

‘제값 받아 제값 주기’-건설산업 공생 발전의 단초

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

공생 발전(ecosystemic development)이라는 용어는 66주년 광복절 경축사의 핵심어로 등장했다. 청와대는 강자와 약자가 공존 공생하는 생태계적 균형을 찾아가자는 취지라고 설명한다. 보다 일반적인 생물학적 의미의 공생(共生, symbiosis)은 각기 다른 두 종이 서로 영향을 주고받는 다양한 관계를 말하는데, 협의로는 서로 다른 두 종 모두 이익을 얻는 관계인 상리 공생(mutualism)을 의미한다.

건설산업의 ‘공생 발전’

건설산업에서도 이러한 취지를 구현하려는 노력이 본격화되었다. 국토해양부는 건설산업의 변화와 공생 발전을 이끌고 건설산업이 선진국 수준으로 도약하는 데 핵심적인 허브 역할을 수행하도록 민관 합동으로 ‘건설산업공생발전위원회’를 구성했다. 동 위원회에는 원도급업체, 하도급업체, 발주자, 엔지니어링업체, 건설 근로자, 관련 건설단체 등이 참여하고 있다. 기존 동반성장위원회의 주요 구성 주체인 원도급업체와 하도급업체 이외에도 발주자와 건설 근로자까지 참여 범위가 확대되었고, 그에 따라 사고의 지평

역시 넓어졌다.

건설산업의 공생 발전이 지니는 의미를 살펴보기 위해서는 관련된 주요 구성원의 역할과 관심 사항, 그리고 이것을 구현하기 위한 여건에 대해 생각해 보아야 한다. 이를 정리한 <표 1>에서 볼 수 있듯이, 각 당사자의 관심 사항을 구현하는 데 공통적으로 요구되는 여건은 건설공사비 적정화, 생애주기비용(LCC)을 반영한 입·낙찰제도, 우수 업체 및 숙련 인력 확보, 내국인 고용 여건 조성, ‘제 살 깎기’에 의한 저가 수주 예방 장치 마련, 공법 개선 등 기술 개발 촉진, 적정 대가 및 임금 기준 마련과 확보 등이다.

현황 : 심화하는 ‘제 살 깎기’의 악순환

건설산업의 현실은 안타깝게도 ‘제값 받아 제값 주기’와는 거리가 먼 ‘제 살 깎기’의 악순환에 가깝다. 정부와 공공 발주자는 자신의 수요 독점력과 입찰자의 자발적 제 살 깎기 경쟁에 힘입어 저가 낙찰을 통해 예산을 절감할 수 있다.

하지만 저가로 수주한 원도급자는 자신의 몫을 확보하기 위해 하도급자의 공사비를 삭감하고자 한다.

특집 새해 건설산업의 주요 키워드

〈표 1〉 건설산업 관련 당사자의 역할 및 관심 사항과 공생 발전을 위한 여건

관련 당사자	역할	관심 사항	관심 사항 실현 여건
국민	<ul style="list-style-type: none"> • 건설 생산물 구매자 (납세, 소비 지출)이자 사용자 • 창출된 일자리의 취업자 • 내수 진작의 수혜자 	<ul style="list-style-type: none"> • 저가 구매로 납세 규모 절감 • 생애주기비용(LCC) 최소화 • 고품질의 견고한 생산물 확보 • 다수의 내국인 일자리 창출 	<ul style="list-style-type: none"> • 건설공사비 적정화 • LCC를 반영한 입찰찰 • 우수 업체, 숙련 인력 확보 • 내국인 고용 여건 조성
정부	<ul style="list-style-type: none"> • 공공 시설의 독점적 구매자 • 관련 제도 설계 및 집행 	<ul style="list-style-type: none"> • 공정한 거래 질서 확립 • 공생 발전을 위한 기반 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 적정 공사비 지급 및 감독 • 우수 업체, 숙련 인력 확보
공공 발주자	<ul style="list-style-type: none"> • 공공시설 설계, 발주, 관리 • 공사비 지급 및 감독 	<ul style="list-style-type: none"> • 생애주기비용(LCC) 절감 • 고품질의 견고한 생산물 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • LCC를 반영한 입찰찰 • 우수 업체, 숙련 인력 확보
원수급자	<ul style="list-style-type: none"> • 1차 수주 • 공사 총괄 관리 • 하도급자 선정, 대금 지급 	<ul style="list-style-type: none"> • 고품질의 견고한 생산물 공급 • 적정 공사비 및 이윤 확보 • 공기 단축 및 공사비 절감 	<ul style="list-style-type: none"> • 우수 업체, 숙련 인력 확보 • '제 살 깎기' 예방 장치 • 공법 개선 등 기술 개발
하수급자	<ul style="list-style-type: none"> • 2차 수주 • 직접 시공 및 직접 고용 • 자재 및 장비 투입, 대금 지급 	<ul style="list-style-type: none"> • 고품질의 견고한 생산물 공급 • 적정 공사비 및 이윤 확보 • 공기 단축 및 공사비 절감 	<ul style="list-style-type: none"> • 우수 업체, 숙련 인력 확보 • '제 살 깎기' 예방 장치 • 공법 개선 등 기술 개발
자재·장비 공급자	<ul style="list-style-type: none"> • 자재 및 장비 공급, 시공 • 자재 및 장비 대금 수령 	<ul style="list-style-type: none"> • 일자리 확보 • 적정 대가 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 적정 대가 기준 마련 • 체불 예방 제도 마련
근로자	<ul style="list-style-type: none"> • 노동력 공급, 시공 • 임금 수령 	<ul style="list-style-type: none"> • 일자리 확보 • 적정 수준의 임금 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 적정 임금 기준 마련 • 체불 예방 제도 마련

하도급자 역시 자신의 몫을 확보하기 위해 저임금의 불법 체류자를 선호하게 된다. 이 과정에서 근로자의 임금과 기계 및 장비 공급자의 대가는 삭감되거나 체 불되고, 숙련된 내국인은 저임금의 외국인에게 밀려 나게 된다. 무리한 공기 단축은 노동 강도를 높이고, 산재가 끊이지 않는다.

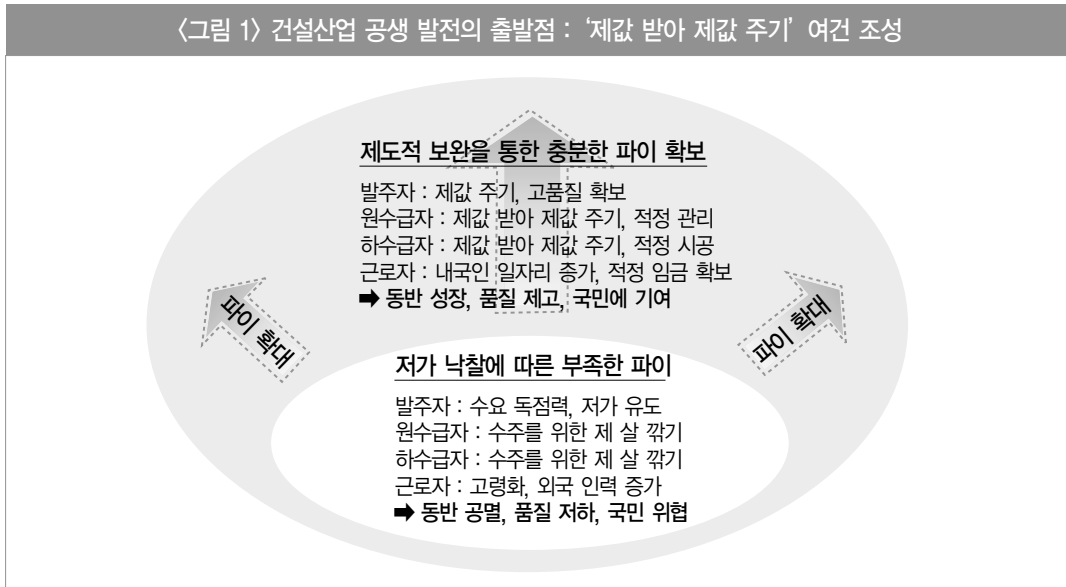
부실 업체의 증가와 숙련도의 저하는 생산물의 품질 저하와 부실로 이어진다. 결국 최종 수요자인 국민은 시공 단계에서 절감된 예산 이상의 유지관리 비용을 떠안게 된다. 각 구성원은 서로를 탓하고 불신 하며 미래가 없는 공멸의 벼랑 끝으로 달려가고 있다. 이러한 흐름은 현행 입·낙찰 제도에 내재된 메커니즘의 작동 결과로서 구조적으로 그리고 연쇄적으로 악순환이 심화될 수밖에 없다. 그 근본 원인은 수주 생산 방식에 내재한 무제한적 '제 살 깎기' 경쟁을 억제해 생태적 균형을 파괴를 막을 수 있는 안전장치가 시스템 내부에 없다는 데 있다.

개선 방향 : 아래로부터 '제값 받아 제값 주기' 실천

입찰자의 '제 살 깎기' 경쟁을 억제한다는 것은 제도적으로 가격 경쟁의 하한선을 마련한다는 의미이다. 건설업계의 금언인 '제값 받아 제값 주기'의 전제 조건이다. 이때 '제값'이란 남지도 부족하지도 않은 수준의 비용을 말한다. 법적으로 규정된 초과 근로수당 및 주·월차·연차 수당 등도 반영된 적정 수준이어야 한다. 건설업자는 시방서대로 시공하고 합법적인 근로자를 고용하면서도 적정 이윤을 확보할 수 있어야 한다.

우리의 현실을 생각하면 건설산업 구성원에게 배분될 수 있는 파이인 낙찰 금액의 확대가 절실하다. 과도하게 위축된 파이로는 모든 구성원에게 정상적인 몫을 배분할 수 없기 때문이다. 하지만 파이의 확대를 주장하기 이전에 불식시켜야 할 우려가 있다. 파이를 키우더라도 상위의 도급 단계에서 모두 가져가고 말단까지는 전달되지 않을 것이라는 이른바 '배

〈그림 1〉 건설산업 공생 발전의 출발점 : '제값 받아 제값 주기' 여건 조성



달 사고'에 대한 우려이다. 따라서 이러한 우려를 불식시킬 수 있는 확실한 제도적 장치를 국민들에게 제시해야 한다. 가장 효과적인 해법은 아래로부터 '제값 받아 제값 주기'를 실천하는 것이다. 예컨대, 도급 단계 최말단의 약자인 근로자에게 지불할 적정 수준의 임금을 먼저 규정하고, 여기에 제 수당이 포함된 임금을 발주 금액에 반영하며, 입·낙찰 단계 및 도급 단계에서의 부당한 삭감을 막고 실제로 근로자에게 지불하는 것이다. 지속 가능한 건설생산 체계를 구축한 미국, 호주, 독일 등 선진국에서도 적정 임금의 반영 및 지불이 제 살 깎기 경쟁을 막고 낙찰 금액을 적정 수준에서 유지하는 데 기여한다고 말한다. 이를 위반할 경우 공공공사 입찰 제한 등으로 강력히 제재함으로써 실효성을 확보하고 있다.

기대 효과 : 일자리 창출, 공생 발전 가능

부처 중 처음으로 고용노동부로부터 2012년도 새해 업무를 보고 받는 자리에서 대통령은 '국정 목표

의 첫째도 둘째도 일자리 만들기'라고 강조했다. 근로자에게 지불해야 하는 적정 임금을 규정할 경우 사업주는 주어진 임금 하에서 최고의 숙련 인력을 고용하려 할 것이므로 숙련도나 성실도가 높은 내국인에게 일자리가 돌아갈 가능성이 높아진다. 동시에 임금 체불을 막아 공정 사회 구현에도 기여하고 내수 진작으로 이어져 타 산업으로까지 파급된다. 사회보험 적용 등의 근로 조건 개선은 청년층 진입을 유도하여 청년 실업을 예방하고 숙련 인력 육성을 가능케 한다. 또한, 가격 경쟁보다는 공법 개발·공정 관리·품질 제고 등 기술 경쟁을 촉진한다. 하수급자의 적정 공사비 확보는 상생의 실현과 더불어 무리한 공기 단축을 예방해 산재를 줄인다. 게다가 하자를 예방해 유지관리를 포함한 생애주기비용을 낮춤으로써 국민의 납세 부담을 가볍게 한다. 국민은 보다 안전하고 품질 좋은 건설 시설물 안에서 삶의 질을 높일 수 있다. 비로소 건설산업은 국민의 신뢰를 회복하고 공생 발전을 지속할 수 있다. CERIK