

# 건설산업 노사관계 평가와 전망\*

박성국\*\*

2023년에는 종합건설회사의 수주액이 감소하고, 건설 노동시장 또한 위축되었다. 정부가 건설공사 현장의 불법행위 특별단속을 추진한 가운데 양대 노총의 건설산업 노동조합들은 강하게 반발하였다. 2023년 건설업에서 노사관계보다 노정관계가 주목받은 것은 이러한 배경에서다. 이에 따라 코로나19 엔데믹 전환 이후 건설산업의 변화 과정을 되돌아보고, 건설산업 노사·노정관계를 평가해야 할 필요성이 대두되었다.

## I. 머리말

건설산업은 2022년 기준으로 국내총생산(GDP) 대비 투자 비중이 13%, 전체 취업자 대비 비중이 7.5%에 달하는 국가 기간산업이자 대표적인 내수 산업에 해당한다. 그런데 코로나19 엔데믹(풍토병화) 전환 이후 종합건설회사의 수주액이 감소하고, 건설 노동시장 또한 위축되었다. 정부가 건설공사 현장의 불법행위 특별단속을 추진한 가운데 양대 노총의 건설산업 노동조합들은 반발하였다. 2023년 건설업에서 노사관계보다 노정관계가 주목받은 것도 이러한 배경에서다.

이 연구는 건설산업 침체와 정부의 개입이 건설산업 노사관계와 단체교섭에 미친 영향을 분석하였다. 즉 2023년 건설업 노사관계를 진단하는 한편 2024년 건설업 노사관계를 조망하였다. 이를 위해 문헌 연구와 면접조사를 기초로 한 정성적 연구 방법을 적용하였다<sup>1)</sup>. 이 글은 건설산

\* 이 글은 고용노동부 학술연구용역사업의 일환으로 수행한 『2023년도 노사관계 실태 분석 및 평가』 보고서 중 제9장의 내용을 요약·정리한 것이다.

\*\* 한국노동사회연구소 객원연구위원(zzzkuk@naver.com).

1) 이 글은 대한건설협회, 건설근로자공제회, 통계청 경제활동인구조사 등의 건설산업 통계, 전국건설노조 단체협약 및 사업보고서 등 관련 문헌을 참조하였다. 필자는 전국건설노조 간부, 서울·경기·인천·강원 등 6개 건설공사 현장의 전문건설업체 소장과 노조팀장·비노조팀장을 대상으로 면접조사도 하였다.

업 특성, 코로나19 엔데믹 전환 이후 건설산업 현황과 노사관계 특성, 2023년 건설업 노사관계의 실태, 2023년 건설업 노사관계 평가와 2024년 전망으로 구성되었다.

## II. 건설산업 특성 및 최근 현황

### 1. 건설산업 특성

#### 가. 이동성 높은 노동집약산업

건설산업기본법(제2조, 3·4항)에 따르면 건설용역업이란 건설공사에 관한 조사, 설계, 감리, 사업관리, 유지관리 등 건설공사와 관련된 용역산업을 말한다. 건설공사란 토목공사, 건축공사, 산업설비공사, 조경공사, 환경시설공사, 그 밖에 명칭과 관계없이 시설물을 설치·유지·보수하는 공사 및 기계설비나 그 밖의 구조물의 설치 및 해체공사 등을 의미한다(법제처 국가법령정보센터, 2023). 이 연구에서 건설산업은 노동 이동성이 높은 노동집약적인 업종이며, 관련 종사자들이 건설업체와 간접적·비공식적 고용계약을 체결하기 때문에 고용이 불안정한 처지인 것으로 규정한다(임상훈·우상범, 2017).

#### 나. 다단계 하청과 비용구조

건설산업은 다단계 하청과 비용구조로 나타나며, 공사 현장의 비용 지급 구조는 3단계의 형태로 실행된다. 1단계는 발주사에서 원청회사에 이르는 단계로서 원도급 낙찰비율이 87~80%에 달한다. 이 단계에서는 공사원이 비용은 보장되지만, 추가적인 예산이 소요된다. 2단계는 원청회사에서 하청회사에 이르는 단계로서 하도급 낙찰비율이 75%에 달한다. 하청회사 간 치열한 가격경쟁이 벌어지면서 하도급 차액에 따른 원청회사의 이익이 증가한다. 3단계는 하청회사에서 재하청에 이르는 단계로서 재하도급 낙찰비율이 56~65%에 달한다고 한다. 이 단계에서는 불법 고용과 임금매개자에 의한 중간 착취가 발생한다. 다단계 하청이 이뤄지는 과정에서 건설공사 현장의 설계단가와 시공단가는 격차가 나타나는 가운데 설계 노무단가와 실제 지급 임금의 차이도 벌어진다(신영철, 2023). 대한건설협회가 집계한 건설산업의 공사비용 현황을 보면 그러한 추이를 엿볼 수 있다. 이에 따르면 2022년 기준 건설산업의 총 원가비용은 457조 1천억 원가량인 가운데 재료비는 105조 4천억 원(23.1%), 외주가공비(하도급 거래)는 263조 6천억 원

(57.7%), 노무비는 35조 9천억 원(7.9%), 현장 경비는 52조 1천억 원(11.4%)이었다(대한건설협회, 2023). 건설공사 원가비용 가운데 외주비가 가장 높은 비중을 차지하고 있는데 이것은 전문건설업체의 하도급 시공 비중이 높으며 일반화된 것을 보여준다. 특히 건설산업 전체 공사비 중 외주가공비 비중은 50%를 상회하지만, 조선업의 외주가공비 비중은 17~18%로 나타난다.

## 2. 코로나19 엔데믹 전환 이후 현황

### 가. 건설산업 수주와 사업체

2023년 건설산업은 침체국면으로 전환된 것으로 분석된다. <표 1>과 같이 코로나19 감염병이 확산한 시기에도 성장세를 보인 건설업은 2023년부터 지표가 악화하였다. 전년 대비 종합건설업체의 국내 건설공사 수주액 증감률은 2020년(16.9%), 2021(9.2%), 2022년(8.4%) 3년 동안 성장세를 보였지만 2023년 수주액 증감률은 마이너스를 기록하였다. 2023년 9월까지 누적된 수주액은 약 127조 8천억 원으로 지난해 같은 기간보다 26.0%포인트 줄었다. 코로나19 사태가 한창이던 2020~2022년 기간과 대조되는 실적으로서 최근 건설업의 침체 상황을 보여준다.

한편 국내 건설업체는 2023년 10월 현재 9만 548개인 가운데 종합건설업체 1만 9,272개, 전문건설업체 5만 4,242개, 설비업체 1만 77개, 시설물건설업체 6,957개이다. 이외에 주택업체는 1만 49개이다(대한건설협회, 2023). 코로나19 사태 이후 건설업체가 증가한 가운데 2023년 건설경기 침체 상황에서도 종합건설업체의 증가 추이는 이어졌다.

<표 1> 종합건설업 국내 건설공사 최근 수주 실적 비교

|      |    | 2020년           | 2021년           | 2022년          | 2023년 9월 누적      |
|------|----|-----------------|-----------------|----------------|------------------|
| 발주자별 | 공공 | 52.1조 원( 8.4%)  | 56.0조 원( 7.5%)  | 57.0조 원(1.7%)  | 35.5조 원( -9.1%)  |
|      | 민간 | 142조 원(20.4%)   | 156.0조 원( 9.9%) | 166.5조 원(6.8%) | 92.3조 원(-31.0%)  |
| 공종별  | 토목 | 44.7조 원(-9.7%)  | 53.6조 원(20.0%)  | 58.4조 원(9.0%)  | 45.2조 원( 8.3%)   |
|      | 건축 | 149.4조 원(28.2%) | 158.4조 원( 6.0%) | 165.1조 원(4.2%) | 82.6조 원(-37.0%)  |
| 합계   |    | 194.1조 원(16.9%) | 212.0조 원( 9.2%) | 297.5조 원(8.4%) | 127.8조 원(-26.0%) |

주 : 건설 수주액이란 건설업체가 발주사와 체결한 공사금액.  
 자료 : 대한건설협회.

### 나. 건설산업 인력수급 동향

2023년 9월 현재 전체 취업자 2,869만 8천 명 가운데 건설 취업자는 215만 7천 명 정도이다.

전체 취업자 대비 건설업 취업자 비중은 전년 대비와 동일한 7.5%였다. 건설업 취업자는 2022년 12월 이후 감소하다가 2023년 2분기 이후 계절 요인이 반영되어 증가 추세로 돌아섰다. <표 2>의 2023년 8월 기준으로 건설업 취업자와 근로형태별 인원과 비중에 따르면 임금근로자 170만 명 가운데 정규직은 95만 5천 명(56%), 비정규직은 74만 8천 명(44%)가량이었다. 2023년 8월 현재 건설업 임금노동자는 전년 동기에 비해 2.1%포인트 감소한 가운데 정규직은 6.7%포인트 증가한 반면 비정규직은 11.5%포인트 감소하였다. 비정규직의 규모는 비전형 근로자(43만 6천 명), 한시적 근로자(30만 5천 명), 시간제 근로자(15만 8천 명) 순이었다. 한시적 근로자(3.1%)·시간제 근로자(4.7%)는 증가한 반면 비전형 근로자(-17.8%)는 감소하였다.

[그림 1]에 따르면 2022년 현재 전체 취업자 중 40대 이상의 비중이 66.3%인 것에 비해 건설기능인력 중 40대 이상의 비중은 84.3%인 것으로 나타났다. 2021년에 비해 전체 취업자 중 40대 이상 비중은 0.8%포인트 증가한 것에 비해 건설기능인력의 40대 이상 비중은 1.9%포인트 증가하여 건설업의 고령화는 타 산업보다 매우 빠른 추세였다. 전체 취업자의 40대 이상 구성비는 21년 사이 18.8%포인트 증가했지만 같은 기간 건설기능인력의 40대 이상 구성비는 25.5%포인트 증가했다. 이것은 건설산업에서 고령화 현상이 급속하게 진행되고 있음을 보여준다(건설근로자 공제회, 2023). 한편 건설근로자공제회가 지난 2023년 10월에 발간한 '2024년 건설근로자 수급 전망'에 따르면 건설공사 현장에서 일하는 외국인력은 약 38만 8천 명 수준이다. 합법적인 외국인력은 약 15만 명, 불법 외국인 노동자는 약 18만 명으로 추정된다.

<표 2> 건설산업 취업자와 임금근로자, 근로형태별 인원과 비중

(단위: 천명, %)

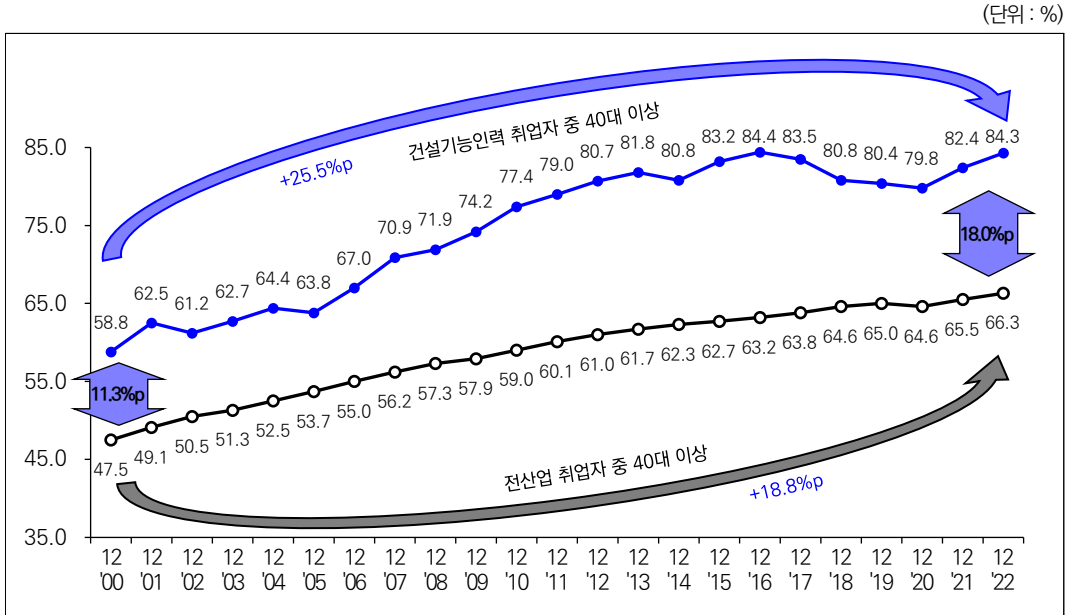
|         | 취업자   |     | 임금근로자 |     | 정규직 |    | 비정규직  |    | 한시적<br>근로자 | 시간제<br>근로자 | 비전형<br>근로자 |
|---------|-------|-----|-------|-----|-----|----|-------|----|------------|------------|------------|
|         | 인원    | 비중  | 인원    | 비중  | 인원  | 비중 | 인원    | 비중 |            |            |            |
| 2017. 8 | 1,953 | 7.3 | 1,513 | 5.6 | 725 | 48 | 787   | 52 | 269        | 124        | 510        |
| 2018. 8 | 2,006 | 7.5 | 1,584 | 5.9 | 770 | 49 | 815   | 51 | 275        | 117        | 524        |
| 2019. 8 | 2,031 | 7.4 | 1,627 | 5.9 | 776 | 48 | 851   | 52 | 369        | 129        | 481        |
| 2020. 8 | 2,025 | 7.5 | 1,662 | 6.1 | 803 | 48 | 859   | 52 | 267        | 154        | 559        |
| 2021. 8 | 2,149 | 7.8 | 1,742 | 6.3 | 852 | 49 | 890   | 51 | 269        | 138        | 596        |
| 2022. 8 | 2,126 | 7.5 | 1,740 | 6.1 | 895 | 51 | 845   | 49 | 295        | 151        | 531        |
| 2023. 8 | 2,125 | 7.4 | 1,703 | 5.9 | 955 | 56 | 748   | 44 | 305        | 158        | 436        |
| 증감      | -1.2  |     | -2.1  |     | 6.7 |    | -11.5 |    | 3.1        | 4.7        | -17.8      |

주 : 1) 한시적 근로자는 근로계약 기간을 정한 자 또는 정하지 않았으나 비자발적 사유로 계속 근무를 기대할 수 없는 자. 시간제 근로자는 근로시간이 짧은 파트타임 근로자. 비전형 근로자는 파견근로자·용역근로자·특수고용 종사자·가정 내 근로자(재택·가내)·일일(호출)근로자 등이 해당함.

2) 취업자 인원과 비중은 전체 취업자 가운데 건설업 취업자. 임금근로자 인원과 비중은 전체 취업자 가운데 건설업 임금근로자. 정규직과 비정규직 인원과 비중은 건설업 임금근로자 가운데 정규직과 비정규직. 증감은 전년 동기 대비 인원 증감을.

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사 부가조사」, 각 연도 8월.

[그림 1] 건설기능인력 고령화 추이



주 : 건설기능인력이란 건설 현장에서 육체노동에 종사하는 '기능원 및 관련 기능 종사자', '장치기계 조작 및 조립종사자', '단순노무 종사자' 등을 합한 개념임.

자료 : 통계청, 「경제활동인구조사」, 각 연도: 건설근로자공제회(2023), 「건설기성 및 건설기능인력 동향」.

### 3. 노사관계 특성

#### 가. 노사단체 현황

건설산업의 노동조합은 한국노총·민주노총·무소속 노조로 분류된다. 먼저 민주노총 소속 전국건설노조는 4개 분과위원회, 10개의 지역본부와 산하 50개 지부, 1개 통합지부로 구성되어 있다. 4개 분과위원회 산하에는 토목건축분과, 건설기계분과, 전기분과, 타워크레인분과가 있다. 전기와 타워크레인 분과는 단일 직종분과이며 건설기계분과는 덤프트럭과 굴삭기로 구성되어 있다. 토목건축분과는 철근, 용접 등이 포함되어 있지만, 형틀 목수 조합원이 대부분을 차지한다. 10개 지역본부에는 수도권 북부지역본부, 수도권 남부지역본부, 경인지역본부, 대전·세종지역본부, 충남지역본부, 전북지역본부, 광주·전남지역본부, 강원지역본부, 대구경북지역본부, 부산울산경남지역본부가 소속되어 있다. 2022년 말 현재 건설노조에는 약 7만 2천 명의 조합원이 가입한 가운데 토목건축분과 조합원이 약 4만 3천 명으로 전체 조합원의 60% 정도이다<sup>2)</sup>.

2) 건설경기 침체와 경찰의 특별단속의 여파로 전국건설노조 토목건축분과 조합원은 2023년 8월 현재 약 1만여 명 이상 감소한 것으로 알려졌다.

한국노총에는 4개의 건설 관련 노조들이 가입하였다. 금속노련, 연합노련, 화학노련 등 산별 연맹을 통해서 가입한 조직이 있는 반면 지역지부에 직가입하거나 신규로 가입하였다. 2022년 말 현재 한국노총 소속 최대조직은 약 2만여 명의 조합원을 포괄하고 있는 연합노련이며, 해당 조직의 건설분과위원회에는 타워크레인, 형틀 목수, 철근, 타설, 플랜트건설, 건설기계 장비, 전기 등 9개 직종노조가 있다. 연합노련에 가맹한 조직 중 한국연합건설산업노조(조합원 1만 5천 명), 한국연합건설기계노조(조합원 3천 명)는 규모가 가장 크다. 경기도 용인지부의 레미콘운송노조(조합원 5천 명)는 지역지부 직가입 노조 가운데 가장 많은 조합원을 포괄하고 있다. 금속노련에는 포항지역플랜트건설노조(조합원 100명), 화학노련에는 전북건설기계노조(조합원 50명)가 소속되어 있다.

사용자단체는 대한전문건설협회 산하에 토목·건축 직종의 철근콘크리트 공사업협의회(이하 철콘협의회)와 전국철근콘크리트연합회(이하 철콘연합회)가 있다. 먼저 철콘협의회는 2017년 민주노총 건설노조 토목건축분과와 산별중앙교섭을 진행해 첫 단체협약을 체결하였다. 철콘협의회는 2019년에 회원사 및 타 철콘협의회와 정보를 교류하고, 전국건설노조에 대응하기 위해 지역별로 철콘연합회를 조직하였다. 이후 철콘협의회에는 5개 지역별 철콘연합회(수도권, 대전·충청권, 대구·경북권, 부산·울산·경남권, 호남·제주권)가 결성되었다. 특히 서울·경기·인천(수도권)의 70여 개 철콘업체들은 서경철콘연합회를 조직하였다. 건설노조와 5개 지역별 철콘연합회 간의 단체교섭은 먼저 타결한 지역의 단체협약이 타 지역에 영향을 미치는 패턴교섭의 형태를 갖추고 있다. 한편 건설노조 타워크레인분과에 상응하는 사용자단체로 한국타워크레인협동조합이 있다.

#### 나. 높은 산업재해율과 임금체불

〈표 3〉과 같이 2022년 기준으로 전 업종의 산업재해 사망자(사망사건)는 644명(611건)이 발생한 가운데 건설업이 341명(328건), 제조업이 171명(163건), 기타업종이 132명(120건) 순이었다. 업종별 사고사망자 발생 비중은 건설업이 53%, 제조업이 27%, 기타업종이 20%를 차지하였다. 건설업은 중대 산업재해와 사망자 수가 전 업종의 절반 정도 차지하고 있다. 건설업의 50억 원 이상 건설공사의 산업재해 사망자(사고건수)는 115명(104건)인 데 비해 50억 원 미만 건설공사의 산업재해 사망자(사고건수)는 226명(224건)에 달했다. 산업재해 사망자는 소규모 건설공사 현장에서 집중적으로 발생하고 있는 셈이다.

한편 2022년 말 기준으로 전체 임금체불 노동자는 23만 7,501명, 임금체불액은 1조 3,472억 원을 기록한 가운데 건설업의 임금체불 노동자는 7만 3,646명, 임금체불액은 2,925억 원을 기록하였다(고용노동부, 2023). 건설업 체불 노동자는 1인당 397만 원의 임금을 받지 못했다. 체불임

〈표 3〉 2022년 업종별·규모별 사망사고 발생 현황

(단위: 건, 명)

|       | 전 업종 |                  |                  | 건설업 |           |           | 제조업 |           |           | 기타업종 |           |           |
|-------|------|------------------|------------------|-----|-----------|-----------|-----|-----------|-----------|------|-----------|-----------|
|       | 계    | 50인<br>(억)<br>미만 | 50인<br>(억)<br>이상 | 계   | 50억<br>미만 | 50억<br>이상 | 계   | 50인<br>미만 | 50인<br>이상 | 계    | 50인<br>미만 | 50인<br>이상 |
| 사망 사고 | 611  | 381              | 230              | 328 | 224       | 104       | 163 | 82        | 81        | 120  | 75        | 45        |
| 사망자   | 644  | 388              | 256              | 341 | 226       | 115       | 171 | 82        | 89        | 132  | 80        | 52        |

자료: 고용노동부.

금은 전년 대비 2021년 줄었다가 2022년 다시 증가 추세를 보였다.

### III. 2023년 건설산업 노사관계 실태 분석

#### 1. 건설산업 노사관계 개요

2023년 건설업 노사관계는 지난해의 정부 정책이 강하게 영향을 주었다. 이것은 경찰청이 2022년 12월 8일부터 개시한 '건설 현장 불법행위 특별단속'에 따른 결과였다. 경찰청의 특별단속은 2023년 8월 13일까지 약 250일 동안 진행되었다. 이 과정에서 경찰은 2023년 1월 19일 양대 노총 건설노조 사무실에 대한 압수수색을 실시하였으며, 건설교통부 등 정부는 2월 29일 '건설노조 불법·부당행위 근절대책'을 발표하였다. 같은 날 윤석열 대통령은 "건폭이 근절될 때까지 엄정하게 단속해야 한다"고 강조하였다. 경찰은 250일의 특별 단속기간 동안 4,829명을 검찰에 송치한 가운데 148명을 구속하였다고 밝혔다. 이에 따르면 검찰에 송치된 유형은 전임비·월레비 등 금품갈취가 70.7%로 가장 많으며 출입 방해와 작업거부 등 업무 방해(14.5%), 채용 및 장비 사용 강요(11.9%) 순이었다. 구속된 피의자 혐의는 금품갈취(83.8%)가 가장 많으며 채용 및 장비 사용 강요(13.5%), 업무방해(2.0%), 폭력행위(0.7%) 순이었다.

그러나 고 양회동 전국건설노조 토목건축분과 강원건설지부 3지대장은 노동절인 5월 1일 경찰이 적용한 업무 방해 및 공갈 혐의에 따른 법원의 구속영장 실질심사에 항의하면서 분신해 이튿날 사망했다. 그의 유서에는 "정당한 노조 활동을 했는데 집시법(집회 및 시위에 관한 법률)도 아니고 업무 방해 및 공갈이라니 자존심이 허락하지 않는다"고 쓰여 있었다. 이에 전국건설노조는 5월 16일부터 17일까지 서울 도심에서 "고 양회동 지대장 분신 사망의 책임과 노조 탄압 중단"을 촉구하면서 1박 2일 쟁의행위와 집회를 진행하였다. 전국건설노조와 정부 간 공방이

지속된 가운데 고 양희동 지대장 노동시민사회장 장례위원회는 6월 17일부터 6월 21일까지 범시민추모대회 및 장례 일정을 진행하였다.

## 2. 건설산업 노사 단체교섭

민주노총 전국건설노조 타워크레인분과와 한국타워크레인협동조합은 지난 5월 9일 임금 및 단체협약 갱신 협상을 개시한 이래 10월 13일 잠정합의안을 도출하였다. 반면 건설노조 토목건축분과의 서경지부·경인지부·경기도지부·충서부지부 등 수도권 지부들은 지난 6월 13일 서경철콘연합회(서울·경기·인천 전문건설업체)와 단체교섭을 시작하였지만, 합의에 이르지 못하였다. 이 절에서는 전국건설노조 타워크레인분과와 타워크레인 임대사 교섭대표단의 공동교섭 결과를 검토하되, 교착상태에 빠진 전국건설노조 토목건축분과와 서경철콘연합회의 단체교섭 상황을 살펴보았다.

### 가. 타워크레인 단체교섭과 합의안 분석

전국건설노조 타워크레인분과는 노조 내에서 강한 단결력과 투쟁력을 가진 직종 분과로서 지난 2002년부터 산별 중앙교섭을 진행해 왔다. 타워크레인분과는 2023년 4월 1일 조합원이 소속된 타워크레인 임대사를 대상으로 교섭을 요구하는 공문을 발송하는 한편 113개 교섭대상 임대사를 대상으로 자율교섭 동의서를 받았다. 이것은 교섭창구 단일화 절차 없이 타워크레인 임대사들과의 개별교섭을 고려한 타워크레인분과의 선택이었다. 그런데 지난 2022년 타워크레인분과는 한국타워크레인협동조합과의 산별 중앙교섭을 진행하지 않았다. 한국타워크레인협동조합은 2021년 개별적인 타워크레인 임대사와의 단체교섭 및 협약 체결을 이유로 건설노조 타워크레인분과와의 임금 및 단체협약 체결을 거부했기 때문이다. 이런 가운데 2022년에는 개별적으로 단체교섭을 벌이던 타워크레인 임대사들이 자발적으로 교섭대표단을 구성해 건설노조 타워크레인분과와 공동교섭을 벌였다. 이러한 우여곡절 끝에 2023년에도 타워크레인분과와 타워크레인 임대사 교섭대표단은 지난 5월 9일 단체교섭에 돌입하였다.

전체 임대사 105개 가운데 86개사는 타워크레인 임대사 교섭대표단에 교섭권을 위임한 반면 19개 임대사는 개별교섭 및 협약 체결 의사를 밝혔다. 이에 따라 타워크레인분과와 임대사 교섭대표단은 16차례의 단체교섭을 거쳐 10월 13일 잠정합의안을 도출하였다. 타워크레인분과는 10월 30일부터 31일까지 잠정합의안에 대한 찬반투표를 진행해 참여 조합원 86.1%의 찬성으로 의결하였다. 타워크레인분과와 임대사 교섭대표단은 11월 7일 '2023년 임금 및 단체협약 조인식'을 진행하였다. 이후 타워크레인분과는 19개 개별 임대사와의 단체교섭 및 협약 체결을 추진



하였다. 타워크레인 노사는 매년 임금협상을 진행하는 가운데 2년마다 단체협약 갱신 협상을 벌여 왔다. 타결된 임금인상률은 2021~2023년 평균 5%대인 가운데 2022년(5.8%), 2023년(5.5%), 2021년(5%) 순이었다. 예년 수준의 임금인상률이 합의되었는데 이것은 최근 물가인상률을 고려한 것으로 평가된다. 2023년 기준 노사가 합의한 '주 40시간을 근무하는 타워크레인 조종사의 월급여 내역'에 따르면 조종사는 2023년 7월 1일부터 총액 516만 6,550원을, 2024년 7월 1일부터 총액 545만 720원을 받는다.

〈표 4〉 건설노조 타워크레인분과 단체협약 비교

|               | 협약 우선                                    | 인사원칙  | 유급휴일  | 임금   | 타워크레인 지지·고정  |
|---------------|--|---|---|--|--|
| 2021년 주요 합의사항 | - 조합 동의 없이 개별 조합원 상대로 이면계약 작성하거나 요구하지 못함 | - 여성 조합원의 고용안정 및 근무환경 개선 위한 노사 협의                                 | - 노조 창립일 및 휴일 장비 가동 계약 금지                                   | - 임금, 연장근로수당, 토요일수당 등 총액 5% 인상   | - 타워크레인 설치와 운행 안전기준에 대해 노조와 협의<br>- 타워크레인 안전에 대해 노사 공동대응 |
| 단협 조항         | 제3조                                      | 제11조  | 제20조2   | 제18조, 제29조   | 제36조   |
|               | 대체조종사 노조에 위임                             | 인사원칙  | 임금, 연장근로  | 건강검진   | 식대   |
| 2023년 주요 합의사항 | - 직원 중 대체 조종사가 없을 시 대체 조종사 투입을 노동조합에 위임  | - 조합원의 고용개선 등을 위하여 최대한 협조. 이를 위해 TF팀을 구성하여 위 사항이 관철될 때까지 지속적으로 추진 | - 임금, 연장근로수당, 토요일수당 등 5.5% 인상<br>- 포괄임금제 적용하지 않고 실연장근로시간 기준 | - 정기적으로 연 1회의 건강진단 실시, 40세 이상인 조합원에 대하여 2년 1회의 종합검진 실시<br>- 추가검진비 회사부담 인상(5만 원→8만 원) | - 조합원에게 중식(1일1식) 제공, 식비는 9,000원(1천 원 인상)                 |
| 단협 조항         | 제9조                                      | 제11조  | 제18조, 제29조  | 제38조   | 제44조   |

자료 : 건설노조 타워크레인분과의 2021년 단체협약과 2023년 개정된 단체협약 필자 재구성.

단체협약의 개정사항을 보면 복리후생과 보건 조항 개정에 초점을 맞춘 것으로 해석된다. 〈표 4〉와 같이, 노동조합 활동(제9조), 인사(제11조), 임금 및 퇴직금(제18조와 제29조), 산업안전 및 보건(제38조), 복리후생(제44조)이 변경되었다. 대체 조종사 투입을 노동조합에 위임(노조 활동), 40세 이상인 조합원의 종합검진 실시(건강검진), 조합원 식비 인상(식비) 등이 신설·변경되었다. 노조는 대체 조종사 투입 규정을 대표적인 '양보안'으로 꼽는다. 그간 타워크레인 상승작업 과정에서 설치와 해체 그리고 타워크레인의 유격 조정의 경우 외주사들에게 맡겨 왔다. 이 과정에서 타워크레인 유격 조정도 외주사 소속 조종사의 몫이었다. 하지만 불안정한 작업 여건 탓에 외주사에 맡긴 타워크레인 상승작업 과정에서 산업재해가 빈발하였다. 이 때문에 타워크레인

임대사는 타워크레인분과 소속 조종사들이 상승작업 시 유격 작업을 맡아야 한다고 줄곧 요구해 왔다. 2023년 단체교섭에서도 상승작업 시 대체 조종사 투입이 논점이 되었다. 타워크레인분과와 임대사 교섭대표단은 줄다리기 끝에 임금 및 복리후생을 인상하는 대신 대체 조종사 투입을 노조에 위임하기로 합의하였다. 이렇듯 대체 조종사 투입을 노조에 위임한 조항의 신설은 건설경기 침체, 정부의 불법행위 단속 등의 대외적인 환경 변화를 고려한 결과로 해석된다. 반면 <표 4>와 같이 2021년 단체협약 개정사항에는 조합원의 인사와 처우 그리고 산업안전 문제가 핵심이었다. 요약하면, 전국건설노조 타워크레인분과와 임대사 교섭대표단은 2023년 공동교섭을 통해 단체협약을 개정하면서 임금 및 복리후생, 대체 조종사 투입과 관련된 단체협약 조항을 개정하였다. 임대사 교섭대표단은 전환된 국면을 활용해 공세적인 요구안을 관철했지만, 타워크레인분과는 단체교섭 타결을 통해 단체협약과 교섭 관행 유지를 선택한 것으로 보인다.

#### 나. 파행으로 치닫는 토목건축분과 단체교섭

전국건설노조 토목건축분과 서경지부·경인지부·경기도지부·충서부지부 등 수도권 지부들은 지난 2023년 6월 13일 서경철콘연합회(서울·경기·인천 전문건설업체)와의 임금·단체협약 갱신 협상을 시작하였다. 이후 토목건축분과는 5개 지역별 철콘연합회(수도권, 대전충청권, 호남제주권, 대구경북권, 부산울산경남권)와의 지역별 공동교섭을 추진하였지만, 각 지역의 단체교섭은 파행을 거듭하였다. 먼저, 토목건축분과 수도권지부와 서경철콘연합회 간의 단체교섭은 좀처럼 진척되지 않은 가운데 중앙노동위원회는 12월 11일 조정을 중지하는 결정을 내렸다. 그런데 서경철콘연합회 측은 같은 날 토목건축분과 수도권지부에 단체협약 해지를 통보하였다. 대전·충청권(12월 12일), 호남·제주권(12월 13일) 철콘연합회 측도 잇따라 노동조합에 단체협약 해지를 통보하였다. 수도권을 제외한 나머지 지역 철콘연합회 측은 중앙노동위원회의 조정 신청 판정이 나오지 않은 상태에서 노동조합에 단체협약 해지 통보를 하였다. 2017년 토목건축분과와 전국철콘협의회 간의 임금 및 단체협약이 체결된 이래 사용자 측의 '단체협약 해지 통보'는 이번이 처음이다. 2021년에 체결된 노사의 단체협약은 2023년 12월 말에 협약이 종료되었다. 한편 2006년 지역 수준의 단체협약을 최초로 체결한 대구·경북권의 경우 대구·경북 철콘연합회 측이 3차례 이상 교섭장에 출석하지 않으면서 실질적으로 교섭이 중단되었다. 이에 따라 2023년 12월 5일 동대구역 인근에 집결한 전국건설노조 조합원 3천여 명은 대구·경북 지역 건설사를 대상으로 성실교섭을 촉구하였다(전국건설노조 기자회견문, 2023. 12.15).

토목건축분과와 지역별 철콘연합회의 단체교섭은 기존의 단체협약 개정을 요구하는 사용자 단체의 공세적인 태도로 인해 교착상태에 이르렀다. 토목건축분과는 건설경기 침체를 고려해 임금을 동결하는 한편 전국적으로 동일한 내용의 단체협약 대신에 지역적 여건을 고려한 단체

협약 개정을 고려하는 양보안을 제시하였다. 반면 지역별 철콘연합회 측은 임금삭감, 유급휴일 요건 삭제, 토요일 근무시간 연장, 특별휴가 삭제 등 기존 단체협약 내용을 대폭 개정하는 제안을 하였다. 또한 노사는 ‘노조 전임자 규정’, ‘성과급으로의 임금 지급 형태 변경’ 등 핵심 쟁점을 두고 팽팽히 맞서고 있다. 토목건축분과 단체협약에는 노조는 전임자를 지정하되, 사측은 지정된 자와의 근로계약을 체결하며, 개별 공사 현장별 1일 5공수(5시간)씩 책정하는 것으로 명시되어 있다. 그런데 지역별 철콘연합회 측은 단체협약에서 해당 노조 전임자(근로시간 면제) 조항을 삭제해야 한다는 입장이다. 한편 성과급제의 경우 지역별 철콘연합회 측이 1일 작업 총량을 정해 목표를 달성했을 시 100%의 노임을 주되, 목표를 달성하지 못할 시 차등 지급하는 방안을 제안하였다. 이에 대해 건설노조 토목분과는 “사용자 측의 제안은 노동조건을 10년 전으로 후퇴시키는 개악안”이라며 강하게 반대하였다. 건설노조 토목건축분과는 2023년 12월 20일부터 전국의 건설공사 현장에서 쟁의행위 찬반투표를 진행하였으며, 123개 전문건설업체를 대상으로 쟁의권을 확보하였으며, 2024년 1월에 쟁의행위를 벌일 계획이라고 밝혔다. 현재로서는 건설노조 토목건축분과와 지역별 철콘연합회 측의 단체교섭 파행사태는 장기화될 것으로 점쳐진다. 교착상태에 빠진 단체교섭은 고 양회동 지대장 분신 정국, 건설경기 침체 등이 영향을 미친 것으로 보인다. 특히 지역별 철콘연합회 측의 공세적 요구안은 정부의 불법행위 단속과 개입에 따른 변화된 노사 간 힘의 역관계를 반영한 것으로 보인다. 이에 대해 건설노조 토목건축분과는 단체협약 및 교섭 관행 유지전략을 선택한 셈이다.

## IV. 맺음말

### 1. 2023년 건설산업 노사관계 평가

이 장에서는 코로나19 엔데믹 전환 이후 2023년 건설산업 현황과 특성 그리고 노사관계를 평가하고, 2024년을 전망한다. 먼저 2023년 건설산업의 현황과 노사관계의 특성을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 2023년 건설산업은 누적된 수주액이 마이너스를 기록하면서 침체하는 모습을 보였다. 이것은 2023년 9월까지 누적된 건설공사 수주액이 약 127조 8천억 원으로, 지난해 같은 기간보다 26.0%포인트 감소한 것을 고려한 진단이다. 아울러 2023년 8월 기준으로 건설업 임금노동자는 지난해 같은 기간보다 2.1%포인트 감소하였다. 이렇듯 코로나19 엔데믹 전환 이후 경기침체 국면은 건설산업의 노사 갈등과 분쟁의 배경이 되었다.

둘째, 윤석열 정부의 불법행위 특별단속에 따라 건설공사 현장에서 노사 충돌은 예년보다 많이 감소하였지만, 경찰·검찰과 건설노조의 직접적 충돌이 증가하였다. 경찰청의 특별단속은 2023년 8월 13일까지 약 250일 동안 4,829명을 검찰에 송치한 가운데 148명을 구속하였다. 고양회동 건설노조 강원건설지부 3지대장은 노동절인 5월 1일 법원의 구속영장 실질심사에 항의해 분신한 가운데 건설노조와 정부 간 공방이 5~6월 한 달 반 동안 지속되었다. 이런 가운데 경찰과 검찰의 법적 처벌 실적은 두드러졌지만, 제도개선과 관련된 내각(고용노동부, 국토교통부)의 역할은 상대적으로 미약하였다. 이것은 2023년 건설산업 노사의 단체교섭과 힘의 역 관계 변화에 강한 영향을 미쳤다.

셋째, 침체국면으로의 전환, 노정 충돌 등으로 건설 노사의 단체교섭은 지연되었으며, 파행을 거듭하였다. 건설노조 산하 타워크레인분과와 타워크레인 임대사 교섭대표단은 단체교섭을 타결한 반면 토목건축분과와 지역별 철콘연합회 측의 단체교섭은 진척되지 않았다. 특히 지역별 철콘연합회 측은 잇따라 전국건설노조 토목건축분과에 단체협약 해지를 통보하였다. 2017년 전국건설노조 토목건축분과와 전국철콘협의회 간의 임금 및 단체협약이 체결된 이래 사용자 측의 '단체협약 해지 통보'는 이번이 처음이다. 2021년에 체결된 노사의 단체협약은 2023년 12월 말에 협약이 종료되었다.

넷째, 노사 간 역관계의 변화를 반영해 사용자 측은 '공세적인 요구안'을 제안한 반면 건설노조는 '단체협약과 교섭 관행 유지전략'을 선택한 것으로 나타났다. 변화된 양상은 타워크레인 노사의 단체교섭 타결 내용과 교착상태에 빠진 토목건축 노사의 단체교섭 의제에서 엿보였다. 특히 토목건축 노사의 단체교섭에선 주로 사용자 측이 임금 삭감, 유급휴일 요건 삭제, 토요일 근무시간 연장, 특별휴가 삭제, 노조 전임자 규정 개정, 성과급제 시행 등을 제안하면서 쟁점화되고 있다. 국면 전환을 활용해 사측은 수세에서 공세로, 노측은 공세에서 방어로 의제와 태세를 전환한 셈이다.

## 2. 2024년 건설산업 노사관계 전망

2023년 건설업 노사관계 특성에 근거해 2024년의 쟁점과 전망은 다음과 같다. 첫째, 2024년에는 건설업 노사의 단체교섭이 직종별·지역별로 차별화된 양상으로 전개될 가능성이 높아졌다. 전국건설노조의 단체교섭을 대표하는 타워크레인과 토목건축분과는 그간 산별중앙교섭·지역별교섭과 현장교섭의 이원화된 협상을 벌여 왔다. 적어도 타워크레인과 토목건축분과의 경우 산별중앙교섭·지역별교섭을 주도하며, 교섭 및 쟁의 시기 집중을 통해 해마다 교섭 성과를 만들었다. 단체교섭을 타결한 타워크레인 노사는 2024년에도 산별중앙교섭과 개별교섭을 이어갈 여지를 만들었지만, 교착상태에 빠진 토목건축분과의 단체교섭은 지연되어 출구전략을 찾는

데 시간이 걸릴 것으로 보인다. 특히 건설노조 토목건축분과는 2024년 1월 123개 전문건설업체를 대상으로 쟁의행위를 예고한 가운데 새해 벽두부터 건설업 노사의 충돌이 예고되었다. 따라서 산별중앙교섭·지역별교섭과 현장교섭으로 전개된 건설산업 노사의 단체교섭 양상은 2024년에는 시기집중이 이뤄지기보다는 직종(타워크레인·토목건축) 간, 지역 간, 공사 현장 간 다양해질 것으로 예측된다.

둘째, 2024년 건설산업 단체교섭에서 노임비 감축(저비용), 공사 기간 단축(고생산성) 등의 쟁점이 부상할 것으로 보인다. 이러한 논점은 건설업 사용자단체들이 주도할 것으로 전망된다. 이미 토목건축 노사 단체교섭에서 사용자 측이 임금 지급 형태를 성과급제로 변경하는 방안을 제안한 바 있다. 단체협약으로 정한 노임단가(또는 시중노임단가)를 지급하기보다 공사 기간을 단축하거나, 공사를 완료할 때 100%의 노임을 지급하되, 그렇지 않을 때 노임을 줄이거나 차별적으로 지급하는 형태이다. 또한 토요일 근무시간 연장, 유급휴일 요건 삭제, 특별휴가 삭제 등도 사용자 측이 건설경기 침체를 이유로 제안한 노무비 감축 방안이다. 특히 사용자 측이 요구한 노조 전임자(근로시간면제) 규정 삭제는 2023년 정부의 특별단속 이후 노사 간 힘의 역관계를 반영한 것이다. 이에 대해 토목건축분과도 노임비 감축과 생산성 논리에 대응하기 위해 현장 실태조사와 함께 대안 논리를 모색하였다. 또한 임금 동결과 지역별 단체협약 개정을 양보안으로 제시한 바 있다. 이에 따라 2024년 건설업 단체교섭 쟁점은 노임비 감축과 생산성, 그리고 임금지급 형태 변경으로 그 범위가 확대될 것으로 보인다.

셋째, 건설업 노사단체들은 2024년 4월 국회의원 총선을 겨냥해 제도개선안 홍보와 로비에 집중할 것으로 보인다. 건설업 제도개선 방안들은 2024년 4월 총선 결과에 따라 그 향방이 좌우될 것이기 때문이다. 현재로선 발의된 건설업 제도개선 방안들은 2023년 12월과 2024년 1월 임시국회에서 처리되지 않는 한 폐기 처분될 것이다. 내년 2월 전후 선거국면으로 전환되는 국회는 사실상 개점 휴업을 하기 때문이다. 건설업 제도개선 법안들은 2024년 4월 총선 이후 재발의되어 심사를 이어갈 것으로 보인다. 그 때문에 건설업 제도개선 법안의 향방은 4월 총선으로 구성된 22대 국회에 달렸다. 이에 건설 노사단체들은 2024년 1분기 동안 여야 정당의 제도개선 공약으로 채택될 수 있도록 홍보와 압력에 집중할 것으로 보인다. 따라서 2024년에는 건설업 제도개선안을 심의하는 2024년 9월 정기국회에 주목할 필요가 있다. **KLI**

## [참고문헌]

건설근로자공제회(2023. 10), 「건설기성 및 건설기능인력 동향」.  
 \_\_\_\_\_(2023. 10), 「2024년 건설근로자 수급 전망」.

- 고용노동부(2023. 1. 19), 「산업재해 현황 부가통계 : 재해조사대상 사망사고 현황」.  
\_\_\_\_\_(2023), 「연도별 임금체불 현황 : 2011~2022년」.
- 대한건설산업협회(2023. 10), 「2023년 3분기 주요건설통계」.
- 전국건설노조(2023), 「2023년 사업보고 및 계획서」, 대의원대회 자료집.
- 전국건설노조 타워크레인분과위원회(2023), 「2023년 개정 단체협약」.
- 신영철(2023), 『한국 건설문화 현실과 과제 : 한국 건설산업, 패러다임을 전환하자』, 건설경제 연구소 연구보고서.
- 우상범(2020), 「건설산업 편」, 『2020년도 노사관계 실태분석 및 평가』, 한국노동연구원 고용 노동부 연구과제.
- 임상훈·우상범(2017), 「플랜트 건설업의 노사관계 조정시스템 구축방안 - 약자들의 상호의존성을 중심으로」, 『산업관계연구』 27(2), pp.1~31.