

과도한 저가 낙찰...

건설 현장 안전과 일자리 위협한다

심 규 범 | 한국건설산업연구원 연구위원
gbshim@cerik.re.kr

친 서민·공정·상생·일자리 창출·지속 가능한 성장 등이 우리 사회의 상위 가치로 부각된 지 오래되었으나 그것을 저해하는 요소는 여전히 존재하고 있다. 이 글에서는 건설 공사의 과도한 저가 낙찰이 근로자의 안전과 일자리에 주는 영향을 살펴보고자 한다. 건설업계 실무자들과의 면담에 의하면 수주 경쟁에서 승리하기 위해서는 입찰가를 낮게 제시하게 되는데, 이때 노무비를 삭감하는 것이 일반적인 방법이고 부족한 공사비로 시공하는 과정에서 문제점이 불거진다고 한다.

건설 근로자 산재 증가

건설 공사의 저가 낙찰은 두 가지의 경로를 거쳐 산업 안전에 영향을 준다. 첫째, 노무비 삭감이 작업

팀 축소·무리한 공기 단축·불법 재하도급을 거쳐 노동 강도 강화·근로 조건 악화·안전관리 능력 부족 등으로 이어져 산업 안전을 위협한다. 둘째, 산업 안전보건관리비 삭감으로 산재 예방 활동이 위축되면서 안전 관리자 부족·안전 교육 미흡·안전 보호구 미흡 등으로 이어져 산업 안전을 위협한다. 2010년도 전체 취업자 중 건설업 취업자가 차지하는 비중은 약 7.4%인 데 비해, 건설업 재해자 비중은 22.8%이고, 건설업 사망자 비중은 약 27.5%를 차지한다. 건설 현장의 산재 다발은 사회적 가치인 친서민·공정·상생 등에 위배됨은 물론, 나아가 '산재 다발 국가'라는 부정적 이미지를 각인시켜 국격을 실추시킨다.

고용노동부가 발표한 '2009년도 산업 재해 발생

연도별 입찰 방법별 공공공사의 건수 및 낙찰률

(단위 : 건, %)

구분	2004		2005		2006		2007		2008		총계		
	건수	낙찰률	건수	낙찰률	건수	낙찰률	건수	낙찰률	건수	낙찰률	건수	비중	낙찰률
수의계약	2,107	88.4	3,442	93.9	5,914	87.9	9,454	91.4	11,668	86.7	32,585	33.4	89.6
적격심사	17,397	84.6	15,780	84.6	12,148	84.3	6,388	84.6	11,740	86.1	63,453	65.1	84.8
최저가	87	58.2	50	60.3	152	66.1	287	68.6	284	71.9	860	0.9	65.0
턴키·대안	70	89.1	126	91.2	123	90.4	127	92.1	105	90.7	551	0.6	90.7
총합계	19,661	78.8	19,398	82.9	18,337	81.6	16,256	78.1	23,797	80.8	97,449	100.0	80.4

자료 : 대한건설협회

산재 다발 사업장에 포함된 공공공사의 입찰 방법별 건수 및 재해율

(단위 : 건, %)

구분	2004~2008년 공공공사 총계			2009년 공표된 산재 다발 공공공사 현장		
	건수	비중	낙찰률	건수	비중	재해율
수의계약	32,585	33.4	89.6	0	0.0	-
적격심사	63,453	65.1	84.8	2	9.5	2.41
최저가	860	0.9	65.0	19	9.5	3.25
턴키·대안	551	0.6	90.7	0	0.0	-
총합계	97,449	100.0	80.4	21	100.0	3.15

주 : 2009년 공표 자료에 의하면 일반적인 건설공사 현장의 재해율은 규모에 따라 0.08~0.20%로 나타나는 데 비해, 산재 다발(재해율 상위 10%) 건설 현장의 재해율은 3.15%로 나타남.

자료 : 고용노동부, 산업재해 발생건수 등 공표, 2010. 8. 3 ; 대한건설협회 내부 자료.

2007~09년 발주된 최저가낙찰제 공사에서의 내국인 일자리 상실 규모

구분	2007				2008				2009			
	금액 (조원)	계 (개)	작업팀 감축	외국인 고용	금액 (조원)	계 (개)	작업팀 감축	외국인 고용	금액 (조원)	계 (개)	작업팀 감축	외국인 고용
낙찰률												
계	14.0	95,040	43,851	51,190	15.2	35,451	20,548	14,902	22.3	36,302	23,306	12,997
80% 이상	0.4	0	0	0	0.5	0	0	0	1.8	0	0	0
70~79%	2.8	3,208	3,208	0	10.5	8,854	8,854	0	16.9	13,558	13,558	0
60~69%	10.7	90,285	40,127	50,158	4.1	25,458	11,315	14,143	3.3	19,495	8,664	10,830
60% 미만	0.1	1,547	516	1,031	0.1	1,138	379	759	0.3	3,249	1,083	2,166

주 : 한국은행의 취업계수로 환산한 건설업 취업자 수와 통계청 조사의 건설업 취업자 수는 상이함. 예컨대, 2007년의 경우 한국은행의 건설업 취업자 수는 169.1만명이나 통계청 조사의 건설업 취업자 수는 184.9만명임.

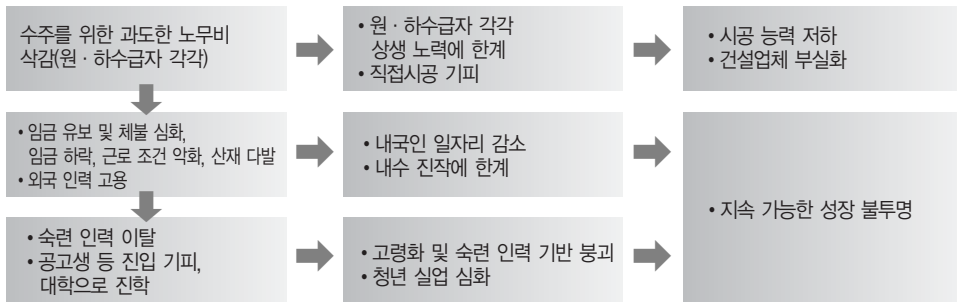
자료 : 최저가낙찰제 대상 공사 정보는 대한건설협회 내부 자료 참조, 건설 기능인력 수는 통계청 경제활동 인구조사 참조.

건수 등 공표에 의하면 건설업의 산재 다발 사업장(재해율 상위 10%) 중 대다수가 최저가낙찰제로 발주된 공사로 나타나 높은 재해율과 낮은 낙찰률 간의 상관관계를 짐작케 한다.

2009년도 고용부의 공표에 포함된 건설업종의 산재 다발 사업장(재해율 상위 10%)은 총 49개 사업장인데 그 중 낙찰률 정보가 없는 민간 공사 및 희망 근로 사업은 제외하고, 공공공사인 21건에 대해 살펴보면 다음과 같다. 2009년의 재해율 공표에 포함된 공공공사의 입·낙찰 시점은 2009년 이전이다. 2004~08년 중 발주된 공공공사 중 입찰 방법별로

건수가 차지하는 비중과 낙찰률은 적격심사 65.1% 및 84.8%, 수의 계약 33.4% 및 89.6%, 최저가낙찰제 0.9% 및 65.0%, 턴키·대안 0.6% 및 90.7% 등으로 각각 집계되어 최저가낙찰제의 낙찰률이 가장 낮다. 또한 건설업의 산재 다발 사업장(재해율 상위 10%) 중 낙찰률 파악이 가능한 공공공사의 경우 전체 21건 중 19건이 최저가낙찰제로 발주된 공사이고 적격심사 방법으로 발주된 공사는 2건으로 집계된다. 2009년 공표 자료에 의하면 모든 건설공사 현장의 평균 재해율은 규모에 따라 0.08~0.20%로 나타나는 데 비해, 산재 다발(재해율 상위 10%) 건설 현장

과도한 저가 낙찰에 의한 노무비 삭감의 폐해 : 공멸에 이르는 악순환



의 재해율은 3.15%로 나타났다. 특히, 적격심사로 발주된 공사의 평균 재해율은 2.41%인 데 비해 최저가 낙찰제로 발주된 공사의 경우 평균 3.25%로 더 높다. 입찰 방식이 최저가낙찰제인 공사가 2004~08년 중 발주된 공공공사에서 차지하는 비율은 0.9%이나, 재해율 상위 10%에 포함된 공사 중에는 90.5%를 차지하는 셈이다. 따라서 낙찰률과 재해율 간의 강한 상관관계가 존재한다고 추정할 수 있다.

일자리 창출에 역행

저가 낙찰에 의한 건설산업 일자리 감소 양상은 '건설 현장 고용 행태'로부터 추정할 수 있다. 현장 실무자들과의 면담에 의하면 노무비 부족은 다음과 같이 고용 행태를 변화시킨다. 첫째, 작업팀을 감축시킨다. 예컨대, 통상 10명인 작업팀을 7~8명으로 축소시킨다. 둘째, 저임금 근로자를 투입한다. 고임금의 A급 대신 중·저임금의 B급을 투입한다. 셋째, 내국 인력을 외국 인력으로 대체한다. 즉, 고임금의 내국 인력 대신 순응적이고 저임금인 외국 인력을 투입한다. 위의 세 가지 방식 중 내국인의 일자리에 직접적으로 영향을 미치는 대응 방식은 작업 팀 구성원의 감축과 외국 인력에 의한 내국인 대체이다.

노무비 부족을 만회하기 위한 고용 행태의 변화에 기초하여 건설 현장의 일자리 감소 규모를 추정할 수 있다. 대체로 낙찰률이 80% 이상인 현장에서는 정상적으로 작업팀을 운용하는 데 비해, 낙찰률이 낮아질수록 작업팀 감축과 외국 인력으로서의 대체가 크게 나타난다. 2007~09년에 발주된 최저가낙찰제 공사로 부터 상실된 내국인 일자리는 2007년 9만 5,040개, 2008년 3만 5,451개, 2009년 3만 6,302개인 것으로 추정된다. 2007년에 비해 2008년과 2009년의 낙찰률이 높아지면서 일자리 상실 규모가 줄어든 것으로 짐작된다.

지속 가능한 성장 불투명

과도한 저가 낙찰은 원·하수급자의 상생보다는 갈등을 유발하고, 공사비 부족은 직접 시공보다는 하도급을 선호하도록 해 시공능력 저하 및 건설업체의 부실화를 초래한다. 또한, 숙련 인력의 이탈 및 젊은 층의 현장 기피는 고령화를 심화시킨다. 결국 건설업체와 숙련 인력의 기반을 약화시켜 건설산업의 지속 가능한 성장 자체를 불투명하게 한다. 따라서 저가 낙찰을 막을 수 있는 근본적인 제도적 장치의 마련이 요구된다. CERIK