

이상호 (주)유창이앤씨 부회장은 국내·외 건설산업에서 명성을 쌓아온 저명한 전문가이다. 서울대학교 정치학과를 졸업하고 동 대학원에서 행정학 박사 학위를 취득했다. 한국건설산업연구원에서 연구원장을 역임하며 SOC 및 인프라 투자 확대와 건설정책 발전에 중추적인 역할을 했다. 사단법인 건설산업비전포럼 공동대표로 한국 건설산업 혁신을 주도하며 업계의 변화를 이끌었다. 또한 GS건설의 전략 담당 및 경영연구소장, 한미글로벌 사장, 법무법인 율촌 상임고문 등을 역임하며 부동산 개발, 해외건설, PM/CM 등 다양한 분야에서 실무와 경영 경험을 쌓았다. 그는 폭넓은 경력과 깊이 있는 통찰력을 지닌 대한민국 건설산업을 대표하는 리더이다. 이번 기고는 건설규제개혁에 대해 새롭고 전문적인 시각을 제시하며, 국내 건설산업이 나아가야 할 방향에 대한 깊이 있는 내용을 담았다.

LEE

이상호의 건설정책 포커스

Sang-ho

글로벌 스탠다드의 허상과 실상

“30년 추격의 마침표, 신기루를 넘어 ‘K-건설’의 실체를 세워야 할 때”

오랫동안 한국의 건설산업과 정책은 글로벌 스탠다드를 추구해 왔다. 글로벌 스탠다드를 추구하게 된 배경과 시점을 돌아보면 1990년대 중반 전후였던 것으로 생각된다. WTO체제의 출범과 더불어 한국의 건설시장도 1995년부터 외국건설업체에게 전면 개방되었다. 당시 건설업계의 건설시장 개방에 대한 공포감은 대단했다. 국내 굴지의 대형건설사 임원들도 건설시장 개방 시 선진국 건설업체들이 한국시장에 대거 진출하면서 국내 대형 건설사들이 선진국 건설사의 하도급자로 전락할지 모른다고 우려했다. 두려움에 사로잡힌 중소건설사들도 건설시장 개방에 대비하여 1995년에 민간주도로 한국건설산업연구원을 설립하여 공동으로 대응책을 마련하고자 했다. 이때 필자도 창립멤버의 일원으로 한국건설산업연구원에 취업하면서 건설업계에 첫발을 디딘 시점인지라 당시의 분위기를 생생하게 기억하고 있다.



(주)유창이앤씨
이상호 부회장

1995년 전후로 정부는 WTO 정부조달협정(GPA) 상의 상호주의 원칙에 따라 국내 건설정책과 제도를 글로벌 스탠다드로 바꾸는 작업을 한창 진행했다. 예를 들면 기존의 예산회계법령에 있던 정부조달 관련 법령을 모아 별도의 <국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(국가계약법)>을 제정하면서(1995), 기존의 최저가 낙찰제 대신 가격과 기술력 등을 종합적으로 평가하여 적격한 업체를 낙찰자로 선정하는 적격심사제도를 도입했다. 오늘날까지도 적격심사제도에 대해서는 많은 비난이 있긴 하지만, 도입 당시에는 건설시장 개방에 발맞추어 글로벌 스탠다드를 도입한다는 취지였다.

1990년대 중반에 건설업계는 건설업계대로 국내외에서 선진국 건설사와 경쟁하기 위해 글로벌 경쟁력을 어떻게 높일 것인지를 두고 논란이 많았다. 당시의 분위기를 회고해 보면, 한국 건설산업의 글로벌 스탠다드화를 위해서는 시공 중심에서 탈피하여 ‘건설사업관리(CM: Construction Management)’를 도입해야 한다는 목소리가 컸다. 주로 중동이나 동남아 해외건설시장에서 CM을 경험한 건설엔지니어들과 미국에서 공부한 교수·연구원 등이 활발하게 주장했고, 마침내 CM은 1996년에 <건설산업기본법>이 제정되면서 ‘건설제도’의 하나로 도입되어 오늘에 이르고 있다.

1997년말의 IMF외환위기도 글로벌 스탠다드 도입 필요성을 강화시킨 요인이었다. IMF로부터 구제금융을 받는 대가로 한국경제와 산업은 혹독한 구조조정을 겪었고, 그 과정에서 정부와 기업들은 영미식의 경제시스템을 한국에 이식하고자 하는 노력을 강화했다. 이같은 시대적 분위기에 더하여 건설업계에는 1990년대 중반부터 영국 건설산업의 혁신사례가 소개되기 시작했다. 특히 Latham Report(1994)를 시작으로 건설산업 혁신을 통해 공사비

를 30% 이상 절감할 수 있다는 등을 내용으로 하는 영국의 각종 보고서들이 연달아 알려졌고, IMF외환위기를 극복하기 위해서는 우리도 영국처럼 공공건설사업 효율화를 통해 공사비를 절감해야 한다는 정부와 건설업계 차원의 움직임도 많았다. 그 과정에서 국토교통부와(사)건설산업비전포럼에서 민관합동으로 <건설산업선진화위원회>를 결성했고(2008), 글로벌 스탠다드의 도입을 핵심으로 하는 보고서를 발간하기도 했다.

한국의 건설산업과 정책이 명시적으로 글로벌 스탠다드를 추구한 지도 어느덧 30년이 지났다. 지금 이 시점에서 30여년 전에 한국 정부와 건설업체들이 우려했던 바를 돌아켜 생각해보면 웃음이 나오는 대목도 많다. 한국의 건설시장이 개방되자마자 외국 건설업체들이 대거 한국시장에 진출할지 모른다는 우려부터가 기우로 판명되었다. 지난 30여년간 미국이나 유럽은 말할 것도 없고, 중국이나 일본 건설업체들조차 한국 건설시장의 시공부문에 진입한 사례는 찾아보기 어렵다. 한국 건설업체들이 오랫동안 롤모델처럼 꼽아왔던 미국의 Bechtel사가 마치 CM회사로서 시공은 안하고 CM만 한다는 식의 가짜뉴스도 한때 횡행했었다. 미국의 Bechtel사는 ENR(Engineering News Record)에서도 EC(Engineering & Construction)기업으로 분류하고 있다. Bechtel은 탁월한 엔지니어링역량과 원천기술을 보유한 기업으로서 CM사업도 하지만 시공도 수행한다는 의미에서 EC기업으로 분류하고 있는 것이다. 프랑스의 VINCI를 비롯한 미국과 유럽의 대형건설사에 비하면, 예컨대 해마다 ENR 선정 글로벌 Top10 기업에 비하면 한국 건설업체들은 너무 작아서 글로벌 경쟁력을 갖기 어렵다는 진단도 많았다. 하지만 VINCI를 비롯한 글로벌 건설업체들은 대부분 수백개 내지 수천개에 달하는 계열사의 연

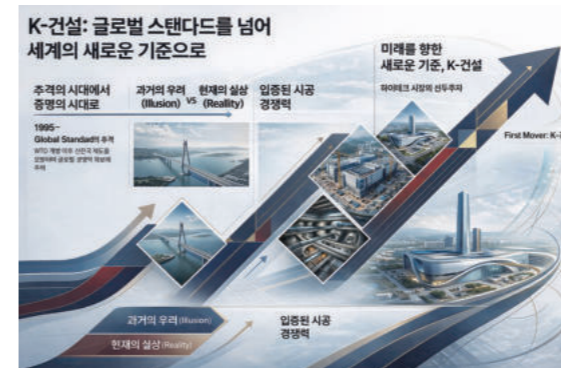
결매출액으로 합산평가하다 보니 한국 건설업체보다 월등하게 규모가 크게 보였을 뿐이다. 단일회사로서, 특히 시공 중심 건설사로서 한국의 현대건설이나 삼성, 대우, GS건설 정도 규모가 되는 건설사는 미국과 유럽에서도 찾아보기 어렵다. 해외건설시장에서의 글로벌 경쟁력을 평가하더라도 한국 건설사들은, 비록 설계와 엔지니어링 부문에서는 뒤쳐졌지만, 시공업체로서의 경쟁력은 미국이나 유럽건설업체를 능가했다. 미국의 건설정책이나 제도만 해도 나름의 역사나 산업환경에 기초한 특수한 사례였지, 전 세계적으로 보편적으로 활용되는 사례가 아니었다. 미국의 건설공사 입찰계약에서 결정적인 역할을 한다고 하는 보증시스템(Surety) 부터가 그렇다. 미국을 제외한 그 어떤 나라도 미국과 같은 공사보증제도를 운영하고 있지는 않다. 이렇게 보면 한때 우리가 찾아해매던, 전 세계 까지는 아니더라도 최소한 미국이나 유럽의 선진국에서나마 보편적으로 활용되는, 이른바 건설정책의 글로벌 스탠다드는 찾을 수 없는 신기루가 아니었나 싶다.

사실 어떤 정책이나 제도건 간에 특정한 국가나 경제사회 시스템과 무관한 것은 없다. 각 나라마다 제각각 고유의 정책과 제도를 운영하고 있는 것이 현실이다. 하지만 그렇다고 해서 선진국의 개별 건설정책과 제도를 관통하고 있는 기본원칙마저 없을까? 그렇지 않다. 우리가 도입하고자 한 글로벌 스탠다드는 선진국의 개별 정책이나 제도가 아니라 전체를 관통하는 핵심적인 기본원칙을 의미한다고 봐야 할 것이다.

필자만 해도 몇 년간 미국과 유럽의 건설정책이나 제도의 글로벌 스탠다드가 무엇인지를 파악하기 위해 여러차례 출장을 다녀왔다. 기획재정부, 국토교통부, 대한건설협회, 대형건설사 등의 입찰계약제도 실무자들과 함께 미국

과 유럽의 정책기관 및 발주기관 여러 곳을 몇 년간에 걸쳐 방문했고, 그 결과를 책으로 발간하기도 했다. 그 과정에서 우리와 다른 여러 가지 요소들을 파악하게 되었다.

우리는 흔히 한국의 건설행정이 발주자 우위의 관행에 젖어 있다고 생각한다. 하지만 정작 미국과 유럽의 발주기관을 방문해서 발주자와 계약자 간의 관계가 어떤지를 여러 각도에서 질문해 보면, 우리보다 훨씬 더 철저하게 발주자 우위로 제도운영이 이루어지고 있었다. 그 이유는 기본적으로 책임행정 원칙이 확립되어 있고, 발주기관 공무원들이 오랫동안 해당업무에 종사하면서 전문성을 쌓아왔기 때문이다. 우리처럼 순환보직제를 운영하면서 자주 부서나 보직 이동이 이루어지는 행정체제 속에서는 발주자의 전문성을 기대하기 어려운 경우가 많다. 게다가 “감사 대비 행정”이 중요하다 보니 책임을 회피하기 위해 무분별하게 외부인들을 각종 심의나 의결에 끌어들이는 것도 문제다. 미국이나 유럽의 발주기관들도 외부 전문가를 활용하긴 하지만, 발주기관의 전문성이나 인력이 부족할 경우, 민간부문의 경쟁력을 활용하고자 할 경우에 제한적으로 이루어진다. 또한 발주자의 눈높이 차이도 있다. 큰 문제없는 업체나 최악이 아닌 적당한 업체를 선정하고자 하는 것이 아니라 입찰자 중에서 최고의 업체를 선정하고자 한다. 최저가격(Lowest) 이 아니라 투자효율성(Value for Money)을 높일 수 있는, 최고의 가치(Best Value)를 제공할 수 있는 업체를 선별하기 위한 제도적 장치와 절차를 마련하고 있다. 건설산업의 혁신도 감-을 관계에서 을의 위치에 있는 건설업계가 아니라 갑의 위치에 있는 발주자 혁신에서 출발하고 있었다. 가장 대표적인 사례가 영국이었다. 이처럼 발주자의 전문성과 책임행정, 최고 가치 확보를 통한 투자 효율성 제고, 발주자 혁신 등은 선진국 건설정책이나 제



“ 제도의 모방에서 새로운 글로벌 스탠다드로 도약해야 ”

도에서 찾아 볼 수 있는 보편적인 기본원칙들이다. 우리가 본받아야 할 글로벌 스탠다드의 실상도 바로 이같은 기본원칙이라고 본다.

그렇다면 미국과 유럽의 건설산업은 지금도 선진국 위상에 걸맞게 투자효율성을 확보하고 있을까? 그렇지 않은 것 같다. 30년 전만 해도 혁신이 이루어지는 것처럼 보이던 영국의 건설산업은 과도한 규제와 행정절차로 인해 이제 더 이상 아무 것도 건설할 수 없는 나라로 전락했다는 평가를 받고 있다. 독일도 다르지 않다. 한때 유럽경제의 기관차로 불리던 독일은 지금 또다시 “돌아온 유럽의 병자(病者)” 취급을 받고 있고, 철도 인프라의 노후화나 에너지 문제 등이 경제성장의 발목을 잡고 있다. 미국도 토마스 프리드만이 <미국쇠망론>에서 주장했듯이, 열악한 인프라 시스템이 미국을 망치고 있지만 개선이 이루어지지 못했다. 이렇게 된 원인은 과도한 정부부채 탓도 크지만, 과거 성장

시기에 작동했던 건설정책이나 제도가 오늘날과 같은 IT 혁명시대, AI시대에 걸맞게 진화하지 못한 탓도 크다. 특히 가장 중요한 쇠락의 원인은 오랫동안 금융을 비롯한 서비스산업, IT산업과 AI 등에 대한 투자와 관심만 많았고, 제조업이나 건설산업은 철저히 외면한데 있다고 본다.

가장 대표적인 사례가 미국이다. 최근 몇 년간 한국 건설업체들의 해외 주력시장이 미국으로 옮겨갔다. 삼성전자, 현대자동차, LGES 등 한국의 반도체와 자동차 및 배터리 업체들이 대거 미국에 진출하여 공장을 짓고 있다. 처음에는 한국의 제조업체들도 미국 현지 건설업체들을 많이 활용하고자 했다. 막상 미국의 현지 건설업체들을 활용해 보니, 높은 인건비도 문제지만 하이테크 공장을 몇 십년간 지어본 경험이 없다 보니 기술인력과 숙련기능공도 없고, 생산성은 없으면서 클레임이나 법적 분쟁만 야기하는 사례가 많았다. 그 결과 프로젝트 현장마다 공기 지연, 공사비 급증, 품질 불량 등 술하게 많은 문제가 불거졌다. 지금은 다시 한국 건설업체들을 중심으로 미국에서 공장을 건설하는 것으로 선회하고 있다. 이처럼 미국에서도 한국 건설업체가 미국 현지 건설업체보다 더 낫다는 평가를 받는 원인이 무엇인 지도 곰곰이 생각해 볼 필요가 있다.

이제는 글로벌 스탠다드의 허상을 쫓는 일을 그만둬야 한다. 미국이나 유럽의 특정한 건설정책과 제도는 그 나라 역사와 문화의 산물일 뿐이다. 우리가 추구해야 할 글로벌 스탠다드의 실상은 투자 효율성을 높이기 위한 기본원칙들이다. 또한 한국은 이미 선진국 반열에 들어섰고, 한국의 건설산업도 글로벌 경쟁력이 있다. 앞으로는 한국의 건설산업도 “빠른 추격자(fast follower)”로서 선진국을 모방하기 보다는 “선도자(First Mover)”로서 K-팝이나 K-푸드와 같이 “K-건설”을 수출할 수 있는 새로운 글로벌 스탠다드를 창출했으면 한다. 🇰🇷