

건설정책리뷰 2010-02

# 건설노무제공자제도 도입의 타당성과 도입방안

유일한 · 박선구

2010. 4.

대한건설정책연구원

## 요 약

- 시공참여자제도 폐지 이후 전문건설업자는 건설근로자의 직접고용이 강제되어 탄력적인 현장 운영이 어렵게 되었고, 건설공사 원가 상승으로 경영적 부담이 커졌음.
  - 많은 전문건설업체가 기능인력의 정규직화를 시도하지 못하고 있으며, 현장의 수급상황에 따라 단기적으로 기능인력 고용과 해고를 반복하고 있어 사용자(업체)나 공급자(인력) 모두에게 비생산적인 비용과 노력이 소요되고 있는 실태임.
- 이러한 문제점에 기반하여 건설근로자 직접고용의 강제를 완화하고 유연성 있는 하부 생산구조 마련을 위해 건설노무제공자제도 도입이 추진되어 의원입법으로 국회에 발의된 상황임.
- 그러나 일부에서는 건설노무제공자를 활용할 수 있도록 한 이번 법률안이 종전 시공참여자제도와 별반 다를 것이 없다고 주장하고 있음. 따라서 본고에서는 의원입법으로 발의된 건설노무제공자제도 도입의 타당성과 도입방안에 대해서 살펴보았음.
- 검토 결과, 노무부문에 한정하여 건설노무제공자를 활용할 수 있도록 하는 건설노무제공자제도의 도입은 타당성이 있음.
  - 무엇보다도 전문건설업체, 십장, 근로자 등 건설시공 주체들이 현행 직접고용 강제에 대해 만족하지 못하고 있기 때문임.
  - 건설노무제공자 도입은 불법 다단계하도급, 임금체불, 사회보험 등 기능인력 처우개선, 페이퍼컴퍼니 문제 등 부정적 이슈들에 대한 우려가 크지 않으며, 대부분 보완 조치가 되어 있음.
  - 건설노무제공자와 유사한 해외사례 검토에 있어서도 대부분의 국가들이 건설공사 하도급 허용범위를 탄력적으로 운용하고 있고, 특히 노무부문에 한해서는 더욱 유연한 정책들을 사용하고 있음.
- 따라서 이번 의원입법안인 건설노무제공자제도를 그대로 도입하는 것도 타당하며, 건설노조 등의 반대입장을 수용하여 보다 엄격한 보완 조치(관리책임 부여 등)를 추가하는 방안도 고려될 수 있을 것임.
  - 한편 건설노무제공자제도를 허용하되, 중장기적으로는 직접고용도 함께 유도할 수 있는 정책이 필요할 것으로 판단됨.

## 1. 서론

- 종전 「건설산업기본법」 (이하 ‘건설법’이라 함)에서 전문건설업자에게 허용되어 왔던 시공참여자제도가 2008년 1월 폐지됨.
- 시공참여자제도 폐지로 인해 전문건설업자는 시공참여자<sup>1)</sup>인 십장과 그 소속 근로자들에게 하도급 또는 재하도급 형태의 도급계약을 할 수 없게 되었고, 현장에 투입되는 모든 근로자와 직접 고용계약을 체결하여 공사를 수행하게 되었음.
- 건설현장 특성을 무시한 채 현장에 투입되는 모든 건설근로자를 직접 고용하도록 강제하는 현행의 규정은 건설공사 시공을 담당하는 전문건설업자에게 공사수행에 있어 큰 부담으로 작용하고 있음.
  - 전문건설공사는 기술의 발달과 소비자의 다양한 욕구, 신소재, 신기술, 특허 등에 의하여 시공공정과 방법이 복잡·다양화되고 있으며, 이에 따른 건설근로자의 사용 또한 다양한 종류와 방법이 요구되고 있기 때문임.
  - 또한 전문건설공사는 개별공사의 특성 등에 따라 건설근로자가 단기간에 수십·수백명이 투입되어 시공을 하는 경우가 많아 일일이 고용계약을 체결하는 것이 사실상 불가능하고 비효율적인 경우가 많음.
- 따라서 전문건설업자에게 건설근로자의 직접고용을 강제하는 것은 비능률적인 시공방법을 강요하는 것이며, 이는 대부분의 전문건설업자를 범법자로 만드는 불합리한 결과를 현실에서 초래하고 있음.
  - 건설근로자의 직접고용은 전문건설업자가 자유롭고 효율적인 생산방식을 선택할 수 있는 재량을 제약하여 오히려 시공 효율성을 저해하고 있음.
  - 또한 건설근로자의 직접고용은 공사원가를 상승시키는 주요 원인이 되는 등 하도급을 수행하는 전문건설업자의 채산성을 악화시키고, 이는 결과적으로 부실시공을 유발하게 함. 특히 경제침체 등으로 어려움을 겪고 있는 전문건설업자의 경영부담을 가중시키고 있음.

1) 시공참여자란 건설현장에서 오랜 기간 동안 자연발생적으로 생겨난 십장, 팀장 등으로 합법적인 지위에서 전문건설업자와 도급 약정을 하고 건설공사의 시공에 실명으로 참여하던 주체를 통칭함.

- 이에 따라 건설근로자 직접고용의 강제를 완화하고 유연성 있는 하부 생산구조 마련을 위한 방안으로 건설노무제공자를 활용할 수 있도록 하는 취지로 「건설산업기본법 일부개정법률안」이 의원입법으로 2009년 12월 국회에 제출되었음.
  - 제출된 개정법률안은 건설근로자를 직접고용하도록 강제하는 것은 전문건설공사의 특성상 비효율적임을 지적하고, 이는 하도급을 수행하는 중소기업자의 채산성을 악화시켜 결과적으로 부실시공으로 귀결될 수 있음을 경고하고 있음.
  - 한편 당초 건설근로자를 직접 고용토록 한 원인 중의 하나인 건설근로자 임금체불 문제는 직상수급인에게 하수급인이 사용한 근로자의 체불임금을 연대하여 지급하도록 「근로기준법」에 건설업의 임금지급 연대책임에 대한 규정이 마련되어 이미 원천적으로 해결되었음. 또 다른 원인인 다단계하도급의 부작용은 전문건설업자에게 1차에 한하여 건설노무계약을 체결하도록 제한하고, 건설노무제공자 간의 하도급은 할 수 없도록 하여 최소화 함.
  - 결국 개정법률안은 전문건설업자가 건설공사의 특성에 따라 적합한 생산방식을 자유롭게 선택할 수 있도록 하여 시공의 능률을 향상시키는 한편, 공사 원가상승 요인을 사전에 차단하고 불필요한 예산 지출을 방지하기 위하여 건설근로자를 일부 직접 고용하지 않더라도 건설공사 수행이 가능하도록 하려는 취지임.
- 그러나 건설노조 등 일부에서는 건설노무제공자를 활용할 수 있도록 한 이번 법률안이 종전 시공참여자제도와 별반 다를 것이 없다고 주장하고, 강력하게 반대하고 있는 실정임.
- 따라서 본고에서는 의원입법으로 발의된 건설노무제공자제도 도입의 타당성과 도입방안에 대해 살펴보고자 함.
  - 건설노무제공자제도 도입과 관련하여 제기되는 주요 이슈들을 검토하고, 건설노무제공자와 관련된 유사 해외사례들을 살펴봄.
  - 또한 업계 및 실제 근로자 등 이해 관계자들의 인식을 알아보고, 건설노무제공자제도의 법률안과 함께 도입 가능한 여러 대안들에 대해서도 살펴보고 그 시사점을 찾고자 함.



## II. 건설노무제공자제도 도입의 주요 이슈 진단

### 1. 제도 도입의 부정적 이슈 진단

#### 1) 불법 다단계하도급의 문제

- 건설노무제공자제도 도입을 우려하는 입장에서 불법 다단계하도급의 문제를 제기함. 이는 종전 시공참여자제도와 건설노무제공자제도가 크게 다르지 않다는 시각으로 건설노무제공자 도입이 불법 다단계하도급으로 이어질 수 있다고 우려하고 있음. 그러나 이는 결론적으로 기우에 불과함.
- 종전 시공참여자제도가 불법 다단계하도급을 조장하기 때문에 폐지되어야 한다는 주장에서도 전체의 약 72%가 일반(종합) 또는 전문건설업자로부터 바로 하도급을 받거나, 입장을 한차례 더 거쳐 2차로 하도급을 받는 것으로 조사된 바 있음(표-1 참조). 수치상으로만 볼 때, 2차 이내의 도급단계를 거치는 것이 72% 정도라면, 당시에 도 시공참여자제도 폐지의 주장으로서 다단계 하도급이 매우 중대한 문제였다고는 보기 어려움.
- 또한 일부 존재할 수도 있는 다단계하도급 역시 재하도급 과정을 이해하는 인식의 차이에 따라 달라짐. 실제 건설노동시장은 혈연, 지연 등 인맥관계에 의해 좌우되는 경우가 많고, 건설현장의 입장, 반장 역시 유대관계를 통해 건설공사에 참여함. 따라서 그들 간의 일의 배분은 정상적인 도급공사 내에서 이루어지나, 제3자는 이를 또 다른 재하도급으로 인식할 수도 있음.

<표-1> 심장이 공사를 수주하는 하도급 단계 수

항목		응답자수(명)	구성비(%)
계		175	100.0
1단계	일반→심장	7	4.0
1단계	(일반→)전문→심장	48	27.4
2단계	(일반→)전문→심장→ 심장	71	40.6(누적 72%)
3단계	(일반→)전문→심장→심장→심장	33	18.9
4단계 이상	(일반→)전문→심장→심장→심장→...	16	9.1

출처: 한국건설산업연구원(2003.11), 시공참여자 관리 및 제도 개선방안

- 한편 2차의 도급단계를 거치는 이유로 ‘자재나 인력 통제를 용이하게 하기 위하여(30.4%)’가 가장 높게 나타나, 도급(품떼기) 형태가 공사관리의 효율성을 모색하기 위해 불가피하게 이루어진다는 점을 알 수 있음(표-2 참조).

<표-2> 다단계하도급의 원인

항목	주로 일하는 현장									
	계		공공토목현장		설비(플랜트)		대형건축현장		소형 건축현장	
	응답자수	구성비	응답자수	구성비	응답자수	구성비	응답자수	구성비	응답자수	구성비
계	322	100.0	10	100.0	33	100.0	206	100.0	73	100.0
공사비용을 절감하기 위하여	80	24.8	3	30.0	11	33.3	47	22.8	19	26.2
자재나 인력 통제를 용이하게 하기 위하여	98	30.4	3	30.0	6	18.2	72	35.0	17	23.3
여러 개의 공사를 동시에 수행하기 위하여	47	14.6	1	10.0	6	18.2	31	15.0	9	12.3
실제 공사수행 능력이 없는 건설업자나 심장이 많아서	45	14.0	2	20.0	7	21.2	25	12.1	11	15.1
도급을 받으려는 심장이 너무 많아서	19	5.9	0	0.0	0	0.0	12	5.8	7	9.6
불법이기는 하나 처벌받지 않으므로	31	9.6	1	10.0	3	9.1	19	9.2	8	11.0
기타	2	0.6	0	0.0	0	0.0	0	0.0	2	2.7

출처: 한국건설산업연구원(2003.11), 시공참여자 관리 및 제도 개선방안

- 반면, 최근 다른 조사에서는 시공참여자가 다단계 불법하도급을 조장하지 않았다고 주장함. 대한전문건설협회가 수행한 2008~2009년 3차례의 조사를 종합한 결과 1~2단계의 하도급이 전체의 약 96%로 나타남(표-3 참조).

<표-3> 전문건설 하도급단계 설문조사 결과

구 분	업 체 수	구성비(%)
1단계(전문⇒시참자)	740	77.8
2단계(전문⇒시참자⇒시참자)	173	18.2
3단계(전문⇒시참자⇒시참자⇒시참자)	29	3.1
4단계(전문⇒시참자⇒시참자⇒시참자⇒시참자)	6	0.6
5단계이상(전문⇒시참자⇒시참자⇒시참자⇒시참자⇒.....)	3	0.3
합 계	951	100.0

출처: 대한전문건설협회 설문조사 자료

- 이밖에도 대한건설정책연구원의 조사(2009)에서 전문공사의 99.6%가 시공참여자를 1~2단계로만 활용하였다는 결과를 제시함.
- 결과적으로 노무제공자제도 도입에 따른 불법 다단계하도급의 문제는 크게 우려되지 않음. 더욱이 이번에 발의된 입법안에서 건설노무제공자제도는 1차에 한하여 건설노무계약을 맺을 수 있도록 엄격히 제한하고 있기 때문임. 또한 최근 건설산업지식정보시스템(KISCON)이 본격 운영되면서 하도급건설공사대장 전자통보제도로 원·하도급 간의 불법·불공정행위의 모니터링 및 사전방지가 가능해져 불법 다단계하도급의 여지가 줄어들 수 있음.

## 2) 임금체불의 문제

- 건설노무제공자제도 도입의 부정적인 목소리 가운데 하나는 다단계하도급으로 인한 노무자의 임금체불 문제임. 이는 과거 시공참여자제도 하에서 건설노조 등이 꾸준히 제기했던 이슈이기도 함.
- 종전 시공참여자제도로 인한 다단계하도급의 가장 큰 문제점으로 ‘공사비체불이나 임금체불로 인한 피해(56.1%)’를 제기함.

### <표-4> 다단계하도급으로 인한 피해 분야

항 목	응답자수(명)	구성비(%)
계	173	100.0
<b>공사비체불이나 임금체불로 인한 피해</b>	<b>97</b>	<b>56.1</b>
저가공사나 책임감 결여로 인한 부실시공	62	35.8
불법 하도급으로 인한 법적인 처벌	8	4.6
십장이나 기능공의 관리부재로 사회적 처우 악화	5	2.9
기타	1	0.6

출처: 한국건설산업연구원(2003.11), 시공참여자 관리 및 제도 개선방안

- 그러나 건설업계의 임금체불 규모는 종합건설업은 연간 계약액 대비 약 0.04%, 전문건설업은 약 0.02%의 극히 미미한 수준으로 나타나고 있어 크게 우려할만한 사안은 아님.

- 이번에 발의된 법안에서 노무제공자의 다단계 재하도급 방지 장치가 새로 마련됨에 따라 임금체불 여지가 더욱 줄어들 수 있음.

<표-5> 건설업 계약실적 대비 임금체불 비율

구 분	건설업 계약실적		
	합계	종합	전문
연간 공사규모	2,089,505억(100.0%)	1,373,943억(65.7%)	715,562억(34.3%)
연간 임금 총체불액	1,330억	874억	456억
연간 임금 총 체불비율	0.06%	0.04%	0.02%

출처: 노동부 보도자료('09.1.13) 및 전문건설업·종합건설업 통계연보('09년)

- 또한, 노동부 통계(2008년 기준)에 의하면 임금체불의 상당부분이 지도 해결과 사법처리 등 불법적 사항에 대한 신고 절차에 의해 처리되고 있음.

<표-6> 건설업 임금체불 신고 및 처리 현황(2008년)

(단위: 건, 백만원)

업 종	구 분	신 고			처 리			처리중
		계	신규	이월	계	지도해결	사법처리	
건설업	사업장수	8,652	8,383	399	8,436	6,173	2,800	385
	건 수	16,018	15,456	562	15,345	9,901	5,444	673
	근로자수	29,472	28,630	842	28,100	18,082	10,018	1,372
	체불금액	133,032	129,680	3,352	127,142	80,178	46,964	5,890

출처: 노동부 통계자료

- 한편 임금체불에 관해서는 최근 ‘건설업에서의 임금 지급 연대책임’ 규정의 시행(2008.1.28)으로 종전의 우려가 상당부분 해소됨.
- 최근 근로기준법 제44조의2 개정을 통해 직상수급인에게 하수급인이 사용한 근로자의 체불임금을 연대하여 지급토록 함.

**제44조의2(건설업에서의 임금 지급 연대책임)**

- ① 건설업에서 사업이 2차례 이상 「건설산업기본법」 제2조제8호에 따른 도급(이하 "공사도급"이라 한다)이 이루어진 경우에 같은 법 제2조제5호에 따른 건설업자가 아닌 하수급인이 그가 사용한 근로자에게 임금(해당 건설공사에서 발생한 임금으로 한정한다)을 지급하지 못한 경우에는 그 직상 수급인은 하수급인과 연대하여 하수급인이 사용한 근로자의 임금을 지급할 책임을 진다.
- ② 제1항의 직상 수급인이 「건설산업기본법」 제2조제5호에 따른 건설업자가 아닌 때에는 그 상위 수급인 중에서 최하위의 같은 호에 따른 건설업자를 직상 수급인으로 본다.

- 따라서 건설노무제공자가 개인사업자로서 건산법에서 정한 건설업자가 아니더라도 직상 수급인인 전문건설업자가 건설노무제공자가 사용한 근로자에 대한 임금지급을 연대 책임지도록 하고 있음.
- 이러한 내용들을 종합해 볼 때, 시공참여자체도 폐지를 주장하던 당시에는 임금체불이 다소 문제가 될 수 있었으나, 2008년부터 시행된 연대책임 규정과 노무제공자의 다단계 재하도급 방지 장치가 새로 마련됨에 따라 금번 건설노무제공자체도 도입에서는 임금체불이 크게 문제가 될 것으로 보이지 않음.
- 노동부 통계를 보더라도 신고처리에 의해 대부분이 해결되고 있음.
- 오히려, 현행과 같이 음성적으로 시공참여자가 활용될 경우 불법적인 임금체불이 더 문제시 될 우려도 있음.
- 더욱이, 임금체불 문제는 시공참여자 또는 건설노무제공자만의 문제로는 보기 어려움. 주로 임금체불이 이루어지는 원인에는 하도급업체의 부도, 지급정지 등 특별한 경우가 많이 포함되기 때문임.

### 3) 사회보험 등 기능인력의 처우개선 문제

- 종전 시공참여자체도와 건설노무제공자체도 도입에 있어 부정적인 이슈 중 하나가 바로 건설근로자의 사회보험 배제 등으로 복지수준이 저하되고 처우가 악화될 수 있다는 우려임.
- 그러나 현실적으로 건설근로자의 사회보험 문제는 시공참여자나 건설노무제공자 문제이기 보다는 사회적 취약계층의 문제로 볼 수 있음.
  - 3D업종에 근무하는 사람의 특징이 불법체류자, 기소중지자, 신용불량자, 극빈자, 노숙자 등으로서 보험가입 자체를 거부하는 경우도 많고, 정상적인 근로자도 가입을 강요하면 타 현장으로 가는 등 기피현상도 있음. 또한 건설근로자의 경우 4대 사회보험에 의한 본인부담금 공제보다는 당장의 소득을 더 원하는 경우가 많음.
  - 실제 시공참여자체도가 폐지되고 직접고용이 강제되었음에도 불구하고 여전히 국민연금 및 건강보험의 경우 건설노무자의 가입비율이 크게 개선되지 않고 있는 실정임.<sup>2)</sup>

- 4대 사회보험 외 기능인력의 처우개선 문제는 다음과 같은 이슈들이 있으나, 시공참여자 또는 건설노무제공자제도 자체의 문제라기보다는 건설산업이 앓고 있는 근원적 문제라 할 수 있음.
  - 저임금의 문제
  - 노동강도(노동시간)의 문제
  - 동절기 등 작업이 없는 기간의 임금문제
  - 비정규직으로 인한 고용불안 문제
  - 복지혜택 문제 등
- 한편 근로자 복지 및 처우 문제와 관련하여 대한전문건설협회에서 수행한 설문조사에서는 다음과 같은 문제점을 제기함.
  - 시공참여자제도 폐지로 인한 잦은 입사와 퇴사로 고용불안이 높아지는 등 오히려 직업의 안정성이 저해되고 있음.
  - 또한 일감 부족이나 실질임금 저하의 문제가 더 커졌다는 답변이 많아 시공 참여자제도 폐지에 대해 부정적 인식이 강함. (다음의 조사결과 참조)

**※시공참여자제도 폐지에 따른 근로자 애로사항(설문조사 결과)**

- 심장 소속일 경우에 생활계획(수입계획)이 비교적 안정적, 예측 가능하였으나, 일용·임시직으로 고용시 생활계획(수입계획)을 할 수가 없음.
- 시참자 밑에서 돈내기(품때기)할 때 보다 수입이 감소되고, 팀웍(단체심)이 없어져 능률도 오르지 않고 작업진행이 느려짐.
- 갑근세 등 근로소득세, 4대보험 원천징수 등으로 수입이 감소되어 당장의 수입이 중요한 입장에서 공제되지 않았으면 좋겠음.
- 직접고용으로 출퇴근 교통비, 중간식사(새참), 숙박비용 등을 본인이 부담하게 되어 그 만큼 수입이 감소됨.
- 심장 등과 함께 시공에 참여할 때 보다 인력소개사무소 등을 통하게 되어 불편이 크고, 고용계속성 불안, 소속회사 및 사업장의 잦은 변경 등 어려움이 큼.
- 숙련도가 높고, 경험이 많은데 이곳저곳을 다니다 보니 적정한 능력평가와 임금을 받지 못하게 됨.
- 심장하에서 각 공종별 구성원 간 자연스럽게 전수되는 기능 및 기술전수가 단절됨.

2) 전문건설업 실태조사 분석보고서에 따르면 건설노무자의 국민연금 및 건강보험 미가입 비율은 2007년 50%, 2008년 43.4%, 2009년 47.2%로 나타남.

- 이러한 현장의 애로사항을 보더라도, 국민연금과 건강보험은 근로자 입장에서 장기간 안정적인 가입이 유지되는 것이 필요한데, 전문건설업자에게 직접 소속될 경우 그때그때의 필요에 따라 잦은 입사와 퇴사로 처리되므로, 팀제로 운영되는 노무제공자가 도입되면 사업주인 노무제공자의 소속 근로자가 되어 현장 base가 아닌 팀 base로 현장에 관계없이 연속성을 갖는 보험 가입을 유지할 수 있음.
- 그러나 건설노무제공자제도가 도입되어도 여전히 다음과 같은 문제점이 예상될 수 있음.
  - 먼저 노무제공자 사업주가 전문건설업자로부터 보험료의 비용을 계상 받지 못하는 경우임.
  - 또 하나는 노무제공자 사업주가 1개월 이상 소속 근로자에 대한 보험가입을 회피하려는 경우임.
- 상기의 문제점들에 대한 보완방안으로 다음과 같은 조치를 검토 할 수 있음.
  - 건산법 제22조(건설공사에 관한 도급계약의 원칙)의 적용대상이 되는 도급계약의 범위에 하도급계약 뿐 아니라, 건설노무도급계약을 포함시키도록 함. 이렇게 할 경우, 노무제공자의 보험료 등을 도급금액산출내역서에 포함시킬 수 있음.
  - 또한, 시행령 제26조의2(보험료 등의 비용 명시 및 정산)의 개정을 통해 하수급인(전문건설업자)이 보험료 등을 납부하였는지를 확인하게 함.
  - 추가적으로 하도급공사대장 전자통보제도를 통해 건설노무제공자가 사용한 근로자의 '임금지급명세서'를 하도급공사대장으로 통보하도록 함으로써 근로자 사용내역을 확인하여 1개월 이상 근로자에 대한 보험가입 여부 등을 모니터링 함.
- 다만, 이와 같은 조치들은 노무제공자에게 과도한 행정부담을 안게 하는 것이며, 과도한 규제일 수 있음. 더욱이, 등록된 건설업자가 아닌 노무제공자에게 건산법의 전반적인 규제와 의무를 적용 시키는 것은 무리일 수 있다는 반론이 제기될 수 있음.

#### 4) 페이퍼컴퍼니 문제

- 건설노무제공자제도 도입은 페이퍼컴퍼니의 증가를 가져올 수 있다는 부정적 시각이 있으나, 사실상 페이퍼컴퍼니 문제는 우리나라 입·낙찰 제도의 문제이지 건설노무제공자의 문제는 아님.
- 또한 현재 공식적으로 시공참여자를 활용할 수 없으나, 음성적으로 상당 부분 활용하고 있음. 이는 직접고용을 하더라도 그때그때의 일감에 따라 고용과 해고를 반복할 수밖에 없는 것이 전문건설업체들의 한계이며 건설업의 한계이기 때문임(표-7 참조).

<표-7> 시공참여자제도 폐지 이후 공사수행방식

구 분	업 체 수	구성비(%)
기능인력 직접고용	89	28.3
종전 그대로 시공참여자 활용	55	17.5
직접고용과 종전 시공참여자 활용 병행	170	54.1
합 계	314	100.0

\* 한편 전문건설업 실태조사(2009)에서는 전체의 45%, 전문건설협회의 설문조사(2009.5)에서는 12.7%가 기능인력을 직접고용하여 공사를 수행하는 것으로 응답  
출처: 대한건설정책연구원(2009.12), 시공참여자제도 대체방안 연구

- 다만, 노무능력이 안 되는 업체가 하도급공사를 수주하여 노무제공자에게 모두 떠넘기는 식의 행위가 일부 발생하여 페이퍼컴퍼니의 문제가 확대될 우려는 제한적으로 존재함.
  - 그러나 노무제공자제도는 노무에 한정된 (재)하도급 개념이므로 종전처럼 100% 일괄하도급의 문제는 우려되지 않음.
- 2009년 노동부 고시에 의하면, 일반건설공사의 노무비율은 28%, 전문건설공사의 노무비율은 32%에 해당함.
  - 전문건설공사 업종별로는 평균 노무비율이 아래의 표-8과 같음.



&lt;표-8&gt; 전문건설공사 업종별 노무비율

(단위: 개, 원, %)

구 분	표 본 수	매 출 액	노 무 비	외 주 비	노무비율
실내건축	163	1,131,771,829,988	268,962,410,445	136,207,229,801	27.02
토 공	691	3,669,802,863,165	1,114,456,871,325	242,155,125,055	32.51
미방조적	145	900,950,198,325	455,030,202,943	40,930,950,395	52.91
석 공	505	1,162,605,431,847	352,773,570,571	42,613,244,692	31.50
도 장	183	604,289,770,369	198,642,842,173	48,601,294,128	35.75
비 계	90	911,537,312,964	236,935,571,888	74,371,257,210	28.30
금속창호	429	2,260,692,735,960	553,448,272,250	253,164,213,397	27.57
지붕건조	65	187,239,670,273	43,170,243,351	30,870,533,496	27.61
철 콘	1,996	6,094,579,903,767	2,046,959,137,855	348,546,027,106	35.62
상하수도	845	3,158,446,987,673	912,317,380,881	216,337,126,207	31.01
보 링	80	456,159,343,653	98,508,861,379	57,446,190,771	24.71
철도궤도	10	131,078,682,548	31,090,423,225	19,058,320,618	27.75
포 장	167	1,181,894,331,092	309,809,790,591	110,849,039,452	28.93
수 증	48	499,221,851,863	108,699,175,993	27,475,790,049	23.04
조경식재	192	710,123,777,996	162,306,202,802	44,492,320,485	24.38
조경시설	124	581,448,684,985	130,128,414,134	38,203,388,719	23.95
강구조물	38	595,527,224,579	132,662,141,441	56,740,616,888	24.62
철 강 재	2	65,873,255,887	7,467,114,078	16,431,716,931	15.10
삭 도	3	9,833,087,883	2,377,642,240	860,271,481	26.50
준 설	3	130,055,038,040	18,976,447,461	4,517,999,280	15.12
승 강 기	22	164,234,086,137	50,736,523,520	10,983,172,357	33.11
합 계	5,801	24,607,366,068,994	7,235,459,240,546	1,820,855,828,518	31.75

출처: 노동부(2008), 산재보험 건설업의 노무비율 실태조사 및 산출

- 평균적으로 건설공사 노무비율을 약 30% 가량으로 볼 수 있으므로, 건설노무제공자의 활용은 전체 공사비의 30% 범위 내에서만 제한적으로 허용되는 것임.
- 따라서 전체 공사비 중 노무비율 범위 이내에서만 노무제공자 사용을 허용하는 조치는 종전 시공참여자제도에 비해 크게 개선된 것으로 페이퍼컴퍼니의 일부 부작용을 해결할 수 있을 것으로 보임.

## 2. 제도 도입의 긍정적 이슈 진단

### 1) 기능인력 관리의 효율화 측면

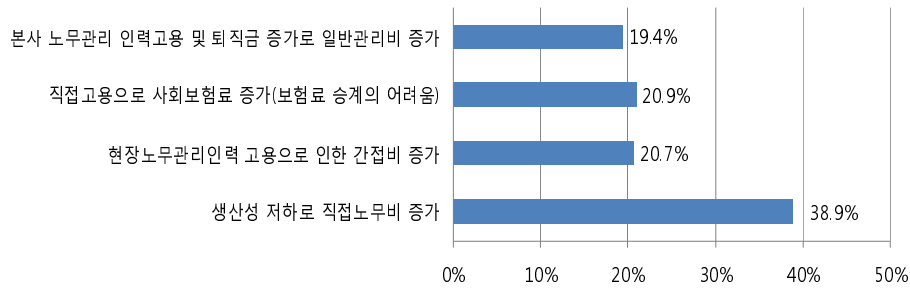
- 건설노무제공자제도 도입은 전문건설업자의 기능인력 관리의 어려움을 해소할 수 있다는 긍정적인 측면이 존재함.
- 그간 전문건설업자는 현행법 상 종전 시공참여자를 활용하는 것이 불법임에도 불구하고 계속하여 활용할 수밖에 없었음.
  - 이는 무엇보다 '기능인력 관리 및 통제 곤란(30.9%)'이 건설공사 수행에 있어 현실적으로 가장 어렵기 때문임.
  - 또한 직접고용으로는 적시적소에 기능인력 조달도 어려우며, 고용된 기능인력의 관리 또한 힘들어져 결과적으로 작업능률이 저하되고, 생산성 저하로 공사원가가 상승하기 때문이었음(표-9 참조).

<표-9> 시공참여자를 계속 활용할 수밖에 없는 이유

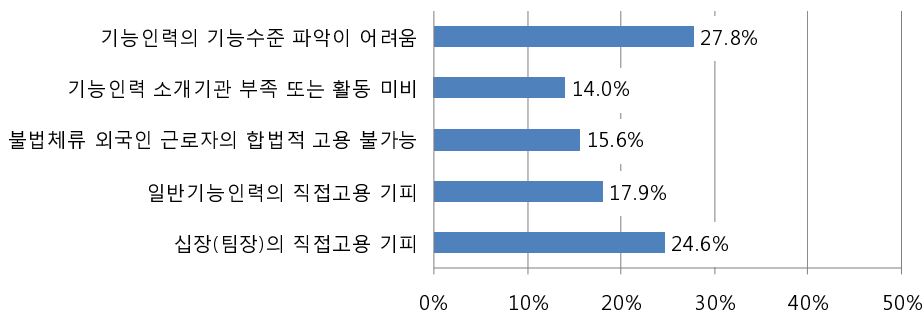
구 분	업체수(%)
기능인력 관리 및 통제 곤란	226(30.9)
직접고용시 작업능률 저하	127(17.3)
직접고용시 공사원가 상승	121(16.5)
기능인력 조달 곤란	93(12.7)
기능인력의 숙련도 부족	74(10.1)
직접고용시 행정업무 과다	61(8.3)
노조가입 확산에 따른 우려증대	30(4.1)
합 계	732(100.0)

출처: 대한건설정책연구원(2009.12), 시공참여자제도 대체방안 연구

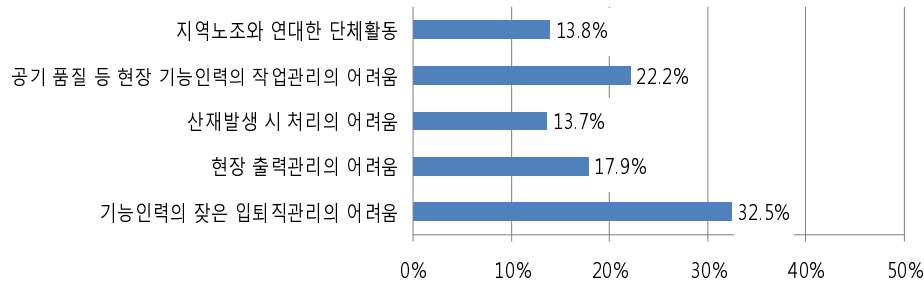
- 노무의존도가 가장 높은 대표업종 중 하나인 철근·콘크리트공사업체의 경우, 직접고용으로 인한 애로사항을 다음과 같이 4가지로 제시하고 있음(그림-1~4 참조).
  - 직접고용으로 인해 공사비가 증가함.
  - 직접고용으로 인해 인력수급에 상당한 애로가 발생함.
  - 직접고용으로 인해 노무관리가 어려움.
  - 직접고용으로 인해 공기지연이 발생할 수 있음.



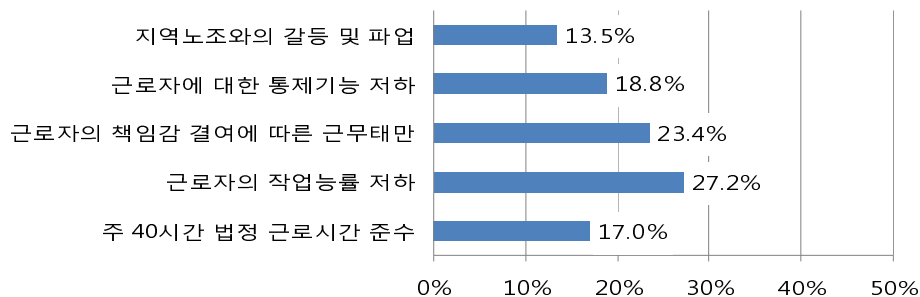
[그림-1] 직접고용으로 인한 공사비 증가 원인



[그림-2] 직접고용으로 인해 인력수급이 어려운 원인



[그림-3] 직접고용으로 인해 노무관리가 어려운 원인



[그림-4] 직접고용으로 인해 공기지연이 발생하는 원인

출처: 철근·콘크리트공사협회(2008), 근로자 직접고용 현황과 애로사항 조사

- 결과적으로, 직접고용은 전문건설공사의 특성 및 현행 건설업 구조상 현실적으로 어렵다고 볼 수 있으며, 오랜 기간 동안 관행적으로 팀제로 운영하여 오던 작업반(시공참여자 또는 노무제공자)을 100% 직접고용 하는 것은 오히려 비생산적인 경우가 많음.
- 건설노무제공자제도의 도입은 기능인력을 유연하게 활용함으로써 건설공사의 효율성 및 생산성을 향상 시킬 수 있을 것으로 기대됨.
  - 한편 노무제공자제도를 허용하되, 중장기적으로는 직접고용도 함께 유도할 수 있는 정책이 필요함.

## 2) 공사원가 상승부담의 완화 측면

- 시공참여자제도 폐지 이후 전문건설업체는 공사원가 상승으로 인해 큰 어려움을 겪어 왔음. 전문건설업체 입장에서 보면 적정 공사비가 확보되지 못한 채, 기능인력의 직접고용으로 부담만 가중된 상황이었음.
- 실제 철근·콘크리트공사업체를 중심으로 시공참여자제도 폐지 및 직접고용에 따른 공사원가 상승을 분석한 선행연구에서는 다음과 같은 결과를 제시함(표-10 참조).
  - 노동생산성 하락으로 인한 공사원가 상승률 5.33%
  - 노무관리인원 고용(추가부담)으로 인한 공사원가 상승률 1.04%
  - 사회보험료(국민연금, 건강보험) 및 퇴직금 지급으로 인한 공사원가 상승률 10.5%
  - 안전관리비 증가와 사업소세 납부로 인한 공사원가 상승률 1.07%

**<표-10> 공사원가 상승률 분석 결과**

내역항목	당초 공사원가(백만원)	변경 공사원가(백만원)	증가율(%)
재료비	1,929	1,929	0
노무비	4,261	4,686	6.37
기타경비	495	1,269	11.57
합계	6,685	7,884	17.94

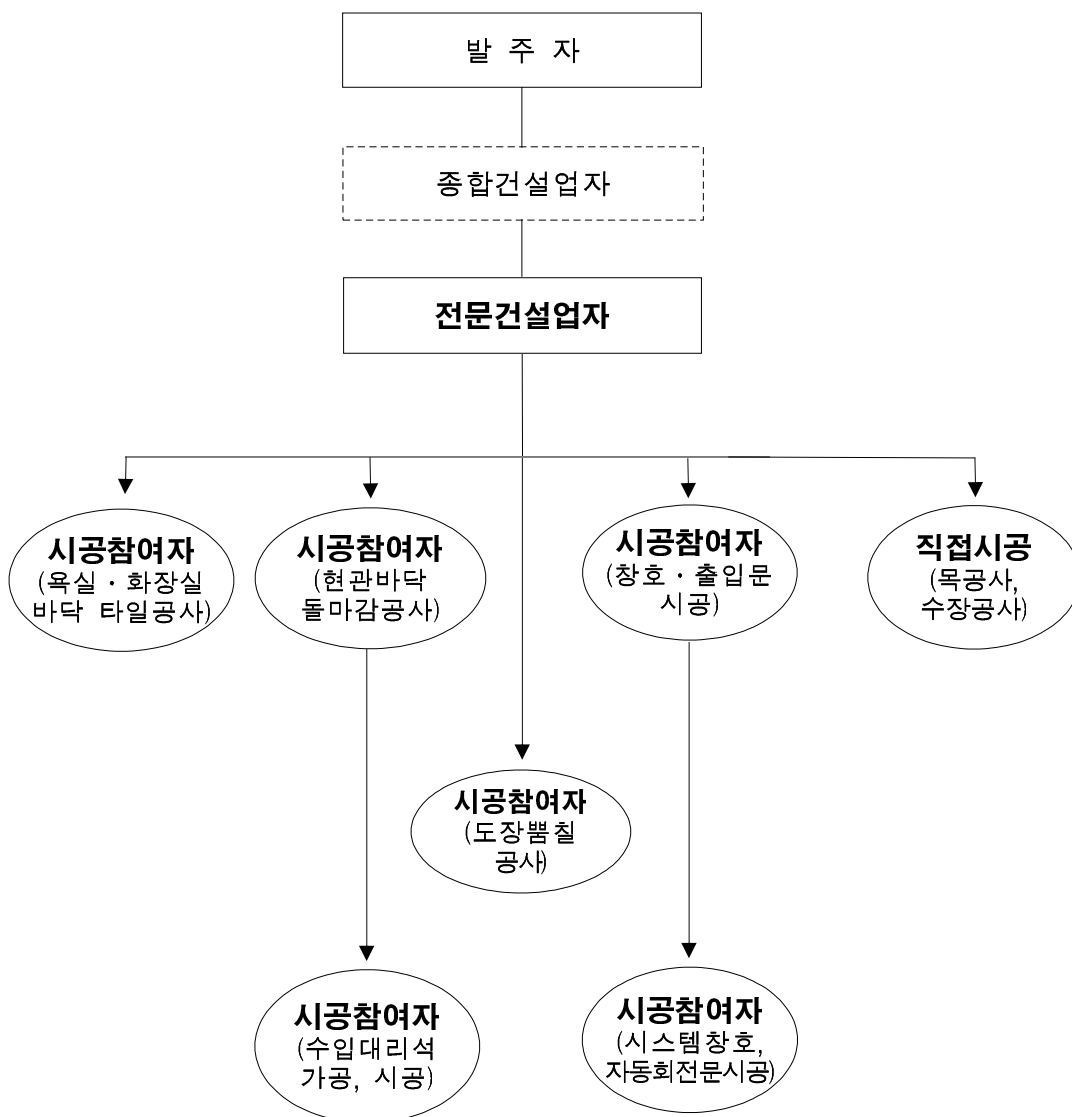
출처: 대한건설정책연구원(2008), 건설인력 직접고용에 따른 전문공사 원가상승 분석 (철근·콘크리트공사를 중심으로)

- 이러한 결과를 모두 받아들이지 않더라도, 직접고용과 공사원가 상승은 어느 정도 관련성이 있다고 볼 수 있으며, 그 상승부담은 결국 근로자의 처우 악화로 이어질 개연성이 큼.
- 시공참여자제도 폐지 이후 전문건설업체 원가상승에 대해서 비용경감장치나 공사원가 및 제경비율 현실화 등이 전무했고, 오히려 건설경기 침체로 인해 저가 수주경쟁이 치열하여 전문건설업체의 수익성이 악화되었음. 따라서 건설노무제공자제도 도입은 기능인력의 유연한 활용으로 생산성 제고에 큰 도움이 될 것으로 보임.

### 3) 생산체계의 유연성 확보 측면

- 건설근로자 직접고용의 장점이 있다고 하더라도 건설현장에서 직접고용만을 100% 강제하는 것은 또 하나의 규제이며, 공사특성을 무시하고 생산체계를 비효율적으로 경직되게 만드는 것임.
  - 하도급공사라 할지라도 공사특성에 따라 다수의 다른 기술과 인력을 보유한 작업반이 투입되어야 할 필요성이 존재함. 그 경우 전문건설업자는 숙련도가 높은 작업반을 선정하여 활용해야 함.
  - 그러나 100% 직접고용을 강제할 경우, 도급생산이라는 건설산업의 특성상 수급상황(일감)에 따라 많은 기능인력의 고용과 해고를 반복할 수밖에 없는 것이 현실임.
  - 그 과정에서 발생하는 불필요한 행정비용과 공사원가 상승의 부담은 고스란히 전문건설업체의 경영난과 건설근로자의 처우 악화로 귀결될 것임.
  - 또한, 영업력과 기술력을 갖춘 시공참여자가 여러 원도급자 및 하도급자의 공사에 참여하는 이른바 ‘프리랜서’ 활동까지 막는 비효율적인 생산체계는 어떤 형태로든 개선되어야 함.
  - 건설산업 선진화방안의 주요 기조 역시 규제완화 및 발주제도 다양화임. 시공참여자(또는 노무제공자) 활용도 하부 생산구조의 다양화 측면에서 이해되어야 하며, 막는 것도 허용하는 것도 강제규정이 아닌 임의규정으로써 공사특성에 따라 선택하도록 해야 함.

- 다음의 [그림-5]에서 보듯이(실내건축공사 시공참여자 예시), 실내건축공사업 등록을 한 하나의 전문건설업체일지라도 실제 공사 수행시에는 여러 작업반을 필요로 함.
- 이들 작업반 모두를 직접고용 관계로 보유·투입하는 것은 효율적인 방안이 아니며, 작업반 측면에서도 하나의 업체에만 고용되어 작업을 하는 것은 효율적이지 못함.



[그림-5] 실내건축공사 시공참여자 예시

출처: 대한전문건설협회(2009), 건설현장의 전문공사 사례조사 자료

### Ⅲ. 유사 해외사례 및 인식 고찰

#### 1. 건설노무제공자 관련 해외 유사사례

##### 1) 건설노동시장의 특성 및 건설기능인력 활용 방식

- 건설노동시장은 다른 산업과는 달리 고용구조에 있어서 극도의 유연성을 특징으로 함. 이러한 유연성은 고용에 영향을 미쳐 고용이 불안정하고 단속적인 특성을 가지게 됨.
  - 이러한 현상은 비단 우리나라만의 특징이 아니라 사회복지제도가 오랜 기간 정착된 유럽의 일부 국가를 제외하고 대부분 국가의 특성임.
  - ※ 건설노동시장은 ‘무구조’(structureless)의 노동시장으로 진입 및 퇴출에 따른 기회비용이 거의 제로(無)에 가깝고, 공식적인 경력이나 숙련형성 그리고 승진기회 등으로 특징지어지는 내부노동시장이 존재하지 않는 완전한 외부노동시장의 성격을 가지고 있음(Villa, 1986).
- 각국마다 건설노동시장에서의 노동력 공급은 도급, 고용, 파견 등 다양한 양상을 보임.
  - ‘도급’이란 당사자 일방(受給人)이 어떤 일을 완성할 것을 약정하고 상대방(都給人)이 그 일의 결과에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약임.
  - ‘고용’이란 당사자 일방(勞働者)이 상대방(使用者)에 대하여 노무를 제공할 것을 약정하고 상대방이 이에 대하여 보수를 지급할 것을 약정함으로써 성립하는 계약임. 제공된 노무를 어떤 목적으로 이용하느냐는 사용자의 자유이므로, 사용자는 지휘·감독권을 가짐.
  - ‘파견’이란 파견사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 파견사업주와 사용사업주 사이의 근로자파견계약에 따라 사용사업주의 지휘명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것을 말함.
  - ※ 도급은 일의 완성에 목적을 둠.
  - ※ 고용에서 노동자는 사용자의 지휘·명령을 받음.
  - ※ 파견에서 노동자는 사용사업주의 지시권을 따름.

- 따라서 대부분의 국가들이 도급, 고용, 파견 등의 다양한 형태를 혼용하여 건설노동력을 이용하고 있음.
  - 각 국가들의 건설노동력 이용 방법은 사회복지제도, 건설업역구조, 발주제도, 입/낙찰제도 및 낙찰률 등에 영향을 받는 경우가 많아, 다양한 형태를 보임.
  - 사회복지제도가 발달하고 업역 및 발주제도가 유연하며, 공사 낙찰률이 높을수록 비교적 도급이나 파견에 비해 고용을 통해 건설노동력을 이용하는 경우가 많음. 북유럽의 스칸디나비아 국가들과 독일 등이 대표적 사례임.
  - 우리나라는 현행 법규상 고용만을 통해서 건설노동력 공급이 가능하며, 도급과 파견은 금지되어 있음.
  - 최근 발의된 건설노무제공자제도는 도급에 가까운 노동력 이용방식이며, 이는 종전 시공참여자제도와의 유사함.
- 건설노무제공자와 관련하여 해외의 유사제도는 영국, 일본, 중국 등에서 시사점을 찾고자 하였음. 이들 국가들은 건설노동력 이용에 있어 고용뿐 아니라 도급형태에 가까운 제도가 존재하며, 이를 활용하고 있기 때문임.

## 2) 영국의 사례

- 영국은 건설노무제공자와 유사한 노동력 공급 형태로 1)자가고용 건설근로자(Self-employed worker)와 2)노무제공형 하도급업자(Labor-only subcontractor)가 존재함.
  - 자가고용 건설근로자는 집수리 등 경미한 공사 등에서 일을 하는 자들로 직접 세금을 내고, 필요에 따라서 탄력적으로 고용되기도 하며, 재하도급 형태로 일을 수행하기도 함.
  - 노무제공형 하도급업자는 도급자에 의해 고용된 것이 아닌, 노무만 제공하는 하도급회사 또는 용역업체에 근로자들이 고용되어 있으면서 도급자들에게 노무만 제공함. 이는 파견의 형태와 비슷한 특성을 가지고 있음.
  - 영국의 자가고용 건설근로자와 노무제공형 하도급업자는 특정 기업의 노무제공을 고정적으로 수행하고 있어 도급과 고용의 중간적 형태로 볼 수 있음.



며, 기업이나 근로자 양측에서 모두 선호하여 그 비중이 1990년대 초반까지 증가하였음. 또한 노무를 제공하는 자가고용 숙련공(Self-employed tradesman)은 일의 범위나 투입정도 등을 직접 결정하면서 일의 완수에 따라 노임이 지급된다는 점에서 우리나라의 과거 시공참여자와 상당히 유사함.

- 자가고용 숙련공의 형태로 재하도급을 받는 노무제공은 주로 다음과 같은 형태로 이루어짐.
  - \* 직접 노동시간 결정
  - \* 자신이 일하는 기간 결정
  - \* 다른 계약자나 다른 일을 동시에 할 수 있음.
  - \* 자신의 도구와 장비를 직접 제공
  - \* 일의 완수에 따라 노임 지급(임금 형태가 아닌 성과급 형태임)
  - \* 다른 사람들을 고용하기도 함.
  - \* 하도급 업무를 하기도 함.
- 영국에서 자가고용 건설근로자와 노무제공형 하도급업자가 활성화될 수 있는 것은 건설업을 하기 위한 별도의 면허나 허가제도 같은 시공자격을 제한하는 제도가 없고, 업종과 업역을 제도에서 정하지 않고 있기 때문임.

### 3) 일본의 사례

- 일본은 경미한 공사의 경우 원·하도급 구분없이 건설업의 허가를 받지 않고도 건설공사를 하도급 받을 수 있어 재하도급이 일반적으로 이루어지고 있으며, 이에 십장과 독립십장 등이 관행적으로 건설공사에 참여하고 있음.
  - 우리나라도 법에서 경미한 건설공사에 대해 건설업자가 아닌 자의 건설공사 참여를 허용하지만, 원칙적으로 재하도급이 금지되어 있으며, 전문공사 업종을 등록한 건설업자에게만 하도급하도록 의무화되어 있어 일본과는 다름.
  - 한편 일본의 십장 및 독립십장은 과거 우리나라의 시공참여자와 유사한 형태라고 할 수 있으나 법제화되어 있는 것이 아니며, 대체로 노무공급의 성격이 강한 작업에 한하여 관행적으로 사용해 왔음.
  - 일본의 십장 및 독립십장은 사용자와 노동자의 중간적 위치에 있고, 계약은

신뢰관계에 의존하는 경우가 많으며, 정부에 의한 별도의 관리체계가 없는 실정임.

- 십장 및 독립십장의 노무제공방식은 품떼기<sup>3)</sup>라고 불리며, 이는 일의 완성을 책임진다는 측면에서 도급과 비슷한 방식임.
- 물론 일본에서도 전문공사업자의 재하도급을 장려하는 것은 아니며, 다만 법으로 금지되지 않았기 때문에 공사의 여건에 따라 관행적으로 십장 등을 활용하고 있는 것임.

#### 4) 중국의 사례

- 중국은 영국, 일본, 우리나라 등 여타 국가와는 다르게 노무만을 전문으로 수행하도록 노무도급업자를 13개 업종으로 구분하여 법으로 규정하고 있음. 재하도급은 원칙적으로 불허하고 있지만, 예외적으로 전문도급업자가 하도급 받은 공사 중 노무부분을 노무도급업자에게 재하도급 주는 것을 허용함.
- 이는 과거 우리나라의 시공참여자제도와 유사한 형태임. 다만 중국의 노무도급업자는 제도적으로 자격을 따로 규정하고 있으며, 업종을 등록해야 한다는 점에서 차이가 있음.
- 중국의 노무도급이 가능한 13개 업종은 다음과 같음.

- |                     |                 |
|---------------------|-----------------|
| 1. 목공 작업 하도급        | 2. 벽돌공 작업 하도급   |
| 3. 회칠 작업 하도급        | 4. 석공 작업 하도급    |
| 5. 페인트 작업 하도급       | 6. 철근 작업 하도급    |
| 7. 콘크리트 작업 하도급      | 8. 비계 작업 하도급    |
| 9. 목형 작업 하도급        | 10. 용접 작업 하도급   |
| 11. 난방과 전력설치 작업 하도급 | 12. 금속판재 작업 하도급 |
| 13. 배선 작업 하도급       |                 |

3) 공사의 종류, 평당 단가, 공사면적 등에 따라 총 노동량 및 보수의 예정액이 결정되고, 노무제공자에 대한 노무제공의 대가로서 노무제공의 실적에 의한 비율로 보수를 지불하는 방식임.

## 5) 해외사례 검토의 시사점

- 해외 주요국에서는 건설공사 하도급 허용범위를 탄력적으로 운용하고 있는 것으로 나타남. 재하도급을 원칙적으로 금지한 중국에서도 노무 부문에 대해서는 예외규정으로 재하도급을 허용하고 있음. 따라서 최근 발의된 건설노무제공자제도가 우리나라에만 존재하는 특별한 것은 아니며, 노무부문에 한하여 보편적으로 국가마다 이용되고 있는 제도임을 알 수 있음.
  - 영국은 재하도급 금지 규정이 별도로 존재하지 않기 때문에 발주자의 동의 하에 자가고용 건설근로자나 노무제공형 하도급업자에게 합리적인 범위 내에서 재하도급이 가능함.
  - 일본 역시 재하도급 금지 규정이 별도로 존재하지 않아 관행적으로 십장과 독립십장 등을 통해 재하도급이 이루어지고 있음.
  - 중국은 원칙적으로 재하도급이 금지되어 있으나, 예외적으로 전문도급업자가 하도급 받은 공사 중 노무작업에 대한 재하도급은 노무도급업자에게만 예외적으로 허용하고 있음.
- 노무제공자제도의 도입을 발주방식의 다양화 측면에서 또 하나의 선택 가능한 하부 생산구조로 본다면 이번에 발의된 법안은 직접고용 밖에 없는 경직된 우리나라의 건설공사 하부 생산방식에 새로운 방식을 추가해 시공과정의 합리성과 효율성을 높일 수 있는 하나의 수단(근로자 사용방법)이라 보면 될 것임.

<표-11> 국가별 노무제공 형태 비교

노무제공형태	우리나라	영 국	일 본	중 국
명 칭	건설노무제공자 (발의중인 법안)	자가고용 건설근로자 노무제공형 하도급업자	십장 독립십장	노무도급업자
자격요건	사업자등록증	불필요	불필요	면허등록
형 태	법률에 규정	법률에 미규정	법률에 미규정	법률에 규정
고용형태	도급과 유사	도급과 파견이 혼재	도급과 유사	도급
임금형태	성과급	성과급+고정급	성과급	-
적용방식	노무에만 적용	노무+ $\alpha$	노무+ $\alpha$	노무에만 적용

## 2. 이해 관계자들의 인식<sup>4)</sup>

### 1) 전문건설업체(590개사)의 응답

- 전문건설업체를 대상으로 시공참여자제도 폐지 이후 건설인력 고용형태 및 제도 폐지 이후 장점 및 단점 등에 대한 조사를 실시함.
- 먼저 시공참여자제도 폐지 이후 건설인력 고용형태에 대한 조사 결과, ‘직접고용’이 10.0%, ‘시공참여자제도 활용’이 76.4%로 조사됨.
  - 현행 건산법 상 시공참여자제도를 활용하는 것이 불법임을 감안하면 전문건설업체의 상당수가 법에 저촉되는 방식으로 공사를 수행하고 있는 것으로 나타남.
  - 이는 현실적으로 직접고용 만으로 건설공사를 수행하는 것이 어렵고, 인력 수급과 관리 및 통제가 어렵기 때문임.
  - 또한 수십년간 건설현장에서 관행적으로 이루어져 온 도급구조를 일시에 변경하기 어렵고, 수주산업이란 건설업 특성상 시공능률과 생산성 향상을 위해서 불가피하게 십장 등과 도급계약을 체결할 수밖에 없기 때문임.

<표-12> 시공참여자제도 폐지 이후 건설인력 고용형태

구 분		업체수(%)
직접고용		59(10.0)
시공참여자 활용	10% 미만	8(1.4)
	30% 미만	42(7.1)
	50% 미만	37(6.3)
	80% 미만	99(16.8)
	100% 이하	265(44.9)
	[소 계]	451(76.4)
무응답		41(6.9)
답변 불명확		39(6.6)
[합 계]		590(100)

4) 본 인식조사는 전문건설협회가 2009년 8월 18일부터 9월 7일(21일간) 동안 전문건설업체(590개사) 및 십장(550명), 건설근로자(1,025명)를 대상으로 시공참여자제도 폐지 이후 건설인력 고용형태 및 장·단점 등에 대해서 설문조사한 내용임.

- 시공참여자제도 폐지 이후 건설공사 수행에 있어 좋아진 점에 대한 조사 결과, ‘없다’는 응답이 81.9%로 대부분을 차지했고, 좋아진 점이 있다는 응답이 7.6%(임금체불 감소, 책임감 고취 등)에 불과함.

**<표-13> 시공참여자제도 폐지 이후 좋아진 점**

구 분		업체수(%)
없다		483(81.9)
있다	임금체불 감소	17(2.9)
	책임감, 소속감 고취	8(1.4)
	기 타	20(3.4)
	[소 계]	45(7.6)
무응답		57(9.7)
답변 불명확		5(0.8)
[합 계]		590(100)

- 한편 시공참여자제도 폐지 이후 건설공사 수행에 있어 어려움에 대한 조사 결과, ‘노동생산성 저하’19.1%, ‘행정업무 증가’16.5%, ‘인력수급 애로’14.5% 등의 순으로 조사됨.

**<표-14> 시공참여자제도 폐지 이후 어려운 점**

구 분	업체수(%)
노동생산성 저하	274(19.1)
행정업무 증가	237(16.5)
인력수급 애로	209(14.5)
회사경영 부담	198(13.8)
현장인력 관리 및 통제 어려움	173(12.0)
공사비 상승	124(8.6)
공기지연	99(6.9)
부실시공	44(3.1)
불법 노동행위	31(2.2)
책임감 및 소속감 결여	29(2.0)
심장의 고용 기피	20(1.4)
[합 계]	1,438(100)

## 2) 십장(550명)의 응답

- 건설공사에 참여하는 십장 및 반장 등을 대상으로 시공참여자제도 폐지 이후 건설공사 참여형태 및 제도 폐지 이후 장점 및 단점 등에 대한 조사를 실시함.
- 시공참여자제도 폐지 이후 십장의 건설공사 참여형태는 ‘도급(시공참여자)’ 61.8%, ‘직영(직접고용)’ 6.7%, ‘도급+직영’이 19.8%로 조사됨.
  - 이는 앞의 전문건설업자의 건설인력 고용형태와 크게 다르지 않은 결과로 대부분의 십장이 직접고용되기 보다는 여전히 시공참여자로서 도급의 형태로 공사를 수행하는 것으로 나타났음.

<표-15> 시공참여자제도 폐지 이후 십장의 건설공사 참여형태

구 분		응답수(%)
도급(시공참여자)의 형태로 참여		340(61.8)
직영(직접고용)의 형태로 참여		37(6.7)
도급과 직영의 형태 혼용	도급 10% 미만	3(0.5)
	도급 30% 미만	21(3.8)
	도급 50% 미만	11(2.0)
	도급 80% 미만	21(3.8)
	도급 100% 이하	53(9.6)
	[소 계]	109(19.8)
무응답		34(6.2)
답변 불명확		30(5.5)
[합 계]		550(100)

- 시공참여자제도 폐지 이후 좋아진 점에 대한 조사 결과, ‘없다’가 78.4%로 가장 많고, ‘있다’는 8.4%로 조사됨.
  - ‘있다’라고 응답한 십장의 의견은 정신적·육체적으로 편함, 임금체불이 감소, 근로자 관리업무 경감, 책임감 감소 등으로 이들은 직접고용된 십장인 것으로 보임. 그러나 대부분의 십장들이 좋아진 점이 없다고 인식하는 것은 여전히 과거 방식대로 공사가 수행되는 것을 의미하며, 상당수의 십장이 직접고용에 큰 유인을 느끼지 못하고 있는 것으로 보임.

**<표-16> 시공참여자제도 폐지 이후 좋아진 점**

구 분		응답수(%)
없다		431(78.4)
있다	정신적·육체적으로 편함	16(2.9)
	임금체불 감소	10(1.8)
	근로자 관리업무 경감	5(0.9)
	책임감 감소	5(0.9)
	기 타	10(1.8)
	[소 계]	46(8.4)
무응답		56(10.2)
답변 불명확		17(3.1)
[합 계]		550(100)

- 시공참여자제도 폐지 이후 어려움은 ‘수입 감소’가 38.9%, ‘인력수급 애로’가 14.2% 등의 순으로 조사됨.
  - 특히 수입 감소가 가장 큰 비중을 차지하는 것은 상당수의 심장이 직접고용 하에서의 보수의 안정성보다 종전 시공참여자제도 하에서의 성과체계를 더욱 선호하는 것을 의미함.
  - 이는 결국 숙련도가 높고 인적 네트워크가 풍부한 심장일수록 사업자적 성격이 강하며, 직접고용 체계로의 유입이 어려운 것을 의미함.

**<표-17> 시공참여자제도 폐지 이후 어려운 점**

구 분	응답수(%)
수입 감소	371(38.9)
인력수급 애로	135(14.2)
현장인력 관리 및 통제 어려움	128(13.4)
작업능률 저하	123(12.9)
고용불안	75(7.9)
전문기술, 시공경험 등 능력 불인정	60(6.3)
책임감 및 소속감 결여	27(2.8)
작업지연	21(2.2)
공사비 상승	10(1.0)
안전사고	3(0.3)
[합 계]	953(100)

### 3) 건설근로자(1,025명)의 응답

- 건설공사에 참여하는 근로자를 대상으로 시공참여자제도 폐지 이후 건설공사 참여형태 및 제도 폐지 이후 장점 및 단점 등에 대한 조사를 실시함.
- 시공참여자제도 폐지 이후 근로자의 건설공사 참여형태는 ‘도급(시공참여자)’ 61.9%, ‘직영(직접고용)’ 8.3%, ‘도급+직영’이 18.2%로 조사됨.
  - 상당수의 건설근로자가 십장과 함께 작업팀으로 건설공사에 참여하는 것을 증명하듯이 대부분의 조사결과가 십장의 조사결과와 비슷함. 건설근로자 역시 여전히 전문건설업체에 직접고용되기 보다는 십장 등과 함께 도급의 형태로 건설공사를 수행하는 것으로 나타났음.

<표-18> 시공참여자제도 폐지 이후 근로자의 건설공사 참여형태

구 분		응답수(%)
도급(시공참여자)의 형태로 참여		634(61.9)
직영(직접고용)의 형태로 참여		85(8.3)
도급과 직영의 형태 혼용	도급 10% 미만	1(0.1)
	도급 30% 미만	60(5.9)
	도급 50% 미만	34(3.3)
	도급 80% 미만	49(4.8)
	도급 100% 이하	29(2.8)
	불명확	14(1.4)
	[소 계]	187(18.2)
무응답		118(11.5)
답변 불명확		1(0.1)
[합 계]		1,025(100)

- 시공참여자제도 폐지 이후 좋아진 점에 대한 근로자의 조사 결과, ‘없다’가 77.7%로 가장 많고, ‘있다’는 9.2%에 불과함.
  - 십장과 마찬가지로 상당수의 근로자가 직접고용의 형태에 대해 큰 유인을 느끼지 못하고 있는 것으로 보임.



**<표-19> 시공참여자제도 폐지 이후 좋아진 점**

구 분		응답수(%)
없다		797(77.7)
있다	임금체불 감소	40(3.9)
	근로조건 개선	15(1.5)
	편안함	11(1.1)
	기 타	28(2.7)
	[소 계]	94(9.2)
무응답		114(11.1)
답변 불명확		20(2.0)
[합 계]		1,025(100)

- 시공참여자제도 폐지 이후 어려움은 ‘실질소득 감소’가 47.6%, ‘고용 불안’이 17.8%, ‘작업능력저하’가 16.2%, ‘인력소개비 지출’이 5.4% 등의 순으로 높게 나타남.
- 건설근로자의 경우 직접고용이 되어도 단기간에 불과하여 오히려 고용이 불안하고, 실질소득이 감소하는 것으로 조사됨. 또한 직업탐색 비용이 발생하고, 기능전수가 단절되는 등 부작용이 더욱 많은 것으로 나타났음.

**<표-20> 시공참여자제도 폐지 이후 어려운 점**

구 분	응답수(%)
실질소득 감소	756(47.6)
고용 불안	282(17.8)
작업능력 저하	257(16.2)
인력소개비 지출	85(5.4)
기능전수 단절	79(5.0)
작업지연	37(2.3)
책임감 및 소속감 결여	35(2.2)
노임수령 번거로움	15(0.9)
전문기술, 시공경험 적용 불가	14(0.9)
기 타	28(1.8)
[합 계]	1,588(100)

#### 4) 인식조사 결과의 시사점

- 시공참여자제도의 폐지와 건설노무제공자제도 도입의 직접적인 관련 당사자인 전문건설업체, 십장, 근로자 등에 대한 설문조사 결과, 현행 직접고용 형태의 고용방법이 오히려 비효율적이고 선호도 역시 떨어지는 것으로 나타남.
- 특히 예상과는 달리 십장과 근로자의 인식이 직접고용에 대해서 부정적이었으며, 가장 큰 이유가 실질 소득이 감소하기 때문이었음. 즉 시공참여자제도 폐지의 긍정적인 효과에 비해 부정적인 영향이 훨씬 크게 현실에서 작용하고 있음을 알 수 있었음.
- 다음 사항은 시공참여자제도 폐지의 문제점과 건설시공 주체의 애로사항을 정리한 것임.
  - 시공참여자제도 폐지의 문제점
    - 법과 현실의 괴리로 제도폐지 정착 불가능, 비능률성 · 비효율성 초래 등
  - 전문건설업체의 애로사항
    - 노동생산성 저하 등으로 인한 공사원가 상승, 행정업무의 증가 등 회사 운영의 전반적인 어려움 유발, 인력수급 및 관리의 어려움 유발 등
  - 십장 및 건설근로자의 애로사항
    - 실질수입 감소, 고용 불안, 팀제의 작업시스템 붕괴로 인한 능력저하 등
- 따라서 본 설문조사 결과를 토대로 볼 때 건설노무제공자제도 도입의 필요성이 충분하다고 판단됨. 또한 종전 시공참여자제도의 순기능은 그대로 활용하되, 일괄하도급의 문제, 패이퍼컴퍼니의 문제, 임금체불의 문제 등 예상되는 부작용을 보완하여 건설생산 효율성을 높이면서도 근로자에게도 피해가 가지 않는 정책이 되어야 할 것임.

## IV. 건설노무제공자제도 도입방안 검토

### 1. 제1안: 의원입법안 그대로 도입

#### 1) 개요 및 근거

- 종전 시공참여자제도 폐지로 인해 전문건설업체의 가장 큰 애로사항이 기능인력의 수급 및 관리 등이므로 종전 시공참여자의 범위를 노무제공자에 한정하여 도입함.
- 건산법에 건설노무제공자의 정의 및 근거조항을 신설하고 건설공사 하도급제한의 예외로 전문건설업자와 건설노무제공자 간의 건설노무도급계약을 인정함.
  - 종전 시공참여자와 약정 범위는 달라지나 법률 상 동일하게 하도급대금에 대한 지급 등을 보장함.
- 노무만을 공급하는 건설노무제공자를 신설하고자 하는 이유는 다음과 같음.
  - 전문건설업자는 짧은 기간에 다수의 건설근로자를 사용하는 경우가 빈번하여 시공의 능률 및 기능인력의 원활한 수급을 위해 노무만을 공급하는 노무제공자의 필요성이 큼.
  - 전문건설업종 중 인건비 비중이 높은 공사가 다수이고, 공사의 특성상 근로기간이 일정하지 않는 경우가 많음. 또한 동일 사용자에 의해 불규칙한 사용과 해고가 반복되는 경우가 많아 기능인력에 대한 관리가 어려움.
  - 시공참여자제도 폐지 이후 의무적으로 시공에 필요한 기능인력과 고용관계를 유지해야 하나, 이로 인한 공사원가 상승을 만회할 수 있는 수단이 사실상 존재하지 않음.
  - 기능인력을 적법하게 운영하기 위해서는 하도급금액 상황과 함께 건설생산시스템의 획기적인 변화가 필요하나, 현실적으로 어려운 점을 감안한다면 노무만을 공급하는 노무제공자를 신설하는 것은 차선의 선택이 될 수 있음.
- 한편 전문건설업체 대상 조사에 있어서도 종전 시공참여자제도의 대체

방안으로서 건설노무만을 공급하는 노무제공자의 신설이 31.1%로 가장 높은 선호도를 보임.

<표-21> 시공참여자제도 대체방안 선호도

구 분	업 체 수	구성비(%)
1. 노무만을 공급하는 노무제공자 신설	100	31.1
2. 종전 시공참여자제도의 재도입	85	26.4
3. 약정 한도 설정 등 종전 시공참여자제도를 보완하여 도입	77	23.9
4. 특정 공사규모 및 업종에 한정하여 도입	60	18.6
합 계	322	100.0

출처: 대한건설정책연구원(2009.12), 시공참여자제도 대체방안 연구

## 2) 도입의 기대효과

- 노무만을 공급하는 건설노무제공자를 신설하게 되면 종전 시공참여자제도 폐지로 인한 전문건설업체의 기능인력 수급 및 관리의 어려움이 해결될 수 있을 것으로 판단됨.
- 또한 건설노무제공자 사용 요건을 1차로 제한한 노무하도급으로 한정하므로 전문건설업체가 일정부분 직접시공 인력을 보유하도록 유도함.
- 건설노무제공자는 주로 종전 시공참여자 중 노무공급을 주로 담당하던 팀장(십장)을 의미함으로 그들의 순기능을 충분히 활용할 수 있음.
  - 십장 등은 전문건설업체가 직접 수행하기 어려운 노무 등에 대해 전문성을 가지고 효율적으로 운영 가능하기 때문에 전문건설업의 보완적 역할을 충실히 수행 가능함.
  - 또한 건설노동시장에서 구인 및 구직 역할, 노동력 질에 대한 정보비대칭 해소, 기능인력의 숙련 형성 등의 순기능 역할을 수행함.
- 전문건설업체의 부담이 완화됨.
  - 시공참여자제도 폐지에 따른 공사원가 상승 원인이 일부 해소되어 공사의 수익성을 일정부분 확보할 수 있으며, 기능인력을 탄력적으로 운영 가능함.
  - 시공참여자제도가 폐지된 이후 불가피하게 시공참여자 조직을 공사현장에서 유지한 업체가 다수이므로 잠재적 범법자 굴레에서 해방됨.

## 2. 제2안: 의원입법안을 보완하여 도입

### 1) 도급계약이 아닌 약정으로 변경

- 현재 의원입법 발의안에는 건설노무제공자와 건설노무도급계약을 체결하도록 하고 있음.
  - 이 경우, 제22조 ‘건설공사에 관한 도급계약의 원칙’에서부터 노무도급계약을 포함시켜야 하는 등 법 전반에 걸친 추가적인 개정이 수반되어할 것임.
  - 또한, 노무제공자가 일부에 한정된 예외적인 허용이 아닌 전반적인 도급계약의 주체로서 허용되는 것임.
- 도급계약으로 명시하고자 할 경우, ‘건설노무제공업’등을 신설하여 등록된 건설업자로서 역할을 하게 하는 것이 현행 법 체계에 맞을 것임.
  - 그러나, 전문공사별로 세분화 된 업종을 포괄하는 건설노무제공업의 신설은 전문화를 추구하는 현행 업종분류체계에 맞지 않음.
- 따라서 용어상의 문제이기는 하나 해석에 논란을 가져올 수 있는 ‘도급계약’이라는 용어를 사용하기보다는, 종전 시공참여자제도에서와 같이 ‘약정’이라는 용어를 사용하는 것이 더 바람직할 수 있음.

#### ※ 계약과 약정의 차이

- 계약: Contract
- 약정: Contract 또는 Agreement(Provisional Agreement)

### 2) 다단계하도급 근절을 위한 추가조치

- 현재 발의중인 개정안은 다음과 같이 다단계하도급 방지를 위한 여러 가지의 조치를 담고 있음.
  - 종전 시공참여자제도 활용 당시 일부 다단계가 발생하던 건설기계 및 자재 외주를 도급 대상에서 제외하고, 순수 노무만을 제공토록 하고 있음.
  - 전문건설업자와 노무제공자간 도급을 1차로 엄격히 제한하고, 노무제공자간 재하도급을 금지하고 있음.
  - 노무제공자에게 사업자등록을 의무화하여, 경제주체(사업주)로서 준법하여

책임과 의무를 다하도록 함.

- 이러한 중층 보완조치에도 불구하고 다단계하도급에 대한 과도한 우려로 건설노무제공자제도 도입을 반대한다면, 다음과 같은 추가적인 수정·보완 방안을 검토할 수 있을 것임.
  - 원도급자인 종합건설업자가 하도급자인 전문건설업자의 불법 재하도급에 대해 관리책임을 지도록 한 규정(건산법 제29조의2)<sup>5)</sup>을 준용하여, 하도급자인 전문건설업자가 건설노무제공자의 재하도급에 대한 관리책임을 지도록 하여 재하도급시 전문건설업자에게 그 책임을 묻도록 하는 방안

### 3) 임금체불 근절을 위한 추가조치

- 근로자들의 체불임금은 직상수급인(전문건설업체)이 연대 책임지도록 하는 법 규정(근로기준법 제44조의2)이 마련되어 근로자들의 임금체불 문제는 크게 우려되지 않음.
- 그럼에도 불구하고, 일부 불법행위(예, 사업주인 노무제공자가 그 소속 근로자의 임금을 가지고 도주하는 경우) 등에 대한 우려가 존재한다면 다음과 같은 추가조치를 고려할 수 있음.
  - (1안) 원도급업체의 하도급대금 지급을 보장하기 위해 도입한 하도급대금 직불규정(건산법 제35조)을 노무제공자제도에도 도입하여, 현행의 직불조건과 같이 3자간 합의시, 2회 이상 임금지급 지체시, 또는 노무제공자의 임금직불 요청시 등의 경우에 직상수급인인 전문건설업자가 근로자의 임금을 직불할 수 있도록 하는 방안
  - (2안) 근로기준법 제44조의2에서 규정하고 있는 ‘임금지급 연대책임 규정’을 구체화하여 건산법에 도입하는 방안

### 4) 사회보험 가입을 위한 추가조치

- 4대 사회보험 미가입 문제는 건설노무제공자제도 도입에 따른 문제라기보다는 신용불량자, 불법체류 외국인근로자, 기소중지자, 가입기피자

5) 하도급자 관리의무 미이행시 500만원 이하(150만원) 과태료 부과(법 제99조제6호)

등 사회적·구조적 문제에 의한 것이 대부분임.

- 4대 사회보험 중 산재보험과 고용보험은 원도급 건설업자가 가입 및 납부주체, 하도급 건설업자가 관리주체이므로, 노무제공자제도가 도입 되어도 현재와 동일하기 때문에 문제가 되지 않음.
- 다만, 건강보험과 국민연금은 노무제공자제도가 도입되면, 사업주가 노무제공자로 바뀌게 되므로 다음과 같은 추가조치를 고려할 수 있음.
  - (1안) 건강보험과 국민연금 각각의 법 개정(국민건강보험법, 국민연금법)을 통해 노무제공자 대신 전문건설업체를 법적 의무자로 간주토록 예외적으로 특례규정을 두는 방안
  - (2안) 노무제공자가 사업주로서 소속근로자의 사회보험에 관해 갖는 책임에 대해 전문건설업자가 연대책임 지도록 하는 규정을 건산법에 도입하는 방안
- 이와 같이 다단계하도급 및 임금체불 근절, 4대 사회보험 가입을 위한 추가적인 조치들이 검토될 수 있으나, 일부에서 발생하는 편법·불법적 문제들 때문에 과도하게 2중, 3중의 조치를 마련하게 되면 제도운영의 효율을 저해하는 규제 내지는 행정부담으로 작동되지는 않을지에 대한 고려는 반드시 필요한 것으로 판단됨.

## V. 결 론

- 종전 시공참여자체도의 폐지로 전문건설업자는 건설근로자의 직접고용이 강제되어 탄력적인 현장 운영이 어려워졌고, 공사원가 상승 등으로 경영적 부담도 상당히 가중되었음.
  - 아직까지 많은 전문건설업체들은 기능인력의 정규직화를 시도하지 못하고 있으며, 현장의 수급상황에 따라 단기적으로 기능인력 고용과 해고를 반복하고 있어 사용자(업체)나 공급자(인력) 모두에게 비생산적인 비용과 노력이 소요되고 있는 실태임.
- 건설근로자 직접고용의 강제를 완화하고 유연성 있는 하부 생산구조 마련을 위한 방안으로 노무부분에 한정하여 건설노무제공자를 활용할 수 있도록 하는 건설노무제공자제도의 도입은 타당성이 있음.
  - 전문건설업체, 십장, 근로자 모두 현행 직접고용 강제에 대해 만족하지 못하고 있기 때문임.
  - 또한 건설노무제공자 도입은 불법 다단계하도급, 임금체불, 4대 사회보험 등 기능인력 처우개선, 페이퍼컴퍼니 문제 등 부정적 이슈들에 대한 우려가 예상되지 않으며, 대부분의 보완 조치가 되어 있음.
  - 건설노무제공자와 유사한 해외사례 검토에 있어서도 세계 주요 국가들이 건설공사 하도급 허용범위를 탄력적으로 운용하고 있고, 특히 노무부분에 한해서는 더욱 유연한 정책들을 사용하고 있음.
- 따라서 건설노무제공자제도의 도입은 기능인력을 유연하게 활용함으로써 건설공사의 효율성 및 생산성을 향상 시킬 수 있을 것으로 기대됨.
- 결론적으로, 의원입법안인 건설노무제공자제도를 그대로 도입하는 것도 타당하며, 건설노조 등의 반대입장을 수용하여 보다 엄격한 보완 조치(관리책임 부여 등)를 추가하는 방안도 적극 고려될 수 있을 것임.
  - 한편 노무제공자제도를 허용하되, 중장기적으로는 직접고용도 함께 유도할 수 있는 정책이 필요할 것으로 판단됨.

• 유일한, 책임연구원(ihyu71@ricon.re.kr)

• 박선구, 연구원(parksungu@ricon.re.kr)



## 건설노무제공자제도 도입의 타당성과 도입방안

---

2010년 4월 일 인쇄

2010년 4월 일 발행

발행인 이재영

발행처 대한건설정책연구원

서울시 동작구 신대방동 395-70 전문건설회관14층

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 978-89-93645-15-6-93320

인쇄처 국토해양저널(02-3473-2842)

---

©대한건설정책연구원 2010