

이상호 (주)유창이앤씨 부회장은 국내외 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

건설규제개혁, Sang-ho

어떻게 할 것인가?

미국 트럼프 정부의 출범과 함께 가장 주목받고 있는 인물이라면 일론 머스크일 것이다. 그는 정부효율부(DOGE: Department of Government Efficiency)의 수장이다. 하지만 이름과 달리, 정부효율부는 미국의 공식적인 연방 행정부처(Department)가 아니라 일종의 자문 기구에 불과하다. 그럼에도 불구하고 정부효율부는 규제 철폐, 행정 축소, 비용절감 등을 통해 연방지출을 5천억 달러 이상 삭감하겠다고 한다. 정부효율부는 출범하자마자 국제개발처(USAID) 소속 공무원들을 대상으로 대규모 감원을 단행했고, 타 기관 공무원들을 향해서도 감원의 칼날을 돌리고 있다.



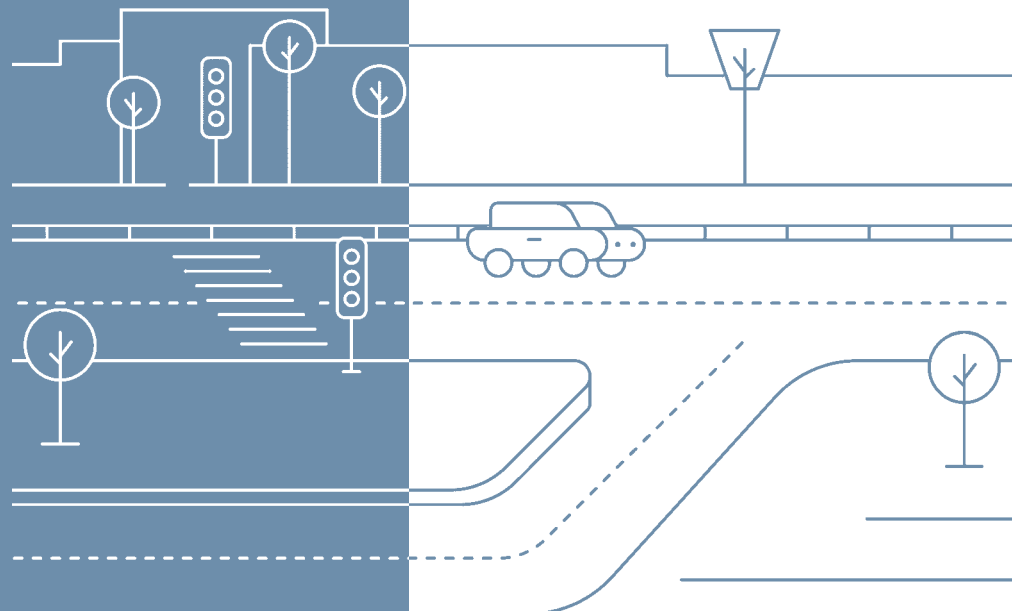
(주)유창이앤씨
이상호 부회장

선출직도 아닌 일론 머스크가 이끄는 정부효율부가 성공할지는 미지수다. 트위터를 인수했을 때 머스크가 했던 것 같은 대규모 감원이 미국 연방정부에서도 계속 통할지는 모르겠다. 공공부문의 본질이나 속성을 감안하면, 머스크식의 구조조정 방식이 옳다고 보기도 어렵다. 변덕스러운 트럼프 대통령이 얼마나 계속 머스크를 지지해 줄지도 미지수다. 이미 미국 내부에서는 수많은 저항과 반발이 빚발치고 있다. 잘해야 절반의 성공일 것이라고 생각하지만, 그나마 절반이라도 성공한다면 미국 역사상 가장 성공한 공공부문 구조조정일 것이라고 생각한다. 그래도 답답한 우리 현실을 보고 있노라면, 솔직히 말해서 부럽다.

규제개혁과 정부 혁신의 수장으로 혁신 기업가를 선택했다는 것부터가 의미심장하다. 트럼프 정부의 실세 중 실세라는 머스크를 수장으로 앉힌 것은 그럴듯한 전직 관료나 교수를 수장으로 선택하는 것과는 차원이 다르다. 연방정부의 장관이 아님에도 불구하고 내각 회의에 참석하여 발언하고, 파격적으로 대통령이 힘을 실어 주는 것

도 이례적이다. 중장기 규제개혁 로드맵을 설정하고 감론을박 해가면서 개선안을 만들어 가는 식의 통상적인 방식과 달리, 정부효율부가 출범하자마자 연방정부 공무원에 대한 대규모 감원부터 단행하는 것도 놀랍다. 트럼프 1기 정부 때 “규제 1건 도입 시 2건 폐지”라는 행정명령을 발동했던 것과는 차원이 다르다. 법령의 제개정보다 조직과 인력에 먼저 과감한 메스를 들이대고 있다. 천문학적인 미국 연방정부의 부채를 감축하려면, 이런 식의 대대적이고 파격적인 조치가 아니면 안 된다고 판단한 듯하다.

필자는 지난 30년간 연구원에서 오랫동안 건설 규제개혁 실무 작업에 참여하거나, 건설업체에 있으면서 건설 규제의 폐해를 직접 겪어 보기도 했다. 지난 30년간에 걸친 우리 정부의 규제개혁 성과를 평가하라고 한다면, 당초의 취지나 목표와 달리 “양적 확대와 질적 악화 추세”의 심화”가 초래되었다고 생각한다. 예외적으로 유의미한 규제 개혁이 이루어졌던 시기는 딱 한번 있었던 것 같다. 그 시기는 1997년 말 IMF 외환위기 직후 출범한 김대중 정부의 첫 1년간이었다. 당시 김대중 정부는 규제개혁위원회 등록 규제 건수의 50%를 1년 내에 폐지하도록 요구했다. 이 같은 조치가 1년 내에 50%를 폐지하겠다는 각오로 규제개혁을 하라는 것인지, 문자 그대로 등록 규제 건수의 50%를 폐지하라는 것인지 해석이 분분했지만, 어쨌든 김대중 정부는 등록 규제 건수의 50%를 출범 1년 만에 폐지했다. 급하게 서두르다 보니 폐지하지 말아야 할 규제도 폐지했다가 다시 살리는 등 우여곡절이 있기도 했지만, IMF 외환위기 상황과 김대중 정부 출범 1년 차라는 것 등을 배경으로 그나마 파격적이고 의미 있는 규제개혁이 이루어졌다고 본다. 그때 외에는 이렇다 할 규제개혁의 성과를 체감해 본 적이 없다.



흔히 건설산업은 규제 산업이라고 한다. 국민의 생명과 재산에 직결되는 산업이기 때문에 규제는 불가피하다. 하지만 강력한 규제는 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 필요한 수준에서 적절하게 이루어져야 한다. 특히 전체 산업 현장에서 발생하는 중대재해의 절반이 건설 현장에서 발생하기 때문에 건설현장의 안전을 확보하기 위한 규제는 반드시 강화되어야 한다. 하지만 현재 운용되고 있는 중대재해 처벌 등에 관한 법률의 실태를 보라. 중대재해 방지라는 입법 취지만 강조되었지, 시행한 지 몇 년이 지나 실효성이 없다는 것이 증명되어도 여전히 개선되지 않고 있다. 비단 안전만이 아니라 환경 분야에서도 갖가지 규제가 덧칠되다 보니 규제준수 비용은 갈수록 늘어나는 반면 생산성은 갈수록 떨어지고, 규제수단의 안전 확보와 환경 보호 효과는 누구도 증명하지 못한 상황에서 현장의 과잉 서류작업과 발주처의 감독이나 처벌만 강화되고 있다.

국민의 생명과 재산, 환경을 보호하기 위한 규제만이 아니라 특정 사업자 집단의 이해관계를 보호하기 위한 규제가 대단히 많고 강력한 것도 건설규제의 특징이다. 종합건설업, 전문건설업, 건축설계업, 전기공사업, 정보통신공사업, 소방공사업 등 수십 개의 건설 업종마다 이른바 ‘업역 보호’를 위한 규제를 갖고 있거나, 없으면 새로 만들기 위한 시도를 끊임없이 해왔다. 일단 하나라도 업역 보호를 위한 규제가 만들어지기만 하면, 아무리 불합리하더라도 수십 년간 폐지되지 않고 끈질긴 생명력을 자랑하고 있다. 개선이라도 해보자고 공청회를 열라치면, 특정 사업자단체가 공청회장을 점거하여 아예 논의조차 못 하게 원천봉쇄하면서 수십 년을 지탱해 온 규제도 있다. 물론 생업을 걸고 있는 건설사업자들의 이 같은 노력은 당연하다고 볼 수 있는 측면도 있다. 문제는 그런 규제들이 너무 많아 건설산업의 생산성이 추락하고 혁신을

어렵게 만든다는 것이다. 4차 산업혁명을 맞아 전 세계의 건설산업에서 융·복합이 진전되고 있는데, 우리만 파편화된 건설 업역 구조 속에서 각자의 부분적인 이익만 추구하다 보면 전체 건설산업의 쇠퇴를 초래하게 된다.

과도한 규제는 정부의존성을 심화시킨다. 건설사업자 간의 협상이나 협업 내지 경제성을 근간으로 하는 시장 논리에 기반을 두어서 풀어야 할 과제도 정부 규제로 해결하고자 하는 경향이 건설산업에 팽배해 있다. 그러다 보니 민간의 자율적인 영역은 갈수록 줄어들고 있다. 특히 최근 몇 년간은 정치적 혼란으로 인해 국회가 입법의 주도권을 쥐게 되면서 질 낮은 규제의 양산소 역할을 하고 있다. 한때 국회는 행정부가 제출하는 법안의 단순 통과처라는 의미에서 ‘통법부(通法部)’로 불리기도 했지만, 지금은 행정부와 사법부 위에 군림하는 듯한 위상이다. 전문가의 의견을 바탕으로 전체 국민과 산업의 이익을 균형 있게 고려하기보다는 편향된 특정 사업자나 단체, 지역 및 득표를 의식한 규제를 남발한 사례도 적지 않다. 전문가가 결정해야 할 규제의 내용과 수단을 비전문가인 정치인들이 결정하는 구조에서는 효율성은 물론이거니와 공정성도 기대하기 어렵다. 물론 규제의 정치적 의사결정에는 국회만 관여하는 것이 아니다. 건설공기업도 많지만 각종 협회 등을 비롯한 준공공부문 조직도 많다. 이들이 오랫동안 건설산업과 경제성장에 기여한 공도 충분히 인정해야 하지만, 환경변화에 따른 개편의 필요성도 있다.

탄핵 정국으로 나라 전체가 어수선한 시기지만 누군가는 미래를 대비해야 하고, 누군가는 글로벌 시장을 봐야 한다. 지금 같은 규제의 수렁 속에서는 건설산업의 미래가 어둡고, 글로벌 경쟁력을 가질 수 없다. 빙산의 일각에

“새로운 건설기술에는 기존의 규제를 고수할 것이 아니라 새로운 규제와 혁신의 틀이 필요하다”

불과하지만, 탈현장 시공(OSC: Off Site Construction)과 데이터센터 건설에 대한 규제를 보자.

숙련된 건설인력 확보의 어려움, 만성적인 공기 지연, 낮은 생산성 등을 탈피하기 위한 해법으로 전 세계적으로 현장 시공을 대체할 OSC 확산이 이루어지고 있다. 싱가포르, 영국, 미국 등에서 30층 내지 50층이 넘는 고층 건물도 OSC로 건설되고 있지만, 우리나라는 아직 13층이 최고층이다. 건설생산방식에서 차지하는 OSC 비중도 현격하게 낮다. 이렇게 된 이유는 낙후된 OSC 생태계 탓도 있지만, 현장시공에 적용되던 규제를 OSC에 그대로 적용하고 있다는 사실과도 무관하지 않다. 예컨대 현장 시공에 적용되는 시설물의 내화기준이라든지 전기·통신·소방설비 공사의 분리발주 의무화와 같은 규제는 OSC에도 동일하게 적용된다. 현장 시공비용보다 높은 공사비가 OSC 활성화의 가장 큰 걸림돌이지만, 현장시공 방식에 적용되는 것과 동일한 규제의 준수로 인하여 비용을 절감하기도 어렵다.

4차 산업혁명의 핵심시설이라 할 수 있는 데이터센터 건설도 마찬가지다. 데이터센터는 ‘방송통신시설’로 분류되고, 건축 비용의 일부를 미술 작품 설치에 사용해야 한다. 또한 오늘날의 데이터센터는 운영 프로세스가 자동화되어 있고, 대규모 그래픽처리장치(GPU)를 가동하는 역할을 수행하기 때문에 극소수의 상주인력만 있어도 되지

만 필요 이상의 부설 주차장 설치 의무가 부과된다. 이러니 미국의 데이터센터와 비교해 보면, 우리나라의 데이터센터는 비경제적이고 초호화판으로 지을 수밖에 없다.

기존의 규제가 새로운 사업이나 상품의 출현과 성장을 방해하는 사례는 특히 최근 들어 두드러진다. 디지털 혁명에 따라 혁신적인 기술들이 갈수록 건설산업에 적용되는 폭이 늘어나고 있지만, 기존의 규제 틀이 공고하게 자리 잡고 있기 때문에 그 틈을 비집고 들어가기 어렵다. 새 술은 새 부대에 담자고 하듯이, 새로운 사업이나 상품에는 기존의 규제를 고수할 것이 아니라 새로운 규제의 틀이 필요하다. 아울러 1970년대나 80년대와 같은 산업화시대, 개발연대에는 적합한 규제의 틀은 디지털시대와 선진국 진입에 발맞추어 전면적인 개편이 필요하다.

올해는 수많은 정치적 쟁점에 가려지긴 하겠지만, 규제개혁과 공공부문 혁신은 정책의 한 귀퉁이를 차지할 것이다. 지난 수십 년간 답습해 온 성과 없는 규제개혁 방식은 과감히 내버려야 할 시점이다. 지금 트럼프 정부와 일론 머스크가 정부효율부를 통해 추진하고 있는 방식이 정답은 아니겠지만, 우리도 그에 못지않은 과감하고 혁신적인 방식의 규제개혁이 필요하다. 건설산업을 비롯한 제반 산업의 글로벌 경쟁력 강화와 명실상부한 선진국 진입을 위해서는 획기적인 규제개혁이 이루어져야 한다. 