

왜 건축산업에 주목해야 하는가

박인석
국가건축정책위원회 위원장,
명지대학교 건축학부 교수

건축과 산업

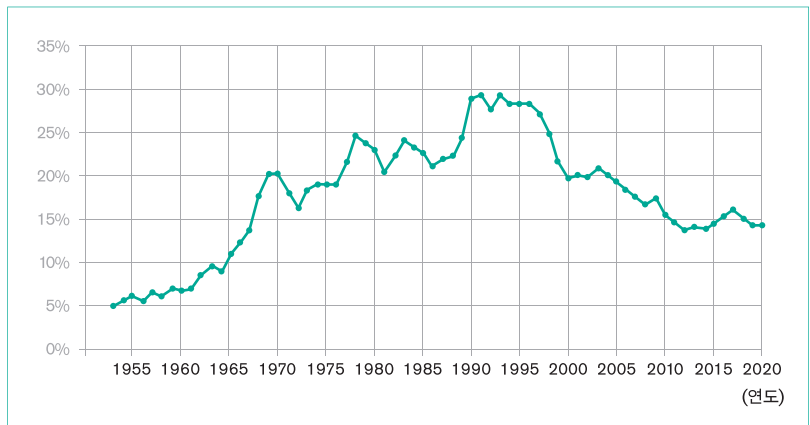
우리 사회에서 ‘건물을 짓는 일’은 어려운 제약 조건, 즉 ‘어떤 일을 수행하기 위해 치러야 할 대가나 극복해야 할 조건’으로 다루어지는 경우가 대부분이다. 집이나 건물을 짓고 싶어 하는 사람들은 으레 만만치 않은 예산을 놓고 고민하기 마련이다. 정부도 마찬가지다. 국민의 삶의 질을 위해서는 더 많은 임대주택과 더 많은 문화·체육시설들이 필요하고, 질적 수준까지를 고려한다면 좋은 설계와 좋은 시공을 통한 좋은 건축이 필요하다는 데에 누구나 동의하지만, 그 뒤에는 항상 ‘문제는 막대한 예산’이라는 말이 따라다닌다. 건축을 문화예술로 치켜세우곤 하는 정치인들의 의례적 발언에도 이런 이유가 얼마간 작동하고 있을 것이다. ‘적지 않은’ 예산을 들여 ‘가끔’ 건축되는 ‘좋은 건축물’들이 문화예술 작품으로 다루어진다. 우리 도시와 동네를 채우고 있는 보통의 건축물은 그냥 건물일 뿐이다. 이 모두를 좋은 설계와 좋은 시공으로 생산하기에는 너무 ‘막대한’ 돈이 드는 일일 터이니 말이다.

그런데 막대한 예산이 투입되는 생산물이라면 그 생산활동이 갖는 경제적 중요성과 영향력 또한 클 것 아닌가? 그 생산활동의 질적 수준에 따라 그것이 파급하는 영향력에도 큰 차이가 날 것 아닌가? 그렇다면 건축 생산에 투입되는 많은 예산을 ‘어려운 제약 조건’으로 토로하고만 있기보다는, 그 생산활동 자체의 양적·질적 수준과 그것이 갖는 경제적·산업적 영향력을 따져보는 일이 중요하다. 우리 사회 건축생산의 총량은 얼마나

되고 그것에 투입되는 금액과 인력의 총량은 얼마나 되는지, 그것이 우리 사회 산업경제에서 차지하는 비중은 얼마나 큰지, 건축의 생산과 소비 주체들은 누구이며 그들이 생산-소비하는 건축의 유형별 양과 질은 어떠한지, 이들 건축의 설계·시공을 비롯한 생산활동은 어떤 기준과 절차에 따라 어떤 질적 수준으로 이루어지고 있는지 등과 그래서 어떤 유형의 건축물에 대한 설계·시공의 질적 수준을 얼마만큼 높이면 총 투입 금액이나 인력 소요는 얼마나 늘어나며 그것이 우리나라 경제에 미치는 부가가치 생산 효과와 일자리 창출 효과는 얼마나 되는지까지. 건축은 막대한 예산, 즉 막대한 재화와 인력이 투입되는 일이라는 것은 곧 건축이 중요한 산업 활동임을 의미하고, 이는 곧 그것이 갖는 산업적 영향력과 정책 효과 또한 중요한 국가적 관심사가 돼야 마땅함을 뜻하는 것이니 말이다.

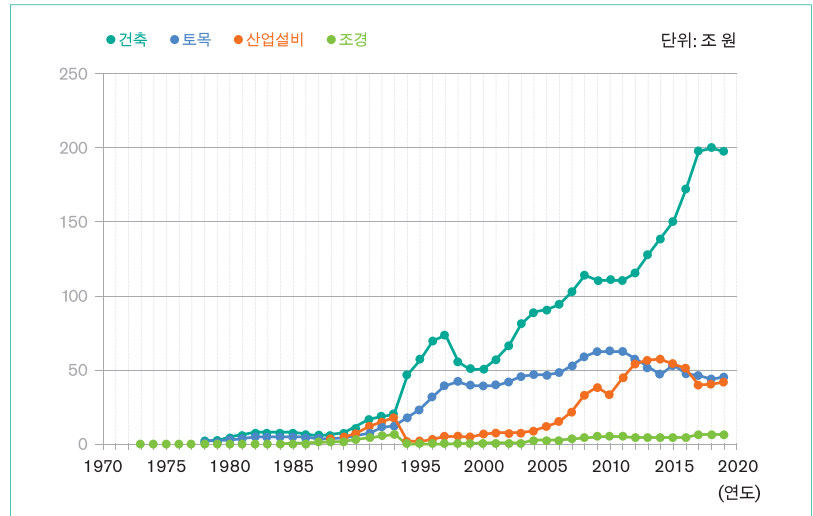
**산업규모의 진실:
건축산업이 건설산업의
주인공이 된 지 오래다**

한국은 오래전부터 '토건국가'라는 별로 유쾌하지 않은 별명이 붙은 나라다. 1970년대부터 국민총생산(GDP) 중 건설투자 비중이 20%를 넘어섰고, 1990년대 초에는 30%에 육박할 만큼 토목-건축이 경제에서 차지하는 비중이 크다. 지금은 많이 낮아졌지만, 아직 14% 내외로 경제협력개발기구(OECD) 회원 국가들의 평균 수준 11%보다 여전히 높은 수준이다. 건설산업을 공사 종류별로 건축-토목-산업설비-조경으로 구분하여 공사 기성액을 집계한 통계는 우리나라 건설산업 구조의 다이내믹한 변화

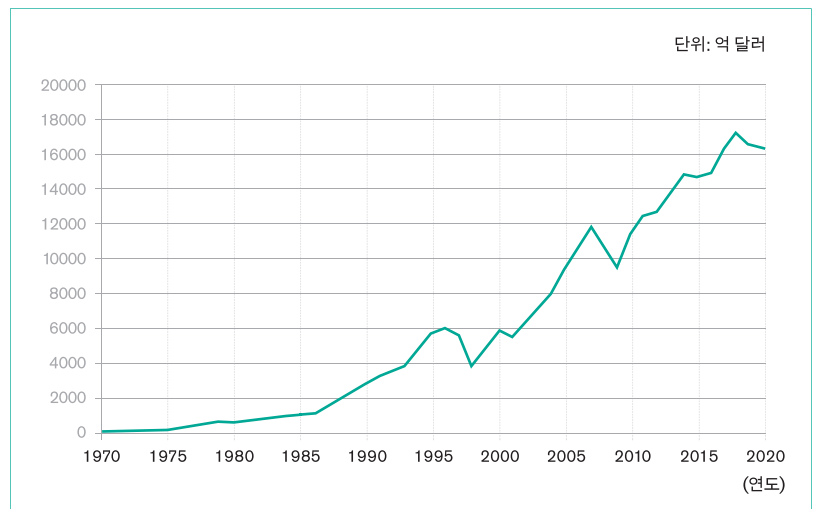


GDP 대비 건설투자 비중

를 보다 명확히 보여준다. 1990년대 중반부터 건축공사 총량이 크게 늘어나며 다른 부문들과의 격차를 계속 벌려 가고 있다. 2019년 건축공사 기성액은 198조 원으로 건설업 총 기성액 293조 원의 68%에 달한다. 토목공사 46조 원, 산업설비 43조 원의 4배가 넘는 규모다. 공사 기성액을 산업 규모에 비례하는 것으로 간주한다면 건축은 건설산업의 대부분을 차지하는 대규모 산업인 것이다.



건설업 기성액 추이
출처: 통계청, 건설업조사



한국 GDP 추이

건축산업의 성장 그래프는 우리나라 GDP 성장 그래프와 동일한 궤적을 그리고 있다. 즉 토목-산업설비 산업이 정체하며 더 이상의 성장이 어려워 보이는 반면 건축산업은 우리나라 경제성장과 동일한 속도의 성장세를 지속하고 있다. 산업생산 규모가 팽창함에 따라 건축생산에 대한 수요 역시 동반해서 팽창하고 있는 것이다. 앞으로도 한국 경제가 성장하는 만큼 건축산업 또한 더욱 커질 것이라는 얘기다.

통계는 '1990년대 이후 우리나라 건설산업의 주인공은 단연 건축'이라는 사실을 명확히 보여준다. 그러나 우리 사회가 건축산업을 대하는 태도는 전혀 이에 걸맞지 않은 모습이다. 건축공사 발주부터 공사관리까지 생산활동을 규제하고 관리하는 절차와 기준은 토목공사를 중심으로 하는 법률인 「건설산업기본법」과 「건설기술 진흥법」에 따라 짜여 있다. 건축직 공무원 임용 인원은 토목직의 3분의 1밖에 안 된다. 산업 규모는 건축이 4배가 넘는데, 이를 정책-제도-행정적으로 관리하는 일을 하는 사람 수는 3분의 1이다. 이런 비정상적 상황에 우리 사회의 건축 생산활동이 놓여 있는 것이다. 공공발주 토목공사 비중이 컸던 1970~1980년대에 만들어진 법-제도-행정 체제가 1990년대를 경계로 상전벽해처럼 달라진 지금도 이어지고 있는 형국이다.

내수산업의 중핵: 건축산업의 주인공, 동네건축

건축산업과 토목산업을 동일한 법-제도로 관리하는 일이 부적절하다는 것은 건축산업을 구성하는 건축생산의 내용에서 분명히 드러난다. 건설산업의 70%에 달하는 건축공사 기성액 198조 원은 어떤 건축물의 공사들로 이루어져 있을까? 다음 페이지의 표는 2013년에서 2017년까지 5년간 건축물 착공 통계를 건축물 규모별로 집계한 것이다. 매년 건축되는 건축물 동수 기준으로 97.6%가 연면적 5,000㎡ 이하 중소규모 건축물들이다. 우리 동네 골목골목에 들어서 있는, 우리 주변에서 매일 접하는 그런 건축물들이 대부분이라는 얘기다. 이들 중소규모 건축물들은 면적 기준으로도 총 건축공사 면적의 46.6%로 절반에 육박한다. 건설산업의 70%에 달하는 건축산업의 주인공은 '동네건축'인 것이다.

건축물 착공 통계

구분	건축물 규모	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	평균	비율		
동수	소규모	200m ² 미만	115,221	121,796	136,712	142,051	131,524	129,461	62.0%	92.6%
		200~660m ²	48,652	54,040	60,640	61,524	52,546	55,480	26.6%	
		660~1,000m ²	7,026	7,382	9,339	9,476	8,282	8,301	4.0%	
	중규모	1,000~3,000m ²	7,661	7,253	8,963	9,150	8,982	8,402	4.0%	5.0%
		3,000~5,000m ²	1,671	1,902	2,363	2,230	2,035	2,040	1.0%	
	대규모	5,000~10,000m ²	2,128	2,654	3,613	2,973	2,570	2,788	1.3%	2.4%
		10,000m ² 이상	1,502	1,766	2,924	2,699	2,314	2,241	1.1%	
계		183,861	196,793	224,554	230,103	208,253	208,713	100%	100%	
연면적 (m ²)	소규모	200m ² 미만	9,236,743	9,924,512	11,126,477	11,948,931	10,889,256	10,625,184	8.0%	29.8%
		200~660m ²	19,488,109	21,523,775	24,749,850	24,668,997	20,715,083	22,229,163	16.7%	
		660~1,000m ²	5,811,538	6,101,741	7,697,734	7,819,505	6,825,853	6,851,274	5.1%	
	중규모	1,000~3,000m ²	12,948,940	12,348,861	15,418,044	15,707,546	15,203,498	14,325,378	10.7%	16.8%
		3,000~5,000m ²	6,574,875	7,511,207	9,351,754	8,834,945	8,027,599	8,060,076	6.0%	
	대규모	5,000~10,000m ²	15,406,639	19,170,623	26,578,380	21,869,945	18,943,415	20,393,800	15.3%	53.5%
		10,000m ² 이상	32,876,260	36,852,822	78,188,616	55,943,092	50,930,556	50,958,269	38.2%	
	계		102,343,103	113,433,541	173,110,855	146,792,961	131,535,260	133,443,144	100%	100%

건설공사를 관리하는 법률인 「건설기술 진흥법」에서는 건축공사를 포함한 건설공사의 시행과정을 세세히 규정하고 있다(법 제43조, 시행령 제67조). 공공 발주청에서 발주하는 건설공사를 국가가 정한 기준에 따라 관리하려는 것이다. 그러나 이 법률에서는 ‘공사비 100억 원 미만인 건설공사’의 경우 당 법률이 규정하는 건설공사 시행과정을 따르지 않아도 된다고 규정하고 있다.* 100억 원이면 대략 연면적 5,000m² 내외의 건축물 공사비에 해당한다. 앞에서 말했듯이 매년 건축되는 건축물의 97.6%가 연면적 5,000m² 미만이다. 결국 건축공사의 경우 전체 건축물 중 97.6%는 이 법에 의한 관리 대상이 아니라는 얘기다. 3%도 채 안 되는 건축물만을 관리 대상으로 하는 법률이라는, 이런 ‘이상한’ 상황은 왜 생기는 것일까? 답은 이 법에서 가리키는 ‘건설공사’는 건축공사가 아니라는 것이다. 「건설기술 진흥법」은 도로·터널·철도·교량·댐 등 대규모 토목공사를 대상으로 만들어진 법률이기 때문이다.

* 정확한 조문은 “시행과정의 일부를 조정하여 시행할 수 있다”이다.

건축산업은 건설산업의 70%에 달하는 산업 규모를 가지는 한편 그 대부분이 중소기업으로 이루어지는 산업이다. 즉 ‘다량의 소규모 생산활동’을 특징으로 하는 산업이다. 생산 단위가 소규모이므로 당연히 그 생산주체도 소규모 업체들이다. 소규모 설계사무소와 소규모 건축시공업체들이 그 주인공이다. 전국 지역마다 골목마다 수많은 작은 일자리를 일구는 경제활동 주체들이다. 하나하나의 작지만 이들의 생산활동을 모두 더한 총량은 우리나라 건설산업 생산의 태반을 차지할 정도로 크다. 그야말로 우리나라 골목경제와 지역 일자리의 중추, 내수경제의 중핵이라 할 만한 산업인 것이다.

건축산업의 주인공이 중소기업 동네건축이라는 사실은 건축산업이 동네의 삶, 즉 국민들 매일의 삶의 공간에 직결돼 있음을 뜻하는 것이기도 하다. 건축산업의 질적 수준이 국민들 매일의 삶의 질 문제와 직결된다는 얘기다. 그야말로 ‘건축은 삶을 담는 그릇’인 것이다.

**건설산업정책으로는
건축산업을
다룰 수 없다**

종합한다면, 건축은 건설산업의 대부분을 차지하는 주요 국가산업인 동시에 골목경제와 일자리 창출의 중추이자 국민들 매일의 삶의 질과 직결된 산업이다. 이토록 중차대한 건축물 생산의 97%가 그 생산과정을 관리하는 법-제도가 불비한 채 그 관리를 담당하는 공무원 인력과 행정조직이 태부족인 상태로 방치되고 있는 것이 현 상황이다.

건설산업정책은 있으나 건축산업정책은 그 존재조차 불투명하다. 건축산업을 대상으로 한 산업통계조차 없는 것이 현실이다. 국가 표준산업 분류에서도 건설업은 건축-토목이 아니라 종합건설업-전문직별공사업으로 구분돼 있다. 건물건설업과 토목건설업이 섞여 있는 상태에서 건물건설업을 추려내는 일조차 쉽지 않다. 건물건설업 이외에 자재산업 등 건축산업에 포함되는 산업들을 묶어내는 일은 아예 엄두도 내기 힘들다. 건축산업 통계가 불확실하다는 것은 곧 건축산업을 국가 산업정책 대상으로 다루지 않고 있음을 뜻한다.

건축공사 업계는 몇몇 대규모 건설업체와 수많은 영세 건설업체들로 양극화된 지 오래다. 대규모 건설공사만을 정책 대상으로 삼는 법-제

도가 그 원인의 일단이라고 하지 않을 수 없다. 정책에서 소외되고 방치된 건축산업의 주인공, 중소기업 건축생산 현실은 우울하다. 건설 안전사고의 대부분이 중소기업 건축공사 현장에서 일어난다는 것이 엄연한 사실이지만, 이에 대한 대책은 부족한 것이 없다. 안전사고나 부실공사에 대한 사후 처벌 강화가 전부다. 건축공사나 공사업체에 대한 통계조차 분명치 않은 상태이니 정책적 수단 역시 분명치 않은 것이다. 중소기업 건축시장에 건설한 설계-시공업체를 육성하려는 정책도 없고, 이들을 살피기에 필요한 행정조직도 없다. 중소기업 건축공사에서 종합건설업 면허 불법 대여가 횡행한다는 소문이 무성하지만, 그 구체적 실상이 파악되고 있는지도조차 불분명하다. 그저 방치돼 있다고밖에 할 수 없는 상황이다.

사정이 이러한데도 정부의 정책은 여전하다. 국토교통부가 수립한 5차 건설산업진흥기본계획(2018~2022)은 여전히 건축-토목을 ‘건설산업’으로 뭉뚱그려 다루고 있다. 기본계획은 “건설산업은 국내 시장의 성장이 어려운 성숙산업”이라는 현황 진단으로 시작하는데, 이것부터 이상하다. 앞서 건설산업의 공사 유형별로 공사 기성액을 살펴보았을 때도 성장이 정체돼 있는 것은 공공발주공사가 주류인 토목산업이다. 건축산업은 한국 경제성장 곡선과 동일하게 계속 팽창하고 있다. 산업의 내용이나 속성이 전혀 다른 건축-토목을 구분하지 않으니 문제 진단이나 처방이 정확할 리 없다. ‘기술력 중심으로의 발주제도 개편’이나 ‘중소 건설기업 성장을 위한 컨설팅 및 해외진출 비용 지원’, ‘하도급업체 보호 강화’ 등의 정책 과제들 역시 공공발주 공사업체를 대상으로 한 내용들이다. 건축산업의 주인공인 민간 소규모 건축공사를 업역으로 하는 수많은 영세 건축시공업체들에 대한 정책은 보이지 않는다. ‘해외시장 진출 역량 확보’와 ‘스마트 건설기술 개발 촉진’ 역시 민간 소규모 건축시장과는 거리가 먼 얘기들이다.

건축산업정책이 시급하다

대규모 공공발주공사를 주류로 하는 토목산업과 민간 중소기업 건축물을 주류로 하는 건축산업은 애초부터 전혀 다른 문제 진단과 정책과제가 필요한 전혀 다른 산업 분야다. 건축산업을 건설산업정책에 뭉뚱그려 다루는 것 자체가 있을 수 없는 일인 것이다.

토목이나 산업설비 산업 입장에서도 마찬가지다. 토목·산업설비 공사를 이질적인 건축공사와 뭉뚱그려서 초점을 흐리지 말고, 토목·산업설비 공사 업계에 맞춰 문제 상황을 진단하고 개선과제를 찾는 것이 훨씬 더 효과적이다.

건축산업에는 그 내용과 속성에 걸맞은 산업정책이 필요하다. 무엇보다도 건축산업을 정책 단위로 삼는 산업통계 체계를 구축하는 일이 시급하다. 각종 산업통계에서 건축산업이 명확하게 분류되고 그룹화될 수 있도록 표준산업 분류를 정비하는 일도 당면과제다. 건축공사의 특성에 맞춘 정책과 제도 정비도 늦출 수 없는 과제다. 토목공사와는 달리 건축공사는 시공과정에서 설계자의 역할이 중요하므로 건설사업관리(CM) 등 공사과정 관리를 위한 절차와 기준 역시 건축공사의 작업방식에 적합하게 갖추어져야 한다.

무엇보다도 방치 상태인 중소기업 건축시장과 중소기업 설계-시공 주체들이 중요한 국가 정책 대상이라는 점을 분명히 인식하는 일이 시급하다. 국민의 매일매일 삶의 질이 달려 있고, 골목경제와 수많은 일자리가 달려 있는 이 중차대한 분야를 더 이상 방치해서는 안 된다. 중소기업 건축 생산활동 현장의 문제를 살피고 개선책을 고민하며 논의할 수 있는 법-제도적 근거를 마련하는 일, 이 많은 일을 수행할 행정조직-인력을 확보하는 일부터가 국가적 과제다.