

건설일용노동자의 근로조건개선과 고용안정을 위한 ‘건설노동자특별법’

백 석 근

(전국건설일용노동조합의회 사무처장)

1. 건설일용 노동자는 누구인가?

건설노동자의 역사는 제국주의 열강들의 조선침략 시기부터 시작된다
고 볼 수 있다. 일제의 조선침략 시기부터 임금노동자로 형성되기 시작
한 건설노동자들은 조선이 일제의 완전한 식민지가 되어 대륙침략의 발
판으로 활용되기 시작한 시기에 양적으로 크게 성장하여 노동계급의 중
요한 일부가 되었다.

일제는 1894년 청일전쟁과 동학농민항쟁의 무력진압을 거치면서 급속
히 강해진 군사력과 자본력을 앞세워 조선정부에 압력을 가하는데, 이
과정에서 부두 축성, 도로 개수, 하천 제방공사 등을 강행하게 된다. 이
러한 초기 식민지화과정을 통해 토건노동자들이 형성되고 그 수가 확대
되어 나갔다. 이후 식민지수탈정책인 토지조사사업을 통해 농촌으로부터
내몰린 농민들은 생계를 걸고 한 밭은 버릴 수 없는 토지에, 다른 한 밭

은 생계를 위해 각지를 떠돌아 다녀야 하는 신세가 되었다.

식민지시대의 조선노동자들의 임금은 생존을 할 수 없을 정도였고, 노동강도는 죽지 않을 만큼의 노예노동을 떠올릴 정도였다. 양적 팽창과 최악의 노동조건은 저항적 요인이 되었고 1920년대~1940년대 사이의 직종별, 지역별 노동조합의 조직사례에서 보듯 스스로를 결집해 나갔다.

해방 이후 토목노동자는 분단된 조국의 현실에서 새로운 사회에 적응해야 하는 문제를 안게 된다. 그러나 1950년도의 전쟁과 남한에 대한 미국정책에 의해 의지와는 다른 변화를 맞게 되었다. 전쟁 이후 한반도는 대부분의 기간시설을 잃게 되어 구제불능의 상황에 처하게 됨으로써 원조경제에 모든 것을 맡기게 되었다. 많은 인구가 도시로 집중되어 생계수단을 찾았고 이는 도시에 토막민과 같은 집단적 모습으로 나타났다. 1960년대의 경제발전은 도시 일원에 깔려있는 노동자들의 기반 없이 불가능했을 것이다. 1960년대 이후의 공업화정책은, 자본은 차관과 용병과 견, 그리고 일본과의 굴욕적 타협을 통해 마련하고 노동력은 농촌의 피해를 통해 충당하는 것으로 진행되었다. 이렇게 동원된 자본과 노동력으로 이루어진 국가의 기간시설과 술한 공단의 건설 등을 통해 현재 건설노동자들이 대거 형성된다. 이후 이들은 70년대 건설산업의 주역이 되었으며 80년대 경제성장의 밑거름이 되었다. 그러나 건설업의 중동진출로 인해 온갖 희생을 무릅쓰며 외화벌이의 선봉대가 되었던 건설노동자는 1990년대 한국경제 속에서 과연 어떠한 모습으로 존재하고 있는가?

2. 건설 산업과 건설일용노동자

- 왜! 일용직인가?-

건설업은 주문생산성 산업으로 수요의 불안정이 높은 산업이다. 따라서 생산활동에서 단절성이 높고, 대부분의 생산활동이 옥외에서, 거처를 이동하면서 이루어지는 경우가 대부분이며, 생산과정에서는 기술의 다양성과 집중성이 요구된다. 건설노동자 문제는 이러한 건설산업의 특성에

서 발생되는 측면이 많기 때문에 그 특성을 이해하는 것이 중요하다. 건설업이 주문생산성 산업이고 수요가 불안정한 산업이기에 이윤최대화를 위한 건설자본의 고용전략은 기본적으로 임시고용전략으로 나타난다. 이 때문에 건설업에서 임시고용 비중은 70%에 이르고 있다. 한편 정부의 정책 또한 건설자본 위주로 수행되어 왔다. 이는 건설노동자의 삶의 모습을 반실업의, 직업이 모호한 상태로 만들었다. 해방후 50년에 이르는 현시점에서 건설노동자들이 여전히 일제의 잔재인 '노가다'로 비하되는 것도 이런 점에 기인하는 것이다. 이로 인해 정치·경제적 무권리, 사회적 멸시와 천대가 건설노동자를 바라보는 시각이 되어왔다.

그런데, 건설자본의 임시고용전략은 시장환경에 따라 고용을 탄력적으로 조정하여 최대이윤을 올린다는 점에서는 장점을 지니지만, 이윤확보가 건설경기 변동에 따라 변한다는 이윤확보의 불안정성이라는 모순을 갖고 있다. 건설자본은 이 모순의 해결을 위해 일제의 조선노동자 통제 수단이었던 '오야지'(십장)제도를 온존·강화시킴으로써 노동력의 동원과 통제를 위한 수단인 하도급을 중층화시켜 왔다. 이로 인해 얽히고 설킨 하도급에 의해 통제 받고, 또, 일용노동자로서 고립·분산·유동적일 수밖에 없는 건설노동자의 현실은 중노동과 장시간 노동으로 점철되어 왔으며, 전(全)산업 중 산재사망을 최고의 기록을 가질 수밖에 없으며, 근로기준법, 사회보장제도의 사각지대에 놓이게 된 것이다(산업재해사망 95년도 전산업중 최고, 715명 사망).

하도급의 폐해는 국민경제에 미치는 영향도 지대하다. 1억짜리 공사가 중층화된 하도급을 통해 40% 미만 액수의 공사가 됨으로써, 규격에 맞지 않는 자재사용이 이루어지고 노동강도를 높임으로써 생산성이 저하하게 된다. 이는 부실공사의 원인이 되고, 부실공사에 대한 보수, 수리는 인적·물적 자원을 낭비하게 되는 것이다.

현재 건설업에 종사하는 노동자 숫자는 대략 200만 정도로 추산된다. 추산으로밖에 건설노동자 규모를 짐작하지 못하는 이유는 정부에서도 건

설일용 노동자의 정확한 통계수치를 파악하지 못하고 있기 때문이다. 이는 건설노동자들이 다단계적이고 복잡한 하청구조 속에서 얼마나 극심한 고용불안정에 시달리는지를 웅변한다고도 볼 수 있을 것이다.

3. 건설일용 노동자의 현실 극복방안

1) 건설일용노동자의 조직화 대안 '지역건설노조'

건설노동자의 역사가 조선의 근대화와 더불어 형성되었듯이 조직화의 역사도 뿌리를 같이하고 있다. 해방 이전 노동조합 및 노동단체의 결성에 대한 사례를 소개하면, 1924년 '함흥노동 동무회' 결성과 함께 1926년에 목공조합이 만들어 졌으며, 1926년 광주 노동연맹회에 토목공노조가 참여하였고, 그밖에 각 지역에 기반을 둔 직종별 조직으로 토목, 목수, 미장공, 석공, 도장공 등의 조합이 활동했다는 기록이 남아 있다.

해방 이후 전평산하에 토건노조가 있었다는 기록이 있으나, 구체적인 조직규모나 운영, 활동방식에 대한 기록은 없는 상태이다. 어쨌든 건설업 종사 노동자들의 조직화가 지속적으로 이루어진 것은 사실이며, 주로 지역에 기반을 두고 형성되었음을 알 수 있다. 그러나 아쉽게도 한국전쟁 이후나 60, 70년대의 건설현장 조직화 기록은 기업별노조인 관리, 사무직에 대한 것은 있으나 현장의 일용직에 대한 것은 없다,

1987년 노동자 대투쟁 이후 전국 각 지역의 건설노동자들은 새로이 조직화에 눈을 뜨게 되었다. 88년 3월 서울지역을 필두로 13개 지역에 조직이 결성되었으며, 1989년 4월에는 전국적 조직을 꾸려내었다. 초기에는 건설일용노동자의 현실이 전국을 현장으로 하는 것에 착안하여, 전국 조직인 전국건설일용노동조합을 결성하여 전국적 단일 조직에 대한 전망을 내세웠다. 그러나 건설노동자의 노동조합 활동은 특수한 처지와 현장의 결합, 건설업체의 대응에 대한 대책의 미비, 정치적 현실 등 악조건에 부딪쳐 각 지역조직의 운영 불능 및 조직의 축소라는 어려움을 겪어야

했다. 결국 1990년에 남은 지역조직들을 중심으로 조직논의가 활발히 진행된 끝에 현재의 전국건설일용노동조합협의회(이하 전일노협)로 새모습을 갖추게 되었다. 전일노협의 소속조직은 6개지역(서울, 인천, 안산, 대전, 포항, 마산) 7개조직으로 조합원은 3,000여 명에 이른다. 건설노조는 전일노협 <10대 강령>에 의한 목표를 설정하고 각 지역의 특성에 맞는 사업을 개발하고 장기적 계획을 수립 실천하고 있다.

2) 정책 사업으로의 '특별법' 입법추진

높은 노동강도와 과도한 노동경쟁 속에서 장시간 노동과 산업재해, 그리고 만성적인 임금체불, 불법하도급업자에의 고용 등은 건설일용노동자의 일반적인 노동현실로 되어 있다.

정부의 잘못된 건설정책과 건설노동자 고용정책의 부재로부터 계절적이고 경기변동에 따른 고용의 불안정은 매우 심각하며, 공식적이고 제도적인 건설노동시장이 존재하지 않음으로 하여 고용의 불안정은 사회적이고 국가적인 문제로 대두되고 있는 상황이다.

그러나 현재 시행되고 있는 근로기준법 및 다른 노동관계법은 건설노동자의 노동특성을 거의 고려하고 있지 못하며, 건설노동자의 노동현실에 신속하고 정확하게 대응할 수 없는 한계를 지니고 있다. 따라서 전일노협은 건설노동자들이 받는 불이익을 개선하고, 안전하고 건강한 노동현장을 이루기 위해, 대정부 정책대안의 제시와 나아가 입법화를 구체적으로 추진하여, '근로조건개선과 고용안정을 위한 건설일용노동자 특별법'사업을 전개하고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

[건설노동자 특별법 추진의 배경과 취지]

건설산업은 국민에게 안전과 행복을 줌과 동시에 국가산업 발전의 명맥을 이어 나가는 기간산업으로서 역할을 해왔고 날이 갈수록 그 비중은

더 커지고 있다. 그러나 최근 부실공사에 따른 대량참사를 계기로 폭로된 건설산업의 비리와 부정부패는 전 사회적 문제로 대두되고 있으며, 국가경제의 앞날을 어둡게 하고 있다.

이러한 부실공사의 근본적 해결책은 건설현장에서 일하는 생산 담당자들의 손끝에서 찾아야 한다. 즉, 건설일용노동자들이 일할 맛 나는 현장과 사회가 되어야 부실공사도 방지할 수 있다는 것이다. 그러나 생산의 주인이요, 사회발전의 견인차의 역할을 담당해 왔음에도 불구하고 건설일용노동자들은 사회적 멸시와 천대의 대명사처럼 되어 버렸다. 건설(일용)노동자에게는 ‘국민소득 1만불 시대에 걸맞게 삶의 질을 높이자’는 배부른(?) 차원이 아닌, 일할 권리의 확보, 노동인권의 획득이라는 최소한의 문제조차 해결되지 못한 답답한 현실만이 주어져 있다.

OECD가입에 즈음한 지금, 노동법 전반에 관한 요란한 논의가 진행되고는 있지만 건설노동자 문제는 적절하게 다루지고 있지 못하며, 오히려 노동환경의 전반적인 개선을 전제하지 않고 노동력의 동원·통제라는 방향으로만 취급됨으로써 해서 건설노동자 문제는 더욱 복잡하게 개악될 수도 있다는 우려가 확대되고 있다.

이에 우리 문제는 우리가 나서야 한다는 원칙 속에서 다음과 같은 문제를 제출하고자 한다.

1. 애매한 법적 지위

대략 200만 명으로 추산되는 건설(일용)노동자는 그간 건설 역군, 선진 조국 창조의 기수라는 이름 아래 피땀 흘려 일해 왔으나, 국민소득 1만불이 넘어선 지금도 여전히 근로기준법으로부터 소외받고 있음은 물론 3D업종이라 하여 기피되고 ‘노가다’라는 이름으로 천대받고 있다.

2. 불안정한 고용구조

건설업은 주문생산성, 옥외성, 이동성 등의 특성을 갖고 있어, 건설재
별들은 경비부담 비용을 최소화하고 이윤을 극대화하기 위하여 인력과
장비를 상용화하지 않고, 소위 필요할 때만 쓰고 필요 없을 때는 책임지
지 않는 ‘선택적 고용 전략’이라는 한시적 고용방식을 쓰고 있다.

3. 겹치는 중간착취

이에 따라 모든 공사는 하도급에 의해 이루어지는데, 대부분의 하도급
은 불법적이며 매우 복잡다단한 체계와 구조를 갖고 있다. 또한 건설노
동자는 이렇게 중첩되는 중간 착취의 말단에서 중첩된 하중을 받는다.

4. 닫힌 취업통로

건설노동자는 일정한 회사에 소속되기보다는 ‘오야지’(십장 또는 반장)
라는 전근대적인 공사대행업자(엄밀히 말하면 인력수급업자)에 의해 채
용되는 폐쇄적이고 음성적인 취업구조 하에서 고통받고 있다.

5. 빈번한 노동문제 발생

‘오야지’는 불법하도급의 과정 속에서 무수한 흥망성쇠를 거듭하지만,
불법하도급의 구조는 ‘오야지’에 의해 유지·고착화되고 있다. 임금체불,
산재, 해고 등의 노동문제가 명확한 법적 책임 없이 논란을 불러일으키
는 것은 바로 복잡다단한 불법하도급에 원인이 있다.

6. 열악한 노동조건

건설노동자는 장시간 추위 또는 더위에 그대로 노출된 채, 위험·유해 작업에 종사해야 하며, '오야지'중심의 무수한 노동소집단은 무한노동경쟁과 극심한 신체적 소모를 감당해야 한다.

7. 반실업의 상태

건설노동자는 전 직종 평균 220일 안팎의 연평균 근로일수를 가지고 있다. 비자발적 실업이든, 사업자의 귀책사유에 따른 휴업이든 어떠한 경제적 보상도 이루어지지 않고 있으며, 이는 개별노동자가 대응해 나가기에는 거의 현실적으로 불가능하다.

8. 재교육, 훈련의 부재

건설노동자의 기능습득과 재훈련은 거의 시행되지 않고 있고, 있는 것조차도 비현실적이며, 새로운 기술과 공법에 대한 사회적 교육장치가 전무한 실정이다.

[건설일용 노동자 특별법안의 주요 내용]

건설일용노동자 특별법안은 크게 3가지의 문제인식을 바탕으로 두고 있는데, 하나는 장시간 노동을 전제로 하는 일당제를 철폐하고 8시간 노동의 기본임금체계를 정착시키는 것과, 둘째는 고용불안정과 노동문제를 심화시키고 나아가 부실공사의 주된 원인으로 되고 있는 불법하도급을 일정 정도 무력화(無力化)시키지 않으면 안된다는 문제이고, 셋째는 이동성과 분산성을 기본 특징으로 하면서 수많은 공사 종류와 직종에 종사하는 건설노동자의 직업적 안정성을 보장하고 권리구제의 경로와 방법을 어떠한 틀로 담아낼 것인가 하는 점이다.

1. 특별법 추진의 목적

특별법 추진의 목적은, 국가경제를 선도하는 기간산업으로서 건설산업에 종사하는 건설노동자의 근로조건과 직업능력을 향상시키고 불안정한 고용을 해소함으로써 인간적인 삶의 조건을 확보하고, 나아가 기능인력 수급의 안정화를 통해 기간산업 발전의 안정성을 높이기 위함이다.

2. 용어의 정의

1) 건설노동 문제를 해결하는데 있어서 논란이 거듭되어온 건설일용노동자와 사용자의 개념을 명확히 하고 특별법의 적용범위를 명시하고 있다.

2) '더 빨리, 더 많은 일'을 재촉함으로써 노동경쟁과 부실공사의 원인을 부추켜온 불법적 재하도급을 엄격히 제한하고, 중간착취의 구조와 원인을 최대한 줄여 나간다.

3. 근로조건 개선

1) 모든 공사에 문서로 근로계약을 취함으로써 노동문제 발생과 그 해결에 따른 책임소재와 근거를 명확히 하였다.

2) 일용성 고용형태에서 자칫 남발되기 쉬운 해고의 불이익을 구제한다.

3) 현행의 장시간노동을 전제로 한 총액개념의 일당제를 철폐함으로써 합리적인 임금체계의 수립을 도모해 나간다.

4) 산업재해, 퇴직금 등의 산정에서 불이익을 받고 있는 평균임금의 산정기준을 건설현장과 일용성의 특성을 반영할 수 있도록 해야 한다.

5) 이 법에 의한 모든 건설공사에는 산재보험을 적용한다.

4. 고용개선

1) 건설노동자의 취업, 실업, 기능훈련과 기능심사 및 자격증 등을 전담할 수 있는 '(가칭)건설노동자 고용안정기관'을 두어 건설노동자의 문제를 집중해서 다루도록 한다.

2) 건설노동자 고용계획이 전무한 실정에서, 오야지를 중심으로 한 인맥과 개별적이고 제한적으로 이루어지고 있는 취업구조와 성격을 개선하여 사회적 차원에서 지원한다(고용안정기관내에 취업정보센타를 둘 것인지, 아니면 노조의 인력공급사업을 확대 보장하는 방향으로 나갈 것인지 또는 양자를 병행해 나갈 것인지의 고민은 여전히 남아 있다).

3) 건설공사를 행함에 있어 사용자 이외에는 어떤 경우에도 건설노동자를 고용할 수 없게 함으로써, 건설노동자의 모집·채용의 중간착취와 간섭을 배제해 나간다.

4) 건설(일용)노동자를 철저히 배제하고 있는 실업급여를 반대하고, 건설노동자의 특성을 올바르게 반영할 수 있는 실업급여제도를 마련하고, 이에 대한 전담기관을 설치한다.

5) 건설노동자들의 근로조건 개선과 권익의 제도적 보장에 기초하여 건설노동자 등록을 위한 '건설노동자 수첩제도'를 수립한다.

[입법추진을 위한 실천사업 내용]

첫 번째 내용으로는 부실공사의 추방의 내용을 공유하고 건설일용 노동자의 현실을 이해하는 각계 각층의 지원을 바탕으로 입법추진위원회를 구성했으며, 전일노협이 실질적 집행력을 담아내기 위해 조직내부에 실천사업단을 두고 있다.

둘째로는 다양한 현장선전과 대국민 홍보사업을 조직하는 사업을 하고 있다. 입법추진위 소식지 발행, 현장유인물 발행 배포, 대국민 대자보 부착사업, 서명작업 등을 조합원들의 실천사업으로 배치하였으며, 공청

회, 가두선전전 등을 통해 입법추진사업의 정당성을 널리 알리는 사업을 전개하고 있다.

셋째로는 입법사업의 실질화를 기하기 위해 법안제정을 전문가와 함께 준비하고 있으며, 대 국회 접촉을 위해 다각도의 노력을 기울이고 있다. 또한 정부의 건설일용 노동자에 대한 입법사업에도 적극 대응하기 위해 현장노동자의 입장을 정리하여 전달하는 사업도 병행하고 있다.

현재 전일노협은 건설일용 노동자의 문제를 법제도에 국한하는 사업이 되지 않도록 정책적 대안에 신중을 기하고 있으며, 장단기적 사업의 전망을 갖추기 위하여 대안으로써의 '특별법'을 강조하면서, 조직위상의 발전과 건설일용 노동자의 실질적 삶의 질 변화를 위한 사업이 될 수 있도록 최선을 다하고 있다. **KLSI**