

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 : 저장이 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 지역간기업간 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 초기업노조로서 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 1,300명 임.
- 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 : 시공참여제 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 짬을 줄 수 있기를 간절히 바랍.