

일본 건설업의 불황극복 대책

1980년부터 1985년까지 최대의 불황을 겪었던 일본 건설업이 그후 건설투자의 순조로운 증가로 회복세를 보여오다가 Bubble의 붕괴 등으로 인한 전반적인 경기 부진으로 1992년에 들어와서는 다시 침체상태에 빠지게 되었다. 따라서 일본 건설업계는 불황타개를 위해 그동안 누적되어 왔던 문제점들을 보다 신중하게 검토하는 등 대책 마련에 고심하고 있다. 이 글은 일본 건설업계가 직면하고 있는 과제에 대한 전망과 과제의 해결을 위한 방안을 제시한 것으로 국토개발 연구원 安貞和 연구원이 비슷한 과제를 많이 안고 있는 우리 건설업계의 난관극복을 위한 노력에 조금이나마 도움이 되었으면 하는 뜻에서 「건설경제」에 게재한 내용중 일부를 발췌 게재한 것임을 밝힌다.

일본건설업의 불황극복대책 :

가격일변도에서 종합적인 기술력중시로

현재의 건설환경 : 수주경쟁의 심화

건설업체의 수주액이 대폭적으로 감소하고 있다. 일본건설업단체연합회가 집계한 법인회원 57사의 1992년 4월~10월까지의 수주액은 전년 동기에 비하여 14.6%나 대폭적으로 감소하고 있다. 발주유형별로 그 내용을 보면 이 기간동안에 민간공사는 27.9% 감소하고 관공청공사와 해외공사는 각각 23.3%, 12.9% 증가함으로써 민간공사의 수주감소가 전반적인 수주량 감소에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

관공청공사는 경기자극대책으로서 나온 「누급경제대책(1992년 3월말)」과 「총합경제대책(1992년 8월말)」에 의하여 공공공사의 조기발주, 공공공사예산의 추가등으로 조치가 취해졌기 때문에 수주량이 증가한 것으로 보인다. 한편, 민간공사는 극단적인 침체가 계속됨으로써 수주량이 전체적으로 감소하게 되었으며, 특히 제조업분야에서의 수주량 감소가 가장 크게 나타나고 있다. 전반적인 경기침체가 수주량에 그대로 반영되어 나타난 것이라 할 수 있다.

이러한 경향은 주요 건설대기업의 1993년 3월분기(1월~3월) 중간결산에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 청수, 려도, 대성등 Big Three의 수주량이 모두 전년동기에 비하여 20% 전후의 감소세를 보이고 있는 것을 비롯하여 대부분의 기업이 다음 분기에 대한 수주량 전망을 하향 수정하고 있다. 이처럼 건설업의 경영은 본격적인 불황기를 맞는 양상을 보이고 있는 것이다. 그러나 이 중간결산에서 어느정도 명백해진 사실은 완성공사액의 이익율이 2자리수를 확보하고 있다는 점이다. 그 이유는 자재가격과 노무임금이 안정되어 있고, 호수건에서 수주한 공사

가 매상에 계상되었기 때문이다. 그러나 앞으로는 수주량의 감소가 수주경쟁이 격화될 것으로 예상되며, 고이익수준을 확보하기가 곤란할 것이라는 견해가 강하다. 따라서 건설업계는 또다시 불가피하게 경영환경이 악화되는 상황에 직면하게 된 것이다.

건설업계의 과제 및 대응방안

건설업 경영환경이 악화되는 상황하에서 건설업의 성장을 위해 해결해야 할 과제는 무엇인가. 일본의 건설업계가 진단한 주요과제는 1) 수주량회복을 위한 공공사업의 확대, 2) 지명경쟁입찰제도의 개선, 3) 경영상의 채산성의 회복, 4) 노동시간단축에 대한 대응, 5) 폐기물의 재활용 촉진 등이다. 각 과제에 대한 앞으로의 전망 및 대책방안은 다음과 같다.

1) 공공사업의 확대를 위한 대책

경영환경이 악화되고 있는 건설업계의 최대의 과제는 말할것도 없이 수주량의 회복이다. 정부는 경기회복을 위하여 1992년 3월 31일 「계급경제대책」을 발표하였다. 이 대책에서는 시공을 촉진시켜 92년도의 상반기 공공사업 계약목표율이 75%를 넘어서도록 한다는 것을 주안점으로 하여 전력사업의 설비투자와 주택투자를 촉진시킬 것을 결정하였다. 전술한 관공청공사의 수주량 증가에서 볼 수 있는 것처럼 공공사업의 시공촉진은 목표대로 추진되어 「긴급경제대책」은 효과를 거두었다.

또한 정부는 경기회복의 보조를 보다 확실하게 하기 위하여 8월 28일에 「총합경제대책」을 결정하였다. 이 대책은 총액 8조6천억엔에 달하는 공공투자의 추가, 공공용지의 선행취득, 주택투자의 촉진을 목적으로 하는 것으로서 대폭적인 공공투자의 추가가 가장 큰 특징이다.

그러나 이 대책의 기반이 되는 보정예산의 성립이 12월 10일까지 늦어졌기 때문에 경기회복이 지연되었으며, 경제대책의 효과가 크게 감소하게 되었다. 그 사이에 발표된 1992년 7월~9월기의 국민총생산은 전기(4월~6월)에 비하여

-0.4% 감소하였다는 것이 이러한 사실을 구체적으로 말해주고 있다. 연간으로 환산하면 국민총생산은 -1.6%의 증가율을 보인 것이 된다.

이러한 실정을 감안하여 건설업계는 92년 11월부터 12월에 걸쳐서 보정예산의 조기성립, 93년도 공공공사예산의 대폭적인 증가를 정부와 자민당에 요청했다. 이 요청에 대하여 자민당은 호의적인 응답을 했지만 국민총생산을 1% 밀어올리기 위해서는 2조엔의 공공사업비가 필요함을 지적하고 있다. 현상황이 계속된다면 정부가 92년 6월에 제안한 신경제계획의 「생활대국5개년계획」(1992~96년)중의 연평균 실질성장을 3.5%를 달성하는 것이 곤란해지기 때문에 대형보정예산의 조기집행을 기대하는 목소리가 커지고 있다. 건설업계도 마찬가지로 공공공사의 촉진, 사회자본의 계획적 정비의 중요성을 더욱 강하게 호소할 필요성을 느끼게 된 것이다.

2) 지명경쟁입찰의 개선을 위한 대책

다음으로 건설업계의 중요과제는 입찰·계약제도의 개선이다. 중앙건설업심의회는 92년 11월 25일 「입찰·계약제도의 기본형태에 대하여」라는 답신을 건설성장관에게 제출하였다. 중건심이 입찰계약제도의 형태를 답신한 것은 1983년 이후에 처음있는 일이다. 이것은 당시에 있었던 静岡懸山하 건설업단체의 독금범위반을 계기로 입찰계약제도의 운용형태에 대한 의문이 제기되었기 때문에 중건심에서 토의한 것이다.

이번의 심의에서는 외국기업의 참입 등에 의한 국제화의 진전, 공정한 경쟁의 확보, 민간기업의 기술개발의 진전 등 일본의 건설시장 정세가 10년전에 비하여 현저하게 변하였기 때문에 새로운 시대에 대응한 입찰계약제도의 형태는 어떠해야 하는가를 검토한 것이다. 답신의 주안점은 다음의 3가지이다.

첫째, 계약방식에 있어서는 지명경쟁입찰제도를 고수한다는 것이다. 「제한부일반경쟁입찰을 현상황에서 도입하는 것은 곤란하며, 공공공사의 입찰계약방식으로서 종전대로 지명경쟁입찰방식을 운용상의 기본으로 해야 한다」는 것이다. 1983

년의 답신에서 회계법상에서는 특례로 취급하고 있는 지명경쟁입찰방식을 「이제는 공공공사에 관한 계약방식의 운용상의 기본으로 해야 한다」고 주장한 내용을 개정하여 재확인한 것으로서 지명경쟁입찰제도를 견지하였다.

둘째, 이와 더불어 지명경쟁입찰방식을 개선하기 위한 대책을 검토하였으며, 개선책은 수명성, 경쟁성, 대책성의 확보라는 관점에서 도출하였다. 우선, 투명성 확보를 위한 대책으로는 ① 지명기준의 구체화, ② 비지명자 및 비낙찰자에 대한 이유 설명, ③ 지명업자 및 입찰결과의 공표 등이다. 또한 경쟁성 확보를 위한 대책으로는 ① 입찰참가 희망자의 기술력에 대한 정확한 평가 및 반영, ② 공사비 내역서의 제출, ③ 입찰참가 자격에 관한 심사의 개선 등이다. 그밖에 대등성 확보책으로는 ① 적정한 예정가격의 설정, ② 공사희망의사의 반영, ③ 입찰사정가격의 설정, ④ 적정한 전적기간의 확보등을 들고 있다.

이외에도 지명업자수에 대한 확실적인 운용을 피한다. 입찰회수는 2회로 제한하는 방향에서 검토한다. 참가자격에 대한 심사절차를 간소화한다. 발주표준을 개선한다 등의 대책을 강구하고 있다.

셋째, 입찰참가의사가 있는 건설업자에 대하여 광범위한 참가기회를 확보해 주고 민간의 기술개발성과를 적극적으로 활용한다는 차원에서 다양한 입찰·계약방식을 도입한다는 것이다. 구체적으로는 「기술정보모집형 지명경쟁입찰방식」(발주자가 사전에 기술정보를 수집하고 그것을 참고로 지명하는 방식), 「의욕확인형 지명경쟁입찰방식」(입찰에 참가할 의욕이 있는지를 확인한 후에 지명하는 방식), 「시공방법 등 제안형 지명경쟁입찰방식」(시공방법등에 관한 독자적인 제안을 모집하여 시공에 반영시키는 방식), 「기술제안종합평가방식」(건설업자의 기술제안을 한 업자를 낙찰자로 하는 방식), 「CM 방식」등을 제안하고 있다. 지명경쟁입찰은 불량·부적격업자의 배제 및 우량업자에 의한 적절한 시공을 확보하기에 유리한 방식이다. 대부

분의 공공공사는 이 방식으로 낙찰업자를 결정하고 있으며 일본에서는 정착된 시스템이다. 따라서 중건심 답신은 타당하다는 견해가 일반적이다. 그러나 이 방식에 문제가 없는 것은 아니다. 특정업자에 대한 지명의 편향성, 발주자에 의한 지명권의 활용등이 문제점으로 지적되고 있다.

답신에서는 이러한 지명경쟁입찰제도가 가진 문제점을 해소하기 위하여 개선책을 제시하고 있으며, 그 내용에는 일건련, 토목협등 건설업 7단체로 구성되는 「건설업쇄신검토위원회」의 요망도 함께 담겨져 있어 개선점을 모두 망라한 것이라 할 수 있다. 따라서 앞으로의 과제는 중건심의 답신, 건의를 받은 공공공사의 발주기관이 답신내용을 어떻게 실행에 옮길 것인가 하는 데 있다.

새로운 입찰방식에 대해서는 공모형지명경쟁입찰제도를 이미 일부 발주기관에서 채용함으로써 새로운 움직임을 보이기 시작했다. 또 중건심의 답신을 받은 후에 건설성은 Proposal방식의 도입을 위하여 가격이외의 평가항목의 설정, 각 항목에 대한 Weight부여, 대상프로젝트의 범위 등 기준정비에 착수할 방침을 세우고 있다.

건설업계는 이들 입찰방식의 채용을 기대를 갖고 지켜보고 있으며 민간기업의 기술개발에 대한 Incentive를 높이기 위해서도 불가피한 조치이다. 따라서 빠른 시일내의 도입이 요망되고 있으나, 졸속한 대응은 새로운 문제를 초래할 지도 모른다. 요컨대 지방건설국 등 일부 발주기관에서 채용하고 있는 공모형 지명입찰제도에 대한 업계의 평가가 긍정적이지 못하다는 것도 새로운 문제중의 하나인데, 원인은 제안시에 장기간의 시일과 과다한 비용을 지출하게 될 업자측에 대한 배려가 부족하기 때문이다. 이것은 새로운 입찰제도 도입의 검토에 있어서는 다양한 각도에서 문제점을 조사할 필요가 있음을 시사하는 것이다.

3) 재산성 회복을 위한 대책

세번째의 중요한 과제는 재산성향상을 위한 노력이다. 건설업의 이익은 또다시 저하경향에

있다. 건설업 70사의 93년 3월기의 중간결산에 의하면 41사가 이익이 감소하였는데, 이것은 92년 중간기의 19사에 비해 2배 이상 증가한 것이다.

수익이 감소한 최대의 원인은 민간공사의 침체에 의한 수주경쟁의 격화에 있다. 호황기에는 중소규모의 공사에 시선을 돌리지 않았던 대기업과 중견기업이 최근에는 1~2억엔정도의 공사를 수주목표로 하는 경우가 증가하고 있다고 한다. 이러한 경향이 수주경쟁의 격화를 초래하는 한 원인이 되고 있기도 하지만, 불황기야말로 과도한 수주경쟁을 피하고 철저히 선별수주를 하는 경영추세를 가지는 것이 중요하다.

또하나 채산성회복에 있어서도 빠뜨릴수 없는 것이 공공공사의 적정한 예정가격의 설정이다. 중견심의 개선책에서도 지적되고 있는 것으로서 예정가격이 낮기 때문에 채산성이 낮거나 적자가 되는 공사가 공공건축공사, 도시토목공사를 중심으로 상당수에 이르고 있는 실정이다.

건설성은 적정한 예정가격을 설정하기 위하여 1991~92년 2년간에 걸쳐서 적산기분을 개선하였다. 특히 92년도에는 외주경비를 현장관리비에 포함시킨다. 순공사비에서 차지하는 2차제품의 비율에 따라 공통가설비와 현장관리비를 보정한다. 공사의 일시증지에 따른 증가비용을 비율에 따라 간편하게 정산하는 방식을 채용한다. 정기적인 안전교육을 의무화하고 이를 위하여 필요경비를 계상한다 등의 개선조치를 강구했다. 그 결과 91년도의 개선책으로 10%, 92년도의 적산개선으로 5% 정도 채산성이 개선되었다.

공공공사의 채산성이 회복되기 위해서는 이러한 적산개선조치를 각 발주기관에서 실시하는 것이 중요하다. 따라서 92년도부터 건설업계는 관계발주기관에 대하여 적산개선조치를 실시할 것을 요구하고 있으며, 올해는 이러한 회합의 장을 각지에서 개최하여 적산의 개선을 비롯한 JV제도의 적정한 운용 등 채산성회복을 위한 제대책의 실시를 적극적으로 요청해야 할 것이다.

4) 노동시간단축을 위한 대책 : 현장의 주휴 이일제 도입

다음으로 중요한 과제는 노동시간단축을 위한 노력이다. 사회전반적인 노동시간단축의 움직임 속에서 건설업의 노동시간도 단축되고 있다. 그러나 그 실태를 보면 본사등 이른바 관리부문은 완전주휴 2일제가 채용되고 있는 반면에 현장은 명절휴가, 연말연시휴가를 연장함으로써 연간의 노동시간을 단축시키는 등에 정도에 그치고 있으며, 주휴 2일제의 도입은 거의 요원한 실정이다.

그 원인은 공기의 설정방식이나 실외작업이기 때문에 날씨의 영향을 받는다는 측면을 들 수 있다. 그러나 건설업은 93년도부터 주44시간노동이 의무화되기 때문에 금년은 주휴 2일제를 중심으로 한 노동시간단축을 위한 노력이 더한층 강화되어야 할 것이다.

건설업계는 주휴 2일제를 현장에서 도입하는 조건으로서, ①적절한 공기의 설정과 탄력적인 공기의 변리, ②현장직원의 장기근무의 한 원인이 되고 있는 제출서류의 대폭적인 적소화, ③국고채무부담행위를 탄력적으로 운용함으로써 발주의 평준화를 확보할 것 등을 발주기관에 요청하고 있다. 물론 이 사항들은 주휴 2일제 도입에 절대적으로 불가피한 조건이지만, 또하나의 중요한 조건은 임금인상이다.

건설성은 주휴 2일제의 모델공사에서 토요일·휴일의 적금보상으로서의 60%의 휴업수당을 지급하고 있으나 이것은 토요일 및 휴일에 의한 봉급감소를 방지하기 위한 조치이다. 짧은 충을 확보하기 위해서는 휴일을 증가시킬 필요가 있는 반면, 현실적으로 현장에서 일하는 작업원에게는 급료가 감소됨으로써 이직의 원인이 되는 측면도 있다. 따라서 휴일의 증가로 인하여 수입이 감소되지 않도록 급료의 인상이 동시에 이루어질 수 있는 시스템을 도입하는 것이 올해의 과제가 될 것이다.

5) 건설폐기물에 대한 대책 : 폐기에서 재활용으로

건설업에서의 환경대책도 중요한 과제이다. 건설시장으로부터 발생하는 폐기물은 다양하다. 건설잔토, 콘크리트괴, 아스팔트콘크리트괴, 건설오니, 건설방생목재류등인데 이 가운데 방생량이 가장 큰 것이 잔토이다. 건설성의 조사에 의하면 1990년의 발생잔토량은 전국에서 약 2억 750만³이다. 또한 건설잔토 이외의 폐기물은 약 7,590만톤으로서 콘크리트괴 34%, 아스팔트콘크리트괴 23%, 건설오니 19%, 건설방생목재류가 10%를 차지하고 있다. 도시재개발공사의 활성화로 앞으로 건설폐기물의 발생량은 더욱 증가할 것이다.

건설업계의 환경대책에 있어서 최대의 과제는 건설발기물의 처리이다. 1990년도의 처리실태를 보면 우선 발생량이 많은 잔토의 경우 내륙부 처리 63.7%, 공공공사에서의 재활용 19.4%, 해면매립공사 6.1% 등이다. 또 잔토이외의 폐기물은 35%가 재활용되었고, 7%가 소각에 의하여 감량되었으며 나머지 57%가 처분되었다. 따라서 잔토·폐기물의 약 50%가 처분지에 운반되어 처리되고 있는 것이다.

문제는 앞으로도 원활하게 처리할 수 있을 것인가 것인데, 이에 대한 전망은 매우 어두운 편이다. 이유는 폐기물의 발생량이 많은 대도시와 그주변에서 처분적지가 매우 적기 때문이다. 현상태가 계속된다면 건설사업의 추진에 지장을 줄지도 모르는 상황에 있다.

따라서 처분장의 확보가 최대의 과제가 되고 있으며, 동시에 재활용의 촉진도 중요한 과제이다. 건설현장에서 배출되는 폐기물가운데 최대의 발생량은 잔토이지만 이 잔토는 재활용이 가능하며, 이미 다량의 잔토가 공공공사에서 활용되고 있다. 처분장의 확보와 함께 재활용을 촉진하는 노력도 더욱 강화되어야 한다.

맺음말

이상에서 살펴본 바와 같이 일본건설업계의 자구노력은 다양한 형태로 이루어지고 있다. 수주량의 회복을 위한 대책에서부터 입찰제도의

개선, 경영여건의 개선, 노동조건의 개선, 그리고 환경대책을 위한 폐기물의 재활용 촉진 등에 이르기까지 건설업이 해결해야 할 과제를 선정하고 개선을 위한 노력을 경주하고 있다. 우리 건설업계도 보다 폭넓은 시각으로 건설업계의 현상을 판단하여 문제점을 도출하고, 이의 개선을 위한 해고의 노력을 해야 할 것으로 생각된다.

덤핑투찰행위에 대한 새 제개방안 강구중

조달청에 따르면 정부시설공사 입찰에 최저가낙찰제가 시행되던 지난 2월22일 이후 8월31일까지 발주 집행된 최저가낙찰제 대상공사 가운데 81.15%인 155건이 예정가격대비 85% 미만의 저가로 낙찰됐으며 최저가낙찰제 대상공사 191건의 평균낙찰률은 64.73%에 머문 것으로 밝혀졌다.

업체수는 대폭 늘어난 반면 수주물량은 제자리 걸음을 하고 있어 과당경쟁을 피할 수 없는 데다 PQ 및 실적제한 등에 대비하기 위해 실적쌓기식의 출혈수주가 불가피하기 때문에 덤핑입찰이 크게 증가한 것으로 분석됐다.

이에 따라 특별관리 대상공사중 예가 1백억원 이상인 토목 22건과 건축 3건 등 25건에 대해 계약관리 차원에서 청내 감리인력을 공사현장에 투입해 매공사 현장별로 3월과 10월에 2회 정기점검을 실시하며 관리대상공사 발주기관중 기술직을 보유하지 않은 기관에 대해서는 감리부서에 의한 특별감리를 시행키로 했다.

한편 차액보증금 현금납부 등 저가투찰에 대한 규제조치 강화로 예산회계법 시행령 개정안이 발효되는 이후에는 덤핑입찰이 대폭 감소할 것으로 전망되고 있다.
