

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 있고 있다.

국내 건설업체들은 시공분야에서는 대외 경쟁력을 갖추었지만 설계·감리 및 건설관리 등 소프트분야에서 아직도 취약한 실정에 있다. 따라서 건설업체의 합리적인 경영전략 수립이 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 소개하므로써 기업의 경영전략수립에 도움을 주고자 일본 「건설산업정책대강」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, 지난 9월호부터 연재하고 있다.



4. 건설산업정책의 3대 기본목표와 그 실현을 위한 시점

건설산업이 국민에게 개방되고, 신뢰받는 산업으로 발전하기 위해서는 건설산업으로서의 본래 역할이나 기간산업으로서의 중요성을 국민에게 호소할 뿐 아니라, 건설산업으로서 어떠한 형태로 사회에 공헌하고자 하는지를 명확한 목표로서 제시할 필요가 있다. 이것이 최종소비자(엔드유저)인 국민에게 「토탈코스트」로 「좋은 물건을싼 값에」 제공한다는 첫번째 목표이다.

두번째 목표는, 건설산업 하나하나의 경영체

에 대한 목표이다. 즉 건설산업의 「새로운 경쟁 시대」를 자신과 활기에 넘친 산업으로 발전해 나가기 위해서는 「기술과 경영에 뛰어난 기업」이 「자유로이 발전할 수 있는 경쟁환경」을 조성해 나가야 한다. 건설산업에 보다 투명한 형태로서의 경쟁을 바라는 이상 건설산업정책으로서도 「적당한 경쟁의 장 만들기」가 피할 수 없는 과제인 셈이다.

그리고 건설산업을 현장에서 뒷받침하고 있는 것은 혹독한 노동환경하에서 밤낮으로 땀흘려 일하는 사람들이다. 건설산업이 기술과 기능에 뛰어난 이같은 인재들이 평생을 의탁할 수 있는 산업이 되지 못할진대는 건설산업으로서의 발전도 결코 바라볼 수 없을 것이다. 그러므로 건설

산업에서 일하는 사람들을 중시하고 앞으로 해결해야 할 정책과제로서 제시한 것이 세번째 목표이다.

건설산업정책으로서의 이같은 세 가지 목표를 조화롭게 추구해 나가야 하며, 설사 이제까지는 국민과 현장노동자의 부담에 의해 일부 건설산업이 발전할 수 있었다고 하더라도 그것은 진정한 발전이라 할 수 없으며, 또 한편으로 비록 일시적으로는 「좋은 물건을 싼 값에」 최종 소비자인 국민에게 제공할 수 있다 하더라도, 그 그늘에서 일하는 사람들의 행복이 희생당하여, 산업으로서 오래 지속될 수도 없는 경쟁의 늪에 빠져 버린다면 이 또한 진정한 발전이라 할 수 없다는데 유의해야 한다.

목표-1 최종소비자인 국민에게 「토탈코스트」로 「좋은 물건을 싼 값에」 제공한다.

「엔고」를 배경으로 한 최근의 내외가격차에 대한 논의는 공공공사 뿐만이 아니라 민간공사에서도 이제까지 구입한 주택이나 건설된 공공시설의 가격이 국제적으로 볼 때 너무 비싸지 않았느냐 하는 의문을 국민에게 갖게 하였다. 그리하여 건설산업정책의 첫 목표를 건설생산물의 최종소비자(엔드유저)인 국민에게 「토탈코스트」로 「좋은 물건을 싼 값에」 제공한다는 데 두었다.

즉, 건설산업물의 가격을 생각할 때 건설생산이 기획·설계에서 시공까지의 복잡한 과정을 가지고 있으며, 더욱이 생산물의 수명이 길기 때문에 당초의 건설비 외에도 유지비·보수비용이나 개축·폐기비용이 얼마나 더 드느냐 하는 점이 중요하다고 본다. 그리하여 건설산업계가 건설서비스를 제공할 때는 시공비만이 아니라 기획·설계에 드는 비용, 유지·보수·개축비용까지를 포함한 토탈코스트(라이프사이클 코스트)¹⁾로

값이 싸지 않으면 가치의 효용성이 감소하게 된다. 바꿔 말해, 기획이나 설계에 비용이 더 들더라도 가치있는 건설생산물을 만들 필요가 있다는 것, 공사 시작 때의 기획·시공방법에 따라서는 유지·관리·보수비용이 더 먹힐수도 있는 등 건설산업계 전체가 토탈코스트의 관점에서 국민에게 「좋은 물건을 싼 값에」 제공하도록 노력할 필요가 있음을 여기서는 강력히 제시했다.

일반적으로 가격은 품질을 나타내는 지표이므로 「비싸면 품질이 좋다」, 「싸면 품질이 나쁘다」는 것이 상식이지만, 타산업에서 가격경쟁이 진전되는 가운데 국민은 건설산업계에 대해서도, 경쟁을 통해 「좋은 것을 싼 값에」 제공해 주기를 바라는 극히 어려운 목표의 실현을 원하고 있다. 건설산업이 기술과 경영의 향상에 의해

주 : 1) 토탈코스트(라이프사이클코스트) : 설계·시공에서 유지관리에 이르기까지의 코스트.

비지니스를 통하여 이 목표를 실현하는 것이 국민의 신뢰회복을 위한 최량·최단의 선택의 길이며, 적극적으로는 이 어려운 목표달성을 위한 생산성 향상에 통해 건설산업계 전체의 발전에도 도모할 수 있을 것이다.

● 실현을 위한 대책방향

- ① 비용절감을 위한 기업체질 강화
- ② 종합적인 품질·안전보호에 주력
- ③ 기술개발 추진과 효율화
- ④ 발주 평준화 등
- ⑤ 건설생산시스템의 변혁
- ⑥ 덤핑 방지

「1」 비용절감을 위한 기업체질 강화

(1) 비용관리능력 강화

비용절감의 가격관리능력이다.

앞으로 경쟁시대에서는 시장에서의 수주가격 저하에 대응한 비용절감을 위한 노력도 물론 중요하지만, 그보다 이전의 문제로서 원도급, 하도급을 통하여 비용을 계산하는 능력, 비용계산에 근거한 적정한 영업활동, 생산과정에서의 비용관리 능력 등 종합적인 비용관리능력의 조속한 육성이 필요하다.

(2) 관리부문의 합리화 추진

버블기의 수주급증을 배경으로, 건설업계에서도 대형사를 중심으로 본사인원을 증원하여 건설투자 증가에 대응해 왔었다. 그러나 경기가 그리 밝지 못한 오늘날 본사 관리부문의 비용 부담이 경영을 압박하고 있으며 수주고 지상주의 및 협력업체의 공사량 확보 요청이 현재의 무리한 수주경쟁의 한 요인이 되고 있다.

앞으로 국제경쟁시대를 맞이하는 가운데서 경쟁력을 강화하여 비용절감을 이루기 위해서는 이같은 '군살 체질'이 하루속히 바로잡혀야 한다.

(3) 노동생산성의 전략적 향상

공사비에서 차지하는 노동비 비율의 크기와, 앞으로 닥치게 될 젊은 노동자부족을 배경으로 한 노동조건 개선의 필요성을 고려할 때, 비용

절감을 위해서는 현재노동성생산성 향상이 이루어져야 한다.

그러나 앞으로 다른 산업에 뒤떨어지지 않은 노동성생산성을 실현하기 위해서는, 이제까지 해 왔듯이 현장수준에서의 노력 외에도 가령 유통업에서 볼 수 있듯이 숙련·비숙련 노동력의 선별투입, 다능공의 도입에 의한 기능의 재검토 등 인재활용전략, 기계화·공장생산화를 생산 주축으로 하는 생산전략, 더 나아가 전문공사업체에 의한 전문일괄하도급 활용에 의한 협력업체의 육성과 같은 근본적인 기업전략이 재검토되어야 한다.

(4) 자재구입의 합리화

자재비가 공사비에서 차지하는 비율이 높으므로, 앞으로 자재구입은 기업에 적합한 자재구매 규모 및 자금유통 등 각 업체가 처한 상황에 유의하면서, 타산업 혹은 조립주택 메이커에서는 이미 상식이 되어 있는 다량구입에 의한 비용절감 및 수입재·재생재 활용, 독자적인 유통 경로 설정과 같은 자재의 종류나 유통형태에 알맞는 구입합리화를 적극 추진할 필요가 있다.

(5) 정보통신기술의 활용

금융업계를 비롯한 유통업, 제조업에서는 정보통신기술 활용으로 생산시스템 변경, 원가절감 뿐만 아니라 고객서비스 기업간 관계까지 혁신적인 변혁이 이루어지고 있다.

이같은 관점에서 볼 때 생산지가 분산되어 있는 종합조립산업인 건설산업이야말로 원가절감, 원도급과 하도급 관계의 적정화 등을 위해서도 정보·통신기술활용이 가장 필요하다고 할 수 있다.

생산시스템의 기반이 되는 설계도에 대해 급속히 보급하는 CAD¹⁾사용을 비롯해서 기획·설

주 : 1) CAD(Computer Aided Design) : 컴퓨터를 사용한 설계. 설계를 자동화하여 제도작업을 절약하는 등의 이점이 있다.

계·적산·수발주·관리 등 각 단계의 종합적인 업무개혁, 생산성향상, 기업관리 등의 합리화를 위해 기업내 정보화 뿐만 아니라 전자데이터교환(EDI)²⁾으로 건설업에 관하여는 주체간의 정보화를 촉진시키고, 전자상거래, CALS³⁾에 적극 대응해 가야 한다.

또한 정보화를 추진하는 데 있어서는 기업내 각종 시스템간의 연계, 다단말현상⁴⁾의 방지, 산업계의 표준 코드「룰」의 제정과 같은 정보화투자에 대한 효율화가 이루어질 수 있도록 기업·산업계·행정이 일체가 되어 이 움직임을 추진할 필요가 있다.

「2」 종합적인 품질·안보보호에 주력

건설산업물은 국민의 생명·재산에 중요한 영향을 줄뿐 아니라 일단 건설되고 나면 다시 만들어내기가 어려우므로 종합적인 품질·안보의 확보가 중요한 과제가 된다.

(1) 우수한 기술자·기능자 확보

건설산업물의 품질 확보는 우수한 기술자·기능자를 적정으로 배치함으로써 실현된다고도 할 수 있다. 특히 시공은 기술자·기능자의 정확한 작업과 조직의 상호 협조 체계가 필요하며, 행정과 건설산업계가 일체가 되어 우수한 기술자·기능자의 확보 육성에 주력하는 동시에 기술자 전임제를 통해 시공관리를 철저히 해나갈 필요가 있다.

더욱이 기능자 확보 육성을 위해서는 여러 중 소기업의 많은 전문공사사업자가 효율적으로 기능자 교육을 할 수 있는 업종 횡단적인 거점적 교육훈련시설의 정비도 필요하다.

(2) 품질확보를 위한 체제정비

건설생산은 많은 인력과 기업이 장기간에 걸쳐 생산에 관여하게 되는 거대시스템이면서도 또 한편으로 단품수주생산이기 때문에 다른 일반 상품처럼 사전에 상품의 품질을 비교할 수가

없다. 이런 점에서 앤드유저인 소비자는 건설생산물 구입을 결정하기 전에, 구입할 생산물의 구체적인 품질을 명확하게 인식 못하는 경우가 있다. 그러므로 건설생산에서는 다른 어느 산업보다 더 소비자에게 품질의 지표를 적극적으로, 또 알기 쉽고 분명하게 설명해 주어야 할 뿐 아니라 기업 스스로가 솔선해서 품질보호를 위한 체제 정비를 추진해야만 한다.

즉, 건설의 각 공정에서 사내 검사기준, 검사체제 확립에서 시작하여 건설생산시스템 전체로서 품질확보를 목표로, 과거부터 주력해 왔던 종합적인 품질관리, 더 나아가 ISO9000s⁵⁾ 등 국제규격에 적극 대응할 필요가 있다.

(3) 품질향상에 의한 경쟁체제정비

건설산업은 단품수주생산인데다가 품질차가 짧은 기간 안에 현재화하기 어렵다는 등의 이유에서 다른 산업처럼 디자인, 편의성, 내구성을 포함한 종합적인 품질경쟁을 하기 어려운 면이 없지 않다.

그러나 소비자 입장에서 볼 때 투자액의 크기를 생각한다면 건설산업이야말로 가격과 품질에 의한 종합경쟁이 반드시 있어야 한다. 방수업체나 조립주택업체 등에서는 벌써부터 여러모로 선진적인 대응마련이 시작되고 있다. 그러므로

주 : 2) EDI(Electronic Data Interchange): 기업간 거래를 위한 데이터를 통신회선을 통해 표준적인 규약을 이용해서 컴퓨터(단말 포함)간에 교환하는 일.

주 : 3) CALS(Continuous Acquisition and Life-cycle Support): 기업간 등에서 설계에서 제조·통신·보수에 이르는 제품 등의 라이프사이클 전반에 이르는 각종 정보를 전자화하여, 네트워크를 통해 교환하거나 공유하는 시스템. 개발비의 절감, 소요기간 단축 및 서류생략화를 기할 수 있다.

주 : 4) 다단말현상: 원도급업자 등 상류기업이 단독으로 EDI를 추진한 결과 하도급 등의 거래선들이 모든 상류기업의 형태에 맞는 복수의 단말 및 소프트웨어를 사용해야 하게 되는 현상.

주 : 5) ISO9000s: 「品質管理 및 品質保證에 관한 일련의 국제규격을 말하며, 제품의 현상이나 성능 등에 관한 통상적인 규격과 달리 기업의 품질보증체제에 대한 요구사항을 규정하고 있다.

이같은 업계의 움직임을 참고하여 설계·건설턴트업계를 포함한 건설산업계 전체가 총체적 입장에서 소비자에 대한 자주적인 품질보증과 계약에서의 하자보수에 대한 올바른 인식이 정립되어야 하리라 생각한다.

(4) 환경에 대한 사려

건설된 갖가지 건조물은 장기간에 걸쳐 사용되어 지역의 문화 및 개성을 형성해 주는 것이므로 지역의 환경·풍토와 조화를 이룬 것이어야 한다. 또한 자연의 재료를 다량으로 사용하는 점에서도 지구규모에서의 환경에 대한 부하에 대해 배려가 있어야 한다. 이런 이유에서 자원의 효율적인 이용이나 환경부하의 저감, 경관에 대한 배려, 자연과의 공생 등을 고려한 종합적인 품질보증을 도모하기 위해 리사이클(재활용)의 촉진, 푸르르고 여유롭고 넉넉함이 넘치는 쾌적한 환경 창출, 아름다운 경관 형성 등에 적극 나서야 할 것이다.

(5) 새로운 안전대책 전개

건설산업이 현대적인 산업을 지향하기 위해서는 공중화재·산업재해 방지야말로 중요한 과제라 할 수 있다.

건설공사의 안전대책은 이제까지 안전설비 정비 외에 법적규제 강화 및 각종 기술기준 정비를 주로 해서 이루어져 왔지만 연간 사망자 수는 아직도 1,000명에 달하여 앞으로 보다 엄격한 안전대책이 요구되고 있다. 이제까지의 규제를 중심으로 한 대책은 안전확보를 위한 필요조건인데도 규제가 자꾸 강화만 되다보니 오히려 「이 정도로 해 뒀으니 절대 안심」이라는 오해가 생기게 되었다.

앞으로 규제를 중심으로 한 기본적인 안전대책 외에, 일하는 「사람」에게 중점을 두고 안전순찰, 위험예지활동 추진과 같은 적업자 자신에 의한 자율적인 안전대책 추진을 위한 시책을 추진해야 한다.

「3」 기술개발 추진과 효율화

민간에서의 기술발전은 장래 일본의 건설기술발전의 기반이므로, 기술개발의 적극적인 추진은 일본 건설산업 전체의 발전을 도모하는 데 있어서도 매우 중요한 과제이다.

그리고 각 건설기업에서 있어 기술개발은 「좋은 물건을싼 값에」 제공하여 수주경쟁에서 이겨 나가기 위해서는 가장 필요한 요소 가운데 하나이다.

일본에서의 기술개발은 이제까지 건설산업의 생산성 향상, 그리고 건설생산물의 품질 향상에 크게 공헌했으며, 외국의 기술개발과 비교하더라도 결코 뒤지지 않는 것으로 평가할 수 있다.

그러나 건설산업 전체로 볼 때 연구개발투자는 타산업, 특히 제조업과 비교해서 현저하게 적고, 특히 중소기업은 낮은 수준에 머물러 있다. 그 배경에는,

(가) 개별 수주생산이기 때문에 단일프로젝트에서 대규모 연구개발비 부담이 어렵다.

(나) 제조업과 같은 대량생산이 아니기 때문에 연구개발비의 조기회수가 어렵다.

(다) 설계에서 시공, 관리에 이르는 시스템이나 프로세스개발과 같은 소프트 분야에 대한 기술개발이 적정한 평가를 받지 못했다.

(라) 건설시장의 약 4할을 차지하고 지명경쟁입찰을 중심으로 해 왔던 이제까지의 공공공사 시장에서는 특정기업이 보유한 신기술이 즉각 활용되는 일이 드물었다.

이상과 같은 여러 요인 때문에 일반적으로 연구개발투자에 대한 기대이익이 낮다. 한편 일본의 대형건설기업을 보면, 외국 건설업자에게서는 볼 수 없는 대규모 연구시설을 보유하고 적극적인 연구개발·기술개발투자를 해오 있으나, 업계의 강한 「옆으로 나란히」 의식을 반영해서

주: 1) 他人을 크게 의식해서 모방하게 되는 日本人의 人性에 대한 비유.

유사한 시설·연구테마가 많아지기 쉬워 기업으로서의 독자성이 결여되어 있다는 지적도 없지 않다.

앞으로 각 기업이 기술개발을 적극 추진하여 효율화를 지향하기 위해서는,

(가) 많은 기술발전을 이룩한 타분야(신소재·정보통신·생화학등)의 연구성과를 적극 받아들여 스스로의 기술개발 수준을 제고시킬 것.

(나) 설계에서 시공, 유지관리에 이르는 시스템, 프로세스개발과 같은 소프트한 분야에 대한 기술개발의 중요성을 적절하게 평가하여 그 촉진을 도모하는 동시에 시공에 관한 기술개발과의 연계를 강화할 것.

(다) 독창적인 연구테마를 선정하여 독자성을 강조하는 동시에 개발한 신기술을 라이선스 공여 및 프랜차이즈시스템화함으로써 그 성과를 널리 보급시키는 동시에 사업 전개에 필요한 신기술에 대해서는 이러한 라이선스 등을 적극적으로 활용할 것.

(라) 효율적인 기술개발 추진을 위해 연구시설의 공동이용 및 산·관·학간 연대 및 역할 분담을 촉진시킬 것.

이러한 여러 대응이 시급한 과제이다. 또한 기술개발에는 고도한 첨단기술 개발외에도 종래의 기술을 개량함으로써 시공의 효율화를 기할 수 있는 개량기술도 있으므로 중소 종합공사업자나 전문공사업자도 이같은 분야에 대한 적극적인 철저한 대응 노력이 필요하다.

행정으로서도 각 기업의 기술개발을 적극 지원하기 위해 관민을 비롯한 공동연구 및 금융·세계면에서의 지원조치를 검토하는 외에 민간의 독자적인 개발기술을 공공공사 등의 기획·설계·시공단계에 재빨리 이용할 수 있는 방법을 개발하여, 기술개발에 대한 인센티브제도를 적극 창출해나갈 필요가 있다.

「4」 발주의 평준화

(1) 발주는 더욱 평준화 돼야

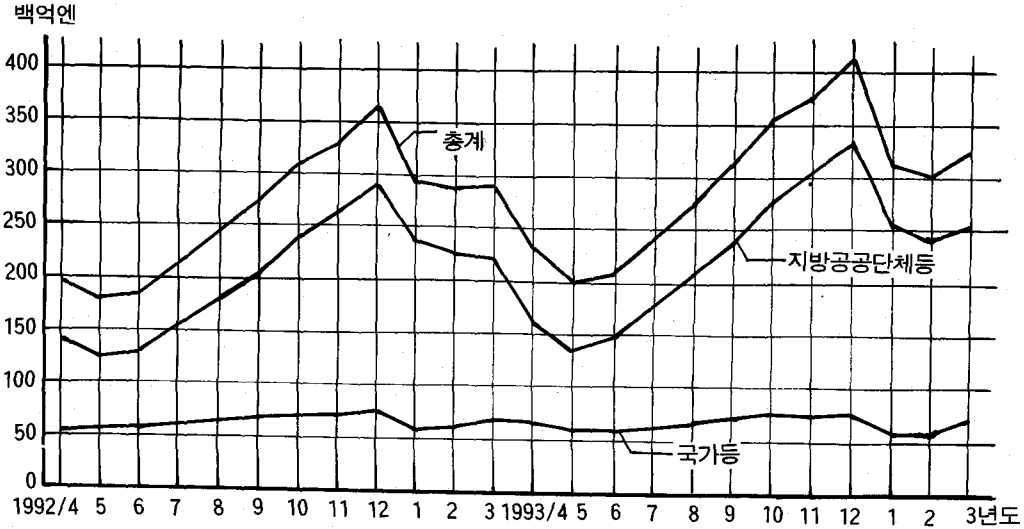
노동시간이나 기계리스로 더 나아가 산업재해 수를 4분기마다 비교해 볼 때 매년 특정한 시기에 수치가 높아진 것을 알 수 있다. 이는 예산제도가 「단년도원칙」에서 묶여 있어 발주시기가 편중되는 데서 생기는 하나의 폐단이라 할 수 있으며, 이는 또 생산성 향상을 저해하게 되어 국민에게 결과적으로 “비싼 물건 사기”를 강요하는 것이 된다. 그리고 이 문제는 과거부터 건설산업의 계획적 경영이나 고용안정에 큰 장애가 되고 있는 것으로 지적되어 왔으나, 전문공사업에서는 물량이 폭주할 때 대응하기 위한 기능공이 전체의 3분의 1을 차지하는 것으로 알려진 직종도 있어, 평준화는 장래의 기능공 부족 개선을 위해 중요한 대책 가운데 하나라 할 수 있다.

평준화 시점이나 적설한냉지에서의 원활한 건설공사 추진이라는 시점에서, 복수년도예산이나 회계년도의 역년제도입이 중요한 과제로 제기되고 있는데, 「단년도예산의 원칙」은 헌법 제86조(예산)에 의해 규정된 원칙이며, 이에 의거해서 「재정법」, 「지방자치법」에서는 4월 1일에 시작되는 회계년도를 정하고 있는데, 이런 규정은 그리 쉽게 바꿀 수도 있는 것도 아니다.

오히려 국고책임부담행위 활용, 공기 설정 개선 및 준공시기 조정 등, 현행법의 테두리 안에서 평준화 문제를 최대한 해결해 나갈 방법을 모색해 볼 필요가 있다. 국제적으로 보면 미국에서는 주에 따라 일정치는 않으나 캘리포니아주, 텍사스주의 도로공사의 90%가, 그리고 영국 교통성의 도로사업도 90% 이상이 복수년도에 걸쳐 있으며, 독일(바이에른주)에서도 공기가 12개월이 넘는 것이 40%를 차지한다.

현시점에서도 국가 직할도로공사에서는 국고책임부담행위의 활용등에 의해 40% 정도가 복수년도 공사로 되어 있고 또 재정투융자를 이용

<그림 4-1> 발주자별 월별공사비(완성고 기준)*



자료: 건설성 「건설총합통계」에 의거 작성

주: 1. 국가등=국가, 공단·사업단, 정부기업

지방공공단체=도도부계, 시구청촌, 지방공영기업, 기타

2. 완공고기준: 착공객에 공사별·공기별 완성고분시를 (공사진보율)을 곱하여 산출 착공객 기준이 착공시에 한꺼번에 계상되는데 비해 완성고 기준에서는 실제 공사진보율에 맞춘 공사량 파악이 가능해진다.

한 도로공단공사 등에서는 대부분이 복수년도 공사로 되어 있다.

그러나 한편으로 공공투자의 70% 정도를 차지하는 지방공공단체의 발주 평준화가 진전되지 못하는 배경으로, ㉠ 초기발주를 담당한 기술직원 부족, ㉡ 초기발주를 뒷받침해 줄 용지비축 부족, ㉢ 보조사업에서의 장기국채대상사업이나 지방단독사업에서의 장기현채·장기시정촌대상사업 비율이 불충분, ㉣ 높은 보정예산 비중과 짧은 공기설정, ㉤ 대형공사에 대한 의회승인 필요, ㉥ 다년도시공에 적합치 않은 소규모 공사의 높은 비율, ㉦ 지방단독사업의 발주시기 등 여러 요인이 지적되고 있으나, 주민에게 「좋은 물건을 싼 값에」 제공하여 건설산업의 건전한 발전을 이룩하기 위해서라도 지방공공단체발주의 평준화는 반드시 추진할 필요가 있다. 국가로서도

직할사업이나 공단사업의 평준화를 한층 진전시키면서 한편으로 지방공공단체 발주 평준화에 기여할 수 있도록 보조금 교부 및 공기 설정의 개선, 준공시기 조정등에 대해 재정당국의 이해를 얻어 검토해 나갈 필요가 있다.

(2) 건설코스트의 절감을 배려한 중소기업 대책의 추진

중소기업 대책으로는 국가방침으로 발주표준의 준수, 분리·분할발주 추진과 같은 방침이 정해져 있고, 지방에서는 공공기업체에 의한 현지기업우수 등 발주단계에서도 이미 여러 대책들이 강구되고 있다.

이 가운데 특정공종을 분리 발주하는 이른바 공종별 분리발주에 대해서는 단순히 중소기업대책이라는 시각에서보다 발주자의 설계, 공사감독, 검사체제에 따라 선택되는 면이 강하고, 또

그 활용 역시 종합공사업자와 전문공사업자 중에서 어느 쪽이 발주자의 요구에 따라 적합한 서비스 제공이 가능한가 하는 관점에서 시장경쟁을 통해 선택되어야 할 문제이며, 단순히 표면적인 비율성 문제만 가지고 어떻다고 말할 수 없는 면도 포함되어 있다.

한편 공종이 같은 하나의 일을 두 가지 이상으로 가르는 분할발주에 대해서는 자칫 지나치다가는 사업집행의 효율성을 저해할 뿐아니라, 원가상승의 원인이 되고, 또 불량부적격업자 또는 비용절감노력이 부족한 전기의 존재나 참가를 허용하게 되어, 진지하게 노력해서 성장하고자 하는 중소기업에서 있어 압박요인이 될 수도 있는 점이 우려된다. 따라서 우량 중소기업을 육성하고자 하는 중소기업 기본법의 정신은 견지하되, 중소기업대책으로서도 정당화할 수 없는 지나친 분할발주에 대해서는 재검토해 볼 필요가 있다.

(3) 자기책임원칙에 따른 규제완화의 필요성

서류·각종검사 간소화, 통일화 또는 건축기준법, 소방법 등의 기준 완화에 대해서는 원가절감과 관련 대·중소를 불문하고 수많은 건설업자로부터 제기되고 있는 과제이기도 하다. 국민의 생명·재산의 안정성 확보 그리고 환경보전을 위한 규제는 필요하지만 합리화가 가능한 것, 혹은 간소화, 통일화할 수 있는 것에 대해서는 비용절감이라는 관점에서 결단성 있는 대응이 필요하리라 생각한다.

「5」 건설생산시스템의 변혁

(1) 총비용절감과 건설생산시스템

총비용절감을 중요시하게 되면서부터 설계, 시공, 유지관리에 이르기까지의 건설생산 시스템 전반에 대해 그 기본 방향을 새롭게 검토해야 하는 상황에 이르렀다. 1994년 12월의 「공공공사의 건설비 감축에 관한 행동계획」에서도, 처음으로 설계, 시공에서 유지관리에 이르는 총

비용의 최적화를 도모하기 위한 방침이 강력히 제시되었고, 동시에 공공공사에 민간 시공방법에서의 건설비축감 제안을 활용한 제안경기형 발주 방식(성능발주방식)¹⁾ 및 VE(벨류·엔지니어링) 제도²⁾가 검토되기에 이르렀다. 그리고 1993년 12월 중앙건설업심의회 건의에 따라 기술력이 취약한 지방공공단체에 발주자에 대한 업무지원 형식으로 민간 기술력을 설계, 공정관리, 품질관리, 비용관리 등에 활용하는 CM방식도 검토되기 시작했다.

이러한 조치들은 어디까지나 민간활력을 활용한 갖가지 건설생산시스템에 의해 공공공사의 총비용을 절감해 보고자 하는 데 있고, 건설산업계에서도 발주자의 이러한 요구에 정확히 대응하는 동시에, 이에 따른 업태의 변화를 진전시켜 나갈 필요가 있다.

한편 민간공사에서는 전으로부터 수주자는 설계·시공분리에서 설계·시공 일괄방식까지 갖가지 건설생산 시스템을 제공하는 것으로써 총비용의 감축과 같은 발주자의 요구에 부응해 왔고, 가령 종합건설업자가 설계부를 확충하는 등 발주자의 요구 및 건설생산시스템의 변화에 맞추어 업태 변경을 추진해 왔다.

한편 시공분야의 경우 전문공사업계는 과거에는 원도급과 직접 고용관계에 있던 자가 독립해서 노무를 제공하는 중심이었다. 그러나 전문공사업계에서 기술력, 코스트·공정관리능력에서 우수한 기업의 출현에 대응하여 재공일괄(재료와 노무제공을 일괄해서 함) 하도급에서, 더 나아가 복수 공사공정을 도급받아 책임 시공하는

주 : 1) 제안경기형 발주방식(성능발주방식)
공공주택등에서 요구하는 성능만 표시해 기술제안을 하여, 이에 따라 공사를 발주하는 방식.

주 : 2) VE(Value Engineering)
최저비용으로 필요한 기능을 확실하게 달성하기 위해서 실시하는, 제품이나 서비스(건설분야에서의 목적물, 시공방법, 유지관리 등)에 대한 기능적연구에 쏟게 되는 조직적 노력을 가리킴.

「전문일괄하도급」이 출현하는 등 건설생산시스템에 변화가 일어나고 있다. 또한 설비관계기기에서의 기술발전, 발주자측의 공사감독 및 검사체제 정비를 배경으로, 설비공사분야를 중심으로, 특정 공종을 분리해서 발주하는 「분리발주제도」가 활용되기에 이르렀고 이에 따라 설비업계등에서도 발주자로부터 직접공사를 도급받는 「부분일괄도급」과 같은 책임시공체제가 확립되어 있다.

이러한 양상도 시공분야에서 발주자의 다양한 요구의 변화 및 전문공사업에서의 기술관리, 코스트 관리체제의 정비에 따른 건설생산시스템 변화의 한 예라 할 수 있을 것이다.

(2) 소프트평가의 확립

일본의 공공공사에서는 사업집행에 대한 공정성, 경쟁성 등을 담보한다는 취지에서 과거부터 원칙적으로 설계와 시공은 분리하고 있다.

1994년 1월 「공공공사의 입찰·계약절차 개선에 관한 행동계획」에서도 새삼 설계·감리업무의 독립성 강화와 적정한 대가 지불이 명기되어 있다. 그 배경으로는 일본에서는 설계·시공분리가 원칙이 되어 있으나, 일부 프로젝트에서는 설계업자가 도시개발 제안, 용지 정리, 근린 조정 등 소프트를 포함한 갖가지 업무를 사실상 하고 있어, 이것이 공공건설생산시스템에서의 절차가 불투명해지는 한 원인으로 지적돼 왔기 때문이다.

이와 같은 소프트업무에 대한 금전적인 평가가 VE제도나 기술력이 취약한 지방공공단체에 대한 CM방식도입 등에 의해서 공공부문에서 제도면, 운영면에서 확립됨으로써 소프트업무에 대한 각 업체에서의 진입과 경쟁이 촉진될 것이다.

(3) 금후의 방향

구미에서는 관민을 불문하고 설계·감리업무의 독립성과 그 금전적평가가 확립되어 있고 공

공공사분야에서도 발주자의 다양화·고도화하는 요구에 대응해서 건축을 중심으로 VE, CM, DB 등 다양한 설계생산시스템이 도입되고 있다.

앞으로는 일본에서도 총비용의 절감을 비롯해서 공기단축, 최신시공기술의 설계에의 반영, 설계·시공책임 명확화 및 단일화 등 발주자의 요구는 더욱 다양화, 고도화 되어 갈 것으로 생각된다. 따라서 발주자로서 민간활력의 활용이 필요하다고 생각하였다면 건설산업이 이 요구에 정확히 부응할 수 있는 체제를 구축해 나가야 한다. 그러기 위해서는 소프트웨어의 금전적평가확립과 함께 다양한 건설생산 시스템의 장점과 단점에 알맞는 분야·프로젝트, 발주자·수주자에게 요구되는 요건 등을 분명하게 해 나가는 일이 앞으로의 중요한 정책 과제라 할 것이다.

「6」 덤핑 방지

최근 건설가격이 低迷하고 있는 것은 소위 버블기에 증대했던 공급력과 급격하게 떨어진 수요의 불균형이 기본적인 요인이라 하겠고, 공공공사에서 새로운 입찰제도에 아직 익숙하지 못한 점과 대형공사가 감소된 대형업자가 민간의 중소공사에까지 참여하고 있는 것도 한 요인일 것으로 보인다. 따라서 이의 회복은 수요균형의 회복과 공공공사에서의 새로운 입찰제도의 정착과 같은 구조적인 개선이 필요하겠고, 그러는 데까지 앞으로 수년은 더 걸릴 것으로 예상된다.

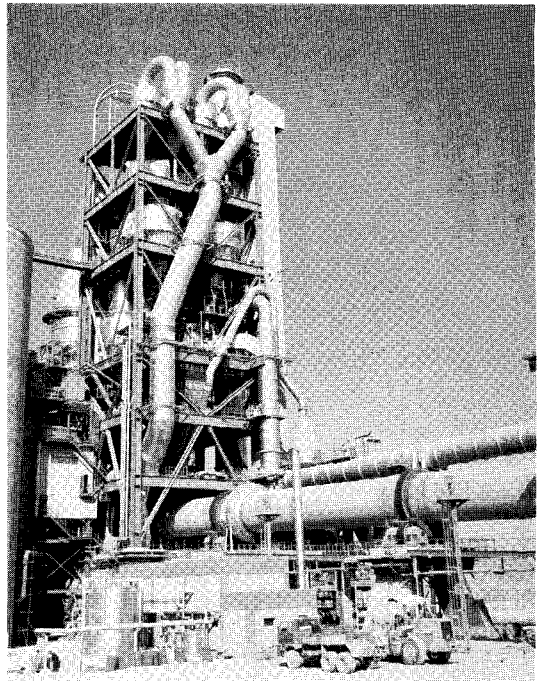
이 같은 상황에 대해 「현저한 저가수주는 「덤핑」행위이며, 건설산업계를 피폐하게 하는 행위로서 단속해야 한다」는 주장도 있으나, 애당초 「어떤 행위를 덤핑이라 하는가」에 대한 명확한 판단기준이 확립되어 있지 않고, 가령 일시적으로 직접공사비를 하회하는 가격으로 수주되었다라도 행정이 시장에 지나친 개입을 한다면 경영전략상의 판단이나 경영노력에 의한 비용절감을 부정하는 것이 되어, 결과적으로 시장에 적응하지 못하는 기업을 온존케 함으로써 「적정한 경

쟁」을 방해하는 셈이 된다. 그러므로 「덤핑」은, 기본적으로는 어디까지나 건설산업계 자체의 문제이며, 이에 대한 효과적인 대책은 건설산업계가 적정한 코스트 의식에 근거한 경쟁을 해야 함을 건설산업계 자신이 인식하고, 기업의 최고 경영자가 솔선해서 업무의 적정화에 주력해야 한다.

그러나 건설공사인 경우 지나친 저가격수주는 시장의 혼란을 초래할 뿐 아니라 더러는 간판만 내건 유명회사, 폭력배 등 불량부적격업자의 건설시장 개입을 허용하게 될 가능성이 클 뿐더러, 또 날림공사 및 하도급에게의 주름살 떠넘기기로 현장에서 땀흘려 일하는 노동자의 고용노동 조건악화로 직결되지는 않을까 우려된다. 그러므로 흔히 말하는 「싼 것이 비지떡」이라는 결과를 초래함으로써 건설산업 자신의 파괴만 아니라 소비자인 국민이 피해를 입게 될 가능성 또한 없지 않다.

그리고 지난날 일본에서 두 차례에 걸쳐 일반 경쟁입찰이 실패하고 말았던 원인의 하나가 바로 불량부적격업자의 개입으로 시장을 송두리째 파괴해 버릴 정도의 극심한 저가격수주였던 점에 비추어 보면 입찰·계약제도 개혁을 정착시키기 위해서는 이의 엄격한 배제가 매우 중요하다.

이러한 이유에서 행정은 불량부적격업자의 개입으로 국민이 피해 입는 일이 없도록, 또 이번의 입찰·계약제도 정착이 저해받지 않게 우선 폭력배나 유명 회사와 같은 불량부적격업자를 철저히 배제할 필요가 있다. 이를 위해 적정한 계약체결 그리고 유자격기술자의 배치 등 건설업법에 규정된 사항이 철저히 지켜져야 한다. 특히 폭력단 등에 대해서는 각 都道府縣의 경찰과 협조해서 건설업허가(갱신) 때나 또는 공공공사에서의 자격심사 때에 폭력단 관련 기업을 배제하는 동시에 개정된 건설업법에 의한 허가조건을 활용해서 필요하면 허가 취소 조치를 취해야



한다.

간판만 내걸고 기술력이 없는 기업에 대해서는 종래의 경영사향심사 및 공공공사 입찰참가 자격심사에 의한 엄중한 체크 외에도 새로이 의무화된 시공체제대장의 엄중한 체크 및 신설하게 될 기술자에 대한 데이터베이스에 의해 각 공사의 전임기술자를 상시 체크함으로써 이들이 끼어들 여지를 철저히 봉쇄해야 한다.

공공공사에 대해서는 저입찰가격조사제도의 활용, 최저제한가격제도의 적절한 이용 등에 의한 입구에서의 체크와 아울러 시공에 대한 철저한 감독 및 준공시의 엄격한 검사에 의한 출구를 강화하여 그 결과를 기업의·사전심사에 반영함으로써 덤핑방지효과는 더욱 높아질 것으로 기대된다.

그리고 필요에 따라 금전보증을 중심한 신이행보증체계의 활용 또한 금융기관 등의 심사능력을 통하여 불량부적격업자에 의한 심한 저가격수주에 대한 일정한 억제효과를 기대할 수 있

을 것으로 생각된다.

더욱이 소비자보호라는 관점에서 건설산업계 스스로가 소비자로서도 이해하기 쉬운 일정한 품질기준을 설정하는 동시에 민간 조립주택 매

이커들이 채용하고 있는 업계 특유의 품질보증 제도를 마련함으로써 가격에만 의존하지 않는 종합경쟁이 이루어진다면 덤핑 체질에서 벗어날 수 있는 길도 열릴 것으로 생각된다.

목표-2 「기술과 경영에 뛰어난 기업」이 「자유롭게 발전할 수 있는 경쟁환경」을 만든다.

기업의 자구노력에 의한 이노베이션(혁신)은 국민에게 「좋은 물건을 싼 값에」 제공하는 기반인 것이며, 특히 우수한 중견·중소기업이 적정한 경쟁 속에서 대형기업에 도전한다는 것은 대형건설회사의 시장과점을 방지하는 동시에 서로가 피나는 노력을 하므로써 건설업계의 기업성장을 인센티브(수인)가 작용하게 되어 건설산업 전체가 활성화될 것으로 생각된다. 이같은 관점에서 정책적지원을 검토하는 동시에 현행정시스템 가운데, 또는 건설업계의 체제 속에 우량기업의 성장을 저해하는 요인이 없는지를 충분히 검토해 볼 필요가 있다.

● 실현을 위한 대책방향

- ① 특색 있는 기업에 의한 경쟁체제구축
- ② 원도급기업의 책임강화와 체질강화
- ③ 하도급으로서 발전할 수 있는 환경조성·전문공사업 강화

「1」 특색 있는 기업에 의한 경쟁체제구축

수주의 양적확대만을 중시하는 경영 자세는 각 기업으로 하여금 모든 분야에서 사업을 전개하여 수주량을 확대하는 종합공사를 지향하게 함으로써 결과적으로 기존의 수주량에 의한 업계질서를 유지하게 함으로써 중소건설업자가 성장하기에 매우 어려운 환경을 만들었다는 지적들이 있다. 이는 곧 특정분야에서 기술개발 촉진과 함께 경영자원을 집중 투자하는 「특색 있는 기업」의 성장을 방해하게 되어, 결과적으로 국민으로서는 기술혁신으로 누릴 수도 있는 갖

가지 혜택을 받지 못하게 할 가능성을 안고 있다.

건설산업전체를 보았을 때, 거의가 어느 지역에서나 흔히 볼 수 있는 평범한 건설업자들이고, 저마다 각 지역에서의 일에 진지한 자세로 임하고 있다는 점에서는, 앞으로도 그 모습이 크게 달라지지는 않으리라 생각한다. 그러나 고도의 전문적 지식을 가진 기술자를 양성하고 전문분야를 개척함으로써 급성장한 기업이 건설산업계에도 한 둘이 아님을 간과해서는 안 된다. 이같은 야심찬 기업의 모습을, 이를테면 중소기업에서의 성공사례, 중소기업에서의 성공한 사람의 예로서 소개함으로써, 반드시 특색이 있다고 할 수도 없는 대다수 중소기업 경영자에게도 하나의 자극제가 되겠고, 한편 앞으로 「새로운 경쟁시대」에 기업을 이끌어 나갈 젊은 세대에게도 커다란 길잡이가 될 수 있을 것으로 기대된다.

기업의 발전 가능성이라는 시각에서 볼 때, 현행 건설업허가업종은 역사적인 우여곡절 끝에 28업종으로 정해져 있으나 이 건설업 허가요건 중에서 각 업종을 구별하는 데 중요한 기술자자격과의 관계에 대해서 보면, 몇 가지 업종에 공통적으로 필요시되는 것도 적지 않다. 또한 기술적요소가 근본은 같은데도 업종이 세분화되어 있어 기능자의 다능공화를 저해한다는 지적도 있다.

한편 기업평가에 대해서 보면 전문기능이나 공법에 따라서 독자적으로 단체를 구성하고 있

<표 4-1> 기술자자격과 건설업허가업종(예)

일급토목시공관리기사	일반건축시공관리기사	일급관리사 시공관리기사	일급조경시공관리기사	일급전기공사시공관리기사	일급건축사
<ul style="list-style-type: none"> 토목공사업 비계·토공공사업 석공사업 강구조물공사업 포장공사업 준설공사업 도장공사업 수도시설공사업 	<ul style="list-style-type: none"> 건축공사업 철근공사업 목공사업 판금공사업 미장공사업 유리공사업 비계·토공공사업 도장공사업 석재공사업 방수공사업 지붕공사업 내장미무리공사업 타일·벽돌·블럭공사업 열절연공사업 건구공사업 강구조물공사업 	<ul style="list-style-type: none"> 관공사업 	<ul style="list-style-type: none"> 조경공사업 	<ul style="list-style-type: none"> 전기공사업 	<ul style="list-style-type: none"> 건축공사업 목공사업 지붕공사업 타일·벽돌·블럭공사업 강구조물공사업 내장미무리공사업

는 것은 거의 100개에 이르고, 또 단체가 자체적으로 인정하고 있는 자격도 거의 같은 수준 정도는 된다. 더욱이 발주자의 경우 역시 예컨대 동경도에는 120이상의 발주 구분이 있다. 이와 같이 현재의 28업종에 의한 기업평가로는 기업의 전문성을 정확하게 평가할 수 없는 상황이 되고 있다. 이러한 결과 전문성이 있는 기업이 완공고나 총기술자수의 평가에서 떨어지기 때문에 특화 분야에서 충분한 경쟁기회를 얻지 못한다는 불만의 소리도 나오고 있다.

앞으로는 특정 분야에 특화하여 성장하려는 기업이 발전하여 대형건설회사와 경쟁할 수 있도록 건설업 허가 및 기업평가의 기본 틀에 대해서, 기술의 체계에 따른 간소화 그리고 시대에 맞추어 전문분야를 평가할 수 있게 기본틀을 개선하는 등 규제완화를 포함한 제도의 재검토가 있어야 할 것으로 생각한다.

<참고자료집 : 특색을 살려 성장한 기업(참고예)>

‘2’ 원도급기업의 책임강화와 체질강화

(1) 원도급으로서의 책임과 리스크관리

일본의 건설업은 원도급이 되지 않으면 충분한 이익확보가 불가능하고, 또한 원도급이 하도급보다 한 단계 위라는 풍조가 있는 것으로 인

식되어, 아무래도 원도급 지향이 강할 수밖에 없다고 한다.

그러나 새로운 경쟁환경 속에서, 원도급이 앞으로 처하게 될 상황은 종전보다 훨씬 더 냉혹해질 것으로 예상된다. 형법, 독점금지법에 저촉되지 않고 정확하게 정보를 수집해서 경쟁에 이겨야만 하는데, 여기에 또 계획적인 수주확보가 갈수록 어려워지는 가운데서 工程이나 코스트管理, 安全確保와 같은 리스크管理 그리고 또 품질확보 및 시공업자 육성 등 원도급이 책임져야 할 일들은 갈수록 커진다. 이와 같이 원도급으로서의 책임져야 할 일들은 갈수록 커진다. 이와 같이 원도급으로서의 책임이 무거워지는 상황에서는, 원도급은 본래의 도급(리스크 전체의 정확한 관리를 떠맡는 「리스크管理」)의 모습으로 되돌아가지 않을 수 없다. 앞으로는 「아무나 원도급이 될 수 있다」는 것은 더 이상 기대할 수도 없는 시대가 된다.

앞으로의 원도급에 대해서는, 시공체제대장의 정비 및 기술자의 현장 접지기 금지에 대해 법적 책임이 강화되는데, 이같은 기술자관리체제 개선만이 아니라 경영전략이나 기업체질 강화가 불가피해진다.

그러나 종래의 공적기업평가 및 공공발주에 대한 기본 계획에는 기업체질의 강화를 도모하기 위한 전략적판단(적자처리, 기업합병, 분사화 등)을 저해하게 될 요인이 포함되어 있다는 지적도 있다. 가령 공적인 기업평가에 대한 장치가 완공고나 이익을 중시하기 때문에, 분사화 및 재무체질 강화를 위해 단호한 결손처리를 하기 어렵다는 문제가 있다. 그리고 공공수주에서도 수주 기회의 균등 배분 인식이 지배적인 상황에서 합병 등이 불리하게 작용한다는 소리도 들린다.

그러므로 건설업에게 경쟁을 요구하는 이상 「원도급으로서의 리스크관리」를 감당해 낼 수 있는 기업경영 촉진을 위한 기본을 만들어야 한다. 이를 위해서 기업의 경영합리적인 판단에 저해요인이 될 제도는 재검토하는 동시에, 기업체질 강화를 향한 움직임에 대해서는 적극 지원해 나갈 필요가 있다. 또한 자유로운 계약 범위를 넘어 원도급이 과중 부담하고 있는 책임에 대해서는 보다 합리적인 책임담보 장치를 모색한다는 관점에서 검토할 필요가 있다.

<참고자료집 합병·업무제휴·자본참가 등에 의해 체질강화를 시도했던 기업(참고예)>

(2) 중소원도급 건설업에서의 체질 강화

53만 건설업자 중에서 99%를 차지하는 것이 중소영세업자이며, 이들이 각 지역현장에서 직접 공사시공을 맡고 있다.

손쉬운 목수·목공소·工務店에서 시작해 지역의 주택·사회자본정비, 재해복구 등 지역에 밀착된 활동을 하는 중소건설업자는 지역의 고용에도 기여하는 등 대형건설업자만으로는 평소에 할 수도 없는 역할을 해내고 있다.

정부에서는 중소기업기본법 및 관공수요에 대한 중소기업자의 수주확보에 관한 법률에 의거, 매년 각의결정으로 중소기업에게 발주한 계약목표를 설정하는 외에 경제성을 손상시키지 않는 범위에서 분리 발주, 분할 발주도 하고 있다.

그러나 최근 10수년 동안의 건설업자수 추이를 보면 중소원도급건설업자수가 지방공공단체의 공사건수 신장률보다 2배나 되는 기세로 크게 증가하고 있다. 이 배경에는 중소규모의 공공공사가 실태적으로 증가하고 있는 데도 있겠지만, 이 가운데는 진정한 중소기업대책이라는 관점에서 볼 때 미심쩍을 뿐 아니라 「건설업법으로 금지하고 있는 일괄하도급에 해당하는 것으로 생각되는 소위 하도급(중소건설회사가 원도급이 된 공공공사를 대형으로 하도급 주는 형식으로 공사를 하는 방법)」이나, 실태가 없는 JV가 여전히 상당수 이루어지고 있다는 지적도 있다. 이같은 불량부적격업자 진입은 착실하게 일하는 중소건설업자의 수주기회를 결과적으로 박탈하게 되어 중소기업대책의 효과를 희석시키게 마련이다.

따라서 만약에 행정의 종전처럼 중소기업보호명목을 내세워 불량부적격업자의 진입을 방지하지 못한 채 중소기업 보호대책을 계속해 나간다면 결과적으로 원도급 건설업자수를앞으로도 마냥 증가시키게 되어 그 업자수에 대응하기 위해 또 다시 새로운 대응책을 마련해야 하는 악순환에 빠질 것이다. 이 결과 1건당 공사규모 축소, 노동생산성 저하, 우량기업의 성장 기회 상실 등 여러 면에서 머지않아 한계에 부딪치게 될 것이 우려된다. 이같은 진정한 중소기업대책에 역행하는 결과를 초래하는 지나친 수주배분정책은 마땅히 재검토해야 한다.

참고로 공공공사가 줄어든 영국에서는, 공공공사에 의지해서는 기업체질이 불안정해지므로, 공공공사의 수주비율에 일정한 제한을 설정하고 있으며, 또 미국에서는 공공 공사에 하도급제한을 두는 수도 있다.

한편 지역의 우량기업으로부터는 지금과 같은 기업평가제도로는 현지에서의 기술력이나 시공력이 충분히 평가되지 못한다는 불만, 혹은 의

혹적이고 기술적 능력 또한 높은 우수한 현지 기업인이 기술적 난이도가 보다 높은 공사나 규모가 큰 공사에 도전할 기회조차 없어 산업계의 질서가 고정화되어 있다는 불만도 나온다.

이제부터는 지역의 정비, 유지 보수, 방재 등을 감당해 내고 있는 지역의 우량건설업자가 단지 현지기업이기 때문이라기 보다, 지역에서의 기술력·시공력이 정당하게 평가되어 확실하게 시공 가능한 공사에 대해서는 상당히 덩치 큰 공사라도 대형 건설회사와 같은 장에서 당당하게 경쟁할 수 있는 장치가 필요한 것이다.

이상, 급후의 중소건설업자에 대한 대책은 불량부적격업자의 철저한 배제로 정부대책이 충분한 효과를 거둘 수 있게 하며, 또한 체질강화를 추진하여 기술·기능과 경영에서 뛰어난 기업을 행정이 계속 지원해 주는 당당한 중소기업대책으로 전환해 나가야만 하리라 생각한다.

「3」 하도급으로서 발전할 수 있는 환경조성·전문공사업 강화

(1) 원도급·하도급 관계의 적정화

우리나라 건설업에서의 종합공사업자와 전문공사업자간의 관계는 하나의 공사를 역할분담해서 만들어내는 동반자인데도 불구하고, 실상은 불황이 닥쳤을 때는 가격주름살은 상당부분 전문공사업자에게로 떠넘겨지는 등, 말처럼 그렇게 대등한 관계만은 결코 아니다.

한편, 전문공사업자도 지속적인 수주확보를 위해서는 울며 겨자먹기로 이 주름살 떠넘기기를 감수해야 하는 상호의존 관계에 있어, 반드시 일방적으로 불리한 관계만은 아니라고도 한다. 이같은 관계는 건설시장이 안정돼 있어 장기적인 거래관계를 기대할 수 있을 때는 그래도 계속 가능했지만, 앞으로 건설시장의 경쟁성이 높아져 안정수주가 어려워지면 이런 관계는 성립되기 어려울 것이고, 또 불황 때마다 번번히 하도급에게로 주름살이 넘겨진다면 현장 노

전문건설업체 부도 급증

전문건설공제조합이 집계한 지난 9월 말 현재 전문건설업체 부도현황에 따르면 올들어 지난달말까지 부도를 내고 도산한 전문건설업체는 총516개사로 전년 동기 대비 77.3%(291개사)나 증가한 것으로 나타났다.

특히 주택경기불황에 따른 일반건설업체의 부도가 잇따르면서 이들업체와 협력관계에 있던 전문건설업체들의 부도가 증가하고 있으며, 부도규모 또한 대형화되고 있어 보증금납입액도 큰폭으로 증가하고 있다.

올들어 지난달말까지 하루평균 부도업체수는 1.88개사로 지난해의 하루평균 부도업체수 1.21개사보다 55.3% 늘었으며, 월평균 부도업체수는 작년의 3.667개사보다 55.9%나 증가한 57.17개사에 달하고 있다.

동자 임금이 내려가는 등 결국은 노동조건에 악영향을 끼쳐 인력 수급에 차질이 생길 것으로 우려된다. 이같은 상황의 개선을 위해 중요점은, 궁극적으로 전문공사업자의 적정한 가격형성력을 통하여 적정한 대가가 종합공사업자에게서 전문공사업자에게 지원되는 장치를 구축해야 하리라 생각하며, 그러기 위해서는 원도급과 하도급간의 계약에 대한 대등성 확보가 필요해진다. 이것은 종합공사업자로서도 대등한 원도급관계, 실무적인 종합공사업·전문공사업간의 관계를 형성하게 함으로써 앞으로의 경쟁환경속에서 적절한 업자를 적절한 가격으로 시장에서 조달할 수 있는 길로 이어질 수 있을 것이다.

원하도급관계는 민간 상호간의 계약관계이기 때문에 아무래도 그 적정화의 열쇠는 기본적으로는 종합공사사업자에게 대항할 수 있는 전문공사사업자의 가격형성력에 달려 있다고 하겠지만, 건설생산시스템 합리화추진협의회와 같은 개개의 비즈니스상의 역학관계하고는 전혀 상관없이 문제점을 허심탄회하게 들추어 내어 상호간의 이해를 증진시키는 것도 원하도급관계의 적정화에 큰 몫을 하게 될 것이다. 또한 금번의 건설업법 개정으로 원도급에게 의무화된 시공체제대장보존도 마찬가지로 효과적인 수단이 될 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 원하도급관계에서의 대등성 확보에 대한 전망이 그리 밝지 못할 때, 분리발주·분할발주 요구는 더욱 거세어질 것이며, 행정으로서는 보다 단호한 대응이 불가피해질 것이다. 가령 미국의 하도급(subcontractor) 입찰제도(발주자가 미리 하도급리스트를 작성)나, 영국에서 시행중인 지명씨플라이어(supplier)제도(발주자가 특정 전문공공업자를 계약 내부에 특약적으로 끼워넣는 제도) 등에 대해서는 일본의 공공공사발주에서의 자주시공 원칙, 투명성 확보라는 관점에서 원도급에게 지나치게 책임을 지게 하는 것은 아닌지, 비용절감에 기여할지의 여부에 대해 문제점을 충분히 정리할 필요는 있으나 행정이 공공공사의 원하도급관계에 직접 개입하게 될 경우의 수법을 검토하는 데 하나의 참고가 되리라는 생각이다.

(2) 전문공사업의 강화

시장경쟁의 격화로 계열화가 느슨해짐으로써 원도급기업의 지배구조는 약화되고 전문공사업의 독립가능성이 고조되는 상황이 벌어지고 있다. 또 금후의 건설투자예측으로는 시공에 실제로 참여할 기업의 수주는 어느정도 확보되었다고 할 수 있다. 그러나 종전과 같은 세분적·중속적 하도급구조가 달라지지 않고는 하도급업자

에게 「자립과 활력있는 전문공사사업자」로의 전환은 어려울 것이다. 그러므로 이같은 기회를 포착해서, 종전의 하도급구조, 원도급의존체제에서 벗어나 대등한 동반자로서의 전문공사업의 지위를 확립하기 위해서는, 우선 첫째로 종합공사업의 기반은 전문공사업이 유지시켜 주고 있다는 인식을 종합공사사업자에게 깊이 심어주면서, 동시에 전문공사사업자 자신도 기술·기능과 경영력을 키워 수주의 불안정을 뛰어넘고 적정한 대가로 자신이 가진 기술을 판매해야 할 필요가 있다.

원하도급관계에서의 전문공사업에 대한 평가는, 발주자는 반드시 건설업 전문가가 아닌데 원도급, 하도급은 다같이 건설업 전문가인 점에서도 본래 시장에서 자율적으로 결정돼야 할 문제이다. 그러나 전문공사업계에서는 현재의 원하도급간의 역학관계에서는 전문공사사업자의 기술력 평가는 더러 원도급에 의한 일방적 평가로 떨어지기 쉽고, 그 결과로 원하도급관계의 편무성이나 가격 위주의 경쟁으로 인한 하도급에의 악영향이 발생하는 경향이 농후하다는 지적이 있다. 또, 행정에 대해서는 기술력으로 승부하는 전문공사사업자 육성을 지원해 나간다는 시각에서, 전문공사사업자의 평가제도 확립을 기대하는 소리가 높다.

현행 기업평가제도는 애당초 공공공사의 원도급 평가를 위한 것으로 공공공사의 발주자에게만 공개하는 등의 제약도 있어 전문공사사업자의 기업평가제도로서는 충분히 제기능을 다했다고 볼 수 없다.

앞으로는 원하도급관계의 적정화라는 관점에서, 전문공사사업자의 기술력·시공력을 적정하게 평가하여 건설생산시스템 안에서 활용할 수 있는 장치가 과연 무엇인지 검토할 필요가 있다.

[다음호에 계속]