

건설산업의 합리적인 노사관계 정립 방안

2008. 10.

심 규 범

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

<차 례>

요 약	i
제1장 서론	1
1. 문제 제기 및 연구 목적	1
2. 연구 범위 및 방법	2
3. 보고서 구성	4
제2장 이론적 검토	5
1. 노동조합	5
(1) 노동조합의 생성 및 기능	5
(2) 노조의 조직 형태	7
(3) 노동조합의 성장과 사용자단체의 형성	10
2. 노사관계	11
(1) 노사관계의 발전	11
(2) 다양한 노사관계의 개념	12
(3) 노사관계와 국가경제	14
3. 단체교섭	15
(1) 단체교섭에 관한 다양한 개념	15
(2) 단체교섭의 다양한 형태	16
(3) 교섭 내용	17
(4) 교섭 절차	17
(5) 단체협약 체결의 효력	18
4. 건설산업의 고용구조가 노사관계에 미치는 영향	19
(1) 건설산업의 특성 및 고용구조 : 기업 밖의 비정규근로자	19
(2) 건설산업의 특성이 노사관계에 미치는 영향	21
제3장 노사관계 현황 및 주요 이슈 분석	31
1. 노사의 조직 현황	31
(1) 노동조합 조직 현황 : 민주노총 건설산업연맹	31

(2) 노조의 조직 현황 : 한국노총 산하 전국건설기계노동조합	35
(3) 사용자 조직 현황	36
2. 주요 파업 사례 : 요약	38
(1) 건설노조의 주요 파업 사례	38
(2) 플랜트건설노조의 주요 파업 사례	40
3. 주요 이슈별 분석	44
(1) 복합생산 방식에 의한 교섭 당사자 다수	44
(2) 일시적 비정규 고용관계로 인한 교섭 당사자의 가변성	45
(3) 직접적 고용자와 지불능력 보유자의 불일치	46
(4) 교섭 방식	48
(5) 근로조건 개선	49
(6) 노동쟁의의 불인정 및 파업의 양상	50
(7) 단협 이후의 생산성 변화	51
(8) 숙련에 따른 임금 지불	51
(9) 노무공급권 또는 조합원 우선 채용	52
(10) 단체협약 이행의 어려움	53
(11) 주요 이슈별 문제점과 시사점 요약	54
(12) 관련 당사자의 참여 이유, 제약 요인, 우려 사항	57
4. 건설산업 노사관계 현황에 대한 진단	58
(1) 건설산업 노사 교섭구조의 취약성	58
(2) 현황 진단 : ‘지불능력 부족’과 ‘부적합한 교섭 틀’로 ‘공멸’	60

제4장 관련 사례 67

1. 미국 : 지불능력 확보 시도	67
(1) 임금(Wage)	68
(2) 근로자에 대한 공지(Worker Notices)	69
(3) 직종별 최저임금(prevaling wage)의 지급 의무와 제재	69
(4) 근로시간	70
(5) 최저임금률(Prevailing Wage Rates) 자료 예시	70
(6) 시사점	71
2. 독일 : 단체협약 효력의 확장	71

(1) 개요	71
(2) 독일 건설산업의 임금협약 및 활용	72
(3) 독일 단체협약 효력의 확장	74
(4) 시사점	75
3. 한국의 타워크레인 : 단일 직종의 전국 교섭	75
(1) 개요	75
(2) 교섭 당사자	77
(3) 교섭 방식	78
(4) 교섭 수준별 내용	80
(5) 근로시간 단축 : 1일 8시간제 요구 및 추진 상황	81
(6) 임금 교섭	82
(7) 임금인상분의 익년도 반영 요구	82
(8) 시사점	82
4. 대구경북지역 아파트건설현장 : 지역차원의 집단교섭	83
(1) 개요	83
(2) 교섭 당사자	83
(3) 교섭 방식	84
(4) 교섭 여건 및 내용 그리고 최근의 변화	86
(5) 임금 교섭	87
(6) 임금 인상분에 대한 익년도 반영 요구	87
(7) 지역적 구속력 요구	87
(8) 시사점	88

제5장 합리적인 노사관계 정립 방안 91

1. 여건 변화에 따른 기본 방향 설정	91
(1) 각 당사자의 관심 사항 및 추구해야 할 가치	91
(2) 예상되는 여건 변화	91
(3) 건설산업 노사관계 정립의 기본 방향	106
2. 교섭 여건 및 내용	107
(1) 지불능력 확보 : 직종별 최저임금 계상 및 지불	107
(2) 숙련수준별 임금 구분 및 생산성 향상	111

(3) 주40시간제 도입에 따른 탄력적 근로시간제 활용	112
(4) 교섭 여건 및 내용의 개선 사항 요약	114
3. 교섭 틀	115
(1) 교섭 당사자	115
(2) 교섭 방식 및 범위	118
4. 정립 방안 요약 및 각 당사자의 역할	132
(1) 건설산업의 합리적인 노사관계 정립 방안 요약	132
(2) 각 당사자의 역할과 양보 및 획득 내용	134
제6장 결론 및 정책적 시사점	135
1. 결론	135
2. 정책적 시사점 및 향후 연구 과제	136
(1) 정책적 시사점	136
(2) 향후 연구 과제	138
참고문헌	140
Abstract	143
부록	145

<표 차례>

<표 2-1> 주요 교섭방식 유형	17
<표 2-2> 건설산업과 일반제조업의 특성 비교	20
<표 2-3> 건축현장과 플랜트현장 그리고 일반제조업의 차이점 비교	26
<표 2-4> 팀장의 거주지와 주요 활동 지역(복수 응답)(2003)	27
<표 2-5> 건설산업의 특성과 노사 당사자에 미치는 영향 요약	28
<표 3-1> 주요 파업 사례 요약 : 건축 현장	39
<표 3-2> 주요 파업 사례 요약 : 플랜트 건설현장	43
<표 3-3> 주요 이슈별 문제점과 시사점 요약	55
<표 3-4> 건설산업 노사관계 관련 당사자의 관심 사항	58
<표 3-5> 일반적인 노사관계와 건설산업 노사관계의 여건 비교	64
<표 4-1> 미국 뉴욕주의 직종별 최저임금 자료 예시	71
<표 4-2> 독일의 건설근로자 직급구분 및 자격요건(2006년 단협 임금)	73
<표 5-1> 연도별 실적공사비 적용 계획	93
<표 5-2> 표준품셈 개정 항목의 증감 비교	94
<표 5-3> 최저가낙찰공사 연도별 현황	95
<표 5-4> 건설기능인력의 주요 직종별 부족 인원 추정	99
<표 5-5> 건설근로자의 임금 형태 : 근로자 응답	101
<표 5-6> 건설근로자의 하루 근로시간 : 2007년 5월 현재	102
<표 5-7> 건설근로자의 1주일(월~토요일)간 만근 비율	102
<표 5-8> 건설현장의 여건 변화와 노사관계에 미치는 영향 요약	105
<표 5-9> 3개월 단위 변형근로시간제 운영의 예시	112
<표 5-10> 건설산업 노사의 교섭 여건 및 내용에 관한 개선 사항 요약	115
<표 5-11> 건설현장의 교섭 당사자 유형 비교	118
<표 5-12> 건설산업의 교섭 방식 및 범위에 대한 유형 설정 : 사측의 대응 방식으로 구분	119
<표 5-13> 건설산업 노사관계 교섭 방식의 유형 비교	130
<표 5-14> 각 당사자의 역할과 양보 및 획득 내용	134

<그림 차례>

<그림 1-1> 보고서의 구성	4
<그림 2-1> 근대화와 노사관계의 발전	12
<그림 2-2> 단체교섭론의 개념 구조	16
<그림 2-3> 건설산업의 생산 및 고용구조	21
<그림 2-4> 건설산업의 특성이 노사관계에 미치는 영향	29
<그림 3-1> 전국건설산업연맹 조직도	32
<그림 3-2> 교섭 단계별 당사자별 요구 사항 및 입장 요약	57
<그림 3-3> 건설산업 노사 교섭구조의 취약성	59
<그림 3-4> 건설산업 노사관계 불안 상황에 대한 진단 개요	60
<그림 3-5> 건설산업 노사관계 불안 및 증폭 요인과 공멸 상황	61
<그림 5-1> 발주금액과 낙찰금액의 연쇄적 하락 구조	92
<그림 5-2> 건설기능인력의 자질 및 활용 여건과 무한경쟁시대 경쟁 요소 간의 관계 ·	100
<그림 5-3> 건설현장 경력 구간별 건설근로자 월평균 임금 : 근로자 응답	101
<그림 5-4> 일주일 만근 후 일요일을 보내는 방식(근로자)	103
<그림 5-5> 건설기능인력의 고령화 추이	104
<그림 5-6> 건설기능인력의 연령계층별 구성 변화	104
<그림 5-7> 건설산업 노사관계 현황 및 여건 변화와 이슈별 관련 분야	106
<그림 5-8> 직종별 최저임금의 계상 및 지불을 통한 지불능력 확보	108
<그림 5-9> 노사의 신뢰 및 협조에 의한 적정공사비 확보 방향	109
<그림 5-10> 건설산업 합리적인 노사관계 정립 방향 개요	133
<그림 5-11> 건설산업 노사관계 불안 및 증폭 요인의 해소와 공생 추구	133
<그림 6-1> 상생의 길 vs. 공멸의 길	137

요 약

제1장 서론

- 본 연구의 목적은 건설산업의 특성을 반영한 합리적인 노사관계의 정립 방향을 모색하려는 데 있음.
 - 먼저 기존의 건설현장 파업 또는 분규의 사례에서 제기된 주요 이슈를 분석함으로써 다양한 원인을 분석하고 그로부터 근본적인 개선 방안을 모색함.
 - 또한 타 산업과는 다른 건설산업의 특성이 노사관계에 미치는 영향을 면밀히 분석하고자 함.
 - 이러한 접근을 통해 건설현장의 특성에 적합한 노사관계 정립 방안을 도출함으로써 이것을 기초로 건설산업 노사의 상생, 나아가 산업 평화의 정착과 지속가능한 성장 기반을 확충하는 데 기여하고자 함.
- 연구 범위 및 방법
 - 직접적인 연구 대상은 건설산업의 노동조합과 사용자임. 노조 중에서는 지역 건설노조 및 플랜트건설노조가 주요 연구 대상임.
 - 주요 연구 내용은 노사관계에 관한 이론적 분석과 건설산업의 특성이 노사관계에 미치는 영향, 파업 사례에 나타난 주요 이슈에 대한 분석, 그리고 교섭 여건 및 내용, 교섭 당사자와 교섭 방식 등임.

제2장 이론적 검토

- 노동조합의 생성
 - 노동조합은 봉건사회의 농노에서 산업사회의 임금 노동자로 전환하는 과정에서 ‘노동력’의 특수성에 비롯된 수요자와 공급자 간의 불평등을 개선시키기 위한 시도로서 생성하게 됨.

- 노동자는 '노동력의 특수성' 때문에 공급자로서 불리한 조건에 놓이게 되고 경제적으로 대등하지 못하게 됨. 노동시장을 불완전 경쟁 시장으로 만듦.
- 긴급성 : 저장에 불가능함. 불리한 조건에서도 노동력은 공급되어야 함.
- 경직성 : 이동이 곤란함. 노동시장이 불완전해지는 협애성(狹隘性)을 띤.
- 경합성 : 기술 진보 등에 의해 상대적인 공급 과잉에 직면하게 됨.
- 노동력의 특수성에 대한 자구 노력으로서 노동조합이 생성된 것임. 노동력 개별 거래에서 비롯되는 불리한 관계를 극복하는 방법으로서 노동자가 스스로의 조직을 결성하여 노동시장을 자율적으로 규제하고 노동력을 집단적으로 거래하기 위한 노력이 바로 노동조합의 생성임.

○ 다양한 노사관계의 개념

- 광의의 노사관계는 비단 하나의 기업 내지 사업장 관계에 그치는 것이 아니고 경제 전체 또는 산업 전체의 노동문제와 관련되는 관계라는 의미에서 영국에서는 산업관계(Industrial relations)라는 용어를 사용하였음.
- 후지바야시는 이원적 노사관계론을 주장함.
 - 1차 관계 : '경영 - 종업원' 관계로서, 이것은 협력적 관계(친화, 우호, 협력)를 기반으로 생산성 증대 및 파이의 증대를 가져옴.
 - 2차 관계 : '경영 - 노조'의 관계로서, 이것은 대항적 관계(이해 대립, 투쟁)에 의거해 임금 및 제반 근로조건에 대한 대립 및 파이의 배분과 관련됨.

○ 단체 교섭의 개념

- 단체 교섭(collective bargaining)은 노동자의 임금과 노동 조건을 노사의 두 당사자 간에 협정으로 정하는 절차이며, 노동조합과 사용자 또는 사용자단체 간에 노사의 단체적 자치를 나타냄.

○ 건설산업의 고용 구조가 노사관계에 미치는 영향

- 노사관계에 미치는 영향을 살펴보기 위해 특히 주목해야 할 특성들은 수평

- 적 전문 생산 구조, 수직적 다단계 하도급 구조, 비정규직화, 현장 이동성 등임.
- 이러한 특성은 다수 건설업체의 공존으로 교섭 행위가 복잡해지고, 지불능력의 저하를 초래하거나 고용관계를 모호하게 만들며, 비정규근로자로 머물게 해 기존 정규 근로자 중심의 제도 틀 밖에 놓이게 함. 또한 지역간기업 간 근로자 이동은 지역 및 전국 차원의 조직화 및 근로조건 개선을 요구하도록 함.

제3장 노사관계 현황 및 주요 이슈 분석

○ 노사의 조직 현황

- 건설산업의 노조는 주로 1988년부터 시작된 민주노총 산하의 건설산업연맹을 중심으로 조직되어 있으며, 2007년에 한국노총 산하에도 건설기계노동조합이 설립되었음. 건설노조의 형태는 기업별 노조의 틀을 벗어난 초기업단위의 노조 즉, 산별 노조, 업종별 노조, 지역 노조가 결합된 성격이며 최근에는 산별 노조로 전환되었음.
- 2008년 9월 현재까지 건설업체의 교섭권을 위임 받은 법적인 사용자단체 조직은 없음. 주로 플랜트 현장 지역에 교섭을 위한 사용자 연대 기구가 결성되어 있기는 함. 또한 2006년부터 대구·경북 지역의 철근콘크리트업종에 교섭을 위한 협의회가 존재함. 하지만 법적인 교섭 의무를 지닌 사용자 조직은 아님.

○ 주요 이슈별 분석

- 복합생산 방식에 의한 교섭 당사자 다수 : 다수의 교섭 당사자가 동시에 병존하거나 순차적으로 나타나 교섭 행위가 반복적이고 복잡하게 나타남. 교섭 당사자를 확정하기 어려워 연중 수시로 교섭 요구와 거부의 악순환이 지속되고 있음.
- 일시적 비정규 고용관계로 인한 교섭 당사자의 가변성 : 일시적으로 비정규

- 근로자와 고용 관계를 맺을 때에만 교섭 당사자로 인정되므로 가변성이 존재함. 노조 조합원 유무 및 교섭 당사자와 관련하여 갈등이 지속되고 있음.
- 직접적 고용자와 지불 능력 보유자의 불일치 : 다단계 구조 하에서 하위의 직접 고용자는 지불 능력 결정자가 아니고, 상위의 지불 능력 결정자는 직접 고용자가 아님. 이러한 모순이 악순환의 배경 중 하나로 작용함. 이것은 발주처 및 원청에 대한 교섭 참여 요청으로 나타남.
 - 교섭 방식 : 모든 건설노조의 파업에는 교섭 방식(노조 집단교섭 ⇔ 사측 개별교섭)에 대한 갈등이 있었음. 건설현장의 노조 형태는 초기기업노조로서 기업별 교섭 형태로 접근하기에는 한계가 있음.
 - 근로조건 개선 : 임금 인상 및 근로시간 등의 근로조건 개선 요구임. 사측은 근로시간 및 휴일 등을 부여하고 사기를 올려주는 것은 좋은데 과연 누가 그 비용을 부담할 것인가가 문제라고 함.

○ 건설산업 노사관계 현황에 대한 진단

- 교섭 단계별로 살펴볼 때 건설산업 노사의 교섭 구조는 매우 취약함. 현재 상황은 ‘근본적인 불안 요인에서 비롯된 문제점’이 노사관계 법령의 틀 속에서 해결되지 못하고 ‘제도와 현실 간의 괴리로 인해 증폭’되는 양상임.
- 즉, 노측은 근로조건 개선 요구가 강화되면서 교섭에 적극적이거나 사측은 지불 능력 부족의 심화로 교섭에 소극적이어서 갈등이 불거지는데, 정부는 정규직 및 기업노조 중심의 현행 제도를 적용함으로써 효과적인 교섭 틀과 방식이 형성되기 어려운 상황임.
- 이러한 상황은 노사 간의 협상을 공전시키게 되고 이 과정에서 서로에 대한 갈등이 심화되면서 분규는 탈법화, 극단화, 폭력화, 장기화로 나타나고 통제 불능 상태에 이르게 되어 노사정이 모두 공멸하는 상황으로 치닫게 됨.

제4장 관련 사례

○ 미국 : 지불 능력 확보 시도

- 발주자로부터 원수급자 및 하수급자를 거쳐 근로자에게 이르기까지 적정 공사비 특히, 노무비를 삭감당하지 않고 확보하는 방안에 대해 주목함.
- 뉴욕 주정부는 원수급인에게 직종별 최저 임금표(prevaling wage rate schedules)를 제공함. 이것은 뉴욕주 노사의 단체협약에 의해 도출된 임금을 주정부 노동부가 매년 공포하는 것으로서 직종별 최저 임금의 개념임.
- 뉴욕 주정부 도로교통부의 표준시방서에 의하면 공공공사를 수행하는 건설업자는 반드시 직종별 최저 임금(prevaling wage)을 지불해야 하며, 고의적으로 이를 6년 동안 2회 어겼을 경우 뉴욕주 노동법에 의해 모든 주 또는 일부 지역에서 시행되는 모든 공공공사의 원수급인으로서의 자격을 5년 동안 박탈당함.

○ 독일 : 단체협약 효력의 확장

- 일반적 구속력(연방 차원)이 적용되기 위한 요건
 1. 단체협약의 적용을 받는 사용자의 사업장에 단체협약의 적용 범위에 속하는 전체 근로자의 50% 이상이 고용되어 있으며,
 2. 단체협약의 일반적 구속이 공공의 이익에 기여하는 것으로 인정되는 경우
 3. 위의 1과 2의 요건이 충족되지 않았어도 사회적인 위기 상황을 극복하기 위하여 단체협약의 일반적 선포가 필요하다고 판단될 경우
- 독일의 건설업 근로조건에 관한 단체협약, 직업양성 교육에 관한 단체협약, 사회복지기금에 관한 단체협약 등은 모두 일반적 구속력을 가지고 있음.
- 지역적 구속력(주 단위) : 지역적 구속력 선포의 절차와 전제조건은 일반적 구속력과 같음.

○ 한국의 타워크레인 : 단일 직종의 전국 교섭

- 전국타워크레인기사노동조합은 2000년 8월 8일에 설립되었음. 2008년 현재 타워기사는 4,000명 정도이고, 7개 지부를 두고 있으며, 조합원 수는 1,300명임.
- 주된 사용자단체인 협동조합은 타워크레인임대업계의 이익단체로서 임대업체 160~200개를 구성원으로 하여 1999년도에 결성되었음. 교섭 대표 6명은 임원과 조합원사에 의해 선출된 자로 구성됨. 통상 3명은 총회에서 선출된 임원이 담당하고, 3명은 조합원사에 의해 선출된 자로 구성됨.
- 교섭 방식은 중앙교섭 형태임. 노조와 협동조합 간의 중앙교섭을 통해 전반적인 임·단협 기본 틀을 형성하고 지부별로는 각 지역 특성을 반영하여 세부 협상을 진행하는 방식임.
- 2001년부터 시작한 중앙교섭의 실제 성과는 교섭의 효율성 및 전문성을 제고했다는 측면과 대정부 교섭 당사자로서의 지위가 높아졌다는 점임.

○ 대구·경북 지역 아파트 건설현장 : 지역 차원의 집단교섭

- 대구 및 경북 지역 형틀목공 직종의 노조와 14개 전문건설업체협의회는 2008년 8월 1일 집단교섭을 통해 단체협약과 임금협약을 타결하였음.
- 건설노조 대구·경북 지역 지부는 1,000여 명의 조합원(노측 주장)으로 조직되어 있으며, 형틀목공 80%, 철근공 10%, 미장공 및 방수공 등 습식 10% 등임.
- 사측 당사자는 대구 및 경북 지역 건설업체 중 아파트 공사를 수행하는 14개의 철근콘크리트업체(이 지역에서는 상위 순위의 업체들)의 협의회임.
- 사측에서는 초기에 노조에 대한 배제를 시도했으나 불가능하다는 인식에서 교섭을 시작했고, 교섭 초기에는 개별교섭도 시도했지만 오히려 개별교섭의 맹점이 드러나면서 집단교섭으로 전환하였음.
- 지역적 구속력 요구 : 단협을 체결한 대구 지역 건설업체는 협약 임금을 지급해야 하나, 대구 현장에서 시공하는 타 지역 건설업체에게는 단협 준수 의무가 없을 경우 협약을 체결한 지역업체가 가격 경쟁력에서 뒤지게 되는 불

합리를 낳음.

제5장 합리적인 노사관계 정립 방안

○ 여건 변화에 따른 기본 방향 설정

- 적정 공사비 확보의 어려움 가중 : 현행 입·낙찰 및 계약제도 하에서는 발주금액과 낙찰금액 간의 연쇄적 하락으로 나타날 가능성이 높음. 지불 능력 부족의 심화는 교섭에 대한 사측의 소극적 태도를 더욱 강화하고 이는 노사 갈등의 심화와 분규의 장기화를 야기하게 됨.
- 고용관계 및 관리 책임 명확화 : 시공참여자제도 폐지 및 임금지급 조서 제출 의무화 등으로 교섭 당사자 지위의 명확화
- 건설근로자 관리 부담 경감 : 사회보험료 확보 및 고용보험 전자카드 보급의 확대 등으로 직접적인 관리 가능성 제고
- 주40시간제 적용 요구 : 초과수당의 확보 및 탄력적 근로시간제 활용 모색
- 숙련인력 수요 증가 전망 : 관리 및 육성 필요성 증가
- 무한 경쟁 심화와 기능인력 활용의 필요성 : 육성 및 사기 진작 필요
- 근로조건 악화 및 고령화로 인한 숙련인력 기반 약화 : 적극적인 대책 필요
- 건설현장을 둘러싼 여건 변화는 노사 간의 적대적 관계로는 더 이상 건설산업의 지속가능한 발전을 기대하기 어려움을 시사하고 있음. 따라서 이러한 제반 여건의 변화 속에서도 노사가 상생할 수 있는 신뢰와 협조의 전략이 절실함.

○ 건설산업 노사관계 정립의 기본 방향

- 제 살 깎기 경쟁으로 공사비를 과도하게 삭감당한 후 불신과 대립적 싸움으로 노사정 모두의 공멸(共滅)을 초래하기보다는, 노사가 힘을 합쳐 적정 공사비를 확보하고 품질 좋고 견실한 생산물을 공급함으로써 상생(相生)을 통해 지속가능한 발전에 도달할 수 있는 전략이 반드시 필요함.

- 그리고 이러한 전략은 정부에 의해 주어지는 것이 아니라 ‘노사의 자구 노력(自救勞力)’을 통해서만 도출될 수 있음을 명심해야 함. 이것이 파이의 증대를 통한 상생 노력의 출발점이 될 것임.

○ 교섭 여건 및 내용

- 지불 능력 확보 : “발주자로부터 제값을 받아 근로자에게 제값을 지불”하기 위해 직종별 최저 임금을 계상하고 지불할 수 있는 방안을 모색함. 또한 임금 인상분을 설계가에 반영시킨 후 익년도부터 지불할 수 있도록 함.
- 적정 공사비의 확보(낙찰률 상향)를 위해서는 국민들이 공감하는 열악한 근로조건에 대한 개선, 근로자의 임금 수준 상향, 직접 고용자이자 시공자인 전문건설업체의 경영 여건 개선, 극단적인 노사 분류 억제 등을 통해 국민에게 양질의 견고한 건설 생산물을 공급할 수 있음을 설득시켜야 함.
- 숙련 수준별 임금 구분 및 생산성 향상 : 최저 수준의 임금으로 협약임금을 정하고 숙련 수준에 따라 임금이 상승하도록 규정함.
- 주40시간제 도입에 따른 탄력적 근로시간제 활용 : ‘탄력적 근로시간제의 활용’과 ‘고용 안정 및 임금 보전’을 상호 교환함으로써 노사 모두 상생(win-win)할 수 있는 방안을 마련함.

○ 교섭 당사자

- 대안을 검토해본 결과 직종별 최저 임금의 도입과 원수급자의 협조를 전제로 유형1(직접 고용자)의 현실적 실현 가능성이 상대적으로 높을 것으로 판단됨.
- 전제 조건은 지불 능력의 확보 방안 마련과 노조 활동에 대한 발주자 및 원수급자의 협조임.

○ 교섭 방식 및 범위

- 유형1(개별 교섭 + 개별 현장) : 현행법에 부합하나 소모적이고도 반복적인

교섭 행위가 지속되고 분규 가능성이 증폭됨. 지불 능력의 부족 문제를 풀지 못함.

- 유형2(집단 교섭 + 개별 현장) : 현장별 특성을 고려할 수 있으나 교섭 행위가 반복되는 문제는 여전이 남음. 지불 능력의 부족 문제를 풀지 못함.
- 유형3(집단 교섭 + 해당 지역) : 이동성 및 지역적 특성을 고려할 수 있으나 현장별 지불 능력의 편차를 조정하기가 쉽지 않음. 지역적 구속력을 확대 적용할 경우 지역 차원의 임금협약을 기준으로 지불 능력을 확보할 수 있는 가능성이 높아짐. 다만, 단체협약의 효력이 미치지 않는 다른 지역에서의 공사에 대해서는 여전히 지불 능력 미확보 문제가 남음.
- 유형4(통일 교섭 + 해당 지역) : 이동성 및 지역적 특성을 고려함과 동시에 교섭의 전문성을 제고할 수 있으나 사측에 사용자단체의 운영 부담이 발생함. 지역적 구속력 규정의 적용 효과와 외지 공사에 대한 지불 능력 미확보 문제는 유형3과 동일함.
- 유형5(통일 교섭 + 전국) : 이동성 및 지역적 특성을 고려할 수 있고 동시에 교섭 전문성 및 대정부 교섭력을 제고할 수 있으나, 사용자단체의 운영 부담이 발생한다는 점과 전국 차원의 움직임을 통일하기가 쉽지 않음. 하지만 사용자단체의 운영 및 노사 협조, 그리고 일반적 구속력의 활용 정도에 따라 크게 달라질 것으로 판단됨. 노무독점권 강화에 대한 우려를 불식시키기 위해서는 ‘조합원 우선채용 조항’을 삭제하고 힘의 역관계를 주시해야 함.
- 각 유형별로 추진 시기를 특정하여 언급하기는 어려움. 다만, 이상적인 추진 방향을 제시해본다면 ‘유형1 : 개별현장 + 개별교섭(현행) ⇒ 유형3 : 해당지역 + 집단교섭 ⇒ 유형4 : 해당지역 + 통일교섭 ⇒ 유형5 : 전국 + 통일교섭’의 흐름이 자연스러울 것으로 판단됨.

○ 각 당사자의 역할

- 국민 또는 발주자 : 당장의 짠 가격이 아니라 생산물의 생애주기 전체의 비용을 최소화하는 최고 가치의 생산물을 구매하기 위해서는 반드시 적정 공

사비의 지불이 필수적임을 인식해야 함.

- 정부 : 특정 기업에 소속되지 않은 비정규 근로자로 구성된 건설현장에 산업 평화를 정착시키고 건설산업의 지속가능한 성장 기반을 구축하기 위해서는 그 특성에 맞게 제도적 개선이 필요-교섭 당사자 범위의 결정과 지역적 구속력 및 일반적 구속력 규정 개선 등-함을 인식해야 함.
- 원수급자 : 건설업계의 만형으로서 자신의 수주 금액이 업계 전체가 살아야 할 전체 파이의 크기를 결정한다는 책임감을 생각하고 발주자로부터 최저 임금을 포함한 적정 공사비를 확보하고 하수급자에게 지불하며 노사의 단협 결과를 존중해야 함.
- 하수급자 : 성실하고도 효율적으로 교섭에 임하고 단협을 체결하며 위 단계로부터 최저 임금을 확보하여 근로자에게 지불해야 함. 이제 건설업자의 경쟁력의 원천은 생산 기술의 개발 또는 공정 관리의 효율화를 통해 투입되는 절대 노동량을 경감하는 데 있음을 명심해야 함.
- 노측 : 사회적으로 오해를 야기할 만한 무리한 요구나 극단적 행동을 자제하는 한편, 조합원 우선 채용 조항을 양보하여 노무독점권에 대한 우려를 불식시켜야 함. 나아가 자신의 노련하고 성실한 손끝이 국민의 생명과 행복을 지킬 수 있음을 명심해야 함.

제6장 결론 및 정책적 시사점

- 우리의 건설산업 노사관계는 상생의 선순환과 공멸의 악순환 중 선택의 기로에 서 있음.
- 노사 상생의 길은 ‘노사 간 신뢰와 협조를 통해, 국민으로부터 제값을 받아, 생산 참여자에게 제값을 지불하고, 제대로 된 생산물을 국민에게 공급하면서, 산업 평화를 정착시키고 지속가능한 성장의 기반을 마련’하는 것임.
- 반대로 노사 공멸의 길은 ‘노사 간 불신과 갈등이 심화되어 대규모 분규를 지속하고, 국민으로부터는 제값을 받지 못해 아래 단계의 생산 참여자에게

도 제값을 지불하지 못하고, 낮은 품질의 부실 생산물을 국민에게 공급해 지탄의 대상이 되면서, 산업 평화는 물론 지속가능한 성장의 기반도 파괴'하는 것임.

- 어느 길로 가야 할 것인지에 대한 진지한 고민이 절실한 시점임.

- 아무쪼록 본 연구가 아무런 의심 없이 오로지 한 길만을 달려온 우리 건설산업의 노사관계에 '지금 가는 길의 끝이 어디인지' 그리고 '또 다른 길도 있지 않을까'를 생각해볼 수 있게 하는 계기와 짚을 줄 수 있기를 간절히 바랍.

1. 문제 제기 및 연구 목적

건설산업은 사회의 기반이 되는 생산물을 공급하면서 국민의 생활에 지대한 영향을 미치고 있다. 즉, 도로, 댐 등 공공시설을 공급해 물류비용 및 기반서비스에 영향을 주고, 플랜트 등 생산시설을 공급해 제철, 유화 등 타 산업의 생산물에 영향을 주며, 아파트 등 주거시설을 공급해 국민의 주거 생활 전반과 입주 시기에 영향을 주고 있다. 또한 시공 기간 중에는 지역경제의 활성화에 크게 기여하고 있다.

하지만 최근에는 건설현장에서 파업이 반복되면서 국민 생활에 부정적인 영향을 주고 있다. 이것은 공공시설의 공급을 지연시켜 물류비용 및 기반서비스에 악영향을 주고, 플랜트 등 생산시설의 공급을 지연시켜 타 산업의 생산물에 악영향을 주며, 주거시설의 공급을 지연시켜 국민의 주거 생활 전반과 입주 시기에 악영향을 주었다. 또한 파업 기간 중에는 지역경제가 마비되는 지경에 이르도록 했다. 더욱 심각한 것은 건설현장에서 발생하는 파업은 대체로 제도의 통제 범위를 벗어난 우발적, 대량적, 폭력적, 소모적, 공멸적, 장기적 분류로 이어진다는 특성을 지닌다는 점이다.

예컨대, 2004년에는 포항·여수·광양지역에서 도로 및 교량 점거를 수반한 43일 간의 파업이 있었고, 2005년에는 울산지역에서 시청 점거, 건설현장 점거, 정유탑 점거 등으로 이어진 71일 간의 파업이 있었다. 또한 2006년에는 대구·경북지역에서 아파트와 주상복합건물 공사장 38곳의 작업 중단을 야기한 35일 간의 파업과 포항 플랜트현장에서 포스코 본사의 점거로까지 이어진 83일 간의 파업이 있었다.¹⁾ 그 결과 공기가 지연되어 발주자는 입주 시기 또는 생산 시작 시기를 놓쳤고, 건설업체도 공기 지연에 따른

1) 포스코의 경우 파이넥스 공사 중단으로 하루 32억원씩 손실이 발생했다고 한다. 또한 중단된 주요 건설현장만 24개소에 달해 공기지연에 따른 간접 피해만도 하루 50억원에 이르는 것으로 포스코는 추산했다. 그리고 파업기간 중 34개 공사가 전면 중단돼 어림잡아 2천억원 이상 피해를 입고, 대외신인도 역시 하락했다고 한다. 또한 건설업체는 공기 지연으로 매월 수천만~수억원의 고정비용이 지출되었고, 건설업체 직원과 노조원에게 매달 지급되던 300억원의 공사대금 지급이 동결되었다. 한편, 여름철 피서객이 타 지역으로 발길을 돌리는 등 지역경제에도 수천억원의 피해가 발생한 것으로 추정했다. 노조 역시 70여 명 지도부 구속 및 불구속 입건, 10여억원 손배소 등으로 피해를 입었다. 한겨레 2006. 8. 12, 일간건설신문 2008. 1. 8 등 참조

간접비와 고정비용을 추가적으로 부담해야 했다. 노조는 지도부가 구속되고 엄청난 규모의 손배소로 활동이 어려워졌고, 근로자들 역시 임금을 받지 못해 가족의 생활까지 곤궁해졌다. 뿐만 아니라 지역경제의 침체로까지 이어졌다. 결국 이러한 결과는 노사와 발주자 모두에게 피해이고, 관련 기업은 물론 국민에게도 피해를 주며, 국가 경쟁력에도 부정적 영향을 주게 된다.

그럼에도 불구하고 건설현장의 반복되는 파업에 대한 근본적인 개선 방안이 제시되지 않고 있다. 대체로 건설업체는 교섭에 매우 소극적이다. 노조의 교섭 요구와 사측의 소극적인 태도는 공전을 반복하다 결국 분규로 이어지는 경우가 많았다. 그 원인이 노조에 대한 무조건적인 기피 인식에도 있지만 보다 근본적으로는 협상(bargaining)을 통해 ‘주고받을 수 있는 흥정’의 여건이 조성되어 있지 않다는 점에 주목하고자 한다. 또한 불거진 노사 간의 의견 차이는 제도적 틀 안에서 수렴되고 해소되어야 하나, 우리의 현행 노동관계법은 ‘개별기업과 정규근로자’를 염두에 두고 설계되어 건설현장과는 괴리되어 있다. 특정 기업에 소속되지 않은 비정규 건설근로자와 건설업체의 의견 차이와 갈등은 제도적 틀을 벗어나 오히려 증폭되는 듯하다. 따라서 건설현장의 노사 분규에 대한 근본적인 개선 방안이 제시되지 않는다면 언제든 대규모의 우발적인 파업이 또 다시 반복될 가능성이 있다.

본 연구의 목적은 건설산업의 특성을 반영한 합리적인 노사관계의 정립 방향을 모색하려는 데 있다. 먼저 기존의 건설현장 파업 또는 분규의 사례에서 제기된 주요 이슈를 분석함으로써 다양한 원인을 분석하고 그로부터 근본적인 개선 방안을 모색해보고자 한다. 또한 타 산업과는 다른 건설산업의 특성이 노사관계에 미치는 영향을 면밀히 분석하고자 한다. 이러한 접근을 통해 건설현장의 특성에 적합한 노사관계 정립 방안을 도출함으로써, 이것을 기초로 건설산업 노사의 상생, 나아가 산업평화의 정착과 지속가능한 성장기반을 확충하는 데 기여하고자 한다.

2 연구 범위 및 방법

직접적인 연구 대상은 건설산업의 노동조합과 사용자이다. 노조 중에서는 지역건설노조 및 플랜트건설노조가 주요 연구대상이다.²⁾ 사용자의 경우 건설현장의 교섭 당사자인 사용자가 주요 연구 대상이다.

주요 연구 내용은 노사관계에 관한 이론적 분석과 건설산업의 특성이 노사관계에 미치는 영향, 파업 사례에 나타난 주요 이슈에 대한 분석, 교섭 여건 및 내용 그리고 교섭 당사자와 교섭 방식 등이다.

본 연구에서 활용하는 용어는 가급적이면 「노동조합 및 노사관계조정법」(이하 「노동조합법」으로 약칭) 제2조의 정의를 따르고자 한다. 근로자란 직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자를 말한다. 사용자란 사업주, 사업의 경영담당자 또는 그 사업의 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행동하는 자를 말한다. 사용자단체란 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체를 말한다. 노동조합이란 근로자가 주체가 되어 자주적으로 단결하여 근로조건 유지·개선 기타 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 조직하는 단체 또는 그 연합단체를 말한다. 노동쟁의란 노동조합과 사용자 또는 사용자단체(노동관계 당사자)간에 임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로조건 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태를 말한다. 이때 주장의 불일치란 당사자 간에 합의를 위한 노력을 계속하여도 더 이상 자주적 교섭에 의한 합의의 여지가 없는 경우를 말한다. 쟁의행위란 파업·태업·직장폐쇄 기타 노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위와 이에 대항하는 행위로서 업무의 정상적인 운영을 저해하는 행위를 말한다.

연구 방법으로는 문헌 연구와 실태 조사를 병행한다. 문헌 연구로는 건설플랜트현장의 파업에 관한 한국노동연구원의 연구 자료를 주로 활용하고자 한다. 실태 조사로는 주요 지역의 노조, 사용자, 지역노동사무소 등의 담당자를 면담하여 작성한 자료를 주로 활용하고자 한다.

합리적인 노사관계의 정립 방안을 모색하는 데 참고할 수 있는 외국의 사례로는 지불능력 확보에 관한 미국 뉴욕주의 사례와 단체협약 효력의 확장에 관한 독일의 사례를 소개하고자 한다. 또한 국내의 나름대로의 교섭방법을 개발하여 운영하고 있는 타워크레인노사관계와 대구·경북지역 건설노사관계를 소개하고자 한다.

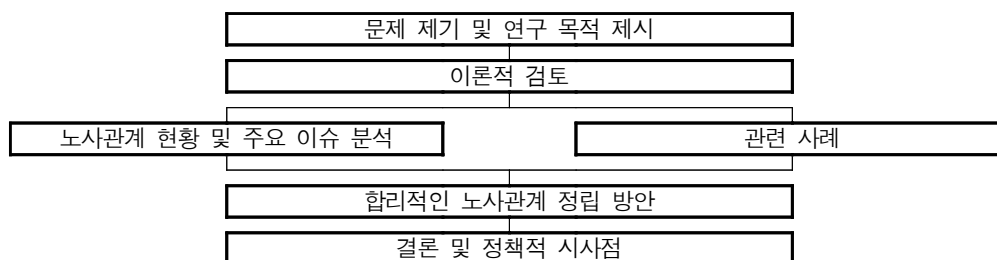
2) 현재 민주노총(1998년에 조직화 시작)과 한국노총(2007년에 조직화 시작)에 모두 건설분야 노조가 존재한다. 하지만 지금까지의 파업을 주도해 온 조직은 민주노총 산하의 건설산업연맹이므로 이 조직을 중심으로 논의하고자 한다. 이것은 논의의 단순화를 위한 조치이기도 하다. 또한 사무직 또는 기술관리직 분야에도 노조가 존재하기는 하나 본 연구에서는 주로 건설현장의 생산직 노조에 주목하고자 한다. 노조의 구성에 대한 자세한 내용은 후술한다.

한편, 연구의 결과가 현실과 괴리되거나 노사 중 일방에 치우쳐 실효성을 잃게 되는 상황을 막기 위해 관련 당사자와 전문가로 구성된 자문회의를 운영하였다. 노측에서는 건설연맹 지역건설노조와 플랜트건설노조가 참여하였고, 사측에서는 건설단체총연합회, 대한건설협회, 전문건설협회 등의 담당자가 참여했으며, 정부 측에서는 노동부와 국토해양부, 그리고 학계의 교수가 참여하였다.

3. 보고서 구성

본 연구는 <그림 1-1>에서 보듯이 모두 6개의 장으로 구성되어 있다. 1장 서론에서는 본 연구를 추진하게 된 배경과 연구 목적을 제시하고 있다. 2장 이론적 검토에서는 노동조합, 노사관계, 단체교섭 등에 관한 이론을 살펴보고 건설산업의 고용구조가 노사관계에 미치는 영향에 대해 정리하고 있다. 3장 노사관계 현황 및 주요 이슈 분석에서는 노동조합과 사용자 조직의 현황을 소개하고 주요 파업 사례에서 제기된 주요 이슈를 분석하고 있다. 파업 사례의 상세한 내용은 부록에 수록하였다. 그리고 분석 결과 노사 교섭 구조가 매우 취약함을 설명하고 있다. 4장 관련 사례에서는 국외의 미국 뉴욕주와 독일의 사례, 그리고 국내의 타워크레인노사관계와 대구·경북지역 건설노사관계를 소개하고 있다. 5장 합리적인 노사관계 정립 방안에서는 노사관계 현황 및 주요 이슈 분석에서 도출된 시사점과 4장 관련 사례에서 도출된 시사점을 종합하여 개선 방안을 제시하고 있다. 아울러 각 관련 당사자의 역할과 이들이 양보하고 획득할 수 있는 내용이 무엇인지 제시하고 있다. 끝으로 6장에서는 분석의 결과를 종합하고 상생의 길과 공멸의 길 중 어느 길로 갈 것인지를 묻고 본 연구가 지니는 정책적 함의와 향후의 연구 과제를 정리하면서 연구를 맺고 있다.

〈그림 1-1〉 보고서의 구성



일반적으로 노동경제학에서 사용하는 노사관계에 관한 기본적인 용어와 이론에 대해 소개한 후, 건설산업의 특성이 노사관계에 미치는 영향에 대해 생각해보고, 이후 분석의 틀로 활용하고자 한다.³⁾

1. 노동조합

(1) 노동조합의 생성 및 기능⁴⁾

노동조합은 봉건사회의 농노에서 산업사회의 임금노동자로 전환하는 과정에서 ‘노동력’의 특수성에 비롯된 수요자와 공급자간의 불평등을 개선시키기 위한 시도로서 생성하게 된다. 노동력의 매매는 자유로운 임금노동자와 고용주 사이의 임의적인 쌍무관계-즉, 노동자는 소정의 시간 동안 노동력의 사용을 양도하고 이에 대해 고용주는 소정의 대가를 지불한다는 ‘계약’-에 의해 성립하므로 양자는 법적으로 대등한 입장이다. 하지만 노동자는 ‘노동력의 특수성’ 때문에 공급자로서 불리한 조건에 놓이게 되고 경제적으로 대등하지 못하게 된다.

노동력은 인간인 노동자에 내재하고 그 생활에 유착되어 있기 때문에 노동자와 노동력은 불가분의 존재양식을 갖는다. 그로부터 다음과 같은 특수성이 나타난다. 첫째, ‘긴급성’으로서 저장성이 불가능하다는 의미이다. 노동력은 일상적으로 생산되고 일상적으로 소비되어야 한다. 따라서 불리한 조건에서도 노동력은 공급되어야 한다. 둘째, ‘경직성’으로서 이동이 곤란하다는 의미이다. 노동력의 이동은 노동자 자신의 이동을 의미하는데 노동자의 여러 가지 사회적 조건에 의해 이동이 제약받게 된다. 따라서 노동시장이

3) 김태기(1993), 『단체교섭의 절차와 실제』, 한국노동연구원 ; 박원구·박영범(1989), 『단체교섭과 임금인상』, 한국노동연구원 ; 이선 외(1989), 『단체협약의 내용과 과제』, 한국노동연구원 ; 조용범(1983), 노동경제학, 풀빛 등 참조. 이러한 내용에 대한 지면 할애는 본 연구가 한국건설산업연구원에서 처음으로 발간되는 노사관계 분야의 보고서라는 점을 고려한 배려이도 하다.

4) 조용범(1983, pp.255-260), 노동경제학, 풀빛 참조.

불완전해지는 협애성(狹隘性)을 띠게 되고 공급조건의 표준화를 방해받게 된다. 셋째, ‘경합성’으로서 기술진보 등에 의해 상대적인 공급과잉에 직면하게 됨을 의미한다. 이것은 공급을 둘러싼 노동자 상호 간의 경쟁을 격렬하게 해 공급조건을 저하시킨다. 결국 노동력의 특수성은 노동시장을 불완전 경쟁시장으로 만들게 된다. 이것은 노동력의 시장가격을 생산비 이하까지 인하되도록 한다.

따라서 노동력의 특수성에 대한 자구 노력으로서 노동조합이 생성된 것이다. 노동력의 특수성에서 비롯된 노동시장의 불완전성을 수정(modify)하기 위해 노동자가 노동시장을 자율적으로 규제함으로써 노동력의 표준적 공급조건을 확보하고자 노력하게 된다. 즉, 노동력 개별거래에서 비롯되는 불리한 관계를 극복하는 방법으로서 노동자가 스스로의 조직을 결성하여 노동시장을 자율적으로 규제하고 노동력을 집단적으로 거래하기 위한 노력이 바로 노동조합의 생성이다.⁵⁾

노동조합(Trade Union)의 본질은 노동력의 특수성에 비롯된 개별거래의 불리함을 극복하고자 생성된 노동시장에서의 집단적인 노동력 판매자(공급자) 단체로서 적정한 수준의 임금이나 고용조건을 집단적으로 정하고 그것을 사용자측에게 제시하고 교섭·관철시키는 것이다. 즉, 정치, 사회, 경제적으로 열위에 있는 노동자들이 스스로 단결하여 자신들 간의 경쟁을 제한하고 조직력을 통해 자본에 대항함으로써 자신들의 사회·경제적 처지를 개선시키려는 것이다. 웹은 「노동조합운동사」에서 노동조합에 대해 ‘임금노동자가 노동생활의 제 조건을 유지 내지 개선하는 것을 목적으로 하는 항구적 단체’라고 정의하고 있다.

노동조합은 공제적, 경제적, 정치적 기능 등 3대 기능을 갖는다. 첫째, 공제적 기능이란 질병, 재해, 노령, 사망, 실업 등으로 인해 생계를 위협당하는 조합원에 대한 생활상의 자금원조를 말한다. 이는 노동자가 스스로 행하는 일종의 보험으로서 상호보험(mutual insurance)이라 불린다. 공제적 기능을 중시한 노동조합의 전형적인 예는 19세기 후반 영국의 직업별조합(craft union)이었다. 특히, 실업수당을 중요시했다. 둘째, 경제적(또는 산업적) 기능이란 사용자(단체)와 교섭을 통해 표준적인 노동조건을 유지·확보하는 것을 말한다. 단체교섭과 노동쟁의를 통해 달성하게 되었다. 근대자본주의 하

5) 이러한 규제는 자본주의 시장경제 원리를 가로막는 규제처럼 보일 수 있다. 하지만 보다 멀리 본다면 자본주의 필수 생산요소인 노동력 기반을 존속시키려는 보다 고도의 원리라고 볼 수 있다. 이는 수정자본주의 철학에서 사회보험 또는 사회복지를 도입하는 원리와 유사한 측면이 있다.

에서 일단의 민주적 제 권리를 확보하여 사용자(단체)와 대등한 관계에 서기 시작하면서 노동조합은 공제적 기능에서 경제적 기능으로 중점을 옮기게 되었다. 셋째, 정치적 기능이다. 이는 국가 및 지방자치단체를 대상으로 하는 정치활동 영역의 문제이다. 이것은 표준적인 노동조건을 확보하기 위한 경제적 기능을 보완하는 역할을 담당한다. 또한 노조의 경제적 기능(교섭)을 비조합원을 포함한 모든 노동자에게 전국적, 일률적으로 확대하는 것이다.

(2) 노조의 조직 형태

1) 직업별 조합(craft union)⁶⁾

직업별 조합은 산업이나 기업에 관계없이 동일한 직능을 가진 노동자가 자신의 경제적 이익을 확보하기 위해 결집한 횡적 조직이다. 기본 원리는 ‘직업 독점’과 ‘노동력의 공급 제한’ 그리고 대내적 공제적 기능을 통해 표준적인 노동조건의 유지 및 확보를 꾀하는 것이다. 기득이익론(the doctrine of vested interests)은 노동조건을 저하를 방지하거나 유지하는 것이 본질이라고 보고 ‘직업’ 규제를 통해 이것이 구체화된다고 본다. 이것은 무자격노동자에 대한 규제임과 동시에 고용주에 대한 방어이기도 하다. 한편, 수요공급론(the doctrine of supply and demand)은 노동력의 공급을 제한하는 것이 본질이라고 보고 ‘입사’와 ‘승진’을 강력히 규제함으로써 이것이 구체화된다고 본다.

조직적 특징은 동일 직능의 숙련노동자에 의해서 조직되었으며 특권적 배타성과 중앙집권적인 성격을 지닌다는 점이다. 조합원은 소정의 도제학습 기간을 경과하여 조합에 의해 일정한 숙련기능을 갖추고 있는 유자격자로서 인정받은 사람이다. 하지만 노동대체성이 있는 비숙련노동자의 상대적 비중이 증대하면서 불가피하게 재편성될 수밖에 없는 한계에 직면한다.

2) 일반노동조합⁷⁾

일반노동조합은 숙련이나 일에 관계없이 특정 산업 내지 여러 산업에 광범위하게 결친 모든 노동자의 조합으로서 조직 주체는 단순노무에 종사하는 비숙련노동자이다. 성

6) 조용범(1983, pp.267-269) 참조.

7) 조용범(1983, pp.269-272) 참조.

립 배경은 노동대체성이 높아 광범위한 단일노동시장을 형성한 비숙련노동자가 다수 등장했으나 그들의 노동조건은 매우 열악해 새로운 형태의 노조가 등장할 수밖에 없는 여건이 조성되었다는 점이다. 이는 생산기술의 개선으로 작업공정이 세분화표준화 단순화된 결과였다. 하지만 기존의 직업별 노동조합의 배타성으로 비숙련노동자는 배제되었다. 일반노동조합의 전형은 1889년 영국에서 조직된 부두노동자 및 가스노동자의 일반조합이다.

기본 원리는 능률을 확보하는 최저한도에 대한 권리(생활임금)를 주장하는 것이었으며, 주요 주장은 안정된 고용의 확보, 표준적인 노동시간 확보, 최소한의 임금 확보 등이었다. 주장을 관철시키는 방법으로는 입법에 의한 규제를 중시하였다. 이것은 조직형태 또는 주체가 지니는 약점을 극복하려는 시도였는데, 일반조합은 양적으로 방대하여 내적으로 긴밀한 결함을 이루지 못했으므로 균일적 규제가 가능한 입법 규제를 중시하였던 것이다.

일반노동조합의 특징으로서 공개성과 중앙집권 관료체제를 지적할 수 있다. 공개성(open)은 직업별 조합의 폐쇄성(closed)에 대비되는데, 비숙련노동자로서 노동대체성이 있으므로 노동시장은 유동화하면 전국적으로 단일화하는 경향을 지녔다. 따라서 지역별, 직업별 내지 산업별 등의 규준으로는 규제가 불가능했다. 한편, 중앙집권적인 관료체제 유동성이 큰 내부구조를 통제하기 위해 강력한 지도체제를 필요로 했다. 따라서 일부 지도층의 관료적 지배체제가 형성되었다. 하지만 교섭기능이 약하고 조합민주주의가 불충분하다는 한계를 지녔다.

3) 산업별 노동조합(이하 산별노조)

산업별 노동조합은 직종이나 계층에 관계없이 기업을 초월한 동일 산업에 종사하는 모든 노동자로 구성된 노동조합을 말한다. 성립배경은 다음과 같다. 생산기술 진보에 따른 노동의 단순화 및 세분화로 노동대체성이 증대하면서 직업별 조합의 규제가 무력화되었다. 또한 독점업체는 기업별로 노무관리체제를 확립하면서 노동력의 수요독점력을 확립함에 따라 일반노동조합의 통제 역시 약화되었다. 따라서 노동의 단순화에 기초한 노동시장의 단일적인 확대에 일정한 규제를 가하는 한편, 기업별 노무관리정책에 저항하며 기업을 초월하여 사회적으로 표준적인 노동조건을 확보하기 위해 재편성이 필요해졌다.

조직적 특성으로는 직업별 조합의 배타성과 일반조합의 중앙관료주의를 극복했다는 점을 꼽을 수 있다. 직업별 조합이 산업별 영역에서 ‘종’과 ‘횡’으로 조직을 확대한 형상으로서 직업별 조합의 ‘직능’이라는 조직기준을 채택하면서 비숙련노동자의 가입을 인정했다. 또한 숙련노동자의 조건과 비숙련노동자의 조건을 반영함과 동시에 기업별 및 공장별 특성을 반영하여 대응함으로써 조합민주주의를 확립하였다.

4) 기업별 노동조합(이하 기업별 노조)⁸⁾

기업별 노동조합은 동일한 기업에 종사하는 근로자로서 조직되는 노동조합을 말한다. 성립 배경으로서 지불능력의 격차를 생각할 수 있다. 일반적으로 근로자의 의식이 아직 횡단적 연대의식을 뚜렷이 갖지 못하는 단계에서 조직되거나 동종산업 또는 동일직종이라 하더라도 그 단위기업간의 시설규모나 지불능력의 차이로 말미암아 기업격차가 큰 곳에서 많이 나타난다. 한편, 기업별 노조는 횡단적 노동조직이 자기 기업으로 확대되는 것을 방지하고 이에 대항하기 위해 사용자측이 앞장서 조직하게 하는 경우도 적지 않다.

장점을 살펴보면 첫째, 조합원이 모두 당해 기업의 종업원이므로 근로조건을 통일적·종합적으로 용이하게 결정할 수 있다는 점이다. 둘째, 노동조합이 평소 회사 사정에 정통하므로 무리한 요구로 인한 노사분규가 나타나지 않는다. 셋째, 사용자와의 관계가 밀접하기 때문에 노사공동체 의식을 통한 노사협조에 공헌할 수 있다.

단점으로서 첫째, 조합원이 모두 사용자와 종속관계에 있는 종업원이기 때문에 사용자의 반조합적 조치에 쉽게 노출될 수 있으며 노조가 어용화될 수 있다. 둘째, 당해 기업 내에서 직종을 무시한 조직이므로 각 직종간의 구체적인 요구조건을 공평하게 처리하기 어렵고 이로 인해 직종간의 반목과 대립을 초래할 염려가 있다. 셋째, 종업원만이 노조에 가입할 수 있으므로 유니온 샵(union shop) 협정이 체결되어 있을 때에는 특정한 노조가 조직을 독점할 가능성이 있다.

8) 이창진(2006), 산업별 노조로의 전환에 따른 노동법적 쟁점사항에 관한 연구, 숭실대학교 노사관계대학원, pp.5-11 참조.

(3) 노동조합의 성장과 사용자단체의 형성⁹⁾

사용자는 노조의 형성 및 발전에 대응하여 그의 입장을 유지·확보하기 위한 정책과 조직을 생각해내지 않으면 안 되었다. 노동문제를 대상으로 한 사용자단체의 형성은 “노동조합의 힘이 강력하게 되는 것에 대응하여 개별사용자로는 자신이 지나치게 약체라는 사실을 깨달아 공동으로 저항하기 위한 목적에서 이뤄졌던 것”이며 노동조합의 발전에 대응한 것이었다. 요컨대, ‘노동조합의 발전’에 의해 ‘사용자의 조직적 발전이 촉진’되면서 근대적인 노사관계가 확립되었다.

19세기 전반기에는 초기조합(early union)에 대해 부정하려는 측면에서 사용자가 대응하였다. 초기조합은 노동시장의 지방적인 협애성(狹隘性)을 반영한 지방적 조직이며, 기능은 절박한 문제에 대응하여 일시적으로 행사되는 단속적인 것이었다. 사용자의 대응은 노동조합을 부정하는 자세에서 노조에 대하는 여러 가지 정책-예컨대, 서류(document) 정책(노동조합과 무관하다는 선서문서에 노동자로 하여금 서명하도록 하는 고용주의 정책)-을 채용하는 것이었다. 당시에 일부 업종에서 사용자의 조직이나 사용자단체가 형성되었지만 그것은 문제해결을 위한 일시적인 것이었다. 이는 초기조합의 성격에 대응하는 것으로서 제도적인 측면은 미흡했다.

산업자본의 확립기에는 직능별조합(craft union)에 대한 사용자의 대응이 있었다. 노조의 조직은 직능별조합으로서 차차 전국적인 체제를 정비해 나갔다. 생산의 지속적인 확대를 피하려는 사용자로서는 숙련노동자가 결집되어 있는 직능별조합의 존재를 전제로 하여 그 협력을 얻을 필요가 있었다. 하지만 사용자들은 초기의 사용자단체가 소멸된 후 노조에 대항할 전국적 조직으로서의 사용자단체를 다시 형성한 적이 없었다. 그 이유는 그렇게 할 경우 노사간의 긴장을 고조시킴으로써 마침내는 생산을 저해하게 될지도 모른다고 생각했기 때문이었다. 다만, 일부 지역에서는 직능별조합에 대응하여 사용자도 업종에 따라서는 지방차원에서 단체조직을 결성했다. 따라서 노사관계가 지방적·부분적으로 형성되었다.

19세기 말에서 20세기 초에는 일반조합에 대응한 사용자단체의 전국적인 체제 정비가 이루어졌다. 비숙련노동자로 구성된 일반조합(general union)은 전국적인 조직을 갖

9) 조용범(1983, pp.274-278) 참조.

추고 전투성을 발휘함으로써 사용자에게 심각한 충격을 주었다. 그에 비해 종래의 지방적·부분적 사용자단체는 조직·기능상의 한계에 봉착하였다. 따라서 전국적 규모에서 노조에 대응할 수 있는 사용자 단체로 발전할 필요가 있었다. 비로소 노사의 조직적인 대응관계가 전국적으로 형성되기 시작하였다.

그 후 각각의 체제의 발전에 의해 단체교섭을 중심으로 한 노사관계가 제도적으로 확립하게 되었고 근대적 노사관계가 확립되었다.

2. 노사관계

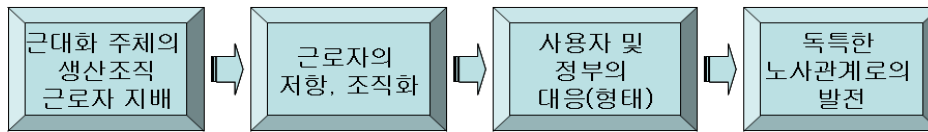
(1) 노사관계의 발전

근대화와 더불어 노사관계의 발전이 진행되었다.¹⁰⁾ 어떤 국민경제가 농경사회로부터 근대화 내지 공업화를 진전시키게 되면 사업장을 중심으로 임금근로자가 축적되고 그 곳에 여러 가지 노동문제가 발생하게 된다. 이러한 노동문제가 발생되고 해결되는 과정에서 여러 가지 관행이 축적되어 나름대로의 노사관계로 발전하게 된다. 커(Kerr), 던롭(Dunlop), 하비슨(Harbison) 및 마이어즈(Myers) 등¹¹⁾이 세계의 많은 나라들의 노사관계를 분석해 본 결과에 의하면 근대화를 통하여 노사관계가 형성되는 과정은 <그림 2-1>와 같다. 근대화를 추진하는 주체 즉, 지도적 엘리트들이 생산을 조직화하고 근로자를 지배하는 과정에서 출발한다. 근대화가 추진되면 사업장을 중심으로 노사 간에는 많은 노동문제가 발생하게 되고 그 곳에서는 근로자들의 저항이 있게 되며 근로자들은 노동조합을 조직하여 이에 대항하게 된다. 조직된 근로자들의 저항에 대하여 사용자 및 정부는 여러 가지 형태로 이에 대응하지 않을 수 없다. 이때 정부는 각종 노동관계 법령의 제정을 비롯한 노사관계의 운영규칙의 제정자 및 감시자의 역할을 하게 되며, 경우에 따라서는 공정한 조정자와 심판자의 기능도 담당하게 된다. 이러한 근로자의 저항과 사용자 및 정부의 대응형태가 그 경제사회에 독특한 노사관계를 발전시키게 되는 것이다.

10) 배무기(1991), 한국의 노사관계와 고용, 경문사, pp.13-15 참조.

11) C. Kerr, J.T. Dunlop, F.H. Harbison and C.A. Myers(1964), *Industrialism and Industrial Man*, Oxford University Press, 배무기(1991, p.14)에서 재인용.

〈그림 2-1〉 근대화와 노사관계의 발전



자료 : 배무기(1991), 한국의 노사관계와 고용, 경문사, p.14.

(2) 다양한 노사관계의 개념

노사관계(Industrial relations)라는 용어는 그 어원이 동일하지는 않으나 영국에서는 제1차 세계대전을 계기로 한 노사 양 단체의 전국적이고 중앙집권적인 단체교섭이 지배적이 된 이후 일반화되었다. 그것은 단체교섭에 의한 산업의 자치라는 개념에서 유래한 것으로 원래 산업수준의 노동조합과 사용자단체 내지 사용자의 관계를 의미하였으며 그 이후 문제영역을 확대시켜 갔다.¹²⁾

광의의 노사관계는 비단 하나의 기업 내지 사업장 관계에 그치는 것이 아니고 경제 전체 또는 산업 전체의 노동문제와 관련되는 관계라는 의미에서 영국에서는 산업관계(Industrial relations)라는 용어를 사용하였다. 이것은 노사관계의 거시적 측면을 반영하는 용어라고 할 수 있다.¹³⁾ 또한 노동력의 매매 및 그 교섭을 둘러싼 노동조합과 개별적인 자본가, 사용자 또는 그 단체와의 관계를 말한다. 현대적 의미에서는 고용관계와 연관된 모든 제도 및 사회적·경제적 환경의 모든 측면을 포괄하는 용어로 이해하여 노·사정이 모두 노사관계의 주체라고 본다. 레스터는 노동자조직과 산업경영자 사이의 처리만이 아니라 임금, 생산성, 고용보장, 경영의 고용관행, 조합의 정책 및 노동문제에 대한 정부의 행동을 포함한다.¹⁴⁾

던롭의 노사관계론에서는 노사관계제도의 주역을 노·사·정 삼자로 본다. 또한 노사 관계에 영향을 주는 조건(contexts)으로 첫째, 작업장의 기술적 특질(technological characteristics of the workplace)을 꼽는다. 이는 생산과정에 관련된 사항으로서 생산

12) 조용범(1983, p.278) 참조.

13) 배무기(1991, p.30) 참조.

14) R.A. Lester, Labor and Industrial Relations, 1953, p.3, 조용범(1983, p.278)에서 재인용.

물의 유형화, 그것에 의해 규정되는 노동력의 규모, 노동력의 지역적 집합과 분산 및 노동이동, 숙련도와 교육수준, 노동력의 숙련구성, 남녀별 연령별 구성 등이다. 둘째, 시장 및 예산의 제약(market or budgetary constraints)이다. 이것은 경쟁적 또는 독점적 경쟁 여부, 과점 또는 독점 여부 등을 말한다. 셋째, 보다 큰 사회에 있어서의 힘의 상황(the locus and distribution of power in the larger society)이다. 노사관계제도 내의 힘의 배분이 그것이 포함되어 있는 보다 커다란 사회 가운데의 힘의 배분에 대응하고 있는 것에 주목한다.

한편, 개별적 노사관계와 집단적 노사관계로 구분하기도 한다. 개별적 노사관계란 사용자와 취업 중인 종업원 개인 간의 관계를 말하고, 집단적 노사관계는 노동조합의 활동을 통해 이루어지는 것을 말한다.

후지바야시는 이원적 노사관계론을 주장한다.¹⁵⁾ 1차 관계는 ‘경영 - 종업원’ 관계로서, 이것은 협력적 관계(친화, 우호, 협력)를 기반으로 생산성 증대 및 파이의 증대를 가져온다. 2차 관계는 ‘경영 - 노조’의 관계로서, 이것은 대항적 관계(이해 대립, 투쟁)에 의거해 임금 및 제반 근로조건에 대한 대립 및 파이의 배분과 관련된다.

다양한 노사관계의 개념을 살펴보면 거기에는 모순(矛盾)적 측면이 내재해 있음을 알 수 있다.¹⁶⁾ 모순의 관점에서 볼 때 노사의 관계는 상호 의존적이자 대립적인 관계이다. 의존적 측면에서의 노사는 필요불가결한 생산의 파트너로서, 생산성 및 품질 향상, 재해 감소, 숙련 향상 및 활용 등을 위해 상호 협력해야 한다. 바로 이러한 점이 파이의 증대 측면이다. 한편, 대립적 측면에서의 노사는 생산물의 분배를 둘러싼 경쟁자로서, 임금과 이윤, 근로조건 개선 등을 위해 상호 대립적이다. 이 점은 파이의 배분 측면이다.

15) 배무기(1991, p.30) 참조.

16) 사전적 의미의 모순(矛盾, contradiction)의 개념은 두 개의 명사(名辭)나 명제(命題) 간에서 동일한 요소를 동일한 관점에서 동시에 한편이 긍정하고 다른 한편이 부정할 때 이 양자 간의 관계를 말한다. 변증법(辯證法)에서의 모순은 다만 판단에 관계하는 것이 아니라, 객관적인 사물에 내재하여 그 대립에 의하여 발전한다고 생각한다. 특히, 투쟁 관계에 있는 두 대립물이 공존하면서 맺는 상호 관계를 말한다. 즉, 논리적 모순과 변증법적 모순이 있는데, 논리적 모순이 사유의 영역에만 존재하는 데 비해 변증법적 모순은 사물, 체계 따위의 객관적 실재에 속하며 모든 운동과 변화, 발전의 근원이 된다. 네이버 사전 참조.

(3) 노사관계와 국가경제¹⁷⁾

노사는 산업사회의 양 주체로서 노사관계의 안정이 국민경제에 미치는 영향은 실로 지대하다. 첫째, 근로자들의 기본권을 보장하고 생의 보람을 성취할 수 있는 기본 여건을 마련해 준다. 둘째, 산업평화를 보장한다. 산업평화란 파업, 태업, 직장폐쇄, 기타의 원인에 기인하여 산업생산이 중단되지 않고 산업사회가 전체적으로 순조롭게 운영되어 가는 것을 말한다. 물론 적법한 절차에 따라서 때때로 파업, 태업, 직장폐쇄 등이 있을 수 있으나 그것이 법률질서의 테두리를 벗어나지 않고 또한 대량적이거나 폭발적인 것이 아닌 일상적이며 법질서에 따르는 것이어야 한다. 산업평화가 유지되는 과정에서 근로의욕 향상 및 생산성 향상으로 연결된다. 셋째, 분배의 불평등을 개선할 수 있다. 즉, 분배의 핵심인 노동소득의 분배를 개선함으로써 국민경제의 안정에 기여할 수 있다.

반대로 극도로 노동운동을 규제할 경우에는 엄청난 피해를 야기할 수 있다. 첫째, 일반근로자의 기본권 침해, 산업생산의 중단, 생산성의 저수준 정체, 그리고 노동소득의 불평등과 전반적인 분배의 불평등을 초래한다. 둘째, 개발이 불러오는 재앙(development disaster)을 초래할 수 있다. 경제개발의 성공으로 말미암아 소득분배의 불평등이 일층 깊어지게 되면 그것이 사회불안을 조성하게 된다. 셋째, 폭발적인 노사분규가 야기된다. 일반 국민들의 교육수준, 소득수준 및 의식수준이 전반적으로 향상되고 사회 전반에 걸쳐 민주화, 자유화가 진행될 때 유독 산업부분에서만 비민주적이고 낙후된 노사관계가 안정적으로 남아 있을 수 없으며, 중국에는 폭발적인 노사분규를 야기해 국가경제에 막대한 저해요인으로 작용하게 된다. 넷째, 계급감정을 촉발하여 계급대립의 양상으로 발전될 우려가 있다. 나아가 체제부정적 내지 계급대립적인 요구로까지 발전될 가능성이 있다.

하지만 노조의 지나친 요구도 비용상승형 인플레이션을 초래하게 된다. 즉, 노조가 지나치게 강력한 힘을 가지고 그 힘을 무리하게 행사하는 나머지 투쟁을 통해 생산성의 향상에 대비하여 과도한 임금인상을 확보할 경우 비용상승형 인플레이션이 발생한다. 이 경우 소득정책(incomes policy)의 도입을 유발하기도 한다.

따라서 노사관계의 안정과 성숙을 위해 각 주체별로 과제를 생각해 보아야 한다. 먼

17) 배무기(1991, pp.34-42) 참조.

저, 정부는 노사 간의 교섭과 타결을 위한 규칙의 제정에 있어서 엄중한 중립의 입장을 견지해야 한다. 그리고 집단적 노사관계법을 근대적인 개념에 맞도록 제정 내지 개정해 주어 근로자의 노동3권이 적극적으로 보장되도록 해 주어야 한다. 사용자는 노조의 존재를 동반자적인 관계로 인정하고 조합 활동에 적극적인 이해와 협조를 하여야 하며, 단체교섭 및 기타 협상에 있어서는 성심과 성의를 다해야 한다. 노조는 준법정신에 철저하여 노조가 무책임한 존재라는 인식을 불식하며, 사용자나 정부·일반국민들로부터 신뢰를 축적하도록 해야 한다. 나아가 책임 있는 산업계의 사용자에 대한 파트너로서의 자세를 확립하도록 한다.

3. 단체교섭

(1) 단체교섭에 관한 다양한 개념

단체교섭(collective bargaining)은 노동자의 임금과 노동조건을 노사의 두 당사자 간에 협정으로 정하는 절차이며, 노동조합과 사용자 또는 사용자단체 간에 노사의 단체적 자치를 나타낸다.¹⁸⁾ 한편, 단결권, 단체행동권과 함께 노동3권의 내용을 이루며, 기능적으로 주로 노동조건, 임금 등의 기본적인 노동문제에 관해 노사 간에 협상을 통해 공식적인 단체협약서를 작성하기까지의 과정을 말한다.

토마스 코찬(Thomas A. Kochan)은 단체교섭에 대한 분석 틀로서 설명변수와 종속변수의 대응으로 접근할 것을 제안하고 사용한 바 있다(그림 2-2 참조).¹⁹⁾ 독립변수(설명변수)로는 첫째, 교섭기구로서 노동조합의 구성원, 조직형태 및 단결력, 교섭경험, 관심사항, 상급단체와의 관계, 사용자 및 정부에 대한 신뢰 여부, 준법자세 등이다. 둘째, 교섭기구로서 사용자의 노사관계에 대한 인식, 교섭경험, 근로자에 대한 책임의식, 정부의 존성, 교섭대표자의 최종결정권 보유 여부 등이다. 셋째, 교섭의 구조로서 교섭의 단위

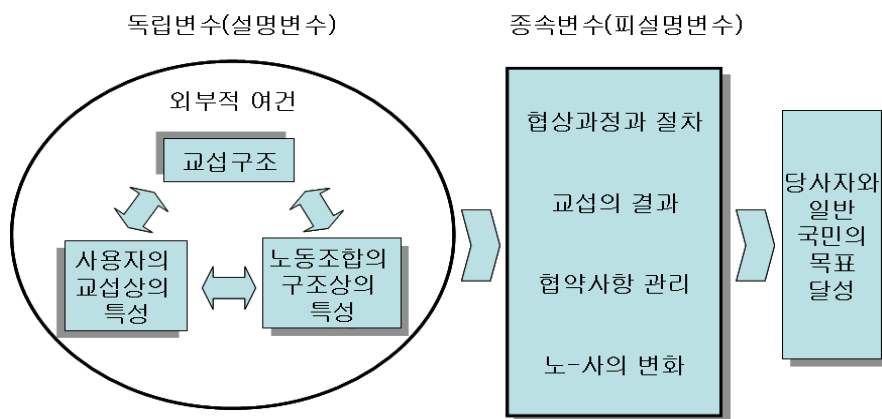
18) “그러나 어떠한 나라에서나 처음에는 노동조합의 조직은 약체였고 불안정하였으며, 사용자는 조합의 승인을 거부하였다. 따라서 노동조건은 사용자에 의해서 일방적으로 결정되었다. 단체교섭의 발전은 사용자의 일방적인 노동조건 결정에 대해서 노동자가 참여를 주장하는 성격의 것으로서 노동조합의 성장과 밀접하게 관련되었다.” 조용범(1983, pp.283-284) 참조.

19) T.A. Kochan, *Collective Bargaining and Industrial Relations*, Richard D. Irwin, Inc., 1980, 배무기(1991, pp.134-160) 참조.

나 교섭에 의하여 영향을 받는 근로자와 사용자의 범위, 단체교섭의 대상, 단체교섭의 적용기간 등이다. 넷째, 교섭에 대한 주변 여건으로서 단체교섭제도에 대한 사회전체적인 이해와 분위기, 정부의 노동행정 방향, 노동력 수급 상황 등이다.

종속변수(피설명변수)로는 첫째, 교섭의 과정으로서 교섭의 과정 및 절차에 관한 법령, 교섭 준비의 충분 여부, 성실성 유무, 준법 여부, 교섭권과 체결권의 일치 여부, 정부의 중재에 대한 신뢰 여부 등이다. 둘째, 교섭의 결과로서 임금, 근로조건, 노사관계 파트너십 형성 여부, 쟁의건수 및 파업기간 변화 등이다. 셋째, 교섭관련 사항의 관리로서 단협이 이행과 위반에 대한 처리절차 등이다. 넷째, 단체교섭의 노사에 대한 영향이다. 노조에 대한 영향은 근로조건 변화, 권리의식 변화, 준법의식 변화, 객관적 자료 활용, 근로자 불만 해소 등이고, 사용자에 대한 영향은 노사관계에 대한 인식 변화, 투자의욕 변화, 자동화 및 기계화 등 생력화 시도, 인사노무관리 변화 등이다.

〈그림 2-2〉 단체교섭론의 개념 구조



자료 : Kochan(1980, p.25) 참조, 배무기(1991, p.134)에서 재인용.

(2) 단체교섭의 다양한 형태

단체교섭의 당사자인 노조와 사용자가 어떤 조직형태를 가지고 어느 집단을 대표하여 누구를 상대로 교섭할 것인가에 따라 형태를 달리한다. 주요 교섭방식 유형을 <표 2-1>과 같이 정리할 수 있다.

〈표 2-1〉 주요 교섭방식 유형

교섭방식	내용
기업별 교섭	기업별 노조와 당해 개별기업의 사용자가 교섭하는 방식
대각선교섭	상급 노동단체 또는 산별노조와 개별 기업의 사용자가 직접 교섭하는 방식 ※ 대각선교섭을 하는 경우에도 산별노조의 임원과 당해 기업별 조직 임원이 함께 교섭위원으로 참여하는 경우가 많음.
집단교섭	상급 노동단체, 산별노조와 이에 상응하는 다수의 사용자들이 동시에 동일한 장소에서 교섭하는 방식
통일교섭	상급 노동단체 또는 산별노조와 이에 상응하는 사용자단체가 교섭하는 방식 ※ 사용자단체가 없는 경우 다수의 개별기업 사용자로부터 교섭권을 위임받은 자와 교섭하는 것도 가능

주 : 산업별연맹과 사용자단체간 통일교섭 사례 : 자동차노련 6대도시 지부와 시내버스운송사업조합간의 교섭, 섬유노련 면방부문과 대한방직협회간의 교섭, 향운노련과 전국향만하역협회간의 교섭 등.
자료 : 노동부, 산업별 노동조합과 단체교섭, 2007 참조.

(3) 교섭 내용

교섭 내용은 의무교섭사항과 임의교섭사항으로 구분할 수 있다. 의무교섭사항은 개별적 및 집단적 노사관계에 관한 사항이다. 개별적 노사관계에 관한 사항이란 근로시간, 임금, 휴가, 해고, 후생, 기타 대우 등 근로조건에 관한 사항과 인사에 관한 사항 중 경영전권에 속하는 사항을 제외한 휴직, 복직, 징계대상 및 절차에 관한 사항 등이다. 집단적 노사관계의 운영에 관한 사항이란 SHOP조항, 평화조항, check-off사항 등이다.

한편, 임의교섭사항이란 노동조합의 사무실 대여, 전임자 할애, 전임자에 대한 보수지급, 기타 노조의 복지후생 사업지원 등 경제적·사회적 지위향상을 위한 광범위한 사항과 사업장의 확장·축소·변경과 기본적인 사업생산계획 등이 근로자의 근로조건과 관련이 되는 부분이다. 여기에는 근로자의 기술향상, 연구, 안전보건, 건강관리 및 노동능률 등에 관한 사항 등이 포함된다.

(4) 교섭 절차

통상적인 교섭은 5단계의 절차를 거친다. 첫째, 교섭준비 단계로서 자료 수집, 교섭방향 설정, 교섭위원 선정, 전략 및 전술 수립 등이 이루어진다. 둘째, 예비교섭 단계로서

노사 교섭위원의 상견례, 교섭방향에 대한 쌍방의 입장 표명, 교섭일정에 대한 합의 등이 진행된다. 셋째, 본교섭 단계로서 노조가 공식적으로 교섭 요구사항을 제시하고 사용자측도 대안을 제시한다. 넷째, 마무리 교섭 단계로서 본교섭에서 미해결된 쟁점사항을 처리하는 시점부터 완전 타결 시기까지를 말한다. 다섯째, 교섭의 평가 단계이다.

노사의 의견 불일치가 발생할 경우 이를 조정하기 위해 알선, 조정(調停), 중재 등의 절차를 두고 있다. 쟁의행위를 사전에 예방하기 위하여 쟁의행위 돌입 이전에 노동쟁의 신고를 하고 일정한 조정기간(일반사업 10일, 공익사업 15일)을 거치도록 하고 있다(「노동조합법」 제54조). 알선과 조정의 수용여부에 대해 노사자율결정에 따르나 중재는 노사 간의 결정을 구속한다. 알선이란 노동위원회가 위촉한 알선위원이 분쟁의 해결을 위하여 노사 간을 주선하는 것을 말한다. 조정(調停)이란 노동위원 중에서 노사가 각각 지명하는 노사대표와 노동위원회가 지명하는 공익대표의 3인으로 구성되는 조정위원회가 조정안을 작성하여 노사에게 수락을 권고하는 것을 말한다(「노동조합법」 제53조~제61조의 2). 중재란 관계당사자 쌍방이 중재의 신청을 한 때 또는 관계당사자의 일방이 단체협약에 의거하여 중재신청을 하는 경우 노동위원회가 중재하는 것을 말한다(「노동조합법」 제62조~제70조). 특히, 공중운수업, 수도·전기·가스 및 정유사업, 공중위생 및 의료사업, 은행사업, 방송통신사업 등은 공익사업으로 규정되어 있으며, 이 경우 노동위원회의 직권중재에 의하여 노동쟁의를 해결할 수 있다.

파업은 단체교섭이 결렬될 경우 발생하나 그 자체로서 교섭의 연장선이라고 볼 수 있다. 파업은 노동조합이 사용자에게 작업 중단에 의한 손실을 입혀 양보를 받아내려는 ‘마지막 압력’으로서 기능한다. 단체교섭에서 합의가 이루어지면 서면에 의한 협약서를 작성하고 당사자 쌍방이 서명 날인하여 체결일로부터 15일 이내에 행정관청에 신고하여야 한다.

(5) 단체협약 체결의 효력

단체협약은 다양한 측면에서의 효력을 지닌다. 첫째, 강제적 효력으로서 단체협약의 내용 중 근로조건 기타 근로자의 대우에 관한 기준을 설정하는 규범적 부분은 국가의 입법에 의한 최저근로조건을 보완하는 규범적 효력을 가지고 있다. 따라서 이를 위반하는 취업규칙 또는 근로계약의 부분은 무효가 된다. 둘째, 직접적 효력으로서 단체협약에

위반하여 무효가 된 취업규칙 또는 근로계약은 단체협약에 정한 기준에 의한다. 셋째, 민사상 효력으로서 단체협약의 내용 중 규범적 부분에 속하지 않는 부분, 즉 채무적 부분은 「민법」상의 계약으로 인정되어 채무적 효력을 갖게 되어 채무불이행 시 이행강제, 손해배상 등의 「민법」상 구제절차가 적용된다. 넷째, 형사상 효력으로서 협약위반에 대하여 일정한 형사상 처벌을 할 수 있다.

한편, 효력의 범위와 관련해 단체협약은 당사자인 노조와 사용자에게 미치는 것이 원칙이나, 「노동조합법」은 일정한 경우에는 단체협약이 사업장 전체 또는 지역 전체에 구속력을 가질 수 있음을 규정하고 있다. 첫째, 일반적 구속력이다. 하나의 사업 또는 사업장에 상시 사용되는 동종의 근로자 반수 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 당해 사업 또는 사업장에 사용되는 다른 동종의 근로자에 대하여도 당해 단체협약이 적용된다(「노동조합법」 제35조). 둘째, 지역적 구속력이다. 하나의 지역에 있어서 종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 행정관청은 당해 단체협약의 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위원회의 의결을 얻어 당해 지역에서 종업하는 다른 동종의 근로자와 그 사용자에 대하여도 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다(「노동조합법」 제36조).

4. 건설산업의 고용구조가 노사관계에 미치는 영향

건설산업에는 생산직 근로자의 대부분이 비정규근로자로서 특정 기업에 소속되어 있지 않아 일반적인 노사관계에서 볼 수 없는 독특한 양상을 보이게 된다.

(1) 건설산업의 특성 및 고용구조 : 기업 밖의 비정규근로자

<표 2-2>에서 보듯이 건설산업은 생산물의 성격, 생산방식 및 고용구조 등 여러 측면에서 타 산업 특히, 제조업과 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 고가성과 그로 인한 주문생산이라는 특성은 생산물에 대한 수요를 불확실하게 만들어 그 파생수요인 노동력에 대한 수요조차 불확실하게 한다. 복잡성은 다수 기업의 참여와 여러 공종에 따른 순차적인 노동력 투입을 불가피하게 만들어 노동력 수요를 불규칙적으로 만든다. 옥외생산이라는 특성은 생산의 수행 여부를 기후에 의존할 수밖에 없도록 해 장마철이나 겨울철에

는 생산이 중단되도록 한다.

〈표 2-2〉 건설산업과 일반제조업의 특성 비교

구 분	건 설 산 업	일 반 제 조 업
·생산물성격	·(반)영구적, 내구재, (준)공공재적 성격, 단위생산물의 고가성(高價性), 복잡성	·소비재, 소모재, 단위생산물의 저가, 단순성
·생산수요	·수요의 불확실성/불안정성	·수요의 안정성
·생산방식	·선(先)주문 후(後)생산, 일회적·개별적 생산	·선(先)생산 후(後)판매, 반복적·표준적 생산
·생산구조	·공종별/전문별 분할도급구조	·대부분 직접 생산
·작업환경	·고정된 생산물과 이동하는 가설 작업시설, 옥외생산으로 기후의존성 강함, 현장의 이동성	·고정된 완전작업시설과 이동하는 생산물, 옥내생산으로 기후조건과 무관, 현장의 고정성
·고용구조	·일용직 중심의 고용구조	·상용직 중심의 고용구조
·직업훈련	·개별기업은 훈련 회피, 현장에서 습득	·개별기업 중심의 훈련 실시
·경력관리	·개별기업에 의한 근로자 경력관리 부재	·개별기업에 의한 근로자 경력관리

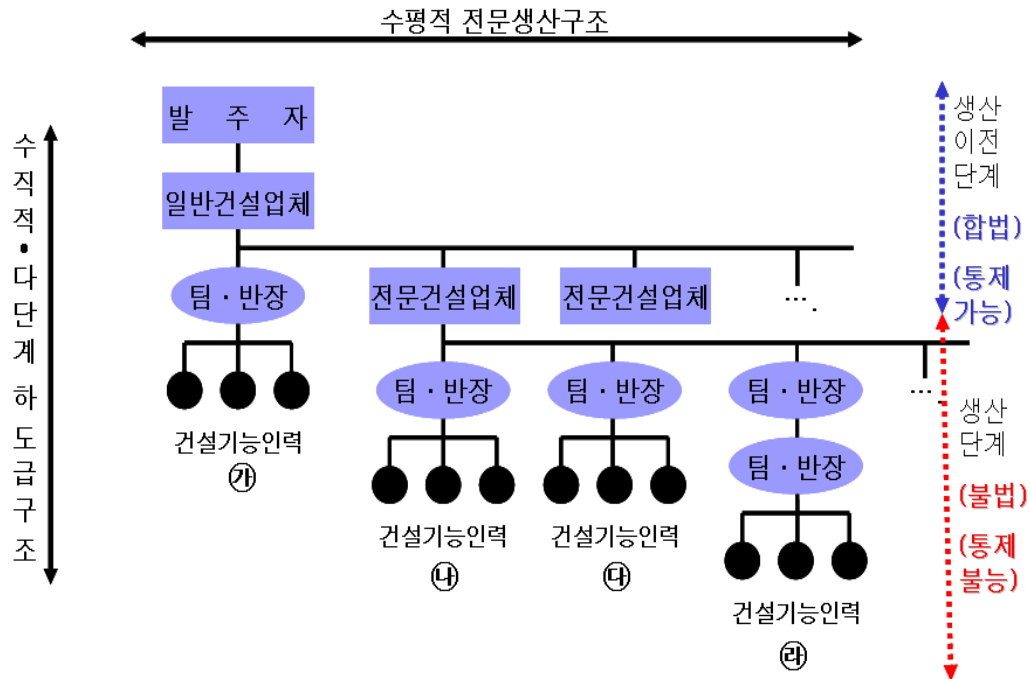
자료 : 방하남 외(1998), 건설일용근로자의 고용구조 및 근로복지에 관한 연구, 한국노동연구원 참조.

위의 특성으로부터 건설산업의 생산구조는 <그림 2-3>과 같이 수평적인 전문생산구조의 측면과 수직적인 다단계 하도급생산구조의 측면을 동시에 지니게 되었다. 특히, 우리나라의 경우 선진외국에 비해 수직적 다단계 구조가 길게 나타나는 경향이 있다.

한국건설산업연구원 설문조사(2006, 팀·반장 대상 조사)에 의하면 당시 「건설산업기본법」에서 허용하는 2단계(일반-전문-팀·반장)까지의 하도급을 넘어 3단계 이상을 넘어가는 불법하도급이 약 70%를 차지하고 있었다.²⁰⁾ 이것은 발주자(또는 구매자)와 약속된 건설업자 이외의 시공자가 개입되어 각 단계마다 실공사비가 누수(漏水)되거나 고용관계가 불명확하게 될 가능성을 보여주는 것이다.

20) 2008년부터는 시공참여자제도가 폐지되어 팀·반장에게 하도급을 줄 수 없음.

〈그림 2-3〉 건설산업의 생산 및 고용구조



주 : 수직선은 직접시공을 의미하고, 수평선은 도급을 의미함. 다만, 팀·반장 간의 수직선은 불법재하도급을 의미함. 2007년까지는 시공참여자제도를 활용할 경우 ㉠ 유형까지 합법이었으나, 2008년부터는 동 제도의 폐지로 ㉡와 ㉢ 유형까지만 합법임.

(2) 건설산업의 특성이 노사관계에 미치는 영향

이러한 특성에도 불구하고 이들을 정규직으로 고용할 경우, 특단의 보완 장치가 없는 한, 수시로 발생하는 생산중단 시기에 건설업체가 노동비용을 부담하도록 한다. 따라서 건설업체는 가능한 한 생산직 근로자들을 정규직이 아닌 비정규직의 신분으로 생산 시기에만 동원하여 투입하고자 한다. 이 점이 건설근로자를 기업 밖의 비정규근로자로 있게 했는데, 바로 이것이 일반적인 기업 노조와 근본적으로 다른 건설근로자들만의 노조 형태나 교섭 방식을 낳게 한 주요 특성 중 하나이다.

노사관계에 미치는 영향을 살펴보기 위해 특히 주목해야 할 특성들은 수평적 전문생

산구조, 수직적 다단계 하도급구조, 비정규직화, 현장 이동성 등이다.

1) 수평적 전문생산구조 : 다수 건설업체의 공존으로 교섭 행위 복잡

수평적 전문생산구조란 건설시공 과정에 관련된 공종이 매우 많으므로 하나의 건설업체에서 이를 모두 담당하기 어려워 각 공종을 담당하는 다수의 독립적인 건설업체가 참여하게 됨을 의미한다. 이것은 동일 시점에서 볼 때 하나의 현장에 여러 공종의 독립적인 건설업체가 다수 공존하게 됨을 의미하는 한편, 공사의 진행에 따라 종료된 공종의 건설업체는 현장을 떠나고 새로운 공종의 건설업체는 진입하는 과정이 반복됨을 의미한다.

각 당사자에 미치는 영향은 다음과 같다. 먼저 노측에게는 교섭의 어려움을 가중시킨다. 모든 건설업체와 개별적으로 교섭을 추진할 경우 일정 지역 내에서도 지속적이고도 반복적인 교섭이 이루어지게 된다. 또한 다양한 지불능력을 지닌 다수의 건설업체에 대해 일정한 수준의 임금 및 근로조건을 요구하게 되는데 이 과정에 협상의 결렬 및 지속적인 파업의 가능성이 존재한다.

사측의 입장에서는 생산 중단이 가능성이 높아짐을 의미한다. 즉, 노조가 존재하는 지역에서 공사를 수행하려는 사업주는 노조로부터 교섭 요구를 받게 되는데 교섭 과정이 원만치 못할 경우 생산 과정이 불안정해질 수 있다. 이것은 현장 전체를 관리하는 원수급인에게 공정관리의 불안정성을 더해 줄 수 있다. 또한 여러 건설업체와 집단적으로 교섭할 경우 대표성의 문제와 교섭권 및 체결권 확보의 문제 등이 추가로 고려되어야 한다. 이때 업체 사정과 낙찰률이 상이한 다수의 업체로부터 통일된 의견이 도출되기 어렵다. 이러한 어려움은 사용자의 교섭에 대한 기피 경향을 더욱 강화시킨다. 개별적으로 교섭이 이루어질 경우 인근 지역의 수많은 건설업자 중 하필 자신에게 교섭을 요구하는 것에 대해 강한 거부감이 들게 된다. 노조가 임의대로 교섭 대상 업체를 결정할 경우 사업주 입장에서는 이것이 경영 불안 요인으로 작용하게 된다.

정부의 입장에서는 교섭의 빈도가 높아질수록 문제 발생의 가능성도 높아지므로 노사 양측 모두로부터 반복되는 교섭의 불편함을 덜 수 있는 방안을 요구받을 수 있다.

결국 수평적 전문생산구조라는 특성은 노조와 개별 건설업체간 교섭이 이루어질 경우 교섭 당사자가 다수이고 계속 변동될 수 있어 노사관계의 안정성과 단체협약의 이행가능성을 저하시키는 부정적 영향을 주게 된다. 따라서 이동이 잦은 근로자와 다수의

건설업체 간 적합한 교섭방식이 무엇인지에 대한 대책을 요구한다. 나아가 단체협약의 지역적 구속력 또는 일반적 구속력에 대해 관심을 갖도록 한다.

2) 수주생산 및 수직적 도급구조 : 지불능력 저하 및 고용관계 모호

수주생산 방식 하에서는 수주 이전에 이미 설계단가가 산정된다. 이것은 수주 이후 교섭과정에서 책정되는 임금이 설계단가의 임금을 초과하는 경우 사측이 이를 감당하기 어려워짐을 의미한다. 뿐만 아니라 통상 수주 과정에서 낙찰률만큼 실제 낙찰금액은 하락하게 되는데 이 과정에서 삭감된 노무비를 초과하는 노조의 임금 인상 요구가 있을 경우 사용자는 이를 수용하기 어려워진다.

또한 수직적 도급구조로 인해 교섭대상자와 지불능력보유자 간의 불일치가 발생한다. 현행법에 의한 교섭대상자는 조합원을 고용한 하수급자이나 이들의 지불능력은 원수급자에 의해 규정지어진다. 특히, 다단계 하도급을 거칠수록 그리고 최저가 낙찰제 등으로 낙찰률이 낮을수록 감액의 정도가 심해진다. 이때 실공사비의 감소는 임금 또는 근로복지에 지출할 지불능력이 감소하게 됨을 의미한다.

한편, 고용관계가 불명확해질 가능성이 높아진다. 불법 다단계 하도급이 이루어질 경우 최말단의 근로자는 누구와 노동법적 고용관계를 맺고 있는지 불명확하게 된다. 다만, 2008년부터 시공참여자체도가 폐지되었으므로 다단계 하도급구조가 개선될 여건은 조성되었다고 할 수 있다.

이러한 특성이 노사관계에 부정적인 영향을 미친다. 노측의 입장에서는 실공사비가 감소할 경우 임금 및 근로복지 개선의 여지가 축소됨을 의미한다. 이것은 조합원의 요구 사항을 충족시키기 어렵게 만들어 파업의 발생 및 장기화로 이어질 가능성이 높아진다. 따라서 노조는 실질적인 지불능력을 보유한 원수급자 또는 발주자가 교섭과정에 참여하도록 요구하나 이는 현행법의 교섭상대자가 아니다. 그러므로 이 문제에 대한 공방이 계속될수록 교섭은 공전된다. 또한 불법 다단계 하도급이 존재할 경우에는 교섭 대상이 모호해지는데, 이 경우 교섭의 실패가 반복될 경우 조합원의 감정이 격앙되어 우발적 분규로 이어질 가능성이 높아진다.

사측의 입장에서는 실공사비가 감소할 경우 사업주의 지불능력이 낮아지므로 교섭을 기피하게 된다. 또한 불법 다단계 하도급으로 교섭 대상이 모호해지면 사용자는 교섭을 거부하거나 기피하게 된다. 결국 다단계 하도급구조 하에서는 근로자가 자신의 책임범

위 밖에 있으므로 사용자의 관심은 저하된다.

정부의 입장에서는 실공사비 감소 및 모호한 고용관계로 인해 촉발된 우발적 분규는 불법적인 성격을 띠게 될 가능성이 높아 정상적인 절차에 따라 해결하기 어려워지는 문제점을 안게 된다.

요컨대, 수주생산 및 다단계 구조로 인해 지불능력이 저하되고 근로자와 사용자 관계 자체가 모호해지는데, 이것은 교섭의 진행을 가로막는 근본적인 요인이 된다. 따라서 지불능력의 확보가 노사의 최대 관심사로 등장하게 된다.

3) 노동력의 외부화 : 건설근로자의 비정규직화

비정규직으로서 동일한 건설업체에서의 근속이 보장되지 않으므로 건설근로자는 항상적인 실업의 위험에 직면하게 된다. 또한 동일한 건설업체에서 근속할 가능성이 없으므로 건설업체에서의 인사고과나 승진이나 승급 등을 목적으로 하는 근무의 헌신성 및 성실도가 저하된다. 이러한 수단을 무기로 하는 사용자의 통제 가능성도 없다. 한편, 계속해서 낮은 노동력을 투입해야 하므로 노동력의 질적 수준에 대한 정보의 비대칭성 문제가 발생한다. 이때 숙련수준에 부합하는 임금의 지불 가능성이 중요한 요소로 부각된다.

이러한 특성이 노사관계에 미치는 영향은 다음과 같다. 노측에게는 교섭 내용 중 안정적인 취업이 가장 중요한 항목으로 부각된다. 이것은 사용자가 조합원 명단을 요구할 때 노조가 이를 거부하는 배경이 된다. 비정규직인 조합원은 항상적으로 신규 일자리를 찾아야 하는데 제시된 조합원 명단이 블랙리스트로 활용될 것을 우려하여 조합원 명단의 제시를 거부하도록 하기 때문이다. 한편, 특정 기업만을 위해 일하는 것이 아니고 특정 기업이 아니더라도 일감 자체가 사라지지는 않으므로 특정 기업에 대한 헌신성이 낮아질 수 있다. 이것은 해당 업체로 하여금 교섭 행위 및 그로 인한 임금 상승에 대해 불만을 갖게 할 수 있고 노사관계에 악영향을 줄 수 있다. 한편, 조합원 유무에 근거해 교섭 당사자를 확정할 경우 교섭 당사자가 가변적이게 된다. 이 경우 교섭 의무 유무에 대한 해석의 차이로 인한 분규가 빚어질 가능성이 높아진다. 또한 정규직 또는 기업을 중심으로 편제된 제도로부터 소외될 가능성이 있다. 특히, 제도권에서 소외된 보호의 내용을 교섭을 통해 해결하고자 할 경우 사측에서 느끼는 교섭의 부담이 더욱 무거워질 수 있다. 공식제도로부터 소외될 경우 근로자의 근로조건은 더욱 열악해져 근로자의 파업

에 대한 사회적 동정과 지원을 유발시키기도 한다. 또한 특정 기업에 소속되어 있지 않으므로 노조의 형태를 기업노조가 아닌 초기기업노조 형태 즉, 지역별, 직종별, 업종별, 산업별 노조로 결성하도록 한다.

사측의 입장에서는 교섭 내용 중 우수한 숙련인력의 확보 가능성이 중요한 항목으로 부각된다. 따라서 성실도가 낮은 조합원에 대한 불만이 축적될 경우 이를 둘러싼 마찰의 소지가 있다. 그리고 숙련수준에 부합하는 임금의 설정 여부가 중요한 요소로 부각된다. 한편, 가능한 한 조합원인 근로자를 고용하지 않음으로써 교섭 의무를 지지 않으려는 성향이 존재하게 된다. 그리고 노조의 조합원 명단 거부 및 기피는 사용자로 하여금 교섭을 거부하거나 기피하도록 하는 이유를 제공한다.

정부 측의 입장에서는 노조의 교섭 요구와 사용자의 교섭 거부에서 비롯된 마찰이 야기될 경우 개별기업과 정규근로자를 중심으로 편제된 현행법의 틀로서는 문제를 근본적으로 해결할 수 없다는 한계점에 봉착하도록 한다.

요컨대, 노동력의 외부화는 근로자와 사용자 양자 상호간의 책임의식이 약화되기 쉬워 노사관계의 안정성과 단협의 이행 가능성이 낮아지게 한다. 따라서 이를 보완할 수 있는 추가적인 조치를 필요로 하게 된다.

4) 지역간기업간 근로자 이동 : 지역 및 전국 차원의 근로조건 개선 요구

건설현장의 생산과정에서는 공정 및 직종의 흐름에 따라 근로자의 진출입이 지속적으로 이루어진다. 따라서 개별 기업 또는 현장을 기준으로 볼 때 근로자는 일시적으로만 근로하는 것으로 비춰진다. 이것은 고용기간을 기준으로 적용받는 제도에 대한 적용이 어려워지도록 한다. 예컨대, 주휴일 수당, 월차 또는 연차휴가, 사회보험 적용 등이 그러하다. 따라서 이동성이라는 특성을 감안한 제도의 설계를 요구하게 된다.

또한 이동이 자유로운 근로자들이 임금 및 근로조건이 나은 현장을 선호하게 되므로 평준화 가능성이 높아진다. 하지만 상향 또는 하향 평준화의 방향은 노동시장 상황에 따라 달라질 것이다. 대체로 동질성의 근거가 되는 '생산활동의 단위'가 노사의 소속감, 노사 상대자에 대한 관심, 교섭에 대한 관심 등에 영향을 주게 된다(표 2-3 참조). 따라서 생산활동 단위가 단일 기업인 제조업과 단일 기업에 국한되지 않는 건설현장은 여러 측면에서 차이가 발생하게 된다. 건설현장은 건축현장, 토목현장, 플랜트현장 등으로 나뉘는데 이들은 주어진 상황에 따라 여러 가지의 차이점을 보일 수 있다. 예컨대, 플랜트

현장에서는 해당 공단으로 공간적 범위가 정해져 있는 데 비해 건축현장에는 아무런 경계가 없다. 따라서 플랜트현장의 경우 소속감이나 결집력이 상대적으로 높은 것으로 해석할 수 있다.

〈표 2-3〉 건축현장과 플랜트현장 그리고 일반제조업의 차이점 비교

구 분	건축현장	플랜트현장	일반제조업
생산 활동 단위(동질성 유지 범위)	전국	공단	기업
활동 단위에 대한 근로자의 소속감	약	중	강
활동 단위에 대한 기업의 소속감	약	중	강
근로자에 대한 기업의 관심 (경력관리, 사회보험 적용, 훈련 등)	약	중	강
기업에 대한 근로자의 관심 (수익성, 품질, 평판 등)	약	중	강
단체교섭에 대한 관심	약	중	강
교섭대상에 대한 명확성	약	중	강
현행 교섭 방식의 적합성	약	중	강
노사관계의 안정성	약	중	강

<표 2-4>는 건축현장 팀장의 이동 범위를 보여준다.²¹⁾ 팀장의 이동범위 자료에 기초해 건설근로자의 이동범위를 미루어 짐작할 수 있다. 건설근로자들의 이동이 주로 팀장의 작업 팀 단위로 발생하기 때문이다. 전국의 주요 도시 및 인근 지역으로의 이동이 발생하고 있음을 짐작할 수 있다. 그에 비해 플랜트현장 건설근로자의 이동 범위는 대체로 포항, 울산, 광양, 여수, 서산 등 유사한 성격의 대규모 공단들을 오가는 양상이다. 이러한 이동 양상은 관련 건설업체의 경우도 유사하다.

21) 심규범 외(2005), 전자카드사업 추진과제별 타당성 분석에 관한 연구, 노동부 참조.

〈표 2-4〉 팀장의 거주지와 주요 활동 지역(복수 응답)(2003)

활동 거주	서울	인천	대전	대구	울산	부산	광주	경기	강원	충북	충남	경북	경남	전북	전남	계
빈 도																
계	56	29	23	22	4	21	4	63	1	12	26	6	13	21	2	303
서울	17	3	1		1			9			1				1	33
인천	7	19	1		1			11			1		1			41
대전	2		14	1				2		1	6					26
대구	2			20		3		2				6	1			34
부산					1	16					1		9	1		28
광주							3	1							1	5
경기	21	6	1	1				32		5				1		67
강원	1								1							2
충북	0	1	2					1		2						6
충남	3		3					2		3	13		1			25
경남						2							1			3
전북	3		1		1		1	3		1	4			19		33
활동 거주	서울	인천	대전	대구	울산	부산	광주	경기	강원	충북	충남	경북	경남	전북	전남	계
구 성 비																
계	18.5	9.6	7.6	7.3	1.3	6.9	1.3	20.8	0.3	4.0	8.6	2.0	4.3	6.9	0.7	100.0
서울	51.5	9.1	3.0		3.0			27.3			3.0				3.0	100.0
인천	17.1	46.3	2.4		2.4			26.8			2.4		2.4			100.0
대전	7.7		53.8	3.8				7.7		3.8	23.1					100.0
대구	5.9			58.8		8.8		5.9				17.6	2.9			100.0
부산					3.6	57.1					3.6		32.1	3.6		100.0
광주							60.0	20.0							20.0	100.0
경기	31.3	9.0	1.5	1.5				47.8		7.5				1.5		100.0
강원	50.0								50.0							100.0
충북		16.7	33.3					16.7		33.3						100.0
충남	12.0		12.0					8.0		12.0	52.0		4.0			100.0
경남						66.7							33.3			100.0
전북	9.1		3.0		3.0		3.0	9.1		3.0	12.1			57.6		100.0

자료 : 심규범 외(2005), 전자카드사업 추진과제별 타당성 분석에 관한 연구, 노동부.

이러한 특성이 노측에게는 조직화의 어려움으로 다가온다. 건설근로자는 항상 건설현장에서 근무하더라도 작업현장은 지속적으로 바뀐다. 따라서 특정 현장에서의 근로조건 개선에 대한 관심이 저하된다. 이는 노조 가입이나 교섭에 대한 참여도 저하로 이어질 가능성이 높다. 그 정도는 근로자 이동 범위의 크기와 동일 지역에서의 반복성 정도에 따라 달라진다. 그리고 노조의 조직 형태를 지역별 노조 또는 직종별·업종별·산업별 노조의 형태로 결성하도록 한다. 또한 현장 간 비교를 통해 동일 노동에 대한 동일 임

금, 그리고 근로조건 개선에 대한 요구가 강해질 수 있다.

사측의 입장에서는 현재 일하는 근로자와의 고용관계가 단기적으로만 형성될 가능성이 높다. 따라서 이들에 대한 근로조건 개선 및 교섭에 대한 관심과 성실도가 낮아지게 된다. 근로자의 현장 간 또는 지역 간 이동으로 임금 및 근로조건이 평준화 압력을 받게 되는데 이때 사용자측의 지불능력 편차가 교섭의 어려움을 가중시킬 수 있다.

정부의 입장에서는 조합원의 반복적 이동에 따른 교섭 당사자의 지위 변화 및 교섭 효력의 변화 등에 대한 유권 해석이 필요하게 된다.

요컨대, 현장의 근로자와 사용자가 지속적으로 변동되므로 양 당사자의 이해관계 및 노사관계의 안정성과 단협이 이행 가능성이 낮아지게 된다. 따라서 이동성을 감안한 제도의 개선 및 교섭 방식에 대한 요구를 낳게 된다.

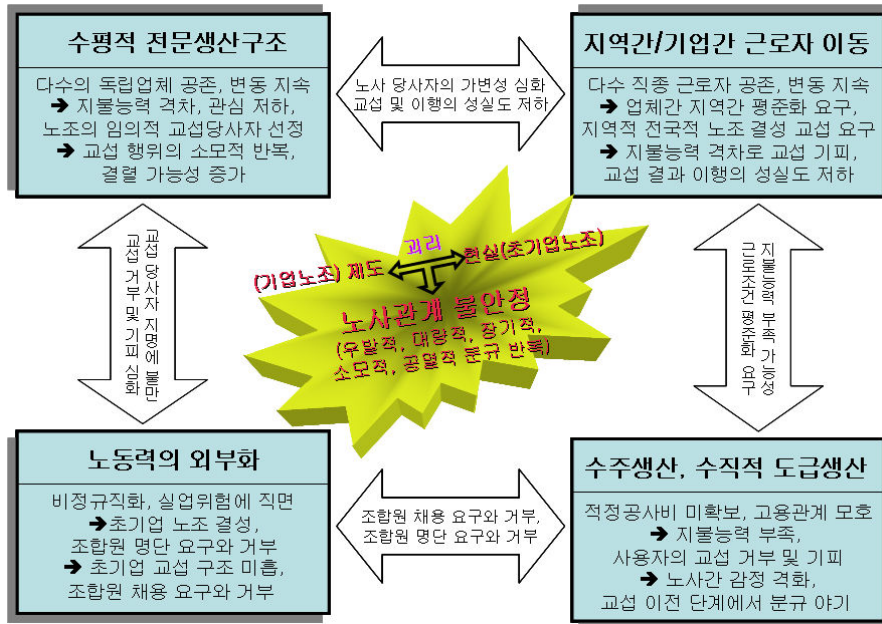
5) 요약

건설산업의 특성이 노사관계에 미치는 영향을 요약하면 <표 2-5> 및 <그림 2-4>와 같이 정리할 수 있다.

〈표 2-5〉 건설산업의 특성과 노사 당사자에 미치는 영향 요약

의미와 영향 건설산업 특성	현장에서의 의미	노조에 미치는 영향	사용자에 미치는 영향
수평적 전문생산구조	·독립된 다수의 건설업체 ·공존 ·공종에 따라 진출입 반복	·교섭 대상 업체 선택 가능 ·교섭 요구 지속 ·결렬 가능성 상존	·교섭 요구에 대한 거부감 및 불안감 ·교섭 기피 경향 ·공정관리 불안정
수주생산 및 수직적 도급구조	·고용관계 모호 ·실공사비 누수로 사업주 지불능력 저하	·사용자의 교섭 기피로 교 섭 성립 난망 ·지불능력 저하로 요구사 항 관철 난망	·지불능력 저하로 결렬 가 능성 고조 ·고용관계 모호로 사용자 는 교섭 기피
노동력의 외부화	·근로자의 비정규직화 ·항상적인 실업 가능성 존재 ·특정업체에 대한 소속감 이 없어 헌신성 저하 ·정규직 중심 제도에서 소 외	·조합원의 안정적인 취업 이 가장 중요한 항목으로 부각 ·열악한 근로조건에 개선 요구 발생 ·초기업 노조 형태 발생	·우수한 숙련인력의 안정적 확보가 중요한 요구로 부각 ·임금 상승에 못 미치는 성 실도에 대한 불만 가능성 ·교섭 기피를 위해 조합원에 대한 고용 기피 경향 발생
지역간기업간 근로자 이동	·여러 지역 또는 현장 간 이동	·특정 지역 또는 현장에서 의 안정적 조직화 곤란 ·이동범위를 포괄하는 조 직형태 발생 ·임금 및 근로조건 평준화 요구 강화	·특정 지역 또는 현장에서 교섭의 안정성 저해 ·이동범위를 고려한 광범위 한 지역 차원의 대응 고려 ·지불능력 편차에 따른 교 섭의 어려움 유발

〈그림 2-4〉 건설산업의 특성이 노사관계에 미치는 영향



3장에서는 앞에서 논의한 이론적 지식을 기반으로 우리나라 건설산업의 노사관계 현황을 살펴보고자 한다. 먼저 노사의 조직을 소개하고 주요 파업 사례에 나타난 주요 이슈를 중심으로 문제점과 시사점을 분석하도록 한다.

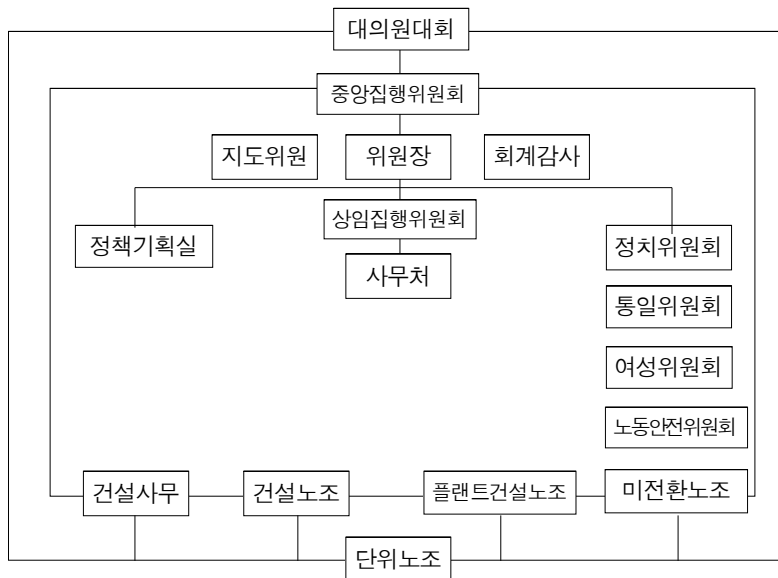
1. 노사의 조직 현황

건설산업의 노조는 주로 1988년부터 시작된 민주노총 산하의 건설산업연맹을 중심으로 조직되어 있으며, 2007년에 한국노총 산하에도 건설기계노동조합이 설립되었다. 건설노조의 형태는 기업별노조의 틀을 벗어난 초기업단위의 노조 즉, 산별 노조, 업종별 노조, 지역 노조가 결합된 성격이며 최근에는 산별노조로 전환되고 있다. 한국노총 산하의 건설기계노동조합은 최근에 결성되었으므로 주로 민주노총 산하의 건설노조를 중심으로 형성 과정을 소개한다.

(1) 노동조합 조직 현황 : 민주노총 건설산업연맹

전국건설산업노동조합연맹(이하 건설산업연맹)은 1999년 12월에 건설기업노조연맹이던 과거의 '건설노련'과 현장 일용직이 중심인 지역단위 노동조합으로 구성된 과거의 '전일노련'이 통합 결성한 조직이다. 2004년 하반기 지역건설노조는 지역업종협의회로, 기업단위노조는 건설사무노조로 분화되었다. 2007년 3월에는 지역건설노조가 전국건설노조로 단일화하고 2007년 8월에는 여수지역을 제외한 포항, 울산, 광양, 당진 등의 플랜트노조가 전국플랜트건설노조로 단일화함으로써 <그림 3-1>과 같은 조직을 갖추게 되었다. 건설산업연맹은 건설시공, 설계, 감리, 건설중장비, 타워, 전기, 레미콘, 현장 기능직, 일용직 등 건설업과 관련된 모든 부분에서 일하는 사무, 기술, 기능직, 현장 일용직 노동자들을 포괄하고 있다. 2008년 9월 현재 46개 기업노조와 40여 개의 지역, 업종노조의 2만 5천명이 가입되어 활동하고 있다.²²⁾

〈그림 3-1〉 전국건설산업연맹 조직도



자료 : 건설산업연맹 홈페이지.

건설산업연맹의 조직 중 본 연구의 대상인 전국건설노조와 플랜트건설노조를 중심으로 성립 과정과 세부 조직에 대해 기술한다.

1) 건설노조의 설립 : 1990년 전후²³⁾

1987년 6월 항쟁과 7~9월 노동자대투쟁 시기에 수많은 노동조합이 탄생하면서 이전까지 각 지역에서 친목회 또는 상조회 등 여러 형태로 존재했던 작은 조직들이 노동조합으로 전환하거나 단체 내에서 활동하던 주체들이 노동조합을 결성하기도 했다. 1988년 3월 10일 서울건설일용노동조합의 결성을 시작으로 1989년까지 서울전기공, 서울남부, 인천, 성남, 서산, 대전, 전주, 광주, 여천, 구미, 포항, 울산, 마산 등 지역에서 조직을 설립하였다.

22) 건설산업연맹 홈페이지 참조.

23) 건설산업연맹 홈페이지 참조.

2) 조직의 확대 : 2000~2007년²⁴⁾

2000년 들어서 지역건설노조와 타워크레인, 레미콘(건설운송노조) 등 업종조직의 건설이 이어졌다. 토목건축 현장에는 건설현장의 특성에 맞는 조직활동가를 양성하여 조직사업을 전개하였다. 이 시기에 특히 대규모로 조직이 성장했던 지역은 포항과 여수, 광양, 울산 등 플랜트건설 분야였다. 이들 지역의 노조를 간략히 소개하면 다음과 같다.²⁵⁾

포항지역건설노조는 1989년에 설립되어 포항지역의 건설업체, 협력업체, 연관업체와 여기에서 근무하는 일용근로자의 이해를 대변하고 있다. 2005년 8월 말 기준으로 등록조합원 5,000명(조합비 내는 활동조합원 2,500명)과 기계, 기계설치, 전기, 배관, 제관, 용접, 보온 등 7개 분회, 55명의 간부, 7명의 상근자가 있었으며 2006년에는 철근, 목공, 비계 등 3개 분회가 신설되었고 활동조합원도 3,000여명으로 증가하였다. 2007년 현재에는 1,500여명으로 대폭 축소된 상황이다. 이는 포스코 포항공장의 물량이 줄어든 데 기인한 것이지만 2006년 포스코 점거 농성 사건의 여파가 작용하기도 하였다. 이는 한국노총 경북지역노동조합 포항건설지부가 전기분회 이탈자를 중심으로 설립하여 활동하고 있는 데서도 잘 나타난다. 같은 지역에 두 개의 노조가 경쟁하는 것은 이 지역 노사관계 불안정성을 확대시킬 것으로 보인다.

광양지역 철강플랜트 현장의 전남동부경남서부지역건설노동조합(이하 광양노조 병용)은 2002년에 여수나 포항 등지에서 일하던 근로자들이 노조가 없는 광양지역의 임금이 더 낮고 근로조건이 더 열악하다는 문제를 제기하면서 창립되었다. 창립과 함께 인근지역인 여수건설노조 파업에 적극 동참하였고 2004년 45일 간의 파업을 지속한 경험 이 있다. 하동지역에 대한 조직화 사업을 진행하면서 2005년 8월 5,000명의 등록조합원(활동 조합원은 3,000여명) 7개 분회, 50여명의 간부와 8명의 전임자가 있던 상황에서 2006년에는 등록조합원 6,000명, 9개 분회의 조직으로 성장하였다. 2007년 기준으로 활동조합원수는 1,500명으로 파악된다. 광양노조의 동원력도 강한 것으로 나타나 포스코 점거시 포항노조를 지원하기 위해 1,000여명의 조합원을 동원하였다.

여수 석유화학플랜트 현장의 여수건설노조는 1998년에 재건되어 6,000여명의 등록조

24) 건설산업연맹 홈페이지 참조.

25) 임상훈 외(2007), 2007년도 노사관계 실태분석 및 평가 : 총괄, 노동부(연구기관 : 한국노동연구원) 참조. 포항, 광양, 여수, 울산의 상황에 대해 정리한 내용을 인용한 것이다.

합원(활동조합원 3,000명)의 이해를 대변하며 교섭에 참여하고 있다. 포항보다 1년 앞서 1988년 6월 25일에 반장급을 중심으로 200여명이 주축이 되어 결성되어 1989년 53일 파업, 1990년 1월 신고필증 교부, 1990년 3월 8시간 노동제, 주차·월차·연차 및 유급 휴일제 도입, 퇴직금 및 법정수당 도입 등을 내용으로 한 협약체결 등의 활동을 보였으나 1993년 7월 이후 노조활동이 중단되기도 하였다. 10여명의 상근자와 2002년 55일 파업에서 나타나듯이 여수건설노조의 동원력은 타 지역과 마찬가지로 강한 것으로 파악된다.

울산건설플랜트노조는 2004년에 창립되어 등록조합원 3,000여명(활동조합원 850여명)의 이해를 대변하여 교섭을 수행하고 있다.

3) 최근의 동향 : 산별노조로의 전환

산업별 노동조합에 대해 노동관계 법령에서 별도로 정의하고 있지 않으나 일반적으로 ‘동종 산업에 종사하는 근로자들이 직종이나 기업을 초월하여 그 구성원으로서 직접 가입하고 참여하는 노동조합 조직형태’를 의미한다.²⁶⁾ 산별노조는 동종 산업에 조직된 기업별 노동조합 등을 구성원으로 하는 산업별 연합단체(이하 ‘산별 연맹’)와는 조직형태에서 구별된다. 단위노동조합으로서의 산별노조는 교섭 당사자의 지위를 가지고 ‘스스로 단체교섭’을 할 수 있는 반면, 산별연맹은 기업별 노조 등 단위노조의 연합체로서 그 구성원인 각 단위노조별로 교섭하는 것이 원칙이고, 단위노조로부터 교섭권을 위임받은 경우가 아니면 스스로 교섭할 수 없다.

① 전국건설노동조합 : 민주노총 건설산업연맹 산하²⁷⁾

지역 및 업종단위 노동조합이 모인 지역업종협의회는 2005년 통합단일노조 추진위원회를 거쳐 2006년 12월에 통합단일노조 준비위원회로 전환하였다. 2007년 2월 각 단위노조가 조직전환 찬반투표를 실시하여, 3월 2일에 약 2만여명의 조합원을 포괄하는 전국단일노조인 ‘전국건설노동조합’을 창립하였다. 다만, 플랜트건설 분야 4개 노조는 전국단일노조 건설에 원칙적으로 찬성하지만 구체적인 논의를 더하기로 하면서 통합에

26) 2006년 말 현재 총 5,889개의 노동조합 중 34개의 산별노조가 설립되어 56만 4천여명의 조합원이 여기에 가입·활동하고 있으며 산별노조 조합원수는 전체 조합원 155만 9천명의 36.2%에 해당한다. 노동부, 산업별 노동조합과 단체교섭, 2007 참조.

27) 건설산업연맹 전국건설노동조합 홈페이지 참조.

함께 하지 못했다.

전국건설노조의 연혁은 아래와 같다.

- 1988년 3월 전국 최초 서울건설일용노동조합 창립
- 1989년 4월 전국건설일용노동조합 창립.
- 1992년 11월 전국건설일용노동조합협의회로 재편.
- 1998년 2월 전국건설노동조합연맹과 통합 결의
- 1998년 11월 전국건설일용노동조합연맹으로 합법성 쟁취
- 1999년 12월 전국건설노동조합연맹과 통합, 전국건설산업노동조합연맹 창립
- 2004년 11월 건설산업연맹 지역업종건설노동조합협의회 창립
- 2005년 1월 지역업종협의회 정기대의원대회에서 전국 단일노조 추진 결의
- 2006년 12월 지역업종협의회 대표자회의에서 전국 단일노조 통합준비위원회 결성
- 2006년 12월부터 2007년 1월 전국 단일노조 통합준비위 전체회의 및 단일노조(안) 마련
- 2007년 2월 각 단위노조별 조직전환투표 진행
- 2007년 3월 2일 전국건설노동조합 창립 발기인대회

② 전국플랜트건설노동조합 : 민주노총 건설산업연맹 산하²⁸⁾

2007년 8월 5일에 단일노조가 출범하였다. 2004년 설립한 플랜트건설노조협의회가 노조로 전환한 것으로 단일노조 전환이 부결된 여수를 제외한 울산, 포항, 광양과 단일노조를 전제로 조합이 설립된 충남을 포함한 4개 지역이 단일노조로 묶여 공식 출범된 것이다. 단일 노조의 조합원 수는 울산지역 850명, 포항지역 1,500명, 광양지역 1,500명, 충남지역 350명 등 모두 4,000여명의 규모이고, 조직 대상자는 20,000여명이다.

(2) 노조의 조직 현황 : 한국노총 산하 전국건설·기계노동조합²⁹⁾

전국건설기계노동조합은 특수고용 형태 건설 노동자들의 산별노조로서 2007년 7월 16일 공식적으로 출범하였다. 4개 본부로 구성되어 있고, 전체 가입 대상자는 5,000여명이다.

- 건설기계본부 : 덤프·레미콘·굴삭기·타워크레인으로 구성
- 화물운송본부 : 컨테이너·화물자동차로 구성
- 건설현장본부 : 철근·미장·목수로 구성

28) 임상훈 외(2007), 2007년도 노사관계 실태분석 및 평가 : 총괄, 노동부(연구기관 : 한국노동연구원) 참조.

29) 임상훈 외(2007), 앞의 책 참조.

·건설플랜트본부 : 배관·전기·용접·비계로 구성

(3) 사용자 조직 현황

2008년 9월 현재까지 건설업체의 교섭권을 위임 받은 법적인 사용자단체 조직은 없다. 다만, 대한전문건설협회 경영지원본부와 같이 협회에서 노동문제 현안에 대응하기 위해 부서를 신설한 예는 있다. 주로 플랜트현장 지역에 교섭을 위한 사용자 연대기구가 결성되어 있기는 하다. 또한 2006년부터 대구·경북지역의 철근콘크리트업종에 교섭을 위한 협의회가 존재한다.³⁰⁾ 하지만 이것은 법적인 교섭의무를 지닌 사용자 조직으로서의 성격은 아니다.³¹⁾ 따라서 이러한 연대기구의 활동이 꾸준히 이루어지기보다는 상황에 따라 활동 양상이 달리 나타나고 있다. 아래에 소개하는 내용은 주로 2004년에서 2007년까지의 기간 동안에 면담했던 내용 또는 이러한 내용이 정리된 문헌을 참고하여 구성한 것이다.

1) 포항 전문업체협의회 : 철강플랜트

포항의 4자 협의체는 포스코, 포스코건설, 지역건설노조, 전문건설업체 등 4자가 주기적으로 모임을 갖고 현황에 대해 공동으로 대응한다. 포스코건설 입장에서는 포스코가 빠지면 협의체는 힘이 없어질 것이라고 본다.³²⁾

한편 2004년 말 구성된 전문업체협의회는 전문건설기계협의회와 전문건설전기협의회가 소속되어 있다. 포스코건설과 연관된 33개 기계업체와 포스코건설, POSCON, POSMEC 등과 연관된 30여 전기업체, 그리고 7개 철근 목공업체들을 대신하여 노조와 교섭한다. 2004년 노조가 40여일이 넘는 파업을 벌이면서 포스코와 포스코건설을 상대로 근로자들의 근로조건 개선을 촉구하는 등 발주처, 원청업체의 책임성을 촉구하고 나서자, 포스코와 포스코건설 등 발주처와 원청이 전문건설업체들에게 적극적으로 노사관계 주체로 나서줄 것을 요구하면서 구성된 것으로 알려져 있다.

30) 대구·경북지역의 교섭에 대해서는 관련 사례에서 자세히 소개한다.

31) 임상훈 외(2007), 2007년도 노사관계 실태분석 및 평가 : 총괄, 노동부(연구기관 : 한국노동연구원) 참조. 포항, 광양, 여수, 울산의 상황에 대해 정리한 내용을 인용함.

32) 포항 건설업체 인터뷰 자료(2005. 5. 25).

전문건설기계협의회는 회장 1명과 부회장 2명, 감사 2명을 임원으로 하고 4명의 상임 이사와 총무 1명 등으로 구성되어 있다. 협의회에 참여하는 업체들이 사업비와 회비를 내 사무실 운영비를 비롯해 총무 등 전임자들에 대한 임금을 지급하고 있다.

전기협의회는 회장 1명, 부회장 2명, 감사 1명과 5명의 이사를 비롯해 5명의 자문위원 과 1명의 사무국장을 두고 있다. 협의회를 구성한 후 노조 간부와의 대화가 시작되었다. 노조의 체육행사 등 단체 활동에 참석하거나 지원하며 현장의 안전교육 등도 함께한다. 노조원 고용 여부에 따라 협의회에 가입한다. 23~24개 업체는 협의회에 분담금과 회비를 낸 업체이다. 기업마다 협의회 때문에 추가된 비용은 300만~500만원이라고 한다.³³⁾ 협의회 전임자의 수에서 드러나듯이 회원 전문건설업체에 대한 지도력이나 재정지원능 력은 그리 강하지 않은 것으로 평가된다.

2) 광양 건설인 협의회 : 철강플랜트

건설인협의회는 2004년 말에 결성되어 약 40여개 사업장이 소속되어 있는 것으로 알 려져 있다. 전남동부경남서부건설노조와 관련된 업체는 기본적으로 광양제철소 내의 기 계·전기업체들과 하동의 발전소 건설현장에서 일하는 사업장 등이 중심이다. 이들 업 체 중 광양지역에만 기반한 지역업체는 3개 정도로 소수이고, 대부분 서울에 본사를 두 고 전국적인 사업을 벌이거나 포항에 본사를 두고 2개 지역에서 모두 포스코를 상대로 사업을 하고 있다. 전임자가 1명이고 포항지역에 비해 협의회 규모도 작고 응집력도 약해 교섭시 노조가 사측으로부터 위임장을 받아 협의회 대표단들에게 전달해 주기도 한다.

3) 여수 플랜트협회의 : 석유화학플랜트, 2개 단체

여수국가산단 플랜트건설업협의회는 2005년 1월에 결성되어 GS-Caltex, LG화학 등 발주업체 설비의 개보수를 담당하는 40여개 전문건설업체 회원사를 대신하여 노조와 단체교섭을 수행한다. 정관에 따르면 플랜트건설업협의회는 발주처의 비용절감정책과 함께 전문건설업체간의 과열경쟁으로 인한 경영적 압박이 심각한 가운데 여수지역건설 노조의 설립과 각 현장에서의 분쟁으로 대내외적인 경영요건이 가중되자 지속적인 상

33) 포항 전기협의회 인터뷰 자료(2005. 5. 25).

호교류를 통한 정보공유와 노사 공동현안에 대처하기 위해 결성되었다.

여수계전협회의의 계전업체들은 느슨한 형태의 사용자 모임을 구성하여 교섭에 응하고 있다. 플랜트건설업협회의의 전임자는 1명이고 여수계전협회의의 전임자는 없다는 점에서 나타나듯이 사용자단체로서의 조직역량이나 응집력은 강하지 않은 것으로 판단된다.

4) 울산지역경제활성화협의회

2004년 1월 6일에 울산건설노조가 출범하자 2월에 동 협의회가 출범하였다. 울산의 전문건설업체들은 울산에 일반건설 200개, 전문건설 356개, 설비업체 186개, 전기공사업체 230개 등 건설 관련업체가 1,200개 정도이고 플랜트에 한정하더라도 400여개 이상의 회사가 있다는 점을 들어 사용자연대기구의 구성이 어렵다는 점을 지적하고 있다.³⁴⁾

2. 주요 파업 사례 : 요약

여기서는 건설노조 및 플랜트노조와 관련 주요 파업 사례를 소개하고자 한다. 다만, 파업의 일정 및 경과 등 상세한 내용은 지면 관계상 부록에 게재하고자 한다.

(1) 건설노조의 주요 파업 사례

2004년 경기도건설노조의 파업과 2006년 대구경북지역노조의 파업 사례를 요약하여 소개한다.

1) 2004년 경기도건설노조의 파업

쟁점으로서 노조는 일요일 유급휴무, 직종별 최저기준임금 보장, 4대 사회보험 및 퇴직공제 제도 실시 등을 요구하였으며, 사용자는 먼저 노조원을 공개할 것을 요구하였다.

노조는 노조원 보호를 이유로 조합원을 공개하지 않고 단체교섭을 요구하였으며, 사측은 자사 근로자 여부가 불분명하여 교섭에 불응하면서 약 80일 간의 파업으로 이어졌

34) 임상훈 외(2007), 2007년도 노사관계 실태분석 및 평가 : 총괄, 노동부(연구기관 : 한국노동연구원) 참조. 포항, 광양, 여수, 울산의 상황에 대해 정리한 내용을 인용함.

다. 이 과정에서 조합원 명단의 확인 등과 관련해 신속한 교섭 노력이 촉진되고 불법행위의 자제 및 중단이 필요하다는 점이 지적된 바 있다.

2) 2006년 대구경북지역건설노조의 파업

임금 인상, 1일 8시간 근무, 휴업수당, 건강진단, 재하청 금지, 조합원 우선고용 등이 쟁점으로서 불거졌다. 약 30일간의 파업을 거치면서 노조와 경찰 측에 부상자가 발생하는 등 과격한 양상을 띠었다.

문제점으로 지적되었던 사항은 저가낙찰·저가수주가 저가하도급으로 이어져 근무여건이 악화될 수밖에 없었으며, 전문건설업체들이 일시적인 건설근로 고용계약의 특성을 이용해 소극적으로 교섭에 임함으로써 분규가 발생했다는 것이다. 또한 노동법의 조정절차도 거치지 않았다는 점이다.

동 파업을 통해 건설현장의 고질적인 문제에 대한 대책 수립의 필요성과 합리적인 노사관계 정립을 위한 인식 전환의 필요성이 아울러 제기되었다.

건축현장의 주요 파업 사례를 <표 3-1>과 같이 요약할 수 있다.

<표 3-1> 주요 파업 사례 요약 : 건축 현장

사 례	주요 쟁점	파업 양상	문제점	시사점
2004년 경기도 건설노조	·노조 : 일요일 유급휴무, 직종별 최저기준임금 보장, 4대 사회보험 및 퇴직금제 제도 실시 ·사용자 : 노조원 공개요구	·약 80일 파업	·노조 : 노조원 보호를 이유로 조합원을 공개하지 않고 단체교섭 요구 ·사측 : 자사 근로자 여부가 불분명하여 교섭에 불응	·조합원 명단의 확인 등 신속한 교섭 노력 촉진 ·불법행위 자제·중단 필요
2006년 대구경북 지역건설 노조	·임금인상 ·1일 8시간 근무 ·휴업수당 ·건강진단 ·재하청 금지 ·조합원 우선고용	·약 30일 파업 ·노조와 경찰측에 부상자 발생하는 등 과격 양상	·저가낙찰·저가수주가 저가하도급으로 이어져 근무여건 악화 ·전문건설업체들은 일시적인 건설근로 고용계약의 특성을 감안하여 소극적으로 교섭에 임해 분규 발생 ·노동법의 조정절차도 거치지 않음.	·건설현장의 고질적인 문제에 대한 대책 수립 ·합리적인 노사관계정립을 위한 인식 전환

주 : 노사 및 노동사무소 담당자 인터뷰 및 노동부의 노사분규 사례집을 종합함. 특히, 시사점은 노동부 노사분규 사례집에 요약된 내용임.

(2) 플랜트건설노조의 주요 파업 사례

1) 2004년 포항건설노조의 파업

쟁점으로서 노조는 포스코에 대해 교섭을 요구하면서 발주자에 대한 압박을 통해 임금 인상 및 주5일제 실시를 요구하였고, 포스코는 직접 당사자가 아님을 주장하며 요구를 거절했다. 파업이 43일간 진행되면서 대규모 상경투쟁 등 작업장 및 지역의 문제를 전국화하는 양상을 보였다.

문제점으로서 장기화될수록 점거농성, 상경투쟁, 대체인력 방지 협박 등 격한 양상을 띠게 되었다는 점과 노조는 교섭 당사자가 아닌 발주처와 원청업체를 상대로 압박 및 투쟁을 시도했다는 점이 지적되었다. 한편, 동 파업을 통해 노조의 파업 자제 및 효율적인 교섭 체계에 대해 노사 간의 심도 있는 논의가 필요하다는 공감대를 형성하였다.

2) 2004년 전남동부경남서부노조(광양)의 파업

쟁점은 노조의 임금 인상 요구(78,500원 ⇒ 123,000원, 56.7% 인상)였으며, 약 45일간 파업을 진행하였다. 문제점으로 지적된 것은 조합원의 구성이 불명확하다는 점, 사용자가 다양하고 교섭 당사자 확정에 많은 시일이 소요되었다는 점, 사용자 간 입장 차이가 크다는 점이었다. 또한 임금인상폭에 대한 노사 간 입장 차이가 너무 컸으며, 발주자의 공사계약 단가 인상이 임금인상폭 결정의 전제조건이 될 수밖에 없다는 점이었다. 동 파업은 노사 간 자율적인 대화를 통해 효율적인 교섭방안을 마련하여 불필요한 마찰을 최소화할 필요가 있다는 점을 시사하고 있다.

3) 2004년 여수지역노조의 파업

임금 인상, 적용대상 확대, 노조경비 지원, 노조간부 활동 보장, 유급휴일 신설 등이 쟁점이었고, 약 22일의 파업이 진행되었다. 문제점과 시사점은 2004년 광양에서와 마찬가지로이다.

4) 2004년 여수지역노조 계전분회의 파업

쟁점으로서 노측은 건설노조와 동일한 단체협약의 적용을 요구하고, 조합비 일괄공제, 유급휴일 9일, 교섭만료일 변경 등을 요구하였으나 사측이 이에 응하지 않았다. 그

결과 약 31일의 파업이 진행되었다.

문제점으로서 여수지역건설노조의 10개 분회 중 계전분회만 임단협을 별도로 체결하여 문제가 발생했다는 점과 장기화할 경우 노조는 힘에 의한 해결에 의존하게 되고 사측은 발주처로부터 공사계약을 해지 당할 수 있다는 부담감이 작용하게 된다는 점이 지적되었다. 동 파업은 노사 간 정례적인 협의 채널의 구축 등 지속적인 대화 노력이 필요함을 시사하고 있다.

5) 2005년 포항건설노조의 파업

쟁점은 임금 인상이었고 보온분회가 약 32일의 파업을 진행하였다. 보온분회의 경우 교섭방식에 대한 노사 간 견해차가 크고, 사용자 측의 영세성과 무성의한 교섭태도 등이 노사 간 갈등을 유발시킨 것으로 지적되었다. 동 파업 역시 효율적인 교섭시스템 구축을 위한 당사자 간의 노력이 필요함을 시사하고 있다.

6) 2005년 울산건설노조의 파업

임금 인상, 적용대상 확대, 노조경비 지원, 노조간부 활동 보장, 유급휴일 신설 등이 쟁점이었다. 71일간의 파업을 진행하면서 울산시청 점거, 서울 SK건설현장 점거, 울산 SK정유탑 점거 등 극단적인 수단이 동원되었다. 업종의 특성상 조합원 존재유무에 대한 확인이 어렵다는 점과 이를 이유로 한 사측의 교섭 회피 등으로 노사관계가 파행-교섭 당사자 자격 여부 다툼-으로 흘렀다는 점이 문제점으로 지적되었다. 그리고 단속적·중복적 교섭의 문제점도 강조되었다.

동 파업은 일반적인 쟁의 해결 절차가 아닌 노사정 및 시민단체로 구성된 공동협의회에서 사회적 합의로 종료되었다.

7) 2006년 포항건설노조의 파업

원청 및 발주자에 대한 교섭 요구, 조합원 우선 채용 조항, 기계 및 전기분과의 토요 유급 휴일, 해외동포 및 외국인 고용 불가, 재하도급 금지와 토목분과의 단체협약 및 8시간 근무 요구 등이 쟁점이었다. 약 85일간의 파업이 있었다.

사측(토목)은 사업의 영세성 및 근로자의 잦은 이직 등을 이유로 소극적으로 대처하였으며, 조합원 부채를 이유로 교섭에 불응하였다. 한편, 노조(토목)는 조합원의 불이익

을 우려하여 명단을 공개하지 않고, 직접 당사자가 아닌 발주처와 원청사를 상대로 투쟁을 전개하였다는 점이 문제점으로 지적되고 있다.

동 파업은 업종별로 노사 상시 대화의 틀을 마련할 것과 현안문제에 대한 해결책을 사전에 강구해 갈등을 예방할 필요가 있다는 점을 시사하고 있다.

8) 2006년 전남동부·경남서부지역(광양)노조의 파업

쟁점은 임금 인상이었는데 포항지역의 건설노조가 파업에 돌입하자 연대파업에 돌입하여 약 25일간 파업을 진행하였다. 4개 지역(여수, 대구, 포항, 광양) 플랜트건설노조협의회가 구성되어 협의회 투쟁 일정을 공유하고 공동 투쟁에 나섰다.

동 파업은 노조도 합리적인 노동운동을 전개해야 하고 사측 역시 신뢰의 노사문화를 형성할 필요가 있음을 시사하고 있다.

9) 2006년 울산건설노조의 파업

유일교섭단체의 인정, 1일 8시간, 주44시간 근로, 주·월차 및 야간근로 수당의 지불 등이 쟁점이었고, 약 30일간 파업을 진행하였다. 조합원의 존재 유무에 대한 확인이 어렵고 이를 이유로 사측이 교섭을 회피해 실질적 교섭에 어려움이 있다는 점이 문제점으로 지적되었다. 동 파업은 노사 자율교섭의 원칙에도 불구하고 적정한 교섭 방법이 강구되어야 함을 시사하고 있다.

플랜트건설현장의 주요 파업 사례를 <표 3-2>와 같이 요약할 수 있다.

〈표 3-2〉 주요 파업 사례 요약 : 플랜트 건설현장

사 례	주요 쟁점	파업 양상	문제점	시사점
2004년 포항지역 건설노조	·노조 : 포스코에 대 한 교섭요구 및 압 박을 통한 임금인 상, 주5일제 ·포스코 : 직접 당사 자가 아님을 주장 하며 요구 거절	·43일간 파업 ·대규모 상경투 쟁 등 작업장 및 지역의 문 제를 전국화	·장기화될수록 점거농성, 상 경투쟁, 대체인력 방지 협박 등 격한 양상 ·노조는 교섭 당사자가 아닌 발주처와 원청업체를 상대로 압박 및 투쟁	·노조의 불법행위 자제 및 효율적인 교섭체계에 대한 노사 간의 심도 있는 논의 필요
2004년 전남동부 경남서부 지역 건설노조	·노조 : 임금인상 (78,500원 ⇒ 123,000원, 56.7%)	·약 45일간 파업	·조합원 구성 불명확, 사용자 다양, 교섭 당사자 확정에 많 은 시일 소요, 사용자 간 입 장이 서로 상이 ·임금인상폭에 대한 상호간 입장차이가 너무 큼. ·발주자의 공사계약 단가 인 상이 임금인상폭 결정의 전제 조건	·노사 간 자율적인 대화를 통해 효율 적인 교섭방안을 마련하여 불필요 한 마찰을 최소화 할 필요가 있음.
2004년 여수지역 건설노조	·임금인상 ·적용대상 확대 ·노조경비 지원 ·노조간부 활동 보장 ·유급휴일 신설	·약 22일 파업	·조합원 구성 불명확, 사용자 다양, 교섭 당사자 확정에 많 은 시일 소요, 사용자 사이의 입장이 서로 상이	·상동
2004년 여수지역 건설노조 계전분회	·노조 : 건설노조와 동일한 단체협약 적 용 요구 - 임금인상 - 적용대상 확대 - 조합비 일괄공제 - 유급휴일 9일 - 교섭만료일 변경 ·사측 : 불응	·약 31일 파업	·여수지역건설노조의 10개 분 회 중 계전분회만 임단협을 별 로로 체결하여 문제가 발생함. ·장기화할 경우 노조는 힘에 의한 해결에 의존하게 되고, 사측은 발주처로부터 공사계 약을 해지 당할 수 있다는 부 담감이 작용하게 됨.	·노사 간 정례적인 협의 채널 구축 등 지속적인 대화 노력이 필요함.
2005년 포항지역 건설노조	·임금인상	·보온분회 : 약 32일 파업	·보온분회의 경우 교섭방식에 대한 노사 간 견해차가 큼. ·사용자 측의 영세성과 무성 의한 교섭태도 등이 노사 간 갈등 유발	·효율적인 교섭시 스템 구축을 위 한 당사자 간 노 력이 필요함.
2005년 울산지역 건설플랜 트노조	·임금인상 ·적용대상 확대 ·노조경비 지원 ·노조간부 활동 보장 ·유급휴일 신설	·71일간 파업 ·울산시청 점거, 서울 SK건설현 장 점거, 울산 SK정유탑 점거	·업종의 특성상 조합원 존재 유무에 대한 확인의 어려움과 이를 이유로 한 사측의 교섭 회피 등으로 노사관계가 파행 (교섭 당사자 자격 여부) ·단속적·중복적 교섭	·노·사·정, 시 민단체로 구성된 공동협의회에서 사회적 합의로 파 업을 종료

〈앞표에서 계속〉

사 례	주요 쟁점	파업 양상	문제점	시사점
2006년 포항지역 건설노조	·원청/발주자 교섭 요구 ·조합원 우선채용조항 ·기계·전기 : 토요 유급휴일, 해외동포 /외국인 고용불가, 재하도급금지 ·토목 : 단협, 8시간 근무	·약 85일간 파업	·사측(토목) : 사업 영세성, 근로자 잦은 이직 등을 이유로 소극적 대처, 조합원 부재를 이유로 교섭에 불응 ·노조(토목) : 조합원의 불이익을 우려하여 명단 미공개, 직접 당사자가 아닌 발주처와 원청사를 상대로 투쟁 전개, 강성인 노조지도부 성향	·업종별 노사 상시 대화의 틀을 마련 ·현안문제에 대한 해결책을 사전에 강구해 갈등예방 필요
2006년 전남동부 경남서부 건설노조	·임금인상 ·포항지역건설노조가 파업에 돌입하자 연대 파업	·약 25일 파업	·4개 지역(여수, 대구, 포항, 광양) 플랜트건설노조협의회가 구성되어 협의회 투쟁일정 공유 및 공동투쟁	·노조 : 합리적인 노동운동 ·사측 : 신뢰의 노사문화 형성
2006년 울산지역 건설노조	·유일교섭 인정 ·1일 8시간, 주44시간 ·주/월차 및 야간근로 수당	·약 30일 파업	·조합원 존재유무 확인이 어렵고, 이를 이유로 사측이 교섭 회피 ·실질적 교섭에 어려움이 있음.	·노사자율교섭 원칙 ·적정 방법 강구

주 : 노사 및 노동사무소 담당자 인터뷰 및 노동부의 노사분규 사례집을 종합함. 특히, 시사점은 노동부 노사분규 사례집에 요약된 내용임. 자세한 내용은 본 보고서 말미에 부록에 게재하고 있음.

3. 주요 이슈별 분석

위에서 소개한 주요 파업 사례에 반복적으로 등장하는 쟁점 및 문제점 그리고 시사점 등을 다음과 같이 주요 이슈별로 다시 정리할 수 있다.

(1) 복합생산 방식에 의한 교섭 당사자 다수

1) 개념

다수의 교섭 당사자가 동시에 병존하거나 순차적으로 나타나 교섭 행위가 반복적이고 복잡하게 나타남을 의미한다.

2) 현황 및 문제점

교섭 당사자를 확정하기 어려워 연중 수시로 교섭 요구와 거부의 악순환이 지속되고 있다.³⁵⁾ 건설지역노조가 전문건설업체(하청업체)에 단체교섭을 요구하는 경우 사용자측

이 ‘조합원 명단 제출’을 요구하는데, 울산과 포항의 경우 지방노동위원회(이하 지노위 병기)는 교섭 요구 당시 조합원이 존재하는 사업장에 한하여 단체교섭에 응할 의무를 인정하고 있다. 2005년 울산건설플랜트노동조합의 경우 노동위원회가 16개 업체를 교섭 대상업체로 선정하였음에도 사업주들의 집단교섭 거부로 교섭이 지연되는 바람에 결국 공사 종료를 이유로 12개 업체로 교섭 대상이 축소되는 상황이 발생하였다. 이 같은 상황은 2006년에도 반복되어 노조는 93개 업체에 대해 교섭을 요구하였으나 노동위원회는 12개 업체에 대하여만 교섭 대상으로 판단하였다. 이때까지 보통 2개월 정도가 소요되었다. 노측은 12개 업체와 개별교섭으로 단체협약을 체결하였다. 이때까지 또다시 2~3개월이 소요되었다. 그 후 새로 조합원이 발생한 다른 33개 업체에 대해 재차 단체교섭을 요구하는 등 연중 계속적으로 “단체교섭 요구 ⇒ 조합원 명단 요구 ⇒ 노동위원회의 교섭 대상업체 결정 ⇒ 교섭 ⇒ 협약체결 ⇒ 새로운 업체에 대한 단체교섭 요구”의 상황이 반복되고 있다. 다만, 포항의 경우 노조설립의 역사가 20년 가까이 되고 2004년 파업 이후 전문건설업체협의회가 구성됨으로써 사용자측 교섭 당사자가 비교적 안정화되어 있으므로 이와 관련한 문제는 상대적으로 적으나, 울산의 경우 노조 설립 초기이므로 이 같은 문제가 심각한 상태이다.

(2) 일시적 비정규 고용관계로 인한 교섭 당사자의 가변성

1) 개념

일시적으로 비정규 근로자와 고용관계를 맺을 때에만 교섭 당사자로 인정되므로 가변성이 존재한다.

2) 현황 및 문제점

노조 조합원 유무 및 교섭 당사자와 관련하여 갈등이 지속되고 있다.³⁵⁾ 2005년 울산건설플랜트노조가 3월 17일에 파업에 돌입하였으나 4월 29일까지 사측이 조합원 없음을 이유로 교섭 참여를 거부하여 갈등이 계속되었다. 또한 2006년 포항지역건설노조 목공·철근 분회가 6월 24일 파업에 돌입하였으나 교섭 당사자 문제로 교섭이 제대로 이

35) 이장원 외(2006), 건설플랜트 노사관계 현안 진단과 정책 대안 연구, 한국노동연구원 참조.

36) 노동부, 원하청 등 새로운 유형의 노사갈등 해소방안, 2006. 7 참조.

루어지지 못했다. 노조는 향후 고용할 것이 분명하므로 조합원 유무와 관계없이 사측이 교섭에 응할 것을 요구하였다. 노조는 지역단위로 구성되어 있는 노조의 특성상 조합원 명단통보가 교섭개시 요건이 아니라는 입장이고, 조합원 명단 공개 시 불이익을 우려하고 있다. 반대로 사측은 조합원 명단 확인 후 교섭에 응하겠다는 입장이다. 지노위는 사용자가 지역노동조합에 가입한 당해 사업장 소속 조합원에 대한 확인을 요구할 수 있을 것이며, 조합원의 확인을 조건으로 교섭을 거부하더라도 부당노동행위에 해당한다고 보기 어려울 것이라고 판시한 바 있다(노조68107-1022, '00.11.3).

노측은 이러한 지노위의 판결이 어려움을 가중시키고 있다고 주장한다.³⁷⁾ 과거에는 포항의 경우 교섭 요구 시점에 당해 건설업체의 공사가 없어 조합원을 쓰고 있지 않더라도 스스로 교섭에 나왔다. 내일이든 다음 달이든 공사를 시작하면 어차피 조합원을 써야 하기 때문이다. 하지만 최근에는 지노위의 판례로 인해 포항에서도 이러한 관행이 흔들리고 있다. 이러한 관행에도 불구하고 노동부에서는 교섭시점에서 조합원이 없으면 교섭에 응할 의무가 없다고 해석을 했는지 납득하기 어려우며 이는 교섭이 불가능해지는 상황을 만든 것이라고 주장한다.³⁸⁾ 실제로 토목 쪽은 처음에는 교섭이 잘되고 있었으나 지노위에서 사용자성을 부정한 후부터 전혀 교섭이 진행되지 않았다.

(3) 직접적 고용자와 지불능력 보유자의 불일치

1) 개념

지불능력 보유자와 직접 고용자 간의 불일치로 교섭의 어려움이 발생한다는 것이다. 다단계 구조 하에서 하위의 직접고용자는 지불능력 결정자가 아니고, 상위의 지불능력 결정자는 직접고용자가 아니다. 이러한 모순이 악순환의 배경 중 하나로 작용한다.

2) 현황 및 문제점³⁹⁾

교섭 당사자와 지불능력 보유자가 불일치하는 문제점은 발주처 및 원청에 대한 교섭 참여 요청으로 나타난다. 해마다 문제가 생기는 이유는 전문업체가 법적 사용자인기 때

37) 이장원 외(2006), 건설플랜트 노사관계 현안 진단과 정책 대안 연구, 한국노동연구원 참조.

38) 포항 건설노조 인터뷰 자료 종합.

39) 이장원 외(2006), 건설플랜트 노사관계 현안 진단과 정책 대안 연구, 한국노동연구원 참조.

문에 이들과 교섭을 진행하기는 하지만, 건설산업이 수주산업이기 때문에 발주처에서 해결하거나 원청이 나서지 않으면 근본적인 해결은 불가능하다고 생각하기 때문이다. 현재는 매우 불안정한 교섭이 이루어질 수밖에 없고 사실상 원청이나 발주처의 동의나 지도가 없이는 교섭이 타결되거나 교섭의 결과인 협약내용이 지켜지기가 어려운 것이 현실이다. 즉, 교섭 주체와 해결의 열쇠를 쥐고 있는 주체가 달라서 교섭도 어렵고 기간도 장기화된다. 노조에 의하면 전문업체 사장, 현장관리자, 소장들과 조합원들이 오랜 기간 함께 일해서 인간관계가 존재하는데 ‘솔직히 얘기해서 자신들-전문업체-은 능력이 없다고 하니까 원청이나 발주자에게 직접 교섭에 임하라고 요구한다’는 것이다. 전문업체는 더 이상 올려줄 수 있는 능력이 없다고 생각한다.

한편, 하도급업체와 노조 간의 불균형적 교섭력에 기인한 노사관계상의 파행과 갈등은 결국 쉽게 파업으로 이어지고 이는 원청과 발주처의 공기 준수 및 공사관리에 직접적인 피해를 주고 있다.⁴⁰⁾ 플랜트 건설시장에서 쉽게 대체재를 구하기 힘들기 때문에 하도급업체와 노조 간의 노사관계를 도급구조상의 원칙만 가지고 원청이나 발주처가 규율하기 어려운 난점을 가지고 있다. 아울러 노조의 최대 요구사항이 임금 인상이고 이는 곧 하도급업체의 지불능력과 직결되어 있어서 하도급업체의 공사 수주비에 연동된다는 점에서 원청과 발주처는 사실상 노사관계 안정을 위해 관심을 둘 수밖에 없는 상황이다. 노조는 건설업의 특성이 수주산업이므로 궁극적으로 발주처에서 지불능력을 확보해 주어야 한다고 주장한다. 즉, 발주처가 설계가에 반영해 주거나 낙찰률을 높여주어야 한다는 것이다.⁴¹⁾

실제로 낙찰률의 저하는 노사 간 갈등을 고조시킨다.⁴²⁾ 건설플랜트업종 전문건설업체의 재정적 여력이 약화되고 있음을 직접적으로 알 수 있는 것이 낙찰률 저하이다. 1998년 이전에는 ‘포스코 ⇒ 포스코건설(설계가 대비 95%) ⇒ 전문건설업체(수주가 대비 90%)’이던 것이 1998년 이후에는 하락하여 2006년에는 ‘포스코 ⇒ 포스코건설(설계가 대비 73%) ⇒ 전문건설업체(수주가 대비 80%)’⁴³⁾로 낙찰률이 저하되었다. 발주처,

40) 김정환·진숙경·김주희(2005), 2005년도 노사분규 실태분석 및 평가 : 건설플랜트 부문, 한국노동연구원 참조.

41) 광양 노조 인터뷰 자료(2005. 6. 15).

42) 임상훈(2006), 2006년도 노사분규 실태분석 및 평가 : 건설플랜트 부문, 노동부 참조.

43) 노사 인터뷰 및 포항노조 자료(2006. 7. 20), 임상훈(2006) 참조.

원청, 전문건설업체는 낙찰률 저하를 통해 단기적 비용절감을 통해 기업의 이익을 제고하고자 하나 이는 중장기적으로 고용, 인적자원개발, 근로조건, 노사관계 모두를 악화시킬 가능성이 농후하다. 특히, 전문건설업체의 채산성 악화로 인해 전문건설업체협의회와 건설플랜트 노조 간 임금협상을 둘러싼 갈등이 고조되며 이는 2004년 이후 매년 되풀이되는 노사분규에서 확인되었다.

(4) 교섭 방식

1) 개념

건설현장의 노조형태는 초기업노조로서 기업별 교섭 형태로 접근하기에는 한계가 있으므로 현장의 특성에 적합한 교섭 방식인지에 대한 파악이 필요하다.

2) 현황 및 문제점

모든 건설노조의 파업에는 교섭방식(노조 집단교섭 ⇔ 사측 개별교섭)에 대한 갈등이 있었다.⁴⁴⁾ 즉, 2005년 울산지역, 2006년 포항 목공·철근분회 등 건설현장의 교섭에서도 일반적으로 나타나는 모습이었다. 노조는 집단교섭을 통해 영향력의 확대를 추진하고 노동공급권을 확보하여 고용의 안정성을 확보하고자 하는 반면, 사측은 지역단위에서 단체협약이 체결될 경우 노조의 노무공급권 독점 및 인건비 상승 등을 우려하고 있다. 하지만 개별교섭 및 집단교섭은 각각의 장단점을 지니고 있으며 실제로 양자에 대한 입장이 나뉘고 있다.

개별교섭 방식을 주장하는 입장에서는 사용자의 복수성이 문제라고 한다. 사용자 단체의 통일된 의견이 도출되기 힘들기 때문이다.⁴⁵⁾ 울산의 한 건설업체 관계자는 “울산 지역의 경우 일반건설 200개, 전문건설 356개, 설비업체 186개, 전기공사업체 230개, 소방업협회에 다수가 있는데 파악이 안 된다. 관련업체가 1,200~1,300개 정도 있는 것으로 알고 있다. 등록되어 있는 수준이 그 정도인데 플랜트 쪽으로 활동하는 회사가 400여 개 이상 되는 것으로 추정된다. 노조의 주장은 10개 내지 12개 업체가 공동교섭을 하자는 것인데 어떻게 할 수 있을지 의문이다. 또한 7개 회사가 울산의 1,000여개 회사를 대

44) 노동부, 원하청 등 새로운 유형의 노사갈등 해소방안, 2006. 7 참조.

45) 울산 발주자 인터뷰 자료(2005. 4. 7)

표할 수도 없고, 전부 여건이 다르고, 경쟁입찰 하는 곳도 있고 불박이 하는 데도 있어, 공동교섭은 어렵겠다고 얘기했다”고 한다.⁴⁶⁾

반대로 집단교섭 방식을 주장하는 입장에서 건설업체들끼리 건설플랜트 노조에 공동 대응을 목표로 설정하기도 했다.⁴⁷⁾ “대화통로가 있는 것이 매우 중요하다. 노동행정은 주변의 도움 없이는 힘들다. 의견을 일치시켜야 한다. 따라서 평소의 의견교환이 중요하다. 지자체와 유관기관의 의사소통이 중요하며 발주자의 요구에 따라 협력업체도 움직일 수 있다.” 집단교섭의 사례로 여수에서는 노사정간담회 형식을 빌렸다. 시, 하청, 노조, 공장장협의회, 원청 등이 모여 노사정간담회 형식으로 하였다.⁴⁸⁾ 광양제철 산업단지 전문건설인협의회의 경우에는 40개 업체 정도로 구성되었다. 여기서 단협이 성립되면 여기 안 들어 있다 하더라도 과거에는 거의 지역에서 일반적으로 따랐다. 하지만 최근에는 따르지 않겠다고 하므로 노조에서 소속되지 않은 업체의 교섭 위임장을 받아오고 있다.⁴⁹⁾

나아가 사용자 단체의 필요성을 주장하는 입장도 있다. 이들은 사측의 대응 전략이 너무 미흡함을 인정하고 노사관계 이해, 연구, 임금분석 등의 차원에서 사용자단체를 발족시키고 변호사 및 노무사 쪽에 자문을 구하고 전문가의 자문을 구하는 것이 필요하다는 인식을 지니고 있다.

(5) 근로조건 개선

1) 개념

임금 인상 및 근로시간 등의 근로조건을 개선하라는 요구이다. 특히, 최근 주40시간제의 실시 등으로 타 산업과의 격차가 벌어지면서 개선 요구가 더욱 강화되고 있다.

2) 현황 및 문제점

사측은 근로시간 및 휴일 등을 부여하고 사기를 올려주는 것은 좋은데 과연 누가 그

46) 울산 건설업체 인터뷰 자료(2005. 5. 11).

47) 울산 건설업체 인터뷰 자료(2005. 4. 7).

48) 여수 지방노동사무소 인터뷰 자료(2005. 6. 15).

49) 광양 건설업체 인터뷰 자료(2005. 6. 15).

비용을 부담할 것인가가 문제라고 한다.⁵⁰⁾ “노조 주장은 기본급에 주차, 월차, 주휴수당을 별도로 계산해서 해달라고 하는 것이다. 현실적으로 일용근로자가 A현장에서 3일 근무하고 B현장에서 2일하고 C현장에서 1일 하면 누가 주차, 월차 줘야 하는가? 또 신정 2일, 구정 4일, 추석 4일, …, 노조창립일, 노조연차 총회일, 청원휴가 등을 무슨 재원으로 줄 수 있을까?”라고 하소연한다. 결국은 다시 지불능력 확보의 문제로 회귀한다.

(6) 노동쟁의의 불인정 및 파업의 양상

1) 개념

현행법에 의하면 건설노조와 사측 간 교섭 당사자 문제로 분규가 시작될 경우 정당한 노동쟁의로 인정받기도 쉽지 않다. 「노동조합법」 제2조(정의)에 의하면 노동쟁의란 ‘근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태’이기 때문이다.

2) 현황 및 문제점

2006년 6월 울산지역플랜트노동조합이 92개 업체를 상대로 부산지방노동위원회에 제기한 노동쟁의 조정신청에서 노동위원회는 “폐업 등으로 회사 자체가 존재하지 않는 업체의 경우 조정신청 당사자”가 아니며, “노사 당사자 간 조합원의 존재여부 및 단체교섭 당사자 문제에 대한 의견차이로 단체협약에 대한 실질적인 교섭이 전혀 이루어지지 않았고, …… 이 같은 노사 간의 분쟁상태는 「노동조합 및 노동관계조정법」에서 규정하고 있는 ‘근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태’인 ‘노동쟁의’가 아닌 것”이라고 판단하였다.⁵¹⁾⁵²⁾ 그로부터 3개월여 후 위 노조는 조합원이 새로 가입하였다는 이유로 33개 업체에 대하여 재차 노동위원회에 조정신청을 하여 종전과 동일한 과정을 똑같이 반복하였다.

교섭 당사자 또는 교섭방식을 둘러싼 건설노조의 분규가 법적 테두리 안에서 해결되지 못할 경우 갈등이 더욱 심화되면서 분규의 양상이 더욱 과격하고 극단적으로 표출될 수 있다. 정부로서도 이러한 문제점이 노조의 불법적인 행태에만 있다고 판단되면 엄격

50) 울산 건설업체 인터뷰 자료(2005. 5. 11).

51) 이장원 외(2006), 건설플랜트 노사관계 현안 진단과 정책 대안 연구, 청와대 참조.

52) 2006. 6. 26, 부산지방노동위원회 재결례, 2006조정28.

한 법 집행을 통해 해결할 수 있는데 반면, 일부의 문제점이 제도의 결함에 있다고 인정될 경우에는 해결이 쉽지 않게 된다.

(7) 단협 이후의 생산성 변화

1) 개념

사측의 교섭 참여를 촉진하기 위해서는 단협의 체결을 통해 임금 상승 및 근로조건 개선에 따른 생산성 향상의 효과가 나타나야 한다는 것이다.

2) 현황 및 문제점

단협 이후 생산성 향상 여부에 대해서는 이견이 존재한다. 사측에서는 “단협에 의해 임금이 오르고 근로시간도 줄었으면 생산성을 높여 가야 하는데, 노조는 권리만 주장하고 오히려 생산성이 떨어져 버렸다”고 주장한다. 반대로 노측에서는 “회사에서 단협에 정해진 최저임금을 지급하고자 하므로 조공 A급이 기능공 역할을 하게 되고 그 결과 생산성이 떨어지는 것은 당연하다. 돈 적게 주고 일을 시키니 기능공을 고용할 수 없는 것이다”라고 맞받는다. 이것은 결국 협약임금 수준이 근로자의 숙련수준과 어느 정도나 부합하는지의 문제로 귀결된다.

(8) 숙련에 따른 임금 지불

1) 개념

근로조건 개선과 더불어 생산성 향상이 이루어지려면 개별 근로자의 숙련수준에 적합한 임금을 지불할 수 있어야 한다는 것이다.

2) 현황 및 문제점

사측에서는 단협에 의한 획일적인 임금 체계로 숙련 향상이 저해된다고 주장한다. “즉, 과거 15~20년 전에는 기능공과 조공의 임금격차가 두 배에 달했으므로 조공으로 들어와 기능공으로 되려고 애썼다. 임금도 높아지고 기능공으로서 반장이 될 수 있기 때문이다. 지금은 조공이 8년을 해도 기능공이 될 생각을 하지 않는다. 기능공이 되더라

도 임금격차가 크지 않고 책임지는 일만 많아진다고 생각하기 때문이다.” 다른 사업주 역시 “과거에는 기계, 배관, 기능공, 조공 임금이 달랐으나 노조에서 이를 합쳐버렸다. 따라서 기능이 낮은 사람들은 좋아지고 기능이 높은 사람들은 나빠져 다른 곳으로 가버리게 되는 결과를 초래했다. 그 결과 전체적으로 기능이 하향되어 버렸다. 이것은 생산성 하락을 의미한다”고 주장한다.

반대로 노측은 임금의 하향 평준화를 비판한다. 노측은 “포항에서 최저임금을 만들면서 건설업체들이 임금을 하향 평준화하여 부작용이 발생했다. 그전에는 기능공들이 A, B, C급으로 임금의 차등이 있었다. 조공들도 마찬가지였다. 그런데 이것을 모두 C급 수준으로 평준화시켰다. 하지만 당시에는 A급과 B급에게는 단협 임금 이외에 봉투를 따로 준다든지 또는 공수를 더 얹어주면서 보완하였다”고 주장한다.

현재까지 숙련도에 따른 임금 체계는 없다. 현재 기능수준을 체계적으로 분류하여 등급에 따라 임금에 반영하는 방식은 마련되어 있지 않다. 다만, 단순한 체계로서 A급과 B급 또는 팀장, 기능공, 조공으로 나누어 구분하는 정도이다. 객관적 숙련수준에 대한 지표를 정확히 알 수 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 한 지역에서 1개 기업의 임금 수준이 상향 조정되면 지역 전체가 함께 움직일 수밖에 없다고 한다.

따라서 기능 수준에 대한 입증자료가 필요하며 기능 수준에 따른 금액을 카드에 명시하는 등 제도적 장치를 강구할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다.⁵³⁾

(9) 노무공급권 또는 조합원 우선 채용

1) 개념

조합원을 우선적으로 채용할 것을 요구하는 내용이다.

2) 현황 및 문제점

조합원 우선 채용 조항에 대해서도 노사의 이견이 존재한다. 사측에서는 조합원 우선 채용 조항이 항운노조식의 근로자공급사업 형태인 노무공급독점권을 의미한다고 보고 결코 인정할 수 없다는 태도이다. 반면, 노측에서는 노무공급권을 가지려는 것이 아니라

53) 여수 지방노동사무소 인터뷰 자료(2005. 6. 15).

건설근로자들은 비정규직으로서 항상적 고용불안 상태에 있으므로 조금이라도 효과적으로 조합원들의 고용불안을 덜어보려는 차원이라고 한다. 또한 노측에서는 조합원 우선채용조항은 기존 단협에 있던 것인데 조합원 우선채용 조항의 삭제를 사측에서 계속적으로 요구하는 것을 노조로서는 받아들일 수 없다는 것이다. 따라서 이것도 교섭이 진행되기 어려운 주요한 이슈 중 하나이다.

나아가 사측은 인사권에 대한 침해도 심각하다고 주장한다. “회사가 반장, 차장, 과장을 채용할 때 현장소장과 노조가 합의한 자로 한다는 점도 불합리하다. 반장 또는 심장을 임명할 때 노조의 동의가 필요하다는 단체협약은 심각한 사안이다”고 말한다.⁵⁴⁾

(10) 단체협약 이행의 어려움

1) 개념

단협으로 정한 내용을 성실히 이행하는 정도를 의미한다.

2) 현황 및 문제점

사측에서는 “임금을 평준화시켜 놓은 상태에서 회사에서 성과수단으로 주는 부분이 있는데 근로자들이 이를 실질적인 임금으로 인식한다. 회사의 입장에서 그렇게 주면 그 이후에도 일을 또 시킬 때는 단협 임금보다 상당히 올라간 임금을 줘야 하는 것이다. 이것은 단협에서 정한 임금과 실제 지불하는 임금의 격차를 낳게 된다. 나아가 단협 또는 임금협상 자체의 필요성에 대한 회의적인 인식을 낳게 된다.” 그리고 사측에서는 근로자들이 먼저 추가공수를 요구한다고 주장한다. “근본적으로 공수 더 달라는 일이 발생하면 안 된다. 이러한 내용을 명확히 문서화해야 한다. 즉, 협약을 이끌어 내어 이행하고자 한 건데 공수를 더 달라고 주장하는 것은 심각한 문제이다. 이것이 통제되지 않는다면 교섭할 이유가 없다”고 불만을 토로한다.

반대로 노측에서는 회사가 추가공수를 조장하는 경우가 많다고 한다. “임금협상에 의한 임금이 C급 위주로 책정되어 있어 A급 기능공을 고용하기 어려우므로 이들을 유인하기 위해 추가공수를 준다”는 것이다.

54) 광양 건설업체 인터뷰 자료(2005. 6. 15).

한편, 업체와 근로자의 잦은 이동이라는 특성도 단협 체결의 효과를 감소시키는 요인이다. 건설업체는 현장을 전국적으로 이동하는 사업의 특성상 공사가 완료되면 현장이 폐쇄되고 지역에서 그 업체가 철수하게 된다. 이때 지역차원에서 맺어진 단협의 효과도 사라지기 때문이다.

(11) 주요 이슈별 문제점과 시사점 요약

앞에서 논의한 주요 이슈별로 각 당사자의 주장과 문제점 그리고 시사점을 요약하면 <표 3-3>과 같다.

〈표 3-3〉 주요 이슈별 문제점과 시사점 요약

주요 이슈	개념	관련 주장	문제점	시사점
다수의 교섭 당사자	·동시에 병존하거나 순차적으로 변화	·노 : 교섭행위 반복 ·사 : 통일된 의견 도출 곤란	·교섭 당사자 확정 곤란 ·연중 수시 교섭요구 및 거부의 악순환	·다수의 교섭 당사자에 적합한 교섭방식 강구 필요
교섭 당사자의 가변성	·조합원을 고용할 때에만 교섭 당사자	·노 : 조합원이 없어도 고용가능성을 보아 교섭 당사자임. 블랙리스트로 악용될 소지가 있는 조합원 명단 공개 거부 ·사 : 조합원이 있을 때만 교섭 당사자임. 확인 안 되면 거부 ·정 : 조합원이 있을 때만 교섭 당사자임.	·교섭 기피 경향 ·소극적 대응 경향	·교섭 당사자에 대한 정의 및 교섭방식에 대한 공감대 필요
원수급자 및 발주자 참여 요청	·직접적 고용자와 지불능력 보유자의 불일치	·노 : 지불능력이 있는 발주자나 원수급자 참여 없이는 협상의 실효성 부족 ·사 : 발주자나 원수급자 교섭의무 없으므로 거부, 협력업체는 노조 의견 동의 ·정 : 직접적 고용자만 교섭 당사자라고 확인	·책임 있는 교섭 불가 ·교섭의 실효성 미흡	·지불능력 확보 방안 강구 필요 ·발주자나 원수급 참여 검토
교섭 방식	·집 단 교 섭 또는 개별교섭	·노 : 다수 당사자이므로 집단교섭 요구 ·사 : 기업별 차이로 개별교섭 고수 ·정 : 자율적으로 선택	·개별교섭 시 연중 단 속 적·중 복 적 교섭	·다수당사자에 적합한 방식 강구 필요
근로조건 개선	·임 금 인 상, 근로시간 단축, 유급휴일 등	·노 : 고용의 임금 인상, 주월차 등 ·사 : 저율의 임금 인상, 소규모의 수당 등	·지불능력 부족으로 합의 도달 난망 ·수주생산 방식의 한계	·지불능력 확보 방안 강구
대체 노동 투입	·파업 중 대체노동 투입	·노 : 파업 중 외부인력 투입으로 해석 ·사 : 관련 공정 이외에는 대체투입 아닌 것으로 해석	·노사 간 견해 차이에 따른 마찰 야기	·건설현장에 적합한 개념 재정립 필요
노동쟁의의 인정 및 파업의 양상	·노 동 쟁 의 로 인정 어려움 ·과격성	·노 : 조정신청 등 합법적 절차 준수 ·사 : 불법파업이므로 엄단 요구 ·정 : 조합원 유무 및 단체교섭 당사자 문제로 인한 분쟁은 '노동쟁의'가 아님.	·합법적이고 자율적인 해결이 어려워 점거농성, 과격화, 장기화	·분규 예방 및 해소 방안 강구 필요
단협 이후의 생산성 변화	·근 로 조 건 개선에 따른 생산성 향상	·노 : 생산성 저하는 사실이 아님. ·사 : 교섭으로 근로조건 향상되어도 생산성은 오르지 않음.	·교섭에 대한 소극적 또는 기피 인식 유발	·생산성 향상에 대한 교섭내용 필요

<앞표에서 계속>

주요 이슈	개념	관련 주장	문제점	시사점
숙련에 따른 임금 지불	· 숙련 수준에 · 합당한 협약임금 · 지불	· 노 : 임금의 하향 평준화로 숙련 · 공은 타 지역으로 이동 · 사 : 획일적인 협약임금으로 숙련 · 항상 저해 및 숙련공 확보 어려움 · 가중	· 숙련공의 사기 저하 · 숙련공 확보 곤란 · 숙련 항상 의지 · 약화	· 숙련도 정의 및 · 그에 합당한 임 · 금체계 필요
노무공급권 또는 조합원 우선 채용	· 단협으로 조 · 합원의 우선 · 채용 요구	· 노 : 비정규직이므로, 일자리가 · 생기면 조합원을 먼저 채용해 달 · 라는 의미 · 사 : 노동력 공급권을 갖겠다는 · 것은 불합리	· 조합원 여부에 따 · 른 일할 권리 침해 · 논란 야기	· 조합원과 비조합 · 원의 일자리 확보 · 가능성 검토
편의시설 및 산업안전	· 기본적인 · 편의시설과 · 기초적인 · 안전조치 · 요구	· 노 : 기본적인 편의시설 또는 산 · 업안전 요소의 공급 부족 · 사 : 현재 여건에서 나름대로 편 · 의시설 및 안전요소를 지급	· 위생 및 산업안전상 · 의 위해요소에 노출	· 적정 공급방안 및 · 지불능력 확보 방 · 안 강구
단협 이행	· 단협으로 · 정한 내용의 · 이행 여부	· 노 : 임금수준의 하향 평준화로 · 사측의 추가공수 지불 관행 유발 · 사 : 근로자의 추가공수 요구로 · 추가적 인건비 지출	· 단협 이행의 신 · 뢰 저하로 교섭의 · 필요성에 대한 회 · 의적 시각 유발	· 숙련수준별 협약 · 임금 설정 및 이 · 행 방안 강구

한편, 이러한 주요 이슈를 각 당사자의 입장에서 교섭 단계별로 정리하면 <그림 3-2>와 같이 나타낼 수 있다.

〈그림 3-2〉 교섭 단계별 당사자별 요구 사항 및 입장 요약

	〈 노 조 〉	〈 사용자 〉	〈 정부 〉
노조 설립	·초기업노조(지역노조 등)로 신청	-	·초기업노조(지역노조 등)로 승인
교섭 요구 및 교섭 당사자 확인	·교섭시점에서 조합원 고용 없이도 교섭 당사자라고 주장 ·하수급자뿐만 아니라 원수급자와 발주자도 교섭에 참여해야 한다고 주장	·교섭시점에서 조합원을 고용한 사업주만 교섭 당사자라고 주장 ·발주자 및 원수급자는 교섭 당사자가 아님.	·교섭시점에서 조합원을 고용한 사업주만 교섭 당사자라고 판결 ·발주자 및 원수급자는 교섭 당사자가 아님.
교섭 방식	·집단교섭 요구	·개별교섭 고수	·자율적 판단 원칙 아래 집단교섭 유도
교섭 내용	·고용의 임금 인상 ·근로시간 단축, 유급휴일 등 ·편의시설 및 산업안전 조치 ·조합원 우선 채용 ·불법하도급 근절	·저율의 임금 인상 ·일정 정도 수용 ·일정 정도 수용 ·조합원 우선채용 거부 ·시공참여자체도의 존폐에 따라 조치	·자율적 교섭
파업 과정	·불법 대체노동 자제 요구 ·해결 방안 미흡으로 장기화 ·제도적으로 해결 안 될 경우 탈법적, 폭력적 양상	·합법적 대체노동투입이라고 주장	·단기 종료 유도
단협 이행	·사측에서 추가공수 지불 ·임금의 하향 평준화로 숙련공이 타 지역으로 이동 주장	·기능공이 추가공수 요구 ·생산성 향상 미흡	·자율적 처리

(12) 관련 당사자의 참여 이유, 제약 요인, 우려 사항

파업 사례에서 제기된 이슈와 단계별로 정리된 각 당사자의 입장으로부터 건설산업의 노사관계 정립을 위해 파악해야 할 관련 당사자의 참여 이유, 제약 요인, 우려 사항 등을 도출할 수 있다. 참여 이유란 노사관계의 안정을 위한 노력에 참여해야 할 이유를 말하고, 제약 요인이란 참여 의지를 가지고 있더라도 제도적 요인으로 인해 노사관계 안정에 기여하기 어려운 원인을 말하며, 우려 사항이란 노사관계가 불안정하거나 또는

일방에게 끌려갈 때 나타날 부작용에 대한 우려를 말한다. 본 연구에서 제시하는 개선 방안은 여기에서 정리하는 참여요인을 최대화하고 기피요인을 최소화하며 제약요인에 대해서도 제도적인 해법을 내놓을 수 있는 방향에서 모색되어야 한다. 각 당사자의 관심 사항을 종합하여 요약하면 <표 3-4>와 같이 정리할 수 있다.

<표 3-4> 건설산업 노사관계 관련 당사자의 관심 사항

관련 당사자	참여 이유	제약 요인	우려 사항
정 부	·노사관계 안정 및 산업평화 정착 ·건설산업 상생협력 기반 구축	·비정규근로자 또는 초기업노조에 대한 교섭 제도 부재	·노무공급독점 우려(예; 향운노조) ·산업 및 국가 신뢰도 저하
발 주 자	·파업에 의한 생산중단 최소화 ·품질 확보 ·적정 임금 상승액의 사전 예측 가능성	·법적인 교섭 당사자 아님. ·교섭에 개입될 경우 더 큰 부담 발생 우려	·공기지연이 생산차질 야기 ·과도한 비용 부담 야기
원수급자	·파업에 의한 생산중단 최소화 ·탄력적 근로시간제 실시 ·최저가낙찰제 억제 등 협조 ·예측 가능한 경영 여건 조성(설계단가에 임금인상분 등의 반영, 적정 임차금액 예측) ·합리적 교섭	·법적인 교섭 당사자 아님.	·노조 세력 확대 ·과도한 임금 인상 ·복리시설 등에 의한 금전적 부담 ·파업으로 인한 공기 지연 및 지체상금 등 부담
하수급자	·상동(上同) ·하수급자의 적정 공사비 확보	·지불능력 한계 ·교섭능력 한계	·상동(上同)
노 조	·적정 공사비 확보(최저가낙찰제 확대 저지) ·임금 상승 ·고용안정 증대 ·근로시간, 작업환경 등 개선	·기업노조 중심의 현행법이 초기업노조 중심의 현실과 괴리	·교섭 당사자 확인 과정에서 조합원 명단의 제출이 블랙리스트화할 것으로 우려

4. 건설산업 노사관계 현황에 대한 진단

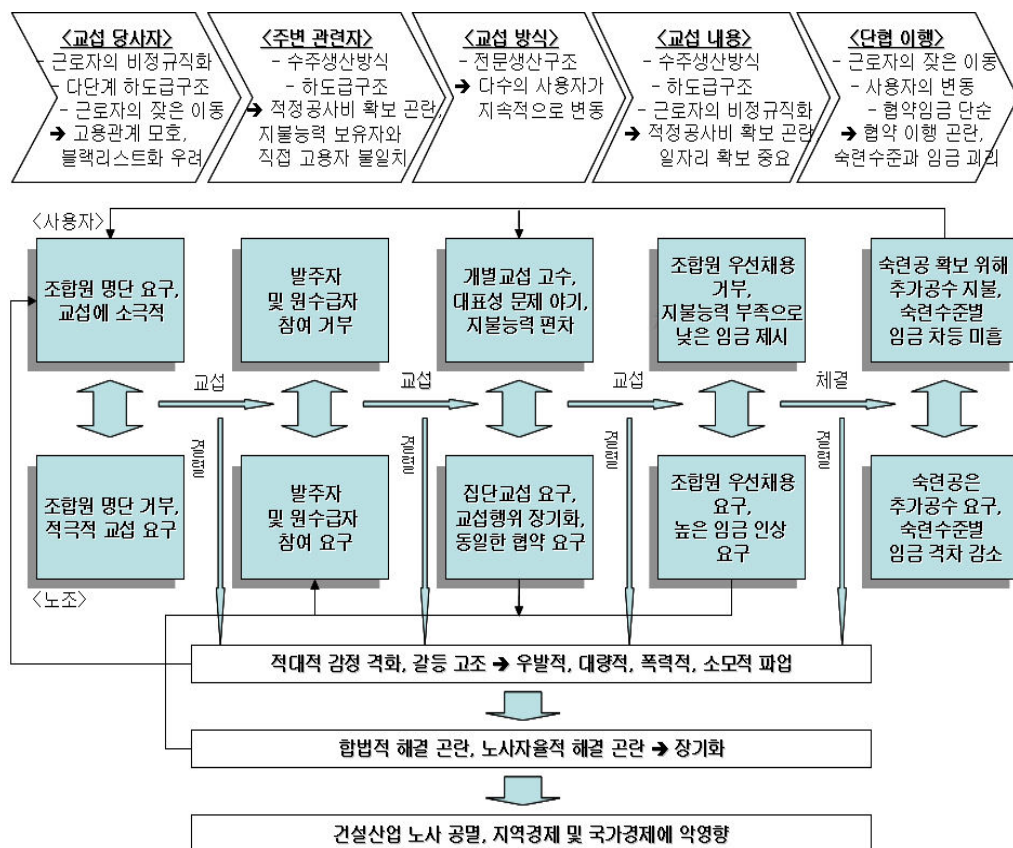
(1) 건설산업 노사 교섭구조의 취약성

교섭 단계별로 살펴볼 때 건설산업 노사의 교섭구조는 매우 취약하다. <그림 3-3>은

지금까지의 논의를 종합하여 주요 교섭 단계별 주요 분석 요소와 노사의 주장 그리고 파업에 이르는 과정을 보여주고 있다.

1단계는 교섭 요구 및 교섭 당사자를 확인하는 과정이다. 근로자의 비정규직화, 다단계 하도급구조, 근로자의 잦은 이동 등의 특성으로 고용관계가 모호해지고 노측에서는 조합원의 명단을 제출할 경우 이것이 블랙리스트화하여 취업을 막는 장애물이 될 것으로 우려하고 있는데 사측은 조합원 명단을 요구하고 있으며 정부도 현행법에 의거해 사측의 입장을 지지하고 있다. 따라서 노사 양자의 의견이 수렴되기 어렵고 이것은 법 테두리 밖의 분류로 이어질 가능성이 높다.

〈그림 3-3〉 건설산업 노사 교섭구조의 취약성



2단계는 주변 관련자에 대해 교섭에 참여할 것을 요구하는 단계이다. 수주생산 방식 및 다단계 하도급구조로 인해 적정공사비의 확보가 곤란하므로 지불능력 보유자인 발주자 또는 원수급자의 참여를 요구하는데 정부는 현행법에 의거해 발주자 및 원수급자는 교섭 당사자가 아니라고 해석하고 있다. 따라서 노조가 주장을 굽히지 않을 경우 역시 법 테두리 밖의 분류로 이어질 가능성이 높다.

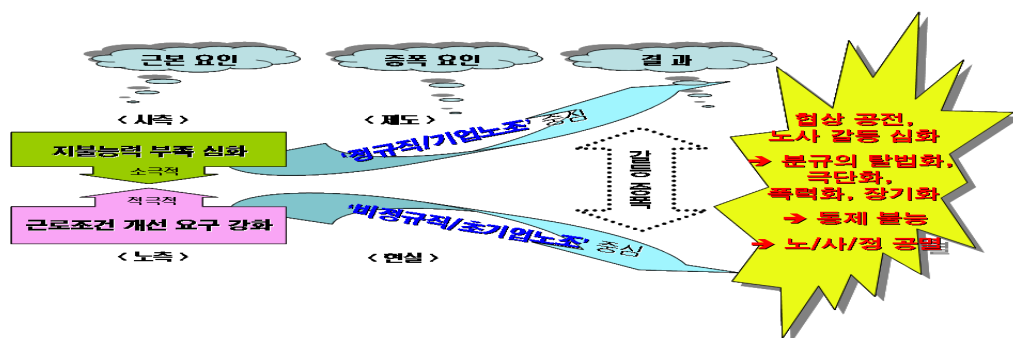
3단계는 교섭 방식에 대해 이견이 발생하는 단계이다. 전문생산구조로 인해 다수의 사용자가 동시에 공존하거나 공정에 따라 지속적으로 변동한다. 이것은 교섭 행위를 복잡하고 반복적으로 수행하게 하므로 노측은 집단교섭을 요구하는데 사측에서 이에 응하지 않으려고 하고 정부 역시 현행법에 의거해 사측의 입장을 지지할 경우 역시 분류로 이어질 가능성이 높다.

4단계는 교섭 내용에 대한 이견이 발생하는 단계이다. 수주생산 방식과 다단계 하도급구조 그리고 근로자의 비정규직화로 인해 적정공사비를 확보하기 어렵고 근로자로서는 일자리 확보가 가장 중요하게 된다. 하지만 지불능력 부족 문제가 해결되지 않을 경우 역시 양자의 의견이 수렴되기 어렵고 분류로 이어질 가능성이 높다.

5단계는 단협 내용의 이행 단계이다. 근로자의 잦은 이동, 사용자의 변동, 숙련수준과 괴리된 단순한 협약임금 등으로 인해 단협에서 약속한 내용이 충분히 이행되지 못하거나 협약임금이 제대로 지켜지지 못하는 상황이 반복되는데 이것은 단협 불이행에 따른 분류를 유발시키고 교섭에 대한 참여 의지를 약화시키게 된다.

(2) 현황 진단 : ‘지불능력 부족’과 ‘부적합한 교섭 틀’로 ‘공멸’

〈그림 3-4〉 건설산업 노사관계 불안 상황에 대한 진단 개요

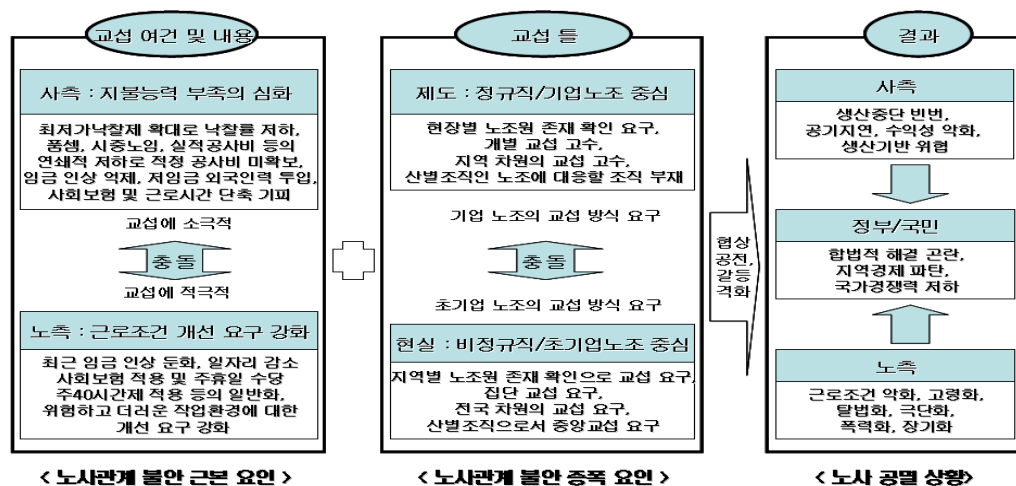


현재 상황은 <그림 3-4>에서 보듯이 ‘근본적인 불안 요인에서 비롯된 문제점’이 노사 관계 법령의 틀 속에서 해결되지 못하고 ‘제도와 현실 간의 괴리로 인해 증폭’되는 양상이다. 즉, 노측은 근로조건 개선 요구가 강화되면서 교섭에 적극적이나 사측은 지불능력 부족의 심화로 교섭에 소극적이어서 갈등이 불거지는데, 정부는 정규직 및 기업노조 중심의 현행 제도를 적용함으로써 효과적인 교섭 틀과 방식이 형성되기 어려운 상황이다. 이러한 상황은 노사 간의 협상을 공전시키게 되고 이 과정에서 서로에 대한 갈등이 심화되면서 분규는 탈법화, 극단화, 폭력화, 장기화로 나타나고 통제 불능 상태에 이르게 되어 노사정이 모두 공멸하는 상황으로 치닫게 된다. 결국 위에서 언급한 각 당사자의 관심 사항 및 추구해야 할 가치를 모두 상실 또는 훼손하는 방향으로 진행되고 있다. 요컨대, 노사정의 상생(win-win)이 아닌 공멸(lose-lose)에 이를 것으로 우려된다.

한편, 현재의 건설산업 노사관계를 교섭 여건 및 내용과 교섭 틀로 대별하여 요약하면 <그림 3-5>과 같이 도식화할 수 있다. 즉, 노사관계를 불안하게 하는 내용 측면의 근본 요인을 형식 측면의 부적합한 제도가 증폭시키는 구조를 지닌 것으로 파악할 수 있다. 이것은 <그림 3-4>의 내용을 보다 구체적으로 담아낸 것이다.

요컨대, 현재의 노사관계 상황은 주로 노사관계의 대립적 측면만 표출되고 있는 듯하다. 이것은 주로 적정 공사비 확보의 어려움에 의한 지불능력 부족 문제와 뿌리 깊은 노사 간의 불신 즉, 신뢰 부족과 이것을 풀 수 있는 제도적 여건이 미흡하다는 점에서 기인하는 것으로 보인다.

〈그림 3-5〉 건설산업 노사관계 불안 및 증폭 요인과 공멸 상황



특히, 제도적 측면에서 현행 노사관계시스템과의 부정합성이 노정되었다는 주장에는 주의할 필요가 있다.⁵⁵⁾ 현행 노동관계법은 기업별 노조가 지배적인 조직형태를 차지하고 있는 우리나라의 특수성으로 인해, 집단적 노사관계에서 집단적 자치는 기업별 노조 대 기업별 사용자의 구도 하에서 형성되어 왔으며, 판례나 행정해석, 학설 등을 통한 수십년간의 법운용은 기업별 노조를 당연한 전제로 하고 있다. 기업별 노조 형태를 전제로 한 관행과 법운용은 초기기업단위노조에 대해서도 여전히 유지되어 현실 부적합성을 야기하고 있다. 노동부의 역할에 대한 일부의 비판이 여기에 있을 수 있다. 노조 조직 형태와 현행 노동관계법 간의 현실 부정합성은 교섭비용의 증가와 노동쟁의의 증가를 초래하여 노사관계의 안정에 역행할 가능성이 적지 않다.

또한 초기기업노조와 노사자치주의의 부정합성에 대한 지적에도 귀 기울여야 한다.⁵⁶⁾ 노사자치주의는 기업별 노조와는 정합성을 가진다. 하지만 건설플랜트의 경우 지역단일 노조, 사용자와 고용주의 분리, 다단계 하도급구조로 단일 사용자가 아니라 다수사용자 존재 및 사용자간의 지불능력 등에서 현격한 격차가 존재할 뿐 아니라 노조의 요구(기본적인 복지후생 개선, 집단교섭, 불법 하도급 근절)에서 알 수 있듯이 노사자치주의만으로는 해결이 불가능하다는 것이다.

한편, 소극적인 태도로 교섭에 임하는 건설사용자의 대응책에 대해 부정적인 평가를 내리는 다음과 같은 주장에 대해서도 깊이 생각해보아야 한다.⁵⁷⁾ 도급구조 개선이 현재의 만성적인 플랜트건설 노사관계 불안정성에 대한 가장 중요한 대책이지만 우리 기업들은 기업 안에 직영인력을 많이 가지게 되는 데서 오는 비용부담과 나아가 이들이 노조를 결성했을 때 직접적으로 교섭에 나서야 하는 부담으로 인해 과실은 향유하되 책임은 외부화시키는 외주화 전략을 택했고, 그 결과 수직적 계열화의 환경에서 일용직들이 인력의 대부분을 차지하는 역설적인 결과를 낳았다. 이런 결과에 대해 기업들은 상당기간 편익을 누려왔지만 일용직들이 산별노조와 지역노조로 조직화되면서 기업별 노조보다도 교섭하기 어렵고 교섭의 필요성은 있지만 책임주체는 불분명한 상황이 나타났다. 여기서 오는 작금의 사회적 비용은 엄청나지만 아직도 이를 누가 어떻게 부담해야 하는지는 논란만 있을 뿐이다. 결국 원하청 기업들의 묵시적 희망은 노조가 와해되든지

55) 한국노동연구원(2006), 울산건설플랜트 노사분규의 원인과 과제, 내부자료.

56) 한국노동연구원(2006), 울산건설플랜트 노사분규의 원인과 과제, 내부자료 참조.

57) 이장원 외(2006), 건설플랜트 노사관계 현안 진단과 정책 대안 연구, 한국노동연구원 참조.

아니면 협력적인 노조가 나타나기만을 고대하는 전략인데 이는 도급관계의 개선을 통해 일차적으로 걸러져야 할 노사 간의 갈등이 전혀 걸러지지 않은 채 바로 산별노조와 상대해야 하는 상황에서 매우 근시안적인 처방을 하고 있다고 보인다.

끝으로 <표 3-5>는 정규직 및 개별기업을 중심으로 하는 일반적인 노사관계와 비정규직 및 초기업단위를 중심으로 하는 건설산업 노사관계의 여건과 교섭에 미치는 영향을 비교하여 보여주고 있다. 결국 현행과 같은 교섭 행태와 제도로 건설산업의 노사관계 안정 및 산업평화 정착 그리고 노사의 상생을 추구하기는 어렵다는 점을 다시 한 번 확인시켜 준다.

〈표 3-5〉 일반적인 노사관계와 건설산업 노사관계의 여건 비교

일반적인 노사관계				비 교	건설산업 노사관계				
교섭에 미치는 영향	노사관계 여건	양상	특성		특성	양상	노사관계 여건	교섭에 미치는 영향	
사측에서 교섭파트너로서 인식, 내부 설득 용이	노조결성 및 조직 확대 용이, 조합원 요구의 내용과 수준 유사	대체로 근속, 기업단위의 동질성 확보	정규직	노 측	비정규 직	잡은 사업장 이동, 동질성 부족	노조결성 및 조직 확대 어려움, 조합원 요구의 내용과 수준 다양	사측에서 교섭파트너로서 인식 기피, 내부 설득 어려움	
사측이 교섭 당사자로 인정	교섭단위 및 교섭대상자 명확	기업내부에서 이동, 기업별 노조				이동범위 한정 없음, 초기업 단위 노조	교섭단위 및 교섭대상자 모호	사측의 교섭 기피 인식 유발	
조합원 공개 여부에 따른 문제 없음	조합원 공개로 인한 불이익이 상대적으로 적음	기업내부에 일자리 확보				안정적 일자리 확보 중요	조합원명단의 블랙리스트화 우려, 공개거부	사측의 교섭 거부 원인 제공	
사측의 수용 가능성 높음	사측의 지불능력 및 해결범위에 대체로 포함	공식제도의 보호, 요구 사항 명확				공식제도로 부터 소외, 요구 사항 복잡	사측의 지불능력 및 해결범위 초과	사측의 수용 가능성 낮음	
단협 이행 가능성 높음	숙련수준과 임금 연계	근로경력 등 자료 존재				근로경력 등 입증자료 부재	숙련수준과 임금 괴리	단협 이행 가능성 낮음	
조합원 우선채용 관련 문제 없음	노무독점권 우려 부재	기업내부에 기능공 확보	정규직	사 측	비정규 직	원활한 기능공 확보 중요	노무독점권 우려, 조합원 우선채용 거부	노측의 교섭 결렬 요인 제공	
타결 가능성 높음	기업내부에서 교섭내용 동일	단일사용자와 교섭	단일 사용자			다수 사용자	개별교섭 시 교섭 반복	기업별 격차에 대해 노측 반발	결렬 및 파업 가능성 상존
단협 이행 가능성 높음	지불능력격차 및 의견불일치 없음	단일사용자와 교섭					집단교섭 시도	지불능력 격차, 의견수렴 곤란	단협 이행 가능성 낮음
우발적 충돌 가능성 낮음	대체노동투입 판단기준 명확	대체로 단일사용자			공종별, 공정별 상이한 사용자 시공 가능		대체노동투입 판단기준 모호	우발적 충돌 가능성 높음	
노측의 발주자, 원수급자 참여 요구 없음	사용자가 자율적인 교섭능력 보유	사용자가 자율적인 지불능력 보유	대체로 도급구조 없음		하도급 구조	상위단계에서 하수급자의 지불능력 제약	하수급자의 자율적인 교섭능력 제약	노측의 발주자, 원수급자 참여 요구 및 거부	
사측의 수용 가능성 높음	생산과정의 비용 상승 반영 가능	생산 과정에서 상품가격 결정	생산 후 판매		수주(판매) 후 생산	생산 이전에 상품가격 결정	수주 이후 비용 상승 반영 곤란	사측의 수용 가능성 낮음	

〈앞표에서 계속〉

일반적인 노사관계				비 교	건설산업 노사관계			
교섭에 미치는 영향	노사관계 여건	양상	특성		특성	양상	노사관계 여건	교섭에 미치는 영향
신뢰에 기초한 양보와 배려로 타결 가능성 높음	높은 책임의식과 신뢰형성 용이, 의존적 관계 형성 가능성 높음	일상적 대화창구 운영 용이, 동반자 의식 강함	노사 동질성 유지	노사	노사 동질성 부족	일상적 대화창구 운영 어려움, 동반자 의식 약함	높은 책임의식과 신뢰형성 어려움, 적대적 관계 형성 가능성 높음	신뢰 부족으로 양보와 배려에 의한 타결 가능성 낮음
노사의 성실한 교섭 유도, 실정법 준수	자율적인 교섭, 법절차에 의한 노동쟁의로 평화적 해결 가능	기업단위의 노사관계 규정, 현실과 부합	실정법 적용	정부	실정법 적용	기업단위의 노사관계 규정, 현실과 괴리	자율교섭 한계, 법적 테두리 밖의 분규 발생, 평화적 해결 난망	노사 갈등 심화, 사측 교섭 기피, 노측 장기 파업, 실정법 불신

4장에서는 건설산업의 합리적인 노사관계 정립 방안에 시사점을 줄 수 있는 사례를 찾아 소개하고자 한다. 먼저 노사관계의 근본적인 불안 요인으로 지목된 지불능력의 확보와 관련해 미국의 사례를 살펴보고, 근로자와 건설업체의 이동성 및 가변성에서 오는 문제점을 해결할 수 있는 단체협약의 효력 확장에 관해서는 독일의 사례를 소개한다. 그리고 우리나라의 사례 중 전국 차원 또는 지역 차원에서 중앙교섭이나 집단교섭을 시행하고 있는 사례를 찾아 앞에서 소개한 파업 과정의 주요 이슈를 어떻게 해결하고 있는지 살펴보고자 한다.

1. 미국 : 지불능력 확보 시도

미국의 사례에서는 발주자로부터 원수급자 및 하수급자를 거쳐 근로자에게 이르기까지 적정공사비 특히, 노무비를 삭감당하지 않고 확보하는 방안에 대해 주목하고자 한다. 즉, 임금과 관련된 ‘제값 받아 제값 주기’의 방법으로서 협약임금을 발주자의 설계가에 반영시키고 이를 근로자에게까지 지불하는 사례이다.

미국 공공공사의 발주관련 규정을 파악하기 위해 뉴욕 주정부 도로교통부의 표준시방서를 소개한다.⁵⁸⁾ 표준시방서는 총3권으로 구성되어 있는데 그 중 제1권 건설공사와 자재(CONSTRUCTION AND MATERIALS)의 일반 조항(General Provisions)에 규정되어 있다. 이것은 뉴욕 주정부 도로교통부 엔지니어링 부서(OFFICE OF ENGINEERING)에서 2002년에 작성한 것으로서 여기에는 입·낙찰 및 시공과 관련된 원수급자의 임무와 관련 서류 등이 자세히 언급되어 있다.

임금 및 근로시간과 관련하여 원수급인과 하수급인은 임금지급에 있어서 최소한 노동법에 의해 주 노동부에서 발표한 직종별 최저임금(prevaling wage), 최저수당(prevaling supplements) 및 초과근로에 대한 수당(premium rates for overtime pay)을 지급하여야 한다.

58) 심규범·이의섭·김민관·김지혜(2004), 건설공사의 직접시공 촉진방안, 건설교통부 참조.

(1) 임금(Wage)

뉴욕 주정부는 원수급인에게 직종별 최저임금표(prevaling wage rate schedules)를 제공한다. 이것은 뉴욕주 노사의 단체협약에 의해 도출된 임금을 주정부 노동부가 매년 공포하는 것으로서 직종별 최저임금의 개념이다. 원수급인은 근로자가 적정한 임금을 받도록 확실히 조치해야 한다. 원수급인은 뉴욕주 노동부에서 주기적으로 갱신되는 임금표를 가지고 있어야 한다. 원수급인은 계약기간동안 발생하는 임금표와 추가 수당의 변화에 따른 비용을 계약가액(contract bid prices)에 포함해야만 한다. 뉴욕주 노동법에 따라 다음이 지켜져야 한다.

1. 계약과 관련하여 전체 공사 또는 일부 공사를 수행하는 원수급인 및 하수급인이 고용하는 기능공(laborer), 기술인(worker), 기계공(mechanic) 등은 노동법에서 명시한 응급사항인 경우를 제외하고는 1일 8시간과 1주 5일을 초과하여 근로할 의무가 없다.
2. 법적인 노동에 대한 임금은 법에서 명시한 최저임금보다 낮아서는 안 된다.
3. 최소 시급비율(minimum hourly rate of wages)은 계약서류에 명시된 것보다 낮아서는 안 된다. 계약이 승인된 후 최저임금 비율이 변경되었으면 변경된 유효최저임금 비율을 적용해야 하고, 계약 서류의 일부로 구성되어야 한다.
4. 현장에서 원수급인 또는 하수급자의 피고용인에게 Davis-Bacon Act에서 규정한 최저임금이 지급되어야 한다.
5. 아래 두 가지 항목에서 명시한 임금을 고의적으로 두 번 위반하였을 경우 계약을 파기하거나 완료된 공사에 대해 공사비를 지급하지 않을 수 있다.
 - a. 노동법에서 명시한 임금표(wage scale)
 - b. 노동법에서 명시한 최소 시급표(minimum hourly wage scale)

한편, 임금과 부가급여를 규정하는 직종별 최저임금(prevaling rate)은 매해 7월 1일에 정해지며 다음해 6월 30일까지 유효하다. 임금표에 새로운 임금비율이 포함되지 않았더라도 원도급자는 새로 결정된 임금을 지급할 책임이 있다. 최저임금(prevaling rates)은 신뢰할 만한 노동조합과 해당 지역 노동자의 최소 30%이상을 고용하고 있는

민간부분의 고용자 사이에서 체결된 단체협약에 의해 이뤄지게 된다(Section 220, subd 5a). 여기서 “지역”이란 신뢰할 만한 노동조합과 민간부분의 고용자 사이에서 현재 체결된 단체협약에서 정의한 지역을 의미한다(Section 220, subd, 5d). 같은 직종이나 직업에서 노동자의 30%이상의 합의가 이뤄지지 않았다는 충분한 증거가 제시되지 않는 한 노동부는 대개 이전 해의 직종별 최저임금 결정에 사용된 단체협약을 사용한다. 원도급인(주계약자, prime contractors)은 하수급인에게 최저임금표(prevaling rates schedules)를 제공해야 한다. 원도급인이나 하수급인이 그의 하수급인에게 계약서에 명시된 임금과 부가 급여에 관한 사본이나 결정된 임금을 제공하지 않는 것은 불법이다. 원도급인은 노무비와 관련된 증빙 서류를 보관해야 한다. 또한 공공공사 계약에서 정부가 최종기성액을 지급하기 전에 원도급인이나 하수급인에게 하수급인이나 기타 공공공사 계약에 관련된 작업에 고용된 근로자(고용인)에게 지급된 금액을 서면으로 증명하는 서류를 보관하도록 요구해야 한다.

(2) 근로자에 대한 공지(Worker Notices)

원수급인은 당해 프로젝트가 공공공사이고, 관련된 모든 근로자가 최저임금과 추가수당을 받을 자격이 있음을 알리기 위해 근로자 개개인에게 공지서를 배포해야 한다. 근로자는 원수급인과 모든 하수급인의 피고용인을 포함한다. 이러한 공지는 근로자가 공사를 수행하기 전에 개별 근로자에게 배포되어야 한다. 배포할 때 원수급인은 근로자가 요구된 공지서를 받았다는 것을 증명하기 위해 개별 근로자의 서명을 받아야 한다. 원수급인은 임금대장과 함께 서명된 서류를 유지해야 한다.

(3) 직종별 최저임금(prevaling wage)의 지급 의무와 제재

뉴욕 주정부 도로교통부의 표준시방서에 의하면 공공공사를 수행하는 건설업자는 반드시 직종별 최저임금(prevaling wage)을 지불해야 하며, 고의적으로 이를 6년 동안 2회 어겼을 경우 뉴욕주 노동법에 의해 모든 주 또는 일부 지역에서 시행되는 모든 공공공사의 원수급인으로서의 자격을 5년 동안 박탈당한다. 면담결과에 의하면 이러한 최저임금을 지불하고 그 사실이 임금대장(payroll)에 기재되어 있어야만 직접시공으로 인정

받을 수 있다고 한다.

(4) 근로시간

뉴욕 주의 공공공사에서는 주당 5일을 초과하거나 일일 8시간을 초과해서 수행되는 모든 작업은 초과근로이다. 그러나 각 직종이나 작업에서 요구되는 특정한 초과근로의 경우에는 다를 수 있다. 공공공사 프로젝트에서 각 직종이나 작업에 대한 구체적인 초과근로 요구조건은 최저임금표에 규정되어 있다.

작업 중 휴식시간(coffee breaks)의 경우 20분이하의 휴식은 공공공사 프로젝트상에서 작업시간으로 간주된다. 즉, 커피타임이나 가벼운 다과 등은 작업시간으로 산정한다. 하지만, 식사시간은 작업시간으로 산정하지 않는다.

(5) 최저임금률(Prevailing Wage Rates) 자료 예시⁵⁹⁾

2004년 10월에 방문했던 뉴욕주 올바니(Albany County in New York)에 적용되고 있었던 자료를 소개한다. 유효기간은 2004년 7월 1일에서 2005년 6월 30일까지이다. 직종 분야는 건축공사의 목공분야(Carpenter-Building)이다. 적용지역은 Albany County, Fulton County, Montgomery County, Rensselaer County, Schenectady County, Schoharie County 등의 전(全)지역이다.

59) 2004년 10월 뉴욕 올바니 출장 자료이다. 뉴욕 이외의 다른 주의 상황에 대해서는 추가 조사가 필요하다.

〈표 4-1〉 미국 뉴욕주의 직종별 최저임금 자료 예시

직종별 임금 (시간당)	2004. 7. 1	2005. 6. 1 추가(Addit.)
Building :	\$	1.50
Carpenter (목공)	23.00	
Floor Coverer (바닥 마감공)	23.00	
Carpet Layer (카펫공)	23.00	
Dry-Wall Applicator (드라이월 작업공)	23.00	
Lather	23.00	
Piledriver (파일공)	23.00	
Diver-Wet Day (비오는 날 잠수부)	53.75	55.00
Diver-Dry Day (맑은 날 잠수부)	24.00	
Diver Tender (잠수부 감독)	24.00	
Welder (용접공)	23.00	

(6) 시사점

적정공사비의 확보 특히, 노무비의 삭감 방지를 위한 방안이 될 수 있음을 시사한다. 또한 뉴욕주 차원에서 법령을 통해 임금협약의 지역적 구속력을 확실히 부여하고 있음을 볼 수 있다. 우리는 ‘건설업임금실태조사’에 의해 공표된 임금을 발주금액에 반영하고 있으나 이것이 최저가낙찰제의 확대 및 외국인근로자의 증가로 인해 향후 하락할 가능성을 배제할 수 없다. 또한 현장에서 실제 지불하는 임금은 조사에 의한 임금보다 높은 경우가 많다. 따라서 실제 지불하는 협약임금을 발주금액에 반영하고 이를 근로자에게까지 전달할 수만 있다면, 노무비와 관련된 지불능력의 확보에 크게 기여할 것이고 나아가 노사의 분쟁 가능성을 크게 저하시킬 수 있을 것으로 기대된다. 또한 법제도를 통해 반영 절차 및 제재 조치를 확립한다면 더욱 실효성이 높아질 것임을 알 수 있다.

2. 독일 : 단체협약 효력의 확장

(1) 개요

유럽의 건설산업 단체협약은 산별 수준에서 결정되며, 협약은 규범적 법적 강제력을 가져 건설산업 근로자 대부분에게 적용된다.⁶⁰⁾ 독일의 경우 사업장 및 기업 수준에서

작업장 평의회가 실제로 협약이행을 점검하기도 한다. 독일 건설업의 경우 전국단위로 교섭이 이루어진다.⁶¹⁾ 협약의 유형은 내용에 따라 기본임금기본임금·근로자보호·복지협약 등 다양하다. 체결형태에 따라 지역별·업종별·직종별 협약으로 구분 가능하다. 파업관련 사항은 법률이 아닌 노동조합의 규약으로 정하고 있다.

(2) 독일 건설산업의 임금협약 및 활용⁶²⁾

<표 4-2>에서 보듯이 건설업 생산직근로자의 경우 시간급을 기준으로 단협이 이루어지는데 가장 하위의 보조근무노동자로부터 사업장에서 인정하는 현장감독까지 8단계의 구분이 있다. 대개 자격증 및 훈련과정 이수 여부를 준거로 하고 여기에 경력을 가미하는 방식으로 직급을 구분하고 있다.

60) 독일 출장 자료 참조.

61) 노동부, 산업별 노동조합과 단체교섭, 2007 참조.

62) 독일 출장 자료 참조.

〈표 4-2〉 독일의 건설근로자 직급구분 및 자격요건(2006년 단협 임금)

(단위 : 유로)

직급	명칭	시간당 임금	8시간(월) 기준일당	자 격 및 요 건
1	사업장에서 인정하는 현장감독	15.80	157,570	현장감독으로서의 공식적인 자격증은 없으나 사용자로부터 그 사업장내에서 현장감독으로 일하도록 채용된 경우(자격증을 소지한 현장감독은 기술관리직노동자로 구분)
2	십 장	14.45	144,107	통상 최소한 2년 동안 특정한 직종의 자격증을 소지한 전문 건설노동자로 근무한 경력이 있고 소규모의 노동자집단을 지도할 수 있는 경우
3	특별전문건설 노동자(숙련공)	13.75 /14.20	137,126 /141,614	1)직업훈련의 최상급단계를 마치고 자기 직종에서 1년 이상 근무한 자 2)직급4의 2)에 해당하는 경우로 그 직급소속으로 1년 이상 근무한 자 3)직급4의 2)에 해당하며 건축업분야의 전문기능인으로서의 능력을 갖추어 초기업 단위의 직업훈련소에서 향상훈련을 제대로 받았다는 증명서(자격증)를 소지한 자
4	직위가 향상된 전문노동자 (특별기능공)	12.60 /12.89	125,657 /128,549	1)직업훈련의 최상급단계를 마친 자 2)건축업분야 이외의 공인된 직업훈련을 받고 그에 상응하는 자격증을 소지하고 있는 자 3)지상 및 지하공사분야 또는 토목공사분야의 직업훈련을 받고 그에 상응하는 자격증을 소지하고 있으며 건축업분야에서 전문노동자로 최소한 2년 동안 근무한 자 4)직업훈련을 거치지 않았으나 직급 5의 2)에 해당하는 경우로 최소한 2년 동안 근무한 자
5	건설전문 노동자(기능공)	12.26 /11.61	122,267 /115,784	1)직업훈련의 1단계를 수료하고 그에 상응하는 자격증을 소지하여 12개월 이상을 근무한 자 2)직업훈련을 거치지 않았으나 특수한 기능을 갖추고 있고 그에 따른 근무를 12개월 이상 수행한 자
6	건설전문노무 자 (일반공)	9.63	96,038	최소한 18세 이상의 노동자로 직급 7의 1)에 속하는 노무자로 6개월을 근무하였거나, 직급 7의 1)에 속하는 노무자로 12개월 이상 근무한 자
7	건설노무자 (일반공 또는 잡부)	9.63	96,038	1)단순건설노무자로 이미 18개월 이상 근무한 자(21.97 마르크) 1a)단순건설노무자로 6개월 이상을 근무하였으며, 채용되기 전에 최소한 9개월 실업상태가 아니었던 자(21.20 마르크) 2)단순건설노무자로 6개월 이내 근무한 자
8	보조근무 노동자	9.63	96,038	사환, 식당업무보조, 청소부, 수위 및 파수꾼

주 : 원화로의 환산은 2007. 5. 29 기준환율을 적용했음(1246.60원/유로). 신규임금지급(2002. 9. 1부터).

(3) 독일 단체협약 효력의 확장⁶³⁾

1) 일반적 구속력(연방 차원) : 독일 단체협약법 제5조

일반적 구속력이 적용되기 위한 요건은 다음과 같다.

1. 단체협약의 적용을 받는 사용자의 사업장에 단체협약의 적용범위에 속하는 전체 근로자의 50% 이상이 고용되어 있으며,
2. 단체협약의 일반적 구속이 공공의 이익에 기여하는 것으로 인정되는 경우
3. 위의 1과 2의 요건이 충족되지 않았어도 사회적인 위기상황을 극복하기 위하여 단체협약의 일반적 선포가 필요하다고 판단될 경우

산별단체협약을 체결한 당사자가 연방노동사회부에 단체협약의 일반적 구속력 선포를 신청한다. 연방노동사회부는 전국단위의 노사단체대표 각각 3명(총6명)으로 구성된 위원회의 동의를 얻어서 단체협약의 일반적 구속력을 선포한다. 연방노동사회부는 일반적 구속력 선포 여부를 결정하기 전에 단체협약 당사자로 하여금 관련된 노사 및 각 주 정부의 노동부대표에게 일반적 구속력 선포의 필요성 등에 대하여 구두와 문서로 설명할 기회를 부여한다. 어느 한 주든 노동부대표가 일반적 구속력 선포에 이의를 제기하면 연방노동사회부는 연방정부의 동의를 얻어야만 일반적 구속력을 선포할 수 있다. 독일의 건설업근로조건에 관한 단체협약, 직업양성교육에 관한 단체협약, 사회복지기금에 관한 단체협약 등은 모두 일반적 구속력을 가지고 있다.

다만, 건설업 임금협약은 생산직 하위 직급의 임금을 제외하고는 일반적 구속력을 갖지 않는다. 즉, 생산직 하위 직급인 보조근무 노동자와 건설노무자에 대한 임금은 일반적 구속력이 있다. 건설업 노사가 임금협약에 정하고 연방노동사회부가 일반적 구속력을 선포한 최저임금-소위 ‘건설업 법정최저임금’-은 독일 건설업에 대해서뿐만 아니라 독일에서 건설공사에 참여하는 모든 외국건설업체에게도 강제성을 갖는다. 2008년을 기준으로 생산직 하위 두 직급의 건설업 최저임금(시간급)은 서독지역의 경우 각각 10.40유로와 12.50유로이고 동독지역의 경우 각각 9.00유로와 9.80유로이다. 독일의 건설현장에서 최저임금 이하의 임금을 지불하면 500,000유로까지의 벌금형에 처해진다. 독일의

63) 장은숙(1999), 독일의 건설노동시장 고용관계와 복지제도, 주요국의 건설노동시장 고용관계와 복지제도, 한국노동연구원 참조. 최근 상황에 대한 논의 역시 동 보고서의 저자인 장은숙 선생님과 이메일 교신을 통해 확인된 내용이다.

건설업에 최저임금제가 도입된 배경은 저임금국가의 외국건설업체들이 임금덤핑을 통해 싼 가격으로 독일의 건설공사에 참여함으로써 독일 건설업의 임금수준과 근로조건이 위협을 받았고 독일 건설업체의 도산 및 건설업의 실업 증가 등이 유발되었기 때문이다.

2) 지역적 구속력(주 단위)

지역적 구속력 선포의 절차와 전제조건은 일반적 구속력과 같다. 지역적 구속력을 선포할 수 있는 권한은 주정부의 노동부에 있다. 주 노동부는 선포여부를 판단하기 전에 주 단위의 노사 대표 각각 3명으로 구성된 위원회의 동의를 얻어야 한다. 현재는 아니지만, 과거에 라인란트-팔츠주의 경우 건설업의 임금협약이 지역적 구속력을 가졌었다. 하지만 건설업은 모든 현장에서 전통적으로 임금협약에 따른 시간급을 지급하고 있다.

(4) 시사점

독일의 사례는 직종별 최저임금을 숙련수준에 따라 세분하여 제시할 수 있음을 시사한다. 또한 반드시 인원수 기준이 아닌 정책적 필요에 의해서도 단협의 일반적 구속력 또는 지역적 구속력을 적용할 수 있음을 확인시키고 있다. 또한 법정최저임금 규정에 일반적 구속력을 부여함으로써 외지 또는 외국 건설업체의 임금덤핑으로부터 지역 또는 자국 건설업체의 도산과 근로조건 하락을 막을 수 있음을 시사한다.

3. 한국의 타워크레인 : 단일 직종의 전국 교섭⁶⁴⁾

(1) 개요

건설현장뿐만 아니라 조선소 등에서 가동되는 우리나라의 전체 타워크레인수는 전체 4,500대 정도로 파악된다. 이 중 건설현장에서 가동 중인 것은 약 2,000~3,000대 정도로 추산하고 있다.

64) 타워크레인 노조 및 임대업체 대표와의 면담 결과를 중심으로 정리한 자료임.

타워크레인 업종에도 다단계 도급구조가 존재한다. 대체로 대규모 물량과 소규모 물량으로 구분할 수 있는데 대규모 물량의 경우 ‘대규모 건설원수급업체 - 대규모 타워임대업체 - 소규모 타워임대업체 - 사장 5~6단계’로 도급단계가 길고, 소규모 물량의 경우 ‘소규모 건설원수급업체 - 소규모 타워임대업체’로 도급단계가 단순하다. 업계에서는 다단계 도급 과정에서 50만~100만원이 누수되는 것으로 추산하고 있다. 이러한 다단계 도급구조가 노동부의 특별감독을 통해 상당히 정리되었다.

이렇게 다단계 구조가 심각한 원인 중 하나로 업체수가 과다하다는 점을 지적한다. 타워크레인조종기사는 3,000~4,000명 정도인데 업체수는 300~500개사나 된다. 따라서 페이퍼컴퍼니가 많다고 판단하고 있다. 전문건설업자로 등록되지 않아 실제 업체수를 파악하기도 어렵다. 대체로 실질적인 면모를 갖춘 업체는 50여개에 불과하고 이들은 모두 타워크레인협동조합에 가입되어 있다. 건설기계등록이 정착되면 도급구조의 개선 효과가 있을 것으로 기대하고 있다.

타워크레인기사는 약 87%가 비정규직으로서 현장 계약직이다. 대개 6개월에서 18개월까지의 계약직이다. 따라서 하나의 현장이 끝나면 다음 일을 기다려야 하며, 대기 기간 중에는 실업급여를 받는다. 타워크레인기사들은 타워크레인 임대업체에 계약직으로 고용된다. 물론 규모가 큰 업체는 기사를 직접 고용하는 경우도 있다. 통상 타워크레인 기사들도 현장에서 사수에게 직접 일하면서 조종 기술을 배우고 있다. 과거에는 기증기 자격증을 가지고 타워크레인 작업을 하고 있었으나 2007년에 타워크레인기사자격증이 신설되었다. 중동 사우디건설 붐 이후 1980년대 초부터 타워임대업이 시작되어 1990년대에 확산되었다. 과거에는 건설업체 내부에 중기사업팀이 있었고 타워크레인기사도 정규직원 신분이었다.

타워크레인은 나름대로의 독특한 특성이 있다. 자격증 보유자만이 할 수 있는 전문분야로 자부심이 높고, 학력 또한 최소 고졸이고 대졸자도 많으며 여성도 많다. 타워크레인 임대업자들과 기사들 사이 또는 각 집단 내에는 선후배 관계가 많다. 과거에 타워크레인기사협회가 있었고, 한양건설에서 배출하는 훈련기수가 있었다. 선후배 간에는 일반자격증기수 또는 중동기수 등 몇 가지 부류로 나뉜다. 또한 타워크레인 노동시장이 사수 및 조수 관계로 형성되어 있기 때문에 타워기사들의 일자리 정보도 인맥을 통해서 소통되는 것이 관행이다. 따라서 약 3천여명 정도로 추산되는 타워크레인 기사들은 대개 전국적인 인맥을 형성하고 있다. 이러한 전국적인 인맥이 타워크레인 노조가 전국적

인 단일 조직으로 꾸려질 수 있는 원동력이 되었고 초기에 중앙차원의 임금협상 및 단체협상 교섭구조가 형성된 밑거름이 되었다. 한편, 일부 임대업자 중에는 대기업 간부 출신이 있기도 한데 이들은 건설원청업체와의 협상에서 유리하다.

(2) 교섭 당사자

타워크레인노조와 타워크레인 임대사업자들의 사용자단체인 타워크레인협동조합이 교섭 당사자이다. 협동조합에 참여하지 않는 개별업자들과는 별도의 교섭을 진행한다.

1) 노동조합

전국타워크레인기사노동조합은 2000년 8월 8일에 설립되었다. 2007년 3월 2일 대산별 전국건설노조로 통합되면서 “타워크레인분과”로 변경되었다. 타워크레인은 초기에 협회 형태로 출발했었으나 목표는 노조의 결성이었다. 당시 전체 기사는 2,000~3,000명이었고, 조직원수는 500~600명이었다. 서울과 경기 등 5개 지역에 지부를 설치하였다. 2008년 현재 타워크레인은 4,000명 정도이고, 7개 지부를 두고 있으며, 조합원수는 1,300명이다. 임협은 매년, 단협은 2년마다 체결하고 있다.

2) 사용자단체

사용자단체는 크게 두 부류이다. 타워크레인협동조합(이하 협동조합)은 대규모업체로 구성된 주된 사용자단체이고 그 외에 1~2대의 타워크레인을 보유한 소규모업체로 구성된 안전협회라는 조직이 있다.

주된 사용자단체인 협동조합은 타워크레인임대업계의 이익단체로서 임대업체 160~200개를 구성원으로 하여 1999년도에 결성되었다. 협동조합이 결성된 이후 2~3년 후에 노조가 결성되었다.

구성원 간의 규모 편차가 큰데 작은 회사는 3~4대 정도를 보유한 곳도 있고 큰 회사는 50대 정도를 보유하고 있기도 하다. 하지만 투표권은 업체당 1표로 동등하게 주어진다. 협동조합에 가입된 업체가 전체 타워크레인 대수의 약 55~60%를 차지하고 있다. 따라서 협동조합의 결정은 타워크레인 업계의 대세를 이루게 된다.

협동조합의 운영비는 주로 회비로 충당되는데 법인은 10만원이고 개인은 5만원이다.

회비를 납부해야 투표권이 주어진다. 그 외에 임원들이 기부하는 찬조금에 의존한다. 특히, 조합 이사장은 약 4천만~5천만원을 지원하고 있다. 대체로 큰 업체 20~30개사가 조합을 운영한다. 하지만 1~2대를 보유하고 있는 개별업체는 투표권을 통해 조합의 방향에 영향을 준다.

조합원사의 의견 수렴은 원칙적으로 총회를 통해 이루어진다. 하지만 인터넷으로도 의견을 구하고 있다. 대체로 ‘인터넷 사전 공지 ⇒ 의견 수렴 ⇒ 공청회 개최 ⇒ 임금 인상 및 추진 방향 수렴 ⇒ 교섭 및 협약 체결 ⇒ 효력 발생 및 총회 보고’의 절차를 거친다. 교섭대표는 임원이 맡는다. 교섭대표 6명은 임원과 조합원사에 의해 선출된 자로 구성된다. 통상 3명은 총회에서 선출된 임원이 담당하고, 3명은 조합원사에 의해 선출된 자로 구성된다. 과거에는 교섭권과 체결권이 분리되었다고 주장하던 시기도 있으나, 지금은 교섭대표에게 체결권까지 부여되어 임금협약에 서명하는 즉시 효력이 발생된다.

(3) 교섭 방식

교섭 방식은 중앙교섭 형태이다. 노조와 협동조합 간의 중앙교섭을 통해 전반적인 임·단협 기본 틀을 형성하고 지부별로는 각 지역 특성을 반영하여 세부협상을 진행하는 방식이다. 대개 지부에서는 중앙 임·단협에 합의한 업체들을 상대로 조합원 우선 고용 및 고용 승계 요구를 중심으로 교섭을 하고 있다. 그리고 현장별로는 원수급업체를 압박해 이러한 요구안을 관철시키는 활동을 전개하고 있다.

2000년 노동조합 설립 이후 초창기에는 사용자들이 노동조합을 인정하지 않으려는 분위기였다. 처음에는 개별교섭-정확히는 대각선교섭-으로 진행하였다. 초기에는 노조원과 노동조합에 대한 불신의 문제가 심각했으나 교섭횟수가 늘어나면서 점차 서로를 인정하는 분위기가 형성되었다. 2001년에 파업을 진행하면서 노조가 협동조합에 중앙교섭을 요청하였다. 30일 정도 전국적인 총파업이 진행되었고 현장 압박을 받은 사용자들은 1주일 정도를 탐색한 후 교섭권을 사용자단체(협동조합)에 위임을 하기 시작하였고, 그 후 사용자단체와 노동조합간의 중앙 산별교섭 틀이 마련되었다. 개별교섭의 맹점을 해결할 수 있다는 공감대와 근로조건 개선 및 산재 감소 등을 추진해야 한다는 사회적 명분이 모두 있었다고 본다. 협동조합에는 200여개 업체가 소속되어 있다. 처음에는 의견수렴이 쉽지 않았다. 따라서 일부 중앙교섭에 의한 단협을 이행하지 않는 업체도 있

었다. 하지만 시간이 흐르면서 통일된 모습을 갖췄고 정착되었다.

과거의 경험에 비추어볼 때 개별교섭에는 다음과 같은 맹점이 있다. 노측의 입장에서 대각선교섭을 진행할 때 노조가 모든 임대업체에 일일이 교섭을 요청해야 하므로 어려움이 많았다. 또한, 개별교섭 방식의 경우 시간적 낭비가 많았고 비효율적이므로 중앙교섭을 요구하게 되었다. 건설노조의 기계지부 중 타워크레인을 제외한 타 분과에서는 2008년 현재 여전히 개별교섭을 진행하고 있다. 하지만 이러한 개별교섭 방식에는 파업의 위험성이 상존하고 있다. 즉, 365일 내내 교섭과 파업이 지속될 수 있어 피로감이 높고 소모적이라고 한다.

사용자단체가 중앙교섭을 수용한 이유를 살펴보면 개별교섭의 맹점이 더욱 분명히 드러난다. 개별교섭에 의하면 개별업체는 교섭력이 약하고 노조의 타격에 취약해 더욱 불리해질 수 있는 반면, 중앙교섭에 의할 경우 전문성이 높아질 수 있고 다수의 장비를 보유한 업체로 구성된 협동조합이 통일된 의견을 가지고 교섭을 진행할 수 있다. 중앙교섭을 통해 불필요한 파업을 자제함으로써 교섭 및 파업에 소요되는 시간을 절약할 수 있다. 개별교섭에 의할 경우 1년 내내 교섭과 파업을 반복할 수 있다. 개별교섭에 의할 경우 노측도 이리저리 뛰어다니느라 시간적 낭비가 심하지만 사측의 경우 교섭시간의 기회비용이 노측보다도 더 크다. 사측은 그 시간이 수주 물량을 확보할 수 있는 시간이기 때문이다. 그리고 중앙차원에서 임금 및 처우 등 기본적인 내용을 단일화하면 지역차원에서는 자신의 특성을 반영하는 내용만 추가하면 되므로 교섭이 더 쉬워진다. 다만, 150여개 업체가 자신의 특성을 무시했다고 불만을 제기하게 되는 단점은 남는다.

2001년부터 시작한 중앙교섭의 실제 성과를 크게 두 부분에서 찾을 수 있다. 첫째, 교섭의 효율성 및 전문성을 제고했다는 측면이다. 각각의 개별업체를 상대로 한 교섭에는 시간과 비용이 많이 발생하였으나 사용자단체에게 교섭권을 위임하여 진행함으로써 효율성과 전문성이 높아졌다. 각 지부별 교섭 및 지역단위 교섭을 진행할 때에는 1년 내내 매년 반복적인 교섭과 파업의 어려움이 있을 수 있으나 중앙교섭은 1회의 단협 체결로 모든 사업장에 적용이 될 수 있으므로 교섭의 효율성이 높아진 것이다. 둘째, 대정부 교섭 당사자로서의 지위가 높아졌다. 정부에서 사용자단체의 중요성을 인정함으로써 법제도 개선의 파트너로서 분위기가 조성되었다. 그 결과 「건설기계관리법」(이하 「건기법」)의 사업자등록증 취득, 건설기계로 등록, 임대업으로 등록 등의 변화를 이끌었다. 이것은 과거에 개별 임대업체로서는 상상할 수도 없었던 변화이다. 그 결과 2007년

‘자격증’을 신설하게 되었고, 업체 난립과 덤핑을 막기 위한 ‘표준임대차계약서’도 마련하였다. 초기에는 단체교섭이나 노동법을 모르는 사용자가 대부분이었으나 수차례 교섭이 진행되는 과정에서 업체들 스스로가 관련법을 숙지하기 시작했다.

(4) 교섭 수준별 내용

중앙 차원과 현장 차원 그리고 대정부 차원으로 나누어 볼 수 있다. 중앙 차원에서는 임금구조와 임금인상률을 결정한다. 현장 차원에서는 조합원 우선 고용, 복지, 고용 승계, 노동시간, 노조 활동 보장 등을 논의한다. 중앙 차원에서 교섭이 이루어지더라도 현장에서 지키지 않으면 의미가 없기 때문에 이를 실현시키기 위해 결국 지역 또는 현장 차원의 교섭이 불가피하다. 대정부 차원에서는 건설기계 등록 및 검사에 관한 내용을 논의한다. 타워크레인 은 아직도 현장에서 안전사고가 빈번히 발생하고 있어(연간 평균 30명 사망), 이러한 사고를 방지하기 위해서는 타워크레인 장비에 대한 체계적이고 효율적인 관리와 감독체계가 필요하다고 인식하고 있다. 따라서 2007년에 건설교통부에 타워크레인을 ‘건설기계’로서 등록하고 검사받도록 요구했다. 그 이외에도 타워크레인 기능사 자격증을 신설하고, 타워 관련 산업안전 기준에 관한 규칙을 제정토록 했다(풍속, 설치, 해체 작업 규정, 지지 고정 등).

2007년 임금 및 단체협약 중 특이한 내용 몇 가지를 소개하면 다음과 같다. 제4조(적용범위)는 ‘본 협약은 회사와 노동조합 조합원 및 협약 이후 조합가입자에게도 동일한 적용을 받는다’고 규정해 신규 구성원에게도 별도의 협약 없이 기존의 내용을 지키도록 함으로써 비정규근로자의 이동성을 고려하고 있다. 제17조(파견용역근절)는 ‘회사는 타워크레인조종사의 업무를 용역, 위탁, 개인 소사장제의 파견업 전환을 할 수 없다’로 규정해 다단계 도급 및 기타 변칙적 활용을 억제하고 있다. 제5장 노동조건 전문에는 ‘회사는 건설사와의 임대차 계약서에 “일요일 장비가동”에 대해 계약할 수 없으며, 어떠한 사유로든 일요일에 장비를 가동할 수 없다(단, 재해, 재난의 구조 및 복구작업은 예외로 한다)’고 규정해 일요일휴무제의 정착을 꾀하고 있다. 제18조(근로시간) ①에는 ‘조합원의 근로시간은 1일 8시간, 주 44시간 근로를 기본으로 하고 시행 시기는 2008년 5월 1일로 한다’고 규정해 1일 8시간제의 추진을 천명하고 있다. 제25조(임금제도) ①에는 ‘임금제도는 월급제를 원칙으로 한다’고 규정해 월급제의 정착을 도모하고 있다. 제30조(임금)

‘본 임금은 업계 최저임금이며 본 임금 이하로는 근로계약 할 수 없고 경력에 따라 차등화한다’고 규정하고 월 239만원의 임금을 협약함으로써 직종별 최저임금을 설정하고 있다.

(5) 근로시간 단축 : 1일 8시간제 요구 및 추진 상황

2008년 5월 1일부터 주44시간제의 실시를 시작했다. 하지만 건축현장의 건설업체는 기존의 계약 내용을 준수할 것을 요구하고 있다. 즉, 타워크레인 임대 계약은 통상 1년간 지속되므로 건설업체는 5월부터 적용된 1일 8시간 적용이라는 노조와 협동조합간의 단협에도 불구하고 기존의 계약내용대로 타워크레인을 가동시켜 줄 것을 요구하고 있다. 이들 건설업체는 향후 신규 계약에 그러한 내용을 반영할 수 있으나, 기존의 공사는 기존의 계약대로 이행할 것을 요구하는 것이다. 따라서 타워임대업체는 지금 당장이 어렵다고 한다. 협동조합은 타워크레인에 소요되는 비용은 공사금액 중 약 1.7%를 차지하는 것으로 파악하고 있다. 타워크레인은 기후 또는 공휴일에 의한 작업 휴무가 있기 때문에 대체로 월 15일 정도 가동된다.

실제 2008년 5월부터 실시된 주44시간제로 인해 다음과 같은 변화가 예상되거나 진행되고 있다고 한다. 인건비의 상승과 노동력의 추가 투입 등이 예상되었다. 실제로 4시 작업이 종료되자 공기에 쫓기는 현장에서는 비조합원을 투입하고 있다. 시간당 3만~4만원의 비용이 5만원으로 높아졌다. 또한 2시간의 추가수당을 주지 않기 위해 월급제로 채용하는 경향이 나타났다. 2007년 단협 이후 주44시간제 시행을 위해 10개월의 유예기간을 주었다. 당분간은 임대업체가 추가 비용을 감당해야 할 것이나 신규 계약분에 대해서는 건설업체가 부담할 것이다. 하지만 궁극적으로는 발주자가 부담할 것으로 본다. 1일 8시간으로 작업시간이 줄더라도 큰 충격은 없을 것으로 보고 있다. 건설업체의 공정관리 능력이 크게 향상될 것으로 생각하기 때문이다. 기존에도 10시간 중 4시간 정도는 대기시간이고 6시간 정도가 실질적인 작업시간이었으므로 효율적으로 공정관리가 이루어진다면 큰 문제는 없을 것으로 본다. 예컨대, 일요일휴무제의 경우 이제는 거의 정착단계에 이르렀는데, 이것 역시 시행 초기에는 이로 인해 공기가 크게 지연될 것으로 생각하였으나 실제로는 그렇지 않았다. 그 이유는 건설업체가 일요일휴무를 염두에 두고 공정관리를 수행하였기 때문이다.

(6) 임금 교섭

노조에서는 전국 차원에서 그리고 모든 숙련수준에서의 단일화를 요구하고 있다. 즉, 경력에 따른 임금 차등에 대해 노조에서도 부정적이다. 이것은 실제 타워크레인기사의 경력에 따른 숙련도 변화와 관련이 있는데, 2~3년의 경력이 축적되면 그 후에는 더 이상 숙련도의 차이가 크지 않다고 한다. 따라서 경력을 기준으로 임금을 차등할 경우 사업주들이 고임금의 경력보유자들을 선호하지 않게 되어 오히려 조합원의 일자리 확보에 역행할 가능성이 있다는 것이다. 실제로 사업주들은 모든 조합원들에게는 협약에 의한 동일 임금을 지급하고, 비조합원인면서 회사에서 오랫동안 함께 작업한 기사에게는 임금을 더 지급한다. 하지만 이러한 관행은 규모가 큰 업체의 경우에 해당하며 그것도 1~2명의 근로자들에게나 적용되는 것이다. 2007년 임금협약에 의하면 노조원은 통상 월 239만원을 지급받는다. 하지만 통상 8개월 근무하고 4개월은 휴무한다. 그에 비해 오래된 소수의 직원에게는 월 350만원을 지급하기도 한다.

(7) 임금인상분의 익년도 반영 요구

사측의 입장에서 건설업체로부터 받은 임대료가 정해진 상태에서 임금 인상분을 추가로 지급하려면 지불능력이 부족해져 부담스럽다고 한다. 따라서 임금의 인상분을 1년 전에 미리 정하고 이를 익년도 수주에도 반영하고 제값을 받아서 제값을 지불하는 방식이 필요하다고 생각한다. 이렇게만 해준다면 교섭이 훨씬 쉬워질 것이라고 한다.

(8) 시사점

타워크레인직종은 거의 면허 성격의 자격증을 보유해야만 타워크레인기사로서 취업이 가능하다는 점에서 건설현장의 일반적인 직종과 큰 차이를 갖는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 앞에서 살펴보았던 건설산업의 특성 중 수주생산 및 다단계도급구조, 사업주 및 근로자의 이동성, 노동력의 외부화 등 많은 부분을 공유하고 있다. 따라서 향후 건설산업 노사관계의 합리적인 정립 방향에 여러 내용을 시사하고 있다. 첫째, 소극적인 교섭 태도나 개별교섭의 입장에서 벗어나 적극적인 중앙교섭을 통해 노사관계의

안정과 상생을 추구할 수도 있음을 시사한다. 둘째, 중앙교섭을 통해 노사가 공동의 요구를 제시할 때 대정부 차원의 교섭력이 제고됨으로써 현장에 필요한 내용을 보다 효과적으로 제도화할 수 있음을 시사한다. 셋째, 단협에 의한 근로시간 단축 요구가 당장은 어려움으로 느껴지나, 반대로 확대 중인 주40시간제 실시에 따른 여건 변화에도 건설업체의 공정관리를 강화함으로써 적응할 수 있는 생존능력을 향상시킬 수 있음을 시사한다. 넷째, 수주생산의 특성상 임금인상분을 미리 공표하고 반영하도록 유도할 경우 사업주의 지불능력을 향상시켜 교섭 과정을 보다 부드럽게 유도할 수 있음을 시사한다.

4. 대구경북지역 아파트건설현장 : 지역차원의 집단교섭⁶⁵⁾

(1) 개요

대구 및 경북지역 형틀목공 직종의 노조와 14개 전문건설업체협의회는 2008년 8월 1일 집단교섭을 통해 단체협약과 임금협약을 타결하였다. 과거에 플랜트공단에서는 집단교섭 사례가 있었으나 건축현장에서는 드물었다. 따라서 집단교섭의 배경과 추진 경과 그리고 효과에 대해 살펴볼 필요가 있다.

(2) 교섭 당사자

1) 노동조합

건설노조 대구경북지역 지부는 1,000여명의 조합원(노측 주장)으로 조직되어 있으며, 형틀목공 80%, 철근공 10%, 미장공 및 방수공 등 습식 10%로 구성되어 있다. 최근에는 습식 분야의 임금체불이 증가하면서 이 분야의 조합원 가입이 늘고 있다. 조합비는 월 25,000원을 징수하고 있다. 활동 범위는 포항플랜트건설노조지부가 있는 포항지역을 제외한 대구 및 경북지역이다.

65) 대구경북지역 형틀목공 직종의 집단교섭 사례를 소개한다(1908. 8. 1 타결).

2) 사용자측 협의회

사측 당사자는 대구 및 경북지역 건설업체 중 아파트 공사를 수행하는 14개의 철근콘크리트 업체-이 지역에서는 상위 순위의 업체들-의 협의회이다. 14개 업체 중 교섭대표를 선출하였다. 상대적으로 규모가 작은 상가, 공장, 학교 등을 시공하는 업체는 제외하였다. 14개 업체의 명단은 노조에서 선정하여 통보하였다. 현재 14개 업체의 모임에 대해 '협의회'라는 이름을 붙이고는 있지만 아직까지 법상의 사용자단체 수준은 아니고 분기별로 주기적 모임을 갖는 정도이다.

3) 원수급자 참여 요구 여부

대구·경북지역의 노조는 원수급자의 참여를 요구하지 않는다. 초기에는 요구했으나 원수급자가 응하지 않았다. 하지만 원수급자로서 필요한 협조는 해주고 있다. 즉, 전문업체와 단협을 체결하면 현장출입권, 게시판사용, 월 1회 산업안전교육 등의 노조 활동에 대해 원수급자가 보장해 준다.

(3) 교섭 방식

1) 조합원 명단 제시 요구 여부

이 지역에서는 조합원 명단의 제시 요구를 하지 않는다. 건설노조 조합원수가 사측의 추산으로는 약 400명, 노측의 주장으로는 1,000명 정도이다. 대구는 좁은 지역이어서 모든 아파트건설현장에는 실제로 1명 이상의 조합원이 있다. 따라서 굳이 조합원 명단을 요구하지는 않았다. 외지업체들 중에는 요구하는 업체가 있는데 노조가 현장에 가서 1명 정도만 알려준다고 한다.

2) 교섭 방식 : 집단교섭으로 추진

2003년과 2004년에는 개별교섭으로 진행하다가 2006년부터 전문건설협회 소속 철근콘크리트업종의 건설업체에 집단교섭을 요구했다. 대상은 대구 및 경북지역에서 아파트를 시공 중인 업체였다. 2006년에는 13개 업체 그리고 2007년에는 16개 업체와 집단교섭을 진행하였다. 외지업체 21개 업체에 대해서도 단협을 체결했는데 개별교섭으로 진행하였다. 현장별로 개별교섭을 진행할 때 소요되는 시간은 통상 짧게는 1~10일이고

길게는 3개월 동안 늘어지기도 한다. 2008년에는 14개 업체와 집단교섭을 추진했는데, 업체 중 교섭 시점에 현장을 갖고 있지 않은 업체도 있었다. 하지만 앞으로의 고용 가능성이 분명하므로 교섭에 참여하였다. 대신 노조에서도 현장이 발생하기 전까지는 전임비를 받지 않겠다고 유예하였다. 대구·경북지역의 아파트현장에서 시공 중인 외지업체 16개도 교섭대상이다. 이들 중 8개 업체는 지역업체와 단협 체결을 알고 이미 이것을 준수하는 데 동의하였고, 3~4개는 교섭에 나오지 않고 있다. 노조는 미 체결업체에 대해 계속 단협의 체결을 요구하고 있다. 2007년에도 지역 내 교섭을 마치고, 21개의 외지업체에 공문을 발송(내용증명)했는데, 즉시 8개 업체는 지역업체와 같은 수준의 단협을 체결하고 준수하겠다고 연락이 왔다. 그 외에 끝까지 거부하다가 쟁의조정에 들어간 업체도 있었다. 노측에 의하면 나중에는 일 잘하는 근로자를 보내달라고 요청했고, 나중에도 노조에서 사람을 구하겠다고 약속하기도 했다고 한다.

교섭에 대한 사측의 태도는 초기와는 많이 달라졌다. 사측에서는 초기에 노조에 대한 배제를 시도했으나 불가능하다는 인식에서 교섭을 시작했다. 또한 교섭 초기에는 개별 교섭도 시도했지만 2004년부터는 집단교섭으로 전환하였다. 개별교섭의 경우 개별업체와 노조 간 교섭력 차이가 크고 한 현장에서 불리하게 맺어진 교섭이 다른 현장으로도 일반화할 가능성이 있기 때문이었다. 또한 교섭대상 현장을 노조에서 임의대로 정하므로 항상 불안하며, 대상으로 선정될 경우 처음의 한두 개 업체는 매우 어려운 상황에 처할 수 있기 때문이라고 한다. 그리고 근로자들이 이동하므로 어차피 단협 조건은 결국 유사해질 것이라고 한다.

한편, 노조의 입장에서도 개별교섭과 집단교섭은 각각의 장단점이 있다. 개별교섭의 장점은 노조가 교섭력 측면에서 매우 월등하므로 매우 수월하다는 점이다. 반면, 단점은 업체마다 별도로 진행해야 한다는 점이다. 업체의 변경에 따라 또다시 신규로 교섭해야 한다. 결국 1년 내내 반복해야 하므로 분규 발생 가능성 역시 높아진다. 그에 비해 집단교섭의 장점은 일거에 마무리할 수 있다는 점이다. 단점은 14개 업체마다 입장이 다르므로 조정이 어렵고 사측의 대표성 문제도 쉽지 않다.

노측에서 보기에 사측에서는 과거에 별 고민이 없었다고 한다. 하지만 2008년에는 단협 조항의 내용을 검토하여 사측에서 요구하기 시작했다고 한다. 이것은 교섭에 대해 준비하면서 전문성이 높아지고 있음을 의미한다.

(4) 교섭 여건 및 내용 그리고 최근의 변화

가장 중요한 교섭 여건은 역시 적정공사비의 확보인데, 현재 관련 주요 수당은 물론 노무비도 부족한 상황이다. 이것이 사측에서 교섭에 대해 소극적인 태도를 갖게 하는 요인인데 반대로 이것을 해결하는 방안으로서 교섭을 생각할 수도 있다. 즉, 전문건설업체 입장에서는 적정공사비를 확보하는 수단으로서 생각하는 듯하고, 특히, 외지업체의 저임금 지불이나 덤핑수주 그리고 외국인근로자 활용에 대해서는 노조가 나서서 막아 주기를 바라고 있다고 한다.

대구·경북지역에서도 조합원 우선 채용 요구가 단협에 포함되어 있다. 제22조(인사 원칙)에 ‘4. 회사는 작업자 채용 시 조합원을 우선으로 채용한다’는 내용이 명시되어 있다.

단협을 위반하였을 때 이를 강제하는 수단은 노동부에 고발하는 방법과 항의 및 농성하는 방법이 있다고 한다. 실제로 노조 전임비 지급 조항을 어긴 것에 대해 노동부에 고발했고 노동부는 이를 지급하라고 결정한 바 있다. 하지만 노동부에 고발하는 사례는 많지 않다. 대개는 노조의 항의 및 농성으로 해결한다. 이 경우 원수급자는 전체 현장에 대한 공기 지연 등이 우려되므로 해당 전문업체에 대해 빨리 해결하라고 압력을 행사하게 된다. 노조는 이러한 방법을 통한 해결이 보다 빠르다고 한다.

2008년 초에 시공참여자제도가 폐지되고 난 후 점차 직접고용방식으로 바뀌어 가고 있다. 여기에 단협을 통해 7시부터 5시까지의 하루 8시간근로가 정착되고 있다(10시간 - 점심 1시간 - 오전 및 오후 휴게시간 30분씩 1시간 = 8시간). 그 이상 일할 때에는 초과근로수당 50%를 요구하고 있다. 또한 단협 체결로 임금 인상 효과가 나타나고 있다. 그 결과 노조원 중 젊은 층의 비율이 늘고 있으며, 이것은 생산성 향상으로 나타날 것으로 기대된다. 실제로 노조원으로 구성된 상대적으로 젊은 작업팀을 투입해본 업체는 이들의 생산성이 더 높으므로 이들이 빠져나갈 것을 우려할 정도라고 한다. 이러한 변화는 노조원이 아닌 팀에도 파급되고 있어 이제는 다른 팀들도 5시 30분이면 작업을 마치려고 한다.

(5) 임금 교섭

2008년도 임금협약은 2007년 임금에 5,000원을 인상하는 것으로 타결했다. 낙찰률이 너무 낮아 14개 업체의 사정이 모두 어려웠고, 이 점을 노조에 설득시켜 관철시켰다. 숙련수준별 임금은 3등급으로 구분하고 있다. 팀장 및 반장 145,000원, 기능공 125,000원, 조공 115,000원 등이다. 등급책정 및 양성공 일급기준은 팀장의 조언을 받아서 회사와 근로자가 합의하여 결정한다. 단, 책정된 일급에 대하여 근로자의 업무수행능력에 따라 1주일 이내에 조정할 수 있다.

(6) 임금 인상분에 대한 익년도 반영 요구

사측에서는 수주생산의 특성상 낙찰금액이 결정된 이후에는 임금 인상분을 반영하기 어려우므로 이것을 익년도에 지불할 것을 요구했다. 노측에서도 그러한 한계점을 알고 있다. 하지만 익년도에 반영할 경우에는 즉시 반영할 경우의 인상분인 5,000원의 두 배인 10,000원 이상의 인상분을 요구하였다. 그에 대해 사측에서는 협의를 거쳐 올해는 5,000원을 인상하고 마무리 짓기로 했다.

사측에서는 협의회를 구성하여 노측에게 사측의 어려운 경영여건을 이해시키고 설득시킨 점도 큰 성과라고 생각하고 있다. 과거에는 전문업체가 지불능력이 있으면서도 안주는 것으로 생각하다가 이제는 실제로 전문업체의 지불능력이 없다는 것을 알게 되었다고 한다.

(7) 지역적 구속력 요구

단협을 체결한 대구지역 건설업체는 협약임금을 지급해야 하나, 대구 현장에서 시공하는 타 지역 건설업체에게는 단협 준수 의무가 없을 경우 협약을 체결한 지역업체가 가격경쟁력에서 뒤지게 되는 불합리를 낳는다. 따라서 사측에서는 타 지역 건설업체에게도 동일한 단협 준수 의무를 주어야 한다고 주장한다. 그 방법으로서 대구지역 아파트 공사의 현장설명회장에서 이 지역에서 준수해야 할 단협 내용을 함께 제시하도록 하고 있다고 한다. 바로 이러한 점이 지역적 구속력이 필요한 이유라고 한다. 나아가 중앙

교섭을 통한 전국 차원의 일반적 구속력이 주어지는 것이 필요하다고 한다. 예컨대, 2007년에 21개 업체에 대해 단협을 체결했으나 그 중에서 2008년 8월 현재 3개 정도의 업체만 남아 있는 상태이다. 즉, 업체도 공중에 따라 변동하므로 1년 내내 교섭을 하고 다녀야 하며, 그 과정에서 분규의 불씨는 항상 존재한다. 이러한 상황은 현행 제도 하에서는 매년 지속적으로 반복될 것이다. 따라서 효율적 교섭, 분규 예방, 지역 내 단협 체결업체의 보호 등을 위해서 지역적 구속력의 활용이 절실하다는 것이다. 지역적 구속력에 대해 노동청에 요구해 보았으나 원칙적으로 어렵다는 입장만 확인했다. 노동청에서는 대구 및 경북 지역의 건설근로자수를 7만명으로 추산하고 있는데 건설노조 대구경북지부의 조합원수는 1천명 수준이다. 따라서 ‘동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때’로 규정된 지역적 구속력(「노동조합법」 제36조)에 해당하지 아니한다는 입장이다.

따라서 2008년부터는 전국 차원의 교섭을 시도하려고 한다. 전국 차원에서 임금협약이 이루어지면 형틀목공의 임금에 관한 한 전국의 모든 업체가 동일한 임금을 지급해야 하므로 그로 인한 가격경쟁력의 차이는 없어질 것이기 때문이다. 임금 수준 및 기타 조건의 단일화를 시도하기 위해 임금협약의 유효기간을 2008년 8월 1일부터 2009년 4월 30일까지로 한다고 규정하고 있다. 즉, 내년 봄에 협약을 추진하여 5월부터 적용받고자 한다는 것이다.

(8) 시사점

대구경북지역은 본 연구의 대상인 건축현장의 사례이기는 하나 다른 곳에서는 보기 어려운 새로운 시도를 정착시키고 있다. 따라서 이러한 메커니즘에서 노사가 모두 상생할 수 있는 가능성을 찾아보고자 한다. 첫째, 교섭을 통한 적정공사비의 확보 가능성이다. 지금은 임금협약을 통해 하수급업체가 원수급업체로부터 적정노무비를 확보할 수 있는 가능성을 모색하고 있는 듯하다. 하지만 이것을 한층 발전시킬 경우 발주자로부터도 적정한 수준의 노무비를 확보할 수 있는 방안이 될 수 있음을 시사한다. 둘째, 일반 건축현장에서도 집단교섭이 개별교섭보다 더 효율적일 수 있음을 시사한다. 노조의 일방적인 교섭 당사자 선정 또는 교섭력 차이에 의한 사측의 불리한 협약의 체결을 막는 한편, 반복적인 교섭 행위와 그로 인한 분규의 발생에서 오는 불합리를 최소화할

수 있기 때문이다. 셋째, 건설업체와 근로자 모두가 가변적인 건설산업의 경우 지역적 구속력을 활용할 경우 위에서 제기된 많은 문제점들을 해소할 수 있음을 시사한다. 따라서 반드시 인원수 기준이 아닌 다른 기준으로도 단협이 효력을 확장시킬 수 있는 방안의 모색이 필요함을 아울러 시사한다. 넷째, 개별현장이 아닌 지역적 차원에서 주기적인 집단교섭을 진행할 경우 임금 인상분을 익년에 반영시킴으로써 사측의 지불능력 부족에서 오는 어려움을 덜어 줄 수도 있음을 시사한다.

5장에서는 우리나라 건설산업 노사관계의 현황 및 문제점에 대한 분석과 관련 사례의 분석이 시사하는 바를 종합하여 향후 합리적인 노사관계를 정립시킬 수 있는 방안을 모색해보고자 한다. 먼저 우리가 추구해야 할 가치를 재확인하고 향후 건설산업의 노사관계를 둘러싼 여건의 변화를 파악하여 기본적인 추진 방향을 설정하고, 근본적인 문제인 지불능력의 확보에 대해 교섭여건 및 내용에서 살펴보고, 이러한 목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있는 수단인 교섭 틀에 대해 생각해보고자 한다. 끝으로 본 연구에서 제시한 정립방안을 요약하고 각 당사자의 역할을 기술한다.

1. 여건 변화에 따른 기본 방향 설정

(1) 각 당사자의 관심 사항 및 추구해야 할 가치

앞에서 여러 차례 언급했지만 정립방안을 모색하기 전에 다시 한 번 노·사정이 모두 상생(win-win)하기 위해 추구해야 할 가치를 열거해 보면 다음과 같다. 노측은 임금 인상 및 고용안정 등의 근로조건 개선이 필요하다. 사측은 적정공사비의 확보, 생산중단의 최소화, 인력기반 확충, 생산성 향상 등이 필요하다. 발주자는 공기 준수, 품질 제고, 비용 상승의 예측 가능성 등이 필요하다. 정부는 산업평화의 정착, 지속가능한 성장을 위한 산업기반의 확충 등이 필요하다.

(2) 예상되는 여건 변화

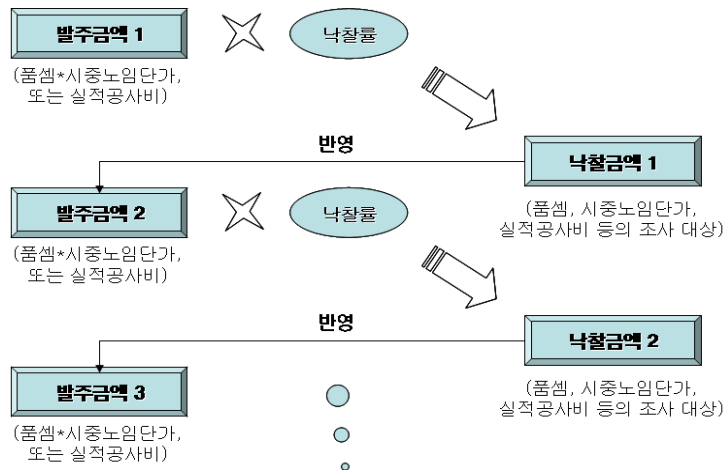
건설산업을 둘러싼 여건의 변화는 위에서 열거한 각 당사자가 추구해야 할 가치의 성취가 쉽지 않을 것임을 예고하고 있다. 따라서 이러한 악조건을 극복하기 위한 노사 당사자의 노력 즉, 신뢰와 협조를 통해 노사 몫의 총합인 파이 자체를 증대시키려는 노력이 필수적임을 깨달아야 한다.

1) 적정 공사비 확보의 어려움 가중 : 발주금액과 낙찰금액의 연쇄적 하락

① 관련 사항

<그림 5-1>에서 보듯이 낙찰률이 100%를 넘을 수 없는 현행 입·낙찰 및 계약제도 하에서는 발주금액과 낙찰금액 간의 연쇄적 하락으로 나타날 가능성이 높다.

<그림 5-1> 발주금액과 낙찰금액의 연쇄적 하락 구조



이러한 우려는 정부의 공공건설사업비 절감 추진으로 더욱 심화되고 있다.⁶⁶⁾ 최근 정부의 예산 10% 절감 방침에 따라 공공공사 입·낙찰제도는 가격중심으로 운용될 전망이어서 과당경쟁·저가낙찰로 인하여 적정공사비 확보의 어려움이 예상된다. 2008년 5월 정부가 발표한 공공건설사업비 절감방안에 따르면 실적공사비 전환 확대로 약 1.2조 원 그리고 표준품셈정비에 따라 약 7천억원 등 총 1조 9천억원의 예산절감을 목표로 하고 있어 공공건설공사의 예정가격은 지속적으로 하락할 것으로 예상된다.

따라서 발주금액과 낙찰금액의 연쇄적 하락으로 적정공사비의 확보는 더욱 어려워질 것으로 예상되는데 이것이 건설산업의 노사관계를 더욱 더 불안하게 할 것으로 우려된다. 실적공사비는 실제 공사에 투입되는 가격을 의미하나 저가낙찰이 성행하는 상황에

66) 한국건설경영협회 편집실(2008. 8), 공공건설공사 적정공사비 산정을 위한 개선방안 제언, 글로벌 건설 리더스, 한국건설경영협회 참조.

서 계약단가는 현실성이 없는 가격으로 구성되고 실적공사비 단가는 지속적으로 낮아질 수밖에 없는 구조가 된다. 현재 실적단가는 기존 품셈단가 대비 약 86.6% 수준이다.⁶⁷⁾ 정부는 2008년 말까지 대상 공종 중 75%까지 실적공사비 방식으로 전환할 예정이다.⁶⁸⁾

〈표 5-1〉 연도별 실적공사비 적용 계획

구 분	2004	2005	2006	2008(연말)	전체
실적공사비 적용 공종수 (구성비)	285개 (15%)	505개 (27%)	951개 (50%)	1,390개 (75%)	1,857 (100%)

자료 : 한국건설경영협회 편집실, 공공건설공사 적정공사비 산정을 위한 개선방안 제언, 2008. 8 참조.

또한 품셈 및 시중노임단가의 하락도 우려된다. 낙찰률이 낮아진 현장에서는 부족한 노무비를 만회하기 위해 투입량을 줄이고 저임금의 근로자—특히, 불법체류자 등—를 투입하고자 한다. 이러한 상황에서 조사가 이루어질 경우 기준이 되는 품셈과 시중노임단가는 점차 하락할 것이다. 하락한 품셈과 시중노임단가가 설계가에 반영될 경우 또 다시 낙찰률에 의해 낙찰가가 하락하게 된다.⁶⁹⁾

67) 한국건설경영협회 편집실(2008. 8), 앞의 자료 참조. 정부에서는 공종별로 일정률 이하의 실적공사비에 대해서는 배제시키므로 하락의 가능성이 크지 않다고 설명하나 과도한 저가에 의한 덤핑수주가 지속될 경우 실적공사비 하락을 완전히 차단하는 것은 불가능할 것으로 판단됨.

68) 한국건설경영협회 편집실(2008. 8), 앞의 자료 참조.

69) 정부는 표준품셈의 종합정비를 위하여 2006년부터 1~3년 주기로 품셈의 적정성을 검토하고 있으며, 2006년은 기계정비와 터널공사 등 487개 항목 정비, 2007년은 지반, 콘크리트, 철골, 도로 등 540개 항목의 정비를 추진하였음. 한국건설경영협회 편집실(2008. 8), 앞의 자료 참조.

〈표 5-2〉 표준품셈 개정 항목의 증감 비교

구 분	2008년 표준품셈		2008년 하반기 표준품셈	
	항목수(개)	증감률(%)1)	항목수(개)	증감률(%)2)
계 또는 평균	75	-12.37	71	-12.37
제3장 토공사	11	23.29	5	-0.24
제5장 기초공사	12	-15.05	19	-9.2
제6장 철근콘크리트공사(토목)	12	-17.74	35	-17.7
제6장 철근콘크리트공사(건축)	11	-31.32	3	-28.2
제12장 도로포장 및 유지	13	-30.88	9	-5.3
제13장 하천	1	0	-	-
제20장 토질 및 토양	4	-26.31	-	-
제21장 측량(토목)	1	-16.67	-	-
제7장 철골공사(건축)	10	3.37	-	-

주 : 1) 증감률(%) = ((08년 적용 품셈/07년 적용 품셈)-1)*100

2) 증감률(%) = ((08년 하 적용 품셈/08년 적용 품셈)-1)*100

자료 : 대한전문건설협회 내부 자료.

최저가낙찰제 적용 확대로 인해 적정공사비 확보의 어려움은 더욱 가중될 전망이다. 만일 300억원 이상 공공공사에서 향후 100억원 이상 공공공사로까지 확대된다면 이것은 중소 규모 이하 건설업체의 덩핑수주를 더욱 부추길 가능성이 높다. 김병수 교수의 연구에 의하면 과거 2004~2005년 사이 최저가낙찰제로 집행된 15개 프로젝트의 평균 낙찰률은 55.75%이며 평균 실행률은 108.11%로 적자 시공이 이루어졌다고 한다.⁷⁰⁾ 한편, 2001년부터 2007년까지 시행된 최저가낙찰공사의 연평균 낙찰률을 살펴보면 2004년에는 최저 59.44%에까지 하락했으며 전체 평균은 63.53%로 집계되었다.⁷¹⁾

70) 김병수, 최저가낙찰제의 확대와 실적공사비 적산환경에서의 대응방안, 2006. 5. 26, 대한토목학회 포럼 참조. 심규범(2006), 건설현장의 다단계 하도급구조 개선 방안, 한국건설산업연구원 참조.

71) 심규범(2008), 저가낙찰이 건설생산에 미치는 영향, 최저가낙찰제와 공공부문 예산절감 방안 세미나, 한국건설산업연구원 참조.

〈표 5-3〉 최저가낙찰공사 연도별 현황

(금액단위 : 10억원)

연 도	2001년도	2002년도	2003년도	2004년도	2005년도	2006년도	2007년도	계
발주건수	47건	33건	24건	84건	43건	120건	277건	628건
총발주금액	6,962	4,619	4,804	10,475	5,990	9,297	20,854	63,000
총낙찰금액	4,571	2,923	3,187	6,119	3,580	6,176	14,204	40,759
평균낙찰률	65.77%	63.03%	60.10%	59.44%	60.84%	67.21%	68.32%	63.53%

자료 : 대한건설협회.

② 건설산업에 미치는 영향

적정공사비의 미확보는 건설생산물과 생산기반 모두에 악영향을 미치게 된다. 생산물의 품질이 저하되고 부실시공의 우려가 가중되며, 건설업체의 경영여건 악화, 도산 증가, 부실업체 만연 등도 우려된다. 또한 장시간 노동 및 노동강도 강화로 산재의 증가와 근로조건의 악화가 심화될 것이다. 결국 이것은 지속가능한 성장을 위한, 상생에 의한 산업기반의 확충이 불가능해짐을 의미한다.

③ 노사관계에 미치는 영향

지불능력 부족의 심화는 교섭에 대한 사측의 소극적 태도를 더욱 강화하고 이는 노사 갈등의 심화와 분규의 장기화를 야기하게 된다.

④ 대응 방향

지불능력의 확보를 위해서는 원수급자뿐만 아니라 하수급자도 적정공사비를 확보할 수 있는 제도적 여건을 조성해야 한다. 하지만 현행 방식 하에서는 건설업에 대한 국민의 부정적인 인식으로 인해 낙찰률을 상향시키거나 또는 적정공사비를 확보하려는 노력이 한계에 봉착할 수 있다. 즉, 최저가낙찰제에 의한 과도한 저가낙찰의 폐해에 대해 어느 정도 공감대를 이끌어 내고 있으나, 원도급자의 낙찰률을 높여야 한다는 주장은 국민으로부터 공감대를 얻지 못하고 있기 때문이다.

적정공사비 확보 노력에 대해 국민들이 지지하지 않는 이유는, 현재 과도한 공사비 삭감-특히, 노무비 삭감-으로 다단계 도급의 아래 단계이자 약자에 속하는 하수급인과 근로자에게서 문제가 발생하고 있다는 점에 대해 국민들이 공감하면서도, 원수급인의

낙찰률을 높일 경우 이것이 하수급인과 근로자에게까지 도달할 것이라는 측면에서 국민들이 신뢰하지 않기 때문이다. 따라서 발주자로부터 원수급자와 하수급자를 거쳐 근로자에게까지 확보된 공사비-특히, 노무비-를 전달할 수 있는 장치를 만드는 것이 국민들을 설득하는 데에는 필수적인 것으로 보인다.

2) 고용관계 및 관리책임 명확화 : 교섭 당사자 지위의 명확화

건설현장의 다단계 도급구조를 지양하고 근로자의 고용관리를 명확히 하는 대신 관리부담을 덜려는 다양한 시도가 제도화되고 있다. 첫째, 업역 구분의 폐지이다. 「건설산업기본법」의 개정으로 일반건설업자 및 전문건설업자 간 업역 구분을 개방하였다. 따라서 일반건설업자도 자신의 공사를 직접 시공하거나 전문건설업을 영위할 경우 교섭 당사자가 될 가능성이 높아진다.

둘째, 시공참여자 제도의 폐지이다. 「건설산업기본법」의 개정으로 2008년 신규 계약된 현장부터 시공참여자 제도가 폐지되었다. 따라서 팀·반장을 포함한 모든 건설근로자는 합법적인 건설업자와 고용관계가 성립될 수 있는 법적 여건이 조성되었다. 그 결과 불법 다단계 하도급구조의 개선 및 임금 체불 해소 등이 기대됨과 동시에 교섭 당사자로서 하수급자의 지위도 명확해졌다. 특히, 전문건설업체의 경우 과거에는 노조의 교섭 요구 시 시공참여자에게 도급을 줌으로써 교섭 당사자로서의 부담을 덜려는 시도의 여지가 있었으나 동 제도의 폐지 이후에는 교섭에 직접 나서야 한다.

셋째, 임금 체불 등에 대한 개선이 이루어졌다. 2008년부터 불법 하도급 현장에서 임금체불이 발생할 경우 직상수급인인 합법적인 건설업자가 책임을 져야 한다. 따라서 불법 하도급의 억제와 임금체불의 억제가 기대된다.

넷째, 임금지급조서 제출이 의무화되었다. 근로소득장려세제(EITC)의 시행에 따라 2006년도부터 일급 8만원 이하의 건설근로자도 임금지급조서의 제출이 의무화되었다. 따라서 임금지급조서의 제출을 인건비 지불의 입증 자료로 엄격히 활용할 경우 건설일용근로자에 대한 사업주의 관리가 강화될 것으로 기대된다.

이러한 일련의 조치들로 인해 직접 고용자인 건설업체가 직접 교섭에 나서야 하는 당사자임이 명확해졌다. 따라서 교섭 당사자를 둘러싸고 교섭이 공전될 가능성이 감소할 것으로 판단된다. 그에 따라 노사의 이동성을 고려한 효율적인 교섭 틀을 마련할 필요가 더욱 커졌다.

3) 건설근로자 관리 부담 경감 : 직접적인 관리 가능성 제고

건설고용보험카드의 적용범위가 2008년부터 전국의 100억원 이상 건설현장으로까지 확대되면서 행정적인 부담을 경감할 수 있는 여건이 조성되었다. 100억원 미만의 현장에서도 신청에 의해 임의로 운영할 수 있다. 따라서 시공참여자 제도 폐지에 따라 직접 건설근로자를 관리해야 하는 부담을 경감할 수 있게 되었다.

또한 2007년부터 공공공사에 대해 낙찰률과 무관한 연금 및 건강보험 사회보험료를 확보하고 정산할 수 있도록 했으며, 2008년부터는 민간공사로도 확대되었다. 따라서 직접고용에 따른 사회보험료 부담을 덜어 주는 한편, 사회보험 간 자료 연계로 인한 고용보험 피보험자 관리에 대한 거부감 또한 감소할 것으로 기대된다.

위에서와 마찬가지로 이러한 조치로 인해 직접 고용자인 건설업체가 직접 교섭에 나서야 하는 당사자임이 명확해짐으로써 이를 둘러싼 교섭의 공전이 감소할 것으로 판단된다. 따라서 노사의 이동성을 고려한 효율적인 교섭 틀을 마련할 필요가 더욱 커졌다.

4) 주40시간제 적용 요구 강화

2007년 7월부터 주40시간제 적용이 20인 이상의 기업 또는 총공사금액으로 환산한 근로자수가 20인 이상의 현장으로 확대되었다. 이렇게 ‘총공사금액’이 확대 기준으로 추가됨으로써 프로젝트별 적용 여부가 분명해져 추가적인 공기 확보 또는 수당 확보의 여건이 조성되었다. 한편, 기후의 영향을 많이 받는 건설현장의 특성상 아무런 보완 장치 없이 주40시간제를 실시할 경우 엄청난 규모의 초과수당이 소요되거나, 초과수당을 지급하지 않고 공사를 수행할 경우에는 공기가 연장될 것으로 예상된다.

이를 노사관계 측면에서 생각해보면, 타 산업 또는 직종과의 차이로 상대적인 박탈감이 커진 건설근로자들이 교섭의 내용으로서 근로시간 단축을 요구할 가능성이 더욱 높아질 것임을 알 수 있다. 따라서 초과수당 또는 추가공기를 확보하지 못할 경우 사측은 교섭에 더욱 소극적으로 되고, 노측의 거센 요구와 충돌할 경우 노사관계는 더욱 불안해질 것으로 전망된다.

그러므로 관련된 초과수당을 충분히 확보하여 요구에 대비하는 한편, 기후적 요인을 감안한 탄력적 근로시간제의 활용을 모색해야 한다.

5) 숙련인력 수요 증가 전망 : 관리 및 육성 필요성 증가

건설기능인력의 부족 정도를 알아보기 위해 <표 5-4>에 제시된 2008년~2015년까지의 중기(中期) 수급 전망을 살펴볼 필요가 있다. 본 자료는 건설교통부(2005) 자료의 수급 추정치 총인원⁷²⁾에 직종별 구성비를 적용하여 향후 직종별 수급을 추정한 것이다. 수요 측면에서 최고조에 달하는 2012년에는 총 1,530천명이 필요하고 공급 측면에서는 2011년 1,416천명을 정점으로 감소해 2015년에는 1,374천명에 도달하는 것으로 추정되었다. 양자의 격차를 종합한 부족 인원을 추정해 본 결과, 2012년 이후부터는 고령화로 인한 숙련인력 감소의 영향으로 비숙련인력은 남고 숙련인력은 더욱 부족해지는 상황이 발생할 것으로 예상된다. 이러한 추정 결과는 향후 건설생산기반이 위협당할 것임을 예상케 해 건설기능인력에 대한 관리와 육성이 더욱 더 필요해짐을 보여주고 있다.

노사관계 측면에서는 교섭 내용으로서 근로조건 개선 및 숙련인력 육성 방안에 대한 논의를 전개하고 노사가 스스로 자구책을 강구해야 함을 의미한다. 따라서 노사의 신뢰와 협조를 바탕으로 근로조건 개선 및 숙련인력 육성에 소요되는 관련 비용을 확보-고용보험 재원의 활용을 비롯한 다양한 대응책 강구-하고 이를 추진할 수 있는 제도 개선을 정부에 요구하고 함께 추진해야 한다.

72) 김재영 외(2005), 신도시 개발 등이 전자재 및 건설인력 수요에 미치는 영향 분석 연구, 국토해양부(전 건설교통부) 참조. 본 자료에는 혁신도시, 기업도시, 행복도시 등은 감안되어 있으나 대운하 관련 내용은 반영되지 않음.

〈표 5-4〉 건설기능인력의 주요 직종별 부족 인원 추정

(단위 : 명)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
건설업취업자(부족)	103,000	126,000	170,000	96,000	192,000	147,000	130,000	84,000
건설기능인력(부족)	77,250	94,500	127,500	72,000	144,000	110,250	97,500	63,000
비숙련인력	10,330	5,959	8,101	-27,942	-8,389	-33,212	-51,011	-79,244
보통인부	8,746	5,045	6,859	-23,658	-7,103	-28,120	-43,189	-67,093
특별인부	1,322	763	1,037	-3,576	-1,074	-4,251	-6,529	-10,143
조력공	262	151	205	-708	-213	-842	-1,292	-2,008
숙련인력	66,920	88,541	119,399	99,942	152,389	143,462	148,511	142,244
형틀목공	14,467	19,274	25,771	22,445	32,869	31,284	32,394	31,251
철근공	7,075	9,426	12,604	10,977	16,075	15,300	15,843	15,284
비계공	4,712	6,277	8,393	7,310	10,705	10,189	10,550	10,178
철골공	4,018	5,352	7,157	6,233	9,128	8,688	8,996	8,678
철판공	3,925	5,229	6,992	6,089	8,917	8,487	8,789	8,479
콘크리트공	3,294	4,388	5,867	5,110	7,483	7,122	7,375	7,115
조적공	2,991	3,985	5,328	4,641	6,796	6,468	6,698	6,461
보링공(지질조사)	2,957	3,939	5,267	4,587	6,718	6,394	6,621	6,387
용접공(일반)	2,538	3,381	4,520	3,937	5,765	5,487	5,682	5,481
건설기계운전기사	2,145	2,858	3,821	3,328	4,874	4,639	4,803	4,634
건축목공	1,988	2,648	3,540	3,083	4,516	4,298	4,450	4,293
미장공	1,902	2,534	3,388	2,951	4,321	4,113	4,259	4,109
철공	1,274	1,697	2,269	1,976	2,894	2,755	2,853	2,752
방수공	1,243	1,657	2,215	1,929	2,825	2,689	2,784	2,686
기타	12,391	15,895	22,265	15,347	28,503	25,550	26,415	24,456

자료 : 김재영 외(2005), 신도시 개발 등이 건자재 및 건설인력 수요에 미치는 영향 분석 연구, 건설교통부 참조.

6) 무한경쟁 심화와 기능인력 활용의 필요성 : 육성 및 사기 진작 필요⁷³⁾

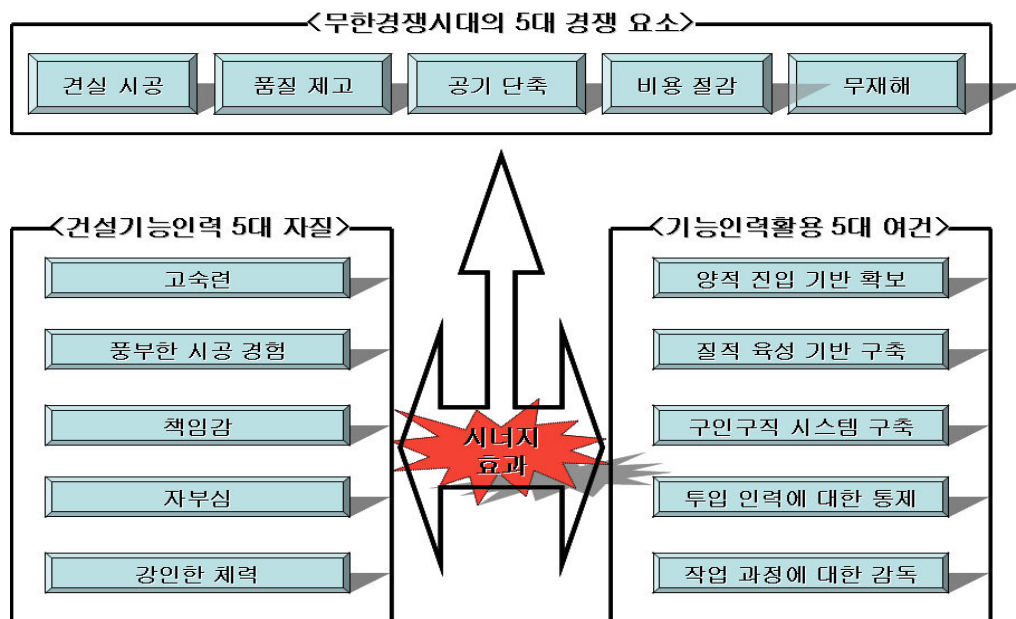
무한경쟁시대라고 불리는 21세기에는 ‘생산물 그 자체’의 품질만이 생존의 기반이 된다. 국내용 보호막에 안주하던 안이한 생산 전략으로는 생존하기 어렵다는 것이다. 대체로 정보화, VE, CM, 신공법 개발, 신재료 도입, 기술인력 양성 등 건설산업의 여타 생산요소는 이미 상당 부분 일정 수준에 도달한 것으로 판단되나 유독 직접적인 생산 담당자인 ‘기능인력’ 분야는 오히려 퇴보하고 있다. 하지만 건설생산 과정에서 ‘기능인력의 손’을 완전히 배제하기는 어렵다. 이것은 다른 분야의 개선 노력이 시너지 효과를 내지 못하고 기능인력 분야의 퇴보로 인해 발목이 잡힐 수 있음을 의미한다. 따라서 <그림 5-2>에서 보듯이 건설기능인력의 5대 자질이 5대 활용 여건과 결합되면서 시너지 효과

73) 심규범(2008), 건설기능인력 확보 및 육성 방안, 건설기능인력 육성 및 효율적 관리방안 세미나, 한국건설산업연구원·대한건설정책연구원 참조.

를 낼 때에만 무한경쟁시대의 5대 경쟁 요소 달성이 가능해질 수 있고, 다른 생산요소에 대한 투자에 비해 그 개선 효과가 가장 현저히 나타날 것으로 기대된다.

위에서와 마찬가지로 노사관계 측면에서는 교섭 내용으로서 근로조건 개선 및 숙련 인력 육성 방안에 대한 논의를 전개하고 노사가 스스로 자구책을 강구해야 함을 의미한다. 따라서 노사의 신뢰와 협조를 바탕으로 근로조건 개선 및 숙련인력 육성에 소요되는 관련 비용을 확보-고용보험 재원의 활용을 비롯한 다양한 대응책 강구-하고 이를 추진할 수 있는 제도 개선을 정부에 요구하고 함께 추진해야 한다.

〈그림 5-2〉 건설기능인력의 자질 및 활용 여건과 무한경쟁시대 경쟁 요소 간의 관계



자료 : 심규범(2008), 건설기능인력 확보 및 육성 방안, 건설기능인력 육성 및 효율적 관리방안 세미나, 한국건설 산업연구원·대한건설정책연구원 참조.

7) 근로조건 악화 및 고령화로 인한 숙련인력 기반 약화 : 적극적인 대책 필요

설문조사에 나타난 임금 형태 및 수준에 대한 건설근로자의 응답에 의하면 ‘노임지급 일에 일당제 월급으로 받는다’는 응답이 74.2%로 가장 많고, ‘일당으로 매일 받는다’ 15.5%, ‘도급제(성과급제, 돈내기 등)로 받는다’ 8.5% 등이다. 한편, 건설근로자의 월평균 임금은 약 217만원으로 집계되었다. 경력별로 보면 1~4년 경력자는 169만원에 불과

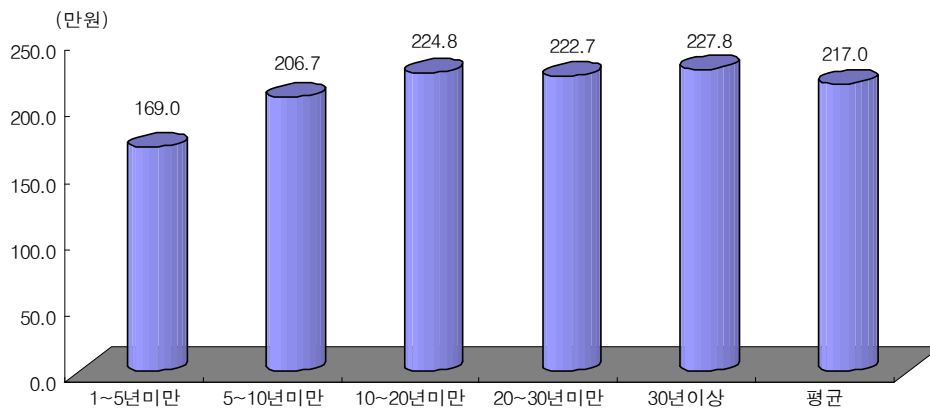
하고, 30년 이상 경력자 역시 약 228만원에 그치고 있다.

〈표 5-5〉 건설근로자의 임금 형태 : 근로자 응답

구 분		구성비(%)
임금 형태	계	100.0
	일당으로 매일 받는다.	15.5
	노임지급일에 일당제 월급으로 받는다.	74.2
	도급제(성과급제, 돈내기 등)로 받는다.	8.5
	기타	1.8

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007. 5

〈그림 5-3〉 건설현장 경력 구간별 건설근로자 월평균 임금 : 근로자 응답



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007. 5.

한편, 2007년 5월 현재 하루 평균 근로시간은 근로자 응답에 의하면 10.1시간, 사업주 응답에 의하면 9.5시간으로 집계되었다.⁷⁴⁾

74) 여기서 근로시간은 ‘근로시간 = 퇴근시각 - 출근시각 - 아침식사시간 - 점심식사시간 - 저녁식사시간’으로 계산한 것이다. 통상 참 또는 간식시간은 근로시간에 포함한다.

〈표 5-6〉 건설근로자의 하루 근로시간 : 2007년 5월 현재

구 분		근로자 응답	사업주 응답
근로 시간	평균(시간)	10.1	9.5
	전체	100.0	100.0
	8시간 미만	2.7	4.5
	8시간 이상 ~ 9시간 미만	14.8	17.2
	9시간 이상 ~ 10시간 미만	23.7	44.8
	10시간 이상 ~ 11시간 미만	36.6	25.4
	11시간 이상	22.3	8.2

주 : 근로시간 = 퇴근시간 - 출근시간 - 아침식사시간 - 점심식사시간 - 저녁식사시간

(참 또는 간식시간은 근로시간에 포함)

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007. 5.

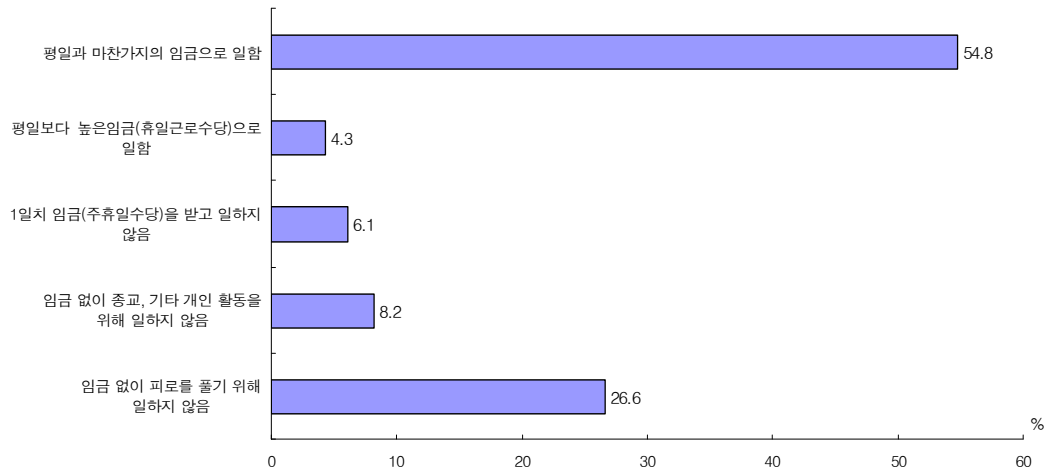
건설근로자의 1주일(월~토요일)간 만근 비율은 근로자 응답에 의하면 평균적으로 61.1%이고 사업주 응답에 의하면 60.6%이다. 일주일 만근 후 일요일을 보내는 방식으로는 '평일과 마찬가지로의 임금으로 일한다' 54.8%, '임금 없이 피로를 풀기 위해 일하지 않는다' 26.6%, '임금 없이 종교, 기타 개인 활동을 위해 일하지 않는다' 8.2% 순이다. 아직까지는 「근로기준법」 규정을 준수하여 '1일치 임금(주휴일수당)을 받고 일하지 않는다'(6.1%) 또는 '평일보다 높은 임금인 휴일근로수당으로 일한다'(4.3%)는 응답이 많지 않다.

〈표 5-7〉 건설근로자의 1주일(월~토요일)간 만근 비율

구 분		근로자 응답	사업주 응답
만근 비율	평균(%)	61.1	60.6
	계(%)	100.0	100.0
	20% 미만	17.5	12.7
	20% 이상 ~ 40% 미만	8.5	15.9
	40% 이상 ~ 60% 미만	10.7	9.0
	60% 이상 ~ 80% 미만	18.2	18.5
	80% 이상	45.0	43.9

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007. 5.

〈그림 5-4〉 일주일 만근 후 일요일을 보내는 방식(근로자)



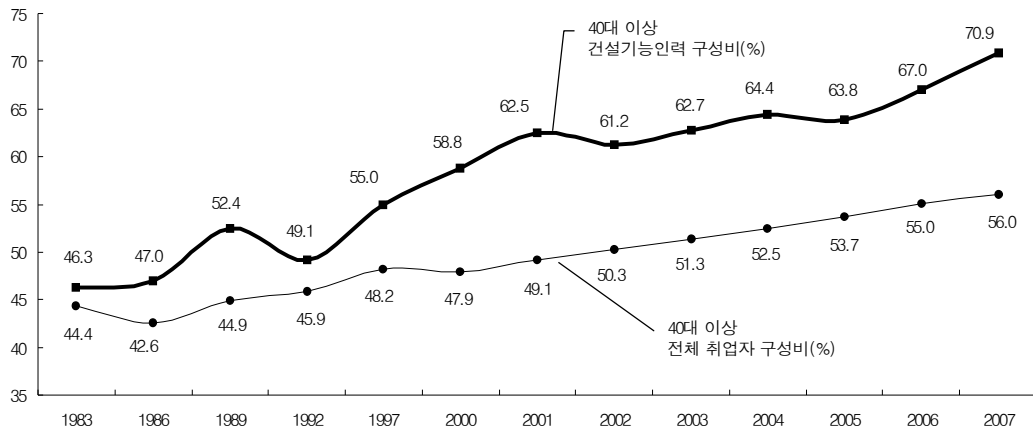
자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007. 5.

열악한 근로조건은 건설기능인력의 고령화를 더욱 심각한 수준으로 만들고 있다. 2007년 말 현재 전체 취업자 중 40대 이상의 비율이 56%인 것에 비해 건설기능인력 중 40대 이상의 비율이 70.9%인 것으로 나타났다. 한편, 2007년 말에는 1년 전에 비해 약 5만 5천명이 줄었는데 특히, 40대 이하에서는 모두 감소하였다.

열악한 근로조건에 의한 사기저하와 고령화는 건설생산물의 품질에 악영향을 미치는 한편, 나아가 생산성 저하와 지속가능한 성장 기반이 와해로 이어질 수 있다.

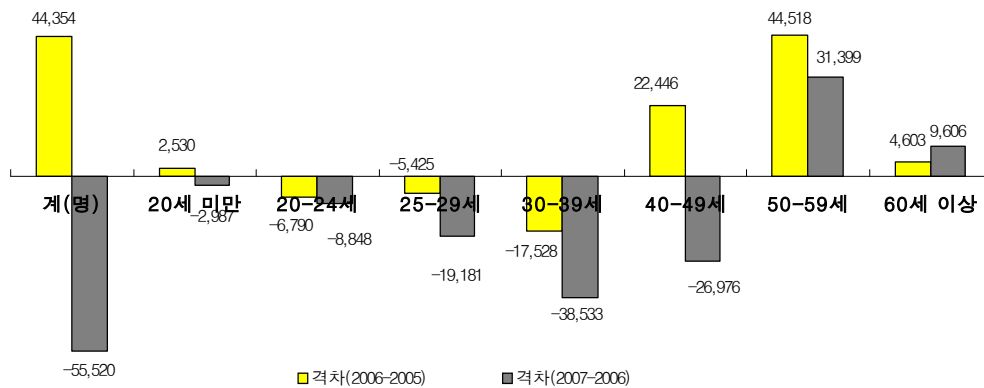
상술한 바와 마찬가지로 이러한 여건 변화는 노사관계 측면에서 교섭 내용으로서 근로조건 개선 및 숙련인력 육성 방안에 대한 요구를 제기하고 노사가 스스로 자구책을 강구해야 함을 의미한다. 따라서 노사의 신뢰와 협조를 바탕으로 근로조건 개선 및 숙련인력 육성에 소요되는 관련 비용을 확보-고용보험 재원의 활용을 비롯한 다양한 대응책 강구-하고 이를 추진할 수 있는 제도 개선을 정부에 요구하고 함께 추진해야 한다.

〈그림 5-5〉 건설기능인력의 고령화 추이



자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 각 연도.

〈그림 5-6〉 건설기능인력의 연령계층별 구성 변화



자료 : 통계청, 경제활동인구조사, 각 연도.

8) 여건 변화 요약

요컨대, 건설현장을 둘러싼 여건 변화는 노사 간의 적대적 관계로는 더 이상 건설산업의 지속가능한 발전을 기대하기 어려움을 시사하고 있다. 적정공사비의 확보가 어려워질 경우 사측은 더욱 소극적으로 대응하게 되고 향후 노사 갈등은 한층 커질 것으로

우려된다. 노동 관련 제도의 변화는 한편으로는 직접적인 고용관계를 명확히 하는 대신, 고용에 따른 행정적 또는 비용적 부담을 경감하는 방향으로 추진되고 있다. 따라서 이러한 제반 여건의 변화 속에서도 노사가 상생할 수 있는 신뢰와 협조의 전략이 절실하다.

〈표 5-8〉 건설현장의 여건 변화와 노사관계에 미치는 영향 요약

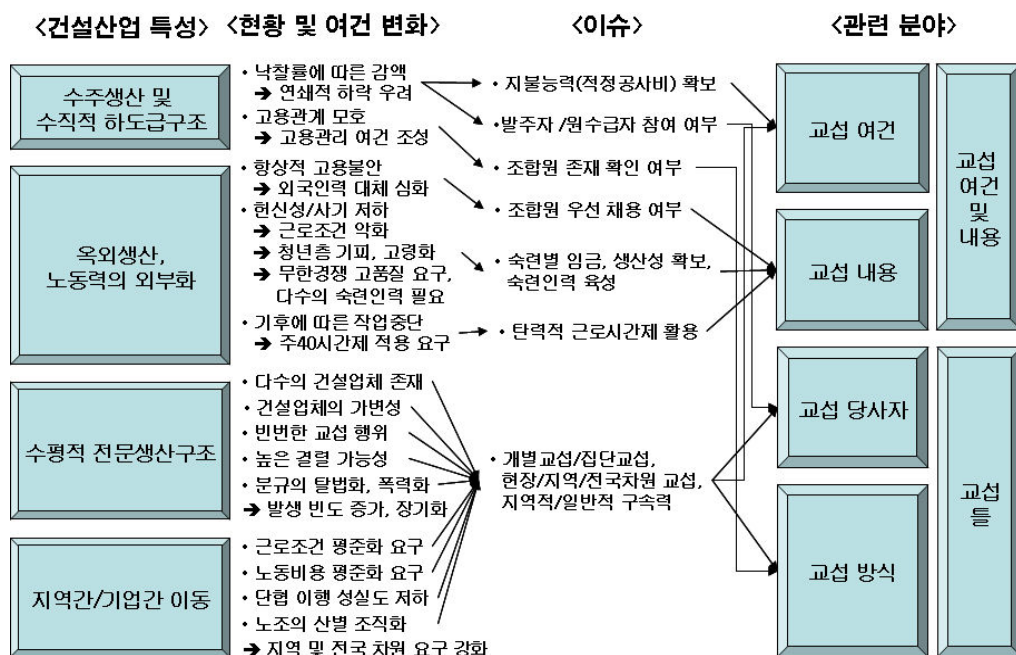
여건 변화	관련 사항	건설산업에 미치는 영향	노사관계에 미치는 영향	대응 방향
적정공사비 확보의 어려움 가중	·품셈, 실적공사비 하락 등으로 인한 발주금액과 낙찰금액의 연쇄적 하락 ·최저가낙찰제 확대	·품질 저하, 산재 증가 ·경영여건 악화, 도산 증가, 부실업체 만연 ·지속가능 기반 붕괴	·지불능력 부족으로 사측의 교섭태도 소극적 ·노사 갈등 심화 ·분규의 장기화 우려	·낙찰률 상향 노력, 한계 존재 ·개선 필요성에 대한 국민 설득 노력, 한계 존재
고용관계 및 관리책임 명확화	·업역 구분 폐지 ·시공참여자 폐지 ·불법하도급의 체불임금 책임 명시 ·임금지급조서 의무화	·일반업체도 직접시공 ·건설업체의 직접고용 ·체불임금의 책임 주체 명확화 ·근로자관리 강화 필요	·교섭 당사자 지위의 명확화	·효율적 교섭 틀 마련 ·이동성 고려
건설근로자 고용관리 부담 경감	·건설고용보험카드 적용 범위 확대 ·연금 및 건강보험 사회보험료 확보 및 정산	·직접고용에 수반되는 행정부담 및 비용 부담 경감 ·고용관리 가능성 제고	·교섭 당사자 지위의 명확화	·효율적 교섭 틀 마련 ·이동성 고려
주40시간제 적용 요구 강화	·20인 업체 또는 약 20억원 현장까지 주40시간제 시행 확대 ·주휴일 수당 요구 강화	·기후적 요인으로 엄청난 규모의 초과수당 소요 우려 ·또는 공기 지연 우려	·교섭 내용으로서 근로시간 단축 요구 강화	·초과수당 확보 ·탄력적 근로시간제 활용 모색
숙련인력 수요 증가 전망	·신도시 개발 등에 따른 숙련인력 수요 증가	·관리 및 육성 필요성 증가	·근로조건 개선 및 숙련인력 육성방안 모색	·관련 비용 및 제도 개선 필요
무한경쟁 심화	·품질의 중요성 강조	·숙련의 중요성 강조	·근로조건 개선 및 숙련인력 육성방안 모색	·관련 비용 및 제도 개선 필요
숙련인력 기반 약화 가속화	·근로조건 악화로 청년층 진입 기피 ·고령화로 숙련기반 붕괴	·품질 및 생산성 저하 ·지속가능한 성장 기반 위협	·근로조건 개선 및 숙련인력 육성방안 모색	·관련 비용 및 제도 개선 필요

(3) 건설산업 노사관계 정립의 기본 방향

신뢰에 기초한 ‘협조적 측면’의 전략이 필요하다. 제 살 깎기 경쟁으로 공사비를 과도하게 삭감당한 후 불신과 대립적 싸움으로 노사정 모두의 공멸(共滅)을 초래하기 보다는, 노사가 힘을 합쳐 적정공사비를 확보하고 품질 좋고 건실한 생산물을 공급함으로써 상생(相生)을 통해 지속가능한 발전에 도달할 수 있는 전략이 반드시 필요하다. 그리고 이러한 전략은 정부에 의해 주어지는 것이 아니라 ‘노사의 자구 노력(自救 勞力)’을 통해서만 도출될 수 있음을 명심해야 한다. 이를 위해 노와 사는 서로에게 필수불가결한 생산의 파트너임을 인식하고, 적정공사비의 확보, 생산성 및 품질 향상, 재해 감소, 숙련 향상 및 활용 등을 위해 상호 협력해야 한다. 이것이 파이의 증대를 통한 상생 노력의 출발점이 될 것이다.

앞에서 정리한 건설산업의 특성 및 최근의 여건 변화를 종합하면 <그림 5-7>과 같이 노사관계의 이슈와 관련 분야를 정리할 수 있다.

<그림 5-7> 건설산업 노사관계 현황 및 여건 변화와 이슈별 관련 분야



2. 교섭 여건 및 내용

(1) 지불능력 확보 : 직종별 최저임금 계상 및 지불

1) 의미

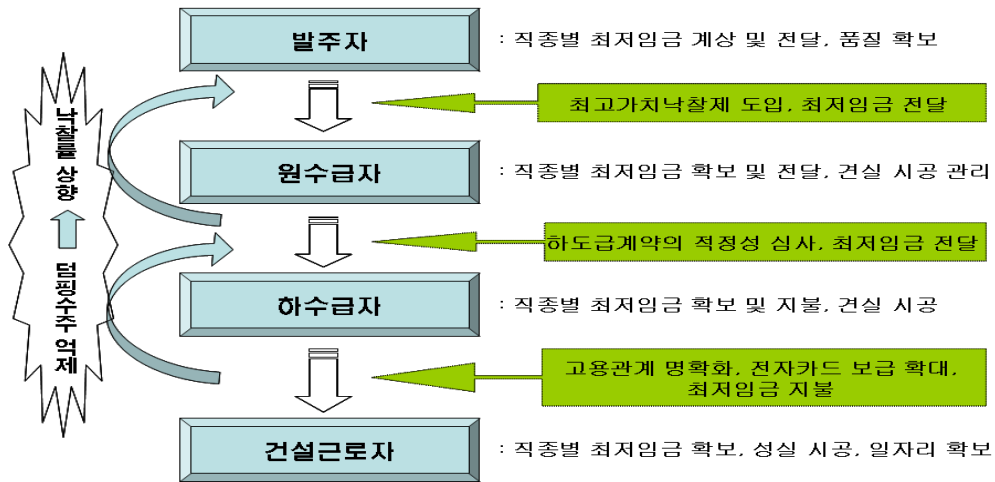
근로조건 개선 및 임금 인상의 소요 재원을 확보함으로써 지불능력을 갖추어야 한다. 지불능력이란 노측의 근로조건 개선 및 임금 인상 요구를 수용할 경우 그것에 소요되는 비용을 확보하고 지불할 수 있는 능력을 의미한다. 이를 위해 발주자(공급적으로 국민)로부터 적정노무비를 확보하여 근로자에게 적정임금을 지급하고 근로조건을 개선해야 한다. 요컨대, “발주자로부터 제값을 받아 근로자에게 제값을 지불”하자는 것이다.

2) 필요 조치 : 직종별 최저임금 계상 및 지불, 임금 인상분 익년도 반영

먼저 연쇄적 감소 일로에 놓인 공사비의 과도한 삭감을 막고 적정공사비 확보를 통해 노사가 상생할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 적정공사비 확보를 위한 자구책으로서 노사의 ‘임금협약’이라는 수단을 활용할 수 있다. ‘직종별 최저임금’을 도입하여 발주자가 공사업가에 반영하도록 하고, 원수급자와 하수급자는 이를 전달받아 실제로 근로자에게 지불하도록 유도한다.

<그림 5-8>에서 보듯이 발주자는 직종별 최저임금을 설계가에 반영하여 계상하고, 원수급자는 입찰할 때 설계가에 반영된 직종별 최저임금을 확보하여 하수급자에게 전달한다. 이때 근로자 개인의 최저임금을 삭감하지는 못하나, 공법 변화 또는 효율적 공정관리에 의한 투입 인원수 감소를 통한 노무비 절감은 가능하다. 하수급자는 입찰할 때 원수급자의 낙찰금액에 포함된 직종별 최저임금을 확보하여 근로자에게 전달한다. 역시 근로자 개인의 최저임금을 삭감하지는 못하나, 공법 변화 또는 효율적 공정관리에 의한 투입 인원수 감소를 통한 노무비 절감은 가능하다. 끝으로 근로자는 직종별 최저임금을 확보한다.

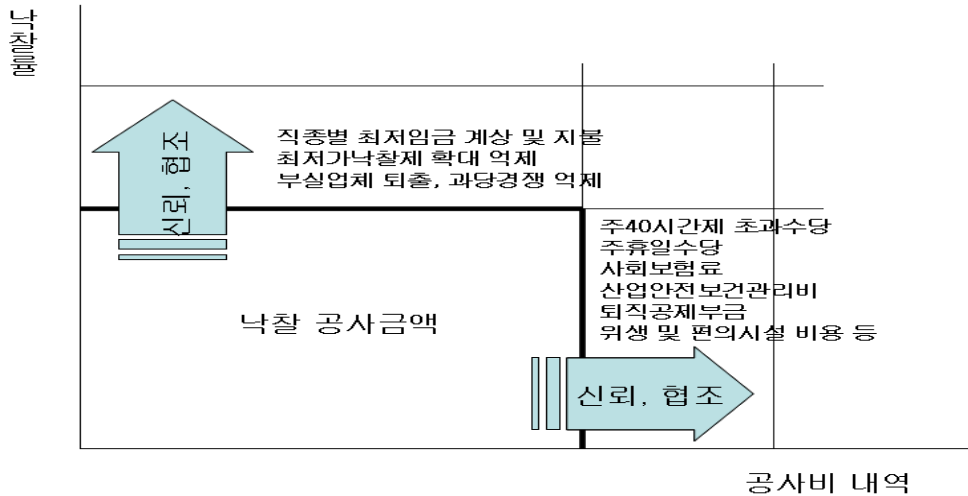
〈그림 5-8〉 직종별 최저임금의 계상 및 지불을 통한 지불능력 확보



지불능력 확보를 위한 또 다른 방안은 임금 인상률의 사전 예고로 예측 가능성을 제고하는 것이다. 건설산업은 수주생산 방식으로서 낙찰금액이 결정된 이후의 지불능력은 낙찰금액으로 제한된다. 따라서 협약임금의 인상분을 당해 연도에 적용시키는 것이 아니라, 익년도에 적용할 협약임금을 미리 결정해 발주자나 사용자로 하여금 확보하도록 해 지불능력을 갖추도록 하고 여기에서 인상분을 지불받는 방식을 검토해야 한다.

또한 <그림 5-9>에 제시된 다양한 비용 요소에 대해서도 노사의 신뢰 및 협조에 기초하여 적정금액을 확보할 수 있는 방안을 함께 강구해야 한다.

〈그림 5-9〉 노사의 신뢰 및 협조에 의한 적정공사비 확보 방향



3) 실행 여건

이러한 방안들이 가능해지려면 몇 가지 실행 여건이 필요하다. 첫째, 지역 또는 산업 차원에서 협약임금을 제시하고 이를 준수하도록 여건을 조성해 주어야 한다. 즉, 근로자와 사업주의 이동성을 고려하여 지역 차원 또는 전국 차원의 협약임금 적용을 검토한다. 또한 현행법의 교섭 당사자인 사용자(즉, 직접고용주로 통상 하수급자) 이외의 원수급자와 발주자는 교섭 결과에 대해 협조한다.

둘째, 직종별 최저임금 협약 위반에 대한 제재 조치를 검토해야 한다. 앞에서 본 미국 뉴욕주 직종별 최저임금(prevaling wage)에서와 같은 법제화 및 제재 조치가 수반될 경우 실효성이 제고될 수 있다. 따라서 이러한 내용을 담은 법제화에 대해 검토해야 한다.

셋째, 적정공사비 확보(낙찰률 상향)를 위해서는 국민에 대한 설득이 필요하다. 일부 시민단체와 국민들은 건설업체가 많은 이윤을 남긴다고 생각하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 낙찰률이 높아지면 원수급자의 이윤은 증가될 것이나 하수급자와 근로자에게까지 전달될 것인지에 대해서는 강한 의구심을 가지고 있는 것이 사실이다. 따라서 적정공사비의 확보(낙찰률 상향)를 위해서는 국민들이 공감하는 열악한 근로조건에 대한 개선, 근로자의 임금 수준 상향, 직접고용자이자 시공자인 전문건설업체의 경영여건

개선, 극단적인 노사 분류 억제 등을 통해 결국 국민에게 양질의 견고한 건설생산물을 공급할 수 있음을 설득시켜야 한다.

4) 기대 효과

적정공사비 확보를 통해 지불능력이 갖추어지면 노사관계뿐만 아니라 생산기반에는 획기적인 변화가 나타날 수 있다. 첫째, 사측의 적극적인 교섭 여건이 조성된다. 제도적으로 지불능력 확보 장치가 마련될 경우 교섭에 대해 소극적인 사측의 태도를 변화시킬 수 있을 것이다. 한편, 교섭을 통해 지불능력을 확보할 수 있다면 교섭의 필요성을 인식하고 보다 적극적으로 나서도록 촉진할 수 있을 것이다. 이 경우 노사의 참여를 촉진함으로써 갈등 해소의 가능성을 높일 수 있다.

둘째, 국민들에게 최저가낙찰제의 폐해를 인식시키고 개선의 필요성을 설득시킬 수 있는 분위기를 조성할 수 있다. ‘직종별 최저임금’의 계상 및 지불은 국민들에게 ‘최저가 낙찰제의 폐해와 개선 필요성’을 설득시키는 데에도 큰 기여를 할 것으로 기대된다. 근로자에게까지 적정임금을 확보해줌으로써 근로조건 개선, 근로 의욕 및 사기 진작, 산재의 감소, 품질 제고, 숙련인력 기반 강화, 노사관계 안정 등의 효과를 유도할 수 있고 궁극적으로는 국민들에게 보다 양질의 생산물을 공급할 수 있음을 설득시킬 수 있기 때문이다.

셋째, 건설산업 구성원의 상생(相生) 가능성을 제고할 수 있다. 저가낙찰 사례에서 금액에 가장 취약한 노무비 저하를 억제함으로써 상생의 여건을 조성할 수 있다. 즉, ‘발주자 ⇒ 원수급자’ 단계의 낙찰률과 ‘원수급자 ⇒ 하수급자’ 단계의 낙찰률 저하를 억제함으로써 원-하수급자 간의 갈등을 해소하는 한편, ‘하수급자 ⇒ 근로자’ 단계에서도 적정임금이 지불되도록 함으로써 노사 분쟁을 예방하거나 최소화할 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 숙련인력 기반 확충에 기여할 수 있다. 일정 수준의 최저임금을 보장함으로써 청년층의 진입을 촉진하여 고령화를 막아 건설현장 숙련인력 기반 확충에 기여할 것으로 기대된다.

(2) 숙련수준별 임금 구분 및 생산성 향상

1) 의미

최저수준의 임금으로 협약임금을 정하고 숙련수준에 따라 임금이 상승하도록 규정·일정 배율을 적용하는 것도 가능·할 수 있다.

2) 필요 조치

노사의 합의에 의해 숙련수준별로 임금 체계를 마련해야 한다. 현장 직무의 리스트를 작성하여 처리능력에 따라 숙련수준을 구분하고 이를 객관적인 자격증으로 나타나게 함으로써 그에 상응하는 임금을 책정해야 한다.

3) 실행 여건

먼저 현장성 높은 교육훈련 및 자격 체계를 구축해야 한다. 현장직무의 리스트에 대한 처리능력을 담은 훈련 및 자격 체계를 구축한다.

둘째, 숙련수준, 훈련 및 평가 기준 등을 작성하고 이를 광역 차원에서 통용되도록 해야 한다. 건설업체와 근로자의 이동성을 고려하여 지역 차원 또는 전국 차원의 통용성을 확보하는 것이 중요하기 때문이다.

셋째, 숙련수준별 자격증의 활용 방안을 제도화함으로써 정착을 촉진해야 한다. 건설업체의 등록기준, 시공능력평가, 현장배치기준 등에 숙련수준이 높을수록 가중치를 두어 우대함으로써 숙련수준별 임금 체계의 정착 가능성을 높여야 한다.

넷째, 숙련수준별 자격체계 구축의 인프라로서 근로경력 관리체계를 구축해야 한다. 근로경력 관리체계를 구축함으로써 숙련수준 구분의 기준을 마련한다. 2008년에 전국 100억원 이상의 현장에 시행 중인 건설고용보험카드의 확대 적용 및 정착을 촉진함으로써 실현 가능성을 높일 수 있다.

4) 기대 효과

먼저 기능인력의 진입을 촉진하고 숙련인력의 육성 기반을 마련할 수 있다. 근로자에게 직업전망을 제시함으로써 기능인력의 진입을 촉진하고, 상위 임금 수준에 도달하기 위한 숙련향상을 촉진함으로써 숙련인력의 육성 기반을 구축할 수 있다.

둘째, 생산성 향상 및 품질 제고의 기반을 마련할 수 있다. 숙련수준에 따른 임금을 지불함으로써 생산성의 향상을 기대할 수 있고, 고숙련자의 이탈을 막음으로써 품질의 제고를 기대할 수 있다.

셋째, 이동할 때마다 반복했던 기능테스트의 낭비적 요소를 제거할 수 있다. 건설업체 또는 근로자가 이동할 때마다 기능테스트를 중복적으로 실시하는데 이때 소요되는 비용과 시간을 절감할 수 있다.

넷째, 지역 차원 또는 전국 차원에서 숙련인력 풀의 규모와 훈련 수요를 파악할 수 있다. 직종별, 숙련수준별 기능인력 정보를 DB화함으로써 동원 가능한 숙련인력의 규모와 양성해야 할 훈련 직종과 규모 등의 정보를 추출할 수 있다. 즉, 건설기능인력 관리의 기반이 마련될 것으로 기대된다.

(3) 주40시간제 도입에 따른 탄력적 근로시간제 활용⁷⁵⁾

1) 의미

주40시간제의 도입과 옥외생산 특성 간의 조화를 시도해야 한다. 기후적 요인에 의한 생산중단 이외에도 휴일이 늘어나면서 공사의 연속성은 저하된다. 이를 보전하기 위해 근로시간을 연장하려면 초과근로수당을 더 많이 지급해야 한다. 사용자 입장에서 이러한 문제점을 극복할 수 있는 제도적 장치가 바로 탄력적 근로시간제이다. ‘탄력적 근로시간제’란 일정기간을 평균하여 1일간 또는 1주간 근로시간이 법정근로시간을 초과하지 않는 범위 내에서 특정일의 근로시간을 탄력적으로 운용하는 제도를 말한다. 「근로기준법」을 개정하여 탄력적 근로시간제 단위기간을 3개월로 확대하였다. 즉, ‘2주 단위’ 탄력적 근로시간제는 ‘취업규칙’에 의해 가능하고, ‘3개월 단위’의 탄력적 근로시간제는 ‘노사 서면 합의’에 의해 가능하도록 했다.

〈표 5-9〉 3개월 단위 변형근로시간제 운영의 예시

월	11월	12월	1월
평균 주당 근로시간	52시간	40시간	28시간

75) 심규범·김지혜(2004), 주40시간제 도입에 따른 건설현장의 변화 및 합리적 시행 방안, 한국건설산업연구원 참조.

독일의 경우 고용 안정과 연계된 1년 단위 탄력적 근로시간제를 운영함으로써 근로자의 소득 안정과 사용주의 노동비용 절감 효과를 보고 있다고 한다.⁷⁶⁾

2) 필요 조치

건설현장의 특성상 반드시 필요할 것으로 판단되는 탄력적 근로시간제의 도입을 위해서는 고용안정의 제고를 전제한 노사 합의가 필수적이다. 기후 의존성이 강한 건설생산의 경우 사용자의 입장에서 장마철이나 겨울철에 3개월 단위의 변형근로시간제를 도입한다면 초과근로수당의 지출을 줄이고 근로시간을 효율적으로 관리할 수 있다. 하지만 근로자의 입장에서는 실업은 그대로 존재하는 대신 초과근로수당은 줄어드는 결과가 야기될 수 있으므로 거부감을 갖게 된다. 더욱이 건설현장의 생산직근로자들은 대개 비정규직 근로자이므로 동일 현장에 계속 근무하리라는 보장이 없다. 따라서 근로시간 단축에 대한 ‘취업규칙’ 변경 또는 ‘노사 서면 동의’ 가능성이 낮고, 그 결과 변형근로시간제 도입에 대한 가능성도 낮을 것으로 판단된다. 즉, 사용자 입장에서 탄력적 근로시간제가 유용한 제도이므로 그 단위기간을 확대하자고 요구하더라도 합의를 구해야 하는 상대가 현재와 같은 상황에 놓인 비정규근로자들이라면 그 실현 가능성은 매우 낮을 것으로 판단된다. 따라서 고용 및 소득 불안정에 대한 보완 조치를 통해 근로자들의 동의를 구하고 설득하는 것이 선행되어야 한다. 이러한 조치의 실효성을 높이기 위해서는 교섭 단위를 개별현장이 아닌 지역 또는 전국 차원으로 생각해 보아야 한다.

3) 실행 여건

먼저 근로시간 자료의 관리가 선행되어야 한다. 건설현장의 생산직근로자는 대개 비정규직이고 팀·반장을 매개로 작업에 투입되는 경우가 많아 개별 근로자에 대한 근로시간 파악이 어렵다. 이것은 탄력적 근로시간제 운용, 초과근로시간 산정, 임금보전 등과 관련 제반 업무를 수행하는 데 필요한 기초 자료를 확보하기 어려워짐을 의미한다. 하지만 노사 당사자와 관련 행정기관이 모두 납득할 수 있는 근로시간 관리 방법이 도입되지 않는 한 실제 근로시간을 둘러싼 분쟁의 소지가 계속 남을 것으로 우려된다. 따라서 상술한 고용보험의 전자카드 관리 방식을 조속히 확대 실시함으로써 건설현장에

76) 2004년 독일 출장 시 면담했던 사업주의 경우 연간 12%의 노동비용 절감효과를 보고 있다고 한다.

서도 근로시간 관리가 효율적으로 이루어질 수 있는 여건을 조성해주어야 한다.

둘째, 임금보전의 적용 가능성을 제시해야 한다. 근로자 입장에서는 주40시간제의 도입 이후 가장 절실한 바램이 임금보전의 가능성일 것으로 판단된다. 즉, 근로시간 단축에도 불구하고 임금은 삭감되지 않을 것 또는 초과근로시간에 대해 할증임금이 지급될 것 등이다. 논리적으로는 추가적인 휴무를 실시한 이후에 임금이 삭감되지 않도록 적정 임금 상승분을 산출할 수 있다. 또한 초과근로시간에 따른 수당을 산정할 수 있다. 이러한 조치들이 현실화될 수 있는 방안의 모색이 필요하다.

4) 기대 효과

노사가 함께 실효성 있는 방안을 모색한다면 독일 사례에서 보았던 ‘탄력적 근로시간제의 활용’과 ‘고용안정 및 임금보전’을 상호 교환함으로써 노사 모두 상생(win-win)할 수 있는 효과를 우리도 기대할 수 있을 것이다.

(4) 교섭 여건 및 내용의 개선 사항 요약

크게 3가지 분야에 대한 교섭 여건 및 내용의 개선 사항을 <표 5-10>과 같이 요약할 수 있다.

〈표 5-10〉 건설산업 노사의 교섭 여건 및 내용에 관한 개선 사항 요약

구 분	지불능력 확보	숙련수준별 임금 구분 및 생산성 향상	주40시간제 도입에 따른 탄력적 근로시간제 활용
의 미	·근로조건 개선 및 임금 인상 의 소요 자원 확보	·숙련수준에 따라 임금 상 승, 생산성 향상에 기여	·주40시간제의 도입과 옥외 생산의 특성 간 조화 시도
필요 조치	·직종별 최저임금 설정, 발주 금액에 계상, 근로자에게 지불 ·임금 인상률의 사전 예고 ·제반 수당 반영 및 지불	·현장 직무의 리스트에 대 한 처리능력으로 구분 ·자격증 및 경력에 따라 숙 련수준 및 임금 책정	·노사 합의 ·고용 및 소득 불안정에 대 한 보완 조치 병행 필요
실행 여건	·지역 또는 산업 차원에서 협 약임금 제시 및 준수 여건 조 성 필요 ·지역적/일반적 구속력 활용 ·직종별 최저임금 협약 위반 제재 ·국민적 공감대 획득	·숙련수준, 훈련 및 평가 기 준의 광역화와 통용성 확보 ·숙련수준별 활용 방안 제 도화 ·근로경력관리 체계 구축 ·현장성 높은 교육훈련 및 자격 체계의 구축	·근로시간 관련 자료의 관리, 전자카드 활용 방안 강구 ·임금보전의 적용 가능성 제시
기대 효과	·사측의 적극적인 교섭 여건 조성 ·적정공사비 확보에 대한 국민 적 공감대 여건 조성 ·상생(相生) 가능성 제고 ·숙련인력 기반 및 지속가능 성장 기반 확충	·기능인력 진입 촉진 및 숙 련인력 육성 기반 마련 ·생산성 향상 및 품질 제고 ·중복적인 기능테스트 생략 ·지역 차원 또는 전국 차원 에서 숙련인력 풀의 규모와 훈련 수요 파악 가능	·적정 임금보전 방안 마련 시 고용 및 소득 안정에 기여 ·초과비용 경감 및 공기 준 수 가능성 제고 ·노사 상생 가능

3. 교섭 틀

교섭 여건 및 내용을 가장 효과적으로 성취할 수 있는 교섭 틀을 검토해 보아야 한다.

(1) 교섭 당사자

「노동조합법」에서는 교섭 등의 원칙에 대해 규정하고 있다. 즉, 제30조(교섭 등의 원칙) 제1항은 ‘노동조합과 사용자 또는 사용자단체는 신의에 따라 성실히 교섭하고 단체협약을 체결’하여야 한다고 규정하고 있으며, 제2항은 ‘노동조합과 사용자 또는 사용자단체는 정당한 이유 없이 교섭 또는 단체협약의 체결을 거부하거나 해태하여서는 아니 된다’고 규정하고 있다.

앞에서 살펴본 파업 사례에서 표출된 이슈 중에는 건설산업의 원수급자 및 발주자에

대한 교섭 참여 요구가 있다. 노측에서는 직접적인 고용 당사자인 건설업체 외에 상위 원수급자 및 발주자에 대해서도 교섭에 참여할 것을 요구하는 것이다. 이러한 요구의 진의는 두 가지 측면에서 해석할 수 있다. 첫째, 지불능력 확보를 위한 측면이다. 즉, 하수급인을 상대로 교섭할 경우 이들의 지불능력을 상위에 있는 원수급자와 발주자가 결정하기 때문에 원수급자와 발주자의 참여를 요구하는 것으로 해석할 수 있다. 둘째, 현장 출입권 및 게시판 사용 등 노조활동 보장을 위한 측면이다. 실제로 건설현장을 총괄하는 것은 원수급자 또는 발주자이므로 현장에서의 노조활동을 보장받기 위해 원수급자와 발주자의 참여를 요구하는 것으로 해석할 수 있다.

누가 합리적인 교섭 당사자인지를 판단하기 위해서는 단체교섭의 성립 가능성, 지불능력 확보 가능성, 노조 활동 보장 가능성 등의 기준에 의거하여 대안을 살펴보아야 한다.

1) 유형1 : 직접적 고용자(주로 하수급자)의 교섭 참여

유형1은 직접적 고용관계를 맺고 있는 사용자이므로 교섭 당사자가 되어야 한다는 것이다. 장점은 현행법에 부합하므로 사측이 교섭을 거부하거나 해태할 수 없다는 점이다. 반면, 단점은 지불능력이 부족하고 현장에 대한 권한을 충분히 보유하고 있지 못해 근로조건 개선이나 노조 활동에 대한 교섭에 한계가 있다는 점이다.

이러한 단점에 대한 치유 가능성을 생각해 보자. 만일 다른 장치에 의해 지불능력의 확보 방안을 마련할 수 있다면 해소할 수 있다. 하지만 이것은 앞에서 살펴보았듯이 현행 입·낙찰 및 계약제도 하에서는 한계가 있다. 그 대신 앞에서 언급한 직종별 최저임금 방식을 도입할 수 있다면 해소할 수 있다. 또한 원수급자 및 발주자가 노조 활동에 대한 협조를 약속한다면 해소 가능할 것이다.

유형1은 사회적 명분을 확보하여 추진할 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 지불능력의 확보 및 노조 활동에 대한 보장 등의 여건이 조성되어야 하는데, 직종별 최저임금의 반영 및 확보 방안의 마련과 원수급자의 협조에 의한 현장에서의 노조 활동 보장을 통해 가능할 것으로 판단된다.

2) 유형2 : 직접적 고용자 + 직접적 고용자가 아닌 상수급자

유형2의 근거는 직접적 고용자가 아닌 상수급자는 직접적 고용자의 임금 지불능력과

산업안전 및 고용관련 시설 등 근로조건 결정에 중대한 영향을 미치고 현장에서의 노조 활동에 대해서도 결정권을 지니고 있다는 점이다.

장점은 임금 및 근로조건 개선에 대한 지불능력과 노조 활동에 관한 교섭의 실효성을 중간 정도는 제고할 수 있다는 점이다. 단점은 직접적인 고용관계가 없다는 측면에서 이에 대한 법적 강제력에 대해 논란이 있다는 것이다.

단점에 대한 치유 가능성을 생각해 보자. 원수급자에게 교섭 당사자로서의 의무 규정을 마련하는 것에 대해 이들이 직접 고용자가 아니므로 논란이 지속될 것으로 예상된다. 따라서 논란이 지속되면서 교섭의 성립 가능성이 저하될 것으로 보인다.

3) 유형3 : 직접적 고용자 + 직접적 고용자가 아닌 상수급자 + 발주자

근거는 직접적 고용자가 아닌 상수급자와 발주자 역시 직접적 고용자의 임금 지불능력과 산업안전 및 고용관련 시설 등 근로조건 결정에 중대한 영향을 미치고 현장에서의 노조 활동에 대해서도 결정권을 지니고 있다는 점이다.

장점은 임금 및 근로조건 개선에 대한 지불능력과 노조 활동에 관한 교섭의 실효성을 실질적으로 제고할 수 있다는 점이다. 단점은 직접적인 고용관계가 없다는 측면에서 이에 대한 법적 강제력에 대해 논란이 있다는 것이다. 특히, 발주자에 대해서는 더욱 어려운 측면이 있다.

단점에 대한 치유 가능성을 생각해 보자. 원수급자에게 교섭 당사자로서의 의무 규정을 마련하는 것에 대해 직접 고용자가 아니므로 논란이 지속될 것으로 예상된다. 발주자에 대해서는 더 어려울 것으로 보인다. 따라서 논란이 지속되면서 교섭의 성립 가능성이 더욱 저하될 것으로 보인다.

4) 교섭 당사자 유형별 비교

세 가지 대안을 검토해 본 결과 직종별 최저임금의 도입과 원수급자의 협조를 전제로 유형1의 현실적 실현 가능성이 상대적으로 높을 것으로 판단된다. 이것은 단체교섭 성립 가능성을 높여 교섭 당사자를 둘러싼 분쟁의 가능성을 줄일 수 있을 것이다.

〈표 5-11〉 건설현장의 교섭 당사자 유형 비교

구 분	유형1 직접 고용자 (주로 하수급자)	유형2 직접 고용자 + 원수급자	유형3 직접 고용자 + 원수급자 + 발주자
근 거	·직접적 고용자	·지불능력/근로조건에 영향 ·현장 노조 활동에 영향	·지불능력/근로조건에 영향 ·현장 노조 활동에 영향
장 점	·현행법과 부합	·지불능력 부족 완화 ·현장 통제 권한 보유	·지불능력 부족 해소 ·현장 통제 권한 보유
단 점	·지불능력 부족 ·현장 통제 권한 부족	·원수급자의 교섭 당사자 지위에 대한 논란	·원수급자/발주자의 교섭 당사자 지위에 대한 논란
단점에 대한 보완 가능성 검토	·지불능력 확보 방안 마련 ⇒ 직종별 최저임금 검토 ·노조 활동에 대한 협조 ⇒ 원수급자의 협조	·원수급자의 교섭 당사자 의무 규정 마련 ⇒ 직접 고용자가 아니므로 논란 지속 예상	·원수급자 문제 ⇒ 좌동 ·발주자의 교섭 당사자 의무 규정 마련 ⇒ 설득력 부족

(2) 교섭 방식 및 범위

교섭 당사자에 대한 교섭 방식과 범위란 교섭 당사자의 대표 구성 방식과 교섭 대표의 지역적 범위를 의미한다. 교섭 당사자에 대한 교섭 방식과 단협의 효력이 미치는 범위를 유형화할 경우 <표 5-12>에서 보는 바와 같이 5개 정도의 유형이 유의미할 것으로 판단된다. 건설산업연맹 산하의 건설노조와 플랜트노조는 이미 단일화되어 있으므로 사측의 대표 구성 방식 및 교섭 범위에 따른 구분이라고 할 수 있다.⁷⁷⁾

교섭방식의 의미를 상기해보면, 개별교섭(대각선교섭)이란 상급 노동단체 또는 산별노조와 개별 기업의 사용자가 직접 교섭하는 방식이고, 집단교섭이란 상급 노동단체, 산별노조와 이에 상응하는 다수의 사용자들이 동시에 동일한 장소에서 교섭하는 방식이며, 통일교섭은 상급 노동단체 또는 산별노조와 이에 상응하는 사용자단체가 교섭하는 방식을 말한다. 또한 교섭범위의 구분에서 개별 현장이란 개별 현장 단위로 국한되는 것을 의미하고, 해당 지역이란 일정한 지역으로 교섭범위가 확장되는 것을 말하며, 전국이란 전국으로 교섭범위가 확장되는 것을 말한다.

77) 논의의 단순화를 위해 노측의 한국노총과 민주노총 간의 관계에 대한 언급은 생략하고, 사측의 구성 방식에 의해서만 유형을 나누고자 한다.

〈표 5-12〉 건설산업의 교섭 방식 및 범위에 대한 유형 설정 :
사측의 대응 방식으로 구분

구 분		교섭 범위		
		개별 현장	해당 지역	전 국
교 섭 방 식	개 별 교 섭	유형1	-	-
	집 단 교 섭	유형2	유형3	-
	통 일 교 섭	-	유형4	유형5

1) 유형1 : 개별 교섭 + 개별 현장(해당 직종)

유형1은 개별 현장 단위에서 해당 직종의 업체별로 건설노조의 본조 또는 지부와 개별 기업의 사용자가 직접 교섭하는 방식을 말한다.

실현 가능한 여건은 근로조건에 대한 근로자들의 불만이 약하거나 개선의 의지가 미약할 경우 또는 노조의 세력이 크지 않고 국지적으로 분포할 경우이다.

장점은 현행법에 부합하며 현장별 특성을 살려 교섭하면서 국지적으로 대응할 수 있다는 점이다. 노측에서는 사측의 교섭력이 약해 상대하기 수월하고, 사측에서는 교섭 부담을 덜고자 할 경우 활용의 여지가 존재하며, 정부 측에서는 현행법의 적용이 가능하다는 것이다.

단점은 소모적이고도 반복적인 교섭 행위가 지속되고 분류 가능성이 증폭된다는 점이다. 교섭의 효력이 당해 업체에만 적용되므로 모든 업체와 교섭을 추진해야 하고, 업체 간 근로조건 차이가 발생할 경우 단일화에 대한 요구가 지속될 것이기 때문이다. 노측에게는 교섭 행위가 반복되고 협약 이행 가능성이 저하되며 조합원에 대한 통제력이 미약해지는 어려움이 있다. 비정규근로자의 특성상 조합원 취업 여부에 따라 당사자의 자격이 변동하고, 공종별 업체의 교체 시기마다 당사자의 자격이 변동한다. 또한 업체 간 근로조건 차이에 따른 협약 이행 가능성이 저하된다. 한편, 조합원 명단을 요구할 경우 블랙리스트로 악용될 가능성이 존재해 마찰의 소지가 있다.

사측에게는 교섭력 열위에 따른 불리한 조건이 일반화할 가능성이 있다. 교섭 대상 현장을 노조에서 임의대로 정하므로 매우 불안해지고, 처음에 지목된 현장은 매우 어려운 상황에 처할 수 있으며 교섭력에서 뒤져 불리한 단협을 체결할 가능성이 높다. 이렇

게 체결된 불리한 단협이 다른 현장에도 일반화할 가능성이 높다. 한편, 단협 체결 업체가 외지업체에 비해 가격경쟁력 측면에서 불리해진다.

정부 입장에서는 노사관계의 불안 요인이 증폭되고 이를 제도권 내에서 해결하기 어려운 문제가 있다. 즉, 개별현장의 개별교섭 방식으로는 노사 분류의 발생 가능성은 높아지는데, 분류 발생 시 탈법화, 폭력화, 극단화, 장기화 등으로 이어지고, 이를 법적 테두리 내에서 해결할 수 있는 가능성은 낮아진다.

단점에 대한 치유 가능성을 생각해보자. 업체와 근로자의 변경으로 인한 교섭 행위의 반복 및 그에 따른 분류 발생 가능성을 치유하기는 어렵다. 근로자가 이동하므로 업체 간 차이를 유지하기도 쉽지 않다. 노측이 겪는 교섭 행위의 반복, 단협 이행 가능성의 저하, 블랙리스트의 발생 가능성에 대한 치유도 어렵다. 그리고 조합원에 대한 통제력 약화를 치유하기도 어렵다. 사측의 입장에서는 근로조건의 악화로 인해 조합원이 증가하므로 점차 교섭 부담에서 자유로운 현장이 줄고, 교섭력 열위에 따른 불리한 조건의 일반화 가능성을 막기도 어렵다. 또한 외지업체에 대한 가격경쟁력 저하도 막기 어렵다. 또한 지불능력 부족을 완화하기 위해서는 당해 연도 임금인상분을 익년도에 반영하는 방안을 생각할 수 있는데 개별 현장의 개별 교섭 방식에서는 노사 모두 단기간에 교체될 가능성이 높으므로 이를 수용하기 어려워진다. 정부의 입장에서는 기업별 노조 중심의 제도로는 유형1에서 나타나는 노사분류의 발생 및 증폭을 막기 어렵다.

현실적인 실현 가능성을 생각해보면 일시적으로는 활용될 수 있으나 근본적인 해결 방안이 아니므로 지속되기는 어려울 것으로 판단된다. 현재 근로조건에 대한 근로자들의 불만이 매우 강하다. 특히 불법채류자 증가에 따른 일자리 감소와 임금 저하 및 근로시간 연장 등을 경험하면서 불만이 더욱 높아지고 있는 상황이다. 이 경우 유형1 하에서는 교섭의 공전 및 갈등의 심화가 근로자들의 불만을 폭발시키는 역효과를 야기할 수 있다. 2007년 3월 건설노조 조직이 단일화하고 6월말에는 플랜트노조도 단일화했으며 나아가 이들 노조가 지역노조로 단일화할 것으로 예상된다. 이렇듯 건설노조의 움직임이 점차 국지적 성향을 벗고 전국 단일 조직으로 응집될 경우 각 현장별 대응으로는 유형1의 장점보다는 단점이 더 크게 부각될 가능성이 높다.

유형1의 근본적인 한계는 지불능력의 부족 문제를 풀지 못한다는 데 있다. 수주생산 및 하도급구조의 특성에 따른 교섭 당사자(대개 하수급자)의 지불능력 미확보 문제를 풀기 어렵다. 그리고 낙찰금액이 결정된 이후 임금 인상분에 대한 당장의 반영이 어려

운 문제 역시 여전히 남는다. 또한 단협 체결업체가 미체결업체에 비해 가격경쟁력에서 뒤지는 문제점도 해소되지 않는다.

2) 유형2 : 집단 교섭 + 개별 현장(해당 직종)

개별 현장 단위에서 해당 직종의 여러 업체를 상대로 건설노조의 본조 또는 지부와 다수 기업의 사용자들이 직접 교섭하는 방식을 말한다. 실현 가능한 여건은 근로자들의 근로조건 개선 의지와 노조의 세력이 지역적 또는 국지적으로 존재할 경우이다.

장점은 현장별 특성을 고려할 수 있다는 점이다. 현장별 특성을 살리면서 소모적인 교섭행위와 그에 수반되는 분규 가능성을 어느 정도 줄일 수 있다. 또한 동일 공구 현장 내에서는 근로조건의 통일을 기할 수 있다. 노측에게는 교섭행위 횟수가 약간 감소하고, 사측에게는 약간의 교섭력 제고 및 부담의 분담이 이루어지며, 정부에게는 분규 가능성이 약간 저하하는 장점이 있다.

단점은 현장 내의 업체 간 지불능력 편차 문제가 발생하고 여타 현장에서의 교섭 행위가 반복되는 문제는 여전히 남는다. 노측의 입장에서는 다수 업체 간의 의견 조정이 곤란할 경우 교섭의 진행이 어려워지는 문제가 발생하고 여타 현장에서의 교섭행위가 반복되는 문제는 여전히 남는다. 조합원에 대한 통제력이 미약해진다. 사측의 입장에서는 현장 내 업체 간 지불능력의 차이가 발생할 경우 조정하기 어렵고 교섭 대표자의 대표권을 인정받기 어려운 문제가 발생한다. 또한 단협 체결 업체가 외지업체에 비해 가격경쟁력 측면에서 불리해지는 문제가 발생한다. 정부 입장에서는 유형1에 비해서는 낮지만 반복적인 교섭 과정에서 여전히 분규 발생 가능성이 높다.

단점에 대한 치유 가능성을 생각해보자. 업체와 근로자의 변경으로 인한 교섭 행위의 반복 및 그에 따른 분규 발생 가능성을 치유하기는 어렵다. 근로자가 이동하므로 현장 간 차이를 유지하기도 쉽지 않다. 노측의 입장에서는 현장별 교섭 행위 반복, 단협 이행 가능성 저하, 블랙리스트 발생 가능성에 대한 치유가 어렵다. 또한 조합원에 대한 통제력 약화를 치유하기 어렵다. 사측의 입장에서는 근로조건 악화로 인해 조합원이 증가하면서 교섭 부담에서 자유로운 현장이 줄고, 교섭력 열위에 따른 불리한 조건의 일반화 가능성을 막기도 어렵다. 또한 외지업체에 대한 가격경쟁력 저하도 막기 어렵다. 지불능력 부족을 완화하기 위해서는 당해 연도 임금인상분을 익년도에 반영하는 방안을 생각할 수 있는데 개별 현장의 개별 교섭 방식에서는 노사 모두 단기간에 교체될 가능성이

높으므로 이를 수용하기 어려워진다. 정부 입장에서는 유형1에 비해서는 낮지만 반복적인 교섭 과정에서 여전히 분류 발생 가능성이 높다.

현실적인 실현 가능성을 생각해보면 일시적으로는 활용될 수 있으나 근본적인 해결 방안이 아니므로 지속되기는 어렵다. 현재 근로조건에 대한 근로자들의 불만이 매우 강하고 노조의 단일화가 진행되면서 현장별 집단교섭 구조로는 문제의 해결을 기대하기 어렵기 때문이다.

유형2의 근본적인 한계 역시 지불능력 부족의 문제를 풀지 못한다는 점이다. 수주생산 및 하도급구조의 특성에 따른 교섭 당사자(대개 하수급자)의 지불능력 미확보 문제와 낙찰금액이 결정된 이후 임금 인상분에 대한 당장의 반영이 어려운 문제 역시 여전히 남는다. 단협 체결업체가 미체결업체에 비해 가격경쟁력에서 뒤지는 문제점도 풀기 어렵다.

3) 유형3 : 집단 교섭 + 해당 지역(해당 직종)

해당 지역에서 해당 직종의 여러 업체를 상대로 건설노조의 본조 또는 지부와 다수 기업의 사용자들 간 직접 교섭하는 방식을 말한다. 실현 가능한 여건은 지역 차원에서 근로자들의 근로조건 개선 의지가 강하고 노조의 세력이 강화될 경우와 사측 스스로가 소극적인 사측의 교섭 태도에 대한 한계점을 인식할 경우이다.

장점은 이동성 및 지역적 특성을 고려할 수 있다는 점이다. 지역별 특성을 살리면서 소모적인 교섭행위와 그에 수반되는 분류 가능성을 줄일 수 있다. 또한 근로자의 이동성을 감안하여 근로조건의 통일을 기할 수 있다는 점에서 지역 차원에서의 집단교섭이 효과적일 수 있다.⁷⁸⁾ 노사 모두 지역 내에서 지속적으로 일할 것이라는 신뢰가 쌓이면 사용자의 지불능력 부족을 완화하기 위해 당해 연도 임금인상분을 익년도에 반영하는 방안을 도입할 수 있다. 지역 차원의 교육훈련 및 자격 제도를 마련해 단협에 의한 임금과의 연계를 시도할 수 있는 여건이 조성된다. 노측의 입장에서는 교섭행위 횟수가 감소되고 중간 정도로 조합원에 대한 통제력이 강화될 수 있다. 사측의 입장에서는 교섭

78) 지역 사용자단체(지역 전문건설협회 등)와 지역건설노조의 교섭체계가 노사갈등을 완화할 수 있는 대안이 될 수 있다. 발주처·원청업체와 노조와의 직접교섭은 법체계상 어려움이 있으며, 개별교섭은 사측의 영세성에 의한 힘의 불균형 등으로 교섭이 어렵다. 실제로도 지역 사용자단체 구성 시 교섭이 상대적으로 용이하게 이루어지고 있다. 즉, 지역사용자단체가 구성된 포항(기계·전기)·광양여수지역이 사용자단체가 구성되지 않은 울산지역보다 교섭이 원활히 진행된다. 다만, 노조의 노무독점권으로 이어지지 않도록 힘의 균형을 가지는 것이 중요하다. 노동부, 원하청 등 새로운 유형의 노사갈등 해소방안, 2006. 7 참조.

력이 제고되고 부담의 분담이 이루어지며 임금인상분의 익년도 반영으로 지불능력의 부담을 경감할 수 있게 된다. 정부의 입장에서는 유형1이나 2에 비해 분류 가능성이 크게 저하된다.

단점은 현장별 지불능력의 편차를 조정하기가 쉽지 않다는 점이다. 노측의 입장에서는 사측의 교섭력이 강화되고 이들의 의견을 조정하기 곤란할 경우 교섭의 진행 자체가 어려워질 수 있다. 사측의 입장에서는 업체 간 지불능력의 차이가 발생할 경우 조정하기 어렵고 교섭 대표자의 대표권을 인정받기 어려운 문제가 발생한다. 또한 단협 체결 업체가 외지업체에 비해 가격경쟁력 측면에서 불리하다. 정부의 입장에서는 유형2에 비해 분류 가능성이 저하되므로 추가될 단점은 없다. 다만, 후술하는 지역적 구속력을 활용할 경우 그에 대한 추가적인 노력이 유발된다.

단점에 대한 치유 가능성을 생각해 보면, 지역노조의 교섭 당사자 결정 구조와 근로자 및 업체의 이동성을 감안하여 지역적 구속력을 확대 적용하면 상당한 부분의 어려움이 해소될 수 있을 것으로 보인다.

물론 교섭 당사자의 결정에 대한 기본적인 원칙은 노사의 자율적 결정이다. 대구경북지역의 건설노조 또는 여타 플랜트건설노조의 사례에서 보듯이 노사가 자율적으로 교섭 당사자를 결정하는 것이다. 하지만 노사 간에 이견이 발생할 경우 이것 때문에 교섭이 공전하면서 갈등이 깊어질 수 있다. 따라서 보완적인 조치로서 노측 또는 사측 중 일방이 지역차원의 노동위원회 등에 교섭 당사자 범위의 결정을 신청하도록 하는 것이다. 이때 신청을 받은 노동위원회는 조합원의 이동성과 고용 가능성을 종합적으로 판단하여 사측의 교섭 당사자의 범위를 결정하고 구성하도록 유도한다. 이 경우 굳이 현장별로 조합원이 존재하는지 여부를 따질 필요가 없으므로 이를 둘러싼 공전을 막고 교섭 분위기를 조성할 수 있다. 이때 조합원수가 많아질수록 교섭 당사자에 포함될 업체의 범위도 넓어질 것이다.

한편, ‘지역적 구속력’ 규정을 확대 적용할 경우 단점의 치유 가능성이 높아질 수 있을 것이다. 유형1과 2의 가장 큰 맹점은 단협을 체결한 지역업체와 외지업체 또는 신규업체간의 편차를 줄일 수 있는 제도적 장치가 없다는 것이다. 현행 ‘지역적 구속력’ 규정은 ‘하나의 지역에 있어서 종업하는 동종의 근로자 3분의 2 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 행정관청은 당해 단체협약의 당사자의 쌍방 또는 일방의 신청에 의하거나 그 직권으로 노동위원회의 의결을 얻어 당해 지역에서 종업하는 다른 동종의

근로자와 그 사용자에 대하여도 당해 단체협약을 적용한다는 결정을 할 수 있다.」(「노동조합법」 제36조)고 규정하고 있어 노조 조직률이 낮은 건설산업에 대한 적용 가능성은 없다. 하지만 독일의 사례에서 보듯이 반드시 적용 근로자수 기준이 아니더라도 ‘사회적인 위기상황을 극복하기 위하여 단체협약의 지역적 선포가 필요하다’고 판단될 경우에는 이를 확장하도록 법 규정을 개정할 필요가 있다.⁷⁹⁾ 이것이 이동이 잦은 비정규 근로자와 지역노조의 현실에 상응하는 제도적 배려이기 때문이다.

한편, ‘동종 사업장에 대한 지역적 구속력’의 개념을 유연하게 생각해볼 수 있다. 지역 내 교섭 당사자의 공사에 상응하는 공사를 수행하는 모든 업체에 대해 적용(예컨대, 대구지역에 신규로 시작되는 아파트현장은 당연 적용대상으로 규정)하도록 하고, 노동위원회 결정에 의해 지방노동청에서 공표하는 방안을 검토할 필요가 있다. 해당 지역 발주자에게 직종별 최저임금을 설계단계에 반영하도록 규정하고 이를 근로자에게도 지불하도록 규정한다면 지역 차원에서는 지불능력 부족 문제를 어느 정도 해소할 수 있다. 또한 당해 연도의 임금협약 인상분을 익년도에 반영하기로 합의한다면 사용자의 지불능력 문제를 한층 더 해소할 수 있게 될 것이다. 물론 여기에는 양자 간의 신뢰가 뒷받침되어야 한다.

노측의 입장에서는 지역적 구속력이 보완될 경우 외지업체에 대한 가격경쟁력 저하를 막을 수 있어 교섭의 진행이 한층 수월해질 수 있다. 또한 외지업체와 신규업체에 대한 교섭행위 반복과 단협 이행 가능성 저하를 막을 수 있다. 사측의 입장에서는 지역적 구속력이 보완될 경우 단협 체결 업체가 외지업체에 비해 가격경쟁력 측면에서 불리해지는 문제를 해결할 수 있다. 또한 교섭 대표자의 대표권을 인정받기가 용이해질 수 있다. 다만, 지불능력의 차이 문제는 여전히 남는다. 정부의 입장에서는 지역적 구속력 관련 원칙이 정립된다면 이것의 적용을 둘러싼 어려움이 경감될 것이다.

현실적인 실현 가능성을 생각해 보면 유형3은 지역적 구속력의 도입 여부 및 운용 효

79) 현행 「노조법」 제36조는 지역을 단위로 하는 단체협약의 효력확장에 대하여 명시하고 있는데 현실적으로는 단 한번도 적용된 경우가 없이 사문화되어 있는 상태이다. 그런데 건설업종의 경우 대개 포항, 울산, 여수, 광양 등 일정한 지역을 기반으로 하고 있으며, 2006년 현재 노조 또한 각 지역을 단위로 하여 구성되어 있으므로 지역업종적으로 단일한 단체협약을 적용하게 되는 경우 많은 사회적 비용을 절감할 수 있다. 다만, 건설업(플랜트 포함)의 경우 단기고용과 이동성을 특징으로 하기 때문에 현행법상의 지역적 구속력 확장요건인 ‘동종의 근로자 3분의 2 이상’을 확정하기가 매우 곤란하므로 이에 대한 보완이 필요한데, 이는 건설플랜트업이 지역경제에 미치는 절대적 영향력을 감안하여 결정할 수 있을 것이다. 이장원 외(2006), 건설플랜트 노사관계 현안 진단과 정책 대안 연구, 청와대 참조.

과에 따라 실현 가능성이 크게 달라질 것으로 판단된다. 아직까지 우리나라에서 지역적 구속력에 의한 효력 확장이 이루어진 예가 없으나, 건설현장의 이동이 잦은 노사 당사자의 특성을 고려할 때 노사관계의 안정을 위해 적극적으로 검토할 필요가 있다.

유형3의 한계는 외지 공사에 대한 지불능력 부족 문제가 남는다는 점이다. 지역적 구속력의 적용 및 발주자 설계단가에의 반영과 근로자에 대한 지불 그리고 인상분에 대한 익년도 지불을 약속할 경우 당해 지역에서의 지불능력 문제는 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 판단된다. 하지만 단체협약의 효력이 미치지 않는 다른 지역에서의 공사에 대해서는 여전히 수주생산 및 하도급구조의 특성에 따른 교섭 당사자(대개 하수급자)의 지불능력 미확보 문제는 여전히 남는다.

4) 유형4 : 통일 교섭 + 해당 지역(해당 직종)

해당 지역에서 건설노조의 본조 또는 지부와 다수 기업의 교섭권을 위임받은 사용자단체 간 교섭하는 방식을 말한다. 사용자단체라 함은 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에게 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 사용자의 단체(법 제2조 제3호)로 통상, ① 노조와의 단체협약 체결을 목적으로 설립되거나, ② 정관에 단체교섭 권한을 인정하고 있거나, ③ 회원사로부터 단체교섭권을 위임받은 단체를 의미한다(노조 01254-557, '96.5.28).⁸⁰⁾

실현 가능한 여건은 해당 지역의 근로자를 대표하는 노조와 해당 지역의 사용자를 대표하는 사용자단체가 존재해야 한다. 또한 사측이 전문적인 교섭력의 중요성을 인식하고 나서야 한다.

장점은 이동성 및 지역적 특성을 고려함과 동시에 교섭의 전문성을 제고한다는 점이다. 즉, 지역별 특성을 살리면서 소모적인 교섭행위와 그에 수반되는 분규 가능성을 줄일 수 있고 근로자의 이동성을 감안하여 근로조건을 통일을 기할 수 있다. 또한 다수 사용자의 교섭권을 위임받은 사용자단체가 교섭을 주도함으로써 전문성을 높일 수 있다.

80) 대법원도 “노동조합과 단체교섭을 할 상대방인 사용자단체는 노동관계에 관하여 그 구성원인 사용자에게 대하여 조정 또는 규제할 수 있는 권한을 가진 자이어야 하는데, 사용자단체가 이러한 권한을 가지기 위하여는 노동조합과의 단체교섭 및 단체협약을 체결하는 것을 그 목적으로 하고, 그 구성원인 각 사용자에게 대하여 통제력을 가지고 있어야 하며 나아가 노동조합에 대응하는 단체가 아니라 구성원들의 경제적 지위의 향상 등 다른 목적으로 설립된 경제단체 등의 경우에는 그 정관에서 정하고 있는 경우나 그 구성원들의 위임이 있는 경우 등에 한하여 노동조합과 단체교섭 및 단체협약을 체결할 권한이 있다”고 판시함(대판 '99.6.22, 98두137 등). 노동부, 산업별 노동조합과 단체교섭, 2007 참조.

또한 노사 모두 지역 내에서 지속적으로 일할 것이라는 신뢰가 쌓이면 사용자의 지불능력 부족을 완화하기 위해 당해 연도 임금인상분을 익년도에 반영하는 방안을 도입할 수 있다. 지역 차원의 교육훈련 및 자격 제도를 마련해 단협에 의한 임금과 연계할 수 있는 가능성이 높아진다. 지역 차원에서 교섭을 통해 임금 및 복지조건을 이끌어낼 경우 이것을 지자체 수준의 계약관련 법령에 반영시켜 원가산정의 기초로 삼도록 요구할 수 있다. 노측의 입장에서는 교섭행위의 횟수가 감소하고 중간 정도로 조합원에 대한 통제력이 강화된다. 사측의 입장에서는 대표권 강화로 교섭력이 제고되고 부담의 분담이 용이하며, 전문성이 제고되고, 사측의 통제력 강화로 단협 이행 가능성도 제고되며, 임금인상분의 익년도 반영으로 지불능력의 부담을 경감할 수 있게 된다. 정부의 입장에서는 분규의 가능성이 현저히 저하될 수 있다.

단점은 사측에 사용자단체의 운영 부담이 발생한다는 점이다. 노측의 입장에서는 사측의 교섭력 강화로 주도권이 약화된다. 사측의 입장에서는 업체 간 지불능력의 차이가 발생할 경우 조정하기 어려워지는 한편, 단협 체결 업체가 외지업체에 비해 가격경쟁력 측면에서 불리해진다. 정부의 입장에서는 유형3에 비해 분규 가능성이 저하되므로 추가될 단점은 없다.

단점에 대한 치유 가능성을 생각해 보면, ‘지역적 구속력’ 규정의 확대 적용에 관한 내용은 유형3과 동일하다. 당해 연도의 임금협약 인상분을 익년도에 반영하는 내용도 유형3과 동일하다. 노측의 입장에서는 지역적 구속력이 보완될 경우 외지업체에 대한 가격경쟁력 저하를 막을 수 있어 교섭의 진행이 한층 수월해질 수 있다. 또한 외지업체와 신규업체에 대한 교섭행위 반복과 단협 이행 가능성 저하를 막을 수 있다. 사측의 입장에서는 지역적 구속력이 보완될 경우 단협 체결 업체가 외지업체에 비해 가격경쟁력 측면에서 불리해지는 문제를 해결할 수 있다. 다만, 지불능력의 차이 문제는 여전히 남는다. 정부의 입장에서는 지역적 구속력 관련 원칙이 정립된다면 이것의 적용을 둘러싼 어려움이 경감될 것이다.

현실적인 실현 가능성을 생각해 보면, 지역적인 구속력 운용 효과 및 사용자단체 구성에 의존할 것으로 판단된다. 이미 노조는 전국적인 산별노조로 전환되어 있으므로, 해당 지역에서 사용자단체를 구성한다면 실현 가능성이 높아진다. 대표성 있는 사용자단체를 구성한다면 지역적인 구속력의 도입 및 운용의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

유형4의 한계점으로는 외지 공사에 대한 지불능력 부족 문제가 여전히 남는다는 점이다. 지역적 구속력의 적용 및 발주자 설계단가에의 반영과 근로자에 대한 지불 그리고 인상분에 대한 익년도 지불을 약속할 경우 당해 지역에서의 지불능력 문제는 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 판단된다. 하지만 단체협약의 효력이 미치지 않는 다른 지역에서의 공사에 대해서는 여전히 수주생산 및 하도급구조의 특성에 따른 교섭 당사자(대개 하수급자)의 지불능력 미확보 문제는 여전히 남는다. 중앙교섭에 의해 과거 향운노조와 같은 노무독점권 강화를 우려할 수 있다. 이러한 우려를 불식시키기 위해서는 ‘조합원 우선채용 조항’을 자제해야 한다.

5) 유형5 : 통일 교섭 + 전국(해당 직종)

전국의 산업 차원에서 건설노조의 본조와 다수 기업의 교섭권을 위임받은 사용자단체 간 교섭하는 방식을 말한다. 실현 가능한 여건은 전국의 건설근로자를 대표하는 노조와 사용자를 대표하는 사용자단체가 존재해야 한다. 물론, 중앙교섭의 항목과 지역교섭의 항목을 구분할 수 있다. 노조가 전국적으로 단일화하면서 세력이 강화될 경우와 건설산업 가격경쟁이 격화되어 과도한 낙찰률의 하락 및 노무비 미확보 상황이 심각해지고 연쇄적인 하락이 예상되는 상황에서 이러한 과도한 하락을 막기 위한 방안으로서 노사관계 및 단협 활용 가능성에 대해 인식할 경우이다.

장점은 이동성 및 지역적 특성을 고려할 수 있고 동시에 교섭의 전문성을 제고할 수 있다는 점이다. 이동성을 감안하여 전국 차원에서 단일화된 교섭을 진행함으로써 소모적인 교섭행위와 그에 수반되는 분규 가능성을 줄일 수 있고 근로자의 이동성을 감안하여 전국 차원에서 근로조건의 통일을 기할 수 있다. 다수 사용자의 교섭권을 위임받은 사용자단체가 교섭을 주도함으로써 전문성을 높일 수 있다. 노사 모두의 최대 이동 범위인 전국 차원에서 단협을 체결함으로써 당해 연도 임금인상분을 익년도에 반영하는 방안을 도입해 사용자의 지불능력 부족을 완화할 수 있다. 산업 차원에서 교섭을 통해 임금 및 복지조건을 이끌어낼 경우 이것을 국가의 계약관련 법령에 반영시켜 원가산정의 기초로 삼도록 요구할 수 있다. 산업 차원의 교육훈련 및 자격 제도를 마련해 단협에 의한 임금과 연계할 수 있는 가능성이 높아진다.

노측의 입장에서는 교섭행위의 횟수가 감소하고 조합원에 대한 통제력이 강화된다. 사측의 입장에서는 대표권 강화로 교섭력이 제고되고 부담의 분담이 용이해지며, 전문

성이 제고되고, 회원사에 대한 통제력 강화로 단협 이행 가능성도 제고되며, 임금인상분의 익년도 반영으로 지불능력의 부담이 경감되며, 단협 체결 업체와 외지업체 간 가격 경쟁력 차이도 해소될 수 있다. 산업 차원에서 근로조건이 통일되므로 기업 간 임금격차 등도 해소된다.⁸¹⁾ 물론, 일반적인 근로조건은 전국 차원에서 규율하고, 직종별 최저임금은 지역 차원에서 규정할 수 있다. 정부의 입장에서는 분규의 가능성이 현저히 저하될 수 있다.

단점은 사용자단체의 운영 부담이 발생한다는 점과 전국 차원의 움직임을 통일하기가 쉽지 않다는 점이다. 전국적 조직력을 바탕으로 산별협약을 일률적으로 체결해야 하는데 이때 재무상태, 지불능력 등 개별기업의 특수성 반영 곤란, 정리해고, 변형근로 등 노동시장의 유연성을 저해할 수 있다. 기업 현안보다 정치적 이슈가 교섭 및 쟁의대상으로 될 경우 교섭이 장기화할 수 있다. 노조가 불필요한 선명성 투쟁을 하거나 개별사업장 입장을 도외시하고 공동요구안을 관철하기 위해 장기간 무모한 쟁의행위를 시도할 수 있다. 또한 산별 본조·지역·사업장별 이중교섭이 발생할 경우 교섭비용이 증가할 수도 있다. 산별교섭이 결렬되어 전국 규모의 대형 분규가 야기될 경우 사회 혼란이 야기될 수 있다.⁸²⁾ 노측의 입장에서는 사측의 교섭력 강화로 주도권이 약화될 수 있다. 사측의 입장에서는 지역 간 및 업체 간 지불능력의 차이가 발생할 경우 조정하기 어렵고, 노조의 비대화에 의한 노무독점권 강화가 우려될 수 있다. 정부의 입장에서는 유형4에 비해 분규 가능성이 저하되므로 추가될 단점은 없다. 다만, ‘일반적 구속력’을 도입할 경우 그에 대한 판단 노력이 추가된다.

단점에 대한 치유 가능성을 생각해 보면, 사용자단체의 운영 및 노사 협조 그리고 일반적 구속력의 활용 정도에 따라 크게 달라질 것으로 판단된다. 노측의 입장에서는 일반적 구속력이 보완될 경우 외지업체에 대한 가격경쟁력 저하를 막을 수 있어 교섭의 진행이 한층 수월해질 수 있다. 또한 외지업체와 신규업체에 대한 교섭행위 반복과 단협 이행 가능성 저하를 막을 수 있다. 사측의 입장에서는 지역적 구속력이 보완될 경우 단협 체결 업체가 외지업체에 비해 가격경쟁력 측면에서 불리해지는 문제를 해결할 수 있다. 다만, 지불능력의 차이 문제는 여전히 남는다. 조합원 우선채용 조항 등을 삭제함

81) 노동부, 산업별 노동조합과 단체교섭, 2007 참조. 물론 독일의 사례에서와 같이 건설근로자의 최저임금 수준만 전국 차원에서 규정하고 그보다 상위 숙련수준의 임금은 지역 차원에서 결정할 수도 있다.

82) 노동부, 산업별 노동조합과 단체교섭, 2007 참조.

으로써 노조의 비대화에 의한 노무독점권 강화에 대한 우려를 불식시켜야 한다. 정부 입장에서는 일반적 구속력 관련 원칙이 정립된다면 이것의 적용을 둘러싼 어려움이 경감될 것이다.

현실적인 실현 가능성은 일반적 구속력 운용 효과 및 사용자단체 구성에 의존할 것으로 판단된다. ‘일반적 구속력’ 규정을 확대 적용할 경우 현실적인 실현 가능성이 높아진다. 현행 ‘일반적 구속력’ 규정은 ‘하나의 사업 또는 사업장에 상시 사용되는 동종의 근로자 반수 이상이 하나의 단체협약의 적용을 받게 된 때에는 당해 사업 또는 사업장에 사용되는 다른 동종의 근로자에 대하여도 당해 단체협약이 적용’(「노동조합법」 제35조)된다는 것이다. 노조 조직률이 낮은 건설산업에 대한 적용 가능성은 없다. 하지만 독일의 사례에서 보듯이 반드시 적용 근로자수 기준이 아니더라도 ‘사회적인 위기상황을 극복하기 위하여 단체협약의 지역적 선포가 필요하다’고 판단될 경우에는 이를 확장하도록 법 규정을 개정할 필요가 있다. 이것이 이동이 잦은 비정규근로자와 지역노조의 현실에 상응하는 제도적 배려이기 때문이다.

한편, ‘동종 사업장에 대한 일반적 구속력’의 개념을 유연하게 생각할 필요가 있다. 전국의 교섭 당사자의 공사에 상응하는 공사를 수행하는 모든 업체에 대해 적용(예컨대, 전국의 아파트현장은 당연 적용대상으로 규정)하도록 하고, 중앙노동위원회 결정에 의해 노동부에서 공표하는 방안을 검토할 필요가 있다. 전국의 발주자에게 직종별 최저임금을 설계단가에 반영하도록 규정하고 이를 근로자에게도 지불하도록 규정한다면 지역 차원에서는 지불능력 부족 문제를 어느 정도 해소할 수 있다. 이미 노조는 전국적인 산별노조로 전환되어 있으므로, 전국 차원에서 사용자단체를 구성한다면 실현 가능성이 높아진다. 대표성 있는 사용자단체를 구성한다면 일반적 구속력의 도입 및 운용의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 위에서 언급한 바와 같이 건설노조의 움직임이 점차 국지적 성향을 벗고 전국 단일 노조의 대오를 갖추고 있고, 한편으로는 최저가낙찰제의 확대를 막기 어려운 상황이 발생할 경우 유형5의 장점이 부각될 가능성이 높아질 수 있다.

노조의 노무독점권 강화를 억제할 경우 유형5의 한계는 거의 사라진다. 즉, 중앙교섭에 의해 과거 향운노조와 같은 노무독점권 강화를 우려할 수 있는데 이러한 우려를 불식시키기 위해서는 ‘조합원 우선채용 조항’을 삭제하고 힘의 역관계를 주시해야 한다.

6) 요약 : 각 유형의 비교

각 유형에서 제시한 실현 가능한 여건이 충족되었다고 가정하고 기술하면 <표 5-13>와 같이 정리할 수 있다. 즉, 유형3과 4의 경우에는 지역적 구속력의 적용이 전제되어 있고 유형4에는 지역적 차원의 사용자단체 구성이 전제되어 있다. 유형5에는 일반적 구속력의 적용과 전국 차원의 사용자단체 구성이 전제되어 있다. 유형5는 전형적인 산별노조의 산별교섭 형태이고, 유형3과 유형4도 전국적으로 교섭이 이루어진다면 변형된 또는 낮은 수준의 산별교섭 형태로 볼 수 있을 것이다.

<표 5-13> 건설산업 노사관계 교섭 방식의 유형 비교

구 분	유형1 개별 교섭 + 개별 현장	유형2 집단 교섭 + 개별 현장	유형3 집단 교섭 + 해당 지역	유형4 통일 교섭 + 해당 지역	유형5 통일 교섭 + 전국 차원
의 미	·개별 현장 단위 ·건설노조와 개별 기업 간 교섭	·개별 현장 단위 ·건설노조와 다수 기업들 간 교섭	·해당 지역 차원 ·건설노조와 다수 기업들 간 교섭	·해당 지역 차원 ·건설노조와 사용 자단체 간 교섭	·전국 산업 차원 ·건설노조와 사용자 단체 간 교섭
실현 가능한 여건	·근로조건 개선 의지 미약 ·노조 세력 미 약, 국지적 분포	·근로조건 개선 의지 미약 ·노조 세력 미 약, 국지적 분포	·지역 노조 강화 ·소극적 대응/개 별교섭의 한계 인식 ·지역노조의 교 섭 당사자 결정 구조 ·지역적 구속력	·노조 세력 강 화, 전국적 조 직화 ·교섭력 강화 인 식, 지역사용자 단체 ·지역적 구속력	·노조 세력 강화, 전국적 조직화 ·교섭력 강화 인식, 전국사용자단체 ·제도 개선 방안으 로서 단협 활용 ·일반적 구속력
장 점	·현행법에 부합 ·노 : 교섭력 우위 ·사 : 특성 반영 ·정 : 현행법 적용	·현장별 특성 고 려 ·동일현장 내 통 일 ·노 : 교섭행위 약간 감소 ·사 : 약간의 교 섭력 제고 및 분담 ·정 : 분규 가능 성 약간 저하	·이동성 고려 및 지역적 통일 ·교섭행위 감소에 따른 분규 감소 ·인상분의 익년도 반영 설득 가능 ·지역 차원의 자 격과 단협임금 연 계 ·노 : 조합원 통제 ·사 : 교섭력 제 고, 인상분 부담 경감 ·정 : 분규 감소	·교섭의 전문성 제고 ·지역 차원의 협 약임금 등을 발 주금액에 반영하 도록 요구 가능 ·좌동	·이동성 고려 및 전 국적 통일 ·교섭행위 감소에 따 른 분규 감소 ·인상분의 익년도 반 영 설득 가능 ·전국 차원의 자격 과 단협임금 연계 ·전국 원가 반영 ·노 : 조합원 통제 ·사 : 교섭력 제고, 전문성 제고, 인상 분 부담 경감, 단협 업체의 경쟁력 약 화 해소 ·정 : 분규 감소

〈앞표에서 계속〉

구 분	유형1 개별 교섭 + 개별 현장	유형2 집단 교섭 + 개별 현장	유형3 집단 교섭 + 해당 지역	유형4 통일 교섭 + 해당 지역	유형5 통일 교섭 + 전국 차원
단 점	<ul style="list-style-type: none"> ·교섭행위 반복에 따른 분규 다발 ·노 : 교섭행위 반복, 협약 이행 가능성 저하, 조합원 통제력 약화, 블랙리스트 악용 소지 ·사 : 자의적 교섭 대상 선정의 불안, 교섭력 열위에 의한 불리한 조건 일반화, 단협업체의 경쟁력 약화 ·정 : 노사관계 불안 요인 증폭, 탈법화로 통제 불가능 	<ul style="list-style-type: none"> ·현장 내 업체 간 지불능력 편차 ·교섭행위 반복에 따른 분규 다발 ·노 : 작동 ·사 : 작동, 현장 내 업체 간 편차 조정 부담, 대표권 인정 문제 ·정 : 작동 	<ul style="list-style-type: none"> ·현장별 지불능력 편차 조정 곤란 ·노 : 교섭 주도권 약화 ·사 : 업체 간 지불능력 편차 조정 곤란, 대표권 인정곤란, 단협업체의 경쟁력 약화 ·정 : 지역적 구속력 활용 시 판단 노력 유발 	<ul style="list-style-type: none"> ·현장별 지불능력 편차 조정 곤란 ·노 : 교섭 주도권 약화 ·사 : 업체 간 지불능력 편차 조정 곤란, 단협업체의 경쟁력 약화, 사용자단체 운영 부담 발생 ·정 : 지역적 구속력 활용 시 판단 노력 유발 	<ul style="list-style-type: none"> ·지역별 현장별 지불능력 편차 조정 곤란 ·노무독점권 우려 ·노 : 교섭 주도권 약화 ·사 : 지역 간 업체 간 지불능력 편차 조정 곤란 ·정 : 일반적 구속력 활용 시 판단 노력 유발
단점에 대한 치유 가능성	<ul style="list-style-type: none"> ·업체/근로자 이동성으로 치유 난망 ·인상분의 익년도 반영 수용 곤란 ·기업별 노조 중심의 제도로는 한계 	<ul style="list-style-type: none"> ·작동 	<ul style="list-style-type: none"> ·교섭 당사자 결정 ·지역적 구속력 ·노 : 교섭행위 반복 감소, 단협 이행 가능성 제고 ·사 : 대표권 인정 및 단협업체의 경쟁력 약화 해소 ·정 : 원칙 정립으로 부담 경감 	<ul style="list-style-type: none"> ·작동 	<ul style="list-style-type: none"> ·일반적 구속력 규정으로 치유 가능 ·조합원 우선채용 억제로 노무독점권 우려 불식 ·작동
현실적 실현 가능성	<ul style="list-style-type: none"> ·지속 가능 난망 ·개선 욕구 강함 ·노조의 단일화 ·분규 가능성 상존 	<ul style="list-style-type: none"> ·작동 	<ul style="list-style-type: none"> ·지역적 구속력 운용 효과에 의존 	<ul style="list-style-type: none"> ·작동 ·사용자단체 구성 및 효과적 운용에 의존 	<ul style="list-style-type: none"> ·작동 ·사용자단체 구성 및 효과적 운용에 의존
한 계	<ul style="list-style-type: none"> ·지불능력 미확보 ·인상분 반영 곤란 ·단협업체의 경쟁력 약화 	<ul style="list-style-type: none"> ·작동 	<ul style="list-style-type: none"> ·타지 공사에 대해서는 지불능력 미확보 문제 존재 	<ul style="list-style-type: none"> ·작동 	-

각 유형별로 추진 시기를 특정하여 언급하기는 어렵다. 다만, 이상적인 추진 방향을 제시해 본다면 ‘유형1 : 개별현장 + 개별교섭(현행) ⇒ 유형3 : 해당지역 + 집단교섭 ⇒ 유형4 : 해당지역 + 통일교섭 ⇒ 유형5 : 전국 + 통일교섭’의 흐름이 자연스러울 것으로 판단된다.

4. 정립 방안 요약 및 각 당사자의 역할

위에서 제시한 교섭 여건 및 내용 그리고 교섭 틀을 아울러 정리하고 각 당사자의 역할과 각자가 양보할 사항과 획득할 사항을 요약하고자 한다.

(1) 건설산업의 합리적인 노사관계 정립 방안 요약

1) 노사관계 불안의 근본 요인 해소 : 교섭여건 및 내용 ⇒ 교섭 틀에서 확보

노사관계의 근본적인 불안요인으로 지목된 지불능력의 부족 문제를 해결하기 위해 ‘직종별 최저임금’ 개념을 도입하여 발주자의 원가에 반영하고 근로자에게까지 실제 지불하는 방안을 제시하고 있다. 이것은 적정공사비 확보를 위한 사회적 설득 명분도 아울러 확보할 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 구체적인 시행 방법과 추진 노력은 교섭 틀을 통한 노사의 신뢰와 협조로 달성될 것이다.

2) 노사관계 불안의 증폭 요인 해소 : 교섭 틀 ⇒ 교섭 내용 및 여건의 조성 수단

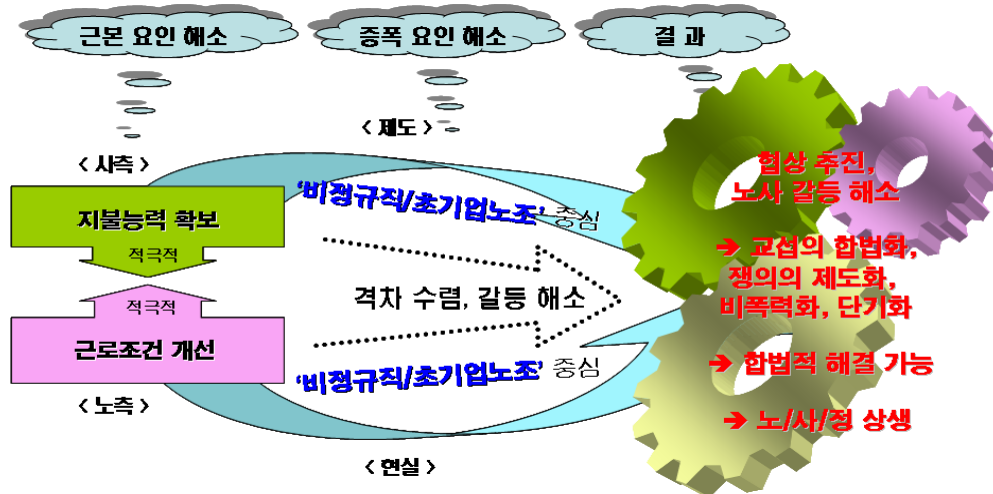
교섭의 효율성을 제고함으로써 소모적·파행적 파업을 중단하고 예방한다. 이를 위해 개별교섭 대신 집단교섭 내지는 중앙교섭을 검토하고 현장 차원이 아닌 지역 차원 나아가 전국 차원의 교섭을 검토할 필요가 있음을 제안하고 있다. 그리고 단협의 효력확장 제도인 지역적 구속력 및 일반적 구속력을 적용함으로써 교섭의 효율성을 높이도록 한다.

3) 결과 : 협상 추진 및 지불능력 확보로 노·사정 모두의 ‘상생’ 지향

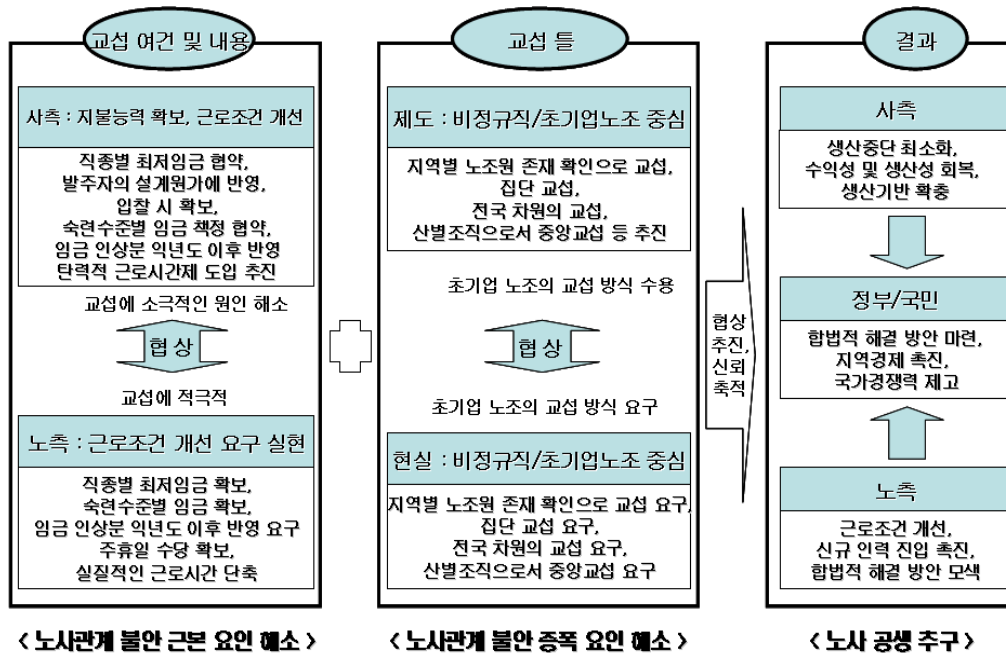
<그림 5-10>와 <그림 5-11>은 이러한 효율적 교섭을 통해 지불능력 확보와 근로조건 개선으로 노·사정 모두의 상생과 지속가능한 성장 기반의 확충이 가능함을 제시

하고 있다.

〈그림 5-10〉 건설산업의 합리적인 노사관계 정립 방향 개요



〈그림 5-11〉 건설산업 노사관계 불안 및 증폭 요인의 해소와 공생 추구



(2) 각 당사자의 역할과 양보 및 획득 내용

<표 5-14>는 노·사·정 그리고 발주자 각 당사자의 역할과 각자가 양보할 내용과 그를 통해 획득할 수 있는 내용을 정리하여 제시하고 있다.

〈표 5-14〉 각 당사자의 역할과 양보 및 획득 내용

당사자	역 할	양 보	획 득
국 민	·건설생산물에 대한 구매 ·가격 지불	·임금 인상 및 근로조건 개선에 대한 대가 지불	·고품질/건설 생산물 획득 ·생애주기비용(LCC) 절감 ·지역경제 활성화
정 부	·노사관계 제도 수립 ·규정 위반에 대한 제재 ·건설생산 기반 확충 도모 ·노사관계 안정 및 산업평 화 기초 정착 도모	·직종별 최저임금 공포, 원가 반영, 전달, 지불 등 감독 ·규정 위반 제재 등 법제화 ·교섭 당사자 결정 구조 마련 ·지역적 구속력 개정 및 적용 ·일반적 구속력 개정 및 적용	·노사관계 안정 및 분규 감소 ·상생 및 산업평화 기초 정착 ·건설산업 생산기반 확충 (청년)실업문제 해소에 기여 ·내수 진작에 기여 ·비정규근로자 교섭모델 구축
발 주 자	·비용 지불 ·시공 과정 감독 및 품질 검사 ·생산물 인수, 유지, 관리, 사용	·직종별 최저임금 원가에 반영 ·원수급자에 적정공사비 전달 ·적정 시공 및 임금 전달 감독 ·약속 공기 내 국민에 공급	·공기 내 생산물 인수 ·고품질/건설 생산물 획득 ·생애주기비용(LCC) 절감 ·현장 감독 용이
원 수 급 자	·입찰 참가자 ·적정공사비 확보의 1차 적 책임 ·하수급자에 공사비 전달 ·건설현장의 총괄 관리	·직종별 최저임금 확보 및 전달 ·하수급자에 적정공사비 전달 ·현장출입 등 노조 활동 협조	·적정 공사비(지불능력) 확보 ·생산 중단 최소화 ·성실한 협력업체 확보 ·유능한 근로자 확보 ·품질 및 생산성 향상 ·탄력적 근로시간제 실시
하 수 급 자	·사측 교섭 당사자 ·직접 시공 및 고용의 담 당자 ·적정공사비 확보의 2차적 책임	·사용자협의회 또는 사용자단 체 구성 ·현장별 조합원 확인 요구 생략 ·블랙리스트 활용 자제 ·직종별 최저임금 확보 및 전달	·교섭의 전문성, 효율성 제고 ·생산 중단 최소화 ·적정 공사비(지불능력) 확보 ·직종별 최저임금 확보 ·품질 및 생산성 향상 ·탄력적 근로시간제 실시
노 조	·노동3권의 주체(교섭 당 사자) ·직접적인 건설생산자 : 품 질 제고와 건설시공의 담 당 ·직종별 최저임금 수급 확 인	·조합원 우선고용 요구 자제 ·과도한 임금 인상 자제 ·임금인상분 익년도 요구 ·탄력적 근로시간제 합의	·노무독점권 우려 불식 ·교섭파트너로 인정 ·국민, 정부, 사측의 신뢰 획득 ·교섭의 효율성 제고 ·임금인상 및 근로조건 개선 ·실질적 근로시간 단축 ·교육훈련자격 구축 기반 조성

1. 결론

본 연구는 사회의 기반이 되는 생산물을 공급하면서 국민의 생활에 지대한 영향을 미치고 있는 건설산업이 최근 반복되는 대규모의 과격한 노사분규로 인해 거꾸로 국민 생활에 부정적인 영향을 주고 있다는 문제 제기로부터 시작되었다. 이론적 검토를 통해 노사관계는 모순적 관계로서 적대적인 측면과 협조적인 측면이 동시에 존재함을 알 수 있었다. 하지만 현재의 우리 건설산업의 노사관계는 주로 적대적인 측면만이 강조되고 있는 듯하다.

이러한 문제점은 건설산업의 고유한 특성과 노사관계를 둘러싼 환경 및 제도적 여건의 마찰 또는 괴리로부터 유래한다. 즉, 수평적 전문생산구조, 수직적 다단계 하도급구조, 비정규직화, 현장 이동성 등의 특성이 지불능력 부족 또는 교섭 방식의 비효율성 문제를 야기하고 있다. 특히, 본 연구에서 지불능력의 부족 문제는 노사관계를 불안하게 만드는 근본요인으로 언급되고 있는데, 수주생산 방식과 다단계 하도급구조 하에서 직접 시공자인 사용자가 적정 공사비를 확보하지 못함으로써 교섭을 기피하게 만들기 때문이다. 또한 최근 강조되고 있는 정부 예산 절감 차원에서의 최저가낙찰제 확대 등은 지불능력 확보의 문제가 향후 더욱 심각해질 것이라는 우려를 낳고 있다.

그 결과 현재의 건설산업 노사 교섭구조는 매우 취약하다. 현재까지의 건설산업 노사관계는 ‘지불능력 부족’과 ‘부적합한 교섭 틀’에 의한 ‘공멸’ 상황으로 요약할 수 있다. 즉, ‘근본적인 불안 요인에서 비롯된 문제점’이 노사관계 법령의 틀 속에서 해결되지 못하고 ‘제도와 현실 간의 괴리로 인해 증폭’되는 양상이다. 즉, 노측은 근로조건 개선 요구가 강화되면서 교섭에 적극적이나 사측은 지불능력 부족의 심화로 교섭에 소극적이어서 갈등이 불거지는데, 정부는 정규직 및 기업노조 중심의 현행 제도를 적용함으로써 효과적인 교섭 틀과 방식이 형성되기 어려운 상황이다. 이러한 상황은 노사 간의 협상을 공전시키게 되고 이 과정에서 서로에 대한 갈등이 심화되면서 분규는 탈법화, 극단화, 폭력화, 장기화로 나타나고 통제 불능 상태에 이르게 되어 노사정이 모두 공멸

하는 상황으로 치닫게 된다는 것이다. 결국 노사정의 상생(win-win)이 아닌 공멸(lose-lose)에 이를 것으로 우려된다. 이것은 주로 적정 공사비 확보의 어려움에 의한 지불능력 부족 문제와 뿌리 깊은 노사 간의 불신 즉, 신뢰 부족과 이것을 풀 수 있는 제도적 여건이 미흡하다는 점에서 기인하는 것으로 보인다.

본 연구에서는 노사관계를 불안하게 만드는 근본 요인을 노사 스스로의 자구 노력에 의해 해소하는 방안을 제시하고 있다. 즉, 노사관계의 근본적인 불안요인으로 지목된 지불능력의 부족 문제를 해결하기 위해 ‘직종별 최저임금’ 개념을 도입하는 방안을 제안하고 있다. 이것을 발주자의 원가에 반영하고 근로자에게까지 실제 지불하는 방안이다. 이것은 적정공사비 확보를 위한 사회적 설득 명분도 아울러 확보할 수 있을 것으로 기대된다. 일반적으로 지나친 저가수주에 의한 폐해에 대해서는 공감하면서도, 하도급구조 하에서 원수급자가 증액된 낙찰금액을 확보하더라도 이것이 하수급자를 거쳐 근로자에게까지 전달될 수 있는 장치가 없다는 것이 낙찰률 상향 노력을 반대하는 논자들의 공통된 주장이었기 때문이다.

한편, 노사관계의 불안을 증폭시키는 요인을 해소하는 방법으로는 교섭 틀의 효율화를 제시하고 있다. 교섭의 효율성을 제고함으로써 소모적·파행적 파업을 중단하고 예방하려는 것이다. 이를 위해 개별교섭 대신 집단교섭 내지는 중앙교섭을 검토하고 현장 차원이 아닌 지역 차원 나아가 전국 차원의 교섭을 검토할 필요가 있음을 제안하고 있다. 그리고 단협의 효력확장 제도인 지역적 구속력 및 일반적 구속력을 적용함으로써 교섭의 효율성을 높이도록 한다. 이러한 효율적 교섭을 통해 노사 스스로의 힘으로 지불능력을 확보하고 근로조건을 개선함으로써 노사정 모두의 상생과 지속가능한 성장 기반을 확충할 수 있음을 강조하고 있다.

2. 정책적 시사점 및 향후 연구 과제

(1) 정책적 시사점

우리의 건설산업 노사관계는 상생의 선순환과 공멸의 악순환 중 선택의 기로에 서 있다. <그림 6-1>에서 보듯이 노사 상생의 길은 ‘노사 간 신뢰와 협조를 통해, 국민으로부터 제값을 받아, 생산참여자에게 제값을 지불하고, 제대로 된 생산물을 국민에게 공급하

면서, 산업평화를 정착시키고 지속가능한 성장의 기반을 마련'하는 것이다. 반대로 노사 공멸의 길은 '노사 간 불신과 갈등이 심화되어 대규모 분규를 지속하고, 국민으로부터는 제값을 받지 못해 아래 단계의 생산참여자에게도 제값을 지불하지 못하고, 낮은 품질의 부실생산물을 국민에게 공급해 지탄의 대상이 되면서, 산업평화는 물론 지속가능한 성장의 기반도 파괴'하는 것이다. 어느 길로 가야 할 것인지에 대한 진지한 고민이 절실한 시점이다.

〈그림 6-1〉상생의 길 vs. 공멸의 길



어느 길을 선택할지에 대한 논의는 노·사·정 당사자의 이타적인 인식 전환과 자발적이고도 적극적인 해결 노력이 절실함을 시사한다. 국민 또는 발주자는 당장의 싸 가격에 아니라 생산물의 생애주기 전체의 비용을 최소화하는 최고가치의 생산물을 구매하기 위해서는 반드시 적정공사비의 지불이 필수적임을 인식해야 한다. 정부는 특정기업에 소속되지 않은 비정규근로자로 구성된 건설현장에 산업평화를 정착시키고 건설산업의 지속가능한 성장 기반을 구축하기 위해서는 그 특성에 맞게 제도적 개선이 필요(교섭 당사자 범위의 결정과 지역적 구속력 및 일반적 구속력 규정 개선 등)함을 인식해야 한다. 원수급자는 건설업계의 만행으로서 자신의 수주금액이 업계 전체가 살아가야

할 전체 파이의 크기를 결정한다는 책임감을 생각하고 발주자로부터 최저임금을 포함한 적정공사비를 확보하고 하수급자에게 지불하며 노사의 단협 결과를 존중해야 한다. 하수급자는 성실하고도 효율적으로 교섭에 임하고 단협을 체결하며 위 단계로부터 최저임금을 확보하여 근로자에게 지불해야 한다. 이제 건설업자의 경쟁력의 원천은 생산 기술의 개발 또는 공정관리의 효율화를 통해 투입되는 절대 노동량을 경감하는 데 있음을 명심해야 한다. 노측은 사회적으로 오해를 야기할 만한 무리한 요구나 극단적 행동을 자제하는 한편, 조합원 우선 채용 조항을 양보하여 노무독점권에 대한 우려를 불식시켜야 한다. 나아가 자신의 노련하고 성실한 손끝이 국민의 생명과 행복을 지킬 수 있음을 명심해야 한다.

(2) 향후 연구 과제

본 연구는 건설산업 노사관계에 관한 기본서의 성격을 지닌다. 따라서 지적된 문제점을 해소하고 여기에서 제시된 정립 방안의 실현을 위해서는 세부적인 후속 연구가 필요하다.

첫째, 건설근로자의 임금에 대한 세부 연구가 필요하다. 노사정이 모두 수긍할 수 있는 건설근로자의 임금 결정 방식과 반영 제도 그리고 전달에 대한 강제 수단 등에 대한 연구가 요구된다. 이때 협약임금의 범위가 전국 차원 또는 지역 차원 중 어느 것이 나을지에 대한 고민이 담겨야 하고, 과도한 임금 인상을 자제할 수 있는 방법에 대해서도 언급되어야 한다. 둘째, 숙련수준별 임금 체계를 구축할 수 있는 방안에 대한 연구도 필요하다. 이를 위해서는 숙련의 내용과 등급의 기준이 되는 자격증 또는 경력관리와 증빙에 대해서도 언급이 필요하다. 나아가 교육훈련 및 자격 체계의 구축과도 연계되어야 한다. 셋째, 근로시간에 대한 연구가 필요하다. 실질적인 근로시간의 단축과 함께 소득 안정을 전제로 탄력적 근로시간제의 도입 방안을 세부적으로 마련해야 한다. 넷째, 제반 수당의 확보 및 전달 방안에 대한 연구가 필요하다. 주40시간제에 의한 초과근로수당, 주·월차 휴일수당, 사회보험료, 산업안전보건관리비, 환경관리비, 건설근로자퇴직공제부금 등을 확보하고 전달할 수 있는 방안에 대한 고민도 필요하다. 다섯째, 단체협약 효력의 확장에 관한 연구가 필요하다. 잦은 이동에도 불구하고 노사관계의 안정을 유도할 수 있는 방안으로서 지역적 구속력 및 일반적 구속력의 적용 요건에 대한 개정이 필요

하다. 여섯째, 효율적 교섭 틀에 대한 연구도 필요하다. 교섭 당사자의 범위와 사용자협의회 또는 사용자단체 구성에 대해서도 준비가 필요하다.

아무쪼록 본 연구가 아무런 의심 없이 오로지 한 길만을 달려온 우리 건설산업의 노사관계에 ‘지금 가는 길의 끝이 어디인지’ 그리고 ‘또 다른 길도 있지 않을까’를 생각해 볼 수 있게 하는 계기와 짚을 줄 수 있기를 간절히 바란다.

참고 문헌

- 네이버 사전
뉴욕 주정부 도로교통부의 표준시방서, 2002
뉴욕주 건설임금요율표, 2004
대한건설협회, 최저가낙찰공사 연도별 현황 자료
독일 등급별 단협임금표, 2006
동아닷컴 2006. 9. 2
민주노총 건설산업연맹 홈페이지
일간건설신문 2008. 1. 8
통계청, 경제활동인구조사, 각 연도
폼셈 조사 결과 비교, 대한전문건설협회 내부 자료, 2008
한겨레 2006. 6. 14, 2006. 8. 12
한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007. 5
한국노총 전국건설기계노동조합 홈페이지
- 광양 건설업체 인터뷰 자료
광양지역 건설노조 인터뷰 자료
대구경북지역 건설노조 인터뷰 자료
대구경북지역 건설업체 인터뷰 자료
독일 출장보고서 자료, 2004, 2006
미국 뉴욕주 출장보고서 자료, 2004
여수 건설노조 인터뷰 자료
여수 건설업체 인터뷰 자료
여수 지방노동사무소 인터뷰 자료
울산 건설노조 인터뷰 자료
울산 건설업체 인터뷰 자료
울산 발주자 인터뷰 자료

타워크레인노조 인터뷰 자료

타워크레인협동조합 인터뷰 자료

포항 건설노조 인터뷰 자료

포항 건설업체 인터뷰 자료

포항 전기협의회 인터뷰 자료

김병수(2006), 최저가낙찰제의 확대와 실적공사비 적산환경에서의 대응방안, 대한토목
학회 포럼

김재영 외(2005), 신도시 개발 등이 건자재 및 건설인력 수요에 미치는 영향 분석 연구,
건설교통부

김정환·진숙경·김주희(2005), 2005년도 노사분규 실태분석 및 평가 : 건설플랜트 부
문, 한국노동연구원

김태기(1993), 『단체교섭의 절차와 실제』, 한국노동연구원

노동부 노사조정과(2005), 울산건설플랜트 노사분규 평가

노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005

노동부, 2005년 노사분규 사례집, 2006

노동부, 2006년 노사분규 사례집, 2007

노동부, 산업별 노동조합과 단체교섭, 2007

노동부, 원하청 등 새로운 유형의 노사갈등 해소방안, 2006. 7

박원구·박영범(1989), 단체교섭과 임금인상, 한국노동연구원

방하남 외(1998), 건설일용근로자의 고용구조 및 근로복지에 관한 연구, 한국노동연구원

배무기(1991), 한국의 노사관계와 고용, 경문사

심규범 외(2005), 전자카드사업 추진과제별 타당성 분석에 관한 연구, 노동부

심규범(2006), 건설현장의 다단계 하도급구조 개선 방안, 한국건설산업연구원

심규범(2008), 건설기능인력 확보 및 육성 방안, 건설기능인력 육성 및 효율적 관리방안
세미나, 한국건설산업연구원·대한건설정책연구원

심규범(2008), 저가낙찰이 건설생산에 미치는 영향, 최저가낙찰제와 공공부문 예산절감
방안 세미나, 한국건설산업연구원

심규범·김지혜(2004), 주40시간제 도입에 따른 건설현장의 변화 및 합리적 시행 방안,

한국건설산업연구원

심규범·이의섭·김민관·김지혜(2004), 건설공사의 직접시공 촉진방안, 건설교통부

이선 외(1989), 단체협약의 내용과 과제, 한국노동연구원

이장원 외(2006), 건설플랜트 노사관계 현안 진단과 정책 대안 연구, 한국노동연구원

이창진(2006), 산업별 노조로의 전환에 따른 노동법적 쟁점사항에 관한 연구, 숭실대학교 노사관계대학원

임상훈 외(2007), 2007년도 노사관계 실태분석 및 평가 : 총괄, 노동부

임상훈(2006), 2006년도 노사분규 실태분석 및 평가 : 건설플랜트 부문, 노동부

장은숙(1999), 독일의 건설노동시장 고용관계와 복지제도, 주요국의 건설노동시장 고용관계와 복지제도, 한국노동연구원

조용범(1983), 노동경제학, 풀빛

한국건설경영협회 편집실(2008. 8), 공공건설공사 적정공사비 산정을 위한 개선방안 제언, 글로벌 건설 리더스, 한국건설경영협회

한국노동연구원(2005), 2005년도 노사분규 실태분석 및 평가 : 건설플랜트, 노동부

한국노동연구원(2005), 울산건설플랜트 노사분규의 원인과 과제, 내부자료

C. Kerr, J.T. Dunlop, F.H. Harbison and C.A. Myers(1964), Industrialism and Industrial Man, Oxford University Press

R.A. Lester, Labor and Industrial Relations, 1953

T.A. Kochan, Collective Bargaining and Industrial Relations, Richard D. Irwin, Inc., 1980

Abstract

The original role of the construction industry is providing the basic product of a society. So, this industry affects people's lives enormously. However, recently many huge conflicts labor and capital have been brought about repeatedly. As the results, productions on construction sites have been stopped and lots of negative affections given to people. More serious thing is that these conflicts are outside of legal control system. Industrial relation theories say it has contradictoriness, such as hostility and cooperation. But, in our construction industry, just hostility side seems to be revealed.

These problems are derived from the unique this industry's characteristics and the separation between actual contexts and institutional systems. Horizontal specialty production, multi-layer subcontract structure, irregular workers, and frequent work site mobility bring about various problems in industrial relations of construction industry. Especially, order production method and multi-layer subcontract structure result in the shortage of payment capability. The shortage of payment capability is the most critical factor to make the industrial relations unstable. It makes employers insufficient for payment and evade from the collective bargaining. Nevertheless, this government's saving-budget strategy seems to make the shortage of payment capability problem worse.

So, industrial relations of construction industry is very weak. In short, it is diagnosed as 'lose-lose' or 'a collapse of both unions and employers' derived by 'the shortage of payment capability' and 'the inadaptable institutional bargaining system'. That is, the problems are not solved in institutional system but amplified for the inadaptable institutional bargaining system. Unions are very positive to improve workers' working conditions but employers are very negative for the shortage of payment capability. Therefore conflicts are incurred, but government cannot solve them. Because the institutions are apt for company unions and regular workers, but

the actual contexts are regional unions and irregular workers.

These situations make the collective bargaining idle and cause the conflicts deepen. Conflicts lead to an evasion of law, an extreme, a violence, and a long term strike. At the end, unions, employers, and government are all meet 'a collapse of everyone'.

This study suggests some solutions for the most critical factor to make the industrial relations unstable. In order to solve the shortage of payment capability, as self-help efforts, 'the occupational minimum wages' should be introduced. This method is to put 'the occupational minimum wages' in the budgets of orderer and pay them to the workers actually. Maybe this method win people's sympathy that companies should assure the adequate production cost. Normally, despite people express a sympathy with abuses of excessive dumping receiving an order, they are against an increases in the prime contractor's production cost. Because there are no ways to guarantee the increased money are delivered to workers.

In addition, as the solution for the conflict amplification factors, the effective methods of collective bargaining are suggested. The effective methods of collective bargaining will stop the strikes which are out of law, an extreme, a violence, and a long term. Futhermore they will prevent them. As these methods, on regional or whole national level, a group companies bargaining or central bargaining are suggested instead of individual company bargaining. And by using the regional validity or national validity of collective agreements, the effectiveness of collective bargaining will be increased more and more.

If through the effective collective bargaining, unions and employers themselves will assure the payment capability, improve working conditions, meet 'win-win' among unions, employers, and government, and achieve infrastructure for the sustainable development.

<부록> 건설현장의 주요 파업 사례

1. 2004년 포항지역건설노조 : 플랜트현장⁸³⁾

(1) 교섭 당사자

○ 사용자

- 기계설치업 : (주)유아산업 등 37개사
- 전기업 : 경화계전 등 27개 사업장

○ 노조

- 상급단체 : 민주노총 건설산업연맹
- 조합원수 : 1,000여명
- 노조설립일 : 1989. 4. 13
- 임금협약 만료일 : 2005. 6. 30(유효기간 1년)
- 단체협약 만료일 : 2006. 6. 30(유효기간 2년)

(2) 파업의 배경 및 원인

- 포항지역 건설노조원의 대부분이 포스코(주) 내의 공장 신·증축과 기계설비 개·보수, 전기정비 등의 공사현장에서 근로하는 근로자들임.
 - 공사는 포스코(주)가 발주하여 포스코건설(주) 등이 도급 후, 위 기계설치업체와 전기업체에 하도급 주는 형태로 시공되고 있음.

- 노조는 포스코(주)의 순이익에 비해 건설일용근로자들의 실질임금 저하 등을 주장하며 매년 포스코(주)를 압박하는 형태로 파업에 돌입하여 고용의 임금인상을 도

83) 노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005, pp.86-87 참조.

모함.

- 이에 반해 포스코(주)는 직접 당사자가 아님을 주장하며 노측의 요구를 거절함으로써, 노조의 요구를 일시에 수용하기 어려운 하도급업체들과의 임금조정 합의에 난항을 겪게 되면서 장기 대립 국면으로 나타남.

(3) 교섭 및 파업 과정

〈부표 1〉 2004년 포항지역 건설노조 교섭 및 파업 경위

일 자	내 용
'04. 5. 4 ~ 8. 8	'04년 임금교섭 실시
6. 29	노조, 노동쟁의 조정신청
7. 8	노조, 쟁의행위 찬반투표 실시 가결(82% 찬성)
7. 9	노동부, 자율타결 권고 결정
7. 12 ~ 8. 18	노조, 전면파업 돌입
8. 19	임금인상 잠정 합의(기계 90,000원, 전기 83,000원)
8. 21	노조, 잠정합의안 찬반투표 실시 가결(70.5% 찬성)

자료 : 노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005, p.87.

○ 파업 양상 : 43일간 파업

- 파업 돌입 후 16일이 지나도록 사용자들이 노조의 무리한 임금인상 요구를 탓하며 적극적으로 나서지 않자, 노조는 대규모 상경투쟁을 벌이는 등 작업장 및 지역의 문제를 전국화, 극대화시켜 나가게 됨.
- 노동부에 대해서는 불법 하도급 문제 및 건설현장의 「근로기준법」 적용 문제에 나설 것을 촉구함.
- 발주처인 포스코 측에는 원청의 사용자성을 들어 교섭에 직접 나설 것을 요구함.

(4) 교섭 사항 및 결과

〈부표 2〉 2004년 포항지역 플랜트현장 노사교섭 사항 및 결과

구 분	노조 요구	사용자 제시	타결 내용
임 금	·기계설치공 : 일급 34,500원 인상 (당초 123,000원, 수정요구안 113,000원) ·전기공 : 일급 49,000원 인상 (당초 123,000원)	·기계설치공 : 일급 3,500원 인상 (82,000원) ·전기공 : 일급 3,250원 인상 (77,250원)	·기계설치공 : 11,500원, 14.65% 인상 (일급 90,000원) ·전기공 : 9,000원, 12.16% 인상 (일급 83,000원)
단 협	·주5일 근무	·미 제시	·단협 57개 조항 합의 ·주6일 근무 원칙

자료 : 노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005, p.87.

(5) 문제점 및 시사점

○ 파업의 특징

- 파업이 장기화될수록 투쟁의 방식 또한 불법적인 점거농성이나 상경투쟁, 대체 인력 방지를 위한 협박 등으로 격한 양상을 띠게 됨.

○ 문제점

- 노조는 교섭 당사자가 아닌 발주처(포스코)와 원청업체(포스코건설)를 상대로 한 압박 및 투쟁으로 해결 난항
- 또한 사측(하청업체)의 처분이 불가능한 수의계약 낙찰률 상향 및 4대 사회보험 적용을 요구함.
- 노조는 임금의 단계적 인상보다 50%를 상회(기계설치공 56%, 전기공 88%)하는 교율의 임금인상 제시로 노사 간 현격한 주장 차이가 발생함.

○ 시사점

- 노조의 불법행위 자제 및 효율적인 교섭체계에 대한 노사 간의 심도 있는 논의가 필요함.

2. 2004년 전남동부경남서부지역 건설노조 : 플랜트현장⁸⁴⁾

(1) 교섭 당사자

○ 사용자

- 건설업체 123개소로 구성
- 근로자수 : 10,000여명

○ 노조

- 상급노동단체 : 민주노총 건설산업연맹
- 조합원수 : 1,200명
- 노조설립일 : 2002. 5. 3
- 임금협약 만료일 : 2005. 6. 30(유효기간 1년)
- 단체협약 만료일 : 2005. 6. 30(유효기간 2년)

○ 광양제철 산업단지 전문건설인협의회 구성 및 집단교섭

- 약 40여개 업체로 구성되어 있음. 본 협의회를 통해 단협이 성립되면 과거에는 여기 안 들어 있다 하더라도 거의 지역에서 일반적으로 따랐음. 즉, 전문건설인 협의회를 상대로 하는 집단교섭의 성격을 띤.⁸⁵⁾

(2) 파업의 배경 및 원인

- 전남동부지역 건설노조는 전남동부지역 건설일용근로자로 구성된 노조로서 조합원 구성이 명확하지 않고,
 - 교섭 상대방인 사용자가 다양하여 교섭 당사자 확정에 많은 시일이 소요됨.

84) 노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005, pp.140-141 참조.

85) 하지만 2005년에는 따르지 않겠다고 하므로 노조에서 위임장을 받아오고 있음. 광양 건설업체 인터뷰 자료 (2005. 6. 15).

- 교섭 당사자를 확정하고 교섭을 시작한 이후에도 사용자 사이의 입장이 서로 상이하여 교섭에 상당한 난항을 초래하였으며
 - 노사 간 주된 쟁점인 임금인상폭에 대한 상호간 입장차이가 너무 커 분류가 발생함.
- 교섭 당사자에 대한 노조의 주장⁸⁶⁾
 - 건설은 수주산업이라 원청 시공사에서 교섭해야 함. 모든 반장과 관리직이 담당하므로 직접고용당사자가 아니라고 뒤로 빠지는데 그렇게 되면 싸움이 장기화되고 격렬해짐.
 - 건설업의 특성이 수주산업이므로 노조의 요구는 궁극적으로 발주처에서 해야 함. 발주처가 설계가에 반영해 주거나 낙찰률을 높여주어야 함.

(3) 교섭 및 파업 과정

〈부표 3〉 2004년 전남동부지역 건설노조 교섭 및 파업 경위

일 자	내 용
'04. 4. 7 ~ 6. 23	12차 교섭 실시
6. 25	노조, 노동쟁의 조정신청
7. 5	조정 중지
7. 7	노조, 쟁의행위 찬반투표 실시 가결(80.2% 찬성)
7. 8	부분파업 돌입
7. 14 ~ 8. 21	전면파업
8. 23	노사, 임금협약 잠정 합의
8. 24	잠정합의안 찬반투표 실시 가결(82% 찬성)
8. 25	파업 철회

자료 : 노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005, p.141.

- 2004년에 파업 43일로 인해 쌍방 모두에 손실이 많았음.
 - 포스코의 공기에 영향을 줬고, 사용자측도 그동안 일을 못해서 간접적으로 손해

86) 광양 노조 인터뷰 자료(2005. 6. 15)

를 보았으며, 근로자들도 일을 못해 돈을 못 벌었음. 파업이 발생하면 국가적으로도 손해이고, 지역 및 국가경제에 타격을 주게 되며 투자가 위축이 됨.⁸⁷⁾

○ 사용자측 주장 : 협약임금이 잘 지켜지지 않고 숙련별 임금 차이가 악화되어 생산성이 하락함.⁸⁸⁾

- 근본적으로 공수 더 달라는 일이 발생하면 안 됨. 이를 문서화해야 함. 협약을 이끌어 내어 이행하자고 한 건데 공수를 더 달라고 주장하는 것은 심각한 문제임. 이것이 통제되지 않는다면 교섭할 이유가 없음.
- 임금을 평준화시켜 놓은 상태에서 회사에서 성과수단으로 주는 부분이 있는데 이것을 임금으로 봐 버리는 경향이 있음. 그렇게 되면 그 이후에 일을 시킬 때는 협약 임금보다 올라간 임금을 줘야 하는 것임.
- 과거에는 기계, 배관, 기능, 조공 임금이 달랐음. 노조에서 합쳐버렸음. A급 기능공은 9만원 받고 하지 않으려고 함. 기능이 낮은 사람들은 좋아지고 기능이 높은 사람들은 나빠져 다른 곳으로 가버리게 됨. 결국 전체적으로 기능이 하향되어 버림. 이것은 생산성 하락을 의미함. 노조에 이력카드를 만들어 A, B, C급으로 등급을 나누는 등의 방안을 요구함.
- 현실적으로 너무 높이 올라가므로 회사 입장에서는 최저임금을 다운시켜 등급화해서 기능별로 나눌 수 있는 방안을 모색해야 함. 평준화하다 보니 기술력이 떨어지고 생산성 제고가 안 됨.

○ 노조측 주장 : 사용자측에서 숙련공을 확보하려고 추가공수를 제공함.⁸⁹⁾

- 추가공수를 2~8공수까지 가는데 숙련공 확보를 위해 회사가 조장하는 경우가 많음. 이것을 보고 다른 근로자들이 협약임금 대신 공수를 추가해달라고 요구하는 것임.
- 기능공의 숙련등급 정하는 것은 현장소장, 반장, 당사자 간에 협의해서 해야 할 사항임.

87) 광양 건설업체 인터뷰 자료(2005. 6. 15).

88) 광양 건설업체 인터뷰 자료(2005. 6. 15).

89) 광양 건설노조 인터뷰 자료(2005. 6. 15).

- 현재 협약임금이 낮아 조공 A급이 기능공의 역할까지 하므로 생산성이 떨어지는 것임. 임금을 조금 주므로 A급 기능공이 응하지 않는 것임.

(4) 교섭사항 및 결과

〈부표 4〉 2004년 전남동부지역 플랜트현장 노사교섭 사항 및 결과

구 분	노조 요구	사용자 제시	타결 내용
임 금	·일급 인상 (78,500원 ⇒ 123,000원, 56.7%)	·일급 81,000원(3.2%)	·직종별 기능별 차등 적용 배관 : 75,200원 ⇒ 90,000원 전기 : 71,200원 ⇒ 83,000원

자료 : 노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005, p.140.

(5) 문제점 및 시사점

○ 문제점

- 지역건설노조는 조합원 구성과 사용자측이 명확하지 않은 특성을 가지고 있어 교섭 당사자 확정 및 업체별 입장 단일화가 곤란하여 교섭 장기화 및 노사 간 마찰이 불가피함.
- 광양산단의 여건상 포스코의 공사계약 단가 인상이 전제되어야 임금인상폭을 결정할 수 있는 특성에도 불구하고 노조에서 밀어붙이기식 투쟁을 전개하여 노조간부 구속 등의 사태를 초래함.

○ 시사점

- 노사 간 자율적인 대화를 통해 효율적인 교섭방안을 마련하여 불필요한 마찰을 최소화할 필요가 있음.
- 협약임금의 이행에 관한 실질적인 조치가 필요함. 이를 위해 숙련수준별로 협약 임금을 정할 수 있는 방법을 모색해야 함. 이것이 생산성 향상을 위해서도 중요함.

3. 2004년 여수지역 건설노조 : 플랜트현장⁹⁰⁾

(1) 교섭 당사자

○ 여수는 여수산단이 중심임. 지역출신 근로자가 많음.

○ 사용자

- 건설업체 200여개소로 구성
- 근로자수 : 10,000여명

○ 노조

- 상급노동단체 : 민주노총 건설산업연맹
- 조합원수 : 7,500명
- 노조설립일 : 1998. 12. 12
- 임금협약 만료일 : 2005. 8. 6(유효기간 1년)
- 단체협약 만료일 : 2006. 8. 6(유효기간 2년)

(2) 배경 및 원인

○ 여수지역건설노조는 여수지역 플랜트 건설일용근로자로 구성된 노조로서 조합원 구성이 명확하지 않으며

- 교섭 상대방인 사용자가 다양하며 교섭 당사자 확정에 많은 시일이 소요됨.

○ 또한 교섭을 시작한 이후에도 사용자측 간의 입장이 서로 상이하여 교섭에 상당한 난항을 초래하여 분규가 발생함.

90) 노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005, pp.138-139 참조.

(3) 교섭 및 파업 과정

〈부표 5〉 2004년 여수지역 건설노조 교섭 및 파업 경위

일 자	내 용
'04. 5. 6 ~ 7. 1	12차례 임단협 교섭 실시
7. 5	노조, 노동쟁의 조정신청
7. 6 ~ 8. 13	14차 임단협 교섭
7. 10	노조, 쟁의행위 찬반투표 실시(75.04% 찬성 가결)
7. 15	조정 중지
7. 19	노조, 전면파업 돌입
7. 30 ~ 31	노사, 잠정 합의
8. 2	파업 철회

자료 : 노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005, p.139.

(4) 교섭 사항 및 결과

〈부표 6〉 2004년 여수지역 플랜트현장 노사교섭 사항 및 결과

구 분	노조 요구	사용자 제시	타결 내용
임 금	·직종별 일당 정액 인상 배관, 용접 105,000원 ⇒ 140,000원 보온 85,000원 ⇒ 120,000원 계전 70,000원 ⇒ 125,000원	·미 제시	·전 직종 5% 정률 인상
단 협	·적용대상 확대 ·노조경비 지원 ·노조간부 활동시간 보장 ·유급휴일 신설	·논의 유보 ·불가 ·불가 ·불가	·유급휴일 9일 추가 ·채용 시 건강진단일 1일 ·유급 ·용접기능 수당 신설

자료 : 노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005, p.138.

(5) 문제점과 시사점

○ 문제점

- 지역건설노조는 조합원 구성과 사용자측이 명확하지 않은 특성이 있어 교섭 당사자 확정 및 업체별 입장 단일화가 곤란하여 교섭 장기화 및 노사 간 마찰이

불가피함.

○ 시사점

- 노사 간 자율적인 대화를 통해 효율적인 교섭방안을 마련하여 불필요한 마찰을 최소화할 필요가 있음.
- 노사 간 지속적인 대화를 통해 상호간 입장을 이해하고 노력하는 분위기 조성이 필요함.

4. 2004년 여수지역 건설노조 계전분회 : 플랜트현장⁹¹⁾

(1) 교섭 당사자

○ 사용자

- 계전업체 42개소로 구성

○ 노조

- 상급노동단체 : 민주노총 건설산업연맹
- 조합원수 : 500명
- 노조설립일 : 1998. 12. 12
- 임금협약 만료일 : 2005. 8. 6(유효기간 1년)
- 단체협약 만료일 : 2006. 8. 6(유효기간 2년)

○ 노사정 간담회 형식으로 진행됨.⁹²⁾

- 여수시, 협력업체, 건설노조, 공장장협의회, 원수급업체 등이 모여 노사정간담회 형식으로 함.

91) 노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005, pp.142-143 참조.

92) 여수 지방노동사무소 인터뷰 자료(2005. 6. 15).

(2) 파업의 배경 및 원인

- 여수지역건설노조는 10개 분회로 구성되어 있으며 계전분회는 임·단협 적용기간이 다른 분회와 상이함.
- 노조는 단체협약을 건설노조와 같이 하나로 적용하여 줄 것을 요구하나
 - 사측은 단협 유효기간 만료일('04. 11. 4) 이전에 파업을 하는 것은 불법이므로 단체교섭에 응할 수 없다고 교섭에 불응함.

(3) 교섭 및 파업 과정

〈부표 7〉 2004년 여수지역 건설노조 교섭 및 파업 경위

일 자	내 용
'04. 10. 5 ~ 15	5차례 실무 및 본 교섭 개최
10. 15	노조, 노동쟁의 조정신청
10. 23	노조, 쟁의행위 찬반투표 실시 가결(83% 찬성)
10. 25	노동부, 조정 중지
10. 28	계전분회 조합원 400여명 파업 돌입
11. 27 ~ 28	노사, 잠정 합의
11. 29	노사, 잠정합의안 서명 날인, 임단협 서명 날인, 조합원 업무 복귀

자료 : 노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005, p.143.

(4) 교섭 사항 및 결과

〈부표 8〉 2004년 여수지역 플랜트현장 계전분회 노사교섭 사항 및 결과

구 분	노조 요구	사용자 제시	타결 내용
임 금	·일당 인상 74,000원 ⇒ 123,000원, 65% 인상	·미 제시	·최저일당 84,000원 ·기능공 A 93,000원, B 88,000원
단 협	·적용대상 확대(관리직, 정규 직 포함한 전체 근로자) ·조합비 일괄공제 ·유급휴일 9일 ·교섭만료일 변경(매년 11월에서 8월로 변경)	·일용직 근로자만 적용 ·일괄공제 조항 삭제 ·유급휴일 9일 ·불가	·정기대의원대회 유급 ·유급휴일 9일 ·임단협 만료일 임협 : 2005. 8. 6 단협 : 2006. 8. 6

자료 : 노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005, p.142.

(5) 문제점과 시사점

○ 문제점

- 여수지역건설노조의 10개 분회 중 계전분회만 임·단협을 별도로 체결하여 문제가 발생함.
- 건설업체의 특성상 분규가 장기화할 경우 노조는 힘에 의한 해결에 의존하게 되고, 사측은 발주처로부터 공사계약을 해지 당할 수 있다는 부담감이 작용하게 됨.

○ 시사점

- 노사 간 정례적인 협의 채널 구축 등 지속적인 대화 노력이 필요함.

5. 2004년 경기도 건설노조 파업 : 건축현장⁹³⁾

(1) 교섭 당사자

- 경기도 용인 등 대규모 아파트 건설 지역임.

93) 노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005, pp.113-114 참조.

○ 사용자

- 용인동백지구시공사협의체(원청 25개사)
- 근로자수 : 3,000여명(직영 100명 추정)
- 공사기간 : 2003. 7 ~ 2006. 3
- 업종 : 건설업

○ 노조

- 상급단체 : 민주노총 건설연맹
- 조합원수 : 700여명(노조 주장)
- 노조 설립일 : 2000. 7
- 임금협약 만료일 : 해당 없음.
- 단체협약 만료일 : 해당 없음.

(2) 배경 및 원인

- 노조는 일요일 유급휴무, 각 직종별 최저기준임금 보장 등을 핵심 요구 사항으로 단체교섭을 요구하였으나,
 - 시공사협의체는 노조가 각 현장별 노조원을 공개하지 않아 단체교섭 당사자가 불분명하다는 등의 사유로 교섭에 적극적으로 응하지 않음으로써 분규가 발생하였음.

(3) 교섭 및 파업 과정

〈부표 9〉 2004년 경기도지역 건설노조 교섭 및 파업 경위

일 자	내 용
'04. 6. 13 ~ 6. 23	노조, 3차례에 걸쳐 단체교섭을 요구하였으나 일부 업체만 참석하여 단체교섭 결렬
6. 29	노조, 노동쟁의 조정신청 ※ 동 위원회는 조합원 존재 여부 확인을 둘러싼 입장차이로 인하여 단체협약의 본질적인 부분에 대한 논의가 이루어지지 않아 노동쟁의 상태가 아니라고 판단, 조합원 명단 공개 등을 통해 단체교섭 당사자를 조속히 확정하고 교섭에 임할 것을 권고함.
7. 12 ~ 14	노조원 60여명이 공사현장 진출입로를 봉쇄하며 농성 ※ 7. 14 용인경찰서에서 52명 연행(37명 입건, 15명 훈방)
9. 21	노조는 한라건설, 서해종합건설, 동보주택건설 등 3개사와 단협 체결 ※ 주요 내용 : 13주 일요일 전면 휴무, 최저기준임금보장(직영인부 154만원/월, 직영반장 180만원/월), 4대 사회보험 및 퇴직공제제도 실시, 노조 전임자 인정(현장별 1인, 1일 2시간 이내 노조활동 보장) 등
9. 23 ~ 10. 1	노조 집행부 6명이 남양건설, 신일, 동일토건 등 3개사 타워크레인 점거 농성(단 체협약 체결 촉구)
9. 24	동일토건, 풍림산업 2개사와 단협 체결 후 농성 해제
10. 1	남양건설, 단협안에 잠정 합의하고 타워크레인 점거 농성 해제
10. 7	신일건설과 단협 체결
10. 14	남양건설과 단협 체결

자료 : 노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005, p.114.

(4) 교섭 사항 및 결과

〈부표 10〉 2004년 경기도지역 건축현장 노사교섭 사항 및 결과

노조 요구	사용자 제시	타결 내용
· 용인동백지구 내 원청시공업체 및 전문건설업체에 단체교섭 요구 (노조원 보호 이유로 명단 공개 유보) · 노조 단체교섭 요구안 - 일요일 유급휴무 - 각 직종별 최저기준임금 보장 - 신규 인력 채용·해고 시 노조와 협의 - 4대 사회보험 및 퇴직공제 제도 실시 등	· 현장별 노조원 명단 공개 요구 (노조원 있는 현장은 단체교섭에 응하겠다고 함) · 미 제시	· 노조요구안에 대해 7개사 단체협약 체결

자료 : 노동부, 2004년 노사분규 사례집, 2005, p.113.

(5) 문제점 및 시사점

○ 문제점

- 지역노조는 노조원 보호를 이유로 조합원을 공개하지 않고 사측에 단체교섭을 요구함.
- 사측은 자사 근로자 여부가 불분명하여 교섭에 불응하는 등 교섭 진전 없음.

○ 시사점

- 노사 간 조합원 명단의 확인 등을 통해 신속한 교섭이 이루어질 수 있도록 노력 (필요시 지도)하고, 노사 간 불법행위 자제·중단 필요

6. 2005년 포항지역건설노조 : 플랜트현장⁹⁴⁾

(1) 교섭 당사자

94) 노동부, 2005년 노사분규 사례집, 2006, pp.87-88 참조.

○ 포항은 포스코 중심의 플랜트 현장임. 주된 발주자 그리고 원수급자가 하나이므로 문제의 해결이 상대적으로 쉬울 수 있음.

- 포항지역은 계속 비슷한 일을 지속적으로 하기 때문에 기능 수준은 평준화되어 있음.
- FINEX 공법의 도입을 준비하고 있음.

○ 사용자

- 기계협의회 : (주)메인테크 등 65개소
- 전기협의회 : (합)경화계전 등 44개소
- 보온협의회 : 영원기업(주) 등 10개소

○ 협의회 구성 배경 및 활동⁹⁵⁾

- 구성 배경 : 협의회를 구성하게 된 배경은 임·단협 업체에서 서로 대표를 맡지 않으려고 하므로 관련 업체들이 무엇을 원하는지 파악하고자 결성하게 되었음.
- 가입 대상 : 노조원 고용 여부에 따라 협의회에 가입함. 23~24개의 업체는 협의회에 분담금과 회비를 낸 업체임. 기업마다 협의회 때문에 추가되는 비용은 연간 300만~500만원임.
- 활동 : 협의회 구성 후 노조 간부와의 대화가 시작되었음. 노조의 체육행사 등 단체 활동에 참석하여 지원하고 현장의 안전교육 등을 함께 하기도 함.

○ 노조

- 상급단체 : 민주노총 건설산업연맹
- 조합원수 : 1,400여명
- 노조설립일 : 1989. 4. 13
- 임금협약 만료일 : 2006. 6. 30(유효기간 1년)
- 단체협약 만료일 : 2006. 6. 30(유효기간 2년)
- 대부분 포스코 건설일용근로자로 구성

95) 포항 전기협의회 인터뷰 자료(2005. 5. 25).

○ 지역노사정협의회 형태⁹⁶⁾

- 지역노사정협의회는 2004년 6월경에 구성되었음. 모양새도 좋고 문제가 쉽게 풀리는 지름길임. 노동행정은 주변의 도움이 없이는 힘들. 의견을 일치시켜야 함. 따라서 평소의 의견교환이 중요함. 시의회와 도가 요구하면 포스코도 따라오고 언론, 경찰, 검찰, 시가 의견을 교환하도록 만들어 놓아야 함.
- 사용자단체와 노조 간 평소에 대화 채널을 유지함. 사용자 구성단체를 만들고 인정해 주어야 함. 대화통로가 있는 것이 매우 중요함.

○ 사용자측도 평소에 협의체를 구성하여 운영한다고 함.⁹⁷⁾

- 4자 협의체를 구성(포스코, 포스코건설, 지역건설노조, 전문건설업체)하여 주기적으로 모임을 갖음. 현황에 대해 공동체결함. 포스코건설 입장에서는 포스코가 빠지면 협의체는 힘이 없어짐.
- 사용자 중에는 개별교섭을 선호하기도 함. 개별교섭이 타당한데 수익성 구조가 다 틀리는데 하위업체가 획일적 기준을 따라 가려면 힘들기 때문임.⁹⁸⁾

○ 노조측에서는 집단교섭을 선호함.⁹⁹⁾

- 사측에서 주장하는 개별교섭은 사실상 오늘은 이 업체 내일은 저 업체를 상대로 2, 3일씩 돌아가면서 교섭하자는 것임. 하지만 이것은 시간을 끌다가 공사가 끝나서 고용관계가 종료되면 다 빠져 나가겠다는 의도임.
- 지금까지 포항의 경우 교섭 시점 현재 당해 건설업체에 공사가 없어 조합원을 쓰고 있지 않더라도 스스로 교섭에 나왔음. 이것은 내일이든 다음 달이든 공사를 시작하면 어차피 조합원을 써야 하기 때문임.
- 이러한 관행을 도외시하고 지방노동위원회에서는 교섭시점 현재 조합원이 없으면 교섭에 응할 의무가 없다고 해석을 내려 오히려 교섭을 하지 못하게 만들었음.

96) 포항 지방노동사무소 인터뷰 자료(2005. 5. 25).

97) 포항 건설업체 인터뷰 자료(2005. 5. 25).

98) 포항 전기협의회 인터뷰 자료(2005. 5. 25).

99) 포항 건설노조 인터뷰 자료(2005. 5. 25).

(2) 배경 및 원인

- 노조원 대부분을 차지하는 기계·전기부문의 경우 연초부터 노사정간담회를 갖는 등 적극적인 노력으로 파업 없이 원만히 타결되었으나,
 - 2005년에 새로이 설립된 보온분회(노조원 90명)의 경우 교섭방식에 대한 노사 간 견해차가 크고 노조의 고율 임금인상안을 조율하는 과정에서 분규가 발생하였음.

(3) 교섭 및 파업 과정

〈부표 11〉 2005년 포항지역 건설노조 교섭 및 파업 경위

분회	일 자	내 용
기계 · 전기	'05. 4. 9 ~ 7. 19	12차 교섭
	7. 13	노조, 노동쟁의 조정신청(조정중지)
	7. 23	회사 측의 최종안 제시(기계 7.87%, 전기 8.4% 인상)
	7. 25	노조, 최종제시안 설명 후 쟁의행위 찬반투표 실시 부결
	8. 5	노사, 조인식 개최
보온	'05. 5. 25 ~ 6. 8	4차례 교섭(사측 1~2개사만 참석)
	6. 10	노조, 보온부문 노동쟁의 조정신청 ※ 삼우공무 등 6개사(조정중지), 범한산업·청파산업(교섭미진 행정지도), 동진건설 등 3개사(노조원 없음)
	6. 28	케이비엔지니어링 등 보온부분 3개사 37명 파업 돌입
	7. 4	보온부분 중 범한산업(취소), 청파산업 재조정신청 및 보광이엔씨 조정신청(조정중지)
	7. 15	보온부분 8개사 64명 전면파업
	7. 25	보온부분 노사 양측 본격 교섭 개시
	8. 17	합의 타결

자료 : 노동부, 2005년 노사분규 사례집, 2006, p.88.

- 엄청난 피해가 발생함.¹⁰⁰⁾
 - 작은 회사도 연 매출이 6조원 이상임. 수출 물량이 많으므로 파업으로 하루만 가동이 중단되어도 엄청난 손해가 있음.
 - 포스코의 경우 FINEX 공사만 보아도 1일 32억원의 기회이익이 손실되고 있음.

100) 포항 전기협의회 인터뷰 자료(2005. 5. 25).

(4) 교섭 사항 및 결과

〈부표 12〉 2005년 포항지역 플랜트현장 노사교섭 사항 및 결과

구 분	노조 요구	사용자 제시	타결 내용
임 금	·기계공 : 19% 인상 ·전기공 : 23% 인상 ·보온공 : 40% 인상	·기계공 : 3.9% ·전기공 : 5.1% ·보온공 : 동결	·기계공 : 7.9% ·전기공 : 8.4% ·보온공 : 10.0%

자료 : 노동부, 2005년 노사분규 사례집, 2006, p.87.

○ 주요 사항에 대한 노조의 입장¹⁰¹⁾

- 숙련별 임금격차 : 포항에서 최저임금을 만들면서 업체들이 그렇게 만들었음. 그 전에는 기능공들이 A, B, C급으로 임금의 차등이 있었음. 조공들도 마찬가지로 있었음. 그런데 이것을 모두 C급 기준으로 묶었음. 하지만 당시에는 A, B급에게는 봉투를 따로 준단든지 또는 공수를 더 얹어주었음.
- 사측에서 말하는 생산성 저하 문제 : 옛날부터 하는 얘기임. 일의 능률이 떨어진다는 것은 전혀 아님.
- 노무공급권 : 노무공급권을 주더라도 실제로 노조에서는 수행을 못함. 그만한 인적자원이 없기 때문임. 단지 노조가 요구하는 것은 조합원을 우선적으로 써달라는 것임. 회사가 사람이 필요할 때 몇 사람을 채용해야 하면 우리 조합원 중 누가 놓고 있으니까 이 사람들을 채용해 달라고 부탁하는 차원임. 우리가 공급하지 않는 사람을 채용하지 말라는 것은 아님. 이것은 왜곡된 내용임.

○ 주요 사항에 대한 사용자측의 입장¹⁰²⁾

- 노조 결성 이후에 숙련별 임금격차가 기껏해야 2만원 정도임. 따라서 위계질서가 없어짐. 임금격차가 없으니까 상위 기술을 배우려고 안함.
- 노조는 사업주에게 양질의 노동력을 공급하고 생산성을 향상시켜야 함. 정부 및 조합에서 그런 노력을 해야 함. 기능수준을 높이고 고용불안을 해소해야 함.

101) 포항 건설노조 인터뷰 자료(2005.5.25)

102) 포항 전기협의회 인터뷰 자료(2005.5.25)

(5) 문제점 및 시사점

○ 문제점

- 교섭시스템이 구축되어 있는 기계·전기부분의 경우 무분규 타결되었음에도 같은 조직 내의 보온분회의 경우 사용자 측의 영세성과 무성의한 교섭태도 등이 노사 간 갈등을 유발함.

○ 시사점

- 효율적인 교섭시스템 구축을 위한 당사자 간 노력이 필요함.

7. 2005년 울산지역 건설플랜트노조 : 플랜트현장¹⁰³⁾

(1) 교섭 당사자

○ 울산은 큰 공단이 여러 개 있는 지역으로서 석유화학단지 온산공단, 현대중공업 (해양공장에 많이 들어가 있음), 경주 모화 등에 분산되어 있음.

- 과거에 경제개발계획에 의해 울산이 처음으로 공업단지가 형성되면서 기술을 가진 사람들이 여기 다 모였음. 따라서 전국으로 기술을 전파한 셈임. 지금도 광양의 경우 설비를 만들면서 자체에서 해결이 안 되면 울산에서 몇 팀을 불러 처리함. 즉, 울산의 건설업체와 근로자들은 전국이 시장인 셈임.¹⁰⁴⁾

○ 사용자

- 업종 : 플랜트 설비업
- 울산의 사용자 수 역시 다수임. 울산에만 일반건설 200개, 전문건설 356개, 설비업체 186개, 전기공사업체 230개, 소방업협회에 다수가 있는데 파악 안 됨. 관련업체가 1,200~1,300개 정도로 알고 있음. 등록되어 있는 수준이 그 정도인데 플

103) 노동부, 2005년 노사분규 사례집, 2006, pp.54-55 참조.

104) 울산 건설노조 인터뷰 자료(2005. 4. 7)

- 랜트 쪽으로 활동하는 회사가 400여개 이상 되는 것으로 추정됨.¹⁰⁵⁾
- 근로자수 : 10,000여명

○ 노조

- 상급노동단체 : 민주노총 건설산업연맹
- 조합원수 : 1,000여명
- 노조설립일 : 2004. 1. 7
- 임금협약 만료일 : 미체결
- 단체협약 만료일 : 미체결

○ 노조는 집단교섭 방식을 주장하나, 사용자는 개별교섭 방식을 주장함.

(2) 파업의 배경 및 원인

- 노조원 대부분이 (주)SK 등 울산지역 주요 사업장의 시설·설비의 유지·보수 업무를 행하는 근로자들로 원청 근로자들에 비해 상대적으로 열악한 근로조건에 대한 불만 고조
- 업종의 특성상 조합원 존재유무에 대한 확인의 어려움과 이를 이유로 한 사측의 교섭 회피 등으로 노사관계가 파행
- 분류 원인의 분야별 요약¹⁰⁶⁾
 - 집단적 노사관계 : 교섭창구, 교섭방식
 - 개별적 근로관계 : 복리후생
 - 구조적 문제 : 불법 하도급 문제

105) 울산 노무사 인터뷰 자료(2005. 4. 8), 울산 협력업체 인터뷰 자료(2005. 5. 11).

106) 한국노동연구원 내부자료(2005), 울산건설플랜트 노사분규의 원인과 과제; 노동부 노사조정과(2005), 울산 건설플랜트 노사분규 평가 참조.

○ 사용자측의 교섭 방식에 대한 인식¹⁰⁷⁾

- 플랜트 분야에서 활동하는 회사가 400여개 이상 되는 것으로 추정되므로 노조의 주장대로 10개 내지 12개 업체가 공동교섭하자는 의견에 따르기 어려움.
- 즉, 7개 회사가 울산의 1,000여개 회사를 대표할 수도 없고 전부 여건이 다르고 경쟁입찰하는 곳도 있고 불박이하는 데도 있어 공동교섭은 어려움.

○ 단속적·중복적 교섭¹⁰⁸⁾

- 2005년 울산건설플랜트노동조합의 경우 노동위원회가 16개 업체를 교섭 대상업체로 선정하였음에도 사업주들의 집단교섭 거부로 교섭이 지연되는 바람에 결국 공사 종료를 이유로 12개 업체로 교섭 대상업체가 축소되는 상황이 발생하였음.
- 그 후 새로 조합원이 발생한 다른 업체에 대해 재차 단체교섭을 요구하게 되어 연중 계속적으로 “단체교섭 요구-조합원 명단 요구-노동위원회의 교섭 대상업체 결정-교섭-협약체결-새로운 업체에 대한 단체교섭 요구”의 상황이 반복되고 있음.

○ 교섭 당사자 문제가 핵심

- 교섭 창구 분쟁이 핵심, 교섭 당사자 문제¹⁰⁹⁾
- 단협 요구서를 58개 업체에 요구. 울산의 경우 전문건설업체가 굉장히 많은데 도급상위 수준의 업체, 조합원이 많이 들어가서 하는 업체를 중심으로 한 것임. 14차까지 한 번도 교섭에 나오지 않았음. 이유는 조합원 유무 확인 때문임.¹¹⁰⁾
 - 교섭대상 확인 : 노조뿐만 아니라 업체에서도 근로자 재직증명서 3년간의 서류를 같이 가져와서 업체별로 조합원을 다 분류를 해놓았음. 같이 비교를 해 보자고 하는 건데 안가지고 옴.
 - 조합원 생존권 차원과 인권 차원에서 조합원을 공개할 수 없음. 공개하니까

107) 울산 협력업체 인터뷰 자료(2005. 5. 11).

108) 이장원 외(2006), 건설플랜트 노사관계 현안 진단과 정책 대안 연구, 청와대 참조.

109) 울산지역 노동사무소 인터뷰 자료(2005. 4. 7).

110) 울산 건설노조 인터뷰 자료(2005. 4. 7).

이런 불이익이 나타남.

- 노조를 인정하지 않는 것이 가장 큰 문제임. 노조 자체에 대한 혐오감 보유.
- 노동부의 중간 확인 작업 : 사용자측의 임금대장과 노조의 조합원 대장을 노동부만 확인하는 것, 이를 기초로 교섭대상 업체를 선정함.¹¹¹⁾
- 법이 애매함. 건설업체는 교섭시점, 요청시점에 직원이었냐, 채용관계가 있었냐가 교섭대상인지 여부의 기준임. 노조에서는 한번이라도 일했고 앞으로 일할 가능성이 있으면 노조원이라 봐야 된다고 주장함.

○ 공사비 미확보로 인한 지불능력 저하 문제(또는 교섭 당사자≠지불능력보유자)

- 발주자 단가 상승해야 사용자 복수성 해결 가능, 발주자부터 여러 사용자 거치면서 공사비 삭감이 문제¹¹²⁾
- SK에서 나온 얘기인데, 주·월차 수당이 정확히 지불되면 발주처의 추가 손실이 1년에 260억원 정도라고 함. 일정하게 노조가 안정화되면 여수, 광양, 포항의 경우 그렇게 무리한 출혈경쟁을 안하고 계산된 금액으로 입찰에 들어갈 것임. 결국 모든 것의 추가 지출은 발주처일 것임.¹¹³⁾
- 발주처에서는 시끄럽게 하는 것 원치 않음. 노조원 확인시키고 빨리 협상에 들어가야지 답을 낼 수 있음. 임·단협 결과가 나와 주어야 우리도 그 영향이 어느 정도일지 보아서 반영을 하고 일할 수 있음.¹¹⁴⁾

111) 울산 발주자 인터뷰 자료(2005. 4. 7).

112) 울산 지역노동사무소 인터뷰 자료(2005. 4. 7).

113) 울산 건설노조 인터뷰 자료(2005. 4. 7).

114) 울산 발주자 인터뷰 자료(2005. 4. 7).

(3) 교섭 및 파업 과정

〈부표 13〉 2005년 울산지역 건설플랜트노조 교섭 및 파업 경위

일 자	내 용
'05. 3. 7	노조, 58개사 상대 조정신청
3. 17	부산지노위 16개사 조정중지, 42개사 행정지도 결정
3. 18 ~ 4. 1	출근 저지 등 업무 방해
3. 28 ~ 31	노동부 주선, 노·사정 간담회 3회 개최
4. 21	조합원 존재가 확인된 7개사에 대해 성실교섭 서면 지도
4. 29	울산시청에서 노사 상견례(교섭방법 이견 결렬)
4. 30 ~ 5. 1	SK건설(서울), SK울산공장 점거 고공농성 돌입(각 3명) ※ 5. 18 울산공장, 5. 27 서울 SK건설현장 강제농성 해제
5. 10	노동부 주선, 노사 간담회(교섭방법 이견 결렬)
5. 22 ~ 23	노조 상경 투쟁(경찰 노조원 580여명 연행)
5. 25 ~ 27	공동협의회 개최(노사 대표, 시민단체 등 14명), 일부 현안에 대해 중간 합의
6. 1	파업 종료 및 현장 복귀
6. 10 ~ 7. 13	공동협의회 개최(이행방법 등 협의)
9. 22	노측 고소(고발) 취소, 사측 손해배상가압류 해제

자료 : 노동부, 2005년 노사분규 사례집, 2006, p.55.

○ 파업 양상

- 2005년 : 울산지역건설플랜트 노조가 71일간 파업
 - ※ 울산시청 점거, 서울 SK건설현장 점거, 울산 SK정유탐 점거, 집회 과정에서 쇠파이프, 각목을 휘두르는 등 폭력행위 발생(47명 구속)

○ 파업 경과¹¹⁵⁾

- 교섭창구 관련 파업 : 3. 17 파업 이후 ~ 4. 28 이전
 - 노 : '04. 1. 7 설립된 이래 58개 설비업체를 대상으로 교섭 요구
 - 사 : '각 회사별 조합원 현황'을 요구하며 교섭 거부
 - 노동부 : 교섭 주선(3. 18~4. 6, 8회) 및 12개 설비업체에 성실교섭 지도
- 교섭형태 관련 파업 : 4. 28 ~ 5. 24
 - 노 : 집단교섭 요구. 이 과정에서 불법행위를 정당화시키고, 여론의 동정을

115) 한국노동연구원 내부자료(2005), 울산건설플랜트 노사분규의 원인과 과제 ; 노동부 노사조정과(2005), 울산건설플랜트 노사분규 평가 참조.

연기 위해 열악한 근로조건 집중 부각

△ 4. 8 울산시청 점거, 4. 30 서울 마포 타워크레인 점거, 5. 1 울산 SK 정
유탑 점거, 5. 6 집회과정에서 경찰과 충돌 등

·사 : 개별교섭 주장

·노동부 : 노사자치주의

- 중간합의 : 5. 25 ~ 5. 27

·5. 25 울산시 주관으로 노사 및 시민단체 등이 참여하는 공동협의회(울산노
동사무소 참관)에서 중간합의 도출(노동부 본부의 막후 조정)

(4) 교섭 사항 및 결과

〈부표 14〉 2005년 울산지역 플랜트현장 노사교섭 사항 및 결과

구 분	노조 요구	사용자 제시	타결 내용
임 금	·직종별 일당 정액 인상 배관, 용접 105,000원 ⇒ 140,000원 보온 85,000원 ⇒ 120,000원 계전 70,000원 ⇒ 125,000원	·미 제시	·전 직종 5% 정률 인상
단 협	·적용대상 확대 ·노조경비 지원 ·노조간부 활동시간 보장 ·유급휴일 신설	·논의 유보 ·불가 ·불가 ·불가	·유급휴일 9일 추가 ·채용 시 건강진단일 1일 유급 ·용접기능 수당 신설

자료 : 노동부, 2005년 노사분규 사례집, 2006, p.54.

○ 노조의 요구 사항에 대한 사용자측의 의견¹¹⁶⁾

- 주차, 월차, 주휴수당에 대한 별도 계산 요구 : 현실적으로 일용공이 G&T에서 3일 근무하고 대공에서 2일 하고 제이콘에서 1일 하면 누가 주차, 월차 줘야 하는지 모호함.
- 식당 등 편의시설 요구 : SK는 공장부지가 200만평임. 건설현장에서 SK직원들도 식당에 다 못 옴. 위치에 따라 가져다가 먹음. 편의상 간이시설로 이용해 왔음. 그나마 10일이든 한 달 하는 곳은 컨테이너 넣음. 컨테이너 들어갈 사용자에게 토지사용승낙서 받아서 동사무소 가서 임시가설 설치 허가를 받아서 다시 클

116) 울산지역 협력업체 인터뷰 자료(2005. 5. 11).

라이언트한테 컨테이너 가지고 들어갈 것임. 보통 탈의실용, 공구실용, 사무실용 해서 컨테이너 들어감.

- 안전 보호구 : 현재도 안전화를 2일, 3일, 일주일 미만 들어오는 사람에게 안전화 지급 안 함. 미국의 경우 용접사들이 자기 것 자기가 들고 다님. 개인보호장구는 당연히 자기가 챙겨 와야 함. 안전모는 회사에서 주고 안전벨트, 안전조끼는 회사에서 작업자 소속을 구분하기 위해 지급하는 정도임.
- 노무공급독점권 : 사장들이 가장 우려하는 것임.
- 임금 격차 : 설비업체간 임금격차는 없음. 임금 차이가 날 경우 낮은 곳에는 근로자가 안 감.

○ 사용자측은 협약임금 이외에 추가공수 요구가 불만임.¹¹⁷⁾

- 오버타임 안 시켜주면 일 안함.

(5) 문제점과 시사점

○ 문제점

- 조합원의 고용형태 특수성(수시 입·퇴사)으로 단위사업장별 교섭 당사자 자격 여부 다툼으로 인한 실질적 교섭의 어려움.
- 노사 간 교섭방법 등에 대한 이견으로 단체협약 미체결 상태에서 노·사정, 시민단체로 구성된 공동협의회에서 사회적 합의로 파업을 종료하였으나, 단협 미체결로 인한 갈등요인이 여전히 내재되어 있음.

○ 시사점

- 노조원 확인 방법 강구 필요(노동부의 중간 역할 검토)
- 협약 임금으로 인한 노무비 상승을 반영할 수 있는 방안 강구
- 장기적으로 조합이 노무공급권을 독점하려는 측면만 없애준다면 교섭이 가능하지 않을까 함. 법적 또는 협약을 통해 완벽한 조치가 필요함. 조합원 우선채용조

117) 울산 협력업체 인터뷰 자료(2005. 5. 11).

항 삭제해야 함. 사용자측에서는 임금 올려주고 복지시설은 지금도 해 줄 수 있음. 그러면 안정화될 것임.¹¹⁸⁾

8. 2006년 포항지역건설노조 : 플랜트현장¹¹⁹⁾

(1) 교섭 당사자

○ 포항은 포스코 중심의 플랜트 현장임. 주된 발주자 그리고 원수급자가 하나이므로 문제의 해결이 상대적으로 쉬울 수 있음.

- 포항지역은 계속 비슷한 일을 지속적으로 하기 때문에 기능 수준은 평준화되어 있음.
- FINEX 공법의 도입을 준비하고 있음.

○ 사용자

- (주)창성 등 70개사(전문건설업체)(기계협의회, 전기협회 등 구성)
- 근로자수 : 5,000명(평균)
- 사업 특성 : 건설 하도급

○ 노조

- 상급단체 : 민주노총 건설산업연맹
- 조합원수 : 4,000여명(노조 주장)
- 노조설립일 : 1989. 4. 13
- 임금협약 만료일 : 2007. 6. 30(유효기간 1년)
- 단체협약 만료일 : 2008. 6. 30(유효기간 2년)
- 대부분 포스코 건설일용근로자이며 9개 분회로 구성

118) 울산지역 노무사 인터뷰 자료(2005. 4. 8).

119) 노동부, 2006년 노사분규 사례집, 2007, pp.89-90 참조.

(2) 파업의 배경 및 원인

- 주40시간제 시행과 관련한 토요일 유무급화와 시공참여자를 둘러싼 당사자 여부에 대한 노사 간 이견이 분규의 주된 원인임.
 - 사측(토목) : 조합원 부존재를 이유로 교섭에 불응
 - 노조(토목) : 조합원의 불이익을 우려하여 명단 미공개

○ 토목분회 교섭 당사자 문제로 난항¹²⁰⁾

- 건설노조는 전기와 기계분회로만 구성되어 있다가 올해 토목분회를 구성하고 교섭을 사측에 요청했음. 이것이 올해 교섭을 더 한층 어렵게 만드는 요인이 되었음.
- 토목 쪽은 처음에는 교섭이 잘되고 있었다가 (4월 초, 3월 말부터 했었음) 지노위에서 '사용자성을 부정'한 후부터 전혀 교섭이 진행되지 않음.
- 특히, 토목 쪽은 포스코 공사 이외에 외부공사도 많은데 조합원과 단협을 맺으면 이를 경원시하는 지역기업들에 의해 외부공사 수주가 어려워질 것이기 때문에 노조와 협약 맺는 것만은 안하려는 동기가 강했음.
- 목공철근분회의 행정지도의 경우, 수차례의 임단협을 사업주들이 거부하면서, 조합원 명단 공개를 요구했고, 노조에서 각 업체별로 1인씩의 조합원 명단을 공개 했더니, 도급 계약을 내세워 사용자가 아니라고 주장하였으며, 8시간 노동 준수 요구에 300여명을 집단해고 나서, 해고했으니 조합원이 없다는 이유로 교섭을 거부한 것임. 이 과정에서 행정지도가 나왔던 것임.

○ 노조지도부 성향¹²¹⁾

- 2004년에도 43일간의 파업을 경험한 이후 임단협이 체결되고 이를 바탕으로 2005년 임금교섭은 무난히 이루어졌으나 2006년에 다시 사상 최대의 파업으로 진행된 파행성의 원인으로 강성 위원장으로서의 집행부 교체가 가장 많이 지적되

120) 이장원 외(2006), 건설플랜트 노사관계 현안 진단과 정책 대안 연구, 청와대 참조.

121) 이장원 외(2006), 건설플랜트 노사관계 현안 진단과 정책 대안 연구, 청와대 참조.

고 있음.

- 당시 위원장은 민주노총의 지도를 받고 있는 듯하며, 전위원장의 경우 민주노총의 지도와는 별도로 지역 내 조합원의 근로조건 등에 관한 사항 등을 중점적으로 제기하는 등 실리적 측면이 있었으나 당시 집행부는 파업으로 가기 위한 무리한 요구를 들고 나왔다는 것임.

(3) 교섭 및 파업 과정

〈부표 15〉 2006년 포항지역 건설노조 교섭 및 파업 경위

일 자	내 용
'06. 4. 28 ~ 6. 28	기계 및 전기분야 14차례 교섭 개최
4. 11 ~ 5. 19	토목(철근-목공) 분회 3차례 교섭 개최, 이후에는 조합원 부재 이유로 사측 교섭 거부
5. 29	토목분회 집단행동 돌입 ※ 노조는 기존 07:00 출근을 거부하고 08:00에 출근, 사측은 근로시간의 일방적 변경은 부당함을 주장하면서 노무수령 거부
6. 12	토목분회 조정신청(행정지도) ⇒ 6. 24 파업 돌입
6. 19	기계·전기분회 조정신청(조정중지) ⇒ 7. 1 파업 돌입
6. 24 ~ 7. 13	노조, 포스코 각 출입문 앞에서 출근저지 및 집회 개최
7. 13	조합원 200여명 포스코본관 1층로비 점거 및 대체근로투입에 대한 포스코의 사과 요구 ※ 이날 조합원 1,000여명이 추가로 본사 점거, 7. 15 본사 앞 잔여 조합원 1,200여명 점거농성에 합류
7. 15 ~ 7. 16	밤샘교섭을 통해 일부 의견이 접근되었으나 결렬
7. 16	건설연맹 주관 집회에서 조합원 하중근씨(45세, 제관공) 부상 ⇒ 8. 1 사망(동국대 포항병원) ⇒ 8. 2 부검 ⇒ 9. 6 장례(노조장)
7. 21	포스코 본사 점거 조합원 전원 검거(해산) ⇒ 7. 23 주동자 58명 구속
7. 26	기계·전기분회 노사 교섭 재개
7. 28	토목분회 노사 대화 재개
8. 11	포항지청에서 기계·전기분회 및 토목분회 노사 각 밤샘 교섭 진행 ※ 8. 12 04:40 기계·전기분회, 05:50 토목분회 각 노사잠정합의
8. 12	노조 투쟁본부회의에서 잠정합의안 수용 거부, 교섭위원 전원 사퇴
8. 13	노조 교섭위원(9명) 새로 구성, 재교섭 요구 ※ 사측은 잠정합의안 거부는 신의에 반하는 것이라며 재교섭 거부, 파업 장기화될 경우 공사 포기 및 폐업 검토 입장
8. 14	사측 업무 재개
8. 25	포스코, 손해배상(16억 3천만원) 청구
9. 11	기계·전기분회 잠정합의 ※ 잠정합의 내용 : 1차 잠정합의안 일부 문구 변경
9. 13	토목분회 잠정합의, 찬반투표 실시 ⇒ 부결(반대 64.4%) ※ 주된 부결 이유 : 불법행위자 출입제한 및 작업물량 감소에 따른 고용불안(조합원 우선채용 조항 ⇒ 조합원 이유 차별 금지로 변경)
9. 17	기계·전기분회 잠정합의(9. 11 잠정합의안 문구 일부 수정)
9. 18	찬반투표 실시 무산(잠정합의 못한 토목분회 단상점거)
9. 19	토목분회 잠정합의
9. 20	찬반투표 실시 ⇒ 가결(찬성 67.6%)

자료 : 노동부, 2006년 노사분규 사례집, 2007, p.90.

○ 노조의 교섭력 제고 전략¹²²⁾

- 짧은 기간에 많은 인력투입을 요하는 Shut Down(SD) 공사 이전에 투쟁에 돌입하고 대체인력 투입을 적극 막고 있음.
 - SD 공사 기간이 길어지는 것은 발주처로서는 엄청난 경제적 손실을 낳게 되고 이는 전문건설업체에 대한 압박으로 작용해 전문업체 사용자들이 노조의 요구를 수용하지 않을 수 없도록 만드는 것임.
- 또한 어려운 작업조건에서 일하는 일용직들에 대한 호의적인 여론 또한 건설노조들의 교섭력을 높이는 주요한 요인이라 할 수 있음.

○ 파업 양상

- 2006년 포항·울산·광양지역에서 파업 지속
 - 포항 목공·철근 분회(6.24), 기계·전기분회(7.1) 파업 돌입
 - 7. 13~7. 21(9일간) 포스코 본사 점거 농성(58명 구속)
 - ※ 집회 과정에서 경찰과 물리력 충돌 발생(조합원 1명 뇌사상태, 다수의 경찰 부상)
 - 울산 7. 6 파업 돌입
 - 광양 7. 10 파업 돌입

(4) 피해 규모¹²³⁾

○ 발주자

- 포스코 : 처리시설 준공지연, 생산 차질, 가동 일수 지연에 따른 피해, 이미지 저하, 거래처에 신용도 저하 등
- 파이넥스 공사 중단으로 하루 32억원씩 손실이 발생함. 또는 중단된 주요 건설 현장만 24개소에 달해 공기지연에 따른 간접 피해만도 하루 50억원에 이르는 것으로 포스코는 추산함. 파업기간 중 34개 공사가 전면 중단돼 어림잡아 2천억원 이상 피해, 대외신인도 하락 등¹²⁴⁾

122) 한국노동연구원(2005), 2005년도 노사분규 실태분석 및 평가 : 건설플랜트, 노동부 참조.

123) 동아닷컴 2006. 9. 2 참조.

○ 원수급자 : 공기지연, 간접비 손실, 회사 이미지 저하, 거래처에 신용도 저하 등
 - 공기지연, 매월 수천만~수억원의 고정비용 지출

○ 하수급자 : 공기지연, 간접비 손실, 회사 이미지 저하, 거래처에 신용도 저하 등

○ 노조 및 근로자 : 임금 손실, 사기 저하 등
 - 노조 : 70여명 지도부 구속 및 불구속 입건, 10여억원 손배소 등¹²⁵⁾
 - 건설업체 직원과 노조원에게 매달 지급되던 300억원 공사대금 지급 동결

○ 건설산업 : 이미지 저하, 국민의 신뢰도 저하

○ 지역경제 침체
 - 수천억원 피해 추정, 여름철 피서객이 타 지역으로 발길 돌려 피해 발생

(5) 교섭 사항 및 결과

〈부표 16〉 2006년 포항지역 플랜트현장 노사교섭 사항 및 결과

구 분	노조 요구	사용자 제시	타결 내용
임 금	·기계/전기 : 15% 인상	·기계/전기 : 동결	·기계/전기 : 5.15%(여성최저 일당 45,000원)
단 협	<기계·전기> ·토요유급휴일 ·해외동포 및 외국인 고용불가 ·재하도급금지(시공참여자 폐지) <토목> ·단협 체결 ·1일 8시간 근무	<기계·전기> ·토요무급휴일 ·교섭 비대상, 조합원 우선채용노력 ·수용 거부(법에 따름) <토목> ·교섭 불응(조합원 부재) ·현행(1일 8시간 30분) 유지	<기계·전기> ·토요무급휴일 ·채용불가('08.6.30한 현행 유지, 이면계약) ·불법재하도급금지, 시공참여 자 문제는 법에 따름. <토목> ·합의서 작성 ·1일 8시간 원칙(사·종업시각 단력적 운영)

자료 : 노동부, 2006년 노사분규 사례집, 2007, p.89.

124) 한겨레 2006. 8. 12 참조.

125) 일간건설신문 2008. 1. 8 참조.

○ 조합원 우선채용조항¹²⁶⁾

- 이것은 기존 단협에 있던 것인데, 우선채용 조항 삭제를 사측에서 계속적으로 요구하는 것은 노조로서는 받아들일 수 없는 것이고 교섭이 결렬될 수밖에 없었던 중요한 이유였음.
- 우선채용조항은 처음에 쟁점이 아니었다가 시간이 지나면서 쟁점화되었는데, 사측은 최초에 단협 내용에 큰 관심이 없었으나, 점거사태 이후에 단협 조항 등에 관심을 갖게 되면서 조합원우선채용조항을 삭제하도록 요구하였음. 올해 교섭 초기 논의 시에도 '우선 채용하기 위하여 노력한다'로 바꾸자는 정도의 요구는 있었으나, 포스코 점거 이후 '차별하지 않는다, 불이익 주지 않는다'로 바꾸도록 요구했음.
- 노조는 조합원 우선고용 조항이 노조의 노무독점권을 통한 조직 확대와 교섭력 강화에 매우 중요한 조건이라서 2004년 장기 파업 후에 얻어낸 조항이었지만 올해의 경우는 점거사태 및 노조 집행부 와해이후 수세적 국면에서 노조원의 현장 출입제한 등 예상되는 불이익에 대한 자구적 성격의 조항이라서 양보하기가 어려웠던 것이었음.
- 그러나 사측은 한번 조합원으로 포스코 측에 알려지면 오랜 세월 고용이 불가하다는 노조 측의 주장은 현실적으로 불가능한 일이고 다만, 출입제한되어 있는 사람은 노조원 중에서도 적극가담자 등 손해(기물파괴 등)를 적극적으로 야기한 사람들로써 이들에 대한 고용은 오랜 동안 불가능할 수 있을 것이라 인정하고 있음.
- 일반적으로 조합원 우선고용 조항이 삭제하면 고용상 불이익을 받게 된다는 노조 측의 주장은 기계, 전기 등은 거의 전원 조합원이기에 가능성이 낮음.

○ 주5일제 토요일유급주장¹²⁷⁾

- 주6일 근무를 원칙으로 하고, 회사사정으로 주5일 근무하면 0.5 공수를 유급으로 인정한다고 기존 단협에 있었는데, 주40시간제가 법으로 시행되면서 주5일 근무에는 노조가 동의한 부분이지만 토요일 무급은 동의해줄 수 없다는 것이 교

126) 이장원 외(2006), 건설플랜트 노사관계 현안 진단과 정책 대안 연구, 청와대 참조.

127) 이장원 외(2006), 건설플랜트 노사관계 현안 진단과 정책 대안 연구, 청와대 참조.

접초기 핵심적 쟁점이었음.

- 교섭 초기에 건설일용직 특성상 주휴일 토요일을 특정하지 못한다는 사측의 주장은 일용직이지만 한번 근무하기 시작하면 공기가 짧은 SD 공사 등을 제외하고 대다수의 공사들은 몇 개월씩 계속 상용직으로 일하기에 노조가 반발했음.
- 이에 사측은 토요 유급화에 15% 추가 임금인상 요구는 사용자의 지불능력을 너무 초과한 것이라 받을 수 없다고 대응했음. 현재 주40시간제 시행과 관련해서 원청인 포스코건설이 포스코로부터 발주 받을 때 설계단가에 40시간제 시행과 관련한 추가 비용은 받지 않고 있음.

(6) 문제점 및 시사점

○ 문제점

- 노조는 업무특성에 따른 단기적 고용불안과 열악한 근로환경 등 구조적 문제를 일거에 해결할 목적으로 교섭의 직접 당사자가 아닌 발주처와 원청사를 상대로 강경투쟁 전개
- 사측은 사업의 영세성, 근로자의 잦은 이직 등을 이유로 임기응변식 노무관리를 유지하고, 문제해결에 소극적으로 대처

○ 시사점

- 업종별 노사 상시 대화의 틀을 마련하여 현안문제에 대한 합리적 해결방안 및 개선책을 사전에 강구함으로써 갈등을 예방할 필요

9. 2006년 전남동부경남서부지역 건설노조 : 플랜트현장¹²⁸⁾

(1) 교섭 당사자

○ 사용자

128) 노동부, 2006년 노사분규 사례집, 2007, pp.139-140 참조.

- 거명산업 등 48개사
- 근로자수 : 2,000여명
- 업종 : 전문건설업
- 사업특성 : 국가기간산업 플랜트

○ 노조

- 상급노동단체 : 민주노총 건설산업연맹
- 조합원수 : 1,500여명
- 노조설립일 : 2002. 5. 3
- 임금협약 만료일 : 2007. 6. 30(유효기간 1년)
- 단체협약 만료일 : 2007. 6. 30(유효기간 2년)

(2) 배경 및 원인

- 노조가 직종별 각 15%의 임금인상을 요구하였으나, 사측은 최근 3년 평균 두자릿수 임금인상 등을 이유로 동결 주장
- 다수의 사용사업장이 포항지역에 본사를 두고 있어 포항지역 교섭결과에 영향을 받고 있는 가운데 포항지역건설노조가 2006. 6. 4 파업에 돌입하자 연계투쟁 차원에서 파업 실시

(3) 교섭 및 파업 과정

〈부표 17〉 2006년 전남동부경남서부지역 건설노조 교섭 및 파업 경위

일 자	내 용
'06. 4. 20 ~ 6. 19	노사, 7차례 교섭 실시
6. 21	노조, 전남지노위에 조정신청 ⇒ 6. 30 전남지노위, 조정중지 결정
7. 1	노조, 쟁의행위 찬반투표 실시 ⇒ 부결(49.3% 찬성) ※ 투표 1,553명, 찬성 977명, 반대 529명, 무표 47명
7. 8	노조, 쟁의행위 찬반투표 재실시 ⇒ 가결(62.9% 찬성)
7. 10	노조, 파업에 돌입
7. 13	노조, 하동화력본부 앞 출근저지 집회 후 시공사·전문건설업체와 대화를 통해 현안문제 합의(출근저지 집회계획 취소)
7. 28	노조, 하동화력본부 7. 31까지 공사중지 요구하며 집회
8. 3	노사, 포항지역 임금협상 타결결과에 따르기로 잠정합의
8. 7	노조, 업무 복귀

자료 : 노동부, 2006년 노사분규 사례집, 2007, p.140.

(4) 교섭사항 및 결과

〈부표 18〉 2006년 전남동부경남서부지역건설노조 교섭 사항 및 결과

구 분	노조 요구	사용자 제시	타결 내용
임 금	·기계업종 111,500원(15% 인상) ·전기업종 108,100원(15% 인상)	·동결 ·동결	·임금협상은 포항지역 임금협상 타결결과에 따르기로 함. 기계업종 102,000원 전기업종 A : 99,000원 B : 95,000원

자료 : 노동부, 2006년 노사분규 사례집, 2007, p.139.

(5) 문제점 및 시사점

○ 문제점

- 2004. 5월 4개 지역(여수, 대구, 포항, 광양) 플랜트건설노조협의회가 구성되어
협의회 투쟁일정을 공유하고 공동투쟁을 전개

○ 시사점

- 노사관계 발전을 위해 노조는 합리적인 노동운동으로 전환하고, 사측도 열린 경영을 통해 신뢰의 노사문화 형성에 노력할 필요

10. 2006년 대구경북지역건설노조 : 건축현장¹²⁹⁾

(1) 교섭 당사자

○ 사용자

- 진솔건설 등 13개사
- 업종 : 전문건설(철근콘크리트)
- 근로자수 : 미상

○ 노조

- 상급노동단체 : 민주노총 건설산업연맹
- 조합원수 : 1,000명
- 노조설립일 : 1998. 1. 28

(2) 배경 및 원인

- 저가낙찰(공사 예정가의 약 60% 수준)·저가수주가 저가하도급으로 이어져 건설 근로자의 근무여건이 악화
- 전문건설업체들은 단기·일시적인 건설근로 고용계약의 특성을 감안하여 소극적으로 교섭에 임하여 분규 발생

¹²⁹⁾ 노동부, 2006년 노사분규 사례집, 2007, pp.81-82 참조.

(3) 교섭 및 파업 과정

〈부표 19〉 2006년 대구경북지역 건설노조 교섭 및 파업 경위

일 자	내 용
'06. 5. 11 ~ 7. 1	노사 13차례 교섭
6. 1	노조, 파업 돌입
6. 12	노조, 대구수성경찰서 앞 집회 중 수십 명의 부상자 발생
6. 20	노조원 70여명, 공사현장 33층 점거 농성
7. 1	노사, 잠정합의
7. 2	노조, 잠정합의안 찬반투표 가결
7. 5	노사, 임단협 체결

자료 : 노동부, 2006년 노사분규 사례집, 2007, p.82.

○ 파업 양상

- 임금인상, 시공참여자제도 폐지 등을 주장하며 '06. 6. 1 파업에 돌입
- 6. 12 대구 수성경찰서 앞 폭력시위 등으로 노조와 경찰 측에 부상자가 다수 발생하는 등 과격 양상

○ 35일 파업

- 현장 작업 중단 : 대구 지역 아파트와 주상복합건물공사장 등 100여곳 중 38곳 작업 중단¹³⁰⁾

130) 한겨레 2006. 6. 14 참조.

(4) 교섭 사항 및 결과

〈부표 20〉 2006년 대구경북지역 건설플랜트노조 교섭 사항 및 결과

구 분	노조 요구	사용자 제시	타결 내용
임 금	·형틀목수 1일 130,000원 ·철근공 1일 170,000원	·불가 ·불가	·형틀목수 1일 110,000원 ·철근공 1일 5,000원 인상
단 협	·1일 8시간 근무 ·휴업수당 ·건강진단	·미 제시 ·미 제시 ·미 제시	·수용 ·수용 ·수용
기 타	·재하청 금지 ·조합원 우선고용	·미 제시 ·미 제시	·수용 ·수용

자료 : 노동부, 2006년 노사분규 사례집, 2007, p.57.

○ 임금 인상

- 2006. 7. 5 : 10,000 ~ 5,000원선의 일당인상안에 노사가 합의하여 파업 종료 후 현업에 복귀

(5) 문제점과 시사점

○ 문제점

- 노조의 집단행동이 노동관계법상 사용자에게 해당될 가능성이 있는 현장십장(시공참여자)과 그 소속 근로자들에 의해 주도되었고 노동관계법상 조정절차도 거치지 않음.

○ 시사점

- 건설현장의 고질적인 문제(다단계 하도급 등)에 대한 대책 수립과 합리적인 노사관계 정립을 위한 노사의 인식전환 필요

11. 2006년 울산지역 건설플랜트노조 : 플랜트현장¹³¹⁾

(1) 교섭 당사자

○ 울산지역의 광역성

- 울산은 광양, 포항, 여수와는 달리 지역이 넓음.
- 석유화학단지가 아니라도 울산 내 다ms 지역, 예를 들면 현대중공업 및 높은 숙련도로 다른 지역으로의 취업 용이

○ 사용자

- 대표자 : (주)동부 등
- 업종 : 플랜트 설비업 등
- 근로자수 : 8,100명

○ 노조

- 상급노동단체 : 민주노총 건설산업연맹
- 조합원수 : 800여명
- 노조설립일 : 2004. 1. 7
- 임금협약 만료일 : 미체결
- 단체협약 만료일 : 2008. 7. 29(유효기간 2년)

○ 울산 2006년 단체교섭¹³²⁾

- 5월 9일에는 93개 업체가 교섭요구했으나 울산지청에서 중재로 확인한 결과 12개 업체 확인하여 교섭 시작됨.
- 노동쟁의 조정신청 : 반려하지 않기 때문에, 조정의 사유가 되지 않는다고 지노위에서 판정이 나왔으나 조정 완료되고 나면 파업 진행할 수 있음.

131) 노동부, 2006년 노사분규 사례집, 2007, pp.57-58 참조.

132) 이장원 외(2006), 건설플랜트 노사관계 현안 진단과 정책 대안 연구, 청와대 참조.

- 2006년 지노위에는 의무적 교섭사항이 전부 아니었음.
- 12개의 교섭대상업체(SK 관련업체는 4개업체). 단협 진행 중 조합원이 업체에서 퇴사하는 경우가 존재했으나, 사태 해결을 위하여 발주사들이 12개사는 개별 교섭을 진행함.
- 올해 단협 내용은 작년 사회적 합의안과 내용이 같음. 법적 구속력이 발생한 것 이외에는 실효가 없으나, 조합원의 사망사고, 날씨 등 악조건이 겹치면서 동력이 떨어져서 쟁의행위 정리함.
- 건설업체 모임차원에서 협약체결 날짜, 내용 등 약간씩 조정함.
- 파업 종료 후 평가가 좋지 않아서, 33개 추가 요구 : 교섭진행도 은혜적으로 했는데 추가 교섭요구에 사용자들은 불쾌해 함.
- 관행 : 1달간 교섭요구 무대응→노조가 노동부에 진정→노동부 사측에 성실교섭 및 교섭거부 이유 제출 명령→합리적 사유(조합원 없음)를 사측에서 제출→노조 재진정→노동부 조정→교섭

○ 지노위의 판정 사례¹³³⁾

- 즉 2006년 6월 울산지역플랜트노동조합이 92개 업체를 상대로 부산지방노동위원회에 제기한 노동쟁의 조정신청에서 노동위원회는 “폐업 등으로 회사 자체가 존재하지 않는 업체의 경우 조정신청 당사자”가 아니며, “노사 당사자 간 조합원의 존재여부 및 단체교섭 당사자 문제에 대한 의견차이로 단체협약에 대한 실질적인 교섭이 전혀 이루어지지 않았고… 이 같은 노사 간의 분쟁상태는 「노동조합 및 노동관계조정법」에서 규정하고 있는 ‘근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태’인 ‘노동쟁의’가 아닌 것”이라고 판단¹³⁴⁾하였음.
- 그로부터 3개월여 후 위 노조는 조합원이 새로 가입하였다는 이유로 33개 업체에 대하여 재차 노동위원회에 조정신청을 하여 종전과 동일한 과정을 똑같이 반복하고 있기 때문임.

133) 이장원 외(2006), 건설플랜트 노사관계 현안 진단과 정책 대안 연구, 청와대 참조.

134) 2006. 6. 26, 부산지방노동위원회 재결례, 2006조정28.

(2) 배경 및 원인

- 노조원 대부분이 (주)SK 등 주요 사업장의 시설 및 설비의 유지·보수업무를 행하는 근로자들로 원청 근로자들에 비해 상대적으로 열악한 근로조건에 대한 불만 고조
- 업종의 특성상 조합원 존재유무를 확인하는 데 어려움이 있었고, 이를 이유로 한 사측의 교섭 회피 등으로 노사관계가 더욱 악화

(3) 교섭 및 파업 과정

〈부표 21〉 2005년 울산지역 건설플랜트노조 교섭 및 파업 경위

일 자	내 용
'06. 5. 9	노사 상견례 무산(동부 등 90개사) ※ 사측 교섭대상 사업장 미 명시 이유로 불참
5. 16 ~ 6. 7	노측 5차 교섭 요구, 교섭 무산 ※ 사측, 조합원 존재 유무의 확인 불가 이유로 불참
6. 16	노측 조정신청
6. 26	부산지노위 (주)거명산업 등 84개사 행정지도
7. 5	노측 쟁의행위 가결(86% 찬성)
7. 6 ~ 8. 3	노측 출근 선전전 및 각종 집회 전개
7. 10	노사 상견례
7. 13 ~ 8. 21	실무교섭 3차, 본교섭 7차 결과, 제이콘 등 12개사와 단체협약 체결 ※ 8.6 (주)동부 등 6개사, 8. 17 2개사, 8. 18 2개사, 8. 21 2개사 등 12개사
8. 6	파업철회 및 조합원 업무 복귀(투표자 대비 82.5% 찬성)

자료 : 노동부, 2006년 노사분규 사례집, 2007, p.58.

(4) 교섭 사항 및 결과

〈부표 22〉 2006년 울산지역 건설플랜트노조 교섭 사항 및 결과

구 분	노조 요구	사용자 제시	타결 내용
단 협	·유일교섭 등 10개항	·미 제시	<(주)동부 등 12개사 타결> ·근로시간 1일 8시간, 주44시간 ·기본급에 주휴수당, 연월차수당, 연장 야간 근로수당과 퇴직금을 미 포함 ·조합원에 대한 불이익 금지 등

자료 : 노동부, 2006년 노사분규 사례집, 2007, p.57.

(5) 문제점과 시사점

○ 문제점

- 조합원의 고용형태 특수성(수시 입·퇴사)으로 단위사업장별 교섭 당사자 자격 여부 다툼으로 인해 실질적 교섭에 어려움이 있음.

○ 시사점

- 노사자율 교섭을 원칙으로 하되, 자율해결이 어려운 경우 조합원이 있는 사업장에 한하여 전년도 단체협약 체결 12개사의 교섭방법 및 체결형태를 준용(집단교섭 후 각 사업장별 단협 체결)하도록 지도

○ 저자 소개

심 규 범(gbshim@cerik.re.kr)

명지대 경제학과 졸업(경제학 학사)

고려대 일반대학원 경제학과 졸업(경제학 석사 및 박사)

전 한국노동연구원 책임연구원

현 한국건설산업연구원 연구위원

<주요 연구 실적 및 논문>

건설현장의 근로조건 개선 및 효율적인 외국인력 관리 방안, 건설교통부, 2007

소규모 건설현장에 대한 산재보험 적용 타당성 분석, 노동부, 2007

건설현장의 산업안전 효과 제고 방안, 한국건설산업연구원, 2007

건설근로자퇴직공제제도 개선방안, 노동부, 2007

건설근로자 고용안정 실태 및 정책 방안, 노동부, 2007

건설근로자 고용개선 방안 연구, 노동부, 2006

건설인력 직종별 훈련프로그램 개발사업, 노동부, 2006

건설현장의 다단계 하도급구조 개선방안, 한국건설산업연구원, 2006

건설현장의 외국인력 도입 제도 활용 현황 및 개선방안, 한국건설산업연구원, 2006

전자카드사업 추진과제별 타당성 분석에 관한 연구, 노동부, 2005

4대 사회보험의 건설업 적용 방법 개선 및 적정 사회보험료 확보 방안, 한국건설산업연구원, 2005

건설현장에 대한 일요일무제 시범실시의 영향 분석 및 합리적 시행 방안, 한국건설산업연구원, 2005

PQ의 재해율 반영제도 개선방안, 건설교통부, 2005

건설공사의 직접시공 촉진 방안, 건설교통부, 2004

주40시간제 도입에 따른 건설현장의 변화 및 합리적 시행 방안, 한국건설산업연구원, 2004

시공참여자 관리 및 제도 개선 방안, 건설교통부, 2003

건설기능인력 수급 안정화 대책 연구, 대한건설협회, 2003

건설산업 교육훈련의 노사정 참여 확대 방안, 한국노동연구원, 2003

한국 건설노동시장의 비공식성과 숙련형성의 한계, 2000, 고려대학교 박사학위 논문