

건설정책리뷰 2007-03

시공참여자 제도 폐지 이후 노무인력 임금체계 구성방안

박선구 · 홍성호

2007. 12.

대한건설정책연구원

요 약

- 건설생산체계 개편의 일환으로 논의되던 시공참여자 제도가 2008년 1월부터 폐지될 예정임.
- 이는 시공참여자와의 도급계약이 불가능해지고 시공참여자 및 현장 근로자와 고용계약을 체결해야 함을 의미함. 즉 전문건설업체는 노무인력의 고용을 통해 시공조직을 갖추어야 함.
- 시공참여자 제도의 폐지는 건설생산체계 뿐만 아니라 각종 법률적·경영적 환경변화를 초래하여 유·무형의 전문건설업체 경영비용을 증가시킬 것으로 예상됨.
- 본 고에서 제시한 임금체계 구성방안은 다음과 같음.
 - 제1안 : 작업팀의 팀장/팀원 모두에게 고정급을 적용
 - 제2안 : 작업팀의 팀장/팀원 모두에게 고정급형 성과급을 적용
 - 제3안 : 작업팀의 팀장/팀원 모두에게 순수성과급을 적용
 - 제4안 : 팀장 고정급형 성과급, 팀원 고정급 적용
 - 제5안 : 팀장 고정급, 팀원 고정급형 성과급 적용
- 전문건설업체가 채택 가능한 임금형태 중 제2안과 제3안이 팀제생산방식의 장점을 살리면서 작업능률을 높일 수 있을 것으로 보임. 특히 작업팀의 팀장/팀원 모두에게 고정급형 성과급을 적용하는 제2안은 건설인력의 근로조건 개선과 전문건설업체의 경영부담 최소화가 가능한 임금체계 구성방안이라 판단됨.
- 시공참여자 제도 폐지의 취지에 맞게 건설인력의 고용과 전문건설업체의 직접시공능력을 강화하기 위해서는 '적정공사비의 확보'와 '전문건설업체의 비용경감 장치 마련' 등이 필수적임. 따라서 건설업체의 자구적 노력과 함께 정부의 정책적 지원이 선행되어야 할 것임.

1. 서론

1.1 배경 및 목적

- 건설생산체계 개편의 일환으로 논의되던 시공참여자 제도가 2008년 1월부터 폐지될 예정임.
- 이는 「건설산업기본법」(이하 ‘건설법’이라 함) 제29조 제2항 단서 조항에 근거하여 예외적으로 인정되고 있는 전문건설업자와 시공참여자 사이의 재하도급이 금지되는 것을 의미함.
- 시공참여자란 ‘건설법’에 규정된 법률적 용어로 건설현장에서 오랜 기간 동안 자연발생적으로 생겨난 **십장**¹⁾, 건설기계대여업자, 자재납품업자 등을 통칭하는 용어임.
- ‘건설법’ 제2조 13호에서는 ‘시공참여자’를 전문건설업자의 관리 책임 하에 성과급·도급·위탁 기타 명칭 여하에 불구하고 전문건설업자와 약정하고 공사의 시공에 참여하는 자로서 건설교통부령이 정하는 자로 정의하고 있음. 또한 건설법 시행규칙 제1조의2에서는 건설교통부령이 정하는 시공참여자의 범위를 당해 건설공사에 사실상 참여하는 건설업 종사자·건설기계대여업자·건설기술자 및 성과급으로 고용된 건설근로자와 건설공사용 부품을 제작하는 자로 나누어서 규정하고 있음.

1) 십장은 건설공사 현장에서 전문건설업자와 노임하도급계약, 시공참여계약, 품떼기계약 등 재하도급 계약을 체결하고, 현장 내 일정한 공사를 완성하고 그 대가를 받는 재하도급업자임. 건설현장 내에서는 십장, 팀장, 반장, 오야지 등 다양한 형태로 불리나 본 고에서는 ‘십장’이라고 통일해서 표기함.

- 건설업종사자는 건설업에 등록하지 않았음에도 불구하고 건설업에 종사하고 있는 자로서 일반적으로 전문건설업자와 노무도급계약을 체결하고 건설공사에 투입되는 십장 및 그 소속근로자를 의미함. 사업자등록을 한 개인사업자가 전문건설업자와 노무도급계약에 의해 실제 건설공사에 참여하였다면 시공참여자의 범위에 포함됨.
- 건설기계대여업자는 「건설기계관리법」 제2조제1항제3호에 따라 건설기계의 대여함을 업으로 하는 자들로서 개인사업자와 법인사업자 모두를 포함함. 그러나 단순히 건설기계만 임대하는 자는 건설공사를 수행하고 있지 않으므로 시공참여자의 범위에 포함되지 않음.
- 건설기술자는 「건설산업기본법」 제2조제12항에서 건설공사에 관한 기술 또는 기능을 가진 자로서 건산업 이외에도 「건설기술관리법」 과 「국가기술자격법」 에서 그 기술이나 기능이 있다고 인정된 자를 의미함. 건설공사의 시공에 사실상 참여하는 건설기술자는 시공참여자가 될 수 있으나, 전문건설업자와 이미 고용관계에 있는 건설기술자는 시공참여자의 범주에 해당되지 않음.
- 성과급으로 고용된 건설근로자는 일정한 성과를 목적으로 고용된 근로자로서 구체적이고 세부적인 작업량을 달성할 경우 보수를 받는 경우를 의미함. 즉 일의 완성을 목적으로 하는 도급계약이 아니라, m³당, 톤당 등의 단위로 단가계약을 체결하고 그 달성정도에 따라 성과급을 지급받는 경우임. 이와 같은 경우는 시공참여자의 범위로 포함됨.
- 건설공사용 부품을 제작하는 자는 단순히 부품을 제작하여 납품만 하는 자와, 부품 제작·납품 후 설치까지 하는 자로 구분할 수 있음. 단순 부품 제작·납품업자는 실제 시공에 참여하지 않으므로 시공참여자의 범위에 포함되지 않으며, 제작·납품 외에 설치까지 수행하는 자는 시공참여자의 범위에 포함됨.

- 종합해보면 시공참여자란 건설업자가 아닌 자로서 전문건설업자와 시공약정을 체결하고 건설공사에 실제로 참여하는 자임.
- 그동안 전문건설업자는 하도급 받은 공사를 시공참여자에게 재하도급 하는 것이 가능하였음. 따라서 공사현장에 투입되는 모든 인력을 직접 고용할 필요는 없었음. 그러나 2008년부터 전문건설업자는 시공참여자를 도급계약이 아닌 직영 근로자로 고용해야 함(건설기계대여의 경우에는 임대차계약).
- 시공참여자 제도의 폐지는 「발주자-수급인-하수급인-시공참여자」의 전형적인 건설생산조직 구성에서 시공참여자가 제외되는 것을 의미함. 따라서 시공참여자의 역할과 기능을 전문건설업자가 상당부분 담당해야 할 것임.
- 시공참여자 제도의 폐지는 사실 십장의 인맥관계 등 비공식 구조로만 이루어지던 건설인력 수급을 제도권으로 유입하려는 노력임. 이는 합법적 제도권 내에 위치한 전문건설업자가 건설인력을 관리함으로써 수급안정과 직업 안정성을 높일 수 있을 것으로 예상됨.
- 하지만 전문건설업자는 시공참여자에게 재하도급을 주어 노무관리를 일임했던 구조에서 탈피해야 함은 물론 제반적 행정사항의 처리 및 각종 사회보험의 비용도 부담해야 함.
- 영세한 중소기업이 다수를 이루고 있는 전문건설업 현실에 비추어 볼 때 전문건설업자의 부담은 상당할 것임. 또한 건설공사의 생산성 저하와 공사원가 상승을 초래할 가능성이 농후함.
- 본 고는 시공참여자 제도 폐지 이후 전문건설업자가 공사의

효율적 수행을 위해 채택 가능한 건설인력의 임금체계 구성 방안을 도출하고자 함. 아울러 유·무형의 경영부담을 안게 될 전문건설업자의 정책적 지원방향과 시사점을 제시하고자 함.

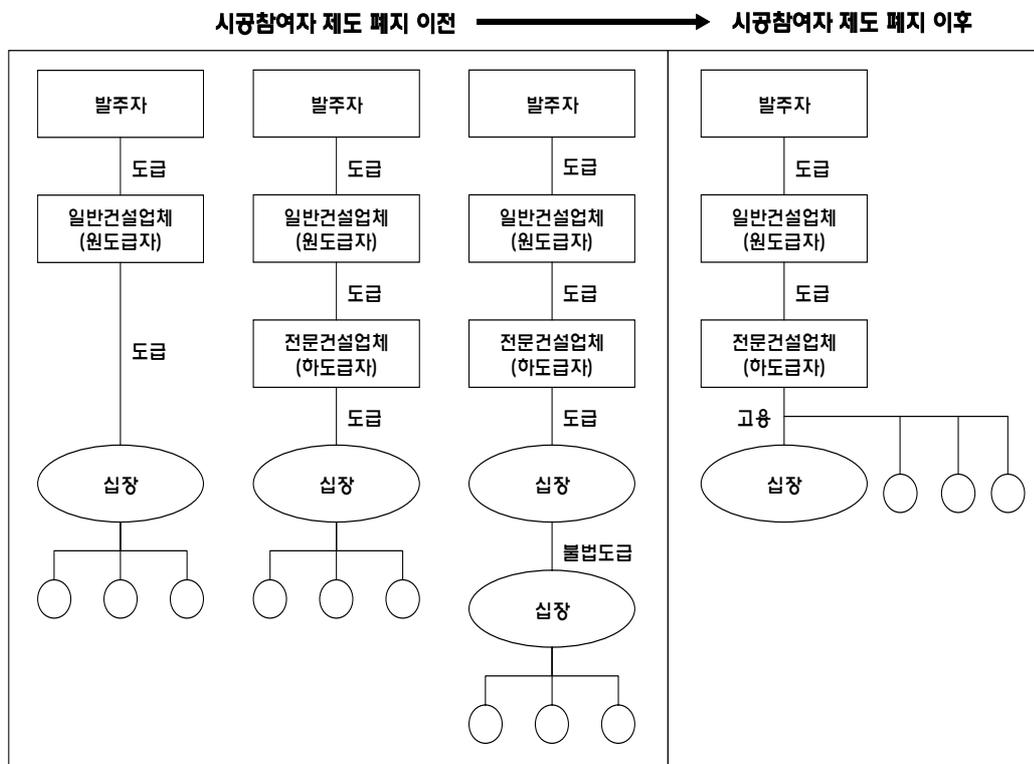
- 단, 건설인력의 임금체계 구성방안은 전문건설업자가 십장 및 그 소속 근로자 등 노무인력을 고용함에 있어 채택 가능한 임금체계만을 고려하였음.
- 시공참여자 제도 폐지 이후 전문건설업자와 건설기계대여업자 또는 건설자재부품납품업자 사이에는 임대차계약이나 매매계약만이 가능하여 건설인력의 임금체계에 관한 고려가 필요하지 않기 때문임.

2. 시공참여자 제도 폐지의 의미

2.1 건설생산체계 측면

- 건설업의 생산구조는 수평적인 전문생산구조와 수직적인 하도급구조의 측면을 동시에 지니고 있음.
- 수평적 전문생산구조란 단일기업이 생산의 전과정을 담당하지 않고, 여러 기업이 각각의 공종별로 전문적인 생산구조를 갖게 되는 것을 의미함. 이는 건설생산물이 복합공정을 거쳐 완성되는 종합 네트워크적 성격으로 인해 생산에 필요한 모든 인력, 기술 및 생산수단을 모두 보유할 필요가 없기 때문임. 또한 건설생산은 전적으로 주문생산에 의해 이루어지므로 그 수요가 불안정하고 단절적이기 때문에 리스크 분산 차원에서 수평적인 전문생산구조가 요구됨.
- 수직적인 하도급구조란 발주자로부터 수주한 공사를 여러 단계의 도급단계를 거쳐 생산하는 것을 의미함. 기업이 하도급 생산을 하는 이유는 생산요소의 동원 및 관리에 있어 수직적 분업체계가 효율적이기 때문임. 또한 하도급구조는 가변적인 경영환경의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있어 위험을 분산시키는 수단이 되기도 함.
 - 특히 우리나라의 수직적 생산구조는 중층 하도급구조로써 「발주자-수급인(일반건설업자)-하수급인(전문건설업자)-시공참여자(시장 등)」로 이루어지는 경우가 일반적임.

- 우리나라의 건설생산은 하도급구조의 말단에 위치하는 십장 등이 노동력을 고용하여 생산에 투입함으로써 이루어지는 경우가 많음.
- 시공참여자 제도의 폐지는 십장에 의한 비공식적 생산방식을 전문건설업자에 의한 공식적 생산방식으로 전환하기 위한 조치임. 즉, 노동력 동원과 관리의 주체가 십장에서 전문건설업자로 바뀐다는 것임.
- 이에 따라 전문건설업자와 십장 및 그 소속 근로자 등이 체결하는 계약유형도 도급계약에서 고용계약으로 바뀌게 됨. 따라서 전문건설업자가 수직적 하도급구조에서 최종 수급인이 되는 것임.



[그림 1] 시공참여자 제도 폐지에 따른 건설생산체계 변화

2.2 노동관계 법률 측면

- 시공참여자 제도의 폐지는 「근로기준법」, 「임금채권보장법」, 「산업재해보상보험법」에 의거한 판례와 행정해석 상에서 심장의 법적지위 변화를 초래함.
- 지금까지 상기 노동관계 법률은 심장의 법적지위를 경우에 따라 ‘사용자’와 ‘근로자’로 각각 상이하게 판단하여 적용하고 있었기 때문임.
 - 시공참여자의 법적지위가 ‘사용자’에 해당하는지, ‘도급근로자’에 해당하는지 여부에 따라 심장 및 소속 근로자들의 임금체불, 퇴직금, 근로조건준수의무, 고용보험 피보험자격취득신고 등의 법률 적용여부가 달라짐.

2.2.1 「근로기준법」

- 현행 「근로기준법」의 판례와 행정해석은 심장의 법적지위를 경우에 따라 ‘사용자’와 ‘근로자’로 상이하게 판단하였음.
- 「근로기준법」상의 ‘사용자’란 근로자에 대하여 지휘·명령 권한을 가지고 근로자의 노동력을 사용하면서 근로기준법상의 각종 사용자의 의무를 준수하는 자를 말함.
 - 만약 시공참여자인 심장이 ①근로자의 임면권을 전행하며, ②임금액 결정권 및 임금지불의무를 가지고 있으며, ③근로시간 조정을 포함 공사집행계획 수립 및 공사집행을 전행하고 자재 및 기타 경비를 부담하며, ④도급계약에 따라 기성고에 관계없이 자기 책임 하에 자기가 사용하는 근로자에게는 정하여진

임금을 지불하고 나머지 잉여금을 재수급업자가 자기 이윤으로 취득한다면 이는 사용자로 보아야 함 (1976. 6. 8 법무 811-9942)

- 반면 ‘근로자’란 계약의 형식에 관계없이 그 실제에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 사용·종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하는 자를 말함.
 - 시공참여자가 공사를 도급받아 자신의 사업을 영위하는 자영업자와 같은 행태를 보이지만 실질적 근로의 지위 및 감독관계에 주목할 경우 근로자의 성격을 보다 많이 지니고 있음. (대법원 1996. 4.26. 95다 20348, 1988. 4.25. 근기 01254-6463)
- 시공참여자 제도가 폐지됨에 따라 전문건설업자가 십장 및 그 소속 근로자를 고용해야 하므로, 「근로기준법」의 판례와 행정해석 상에서 십장의 법적지위는 근로자가 됨.

2.2.3 「임금채권보장법」

- 「임금채권보장법」은 경기의 변동 및 산업구조의 변화 등으로 사업의 계속이 불가능하거나 기업의 경영이 불안정하여 임금 등을 지급받지 못한 상태로 퇴직한 근로자에게 그 지급을 보장하는 조치를 강구하기 위한 제도임.
- 「임금채권보장법」의 판례와 행정해석은 십장의 법적지위를 ‘사용자’로 판단하였음.
- 건설현장의 임금체불은 전문건설업체의 자금난으로 중도타절 또는 부도가 가장 큰 원인이며, 현실적으로 임금을 받지 못하는 근로자들의 대다수는 십장소속 근로자임.

- 따라서 임금을 받지 못한 십장소속 근로자들이 지방노동사무소에 도산사실 확인신청을 하면 사용주인 십장이 도산하지 않으면 도산사실 확인을 해주지 않는 실정임. 이는 임금채권보장법에서 십장을 사용자로 보고 있기 때문임.
- 시공참여자 제도가 폐지됨에 따라 전문건설업자가 십장 및 그 소속 근로자를 고용해야 하므로, 임금채권보장법의 판례와 행정해석 상에서 십장의 법적지위는 근로자가 됨.

2.2.3 「산업재해보상보험법」

- 「산업재해보상보험법」은 근로자의 업무상 재해를 신속하고 공정하게 보상하고, 재해근로자의 재활 및 사회복귀를 촉진하기 위한 제도임.
- 「산업재해보상보험법」의 판례와 행정해석은 십장의 법적지위를 경우에 따라 ‘사용자’와 ‘근로자’로 상이하게 판단하였음.
 - 「근로기준법」의 판단기준과 유사하게 시공참여자인 십장이 도급계약에 의거 소속 근로자의 고용 및 해고를 진행하고, 임금액의 결정 및 임금지불의무를 지며, 근로시간조정을 포함한 공사집행계획을 수립·집행할 경우 ‘사용자’로 해석하며, 그렇지 않을 경우 ‘근로자’로 판단함.
(근로복지공단, 보상 6607-14671, 2003. 2.13)
(근로복지공단, 보상 6601-1957, 2000. 12.4)
- 시공참여자 제도가 폐지됨에 따라 전문건설업자가 십장 및 그 소속 근로자를 고용해야 하므로, 「산업재해보상보험법」의 판례와 행정해석 상에서 십장의 법적지위는 근로자가 됨.

2.2.4 기타 관련 규정

- 이 외에도 십장의 법적지위와 관련된 법률은 「민법」, 「조세법」, 「고용보험법」, 「건강보험법」, 「국민연금법」, 「건설근로자의고용개선등에관한법률」 등이 있음. 이들 법률은 십장의 법적지위를 이미 ‘근로자’로 판단하고 있기 때문에 시공참여자 제도가 폐지되더라도 변화되는 사항은 없음.
- 다만, 시공참여자 제도 폐지와 맞물려 전문건설업자간 재하도급의 제한적 허용 및 건설 근로자 처우개선을 위한 각종 법률이 개정되고 있기 때문에, 십장 및 그 소속 근로자를 고용하게 되는 전문건설업자는 노동관계 법률의 변화를 예의 주시해야 할 것임.

2.3 경영적 측면

- 시공참여자 제도의 폐지는 전문건설업자의 유·무형의 부담을 가중시켜 기업경영의 어려움을 초래할 가능성이 있음.
- 건설업의 先주문-後생산 및 개별적·일회적 생산구조는 공사에 필요한 인력을 고용하는데 큰 제약이 따름. 하지만 시공참여자 제도의 폐지로 십장 및 그 소속 근로자를 직접고용해야 하기 때문에 부담이 커질 것임.
- 전문건설업체의 십장 및 건설근로자 직접고용은 과거 도급방식에서 고용방식으로 전환하는 것이므로 직접적 비용 상승은 발생하지 않지만 노동생산성이 하락할 우려가 있으며, 사회보험료, 퇴직금 등 각종 세금의 증가 및 행정관리 부담의 가중 등으로 이어질 우려가 있음.
 - 전문건설업자가 십장 및 그 소속근로자를 직접고용할 경우 과거 도급계약을 통한 공사수행에 비해 노동생산성이 하락할 우려가 있음. 이는 성과급제 도입을 통해 시공참여자의 긍정적인 역할을 유지하면서 건산법 및 노동법상의 근로자의 지위가 보장되는 방향에서 노무관리의 개선방안을 모색하여 노동생산성 하락을 방지해야 할 것임.
 - 사회보험료의 부담은 현재 가입률이 낮고, 요율이 상대적으로 높은 국민연금과 건강보험이 큰 쟁점이 될 가능성이 있음. 전문건설업체의 경우 건설인력의 특성상 잦은 이동성으로 인해 관리가 어려울 뿐만 아니라 현행 공사원가에도 미반영되는 경우가 많아 직·간접적으로 회피할 소지가 있음. 또한 근로자 입장에서 소득의 상당부분을 공제하는 높은 요율 때문에 기피의 원인이 될 가능성이 높음. 물론 내년부터 공공공사의 경우 사회보험료 사후정산제가 실시되나, 그 실효성에 대해 회의적

인 의견이 상당하며, 민간공사의 경우 보험료의 반영이 쉽지 않거나 요율의 적정성이 문제되어 상당기간 사회보험료 문제는 쟁점으로 부각될 것임.

- 퇴직금의 경우 계속 근로연수가 1년이 되면 30일분의 평균임금을 지급해야 함. 골조공사의 경우 공사기간이 길어 해당 근로자에게 퇴직금 지급의 부담이 발생하며, 계속근로연수의 개념이 명확하지 않은 측면이 많아 사용자와 근로자 사이의 법률적 마찰이 잦을 것으로 예상됨.
 - 또한 시공참여자 제도의 폐지는 건설인력을 관리하고 제반 업무를 담당할 행정적 부담 역시 가중시킴.
 - 이밖에도 직접고용에 따른 사업소세²⁾ 등의 증가가 예상됨.
- 전체적으로 시공참여자 제도의 폐지는 전문건설업체의 비용 부담 증가로 이어질 가능성이 높으며, 이는 전반적인 공사원가의 상승으로 연결될 것으로 보임.

2) 사업소세란 지방세로써 사업소 연면적이 330㎡가 초과되면 1㎡당 250원이 부과되며, 종업원이 50인을 초과하면 종업원 지급 총액의 0.5%를 부과함.

3. 건설공사 노무인력의 임금체계 구성방안

3.1 계약유형의 검토

3.1.1 근로자파견

- 근로자파견은 파견사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 파견사업주와 사용사업주 사이의 근로자파견 계약에 따라 사용사업주의 지휘·명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것을 말함.³⁾
 - 근로자파견계약은 특수한 종류의 노무조달 계약으로서 고용계약이나 도급계약과는 달리 노무급부 자체나 일의 완성에 대한 채무를 부담케 하는 계약이 아니고, 노무를 제공하게 될 근로자를 조달할 의무를 부담하는 계약임.
 - 따라서 파견사업주는 사용사업주가 필요로 하는 직업 또는 기술상의 자격을 갖춘 근로자를 파견기간 동안 공급하는 것이 주된 채무가 됨.
 - 파견사업주는 파견근로자의 단순한 불완전 이행에 대하여 책임을 지지 않으며, 사용사업주에 파견된 근로자는 지시권에 복종하여 노무를 제공해야 함.
- 하지만 근로자파견법 5조 2항 단서에서 건설공사현장에서 이루어지는 업무는 적용대상에서 제외하여 사실상 노무인력에 대한 근로자파견은 불가능한 상황임.
- 다만, 건설현장 내의 청소원의 업무, 수위의 업무 등에 대해

3) 파견근로자보호 등에 관한 법률 제2조

서는 파견근로자를 사용할 수 있음.

- 근로자파견은 시공참여자 제도의 폐지와는 상관없이 이미 건설업 노무공급의 형태로는 불가한 유형이었음. 하지만 시공참여자 제도가 폐지되어 직접고용의 형태로 변화하므로 건설업 고용의 유연성과 건설현장의 인력부족 문제가 가시화 될 경우 건설업에서도 근로자 파견을 허용할 필요성이 있을 것으로 보임.

3.1.2 도급

- 도급이란 당사자 일방(수급인)이 어느 일을 완성할 것을 약정하고 상대방(도급인)이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급하는 것을 약정함으로써 그 효력이 발생함.⁴⁾
 - 일의 완성을 위하여 수급인은 일정한 노동을 공급하게 되나, 그 일을 완성하는 과정에 있어서의 노무제공은 고려되지 않음. 즉 수급인이 약속한 일의 완성을 위하여 어떠한 노무를 어떻게 사용하느냐는 원칙적으로 수급인의 자유이며 일을 완성할 때까지의 위험 역시 수급인이 부담하는 것이 원칙임.
 - 따라서 도급에 있어서는 수급인 자신이 노무를 제공하였더라도 약속한 일을 완성하지 않는 한 보수를 청구할 수 없음.
 - 다만 도급계약의 성질상 도급인은 수급인이나 그의 이행보조자인 근로자에 대하여 도급업무의 이행에 관하여 지시를 내릴 수 있음. 하지만 이는 근로계약상의 지휘·명령관계와는 구별된다고 보는 것이 타당함.
- 현행 건산법의 시공참여자 약정은 도급의 형태로서 십장은

4) 민법 제664조

전문건설업자로부터 일의 완성을 목적으로 건설공사에 참여 하였음. 하지만 시공참여자 제도의 폐지에 따라 도급에 의한 재하도급은 불가능함.

3.1.3 위임

- 위임이란 당사자 일방(수임인)이 상대방에 대하여 사무처리를 위탁하고 상대방(위임인)이 이를 승낙함으로써 성립되는 계약임. 위임의 목적은 사무처리의 위탁에 있으며, 사무처리의 위탁은 수임인으로 하여금 그의 재량에 의하여 일을 처리하는 것을 말함.⁵⁾
 - 수임인은 위임인에 대하여 자기의 재량으로 사무를 처리한다는 의미에서 독립성을 전제로 하고 있으며, 이 점에서 근로자와 사용자의 지휘·명령관계인 고용과 구별됨.
 - 위임은 타인의 사무를 처리하는 활동 자체를 목적으로 하기 때문에 수임인이 사무처리를 완성하지 않아도 이미 행한 범위 내에서는 그 이행 비율에 따라 보수를 청구할 수 있음. 따라서 일의 완성을 목적으로 그 대가를 지급받는 도급과도 구별됨. 또한 도급은 일이 완성되지 못하거나 하자문제가 발생할 경우 위험부담을 전적으로 수급인이 책임져야 하나, 위임의 경우 위험부담을 위임인이 지게 된다는 점에서 도급과 위임은 근본적으로 차이가 있음.
- 하지만 건산법의 시공참여자 제도 폐지의 취지가 건설인력의 고용을 통한 생산이라는 점에서 전문건설업자가 위임계약을 통해 노무하도급을 수행하는 것은 도급과 같은 범주에서 금지된다고 볼 수 있음.

5) 민법 제680조

3.1.4 고용

- 고용이란 당사자 일방(근로자)이 상대방에 대하여 노무를 제공할 것을 약정하고 상대방(사용자)이 이에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 성립되는 계약임.⁶⁾
- 고용관계의 판단기준은 사용자의 지휘·명령 아래에서 감독을 받으며 임금을 목적으로 비자주적인 근로를 제공하여야 함.
- 고용의 경우 근로자의 근로제공 약속과 사용자의 임금 지급 약속인 근로계약이 기본적으로 이루어져야 함.
- 여기서 근로의 대가로 지급받는 임금은 일급제나 월급제 등의 고정급 뿐만 아니라 성과급으로 지급받는 경우도 해당됨. 성과급제 방식의 임금지급 역시 근로자의 직접 고용을 전제로 하기 때문임.
- 시공참여자 제도 폐지의 기본 취지 역시 전문건설업자로 하여금 건설인력에 대한 직접고용을 목적으로 하고 있기 때문에 고용의 형태가 가장 이상적인 계약의 수단이 될 수 있음.

6) 민법 제655조

3.2 임금유형의 검토

3.2.1 고정급

- 고정급의 경우 근로자의 건설공사 수행성과(작업량, 작업성과)와 상관없이 업무에 종사한 시간단위, 일단위, 월단위 등으로 정액을 지급하는 형태임.
 - 고정급은 근로자 입장에서 안정된 소득을 확보할 수 있어 유리할 수 있지만, 사업주 측면에서는 고정비용의 증가와 노동생산성 하락의 우려가 있음.
 - 또한 고정급의 경우 임금과 노동생산성의 균형을 맞추기 위하여 임금을 삭감하거나 노무를 저렴하게 제공할 수 있는 외국인 노동자 등의 외부 대체인력을 채용할 가능성이 있기 때문에 오히려 근로자의 고용 안정성을 저해할 수도 있음.
- 임금의 지급방식은 근로기준법에 따라 직접불, 전액불, 통화불, 정기불 등의 원칙을 지켜야 함.

3.2.2 성과급

- 성과급 제도는 사전에 정해진 성과의 산정기준과 성과달성 여부에 의해 노사 간의 성과배분의 크기가 결정되는 제도임.
 - 성과급제의 형태에는 개인성과급 방식과 집단성과급 방식이 있음. 건설업의 경우 개인의 성과측정이 쉽지 않은 네트워크적 성격이 강하고 실제 공사수행이 팀 단위로 이루어지는 경우가 많아 집단성과급 방식이 유용할 것으로 보임. 물론 전문 건설업의 다양한 업종 및 직종에 따라 개인성과급 방식의 도입도 가능할 것으로 보임.

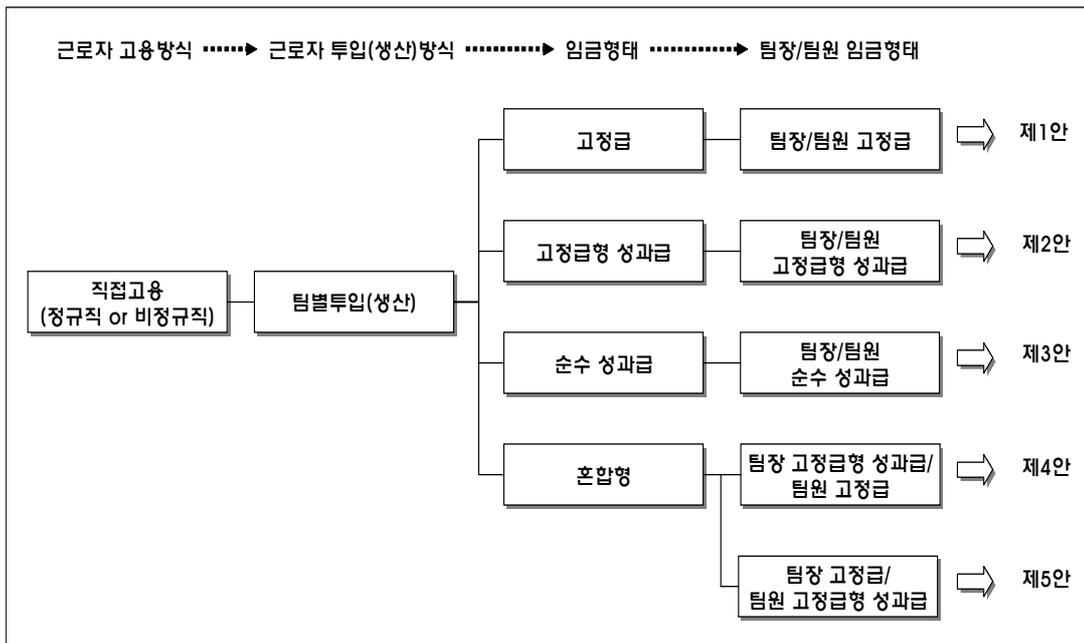
- 성과급제 방식이 고정급제 방식에 비해 우월한 제도라 단정하기는 쉽지 않음. 우선 성과의 산정지표가 명확하지 않을 경우 도입자체가 곤란하며, 소득의 불안정 등을 우려하는 근로자들의 저항도 예상되기 때문임.
- 현실적으로 고정급과 성과급 방식은 모두 근로기준법의 최저임금 이상은 지급하는 것이 원칙이기 때문에 고정급제와 성과급제를 결합하는 방식의 임금형태를 고려할 필요가 있음. 이 방식은 이미 선한승 등(1995)⁷⁾이 항만운영의 효율화를 위해 최저수준의 기본급과 성과급을 병행하는 형태로 제기한 바 있으며, 실제로 미국의 태평양 항만단체협약에서는 주 36시간에 대해서 임금보장제도(PGP, Pay Guarantee Program)에 의한 기본급보장이 이루어지고 있음.⁸⁾
- 건설업에서 고정급과 성과급의 병행은 각 임금형태의 단점을 상당 부분 해소할 가능성이 있음. 근로자 입장에서는 성과급이 다소 떨어진다고 하더라도 기본적 고정급이 보장되므로 임금의 안정성을 확보할 수 있고, 성과급을 통해 성과 달성여부에 따라 추가적인 임금을 확보할 수 있어 동기부여에 영향을 미칠 것임. 또한 사업주 입장에서도 고정급으로 지급되는 임금의 부담이 줄어들어 기업 경영의 불확실성이 줄어들고 성과급제를 통해 생산성의 향상을 도모할 수 있음.
- 성과급제 방식으로 개수제, 물량제 형태의 계약을 고려할 수 있음. 기간과 물량에 대한 세부적인 내용을 근로계약에 표기하여 그 성과에 대하여 임금을 지급하면 될 것임. 단 이때 지급하는 임금은 근로기준법 상의 최저임금보다는 많아야 함.

7) 선한승·김장호·박승락(1995), 항만하역산업의 구조조정과 정책과제.

8) 김형태·김찬호(2006), 항만노무공급체제의 개편에 따른 항만운영 효율화 방안, 한국해양수산개발원.

3.3 효율적 임금체계 구성방안

- 시공참여자 제도 폐지 이후 합법적인 범위 내에서 효율적인 임금체계 구성방안을 모색하고자 함.
 - 기본적으로 십장이 가지는 긍정적인 역할, 즉 노동력에 대한 수요 및 정보의 매개자 역할로서의 기능, 건설생산 과정에서 작업팀을 주도하는 생산관리자로서의 역할 등을 유지하면서 관련 법령의 폐지에 따라 노동법 상의 근로자의 지위가 보장 되는 방향으로 방안을 제시함.
 - 또한 직영근로자로서의 지위를 인정하되 생산성을 확보할 수 있는 임금체계의 여러 유형을 도출함.
 - 한편, 십장 및 그 소속 근로자가 하나의 팀을 이루어 생산활동에 참여하는 경우가 많아 팀제투입방식으로 임금형태를 구성하였음. 시공참여자 제도가 폐지되더라도 건설생산체계에서 기존 십장의 역할이 중요하다고 판단되기 때문임.
- 임금의 형태는 크게 고정급과 고정급형 성과급(고정급+성과급), 순수성과급(물량제, 개수제) 및 혼합형으로 구분했음.
 - 고정급은 근로자의 건설공사 수행성과와 상관없이 업무에 종사한 시간단위, 일단위, 월단위 등으로 정액을 지급하는 형태임.
 - 고정급형 성과급(고정급+성과급)은 매월 일정수준 이상의 고정급을 정액으로 지불하고 성과수당을 성과달성 여부에 따라 지급하는 형태를 말함.
 - 순수성과급은 기본급은 없는 반면 성과수당으로 임금을 지급하는 형태를 의미함.
 - 혼합형은 고정급과 고정급형 성과급 방식을 각각 팀장과 팀원에게 서로 다르게 적용하는 형태임.



[그림 2] 임금체계의 구성방안

3.3.1 제1안 : 작업팀의 팀장/팀원 모두에게 고정급을 적용

(1) 임금산정

- 작업팀의 팀장(십장) 및 근로자에게 팀 내에서 수행하는 역할과 기능의 숙련도에 따라 고정급을 정하여 지급하는 형태임. 고정된 임금의 지급은 매월 전문건설업자가 직접 지불하며, 성과수당은 별도로 지급되지 않음. 임금산정 방식은 다음과 같음.

- (팀원별 일급×팀원별 총 근무일수)-(근로소득세+4대보험료)
- (팀원별 시급×팀원별 총 근무일수)-(근로소득세+4대보험료)

(2) 임금 적용방식

- 팀장을 포함한 팀원과 일급 또는 시급으로 임금계약을 하고 매월 출역일수 또는 시간을 곱하여 월 지급액을 산정함.

- 일급(일당제)을 활용할 경우에는 일급 내에 연장·야간·휴일수당은 물론 연·월차수당 등 법정 제수당을 포함하는 포괄산정(역산) 방식을 적용할 수 있음. 반면에 시급(시간급)을 활용할 경우에는 상기 수당을 별도로 계상해야 함.
- 일급과 시급은 근로기준법 상의 최저 임금수준 이상으로 설정되어야 하나, 팀장(십장)과 팀원을 고정급으로 유도하기 위해서는 시중노임 수준은 되어야 할 것으로 판단됨. 한편, 사업자성을 띠는 팀장(십장)의 경우에는 팀원보다 높게 일급 또는 시급을 산정할 필요가 있음.
 - 팀원보다 많은 고정급을 받은 팀장(십장)에게는 해당 공사이행의 책임, 팀원의 근로조건 결정 및 근태관리, 기능도 평가권, 작업방법의 결정 및 제반관리업무를 총괄하여 관리할 책임을 갖도록 해야함. 이는 근로계약에 분명히 명시해야 할 것임.
- 전문건설업자는 과거 시공참여자에게 도급한 유사 공사의 기간과 금액을 기준으로 십장과 근로자의 고용기간과 일급 또는 시급을 결정하는 것이 바람직할 것임.

(3) 임금지급

- 작업팀의 팀장(십장)과 팀원이 매월 정액으로 받는 금액을 기준으로 근로소득세, 4대보험료 등 법정 경비를 산정하여 공제한 후 전문건설업자가 직접 팀장(십장)과 팀원에게 지급해야 함.

(4) 장/단점

- 고정급의 경우 건설공사 수행 성과와 상관없이 업무에 종사한 시간단위, 일단위, 월단위 등으로 정액을 지급하는 방식이라 건설수주가 일정하지 않은 업체에서는 채택하기 어려울 것으로 보임.

- 고정급 방식은 안정된 소득의 확보라는 차원에서 근로자가 선호할 수도 있겠지만, 노동생산성이 보장되지 않는 이상 사용자는 임금과 생산성의 균형을 맞추기 위해 임금을 삭감하거나 외국인 노동자 등 과 같은 저렴한 대체 노무인력을 채용할 가능성이 높아짐.
- 팀별투입방식에서의 고정급 형태는 팀장인 십장의 조직 장악력을 약화시켜 건설공사의 생산성 저하로 이어질 수도 있음. 또한 숙련도가 높고 인적 네트워크가 풍부한 십장의 경우 고정급에 큰 유인을 느끼지 못하여 결국 경쟁력이 떨어지는 시공조직이 고정급 체계를 선호할 가능성이 높음. 한편, 과거 사업자적 성격이 강한 십장 역시 고정급 체계로의 유입은 어려울 것으로 보임.

3.3.2 제2안 : 작업팀의 팀장/팀원 모두에게 고정급형 성과급 적용

(1) 임금산정

- 작업팀의 팀장(십장) 및 근로자를 모두 고정급형 성과급의 임금형태를 적용함. 팀장과 팀원이 받는 기본급은 근로계약 시 정해진 정액만큼 전문건설업자가 매월 직접 지급하며, 성과수당 역시 근로계약에서 결정된 작업팀 전체의 성과 달성정도에 따라 전문건설업자가 지급하는 방식임. 이때의 성과기준으로 공사기간과 공사무량 또는 두 가지 모두를 채택할 수 있음.
- (팀원별 기본급)+(팀 전체 준공성과수당)-(근로소득세+4대보험료)
- (팀원별 기본급)+(팀 전체 공사무량당 성과수당)-(근로소득세+4대보험료)

(2) 임금 적용방식

- 기본급은 일급제와 시급제를 활용할 수 있음. 전술한 바와 같이 일급(일당제)을 활용할 경우에는 일급 내에 연장·야간·휴일 수당은 물론 연·월차수당 등 법정 제수당을 포함하는 포괄산정(역산) 방식을 적용할 수 있음. 반면에 시급(시간급)을 활용할 경우에는 상기 수당을 별도로 계상해야 함. 이때 기본급은 반드시 최저임금 수준 이상이어야 함. 다만, 팀장(십장)의 기본급은 팀원보다 높게 산정하여 작업관리를 적극적으로 할 수 있도록 동기를 부여할 필요가 있음.
 - 팀원보다 많은 기본급을 받은 팀장(십장)에게는 해당 공사이행의 책임, 팀원의 근로조건 결정 및 근태관리, 기능도 평가권, 작업방법의 결정 및 제반관리업무를 총괄하여 관리할 책임을 갖도록 해야함. 이는 근로계약에 분명히 명시해야 할 것임.
- 성과지향적인 작업팀의 경우에는 기본급을 최저 임금수준으로 하고 성과수당을 높게 설정하며, 보수의 안정성을 추구하는 작업팀의 경우에는 기본급을 시중노임 수준으로 하고 성과수당을 낮게 책정하는 전략이 필요함.
- 성과수당은 공사무량당 성과수당(개수제, 물량제)과 준공성과수당 중 하나를 선택하여 활용할 수 있음. 두 가지 형태의 성과수당은 과거 유사공사 도급금액에서 팀장을 포함한 팀원의 임금총액(기본급×고용기간)을 제외한 금액의 범위에서 결정할 수 있음.

(3) 임금지급

- 팀장(십장)과 팀원의 기본급은 모두 매월 근로소득세와 4대보험료를 공제하여 지급함을 원칙으로 함.

- 공사물량당 성과수당은 작업팀이 수행한 기성물량을 측정하여 해당 물량에 해당되는 성과수당을 근로소득세 및 4대보험료를 공제하여 매월 지급하고 작업완료시 소요경비를 감안하여 최종 정산함.
- 준공성과수당은 작업완료시 소요경비를 정산하여 일괄 지급함. 만일 근로계약에 명시된 성과가 달성되지 않은 경우에는 성과미달의 비율을 고려하여 준공성과수당을 삭감하거나 지급하지 않을 수도 있음.

(4) 성과수당 배분

- 팀장의 주도 하에 팀 내에서 배분율을 결정할 수 있음. 다만, 팀원의 기본급을 시중노임 수준으로 할 경우 팀장이 성과수당을 모두 가져갈 수도 있음. 또한 조직 장악력을 높이기 위해 팀장에게 일괄 지급하여 배분토록 하는 방법도 고려할 수 있음.

(5) 효과

- 작업팀에게 모두 고정급을 지급하는 방안에 비해 작업팀 모두에게 성과급을 지급함으로써 생산성의 향상을 도모할 수 있음. 또한 작업팀 내에서 팀장과 팀원의 임금형태를 각기 다르게 적용하는 방안에 비해서도 팀 결속력 강화에 긍정적으로 작용할 가능성이 있음.
- 또한 작업팀에 모두에게 최저임금 이상의 기본급을 주어 그들의 임금지급 및 생활의 안정성을 확보해 줄 수 있고, 성과달성 여부에 따라 추가적인 성과급을 지급함으로써 동기부여의 유인을 제공할 수 있음. 사업주 역시 기본급으로 지급되는 임금이 부담이 줄어들어 기업 경영의 불확실성이 줄어들고, 성과급제를 통해 생산성의 향상을 도모할 수 있음.

3.3.3 제3안 : 작업팀의 팀장/팀원 모두에게 순수성과급 적용

(1) 임금산정

- 작업팀의 팀장(십장) 및 근로자를 모두 순수 성과급의 임금형태를 적용함. 순수 성과급 임금형태는 팀장과 팀원이 받는 별도의 기본급은 없으며, 근로계약 시 명시된 공사물량당 성과수당만을 전문건설업자가 지급함.
 - (팀 전체 공사물량당 성과수당)-(근로소득세+4대보험료)

(2) 임금 적용방식

- 공사물량당 성과수당은 과거 유사공사의 도급금액 범위에서 결정할 수 있음.
- 일반적으로 순수성과급은 건설현장 공정에 따라 m³당, 톤당 등 단가를 정하고 그 성과에 따른 임금지급을 원칙으로 함. 다만, 지급하는 임금은 근로기준법 상의 최저임금 이상은 되어야 함.

(3) 임금지급

- 공사물량당 성과수당은 작업팀이 수행한 기성물량을 측정하여 해당 물량의 성과수당을 근로소득세 및 4대보험료를 공제하여 매월 지급하고 작업완료시 소요경비를 감안하여 최종 정산함.

(4) 성과수당 배분

- 팀장의 주도 하에 팀 내에서 배분율을 결정할 수 있음. 다만, 팀장(십장)의 공사물량당 성과수당의 배분율을 높게 하여 작업관리를 적극적으로 할 수 있도록 동기를 부여할 필요가 있음. 또한 조직 장악력을 높이기 위해 팀장에게 일괄 지급하여 배분토록 하는 방법도 고려할 수 있음.

(5) 효과

- 작업팀 모두에게 일한 만큼의 순수 성과급을 지급함으로써 생산성의 향상이 예상됨. 작업팀 단위로 성과를 측정하여 수당을 지급하므로, 팀 결속력 강화에 긍정적 효과를 줄 것으로 보임.
- 팀장과 팀원 모두 작업팀에서 수행하는 역할과 기능 및 숙련도에 따라 성과수당의 배분율이 자체적으로 결정되므로, 성과수당에 관한 잡음이 발생하지 않음.
- 전문건설업자는 기본급으로 지급되는 임금부담이 없어 기업경영의 불확실성이 줄어들 수 있음.

3.3.4 제4안 : 팀장 고정급형 성과급, 팀원 고정급 적용

(1) 임금산정

- 팀장에게는 근로계약 시 정해진 기본급과 성과수당을 지급하고 팀원에게는 고정급을 취하는 형태임.
 - 팀장: (팀장 기본급)+(준공성과수당)-(근로소득세+4대보험료)
 - 팀원: (팀원별 일급×팀원별 근무일수)-(근로소득세+4대보험료)
 팀원: (팀원별 시급×팀원별 근무시간)-(근로소득세+4대보험료)

(2) 임금 적용방식

- 팀장의 기본급은 일급제와 시급제를 활용할 수 있음. 일급(일당제)을 활용할 경우에는 일급 내에 연장·야간·휴일수당은 물론 연·월차수당 등 법정 제수당을 포함하는 포괄산정(역산) 방식을 적용할 수 있음. 반면에 시급(시간급)을 활용할 경우에는 상기 수당을 별도로 계상해야 함. 이때 기본급은 반드시 최저임금 수준 이상이어야 함.

- 성과지향적인 팀장(십장)의 경우에는 기본급을 최저 임금수준으로 하고 성과수당을 높게 설정하며, 보수의 안정성을 추구하는 팀장(십장)의 경우에는 기본급을 시중노임 수준으로 하고 성과수당을 낮게 책정하는 전략이 필요함.
- 팀장의 성과수당은 준공성과수당 방식을 활용함. 준공성과수당은 과거 유사공사 도급금액에서 팀원의 임금총액(일급 또는 시급×근무일수 또는 시간)과 팀장의 임금총액(기본급×고용기간)을 제외한 금액의 범위에서 결정할 수 있음.
- 팀원은 일급 또는 시급으로 임금계약을 하고 매월 출역일수 또는 시간을 곱하여 월 지급액을 산정함. 일급(일당제)을 활용할 경우에는 일급 내에 연장·야간·휴일수당은 물론 연·월차수당 등 법정 제수당을 포함하는 포괄산정(역산) 방식을 적용할 수 있음. 반면에 시급(시간급)을 활용할 경우에는 상기 수당을 별도로 계상해야 함. 일급과 시급이든 최저 임금수준 이상으로 설정되어야 함.

(3) 임금지급

- 팀장(십장)의 기본급과 팀원의 임금(일급 또는 시급)은 매월 근로소득세와 4대보험료를 공제하여 지급함을 원칙으로 함.
- 팀장의 준공성과수당은 작업완료시 근로소득세, 4대보험료 및 소요경비를 정산하여 일괄 지급함. 만일 근로계약에 명시된 성과가 달성되지 않은 경우에는 미달성 비율을 고려하여 준공성과수당을 지급하거나 또는 아예 지급하지 않을 수도 있음.
- 팀원은 매월 정액으로 받는 금액을 기준으로 근로소득세, 4대보험료 등 법정 경비를 산정하여 공제한 후 전문건설업자가 직접 지급해야 함.

(4) 성과수당 배분

- 팀장만을 고정급형 성과급의 임금형태를 적용하였으므로, 준공 성과수당은 팀장이 가져감.

(5) 효과

- 작업팀의 팀장과 팀원에게 각기 다른 임금형태를 지급함으로써 나타나는 팀의 결속이나 유기성은 감소할 것으로 보임. 하지만 팀장에게 성과급을 지급함으로써 십장의 지위와 긍정적 역할을 기대할 수 있을 것으로 보임.
- 팀장에게 성과급을 지급하는 형태는 기존 십장의 긍정적 역할을 유지할 수 있는 장점이 있음. 노동력 수급 및 정보의 매개, 건설근로자의 숙련도 구분 및 적절한 배치, 불완전한 근로감독 및 계약의 보완, 작업팀 내에서의 숙련 전수, 건설현장 작업팀의 시너지 효과 발휘 등이 가능할 것임⁹⁾.
- 또한 임금보다 이윤을 추구하는 사업주의 성격이 강한 십장의 유입도 원활할 것으로 보임.
- 팀원들은 기본급을 받게 되어 임금지급의 안정성은 확보할 수 있지만 생산성에 대한 유인이 없어 노동생산성 하락으로 이어질 우려가 있음. 또한 팀장인 십장에 대한 충성도가 약해져 팀의 결속력이 저하될 것으로 보임. 즉 십장의 조직 장악력이 감소하여 전체 건설공사 수행의 효율성이 저하될 우려가 있음.

3.3.5 제5안 : 팀장 고정급, 팀원 고정급형 성과급 적용

(1) 임금산정

- 팀장에게는 고정급을 지급하고 팀원에게는 고정급형 성과급을 지급하는 형태임. 이는 다음과 같이 공식에 의해 임금이 산정됨.

9) 심규범 외(2003), 시공참여자 관리 및 제도 개선방안, 건설교통부.

- 팀장: (팀장 일급×팀장 근무일수)-(근로소득세+4대보험료)
 팀장: (팀장 시급×팀장 근무시간)-(근로소득세+4대보험료)
- 팀원: (팀원별 기본급)+(준공성과수당)-(근로소득세+4대보험료)
 팀원: (팀원별 기본급)+(공사물량당성과수당)-(근로소득세+4대보험료)

(2) 임금 적용방식

- 팀장은 일급 또는 시급으로 임금계약을 하고 매월 출역일수 또는 시간을 곱하여 월 지급액을 산정함. 일급(일당제)을 활용할 경우에는 일급 내에 연장·야간·휴일수당은 물론 연·월차수당 등 법정 제수당을 포함하는 포괄산정(역산) 방식을 적용할 수 있음. 반면에 시급(시간급)을 활용할 경우에는 상기 수당을 별도로 계상해야 함. 팀장의 고정급 유인을 위해 일급과 시급이 든 시중노임 이상으로 책정될 필요가 있음.
- 팀원의 기본급은 일급제와 시급제를 활용할 수 있음. 일급(일당제)을 활용할 경우에는 일급 내에 연장·야간·휴일수당은 물론 연·월차수당 등 법정 제수당을 포함하는 포괄산정(역산) 방식을 적용할 수 있음. 반면에 시급(시간급)을 활용할 경우에는 상기 수당을 별도로 계상해야 함. 이때 기본급은 반드시 최저 임금 수준 이상이어야 함.
- 성과지향적인 팀원의 경우에는 기본급을 최저 임금수준으로 하고 성과수당을 높게 설정하며, 보수의 안정성을 추구하는 팀원의 경우에는 기본급을 시중노임 수준으로 하고 성과수당을 낮게 책정하는 전략이 필요함.
- 팀원의 성과수당은 공사물량당 성과수당과 준공성과수당 방식 중 하나를 선택하여 활용함. 성과수당은 과거 유사공사 도급 금액에서 팀장의 임금총액(일급 또는 시급×근무일수 또는 시

간)과 팀원의 임금총액(기본급×고용기간)을 제외한 금액의 범위에서 결정할 수 있음.

(3) 임금지급

- 팀장은 매월 정액으로 받는 금액을 기준으로 근로소득세, 4대보험료 등 법정 경비를 산정하여 공제한 후 전문건설업자가 직접 지급해야 함.
- 팀원의 기본급과 팀장의 임금(일급 또는 시급)은 매월 근로소득세와 4대보험료를 공제하여 지급함을 원칙으로 함.
- 팀원에게 지급되는 공사물량당 성과수당은 기성물량을 측정하여 해당 물량에 해당되는 성과수당을 근로소득세 및 4대보험료를 공제하여 매월 지급하고 작업완료시 소요경비를 감안하여 최종 정산함.
- 팀원의 준공성과수당은 작업완료시 근로소득세, 4대보험료 및 소요경비를 정산하여 일괄 지급함. 만일 근로계약에 명시된 성과가 달성되지 않은 경우에는 미달성 비율을 고려하여 준공성과수당을 지급하거나 또는 아예 지급하지 않을 수도 있음.

(4) 성과수당 배분

- 팀원만을 고정급형 성과급의 임금형태를 적용하였으므로, 준공성과수당은 팀원이 분배하여 가져감.

(5) 효과

- 팀원에게 성과급을 지급함으로써 생산성의 향상은 예상되나, 작업팀의 팀장과 팀원에게 각기 다른 임금형태를 지급함으로써 나타나는 팀의 결속이나 유기성은 감소할 것으로 보임.

- 팀장은 고정급을 받게 되어 임금지급의 안정성은 확보할 수 있지만 생산성에 대한 유인이 없어 작업팀 내에서의 역할이 한정될 수밖에 없음. 즉 노동력 수급 및 정보 매개의 역할이나 작업팀 내에서의 기능 전수 등 십장의 긍정적 역할이 줄어들고 단지 중간관리자 차원의 지휘·감독의 역할만을 수행할 가능성이 높음. 또한 임금보다 이윤을 추구하는 사업주의 성격이 강한 십장의 경우 반발이 클 것으로 예상됨.
- 팀원에게 성과급의 지급은 고정급에서 나타나는 생산성의 하락을 방지해줄 수 있을 것으로 보임. 하지만 팀장에게 고정급을 지급한 상태에서 팀원에게 성과급을 지급하면 팀장과 팀원 간의 유기적인 시너지 효과는 기대하기 어려울 것으로 보임.

3.4 임금체계 유형별 비교

- 앞에서 효율적인 임금체계 구성방안을 살펴보기 위하여 5가지 유형을 검토하였음. 각 임금체계를 비교하면 다음과 같음.

〈표 1〉 적용 가능한 임금체계의 비교

구 분	팀장 지위	팀장 수용 가능성	작업팀 결속력	노동 생산성	보수 안정
팀 전체 고정급형	낮음	낮음	낮음	낮음	높음
팀 전체 고정급형 성과급	중간	중간	높음	높음	중간
팀 전체 순수 성과급	중간	높음	높음	높음	낮음
팀장 고정급형 성과급/ 팀원 고정급	낮음	중간	중간	중간	높음
팀장 고정급/ 팀원 고정급형 성과급	낮음	낮음	중간	중간	중간

- 팀장의 지위는 어떤 형태로 결정되더라도 과거 시공참여자 제도 하에서의 수준보다는 낮아짐. 임금지급의 주체가 전문건설업자로 변화하기 때문임. 다만, 제2안과 제3안에서 성과수당의 배분율을 팀장의 주도 하에 결정할 수 있도록 한다면 팀장의 지위가 어느 정도 보장될 수 있을 것임.
- 팀장의 수용 가능성은 팀장의 지위가 확보될수록 높아질 것으로 보임. 또한 과거 시공참여자 제도 하에서의 공사수행 및 임금체계 방식과 유사할수록 선호할 가능성이 높음. 따라서 팀 전체에게 순수성과급을 지급하는 제3안의 경우가 팀장이 수용할 가능성이 가장 높으며, 제1안의 경우 수용 가능성이 가장 낮을 것으로 판단됨.
- 작업팀의 결속력은 팀 전체에게 고정급형 성과급과 순수 성과급 임금형태를 적용하는 제2안과 제3안이 가장 높을 것임. 이는 작업 팀 모두에게 동일한 임금형태를 적용하고 투입된 노력만큼의 성과수당을 팀 자체 기준에 의해 배분되기 때문임. 반면 팀 전체에게 고정급을 지급하는 제1안의 임금형태가 팀 결속력 유지에 가장 부정적인 효과를 가질 것임. 고정급으로 팀장이 고용됨에 따라 적극적으로 팀을 관리할 동기가 부여되지 않을 뿐만 아니라, 공동의 노력에 관한 보상이 없기 때문임.
- 노동생산성 역시 팀 전체에게 고정급형 성과급과 순수 성과급 임금형태의 제2안과 제3안의 경우가 가장 높을 것임. 팀원 공동의 노력을 유도할 수 있을 뿐만 아니라 이로 인한 시너지 효과도 발휘될 수 있기 때문임. 반면 제1안의 고정급 임금형태는 성과수당 등의 부재로 인해 팀원의 태업 등이 발생할 가능성이 높기 때문에 노동생산성이 매우 낮을 것으로 예상됨.
- 보수의 안정성은 팀 전체에게 고정급을 지급하는 제1안과 팀장은 고정급형 성과급이지만 팀원에게는 고정급 임금형태를 적용하는 제4안의 방식이 높을 것으로 판단됨. 성과급과는 달리 고정급은 근무일수 또는 근무시간에 따라 임금이 지급되므로 보수의 안정성을 도모할 수 있기 때문임. 한편, 제3안 순수성과급 형태는 보수의 안정성이 가장 낮을 것으로 판단됨.

4. 정책적 지원방안

4.1 적정 공사비의 확보

- 시공참여자 제도가 폐지됨에 따라 전문건설업체는 기존의 시장 등에 노무하도급을 주는 형태에서 고용을 통한 직접시공을 수행해야 하나, 지금의 ‘낮은 공사비’ 로는 직접시공이 사실상 불가능함.
- 공사비가 지나치게 낮은 것에는 여러 가지 요인이 있겠지만 최저가낙찰제의 확대가 큰 요인 중의 하나임.
 - 일반 건설공사의 경우 최저가 낙찰제 등의 확대로 인해 최근의 낙찰률은 55~60%의 수준까지 떨어졌음¹⁰⁾. 이런 경우 전문업체가 하도급을 받게 되면 낙찰가의 45% 안팎에서 수주하는 현실임. 일각에서는 최저가낙찰제의 낙찰률을 건설업체의 실제 원가로 간주하고 있으나, 실제로는 공사실적 유지와 기업의 고정비용을 만회하기 위한 수주가 대부분임.
 - 직접고용을 통한 건설생산의 모델로 거론되는 독일의 경우 낙찰률이 95~105% 수준에서 유지됨에 따라 근로자의 고용안정과 직접시공이 가능함. 또한 우리나라 전기공사업 역시 낙찰률이 85% 수준에서 형성되어 직접시공이 활성화 되고 있음.
- 건설업과 같은 하도급 생산방식은 적정공사비가 확보되지 못할 경우 최종 하수급인에게 상당부분을 전가하는 경우가 대부분임.
- 적정 공사비가 확보되지 않을 경우 실질적인 직접고용을 통한 직접시공은 어찌면 환상에 불과할 수도 있음. 또한 그 피해는 부실시공과 함께 일반국민에게 전가되는 결과를 초래할 수 있음. 따라서 적정공사비의 확보가 무엇보다 중요함.

10) 김병수(2006), “최저가낙찰제의 확대와 실적 공사비 적산환경에서의 대응방안”, 대한토목학회 포럼.

4.2 전문건설업체의 비용경감 방안 마련

- 전문건설업체의 가장 큰 부담은 근로자의 고용에 따른 비용 증가의 문제임. 수익성이 높지 않은 전문건설업체 입장에서 입·퇴직이 빈번한 건설인력을 직접고용하여 그에 따른 사회보험 및 퇴직금 지급 등은 경영난을 가중시켜 기업경영의 어려움을 초래할 가능성이 큼.
- 또한 대부분의 전문건설업체는 규모가 영세하고 행정능력이 부족하여 근로자 관리에 한계가 있는 실정임. 전문건설업체는 1억원 미만의 소규모 전문공사가 대부분(84.3%)이고, 공사기간 역시 1개월 미만인 경우가 38.4%, 6개월 이상의 공사는 전체의 12.6%에 불과한 실정임.
- 따라서 전문건설업체의 비용경감 장치를 마련해야 함.
 - 실질적인 직접고용과 시공을 유도하기 위해서는 겨울철이나 생산중단 시기에 인건비 등의 제도적 지원장치가 절실함. 건설업은 옥외생산으로 온도, 강수, 바람 등 기후요인에 의해 생산이 중단되는 경우가 많기 때문임.
 - 즉 생산이 일시적으로 중단되는 경우 사업주에게 고용관계를 유지할 수 있는 인건비의 지원 방안이 요구됨.
 - 생산중단시기의 인건비를 사업주만 부담하지 않게 정부에서 ‘탄력적 근로시간제’의 도입과 함께 동절기 휴업수당 등의 방법을 강구해야 할 것임. 독일의 경우 겨울철 고용 및 임금 보장을 위해 시행하고 있는 ‘악천후 수당에 관한 법률’은 우리에게 시사하는 바가 큼.
- 전문건설업자의 비용경감 장치 마련 없이는 실질적 고용을 통한 직접시공은 한계가 있음.

4.3 전문건설업자 간의 재하도급 허용

- 시공참여자 제도의 폐지는 합법적인 재하도급의 가능성이 완전히 차단되어 사실상 합리적인 수준의 재하도급 조차도 불가능하게 되었음. 따라서 건설생산의 효율성을 제고하기 위해 전문건설업자 간의 재하도급 허용이 필요함.
- 한편, 개정된 건설산업기본법은 시공참여자 제도를 폐지하는 대신 전문건설업자 간의 재하도급을 제한적으로 허용함.
 - 전문건설업자 간의 재하도급은 건산법에서 규정한 자격을 갖춘 건설업자에게 재하도급을 하는 것이므로 부실시공 및 건설기능 인력의 근로조건 저하 등의 사회적 문제 발생의 소지가 적다는 점에서 장점이 있음.
- 시공참여자 제도 폐지에 따라 효율적 건설공사 수행을 위해 전문건설업자 간의 재하도급은 다음과 같은 기준이 필요함.
 - 기본적으로 특허 또는 신기술로 지정된 기술을 보유하고 있는 건설업체에 대한 재하도급은 인정해야 할 것임.
 - 건설공사는 순수하게 단일공종으로만 구성되는 경우가 많지 않아 건산법에서도 부대공사의 개념을 인정하고 있음. 따라서 부대공사로 인정되는 경우 재하도급을 허용할 필요가 있음.
 - 또한 전문업종에 따라 단일공사라도 다소 이질적인 요소가 포함되는 경우가 많음. 효율적 공사수행을 위해서는 폭넓게 재하도급을 허용하는 것이 필요함.
- 이밖에도 고용을 통한 직접시공을 위해 전문건설업체에게 인센티브를 마련하는 방법이 있을 것임. 또한 장기적인 관점에서 건설근로자를 체계적으로 육성할 수 있는 제도적 장치에 대해서 공공과 민간이 함께 고민해야 함.

5. 맺음말

- 본고는 시공참여자 제도 폐지 이후 전문건설업자가 공사의 효율적 수행을 위해 채택 가능한 건설인력의 임금체계 구성방안을 도출하였음. 아울러 유·무형의 경영부담을 안게 될 전문건설업자의 정책적 지원방향과 시사점을 제시하였음.
- 시공참여자 제도의 폐지는 건설생산체계 뿐만 아니라 각종 법률적·경영적 환경변화를 초래할 것으로 예상됨. 특히 직접고용에 따른 유·무형의 비용 증가는 전문건설업체 기업 경영에 어려움을 가중시킬 전망이다.
- 시공참여자 제도 폐지 이후 전문건설업자는 십장 및 그 소속 근로자를 고용하여 시공조직을 갖추는 방법 밖에는 다른 대안이 있을 수 없음. 다만, 기존 팀제생산방식의 장점을 살리면서 작업능률을 최대한 발휘할 수 있는 임금체계를 모색하는 것이 최선의 방법임.
- 시공참여자 제도 폐지 이후 전문건설업체가 채택 가능한 임금형태는 다음과 같음.
 - 제1안 : 작업팀의 팀장/팀원 모두에게 고정급을 적용
 - 제2안 : 작업팀의 팀장/팀원 모두에게 고정급형 성과급을 적용
 - 제3안 : 작업팀의 팀장/팀원 모두에게 순수성과급을 적용
 - 제4안 : 팀장 고정급형 성과급, 팀원 고정급 적용
 - 제5안 : 팀장 고정급, 팀원 고정급형 성과급 적용
- 전문건설업체가 채택 가능한 임금형태 중 제2안과 제3안이 팀

제생산방식의 장점을 살리면서 작업능률을 높일 수 있을 것으로 판단됨. 특히 작업팀의 팀장, 팀원 모두에게 고정급형 성과급을 적용하는 제2안의 경우 일정 수준의 기본급을 보장하고 성과달성 여부에 따라 성과급을 지급하기 때문에 근로자의 입장에서 직업 안정성을 도모할 수 있고, 전문건설업자 역시 생산성 향상을 기대할 수 있음.

- 시공참여자 제도 폐지의 기본취지는 고용을 통한 건설근로자의 처우개선과 함께 전문건설업체의 직접시공능력의 강화를 통한 책임시공이 주된 이유임. 또한 전문건설업 도입취지 역시 이와 크게 다르지 않음. 따라서 건설기능인력의 고용을 통해 직접시공능력을 키워 건설시공 주체로서의 역할을 수행해야 함은 당연한 사실임.
- 그러나 건설 하도급을 주로 수행하며, 중·소형 업체가 대부분인 전문건설업의 현실에 비추어 볼 때 정책적 지원이 없이는 사실상 한계가 있는 실정임.
 - 적정공사비의 확보가 필수적임. 적정공사비가 확보되지 않을 경우 직접고용을 통한 직접시공은 이상에 불과할 수도 있음.
 - 또한 직접고용에 따른 전문건설업체의 비용경감 장치에 마련이 필수적임. 기후 등에 따른 생산중단시기와 동절기의 계속고용을 위해 ‘탄력적 근로시간제’와 ‘악천후 수당’ 등을 지급하는 방안을 마련해야 할 것임.
 - 전문건설업자 간의 폭넓은 재하도급을 허용해야 함. 개정(2007) 건산법은 시공참여자 제도를 폐지하는 대신 전문건설업자 간의 재하도급을 제한적으로 허용하였음. 건설생산의 효율성을 제고하기 위해서는 합리적 수준에서 재하도급을 보다 폭넓게 허용해야 할 필요성이 있음.

- 결국 시공참여자 제도의 폐지를 통한 건설인력의 제도권 내로의 유입과 전문건설업체의 직접시공능력 강화는 건설업체의 의지와 함께 정부의 정책적 지원에 달려있음.

- 박선구, 연구원(parksungu@ricon.re.kr)
- 홍성호, 책임연구원(hsh3824@ricon.re.kr)