

서울특별시 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 이병윤 의원(찬성자 : 18명)

나. 의안번호 : 제 2728 호

다. 발의일자 : 2025. 5. 26.

라. 회부일자 : 2025. 5. 29.

2. 제안이유

- 우리나라는 고령사회를 지나 초고령사회(국내 65세 인구 20% 이상)로 진입함에 사회 전반에 걸쳐 변화가 요구되고 있는 반면에, 건설기계종사에 대해 불필요한 연령제한이 현장에서 빈번하게 일어나고 있는 바, 연령제한에 따른 불필요한 관행을 타파하고자, 건설기계종사에 대한 연령제한금지 규정을 통해 인권 친화도시 서울 실현, 노동 인권과 고용 평등을 제고하며 지속가능한 건설 산업 생태계구축을 위한 선도적 조치를 마련하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 건설기계종사에 대한 연령제한 등 고용상의 차별행위를 해소 할

수 있도록 추진할 수 있어야 함 (안 제4조제4항 및 제5항)

나. 수급인과 하수급인은 건설기계조종사에 대한 연령제한 해소를 위한 정책에 협조할 수 있어야 함(안 제5조제3항)

다. 일률적 연령제한 등 고용상의 차별행위에 대해 시민인권보호관에게 조사를 의뢰할 수 있고 이에 대한 절차는 「서울특별시 인권기본 조례」에 따름 (안 제13조제6항 및 제7항)

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「건설산업기본법」 등

나. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상사유서 별첨)

다. 기 타 :

1) 입법예고(2025. 06. 03.~06. 07.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토의견

■ 개요

- 본 개정안은 서울시 및 산하 투자·출연기관이 발주하는 건설공사에서 건설기계조종사에 대한 일률적인 연령제한 등 고용상의 차별을 해소하고 차별 발생 시 「서울특별시 인권 기본 조례」에 따라 인권센터 상담 또는 시민인권보호관 조사의뢰 등이 가능하도록 하려는 것임.

[표] 신·구조문 대비표

현 행	개 정 안
제4조(시의 책무) ① ~ ③ (생략) <u><신 설></u> <u><신 설></u>	제4조(시의 책무) ① ~ ③ (현행과 같음) <u>④ 시는 건설기계조종사에 대한 일률적 연령제한 등 고용상의 차별행위를 해소하도록 노력하여야 하며, 이에 필요한 시책을 적극 추진하여야 한다.</u> <u>⑤ 시는 시 및 시 산하 투자·출연기관이 발주하는 건설공사에서 일률적 연령제한 등 고용상의 차별행위가 발생한 경우 그 행위의 시정을 위해 적극 노력하여야 한다.</u>
제5조(수급인과 하수급인의 책무) ①·② (생략) <u><신 설></u>	제5조(수급인과 하수급인의 책무) ①·② (현행과 같음) <u>③ 수급인과 하수급인은 건설기계조종사에 대한 일률적 연령제한으로 인한 고용상 차별의 시정을 위한 시의 정책에 적극 협조하여야 한다.</u>
제13조(부조리신고센터 등) ① ~ ⑤ (생략) <u><신 설></u>	제13조(부조리신고센터 등) ① ~ ⑤ (현행과 같음) <u>⑥ 일률적 연령제한으로 고용상의 차별행위를 당한 건설기계종사자는 시 인권센터에 그에 관하여 상담 등을 신청할 수 있거나 시 시민인권보호관에게 조사를 의뢰할 수 있다.</u>

<신 설>

⑦ 일률적 연령제한으로 고용상의 차별행위에 대한 상담신청, 조사의뢰, 조사방법, 결과통지 등의 절차는 「서울특별시 인권 기본조례」에 따른다.

■ 관련 현황

가. 건설기계 및 건설기계조종사 현황

- '25.3월 기준 국내 건설기계(27종)¹⁾ 등록 대수는 총 556,575대이며, 이 중 서울시 등록 건설기계는 41,211대(자가용:7,363대, 영업용:33,657대, 관용:191대)로 전체의 약 7.4%를 차지하고 있으며, 기종별로는 지게차(218,669대), 굴착기(178,428대), 덤프트럭(53,995대) 등 상위 3개 중장비가 약 80%를 점유하고 있음(〔표 참조).
- 건설기계 대여업체는 같은 기준으로 전국 14,875개소 중 서울시 소재 업체가 3,591개소로 전국 대비 약 24.1%의 비중을 차지하고 있으며,
- 건설기계조종사의 경우는 면허 보유자 기준으로 전국은 약 218만 명이고, 이 중 서울시 등록자는 약 13만 65백명(6.3%)으로 집계되며, 해당 면허는 「건설기계관리법」 제26조²⁾에 따라 건설기계

1) 「건설기계관리법 시행령」 제2조(건설기계의 범위) 「건설기계관리법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1항제1호에 따른 건설기계는 별표 1과 같다. 다만, 「군수품관리법」에 따른 군수품에 해당하는 것은 제외한다.

[별표 1] 건설기계의 범위(제2조관련)

1. 불도저, 2. 굴착기, 3. 로더, 4. 지게차, 5. 스크레이퍼, 6. 덤프트럭, 7. 기중기, 8. 모터그레이더, 9. 롤러, 10. 노상안정기, 11. 콘크리트베틱플랜트, 12. 콘크리트피니셔, 13. 콘크리트살포기, 14. 콘크리트믹서트럭, 15. 콘크리트펌프, 16. 아스팔트믹싱플랜트, 17. 아스팔트피니셔, 18. 아스팔트살포기, 19. 골재살포기, 20. 쇄석기, 21. 공기압축기, 22. 천공기, 23. 향타 및 향받기, 24. 자갈채취기, 25. 준설선, 26. 특수 건설기계, 27. 타워크레인

종류별로 면허를 취득하고 있음.

[표] '25. 3월 기준 건설기계, 대여업체, 면허 보유자 현황

구 분	건설기계	대여업체	건설기계조종사 면허 보유자
전 국	556,575대	14,875개소	2,179,611명
서 울	41,211대 (7.4%)	3,591개소 (24.1%)	136,481명 (6.3%)

※ '건설기계 현황 통계' 국토교통부 건설산업과 (2025.3.31. 기준)

- 한편, 건설기계조종사에 대한 연령대별 공식 통계는 공표되고 있지 않아 현황 파악에 한계가 있어, 서울시 도시기반시설본부가 최근 3년간 발주한 공사에 투입된 건설기계조종사 5,568명을 대상으로 연령 현황을 파악한 자료에 따르면, 50대 이상³⁾ 인력은 전체의 약 67.7%(3,656명)를 차지하는 것으로 나타났음([표] 참조),

[표] 최근 3년간 도시기반시설본부 발주공사 건설기계조종사 연령 현황

연 령 대	합 계	20대	30대	40대	50대	60대	70대
건설기계 조종사 수	5,568명	226명 (4.1%)	682명 (12.3%)	1,004명 (18.0%)	2,348명 (42.2%)	1,265명 (22.7%)	43명 ⁴⁾ (0.8%)

※ 조사기간 : 2022.1.1.~2025.5.27. 기준

- 이는 20~30대 청년층의 건설업 진입 기피 현상⁴⁾뿐만 아니라,

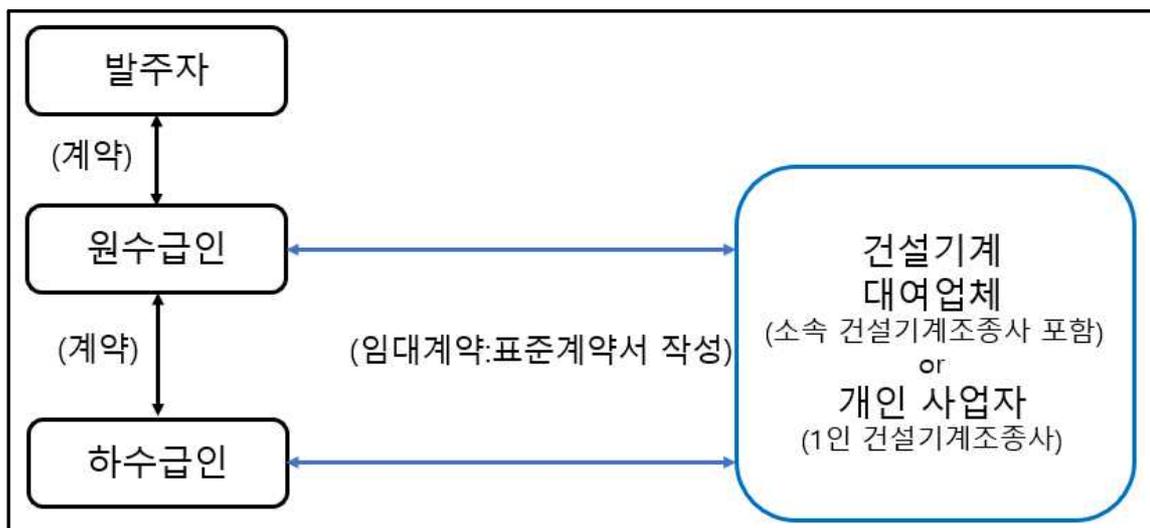
- 2) 「건설기계관리법」 제26조(건설기계조종사면허) ① 건설기계를 조종하려는 사람은 시장·군수 또는 구청장에게 건설기계조종사면허를 받아야 한다. 다만, 국토교통부령으로 정하는 건설기계를 조종하려는 사람은 「도로교통법」 제80조에 따른 운전면허를 받아야 한다.
 - ② 제1항 본문에 따른 건설기계조종사면허는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 건설기계의 종류별로 받아야 한다.
 - ③ 제1항 본문에 따른 건설기계조종사면허를 받으려는 사람은 「국가기술자격법」에 따른 해당 분야의 기술자격을 취득하고 적성검사에 합격하여야 한다.
 - ④ ~ ⑤ (생략)
- 3) 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률 시행령」 제2조(고령자 및 준고령자의 정의) ① 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에 따른 고령자는 55세 이상인 사람으로 한다.
 - ② 법 제2조제2호에 따른 준고령자는 50세 이상 55세 미만인 사람으로 한다.
- 4) '24.12월 서울시 기준 : 건설근로자 평균연령 51.3세 (서울시 자료)

건설기계조종사 직종이 숙련도와 현장 경험을 중시하는 특성으로 인해 경험이 풍부한 중·장년층 인력이 다수를 구성하고 있는 것으로 해석됨.

나. 건설기계조종사 계약구조

- 건설기계조종사는 대부분 건설기계 소유자인 건설기계대여업체 소속이거나 개인사업자로서 건설현장 단위로 계약되어 투입·운용되고 있으며,
- 서울시 공공발주 건설현장의 경우는 원수급인 또는 하수급인이 건설기계대여업체(개인사업자 포함)로부터 건설기계와 함께 건설기계조종사를 임대⁵⁾하는 방식이 일반적이고, 이에 따른 실질적인 계약 조건 및 현장 배치 등은 수급인(하수급인 포함)과 건설기계대여업체 간의 계약 내용에 의해 결정됨([표] 참조).

[표] 건설기계 및 건설기계조종사 계약 체계도



5) '건설기계임대차 표준계약서' 공정거래위원회 표준약관 제10059호

- 건설기계 및 건설기계조종사에 대한 사용기간, 대여대금, 경비, 의무, 분쟁 등에 대한 계약

■ 개정안 검토의견

- 개정안 제4조는 서울시(이하 “시”) 및 산하 투자·출연기관이 발주하는 건설공사에서 건설기계조종사에 대한 일률적 연령제한 등의 고용상 차별행위를 해소하도록 시가 노력할 책무를 명시하면서, 차별행위가 발생할 경우 시정 조치를 위해 적극 노력하도록 규정하고 있으며,
- 안 제5조는 시의 발주공사를 수급받은 수급인 및 하수급인은 건설기계조종사에 대한 일률적 연령제한으로 인한 고용상 차별이 발생하지 않도록 시의 정책에 적극 협조하여야 함을 명시하고 있음.
- 또한, 안 제13조는 일률적 연령제한으로 고용상 차별을 겪은 건설기계조종사가 「서울특별시 인권 기본 조례」에 따라 시 인권센터에 상담을 신청하거나 시민인권보호관에게 조사를 의뢰할 수 있도록 하는 등의 구제 수단을 마련하고 있음.
- 이와 관련하여, 건설기계조종사에 대한 연령제한과 관련된 법적 규제 및 실태를 살펴보면, 현행 「건설기계관리법」 제27조⁶⁾는 건설기계조종사면허의 결격사유를 규정하고 있고, 「고령자고용법」

6) 「건설기계관리법」 제27조(건설기계조종사면허의 결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 건설기계조종사면허를 받을 자격이 없다.

1. 18세 미만인 사람
2. 건설기계 조종상의 위험과 장애를 일으킬 수 있는 정신질환자 또는 뇌전증환자로서 국토교통부령으로 정하는 사람
3. 앞을 보지 못하는 사람, 듣지 못하는 사람, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 장애인
4. 건설기계 조종상의 위험과 장애를 일으킬 수 있는 마약·대마·향정신성의약품 또는 알코올중독자로서 국토교통부령으로 정하는 사람
5. 제28조제1호부터 제7호까지의 어느 하나에 해당하는 사유로 건설기계조종사면허가 취소된 날부터 1년(같은 조 제1호 또는 제2호의 사유로 취소된 경우에는 2년)이 지나지 아니하였거나 건설기계조종사면허의 효력정지처분 기간 중에 있는 사람

제4조의47)에서는 사업주로 하여금 모집·채용 등에서의 연령차별을 금지하고 있기 때문에 모집이나 채용과 같은 공개경쟁의 구도에서는 사실상 고용상 차별행위가 법적으로 충분히 통제될 수 있는 상황임.

- 그럼에도 불구하고, '22.3월 시는 국토교통부로부터 '건설기계 연식·조종사 연령제한 자제 요청 및 지도·감독'에 대한 공문⁸⁾을 통보 받은 바 있고, 올해 2월에도 국토교통부가 각 지방국토관리청 및 관련 협회 등을 대상으로 '건설현장 반입 건설기계 연식 및 조종사 연령제한 자제 권고' 공문⁹⁾을 발송한 바 있음.

-
- 7) 「고용상 연령차별금지 및 고령자고용촉진에 관한 법률」 제4조의4(모집·채용 등에서의 연령차별금지) ① 사업주는 다음 각 호의 분야에서 합리적인 이유 없이 연령을 이유로 근로자 또는 근로자가 되려는 사람을 차별하여서는 아니 된다.
 1. 모집·채용
 2. 임금, 임금 외의 금품 지급 및 복리후생
 3. 교육·훈련
 4. 배치·전보·승진
 5. 퇴직·해고
 ② 제1항을 적용할 때 합리적인 이유 없이 연령 외의 기준을 적용하여 특정 연령집단에 특히 불리한 결과를 초래하는 경우에는 연령차별로 본다.
 - 8) '건설기계 연식·조종사 연령제한 자제 요청 및 지도' 국토교통부 건설산업과-1912호(2022.3.8.)
 - 최근 적격검사 및 안전교육 등 적합한 기준에 만족함에도 불구하고, 일부 건설사에서 '건설기계 연식·조종사 연령'을 제한함에 따라 하도급사나 건설기계대여업자가 어려움을 호소하며, 민원을 지속적으로 제기하고 있습니다.
 - 이에 법정 적격검사 등 관련된 기준에 적합하다면 '건설기계 연식·조종사 연령제한 자제'를 요청드리니 건설사에서는 적극 협조하여 주시기 바라며, 서울시 건설공사 발주부서 등 각급기관에서는 건설기계 연식제한 및 건설기계조종사 연령제한 등 갈등이 발생하지 않도록 지도·감독하여 주시기 바랍니다.
 - 9) '건설현장 반입 건설기계 연식 및 조종사 연령제한 자제 권고' 국토교통부 건설산업과-833호(2025.2.10.)
 - 최근 일부 건설현장에서 사고 예방 및 작업 효율화를 명분으로 건설기계의 연식을 제한하는 등 신규 장비를 선호하거나 고연령 인력을 기피하고 있어 건설기계대여업계에서는 지속적인 신규장비 확보에 따른 경영 악화로 어려움을 겪고 있으며 미숙련 조종사로 인한 안전사고의 발생이 증가할 것을 우려하고 있습니다.
 - 이에 따라 법정 정기검사에 합격한 건설장비의 과도한 연식제한과 적성검사에 합격한 조종사의 과도한 연령 제한에 대한 자제를 요청하니 건설사에서는 적극 협조하여 주시기 바라며, 우리 부 소속 및 산하 기관에서는 상기와 같은 문제점이 발생하지 않도록 소관 건설현장에서 발생하는 과도한 연식제한 등을 지도·감독하여 주시기 바랍니다.

- 이와 같이 중앙정부가 반복적으로 권고성 행정지도를 실시하고 있는 점을 감안할 때, 본 개정안은 현장의 연령제한 관행을 제도적으로 개선하려는 조치로 판단되어 취지에 충분히 공감할만하다 하겠음.
- 다만, 건설기계조종사의 고용형태는 사용자(수급자)와 건설기계 대여업체 간에 체결되는 사인 간 계약에 따라 기계임대계약에 조종사가 포함되는 계약구조로, 공공발주가 입찰이라는 절차를 통해 응찰의 조건을 사전에 명문화하는 경쟁계약 방식과는 전혀 다르기 때문에, 건설기계 대여(조종사 포함)의 사인 간 계약에 고용상 차별이 있는지 여부를 명시적으로 확인 또는 규정하기는 사실상 어렵다 사료됨.
- 따라서, 본 개정안이 안 제4조제4항에서 시의 노력의무로 부과하고 있는 “고용상의 차별행위를 해소하도록 노력하여야 하며”의 규정은 고용상 차별행위를 명시적으로 객관화하고 있으나 사실상 현재의 사인 간 계약 구조상 객관화가 어렵고 주관적 판단에 의할 수밖에 없는 구조라는 한계를 안고 있기 때문에,
- 결국 사용자인 수급인이 건설기계를 대여 함에 있어 해당 건설기계 조종사의 연령, 숙련도, 자격, 경험 등 다양한 측면을 고려하여 주관적인 판단하에 사인 간 지명계약 형태를 취하고 있다는 점에서 살펴보면,
- 여기에 시가 고용상 차별행위를 선별하거나 규정 짓기가 사실상 어

려운 측면이 있고, 이로 인해 본 개정안과 같이 시에게 발주자 또는 사용자의 건설기계조종사에 대한 고용차별 행위를 해소하도록 노력의무를 부과하는 것이 과연 법리적 또한 현실적으로 타당한지 여부를 신중히 검토할 필요가 있다 하겠음.

- 특히, 건설현장에서 건설기계 사용 중에 중대재해(〔표〕 참조)가 발생할 경우 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」에 따라 사용자가 형사책임까지 부담¹⁰⁾할 수 있는 상황에서,

실질적 책임 주체(사용자)에게 시가 권고로 인한 책임을 전제하지도 않은 상태에서 건설기계조종사의 사용에 관하여 일방적으로 권고하는 것이 과연 실제로 현장에서 설득력과 실행력을 담보할 수 있을지도 의문시됨.

[표] 「중대재해처벌법」 적용 50억원 이상 건설공사 사망사고 현황('21년 상반기, '22년 상반기)

구 분	계	건축 구조물	건설기계·장비								설비 등 기타
			소계	굴착기	트럭	이동식 크레인	콘크리트 펌프카	고소 작업대	리프트	기타	
'21.1.27 ~6.30	54	27	17	2	4	1	1	2	0	7	10
'22.1.27 ~6.30	36	15	19	6	1	4	2	2	2	2	2
합계	90	42	36	8	5	5	3	4	2	9	12

※ '대규모 건설현장 기계·장비 사망사고 주의' 보도자료 고용노동부(22.7.28.)

- 아울러, 국토교통부 또한 이와 같은 상황을 인지하고 있음에도 「건

10) 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 제6조(중대산업재해 사업주와 경영책임자등의 처벌) ① 제4조 또는 제5조를 위반하여 제2조제2호가목의 중대산업재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등은 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금을 병과할 수 있다.
 ② 제4조 또는 제5조를 위반하여 제2조제2호나목 또는 다목의 중대산업재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등은 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.
 ③ 제1항 또는 제2항의 죄로 형을 선고받고 그 형이 확정된 후 5년 이내에 다시 제1항 또는 제2항의 죄를 저지른 자는 각 항에서 정한 형의 2분의 1까지 가중한다.

설기계관리법」 등 상위법령의 개정이나 지방자치단체에 대한 조례 제·개정 권고 없이 공문 통보 등 행정지도의 방식으로만 조치하고 있다는 점에서 살펴볼 때, 이를 자치법규로 규정하는 것은 자치입법권의 범위를 벗어날 소지도 있는 만큼 신중한 검토가 요구됨.

- 참고로, 이와 관련하여 시 또한 수급자와 건설기계 대여업자 간의 계약은 사적계약에 해당하여 계약당사자 간의 권한을 침해할 우려가 있고, '19년부터 고령운전자 운전면허 자진 반납정책¹¹⁾을 시행 중이라는 점 등을 고려하여 본 개정안에 대해 부정적 의견¹²⁾을 제시하고 있음.
- 반대로, 대한건설기계협회(서울특별시회)가 서울특별시의회(도시안전건설위원회)에 전달한 본 개정안에 대한 의견에 따르면, 연령제한은 법적 기준이 없고 건설장비 면허 소지자 중 50대 이상 비율이 거의 80%를 넘어가는 실정이며 연령상 고용차별은 불공정한 행위라는 이유로 찬성을 피력하고 있음.

11) '서울시, 70세 이상 운전면허 자진반납하면 10만원 교통카드 드립니다' 서울시 교통운영과 (2024.3.6.)

- 서울시는 올해 운전면허증을 자진 반납하는 70세 이상 어르신 2만9,310명을 대상으로 10만원이 충전된 선불형 교통카드를 오는 7일(목)부터 선착순으로 지급한다고 밝혔다.
- 매년 65세 이상 운전자 교통사고가 증가함에 따라 서울시가 사고 발생을 줄이기 위해 지난 2019년부터 시행하고 있는 사업이다.

12) '서울특별시 공정 하도급 및 상생협력에 관한 조례 일부개정조례안' 건설혁신담당관(2025.6.2.) 의견회신

세부 검토의견	<ul style="list-style-type: none"> ○ 건설기계조종사 연령 차별 금지 규정 신설 관련 사항은 전국적인 사안으로 지자체 조례에 신설 규정 부담. - 건설업자(원수급인·하수급인)와 건설기계임대업자의 계약은 사적계약으로 계약 당사자의 사적자치원칙 등 침해 소지도 있음. - 노인 연령 상향 및 정년 연장 관련 사회적 논란, 고령운전자 안전사고 논란(서울시 고령자 운전면허 자진 반납 지원금 정책) 등 종합 검토 필요. ○ 서울시 공정한도급조례는 불법하도급 및 공사 대금·임금 체불 등 건설약자(하수급인·건설근로자 등)에 대한 불공정행위 방지에 중점을 두고 있어 바람직하지 않음. - 건설업자가 자체 건설기계를 보유하는 경우도 있지만, 대부분 건설기계임대업자로부터 건설기계를 임대(통상 조종사 딸린 건설기계)하는데, '건설공사' 및 '하도급'에 해당하지 않아 건설하도급 규정이 적용되지 않음 → 건설기계관리법에서 규율.
---------	--