



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

경제학석사 학위논문

건설업 특수고용노동자의 실태와 개선방안



2012년 2월

부경대학교 경영대학원

경제학과 노동관계전공

윤 상 환

경제학석사 학위논문

건설업 특수고용노동자의 실태와 개선방안

지도교수 윤 영 삼

이 논문을 경제학석사 학위논문으로 제출함

2011년 10월

부경대학교 경영대학원

경제학과 노동관계전공

윤 상 환

윤상환의 경제학석사 학위논문을 인준함

2012년 2월



주 심 경제학박사 류 장 수 (인)

위 원 경영학박사 이 진 수 (인)

위 원 경영학박사 윤 영 삼 (인)

차 례

제1장 머리말	1
제1절 연구필요성과 연구목적	1
제2절 연구방법과 연구체계	2
제2장 건설업의 동향	4
제1절 건설업의 업종구성과 인원구성	4
제2절 건설업의 특성	5
제3절 건설업의 추이	7
제4절 정부의 건설업에 대한 정책	9
제5절 건설업의 법제도	10
제6절 건설업의 문제점과 이슈	13
제7절 건설업의 전망	18
제3장 건설업 특수고용노동자의 실태	23
제1절 건설기계노동자의 실태	23
제2절 덤프노동자의 실태	39
제3절 레미콘노동자의 실태	47
제4장 건설업의 노동관련 이슈	51
제1절 수급문제	51
제2절 노동자성 문제	60
제3절 건설일용직 근로자 임금체불문제	75
제5장 건설업의 법 제도적 개선방안	78
제1절 기본방향	78

제2절 건설업 특수고용노동자의 법제도적 개선방안	79
제3절 주체별 역할	84
 제6장 맺음말	 88
제1절 연구결과의 요약	88
제2절 연구의 한계와 향후연구의 방향	90
 참고문헌	 92
[부록 1] 건설업 특수고용직 판례(레미콘 노동자)	96
Abstract	



표 목 차

<표 1> 건설기계 등록현황	4
<표 2> 건설업 특수성의 개요	7
<표 3> 발주자별 공사액	8
<표 4> 건설업 구조조정	19
<표 5> 2011년 SOC예산	21
<표 6> 기업규모별 해외 건설수주	22
<표 7> 연도별 주요 7종 건설기계 등록현황	25
<표 8> 연도별 건설기계 가동률 현황	27
<표 9> 설계기준 1일 임대료(2009년 1월 기준)	30
<표 10> 실제 시장거래 1일 임대료	30
<표 11> 화물 운수업 종사자의 근무시간에 대한 규정	36
<표 12> 건설업 특수고용노동자의 1일 평균 운행시간	36
<표 13> 차종별 운수업 특수고용노동자의 1일 평균 운행시간	37
<표 14> 건설업 특수고용노동자의 연속 근무일수	38
<표 15> 건설업 특수고용노동자의 피로	39
<표 16> 덤프트럭노동자 고용형태	44
<표 17> 배차업자와 덤프노동자의 운반 알선계약 형태	45
<표 18> 덤프트럭 운행손익	46
<표 19> 레미콘트럭노동자 고용형태	49
<표 20> 레미콘트럭 운행손익	50
<표 21> 건설기계 7종의 2009년도 등록대수	52
<표 22> 건설기계 7종의 2009년도 가동률 비교표	54
<표 23> 건설기계 7종의 2010년도 가동률 비교표	55
<표 24> 사용종속성을 부인하는 판례	63
<표 25> 정규직과 비정규직 임금 지급 방법 비교	77

그림목차

<그림 1> 건설공사 추진 형태	9
<그림 2> 우리나라 건설생산 구조	16
<그림 3> 건설업 특수고용노동자관련 불법 다단계 하도급 및 다단계 알선구조	24
<그림 4> 건설업 특수고용노동자의 정기휴일 유무	38
<그림 5> 덤프트럭 다단계 알선구조	40
<그림 6> 배차업자의 두 가지 영업 형태	41



제1장 머리말

제1절 연구필요성과 연구목적

건설업 특수고용노동자¹⁾는 건설현장에서 기계화 시공업무를 담당하는 전문 인력이다. 우리나라 건설업 특수고용노동자가 해당하는 건설기계는 2011년 현재 법령에 의해 건설기계로 등록 관리되는 27개 기종으로 분류되며, 건설업 특수고용노동자 중 덤프트럭운송과 레미콘트럭 운송관련 특수고용노동자들이 대표적이다.

건설업 특수고용노동자는 기업의 노동유연화 다시 말해서 외부화로 종전 근로계약에서 상업계약으로 전환되어 계약상 지위가 자영업자로 변경되었다. 이들은 근로기준법으로 고용주와 피고용자라는 법률적인 관계가 성립되지는 않지만 계약위탁자가 실제 노동과정에서 통제·관리를 수행함에 따라 사용종속성이 명백한 고용관계에 포함되기 때문에 ‘특수고용직’으로 분류할 수 있다. 그리고 건설기계 대여시장에서 자력으로 진입한 운전기사도 포함 된다.

1999년 이후 2001년 건설업 가운데 레미콘트럭 운전기사로 구성된 건설운송노조와 2004년 덤프트럭 연대는 생존권 보장을 촉구하며 총파업을 전개하여 노·사, 노·정 갈등을 유발시켰다. 특히 외환위기 이후 사회양극화로 심화되고 있는 우리나라 사회·경제적 여건은 건설업 특수고용노동자들이 노동조합 조직화와 집단적 행동을 확대시키는 환경을 조성했다.

이러한 건설업 특수고용노동자의 조직화와 집단적 행동의 원인은 ‘노동자성

1) 법학계에서는 특수고용직을 다양한 용어로 사용하고 있다. ‘계약근로’, ‘특수형태 근로종사자’, ‘특수고용관계’, ‘특수고용노동자’, ‘독립노동’ 등이 그것이다. 노동계는 ‘특수고용노동자’라는 용어를 쓰고 있으며, 고용노동부와 노사정위원회는 ‘특수형태근로종사자’라고 부르고 있다. 본 논문에서는 ‘특수고용노동자’라는 개념을 사용한다. 여기서 ‘특수’란 노동자성이 분명함에도 불구하고 형식상의 계약적 성격 때문에 법적 지위가 확정적이지 않다는 의미이다. 이후 법적 지위가 노동자로 확정돼야 된다는 의미에서 특수고용직 노동자라고 정의한다.(박성국, 2006)

인정논란'인데 한국 노사관계의 불안정성을 증폭시키는 요인이다. 이는 법원에서 건설업 특수고용노동자의 노동자성을 부정하는 판결로 건설업 특수고용노동자 노동조합은 그 실체를 부정한다. 따라서 건설업 특수고용노동자 노동조합은 집단행동이 장기화되거나 폭발적 저항으로 나타났으며, 노동자성 인정논란은 건설업 특수고용노동자 노사관계의 특수성으로 나타난다.

또한 건설업 특수고용노동자에 대한 연구는 매우 부족하다. 노동법학계를 중심으로 외국의 제도개선 입법사례의 국내 적용여부에 대한 연구가 집중되었고, 연구 결과도 상당히 축적되었다. 이러한 결과는 건설업 특수고용노동자의 노동기본권 보장 논의에 반영 되었다. 하지만 주로 노동법상의 노동자성의 요건을 중심으로 한 연구에 국한되었다는 한계가 있다.

이러한 문제의식에서 건설업 특수고용노동자들의 실태를 조사하여 개선방안을 연구하고자 한다.

제2절 연구방법과 연구체계

본 논문은 각종 통계자료와 기존 문헌연구를 바탕으로 하여 연구하였다. 건설업 특수고용노동자의 규모, 실태, 노동조건을 파악하기 위해 국토해양부와 대한건설기계협회의 자료 등을 활용하였다. 그리고 건설업 특수고용노동자들의 노동조합 현황은 한국비정규직노동센터의 자료와 전국건설노동조합자료를 활용하였다. 건설업의 노동이슈를 파악하기 위해 정부의 각종자료, 노동조합 또는 노동단체 발간 회의자료, 인터넷 홈페이지, 주요 기사를 검색하고 정리하였다.

본 논문의 연구체계는 총 6장으로 다음과 같다.

제1장에서는 서론으로서 연구필요성과 연구목적 그리고 연구방법과 연구체계이다.

제2장에서는 건설업의 동향으로 건설업특수고용노동자를 중심으로 한 인원 구성과 건설업의 특성과 추이, 정부의 건설업에 대한 정책, 건설업 법제도, 문제점과 이슈, 전망 등을 살펴보았다.

제3장에서는 건설업 특수고용노동자인 건설기계노동자, 덤프트럭노동자, 레미콘트럭노동자의 실태를 파악하였다.

제4장에서는 건설업의 노동관련 이슈를 살펴보았다.

제5장에서는 건설업의 법제도적 개선방안을 모색하였다.

제6장에서는 결론으로서 본 연구를 요약하고 연구의 한계와 향후 연구방향을 제시하였다.



제2장 건설업의 동향

제1절 건설업의 업종구성과 인원구성

건설업 특수고용노동자는 자동차 1종 대형면허를 가지고 운전하는 자이다. 건설업에서 가장 대표적인 특수고용노동자라고 할 수 있는 덤프트럭, 콘크리트믹서트럭을 운전하는 건설기계노동자의 규모는 각 각의 등록대수의 준한다고 할 수 있다. 이에 따라 2011년 3월 현재 건설기계 등록현황자료(<표 1>)에 의하면 등록된 덤프트럭은 55,384대이고 이 중 영업용은 87%이며, 콘크리트믹서트럭은 21,965대이고 이 중 영업용은 91%이다.

<표 1> 건설기계 등록현황 (단위 : 대)

건설기계명	'06	'07	'08	'09	'10	'11.3
총 계	332,219	342,896	350,499	362,641	374,904	378,489
1. 불도저	4,840	4,700	4,541	4,361	4,262	4,254
2. 굴삭기	104,521	107,860	110,312	113,284	117,306	118,721
3. 로더	15,057	15,306	15,590	16,113	16,686	16,818
4. 지게차	101,188	107,476	113,409	118,631	125,107	126,919
5. 스크레이퍼	24	22	26	25	19	19
6. 덤프트럭	51,120	51,916	51,586	53,161	54,981	55,384
7. 기중기	8,335	8,328	8,508	8,531	8,633	8,640
8. 모터그레이더	874	839	805	785	784	786
9. 롤러	6,178	6,192	6,090	6,061	6,149	6,183
10. 노상안정기	1	1	1	1	1	1
11. 콘크리트뱃칭플랜트	32	38	42	42	40	40
12. 콘크리트피니셔	129	132	134	133	131	129
13. 콘크리트살포기	5	5	5	5	4	4
14. 콘크리트믹서트럭	23,419	23,771	23,530	23,036	22,179	21,965
15. 콘크리트펌프	5,258	5,138	5,060	5,062	5,044	5,067
16. 아스팔트믹싱플랜트	17	16	16	15	12	11
17. 아스팔트피니셔	781	781	759	759	781	776
18. 아스팔트살포기	112	100	92	94	90	88
19. 골재살포기	1	1	0	1	1	1
20. 채석기	491	489	476	445	426	423
21. 공기압축기	5,415	5,332	4,986	4,618	4,299	4,314
22. 천공기	3,211	3,189	3,170	3,194	3,261	3,293
23. 향타 및 향발기	576	605	635	639	667	669
24. 사리채취기	48	46	43	39	36	37
25. 준설선	210	210	218	232	251	252
26. 특수건설기계	376	403	419	416	431	438
27. 타워크레인	-	-	46	2,958	3,323	3,257

출처 : 국토해양부(2011), 건설기계 현황 통계

제2절 건설업의 특성

1. 일반적 특성

국내 건설업은 정부의 건설업 면허규제를 바탕으로 한 대기업에 대한 전폭적인 지원 하에 대기업 독과점 구조를 형성하고 있다. 외환위기 이후 건설업의 면허규제가 폐지되었지만, 상위 소수의 대기업 독점은 개선되지 못한 채, 건설업체수가 늘어나면서 공급과잉양상의 심각함을 나타나게 되었다.

건설업의 경우 실외에서 목적생산물을 중심으로 가설 생산설비를 갖추어 작업하다가 완성이전에 이를 해체하는 방식으로 생산이 이루어지므로 주문생산방식, 건설기능인력 고용의 특수성, 고용발주자 지배구조, 수요의 불확실성, 생산현장 현장관리의 어려움인 복잡한 하청구조, 시공기능인력의 개인차, 시공현장의 기후변화에 민감, 안전관리상 취약성, 기능인력은 건설현장 중심으로 이동하기 때문에 소재파악 어려움 등과 계절적 수요가 민감하며 정부의 정책의존도가 매우 높고 생산 및 안전설비의 완전도가 낮으며 생산의 일회성으로 현장의 이동이 매우 잦다. (송주현, 2011)

2. 건설업의 수주방식 및 생산방식의 특성

첫째, 건설업은 주문수주방식 및 중층적 하도급구조이다. 건설업은 시장기능이 선판매·후생산 형태의 생산방식을 갖는다. 건설공사의 수주활동에서 비롯되는데, 구매자나 발주자의 다양한 주문에 의한 주문생산의 특성상 건설자재 및 건설제품의 표준화가 어렵고, 건설공사를 수주하는 방식에 있어서 건설업은 경쟁입찰 혹은 지명에 의한 도급계약의 형식을 따른다.

건설생산조직은 프로젝트별 시공팀에 기초한 공종별·규모별·전문분야별로 분할 도급형태의 수직적 분업구조를 가지며, 낮은 기술과 적은 자본으로도 시장진입이 가능하고, 대형업체와 소규모업체가 상존하는 중층적 하도급구조를 이룬다.

둘째, 건설공종(업종)의 전문화 및 건설업 생산방식의 특성이 있다. 건설업 생산방식의 특성은 주문생산성과 생산물의 복합성이 특징인데, 주문생산에 의해서 이루어지는 시장으로 수요가 불안정하고 단기적인 것이 특징이다. 또한, 건설상품은 여러 가지 다양한 복합공정을 거쳐 완성되는 복합생산물로서 하나의 기업에 의한 모든 생산공정상의 인력, 기술 및 생산수단의 보유를 어렵게 만든다.

건설수요의 불안정성 및 단절성, 생산물의 복합성은 기업들로 하여금 자본, 설비, 노동 등 생산요소에 대한 고정적 투자보다는 고정비용과 수요의 불안정성에 의한 위험부담을 기업 간의 수직적 분업인 하도급구조를 통해 분산시키려는 계획을 택하게 하며, 이러한 하도급 구조는 또 다른 하위의 하도급구조를 재생산하게 된다. (송주현, 2011)

이러한 건설업의 수주방식과 생산방식의 특성은 건설업 특수고용노동자의 고용 상황을 악화시키는 구조적 문제점이며, 크게 두 가지 나눌 수 있다.

첫째, 불법임에도 불구하고 다단계 하도급구조가 만연되어 있다는 점이다. 주문생산 또는 옥외생산이라는 건설업의 특성으로부터 비롯된 다단계 하도급구조가 한편에서는 실공사비의 누수에 의한 생산물 부실화의 원인이 되고, 다른 한편에서는 일괄 하도급에 의한 부실업체의 만연과 근로환경의 악화에 의한 건설업 특수고용노동자 기반의 붕괴를 초래하고 있다.

둘째, 공식 제도와 건설현장 현실간의 괴리가 또 하나의 구조적 문제점이다. 건설업 특수고용노동자는 비정규직노동자로서 현행 제도에서 특정기업에 안정적으로 고용된 정규직노동자처럼 특정 기업에 소속되지 않아서 제반 공식 제도의 밖에 방치되어 고용 상황이 점차 악화 되었다.

특히, 생산물의 고가성 및 복합성 그리고 생산과정의 옥외생산 등의 특성이 직접적으로 다단계 구조 및 고용관계의 불명확, 계절적 고용불안, 현장 이동에 따른 고용불안 등을 초래하게 된다. (심규범 · 허민선 · 김지혜, 2006)

〈표 2〉 건설업 특수성의 개요

구분	건 설 업	제 조 업
생산물	반영구적, 내구재, 준공공재적 성격, 단위생산물의 고가성, 복잡성	소비재, 소모재, 단위생산물의 저가, 단위성
생산수요	수요의 불확실성 · 불안정성	수요의 안정성
생산방식	선주문 · 후생산, 일회적 · 개별적 생산	선생산 · 후판매, 반복적·표준적 생산
생산구조	공종별 ·전문별 분할도급구조	대부분 직접생산
작업환경	고정된 생산물과 이동하는 가설 작업시설, 옥외생산으로 기후의존성 강함, 현장의 이동성	고정된 완전작업시설과 이동하는 생산물, 옥외생산으로 기후조건과 무관, 현장의 고정성
고용구조	일용직 중심의 고용구조	상용직 중심의 고용구조
직업훈련	개별기업은 훈련 회피, 현장에서 습득	개별기업 중심의 훈련실시
경력관리	개별기업에 의한 노동자 경력관리 부재	개별기업에 의한 노동자 경력관리
사회보장	개별기업을 통한 사회보장 수혜 부재	개별기업을 통한 사회보장 수혜

제3절 건설업의 추이

통계청의 2009년도 건설업조사 잠정집계내용에 따르면, 건설공사액은 꾸준히 증가하여 국내공사 발주액은 약 187조원으로서 2009년 국내총생산 1,065조원의 17.6%를 차지하고 있다. 이러한 수준은 선진국의 2~3배에 달하는 엄청난 규모라 할 수 있다.

<표 3> 발주자별 공사액

(단위 : 10억원, %)

구 분		공 사 액				증감률	
		2007년	2008년	2009년	구성비	'08/'07	'09/'08
전 체		181,667	211,555	217,021	100.0	16.5	2.6
국 내		165,528	178,819	186,902	86.1	8.0	4.5
발 주 자 별	공 공 부 문	57,434	63,737	82,616	38.1	11.0	29.6
	·중앙정부기관	8,825	8,697	10,639	4.9	-1.5	22.3
	·지방자치단체	20,957	20,315	27,393	12.6	-3.1	34.8
	·공 공 단 체	5,730	9,181	13,593	6.3	60.2	48.1
	·국영기업체	21,922	25,544	30,990	14.3	16.5	21.3
	민 간 부 문	107,572	114,678	103,851	47.9	6.6	-9.4
	기 타	523	404	435	0.2	-22.8	7.7
해 외		16,139	32,736	30,119	13.9	102.8	-8.0

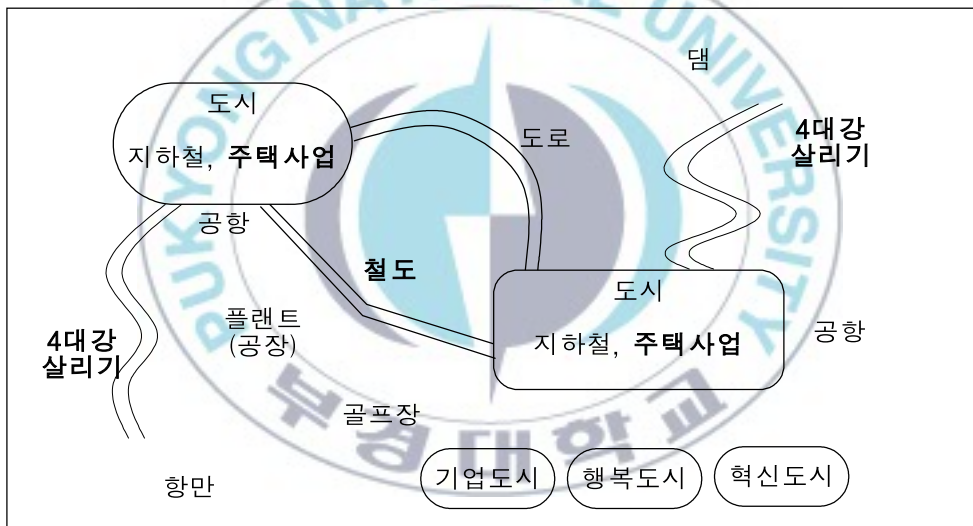
출처 : 통계청(2010), 2009년 기준 건설업조사 잠정집계, 보도자료

<표 3>에서 볼 수 있듯이, 2009년의 건설투자규모는 민간부분의 위축규모를 공공부문에서 떠받치고 있는 상황이다. 이러한 엄청난 규모의 건설투자가 발생하고 있는데도 실제 생산에 참여하는 건설일용직, 건설업 특수고용노동자들은 IMF보다 더 힘들고, 매년 건설투자 총액은 늘어나는데도 거리투쟁과 파업을 반복적으로 할 수밖에 없다. 이유는 다음과 같다. 건설투자 총액이 늘어나면서 비정규직의 형태라도 일자리가 창출되어 임시적이거나 경기 진작에 도움이 될 것이라고 예견하였으나, 실제 건설업 특수고용노동자들의 삶은 오히려 더 팍팍해졌다는 아이러니한 상황이다. 향후 중앙 및 지방정부의 재정고갈로 인해 공공부분의 건설투자가 줄어들 것이며, 4대강 살리기 사업 등 대규모 국책사업의 완료이후에 발생할 건설기계의 과잉공급 상태에 따른 건설업 특수고용노동자들의 일자리와 생계대책에 대해 생각해야 한다.(신영철, 2011)

제4절 정부의 건설업에 대한 정책

정부의 건설업에 대한 정책은 수도권과 지방을 구분하지 않고 개발명목의 갖가지 공사가 진행시키고 있다. 도심에서는 지하철공사, 아파트 등의 건설공사가 진행되고 있고, 도시와 도시가 연결되는 지역에서는 각종 도로, 철도, 항만, 댐 등의 사회기반시설 사업이 벌어지고 있다. 민간건설시장에서는 공장, 아파트, 주택, 플랜트 등의 건축물이 계속적으로 지어지고 있다. 현 정부는 기존의 하천정비사업을 엄청 확장하여 일명 ‘4대강 살리기 사업’이 대대적으로 진행하였다.

<그림 1> 건설공사 추진 형태



정부의 건설업 투자규모는 세금으로 집행되는 공공사업은 연간 약 50~60조 원, 민자사업은 연간 약 10조원, 개발이익을 이용한 사업은 약 100조원(50만 채×2억원) 및 순수민간 투자인 플랜트, 사옥 등에 40조원의 합계인 약 200조 원 규모로 추정할 수 있다. 일명 국책사업으로 일컬어지는 공공개발사업은 전체의 1/3의 규모에 미치지 못하나, 이러한 정부의 기준이 민간건설시장에 그대로 영향을 미치고 있으므로 국책사업에 대한 관심과 중요도는 매우 높다.

앞서 3절에서 말한 바와 같이 향후 중앙 및 지방정부의 재정고갈로 인하여

공공부문의 건설투자가 줄어들 것이 자명한 상황에서, 4대강사업 등 대규모 국책사업의 완료이후에 발생될 건설기계의 과잉공급 상태에 따른 건설업 특수고용노동자들의 일자리와 생계대책을 마련해야 한다.(신영철, 2011)

제5절 건설업의 법제도

건설업 특수고용노동자들에게 영향을 미치는 관련법의 주요 내용은 다음과 같다.

1. 건설산업기본법

첫째, 건설산업기본법이 개정으로 시공참여자 제도가 2008년 1월 1일부터 폐지가 되었다. 전 현장에 시공참여자가 없고 하도급은 무조건 면허가 있는 건설업자만이 받을 수 있다. 만약 면허가 없는 건설업자의 시공은 무면허 시공으로 적발될 경우 하도급을 준 건설업자와 팀장은 무면허 시공으로 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금형이다. 건설업체가 직접 고용하게 되면 임금도 직접 지급한다. 원청은 불법하도급 관리감독 위반시에는 500만원 이하의 과태료 부과 한다. 그러나 건설현장에서는 아직도 잘 지켜지지 않고 있다. 정부의 관리감독을 강화해야 한다.

둘째, 건설공사 및 하도급공사대장에 건설기계 참여사실을 2008년 1월 1일부터 명기 하여야 한다. 즉, 건설업자는 건설공사에 참여하는 건설기계 대여업체의 대여금액, 대여기간 등을 상세히 명기하여 발주처에 통보한다.

셋째, 하도급 대금의 직접 지급이 2008년 1월 1일부터 시행 되었다. 건설업자는 준공금 또는 기성금을 받은 경우 15일 이내이고 어음은 그 어음 만기일에 건설기계 사업자에게 현금으로 임대료 지급한다. 다시 말해서 수급인이 하도급대금을 2회 이상 지체한 경우로서 하수급인이 발주자에게 하도급 대금의 직접 지급을 요청한 경우 등 법이 규정한 사유가 있으면 발주자가 하도급 대금을 직접 지급 할 수 있도록 신설했다.(법 제35조)

그리고 원도급자가 발주자로부터 기성금등을 받은 경우 지급받은 날로부터 15일 이내 현금으로 하도급 대금을 지급하여야 하고(법 제34조), 발주자로부터 어음을 받은 경우에는 어음만기일에 지급 받는다. 단, 어음으로 지급하는 경우 발주자로부터 교부받은 어음의 지급기간을 초과하여서는 아니 된다.

또한 하도급 관리의무는 원도급사인 건설사의 하도급 건설업체 관리 의무를 명시하였고, 위반시 과태료 500만원에 부과한다. (송주현, 2011)

그러나 건설현장에서는 하도급 건설업체인 자본이 건설업 특수고용노동자보다 우월적 위치로 잘 지켜지지 못하고 있다. 따라서 정부의 관리감독의 강화가 필요하다.

2. 건설기계관리법

첫째, 건설기계 덤프, 레미콘 수급조절이 시행되었다. 건설기계관리법 3조의 시행 후 저단가, 출혈경쟁, 일자리감소, 덤프남발 등을 극복 할 수 있는 제도적 계기가 되었고, 적재용량 12톤 이상으로 2009년 8월1일부터 2년간 수급조절이 시행되었다.

둘째, 건설기계 임대차 표준계약서 작성 의무화가 실시되었다. 건설기계관리법 16조에 건설업자와 대등한 관계에서, 하루 8시간 노동의 토대가 되는 계기 마련되었는데 건설기계를 임대차하는 계약의 당사자는 임대료, 임대차기간 등이 명시된 계약서를 작성하여야 하며, 필요한 경우 공정거래위원회의 심사를 거친 표준약관을 사용 할 수 있도록 하는 내용이고, 공공 공사의 경우, 국토해양부는 표준임대차계약서 작성 권고 했다. 또한, 임대차 계약서의 작성 의무를 위반하였을 경우에는 100만원의 과태료가 부과 된다. 그러나 민주노총 간부 면접결과 현장에서는 건설기계 임대차 표준계약서 작성의무가 지켜지지 않고 구두계약이 비일비재하다.

셋째, 2008년부터 타워크레인이 건설기계등록에 포함되었다. 타워크레인의 건설기계등록은 타워크레인 설치·해체 작업 시 사고는 업계 고질적 문제에서 발생을 예방하고, 각종 안전수칙을 지켜 다단계하도급에 의해 공사에 발생하는

고질적 병폐를 막을 수 있다. 또한 건설회사와 타워크레인 임대계약을 한 타워회사는 관리감독에서 빠져 있었다. 설치·해체 시 검사를 할 수 있는 규제 장치가 없는 점도 문제점이었다.

따라서 건설노조에서 주장하는 크레인 사고를 예방하기 위한 근본적 처방인 타워크레인 건설기계 등록을 확대하는 것인데 이는 수백개 우후죽순처럼 난립한 업체들은 따먹기식 덩핑 수주를 통해 타워크레인 건설업 특수고용노동자들의 인건비를 착취하고 있었다. 이 때문에 타워크레인 적정 임대료가 형성돼 있지 않을 뿐더러 이 업체들에게 체계적인 안전관리를 기대하기란 애초부터 불가능한 일이라는 것이 건설노조 지적이었다.

최근에는 자사장비가 단 1대도 없이 타워조종사를 인력을 파견해 중간착취를 하는 인력파견 소사장 용역업체들까지 생겨났고, 이들 소사장들은 이윤을 위해 저임금 미숙련 타워 조종사를 현장에 투입해 크고 작은 사고들이 계속 발생하고 있는 상황이었다. 그러므로 정부가 이 같은 불법적 행태를 관리감독의 강화가 필요하다.

넷째, 건설기계 산재보험요율 대폭 인하 되어 건설기계 산재보험요율(119/1000)을 건설업(34/1000)으로 통합 되어 (-)75% 인하 효과가 나타났다. (송주현, 2011)

3. 도로법

도로법은 2010년 9월 23일부터 개정되어 과적 문제 해결의 단초가 마련되었다. 즉, 임차인에게 책임이 있어 처벌에 있어서는 건설업 특수고용노동자의 형면제 또는 감경되었고, 건설업 특수고용노동자는 과태료로 전환 되었다. 따라서 건설업 특수고용노동자들을 그동안 “전과범”으로 양상 시켰던 것을 철폐되었다. (송주현, 2011)

한편 공공공사 건설현장 축중계 설치 의무화가 2009년 1월 1일부터 시행되어, 사토 또는 순성토 운반량이 10,000루베 이상인 공공건설현장에 축중계 설치 의무화가 되어 과적 문제 해결의 단초가 마련되었다. 따라서 건설업 특수고

용노동자들의 과적에 따른 단속으로 30~100만원의 벌금 부과를 예방하고 경찰의 조사나 재판을 받지 않아 생계의 손실을 막을 수 있다.

4. 건설근로자 고용개선 등에 관한 법률

공사금액 1억원 이상의 모든 공사 현장에 위생편의시설의 설치하여야 한다. 즉, 화장실, 식당, 탈의실을 설치하거나 이용 가능하도록 조치해야 하여야 한다. 위반시에는 과태료 500만원이다. 그동안 품셈에는 규정되어 있었으나 실제 건설현장에서 설치·관리되지 않아 건설업 특수고용노동자들은 업무에 많은 불편을 겪어 왔다.

제6절 건설업의 문제점과 이슈

1. 건설업의 생산구조의 문제

우리나라의 일반적인 건설업 생산구조는 <그림 2>로 알 수 있다. (심규범 · 허민선 · 김지혜, 2006 ; 신영철, 2011)

우리나라 건설업은 전적으로 하청에 의존하고 있으며, 건설노동자들은 하청 업체로부터 직·간접적으로 다시 하청 받는 구조로 되어 있다.

첫째, 원청은 경쟁 없고, 하청은 철저한 경쟁원칙이다. 즉, 원도급업체(수급인)은 발주기관으로부터 직접 공사를 수주하는 과정에서 대부분 경쟁 없는 턴키, 적격심사방식으로 공사수주를 하고, 일부 최저가낙찰제마저도 저가심의를 거치면서 실질적인 가격경쟁을 피하고 있다. 이러한 과정에 국가계약법령 등 다수의 제도들이 동원되고 있다.

하청업체들은 원청업체와 달리 철저히 경쟁원칙이 적용되고 있다. 열위적 지위와 아울러 경쟁을 거쳐야 수주가 가능하지만, 하도급법령 등에 의하여 상당 부분 보호를 받고 있다. 다만 건설현장의 관행상 지속적 사업영위를 위하여 자

신들의 권리를 제대로 주장하지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 건설노동자들은 착취대상으로 전락했다. 다시 말해서 건설노동자들은 실제 가장 일선에서 건설공사를 수행하고 있지만, 가장 보호받지 못하는 취약한 밑바닥 단계에 있는 집단이다. 원청은 하청을 착취하고 있으며, 하청은 다시 모작자와 건설노동자들을 착취의 대상으로 삼고 있지만, 자신의 손실을 메워줄 대상자가 없다. 즉, 우리나라 건설업의 생산구조가 철저히 착취구조로 이루어졌기 때문에 가장 밑바닥인 건설노동자들은 철저히 착취대상이라고 할 수 있다.

셋째, 직접고용이 없는 무늬만 시공회사이다. 미국에서는 종합건설업체는 보통 브로커(brokers)와 종합업체(full service contractors)의 2가지 형태로 구분된다. 브로커로 구분되는 업체는 모든 공사를 다양한 전문·공종업체에게 하도 하는 형태를 말한다. 이러한 형태의 업체는 그들 자신의 감독자(superintendent)를 현장에 상주시키며 현장 또는 본사사무실에 근무할 프로젝트 매니저(project management)를 고용하게 될 뿐 자체적으로 공사를 수행할 노무인력을 보유하고 있지 않는 형태이다.

한편 종합업체는 1년을 주기로 직접 공사를 수행하여 인건비를 지불하는 다양한 공종의 인력을 고용하게 되는데 가장 보편적인 인력은 콘크리트 공사와 목공을 위한 작업원이 된다. 이러한 종합업체는 또한 스스로 공사장비, 트럭 등을 보유하여 작업도 수행하고 있으며 또한 다양한 형태의 굴착 및 토공을 그들 자신의 인력으로 수행하게 된다. 이러한 형태의 종합업체도 역사적으로 보면 천근 가공·조립 및 설치, 전기 및 기계배관작업에 대해서는 보통 하도를 주는 것으로 알려지고 있다. 종합업체는 조합, 비조합, 하도형태에 따라 노동자의 구분조항에 따라 구분된다.

마지막으로 시공참여자제도²⁾가 폐지가 되었지만 건설현장에서는 구두계약으

2) 구 건설산업기본법 제2조 제13호의 규정에 의거 시공참여자라 함은 전문건설업자의 관리책임하에 성과급, 도급, 위탁, 기타 명칭여하에 불구하고 전문건설업자와의 약정하고 공사의 시공에 참여하는 자로서 동법시행규칙 제1조의2의 규정에 의거 건설기계대여업자, 건설기술자 및 성과급으로 고용된 근로자 등이 해당되나, 단순히 건설기계(기사 포함)를 대여한 경우에는 포함되지 않는다. 시공참여자제도는 건설산업기본법의 개정으로 2008년 1월

로 시공하는 사례를 흔히 볼 수 있다. 종전 건설산업기본법상의 시공참여자체도는 중층하도급을 양산하던 불합리한 제도이다. 이제도는 건설현장에서 흔히 말하는 반장(십장)들에 의하여 시공되고 있다고 보아야 한다.

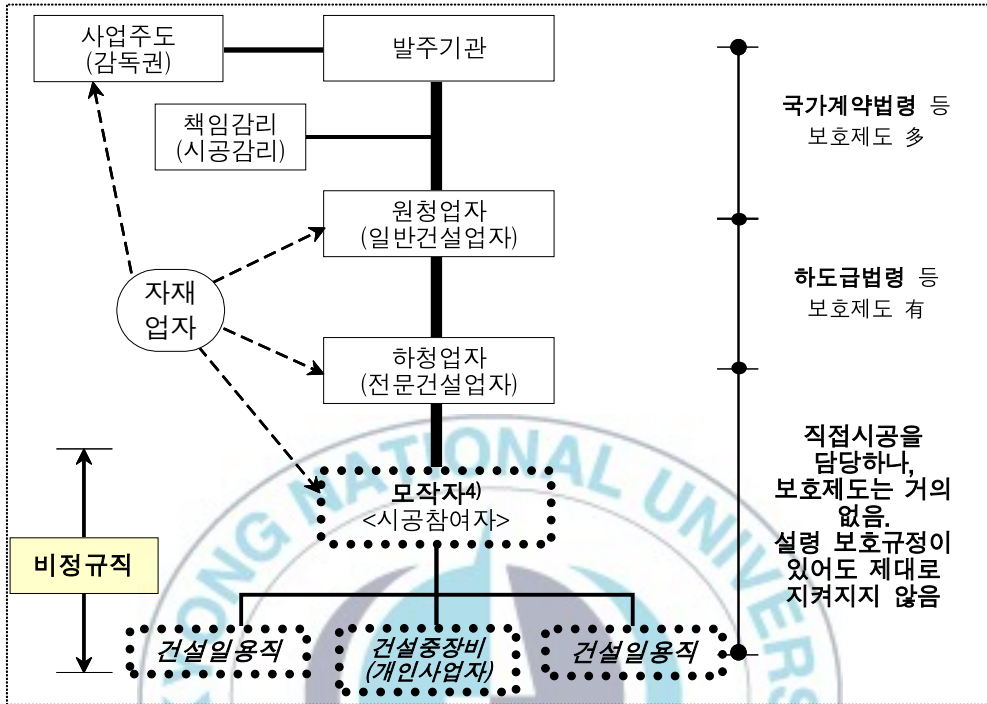
시공참여자 제도가 폐지되기 이전에 이 규정을 악용하여 다단계형식으로 하도급에 하도급으로 여러 단계를 거치면서 공사금액이 당초 수주금액보다 절반 이하로 떨어지는 상황이 발생하여 최종 하도급자는 근로자 수를 부풀리거나 자재의 양이나 질을 떨어뜨려 부실공사의 원인이 되었고, 근로자의 임금을 체불하거나 원청회사에서 공사 금액을 받아 도망가기도 한다. 시공참여자 제도는 2008년 1월 1일부터 폐지되어 현재는 시공참여약정을 체결하여 시공하면 불법이지만, 지금도 현장에서는 구두계약으로 시공하는 사례는 흔히 볼 수 있다.

다만, 시공참여자 제도가 폐지되면서 직상수급인 또는 원청회사에서도 임금채권에 대해 연대책임을 부담³⁾하게 하여, 여러 차례의 도급에 따라 행해지는 경우 하수급인이 직상 수급인의 귀책사유로 근로자의 임금을 지급하지 못한 경우 그 직상 수급인이 그 하수급인과 연대하여 책임지도록 하였다. 즉, 2007년 7월 27에 신설한 근로기준법 제44조의 2에서도 위 내용과 같은 취지로 ‘건설업에서임금지급연대책임’ 조항을 신설하여 임금책임을 좀 더 구체화 하였다. 그러나 이런 정도의 제도 보완으로는 건설현장에서 건설업 노동자의 유보임금과 임금체불이 사라지지 않고 있다.

1일부터 폐지되어 현재는 시공참여약정을 체결하여 시공시에는 불법이 된다.

3) 근로기준법 제44조(도급사업에대한임금지급)제1항, 동법 제44조의 2(건설업에서의 임금지급연대책임) 1,2항(2007년 7월 27일 신설)

<그림 2> 우리나라 건설생산 구조



2. 건설업 생산구조의 문제점의 발생원인

첫째, 불법 다단계 하도급구조의 발생원인 및 만연된 이유는 건설업은 대개 수주생산과 옥외생산이라는 특성을 지니고 있어 수주량과 기후에 따라 생산이 중단될 가능성이 존재한다. 그러므로 개별 기업 차원에서 보면 직접생산에 따르는 관리 부담 등 조직비용을 최소화하기 위해 도급생산을 선택한다.

또한 비정상적인 저가 수주가 일반화 되어 있고, 직접생산에 소요되는 노동 비용 또는 행정비용 부담이 과중하며, 직접생산에 대한 인센티브가 부족하다. 즉, 직접생산에 따르는 조직비용이 도급생산에 따르는 거래비용보다 크다. 계

4) 2007년 5월 17일, 건설산업기본법에 ‘시공참여자’(일명 모작자) 개념이 삭제되어 2008년 1월부터 시행되었다. 현재는 모작자를 포함하는 이하단계는 불법 생산방식에 해당된다. 백성운 국회의원이 2010년 3월 건설노무제공자 제도를 도입하자는 건설산업기본법 개정안 제출하였으나, 인권위원회와 한국건설산업연구원은 부정적 의견을 제시하였다.

다가 삼풍백화점 붕괴와 성수대교 붕괴이후 부실시공을 막아보려는 취지에서 도입된 시공참여자 제도가 오히려 불법 다단계 하도급을 정당화하는 수단으로 악용되었고 불법 다단계 하도급에 대한 정부의 감독의지가 부족한 점이 건설업의 불법 다단계 하도급을 만연시킨 배경이 되었다.

따라서 불법 다단계 하도급구조는 ‘건설업의 특성에서 비롯된 일상적인 생산중단의 가능성 → 생산수요의 투입 중단 가능성 → 직접생산에 따르는 조직비용 부담 기피, 제도적 보완장치의 부재 → 개별기업 차원의 도급생산 선호, 산업 또는 국가 차원의 감독 미흡 → 불법 다단계 하도급구조 만연’ 등 일련의 과정을 거쳐 형성되었다.

둘째, 공식제도와 건설현장 현실 간의 괴리의 원인은 선진국으로부터 신규 제도를 도입하는 우리의 관행에서 찾을 수 있다. 우리가 벤치마킹해 온 선진국의 산업 또는 노동시장은 이미 성숙단계에 올라 있어 우리의 건설업노동자와 같이 이동이 잦은 비정규직에 대한 고려는 없다. 그러나 우리나라 건설업의 공식제도는 건설업노동자가 존재하는 현실 간의 괴리 문제가 크게 사회적 이슈가 되지 못한 점은 우리가 제도를 도입하면서 정규직근로자가 많은 대규모 사업장부터 시작해 확대하였기 때문이다. (은수미, 2006)

3. 불법 다단계 하도급 구조와 불명확한 고용관계

불법 다단계 하도급 구조와 고용관계가 불명확하다. 우리나라 건설업 생산구조는 <그림 2>와 같이 수직적이고 중층적 다단계 하도급 생산구조를 가지고 있으며, 선진국에 비해 수직적 다단계 구조가 길게 나타나는 경향이 있다. <그림 2>는 건설현장의 다단계 하도급 실태를 보여주고 있다. 건설산업기본법에 의하면 2단계 전문건설업체까지 하도급이 허용되고 있다. 하지만 건설현장에서는 3단계 이상을 넘어가는 불법하도급이 아직도 만연하고 있으며, 발주자와 일반건설업체(원청사), 전문건설업체(하청사)가 개입되어 각 단계마다 원청사와 하청사의 이익률이라는 명목 하에 실공사비가 누수 되고 건설업 노동자의 고용관계가 불명확하게 된다. 따라서 이런 건설업의 불법 다단계 하도급 구조와 불

명확한 노동자의 고용관계의 불명확함은 건설업 노동자의 피해로 돌아가게 된다.

제7절 건설업의 전망

건설업의 전망은 여러 사항이 있겠지만 중요한 사항은 다음과 같다.

1. 건설업 구조조정의 지속

리먼브라더스 파산 이후 발생한 금융위기 및 부동산 경기 침체 장기화로 건설업 구조조정의 필요성이 대두되었다. 특히 부동산 경기 침체로 주거용 건설투자가 2000년 이후 가장 부진한 실적을 기록하였고, 국내 건설업도 산업수명주기상 성숙기 단계에 진입하였다. 반면 건설업체수는 2004년 이후 12,000개 수준을 지속하고 있어 업체별 평균 수주액은 지속적으로 감소하면서 개별기업의 채산성이 악화되고 있어 건설업체 전반의 건전성 재고를 위한 구조조정 필요성이 대두되었다.

금융위기 이후 워크아웃 업체들의 경우 실질적인 재무구조 개선성고가 미흡했던 반면 법정관리 업체들의 경우 재무구조 개선 성과가 나타났다. 금융위기 이후 총 53개의 업체가 워크아웃 또는 법정관리를 통한 구조조정을 실시하였다. 특히 제도 마련 후 다소 유명무실하였던 기업신용위험평가가 3차에 걸쳐 실시되면서 2010년 시공능력 순위 100위내 기업 중에서 29개 기업이 구조조정을 실시하였다. 그러나 워크아웃 업체들에 대한 지원방안 및 진행경과를 살펴보면 차입금의 만기연장 및 추가지원 등에 집중되어 재무구조개선 효과는 미미했다. 반면 법정관리 업체들의 경우 금융기관은 차입금 만기연장, 금리 인하와 채무탕감을 실행하고, 기존주주들은 대규모 감자를 실행함으로써 책임을 분담하는 모습을 보여 재무구조가 급격하게 개선되는 모습이 나타났다.

그리고 금융위기와 부동산 경기 침체 장기화로 건설사 부실에 대한 위기의식이 높아지는 상황에서 3차에 걸친 신용위험평가는 정상 건설업체들의 신인도

회복 및 금융기관들의 건전성 향상에 큰 도움이 되었다. 그러나 기업인수 합병 촉진, 부실기업 퇴출 강화를 통해 산업별 구조조정을 활성화 하였던 외환위기 당시의 구조조정사례와 비교할 때 금융위기 이후 구조조정은 유동성 위기 극복 차원의 미봉책에 불과하다고 판단된다. 즉 PF우발채무에 대한 근본적인 해결이 부족하고, 부실기업의 퇴출 등을 통한 산업구조조정 효과가 미미하여, 기업의 재무구조 개선효과가 미흡하여 실질적인 구조조정 성과가 가시적으로 나타나지 않고 있다. 이는 건설업 전반의 건전성 재고를 제한하는 요인으로 작용하고 있고 부실기업의 적극적인 퇴출 및 인수합병을 유도하고, PF우발채무 해결을 위한 제도적인 해결책이 마련되어야 하며, 금융기관과 건설업체들의 경우에도 부실경영에 대한 높은 책임감으로 강도 높은 구조조정 방안을 실행할 필요성이 있다. (최한승, 2011)

<표 4> 건설업 구조조정

구분	등급	기업수	건설사
1차 구조조정 (2009.1.20 평가)	워크아웃 (C등급)	11	롯데기공, 이수건설, 동문건설, 신일건설, 월드건설, 풍림산업, 우림건설, 삼호, 경남기업, 삼능건설, 대동종합건설
	법정관리 (D등급)	1	대주건설
2차 구조조정 (2009.3.27 평가)	워크아웃 (C등급)	12	대아건설, SC한보건설, 신도종합건설, 르메이에르건설, 대원건설산업, 태왕, 새한종합건설, 한국건설, 늘푸른오스카빌, 송촌종합건설, 영동건설, 중도건설
	법정관리 (D등급)	4	도원건설, 새롭성원산업, 영동건설, 기산종합건설
3차 구조조정 (2010.6.25 평가)	워크아웃 (C등급)	9	벽산건설, 신동아건설, 남광토건, 한일건설, 중앙건설, 제일건설, 성우종합건설, 한라건설, 청구
	법정관리 (D등급)	7	금광기업, 성지건설, 풍성주택, 남진건설, 진성토건, 금광건설, 대선건설

출처 : 신영증권(2011)

2. 주택부문 건설경기 침체

첫째, 부동산 경기침체로 주택부문 건설업체의 유동성 리스크 증가하였다. 2010년 주택거래량은 111만 8천호로 과거평균치(2006~2009년)보다 약 20만 4천호 가량이 감소하면서 주택거래 위축되었다.

둘째, 저축은행 부동산PF대출이 규제된다. 금융감독원의 규제강화로 저축은행은 총 여신에서 부동산PF대출 규모를 2011년 7월까지 25% 이내로 축소하고 2013년 7월까지 20% 이내로 축소해야 됨에 따라 건설회사의 유동성 리스크 확대 가능성이 크다.

셋째, 전체 미분양 규모 감소에도 수도권 미분양 여전히 과다하여 신규분양이 불투명하다. 이유는 전국 미분양 주택 수는 큰 폭으로 감소하였으나, 수도권 미분양은 여전히 과다하기 때문이다.

3. 공공부문 신규수주 감소세의 지속

첫째, 공기업 및 지자체의 재정난 확대로 신규 투자여력 저하되었다. 2010년 LH공사의 발주 계획물량은 총 14조원에 달했으나, 실제 발주물량은 절반 수준인 7조원에 그쳤으며, 2011년에도 재정난 심화로 계획물량을 모두 소화하지 못하고 지연될 가능성 크다. 또한 2010년에 지방선거 이후 단체장 교체나 시·도의회 구성이 바뀐 경우 신규사업발주가 재검토·연기되어 투자 회복세가 지연 되었다.

그리고 주택경기 침체로 인한 취·등록세 감소, 복지수요 증가, 각종 개발사업 추진누적 등의 영향으로 2010년 지자체 재정자립도는 10년 내 가장 낮은 수준인데, 2010년 지자체의 재정자립도는 52.3%로 전년대비 1.4%p 감소하였고, SH·경기도도시개발공사·인천도시개발 공사의 2010년 말 부채규모는 30조원 추정된다.

둘째, 2011년 정부의 SOC예산 감소로 철도 이외 공공 토목의 신규 사업 급감이 예상된다. 전년비 2.7% 감소에 그쳤지만, 4대강 예산 제외시 2008년 수

준에 불과하고 나머지 예산의 상당 부분이 2009년 발주공사의 기성진척으로 투입될 예정이다. (유정완, 2011)

<표 5> 2011년 SOC예산

(단위 : 억원, %)

구 분	2008	2009	2010	2011	증감률
도로	77,848	95,850	80,038	74,487	-6.9
철도	49,403	63,552	53,512	54,056	1.0
해운·항만	20,374	21,298	18,617	16,333	-12.3
항공·공항	2,109	592	666	679	2.0
교통 SOC 계	149,734	181,292	152,833	145,555	-4.8
물류 등 기타	14,417	22,264	22,386	22,434	0.2
수자원	16,007	28,434	51,076	50,182	-1.8
지역개발	10,372	14,047	15,919	16,424	3.2
산업단지	5,340	8,808	8,893	9,811	10.3
기타 SOC 계	46,136	73,553	98,274	98,851	0.6
총 계	195,870	254,845	251,106	244,406	-2.7

출처 : 기획재정부(2011)

4. 해외건설 부문의 양극화 및 경쟁구도 심화

첫째, 대형 건설업체 주도의 해외 수주실적 증가가 예상된다. 2010년 대기업의 해외건설 수주 비중은 96.8%로 기술력과 자금력을 기반으로 해외 건설수주를 주도하고 있으며, 상대적으로 높은 해외사업 비중(AA급 이상의 경우 해외 비중 23.0%)을 확대하여 국내 건설경기 부진에 대응하였다.

플랜트 부문의 경쟁력 2004년 8위에서 2009년 5위로 상승하였고, 기술력인 상세설계 · 시공 · 구매 등 일괄 수행 능력의 상승으로 해외수주가 6년간 연평균 40.3% 성장하였다.

반면, 중소 건설업체의 경우 여전히 해외보다 주택사업비중이 높으며 BBB급의 경우 건축비중 46.1%, 해외비중 9.0%, 관급공사 의존도가 높아 2011년 이

후 신규 공공 토목공사 급감시 경영상 어려움에 직면할 가능성 높다.

둘째, 핵심기술을 보유한 선진국의 견제 및 가격경쟁력을 앞세운 후발국가의 추격으로 2015년 이후 경쟁 환경이 악화될 소지가 있다.

글로벌 건설시장은 단순도급형 공사는 2010년 한국의 해외 건설수주 중 98.3% 비중에서 항만·도로·신도시 개발 등 투자개발형 공사인 미국·프랑스·독일 등 주요 선진국은 65~75% 비중으로 빠르게 전환되었고, 중국이 가격경쟁력으로 국내 기업 입찰금액의 60~70% 수준을 기반으로 단순도급형 공사 수주에 주력하면서 한국을 추격하고 있다. (유정완, 2011)

<표 6> 기업규모별 해외 건설수주

(단위 : 억달러, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	점유비(2010)
대기업	338.7	413.1	451.6	693.2	96.8
(토목·건축)	82.0	131.2	90.8	111.5	15.6
(플랜트)	248.9	266.1	352.3	565.8	79.0
(기타)	7.8	15.8	8.5	15.9	2.2
중소기업	59.2	63.3	39.9	22.6	3.2
(토목·건축)	52.1	53.4	32.1	6.9	1.0
(플랜트)	3.8	2.6	1.9	7.2	1.0
(기타)	3.3	7.3	5.9	8.5	1.2
총 계	397.9	476.4	491.5	715.8	100.0

출처 : 해외건설협회, 한국은행(2010)

제3장 건설업 특수고용노동자의 실태

건설기계란 건설업의 기계화 시공업무를 담당하는 기계장비와 운전기사(조종사)를 포괄적으로 규정하는 것으로, 덤프트럭 · 레미콘트럭 · 굴삭기 등 27개의 등록기종을 의미한다. 건설업 특수고용노동자는 덤프트럭 · 레미콘트럭·굴삭기 등 27개의 등록기종의 차주 겸 운전기사를 의미하고, 이들 계약상의 지위는 자영업자로 분류된다.

이 장에서는 국토해양부, 건설기계 현황 통계 및 연구보고서, 노동단체의 회의 자료집, 정부의 국정감사자료집을 바탕으로 제1절에서는 건설업 특수고용직 노동자의 실태, 제2절에서는 덤프트럭노동자의 실태, 제3절에서는 레미콘트럭 노동자 실태를 조사하였다.

제1절 건설업 특수고용노동자의 실태

건설업은 주문생산 중심, 도급계약형태, 작업환경과 시공조건의 제약성, 긴 시공기간, 재해율이 높은 노동집약적 산업 등의 구조적 특성으로 생산자체가 ‘중층적 하도급 구조’를 통해 이루어진다. 중층적 하도급 구조는 형식적으로 건설업의 생산과정의 복잡성에 따른 자본, 장비와 기술의 분업체계로 보인다. 하지만 실제로는 자본 간의 수직적 이윤착취체계가자 동시에 노동통제 기제의 역할을 하고 있다.

건설업 고용관계는 중층적 하도급구조로 인해 간접적인 형태를 보인다. 여타 산업에 비해서 임시 · 일용직이 높은 비율을 차지하고 있고, 일반건설업체나 전문건설업체는 직접 고용한 직영 노동자에게만 고용관리 의무를 지고 있으며 상법상 도급계약에 의해 동원된 노동자에 대한 관리의무는 없다. 이들 노동자는 건설업에서 외부노동시장의 주변부 노동력을 형성하고 있으며, 일용직 노동자와 건설업 특수고용노동자 등이 해당이 된다고 할 수 있다. (은수미, 2006)

또한 건설업 특수고용노동자의 실태를 구체적으로 알기 위해서는 건설기계

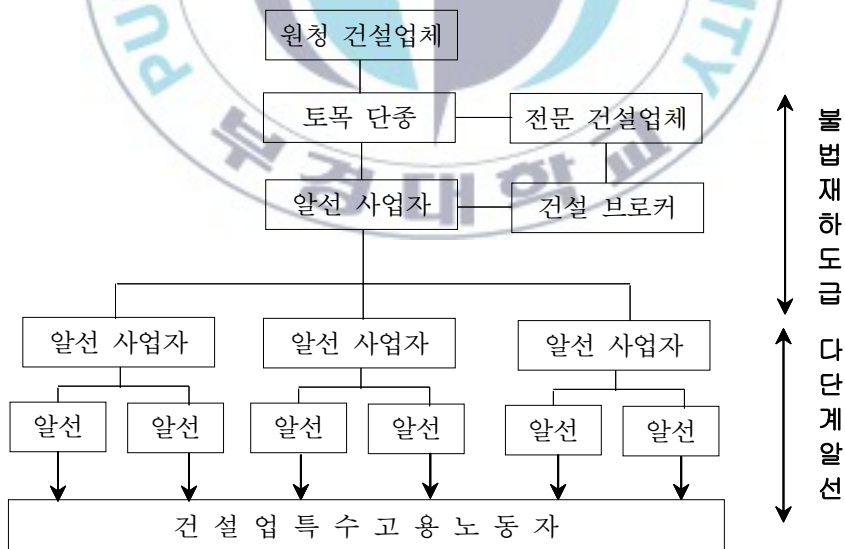
가동률과 건설업 공사비를 통해 알 수 있다.

1. 중층적인 하도급 체계속의 건설업 특수고용노동자

<그림 3>을 보면 건설업 특수고용노동자는 중층적인 하도급체계는 건설업 특수고용노동자가 업무 수행을 위해 계약을 하는 경우에도 동등한 자영업자의 위치가 아닌 열등한 위치에서 건설회사의 일방적인 요구에 따라야 하며, 업무 수행 과정의 지시를 어길 경우에도 계약해지 등 부당한 대우를 받는다.

그리고 열악한 지위로 인해 건설업 특수고용노동자의 근로조건 즉, 일일노동 시간, 임대단가 등이 건설업체에 의해 일방적으로 정해지는 구조이다. (송주현, 2011)

<그림 3> 건설업 특수고용노동자 관련 불법 다단계 하도급 및 다단계
알선구조



2. 건설기계의 등록대수 및 가동률 현황

연도별 건설기계 등록대수 현황 및 추이를 살펴보면 2011년 현재 법령에 의해 건설기계로 등록·관리되는 기종은 2008년 타워크레인이 추가 되어 27개 이고, 한국건설기술연구원(이하‘건기연’)은 등록대수가 3천대이상이고 영업용 비중이 60%를 상회하는 7개 기종을 선정하였기에, 지난 10년간 동 기종의 등록대수 및 증감률 현황을 정리해 보았다.

<표 7> 연도별 주요 7종 건설기계 등록현황

연 도 건설기계명	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09
총 계 (27개 기종)	265,254	278,927	300,627	315,555	324,030	332,219	342,896	350,499	362,641
	2.1%	5.2%	7.8%	5.0%	2.7%	2.5%	3.2%	2.2%	3.5%
불도저	4,975	4,912	4,956	4,944	4,892	4,840	4,700	4,541	4,361
굴삭기	81,554	85,357	91,874	98,113	101,656	104,521	107,860	110,312	113,284
	2.2%	4.7%	7.6%	6.8%	3.6%	2.8%	3.2%	2.3%	2.7%
덤프트럭	46,215	47,005	50,827	51,573	50,751	51,120	51,916	51,586	53,161
	-2.9%	1.7%	8.1%	1.5%	-1.6%	0.7%	1.6%	-0.6%	3.1%
기중기	7,387	7,941	8,517	8,513	8,409	8,335	8,328	8,508	8,531
롤러	5,448	5,516	5,695	5,870	6,017	6,178	6,192	6,090	6,061
콘크리트 믹서트럭	19,344	20,262	22,218	23,516	23,478	23,419	23,771	23,530	23,036
	-0.8%	4.7%	9.7%	5.8%	-0.2%	-0.3%	1.5%	-1.0%	-2.1%
콘크리트펌프	4,597	4,820	5,148	5,363	5,402	5,258	5,138	5,060	5,062

출처 : 국토해양부(2011), 건설기계 현황 통계

첫째, 총 건설기계 등록대수는 지속적으로 늘어났으며, 다만 그 증가율의 정도가 상이할 뿐이다. 2001년부터의 전체 등록대수의 증가율은 2002년과 2003년을 제외하고는 연평균 2~3% 정도를 형성하고 있다.

주목할 것은 2005년부터 꾸준히 2%대의 증가율을 보이다가, 2007년에는

3.2%, 2009년에는 3.5%의 증가율이었는데, 공교롭게도 2007년은 건설기계 등록제한제도가 신설되었고, 2009년은 덤프트럭과 콘크리트믹서트럭에 대한 수급제한 시범실시가 개시된 연도이다. 하지만 2007년과 2009년의 연평균 증가율은 2002년과 2003년의 증가율에는 훨씬 미치지 못하고 있다.

둘째, 굴삭기는 전체 등록대수의 30%를 상회하는 건설기종임에도, 꾸준히 증가세를 보이고 있다. 그러나 2004년까지는 5%이상의 연평균 증가세를 보이다가, 2005년을 지나서부터는 2, 3%대의 증가율을 형성하고 있다. 특히 2009년부터 4대강 사업이 본격적으로 진행되었음에도 증가율이 3%를 넘지 못하고 있는 것은, 굴삭기 건설기계 임대시장이 상당히 포화상태가 되었다는 의미로 해석된다.

셋째, 덤프트럭은 다른 건설기계와는 상이한 증가율을 보이고 있다. 2003년의 8.1% 증가율을 제외하고는 1%대의 증가율을 거의 넘지 못하고 있고, 오히려 4대강사업이 본격적으로 추진되기 직전인 2008년에는 미세하지만 감소현상을 보였다. 다만 4대강사업이 본격적으로 추진된 2009년에는 3.1%의 상대적으로 높은 증가율을 보였는데, 이는 자가용(업체용) 등록대수가 급격히 증가하였기 때문이었다. 즉, 2009년 6월부터 영업용 등록이 제한되자 건설업체가 직접 등록하는 장비대수가 늘어났음을 의미한다.

넷째, 콘크리트믹서트럭 또한 상이한 증가율을 보이고 있다. 2005년경 당시 주택경기가 활황이었음에도 불구하고 등록대수가 줄어들었는데, 이러한 현상은 콘크리트믹서트럭의 과잉공급이 아니고서는 설명하기 어렵다. 특히 2008년에는 (-)1.0%, 2009년에는 (-)2.1%의 감소세를 보이고 있어 감세추세로 전환된 것이 아닌지 조사해 볼 필요가 있으며, 등록제한이 실시된 2009년에는 오히려 감소 폭이 더 커졌다는 것은 새겨볼만하다.

그리고 연도별 건설기계 가동률 현황 및 추이를 살펴보면 일반적으로 통계수치는 해당 주무관청의 소관이고, 필요한 경우 적절한 조직에 통계자료 작성권을 위임할 수 있다. 그런데 건설기계 가동률에 대하여 국토해양부는 아무런 통계자료를 발표하지 않고 있어 정부기관에서 조사하는 곳은 없으며, 유일하게 한국건설기계협회가 매년 조사를 시행하고 있다. 정부가 객관적인 가동률을 발

표하지 않고 있어 한국건설기계협회의 가동률이 참고할 수 있는 통계자료로 유일하다. (신영철, 2011)

<표 8> 연도별 건설기계 가동률 현황

(단위: %)

년도 기종	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10
평 균	44.88	50.10	50.71	48.08	43.75	43.66	46.46	46.13	46.15	46.94
불 도 저	38.28	42.49	48.01	45.96	42.43	42.26	41.50	40.91	42.54	47.22
굴 삭 기	53.86	57.53	61.62	55.78	51.19	51.78	58.04	55.00	57.34	58.26
로 더	38.12	44.88	48.52	48.01	42.41	40.99	40.72	40.24	42.22	46.13
지 게 차	43.30	49.05	48.77	46.31	45.20	45.82	51.16	48.20	45.32	46.45
덤프트럭	60.68	63.03	62.93	59.76	52.67	53.94	59.60	58.01	56.61	60.52
기 중 기	46.62	52.28	52.12	46.78	41.44	43.39	49.78	49.42	46.63	46.77
롤 러	36.53	42.44	43.75	46.50	41.61	40.71	42.62	40.92	42.20	43.43
콘크리트 믹서트럭	60.77	59.88	57.48	52.76	46.03	47.94	51.30	54.09	49.37	47.05
콘크리트 펌프	45.04	50.81	46.82	43.00	40.72	41.23	47.44	45.00	44.44	43.03
공기압축기	35.60	40.87	43.11	39.37	34.89	36.05	38.62	40.18	41.46	38.53
천 공 기	35.13	46.43	43.90	41.85	35.27	34.77	30.24	35.43	39.56	38.95

출처 : 대한건설기계협회(2010)

첫째, 전체적 가동률은 2007년도에 46%대로 상승하였고, 그 수준이 유지되고 있다. 2009년보다 2010년의 가동률이 미세하나마 높게 나타나고 있다. 참고로 전체 평균 가동률 47%는 한 달 30일중에 평균 14일 정도에 불과한 수준이다.

둘째, 7대 기종 중 가동률이 60%를 상회한 경우는 덤프트럭이 유일하고, 이마저도 4대강사업이 한창인 2010년도의 결과이다. 2011년 이후 4대강사업이 종료되어 대규모 토공공사가 줄어들고, 2009년도 등록대수 증가율이 가장 높았던 3.1%을 것을 고려하면 앞으로 4대강사업이후 가동률은 급격히 떨어질 것

으로 예상된다.

셋째, 굴삭기의 경우 2009년부터 50% 후반대의 가동률을 나타내고 있으나, 덤프트럭만큼 증가폭이 크지는 않다. 굴삭기 역시 4대강사업이 종료되어 대규모 토공공사가 줄어들면 가동률은 급격히 떨어질 것으로 예상된다.

넷째, 7대 기종 중 덤프트럭과 굴삭기를 제외하고는, 평균 50%를 넘지 못하고 있다. 즉, 한 달 30일중 일하는 날이 15일 되지 않는다. (신영철, 2011)

3. 건설기계 가동률

첫째, 가동률의 정의에 대한 논쟁은 가동률 산정식에 대해 상반된 견해를 보이고 있다. 건설기계 수급조절위원회의 심의내용에 ‘건설기계 가동률’ 사항이 포함되면서 엉뚱한 논쟁이 생겼다.

둘째, 그간 가동률을 조사한 건설기계협회는 한 달 30일을 가동기준일로, 건설기계 제작사측은 한 달의 가동 일수를 20일로 보아야 한다는 것이다. 한 달 평균 동일한 15일을 가동(임대)하였을 경우, 가동률은 50%와 75%로 매우 현저한 차이를 보인다. 가동 일수는 똑같음에도 불구하고 착시효과를 이용하여 자신의 주장을 설득하려 한다.

$$\text{건설기계협회} = \frac{15\text{일}}{30\text{일}} = 50\% \quad \text{vs.} \quad \text{제작사 측} = \frac{15\text{일}}{20\text{일}} = 75\%$$

한편 건설기계 노동자가 정규직으로 고용되어 있지 않은 상태에서는, 건설기계를 가동(임대)했을 때만이 노동대가를 받는 것이므로 가동가능일수가 30일 또는 20일 중 어느 것을 적용할지는 정작 중요한 사항이 아니다.

셋째, 가동률에 대한 이견을 비교하면 다음 표와 같다. 20일 가동(임대)하였을 경우 기계협회는 66.7%, 기계제작사 측은 100%로 각각 산출되나, 일반적으로 동일한 하나의 대상에 대한 비율은 100%를 최고치가 되는 것이므로 기존 수치와의 혼선을 피하기 위해서라도 건설기계협회의 가동률 산정식을 계속

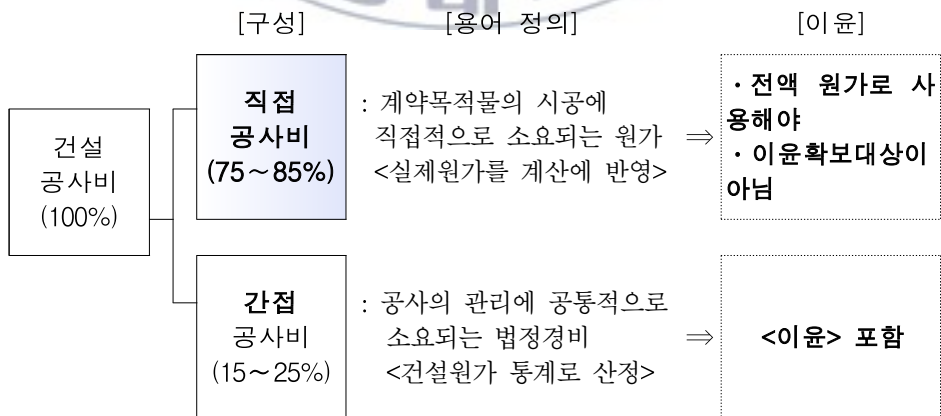
적용하는 것이 타당성하다고 판단된다. 한 달 평균 20일을 기준 가동 일수(가동률 66.7%)로 함이 합리적이다. (신영철, 2011)

구 분	건설기계협회	기계제작사 측	비 고
가동률 산정식	가동일수+30일	가동일수+20일	
이론상 최고치	100%	150%	1일 8시간 기준
20일 가동(임대)시	66.7%	100%	
노동대가 발생	가동시(임대)시 ⇒ 주5일 근무제 급여생활자와 다름.		미가동시, 대가발생 없음.

4. 건설공사비에서 건설업 특수고용노동자들의 부담

첫째, 건설공사비의 구성에서 건설공사의 공사비는 크게 직접공사비와 간접공사비로 구분되며, 그 중 직접공사비는 ‘계약목적물의 시공에 직접적으로 소요되는 원가’의 의미로서 전액 공사비로 현장에 사용되어야 한다. 건설기계 임대료는 모두 직접공사비에 해당되므로, 원청이든 하청이든 누구든지 자신에게 책정된 기계경비에서 이득을 챙겨서는 안 된다.

직접공사비는 총공사비의 80%가량을, 나머지 20%가량이 간접공사비로 구분되어 있다.



출처 : 신영철(2011)

둘째, 건설기계 1일 임대료 비교를 하면 이러한 비용구조 중 건설기계의 1일 임대료가 정부기준가격과 실제 건설시장에서 거래되는 가격을 비교해 보았다.

(1) 정부기준 임대료 <품셈>

<표 9> 설계기준 1일 임대료(2009년 1월 기준)

(단위 : 원)

기종	규격	재료비	노무비	경 비	계	10시간 환산
불도저	19ton	37,961	23,743	25,041	86,745	86만 (49만)
굴삭기	1.0m3	31,141	23,743	23,233	78,117	78만 (47만)
덤프트럭	15ton	28,722	19,898	14,383	63,003	63만원
콘크리트믹서	6.0m3	24,504	19,898	17,304	61,706	61만원
콘크리트펌프	41m	41,175	19,898	71,736	132,809	132만원

- 주: 1. 정부가격은 2009년 1월 기준이고, 실제 도급가는 간접비용을 추가로 반영
 2. () 안은 차재비(연료)를 제외한 10시간 기준 중기사용료임.
 3. 경유가격은 2009.1.1. 당시 기준인 리터당 1,309원 적용. ⇒ 최근 1,700원대 초과.

(2) 실제 시장거래 가격

<표 10> 실제 시장거래 1일 임대료

(단위 : 만원)

기종	규격	'05년~'07년	'08년~'10년	비 고
불도저	20톤	(25만)	(30만)	()안은 연료 제공시 임대단가
굴삭기	1.0m3(무한궤도)	(25만)	(28만)	
덤프트럭	15톤	30만	35만	
콘크리트믹서	6m3(용차)	19만	19만	
콘크리트펌프	36m	80만	80만	
	43m	110만	110만	

출처 : 민주노총 건설노조(2010)

1998년 IMF 외환위기 이후 건설기계 임대가격은 급격히 하락하였고, 외환위기를 극복한 이후에도 임대단가는 낮은 수준으로 유지되었다. 2005년 덤프런 대 파업과 2008년 경유가격의 급격한 인상에 따른 적정 임대단가 보장요구가 제기되어서야 약간의 임대료가 증가되었다. 하지만 현재의 건설기계 임대단가는 10년 전 IMF 외환위기 이전 수준으로 회복한 정도일 뿐이며, 물가상승분은 전혀 반영되지 못하고 있는 실정이다.

셋째, 정부기준 임대료 vs. 실제 시장거래 가격 비교해 보았다.

(1) 품셈에 의하여 산출되는 정부기준가격 <표 10> 설계기준 1일 임대료는 입·낙찰 과정에서의 낙찰률을 감안하더라도 높게 형성되어있지만, 실제 건설업 특수고용노동자 또는 임대업자에게는 월등히 낮은 <표 10> 실제 시장거래 1일 임대료 수준 정도만이 지급되고 있음을 알 수 있다. 가장 밑바닥단계에서 생명의 위험과 열악한 노동환경에서 일하고 있는 건설업 특수고용노동자들이 오히려 가장 낮은 임금수준을 지급받고 있다는 의미로서, 시급한 대책마련이 시급하다.

(2) 건설노동자들의 임금은 매년 3~5%가량 상승한 것으로 발표되고 있으나 직접 시공 않는 원청업체 이익단체인 대한건설협회에서 발표하는 것 또한 잘못이다. 일선 현장에서 지불되는 노임은 10년전 IMF와 비슷한 수준을 유지하고 있다고 한다. 지표상으로는 노임이 상승한 것으로 되어 있지만, 실제 현업에서는 노임의 정체가 지속되고 있고 일부 직종은 외국인 노동자유입 등으로 인하여 오히려 지속 하락하고 있다. 우리나라는 힘없는 노동자들끼리의 경쟁도 모자라, 외국노동자를 입국시켜 경쟁을 더욱 부채질하여 삶의 수준이 개발도상국 수준으로 떨어뜨리고 있다. 건설노동자들의 노동대가를 예전 수준으로 회복하는 방안이 조속히 마련되어야 할 이유이다.

넷째, 설계가격 산정기준에 대한 소고 : 중장비 기계 노동자의 경우 우리나라 설계기준으로 시간당 사용가격을 산정하는 방식은 다음과 같다.

$$\text{중기운전기사} = \frac{95,508\text{원}}{(8\text{시간})} \times \frac{1}{8} \times \frac{16}{12} \times \frac{25}{20} = 19,897\text{원} \Rightarrow \begin{matrix} 19.9\text{만원} \\ (10\text{시간} \\ \text{일당}) \end{matrix}$$

① $1 \div 8 : 1$ 시간 노임으로 환산

② $16 \div 12 : 16$ 개월의 의미로 12개월에다 4개월의 상여금(400%)을 포함한 것으로, 설계기준은 정규직을 전제로 하고 있음.

③ $25 \div 20 : 25$ 일 현장투입 가동일을 25일로 보며, 그 중 5일은 정비·관리일수로 설계함. 기계노동자의 노임대가에 정비·관리일수까지 포함하여 비용을 산정함을 의미한다. 그러나 실제로는, 건설업 특수고용노동자는 비정규직이고, 한 달 평균 14일정도만 대가를 받는다. (신영철, 2011)

4. 건설업 특수고용노동자의 노동운동⁵⁾과 특수성

(1) 건설업 특수고용노동자 노동운동

건설업 특수고용노동자들의 노동운동을 시대별 중요사항은 다음과 같다. 건설업 특수고용노동자들은 한국노총과 민주노총에 모두 존재한다. 본 논문에서는 민주노총 건설산업노동조합연맹 산하의 전국건설운송노동조합을 중심으로 살펴본다. 2000년 레미콘기사들의 중심으로 건설운송노동조합 설립하였다. 2001년 건설운송노조가 4월부터 총파업 돌입하여 공권력의 폭압적 탄압에도 불구하고 노동조합 합법성 쟁취하였다. 2004년 7월에는 서울북부지부를 시작으로 수도권에서 덤프연대를 조직하여 2004년 10월 총파업 전개하였다.

2005년 7월과 11월에 상경투쟁과 2005년 5월, 10월, 12월에 3차례 총파업으로 건설업 특수고용노동자들을 “전과범”으로 몰아넣었던 이른바 불합리한 도로법 개정안이 2005년 12월 국회본회의를 통과되었다.

2006년 4월과 11월, 총파업 상경 투쟁하여 국회 앞 노숙농성투쟁에 돌입하여 2007년 3월 건설기계관리법등 건설민생 4대 법안을 국회 본회의에서 통과되었다. 이것은 1만 건설노동자 대투쟁이며, 건설민생법안 개정 투쟁한 것이라고 건설노조는 주장한다.

2007년에는 건설기계관리법 개정 되었다. 따라서 건설기계의 수급조절과 임

5) 전국건설노조 홈페이지(www.kcwu.or.kr) 참조

대차계약서 의무작성이 건설현장에 이루어지게 되었다.

2008년 6월에 건설노조 기계분과 총파업 돌입하여 건설기계표준임대차계약서 현장 안착화 투쟁으로 8시간 노동시간의 기반을 만들어내는 등으로 건설노조가 주장하는 건설현장의 혁명파도 같은 성과와 굴삭기 노동자의 노동조합이 가입되었다.

2009년 5월 건설노조 시기집중투쟁으로 4개 분과 전국 파업 등을 전개하여 건설기계 덤프트럭과 레미콘믹서트럭이 수급조절을 시행하게 하게 되었다.

(2) 건설업 특수고용자 노동과정의 특수성

건설업 특수고용자 노동과정은 노동자의 실제 작업과정과 사용자(감독자)에 의한 관리통제와 노동통제의 일체를 의미한다. 여기에는 작업과정에서 맺는 노동자간의 사회적 관계가 포함된다. 따라서 고용주들은 노동자간의 집합적 연대를 막고, 생산효율성을 극대화하기 위해 관리통제방식을 부단히 재조정하려고 노력한다. 이 과정은 노사 간의 힘의 역관계이자 충돌과정이라고 할 수 있다. 그렇다면 외부화된 이후 건설업 특수고용근로자의 노동과정은 어떤 변화가 있었는지 다음과 같다.

첫째, 대부분의 작업현장이 옥외공간에서 이뤄지며 이동성이 높다. 둘째, 기상조건과 계절성에 좌우되어 작업은 단속적 성격을 가진다. 셋째, 실제 작업과정이 개별 노동자의 기예성에 의존해 기계화와 표준화가 어렵다. 건설업 생산공정은 많은 부분이 수공노동에 의존하기 때문에 일반 제조업에서 볼 수 있는 노동과정의 기계화 및 분업화가 어렵다. 즉, 생산노동자의 기예성에 의존할 수밖에 없다. 때문에 제조업처럼 소수의 관리자에 의해 작업의 속도나 강도를 일괄적으로 통제하는 것이 어렵다고 할 수 있다. (은수미, 2006)

건설업 특수고용노동자들의 시공과정도 비슷하다. 건설공정은 복잡성으로 인해 여러 공정이 동시에 진행되는 것이 아니라 순차적으로 이뤄지고, 각 공정마다 투입되는 기계장비가 다르다. 기계장비마다 공정과 작업과정이 다르기 때문에 운전기사 간의 노동과정에서 맺는 사회적 관계도 단절된다. 관리자의 통제

도 전일적이지 못하다. 예를 들면 덤프트럭, 레미콘트럭의 경우 도로를 통한 이동이 주 작업이며, 작업과정도 철저히 개별적이다. 운반작업의 속도나 강도는 관리자들의 통제보다 도로교통상의 여건에 제약을 받는다. 즉, 건설기계 중 덤프트럭과 레미콘믹서트럭이 이러한 속성이라 할 수 있다.

관리통제 방식의 경우 기계화시공 초기 단계에는 건설회사가 건설기계를 자체보유하고, 운전기사와 직접고용관계를 맺는 방식이었다. 건설회사는 운전기사의 인사와 성과보상을 체계적으로 관리했다. 기계장비도 회사가 수리하고 관리하는 구조였고, 건설회사가 기계장비와 운전기사에 대해 직접적 통제를 하는 방식 이었다. 즉, 건설업 특수고용노동자는 내부노동시장에 소속되어 있었다.

그러나 기계화 시공업무는 외부화 된 이후 건설업 특수고용노동자의 관리통제방식은 변화하게 된다. 건설회사는 건설업 특수고용노동자와의 기존의 고용계약을 상업계약으로 전환하여 외부노동시장으로 편입시켰다. 따라서 건설업 특수고용노동자는 사회적 지위가 자영업자로 전환되었다. 이에 따라 작업과정이나 결과, 기계장비에 대해 스스로가 책임을 지는 구조가 된다. 하지만 이것은 어디까지나 형식적이고 건설업 특수고용노동자에 대한 건설회사의 관리통제방식은 중층적 하도급체계를 통해 이루어진다. 즉, 직접적 통제방식에서 간접적 통제방식으로 전환된 것이며, 건설현장에선 작업 감독자에 의해 지시·통제를 받으며, 그 결과에 대해서는 중간알선업자의 관리·통제를 받는 이중 구조이다.

물론 레미콘트럭노동자의 경우 생산업자와 전속적인 도급계약을 체결하기에 외부화된 이후에도 직접적 통제를 받는다는 점에서 다른 건설업 특수고용노동자와는 다른 조건이라 할 수 있다. 그러나 덤프트럭노동자와 레미콘트럭노동자의 경우 기존의 고정급 형태에서 실적급 형태의 경쟁적 임금체계가 적용되면서 노동자 스스로가 통제를 내면화 한다는 점에서 같은 조건이다. 이러한 점이 외부화된 건설업 특수고용노동자의 특수성이라고 할 수 있다.

또한 덤프트럭노동자의 경우는 하청 건설회사가 덤프트럭을 조달하는 방식의 중층적하도급체계를 가지고 있다. 대체로 하청 건설회사는 운전기사 대신에 알선업자에게 작업물량을 넘긴다. 하청 건설회사는 적기에 동원해야 하는 차주

겸 운전기사인 덤프트럭노동자의 모집 및 관리비용을 중간업자와 알선업자에게 떠넘기고, 이들은 덤프트럭노동자의 노임에서 소개료 명분으로 비용과 이윤을 공제하는 다단계 알선체계가 형성된다. 이 과정에서 하청회사는 덤프트럭노동자에게 직접 노임을 주지 않고, 중간업자와 알선업자를 경유하게 됨으로써 중층적 하도급체계의 관리통제를 뒷받침 한다. 중층적 하도급체계는 중간착취체계가자 동시에 노동통제기제의 역할을 한다.

그리고 건설업 특수고용노동자들은 작업물량이나 운반횟수를 채우지 못할 경우 노임이 깎이기 때문에 작업과정에서 ‘자기통제’를 강화하게 된다. 이러한 과정에서 같은 건설업 특수고용노동자와의 경쟁이 치열해진다. 즉, ‘통제의 내면화’가 이루어진다. 이런 현상이 나타나는 것은 노동시장에서 덤프트럭노동자의 공급과잉과 건설기계 대여시장은 수요자와 공급자간의 정보비대칭성이 크기 때문이다. 작업물량 정보를 가진 알선업자와 운전기사와의 이해는 일정 부분은 합치된다. 소득과 직결되는 작업물량을 극대화하는 것이 서로에게 이익이 되기 때문이다. 따라서 덤프트럭노동자의 집합적 연대가 어려운 것은 이러한 여건이라 할 수 있다.

5. 노동조건

건설업 특수고용노동자의 노동조건은 2006년 국정자료 자료집에 2006년도 7월부터 9월까지 481명의 운수업에 종사하는 레미콘, 덤프, 화물 노동자의 안전보건과 노동조건을 설문조사한 내용을 참고하여 작성하였다.

건설업 특수고용노동자 중 덤프트럭노동자와 레미콘트럭노동자는 1종 대형 면허를 가지고 대형차량을 운행한다. 특히 덤프트럭노동자와 레미콘트럭노동자는 운수업종에 관련되며 운수업종의 경우에는 교통사고로 인한 사망률이 높고, 시민의 안전과도 직결되기 때문에 선진국에서는 교통사고를 예방하기 위한 여러 가지 정책과 제도가 만들어 지고 있다.

미국을 예로 들면 근무시간에 대한 규정을 두어 피로와 이로 인한 운전 중 실수를 감소시키기 위해 노력을 하고 있고, <표 11>과 같이 운영하고 있다.

<표 11> 화물운수업 종사자의 근무시간에 대한 규정(미국의 경우)

● 10시간의 연속된 휴식 이후에 가능한 최대 운행시간은 11시간이다.
● 10시간의 연속된 휴식 이후에 가능한 최대 근무시간(운행시간+ 운행이외의 업무 시간)은 14시간이다.
● 휴일 없는 7일 연속근무 시에 가능한 최대 총 운행시간은 60시간이다.
● 휴일 없는 8일 연속근무 시에 가능한 최대 총 운행시간은 70시간이다.
● 휴일 없는 7/8일 연속근무 이후에는 반드시 34시간의 연속된 휴식시간이 보장되어야 한다.
● 차량에 비치된 침대칸을 이용하여 휴식을 취할 경우, 10시간의 필요하고 휴식 시간 중 반드시 8시간 이상의 연속된 휴식을 취해야 한다.

출처 : 국정감사자료집 (단병호, 2006)

이러한 규정과 비교해 볼 때, 우리나라 건설업 특수고용노동자의 노동조건은 매우 열악하며, 노동조건에 대한 어떠한 규정과 제도 하에 관리되거나 감시되지 않고 있으며, 교통사고 발생에 충분한 연장된 근로와 불완전한 휴식 하에 운행하고 있다.

(1) 운행시간

<표 12> 건설업 특수고용노동자의 1일 평균운행시간을 보면 운수업 특수형태근로종사자 481명을 대상으로 시행한 설문조사 결과, 미연방화물자동차안전국에서 규정하는 최대 운행시간인 11시간을 초과하는 경우는 전체 대상자의 49%이다.

<표 12> 건설업 특수고용노동자의 1일 평균 운행시간

운행시간	빈도(명)	백분율(%)
11시간 이하	205	51.64
12시간 ~ 13시간	96	24.18
14시간 ~ 16시간	60	15.11
17시간 이상	36	9.07

출처 : 국정감사자료집 (단병호, 2006)

특히 레미콘트럭노동자의 경우에는 11시간을 초과하는 경우가 66%에 달해 대부분 장시간 운행을 하는 것으로 파악되었다. 따라서 일반도로에 운행 할 때 피로로 인해 교통사고로 인한 사망률이 높고, 시민의 안전을 위협하며 건설현장에서도 산업재해에 대한 노출이 많다.

<표 13> 차종별 운수업 특수고용노동자의 1일 평균 운행시간

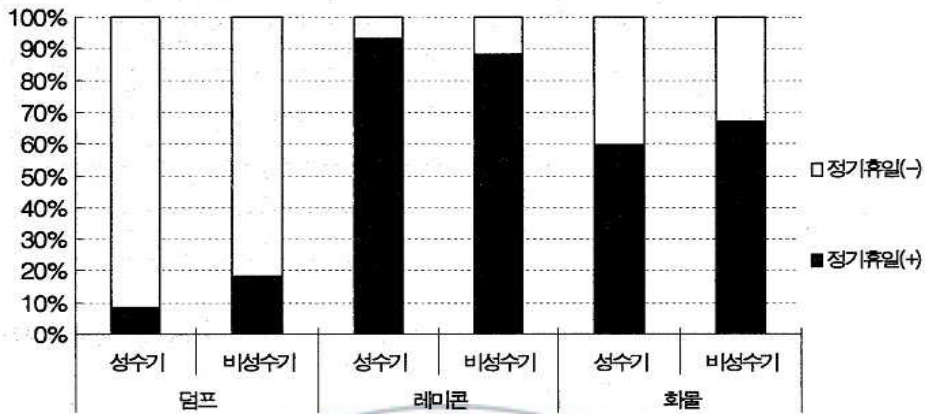
구분	운행시간			
	11시간 이하	12시간~13시간	14시간~16시간	17시간 이상
덤프	44명 55.00%	30명 37.50%	6명 7.50%	0명 0.00%
레미콘	25명 34.72%	25명 34.72%	12명 16.67%	10명 13.89%
화물	136명 55.51%	41명 16.73%	42명 17.41%	26명 10.61%

출처 : 국정감사자료집 (단병호, 2006)

(2) 휴식일

규칙적이 휴식은 피로를 제거하는데 필수적이며, 7/8일 연속 근무 후에는 반드시 1.5일의 연속된 휴식을 미연방화물자동차안전국에서는 규정하고 있다. 하지만, 레미콘트럭노동자를 제외한 덤프 및 화물 종사자의 경우 규칙적인 휴일을 보장받지 못하고 있다.

<그림 4> 건설업 특수고용노동자의 정기휴일 유무



출처 : 국정감사자료집 (단병호, 2006)

레미콘트럭노동자의 경우에는 성수기와 비성수기에 차이가 있으나 조사대상자의 약90%가 정기 휴일을 보장받고 있다. 하지만 덤프트럭노동자의 경우에는 비성수기에는 약20%, 성수기에는 약 10%가 정기 휴일을 보장 받고 있다. 레미콘트럭노동자의 높은 정기적인 휴일 보장은 그동안 높은 교통사고와 교통사고 발생자를 예방하기 위해 레미콘 노동조합에서 자체적으로 정기적인 휴일을 가지도록 노력한 결과이다.

또한 귀가하지 않고, 차량에서 휴식 및 수면을 취하며 근로하는 연속근무일수에 대한 조사결과는 조사대상자의 약 40%는 평균 4일 이상 귀가하지 않고 연속근무를 수행하고 있다.

<표 14> 건설업 특수고용노동자의 연속 근무일수

연속근무일수	빈도(명)	백분율(%)
1일	90	25.42
2일	68	19.21
3일	49	13.84
4일	21	5.93
5일 이상	126	35.59

출처 : 국정감사자료집 (단병호, 2006)

(3) 피로

장시간이 운행, 부족한 휴식은 건설업 특수고용노동자의 피로를 증가시키게 된다. 피로로 인한 주간 졸림 정도를 파악할 수 있는 표준화된 설문(Epworth sleepiness scale)을 이용하여 조사한 결과, 조사대상자의 38%가 극심한 피로를 호소하고 있다. 분야별로는 덤프노동자보다는 레미콘노동자와 화물종사자가 통계적으로 유의하게 차이를 보인다.

<표 15> 건설업 특수고용노동자의 피로

구분	주간 졸림		
	기준 이하	평균	기준 이상
덤프	71명 63.96%	14명 12.61%	26명 23.42%
레미콘	48명 52.17%	6명 6.52%	38명 41.30%
화물	132명 47.48%	26명 9.35%	120명 43.17%

출처 : 국정감사자료집 (단병호, 2006)

제2절 덤프노동자의 실태

1. 덤프트럭노동자의 업무형태

모든 건설공사의 기초라고 할 수 있는 토목공사 업무를 담당하고 있는 덤프트럭노동자는 각 건설현장의 토목 건설업체의 공사 진척 계획에 따라 업무 시작과 끝을 정할 수 있으며, 업무 내용에 따른 근무형태는 아래와 같다.

첫째, 건설현장의 토목공사를 위한 굴삭을 하고, 발생한 토사를 다른 건설 현장이나 사토장으로 운반하는 업무를 한다.

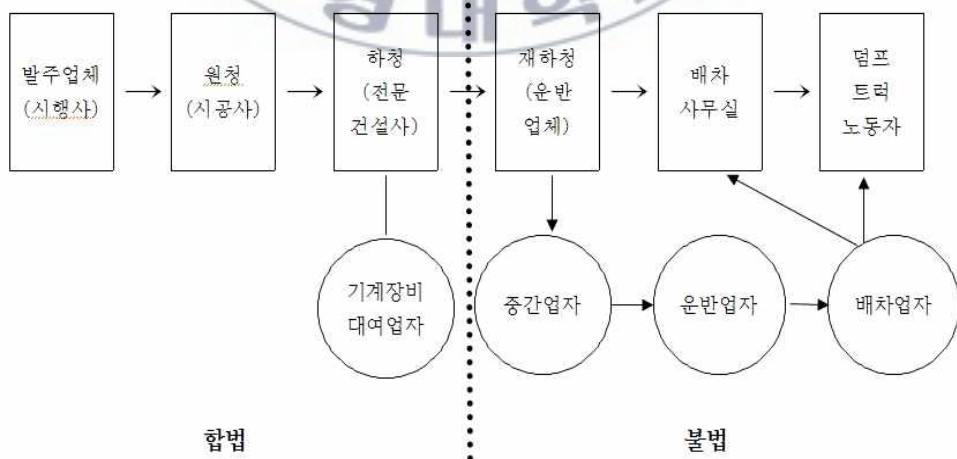
이 경우 발주처(시행사) → 원청(시공사) → 하청(전문건설사) → 재하청(운

반업체) → 배차사무실 → 덤프트럭노동자는 재하청 과정에 이른바 ‘업자’라고 하는 알선업자가 개입하는 경우가 많고, 배차사무실끼리 알선이 이루어지기도 한다.

다시 말해서 <그림 5> 덤프트럭 다단계 알선구조를 보면 발주업체(시행사) → 원청(시공사) → 하청(전문건설사, 하도급) → 기계장비대여업자(일반, 개별대여업자 포함)는 전문건설사와 함께 시공참여자로 규정된다. 이것이 건설공사의 합법적인 하도급이다. 그러나 실제 건설공사에서의 하도급은 중층적하도급 구조인 다단계의 형태를 띠고 있는 것이 일반적이다.

구체적으로 전문건설사는 덤프트럭을 통한 흙·자재 운반이 포함된 토공사(터파기)를 운반업체에게 재하도급을 준다. 그러나 운반업체가 덤프트럭을 직영하는 경우는 거의 없다. 보통 토공사는 15~20대 이상의 덤프트럭 동원이 필요하다. 그러나 이를 자체 보유할 여력이 없기 때문이다. 따라서 운반업체는 다시 중간업자에게 재하도급을 준다. 중간업자는 덤프트럭노동자가 소속된 배차업자에게 다시 재하도급을 하고 난 다음 덤프트럭노동자가 투입된다. 수주한 작업물량에 비해 덤프트럭노동자가 부족할 경우 배차업자들간에도 하도급이 이루어진다.

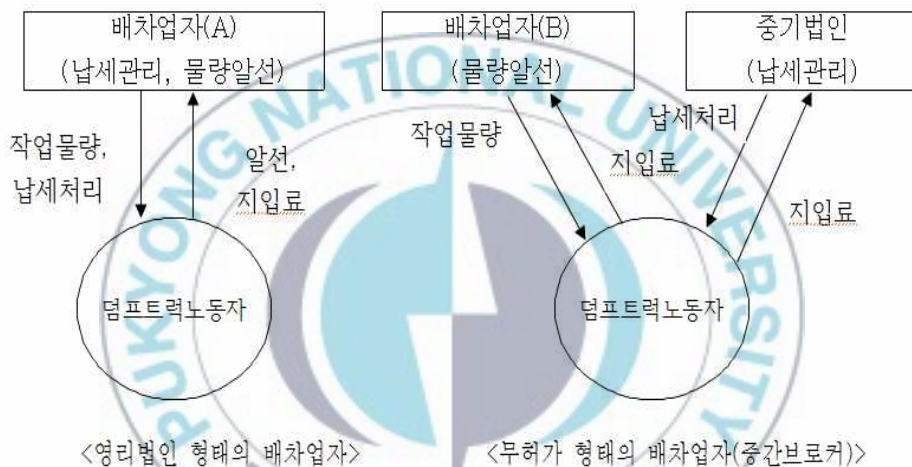
<그림 5> 덤프트럭 다단계 알선구조(중층적 하도급구조)



출처 : 박성국(2006)

다단계 알선구조에서 작업물량 정보 수집, 차주 모집 및 관리, 배차권한을 가지고 있는 ‘배차업자’는 건설현장에서 일용직 노동자를 관리하는 ‘반장(십장)’의 역할과 비슷하다. 덤프트럭 고용시장은 수요자와 공급자간의 정보비대칭이 크며, 덤프트럭노동자는 기존의 인맥 등을 활용하지만 주로 배차업자를 통해 작업물량 정보를 확보한다. 배차업자는 확보된 작업물량과 배차권한(물량분배)을 통해 운전기사를 모집 · 관리한다.

<그림 6> 배차업자의 두 가지 영업 형태



출처 : 박성국(2006)

<그림 8>과 같이 배차업자는 두 가지 형태로 나눌 수 있다. 배차업자 A는 영리법인이며, 납세관리인과 작업물량을 할당하는 두 가지 역할을 한다. 배차업자와 운전기사는 임대차 계약을 맺고, 덤프트럭은 회사명의로 아닌 실소유자 본인명의로 등록한다. 차주 겸 운전기사인 덤프트럭노동자는 배차회사에 차량을 ‘지입’하는 것으로 보면 된다. 때문에 부도가 날 경우에도 본인의 재산권 행사에는 아무런 문제가 없다.⁶⁾ 그러나 배차업자 B는 개인사업자등록을 내기도

6) 배차업자가 운반료 수금과 납세관리를 맡고 있지만 덤프트럭노동자는 실제 처리과정을 거의 확인하지 않는다. 이것을 악용한 일부 배차업자는 운반료 체불과 납세체납을 한 뒤 부도를 내는 경우도 있다. 이렇게 되면 그 피해는

하지만 대다수가 무허가로 운영한다. 배차업자와 차주 겸 운전기사인 덤프트럭 노동자는 별도의 임대차계약을 체결하지 않고 구두거래를 주로 한다. 때문에 운전기사는 납세관리와 주차장 문제를 해결할 중기법인을 구성해 덤프트럭 차량을 지입 한다.

덤프연대에 따르면 국내 덤프트럭 기사의 물량 수주 경로를 보면 적재용량 15톤 차량의 경우 배차업자를 통한 수주가 50%, 인맥을 통한 수주가 50%이다. 그러나 24톤의 경우 90%가 배차업자를 통한 작업물량을 수주하고 있다.

배차업자는 덤프트럭노동자와 전속 관계를 맺는데 ‘안정적인 작업물량 확보’가 고려이다. 작업물량이 안정적으로 확보되지 않으면 전속관계는 파기되어 덤프트럭노동자는 언제든지 떠난다. 배차업자는 알선비용을 운전기사의 운반료에서 공제한다. 배차업자들은 적을 때는 15대 많을 때는 40~50대 차량을 전속 계약을 체결해 관리한다. 덤프트럭 임대를 발주하는 전문건설회사, 하청건설회사들은 배차업자에게 운반료를 지급함으로써 통제권을 갖는다. 결국 건설회사들은 배차업자를 통해 덤프트럭노동자들을 간접 통제한다.

한편 개인용차의 경우 배차업자, 인맥 등 여러 경로를 통해 물량을 수주한다. 개인용차는 <그림 6>과 같이 여러 명이 공동명의로 회사법인을 설립해 이 회사에 차량을 지입한다. 이러한 조건 때문에 덤프트럭노동자 가운데 개인용차는 가장 자율성이 크다고 평가된다.

둘째, 건설현장이나 석산에서 나온 돌을 골재장에서 가공하여 레미콘회사나 도로공사현장에 운송하는 일을 하며, 이것은 보통 골재납품업체 → 운반업체 → 배차사무실 → 덤프트럭노동자로 이어진다.

과거에는 골재납품업체가 덤프트럭을 소유하고 기사를 고용하였으나 점차 기사에게 차량을 불하하거나 개인사업주로 전환시켜왔다.

2. 덤프트럭노동자 고용형태 유형

건설업 특수고용노동자 중에서 덤프트럭노동자와 레미콘노동자는 1종 대형

덤프트럭노동자에게 돌아간다.

면허만 있으면 소자본으로 건설업 시장으로 진입이 가능하다.⁷⁾ 건설노조 간부 면접에 따르면 덤프트럭노동자가 덤프트럭 차량구입 시 트럭제작사와 캐피탈회사와 연계하여 덤프트럭노동자의 3명을 서로 연대보증으로 구입할 수 있다. 또 덤프트럭을 건설기계로 등록하고, 영업이 가능한 가장 짧은 시간은 길어봐야 일주일이다. 이처럼 노동시장에 진입이 상대적으로 쉬운 대신 직업경력이 따로 존재하지 않기 때문에 경력에 따른 금전적 보상은 따로 없다. 건설기계 대여시장에 진입이 쉽기에 덤프트럭노동자의 공급은 원할 하다. 아울러 건설기계 대여시장은 수요자와 공급자 간의 정보 비대칭성이 매우 크며, 상대적으로 건설업 특수고용노동자들이 불리하다. 따라서 고용관계에서 자본측이 주도할 수 있는 여건이 조성 되었고, 이에 따라 덤프트럭노동자와 레미콘트럭노동자의 고용형태는 변형 또는 특수화되어 외부화된 이후에 고용형태가 매우 다양해 졌다.

덤프트럭노동자의 고용형태는 <표 16>와 같이 용차 · 개별용차로 나뉘진다는 점의 특징이 있다. 덤프트럭노동자의 고용유형의 경우에는 용차 · 개별용차가 다수를 점하고 있다. 건설기계관리법에는 건설기계의 지정 주차장을 보유를 규정하고 있는데 개별용차의 경우 개별대여업자끼리 중기법인에 차량을 지입하고, 납세관리와 주차장 보유 등을 해결한다. 반면 용차는 주로 배차업자를 통해 해결한다. 용차의 경우 배차업자들의 지시나 통제를 받으며 물량을 알선 받는다. 개별용차는 인맥, 배차업자 등 여러 경로를 통해 물량을 수수한다.

7) 국토해양부 건설인력기재과(2011), 건설기계현황통계, P.9 참조, 국토해양부 덤프트럭, 믹서트럭, 콘크리트펌프, AP살포기, 천공기(트럭식), 노상안정기와 특수건설기계 중 콘크리트믹서트레일러 및 아스콘재생기는 자동차1종 대형면허에 의거 운행한다.

〈표 16〉 덤프트럭노동자 고용형태 유형

구분	고용형태	내용	비고
직영기사	정규직고용	회사가 차량을 소유·운영하며 기사를 직접 고용	공공기관 소속 골재채취 회사
도급기사	특수고용직	회사가 차량의 소유하지만 기사에게 임대하여 운영	운반료(매출)의 일부를 주는 형태
불하기사		회사차량의 소유권을 기사에게 이전해 대금을 분할납부	불하기사는 거의 없지만 최근 폐기물처리회사에 일부 남아있음
지입기사		기사가 소유차량을 회사에 지입해 운행	아스콘, 골재생산 회사와 전속계약 형태
용차		배차업자와 전속계약 24t 차량이 다수	주로 배차업체를 통해 물량을 알선 받음 납세관리, 주차장해결
개별용차		중기법인(지입사)을 구성해 등록 15t 차량이 다수	개별대여업자 끼리 중기법인을 구성함. 물량수주는 인맥과 배차업자등 여러 경로임.

출처 : 박성국(2006)

3. 덤프트럭노동자 운행손익

덤프트럭의 도급(임대)단가는 건설표준품셈을 기준으로 시간당 사용료(기준 단가)를 산출한다. 이어 시간당 작업량을 고려하여 단위 물량별 단가로 환산한 공사에 설계가격(정가격)이 산출된다. 발주처(시행사)는 공사에정단가를 기준으로 입찰을 시행한다. 이를 원청인 시공사가 80%수준에서 낙찰 받는 것이며 실제로는 최저 낙찰을 전제로 덤프트럭 대여단가를 산출하면 다음과 같다. 원청 → 하청 → 시공참여자(덤프트럭대여업자) 단계일 경우 설계가격을 100%으로 하면 64%의 비율로 결정된다. 불법형태로 중간업자 → 운반업자 → 배차업자를 거치게 되면 전자보다 더욱 낮은 도급단계가 형성된다.

여기서 운반거리가 짧은 경우 시간당 기준으로 임대료가 책정되고, 중·장거리의 경우 거리와 소요시간을 고려해 시간당 기준으로 임대료가 책정된다.

대부분 중·장거리이고, 1왕복당 운반물량은 고정되어 있으므로 이른바 ‘탕뛰기’라는 1왕복당 단가형식이 건설현장의 관행이다. 왕복횟수(보통 하루7번)에 관계없이 하루를 기준으로 임대료를 책정하면 ‘일대작업’, 하루를 기준으로 일정한 왕복횟수를 채우지 못해 해당 횟수를 제외하고 임대료를 주면 ‘일대도급 작업’이라고 부른다.

대체로 덤프트럭 대여사업자는 임대차 계약서를 체결하지 못하고 있는 실정이며, 현금결제보다 어음결제 비율이 높다. 이 과정에서 중간업자, 운반업자 등이 부도를 낼 경우 그 피해는 덤프트럭노동자에게 돌아간다.

배차업자가 운반료에서 알선비용을 공제하는 방식을 덤프연대 자료를 통해 살펴보면, 배차업자가 운반료에서 공제하는 것을 알선비용이라 하며 구체적으로 <표 17>와 같다.

<표 17> 배차업자와 덤프노동자의 운반 알선계약 형태

구분	계약유형	배차업자 수금책임	비고
고정급	매월 20~40만원 고정급으로 지급	없음	
변동급 (소액)	매월 총 운반료(월 매출액)에서 5~6% 공제	없음	운반비 체불 가능성 큼
변동급 (고액)	매월 총 운반료(월 매출액)에서 8~12% 공제	없음	공제액수가 늘어나고 있음
기타	배차업자가 개인용차를 이용할 경우 알선비용은 일률적이지 않음	없음	운반비 체불가능성 큼

출처 : 박성국(2006)

배차업자와 덤프트럭노동자는 4가지 방식으로 알선계약을 체결한다. 앞에서 살펴본 것처럼 도급단가는 ‘탕뛰기’ 방식인 1 왕복당 단가를 기준으로 체결하며, 알선비용은 고정급, 변동급 방식으로 구분된다. 보통 배차업자와 덤프트럭 노동자는 전속계약을 체결하는 것을 전제로 고정급은 운전기사가 총운반료(월 매출액)에 관계없이 20~40만원의 알선비용을 고정적으로 지급하는 것이다. 여

기서 중간업자, 운반업자등이 지급하는 운반료가 체불될 경우 배차업자는 책임을 지지 않는다. 변동급 방식은 두 가지로 구분되는데 매월 총운반료(매출액)에서 5~6% 또는 8~12%를 공제하는 방식이다. 후자의 경우 알선비용으로 공제하는 액수가 많아 운전기사가 받은 운반료에 대해 책임을 진다. 배차업자가 운전기사에게 운반료 지급을 보증한다는 것이다. 배차업자가 개별용차를 이용할 경우 알선비용은 일률적이지 않다.

<표 18> 덤프트럭 운행손익

구분	대당 월금액(원)	대당 연간 금액(원)	전체차량금액(백만원)
운송원가	3,427,857	41,134,284	1,996,123
적정이윤	87,756	1,053,068	51,102
부가가치세	351,561	4,218,735	204,722
총운송원가	3,867,174	46,406,088	2,251,948
수입금액	4,896,000	58,752,000	2,851,058
경영손익	1,028,826	17,617,716	854,934
인건비	1,977,825	23,733,900	1,151,734
손익	-948,999	-11,387,988	-552,624

출처 : 교통개발연구원(2003)

<표 18>에서도 확인할 수 있듯이 덤프트럭노동자의 경우 연간 11,387,988원의 적자를 나타내고 있어 대부분의 건설업 특수고용노동자들은 신용불량자이거나 신용불량의 위기에 봉착하고 있는 것이 현실이다.

위에 자료는 건설경기가 심각하게 부진한 현재보다 가동률이 월등히 높았던 2003년 자료를 바탕으로 작성된 것임을 감안한다 하더라도 매월 적자의 수입을 얻는 생활을 반복해야 하는 건설업 특수고용노동자의 실태를 여실히 보여준다고 할 수 있다. (송주현, 2011)

또한 <표 9> 정부기준 임대료 <품셈> 설계 1일 임대료에서 15톤 덤프트럭 노동자는 10시간의 노동으로 연료비를 포함해서 86만원이라는 금액을 받는다.

그러나 <표 9>에서 보듯이 실제 시장거래 1일 임대료는 35만원이라는 임대료를 받고 있다.

그리고 민주노총 건설노조 간부 면접결과 시공사와 전문브로커가 덤프트럭노동자가 자영업자라는 이유로 허위과대세금계산서 발행을 요구하고 있다. 따라서 덤프트럭노동자는 일년에 개개인 마다 매출액이 다르지만 종합소득세, 4대 보험료 등의 부담을 다음 공사 배차를 위해 부담하게 된다.

그리고 또 다른 문제점은 덤프트럭노동자가 차량을 차량제작사와 캐피탈로 연계하여 신차구입 시 덤프트럭노동자 3명의 연대보증으로 A라는 덤프트럭노동자가 일정한 수입이 없을 때 즉, 할부금과 이자를 납입 할 수 없는 상황이 일어날 경우 B, C라는 덤프트럭노동자가 대신 상환하여야 하고 혹시나 B, C라는 덤프트럭노동자도 상환할 수 없을 경우 차량 압류 등으로 덤프트럭노동자의 삶을 보장 받을 수 없다.

제3절 레미콘노동자의 실태

1. 레미콘노동자의 업무형태

레미콘의 제품특성상 생산, 운반, 타설 등의 공정별 소요시간이 중요하다. 특히 레미콘노동자들은 소요시간 1시간 30분이라는 촉박한 시간에 운송 업무 수행해야 하는데 이 같은 레미콘 운반은 레미콘믹서트럭 또는 트럭 에지테이터에 의한 것이 원칙이며 포장용 콘크리트인 아스팔트콘크리트에 한하여 덤프트럭을 사용 할 수 있고, 대다수 레미콘트럭노동자들은 레미콘믹서트럭이라는 운송차량을 이용하여 레미콘을 건설현장까지 운반하고 이에 대한 보수를 받고 있는 것이다. 레미콘노동자들은 건설현장 공사기간과 상황에 맞추어 하루 업무를 시작하고 마감한다. 보통 업무 시간이 오전 8시부터 오후 6시까지의 8시간 근무로 규정하지만, 실제로는 그렇지 못한 것이 현실이다.

건설현장에서 레미콘 공사는 골조공사 분야에 해당하는 것으로 건설현장의

공사기간을 맞추기 위해서 레미콘운반 업무의 시작과 끝은 레미콘노동자의 출근과 퇴근은 건설현장의 상황에 따라 결정된다. 이렇게 건설현장의 상황에 맞추다보니 성수기에는 출근시간이 새벽 2시나 4시일 경우가 있고, 야간 업무를 할 경우도 있다. 더 나아가, 철야업무를 위해 오전과 오후 내내 레미콘회사에서 대기를 하다가 레미콘 운반 업무를 하는 경우도 다반사이다. 하지만, 비수기인 7월~8월, 1월~2월에는 4개월 동안은 하루에 한번 운행 하지 않은 경우도 있지만 레미콘 회사의 지시에 의해 레미콘회사에 나와 대기를 하여야 하는 현실이 있다. 그리고 이러한 근무시간의 불규칙으로 인한 업무 피로도의 가중으로 교통사고 및 현장안전사고에도 매우 취약하다.

레미콘트럭노동자들은 전형적인 특수고용노동자로, 개인사업자로서 사업자등록증을 가지고 레미콘 운송 업무를 하고 있다. 이 같은 레미콘 노동자들은 건설기계관리법 제2조 제1호 및 동법 시행령 제2조의 별표1의 '건설기계'에 해당하며, 형식적 소유자인 레미콘 운송기사는 건설기계관리법 제3조에 따라서 대통령령이 정하는 바에 따라 특별시장·광역시장·도지사에게 건설기계를 등록하고 건설기계 등록증을 교부받아서 운행을 해야 한다. 그리고 건설기계관리법 제5조 및 제6조에 따라 등록사항의 변경 시에는 신고하여야 한다. 또한 동법 제35조에 따라 운송차량에 대해 검사나 보고를 해야 한다.

2. 레미콘트럭노동자 고용형태

레미콘트럭노동자의 고용형태는 개별회사에 따라 운송계약서, 도급계약서, 근로계약서, 근무수칙 등을 통해 상이하다고 할 수 있다. 그러나 민주노총의 자료를 참고하여 다음과 같이 분류 할 수 있다.

첫째, 레미콘트럭노동자의 고용형태는 <표 19>와 같이 다섯 가지로 분류된다. 직영기사의 경우는 콘크리트 생산업자들이 레미콘운전기사를 직접 채용했다고 볼 수 있다. 그러나 그 수는 매우 미미하다. 다수가 지입기사와 불하기사이며 이들은 레미콘 운반도급계약이라는 형태로 하나의 생산업자와 전속계약인 직계약을 맺고 있다. 이들은 과거의 정규직 형태였다가 사업자화 된 자영업자

이며, 생산업자로부터 지시와 통제를 받는다는 점에서 과거나 현재나 달라지지 않았다. 고용유형 중 용차는 그 수가 매우 적다.

둘째, 레미콘트럭노동자의 고용형태는 자기책임 하에 창의성과 능력을 발휘해서 사업을 하는 것이 아니고, 스스로 거래처를 개발하는 것도 아니며 오로지 회사 측이 지시한 곳인 건설현장에 레미콘물량을 운반해 줄 뿐이다. 거래처와 가격협상을 하는 것은 회사이며 레미콘트럭노동자들은 오직 회사의 업무지시에 따라 운반 업무를 수행 한다. 그리고 회사가 그 거래처로부터 얼마의 운송료를 받은 상관없이 레미콘트럭 운송기사는 사전에 정한대로 회사로부터 일정한 대가를 받는다.

<표 19> 레미콘트럭노동자의 고용형태

구분	고용형태	내용	비고
직영기사	정규직 직접고용	회사가 차량을 직접소유하고 운영기사를 직접고용	소수
도급기사	특수고용직	회사가 차량을 소유하지만 기사에게 임대해 운영	기사가 임대하는 '대리 기사'도 포함
불하기사		회사차량의 소유권을 기사에게 이전해 대금을 분할납부	레미콘트럭의 다수가 불하와 지입기사임.
지입기사		기사가 소유차량을 회사에 지입해 운영	생산업자와 직계약(전속계약 형태)
용차기사		필요에 따라 일일단위로 콘크리트업체가 외부기사를 활용	덤프트럭의 용차와 유사

출처 : 민주노총(2004)

3. 레미콘트럭노동자 운행손익

〈표 20〉 레미콘트럭 운행손익

구분	대당월금액(원)	대당연간 금액(원)	전체차량 금액 (백만원)
운송원가	2,400,883	28,810,596	583,760
적정이윤	56,446	677,346	13,724
부가가치세	245,733	2,948,794	59,748
총운송원가	2,703,061	32,436,736	657,233
월수입금액	3,739,215	44,870,580	909,167
경영손익	1,036,154	16,059,984	325,407
인건비	1,977,825	23,733,900	480,896
손익	-941,671	-11,300,056	-228,961

출처 : 교통개발연구원(2003)

〈표 20〉에서 확인할 수 있듯이 콘크리트믹서트럭노동자들이 하루 12시간 이상 노동을 해도 돌아오는 수익은 연간 11,300,056원의 적자이다. 콘크리트 믹서트럭노동자도 신용불량자이거나 신용불량의 위기에 봉착하고 있는 것이 현실이다.

위의 자료는 건설경기가 심각하게 부진한 현재보다 가동률이 월등히 높았던 2003년 자료를 바탕으로 작성된 것임을 감안한다 하더라도 매월 적자의 수입을 얻는 생활을 반복해야 하는 레미콘트럭노동자들도 덤프트럭노동자와 같은 실태를 여실히 보여준다고 할 수 있다. (송주현, 2011)

또한 정부기준 임대료<품셈>기준인 〈표 9〉 설계기준 1일 임대료에서 6㎡규격인 콘크리트믹서트럭을 운전하는 콘크리트트럭노동자는 10시간 노동에 61만원의 임대료를 지급 받아야 한다. 그러나 〈표 10〉 실제 시장거래 1일 임대료는 19만원의 임대료를 받고 있다.

제4장 건설업의 노동관련 이슈

제1절 수급문제

1. 수급조절제도(총량제) 신설 경위

2005년 민주노총 건설산업연맹 건설운송노조 덤프연대가 결성되고, 집회 등에서 정부에 수급조절을 요구하기 시작하여 이후 지속적으로 요구하였다.

2006년 건설노동자 대투쟁 이후, 7월경 정부 차원에서 건설노동자 종합대책 중에서 덤프, 레미콘 특수고용직 보호 대책의 일환으로 대책마련에 들어갔다.

즉, 건설근로자 고용안정 14번째 요구사항인 레미콘, 덤프 등의 건설기계 허가제 연내 입법에 대하여 수용 검토 하였다.

2006년 4월 당시 김동철 의원이 입법 발의를 하였으며 건설기계임대차계약 관련 법안인 주송용 법안과 함께 대안입법으로 논의되고, 2007년 4월 6일 본회의 통과하였다. 그리고 입법발의 후 1년, 노조의 정부요구 이후 2년경과 후 신설되었다.

2007년 6월에 건설기술연구원에서 “건설기계 수급계획 수립 연구”를 발주 받아 12월에 완료하였다.

2007년 12월 27일에 건설기계 수급계획 공청회가 한국건설기술연구원에서 개최되었다.

2008년 2월 29일에 개정법에 의해 건설기계수급조절위원회에 민주노총(덤프 연대), 국토해양부, 건설기계협회, 제작사협회(중장비 생산협회), 학계가 참가하여 수급문제가 제도적으로 해결될 기틀을 마련하였다.

2008년 3월 18일에 위원회 구성하였다. 또한 한국건설기술연구원에서 “건설기계 수급계획 수립 연구”되었다.

2008년 4월 29일에 제출자료 보완요구 후 1차 회의가 종료 되었다.

2009년 6월 16일에 2개 기종인 덤프트럭, 믹서트럭만 시범대상 실시 의결

후 2차 회의로 종료 되었다. (신영철, 2011)

2. 수급조절제도(총량제)의 내용

자가용 건설기계의 신규 등록은 가능하여 2009년도 덤프트럭의 영업용 신규 등록이 증가하였고, 영업용 건설기계의 중고장비는 新장비로 교체 가능 하였다.

즉, 신설된 건설기계 수급조절제도는 전면적인 등록을 금지하는 것이 아니라, 영업(임대)용 건설기계에 등록을 금지하고 있는 것이다. 자본인 건설기계 제작 업체에서 우려하는 국내시장에서의 판매가 전면 차단되는 것이 아니다. (신영철, 2011)

3. 한국건설기술연구원 보고서 및 실측치 비교

1) 등록대수 비교 : 예측치 vs. 실측치

<표 21> 건설기계 7종의 2009년도 등록대수

구 분		등록대수	차이 (a)-(b)		비 고
			대수	%	
불도저	예측치(a)	4,657			
	실측 (b)	4,361	296	6.8%	
굴삭기	예측치(a)	112,256			2009.6.16. 수급
	실측 (b)	113,284	-1,028	-0.9%	조절 검토대상
덤프트럭	예측치(a)	50,697			2011.7.31.로 조
	실측 (b)	53,161	-2,464	-4.6%	절여부 재심의
기중기	예측치(a)	8,787			
	실측 (b)	8,531	256	3.0%	
롤러	예측치(a)	6,592			
	실측 (b)	6,061	531	8.8%	
콘크리트 믹서	예측치(a)	24,430			2011.7.31.로 조
	실측 (b)	23,036	1,394	6.1%	절여부 재심의
콘크리트 펌프	예측치(a)	5,474			2009.6.16. 수급
	실측 (b)	5,062	412	8.1%	조절 검토대상

주: (a) : 건기연의 2008년도 “건설기계 수급계획 수립 연구” 보고서 인용

(b) : 국토해양부의 “건설기계 현황 통계 (2011. 1)”인용

첫째, 굴삭기의 경우, 수급조절 기종에서 제외되었음에도 오히려 한국건설기술연구원의 보고서보다 실측 등록대수는 약 1천대가량 많았다. 지속적으로 등록대수 증가추이를 보이고 있으나, 재정고갈과 4대강사업 이후 토공공사의 감소가 예상되므로 수급조절 대상으로 적극 검토되어야 한다. 가동률이 60%에 육박하나, 이는 토공공사가 주류인 4대강사업의 일시적 효과로 보인다.

둘째, 덤프트럭의 경우, 수급조절 시범기종으로 한국건설기술연구원 보고서보다 실측 등록대수는 약 2,464대가 많았다. 그럼에도 가동률은 60.52%로서 지난 7년간 가장 높은 수치인데, 이 역시 4대강 사업의 효과로 보인다. 굴삭기와 마찬가지로 재정고갈과 4대강사업 이후 토공공사의 감소가 예상되고, 자가용 등록대수의 증가와 맞물려 있으므로 수급조절 대상을 유지할 필요가 있다.

셋째, 기중기와 물러는 예측치가 실측치보다 높는데, 향후 건설공사의 발주량 감소예상에 따라 증가율이 거의 미미하다. 하지만 현재 가동률이 45%안팎의 낮은 수준이므로 이 또한 수급조절 대상에 포함되어야 한다.

넷째, 콘크리트믹서트럭과 콘크리트펌프카는 예측치가 실측치보다 높는데, 향후 건설공사의 발주량 감소예상에 따라서인지 콘크리트믹서트럭은 감소 폭이 커지고 있으며, 콘크리트펌프카는 거의 변동이 없다. 현재 가동률이 45%안팎의 낮은 수준이므로 이 또한 수급조절 대상에 유지·포함되어야 한다.

2) 가동률 비교 : 예측치 vs. 실측치

<표 22> 건설기계 7종의 2009년도 가동률 비교표

구 분		등록대수	차이 (a)-(b)		비 고
			대수	%	
불도저	예측치(a)	39.21			
	실측 (b)	42.54	-3.33	-7.8%	
굴삭기	예측치(a)	54.77			2009.6.16. 수 급조절 검토대상
	실측 (b)	57.34	-2.57	-4.5%	
덤프트럭	예측치(a)	56.64			2011.7.31.로 조절여부 재심의
	실측 (b)	56.61	0.03	0.1%	
기중기	예측치(a)	44.71			
	실측 (b)	46.63	-1.92	-4.1%	
롤러	예측치(a)	42.97			
	실측 (b)	42.2	0.77	1.8%	
콘크리트 믹서	예측치(a)	54.36			2011.7.31.로 조절여부 재심의
	실측 (b)	49.37	4.99	10.1%	
콘크리트 펌프	예측치(a)	41.39			2009.6.16. 수 급조절 검토대상
	실측 (b)	44.44	-3.05	-6.9%	

첫째, 2009년의 불도저, 굴삭기 및 콘크리트펌프카의 가동률은 건기연의 예측치보다 실측치가 약2.6~3.3% 높았다. 불도저와 굴삭기는 대규모 토공공사의 주장비로서 4대강사업에 따른 일시적 가동률 증가현상으로 보인다.

둘째, 콘크리트덤프트럭은 거의 유사하였고, 반면 콘크리트믹서트럭은 예측치보다 5%가량 낮았다.

<표 23> 건설기계 7종의 2010년도 가동률 비교표

구 분		등록대수	차이 (a)-(b)		비 고
			대수	%	
불도저	예측치(a)	38.57			
	실측 (b)	47.22	-8.65	-18.3%	
굴삭기	예측치(a)	54.77			2009.6.16. 수급조절 검 토대상
	실측 (b)	58.26	-3.49	-6.0%	
덤프트럭	예측치(a)	56.4			2011.7.31.로 조절여부 재 심의
	실측 (b)	60.52	-4.12	-6.8%	
기중기	예측치(a)	43.89			
	실측 (b)	46.77	-2.88	-6.2%	
롤러	예측치(a)	43.22			
	실측 (b)	43.43	-0.21	-0.5%	
콘크리트믹서	예측치(a)	55.01			2011.7.31.로 조절여부 재 심의
	실측 (b)	47.05	7.96	16.9%	
콘크리트펌프	예측치(a)	40.81			2009.6.16. 수급조절 검 토대상
	실측 (b)	43.03	-2.22	-5.2%	

첫째, 2010년의 불도저, 굴삭기 및 덤프트럭의 가동률은 한국건설기술연구원의 예측치보다 실측치가 약 3.5~8.7% 높았다. 3개 기종은 대규모 토공공사의 주장비로서 4대강사업에 따른 일시적 가동률 증가현상으로 보이는데, 그 정도는 2009년도보다 더 편차가 컸다.

둘째, 콘크리트믹서트럭만 예측치보다 8%가량 낮았으며, 나머지 건설기계는 모두 예측치보다 높은 가동률을 보이고 있다. 정확한 근거는 없지만 상기 수치로만 볼 때, 대규모 토목사업이 건설기계 가동률의 증가에는 많은 영향을 미친 것으로 보인다. (신영철, 2011)

따라서 4대강 사업이 종료되는 2012년부터는 건설기계의 과잉공급에 대한 대책이 필요하다. 다시 말해서 정확히 건설업 특수고용노동자에 대한 대책이 미리 마련되어야 한다.

4. 수급조절의 필요성

현재 건설기계 수급조절 기종은 덤프트럭과 콘크리트믹서트럭 단 2개 기종에 불과하다. 건설업의 경기 침체와 4대강 사업과 같은 대형 국책사업의 조기 완료로 향후 건설기계 가동률 저하는 더욱 심화될 것으로 보인다. 즉, 빠른 시일 내에 굴삭기를 포함한 모든 기종에 대하여 수급조절 대상으로 선정하게 되면 건설업 특수고용노동자들은 심리적으로 안정적이 될 것이다. 왜냐하면 건설업 특수고용노동자들이 심리적으로 안정되어야 건설업의 품질확보 및 안전사고 예방이 가능할 것이기 때문이다.

그리고 건설기계 시장이 공급과잉이 되어 자가용을 포함해 총량제 도입을 적극 검토할 필요가 있다. 건설생산의 최하층단계의 열위적 건설업 특수고용노동자들을 위한 정책이 국민들로부터 비난을 받지는 않을 것이다. (신영철, 2011)

5. 건설기계 수급조절위원회

2008년 3월부터 위원은 총 13명인데 당연직 6명과 위촉직 7명으로 구성되어 있다. 지금까지 위원회 개최는 2회로 2008년 4월 29일과 2009년 6월 16일이었다. 제1차에서는 건설기계수급조절위원회 운용규정(안) 및 건설기계수급계획(안) 심의를 하였다. 제2차에서는 건설기계 수급조절 시범사업(안) 심의를 하였다. (신영철, 2011)

6. 수급조절위원회 구성 · 운영의 문제점

건설수급조절제도는 2007년 4월에 건설산업기본법률에 신설되었으나, 곧바로 수급대책이 시행될 것이라는 건설업 특수고용노동자들의 생각과 달리 본격적 첫 시행은 2년이 훨씬 지나서 이루어졌고, 이마저도 단 2개 기종인 덤프트럭, 콘크리트믹서트럭에 대해서만 2년의 한시적으로 도입되었을 뿐이다. 이에 대한 문제를 4가지로 정리해 보았다. (신영철, 2011)

1) 주무관청, 국토해양부의 늦장 운영이 문제이다.

건설기계 수급조절제도는 2007년 4월에 도입되었는데, 개정이유는 건설기계 및 사업자의 공급과잉으로 인한 부실공사 위험, 불공정거래, 기계가동률 저하 등의 문제를 들고 있다. 그렇다면 동법 시행령이 마련된 7월경부터 수급계획에 대한 심의를 담당할 위원회 구성은 최대한 신속·공정하게 진행되었어야 하나, 실제 위원회의 구성은 시행령이 공포된 후 8개월이 지나서야 이루어졌다.

수급조절위원회는 동법 시행령이 공포된 후 8개월 만에 구성되었다. 한국건설기술연구원(건기연)의 2007년 12월에 완료되었다는 것을 고려하더라도 그 구성이 늦은 것은 문제이다. 적어도 수급조절위원회가 합리적인 심의를 하기 위해서는 용역보고서 중간보고회 및 최종보고서에 대한 검토기간이 소요될 것이므로 위원회 구성 지연은 건설기계 노동자들의 시급성을 행정력이 도외시하였다는 비난을 받아야한다.

2) 수급조절위원회의 느슨한 운영이 문제이다.

첫째, 2008년 4월 29일 1차 회의는 “건설기계수급조절위원회 운영규정 심의 의결 및 건설기계 수급계획안에 대하여는 건설기계 가동률, 임대단가, 운영·유지관리 비용 등을 반영 보안토록 의결”로 요약 되어 있다. 건설기계 노동자의 삶이 팍팍한 정도를 감안한다면 동위원회 구성에 8개월을 소요하였다는 것도 이해하기 어렵지만, 1차 회의에서 판단요소를 보완 토록하는 의결만 했다는 것은 무책임한 경우라 하겠다.

둘째, 2차 회의는 1년을 훨씬 넘겨 2009년 6월 16일에야 열렸다. 2차 회의는 “덤프트럭, 콘크리트믹서트럭에 대하여는 2009년 8월 1일부터 2년간 수급조절 시범사업 시행에 대하여 의결하고, 굴삭기 및 콘크리트펌프트럭의 수급조절에 대하여는 관련자료 등을 확인 후 재논의 하고 굴삭기 및 콘크리트펌프트럭의 수급조절에 대하여는 관련자료 등을 확인 후 재논의 하기로 의결”로 요약 되어 있다. 건설기계수급조절제도가 도입된 지 2년을 넘긴 시점에서야 비로소

건설기계 27개 기종 중 단 2개 기종인 덤프트럭과 콘크리트믹서트럭에 대해서만 본격적 시행이 아닌 시범사업으로 시행기로 의결하였을 뿐이다. 굴삭기와 콘크리트펌프트럭에 대해서는 재논의로서 배제시키고 말았다.

셋째, 위원회의 심의의결내용과 달리, 굴삭기와 콘크리트펌프트럭에 대해서는 그 어떠한 재논의가 진행되지 않았다. 이것은 위원회의 직무유기로 단정하기는 어려우나, 적어도 국토해양부의 직무유기는 분명 해 보인다. 따라서 주무관청인 국토해양부는 수급조절위원회 구성을 8개월 지연하였고 동위원회는 심의과정을 위원회 구성 후 3년이 되도록 단 2회만 개최하여 시간 끌기라는 비난을 받아야 한다. 즉, 2007년 4월 6일 개정 신설된 건설기계 노동자 삶을 향상을 위해 최소한의 대책인 ‘건설기계 신규등록 제한’은 국토해양부와 수급조절위원회의 늦장운영으로 그 입법취지가 상당히 훼손되었다.

3) 위원회의 심의과정에 대한 공개 미흡하다.

위원회의 회의록은 전혀 공개되지 않고 있다. 하지만 2차 회의 심의결과에 대하여 그간 수급조절을 요구해 온 건설노조의 입장에서는 매우 실망스러운 것인데, 국토해양부는 회의내용을 투명하게 공개하여 서로간의 불필요한 오해를 없애야 할 책임이 있으나 그렇지 않았다. 국토해양부는 위원회의 공정하고 원활한 운영을 위하여 비공개가 불가피하다고 하였으나, 참여 위원들이 전문성과 소신을 보유하고 있다면 회의록(회의내용)을 비공개할 이유와 명분은 전혀 없다고 보여 진다.

한편 지금은 절차적 민주주의가 상당부분 확립되어 있다는 것을 부인하지 않는데, 정부부처에서 합법적 절차진행에 대한 논의내용을 공개하지 않는 것은 오히려 불필요한 오해를 일으킬 수 있으므로 재고되어야 한다. 다만 회의록의 발언위원까지 명시하는 것은 개인신상을 고려하여 비공개할 수는 있을 것이다.

8)9)

8) 참고로 행정안전부는 기초자치위원의 의정비심의위원회의 위원명단 및 회의록을 인터넷으로 게재토록 법령에 명시하고 있는데, 건설기계수급조절위원회에 대해서도 적용하지 못할 이유는 없다하겠다. 행정안전부는 정보공개법령을 관장하는 주무관

4) 노동자를 위한 대책은 축소, 그리고 시범사업으로 시간을 끌고 있다.

첫째, 수급조절대상을 축소했다. 2009년 6월 16일 2차 회의에 상정된 건설기계 수급조절 시범사업안의 주요내용을 보면 알 수 있다. 건설기계 임대사업의 경우 활황기에 진입한 고가의 장비가 수요가 감소하는 불경기에도 퇴출되지 않고 시장에 남아 있어 자원낭비 및 출혈경쟁으로 인한 채산성 악화 된다. 그리고 건축경기 침체, 특히 주택신축 물량이 크게 감소하여 장비 가동률 저하는 더욱 심화될 것으로 전망되며, 선박, 화물차량, 택시의 경우에도 시장진입 제한 조치 및 정부재정으로 인위적인 감축 추진하는 반면에 건설기계 대여시장의 안정화를 위해서는 전 기종을 대상으로 하여야 하나, 국내 산업에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 일부기종에 대해 시범실시하기로 하여 시범사업 수급조절대상 평가결과에 따라 합계 60점 이상인 덤프트럭, 콘크리트믹서트럭, 굴삭기, 콘크리트펌프트럭 4개 기종에 대해 수급조절 실시하게 되었다.

또한 수급조절위원회는 상정안건에 대하여, 굴삭기에 대하여 지식경제부 및 제작사단체인 한국건설기계산업협회가 등록대수 중 약 30%가 허수가 있다는 이유를 들어 반대하자, 등록대수의 허수에 대한 자료 확인을 거쳐 1개월 이내에 재심의토록 결정하였다. 그러나 이러한 수급조절위원회의 결정은 중대한 문제점이 있다.

그리고 수급조절안의 수급조절대상 평가점수는 굴삭기(91점), 덤프트럭(79

청이다.

9) 지방자치법

제33조(의원의 의정활동비 등) ① - 생략 -

② 제1항 각 호에 규정된 비용의 지급기준은 대통령령으로 정하는 범위에서 해당 지방자치단체의 의정비심의위원회에서 결정하는 금액 이내로 하여 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 의정비심의위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

지방자치법 시행령

제34조(의정비심의위원회의 구성 등) ① ~ ⑦ - 생략 -

⑧ 지방자치단체의 장은 심의회의 위원명단, 회의록 및 제5항 전단에 따라 통보받은 사항을 지체 없이 그 지방자치단체의 인터넷 홈페이지 등에 게재하여야 한다.

점), 펌프트럭(68점), 믹서트럭(64점)의 순으로, 굴삭기가 가장 수급조절이 필요한 기종으로 평가하였다. 그러나 지식경제부 및 제작사단체는 굴삭기 등록대수 중 30%가 허수라는 용역결과를 인용하여 주장하여 굴삭기를 수급조절대상에서 제외시키고 말았다. 문제는 회의 중 30% 허수¹⁰⁾라는 구두발언은 증빙자료 미제출만으로 재심의로 결정하였고, 지금까지 재심의를 전혀 진행하지 않았다. 스스로에 대한 약속마저 어긴 셈이다.

둘째, 2년간 시범사업으로 시간을 끌고 있다. 건설기계 수급조절은 5년간 계획으로 수립토록 되어 있는바, 특별한 사유가 없는 한 5년 단위의 수급계획으로 실시하는 것이 불필요한 행정력 낭비를 막는 것이다. 만약 급격한 시장변화인 재난의 발생 등으로 인하여 수급조절 대상을 변경할 필요가 있는 때에는 충분히 변경가능하다.¹¹⁾ 그러나 국토해양부와 수급조절위원회는 2년이라는 단기간 설정에 대한 아무런 근거 없이 2년으로 단축 적용 하였고, 그 사이 추가의 수급대상 건설기계는 전혀 검토하지 않았다. 또한 기득권층을 위한 제도도입과 달리, 건설업 특수고용노동자들을 위한 제도도입과 그 시행에 매우 많은 시간이 소요되는 것은 비일비재한 경우이나, 건설기계의 수급조절은 건설업 특수고용노동자들의 삶의 수준을 더 이상 악화되지 않기 위해 소극적인 대책임을 고려하여 특별한 사정이 아닌 한 3~5년의 단위로 심의하는 것이 필요하다고 생각한다.

제2절 노동자성문제

1. 노동자성문제

대한민국 헌법 33조에는 노동3권¹²⁾이 규정되어 있다. 그러나 노동3권의 주

10) 대한건설기계협회는 용역을 수행한 전기연에서 수치를 임의로 왜곡한 것으로 확인하였다고 하였고, 이 때문인지는 몰라도 2011년 수급조절 용역기관은 기존 전기연에서 국토연구원으로 변경되었다

11) 건설기계관리법 시행령 제3조의2 제4항

체인 노동자에 대한 정의는 없다. 따라서 하위법인 근로기준법과 노동조합 및 노동관계조정법에 규정된 노동자 개념에 근거한다.

근로기준법과 노동조합 및 노동관계조정법상의 노동자의 개념은 다르다.¹³⁾ 이에 따라 법원은 특수고용직의 노동자성 여부에 대한 ‘판단기준’을 마련한 바 있다.

‘근로기준법상 근로자성 판단에 있어 민법상의 고용, 도급, 위임계약 등 그 계약의 형식이나 명칭이 아니라 노무공급단계의 실질에 따라 정하며, 그 실질에 이어 근로자가 사업 또는 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부’ (대법원의 근로자 인정기준 ; 김인재, 2005에서 재인용)

여기서 핵심은 ‘인적종속성 또는 사용종속성’이다. 구체적으로 지휘명령과 보수의 성격여부 이다. 특히 법원은 근로기준법에 규정된 노동자 개념에 근거하여 노동자성을 판단했다.

법원은 이러한 판단기준을 근거로 레미콘트럭 운전기사, 학습지교사, 골프장 경기보조원, 보험모집인 등 특수고용관계에 있는 노무공급자의 노동자성을 부정해왔다. 그러나 일부 하급심의 경우 레미콘 운전기사, 골프장 경지보조원 등에 대해서 노조법을 준용해 노동자성을 인정하는 판결을 내렸다. 사실상 법원

12) 근로자의 인간다운 생활을 보장하기 위해 헌법에서 정한 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 말한다. 우리나라에서는 단체행동권의 행사는 법률이 정하는 바에 따르게 되어 있어 제한을 받고 있으며 공무원은 법률로 인정된 자를 제외하고는 노조의 설립과 가입뿐만 아니라 쟁의 행위가 금지되어 있다(헌법 제33조 제2항). 또한 국가, 지방자치단체, 국공영기업체, 방위산업체, 공익사업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 따라 이를 제한하거나 인정하지 않을 수 있다고 규정되어 있다.

13) 근로기준법 14조의 ‘근로자’는 ‘직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자’로 정의 된다. 반면 노동조합 및 노동관계조정법 제2조에는 ‘직업의 종류를 불문하고 임금 급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자’로 정의하고 있다. 노동법 학계에서는 헌법 33조의 노동자를 단결권의 주체로 규정하고 노조법을 적용해야 한다고 본다. 노조법의 노동자 정의가 광범위해서 헌법상의 노동자 개념을 제한하지 않는다. 그러나 법원은 근기법과 노조법을 동일한 것으로 보고, 주로 근기법상의 노동자 정의를 준용한다.

은 통일적 입장을 가지고 있지 않았다.¹⁴⁾ (김인재, 2005)

사용종속성을 부인하는 판례에 대한 비판은 주로 노동법학계에서 제기 되었다.

첫째, 법원은 규정된 노동3권의 주체인 노동자 개념에 대해 폐쇄적으로 해석했다. 즉, 고용형태 다변화라는 시대흐름을 역행하고 있는 법원은 전통적인 노동자 개념을 고집하고 있다. (윤애림, 2003 ; 김영문, 2003 ; 박지순, 2005 ; 이승욱, 2005)

둘째, 법원은 사용종속관계의 존재여부를 지휘명령성이 요인인 ‘취업규칙, 복무규정, 인사규정 등의 적용여부’를 들고 있고 특수고용직 노동자에게도 이와 유사한 ‘관리규정’이 있다. 그러나 법원은 이를 부정한다. 반대로 생각하면 사용자가 별도의 관리규정을 만들면 지휘 명령성이 없는 것으로 볼 수 있다.

셋째, 법원은 노동자성 판단기준을 마련하고 실제 적용하는 과정에서 법원 내부에서 상급심과 하급심이 결론을 다르게 하고 있다.¹⁵⁾ 이런 노동자성을 부정하는 판례는 건설업 특수고용노동자들이 사업자로서의 독립성이나 전문성, 독자적인 시장접근의 가능성이 없지만 자본이 필수적 내지 본질적이라는 점을 이용하여 자본이 건설업 특수고용노동자보다 유리한 입장에 서서 주도권을 쥐고 있다. 결국, 건설업 특수고용노동자의 노동법상 노동자성을 부인하는 현행 판례의 주된 입장이 향후 변경되기 위해서는 입법적 개선이 불가피하다.

14) 특수고용문제 : 노동현실과 법적용 실태와 법제도개선방안, 한국여성단체연합, 전국건설운송노조는 고용노동부로부터 노조설립신고필증을 받은 후 노동위원회로부터 조정종료결정을 받아 적법한 쟁의행위를 진행했음에도 불구하고 검찰은 사용자의 부당노동행위 처벌하지 않았다. 아울러 일부 하급심의 노동자성 인정 판결에도 불구하고 대법원은 레미콘 노동자의 노동자성을 부정하는 판결을 내렸으며, 이후 사업주측은 도급계약서를 변경해 노동자성을 인정소지를 최소화하는 방향으로 대응했다.

15) 대법원 2003. 1.10 선고 2002다57959판결

<표 24> 사용종속성을 부인하는 판례

유형	판단내용
레미콘 트럭 기사	정시출 · 퇴근, 운반지시, 전근지시에 따를 의무와 그 위반에 대한 사용자의 계약해지 등의 사실관계에 대하여, 이들 각 의무는 레미콘 운반도급계약에 대하여, 이들 각 의무는 레미콘 운반도급계약에 부수하는 최소한의 필요의무에 해당하는 점에서 사용종속성과 무관한 것으로 파악하고 계약해지의 징계처분을 부인하여, 사용종속성을 부정
학습지 교사	상담교사는 회사의 조직인 지국에 소속되어 지국장의 관장 아래 활동하고 그 지시를 받도록 규정하고 있고 회사가 정한 규정, 내규 기타 회사가 지시하는 사항을 성실히 준수하도록 요구하는 관리규정에 따라 원칙적으로 매일 정해진 시간에 지국 사무실에 나가고, 그 시간 중에 지국 내에서 조회, 교육을 통하여 위탁업무에 관한 지시를 받고 아울러 업무일지를 작성하여 계장 및 지국장의 결재를 받으며, 위탁업무의 실적향상을 위한 독려를 받고 있는 점에 대하여, 이는 위탁업무의 원활한 수행을 위하여 회사가 위탁자의 지위에서 행하는 최소한의 지시나 교육을 받는 것이거나 위탁계약의 의무이행과정의 일환으로 이루어진 것일 뿐으로 사용종속관계하에서 구체적이고 직접적인 지휘감독을 받으면서 근로제공을 한 석이라고 볼 수 없고, 관리규정 소정의 사유가 있을 경우의 계약 해지는 회사의 복무질서 위반행위 등에 관한 징계가 아니라는 점을 들어 사용종속성을 부인
골프장 경기 보조원	골프경기일의 출근, 조 단위 순번에 따른 업무배정, 회사에 의한 실무교육, 경기수칙교육, 예정교육의 실시 등은 골프장시설을 이용함에 부수하여 질서를 유지하는데 필요한 최소한의 규제에 해당하는 점에서 업무내용 및 업무수행에 대한 구체적이고 직접적인 지휘감독이라 볼 수 없고, 불친절, 근무태만, 지시거부 등에 대한 제재로서 근무정지, 배차거부, 순번배정상의 불이익 조치 등은 다만 사실상의 불이익뿐 회사의 복무질서 위배 등을 이유로 한 징계처분으로 볼 수 없다고 하여 사용종속성을 부정
보험 모집인	평일의 회사 영업소에서의 조회(朝會) · 석회(夕會) 참여(이 자리에서 보험상품의 내용이나 판매기법 등에 관한 교육과 실적확인)이 이루어짐)는 수탁업무의 원활한 수행을 위한 최소한의 규제에 불과하고, 회사지시거부 · 실적불량 · 무단업무중지 등에 대한 해촉은 계약해지로서 징계에 해당하지 않는다고 보아, 사용종속성을 부인

출처 : 민주노총 토론회 자료집(2004), 특수고용노동자의 노동기본권 보장

2. 특수고용노동자의 노동자성 논란의 인정 여부

(1) 판례상 특수고용노동자에 대한 노동자성 해당 인정 여부

학습지 교사에 대하여 (주)재능교육사례(대법원, 1996. 4.26. 선고, 95다 20348 판결), 보험모집인에 대하여 동방생명보험 사례(대법원 1990. 5. 22 선고, 88다카28112 판결)와 프랑스생명보험사례(대법원 2000.1.28. 선고, 98두 9219 판결), 골프장 캐디에 대하여 (주)근영농산 사례(대법원 1996.7.30. 선고, 95누13432 판결)에서 법원은 특수고용노동자의 근로기준법상 근로자성을 부인하였다.

서울건해산물노조 사례(대법원 1992. 5. 26. 선고 90누9438 판결)에서는, 노동조합이 구성원인 근로자와 사용자 사이에는 고용에 따른 종속관계가 있어야 하고, 이러한 관계가 없는 자는 노조법이 정하는 적법한 노동조합을 조직할 수 없다고 하였다.

유성관광개발컨트리클럽노동조합 사례(대법원 1993. 5. 25. 선고 90누9438 판결)에서는 캐디의 노조법상 근로자성을 인정하였다. 이 판결에서는 노조법상 근로자란 타인과 사용종속관계하에서 노무에 종사하고 그 대가로 임금 등을 받아 생활하는 자를 말한다고 할 것이라고 판시하였다. 특히 캐디 피에 대하여, 캐디피는 근로법상의 회사 사이에 캐디는 회사가 임의로 지정하는 내장객에게 노무를 제공을 하기로 하고 그 대가로 회사로부터 캐디 피로서 1경기당 일정한 금액인 금 5천원을 지급받기로 하는 묵시적인 약정이 있는 것으로 엿보이고, 이와 같은 약정은 고용계약관계에 근사하다고 보이므로 캐디 피를 노조법 소정의 '기타 이에 준하는 수입'으로 못 볼 바도 아니라고 판단하였다.

(2) 근로기준법상 노동자성 인정기준

근로기준법상 노동자성 인정 기준은 판례의 노동자성 판단 일반적 기준과 행정해석의 근로자성 판단기준을 들 수 있다.

우선 판례의 근로자성 판단 일반적 기준은 대법원 1994. 12. 9. 선고, 94다 22859판결과 1997. 2. 14 선고, 96누1795판결을 들 수 있다.

첫째, 일반적 판단 기준은 근로기준법상의 노동자에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 그 계약이 민법상의 고용계약이든 또는 도급계약이든 그 계약의 형식에 관계없이 그 실질에 있어서 노동자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단한다.

둘째, 종속성의 구체적 판단 기준은 아래의 사항을 종합적으로 고려하여 판단한다.

- ① 업무의 내용이 사용자에게 의하여 정하여지는지 여부
- ② 업무수행과정에 있어서 근로자가 사용자로부터 구체적이고 직접적인 지휘 감독을 받는지 여부
- ③ 사용자에게 의하여 근무시간과 근무 장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부
- ④ 근로자 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 업무의 대체성 유무
- ⑤ 비품·원자재·작업도구 등의 소유관계
- ⑥ 근로제공관계의 계속성과 사용자에게의 전속성의 유무와 정도
- ⑦ 보수가 근로 자체의 대상적(對償的) 성격을 갖고 있는지 여부와 기본급이나 고정급이 정하여져 있는지 여부 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항
- ⑧ 취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용을 받는지 여부
- ⑨ 사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의하여 근로자로서의 지위를 인정받는지 여부
- ⑩ 양 당사자의 경제·사회적 조건 등이다.

셋째, 근로자성 판단의 기본방식은 사용종속관계의 존재여부에 따라 근로자성을 정하고(종속성에 의한 판단), 사용종속관계의 존재여부는 계약의 형식이나 명칭이 아니라 노무공급관계의 실질에 따라 정하며(실질적 판단), 또한 노무공

급관계의 실질은 그것을 둘러싼 제반요소를 종합적으로 고려하여 판단(종합적 고려)한다.

넷째, 근로자성 판단에서 고려하는 제반요소는 지휘명령의 존재여부를 판단하는 요소(지휘명령성의 요소), 보수의 성격과 구성에 관한 요소(임금성의 요소), 기타의 요소를 들 수 있다.

지휘명령의 요소는 ① 근로자가 담당하는 업무의 내용이 사용자에게 의하여 정하여지는가, ② 취업규칙 · 복부규정 · 인사규정 등의 적용을 받는가, ③ 업무수행 과정에 있어서 근로자가 사용자로부터 구체적이고 직접저간 지휘 · 감독을 받는가, ④ 사용자에게 의하여 근무시간과 근무 장소가 지정되고 이에 구속을 받는가, ⑤ 근로자 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 업무의 대체성이 있는가 등이다.

임금성의 요소는 ① 보수가 근로 자체의 대상적(對償的) 성격을 갖고 있는가와 ② 기본급이나 고정급이 정하여져 있는가 등이다.

기타의 요소는 ① 비품 · 원자재 · 작업도구 등의 소유관계, ②근로제공관계의 계속성과 사용자에게의 전속성의 유무와 정도, ③ 세법(근로소득세의 공제여부)이나 사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의하여 근로자로서의 지위를 인정받는지 여부, ④ 양 당사자의 경제 · 사회적 조건 등이다.

근로기준법상 근로자 인정 기준에서 두 번째 행정해석의 노동자성 판단기준은 1988. 4. 25, 근기01254-6463을 말할 수 있다.

① 노동자가 업무를 수행함에 있어 사용자로부터 정상적인 업무수행명령과 지휘·감독에 대하여 거부할 수 없어야 한다.

② 시업과 종업시간이 정하여지고 작업장소가 일정장소로 특정되어 있어야 한다.

③ 업무의 내용이 사용자에게 의하여 정하여지고, 업무의 수행과정도 구체적으로 지휘감독을 받아야 한다.

④ 지급받는 금품이 업무처리의 수수료(수당) 성격이 아닌 순수한 근로의 대가이어야 한다.

⑤ 상기 내용이 충족되고 복무위반에 대하여는 일반 근로자와 동일하게 징계

등 제제를 받아야 한다.

(3) 노조법상 노동자성 인정기준

노동조합 및 노동관계조정법(이하 노조법) 제2조 제1호에서는 동법상 근로자 정의에 대하여, “직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자를 말한다”고 정하고 있다. 집단적 노사관계법에 적용에 있어서는 단결권의 보호 등 집단적 노사관계법상 보호가 필요한가라는 관점에서 파악되어야 하므로 반드시 근기법상의 판단표지에 의하여 판단할 필요는 없고, 정의내용도 근로기준법 제14조의 규정과 상의하다.

따라서 근로기준법상 근로자성 인정여부와 별도로 특수고용노동자의 노조법상근로자성 인정여부가 검토되어야 한다. 그럼에도 불구하고 위에서 본 바와 같이 법원은 근기법과 노조법의 근로자성 판단을 동일하게 보고 있고, 근기법상 근로자로 인정되지 않으면 이들로 구성된 노동조합도 인정할 수 없다는 입장을 보이고 있다. 물론 일부 예외는 있었다. 하지만 특수고용노동자에 대하여 노조법상 근로자개념이 인정을 통하여 집단적 권리의 행사가 가능하다면, 그 모습이 극히 다양한 각 특수고용노동별로 그에 적합한 단체협약의 체결을 통하여 적절한 내용을 형성 할 수 있다.

(4) 법원의 근로자성 판단기준에 대한 평가

첫째, 지휘명령성이 존재여부를 고전적·전통적 의미에서 파악하고 있다. 생산이나 사무와 같은 전통적인 근로자군을 상정하고 마련된 판단기준을 광고·모집·수급 기타 상품의 서비스영역 및 연구영역과 전문기술적 영역 등에 종사하는 새로운 근로자군에 무차별적으로 적용하고 있다. 또한 근로기준법의 대상영역을 지나치게 축소함으로써 사회적으로 법적 보호의 필요성이 존재하는 영역을 도외시 하고 있다. 따라서 고용형태의 변화에 따라 지휘 명령권은 종래와 같은 직접적·구체적인 것에서 간접적·포괄적인 것으로 변화하고 있기 때문

에, 특수고용관계에서의 지휘명령성의 존재여부를 판단할 때에는 이점을 고려해야 한다.

둘째, 사용종속관계의 존재 여부를 사용자의 주도권 또는 권한에 중심을 두어 판단하고 있다. 사용자가 경영 전략적 관점에서 경제적·사회적 지위의 우월성을 이용하여 일방적으로 결정할 수 있는 사항들을 다른 요소와 등가치적으로 평가함으로써 근로기준법의 존재의의를 몰각시킬 수 있다. 예를 들면 지휘명령성의 일 요소로 “취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용여부”를 들고 있는 바, 대부분의 경우에 특수고용직에 대한 관리규정을 별도로 두고 있음에도 불구하고 통상적인 근로자와 동일한 내용이 아니라는 점을 이유로 그해당성을 부정적으로 해석하고 있다. 이것을 반대로 생각하면 사용자가 별도의 관리규정을 만기기만 하면 지휘명령성이 없는 것으로 추정될 개연성이 높다는 것을 의미한다.

그리고 기본급의 설정여부, 보수의 내용과 지급방법, 근로소득세의 공제 여부 등에 있어 사용자가 정하는 방식에 따라, 사용종속관계에 대한 본원적 판단은 유보되고 노무 자체에 대한 실질적 고려 없이 근로자성이 좌우되게 될 우려가 있다. 독일의 경우 노동시장이 환경변화를 감안하여 노무공급자의 독자적인 시장접근성의 유무와 정도, 사업자로서의 전문적 능력이나 경제적 능력의 소유 여부, 독립적 사업수행에 필요한 도구나 시설의 직접소유 또는 관리여부 등도 근로자성을 판단하는데 있어 주요변수로 고려하여야 한다.¹⁶⁾

3. 레미콘트럭노동자 노동자성 판단

레미콘트럭노동자의 근로자성을 판단함에 있어서는 종래의 학설이나 판례의 태도는 유연화 되지 않은 경직한 상태이다. 레미콘트럭노동자의 노동자성에 대한 판단은 시대적 흐름에 따라 새로운 이해의 방법이 논의되어야 한다. 또한 이 같은 관점에서 보았을 때 비록 하급심이 판단이긴 하지만 인천지법 부천지

16) 인천지법 부천지원 2001.4.13., 2001카합160, 2001카합161, 2001카합177 결정 참고

원의 판단은 노동조합법상의 적용은 물론 근로기준법의 완전 적용의 교두보가 됐다는 점이 중요한 의미가 있다고 생각한다. (노동변론, 2001)

이하에서는 사건으로서 제시한 경제적 종속성과 (사업결합성을 포함하는)조직적 종속성을 기준으로 하고 기타의 요소들은 부수적으로 파악하는 방법에 따라 판례를 통해 나타난 레미콘트럭노동자의 노동자성 여부를 판단하고자 한다. (정 현, 2004)

(1) 조직적 종속성의 기준

1) 공급되는 노무가 당해 사업에서 차지하는 중요성의 정도(사업결합성)

이러한 기준은 노무공급자가 수행하는 업무가 기업이 목적 수행에 중요하거나 필요불가결한 기업이 그 노무관리에 상당한 힘을 쏟는 것이 일반적이어서 노무제공과정에서 사용종속관계가 형성될 개연성이 크다는 점을 이유로 한다. (최영호, 2002)

인천지법 부천지원의 판결에서도 “운송차주들이 제공하는 노무는 회사의 사업을 위한 것이고 회사의 사업운영에 있어 필수적 내지 본질적인 것으로 그것에 밀접하게 결합되어 있다. 회사가 생산한 레미콘은 생산된 시점으로부터 1시간 30분 이상이 경과하면 경화되기 시작하여 최상의 품질을 유지할 수 없으며, 생산된 시점으로부터 2시간 이상이 경과하면 이를 사용할 수 없게 되므로 신속하게 수요자에 운반하는 것은 회사의 사업운영에 필수적이고 본질적인 것이다”라고 하여 이를 인정하고 있다. ([부록 1] 참조)

2) 당해 사업내에 다른 노무와의 관련성의 정도

회사는 해당업무를 수행함에 있어 정규직이나 특수고용형태 종사자 즉, 레미콘트럭노동자를 고용할 수 있다. 만일 레미콘트럭노동자를 정규직 직원 등과 또는 다른 레미콘트럭노동자들과 팀을 이루어 근로를 제공하거나 밀접한 관련

을 맺고 있다면 이는 이러한 기준에 해당한다고 보아야 할 것이다. (최영호, 2001)

레미콘트럭노동자는 그 업무를 수행함에 있어 회사 총무과 등에서 짜준 ‘조’ 별로 업무를 담당하고 있기 때문에 이러한 기준을 충족한다고 할 수 있다.

(2) 경제적 종속성의 기준

1) 업무의 대체성 여부

레미콘트럭노동자가 만일 독립사업자라면 그 업무를 자신의 자유의사에 의해, 즉 어떠한 허가나 허락의 절차 없이 제3자를 통해 대신 이행하도록 할 수 있을 것이다. 또한 그 업무를 수행함에 있어 제3자의 업무수행자를 회사나 사용자의 간섭 없이 선택할 수 있는 자유가 보장되어야 한다. 아울러 형식적인 업무의 대체가 가능하다고 하더라도 그 실제에 있어 그 대체가 불가능하다면 이를 제3자에 의한 업무의 대체가 가능한 것으로 파악하여서는 안 될 것이다. 이 기준에 있어 중요한 점은 노무공급자 즉, 레미콘트럭노동자가 제3자의 대체에 따른 이익과 손실에 대한 위험과 기회를 독자적으로 판단하여 수행하는가를 실질적으로 파악하여야 하는 것이다.

그러나 레미콘트럭노동자에 있어 이러한 제3자를 통한 업무의 대체가 현실적으로 불가능하다. 인천지법 부천지원 판결에서 문제되었던 운송계약서 제6조 제7호가 운송차주들은 차량을 직접 운전하여야 하며, 부득이한 경우에는 신청인의 허락을 받아 일정기간 대리운전을 할 수 있다고 규정하여 제3자에 의한 대체업무수행을 실질적으로 불가능하도록 한 것은 레미콘트럭노동자가 노동자로서 인정된다는 또 다른 반증이다.

2) 비품 · 원자재 · 작업도구 등의 소유관계

업무 수행을 위해 필요한 비품 · 원자재 · 작업도구 등을 전속적으로 이용하

는 경우에는 이를 통해 노동자성이 부정될 수 있다. 그러나 이 같은 경우에도 앞선 제3자를 통한 업무의 대체성 판단에서와 같이 실질적으로 파악하여야 한다. 형식적으로 소유관계가 노무제공자에게 있다고 하더라도, 그 실질에 있어서는 사용자나 회사가 이를 소유하고 있는 것과 같다면 이는 노동자성을 부정하는 판단지표가 될 수 있다.

인천지법 부천지원 판결에서 문제가 된 운송계약서 제6조 제3호는 “운송차주는 회사의 승인 없이 타인과 본 계약과 유사한 계약을 체결하거나 외부로 반출하여 운행 할 수 없다”라고 규정하고 있고, 실제로 있어서는 운송차주들은 자산이 레미콘트럭의 소유자임을 내세워 이를 개인적 용도로 사용하거나 여가시간을 이용하여 다른 회사의 제품을 운송 할 수 없다. 결국 형식적으로 레미콘트럭노동자들이 차량의 소유자이나 실질적으로는 오로지 회사나 사업주들만이 전속적으로 이용함으로써 레미콘트럭노동자들의 소유권은 형해화되어 있는 것이 현실이다. 부천지원 판결에서도 이 같은 점에서 “레미콘 운반차량의 소유권은 비록 운송차주들에게 있으나 실제로 운송차주들이 차량의 소유권을 행사하여 이를 개인적 용도로 사용하거나 여가시간을 이용하여 다른 회사의 운송 업무를 할 수 없으며, ……”라고 판시하고 있다.

3) 근로제공관계의 계속성과 사용자에의 전속성의 유무와 강도

노무를 제공하는 자가 노동력의 판매 이외의 방식으로서는 생활자원을 구할 수 없고, 특정인에 대해서만 노무를 제공하는 경우나 노무를 제공함에 있어 특정인 외에 자신의 노무제공의 기회가 제공될 기회 없이 특정인에게 계속적으로 행해지는 경우에는 전속성과 계속성이 인정된다고 할 수 있다. 계속적이라는 것은 반드시 연속적으로 행해지는 것만을 의미하지는 않고, 비연속적이라도 정기적으로 이루어지는 경우에는 이를 계속적인 것으로 보아야 할 것이다. 결국 이러한 기준도 형식적인 면이 아니라 그 실질적인 면을 기준으로 파악하여야 할 것이다.

운송계약서 제6조 제3호가 운송차주들은 회사의 승인 없이는 타인과의 사이

에 유사한 계약을 체결하거나 운송차주들 소유 레미콘 차량을 외부로 반출하여 운행 할 수 없다고 한 것이나, 제6조 제2호가 레미콘 차량이나 계약상의 권리의무를 다른 사람에게 양도하거나 처분할 수 없다고 한 것은 계약된 기간 동안에는 전적으로 회사에 노무를 제공하여야 하고 특별한 사정이 없는 한 재계약의 형식을 빌어 계약기간이 연장된다는 사실을 통해 노동자성을 인정된다.

4) 양 당사자의 경제 · 사회적 조건

일반적인 계약의 간계는 대등한 당사자를 상정하고 있다. 그러나 노동법이 발전되어온 역사와 같이 사회적 · 경제적으로 대등한 관계를 이루지 못하고 있는 약자, 일반적으로 근로자는 해고 등에 의한 실업의 위협에 노출되는 것과 같은 사회적 · 경제적조건 등에 의한 불평등의 관계가 있는 경우에는 경제적 종속성을 인정하고 보호하여야 한다.

이 같은 조건에는 독자적인 시장접근성 유무 및 사업자로서의 전문적 · 경제적 능력이 고려되는데, 레미콘트럭노동자의 경우에는 현실적으로 거래처를 스스로 개발 할 수 없고 단지, 회사가 지시한 거래처로의 운송만을 담당하여 수입을 얻고 있는 것이다. 또한 레미콘트럭노동자의 대부분의 경우 단순한 운송 업무만을 담당함으로써 레미콘 업계에서 필요한 전문지식을 습득할 수 있는 기회도 없고, 월80~100만원의 실제수입을 얻고 있는 이들에게 경제적 능력이 있다고 볼 수 없다. 따라서 이러한 점을 바탕으로 보았을 때, 보호받아야 할 근로자로 보아야 한다.

(3) 기타의 부수적 기준

기존의 인적종속성은 새로 제시한 견해에 의하면, 단지 부수적 고려사항에 불과하여 특수고용형태 종사자의 노동자성 판단의 실질적 표지가 되지는 않는다고 할 수 있다. 또한 기존의 판례를 통해 기타 요소로 분류되었던 사회보장제도 등에 의한 표지나 보수의 대상적 성격에 의한 표지, 기본급이나 고정급에

따른 판단표지, 근로소득세 등의 원천징수와 같은 것도 부수적인 고려사항이다.

구체적으로 업무수행에 있어서 구체적·직접적 지휘·감독 여부는 앞서도 언급했듯이 특수고용형태 자체가 이러한 구체적·직접적 지휘·감독을 회피하여 간접적·포괄적 지휘감독을 예정하고 있는 사실로도 구체적 표지로 파악하기에는 적절할 수 없다.

운송계약서 제6조 제6호에는 “운송차주는 회사의 레미콘 공장 신설이나 증설 및 일정공장 레미콘 수요증가로 인하여 신청인 회사의 이동 요청이 있을 경우 즉각 이행하여야 한다”고 한 것이나, 운행관리수칙 등을 통해 실질적으로 관리 통제한 사실로도 직접적·구체적 지휘·감독을 한 것이다. 설사 그러한 것이 간접적·포괄적으로 이루어졌다 하여도 그 실질을 판단하여 직접적·구체적인 것이면 이를 적극적으로 해석하여야 할 것이다.

이 밖의 요소들은 거의 모두가 사용자가 좌우할 수 있는 부분으로서, 형식적인 면이라 할 수 있으므로 앞서의 경제적 종속성과 사회적 종속성을 판단함에 있어서 부수적 요건으로만 고려하여야 할 사항이다.

4. 특수고용직의 정의

비정규 노동은 고용계약, 노동시간, 노동제공방식, 노동제공장소, 기업특수훈련, 승진체계, 부가급여를 기준으로 해 ‘정규노동이 아닌 노동’으로 규정한다. (윤정향 외, 2002) 특수고용노동자는 비정규 노동(contingent work)의 한 유형으로 분류한다. 이러한 분류는 정부나 학계가 대체적으로 의견을 같이 하고 있다.

고용노동부는 2000년 10월 발표한 ‘비전형 근로자대책 보고서’에서 ‘특수고용’을 근로계약이 아닌 형태로 노동을 제공하는 고용관계로 규정했다. 노사정 위원회는 2002년 7월 ‘비정규노동자의 범위와 통계기준 개선’을 합의하여 특수고용 비정규(비전형)노동으로 분류했다. 통계청은 경제활동 인구조사 부가조사에서 이러한 분류기준을 적용했다.¹⁷⁾

17) 통계청(2005), ‘독자적인 사무실, 점포 또는 작업장을 보유하지 않았으면

이러한 정의는 특수고용직의 노무제공방식을 표현한 것이다. 그러나 특수고용은 근로계약이 아니라 민법상 위·수탁 또는 도급계약에 의해 노무공급계약이 체결되는 고용계약 방식이다. 이러한 계약상의 지위로 인해 특수고용노동자는 ‘노동자’가 아닌 것으로 규정된다. 민법상의 ‘자영업자’의 지위를 갖는다고 본다. 하지만 독립적 자영업자와 달리 특수고용직은 사용자에 대한 종속성과 의존성이 높은 것으로 평가 된다. 특수고용직에 대한 ‘개념’논쟁은 이러한 계약관계를 어떻게 볼 것이냐를 두고 전개된다고 할 수 있다.

그리고 노사간 이해관계에 따라 강조하는 초점이 다르며 따라서 개념적 정의역시 상이하게 나타난다. 즉, 노동계에서는 외형적 지표보다는 ‘실질적 종속성’을 강조하면서 노동법상 ‘노동자성’을 인정해야 한다고 보는 반면, 자본은 외형적 지표에 초점을 맞추면서 사업자 대 사업자간 ‘계약의 외형’을 강조함으로써 노동법상 ‘근로자성’을 인정하지 않고 있다. 또한 국가와 법원도 특수고용노동자의 근로자성을 인정하지 않는다. (윤영삼, 2004)

필자는 특수고용노동자를 비정규직 ‘노동자’의 한 유형으로 사용자가 노동자를 ‘사업자화’하여 근로계약을 맺지 않고 일을 시키는 고용형태에 있는 노동자로 정의하며 전형적인 근로계약을 체결하지 않고 있지 않지만 실질적인 사용종속관계 하에서 노동을 제공하는 노동자라고 판단한다. 즉, 실제로는 노동자임에도 불구하고 형식적 존재양태는 ‘위장된 자영업자’인 것이다. (윤영삼, 2004 재인용)

한편, 국제노동기구(ILO)는 ‘도급근로 또는 계약근로(contract labor)’로 규정하다가 ‘종속적계약자(dependent contractor) 또는 피고용인에 유사한 노동자(employeeassimilate worker or employee-like worker)’로 변경했다.

또한 독일은 노동자와 자영업 중간영역에 위치한 제3의 분류방식으로 ‘유사노동자’라는 용어를 사용하고 있다.

그리고 영국은 우리나라의 노동자에 해당하는 피고용인(employee)보다 포괄

서 비독립적인 형태로 업무를 수행하면서도, 다만 근로제공의 방법, 근로시간 등은 독자적으로 결정하면서, 개인적으로 모집·판매·배달·운송 등의 업무를 통해 고객을 찾거나 맞이하여 상품이나 서비스를 제공하고 그 일을 한 만큼 소득을 얻는 근무형태’, 통계청

적인 개념인 ‘노무제공자(worker)’라는 개념을 사용하고 있다. (이호근, 2005)

따라서 앞에 말한 특수고용노동자의 노동자성논란은 개념논쟁이며 즉, 다양한 개념은 곧 노동자성 여부에 대한 판단의 차이에 따라 나타나기 때문이다. 이러한 문제는 <표 24> 사용종속성을 부인하는 판례를 살펴보면 알 수 있다.

제3절 건설일용직 근로자 임금체불문제

임금은 근로자들이 노동력을 제공하는 목적이다. 즉, 근로자는 어떠한 작업에서든 임금을 목적으로 일을 한다. 인간의 삶의 질을 향상시키고 행복을 추구하기 위해서 첫 번째 조건으로 임금을 목적으로 하는 것이다. 먼저 ‘근로기준법’에서는 ‘임금은 통화로 근로자에게 직접 지급하여야 한다.¹⁸⁾ 그리고 매월 1회 이상 날짜를 정하여 지급하여야 한다.’ 라고 규정하고 있다. 그러나 사용자가 경영의 어려움이나 기업의 부실로 인해 장기적인 임금체불이나 기업의 부실로 인해 장기적인 임금체불이나 혹은 기업 도산으로 인하여 최악의 경우 임금을 받을 수 없는 경우도 발생할 수 있다. 이러한 경우 임금채권 시효는 3년이며 3년간 행사하지 않으면 소멸한다.

또한 ‘임금채권보장법’은 근로자를 보호하기 위해서 기업에서 임금을 받지 못하는 경우 국가가 대신하여 지급하는 제도이다.

그러나 실제 이런 ‘근로기준법’과 ‘임금채권보장법’¹⁹⁾에 사회적 약자인 건설일용직근로자는 보호 받기는 힘든 실정이다.

18) 근로기준법 제43조

19) ‘임금채권보장법’은 1974년 긴급조치 제3호로 임금채권우선변제제도 도입하였고 제19조 임금, 퇴직금, 재해보상금 등은 질권·저당권, 조세·공과금을 제외한 다른 채권에 우선변제로 도입, 1987년 근로법을 개정하여 최우선변제제도로 도입되어 최종 3월분의 임금을 질권·저당권에 의하여 담보된 채권, 조세·공과금 및 다른 채권의 우선변제, 1998년 2월 20일 임금채권보장법 제정하여 1998년 7월 1일부터 시행하였는데 기업 파산시 최우선변제권이 인정되지 않아 ‘1998년 IMF경제위기로 많은 기업의 도산 시 임금체불 근로자가 큰 애로를 겪어 도산기업 퇴직근로자 체불임금 중 일부를 정부가 대신 지급하는 제도를 도입하게 되었다.

그래서 정부는 건설업이 경우 다단계의 하도급 구조로 인하여 건설현장에 종사하는 근로자들을 위해 근로기준법과 건설산업기본법을 개정하여 근로계약 관계가 불안정하고, 특히 임금체불이 타업종에 비해 빈번하게 발생하고 있는 건설업 근로자를 보호하려 하고 있다. 또한 이런 법 규정이 건설업의 하도급 구조의 특성을 잘 반영하지 못하여 근로자들을 보호하는데 미흡했기 때문에 건설산업기본법의 개정으로 시공참여자 제도가 2008년 1월 1일부터 폐지되었고 2007년 7월 27일 근로기준법 개정으로 불법하도급시 직상수급인의 임금지급 연대책임을 명시하여 2008년 1월 28일부터 시행하였다.

그러나 최근 건설경기 악화로 중소 건설사들의 경영난이 가중되고 있어 원청·하청업체들이 30% 혹은 40%의 선급금을 받고도 근로자들에게 임금을 지불하지 않는 사례가 빈번하게 발생하고 있다.

또한 건설현장에서 이른바 '쓰메끼리'로 불리는 유보임금이 임금체불 문제로 이어진 경우가 많다. 현장에서는 건설노동자들이 통상 30~60일 정도 급여를 밀려 받고 있다. 이러한 유보임금이 밀리고 밀리면서 임금체불이 된다. 결국 타 업계에 비해 영세 사업체들이 복잡하게 얽혀 있고 악습으로 발전된 관행이 일용직 근로자들에게 광범위하게 적용되고 있다는 점 등에서 건설업계의 임금체불은 더욱 심각하다.

민주노총 전국건설노조가 "공공건설 현장의 임금체불이 심각하다"며 임금체불 해소와 함께 유보임금 근절 방안 마련을 촉구하는 기자회견과 집회를 여는 등 전국 곳곳의 건설현장이 임금체불로 사회적 문제가 되고 있다. 2011년 6월 회견에서 건설노조는 "건설사들이 선급금을 미리 받아 공사를 하고 건설기계 노동자에게는 길게는 6개월 뒤에나 임금을 지급하는 늑장 지급과 어음으로 대신하는 유보임금, 고의적인 부도에 따른 임금체불은 건설 현장의 관행처럼 이어져오고 있다"고 주장했다. 문제는 공공공사 현장보다 민간공사 현장은 상황이 더 심각하다.

<표 25>에서 보듯이, 2009년 한해 건설현장에서 발생한 임금체불은 1천 5백억원 인원은 3만 5천명이고, 2010년 8월에도 8월말까지 건설업 임금체불이 807억원, 인원은 2만 여명 발생하는 등 건설현장의 임금체불이 개선되지 않는

것은 유보임금 관행과 무관하지 않다. 따라서 건설현장 일용직근로자의 임금체 불에 대한 정부의 근로감독 강화가 필요하다.

<표 25> 정규직과 비정규직 임금 지급 방법 비교

정규직	근로기간	8.1~8.31	9.1~9.30	10.1~10.31
	근로일수	(31일)	(30일)	(31일)
	급여지급일	8.20~25	9.20~25	10.20~25
		10~5일 선지급	10~5일 선지급	10~5일 선지급
건설일용 근로자	근로기간	8.1~8.31	9.1~9.30	10.1~10.31
	근로일수	(31일)	(30일)	(31일)
	급여지급일	15일씩 나누어	8월 급여 9.10 ~ 10월말에 지급 (10일 ~ 60일 급여지급 유보)	
		지급하기도 함.		

출처 : 건설산업연맹(2010), 기업노조와 건설노조 임금지급 형태 비교



제5장 건설업의 법제도적 개선방안

제1절 기본방향

건설업의 중층적인 하도급 체계, 이로 인한 건설업 특수고용노동자들의 열악한 지위로 인하여 건설업 특수고용노동자들의 삶을 피폐하고 심각하게 만드는 제반 문제와 실태를 타개하기 위해서 다음과 같다.

첫째, 건설업 특수고용노동자들에 제도개선의 방안의 기초가 되었던 부분인 수요량보다 공급량이 과잉되어 건설기계의 저단가형성 등 필연적인 부작용이 심각한 상황을 야기 시켰던 건설기계에 대한 공급제한을 하였던 건설기계 수급조절이 필요하다.

수요량보다 공급량이 과잉된 시장이 형성되어 건설기계의 임대단가는 정상단가보다 낮은 단가로 형성되어 건설기계노동자들은 한계상황에 처해졌기에 다른 어떠한 제도를 개선한다 하더라도 과잉 공급되는 상황이 지속된다면 과잉공급으로 인해 심각한 문제를 야기할 수 있다. 따라서 해결할 수 있는 유일한 방안은 수급조절을 통한 건설기계 공급대수를 더 이상 증가하지 않도록 하는 방안이 공익적인 차원에서의 유일한 방안이었던 것이다.

둘째, 건설업 특수고용노동자들의 가이드라인 임금을 법제화가 필요하다. 직접 최일선에서 작업을 수행하는 건설노동자단체에서 건설노임을 조사·발표하는 것이 지극히 당연하다. 그러나 우리나라는 ‘무늬만 시공회사’들의 이익단체인 대한건설협회에서 시중 노임을 조사하는 엉뚱한 상황이 발생되고 있다. 따라서 건설노동자들의 임금 가이드라인은 건설노동자단체에서 조사하여야 하고, 그 결과를 최소의 임금 가이드라인으로 임금을 법제화가 필요하다.

셋째, 국가재정사업은 직접시공의무제가 확대되어야 한다. 건설노조에서 건설기계 수급조절에 매달리는 이유는 불품이 없더라도 천직으로 일해 왔기에 이러한 일자리마저도 불안정해 질 것을 걱정하였기 때문이다. 건설업 특수고용노동자의 희망사항은 정작 안정적인 고용상태 유지되는 대형업체에서 직접고용이

다. 한편 덤프트럭의 경우 통계수치상으로는 자가용 등록대수가 증가하였음을 알 수 있는데, 이는 건설업체가 건설기계를 법인 명의로 등록하고 작업수행을 위하여 건설업 특수고용노동자들을 정규직으로 채용하는 경우라고 볼 수 있다.

넷째, 건설업 특수고용노동자들의 노동법상의 노동자 개념을 입법적으로 확대함으로써 건설업 특수고용노동자들을 보호해야하는 해결방안과 종래의 판단 방식에 따른 노동자성 판단을 고수하면서 경제법 등을 통한 부분적 보호방안을 강구해야 한다.

제2절 건설업의 법제도적 개선방안

1. 건설기계 수급조절

첫째, 건설기계 임대시장에서 공급총량 조절수단의 부재가 나타났다. 2007년 4월 6일 건설기계 등록제한 규정이 신설되기 전까지 건설중장비에 대한 총량 제어수단은 없었다. 고민한 흔적도 찾을 수 없다. 장비만 구매하면 시장진입에 진입장벽이 없어 얼마든지 건설중장비 임대시장에 참여할 수 있으므로 각종 지표에서 보듯이 건설기계 등록대수는 거의가 꾸준한 증가세를 유지하고 있다. 대기업과 달리 시장상황을 비판적으로 직시할 능력 없이 오직 노동을 통해서만 생활을 영위하는 최하위 건설업 특수고용노동자들에게 대해서는, 정부가 선도적으로 공급총량 유지제도를 도입했어야만 한다. 물론 직업의 선택과 자유의지를 제도를 제한하는 것은 원칙적으로 바람직하지 않으나, 현 건설기계 임대시장은 재벌급 대기업의 영역이 아니라 영세한 임대사업자나 개인사업자가 속해 있으므로 사회적 약자에 대한 배려정책은 없었다.

둘째, 신규등록제한등을 통해 건설기계에 대한 수급조절을 실시하자. 선박, 화물차량, 택시의 경우에도 시장진입 제한조치 및 정부재정으로 인위적인 감축 조치를 취하고 있다. 따라서 다중이 이용하는 사회간접자본건축물을 시공하는 건설기계도 수급조절을 할 수 있다. 즉, 건설기계사업자들은 선박이나 택시보

다 더 사회적 약자라 할 수 있으므로 하루 속히 신규등록제한등을 통해 건설기계의 수급조절을 실시하자

셋째, 건설장비 임대시장의 경쟁 심화되었다. 시장경제의 가격결정은 수요와 공급의 원칙에 따른다. 건설기계 임대시장 또한 마찬가지이다. 건설기계 임대시장 진입자들이 많으면 많을수록 수요자인 건설업체들은 자신이 예상한 비용보다 더 저렴하게 건설기계를 동원할 수 있으며, 건설기계사업자들은 장비를 놀리기보다 할부금이라도 마련하기 위하여 임대료를 낮추게 된다. 이러한 과정을 거치면서 기계임대료는 지속적으로 하락하게 된다. 건설투자 규모가 지속적으로 늘어났음에도 불구하고 건설기계 가동률이 크게 증가하지 않는 것을 보면 현재 우리나라 건설중장비 임대시장이 상당히 포화상태라 할 수 있다.

넷째, 건설업 특수고용노동자들은 노동조건이 매우 열악하며, 노동조건에 대한 어떠한 규정과 제도 하에 관리되거나 감시되지 않고 있으며, 교통사고와 산업재해를 유발할 수 있는 연장된 근로와 불완전한 휴식 하에 업무를 수행하고 있다. 즉, 안전보건 문제에 있어도 그 책임을 물을 수 있는 대상의 부재를 의미 하며, 건설업 특수고용노동자의 안전보건을 책임지지 않는 상황 이다. 또한 시민의 안전과 건설업 특수고용노동자의 산업재해의 노출에 대한 정부의 정책도 없다. 따라서 건설기계 수급조절을 통해 건설업 특수고용노동자의 노동조건을 개선시킬 수 있다.

2. 건설업 특수고용노동자 임금의 법제화

첫째, 건설업 특수고용노동자들의 임금 가이드라인이 부재상태이다. 특히, 건설노동자에 대한 적정 임금수준을 보호해주는 제도적 장치가 전무하다. 비록 건설기계 임대시장이 포화상태에 있다하더라도 건설노동자에 대한 최저노임기준이 법제화되어 있다면 관행적인 노동착취는 발생하지 않을 것이다. 그러나 일당 노임을 보장해주더라도 일할 기회인 가동일수가 줄어들면 의미가 없을 것이고, 설령 법제화가 되었더라도 경쟁이 치열한 거래시장에서의 노임기준은 사실상 지켜지지 않을 것이다.

둘째, 노동조합에게 임금기준 조사권한의 위임이 필요하다. 대한건설협회는 일반건설업체의 이익단체로서 1995년부터 건설공사 시중노임에 대한 조사기관으로 선정되어져 있다. 우리나라의 건설노동자 임금 혹은 시중 노임을 직접시공을 하지 않고 전적으로 하청에만 의존하는 대한건설협회에서 조사하는 것은 잘못이다. 우리나라의 일반건설업체는 직접 시공을 담당할 기능 인력과 건설기계를 전혀 보유하지 않으면서도 건설회사 간판을 걸고 있는 ‘무늬만 시공회사’로서, 건설노동자들의 노임수준을 제대로 알지 못하는 조직이기 때문이다. 건설노동자 임금은 먼저 건설노조가 조사하고, 주무관청이라 할 수 있는 고용노동부에서 검토 후 공표하면 된다. 이러한 건설노동자 임금결정구조는 미국 노동부에서 적용하고 있는 방식으로, 우리나라에서도 적용하여야 한다.

셋째, 최소 임금기준 법제화가 필요하다. 건설노동자단체에 의해 조사된 건설공사노임(Prevailing Wage)을 최소임금 가이드라인으로 활용되도록 법으로 강제되어야 한다. 미국은 1931년 적정임금제도를 제정하여 건설노동자들을 법률을 통해서 노동자 임금을 보호하고 있다. 하지만 지금 당장 건설노동조합에서 건설최소임금기준을 조사할 수 없으므로, 한시적으로 대한건설협회가 조사하여 국토해양부가 공포하고 있는 시중노임을 최소 임금기준으로 활용하면 된다.²⁰⁾

3. 직접시공의무제 확대

우리나라 건설사에서 시행하는 민간공사는 직접고용이 없는 무늬만 시공회사이다. 미국의 경우 자본의 30%가 직접시공을 하고 있다. 따라서 민간공사와 달리 재정으로 추진되는 국책사업에 대해서 최소한 30억원이상 공사에 대해

20) 변호사, 법무사, 회계사 및 공무원들은 자신들에게 임금(수임료) 결정권한을 부여하고 있다. 이러한 전문가 집단들은 기득권층이자 법률로 보장된 권한마저 엄청난에도 배출인원을 법률로 제한하고 있으며, 오히려 철저한 경쟁을 시켜야함에도 배출인원을 늘려야한다는 시민들의 요구에는 아주 조금만 증액하는 정도이다. 이와 달리 법적장치로써 보호해야 하는 건설업 특수고용노동자들에게는, 수급조절 요구라는 작은 요구에 대하여 제도도입조차 미온적이며 정반대의 행태를 보이고 있다.

직접시공의무제를 적용해야하며, 세금으로 시행되는 사업에 대해서만 이라도 직접 건설토록 건설업 생산구조를 정상화시켜야 한다. 일정 금액이상의 국책사업에 직접시공이 의무화된다면, 건설업 특수고용노동자들의 일자리 수는 줄지 않으며, 건설업의 품질은 높아진다. 또한 필요한 경우 일자리가 늘어날 수도 있다. 참고로, 2009년 8월 1일부터 덤프트럭과 레미콘믹서트럭, 2종에 대하여 수급조절을 시작하였다. 그 중 덤프트럭의 경우 자가용 등록대수가 급증하였는데, 이는 건설회사가 직접 건설기계를 구매·등록하여 낮은 수준의 직접시공이 일시적이나마 효과를 보인 것이라 하겠다.

4. 노동법의 노동자 개념의 입법적 확대

2006년 6월 국제노동기구(ILO)는 “특수고용노동자들이 노동자라고 규정할 수 있는 사실이 한가지라도 있다면 노동자로 인정하는 것이 옳다”고 권고하였고, 국내에서는 2007년 국가인권위원회는 “특수고용노동자도 노동3권이 보장되어야한다고 권고하면서, 노동3권과 4대 보험 등 사회보장제도의 적용과 관련하여 국회의장과 노동부에 권고하였다. 이처럼 노동권 사각지대에 있는 특수고용직 노동자들의 권리를 보장하라는 국내·외의 권고에도 불구하고 여전히 자본과 정부는 “노동자”로 인정할 수 없다는 말만 되풀이 하고 있는 실정이다. 따라서 노동법의 노동자의 개념의 입법적 확대가 필요하다.

첫째, 노동계는 노동자 개념의 확대를 통한 특수고용노동자의 보호를 주장하고 있다. 구체적으로 근기법상 노동자 개념을 규정하고 있는 제14조의 규정에 새로 ‘고용계약을 체결하지 않는 자라고 하더라도 특정 사용자의 사업에 편입되었거나 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사용자 또는 노무수령자로부터 대가를 얻어 생활하는 자는 근로자로 본다.’는 규정을 추가하여 노동자의 개념 정의에 있어 적용대상을 확대하고, 근로기준법상의 사용자 개념에 있어서도 ‘근로계약 체결의 형식적인 당사자가 아니라고 하더라도 당해 근로조건 등의 결정에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자는 사용자로 본다.’는 규정과 ‘전항의 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자는 임금, 근로시간,

복지, 해고 등 그가 영향을 미친 근로조건에 대하여 근로계약체결 당사자와 함께 연대책임을 진다.’는 규정을 추가하여 사용자의 개념을 확대함으로써 결국은 노동자로서의 인정범위와 사용자의 책임을 확대하여 노동자를 보호한다는 주장이다.

한편, 노조법상의 근로자 정의 규정에 있어서도 노조법 제2조 제1호에 있어 ‘고용계약을 체결하지 않는 자라 하더라도 특정사용자의 사업에 편입되거나 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하고 그 사용자 또는 노무수령자로부터 대가를 얻어 생활하는 자는 근로자로 본다.’는 규정을 추가함으로써 노동자의 개념을 확장하고 있고, 사용자의 개념에 대해서도 노조법 제2조 제2호에 ‘근로계약 체결의 형식적인 당사자가 아니더라도 당해 노동조합의 상대방으로서의 지위를 인정할 수 있거나 또는 근로자의 근로조건에 대하여 실질적인 지배력 또는 영향력이 있는 자는 같다.’는 내용을 추가함으로써 사용자의 개념을 확대하여 보호범위를 넓히는 방안이 있다.

따라서 그동안 법원이 내린 판단은 건설업 특수고용노동자의 실질적 근로형태 등과 같이 현실적인 면을 무시하였다. 다시 말해서 법원의 판단의 변화가능성을 기대할 수 없다는 결론을 내릴 수 있다. 그러므로 노동법의 노동자 개념의 확대가 필요하고 입법화하여 건설업 특수고용노동자들을 보호하여야 한다.

둘째, 자본도 특수고용노동자의 문제성을 인식하고 있는 듯 보이나 이에 대한 보호 수준이나 보호 방안에 대해서는 노동 유연성의 입장을 주장하며 소극적인 자세를 보이고 있다. 즉, 구체적 판단을 법원에 맡기고, 기타의 사회적 보호방안을 강구하자는 주장을 내세우고 있지만 다시 말해서 종래의 판단방식에 따른 노동자성 판단을 고수하면서 경제법 등을 통한 부분적 보호방안을 강구해야 한다고 주장한다. 그러나 이 방법은 한계가 있다고 판단된다. 이유는 노동자성의 부정하고 있다는 전제하에 노동법 외적인 보호를 통해 문제를 해결하려는 것이다. 따라서 노조법상의 근로자로서 당연히 인정받아야 할 노동3권 등의 제외되어 기본권조차 인정받을 수 없을 뿐만 아니라 본질적인 부분에 대한 보호가 등한시 되는 결과가 될 것이다. 따라서 노동법의 노동자 개념의 입법적 확대가 더 필요하다고 할 수 있다. (권두섭, 2003 ; 김재훈, 2003)

제3절 주체별 역할

1. 자본

첫째, 건설기계에 대한 객관적인 통계자료 조사를 정부에게 이임해야 한다. 한국건설기계협회에서 작성하고 있는 건설기계의 가동률을 자체적인 조사 및 작성뿐만 아니라 정부 관련 부처에 제공하고 이임해야 한다.

둘째, 임금체불 및 부도로 인한 손실규모 자료를 정부, 여론, 노동조합에 공개하여야 한다.

건설업과 관련된 대한건설협회, 대한전문건설협회, 한국건설산업기계협회, 한국건설기계협회 관련 기업은 임금체불 및 부도로 인한 손실규모 자료를 대외비라는 명목으로 정부, 여론, 노동조합에 공개하지 않고 있다. 따라서 관련 기업은 임금체불 및 부도로 인한 손실규모 자료를 공개하여야 한다.

셋째, 노동조합에 대한 의사소통이 부족하다. 건설업과 관련된 대한건설협회, 대한전문건설협회, 한국건설산업기계협회, 한국건설기계협회 관련 기업은 정부와 마찬가지로 건설노조등의 파업과 같은 극단적 상황에 직면해야 개선 검토를 시작하고 노동조합에 대한 정기적으로 노동조합에 대한 다양한 채널을 마련하고 전사업장에서 건설업 특수고용노동자들의 의견을 모니터링 하여야 한다. 또한 노사정위원회에서의 성의 있는 자세가 필요하다.

넷째, 건설기계의 수급조절에 반대 입장을 철회하여야 한다. 자가용 건설기계의 신규 등록이 가능하고 영업용 건설기계의 중고장비가 신장비로 교체가 가능한 건설기계 수급조절제도는 건설기계제작업체에서 우려하는 국내시장의 판매가 차단되지 않는다. 즉, 전면적인 등록금지가 아니라, 영업(임대)용 건설기계에 등록을 금지하는 것이다. 따라서 건설기계의 수급조절에 반대 입장을 철회하여야 한다.

다섯째, 건설기계표준임대차계약서 사용의무화 정착에 동참해야 한다. 2007년 4월 6일 건설기계표준임대차계약서 사용의무화가 법률로 신설되었다. 하지만 2011년 2월 8일자 전국건설노동조합이 발표한 보도자료 ‘굴삭기 노동자실

태 설문조사'에서 건설기계표준임대차계약서 작성은 35%정도에 불과하고 여전히 절반가량이 구두방식으로 계약이 이루어지고 있다. 따라서 건설업 사업장에 건설기계표준임대차계약서 제도 정착에 적극 동참해야 한다.

여섯째, 불법명의대여를 하지 말아야 한다. 자가용 신규 등록의 가능한 것을 악용하여 일부업체에서 법인 명의로 건설기계를 등록하고 실제로는 개인에게 사용권을 넘겨 제반비용을 전가시킬 수 있다. 따라서 이러한 업체에서 개인사업자로의 불법명의대여를 하지 않아야 한다.

2. 노동조합

첫째, 건설업 특수고용노동자들의 삶과 직결되는 실제 거래되고 있는 지역별 임대가격 및 건설업 특수고용노동자의 임금수준관련 자료를 전국 건설업 특수고용노동자들을 위해 전국건설노동조합에서 자료를 언론 및 정부에 제공하여 제도개선을 주장해야 한다.

둘째, 임금체불과 부도로 인한 건설업 특수고용노동자의 손실규모도 전국건설노동조합을 통해 자료를 공유하고 언론 및 정부에 제공하여 노임체불의 심각성을 정부나 국민에게 정량적으로 느끼게 하여 정부차원의 손실규모 통계작성을 요구해야 한다.

셋째, 정부의 제도개선을 요구하기위해 신뢰성과 타당성이 검증된 전문성 있는 연구기관의 제도개선관련 연구용역을 정부에 요구해야 한다.

넷째, 건설기계의 신규 등록 제한으로 수급조절의 정부에 확대실시를 요구하자. 현재 건설기계 중 덤프트럭과 레미콘트럭이 시행하고 있다. 따라서 다른 기계의 수급조절의 확대 실시로 건설업 특수고용노동자의 삶을 보장받아야 한다.

다섯째, 건설기계표준임대차계약서 사용의무화 정착을 위해 정부의 관리감독 강화를 요구해야한다.

여섯째, 명의대여에 대한 단속 및 처벌강화를 정부에 요구해야 한다.

일곱째, 노동조합에 대한 의사소통 채널을 건설업과 관련된 대한건설협회,

대한전문건설협회, 한국건설산업기계협회, 한국건설기계협회 관련 기업과 정부에 요구해야 한다.

여덟째, 자본 측이 요구하는 불법명의대여를 받아들이지 말자. 이는 정말 힘들고 어려운 선택이지만 건설업 특수고용노동자들은 장기적인 안목을 갖도록 노력해야 한다.

아홉째, 노동자 개념의 입법적 확대를 통해서 건설업 특수고용노동자를 보호받도록 노력해야 한다.

3. 정부

첫째, 건설기계에 대한 객관적인 통계자료 조사가 필요하다. 건설기계의 가동률은 한국건설기계협회에서 유일하게 작성하고 있으며, 공식적인 발표를 하지 않고 있다. 아울러 건설업 특수고용노동자들의 삶과 직결되는 지역별 임대가격 및 건설업 특수고용노동자의 임금수준관련 자료가 없다.

둘째, 노임체불 및 부도로 인한 손실규모 통계자료 조사가 필요하다. 노임체불 및 부도로 인한 손실규모 통계자료가 없어 노임체불의 심각성을 정부나 국민에게 정량적으로 느끼지 못하고 있다. 따라서 정부차원의 손실규모 통계작성이 필요하다.

셋째, 전문성이 부족하고 탁상행정을 하고 있다. 전국건설노동조합 등의 파업과 같은 극단적 상황에 직면해야 제도개선 검토를 시작하고, 건설업 특수고용노동자를 위한 제도개선 속도추진을 위해서 노조는 또다시 극한상황을 만들어가는 반복적 순환구조를 만들고 있다. 더욱더 문제는 상당한 시간을 경과한 후에 마지못해 도입시키기로 하고, ‘단계적’ 또는 ‘시범단계’라는 절차를 밟는 탁상행정으로 소외받고 있는 건설업 특수고용노동자를 위한 제도의 확산을 철저히 차단하고 있다.

넷째, 건설기계의 신규 등록 제한으로 수급조절이 필요하다. 현재 선박, 화물차량, 택시의 경우에도 시장진입 제한조치 및 정부재정으로 인위적인 감축조치를 취하고 있다. 따라서 다중이 이용하는 SOC건축물을 생산하는 건설기계에도

수급조절이 가능하다.²¹⁾

다섯째, 건설기계표준임대차계약서 사용의무화 정착 및 정부의 관리감독 강화가 필요하다. 2007년 4월 6일 건설기계표준임대차계약서 사용의무화가 법률로 신설되었다. 하지만 2011년 2월 8일자 전국건설노동조합이 발표한 보도자료 ‘굴삭기 노동자실태 설문조사’에서 건설기계표준임대차계약서 작성은 35% 정도에 불과하고 여전히 절반가량이 구두방식으로 계약이 이루어지고 있다.

따라서 정부는 건설업 사업장에 건설기계표준임대차계약서 제도정착을 위해서 강력한 의지가 필요하다.

여섯째, 명의대여에 대한 단속 및 처벌강화가 필요하다. 자가용 신규 등록의 가능한 것을 악용하여 일부업체에서 법인 명의로 건설기계를 등록하고 실제로는 개인에게 사용권을 넘겨 제반비용을 전가시킬 수 있다. 따라서 이러한 업체에서 개인사업자로서의 불법명의대여를 신고포상제 도입 등을 통해 철저히 단속하여 재발·확대 되지 않도록 해야 한다.

일곱째, 미국과 같은 적정임금제도(Prevailing Wage)를 시행하여야 한다. 2011년 초 국토해양부, 고용노동부, 기획재정부 직원들은 미국을 방문하여 적정임금제도를 조사해 연구보고서를 작성하여 2011년 8월 26일 ‘건설근로자 임금보호강화 방안’을 발표하였다. 하지만 정작 중요한 적정임금제도에 대해서는 자본의 강력한 반대에 표준품셈에 5% 예시한다고 발표하였다. 그런데 이런 정부의 발표는 건설업 특수고용노동자들을 위한 가장 중요한 핵심적인 대책이 빠진 것이다. 따라서 미국과 같은 적정임금제도를 시행해야 한다.

21) 지방자치단체 중 광주광역시는 2011년 2월 25일자로 건설기계 수급조절이 필요함을 중앙정부에 제안하였다.

제6장 맺음말

제1절 연구결과의 요약

본 연구는 건설업 특수고용노동자 중 레미콘트럭노동자, 덤프트럭노동자를 중심으로 개별적으로 접근하는 것이 아니라 건설업을 통합적으로 접근하여 건설업의 동향, 건설업 특수고용노동자의 실태 파악과 건설업의 노동관련이슈 등을 바탕으로 건설업의 법제도적 개선방안을 제시하고 건설업 특수고용노동자들을 위한 정부, 자본, 노동조합의 주체적 역할을 모색하는 것이 목적이다. 본 연구는 각종 통계자료와 기존 문헌연구를 바탕으로 연구하였다. 건설업 특수고용노동자의 규모, 실태, 노동조건을 파악하기 위해 국토해양부 건설인력기재과의 ‘건설기계현황’과 대한건설기계협회의 ‘연도별 건설기계가동률’을 활용하였다. 그리고 건설업 특수고용노동자들의 노동조합 현황은 한국비정규직노동센터의 자료와 전국건설노동조합자료를 활용하였다. 건설업의 노동이슈를 파악하기 위해 정부의 각종자료, 노동조합 또는 노동단체 발간 회의자료, 인터넷 홈페이지, 주요 기사를 검색하고 정리하였다.

연구결과로서 건설업 특수고용노동자들의 실태와 본 논문의 결론의 요약은 다음과 같다.

첫째, 건설업 특수고용노동자들은 실제 가장 일선에서 건설공사를 수행하고 있지만, 가장 보호받지 못하는 취약한 밑바닥 단계에 있는 집단이다. 원청은 하청을 착취하고 있고 하청은 다시 모작자와 건설업 특수고용노동자들을 착취 대상으로 삼고 있다. 우리나라 건설업의 생산구조가 철저히 착취구조로 이루어졌기 때문에 가장 밑바닥인 건설 노동자들은 철저히 착취대상이라고 할 수 있다.

둘째, 노무이용자에 해당하는 건설회사나 레미콘 생산기업은 차주 겸 운전기사인 건설업 특수고용노동자들의 노동자성을 부정하고, 노동조합을 무력화하는데 주력했다. 따라서 덤프트럭과 레미콘트럭 운전기사로 구성된 노동조합이 결

성되었지만 그 실체인 노동자성을 부정되고 있다. 이것은 외부화된 이후 나타난 건설업 특수고용노동자의 노사관계의 현주소이자 특수성이라고 말할 수 있다.

셋째, 건설업 특수고용노동자들은 건설기계를 임대하는 ‘갑’이지만, 실질적으로는 업무형태를 보면 계약의 자율성과 거부성을 살펴본다하여도 사업자라는 위치에 있으면서 실질적인 지위가 열약하기에 건설업체와 동등한 계약체결이 불가능하고 사회경제적으로 종속된 사용자인 건설업체와 레미콘회사에 의해 정해진다.

넷째, 노동자성 인정논란의 해소를 위해 건설업 특수고용직노동자들의 노동기본권을 보장의 입법화가 필요하다. 즉, 시대적 흐름에 맞는 근로기준법과 노동조합 및 노사관계조정법에 규정된 ‘근로자’와 ‘사용자’ 개념을 재설계할 필요가 있다. 이를 바탕으로 ‘노동자성 판단기준’을 마련해 고용형태 다변화에 대응하여 노동법적 보호범위를 확대해야 한다.

다섯째, 불법 다단계 알선체계를 폐지해야 한다. 불법 다단계 알선체계는 건설업에서 불공정거래 행위를 조장하고, 건설업 특수고용노동자의 생활여건을 더욱 악화시키고 있다. 따라서 정부 차원의 단속이 강화되고, 관련 법령을 개정하는 조치가 필요하다.

여섯째, 2006년 6월 국제노동기구(ILO)는 “특수고용노동자들이 노동자라고 규정할 수 있는 사실이 한 가지라도 있다면 노동자로 인정하는 것이 옳다”고 권고했다. 또한 국내에서도 2007년 국가인권위원회는 “특수고용노동자도 노동3권이 보장되어야 한다.”고 권고하면서, 노동3권과 4대 보험 등 사회보장제도의 적용과 관련해 국회의장과 고용노동부에 권고하였다. 이처럼 노동권 사각지대에 있는 건설업 특수고용직 노동자들의 권리를 보장하라는 국내외의 권고에도 불구하고 여전히 자본과 정부는 “노동자”로 인정할 수 없다는 말만 되풀이하고 있다. 왜냐하면 자본과 정부에게 가장 중요한 것은 노동자들의 권리가 아니라 오로지 경제성장을 통한 이윤창출만이 이들의 유일무이한 목적인 것이다. (문화연대, 2011)

마지막으로 지금까지 건설업의 중층적인 하도급 체계로 건설업 특수고용노동

자들의 열악한 지위로 인해 건설업 특수고용노동자들의 삶이 피폐하고 심각하게 만드는 제반 문제와 이러한 열악한 실태를 타개하기 위한 건설업 특수고용노동자들의 제도 개선이 필요하다.

현재 건설기계 수급조절 기종은 덤프트럭과 믹서트럭 2개 기종에 불과하기 때문에 건설업의 경기침체와 4대강 사업과 같은 대형 국책사업의 조기 완료로 향후 건설기계 가동률의 저하는 더욱 심화 될 것이다. 빠른 시일 내에 굴삭기를 포함한 모든 기종에 대하여 수급조절 대상으로 선정해 건설업 특수고용노동자들의 심리적 안정으로 건설업의 품질확보와 안전사고 예방이 가능할 것이다. 그리고 건설기계 시장의 공급과잉이 되어 자가용을 포함한 총량제의 도입으로 건설기계사업자들을 위한 정책이 정착되도록 해야 한다. 즉, 수요량보다 공급량이 과잉되어 건설기계의 저 단가 형성 등 필연적인 부작용이 심각한 상황을 야기 시켰기 때문이다.

다시 말해서 수요량보다 공급량이 과잉된 시장이 형성되어 건설업 특수고용노동자들은 한계상황에 처해졌기 때문에 다른 어떠한 제도를 개선한다 하더라도 과잉 공급되는 상황이 계속되면 문제가 심각하다. 즉, 이런 심각한 문제를 해결할 수 있는 유일한 방법은 수급조절을 통해 건설기계 공급대수를 더 이상 증가하지 않도록 하는 방안이 유일한 방법이라 할 수 있다.

제2절 연구의 한계와 향후연구의 방향

본 연구의 한계는 건설업 특수고용노동자들의 실태와 개선방안을 찾아 기존 논문과 정부의 각종자료, 노동조합 또는 노동단체 발간 회의자료, 한국비정규직노동센터, 전국건설노동조합 자료 등을 통해 이론적 근거를 정리·검토하였다. 그러나 기존문헌 자료와 객관적인 통계자료가 매우 부족하였고, 기존 문헌 연구는 노동법상의 노동자성의 요건을 중심으로 한 연구에 국한되어 있어 연구의 한계가 있었다.

이러한 점을 고려할 때 향후 연구의 방향을 다음과 같이 제시할 수 있다.

문헌 연구를 통한 이론적 근거와 건설업 특수고용노동자들의 실태와 개선방안을 위해 구체적인 설문조사와 정부, 자본, 노동조합의 현장 인터뷰를 포함한 연구조사가 이루어 져야 한다.



참 고 문 헌

- 강성태(2007), “특수고용직의 노동법적 보호”, 한국노동연구원
- 건설교통부·한국건설산업연구원(2001), “건설기능인력의 효율적 관리방안”,
건설교통부
- 고용노동부(2008), “특수형태근로종사자 실태 및 다단계구조 집단갈등 관리방
안에 대한 연구”, 2008년 고용노동부 연구용역 최종보고서, 고용노동부
- 고창남(2011), “4대강 사업의 불법하도급 국정조사를 실시하라”, 한강타임즈모
바일
- 국토해양부(2011), “건설기계현황통계”
- 권두섭(2003), “특수고용 노동자의 근로자성에 관한 판례의 문제점과 입법의
방향”, 비정규노동자 권리보장을 위한 법제도 개선방안 토론회 자료, 전
국민주노동조합총연맹
- 김성일(2007), “건설산업, 미래산업의 성장동력으로 도약합니다”, 이슈와 사람
- 김수련(2004), “특수고용형태 종사자의 법적문제와 보호방안에 관한 연구”, 서
울시립대학교 대학원 석사학위논문
- 김수열 · 황옥선 · 김용수(2011), “공동주택 PF ABCP의 문제점 분석 및 개선
방안에 관한 연구”, 한국건설관리학회
- 김영문(2003), “특수고용직 종사자의 집단적 보호에 관한 입법론적 검토”, 노
사정위원회
- 김우영(2000), “건설일용직 노동자의 노동조건과 건설일용노동조합의 활동방식
에 대한 연구”, 서강대 대학원 석사학위논문
- 김인재(2005), “특수고용노동문제: 노동현실과 법적용 실태와 법제도 개선방
안”, 한국여성단체연합
- 김인재(2006), “특수고용노동의 법적문제”, 제45차 노동포럼 자료, 한국노동사
회연구소
- 김인재(2009), “특수고용노동자 보호를 위한 입법방안”, 참여연대
- 김재훈(2003), “특수형태근로종사자에 대한 쟁점 및 대책방안”, 특수형태 근로

- 종사자 관련 논의자료집, 노사정위원회
- 김정환(2006), “노사관계 안정화 방안연구”, 한국노동연구원
- 김현석(2003), “건설업의 하도급구조와 노동자의 선택”, 서울대학교 대학원 석사학위논문
- 노동변론(2001), “노동조합법상 근로자의 범위 : 레미콘 운송차주의 경우”, 노동변론
- 단병호 국회의원실(2006), “정부의 운수업 특수고용노동자 보호대책의 문제점 및 개선방안”, 단병호국회의원실, 원진노동환경건강연구소
- 문화연대(2011), “특수고용직들의 노동자성 인정이 문화적인 삶과 사회를 만드는 첫걸음이다.”, 문화연대
- 민주노총(2006), “ILO 고용관계에 관한 권고의 의미와 한국 특수고용노동자 노동권 보장방안”, 민주노총 특수고용대책회의
- 민주사회를 위한 변호사 모임(2006), “정부 보호대책, 특수고용노동자문제 해결할 수 있나?”, 민주사회를 위한 변호사 모임
- 박성국(2006), “건설기계 특수고용직의 실태와 노사관계 연구”, 고려대학교 노동대학원 석사학위논문
- 박영식(2011), “건설산업을 둘러싼 노동법적 문제에 관한 연구”, 경기대학교 대학원 석사학위논문
- 박지순(2005), “유사근로자(특수형태고용종사자)의 법적지위 및 보호방안에 관한 연구”, 노사정위원회
- 송주현(2011), “건설기계 노동자의 노동실태”, 전국건설노동조합
- 신영철(2011), “건설기계 과잉공급의 문제점과 수급조절의 필요성”, 건설경제연구소
- 심규범 · 허민선 · 김지혜(2006), “건설근로자 고용개선 방안 연구”, 한국건설산업연구원
- 유정완(2011), “건설업 동향 및 주요 이슈점검”, KB금융지주 경영연구소
- 윤애림(2003), “특수고용노동자의 근로자성과 입법의 방향”, 민주법학, 제23호
- 윤영삼(2004), “특수고용직 노동자 조직화의 과제”, 연세경영연구, 제41권 제1

호, 연세대학교 경영연구소

- 은수미(2006), “건설플랜트 노사관계 안정화 방안 연구”, 한국노동연구원
- 이수영(2010), “최근 건설기계 및 관련산업 호조의 지속 전망과 과제”, 한국산업은행 논집 제656호, 한국산업은행
- 이승욱(2005), “특수형태근로종사자에 대한 각국의 접근방법”, 노사정위원회
- 이정식(2005), “건설교통 분야 특수고용직 문제”, 한국노동연구원
- 이후송(2011), “특수형태근로종사자의 실태분석 및 노동법적 보호방안에 관한 연구”, 고려대학교 노동대학원 석사학위논문
- 장화익(2007), “특수고용의 국제동향”, 한국노동연구원
- 전국경제인연합회(2007), “특수형태근로종사자 보호입법 추진의 문제점”, 전국경제인연합회
- 전국민주노동조합총연맹(2010), “특수고용노동자 노동기본권쟁취!”, 전국민주노동조합총연맹
- 정 현(2004), “특수고용형태 종사자의 근로자성에 대한 연구”, 아주대학교 대학원 석사학위논문
- 청와대 산업정책비서관실(2007), “건설기능인력 근로개선대책 추진현황 점검”
- 최영호(2001), “특수고용형태 노무공급자의 근로자성 판단기준, 특수고용노동자에 대한 법원·노동위원회의 판결의 문제점”, 비정규노동자 기본권보장과 차별철폐를 위한 공동대책위원회 특수고용노동자 토론회 자료
- 최영호(2002), “계약근로형 노무공급자의 근로자성”, 노동법연구, 제13호, 서울대 노동법연구회
- 최영호(2010), “특수고용형태 노무공급자의 근로자성 판단기준”, 전국여성노동조합
- 최한승(2011), “건설업 구조조정-필사즉생 필생즉사”, 한국기업평가
- 한국건설기술연구원(1993), “적산제도 개선방안 연구”, 미국전문가 활용 보고서, 한국건설기술연구원
- 한국노총중앙연구원(2002), “한국의 비정규직 노동자 산업별 심층 사례연구”, 한국노총 중앙연구원

한국비정규노동센터(2010), “2010년 3월 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 분석”, 한국비정규노동센터

허재준 · 심규범(1999), “건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안”, 한국노동연구원

황명수(2009), “특수형태근로종사자의 고용관계에 관한 연구”, 고려대학교 노동대학원 석사학위논문



[부록 1] 건설업 특수고용직 판례 (레미콘트럭 노동자)

1. 노동자성을 부정한 판례

(1) 근기법상의 노동자성을 부정하는 대법원판결(대법원 1997. 2.14, 선고 96누1796판결) (윤애림, 2003)

판례는 특수고용형태 종사자의 근로자성에 있어서의 기본적 판단방식에 따라 사용종속성을 일반적 기준으로 하여 그 종속성의 표지를 종합적으로 검토하는 기본적 판단방식에 따르면서 다음과 같은 레미콘트럭노동자의 구체적 사실관계를 토대로 근기법상의 노동자성을 부인하고 있다.

“① 피고(회사)가 원고 등 운전자들이 운반할 레미콘의 양과 운반 장소를 지정하였고 이를 지정함에 있어서 전날 운반량이 가장 적은 운전자로 하여금 다음날 가장 많은 레미콘을 운반 할 수 있도록 순서를 조절하였으나, 이는 피고가 위의 레미콘 운반 도급계약에 따라 각 운전자들의 요청에 의한 합의로 운전자들 사이에 월간 운반량이 균형을 이루도록 하기 위함이었고, ② 원고들에 대하여 취업규칙의 적용이 없고, 원고들은 필요할 때에는 피고에게 사전 통보만에 의하여 운휴할 수 있으며, 원고들이 계속하여 출근하지 아니하여 레미콘 운반 업무에 종사하지 아니하더라도 계약 해지 등의 불이익을 받을 뿐이고 결근을 이유로 징계처분을 받는 것은 아니고, ③ 원고들의 업무가 대체로 08:00 시작되어 17:00에 종료되나, 이는 피고의 취업규칙상 종업원들의 시업시각이 08:00이고 종업시각이 17:00인 관계로 원고들의 레미콘 운반도 레미콘을 제조하는 종업원들의 근무 시간에 맞추어 행해질 수밖에 없는 까닭으로 보이고, ④ 원고들은 부득이한 경우기는 하지만 대리운전자를 내세울 수 있을 뿐만 아니라 계약기간 중 유사한 업종이 아닌 한 다른 사업장에 근로를 제공하는 것이 금지되지 아니하고, ⑤ 원고들에 대하여 근로소득세가 원천징수 되지 아니하고, 오히려 원고들은 사업자등록을 마치고 부가가치세를 납부하였으며, 산재보험, 의

료보험, 국민연금 등의 혜택이 없고, ⑥ 원고들이 레미콘 차량 운행에 대한 비용의 일부로서 타이어 비용 또는 타이어 펑크 수리비용을 부담하였고, ⑦ 피고가 지급하는 운임은 원고들이 제공한 근로의 질이나 양에 비례하여 결정된다고 보다는 오로지 운반한 물량이라는 객관적으로 수행된 실적의 결과 만에 의하여 산정되고, ⑧ 원고들은 월간 실운반량이 월간 기준 운반량에 미치지 못할 때에도 실운반량에 일정액의 단가를 곱하여 산출한 금원 외에 미달한 양에 대하여 실운반량에 대한 단가보다 저액의 단가를 곱하여 산출한 금원을 지급 받았으나 이는 레미콘 수요가 건설 경기 및 계절에 따라 변동의 폭이 심하기 때문에 비수기에 레미콘 운전자들의 이직을 방지하기 위한 수단으로 보일 뿐만 아니라 근로시간에 응하여 일정량의 임금이 보장된 것도 아니고, ⑨ 레미콘 차량이 피고의 소유이기는 하나 피고는 원고들이 출근하지 아니하더라도 그들에게 배정된 레미콘 차량을 타인으로 하여금 운전하도록 하지 아니하였고, ⑩ 원고들은 피고의 원거리 또는 소량 운전의 배차지시를 거부할 수 없고, 피고의 레미콘 공장의 신설, 증설이 있을 경우에는 피고의 이동 지시에 따라야 하지만, 이는 피고가 고객에게 레미콘을 확실하게 공급하기 위하여 마련한 운반 도급계약의 내용에 불과하고 원고들이 이를 위반하였다고 하더라도 계약 해지의 사유가 될 뿐 이에 대하여 복부질서 위배 등을 이유로 한 징계처분을 할 수는 없는 사실”

(2) 노조법상의 노동자성을 부정하는 하급심 판결(고등법원 2001. 12. 28. 선고 2001라 183결정) (정 현, 2004)

레미콘트럭노동자의 노동자성을 인정한 부천지원 판결에 대해 그 노동자성을 부정한 고등법원의 판단은 아래와 같이 판시 하고 있다.

“노조법 제2조 제4호 소정의 근로자 정의규정을 근로법 제14조 소정의 근로자 정의와 비교하여 볼 때 ‘사업 또는 사업장’을 요건으로 하지 않는 점에서 일응 차이가 있는 듯이 보이나, 근로법이나 노조법이나 종속노동의 대가로 생활을 영위하는 자의 보호를 이한 방법론적 차이가 있는 것에 불과하다. 피신청

인을 포함한 레미콘 운송차주들은 장기적·전속적 운송도급계약의 특성, 취업규칙·복무규정·인사규정의 적용 및 징계처분의 부재, 종업원의 근무시간에 맞추어진 운반 업무시간, 대리운전의 허용, 차량관리에 대한 피신청인들의 전적인 책임, 기본급·고정급의 부재 및 운송실적에 기초한 운송비 계산, 근로소득세의 원천징수 없는 사업소득세 및 부가가치세 납부, 의료보험·국민연금 납부 등 근로자로서의 지위 부정 등에 근거하여 볼 때 회사에 대하여 사용종속관계하에서 노무에 종사하고 그 대가로 임금 등을 받아 생활하는 노조법 소정의 근로자로 볼 수 없다”

2. 노동자성을 인정한 판례

(1) 노동자성을 인정한 하급심 판례(인천지법 부천지원 2001. 4. 13. 선고 2001카합160결정)

인천지법 부천지원에서는, 비록 하급심이긴 하지만, 종래 대법원이 제시하였던 근로자성 판단지표를 실질적 지표와 형식적 지표로 구분하고, 보충적으로 양당사자의 경제·사회적 조건에 대한 검토가 필요하다고 제기하였다. 이 판결의 중요한 내용을 소개하면 다음과 같다.

앞에서 본 바와 같은 형식적 지표의 점, 즉 운송차주들은 취업규칙·복무규정·인사규정 등의 적용을 받지 아니하고, 기본급이나 고정급이 정하여져 있지 아니하며, 근로소득세를 원천 징수한 것이 아니라 오히려 피신청인이 각자 사업자등록을 하여 사업소득세 및 부가가치세를 납부하였으며, 관계법령에 의하여 근로자로서의 보호를 받지 못하고 있는 점 등 ……이러한 요소는 모두 경제·사회적 지위가 우월한 사용자가 그 우월한 지위를 이용하여 일방적으로 결정할 수 있는 사항이므로, 이와 같은 요소는 운송차주들이 근로기준법이나 노조법에서 정한 근로자인지 여부를 판단함에 있어서 부수적이고 한정적으로만 고려되어야 할 것이다.

오히려, 회사와 운송차주 사이의 계약관계의 내용 및 노무제공의 태양에 관

한 실질적 징표, 즉 운송차주들의 업무내용은 오로지 신청인에 의하여 정하여지고, 업무수행 과정에서도 신청인으로부터 구체적이고 직접적인 지휘 감독을 받고 있으며, 신청인에 의하여 정하여진 근무시간과 근무 장소에 구속을 받고, 운송차주들 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행하는 것이 사실상 불가능하며, 레미콘 운반차량의 소유권은 비록 운송차주들에게 있으나 실제로 운송차주들이 차량의 소유권을 행사하여 이를 개인적 용도로 사용하거나 여가시간을 이용하여 다른 회사의 운송 업무를 할 수 없으며, 운송차주들은 계약된 기간 동안 계속하여 전적으로 신청인에게 근로를 제공할 수 없는 점 등을 종합하여 보면, 신청인 회사의 운송차주들은 신청인에게 종속된 상태에서 근로를 제공하였다고 보아야 할 것이다.

또한, 여기에 덧붙여 앞에서 본 양 당사자의 경제·사회적 조건의 점, 즉 노무공급 관계의 성립과 종료는 오로지 신청인에 의하여 정하여지고, 운송차주들이 담당하는 레미콘 운반 업무는 신청인에 의하여 정하여지고, 운송차주들이 담당하는 레미콘 운반 업무는 신청인의 사업에 필수적 내지 본질적인 것이며, 운송차주들이 사업자로서의 독립성 및 전문성을 가지지 못하여 독자적으로 시장에 접근할 수 있는 기회가 완전히 봉쇄되어 있는 점 등에 비추어 보아도, 신청인 회사의 운송차주들은 신청인에게 종속된 상태에서 근로를 제공하는 노조법상의 근로자에 해당한다고 봄이 타당하다고 할 것이다.

A Study on the Reality and Improvement Scheme of ‘Laborers in the Special Employment’ in the Construction Industry

Yoon, Sang Hwan

Department of Economics(major in Labor Relations)

Graduate School of Business Management

Pukyong National University

A b s t r a c t

‘Laborers in the Special Employment’ in construction industry are professional personnel in charge of construction work performed by equipment in the construction site. The representatives among ‘Laborers in the Special Employment’ in construction industry are ‘Laborers in the Special Employment’ related to transport by Dump truck and ready-mix truck.

For ‘Laborers in the Special Employment’ in construction industry, the employment contract method was changed from existing labor contract to commercial contract by introduction of flexible policy for labor in companies(outsourcing), which means that ‘Laborers in the Special Employment’ in construction

industry become self-employed business people in the position of contract. Especially, since Financial crisis, Korean Construction Workers' Union(KCWU) of 2001 and Dump truck solidarity of the year 2004 induced conflicts between laborers and employers, laborers and government by developing general strike insisting guarantee of the right to live - KCWU was composed of drivers for ready-mix truck among construction equipment. But a case study on application of foreign legislation for improvement of system to Korea has been concentrated centered on existing labor law realm. And study results were accumulated much. Such results were reflected in discussions about guarantee of labor fundamental right for 'Laborers in the Special Employment' in construction industry. But the studies have a limitation that the studies were focused on requirements of aspects of laborer in labor law.

Accordingly, this study did not approach individually centered on workers of dump truck and ready-mix truck among 'Laborers in the Special Employment' in construction industry but approached construction industry from integrated view. And this study analyzed improvement scheme in legal system of construction industry based on trend of construction industry, reality of 'Laborers in the Special Employment' in construction industry, issue related to labor of construction industry etc. With the analysis results, this study tried to explore subjective roles of government, capital, and trade union for 'Laborers in the Special Employment' in construction industry.

First of all, 'Laborers in the Special Employment' in construction industry carry out construction works in the most front but they

are a group at the vulnerable bottom stage which is not protected. Users of labor such as construction companies or manufacturers of ready-mix cement deny the aspects of laborer for 'Laborers in the Special Employment' in construction industry who are truck owners and at the same time, drivers. And they concentrated their efforts to neutralize labor union. Accordingly, to relieve argument about recognition of aspects of laborer, it is necessary to legislate for guarantee of fundamental right of labor for 'Laborers in the Special Employment' in construction industry. And in order to guarantee life for 'Laborers in the Special Employment' in construction industry, it is also necessary to improve system like abolition of illegal multilevel meditation system, legislation of wage, duty of direct construction, and control of supply and demand of construction equipment which is most important.

