

건설노조 불법행위 대응방안

박광배 대한건설정책연구원 경제금융연구실 연구위원
(jwjbpark@hanmail.net)

- I. 서론
- II. 건설노조 불법행위 유형
- III. 건설노조 불법행위 폐해
- IV. 건설노조 불법행위 대응방안
- V. 결론

3

■ 국문요약 ■

과거부터 지속돼 왔던 건설노조의 불법행위는 민간공사가 크게 확대된 2017년 이후 심각한 양상으로 전개되고 있다. 더 이상 방치하면 건설업의 기반을 훼손하고 기반산업으로서의 위상이 침해될 수 있는 상황이 초래될 수 있다.

건설노조 불법행위에 대응하기 위해서는 먼저 현행 법령의 적극적인 적용과 해석이 이루어져야 한다. 그리고 이와 병행하여 일관되고 체계적인 법령이 마련되어야 한다. 현재와 같이 각 개별 법령에서의 단편적인 규정을 활용하는 것은 일정한 한계를 보일 수밖에 없다.

또한, 건설노조의 불법행위를 효과적으로 차단하기 위해서는 특별법 제정을 검토할 필요가 있다. 특별법은 건설노조의 불법행위 근절을 통해 현장운영의 정상화, 그리고 이를 통해 종국적으로 경제 내에서 요구하는 건설업의 역할을 강화하여 공공복리 증진에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

주제어 : 건설노조, 불법행위, 사회적 비용

I. 서론

건설업은 주거서비스 개선에 필요한 주택공급과 경제성장을 지원하는 사회기반시설을 건설하는 업종이다. 주택과 시설물은 부동산의 특성을 띠고 있어 고정된 생산시설에서 구축할 수 없다.

II. 건설노조 불법행위 유형

건설업의 생산특성은 직접적으로 생산방식을 결정하는 요소로 작용하고 있다. 다양한 기능을 보유한 업종의 참여가 필수적이다. 아파트공사의 경우 많게는 60여 개의 하도급자가 시공과정에 참여하게 된다.

특정한 분야를 하도급계약이행을 방식으로 시공에 참여하는 전문건설사업자 등은 생산요소인 노동과 자본을 효과적으로 투입해야만 경영성과를 도출할 수 있다.

생산요소의 활용은 기술수준과 노동수급 등의 영향을 받게 되고, 노동과 자본의 상대가격 등에 따라 활용도와 비중이 결정된다.

건설업은 산출물인 주택과 기반시설 등을 표준화 된 생산시스템에 의한 양산체계를 구축할 수 없다. 이런 영향으로 노동의존도가 높은 생산방식이 여전히 활용되고 있다.

노동의존도가 높은 업종에서의 생산효율성은 노동생산성에 좌우될 수밖에 없다. 한국은행의 산업연관표에 의하면 2019년 건설업의 취업계수는 6.5명이며, 고용계수는 5.1명이었다. 취업계수와 고용계수는 각각 10억 원의 산출물 생산에 투입되는 전업 환산취업자수와 임금근로자수라고 할 수 있다. 전산업의 취업계수보다 0.9명 많았다. 그만큼 노동력 투입이 많은 업종이라는 의미이다.

노동의 공급자인 개별 건설근로자와 수요자인 건설사업주의 필요와 이해관계가 일치하는 수준에서 수급이 결정되며, 필요로 하는 노동력을 자유롭게 선택하는 것이 사용자에게 당연히 보장되어야 하는 권리라고 할 수 있다.

그러나 최근 건설노조의 불법적인 행위로 인하여 사용자의 권리가 직접적으로 침해되고 있고, 노조에 가입하지 않은 건설근로자 일자리를 위협하는 상황이 초래되고 있다.

건설업이 기반산업으로 제공해야 하는 역할을 지속하고 지속가능한 산업으로 발전하기 위해서 건설노조에 의해 자행되는 불법적인 행태는 시급하게 개선되어야 하며, 이를 위해서는 대응방안을 모색하는 것이 필요하다.

건설노조의 불법행위는 과거부터 있었지만, 2017년 이후 정도가 심해진 것으로 볼 수 있다. 이 시기는 민간부문의 아파트 건설공사가 급격하게 증가한 기간이다.

공사의 증가와 노동력 공급의 정체 등으로 노무비가 상승하게 됐고, 인력의 부족을 외국인근로자로 보완하는 과정에서 나타난 불법 외국인 등이 빌미가 돼 건설노조의 불법적인 행위에 대해서 건설사업주가 대항할 수 있는 수단이 없었다고 할 수 있다.

이런 양상이 지속되고 정도가 심해짐에 따라 건설현장은 정상적인 생산활동이 지장을 받을 만큼 어려움을 겪고 있고, 이를 방지할 경우 건설업의 기반이 흔들릴 수 있다는 위기의식을 갖게 됐다.

대한전문건설협회가 골조공사에서 발생하고 있는 건설노조의 불법행위에 대한 실태조사를 시행한 결과에 의하면 채용강요행위 25.6%, 월레비 또는 발전기금 요구 등의 금품요구 18.4%, 현장집회 14.0%, 장비사용 상요행위 13.6%, 현장점유 및 방해행위 13.6%, 태업 9.2%, 도급강요 4.4%, 기타 1.2%의 순이었다.

1. 채용강요

건설노조에 의해 자행되는 채용강요는 현장이 개설되기 이전부터 이루어지고 있다. 집회신고를 통해서 공사가 진행되기 이전부터 건설업체를 압박하는 수단이 많이 활용된다.

노동력의 비중이 높은 골조공사의 경우 철근팀과 형틀팀 등을 건설노조가 지정해 사용하도록 강요하기도 하며, 이런 요구가 관철되지 않으면 현장 개설 이전에 신고한 집회를 통해서 공사를 방해한다. 대부분의 경우 건설노조가 통보한 작업팀을 채용하는 결과로 마무리되는데, 이는 사업주의 본질적인 권리를 침해하는 중대한 문제라고 할 수 있다.

건설노조의 채용강요를 수용하지 않는 경우는 본격적으로 공사를 방해하는 수단을 동원해서 지속적으로 채용강요가 이루어진다. 예를 들어, 드론을 현장에 띄워서 안전규정 위반과 환경규제와 관련한 사항을 촬영하여 무차별적으로 고발을 하기도 한다. 이로 인하여 근로감독관이 현장에 방문하는 경우 공사가 중단되거나 지연되는 상황을 초래하기도 한다.

노동력의 실제 사용자인 하도급자뿐만 아니라 원도급자를 압박하는 형태로도 채용강요가 진행되게 된다. 건설노조의 지속적인 채용강요와 원도급자의 간접적인 압력 등에 의해 결국은 채용강요를 수용하는 경우가 대부분이다.

건설근로자를 사용하는 전문건설업체를 대상으로 하는 경우가 대부분이지만, 종합건설업체를 대상으로 강요행위가 이루어지기도 한다. 하도급자를 선

정하는 과정에서 진행되는 현장설명회 시 건설노조가 원도급자에게 하도급자가 선정되면 자신들의 노조원을 채용해달라는 요구를 한다.

2. 금품강요

건설노조에 의해 이루어지는 부당한 금품요구는 크게 두 가지 형태로 나눌 수 있다. 하나는 채용 후 일정한 수준의 추가적인 금전을 ‘전임비’ 명목으로 요구하는 경우이다. 또 다른 경우는 채용강요행위가 수용되지 않는 경우 또는 채용강요를 하지 않는 조건으로 ‘발전기금’, ‘단협비’ 명목의 부당한 금품을 요구하는 경우이다. 이런 금품요구는 아무런 근거도 없이 이루어지는 명백한 불법행위라고 할 수 있다.

건설현장에 자신들의 소속 노조원을 채용하도록 한 이후에는 실제로 현장에 투입되는 근로자보다 많은 가공의 인력에 대한 몫을 요구하는 사례라고 할 수 있다. 실제로 조사한 결과에 의하면 1개의 건설노조가 요구하는 전임비의 평균 수준은 한 달에 6공수 수준으로 파악됐다. 이를 금액으로 환산하면 월 평균 160~170만원 규모이다. 그런데 이런 요구를 다수의 군소 노조에서 하고 있는 점을 감안하면 전문건설업체가 부당한 금품요구로 인해 부담하는 금액은 1천만원을 넘는다고 할 수 있다.

다수의 군소 노조가 우후죽순처럼 생겨나서 건설현장을 찾아다니며 채용강요를 빌미로 행하는 부당한 금품요구를 당하는 하도급업체는 숫자라도 적었으면 좋겠다는 하소연을 하고 있는 상황이 지금의 현실이다.

3. 현장집회

현장에서 채용강요와 부당한 금품요구의 수단으로 행해지는 집회는 생산성을 저해하는 직접적인 요인이 되고 있다. 집회에 수반되는 확성기의 소음은 시공에 집중할 수 없도록 방해해 작업을 지연시킬 뿐만 아니라 현장의 근로자들의 집중력을 흐트러뜨려 재해 위험을 높이기도 한다.

확성기의 소음과 다수의 위력을 통해 압력을 가하는 집회활동을 통해 주변의 민원을 유발시키기도 한다. 현장 주변 거주자 평온하게 생활할 권리를 침해하고 상인들의 영업에도 부정적인 영향을 미치게 된다. 그리고 이런 불편을 해소하기 위해 관할 행정관청에 민원을 제기하게 되는데, 행정청은 제기된 민원을 처리하기 위한 목적에서 해당 건설현장의 원도급자와 하도급자에

III.
건설노조
불법행위 피해

게 민원의 소지를 제거하라는 압력을 가하는 경우가 많다. 이런 과정을 거치게 되면 건설노조의 요구를 수용하거나 무마하기 위해 협의하는 결과가 초래되는 것이 일반적이다.

4. 기타 불법행위

전술한 세 가지 유형의 불법행위는 현장조사 결과 비중이 상대적으로 높은 사례들이었다. 불법행위의 유형은 이외에도 다양하다. 건설노조 소속의 기계장비를 사용하도록 강요하는 행위, 노조원 소속의 근로자나 기계장비 조종사를 채용하도록 유도하기 위해 태업하는 행위, 비노조원 근로자에 대한 폭언과 압력행사 등도 건설노조의 불법행위 유형이라고 할 수 있다.

1. 사회적 비용 유발

(1) 공사기간 연장에 따른 시설물 공급 차질

주거서비스의 개선은 국민의 후생을 개선하는 효과가 있다. 이를 위해서는 고품질의 주택이 안정적으로 공급되는 것이 바람직하다. 사회기반시설의 지속적인 보급과 기능개선도 후생의 증가는 물론 경제성장과 도시의 경쟁력을 향상시켜 지역경제 활성화에 기여하는 역할을 기대할 수 있다.

이러한 시설의 공급은 건설업을 통해서 이루어진다. 주택과 기반시설이 제 공하는 후생증대 효과가 크기 때문에 계획대로 공급되는 것이 필요하다.

그러나 건설노조에 의해 자행되는 불법행위 관철의 수단으로 활용되는 공사방행와 금품강요 등으로 공사가 지연되는 사례가 많다. 이렇게 되면 해당 시설을 공급하는 시기가 늦춰지게 된다. 특히 아파트와 같은 공동주택의 경우 입주예정자들은 입주일에 맞춰 임대차 계약과 대출 등의 행위를 하게 된다. 공사의 지연으로 인하여 예정된 완공에 차질이 발생하면 사회적 비용이 발생할 수밖에 없다.

(2) 원가상승에 따른 가격인상

공사원가는 재료비, 노무비, 경비의 순공사원가에 일반관리비와 이윤을 합산해 산정된다. 건설노조의 불법행위에 따라 공사기간이 지연되면 간접비가

상승하게 된다. 간접비 상승은 건설업체의 재산성을 악화시키는 주된 요인이라고 할 수 있다.

또한, 건설노조의 불법행위는 직접적으로 노무비를 상승시키는 결과를 초래하게 된다. 공사방해와 태업 등으로 노무비가 증가하게 되고, 전임비와 발전기금 등의 부당한 금품요구도 원가에 영향을 미치게 된다.

노무비와 간접비 등으로 구성되는 원가상승이 이루어졌고 주택의 가격을 상승시키는 결과를 초래할 수밖에 없다. 이외에도 기반시설의 과소공급을 야기할 수도 있다. 기반시설의 대부분은 재정투자에 의해 공급된다. 그런데 건설노조의 불법행위로 야기된 공사 지연으로 원가가 상승되면 SOC 예산에 의해 공급되는 기반시설의 규모를 축소하는 결과가 초래될 수 있다.

2. 전문건설업체의 부실화

건설노조의 불법행위는 골조공사의 하도급에 참여하는 전문건설업체의 입찰금액 결정과정에도 개입하는 사례가 확인되기도 했다. 일부 지역에 한정되는 사례라고 할 수 있으나, 건설노조가 철근분과, 형틀분과, 비계분과, 해체분과 등의 분과를 구성해 공정별로 자신들이 참여하는 공정의 금액을 통보하고 있고, 이를 하도급 입찰금액에 반영하도록 영향력을 행사하는 상황도 벌어지고 있다.

이런 상황은 심각한 경영권 침해에 해당하며, 건설노조가 개입해 하도급 입찰금액에 영향을 미치면 하도급공사 수주가 어렵게 된다. 특히 지방에 소재하는 중소규모의 전문건설업체들은 지역에서 발주되는 공사에 하도급자로 참여하는 것이 중요하다. 업체의 네트워크가 충분하지 못하므로 지역을 기반으로 공사를 수행하고, 이를 기반으로 경영을 유지하는 것이 현실적이기 때문이다.

그런데 전문건설사업주의 고유한 권한인 입찰가격이 결정되는 과정에까지 건설노조의 불법행위가 영향력을 확대하면 전문건설업체는 부실화를 피할 수가 없다.

3. 건설근로자의 구직난 심화

건설노조는 자신의 노조원을 건설현장에 취업시키기 위해 불법적인 수단을 동원하고 있다. 다수의 군소 노조가 경쟁적으로 설립돼 건설현장에서 전문건설업체를 대상으로 불법행위를 하고 있는 상황은 노조에 가입하지 않고

IV.
건설노조
불법행위
대응방안

현장에서 노동을 공급하는 내국인근로자의 일자리를 침해하는 결과를 초래하게 된다. 현장의 일자리는 일정하게 제한돼 있다. 이런 상황에서 단체의 위력을 행사하면서 일자리를 부당하게 차지하게 되면 비노조원 근로자는 입지가 축소될 수밖에 없다. 일자리의 안정성이 낮은 건설근로자에게 일자리는 다른 어떤 업종에 종사하는 근로자보다 중요하다. 비노조원에 대한 부당한 차별이 허용돼서는 안 된다.

그리고 비노조원의 일자리 확보 기회가 축소되면 노조에 가입할 수밖에 없는 상황이 조성된다. 군소 노조의 무분별한 설립과 불법행위 문제가 만연해 있는 상황이다. 노조원이 아니면 점점 일자리를 얻을 수 없다는 인식이 확산되면 군소 노조의 무분별한 확산이 야기될 수 있다. 향후 더욱 큰 문제가 야기될 수도 있다.

1. 현행 법령을 통한 대응

(1) 집시법 적용으로 공사방해행위 차단

집회 및 시위의 자유는 기본권으로 보장되며, 헌법 제21조 제1항에 근거를 두고 있다. 현행 집시법도 적법한 집회 및 시위를 최대한 보장하고 있다. 이러한 규정은 최대한의 보장과 함께 한계도 규정하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그 한계는 적법이다. 즉 적법의 한계를 일탈한 집회 및 시위는 보장되지 않는다고 할 수 있다. 헌법 제37조 제2항은 국가의 안전보장이나 질서유지 또는 공공복리를 위해 필요한 경우 관련 법률에 의해 제한할 수 있도록 규정하고 있다.

건설노조가 건설현장에 집회신고를 하고 주변과 공사에 방해를 초래하면서 하고 있는 집회는 공공복리를 침해하는 위법행위라고 할 수 있다. 건설현장과 어떤 이해관계도 없는 노조에 의한 집회신고에 대해서는 명확하고 구체적으로 법령과 규정을 적용하여 집회 허가가 검토되어야 한다. 이를 통해 공사방해행위를 차단할 수 있을 것으로 기대된다.

(2) 채용절차법 적용으로 불법적인 채용강요행위 방지

건설현장에서 노조에 의해 자행되고 있는 강요와 압박은 사용자의 선택권을 불법적으로 제한하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그리고 이런 전제가 성립한다

면 채용절차법의 규정에 따른 처벌이 가능하다. 채용절차법을 통해 사용자의 권리침해를 구제하려는 적극적인 규정 적용이 필요하다.

(3) 노동조합법 적용으로 사용자의 권리구제

노동조합법은 제81조에서 부당노동행위에 대하여 규정하고 있으며, 제1항은 사용자의 부당행위 유형에 관하여 명시적으로 열거하고 있다. 제2호에 의하면 특정한 노동조합원 가입을 고용조건으로 하는 것은 사용자의 부당행위에 해당된다. 또한 제4호에서는 근로시간 면제한도를 초과하여 급여를 지급하는 행위, 노동조합의 운영비를 원조하는 행위가 사용자의 부당행위에 해당한다고 규정하고 있다.

건설노조원을 채용하도록 강요하는 행위, 그리고 발전기금 또는 단협비의 명목으로 건설노조가 요구하는 금품은 노동조합 운영비를 원조하는 행위가 될 수도 있다. 건설노조가 사용자를 불법행위에 이르도록 압박하는 것이라고 할 수 있다. 이런 상황이 시정될 수 있도록 노동조합법 관련 규정을 엄격하게 적용해야 한다.

2. 건설현장 불법행위 근절 특별조치법 제정

현재 벌어지고 있는 건설노조의 불법행위 양상을 규율하기 위한 규정들은 각 개별 법령에서 파편적으로 명시돼 있다. 이러한 체계로는 건설노조의 불법행위를 근절하는 데 일정한 한계를 보일 수밖에 없다.

이러한 상황을 개선하기 위해서는 건설현장에서 노조의 불법행위가 근절되도록 체계적이고 통일된 규정체계를 갖춘 한시적 특별법을 제정하는 방안이 검토되어야 할 필요성이 크다.

V. 결론

최근 건설노조의 불법행위가 매우 심각한 수준에 이르고 있고, 건설현장의 운영을 위협하는 상황이 초래되고 있다. 건설업의 기반이 심각하게 훼손되는 결과를 야기할 수 있어 지금이라도 적극적이고 효과적인 대응수단 마련이 절실하다.

건설노조의 불법행위에 효과적으로 대응하기 위해서는 우선 현행 법령과 규정을 활용하는 과정이 필요하다. 법령의 개정과 새로운 규정의 마련은 필

요하기는 하나, 당장의 문제를 해결하는데 시차가 발생할 수밖에 없다. 집시법, 채용절차법, 노동조합법, 그리고 근로기준법 등의 적극적인 적용과 해석이 필요하다. 특히 근로기준법은 근로자의 권리를 보장하는 것을 법의 취지로 하고 있고, 건설노조의 불법행위로 인해 비노조 건설근로자의 일자리가 침해되고 있는 심각한 문제에 대해 규율할 수 있을 것으로 판단된다.

현행 규정의 적극적인 적용 필요성과 함께 통일된 규정 체계를 마련해 불법행위를 근절한다는 취지에 한시적 특별법 제정이 검토되는 것도 필요하다. 각 개별 법령에서 단편적으로 규정하고 있는 현재의 규정은 건설노조의 불법행위를 근절하는데 문제가 있을 수밖에 없다. 가칭 건설현장 불법행위 근절 특별조치법은 건설업의 정상적인 운영을 촉진해 공공복리 증진에 기여할 수 있는 규정체계라는 점에서 정당성 확보가 가능할 것으로 판단된다. 일관되고 체계적인 규정을 마련해 대응하는 것이 필요한 상황이다.

참고문헌

1. 박광배(2022), “건설노조 불법·부당행위”, 대한건설정책연구원
2. 국토교통부 보도자료(2023. 1. 19), “전국 1,494곳 건설현장에서 2,070건 불법행위 접수”