

미국 공공공사의 적정 노무비 확보와 기술 경쟁 촉진

심 규 범 | 한국건설산업연구원 연구위원

gbshim@cerik.co.kr

수주 생산 방식과 '제 살 깎기' 경쟁의 폐해

생산자의 입장에서 볼 때 일반적인 상품은 '생산 ⇒ 판매'의 순서로 진행된다. 생산 능력이 없는 생산자는 시장에 진입하기 어렵고, 양질의 생산물이 아니면 시장에서 팔리지 않는다. 따라서 처음부터 적정 생산비가 투입되고 적정 품질을 확보하여 그 비용을 가격으로 회수할 가능성이 높다.

그에 비해 '판매(수주) ⇒ 생산'의 순서로 진행되는 수주 생산 방식에서는 사정이 달라진다. 생산 활동이 시작되기 위한 전제가 판매(수주)이다. 소비자(발주자)는 유사한 품질이라면 당연히 낮은 가격에 구매하려고 한다. 생산자는 판매를 위해 일

정한 품질을 약속하고 가능한 한 낮은 가격을 제시하여 수주하고자 한다. 이 과정에서 생산 요소의 가격과 이윤을 경쟁적으로 낮추는 '제 살 깎기'가 격화된다. 가장 취약한 대상은 시장 가격과 질적 수준이 가변적인 노동력이다. 따라서 아무런 보완 조치가 없을 경우 노무비는 최저 한도로 하락하게 된다. 과도한 노무비 삭감은 무리한 공기 단축과 노동 강도의 강화를 초래한다. 무리한 공기 단축은 부실 시공과 품질 저하, 그리고 하자 발생의 위험성을 높이고, 노동 강도의 강화는 산재 발생의 증가와 근로 조건 악화 및 청년층 진입 기피에 의한 고령화로 이어진다.

건설산업의 가장 중요한 특징

중 하나가 바로 수주 생산 방식이다. 안타깝게도 한국의 건설 산업에서는 과도한 제 살 깎기 경쟁에 의한 폐해가 거칠게 표출되고 있다. 이러한 문제를 예방할 수 있는 방법의 단초를 미국의 사례에서 엿볼 수 있다. 2009년 8월의 출장에서 파악한 면담 내용 및 입수한 관련 자료를 정리하여 제시한다.

미국 공공공사 낙찰률, 대체로 90% 이상

미국 공공공사에서는 건설업체가 받은 낙찰 금액이 공공 발주자의 설계 금액과 큰 차이가 없어 대체로 90% 이상이라고 한다. 높은 낙찰률의 비결은 공공공사에 대한 원칙과 prevailing wage의 적용에 있다.

시간당 임금 구성 표 : Prevailing NYC Wage Rates (2009. 7. 1~2010. 6. 30)

구분	조적공	석공	목공	전기공 (일반)	전기공 (조공)	전기공 (고전압)
기본급	\$41.43	31.17	43.02	47.00	25.30	54.05
수당(과세 대상)	\$5.25	0.50	6.56	0.00	0.00	0.00
급여(과세 대상)	\$48.43	32.86	51.44	48.76	26.25	56.08
추가 수당	26.56	20.12	36.34	39.36	15.64	39.36
정규 시간급	97.55	75.25	109.04	114.63	60.31	124.28
표준 근로 시간	7	7	8	7	8	7
초과 근무 수당 (Over-time)	\$129.16 (1.5×기본급)	\$100.13 (1.5×기본급)	\$141.11 (1.5×기본급)	\$148.11 (1.5×기본급)	\$80.52 (1.5×기본급)	\$162.07 (1.5×기본급)
휴일 근무 수당 (Over-time)	\$160.76 (2.0×기본급)	\$125.02 (2.0×기본급)	\$173.18 (2.0×기본급)	\$148.11 (2.0×기본급)	\$80.52 (2.0×기본급)	\$162.07 (2.0×기본급)

오바마 정부의 공공공사 원칙

미국 연방정부 담당자들은 미국 공공공사에 다음의 원칙이 지켜져야 한다고 이야기한다. 첫째, 공공공사는 국민의 세금으로 이루어지므로 가장 우수한 건설업체와 가장 우수한 근로자에 의해 가장 우수한 생산물이 만들어져야 한다. 둘째, 경제 활성화와 일자리 창출을 위해 공공공사를 활용할 수 있다. 하지만 단순한 일자리 창출이 아니라 중산층의 육성에도 기여해야 한다. 셋째, 공공공사는 이윤을 목적으로 하는 것이 아니기 때문에 저가 자재의 투입이나 근로 조건의 저하 또는 임금의 삭

감 등이 발생해서는 안 된다. 공공공사에 대한 이러한 원칙들을 관철시키기 위해 prevailing wage를 엄격하게 적용하고 있다. 오바마 대통령은 2009년 2월 경기 회복과 재투자 법령 2009 (ARRA: American Recovery & Reinvestment Act of 2009)에 서명했다. 주요 내용은 '일자리 창출과 경기 회복'인데, 연방정부의 자금이 투입된 모든 공공공사에 prevailing wage를 엄격하게 적용한다는 내용이 포함되어 있다.

prevailing wage 개념 및 취지

prevailing wage는 연방·

주·시 차원의 공공공사에 적용되는 원가 반영의 기준이자 근로자에게 지급되어야 하는 지역별 직종별 최저 임금이다. 이것은 설문조사에 의해 집계된 각 지역의 직종별 임금의 최빈값(mode)을 의미한다.

공공 발주자는 prevailing wage를 공사 원가에 반영하고 사업주는 근로자들에게 prevailing wage를 지급해야 한다. 공공공사가 차지하는 비중은 약 30%이다. 연방정부·주정부·시정부는 각각 지역별 직종별 최저 임금을 조사하여 발표한다. 이를 위반할 경우 일정 기간 동안 건설업자의 공공공사 입찰

을 제한함으로써 실효성을 확보하고 있다.

도입 취지는 임금 삭감을 통한 가격 경쟁을 막아 당해 주 건설업체의 수주를 촉진하고 당해 주 근로자의 근로 조건을 보호하려는 것이었다. 발주 금액에 반영된 임금을 원수급자 및 하수급자가 삭감하지 못하도록 함으로써 적정 공사비 특히, 노무비를 확보할 수 있도록 한 것이다. 이것은 건설업의 경쟁 격화 억제 노력의 산물이라고 한다. 건설 생산물의 가격은 토지(land) 가격, 자재(capital) 가격, 그리고 노동(labor) 가격, 즉 임금 등으로 구성되어 있는데 토지와 자재 가격에 대해서는 조정의 여지가 크지 않지만 임금에 대해서는 삭감 압력이 항상 존재해 과도한 제 살 깎기 경쟁에 이를 수밖에 없기 때문이라고 한다.

연방 차원의 prevailing wage 도입 배경

각 주 차원의 prevailing wage는 지난 19세기 말에 시작되었다. 과도한 제 살 깎기 경쟁

에 의한 피해가 심각해지고, 근로자들은 최소한의 임금도 받지 못했다.

이러한 비참한 상황은 미국의 설립 정신인 자유·평등·정의·행복 추구 등에 위배된다는 자성의 목소리가 높아졌다.

결국 1920년 말까지 prevailing wage를 규정한 법안을 통과시킨 주는 41개에 달했다. 하지만 연방정부는 주 차원의 내정에 간섭할 수 없었으므로 연방 차원의 prevailing wage는 도입되지 않았다. 연방 차원에서 도입된 계기는 1927년 뉴욕주의 'Veteran 병원' 공사 수주 경쟁이었다. 뉴욕의 업체들은 인근 지역 건설 근로자의 임금으로 입찰하고 앨라배마주의 건설업체는 현지에서 근로자를 동원해 뉴욕의 업체보다 낮은 임금으로 입찰했다. 당연히 앨라배마주의 건설업체가 승리했다. 이를 계기로 미국 주들 간의 수주 문제가 쟁점이 되었다.

그 결과 1931년에 Davis-Bacon법이 제정되었고 연방 차원에서 prevailing wage가 적용되기 시작했다.

prevailing wage의 효과

첫째, 노무비 삭감 경쟁을 억제함으로써 전체적인 적정 공사비 확보 여건을 조성한다. 이것은 정상적인 시공을 가능케 하는 경영 여건을 제공함과 동시에 건설업계 전체의 파이를 크게 함으로써 '원수급자-하수급자-근로자'의 상생을 가능케 한다. 둘째, 노무비 삭감을 억제해 고임금 고숙련 근로자를 투입할 수 있다. 이것은 건설업체의 추가적인 비용 지불 없이도 품질 제고와 하자 저감이 가능해지는 효과를 가져왔다. 셋째, 건설 근로자의 임금 및 근로 조건을 보호하고 훈련 참여를 촉진해 숙련 인력 육성 기반을 제공하고 있다. 이것이 다시 건설 생산물의 품질을 높이는 역할을 하게 된다. 넷째, 가격 경쟁을 억제하고 기술 경쟁을 촉진한다. 가격 경쟁의 가능성을 낮춤으로써 공정관리 강화·공법 개선·고숙련에 의한 고품질 등으로 경쟁하도록 유도하고 있다. CERIK