

# 건설정책 혁신 성과평가와 과제

이복남 서울대학교 건설환경종합연구소 교수, 건설산업혁신위원회 공동위원장  
(bnleek@snu.ac.kr)

- I. 건설정책 혁신이 제기된 배경
- II. 혁신의 방향 및 핵심 내용
- III. 부각된 이슈와 가려진 이슈
- IV. 시행과정에서 노출된 주요 이슈 진단
- V. 저항이 정책혁신을 후퇴시킬 가능성 진단
- VI. 어떤 방향으로 움직여 가야 하는가?
- VII. 맺음말

# 2

## I. 건설정책 혁신이 제기된 배경

2016년 1월 다보스포럼의장이 제기하여 전 세계로 퍼졌던 제4차 산업혁명의 본질은 생산성 혁신이 목적이었다. 기존 산업생태계와 기술, 그리고 인류 삶의 질을 향상시키기보다 후퇴시킬 가능성이 크다는 사실에서 출발했다. 이미 산업 내 울타리 안에서 간헐적으로 다뤄져 왔던 혁신 혹은 개선으로는 ‘고비용·저효율’ 구조에서 벗어나기 힘들다는 판단을 했었다. 미국과 독일 등 선진국에서는 디지털화 및 산업혁신 운동이 이미 광범위하게 일어나고 있었다. 글로벌 시장의 급변환경은 국내건설에도 영향을 미치게 될 것으로 예상했다. 국내건설은 사실과 차이가 있었지만 국민들에게는 공사원가 거품론이 사실로 받아들여지고 있었다. 건설시장에 거래 거간꾼 역할을 하는 다단계하도급이 만연되어 수요자에게 원가 부담을 전가하면서 업체가 부당한 이익을 취한다고 믿게 만들었다.

1976년에 도입된 업역에 의한 생산구조로 불거진 문제를 해결하기 어렵다는 판단을 주관부처인 국토부와 산업체 사이에 광범위한 공감대가 형성되어 있었다. 혁신적인 조치를 취하지 않으면 전통적인 산업기반 자체가 붕괴되어 타 산업에 시장의 주도권을 넘겨 줄 수 있다는 위기감이 있었다. 전통적인 생산구조로는 국민의 불신을 해소시키기 어려울뿐만 아니라 산업체의 일감과

## II. 혁신의 방향 및 핵심 내용

기술자의 일자리 자체가 급속도로 감소하게 될 것으로 예상했다. 건설산업 생산체제 혁신이 화두로 부상하게 됐다. 업역 내 경쟁에서 1차적으로 산업 내 경쟁으로 칸막이를 제거하여 기술기반 경쟁체제로 전환하기로 했다.

1999년부터 2009년까지 모두 7차례<sup>1)</sup>에 걸쳐 정부와 산업계 주도로 건설 혁신에 대한 활동이 있었다. 2018년에 국토부가 주도하여 출발시켰던 ‘건설산업혁신위원회’ 추진 배경에는 과거 7차례와는 다른 계기가 있었다. 과거 국내에서 추진되어 왔던 각종 대책이 국내 이슈로부터 출발했다. 7차례 모두 사회적으로 문제가 불거진 다음의 사후대책이었다. 건설산업의 혁신을 위한 생산체제 개편은 사후대책이 아닌 사전 대응에 핵심이 있다. 이슈 제기도 국내가 아닌 글로벌 환경 급변으로부터 국내 산업의 경쟁력을 혁신하자는 데 큰 차이가 있다.

정책혁신의 첫 출발점은 거래단계 단순화로 생산비용을 저감하는 데 초점을 맞췄다. 다단계가 기본인 생산체제를 수평체제로 전환하는 것이었다. 자연스럽게 업역 칸막이 철폐가 거론되었다. 업역 내 존재했던 등록업 내 경쟁을 기술기반 경쟁으로 전환시키기로 했다. 기술역량을 강화시키는 수단으로 윤찰제를 근원적으로 없애 입찰 목적의 유명회사 근절도 고려했다. 전문공사업체의 경쟁력을 높이기 위한 방안으로 대업종화를 유도하기로 했다. 첫 번째 조치로 대업종화를 유도하기 위해 등록요건을 완화시키는 방안을 선택했다. 등록 요건은 완화하되 입·낙찰 과정에 변별력을 현재보다 훨씬 높이는 방안을 고려했다. KISCON 데이터를 활용하는 주력분야공시제를 도입하기로 했다. KISCON에 담긴 데이터는 등록 기준 29개보다 훨씬 세밀한 공종세분화가 가능하다는 판단을 했다. 국토부가 참고했던 프랑스의 400~600개 업종보다 훨씬 세분화시킬 수 있겠다는 판단을 했다. 산업체의 기술 역량을 높이기 위해 직접시공 비중을 확대하는 방안도 고려됐다. 글로벌 경쟁력 제고를 위해서는 제4차 산업혁명과 인공지능, 가상공간 기술이 범용화 되는 추세를 고려하여 건설현장을 제조공장화시키는 기술정책 혁신이 고려<sup>2)</sup>되었다. 산업

1) ①공공사업 효율화 종합대책(1999) ②설계·감리 기술력 향상 종합대책(2000) ③건설공사 부실방지 종합대책 ④한국건설비전 2025 ⑤건설산업선진화 전략(2004) ⑥건설기술·건축문화 선진화 계획(2007) ⑦건설산업선진화 비전 2020(2009)  
2) 국토교통부(2019), 건설산업 주요 대책

### III. 부각된 이슈와 가려진 이슈

혁신에 문혀 제대로 기술혁신 정책이 부각되지는 않았지만 국내 건설의 도약을 위해서는 산업과 기술정책 혁신이 동시에 이뤄져야 한다는 공감대가 있었다. 실제 기술정책 혁신에 따라 탈 현장건설(osc), 모듈라주택, 스마트건설기술개발 연구과제에 정부의 R&D 예산이 대규모로 투자되기 시작했다.

생산구조 개편에 초점을 맞춘 건설산업 혁신정책에서 시장에 부각된 이슈와 주목을 받지 않는 이슈가 있다. 부각된 이슈 중 주목을 받은 3개가 있다. 첫 번째가 업역 폐지, 즉 종합건설업과 전문공사업 사이 수주 장벽 역할을 했던 칸막이 제거였다. 두 번째가 전문공사업의 대업종화였다. 기존의 29개 업종을 10개 내·외로 통합하여 대업종화를 유도하는 것이었다. 국내 건설현장에서 보편화된 공종은 약 2,025개 내외다. 2,025개를 29개 업종으로 다룰 수 없기 때문에 이를 대업종화 시키되 업체의 변별력은 KISCON의 정보고도화를 통해 충분히 높일 수 있다고 판단했다. 세 번째가 시설물유지관리업은 등록제를 폐지하되 기존 종합건설업이나 전문공사업으로 전환시키기로 했다. 시설물유지관리 시장이 커지면서 거래단계가 복잡해져가고 있는 것을 사전에 차단하자는 의도가 있었다.

부각된 3대 이슈에 가려져 산업체의 주목을 크게 받지 않았던 3가지가 있다. 혁신위원회 출범 당시 주요 의제로 다뤄졌음에도 불구하고 부각된 3대 이슈에 문혀버렸지만 생산구조 개편에서 상당히 주요한 역할을 하게 될 것으로 예상된다. 가려졌던 첫 번째 이슈는 직접시공이다. 거래단계 단순화는 원도급자 및 하도급자의 직접시공을 전제로 한 것이다. 직접시공 비중이 소규모공사 중심으로 되어 있으나 이를 금액과 관계없이 점차 확대하는 방향이 있었다. 두 번째 이슈는 산업체의 변별력을 높이기 위한 수단으로 주력분야공시제를 도입하기로 했다. 기존 KISCON의 데이터 구조를 고도화시켜 발주기관이 손쉽게 입찰자의 검증된 실적을 통해 공사입찰에 가장 적합한 업체를 선별하는 데 도움을 줄 수 있도록 하는 것이다. 세 번째 이슈는 비록 업역을 철폐했다고 하지만 종합건설업과 전문공사업 등록 요건에 차이가 있다. 글로벌 시장의 경쟁력을 높이기 위해서는 국내 업등록보다 단일공사를 통해 역량을 확대시키자는 의도가 있었다. 이 의도에는 건설현장이 제조업화되는 시점에 이르면 자연스럽게 해소 될 수 있다고 판단했지만 시장에 미리 예고를 하자는 일부의 주장이 있었다. 혁신방안에는 구체적으로 담지 않았지

#### IV. 시행과정에서 노출된 주요 이슈 진단

만 국토부가 별도 연구를 통해 제시하기로 했다.

작업반장이 하는 역할을 양성화시키는 정책으로 제정되었던 1976년 전문 공사업에 큰 변화가 일어나는 과정이 쉽게 정착되리라는 예상은 하지 않았다. 45년 동안 익숙해져 있었던 생산체계에 큰 변화가 일어나게 되면 저항이 생기기 마련이다. 변별력 강화를 위한 주요한 수단으로 판단했던 주력분야공시제의 데이터기반인 KISCON 고도화 작업에 영향을 받게 될 협·단체의 반론이 거세게 일어났다. 협·단체 존립과 관계된다고 판단하기 때문이다. KISCON 데이터의 신뢰성과 무관하게 제기된 문제였다. 변별력을 높이기 위한 주요 장치인 KISCON 활용도에 협·단체가 이의를 제기한 것이다.

두 번째로 노출된 이슈는 직접시공 부문이었다. 직접시공에 대한 기준과 대상, 그리고 판별력에 대한 명확한 정립을 시장이 요구하기 시작했다. 더구나 2021년 업역폐지가 된 원년에 발주된 공공공사에서 전문공사업체가 기대했던 성과가 나오지 않자 회의론이 거세게 불거졌다. 전문공사업체가 내세우는 직접시공 역량이 제대로 반영되지 않았기 때문에 일어난 회의론이다. 업역은 폐지되었지만 발주제도와 발주기관이 준비하지 못한 측면이 많다. 미국이나 유럽 등 선진국 공공공사에는 일반화된 발주패키지 혹은 입찰패키지 설계부분이 국내 공공공사에는 도입되지 않았다. 직접시공을 장려하기 위해서는 입찰패키지 구성 혹은 설계를 시장이 흡수가능한 형태로 세분화 혹은 패키지화 시킨 후 입찰에 부쳐야 하는 데 기존의 발주기관은 과거 방식과 형태로 발주했기 때문에 일어난 문제다. 생산구조 개편에는 업역을 폐지했지만 기존 입찰제도와 발주자는 시장의 수용성을 고려하지 못한 결과로 판단된다. 발주자가 입찰패키지 세분화로 인한 관리계수 혹은 관리책임 증가를 기피하는 현상이 나타난 것으로 해석된다.

공공발주기관에게 분산되지 않는 채 조달청을 통한 중앙조달을 하는 것도 생산체계 혁신을 제대로 흡수하지 못하는 문제로 지적되어야 한다. 1968년에 도입된 공무원 순환보직제가 건설공사에 대한 오너십과 책임 실종에 상당한 영향을 미치고 있다. 공사를 설계하는 책임, 발주 및 계약하는 책임, 관리하는 책임이 모두 분산되어 있을 뿐만 아니라 공사관리도 시작과 끝의 책임이 다르기 때문에 책임을 발주자 개인에게 물을 수 없는 구조다. 공기와 예산 증가에 대한 책임을 발주자의 특정인에게 지을 수 없도록 만든 원인이 순환

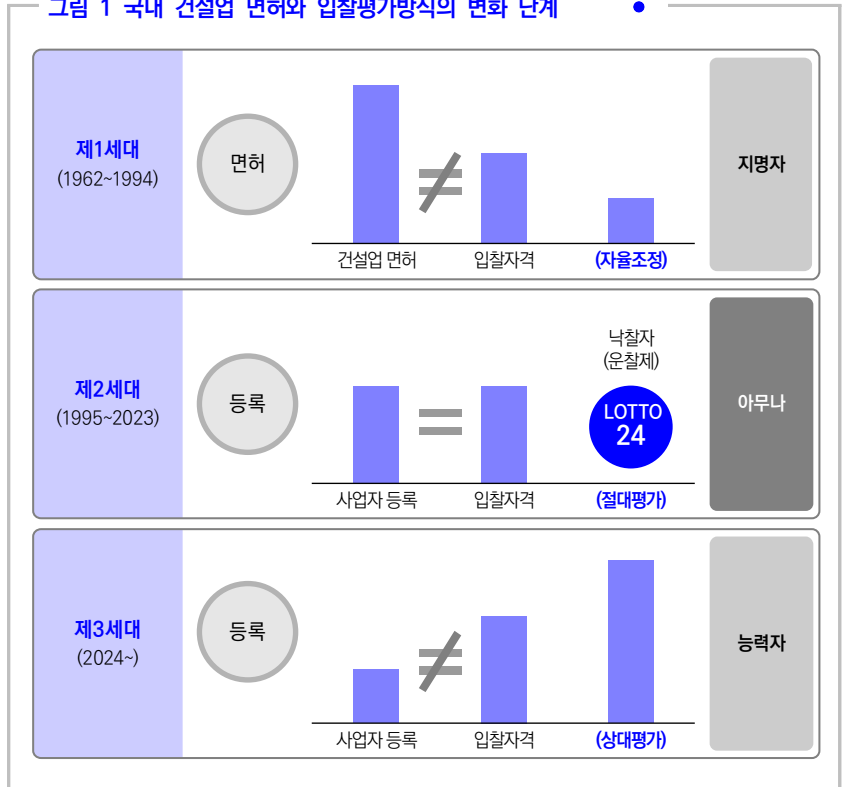
V.  
저항이  
정책혁신을  
후퇴시킬 가능성  
진단

보직제에 있기 때문이다. 설계와 시공 발주주체가 다르고 발주계약 공구별 책임이 다른 현재의 구조로는 당분간 이 문제는 해소되지 못할 것으로 예상된다. 산업체 혁신에만 몰두했지 발주제도와 발주기관의 혁신, 즉 제도적 혁신에 속하는 개혁(frame)이 동반되지 않은 아쉬움이 남아있다.

어느 시대, 어느 혁신이나 저항 없는 혁신은 없다. 국내 시장에서 나타나고 있는 저항이나 불만도 이런 과정의 한 축으로 생각된다. 산업혁신을 제기하면서 정부와 산업체가 공감했던 배경이 과거보다 더 빠른 속도로 우리곁에 다가왔기 때문이다. 건설의 가장 큰 속성이 '선 주문, 후 생산'인데 주문자인 발주자와 발주제도 혁신을 동시에 추진하지 못했던 것이 지금의 불만을 증폭시켰다는 판단이다. 수급자이면서 생산자인 산업체 혁신만 강조했다지 구매자의 당연한 역할 혁신을 주문하지 못한 결과다. 일종의 기울어진 저울이 된 셈이다.

일부에서 과거로의 회귀를 주장하지만 건설이 대상으로 하는 인프라의 최종 수요자인 국민의 눈높이가 변했기 때문에 과거로의 회귀는 거의 불가능하다. 산업혁신이 기술혁신과 맞물려 성과가 나타날 2025년과 2030년 사이 국내 건설의 등록과 입찰자격, 낙찰은 <그림 1>과 같이 나타나게 될 것으로 예상된다. <그림 1>에 집약된 입·낙찰 평가 과정은 선진국의 보편적인 유형이다. 건설의 1세대인 면허시대에는 면허가 곧 입찰참가 자격이었다. 입찰참가 자격은 곧 바로 수주 자격으로 연결되었다. 면허취득이 곧 일감 확보이기 때문에 기존 면허자가 신규 진입자를 막았다. 시장 개방에 대비하여 면허제를 등록제도로 변경되면서 이 룰이 무너졌다. 시장은 여전히 과거를 회상하면서 등록업체가 폭증했다. 업체로 등록했으니 일감을 달라는 주장이 힘을 받았다. 변별력을 강화할 틈이 없었다. 운찰제로 변질되면서 소위 유명회사가 늘어났다. 유명회사 남발은 곧 시민단체와 정치권으로부터 비난의 먹이감이 되었다. 등록만 하면 입찰자격이 주어졌고 운 좋게 한건만 하면 하도급을 통해 이익은 독점, 손해 전가라는 하도급이 만연되면서 일부 단체의 비난이 사실처럼 국민의 눈에 각인되었다. 이를 바로잡기 위해 건설 생산체계를 목표로 한 혁신정책 로드맵이 만들어졌다. 2022년부터 업역 폐지가 민간공사로 확대 적용된다.

그림 1 국내 건설업 면허와 입찰평가방식의 변화 단계



과거로 회귀하기 어려운 것은 정책혁신이 가시화된 시기와 차이가 없을 뿐만 아니라 혁신정책에 결정적인 영향을 미친 외생변수(4차 산업혁명, 디지털화 등)가 국내 산업 전반을 지배하기 때문이다. 과거 7차래 대책과 다른 지속성이 외생변수에 지배를 받을 수밖에 없기 때문이다. 산업 내 경쟁이 산업 간의 경쟁으로 변하고 전통적인 건설기술과 인공지능, 자동화 등 융합기술과 경쟁시대로 진입하기 시작한다. 건설이 독자적으로 행동하기에는 이미 시대가 변해 버렸다.

## VI. 어떤 방향으로 움직여 가야 하는가?

강한자가 살아남는다는 다윈의 이론은 더 이상 유효하지 않다. 살아남는자가 강하다로 바뀐다. 살아남기 위해서는 급변하는 환경에 적응해야 한다. 적응하기 위해서는 처한 현실과 정책의 흐름을 이해해야 한다. 주 52시간 근무제한, 임금직불, 노동단체의 회원 보호, 인명사고에 대한 가혹한 처벌 등 건

설현장의 근로환경이 변했다. 코로나 팬데믹으로 작업 연속성에 빨간 불이 켜진지 오래다. 코로나가 종식되어도 과거로 돌아가지 못한다. 생존하기 위해서는 현장 공사관리가 초정밀하게 이뤄져야 한다. 일부에서 주장하는 작업실명제 도입을 적극 검토해야 한다. 일일단위 작업과 근로자 실명을 연결하여 근로시간 손실을 최소화시킴과 동시에 품질과 안전에 대한 책임을 실명으로 관리하는 방식이다. 근로자카드제로 개인실명은 이미 도입되었다. 나머지는 산업체가 현장 작업에 대한 실명을 표시 할 수 있도록 BIM을 활용하여 작업 단위를 설계해야 하는 일이 남아있다.

직접시공 확대를 위한 준비도 서둘러야 한다. 2,025개 공종을 단일업체가 소화 할 수는 없다. 역량을 갖춘 파트너를 상시 확보하여 공사 발주 건별 컨소시엄을 구성하여 직접시공 역량을 확대시키는 전략이 필요하다. 관리역량을 단기간에 확보하는 방안으로 CM전문회사를 컨소시엄에 참여시키는 방안도 있다. 전문공사업이 전문으로 하는 공종에 대해서는 숙련기능인을 상시 고용하는 방안도 적극 확대해야 한다. 모든 기능인을 직접 고용하는 것은 건설이 프로젝트 중심 회사이기 때문에 불가능하다. 자신이 강점을 가진 주력 공사에서 직접시공 역량을 높이기 위해서는 숙련기능인 상시고용은 피할 수 없는 과제로 판단된다.

## VII. 맺음말

사회나 산업을 혁신하는 과정의 완벽한 출발은 불가능하다. 혁신이 국내·외 환경 변수에 대응하기 위해서 더 더군다나 후퇴 할 수 없다. 2030년 산업과 기술정책 혁신이 만나는 지점에 이르면 공사업이 건설업으로 설계·시공 통합 이슈가 불거질 것으로 예상된다. 건설이 조선이나 자동차 산업과 다를 바 없는 생산체제로 간다는 뜻이다. 산업 간 경쟁이 본 궤도에 올라서게 된다. 일부에서 거론하는 디지털화는 산업혁신과 동시에 제도개혁이 이뤄져야 가능하다. 건설의 생태계가 변하는 것이다. 산업체가 세상을 바꿀 수 없다면 확실한 답은 남보다 더 빨리 변화된 세상에 적응하는 것이다.