

# 건설현장 정상화를 위한 법령 정비방안

박광배 · 홍성진





연구보고서 2023-08

# 건설현장 정상화를 위한 법령 정비방안

2024. 3.

연구진

---

박 광 배	선임연구위원	대한건설정책연구원
홍 성 진	연구위원	

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
대한건설정책연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

## 발 / 간 / 사

건설업은 전통적으로 노동의존적인 생산방식이 활용되고 있습니다. 그동안 건설업이 주거권의 핵심인 주택, 그리고 경제성장의 근간인 기반시설을 공급할 수 있었던 것은 건설노동자의 역할도 크다고 할 것입니다.

건설노동자는 노동조합을 결성함으로써 근로자의 경제적·사회적 지위 향상을 도모하여 왔습니다. 이는 헌법상 보장된 노동3권의 일환으로써 사용자와 노동자의 공정한 노동관계를 조정하기 위한 당연한 권리입니다.

그러나 최근 건설현장에서 건설노조에 의해 자행되는 불법행위는 건설업의 존립을 걱정하게 하는 상황입니다. 대표적으로는 채용강요, 장비사용 강요, 부당금품 강요, 불법 현장집회, 현장점거, 태업, 도급강요 등이 있습니다. 이러한 건설노조의 불법행위는 건설업의 존립 여부뿐만 아니라 최종 수요자(end user)인 국민에게 악영향을 미치게 됩니다.

헌법상 보장된 '적법한' 노동3권은 최대한 보장되어야 합니다. 다만, 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위한 경우 법률로써 제한하는 것도 필요합니다. 건설노조의 불법·부당행위가 자행되고 있는 것은 법령의 미비도 중요한 요인이라고 생각합니다.

이 보고서는 건설현장 정상화를 위한 법제 정비방안으로 개별법을 통한 건설노조의 불법행위 방지방안과 계약법제·표준계약서를 통한 계약관계 조정 방안을 제시하고 있습니다.

보고서에서 제시하고 있는 방안들이 건전한 노사관계를 정립하고, 사용자와 노동자가 상생협력할 수 있는 환경을 조성함으로써, 앞으로도 건설업이 국가 경제와 국민 편익에 기여할 수 있기를 기대합니다.

2024년 3월  
대한건설정책연구원  
원장 김 희 수



## 요약

### I. 서론

- 정부는 대한민국의 미래와 미래세대의 운명이 걸린 노동개혁, 교육개혁, 연금개혁을 3대 개혁과제로 설정하고 적극적으로 추진하고 있음
  - 노동개혁은 안정적인 경제성장을 위하여 반드시 필요한 과제
- 2017년 이후 다수의 군소 건설노조 및 노조원 증가로 건설노조의 불법행위가 심각해 졌음
  - 2017년 전후로 공동주택을 중심으로 건설경기가 호황을 맞았으나, 상대적으로 노동력 공급이 부족해지면서 노동력 수급불균형 발생
  - 건설업체의 대부분을 차지하고 있는 영세·중소건설업체는 노동조합에 비해 조직과 역량 등 모든 영역에서 상대적 열위적인 상황
  - 건설노조는 생산요소인 노동과 건설기계 공급자에 대한 영향력을 강화하여 불법행위를 자행
- 건설노조의 불법행위가 심각해진 것은 그 행위를 제재하거나 규제할 수 있는 제도와 법령의 미비가 주요 원인이라고 할 수 있음
  - 최근 정부는 「건설기계 조종사의 국가기술자격 행정처분 관련 가이드라인」을 발표하면서 불법행위를 규제하려고 하고 있으나, 그 형식과 내용에 있어 일정한 한계 노출
- 이 보고서는 건설현장 정상화를 위하여 건설노조에 의해 자행되는 불법·부당행위 근절을 목적으로 하고 있음
  - 개별법을 통한 건설노조의 불법행위 방지 방안을 제시하면서, 건설노조의 불법행위를 통합적으로 규제할 수 있는 특별법 제정안 검토
  - 계약법제 및 표준계약서를 통한 계약관계 조정 방안 제시

## II. 건설업 생산구조 및 생산요소

- 건설 하도급 계약을 통해 직접 시공을 담당하는 전문건설업체는 노동력과 건설기계 활용 비중이 높음
  - 건설업은 모든 공정을 시공할 수 없기 때문에 공정별로 전문적인 역량과 시공능력을 보유하고 있는 다수의 하도급자와 계약을 체결해 목적물을 완성
- 건설업은 노동집약적인 생산구조로 이루어져 있으나, 노동생산성은 낮은 상황에서 선행공정을 중심으로 노동조합원이 증가하였음
  - 2019년 건설업의 노동생산성은 120 이하로 하락한 이후 2020년 이후에는 100 이하로 낮아진 상황
  - 현재 건설노조의 대부분 구성원은 형틀목공과 철근공, 그리고 건설기계에 있어서는 타워크레인과 콘크리트믹서트럭 운전자 등으로 구성
- 건설기계 가운데 타워크레인, 덤프트럭, 콘크리트믹서트럭 등은 골조공사에 있어 핵심 장비이나, 건설노조의 불법행위로 공사의 품질과 후속공정에 부정적 영향을 초래하고 있음
  - 타워크레인 임대사업자와 조종사의 근로계약에 있어 대다수의 조종사는 노조원으로 협상력에서 우위에 있으며, 건설현장에서 타워크레인을 매개로 조종사의 불법행위 발생
  - 건설기계 수급조절에 따라 콘크리트믹서트럭은 2025년까지 신규 등록 불허, 덤프트럭은 제한적 수급조절(3%씩 신규 등록 허용)로 인하여 공급이 제한돼 있고, 비용 상승과 건설노조의 불법행위로 인해 원활한 수급이 어려운 상황

## III. 건설노조 불법행위 사례 분석 및 대응 법제의 한계

- 2017년 이후 건설현장에서 일어나고 있는 건설노조의 행태는 건설노조 및 노조원의 양적 팽창으로 그 양상이 크게 달라진 상황임
  - 2017년 전후로 공동주택을 중심으로 건설경기가 호황을 맞았으나, 상대적으로 노동력 공급이 부족해지면서 노동력 수급불균형 발생



- 노동력 수급불균형은 사용자의 협상력 부재로 인하여 건설노조의 무리한 요구 수용, 관행 설정 및 불법·부당행위가 만연
- 건설노조의 대표적인 불법행위 사례는 채용강요(21.6%), 장비사용 강요(17.1%), 부당금품 강요(16.7%), 불법 현장집회(16.7%), 현장점거(13.8%), 태업(8.9%), 도급강요(5.2%) 등으로 나타났음
- 2021년 11월 1일부터 2022년 5월 13일까지 대한전문건설협회와 대한건설정책연구원 공동으로 3차례의 건설노조 불법행위 실태조사 진행
- 건설노조의 불법행위로 인하여 전문건설업체의 금전적 피해는 현장별로 최소 3백만원에서 최대 30억원으로 파악됨
- 공사기간 지연의 문제, 사회적 비용 및 소송 비용도 심각한 상황
- 최근 정부는 「건설기계 조종사의 국가기술자격 행정처분 관련 가이드라인」(‘가이드라인’)을 발표하였음
- 2023년 정부가 발표한 ‘건설현장 불법행위 피해사례 실태조사’ 및 ‘건설현장 불법·부당행위 근절대책’의 후속 조치
- 「건설기계 관리법」에 따른 건설기계 조종사의 업무 성실 또는 품위유지 위반에 대한 1년의 자격정지를 규정하고, 구체적인 부당행위의 유형 제시
- 그러나 ‘가이드라인’은 법률유보의 원칙 또는 과잉금지의 원칙에 있어 많은 한계를 나타내고 있음
- 건설노조의 불법행위에 따른 피해 방지라는 입법 목적의 정당성은 인정
- 법률이 아닌 가이드라인의 형태, ‘태업 등 성실의무 위반’에 따른 행정처분은 ‘방법의 적절성’, ‘피해의 최소성’ 내지 ‘법익의 균형성’에 있어 일정한 한계 노출
- 또한, 현행 ‘가이드라인’은 건설공사 계약당사자의 사후적 계약 의무 조정 방안이 부재한 실정임
- 건설기계조종사 및 건설기계사업자의 부당행위에 대한 사전적 규율에 불과
- 발주자-수급인-하수급인의 건설공사에 관한 계약상의 문제는 미비

#### IV. 건설현장 정상화를 위한 법령 정비방안

- 건설현장 정상화를 위한 법제의 방향은 국회가 제정한 법률에 따라 건설노조의 불법 행위 여부를 판단·집행하고, 발주자-수급인-하수급인의 계약관계를 합리적으로 조정하는 것임
  - 헌법상 보장된 노동3권은 ‘법률유보의 원칙’에 따라 국회가 제정한 법률에 따라 그 불법행위 여부를 판단하고 집행할 필요
  - 건설노조의 불법행위로 인하여 건설공사의 지연 등의 문제가 발생하는 경우 발주자-수급인-하수급인의 계약법제 또는 표준계약서에서 합리적 해결 방안 모색
- 사전적 건설현장 정상화 방안으로 다음과 같은 개별법 개정안을 제시함
  - 「건설기계관리법」 개정: 업무개시명령 도입 및 업무개시 명령 위반 시 건설기계조종사 및 건설기계사업자에 대하여 행정처분과 형사처벌 부과
    - \* 업무개시명령은 정당한 사유 없이 집단으로 건설기계를 사용·운행을 거부하여 건설공사에 커다란 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있는 경우로 한정
  - 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 개정: 국토교통부에 건설노조의 불법행위 조사·단속 사무 권한 부여
  - 「채용절차의 공정화에 관한 법률」 개정: 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장의 채용절차로 확대하고, 채용강요 금지 위반시 과태료 대신 형벌 부과
  - 「건설산업기본법」 개정: 특별건설현장관리구역 지정 및 특별조치에 관한 사항을 신설
    - \* 특별건설현장관리구역 지정 및 특별조치는 주택공급 및 주거안정 등을 위해 국가가 긴급하고 효과적으로 건설공사를 가동시킬 필요가 있다고 인정하는 건설현장을 말하며, 업무개시명령 및 위반에 따른 관련 허가·자격의 취소 가능
  - (가칭) 「건설현장 불법행위 단속에 관한 특별조치법」 제정: 기반시설, 주택 공급 등을 건설하는 현장에서 건설공사를 방해할 목적으로 행해지는 불법행위에 대한 가중 처벌 및 단속·예방 등에 관한 사항

- 사후적 건설현장 정상화 방안으로 계약법제 및 표준계약서를 통한 조정안을 제시함
  - 계약법제 및 표준계약서는 「(계약예규)공사계약일반조건」 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」, ‘민간건설공사 표준도급계약서’, ‘건설업종 표준하도급계약서’ 등
  - 주요 내용은 건설노조의 불법행위를 계약기간의 연장 및 계약금액의 조정 사유로 규정하고, 지체상금의 부과 제외 대상으로 명확하게 규정

## V. 결론 및 정책제언

- 2017년 이후 건설노조의 불법행위에 대해서 제재하거나 규제할 수 있는 제도와 법령은 마련되지 못한 상황임
  - 건설노조의 노동3권 보장에만 치중
- 본 연구는 건설노조의 불법행위에 대응한 사전적 법제 개선방안으로 개별법률 개정안과 특별법 제정안, 사후적 법제 개선방안으로 계약법제 및 표준계약서 개정안을 제시하였음
  - 개별법률 개정안: 「건설기계관리법」, 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」, 「채용절차의 공정화에 관한 법률」, 「건설산업기본법」
  - 특별법 제정안: (가칭) 「건설현장 불법행위 단속에 관한 특별조치법」
  - 계약법제 및 표준계약서 개정안: 「(계약예규)공사계약일반조건」 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」, ‘민간건설공사 표준도급계약서’, ‘건설업종 표준하도급계약서’ 등
- 보고서에서 제안하는 개별법 개정 및 특별법 제정안이 엄밀한 논의과정을 거쳐 현실화 될 수 있기를 기대함
  - 건설현장 정상화를 위한 과정에서 논의 자료로 활용 가능

# 목차

<b>제1장</b>	<b>서론</b>	<b>1</b>
1.	연구의 필요성 및 목적	3
1)	연구의 필요성	3
2)	연구의 목적	4
2.	연구범위 및 보고서 체계	5
1)	연구범위	5
2)	보고서 체계	6
<b>제2장</b>	<b>건설업 생산구조 및 생산요소</b>	<b>7</b>
1.	건설업 생산구조	9
2.	건설업 생산요소	18
1)	노동	18
2)	건설기계	23
<b>제3장</b>	<b>건설노조 불법행위 사례 분석 및 대응 법제의 한계</b>	<b>33</b>
1.	건설노조 불법행위 유형 및 피해사례	35
1)	건설노조 불법행위 유형	35
2)	건설노조 불법행위로 인한 피해사례	41
2.	건설노조 불법행위 대응 법제의 한계	43
1)	현행 건설노조 불법행위 대응 법제의 내용	43
2)	현행 건설노조 불법행위 대응 법제의 한계	46

<b>제4장</b>	<b>건설현장 정상화를 위한 법령 정비방안</b> .....	<b>51</b>
1.	건설현장 정상화를 위한 법제의 정비 방향 .....	53
2.	법제 정비방안 .....	54
1)	사전적 건설현장 정상화 방안: 개별법을 통한 건설노조의 불법행위 방지 .....	55
2)	사후적 건설현장 정상화 방안: 계약법제 및 표준계약을 통한 계약관계 조정 .....	66
<b>제5장</b>	<b>결론 및 정책제언</b> .....	<b>73</b>
1.	결론 .....	75
2.	정책제언 .....	77
<b>참고문헌</b>	.....	<b>78</b>

# 표목차

〈표 2-1〉 건축공사 생산단계별 주요 활동과 참여주체 .....	10
〈표 2-2〉 아파트 신축공사 공정별 발주 .....	11
〈표 2-3〉 민간 건설사의 공기산정 기준(예시) .....	12
〈표 2-4〉 공공공사 공동주택 공기산정 기준 .....	13
〈표 2-5〉 건설업 등록업종별 계약액과 공사액 .....	14
〈표 2-6〉 종합공사 완성공사 원가구성 비중 추이 .....	15
〈표 2-7〉 주요 산업별 고용보험에 따른 사업장 추이 .....	16
〈표 2-8〉 산업연관표의 주요 산업 취업자 구성 .....	19
〈표 2-9〉 전문건설업종별 하도급공사 원가구성(2019년 기준) .....	20
〈표 2-10〉 시중노임단가 추이(하반기 조사 기준) .....	21
〈표 2-11〉 건설업 취업계수 .....	23
〈표 2-12〉 건설업 고용계수 .....	23
〈표 2-13〉 건설인력 생산성(2018년 기준) .....	23
〈표 2-14〉 기능에 따른 건설기계의 분류 .....	24
〈표 2-15〉 기종별·용도별 등록 현황(2023년 9월 기준) .....	25
〈표 2-16〉 건설기계대여대금 지급보증 추이 .....	25
〈표 2-17〉 건설기계 사용의 장단점 비교 .....	26
〈표 2-18〉 주요 건설기계 시도별 분포 .....	29
〈표 3-1〉 건설현장 불법행위 유형 .....	36
〈표 3-2〉 타워크레인 조종사 월레비 상위 10명 .....	40
〈표 3-3〉 건설노조 불법행위 피해사례 .....	42
〈표 3-4〉 「국가기술자격법」상 자격취소 및 자격정지 기준 .....	44
〈표 3-5〉 「국가기술자격법」상 부당행위 유형별 행정처분요건 .....	44

〈표 4-1〉 「건설기계관리법」 일부개정법률안 .....	57
〈표 4-2〉 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 일부개정법률안 .....	59
〈표 4-3〉 「채용절차의 공정화에 관한 법률」 일부개정법률안 .....	60
〈표 4-4〉 「건설산업기본법」 일부개정법률안 .....	62
〈표 4-5〉 「건설현장 불법행위 단속에 관한 특별조치법」 제정안 .....	65
〈표 4-6〉 (계약예규)공사계약일반조건 개정(안) .....	68
〈표 4-7〉 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 개정(안) .....	68
〈표 4-8〉 민간건설공사 표준도급계약서 개정(안) .....	69
〈표 4-9〉 건설업종 표준하도급계약서 개정(안) .....	70

# 그림목차

[그림 2-1] 주요 산업의 노동생산성 추이(2014-2023) .....	17
[그림 2-2] 건설투자 및 건설업 취업자 추이(2006-2022) .....	17
[그림 2-3] 분기별 건설업 취업자 변화 추이(2013-2023) .....	18
[그림 2-4] 시도별 건설기계 등록 현황(2023년 9월 기준) .....	27
[그림 2-5] 기종별·시도별 등록 현황(2023년 9월 기준) .....	28
[그림 2-6] 타워크레인 등록 추이 .....	30
[그림 2-7] 타워크레인 조종사 면허 추이 .....	31
[그림 2-8] 덤프트럭과 콘크리트믹서트럭 등록 추이 .....	32
[그림 3-1] 최근 건설노조 신규 설립 및 운영 추이 .....	36
[그림 3-2] 타워크레인 임대차 계약관계 .....	39
[그림 3-3] 「국가기술자격법」상 부당행위 유형별 행정처분 절차 .....	46
[그림 3-4] 건설현장 불법·부당행위 근절대책과 “가이드라인”의 관계 .....	49
[그림 4-1] 건설현장 정상화를 위한 법제 개선 방안 모식도 .....	55



# I

## 서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구범위 및 보고서 구성



## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구의 필요성

정부는 대한민국의 미래와 미래세대의 운명이 걸린 노동개혁, 교육개혁, 연금개혁을 3대 개혁과제로 설정하고 적극적으로 추진하고 있다. 3대 개혁과제 중 가장 적극적으로 추진되고 있는 것은 노동개혁이다. 안정적인 경제성장은 노동개혁을 통해서 달성될 수 있다는 입장을 명확히 밝히고 있다.

노동개혁은 노사법치주의 확립이 출발점이라는 인식 하에 불필요한 쟁의와 갈등을 예방하고 노동이 존중될 수 있는 환경을 조성하는 것이라고 할 수 있다. 과거 사용자와 근로자의 협상력이 현격한 차이를 보였던 시기에는 노동조합을 통한 근로자 보호가 우선되는 가치였다. 그리고 이런 가치는 현재도 여전히 유효하다.

그러나 노동수요와 공급의 불일치, 노동공급의 지속적인 축소에 따른 노동시장 변화는 과거와는 다른 노사관계가 정착돼 가고 있다. 특히 강성노조를 중심으로 한 집단행동은 사용자의 기본적인 권리를 침해하는 상황을 초래하고 있다.

건설현장에서도 노동조합의 영향력이 지속적으로 확대·강화되고 있다. 이러한 영향력과 협상력을 바탕으로 건설사업자를 압박하는 상황이 빈번하게 발생하고 있다. 특히 건설업체의 대부분을 차지하고 있는 영세·중소건설업체는 노동조합에 비해 조직과 역량 등 모든 영역에서 상대적 열위적인 상황이다. 특히 사용자의 본질적인 역할과 기능이라고 할 수 있는 생산활동에 투입되는 노동과 건설기계 등의 자본을 사용하는 과정에서 어려움을 겪고 있다. 생산요소인 노동과 건설기계 공급자에 대한 영향력을 강화한 노동조합에 의한 불법행위의 유형과 강도가 확대되고 있다.

건설현장에서 노조에 의한 불법행위는 2017년 이후 정도가 심각해졌다. 2017년 이전에도 불법행위가 있었지만, 2017년 이후 건설노조의 숫자와 노조원이 증가하고 불법행위

---

가 심각해진 것은 수급불균형 심화가 주요한 원인이었다. 구체적으로 살펴보면, 2015년과 2016년 공동주택 건축공사 계약이 크게 증가했다. 계약된 공사가 시공되기 시작한 2016년, 그리고 공정이 본격적으로 진행되었던 2017년은 노동력 수급불균형이 확대됐다. 이를 계기로 다수의 군소 건설노조가 생겨나면서 불법행위 양상이 극심해졌다. 그러나 건설노조의 불법행위에 대해서 제재하거나 규제할 수 있는 제도와 법령은 마련되지 못하였고, 이로 인하여 불법행위는 극심하게 되었다고 볼 수 있다.

법령과 제도의 정비를 통해서 건설현장에서 발생하는 건설노조의 불법행위를 근절해야만 건설업의 성장과 지속성이 담보될 수 있다. 특히 통계청이 전망한 것처럼 생산가능한 구의 급격한 감소는 노동시장에서 수요자인 건설사업자의 협상력이 약화될 수밖에 없다. 법령과 제도의 정비를 통해서 건설현장이 정상적으로 운영될 수 있는 환경을 정착하는 것은 매우 중요한 당면과제라고 할 수 있다.

이런 배경에서 연구가 시작되었다. 건설노조에 의해 자행되는 불법 및 부당행위를 근절할 수 있는 가장 실효적인 수단은 건설산업기본법 및 건설노조 관련 법령, 불법행위 관련 법령 등을 정비하는 것이다. 그리고 건설노조의 불법행위를 통합적으로 규제할 수 있는 특별법 제정도 검토가 필요하다고 할 수 있다.

## 2) 연구의 목적

이 보고서는 건설현장 정상화를 위하여 건설노조에 의해 자행되는 불법·부당행위 근절을 목적으로 하고 있다. 노동공급을 매개로 발생하는 불법·부당행위는 생산활동 과정에서 수요자의 정당한 권리를 침해하는 형태로 표출된다.

생산활동 주체인 사용자의 권리가 보호되지 않으면 생산 효율성 제고와 고용은 개선될 수 없다. 나아가 공급자인 근로자와 건설노조 뿐만 아니라 최종 수요자(end user)인 국민에게 불이익이 초래된다.

또한, 효율적인 생산이 이루어지지 못하면 건설업의 경쟁력 제고를 기대할 수 없다. 주거권의 핵심인 주택, 그리고 경제성장을 지원하는 기반시설을 공급하는 건설업의 위기는 국민의 후생(welfare)에도 부정적인 영향이 파급될 수밖에 없다. 즉, 건설현장의 정상화는 건설업 경쟁력과 국민 후생을 위한 중요한 수단이라고 할 수 있다.

건설현장 정상화를 위해서는 건설노조의 불법과 부당행위가 근절되어야 한다. 건설노조의 불법·부당행위를 방지하고 제재할 수 있는 가장 실효적인 수단은 관련 법령의 정비

---

라고 할 수 있다. 이에 따라 건설노조 불법행위 사례에 대한 현행 법제의 한계를 검토하면서 개선 방안으로 개별법을 통한 건설노조의 불법행위 방지 방안을 제시하였다. 다만, 하나의 행위 양태에 대해서 다수의 법률을 개정하는 것은 현실적으로 어려울 수 있다. 나아가 관련 법령은 각각의 입법 목적이 있고, 소관 부처도 상이하기 때문에 종합적인 건설노조의 불법·부당행위를 근절하기에는 한계가 있다. 이에 대한 대안으로 특별법 제정안을 검토하였다. 또한, 건설노조의 불법·부당행위로 발주자-수급인-하수급인 간의 계약관계에 대한 조정이 필요하다. 이에 대한 개선 방안으로 계약법제 및 표준계약서를 통한 계약관계 조정 방안을 제시하였다.

## 2. 연구범위 및 보고서 체계

### 1) 연구범위

연구의 공간적 범위는 국내에서 개선된 건설현장이다. 구체적으로는 골조공사 현장을 중심으로 검토하였다. 골조공사는 철근콘크리트 건축물에서 가장 중요한 공정이며, 공사기간도 가장 길고 노무비 비중이 높은 공정이다. 또한, 하도급공사 원가구성에서 노무비의 비중이 가장 높은 공정이기도 하다.

건설기계도 연구범위에 포함된다. 건설기계는 건설공사의 목적물을 생산하는데 있어 중요한 요소이기 때문이다. 건설기계 가운데 타워크레인인 각종 건설기계의 조종사들은 대부분 건설노조에 가입되어 있으며, 이 가운데 일부 건설노조는 건설기계를 활용하여 불법·부당행위를 자행하고 있다. 특히, 타워크레인은 건설현장에서 매우 중요한 역할을 한다. 중량물의 양중과 자재의 운반을 타워크레인에 의존하고 있다. 타워크레인이 정상적으로 작동되지 않으면 공사를 진행하기 어렵다. 타워크레인 조종사에 의한 불법·부당행위는 골조공사뿐만 아니라 현장 전체에 영향을 미치게 된다.

연구의 시간적 범위는 2017년 이후 건설현장에서 발생하고 있는 건설노조의 불법·부당행위를 대상으로 하고 있다. 2017년 이전에도 불법·부당행위는 있었지만, 건설현장의 정상화 필요성을 심각하게 고민해야 할 수준은 아니었다. 그러나 2017년 이후 건설현장에서 일어나고 있는 건설노조의 행태는 건설노조 및 노조원의 양적 팽창으로 그 양상이 크게 달라지게 된다. 우선, 고용노동부가 국회에 제출한 자료에 따르면 2017년부터 2023년까지 신규로 설립된 건설 관련 노조가 157개에 달한다. 그리고 민주노총과 한국

---

노총 등 양대 건설노조의 조합원수는 2016년 11만 2,500명에서 2020년에는 24만 9,500명, 2022년에는 28만 6,515명으로 증가했다. 그 배경에는 이 시기 공동주택을 중심으로 건설경기가 호황을 맞았으나, 상대적으로 노동력 공급이 부족해지면서 노동력 수급불균형이 발생한 것으로 추정할 수 있다. 이러한 노동력 수급불균형은 결국 사용자의 협상력 부재로 인하여 건설노조의 무리한 요구 수용, 관행 설정, 나아가 불법·부당행위의 만연으로 이어졌다고 할 수 있다. 문제는 2017년 이후에도 노동3권 보장에만 치중한 나머지 건설노조의 불법행위에 대해서 제재하거나 규제할 수 있는 제도와 법령은 마련되지 못한 것이다. 이에 따라 2017년 이후 건설노조의 불법·부당행위를 중심으로 법령 정비방안 필요성과 개선 방안을 제시하였다.

## 2) 보고서 체계

보고서는 5개의 장으로 구성돼 있다. 제1장 서론은 연구의 필요성과 목적을 제시한 후 연구목적을 효과적으로 달성하기 위해 연구범위를 설정했다. 그리고 보고서의 구성에 관해 간략하게 제시했다.

제2장은 건설업 생산구조 및 생산요소를 설명하고 있다. 건설현장에서 발생하고 있는 노조의 불법·부당행위는 노동공급을 수단으로 하고 있다. 노동이 강력한 매개가 될 수 있는 것은 건설업의 생산방식 때문이다. 이와 관련한 내용을 정리하여 제시하는 것은 건설노조의 불법·부당행위 제재수단으로서 법령의 정비 및 특별법 제정의 논거가 된다.

제3장은 건설노조의 불법·부당행위 사례와 이에 대응한 현행 법제를 분석하였다. 건설현장에서 자행되고 있는 건설노조의 불법·부당행위의 문제와 심각성을 확인할 수 있다. 또한, 건설노조의 불법·부당행위에 대응한 현행 법제의 한계점을 검토하고 실효적인 제재수단의 측면에서 법령 정비의 필요성을 제안했다.

제4장에서는 건설현장 정상화를 위한 법령 정비방안으로 개별법을 통한 건설노조의 불법행위 방지 방안과 계약법제·표준계약을 통한 계약관계 조정 방안으로 구분하여 제시하였다. 개별법을 통한 건설노조의 불법행위 방지 방안은 건설노조의 불법·부당행위를 사전적으로 예방할 수 있는 방안이다. 이 경우 개별법의 특성 및 한계에 따라 특별법 제정도 제시하였다. 그리고 계약법제·표준계약을 통한 계약관계 조정 방안은 사후적으로 계약 당사자의 계약 관계를 조정이라고 할 것이다.

제5장은 보고서의 내용에 대한 결론과 향후 필요한 정책적 제언을 제시하였다.

# II

## 건설업 생산구조 및 생산요소

1. 건설업 생산구조
2. 건설업 생산요소





## 건설업 생산구조 및 생산요소

### 1. 건설업 생산구조

건설공사는 설계/기획부터 시공을 거쳐 준공으로 마무리되는 과정에서 다수의 참여자를 필요로 하게 된다. 이러한 모든 과정을 생산활동의 범주에 포함시킬 수 있다. 그리고 가장 일반적인 수준에서의 생산활동은 현장에서의 시공이다. 시공은 여러 공정이 순차적으로 진행되는 과정이며, 시공의 결과로 구조물이 완공된다.

현장에서 여러 공정이 순차적으로 시공되므로 개별 공정을 진행할 수 있는 기술력과 역량을 보유한 건설업체와 근로자가 참여하게 된다. 건설공사의 진행은 다수의 참여자 간 협업의 과정이라고 할 수 있다.

발주자가 요구하는 용도와 기능을 발휘할 수 있는 구조물을 공급할 수 있는 시공사를 선정하기 위하여 입찰과정을 거쳐 낙찰자가 선정된다. 입찰이 진행되기 위해서는 설계도서와 계약서류, 인허가에 관련된 사항이 검토되어야 한다. 공공공사는 예정가격 또는 공사 금액에 대한 산출이 가능해야 한다.

〈표 2-1〉에 제시돼 있는 것처럼 발주자가 요구하는 목적물을 완성할 수 있는 설계는 발주자가 담당한다. 건축물의 설계는 건축법과 건축사법 등에서 규정하고 있는 건축사가 담당하게 된다. 따라서 발주자는 설계용역을 통해 설계도서를 확보한 후 건설공사를 수행할 수 있는 건설업체를 선정한다.

시공단계는 지반을 조성하는 토공사 및 골조공사 공정으로 구조물을 만들기 시작하여 마감공정으로 마무리 하는 등 그 성격도 다르고 장비와 투입되는 근로자의 직종도 상이하다. 이처럼 1개의 건설업체가 모든 공정을 시공할 수 없는 구조이다. 공정별로 전문적인 역량과 시공능력을 보유하고 있는 하도급자와 계약을 체결해 목적물을 완성하는 과정이 건설업이다.

〈표 2-1〉 건축공사 생산단계별 주요 활동과 참여주체

주요 단계	주요 활동	참여주체(주관)
기획단계	· 프로젝트 출범 · 설계자 선정	발주자
	· 프로그래밍 · 부지 선정 및 타당성	
설계단계	· 기본설계 → 수정/변경/추가 등 · 설계개념 승인 · 상세설계 · 계약도서 작성(설계도면, 시방서 등) · 법규 검토 및 허가 등	설계자
입찰/구매단계	· 시공자 선정을 위한 입찰 준비 · 입찰 및 낙찰자 선정 · 시공전 미팅 등	발주자/설계자
시공단계 (감독/관리 부문)	· 현장 배치 및 양중계획 · 현장 Mobilization · 프로젝트 조직 및 각종 프로젝트 회의 · 프로젝트 스케줄 계획, 검토, 확정 · 자재 등 구매 시스템 가동 및 운영 등	시공계약자
시공단계 (작업별)	· 토공사 · 기초공사 · 지하 골조 및 지상 골조 공사 · 바닥 시스템 설치 공사 · 외벽 마감 공사 · 내부 마감 공사 · 각종 설비 공사 등	시공계약자 (하도급자 포함)
시공단계 (준공단계)	· 준공 검사/하자 리스트 · 시운전 · 하자 보수, 청소 등 · 준공 허가, 운영 매뉴얼, 운영직원 훈련 · 준공급 지급 등	시공계약자 설계자 발주자

일반적으로 건축공사는 토목공사에 비해 공정이 다양하다. 특히 주거용 건축물은 용도를 건축공사에서도 공정이 세분화 된다. 400세대 규모의 아파트 신축공사에서 원도급자는 〈표 2-2〉에서 제시하고 있는 것처럼 60여개로 분리해 하도급자를 선정하여 공사를 진행한다. 하도급 중 골조공사와 관련되는 것은 AL폼, 갱폼, 철근, 레미콘, 철근, 레미탈, 타워크레인 등이다. 공사의 규모와 공사기간에 따라 동일한 분야의 하도급자를 복수로 선정하여 공사를 진행하는 경우도 많다.

하도급 생산방식은 건설업에서 보편적으로 활용되는 방식이다. 원도급자는 복수의 하도급자를 선정해 공정별로 공사를 시공하도록 하며, 공정의 종합적인 관리와 공정의 진행을 담당한다.

〈표 2-2〉 아파트 신축공사 공정별 발주

구분	공정	구분	공정	구분	공정	구분	공정
1	골조	16	세대현관문	31	목창호	46	레미콘
2	AL폼	17	일반가구	32	PP집수정	47	철근
3	갱폼	18	주방가구	33	배수관	48	레미탈
4	데크	19	타일	34	샤워부스	49	파일
5	파일항타	20	운동기구	35	바닥완충재	50	타워
6	조적	21	준공청소	36	욕실전장	51	폐기물처리
7	미장	22	그래픽사인물	37	우편함	52	정기안전
8	방수	23	도배	38	인조대리석상판	53	가설올타리
9	내장	24	디지털도어록	39	창호철물	54	이동식화장실
10	잡철물	25	PL	40	카스토퍼	55	가설사무실
11	AL창호	26	가전	41	재하시험	56	임시동력
12	석공사	27	시스템가구	42	발코니난간대	57	가설사인물
13	도장	28	PC트렌치	43	철근공장가공	58	수량산출
14	유리	29	계단난간대	44	석고보드	59	시험기기
15	테라조	30	마루	45	단열재	60	준공도서/ 준공도서검토용역
						61	호이스트

주: 400세대 신축 공사현장.

〈표 2-3〉은 민간 건설사의 아파트 신축공사 공기산정 기준을 예시로 제시하고 있다. 약 29개월의 공사기간이 소요되는 규모는 지하 2~3층, 지상층 27~28층 규모의 아파트라고 할 수 있다. 29개월의 전체 공사기간 중 골조공정을 시공하는 철근콘크리트업체와 철근공, 콘크리트공, 형틀목공 등의 직종이 참여하는 공사는 지하공간의 주차장 구체공사와 지상 골조공사이며, 9.37개월이 소요된다. 골조공사기간이 전체 공기에서 차지하는 비중은 32.3%이다.

〈표 2-4〉는 공공발주자의 건축공사 공사기간 산정의 예시자료이다. 지하층 공사에 소요되는 기간이 구체적으로 제시돼 있고 골조공사 1층과 그 이상의 공사기간이 각각 산정돼 있다. 골조공사는 대부분 규격화된 폼(form)을 사용해 시공되는데, 1층 골조공사는 지상층의 최초 공사여서 다른 층 공사에 비해 긴 기간이 소요되는데, 2층 이상 층의 골조공사에 비해 2배 이상 소요되는 것으로 산정돼 있다.

골조공사는 지하층 공사가 마무리된 이후 연계되는 공사여서 전체 공사기간에도 영향을 미치게 된다. 철근과 콘크리트를 사용해 시공되므로 양생이 완료돼야 후속 마감공사인 미장과 타일, 수전공사가 진행될 수 있다.

〈표 2-3〉 민간 건설사의 공기산정 기준(예시)

구분		공기(개월)	
지하	가설	1.00	
	흙막이	0.50	
	토공	2.96	
	지정	1.00	
	기초	0.40	
	PIT	0.30	
	주차장 구체	2.00	
지상	골조	7.37	
	마감	6.70	
	BS	2.30	
추가	급지	1급지	4.88
	층 변화층	없음	0.00
	TP(지하)	미적용	0.00
	필로티/테라스하우스	없음	0.00
	복층(펜트하우스)	미적용	0.00
	기타 직접입력(지상부 사유)		
계	기타 직접입력(지하부 사유)		29.41

자료: 안전보건공단(2016), 건설공사 적정공기 판단기준에 관한 연구.

〈표 2-4〉 공공공사 공동주택 공기산정 기준

구분		산정기준		비고		
토목 공사 기간	토공사 (터파기)	- 토목 토공사: 현장여건 따라 산정 - 지하층 1개 층: 10일		토목터파기 8일+건축터파기 2일		
		- 지하층 1개 층 초과 : 10일 추가 - 지하층 4.5M 초과 : 10일 추가 - 압반, 전석이 있는 경우: 현장여건 따라 공사기간 추가 조정		초과하는 매층마다(토목터 파기)		
	흙막이	자립식 10, E/A식 20일		L=120M, H=7M		
건축 공사 기간	기초공사		- 파일기초 ·15m 이하 : 24일 ·16m~30m 이하 : 44일 ·30m 초과 : 별도 산정 ·15m 이하 선굴착 : 40일 ·16m~30m 이하 선굴착 : 80일 ·선굴착공법 지지력 시험 : 11일 등	파일 혼합 시 혼합비율에 따라 산정		
			지하주차장 부상방지 어스앵커 10일			
	지하층		- 내림기초 ·3m : 15일 ·6m : 30일 ·9m : 45일	좌측 기준에 따라 일수산정하며, 실작업일임		
			- 1개 층 31일, 2개 층 51일 - 2개 층 초과 시 초과하는 매층마다 21일			
	골 조 공 사	지하층	지하주차 창		- 주동통합(1개 층, 150대 미만) 7일 - 주동통합(1개 층, 150대 이상) 14일	
			골조		1층	- 18일(골조동절기 기간에는 19일)
		2층 이상			- 총당 8일(골조동절기 기간에는 9일)	
		지상층	보정		육실	- 조립식 육실 : 6층 이상 총당 1일 감(최대 15일)
					지역	- 군 소재지 이하, 강원관서(태백시): 10일 - 제주도 등 도서지역: 20일
					단차	- 단차가 있는 층: 30일(테라스하우스 등)
지붕	- Con'c 경사 15일, 철골 경사 10일					
마감공사		- 185일(임대), 195일(분양, 공임)				
건축공사 준공후 토목공사 기간		건축공사 준공후 : 15일		1,000세대 이상 10일 추가		
토목공사 준공후 조경공사 기간		토목공사 준공후 : 15일				

자료: 국토교통부(2019), 공공 건설공사의 공사기간 산정기준 제정안.

하도급 생산구조는 〈표 2-5〉의 계약액과 공사액을 통해서도 파악할 수 있다. 건설업 조사보고서에 의하면 2022년 기준 건설업의 계약액은 343.8조원, 공사액은 344.4조원

이다. 종합건설업의 계약액과 공사액은 256조원과 154.1조원, 전문직별공사업은 87.9조원과 190.4조원이다. 전문직별공사업에 포함되는 업종의 원도급공사도 있지만, 공사규모가 큰 경우는 대부분 하도급공사이다. 종합건설업의 계약액과 공사액이 전문직별공사업에 해당하는 전문건설업과 전기공사업, 통신공사업, 소방공사업 등에 하도급 돼 시공이 진행되는 구조이다.

〈표 2-5〉 건설업 등록업종별 계약액과 공사액

(단위: 십억원)

구분		2017	2018	2019	2020	2021	2022
전체	계약액	266,844	254,941	255,942	287,186	314,995	343,849
	공사액	291,224	292,560	293,676	288,749	307,655	344,445
종합건설업	계약액	199,034	185,001	174,098	207,727	232,106	255,950
	공사액	132,879	130,921	127,164	121,866	137,963	154,057
전문직별공사업	계약액	67,810	69,940	81,845	79,459	82,889	87,898
	공사액	158,345	161,639	166,511	166,883	169,693	190,388
전문*	계약액	17,931	18,476	23,642	21,493	22,372	23,735
	공사액	84,000	85,444	85,800	82,866	86,656	98,524
기계설비	계약액	6,730	7,409	7,665	7,084	8,139	10,808
	공사액	20,829	20,794	21,338	21,467	21,212	26,949
시설물유지관리	계약액	3,664	4,059	4,635	4,527	4,134	2,848
	공사액	5,057	5,597	6,291	6,775	6,044	4,240
전기	계약액	22,310	25,636	27,976	26,183	26,883	27,992
	공사액	27,970	29,154	31,292	32,286	31,347	33,982
정보통신	계약액	12,744	10,026	13,974	15,317	16,227	16,864
	공사액	14,327	14,197	15,307	16,709	17,577	18,508
소방	계약액	4,431	4,334	3,593	4,856	5,134	5,652
	공사액	6,162	6,453	6,484	6,780	6,856	8,164

주: \*는 건설산업기본법의 전문건설업종 중 기계설비공사업, 가스시설공사업, 난방시공업, 시설물유지관리업을 제외한 업종임.

자료: 1. 통계청, 건설업 조사, 각 연호.

2. 통계청 보도자료(2022. 8. 30), 2021년 건설업조사 결과(잠정).

3. 통계청 보도자료(2023. 8. 29), 2022년 건설업조사 결과(잠정).

종합건설업체의 완성공사 원가에서 외주비는 도급받은 공사를 직영하지 않고 외부에 도급한 것을 의미한다. 즉, 하도급을 의미한다. 2021년 외주비 비중은 56.80%이다. 노무비는 8.19%로 비중이 낮다. 그리고 직접노무비보다 간접노무비의 비중이 높은 것이 종합건설업체 노무비 구조이다.

〈표 2-6〉 종합공사 완성공사 원가구성 비중 추이

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
공사원가	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
재료비	26.02	27.21	26.34	24.90	22.95	24.27	24.23	23.40
노무비	6.27	5.76	6.01	6.17	7.54	5.71	7.23	8.19
외주비	53.83	53.66	54.80	56.79	57.43	58.44	57.43	56.80
현장경비	13.88	13.36	12.84	12.15	12.09	11.59	11.12	11.61
(기계경비)	(2.25)	(2.27)	(2.20)	(2.02)	(2.61)	(1.83)	(2.24)	(2.33)

자료: 대한건설협회(2023), 2022년 기준 완성공사 원가통계.

건설업 생산구조의 가장 큰 특징은 고정된 생산시설에서 공급할 수 없다는 점이다. 건설업을 통해 생산되는 구조물은 토지에 정착돼 이동할 수 없는 고정성을 속성으로 한다. 이런 시설물을 공급하는 건설업의 생산활동은 시설물이 사용되는 장소와 공간에서 직접 이루어진다.

고정된 생산시설에서 공급할 수 없기 때문에 공사현장의 개설과 폐쇄가 반복되게 된다. 그리고 시설물이 사용되는 곳에서 생산활동이 진행되므로 동시에 복수의 현장이 운영되고 있다. 즉 유사한 생산활동이라고 해도 공간이 달라서 자동화시설을 갖출 수 없다. 이로 인하여 〈표 2-7〉에 제시되고 있는 것처럼 건설업은 사업장 숫자가 매우 많다. 건설업보다 산업의 규모가 크고 업체수가 많은 제조업과 비교해도 2023년 5월 기준 건설업 사업장은 22만 개가 더 많다. 도소매업과 음식·숙박업의 사업장 숫자보다 건설업의 사업장 숫자가 많다. 기계화가 낮고 노동의존적인 생산활동이 활용될 수밖에 없는 환경이다.

전국 여러 지역에 산재해 있는 현장을 운영해야 하는 원도급자와 하도급자들은 역할과 행태의 차이가 있을 수밖에 없다. 하도급자는 자신이 담당한 공정을 수행하고 다른 현장으로 이동하는 상황이 반복된다. 원도급자는 다수의 하도급자를 계획된 공정대로 투입할 수 있도록 조정과 관리를 한다. 동시에 다수의 현장을 운영하면서 원도급자와 하도급자로 생존하기 위해서 분담해야 하는 역량에 집중하며 건설업을 유지시키고 있다.

건설시장에서 민간의 비중은 평균 70~75% 수준이다. 민간의 역할이 확대됐던 시기는 사업장 숫자가 더 크게 증가했다. 2017년과 2018년이 그런 해였다. 이런 판단은 [그림 2-1]에서도 확인된다.

이와 관련하여 한국생산성본부는 산출량지수를 노동투입량으로 나누어 노동생산성을 산정하고 있다. 2017년과 2018년 건설업의 노동생산성은 120을 초과하는 수준이 유지

됐다. 그러나 2019년 건설업의 노동생산성은 120 이하로 하락한 이후 2020년 이후에는 100 이하로 낮아졌다. 2020년 이후 노동생산성 하락은 건설투자의 감소세와 건설업 취업자의 완만한 증가세를 보여주는 [그림 2-2]를 통해서 원인을 파악할 수 있다. 2016년과 2017년에도 건설업 취업자수는 증가했다. 그런데 건설투자액의 증가가 더 크게 나타난 것을 알 수 있다. 2017년 이후 건설투자는 하강양상을 보이지만 건설업 취업자는 증가추세가 유지되고 있다. 이후에도 동일한 추세가 나타나고 있어 노동생산성이 하락한 것으로 볼 수 있다. 노동의존도가 높은 업종에서 노동생산성 악화는 기술력을 확보하거나 건설기계 등으로 대체되어야 하지만, 이를 강제로 방해하기 위하여 건설노조의 쟁의행위가 이루어지고 있다는 점을 이해할 필요가 있다.

〈표 2-7〉 주요 산업별 고용보험에 따른 사업장 추이

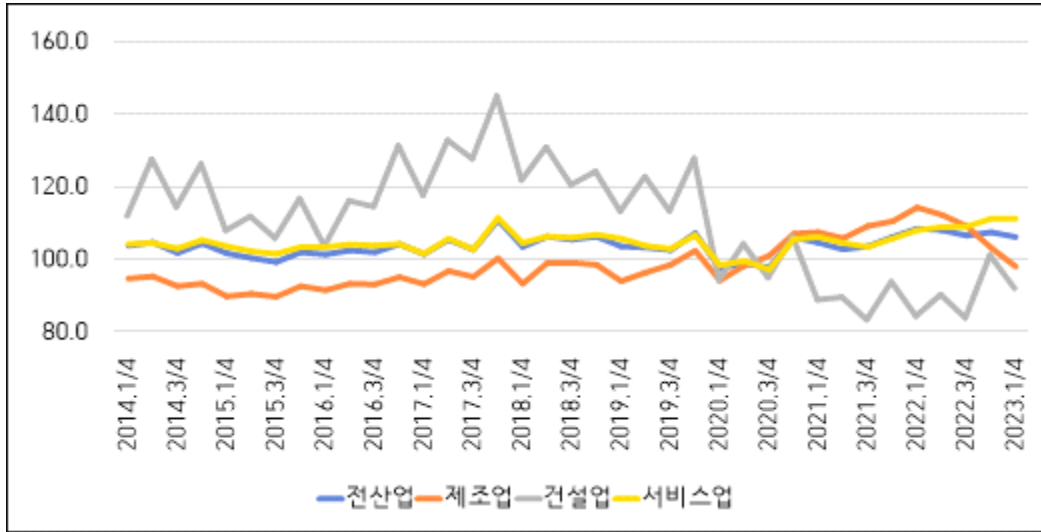
(단위: 개, %)

구분	전체		제조업		건설업		도소매업		숙박음식점	
	사업장	비중	사업장	비중	사업장	비중	사업장	비중	사업장	비중
2008	1,424,330	100.0	220,411	15.5	385,629	27.1	267,388	18.8	109,281	7.7
2009	1,385,298	100.0	222,803	16.1	334,243	24.1	265,966	19.2	102,100	7.4
2010	1,408,061	100.0	232,773	16.5	310,617	22.1	277,123	19.7	105,861	7.5
2011	1,508,669	100.0	246,659	16.3	361,882	24.0	289,878	19.2	106,813	7.1
2012	1,610,713	100.0	268,172	16.6	312,826	19.4	333,805	20.7	143,488	8.9
2013	1,747,928	100.0	283,930	16.2	316,176	18.1	367,519	21.0	186,478	10.7
2014	1,935,302	100.0	296,065	15.3	425,596	22.0	386,088	19.9	209,547	10.8
2015	2,107,071	100.0	312,540	14.8	486,926	23.1	414,822	19.7	236,495	11.2
2016	2,174,508	100.0	324,786	14.9	447,867	20.6	445,879	20.5	262,472	12.1
2017	2,211,482	100.0	319,303	14.4	512,546	23.2	432,357	19.6	257,884	11.7
2018	2,308,327	100.0	331,615	14.4	529,771	23.0	456,545	19.8	277,945	12.0
2019	2,359,526	100.0	337,440	14.3	504,557	21.4	472,423	20.0	297,670	12.6
2020	2,395,603	100.0	345,308	14.4	466,896	19.5	489,807	20.4	310,865	13.0
2021	2,511,690	100.0	349,400	13.9	521,543	20.8	502,515	20.0	319,847	12.7
2022	2,615,914	100.0	356,582	13.6	543,905	20.8	518,197	19.8	340,600	13.0
2023.5.	2,692,707	100.0	363,955	13.5	583,804	21.7	526,046	19.5	349,254	13.0

주: 주요 산업만 표시돼 있음.

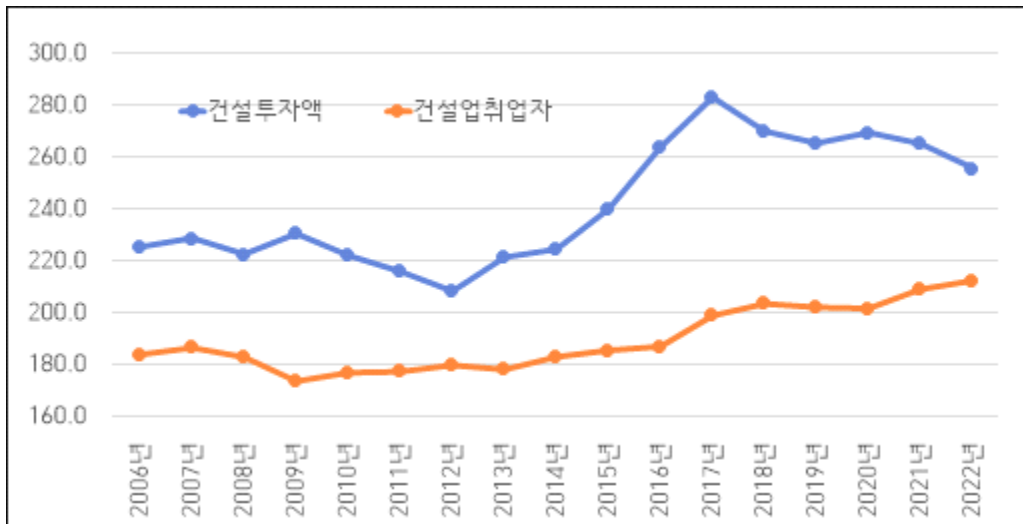
자료: 한국고용정보원, 2023년 5월 고용보험통계현황.





주: 1. 전산업은 농업을 제외하였음.  
 2. 노동생산성 지수=산출량지수(산업생산지수)/노동투입량지수×100.  
 3. 산출량은 통계청의 산업생산지수.  
 4. 노동투입량지수는 총근로시간(피용자, 자영업자, 무급가족종사 포함).  
 자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/statisticsList/>).

[그림 2-1] 주요 산업의 노동생산성 추이(2014-2023)



주: 건설투자액은 불변가격이며, 2015년 기준년 가격, 건설투자액은 조원, 건설업취업자는 천명임.  
 자료: 1. 건설투자액은 한국은행 통계시스템.  
 2. 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/statisticsList/>).

[그림 2-2] 건설투자 및 건설업 취업자 추이(2006-2022)

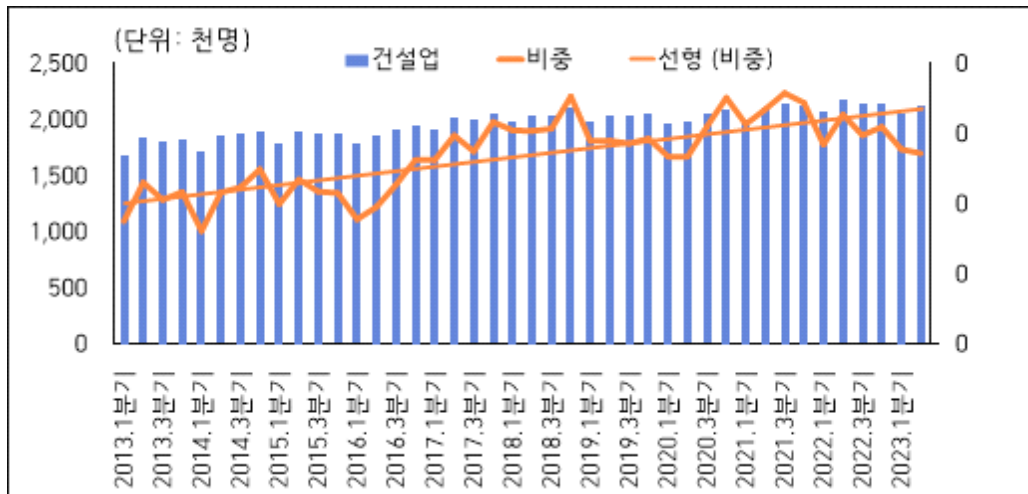
## 2. 건설업의 생산요소

### 1) 노동

#### (1) 단절적 노동수요

노동과 자본은 본원적인 생산요소이며, 노동은 자본에 비해 가변적인 요소가 강하다. [그림 2-3]에서 알 수 있듯이, 매년 1분기 건설업 취업자가 해당 연도에서 가장 낮은 것으로 나타나고 있다.

이런 현상은 크게 두 가지 측면의 원인이 있다. 하나는 1분기에 해당하는 기간은 동절기가 2개월 포함돼 있다. 동절기는 기온이 낮은 날이 많아 공사수행에 제약이 따른다. 또한 2월은 다른 달에 비해 2~3일이 짧다. 1월말 또는 2월초에 설연휴가 있어 공사가 중단된다. 취업자 감소가 야기 될 수밖에 없다.



주: 1. 비중은 전체 산업의 취업자에서 건설업 취업자가 차지하는 비중임.

2. 건설업은 한국표준산업분류기준이므로 종합건설업과 전문건설업 이외에 전기공사업, 통신공사업, 소방공사업 포함됨.

자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/statisticsList/>), 경제활동인구조사를 활용하여 작성.

[그림 2-3] 분기별 건설업 취업자 변화 추이(2013-2023)

다른 원인은 비용최소화를 추구해야 하는 건설기업의 경영환경을 들 수 있다. 다른 업종에서 활동하는 기업들도 비용최소화를 추구하지만, 건설시장은 가격경쟁이 매우 치열한 수주산업이다. 공사를 수주해야만 건설기업 본연의 생산활동이 시작된다. 따라서 건설

업의 생산 진행 여부는 공사 수주에 좌우된다. 원도급자와 하도급자는 모두 공사를 수주해야 시공을 할 수 있다. 공사 수주를 위한 입찰에서 가장 중요한 요소는 가격이다. 입찰 가격에서 경쟁력을 확보하기 위해서는 비용을 최소화할 수 있어야 한다. 고정비용과 가변비용으로 구분할 수 있는 비용 최소화의 수단은 가변비용을 활용하는 것이다. 생산요소 중 가변비용에 해당하는 것은 노무비이며, 노무비 최소화를 위해서 공사가 진행되는 기간에만 근로자를 사용하는 것이 일반화돼 있다.

이러한 건설업의 노동력 활용형태는 한국은행이 작성하는 산업연관표를 통해서도 확인된다. 2000년 전체 산업의 평균 임시일용직 비중은 23.4%였다. 이에 비해 건설업은 46.1%로 2배 가까이 높다. 이후에도 건설업의 임시일용직 비중은 34.6%로 여전히 높은 상황이다.

〈표 2-8〉 산업연관표의 주요 산업 취업자 구성

(단위: %)

구분		합계	건설	공산품	소비재제품	서비스	도소매 및 운송
2000년	상용	35.0	26.0	50.9	35.5	36.4	25.0
	임시일용	23.4	<b>46.1</b>	25.3	30.3	23.8	22.4
	자영무급	41.6	27.9	23.8	34.2	39.8	52.6
2005년	상용	39.8	26.3	61.6	43.9	39.7	25.3
	임시일용	22.4	<b>42.4</b>	21.0	28.4	22.9	22.7
	자영무급	37.8	31.3	17.4	27.7	37.4	52.0
2010년	상용	47.9	36.4	67.6	50.0	48.7	31.4
	임시일용	20.1	<b>36.9</b>	15.8	21.5	21.1	21.1
	자영무급	32.0	26.7	18.8	28.5	30.2	47.6
2015년	상용	53.8	37.8	75.8	60.3	53.9	38.3
	임시일용	18.1	<b>34.6</b>	11.3	18.8	19.2	18.0
	자영무급	28.1	27.8	13.1	23.1	26.9	43.7

자료: 한국은행, 2015년 산업연관표(해설편 및 통계편).

## (2) 전문건설업종별 노동의존도 차이

건설업의 산출물은 다양한 기술과 기능이 요구된다. 복합적인 요소의 투입을 특징으로 하는 건설현장은 하도급으로 운영하고 있다. 하도급 생산방식은 구조물 중심의 종합건설업체와 전문적인 공정 중심으로 업종이 구분돼 있는 전문건설업체가 도급계약을 통해 협

력하는 방식이다.

하도급자로 생산을 직접 수행하는 전문건설업체는 노무비가 원가에서 차지하는 비중이 높다. 등록된 업종에 따라 차이가 있지만, 전문건설업종은 하도급공사의 비중이 업체의 경영에서 차지하는 비중이 크고, 하도급공사는 노무비 비중이 높은 것을 알 수 있다. 이러한 사실은 앞의 <표 2-6>과 <표 2-9>를 비교해도 확인할 수 있다. 원도급자로서 공사를 관리하는 종합건설업체의 원가구성과 하도급자로 생산활동에 참여하는 전문건설업체의 원가구성은 노무비에서 차이를 보인다.

〈표 2-9〉 전문건설업종별 하도급공사 원가구성(2019년 기준)

(단위: %)

업종	합계	재료비	노무비	외주비	현장경비
강구조물	100.0	68.04	12.08	9.84	10.04
금속창호·온실	100.0	63.08	24.89	2.44	9.59
도장	100.0	44.12	<b>45.81</b>	0.38	9.68
보링그라우팅	100.0	23.09	24.97	11.35	40.58
비계구조물	100.0	29.08	17.15	20.46	33.31
상하수도설비	100.0	28.08	<b>39.77</b>	2.91	29.23
수중	100.0	17.74	<b>31.47</b>	0.00	50.79
습식방수	100.0	23.53	<b>56.71</b>	0.07	19.69
실내건축	100.0	55.29	<b>32.75</b>	1.28	10.67
조경시설물	100.0	52.01	24.24	1.85	21.91
조경식재	100.0	50.53	20.82	0.19	28.46
지붕판금건조	100.0	65.29	24.44	1.24	9.03
철근콘크리트	100.0	22.60	<b>51.14</b>	1.94	24.31
토공	100.0	22.17	23.75	6.00	48.07
포장	100.0	53.47	24.59	2.50	19.43

자료: 대한건설정책연구원(2020), 건설 하도급 완성공사 원가 통계.

### (3) 직종별 임금 격차

노임단가는 공공계약에 적용할 노무비를 산정하기 위한 목적에서 조사된다. 건설업만 조사하는 것은 아니며, 제조업도 표본을 추출해 조사되고 있다.<sup>1)</sup> 건설업 임금실태 조사(이하 시중노임단가)는 승인통계로 1년에 두 차례 조사하고 있다. 2020년 5월 조사부터

1) 노임단가는 건설업만 조사되는 것은 아니다. 중소기업 직종별 임금조사 보고서가 반기별로 발표되는데, 한국표준산업분류상 매출액 30억원 이상인 상시근로자 10인 이상인 중소기업 35,609개가 모집단이며, 1,400개 표본을 추출해 조사한다.

127개 직종을 대상으로 하고 있다. 직종별 임금은 직종별로 조사된 총임금을 직종별 조사된 총인원으로 나누어 산정된다. 임금은 1일 8시간 기준(잠수부는 6시간 기준)이다. 8시간 이상의 초과근무는 50% 가산된 임금이 지급되며, 이런 경우 8시간으로 환산한다. 2009년 7월 조사부터 2,000개 현장으로 확대됐다.<sup>2)</sup>

시중노임단가는 현재 127개 직종을 대상으로 조사되며, 조사되는 직종수 변화에 따라 차이가 있지만 2023년 하반기 전체 직종의 임금은 265,516원이다. <표 2-10>에서 제시하고 있는 기간인 2005년에 비해 2.85배 인상됐다.

**<표 2-10> 시중노임단가 추이(하반기 조사 기준)**

(단위: 원)

구분	전체 직종	형틀목공	철근공
2005년	93,325	93,642	97,761
2006년	98,155	92,808	98,887
2007년	102,291	94,357	100,345
2008년	109,330	97,678	106,266
2009년	111,897	101,873	111,980
2010년	123,031	101,932	108,427
2011년	129,029	105,805	111,058
2012년	138,571	107,506	118,389
2013년	148,380	132,235	127,758
2014년	155,796	143,562	137,204
2015년	163,339	152,831	148,057
2016년	175,071	168,448	164,864
2017년	186,026	179,290	179,665
2018년	203,332	197,929	199,266
2019년	216,770	207,239	212,935
2020년	226,947	220,808	225,461
2021년	235,815	230,766	229,629
2022년	248,819	246,376	240,080
2023년	265,516	274,955	261,936

주: 1. 2018년 상반기부터 123개 직종으로 변경됐음.  
 2. 2020년 하반기부터 127개 직종으로 변경됐음.  
 자료: 대한건설협회, 건설업 임금실태 조사 보고서, 각 연호.

2) 1994년 상반기 조사까지는 945개 현장이 대상이었다. 1994년 9월부터 1,300개 현장으로 확대되었으며, 2005년 5월 조사부터는 1,700개 현장을 대상으로 했다. 2009년 7월 조사 시부터 2,000개 현장이 대상이 되었다.

---

건설노조원이 가장 많이 분포돼 있는 형틀목공과 철근공의 2023년 하반기 임금은 274,955원과 261,936원이다. 2005년에 비해 2.94배, 2.68배 인상됐다. 형틀목공은 전체 직종에 비해 더 많이 인상됐다. 철근공은 전체 직종에 비해 낮은 상승을 보였다.

형틀목공과 철근공을 비교하면 2020년까지는 철근공의 임금이 높다. 그러나 2021년 이후는 형틀목공의 증가율이 높다. 형틀목공의 2021년 임금은 전년 대비 104.5%, 철근공은 101.8%였다. 2022년은 각각 106.7%와 104.6%였으며, 2023년은 111.6%와 109.1%였다. 2021년부터 2023년까지 전체 직종의 인상률은 103.9%, 105.5%, 106.7%였다. 건설근로자 공급부족 지속으로 임금이 지속적으로 상승하고 있고, 형틀목공과 철근공의 임금 인상률이 전체 직종에 비해 높은 것은 건설노조의 영향이라고 할 수 있다.

#### (4) 낮은 노동생산성

한국은행이 작성하는 산업연관표는 일정기간(보통 1년)동안의 산업간 거래관계를 일정한 원칙에 따라 행렬형식으로 기록한 통계표이다. 산업연관표는 산업간 상호연관관계를 수량적으로 파악할 수 있는 이점이 있다. 산업연관표의 세로방향은 각 산업에서 생산활동을 위해 사용한 중간재, 노동, 자본 등 생산요소의 내역을 나타내는 투입구조이다.

일반적으로 경제가 성장하면 생산설비 자동화 및 기업의 구조조정에 따라 취업계수는 하락하게 된다. 생산요소 중 노동의 사용도를 낮추고 기계 등의 자본을 더 많이 활용하는 방식으로 전환된다. <표 2-10>은 이런 상황을 보여주고 있다. 2000년 전산업의 취업계수는 13.7명에서 2019년은 5.6명으로 하락했다. 이러한 추세는 건설업도 예외는 아니었다. 2000년 취업계수 12.7명에서 2019년에는 6.5명으로 하락했다. 그렇지만 전산업에 비해 건설업의 취업계수가 여전히 높은 수준이다. 2017년 이후 전산업은 취업계수가 감소양상을 보이고 있으나, 건설업은 정체상태를 보이고 있다. 이러한 현상은 고용계수도 동일하다.

취업계수와 고용계수가 크다는 것은 산출물 10억원을 생산하는 과정에서 건설업은 전산업 평균에 비해 더 많은 노동력을 필요로 한다는 것을 의미한다. 건설업이 여전히 노동 집약적인 생산구조라는 것을 보여준다. 동일한 금액의 산출물 생산에 더 많은 노동력이 투입된다는 것은 그만큼 노동생산성이 낮다는 것을 의미한다.

〈표 2-11〉 건설업 취업계수

(단위: 명/십억원)

구분	취업계수						
	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019
전산업	13.7	10.1	6.8	6.2	5.9	5.6	5.6
건설업	12.7	9.9	7.5	7.1	6.5	6.6	6.5

자료: 1. 한국은행(2019), 2015년 산업연관표.  
2. 한국은행(2021), 2019년 산업연관표(연장표).

〈표 2-12〉 건설업 고용계수

(단위: 명/십억원)

구분	고용계수						
	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019
전산업	8.0	6.3	4.6	4.5	4.3	4.1	4.1
건설업	9.2	6.8	5.5	5.2	5.0	5.2	5.1

자료: 1. 한국은행(2019), 2015년 산업연관표.  
2. 한국은행(2021), 2019년 산업연관표(연장표).

〈표 2-13〉 건설인력 생산성(2018년 기준)

구분	한국		최상위 국가		최하위 국가	
	순위	생산성지수	국가	생산성지수	국가	생산성지수
건설기술자	13	1.00	미국, 이탈리아	1.13	알제리	0.55
건설근로자	12	1.00	미국	1.26	인도네시아	0.39

자료: 한국과학기술기획평가원(2019), 패러다임 전환에 대응한 스마트 건설기계 개발사업, 재인용.

## 2) 건설기계

건설기계는 토목공사 또는 건축공사에 사용되는 기계, 장비이다. 1993년 「중기관리법」이 「건설기계관리법」으로 개정되기 이전에는 중기 또는 건설장비로 불렸다. 「건설기계관리법」에 의한 건설기계는 총 27종이며, 타워크레인이 27번째로 건설기계로 포함되었다.

건설기계는 기능에 따라 분류될 수 있다. 토공기계는 도로공사 등에서 필요한 지반 형성 작업을 수행하는 기계이다. 운반/하역기계는 자재의 수송이나 옮기는 작업을 수행하는 기계이다. 골재·콘크리트·아스팔트 생산기계는 골재의 선별이나 혼합 및 생산작업에 활용되는 기계이다. 포장기계는 골재를 사용하는 도로 포장작업에 활용된다. 정지기계는 자재의 혼합 폭과 깊이를 유지하는 작업에 사용된다.

〈표 2-14〉 기능에 따른 건설기계의 분류

구분	주요 내용
토공	자연 지형에 도로 등 시설물을 시공하기 위한 기초 지반 형성 작업을 수행하는 기계(볼도저, 굴착기, 휠로더, 로더, 스크레이퍼 등)
운반/하역기계	건설자재의 수송 및 상하·전후·좌우로 옮기는 작업을 수행하는 기계(덤프트럭, 타워 크레인, 기중기, 콘크리트 펌프카 등)
골재·콘크리트·아스팔트 생산	콘크리트, 아스팔트 등 다양한 골재의 선별·혼합 및 생산을 수행하는 기계(쇄석기, 사리채취기, 아스팔트 믹싱 플랜트, 콘크리트 배칭 플랜트 등)
포장	콘크리트, 아스팔트 등 다양한 골재를 활용한 도로 포장작업에 활용되는 기계(콘크리트 아스팔트 살포기, 콘크리트·아스팔트 피니셔 등)
정지	노면, 지반을 다짐으로써 도로 건설 시 자재의 혼합 폭과 깊이를 유지하는 기계(롤러, 그레이더, 골재 살포기, 노상 안정기 등)
부품 및 어태치먼트	건설기계별 부품 및 굴삭기·로더용 버킷(굴삭), 크래셔(파쇄), 브레이커(파쇄, 천공), 그랩(집기) 등 다양한 어태치먼트 포함

자료: 한국과학기술기획평가원(2019), 패러다임 전환에 대응한 스마트 건설기계 개발사업, 재인용.

2023년 9월 기준으로 등록된 건설기계는 총 548,819대이며, 자가용이 영업용보다 등록대수가 많다. 지게차의 등록대수가 가장 많고, 다음으로는 굴착기이다. 지게차와 굴착기가 전체 건설기계 등록대수에서 차지하는 비중은 70.9%이다. 덤프트럭과 콘크리트믹서트럭, 타워크레인도 등록대수가 많은 건설기계이다.

시공과정에서 건설사업자가 소유하고 있는 건설기계가 아닌 경우 임대차계약을 통해 사용하게 되고, 이 경우 건설산업기본법령은 지급보증서 교부를 의무화하고 있다. 〈표 2-16〉은 전문건설공제조합의 건설기계대여대금지급보증 추이이다. 이를 통해 건설현장에서 건설기계 활용도가 지속적으로 상승하고 있는 추세를 확인할 수 있다. 또한 앞서 제시된 〈표 2-11〉과 〈표 2-12〉를 통해서 건설업의 노동 사용량이 감소할 수 있고, 〈표 2-15〉와 〈표 2-16〉에서는 건설기계 활용도 증가 양상을 알 수 있다. 이러한 추세 이외에도 건설기계 사용을 통해 기대할 수 있는 장점도 많다. 〈표 2-17〉은 건설기계 사용으로 실현할 수 있는 긍정적 효과가 제시돼 있다. 가장 중요한 요소는 공기단축과 공사비용 절감, 인적 요소의 비중이 높은 건설재해를 예방할 수 있다는 점이다. 향후 건설기계 활용도는 급속히 확대될 것으로 전망되며, 그만큼 시공과정에서 건설기계의 사용이 증가할 것으로 예상된다.



〈표 2-15〉 기종별·용도별 등록 현황(2023년 9월 기준)

(단위: 대)

구분	계	자가용	영업용	관용
총계	548,819	275,207	269,439	4,173
불도저	3,006	393	2,570	43
굴착기	174,117	64,453	108,059	1,605
로더	31,110	23,637	6,864	609
지게차	215,030	171,277	42,388	1,365
스크레이퍼	5	0	5	0
<b>덤프트럭</b>	<b>54,142</b>	<b>6,782</b>	<b>46,924</b>	<b>436</b>
기중기	10,895	646	10,242	7
모터그레이더	546	17	520	9
롤러	7,441	841	6,548	52
노상안정기	0	0	0	0
콘크리트벙칭플랜트	69	25	44	0
콘크리트피니셔	119	21	98	0
콘크리트살포기	0	0	0	0
<b>콘크리트믹서트럭</b>	<b>26,501</b>	<b>3,870</b>	<b>22,631</b>	<b>0</b>
콘크리트펌프	5,950	63	5,886	1
아스팔트믹싱플랜트	1	0	1	0
아스팔트피니셔	1,018	95	921	2
아스팔트살포기	81	26	54	1
골재살포기	1	0	1	0
쇄석기	335	165	170	0
공기압축기	4,115	526	3,589	0
천공기	6,073	2,061	4,012	0
항타 및 항발기	1,238	76	1,162	0
자갈채취기	16	9	7	0
준설선	133	48	85	0
특수건설기계	654	78	533	43
<b>타워크레인</b>	<b>6,223</b>	<b>98</b>	<b>6,125</b>	<b>0</b>

자료: 대한건설기계협회.

〈표 2-16〉 건설기계대여대금 지급보증 추이

(단위: 건, 억원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	합계
합계	건수	52,163	68,036	89,031	96,216	104,968	410,414
	보증금액	7,023	11,854	19,246	20,675	23,915	82,713
개별	건수	52,163	52,682	29,612	17,609	10,562	162,628
	보증금액	7,023	6,870	3,349	1,777	1,012	20,032
현장별	건수	-	15,354	59,419	78,607	94,406	247,786
	보증금액	-	4,983	15,897	18,898	22,903	62,682

자료: 전문건설공제조합.

〈표 2-17〉 건설기계 사용의 장단점 비교

장점	단점
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 빠른 시공속도로 공기단축</li> <li>• 공사비 절감</li> <li>• 균일한 시공으로 품질 향상</li> <li>• 노동력만으로는 불가능했던 공사 가능</li> <li>• 노동력 절감</li> <li>• 저속력으로 야기될 수 있는 재해예방, 안전 제고</li> <li>• 공사관리 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기계구입 비용 과다</li> <li>• 숙련된 운전자 및 정비원 필요</li> <li>• 충분한 동력시설, 정비시설, 격납시설 필요</li> <li>• 소규모 공사 또는 공사관리 미비 시 공사비 증가 원인이 될 수 있음</li> </ul>

「건설기계관리법」 제3조 및 시행령 제3조는 건설기계 소유자에게 등록의무를 규정하고 있다. 이에 따라 건설기계 소유자는 광역 지방자치단체에 등록하여야 하며, 등록요건 및 신청절차는 「건설기계관리법 시행령」에서 규정하고 있다.

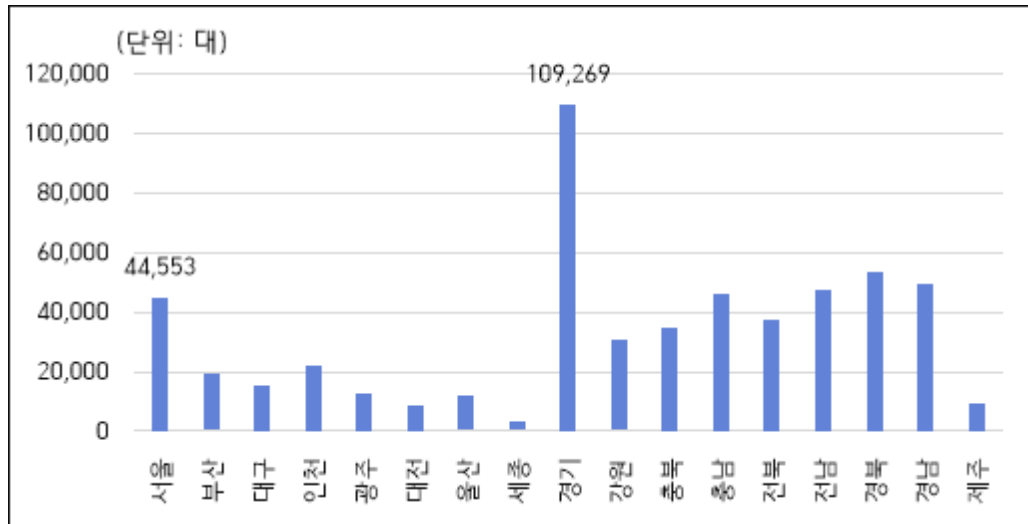
건설기계의 등록지별 분포에서는 경기도를 등록지로 하는 건설기계가 가장 많다. 경기도에 가장 많은 건설기계가 등록돼 있는 이유는 법인 소재지가 경기도인 건설기계대여업체가 많고, 자가용으로 건설기계를 보유하고 있는 건설업체도 경기도에 본사를 두고 있는 경우가 많기 때문이다. 또한, 〈표 2-15〉에 의하면 건설기계는 자가용이 영업용보다 많다. 여기서의 자가용은 건설업체 등이 자체적으로 보유하고 있는 것을 의미한다. 즉 대여를 통해 임대료수입을 목적으로 보유하고 있는 건설기계가 아닌 건설업체가 소유하고 있으며 공사에 사용하는 기계이다. 대규모 건설업체는 다수의 공사를 시공하며, 해당 공사의 기간이 장기간인 경우가 많아 건설기계를 보유하는 경우가 많다.<sup>3)</sup>

경기도 다음으로 경남과 경북 순으로 등록 건설기계가 많다. 전남과 충남을 등록지로 하는 건설기계도 서울을 등록지로 하는 건설기계보다 많다. 서울을 등록지로 하는 건설기체는 2023년 9월 기준으로 44,553대이다.

〈그림 2-4〉의 건설기계 등록지는 지방자치단체 유형에 따라 특징적인 현상이 관찰된다. 특별·광역시에 비해 도(道) 지역을 등록지로 하는 건설기계가 월등히 높다. 특별·광역시는 도에 비해 도시지역으로서의 특성이 강하며, 건설기계의 보관을 위한 부지 확보에 어려움이 크고, 부지의 임대비용 또는 기회비용 측면에서 특별·광역시가 도에 비해 크다.

3) 최민수(1998)는 1997년 기준으로 건설기계의 소유 구조에서 자가용 33.4%, 영업용 66.6%로 영업용의 비중이 약 2배 가까이 높으며, 일반적으로 대형 건설업체들은 장기간이 소요되는 공사에 사용하기 위해 건설기계를 자체적으로 보유하는 경향이 높지만, 중소 건설업체들은 리스 또는 임대방식으로 건설기계를 사용하고 있다고 했다.

이런 요인들로 인해 광역 지방자치단체에서는 도에 등록지를 두는 경우가 많은 것으로 판단된다. 부산에 비해 경남을 등록지로 하는 건설기계가 2배 이상 많고, 생활권의 중복이 큰 전남도 광주에 비해 약 3배 가까이 등록 건설기계가 많다. 대전과 충남은 광주와 전남에 비해 격차가 더 크다.



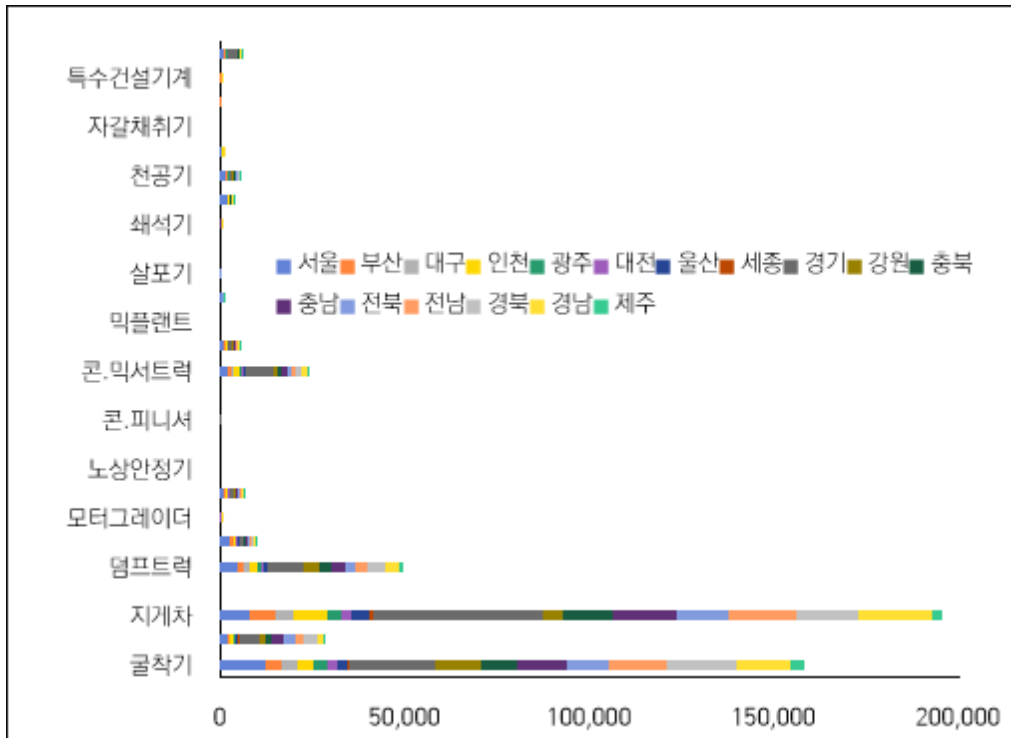
자료: 대한건설기계협회의 2023년 9월 30일 기준 자료를 활용하여 작성.

[그림 2-4] 시도별 건설기계 등록 현황(2023년 9월 기준)

[그림 2-5]는 각 시도의 건설기계별 등록 분포가 제시돼 있다. 기종별로 지계차의 비중이 압도적으로 높다. 등록 지계차 215,030대 중 경기도에 50,474대가 등록돼 있다. 지계차 다음으로 등록대수가 많은 굴착기는 174,117대 중 25,550대가 경기도에 등록돼 있다. 특별·광역시를 등록지로 하는 지계차는 44,427대로 경기도 대비 88.0%이다. 서울을 등록지로 하는 건설기계 중 가장 많은 기종은 굴착기이다. 서울의 굴착기 등록대수가 서울에 등록돼 있는 전체 건설기계에서 차지하는 비중은 30.5%이다. 6대 광역시도 굴착기 등록이 건설기계에서 차지하는 비중이 가장 높다. 특별·광역시의 특징적인 현상이다. 이에 비해 광역 도의 경우는 경북과 경기 이외에는 지계차가 굴착기보다 등록대수가 많다.

서울을 등록지로 하는 건설기계의 비중은 8.1%에 불과하다. 그런데 특정 건설기계의 등록 비중이 높다. 전국에 546대가 등록돼 있는 모터그레이더는 서울에 95대가 등록돼 있어 전국에서 가장 많다. 서울의 콘크리트피니셔 등록대수는 43대로 36.1%의 비중으로 전국에서 가장 높다. 콘크리트펌프도 1,189대가 등록돼 있는데, 전국 등록대수 5,950대

의 20.0%의 비중이다. 서울에 등록돼 있는 공기압축기는 2,057대이며, 전체 등록대수 대비 50.0%이다. 등록대수가 많지 않은 기종은 서울을 등록지로 하는 경우가 많다.



자료: 대한건설기계협회의 2023년 9월 30일 기준 자료를 활용하여 작성.

[그림 2-5] 기종별·시도별 등록 현황(2023년 9월 기준)

〈표 2-18〉에는 덤프트럭과 콘크리트믹서트럭, 타워크레인 등 3개 기종의 시도별 분포가 제시돼 있다. 타워크레인 and 콘크리트믹서트럭은 골조공사에서 중요하게 사용되는 기종이다. 덤프트럭도 골조공사에서 다양하게 활용되고 있으며, 이들 3개 건설기계 기종의 운전자와 조종사는 노조원의 비중이 압도적으로 높다.<sup>4)</sup> 건설현장에서 노조에 의해 초래되는 불법행위는 이들 3개 기종과도 밀접하게 연계돼 있다.

서울을 등록지로 하는 건설기계의 비중은 8.1%지만, 덤프트럭은 10.1%, 콘크리트믹서트럭은 8.9%, 타워크레인은 16.5%의 비중이다. 건설기계 중 인천의 등록 비중은 3.9%에 불과하나, 3개 기종의 등록 비중은 평균보다 높은 수준이다. 경기도는 3개 기종의 등록대

4) 덤프트럭과 콘크리트믹서트럭은 자동차1종 대형면허로 운전이 가능하다.

수가 전국에서 가장 많다. 이처럼 수도권에 3개 기종의 등록대수 비중이 높은 것을 확인할 수 있고, 수도권에서 노조의 불법행위가 많이 발생할 수 있는 상황인 것으로 판단된다. 대부분의 군소 건설노조도 활동지역을 수도권으로 하고 있다.

철근콘크리트공사는 철근을 배근하고 거푸집을 설치한 후 콘크리트를 타설하는 작업의 반복이다. 타설을 위한 레미콘은 공장에서 생산돼 운반과정을 거쳐 현장에 공급된다. 레미콘인 적시에 공급돼야 공사의 진행과 품질이 확보될 수 있다. 레미콘을 현장까지 운송하는 레미콘믹서트럭 운전자와 형틀목공 및 철근공의 다수가 노조원이어서 이들이 연대해 공사를 방해하는 경우 현장은 운영될 수 없다. 아파트와 같은 대규모 공동주택 공사는 골조공사가 공정계획대로 진행되지 못하면 후속공정도 차질이 발생한다. 해당 현장의 전체 공사기간에 직접적으로 부정적인 영향이 초래된다.

〈표 2-18〉 주요 건설기계 시도별 분포

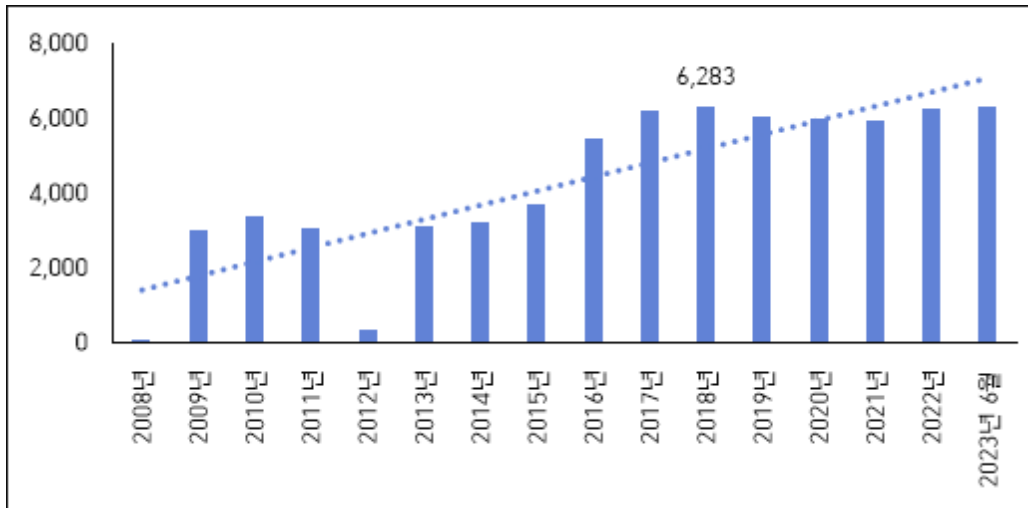
(단위: 대, %)

구분	덤프트럭		콘.믹서트럭		타워크레인	
	등록대수	비중	등록대수	비중	등록대수	비중
합계	54,142	100.0	26,501	100.0	6,223	100.0
서울	5,464	10.1	2,350	8.9	1,027	16.5
부산	1,681	3.1	936	3.5	417	6.7
대구	1,403	2.6	1,058	4.0	206	3.3
인천	2,546	4.7	1,392	5.3	318	5.1
광주	1,164	2.1	685	2.6	178	2.9
대전	924	1.7	822	3.1	13	0.2
울산	906	1.7	471	1.8	58	0.9
세종	277	0.5	67	0.3	3	0.0
경기	10,748	19.9	8,037	30.3	2,782	44.7
강원	4,460	8.2	1,196	4.5	18	0.3
충북	3,524	6.5	1,279	4.8	544	8.7
충남	4,078	7.5	1,668	6.3	86	1.4
전북	2,927	5.4	1,077	4.1	55	0.9
전남	3,663	6.8	1,297	4.9	135	2.2
경북	5,447	10.1	1,688	6.4	105	1.7
경남	4,111	7.6	2,131	8.0	248	4.0
제주	819	1.5	347	1.3	30	0.5

자료: 대한건설기계협회의 2023년 9월 30일 기준 자료를 활용하여 작성.

## (1) 타워크레인

타워크레인은 2007년 11월 5일 「건설기계관리법 시행령」 개정으로 건설기계로 편입됐다. 2008년부터 건설기계로 등록돼 관리되고 있다. 2008년 46대 등록을 시작으로 1년 만에 2,958대가 등록됐다. 등록이 시작된 첫 해 등록하지 않고 있던 타워크레인이 등록돼 1년만에 등록대수가 크게 증가했다. 이후 타워크레인 등록은 완만한 증가추세를 유지하다 2016년 5,432대로 다시 한 번 크게 증가했다. 2015년의 3,673대에 비해 1,759대 증가한 규모이다. 이 시기는 전국에서 아파트 신축공사가 활발하게 진행됐던 기간이며, 건설경기 호황에 따라 타워크레인 등록도 크게 증가했다. 2023년 6월 기준으로 6,262대가 등록돼 있었으며, 2023년 9월 기준 등록 타워크레인은 6,223대로 3개월 전에 비해 39대 감소했다. 타워크레인이 건설기계로 포함돼 등록된 이후 등록대수는 지속적으로 증가하고 있다. 등록 타워크레인은 경기도에 2,782대, 서울에 1,027대가 등록돼 있다. 서울과 경기도에 등록돼 있는 타워크레인은 전체 등록 타워크레인의 61.2%이다.



주: 건설기계 현황 통계 활용하여 작성.  
자료: 국토교통부, 건설기계 현황 통계.

[그림 2-6] 타워크레인 등록 추이

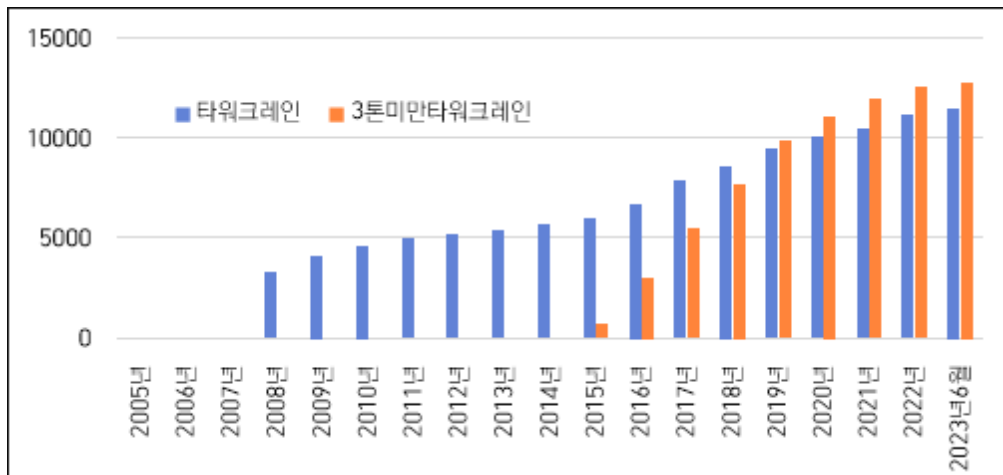
6,223대가 등록돼 있는 타워크레인 중 6,125대가 영업용이다. 영업용은 임대를 목적으로 임대사업자가 보유하고 있는 것을 의미한다. 건설업체가 자체적으로 보유하고 있는 타워크레인은 98대에 불과하다. 현재 건설현장에서 사용되고 있는 거의 모든 타워크레인

은 임차한 기계라고 할 수 있다.

타워크레인 임대사업자는 임대를 목적으로 타워크레인을 보유하며, 임대차가 발생하는 경우 근로계약을 체결하여 조종사를 활용한다. 타워크레인 임대사업자와 조종사의 근로 계약 체결과 임금협상에 의해 조종사의 임금이 결정되는데, 이 과정에서 임대사업자에 비해 대다수의 조종사가 노조원이어서 협상력에서 우위에 있다. 대부분의 임대사업자는 소규모 영세 사업자이며, 이들은 건설업체와 임대차계약으로 현장에 타워크레인을 임대한 이후 조종사에 대한 관리와 통제에도 매우 취약한 실정이다. 그리고 건설현장에서 타워크레인이 수행하는 역할을 매개로 조종사의 불법행위가 발생한다.

타워크레인 조종사는 빠르게 증가하고 있다. 2008년 3,270명에서 4년만에 5,131명으로 크게 증가했다. 그리고 다시 3년 뒤인 2015년에는 6,555명(타워크레인 5,926명, 3톤 미만 629명)이 되었다. 2016년에는 9,721명이 돼 1년 사이 3,166명이 증가했다. 이후에도 매년 급격하게 증가했다. 2022년 6월 기준으로 타워크레인 조종사는 11,496명과 3톤 미만 타워크레인 조종사 12,782명이 면허를 보유하고 있다.

2016년 이후 타워크레인 조종사의 증가는 당시 민간 주택건설시장의 활성화도 큰 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 그러나 2022년은 과거 계약물량이 대부분 소진된 시기에 해당한다. 즉 아파트 공사가 감소하고 있는 상황임에도 타워크레인 조종사 면허 취득자가 크게 증가하고 있다.



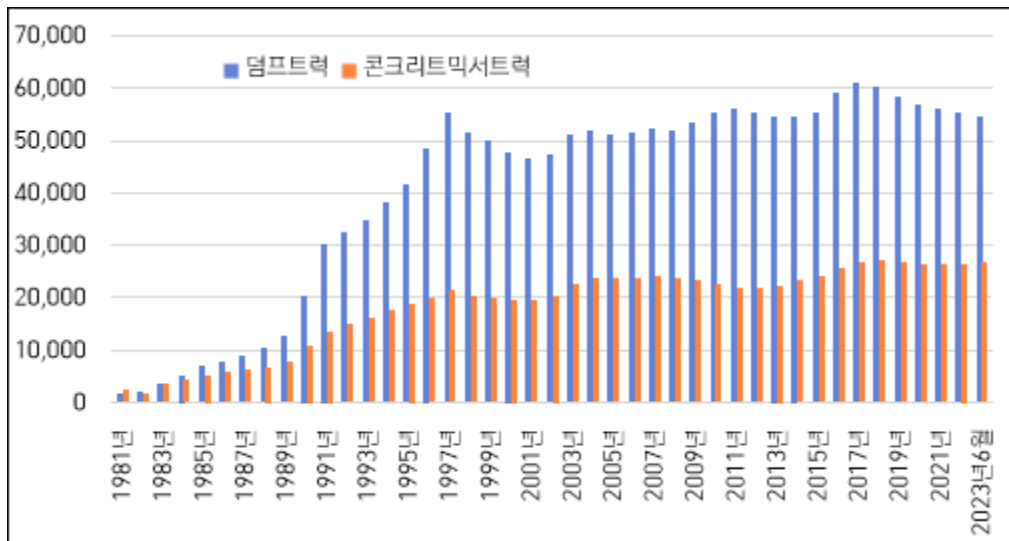
주: 건설기계 현황 통계 활용하여 작성.  
 자료: 국토교통부, 건설기계 현황 통계.

[그림 2-7] 타워크레인 조종사 면허 추이

## (2) 덤프트럭과 콘크리트믹서트럭

덤프트럭과 콘크리트믹서트럭은 건설기계 수급조절이 시행되는 대상 기종이다. 덤프트럭과 콘크리트믹서트럭의 수급조절은 2009년부터 시행되고 있다. 2023년 8월 25일 국토부는 2024년~2025년 건설기계 수급계획에서 덤프트럭은 매년 3%씩 사업용 신규 등록 허용, 콘크리트믹서트럭과 3톤 미만 타워크레인 수급조절을 유지하기로 했다. 콘크리트믹서트럭은 14년째 신규 등록이 금지되고 있다. 수급조절이 시행됨에 따라 덤프트럭과 콘크리트믹서트럭은 일정한 숫자가 유지되고 있다.<sup>5)</sup>

덤프트럭과 콘크리트믹서트럭은 수급조절에 따라 2023년까지 신규 등록이 허용되지 않아서 공급이 제한돼 있고, 건설경기 호황으로 수요가 급증한 시기에는 비용 상승과 건설노조의 불법행위로 인해 현장운영에 많은 어려움을 겪고 있다.



주: 건설기계 현황 통계 활용하여 작성.

자료: 국토교통부, 건설기계 현황 통계.

[그림 2-8] 덤프트럭과 콘크리트믹서트럭 등록 추이

- 5) 대한경제(2023. 8. 25)는 2009년부터 건설기계 27종 가운데 수급조절이 필요한 대상을 2년마다 결정해 수급을 조절하고 있으며, 덤프트럭과 콘크리트믹서트럭은 2009년부터 대상이 포함되었다. 2023년 8월 25일 수급조절 심의·의결로 2024년과 2025년 덤프트럭은 각각 3%씩 증가가 허용되지만, 콘크리트믹서트럭과 3톤 미만 타워크레인은 신규 등록이 허용되지 않는다. 이런 결과에 대해 불만이 표출되고 있다는 내용을 보도했다. 업계 불만의 이유는 콘크리트믹서트럭 영업용 차량의 노조 가입률은 80% 수준이며, 회차당 운송비가 2배 넘게 상승했기 때문이다. 이와 관련 수급조절위원회의 사용자측 관계자 중에서는 공사가 집중되는 3~5월, 9~11월의 수요를 고려해 수도권이라도 일부 해제하자는 의견을 제시했다고 보도했다. 보도내용을 검토하면 공급 확대의 필요성이 제기되고 있는 상황이라는 판단도 가능하다.



# III

## 건설노조 불법행위 사례 분석 및 대응 법제의 한계

1. 건설노조 불법행위 유형 및 피해사해
2. 건설노조 불법행위 대응 법제의 한계



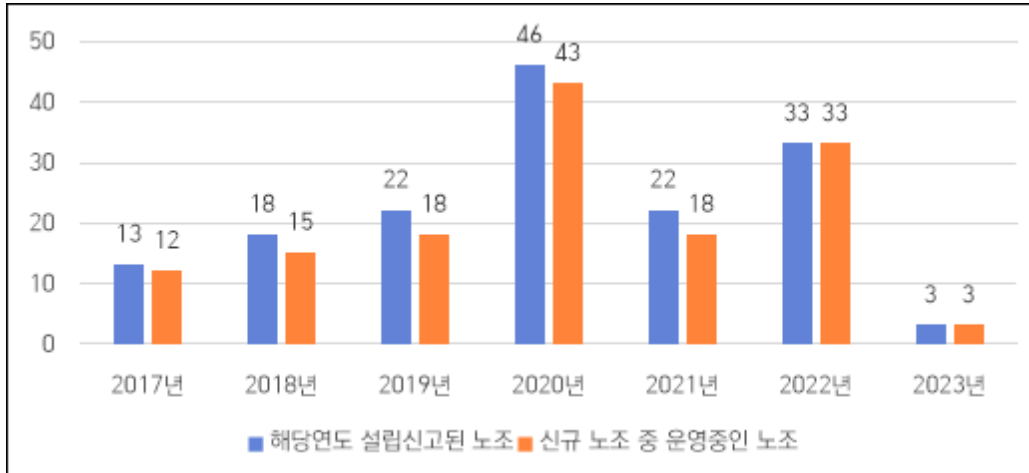
## 1. 건설노조 불법행위 유형 및 피해사례

### 1) 건설노조 불법행위 유형

2015년 민간부문의 주택건설 계약액은 당시 기준으로 최근 30년 중 최고 수준이었다. 그리고 이러한 추세는 2016년과 2017년까지 지속됐다. 이 기간동안 많은 아파트 건설공사 계약이 체결됐다. 통상적으로 공사계약이 이루어지고 난 이후 6개월에서 1년 뒤 공사가 진행되는데, 이는 건설투자로 귀속된다. [그림 2-2]에 의하면 2017년 건설투자가 급격하게 증가한 것으로 나타난다. 이전 연도에 체결된 계약의 시공이 본격적으로 이루어지기 시작한 시기가 2017년이라는 것을 확인할 수 있다.

민간 공동주택 건설 활성화는 생산요소에 대한 급격한 수요증가를 의미한다. 급격한 수요증가에 병행하지 못하는 공급의 제한으로 수급불균형이 초래됐고, 2017년은 수급불균형이 매우 심화되기 시작했다. 노동력과 건설기계의 공급을 단기간에 증가시키는 것은 불가능하므로 수급불균형이 단기간에 해소되지 못했다.

초과수요로 야기된 수급불균형은 노동과 건설기계 공급자의 위상과 협상력이 강화되는 결과를 초래하게 됐다. 이에 따라 건설노조의 협상력은 그 이전 어느 때보다 강화되게 됐다. 노조원이 아니면 일자리를 구하는 것이 어려워지게 됐으며, 결과적으로 건설노조의 협상력 강화는 비노조원을 노조원으로 편입시키는 계기가 됐다. 이 시기 기존 한국노총 계열 노조가 분화돼 신규 노조가 급격하게 늘어났다([그림 3-1] 참조). 이렇게 분화된 군소 노조에 의한 불법행위는 많은 피해를 야기하게 되는 원인이 됐다. 군소 노조간 노조원 확보를 위한 경쟁이 격화되게 되었으며, 이러한 경쟁은 자신의 노조원을 현장에 더 많이 채용하도록 강요하거나 채용을 매개로 불법·부당한 금품을 요구하는 행태로 변질됐다. 그리고 이런 불법행위는 건설사업자만을 대상으로 하는 것이 아니라 노조원이 아닌 건설근로자를 대상으로 하는 사례도 매우 많다.



주: 중앙일보 2023년 2월 22일 “도면 못 봐도 월 700만원”...기상천외한 건설노조 불법행위 보도를 활용하여 작성.

[그림 3-1] 최근 건설노조 신규 설립 및 운영 추이

2021년 11월 1일부터 2022년 5월 13일까지의 기간 동안 대한전문건설협회와 대한건설정책연구원은 공동으로 3차례의 건설노조의 불법행위 실태조사를 진행했다. 실태조사가 진행된 배경은 건설노조 불법의 양태가 매우 심각해져 대안을 모색할 필요성과 대안 모색을 위한 정확한 실태와 피해를 파악할 필요가 있었기 때문이다. 실태조사 결과 다양한 유형의 불법행위 사례가 파악됐다.<sup>6)</sup>

실태조사 결과 파악된 불법행위 유형은 채용강요가 21.6%로 가장 많았다. 다음으로 장비사용 강요 17.1%, 부당금품 강요 16.7%, 불법 현장집회 16.7%, 현장점거 13.8%, 태업 8.9%, 도급강요 5.2% 등이다. 건설노조에 의한 불법행위는 중복적으로 나타나고 있으며, 한 현장에서 3개 이상의 불법행위가 동시에 발생한 경우가 61.2%였다.

<표 3-1> 건설현장 불법행위 유형

연번	지역	채용강요	장비강요	부당금품 요구	태업	현장점거	도급강요	불법집회	비고
1	서울	0	.	0	0	.	.	.	.
2	인천	0	0	0	0	.	.	.	.
3	경기	0	0	0	.	.	.	.	.

6) 건축공사 등에서 하도급 골조공사를 수행하는 철근콘크리트업체를 중심으로 건설노조의 불법행위로 정상적인 공사수행이 불가능하다는 민원이 다수 제기돼 실태조사가 진행되었다. 1차 실태조사는 2021년 11월 1일부터 11월 30일까지 54개 현장을 대상으로 진행됐다. 2022년 3월 25일부터 28일까지는 긴급 실태조사가 진행됐다. 2차 실태조사는 2022년 3월 25일부터 4월 8일까지 21개 현장을 대상으로 진행됐다. 3차 실태조사는 2022년 4월 20일부터 5월 13일까지 5개 현장을 대상으로 진행됐다.

4	서울	0	.	0	0	0	.	0	.
5	인천	0	.	0	.	.	.	.	.
6	경기	0	.	0	.	.	.	.	.
7	서울	0	.	0	.	.	.	.	.
8	경기	0	.	0	.	.	.	.	.
9	경기	0	.	0	.	.	.	.	.
10	인천	0	0	0	.	.	.	.	.
11	경기	0	0	0	.	.	.	.	.
12	인천	0	0	0	.	.	.	.	.
13	경기	0	.	0	.	.	.	.	.
14	서울	0	.	0	.	0	.	0	.
15	서울	0	.	0	.	0	.	0	.
16	서울	0	0	.	0	0	.	0	.
17	경기	0	0	0	0	0	.	0	.
18	경기	0	0	0	0	0	.	0	.
19	전남	0	0	0	0	0	.	0	.
20	경기	0	.	.	0	.	.	.	.
21	경기	0	0	.	0	0	.	0	.
22	충북	.	.	0	.	.	.	.	.
23	경기	0	.	.	.	.	0	0	.
24	서울	0	.	0	.	0	.	.	.
25	서울	0	.	0	.	0	.	.	.
26	서울	0	.	0	.	0	.	.	.
27	경기	0	.	0	.	0	.	.	.
28	경기	0	.	0	.	0	.	.	.
29	경기	0	.	0	.	0	.	.	.
30	광주	0	.	0	.	.	0	0	.
31	광주	0	.	0	.	.	0	0	.
32	울산	0	0	0	.	.	.	.	.
33	경기	0	.	0	0	0	.	0	.
34	경기	0	0	0	0	0	.	0	.
35	강원	0	.	.	.	0	.	0	.
36	경남	0	.	.	0	.	.	0	.
37	경기	0	0	0	0	0	0	0	.
38	서울	0	.	.	0	0	0	0	.
39	서울	0	0	.	.	0	.	0	.
40	인천	0	0	0	0	0	0	0	.
41	경기	0	.	0	0	0	.	.	.
42	경기	0	.	0	.	.	.	.	.
43	경기	0	0	0	.	0	.	.	.
44	경기	0	.	.	0	.	.	0	.
45	강원	0	.	.	.	0	.	0	.
46	충남	0	0	0	0	0	0	0	.
47	충남	.	.	.	0	.	.	.	.
48	충남	0	.	0	.	.	.	.	.
49	경기	0	0	0	.	.	.	.	.
50	경기	0	0	.	0	0	.	0	.
51	서울	0	0	0	.	.	.	.	.

52	경기	0	0	0			0	0	
53	서울	0		0	0	0		0	
54	경남	0	0	0		0		0	

주: 1. 대한전문건설협회와 대한건설정책연구원이 공동으로 진행한 실태조사 결과를 바탕으로 작성.

2. 지역은 건설현장 소재지를 의미하며, 건설업체명은 표시하지 않았음.

건설노조의 불법행위를 공사금액 구간별로 구분하면 100억원 이상 300억원 미만 공사가 35.2%로 가장 높다. 다음으로 10억원 이상 50억원 미만 공사로 29.6%, 300억원 이상 공사 14.8%, 50억원 이상 100억원 미만 공사 11.1%, 10억원 미만 공사도 9.3%였다.

공사현장을 기준으로 권역별로 건설노조의 불법행위를 구분하면 수도권이 55.5%로 절반 이상을 차지한 것으로 나타났다. 수도권 다음으로 건설노조의 불법행위 발생이 많은 권역은 부산·울산·경남으로 20.4%였다. 그리고 최근 아파트 건설현장이 많았던 광주·호남권역도 16.7%였다.

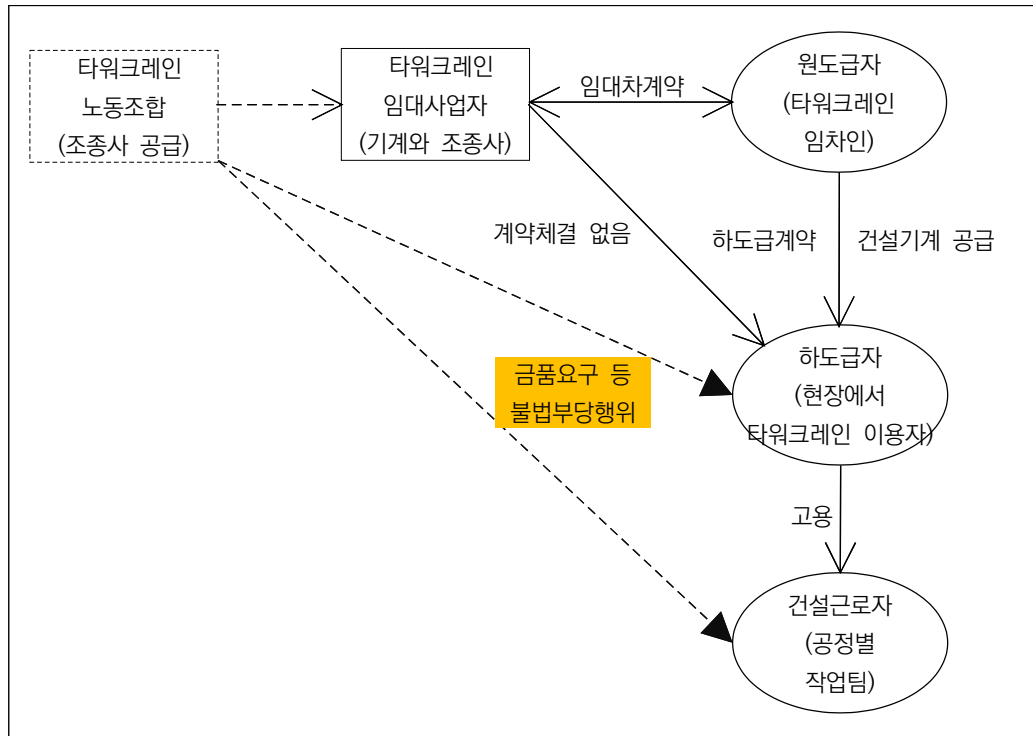
불법행위의 가장 많은 비중을 차지하고 있는 채용강요는 자신의 노조 소속 근로자를 현장에 채용하도록 강요하는 행위이다. 채용을 요구하는 행위는 노조의 정당한 행위라고 항변할 수 있으나, 요구과정에서 노조의 위력을 행사하거나 협박과 폭언 및 폭력이 수반되는 경우는 강요행위에 해당한다고 할 수 있다. 채용강요 행위는 다른 노조원의 퇴출 요구, 비노조원의 일자리 잠식을 초래하기도 한다.

노조원 장비를 사용하도록 강요하는 행위는 채용강요 행위 다음으로 많이 자행되는 불법행위 유형이다. 건설현장에서 중요한 역할을 하는 건설기계 임대차에서 자신의 소속 노조원 건설기계를 사용하도록 요구하고 수용되지 않을 시 공사를 방해하는 행위가 수반되는 것이 특징이다. 건설기계는 시공 시 활용도가 높아서 사용이 제약되는 경우 생산성에 직접적인 영향이 나타난다. 특정 노조원 근로자 채용과 건설기계 사용이 연계되는 경우가 많다.

부당금품 요구행위는 근로자 채용과 건설기계 사용 시 공통으로 발생하는 불법행위 유형이다. 근로자를 채용하고 노조 발전기금 명목으로 일정금액을 요구하거나 출역 근로자의 숫자를 부풀려 금전을 요구하는 행위, 그리고 해당 현장에 노조원 채용을 요구하지 않는 대가로 금전을 요구하는 행위 등 다양하게 나타나고 있다.

건설기계와 관련된 부당금품의 대표적인 사례는 타워크레인 조종사의 월레비 요구이다. 타워크레인은 중량물을 인양 및 이동하여 골조공사에 필수적인 장비라고 할 수 있는데, 타워크레인 운용과 관련하여 금전을 요구하는 경우 전문건설업체가 대응할 수 있는 수단이 없다. 타워크레인의 용도가 다양해 원도급자가 대여업자와의 임대차계약을 통해

현장에 설치하지만, 실제 시공을 하는 하도급자는 어떤 계약관계가 없음에도 조종사의 요구대로 불법·부당한 금전을 지급할 수밖에 없는 상황이다(그림 3-2) 참조.



[그림 3-2] 타워크레인 임대차 계약관계

타워크레인 조종사의 월레비 요구 및 수수금액은 액수가 매우 크다. <표 3-2>에서 제시하고 있는 국토교통부 자료에 의하면 1년 동안 2.17억원을 받은 사례도 있다. 1년 동안 매월 평균 16.7백만원의 월레비를 받았다. 이외에도 월레비 상위 10위도 1년동안 1.75억원을 받은 것으로 파악됐다. 타워크레인 조종사의 월레비 요구규모가 매우 크다는 것을 확인할 수 있다. 조종사의 금전요구는 비단 전문건설업체만 대상이 되는 것이 아니다. 현장에서 노무를 제공하는 작업팀의 팀장에게도 일정 금액을 받는 경우가 대부분인 것으로 알려져 있다.

〈표 3-2〉 타워크레인 조종사 월례비 상위 10명

구분	성명	월례비 총합 (백만원)	지급기간	월 평균액 (백만원)
1	조00	217	21.8 ~ 22.8	16.7
2	송00	210	21.1 ~ 22.3	14.0
3	이00	204	19.6 ~ 21.1	10.2
4	김00	199	19.4 ~ 21.1	9.03
5	김00	191	21.3 ~ 22.10	9.55
6	노00	185	21.2 ~ 22.5	11.6
7	조00	183	20.10 ~ 21.10	14.1
8	김00	180	21.5 ~ 22.9	10.6
9	류00	178	21.2 ~ 22.5	11.1
10	신00	175	21.3 ~ 22.3	13.4

자료: 국토교통부 보도자료(2023. 2. 20), 범정부 「건설현장 불법·부당행위 근절대책」 발표.

현장집회는 매우 빈번하게 발생하는 건설노조의 불법행위 유형이다. 현장집회는 시기를 가리지 않고 진행된다. 공사가 진행되기 전 입찰과정을 통해 낙찰자로 선정된 원도급업체가 현장 개설 이전부터 집회신고를 하고 집회를 개최해 채용과 장비사용을 강요한다. 건설노조의 집회는 현장에만 국한되는 것은 아니다. 원도급업체 또는 하도급업체 본사에서 집회를 통해 건설업체를 압박하기도 한다. 하도급업체를 압박하는 수단으로 원도급업체 본사에서 집회를 하여 원도급업체를 통해 하도급업체에게 요구를 수용하도록 하기도 한다.

현장집회가 야기하는 또 다른 문제는 주민생활에 불편을 초래하는 것이다. 집회에서 허용되는 확성기를 사용해 공사현장 인근 주거지에 소음을 유발하거나 주변 상가의 영업을 방해하는 결과를 초래하기도 한다. 이런 소음으로 불편을 겪게 된 주민이나 상가에서는 행정청에 민원을 제기하게 되는데, 주민으로부터 제기된 민원을 해결해야 하는 행정청의 요구는 건설업체에게는 압력으로 작용하는 경우가 대부분이다.

현장점거도 자주 발생하는 불법행위 유형이며, 출입구를 봉쇄하고 불법 외국인력 단속 명목으로 출입을 통제하거나 무단으로 공사현장에 출입하여 공사를 방해하는 형태로 나타난다. 현장점거는 대부분 폭언과 폭력이 수반된다. 현장점거는 공사중단이 수반되므로 계약된 공사기간 준수가 중요한 건설업체에게 건설노조의 불법적인 행위를 강요하는 수단으로 활용되고 있다.

태업과 도급강요도 다수의 현장에서 발생하고 있는 노조의 불법행위 유형이다. 준법투



쟁을 내세우며 타워크레인 등 건설기계의 운행을 지연시켜 공사수행을 방해하는 형태로 나타나는 것이 일반적이다. 또한 태업을 통해 비노조 건설근로자의 작업수행을 방해하는 형태로 나타나는 경우도 많다. 도급강요는 특정한 노조팀에게 일정한 물량을 기준으로 공사를 배정해 줄 것을 요구하는 형태이다.

건설현장을 중심으로 한 조사에서는 파악되지 않았으나, 집단적인 운송거부도 불법행위의 대표적인 유형이다. 주로 레미콘 차량을 매개로 이루어지며, 제조공장에서 생산된 레미콘이 효과적으로 공급되지 않으면 공사가 중단되고 품질에도 악영향이 초래된다는 점을 악용하는 형태이다.

## 2) 건설노조 불법행위로 인한 피해사례

### (1) 전문건설업체의 피해

건설노조의 불법행위로 인한 가장 큰 직접적이고 큰 피해는 시공을 책임지고 있는 하도급업체에 집중된다. 도급계약을 통해 하도급공사를 시공하는데 있어 가장 중요한 요소는 계약을 준수하는 것이다. 특히 주택과 사회기반시설을 공급하는 업종이라는 점에서 건설업에서 계약이행은 무엇보다 중요하다.

이처럼 계약이행 중요한 건설업에서 공사기간을 준수하지 못한다는 것은 매우 치명적이다. 공사기간의 지연은 간접비의 추가적인 발생을 의미한다. 시공업체에서 간접비가 차지하는 비중이 높아지면 영업이익이 잠식될 수밖에 없다.

공사기간을 준수하지 못하는 상황은 간접비 상승에만 그치지 않는다. 도급계약을 이행하지 못함으로써 발생하는 여러 문제에 직면하게 된다. 원도급자에게 지체상금을 지불해야 하거나 보증기관에 대한 채무를 부담해야 하는 상황도 발생할 수 있다.

대한전문건설협회가 자체적으로 조사한 결과에 의하면 건설노조의 불법행위로 인하여 전문건설업체의 금전적 피해는 현장별로 최소 3백만원에서 최대 30억원이다. 공사기간 지연도 최소 7일에서 최대 180일이다. 골조공사를 하도급으로 수행하는 전문건설업체의 한 현장에서 발생하는 불법행위는 최소 1개에서 최대 6개이다. 현장에서 발생하는 불법행위 숫자가 커질수록 피해액이 커지고 공사기간 지연도 길어지게 된다.

전문건설업체의 대부분은 건설노조의 불법행위를 '수용'할 수밖에 없는 상황인 것으로 파악됐다. 건설노조의 불법행위에 대해서 75.9%의 전문건설업체가 요구를 수용하고 있

는 것으로 확인된다. 불법·부당한 요구임에도 수용할 수밖에 없는 이유는 비용 발생과 공사기간 지연으로 야기될 수 있는 다양한 문제 때문이다. 건설노조도 하도급공사를 수행하는 전문건설업체의 궁박한 사정을 잘 파악하고 있다. 이를 악용해 불법행위에 따른 부당 이득을 도모하고 있다.

〈표 3-3〉 건설노조 불법행위 피해사례

구분	피해 추산액(현장별)		공기지연일수	
	최소	최대	최소	최대
응답	3백만원	30억원	7일	180일

자료: 대한전문건설협회 내부자료.

## (2) 사회적 비용

건설노조의 불법행위는 대부분의 유형이 공사방해 또는 공사기간 연장을 초래하게 된다. 한 현장을 대상으로 복수의 노조들이 채용강요 행위를 하면서 사업자를 압박하여 생산활동에 차질이 생긴다. 현장에서 근로하는 기존 노조원의 퇴출을 요구하거나 비노조원의 일자리를 침해하는 과정에서 작업이 지연된다. 현장집회와 현장점거, 노조 소속 건설기계 사용을 강요하는 과정에서 출입을 통제하는 방법으로 생산활동이 지연되는 상황이 발생하게 된다. 소음으로 인하여 작업활동에 지장을 초래하기도 한다. 타워크레인 조종사가 월레비를 요구하며 벌이는 태업과 조종지연도 직접적으로 생산활동을 방해하는 결과가 초래된다.

건설현장의 생산활동이 방해받아 공사기간이 연장되면 많은 사회적 비용이 발생하게 된다. 이는 건설업을 통해 공급되는 시설물이 주거서비스에 필요한 주택, 경제성장을 지원하는 사회기반시설이기 때문이다. 주택공사의 지체에 따라 예정된 입주일이 준수되지 못하면 주택 임대차와 각종 금융비용이 추가적으로 발생하게 된다. 사회기반시설 공급 지연은 통근비용과 사회적·경제적 활동에 불편과 비용을 초래하게 된다.

불법·부당한 금품요구는 공사원가에 영향을 미칠 수밖에 없다. 이런 행위들로 인하여 아파트공사의 원가가 상승하고, 이런 비용 상승은 최종소비자에게 귀착될 수 있다. 건설노조의 불법행위가 골조공정에 집중돼 있다는 점에서 사회적 비용을 발생시키는 요인이라고 할 수 있다.

### (3) 소송비용

타워크레인 월레비 반환을 청구하는 소송이 진행된 사례가 있다. 타워크레인 조종사의 불법·부당행위에 따른 부당이득 반환을 청구한 철근콘크리트업체는 소송이 진행되는 과정에서 비용이 발생하게 된다. 소송을 대비한 비용을 적립하지 않는 한 계획에 없는 추가적인 비용이 발생하게 되는 상황이다.

소송비용은 단순히 금전적 지출만 수반되는 것은 아니다. 소송에 제출할 증거와 증빙자료를 준비하는 것도 소송을 위한 과정이다. 당연히 법률 대리인 선임비용뿐만 아니라 많은 시간을 투입해야 한다. 이런 비용들은 명시적인 지출이 수반되는 직접비용이라고 할 수 있다. 이러한 직접비용 이외에도 간접적인 비용도 무시할 수 없다. 소송은 분쟁과 갈등을 해결하기 위한 최후의 수단이다. 소송까지 가는 과정에서 겪게 되는 갈등상황은 건설사업자로서 본연의 업무인 공사수행에 투자할 시간과 영업활동 기회의 제한이라고 할 수 있다. 간접비용은 명시적인 금전 지출이 아니어서 인식하지 못할 수 있지만 분명한 비용이라고 할 수 있다.

## 2. 건설노조 불법행위 대응 법제의 한계

### 1) 현행 건설노조 불법행위 대응 법제의 내용

2023년 정부는 ‘건설현장 불법행위 피해사례 실태조사’ 및 ‘건설현장 불법·부당행위 근절대책’을 발표했다. 이후 후속조치로 2023. 2. 28 및 3. 13. 「건설기계 조종사의 국가기술자격 행정처분 관련 가이드라인」(이하 “가이드라인”)을 발표·보완하였다.

우선 행정처분의 개요는 다음과 같다.

현행 「국가기술자격법」 제16조 및 「국가기술자격법 시행규칙」 제34조에서는 주무부장관이 해당 국가기술자격 취득자가 일정한 위반행위 시 자격을 취소 또는 정지시킬 수 있도록 규정하고 있다.

이에 대하여 정부는 해당 규정에 「건설기계 관리법」에 따른 건설기계 조종사를 적용하여 업무 성실 또는 품위유지 위반으로 공익 저해 또는 타인에게 손해를 입힌 경우(이하 ‘부당행위’) 1년의 자격정지를 가능케 하였다.<sup>7)</sup>

7) 국토교통부 보도자료, “건설기계 조종사의 국가기술자격 행정처분 관련 가이드라인(안)”, 2023. 2. 28.

그러면서 부당행위의 구체적인 유형을 ① 월레비 등 부당한 금품수수, ② 건설기계를 사용한 현장 점거 등 공사방해, ③ 태업 등 성실의무 위반 등으로 구분하여 행정처분 요건을 제시하였다. 특히, 타워크레인 조종사의 경우 건설현장 불법행위의 대표적인 사례로 파악하였으며 이에 따라 ③ 태업 등 성실의무 위반의 구체적인 유형을 일반사항, 근무태도, 금지행위, 작업거부 등으로 구분하고 15가지의 판단기준을 제시하였다.<sup>8)</sup>

구체적인 내용은 <표 3-4>와 같다.

〈표 3-4〉 「국가기술자격법」상 자격취소 및 자격정지 기준

위반행위	근거법 조항	행정처분 기준
1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 국가기술자격을 취득한 경우	법 제16조제1항제1호	자격취소
2. 법 제15조제1항을 위반하여 업무를 성실히 수행하지 않거나 품위를 손상시켜 다음 각 목의 구분에 따라 공익을 해치거나 다른 사람에게 손해를 입힌 경우 가. 다른 사람에게 손해를 입혀 금고 이상의 형을 선고받고 그 형이 확정된 경우 나. 다른 사람에게 손해를 입혀 벌금 이하의 형을 선고받고 그 형이 확정된 경우	법 제16조제1항제2호	자격취소
다. 그 밖에 업무를 성실히 수행하지 않거나 품위를 손상시켜 공익을 해치거나 다른 사람에게 손해를 입힌 경우		자격정지 2년
3. 법 제15조제2항을 위반하여 국가기술자격증을 다른 사람에게 빌려 준 경우	법 제16조제1항제3호	자격취소

〈표 3-5〉 「국가기술자격법」상 부당행위 유형별 행정처분요건

유형	근거	요건	예시
월레비 등 부당한 금품수수	부당하게 금품을 수수한 행위는 품위손상 행위 및 금품 제공자의 금전적 손해	근로계약서 부존재, 금품수수 인출 내용, 부당한 금품수수 등 입증 가능한 징빙자료	타인 명의 계좌 입금 내역, 납세 사실증명원, 강요·협박·공갈 등 금품제공을 강요받은 피해자의 증언, 녹취록·영상 등
건설기계를 사용한 현장 점거	국가기술자격을 공사방해 등 부정한 목적에 활용하	건설기계를 활용한 현장 점거 및 수차례 이동 요청에도	현장 점거 동영상·사진(시간대별), 건설기계 이동 요청 녹

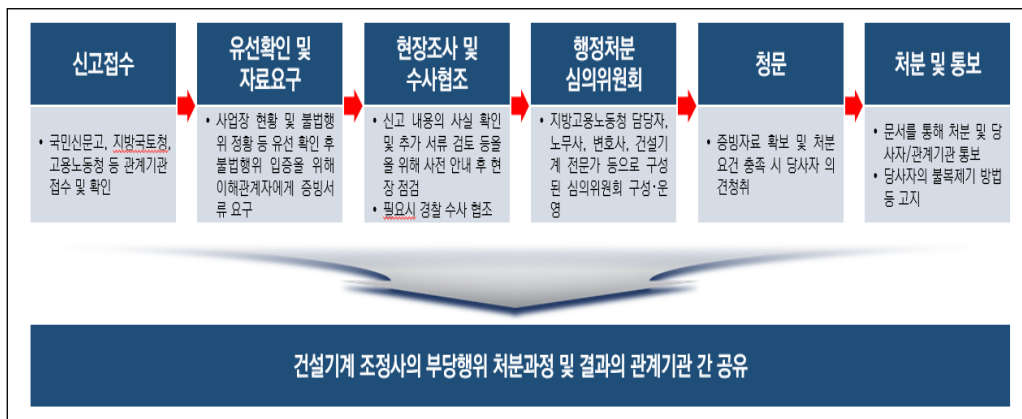
8) 국토교통부 보도자료, “타워크레인 조종사의 과도한 작업 지연 막는다-국토부, 조종사의 성실의무 위반에 대한 판단기준 마련-”, 2023. 3. 10.

유형	근거	요건	예시
등 공사방해	는 것은 품위손상 및 공사 지연 등 금전적 손해 발생	불응한 사실, 공사 지연 등 공정차질 발생 및 금전적 손해 등을 입증 가능한 증빙자료가 확보된 경우	취록·메시지·문서, 공사 지연 일수 및 손실 내역 등
태업 등 성실의무 위반	국가기술자격자로서 성실 근무 위반에 따른 공사 지연 등 금전적 손해 발생	건설기계 조종사 근무 일지, 정당한 업무지시 등에도 작업을 거부한 사실, 공사 지연 등 공정차질 발생 및 금전적 손해 등을 입증 가능한 증빙자료가 확보된 경우	건설기계 조종사 근무 일지, 업무지시 요청 녹취록·메시지·문서, 월레비 등 중단 이후 작업물량 비교, 음주 측정 기록, 공사 지연 일수 및 손실 내역 등
	〈타워크레인 조종사의 불성실 업무 유형〉		〈성실의무 판단 기준〉
<b>(1) 일반사항:</b> ① 평소보다 의도적으로 작업을 늦춰서 후속공정 지연 등의 차질이 발생한 경우 <b>(2) 근무태도:</b> ② 현장에서 정한 작업개시 시간까지 정당한 사유없이 조종석 탑승 등 작업준비를 완료하지 못한 경우 ③ 타워크레인의 정상 가동속도에서 벗어나 고의로 과도하게 저속 운행하는 경우 ④ 작업개시 이후에 원도급사 또는 타워크레인 임대사의 승인을 받지 않고 안전점검을 실시하는 경우 ⑤ 순간풍속이 기준치를 초과했다는 이유로 원도급사의 승인없이 조종석에서 임의 이탈하는 경우 <b>(3) 금지행위:</b> ⑥ 작업 도중에 동영상 시청, 촬영 등 작업에 불필요한 행위를 한 경우 ⑦ 근무 종료 이전에 음주를 한 경우 <b>(4) 작업거부 등</b> ⑧ 원도급사의 정당한 작업지시를 특별한 사유없이 거부하는 경우 ⑨ 원도급사가 인정한 하도급사의 정당한 작업요청을 특별한 사유없이 거부하는 경우 ⑩ 작업계획서에 포함된 인양을 정당한 사유없이 거부하는 경우 ⑪ 산업재해가 발생할 급박한 위험상황이 아님에도 조종사 본인의 일방적인 판단하에 위험을 이유로 수시로 조종석을 이탈하는 경우 ⑫ 비작업중인 타워크레인의 신호수가 다른 업무를 수행한다는 이유로 작업을 거부하는 경우 ⑬ 원도급사 등 사업자가 정한 타워크레인의 신호수 배			건설현장 내 CCTV, 사진, 과거 작업량 등을 토대로 불성실 업무 유형에 해당하는지 평가 • (① ~ ⑥) 개별 유형별로 1회 발생 시에는 경고에 그치되, 월(月) 기준으로 2회 이상 발생 시에는 성실의무 위반에 해당 • (⑦ ~ ⑬) 1회 발생만으로 성실의무 위반에 해당

유형	근거	요건	예시
	<p>치기준을 상회하여 신호수 배치를 요구하고, 미충족시 작업을 거부하는 경우</p> <p>⑭ 신호수가 배치되어 있음에도, 타워크레인의 중량물이 보이지 않는다는 이유로 작업을 거부하는 경우</p> <p>⑮ 적절한 절차를 거치지 않고 쟁의행위를 하는 경우</p>		

이러한 「국가기술자격법」상 부당행위 유형별 행정처분은 위반횟수 등을 고려하여 자격정지의 정도를 차등화하여 적용할 수 있다. 구체적으로는 1차 위반시 자격정지 3개월, 2차 위반시 자격정지 6개월, 3차 이상 위반 시에는 자격정지 12개월이 가능하다.

자격정지의 행정처분은 신고가 접수된 경우 일련의 절차에 따라 관련 전문가로 구성된 행정처분 심의위원회의 심의 및 청문을 거쳐 처분을 하게 된다.



[그림 3-3] 「국가기술자격법」상 부당행위 유형별 행정처분 절차

## 2) 현행 건설노조 불법행위 대응 법제의 한계

### (1) 가이드라인의 과잉금지 원칙 위배

노동3권은 헌법상 보장된 기본권이다. 헌법 제37조 제2항에 따라 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 제한하는 경우에도 국회에서 제정한 법률로써만 가능하다. 이는 건설노조의 불법행위에 따라 건설노조 활동에 대한 제한이 필요한 경우에도 마찬가지로

---

지이다. 그리고 국회에서 제정한 법률의 합헌성 여부는 과잉금지의 원칙(또는 비례의 원칙)에 따라 심사가 이루어져야 한다.

과잉금지의 원칙은 헌법 제37조 제2항에 근거를 둔 것으로, 국민의 기본권을 제한하는 입법은 반드시 법률의 형식으로 정해야 한다는 수권(授權) 규정이자 법률로 국민의 기본권을 제한하더라도 국가가 반드시 준수해야 할 한계를 선언한 것이다. 이를 비례의 원칙이라고도 한다. 과잉금지의 원칙(비례의 원칙)에 따라 국민의 기본권을 제한하는 법률이 헌법적으로 정당화되려면 다음 네 가지 요건을 모두 갖추어야 한다.<sup>9)</sup>

① 입법 목적의 정당성: 국민의 기본권을 제한하는 입법의 목적은 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 한다는 원칙으로서, 입법으로 규율하려는 사항이 헌법 제37조 제2항의 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리에 해당되는 사항이어야 한다는 것을 의미한다.

② 방법의 적절성: 입법 목적을 달성하기 위해 입법자가 선택한 수단(방법)은 효과적이고 적절해야 한다는 것을 의미한다.

③ 피해의 최소화: 기본권 제한의 조치가 입법 목적 달성을 위해 적절하다고 하더라도 보다 완화된 다른 수단이나 방법(대안)은 없는지를 모색함으로써 그 제한이 필요 최소한의 것이 되도록 해야 한다는 것을 의미한다.

④ 법익의 균형성: 입법을 통하여 보호하려는 공익과 침해되는 사익(私益)을 비교衡量할 때 보호되는 공익이 더 크거나 적어도 양자 간 균형이 유지되어야 한다는 것을 의미한다. 이와 같은 기준의 어느 하나에 어긋나는 입법은 위헌의 소지가 있다고 할 것이다.

이러한 전제하에서 “가이드라인”은 건설노조의 불법행위를 방지하기 위한 목적으로 마련되었다. 건설노조의 불법행위에 따른 피해사례는 제3장에서 구체적으로 살펴보았다. 따라서 “가이드라인”은 그 ‘입법 목적의 정당성’이 인정된다고 할 것이다.

다만, 건설노조 불법행위의 방지 필요성이 인정된다고 하더라도 이를 법률이 아닌 “가이드라인”에서 구체적으로 규율할 필요성이 있는지는 비판적 검토가 필요하다. 노동3권은 헌법상 보장된 기본권이기 때문에 국회에서 제정한 법률로써 제한이 가능하기 때문이다. 이는 과잉금지 원칙에 있어 ‘방법의 적절성’에 위배될 수 있으며, 나아가 법률유보의 원칙 위배 문제로도 직결된다. 과거 대법원 전원합의체 판결에서도 ‘전국교직원노동조합에 대한 법외노조 통보처분 사건’에 대하여 법외노조 통보처분은 법률의 구체적이고 명시

---

9) 법제처, 「법령입안 심사기준」, 2020, 26면 이하.

적인 위임 없이 헌법이 보장하는 노동3권에 대한 본질적인 제한을 규정한 것으로서 법률유보원칙에 반한다고 판시하였다.

법외노조 통보는 이미 법률에 의하여 법외노조가 된 것을 사후적으로 고지하거나 확인하는 행위가 아니라 그 통보로써 비로소 법외노조가 되도록 하는 형성적 행정처분이다. 이러한 법외노조 통보는 단순히 노동조합에 대한 법률상 보호만을 제거하는 것에 그치지 않고 헌법상 노동3권을 실질적으로 제약한다. 그런데 노동조합법은 법상 설립요건을 갖추지 못한 단체의 노동조합설립신고서를 반려하도록 규정하면서도, 그보다 더 침익적인 설립 후 활동 중인노동조합에 대한 법외노조 통보에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 않고, 이를 시행령에 위임하는 명문의 규정도 두고 있지 않다. 더욱이 법외노조 통보제도는 입법자가 반성적 고려에서 폐지한 노동조합해산명령 제도와 실질적으로 다를 바 없다. 결국 이 사건 시행령 조항은 법률이 정하고 있지 아니한 사항에 관하여, 법률의 구체적이고 명시적인 위임도 없이 헌법이 보장하는 노동3권에 대한 본질적인 제한을 규정한 것으로서 법률유보원칙에 반한다(대법원 2020. 9. 3 선고 2016두32992 전원합의체 판결).

이렇게 볼 때, 「국가기술자격법」에서 국가기술자격의 취소에 대하여 명시적인 위임이 있었는지 여부를 판단할 필요가 있다. 현행 「국가기술자격법」에서는 국가기술자격의 취소 또는 정지 사유를 규정하고 있고(법 제16조 제1항 각호), 국가기술자격의 취소 또는 정지에 관한 기준은 고용노동부령에 위임하고 있다. 동법의 위임을 받은 「국가기술자격법 시행규칙」 제34조에서는 국가기술자격의 취소 및 정지기준을 별표에서 규정하고 있고, 주무부 장관은 행정처분을 할 때 위반행위의 정도, 위반행위의 동기와 결과 등을 고려하여 행정처분을 경감할 수 있다고 규정하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 「국가기술자격법」은 국가기술자격의 취소 또는 정지요건으로 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 국가기술자격을 취득한 경우, 업무를 성실히 수행하지 아니하거나 품위를 손상시켜 공익을 해치거나 타인에게 손해를 입힌 경우, 국가기술자격증을 다른 사람에게 빌려준 경우를 규정하고 있다. 이 경우 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 국가기술자격을 취득한 경우와 국가기술자격증을 다른 사람에게 빌려준 경우는 해석과 관련 판례 등으로 충분히 그 내용을 이해할 수 있다. 그러나 ‘업무를 성실히 수행하지 아니하거나 품위를 손상시켜 공익을 해치거나 타인에게 손해를 입힌 경우’는 그 내용이 추상적이고, 모호하여 다양한 해석이 가능하다. 또한, 해당 사유 위반에 대한 명시적인 판례를 찾기도 어려운 상황이다.

이러한 상황에서 국토교통부 장관은 ‘업무를 성실히 수행하지 아니하거나 품위를 손상시켜 공익을 해치거나 타인에게 손해를 입힌 경우’의 적용 대상으로 ‘건설현장 불법·부당행위 근절대책에 따라 금품수수 등 부당행위를 행한 건설기계 조종사를 적용하고 있다.



행정처분을 위한 구체적인 유형으로는 「건설기계관리법」에 따른 건설기계 조종사 특히, 타워크레인 조종사의 부당행위를 ① 월례비 등 부당한 금품수수, ② 건설기계를 사용한 현장 점거 등 공사방해, ③ 태업 등 성실의무 위반 등으로 규정하고 있다.

이러한 행정처분 관련 “가이드라인”은 헌법이 보장하는 노동3권에 대한 본질적인 제한을 규정한 것으로서 법률유보원칙에 위반될 수 있다고 판단할 수 있다.

**건설기계 조종사의 국가기술자격 행정처분 관련 가이드라인(안)**

◆ 「건설현장 불법·부당행위 근절대책」(23.2.21)에 따라 금품수수 등 부당행위를 행한 건설기계 조종사에 대한 행정처분 지침을 안내

**1 행정처분 개요**

(처분대상) 업무 성실 또는 품위유지 위반으로 공익 지해 또는 타인에게 손해를 입힌 건설기계 조종사

(법적 근거) 「국가기술자격법」 제16조, 「국가기술자격법 시행규칙」 제34조에 근거하여 소관 중앙부처의 장이 자격정지 가능

**자격취소 및 자격정지 기준**

위 반 행 위	근거법조항	처분기준
1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 국가기술자격을 취득한 경우	법 제16조제1항제1호	자격취소
2. 법 제15조제1항을 위반하여 업무를 성실히 수행하지 않거나 품위를 손상시키거나 다른 각 목의 구분에 따라 공익을 해치거나 다른 사람에게 손해를 입힌 경우 가. 다른 사람에게 손해를 입혀 금고 이상의 형을 선고 받고 그 형이 확정된 경우 나. 다른 사람에게 손해를 입혀 벌금 이하의 형을 선고 받고 그 형이 확정된 경우	법 제16조제1항제2호	자격취소
다. 그 밖에 업무를 성실히 수행하지 않거나 품위를 손상시키는 공익을 해치거나 다른 사람에게 손해를 입힌 경우		자격정지 2년
		자격정지 1년

**타워크레인 조종사의 과도한 작업 지연 막는다**  
- 국토부, 조종사의 성실의무 위반에 대한 판단기준 마련 -

앞으로 타워크레인 조종사가 고의로 과도하게 계속 운행하거나, 정당한 사유없이 작업을 거부하는 경우, 「국가기술자격법」에 따른 성실의무에 위반되어 면허가 정지될 수 있다.

국토교통부(정전 권희봉, 이하 국토부)는 타워크레인 조종사의 과도한 작업 지연 등 불법·부당행위에 대해 면허정지 처분이 이뤄질 수 있도록 국가 기술자격법상의 처분요건\* 중 하나인 성실한 업무수행의 위반 여부를 판단할 수 있는 세부기준을 마련했다고 밝혔다.

- \* 성실히 업무 하지 않거나 품위를 손상시켜, 공익을 해치거나 타인에 손해를 입힌 경우
- 동 기준은 국토부가 지난 2월 28일에 마련한 「건설기계 조종사의 국가 기술자격 행정처분 가이드라인」(이하 가이드라인)의 부당행위 유형\* 중 ‘부당한 태업 등 성실의무 위반’과 관련하여 타워크레인에 적용할 수 있도록 구체화한 것으로,
- \* 월례비 등 부당한 금품수수, 2 건설기계를 사용한 현장 점거 등 공사방해, 3 부당한 태업 등 성실의무 위반
- 타워크레인의 작업특성, 공사에서 차지하는 중요도 등을 고려하여 성실 의무 위반에 해당될 수 있는 유형 및 정량적인 기준 등을 제시하였다.

**[그림 3-4] 건설현장 불법·부당행위 근절대책과 “가이드라인”의 관계**

만약 과잉금지 원칙에 있어 ‘방법의 적절성’ 또는 법률유보의 원칙 위배가 아니라고 하더라도 “가이드라인”은 ‘피해의 최소화성’ 내지 ‘법익의 균형성’에 있어 많은 한계를 내포하고 있다고 판단된다. 예를 들어, 「국가기술자격법」상 ‘업무를 성실히 수행하지 아니하거나 품위를 손상시켜 공익을 해치거나 타인에게 손해를 입힌 경우’의 구체적인 유형으로 ‘태업 등 성실의무 위반’을 규정하고 있는데 이는 추상적인 규정에 추상적인 유형에 불과하다. 또한, ‘태업 등 성실의무 위반’의 타워크레인 조종사의 불성실 업무 유형으로 ‘근무 태도’를 규정하면서 그 사례로 ‘현장에서 정한 작업개시 시간까지 정당한 사유 없이 조종석 탑승 등 작업준비를 완료하지 못한 경우’ 등을 규정하고 있는데, 이러한 내용은 타워크레인 조종사 나아가 건설노조 활동과 관련하여 피해의 최소화성을 위배하거나 법익의 균형을 침해할 수 있다고 판단된다.

이렇듯 현행 “가이드라인”은 건설노조의 불법행위에 따른 피해 방지라는 입법 목적의

---

정당성은 인정되나, 법률유보의 원칙 또는 과잉금지의 원칙에 있어 ‘방법의 적절성’, ‘피해의 최소화’ 내지 ‘법익의 균형성’에 있어 많은 한계를 나타내고 있다고 판단된다.

따라서 적법한 건설노조 활동은 보장하되, 건설노조의 불법행위에 따른 피해를 방지할 수 있도록 국회에서 제정한 법률에서 개선 방안을 마련할 필요가 있다.

## (2) 가이드라인의 건설공사 계약당사자 계약 의무 조정 방안 부재

“가이드라인”은 건설노조의 불법행위를 방지하기 위한 목적으로 마련되었다. 구체적으로는 「건설기계 관리법」상 건설기계조종사 및 건설기계사업자의 부당행위를 「국가기술자격법」에 따른 ‘그 밖에 업무를 성실히 수행하지 않거나 품위를 손상시켜 공익을 해치거나 다른 사람에게 손해를 입힌 경우’에 적용하여 건설노조의 불법행위를 방지하는 것이다.

그러나 국가에서 모든 건설노조의 불법행위를 사전에 규율할 수 없고, 규율한 이후에는 사후적으로 발주자-수급인-하수급인의 건설공사에 관한 계약상의 문제가 남게 된다. 특히, 건설노조의 불법행위로 인한 건설공사의 지연이 발생하는 경우 지체상금 문제가 발생하게 되는데, 이는 법률상의 문제라기보다는 건설공사 계약당사자의 계약이행의 문제로 남게 된다. 이 경우 발주자(도급인)와 수급인의 계약관계는 「건설산업기본법」에서 보급하고 있는 ‘민간건설공사 표준도급계약서’, 수급인과 하수급인의 계약 관계는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에서 권장하고 있는 ‘건설업종 표준하도급계약서’를 통해서 해결하는 것이 일반적이다. 만약 국가 또는 지방자치단체에서 발주하는 공공공사라면 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “국가계약법”)과 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하 “지방계약법”)에 따른 각각의 ‘공사도급표준계약서’에 따르게 된다.

그러나 현재 제 계약서에는 건설노조의 불법행위를 규정하지 않고 있다. 이로 인하여 건설노조의 불법행위에 따른 공사 지연 및 지체상금 부과, 계약금액의 조정 여부에 대해서는 혼란이 지속되고 있다. 이렇듯 “가이드라인”은 건설노조의 일부에 해당하는 건설기계조종사 및 건설기계사업자의 부당행위를 사전적으로만 규율하고 있기 때문에 건설공사 계약당사자의 사후적 계약 의무 조정 방안이 부재한 실정이다.

# IV

## 건설현장 정상화를 위한 법령 정비방안

- 1. 건설현장 정상화를 위한 법령 정비 방향
- 2. 법제 정비방안



## 건설현장 정상화를 위한 법령 정비방안

### 1. 건설현장 정상화를 위한 법제의 정비 방향

우리나라 헌법 제33조 제1항은 “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다.”라고 규정함으로써 노동3권을 기본권으로 보장하고 있다. 노동3권은 법률의 제정이라는 국가의 개입을 통하여 비로소 실현될 수 있는 권리가 아니라, 법률이 없더라도 헌법의 규정만으로 직접 범규범으로서 효력을 발휘할 수 있는 구체적 권리이다. 또한, 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 “노동조합법”) 제1조가 '이 법은 헌법에 의한 근로자의 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 보장하여' 근로조건의 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위 향상을 도모함을 목적으로 한다고 규정하고 있는 것도 이러한 차원에서 이해할 수 있다. 특히 노동3권 중 단결권은 결사의 자유가 근로의 영역에서 구체화된 것으로서, 연혁적·개념적으로 자유권으로서의 본질을 가지고 있으므로, '국가에 의한 자유'가 아니라 '국가로부터의 자유'가 보다 강조되어야 한다.<sup>10)</sup>

결국 노동관계법령을 입법할 때에는 이러한 노동3권, 특히 단결권의 헌법적 의미와 직접적 규범력을 존중하여야 하고, 이렇게 입법된 법령의 집행과 해석에 있어서도 단결권의 본질과 가치가 훼손되지 않도록 하여야 한다.<sup>11)</sup>

다만, 이러한 헌법상 기본권은 무제한적인 것이 아니라 일정한 제한이 가능하다. 우리나라 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”라고 규정하고 있다. 이 경우 법률로써 제한한다는 것은 헌법상 법치주의 즉, ‘법률유보의 원칙’에 따라 행정작용은 국회가 제정한 법률의 근거가 요청된다. 나아가 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분한 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적으로 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 그 본질적

10) 헌법재판소 2012. 3. 29. 선고 2011헌바53 전원재판부 결정 등.

11) 대법원 2020. 9. 3 선고 2016두32992 전원합의체 판결.

---

사항을 결정하여야 한다는 ‘의회유보의 원칙’까지 내포한다. 여기서 어떠한 사안이 국회가 형식적 법률로 스스로 규정하여야 하는 본질적 사항에 해당되는지는 구체적 사례에서 관련된 이익 내지 가치의 중요성, 규제 또는 침해의 정도와 방법 등을 고려하여 개별적으로 결정하여야 한다. 그럼에도 규율대상이 국민의 기본권과 관련한 중요성을 가질수록 그리고 그에 관한 공개적 토론의 필요성 또는 상충하는 이익 사이의 조정 필요성이 클수록 국회의 법률에 의하여 직접 규율될 필요성은 더 증대된다. 따라서 국민의 권리·의무에 관한 기본적인 본질적인 사항은 국회가 정하여야 하고, 헌법상 보장된 국민의 자유나 권리를 제한할 때에는 적어도 그 제한의 본질적인 사항에 관하여 국회가 법률로써 스스로 규율하여야 한다.

결국 헌법상 보장된 ‘적법한’ 노동3권은 최대한 보장하되, 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위한 경우 법률로써 제한할 수 있으며, 만약 건설노조의 불법·부당행위로 인하여 제한이 이루어지는 경우에도 국회가 제정한 법률에 따라 그 불법행위 여부를 판단하고 집행되어야 한다.

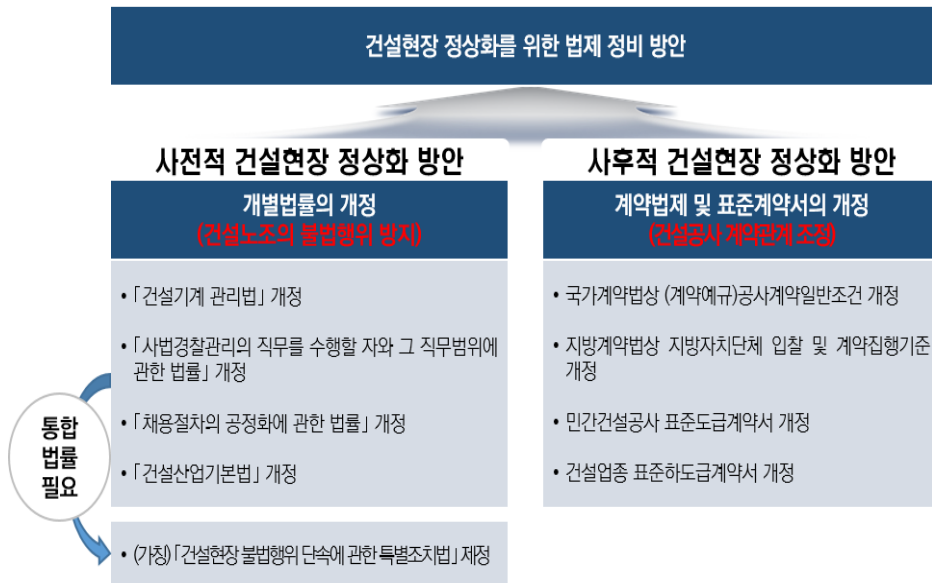
그리고 건설노조의 불법행위로 인하여 건설공사의 지연 등의 문제가 발생하는 경우 발주자-수급인-하수급인의 계약관계를 규율하는 관련 법률 또는 법률에서 규율하는 계약을 통하여 건설현장 정상화를 위한 합리적 해결 방안이 모색되어야 한다.

## 2. 법제 정비방안

제3장에서 살펴본 바와 같이 국토교통부가 실시한 ‘건설현장 불법행위 피해사례 실태조사’ 결과 총 12개의 유형별 불법행위 및 2,070건의 불법행위가 발생한 것으로 파악되었다. 이 가운데 타워크레인 월레비 요구 1,215건(58.7%), 장비사용 강요 68건(3.3%), 레미콘 집단운송거부 40건(1.9%) 등으로 건설기계를 이용한 불법행위가 전체의 64% 이상을 차지하고 있다. 또한, 채용 강요 57건(2.8%)에 이르고, 최근에는 조합원 채용을 강요하기 위해 공사를 방해한 혐의로 일부 지역의 건설노조 간부 2명이 구속되기도 한 상황이다.

다만, 이러한 건설노조의 불법행위의 경우에도 국회가 제정한 법률에 따라 그 불법행위 여부를 판단하고 집행되어야 한다. 또한, 건설노조의 불법행위에 따른 발주자-수급인-하수급인의 계약관계 역시 관련 법률 또는 법률에서 규율하는 계약을 통하여 합리적 해결 방안이 모색되어야 한다.

이하에서는 건설노조의 불법행위에 대응한 법제 개선방안으로 개별법률에서의 건설현장 정상화 방안, 계약법제 및 표준계약서에서의 건설현장 정상화 방안으로 구분하여 제시하고자 한다.



[그림4-1] 건설현장 정상화를 위한 법제 개선 방안 모식도

## 1) 사전적 건설현장 정상화 방안: 개별법을 통한 건설노조의 불법행위 방지

개별법을 통한 건설노조의 불법행위 방지 방안은 타워크레인 등 건설기계 조종사의 불법행위 대응을 위하여 「건설기계 관리법」을 개정할 필요가 있다. 이 경우 건설노조 불법행위에 대한 집행력 확보를 위하여 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 개정안이 연계되어야 한다. 또한, 건설노조의 채용 강요 행위 대응을 위하여 「채용절차의 공정화에 관한 법률」을 개정안을 마련할 필요가 있다. 궁극적으로는 건설산업에 관한 일반법인 「건설산업기본법」의 개정을 통하여 건설노조의 불법행위를 방지할 필요가 있다. 다만, 건설노조의 불법행위 방지를 위하여 다수의 개별 법률을 개정하여야 하는데, 이는 현실적으로 어려울 수 있다. 따라서 그 대안으로 특별법 제정을 검토할 필요가 있다.

## (1) 「건설기계관리법」 개정

### ① 개정 이유

건설현장 정상화를 위해서는 우선적으로 「건설기계 관리법」에 따라 건설노조의 불법행위에 대한 엄격한 법 집행이 요구된다. 그러나 현행 「건설기계 관리법」은 건설시계사업자 및 건설기계조종사에 대한 처벌 규정이 ‘거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록을 한 경우’ 등으로 국한되어 있어(법 제28조, 제35조의2), 불법행위에 대한 실효적인 대응이 어려운 상황이다.

특히 건설기계를 이용하여 집단으로 운영을 거부하는 경우 장기간 건설공사가 중단되어 기반시설, 주택 건설 등 국가와 국민 경제에 큰 피해를 초래할 수 있다. 이에 따라 정당한 사유 없이 집단으로 건설기계를 사용·운영을 거부하여 건설공사에 커다란 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정할만한 상당한 이유가 있으면 업무개시를 명할 수 있도록 할 필요가 있다. 나아가 업무개시 명령 위반 시 건설기계조종사 및 건설기계사업자에 대하여 행정처분과 형사처벌을 할 수 있도록 하여 건설기계를 이용한 불법행위를 방지하고자 한다.

### ② 주요 내용

첫째, 국토교통부 장관은 고용주나 건설기계조종사가 정당한 사유 없이 집단으로 건설기계를 사용·운영을 거부하여 건설공사에 커다란 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있으면 그 고용주 또는 건설기계조종사에게 업무개시를 명할 수 있도록 한다. 이 경우 정당한 사유에 관한 구체적인 사항은 국토교통부령으로 정한다(안 제27조의3 신설).<sup>12)</sup>

둘째, 정당한 사유 없이 제27조의3 제2항에 따른 업무개시명령을 이행하지 아니한 경우 건설기계조종사의 경우 그 면허를 취소·정지시킬 수 있도록 하고(안 제28조 제2호의2 신설), 건설기계사업자의 경우 등록을 취소하거나 정지할 수 있도록 한다(안 제35조의2 제1항 제5의2호 신설).

셋째, 건설기계조종사가 정당한 사유 없이 업무개시명령을 위반한 경우 형사처벌을 할

12) 정당한 사유에 관한 구체적인 사항은 국토교통부령에서 현행 「건설기계 조종사의 국가기술자격 행정처분 관련 가이드라인」의 유형 및 기준을 준용하되, 과잉금지 원칙에 위배되지 않는 범위 내에서 일부의 내용을 규정할 필요가 있다.



수 있도록 한다(안 제40조 제4의2호 신설).

③ 개정안

〈표 4-1〉 「건설기계관리법」 일부개정법률안

현행	개정안
<p>〈신 설〉</p> <p>제28조(건설기계조종사면허의 취소·정지)시장·군수 또는 구청장은 건설기계조종사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 건설기계조종사면허를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 건설기계조종사면허의 효력을 정지시킬 수 있다. 다만, 제1호, 제2호, 제8호 또는 제9호에 해당하는 경우에는 건설기계조종사면허를 취소하여야 한다.</p> <p>1. ~ 2. (생략)</p> <p>〈신 설〉</p> <p>3. ~ 9. (생략)</p> <p>제35조의2(건설기계사업자에 대한 행정처분) ① 시장·군수 또는 구청장은 건설기계사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호 또는 제5호에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하여야 한다.</p> <p>1. ~ 5. (생략)</p> <p>〈신 설〉</p>	<p>제27조의3조(업무개시명령) ① 국토교통부 장관은 고용주나 건설기계조종사가 정당한 사유 없이 집단으로 건설기계를 사용·운행을 거부하여 건설공사에 커다란 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있으면 그 고용주 또는 건설기계조종사에게 업무개시를 명할 수 있다. 이 경우 정당한 사유에 관한 구체적인 사항은 국토교통부령으로 정한다.</p> <p>② 고용주 또는 건설기계조종사는 정당한 사유 없이 제1항에 따른 명령을 거부할 수 없다.</p> <p>제28조(건설기계조종사면허의 취소·정지)시장·군수 또는 구청장은 건설기계조종사가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 건설기계조종사면허를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 건설기계조종사면허의 효력을 정지시킬 수 있다. 다만, 제1호, 제2호, 제8호 또는 제9호에 해당하는 경우에는 건설기계조종사면허를 취소하여야 한다.</p> <p>1. ~ 2. (현행과 같음)</p> <p>2의2. 정당한 사유 없이 제27조의3 제2항에 따른 업무개시명령을 이행하지 아니한 경우</p> <p>3. ~ 9. (현행과 같음)</p> <p>제35조의2(건설기계사업자에 대한 행정처분) ① 시장·군수 또는 구청장은 건설기계사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 등록을 취소하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 그 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호 또는 제5호에 해당하는 경우에는 그 등록을 취소하여야 한다.</p> <p>1. ~ 5. (현행과 같음)</p> <p>5의2. 정당한 사유 없이 제27조의3 제2항에 따른 업무개시명령을 이행하지 아니한 경우</p>

현행	개정안
② ~ ③ (생략) <b>제40조(벌칙)</b> 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. ~ 4. (생략) <b>〈신설〉</b> 5. (생략)	② ~ ③ (현행과 같음) <b>제40조(벌칙)</b> 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. ~ 4. (현행과 같음) 4의2. <u>정당한 사유 없이 제27조의3 제2항에 따른 업무개시명령을 이행하지 아니한 자</u> 5. (현행과 같음)

## (2) 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 개정

### ① 개정 이유

현행 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」(이하 “사법경찰 직무법”)은 형사소송법 제245조의10 제1항에 따라 문화재·공중보건·부동산 등 특수행정 분야에 관한 사건을 수사하는 자 및 그 직무범위에 관련 전문성이 있는 공무원을 규정함으로써 범죄수사에 신속함과 전문성을 기하고 있다. 그러나 건설노조 부문에 대해서는 별도의 근거가 마련되어 있지 않아 대응에 한계가 있는 실정이다. 이에 「건설기계 관리법」을 위반하는 건설노조의 불법행위 조사·단속 사무를 수행하고 있는 공무원이 사법경찰관리의 직무를 수행할 수 있도록 하여 건설노조 불법행위에 대한 집행력을 확보할 필요가 있다.

### ② 주요 내용

첫째, 검사장의 지명에 의한 사법경찰관리의 범위에 국토교통부와 그 소속 기관에 근무하며 건설노동조합 관련 불법행위 조사·단속 등에 관한 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원을 신설한다(안 제5조 제54호).

둘째, 건설노조의 행위는 「건설기계 관리법」에 규정된 범죄(제28조 및 제35조의2)로 국한하여, 헌법상 보장된 노동3권을 최대한 보장한다(안 제6조 제51호).

③ 개정안

〈표 4-2〉 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 일부개정법률안

현행	개정안
<p><b>제5조(검사장의 지명에 의한 사법경찰관리)</b> 다음 각 호에 규정된 자로서 그 소속 관서의 장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청검사장이 지명한 자 중 7급 이상의 국가공무원 또는 지방공무원 및 소방위 이상의 소방공무원은 사법경찰관의 직무를, 8급·9급의 국가공무원 또는 지방공무원 및 소방장 이하의 소방공무원은 사법경찰관리의 직무를 수행한다.</p> <p>1. ~ 51. (생략)</p> <p><b>〈신설〉</b></p> <p><b>제6조(직무범위와 수사 관할)</b> 제4조와 제5조에 따라 사법경찰관리의 직무를 수행할 자의 직무범위와 수사 관할은 다음 각 호에 규정된 범죄로 한정한다.</p> <p>1. ~ 48. (생략)</p> <p><b>〈신설〉</b></p>	<p><b>제5조(검사장의 지명에 의한 사법경찰관리)</b> ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----</p> <p>1. ~ 51. (현행과 같음)</p> <p>54. 국토교통부와 그 소속 기관에 근무하며 건설노동조합 관련 불법행위 조사·단속 등에 관한 사무에 종사하는 4급부터 9급까지의 국가공무원</p> <p><b>제6조(직무범위와 수사 관할)</b> ----- ----- ----- ----- -----</p> <p>1. ~ 48. (현행과 같음)</p> <p>51. 제5조 제54호에 규정된 사람의 경우에는 소속 관서 관할 구역에서 발생하는 「건설기계 관리법」에 규정된 범죄(제28조 및 제35조의2만 해당한다)</p>

(3) 「채용절차의 공정화에 관한 법률」 개정

① 개정 이유

현행 「채용절차의 공정화에 관한 법률」(이하 “채용절차법”)은 상시 30명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장의 채용절차에 한하여 적용되므로, 소규모 건설 현장에서의 채용절차에서 발생하는 불법행위에 대한 예방 또는 처벌에 한계가 있다. 이에 현행법의 적용범위를 상시 30명 이상 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에서 상시 5명 이상으로 확대하여, 기존에 배제되었던 5명 이상 30명 미만 근로자 사용 사업·사업장에도 현행법을 적용하도록 함으로써 소규모 사업장의 채용과정에서 불법행위를 방지할 필요가 있다. 또한 채용강요 등에 대하여 과태료 규정을 삭제하고 형사처벌 규정을 적용하여 채용 관련 불법행위를 근절하고자 한다.

② 주요 내용

첫째, “채용절차법” 적용범위를 상시 30명 이상 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장에서 상시 5명 이상으로 확대한다(안 제3조).

둘째, 현행 채용강요 금지(제4조의2) 규정 위반시 집행력 제고를 위하여 과태료 부과를 삭제하고 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 한다(안 제16조 제2항 신설).

③ 개정안

〈표 4-3〉 「채용절차의 공정화에 관한 법률」 일부개정법률안

현행	개정안
<p><b>제3조(적용범위)</b> 이 법은 상시 30명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장의 채용절차에 적용한다. 다만, 국가 및 지방자치단체가 공무원을 채용하는 경우에는 적용하지 아니한다.</p>	<p><b>제3조(적용범위)</b>-----상시 5명 이상의----- ----- ----- -----.</p>
<p><b>제4조의2(채용강요 등의 금지)</b> (생략)</p>	<p><b>제4조의2(채용강요 등의 금지)</b> (현행과 같음)</p>
<p><b>제16조(벌칙)</b> 제4조 제1항을 위반하여 거짓의 채용광고를 낸 구인자는 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p><b>〈신설〉</b></p>	<p><b>제16조(벌칙)</b> ① (현행과 같음)</p> <p>② 제4조의2를 위반하여 채용강요 등의 행위를 한 자에게는 2년 이하 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.</p>
<p><b>제17조(과태료)</b> ① 제4조의2를 위반하여 채용강요 등의 행위를 한 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다. 다만, 「형법」등 다른 법률에 따라 형사처벌을 받은 경우에는 과태료를 부과하지 아니하며, 과태료를 부과한 후 형사처벌을 받은 경우에는 그 과태료 부과를 취소한다.</p> <p>② ~ ④ (생략)</p>	<p><b>제17조(과태료)</b> ① <b>〈삭제〉</b></p> <p>② ~ ④ (① ~ ③으로 이동)</p>

(4) 「건설산업기본법」 개정

① 개정 이유

「건설산업기본법」은 건설산업의 건전한 발전을 목적으로 한다. 건설산업은 노동, 장비,

자재 등의 생산요소로 구성된다. 이와 관련하여 최근 건설 원자재 가격 급등으로 전국 건설현장에서 착공이 지연되고 공사가 중단되는 사태가 발생하기도 하였다. 또한, 최근 국토교통부가 실시한 '건설현장 불법행위 피해사례 실태조사' 결과 건설노조는 노조채용 요구, 금품 거부 시 건설현장 무단 점거, 공사방해, 태업 등 불법행위를 자행되기도 하였다. 그러나 현행 「건설산업기본법」은 건설업의 등록 및 도급계약에 관한 사항을 중심으로 입법 체계를 구성하고 있다. 노동, 장비, 자재 등의 생산요소 관련해서는 「노동조합 및 노동관계조정법」, 「건설기계관리법」 등에서 규율하고 있고, 소관 부처 역시 고용노동부, 국토교통부 등으로 산재되어 있다. 이에 따라 건설자재 가격 급등 및 건설노조의 불법·부당행위에 대하여 대응하기가 어렵고, 집행력 확보가 어려운 상황이다. 따라서 국가가 긴급하고 효과적으로 건설공사를 가동시킬 필요가 있다고 인정하는 건설현장을 '특별건설현장관리구역'으로 신설하여 계약금액의 조정, 납품대금 조정, 업무개시명령 및 위반에 따른 관련 허가·자격의 취소에 대한 특례를 마련할 필요가 있다.

## ② 주요 내용

첫째, 주택공급 및 주거안정 등을 위해 국가가 긴급하고 효과적으로 건설공사를 가동시킬 필요가 있다고 인정하는 건설현장을 '특별건설현장관리구역'으로 신설·관리한다(안 제2조 제16호 신설).

둘째, 특별건설현장관리구역은 국토교통부장관이 다음의 요건을 모두 충족하는 건설현장을 특별건설현장관리구역으로 지정할 수 있다(안 제45조 제1항 신설).

- 기반시설, 국민주택, 정비사업, 공공주택, 민간임대주택, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업 가운데 어느 하나에 해당하는 건설 현장
- 경제 상황의 변동을 이유로 건설공사가 중지된 현장, 노동관계 당사자가 노동쟁의 조정신청을 하거나 쟁의행위가 발생한 현장, 건설기계사업자 또는 건설기계조종사가 정당한 사유 없이 집단으로 건설기계를 사용·운행을 거부하여 건설공사에 커다란 지장을 초래한 현장, 그 밖에 대통령령으로 정하는 건설현장 가운데 어느 하나에 해당하는 건설 현장
- 국토교통부 장관이 고시하는 기간 이상으로 건설공사가 중지되거나 중지될 것으로 우려되는 건설현장

셋째, 국토교통부 장관은 특별건설현장관리구역으로 지정 또는 해제하기 위해서는 건설분쟁 조정위원회의 심의를 거쳐야 한다(안 제45조 제2항 신설).

넷째, 국토교통부 장관이 특별건설현장관리구역으로 지정한 경우 다음의 특별조치를

할 수 있다(안 제46조).

- 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제19조 또는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조를 준용한 계약금액의 조정
- 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제2조 제13호에 따른 납품대금 조정
- 「화물자동차 운수사업법」 제14조를 준용한 업무개시명령 및 위반에 따른 관련 허가·자격의 취소

### ③ 개정안

〈표 4-4〉 「건설산업기본법」 일부개정법률안

현행	개정안
<p><b>제2조(정의)</b> 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. ~ 15. (생략)</p> <p><b>〈신설〉</b></p> <p><b>〈신설〉</b></p>	<p><b>제2조(정의)</b> -----</p> <p>----.</p> <p>1. ~ 15. (현행과 같음)</p> <p>16. “특별건설현장관리구역”이란 국가경제 활성화를 위한 국가기반시설의 원활한 공급, 국민의 삶의 질 향상을 위한 주택공급 및 주거안정 등을 위해 국가가 긴급하고 효과적으로 건설공사를 가동시킬 필요가 있다고 인정하는 건설현장을 말한다.</p> <p><b>제5장 특별건설현장관리구역 등</b></p> <p><b>제45조(특별건설현장관리구역의 지정)</b> ① 국토교통부장관은 다음 각 호를 모두 충족하는 건설현장을 특별건설현장관리구역으로 지정할 수 있다.</p> <p>1. 다음 각 목의 사업 가운데 어느 하나에 해당하는 건설 현장</p> <p>가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호에 따른 기반시설</p> <p>나. 「주택법」 제2조 제5호에 따라 국민주택</p> <p>다. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조 제2호 가목 및 나목에 따른 정비사업</p> <p>라. 「공공주택특별법」 제2조 제1호에 따른 공공주택</p> <p>마. 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조 제1호에 따른 민간임대주택</p> <p>바. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업</p> <p>2. 다음 각 목의 사항 가운데 어느 하나를 이유로</p>

	<p>건설공사가 중지되었거나 중지될 우려가 있는 건설 현장</p> <p>가. 이 법 제36조에 따른 경제 상황의 변동을 이유로 건설공사가 중지된 현장</p> <p>나. 「노동조합 및 노동관계조정법」에 따라 노동관계 당사자가 노동쟁의 조정신청을 하거나 쟁의행위가 발생한 현장</p> <p>다. 「건설기계관리법」에 따라 건설기계사업자 또는 건설기계조종사가 정당한 사유 없이 집단으로 건설기계를 사용·운행을 거부하여 건설공사에 커다란 지장을 초래한 현장</p> <p>라. 그 밖에 대통령령으로 정하는 건설현장</p> <p>3. 국토교통부장관이 고시하는 기간 이상으로 건설공사가 중지되었거나 중지될 것으로 우려되는 건설 현장</p> <p>② 국토교통부장관은 제1항에 따라 특별건설현장관리구역으로 지정하기 위해서는 건설분쟁 조정위원회의 심의를 거쳐야 한다. 특별건설현장관리구역을 해제하는 경우에도 또한 같다.</p> <p>③ 제2항에 따라 특별건설현장관리구역의 지정 또는 해제를 위한 절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p><b>제46조(특별건설현장관리구역의 특별조치)</b> 국토교통부장관은 제45조에 따라 지정된 특별건설현장관리구역에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 할 수 있다.</p> <p>1. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제19조 또는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제22조를 준용한 계약금액의 조정</p> <p>2. 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제2조 제13호에 따른 납품대금 조정</p> <p>3. 「화물자동차 운수사업법」 제14조를 준용한 업무개시명령 및 위반에 따른 관련 허가·자격의 취소</p>
--	--

## (5) (가칭) 「건설현장 불법행위 단속에 관한 특별조치법」 제정

### ① 제정 이유

전술한 바와 같이, 최근 건설노조의 불법·부당행위가 자행되고 있으나, 현재 건설노조의 불법·부당행위에 대응한 법제는 가이드라인에 머물러 있다. 이에 대한 법제 정비방안으로 「건설기계관리법」, 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」, 「채용절차의 공정화에 관한 법률」, 「건설산업기본법」 개정안을 제시하였다.

다만, 하나의 행위 양태에 대해서 다수의 법률을 개정하는 것은 현실적으로 어려울 수 있다. 나아가 관련 법령은 각각의 입법 목적이 있고, 소관 부처도 상이하기 때문에 종합적인 건설노조의 불법·부당행위를 근절하기에는 한계가 있다. 특히, 최근 건설노조가 건설사업자에 대한 보복 조치의 일환으로 악용하고 있는 「산업안전보건법」, 「대기환경보전법」, 「소음·진동 관리법」 등 건설공사 관계 법령 위반을 이유로 사업주를 고발한 경우에는 일정한 감면 근거를 마련할 필요가 있다. 또한, 국토교통부장관이 총괄 담당하고, 관계 행정기관의 장과 협력 체계를 구축하여 종합적으로 대응할 필요가 있다.

이에 따라 ‘건설노조의 불법·부당행위 근절’이라는 수요에 효과적으로 대응하고, 개별 법령에서 규율하지 못하고 있는 예외적인 사항을 (가칭) 「건설현장 불법행위 단속에 관한 특별조치법」 제정을 통하여 종합적으로 규율할 필요가 있다. 특별조치법 제정을 통하여 건설노조의 불법·부당행위에 대하여 종합적으로 대응하면서 국가경제 활성화 및 국민의 주거안정에 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

### ② 주요 내용

첫째, (가칭) 「건설현장 불법행위 단속에 관한 특별조치법」은 기반시설, 주택 공급 등을 건설하는 현장에서 건설공사를 방해할 목적으로 행해지는 불법행위에 대한 가중처벌 및 단속·예방 등에 관한 사항을 정함으로써 국가경제 활성화 및 국민의 주거안정에 이바지함을 목적으로 한다(안 제1조).

둘째, 건설노동조합 등이 건설현장에서 불법행위를 함으로써 사업주의 업무를 방해한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하고, 사람을 죽거나 다치게 한 자·공중의 위험을 발생하게 한 자·재범자는 가중처벌하고자 한다(안 제3조 및 제4조).

셋째, 국토교통부장관은 건설노동조합 등이 건설현장에서 불법행위를 함에 있어 「건설



기계관리법)에 따른 건설기계를 사용하거나 정당한 사유 없이 집단으로 건설기계를 사용·운행을 거부하여 건설공사에 커다란 지장을 초래한 경우에는 건설기계조종사면허를 취소할 것을 시장·군수 또는 구청장에게 요청할 수 있다(안 제5조).

넷째, 국토교통부장관은 건설노동조합 등의 보복조치 또는 사업주의 자진신고에 대하여 현장조사 이후 처벌에 대한 감면을 관계 중앙행정기관의 장에게 요청할 수 있다(안 제6조 및 제7조).

다섯째, 국토교통부장관은 관계 행정기관의 장에게 이 법에 따른 행정처분을 위하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다(안 제9조).

### ③ 제정안

〈표 4-5〉 「건설현장 불법행위 단속에 관한 특별조치법」 제정안

<p><b>제1조(목적)</b> 이 법은 기반시설, 주택 공급 등을 건설하는 현장에서 건설공사를 방해할 목적으로 행해지는 불법행위에 대한 가중처벌 및 단속·예방 등에 관한 사항을 정함으로써 국가경제 활성화 및 국민의 주거안정에 이바지함을 목적으로 한다.</p> <p><b>제2조(정의)</b> 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “건설현장”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건설공사를 도급 또는 하도급 받거나 시공하는 사무소·사업장·건설현장 등을 말한다.             <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조 제6호에 따른 기반시설</li> <li>나. 「주택법」 제2조 제5호에 따라 국민주택</li> <li>다. 「도시 및 주거환경정비법」 제2조 제2호 가목 및 나목에 따른 정비사업</li> <li>라. 「공공주택특별법」 제2조 제1호에 따른 공공주택</li> <li>마. 「민간임대주택에 관한 특별법」 제2조 제1호에 따른 민간임대주택</li> <li>바. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업</li> </ul> </li> <li>2. “건설공사”란 「건설산업기본법」 제2조에 따른 건설공사를 말한다.</li> <li>3. “사업주”란 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 사업주를 말한다.</li> <li>4. “건설노동조합 등”이란 「노동조합 및 노동관계조정법」 제2조 제4호에 따른 노동조합으로서 건설업에 종사하는 노동조합과 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 건설근로자를 말한다.</li> <li>5. “불법행위”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 말한다.             <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 특정 노동조합에의 가입을 강요하거나 가입된 노동조합의 탈퇴를 강요하는 행위</li> <li>나. 해당 노동조합에 소속하지 않은 건설근로자에 대하여 부당한 차별적 조치나 지위를 약화시키는 조치를 하도록 요구하는 행위</li> <li>다. 소속 조합원 채용 또는 장비 사용을 강요하거나 이와 관련한 금품요구, 사업장 점거, 협박, 폭행, 공갈, 태업 등으로 사업주의 조업을 방해하는 행위</li> <li>라. 건설근로자의 채용과 관련하여 불공정한 합의, 협약 등을 체결할 것을 요구하는 행위</li> <li>마. 그 밖에 대통령령으로 정하는 행위</li> </ul> </li> </ol> <p><b>제3조(건설노동조합 등의 불법행위에 대한 처벌)</b> ① 건설노동조합 등이 건설현장에서 불법행위를 함으로써 공중의 위험을 발생하게 한 자는 10년 이하의 징역에 처한다.</p>
---

<p>② 제1항의 죄를 범하여 사람을 죽거나 다치게 한 자는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처한다.</p> <p>③ 건설노동조합 등이 건설현장에서 불법행위를 함으로써 사업주의 업무를 방해한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p><b>제4조(재범자에 대한 가중처벌)</b> 제3조의 죄로 형을 받아 그 집행을 종료하거나 면제받은 후 3년 내에 다시 제3조의 죄를 범한 사람은 해당 형(刑)의 2분의 1까지 가중할 수 있다.</p> <p><b>제5조(건설기계조종사에 대한 행정처분)</b> ① 국토교통부장관은 건설노동조합 등이 건설현장에서 불법행위를 함에 있어 「건설기계관리법」에 따른 건설기계를 사용하거나 정당한 사유 없이 집단으로 건설기계를 사용·운행을 거부하여 건설공사에 커다란 지장을 초래한 경우에는 같은 법 제28조에 따라 건설기계조종사면허를 취소할 것을 시장·군수 또는 구청장에게 요청할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 행정처분을 요청 받은 시장·군수 또는 구청장은 「건설기계관리법」 제28조에 따라 면허를 취소하고 그 결과를 국토교통부장관에게 알려야 한다.</p> <p><b>제6조(건설노동조합 등의 보복조치에 따른 감면)</b> ① 국토교통부장관은 건설노동조합 등이 건설현장에서 불법행위를 하였거나 불법행위를 하면서 「산업안전보건법」, 「대기환경보전법」, 「소음·진동 관리법」 등 건설공사 관계 법령 위반을 이유로 사업주를 고발한 경우에는 제6조에 따른 현장조사를 실시하여 사업주의 처벌에 대한 감면을 관계 중앙행정기관의 장에게 요청할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 감면 요청을 받은 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 경우에는 요청에 따라야 한다.</p> <p><b>제7조(사업주의 자진신고에 따른 감면)</b> ① 국토교통부장관은 사업주가 건설노동조합 등의 강요에 의하여 「노동조합 및 노동관계조정법」 제81조에 따른 부당노동행위 위반사실을 신고한 경우에는 제6조에 따른 현장조사를 실시하여 사업주의 처벌에 대한 감면을 고용노동부장관에게 요청할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 감면 요청을 받은 고용노동부장관은 특별한 사유가 없는 경우에는 요청에 따라야 한다.</p> <p><b>제8조(현장의 출입 등)</b> ① 국토교통부장관은 제5부터 제7조까지의 행정처분을 하기 위하여 관계 공무원에게 건설현장에 출입하여 관계 서류·시설·장비 등을 검사하게 하거나 검사하도록 요청할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 출입·검사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 보여주어야 한다.</p> <p><b>제9조(관계 기관의 협조)</b> 국토교통부장관은 관계 기관의 장에게 이 법에 따른 행정처분을 위하여 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요구받은 자료를 제출하여야 한다.</p>
---

## 2) 사후적 건설현장 정상화 방안: 계약법제 및 표준계약서를 통한 계약관계 조정

건설공사 계약 상대자가 국가 또는 지방자치단체인 경우에는 “국가계약법” 또는 “지방계약법”에서 규율되는데, 이 경우 계약에 관한 사항은 각각 「(계약예규)공사계약일반조건」 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」에서 구체적으로 규율하고 있다.

한편, 건설공사는 건설공사에 관한 일반법인 「건설산업기본법」에서 규율된다.<sup>13)</sup> 「건설산업기본법」은 건설산업 즉, 건설업과 건설용역업을 규율하는 기본법으로서 건설업의 생

13) 다만, 「건설산업기본법」은 그 법제명에도 불구하고 건설업의 등록 및 도급계약에 관한 사항을 중심으로 규율하고 있다.

산요소인 건설자재와 인력에 대해서도 일부 규율하고 있다. 다만, 동법은 건설업의 등록 및 도급계약에 관한 사항을 중심으로 입법 체계를 구성하고 있으며, 도급계약에 관한 사항은 국토교통부 장관이 '민간건설공사 표준도급계약서'를 권장하고 있다. 건설공사의 하도급 거래에 대해서는 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에서 규율하고 있으며, 하도급 계약에 관한 사항은 공정거래위원회가 '건설업종 표준하도급계약서'를 권장하고 있다.

현행 “국가계약법” 및 “지방계약법” 그리고 「건설산업기본법」, 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에서 규율하고 있는 「(계약예규)공사계약일반조건」 및 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」, 「민간건설공사 표준도급계약서」, 「건설업종 표준하도급계약서」에서는 계약기간의 연장, 계약금액의 조정 및 지체상금 등을 규정하고 있다.<sup>14)</sup> 계약기간의 연장, 계약금액의 조정 및 지체상금의 사유에 해당하면 건설현장에서 건설노조의 불법행위로 인한 피해를 합리적으로 해결할 수 있다. 그러나 현행 계약법제 및 표준 계약서에는 이러한 계약기간의 연장, 계약금액의 조정 및 지체상금의 대상에 건설노조의 불법행위를 규정하지 않고 있다. 특히, 건설노조의 불법행위를 불가항력의 사유로 볼 수 있을 것인지 불분명하다. 불가항력은 태풍·홍수 등 악천후, 전쟁·사변, 지진, 화재, 전염병, 폭동, 그 밖에 계약 당사자가 통제할 수 없는 사태로 보는 것이 일반적이기 때문이다.<sup>15)</sup> 이로 인하여 건설노조의 불법행위에 따른 공사 지연 시 계약금액 조정 및 지체상금 부과 여부에 대해서는 혼란이 지속되고 있는 상황이다.

따라서 건설공사의 계약당사자 간의 계약관계를 규율하고 있는 계약법제 및 표준 계약서에서 건설노조의 불법행위를 계약기간의 연장 및 계약금액의 조정 사유로 규정하고, 지체상금의 부과 제외 대상으로 명확하게 규정하여 사후적으로 건설현장의 정상화를 도모할 필요가 있다. 이에 대한 계약서 개정 사항은 다음과 같다.

14) ‘공사도급 표준계약서’는 공사입찰유의서, 공사계약일반조건, 공사계약특수조건, 설계서, 산출내역서를 포함한다. 이 가운데 불가항력에 관한 사항은 “국가계약법”의 경우 (계약예규)「공사계약일반조건」(기획재정부예규 제657호), “지방계약법”의 경우 「지방자치단체 입찰 및 계약집행기준」(행정안전부예규 제252호)에서 규율하고 있다.

15) 예를 들어, 「건설기술 진흥법」에서는 ‘불가항력 등 정당한 사유’로만 규정하고 있고(법 제45조의2), “국가계약법”에서는 그 밖에 계약내용의 변경(천재지변, 전쟁 등 불가항력적 사유)로 규정하고 있다(법 제19조). 그리고 「산업안전보건법」에서는 ‘태풍·홍수 등 악천후, 전쟁·사변, 지진, 화재, 전염병, 폭동, 그 밖에 계약 당사자가 통제할 수 없는 사태의 발생 등 불가항력의 사유’로 규정하고 있다.

〈표 4-6〉 (계약예규)공사계약일반조건 개정(안)

현행	개정안
<p><b>제23조(기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정)</b> ①계약담당공무원은 공사계약에 있어서 제20조 및 제22조에 의한 경우 외에 공사기간·운반거리의 변경 등 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위안에서 이를 조정(하도급업체가 지출한 비용을 포함한다)하며, 계약예규 「정부입찰·계약 집행기준」제16장(실비의 산정)을 적용한다.</p> <p>② ~ ⑤ (생략)</p> <p><b>제25조(지체상금)</b> ① ~ ② (생략)</p> <p>③계약담당공무원은 다음 각호의 어느 하나에 해당되어 공사가 지체되었다고 인정할 때에는 그 해당일수를 제1항의 지체일수에 산입하지 아니한다.</p> <p>1. ~ 8. (생략)</p> <p><b>〈신 설〉</b></p> <p><b>제26조(계약기간의 연장)</b> ① ~ ⑧ (생략)</p>	<p><b>제23조(기타 계약내용의 변경으로 인한 계약금액의 조정)</b> ①계약담당공무원은 공사계약에 있어서 제20조 및 제22조에 의한 경우 외에 공사기간·운반거리의 변경·<u>건설노조의 공사현장 무단 점거 등으로 준공기한 내에 계약을 이행할 수 없을 경우</u> 등 계약내용의 변경으로 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위안에서 이를 조정(하도급업체가 지출한 비용을 포함한다)하며, 계약예규 「정부입찰·계약 집행기준」제16장(실비의 산정)을 적용한다.</p> <p>② ~ ⑤ (현행과 같음)</p> <p><b>제25조(지체상금)</b> ① ~ ② (현행과 같음)</p> <p>③계약담당공무원은 다음 각호의 어느 하나에 해당되어 공사가 지체되었다고 인정할 때에는 그 해당일수를 제1항의 지체일수에 산입하지 아니한다.</p> <p>1. ~ 8. (생략)</p> <p>9. <u>건설노조의 공사현장 무단 점거로 준공기한 내에 계약을 이행할 수 없을 경우</u></p> <p><b>제26조(계약기간의 연장)</b> ① ~ ⑧ (현행과 같음)</p>

〈표 4-7〉 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 개정(안)

현행	개정안
<p><b>제9장 계약 일반조건</b></p> <p><b>제7절 계약금액의 조정</b></p> <p>4. 그밖에 계약내용의 변경 및 계약기간 연장에 따른 계약금액의 조정</p> <p>가. 공사 및 용역 등 계약금액의 조정</p> <p>계약담당자는 공사용역계약에 있어서 “1”과 “3”의 경우 외에 공사기간·운반거리의 변경 등 계약내용의 변경 및 계약기간 연장에 따라 계약금액을 조정해야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 이를 조정한다.</p> <p><b>제8절 계약이행의 지체와 계약의 해제</b></p>	<p><b>제9장 계약 일반조건</b></p> <p><b>제7절 계약금액의 조정</b></p> <p>4. 그밖에 계약내용의 변경 및 계약기간 연장에 따른 계약금액의 조정</p> <p>가. 공사 및 용역 등 계약금액의 조정</p> <p>계약담당자는 공사용역계약에 있어서 “1”과 “3”의 경우 외에 공사기간·운반거리의 변경·<u>건설노조의 공사현장 무단 점거 등으로 준공기한 내에 계약을 이행할 수 없을 경우</u> 등 계약내용의 변경 및 계약기간 연장에 따라 계약금액을 조정해야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 실비를 초과하지 아니하는 범위 안에서 이를 조정한다.</p> <p><b>제8절 계약이행의 지체와 계약의 해제</b></p>

<p>1. 지연배상금 가. ~ 나. (생략) 다. 계약담당자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되어 공사용역물품이 지체되었다고 인정할 때에는 그 해당일수를 "가"의 지체일수에 산입하지 아니한다. 1) ~ 8) (생략) <b>〈신설〉</b></p> <p>라. ~ 아. (생략) 2. 계약기간의 연장 (생략)</p>	<p>1. 지연배상금 가. ~ 나. (현행과 같음) 다. 계약담당자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당되어 공사용역물품이 지체되었다고 인정할 때에는 그 해당일수를 "가"의 지체일수에 산입하지 아니한다. 1) ~ 8) (현행과 같음) 9) <u>건설노조의 공사현장 무단 점거로 준공기한 내에 계약을 이행할 수 없을 경우</u> 라. ~ 아. (현행과 같음) 2. 계약기간의 연장 (현행과 같음)</p>
---	--

〈표 4-8〉 민간건설공사 표준도급계약서 개정(안)

현행	개정안
<p><b>제17조(공사기간의 연장)</b> ① "수급인"은 다음 각 호의 사유로 인해 계약이행이 현저히 어려운 경우 등 "수급인"의 책임이 아닌 사유로 공사수행이 지연되는 경우 서면으로 공사기간의 연장을 "도급인"에게 요구할 수 있다. 1. ~ 4. (생략) <b>〈신설〉</b> ② ~ ④ (생략)</p>	<p><b>제17조(공사기간의 연장)</b> ① ----- ----- ----- ----- ----- 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. <u>건설노조의 공사현장 무단 점거</u> ② ~ ④ (현행과 같음)</p>
<p><b>제23조(기타 계약내용의 변동으로 인한 계약금액의 조정)</b> ① 제21조부터 제22조의2에 의한 경우 이외에 다음 각 호에 의해 계약금액을 조정하여야 할 필요가 있는 경우에는 그 변경된 내용에 따라 계약금액을 조정하며, 이 경우 증감된 공사에 대한 일반관리비 및 이윤 등은 산출내역서상의 율을 적용한다. 1. 계약내용의 변경 2. 불가항력에 따른 공사기간의 연장 3. 근로시간 단축, 근로자 사회보험료 적용범위 확대 등 공사비, 공사기간에 영향을 미치는 법령의 제·개정 <b>〈신설〉</b></p>	<p><b>제23조(기타 계약내용의 변동으로 인한 계약금액의 조정)</b> ① ----- ----- ----- ----- ----- 1. 계약내용의 변경 2. 불가항력에 따른 공사기간의 연장 3. 근로시간 단축, 근로자 사회보험료 적용범위 확대 등 공사비, 공사기간에 영향을 미치는 법령의 제·개정 4. <u>건설노조의 공사현장 무단 점거로 인한 공사기간의 연장</u> ② (현행과 같음)</p>
<p><b>제30조(지체상금)</b> ① "수급인"은 준공기한내에 공사를 완성하지 아니한 때에는 매 지체일수마다 계약을</p>	<p><b>제30조(지체상금)</b> ① ----- -----</p>

서상의 지체상금율을 계약금액에 곱하여 산출한 금액(이하 '지체상금'이라 한다)을 "도급인"에게 납부하여야 한다. 다만, "도급인"의 귀책사유로 준공검사가 지체된 경우와 다음 각 호의 1에 해당하는 사유로 공사가 지체된 경우에는 그 해당일수에 상응하는 지체상금을 지급하지 아니하여도 된다.

1. ~ 3. (생략)

**〈신설〉**

4. (생략)

② ~ ④ (생략)

-----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----

1. ~ 3. (현행과 같음)

4. 건설노조의 공사현장 무단 점거로 공사가 지체된 경우

5. (현행 제4호와 같음)

② ~ ④ (현행과 같음)

**〈표 4-9〉 건설업종 표준하도급계약서 개정(안)**

현행	개정안
<p><b>제13조(공사의 중지 또는 공사기간의 연장) ①</b> (생략)</p> <p>② 원사업자에게 책임 있는 사유 또는 태풍·홍수·악천후·전쟁·사변·지진·전염병·폭동 등 불가항력(이하 "불가항력"이라고 한다)의 발생, 자재 등의 수급불균형 등으로 현저히 계약이행이 어려운 경우 등 수급사업자에게 책임 없는 사유로 공사수행이 지연되는 경우에 수급사업자는 서면으로 공사기간의 연장을 원사업자에게 요구할 수 있다.</p> <p>③ ~ ⑤ (생략)</p>	<p><b>제13조(공사의 중지 또는 공사기간의 연장) ①</b> (현행과 같음)</p> <p>② -----, <u>건설노조의 공사현장 무단 점거 등으로 현저히 계약이행이 어려운 경우</u> 등 수급사업자에게 책임 없는 사유로 공사수행이 지연되는 경우에 수급사업자는 서면으로 공사기간의 연장을 원사업자에게 요구할 수 있다.</p> <p>③ ~ ⑤ (현행과 같음)</p>
<p><b>제36조(설계변경 등에 따른 계약금액의 조정) ①</b> 원사업자는 공사목적물의 시공을 위탁한 후에 다음 각 호의 경우에 모두 해당하는 때에는 그가 발주자로부터 증액받은 계약금액의 내용과 비율에 따라 하도급대금을 증액한다. 다만, 원사업자는 발주자로부터 계약금액을 감액받은 경우에는 그 내용과 비율에 따라 하도급대금을 감액할 수 있다.</p> <p>1. 설계변경, 목적물의 납품시기의 변동 또는 경제상황의 변동 등을 이유로 계약금액이 증액되는 경우</p> <p>2. 제1호와 같은 이유로 목적물의 완성 또는 완료에 추가비용이 들 경우</p>	<p><b>제36조(설계변경 등에 따른 계약금액의 조정) ①</b></p> <p>----- ----- ----- ----- -----</p> <p>1. 설계변경, 목적물의 납품시기의 변동 또는 경제상황의 변동 등을 이유로 계약금액이 증액되는 경우</p> <p>2. 제1호와 같은 이유 또는 <u>건설노조의 공사현장 무단 점거 등 수급사업자에게 책임 없는 사유로 목적물의 완성 또는 완료에 추가비용이 들 경우</u></p>

② ~ ⑧ (생략)

**제55조(지체상금) ① ~ ② (생략)**

③ 원사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 해당 일수를 제1항의 지체일수에 산입하지 아니하다.

1. ~ 6. (생략)
7. 그 밖에 수급사업자에게 책임 없는 사유로 인하여 지체된 경우

④ ~ ⑤ (생략)

② ~ ⑧ (현행과 같음)

**제55조(지체상금) ① ~ ② (현행과 같음)**

③ 원사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 그 해당 일수를 제1항의 지체일수에 산입하지 아니하다.

1. ~ 6. (현행과 같음)
7. 건설노조의 공사현장 무단 점거 등 그 밖에 수급사업자에게 책임 없는 사유로 인하여 지체된 경우

④ ~ ⑤ (현행과 같음)





# V

## 결론 및 정책제언

1. 결론
2. 정책제언



## 결론 및 정책제언

### 1. 결론

건설공사는 설계/기획부터 시공을 거쳐 준공으로 마무리되는 과정에서 다수의 참여자를 필요로 하게 된다. 특히, 시공단계는 지반을 조성하는 토공사 및 골조공사 공정으로 구조물을 만들기 시작하여 마감공정으로 마무리 하는 등 그 성격도 다르고 장비와 투입되는 근로자의 직종도 상이하다. 결국, 1개의 건설업체가 모든 공정을 시공할 수 없기 때문에 공정별로 전문적인 역량과 시공능력을 보유하고 있는 다수의 하도급자와 계약을 체결해 목적물을 완성한다. 하도급자로 생산을 직접 수행하는 전문건설업체는 노동력과 건설기계 등을 활용하는 비중이 높다.

한편, 노동력과 건설기계의 공급주체인 노동자는 헌법상 보장된 노동3권에 따라 건설노조를 결성하고 있다. 현재 건설노조의 대부분 구성원은 형틀목공과 철근공, 그리고 건설기계에 있어서는 타워크레인과 레미콘믹서트럭 운전자 등으로 구성되어 있다. 해당 직종과 건설기계는 골조공정을 수행하는데 반드시 필요하다. 철근콘크리트 구조가 대부분인 국내의 아파트공사에서 골조공사는 공사기간이 가장 길고 노동력 투입도 가장 많다.

이러한 상황에서 2017년 이후 건설현장에서 일어나고 있는 건설노조의 행태는 건설노조 및 노조원의 양적 팽창으로 그 양상이 크게 달라졌다. 2017년 전후로 공동주택을 중심으로 건설경기가 호황을 맞았으나, 상대적으로 노동력 공급이 부족해지면서 노동력 수급불균형이 발생하였기 때문이다. 이러한 노동력 수급불균형은 결국 사용자의 협상력 부재로 인하여 건설노조의 무리한 요구 수용, 관행 설정, 나아가 불법·부당행위의 만연으로 이어졌다고 할 수 있다. 대표적으로는 채용강요(21.6%), 장비사용 강요(17.1%), 부당금품 강요(16.7%), 불법 현장집회(16.7%), 현장점거(13.8%), 태업(8.9%), 도급강요(5.2%) 등이다.

이러한 불법·부당행위로 전문건설업체의 금전적 피해는 금전적 피해는 현장별로 최소 3백만원에서 최대 30억원에 이른다. 무엇보다 공사기간 지연에 따른 피해가 큰 상황이

---

다. 이 밖에 사회적 비용, 소송비용 등의 피해지고 있다.

문제는 2017년 이후에도 노동3권 보장에만 치중한 나머지 건설노조의 불법행위에 대해서 제재하거나 규제할 수 있는 제도와 법령은 마련되지 못한 것이다.

이에 정부는 ‘건설현장 불법행위 피해사례 실태조사’ 및 ‘건설현장 불법·부당행위 근절 대책’을 발표했다. 이후 후속조치로 2023. 2. 28 및 3. 13. 「건설기계 조종사의 국가기술자격 행정처분 관련 가이드라인」(이하 “가이드라인”)을 발표·보완하였다.

그러나 행정처분 관련 “가이드라인”은 헌법이 보장하는 노동3권에 대한 본질적인 제한을 규정한 것으로서 법률유보원칙에 위반될 수 있다. 또한, 건설노조의 일부에 해당하는 건설기계조종사 및 건설기계사업자의 부당행위를 사전적으로만 규율하고 있기 때문에 건설공사 계약당사자의 사후적 계약 의무 조정 방안이 부재한 실정이다.

헌법상 보장된 ‘적법한’ 노동3권은 최대한 보장하되, 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위한 경우 법률로써 제한할 수 있으며, 만약 건설노조의 불법·부당행위로 인하여 제한이 이루어지는 경우에도 국회가 제정한 법률에 따라 그 불법행위 여부를 판단하고 집행되어야 한다. 그리고 건설노조의 불법행위로 인하여 건설공사의 지연 등의 문제가 발생하는 경우 발주자-수급인-하수급인의 계약관계를 규율하는 관련 법률 또는 법률에서 규율하는 계약서를 통하여 건설현장 정상화를 위한 합리적 해결 방안이 모색되어야 한다.

본 연구는 우선, 건설노조의 불법행위에 대응한 사전적 법제 개선방안으로 개별법률에서의 건설현장 정상화 방안을 제시하였다. 「건설기계관리법」, 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」, 「채용절차의 공정화에 관한 법률」, 「건설산업기본법」 개정안을 제시하였다. 그리고 ‘건설노조의 불법·부당행위 근절’이라는 수요에 효과적으로 대응하고, 개별 법령에서 규율하지 못하고 있는 예외적인 사항을 규율할 수 있도록(가칭) 「건설현장 불법행위 단속에 관한 특별조치법」(제정안)을 제시하였다.

나아가 건설노조의 불법행위로 인한 사후적 계약 당사자의 계약 관계를 조정하기 위하여 계약법제 및 표준계약서에서의 건설현장 정상화 방안을 제시하였다. 구체적으로는 건설노조의 불법행위를 계약기간의 연장 및 계약금액의 조정 사유로 규정하고, 지체상금의 부과 제외 대상으로 명확하게 규정하였다.

---

## 2. 정책제언

개별 법령의 일부개정과 특별법 제정은 둘 중 하나를 선택해야 하는 문제는 아니다. 현행 법령의 범위 내에서 해결할 수 있는 건설노조를 포함한 노조의 불법행위는 규제되어야 한다. 이런 측면에서 건설산업기본법 이외의 개별 법령 개정안으로 제안된 내용은 중요하고 필요하다.

건설업은 생산구조의 특징이 있고, 노동과 건설기계 사용에서도 다른 산업과는 다른 양상이다. 이러한 특성을 모든 산업을 규율 대상으로 하는 법령을 통해서 제재와 처벌을 모색하는 것은 실효성 측면에서 효과적이지 않을 수 있다. 특별법 체계의 필요성이 공감대를 확보할 수 있는 여지가 크다고 생각된다.

결국 건설현장에서 노조에 의한 불법행위는 업종 구별 없이 제재할 수 있는 수단은 현행 법령을 통해서 해결하는 것이 최선이다. 다만 건설업만의 특성과 생산구조, 생산요소 활용과정에서 발생할 수 있는 불법행위에 대한 제재수단도 반드시 필요하다.

특별법 체계를 활용하는 방안은 현행 법령 체계에 부담을 줄 수 있다는 측면에서 신중히 논의되어야 할 과제임은 분명하다. 보고서에서 제안하는 특별법 제정의 필요성과 논거가 보다 엄밀한 논의과정을 거쳐 현실화 될 수 있기를 기대한다.

여러 한계와 향후 보완이 필요한 것으로 생각되지만 연구과정에서의 고민이 보고서에 반영돼 있다. 건설현장 정상화를 위한 과정에서 논의 자료로 활용될 수 있기를 희망한다.

■ 문헌자료

- 국토교통부 보도자료, “타워크레인 조종사의 과도한 작업 지연 막는다-국토부, 조종사의 성실 의무 위반에 대한 판단기준 마련-”, 2023. 3. 10.
- 국토교통부 보도자료, “건설기계 조종사의 국가기술자격 행정처분 관련 가이드라인(안)”, 2023. 2. 28.
- 국토교통부, 공공 건설공사의 공사기간 산정기준 제정안, 2019.
- 국토교통부 보도자료, “범정부 건설현장 불법·부당행위 근절대책”, 2023. 2. 20.
- 대한건설기계협회, “기종별·용도별 등록 현황”, 2023.
- 대한건설정책연구원, 2020 건설 하도급 완성공사 원가 통계, 2021.
- 대한건설협회, 건설업 임금실태 조사 보고서, 각 연호.
- 대한전문건설협회, “전문건설업 실태조사 분석 보고서”, 대한건설정책연구원, 각 연호.
- 대한전문건설협회·대한건설정책연구원, “건설노조의 불법행위 실태조사”, 내부자료, 2021.
- 법제처, 「법령입안 심사기준」, 2020
- 안전보건공단, 건설공사 적정공기 판단기준에 관한 연구, 2016.
- 전문건설공제조합, “건설기계대여대금 지급보증 추이”, 2022.
- 최민수, “건설기계의 운용 실태 및 개선 방안”, 한국건설산업연구원, 1998.
- 통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호.
- 통계청, 경제활동인구조사, 각 연호.
- 한국과학기술기획평가원, “패러다임 전환에 대응한 스마트 건설기계 개발사업”, 2019.
- 한국은행, 2015년 산업연관표(해설편 및 통계편), 2019.
- 한국은행, 2019년 산업연관표(연장표), 2021.

---

## ■ 인터넷자료

국토교통 통계누리([stat.molit.go.kr](http://stat.molit.go.kr))

대한건설협회(<http://www.cak.or.kr>)

로앤비([www.lawnb.com](http://www.lawnb.com))

통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr>)

한국고용정보원([www.keis.or.kr](http://www.keis.or.kr))





## 건설현장 정상화를 위한 법령 정비방안

---

2023년 12월 인쇄

2023년 12월 발행

발행인 김희수  
발행처 대한건설정책연구원  
서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)  
TEL (02)3284-2600  
FAX (02)3284-2620  
홈페이지 [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)  
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)  
인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

---

© 대한건설정책연구원 2023

발행처 대한건설정책연구원  
발행인 김희수  
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

서울특별시 동작구 보라매로5길 15  
(신대방동, 전문건설회관)

Tel. 02 3284 2600  
Fax. 02 3284 2620  
<http://www.ricon.re.kr>



**RICON**  
대한건설정책연구원

비매품/무료



9 791159 531743 93320

ISBN 979-11-5953-174-3