

# 건설산업의 노사관계 평가와 전망\*

우 상 범\*\*

코로나19 등의 영향으로 건설경기 침체에도 불구하고 건설업은 국내 일자리 감소를 막는 버팀목 역할을 수행했다. 2020년에 토건과 타워크레인은 임금교섭만 진행되었는데 토건은 큰 갈등 없이 교섭이 타결된 반면, 타워크레인은 노조가 총파업 직전까지 가는 등 노사 갈등이 컸다. 2021년에는 토건 및 타워크레인 모두 단체협약 갱신교섭을 체결하기 때문에 노사가 적극적으로 교섭에 나서지 않으면 교착상태에 빠질 수 있다. 또한 건설업의 채용갈등 해결방안을 모색하기 위해 노사정 상설협의체를 구성해야 한다. 2021년에 본격적으로 시행되는 전자카드제와 기능등급제는 우리나라 건설업의 패러다임을 크게 변화시킬 것이다.

## I. 머리말

2020년 중국 우한에서 시작된 코로나19는 우리나라 건설경기에 영향을 미치고 있다. 건설산업연구원(2020)은 2020년 건설투자는 전년대비 최소 3.2%p에서 최대 6%p 이상 감소할 것으로 전망했다. 건설경기 침체는 200만 명으로 추산되는 건설노동자의 생계를 위협하고 있다. 특히 노동일수만큼 임금을 받는 일용직 건설노동자에게 건설경기 하락은 치명적이다. 이런 상황에서 건설 일자리를 두고 양대노총이 지속적으로 대립하고 있다. 건설현장과 밀접한 관련이 있는 건설 일자리는 전통적으로 노사간 갈등을 야기했고 노노간 갈등을 새롭게 발생시키고 있다. 예컨대 2020년 2월 경기도 성남시 금광동의 재개발현장에서 민주노총 전국건설노동조합과 한국노총 전국건설산업노동조합이 채용문제로 대립하면서 공사가 보름가량 정지되기도 했다(연합뉴스, 2020. 2. 17). 또한 자기 조합원 우선 채용을 요구하며 건설노조들의 집회·시위가 급격히 증가했다. 경찰청 자료에 따르면, 2020년에 신고된 건설현장 집회·시위 건수는 월평균 1,071

\* 이 글은 고용노동부 학술연구용역사업의 일환으로 수행한 『2020년도 노사관계 실태분석 및 평가』 보고서를 요약·정리한 것이다.

\*\* 한양대학교 겸임교수(wadrgon@naver.com).

건으로 높게 나타났다(한국경제, 2020. 10. 11).

지자체들은 코로나19가 확산되자 건설현장의 집회를 금지시켰고, 노조도 집회에 대한 사회적 우려를 의식하여 4월 이후에는 가급적 집회를 자제했다. 이에 대한 사례를 보면, 건설노조는 7월 4일 총파업을 결의했으나 자체적으로 코로나19 확산 방지를 위해 당초 5만에서 5천여 명으로 규모를 축소했다. 그러나 건설노조 집회를 접수받은 서울시와 관할 영등포 경찰서는 [감염병 예방 및 관리에 관한 법률] 제49조에 따라 노조에 집회금지를 통보했고, 건설노조는 긴급하게 중앙집행위원 의견을 수렴하여 집회 취소를 결정했다.

이처럼 2020년에 발생한 코로나19는 건설경기뿐만 아니라 노사관계에도 큰 영향을 미쳤다. 본 연구는 두 가지 목적을 가지고 2020년 건설업 노사관계 실태분석 및 평가를 진행했다. 첫째, 2020년에 체결된 건설업 노사의 교섭과정, 주요 교섭쟁점 그리고 교섭타결 내용을 통해 건설업 노사관계를 평가하고 2021년을 전망했다. 둘째, 건설 일자리를 두고 노사뿐만 아니라 양대노총이 조합원 우선 채용을 두고 대립하고 있다. 따라서 점차 증가하는 건설노동자 채용갈등을 살펴보고 해결방안을 모색했다.

## II. 건설업 노사 현황과 2020년 교섭쟁점 및 결과

### 1. 노사 현황

#### 가. 민주노총과 한국노총

민주노총 건설노조는 토목건축분과, 건설기계분과, 전기분과, 타워크레인분과 등 4개 분과로 조직되어 있다. 현재 중앙교섭을 체결한 분과는 타워크레인분과 토건이다. 먼저 토건은 2017년 전문건설협회 산하 철근콘크리트공사업협의회와 처음으로 중앙교섭을 체결했다. 임금의 경우 그동안 지역적으로 차이가 있었던 형틀목수 기능공 기준 1일 8시간, 일당 195,000원을 전국적으로 단일화시켰다. 반면 단일직종으로 구성된 타워크레인은 높은 교섭력을 기반으로 일찍부터 중앙교섭을 체결했다. 2001년 28일간의 총파업을 통해 타워크레인임대업체들과 임금인상과 일요휴무제를 주요 내용으로 한 임단협이 체결되었고, 2002년부터 한국타워크레인협동조합과 중앙교섭을 진행하고 있다. 2020년 7월 현재 건설노조는 5만 명이 넘는 조합원이 있으며, 이 가운데 타워크레인은 2,200명, 토건은 26,000명이 활동한다. 토건분과 조합원이 건설노조 전체 조합원의 50% 이상을 차지하고 있다.

한국노총은 2개의 건설 관련 노조가 존재한다. 먼저 전국건설산업노조는 2007년 7월에 출범한 산별노조로서 플랜트건설, 타워크레인, 건설장비 등 7개 분과, 21,000여 명의 조합원이 있다. 반면 전국연합노동조합연맹은 다른 산별 연합단체에 소속되기 어려운 업종이나 직종을 포괄하는 연맹체로서 단위노조들로 구성되었다. 2020년 현재 연합노련 건설분과위원회에는 타워크레인, 형틀, 철근, 타설, 플랜트건설, 건설기계장비, 전기 등 11개 개별 노조가 있으며, 총 15,000여 명의 조합원이 있다.

#### 나. 사용자단체 현황

토목건축직종의 사용자단체는 대한전문건설협회 산하 철근콘크리트공사업협의회(이하 철콘협의회)와 전국철근콘크리트연합회(이하 철콘연합회)가 존재한다. 먼저 철콘협의회는 2017년 처음으로 건설노조 토목건축분과와 산별중앙교섭을 체결했다. 2019년에 기존 철콘협의회 간 정보를 교류하고 건설노조에 대응하기 위해 철콘연합회를 조직했다. 철콘연합회가 만들어지면서 그동안 교섭 등에 소극적이었던 수도권(서울, 경기, 인천) 업체들은 3남 연합회(대구·경북, 부울경, 광주·전남)와 협력하고 있다. 무엇보다 서울, 경기, 인천의 70여개 철콘업체들은 서경인 철콘연합회를 조직했고 2019년에 이어 2020년 건설노조와 교섭했다. 수도권의 영향을 받은 부산·울산·경남의 20여개 철콘업체들도 부울경 철콘연합회를 조직하여 법인을 추진하고 있다(전문건설신문, 2020. 12. 9). 타워크레인 직종의 타워크레인협동조합은 1998년에 설립된 타워크레인임대업체들의 대표적인 이익단체로서 전국 450개 임대업체들 중에서 200여개 업체가 가입되어 있다. 2019년에는 120여개 업체가 교섭에 참여했고 2000년 초반부터 노조와 중앙교섭을 체결하여 다른 직종에 비해 안정적인 교섭구조를 구축하고 있다.

## 2. 2020년 건설업의 교섭과정, 쟁점 및 결과

### 가. 토 건

#### 1) 교섭과정

2020년 토건은 230여개 철콘업체를 상대로 임금교섭만 진행했다. 5월 중순에 노사는 상견례 및 1차 교섭을 통해 향후 교섭일정을 조율했다. 그러나 5월 하순 2차 교섭에서 임금 및 유급휴일수당에 관해 노사간 이견이 나타났다. 8월 초 11차 교섭에서 임금인상에 대한 공감대를 형성했지만 유급휴일수당에 대한 이견으로 타협까지 가지 못했다. 이에 노측은 7월 28일 35차 노조 대표자회의를 통해 8월 10일 전국 전문건설업체를 상대로 노동위원회에 노동쟁의 조정신청을

〈표 1〉 토건 노사 임금교섭 과정(수도권 중심)

		노조 입장	사용자 입장
5월 중순	상견례 및 1차 교섭	- 교섭일정 협의	
5월 하순	2차 교섭	- 형틀목수 기능공 임금 22만 → 22만 5천 원(기존보다 5천 원 인상)	- 코로나19로 인한 지속적인 건설경기 악화로 인하 혹은 동결
		- 유급휴일수당을 19만 3천 → 일당(22만 원)과 동일 요구 - 특별교섭(현행 임금체계와 구조 유지) 항목 삭제	- 유급휴일수당 동결(일당(22만 원)으로 인상이 인건비 상승 우려) 현행 임금체계가 포괄임금제로 규정되어 있어 수용 불가
8월 초순	11차 교섭	- 노사 5,000원 인상에 공감대 형성	
8월 중순	12차 교섭	- 유급휴일수당을 일당과 동일지급 요구 - 임금인상액은 숙련에 상관없이 일괄 적용	- 유급휴일수당 인상 불가(동결 주장) - 반장, 팀장, 기능공 등 숙련에 따라 차등 지급
8월 중순	수도권 임금협약 가합의	- 5,000원 임금인상된 225,000원(팀장 28만 원, 반장 26만 원, 기능공 22만 5천 원, 준기능공 21만 원, 양성공(조공) 동결) - 유급휴일수당 193,000원으로 동결 - 현행 임금체계와 구조 개선을 위한 TF 구성한다는 특별교섭 조항 유지	
8월 하순	중노위 조정 신청	- 중노위 조정 전 총청권, 호남권 합의	

하기로 의결했다. 다음날 노조는 쟁의행위 찬반투표, 투쟁방법 등 구체적으로 투쟁계획을 논의했다. 그러나 각각 7월 초와 8월 중순에 영남권과 수도권이 교섭을 합의하면서 점차 마무리 수순에 들어갔다. 노사 합의가 이르지 못한 충청권과 호남권도 중앙노동위원회의 조정회의를 앞두고 노사가 최종 타결하면서 2020년 토건의 임금교섭은 종료되었다.

## 2) 교섭쟁점 및 결과

2020년 토건 노사의 주요 교섭쟁점은 임금과 휴일수당 인상, 그리고 포괄임금제였다. 먼저 임금의 경우 노조는 5천 원 인상하여 형틀목수(기능공)를 기준으로 22만→22만 5천 원을 요구한 반면, 사측은 건설경기 악화 및 인건비 상승을 우려하여 동결 및 인하를 주장했다. 둘째, 유급휴일수당의 경우 노조는 2020년 19만 3천 원이 아니라 일당인 22만 원이 적절하다고 주장했지만 사측은 전년도와 같은 19만 3천 원 유지를 고수했다. 셋째, 임금체계의 경우 포괄임금제를 두고 노사가 이견을 보였다. 포괄임금제는 기본임금을 결정한 후 연장, 야간, 휴일근무가 발생했을 때 각각의 수당을 산정하여 임금을 지급하는 것이 아니라 실제 근로시간을 따지지 않고 기본임금에 제수당을 포함시키거나 일정액을 제수당으로 미리 정하여 매월 지급하는 임금제도이다(고용노동부). 현재 건설업에서는 연장, 야간 등 제수당을 포함시켜 일당을 정하는 포괄임금제를 채택하고 있다. 이런 상황에서 노조는 포괄임금제 항목 삭제를 요구한 반면, 사측은 포괄임금제를 삭제하면 인건비 상승이 발생하기 때문에 현행 유지를 주장했다.

타결 내용을 보면, 임금은 노측 요구대로 조공 및 양성공을 제외하고 기능공들은 5천 원 인상

〈표 2〉 교섭쟁점 및 타결 내용

	노측 요구	사측 요구	타 결
임금	- 5,000원 인상(형틀목수 기능공 기준 22만 → 22만 5,000원)	- 동결 및 인하	- 5,000원 인상 (팀장 28만 원, 반장 26만 원, 기능공 22만 5,000원, 준기능공 21만 원, 양성공(조공) 동결)
휴일수당	- 1일 임금액(22만 원)과 동일 적용	- 동결(19만 3,000원)	- 동결(19만 3,000원)
임금체계	- 특별교섭(현행 임금체계와 구조 유지) 항목 삭제	- 임금체계 유지(포괄임금제)	- 임금체계 유지(포괄임금제)

되었다. 휴일수당은 전년과 동일하게 19만 3천 원으로 결정되었으며, 임금체계는 현재와 같이 포괄임금제를 유지하기로 했다. 또한 특별교섭을 통해 2020년 임금 및 단체협약 체결 후 노사 합의로 임금체계 개편, 제도 개선 등 건설업의 전반적인 발전을 위한 노사 TF를 구성하기로 합의했다. 교섭을 통해 노조는 5천 원 임금인상, 사측은 유급휴일수당 동결 및 포괄임금제를 유지하는 성과를 얻었다. 그리고 건설 노사는 임금협약과 함께 코로나19 이후 건설업 발전과 노사관계 안정화를 위해 ‘올바른 건설산업구조 정착과 노사 상생을 위한 건설노동자 및 전문건설업계 공동선언’을 채택했다. 이 공동선언은 일자리 확대 및 고용안정, 불합리한 입·낙찰구조 개선, 질 좋은 건설 일자리, 인력양성 체계마련 등을 주요 내용으로 담고 있다.

## 나. 타워크레인

### 1) 교섭과정

타워크레인 교섭의 경우 한국타워크레인임대업협동조합(이하 협동조합)이 신임 이사장 선출이 지연되자 사측 교섭단을 구성하지 못해 교섭 초기부터 어려움을 겪었다. 이사장 선출이 늦어진 이유는 코로나19 확산에 따른 사회적 거리두기 강화로 신임 이사장 선출을 위한 총회가 개최되지 못했기 때문이다. 그러나 6월 4일 현 이사장의 연임이 결정되면서 임금협상의 물꼬가 트였다. 6월 중순이 되서 타워크레인 노사는 첫 상견례와 1차 교섭을 시작했다. 노조는 6월 하순에 협동조합, 7월 초순에 개별 임대사들과 교섭했다. 큰 성과가 없자 노조는 7월 하순경 중노위 노동쟁의 조정을 신청했다. 1차 중노위 조정은 노사간 이견으로 결렬되었다. 중노위는 2차 조정회의 전까지 노사간 교섭을 월 두 차례씩 진행하도록 제안했다. 8월 중순에 2차 중노위 조정회의에서 노조는 7% 임금인상을 고수했고, 사측은 동결에서 1.25% 인상을 제시했다. 그러나 8월 하순에 중노위의 조정이 최종 결렬되자 노조는 즉시 쟁의행위에 대한 찬반투표에 돌입했고 역대 가장 높은 79.3%로 쟁의행위가 가결되었다.

그러나 8월 말 사랑제일교회와 광화문 집회 등으로 코로나19가 수도권을 중심으로 확산되자

정부는 사회적 거리두기 2.5단계 조치를 시행했고 10인 이상 집회를 전면 금지시켰다. 이런 사회적 분위기로 인해 노조는 쟁의행위 요건만 갖추고 직접적으로 단체행동에 돌입하지 않았다. 교섭이 교착상태에 빠진 이후 약 3개월 뒤 민주노총 건설노조 타워크레인분과와 한국노총 연합노련 한국타워크레인조종사노조는 11월 26일 07:00부터 총파업을 결정했다. 노조의 파업 이유는 협동조합의 5% 임금인하 요구 때문이었다.

그러나 파업을 앞두고 11월 25일 밤 늦게 양대노총, 국토교통부, 대한건설협회, 경실련, 건설기술연구원, 협동조합이 참여하는 노사민정협의회가 개최되었고 타워크레인 대여계약 적정성 심사제도를 집중적으로 논의했다. 국토부가 제도 개선을 약속하면서 노사민정이 극적으로 합의했다. 결국 총파업을 몇 시간 앞두고 26일(목) 새벽에 파업이 철회되었다.

사측의 갑작스러운 5% 임금인하 배경에는 2019년 6월에 도입된 '타워크레인 대여계약 적정성 심사제도(이하 심사제도)'가 있었다. 이 제도는 타워크레인 대여금액이 도급금액(수급인) 대비 82%에 미달하거나 예정가격(발주자) 대비 64%에 미달하면 발주자가 적정성을 심사하도록 규정한 것으로 지나치게 낮은 대여료 예방을 막기 위한 것이었다. 그러나 노조는 심사제도가 타워크레인 임대료를 하락시키는데 악용되고 있고 조종사 임금의 상한선을 정한다고 평가했다. 2020년 국토부 하반기 건설공사표준시장단가에 따르면, 12톤급 타워크레인의 월 임대료는 1,286만 7,960원과 노무비율 35% 반영을 규정하고 있다. 이 기준에 따르면, 타워크레인 기사의

〈표 3〉 타워크레인 노사의 교섭과정

		노조 입장	사용자 입장
6월 중순	상견례 및 1차 교섭	- 교섭일정 협의	
6월 하순	2차 교섭	- 협동조합과 교섭	
7월 초순	3차 교섭	- 개별 임대사와 교섭	
7월 하순	6차 교섭	- 중노위에 노동쟁의 조정신청	
8월 초순	1차 중노위 조정회의 결렬	- 2차 조정회의 전까지 노사간 교섭을 월 두 차례씩 진행할 것을 제안 - 11~14일, 18~20일에 한 번씩 교섭하기로 노사 합의	
8월 중순	2차 중노위 조정회의	- 7%의 임금인상안 고수	1.25% 인상안 제시
8월 하순	중노위 조정 실패	- 79.3% 쟁의행위 찬성 - 역대 가장 높은 찬성률 - 코로나19로 쟁의행위 잠정보류	
11월 하순	파업 결정	- 11월 26일 07:00부터 전면파업 - 건설노조 타워크레인분과와 연합노련 한국타워크레인조종사 노조 연대 - 7% 임금인상 유지	- 5% 임금인하 요구 - 타워크레인 대여계약 적정성 심사제도 문제 제기
	노사민정 타협	- 11월 26일 새벽 노사민정 타협으로 파업 철회	- 5% 임금삭감안 철회 - 임금교섭 추진
	교섭 재개	- 3.5% 인상 합의	

〈표 4〉 타워크레인 2020년 상반기 대여료

	규격	단위	단가	노무비율
타워크레인 임대료	T형, 8ton	월	11,027,644	40%
타워크레인 임대료	T형, 10ton	월	12,030,408	38%
타워크레인 임대료	T형, 12ton	월	12,867,960	35%

인건비는 450만 원 정도 된다. 하지만 실제로 대여계약이 64%에서 이루어진다면 월 임대료는 823만 원, 인건비는 280만 원으로 현실과 괴리가 크다. 예를 들면 2019년에 타워크레인 노사는 430만 원에 임금협약을 체결했다. 여기에 초과수당, 사회보험료 등을 추가하면 실제 임금은 842만 원 정도된다. 64%를 적용하면 임대료보다 인건비가 높아 타워크레인 운영이 어렵다(전 문건설신문, 2020. 11. 24).

## 2) 교섭쟁점 및 타결

노조는 1차 교섭 때 전년과 마찬가지로 7%의 임금인상안을 제시했고 이에 사측은 코로나19에 의한 건설경기 악화를 이유로 동결 및 인하를 주장했다. 중노위 조정 이후 노조는 여전히 7% 인상을 고수한 반면, 사측은 동결에서 1.25% 인상을 제시했다. 8월 하순경에 중노위 조정이 최종 결렬되면서 파업권을 획득한 노조는 곧바로 파업 찬반투표를 실시했고 79.3%의 높은 찬성률로 쟁의행위를 가결시켰다. 하지만 코로나19로 파업이 보류되었고 노사간 교섭도 잠정적으로 중단되었다. 코로나19가 소강상태에 진입하자 노사는 다시 교섭을 재개했고 사측은 심사제도에 따른 인건비 부담을 이유로 5% 임금삭감을 새롭게 주장했다. 결국 11월 말에 이미 파업권을 확보한 양대노총(민주노총 건설노조와 한국노총 연합노련)은 총파업을 결의했다. 그러나 파업 직전에 노사민정 논의를 통해 극적으로 합의하면서 총파업은 철회되었고 국토교통부가 제도 개선을 약속했다. 사측도 5% 삭감안을 철회하고 노사는 임금협상을 재개하여 최종 3.5%의 합의안을 도출했다.

〈표 5〉 교섭쟁점 및 타결 내용

	노측 요구	사측 요구
교섭 초기		- 동결
중노위 조정(2차)	- 7% 인상	- 1.25% 인상
교섭 중기		- 5% 삭감
파업 철회		- 5% 삭감 철회
교섭 재개	- 3.5% 인상 합의	

### Ⅲ. 건설업 채용갈등 및 해결방안

#### 1. 채용갈등 유형 및 사용자 입장

건설현장에서 채용갈등은 노사간 및 노노간에 모두 발생한다. 먼저 노사간 갈등의 주요 원인은 양대노총이 직종별로 자기 조합원 고용을 요구하면서 나타난다. 토건은 건설공사 현장이 개설되면 땅 다지기부터 토목공사가 시작된다. 이 과정부터 조합원 채용과 굴삭기, 덤프 등 조합원의 건설기계 사용을 요구한다. 타워크레인도 현장마다 조합원 타워기사뿐만 아니라 타워크레인 설치 및 해체작업 시 노조 작업팀을 고용하도록 요구한다. 만약 자신들의 조합원을 채용하지 않으면 노조는 건설현장 정문에서 출입하는 모든 인력에 대해 신분증을 조사하거나 외국인 노동자의 불법여부를 파악하고 불법고용으로 사측을 당국에 신고한다.

둘째, 노노갈등으로 민주노총과 한국노총 조합원 간의 갈등사례이다. 이는 한정된 일자리에 자기 조합원을 더 배치하기 위해 양대노총이 경쟁한다. 노조 조합원과 근로계약을 체결하여 고용하면 경쟁노조가 이익을 제기하고 자기 조합원 채용도 주장하는 것이다. 예를 들면, 수원 곡반정동아파트 건설현장의 경우 양대노총이 소속 조합원 채용을 요구하면서 갈등이 발생했다. 급기야 한국노총 조합원이 건설현장의 타워크레인을 점거하여 조합원 채용을 촉구하는 고공농성을 벌였다.

셋째, 일부 노조들이 채용을 빌미로 금품을 요구하는 사례이다. 이들 노조는 형식적으로는 조합원 채용을 요구하지만 실제로는 사적 이익과 노조 운영비를 확보하기 위해 사측을 협박하는 것이다. 예를 들면, 중국교포, 외국인 노동자들을 중심으로 2018년에 설립된 신생노조 간부들은 2019년 10월부터 2020년 4월까지 인천 송도국제도시와 경기 광명 등 건설현장 5곳에서 46차에 걸쳐 건설사 관계자 14명을 협박해 9,000여만 원을 받은 혐의로 지부장은 구속되고, 노조 간부는 불구속 기소되었다.

건설업의 주요 사용자단체인 건설협회와 전문건설협회는 채용과 관련하여 노조의 과도한 요구와 부당한 금품요구 행위에 대해 강력한 법적 처벌을 요구하고 있다. 먼저 건설협회는 단속 강화 및 엄정한 사법처리, 채용강요에 대한 과태료(최대 3천만 원)를 부과하는 채용절차법 엄격 적용, 타워크레인 조종사 등 국가기술자격법상 기능사에 대한 자격 정지 근거 신설, 건설사와 근로자 간 매칭시스템 구축을 요구했다. 또한 전문건설협회는 고용계약에 사용자 고용권한 보장, 노조의 불법행위 엄정하게 법 집행, 부당한 금품요구 행위근절, 조합원 및 노조 확인시스템을 구축할 것을 주장했다.



〈표 6〉 채용 관련 사용자 입장

건설협회 입장	전문건설협회 입장
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 단속 강화 및 엄정한 사법처리                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설현장 불법행위 특별단속 및 신고기간 선포</li> <li>- 불법집회 시 즉각적 해산 명령</li> <li>- 건설현장 입·출입을 방해하지 않는 질서유지선 기준 마련</li> </ul> </li> <li>○ 채용강요에 대한 과태료(최대 3천만 원) 부과하는 채용절차법 엄격 적용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구체적 채용강요 유형 구체화(지침, 유권해석 등)</li> </ul> </li> <li>○ 타워크레인 조종사 등 국가기술자격법상 기능사에 대한 자격정지 근거 신설                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 형사처벌 및 과태료 등을 받은 건설근로자의 경우 기능등급제 불이익 부여</li> </ul> </li> <li>○ 건설사와 근로자간 매칭시스템 구축                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설근로자, 건설기계조종사 등 노조의 요구에 의한 것이 아니라 팀장 혹은 개인단위로 사업주가 공정하게 선택할 수 있는 매칭시스템 구축</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고용계약은 사용자 고용권한 보장                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 작업팀에 대한 근로계약이 이미 체결된 현장은 노조의 채용강요 금지</li> <li>- 자기 조합원을 채용하지 않았다는 이유로 다른 현장인력 사용 방해 금지</li> </ul> </li> <li>○ 노조의 불법행위 엄정하게 법 집행                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현장작업 방해, 폭행, 파괴 등 불법행위 엄정 처벌</li> <li>- 노조의 근로자 고용개입, 강요 금지 조치</li> <li>- 공사현장 출입 방해, 봉쇄행위, 신분증 조사 등 불법행위 제재</li> </ul> </li> <li>○ 부당한 금품요구 행위근절                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 노조별 전임비 요구 행위 원칙적 금지</li> <li>- 부당금품행위(타워크레인 월레비 등) 금지 근거마련(예, 건설기계법에 건설기계조종사의 금품요구 행위 금지 벌칙 마련)</li> </ul> </li> <li>○ 조합원 및 노조 확인시스템 구축                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 사업장과 관련 없는 자의 현장집회 및 시위, 폭력행사를 방지하기 위해 조합원 여부 및 노조 적정성 확인시스템 도입</li> </ul> </li> </ul>

자료 : 국토부 간담회 내용을 바탕으로 작성.

건설협회와 전문건설협회의 입장에서 볼 수 있듯이 사측은 법·제도를 엄격히 적용하여 노조의 불법에 대해 강력한 처벌을 원하고 있다. 사측은 노조의 채용요구로 인해 발생한 비용상승, 공기지연 등 누적된 오랜 불만이 있다. 그러나 노조도 조합원을 만족시키고 노조를 운영하기 위해서는 조합원의 일자리를 보장해야 하는 고충이 있다. 결국 현재 사측은 법적 처벌을 요구하고, 노측은 건설현장 앞에서의 합법적인 집회와 현장파업을 통해 자신들의 이해를 제고시키려는 상황이다. 노사 모두 강대강으로 맞서고 있어 해결책 모색이 시급하다.

## 2. 채용갈등 해결방안

건설업 노사 및 노노간 채용갈등 해결방안은 다음과 같다. 첫째, 중앙정부 및 지자체의 역할이 무엇보다 중요하다. 특히 수도권 이외 지역의 경우 건설노동자들이 타지역 출신이 아니라 대부분 지역주민이기 때문에 지자체는 건설 일자리에 대한 관심을 가져야 한다. 이미 많은 지자체는 조례 등으로 지역민을 우선 채용하도록 규정하고 있지만 유명무실화되었다. 따라서 조례 내용이 추진될 수 있도록 관리·감독이 이루어져야 한다. 둘째, 노사정의 상시협의체를 구성

해야 한다. 매월, 혹은 분기별 개최를 통해 건설업을 둘러싼 임금체계, 고용체계, 훈련체계, 도급체계 등을 논의해야 한다. 특히 중앙수준에서는 임금과 도급체계를 논의하고, 지역수준에서는 고용 및 훈련체계를 논의함으로써 주체들의 적극적 참여와 정책 실효성을 제고시켜야 한다. 셋째, 노사간 교섭을 원활하게 추진하기 위해 토건연합회와 협동조합 사무국 구성 및 확대가 필요하다. 전국 건설현장의 절반 이상이 집중되어 있는 수도권 경우 다행히 2019년 서경인연합회가 조직되어 2020년 처음으로 교섭을 진행했다. 또한 2020년 부울경 토건업체가 중심이 되어 부울경 토건연합회의 법인화가 추진되고 있다. 이처럼 토건 및 타워크레인의 사측 사무국이 활성화된다면 노조와 공식 및 비공식적 만남을 통해 교섭과 이해갈등 조정이 유연하게 추진될 수 있다. 마지막으로 건설현장 고용 사전예고제를 실시하는 것도 하나의 방법이 된다. 노측(양대노총), 정부(국토부, 고용노동부), 사측(철콘연합회, 협동조합)이 참여하는 노사정 상설협의체를 통해 연초에 예상되는 건설현장 정보를 공유하고 일정 규모(공공 50억 원, 민간 100억 원) 이상의 건설현장에서 양대노총의 채용인원을 조정하는 것이다. 다른 방식으로 건설현장의 사고예고제는 이미 시행되고 있다. '건축허가 사전예고제'는 주민생활환경 피해우려시설(전체 연면적 합계 500㎡ 이상)의 건축허가·용도변경·사전심사청구 시 해당 내용을 사전에 인근주민들에게 알리는 제도다. 예를 들어, 건축주가 구에 피해 우려시설 건축허가를 신청하면 구는 관할 지역 읍·면·동 홈페이지에 7일간 관련내용을 게시한다. 이후 구는 주민의견 결과를 3일 내에 건축주에게 통보하고, 건축주는 주민의견에 대한 수용여부 의견서를 3일 내에 구에 제출해야 한다(중부매일, 2019. 3. 27). 또한 경상남도는 건설업체 등록말소 등 불이익을 사전에 차단하고 지역 건설업을 활성화시키기 위해 '건설업 등록 사전예고제'를 2010년 8월부터 시행하고 있다(전문건설신문, 2010. 8. 2). 건설업의 고용 사전예고제는 2020년 11월에 시행된 전자카드제와 2021년 5월에 시행예정인 기능인등급제와 결합되면 실효성이 제고될 것으로 보인다. 특히 전자카드제와 기능인등급제가 내국인 고용을 촉진하기 위해 추진되는 만큼 고용 사전예고제와 연계시켜 시너지 효과를 높여야 한다.

## IV. 건설업의 2020년 노사관계 평가 및 2021년 전망

### 1. 2020년 노사관계 평가

2020년 우리나라 경제는 중국발 코로나19 영향을 강하게 받고 있다. 제조업을 시작으로 거의 모든 업종에서 일자리가 무더기로 사라지고 있는 가운데서도 그나마 건설업이 고용 유지를 뒷

받침했다. 예로 통계청 자료에 따르면, 서비스업종과 제조업의 경우 10월 취업자 수는 각각 전년보다 42만 1,000명(-1.5%), 9만 8,000명(-2.2%) 감소한 반면, 건설업은 10월에 207만 명의 고용을 창출하는 등 2020년 들어서도 매월 평균 200만 명의 고용을 유지했다. 코로나19 등으로 건설경기가 침체되었지만 여전히 건설업이 국내 일자리 감소를 막는 버팀목 역할을 수행했다.

코로나19의 상황 속에서 2020년 토건과 타워크레인은 임금교섭만 진행되었다. 토건의 경우 5월 중순경 상견례를 시작으로 8월 말 교섭이 타결되었다. 최종 타결 내용을 보면, 노측은 5천 원 임금인상, 사측은 휴일수당 동결과 포괄임금제 유지 성과를 얻었다. 또한 특별교섭을 통해 임금체계 개편과 제도 개선 등을 위해 노사 TF 구성을 결정했다. 이외에도 노사는 일자리 확대 및 고용안정, 불합리한 입·낙찰구조 개선, 질 좋은 건설 일자리, 인력양성 체계마련 등을 주요 내용으로 하는 ‘올바른 건설산업구조 정착과 노사 상생을 위한 건설노동자 및 전문건설업계 공동선언’을 채택했다. 2019년과 비교하면 임금교섭만 있었던 2020년 토건의 노사관계는 큰 갈등 없이 타결되었고 교섭시간도 3개월 정도로 짧았다. 이는 첫째, 코로나19로 인한 경제침체, 둘째, 사회적 거리두기에 대한 정부의 강력한 조치와 시민들의 코로나19 극복을 위한 자발적 참여, 셋째, 임금교섭만 존재하여 파업에 대한 실익이 없었기 때문으로 분석된다.

반면 타워크레인은 노사간 임금교섭이 지지부진하게 진행되었다. 코로나19로 협동조합 이사장 선출이 지연되어 사측 교섭단이 구성되지 않았고 교섭시기도 연기되었다. 매년 3월 말 혹은 4월 초에 상견례를 시작하던 관행과 달리 2020년에는 6월 중순경에 첫 상견례가 이루어졌다. 노측은 7% 임금인상과 사측은 동결 및 인하를 주장했다. 중노위 조정 실패로 쟁의권을 확보한 노측은 79.3%의 역대 가장 높은 찬성률로 쟁의행위를 가결시켰지만 코로나19로 파업이 보류되었다. 교섭을 재개하여 11월 하순에 사측은 오히려 5% 임금삭감을 주장했고, 이에 맞서 양대노총은 무기한 총파업을 선언했다. 사측의 임금삭감과 노측의 총파업의 원인이었던 ‘타워크레인 대여계약 적정성 심사제도’를 두고 국토부는 노사민정협의체를 구성하여 논의했고 노사민정 주체는 심사제도 개선을 합의하면서 극적으로 총파업이 철회되었다. 이에 사측도 5% 임금삭감을 철회하고 임금협상을 진행하여 타워크레인 노사는 최종 3.5% 임금인상에 합의했다. 2019년에 이어 2020년에도 타워크레인 노사는 내부적인 요인보다는 외부적인 요인에 의해 노사가 대립했고 교섭도 지연되었다. 2019년의 경우 소형타워크레인(무인타워크레인)이 문제였다면 2020년에는 2019년 6월에 시행된 ‘타워크레인 대여계약 적정성 심사제도’가 교섭의 발목을 잡았다.

## 2. 2021년 노사관계 전망

2021년 건설업의 노사관계는 제도 변화와 노사간 임금 및 단체교섭이 큰 영향을 끼칠 것으로 전망된다. 먼저 제도적 측면을 보면, 정부는 건설근로자의 고용안정과 복지증진을 위한 5개년

(2020~2024년) 계획으로 '제4차 건설근로자 고용개선 기본계획'을 발표했다. 이번 계획에서 정부가 역점을 두고 추진하는 3대 혁신과제는 '적정임금제', '기능인등급제', '전자카드제' 등이다. 먼저 적정임금제는 다단계 도급과정에서 건설근로자의 임금을 삭감하지 않고 직종별로 시중노임단가 이상의 임금을 지급하도록 하는 제도이다. 그러나 적정임금 결정과 관련하여 여전히 노사정 간의 이견이 있어 2021년 시행은 어렵고 2022년이나 가능할 것으로 보인다. 둘째, 전자카드제는 건설의 오랜 숙원사업으로 2020년 11월 27일 시행되었다. 이 제도는 노동자들의 건설현장 출입관리뿐만 아니라 임금, 경력, 퇴직금 정산까지 전반적인 인사·노무관리를 가능케 한다. 2020년에는 공공 100억 원 이상, 민간 300억 원 이상을 시작으로 점차 확대될 예정이다. 마지막으로 기능등급제는 2021년 5월부터 시행할 예정이다. 이 제도는 건설노동자의 경력, 자격, 교육·훈련 등의 기준에 따라 기능별로 등급을 산정하여 체계적으로 구분하게 된다. 또한 노동자의 숙련에 따라 초, 중, 고, 특급의 4단계로 구분하고 등급에 따라 임금을 지급하게 된다. 그러나 기능등급제와 관련하여 노사가 큰 틀에서는 합의했지만 세부 내용에는 입장차를 보이고 있다. 사측은 고용의 효율성 제고를 위해 등급산정 기준에 숙련도를 포함시켜야 한다는 입장이지만 노측은 건설현장 근로경력은 인정하되 숙련도 평가는 반대하고 있다.

전자카드제, 기능등급제, 적정임금제가 도입되고 안정적으로 정착된다면 건설업의 패러다임을 크게 변화시킬 것으로 보인다. 특히 2021년부터 본격적으로 시행되는 전자카드제와 기능등급제는 내국인 채용을 높이면서 건설현장뿐만 아니라 건설업 노사관계에도 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다.

2021년에 토건과 타워크레인 노사는 임금과 단체협약 갱신교섭을 동시에 진행해야 한다. 먼

[그림 1] 건설업 기능등급제와 전자카드제 주요 내용

적정임금제	기능인등급제	전자카드제
<p>다단계 도급과정에서 원·하도급자에게 공사금액을 보장하면서 건설근로자의 임금이 삭감되지 않고 적정임금이 지급되도록 의무를 부여하는 제도</p> <p><b>추진현황</b></p> <p>국토부 산하기관 20개소 자치단체(서울 경기 등) 조례를 통한 시범사업 실시 중</p> <p><b>향후계획</b></p> <p>'20년~ 제도화 방안 마련 시범사업 평가를 토대로 세부 시행방안(사업모델, 적용범위 등), 입법방안 등 마련</p> <p>'21년~ 건설근로자법 개정 추진 공공공사 도입 의무화</p>	<p>건설근로자를 경력, 자격, 교육훈련 등의 기준에 따라 기능별로 등급을 산정하여 체계적으로 구분하는 제도</p> <p><b>향후계획</b></p> <p>'21.5월~ 직종별·등급별 분류체계 마련 *경력, 자격, 교육·훈련, 포상을 총괄</p> <p>직종별 60개, 등급별 초·중·고·특급</p> <p>건설근로자 정보를 포괄하는 통합경력관리시스템 구축</p> <p>노동계·산업계 의견 수렴 등을 통해 단계적으로 기능등급에 따른 적정임금 지급 체계 추진</p>	<p>근로자의 퇴직공제 신고 누락을 방지하기 위하여 건설근로자가 건설현장을 출입할 때, 전자카드를 사용하도록 의무화</p> <p><b>향후계획</b></p> <p>'20.11월~ 제도의 정착률을 위해 대형 건설공사부터 적용추진</p> <p>퇴직공제 가입대상공사에 단계적으로 도입 확대</p> <p>공공공사 1억원 이상 (24.1%) 50억원 이상 민간공사 50억원 이상 (22.7%) 100억원 이상 100억원 이상 (20.1%) 300억원 이상</p>

자료 : 고용노동부 보도자료(2020).

저 토건은 교섭창구 단일화도 임단협이 주요 쟁점이 될 수 있다. 2019년 임단협 당시 교섭창구 단일화 문제만으로 수개월을 보낸 것을 볼 때 2021년에도 되풀이될 가능성이 높다. 2019년에는 양대노총을 포함해 교섭을 요청한 건설노조가 약 10여개에 불과했지만 현재는 20여개가 넘는 것으로 나타났다. 사측은 교섭창구 단일화 전략을 통해 교섭을 지연하려고 할 것이며, 노측은 양대노총을 중심으로 교섭대표노조가 되기 위해 단일화 절차를 빠르게 밟을 것이다. 교섭창구 단일화가 조속히 끝난다면 교섭기간도 길지 않을 것이다. 또한 아직 해결되지 못한 포괄임금제에 따른 주휴수당 문제가 주요 쟁점이 될 것으로 보인다. 현재 포괄임금제를 해결하기 위해 노사가 특별교섭을 진행하고 있는 가운데 최근 정의당 류호정 의원은 포괄임금제 금지를 주요 내용으로 하는 근로기준법 일부 개정안도 발의했다. 결국 노사 합의 혹은 법·제도로 포괄임금제 문제를 해결하지 못한다면 노사 갈등은 지속될 것이며 2021년에도 교섭의 주요 쟁점이 될 수 있다.

타워크레인의 경우 다시금 소형타워크레인 문제가 불거질 가능성이 있다. 2019년 노사민정 합의로 인해 소형타워크레인의 규제를 강화했는데 여전히 많은 사고가 발생하고 있다. 소형타워크레인의 강력한 규제가 시행되지 않으면 노사정 간 갈등이 발생할 것으로 보인다. 그리고 2020년 문제가 되었던 '타워크레인 대여계약 적정성 심사제도'가 얼마나 개선될지도 주요 관건이다. 11월 파업을 앞두고 국토부가 제도 개선을 약속하면서 파업이 철회되었지만 구체적인 내용이 도출되지 않아 노사 모두 관망하고 있다

건설현장 일자리를 두고 노사간 혹은 노노간 갈등은 지속될 것이다. 2020년 시행되는 전자카드제 등이 도움이 되겠지만 근본적인 문제 해결은 어렵다. 이를 위해 노사정이 상설협의체를 구성하여 해결방안을 모색해야 한다. 그렇지 않으면 노사 모두 강대강의 대치는 계속될 것이며 노조의 집회로 인해 공사중단, 공기연장 등 높은 사회적 비용을 지불해야 할 것이다. **KLI**

### [참고문헌]

건설산업연구원(2020), 「코로나19 사태의 건설경기 파급효과 및 대응방안」, Special Issue Focus.

고용노동부(2020), 「제4차 건설근로자 고용개선 기본계획 보도자료」.

언론기관(연합뉴스, 한국경제신문, 대한전문건설신문, 건설기계신문, 중부매일 등).