

현장 관리감독자를 중심으로 살펴본 공동주택 건설현장의 현안



김순영 여성위원장, 대우건설 부장, soonyoung.kim@daewooenc.com

1. 배경

최근 광주 화정 아이파크 건물 붕괴사고로 6명이 사망했다. 광주에선 지난해 6월9일 17명의 사상자를 냈던 학동 철거 사고의 상처가 아물기도 전에 또 다시 대형 사고가 발생한 것이다. 중대재해처벌법의 제정 등 안전사고에 대한 법적 처벌수준을 올리고 있는데도 산업재해가 멈추지 않고 대형화되고 있는 상황에서 정작 중요한 무언가를 놓치고 있는 것은 아닌지 되돌아 볼 때다.

불법 재하도급, 무리한 공기단축, 불법 외국인근로자, 노조의 횡포 등이 건설현장의 근본적인 문제라는 지적들이 있다. 이에 본고에서는 이러한 문제들에 대해 공동주택 건설현장에서 근무하는 현장관계자의 시각으로 해석하고 해결 방안을 제언해보고자 한다. 건설기술진흥법과 산업안전보건법상 관리감독자를 중심으로 분석하였다.

2. 공동주택 건설현장의 현안 분석

현안 분석에 앞서 관리감독자의 현장 내 업무와 위치를 알기 위해 공동주택 건설현장의 조직(그림1)을 먼저 살펴보았

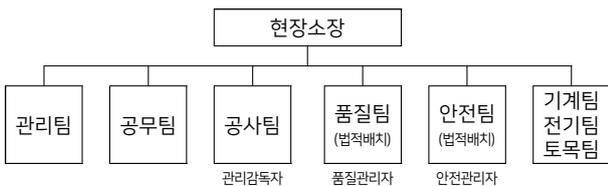


그림 1. 공동주택 건설현장의 일반적인 조직

다. 품질관리자와 안전관리자는 법적 배치기준에 의거 배치되어 있다. 품질관리자는 시공품질을 제외한 품질시험 업무를 진행하고 있다. 안전관리자는 근로자의 안전을 위해 지도·조언의 역할을 하고 있다.

관리감독자는 건설현장의 공사기술자, 즉 공사팀 직원을 의미한다. 이들은 공정계획을 수립하고 수십개의 하도급업체들에게 시공품질과 안전을 확보하기 위한 세부사항을 지시하고 확인하는 역할을 수행하고 있으며, 안전에 대한 책임을 지고 있다.

2.1. 시공품질관리

우선 시공품질관리 측면에서 살펴보자. 관리감독자는 시공 품질과 직결되는 업무를 수행하고 있다. 그러나, 현재 관리감독자는 이러한 업무를 원활히 수행하기가 매우 어려운 환경에 처해있다. 철근콘크리트 공사의 예를 들어 알아보자.

하도급업체의 작업팀장 등 현장에서 원도급사의 업무지시를 수행하는 이들의 숙련도가 낮아지고 있고 통제를 벗어나고 있다. 작업지시대로 일이 원활히 진행되지 않는다. 이렇게 작업팀장등이 원도급업체의 통제를 벗어나고 있는 이유가 무엇인가. 작업팀들은 하도급업체에 채용되었지만 하도급업체가 실질적인 고용주라 생각하지 않고, 또한 작업지시의 정확한 이행 여부가 다음 채용에 크게 영향을 미치지 않는다고 생각하는 이들이 많아지기 때문이다.

철근콘크리트 공사의 작업자 투입시점이 되면 노조로부터 소속 노조원 채용을 요구받는다.¹⁾ 건설노조 소속의 작업팀이 투입되기로 결정되면 노조 집행부에서 작업자들을 선택

1) "윤회장은 현장에서 노조의 위법행위가 심각하다고 거듭 토로했다. 소속 조합원 채용을 강요하고 이를 거절하면 노조원을 동원해 현장을 무단점



해 투입시킨다. 그렇게 투입된 작업팀에 하도급업체가 요구하는 수준의 숙련공이 있을 확률이 높을 수가 없다. 무엇보다 해당 노조원들은 일용직 계약을 체결한 하도급업체보다는 다음 일자리를 연결해줄 노조 집행부에 더 관심이 있다. 일보다는 노조원 확대와 권익을 위한 집회 참여 등 노조 활성화에 더 열심이다. 통제가 잘 될 수가 없다.

이 문제를 잘 이해하기 위해서는 건설 일용직 작업자의 구조적 특성에 대한 이해의 선행이 필요하다. 이 문제를 과거 하도급업체는 어떻게 적합한 작업팀을 수급했는지와 함께 살펴보았다.

1) 과거 건설현장의 작업팀 수급 방법

수수물량이 일정하지 않은 건설업의 특성상 건설업체는 작업자를 상시 보유할 필요가 없었다.²⁾ 또한 각 공사마다 공사별 전문기술이 필요하기 때문에 매우 오래전부터 정부 주도하에 건설공사에 속한 공사를 전문분야별로 구분하고, 각각의 전문건설 면허를 보유한 전문건설업체만이 그 공사를 진행할 수 있도록 관리해왔다.³⁾ 하도급제도가 발달하게 된 것이다. 이렇게 전문 건설업역으로 세분화되어 있으면서도 건설기능인력을 상시로 고용하지 않는 건설업의 특징 안에서 전문건설업체는 어떤 방법으로 노동력을 조달하고, 작업자들은 어떻게 구직활동을 해왔는지 알아보자.

과거에는 원도급사가 수주를 하면 각 전문공종별로 전문건설업체와 하도급계약을 체결하게 되고, 그 전문건설업체는 수주한 공사를 더 세부공종으로 구분 후 평소에 유대관계를 가진 소사장들⁴⁾에게 의뢰하여 작업팀 수급의 문제를 해결했다. 이 소사장은 자신과 인적 네트워크가 형성되어 있는 작업팀들을 해당 업체에 제공하였다. 심규범⁵⁾은 이에 대해 우리나라의 건설 노동시장은 비공식적인 인적 유대 관행에 의해 짜여진 나름대로의 시장구조를 지니고 있다고 밝혔었다.

과거의 이러한 소사장은 노임체불과 재하도급으로 인한 부실시공의 폐해라는 이유로 인해 강력하게 규제되었고, 노임 지불 유도 및 일용직의 4대보험 가입 등이 강제되면서 재하도급은 거의 없어지게 되었다.

2) 현재의 인원수급 방법과 문제점

노임체불이나 저가부실공사 등의 논란으로 인해 과거의 소사장은 없어졌으나 다른 문제들이 양산되었다. 소사장이 없어져도 여전히 전문 건설업체는 작업자를 상시 고용할 수 없는 상태에서 작업자를 구해야 한다는 사실은 변하지 않았기 때문이다.

소사장은 앞서 언급한 부정적인 문제를 일으킨 부분도 있었으나, 건설현장에서는 중요한 역할을 했다. 실력있는 작업팀장을 전문건설업체와 연결해주는 거의 유일한 통로였다. 지금도 그렇지만 과거에는 더욱더 실력있는 작업팀장들은 용역시장을 통해서 일자리를 구하지 않았기 때문이다. 대신 그 작업팀장의 실력은 소사장에 의해 판단되고 적합한 일자리로 연결되면서 실력도 키워졌다.

그러나, 그 작업자를 제공해주던 소사장이 없어졌던 것이다. 소사장의 역기능은 제거하더라도 순기능을 대신할 어떠한 제도가 정부차원에서 만들어지고 관리가 되어 왔으면 소사장을 없앴어도 건설현장이 잘 돌아갔겠지만, 안타깝게도 그러하지 못했다. 결국 전문건설업체는 소사장 역할을 일부 하는 작업팀장⁶⁾등의 소개를 통해 작업자를 구하거나, 아니면 인력시장을 통해 작업자를 구하게 되었다. 그러다 보니 작업자는 늘 모자라지만, 작업자의 실력을 판단해주는 기준이 없어졌다. 일자리를 구하는 방법이나 노임에서도 숙련도와 비숙련공의 차이가 많이 없어졌다. 이러한 변화로 비숙련공은 굳이 실력을 키우지 않았고, 숙련공들 또한 원하는 만큼의 수입을 얻을 수 없어 건설현장을 점차 떠나게 되었다.

거하고 시위를 하거나, 사용이 불가피한 외국인노동자 채용 문제를 걸고 넘어지는 방식으로 공사진행을 방해한다는 것이다.” 머니투데이 (2022.2.9), ‘[현장+] “노조 위법행위, 중소건설사 피눈물”...전문건설협회장 직접 발언’ 중

2) 심규범(2005)은 이렇게 설명하였다. “일반제조업의 경우에는 생산물에 대한 수요가 안정적이고 국내에서 생산활동이 이루어져 생산의 중단 가능성이 낮다. 이것이 노동력 수요를 상시적으로 만들고 그 결과 상용직 근로자 중심으로 고용구조가 형성된다. 반면, 건설업의 경우 생산물에 대한 주문이 전제되고 기후 여건이 맞아야 생산활동이 이루어지므로 항상 생산의 중단가능성이 존재한다. 이것이 노동력의 수요를 일시적으로 만들고 그 결과 일용직 근로자 중심으로 고용구조가 형성된 것으로 볼 수 있다.”

3) 국토부는 2020년 건설법개정으로 업역규제를 철폐하였으나, 현업에서의 변화는 아직까지 감지하기 어려움.

4) 2019년 12월에 진행된 ‘건설현장 외국인 불법 고용 방지 토론회’ 자료에서도 ‘오야지’란 단어를 사용하였다. ‘오야지’는 현재까지도 건설현장에서 사용하는 용어이나 여기서는 ‘소사장’이라고 표현하였다.

5) 심규범(2000)은 이렇게 추가 설명했다. “여기서 인적유대란 오랜 경험을 통해 서로를 잘 알게 된 인간적인 관계를 의미하는데 오히려 공식제도에 비해 더 단단한 비경제적 구조를 형성하고 있다.”

6) 작업팀장 역할을 하면서 자신과 자신이 관리하는 일용직 노무자 모두 전문건설업체와 고용관계 등이 있는 경우 불법재하도급으로 보지 않는다.

그렇게 작업자를 공급하는 기능에 대한 공백이 생기면서 그 공백을 건설노조가 들어와서 메우는 형상이 되었다. 일보다는 노조 활성화에 더 관심이 있는 작업자들은 과거에 열심히 일을 하고 실력을 키워야 소사장이 데리고 다니면서 다른 현장을 연결해줬을 때와 대조적인 모습이다. 노조 작업팀장이나 집행부도 어떻게든 요구하는 공기와 품질을 맞추면서 일을 마치려 했던 예전의 소사장들의 책임감과는 대조적이다. 존재 이유 자체가 다르기 때문이다.

노조 문제의 심각성은 사회적으로 외면당하고, 회사 내부적으로도 개별현장마다 대응할 수 없기에 현장이 해결해야 하는 문제로 인식되면서 공기지연과 원가상승 등으로 하도급 업체와의 갈등만 심해지고 있는 것이 현실이다.

2.2. 공정관리

두 번째는 공정관리 측면이다. 공동주택 공사는 선분양제도와 분양가 상한제 등 서민주택 공급이라는 정책과 맞물려 있어서 건설사 귀책 사유가 아닌 합리적인 사유로 인해 공사가 지연되더라도 공기연장이 거의 불가하다. 건설현장에서는 공정관리에 집중해 입주일을 맞추고 있지만, 최근 공기 부족 현상 심화로 적정 공기 확보에 어려움이 더 많아졌다. 먼저 현장과 관련된 환경의 변화로 인해 법·제도적 그리고 사회적 시스템이 정비되면서 공사불능시간이 지속적으로 증가하고 있다. 레미콘 공장 85제⁷⁾ 운영과 가동일수 감소⁸⁾, 철근 등 원자재 상승으로 인한 납품 지연, 미세먼지주의보 발령시 중장비 사용 제한, 기후변화와 안전관리 강화로 폭염·혹한시기 공사중지, 타워 미가동 풍속에 대한 기준 강화, 일요일 공사 가급적 자제, 집단감염으로 인한 작업자 미출역 등 수많은 변화들 때문이다. 그러나, 공기산정기준은 현실을 반영하지 못하고 있다.

이미 공기산정이 완료된 프로젝트의 경우 착공후 이러한 일들이 발생하면 공기 손실을 모두 현장에서 떠안아야 하는 구조적인 문제점이 있다. 현장의 관리감독자들은 더 부족해진 공기내에서 공사를 완료해보고자 많은 아이디어를 짜서 공사를 진행하고 있으나, 아무리 열심히 해도 공기에 허덕이는 결과를 초래하고 있다. 더군다나 앞서 언급한 속도도 떨어지고 있고 통제범위도 벗어나고 있는 노조 작업자들

에게 적합한 작업속도를 기대하는 건 쉽지 않다. 그런 와중에 건설 일용직 노조 관련 문제가 발생하면 순식간에 안타깝게 수십일의 공기손실이 발생하게 된다. 그리고 그 모든 것들이 공동주택 건설현장의 관리감독자에게 공기압박으로 돌아온다. 현장과 관리감독자가 해결할 수 있는 수준을 넘어서는 경우가 많은데도 입주일이 결정되었다는 이유로 이 모든 것이 현장과 관리감독자가 알아서 해결해야 하는 문제로만 인식되고 있다.

2.3. 안전관리

마지막으로는 안전관리 측면이다. 건설현장의 안전을 관장하는 법은 산업안전보건법(이후 '산안법')과 건설기술진흥법(이후 '건진법')으로 구분되어 있다. 산안법에서는 근로자의 안전을, 건진법에서는 근로자의 안전 외의 부분인 건축물의 안전, 현장 밖 보행자의 안전 등을 담당하고 있다. 산안법은 노동부, 건진법은 국토부로 정부 주무부처부터도 다르다. 우리가 통상적으로 말하는 안전관리비는 산업안전보건법에서 정하는 산업안전보건관리비를 의미한다. 이 안전관리비나 안전관리자는 산안법에서 규정하고 있어 근로자의 안전을 위한 일에 사용되어야 한다. 그렇기 때문에 사용처도 매우 제한적이다.

여기서 중요한 사실은 두 가지이다. 하나는 광주에서 일어난 2건의 붕괴사고처럼 건물이 붕괴되거나 다른 문제가 발생할 경우를 대비하여 현장 밖에서 길을 걷던 행인들이 다치지 않게 그리고 건물이 붕괴되지 않도록 안전조치를 해야 하는 것들은 근로자의 안전을 위한 조치가 아니므로 산안법의 안전관리 대상이 아니라는 사실이다. 해당사항은 건진법의 안전관리사항이기 때문이다. 그러므로 우리가 일반적으로 얘기하는 안전관리자나 안전관리비를 증원·증액하여도 해결되는 문제가 아니라는 것이다. 다른 하나는 산안법 안전이든 건진법 안전이든 안전사고에 대한 법적 책임은 모두 관리감독자에게 있다는 사실이다. 산안법에서도 안전관리자의 역할은 관리감독자에게 지도·조언이다. 그러나, 안전을 책임지고 있는 관리감독자는 법적 배치기준도 없으며 건진법의 안전관리에 사용할 직접적인 예산도 형식적으로만 있다.⁹⁾ 관리감독자에게는 건진법이든 산안법이든 안전사고

7) 레미콘 공장을 8시부터 17시까지만 운영하는 것을 말한다.

8) 수도권 레미콘 공장의 경우 토요일은 운영하지 않는다.

9) 고재환(2020)은 이에 대해 이렇게 기술했다. "건설현장에서 실제적으로 안전점검비용 외에는 실행 내역서에서 찾기 어려우며, 이는 안전관리비의 계상기준이 구체적이지 못한 이유가 크다."



에 대한 책임만이 부여되고 있을 뿐이다.

관리감독자는 앞서 언급한 시공품질 및 공정문제에 시달리면서 문제해결을 하고 안전에 대한 책임도 지고 있으면서도 법적 배치기준이 있는 안전관리자와 품질관리자와는 달리 최소한의 배치기준도 없다. 최근 중대재해처벌법 등 안전관리가 강화되면서 본사와 경영진의 집중관심으로 인해 안전관리 업무까지 증대되고 있으며, 이러한 업무환경 악화로 관리감독자들은 어려움을 겪고 있는 상태이다. 이와 같이 해결되지 않은 문제들로 인해 많은 정규직 건축 기술자들이 탈건을 외치며 건설업을 떠나고 있는 실정이며, 그 빈자리를 비정규직으로 채우고 있다.

3. 맺음말

이러한 문제들을 해결하기 위해 무엇을 해야 할 것인가?

무엇보다 숙련공을 우대하는 정책이 필요하다. 과거 소사장의 역기능을 막았으면 순기능은 제대로 발휘할 수 있는 제도적인 방법을 같이 모색해야 한다. 숙련공들을 우대해주고 좋은 일자리를 쉽게 찾을 수 있도록 지원해야 할 것이다. 건설기능공들의 양성 및 관리를 위해서도 형식적이 아닌 실질적인 제도적 장치도 같이 필요하다.

두 번째로 불법외국인근로자를 바라보는 인식의 전환도 필요하다. 외국인 노동자는 비숙련공이고, 한국인 노동자는 숙련공인가라는 근본적인 질문을 던져야 하며, 이 프레임에서 벗어난 제도 정책 수립이 필요하다. 불법체류자는 체류기간(최장 4년10개월)이 종료된 후 한번 모국을 방문해야 하는데 그걸 지키지 못해 불법체류자가 된 이들이 다수다. 불법체류는 막아야겠지만 외국인근로자나 불법체류자가 비숙련공이라는 사고의 전제는 없어야 한다. 그래야만 제대로된 정책이 나올 수 있다. 현재 한국인 노조원은 작업이 끝날 때까지 일당만을 받고 있다. 공기지연이 된다 해도 일당을 더 받을 뿐이다. 왜 전문건설업체에서 한국인 노조원 작업자를 채용해야 하는지 의문이 드는 부분이다. 통제되지 않고 책임없이 일당만 받아가는 노조원보다는 불법이라도 외국인 근로자에게 일을 시키고 싶은 하도급업체의 입장이 심적으로는 이해가 가는 부분이 있다.

세 번째로 전문건설업체에게 책임과 권한을 명확하게 부여해야 한다. 하도급업체가 성실한 작업팀을 채용해 건설사의 요구에 적합하게 책임시공을 할 수 있는 여건부터 마련되어야 한다. 그 책임과 권한이 확보되지 않으면 시공품질은 기대할 수 없다. 현재 재하도급 여부에 대해 법원은 실제 그 거래의 본질로 본다. 노임을 사실상 누가 부담하는지, 사업의 위험을 누가 부담하는지, 전문건설업체가 실질적인 관리감독을 하는지 등을 보며 사실상 고용관계인지 사업자인지를 판단한다.¹⁰⁾ 전문건설업체가 작업팀들과 가장 합리적으로 계약하고 그 공사와 그 계약에 대해 책임질 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

네 번째로 노조의 불법적인 활동으로 인해 개별 건설현장과 개별 전문건설업체가 일방적인 피해를 보는 일 또한 없어야 한다. 그러한 행위들에 대해서는 적극적인 사회적·법적 제제가 필요하다. 건설은 입주자와의 약속을 지키는 일이기 때문이다.

다섯 번째로 주택 선분양 제도도 일부 보완해 적어도 공기가 가시권에 들어왔을 때 입주일을 확정하는 방안을 찾아야 한다. 또 건설사 귀책사유가 아닌 사유로 공기 지연이 발생했을 때 추가 공기를 받을 수 있는 방안 역시 필요하다. 현재 임대주택 등 공공부분에서는 후분양 제도가 점진적으로 도입되고 있는 반면, 재개발·재건축등 민간부분에서는 주택공급에 관한 규칙 제15조 ①항에 의거 착공과 동시에 분양실시가 일반적이다. 현재는 수익율 악화로 후분양제 확대시행이 어려운 게 사실이지만¹¹⁾, 그럼에도 불구하고 절대공기의 부족으로 건설현장의 품질과 안전에 문제가 생기게 해서는 안 될 것이다. 최소한의 안정된 공기확보는 필요하다. 합리적인 방안이 필요하다.

여섯 번째로 서민들의 안전과 밀접하게 관련있는 공동주택 공사의 경우 관리감독자 1인이 담당하는 세대수 상한을 지정하는 등 시공품질과 공정을 담당하고 안전을 책임지는 이들에 대한 최소한의 배치기준과 관리가 필요하다. 법적 배치기준이 없는 관리감독자는 경영악화를 이유로 경우에는 따라서는 원가절감의 대상이 될 수 있기 때문이다.

일곱 번째로 건설일용노동자에 대한 관심이 필요하다. 건설노동자들은 그들의 문제에 의해 일용직 신분이 된 것이 아

10) 매일건설신문(2020.05.11.) 참조

11) 유승현의 3(2009), “정부가 추진 중인 공정을 80%이후 후분양의 경우 세계의 사례 모두 4.4%~4.9%가량 수익률이 악화되는 것으로 분석되었다.”

니므로 그에 대한 바람직한 정책이 필요할 것으로 보인다. 공사불능일이 증가하면서 건설현장의 공기도 부족해졌지만, 그와 함께 건설일용노동자의 출역가능일수 역시 부족해지고 있다. 이러한 이유로 그들의 수입이 감소한 것 역시 그들의 문제로 인한 것이 아니다. 건설일용노동자의 건설노조 가입율이 급증한 것은 이러한 환경변화와 일자리를 찾을 다른 방법이 없다는 불안감 상승에 대한 방증이라고 생각된다. 이 문제가 해결되지 않는 한 건설노조관련 문제는 해결되기 쉽지 않을 것으로 보인다. 건설업의 구조적인 문제에 대한 건설노조와 건설일용직 작업자들의 요구사항에 대해 더 많은 관심을 가지고 성숙한 자세로 바라보아야 할 것으로 판단된다.

여덟 번째로 구조·건축 설계분야, 감리분야도 더 높은 기술적 수준의 결과물이 나올 수 있는 환경조성과 책임부여가 필요하다. 업계를 리딩하는 많은 업체들은 월등한 수준을 유지하나, 그렇지 않은 업체도 상당수이다. 과거에는 타 파트가 미진한 부분이 있어도 건설사에서 해결가능한 구조였으나, 현재는 여건 자체가 점차 그러지 못한 업체들이 많아지고 있다. 그렇기 때문에 모두가 다 균등하게 기술적 수준의 하한선을 높여야 한다고 생각한다. 서로 보완의 역할을 하기 때문이다.

이제까지 언급한 내용은 사회적 관심이 필요한 부분이다. 현재 건설현장이 가지고 있는 문제는 건설업계만의 문제가 아니고, 노조, 외국인근로자, 불법체류자, 주택공급시기, 일용근로자등 여러 정책들이 복잡하게 얽혀있는 문제이기 때문이다. 건설업계만의 내부적인 문제제기도 한계가 있다. 학계나 연구계 모두의 관심과 깊이 있는 논의가 필요한 부분이다. 그렇지 않으면 현재처럼 어떤 산업이 처해있는 근본적인 문제에 초점을 맞추지 않고 처벌수위만 높이는 보여주기식의 해결만이 나오는 구조적 악순환이 반복될 뿐이다.

참고문헌

1. 고재환(2020.06), "건설현장 안전관리비 실증분석을 통한 효율적인 영방안 연구", 경기대 건설안전학 박사학위논문
2. 심규범(2005.10), "4대 사회보험의 건설업 적용 방법 개선 및 적정 사회보험료 확보 방안", 한국건설산업연구원
3. 심규범(2000), "한국 건설 노동시장의 비공식성과 숙련 형성의 한계", 고려대 경제학 박사학위논문
4. 윤승현, 강현욱, 김용수(2009.05), "공동주택 개발사업의 분양시기 변동에 따른 수익성 비교·분석에 관한 연구", 건설관리학회 논문집

5. 매일건설신문(2020.05.11.), "정중채 변호사의 하도급 판례 이야기 ④"
6. 머니투데이(2022.2.9), "[현장+] "노조 위법행위, 중소건설사 피눈물"...전문건설협회장 작심 발언"