

윤석열 정부의 건설노조 죽이기 문제점과 과제

우상범_한국노총 중앙연구원 연구위원

목 차

I. 문제제기

II. 윤석열 정부의 건설노조 탄압과 왜곡 이유

III. 건설업의 구조적 문제와 정부의 모르쇠

IV. 정부가 제기한 건설업의 문제 해결 방안

V. 결론

요 약

현재 윤석열 정부는 건설사 편에 서서 건설노조를 ‘건폭’으로 매도하고, 불법단체로 규정해 대대적으로 탄압하고 있다. 본고는 토목건축과 타워크레인 직종을 중심으로 정부의 건설노조 탄압 및 사실 왜곡 원인을 살펴보고, 건설업의 구조적 특성을 분석하여 정부가 불법으로 규정한 건설업의 채용, 월례비, 노조 전임비 문제의 해결 방안을 모색하려고 한다.

건설사들은 광고비 확대와 언론기관의 지분 확보를 통해 언론사에 영향을 미치고, 정치후원금을 통해 정관계에 로비한다. 정부-언론사-건설사의 강한 유착관계를 바탕으로 건설노조를 불법 조직으로 몰고 있다.

그러나 정부가 불법행위라고 매도한 사항들은 건설업의 도급구조, 고용구조, 교섭구조의 특성과 밀접하게 관련되어 있다. 첫째 도급구조 측면에서 토목건축직종은 발주처-일반건설업체-전문건설업체-십장(혹은 팀반장)-건설노동자, 타워크레인직종은 발주처-원청-타워크레인임대사-타워크레인기사로 이어지는 다단계 하도급구조를 갖고 있다. 둘째 고용구조 측면을 보면 토목건축 건설노동자는 전문건설업체와 일용직으로 고용계약을 맺고, 타워크레인기사는 타워크레인임대사와 고용계약을 체결한다. 셋째 교섭구조를 살펴보면 오랜 투쟁 끝에 토목건축노조는 2017년, 타워크레인노조는 2001년부터 산별중앙교섭을 진행하고 있다. 이런 건설업의 구조적 특성 중 가장 큰 문제는 도급구조(불법 다단계 하도급구조와 그로 인한 최저가낙찰제)이며 이것은 고용구조와 교섭구조에도 영향을 미친다. 즉 원청 건설사는 빠진 채 건설노동자는 하청 건설사와 고용계약을 맺고, 건설노조는 하청건설사들로 구성된 협회와 교섭한다. 공정과 원칙을 강조하는 윤석열 정부가 건설업의 구조적 문제를 모르쇠로 일관하며 ‘건설노조 죽이기’를 추진하는 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 건설업의 구조적 특성은 정부가 불법으로 간주하는 건설업의 채용, 월례비, 노조 전임비 문제를 발생시켰다. 이 세 가지 문제들의 해결 방안을 모색하면 다음과 같다. 첫째 채용 문제는 건설현장에 ‘고용 사전예고제’ 도입, 충분한 공사기간 제공과 수익보장낙찰제 시행, 지역 건설노동자 우선 채용 제도 등의 추진으로 해결 가능하다. 둘째 불법 파견의 소지가 있는 월례비 문제는 원청이 타워크레인기사를 직접고용하면 된다. 셋째 노조 전임비 문제는 조합비 일괄공제(check-off system)를 통해 해결을 모색할 수 있다.

정부는 건설사의 요구 사항(미분양 아파트 매입, 외국인 노동자 확대, 중대재해처벌법 완화)은 들어주면서 ‘건설노조 죽이기’에 공권력을 총동원하고 있다. 정부는 건설업의 채용, 월례비, 노조 전임비 문제 해결을 위해 건설업의 구조적 문제 해결책을 마련하고, 건설 노사가 대화할 수 있도록 장을 마련해 주는 조정자(coordinator)가 되어야 한다.

I. 문제제기

건설업은 제조업 다음으로 국내 경제에 큰 영향을 끼친다. 2021년 한국은행의 업종별 국내 총생산(GDP: Gross Domestic Product) 자료를 보면 제조업이 27.0%로 가장 높고 그 뒤를 이어 건설업 11.8%, 문화서비스업 10.3%, 도소매숙박음식업 9.1% 순으로 나타났다. 건설업이 우리 사회경제에 미치는 영향에 비해 건설노동자들의 처우는 열악하다. 2022년 건설근로자공제회가 조사한 건설노동자 실태조사에 따르면 연 근로일수가 224일(7.5개월)이고, 월 평균 임금소득은 300만원 정도이며¹⁾ 노후를 대비(72.0%)하지 못하고 있다. 특히 코로나 19 팬데믹으로 생계에 어려움(42.1%)을 겪은 것으로 나타났다(건설근로자공제회, 2022).

이런 이유는 건설업의 구조적 특징 때문이다. 첫째 건설노동자들은 일용직 노동자들로 노동시장의 진입과 퇴출이 자유롭고 숙련체계가 잘 발달되지 않아 스스로 기술을 습득해야 한다. 둘째 수직적인 다단계 하도급구조의 최말단에 위치하여 저임금과 열악한 노동조건에 시달린다. 셋째 공사가 마무리되면 다른 공사 현장으로 일거리를 찾아 이동하기 때문에 고용불안에 시달린다. 마지막으로 무엇보다 사회적으로 ‘노가다’라고 불리며 ‘천한 일’, ‘힘든 일’이라는 부정적 인식이 강하다. 건설노동자들은 열악한 처우를 개선하기 위해 집단적 목소리를 내기 시작했고 1987년 노동자 대투쟁 이후 노조를 조직했다. 또한 오랜 투쟁 끝에 건설사들과 교섭하여 임금인상과 노동조건 개선을 이끌었다.

그러나 2022년 윤석열 정부 들어와 건설노조²⁾의 처지가 바람 앞에 등불처럼 위태롭다. 건설사 친화적인 윤석열 정부는 건설노동자들의 자주적 결사체인 노조를 불법단체로 간주하고 각종 혐의를 붙여 단속을 강화하고 있다. 특히 윤석열 대통령은 ‘조폭(조직 폭력배)’에 빗대서 건설노조를 ‘건폭(건설현장의 불법 폭력)’이라고 공격했다. 대통령의 지시를 받은 국토부, 노동부, 검찰, 경찰청, 공정위 등 정부 부처들은 건설노조 사무실을 압수수색하고 전임자를 구속시켰다. 지금도 건설노조에 대한 전방위적 특별단속을 지속하고 있다.

정부가 ‘건폭’이라고 부를 정도로 건설노조는 불법적이며 건설업계에서 퇴출되어야 할 조직인가? 본고는 건설노조의 토목건축과 타워크레인 직종을 중심으로 윤석열 정부의 건

1) 통계청에서 발표한 2022년 도시근로자 월평균 임금소득은 1인 320만원, 2인 480만원, 3인 640만원이다.

2) 본 고에서 건설노조는 건설업에서 활동하는 모든 노조를 총칭하며 특별히 민주노총의 건설노조를 언급할 때는 전국건설노조로 표기했다.

설노조 탄압 및 사실 왜곡 원인을 살펴보고, 건설업의 구조적 특성을 분석하여 정부가 불법으로 규정한 건설노조의 채용, 월례비, 노조 전임비의 해결 방안을 모색하고자 한다.

II. 윤석열 정부의 건설노조 탄압과 왜곡 이유

작년 12월 경찰청은 200일간 건설현장의 조직적 불법행위를 특별단속하여 불법 채용강요 혐의로 건설노조에 과태료를 부과하고, 노조 사무실을 압수수색했으며, 건설노조 간부를 구속시켰다. 또한 공정위는 건설노조 건설기계지부를 사용자단체로 판단하고 과징금을 부과했다. 특히 올해 초 윤석열 대통령은 건설 현장의 갈취, 폭력 등 조직적 불법행위에 대해 검찰, 경찰, 국토부, 노동부에 강력한 단속을 지시했다. 건설노조 죽이기에 정부 공권력이 총동원된 것이다. 대통령의 지시에 사정기관들이 일사불란하게 움직였다. 경찰은 3개월간 「건설현장 갈취·폭력 등 조직적 불법행위 특별단속」을 벌여 총 581건 2,863명을 단속하고 29명을 구속시켰다. 경찰은 상근자 3명이 근무하는 지부 사무실에 경찰차 15대와 기동대 300명을 투입시켜 탁상달력도 가져갈 만큼 먼지털이식 압수수색을 실시했다(매일노동뉴스, 2023.03.15)³⁾. 경찰이 구속한 29명 중 양대 노총 소속은 12명(41%)이었다. 하지만 경찰청은 마치 29명 모두 양대 노총 건설노조인 것처럼 부풀려 언론에 발표함으로써 국민들을 호도시켰다. 이에 양대 노총은 정부의 노조 불법화 및 압수수색은 ‘과도한 기본권 침해’와 ‘헌법상 보장된 노동기본권 저해’라고 비판했고 총파업을 예고했다(서울신문, 2023.03.01)⁴⁾.

정부가 건설노조를 불법으로 규정하고 탄압하는 이유는 정부-언론사-건설사간의 유착관계에 기인한다고 판단된다. 첫째 건설사들과 언론사는 광고로 연결되어 있다. 2017년 한 해 동안 우리나라 10대 건설사들이 언론사에 지출한 광고비는 총 1,607억원으로 한 업체당 평균 160억원을 광고비로 썼다(소비자가 만드는 신문, 2019.04.24)⁵⁾. 가장 많은 광고비를 쓴 기업은 삼성물산으로 478억원이었다. 그 뒤를 이어 GS건설 200억원, HDC현대산업개발 191억원, 대림건설(현 DL건설) 180억원, SK건설 179억원 등이다. 주로 주

3) <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=213961>

4) <https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20230301009012>

5) <http://www.consumernews.co.kr/news/articleView.html?idxno=531193>

택 분양 광고에 많은 비용을 지출했다. 건설사는 언론의 주요한 광고주이다. 광고에 목메는 언론사들은 건설사의 이익을 대변하는 기사를 작성하지 않을 수 없다. 주택 공급 확대, 부동산 규제 완화, 건설업의 고용허가제 쿼터 확대, 종부세 완화 등 건설업계 주장을 마치 국민들의 여론인 것처럼 보도했다. 또한 건설노조의 파업시 공사 차질과 시민 불편을 강조하며 불법 파업으로 낙인찍었다.

둘째 건설사들은 언론사의 지분 확보 및 언론사 창간으로 최대주주 혹은 오너가 되고 있다. 태영건설은 지상파 언론사인 SBS 주식의 61.2%를 보유한 최대주주이다. 호반건설로 유명한 호반그룹은 서울신문의 47.6%, kbc광주방송의 30%, 전자신문의 43.7%의 지분을 갖고 있다. 중견건설사인 중흥토건은 (주)헤럴드(헤럴드경제와 코리아헤럴드 발간) 주식의 52.9%를 인수하여 의사결정권을 확보했다. 강원도의 주요 건설사인 SG건설은 강원방송(G1)의 40%, SM그룹(우방, 경남기업 보유)은 울산방송(UBC)의 30%, 부영주택은 인천일보의 49.9%와 한라일보의 49%, 윤강건설은 영남일보의 49.2%, 두진건설은 CJB청주방송의 36.2% 주식을 보유하고 있다. 이밖에 남양건설은 광주매일, 중흥토건은 남도일보, 동양종합건설은 영남일보 등의 주식을 갖고 있다. 특히 부원건설은 중도일보 주식 보유에 만족하지 않고 2014년 브릿지경제라는 언론사를 직접 창간했다. 건설사들은 언론사를 통해 홍보성 기사는 물론 건설사 비판을 막고 있다. 대표적인 사례로 전자신문은 1년에 한 두 건이던 호반그룹 관련 동정 또는 홍보성 기사를 최근에는 40건 넘게 작성했다. 또한 헤럴드경제는 이례적으로 네이버 메인 기사에 ‘중흥건설 건본주택 개관’을 실었다. 2018년 6월 강원민방은 원주지역 아파트 분양 소식을 전하면서 SG건설의 아파트 건본주택 전경 등을 홍보해 방송통신위원회로부터 법정제재를 받았다. 2015년 KBC는 호반건설이 광주에 짓는 주상복합건물 건축 과정에서 광주시청과의 마찰이 생기자 저녁 메인뉴스에서 광주시 비판 기사를 연속 10개 보도했다. 이처럼 건설사는 언론사들을 장악하여 건설 관련 광고형 기사 노출을 증가시키고 건설사에 유리한 여론을 형성한다.

〈표 1〉 건설사들의 언론사 지분 보유 현황

언론사	건설사	지분률(%)
SBS	태영건설	61.2
서울신문	호반그룹(호반건설 등)	47.6
kbc광주방송	호반건설	30.0
전자신문	호반건설	43.7

헤럴드	중흥토건	52.9
강원민영방송(G1)	SG건설	40.0
울산방송(UBC)	삼라	30.0
인천일보	부영건설	49.9
한라일보	부영건설	49.0
영남일보	운강건설	49.2
CJB청주방송	두진건설	36.2

자료: 언론기사를 바탕으로 저자 작성

셋째 건설사는 정치 후원금을 통해 정관계 관계자와 연계되어 있다. 우리나라 대기업들은 거의 대부분 건설사를 소유하고 있다. 건설경기 호황으로 대기업들이 건설사를 설립한 이유도 있지만 다른 한편으로는 비자금(secret fund) 때문이다. 다단계 하도급으로 연결된 건설업 구조를 이용하여 비자금을 만든다. 1997~2005년간 두산산업개발은 하청업체에 실제보다 부풀린 공사비를 지급하고 돌려받는 방법으로 230억원의 비자금을 조성했다. 아래 기사는 건설사가 어떻게 비자금을 조성하는지 잘 알려준다.

“실제 공사비는 전체 수주 금액의 70%밖에 되지 않은 적이 많았습니다(나머지 30% 비자금). 가장 쉬운 방법은 노무비 부풀리기입니다. 큰 공사는 일용직을 한 번에 1000~2000명 정도 투입됩니다. 실제로는 1000명을 투입했는데 2000명을 사용으로 조작하면, 1000명에 대한 일당은 본사의 비자금이 됩니다....(중략)...(전국 건설 현장 중) 인원 투입이 많은 현장 몇 곳에서만 빼도 100억원은 금방 챙길 수 있죠(대기업 건설사 임원)”

“가령 수주금액이 10억원인데 11억원이 결제됐다고 칩시다. 1억원은 현금으로 바뀌서 올려보내 달라는 얘깁니다. 대기업에서 일정 수준을 보존해 주기도 하고, 나중에 수의계약 등 큰 공사를 따낼 요량으로 (중소기업이) 떠안기도 합니다(하청 건설사 임원)”

자료: 월간조선(2010.12.10.)을 바탕으로 재작성(<http://monthly.chosun.com/client/news/viw.asp?nNewsNumb=201012100011>)

이렇게 만들어진 비자금은 정관계 로비에 활용된다. W장관은 지난 2018년 지방선거 때와 2021년 대선 경선 때 지역 건설사로부터 1,000만원의 고액 정치후원금을 받은 것으로 드러났다. 이 건설사는 W장관의 제주지사 재임 시절 제주도와 산하 기관으로부터 총 15억원 가량의 공사를 수주받았다(제주투데이, 2022.05.01)⁶⁾. 국회의원과 건설사간의 관계도 돈독하다. K의원은 지역 건설사인 K건설과 D건설산업개발로부터 각각 400만원, 500만원의 후원을 받았다. 또 다른 K의원은 N건설사에게 400만원의 후원금을 받았다. K의원은 종합건설 엔지니어링 기업인 H협회와 D컨설팅트로부터 각각 450만원과 450만원을 받았다. 이밖에 K건설은 직원 명의를 이용하여 L의원에게 총 3,000만원(직원 15명이

6) <http://www.ijejutoday.com/news/articleView.html?idxno=229012>

200만원씩 후원)의 후원금을 냈다(시사저널, 2023.03.21)⁷⁾. 건설사들은 비자금 혹은 회사 돈을 갖고 정치적 후원금 명목으로 정관계 인사에게 로비한다. 건설 관련 법과 정책을 입안하는 국회의원이나 자치단체장은 이해충돌 소지에도 불구하고 거리낌없이 건설사들에게 정치후원금을 받는다. 이를 통해 정치인-건설사의 관계는 마치 악어와 악어새의 관계를 형성한다. 건설사의 지배와 영향력 하에 있는 언론사는 끊임없이 건설노조의 불법성을 부각시키고 정부는 이를 빌미로 건설노조 탄압에 공권력을 동원하고 있다. 건설사-언론-정부의 관계는 긴밀해 보인다.

〈표 2〉 건설사의 정관계 후원 현황

	후원사	후원 금액(만원)
W장관	지역 건설사	1,000
K국회의원	K건설	400
	D건설산업개발	500
K국회의원	N건설	400
I국회의원	K건설	3,000(15명 직원 명의)
K국회의원	H협회	450
	D건설턴트	450

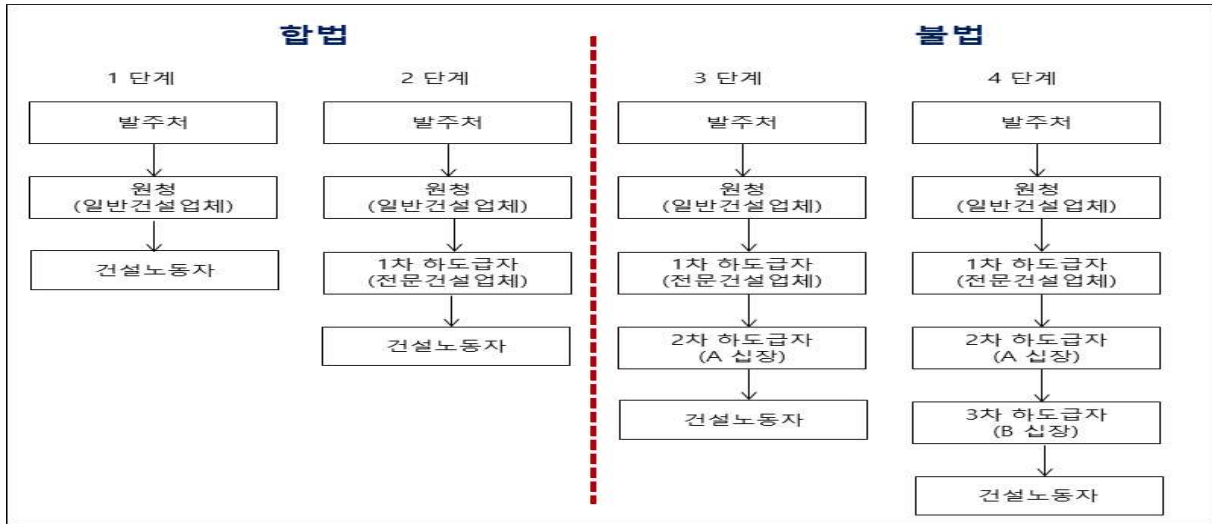
자료: 언론기사를 바탕으로 작성

Ⅲ. 건설업의 구조적 문제와 정부의 모르쇠

우리나라 건설업의 특성을 도급구조, 고용구조, 교섭구조 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 도급구조 측면을 보면 토목건축직종은 발주처-원청(일반건설사)-하청(전문건설사)-건설노동자로 이어지는 합법적 하도급구조가 있지만 실제 현장은 발주처-원청-하청-재하청(십장 혹은 팀반장)-건설노동자로 이어지는 불법 다단계 재하도급이 발생한다. 또한 이런 다단계 하도급구조는 최저가입찰제가 시행되어 하위 단계로 내려갈수록 낙찰금액은 하락된다. 따라서 하청업체는 수익을 내기 위해 최소 인원으로 최대한 빨리 공사를 마무리하려고 한다. 타워크레인직종 역시 발주처-원청-타워크레인임대사-타워크레인기사의 다단계 하도급구조를 이루지만 토목건축처럼 불법 재하도급은 일어나지 않는다.

7) <https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=258858>

[그림 1] 토목건축직종의 다단계 하도급구조



둘째, 고용구조를 살펴보면 토목건축직종의 건설노동자는 전문건설업체와 고용계약을 체결한다. 건설노동자들은 대부분 일용직으로 채용되어 고용불안에 시달린다. 반면 타워크레인기사는 원청이 아니라 타워크레인임대사(이하 임대사)와 고용계약이 체결된다. 즉 원청-임대사간 건설기계 계약이 체결되면 임대사는 타워크레인기사를 고용하여 공사현장에 투입시킨다. 1997년 이전에는 원청이 타워크레인기사를 직접고용하여 공사했지만 외환위기 이후 인건비를 절감하려고 아웃소싱하고 있다. 토목건축과 타워크레인직종 건설노동자는 해당 공사가 끝나면 고용계약이 종료되고 다른 공사현장에서 일할 때까지 실업자가 된다.

마지막으로 교섭구조를 살펴보면 토목건축노조와 타워크레인노조는 건설사와 오랜 투쟁 끝에 산별중앙교섭을 체결하고 있다⁸⁾. 먼저 토목건축노조는 2017년부터 철근콘크리트협의회(이하 철콘협의회)와 중앙교섭을 실시하고 있다. 특히 철콘협의회 중에서 서울·경기·인천 철콘협의회(이하 서경인 철콘협의회)가 선도적인 역할을 한다. 일반적으로 토목건축노조와 서경인 철콘협의회가 협약을 체결하면 4개 지역(대전충청, 광주전라, 대구경북, 부울경) 노사는 이 협약을 바탕으로 보충교섭을 실시한다. 철콘협의회에 가입하지 않은 업체는 노조가 개별 교섭을 하거나 중앙교섭 이행합의서를 작성케 하여 중앙교섭 협약이행률을 제고시킨다. 반면 타워크레인직종의 경우 타워크레인노조와 타워크레인임대사 협동조합(이하 협동조합)은 2001년부터 중앙교섭을 추진하고 있다. 협동조합에 가입하지 않은 임대사의 경우 타워크레인노조가 방문하여 개별교섭한다. 그러나 특별한 문제가 없다면 미

8) 민주노총 전국건설노조의 토목건축분과와 타워크레인분과의 교섭 사례를 중심으로 서술했다.

가입 임대사들도 타워크레인노조-협동조합간 협약내용을 따른다. 이런 두 직종의 교섭구조는 노조뿐만 아니라 사용자단체(철콘협의회와 협동조합)에도 유용하다. 사용자단체는 안정적으로 숙련공들을 확보할 수 있고 노조를 통해 자신들의 입장을 발주처와 원청에게 전달한다. 예컨대 토목건축직종의 경우 건설사들은 훈련비용을 투입하지 않고도 노조가 운영하는 기능학교를 수료한 형틀목수 기능공들을 안정적으로 공급받는 셈이다. 타워크레인직종의 경우 2019년 노사가 협력하여 3톤 미만 소형타워크레인(무인으로 작동할 수 있기 때문에 무인타워크레인이라고 부른다) 규제를 강화하는 노사민정 협의체를 구성하여 공사현장의 무분별한 소형타워크레인 증가를 막아 냈다. 이처럼 교섭구조 속에서 건설노조와 사용자단체는 협력하여 상호 이해를 달성할 수 있다.

건설업의 구조적 특징 중 가장 큰 문제는 불법 다단계 하도급구조와 그로 인한 최저가 낙찰제이다. 도급구조는 건설업의 오래된 관행이지만 가장 큰 문제이기도 하다. 또한 다단계 도급구조는 고용구조와 교섭구조에도 큰 영향을 미친다. 보통 건설업은 경쟁입찰로 공사업체가 결정되는데 가장 낮은 금액을 제시한 건설사가 선정된다. 발주처로부터 최저가로 낙찰받은 원청은 공종별(기계, 토목, 전기, 통신, 조경 등)로 하청업체에 낙찰가보다 낮은 금액으로 하청을 주고 하청업체는 십장(혹은 팀반장)에게 더 낮은 금액으로 재하청 준다. 다단계 하도급으로 내려갈수록 공사금액이 하락할 수 밖에 없다. 저가로 낙찰받은 하청업체들은 수익 확보를 위해 외국인노동자 또는 최소 인원을 고용하는 방식으로 인건비를 절감하고, 저가 불량 자재를 사용하며, 빠르게 공사를 끝내려고 노력한다. 결국, 건설업의 불법 다단계 도급구조는 하도급대금을 하락시켜 건설업에 저임금, 열악한 노동조건, 고용 불안, 산업재해 등을 발생시킨다. 더 큰 문제는 이런 저가공사는 건설부실로 이어져 국민의 안전과 생명을 위협한다. 예컨대 아파트를 빨리 짓기 위해 콘크리트가 굳기(양생) 전에 무리하게 다른 층을 올리다 발생한 2022년 광주 아파트 붕괴 사고가 대표적인 사례이다.

법치주의에 기반한 공정과 원칙을 강조하는 윤석열 정부가 불법 다단계 하도급구조와 최저가낙찰제를 유지한 채 건설노조 개혁을 외치는 것은 어불성설이며 모순이다. 결국 건설업의 근본적인 구조적 문제를 그대로 두고 건설노조를 '건폭'으로 매도하며 탄압하는 것은 윤석열 정부의 '건설노조 죽이기'로 판단할 수밖에 없다.

〈표 3〉 건설업의 구조적 특성 내용

	토목건축	타워크레인
도급구조	<ul style="list-style-type: none"> - 합법: 발주처-원청(일반건설사)-전문건설사-건설노동자 - 불법: 발주처-원청(일반건설사)-전문건설사-십장(팀반장)-(...)-건설노동자 - 다단계 재하도급 - 낮은 하도급대금 	<ul style="list-style-type: none"> - 발주처-원청(일반건설사)-타워크레인임대사-타워크레인기사 - 다단계 하도급 - 낮은 하도급대금
고용구조	<ul style="list-style-type: none"> - 합법: 건설노동자-전문건설사간 고용계약 체결 - 불법: 건설노동자-십장(팀반장)간 고용계약 체결 - 해당 공사 종료 후 계약 해지 - 3-6개월 이상 실업자 	<ul style="list-style-type: none"> - 타워크레인기사-타워크레인임대업체 고용계약 체결 - 해당 공사 종료 후 계약 해지 - 6-12개월 이상 실업자
교섭구조	<ul style="list-style-type: none"> - 토목건축노조-철콘협의회 - 산별중앙교섭(2017년) 	<ul style="list-style-type: none"> - 타워크레인노조-타워크레인협동조합 - 산별중앙교섭(2001년)

자료: 민주노총 전국건설노조 관계자와 인터뷰를 바탕으로 저자 작성

IV. 정부가 제기한 건설업의 문제 해결 방안⁹⁾

1. 고용구조와 채용 문제

일반적으로 아파트 공사는 지하층과 지상층으로 구분되어 진행된다. 먼저 지하층 공사는 대규모 토목건축 건설노동자(특히 형틀목수)가 투입된다. 예를 들어 지하 3층 지상 25층의 아파트는 공사에서 완공까지 30개월 정도 소요되는데 지하 공사만 약 14~16개월이 걸린다(박광배, 2019). 지하층은 규격화되지 않은 거푸집¹⁰⁾을 만들기 때문에 높은 기술이 필요해 대부분 내국인 기능공들이 맡는다. 반면 지상층 공사는 규격화된 작업이 다수이며 최근에는 경량화된 알루미늄폼의 거푸집을 사용하여 빠른 공사가 가능해졌다. 그러나 기술 보다는 힘으로 하는 일들이 많아 상대적으로 노동강도가 세다. 따라서 지상층은 기술은 없지만 힘이 좋은 젊은 외국인 노동자가 투입된다.

전국건설노조 토목건축분과의 상당수를 차지하는 형틀목수는 팀/반장을 중심으로 20~30명이 한 팀이다. 즉 개인이 아니라 팀별로 공사현장에 투입되는 구조이다. 특히 팀/반장은 팀원들을 관리하며 도면 해석을 통해 설계대로 작업을 지시하기 때문에 오랜 경력

9) 2020년 민주노총 전국건설노조 및 (구)한국노총 건설산업노조 관계자 인터뷰와 이상범(2020)을 바탕으로 작성하였다.

10) 콘크리트 구조물을 일정한 형태나 크기로 만들기 위하여 굳지 않은 콘크리트를 부어 넣어 원하는 강도에 도달할 때까지 양생 및 지지하는 가설 구조물

을 가진 고속련·고기능자가 맡는다. 노조는 대기순번에 따라 현장에 팀을 투입시킨다. 공사를 끝낸 팀은 다음 차례가 올 때까지 실업자 신세로 대기한다. 지역마다 다르지만 팀당 대기기간은 보통 3~6개월 정도이다. 노조의 신규 공사현장 발굴이 길어지면 길어질수록 대기 팀들의 실업기간은 그만큼 길어진다. 따라서 조합원들의 임금 및 노동조건 개선뿐만 아니라 일자리를 발굴하여 제공하는 것이 노조의 주요 역할이다.

전국건설노조 타워크레인분과도 토목건축분과와 비슷하게 노조가 타워크레인기사를 순번제로 현장에 투입시킨다. 타워크레인기사는 보통 한 현장에서 10~12개월, 공사기간이 길면 몇 년까지 일한다. 그러나 공사가 끝나면 다음 작업 현장이 나올 때까지 실업자로 대기한다. 신규 공사현장에 투입되기까지 대기기간, 즉 실업기간은 6개월 이상이고, 일거리가 없으며 1년을 넘기도 한다. 그러나 타워크레인직종이 토목건축직종보다 상대적으로 긴 고용기간, 월급제, 좋은 노동조건을 가진다. 이는 타워크레인노조가 높은 타워크레인 노동시장 점유율을 바탕으로 교섭력을 강화해 중앙교섭을 체결했기 때문이다. 예로 전국건설노조 타워크레인분과는 전국 건설 현장에 설치된 유인 타워크레인 4,500여대 중에서 60% 이상을 차지하고 있다. 이처럼 토목건축노조와 타워크레인노조 모두 사용자단체와 중앙교섭하여 임금과 노동조건을 향상시켜 왔다.

건설업의 채용문제와 관련하여 대안을 모색하면 다음과 같다. 첫째 ‘고용 사전예고제’를 건설현장에 도입할 필요가 있다(우상범, 2020). 이 제도는 노조(양대 노총), 사용자(철콘연합회, 협동조합), 정부(지자체 포함)로 구성된 노사정 상설 협의체를 조직하여 현장별 고용인원을 조정하는 것이다. 즉 노사정간 사회적 대화를 통해 신사협정을 맺는 것과 같다. 건설현장의 사전예고제는 이미 시행되고 있다. 현재 ‘건축허가 사전예고제’는 주민생활 환경피해 우려시설의 건축허가·용도변경 등을 할 때 사전에 해당 주민들에게 알려주는 제도다. 건설사는 공사 허가를 받기 위해 지자체에 건설규모, 건설착공시기 등 공사 관련 주요 내용을 신고한다. 따라서 정부가 지자체의 건설현황을 취합하여 ‘고용 사전예고제’를 추진하면 가능할 것으로 판단된다. 특히 최근에 시행되고 있는 전자카드제와 기능인등급제와 결합시키면 불법 외국인 노동자 퇴출과 내국인 고용을 제고시킬 수 있을 것으로 보인다.

둘째 발주처는 원청에 충분한 공사기간을 제공하고 충분한 수익을 보장하는 수익보장 낙찰제를 운영할 필요가 있다. 예를 들면 서울시는 적격심사를 통해 예정가격의 87%의 최저가낙찰제를 적용하여 하청업체에 충분한 수익을 보장하고 있다. 수익보장 낙찰제가 정착되면 원청은 공사를 하도급하기보다 직접공사하고 건설노동자를 직접고용할 수 있다. 대

표적으로 독일 건설업이 그런 경우이다. 독일의 낙찰률은 원가의 90% 이상이며 다단계 하청은 불법이기 때문에 원청이 직접 공사한다. 자연스럽게 건설노동자들은 원청이 상용직으로 직접고용한다. 독일 건설노동자들의 20% 미만이 일용직이고 대부분 상용직으로 채용된다(임상훈·이상범, 2017). 이런 도급구조와 고용구조로 인해 독일은 고숙련, 고생산성, 낮은 노사갈등의 성과를 내고 안정된 노사관계를 구축하였다.

셋째 지역 건설노동자 우선 채용 제도를 강화할 필요가 있다. 일부 지역은 조례를 통해 지역건설노동자 우선 고용을 권고하고 있다. 예로 「경기도 지역건설산업 활성화 촉진 조례」 제15조는 “도지사는 건설업자와 지역건설업자가 지역건설노동자와 지역건설기계를 우선, 고용 또는 사용하도록 적극 권장하여야 한다”라고 규정하고 있다. 지역 노동자 채용 제도는 이미 운영되고 있다. 바로 지역인재할당제이다. 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」은 지방 이전 공공기관이 신입사원을 채용할 때 해당 지역 고교를 졸업하고 다른 지역 대학에 진학하지 않거나, 이전한 지역 대학 졸업생의 일정 비율을 채용하도록 규정하고 있다. 채용 비율은 18%(2018년)→21%(2019년)→24%(2020년)→27%(2021년)→30%(2022년 이후)로 증가했다(혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법 시행령 별표 1)

제29조의2(이전공공기관등의 지역인재 채용 등) ① 이전공공기관과 그 밖에 이에 준하는 공공기관으로서 대통령령으로 정하는 공공기관의 장은 해당 기관이 이전하거나 이전한 지역에 소재하는 지방대학 또는 고등학교를 졸업하였거나 졸업예정인 사람을 이전공공기관 등의 채용규모, 이전지역의 학생 수 등을 고려하여 채용 비율 및 기준 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 채용하여야 한다.

현재 지역 건설노동자 우선 고용 조례가 잘 지켜지지 않고 있다. 따라서 지역 조례를 강화하여 지자체의 관리/감독을 강화하거나 혹은 지역인재할당제처럼 아예 「건설산업기본법」에 지역 건설공사의 경우 해당 지역 건설노동자의 일정비율 이상을 의무적으로 채용하도록 규정하는 것도 가능할 것이다.

2. 도급구조와 월레비 문제

월레비는 노조가 아니라 사용자 편의를 위해 발생한 관행이다. 구체적으로 살펴보면 월레비는 건설현장에서 하청업체들이 사람이 하기 힘들거나 어렵고 위험한 작업을 부탁하면서 타워크레인기사에게 지급하는 급행료 혹은 특별수당이다. 즉 건설사가 타워크레인기사에게 주는 수고비로 건설업의 오랜 관행이다. 타워크레인 사람들은 사람들이 옮기기 힘든 자재를

웁기는데 유용하기 때문에 고층아파트나 고층 공사에 필수적인 건설기계이다.

일반적으로 원청-임대사가 도급계약을 맺고, 임대사-타워크레인기사간 고용계약을 체결한다. 따라서 타워크레인기사는 원청의 작업지시만 따르면 된다. 그러나 공사현장의 공종별 하청업체들은 공기 단축을 위해 자신들의 작업을 먼저 할 것을 부탁하면서 타워크레인기사에게 수고비를 지급하는 것이 관행이 되었고 이것이 현재의 월레비이다. 외환위기 이전에는 원청업체가 타워크레인기사를 직접고용했기 때문에 상관없었지만 원청-임대사-타워크레인기사간 다단계 하도급구조가 형성되면서 월레비 문제도 불거졌다.



국토부가 불법 사례로 지적한 것의 절반이 월레비와 관련 있다. 국토부는 급여보다 높은 월레비는 정상적 근로계약에 의한 것이 아니고 타워크레인기사가 건설사에 요구하는 불법행위이며 뿌리 뽑아야 할 나쁜 관행으로 지목했다¹¹⁾. 이에 발맞춰 협동조합은 철근·콘크리트 건설사들에게 월레비를 받은 60명의 타워크레인기사를 경찰에 수사 의뢰했다.

그러나 정부와 사용자단체가 월레비를 불법행위로 보는 것과 달리 법원은 임금의 종류로 판단했다. 2023년 2월 광주지법은 월레비가 임금이라 보기는 어려우나 임금의 성격을 가진 비용이라고 판결했다. 그동안 불법의 오명을 받던 월레비가 합법이라는 법원의 첫 판결이었다. 또한 타워크레인기사는 임대사와 고용계약을 체결하지만 관리/감독은 원청으로 받고 하청업체 작업도 수행하기 때문에 불법 파견의 소지도 있다.

이미 2018년 건설노조는 건설사에게 월레비 근절을 위한 협조를 요청하였다. 당시 건설노조는 월레비와 관련해 민원이 속출하자 2016년 두 차례에 걸쳐 월레비를 전면 근절시키기 위한 결의대회를 가졌고 2018년 대한건설협회에 공문을 보내 타워크레인기사의 금품행위 근절 협조를 요청했다. 그러나 건설노조의 요청에도 불구하고 철콘협의회는 독자적으로 월레비 지급을 계속하겠다고 통보했다. 대표적으로 부울경 철콘협의회는 2020년 1월부터 매월 기술료 1백만원과 시간당 7만원의 O/T 수당(월 30시간 상한)을 합하여 월 3백만 원까지 월레비를 지급하기로 결정했다.

11) 국토부는 월레비를 받거나 태업하는 타워크레인 기사에 최대 1년의 면허정지 처분 내릴 것을 발표하고, 전국 700개 건설 현장을 대상으로 특별점검을 진행하고 있다.

[그림 2] 월레비 관련 노사의 대응

건설노조 월레비 근절 요청 공문 내용	건설사 협의회의 월레비 지급 결정 내용
 <p>민주노총 건설산업연맹 전국건설노동조합 KOREAN CONSTRUCTION WORKERS UNION</p> <p>건설노조 : 제18 - 034호 시행일자 : 2018. 2. 12. 수신 : 대한건설협회 참조 : 타워크레인 담당자 제목 : 타워크레인 조종사 금품수수 행위 관련 협조 요청의 건</p> <p>1. 귀 협회의 무궁한 발전을 기원 합니다.</p> <p>2. 건설노조 타워크레인분과위원회는 타워크레인 조종사의 금품수수(월레비, 보찌 등) 행위와 관련해 건설현장의 오랜 잘못된 관행을 근절시키고자 합니다.</p> <p>3. 본 노조에서는 건설사에서 타워크레인 조종사들에게 불법, 장시간 작업을 강요하면서 금품을 제공하겠다는 내용의 공문을 받은바 있습니다.</p> <p>4. 본 노조 타워크레인분과위원회 대표자들은 지난 2016년 두 차례에 걸쳐 금품수수 행위에 대해 전면 근절을 결정했으나, 현장까지 이행되지 못하는 문제가 나타났기에 금품수수 행위 근절을 재확인하고, 현장에 정착시키고자 귀 협회에 협조를 요청 드리는 바입니다.</p> <p>5. 귀 협회는 본 공문 수신 이후, 현장에서 불법적인 작업을 타워크레인 조종사에게 강요하지 말 것을 회원사에 안내해주시기 바랍니다. 또한, 이와 관련해 벌어지는 타워크레인 조종사의 금품수수 행위를 적발할 시, 법에 따른 처벌조치를 진행할 것을 안내해주시기 바랍니다.</p> <p>6. 본 노조는 처벌받은 조합원에 대해 규약과 규정에 의거, 노동조합의 절차를 밟도록 하겠다는 것을 알려드립니다.</p> <p>건설산업연맹 전국건설노동조합 위원장 장 옥</p> <p>수신자 : 대한건설협회 담당 : 교육안전국장 김준태 담당실장 : 교육안전실장 권재희 전담 사무차장 장부중 분과위원장 : 타워크레인분과위원장 전화 : 02-841-0291 전송 : 02-831-6238 서울시 영등포구 대림동 2004 여의대림 3층 Http://www.kowu.or.kr E-mail : kowu200@nmail.com</p>	 <p>부울경 철·콘 협의회 우 47380 부산광역시 연제구 대리로 5번길4 2층 T:865-4537, F:865-4538</p> <p>문서번호 : 부월협 20 - 003호 2020. 2. 17 수신 : 부울경 T/C기사 제목 : T/C기사 기술료 등 결정사항 알림</p> <p>1. 건설현장 고공에서 수고하시는 귀하의 노고에 감사드립니다.</p> <p>2. 우리 협의회에서는 T/C기사 기술료 등과 관련하여 2019.7.1부터 지급중단 하기로 결정한 바 있었으나, 사경인 등 타 지역과 보조를 맞추기 위하여 지난 해 연말까지는 회원사 자체적으로 O/T비용 많은 생산 지급하는 것을 허용해왔습니다.</p> <p>3. 우리 협의회에서는 지난 해 연말 이 문제를 합리적으로 해결하기 위하여 관계 노동조합 등과 수차례 접촉을 시도하였으나 합의점을 찾지 못하여 부득이 매월 '기술료' 명목으로 1,000,000원 지급하고 O/T는 시간당 70,000원으로 계산하여 월 2,000,000원을 초과하지 못하도록 하여 함께 월 3,000,000원까지는 허용하기로 결정하여 2020.1.1부터 시행하게 되었음을 알려드립니다.</p> <p>4. 귀하께서도 우리 협의회에의 고충을 이해하여 주시고 위 결정에 협조하여 주실 것을 당부드립니다.</p> <p>5. 만약 이와 관련하여 공사현장에서 T/C기사님들이 준법운용 등을 필미로 공사를 방해하는 사태가 발생하면 우리 협의회에서는 개별 기사를 상대로 민형사적 대응을 할 수 밖에 없음을 알려드립니다. 끝.</p> <p>부울경 철·콘 협의회</p>

자료: 노동과 세계(2023.02.03.)(http://worknworld.kctu.org/news/articleView.html?idxno=501852)

노조는 월레비를 근절시키기 위해 사용자단체에게 공문까지 보내며 노력했지만 사용자 단체는 노조 제안을 거절하고 타워크레인기사에게 월레비를 계속 지급하였다. 이처럼 월레비는 노조가 건설사에게 강제적으로 요구한 것이 아니라 건설사 편의를 위해 자발적으로 타워크레인기사에게 지급한 것이 분명하다. 노조가 불법으로 월레비를 요구했다는 정부와 사용자단체의 주장은 사실과 다르다.

월레비 문제를 해결하는 가장 좋은 방법은 원청이 타워크레인기사를 직접고용하는 것이다. 원청이 타워크레인기사의 직무내용과 범위를 설정하여 하청업체들의 우선 작업 요구를 원천적으로 봉쇄시키면 된다. 타워크레인기사의 정규직화는 월레비문제뿐만 아니라 노동자의 고용 안정성 제고와 하청업체들간 갈등도 해결할 수 있다.

3. 교섭구조와 노조 전임비 문제

건설업 특성상 노조는 현장을 순회하며 조합원을 관리한다. 건설사는 조합원 관리 시간을 근무시간으로 인정해 조합원 수만큼 일정비용을 노조에 지급하는데 이것이 노조 전임비이다. 국토부는 노조 전임비 명목으로 노조가 받은 부당 비용은 월 평균 140만원이라고 밝혔다. 즉, 현장에 조합원이 없는데 건설사에게 노조 전임비를 요구하는 가짜(혹은 어용) 건설노조가 문제이다. 이를 해결하기 위해 공사현장별로 조합비 일괄공제 제도(check-off system)를 확대 할 필요가 있다. 이 제도는 사측이 노동자 임금에서 조합비를 일괄 공제 후 노조에 지급하는 것이다. 현재 건설노조 명칭을 사용하는 조직은 20여개로 파악된다(구 한국노총 건설산업노조 내부자료). 일부 언론에서는 100개 이상으로 추정했다(전문건설신문, 2020.05.01)¹²⁾. 건설노조 설립 이유는 기존 노조에 대한 불만으로 탈퇴 후 노조를 만들거나, 본인 소유의 건설기계를 공사에 투입하려고 노조를 설립하거나, 임원선거에서 낙선한 뒤 노조를 조직하는 등 다양하다. 건설노동자의 이해대변보다는 특정 세력의 이익을 목적으로 설립된 가짜(혹은 어용) 건설노조는 사라져야 한다.

보통 조합원들은 3개월 이상 현장에 투입되어 일하기 때문에 체크오프 시스템이 활용될 수 있다. 현재 이 제도가 운영되는 공사현장의 경우 건설노조가 조합원 명단을 건설사에 제공하면 건설사는 현장에서 일하는 조합원의 임금 중에서 조합비를 일괄공제하여 노조 통장에 입금한다. 체크오프 시스템은 건설사가 노조 전임비를 산정하고 지급하는 근거가 된다. 결국 조합비 일괄공제 제도는 아이러니하게 건설업 노사관계와 관련 있다. 안정적인 노사관계를 구축하여 이 제도가 현장에서 안착된다면 회계 투명성 제고는 물론 이권을 노리고 노조를 설립하거나 부당하게 노조 전임비를 요구하는 ‘무늬만 노조’, ‘유령 노조’를 차단시킬 수 있다고 판단된다.

V. 결론

윤석열 정부는 노조를 부패 세력으로 몰고 있다. 특히 건설노조를 ‘건폭’으로 부르며 경

12) <https://www.koscaj.com/news/articleView.html?idxno=209582>

찰, 검찰, 공정위 등 공권력을 총동원하여 노조를 탄압하고 있다. 여기에 건설사의 영향 아래 있는 언론도 건설노조의 불법성을 강조하고 확대 재생산하는 기사를 작성하고 있다.

그러나 정부, 건설사, 언론은 건설업의 고질적인 문제인 다단계 하도급구조와 최저가낙찰제를 외면한 채 모든 문제를 건설노조 탓으로 돌리며 일방적으로 매도하고 있다. 반면 건설사에 대한 정부의 정책은 한없이 관대하다. 대표적으로 건설사들이 업체 부도 위험과 미수금에 따른 금융권 부실을 이유로 정부에게 미분양 아파트 매입을 요구하자 한국토지주택공사(LH)가 미분양 아파트를 빠르게 매입했다¹³⁾. 작년 12월 LH는 15% 할인해도 분양되지 않던 서울 강북구의 36채 아파트를 사들였다. 또한 건설사가 인건비를 절감하려고 외국인 노동자 확대를 요구하자 정부-여당-건설사가 함께 ‘건설현장 규제개혁 협의회’를 개최하여 건설업 외국인 고용 확대를 추진 중에 있다¹⁴⁾. 그리고 건설업 산업재해 발생시 원청의 책임을 규정한 중대재해처벌법을 완화하기 위해 고용노동부는 TF를 발족하였다.

정부가 불법으로 몰아가는 건설업의 채용, 월레비, 노조 전임비 문제는 충분히 해결 가능하다. 첫째 채용 문제는 고용 사전예고제, 충분한 공사기간과 수익보장 낙찰제 운영, 지역 건설노동자 우선 채용 제도화, 둘째 월레비 문제는 원청의 타워크레인기사 직접고용, 셋째 노조 전임비 문제는 조합비 일괄공제 제도 등을 추진할 필요가 있다. 이를 제대로 해결하기 위해서는 건설 노사의 협력이 필요하다. 따라서 정부는 건설노조를 불법으로 매도하고 탄압하는 ‘건설노조 죽이기’ 행위를 당장 멈추고 건설 노사가 대화를 통해 이를 해결해 나갈 수 있도록 장을 마련해 주는 조정자(coordinator)가 되어야 할 것이다.

〈참고문헌〉

건설근로자공제회(2022), 『2022 건설근로자 종합생활 실태조사』.

노동과 세계(2023.02.10.), “월레비의 진실, 건설노조는 조폭인가”.

매일노동뉴스(2023.04.24.), “탁상달력까지 가져간 건설노조 압수수색”.

박광배(2019), “노조 불법행위 억제 및 외국인력 고용 등에 관한 개선방안”, 『건설정책

13) 국토교통부에 따르면 2022년 12월 현재 전국 미분양 주택은 7만5천359가구로 전월(6만8천148가구)보다 10.6% 증가했다. 올해 LH가 미분양 아파트(2만 6천호)를 매입하기 위해 세운 예산은 5조 5천억원이다.

14) 한국이민학회가 추정한 2018년 국내 건설현장의 외국인 노동자는 22만 6,000여명이고 이중 15만 9,000여명(70.3%)이 불법이라고 분석했다.

- 리뷰(7월호)』, 대한건설정책연구원.
- 서울신문(2023.03.01.), “4만명 집결, 민주노총 건설노조 탄압중단하라...5월 총궐기”.
- 소비자가 만드는 신문(2019.04.24.), “분양물량 축소로 10대 건설사, 작년 광고선전비 감소...현대건설·대림산업 40%↓”.
- 시사저널(2023.03.21.), “지역 건설사업 잇달아 떠난 업자, 관내 국회의원에 고액후원”.
- 임상훈·우상범(2017), “플랜트건설업의 노사관계 조정시스템 구축방안-약자들의 상호 의존성을 중심으로”, 『산업관계연구』, 제27권 제2호, pp.1~31.
- 우상범(2020), “건설산업의 노사관계 평가와 전망”, 『노동리뷰(1월호)』, 한국노동연구원.
- 전문건설신문(2020.05.01.), “폭력·단협강요·사칭...군소 건설노조 더 넓은 폐해”.
- 월간조선(2010.12.10.), “비자금의 세계, 生老病死의 비밀 추적”.