

# 고용교섭 등 건설노조 단체협약의 정당성과 정부 건설노조 탄압의 문제점

- 일시 : 2023.6.1.(목) 오전 10시
- 장소 : 국회의원회관 제4간담회실

주최 | 노조법 2·3조 개정 운동본부, 양회동 열사투쟁 노동·시민·사회·종교·문화단체 공동행동,  
김두관 의원, 노웅래 의원, 진성준 의원, 강은미 의원, 류호정 의원, 배진교 의원,  
심상정 의원, 이은주 의원, 장혜영 의원, 강성희 의원



# C·O·N·T·E·N·T·S

---

고용교섭 등 건설노조 단체협약의 정당성과  
정부 건설노조 탄압의 문제점

사회 : **한상희** 노조법 2.3조 개정 운동본부 대표

## ■ 발 제

### - 건설노조 단체교섭의 정당성과 정부 탄압의 문제점

법무법인 다산 **조세현** 변호사(100인 변호인단) ..... 15

### - 건설노조는 현장을 어떻게 바꾸었나(안전보건활동 중심으로)

한국노동안전보건연구소 **나래** ..... 37

## ■ 토 론

- 토론 1 **박명준**(한국노동연구원 선임연구위원) ..... 51

- 토론 2 **권오성**(노동문제연구소 해방) ..... 59

- 토론 3 **소영호**(건설노조 정책국장) ..... 75

- 토론 4 **전다운**(민변노동위원회 국제노동팀장) ..... 87

- 토론 5 **차동욱**(국회 입법조사처 입법조사관) ..... 99

# 인 사 말

노조법 2.3조 개정 운동본부 공동대표 김 미 숙



오늘 토론회가 고 양회동 열사가 바랐던 건설노조 탄압 중단과 명예회복을 이루고, 유족과 열사의 뜻이 바로 설 수 있도록 역할을 다하는 자리가 되기를 기대합니다.

헌법에 노동3권이 명시되어 있음에도 불구하고, 반노동 정책을 내세운 윤석열 정부의 노조 혐오는 민주노총을 불법 집단으로 규정하고, 건설노조의 활동을 ‘건폭’이라는 나쁜 이미지로 만들어 시민들에게 노조는 뿌리뽑아야 할 존재로 만들었습니다. 경찰은 한술 더 떠 50명 특진 포상을 내걸었고, 특진에 혈안이 된 경찰들은 검찰과 합세하여 건설노조에 강압적인 전방위적 압수수색과 무분별한 소환조사를 했습니다. 수많은 노조원들에게 너무나 부당하고 심각한 인권침해가 자행되었고, 노동자를 죽음으로 내몰고 있습니다. 양회동 동지가 ‘이대로 억울해서 살 수 없다’며 부당한 노동탄압 중단을 요구하며 분신 항쟁까지 이룬 것은 다름 아닌 윤석열정부 때문입니다.

노동자 개인은 힘이 없습니다. 그래서 노동조합을 통해 뭉치고 그 힘으로 목소리를 냅니다. 그래야 노동자들은 회사를 상대로 불합리한 문제를 해결할 수 있습니다. 노동자들이 원하는 것은, 알고 보면 살기 위해 너무나 소박하고 당연한 권리보장 요구들이었습니다. 최소한 일 하면서 안정적으로 살아갈 수 있도록 해달라고 회사에 요구하는 것뿐인데, 기업은 시키는 대로 하지 않고 주는 대로 먹지 않는 노동조합에 대한 혐오가 극심해진 것 같습니다. 더 큰 손해가 있을 지언정 노조는 인정하기 싫은 기업의 오만과 악의적 입장이 경찰을 앞세운 노조 탄압으로 드러난 것 같습니다.

인과관계를 제대로 들여다보지 않고 무조건 기업을 두둔하고 있는 윤석열 대통령, 원희룡 국토교통부장관, 윤희근 경찰청장은 비정규직 노동자의 노동권을 인정하지 않고 있습니다. 그들이 노동시장 이중구조를 개선하겠다고 하는 것은 말뿐임을 보여줍니다. 정부가 건설노조 때려잡아야 할 대상으로 삼는 것은 절대 용납할 수 없는 일입니다.

그리고 조선일보가 유서 필적 사실확인 근거도 없이 억울하게 죽어간 양회동 열사를 모독하는 행위는 언론사로서 가져야 할 기본이 없음을 보여주는 행보였습니다. 사회를 혼란스럽게 만드는 이따위 언론사는 없어져야 마땅하다 생각합니다.

누구든지 일하면서 죽지 않고 다치지 않고 병들지 않고 차별받지 않는 안전한 사회가 보장 되길 바랍니다. 오늘 토론회가 건설노조에 대한 강도 높은 정부의 탄압을 막아내고 정부의 탄압이 얼마나 잘못된 것인지를 밝히는 좋은 자리가 되기를 바랍니다.

# 인사말

---

국회의원 김두관



안녕하십니까? 더불어민주당 국회의원 김두관입니다.

국회 국토교통위원회 위원으로써 무거운 마음으로 이번 토론회에 함께하게 되었습니다. 「고용교섭 등 건설노조 단체협약의 정당성과 정부 건설노조 탄압의 문제점」이라는 주제의 토론회가, 2023년에 열려야 한다는 것 자체가 참으로 송구스럽습니다. 우리의 경제적 성장 이면의 사회적 후진성과 당면 과제를 시인할 수밖에 없는 상황입니다.

윤석열 정부는 사실상 반노동 정책을 표방하고 있습니다. 정부는 120시간 노동 논란, 화물 연대파업 대처, 노란봉투법 반대, 중대재해기업처벌법 완화 기초 등 역사를 거꾸로 돌리기에 안간힘을 쓰고 있습니다. 노동개혁을 빌미로, 법적 근거없이 노조 회계장부 공개를 강제하고 있으며, 지속적인 압수수색과 소환조사로 건설노조를 적폐로 상정해 압박하고 있습니다. 이에 건설노조 양희동 강원건설지부 3지대장이 이에 항거하여 분신하는 사태까지 벌어졌습니다. 정치권의 일원으로 무거운 책임감을 느끼며, 또 참담한 심정입니다.

우리나라 건설현장은 산업재해 사망자 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있습니다. 불법하도급과 비용절감의 문제로 건설노동자의 안전은 소홀히 취급되어왔으며, 현장 여건은 여전히 녹록치 않은 상황입니다. 건설노조는 구조개선을 위한 문제제기와 함께 작업환경의 안전 여건 확보에 큰 목소리를 내왔고, 또 이를 통해 현장을 변화시켜 왔습니다. 이를 위한 노동자들이 교섭력 행사는 당연한 권리이자 책무이기도 합니다. 국가가 역할에 손놓은 채, 현장에서 나타나는 모든 책임을 노조에 전가해 탄압하는 것은, 의도적으로 정치적 표적과 희생양을 만드는 것일 뿐입니다.

건설 등 산업현장의 원청은 권한과 이익만 챙기고 부담과 책임은 벗어나려고 복잡다단한 하청관계를 형성합니다. 그리고 원청과 하청노동자와의 관련성을 부정됩니다. 이 과정에서 노동자의 권리는 무시됩니다. 국가는 노동권을 실질적으로 보장해야 합니다. 우리는 궁극적으로 하청노동자에 원청과의 교섭권이 보장되어야 이 불필요한 낭비와 혼란을 해소할 수 있다고 믿습니다.

금일 토론회는 노조법 2.3조 개정 운동본부, 양회동 열사투쟁 노동·시민·사회·종교·문화 단체 공동행동, 노웅래 의원님, 진성준 의원님, 강은미 의원님, 류호정 의원님, 배진교 의원님, 심상정 의원님, 이은주 의원님, 장혜영 의원님과 함께 공동주최로 개최하게 되었습니다. 오늘 제기된 건설노조와 관련된 현안들에 대해, 여러 의원님들과 함께 저도 힘을 보태도록 하겠습니다. 이후에도 당과 민주진보진영이 머리를 맞대고 정책방향과 대응에 있어 함께 고민하는 계기가 되었으면 좋겠습니다.

끝으로 오늘 행사를 진행해주실 한상현 대표님, 발제로 함께해주시는 법무법인 다산의 조세현 변호사님과 한국노동안전보건연구소 나래님께 감사드립니다. 토론으로 의견을 보태주시는 박명준 한국노동연구원 선임연구위원, 권오성 노조법 2.3조개정 운동본부 정책법률팀장님, 소영호 건설노조 정책국장님, 전다운 민변노동위원회 국제노동팀장님, 차동국 국회 입법조사관님께도 감사드립니다. 뜻있는 시간이 되길 기대합니다. 감사드립니다.

# 인 사 말

## 국회의원 노 응 래



안녕하십니까,  
국회 환경노동위원회 노응래 의원입니다.

건설노조 탄압 중단을 외치는 목소리가 거리로 향하는 시기에, <고용교섭 등 건설노조 단체협약의 정당성과 정부 건설노조 탄압의 문제점> 토론회가 개최되어 뜻깊습니다.

지난 노동절, 경찰의 노조 표적 수사에 반발하며 안타까운 목숨이 희생됐습니다. 그러나 오히려 동료의 죽음을 목격한 노동자를 향해 조선일보는 ‘죽음을 막지 않았다’라고 보도했고, 국토부장관은 이를 근거로 기획분신설을 제기했습니다.

제대로 된 취재원도 없이 망상적 추측과 거짓으로 이뤄진 기사이며, 얼토당토않은 주장입니다. 이런 악의적 보도와 사실 왜곡 기사는 왜 나왔겠습니까?

정부가 ‘건폭’(건설업 폭력배)이라는 신조어까지 만들어내며 마치 노조가 범죄단체인 양 몰아가고 있기 때문입니다. ‘노동 개혁’이라는 명목 아래 듣지도 보지도 못한 노조 탄압이 이뤄지고 있는 것입니다. 대통령과 정부가 직접 나서서 노동자를 범죄자, 조폭 취급했던 적이 있었습니까? 노조에 대한 이번 정권의 부정적 인식이 그만큼 크다는 것을 방증합니다.

건설노조의 단체협약은 여러 건설 현장에서 고용과 실업을 반복하는 노동 제도의 사각지대에 놓인 노동자들이 사용자 단체에 속한 기업들과 노동 조건에 영향을 미치는 틀을 공통으로 만들어온 것입니다.

공정한 대가, 대등한 노사 관계를 꿈꾸며 노조 활동을 해왔음에도 현재 수사 기관은 건설노조의 특성에 대한 고려 없이 일반 기업의 상용직 고용만을 전제로 놓고 불법으로 판단하고 있습니다.

이에 고용교섭 등 건설노조 단체협약의 정당성을 판단하는 것은 어느 때보다 중요해졌습니다. 모든 노동자에게 노동기본권을 보장해야 한다는 국제노동기구(ILO) 협약을 생각하면서 이번 토론회에서 이에 대한 심도 있는 논의가 이루어지길 기대합니다. 저도 국회의원으로 예산과 입법 분야에서 적극 도울 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

이번 토론회가 다시 한번 양회동 열사의 죽음에 담긴 의미를 되새기고, 건설 현장의 구조적 문제까지 살펴보아 정당한 노조 활동을 보장하는 사회로 향하는 시발점이 되었으면 합니다. 마지막으로 더 나은 노동 현장, 노사 관계 회복을 위해 열띤 논의를 해 주실 발제자와 토론자 여러분 고맙습니다. 노동 존중 사회, 함께 만들어 갑시다.

감사합니다.

# 인 사 말

---

국회의원 진 성 준



안녕하십니까?

더불어민주당 윤석열정부 건설노동자 탄압 및 과잉수사TF 단장 겸 국회 환경노동위원회 소속 국회의원 진성준입니다.

오늘 노조법 2·3조 개정 운동본부와 함께 「고용교섭 등 건설노조 단체협약의 정당성과 정부 건설노조 탄압의 문제점 토론회」를 개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

최근 건설노조에 대한 윤석열 정부의 탄압은 반노동을 넘어서 노조 파괴와 노동자 인권 말살로까지 나아가는 위험한 상황입니다.

지난 2월 21일 국무회의에서 윤석열 대통령은 “건설 현장의 갈취, 폭력 등 조직적 불법행위에 대해 검찰, 경찰, 국토교통부, 고용노동부가 협력해 강력하게 단속하라”고 지시했습니다.

그 이후 대통령과 여당, 정부 부처, 검경, 보수언론이 합심해서 노동자들의 조직은 물론이고 개인의 일상까지 들추면서 토끼몰이식 인권 탄압을 자행하고 있습니다.

경찰과 국가정보원은 몇달째 노조사무실 수습곳을 압수수색했고, 집권여당은 곳곳에 ‘건폭’(건설현장 폭력) 규탄 펼침막을 걸어 건설노동자들을 폭력배로 몰고 있습니다.

무자비하고 전방위적인 노조파괴 정책의 결과 지난 5월 1일 노동절 구속영장실질심사를 앞둔 양회동 열사가 스스로 생을 마감하는 비극적 사태가 발생했습니다. 윤석열 정부의 노조파괴와 노동자 탄압이 초래한 사회적 타살입니다.

하지만 윤석열 정권은 노동자에 대한 심각한 인권탄압과 말살을 멈출 생각이 전혀 없는 것으로 보입니다. 특히 조선일보의 자살방조와 유서 대필 의혹보도, 그리고 이어진 원희룡 국토부장관의 폐북 맞장구에 이어 어제는 노조를 타겟으로 한 집회제한 발표까지 나온 상황입니다.

노동단체와 노동자들의 투쟁 방식에 개선돼야 할 점이 일부 있다고 보는 지적이 있고, 거기엔 타당한 면도 있지만 지금 대통령, 정부, 일부 보수언론이 합심해서 이들 노동자들이 마치 우리 사회 만악의 근원인 것처럼 가혹하게 공격하는 것은 국민의 자유에 대한 중대한 위협이자, 억압입니다.

윤석열 정부 건설노조 탄압과 과잉수사 대응 TF단장으로서 윤석열 정부의 노동개혁이 노조에 대한 주먹질 대신 악수를 통해 이루어질 수 있도록 적극 중재하고 사회적 대화를 위해 노력하겠습니다.

그런 점에서 오늘 토론하는 매우 시의적절하다고 생각합니다. 특히 오늘 토론회를 통해 고용교섭 등 건설노조가 맺은 단체협약의 법적 정당성이 확인되어, 정부의 건설노조에 대한 부당한 탄압이 중단되기를 바랍니다. 또, 건설현장의 아직도 남아 있는 잘못된 관행이 있다면 사회적 대화를 통해 이를 확인하고 개선할 수 있는 방안이 적극 논의되는 출발점이 되기를 바랍니다.

감사합니다.

# 인 사 말

---

국회의원 이 은 주



국회 환경노동위원회 정의당 이은주 의원입니다.

오늘 정의당 의원단 전원과 더불어민주당 김두관, 노웅래, 진성준 의원님, 노조법 2조3조개정운동부와, 양희동 열사 공동행동이 함께 주최한 토론회에 참석해 주신 여러분께 감사드립니다.

윤석열 정부의 노동조합 탄압이 단결권의 본질적 내용을 침해하는 수준에 이르렀습니다. 지난 해 화물연대에 대해 공정거래법을 적용해 대한민국 노동행정의 수준을 지난 세기 전 100년 가까이 후퇴시킨 윤석열 정부는, 건설노조에 대해서는 공갈과 협박죄를 적용하여 그 탄압을 이어가고 있습니다.

사업장이 일정하지 않고, 실직과 입직이 반복되는 건설업의 특성에 따라 조합원을 채용하는 하이어링 홀 제도는 우리 건설업만의 특징이 아니라 해외에서도 운용 중인 제도입니다. 산별협약의 구체적 이행을 위해 현장 별로 별도의 교섭을 진행하는 것 또한 건설업의 특성상 당연한 일입니다.

실제 지난 십수년에 걸친 건설노조의 노력으로 현장에서는 소위 오야지들의 중간착취가 줄어들고 임금체불 관행이 개선되었으며, 전에는 꿈도 못 꾸었던 퇴직금을 받는 등 법과 질서가 세워졌습니다. 불법적인 재하도급 관행을 조금씩 근절시켜 가고 있는 것도 물론입니다.

하지만 윤석열 정부는 이 모든 것을 공갈, 협박, 강요라면서, 중각착취가 판을 치던 이전의 건설현장으로 돌아갈 것을 요청하고 있습니다. 전국 광역 경찰청마다 수백건씩 사실상 건설노조 조합원이 취업한 모든 건설현장을 수사 대상으로 삼아, 경찰행정력을 남용하고 낭비하고 있으며, 결국 故양희동님이 희생되는 비극적 결과까지 나왔습니다.

만일 실제 위법이나 불법이 있었다면 그 누구도 처벌을 피할 수 없을 것입니다. 하지만 엄연히 범죄 성립 여부 그 자체를 다룰 수 밖에 없는 사안을 두고 집단적인 표적수사를 벌이는 것은, 건설노조의 단결권 자체를 훼손하려는 정권 차원의 부당노동행위라고 밖에 할 수 없습니다.

바쁜 가운데에서도 토론회에 흔쾌히 참석해 주신 발제자, 토론자 여러분께 감사드립니다. 오늘 토론회를 통해 노동기본권을 다시 회복하고, 고인의 명예를 회복하는 방안을 찾게 되기를 기원합니다. 저와 정의당은 건설노동자들의 노동기본권을 지키기 위한 행동과 실천에 최선을 다할 것입니다. 감사합니다.



**토론발제 01**

**건설노조 단체교섭의 정당성과  
정부 탄압의 문제점**

**조 세 현**

법무법인 다산 변호사(100인 변호인단)



# 건설노조 단체교섭의 정당성과 정부 탄압의 문제점

조세현 (법무법인 다산 변호사, 민주사회를위한변호사모임 노동위원회 위원)

## 목차

1. 들어가며
2. 건설노조 단체교섭의 정당성
  - 가. 단체교섭권의 헌법적 근거
  - 나. 단체교섭의 목적사항에 ‘고용’ 관련 항목의 정당성
    - 1) 고용계약의 전제가 되는 일의 성격 측면에서의 정당성
    - 2) 건설현장 불법적 관행 개선의 측면에서의 정당성
    - 3) 현행 노동조합법 해석 측면에서의 정당성
  - 다. 전임비, 복지비 등 단체협약상 권리의 정당성
    - 1) 현행 노동조합법에 조응하는 전임비 규정의 정당성
    - 2) 복지비 등 운영비 원조 규정의 정당성
  - 라. 소결
3. 현 정부 건설노조 탄압의 문제점
  - 가. 노동조합 ‘와해’ 의도로 진행되는 수사
  - 나. 국토교통부, 고용노동부, 국세청 등 국가기관의 총동원 양상
  - 다. 소결
4. 맺으며

## 1. 들어가며

윤석열 대통령은 2023. 2. 21. 국무회의에서 “아직도 건설 현장에서는 강성 기득권 노조가 금품 요구, 채용 강요, 공사 방해와 같은 불법행위를 공공연하게 자행하고 있다”며 “건설 현장의 갈취, 폭력 등 조직적 불법행위에 대해 검찰, 경찰, 국토교통부, 고용노동부가 협력해 강력하게 단속하라”고 지시하면서, “‘건폭’이 완전히 근절될 때까지 엄정하게 단속해 건설 현장에서의 법치를 확고히 세우라”고 당부했다고 한다<sup>1)</sup>.

1) 한겨레, ‘윤 대통령, ‘건폭’ 지칭까지…도넛은 ‘노조 때리기’’, 2023. 2. 21.

대통령의 입에서 직접 나온 ‘강성 기득권 노조’, ‘조직적 불법행위’, ‘건폭’, ‘완전히 근절’, ‘법치’ 이 다섯 가지 문구에 현 정부의 건설노조<sup>2)</sup>에 대한 시각이 고스란히 드러난다. 노동조합의 활동이나 행위가 아니라 ‘노동조합’ 자체를 ‘불법행위’와 바로 연결시키는 이러한 인식이 2023년도 대한민국 사회에서, 그것도 대통령의 발언에서 나온다는 것은 심각한 문제이다. 여기에 ‘법치’를 갖다 붙이는 모습은 부조리함의 극치를 보여준다.

이 글에서는 건설노조 단체교섭의 정당성과 현 정부 탄압의 문제점을 간략하게 살펴본다.

## 2. 건설노조 단체교섭의 정당성

### 가. 단체교섭권의 헌법적 근거

헌법 제33조 제1항은 단결권·단체교섭권·단체행동권을 규정하여 ‘노동3권’을 헌법상 기본권으로 명시하고 있다. 단체교섭권은 단결체인 노동조합이 근로조건의 향상을 위하여 사용자 또는 사용자단체와 자주적으로 교섭할 권리이며, 단체교섭을 통하여 근로조건을 집단적으로 결정할 수 있도록 하는 권리이다. 근로조건의 향상을 위한 근로자 및 단결체의 본질적인 활동의 자유인 단체교섭권에는 ‘단체협약 체결권’이 포함되어 있고, 집단적 자치의 원칙에 따라 단체교섭을 통하여 체결된 단체협약은 그 규범적 효력을 통해서 근로조건의 개선을 가장 효율적으로 달성할 수 있으므로 협약의 규범적 효력이야말로 헌법 제33조 제1항에서 보장한 근로조건의 향상을 위한 집단적 자치를 실현하는데 핵심적 수단이 된다.<sup>3)</sup>

헌법재판소는 “비록 비록 헌법이 위 조항(제33조 제1항)에서 ‘단체협약체결권’을 명시하여 규정하고 있지 않다고 하더라도 근로조건의 향상을 위한 근로자 및 그 단체의 본질적인 활동의 자유인 ‘단체교섭권’에는 단체협약체결권이 포함되어 있다고 보아야” 하고, “이러한 근로3권의 성격은 국가가 단지 근로자의 단결권을 존중하고 부당한 침해를 하지 아니함으로써 보장되는 자유권적 측면인 국가로부터의 자

---

([https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/1080654.html](https://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/1080654.html) : 2023. 5. 25. 검색)

2) ‘전국민주노동조합총연맹 건설산업연맹 전국건설노동조합’의 약자이다. 10개 지역본부(수도권북부지역본부, 수도권남부지역본부, 경인지역본부, 대전충북지역본부, 충남지역본부, 광주전남지역본부, 강원지역본부, 대구경북지역본부, 부산울산경남지역본부)와 4개의 분과위원회(토목건축, 전기, 타워크레인, 건설기계)로 구성되어 있다[건설노조 홈페이지(<https://kcwu.or.kr/>) 참조].

3) 강선희, 「단체협약 규범적 효력의 법적 근거」, 고려법학 제57호(2010. 6.), 381쪽.

유뿐이 아니라, 근로자의 권리행사의 실질적 조건을 형성하고 유지해야 할 국가의 적극적인 활동을 필요로 한다” 고 하면서, “이는 곧, 입법자가 근로자단체의 조직, 단체교섭, 단체협약, 노동쟁의 등에 관한 노동조합관련법의 제정을 통하여 노사간의 세력균형이 이루어지고 근로자의 근로3권이 실질적으로 기능할 수 있도록 하기 위하여 필요한 법적 제도와 법규범을 마련하여야 할 의무가 있다는 것을 의미한다” 고 판시하였다<sup>4)</sup>.

건설노조는 1988년 ‘서울건설일용노동조합’ (건설노동자 최초의 노동조합) 결성을 시작으로 다양하게 발전해오다가, 2007. 3. 2. ‘직종과 업종의 벽을 허물고, 개별 지역의 한계를 넘어 전국을 하나로 묶는 단일노조 건설’ 이라는 취지에서 현재의 모습을 갖추었다.<sup>5)</sup> 위에서 설명한 헌법과 이에 따른 노동조합 및 노동관계조정법 (약칭 : 노동조합법)에 규정하고 있는 단체교섭권(단체협약 체결권을 포함)을 갖는 집단적 조직체로서의 노동조합임은 명백하다.

#### 나. 단체교섭의 목적사항에 ‘고용’ 관련 항목의 정당성

##### 1) 고용계약의 전제가 되는 일의 성격 측면에서의 정당성

현재 경찰 등 수사기관은 건설노조의 단체교섭에 ‘고용’ 관련 의제가 포함되어 있는 것을 문제 삼고 있다. 어느 노동자를 고용할 것인지는 기본적으로 사용자의 경영권에 속하는 사항이라는 인식에 바탕을 두고 있는 것인데, 그러나 이러한 접근은 건설노동자가 일하는 건설현장의 구체적인 사정을 전혀 고려하지 않은 것이고, 건설현장의 객관적인 환경을 일부러 도외시하는 접근법이다. 건설노동자를 고용하는 사용자, 즉 건설회사들은 ‘일정한’ 건설현장에서, ‘특정한 기간’ 동안, ‘완성을 목적으로 하는’ 건축물을 신축하는 일을 (하)도급받고, 여기에 필요한 노동력을 건설노동자들로부터 제공받는다.

사용자가 노동력을 필요로 하는 일 자체가 특정기간 내의 구체적인 건축물을 건축주에게 지어 주는 업무이기에, 공장에서 지속적으로 물건을 생산하는 노동력 확보와는 본질적으로 다르다. 건설현장의 사용자가 노동력을 확보하는 목적과 이유 자체에 위와 같은 특성이 있기 때문에, 그 일자리 또한 일용직 노동자를 요구하게 되고, 건설노동자들은 개별 건설현장의 공기 이내의 짧은 기간으로 하는 근로계약을

4) 헌법재판소 1998. 2. 27. 선고 94헌바13·26, 95헌바44(병합) 결정.

5) 건설노조 홈페이지 ‘조합소개-창립선언문’ 메뉴(<https://www.kcwu.or.kr/Declaration>) 참조.

체결한다. 노동력을 제공하는 일의 목적이 일정한 기간 안에 완성하는 것이기 때문에 현재와 같은 조건에서 계속적 고용이나 장기근속이 객관적으로 불가능하다는 점은 누구도 부인하지 않는다.

이렇듯, 건설노동자들이 근무하는 근로조건이나 고용형태는 사용자의 이해관계가 그대로 반영된 것이지 노동자들의 요구사항을 근거로 한 것이 아니다. 건설노동자들의 고용상 불안정을 극명하게 보여주는 사례 하나를 살펴보고자 한다.

**<사례 1>**

- A노조는 2022. 10.경 X회사와 단체협약을 체결하고 노무를 제공
- 현장에서 산재사고가 발생하였고, A노조는 단체협약에 따라 노사합동점검을 요구하였으나, 사측이 이를 이행하지 않아 노사 간 갈등이 비화됨
- 한편, A노조의 조합원들은 취업 시 근로계약서 상 근로계약기간을 “2022. 10. 17. ~ 2022. 10. 31.(1개월)”이라고 기재하였고, 그 후 2023. 3.까지는 근로계약서를 새로 작성하지 않고 계속 근로함
- X회사는 A노조와 노사합동점검과 관련한 갈등이 계속되자, 2023. 4.경 다시 근로계약기간을 “2023. 4. 1. ~ 2023. 4. 30.(1개월)”로 하는 근로계약서를 작성하지 않으면, 계약기간 만료를 이유로 계약 해지하겠다고 A노조에 통보함

위 사례에서 노동조합과 회사는 당초 근로계약 종료일을 “해당 공정 종료시까지”로 구두 합의하였다. 그럼에도 사측은 실제 운영에 있어 1달짜리 계약을 묵시적으로 갱신하는 방식을 취해 오다가, 노동조합이 노사합동점검을 요구하자 돌연 태도를 바꾸어 아직 공정이 남아있는 건설노동자들을 일방적으로 현장에서 축출하였다. 실업과 단기간의 취업을 반복하는 건설업 직종의 특성상 그러한 고용의 불안정성을 해소하고 더 많은 채용기회를 요구하는 것은 노동조합 활동(목적, 역할, 주요한 요구)의 중요한 부분일 수밖에 없다. 조합원들의 고용 안정에 대한 요구가 노동조합을 통해 발현되는 것은 노조의 존재 목적에 비추어 당연한 귀결이고, 노동조합이 다른 부정한 목적을 가지고 채용 요구를 하게 된 것도 아니다. 더욱이, 건설현장은 일반 기업의 근로자 채용절차와 같은 공개채용이나 별도의 선발절차 등이 거의 존재하지 않는 실정이다.

우리 대법원도 사용자가 고용보장을 약속하는 단체협약에 대해 ‘사용자의 경영권에 속하는 사항이라 하더라도 그에 관하여 노사는 임의로 단체교섭을 진행하여 단체협약을 체결할 수 있고, 그 내용이 강행법규나 사회질서에 위배되지 아니하는 이상

단체협약으로서의 효력이 인정된다. 따라서 사용자가 노동조합과의 협상에 따라 정리해고를 제한하기로 하는 내용의 단체협약을 체결하였다면 특별한 사정이 없는 한 그 단체협약이 강행법규나 사회질서에 위배된다고 볼 수 없고, 나아가 이는 근로조건 기타 근로자에 대한 대우에 관하여 정한 것으로서 그에 반하여 이루어지는 정리해고는 원칙적으로 정당한 해고라고 볼 수 없다.’ 라고 판시<sup>6)</sup>한바 있다.

위 판결은 이미 고용되어 있는 노동자가 장래에 발생할 고용불안정을 방지하고자 하는 단체협약의 효력을 긍정한 것으로 볼 수 있고, 건설노동자의 경우 짧은 기간 동안 고용되었다가 실업 상태를 오가는 고용형태로써 발생하고 있는 고용불안정성을 줄이기 위하여 고용에 관한 단체협약을 체결하고자 하는 것이다.

이처럼, 노동조합에 의한 공개적인 고용에 대한 단체교섭은 이러한 고용불안정, 나아가 그 기저에 자리하고 있는 불법 다단계 하도급 문제를 개선하기 위해서 시작된 것이다. 이와 같이 일시적 고용과 실업이 반복되는 것이 건설노동자 채용 환경의 구조적 조건인 상황에서 건설노동자들의 자주적인 조직인 노동조합이 ‘고용보장’을 최우선의 단체교섭 사항으로 내세우는 것은 지극히 자연스럽고 당연한 일이고, 이것이 건설노동자들에게는 가장 본질적인 근로조건 향상<sup>7)</sup>에 관한 과제이다.

## 2) 건설현장 불법적 관행 개선의 측면에서의 정당성

건설산업기본법은 (i) 건설사업자가 도급받은 건설공사의 전부 또는 주요부분의 대부분을 다른 건설사업자에게 하도급할 수 없는 것이 원칙이고(제29조 제1항), (ii) 수급인은 그가 도급받은 전문공사를 하도급할 수 없으며(같은 조 제2항, 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설사업자가 전문공사를 도급받은 경우에 한정하여 허용), (iii) 하수급인은 하도급받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 하도급할 수 없다고 규정하고 있다(같은 조 제3항). 또한 이러한 규정을 위반하는 경우에는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 정해져 있다(같은 법 제96조 제4호).

6) 대법원 2014. 3. 27. 선고 2011두20406 판결

7) 헌법 제33조 제1항은 노동3권의 목적을 ‘근로조건을 향상을 위하여’라고 규정하고 있는데, 여기서의 ‘근로조건’을 근로기준법 제3조 내지 제5조의 근로조건과 같은 범위로 형식적으로만 해석한다면, 상시적인 고용계약을 체결하기 어려운 건설노동자의 경우에는 실질적인 노동3권을 보장받기 어렵다. 근로조건 향상은 고용계약이 이루어지고 나서야 이루어질 수 있다는 논리로 귀결되기 때문이다. 헌법상 기본권을 일정한 직업 또는 직군에서 완전히 형해화시키는 이와 같은 해석은 헌법 제37조 제2항 후문에 의해 불가능하므로, 위 헌법 규정상의 ‘근로조건을 향상’은 근로계약 체결 여부에 관한 내용까지도 포함하는 것으로 해석되어야 한다.

그러나 위 법률규정이 현실에서 어느 정도의 실질적 규범력을 갖는지에 대해서는 의문이 제기된다. “불법과 편법을 넘나드는 재하도급 관행은 여전하다는 게 건설 업계의 중론” 이고, 그 이유는 “이윤을 남기려는 하도급사와 영업·수수비용을 절감하려는 재하도급사의 경제적 이해관계가 맞아떨어지면서 발생” 한다는 것이다. 즉, “하도급사는 재하도급을 통해 원도급사 수준으로 중간 수수료를 확보할 수 있고, 실제 시공을 수행하는 재하도급사도 입찰을 위한 영업활동이나 입찰 경쟁 없이 공사를 수주할 수 있” 기 때문이다<sup>8)</sup>.

이러한 현실은 국토교통부의 ‘건설업 관련 위반 유형’ 을 살펴보아도 확인이 된다. ‘하도급계약’ 위반 유형이 시공 및 기술관리 분야 위반과 비슷한 수준으로 매년 적발되고 있다.<sup>9)</sup>

〈표 1〉 건설업 관련 위반 유형

(단위 : 건수)

위반내용	2019년		2020년		2021년	
	건수	비중(%)	건수	비중(%)	건수	비중(%)
1. 도급 계약	16	1.1	14	0.9	14	0.88
<b>2. 하도급계약</b>	<b>503</b>	<b>34.64</b>	<b>653</b>	<b>41.78</b>	<b>557</b>	<b>34.97</b>
3. 시공 및 기술관리	624	42.98	644	41.2	701	44
4. 시공능력평가	1	0.07	1	0.06	1	0.06
5. 행정처분 불이행	263	18.11	212	13.56	281	17.64
6. 다른 법률과의 관계	44	3.03	37	2.37	38	2.39
7. 청탁 및 뇌물수수	1	0.07	2	0.13	1	0.06
계	1,452	100	1,563	100	1,593	100

\* 출처: 국토교통부 KISCON 건설업행정공고(www.kiscon.net)<sup>8)</sup>에서 재구성

8) 이코노미조선, ‘연이은 초대형 붕괴사고 - 건설현장 불법 하도급 백태’, 431호(2022. 2. 16.), 32쪽.

9) 이재덕·한재경, 「건설공사 실무유형별 불법 재하도급의 해석문제 및 개선방안」, 건설법무 제8권(2022. 5. 31.), 67쪽.

〈표 2〉 하도급 관련 위반 현황

(단위 : 건수)

위반내용	2019년		2020년		2021년	
	건수	비중(%)	건수	비중(%)	건수	비중(%)
재하도급관련						
1. 무등록재하도급	85	16.9	141	21.59	165	29.62
2. 해당업종업체 재하도급	9	1.79	10	1.53	16	2.87
3. 재하도급승낙통보불이행	3	0.6	3	0.46	1	0.18
4. 하수급인 관리의무 불이행	1	0.2				
소 계	98	19.49	154	23.58	182	32.67
기타 하도급관련 위반						
5. 건설기계대여대금 교부 불이행	90	17.89	97	14.86	47	8.44
6. 하도급대금지급 위반	36	7.16	49	7.5	39	7
7. 건설기계대금 지급 위반	74	14.71	94	14.4	66	11.85
8. 하도급대금지급보증서 교부 불이행	63	12.52	63	9.65	68	12.21
9. 하도급 조정의무 위반	2	0.4			4	0.72
10. 불공정행위 금지 위반	5	0.99	2	0.31	3	0.54
11. 하도급통지의무 불이행	104	20.68	119	18.22	85	15.26
12. 하도급계약 허위통보	1	0.2	8	1.23	6	1.08
13. 일괄 하도급	23	4.57	19	2.91	21	3.77
14. 동일업종간 하도급	6	1.19	12	1.84	11	1.98
15. 하도급계획의 미이행	1	0.2	4	0.61		
16. 타워크레인 계약관리 관련 위반			30	4.59	18	3.23
17. 추가 및 변경공사 서면요구 불이행					2	0.36
18. 공공공사의 하도급대금지급 처리시스템 이용위반			1	0.15		
19. 공공공사의 하도급 참여제한 위반			1	0.15		
20. 노무관리 별점기준초과					1	0.18
21. 도급받은 전문공사의 하도급제한 위반					4	0.72
소 계	405	80.51	499	76.42	375	67.33
총 계	503	100	653	100	557	100

\* 출처 : 국토교통부 KISCON 건설업행정공고(www.kiscon.net)에서 재구성

하도급 관련 위반 현황의 구체적인 위반내용에는 ‘재하도급 관련’ 사유들이 계속 늘어나고 있고, 그 중에서는 ‘무등록재하도급’ 위반 건수가 2019년 85건(16.9%), 2020년 141건(21.59%), 2021년 165건(29.62%)로 가장 큰 폭으로 상승하였다. 그 이외의 ‘기타 하도급 관련 위반’ 사유 중에는 ‘하도급통지의무 불이행’, ‘하도급대금지급보증서 교부 불이행’ 등의 순으로 적발 건수가 많았다<sup>10)</sup>.

건설현장에서는 재하도급금지 위반에 대한 법률상 여러 제재조치들<sup>11)</sup>이 있지만 재

10) 이재덕·한재경, 같은 글, 68쪽.

11) ① 원도급사의 경우 500만원 이하의 과태료(건설산업기본법 제99조 제5호), ② 하도급사는 앞에서

하도급 관행을 뿌리뽑기는 어렵다고 진단한다. 그 이유는 예를 들어 2021. 6. 9. 있었던 “광주 학동 철거 현장 붕괴사고의 경우 단위 면적당 공사비는 당초 3.3㎡(1평당) 28만원이었던 것이 재하도급을 거치면 4만원까지 떨어졌는데<sup>12)</sup>, 12만6,400㎡(3만8,000평)에서 재하도급으로 남긴 돈에 비하여 500만원, 2천만원 수준의 과태료는 아무런 의미가 없고, 영업정지 처분을 받아도 주요 인력 구성은 그대로 법인 이름과 경영진 일부만 바뀌 영업을 계속하는 경우” 도 많기 때문<sup>13)</sup>이라고 한다.



이와 같은 대형사고의 원인이 되는 재하도급금지 원칙을 실현하기 위해서라도 고용요구는 단체교섭의 중요의제가 될 수밖에 없다. 건설노조 조합원이 일하게 되는 경우에는, (i) 전문건설업체와 정식으로 근로계약을 체결하여 이른바 오야지가 소개비 명목으로 중간에 임금을 떼어먹는(속칭 똥떼기) 것을 근본적으로 없앨 수 있고, (ii) 단체협약 적용으로 노동시간과 휴게·휴일 등 근로기준법 및 산업안전규정 준수 등을 요구할 수 있으며, (iii) 중간착취·상납비리 등을 근절하여 불법적인 재하도급을 할 수 없는 환경이 조성된다.

### 3) 현행 노동조합법 해석 측면에서의 정당성

사용자의 경영권에 속하는 사항이 단체교섭의 대상이 되는지에 관하여는 여러 논의가 전개되어 왔고, 대법원 판례 또한 구체적 사건에서 개별적인 판단을 내려왔다. 대법원은 ① “기업의 구조조정의 실시 여부는 경영주체에 의한 고도의 경영상 결

기술한 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금(같은 법 제96조 제4호), 1년 이내 영업정지 또는 도급 금액의 100분의 30에 상당하는 과징금(같은 법 제82조 제2항), 500만원 또는 2천만원 과태료

12) 사고 후 조사 결과, 광주 학동4구역 주택재개발정비사업조합(건축주)은 HDC현대산업개발(원도급사)에 해체공사비를 1평당 28만원에 발주하였는데, HDC현대산업개발은 (주)한솔기업(하도급사)에게 1평당 10만원에 하도급을 주었고, (주)한솔기업은 (주)백솔건설(재하도급사)에게 1평당 4만원으로 재하도급(불법)을 준 것으로 확인되었다. 이 사고에 대한 국토교통부의 재발방지방안 중 세 번째 내용은 “(불법하도급 근절) 불법하도급의 처벌수준을 강화하고, 특히 인명피해가 발생한 경우에 있어서는 처벌대상도 확대 적용하여 자발적 불법 재하도급 퇴출을 유도하는 것이 바람직하다”는 것이었다(국토교통부, ‘[보도자료] 광주 붕괴사고, 무리한 해체방식과 과도한 성토가 원인’, 2021. 8. 9.).

13) 이코노미조선, 같은 기사, 33쪽.

단에 속하는 사항으로서 이는 원칙적으로 단체교섭의 대상이 될 수 없고, 그것이 긴박한 경영상의 필요나 합리적인 이유 없이 불순한 의도로 추진되는 등의 특별한 사정이 없는 한 노동조합이 그 실시를 반대하기 위하여 벌이는 쟁의행위에는 목적의 정당성을 인정할 수 없다는 입장”을 여러 차례 밝혔고<sup>14)</sup>, ② “단체협약 중 조합원의 차량별 고정승무발령, 배차시간, 대기기사 배차순서 및 일당기사 배차에 관하여 노조와 사전합의를 하도록 한 조항은 그 내용이 한편으로는 사용자의 경영권에 속하는 사항이지만 다른 한편으로는 근로자들의 근로조건과도 밀접한 관련이 있는 부분으로서 사용자의 경영권을 근본적으로 제약하는 것은 아니라고 보여지므로 단체협약의 대상이 될 수 있다”고 판단<sup>15)</sup>하였으며, ③ “근로자들이 쟁의행위를 함에 있어 연구소장의 퇴진을 요구하였다 하더라도 이는 부차적인 것이고 주된 목적은 일부 근로자들에 대한 과면처분이 노동조합의 핵심적 관심사항인 연구자율수호운동을 주동한 것에 대한 보복조치라고 하여 이의 철회를 구하는 것이고 그 뜻은 조합원의 근로조건 개선요구에 있다고도 볼 수 있다면 이는 단체교섭사항이 될 수 있는 것”이라고도 판시<sup>16)</sup>하였다. ④ 최근에는 “단체교섭의 대상이 되는 단체교섭사항에 해당하는지 여부는 헌법 제33조 제1항과 「노동조합 및 노동관계조정법」 제29조에서 근로자에게 단체교섭권을 보장한 취지에 비추어 판단하여야 하므로, 일반적으로 구성원인 근로자의 근로조건 기타 근로자의 대우 또는 당해 단체적 노사관계의 운영에 관한 사항으로 사용자가 처분할 수 있는 사항은 단체교섭의 대상인 단체교섭사항에 해당<sup>17)</sup>하므로, 이 사건 파업의 주된 목적은 사장의 퇴진이 아닌 방송의 공정성 확보에 있고 피고인 등의 요구사항은 단순히 기존의 단체협약의 해석, 적용에 관한 사항을 주장하는 것이 아니라 공정방송을 위한 단체협약의 이행을 실효적으로 확보할 수 있는 방안을 강구하기 위한 것이므로, 이를 목적으로 한 쟁의행위는 근로조건 결정에 관한 사항을 목적으로 한 쟁의행위에 해당”한다고 설시<sup>18)</sup>하였다.

노동자의 채용·고용에 관하여 경영권의 전속사항에 해당한다는 견해도 있지만<sup>19)</sup>,

14) 대법원 2002. 2. 26. 선고 99도5380 판결, 대법원 2003. 2. 11. 선고 2000도4169 판결, 대법원 2003. 2. 28. 선고 2002도5881 판결, 대법원 2003. 3. 14. 선고 2002도5883 판결, 대법원 2003. 3. 28. 선고 2002도6060 판결, 대법원 2003. 7. 22. 선고 2002도7225 판결 등 참조.

15) 대법원 1994. 8. 26. 선고 93누8993 판결.

16) 대법원 1992. 5. 12. 선고 91다34523 판결.

17) 대법원 2003. 12. 26. 선고 2003두8906 판결 참조.

18) 대법원 2022. 12. 16. 선고 2015도8190 판결.

19) 예로, 김성진, 「경영권의 단체교섭대상여부 - 기본권충돌이론의 적용을 통한 해결」, 노동법학 제45호(2013. 3.), 223쪽. 이 논문에서는 ‘명백히 경영권의 본질적인 내용을 침해하지 않는 것인 이상 근로조건과의 관련성이 있다면 단체교섭의 대상성을 폭넓게 인정’해야 한다고 말하면서도, ‘신규 인력의 채용은 기존 인적자원에 직접적인 관련성이나 근로조건에 영향을 주지 않으므로 단체교섭의 대상이 아니

서울행정법원은 “근로기준법 제14조가 ‘근로자’를 ‘직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자’라고 규정한 데 반해 노동조합법 제2조1호에서는 ‘근로자’를 ‘직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의해 생활하는 자’라고 규정해 근로기준법과 달리 ‘사업 관련성 내지 현실적인 근로제공’을 근로자 개념의 구성요건으로 하지 않는다 … 특히 기업별 노조와 달리 산업별 노조·지역별 노조 등 초기업적 노조의 경우에는 원래부터 일정한 사용자에의 종속관계를 조합원 자격요건으로 하지도 않는다”고 실시하면서 “노조법에서 말하는 ‘근로자’에는 현실적으로 취업하고 있는 자 뿐만 아니라 일시적으로 실업 상태에 있는 사람이나 구직 중인 사람도 노동3권을 보장할 필요성이 있는 한 그 범위에 포함된다 … 이들은 장차 취업할 회사 등을 단체교섭의 상대방으로 해 채용 그 자체 내지 채용조건 등을 주된 교섭사항으로 단체교섭할 수 있으므로 설립신고 당시 사용자 내지 사용자 단체가 특정되지 않았다거나 사용자의 수가 너무 많다는 이유만으로 단체교섭권 내지 단체행동권을 보장할 필요성이 없다고 볼 수 없다”고 판시<sup>20)</sup>하였다.

근로기준법과 노동조합법이 명문으로 ‘근로자’의 개념을 달리 정하고 있고, 그 중 가장 핵심적인 내용이 ‘특정 사용자에의 종속관계 여부’라고 본 것은 문언적·체계적 해석에 따른 타당한 결론이다. 이처럼 건설노조는 일시적인 채용과 실업을 반복할 수 밖에 없는 사업구조적 환경으로 인해 조합원인 건설노동자들의 고용을 단체교섭의 중요한 과제로 제시할 수밖에 없다.

#### 다. 전임비, 복지비 등 단체협약상 권리의 정당성

##### 1) 현행 노동조합법에 조응하는 전임비 규정의 정당성

문재인 정부가 2017년 ILO 핵심협약 비준을 준비하는 과정에서, ILO 결사의 자유위원회 권고에 따라 노조법 제24조 노조전임자 급여지급 금지 규정 및 전임자 용어를 삭제하고, 사용자로부터 급여를 지급받으면서 노조 업무에 종사하는 자는 모두 ‘근로시간면제자’로 일원화하는 것을 골자로 한 2021년 개정노조법(법률 17864호)이 통과되었다. 즉, 현행 노조법상 노사가 단체협약으로 전임비 지급 의무를 규정하

다.’라고 기술하고 있다. 그러나 이는 일반적인 생산직·관리직의 경우를 전제로 한 내용이기에, 앞에서 설명한 건설노동자 고용계약의 구조적 제약 요건을 고려하면 위 논문의 의견에 따르더라도 단체교섭의 대상이 아니라고 보기는 어려울 것이다.

20) 서울행정법원 2010. 11. 18. 선고 2010구합28694 판결.

는 것은 물론, 사용자가 동의하는 경우 조합원이 노동조합의 업무에 종사하면서, 근로시간 면제 한도를 초과하지 않는 범위 내에서 사용자로부터 급여를 지급받는 것은 적법한 것이다.

유효기간이 2021년 7월 1일부터 시작되는 서울경기인천 지역 산별 보충협약 제2조 제1항에 따르면, “회사는 건전한 노조 유지, 관리 업무를 위하여 ‘노조가 정하는 인원’에 대해 노동조합 및 노동관계조정법의 범위 내에서 ‘현장별 월 48시간의 근로를 면제’하고 ‘근로계약서 작성 및 4대보험을 적용’하도록” 규정하고 있다. 위 단체협약상 전임비 지급 근거 규정은 노조법 제24조 및 조합원 규모별 근로시간면제 한도를 규정한 고용노동부고시(시행 2013. 7. 1., 제2013-31호)와 조응하는 것이다.

## 2021년 서울경기인천지역 보충협약

제2조 (유급근로시간)

① 회사는 건전한 노조 유지, 관리 업무를 위하여 노조가 정하는 인원 에 대해 노동조합 및 노동관계조정법의 범위 내에서 현장별 월 48시간의 근로를 면제하고 근로계약서 작성 및 4대보험을 적용하도록 한다. 단, (사)철근콘크리트 서·경·인 사용자연합회 외는 별도로 정한다.

게다가 위와 같이 전임비를 지급받는 노조 전임자의 대상업무는 사실상 제한이 없어, 상급단체는 물론 본조, 지역본부, 지부 등의 업무를 수행하는 것도 가능하다. 최근 수사기관은 노조 전임자가 당해 현장에서만 노동조합 활동을 수행해야 함을 전제로 법 위반을 의율하고 있지만, 앞서 살펴본 것처럼 건설노조는 산별노조에 해당함이 명백하고, 노동부는 2013년 종래의 행정해석을 변경함으로써, “상급단체도 노조법상 노동조합에 포함되며, 상급단체 파견 활동이 사업(장) 활동과 무관하지 않으므로 상급단체 파견 활동도 사업(장)별 근로시간 면제 한도 내에서 사용 가능” 하다고 보고 있음을 주지할 필요가 있다.<sup>21)</sup>

21) 고용노동부, 근로시간 면제 한도 적용 매뉴얼, 2013. 7. 10면

○ 노동조합의 관리 업무(노조법 제2장 제3절)

- 노동조합 규약\*에 정해진 정기 총회·대의원회, 임원선거, 회계 감사 등 노동조합의 유지·관리를 위한 정기적이고 필수적인 활동
  - \* 당해 사업(장) 내 조합원에게 적용되는 규약을 의미(예, 산별노동조합의 경우 당해 사업(장)에 조직된 지부·분회의 운영규정 등)
- 상급단체 파견자의 경우 상급단체(연합단체 등)도 노조법상 노동조합에 포함되며, 상급단체 파견 활동이 사업(장) 활동과 무관하지 않으므로 상급단체 파견 활동도 사업(장)별 근로 시간 면제 한도 내에서 사용 가능

2) 복지비 등 운영비 원조 규정의 정당성

제3조 (복지기금)

공사를 시행하는 전문건설회사는 조합원들의 복지향상을 위한 복지기금을 아래와 같이 조성하 되, 그 관리는 해당지역 지부와 노사공동으로 한다.

현장수	월 출연 금액
현장당	월 200,000원

제4조(지급범위) 복지기금의 지급범위는 다음과 같다.

- ① 본인 사망
- ② 배우자, 부모(배우자부모), 자녀 사망
- ③ 본인 및 자녀결혼
- ④ 본인이 질병 및 상해로 8주 진단 이상의 입원, 치료를 요하는 경우(산업재해는 제외)
- ⑤ 자녀 장학금
- ⑥ 출산축하금

2021년 단체협약의 부속 협약서 1 “복지기금 및 복지비 지급규정”은 전문건설회사가 복지기금을 조성하여 전국건설노동조합 조합원들의 애경사와 자녀 장학금을 지급하는 것을 목적으로 체결되었다. 위 지급규정 제3조는 전문건설회사로 하여금 조합원들의 복지향상을 위하여 현장당 월 200,000원의 복지기금을 출연토록 하고, 이를 해당지역 노조 지부와 공동으로 관리하면서, 조합비를 3개월 이상 납부한 건설노조 조합원(제5조)의 경조사 등(제4조)에 지출되도록 규정하고 있다.

## 라. 소결

헌법재판소는 2018. 전원재판부 결정을 통해 “운영비원조금지조항으로 인하여 오히려 노동조합의 활동이 위축되거나 노동조합과 사용자가 우호적이고 협력적인 관계를 맺기 위해서 대등한 지위에서 운영비 원조를 협의할 수 없게 되는데, 이는 실질적 노사자치를 구현하고자 하는 근로3권의 취지에도 반한다.” 고 판시하여, 종래 운영비원조 금지조항에 대해 헌법불합치 결정을 선고<sup>22)</sup>하였다. 이로써 현행 노동조합법 제81조 제1항 제4호는 노동조합의 자주적인 운영 또는 활동을 침해할 위험이 없는 범위에서의 운영비 원조가 가능하도록 개정되었고, 현행 노조법에 따르면 근로자의 후생자금 또는 경제상의 불행 그밖에 재해의 방지와 구제 등을 위한 기금의 기부는 당연히 가능하다.

결국, 단체협약상 복지비 지급 규정은 위와 같은 노사의 우호적이고 협력적인 관계 형성, 즉 노사 상생을 도모하기 위해 노사가 자율적으로 협의하여 정한 것으로서, 헌법상 노동3권을 충실히 보장하려는 취지가 구현된 것이라 할 수 있다.

## 라. 소결

건설산업의 이해와 건설현장에서 이루어지는 고용환경 및 채용구조를 살펴보면 건설노조가 건설회사들과 단체협약을 맺을 때 고용보장 관련 사항을 최우선적으로 고려해야 할 필요가 있고, 이는 단체교섭권의 대상에 관한 법리나, 노동조합법의 해석 등을 통해서도 법적으로 뒷받침될 수 있다. 장기적으로 안정적으로 근무할 수 있는 일자리 자체가 제공되지 않는 조건에서 누구를 고용할지 여부는 사용자의 경영권에 해당한다는 것은 건설현장과 건설노동자에 관한 구체적 타당성을 전혀 고려하지 않는 매우 알팍한 형식논리적인 주장일 뿐이다.

아울러, 전임비·복지비 등의 지급은 노사 양측의 자발적 의사에 기해 체결된 단체협약에 규정된 내용이다. 단체협약은 근로조건 등과 관련해 노사가 단체교섭과정을 거쳐 합의한 사항에 대해 규범적 효력을 부여하고 있는바, 협약당사자는 마땅히 이를 존중하고 준수할 의무가 있다. 건설노조와 건설회사 간의 단체협약이 충분히 존중됨으로써 투명하고 안정적인 고용보장이 이루어지고, 건설현장에서의 불법적 행태가 지속되지 않도록 규정해 놓는 것이, 건설산업에 뿌리내려 있는 고질적 병폐들을 건강하게 극복할 수 있는 길이자, 노사간 신뢰가 보다 공고해지는 길일 것이다.

---

22) 헌법재판소 2018. 5. 31. 선고 2012헌바90 전원재판부 결정

### 3. 현 정부 건설노조 탄압의 문제점

#### 가. 노동조합 ‘와해’ 의도로 진행되는 수사

국가가 경찰력을 집중하여 수사권을 행사하는 때는 사회안전을 해치는 중대한 사건이나 사고가 발생한 경우가 대부분이다. 그런데 건설노조에 대한 현재의 수사진행 과정과 수사력의 집중도를 살펴보면 어느 사회적 재난이나 대형사건을 능가한다. 건설노조가 사회질서의 근간을 훼손한 적도 없고, 집단적 차원의 폭력적 행위를 지속적으로 한 것도 아니며, 우리 사회의 평균인의 관점에서 보았을 때 시민들의 일상생활이 영위하기 어려울 정도의 심각한 영향을 끼치는 일을 하지도 않았음에도, 건설노조에 대해서만 국가의 수사권이 전국적 차원에서, 동시에, 일사불란하게, 집중되고 있는 현재 상황에 대한 합리적 이유를 찾기 어렵다. 대통령, 국토교통부장관 등 정부, 여당, 보수언론 등이 ‘건설노조에 심각한 문제가 있다’ 는 식으로 ‘지목’ 을 하자 벌어지고 있는 일이다.

형사소송법 제195조에 따라 이루어지는 검사와 사법경찰관의 일반적 수사과정에 대하여 규율하고 있는 「검사와 사법경찰관의 상호협력과 일반적 수사준칙에 관한 규정」에는, ‘검사와 사법경찰관은 예단(豫斷)이나 편견 없이 신속하게 수사해야 하고, 주어진 권한을 자의적으로 행사하거나 남용해서는 안 된다.’ (제3조 제2항), ‘검사와 사법경찰관은 공소제기 전의 형사사건에 관한 내용을 공개해서는 안 된다.’ (제5조 제1항), ‘검사와 사법경찰관은 수사의 전(全) 과정에서 피의자와 사건관계인의 사생활의 비밀을 보호하고 그들의 명예나 신용이 훼손되지 않도록 노력해야 한다.’ (제5조 제2항) 등이 명시되어 있다. 그런데 건설노조와 건설노조 소속 조합원들에 대한 위와 같은 수사의 기본원칙들이 모두 그 법적 효력이 상실된 것과 같이 보여진다. 건설노조에 대한 과도한 수사권 행사와 형사소추권 집행이 빚어내고 있는 반법치주의적 현상이다.

수사기관의 건설노조를 향한 무차별적인 수사의 실례는 무수히 많다. 원희룡 장관이 2022. 12. “건설노조 불법행위 200일 특별단속” 을 선포하면서부터 상식에 반하는 행태가 반복되고 있다. 수사기관은 이미 합의서 및 처벌불원서가 제출되어 불송치 결정을 내린 사건을 다시 발굴하여 ‘인지’ 수사라는 명목으로 다수 노조원들의 조사 출석을 요구하고 있다. 이에 대한 한 가지 사례를 소개하고자 한다.

## <사례 2>

- 2022. 5. 12. X회사 A노조 소속 근로자들 15명을 채용강요 및 업무방해, 협박 등의 혐의로 고소
- 2022. 6. 28. 사측은 서로 원만히 합의하여 해결되었다며 고소취하서를 제출함
- X회사는 위 고소취하서에서 ‘피고소인들의 소환을 하지 말고 사건을 종결해달라’고 요구하였고, 경찰은 채용강요 및 협박 등에 대하여도 CCTV 동영상 자료만으로 범죄혐의 유무를 파악하기 어렵다고 판단함
- 2022. 7. 27. 경찰은 관할 검찰청 검사와 협의를 거쳐 최종 불송치 결정(각하)을 내림
- 2023. 4.경 사건 종결 후 9개월이 경과한 시점 지방경찰청으로부터 위 사건 조사를 위한 조합원 출석요구를 시작으로 수사가 재개됨

위 사건은 현재 진행형으로, 수사 대상은 당초 피고소인 15명을 훨씬 상회하여 현재 45명에 이르고, 피의사실 역시 채용강요, 업무방해, 협박을 포함하여 전임비, 복지비, 팀장 급여 등에 대한 공갈 혐의, 채용 기간 중 조합원 공상처리에 대한 공갈 혐의 등으로 확대되었다. 수사기관의 인지 경위는 제보자 보호를 위해 여전히 밝히고 있지 않은데, 2022. 6. 28.자 고소취하서가 노동조합의 사측에 대한 강요 및 협박에 의해 작성·제출되었다는 것이 수사 재개의 사유였다.

최근 위와 별개로 합의서를 작성하여 제출한 건설사의 임직원(현장소장, 이사 등)에게 전화하여 “합의서를 왜 작성했느냐, 누가 시켜서 한 것이냐” 라고 추궁하면서, 조사 과정에서 조합원에게 “돈을 주지도 않았는데 합의서를 어떻게 받았냐, 합의서는 왜 받은 것이냐, 누가 받아오라고 지시했느냐” 라고 질문한 사례를 떠올려 보면, 이미 종결된 사건을 다시 수사선상에 올리는 수사기관의 저의를 의심케 한다.

게다가 건설노조와 사용자단체와 사이에 지역 산별 협약에서 유급 근로시간(타임오프) 합의를 하였음에도, 위 단체협약에 참여한 업체에게 기 체결된 단체협약을 이행하라는 노조의 요구를 맞바로 공갈죄로 의율하거나, 마치 전임비·복지비를 지급받기 위하여 채용을 강요한다는 식의 주객이 전도된 신문을 반복하는 행위는 지금 이루어지고 있는 건설노조에 대한 전방위적 수사가 ‘노조 탄압’이라는 일관된 의도하에 계획·실행되고 있다는 확신마저 갖게 한다.

나. 국토교통부, 고용노동부, 국세청 등 국가기관의 총동원 양상

고용노동부, 국토교통부, 공정거래위원회, 경찰청 합동으로 2023. 1. 19. 배포한 보도 자료 ‘건설현장 채용 관련 불법행위를 근절시켜 공정하고 안전한 근로 여건을 마련하겠습니다!’의 내용은 건설노조에 대한 범정부적 차원의 대응을 천명한 것이었다. 건설회사들의 불법하도급 문제와 불법체류 외국인 근로자 고용 등의 문제에 대해서는 최소한의 균형점도 갖추지 않은 일방적이고 대대적인 정부차원의 건설노조 탄압 공식화였다. 공정거래위원회가 노동조합을 사업자단체로 보고 제재를 위한 조사를 진행한다는 것도 눈에 띄었다.

대표적으로 건설현장 관련 주무부처인 국토교통부 원희룡 장관의 발언은 현 정부의 건설노조 탄압 대응의 배경과 인식이 어디에 있는지 보여준다. 원장관은, ① 2022. 12. 20. 세종시 한 아파트 건설현장에서 “건설노조가 경제에 기생하는 독이 되고 있다. 그간 건설현장에서 민주노총 조끼를 입은 ‘완장부대’가 방치돼 왔지만 새 정부에서는 어떤 어려움이 있어도 방치하지 않겠다”<sup>23)</sup>, ② 2023. 1. 12. 경남 창원시 명곡동 행복주택 건립 현장에서 “노조는 자신들이 약자인 것처럼 집단적 위력을 내세워 조직폭력처럼 행동하는데 정부는 이러한 불법행위를 뿌리 뽑을 것”<sup>24)</sup>, ③ 2023. 2. 1. 서울 강남구 건설회관에서 열린 ‘건설현장 불법행위 관련 간담회’에서 “건설노조들이 그동안 갈취해서 뜯어먹은 돈이 너무 많다. 희생지원기금을 지금 수백 억원을 쌓아놓고 있다(형사처벌을 통해)구치소에 가는 것 가지고는 어렵도 없다”<sup>25)</sup>, ④ 2023. 2. 26. 서울 전문건설회관에서 열린 ‘일 안 하고 임금만 받는 근로자 실태점검 간담회’에서 “모두가 땀 흘려 일하는 동안 망치 한번 잡지 않는 팀장들이 챙긴 돈은 현장에서 정직하게 일하는 진짜 근로자에게 돌아갈 몫… 이들이 챙겨간 돈이 건설 원가에 반영돼 아파트의 경우 분양받은 국민이 떠안게 된다”, ⑤ 2023. 3. 8. 서울 동작구 전문건설회관 대회의실에서 열린 ‘건설현장 불법·부당행위 실태 고발 증언대회’에서 “불법노조의 빨대를 쫓는 기생충적인 행태는 근절돼야 마땅하다. 기업이 보다 나은 가격과 품질의 결과물을 국민에게 제공하고 생산성을 올릴 수 있도록 불법노조의 행태를 바로 잡겠다.”<sup>26)</sup> 등의 발언을 계속 하였다. ⑥ 급기야 2023. 5. 17. SNS에는 건설노조 조합원 분신 사망과 관련하여

23) 경향신문, ‘원희룡 장관 “건설노조, 경제에 기생하는 독이자 노동자 빨대”’, 2022. 12. 20. (<https://www.khan.co.kr/national/labor/article/202212201553001> : 2023. 5. 24. 검색)

24) 시사저널, ‘원희룡, 건설노조 직격 “조직폭력 행동, 불법행위 뿌리 뽑겠다”’, 2023. 1. 12. (<https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=254260> : 2023. 5. 26. 검색)

25) 경향신문, ‘원희룡 “건설노조, 구치소론 어렵없어…개인에게 배상책임 물을 것”’, 2023. 2. 1. (<https://www.khan.co.kr/national/labor/article/202302011335001> : 2023. 5. 25. 검색)

26) 건설이코노미, ‘원희룡 국토부 장관 “건설현장 불법노조는 빨대 쫓는 기생충”’, 2023. 3. 3. (<http://www.cenews.kr/news/articleView.html?idxno=32173> : 2023. 5. 24. 검색)

여 “동료의 죽음을 투쟁의 동력으로 이용하려 했던 것은 아닌지 의문이 들지 않을 수 없다”는 반인륜적인 말까지 내뱉었다<sup>27)</sup>. 반노동조합, 반노동자 정서와 인식을 내면 깊이 가지지 않고서는 나올 수 없는 표현들이다.

원희룡 장관의 의도가 노골적으로 확인된 것은 2023. 3. 9. 국토교통부 건설현장 불법행위 근절팀의 ‘건설노조의 불법·부당행위 집중관리 대상 현장 추천’이라는 문서의 내용이었다. 이 문서의 ‘협조내용’ 중에는 ‘불법행위 및 이권개입(악명높은 노조)이 심각한 노동조합 단체명과 악명높은 노조간부 및 조합원 현황’이라는 문구가 있고, 그 아래에 ‘예) 서경인→꽂지머리 ○○○, 안산 ○○○, 부울경 ○○○ 등’이라고 기재되어 있다.<sup>28)</sup> 특정 노조 활동가와 조합원이 해당 건설현장과 관련되어 있는지를 국토교통부에 신고하라는 내용인데, 이는 명백한 ‘표적조치’에 해당하고 특정인들을 전제로 한 행정권 발동이다. 행정기본법은 ‘행정의 법 원칙’으로 ‘평등의 원칙’(행정청은 합리적 이유 없이 국민을 차별하여서는 아니된다, 제9조), ‘비례의 원칙’(행정작용은 행정목적 달성을 위해 필요한 최소한도에 그쳐야 하고, 행정작용으로 인한 국민의 이익 침해가 공익보다 크지 않아야 한다, 제10조 제2호, 제3호) 등을 명시하고 있다. 국토교통부를 비롯한 관련부처의 건설노조에 대한 조치들이 이러한 행정의 기본적인 원칙을 준수하고 있는 것인지 되묻지 않을 수 없다.

#### 다. 소결

헌법이 보장하고 있는 노동3권을 행사할 수 있는 유일한 조직인 ‘노동조합’에 대한 상식적이지 않은 정보취득·조사·수사 등 국가기관의 행위는 민주공화제를 체제원리로 삼고 있는 우리 헌법의 기본정신을 위협하고 있다. 노동3권과 기업의 자유는 상호 조화를 이루면서 경제민주화를 달성해 나가야 하는 것이지 노동자 측에 대한 일방적인 탄압과 억압으로 이루어질 수는 없다. 현 정부의 모습은 경제민주화에도 역행하는 것이자, 노동조합에 속해 있는 조합원이라는 이유만으로 합리적인 이유 없이 차별하는 것에도 해당한다.

27) KBS, ‘원희룡 “건설노조, 동료 죽음 이용 의문”…건설노조 “인간이길 포기”, 2023. 5. 17. (<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=7677434> : 2023. 5. 23. 검색)

28) 노동과 세계, “‘민주노총 건설노조’ 압박수사 강도 높이는 검경 “실적용 탄압 중단하라”, 2023. 3. 14. (<http://worknworld.kctu.org/news/articleView.html?idxno=502054> : 2023. 5. 25. 검색)

#### 4. 맺으며

최근 건설노조원들에 대한 조사에 입회하면서, 수사기관으로부터 빈번히 들었던 질문이 있다. “회사가 노동조합과 단체협약을 체결해야 하는 이유가 있느냐”, “단체협약에 전임비·복지비 규정이 있다고 하더라도 회사가 그 단체협약을 준수해야 할 의무가 있느냐” 등이다. 조사 입회 초기만 해도 항상 헌법 제33조 노동3권을 설명하고, 단체협약이 무엇인지, 그 협약의 효력이 어떠한지 등에 대해 의견서도 제출했다. 그러나 수사기관은 노동조합, 단체교섭 모습, 단체협약, 노조의 운영 방법, 노동조합법 등에 대한 사전 지식이 전무할 뿐 아니라, 나아가 이에 대해 검토할 의지조차 엿보이지 않는다고 느꼈다.

수사기관의 수사 방향에는 철저한 예단과 편견이 자리잡고 있었고, 건설현장에 엄존하는 불법하도급의 문제나 그로 인한 건설노동자들의 고용불안정성은 하등의 관심사가 아니었다. 최근 정부가 “노사 법치주의를 확립하겠다”며 개설한 온라인 노사 부조리 신고센터에 접수된 신고 사례 대부분이 사용자의 불법행위였음에도, 사측의 불법행위에 대한 정부의 조치는 미온적이라는 점 또한 이를 방증한다. 올해 3월 초 공개된 자료에 의하면, 한 달간 센터에는 301건의 불법·부당행위 신고가 접수됐는데 250건(83%)은 임금체불, 직장 내 괴롭힘 등 사용자가 신고 대상이었다. 나머지 중에도 10건은 사용자 부당행위라 전체 신고 건수 중 사측 비중이 86.3%였다<sup>29)</sup>. 이정식 장관이 2023. 5. 8. 출입기자단과 만나 “신고센터에 들어온 신고 중 대부분은 기업 불법이었고, 150여 건(전체 1,000여건)이 노조의 재정 불투명과 활동 방해에 관련된 것”이라고 말한 것을 보면, 두 달여가 지난 이달 초까지도 신고 양상은 비슷했던 것으로 보인다. 그러나 정부와 수사기관은 사측의 불법행위는 외면한 채 여전히 노조탄압에만 혈안이 되어 있다.

건설현장의 불법행위를 근절하는 것이 진정 정부가 추구하는 목표라면, 지금 수사기관의 칼날은 정반대 방향을 향하고 있다. 진단이 잘못되었으니, 처방인들 온전할 리 없다. 노동기본권이 헌법적 가치이고 이것을 담보하는 것이 단체교섭권인 이상, 노사 자율로 맺은 단체협약 조항에 대해 국가가 함부로 개입해서는 안 된다. 하물며 그것이 사정기관의 칼날을 앞세워 노동자들에게 형벌의 잣대를 들이대는 것이라면, 단체협약의 합법 여부를 가늠하는 정부의 판단은 지극히 신중할 필요가 있는

29) 한국일보, '노조 비리' 신고에 무게 실렸는데...뚜껑 여니 약 85% '기업 불법' 신고, 2023. 5. 15. (<https://v.daum.net/v/20230515043057455> : 2023. 5. 29. 검색)

것이다. 우리가 오늘 고용교섭 등 단체협약의 정당성과 이에 현저히 반하여 건설노조를 탄압하는 정부의 문제점을 되짚어 보는 이유이다.

#### 참고자료

강선희, 「단체협약 규범적 효력의 법적 근거」, 고려법학 제57호(2010. 6.)  
이재덕·한재경, 「건설공사 실무유형별 불법 재하도급의 해석문제 및 개선방안」, 건설법무 제8권(2022. 5. 31.)  
김성진, 「경영권의 단체교섭대상여부 - 기본권충돌이론의 적용을 통한 해결」, 노동법학 제45호(2013. 3.)

헌법재판소 1998. 2. 27. 선고 94헌바13·26, 95헌바44(병합) 결정  
대법원 2014. 3. 27. 선고 2011두20406 판결  
대법원 2002. 2. 26. 선고 99도5380 판결, 대법원 2003. 2. 11. 선고 2000도4169 판결, 대법원 2003. 2. 28. 선고 2002도5881 판결, 대법원 2003. 3. 14. 선고 2002도5883 판결, 대법원 2003. 3. 28. 선고 2002도6060 판결, 대법원 2003. 7. 22. 선고 2002도7225 판결  
대법원 1994. 8. 26. 선고 93누8993 판결  
대법원 1992. 5. 12. 선고 91다34523 판결  
대법원 2003. 12. 26. 선고 2003두8906 판결  
대법원 2022. 12. 16. 선고 2015도8190 판결  
서울행정법원 2010. 11. 18. 선고 2010구합28694 판결  
헌법재판소 2018. 5. 31. 선고 2012헌바90 전원재판부 결정

국토교통부, 「[보도자료] 광주 붕괴사고, 무리한 해체방식과 과도한 성토가 원인」, 2021. 8. 9.

고용노동부·국토교통부·공정거래위원회·경찰청 합동, 「[보도자료] 「건설현장 채용 관련 불법행위를 근절시켜 공정하고 안전한 근로 여건을 마련하겠습니다!」」, 2023. 1. 19.

한겨레, 「윤 대통령, 「건폭」 지칭까지…도넛은 「노조 때리기」」, 2023. 2. 21.  
이코노미조선, 「연이은 초대형 붕괴사고 - 건설현장 불법 하도급 백태」, 431호

(2022. 2. 16.)

경향신문, ‘원희룡 장관 “건설노조, 경제에 기생하는 독이자 노동자 빨대”’,  
2022. 12. 20.

시사저널, ‘원희룡, 건설노조 직격 “조폭처럼 행동, 불법행위 뿌리 뽑겠다”’,  
2023. 1. 12.

경향신문, ‘원희룡 “건설노조, 구치소론 어렵없어 . . . 개인에게 배상책임 물을  
것”’, 2023. 2. 1.

건설이코노미, ‘원희룡 국토부 장관 “건설현장 불법노조는 빨대 꽂는 기생충”’,  
2023. 3. 3.

KBS, ‘원희룡 “건설노조, 동료 죽음 이용 의문” …건설노조 “인간이길 포기”’,  
2023. 5. 17.

노동과 세계, ‘‘민주노총 건설노조’ 압박수사 강도 높이는 검경 “실적용 탄압  
중단하라”’, 2023. 3. 14.

한국일보, ‘노조 비리’ 신고에 무게 실렸는데...뚜껑 여니 약 85% ‘기업 불법’ 신고,  
2023. 5. 15.

건설노조 홈페이지 - <https://www.kcwu.or.kr/>

**토론발제 02**

**건설노조는 현장을 어떻게 바꾸었나  
(안전보건활동 중심으로)**

**나 래**

한국노동안전보건연구소



건설노조는 현장을 어떻게 바꾸었나  
- 노동안전보건활동 중심으로

한국노동안전보건연구소 상임활동가 이나래

1. “건설노동자라서 죽는 게 아니고, ‘한국’의 건설노동자라서 죽는 겁니다”

산업재해는 노동자의 노동환경과 권리 보장 정도를 보여주는 중요한 지표이다. 고용노동부는 매년 산업재해 현황을 발표하는데 2022년 기준으로 살펴보면 사망자, 부상자, 업무상 질병 요양자가 포함된 전체 재해자수가 130,348명에 이르며 사고재해자수 108,214명, 질병재해자수 23,134명이다. 이 가운데 사망자수는 2,223명이고 사고사망자수의 경우 874명, 질병사망자수는 1,349명으로 확인됐다.

유의할 점은 이 같은 노동부의 통계 숫자가 전체 노동자의 산재 실태를 제대로 보여주지 못한다는 것이다. 우선 이 통계는 근로복지공단으로부터 산재 ‘승인’을 받은 노동자만을 포함한다. 산재보험이 적용되지 않거나 산재보험을 모르는 노동자를 비롯해 산재 입증 책임의 부담감, 생계 문제, 사업주의 통제와 방해 등 신청조차 어려워하거나 아예 접근하지 못하는 노동자들이 많다는 점을 고려했을 때 노동부 통계는 ‘최소한의 규모’라고 볼 수밖에 없다. 또한 산재보상체계는 산재보상보험법, 공무원연금법, 사립학교 교직원연금법, 군인연금법, 선원법 및 어선원·어선재해보상 보험법 등으로 분할되어 있는데 이중 산재통계는 산재보험 보상 통계만을 포함하며 기타 보상체계에 의한 산재는 합산하지 않고 있다. 이렇게 통계가 현실을 반영하지 못할 경우 산업재해 예방을 위한 정책과 대안 마련이 매우 부실할 수 밖에 없다.

여러 업종 가운데서도 건설업이 산재 다발 업종인 것은 많이 알려진 사실이다. 특히 전체 업종에서 건설노동자의 사망자수가 가장 많다. 2022년 기준 전체 사고사망자수 874명 가운데 건설업이 402명으로 46%를 차지했다. 특히 2021년에 50억 원 미만 소규모 건설 공사 현장에서 71.5%의 사고사망이 발생<sup>2)</sup>하는 상황은 그동안 노동조합에서 작은 사업장에 대한 산재 예방을 위한 정부와 건설업체의 역할과 책임이 반드시 필요하다고 요구해온 것이 제대로 반영되지 않고 있다는 것으로 볼 수밖에 없다.

사고로 죽는 것만 문제가 아니다. 업무상 질병으로 인해 발생한 사망자와 질병자가 포함된 질병재해의 경우에도 많은 관심이 필요한데, 제조업(7,790명), 기타의사업(6,615명), 광업(3,724명)에 이어 건설업이 3,813명으로 4번째를 차지하고 있다.

1) 지난 2019년 8월 마산창원거제산재추방운동연합이 국회 토론회에서 발표한 조사 자료에 따르면 산업재해 보상 신청을 낸 재해자 중 약 40%가 재해를 당한 지 60일이 넘어서야 산재 보상 신청을 냈다고 한다. 같은 자료에 따르면 질병·부상 등을 진단받고도 산재 보상 신청을 내지 않은 재해자 중 75.8%는 '산업재해 보상 불승인에 대한 두려움'을 그 이유로 꼽았다. '절차상 까다로움'을 꼽은 재해자는 82.5%, '회사 및 주변인의 만류'를 꼽은 재해자는 46%에 달했다. ([구명난 산재보험]

① 아파도, 다쳐도 신청조차 쉽지 않은 산재보험, 연합뉴스, 2019.01.19.  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210115144800501>

2) 고용노동부, 21년 산업재해 사고사망 현황 발표 자료, 2022.03.15

이는 ‘죽거나, 죽지 않거나’로 노동자의 건강 문제가 협소해져서는 안 된다는 것을 더욱 고민하게 하는데, 건설노조와 한국노동안전보건연구소가 2018년에 형틀목수 노동자들의 노동강도를 평가한 조사 결과에 따르면 지난 1년간 아픈데도 나와서 일한 경험이 있다는 응답이 42.3%를 차지했다. 절반가량의 건설노동자가 아픈데도 참고 일하거나, 아파서 일을 쉬는 경험하고 있었다.

그런데 이를 연령 별로 비교했을 때 20~40대까지는 연령이 증가함에 따라 아파도 일한 경험 혹은 쉬 경험의 증가하지만, 50대와 60대 이상에서는 오히려 연령이 증가할수록 그 비율이 낮아지는 것을 확인할 수 있었다. 건설 현장의 매우 높은 노동강도를 고려한다면 다른 직종에 비해 상당히 일찍 건강 문제로 현장을 떠나는 건설노동자들이 있을 수 있다. 다른 측면에서 고령 노동자일수록 고용에 더 불안을 느끼고, 근골격계 증상이나 건강상의 문제를 밝히지 못한다는 우려도 있다. 특히 대다수가 일용직인 건설노동자들의 조건에서 아픈 몸이 생계의 큰 위협이 될 수 있다는 것, 고용불안이 높고 산재가 잦으며 노동자 건강권 보장이 낮은 수준의 한국 사회에서 매우 두려운 일이다.

이러한 현실은 건설노동자들의 생생한 목소리로 오래전부터 드러나고 있다. 높은 노동강도로 인해 피곤한 몸을 이끌고 집에 가면 자기 생활 없이 자기 바쁘다. 이주노동자의 경우도 마찬가지다. 먼 타국으로 건너와 오로지 일만 해야 하는 생활은 정신적·사회적 건강에도 해롭다. 고압 전봇대서 30kg가량의 장비를 매고 작업하는 전기 노동자도 업체에서 제공하는 안전보호 장비가 매우 부족한 상황에서도 위험하게 일할 수밖에 없는 자기 처지를 호소할 수밖에 없다.

“퇴근 후에는 시간이 없어요. 잠자기 바빠. 밥 먹고 나서 바로 자니까. 누우면 바로 잠 자버리니까. 피곤하니까. 그리고 새벽 4시면 일어나고.”

“일 끝났어요. 그럼 집에 가서 샤워하고 식사해요. 베트남에 (있는) 부모님한테 연락하고 친구하고 전화하고 (밤)9시에서 10시면 자요.”

“이 일을 하고 나면, 집에 가서 밥 먹고 나면 진이 빠져서... 팀원들 다 크게 뭐 활동을 할 수 없죠. 다 일찍 일어나서 나와야 하니까. 여가를 보내기는 힘들구요.”

(형틀목수 노동자)<sup>3)</sup>

“방호 공구가 많이 부족할 때도 많이 있죠. 저희 같은 경우는 일용직이잖아요. 지금. 이 쪽 집을 가고 또 다른 집을 가고 하면 방호 공구가 있는 집 있고, 없는 집 있고 들쭉날쭉해요. 있는 집은 그냥 다 해서 하는 거고 없는 집들은 가서 있는 그 자체만으로 해가지고 대충 얼렁뚱땅 해서 하는 실정이에요...방호 공구가 워낙 비싸다 보니까. 몇 십만원 내지는 비싸면 몇 백만원씩 하니까. 하나에. 우리 같이 일용직 사람들이 몇 십만원씩 주고 사서 다니겠습니까? 업체에 있는 걸로 해가지고...다 알아요. 전공들은. 활선 바켓 하는 사람들은 이거 하면 사고 나면 다칠까, 위험하다, 벌써 알기 때문에 빵꾸나고 찢어진 것은 옆으로 제껴두고 새 것으로 하죠.”

(전기 노동자)<sup>4)</sup>

3) 민주노총 건설산업연맹 전국건설노동조합·한국노동안전보건연구소(2020), 「건축현장 본층 노동강도 평가사업」최종보고서

4) 민주노총 건설산업연맹 전국건설노동조합·한국노동안전보건연구소(2019), 「건설노조 전기분과위원회 배전 전기노동자 노동강도 평가사업」최종보고서

상황이 이러한데도 건설노동자가 일터에서 마주하는 것들은 개인에게 책임을 전가하는 것들뿐이다. 지난 2021년에 부산 태영건설 공사현장 현수막이 크게 이슈였다. ‘사고 나면 당신 부인 옆엔 다른 남자가 누워 있고, 당신의 보상금을 쓰고 있을 것입니다.’라는 문구였다. 관련 현수막 문구는 이미 2016년 대구 동구 황금동 아파트 공사 현장에 세운 간판 내용으로 파문이 인적 있었다. 건설노동자에게 안전하게 일하라는 취지로 게시했다고 해당 건설사는 주장했지만, 건설노동자를 무시하고 자존감을 잃게 만들고, 여성 혐오적인 메시지라는 문제 제기를 당했다. 무엇보다 안전 책임을 노동자 개인에게 전가하는 무책임한 태도로 건설현장에 왜 사고가 끊이지 않는지를 단적으로 보여준다. 지금도 크게 다르지 않다. 다르게 여전히 반복되고 있다. 자극적인 문구는 아니지만, ‘안전은 습관이야, 해봤어? 안전은 이제 더 이상 업무가 아닌 습관입니다.’라거나 ‘추락에 나중은 없습니다! 추락 위험 방지조치 실시, 필수 안전보호구 착용’과 같은 안전 문구에 일상적으로 노출된 노동자가 더 안전하고, 더 건강하고, 더 편하게 일할 수 있어야 한다는 노동자 건강권의 원칙을 감히 상상이나 할 수 있을까.



가산디지털단지주변 공사장에 붙은 현수막 ‘안전은 습관이야 해봤어? 안전은 이제 더 이상 업무가 아닌 습관입니다.’



안전보건공단 ‘산업현장 필수 안전수칙 미니 현수막(건설업)’ 배포 게시물<sup>5)</sup>

## 2. ‘한국’을 바꾸고 있는 건설노동자의 노동안전보건 활동

그렇다면 건설업에 종사하는 노동자라면 누구나 위험에 노출되어 다치거나, 아프거나, 죽을 수밖에 없을까. 그렇지도 않고, 그래서도 안된다. 이 점이 어느 때보다 우리 사회에 필요한 공동의 문제 의식이어야 한다.

어떤 사업장에도 위험은 존재한다. 형태가 다를 뿐이고, 노동과정 어디에나 위험은 늘 있다. 그렇기에 노동자들이 자기 일터에서 어떤 위험에 노출되고 있고, 어떻게 통제할 수 있는지를 알아야 한다. 만약 위험을 발생시키는 일터의 유해요인이 제대로 관리되지 않거나 제동을 걸 수 있는 장치가 시스템적으로 갖춰져 있지 않다면 중대재해로 이어질 수밖에 없다. 따라서 노동자 건강권 보장 시스템에 꼭 필요한 것이 바로 노동자 참여권이다. 노동자 개인의 참여 보장만이 아니라, 노동조합의 참여를 보장하는 것이 매우 중요하다.

5) 안전보건공단 홈페이지 <https://www.kosha.or.kr/kosha/data/mediaBankMain.do>

자본주의 사회에서 노동자 개인은 사업주와 대응한 위치에 놓이기 어렵다. 권력이 자본가, 정치가에게 집중된 까닭이다. 그렇기에 헌법 제33조는 단결권, 단체교섭권, 단체행동을 보장하여 노동자들이 ‘단결’이라는 방식으로 권리를 행사할 수 있게 한 것이다.

경제연구에서도 노동조합이 임금, 임금 불평등, 건강보험, 차별 등을 개선한다고 보고되고 있다. 보건 영역의 역학 연구에서는 임금, 임금 공정성, 보험 커버리지, 차별 경험이 노동자 건강을 개선시킨다는 연구가 이미 확립되어 있다. 이런 과정을 통해 노동조합이 노동자 건강에 긍정적 영향을 미친다는 것 역시 잘 알려져 있다.<sup>6)</sup>

무엇보다 노동조합은 산재 발생을 억제하고 더 나아가 예방 시스템을 마련하는 매우 중요한 역할을 한다. 노조 조직률이 1% 증가할 때, 산업재해 발생확률을 0.7%, 산업재해 은폐 확률이 4.1% 감소하는 것으로 나타났다.<sup>7)</sup> 김정우(2021)는 ‘노동조합의 힘이 강해질수록 작업현장에서 산업안전의 수준을 향상 시킬 수 있는 설비투자나 교육훈련 등을 강제하는 방향으로 사용자에게 압력을 가함으로써 산업재해 발생 수준을 유효하게 낮추고 있음을 암시하며, 발생한 산업재해에 대해서는 해당 산업재해가 공상처리(公傷處理) 등으로 은폐되지 않도록 산업재해 보고를 적극적으로 강제하는 감시자의 역할을 수행하고 있다는 사실 또한 보여주고 있다.’고 분석한다. 물론 노동조합이 얼마나 노동안전보건 문제에 관심을 기울이고 활동하느냐에 따라 정도의 차이는 있을 수 있다. 그럼에도 노동조건 개선에 일터의 유해요인을 줄이는 노동안전보건 활동이 노동조합과 긴밀할 수밖에 없는 것은 분명하다.

결국 건설 현장의 산재 발생을 낮추고, 건강권을 보장하기 위해서는 모든 노동자에게 노조할 권리가 보장되고, 노동조합이 더 많은 사회적 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 한 해 산재로 사망한 노동자가 2천 명이 넘는 한국 사회에서 노동조합이 반드시 필요함을 보여주는 게 바로 건설노조의 다양한 노동안전보건 활동 사례다.

#### 1) 건설사와 정부의 안전보건 책임 강화를 위한 교섭구조 확보와 참여권 확장

올해 1월 ‘진짜 사장’인 원청의 책임을 인정한 의미 있는 판결이 나왔다. 바로 CJ대한통운이 민주노총 서비스연맹 전국택배노조의 단체교섭 요구를 거부한 게 부당노동행위라는 법원이 판결이다. 택배노조는 2017년 11월 고용노동부로부터 정식 노조로 인정 받았으나, CJ대한통운이 계속 교섭 요청을 거부해온 상황에서 중요한 사건이다.

교섭은 노동자들이 주체가 되어 노조를 만들고 노동조건을 개선할 권리가 실현될 수 있는 자리라는 점에서 매우 중요하다. 만약 노동조합을 교섭의 대상으로 여기지 않는다는 것은, 해당 노동자들을 권리의 주체로 인정하지 않겠다는 것과 다름없다.

건설현장에서 산재가 빈번할 수밖에 없는 핵심적 원인으로 지목되는 것이 바로 불법 다단계 하도급이다. 이것이 방지된 결과는 건설노동자들의 죽음이었다. 불법 다단계 하도급으로 인해 부족해진 공사비로 결국 인건비를 줄이고, 공사기간도 무리하게 단축한다. 공사기간이 길어지면 일당이 더 나가야 하기 때문이다. 고용노동부에서 건설 현장을 대상으로 하는 각종 산재 감축 정책과 조치를 발표해왔지만 실효성이 없다고 볼 수밖에 이유는 여전히 유지되는 불법 다단계 하도급의 폐해에 있다. 이런 문제점을 건설노동자들은 매일 체감하고 있으며, 손상된 건강과 삶을 통해 그대로 보여주고 있다.

6) 「윤석열 정부 노조규제 정책이 산업·노동시장 구조에 미치는 영향」토론회 자료집, 2023.04.13

7) 김정우(2021), ‘노동조합은 산업재해 발생과 은폐에 어떤 영향을 미치는가?’, 「산업노동연구」27권1호, 103~134.

“그게 뭐냐면 사실 아까도 얘기했지만 ‘빨리빨리’ ‘중층적 하도급’ 그것때문에 그래요. 거기에 쫓길 수밖에 없다. 심리적 압박감. (질 : 빨리빨리라는 것도 하도급업체나 원청에서 요구하는 거죠?) 하도급 업체에서 요구하죠. 구조가 잘못돼 있어요. 이 상황은.” (형틀목수 노동자)

“일단은 하청을 없애고, 어차피 그 사람들이 돈만 많이 받으면 그렇게 무리해서 공사를 무리하게 안 시킬 거고, 그 부분이 제일 절실하다고 생각합니다.” (형틀목수 노동자)

이는 건설노동자에게 국한되지 않는다. 확대되고 있는 간접고용, 특수고용 노동자, 프리랜서 노동자 등 교묘하게 돈은 벌지만, 책임은 지지 않으려고 하기 위한 기업들의 꼼수에 건강권을 훼손당하는 노동자들에게 시사하는 바가 크다. 중대재해처벌법 제정 역시 이러한 현실의 반영이기도 하다.

실제 최근 열린 국회 토론회에서 노동자 건강권을 위해서 반드시 노조법 2·3조 개정이 필요하다고 한 목소리를 모은 노동자들은 건강권이 보장되기 위해서는 원청의 역할과 책임이 없으면 아무것도 해결되는 것이 없으며, 노동3권을 보장받고 직접 원청과 교섭하는 것이 필수라고 강조했다. 일례로 한국철도공사는 2018년 12월 김용균 씨 사망 사고를 계기로 ‘공공기관 안전근로협약체 구성 및 운영규정’이 마련됨에 따라 2019년 9월부터 안전근로협약체를 구성하여 운영하고 있다.

제12조(안전근로협약체) 안전관리 중점기관이 「산업안전보건법」에 따라 산업안전보건위원회를 설치·운영하여야 하는 경우에는 사업장 안전에 관한 중요 사항을 협의하기 위해 원·하청 노사 등이 참여하는 안전근로협약체를 별도로 구성·운영하여야 한다.

코레일 사측 지역본부 산업안전보건위원, 코레일 노측 지역본부 산업안전보건위원, 코레일 네트워크 사측 업무담당자, 코레일네트워크 노동자대표가 참석하는 구조에서 안전협의를 진행하고 있다. 하청 노동자가 원청과 직접 논의할 수 있는 기구가 매우 필요한 이유는 시설물, 장비 및 물품 대부분이 코레일의 소유이기 때문이다. 법상 보장이 안되고 있는 까닭에 제약이 많긴 하지만, 안전근로협약체를 통해 코레일네트워크 노동자들의 노동조건을 일부 개선하게 되었다고 평가하며 노동자 건강권 측면에서 노조법 2·3조 개정의 필요성을 더욱 확인하고 있다.

건설노조는 이러한 법의 제약을 넘어 일용직으로써 누구에게 자신의 안전보건에 대한 책임을 물어야할지 방황하고 있었을 때 명백히 돈을 벌어가는 건설사와 그에 대한 관리 책임이 있는 정부를 상대로 고용에 대한 요구와 교섭을 해왔다. 2001년 건설노동자 최초의 중앙교섭을 타워크레인 분과에서 실현한 바 있으며, 2019년에 건설노조 최초로 산업자원부와 9대 요구안을 걸고 교섭했다. 이 같은 과정을 통해 노동자에 대한 안전보건 책임 역시 건설노동자 개인이 질 수 있는 문제가 아니며, 건설사와 정부의 역할이 더욱 필요하다는 것을 사회에 보여주었다.

현장에서 일상적인 안전보건 활동을 위한 변화도 이끌어 왔다. 우선 여러 개 분과에 안전보건 담당자를 정해두고, 정기적인 노동안전보건 교육과 회의를 운영하고 있다. 지역별 현안들이 일상적으로 공유되고, 사고가 발생했을 경우 신속하게 대응 활동을 한다. 필요할 경우 안전보건 관련 사업주 고소·고발을 진행하기도 했다. 이처럼 건설 현장의 안전 조치 위반을 확인하며 관련 교섭을 요구하고, 책임을 물어왔다.

또한 명예산업안전감독관<sup>8)</sup>에 노동조합이 적극 참여하여 건설사들의 미흡한, 불법 행위를 적극 발굴하고 문제제기 함으로서 산재 예방을 위해 오래전부터 노력하고 있다. 2006년에는 고용노동부에서 ‘건설현장의 산업안전보건위원회 폐지’를 입법 예고한 것에 대해 당시 건설산업연맹은 이동성이 강한 건설현장에서 산재 다발을 구조적으로 근절하기 위해서는 노동자의 산재 예방 참여에 대한 제도적 방안 마련을 강력히 요구한 바 있다.<sup>9)</sup> 또한 실제 효력이 발생할 수 있도록 과거 건설연맹에서 원청과 체결할 단체협약안에 재해 발생 시 노동조합은 재해 발생 사실을 조사할 수 있으며 회사는 이에 적극 협조해야 한다는 것, 노동자대표(노동자위원 포함)와 명예산업안전감독관은 재해가 발생했거나 재해 발생의 위험성이 있을 때에 동종에 대하여 작업을 중지시키는 등 필요한 조치를 할 수 있다는 조항을 넣은 것도 바로 그러한 이유에서다. 건설노조의 안전하기 위해선 노동조합의 참여권이 보장되어야 한다는 요구와 실제 문제들이 있었기 때문에 정부도 참여권을 인정해왔다.

건설노조의 요구로 산업안전보건법상 노동자 참여를 보장하는 산업안전보건위원회가 건설현장에서 무력화되는 것이 아니라 현재는 가능한 방식으로 권장된다. 매번 일하는 현장이 바뀌는 건설업의 특성을 반영한 것이다. 건설노동자들은 마치 ‘철새’처럼 현장과 지역을 옮겨다닐 수밖에 없다. 따라서 프로젝트 단위로 현장이 운영되는 특성을 반영해 건설현장 단위로 위원회를 구성하여 운영하는 것이 바람직하다거나, 일정 규모의 건설공사의 건설공사도급인은 해당 건설공사 현장에 노동자위원과 사용자위원이 같은 수로 구성되는 안전 및 보건에 관한 협의체(노사협의체)를 구성·운영할 수 있다고 지침으로 정해두었다.<sup>10)</sup> 고용노동부가 그동안 건설현장 안전보건지킴이 활동을 시행한 것도 같은 맥락에서다.

고용과 관련한 요구와 교섭을 해온 것 역시 노동자 건강권 측면에서 의미가 크다. 세계보건기구(WHO)의 ‘건강의 사회적 결정요인 위원회’는 건강 형평성 확보를 위해 세 가지 행동 원칙으로 일상적 삶의 조건을 개선하고, 권력·돈·자원의 불평등한 분포를 개선하고, 문제를 측정하고 이해하며, 중재 활동의 효과를 평가할 것을 제안했다. 즉, 고용은 노동자의 건강과 삶에 직결되는 중요한 문제이며 건강 불평등 측면에서도 이를 해결하는 것은 매우 중요하다. 특히 건설 수주물량에 따라 선택적으로 인력과 건설기계 수급이 달라지는 건설업의 특징을 고려할 때 고용에 관한 교섭 활동은 매우 정당하며, 고용요구 교섭 자체를 불법화하는 정부의 왜곡과 탄압은 바로 건설노동자들의 건강권을 매우 침해하는 행위라 할 수 있다. 무엇보다 노동자·노동조합의 참여가 재해를 예방할 수 있다는 것은 부정할 수 없는 사실이다.

8) 산업안전보건법 제23조(명예산업안전감독관) ① 고용노동부장관은 산업재해 예방활동에 대한 참여와 지원을 촉진하기 위하여 근로자, 근로자단체, 사업주단체 및 산업재해 예방 관련 전문단체에 소속된 사람 중에서 명예산업안전감독관을 위촉할 수 있다.

② 사업주는 제1항에 따른 명예산업안전감독관(이하 “명예산업안전감독관”이라 한다)에 대하여 직무 수행과 관련한 사유로 불리한 처우를 해서는 아니 된다.

③ 명예산업안전감독관의 위촉 방법, 업무, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

9) ‘건설현장 산업안전보건위원회 폐지는 산재예방 정책의 포기!! - 노동부 25일 건설현장 산업안전보건위원회 폐지 입법예고 -’ 성명서, 전국건설산업노동조합연맹, 2006년4월25일

([http://kilsh.jinbo.net/bbs/zboard.php?id=magazine&page=5&sn1=&divpage=1&category=32&sn=on&ss=off&sc=off&keyword=%C7%D1%B3%EB%BA%B8%BF%AC&select\\_arrange=subject&desc=desc&no=498](http://kilsh.jinbo.net/bbs/zboard.php?id=magazine&page=5&sn1=&divpage=1&category=32&sn=on&ss=off&sc=off&keyword=%C7%D1%B3%EB%BA%B8%BF%AC&select_arrange=subject&desc=desc&no=498))

10) 산업안전보건위원회 구성 및 운영에 관한 지침, 2023.03, 한국산업안전보건공단

## 2) 장시간 노동 줄이기와 제대로 쉴 권리 '일요 휴무' 정착

건설현장의 노동강도를 높이고, 노동자를 골병들게 하는 주요 이유가 장시간 노동과 제대로 쉬지 못하는 것이다. 일당 근무 체계, 날씨, 자재 공급 등 요인으로 정기적이고 고정적 공수를 보장받지 못하는 건설노동자들은 주말에도 생활임금 보장을 위해 당연히 주말 근무를 할 수밖에 없는 처지다. 이처럼 높은 노동강도로 주말에 쉬비 못한 채 다시 출근해야 하는 상황은 건설노동자들의 건강과 삶을 더욱 악화시킨다. 한편에서 휴일조차 스스로 예측하지 못하고 계획을 세워 쉴 수 없는 것도 문제다. 일거리가 있을 때 악착같이 일해야 한다는 마음, 불안정한 환경에 따라 몰아치기로 일하는 것은 건설노동자의 몸을 삶까지 망가트린다.

2018년 연구에 따르면 상대심박수를 활용한 형틀목수 노동자들의 평균 최대 적정 노동시간은 5.0시간이었다. 이는 참시간과 점심시간 등을 고려해도 현재보다 노동시간이 더 줄어들거나, 노동강도가 획기적으로 낮아져야 함을 뜻한다. 최근 기후위기로 인해 옥외 업무 환경변화로 인한 건강 문제가 중요해지고 있는데, 직사광선을 받으며 일하는 여름철 옥외 작업의 특성을 고려했을 때 건설노동자들의 적정 노동강도가 더 낮아져야 한다.

그러나 대부분 일반 스케줄이 새벽 5시 정도 기상, 새벽 6시30분까지 출근해 체조를 마치고, 오전 7시부터 업무를 시작하는게 일반적이다. 17시 업무 종료까지 총 10시간 근무시간 동안 점심시간과 참시간 총 2시간을 제외하면 8시간의 근무를 한다고 보여지는데, 불법하도급이 유지되고 공사기간이 단축되며 고용이 불안정한 상황에서는 이 시간마저 지켜지기 매우 어렵고, 노동강도를 스스로 높일 수밖에 없다. 이는 사고와 업무상 질병 발생으로 이어진다.

많은 건설노동자들이 건설현장에서 공장이나 사무실처럼 8시간 노동하는 게 가능한지 의문을 품기도 했다. 장시간 노동을 줄이는 활동을 건설노조는 오래전부터 이미 해왔다. 2007년 건설노조 타워크레인 분과와 사용자단체인 한국타워크레인협동조합은 2008년부터 타워크레인 기사에게 하루 8시간, 주 44시간을 초과해 연장근무를 요구할 수 없으며, 특별휴가 10일과 국가공휴일 4일을 유급휴일로 사용할 수 있게 해야 한다는 내용의 임금 및 단체협상에 합의했다. 기존 10시간 근무 시간에서 2시간을 단축 시킨 획기적 변화였다. 타워크레인 외에도 플랜트건설현장, 배전현장에서 교섭과 단체협약을 통해 8시간 노동을 안착화시켰다.

2021년 4월 18일 대구 아파트 건설현장에서 결혼을 곧 앞둔 30살의 한 노동자가 사망했다. 거푸집 벽체를 크레인으로 해체하는 작업 중 벽체가 앞으로 넘어지면서 깔려 숨졌다. 민간 아파트 건설 현장이었고 일요일 또는 공휴일에도 일부 팀이 나와서 일을 한 것으로 밝혀졌다. 공사 기간이 빠듯했기 때문이다. 건설노조 조합원이었지만, 일요일에도 일을 해야만 했고 결국 사고를 피할 수 없었다.

일요일에는 다음 공정을 위해 일부 팀만 나와서 일을 하거나, 안전관리 책임자가 나오더라도 당직자만 나오는 형태가 많다. 이유는 간단하다. 주말에는 관리자도 쉬기 때문이다. 하지만 일용직인 건설노동자들은 출근할 수밖에 없다. 문제는 기본적으로 높은 노동강도로 평일 내내 일하고 쌓인 피로 누적과 현장 관리·감독 기능 약화가 겹쳐 주말에도 출근했을 때 사고와 질병 발생으로 이어질 수밖에 없다는 점이다. 국토교통부(2017)에 따르면 주말이 평일보다 중대 건설사고가 1.2~1.4배 더 발생하는 것으로 나타났다.

그렇기 때문에 주말에 쉬는 것은 건설노동자에게 반드시 필요하다. 건설현장에서 최초로 일요휴무를 쟁취한 이들이 있다. 바로 타워크레인 노동자들이다. 전국타워크레인기사노동조합이 1개월 총파업 투쟁으로 이룬 성과였다. 실제 타워크레인 노동자들은 단체협약 중 일요 휴무가 가장 의미가 깊다고 평가한다. 노동조합이 수많은 요구안을 당시 쟁취했지만, 일요일만큼은

가족과 함께 쉬고 싶다는 열망이 가장 컸던 것이다. 노동자 입장에서 노동환경 개선을 고민하고, 활동하는 노동조합이 있었기에 가능했다.

지속적으로 일요휴무 요구를 해온 건설노조의 활동으로 2020년 12월 13일부터 법 개정으로 모든 공공 공사현장을 대상으로 일요일 휴무제가 시행됐다. 하지만 공공보다 더 공사기간이 촉박한 민간 공사 현장에는 적용되지 않고 있다. 건설업계는 노골적으로 일요휴무가 건설사업주에게 효율적인 생산을 방해하는 요인이 된다<sup>11)</sup>고 주장한다. 하지만 건설노조의 요구와 활동으로 제외되는 건설현장 없이 일요일에는 쉬자는 공감대가 형성되기도 했다. 2020년 9월 16일 건설노조와 전국 철근콘크리트 전문건설업계는 ‘일요일에는 건설 현장도 문을 닫자’는 내용이 포함된 공동선언문을 발표하기도 했다. 이는 건설노조가 오랫동안 제대로 쉴 권리를 요구한 활동의 결과이기도 하다.

### ③ 질 좋은 건설일자리

3-1. 불법하도급 근절

3-2. 건설업체에 부담 전가 없는 적정임금제 시행(주휴, 휴일 및 악천후 등으로 인한 제수당 정산 반영)

3-3. 사회보험료와 퇴직공제부금 발주자 직납 법제화

3-4. 퇴직공제부금 인상

3-5. 일요일 현장 셧다운(Shutdown)

3-6. 산재사고 은폐, 공사합의 퇴출

3-7. 불합리한 안전관리비 요율정상화 및 사용범위 확대

오히려 법 위반은 정부가 나서서 하고 있다. 타워크레인 노동자들이 올해 3월 주 52시간 상한제 준수를 요구하며(우리나라 주 노동시간은 40시간이다) 제 시간에 퇴근하는 활동을 하자, 국토교통부가 3월 12일 ‘성실한 업무수행 위반 유형’ 15개를 제시하며 앞으로 타워크레인 조종사가 ‘의도적’으로 작업을 늦춰 후속공정 지연 등에 차질이 발생하는 일이 한 달에 2번 이상 발생하면 조종사 면허를 정지시키겠다고 밝힌 것이다. 가이드라인에는 현장 점거 등 공사 방해, 부당한 태업 등을 성실의무 위반 유형으로 꼽기도 했다. 타워크레인 노동자들의 정당한 노동조합 활동을 전면 부정하며, 정부가 생계 박탈로 이어질 수 있는 고강도 행정 처분을 하겠다고 한 것이다.

소정 노동시간을 넘겨 오랜 시간 더 많은 일을 시키고 준 건설사의 필요에 의한 성과급이었던 월례비를 이제는 거부하고 노동시간을 단축하여 보다 건설현장이 안전하고 건강한 문화가 정착될 수 있게 하겠다고 건설노동자들이 직접 나섰지만, 정작 정부가 이를 거부하며 건설 노동자들의 노동시간 단축도 아닌 법상 준수할 수 있는 기준을 흔들고 있다. 건설현장의 장시간 노동 누가 조장하고 있는데 되물어볼 필요가 있다.

11) [전문가 視覺] 민간공사 일요휴무제의 문제점, 박광배 대한건설정책연구원 연구위원, 2021.11.08., 대한전문건설신문. <http://www.koscaj.com/news/articleView.html?idxno=222622>

### 3) 노동자와 시민의 안전을 기준으로 한 법 개정 : 타워크레인 와이어지지 방식 철폐와 고정 방식 쟁취, 풍속제한 하향 개정

건설노조의 노동3권 보장과 탄압을 멈춰야 하는 이유는 시민의 안전 측면에서도 연결되어 있다. 2021년 광주 학동 참사가 대표적인 사례다. 당시 철거 중인 건물이 붕괴해 지나가던 시내 버스를 덮쳐 승객 17명 중 9명이 숨지고 8명이 부상 당했다. 건설현장의 사고가 노동자에게만 영향을 미치는 것이 아니라는 경종을 울린 사건이었다. 광주지방고용노동청의 해당 재개발 사업장에 대한 근로감독에서 49건의 산업안전보건법 위반 사항이 무더기로 적발되기도 했다. 붕괴 사고와 관련한 안전조치 뿐만 아니라 폭염에 대비해야 하는 휴게시설 조차 마련되지 않은 것까지 확인됐다.

특히 타워크레인의 경우 한 번 사고가 나면 대형 사고로 이어질 확률이 높다. 때문에 노동조합에서는 타워크레인 관리감독을 국가가 직접 나서 할 것과 노동자 참여를 보장하라는 요구를 해왔다. 지난 2020년 11월 국토교통부는 '타워크레인 검사대행기관 8곳 중 7곳 부실 검사 드러나'라는 보도자료를 발표했는데, 관련 내용은 노동조합이 참여해 소형타워크레인 관계기관 합동점검에 나서 3,426건의 시정조치가 내려짐에 따른 것이었다. 현장 노동자의 참여와 정부기관의 집행력이 같이 이뤄졌을 때야 건설현장뿐 아니라 시민들의 안전도 견인할 수 있다고 당시 평가하기도 했다.

2000년대 초반 계속된 타워크레인 붕괴 사고로 인해 건설노동자만 아니라 시민 안전까지 상당히 우려되는 상황이었다. 건설사는 비용 절감을 위해 여러 대 써야 하는 타워크레인을 한 대만 쓰기를 선호했고, 크레인을 고정하는 방식은 와이어 지지를 선호했다. 더 안정적인 벽체 지지 방식을 피했던 이유 역시 비용이었다.

노동조합은 타워크레인이 전복되는 사고를 경험하며 동료를 떠나 보내면서 벽체지지 방식을 제시했다. 2001년 당시 노조는 타워크레인 붕괴 사고에 대한 대책 마련을 촉구하는 활동을 벌였다. 2003년 태풍 매미로 인해 50대의 타워크레인 전도되는 사고가 크게 발생했고, 그 다음해 악천후 시 타워크레인 작업 금지기준을 확보하고 와이어지지 작업금지 촉구와 노동부 간담회 등을 진행했다.

타워크레인 와이어 지지방식 관련된 싸움은 상당 기간 지속됐는데 2009년 와이어지지고정 방식 금지 대정부 요구 투쟁과 2011년, 2012년 총파업을 통해 2013년에야 타워크레인 와이어 지지방식을 금지하고, 벽체고정방식을 안착화시켰다. 결국 산업안전보건기준에 관한 규칙 개정으로까지 이어질 수 있었다. 또한 45m 이상 높이에서 작업하는 타워크레인은 풍속이 초속 15m를 넘으면 작업을 멈출 수 있도록 한 안전기준 개정도 이루었다.<sup>12)</sup> 이처럼 이윤보다 노동과 시민의 생명이라는 노동조합의 원칙은 건설현장을 안전하게 바꾸고, 수많은 목숨을 구하고 있다.

### 4) 노동 존엄을 되찾자 : 건설현장 화장실, 휴게시설 설치 의무화

노동과정이 노동자의 건강을 기준으로 설계되지 못했을 때 발생할 수 있는 문제는 다양하다. 죽거나 다치거나 하는 것만이 아니다. 화장실에 가지 못하는 것, 휴게 공간이 없는 것 역시 노동자의 건강을 훼손한다. 특히 이 두 가지는 노동의 존엄 측면에서 모범 사례로 알려져야

12) 정부가 해야 할 일, 건설노조가 해왔다, 경남도민일보, 2023.05.24.  
<https://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=825722>

한다.

2022년 신축 아파트에서 인분이 발견되어 사회적으로 큰 논란이 되었다. 건설노동자들에 대해 비난 여론도 끊이지 않았다. 하지만 이는 우리나라 건물들이 얼마나 많은 건설노동자의 인권을 침해하며 지어지고 있는가에 대한 질문이 사회적으로 필요하다는 것을 상기시켰다.

높은 노동강도와 열악한 환경으로 인해 건설노동자들은 기본적인 위생 문제 해결조차 쉽지 않다. 수십층 높이의 건물을 지을때는 화장실에 갈 엄두조차 못 낸다. 건설노동자들에게 충분히 쉬는 시간이 보장되지 않고, 시간이 없을 경우 이용할 수 있는 가깝고 쾌적한 화장실은 애초 건설공사 시작부터 고려되지 않는다. 환경이 조성되지 않았기에, 개인이 선택할 수 있는 범위는 매우 좁을 수밖에 없다. 이런 문제들은 특정 노동에 대한 혐오로 이어진다는 점에서 노동자가 존중받는 사회적 문화를 조성하기 어렵게 한다.

건설노조는 2003년부터 화장실, 휴게실, 샤워실 관련 보건 기준을 요구해왔고 정부와 국회, 정당 간담회와 투쟁을 이어나갔다. 2005년 울산건설플랜트노조 조합원들이 ‘건설현장에 화장실, 식당, 휴게실을 설치해달라’며 파업을 벌이기도 했다. 2007년이 되어서야 건설근로자법에 사업주에게 화장실, 식당, 탈의실 등 시설 설치의무가 부과됐다. 2023년에는 설치기준 ‘근로자 수 기준’을 추가하여 기존 설치기준 외에 화장실(대변기)은 남성 근로자 30명당 1개 이상, 여성 근로자 20명당 1개 이상 설치하거나 이용할 수 있도록 하여야 한다.

건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 (약칭: 건설근로자법 )

제7조의2(고용 관련 편의시설의 설치 등) 사업주는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 건설 공사가 시행되는 현장에 화장실·식당·탈의실 등의 시설을 설치하거나 이용할 수 있도록 조치하여야 한다. 이 경우 설치 또는 이용조치에 관한 기준과 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다. <개정 2010. 6. 4.>

[전문개정 2007. 12. 27.]

노동자의 안전보건 문제는 지속적으로 점검되고 개선될 필요가 있다. 현장 상황은 언제든 변할 수 있고, 다양한 위험들이 새롭게 나타날 수 있다. 한 번에 개선이 되지 않기도 한다. 최근 주목받고 있는 위험성평가의 주기가 1년인 것도 이런 이유에서다. 이런 점에서 건설노조는 모범적인 현장 개선 활동을 해왔다 평가할 수 있다.

##### 5) 치료받을 권리 보장 : 레미콘, 건설기계노동자(27개 차종) 산재보험 적용

산재보험은 1964년에 도입된 역사가 오래된 사회보험이다. 국가 입장에서 산업화를 원활히 하기 위해 광업, 제조업, 건설업 등 경제 발전을 위한 기본 사업의 노동자들이 우선 대상이었다. 그만큼 건설노동자들이 산업현장에서 죽어간 세월은 오래됐다.

“우리가 다쳐가지고, 얼마 전에도 우리 동료분 한 분 다쳤었는데 사측에서 죽어도 못하겠대요. 공상으로 해라. 뭘 얼마를 줄 테니까, 해라, 도장 찍으라는 식으로. 그런데 중간에 막 팀장들 개입돼 가지고 있죠, 막 이러니까 서로 눈치를 안 볼 수가 없는 거예요. 억지로라도 짚어주는 거예요.”

(형틀목수 노동자)

산재보험을 국가가 나서서 책임지는 까닭 중 하나가 바로 재해자 개인과 사업주 간의 힘의 불균형으로 인해 치료받을 권리가 침해되지 않기 위함이다. 또한 비공식 처리의 경우 직업성 질병 및 후유증 등이 발생했을 때 필요한 산재보상을 받을 수 없게 되기 때문이다. 또한 산재 통계에도 잡히지 않아 건설노동자들의 산재가 은폐되어 문제가 축소되기 때문이다. 노동자 개인뿐만 아니라 가족의 생계가 위협받지 않도록 보상하는 측면에서도 중요하다.

「헌법」, 「세계인권선언」 및 「경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약」은 모든 사람이 사회보험을 포함한 사회보장에 대한 권리를 가지고 있다고 명시하고 있고, 특히 「헌법」 제34조는 국가가 진에 노력할 의무가 있음을 명확히 하고 있다.

그러나 근로기준법 상의 ‘근로자’로 한정하여 모든 노동자에게 보장하지 않고 있어 2015년 국가인권위원회에서는 고용노동부장관에게 ‘실질적으로는 근로자이나 특수형태근로종사자라는 고용형태로 위장된 근로자의 권리보호를 위하여 ‘위장된 고용관계 판단을 위한 가이드라인’을 마련할 것’을, 국회의장에게는 「산업재해보상보험법」 및 「고용보험 및 산업재해보상 보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 개정 시 위 권고의 내용이 반영되도록 노력할 것을 권고한다.’ 주문하기도 했다.

치료받을 권리에 배제되어도 되는 노동자는 없다는 원칙으로 건설노조는 2001년 콘크리트믹서트럭(레미콘) 노동자 총파업 및 노숙투쟁을 했다. 특수고용직 노동권 보장과 부당노동행위 근절에 대해 목소리를 높였고, 2009년에 콘크리트믹서트럭(레미콘) 노동자 산재보험 적용이 되기 시작했다. 나머지 26개 직종 사업자들은 산재보험 임의가입 대상이었으나, 2018년에 정부 역시 건설기계 노동자의 산재발생 위험이 크다는 것을 인정하여 시행령 개정을 통해 27개 직종의 건설기계 1인 사업주 전체가 특고로서 산재보험 적용을 받게 되었다. 약 11만 명의 건설기계 노동자가 치료받을 권리를 보장받게 된 것이다.

하지만 아직도 적지 않은 건설기계 노동자가 여전히 산재보험 사각지대에 있다. 대표적으로 고소작업차, 카고 크레인, 살수차가 건설기계기계가 아닌 화물차로 분류되어 산업안전보건법과 산재보험법 적용을 받지 못한다.

이슈가 되는 업종과 직종에 한해 산재보험 적용 대상을 조금씩 확대하고 있는 정부를 모든 노동자가 치료받을 권리에서 배제되지 않아야 한다는 방향으로 견인하고 있는 것은 건설노조가 존재하기에 가능했다.

### 3. 노동자 건강권 보장을 위한 해결책 : 건설노조 탄압 즉각 중단과 노동3권 보장

이 외에도 건설노조가 바꾼 안전한 일터의 모습은 더 많다. 정부 발주공사 입찰참가자격 사전심사(PQ) 산재은폐 반영(2006), 건설업 산업재해 보고 시 근로자대표 확인제외 삭제(2007), 배전 전기노동자 살인공법이라 불린 직접활선공법 폐지(2016) 등 계속해서 문제를 확인하고, 점검하며, 대책 마련을 건설노동자들이 함께 머리 맞대고 논의하고 있다.

매우 우려가 되는 것은 정부의 탄압으로 인해 건설노조의 안전보건 현장 활동이 타격을 입었다는 점이다. 5월 13일 기준 15차례의 압수수색, 16명의 구속, 1천여 명이 넘게 소환 당한 상황에서 건설노조의 모든 활동은 타격을 받을 수밖에 없다. 일상적으로 안전보건 조치가 잘 되었는지 현장을 확인하고 활동을 기획했던 많은 건설노동자들이 움추린 상태다.

안전보건공단 연구원에서 2014년에 진행한 연구에 따르면 노동조합 유무뿐만 아니라 노사관계가 신뢰적·협력적일수록 재해율이 낮다고 밝혔다. 제조업체의 경우 노사관계가 신뢰적·협조

적인 사업장의 재해율(0.65%)이 노사관계가 불안정한 사업장의 재해율(1.19%)보다 낮았다. 건설업도 노사관계가 신뢰적·협조적인 사업장 재해율(0.53%)과 노사관계가 불안정한 사업장 재해율(1.72%) 간 차이가 컸다. 즉, 노동자의 건강권이 보장되기 위해서는 노동조합의 역할만이 아니라 정부와 기업의 역할과 책임도 매우 중요하다는 것을 의미한다. 지금과 같은 윤석열 정부의 노조 탄압, 무력화 시도는 노동자의 안전보건 측면에서 매우 위협적이다.

노동자 건강권 보장을 위한 해결책은 다른 것이 아니라, 건설노조 탄압을 즉각 중단하고 노조법 2,3조 개정으로 노동3권을 보장하는 것이다.

노동강도는 노동자가 일하는 사업장의 노동조건, 노동환경, 노동과정이 어떠한가에 따라 달라진다. 이러한 노동조건, 노동환경, 노동과정은 해당 사업장의 상품 생산 방식 즉, 사업구조를 결정짓는다. 건설업의 구조적 특징은 ‘원·하청’이다. 전기의 경우 한전이 공사를 발주하면 일정한 자격요건을 갖춘 민간 배전업체들이 입찰을 한다. 한전이 해당 공사에 지원한 업체들을 선정하고 총가계약 또는 단가계약을 맺는 식이다. 이에 근거해 민간 배전업체들이 해당 공사를 마당한다. 민간 배전업체들의 공사는 그 회사의 상용직과 일용직들이 맡아서 진행하며, 공사를 감독하는 일을 한전의 감독관, 업체의 현장대리, 현장소장, 감리 등이 맡는다.

**토론문 01**

**고용교섭 등 건설노조 단체협약의  
정당성과 정부 건설노조 탄압의 문제점**

**박 명 준**

한국노동연구원 선임연구위원



<토론문>  
한국 노사관계의 구조분화와  
2차 노동시장 노사관계 형성의 과제

박명준  
한국노동연구원 선임연구위원

국회토론회  
2023. 6. 1. 10:00

노사관계의 균열

- 노동시장의 두 세계는 ‘일자리를 둘러싼 질적인 관계성’의 구조화된 양태와 그 경향적 차이를 노정
- ‘노사관계의 이중구조화’ 내지 균열

1차/2차 노동시장 구분 + 노사관계 발전정도

- ‘기형성된(established)’ 영역 vs. ‘형성 중인(emerging)’ 영역 구분
- 1차 노동시장: 주로 ‘기성형’ 노사관계
- 2차 노동시장: 주로 ‘형성형’ 노사관계 (패턴화된 노사관계 작동은 매우 일부)

한국 노사관계  
의 균열상

# 한국 노사관계의 구조분화 (4개 유형)

영역	일자리 특성	기형성된 노사관계	노사관계 형성증인 상황
1차 노동 시장	직접고용/ 대기업 /(준)공공부문 정규 직/ 고임금	금속, 화학, 보건의료, 공공기관, 금융권 등 (1-a유형)	삼성그룹, IT기업들(포털, 게임기업 본사), 일부 대기업/공기업 MZ세대 노조 지대 등 (1-b유형)
2차 노동 시장	기간제/간접고용(외 주인력)/탈고용(특수 고용) / 저임금	건설업, 화물운송업 등 (2-a유형)	제조업 하청기업, 공공기관 공무원, 배달, 택배, 대리운전, 마트판매직, 프랜차이즈 등 (2-b유형)

<p>1-a유형: (1차 노동시장 기반 전형적 노사관계)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동시장 상단부 (정규직, 고임금)</li> <li>• 한국 노사관계의 전형성 보임 (기업별노조, 임금/단체교섭, 노조 리더십 선거 등)(87년 노동운동 체계)</li> <li>• '노정교섭'의 지향성 강함</li> <li>• 양극화 해소를 위한 '3차분배' 차원의 노력 교섭전략화 (예컨대 하후상박교섭) 등 진화</li> <li>• 산별노사관계 체제 지향성은 존재, 실현은 제약적</li> </ul>	<p>1-b유형: (1차 노동시장 기반 새로운 흐름)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노동시장 상단부 (처우 양호, 발언 기회 존재)</li> <li>• 노조의 새로운 형성 =&gt; 삼성그룹, IT산업본사, 대기업MZ세대 노조지대 등</li> <li>• (87년체제) 기업별 노조주의 + 사측의 노조배제주의 (삼성그룹)</li> <li>• 기존 관행에서 벗어난 새로운 노동운동 문화, 노사관계 관행의 작동(복수노조, 새로운 교섭관행 등)</li> <li>=&gt; 향후 한국의 주류(mainstream)노사관계에 끼칠 영향이 큰 영역</li> <li>=&gt; 아직 일관/정형화된 패턴은 없음</li> </ul>
<p>2-a유형: (2차 노동시장 내 기대동, 진화 중인 노사관계)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2차 노동시장 영역, 정규직과는 다른 고용형태 (건설업, 화물운송업 등)</li> <li>• 2-b유형과의 경계가 아주 뚜렷하지는 않으나, 지난 20년간 진화</li> <li>• 노조의 조직력, 지배력 강하고, 연대/평등 노동운동 문화 강함</li> <li>• 사측과 상대적으로 대등한 수준의 상호작용을 전개, 패턴화</li> <li>• 화물운송업의 경우 안전임제를 포함하는 법적 기반 (화운법) 확보</li> <li>• 건설업의 경우 노노갈등의 심화 속에서 바람직하지 않은 관행도 존재</li> </ul>	<p>2-b유형: (2차 노동시장 내 새로 태동하여 형성 중인 노사관계)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이중구조화된 노동시장의 하단부: 원하청 구조적 폐해, 디지털화의 불안정성 등 가장 열악</li> <li>• (고용기반): 제조업 하청부문, 공공기관 공무원 등</li> <li>• (비고용기반): 배달, 택배, 대리운전, 마트 판매직, 프랜차이즈 생산직, 알바노동 등</li> <li>• 일자리 지배관계의 '간접화': 사용자 불명확, 사용자-노동자가 직접적 관계 맺지 않음</li> <li>=&gt; 계속 갈등이 나타날 여지가 큼</li> </ul>

## 2차 노동시장 의 노사관계

- 원론적으로 민주적 노사관계란 노동자들의 자주적 결사체인 노동조합이 해당 노동시장에 대해 일정하게 노동력의 공급과 가격에 통제권을 행사함을 의미함.
- 말하자면 자본에 의한 일방적 결정이나 국가의 개입에 의해서가 아니라 조직화된 노동의 자율적인 이해대변 활동이 제도화되어 그러한 힘이 행사됨으로써 힘의 균형을 형성
- 자본에게도 일정하게 '유용한 제약(beneficial constraints)'로 작동할 수 있음.
- 한국의 2차 노동시장의 경우 이러한 힘의 균형을 형성시켜낼 수 있도록 하는 제도적 기제들이 미흡함 (근로기준법 바깥의 노동, 노동조합법에 살짝만 걸쳐 있는 노동)

## 2차 노동시장 노동력 가격결정방 식의 일방성

노동시장의 상단과 하단의 차이: 일종의 '이중가격제' ('차별화된 가격결정 메커니즘')

- 2차 노동시장의 생산물과 노동력의 가격 결정: 자유로운 시장 내 경쟁과 수요-공급 기제로만 결정되지 않음
- ⇒ 전체 산업구조 내에서 (시장 내) 강자에 의해 일방적으로 결정
- ⇒ '협의된 가격(negotiated price)'이 아니라 '강요된 가격(forced price)'의 성격을 지님
- 시장의 강자는 다양한 채널을 통해 가격 결정에 영향력을 행사

노동력 '가격결정방식(prices-setting-mechanism)'의 이중화

- '임금체계'는 임금결정방식의 문제이며, 그것은 결국 노동력의 가격을 결정하는 방식이라고 한다면...
- 1차 노동시장: 기업별 연공급 임금체계 위에서 노조와의 (기업별) 임금교섭으로 결정 (매년 상당한 교섭진동수반)
- 2차 노동시장: 비즈니스의 유력주체(원청 등)가 임금이 아닌 수단을 통해 사실상 결정 (기성금, 납품단가, 의료수 등)
- ⇒ 노사교섭기회의 차단, 주체적인 노동력 가격 인상기회의 상실
- ⇒ 결국 최저임금으로 수렴

## 2차 노동시장 지배방식의 간접화

생산물 가격 결정으로 일방적으로 정해지는 노동력 가격 (2차 노동시장)

- 2차 노동시장 노사관계의 협소화, 무력화: 직접적으로 노사관계의 제도적 틀 내에서 상호작용하도록 된 주체들은 가격결정에 큰 결정력이 없음
- '실제' 가격결정에 영향을 주는 주체(사용자로서 유력한 역할 수행자)는 제도 밖에 존재
- 주된 투자주체가 임의적으로 노동비용을 계산해 해당 노동가격 세팅/재설정
- 그 과정에 노동자 목소리 반영을 위한 제도보장 없음

산업구조와 노사관계 구조의 괴리

- 새로운 산업구조를 노사관계 제도가 담아내지 못하는 상황
- 단순히 하청사장/대리점주가 아닌, 실질적 지불능력/근로조건 개선 여지는 원청이 소유
- 전체 비즈니스 단위에서 균형있는 분배 + 균형있는 노사관계 및 권리추구기회 보장 필요

## 해법: 관계의 포괄성 요구

양자관계를 넘어 다자관계로 관계성의 확대 필요

- 산업에 대한 포괄적 시각으로의 전환 필요: 초기업적 산업단위, 분업관계 단위 내에서의 거래관계로 2차 노동시장이 발생
- 투자/비즈니스 수행단계에서부터 직접고용 일자리 외, 파생되는 산업/분업단위에서 생성되는 일자리들까지 염두에 두어야
- 1차 노동시장 - 2차 노동시장의 대등/양자관계가 아님 (갑, 을1, 을2, 병 등 4자관계)  
=> 갑-병은 실제 관련 깊으나, 형식적으로는 상호무관  
=> 현실의 부가가치 창출은 원청자본(갑)-하청자본(을2)-원청노동(을1)-하청노동(병) 모두가 유기적 분업구조 하에서 전개

기업별 노사관계 체계의 한계

- 기업 내 직접적으로 고용된 자들만 포괄하는 제도의 한계
- 2차 노동시장은 '최저임금'만이 최소/유일한 규제기제, 임금상승의 임금체계 존재x. 단체교섭 기회도 없음  
=> 산업수준에서 숙련/경력 존중, 초기업적 노조와 사용자단체(사용자들)간 교섭 필요

## 화물운송업과 건설업 노사관계 (2-a영역)

- 화물운송업과 건설산업에서는 2차 노동시장임에도 불구하고 그간 노동조합의 꾸준한 조직화 노력을 통해, 상대적으로 균형성을 견지한 노사관계를 형성시켜 왔다고 보여짐.
- 특히 기업별 노사관계의 발전이 어려운 현실에서 초기업적인 결사체 형성과 관계발전을 이룬 것이 고무적임 => 일종의 직종 노동시장에 기반한 직종 노사관계
- 다만, 여전히 그것은 제도적 기반이 튼실한 상태가 아니라, 노동조합의 조직력의 행사와 그에 대한 사측의 관행적 대응의 결과에 기댄 측면이 큼.
- 진보정부의 경우 노사관계 형성 내지 활성화적 시각에서 안전운임위원회 등 사회적 대화체를 형성해 그것을 제도화시키려 했음(문재인 정부).
- 보수정부의 경우 노동조합의 시장에서의 개입의 과도함을 지적하며 그것을 견제하려는 시도를 했음 (박근혜 정부)

## How to regulate further?

- 현재의 관행이 합법이나 불법이냐를 가지고만 문제의 해결책을 찾으려 하다보면, 결국 노동조합의 위력 자체에 대한 부당성을 부각시키는 쪽으로 귀결될 여지가 있음.
- 그것은 자칫 국가의 일방적 위력에 의해 시장의 관행적 질서 자체를 무너뜨리는 우를 초래할 수 있음 => 즉, 그간 노사가 자체적으로 발전시킨 힘의 균형이 갖는 긍정성(시장의 예측가능성)마저 훼손시킬 수 있음
- 적절하게 노동조합의 영향력 발휘를 인정하면서, 그것이 시장의 운용에 순기능할 수 있도록 노사관계를 정립시켜 가게 유도하는 것이 해당 부문의 민주적 시장경제의 질서형성에 기여할 수 있음 (전세계 노사관계 역사의 교훈)
- 이미 형성된 노동조합의 행위공간과 노사간의 관계형성을 오히려 자율적으로 활성화시키고, 그 과정에서 일정한 갈등의 촉발도 인정할 수 있어야 하며, 결국 그것을 '합의된 룰'을 통해 제도화시켜 가는 방식이 필요.
- 객관적으로 적절하지 못한 관행의 경우도 대화를 통해 순치시켜 가려는 노력을 동반하면서 결국 상호 약속된 통제력이 행사되게 하는 것이 타당.

감사합니다

**토론문 02**

# **법치(法治)의 자살(自殺)**

**권 오 성**

노동문제연구소 해방



## 법치(法治)의 자살(自殺)

권오성(노동문제연구소 해방)

### 1. 들어가며

토론에 앞서, 필자는 그 누가 되었든 ‘횡령’ 등 파렴치한 배신행위를 옹호할 생각은 없음을 미리 밝혀 둔다. 또한, 자본에 대한 정당한 저항이 아니라 소속 조합원이나 동료 노동자에 대한 ‘착취’를 옹호할 마음 또한 없다. 동지의 등에 칼을 꽂는 자는 누가 되었든 국가 공권력에 앞서 노동조합에서 먼저 나서서 축출함이 마땅하다. 그들은 동지가 아니라 동물농장의 ‘돼지 나폴레옹’일 뿐이다.

그럼에도, 건설노조에 대한 현 정부의 수사방식은 전혀 동의할 수 없다. 모든 근대 헌법에 예외 없이 형사절차에 대한 규정을 두고 피의자, 피고인의 방어권을 헌법상 기본권으로 보장하고 있는 이유는 ‘형벌권(刑罰權)’은 국가가 국민에게 휘두를 수 있는 가장 날카로운 칼, 아니 도끼이고, ‘수사권(搜查權)’은 이러한 형벌권 행사의 입구이기 때문이다. 이러한 사실을 누구보다 잘 알 것으로 생각되는 검사 출신 대통령의 임기 중에 ‘노사법치주의’라는 족보도 없는 궤변을 국시(國是) 삼아 모든 건설노동자를 폭력배로 묘사하고, 헌법상 결사체인 노동조합을 온몸에 문신을 그린 범죄단체로 보는 모습은 흡사 필자가 살아보지는 않았지만 치안유지법(治安維持法)이 기능하던 식민지 조선을 연상시킨다.

한편, 모든 법제도는 그러한 제도를 도입한 고유한 목적이 있다. 예컨대, 2021년 개정 채용절차공정화법은 강원랜드 취업청탁 등 유력 정치인이나 지방호족들의 부패와 이에 호응한 공기업, 은행 등에 대한 공분(公憤)으로 입법된 것이다. 건설현장에서 일용직 건설노동자에 대한 허가받은 근로자공급에 적용하자고 만든 법이 아니라는 말이다. 제도의 당초 목적을 왜곡하여 노동3권을 탄압하는 수단으로 제반 법제도를 남용하는 것이야 말로 ‘자의적(恣意的)’ 법집행이고, 행정권을 의회의 통제 아래 두기 위해 발명된 근대 입헌주의의 최고의 성과인 ‘법치(法治)’를 파괴하는 일이다.

공교롭게도 이러한 사실을 모를 리 없는 법조인 출신들이 대통령, 행정안전부 장관, 국토교통부 장관으로 있는 현 정부에서 ‘법치’의 이름으로 ‘법치’를 파괴하는 자금의 사태를 ‘법치의 자살’이라 불러도 그리 과하지 않을 것이라 생각한다.

노조 내에서 불법·부당한 행위를 하는 자가 있다면 법에 따라 제재가 가해져야 하고 노조가 자정 노력을 해야 할 것이며, 조합원들이 내는 조합비에 의해 운영되는 노조 회계가 적법하고 투명하게 관리되어야 한다는 점은 누구도 부인할 수 없을 것이나, 그렇지만 일부의 잘못을 이유로 노조 전체를 범죄집단으로 매도한다면 결국은 헌법상 보장된 노동기본권을 부정하는 상황으로 귀결될 것이다.<sup>1)</sup>

또한, 오늘 토론회의 목적에 정확하게 부합하지는 않지만, 이번 사태를 계기로 노동조합에서도 더욱 엄격한 기준으로 자정(自淨)의 노력을 할 것을 당부한다. 만일, 이번 정부가 지금보다 훨씬 세련되게 명확하게 실정법을 위반한 범죄혐의만 잘 발라내서 수사했었다면, 그러한 수사권 행사를 비난하기 쉽지 않았을 것이라 생각되기 때문이다.

## 2. 미국 건설산업 노사관계의 특징 - ‘사전채용 협약’의 허용

미국의 경우 역사적으로 건설산업의 노사는 조합원채용 협약을 적극적으로 활용해왔다. 1935년 제정 당시의 NLRA는 조합원채용 협약(closed shop)이나 노조가입협약(union shop)에 관해 명시적으로 정하지 않았으나, 1947년 전면개정으로 조합원채용 협약의 효력을 부인하고 그 체결을 목적으로 하는 교섭을 노동조합과 사용자의 부당노동행위로 정하였다.<sup>2)</sup> 그러나 건설산업의 단기적이고 다양한 고용형태 병존이라는 특성이 제기되면서 1959년 제8조(f) 특례 규정이 도입되었다.<sup>3)</sup>

1) 박귀천, “윤석열 정부 반노동정책 1년 평가와 과제”에 대한 토론문, 「노동을 혐오하는 노동정책, 그 피해는 누구에게 가는가?」 자료집, 2023. 5. 25., 29쪽.

2) 김미영, “미국 연방노동법의 건설산업 단체교섭 특례”, 「건설산업 고용 문제와 해법은 무엇인가 2 자료집」, 2023. 4. 20., 108쪽.

3) Sec. 8. [§ 158.] (f) [Agreements covering employees in the building and construction industry] It shall not be an unfair labor practice under subsections (a) and (b) of this section for an employer engaged primarily in the building and construction industry to make an agreement covering employees engaged (or who, upon their employment, will be engaged) in the building and construction industry with a labor organization of which building and construction employees are members (not established, maintained, or assisted by any action defined in section 8(a) of this Act [subsection (a) of this section] as an unfair labor practice) because (1) the majority status of such labor organization has not been established under the provisions of section 9 of this Act [section 159 of this title] prior to the making of such agreement, or (2) such agreement requires as a condition of employment, membership in such labor organization after the seventh day following the beginning of such employment or the effective date of the

미국의 경우 위 특례조항에 따라 건설노동자들이 조합원인 노동조합과 해당 건설공사의 현장에서 장래에 고용될 노동자를 적용대상으로 하는 단체협약을 체결할 수 있으며, 이를 소위 ‘사전채용 협약’이라고 하는바, 이러한 사전 채용협약의 특징은 ① 법률에 따른 다수결 지위(majority status)를 확정하지 않은 노동조합이라도 사전채용 협약의 당사자가 될 수 있으며, ② 근로자가 고용된 날 7일 이후에 노동조합에 가입하도록 하여 고용의 조건으로 조합원 지위를 정할 수 있고, ③ 해당 건설 현장에서 결원(缺員)이 발생한 경우에 노동조합에 먼저 통지하거나, 자격조건이 되는 지원자 배치를 노동조합에 요청할 것을 사용자의 의무로 정할 수 있으며, ④ 특정한 지리적 영역 또는 산업에서 그 사용자와 근속한 기간을 고용기회 우선권 부여의 기준으로 정할 수 있다.<sup>4)</sup>

### 3. 일본 건설사업의 안전보건 규율

일본은 건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보에 대해서는 공공공사뿐만 아니라 모든 건설공사에 대해 노동안전위생법령에 근거한 최저기준의 준수에 더하여 건설업자 등에 의한 대응을 촉진해 나가기 위하여 2016년 「건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보의 추진에 관한 법률(建設工事従事者の安全及び健康の確保の推進に関する法律)」을 제정하였다.

동법 제8조 제1항은 정부는 건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보에 관한 시책의 종합적이고 계획적인 추진을 도모하기 위해 건설공사종사자의 안전 및 건강 확보에 관한 기본적인 계획을 책정하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 기본계획은 ① 건설공사종사자의 안전 및 건강의 확보에 관한 시책에 대한 기본적인 방침, ② 건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보에 관하여 정부가 종합적이고 계획적으로 강구해야 할 시책 및 ③ 전 2호에 기재된 사항 이외에 건설공사종사자의 안전 및 건강의

---

agreement, whichever is later, or (3) such agreement requires the employer to notify such labor organization of opportunities for employment with such employer, or gives such labor organization an opportunity to refer qualified applicants for such employment, or (4) such agreement specifies minimum training or experience qualifications for employment or provides for priority in opportunities for employment based upon length of service with such employer, in the industry or in the particular geographical area: Provided, That nothing in this subsection shall set aside the final proviso to section 8(a)(3) of this Act [subsection (a)(3) of this section]: Provided further, That any agreement which would be invalid, but for clause (1) of this subsection, shall not be a bar to a petition filed pursuant to section 9(c) or 9(e) [section 159(c) or 159(e) of this title].

4) 김미영, 107쪽.

확보에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위해서 필요한 사항을 정해야 한다. 위 조항에 따라 2017년 6월 「건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보에 관한 기본계획(建設工事従事者の安全及び健康の確保に関する基本的な計画)」이 작성되었는바, 그 내용은 다음과 같다.

## ■ 序. 건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보에 관한 현황과 과제

### 1. 건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보 추진에 필요한 환경정비

건설업의 산업재해 발생상황은 장기적으로 감소 추세에 있다. 노동안전위생법(1956년 법률 제57호) 및 동법에 기초한 관계 정성령(政省令)은 여러 차례 개정되어 위해방지 기준 등이 해마다 내실 있게 강화되고, 건설업자 등에 의한 오랜 자주적인 산업재해방지 활동이 맞물려 1975년에는 2,400명에 달했던 건설업의 산업재해로 인한 사망자 수는 2016년에는 294명까지 감소했다.

그러나 이른바 히토리 오야카다(一人親方)·자영업자·가족종사자(이하 “개인하청등”이라고 한다.)를 포함한 건설공사 종사자 전체는 추락재해를 비롯한 건설공사 현장에서의 재해로 연간 약 400명의 귀중한 생명이 사망한 것을 무겁게 받아들여 건설업 재해의 근절을 위해 한층 실효성 있는 대응을 추진할 필요가 있다.

건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보에 대해서는 공공공사 뿐만 아니라 모든 건설공사에 대해 노동안전위생법령에 근거한 최저기준의 준수와 더불어 건설업자 등에 의한 대응을 촉진해 나가는 것 등이 중요한데, 그 전제로서 도급계약에서 적정한 도급대금이나 공사기간 등을 정할 것, 건설공사 종사자의 처우 개선이나 지위 향상을 도모할 것 등이 강하게 요구되고 있다.

### 2. 개인하청 등에 대한 대처 필요성

개인하청 등은 노동안전위생법상 노동자에 해당하지 않으므로 동법의 직접적인 보호 대상에 해당하지 아니한다. 그러나 건설공사 현장에서는 다른 관계수급인(關係請負人)의 노동자와 같이 작업에 종사하고 있으며 후생노동성의 조사에 따르면 2016년에는 75명의 개인하청 등이 노동자 이외의 자인 업무 중 사망자로 파악되고 있다. 그 업무의 실태, 재해의 발생 상황 등으로 보아 기능을 가진 건설공사의 담당자인 개인하청 등의 안전 및 건강 확보에 관하여 특별한 대응이 필요하다.

### 3. 건설공사 종사자 처우 개선 등을 통한 중장기 담당자 확보

건설업에 있어서는 최근 기능노동자의 임금수준은 상승추세에 있지만, 아직 다른 산

업의 노동자와 비교하여 낮은 수준에 있다. 또한 다른 산업에서는 보편화된 주 5일의 확보가 충분하지 않아 총 근로시간이 길어지고 있다.

건설공사 종사자의 고령화가 진행되고 있는 가운데 건설업을 매력적인 업무의 장(場)으로 삼아, 처우 개선과 기능·기술 진흥을 포함한 지위 향상을 도모하면서 중장기적인 담당자(担い手)의 확보를 추진해 나가는 것이 급선무이다.

## ■ 제1. 건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보에 관한 시책에 대한 기본 방침

### 1. 적절한 도급대금의 금액, 공기 등의 설정

건설업의 도급계약이 만일 부당하게 낮은 도급대금이나 부당하게 짧은 공기(工期)로 체결되면, 수주자(受注者)에게 공사의 시공 방법, 공정 등에 대해 기술적으로 무리한 수단 등을 강요하게 되어, 적절한 시공이 확보되지 않고 노동재해나 공중재해 등의 발생으로 이어질 우려가 있다. 따라서 도급대금에 대해서는 시장에서의 노무 및 자재 등의 거래가격, 시공실태 등을 정확하게 반영하여 건설공사 종사자의 안전 및 건강에 관한 경비를 적절히 확보할 필요가 있다.

노동안전위생법은 건설공사 현장에서 원수급인(元請負人) 및 하수급(下請負人)에 대해 각각의 입장에 따라 산업재해 방지대책을 강구하도록 의무화하고 있다. 따라서 해당 대책에 필요한 경비는 원수급인 및 하수급인이 의무적으로 부담해야 하는 비용으로, 건설업법(1947년 법률 제100호) 제19조의3에서 규정하는 “통상 필요하다고 인정되는 원가”에 포함되는 것이다.

또한 공기에 대해서는 공사의 성격, 지역의 실정, 자연조건 등에 의한 불가동일(不稼働日) 등을 토대로 주 5일의 확보 등을 한 후 공사를 시공하기 위한 일수를 적절히 설정할 필요가 있다. 특히 연말에 소요되는 공사를 변경할 때에는 연도 내 완료를 고집하지 않고 필요한 일수를 예상하는 등 공사 시공에 필요한 일수를 확보하는 것이 필요하다.

### 2. 설계, 시공 등의 각 단계에서의 조치

건설공사는 실외에서 시공되는 경우가 많기 때문에 기후, 지형, 지질 등의 자연조건에 크게 좌우되며 소음, 진동 등에 대한 사회적 조건의 배려로 공사현장마다 시공방법이 다르다. 따라서 설계단계에서도 건설공사 현장의 시공조건을 충분히 조사한 후 건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보를 배려한 시공방법 등을 검토하는 것이 중요하다.

또한 시공단계에서는 원수급인(元請負人)의 총괄안전위생관리(統括安全衛生管理) 하에 관계수급인(關係請負人)이 각각의 역할 분담에 의해 빠짐없이 안전조치를 강구할

필요가 있다. 이때 노동안전위생법령에 근거한 최저기준의 조치뿐만 아니라 건설공사 현장의 위험성·유해성을 평가(risk assessment)하여 해당 리스크를 저감하고 안전 및 건강을 확보하기 위한 조치를 자주적(自主的)으로 강구하는 것이 중요하다.

### 3. 건설업자 등 및 건설공사 종사자의 안전 및 건강에 관한 의식 향상

원수급인(元請負人) 및 하수급인(下請負人)의 안전 및 건강에 관한 의식이 낮은 경우, 예를 들어 한 명의 건설공사 종사자가 불안정한 상태에 있다고 하더라도 도급대금이나 공사 기간의 제약, 현장작업의 바쁨(多忙) 등으로 인하여 그것이 간과되어 적절한 작업 순서를 거치지 않는 등의 안전하지 않은 행동을 유발할 우려가 있다.

최근에는 과거에 비하면 상대적으로 건설공사 현장의 산업재해가 감소함에 따라 작업에 잠재하는 위험에 대한 감수성이 저하되고 있음을 지적하는 목소리도 있다. 따라서 건설공사 종사자의 안전 및 건강에 관한 건설업자 등 및 건설공사 종사자의 의식을 높이는 교육의 실시나 건설업계 전체적으로 ‘안전문화’, 즉 건설업자 등이나 건설공사 종사자가 안전 및 건강을 최우선으로 하는 기풍이나 기질을 더욱 양성해 나가기 위한 대응을 촉진해 나갈 필요가 있다.

### 4. 건설공사 종사자 처우 개선 및 지위의 향상

건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보에 대해서는 노동안전위생법령에 근거한 최저 기준 준수와 더불어 건설업자 등에 의한 건설공사 현장 상황에 맞는 대응을 촉진해 나가는 것 등이 중요한데, 그 전제로서 과제를 해결하기 위해 필요한 환경의 정비를 추진하고 적절한 임금수준 확보, 사회보험 가입의 철저, 휴일의 확보나 장시간 노동의 시정 등 일하는 방식 개혁 추진 등 처우 개선이나 지위 향상을 도모할 수 있는 것 등이 필요하다.

## ■ 제2 건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보에 관하여 정부가 종합적이고 계획적으로 강구해야 하는 시책

### 1. 건설공사 도급계약에 있어서 경비의 적절하고 명확한 적산(積算) 등

#### (1) 안전 및 건강 확보에 관한 경비의 적절하고 명확한 적산(積算) 등

건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보는 건설공사 도급계약에서 적정한 도급대금의 금액이 정해지고, 이것이 확실하게 이행되는 것이 중요하다. 한편, 안전위생경비에 대해서는 건설공사의 공종(工種), 공사의 규모, 시공장소 등에 따라 다르기 때문에 관계 행정기관 등이 협력하여 그 실태를 파악하는 동시에 이를 바탕으로 적절하고 명확한 적산(積算)이 이루어져 하수급인(下請負人)에게까지 확실하게 지급될 수 있는 실효성 있

는 시책을 검토하여 실시한다.

또한 노동안전위생법은 원수급인 및 하수급인에 대해 각각의 입장에 따라 산업재해 방지대책을 강구하도록 의무화하고 있으므로, 안전위생경비는 건설업법 제19조의 3에 규정하는 “통상 필요하다고 인정되는 원가”에 포함되기 때문에 현장검사 등을 통해 법령 준수를 철저히 도모한다.

## (2) 건설공사 종사자의 안전 및 건강을 배려한 공기의 설정

건설공사 종사자의 건강 유지, 재해방지 등의 관점에서 주 5일의 실현이나 노동시간의 삭감을 위하여 도급계약에서 휴일 등의 일수를 확보하는 등 적절한 공기를 정함과 동시에, 부득이한 사유에 의해 공기 내에 공사가 끝나지 않으리라고 예상하는 경우에는 적절한 공기 연장이 이루어지는 등의 환경을 정비한다.

또한, 한 시기에 공사가 과도하게 집중되는 것을 피하기 위하여 채무부담행위의 적극적인 활용 등으로 시공 시기를 평준화하는 등 계획적인 발주를 실시한다.

## 2. 책임 체제의 명확화

건설공사의 적절한 시공을 실시하기 위해서는 원수급인, 하수급인 각각이 도급계약의 내용을 바탕으로 요구되는 역할을 적절하게 수행할 필요가 있다. 이를 위하여 현장검사 등을 통해 일괄 하도급(一括下請負)의 금지, 기술자의 전임 배치, 원수급인과 하수급인 사이의 대등한 관계에 기초한 적절한 계약 체결 등에 관해 법령 준수를 철저히 도모한다.

또한 하도급계약에서 각 건설업자가 자신의 역할에 따른 적절한 안전위생대책을 강구하도록 중소 건설업자의 안전위생관리능력 향상을 위한 교육 등을 지원한다.

## 3. 건설공사 현장에서의 조치의 통일적 실시

### (1) 건설업자 간 연계의 촉진

작업 간 연락의 조정, 하수급 업체에 대한 지도·안전위생 교육 지원, 현장 내 설비·기계 등의 안전 확보나 직업성 질병 방지 등 노동안전위생법에 근거한 원수급인에 의한 총괄안전위생관리의 철저함을 도모한다.

### (2) 개인하청 등의 안전 및 건강 확보

개인하청 등의 안전 및 건강 확보를 촉진하기 위해서는 노동자뿐만 아니라 개인하청

등을 포함하여 건설현장에서의 조치를 통일적으로 실시하는 것이 필요하다. 이를 위해 개인하청 등이 업무 중에 피해를 입은 재해를 정확하게 파악하는 동시에 노동재해와의 비교 등을 통하여 일인하청 등의 재해 특징을 분석하여 재해방지대책의 기초자료로 활용한다.

또한 개인하청 등에 관해서는 노동안전위생법의 직접적인 보호 대상에 해당하지 않기 때문에 개인하청 등에게 작업을 주문하는 입장의 건설업자에 의한 개인하청 등의 안전 및 건강 배려를 촉진하는 동시에 개인하청 등에 대하여 그 업무의 특성이나 작업 실태를 감안한 안전위생에 관한 지식 습득 등을 지원한다.

### (3) 특별가입 제도에의 가입 촉진 등의 철저

개인하청에 대해서는 노동법제상 보호의 대상이 되는 노동자가 아니기 때문에 본래 산재보험의 대상이 되지 않으므로 산재보험 가입을 희망하는 경우 특별가입<sup>5)</sup>자로 임의 가입할 필요가 있다. 현장에서 노동자로서의 실태에 있는 자에 대해서는 노동자로서 취급하도록 재차 주지·지도를 실시하는 동시에, 개인하청의 안전 및 건강 확보와 아울러 관계 행정기관 등이 제휴하여 원수급인 등을 통해 개인하청 중에서 특별가입을 하지 않은 자의 실태를 파악하고, 개인하청에 대한 산재보험 특별가입의 적극적인 촉진을 철저히 한다.

## 4. 건설공사 현장의 안전성 점검 등

### (1) 건설공사 현장의 안전성 점검, 분석, 평가 등에 관한 건설업자 등에 의한 자주적인 대응의 촉진

건설공사 현장의 안전위생 수준을 높이기 위해서는 노동안전위생법에 근거한 법정 조치를 강구할 뿐만 아니라, 건설업자가 위험성 평가를 실시하고 자사의 안전위생에 관한 대책에 대해 계획·실행·평가·개선하는 구조(management system)를 구축하는 것이 중요하다. 이를 위해 위험성 평가 등의 기초정보가 되는 재해사례 분석의 내실화나 건설업자 및 관계단체의 안전위생활동 대응 공개 등을 통하여 건설업자의 활동에 대한 지원을 효과적으로 실시하는 동시에 건설공사 완료 시 건설업자의 안전위생관리를 평가하는 대응을 촉진한다.

또한, 안전성의 점검 등에 관한 건설업자나 관계단체의 자주적인 연수회, 강습회 등의 대처를 더욱 촉진한다. 또한, 건설공사 현장에서의 안전성 점검·순찰 등의 자주적인 대응을 한층 활발하게 하기 위하여 점검·순찰을 실시하는 자의 능력 향상이나 노동안전·위생 컨설턴트 등 충분한 지식 경험을 가진 자의 활용, 원수급인과 하수급인의 입장의 차이를 초월한 제휴 등을 촉진한다. 또한, 이러한 대응에 있어서는 건설공사 현장의 안전위생 대책을 강화해 나가는 것에 대해 국민 일반의 관심과 이해를 심화시켜 나가

는 것도 필요하며, 안전위생 대책이나 그 효과 등을 알기 쉽게 ‘가시화’하는 것이 중요하다.

## (2) 건설공사 종사자의 안전 및 건강을 배려한 설계, 건설공사의 안전한 실시 에 이바지하는 동시에 에너지 절약화·생산성 향상도 배려한 공법이나 기자 재 등의 개발·보급의 촉진

건설공사 종사자의 안전 및 건강을 배려한 건축물 등의 설계 보급을 추진하기 위하여 시공의 안전성을 배려한 건축물 등의 설계와 관련된 선행 사례의 수집·보급을 촉진한다. 또한 ICT건설기계나 UAV를 활용함으로써 중장비 주변의 고정작업이나 경사면(法面) 측량 등 위험을 수반하는 작업 등을 감소시키는 i-Construction을 추진하는 동시에 생산성 향상도 배려한 안전한 공법 등의 연구개발 및 보급을 추진한다.

또한, 각종 가이드라인 책정 등에 의한 안전한 시공 보급을 도모하는 동시에 공공공사뿐만 아니라 민간공사에도 활용할 수 있는 ‘공공공사 등에서의 신기술 활용 시스템’에 의한 신기술의 효과적인 활용을 촉진한다. 이 밖에 건설공사 종사자의 고령화가 진행되고 있음을 고려하여 고령자를 배려한 작업방법이나 열사병 대책 등 작업환경 개선을 도모한다.

## 5. 건설공사 종사자의 안전 및 건강에 관한 의식의 계발

### (1) 건설공사 종사자가 종사하는 업무에 관한 안전위생교육의 촉진

노동안전위생법에서 정한 법정교육의 실시와 함께 안전위생관리능력 향상 교육 등 건설공사 종사자의 경험, 능력, 입장 등에 따른 교육을 촉진한다. 또한, 재해의 대부분이 중소규모 건설공사 현장에서 발생하고 있는 점 등을 고려하여 중소건설업자가 건설공사 종사자에게 실시하는 불안전행동(不安全行動)의 방지 및 안전위생관리와 관련된 교육을 지원한다.

### (2) 건설공사 종사자의 안전 및 건강에 관한 의식 계발에 관한 자주적인 대처 의 촉진

건설업자 등이나 건설공사 종사자가 안전 및 건강에 관해 높은 의식을 갖고 건설공사 현장의 안전을 높이기 위한 자주적인 대응을 촉진할 필요가 있다. 이를 위하여 각 건설공사 현장에 관해 건설업자 등이 실시하고 있는 건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보에 관한 의식 계발과 관련된 창의연구사례(創意工夫事例)를 비롯한 건설업자 등의 안전위생 활동 대응 및 재해 대응 사례에 대해 적극적으로 정보를 발신하고 확산(水平展開)을 도모한다.

또한, 건설공사 현장에서 안전위생 수준 향상 등에 대해 현저한 실적을 올린 건설공사 종사자나 건설업자, 관계단체 등을 표창하는 등을 통하여 관계자의 의식을 높이고 안전위생 수준을 더욱 높여 나가는 동시에 건설공사 종사자의 기술자(技能者)로서의 지위 향상에도 연결한다. 아울러, 각 건설공사 현장에서 건설공사 종사자의 정신건강 대책이나 열사병 대책 등 심신의 건강을 확보하기 위한 자주적인 대책을 촉진함과 동시에, 건설공사 종사자가 활용할 수 있는 건강상담 창구에 대해 현장 차원에서 주지와 활용의 촉진을 도모한다.

### ■ 제3. 건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보에 관한 시책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위하여 필요한 사항

#### 1. 건설공사 종사자 처우 개선 및 지위 향상을 도모하기 위한 시책

##### (1) 사회보험 등의 가입 철저

사회보험 등의 가입에 대해서는 노동자 처우 개선과 법정 복리비를 적정하게 부담하는 기업에 의한 공평하고 건전한 경쟁환경 구축을 위하여 2012년도부터 건설업 허가 갱신 시 가입 확인 및 지도, 공공공사에서의 미가입업자 배제 등의 대책, ‘사회보험 가입에 관한 하도급 지도 가이드라인(社會保險の加入に關する下請指導ガイドライン)’의 제정 등 민관이 함께 종합적인 대책을 추진해 온 결과 가입률은 착실하게 상승하고 있다.

한편, 아직 미가입 건설업자 및 건설공사 종사자도 존재하여 충분한 법정 복리비를 확보하지 못했다는 목소리도 있으므로, 민관 관계자로 구성된 협의회를 통해 계속 법정 복리비의 내역을 명시한 견적서의 활용 등을 통한 법정 복리비의 적절한 확보 및 건설업자 및 건설공사 종사자의 사회보험 등 가입의 철저에 대해 실효성 있는 대책을 추진한다. 또한 계약의 형태가 개인하청과의 도급계약이라도 실태적으로 노동자에 해당하는 경우에는 사회보험 등의 필요나 노동기준관계법령이 적용된다는 점에 대해 건설업자 등 및 건설공사 종사자에게 철저히 주지시킨다.

##### (2) 건설 커리어-업 시스템(Career up system) 활용의 추진

건설공사 종사자의 자격이나 그 취업실적 등을 업계의 통일적인 룰에 의해 축적함으로써 건설공사 종사자가 각자의 경험과 기능에 따른 육성과 처우를 받을 수 있도록 민관 일체가 되어 건설 커리어-업 시스템의 활용을 추진한다.

##### (3) ‘일하는 방식 개혁’의 추진

총 노동시간이 길어 쉴 수 없는 점이나 임금이 다른 산업의 노동자에 비해 낮은 수

준에 있는 점이 건설업의 청년 입직(入職)에 있어서의 장애 및 이직(離職)의 이유가 되고 있다. 이를 위해 2017년 3월에 일하는 방식 개혁 실현회의(働き方改革實現會議)에서 결정된 일하는 방식 개혁 실행계획서(働き方改革實行計畫)를 토대로 적정한 공기 설정, 주 5일 추진 등 휴일 확보, 적절한 임금수준의 확보 등 공공공사뿐만 아니라 모든 건설공사에 대해 건설업의 일하는 방식 개혁을 추진한다. 또한 과중한 업무나 스트레스는 정신건강의 부진 등 심신의 건강상의 문제의 관점에서 개선할 필요가 있기 때문에 정신건강 관리의 내실화 등의 대응을 추진한다.

## 2. 추락·전락(轉落) 재해 방지대책의 충실 강화

### (1) 노동안전위생법령의 준수 철저 등

건설공사 현장에서는 아직도 추락·전락 재해가 가장 많다. 2016년에는 지붕·들보 등 발판, 건축물·구축물 등으로부터의 추락·전락 재해에 의하여 134명의 노동자 및 44명의 개인하청 등이 사망한 상황이다. 과거 추락·전락 재해를 보면, 대다수의 재해에 노동안전위생규칙(労働安全衛生規則)(1947년 노동성령 제32호) 위반이 인정되는 상황에 있다. 이 때문에 추락·전락 재해의 감소를 향해서 노동안전위생규칙에 근거한 조치의 준수를 철저히 도모한다.

또한, 발판 추락·전락 재해에 대해서는 후생노동성이 공표한 ‘발판으로부터 추락·전락 재해방지 종합대책 추진 요강(足場からの墜落・轉落災害防止総合対策推進要綱)’에서 제시된 노동안전위생규칙과 더불어 실시하는 것이 바람직한 ‘보다 안전한 조치(より安全な措置)’ 등의 보급을 위한 실효성 있는 대책을 강구한다.

### (2) 추락·추락 재해방지 대책의 내실화 강화

공공공사뿐만 아니라 모든 건설공사에 대해 건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보를 도모하는 것이 동등하게 중요하다는 점을 감안하여 추락·전락 재해의 발생 상황이나 관련 시책의 실적 등을 토대로 하여 추락·전락 재해 방지대책의 충실화에 대해 조사·검토를 실시한 후 신속하게 실효성 있는 대책을 강구한다.

## 3. 2020년 도쿄올림픽·패럴림픽 경기대회를 위한 선진적 대처

2020년 도쿄올림픽·패럴림픽 경기대회 대회시설 건설공사에서 ‘2020년 도쿄올림픽·패럴림픽 경기대회 시설공사 안전위생협의회’의 활동을 통해 안전위생대책의 철저를 도모하고 향후 쾌적하고 안전한 건설공사의 모델로 삼는다. 또한, 일본 건설공사의 높은 안전성과 신뢰를 다음 세대에 계승해 나간다.

## 4. 기본계획 추진체제

### (1) 관계자의 연계, 협력체제 강화

건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보에 대해서는 후생노동성, 국토교통성 및 기타 관계 행정기관이 건설공사 종사자 안전건강 확보 추진회의(建設工事従事者安全健康確保推進會議)의 공간(場) 등을 통해 연계를 도모하면서 시책의 기획 입안·조정을 실시하는 동시에 집중적인 홍보, 합동 순찰 등을 실시한다. 아울러 건설공사 현장에서 일하는 건설공사 종사자의 의견도 존중하면서 건설공사 종사자 안전건강 확보 추진 전문가 회의(建設工事従事者安全健康確保推進専門家會議)의 공간 등을 통해 민관 대화·연계 강화를 도모한다. 또한, 지역 차원에서는 후생노동성 도도부현 노동국, 국토교통성 지방정비국 등 도도부현, 건설업자 단체 등에 의한 건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보 추진 체제를 정비하는 동시에 도도부현 건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보에 관한 계획 책정을 촉진한다.

### (2) 조사·연구의 내실화

산업안전 및 노동위생 분야의 종합적 연구기관인 독립행정법인 노동자건강안전기구 노동안전위생종합연구소(獨立行政法人労働者健康安全機構労働安全衛生総合研究所)에서 건설공사 종사자의 안전 및 건강 확보에 관한 조사·연구를 한층 강력하게 추진한다.

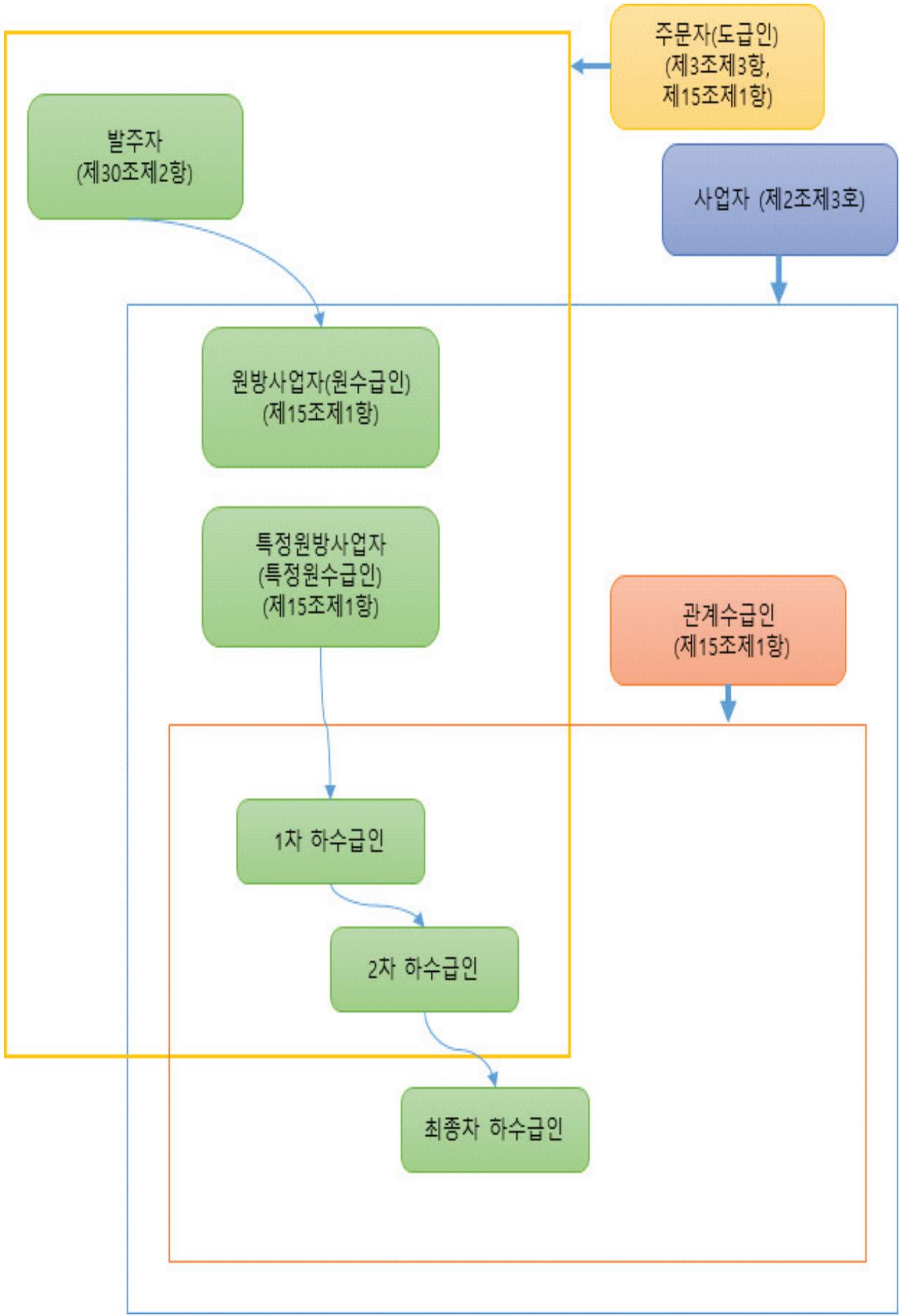
또한, 해외에 소재하는 동일한 연구기관 등과의 네트워크를 활용하여 재해방지에 관한 여러 나라의 식견(知見)이나 시책 동향을 적절히 파악하고, 관계 행정기관, 건설업자 단체 등을 향해 정보를 발신한다.

## 5. 시책 추진상황 점검과 계획의 재검토

본 기본계획에서 정하는 시책에 대해 본 기본계획 책정 후 2~3년 후에 조사 등을 실시한 후, 본 기본계획에 검토하여 필요하다고 인정되는 경우 신속하게 이를 변경한다.

[참고] 일본 노동안전위생법상 건설업 등의 총괄관리체제

5) 일본의 경우 1947년도부터 행정조치로 목수, 미장이 등 토목·건축 독립근로자를 노재보험(勞災保險)에 임의가입하도록 하고 있다.





**토론문 03**

**건설노조에 대한  
탄압의 양상과 쟁점**

**소 영 호**

건설노조 정책국장



# 건설노조에 대한 탄압의 양상과 쟁점

- 전국건설노동조합 정책국장 소영호 -

## 1. 탄압의 배경

- 건설관련 직종별, 지역별 노동조합이 2007년 전국건설노동조합으로 통합하며 지속적으로 성장함. 초창기 덤프트럭, 타워크레인 조합원 중심의 조직이었으나 점점 다양한 기종과 직종이 조직되어옴. 건설노조 산하의 건설기계분과위원회는 덤프트럭 노동자 중심의 조직에서 굴착기, 크레인, 지게차, 포장장비, 스카이 등으로 조직이 확장됨.

- 토목건축분과위원회는 집단적인 노동을 제공하는 골조직종(형틀목수, 철근) 중심의 조직화를 결의하고, 도급방식이 아닌 하도급업체와 직접 근로계약을 맺는 직고용 모델을 만들어냄. 직고용 팀이 투입되며 지역에서 임단협을 맺기 시작했고, 2017년 철근콘크리트협회와 중앙임단협을 체결함. 이후 골조직종을 중심으로 조직이 급속하게 성장하였으며, 전국에 걸쳐 토목건축분과위원회 산하 지부들이 건설됨. 한편 골조직종 이외에서도 조직이 확장되고 있음.

- 타워크레인 노동자들은 전국타워크레인조종사노동조합 시기인 2001년부터 전국타워크레인임대업체들과 임단협을 체결함. 지속적으로 임단협의 내용이 발전되어 왔으며 임금 인상, 노동시간 단축, 안전 문제 등에서 유의미한 성과를 거둠.

- 전기분과위원회는 배전부문의 외선 전공들이 한국전력 협력업체인 배전업체들과 지역 임단협을 체결함. 2016년 직접활선공법 폐지 투쟁 등으로 배전문제가 이슈화되었고, 외선 전공의 임금이 급속히 올랐음. 전국적으로 지부가 결성되었고 조직이 확대됨.

- 2019년부터 전략조직사업으로 타설공정의 조직화가 본격화되었음. 2000년대 초반부터 조직되었던 수도권, 2012년부터 조직되었던 울산 이외의 지역들에서 레미콘 조직이 확장됨. 특히 부울경 지역에서는 거의 100%에 가까운 조직화에 성공했으며, 레미콘 사용자 단체와 지역 임단협을 체결함. 타설공정에서 함께 일하는 펌프카 조종사, 타설공 역시 조직이 확대되었음.

- 2007년 12,000명이었던 조직이 2022년도에 이르면 77,000명까지 증가함. 다양한 직종, 기종의 건설노동자가 조직됨에 따라 연계를 통한 공동사업이 가능해졌으며 현장의 고용률을 높일 수 있게 됨. 또한 조직화에 성공한 직종/기종 노동자들의 임금, 임대료 상승을 가져옴. 현장에서 건설노조의 지위와 위상이 상승함. 그리고 불법다단계하도급에 의한 이윤 편취, 안전을 무시한 작업 등 건설현장의 관행이 개선됨.

- 한편 민주노총 건설노조가 발전하며 전체적인 노동조건 개선이 이루어졌고, 건설산업 내 다양한 노동조합과 단체들이 생겨남. 고용문제와 관련하여 현장에서 갈등이 나타났으며, 극단적인 양상이 나타나기도 함. 일부에서는 노동조합을 특정인의 돈벌이 수단, 이권 갈취의 수단으로 이용하는 비도덕적 행태가 나타남.

## 2. 건설현장 불법행위 근절 TF의 탄압

- 현장과 지역에서 건설노조의 위상 강화, 조직확대를 통한 현장 장악력 강화를 통해 건설노동자 고용에 있어서 건설노조의 영향력이 강화됨. 이에 대한 건설자본의 위기의식이 심화되었음. 다양한 노동조합, 단체가 등장함에 따라 현장의 갈등이 심화됨. 이에 2021년 9월 22일 국무총리실 주관으로 정부 합동(고용노동부, 국토교통부, 공정거래위원회, 경찰청) 「건설현장 불법행위 근절 TF」를 구성함.

- TF는 건설현장의 채용질서를 바로잡겠다며 집중점검을 실시함. 국토교통부에 신고센터를 설치하고 국무조정실을 중심으로 관계부처 합동으로 점검을 실시함. 2022년 1월 6일 고용노동부는 「2021년 하반기 채용절차법 사업장 지도점검 및 건설현장 채용 강요 등 신고 처리 결과」를 발표함. 주요내용은 총 459개소를 점검해 148건의 위반사항을 적발함.

- 대선이 끝난 2022년 3월 31일 TF차원의 ‘범정부 대응으로 건설현장 불법행위 뿌리 뽑는다!’ 보도자료 배포. 관계부처 TF 상시 운영, 건설현장 신고센터 강화, 불법행위에 대한 엄정한 법집행, 채용절차법 및 건설기계관리법 개정 추진. 2022년 5월 15일 ‘공정한 채용질서가 뿌리내리도록 노력하겠습니다.’ 보도자료 배포. 집중 점검 기간에 120개 건설현장을 점검하고, 채용절차법 등 법 위반 소지가 있을 경우 ‘건설현장 채용질서 신고센터’에 신고하도록 안내.

- 국무조정실은 2022년 5월 26일, 6월 10일 관계부처 합동으로 「채용강요 등 건설현장 불법행위 근절」 운영방안을 마련하여 광역단위 각 부처간 실무협의체를 구성. 특히 50인 이상 집회신고가 접수된 경우 채용강요·공사 방해 등으로 간주하여 단속한다는 방안 발표. 2022년 9월 22일 ‘건설현장 채용질서 바로잡아 공정하고 안전한 근로 여건 마련하겠습니다!’ 보도자료 배포. 10월부터 약 100일 간 건설현장 불법행위를 집중 점검·단속한다고 발표함.

- 건설노조가 화물연대 파업에 대해 지지선언을 한 이후 경찰청에서 2022년 12월 7일 ‘「건설현장 갈취·폭력 등 조직적 불법행위」 특별단속 추진’ 보도자료 배포함. 업무방해 및 각종 폭력, 갈취, 채용, 건설기계 사용강요, 불법집회시위 보복행위 등을 집중 단속한다고 밝힘. 22. 12. 8. ~ 23. 6. 25.까지 200일간 「건설현장 갈취·폭력 등 조직적 불법행위」 특별단속을 추진한다고 발표함. 강력범죄수사대 및 광역수사대를 투입하고 TF의 참여 기관들을 통해 신속한 행정처분을 시행하겠다고 함.

- 2022년 말 공정거래위원회의 건설노조 사건에 대한 심판회의가 열려 건설노조를 사업자 단체로 규정. 2022년 말부터 원희룡 국토교통부 장관은 건설현장을 방문하며 건설노조에 대해 ‘경제에 기생하는 독’, ‘노조의 탈을 쓴 약탈 집단’, ‘무법지대’, ‘가짜 근로자’와 같은 표현을 쓰고 건설노조의 활동을 폄훼함. 윤석열 대통령은 2023년 2월 21일 열린 국무회의에서 ‘건설현장 갈취·폭력 등 조직적 불법행위’ 실태와 대책을 보고받은 후, 건설현장의 노동조합 활동에 대해 ‘건폭’이라는 단어를 사용함.

- 건설노조의 고용 안정 활동을 강요나 협박 등 형법상 위법행위로 규정하고 현장에서의 집회나 파업을 업무방해로 규정함. 고위공직자들이 건설노조에 대한 혐오 발언을 내뱉고, 경찰청은

국가수사본부에 배당된 전체 특진자 510명 가운데 10분의 1에 달하는 50명을 건설현장 노동조합 불법행위 집중단속 분야에 배분. 이에 2023년 초부터 건설노조 산하 지부/지대/지회 등에 대한 압수수색 실시. 수많은 간부/조합원에 대한 소환 및 조사가 진행됨.

- 2023년 2월 20일 ‘범정부 「건설현장 불법·부당행위 근절대책」 발표 - 불법행위 즉시 차단·방지 및 건설근로자 보호조치 시행 -’ 발표함. 타워크레인 월레비 문제가 집중 부각됨. 당초 정부에서는 5월 2일 건설현장 불법행위 근절 TF 중간실적 발표를 예정하였지만, 양회동 열사의 분신으로 이를 연기함.

- 5월 11일 당정협의 형식으로 “건설현장 불법 행위 근절 후속대책”을 발표함. 건설현장 특별사법경찰관 도입, 타워크레인 작업운행장치 설치, 불법행위에 대한 제재기반 마련 등을 발표함. 한편 불법하도급 근절, 임금체불 대책 등도 대책으로 포함됨. 5월 16~17일 건설노조의 총파업 이후 경찰은 집회·시위를 제한하는 방안 추진.

### 3. 건설노동조합에 대한 탄압 현황

#### 1) 17차례 사무실 압수수색

- 1월 18일 - 광주전라타워크레인지부 사무실 압수수색
- 1월 19일 - 서울경기북부건설지부 및 지대 4곳 사무실 압수수색,
- 2월 01일 - 경인지역본부 및 경인건설지부 사무실, 간부 자택 압수수색
- 2월 07일 - 서울경기북부건설지부 서남지대 사무실 및 조합원 압수수색
- 2월 13일 - 부산건설기계지부 사무실 압수수색
- 2월 20일 - 경기중서부건설지부 사무실 및 지부장, 간부 자택 압수수색
- 3월 09일 - 강원건설지부 사무실, 간부 2인 압수수색
- 3월 14일 - 수도권북부지역본부 사무실 및 본부장 자택 압수수색
- 3월 14일 - 전북타워크레인지부 사무실 압수수색
- 3월 24일 - 서울경기북부건설지부, 의정부지대, 구남지대 사무실 및 간부 자택 압수수색
- 3월 24일 - 경기도건설지부 사무실 및 간부자택 압수수색
- 3월 30일 - 충남건설기계 지부장 등 다수 자택 압수수색
- 4월 07일 : 제주지부 사무실 압수수색
- 4월 27일 : 전북건설지부 사무실 압수수색
- 5월 3일 : 경기도건설지부 용인수원지대 사무실 압수수색
- 5월 12일 : 대전충청세종전기지부 사무실, 지부장 및 사무국장 자택 압수수색
- 5월 26일 : 경남건설기계지부 하동지회 사무실 및 전 지회장 자택 압수수색

2) 소환 조사자 현황 : 5월 24일 현재 1,100명 이상

유형	건수, 인원
채용절차법 위반	9건
공정거래법 위반	9건
타워 월레비(성과금)	214명
업무방해 등	422명
강요, 공동강요 등	202명
공갈, 공동공갈 등	130명
협박, 공동협박 등	21명
집시법 위반	21명
명예훼손, 모욕	7명
공무집행방해	5명
폭행, 손괴	9명
감염병예방방법률 위반	14명
기타(정치자금법 등)	6명

※ 혐의 중복 등으로 세부 내역 정확하지 않음

3) 구속자 19명 (석방자 3명 제외)

연번	이름	소속(직책)	구속일	구속사유
1	김*훈	경기도지부 4지대장	23.1.18	공동강요 등
2	유*구	경기도건설지부	23.1.18	공동강요 등
3	신*득	서울건설지부 양주지대장	23.1.27	업무방해 등
4	임*태	서울건설지부 의정부지대	23.1.27	업무방해 등
5	김*범	(전)경기중서부건설지부 지부장	23.3.8	업무방해 등
6	김*중	경기중서부건설지부 지부장	23.3.8	업무방해 등
7	김*진	(전) 경기중서부건설지부 지대장	23.3.8	업무방해 등
8	정*길	부산기계지부 굴삭기회장	23.3.13	공동강요 등
9	박*훈	부산기계지부 펌프카회장	23.3.13	공동강요 등
10	김*기	부울경건설지부 타설분회장	23.3.13	공동공갈 등
11	허*철	대경건설지부 조합원	23.3.16	공동강요 등
12	김*일	대경건설기계지부 조합원	23.3.16	공동강요 등
13	유*권	서경건설지부 지대장	23.4.21.	업무방해 등
14	최*숙	경인지역본부 사무국장	23.4.25.	공동공갈 등
15	임*열	경인건설지부 조직부장	23.4.25.	공동공갈 등
16	석*수	부산울산경남건설지부 지부장	23.5.2.	공동공갈 등
17	문*식	경기중서부건설지부 수석부지부장	23.5.25	특공방 등
18	유*수	경기중서부건설지부 4조직위원장	23.5.25	특공방 등
19	강*석	경기중서부건설지부 조직차장	23.5.25	특공방 등

4) 채용절차법 위반 과태료 1억 3천5백만원

- 채용절차의 공정화에 관한 법률 제4조의2(채용강요 등의 금지) 위반 혐의 적용. 고용 요구에 강요가 있다고 판단되면 채용절차법 적용. 타워크레인분과위원회 산하 지부의 활동에 대해 먼저 적용하기 시작했으며 토목건축분과위원회 산하 지부로 확대됨.
- 고용노동부, 총 9개 현장 고용 요구에 대해 1억 3천5백만원(각1,500만원) 과태료 부과

#### 5) 공정거래법 위반 과징금 2억 6천9백만원

- 주로 건설기계 조합원들에 대해 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제51조(사업자단체의 금지행위) 등을 적용함. 고용 요구에 대해 부당한 거래거절 행위, 임대료 인상 등의 활동에 가격담합 혐의.
- 2022년 하반기부터 부산, 울산 건설기계지부 등지에서 사무실 조사 진행. 2차례에 걸친 공정위 심판회의를 통해 부산건설기계지부 9개 현장 고용 요구활동에 대해 2억6천9백만원 과징금 부과 및 시정명령. 대구경북건설기계지부 울릉지회에 대해 시정명령 내림.
- 대전세종, 울산, 경남 건설기계지부 등에 약 15억원 이상의 과징금 부과예정.

### 4. 건설노조 탄압의 문제점

#### 1) 고용안정 요구 자체의 불법화

- 건설현장은 프로젝트성 사업으로 현장이 개설되고 종료될 때까지만 일할 수 있음. 이에 따라 건설노동자들은 고용과 실업을 반복하게 됨. 고용이 이루어지지 않고서는 노동조합의 단체협약 등도 체결할 수 없다는 점에서 건설노조에서 고용은 가장 중요한 요구일 수밖에 없음.

- 토목건축분과위원회 단체협약 제16조(조합원 고용)에서 '회사는 개설되는 현장에 조합원이라는 이유로 고용을 차별하지 않는다'고 규정하고 있음. 타워크레인분과위원회의 단체협약 제11조(인사원칙) 제1항은 '회사는 조합원의 고용개선 등을 위하여 최대한 협조한다'라고 규정되어 있음. 교섭의 상대방인 사용자 단체들도 고용 원칙을 합의함.

- 건설현장의 특성에 맞는 노동조합의 요구에도 불구하고, 정부는 채용의 권한은 사측에게 있다고 규정하고 건설노조의 고용 안정 활동을 채용강요로 규정하고 있음. 하지만 건설현장에서 사측은 공개채용을 하지 않고 인맥, 일맥 혹은 직업소개소 등을 통해서 건설노동자를 고용함. 또한 고용된 건설노동자의 인력 관리에 대해서도 건설회사가 전권을 행사하지 않고, 팀장/반장 등이 이러한 역할을 맡는 경우가 많음.

- 짧은 공기, 부족한 공사비 안에서 대부분은 공정은 불법 다단계하도급으로 진행됨. 건설현장의 자연스러운 고용이란 시공 권한이 없는 시다오계, 오야지, 십장, 똥쟁이 등 중간 다단계업자에게 고용되는 것임. 건설노조는 도급방식의 고용구조를 타파하고 하도급업체와 건설노동자가 직접 근로계약을 맺는 방식으로 고용구조를 개선해왔음.

#### 2) 헌법/노동관계법에 보장된 권리까지 불법으로 간주하고 수사

- 경찰과 검찰은 민주노총 조합원의 채용과 현장별 단체협약 체결을 요구하는 과정에서 집회 등의 압박 수단이 동원되면, △ 집회 등을 하겠다는 것이 '해약의 고지'가 되어 협박죄, △ 채용을 하게 되면 '의무 없는 일을 행하게 한' 것으로 '강요죄', △ 단체협약에 따라 임금과 전임비를 지급받으면 '재산상의 이익을 취한 것'이므로 '공갈죄'라며 수사하고 있음. 헌법과 노동관계법에 보장된 기본권마저도 불법으로 간주하고 억제하고 있음.

- 양회동 열사가 조사와 영장실질심사를 받은 혐의는 약 8,000만원에 달하는 돈을 부당수령하였다는 것임. 약 5,600여만 원은 현장에서 고용된 팀장의 임금, 타임오프는 약 2,100여만 원. 양회동 열사가 직접 임금을 수령한 것은 한 개 현장에서 9개월간 철근팀장으로 근무하며 받은 약 3,300만 원임.

- 토목건축분과위원회 단체협약의 지역별 보충협약에 따라 노동조합 및 노동관계조정법 제24조(근로시간 면제 등)에 따른 유급근로시간을 보장함. 노동관계법의 범위에서 '현장별 월 48시간의 근로를 면제하고 근로계약서 작성 및 4대 보험을 적용'한다고 규정되어 있음. 단체협약의 체결 과정에서 중앙노동위원회 등의 조정 절차를 거치며, 체결된 협약서는 관할 고용노동지청에 신고를 하고 있음.

- 관계 법령 및 회사와의 합의에 따라 지급되는 임금 및 근로시간면제는 회사에게 지급의무가 있음. 그러나 경찰 당국은 "강요에 따른 단체협약 체결 -> 전임비를 갈취하는 공갈범죄"라는 프레임을 덧씌우고 있음. 노동조합 간부가 임금과 근로시간면제를 갈취하기 위해 채용 및 단체협약 체결을 요구한 것으로 보고, 건설노조의 활동을 파렴치범으로 만들고 있음.

### 3) 양회동 열사를 죽음으로 몰고 간 경찰 수사의 문제점

- 경찰은 양회동 열사에 대해 최소 4시간에서 최장 8시간 30분에 걸친 3차례 소환조사와 핸드폰 압수수색을 진행함. 사측과 현장 고용 등에 대해서 원만하게 합의하였고, 영장실질심사 과정에서 처벌불원서를 써준 회사가 있었음. 경찰은 처벌불원서마저 강요에 의해 작성한 것이라고 단정함.

- 국가수사본부에 배당된 전체 특진자 510명 중 전세사기 특별단속에 30명, 보이스포싱 수사에 25명이 배정됨. 200일간 건설현장을 특별단속 중인 경찰청 국가수사본부가 성과를 낸 경찰관 50명에게 1계급 특진을 약속한 것은, 경찰들이 건설노조에 대한 무리한 수사를 하게하는 원인이 되었음.

- 이미 회사와 원만히 합의를 한 사건, 3~4년이 지난 사건들에 대해서까지 재조사를 실시하며 압박하고 있음. 별다른 혐의가 없음에도 범죄가 있다는 추정만으로 소환을 진행하고 있음. 각 지역 경찰청마다 소환자 수를 할당한 것이 아니냐는 의심을 품게 함. 또한 수사 부서를 강력범죄수사대, 광역수사대 등이 맡게 하였고, 노동관계법 등에 대해 무지한 수사관들이 건설노조의 활동을 불법으로 간주하고 수사하고 있음. 건설현장의 특징, 노사관계의 법리, 관행 등에 대해 변론하는 것이 의미가 없게 됨.

- 심지어 건설회사에 노동조합의 불법행위를 신고하도록 종용하거나 피해신고서 양식을 만들어 현장마다 배포하고 있음. 교섭 당시 압박 등이 없었음에도 그런 내용으로 진술을 유도하도록 하고 있음.

건설 현장 노조 관련 피해 사항	
회사명	00건설, 담당자 000, 생년월일, 전화번호
노조원	채용강요, 월레비 등 요구한 노조원 성명, 전화번호 명함에 적혀 있는 직책 등(조직도 형식으로 작성해주시면 좋습니다.)
본사 담당	- 업체 담당자 상무, 전무 등 성명 연락처
현장 담당	- 현장 담당자 소장 등, 성명 연락처
노동조합원 채용현황	예) 민주노총 형틀 1팀 20명, 시스템 14명, 해체 10명, 정리 10명
전임비, 복지비 발전기금 명목으로 지급한 내역	1. 현장내 타워 크레인 민주노총 2대, 한국노총 1대 배치중, 월레비 목적으로 1대당 450만 원 지급 중(지급내역 첨부) 2. 민주노총 복지비 등으로 월 30만 원 지급 ● 거래내역이 있으시면 첨부해주시고, 월 별로 얼마를 썼는지 작성해 주십시오
채용강요 및 공사 진행 상황	- 2022. 6. 경 현장 개실과정에서 수시로 민주노총 교섭위원 000, 000 등이 찾아와 채용 강요를 요구하고, 2022. 7. 경 형틀 1개 팀을 먼저 채용해야 한다고 말하며 자신들의 지부에서는 형틀 공정은 70% 이상, 시스템 100%, 해체 100%, 정리 50% 작업 구간을 설정하여 채용한다고 하며 만약 채용을 하지 않을 경우 어려운 길로 가게 될 것이라고 하며 채용을 강요하여 어쩔수 없이 노조원을 채용할 수밖에 없었음 - 민주노총 노조원을 채용할 경우 일반팀 공사진행 생산성 보다 현저히 떨어지고 수시로 교섭위원 및 조직부장을 통해 일부 팀 교체도 요구하고 있는 등 현장 운영에 있어 엄청난 손실을 안겨주고 있고, 회사의 존립 여부가 걸려 있으므로 심각한 상황 임. - 또한 복지비, 월레비 명목으로 2022. 1. ~ 2022. 12. 까지 월 00만 원을 요구하여 개와 이체 해주었음 ● 예를 들어 채용강요나 월레비를 달라고 할 때 "당신들 어려운 길로 가지 마라, 채용안하면 집회 하겠다" 등등 노조원들이 겁을 준 내용을 작성해 주시면 좋습니다.
입증자료	민주노총 채용 명단, 공사진행 사진, 노조원과의 통화녹음파일, 문자메시지 내용 등
기타	

2022. 12. 26.  
00건설 상무 000 (인)

#### 4) 노동조합을 규율하기 위한 새로운 법리

- 이전에도 건설노조에 대한 탄압이 있었음. 2003~04년 지역/업종 노동조합들에 대한 탄압, 2008-09년 건설기계 조합원들에 대한 노동자성 시비, 2015년 타워크레인분과위원회 조합원들의 고용투쟁에 대한 협박·강요 혐의 적용 등의 전사가 있었음. 이전의 탄압은 노동관계법, 형법의 위반 여부로 노동조합을 규율하여 왔음.

- TF의 출범 이후 기존의 탄압양상 이외에 새로운 법리를 적용하여 노동조합의 활동을 규율하고 있음. 본래 고위공직자에 의한 채용 비리를 규율하기 위해 만든 채용절차법을 건설노조의 활동에 적용하고 있음. 채용강요가 있다고 판단하면 고용노동부가 건 당 1,500만원의 과태료를 부과할 수 있음. 개인사업자를 가져야만 하는 건설기계 조합원들에 대해서는 공정거래법을 적극적으로 적용하고 있음. 건설기계지부가 체결한 각종 협약에 대해 담합 등 사업자단체 금지행위를 적용하고, 수억 원의 과징금을 부과하고 있음.

- 건설노조 조합원의 고용 안정을 위한 활동, 고용된 조합원에 대한 단체협약을 체결하는 과정이 노동관계법 이외의 법리에 의해 규율되고 있음. 특히 채용절차법, 공정거래법에 의한 제재

는 수천만 원 이상의 경제적 부담으로 노동조합의 활동을 위축시킨다는 점에서 신종 노조탄압이라고 할 수 있음.

- 현 정권에서는 건설노조의 활동을 제약하기 위해 기존 법률을 개정하려는 움직임도 보이고 있음. 국민의힘은 당 노동개혁특별위원회 1호 법안으로 기존의 채용절차법을 전부 개정한 ‘공정채용에 관한 법률’을 5월 22일 발의하였음. 채용강요에 대한 처벌 조항을 강화하여 이를 위반할 경우 5년 이하의 징역, 5천만 원 이하의 벌금을 부과할 수 있도록 규정하였음.

- 국민의힘 김정재 의원, 김희국 의원은 건설기계관리법 개정안을 각각 발의함. 건설기계를 이용한 노조활동 시 건설기계대여업 면허를 취소 또는 정지하는 방안, 타워크레인 월레비를 수수할 경우 건설기계조종사면허를 취소할 수 있는 방안이 담겨있음. 지난 5월 11일 발표된 당정협의 형식의 후속대책에는 건설현장에 특별사법경찰제도를 도입할 것을 천명하였음. 이외에도 각종 법률과 제도의 개정 추진 내용들이 건설노조의 활동 제재를 목적으로 하고 있음

## 5. 결어 : 건설노조를 사수하자!

- 건설노조는 양회동 열사의 정신을 계승하는 투쟁을 진행하고 있음. 양회동 열사의 명예를 회복하기 위해 △ 윤석열 정부의 공식 사과 및 진상규명 △ 범정부 건설현장 불법행위 근절 TF 해체 △ 강압 수사의 원흉 윤희근 경찰청장, 원희룡 국토교통부 장관 파면 △ 건설노동자 고용개선 법안(불법하도급 및 불법고용 근절, 임금채불 등) 처리 △ 고용개선을 위한 사회적 대화기구 구성을 요구하고 있음.

- 전국에서 탄압이 지속되면서 조합원의 고용이 배제되고 각 분과위원회의 2023년 임단협도 속도가 나지 않고 있음. 조합원 고용이 배제된 곳에서는 불법다단계하도급으로 공사가 진행되고, 불법적인 고용 행태가 횡행하고 있음. 또한 근로기준법, 각종 안전 규정들이 무시되고 부실공사의 징후마저 곳곳에서 나타남.

- 정당한 노동조합 활동까지 불법으로 몰아붙이며 강압적인 수사를 하는 탓에 조사를 당한 조합원들은 심리적인 어려움을 호소하고 있음. 이를 극복하기 위한 심리치료 등이 진행될 예정. 현재 노동계, 정치권, 시민사회단체, 종교계 등의 연대체가 꾸려지고 있음. 건설노조의 활동을 지지하는 더 넓은 연대를 통해 건설노조의 정당성을 알릴 수 있어야 함.

- 건설노조는 상시적인 고용이 전제되지 않은 간접고용, 특수고용 노동자들의 조직임. 35년의 세월동안 건설노동자들은 자신의 노동조건에 부합하는 요구와 활동방식을 개발하여 왔고, 이에 따라 정부와 자본의 대응 방식 역시 진화하여 왔음. 한국 사회의 노동시장, 기술의 변화와 함께 비정형적 고용 관계를 갖는 노동자들이 늘어나고 있음. 건설노조의 활동에 대한 연구와 이해 그리고 이에 대한 지지는, 지속하여 증가하는 비정형 노동자들의 노조 할 권리 가능성에 대해서도 많은 시사점을 주고 있음.

- 현재의 탄압을 이겨내고 건설노조가 더 많은 건설노동자들의 권익을 보호하고 자부심이 될 수 있어야 함. 지속되는 지지와 지원으로 현재의 탄압을 슬기롭게 해쳐나가고 건설노조를 사수해 나가야 함. <끝>



토론문 04

**국제노동기준으로 본  
건설노조 단체협약의 정당성과  
정부 노조탄압의 부당성**

**전 다 운**

민변노동위원회 국제노동팀장



## 토론문

- 국제노동기준으로 본 건설노조 단체협약의 정당성과 정부 노조탄압의 부당성 -

전다운(민변 노동위원회, 법무법인 지향 변호사)

### 1. 국제노동기준의 법적 효력

#### 가. ILO 협약의 비준

한국 정부는 1980년대 중반부터 “인권 존중에 관한 의지 및 자신감을 과시하는 상징적 의미”로서 양대 국제인권규약과 선택의정서 가입을 추진했고, 1991년 UN 가입과 동시에 본격적으로 국제인권조약을 비준하면서 인권보호에 관한 국제 기준을 수용하기 시작하였다.<sup>1)</sup> 비슷한 시기 국제노동기구(ILO)의 152번째 회원국이 되었다. 한편, ILO는 1998년 제86차 총회에서 채택한 「노동에 있어서 기본적인 원칙들과 권리에 관한 선언(Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 약칭: 기본권선언)」에서 4개의 기본원칙과 관련된 8개 협약을 기본협약으로 정하였다. 그리고 2022년 제110차 총회에서는 위 1998년 기본권선언을 개정하여 5번째 노동기본권으로 ‘안전하고 건강한 근로환경에 관한 권리’를 추가하고, 이에 관한 제155호 및 제187호 협약을 기본협약에 추가하였다. 이로써 2023년 현재 기준으로 한국은 총 30개의 ILO 협약을 비준하였으며, 총 10개의 기본협약 중에서는 9개를 비준한 국가가 되었다.

분 야	협 약 명	비준 여부
결사의 자유	- 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호 협약	2021.04
	- 제98호 단결권 및 단체교섭 협약	2021.04
강제노동금지	- 제29호 강제노동에 관한 협약	2021.04
	- 제105호 강제노동 철폐에 관한 협약	미 비 준
아동노동금지	- 제138호 취업상 최저연령 협약	1999.01
	- 제182호 가혹한 형태의 아동노동 철폐 협약	2001.03
차별금지	- 제100호 남녀 동등보수 협약	1997.12
	- 제111호 고용·직업상 차별 금지 협약	1998.12
안전하고 건강한 근로환경	- 제155호 산업안전보건과 작업환경 협약	2008.02
	- 제187호 산업안전보건 증진체계 협약	2008.02

물론, 결사의 자유는 기본협약이 아닌 ILO 헌장에서 천명한 기본적인 원칙이므로, 제87호 및 제98호 기본협약의 비준 여부와 관계없이 회원국이라면 이를 충실히 준수하고 이행할 의무가 부과된다. 다만, 기본협약으로 선정된 협약들에 대해서는 회원국들의 ILO 이행보고 의

1) 윤애림, “국제인권법의 국내 적용과 사법부 - 결사의 자유와 관련된 판결·결정 검토를 중심으로”, 노동법학 제65호, 2018, 193-194면 참조

무가 강화(전문가위원회, 총회 기준 적용위원회에 의한 중층적인 정기 이행감독 대상)되는 등 이전보다 엄격한 점검 및 포괄적 심사를 받게 된다. 또한 ILO 이행감독 절차 중 가장 심각한 절차로 여겨지는 조사위원회 절차에 회부될 수 있게 된다.

## 나. 국제인권기준의 효력

헌법 제6조 제1항<sup>2)</sup>에 의하면 헌법에 의해 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 별도의 입법절차 없이도 국제법적 효력을 가진다(소위 일원론), 다만, 구체적으로 우리나라가 비준한 국제인권조약이 국내법 체계에서 어떠한 지위를 지니는지에 대해서는 여러 가지 견해가 대립하는데, 적어도 국제인권법에 관한 조약은 헌법 해석의 기준이 될 수 있다는 점에 있어서는 견해가 일치한다. 이는 헌법 전문상 국제협조주의, 헌법 제6조 제1항, 조약법에 관한 비엔나 협약에 따른 국제법존중주의 등을 근거로 한다.

대법원은 양심적 병역거부 사건의 제2다수보충의견에서 우리가 가입한 자유권규약의 경우 헌법 제6조 제1항에 의해 국내법과 동일한 효력을 가지고 직접적인 재판규범이 될 수 있다고 판단한 바 있으며(대법원 2018. 11. 1. 선고 2016도10912 전원합의체 판결), 최근 난민의 지위에 관한 협약이 문제된 사건에서는 그 협약이 국회 동의를 얻어 체결된 조약이므로 헌법 제6조 제1항에 따라 국내법과 동일한 효력을 갖고 직접적인 재판규범이 될 수 있다고 판단하였다(대법원 2023. 3. 13. 선고 2021도3652 판결 참조). 다만 이에 관해 과거 헌법재판소나 대법원은 (i) 우리나라가 조약을 비준하지 않았다거나, 특별한 논증 없이 (ii) 일반적으로 승인된 국제법규로 볼 수 없다고 하거나, (iii) 문제된 국내법규가 국제인권조약에 위배되지 않는다고 배척한 선례가 있어 비판을 받아왔다. UN 세계인권선언이나 국제인권규약이 우리 현실에 적합한 교육제도의 실시를 제약하면서까지 교원에게 노동3권을 보장해야 한다는 근거가 될 수 없다고 한 사례가 대표적이다.<sup>3)</sup>

그러나 국제인권조약을 해석할 때, 그 이행감독 기구의 견해를 존중하지 않는 태도는 허용되기 어렵다. 이러한 견해는 헌법재판소 2003헌바50 사건의 반대의견에서 “직접적인 구속력이 없다고 하더라도 고도로 추상화된 헌법 규정의 의미나 내용 및 적용범위를 해석함에 있어 중요한 지침이 될 수도 있다” 라고 하거나(전효숙, 조대현 재판관), 2003헌바51 사건에서 “헌법의 개별 조항을 해석함에 있어서는 국제연합의 세계인권선언이나 국제인권규약들, 국제노동기구의 협약과 권고 등 국제법 규범과 조화되도록 해석하여야 할 것이고, 국내법이 이러한 국제적 규범에 위배된다고 하여 막바로 위헌이라고 할 수는 없다 하더라도, 그 국내법의 위헌 여부를 판단함에 있어 중요한 기준으로 삼아야 할 것” 이라고 한 점(송두환 재판관)에서도 잘 나타난다. 나아가 국제법학계의 통설에 의하면 국제인권조약은 국제관습법의 하나로서 법적구속력을 가진 국제인권장전이며, ILO 기본협약 역시 비준여부와 무관하게 ILO 회원국이 존중할 국제법적 책임이 있는 ‘일반적으로 승인된 국제법규’ 임은 부인할 수 없다.

2) 대한민국 헌법 제6조 ① 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.

3) 헌법재판소 1991. 7. 22. 선고 89헌가106 결정

나아가 조약을 비준·가입함으로써 이를 준수할 국제법적 의무가 발생한다는 것은, 해당 의무 위반에 대한 법적 책임이 따른다는 것을 의미한다. 입법부의 입법행위, 행정부의 정책 집행, 사법부의 판결에서 조약상 의무를 위반할 경우, 그러한 위반행위는 국가책임을 발생시키는 국제위법행위를 구성하게 된다.

## 2. 국제인권법에서 결사의 자유

국제사회는 제1차 세계대전 전후로 노동조합에 대한 입법정책을 억압·소극적 용인에서 적극적 보호로 변화하였다. 제1차 세계대전을 마무리한 베르사유 조약 제13편에 포함된 1919년 ILO 헌장은 결사의 자유를 명시하였으며, 이후 1944년 필라델피아 선언, 1948년 결사의 자유 및 단결권 보장 협약(제87호 협약) 뿐 아니라, 1948년 세계인권선언 제20조(집회 및 결사의 자유), 제23조(노동조합을 결성·가입할 권리), 국제인권의 양대규약인 UN 사회권 규약 제22조, UN 자유권 규약 제8조에서도 결사의 자유가 ‘기본적 인권’임을 확인하고 있다. 양대규약은 ILO 제87호 협약과 사실상 동일한 범위의 결사의 자유를 승인하고 있다.

### 가. 단체교섭권

단체교섭권은 노동분쟁 해결을 위한 이해관계자들의 대화, 즉 교섭 그 자체를 보장하는 권리이다. 노동분쟁이 발생한 경우 분쟁의 상호 당사자가 대화의 장에 참여하지 않으면 분쟁을 해결하기 어렵다는 점에서 이는 노동기본권에 해당한다. 한국의 경우, 다른 나라와 달리 단체교섭권을 포함한 근로3권을 ‘헌법’ 차원에서 보장한다는 점에 주목할 필요가 있다. 노동조합법은 노동조합과 사용자, 사용자단체 모두에게 신의에 따라 성실히 교섭하고 단체협약을 체결할 의무를 법률로 규정하고(제30조 제1항, 제2항), 사용자의 경우, 단체교섭의 거부·해태 행위를 부당노동행위로 형사처벌하여 두텁게 보호하고 있다(제81조 제1항 제3호). 뿐만 아니라, 정부는 2021년 ILO 기본협약의 비준과 함께 제30조 제3항을 신설하여 다양한 형태의 교섭에 대해 더욱 노력해야 한다는 국가, 지방자치단체의 의무를 추가하였다.

한국이 2021년 비준하고 2022년부터 발효된 ILO 제98호 협약 제4조<sup>4)</sup>는 단체협약을 통한 근로조건 규율을 목적으로 하는 노사 간의 자발적인 교섭제도의 완전한 발전과 이용을 장려·촉진하는 데 필요한 국내 사정에 맞는 적절한 조치가 강구되어야 한다고 규정하고 있다. 또한 단체교섭의 촉진에 관한 제154호 협약(1981) 제2조는 ‘단체교섭’을 정의하면서 그 목적이 (a) 근로조건 및 고용조건 결정, (b) 사용자와 근로자 사이의 관계에 관한 규율, (c) 사용자 또는 사용자단체와 근로자단체 사이의 관계에 관한 규율에 있다고 규정하고 있다.<sup>5)</sup>

#### 4) 제98호 협약 제4조

단체협약에 의해 고용조건을 규제하는 것과 관련하여, 사용자 또는 사용자 단체와 근로자 단체 사이의 자발적 교섭을 위한 메커니즘을 충분히 발전시키고 이용하도록 장려하고 촉진하기 위하여, 필요한 경우에는 국내사정에 적합한 조치를 취하여야 한다.

#### 5) 단체교섭의 촉진에 관한 제154호 협약(Collective Bargaining Convention, 1981) 제2조

이 협약의 목적상 단체교섭이라는 용어는 한편으로는 사용자, 사용자 그룹, 또는 하나 이상의 사용자 단체와 상편으로는 하나 이상의 근로자 단체 간에 이루어지는 다음 사항을 위한 모든 협상으로 확장된다.

(a) 근로 조건 및 고용 조건을 결정하는 사항 및/또는

아울러, ILO 결사의 자유 위원회는 자발적인 교섭 및 그에 따른 교섭 당사자의 자율성은 결사의 자유 원칙의 핵심적 요소에 해당한다고 본다.<sup>6)</sup> 독일 연방노동법원이 “이익충돌의 상황에서 일반적으로 파업권이 없는 단체교섭권은 집단적 구걸(kollektives Betteln)에 다름 아니게 될 것이다” 라고 판시한 것도,<sup>7)</sup> 파업권을 전제로 하지 않는다면 노동3권은 아무런 실제적 효과를 가질 수 없다는 점을 잘 보여준다.

최근 공정거래위원회와 수사기관은 건설노조와 건설사 사이의 단체교섭과 단체협약 체결 행위를 법 위반 행위로 의율하면서, 그 요구사항(예컨대, 채용강요, 월레비 등)이 노동조합법상 단체교섭 대상을 벗어난다는 점을 암시하기도 했다. 그러나 ILO 전문가위원회는 이미 2012년 일반조사에서 ‘근로조건이 단체협약의 핵심적 사항이지만 그 대상은 노사관계의 변화를 반영해 점진적으로 확대되어 왔고(채용 수준, 안전과 보건, 구조조정 과정, 직업훈련, 차별, 보충적인 사회복지급부 등), 그 대상이 무엇이든 당국이 일방적으로 교섭 가능한 사항의 범위를 제한하는 조치를 취한다면, 이는 일반적으로 제98호 협약과 양립할 수 없다’ 는 견해를 밝힌 바 있다.<sup>8)</sup> 또한 당사자들이 원한다면 사업양도, 해고 및 복직에 관한 문제 역시 교섭의 대상에 포함되어야 하고, 이를 오로지 법에 의해서만 결정하여서는 안 된다는 점도 강조했다. 노동조합비의 공제 및 노동조합 대표자를 위한 편의제공에 관한 문제도 마찬가지라고 본다.<sup>9)</sup>

단체교섭과 파업의 관계에 관해서도, ILO 결사의 자유 위원회는 파업권이 단체협약의 체결을 통해 해결할 수 있는 노사분쟁에 국한되어서는 안 되며 그보다 넓은 맥락에서 근로자단체는 그 구성원의 이익에 영향을 미치는 경제적·사회적 문제에 관한 불만을 표출할 수 있어야 한다고 본다.<sup>10)</sup> 이는 쟁의행위의 대상을 단체교섭사항에 국한해서 보는 국내 법원의 해석<sup>11)</sup>이 변화할 필요가 있음을 지적하고 있는 것이기도 하다.

---

(b) 사용자와 근로자 사이의 관계를 규율하는 사항 및/또는

(c) 사용자 또는 사용자 단체와 하나 또는 그 이상의 근로자 단체 사이의 관계를 규율하는 사항.

6) ILO Compilation (2018), para. 1313

7) 독일 연방노동법원 1980년 6월 10일 판결 (1 AZR 822/70); 김동현·이혜영, “결사의 자유에 관한 국제노동기구(ILO) 기본협약 비준과 노동법의 쟁점”, 사법정책연구원 연구총서, 2022, 97면에서 재인용

8) ILO Compilation (2018), para. 215

9) Ibid, para. 217

10) Ibid, para. 766

11) 쟁의행위는 그 목적이 ‘근로조건을 향상하기 위한 노사간의 자치적 교섭을 조성하기 위한 것’이어야 한다고 하면서, ‘여기서 그 목적이 근로조건을 향상하기 위한 노사간의 자치적 교섭을 조성하기 위한 것이라 함은 그 쟁의에 의하여 달성하려는 요구사항이 단체교섭사항이 될 수 있는 것을 의미한다는 입장을 말한다(대법원 1994. 9. 30. 선고, 94다4042 판결; 대법원 2001. 10. 25. 선고 99도4837 전원합의체 판결 등 참조). 나아가 대법원은 이를 더욱 좁게 보아 의무적 단체교섭사항만을 포함시키고, 임의적 단체교섭사항을 요구하는 쟁의행위의 정당성을 부정하기도 한다(대법원 1996. 2. 23. 선고 94누9177 판결 참조).

## 나. 단체행동권

### 1) 파업권의 인정

ILO에서 ‘파업’은 요구사항을 실시하거나 철회시키기 위하여, 고충을 표현하기 위하여, 또는 요구나 고충에서 다른 근로자를 지지하기 위하여 복수의 근로자집단에 의해 의도적으로 실시되는 일시적인 작업 중단(또는 지연)을 말한다.<sup>12)</sup> 파업권은 ILO 제87호 협약 문언에 명시되어 있지 않음에도 불구하고, 이를 결사의 자유 원칙에서 파생되는 당연한 권리로 인정해왔다.<sup>13)</sup> ILO 전문가위원회는 1983년 일반조사에서 “파업권은 근로자와 그 단체가 자신의 사회적·경제적 이익 증진을 위해 이용할 수 있는 필수적 수단 중의 하나이다”라고 하여 이를 일반적 권리로 인정했고, 결사의 자유 위원회도 여러 사건에서 제87호 협약 제3조를 파업권에 대한 규범적 근거로 제시하였다.<sup>14)</sup> 2012년경 사용자측에서 총회 기준적용위원회를 보이콧하여 이러한 견해에 대한 도전이 제기되기도 하였으나, ILO는 물론 국제노동법 학계에서도 파업권이 제87호 협약의 내재적 귀결이라는 입장은 견고히 유지되고 있다.<sup>15)</sup>

### 2) 파업의 주체

결사의 자유에 관한 ILO 제87호 협약 제2조는 “노동자 및 사용자는 어떠한 차별도 없이 사전 인가에 의하지 않고 스스로 선택하여 단체를 설립하고 해당 단체의 규칙만을 따를 것을 조건으로 하여 그 단체에 가입할 수 있는 권리를 가진다.”라고 규정한다. 그리고 이러한 권리의 보호를 받는 사람인지 여부는 고용관계의 존재 여부와 관련 없이, 자영노동자(self-employed workers)까지도 포함된다는 점을 반복하여 강조해왔다.<sup>16)</sup> 예컨대, 공무원 등의 공공영역 근로자, 경영업무 종사자(managerial staff), 가내근로자(domestic workers), 농업근로자(agricultural workers), 자영근로자(self-employed workers), 선원(seafarer) 등이 그것이다. 이러한 근로자들에 대하여 단결권을 제한하는 것은 ILO 제87호 협약과 합치되지 않는다.<sup>17)</sup> 이러한 ILO의 기본 입장은 특수형태근로종사자는 물론이고, 자영 근로자에 대한

12) ILO Compilation (2018), para. 772; ILO CFA, 355th Report (2009), Case No. 2602 (Republic of Korea), para. 662; ILO CFA, 363rd Report (2012), Case No. 1865 (Republic of Korea), para. 118.

13) ILO Compilation (2018), para. 752; ILO CFA, 363rd Report (2012), Case No. 2602 (Republic of Korea), para. 465; ILO CFA 365th Report (2012), Case No. 2829 (Republic of Korea), para. 577.

14) ILO, “Freedom of Association and Collective Bargaining: General Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations”, Report III (Part 4B), International Labour Conference, 69th session (1983), p. 62.

15) Edoardo Ales et al., International and European Labour Law, Hart Publishing (2018), p.1500(para. 34); ILO Compilation (2018), para. 753; ILO CFA, 346th Report (2007), Case No. 1865 (Republic of Korea), para. 780; ILO CFA, 350th Report (2008), Case No. 2602 (Republic of Korea), para. 681.; 2012년 총회 관련 논의는 이승욱, “국제노동기준의 동요: 결사의 자유와 파업권의 관계”, 노동법학 제62호 (2017. 6.) 참조.

16) ILO CFA, 363rd Report (2012), Case No. 2868 (Panama), para. 1005

17) ILO(Xavier Beaudonnet ed.), International Labour Law and Domestic Law: A Training Manual for Judges Lawyers and Legal Educators (2010), p. 115

노동기본권 보장에서 우리 법제보다 훨씬 폭넓은 보호 범위를 정하고 있음을 알 수 있다.

387. 결사의 자유 원칙에 따라 군인과 경찰이라는 유일한 예외를 제외하고는 모든 근로자는 자신이 선택한 단체를 설립하고 가입할 권리를 가져야 한다. 따라서 그 권리의 적용대상이 되는 자를 결정하는 기준은 고용관계의 존재를 근거로 하는 것이 아니며, 예컨대 농업근로자, 일반적인 자영 근로자 또는 자유직업에 종사하는 자와 같이 고용관계가 존재하지 않는 경우가 많으나, 그럼에도 불구하고 이들은 단결권을 향유하여야 한다.

- ILO 결사의 자유 위원회 결정 요약집(2018)

ILO 결사의 자유 위원회는, 2009년 우리나라의 노동당국이 화물트럭 차주 겸 기사 등 특수형태근로종사자가 조합원에 포함된 전국건설노동조합, 전국운수산업노동조합에 대하여 규약이 시정되지 않을 경우 범외노조통보를 하겠다는 입장을 보인 것과 관련한 제2602호 이의제기 사건에서도, 결사의 자유 위원회는 우리 정부에 대하여 화물트럭 기사 등 자영근로자 (self-employed workers)를 포함하여 모든 근로자들이 완전한 결사의 자유를 누릴 수 있도록 하는 조치를 취하라고 권고한 바 있다.<sup>18)</sup> 이에 관해 정부측에서는 노동조합법상 근로자로 인정할 수 없다는 의견을 제출하였으나, 결사의 자유 위원회는 자영근로자들이 제87호, 제98호 협약에 따라 응답 누려야 할 단결권과 단체교섭권을 누리지 못하고 있음을 지적하면서, 이들이 자신들의 이익을 증진하고 수호하기 위한 단결권과 단체교섭권을 완전히 누릴 수 있도록 정부가 함께 대화에 나서야 한다고 거듭 권고하였다.<sup>19)</sup>

### 3) 파업의 목적

또한 파업권은 반드시 단체협약의 체결을 목표로 해야 하는 것이 아니므로, 단체협약을 체결할 수 없다는 이유로 쟁의행위(파업)을 제약하는 것은 ILO 입장에 합치되지 않는다는 원칙을 두고 있다. 이는 한국이 제기한 아래 사건을 포함한 여러 문건에서 반복적으로 확인되는 입장이다.

90. 위원회는 파업의 권리가 단체협약의 체결을 통해 해결될 수 있는 노동분쟁에만 한정되어서는 안 되며, 필요하다면, 근로자와 노조는 좀 더 넓은 맥락에서 조합원의 이익에 영향을 주는 경제 사회적 사안에 대한 그들의 불만을 표현할 수 있어야 한다는 점을 상기하지 않을 수 없다. 2013년 12월의 철도회사 파업 사건에서, 파업근로자들의 요구는, 회사에 중대한 영향을 미치며 의심할 여지없이 근로자들의 이익에도 영향을 미치는 구조조정 및 개혁과 관련되어 있다. 정당한 파업 목적에 대한 좁은 해석은 파업근로자들과 노조가 민형사상 소송에 노출될 수 있고 파업을 무력화하는 대체근로를 정당화할 수 있다는 점에서 심각한 결과를 가져올 수 있다. 위와 같은 점에 비추어 볼 때, 위원회는 다

18) ILO CFA, 359th Report (2011), Case No. 2602 (Republic of Korea), para. 370(b)

19) ILO CFA, 359th Report (2011), Case No. 2602 (Republic of Korea), paras. 367, 370(d); ILO CFA, 363rd Report (2012), Case No. 2602 (Republic of Korea), paras. 461, 467(e)

시 한 번 정부에 정당한 파업 목적에 대한 현재의 좁은 해석이 배제됨으로써 쟁의행위가 근로자들에게 직접적으로 관련되는 모든 사회 경제적 사안들과 관련하여 이루어질 수 있도록 필요한 조치를 취해줄 것을 요청한다.

- ILO CFA, 382nd Report (2017), Case No. 1865 (Republic of Korea)

#### 4) 파업의 방법 및 유형

ILO는 쟁의행위의 유형을 통제해서는 안되고, 그것이 평화로운 방법으로 이루어지지 않은 경우에만 제한할 수 있다는 확고한 입장이다. 국내법률에 위반하는 파업의 경우라도, 해당 파업이 평화롭게 이루어졌다면 이를 형사처벌해서는 안된다는 입장이다.<sup>20)</sup> 비공인파업(wild-cat strike), 작업거부(tools-down), 태업(go-slow), 준법투쟁(working to rule) 및 직장점거파업(sit-down strike) 등 유형의 경우에도 파업 자체를 금지해서는 안된다는 입장이다.

954. 평화적 파업에 참여한 것을 이유로 일체의 근로자에게 형사처벌이 부과되어서는 아니 된다.

955. 파업의 틀 안에서 사람과 재산에 대한 폭력 기타 일반 형법에 대한 중대한 위반이 이루어진 경우에만 형사처벌이 부과되어야 하고, 이러한 형사처벌은 그 행위를 처벌하는 법령을 근거로 해야 한다.

970. 당국은 평화적 파업의 조직이나 참가와 관련하여 체포와 구금을 하여서는 아니 된다. 그러한 조치는 심각한 남용의 위협과 결사의 자유에 대한 중대한 위협을 수반한다.

971. 어떠한 자도 평화적인 파업을 조직하거나 참가하였다는 사실만으로 그 자유가 박탈되거나 형사처벌의 대상이 되어서는 아니 된다.<sup>21)</sup>

972. 파업기간 중 사람 또는 재산에 대한 폭력 기타 민사상 침해가 이루어지고 이에 대해 법에 처벌이 명시되어 있는 경우에만 형사처벌을 할 수 있다.

973. 근로자에 의한 노동권(파업 및 시위)의 평화적 행사는 체포와 추방으로 이어져서는 아니 된다.

- ILO 결사의 자유 위원회 결정 요약집(2018)

ILO는 결사의 자유 원칙에 부합하는 파업 금지라고 하더라도(예컨대, 국가의 이름으로 권한을 행사하는 공무원의 파업, 권리분쟁에 관한 파업, 순수하게 정치적 목적으로 이루어지는 파업, 필수서비스에 대한 파업 등) 그것이 평화적으로 이루어진 경우에는 형사 제재가 부과되어서는 안된다는 입장이다. 만약 과태료 부과, 노동조합 시설의 폐쇄, 등록의 정지나 말소, 임원의 해임 등의 행정벌을 부과하게 되더라도, 그 정도는 위반의 심각성에 비례해야 한다는 점을 강조한다.<sup>22)</sup> 불법적 파업에 대하여 벌금이 부과되더라도 이는 조합의 해산을

20) ILO, "Giving Globalization a Human Face: General Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations", Report III (1B), International Labour Conference, 101st session (2012), paras. 158-159

21) 이 결정도 우리나라와 관련된 제1865호 사건에 인용되었다. ILO CFA, 353rd Report (2009), Case No. 1865 (Republic of Korea), para. 715

22) ILO, "Giving Globalization a Human Face: General Survey of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations", Report III (1B),

가져올 정도로 가혹한 것이 되어서는 안 되고, 특히 불법적 파업을 더 이상 하지 않는다는 조건으로 벌금을 취소하는 경우 정당한 조합활동을 억압할 수 있다는 점을 강조한다.<sup>23)</sup>

## 5) 형사처벌(업무방해죄)의 문제

국내법원은 노동조합법에서 정한 정의행위의 요건을 벗어나는 행위를 형법 제314조의 위력에 의한 업무방해죄로 처벌해왔고, 이는 폭력이 수반되지 않는 평화로운 단순 파업의 경우에도 마찬가지로 이루어져 왔다. 이에 관한 학계의 비판을 수용하여, 대법원은 2011년 ‘시기의 전격성’과 ‘심대한 혼란과 막대한 손해’가 인정되는 경우로 업무방해죄 성립 범위를 상당히 좁혔으나(대법원 2011. 3. 17. 선고 2007도482 전원합의체 판결 참조), ILO 결사의 자유 위원회는 이에 관해서도 여전히 평화적인 파업에 대해 업무방해죄를 적용한다는 점에서는 부정적인 입장을 표명하였음을 주목할 필요가 있다.

93. (중략) 위원회는 정부가 언급하는 기준, 즉 “파업이 예상할 수 없게 발생하였고, 기업에 상당한 혼란이나 피해를 초래하여 사업을 계속하려는 사용자의 자유의사를 억압하거나 혼란스럽게 한 경우에만 범죄로 간주한다”는 것이 매우 광범위하고, 평화적 파업에 대해서 업무방해죄 적용을 배제하지 않는다고 판단한다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 위원회는 파업 행위에 대한 제한을 거래 및 사업의 방해와 연계하는 경우 정당한 파업이 광범위하게 제약될 수 있음을 상기한다.

위원회는, 법원이 파업에 대한 업무방해죄 적용을 제한하는 해석(restrictive approach)을 선호하더라도, 이 규정이 평화로운 파업에 대하여 여전히 적용되는 한 파업권을 행사하는 근로자들은 형사기소, 체포, 구속의 위협에 노출된다고 본다. 장기간의 재판절차를 거친 끝에 형법 제314조 제1항에 대한 사법부의 제한적 해석의 결과로 유죄 판결을 받지 않게 되더라도 기소와 재판의 단계를 거치는 사실, 그리고 체포와 구속이 가능하다는 점 그 자체만으로도 결사의 자유에 대한 심각한 침해를 구성한다.

앞서 본 사정들과 이와 관련된 이전의 결론을 상기하는 관점에서, 위원회는 정부에 대하여 합법적인 노동조합 활동을 할 수 있는 근로자의 권리를 침해하지 않고 결사의 자유 원칙에 부합하도록 형법 제314조를 재검토하는 데 필요한 조치를 취할 것을 다시 한 번 촉구한다.

특히 위원회는 정부에 대하여, 그동안에도 평화적 파업에 대하여 업무방해죄를 적용하지 않도록 하고, 평화적 파업에 참여하였음을 이유로 기소된 이들에 대한 소를 모두 취하할 것을 촉구한다. 또한 정부와 신청인들은 노조 결사의 자유 원칙. 특히 위원회는 그동안 평화적 파업과 관련해 업무방해 혐의가 제기되지 않도록 하고, 파업 참여로 기소된 근로자에 대해서는 모든 혐의를 취하할 것을 정부에 촉구한다. 또한 정부와 고소인에게 취해진 조치사항을 지속적으로 알리고, 원유 공무원들에 대한 사법처리 결과에 대한 정보를 전달하고, 관련 법원 판결문 사본을 제공할 것을 요청한다.

International Labour Conference, 101st session (2012), paras. 158–159  
23) ILO Compilation (2018), para. 968

- ILO CFA, 382nd Report (2017), Case No. 1865 (Republic of Korea)

이러한 업무방해죄의 문제에 관해, ILO 결사의 자유 위원회는 2009년 화물연대가 제기한 사건에서도 같은 취지의 입장을 이미 밝힌 바 있다.

667. (전략) 위원회는 “업무방해”라는 법률개념이 지나치게 광범위하여 파업과 관련되는 실질적으로 모든 활동을 포섭한다는 점, 업무방해죄가 극단적으로 무거운 제재(5년 이하의 징역 또는 1,500만원 이하의 벌금)를 수반하며 실제로 장기간의 징역과 벌금으로 이어지고 있다는 점에 주목하였다. 위원회는 이 조항의 적용은 안정적이고 조화로운 노사관계시스템에 도움이 되지 않는다고 결론을 내렸으며, 따라서 대한민국 정부에 대하여 형법 제314조에 관하여 대법원이 보다 제한적으로 해석해 줄 것과 결사의 자유 원칙에 부합하게 할 것을 요청한다. 위원회는 이 사건을 조사함에 있어, 형법 제314조의 적용에 대하여 다시 한 번 의문을 제기하여야 한다는 점과, 특히 정부가 문제의 조항을 결사의 자유 원칙에 부합하는 방식으로 수정(revise)하기 위하여 아무런 조치를 취하지 않았다는 점에 주목하여야 한다는 점에 관하여 깊은 염려를 가지고 주목한다.

- ILO CFA, 355th Report (2009), Case No. 2602 (Republic of Korea)

최근까지도 국내법원은, 드물기는 하나 평화롭게 이루어진 쟁의행위에 대해서도 업무방해죄를 적용한 형사처벌이 이루어지고 있다는 점, 조합활동이나 쟁의행위를 이유로 하는 거액의 손해배상청구가 반복되고 있다는 점도 국제노동계에서 심각하게 받아들여지고 있다. 정당하지 않은 쟁의행위라고 하더라도 이에 대한 지나친 제재는 적법한 쟁의행위까지도 위축시킬 수 있기 때문이다.<sup>24)</sup> 특히 한국에서 노동조합 활동에 대한 형사처벌이 여전히 이루어지고 있다는 사실은 특히 국제노동계에서 매우 심각하게 받아들여지고 있으며, 국제노동총(ITUC)에서도 한국의 노동상황에 대한 평가를 ‘RATE 4’ 라고 하여 캄보디아, 앙골라 등과 같이 ‘아무런 권리보장이 없는 상황, 내전 상황보다는 나은 수준 정도’ 로 평가하고 있다는 점도 심각하게 받아들일 필요가 있다.<sup>25)</sup>

24) ILO CFA, 277th Report (1991), Case No. 1511 (Australia), para. 234

25) 김동현·이혜영, “결사의 자유에 관한 국제노동기구(ILO) 기본협약 비준과 노동법의 쟁점”, 사법정책연구원 연구총서, 2022, 431면 참조



**토론문 05**

**고용교섭 등 건설노조 단체협약의  
정당성과 정부 건설노조 탄압의 문제점**

**차 동욱**

국회 입법조사처 입법조사관



# <건설노조 단체교섭의 정당성과 정부 탄압의 문제점> 토론문

차동욱 (국회입법조사처 입법조사관, 법학박사)

## 1. 들어가며

노조법은 근로기준법과는 유사한 듯 굉장히 다른 지향을 가집니다. 노사라는 대립하는 양 당사자가 일반 계약상의 대등 당사자로서는 존재 불가능하다는 현실 하에서, 근로기준법은 노동자의 보호를 위해 노동조건을 최저기준을 설정한다던가, 이를 위반할 경우 처벌규정 등으로 이를 강제한다던가 하는 방식으로 실질적인 근로자를 ‘보호’하는 측면을 가집니다. 이에 반하여 노조법은 노사 두 당사자가 상호간에 올바르게 바라볼 수 있는 위치에 서게끔 하고, 또한 실질적인 힘의 대등을 바탕으로 두 당사자가 헌법상의 노동3권을 바탕으로 ‘근로조건을 유지·개선과 근로자의 경제적·사회적 지위의 향상을 도모’(노조법 제1조)하는 것이 가능하게 하기 위한 역할을 합니다. 이러한 노조법상의 이념하에서는 두 당사자가 설정하는 내용은 협약자치로서 보장되어야 하며, 어디까지나 노사관계는 당사자주의가 실현되어야 하는 영역이라 할 것입니다.

이러한 당사자주의가 실현되게 하는 것이 노조법이라고 할 때, 건설산업과 관련한 영역에서 노조법이 제대로 기능하고 있는지 의문이 듭니다. 또한 노조법은 근로기준법과 달리 노동3권의 구체화 영역으로서 그 실현을 위하여는 다양한 상황에 유연하게 적용될 필요가 있습니다. 그럼에도 불구하고 최근 건설노조의 단체교섭 등과 관련하여(사실 최근이 아닌 매우 오랫동안 지속되어 온 것이지만) 이른바 고용교섭을 단체교섭의 대상에서 지속적으로 배제하는 태도를 보여주고 있는 등, 단체교섭 시도와 관련하여서는 그 구체적인 상황이나 배경 등이 고려되어야 하는 것임에도 최근의 상황은 노조법상의 규정들이 본래의 이념과 취지에 맞게 해석되고 있는지 의문입니다. 즉 산업의 특성에 따른 교섭 형태, 그리고 그 안에서 근로자들의 노동3권의 보장을 위한 상황이 고려되지 않는 해석적 접근이나 시각은 노조법이 가지고 있는 본래의 의의와 목적에 반하는 해석이 되어 버리게 되며, 건설노조와 관련한 노동의 장에서, 진정한 본질인 노동, 그리고 이를 위한 노동법은 애초에 설 자리 자체가 없는 것 아닌가 라는

생각을 들게 합니다.

발제문의 문제의식과 취지에 공감하는 부분이 있으며, 이하에서는 발제문에서 다루고 있는 “건설노조 단체교섭의 정당성” 등에 관하여 간단히 첨언하고자 합니다.

## 2. 건설노조 단체교섭의 정당성에 관하여

건설노조 단체교섭에 대한, 그리고 그 중 이른바 ‘고용교섭’에 관한 논의는 최근의 논의는 아니었습니다. 오래전부터 건설산업의 특성을 반영한 단체교섭, 그리고 그 의제이자 핵심 노동조건으로서 ‘고용’이 가지는 의미에 대하여 오래전부터 지적되어 왔습니다. 노동자의 채용·고용에 관하여 교섭사항이 되는지에 대하여는 배타적 경영권설, 사실상의 개념설 등 학설의 논의도 존재하여 왔습니다. 다만 경영권이 일반적으로 사용자의 전속적 권리로서 이를 보장하여야 함이 인정되는 가운데에서도, 이러한 보장이 집단적 노사관계 및 헌법상 노동3권 하에서 노사대등을 해하는 결과가 될 경우까지 인정해야 한다는 의미는 아닐 것입니다. 즉, 고용교섭을 일반적으로 인정하여 사용자의 경영권에 곧바로 개입하고 침해하자는 논의도 아니고, 다만 상시적 고용형태가 아닌 건설산업의 특성을 반영하여 노동3권의 실질적이고 구체적인 구현을 통한 노사자치를 실현하고자 하는 논의와 주장인 것이며, 그러한 한도에서 이해하여야 할 것입니다. 발제문도 관련 판례 등을 언급하면서 “사용자의 경영권에 속하는 부분이라 하더라도 다른 한편으로는 근로자들의 근로조건과도 밀접한 관련이 있는 부분으로서 사용자의 경영권을 근본적으로 제약하는 것은 아니라고 보여진다”는 이해 및 헌법 및 노조법이 “단체교섭권을 보장한 취지에 비추어 판단”한다는 태도 등을 언급하고 있습니다. 기존의 논의 하에서 건설노조의 주장을 보면 노조에 배타적인 고용 교섭 및 전원을 채용하라는 요구도 아니었고, 산업의 특수성을 주장한 것으로서 이는 노동3권이 구현되기 위한 산업의 특수성을 고려한 상황으로 이해되어야 할 것입니다. 오히려 이러한 부분에 제도적 한계가 존재할 경우, 이를 적극적으로 논의하고 개선할 필요가 있는 것이지, 전형적인 노동관계 하에서의 설정된 제도 및 이해(기존에 축적되어온 판례 등)를 바탕으로 ‘법치’라는 이름으로 개별사안과 관련 법령에 대해 경직적인 태도를 취해오는 것은 오히려 우리 헌법과 법률이 제시하는 이념과 취지에 반할 가능성이 커 보입니다. 사용자의 단체교섭의무 - 여기에서는 고용교섭에 대한 의무가 될 것입니다 - 의 문제는 경영권의 본질과 범위에 관한 문제라기보다는 오히려 노동조건을 결정함에 있어서의 노사의 실질적 대등성 확보와 노사자치 촉진 등 헌법과 노조법상

의 단체교섭권의 목적 하에서 검토되어야 할 사항이라고 보아야 할 것입니다. 이러한 측면이 전혀 언급되지 않은 채 노조의 단체교섭에 고용교섭 의제 포함만을 문제삼는 것은 우리 헌법과 노동법상의 목적과 이념, 그리고 현장의 특성을 고려하지 않는 것이라 할 수 있습니다.

### 3. 나오며

발제문이 언급하고 있는 건설노조에 대한 문제점 지적과 그 취지에 공감함을 다시 한번 말씀드립니다. 이에 더하여 이곳에서 한 가지 간단하게 쟁의행위에 대한 일반인과 법의, 그리고 법원의 인식의 차이를 언급하고 싶습니다. 사실 최근의 건설노조 문제라 일컫는 정부와 언론 등의 지적 등은 대부분 노동법 그리고 노사관계의 실현과정에서 발생할 수 있는 과정 등을 일방적 관점에서 바라본다면, 혹은 교섭과 쟁의행위 과정 중에서 극히 일부의 일탈 등을 일반화시키는 것들이 적지 않았습니디. 또한 일반 국민들이 노조에 관하여 부정적인 시각을 가지고 있는 측면을 조사한 결과 등에서 보면 대개 노조의 쟁의행위에서의 폭력성 내지는 국민 생활에 불편함을 끼치는 것 등이 언급되고 있습니다. 물론 노조법이 정하고 있는 쟁의행위의 일반원칙으로서 “목적·방법 및 그 절차에 있어서 법령 기타 사회질서에 위반되어서는 아니”될 것이며, “폭력이나 파괴행위 또는 생산 기타 주요업무에 관련되는 시설”에 대하여 쟁의행위가 금지된다는 법령은 준수되어야 할 것이며, 건설노조 기타 다양한 집회에 있어서 준수되고 있는 것이리라 생각합니다. 다만 이러한 법령상의 규정이 준수된다는 하에서, 노사대등 및 노사자치는 역시 준수되어야 하는 것이며, 그 과정에서 교섭 과정에서의 사실상의 교섭력을 보여주는 것 역시 교섭 과정의 하나로 이해되어야 합니다. 특히 대등의 관점에서 볼 때, 사용자는 채용거부, 고용해지 등을 언급하며 교섭에 나설 경우 이에 대한 노동자측의 교섭 과정 중의 압력 내지 요구조건 관철을 위한 압박은 어디까지 허용되어야 할 것인지 다시금 고민하게 됩니다. 고용이나 채용거부 등으로 압박하는 것은 노동자에게 어떤 의미일지, 이에 대한 노사대등은 어느 정도로 이루어져야 할 것인지 논의해 보아야 할 필요성이 있다고 여겨집니다. 고용이 거부되는 것은 그 근로자의 근로관계의 단절을 의미하는 것인데, 이에 대한 ‘대등성’의 차원이 아무 실행행사 없이 말로만 해야 하는 것인지, 이것이 우리 노동법이 말하는 노사자치인지 고민하게 됩니다. 이런 측면에서 기존의 판례나 정부가 바라보는 쟁의행위 범위를 다시 검토할 필요성이 있다고 생각되며, 이에 대한 진지한 논의가 필요할 것입니다. 아울러 노측 역시도 법규 준수가 잘 이루어지고 있음을, 나아가 우리 노동법을 존중하

고 지키면서 기존의 법적 문제에 대한 개선 필요성을 지적할 필요가 있을 것입니다. 대개 상황에서 노동조합은 보다 강한 법적 준수가 요구되는 상황에 놓이게 마련입니다. 그럼에도 일반 국민의 인식이 다를 수 있음을 이해하고, 국민의 지지를 구하는 노조활동이 필요한 시기라고 생각합니다. 이것이 우리 법논리와 거리가 있더라도, 기존의 판례가 엄격한 입장을 취하고 있더라도 이를 변화시키기 위한 어쩔 수 없는 접근법 중 하나일 것이기 때문입니다.