

# 건설교통 분야 특수고용직 문제

이 정 식\*

## I. 문제 제기

덤프연대와 전국건설운송노조(레미콘 노조)에 이어 화물연대까지 집회와 시위 및 집단운송거부 등의 움직임이 일단락되었다. 그 동안 언론에서는 연일 물류대란에 이어 건설현장의 차질을 우려하며 대서특필하였다. 언론과 우리 사회가 보이는 이러한 관심은 지난 2003년 5월과 8월에 있었던 2차례에 걸친 화물운전자들의 집단운송거부에서 기인하는 듯이 보인다. 아울러 매년 되풀이되는 비슷한 양상의 사태전개에 대한 우려 때문이기도 하다.1)

근본적인 대책은 없는 것일까? 왜 이들은 이처럼 집단행동을 하고 있거나 예고하고 있는 것일까? 이 글에서는 건설교통 분야 특수고용직의 문제점과 해결과제에 대해 덤프 및 레미콘과 화물운송차주들을 중심으로 간략하게 살펴보고자 한다.

한마디로 이들이 제기하는 문제는 업종에 따라 다소간의 차이는 있지만, 우선 경제여건의 변화에 따른 적정소득 보전책을 강구해 달라는 것이고, 둘째는 건설 및 운송 분야의 불법다단계 하도급과 알선구조를 개선하라는 것이며, 셋째는 현재 이들은 노동자로 인정되지 않아 ‘연대’로 조직되어 있는데, 노동자성을 인정하여 ‘노조’를 결성할 수 있도록 노동기본권을 보장해 달라는 것 등이다. 결국 이러한 문제는 건설 및 물류운송산업의 건전화 및 발전과 밀접하게 맞물려 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 그 분야에 종사하는 사람들의 건강한 삶이 보장되지 않는 물류 및 건설 분야의 건강한 발전은 무의미할 뿐만 아니라 가능하지도 않기 때문이다.

이런 문제의식하에 건설교통부문 특수고용직 문제를 건설운송의 대표라 할 수 있는

\* 건설교통부 장관 정책보좌관(winwinmaker@empal.com).

덤프트럭운전자와 화물운송부문의 대표라 할 수 있는 화물운전자들을 중심으로 살펴볼 것이다. 다음 제Ⅱ장에서는 2005년 화물연대 및 덤프연대의 문제 제기와 동향을 알아보고, 제Ⅲ장에서는 나름대로의 평가와 정책적 제언을 제시하고자 한다.

## Ⅱ. 2005년 화물연대 및 덤프연대의 현황 및 활동 동향

### 1. 화물연대 및 덤프연대의 조직연혁과 현황

화물연대는 공식명칭을 ‘화물운송 특수고용직 노동자연대’로 표기하고 있다. 화물운송업에 종사하는 사람들은 90% 이상이 위·수탁이나 지입제의 형태로 일하고 있어 현재 정규 노동자의 신분이 아니다. 그래서 ‘노조’ 명칭이 아닌 ‘연대’라는 명칭을 쓰고 있다. ‘비정규-특수고용직 노동자’의 성격 규정과 관련해서는 논란이 많다. 덤프운전자들과 마찬가지로 ‘화물차주 혹은 지입차주’ 신분이므로 노동자로서의 근로기준법이나 산재보험 적용에서 배제되고 있다.

이들 지입차주들은 ‘사장의 허울을 벗어 버리고 당당히 노동자임을 선언하여 화물노동자의 권익과 생존권을 지키기 위해’ 2002년 6월 6일 민주노총 전국운송하역노조 ‘화물연대’(준)을, 같은 해 10월 27일 화물연대 본 조직을 결성하게 된다. 화물연대의 일반적인 요구는 ① 경유가와 도로비 인하, 다단계 알선으로 인한 ‘중간착취’의 근절 ② 실질 생계비 보장을 위한 운임 현실화와 휴게소의 질적 향상 등 근로조건 개선 ③ 과적단속문제의 해결 ④ 화물자동차에 대한 소유권 보장 ⑤ 화물자동차운송사업법 개정(개별등록제, 업무복귀 명령제, 운전자 자격제 등) ⑥ 지입차주의 노동자성 인정 및 노동기본권 보장(산재보험 적용 등) ⑦ 물류체계의 근본적 혁신 등이다.

이러한 요구를 앞세운 화물연대는 지난 2003년 5월, 집단운송거부로 정부와 12개항에 이르는 ‘5·15 노정합의’를 도출하였으나 정부와 화주, 운송업체의 계속된 약속 불이행과 합의 번복 등을 이유로 2003년 8월 2차 운송거부를 15일 동안 전개하였다. 2003년 당시 화물연대는 △ 면세유 지급 △ 불법다단계 근절 △ 노동기본권 보장 등을 내걸어 △ 2003년 7월 이후 유류세 100% 보조금 지급 △ 야간할인시간대 2시간 연장 △ 불법다단계 실태조사에 즉시 착수하고, 단속과 처벌 강화 △ 과도한 주선료, 장기어음결제 등 운수업의 불공정한 거래 관행 개선을 위해 법령개정 추진 등에 합의한 바 있다. 이에 따라 현재까지 2004, 2005년 유류세 인상분이 100% 지급되었으며, 4종(10t 이상~20t 미만), 5종(20t 이상) 대형차에 대해 통행료가 인하되었고, 지난 7월에는 운수 분야까지 적용이

확대되는 하도급법이 개정되었다. 또 불법다단계 관련 정기합동단속이 실시되었고, 화물운송 불법신고센터가 지난해 6월 설치되어 운영되고 있다. 화물연대의 현재 조직현황을 보면 전체 화물운송자동차 약 32만대 중 화물연대 소속은 전국 14개 지부 8천여대인 것으로 파악되고 있으며, 전국운송하역노조와의 통합을 추진하고 있다.

한편 ‘덤프연대’는 ‘화물연대’와 비슷한 근로형태와 조직형태 및 현안들을 가지고 있다. 다만 화물차가 정해진 노선으로 ‘화물’을 실어 나르고 있음에 비해, 덤프차는 전국의 건설공사 현장으로 ‘토사 및 자갈’ 등을 실어 나른다는 점에 차이가 있다. 이는 덤프연대가 화물연대와 비슷한 처우를 요구하고 있는 근거이기도 하다. 덤프연대는 지난 2003년 화물연대의 집단운송거부 이듬해인 2004년 5월 1일 서울북부지부 덤프차량 집단운송거부를 기점으로 수도권의 5개 지부를 잇달아 결성하였고, 9월 17일 민주노총 덤프연대 창립총회(민주노총 전국건설노련 건설운송노조 덤프연대)를 개최하여 결성되었다. 이어 10월 27일 과적단속 제도개선 및 형평성 있는 유가보조금(면세유) 지급 등을 요구하며, 과천 정부종합청사 운동장에 1,500여명이 모여 집회를 개최하였다. 이후 2005년 3월 31일 덤프연대 제1차 정기대의원대회를 개최하였고, 5월 2일부터 과천청사 앞 집회 및 전국적 운송거부 등 10여일 간에 걸친 제1차 투쟁에 돌입한 이후 지난 10월 13일부터 10여일 간 전개된 제2차 투쟁을 거치면서 조직이 크게 확대되어 현재 조직현황은 전체 덤프차량 5만여대 중 8천여대 가까이가 전국 13개 지부에 편입된 것으로 덤프연대 측은 주장하고 있다. 건설교통부에 따르면 전국의 건설기계는 총 31만 5천대이며, 이 중 덤프트럭은 51,573대이다.<sup>1)</sup>

다음으로 이들의 근로조건과 생활실태를 살펴보겠다. 화물연대가 조합원 347명을 대상으로 한 조합원 노동실태 및 의식에 관한 설문조사 결과를 보면, 화물운송운전자들은 4명 가운데 1명꼴로 신용불량 상태에 놓일 만큼 빚에 쪼들리고 있는 것으로 드러났다. 조합원 1명당 평균 가계부채는 3,648만원으로, 한국은행이 발표한 2003년 가구당 국민평균채무 2,926만원보다 722만원이 많았다. 5,000만원 이상의 빚을 지고 있는 조합원도 14.1%나 되었다. 반면 저축을 하고 있는 조합원은 전체의 22.9%에 불과했으며, 이들의 월평균 저축액은 53만원으로 나타났다. 가계부채 가운데 신용카드 빚은 평균 1,652만원으로 나타났고 이 때문에 전체 조합원의 24.1%가 신용불량자로 드러났으며, 8.2%는 가족까지 신용불량 상태에 빠진 것으로 조사되었다. 화물운송운전자들의 행편을 이같이 어렵게 만든 데에는 몇 단계의 알선업체를 거쳐야만 물량을 받을 수 있는 국내 화물운송업계의 불법다단계 구조가 가장 큰 원인으로 지적되었다. 실제 조사결과 전체 조합원의 80.2%가 불법다단계를 통해 물량을 확보하고 있고, 36.3%는 3단계 이상 알선업체를

1) 지난 7월 10일 한국노총에도 덤프운전자노조 조직이 결성되었다. 인천지역을 중심으로 하고 있는데, 현재 조합원은 300여명인 것으로 파악되고 있다.

거치는 것으로 나타났다. 이 때문에 자신이 운송구간과 화물을 선택할 수 있다는 조합원은 23.4%에 불과했다. 한편, 지난 해 12월 말 화물연대가 조합원 1천명을 대상으로 설문조사를 벌인 결과 응답자(960명) 가운데 85%에 해당되는 816명이 과적과 관련한 전과 기록이 있다고 응답했다. 또 전체 응답자 가운데 52.5%에 해당되는 504명이 과적 전과 3범 이상인 것으로 밝혀져 벌금 등으로 인한 사회경제적 불이익을 심각하게 받고 있는 것으로 드러났다. 이밖에도 조사결과를 보면 전과 2범이 18.4%(177명), 전과 1범이 14.1%(135명)로 나타났다. 반면 과적 전과가 전혀 없다고 응답한 조합원은 전체의 15%에 불과한 144명에 그쳤다.

덤프연대의 경우에도 사정은 비슷하다. 지난 2003년 교통개발연구원의 보고서에 따르면 덤프기사노동자들은 월 100만원의 적자를 보고 있는 것으로 나타났다. 실제로 매출의 50% 이상을 차지하는 기름값을 비롯해 차량수리비, 과적으로 인해 70~200만원에 달하는 벌금 등 덤프노동자 1인당 평균 4천만원의 부채를 지고 있고 1/4 가량이 신용불량자로 전락해 있다.

## 2. 2005년 정책요구와 정책협의를 전개

지금부터는 2005년도의 화물연대와 덤프연대의 정책요구 사항과 정책협약 추진경과를 살펴보겠다.

먼저, 화물연대는 지난 4월 27일 2005년도 대정부 요구사항을 공식적으로 정부에 제출하였다. 내용은 전체 14개 분야, 총 30개 세부과제로 구성되어 있다. 정부는 관계부처 의견 조희 및 추진상황 점검회의를 수차례 개최하는 한편, 화물연대와의 요구안 제출 이후 총 9차례의 실무협의회를 개최하여 수용 및 실현가능한 사항을 중심으로 제도개선안을 마련하였고 지난 10월 6일 화물연대 지도부의 건교부 장관 면담 등을 거쳐 10월 7일 화물연대에 공식통보하였다. 이 과정에서 건교부는 장관 이하 각급 수준에서 운수연대 및 화물연대와 지속적으로 대화를 진행해 왔고, 그러던 중 지난 10월 고 김동윤씨 분신사살 사건 등 불행한 일이 발생하기도 하여 대화에 어려움을 겪기도 했다. 수차례 걸친 정부 내 및 당정간 정책협의를 통해 지난 10월 26일 정부여당은 화물운송산업 및 종사자 처우개선 종합대책을 발표하였고, 이에 대해 집단행동을 예고하였던 화물연대는 우여곡절을 겪은 끝에 10월 26일 중앙조직 임원 및 14개 지부장들로 구성된 투쟁본부회의를 개최하여 ‘미흡한 사항이 있으나 정부여당도 최선을 다하고 있는 만큼 파국적 상황이 되지 않도록 노력하겠다’는 내용의 논평을 발표함으로써 사실상 집단행동 없이 모든 현안 과제들에 대해 대화를 통해 해결하겠다는 강력한 의지를 표명하였다.

이하에서는 이러한 결과를 가져온 주요 정책제도 개선 현안이 무엇인가에 대해 화물

연대의 주요 요구안과 정부의 종합대책을 중심으로 살펴보고, 이에 대한 화물연대의 논평을 통해 어떤 문제점이 있는가에 대해 간략히 정리해 보기로 한다.

화물연대의 주요 요구를 몇 가지로 간추려 보면, 크게는 직접비용 인하와 물류체계 개혁, 노동기본권 보장 등이다. 세부적으로 들어가면 직접비용 인하는 운송료 현실화와 면세유 지급, 통행료 인하 등으로 나눌 수 있다.

화물연대에 따르면, 화주와 대형운송업체의 우월적인 지위남용과 수급불균형으로 인한 덤핑 경쟁 등으로 인해 10년 가까이 화물운송료는 제자리걸음을 하고 있다. 반면 비용의 50% 이상을 차지하는 경유 가격은 1995년 이후 매년 증가해 비용부담은 갈수록 커지고 있는 상황이다. 또 지난 7월 1일부터 2차 에너지 세계개편이 추진됨에 따라 휘발유대 경유의 가격비율은 기존 100:75에서 100:85로 조정되었고 경유 가격은 리터당 1,300원 선까지 인상되었다. 이는 유류대가 직접비용의 50% 이상을 상회하는 화물노동자로서는 직접적으로 생존권을 위협하는 요소일 수밖에 없다. 교통개발연구원의 조사(2005년)에 따르면 화물운송노동자의 월평균 순운송수입은 169만원 정도로 3인 가족 기준 표준생계비 288만원의 58.7%, 전체 노동자 월평균 임금 219만원의 77.2%에 그친다. 지난 2003년 노정협의를 따라 경유가 인상분을 보조받고 있기는 하지만 화물연대는 “경유보조금 지급은 제한적이고 임시적인 방편에 불과하다”며 “사업용 화물자동차에 부과되는 경유세를 면세로 전환하는 것이 근본적인 해결책”이라고 주장한다. 특히 현재 시행되고 있는 경유보조금도 지급재원을 확보하고 지자체에서 예산부족으로 미지급한 부분에 대해서는 지급계획을 수립하고 통지해야 한다고 요구하고 있다. 특히 지난해 울산, 인천 등지에서 경유보조금 횡령사건이 발생했다며, 지자체별로 예산의 배정 및 집행내역을 공개해 투명성을 보장해야 한다고 밝혔다. 또 지난해 3월부터 실시된 통행료 인하도 4, 5종 화물차량에 한해 할인시간대가 2시간 더 연장되었지만 “할인시간대를 야간으로 제한해 사실상 야간운행을 조장해 졸음이나 과속 등 대형사고의 원인을 제공하고 있다”는 것이 화물연대의 주장이다. 특히 2종(2.5t 이상~5.5t 미만), 3종(5.5t 이상~10t 미만) 화물차량은 할인혜택에서 제외되어 오히려 인상된 통행료가 적용되고 있다는 비판이다.

화물연대의 물류체계 개혁에 관한 요구로는 불법다단계 알선행위 근절과 운송료 어음지급 관행 폐지 등이 있다. 운송료 어음지급 관행과 관련 지난 7월 하도급법 개정안이 통과된 바 있으나 정책 홍보와 단속이 소홀해 불법다단계 알선행위가 시정되었다기보다는 오히려 음성화·정교화되었다는 평가다. 이에 화물연대는 “하도급 대금을 현금으로 지급하는 관행이 정착될 수 있도록 개정안을 홍보하고, 어음지급 신고센터 등을 운용해 실질적인 지원방안을 마련해야 한다”는 입장이다. 또 하도급이 심해지면서 하위 운송단계로 내려갈수록 운송대금 결제도 현금보다는 어음이 많아지고 있다며, 표준요금제(고속버스처럼 노선간 운임료를 정률로 정하는 것) 도입과 직접운송비율 의무화, 주선료 상

한제 도입 등을 주장하고 있다. 교통개발연구원의 조사에 의하면 일반 카고트럭(내수)은 평균 2~4단계의 주선으로 화주 지불운임의 60~70%만 지급되고 있는 실정이며, 컨테이너 운송의 조사대상 업체는 4단계를 거쳐 화주 지불운임의 85%가 지급되고 있다.

노동기본권 보장과 관련해서는 지난 2003년 노정협약에서 “특수고용노동자의 노동3권 보장문제에 관해 정부는 노사와 성실하게 협의한다”고 한 바 있다. 그러나 화물연대는 “협의 이후 노동기본권 문제는 일체의 논의에서 배제하고 있으며, 특히 2004년 말까지 진행한 특수고용노동자 실태조사 대상에서조차 제외하고 있다”고 비판하고 있다. 화물운전자들은 “운송회사와 알선회사로부터 포괄적인 지휘감독하에 업무를 수행하고 있음에도 사업자등록증을 가졌다는 이유로 노동자성을 인정받지 못하고 있다. 이에 따라 화물연대는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등을 부여받지 못하고 있으며, 더구나 지난 2003년 파업 이후 도입된 업무개시명령제 등으로 단체행동권이 심하게 제약받고 있는 상황”이라는 것이 이들의 주장이다.

이에 대해 정부는 화물운송산업을 선진화시키고 화물차주의 생계지원 등을 위해 2004년 4월 「화물운송산업 종합육성대책」을 마련하여 추진해 왔으나, 최근 유가 상승 등으로 화물운송시장의 여건이 급격히 악화됨에 따라 화물운송시장의 안정 및 화물차주의 애로 해소를 위한 대책마련의 필요성을 인정, 10월 26일 화물운송산업 4대 중점 개선과제를 발표하였다.

정부가 발표한 주요 내용으로는 첫째, 수급불균형 조기해소를 위해서 2007년까지 화물자동차 공급을 금지하고 2006년 중 불법운행 화물차(일명 ‘대포차’) 퇴출을 위해 영업용 화물차 번호판을 일제히 교체하며 2007년 중 부실업체 퇴출 촉진을 위해 허가기준에 대한 일제 갱신신고를 하기로 하였다. 둘째, 지입차주의 수익제고 및 재산권 보호를 위해 유가보조금 압류제한입법을 금년 정기국회 중 처리하고 대형차량에 대한 보조금 지급기준을 현실화하여 실제 사용량에 맞게 지급하며 고속도로 통행료 심야 할인시간대를 1시간 연장할 계획이다. 또한 2006년 중 운송회사와 지입차주간에 표준 위·수탁계약서를 제정하여 지입차주의 재산권 보호를 강화하기로 하였다. 셋째, 경제적 약자인 운전자를 보호하고 과적행위를 근절하기 위하여 과적의 실질적 책임자 처벌강화를 목적으로 도로법 개정을 금년 정기국회에 추진하고 명예 과적차량단속원 제도를 도입하기로 하였다. 넷째, 불법다단계를 엄단하고 화물운송시장의 투명성 제고를 위해 금년 11월 중 지자체별로 관내업체의 10% 이상에 대해 집중 다단계 단속을 하고, 어음지급 관행 등 하도급 거래에 대한 예비실태조사를 9월부터 시행 중이다. 정부는 4대 중점 개선과제가 본격적으로 시행될 경우, 현재 4~5만대 정도 과잉공급된 화물차의 수급불균형이 조기에 해소되고, 국제원유가 상승에 따라 어려움을 겪고 있는 지입차주의 수익증대 및 권익보호가 한층 강화될 것으로 전망하였다.

이러한 정부 종합대책에 대해 화물연대는 논평을 발표하여 다음과 같은 의견을 개진하였다. “10월 26일에 발표한 정부의 화물운송산업 발전과 종사자 처우개선 대책은 단기 처방이 아닌 종합적 대안을 제시하고 있다는 점, 그리고 화물연대의 요구가 상당부분 수용되었다는 점에서 긍정적으로 평가한다. 같은 날 열린우리당 정책위원회 5정조위원회 위원장 이목희 의원이 발표한 내용도 ‘화물연대를 화물차주들을 대변하는 조직적 실체로 인정하고 진지하게 대화’하겠다고 밝히면서 표준요금제 도입, 특수고용노동자 권리보장 등에 대한 주목할 만한 내용을 담고 있어 긍정적으로 평가한다. 다만 하루하루가 힘든 화물노동자들에게 피부로 느낄만한 것들이 많지 않다는 점에서 아쉬움이 있지만 이러한 부분들도 지속적인 정책협의를 통해 개선될 수 있기를 기대하며 파국적 상황이 되지 않도록 노력하겠다”고 밝히고, 정부여당 발표의 세부내용에 대해서는 다음과 같이 평가하였다.

“먼저, 수급조절계획에 대하여는 증차동결, 불법운행차량·편법 증차된 차량 퇴출 등의 조치를 통하여 일정한 수급조절이 될 것으로 판단하지만 이 과정에서 조합원들의 불이익의 피해가 없도록 조치해야 하고, 재산권 보호에 대하여는 화물지입차주들이 가장 큰 불만을 가지고 있으며 피해를 당하고 있는 부분인데, 현행 민법으로는 완전한 재산권 보호가 어렵다는 점을 감안하면 표준위·수탁계약서, 근저당설정, 명의병기를 통하여 간접적으로라도 보호방안이 마련되었다고 평가하고, 다만 정부의 실효성 있는 행정지도가 중요하다는 점을 지적하였다. 불공정거래행위, 불법행위 엄단에 대하여는 제도적으로는 보완되었지만 상시적인 단속을 통하여 만연한 다단계, 어음지급 관행 등 불법행위들이 엄단될 수 있는 가시적인 조치가 뒤따라야 할 것이고, 주선료상한제, 표준(참고)운임제 도입 등은 운임현실화의 가능성이 열렸지만 입법과정에서 현실시장에서 통용될 수 있는 실효성을 확보할 수 방안이 함께 논의되어야 할 것이고, 여당에서 표준요금제를 도입하기로 한만큼 화물운송시장에 실효성 있게 적용될 수 있는 방안으로 구체화되어 운임현실화가 빠르게 실현할 수 있기를 기대하고 있다. 유류보조금 법제화 및 현실화에 대하여는 면세유가 도입되지 않은 것은 유감이나 유가보조금의 법적 근거가 마련되어 부당한 압류가 원천적으로 봉쇄된 것은 긍정적으로 평가하고, 특히 대형차량들에 대해 보조금이 상향조정된 것은 실질적인 도움이 될 것으로 기대하고 있다. 아울러 과적단속 입법, 명예과적단속원 도입문제에 대하여는 화주처벌을 명시하기로 한 것은 큰 진전이며, 명예과적단속원제도 도입으로 화물운전자들이 직접 단속과정에 참여할 수 있는 기회를 열어준 것은 전향적인 조치로 평가하고, 관계당국과 충분히 협의하여 현장에서 실질적인 개선으로 이어질 수 있기를 기대하고 있다. 노동기본권 보장문제는 열린우리당에서 화물연대의 실체를 명시적으로 인정하면서 화물차주를 비롯한 특수고용형태근로종사자들의 처우 개선 및 노동권 보호를 위해 노력하고, 이해당사자간의 이견을 조정해

서 관련입법을 조속히 마련할 수 있도록 노력하겠다고 밝힌 점에 주목하며 빠른 이행을 촉구하고 있다. 끝으로 열린우리당이 화물연대를 화물종사자들의 대표조직으로 인정한 것에 대해 화물연대가 문제제기 집단에서 정책참여 집단으로, 나아가 문제해결 집단으로 발전하는 과정으로 이해하면서 화물연대 역시 적극적으로 참여하여 정책적 개선방안을 모색하겠다고 밝혔다. 면세유지급 등은 당장 해결하기 어려운 부분에 대해서는 국회 입법 등을 통해 장기적으로 추진할 것이며 기타 미진한 부분은 지속적인 협의를 통하여 해결해 나가겠다"고 밝혔다.

덤프연대는 지난 5월 2일 과천 정부종합청사 앞에서 1,500여명이 모여 집회를 개최한 이후, 5월 4일까지 경기도 등 수도권 건설현장을 중심으로 산발적인 운송거부를 하였다. 이때 덤프연대의 주요 요구사항은 운전자 위주로 처벌하는 과적단속 제도개선, 유류세 인상에 따른 유가보조, 건설현장에서의 불법다단계 하도급 근절 등이었다.

이에 대해 정부는 5월 2~3일간 덤프연대 측과 만나 과적단속 개선을 위한 법개정 추진, 유류세 인상과 관련한 지원방안 마련 및 불법하도급 색출 및 처벌방침 등에 대한 정부입장을 제시하였다. 이 결과 과적단속을 함에 있어서 실질적인 과적을 지시한 사람을 처벌토록 하는 내용의 도로법 개정(9월 정기국회)과 건설공사계약금액 조정방식에 의한 유가보조 방안을 위한 법령개정이 이루어져 8월부터 시행기로 되었다.

한편, 지난 10월 6일 덤프연대 및 건설연맹 지도부는 건교부 장관과 면담을 통해 정부 정책의 문제점을 지적하고 구체적인 내용에 대해서는 건교부 내 각 실무진과 지속적인 논의와 협의를 거치기로 하였다. 익일 건설노련 및 덤프연대는 정책개선 요구사항을 건교부에 전달하였고, 구체적인 정책협의를 진행되었다. 이러한 정책협이는 건설교통부가 노사갈등을 사전에 정책협의 및 정책참가를 통해 사전에 예방 혹은 해결한다는 방침에 따라 이루어진 것이기도 하면서 동시에 덤프연대의 향후 집단행동이 예고된 상황에서 추진된 것이었다. 건설교통부는 그동안 노정간 갈등이 첨예하게 대립되는 속에서도 제도개선 현안들을 놓고 양대 노총 지도부는 물론 건설교통 분야 노조지도자들과 정례적인 정책건의 및 정책협의를 추진해오던 터이었다. 한국노총은 KTF(국제운수노련 한국지부로서 전국자동차노련, 전국택시노련, 전국해상노련, 전국항운노련, 대한항공노조 등이 참가하고 있음)와 주요 건설 분야 공사노조(토지공사, 주택공사, 도로공사, 수자원공사 등) 등이고, 민주노총은 운수연대(항공사노조인 항공연대, 민주택시연맹, 민주버스연맹, 철도 및 지하철노조 등 궤도연대, 화물연대 등이 참가하고 있음) 및 건설노련, 덤프연대 등이다.

이 기간 중 덤프연대는 건교부는 물론, 재경부, 건설협회 및 전문건설협회 관계자와 만나 주요 현안들에 대해 논의 및 협의하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

먼저, 가장 핵심적인 쟁점 중 하나였던 과적 단속문제는 제1차 정책협의 때 6월 국회



에서 임차인 처벌을 통해 실질적인 과적행위 지시자의 처벌근거를 마련토록 하였으나, 임차인 규정이 불명확하던 것을 제2차 정책협의를 때는 정기국회에서 임차인을 원하수급인으로 명시하도록 하는 한편, 일정규모 이상의 공사현장에 측중계 설치 의무화를 법리적 검토를 거쳐 다음 국회 회기 내에 법제화를 추진토록 하였다. 또한 건교부는 건교부 산하 대형공사 현장에 측중계가 설치 운영되도록 하는 권고를 10월중에 하달하기로 하였다. 이것은 다단계 구조와 시장에서의 힘의 관계로 인해 과적과 무관한 운전자들이 선의의 피해를 입지 않도록 하는 방안이자 그 실효성을 높인다는 의미이다. 아울러 또 다른 핵심요구 사항 중의 하나인 유가보조와 관련해서는 제1차 협의 때 공공공사와 관련 건설공사계약금액 조정방식의 유가보조를 추진하기로 한데 이어 이번 제2차 정책협약에서는 현행제도의 실효성과 문제점에 대해 11월중에 실태조사를 거친 후 제도개선 방안을 마련키로 하였다. 그러나 이것은 덤프연대가 민간공사 및 공공공사 여부와 관계없이 화물연대 방식의 유가보조를 원하고 있음에 비해, 공공공사에 국한하여 건설공사 계약금액 조정방식의 유가보조 개선방안을 마련토록 함으로써 향후 지속적으로 문제가 제기될 여지가 있는 대목이다. 부연하면, 정부의 유통세에 대한 지원방안으로는 면세유, 유가보조, 공사계약금액 조정 등 다양한 방식이 있는데, 이 중 면세유는 농·어업 등 일부 산업에, 유가보조는 버스, 택시, 화물에 적용되고 있고, 건설기계의 경우에는 공사계약 금액 조정제도를 지난 7월부터 공공공사에 한정하여 시행하고 있는데 덤프연대는 이러한 방침을 폐기하고 면세유 아니면 화물방식의 유가보조를 해달라고 요구하고 있기 때문이다. 이밖에 제2차 정책협약에서는 건설기계의 수급조절, 덤프와 화물트레일러의 업무영역 문제 등에 대해 연구용역을 토대로 덤프연대 등 이해관계자의 참여하에 건설기계 육성방안을 마련하기로 하였고, 체불과 어음지급 관행의 근절과 관련하여 표준임대차 계약서를 마련키로 하는 등의 제도개선 조치를 취하기로 하였다. 이와 관련하여 덤프연대는 진일보한 정부정책에 대해 덤프기사의 근로현실과 관련 제도개선의 단초가 마련되었다고 긍정적으로 평가하는 한편, 특히 이번 집회 및 집단운송거부 등을 통해 조직이 크게 확대되고 안정성도 높아진 것을 커다란 성과로 꼽고 있다.

### Ⅲ. 평가와 전망

2003년 화물연대의 집단운송거부에 이어 2004년 덤프연대가 결성되었다. 아울러 덤프연대는 금년 5월 및 10월 두 차례에 걸친 집회·시위와 운송거부로 과적단속 제도개선 등 실질적인 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다. 화물연대 역시 집단운송거부를 예고한

상태에서 몇 가지 가시적인 성과와 더불어 화물연대에 대한 조직적 '실체인정'이라는 성과를 쟁겼다. 그럼에도 불구하고 화물연대나 덤프연대의 경우, 근원적으로 그들의 불만과 요구 해결을 위한 대책이 마련되지 않는다면 언제든지 운송거부 등 집단행동에 돌입할 가능성은 상존하고 있다. 이제 2003년 이후 매년 갈등이 발생할 소지가 있는 화물 및 덤프 등 건설교통 분야 운전자들의 문제의 연원과 해결대책에 대해 검토해 보자.

먼저, 이들의 집단운송거부는 먹고사는 문제, 즉 그들의 근로생활과 관련된 불만과 요구가 근본적인 문제의 원인이라는 점이다. 이들의 불만과 요구가 해결되지 않는 한 언제든지 집단운송거부 등의 문제는 발생할 소지가 있다.

둘째, 이들의 문제는 건설 및 운송산업과 관련된 다단계 하도급 및 알선 등 구조적인 문제와 결부되어 있다는 점이다. 다단계의 경우 시장의 필요에 의해 자연발생적으로 생긴 경우도 있겠지만 불법적인 다단계의 경우 실효성 있는 대책을 마련하여 발본색원하여야 할 것이다. 그리고 1인 차주가 차량관리 및 영업망 확보 등의 문제를 해결하기는 어렵기 때문에 알선 및 주선과 장비관리 등의 문제가 항상적으로 발생한다. 문제는 적정성 여부이다.

셋째, 수급조절 및 자영업자 대책, 노동시장 유연화 문제이다. 이들의 경우 전반적인 경기하락 혹은 경기침체와 맞물린 과잉공급의 문제 때문에 발생한다. 현재 건설기계의 경우 가동률이 평균 50%를 밑돌고 있다. 이런 상황에서 운송료 혹은 임대료는 항상적으로 운전자들에게 불리하게 결정될 수밖에 없다. 따라서 근원적인 수급조절 대책이 필요하다. 화물자동차의 경우 허가제로 전환되어 수급조절이 상대적으로 용이하나 덤프의 경우 등록제로 되어 있어 수급조절이 시장에 맡겨져 있다. 규제완화도 공급과잉에 한몫을 하고 있다. 대책 없는 규제완화의 문제점에 대한 근원적 문제 제기가 필요하다. 또한 여타부문의 구조조정과 고용불안 역시 자영업의 급격한 증가, 특히 화물자동차 및 덤프 차량의 급격한 증가와 상호 연계되어 있다. 아울러 건설 및 운송 분야의 유연화 전략도 이들 (지입)차주들의 상황을 어렵게 내몰고 있는 요인이다. 비용증가와 노조 결성 등에 대한 회피전략으로 건설 및 운송회사들이 직접고용보다는 아웃소싱을 통해 위험부담을 회피하고자 하는 전략을 쓰기 때문이다. 이상의 문제를 해결하기 위해서는 전반적으로 사회안전망을 구비한 가운데 구조조정 혹은 업종 전환 등을 촉진시키기 위한 제반대책이 마련되어야 한다. 시장에서의 퇴출을 유도하되, 그 과정에서 구조조정을 연착륙시키기 위한 안전망 마련과 각종 생계비 대책, 전직지원 등의 종합프로그램이 제시되어야 한다.

넷째, 물류혁신 문제이다. 한국경제의 구조로 볼 때 국제경쟁력 강화를 위해 물류비용의 저하가 필요하다. 현재 물류의 핵심은 화물운송차량이다. 이에 대한 종합적인 개선대책이 필요하다. 중후장대에서 경박단소 등으로의 수출상품구조의 변화, 통일 이후 남북

및 유라시아 횡단 철도의 건설 등 한국의 수출선 다변화와 연계된 특단의 물류혁신 대책이 제시되어야 할 것이다.

다섯째, 건설기계 육성종합대책이 필요하다. 현재 건설기계는 26개 업종으로 분류되어 있다. 덤프 및 콘크리트 믹서(레미콘) 차량이 대표적인 예이다. 2003년 화물연대의 집단운송 거부에 영향을 받아 2004년 덤프연대가 결성되었듯이 여타 건설기계 부문에서도 조직결성이 예견된다. 아울러 건설장비의 자동화, 기술혁신 등에 따른 건설기계 종합발전 대책이 필요하다.

여섯째, 갈등관리의 문제이다. 매년 되풀이되는 물류 및 건설운송 분야의 갈등은 기본적으로 관련 분야종사자들의 먹고사는 문제, 즉 근로생활의 불만과 요구 때문에 발생한다는 점을 앞서 지적했지만, 이와 관련된 갈등해결은 2003년 화물연대의 집단운송거부에 대한 정부대책의 결과로 빚어지는 측면이 크다. 즉, 갈등관리에 있어서 정부의 대책이 일관성과 형평성을 갖되, 사후대책 마련 혹은 임기응변적, 대증요법적 처방과 대책이 아니라, 이해당사자의 참여와 대화를 통한 사전 갈등예방과 관리가 중요하다. 건설교통부가 운수연대 혹은 각급 노동조직과 정책제도 개선을 둘러싼 지속적인 대화의 장을 마련했다는 점은 이번 화물연대 및 덤프연대 등의 집단운송거부 움직임이 극한적 상황까지 가지 않고 조기에 합리적으로 해결되는데 결정적인 역할을 했다는 점은 눈여겨 볼 필요가 있다.

마지막으로 조직적 측면의 문제이다. 화물연대의 경우 지난 2003년 이후 조직의 축소와 약화의 길을 걸었다. 반면, 덤프연대는 두 차례의 투쟁을 통해 조직이 비약적으로 증대하였다. 또한 화물연대의 경우 집단운송거부 이후 개인화물차주의 합법화 및 업무개시명령제의 도입 등은 물론 화주의 집단행동시 계약해지 등의 대응이 강화되는 등 사실상 집단행동의 위험부담이 크게 높아졌다. 덤프 역시 상황은 마찬가지로 전개될 전망이다. 이와 관련하여 정책제도 개선 및 현안 해결을 위한 방법으로 대화의 중요성에 대한 인식의 전환과 조직형태와 관련하여 union이 아닌 association에 대한 근원적인 고민이 필요하다 하겠다. 아울러 이것은 노동자성 인정문제와도 관련된 문제이다. **KIL**

〈부록 1〉 화물연대 관련 2005년 정부 종합대책

	10·7 정부제시안	10·26 정부·여당 추가발표
공급과잉 해소	공급기준심의위원회 화물연대 참여	
	2006년 이후 최대한 신규공급 억제 추진	2007년까지 화물자동차 공급 제한 불법운행화물자동차(대포차) 퇴출(06) 부실업체, Paper Company 퇴출(07)
운송료 어음지급 개선	하도급법 예비실태조사(05.11), 대규모실태조사(06), 위반사항 확인시 의법조치	법령위반업체 강력하게 의법조치, 예비실태조사 결과에 따라 중점조사를 실시하여 불법적인 행위 근절(06)
운송료 현실화	주요품목 참고운임제 중장기적 추진	표준요금제(불균등거래 제한 및 적정 시장 가격 기준 권고) 공공부문 우선 도입, 민간 부문 확대
유가보조금	압류제한 입법추진 실태조사를 거쳐 12톤 초과차량 톤급별 세분화	정기국회에서 입법 12톤 초과 톤급별 세분화하여 실제 사용량 에 맞게 지급(06)
	복지카드 개선 실무협의회 구성 신용불량자 활용방안 강구 보조금 횡령 등 불법행위 엄단, 관계부처 합동단속	화물운전자 복지카드 사용 의무화 신용불량자 등 보완대책을 화물연대와 별도 협의 추진
직접비용 절감	아간할인 1시간 연장 집중단속(05.11), 10% 이상 의무점검	
불법다단계 근절	상시단속반 구성하여 사회적 문제발생시 집중단속 위수탁증 교부 단속 강화 불법신고센터 운영 강화	다수 민원제기 등 사회적 문제발생시 집중단속
	주선료 상한제 중장기적 추진	
과적단속 개선	화주 입증책임 강화하는 도로법 개정 추진 중량 허위기재자 수사, 처벌위해 수사관행 개선 명예과적차량단속원 도입 높이 제한 현실화	정기국회 입법
	트레일러 확보하는 조건으로 트랙터에 개 별허가 신청자격 인정	
재산권 보장	지입차주 명의로 근저당권 설정하도록 지도 강화 임의적 차량절취 등 위법행위 단속과 처벌 강화 법률구조제도 활용지원	표준위수탁계약서 제정하여 재산권 보호 관련 사항 명문화(명의병기, 근저당권 설정, 양도양수시 사전통보 포함)(06)
	화물운송제도개선협의회 역할강화, 화물연대 참여 정례협의 진행 사업자단체와 협의진행 및 합의사항 이행지원	
노동기본권	(제외)	화물연대를 화물차주들을 대변하는 조직적 실체로 인정하고 진지하게 대화 노동권 보호를 위해 관련 입법 조속 마련 ("화물연대가 주장하는 특수형태근로종사자 에 대해 근로자성을 인정하나 이해당사자 간 조정이 필요함")