

二律背反의 정책... 10% 예산 절감과 일자리 창출 투자

- 2007년 최저가 현장 일자리 9.7만 개 감소 추정, 예산 줄어들면 노무비부터 삭감 -



이율배반(二律背反, antinomy)이란 서로 모순 또는 대립하여 양립하지 않는 두 명제가 동등한 타당성을 가지고 주장되는 것을 말한다. 최근 미국 금융 위기에서 비롯된 세계적인 경기 침체 아래 우리도 대량 실업의 위협에 직면해 있다. 정부는 1997년 외환 위기 이래 최대의 고빈 현상 상황을 타개하기 위해 다양한 일자리 창출 대책을 쏟아내고 있다. 대책 중에는 전체 산업 중 일자리 창출 효과가 큰 건설업 관련 내용이 많다. 하지만 또 다른 목표인 정부 예산 절감을 위해 공공공사의 낙찰률을 낮추거나 실적공사비의 적용을 확대하고 있다. 이때 예산 절감이 불합리하거나 과도하게 이루어질 경우 일자리 창출과 이율배반의 관계에서 거론된다.

10% 예산 절감이 노무비 삭감으로

정부는 2007년에도 정부 예산 10% 절감이라는 기조를 그대로 유지하고자 한다. 합리적인 방법의 한 예로 예산 절감이 원래의 취지일 것이나 공공발주 기관에게는 경쟁적인 초과 달성이라는 목표로 다가갈 가능성이 높다. 또한 수요 기관과 조달청 간 각각의 예산 절감 목표가 중복되면서 낙찰 금액의 삭감 폭은 더욱 커지고 있다. 공사 원가 중 15% 내외를 차지하는 품셈은 매년 450개 내외의 항목을 개정하면서 평균 20% 정도씩 낮아지고 있다. 그중 실적공사비로 대체 적용하는 항목이 확대되고 있는데 평균 단

가는 품셈 단가보다 15% 정도 낮다.

최저가 낙찰제를 통해 발주된 2007년 27건 공사의 평균 낙찰률은 68.3%, 그리고 2008년 28건의 평균 낙찰률은 68.6%에 그치고 있다. 현장 실무자들에 따르면 저가 낙찰 현장에서는 대체로 적자 시공이 이루어지고 있으며 적자를 최소화하기 위해 불가피하게 노무비를 삭감하고 있다고 한다. 하지만 과도한 노무비 삭감은 정부의 또 다른 목표인 일자리 창출에 역행하게 된다. 더욱 심각한 문제는 정부의 예산 절감 기조가 단기에 그치지 않고 낙찰 금액의 연쇄적 하락으로 이어지고 결국은 구조적인 일자리 감소로 귀결될 것이라는 점이다.

일자리 창출과 건설 투자

올해 초 정부는 '일자리 창출을 위한 녹

색 뉴딜 사업 추진 방안'을 통해 4대 강 살리기 등 36개 녹색 뉴딜 사업에 4년 간 50조 원을 투입해 일자리 96만 개를 만들기로 발표했다. 그 중 상당 부분이 건설 투자와 관련되어 있다. 이것은 일자리 창출 효과가 높은 건설업의 특성 때문이다. 2005년 한국은행이 발표한 '산업연관표'에 의하면 건설업의 고용계수(200명/1억 원)는 10.4, 그리고 고용 유발계수는 14.8로 나타나 서비스업이나 제조업보다도 높다.

하지만 이러한 일자리 창출 효과가 실현되기 위해서는 실제로 그만큼의 내국인 일자리가 증가해야만 한다. 만일 살수한바와 같이 노무비가 과도하게 삭감될수록 건설 현장의 일자리 증가는 무력화되거나 왜곡된 형태로 나타날 수 있다.

발주 금액과 낙찰 금액의 연쇄적 하락 구조



최저가 현장의 일자리 감소 '심각'

최저가낙찰제로 발주된 건설 현장에서 200편에 나타났던 건설기능인력투입과 행을 살펴봄으로써 과도한 예산 절감과 일자리 사이의 현실적인 관계를 살펴보자. 200편 최저가낙찰제 시행공사는 27건으로 계약금액으로는 약 14조원에 달한다. 낙찰률은 주로 60%대가 많아 전체 건수의 74.0%, 금액의 76.4%를 차지한다.

건설업체는 업체 유지·유동 자금 확보·시공실적확보 등을 위해 낮은 입찰가를 제시해서라도 수주하려 하는데, 이때 노무비를 삭감하는 것이 일반적인 방법이다. 현장 실무자들과의 면담 결과에 의하면 삭감된 노무비를 만회하기 위한 노동력 투입 관행은 크게 다음 의세가지이다.

첫째, 작업팀을 감축한다. 예컨대, 통상 10명인 작업팀을 7~8명으로 축소하여 구성한다. 둘째, 저임금 근로자를 투입한다. 고임금의 A급 대신 중·저임금의 B급을 투입하는 식이다. 셋째, 내국인력을 외국인력으로 대체한다. 즉, 고임금의 내국인력 대신 저임금의 외국인력을 투입한다. 위의 세 가지 방식 중 내국인의 일자리에 직접적으로 영향을 미치는 대응 방식은 작업팀 구성원의 감축과 외국인력에 의한 내국인 대체이다.

대체로 낙찰률이 80% 이상인 현장에서는 정상적으로 작업팀을 운용하는데 비해, 낙찰률이 낮아질수록 작업팀 감축과 외국인력로의 대체 규모가 크게 나타난다. 곧

최저가낙찰제에 따른 낙찰률 하락과 내국인 일자리 상실 효과 분석 : 300억원 이상 공공공사 대상(2007년 기준)

최저가낙찰제대상공사의 낙찰률 구간별 건설기능인력분포 추정 (2007년)					최저가낙찰제 규제가 없었을 경우(낙찰률 80% 이상 확보 가정)			내국인 일자리 상실 규모 추정		
낙찰률	건수 (건, %)	금액 (조원, %)	내국인 (명, %)	외국인 (명, %)	내국인 계(명, %)	작업팀 복원	내국인 대체	내국인 계(명, %)	작업팀 감축	외국인 대체
계	277	100.0	144,381	51,190	239,421	188,232	51,190	95,040	43,851	51,190
80% 이상	4	1.4	0.4	2.9	4,125	1.7	4,125	0	0	0
70~79%	64	23.1	2.8	20.0	28,876	13.4	32,085	3,208	3,4	3,208
60~69%	205	74.0	10.7	76.4	110,348	83.8	150,475	90,285	95.0	40,127
60% 미만	4	1.4	0.1	0.7	1,031	1.1	1,547	1,547	1.6	516

자료: 1) 최저가낙찰제대상공사의 현장수는 건설내부자료 참조.
2) 최저가낙찰제 이외의 공사 현장수는 심규범의(2007) 참조.
3) 공사건수 및 금액은 건설내부자료와 이홍일의(2008) 참조.

조관련직종이나 내장목공 등의 경우에는 70~90% 정도로 외국 인력의 대체 정도가 극심하게 나타나는데 여기서는 전체직종의 평균 정도를 추정하여 분석의 기준으로 삼고자 한다.

이러한 대응 방식에 기초해 추정하면, 200편 최저가낙찰제 현장의 내국인 일자리 상실 규모는 작업팀 감축에 따른 4만 3,851명, 외국인력로의 대체에 따른 5만 1,190명 등 연간 총 9만 5,041명인 것으로 분석된다. 실제 일자리 수는 4만 3,851명 감소하였으나 통계청의 경제활동 인구 조사에는 9만 5,041명이 감소한 것으로 집계될 수 있다. 통계청 조사는 가구 조사이므로 외국 인근로자는 드러나지 않고 내국인 수만 집계되어 있을 가능성이 높기 때문이다.

나아가 4조원 규모로 추산되는 10여원 이상 공공공사에까지 최저가낙찰제를 확대 시행할 경우 유사한 방식을 적용해보면 추

가로 상실될 내국인 일자리는 1만 465명으로 추정된다. 이때 작업팀 감축으로 인해 5만 1,152명, 외국 인력 대체로 인해 5만 9,313개가 상실될 것으로 추정된다.

맹목적인 예산 절감 자제해야

정부가 10% 예산 절감을 통해 일자리 감소를 초래할 의도는 없다고 본다. 하지만 실행 단계에서 맹목적으로 예산 절감 초과 달성을 목표로 할 경우 그 폐해는 실로 막대하다. 가장 중요한 목표인 일자리 창출에 역행하고 세 살짜기 식의 가격 경쟁을 부추겨 악화(부실 업체)가 양화(건설 업체)를 구축하게 해 건설산업 기반을 약화시키기 때문이다. 합리적인 공법 개선을 통해 다른 일자리 창출을 꾀하는 진정한 예산 절감이 필요하다. 그리고 그 예산이 내국인 일자리 창출로 이어지도록 무분별한 외국 인력의 진입을 막고 적정 노무비를 확보하여 근로자에게까지 전달하려는 노력 역시 필요하다. 일자리 창출은 그 자체로 정부의 목표가 될 수 있으나 예산 절감은 목표가 아닌

효과적인 수단이라는 점을 명심해야 한다. CJ



심규범
한국건설산업연구원 연구위원
gbsim@cerik.re.kr

최저가낙찰제 공사 현장의 대응 방식과 내국인 일자리 감소 양상

최저가낙찰제 공사의 낙찰률	건설현장의 대응		투입인원 변화 예시		내국인 일자리 감소 비율			
	작업팀 감축	외국인력 대체	작업팀 인원	내국인	외국인	계	작업팀 감축	외국인력 대체
80% 이상	정상 투입	대체 없음	10명	10명	없음	없음	없음	없음
70~79%	10% 감축	대체 없음	9명	9명	없음	10%	10%	없음
60~69%	20% 감축	30% 대체	8명	5.5명	2.5명	45%	20%	25%
60% 미만	20% 감축	50% 대체	8명	4명	4명	60%	20%	40%

주: 낙찰률 구간별 건설현장의 대응 및 투입인원 변화는 현장 실무자와의 면담 조사 결과임.