

## 일본의 건설산업정책大綱



우리 건설산업은 유례없는 변화의 소용돌이에 직면해 있다. WTO체제의 출범과 UR서비스무역협정 및 정부조달협정 체결로 오는 97년부터는 막강한 자본력과 기술력을 앞세운 선진 외국의 우수한 대형 건설업체들이 국내 시장에 진입할 뿐만 아니라 해외시장에서의 수주경쟁은 더욱 가열될 것으로 예상되고 있다.

국내 건설업체들은 시공분야에서는 대외 경쟁력을 갖추었지만 설계·감리 및 건설관리 등 소프트분야에서 아

직도 취약한 실정에 있다. 따라서 건설업체의 합리적인 경영전략수립이 절실히 요청되고 있으므로, 이를 위해서는 사고의 전환과 아울러 대내외 관련정보의 수집·분석이 선행되어야 한다.

이와관련 한국건설산업연구원(원장 홍성웅)은 외국의 최근 건설산업정책 및 업계의 동향을 우리 건설업계에 소개함으로써 기업의 경영전략수립에 도움을 주고자 일본 「建設産業政策大綱」을 역간했다.

지난 4월에 발간된 일본 「건설산업정책대강」은 일본 건설성이 1986년부터 기초작업을 시작한 후 1994년 7월에 건설산업위원회를 구성하고 새로운 경쟁적 환경의 도래와 건설업계의 우려, 소비자의 신뢰 회복 등에 초점을 맞춰 이에 대한 대응책을 제시한 것이다.

본지는 이 내용을 발췌·연재할 예정이다.

## 1. 서언

### (1) 새로운 경쟁시대

건설산업은 이제 바야흐로 「새로운 경쟁시대」를 맞이하고 있다. 90년이라는 공공공사에 대한 입찰·계약제도의 개혁, 건설시장의 국제화, 더 나아가 시장경쟁을 통해 「좋은 물건을싼 값으로」사기를 바라는 국민욕구의 顯在化 등, 건설산업을 둘러싼 경쟁환경은 크게 변화하고 있다. 이는 곧 일본의 산업사회 전체가 세계적인 「대경쟁시대」에 돌입하였다고 하는 상황과 결코 무관하지 않고, 유독 건설산업에 국한된 문제만은 아니다. 게다가 건설산업은 국민의 신뢰를 회복하고, 또 건설산업을 떠받치고 있는 모든 사람이 자신과 활기에 넘쳐 일할 수 있는 산업으로 발전해 나가기 위해서도, 보다 투명한 형태로 경쟁적인 산업으로의 성장이 강력히 요망되는 시점이기도 하다.

한편 건설투자액의 약 4할을 공공투자가 차지하여, 기본적으로는 국내산업으로 발전해 온 건설산업으로서는 일반경쟁, 국제경쟁과 같은 「새로운 경쟁시대」의 도래가 커다란 불안감과 당혹감을 가져다주고 있는 것 또한 부정할 수 없는 현실이다. 두 말 할것도 없이 건설산업은 주택·사회간접자본정비나 방재 등을 통하여 사회에 공헌하고 있을뿐 아니라, 이 분야 종사자 수만 보더라도 건설업에 640만명, 건축사·컨설턴트 100만명, 그렇게 우리나라 전체 취업자의 실히 1할은 차지하고 있다. 이밖에 건설자재, 건설기구 등 관련 산업까지 합한다면 하부구조가 매우 넓은 기간산업이 되고 있으며, 특히 지방에서는 지역의 경제·고용을 뒷받침해 주는 기반이 되고 있다. 그리고 앞으로 이 거대한 산업조직이 경쟁의 사나운 파도에 시달리면서도 건전하게 발전해 주었을 때, 풍요로운 국민생활의 창조라는 중요한 정책과제는 비로소 실현될 수 있다고 해도 결코 과언이 아니다.

따라서 건설산업이 나아가야 할 미래상을 명확히 하여 국민의 불신감을 제거하는 동시에 건설산업계가 안고 있는 불안에 대해서는 그 원인을 밝혀 이에 대한 올바른 처방전을 제시해 줌으로써 건설산업계가 「새로운 경쟁시대」에 희망을 가지고 힘차게 맞서 나갈 수 있도록 조건을 정비하는 것이 현재의 건설산업책에 맡겨진 커다란 과제가 되고 있다.

### (2) 국민의 불신과 건설산업계의 불안

#### ① 국민의 불신

건설산업은 제조업 등과 비교해서 신규참여가 보다 용이하여 업자수는 많고, 특정기업에 의한 시장의 과점도가 낮은 것이 특징이다. 게다가 수주산업이라는 숙명 속에서 경영은 곧잘 불안정해지기 쉬워 결과적으로 도산율은 높아지고 또 수주확보를 목표로 치열한 경쟁이 전개돼 왔던 것도 건설산업의 특징이다. 그러나 최근의 일련의 불상사\*를 들먹일 것도 없이 건설산업계는 이같은 과당경쟁의 필연적인 귀결로서, 경쟁제한적인 행위로 치닫기 쉬운 경향이 있으며, 이에 대해서는 특히 국민의 세금으로 하는 공공사업에 대해 매서운 비판이 쏟아지고 있다. 그 결과, 일본의 물가가 외국보다 평균 4할이 높은 가운데서 공공사업비의 내외가격차가 3할인데도 (1994년 12월, 내외가격차 조사연구회 보고서) 국민이 경쟁을 하지 않고 있는 것으로 인식한다면, 건설산업이 부당이익을 얻어, 공공공사비가 터무니없이 높은 것이 아니냐는 생각을 갖게 될 것이다.

건설산업계를 둘러싸고 거둬 벌여지는 담합, 贈收賄, 연례 행사처럼 지적되는 건설업계의 그 많은 비자금, 건설산업물의 내외가격차 등을 배경으로, 국민은 「건설산업은 국민에게 없어서는 안 되는 매우 중요한 일을 하고 있다」고 인식하면서도, 다른 한편으로는 「건설산업은 아예 경쟁을 앓고 있는 것은 아니냐」, 「비자금 등이 결

코 바람직하지 못한 데 쓰이고 있거나 않은가」하는 등의 건설산업계에 대한 불신과 불안을 뿌리깊게 가지고 있으며, 업계가 총력을 기울여 윤리강령을 책정하고 입찰·계약제도를 개혁했음에도, 이 불신은 아직 불식되지 못하였다. 아무리 극심한 경쟁상황에 처했다더라도 국민의 시각이 이렇진데 건설업으로서는 그야말로 치명적인 일이 아닐 수 없다.

## ② 건설산업계의 불안

「새로운 경쟁시대」에 대한 건설산업계의 첫번째 불안은, 경영환경전반에 대한 미래의 불투명감에서 비롯되는 불안이다. 급격한 엔고와 산업 전체에 확산되고 있는 구조조정 등 움적임 외에도, 새로운 경쟁의 틀이 미처 짜여지기도 전에, 멈출 길없는 경쟁상태로 치닫게 되어 산업으로서의 재생산이 불가능해지거나 않을까 하는 불안이 일고 있다. 이른바 거품호황이 붕괴된 후 민간건설시장이 크게 퇴조하여 극심한 가격경쟁이 전개됨으로써 「약육강식의 경쟁」, 「대형건설회사에 의한 시장 지배」, 「하도급, 안전대책으로 인한 손실전가」와 같은 불안 섞인 소리들이 날로 커지고 있다. 더욱이 이같은 걱정이 익을 무시한 경쟁상황이 앞으로도 계속된다면, 3D 직종으로 알려진 직장환경은 개선이 불가능해져 젊은이들도 등을 돌려 버릴 것이기 때문에 건설산업자체가 피폐해지는 것은 아닐까 하는 불안이 커지고 있다.

두번째 불안은, 공공사업의 새로운 입찰·계약제도에 대한 불안이다. 이번의 입찰·계약제도의 개혁은 조금이라도 「부정이 생기기 어려운 제도」를 목표로, 수속과 절차의 투명성·객관성, 경쟁성 제고를 위한 방향으로 개선되었으나 최근의 건설시장 상황을 보면, 불황으로 인한 경쟁요인이 제도개혁에 따른 경쟁요인 위에 겹쳐짐으로써, 많은 건설업자 사이에서 새로운 경쟁방식에 대한 불안감이 증폭되고 있다. 특히 중소건설업

자들 사이에서는 현재의 기본틀을 유지한채 일반경쟁이 중소규모 공사에까지 확대되었을 때, 불량 부적격업자가 뛰어들게 되어 성실한 건설업자가 쫓겨나거나, 대형건설업자에 의해서 중소건설업자는 도태되거나 않을까 하는 위기감이 갈수록 커지고 있다. 한편으로 고도한 기술력이 요구되는 대형공사에서 가격경쟁만 치열해지고 가격이외의 기술력이 제대로 평가받지 못하게 된다면, 높은 기술력을 가진 건설업자의 경쟁참여의욕은 상실되어 중장기적으로는 기술개발투자가 감소될 우려도 없지 않다는 지적도 있다.

세번째 불안은, 건설시장의 국제화에 대한 불안이다. 내년(1996년) 1월 이후에는 WTO의 정부조달협정이 발효되어, 일본도 건설서비스 분야에서의 본격적인 국제경쟁시대를 맞이한다. 건설업자는 기본적으로는 국내 노동력을 조달해서 건설산업물을 공급하는 산업이기에 앞으로도 계속 국내산업으로서의 성격은 여전히 짙게 남아 있겠지만 국제적인 서비스 이동이 용이한 건설·컨설팅·엔지니어링분야에서의 경쟁은 더욱 치열해질 것으로 예상된다. 그러나 이보다 더 심각한 불안은, 외국인 단순노동력의 유입으로 현장노동자의 노동조건이 열악해진다고거나, 이같은 값싼 노동력을 이용하는 기업과의 경쟁이 격화되거나 않을까 하는 점이다. 지금처럼 「인적 이동」이 엄격히 제한된 상황에서도 약 300만명이라는 불법취로 외국인노동자가 있으며(1993년 노동성 직업안정국추계), 이 가운데 상당 부분이 건설기능인으로 고용되고 있는 것으로 추측되는데, 이같은 상황이 앞으로 더욱 가속화되거나 않을까 하는 우려가 확산되고 있는 것이다.

## (3) 건설산업정책대강의 책정목적

건설산업정책의 본래 역할은 일본의 기본산업인 건설산업의 건전한 발전을 촉진하고 「기술과 경영이 뛰어난 기업」이 적정한 시장경쟁을 통하

여 성장할 수 있는 기본틀을 만드는 데 있다. 그러나 이같은 바람직한 경쟁상태는 시장에서의 자유로운 경쟁에 맡겨 둔다고 해서 저절로 실현될 수 있는 것도 아니다. 즉,

첫째, 경제외적인 힘을 이용하여 시장진입을 노리는 불량부적격업자\*\* 배제, 입찰담합 등 경쟁제한적인 행위의 배제, 덤핑에 의한 시장지배의 배제 등 「적정한 경쟁의 장을 만들기」를 정책으로서 정확히 집행시킬 필요가 있다.

둘째로, 중장기적인 자원배분이라는 관점으로 보면 기술자, 기능인 등의 인재 확보 및 기술개발에 필요한 자금조달, 혹은 건설산업내를 연결해 주는 인프라(기반)의 정비 등은 자유로운 시장기능에 맡겨만 두어서는 필요한 성과를 당장은 기대할 수 없다. 따라서 이러한 산업발전의 공통기반을 적극 갖추는 일 또한 정책적으로 매우 중요한 분야이다.

세번째로, 우량 중소기업의 육성, 지역경제 진흥, 고용 확보 및 노동조건 개선 등 여러 분야의 사회경쟁정책이 수행해 왔던 현실적인 역할을 생각할 때, 이러한 것을 도외시키고 단순히 시장경쟁 이론만으로 건설산업정책을 말할 수는 없다. 앞으로 닥치게 될 새로운 경쟁시대에는 적정한 경쟁속에 사회경제정책적 배려를 어떻게 연계시켜 갈 것인가 라는 관점에서, 현재 건설산업정책에 필요한 것은,

첫째로, 건설산업이 앞으로 적정한 경쟁을 통하여 「좋은 물건을싼 값으로」(최종소비자인 국민에게) 제공할 것을 분명히 하여 국민의 신뢰를 확립하는 일.

두번째로, 건설산업이 불안을 느끼고 있는 「새로운 경쟁시대」의 구조와 미래상을 명시하는 동시에 새로운 건설산업정책의 기본방향을 제시함으로써 새로운 시대를 향하여 건설산업이 자신과 활력을 되찾을 수 있도록 할 것, 등이다. 이것이 요번에 건설산업정책대강을 책정하는 커

다란 목적이다.

이 정책대강은 2010년까지의 시장예측 등을 하면서 현재부터 미래에 걸친 정책의 커다란 기본방향을 제시한 것이다. 이를 구체화하기 위해서는 금후 15년간을 전망하며 일본의 실정을 고려해 가면서 착실하게 순서를 밟아 실행해 나가야 할 것이다.

## ④ 건설산업정책전개에 즈음하여 유의할 점

### ① 건설산업정책의 범위

건설산업은 단지 건설법법상의 허가업자일 뿐만 아니라 비즈니스로서 건설생산에 관한 일련의 과정을 감당하고 있는 산업계전체(설계, 컨설팅, 종합공사업, 전문공사업, 이밖에도 건설자재, 건설기계까지)가 관계하는 종합조립산업이다. 이번의 건설산업정책대강에서는, 하부구조가 광범위한 이 건설산업 전체를 고려하면서 건설산업의 태반이 이른바 건설업이 차지하고 있는 점과, 수많은 정책제안이 건설업에 집중되고 있다는 점에서 정책대강의 대부분이 건설업을 강하게 의식한 내용이 되고 있다.

건설산업조직에 대해 처음 본격적으로 분석하였던 1986년의 「21세기를 향한 건설산업비전」에서는 건설투자에 따른 장래예측, 건설산업정책의 기본방향 뿐만 아니라 업종·업태별로 앞으로의 대응방안 등이 제시되었으나, 95년의 정책대강에서는 업종·업태별 비전은 제시하지 않았다. 이유는 국제화, 정보화 등 경제사회의 변화가 극심한 「새로운 경쟁시대」에는, 행정은 건설산업활동의 기반이 되는 경제사회의 틀과 정책의 기본틀만 만들고, 각업종·업태의 비전 및 각기업의 경영방향 확립 등은 산업계자신이 결정해야 하리라는 생각에서이다.

### ② 건설산업정책과 공공발주의 역할분담

공공공사의 발주는 기본적으로 납세자의 대리인으로 「좋은 물건을싼 값에」 조달하는 것이 기본적인 사명이다. 그러나 건설투자액의 약4할

을 공공투자가 차지하여 공공발주 방향이 건설 산업에게 끼치는 영향이 매우 크므로, 건설산업 정책을 생각할 때 공공발주와의 역할 분담을 충분히 고려해야 한다. 이제까지는 건설산업정책이 제대로 확립되지 못했던 이유에서 불량부적격업자의 배제, 더 나아가 산업의 보호·육성까지를 포함해 지나치게 공공발주에 의존해 왔던 면도 없지 않았다.

금후의 건설산업정책 전개는, 발주에 지나치게 의존해 왔던 부분을 수정하여 발주 이외의 산업정책 본래의 수법을 강화하여야 한다. 한편으로 발주는 그 실질적인 영향력의 크기를 충분히 인식하면서, 현재 추진중인 「발주개혁」을 정착시키고 개혁을 계속 추진해 나가야 한다. 이러한 점에서 연간 47만건에 이르는 공공공사 중에서 건수로 9할, 금액으로 7할을 차지하는 지방공공단체의 발주를 둘러싸고 각 기관장들의 증수회사건이나 入札妨害사건 등이 발생하고 있는 한편, 집행체제를 제대로 정비하지 않은채 일반경쟁입찰을 채용하여 불필요한 혼란만을 야기시키는 경우도 없지 않다.

### ③ 경쟁에서의 품질·신뢰성 확보

원래 경쟁이라면 가격과 품질을 포함한 종합적인 경쟁이어야 할 것이다. 그러나 건설생산이 수주산업이라는 점 때문에 소비자가 다른 건설 생산물과 품질을 비교하기가 어려워 건설시장은 자칫 「적정한 경쟁」이 아닌 「가격만의 경쟁」에 빠지기 쉬운 성격을 가지고 있다.

관동대震災 이래, 최대규모의 직하형지진이었고 비참한 피해를 가져왔던 금번의 阪神·淡路대震災는 적정한 경쟁을 통해 건설생산물의 품질·신뢰성을 확보하는 일이 얼마나 중요한지를 사실적으로 보여 주었다.

가격경쟁, 내외가격차 축소가 강력히 주장되는 새로운 경쟁시대에 있어서도, 오히려 경쟁시대이기 때문에 건설생산물의 가격과 품질·신뢰

성을 어떻게 조화시킬 것인가, 건설생산에서 품질 경쟁을 어떻게 실현시키느냐 하는 점이 중요한 정책과제가 되고 있다. 품질 확보를 위해 가격경쟁을 부정하는 것이 아니라 품질과 가격 양쪽을 요소로 하는 경쟁을 실현시키는 것이 「가격만의 경쟁」이 아닌 국민의 진정한 이익을 실현시키는 「적정한 경쟁」으로 이어지리라 생각된다.

참고로 말하면, 일본의 공공입찰은 가격에 의한 입찰이지만, EU(구주연합) 기타 국가에서는 가격·품질을 포함하는 복수기준으로서의 입찰방식이 도입되고 있다.

### ④ 현 산업구조와의 조정

이번의 건설산업정책대강이 「새로운 경쟁시대」를 이겨낼 수 있는 건설산업을 지향하므로, 그 「변화방향」은 대형·중견·중소를 불문한 기업체질 강화, 노동생산성 향상, 그리고 산업전체의 효율화를 지향하는 데 두고 있다.

그러나 현 산업구조를 무시하고 성급하게 변화방향을 추구한다면 결국 기업체력이 약한 중견·중소기업자로부터 사업개선이나 업태변화를 위해 필요한 시간을 빼앗게 되고 또 경우에 따라서는 우량기업의 도태 및 불필요한 실업을 초래할 수도 있어, 결과적으로 「적정한 경쟁」이나 「인재의 확보」에 역행하는 상황이 벌어질 수도 있다.

금후의 정책전개에 있어서는 정책대강이 지향하는 「변화방향」은 견지하면서, 산업구조에 끼칠 수 있는 영향에 대해 치밀하게 실태를 파악해 가면서 착실하게 한발짝씩 추진시켜가는 자세가 중요하다.

### (5) 앞으로의 건설산업에 요구되는 조건

① 건설산업은 국민생활에 직결되는 산업이며 특히 납세자가 발주자인 공공공사에 대해서는 고도의 공정성이 요구되고 있다는 인식하에서, 사업실시에 즈음해서는 높은 윤리관과 투명성 확보가 필요하다.

② 새로운 경쟁환경에서는 건설산업 상호간의 경쟁 뿐만이 아니라 국내의 타산업이나 해외의 건설산업으로부터 배제를 받는다는 점에서, 앞으로 건설산업은 가격경쟁, 기술경쟁, 국제경쟁을 이겨낼 수 있는 장인한 기업체력, 기술력, 경영력을 갖추어야 한다.

③ 치열한 경쟁 속에서 코스트다운이 요구되고 있는 한편, 타산업에 뒤지지 않는 노동조건 및 복리후생 실현은 반드시 필요하다. 그리하여 앞으로의 건설산업은 코스트다운과 노동조건개선을 양립시킬 수 있는 높은 노동생산성을 기필코 실현시켜야 한다.

④ 건설산업이 앞으로 새로운 일본 재건에서 맡아 하게 될 역할을 생각할 때, 이제까지 해 왔던 주택·사회자본정비, 방재, 일본의 기간산업으로서 역할 외에도 阪神·淡路大震災의 교훈을 살려 재해에 강한 새로운 도시정비와 신산업기반정비, 환경보전 및 창조, 더 나아가 아시아제국 등에 대한 기술·노하우의 이전을 통한 국제공헌 등 건설산업의 새로운 역할을 추구해 나가야 한다.

주: 정치 현금 스캔들과 건설부조리.

주: 불량부적격업자

건설업에서는 기술력, 시공력이 전혀 없는 그저 간판만 걸고 있는 업자, 경영을 폭력단이 지배하고 있는 기업 등 건설업법에 위반되는 기업뿐만 아니라, 건설업법상 하자는 없으나 대공사 규모나 필요한 기술력으로 미루어 적절한 시공이 불가능해 보이는 것, 또 과대수주로 시공을 제대로 하지 못할 기업 포함.

## 2. 일본 건설산업의 과제

### (1) 산업조직상의 특징

일본의 건설업허가업자수는 약 53만사, 취업자수는 640만명(1993년)으로 「기업수가 너무 많다」, 「중소영세기업이 차지하는 비율이 높다」는 지적이 있다.

그러나 이런 점에 대해 주요국과 국제비교해 보면, 일본의 1개 기업당 건설투자액(용지비를 제외한 투자 및 유지·수선비)은 오히려 외국보다 많다. 그리고 1기업당 취업자 수에서도 12명 정도로 미국 수준이며 유럽보다는 많다. 이밖에 취업자 1인당 건설투자액에서는 1,500만엔으로 미국보다 약간 많고, 영국에 비하면 3배 이상은

<표 2-1> 건설업의 국제비교

	일본	미국	영국	독일	한국
GDP(조엔)	469	705	105	213	34
건설투자액(조엔)	95	73	8	19	8
(대 GDP비)	20.3%	10.4%	7.6%	8.9%	23.5%
전취업자수(만인)	6,450	11,688	2,688	2,933	1,825
건설업취업자수(만인)	640	709	181	194	169
전취업자수에 대한 비율	9.9%	6.1%	6.7%	6.6%	9.3%
건설취업자 1인당 건설투자액(억엔)	0.15	0.10	0.04	0.10	0.05
건설업자수(만인)	53	58	21	17	1
1업자당 건설투자액(억엔)	1.8	1.3	0.4	1.1	8
1업자당 취업자수(인)	12.1	12.2	8.6	11.4	169

자료: 건설성 「건설통계요람」

건설경제연구소 「美韓韓日の 건설업구조에 관한 조사연구보고서」

주: 1. 각국의 GDP, 건설투자액은 1993년 가격(1\$ = 110.5엔, 1ECU = 128.0엔, 1원 = 0.139엔)

2. 취업자수는 일본 1993년, 미국 1991년, 영국 1990년, 독일 1990년, 한국 1993년

3. 업자수는 일본 1993년, 미국 1990년, 영국 1988년, 독일 1990년, 한국 1993년

4. 표중에서 건설투자액은 신규투자에 유지 및 수선을 가산한 것

5. 한국의 건설투자액은 유지·수선을 포함하지 않음.

되어 평균으로 본다면 국제적 규모에서도 일본의 기업수가 특히 많은 것도 아닐 뿐더러, 기업 규모가 영세한 것도 아니다(한국을 보면 자본금·기술자 등 면허요건이 엄격하기 때문에 건설업자수는 매우 적다). 더욱이 각국의 종업원 규모별 건설업자수 비율을 보면, 어느 국가나 종업원 100명미만인 업자가 90% 이상을 차지하고 있어, 이 점에서도 일본의 건설업만이 중소기업 비율이 높은 것은 아니다. 건설공사시공통계조사보고서를 기초로 추계해보면, 많은 것으로 알

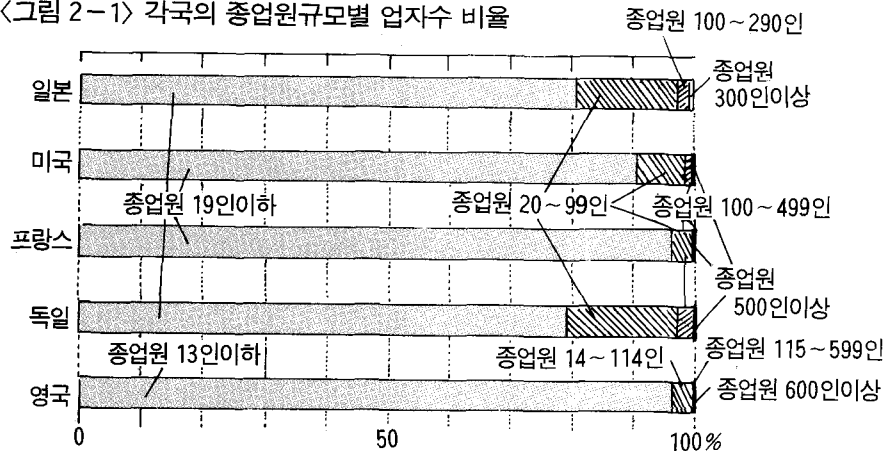
려진 건설업자수 중 실제로 연간 100만엔 이상되는 건설공사실적이 있는 것은 허가업자의 6~7할정도가 될 것으로 예상되며 겸업 혹은 간판만 내건 회사도 많을 것으로 보인다.

건설업을 자본금계층별로 보면, 자본금 10억엔 이상인 기업은, 건설업자수에서는 전체의 0.1% (건설업전업법인)에 불과한데 비해, 완공공사고(이하 「완공고」)에서는 전체의 29.2%를 차지하고 있다. 완공고는 전체의 불과 16.1%를 차지할

뿐이며, 이로써 작은 시장에 많은 중소기업이 집중해 있음을 알 수 있다.

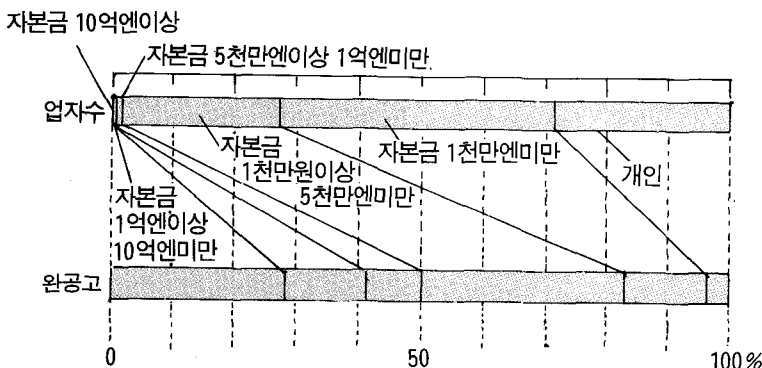
또 건설업에서는 자체적으로 또는 그룹에 의해 청부하는 수도 있고, 근로자로서 취로하기도 하는 외톨박이 「심장」도 50만명 정도는 된다고 하며, 이러한 존재가 건설생산체제를 지탱해주는 기반 가운데 하나가 되고 있는 것도 현실이다.

〈그림 2-1〉 각국의 종업원규모별 업자수 비율



자료 : 일본·건설공사시공통계조사보고서(1993년) 미국·Statistical Abstract of the United States 1993. 프랑스·Les entreprises de batiment et de travaux publics en 1992. 독일·Baustatistisches Jahrbuch 1994. 영국·Housing and Construction Statistics 1991.

〈그림 2-2〉 자본금 계층별 기업수·완공공사고 점유율



자료 : 1993년도 건설공사시공통계조사보고

## (2) 중소원도급 건설업자수의 급속한 증대

건설업계에서는 많은 기업들이 원도급을 지향하고 있다. (1986년에서 1992년까지 건설업자수 전체 증가율은 0.1%였던 데 비해, 특정건설업자는 약 32,000사에서 36,000사로 13.4% 증가를 보여주고 있다)

특히 중소규모의 원도급건설업자수가 크게 증가하고 있는 것이 커다란 특징이 되고 있다.

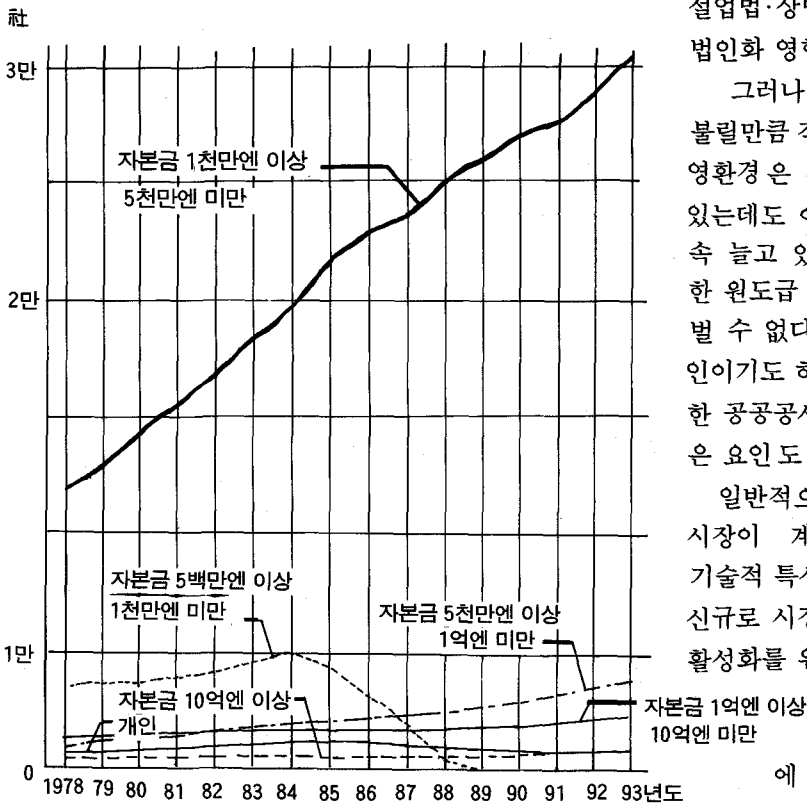
(특정건설업자수 가운데 자본금 1천만엔 이상 5천만엔미만인 기업수가 15년간에 1만8천사 이상 증가한데 비해 다른 자본금계층의 기업수 증가는 최대인 경우라도 3천사정도가 되고 있다)

공공공사 선불금보증사업회사 보증실적(1993년도에 공공공사의 약 7할을 보증)으로 보면 그 경향이 얼마나 현저한지 알 수 있다.(자본금 1천만엔이상 5천만엔미만인 기업수는 13년간에 2만3천사 정도 증가한데 비해 다른 자본금 계층에서는 감소내지는 증가한 경우라도 최대 2천사정도이다).

더욱이 이같은 경향은 한 시기를 제외하고, 정부건설투자가 명목치로 마이너스 신장하였던 마이너스셀링시대(1982~1985년)에도 꾸준히 보였던 현상이었다.

다음에 자본금계층별 공공공사의존도를 보면, 자본금 1천만엔상 5천만엔미만인 계층의 의존도는 타계층에 비해 높아(1993년도에 약 50%), 건설투자전체에 차지하는 공공투자비율을 크게 초과하고 있다. 이는 곧 이 계층이 공공투자를 이끌어 나가는 중요한 견인차인 동시에 공공공사 지향이 매우 강하다는 것을 보여주고 있다.

<그림 2-3> 특정건설업자수의 투자금계층별 추이



건설업에서, 중소원도급공사업자수가 급증하고 있는 요인으로는 수주증대, 건설업법·상법 개정에 의한 개인기업 등의 법인화 영향을 생각할 수 있다.

그러나 일반에게 건설노동은 3D로 불릴만큼 작업이 힘들고 중소건설업의 경영환경은 참으로 어려운 것으로 알려져 있는데도 이 계층으로의 신규진입이 계속 늘고 있는 것은, 중소건설업의 강력한 원도급 지향(원도급이 되지않으면 돈 벌 수 없다. 발전하지 못한다)도 한 요인이기도 하겠지만, 경제외적인 힘을 이용한 공공공사시장에의 신규 진입 등과 같은 요인도 있을 것으로 생각된다.

일반적으로 기술이 현저하게 발전하고 시장이 계속 커지는 상황에서는 다양한 기술적 특성 및 아이디어를 가진 기업이 신규로 시장에 진입한다는 것은 산업의 활성화를 위해서도 매우 중요하다.

그러나 자본금 1천만엔 이상 5천만엔미만인 건설업에 있어 중요한 시장이 되는 지방

자료 : 건설성 「건설업허가 현황」

주 : 특정건설업자 = 발주자로부터 직접 도급받은 1건의 건설공사에 대해, 하도급대금의 총액이 2천만엔이상(건축공사는 3천만엔이상)이 되는 하도급계약을 체결하여 시공할 수 있는 허가(건설업법 제15조)를 받은 건설업자(또한 하도급대금의 총액 하한은 1995년 6월부터 1.5배로 개정된다.



〈표 2-2〉 지방공공단체공사에서의 공사건수의 계약금액 확대

단위 : (건, 백만엔)

항 목	1978년도	지수	1993년도	지수
공 사 건 수	354,437	100	471,019	133
1 건 당 실 질 도 급 계 약 금 액	22.6	100	25.8	114
실 질 도 급 계 약 금 액	7,995,491	100	12,162,013	152

자료 : 공공공사착공총계년도보

- 주 : 1. 지방공공단체 = 都道府縣 市町村, 지방공영기업, 기타
- 2. 지수는 1978년도를 100으로 하였을 때의 1993년도의 비율
- 3. 도급계약금액은 1985년도 가격에 의함

의 공공공사는 발주건수로는 1978년에서 1993년까지의 사이에 1.3배, 또 실질수주계약금액(1985년도가격)에서는 1.5배밖에 증가하지 않았고, 성장성이 한정된 공공공사시장에, 원도급 지향이 강한 중소건설기업이 참여를 계속해 왔던 것이 이제까지의 상황이었다고 생각한다.

이와같이 건설업자수 증가에 맞추어 확대를 바라볼 수 없는 시장에서 별로 기술적 특성도 없이 그저 공공공사에만 매달리는 이제까지의 형태에서 벗어나지 못할 때, 건설기업으로 더 이상 발전하기 어려우리라 생각되는데, 이같은 경향은 경쟁환경속에서 더욱 심화될 것으로 예상된다.

### (3) 중층하도급과 기업의 계열화 촉진

건설업에서는 전로부터 「중층하도급구조」가 존재하여 노동조건 개선, 계약관계 명확화 등을 도모하려 할 경우에도 이것이 구조적인 문제점으로 지적되어 왔다.

〈표 2-3〉에 보인 바와 같이 하도급비율(하도급의존도)도 5년전에 비해 증가 추세에 있다. 그러나 중층화 진행배경을 건설업의 산업조직적 특성에서 분석하면 다음에서 보는 바와 같이 어느 정도 필연적인 측면도 없지 않으므로 문제점을 정리해 본 후 중층하도급 구조에 대한 대응을 생각할 필요가 있다.

#### ① 네트워크형 중층하도급 구조

건설업의 특성상 중층화가 진전될 수 밖에 없었던 것은,

(가) 수급생산이므로 계약은 1회마다 하게 되고 공사량이 발주자의 동향, 경제상황 등에 의해 좌우된다는 점

(나) 공정에 따라 필요한 직종이 달라지므로 최대 공사량을 전제로 한 노동력·기계력 보유는 부담이 되는 점

(다) 이동생산이므로 건설공사를 동일장소에서 계속하는 일이 거의 없고, 고정화된 노동력·기계력 보유는 기업으로서 큰 부담이 되는 점

(라) 공사의 기술·종류가 전문분화되어 있어 일련의 공사를 완성시키자면 각종 공사분야의 시공업자가 필요해지는 점

이런 등등의 이유를 들 수 있다.

#### ② 불필요한 중층하도급구조

반대로 불필요한 중층화가 진전된 배경으로는,

(가) 원도급에서는 원래 건설업법상 금지되어 있는 일괄하도급이 이루어지는 사례가 있는 점

(나) 하도급업자중에도 명목적으로는 노무제공이나 코스트관리를 하고 있으나 원래 원도급이나 전문공사업자가 관리·시공능력을 갖게 되면 실질적으로는 불필요해지는 업자가 존재하는 일이 있다고 한다. 이같은 배경 때문에 명목만의 업자까지 끼어들어 불필요한 중층화가 발생되고 있다.

다음으로, 기업의 계열화에 대해서는 중층화와 같은 방법으로 분석해 보면,

#### ① 계열화의 이점

원도급업자로서는 언제든지 일정량의 시공력

을 확보할 수 있고, 하도급업자로서도 계속 수주확보할 수 있어 경영은 안정된다. 또 신뢰관계에 바탕을 둔 계약, 시공체제에 의해 품질 확보, 공정관리 등이 비교적 용이해진다. 이 때문에 그림 2-4에 보인 바와 같이 최근에 대형건설회사에서의 협력회사수는 증가 추세에 있다.

②계열화의 단점

원도급·하도급간에 소위 종속관계가 생기기 쉽고, 이것이 자칫 저코스트의 떠넘기기와 같은 거의 일방통행식 형태를 초래하는 수가 있다. 이밖에도 계열유지를 위해 비용이 들 뿐아니라 계열화가 진전되면 배타적인 상황으로 발전할 수도 있다.

이 가운데 특히 문제가 되는 것은 중층화·계열화의 단점인데, 앞으로의 경쟁환경하에서 경쟁에 강한 흥가분한 경영을 하기 위해서는 이같은 단점들을 극복해야 할 뿐아니라 전체로서 중

층화·계열화를 초래하는 요인을 낱낱이 찾아내 재검토해볼 필요가 있다. 그러기 위해서는,

(가) 원도급·하도급의 대등성 확보를 위해 전문공업자의 현장관리능력 강화등 체질강화에 주력

(나) 데이터베이스 구축으로 각 공사업자의 시공능력 등 폭넓은 정보 제공

(다) 공사현장내에서의 코스트관리, 시공관리 강화 등을 반드시 실시해야 한다.

(4) 열악한 노동조건과 부족되는 기능인력

①국내의 타산업에 비해 열악한 노동조건

건설업의 노동조건은 꾸준히 개선책이 마련되고 있으나 생산노동자의 임금수준, 노동시간, 노동재해의 발생상황, 노동보험가입 등 어느 것을 두고 보더라도 국내 타산업에 비해 현저하게 열

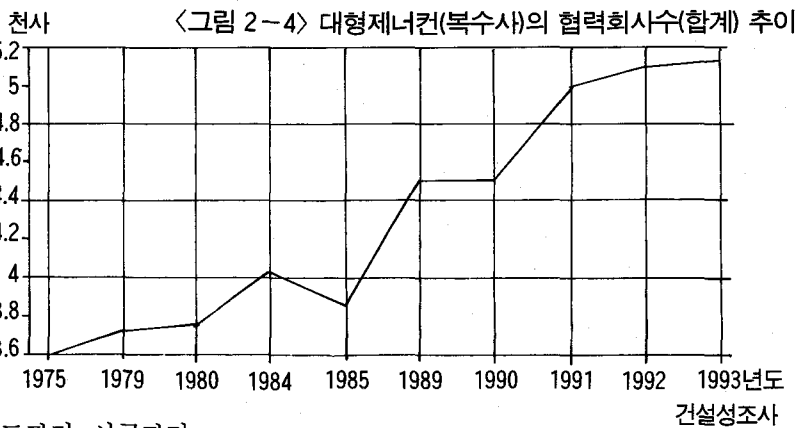
악한 상태이다.

특히 건설업의 생산노동자 임금수준을 연령계층별로 보면 총체적으로는 연령별 임금격차가 적으나 연령이 올라갈수록 타산업과의 격차폭은 커지는 경향을 보이고 있다<그림 2-6>. 이 점이 바로 젊어서는 그런대로 수입이 좋아도 건설업에 취업해 가지고는 중고령이 되었을 때 가족부양이 어렵다, 밝은 미래설계가 불가능하다는 등의 형태로, 건설업에 일생을 맡기는 인재확보를 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

일본의 건설업 노동조건이 열악해진 배경은,

(가) 건설공사량의 계절변동이 여전히 크기 때문에 가동률이 낮은 기계력보다 비교적 값싼 노동력에 의존하는 쪽이 중장기적으로는 경제적 이었던 점

(나) 코스트를 생산물 가격에 전가하기 쉬운 시장구조였으므로 실질적인 노동생산성 향상은



거의 이루어지지 않았고,

(다) 과거 극심한 인력난이 닦혔을 때 효율적인 구조개선대책이 미처 취해지기도 전에 경기후퇴로 인해 인원의 잉여기로 전환됨으로써 본격적인 인재대책이 뒤로 미루어지고 말았던 점 등을 들 수 있다.

앞으로 닦치게 될 경쟁환경 속에서 법률상의

<표 2-3> 하도급비율의 변화(1988년과 1992년의 비교)

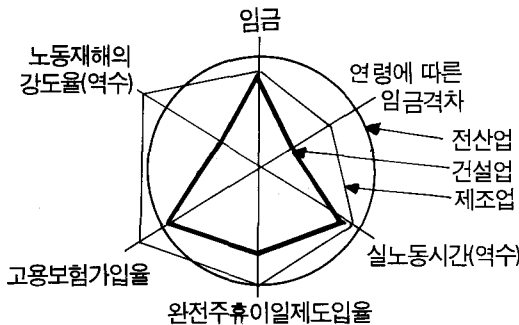
(%)

	총 수	종합공사업	설비공사업	직별공사업
증 가 (20%이상)	11.8	8.9	23.8	18.8
증 가 (10%이상 20%미만)	19.3	18.5	19.0	25.0
증 가 (10%미만)	55.9	62.1	38.1	31.3
감 소 ((10%미만)	9.9	8.1	9.5	25.0
감 소 (10%이상 20%미만)	1.9	1.6	4.8	0.0
감 소 (20%이상)	1.2	0.8	4.8	0.0
계	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 전국건설산업단체연합회 「건설생산시스템 실태조사보고서」

주: 하도급 비율 - 전체 완성공사에 차지하는 전체 하도급업자에 대한 발주고 비율

<그림 2-5> 건설업의 노동조건과 타산업과의 비교



\* 전산업을 100으로 했을 경우의 건설업·제조업의 수준을 지수화(중심에 가까워 질수록 수준이 낮음을 나타냄)

항 목	전산업	건설업	제조업
임 금	100	85	88
연령에 따른 임금격차	100	30	66
실노동시간(역수)	100	93	98
완전주휴이일제도입률	100	73	102
고용보험가입률	100	97	132
노동재해의 강도율(역수)	100	41	113

1. 임금구조기본총계조사(노동성), 매월근로통계조사(노동성), 임금노동시간제도총합조사(노동성), 노동력조사(총무청), 노동재해동향, 사회보험통조사에 의거(모두 1993년).
2. 임금: 전산업은 남자노동자(건설업·제조업에서는 남자생산노동자)에게 1시간당 정액으로 지불되는 금액
3. 연령에 따른 임금격차 =  $\frac{(50\text{세대전반의 연간총지급액}) - (20\text{세대전반의 연간총지급액})}{(20\text{세대전반의 연간총지급액})}$
4. 실노동시간, 완전주휴이일제도입률: 5인 이상인 사업소평균치
5. 노동재해 강도율:  $(\text{노동손실일수} / \text{연노동시간수}) \times 1,000$

의무인 사회·노동보험 가입, 민간공사를 포함한 건설업퇴직금공제제도의 확실한 이행, 안전대책 강화 등 사용자가 다해야 할 임무를 다하고 나서, 기능인력 부족에 대처하며 나아가 임금, 노동시간, 복리후생등 노동조건을 개선할 진전시키기 위해서는 타산업이상의 노동생산성 개선이 열쇠가 된다.

② 국제수준에도 못미치는 건설업의 노동조건

1994년 12월 공공공사에서의 내외가격차를 조사한 건설생산노동자 임금등에 대한 국제비교를 보면 일본의 노동자와 달리, 예컨대 미국노동조합 소속 노동자는 체력도 좋은데다 한창 일할 나이인 20~30대의 비율이 높기도 하여 전산업에 비해 일일당 임금이 약 1.5배나 된다.

또 영국의 건설노동자 임금은 타산업에 비해 좋다고는 할 수 없으나, 독일에서는 노동시간,

적금수준 모두 전산업 평균정도는 되는 것으로 나타나고 있다.

이것은 건설업의 노동조건이 타산업보다 낮다고 하는 상식이 국제적으로 공통된 것이 아님을 보여주고 있다.

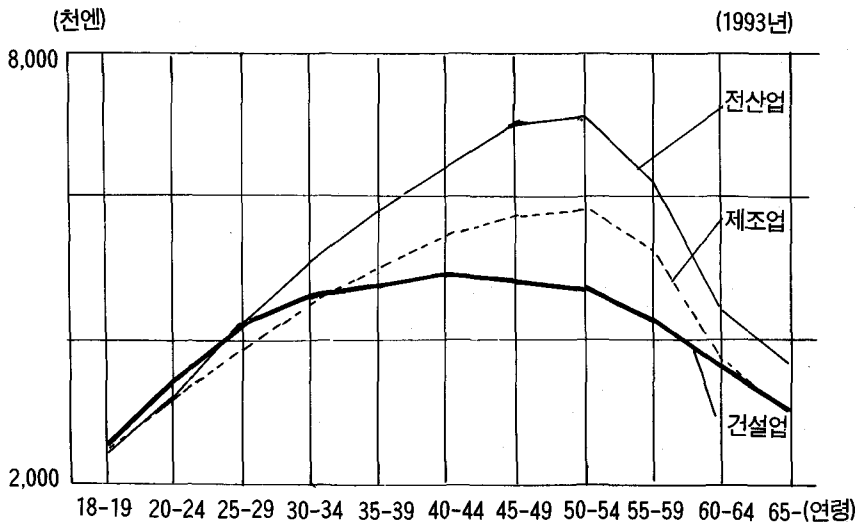
③ 건설업내에서의 노동조건 격차, 화이트칼라의 급증

건설업내에서도 기업규모의 대소 및 현장 노동자와 그밖의 노동자 사이에서도 상당한 노동 조건 격차가 있다.

이는 건설업 취업자의 다수를 차지하고 인력난이 특히 문제가 되는 중소기업이 보유한 기능자층이 산업활동의 중추인력이면서도 노동조건 면에서는 크게 우대받고 있지 못함을 드러낸다.

한편 화이트칼라(현장이외의 기술자·사무종사자)의 경우는 경기변동에 상관없이 실수, 비율 모두 다 꾸준히 증가(197년 16.7%, 79만인→1993년 26.6%, 170만인)하고 있다. 또 이러한

〈그림 2-6〉 연령계층별임금 추이(연도총지급액)



주 : 1. 노동성 「임금구조기본통계조사」  
2. 전산업은 남자노동자, 건설업·제조업은 남자생산노동자

계층의 급여수준은 엔고 경향까지 겹쳐 국제적으로 보면 달러기준으로는 높아지기도 하여 생산성 향상과 더불어 그 고용·임금수준은 앞으로 경영에 커다란 과제가 되리라 생각한다.

④ 「생업」적 취업자의 큰 비중

1993년 노동력조사에 의하면 건설업 취업자 640만명 중 자영업주 88만명, 가족종사자 29만명 그리고 개인에게 고용되는 자 68만명을 합해, 소위 「생업」적인 업체에 종사하는 자가 185만명

〈표 2-4〉 건설노동시장(생산노동자)의 日·美·歐 비교

	일본	미국(유니온)	영국	독일
연령구성	최근 고령화 진전	대부분 20~30세대	고령화는 일반직업원에서는 볼 수 없으나 기능직에서 서서히 진행	
노동시간	전산업 평균에 비해 길다	전산업 평균에 비해 짧다		전산업 평균정도
임금수준	전산업 평균에 비해 낮다 (81%)	전산업 평균에 비해 높다 (149%)	타산업에 비해 좋다고 할 수 없다	전산업 평균정도

자료 : 건설성 「내외가격차연구회보고서」(1994년 12월)

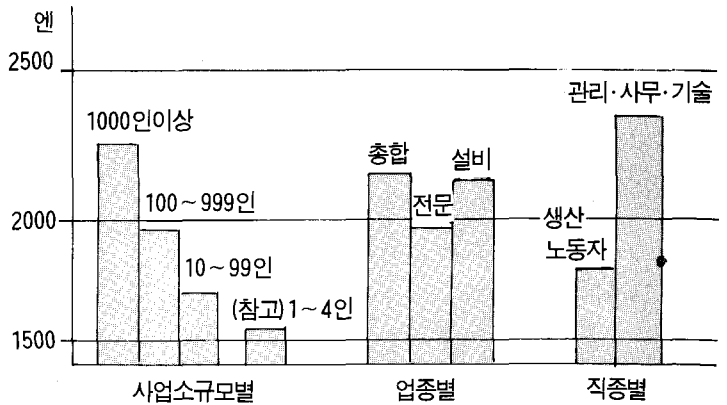
주 : 1. 임금수준은 일당기준이고 비교시점은 1992년(모두 남녀 포함한 평균)  
2. 미국의 비유니온은 건설생산노동자 임금수준은 전산업평균의 92%이다.

이 되고 있다. 이것은 전체 건설업 취업자수의 29%, 건설업 기능공 등 420만명의 44%에 상당하여 건설업 중에서 큰 비중을 차지하고 있는 것이 특징이다.

특히 이른바 「외톨이 심장」으로 불리는 층은, 수입은 기업에 직접 고용된 사원보다 상대적으로 높기는 하나, 실업 혹은 노후대책이라는 점에서는 불안정한 상황에 있다.

이와같이 노동관계법규 또는 「고용」개선이라는 측면에서는 받아들이기 어려우나 자유업적으로는 독립지향이 강하고 일의 양에 따라 수입증가를 기대할 수 있는, 요컨대 산업에서 활력의 원천이 되는 유연한 시스템을 형성하고 있는 계층을 앞으로 산업의 근대

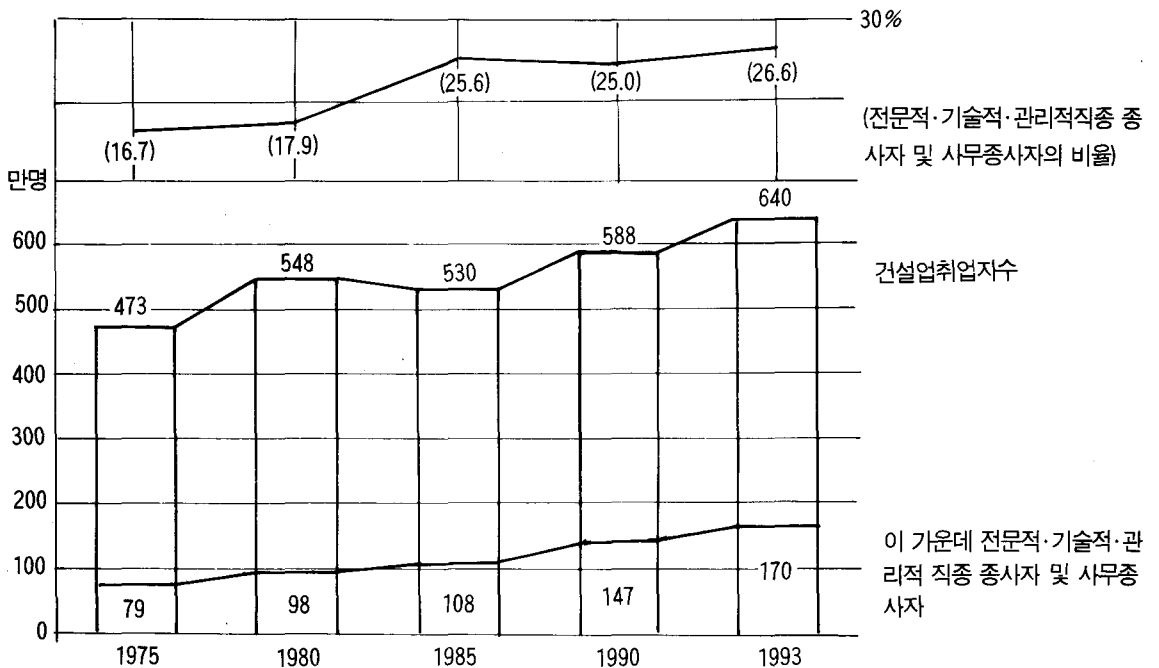
〈그림 2-7〉 건설업 남자노동자(40~44세)의 1시간당 임금비교



자료 : 1993년 임금구조기본통계조사  
단, 사업소 규모별 1~4인에 대해서는 1993년 매월노동통계조사특별조사에 의함

화·활성화라는 관점에서 과연 어떻게 자리매김 하느냐 하는 것도 커다란 과제이다.

〈그림 2-8〉 건설업에서의 전문적·기술적·관리적 직업종사자 및 사무종사자의 증가



자료 : 총무처 「노동력 조사」

<표 2-5> 엔지니어링사업 및 건설사업에서 구미·일본기업의 해외사업비율 비교

(1993년)

	해외사업비율(%)
국내외의 총수주액이 많은 구미 상위5사(엔지니어링·건설업자)의 단순평균	53.4
국내외의 총수주액이 많은 일본의 엔지니어링업자 상위5사(ENR계재분)의 단순평균	50.5
국내외의 총수주액이 많은 일본 건설업자 상위5사의 단순평균	7.2

주 : 1. ENR 1994년 8월 29일호에 의거 계산.  
2. 해외사업비율은 달러 기준 계산에 의한 수치.

**(5) 낮은 해외활동 비중**

일본건설업자의 해외사업 비율은 구미의 엔지니어링·건설업자, 일본엔지니어링업자에 비해 낮은 편이다. 그 이유는 일반적으로 사업분야가 상이하기도 하지만 국내 건설투자가 국제적으로 고수준이었기에 해외활동을 할 필요성이 적었던 점, 해외진출 역사가 짧은 점, 개개의 기업에 따라 차이는 있으나 여전히 인원의 9할 이상이 국내관계업무에 종사하고 있는 점 등을 들 수 있다. 더욱이 최근에는 엔고 진행등으로 해외사업의 채산성이 저하되는 등 갈수록 해외전개는 어려운 상황이 되고 있다.

일본의 건설산업이 자랑하는 높은 품질관리 능력을 해외에서도 충분히 발휘하고 또 국내의 구분이 없는 건설시장의 국제화 움직임에 대응하기 위해서라도 세계각국에 있는 사업거점, 해외업무에 정통한 인재 및 해외공사에 대한 경험 축적을 잃지 않도록 장기적인 시각에서 착실한 사업전계를 도모해 나갈 필요가 있다. 이를 위해 앞으로 건설산업의 해외활동은 인재양성, 현지화 추진, 국제기준(ISO)에의 대응, 원가절감을 위한 시공관리 전반의 시스템화, 더 나아가 외국기업과의 제휴, 도상국기업육성, 새로운 형태로 진출하고자 하는 건설산업과 타산업의 연계에 더욱 노력할 필요가 있다.

이렇게 함으로써 특히 앞으로 성장성이 높은 아시아시장을 중심으로 품질관리, 공기준수, 안전관리등의 면에서는 구미 건설업자보다 우위에 있는 일본의 대형 건설업자가 국제경쟁력을 제고시켜 나갈 수 있을 것으로 기대된다.

[다음호에 계속]

**전문건설업체  
공사수주실적 급신장**

설비공사업을 포함한 23개 업종의 전문건설업체들은 지난해 원도급 10조1천740억원, 하도급 15조2천30억원 등 총25조3천770억원의 수주실적을 올려 85년의 원도급 8천960억원, 하도급 1조3천310억원 등 2조2천271억원에 비해 수주액이 무려 11.4배나 늘어난 것으로 나타났다.

이 기간중 전문건설업체들의 수주액이 급신장한 것은 신도시개발과 사회기반시설확충 등으로 건설경기가 전반적으로 활황을 보인데다 무면허 하도급 등 하도급 불공정행위가 줄어들면서 하도급공사가 활발했기 때문으로 분석되고 있다.

반면 업체당 평균수주액은 85년 4억6천140만원에서 94년에는 14억8천210만원으로 3.2배 증가에 그쳐 수주고증가가 업체의 수주액증가로 이어지지 못한 것으로 나타났는데 85년 4천827개사에 불과했던 업체수가 지난해에는 1만7천123개사로 3.5배 늘어나 업체간 수주경쟁이 심화되었기 때문으로 풀이되고 있다.

주: 엔지니어링업자  
플랜트류 설계에서부터 오퍼레이션요원 육성, 애프터서비스까지 일괄해서 하는 업자를 말함. 구미에서는 건설업자가 엔지니어링 업무까지 겸하는 수도 많다.