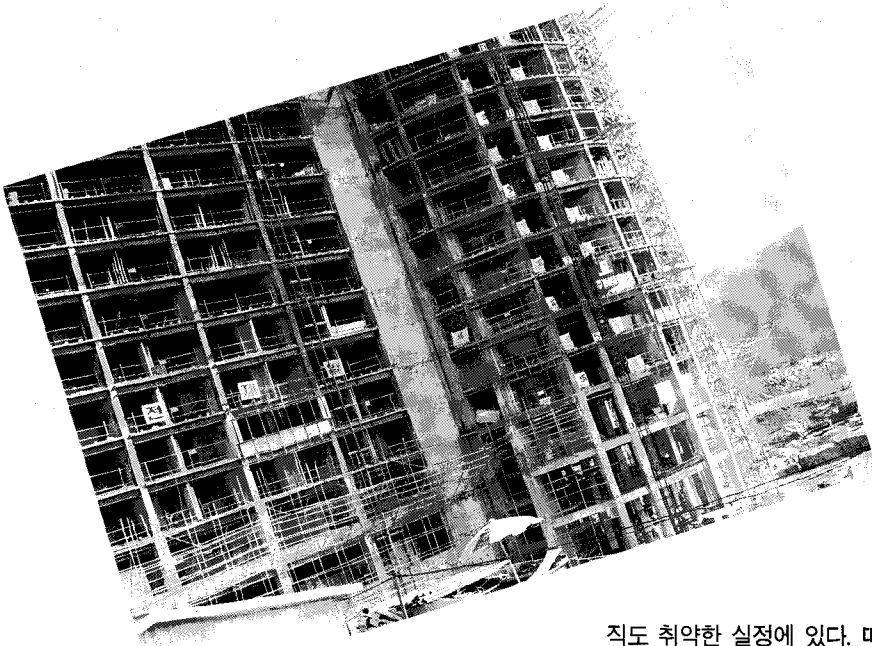


일본의 건설산업정책大綱



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 소프트웨어에서 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·연재한다.

3. 건설산업을 둘러싼 매크로적 환경

(1) 건설투자의 장래예측

건설투자의 중장기예측에 대해서는 건설투자중장기검토위원회의 2010년도까지 투자액 전망을 1994년 10월의 630조엔의 공공투자기본계획(1995~2004년도 명목치)을 편입시켜 재검토하고, 건설투자 전체액을 추계했다.

이에 의하면 1991~2000년도 및 2001~2010년도 기간의 건설투자액(1985년도가격)은 다음과 같으며, 대체로 꾸준한 건설수요가 기대된다.

또한 阪神·淡路大震災로 인한 영향에 대해서는 상세한 피해 상황이나 주택·사회자본의 復興 계획이 아직 분명하지 않으나, 국토청 방재국은 피해액 약 9조6천억엔이라는 추계를 공표하였다. 이같은 피해복구·復興에 필요한 건설투자중에서 정부건설투자에 대해서는 기본적으로 공공투자기본계획 630조엔에 포함되어 있는 예비자금 30조엔을 활용하여 대응이 가능하며, 민간주택은 노후주택의 파손, 피해가 크고 개축을 통해 일부가 대체 가능하다는 점, 대규모 재개발이나 각종 기준강화에 따른 영향에 대해서는 현단계에서는 예측이 어렵다는 이유에서, 종래의 예측폭 범위내에서 설명이 가능하며 특히 추계치를 가산하는 변경은 하지 않았다.

건설투자중장기예측검토위원회에 의한 건설투자의 분야별 예측내용은 다음과 같다.

(가) 민중주택투자는, 1994년도부터 2000년도

까지의 기간은 잇단 세대수 증가에 질의 향상까지 이루어져 1980년대의 평균신장율을 상회하는 신장률이 확보될 것으로 전망된다. 2001년도 이후에도 세대수의 증가 둔화를 재건축 호수 증가투 어느 정도보전해 주고, 여기에 질의 향상도 이루어져 1990년도 후반과 거의 맞먹는 수준의 신장이 예상된다. 전기간을 통해 면적이나 설비등, 거주환경의 질적 개선이 진전되겠고 또 거주환경의 개선을 목표로 하는 리폼(유지보수) 시장도 착실한 확대를 보일 것으로 전망된다.

(나) 민간비주택투자(건축 및 토목)는 거품경제가 붕괴된 영향으로 1993년도는 1990년도의 약 8할 수준으로까지의 심각한 하락을 나타냈고, 1994년도이후 2000년도까지에 대해서도 스톡 조정의 장기화로 낮은 신장밖에 바라볼 수 없다. 그러나 2001년도 이후에는 경제전체가 안정적인 발전궤도에 진입하는 데 따라 완만하나마 증가를 계속할 것으로 예상된다. 또한 전기간을 통하여 고품질 건축물 스톡의 형성을 목표로 재건축 외에도 대규모 개수를 포함한 유지보수 시장은 급성장할 것으로 예상된다.

(다) 정부건설투자는 인구가 피크를 맞이하는 21세기초두에 사회자본이 전체적으로 대체로 정비될 것을 목표로, 총액 630조엔의 공공투자기본계획이 착실하게 실시됨으로써 건설한 신장이 확보될 것으로 기대된다. 이때 계획에서 정해진 대로 국민생활의 풍요로움을 실감할 수 있는 경제사회의 실현을 향해 하수도, 도시공원, 주택·택지 정비와 같이 직접 국민생활의 질향상

<표 3-1> 건설투자의 장래예측

(1985년도가격)

분 야	1991~2000년	2001~2010년
민간주택투자	210조엔	310조엔
민간비주택투자	220조엔	260조엔
정부건설투자	320조엔	470조엔
건설투자전체	740조엔	1,040조엔

(4사 5입 때문에 각분야의 합계와 전체가 일치하지 않는 수가 있다.)
추계 : 건설성조사정보과

〈표 3-2〉 건설보수액(실질) 예측

			1991~2000	1994~2000	1001~2010
건설보수액 전체		누적건설보수액(조엔)	126	91	180
		년평균신장율(%)	3.7	2.9	3.8
		직전 10년간비(배)	-	-	1.4
내역	민간주택	누적건설보수액(조엔)	21	15	28
		년평균신장율(%)	5.0	3.5	3.3
		직전 10년간비(배)	-	-	1.3
	민간비주택	누적건설보수액(조엔)	61	43	84
		년평균신장율(%)	2.0	1.3	3.6
		직전 10년간비(배)	1.5	-	1.4
정부	누적건설보수액(조엔)	44	33	67	
	년평균신장율(%)	5.7	4.9	4.2	
	직전 10년간비(배)	-	-	1.5	
건설투자		투자총액(조엔)	740	540	1,040
		년평균신장율(%)	0.7	2.7	3.4

추계 : 건설성조사정보과
가격은 1985년도가격에 따름

으로 직결되는 것에 중점 배분하는 동시에 고령화, 고도정보화등에 중점투자될 것으로 전망된다. 더욱이 阪神·淡路大震災의 경험에서 라이프라인, 교통기반을 비롯한 사회자본의 방재성 향상을 위한 투자의 중요성이 높아질 것이다.

예측기간중의 건설시장전체를 보면, 주택·사회자본정비는 공공투자기본계획 기간내에 다른 선진국 수준으로 정비가 대체로 달성될 것이며, 그 이후에는 신규투자 비중은 떨어질 것으로 예상된다. 한편 건설보수는 건설투자전체 신장을 상회하는 3%대 신장이 예측되고, 기타 갱신투자도 주택개축의 증가, 증가한 사회자본 스톡에 대응하는 갱신수요가 발생할 것이므로 높은 신장이 예측되어, 건설보수나 갱신투자비중이 높아질 것으로 전망된다.

이밖에 건설시장에서 앞으로 새로운 전개가 예상되는 분야의 예를 소개해 본다.

① 도시형성 관련분야

분야별로 볼때 주택·사회자본정비 등은 비록

수준이 향상되기는 하였으나 도시기능으로 볼때는 전후의 급격한 도시성장에 따르지 못한 부분이 아직 남아 있고 영속적인 도시정비 측면에서는 불충분한 점이 많아 도시로서의 기능은 아직 충분하다고 할 수 없다.

한 예로, 현시점에서 볼 때 기존 시가지 중에서 면적 정비사업이 필요한 곳이 약 3,600km²이며, 이 가운데 재개발 등의 사업이 요구되는 지구가 약 500개소, 약 170km²나 남아 있다.

앞으로는 阪神·淡路大震災를 교훈삼아 「안전하고 아름다운 도시정비」라는 관점에서 행정·시민·건설산업이 일체가 된 시가지 정비가 당면과제가 되고 있으며, 이 분야에서 건설산업이 기획력·기술력 시공력을 충분히 활용하여 활약할 것으로 기대된다.

② 경제사회의 변화(정보화, 고령화, 국제화, 환경중시) 등에 대응한 새로운 수요분야

현대는 제2의 산업혁명으로 불릴만큼 정보통신기술에서의 혁신이 산업계만이 아니라 일반

가정생활에까지 파급되고 있다. 이 결과, 정보기
기류의 고도화를 수반하는 대중화와 함께 통신
기반의 재정비 등에 커다란 건설수요가 顯在化
할 것으로 생각된다.

또한 엄청나게 빠른 속도로 진전되는 고령화
에 대해서도 고령화에 대응하는 배리어 프리주
택(집안에 문턱이 없는 등의 고령자 대상의 주
택), 또한 양로원 등의 수요는 급증할 것으로 전
망된다. 참고로, 1981~1990년도에 대략 0.4조엔
에 불과했던 유료양로원 착공공사액은 1991~
2000년도에는 약 5.8배인 대략 2조엔, 2000~
2001년도에는 약 5.9배인 13조엔으로, 주택착공
공사 전체의 약 4%를 차지하는 수준까지 성장
할 것으로 예측되고 있다.

③ 건설산업에서의 소프트 분야

사회가 성숙화하고 다양화되는 가운데 건설투
자에 대한 국민의 욕구 또한 갈수록 다양화하여
디자인, 가격, 공기 등에 대한 요구도 다양해질
것이다. 이러한 요구를 충족시켜 줄 수 있는 시
스템을 제공해 주는 기획·설계등을 포함한 소프트
분야도 앞으로 유망한 시장이 될 것이다. 참
고로, 근년에 들어(1981~1991년) 공공토목사업
비는 1.5배가 됐는데 비해 컨설턴트 발주액은

3배로 늘었다.

그러나, 21세기초의 주택·사회자본정비가 거
의 일단락 되고 나면 그 후의 건설시장은, 공공
투자 역시 현재 구미형과 같은 유지·보수 중심
으로 이행하게 될 것으로 전망되어, 현재 국민
총지출의 거의 2할에 상당하는 건설투자 비율도
차츰 저하될 것으로 예상된다(미국 10.4%, 영국
7.6%, 독일 8.9%(1993년)).

2010년까지의 건설투자에 대한 수량적 예측
과 그 이후를 포함한 定性的 예측은 이상과 같
은데, 2010년까지는 비록 경쟁은 극심할 것이나
건설투자는 꾸준히 확대되리라는 참으로 밝은
환경이 될 것이며, 이런 뜻에서 2010년까지는
기업 및 건설산업계 전체가 앞으로 닥칠 투자환
경의 변화에 대한 대응이나 자체 산업의 구조개
선을 추진하는 데 매우 중요한 시기라고 할 수
있다.

(2) 노동력수급에 대한 장래예측

① 노동력 수요추계

중장기적인 건설투자전망에 대응해서, 건설노
동력 역시 꾸준히 수요가 있을 것으로 예상된다.

구체적으로는 노동생산성 신장율이 1980년대
수준(년평균 약 2.0%)으로 추이한다고 판정했

<표 3-3> 노동력수요에 대한 장래 예측

	2000년	2010년	추계 방법·전제
건설시장규모	96.5조엔	134.7조엔	건설투자 중장기예측검토위원회추계를 근거로 공공투자기본계획의 개정을 가미(추계: 건설성조사정보과)
취업자수	730만명	840만명	상기 건설시장 규모의 장래추계를 근거로 다음 노동생산성 및 노동시간으로 제한산하여 취업자수를 추계 · 1980~91년 추세에 의거 장래의 노동생산성(시간당)을 추계 · 연간노동시간 1800시간
현장생산 노동자수 (기능공등)	430만명	480만명	상기 건설시장규모의 장래추계를 근거로 다음 현장생산노동자의 금액 원단위(명/일) 및 연간취업자수에 따라 현장생산노동자 수를 추계 · 건설성「건설자재·노동력수요실태조사」에 의한 1982~91년의 추세 에 의거 장래의 현장생산노동자수의 금액원단위를 추계 · 연간취업일수 225일(1800시간/8시간·일)

추계: 건설성노동자재대책실

을 때 연간 10만명 이상의 취업자수의 증가가 필요해지고, 2000년에는 730만명, 2010년에는 840만명이 필요해진다.

노동생산성 향상에 따른 금액당 현장생산노동자(기능공에 상당) 수의 저하 추세가 1980년대와 같은 속도로 앞으로도 계속되리라 예상했을 때, 현장생산노동자수는 2000년에는 430만명, 2010년에는 480만명이 필요해진다.

② 노동공급구조의 변화

일본의 산업전체에서의 노동력공급은 앞으로 취업자의 고령화 촉진과 젊은층 노동력이 감소되는 가운데 생산연령인구 감소시대(1995년이후), 노동력인구 감소시대(2000년이후)를 맞이하게 된다. 특히 18세인구는 1990년 수준으로 보아 2000년에는 75%, 2010년에는 60%로 감소하며, 아울러 근년의 고졸자 취직을 저하 등으로 인해 특히 젊은 층의 인재공급구조가 크게 변화될 것으로 전망된다.

이같은 상황하에서 건설산업에서의 노동력 확보는 종전보다 훨씬 더 어려워질 가능성이 크다.

구체적으로는 최종학력이 중졸인 자 자체가 줄고 있으며, 또 고교졸업 후에 취직하는 비율도 감소되고 있는 가운데서 공업고교 학생수는

장기적으로 감소추세이고, 중학·고교 이하과정에서 교육을 통해 이들을 건설업으로 유도하기 위한 준비도 약화되었다. 그러므로 앞으로는 중졸·고졸자만이 아니라 대졸자, 여성·고령자 등 이제까지 건설업 취업에 별 관심이 없던 인재층에게도 건설업에서 기술자·기능자로 일할 수 있는 길을 열어주기 위해 職域의 확대 및 노동조건 개선을 위한 노력이 필요해진다.

장래의 노동공급량에 대해 (가)건설업으로의 신규 젊은 층의 장래에도 별 변화가 없고 (나)중도 입·이직이 없으며 (다)고령등으로 인한 퇴직 상황은 타산업과 같다고 가정하여 1990년의 취업자수와 그 연령구조 및 장래 인구구성변화에 의거 추계하면, 취업자수에서는 2000년에는 거의 기록이 없는 590만명, 2010년에는 540만명, 현장생산노동자수에서는 2000년에 390만명, 2010년에는 350만명으로 감소추세를 보이게 된다.

③ 고용시스템의 변화와 그 영향

앞으로 (가)고령화, 젊은 노동력 감소 등, (나)경제의 성숙화, 저성장화(기업재편의 활성화), (다)정보화 진전으로 인한 인원 감축, 배치 합리화, (라)내외가격차, 엔고 등으로 인한 생산거점의 해외이동 등이 일본의 노동시장에 커다란 변화를

<표 3-4> 인구의 장래예측

	1990년	2000년	2010년	단위 : 만명 비고
총 인 구	12,361 (100.0)	12,739 (103.1)	13,040 (105.5)	피크 13,044 (2011년)
생 산 연 령 인 구 (15~64세)	8,590 (100.0)	8,635 (100.5)	8,130 (94.6)	피크 8,713 (1995년)
1 8 세 인 구	202 (100.0)	151 (74.8)	121 (60.0)	피크 207 (1991년)
노 동 령 인 구 (취업자+완전실업자)	6,384 (100.0)	6,697 (104.9)	6,487 (101.6)	-

- 주 : 1. 1990년의 총인구, 생산연령인구 및 18세인구는 1990년 국세조사에 의함.
 2. 1990년의 노동력인구는 총무청 「노동력조사」에 의함.
 3. 2000년·2010년의 총인구, 생산연령인구 및 18세인구는 후생성인구문제연구소 「일본의 장래추계인구」(1992년 9월추계 (중립추계)에 의함.
 4. 200년·2010의 노동력인구는 고용정책연구회 「노동력수급의 전망과 과제」(1992년 3월)에 의함.
 5. ()내는 1990년치를 100으로 한 지표.

가져올 것으로 예상된다. 그러므로 (가)고령자·여성 활용, (나)중신고용·연공제 재검토, 단기 고용 활용, (다)조직 간 소화(중간 관리직 감축), 인재배

치의 네트워크화, (2)제조업부문을 중심으로 한 잉여노동력 발생에 대한 대응 등이 불가피한 과제가 되고, 노동력배치 재편성이 진행되리라 생각된다. 이를 원활하게 진행시키기 위해서는 기업간·산업간 노동이동의 유동화를 도모해야 할 필요성이 커진다.

기능자 가운데 타산업에서 전직해 온 사람의 비율이 높고, 노동시장의 유동화 경향을 받기 쉬운 건설산업에 대해서는 전체 노동수급은 더욱 각박해질 것이므로, 각 산업이 보다 효율적인 인재 배치·활용에 주력하는 상황에서 적어도 타산업과 동등한 고용 노동조건으로 개선하지 않는다면 건설산업에서 타산업으로의 인재유출도 있을 수 있다는 생각을 가져야 하며, 이같은 어려움에 빠지지 않도록 사전에 긴요한 대책 마련이 필요하다.

(3) 산업조직의 구조변화

이제까지의 대표적인 산업은 상품의 기획에서부터 설계, 부품의 제작, 조립, 판매까지 일괄해서 하는 「수직형 산업조직」을 목표로 해 왔다.

그러나 최근에는 첨단산업을 중심으로 특정분야에서 기업이 시장을 제패하고, 각각 층을 이루어 산업조직을 형성하는 이른바 「평행형 산업조직」으로 산업조직은 구조변화를 시작하고 있다.

그 배경은, 이제까지 산업조직의 수요결정요인으로 인식되었던 「조직의 수직적 통합의 경제성」이 약화된 데 있다. 이같은 추세를 촉진시켜 온 요인 가운데 하나가 정보통신기술의 발달이다. 이에 의해, 전에는 하나의 기업이나 그룹(계열)을 만드는 것이 효율성이 높았지만, 정보통신의 발달로 복수의 기업이 정보를 통해 마치 하나의 기업처럼 효율적으로 행동할 수 있게 되었다. 이의 대표적인 예가 제조업과 유통업이 일체가 된 「제판동맹」이다.

이같은 산업조직의 변화는 「피라미드형 조직」

값싸고 성능 뛰어난 자동급수 펌프시스템

일본 가와모토(川本)제작소는 중소규모의 집합주택과 상업용빌딩에 적합한 인버터 자동급수 펌프시스템인 '펌프KF'를 개발, 시판했다.

이 시스템은 원가가 저렴하고 성능이 뛰어난 것으로 평가되고 있는데 자동급수 펌프로는 드물게 몸체에 스테인리스 주물을 적용했다.

특히 우수한 내식성을 갖추고 있어 부식이나 오물이 없는 깨끗한 물을 장기간 안정되게 공급할 수 있다.

또 펌프 몸체의 소형·경량화와 함께 제어반의 고성능화, 고효율·저소음화를 실현하고 종

이나 「기업계열」 개념에 각기업이 자신의 특화 분야에 경영자원을 집중 투하하여 우위성을 확보한 다음 타분야의 기업과 협력해 가는 「네트워크형 조직」에 대한 인식이 보다 효율화되고 있음을 시사해 준다. 이 변화는 특히 기술진보가 두드러져 경영자원을 특정분야에 집중시키지 않으면 기술발달에서 뒤처지고 마는 시대에 두드러지게 나타나는 현상이다.

건설산업은 단품·수주·실외생산이라는 특징 때문에 원래 필요에 따라 시장에서 필요한 기능을 모으는 「평행형 조직」, 「네트워크형 조직」에 적합한 산업이다.

이처럼 원래 평행형 산업조직이던 건설산업에서 일본형 제네컨으로 불리는 대형 종합건설업자가 원도급과 하도급 관계를 중심으로 한 피라미드형을 조직적으로 만들었고, 또 최근에는 민간공사를 중심으로 시공에서부터 기획·설계에

전제품에 비해 중량과 용적을 각각 2분의 1, 3분의 1로 줄였다.

盤기구에는 독립된 토출압일정 자동운전제어 소프트웨어가 든 마이컴을 유니트에 내장, 2대 세트의 분산처리방식에 따른 자동대체 운전기능이 가능하다.

이밖에 이니셜코스트를 절반으로 줄이고 일 정제어에 비해 운영비를 30% 절감할 수 있는 장점이 있다.

인버터는 초소형·저소음 PWS(펄스幅 변조) 타입으로 변압 응답성이 좁고 압력변수도 적은 쾌적한 급수조건을 제공한다.

특히 사용수량이 적은 야간운전을 저소음으로 할 수 있어 집합주택에 적합하다.

특징은 ▲ 개별누전차단기 장착 ▲ 전류값(주파수) 표시 기능 ▲ 2槽式 수주소 대응가능 ▲ 고주파장애 방지용 장치 부착 등이다.

이르는 소프트웨어의 통합으로까지 진전되고 있다. 이 배경으로는 (가)수주는 곧 원도급 책임이라는 점에서 기업 네트워크의 중추적 위치에 있었던 점, (나) 다양한 전문직종을 조직·통합하는데 협력회사라는 형태로서의 조직력이 강했던 점, (c) 기획력, 선진기술력, 품질보증체제와 같은 면에서 발주자의 요구에 적극 부응해 왔던 점, (d) 제너컨을 능가할 만한 전문성을 갖춘 실력있는 업체가 출현하지 않았던 점 등을 들 수 있다. 그러나 새로운 경쟁환경하에서는 정보통신의 발달이나 발주형태의 다양한 추세까지 겹쳐 다른 산업조직에서 발생하고 있는 것과 같은 변화가 건설산업에도 현재화할 가능성이 없지 않다.

예컨대, 대형 제너컨을 중심으로 하는 계열로 조직돼 왔던 전문공사업이나 중소기업에 대해서도, 특수기술이나 프랜차이즈 경영에 의해 특정 분야에서 실력있는 중소기업이나 지역에서 상호

연휴해 업무전개를 하는 등 중소기업이 중소기업 네트워크를 형성해서 건설수요에 대응해 가는 면도 생각할 수 있다.

또 대형 제너컨의 경우도 같은 분야를 전면 커버한다는 이제까지의 방식에서, 각 기업이 특화분야를 중심으로 사업전개하는 방안도 생각할 수 있다. 더 나아가 대형 제너컨 중에는, 조직면에서도 특화분야를 확실히 한 몇몇 기업 그룹으로 재편될 가능성도 있다.

앞으로는 치열해진 경쟁 환경 속에서 중장기적으로는 건설산업에서도 수직형조직과 평행형조직이 시스템 상호간에 생산의 효율화, 다양화하는 발주자의 요망에 대한 대응을 목표로 꾸준히 노력해 나갈으로써 현재의 건설산업조직도 크게 변화하게 될 가능성은 있다.

(4) 공공공사에 관한 새로운 입찰·계약제도의 기본 틀

① 새로운 입찰·계약제도의 실시현황

이번의 입찰·계약제도개혁에서는 제도 전반에 걸친 투명성·객관성, 경쟁성 향상을 도모한다는 관점에서 조금이라도 「부정이 일어나기 어려운」 시스템을 만든다는 목표로 다음과 같은 개혁을 단행했다. 구체적으로는 1993년 12월의 중앙건설심의회 건의 및 1994년 1월의 「공공공사입찰·계약절차개선에 관한 행동계획」에 의거, 다음과 같은 조치가 강구되었다.

(가) 대형공사에 대해서는 일반경쟁입찰 적용
· 국가 450만SDR*(7억 3천만엔) 이상

· 정부관계기관 1500만SDR(24억 3천만엔) 이상

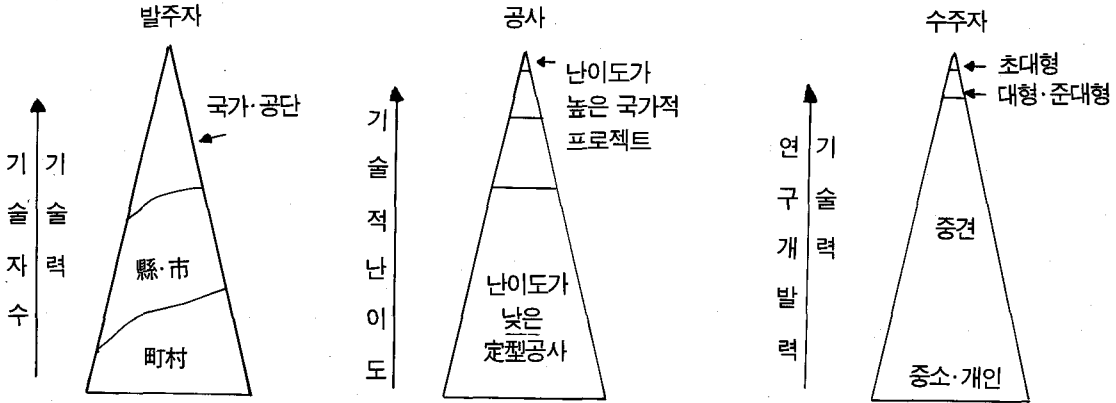
· 都道府縣·政令指定都市 150만SDR(2억 3천만엔) 이상에 대해 권장

(나) 설계·감리업무에 대해 공모형 제안방식 등 채용, 외주의 적정화 등 투명성·객관성, 경쟁성 향상

· 국가·정부관계기관 45만SDR(7,300만엔) 이상

· 都道府縣·政令指定都市 150만SDR(2억 5천

<그림 3-1> 다양한 발주자, 다양한 공사성격, 다양한 수주자 이미지



주 : 면적은 발주자수, 공사건수, 업자수를 개념적으로 표시하고자 했을 뿐 상호관련은 없다.

만엔) 이상에 대해 권장

(다) 지명경쟁방식의 대폭 개선(공모형·공사 희망형방식 도입, 지명기준 및 그 운용기준 책정·공표 등)

(라) 수속절차의 투명성 제고를 위해 제3자에 의한 입찰감시위원회 설치

(마) 공사원정보증인제도 폐지와 새로운 이행보증체제로의 이행

(바) 특정건설공사공동기업체(JV)에 대해서는, 구성원수를 제한(2내지 3사)했고, 이밖에 예비지명 폐지, 대상공사 인상 등, 공동기업체의 운용준칙 개정

(사) 입찰담합 등 부정행위 방지조치

새로운 제도의 실시현황을 보면, 90년만의 대개혁이라는 데서 아직도 발주자나 수주자 다 익숙하지 못해 갖가지 망설임이나 혼란이 있는 것은 사실이다. 그 예로 건설업계에서는 일반경쟁의 입찰참가자격에 대해 참가조건이 지나치게 엄격하게 설정되었다는 지적이 있다.

또 지방에서의 도입현황을 보면, 都道府縣에서는 약 절반가까이가 24억 3천만엔 미만의 금액에 일반경쟁방식을 채용하고 있는 등, 정부가 권장한 기준이상으로 발주개혁을 추진하는 면이

있는 한편, 市町村(시군읍면) 중에는 아직도 절반에 가까운 단체가 지명기준을 책정·공표조차 않고 있는 등 공공공사의 건수에서 9할, 금액으로 7할을 차지하는 지방공공단체의 발주개혁은 아직도 제대로 보조가 안 맞는 실정이다.

또 건설성과 자치성의 공동조사(1994년 11월) 결과에 의하면 市町村에 따라서는 불량적격업자의 배제 등 집행체제의 정비가 아직도 덜 된 상태에서 소규모공사에 일반경쟁을 채용해 혼란이 야기되는 사례도 지적되고 있다. 과거 일본에서 일반경쟁이 실패하였던 원인이 불량부적격업자의 참가에 의한 덤핑 수주에 있었던 점을 생각할 때 일반경쟁입찰을 정착시키기 위해서는 적절한 발주체제의 정비가 반드시 있어야 한다.

② 금후의 발주개혁 방향

공공공사에 대한 국민의 신뢰회복을 위해서는 현재의 발주개혁 외에도 1993년 12월의 중앙건설업심의회 건의로 명시되었던 방향에 따라 앞으로 제도개혁의 확충을 기하도록 해야 한다.

주 : SDR(Special Drawing Right)

SDR은 국제통화기금(IMF)의 특별인출권을 뜻하는데, 각국 통화가치의 기준적인 역할도 하며, 그 가치는 주요 5통화(미달러, 독일 마르크, 일본엔, 프랑스 프랑, 영국 파운드)의 표준 바스켓(가중평균)에 의해 결정되고 있다.

이 경우, 기본적으로 중요한 것은 다양한 발주자, 다양한 공사성격, 다양한 수주자가 존재한다는 현실을 고려하면서, 다양한 입찰·계약방식 중에서 최적방식을 선택해야 한다는 건의의 취지를 과연 어떻게 실현할 것이냐 하는 점이다.

앞으로, 보다 구체적으로 주력해야 할 과제는 다음과 같다.

(가) 새로운 입찰·계약제도의 기본 틀을 정착시키는 데 정부는 최대한 노력한다.

(나) 일반경쟁방식에 대해서는 현재 행동계획에 정하는 규모에서의 제도정착이 우선은 무엇보다 필요하다. 장래의 방향은, 건설산업에서의 「적정한 경쟁을 위한 장 만들기」를 마친 다음 일반경쟁의 확대를 검토해 나갈 필요가 있다. 구체적으로는 건설업자 선정을 위한 데이터베이스의 정비로 자격심의체제를 충실화하고, 이에 의해 불량부적격업자의 철저한 배제, 입찰·계약절차의 투명성·객관성향상, 사무 효율화를 도모한다. 이와같은 자격심의체제의 충실화는 과대 수주방지 및 코스트 관리의 적정화 등 건설산업계의 체제개선에도 기여하게 될 것으로 기대된다. 이 때는 건설업계의 99%를 차지하는 중소기업에 끼칠 영향에 대해서도 충분히 고려하며 추진해야 한다.

(다) 현행 입찰·계약제도하에서는 가격만이 중시되기 때문에 발주자로서 득이 될 민간 기술력의 활용이 제대로 안 될 뿐아니라, 불량부적격업자의 끼어들기나 입찰담합을 유발하기 쉬운 측면이 있다. 그러므로 민간의 기술개발이 현저한 분야에서 특히 시공실적이 적은 공사 등을 대상으로 기술제안종합평가방식 도입을 도모한다.

(라) 특수기술이 소요되는 공사에 대해서는

주 : CM(Construction Management)

민간 또는 공공의 건설행위에서, 발주자의 대리인 또는 보조자로서 발주자의 이익 확보라는 입장에서 ① 품질관리, ② 공정관리, ③ 비용관리를 하는 방식을 가리킨다.

과정의 투명성, 객관성을 확보하면서 수의계약을 활용한다.

(마) 지방에서는 경쟁입찰방해 및 贈收賄 사건이 여전히 발생되고 있어, 지방공공단체의 발주개혁이 커다란 과제이다. 또한 기술력은 미약한 채 공공사업을 발주하는 것이 곧 불투명한 절차의 원인 되기 쉬우므로 都道府縣의 건설기술자센터의 활용 및 CM방식 등에 의해 지방발주자를 지원하는 장치를 만든다.

(5) 건설산업을 둘러싼 국제화 현황

① WTO^{*)} 정부조달협정의 움직임

건설시장의 국제화는 세계적으로 커다란 흐름이 되고 있으며, 1993년 12월에는 정부조달협정의 개정교섭이 실질적으로 체결되었다. 이 결과, 협정이 발효되는 1996년 1월 1일 이후, 일본, 미국, EU, 캐나다(한국에 대한 적용은 1997년부터) 등 가맹 22개국간에 국가, 지방공공단체등이 조달하는 일정기준액 이상인 공사, 설계·감리 등의 건설서비스 분야에 대해 국제적인 규정이 적용되기에 이르렀다.

일본도 1994년 1월 18일, 「공공사업의 입찰·계약절차의 개선에 관한 행동계획」(지방공공단체에 대해서는 권장배치)을 제정하여 1994년도 당초 예상사업부터 새로운 국제공공조달 규정을 세계에서 가장 앞서 시행하고 있다.

이 새로운 정부조달협정에서는

- 내국민대우 및 무차별대우(외국기업을 일본 기업보다 불리하게 다루어서는 안된다는 원칙)
- 수시 자격심사
- 입찰절차(공고)에서 입찰까지 40일 이상
- 낙찰결과 공표(낙찰 결정 후 72일 이내)

주 : WTO(World Trade Organization)

WTO(세계무역기기관, 세계무역기관 설립협정에 따라 1995년 설립된 국제기기관이다. WTO체제는 구 GATT체제에 대체되는 것이며, 세계무역기관을 설립하는 협정에는 부속서 1에서 4까지의 협정 등(정부조달협정도 포함됨)이 수록돼 있다.

·공평하고 독립된 심사기관에 의한 이의제기 절차 등이 규정돼 있다. 따라서 1996년 1월이후부터는 기준액 이상인 조달에 대해 지역내 기업으로 한정시키는 등의 입찰참가자격요건을 제한한다는 것은 정부조달협정의 내국민대우원칙에 저촉될 우려가 있으므로 충분히 유의할 필요가 있다.

② 구미 및 한국의 건설시장·건설산업 동향

(가) 미국

저조한 일본의 건설시장과는 달리 주택투자를 중심으로 활황을 띠고 있다. 미국기업도 지금은 순조로운 국내시장을 중시하고 있으며, 일본시장으로부터 철퇴하는 기업도 나타나고 있으나 한편으로는 아시아, 중남미 등 신흥시장으로의 선회 움직임도 활발해지고 있다.

그리고 공공사업의 발주·계약방식이 갈수록 다양화되고 있으며, 종래형 하드 빌드(설계·시공을 분리하는 일반경쟁입찰) 외에 CM¹⁾ 방식, 디자인·빌드(DB) 방식²⁾, 턴키방식³⁾ 등이 채용되고 있다.

(나) 유럽

경기회복에 따라 건설투자도 주택투자를 중심으로 확대되고 있으나, 건설시장전체로는 1995년에도 1992년 수준에까지는 이르지 못할 전망이다. 또 유럽기업의 해외진출은 역사적으로 활발했으나 최근에는 BOT방식⁴⁾ 및 현지기업매수에 의한 아시아등으로의 해외진출의욕이 왕성하다.

또 특히 영국에서 CM방식에 의한 계약이 갈수록 증가 추세에 있다.

(다) 한국

고수준의 경제성장을 계속하고 있으며, 건설활동도 활발하다. 또 한국에서는 건설업을 기간산업·유출산업의 축으로 육성해 왔으나 그 한편에서 과잉 공급력에 따른 덤핑 방지책 및 건설업의 기술면에 대한 신뢰회복이 과제가 되고 있다.

③ 구미 및 한국이 실적·의욕을 갖는 분야
일본의 건설시장이 본격적인 국제경쟁시대를 맞이하는 가운데 특수한 수술적·지식적 노하우 그리고 상당한 정도의 가격경쟁력을 동원하여, 앞으로 외국기업이 시장진입에 의욕을 보이고 있는 분야로는 다음과 같은 것들을 생각할 수 있다.

(가) 미국

공항 등 규모가 크고 공급적인 기술적 노하우를 필요로 하는 건설프로젝트의 CM/PM, 설계·컨설팅 부분에 강점이 있고, 기자재공급에서도 코스트면에서 유력한 것으로 생각된다.

(나) 유럽

건설·컨설팅분야에서의 실적은 국제적으로는 영·프랑스의 기업이 미국기업을 능가하고 있으며, 또한 네덜란드의 해외토목 등, 특수분야에서 높은 평가를 받고 있는 국가도 많다. 그러나 유럽의 기업은 전반적으로 일본시장으로의 진출에는 별 흥미가 없고, 오히려 아시아에서 일본기업과의 협력에 관심을 보이고 있다. 기자재공급에 대해서는 품질, 코스트 양면에서 유리할 것으로 생각된다.

(다) 한국

- 주 : 1) CM(Construction Management), PM(Project Management) 미국에서는 주로 CM, 영국에서는 주로 PM으로 부르고 있다.
2) DB(Design Build) 설계와 시공을 분리발주하지 않고, 설계와 시공을 통합한 형태로 1내지는 복수 도급업자에게 발주하는 방식.
3) 턴키방식(Turn Key) 도급업자가 전 공사를 일괄도급하고 시운전까지 포함하여, 인도 즉시 조업이 가능하게 하는 것. 원래 구미의 플랜트건설에 적용되던 계약방식.
4) BOT(Build Operate and Transfer) 어떤 프로젝트에 대해 설계·공사·금융 등 모든 위험 부담을 민간기업이 맡고 완성시킨 후 10~20년간 운영까지 위임받아, 그 사이 운영료등의 수입으로 모든 비용을 상거하고 일정 운영기간후 전 자산을 무상으로 정부측에 넘겨주는 방식. 터키의 제2보스폴라스 교에 처음 도입된 것을 계기로 영불해협 터널 공사등에서 활용되고 있다.

일본시장에의 진출에 가장 의욕적이고(한국에 대해서는 정부조달협정의 적용이 1997년이 되기 때문에 일본의 공공사업에 대한 진출도 1997년부터), 특히 코스트면에서 건설시공, 기자재공급에 강점이 있다.

이와 같이 미국, 유럽에서는 건설·컨설팅 분야에서 참여 의욕이 있는 것이고 또 실제로 미국, 영국, 프랑스, 독일기업 등이 컨셉트 디자인, 마스터플랜, 공항의 조사·설계, 도로의 경관설계 등의 업무를 단독 또는 일본기업과 제휴하며 하고 있다. 이때문에 이같은 참여 실적이나 의욕을 가진 분야를 중심으로, 전예보다 많은 외국기업의 참여가 예상된다.

④ 외국인기술자·노동자의 동향

(가) 기본적 틀

국내노동자부족을 보충한다는 관점 외에도, 외국기업의 대일진출에 맞추어 외국인이 일본국내에서의 건설산업 종사요구가 고조될 것으로 예상되므로, 이에 대한 대응이 문제가 될 가능성이 있다. 일본의 출입국관리제도하에서는 종전부터 건설업만이 아니라 기술자 및 국내 기술자로는 대응하지 못하는 기능분야 기능자에 대해서는 일정조건을 갖추면 기본적으로 입국을 허용했고, 국내 기능자로 대응 가능한 기능분야의 기능자 및 단순노동자에 대해서는 입국을 인정하지 않는 방침이 견지돼 왔다.

또한 우루과이라운드의 성과로서 서비스 무역에 관련되는 「인적 이동」에 대해 일본이 대외적으로 약속하였던 범위도 이 방침의 범위내로 한정돼 있다(예컨대 기업내 轉勤에 대한 기본 구상에 따라 자유화를 약속한 기능자의 전근은 포함되지 않았다).

(나) 기술자에 대한 대응

기술자에 대해서는 「공공사업의 입찰·계약절차의 개선에 관한 행동계획」실지로 외국기업의 일본국내시장 참여 기회가 많아질 전망이다, 이

와 더불어 외국인기술자가 일본에서 활약하게 될 기회도 많아질 것으로 예상된다.

종전부터 건설업 허가요건 가운데 하나인 영업소 전임기술자에 대해서는 외국인 기술자에게도 개별심사하여 인정해 주고 있다.

또한 「행동계획」에서 외국기업의 일본국내에서의 기술자수, 영업년수, 과거 동종공사에 대한 실적 등도 평가 대상으로 한다는 점을 감안하여, 1994년부터는 경영사항심사 및 경쟁참여 자격 확인에서, 외국인기술자에 대해서도 해외의 자격 및 실무경험을 참작해 일본에서의 국가자격자 등과 동등이상의 잠재적능력을 가진 자로서 개별적으로 인정해 주고 있다.

앞으로는 각국에서의 기술자의 자격제도 등을 참고하면서, 해외의 자격과 일본의 자격을 상호 인증해 주는 등 외국인기술자가 일본국내 업무를 수행하게 될 때 발생하는 과제에 대해 더욱 검토할 필요가 있다.

(다) 기능자 및 단순노동자에 대한 대응

기능자 및 단순노동자에 대해서는 높은 임금수준, 엔고 등의 진전으로 인한 국내 기능노동자부족 등의 영향으로 해외인력의 유입압력은 높아, 1993년의 경우 적발된 남자불법취업자의 40%(1.8만명)가 건설근로자였다. 그러나 국내 기능자로 대응 가능한 기능분야 및 단순노동에 대해 외국인노동자 도입은 타산업에 비해 상대적으로 낙후돼 있는 건설산업의 노동조건 개선을 정체시키고, 더 나아가 건설업의 구조개선추진에도 역행될 것이므로, 앞으로도 현재의 기본틀은 계속 지켜 나갈 필요가 있다.

한편 국내협력이라는 관점에서 시행되고 있는 외국인노동자 연수, 기능실습에 대해서는 건설산업에서의 기간노동력과 명확한 선을 그으면서, 착실하게 성과를 거두어 나가도록 해야 한다.

[다음호에 계속]