

# 건설노무제공자제도의 도입에 따른 영향 및 개선방안

## Impact of Introduction of Construction Labor Providers System and Improvement Plan

안혜균\*      서희창\*\*      김재준\*\*\*  
Ahn, Hye-Kyun      Seo, Hee-chang      Kim, Jae-Jun

### Abstract

Construction labor provider system is requested system by professional construction companys of profitless caused by directly hire of construction labor and labor management of difficulty after construction participants system abolition. Complemental laws which occured problems of Payment of wages, illegal subcontracting In construction participants system is prepared and no complemental point included in revised bill, but Construction labor groups oppose introduction of Construction labor provider system because groups concern to occur before problem in construction participants system. The purpose of this study is drawn satisfactory system to Specialty contractor and construction worker.

키 워 드 : 시공참여자체도, 건설노무제공자체도  
Keywords : Construction Participants system, Construction Labor Providers System

## 1. 서 론

### 1.1 연구의 목적

시공참여자체도는 부실시공으로 인한 성수대교와 삼풍백화점의 붕괴사고가 계기가 되어 시공참여자의 실명화를 통한 책임감 강화와 권익을 보호하고자 1997년부터 시행되었다.(심규범, 2010) 그러나 일부 하수급자는 이를 이용하여 허용 된 부분공사만 재하도급을 주지 않고 전체를 재하도급 주는 등의 부작용이 발생하였다.(박경훈외 2인, 2009) 그래서 정부는 2008년 1월 1일 시공참여자체도를 폐지하였다.

시공참여자체도의 폐지로 인하여 팀장<sup>1)</sup>에 의한 간접고용에서 전문건설업체가 고용하는 직접고용으로 변하였다. 전문건설업체가 건설근로자를 직접 고용함으로써 건설근로자는 고용의 안정 및 노임 체불에 대한 불안감을 해소 할 수 있지만 전문건설업체로서는 4대 사회보험 및 퇴직금을 지급해야하는 의무가 생겼다. 또한 건설 현장의 특성상 단기간에 많은 인원이 투입되어야 하므로 근로자 관리에 대하여 더 많은 투자를 해야 하는 어려움이 생겼다.

2009년 12월에 건설노무제공자체도의 정의 및 전문건설업자는 1차에 한해 하도급을 할 수 있는 등의 내용을 포함한 건설산업

기본법(이하 건설법) 개정 법률안을 발의하였다<sup>2)</sup>개정 법률안 발의 배경에는 시공참여자체도 폐지의 주요원인 중 하나였던 건설근로자의 노임 체불과 같은 문제점을 「근로기준법」 제44조 2를 통하여 하수급인이 노임을 체불하였을 때 직상수급인이 노임을 연대하여 지급하도록 규정을 마련하였다. 이처럼 건설근로자들을 보호하는 관련 규정이 신설되었거나 개정안에 포함시키는 등 건설근로자의 권익을 보장할 수 있는 환경이 조성되어 개정 법률안을 발의하였다. 그러나 건설근로자관련 단체는 시공참여자체도의 피해를 의식하여 건설노무제공자체도 도입에 반발하고 있는 상황이다.

따라서, 본 연구는 건설노무제공자의 도입 및 영향에 대하여 분석하여 전문건설업체와 건설근로자 모두에게 도움이 되도록 개선방향을 제시하는데 목적이 있다.

### 1.2 연구의 방법 및 범위

본 연구는 시공참여자체도 폐지 후 전문건설업체가 가지고 있는 문제점을 분석하고 건설노무제공자 도입에 따른 영향을 분석하여 건설근로자와 전문건설업체간 상생 할 수 있도록 개선방향을 제시하고자 한다. 연구의 방법과 순서는 아래와 같다.

- 1) 심규범의 (2003), 시공참여자 관리 및 제도 개선 방안에서는 실장이라는 표현을 여기서는 팀장이라는 표현함.
- 2) 건설산업기본법 일부개정법률안, 의안번호 7042, 2009.12

\* 한양대학교 대학원 건축환경공학과 석사과정  
\*\* 한양대학교 대학원 건축환경공학과 석·박통합과정  
\*\*\* 한양대학교 건축공학부 정교수, 공학박사

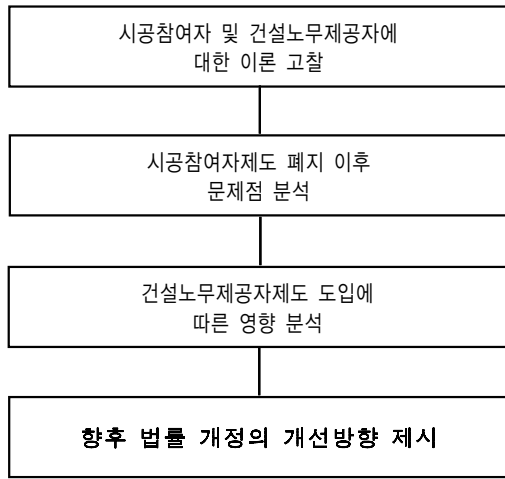


그림 1. 연구의 방법

## 2. 기존연구의 고찰

### 2.1 시공참여자와 건설노무제공자 비교

시공참여자와 건설노무제공자는 명칭은 다르지 그 의미는 크게 다르지 않다. 1996년 개정된 건설법 제39조에서 '시공참여자는 전문건설업자의 관리 책임 하에 성과급·도급·위탁 기타 명칭 여하에 불구하고 공사의 시공에 사실상 참여하는 자' 라고 정의되어 있다. 2009년 건설법 일부 개정 법률안에서 '전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설종사자를 말한다.' 라고 정의하였다. 건설노무제공자에서 변경되는 사항은 건설기계, 자재업자는 제외하여 순수 건설인력으로 한정하였으며 다른 노무제공자에게 재하도급을 할 수 없는 것이다.

### 2.2 시공참여자체도에서 팀장의 법적 지위

시공참여자체도에서 팀장은 자신이 팀원들을 모집하여 자신이 맡은 공중에 대하여 전문건설업체와 계약을 한다. 전문건설업체는 팀장과의 계약을 통해 팀장 아래의 건설근로자들의 법적 책임을 피하였다. 이로 인하여 전문건설업체와 근로자의 법적 분쟁이 일어났다. 그러나 팀장에 관하여 법률적 해석이 법에 따라서 다른 상황이다.

팀장과 업체와의 계약으로 건설근로자들은 전문건설업체와 별도의 계약을 하지 않는다. 전문건설업체는 작업 현황에 따라 임금을 팀장에게 지급하고 팀장이 팀원들에게 자신의 몫을 가져간 후 지급을 하는 점으로 볼 때 독립적인 수급인으로 사용자성을 인정한다. 그러나 작업에 있어서는 독립적으로 일을 수행하는 것이 아니라 전문건설업체에게 관리감독을 받고 있기 때문에 근로자로 인정받고 있다. 이러한 이유로 팀장의 법적 지위에 대하여 법령 및 판례들이 상이한 결과가 나타나고 있다.

표 1. 은 법률에 따라서 팀장의 법적지위가 달라지는 것을 나타내는 표로서 민법 및 근로기준법 등 총 9가지의 관련 법률을 비교하였다.

표 1. 관계 법류에 따른 팀장의 법적 지위

법률	법적지위	판단근거	비고
민법	•노무도급을 받은 중간관리자	•건설회사의 팀장에 대한 실질적인 지휘·감독관계인정	판례
조세법	•사업주 불인정	•사업자등록부재	관행
근로기준법	•근로자(중간관리자 또는 도급근로자) •사용자	•건설회사의 팀장에 대한 실질적인 지휘 및 감독관계인정 •경영적 요소 보유 인정	판례, 중노위 판결 행정해석
산업안전보건법	•중간관리자	•중대해발생시 건설회사에 책임귀속	관행
임금채권보장법	•사용자	•임금채불시 팀장에게 책임	관행
산재보험법	•근로자 •사용자	•노임부부만 하도급 •경영적 요소보유 인정	행정해석
고용보험법	•근로자	•피보험자격신고의무, 보험료납부의 주체는 건설회사	관행
건강보험법	•근로자	•피보험자격신고의무, 보험료납부의 주체는 건설회사	관행
국민연금법	•근로자	•피보험자격신고의무, 보험료납부의 주체는 건설회사	관행

### 2.3 시공참여자체도의 문제점

전문건설업체 중 명의를만 가지고 실제 공사수행능력이 없는 업체들이 저가로 수주하여 다른 업체나 팀장들에게 재하도급을 하여 공사수행능력이 높은 업체들에게 불리하게 되었다. 또한 팀장이 건설공사를 하도급 받아 근로자를 고용하여 시공 또는 재하도급 하여 임금채불과 불법다단계 하도급이 발생하는 등 이로 인한 피해가 속출하고 빈번도가 높아지면서 사회적인 이슈로 번졌다. 이러한 문제고 시공참여자체도는 폐지되었다.

## 3. 시공참여자체도 폐지이후 문제점

### 3.1 공사비용의 증가

시공참여자체도 폐지이후 전문건설업체는 팀장을 통한 간접고용형태에서 직접고용형태로 바뀌게 되었다. 고용의 형태가 변함에 따라 전문건설업체는 인력수급과 추가적인 비용이 발생하게 된다.

건설근로자들을 직접 채용함에 있어 4대 사회보험료가 증가된

다. 또한 상용직으로의 전환에 따라 퇴직금에 대한 의무가 발생되어 1년 이상 근로자에게 대하여 퇴직금을 지급해야 한다. 4대 사회보험료 및 퇴직금의 지급으로 인한 수익감소로 어려움을 호소하고 있다. 또한 근로자들이 4대보험 징수에 대해 반발하여 퇴사하는 등 인력 수급에도 어려움이 있다.

### 3.2 인력 수급의 어려움

건설현장의 특성상 대규모의 인원이 필요할 때와 소규모 인원이 필요할 때가 있다. 전문건설업체와 건설 근로자의 계약은 해당 현장 계약을 실시하기 때문에 현장상황에 따라 인력 조정하지 못한다. 공사 진행에 있어서 많은 인력이 필요할 때에 맞춰 인력을 고용할 수 없기 때문에 새로운 인력을 수시로 구해야 한다. 또한 인원수급을 하더라도 건설현장의 특성상 빈번하게 채용과 퇴직이 발생하여 근로자의 관리가 어렵다.

### 3.3 생산성 저하

시공참여자체도에서는 업체와 팀장과의 계약을 통해 공사를 수행하였다. 두 사이에서 가장 중요한 것이 계약기간과 계약금액이다. 업체는 낮은 가격에 정해진 공사기간을 맞추어야 하고 팀장은 높은 가격에 빠른 시간 내에 공사를 해야 한다. 팀장은 빠른 시간에 공사를 수행하고 다른 계약을 진행해야 많은 이익을 생긴다. 따라서 높은 생산성을 보여주나 직접 고용제에서는 근로자들은 업무시간만 채워도 똑같은 급여가 제공되므로 생산성은 저하가 된다.

## 4. 건설노무제공자 도입 및 영향

### 4.1 건설노무제공자의 정의

2009년 말 국회에 제출된 건산법에 의하면 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자와 건설노무도급계약을 체결하고 공사의 시공의 참여하는 건설종사자(건산법 제9조에 따른 건설업의 등록을 하지 아니한 자 중 「부가가치세법」 제 5조에 따라 사업자 등록을 한 자)를 말한다.

### 4.2 건설노무제공자의 도입 취지

기술의 발달과 신소재, 신기술등에 의해 공정 및 시공방법도 예전과 다르게 복잡화되고 다양해졌다. 따라서 건설현장에서는 다양한 기술을 가진 건설근로자들의 필요성이 높아지고 있다. 그러나 현재 건설근로자의 고용계약을 직접고용으로 강제함으로써 비능률적인 시공방법에 의해 전문건설업체는 시공 효율성이 저해되고 있다. 또한 건설현장의 특성상 단기간에 많은 인원이 투입되어야 하기 때문에 고용계약을 체결하는 것이 사실상 불가능하고 비효율적이다.

건설근로자를 직접고용 하도록 개정된 주요원인인 건설근로자 임금체불문제는 「근로기준법」 제44조의 2에서 직상수급인이 연대지급 하도록 규정하는 등 시공참여자체도에서 제기된 문제점에 대하여 보완 장치를 마련하였다.

### 4.3 건설노무제공자의 도입에 따른 예상 문제점

팀장 아래의 건설근로자는 사회보험의 사각지대에 놓일 가능성이 높다. 기존 시공참여자체도가 시행되었을때도 팀장은 일반적인 숙련근로자이지 사업주로서의 책임 능력을 가졌다고 보기는 힘들었다. 건설노무제공자 또한 기존의 팀장과 다르지 않기 때문에 건설근로자의 사회보험관리는 기대하기 어려울 것이다.

「근로기준법」 제44조의 2를 통하여 임금체불에 대한 보완장치가 마련되었다고는 하지만 팀장이 건설근로자의 임금을 해결하지 못할 경우 건설근로자는 전문건설업체와 건설노무제공자, 건설노무제공자와 건설근로자간의 계약을 스스로 입증해야 하기 때문에 임금체불의 위험은 다시 높아지게 될 것이다.

시공참여자체도 때 문제가 되었던 명의를만 가지고 공사는 직접수행하지 않고 재하도급을 주는 일명 페이퍼 컴퍼니가 늘어 날 것이다.

## 5. 개선방향

### 5.1 근로계약 관련

시공참여자체도에서는 전문건설업체는 팀장과 공사에 대한 계약을 하였다. 계약의 당사자가 업체와 팀장이기 때문에 팀장이 고용한 근로자에 대해서 업체는 근로계약의 의무가 없었다. 팀장 아래의 근로자는 전문건설업체와 팀장 및 근로자 모두가 포함된 근로계약서를 작성함으로써 전문건설업체- 팀장 - 근로자의 고용관계를 나타낼 수 있다. 개정 발의된 법률안에서 임금 체불시 직상수급인이 임금을 지급하기로 되어있다. 삼자가 관련된 근로계약을 통해 근로자가 고용관계를 증명해야 하는 어려움을 해결해 줄 수 있다. 또한 산업재해 발생 시 근로자가 권리를 주장 할 수 있을 것이다.

### 5.2 임금관련

근로계약의 개선방향과 더불어 근로자의 임금을 근로자 명의로 된 통장으로 입금한다. 근로자 명의 통장에 입금해야 하는 이유는 시공참여자체도가 시행 되었을 때처럼 팀장에게 임금을 일괄지급하여 임금을 받지 못하는 경우가 있었다. 전문건설업체는 팀장을 통한 계약이기 때문에 체불임금을 지급할 의무가 없었다. 그러나 근로자 명의의 통장으로 임금이 지급된다면 업체와의 고용관계가 증명되고 팀장 및 근로자의 실제 임금이 공개가 된다. 근로자들의 실제 임금이 공개되므로 전문건설업체의 부담이 줄어들 것이다.

또한 근로자들의 실제임금의 공개를 통한 건설근로자의 소득에 따라 세금을 과세할 수 있다. 실제 근로자의 통장으로 임금이 지급되기 때문에 시공에 참여하지 않는 팀장들에게 임금이 지급되지 않기 때문에 불법 하도급 팀장을 제어 할 수 있을 것이다..

### 5.3 하도급 관련

개정 법률안에서도 하도급을 일반건설업체-전문건설업체-건설노무제공자로 한정하고 있다. 그러나 시공참여자 때도 하도급을 제한하였지만 페이퍼 컴퍼니가 나타났고 시공참여자 형태를 뛰지만 시공에는 참여하지 않고 재하도급을 주는 브로커가 나타났다. 이 브로커들은 중간에서 자신의 이익을 제외하고 다시 하도급을 주기 때문에 실제 시공자는 낮은 금액에 공사를 수행하여야 한다. 그러므로 부실시공 및 중간에 잠적을 하는 경우가 생겼다. 이를 막기 위하여 전문건설업체와 건설노무제공자 간의 하도급 계약을 원도급자에게 통보하도록 한다. 원도급자가 최하에 있는 하도급자를 알 수 있기 때문에 사후 하자 관련하여 요구를 할 수 있다. 또한 현장에 나오는 근로자 모두를 관리할 수 있게 될 것이다. 이 제도는 국가계약법과 지방계약법에서 운영 되는 제도로 불법하도급을 근절 할 수 있을 것이다.

## 6. 결 론

임금 체불 및 불법 하도급으로 인하여 시공참여자체도가 폐지되었다. 이로 인해 전문건설업체는 건설근로자를 직접고용 해야 하는 등 공사원가 상승요인을 많이 받았다. 이로 인하여 건설노무제공자제도의 도입을 강력하게 요구하고 개정 법률안이 국회에서 계류 중이다. 그러나 건설관련근로자단체에서는 도입을 반대하고 있다. 건설노무제공자제도가 전문건설업체와 건설근로자가 모두 동의하는 제도로 발전 하도록 노력해야 할 것이다.

정부에서도 이러한 문제점을 인식하고 법률을 개정하는 등 노력하고 있다. 이 연구 또한 전문건설업체와 건설근로자 모두가 동의할 수 있도록 개선방향을 제시하였다. 첫째로 전문건설업체와 건설노무제공자, 건설근로자 모두가 포함하는 근로계약을 통해 건설근로자의 고용형태를 입증하게 해주는 것이다. 또한 임금체불과 관련하여 건설근로자에게 직접 지불하도록 하였다. 불법적으로 이루어지는 하도급을 제한하기 위하여 일정금액 이상에서 이루어지고 있는 하도급 관리계획을 수정하여 도입할 것을 제안하였다.

향후 국내의 건설 산업의 발전을 위하여 실제 시공을 하는 전문건설업체와 건설근로자에 대한 관리는 건설산업의 지대한 영향을 줄 것이다. 전문건설업체와 건설근로자의 관계에 대한 연구 및 법규는 지속적으로 발전해야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

1. 박경훈, 김화중, 손창백, 시공참여자체도 폐지 이후 전문건설업체의 현장관리실태 분석, 한국건축시공학회 춘계학술발표대회 논문집, 제9권 제2호, pp.199~203, 2009.11
2. 박선구, 홍성호, 시공참여자 제도 폐지 이후 노무인력의 임금체계 구성방안, 대한건설정책연구원, 2007.12
3. 신국미, 건설하도급에서의 시공참여자체도의 문제점과 그 개선방안 - 입장을 중심으로-, 한국건설산업연구원, pp.149~162, 2001.12
4. 심규범, 건설노무제공자 도입 요구와 건설산업의 지속 가능한 상생 방안 모색, 한국건설산업연구원, 2010.3
5. 심규범, 건설현장의 다단계 하도급구조 개선방안, 한국건설산업연구원, 2006.10
6. 이종광, 박승국, 박선구, 건설산업기본법 개정(2007)에 따른 건설하도급 제도의 변화 전망, 대한건설정책연구원, 2007.9
7. 코스카저널, <http://www.koscaj.com>