

일본의 정부조달과 부패
-공공사업 분야 조달부패와 제도개혁-

Government Procurement and Corruption in Japan

채 원 호(Won Ho Chai)*

ABSTRACT

Government or public procurement can be defined the purchase, lease or rental of products and services by government entities. Compared with the other advanced industrial countries, the scale of construction sector procurement in Japan is structurally very large. The purpose of this study is to review the types of corruption in Japan and to analyze the recent reform of laws, regulations, and practices regarding government procurement.

The case of Tanaka Kakuei and the Lockheed bribery reveals the seriousness of structural corruption regarding public sector procurement in Japan. The Japanese Government has tried to adopt the mechanisms to ensure transparent, fare, and non-discriminatory tendering procedures in government as a means to improve Japanese market access and to reduce the level of corruption.

* 영남대학교 행정학과 교수

I. 머리말

다른 선진국과 비교해 볼 때, 일본은 복지예산에 비하여 공공사업이 기형적으로 팽창된 경제구조를 가지고 있다. 이와 같이 ‘福祉小國, 土建大國’으로 상징되는 공공사업의존형 경제구조 때문에, 일본에서는 전후(戰後) 끊임없이 조달과 관련한 부패가 발생해 왔다. 최근에는 공공사업이 재정위기를 초래하는 주범이라는 인식 하에 행재정개혁이 추진되면서 ‘土建大國’으로부터의 脫却¹⁾이 주장되고 있다.

일본에서는 1980년대 이후 재정위기가 심화되고 있는 가운데, 스즈키(鈴木) 내각과 나카 소네(中曾根) 내각 때, ‘증세(增稅) 없는 재정재건(財政再建)’¹⁾의 기치하에 3공사 민영화나 특수법인 개혁 등 행재정개혁이 추진된 바 있다. 그러나 부패의 온상으로 알려진 공공사업의존형 시스템에 대한 발본적 구조개혁은 제대로 이루어지지 않은 채로, 정부조달과 관련한 입찰 및 계약제도의 개혁이 이루어지고 있다.

본래 공공공사에 관한 입찰·계약제도는 공공시설의 정비와 이를 담당하는 건설업자를 구체적으로 연계시켜 질 높은 사회자본을 형성하기 위한 제도이다. 그러나 기형적으로 팽창한 공공건설 분야 공사계약 및 집행시스템에 대해 국민으로부터 많은 불신과 비판이 존재해 왔다. 이에 대해 일본 정부는 경제·사회적 환경의 변화에 맞추어 공공공사의 입찰·계약제도에 대하여 각종 제도개혁을 추진하고 있다(總務廳行政監察局編, 1996; 總理府外政審議室, 2000).

한편 1990년대에 들어 부패방지책으로, ‘政治倫理의 確立을 위한 國會議員의 資産等の 公開에 關한 法律’(1992년 법률100호=資産公開法)이 제정되었으며, 1999년에는 전후 처음으로 국가공무원윤리법이 성립하였다. 이러한 입법은 ‘정관업(政官業) 유착’이라는 구조부패에 대한 국민적 비판과 사회적 압력 속에 행정개혁의 의제 속에 정치윤리, 공직윤리가 포함되면서 이루어진 개혁이다.

1) 일본에서는 1973년 석유위기 이후 경제가 구조적 저성장 국면으로 이행함에 따라, 세수의 자연증가가 상대적으로 둔화되기 시작했다. 그러나 정부지출은 공공사업비와 사회보장관계비를 중심으로 세수의 증가를 훨씬 상회하여 팽창되는 경향을 보였다. 이러한 모순된 경향간의 갭을 자민당 정부는 세출삭감이나 증세(增稅)의 방법을 통해서가 아니라, 적자국채의 발행을 통해서 매워 왔다. 그 결과 일반회계예산의 국채의 의존도는 급속히 상승하였으며, 국채의 원리금을 상환하기 위해 다시 국채를 발행해야 하는 상황에 이르렀다. 이와 같은 재정위기의 상황에서 일본 정부가 취할 수 있었던 국민에게 인기가 없는 ‘세출삭감’ 혹은 ‘증세’의 방법이었다. 이 가운데 자민당 정부가 재정재건(財政再建)을 위해 먼저 고려한 것은 과세 베이스가 넓고 안정된 대형간접세의 도입을 통한 증세였다. 1979년 오리라(大平正芳) 내각은 안정된 재원확보를 위해 일본형 부가가치세라고 할 수 있는 ‘일반소비세’의 도입을 시도하였다. 그러나 이러한 시도는 사회 각 계층의 거센 반대에 부딪혀 도입이 좌절되었다. 일반소비세의 도입이 좌절된 후, 자민당 정부에게 남겨진 또 다른 하나의 선택지는 세출삭감에 의한 재정재건이었다. 1980년대 전반기에 걸쳐 스즈키(鈴木) 내각과 나카소네(中曾根)내각에서 추진한 ‘증세(增稅) 없는 재정재건(財政再建)’은 그와 같은 맥락에서 이해할 수 있다(김장권·김세걸, 1999).

본 논문에서는 정부조달 분야 가운데에서도 앞서 언급한 일본형 부패구조와 밀접한 관련을 갖는 공공사업 분야의 부패구조를 밝히는 데 연구의 목적이 있다. 그리고 부패방지를 위하여 이루어지고 있는 제도개선 노력을 개인적, 제도적, 체제적 차원으로 나누어 고찰함으로써, 일본의 공공사업과 관련한 구조부패의 실상 및 개선책을 종합적으로 조감하고자 한다.

II. 공공사업의존형 시스템과 부패구조

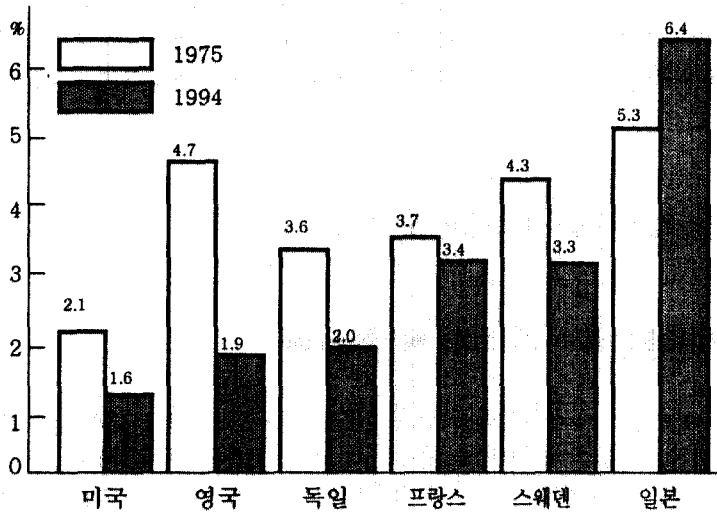
1. 공공사업의존형 경제구조: 土建大國・福祉小國

1997년 3월 1일자 미국의 뉴욕타임즈는 “일본이 파산에 이르는 길은 공공사업에 의해 포장되어 있다”는 풍자 기사를 1면에 게재한 바 있다. 일본은 미 국방성이 지출하고 있는 국방비보다도 많은 3,000억 달러를 공공 건설사업에 지출하고 있는데, 비평가들은 이를 ‘土建國家’, ‘建設國家’등으로 표현한다. ‘建設國家’는 냉전시대 미국 군산복합체와 같은 것으로 국부의 낭비, 재정위기나 환경파괴를 일으킨다는 논자의 지적을 소개하면서, 토건국가 일본의 문제점을 예리하게 지적하고 있다. 통계치를 보면 일본이 어느 정도 토건국가인가를 알 수 있다. 일본은 미국에 비해 인구는 절반, 국토의 면적은 4%에 불과하지만, 미국과 비슷한 정도의 시멘트를 매년 사용하고 있다. 또한 50만개의 건설회사가 660만명이나 되는 노동자를 고용하고 있는데, 이는 일본 고용인구의 10%에 달하는 수치다. 다른 선진국에서 이 수치는 대략 5~7%수준이다(小此木, 1998: 137~139).

<표 1>에서 알 수 있듯이, 중앙·지방정부의 공공사업비에 상당하는 일본의 政府固定資本形成²⁾은 다른 선진국의 2~3배에 달하고 있다. 1975년과 1994년을 비교하는 경우, 여타 선진국이 공공사업비를 줄이고 있는데 반하여, 일본은 거꾸로 공공사업비의 비중을 늘려 왔음을 알 수 있다. 공공투자와는 반대로 사회보장비의 경우 <표 2>에서 보듯이, 일본의 사회보장·복지관계비는 민간이 의료나 복지시설의 상당부분을 담당하는 미국을 제외하면, 스웨덴 등 유럽의 선진국에 비해 크게 낮다. 이와 같이 일본에서는 공공사업비가 복지예산을 압박하는 재정구조를 보이고 있다(五十嵐・小川, 1997).

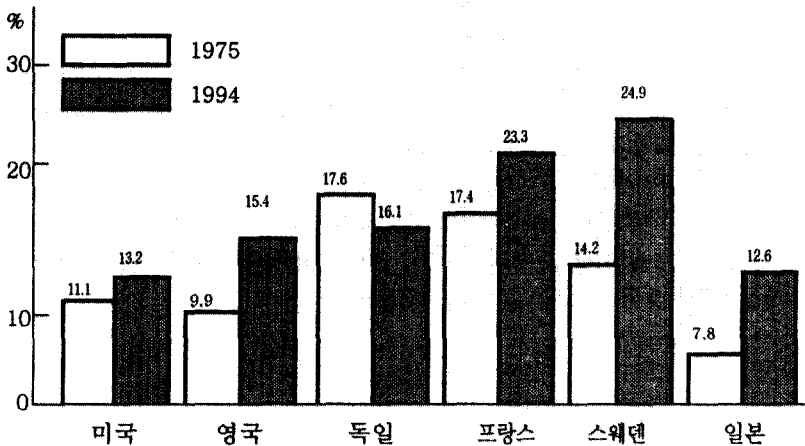
2) 政府固定資本形成(Ig)은 중앙과 지방의 공공사업비의 합계에서 用地費를 제외하고, 시설비를 더한 금액에 해당한다.

<표 1> 국민경제에서 차지하는 一般政府固定資本形成(對GDP比)



출처: 일본은 「國民經濟計算年表」, 기타국가는 OECD NATIONAL ACCOUNTS. 이가라시
· 오가와(五十嵐·小川, 1997: 191)에서 재인용

<표 2> 국민경제에서 차지하는 사회보장이전(對GDP比)



일본은 「國民經濟計算年表」, 기타국가는 OECD NATIONAL ACCOUNTS. 이가라시·오가
와(五十嵐·小川, 1997: 192)에서 재인용

이하에서는 이와 같은 공공사업 의존형 경제구조에 대하여, 이를 산업적 측면과 정치적 측면에서 고찰해 보기로 한다(中山, 1998: 12-14).

산업구조의 측면에서 보는 경우, <표 3>에서 보듯이 불황에 빠지면 바로 공공사업이 증가하는 것을 알 수 있다. <표 3>의 행정투자액은 용지보상비를 포함하고 있지만, 공공투자와 거의 비슷한 개념으로 이해할 수 있다. 행정투자비는 고도성장기에 해당하는 1950년대 후반부터 1960년대에 걸쳐 높은 증가세를 나타내고 있다. 1976년에 증가세가 주춤하지만, 1977, 1978년에 다시 증가한다. 이는 당시 고도경제성장이 끝난 뒤 일본 경제가 불황에 빠진 시기와 일치한다. 1980년대 전반에는 마이너스 증가를 기록하게 되는데, 이는 臨調에 의해 행정개혁이 진행되던 시기이다. 이 무렵은 財政再建을 목표로 한 행정재개혁으로 인해 행정투자, 공공투자가 엄격히 억제되던 시기였다. 이후 1990년대에 들어서면서 1992년, 93년에 높은 증가율을 나타내고 있다. 고도경제성장기를 제외하면, 대체로 고도경제성장이 끝난 후와 버블경제가 끝난 후에 행정투자가 증가하였음을 알 수 있다.

불경기에 행정투자가 증가하는 것은 케인즈적 재정정책에 의한 것으로 설명할 수도 있지만, 여기에는 후술하듯이 일본 특유의 사정이 존재한다. <표 4>에서 보듯이 세계 체네콘 계 약고 상위 25개사 가운데 일본의 시미즈(清水)건설 등이 1위에서 6위까지를 차지하는 등 18개사가 상위에 랭크되어 있다. 일반적으로 불황에 빠지면 민간 건설투자는 당연히 줄어들며, 대형 건설업자들도 당연히 커다란 어려움에 처하게 된다. 그러나 실제로는 후술하게 될 政官業 유착구조에 의해 불황기에도 일본의 공공사업은 증가하였다(中山, 1998: 14-15). 일본에서는 바로 이와 같은 정치구조 때문에 공공사업이 정치인이나 관료 부패의 온상이 되어 왔으며, 낭비성 공공사업에 대한 비판도 끊임없이 제기되어 왔다. 한편 이로 인한 일본의 공공사업 팽창은 재정위기의 주요 원인으로 지목되고 있다.

앞서 설명한 산업구조적 측면 외에도 政官財유착의 정치구조도 공공사업의존형 시스템의 주요 원인이 되고 있는데, 이에 대해서는 다음에서 논의하고자 한다.

〈표 3〉 행정투자액의 추이

區分 年度	行政投資額 (단위:백만엔)	對前年度 增減率(%)	지수 (1988년 =100)
1958	686,170	%	4
59	815,635	18.7	5
60	999,519	22.1	6
61	1,309,934	31.6	8
62	1,689,081	28.9	10
63	1,904,959	12.8	12
64	2,268,130	19.1	14
65	2,676,632	18.0	16
66	3,138,806	17.3	19
67	3,526,884	12.4	21
68	4,104,256	16.4	25
69	4,847,012	18.1	29
70	5,911,131	22.0	36
71	7,621,164	28.9	46
72	9,320,764	22.3	56
73	10,692,416	14.7	65
74	14,204,335	32.8	86
75	16,513,651	16.3	100
76	17,598,049	6.6	107
77	20,868,423	18.6	126
78	24,372,545	16.8	148
79	26,110,383	7.1	158
80	27,876,490	6.8	169
81	28,793,442	3.3	174
82	28,762,119	△0.1	174
83	27,987,251	△2.7	169
84	27,640,082	△1.2	167
85	26,505,502	△4.1	161
86	27,860,791	5.1	169
87	30,411,566	9.2	184
88	31,678,983	4.2	192
89	33,827,554	6.8	205
90	36,793,740	8.8	223
91	40,336,216	9.6	244
92	46,337,275	14.9	281
93	51,126,950	10.3	310
94	47,820,967	△6.5	290

주1: 1972년부터는 沖繩縣포함.

2: △는 감소.

출처: 「行政投資」(1996년), 나카야마

(中山, 1998: 13)에서 재인용.

〈표 4〉 세계 제네콘 계약고 상위 25사

(단위:

100만달러)

	기업명	국명	계약고
1	清水建設	일 본	17,914
2	鹿島	일 본	17,765
3	大成建設	일 본	16,742
4	大林組	일 본	16,083
5	三菱重工	일 본	15,309
6	竹中工務店	일 본	12,792
7	필립·홀츠만	독 일	11,716
8	브이그	프랑스	11,224
9	드라팔거·하우스	영 국	9,044
10	熊谷組	일 본	8,615
11	GTM	프랑스	7,948
12	戸田建設	일 본	7,096
13	西松建設	일 본	6,922
14	호호치프	독 일	6,751
15	F. 다니엘	미 국	6,638
16	벡텔그룹	미 국	6,553
17	긴덴	일 본	6,274
18	關電工	일 본	6,257
19	佐藤工業	일 본	6,144
20	前田建設	일 본	5,954
21	東急建設	일 본	5,836
22	하자마	일 본	5,646
23	후지타	일 본	5,622
24	五洋建設	일 본	5,312
25	三井建設	일 본	5,162

주: 제네콘이란 General Contractor의 일본식
略語 표현으로, 대형 종합건설청부업자를
의미한다.출처: 「ENGINEERING NEWS RECORDS」
1995년 8월 28일호에서 작성, 나카야마
(中山, 1998: 14)에서 재인용.

2. 공공사업과 政官業 유착구조: 부패의 개인적 측면과 구조적 측면

일본적 부패현상은 인허가나 행정지도³⁾의 불투명성, 그 처리의 불공정성에 기인하며, 여기에 업자나 정치가가 관련되어 부패가 발생한다고 볼 수 있다. 일본에서는 유력 정치가가 공공사업의 결정과정에 개입하는 경우가 많으며, 관료도 예산획득이나 공사후보지 결정과정에서 정치가를 이용하려고 하기 때문에, 이들 사이에는 공존·유착관계가 형성되기 쉽다. 이와 같은 부패구조 때문에, 부패와 관련한 범죄를 단순히 개인범죄로 환원시켜 논의하기 어려운 측면이 있다.

일본에서 정치적 의혹이나 구조부패는 昭和電工의혹(1948년)이나 造船의혹(1954년), 共和製糖사건(1967년)과 같이 정부자금의 부정용자를 둘러싼 것, 혹은 炭鑛局管汚職(1948년)이나 賣春汚職(1957년)과 같이 국회의 법안심의를 유리한 방향으로 유도하려고 했던 것이 주류였다. 그러나 '족의원(族議員)'⁴⁾ 불리는 정치가가 등장하면서 이러한 유형과는 다른 종류의 부패가 발생하게 되었다. 즉 행정활동에 대하여 직접 직무 권한은 없지만, 강력한 영향력을 행사하게 되면서 정치가가 부패에 개입하는 정치의혹 사건이나 오직이 발생하게 되었다. 예를 들면 <표 5>에서 보듯이 룩히드 의혹(1976년)이나, 더글라스 그라만 의혹(1979년)은 정부조달과 관련하여 발생한 대표적 사건이었다(山谷, 1994: 96). 이와 같은 사건을 배경으로 최근 일본에서 이루어지고 있는 부패방지를 위한 제도개혁은 다음과 같은 세가지 차원에서 이해될 수 있다.

1) 개인적 차원의 접근방법: 국가공무원윤리법의 제정 등

- 3) 과거 일본에서 행정지도가 정책의 불투명성·불공정성에 대한 비판이나 법치주의의 공동화(空洞化)라는 우려속에서도 나름대로 유효성이 있었던 것은 행정수요에 대한 기민한 대응, 행정의 탄력성확보, 행정목적의 원활한 달성이라는 긍정적 측면이 있었기 때문이다. 그러나 고도경제성장기 「국익채현자」로서 자리매김되었던 일본관료제에 대해, 이제는 관료 독선에 제동을 걸어야 하며 관료가 더이상 唯一善일 수 없다는 인식이 확산되고 있는 가운데 행정지도의 투명성·공정성을 확보하는 것이 중요한 문제로 대두되었다. 이와 같은 상황 변화를 배경으로 1993년 행정개혁의 일환으로 성립한 것이 행정절차법이다. 1993년 11월 5일 성립하여 이듬해 10월 1일부터 시행된 일본의 행정절차법은 행정지도만을 대상으로 하고 있는 것은 아니며, 일반적으로 개별법에 절차가 정하여져 있지 않은 다양하고 방대한 건수의 행정처분에 대하여 통일적인 절차를 마련하여 국민권리의 보호를 꾀하고 있다. 그러나 행정의 공정하고 투명한 운용을 확보한다는 입법취지에서 알 수 있듯이 행정지도의 법제화가 커다란 입법 목적의 하나였다(채원호, 2002).
- 4) 족의원에 대해서는 「성정을 기본 단위로 각 정책 분야에 일상적으로 강력한 영향력을 행사하고 있는 중견 의원의 집단」(佐藤・松崎, 1986)이라는 정의와 「특정 정책 분야에 관하여 자민당 정부조사회를 주요 무대로 공식, 비공식의 강력한 영향력을 행사하는 자민당 의원」(猪口・岩井, 1987)이라는 정의가 있다. 요컨대 족의원이란 특정 행정 분야에 정통한 의원으로서 관계 관청이나 관련 업계·단체의 조직적 이해에 깊이 관련되어 있으며, 국회의 상임위원회에서도 공식 지위를 보유함으로써, 특정 정책 분야의 형성·집행과정에 상당한 영향력을 행사하는 여당 의원이라고 할 수 있다.

개인적 접근방법이란 부패란 사람이 하는 행위이며, 부패에 개입된 사람의 특정한 품성, 성격, 탐욕 등이 부패를 유도한다고 보는 입장이다. 다음에서 보듯이 최근에 성립한 국가공무원윤리법 등은 공무원 개인에 대한 광정책(匡正策)으로 이해할 수 있다.

1990년대 후반에 대장성, 통산성, 후생성, 방위청 등 중앙의 엘리트관료의 오직사건이 잇달아 발생하면서, 일본의 근대화를 이끌었던 지배중추=관료제의 권위와 신뢰가 크게 훼손되었다. 이러한 사건을 배경으로 이 시기에 진행되고 있던 행정개혁의 의제속에 '공직윤리'가 점차 중요한 의제로 등장하게 되었다. 이와 같은 배경 하에 일본에서는 전후 처음으로 윤리법의 제정이 중요한 과제로 인식되기에 이르렀다. 이미 국회의원에 대해서는 '政治倫理의 確立을 위한 國會議員の 資産等の 公開에 關한 法律' (1992년 법률100호=資産公開法)이 존재했지만, 그때까지만 해도 공무원에게 적용되는 윤리법은 존재하지 않았다. 그러나 공무원윤리법을 만들자는 여론 속에 1999년 전후 처음으로 국가공무원윤리법이 성립했으며, 2000년 3월28일에는 政令 제101호로 國家公務員倫理規程이 성립하였다.

야마야(山谷)는 汚職이나 부패 방지책에 대해 논의하면서 부패유형을 '行政型汚職'과 '構造汚職·腐敗'의 두가지 유형으로 나누어 고찰하고 있다(山谷, 1994). 행정형부패는 개인적 측면의 부패로 볼 수 있고, 구조오직·부패는 다음에서 논의할 제도적·체제적 차원의 부패로 볼 수 있다.

행정형오직은 收賂, 橫領, 背任, 權限濫用, 公文書偽造, 公印偽造 등을 내용으로 하는 개인적 범죄이기 때문에, 개인을 대상으로 방지대책을 강구할 필요가 있는데, 이같은 유형의 부패에 대해 방지책으로 일반적으로 많이 활용되고 있는 것은 연수제도이다. 일본에서 연수는 본래 국가공무원법 제3장 7절이나 지방공무원법 제3장 제6절에서 보듯이 복무규율이나 공무원으로서의 직업적인 윤리관을 공무원의 양심과 함께 내면화함으로써 도덕성을 제고하는 것을 목적으로 시행되고 있다. 그러나 최근에는 국가공무원윤리법이 성립한 일본과 달리 미국에서는 이미 '政府倫理法'(the Ethics in Governmental Act of 1978)이 모든 공직자의 윤리에 관한 포괄적인 법률로서 존재하고 있다. 또한 미국 행정학회나 시지배인(city manager) 협회, 혹은 연구자나 실무자의 전문학회가 프로페셔널로서의 공무원 윤리에 관한 지침, '倫理綱領'(the Code of Ethics)을 작성하여 공표하고 있다. 이처럼 미국에서는 전문직업인으로서 공무원을 상정하고 있으며, 연수는 전문직업교육이라는 의미를 갖는다.

〈표 5〉 일본의 조달 관련 주요 疑惑汚職事件

연도	사건명	사건의 개요	관련 정치가·정부기관
1948	國鐵新橋管理部 사건	물품납입업자와 운수성 간부의 贈收賄 사건	운수성
1950	二重煙突 사건	특별조달청이 占領軍用으로 발주한 煙突에 疑惑	法務總裁
1952	電通汚職	電氣通信省 前간부의 시설청부를 둘러싼 贈收賄	참의원 의원(電通省 전차관)
1956	外米汚職	外米輸入商社와 食糧廳 간부의 贈收賄 사건	식량청 간부
1958	그라한 록히드 사건	자위대주력전투기 선정을 둘러싼 자민당간부의 汚職容疑	자민당 간부의 의혹
1961	新東海道線汚職	新東海道線공사계약을 둘러싼 國鐵간부의 汚職	國鐵大阪幹線工事局長, 次長, 參事
1964	電波管理局汚職	郵政省전파관리국의 측정기 구입시의 오직	郵政省電波管理局계장 등
1965	九頭龍川댐의혹	鹿島建設最高價格으로 낙찰, 예정가격과 차액을 정치헌금	電源開發 총재
1975	암센터汚職	국립암센터 약제구입과정에서 수뢰	약제과장, 검사주임 등
1976	록히드의혹 福島縣政汚職	에이비스 구입문제, 정치가 등이 외국기업으로부터 수뢰 의혹 지사가 대규모개발과 관련해 업자로부터 수뢰	前首相, 前運輸大臣, 運輸政務次官 지사, 총무부장, 자민당 縣連幹事 長 등
1977	서울지하철 의혹	일본의 円借款에 의한 차량구입과정에서 일어난 日韓政界 의혹 사건	前防衛廳長官, 前首相 등
1979	더글라스그라만의혹 宮城縣知事汚職	항공기 구매과정에서 해외기업의 정부고관에게 贈賄 知事, 土木業者의 受注에 편의제공, 수뢰	
1982	靜岡縣建設談合事件	靜岡縣 건설업체가 談合, 排除勸告	
1984	文部省위드프로세서 汚職	文部省主査, 국립대학경리부장 등 위드프로세서 구입과정에서 수뢰	文部省직원, 26개 대학직원
1985	國立文樂劇場汚職	建設省 近畿地方建設局長 등 극장 방음공사에서 수뢰	지방건설국장, 무대기술과장 등
1986	마르코스 부정축제 의혹사건	대필리핀 원조사업에서, 일본기업이 필리핀의 전대통령에게 리 베이트를 제공한 의혹사건	마르코스 필리핀 전대통령
	大牟田文化會館汚職	건설공사를 둘러싸고 시장이 수뢰	福岡縣大牟田市長
	荒尾市建設汚職	荒尾市종합문화센터 건설공사, 市長이 수뢰	福岡縣荒尾市長
1987	今海市建設汚職	학교건설공사, 市長이 수뢰	栃木縣今海市長
1988	横浜横須賀道路汚職	도로건설을 둘러싼 贈收賄	日本道路公團理事
1990	川西市建設汚職	시의 건설공사를 둘러싸고 시장이 收賄	兵庫縣川西市長
1992	논가리개 談合 사건	논가리개 입찰로 대형 인쇄회사 談合	社會保險廳
	埼玉土曜會談合 사건	대형제네콘을 포함한 건설회사들이 埼玉현에서 談合, 배제권고	
1993	의료메이커 汚職	동경대학병원 등 국공립병원 의사가 업자로부터 수뢰 山梨建設業者 반복해서 談合을 함.	국립병원의사
	山梨建設談合事件	공정거래위원회 조사	
	仙臺市제네콘汚職	大型제네콘이 仙臺市長에게 공사를 둘러싸고 뇌물제공	仙臺市長
	茨城縣제네콘汚職	大型제네콘이 茨城縣知事에게 공사를 둘러싸고 뇌물제공	茨城縣知事
	宮城縣제네콘汚職	大型제네콘이 宮城縣知事에게 공사를 둘러싸고 뇌물제공	宮城縣知事
1994	제네콘幹旋수뢰사건	현직국회의원이 대형제네콘의 고발을 단념하도록 공정거래위원 회에 압력을 가함.	建建大臣(中村喜四郎의원)
	大阪府知事정치헌금 의혹	大阪府知事후원회, 다수의 제네콘에게 부정한 정치헌금 요청의 혹	지사후원회 사무국장 등 체포

출처: 야마야(山谷, 1994: 107-112)에서 발췌 작성.

그러나 미국과 달리 공무원이 프로페셔널로서의 성격을 갖지 않는 일본에서는 연수의 목적이 분명치 않다. 단지 국가공무원법 73조나 지방공무원법 39조에 연수에 관한 규정이 있다는 이유로 연수를 하는 경우가 많기 때문에, 부패를 방지한다는 적극적인 의미를 구현한다는 면에서 보면 실효성이 낮다.

2) 제도적 접근방법: 정보공개제도, 행정절차법, 입찰제도의 개혁 등

제도적 접근은 부패현상을 법과 제도, 그리고 관리상의 비합리성, 모순, 비현실성 등이 원인이 되어 조성되는 것으로 본다. 제도적 접근방법은 보다 거시적이고 구조적인 차원에서 원인이나 조건의 규명을 가능하게 해 주는 처방성이 강한 접근법으로, 법과 제도가 개인의 행위와 결합하여 부패를 낳는 과정을 밝혀 제도와 법의 결합을 지적하고 개선책을 모색할 수 있는 점에서 개인적 접근보다는 현실대응력이 강력하다는 특징이 있다.

전술한 바와 같이 개인에 대한 광정책으로 국가공무원윤리법이 성립했지만, 이것만으로는 구조부패에 대응하기 어렵기 때문에, 구조부패에 대처할 수 있도록 제도개혁이 병행되어야 한다. 앞서 언급했듯이 거대한 공공사업의존형 경제구조하에서 정관업(政官業) 유착구조가 형성되어 있다면, 지명입찰제도로는 담합이 일상화되는 것을 방지할 수 없다. 따라서 먼저 입찰제도에 대한 개혁이 이루어져야 한다.

조달과 관련한 입찰제도와 관련한 구조부패는 사업 결정과정의 불투명성에 기인한다. 이 불투명성이 자의적 행정지도나 인허가의 원인이 되었으며, 정치가와 업체가 유착하는 이런 구조를 만들어 냈다. 정보공개제도와 행정절차법은 결정과정의 투명성을 확보해 구조부패를 방지할 수 있는 유효한 수단으로 기대되고 있다(山谷, 1994: 103-104). 이 밖에 행정제도 개혁을 통해 구조부패를 방지할 수 있는 제도로는 공정거래위원회의 권한과 조직 강화 및 불필요한 경제규제의 완화나 폐지 등을 들 수 있다. 입찰제도의 개선에 대해서는 장을 달리 하여 다음에서 논의한다.

3) 체제적 접근방법: 정치시스템의 개혁

이는 정치행정체제와 관련지위 부패를 파악하는 입장으로 일본과 같이 정관업(政官業) 유착으로 인한 구조부패현상이 뚜렷한 나라의 연구에 유용한 접근방법으로 생각할 수 있다. 이와 같은 접근방법에 의하는 경우 정관업 유착구조를 개혁하는 것이 유효한 부패방치책이 된다.

일본에서는 1980년대말부터 1990년대에 걸쳐 정치가에 의한 오직사건이 잇달아 일어났다. 그 중에서도 가네마루(金丸信) 전 자민당 부총재의 토건업체와의 유착에서 비롯된 거액 탈세사건은 충격적인 사건이었다. 문제를 좁게 보는 경우 정치가의 도덕성 문제로 환원시켜 이해할 수 있으나, 일본의 경우 근대화를 달성했음에도 온존되고 있는 중앙집권적 체제가 정치부패의 온상이 되었다고 볼 수 있다. 일본에서 대형 공공사업은 중앙집권적으로 결정되

어 왔다. 유력 정치가는 사업의 결정이나 청부업자 선정에까지 개입하면서, 선거구인 지역에서 업자로부터 정치자금이나 지지를 조달한다. 이 때문에 정치개혁은 정치자금의 규제나 정치윤리의 확립, 선거제도의 개혁에 그치지 않았고, 지방분권개혁을 정관업 유착구조 타파의 한 수단으로 인식하게 되었다(新藤, 1998; 채원호, 2000).

즉, 지방분권을 통하여 낭비적인 세출을 삭감할 수 있다는 것이다(井堀 1997). 이것은 정부의 역할을 재검토한다는 의미에서도 대단히 커다란 의미를 가진다. 현재 일본의 재정시스템 하에서는 도쿄(東京)나 오사카(大阪) 등 대도시를 중심으로 많은 세금을 거두어들인 후, 이를 지방교부세라는 형태로 지방자치단체에 이전하고 있다. 이것은 국민경제 전체로 볼 때, 국토의 균형발전을 꾀한다는 측면에서 어느 정도 정당화될 수 있다. 그러나 지방의 입장에서 보는 경우, 세출결정에 비용의식이 결여되기 쉬우며 중앙으로부터 보조금을 획득하는데 에너지를 쏟게 됨으로써 자치단체 스스로의 자조노력을 등한시하는 폐해를 낳고 있다. 지방의 경우 고생해서 세원을 확보하지 않아도 중앙으로부터 필요한 재원을 마련할 수 있다는 안이한 생각을 하기 쉽다. 뿐만 아니라 현행시스템 하에서는 세수를 늘려도 그 만큼 지방교부세가 감액되기 때문에, 지방의 전체 재원은 크게 다를 게 없게 된다. 요컨대 재정운용에 있어서 의욕이 있는 지방과 그렇지 않은 지방 사이에 차이가 나기 어렵게 되어 있다. 그 결과 지방의 독자적인 재정시스템 자체를 설계하려는 의욕이 싹트기 어렵게 된다.

행정개혁의 목적은 주민에게 비용의식을 갖게 하여, 주민들에게 필요한 공공서비스가 적절하게 제공되는 효율적인 재정제도의 확립에 있다. 이를 위해서는 지방정부가 자립해서 재정상의 의사결정을 할 수 있는 체제를 만드는 것이 필요하며, 일본에서 최근 이루어진 지방분권 개혁은 이러한 점을 반영하고 있다.

III. 공공사업 관련 입찰제도의 개혁

앞서 언급한 개개 공무원을 대상으로 하는 부패방지책이나 제도개혁으로는 구조부패에 대응하는데 한계가 있다. 구조부패에 잘 대응하기 위해서는 정관업(政官業) 유착구조의 개혁과 더불어 건설분야 조달에 대한 제도적 대책이 마련되어야 한다. 이하에서는 공공사업의 입찰제도 개혁에 대해 논의한다.⁵⁾

1. 입찰계약제도의 연혁

중앙정부의 기관이 행하는 계약은 1889년에 제정된 회계법에서 일반경쟁입찰방식의 채용을 원칙으로 할 것이 명시된 바 있다. 그러나 불량·부적격 업자를 배제하기 위하여 1900

5) 이 부분은 자료가 제한적인 관계로 불가피하게 주로 총무청행정감찰국편(1996) 자료에 의존했음을 밝힘.

(明治22)년 勅令에 의해 일반경쟁입찰 방식의 예외로 지명경쟁입찰 방식이 성립하였다. 그 후 일반경쟁입찰 방식의 채용을 완화하는 1921(大正10)년의 회계법 개정에 의해 일반경쟁입찰에 의하는 것이 불리한 경우, 각 성청 대신의 인정에 의해 지명경쟁입찰이 가능하게 되었다.

제2차 세계대전후 일본의 신헌법 제정에 따른 회계법의 전면적 개정에서도 입찰·계약제도는 이전의 내용이 거의 계승되었다. 이후 1961년에 지명기준의 근거규정이 추가되어 현재에 이르고 있다.

2. 현행 입찰제도의 개요

현재 공공공사와 관련한 발주·계약은 국가기관에 관해서는 會計法, 豫決令 등에 의해, 특수법인에 관해서는 각 법인이 소관 장관의 인가를 얻어 정해진 회계규정에 의해 행해지고 있다. 이들 법령에서는 <표 6>과 같이 일반경쟁입찰, 지명경쟁입찰 및 수의계약 등 3종류의 계약방식이 규정되어 있으며, 이 가운데 일반경쟁입찰의 채용이 원칙으로 되어 있다.

<표 6> 회계법 등에서 정하고 있는 계약방식의 개요

계약방식	계약방식의 개요	해당 방식의 채용대상이 되는 공사
一般競争 入札	경쟁입찰에 부칠 공사의 개요 등을 공고한 다음 입찰참가를 희망하는 모든 대상자를 경쟁시켜 입찰가격이 가장 낮은 입찰자를 낙찰자로 선정하는 계약방식 일반경쟁입찰 가운데 사전에 경쟁참가희망자에 대하여 자격심사를 실시해 일정한 자격을 가진 자에 한하여 입찰에 참여시키는 방식을 제한부 일반경쟁입찰이라고 부른다.	모든 공사
指名競争 入札	발주자가 미리 경쟁참가 희망자의 자격을 심사하여 유자격자 명부를 작성한 후 개별 공사 발주전에 명부에서 발주공사에 대응하는 등급(건설업자의 기술력 등에 따라 발주기관이 정한 건설업자의 등급판정), 기술적 적합성, 지리적 조건 등의 지명기준을 만족시키는 것으로 인정되는 유자격자를 다수 선정한 후에, 지명한 자를 경쟁시켜 입찰가격이 가장 낮은 입찰자를 낙찰자로 선정하는 계약방식	○계약의 성질 또는 목적에 의해 경쟁에 참가할 대상자가 소수인 경우, 일반경쟁입찰에 부칠 필요가 없는 경우 및 일반경쟁입찰에 부치는 것이 불리하다고 인정될 경우 ○예정가격이 500만엔을 넘지 않는 공사의 경우
隨意契約	발주자가 청부업자를 선정할 때, 경쟁 방식이 아니라 개별적으로 선정한 특정의 자를 계약의 상대방으로 하는 계약방식	○계약의 성질 또는 목적이 경쟁을 허락치 않는 경우, 긴급한 필요에 의해 경쟁에 부칠 수 없는 경우 및 경쟁에 부치는 것이 불리하다고 인정될 경우 ○예정가격이 250만엔을 넘지 않는 공사의 경우

주: 會計法 등을 참고로 정리.

출처: 일본 總務廳行政監察局編(1996).

일반경쟁입찰은 입찰참가자의 선정과정에서 투명성이 높은 점, 경쟁에 참여할 수 있는 입자가 많아서 경쟁성이 높은 점 등의 장점이 있는 계약방식이다. 그러나 몇가지 단점 때문에, 1992년까지 공공공사(公共工事)의 입찰·계약은 극히 일부의 발주기관만이 제한을 둔 일반경쟁입찰 방식을 채용하였을 뿐, 지명경쟁입찰이 주요한 계약방식이었다.⁶⁾

3. 입찰계약제도의 합리화

일본에서 공공사업에 관계되는 입찰·계약제도는 회계법, 지방자치법(1947년 법률제67호) 등의 관계법령을 기본으로 하면서 中央建設審議會의 건의 등에 근거하여 합리화가 도모되었다. 이에 따라 자격심사, 등급의 부여, 지명경쟁입찰, 예정가격 등을 주요 내용으로 하는 현행 입찰·계약제도가 형성되었다. 특히 시즈오카(靜岡)현 건설업협회 담합사건을 계기로 중앙건설업협회의회는 발주자가 취할 수 있는 담합방지 조치를 검토한 바 있다. 검토 결과, 지명경쟁입찰을 공공공사에 관한 기본 계약방식으로 정하였으며, 운영상 개선사항으로는 예정가격의 정확한 설정, 積算기준의 공표, 지명심사의 적정화 등이 지적되었다. 한편 공정거래위원회는 국가, 지방공공단체, 특수법인 등이 행하는 입찰과 관련된 사업자 및 사업자단체의 활동과 관련하여 「公共工事に 관계하는 建設業 事業者團體の諸活動에 관한 獨占禁止法상의 指針」을 1984년 2월에 책정하여 공표하고 있다(이후 1994년 7월 신지침으로 「공공입찰에 관계되는 사업자 및 사업자단체의 활동에 관한 독점금지법상의 지침」을 책정·공표). 그리고 최근에는 1988년의 이른바 星友會 사건(미군 横須賀基地 발주, 독점금지법 위반 사건)을 계기로 技術情報募集型 指名競争入札制度가 시행되기 시작했다.

한편, 건설분야에서는 국제화가 진전되어 日美建設協議 및 GATT 정부조달협정에 입각한 국제적 조달규칙에 관한 교섭이 계속해서 행해지게 되었다. 이와 같이 건설업계를 둘러싼 국제화 진전에 따라 中央建設業審議會는 경쟁성, 투명성 등의 확보라는 관점에서 제도 개선을 건의하였다. 건설성은 이에 따라 「입찰절차개선검토위원회」를 설치하여, 1993년 5월에 일반경쟁입찰의 시행(試行) 및 意向確認型 指名競争入札方式을 도입하는 등 새로운 입찰방식을 도입하였다.

6) 일반경쟁입찰 방식에 대해서는 다음과 같은 단점이 지적될 수 있다.

첫째, 일반경쟁입찰의 경우 일정한 객관적 조건을 설정함으로써 시공능력이 떨어지는 혹은 불성실한 업자를 배제하는 것이 필요하지만, 이와 같은 조건을 제시하기 위한 객관적 평가기준을 마련하는 것이 쉽지 않다. 그렇기 때문에 일정한 조건을 설정해도 불성실한 업자를 배제하는 것은 거의 기대하기 어렵다. 그 결과 공사의 지연이나 부실공사에 대한 우려가 커서 공공공사의 질을 확보하는 것이 곤란하다.

둘째, 일반경쟁입찰에서는 과당경쟁이나 덤핑의 발생을 초래할 우려가 크며, 受注의 편중을 초래하기 쉽다. 또한 하청업자를 꺾박하게 되어 하청업자의 적정이익 보전이 어렵게 되어, 부실을 초래할 우려가 있다.

셋째, 일반경쟁입찰의 경우 경쟁참여자가 늘어나는 점 외에, 객관적 조건의 적합성에 관한 자격심사가 필요하게 되는 점, 부실공사 방지 등을 위하여 시공감독을 보다 엄격하게 해야 하는 등 발주자의 사무량이 크게 팽창하게 된다.

또한 정부조달협회의 개정 교섭이 실질적으로 타결됨으로써, 1996년 1월 1일을 기해 세계 주요국가를 중심으로 공사 및 설계·건설업무를 포함한 서비스 조달에 관한 새로운 국제적 규범이 마련되었다. 이와 같은 국제적 사정을 배경으로 1994년 1월 18일 일본 정부는 공공사업의 입찰·계약제도의 발본적 개선을 위한 지침이 될 행동계획(「公共事業の入札・계약절차의 개선에 관한 행동계획에 관하여」)을 정하여, 공공공사 발주절차의 개선을 꾀하였다.⁷⁾ 한편 건설성 및 자치성은 도도부현 및 정령지정도시(政令指定都市)의 대규모 공공공사에 관하여 제한부 일반경쟁입찰방식을 채용하기로 결정하였다.

IV. 정부조달 관련 민원처리체제 및 감시체제

물품 및 건설 서비스를 포함한 서비스의 정부조달의 분야에서 구체적인 민원을 접수·처리함으로써, 국내의 무차별의 원칙하에 정부조달제도의 투명성, 공정성 및 경쟁성의 향상을 꾀하기 위하여 일본정부는 정부조달 민원처리체제를 마련하고 있다.

정부조달 민원처리체제(CHANS: Office for Government Procurement Challenge System)는 우르과이 라운드와 병행하여 교섭이 행해진 바 있는 「정부조달에 관한 협정」이 1996년 1월 1일에 발효하는 것을 계기로 일본 정부가 자주적 조치로서 행해온 민원처리체제를 통합·강화한 것으로 1995년 12월 1일의 각의에서 설치가 결정되었다. 정부조달 민원처리추진 본부는 내각 관방장관을 본부장으로 하여, 관계 24성청의 사무차관 등으로 구성된다. 그리고 실제로 민원을 접수·검토하는 정부조달 민원검토위원회는 위원 7명, 전문위원 14명으로 구성되어 있다. <그림 1>에서 보듯이 일본 정부의 민원처리제도는 앞서 언급한 양 조직을 중

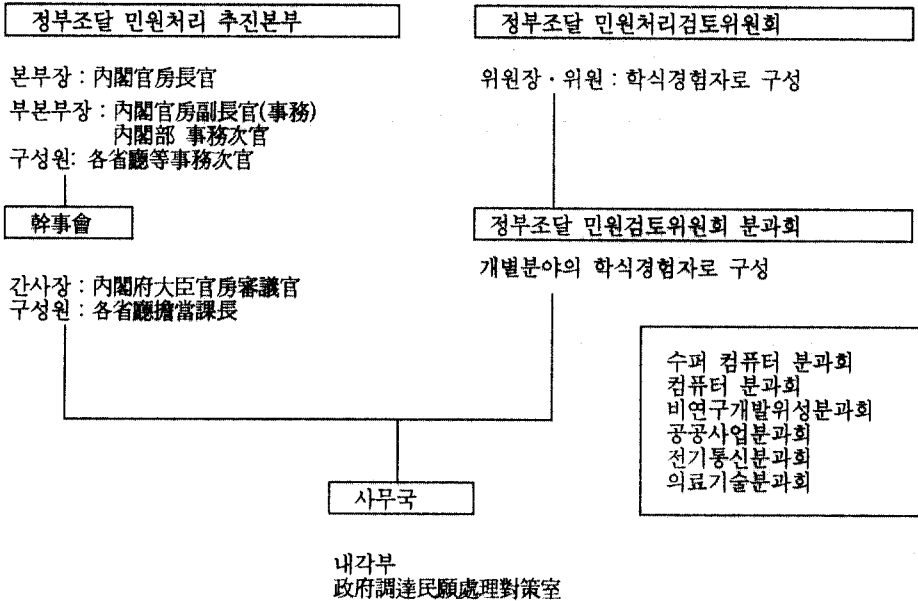
7) 행동계획 책정시 日美間 交換書簡에 기초하여 1995년부터 매년 연차검토회의를 실시하고 있으며 행동계획의 대상이 되는 조달실적의 추이는 다음과 같다.

「행동계획」의 대상이 되는 조달실적의 추이

	1994년도	1995년도	1996년도	1997년도	1998년도
一般競争入札에 의한 調達總額(억엔)	9,239	14,259	15,026	15,079	16,062
受注者가 외국기업	7	9	33	56	66
외국기업의 비율	0.08%	0.06%	0.22%	0.37%	0.41%

심으로 하는 체제로 구성되어 있다.

〈그림 1〉 정부조달 민원처리 체제



주: 2001년 중앙성청 개혁으로 경제기획성 소관에서 내각부 소관으로 소속이 바뀌었다.

출처: 내각부 홈페이지(http://www5.cao.go.jp/access/japan/chans_link_j.html).

일본정부 조달민원 처리절차는 「정부조달에 관한 민원의 처리절차」(1995년 12월 16일 정부조달 민원처리추진본부 결정)에 기초하여 행해진다.

민원처리를 희망하는 자는 사실을 알 수 있는 때로부터 10일 이내에 위원회에 신청할 수 있다. 위원회는 신청 후 7일 이내에 당해 민원의 접수 여부를 결정한다. 민원을 접수했을 때는 신청자, 본부 및 조달기관에 그 취지를 즉시 문서로 통지함과 동시에 관보, 인터넷 등을 통해 공시하여 이해관계자 등 참여자를 모집한다. 조달기관은 위원회에 보고서를 제출하도록 의무화되어 있는데, 신청자 및 참여자가 그 보고서에 불복하는 경우, 의견 또는 위원회에 서의 검토를 희망하는 의사표시를 할 수 있다.

최종적으로 위원회는 민원이 신청된 후 90일 이내에 검토 결과의 보고서를 작성한다. 당해 조달이 정부조달협정 등에서 정하는 조치를 이행하고 있지 않다고 판단하는 경우에는 보고서와 함께 제안서를 문서로 작성하도록 되어 있다. 한편 조달기관은 원칙적으로 민원에 관한 위원회의 제안에 따르도록 되어 있다.

구체적인 민원이 신청된 경우, 정부조달 민원처리위원회가 접수·검토를 행하지만, 이 경우 정부조달의 정당성은 「정부조달에 관한 협정」⁸⁾과 일본정부가 자주적으로 정한 정부조달의 절차⁹⁾에 따르고 있는가가 판단기준이 된다.

한편, 지방자치단체의 경우 합의제 심사기관인 자격심사위원회를 설치하고 있는 지방자치단체는 <표 7>에서 보는 바와 같이 72기관(42.1%), 지명심사위원회를 설치하고 있는 곳이 70기관(99.4%)로 되어 있다(總務廳行政監察局編, 1996).

<표 7> 資格審査委員會 및 指名審査委員會의 설치·개최상황

구분 기관별 <조사대상 기관수>	합의제 심사기관의 설치·운영상황							
	資格審査委員會				指名審査委員會			
	설치 기관수	1994년에 개최실적있 음	연간 개최상황	일정액 이상 의 공사로 한정심의	설치 기관수	1994년에 개최실적 있음	연간 개최상황	일정액 이상 의 공사로 한정심의
都道府縣 <18>	14	14	월 1회	1	18	18	常時	3
政令市 <8>	8	8	내지 2회	1	8	8	또는 주1	5
市區 <145>	50	39	개최가	10	144	142	회 개최가	109
계 <171>	72 (42.1)	61	많음	12	170 (99.4)	168	많음	117

주1: 총무청 조사결과에 의함, 조사시점은 1995년 6월 1일.

2: 「資格審査委員會」란 일반경쟁입찰, 공모형지명경쟁입찰 등 입찰참가자격의 요건이나 입찰.

참가희망자의 자격요건을 심사하는 기능을 갖는 합의제 심사기관을 일컫는다.

출처: 총무청행정감찰국편(1996).

8) 政府調達協定

1981년 1월 「政府調達에 관한 協定」이 발효하여, 정부조달 분야에 내외무차별, 내국민대우 등의 원칙이 마련되었다. 그 후 수차례에 걸쳐 교섭이 행해지고, 우루과이 라운드와 병행하여 행해진 교섭의 결과, (1)협정의 적용대상이 되는 정부조달기관의 확대(지방정부에 대한 적용 및 대상이 되는 정부관계기관의 확대), (2)서비스 조달에 대한 협정의 적용, (3)조달절차에 관련한 민원처리제도의 도입 등에 관하여 협정이 개정되었다. 이 협정은 선진 각국을 비롯한 23개국의 서명에 의해 1996년 1월 1일부터 발효되었다.

9) 일본 정부의 자주적 조치

일본 정부는 협정상의 의무와 더불어 일미교섭도 반영하여, 각종 물품이나 수퍼컴퓨터, 컴퓨터제품 등, 건설서비스의 각 분야의 정부조달에서 적극적인 자주적 조치를 정하고 있다. 그 가운데, 협정에 선행하는 형태로 일본정부에서는 總理府外政審議室을 사무국으로 하여 민원처리절차가 운영되어 왔다. 이러한 조치는 조달협정의 발효에 따라 상기 정부조달 민원처리체제로 승계되었다.

V. 맺음말

공공조달제도의 개혁은 IT혁명으로 최근 전기를 맞고 있다. EU에서는 전체 공공조달을 일원화하기 위해 조달의 전자화를 추진하고 있다. 현재 유럽에서는 각국의 공공조달정보를 집약하여 공시하는 SIMAP(System d'Information pour les MArchés Publics')으로 불리우는 파일럿 프로젝트가 실시되고 있다. 공공발주기관과 수주기업 간의 일정 금액이상의 발주에 관해서는 EU의 調達指令(예를 들면 공공사업계약 절차의 조정에 관한 指令93/37/EEC) 및 세계무역기구의 정부조달협정(GPA)이 적용되고 있다. 그리고 이들 규칙이나 규정에 포함되는 절차상의 조건은 본질적으로 서류 베이스의 시스템을 위하여 성안된 것이다. EU에서는 매년, 공공 계약기관이 약 7200억ECU에 상당하는 발주를 하고 있다. 실질적인 조달시장에는 약 40만개의 발주기관과 발주기관의 몇 배에 해당하는 민간기업이 포함되어 있기 때문에, 계약과정의 효율적 개선은 전자데이터의 교환에 의해 공공발주기관에게 막대한 절약을 가져올 것으로 여겨지고 있다. 이와 관련하여 歐洲委員會의 SIMAP이니셔티브(이사회 XV: 공공조달의 관리)는 조달에 있어서 전자정보 및 통신기술의 이용을 추진할 목적으로 SIMAP프로젝트를 실시하고 있다. SIMAP은 歐洲회의의 XV이사회에 의해 1995년 개시된 프로젝트이며, 유럽에서의 효율적인 전자공공조달의 보급을 촉진하기 위하여 필요한 소프트웨어나 정보시스템의 개발을 목적으로 하고 있다. 한편 SIMAP의 파일럿 프로젝트에는 EU가맹국의 중앙정부, 지방자치단체, 공단 및 민간기업 등이 참가하고 있는데, 아직 각국의 관심은 대체로 낮은 편이다. 특히 프랑스, 독일 등 전자조달 실현을 위한 국내적 추진 상황이 앞서 있는 나라에서 관심이 낮은 편이다. 한편 EU에 의해 매일 갱신되는 공공계약정보를 포함하는 TED데이터베이스(入札電子日報)를 통하여 수주자는 온라인으로 계약정보를 얻을 수 있다(단, 현 단계에서는 입찰참가의 표명, 상세정보의 입수, 전자입찰 등은 전자적으로 행할 수 없다). 현재 EU의 전자조달은 요람기에 있으며, 국내지향이나 서류베이스 환경에서 범유럽적인 전자조달 환경으로 이행하기 위해서는 시간이 필요하다. 또한 전자조달의 실천에 더하여 전자적인 서명을 법적으로 유효화하는 EU의 법적 기본틀의 변경이나 受發注者에 대한 계몽·보급이라는 과제가 남아 있다(總理府外政審議室, 2000).

일본의 경우 건설성(교통성 등과 통합되어 2001년 국토교통성으로 명칭이 바뀜)에서 1995년 5월에 「公共事業支援統合시스템연구회(통칭: 건설CALS/ EC 연구회)」를 설치하여 건설CALS/EC에 대한 연구에 착수했다. 그후 1997년 6월에는 정보화의 현저한 진전과 관계성, 건설업계의 적극적인 노력에 힘입어 2004년까지 전체 공사에 전자조달을 활용하는 등, 건설성 직할사업에 건설CALS/EC를 실현키로 한 「建設CALS/EC 액션프로그램」을 발표하였다. 한편 「建設CALS/EC 액션프로그램」의 대상이 되는 공공조달 분야 등에서 정보화가 진전됨에 따라서, 각종 표준화가가 시급한 문제로 제기되고 있다. 이에 따라 앞으로 각종 표준화 작업을 적시에 효율적으로 추진하는 것이 중요과제로 인식되고 있다.

이상 고찰한 바와 같이 일본에서는 조달관련 구조부패를 방지하기 위하여, 공공사업의존형 시스템으로부터의 탈각을 위해 '전후체제'로 불리우는 시스템에 대한 구조개혁이 진행중에 있다. 뿐만 아니라, 국가공무원윤리법의 성립, 행정절차법, 정보공개법의 성립이나 전자조달의 추진 등으로 조달부패를 방지하기 위한 전방위 제도개혁이 이루어졌거나, 추진중에 있다. 그러나 기형적으로 팽창된 공공사업의 비중을 줄이는 것이 이와 같은 개혁으로 가능할지 아직은 속단할 수 없다.

한국의 경우도 정부에서 발주하는 공공사업 가운데 낭비성 사업에 대한 지적이 다양하게 제기되고 있다. 한국의 국가 전체의 조달규모는 잘 파악되고 있지 않지만, 국가예산의 약 1/3에 해당된다고 알려지고 있다(한국행정문제연구소, 2000). 아직 조달 관련 부패에 대한 사회적 관심이 그리 높은 편이 아니며, 조달 부패의 요인에 관한 실증적 연구도 많지 않다. 일본의 조달부패와 제도개혁 경험으로부터 얻을 수 있는 함의는 조달부패를 방지하기 위해서는 단순히 발주제도 개선이나 전자조달시스템 구축 외에도 공직자의 의식개혁 및 정치구조개혁에까지 전방위적 노력이 필요하다는 점이다.

참고문헌

- 김장권·김세걸. (1999). 「현대일본정치 이해」. 서울: 한국방송대학교출판부
- 김해동·윤태범. (1994). 「관료부패와 통제」. 서울: 집문당.
- 조달청. (1999). 「조달청50년사」.
- 채원호. (2000). 전환기 일본의 지방분권개혁: 1990년대의 분권개혁을 중심으로 「한국행정연구」, 9(3).
- _____. (2002). 일본의 행정지도: 산업정책을 중심으로. 「한국지방정부학회 2002년도 춘계 학술대회발표논문집」.
- 한국행정문제연구소. (2000). 「조달분야 부패방지대책」.
- 五十嵐敬喜·小川明雄. (1997). 「公共事業をどうするか」. 東京: 岩波書店.
- 猪口孝·岩井奉信. (1987). 「族議員の研究: 自民党政權を牛耳る主役たち」. 東京: 日本經濟新聞社.
- 井堀利光. (1997). 「日本の財政改革」. 東京: 筑摩書房.
- 小此木潔. (1998). 「財政構造改革」. 東京: 岩波書店.
- 建設省大臣官房技術調査部. (2000). 「欧州電子調達標準化實態調査報告: 現状と今後の動向」. 東京: 日本建設情報綜合センター.
- 國島正彦他. (1988). 「公共工事の執行制度と政府調達に關する總合的研究」. 1996-1997年度 科學研究

費補助金(國際學術研究)實績報告書.

佐藤誠三郎・松崎哲久. (1986). 「自民党政權」. 東京: 中央公論社.

神野直彦外編. (1999). 「自治体倒産」. 東京: 日本評論社.

總務廳行政監察局編. (1996). 「入札・契約制度の現状と課題」. 東京: 大藏省印刷局.

總理府外政審議室. (2000). 「政府調達における我が國の施策と実績: 世界に開かれた政府調達へ」. 東京: 大藏省印刷局.

內閣府 홈페이지(http://www5.cao.go.jp/access/japan/chans_link_j.html).

中山徹. (1998). 「公共事業依存國家: 肥大化の構造と改革の方向」. 東京: 自治體研究社.

松原聰. (2000). 「既得權の構造: 政・官・民のスクラムは崩せるのか」. 東京: PHP研究所.

森田朗. (1988). 「許認可行政と官僚制」. 東京: 岩波書店.

山谷清志. (1994). 汚職の防止. 西尾勝・村松岐夫編. 「講座行政學 6: 市民と行政」. 東京: 有斐閣.