

실태조사로 본 주 52시간 근무제 안착을 위한 건설정책 과제

KICEM

최수영 한국건설산업연구원 미래기술전략연구실 부연구위원, sooyoung.choe@cerik.re.kr

I. 서론

정부는 일과 삶의 균형 '워라벨(Work and Life Balance)'을 강조하며, 지난 2018년 7월 1일부터 주당 최대 법정근로시간을 68시간에서 52시간으로 단축하는 주 52시간 근무제를 시행하였다. 주 52시간 근무제의 주요 내용은 주당 기준근로시간은 40시간(1일 8시간)으로 유지하되, 연장 근로시간을 주중과 주말 포함 12시간으로 제한하여 최대 가능 법정근로시간을 16시간(23%) 단축하는 것이다. 이번 근로시간 단축 개정안은 기업 규모별로 단계적으로 300인 이상 사업장부터 적용하였으나, 시행 초기 혼란을 감안하여 6개월 계도기간을 두었으며, 최근 탄력 근로제 관련 제도 보완 전까지 계도기간을 연장하기로 하였다.

그럼 주 52시간 근무제는 건설업에 어떠한 영향을 미칠까? 이를 알아보기 전 근로시간과 관련이 클 수 있는 건설업의 특성을 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 건설업은 타 산업에 비해 생산과정의 자동화·표준화가 어려워 대부분의 작업이 인력에 의존할 수 밖에 없는 노동 의존도가 높은 산업이다. 따라서 1인당 근로자의 가능 근로시간이 줄어들 경우 생산과정에 타격을 받을 가능성이 크다. 둘째, 건설업은 선판매·후생산 구조를 가진 수주 산업이라는 점이다. 주 52시간 근무제 시행 전 기 계약된 사업의 경우 근로시간 단축으로 발생할 수 있는 노무비 증가, 공사기간 증가 등의 생산비용 상승분을 판매가격에 반영하기 힘든 구조이다. 셋째, 건설업은 옥외 사업으로 생산과정의 불확실성이 크다. 계절적, 기상적 요인으로 인해 근로시간 및 근로일수에 영향을 받을 수밖에 없는 구조로 필요 시 집중적인 근무가 필요한 경우가 발생한다. 하지만 주 52시간 근무제로 인해 근로시간의 유연성이 떨어져 문제가 발생할 수 있다.

이러한 건설업의 특성을 고려하여, 기획재정부는 2018년 6월

근로시간 단축이 기 발주된 공공 건설공사에 미칠 영향을 고려하여 '근로시간 단축 등에 따른 계약업무 처리 지침'을 마련하였다. 주요 내용은 근로시간 단축으로 인한 공기 지연은 계약 상대방의 귀책사유가 아님을 명확히 하여, 근로시간 단축으로 인해 공기 연장이 필요할 경우 계약 기간 연장을 가능토록 하고 있다. 또한, 사업 특성상 계약 기간 조정이 용이치 않을 경우 발주자는 추가 공사를 계약 당사자에게 요구할 수 있으며, 이로 인한 추가 공사비에 대한 계약금액을 조정하도록 하고 있다. 이 지침은 근로시간 단축이 건설공사에 미치는 영향을 인정하고 정부의 기본 원칙을 마련했다는 점에서 큰 의미가 있으나, 추가로 발생할 수 있는 사업기간과 비용에 대한 산정기준 부재하고 국내 건설시장의 대부분을 차지하는 민간 건설사업에 대한 지침을 포함하고 있지 않는 한계를 가지고 있다.

주 52시간 근무제가 건설업에 미치는 영향은 크게 2018년 7월 1일, 즉 근로시간 단축이 시행되기 전에 기 계약된 사업과 시행 후 계약되는 신규사업으로 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 기 계약된 사업의 경우 공사기간 혹은 사업비가 증가되어 계약변경이 필요할 수 있으며, 신규사업은 주 52시간 근무제를 고려한 계약을 체결하여야 한다. 본고에서는 실태조사를 통해 주 52시간 근무제가 기 계약된 건설사업에 미치는 영향을 공사기간을 중심으로 사업 유형에 따른 영향의 정도, 공기가 부족해지는 이유, 예상되는 문제점 등을 분석하고자 한다.

II. 건설현장 실태조사 방법

근로시간 단축이 실제 건설사업에 미치는 영향을 분석하기 위해 3개 대형 건설기업이 수행중인 사업에 대해 전수 조사를 실시하였다. 실태조사에 참여한 기업은 민간사업을 비롯해 공

공 및 민자사업을 수행하고 있었으며, 해외 현장과 국내 현장 중 2018년 7월 1일 이후 착공되거나 1차 계도기간(2019년 1월 1일) 이전에 준공되는 사업은 제외하였다.

실태조사에서 수집한 정보는 주 52시간 근무제로 인한 공사 기간 준수 가능 여부를 포함하여 크게 3가지 그룹으로 구분하였다.

첫째, 사업의 대한 기본 정보로 건축·토목·플랜트 등의 공사 구분, 세부 공사의 내용을 의미하는 공사 유형, 발주자 유형, 공사기간과 공사규모, 그리고 2018년 7월 1일 기준 공정률 등을 포함한다.

둘째, 근로시간 단축이 건설사업에 영향을 주는 사항들로 주 52시간 근무제가 시행되기 전과 후를 비교·분석하기 위한 현장의 시작 시간과 종료 시간, 월 단위로 현장을 운영하지 않는 일수(shut-down), 탄력근로제의 시행 여부 등이다.

셋째, 예상되는 문제점에 대한 사항들로 근로시간 단축에 따른 공기 연장 가능성 여부, 추가로 소요되는 공사기간 등에 대한 조사를 실시하였다.

조사된 자료를 바탕으로 근로시간 단축으로 인해 건설사업이 받는 영향을 크게 공기 적정사업(Low Impact 사업)과 공기 부족 사업(High Impact사업)으로 구분하였다. Low Impact 사업은 근로시간 단축으로 인해 현장에 발생하는 애로사항에도 불구하고 공기관리 등을 통한 공사기간 준수가 가능한 사업이다. High Impact 사업은 기존에 공사기간 준수에 문제가 없었던 사업이 탄력근로제 적용 등 다양한 노력에도 불구하고 공기가 부족해지는 사업을 의미한다.

III. 실태조사 결과

1. 실태조사 대상 사업의 개요

이번 실태조사에서는 주 52시간 근무제 시행 전에 계약되어 진행 중인 전체 건설사업 중 주 52시간 근무제로 인해 공사 기간이 부족해 질 것으로 예상되는 사업의 비중을 살펴보는 것이 주된 목적 중 하나이다. 따라서 사업의 전수 조사가 이루어진 3개 기업의 총 109개 사업을 대상으로 분석을 실시하였다. 조사된 109개 건설사업은 77개 토목사업과 32개 건축사업으로 구분된다.

평균 공사 규모는 2,089.3억원, 공사 기간은 약 64.4개월이며, 평균 공정률은 2018년 7월 1일 기준으로 47.7%(잔여 공사 기간 28.5개월)로 조사되었다. 발주자 유형별로는 공공사업이 63개(57.8%)로 가장 높은 비중을 차지하며, 민간사업 32개

(29.4%), 민자사업 13개(11.9%), 공공/민간사업 1개로 구분된다. 주 52시간 근무제 시행 전 82개 사업(75.2%)이 탄력근로제를 적용하지 않았으며, 주당 현장 운영시간은 약 60.0시간으로 조사되었다.

2. 실태조사 분석 결과

조사된 109개 사업 중 주 52시간 근무제 도입으로 공사 기간이 부족할 것으로 추정되는 사업은 48개로 전체의 44.0%를 차지했다. 공사 기간의 경우 공기 적정 사업이 평균 70.2개월로 57.4개월의 공기 부족 사업에 비해 긴 것으로 나타났다. 공기가 부족할 것으로 조사된 사업의 평균 공정률은 44.8%로 공기 적정 사업(50.1%)에 비해 낮았으며, 잔여 공사 기간도 평균 31.1개월로 공기 적정 사업에 비해 긴 것으로 조사되었다. 이는 공정률이 낮고 잔여 공사 기간이 많이 남은 사업일수록 주 52시간 근무제의 영향이 클 수 있음을 의미한다.

표 1. 주 52시간 근무제 도입으로 인한 건설사업의 영향 유무 및 주요 특성

구분	개소	평균 공사 규모	평균 공사 기간	평균 공정률	잔여 공사 기간
공기 적정 사업	61	2,075.5억원	70.2개월	50.1%	26.3개월
공기 부족 사업	48	2,106.2억원	57.4개월	44.8%	31.1개월

발주자 유형별로는, 공공사업 63개 중 26개 사업, 민자사업 13개 중 8개 사업, 민간사업 32개 중 13개 사업이 주 52시간 근무제 시행으로 공기가 부족해질 것으로 나타났다. 또한, 발주자와 합의를 통한 공기 연장 가능성 여부에 대한 조사 결과, 48개 공기 부족 사업 중 22개 사업이 공기 연장 가능성이 낮거나 미정인 것으로 조사되어 기획재정부에서 ‘근로시간 단축 등에 따른 계약업무 처리 지침’이 마련되었음에도 불구하고, 구체적인 지침이 부재하여 공사 기간을 연장하지 못하는 사업도 다수 존재함을 알 수 있다.

표 2. 공기 부족 건설사업의 발주자 유형 및 공기 연장 가능성 (단위: 개소)

구분	발주자 유형			공기 연장 가능성		
	공공	민자	민간	높음	낮음	미정
공기 적정 사업	37	5	19	18	36	7
공기 부족 사업	26	8	13	26	18	4
계	63	13	32	44	54	11

주 52시간 근무제 시행 전후 탄력근로제 시행 여부를 조사한 결과, 시행 전에는 미적용 사업이 82개(75.2%)로 높은 비중을 차지하였으나, 시행 후에는 81개 사업(74.3%)이 탄력근로제를

시행 중인 것으로 나타났다. 주 52시간 근무제 시행 전에는 대부분의 사업이 기존 최대법정근로시간(주 68시간) 내에서 사업 진행이 가능하였기에 탄력근로제를 적용할 이유가 크게 없었다. 하지만 2018년 7월 1일 이후 109개 사업 중 81개 사업이 탄력근로제를 적용(대부분 2주 단위)하고 있는 것으로 조사되었으며, 공기 부족 사업의 경우 48개 중 37개 사업이 탄력근로제를 적용 중인 것으로 나타났다.

표 3. 주 52시간 근무제 시행 전후 건설사업 탄력근로제 적용 여부 (단위: 개소)

구분	주 52시간 근무제 시행 전			주 52시간 근무제 시행 후		
	미적용	2주	4주	미적용	2주	4주
공기 적정 사업	42	19	0	17(-25)	42(+23)	2(+2)
공기 부족 사업	40	7	1	11(-29)	35(+28)	2(+1)
계	82	26	1	28(-54)	77(+51)	4(+3)

건설현장 운영(시종업과 월 휴업 일수) 현황을 주 52시간 근무제 시행 전후로 살펴본 결과, 시행 후에도 현장을 동일하게 운영하는 사업이 63개소, 단축하여 운영하는 사업이 40개로 나타났다. 주 52시간 근무제 시행 전 조사된 건설사업의 평균 주당 현장 운영시간은 60.0시간, 공기 적정 사업은 57.9시간, 공기 부족 사업은 62.6시간으로 조사되었다. 주 52시간 기준으로 살펴보면, 109개 건설사업 중 7개(10.1%) 현장만이 시행 전 주 52시간 이하로 운영된 것으로 조사되었으며, 대부분의 건설현장이 근로시간 단축 이전에는 약 주 60시간 기준으로 현장이 운영되고 있었음을 알 수 있었다.

표 4. 주 52시간 근무제 시행 전후 건설사업 현장 운영 실태 비교

구분	주당 운영 시간	주 52시간 근무제 시행 전			주 52시간 근무제 시행 후		
		공기 적정사업	공기 부족사업	계	공기 적정사업	공기 부족사업	계
7o5(월 0회 휴업)	56	1	2	3	3(+2)	10(+8)	13(+10)
7o5(월 2회 휴업)	52	2	0	2	9(+7)	7(+7)	16(+14)
7o5(월 4회 휴업)	48	1	0	1	5(+4)	2(+2)	7(+6)
7o6(월 0회 휴업)	63	21	26	47	17(-4)	14(-12)	31(-16)
7o6(월 2회 휴업)	58.5	19	12	31	9(-10)	4(-8)	13(-18)
7o6(월 4회 휴업)	54	7	4	11	9(+2)	6(+2)	15(+4)
7o6(월 6회 휴업)	49.5	5	1	6	4(-1)	1(-)	5(-1)
기타		5	3	8	5(-)	4(+1)	9(+1)
평균 주당 현장 운영 시간		57.9	62.6	60.0	55.8	59.1	57.3

주1: 7o5(월 0회 휴업)은 현장 시작 시간이 오전 7시, 종료 시간이 오후 5시임을 의미하며, 점심시간 1시간과 오전 및 오후 휴게시간을 각각 30분으로 가정하였음.

주2: 회색으로 표시된 현장은 주 52시간 이하로 운영되는 그룹임.

주 52시간 근무제 시행 후에는 109개 현장의 평균 주당 현장 운영시간이 57.3시간(-2.7시간), 공기 적정 사업은 55.8시간(-2.1시간), 공기 부족 사업은 59.1시간(-3.5시간)으로 단축된 것으로 나타났다. 하지만 순환 근무 등을 활용하여 여전히 주 52시간 이상으로 운영하는 건설현장이 74개소(67.9%)를 차지하고 있다는 점은 근로시간 단축에 따른 공사 기간 준수가 여의치 않아 다소 무리하게 현장을 운영하고 있을 가능성도 배제할 수 없다.

IV. 주 52시간 근무제 안착을 위한 정책 제언

실태조사 결과에서 알 수 있듯이 이번 주 52시간 근무제 도입은 분명 건설사업, 특히 7월 1일 이전에 계약된 계속사업에 큰 부담을 줄 것으로 예상된다. 하지만 발주자와 시공자 모두 이러한 부담에 대한 원인을 제공하지 않았지만 현실적으로 누군가는 부담을 안아야 된다는 것이 가장 큰 문제점인 것 같다. 공공사업의 경우 정부가 제도 변경이라는 원인을 제공하였고, 기획재정부에서 마련한 '근로시간 단축 등에 따른 계약업무 처리 지침'에 근거하여 공공발주자가 계약변경을 통해 민간시공자의 부담을 최소화하려는 기본원칙이 마련되어 있다. 하지만 국내 건설사업의 높은 비중을 차지하는 민간사업의 경우는 민간발주자와 민간시공자 중 누가 부담을 안아야 할지 생각해보면 해결책이 쉽게 떠오르지 않는다. 주 52시간 근무제를 건설업에 안착시키기 위해서는 계속공사와 신규공사, 그리고 공공공사와 민간공사로 구분하여 제도적 방안을 마련할 필요가 있다고 생각된다.

1. 기 계약된 공공사업은 정부의 구체적인 지침 마련

앞서 언급한 바와 같이 기획재정부에서 마련한 지침은 근로시간 단축이 건설공사에 미치는 영향을 인정하고 계약변경과 관련한 기본 원칙을 마련하였다는 점에서 큰 의미가 있다. 하지만 공사 기간 연장이나 사업비 증가분을 산정할 수 있는 구체적인 방안이 마련되어 있지 않아 여전히 업계에서는 혼란이 발생하고 있다. 이에 정부는 발주자와 시공자 간의 소모적인 법정 논쟁을 미연에 방지하기 위한 구체적인 방안을 조속히 마련할 필요가 있다. 또한, 관련 지침이 마련되기 전에는 사업 이행의 혼란을 최소화하기 위해 근로시간 단축 적용을 제외하여야 할 것이다. 세부 지침 마련이 지연될 경우 일부 사업의 경우 현장의 정상적 운영에 차질이 발생하여 품질 및 안전 문제를 야기할 수 있을 것이다. 이는 결국 공공 건설사업의 최종 사용자인 시

민의 편의 및 안전 문제로 이어질 가능성이 크기에 조속히 세부 지침을 마련하고 사업이 정상적으로 운영될 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 기 계약된 민간사업은 주 52시간 근무제 적용 제외

실태조사에서 32개 민간 건설사업 중 13개 사업(40.6%)이 주 52시간 근무제 시행으로 인해 공사 기간이 부족해질 것으로 조사되었다. 하지만 13개 공기 부족이 예상되는 민간사업 중 발주자와 합의를 통하여 공기 연장 가능성이 높은 사업은 3개소에 불과했다. 이는 민간 발주자가 정부에서 시행한 주 52시간 근무제로 인해 발생하는 피해를 부담하지 않으려는 경향이 있다는 것으로 해석될 수 있다. 민간 건설사업도 공공 건설사업과 마찬가지로 주 52시간 근무제로 인한 영향에서 예외일 수 없다. 그럼에도 불구하고 공사비 증가나 공사 기간 부족 등으로 인한 피해를 보전할 수 있는 방안이 현재로서는 전무한 상황이다. 민간 건설사업의 대부분을 차지하는 건축공사, 특히 아파트와 오피스텔 사업은 입주 시기 변경이 불가능하기 때문에 근로시간 단축으로 인한 계약 변경이 현실적으로 쉽지 않을 수 있다. 따라서 '선판매·후생산' 구조의 한계를 인식하고 기 계약된 민간 건설공사만이라도 주 52시간 근무제 적용을 유예하여 민간 발주자, 시공자, 사용자의 피해를 최소화 할 필요가 있다.

3. 근로시간 단축을 고려한 신규 사업의 공기 및 공사비 산정

109개 건설사업 조사 결과, 주 52시간 근무제 시행 전에는 단지 12개 사업(10.1%)만이 주 52시간 이하로 현장을 운영하고 있는 것으로 나타났다. 이는 약 90% 사업의 공기관리가 주 52시간 이상으로 계획되고 관리되고 있었다는 것으로 해석될 수 있다. 따라서 주 52시간 근무제 시행 후 계약되는 건설사업은 현장을 주 52시간에 맞추어 운영할 수 있는 현실적인 공사 기간과 공사비가 산정되어야만 주 52시간 근무제가 장기적인 관점에서 건설업에 안착될 수 있을 것이다. 하지만 현 시점에서 주 52시간 근무제 시행으로 인한 적정 공사 기간과 공사비를 산정한다는 것은 말처럼 쉽지 않을 수 있다. 왜냐하면 누구도 걸어보지 않은 길이기 때문에 다양한 변수들이 발생할 수 있기 때문이다. 주 52시간 근무제는 근로자 1인당 근로시간 감소 외에도 작업의 연속성 저하나 새로운 현장관리에 대한 적응 등 추후 다양한 변수가 발생할 수 있다. 하지만 이러한 영향들을 모두 예측하여 계약 시에 반영한다는 것은 현 시점에서 녹록치 않을 것이다. 따라서 차후 발생할 수 있는 예기치 못한 문제점들을 대비하여 일정기간 동안은 신규사업에 있어 주 52시간 근무제와 관련한

계약 변경을 허용케 하는 제도적 장치 또한 필요할 것으로 판단된다.

4. 탄력근로제 확대

조사된 109개 사업 중 주 52시간 근무제 시행 전에는 82개 사업이 탄력근로제를 적용하지 않았지만 시행 후 77개 사업이 탄력근로제를 2주 단위로 적용하고 있는 것으로 나타났다. 탄력근로제는 유연근무제의 일종으로 특정일의 노동시간을 연장하는 대신 다른 날의 노동시간을 단축하여 노동시간의 유연성을 확보하는 것이 주된 목적이다. 현 탄력근로제는 취업규칙 2주, 노사 합의 3개월로 규정되어 있다. 하지만 노사 합의 3개월의 경우 근로자와 합의한 시점에서 계획한 3개월 단위의 근로자 업무가 변경될 경우 계획 변경 후 재합의가 필요하다. 기상 요인 등으로 인한 불확실성이 큰 건설사업의 특성을 고려하면 3개월 단위의 근로자 업무를 계획대로 진행하는 것은 현실적으로 불가능하기에 취업규칙 상의 탄력근로제 기간 확대를 통해 사업을 보다 유연하게 관리할 수 있는 방안이 필요하다.