

건설정책리뷰 2022-03

건설노조 불법·부당행위 근절방안

박 광 배

2022.7

요 약

- **건설업은 공사를 하는 업으로 노동력의 활용도가 높은 업종이며, 이는 건설업을 통해 생산되는 구조물의 부동산으로서의 특성에 기인함**

 - 제조업은 고정된 소수의 생산시설을 설치하여 생산활동을 수행하지만, 건설업은 생산물이 부동산의 특성을 갖고 있어 구조물의 입지에서 생산활동을 하게 되고 생산시설의 이동성이 높은 것이 특징임
 - 고정된 생산시설을 설치하지 못하는 환경에서 생산활동의 수행을 위해서는 생산요소 중 가변성이 높은 노동의 활용도가 높아지게 됨
 - 건설업이 고용효과와 취업효과, 그리고 연관산업의 고용과 취업을 유발하는 효과가 높은 것은 노동의존적인 특성 때문임

- **노동의 활용도가 높은 생산구조에서 건설근로자의 원활한 수급은 생산성 향상과 건설업의 지속가능성을 위한 기반이 됨**

 - 사용자가 필요로 하는 생산성과 숙련도를 보유한 근로자 공급이 원활하게 이루어져야만 생산성 향상을 기대할 수 있음
 - 건설업의 생산성 향상을 통해 기반시설 공급과 주거서비스를 제공하는 기반산업으로서 역할과 기능을 수행할 수 있음

- **건설근로자는 3D 직종으로 인식되고 있고, 인식의 개선이 미진하여 수급불균형이 지속되고 있어 외국인근로자를 활용하여 노동 공급 부족을 보완하고 있음**

 - 현재 건설업에 종사하는 근로자들은 평균 연령대가 50대 후반으로 구성돼 있고, 젊은 근로자의 유입 정체로 기존 건설근로자의 고령화가 급격하게 진행되고 있음
 - 건설근로자의 급격한 고령화추세는 골조공정을 수행하는 근로자에게 요구되는 근력의 부족으로 생산성에 부정적인 영향이 나타날 수 있음
 - 건설업의 시공과정은 연속된 공정의 진행과정이며, 공정의 초기부터 중기까지 계속되는 골조공정은 규격화 된 거푸집(form)을 사용하고 있어 근력이 생산성을 좌우하는 요소로 인식되고 있음

- 골조공사에 종사하는 직종에 해당하는 형틀목공, 철근공, 콘크리트공 등의 내국인 근로자의 부족을 상대적으로 평균 연령대가 낮은 외국인근로자가 보완하여 생산성을 제공하고 있음
- 골조공사에 종사하는 주요 3개 직종들은 건설노조 소속 건설근로자들의 직종과 일치함
- 이런 실정으로 인하여 건설현장에서 건설노조의 채용강요행위와 공사방해 등이 외국인 근로자와 연계하여 제기되고 있고, 건설사업주의 대응수단이 미흡한 상황임

■ **건설노조에 의해 자행되는 불법 및 부당행위는 다양하게 나타나고 있으나, 효과적인 해결책과 대응방안이 제시되지 못하고 있어 사회적 비용 수반과 전문건설업체의 부실화, 그리고 건설근로자의 구직난을 심화시키고 있음**

- 대한전문건설협회가 전국의 현장을 대상으로 실태조사 한 결과 채용강요행위 25.6%, 부당 금품요구 18.4%, 현장집회 14.0%, 장비사용 강요행위 13.6%, 현장점유 및 방해행위 13.6%, 태업 9.2%, 도급강요 4.4% 등이었음
- 사회적 비용의 수반은 채용강요 관철을 위한 압박에 따른 현장운영 중단과 공사방해에 따라 사회기반시설과 주택 공급 차질에서 야기되고 있음
- 또한 부당한 금품요구에 해당하는 전임비와 발전기금, 단협비 명목의 금전부담에 따라 원가상승에 따른 시설과 주택의 원가 상승 요인이 되고 있음
- 하도급 생산구조에서 골조공사를 수행하는 전문건설업체를 대상으로 집중되고 있는 건설노조의 불법·부당행위는 하도급 입찰금액에까지 영향력을 행사하는 경우가 있어 전문건설업체의 부실화를 초래하는 요인이 되고 있음
- 노조원 소속 근로자의 채용강요는 노조에 가입하지 않은 내국인 건설근로자의 구직난을 심화시키는 결과를 초래하는 노조원이 아닌 근로자에 대한 상대적 차별이라고 할 수 있음

■ **건설노조의 불법·부당행위를 근절하기 위한 대안으로는 현행 법령의 활용, 현장별 협의체 구성을 통한 대응이 효과적일 것으로 판단됨**

- 건설노조의 채용강요에 대응할 수 있는 규정을 포함하고 있는 현행 법령 집시법, 채용절차법, 노동조합법 등을 들 수 있음
- 집시법의 규정에 따라 건설노조에 의해 현장개설 이전부터 이루어져 건설사업주의 경영권을 침해하는 결과가 초래되는 집회신청이 거부되어야 할 것임
- 건설노조의 채용강요행위가 건설사업주의 채용자 결정권을 침해하는 강요, 압박 등에 해당한다고 할 수 있고, 이에 대해서는 채용절차법에서 규정하고 있는 조항에 따라 처벌 또는 과태료가 부과될 수 있을 것으로 판단됨
- 노동조합법을 통한 사용자의 권리구제가 강화되어야 하며, 이를 위해서는 관련 규정의 개정이 필요한데, 구체적으로 제3조의 합리적인 개정으로 사용자의 권리구제에 기여할 수 있을 것으로 판단됨

- 현장별로 발주자-원도급자-하도급자로 구성되는 협의체의 역할이 실효적일 것으로 판단되는데, 각자의 권리를 확보하기 위한 측면의 공동 대응을 통해서 건설노조의 불법·부당행위를 차단하는 데 효과를 기대할 수 있을 것으로 판단됨

■ **향후 5년 동안 250만호 주택공급과 SOC예산의 증가로 향후 건설투자의 확대가 예상되는 상황이며, 이에 따라 생산요소의 수요도 증가하게 될 것으로 전망되고 외국인근로자의 유입 확대 및 활용도 제고방안이 필요할 것으로 판단됨**

- 연구과정에서 진행된 면담조사 결과와 한국이민학회가 대한건설협회의 의뢰로 수행한 연구에서 제시한 결과에 의하면 외국인근로자의 부족은 공기연장과 공사비 증액을 유발하는 원인이 됨
- 또한 외국인근로자에 의한 내국인근로자의 일자리 침해와 임금 및 근로조건 악화는 크지 않고, 합법보다 불법 외국인근로자에 의해 유발되는 것으로 나타났음
- 향후 건설투자 확대로 예상되는 노동 수급불균형의 심화를 완화하고 건설현장의 원활한 운영을 위해서는 합법 외국인근로자의 유입 확대와 활용도 제고가 반드시 필요함
- 외국인근로자 활용과 관련하여 일본의 특정기능비자 제도는 국내에도 시사점을 제공하고 있는데, 외국인의 단순노동을 엄격하게 제한하였던 일본도 생산가능인구의 지속적인 감소와 노동력 부족을 외국인 인력으로 보완하는 접근을 취하고 있음
- 우리도 외국인근로자 유입 규모의 확대와 함께 활용도 제고 측면에서 생산성이 높은 외국인 근로자를 대상으로 일정한 평가를 거쳐 체류기간 연장 특례를 제공하는 방안이 모색되어야 할 것으로 판단됨

■ **건설노조의 불법·부당행위에 대한 건설사업주의 대응수단 부재가 외국인근로자와 연계돼 있다는 측면에서 근절방안을 정책제언으로 제시함**

- 관련 규정의 엄정한 집행을 통해서 건설사업주의 경영권을 침해하는 건설노조의 불법·부당한 강요 및 압박을 차단해야 함
- 불법 외국인근로자 사용에 따른 고용제한 규정의 합리적인 개편이 필요하며, 특히 건설업은 생산시설 측면에서 제조업과 다르므로 업체별 규제가 아닌 현장별 규제가 반드시 제도개편을 통해 수용되어야 함
- 사용자의 손해배상 청구권이 확대될 수 있도록 노동조합법 제3조에 대한 개정 논의와 검토가 이루어져야 함
- 발주자와 원도급자, 하도급자로 구성되는 현장별 협의체는 공사기간 지연에 따른 지체상금의 문제 등 실질적인 문제들을 해결할 수 있어 효과를 기대할 수 있는 대안임

목 차

I. 서론	1
II. 건설노조 불법·부당행위 사례 및 근절방안	5
1. 건설노조 불법·부당행위 사례	5
2. 건설노조 불법·부당행위의 폐해	12
3. 건설노조 불법·부당행위 근절방안	18
III. 외국인근로자 활용도 제고방안	25
1. 외국인근로자 활용도 제고의 필요성 및 기대효과	25
2. 외국인근로자 활용도 제고방안	31
IV. 결론 및 정책제언	37
1. 결론	37
2. 정책제언	39
참고문헌	43

I. 서론

- 건설업은 삶의 질 개선에 필수적인 주거서비스를 제공하는 주택과 경제성장을 지원하는 사회간접자본(SOC)을 공급하는 업종이며, 많은 사람들이 이용하는 시설이라는 점에서 안전한 시공을 통해 용도에 적합한 시설물 건설을 담보하기 위한 목적에서 일정한 자본금과 기술요건 등을 충족해야 하는 등록기준이 설정돼 있음
 - 장기간이 소요되는 건설공사 기간 동안 공사에 참여한 건설업체가 안정적으로 유지될 수 있어야 함
 - 이를 충족하지 못 할 경우 공사기간의 지연과 시설물 공급의 차질로 막대한 사회적 비용이 발생하게 됨
 - 또한 품질이 담보되는 시공을 통해 시설물이 안정적이고 효과적으로 건설되어야 하므로 건설산업기본법령에 따른 기술요건을 충족해야 함
 - 이처럼 등록요건을 규정하고 있고, 건설업 등록을 위해 등록기준 충족을 의무화하고 있는 것은 그만큼 건설업을 통해 공급되는 시설물이 사회·경제적으로 미치는 파급효과가 크기 때문임

- 노동의존적인 생산방식이 활용되고 있는 건설업에서 건설근로자는 시공과정에서 반드시 필요한 생산요소이므로 안정적인 수급과 효율적인 사용은 건설업의 지속가능성과 건설사업주의 경영성과에 직접적으로 영향을 미치는 요소라고 할 수 있음
 - 공사를 하는 업인 건설업은 시공의 효율성 향상이 필요하며, 이를 위해서는 생산요소의 효과적인 수급환경과 사용이 필수적으로 요구됨
 - 그리고 이런 환경이 조성되기 위해서는 본원적인 생산요소인 노동, 그리고 건설기계 등의 자본이 안정적으로 제공되어야 함
 - 가격이 가장 중요한 경쟁요소인 입찰을 거쳐야 하는 건설업 생산에서 활용도가 높은 생산요소인 노동의 효율적인 사용은 건설사업주의 경쟁력과 경영성과를 좌우함

- 한국은행이 작성, 발표하는 산업연관표에 의하면 2019년 건설업의 취업계수는 6.5명, 고용계수는 5.1명이었음
 - 노동계수는 일정기간 동안 생산활동에 투입된 노동량을 총산출액으로 나눈 것임
 - 노동계수는 취업계수와 고용계수로 구분할 수 있고, 취업계수는 산출액 10억원 생산에 소요되는 전업 환산취업자수이며, 고용계수는 임금근로자수를 의미함
 - 즉 취업계수와 고용계수의 차이는 노동량에 자영업자와 무급가족종사자 포함 여부이며, 취업계수에는 자영업자와 무급가족종사자가 포함됨
 - 취업계수가 6.5명이라는 것은 건설업에서 10억원의 생산을 위해 자영업자와 무급가족종사자가 포함된 근로자 6.5명이 필요하다는 것을 의미함
 - 2019년 전체 산업의 취업계수는 5.6명이며, 건설업의 취업계수가 0.9명 많아 생산에서 노동력을 더 사용하고 있다는 것을 확인할 수 있음
 - 건설업 생산에서 노동의존도가 높은 것은 산출물의 표준화가 어려워 기계화에 한계가 있기 때문이며, 이런 상황에서 건설근로자 수급불균형은 생산 효율성을 저해하는 결과를 초래하고 있음
 - 인구의 감소에 따른 생산가능인구의 하락과 건설업에 대한 부정적인 인식으로 입직자의 정체현상이 나타나고 있으며, 기존 건설근로자의 연령이 높아지고 있음
 - 이에 따라 골조공사 등 근력을 요구하는 공종에서 필요로 하는 건설근로자의 수급불균형이 심화되고 있는 상황임
 - 전반적으로 노동에 대한 의존도가 높지만 개별 공종에 따라 노동의존도는 차이를 보이고 있음
 - 특히 골조공정은 규격화 된 거푸집(form)을 사용해 시공이 진행되고 있어 근로자의 근력을 필요로 하며, 대부분의 시설물 공사기간에서 시공기간이 가장 많이 소요됨
 - 따라서 골조공사에서 필요로 하는 노동력이 효과적으로 공급되지 못하면 전체 공사기간에 영향을 미치게 되며, 공사의 품질에도 부정적인 영향이 초래될 수 있음
- 건설업 입직자의 정체는 청년층에서 더욱 두드러지게 나타나고 있고, 이로 인해 발생하고 있는 건설근로자의 부족과 고령화를 보완하는 대안으로 외국인근로자에 대한 수요는 지속적으로 증가하고 있음
- 외국인근로자는 내국인 근로자의 부족을 보완하는 대안으로 인식되고 있고, 고용허가제와 특례고용허가제(방문취업제)가 운영되고 있음
 - 내국인근로자 부족이 나타나고 있는 업종을 대상으로 매우 제한적으로 외국인근로자 사용이 허용되고 있음

- 건설업에서 외국인근로자는 단순노무 직무를 중심으로 사용되고 있고, 내국인근로자가 기피하는 공종에서 노무를 제공하고 있음
 - 우상범(2018)은 서울에 개설돼 있는 현장에 종사하는 건설근로자를 대상으로 면담조사 한 결과 내국인을 보완하는 역할을 하고 있으며, 젊은 근로자가 많고 숙련자도 다수라는 인식을 하고 있는 것으로 제시하였음¹⁾
 - 내국인근로자와 외국인근로자는 직무의 성격이 다르며, 공종의 진행상 내국인근로자가 기피하는 일, 힘들고 어려움 일들을 외국인근로자가 처리해주고 있어 현장에서 도움이 된다는 면접 결과가 제시되었음²⁾
 - 즉 면접에 참여한 내국인근로자는 외국인근로자를 우호적인 관계로 인식하고 있는 것으로 나타났음
 - 반면 일부 면접참여자는 외국인근로자로 인해 일거리가 감소하고 임금이 인상되지 않는다는 생각도 갖고 있음
 - 외국인근로자는 젊은 사람들이 많아서 기능을 습득하는 속도도 빠르고, 근력도 좋아서 활용도가 높다고 생각하는 내국인근로자도 있음
- 이처럼 외국인근로자는 내국인근로자 부족을 보완하고, 내국인근로자들이 기피하는 공정에 종사하면서 공사가 진행되는데 긍정적인 기여를 하고 있음
- 현장에서의 시공은 공정의 순차적인 진행과정이라는 점을 감안하면 외국인근로자는 내국인근로자에게 도움이 됨
 - 즉 대부분의 공사에서 가장 중요하고 공사기간이 오래 소요되는 공정인 골조공사는 규격화 된 폼(form)이 사용되고 있어 건설근로자의 근력이 중요함
 - 아파트 건설공사의 외벽은 주로 갱폼이 사용되고 내부 알폼은 알루미늄 폼을 의미하며 내부형틀공사에 주로 사용됨
 - 알폼은 대략 가로 0.6m, 세로 2.4m, 무게 30kg의 규격으로 공장에서 제작돼 현장에서는 순서대로 조립과 해체 후 이동하여 조립, 해체가 반복됨
 - 무게가 30kg에 육박하는 중량물을 옮기고 조립하는 비교적 단순한 작업이어서 숙련도보다 근력의 사용이 많음
 - 골조공사에서 사용하고 있는 알폼은 중량뿐만 아니라 박리제 사용으로 재래식 형틀작업에 비해 지저분한 일이라는 인식이 많음

1) 우상범(2018), 면접조사를 통해 본 서울지역 건설현장 단순노무직 노동실태와 정책방안, 서울노동권익센터 연구사업 최종발표토론회 자료집

2) 면접은 집단심층인터뷰(FGI) 방식으로 여섯 가지로 구분하여 진행되었는데 건설업 진입배경, 현재 근무내용과 현황, 직업소개소 관련 내용, 외국인 노동자와의 관계, 노조 관련 내용, 건설업의 문제점 및 애로사항 등임

- 그리고 금속성 소음에 지속적으로 노출되는 경우가 많고, 혹서기 고온과 겨울철 저온에서 작업을 하게 되는 일도 많아 기피하는 공정임
 - 이런 실정으로 골조공정에 종사할 내국인근로자 구인이 어려워짐에 따라 건설사업주들은 외국인근로자에게 의존할 수밖에 없음
- 그러나 외국인근로자는 수요에 비해 공급이 제한돼 있고, 외국인근로자 구인을 위해서는 일정한 요건을 거쳐야 할 뿐만 아니라 구인과정에서 수요자의 선호와 필요가 반영될 수 없는 구조로 운영되고 있어 효율적이지 못함
- 철근콘크리트 건축물에서 뼈대가 되는 골조공정을 중심으로 건설현장에서 외국인근로자에 대한 수요를 충족하지 못하는 상황이 개선되지 않고 있음
 - 경직적인 외국인근로자 제도 운영으로 인하여 노동의 수요자인 건설사업주들은 여러 요인들로 불법취업 또는 불법체류 외국인근로자를 사용하는 사례도 증가하고 있음
 - 이는 고용허가제 외국인근로자는 제한이 많고, 상대적으로 활용에 제한이 적은 외국국적 동포의 규모는 확대되지 않고 있기 때문이라고 할 수 있음
- 합법과 불법을 포함하여 외국인근로자의 건설현장 활용도가 높아지고 있는 상황은 건설노조가 채용강요행위와 부당한 금품요구 등 건설사업주의 경영권을 침해하는 불법 및 부당행위와도 밀접하게 관련돼 있는 것으로 판단됨
- 불법체류자 및 불법취업 외국인근로자 적발과 퇴출을 명분으로 건설노조에 의해 자행되고 있는 건설사업주에 대한 경영권 침해행위가 다수 발생하고 있음
 - 불법체류자와 불법취업 외국인근로자가 정당화 될 수 없지만, 이를 빌미로 행해지는 건설노조의 불법 및 부당행위도 용인될 수 없는 행태라고 할 수 있음
 - 합법 외국인근로자가 내국인근로자의 부족을 보완하는 대안으로 활용될 수 있는 제도개선을 모색하는 것이 건설현장에서 건설노조의 불법 및 부당행위 방지에 필요함
- 건설현장에서 벌어지고 있는 건설노조에 의한 채용강요 등의 경영권 침해와 불법·부당행위는 건설근로자 수급불균형, 외국인근로자 사용 등이 영향을 미치고 있으므로 종합적인 접근을 통해 근절방안과 대안을 모색하는 것이 실효적임

II. 건설노조 불법·부당행위 사례 및 근절방안

1. 건설노조 불법·부당행위 사례

- 대한전문건설협회가 골조공사에서 발생하고 있는 건설노조의 불법 및 부당행위에 대한 실태를 조사한 결과 다양한 형태의 불법 및 부당행위가 있었음
 - 대한전문건설협회는 전국의 현장을 대상으로 2021년 11월 제1차 조사를 시행했으며, 2022년 3월에는 긴급실태조사, 2022년 4월에는 제2차 조사가 이루어졌음
 - 실태조사는 건설근로자의 사용과정에서 건설노조에 의해 이루어지고 있는 불법행위를 파악하여 개선방안 마련과 정책건의 목적에서 이루어졌음
 - 짧은 기간 3차례의 조사가 이루어진 것은 그만큼 현장의 건설근로자 채용과정에서 벌어지고 있는 상황으로 인하여 전문건설사업주의 고유권한인 경영권이 심각하게 침해되고 있다는 것을 보여주는 것임³⁾
 - 조사결과 채용 강요행위가 25.6%를 차지해 가장 많았으며, 다음으로 월레비 등의 부당금품 요구행위 18.4%, 현장집회 14.0%, 장비사용 강요행위 13.6%, 현장점유 및 방해행위 13.6%, 태업 9.2%, 도급강요 4.4%, 기타 1.2%의 순이었음
- 건설노조의 불법 및 부당행위는 과거부터 있었고, 골조공사에 참여하는 전문건설업체의 영업권을 심각하게 침해하는 결과가 초래되고 있으며, 특히 2017년부터는 과거와 비교해도 심해지는 양상을 보이고 있음
 - 이하에서는 건설노조의 불법 및 부당행위 사례를 유형별로 검토하며, 이는 근절방안 모색을 위해 필요한 과정임
 - 불법 및 부당행위 검토는 실태조사 결과 발생 비중이 높은 유형부터 검토하였음

3) 2022년 4월 22일 대한전문건설신문 기사에 의하면 건설노조의 불법행위로 인한 피해액은 1개 현장을 기준으로 최대 30억원 수준이며, 공기지연은 최소 7일에서 최대 90일까지였음

1) 채용강요

○ 건설근로자를 노조원으로 하는 건설노조는 수도권을 주요 활동지로 하는 상황이며, 부산과 대구를 활동무대로 하는 노조도 결성돼 있음⁴⁾

- 건설노조는 한국노총과 민주노총을 기반으로 조직돼 운영되고 있으며, 한국노총에서 분화된 조직들이 많으며, 11개로 분화돼 대부분은 수도권에 근거를 두고 있음

- 한국노총계열의 건설노조를 중심으로 분화된 노조는 11개로 파악되며, 서울(6개), 경기(3개) 등 수도권을 주요 활동지로 하고 있고, 부산(1개)과 대구(1개)를 활용지역으로 하는 노조도 있는 것으로 파악됨

○ 건설노조의 채용강요는 현장이 개설되기 이전부터 이루어지며, 자신들의 노조 소속 근로자 채용을 강요하는 행위는 다양한 수단이 동원돼 이루어지고 있고, 다수의 노조에 의해 강요행위가 이루어지고 있음

- 특정한 현장이 개설되기 이전부터 집회신고를 하고, 현장이 개설되면 노조 소속 근로자의 채용을 요구하며 집회를 진행함

- 하도급으로 골조공사를 수행하는 철근콘크리트업체에게 목수의 50~80%를 노조 소속 근로자 채용을 요구하는 실정임
- 일반적으로 목수를 팀장으로 하는 형틀팀은 20명 내외의 인원으로 구성되는 팀이며, 특정한 팀장을 지명하여 골조공사를 담당하는 건설사업주에게 통보하고 채용하도록 강요하고 있음

- 건설사업주가 건설노조의 채용강요를 거부하는 경우 차량을 동원하고 확성기를 사용해 시위를 하는 방식으로 압박하고 있음

- 뿐만 아니라 건설노조의 요구를 거부하는 경우 현장에 드론을 띄워 촬영하고 고발을 하거나, 민원을 제기하는 등의 방법으로 공사수행을 방해하기도 함

- 건설노조가 채용을 목적으로 반복적으로 제기하는 민원에 대해서 현장 소재지를 관할하는 행정관청은 민원 해결을 독촉하는 경우가 많음
- 즉 노조의 반복적인 민원제기뿐만 아니라 민원해결을 독촉하는 행정관청의 요구에도 부담을 가질 수밖에 없는 실정임

4) 민주노총건설산업연맹 전국건설노동조합, 한국노총 전국건설산업노동조합, 민주연합 전국건설산업노동조합, 한국노총전국연합연맹 한국연합건설산업노동조합, 전국연합건설산업노동조합, 한국노총 한국건설산업노동조합, 한국건설산업노동조합, 전국연합건설노동조합, 국민건설산업노동조합, 대한건설인 전국건설연합노동조합, 한국산업건설노동조합

- 건설노조의 채용강요행위는 근로자에만 국한된 것이 아니며, 기계장비의 입차과정에서 빈번하게 발생하게 되는데 건설기계 관련 노조 소속의 기계장비를 사용하도록 강요하고 있고, 이런 강요가 다수의 노조에 의해 행해지고 있음
 - 골조공사를 수행하는 현장별로 2~3개 노조 단체가 자신들 소속의 기계장비를 사용하도록 강요하는 상황이며, 인력채용 시 나타나는 강요행위와 유사함
- 생산요소인 노동의 사용과 선택권은 건설사업주의 권리라고 할 수 있으나, 노조의 채용강요를 거부하기 어려운 현실적인 상황이 있음
 - 연구수행 과정에서 진행된 면담조사 결과 골조공사에 하도급자로 참여하는 철근콘크리트업체들은 근로자의 채용권한이 자신들에게 없으며, 실질적인 채용권한은 건설노조가 장악하고 있는 실정임
 - 이는 무력감을 표현한 것이라고 할 수 있으며, 건설노조가 정한 순번에 따라 명단을 통보하면 통보된 작업팀을 채용할 수밖에 없는 현실에 대한 자조라고 판단됨
 - 일정 규모 이상의 아파트 건설공사를 수행하고 있는 다수의 철근콘크리트업체가 고용제한조치를 당하고 있는 상황임
 - 이는 내국인 건설근로자들이 골조공사에 투입되는 직종인 형틀목공과 철근공으로 일하는 것을 기피하기 때문에 발생하는 현상이라고 할 수 있음
 - 전반적으로 건설근로자의 공급이 부족한 상황에서 골조공사에 투입되는 직종은 더욱 근로자 구인에 어려움이 지속되고 있음
 - 이런 상황에서 공사기간을 준수하기 위해서는 불법취업자 및 불법체류자인 외국인근로자라도 활용할 수밖에 없는 상황임
 - 건설업체가 고용제한조치를 당하고 있는 상황에서는 해당 업체가 시공하는 모든 현장에서 합법적인 외국인근로자도 사용할 수 없음
 - 이런 상황을 이용하여 채용을 강요하는 행위가 자행되고 있고, 건설사업주는 노조의 채용강요에 대응할 수 있는 수단이 없음

2) 부당금품 요구

- 건설노조에 의해 자행되는 부당한 금품요구 행위는 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 하나는 채용 후 일정한 수준의 추가적인 금전을 “전임비” 명목으로 요구하는 경우, 다른 하나는 채용강요가 받아들여지지 않은 경우 “발전기금” 또는 “단협비” 등의 명목으로 아무런 근거 없이 불법적인 금전을 요구하는 경우임

- 현장에 노조원을 채용하여 근로계약이 체결되는 과정에서 “전임비”의 명목으로 요구되는 노조의 부당한 금전요구는 현장에 실제로 투입되는 노조원 근로자 수를 초과하는 가공의 인력에 대한 금전요구라고 할 수 있음
 - 연구수행 중 이루어진 업체를 대상으로 한 면담조사 결과에 의하면 평균적인 전임비의 수준은 한 달에 6공수인 것으로 파악됨
 - 이를 금액으로 환산하면 1개 노조에 대해서 지급하는 월 평균 비용이 160~170만원 수준인 것으로 확인됨
 - 현장에 1개 이상의 노조가 활동하는 경우 노조의 숫자만큼 금액이 증가하는 상황이라고 할 수 있어 골조공사 업체는 부당한 금전 부담을 하고 있는 것으로 파악됨
 - 이러한 전임비 수준은 1개 현장을 상정했을 때이며, 대부분의 골조공사 하도급업체가 다수의 현장을 운영하고 있고, 현장별로 복수의 노조가 활동하고 있다는 점을 고려하면 부당하게 지급되는 비용 규모는 매우 크다고 할 수 있음
 - 부당한 금전 부담이 극심하여 면담 업체 중에서는 1개 현장에는 노조의 불법·부당행위가 1개 노조에 의해서만 이루어지게 할 수 없는지를 토로하기도 했음
- 다수의 노조가 존재하는 상황으로 인하여 채용강요 행위과정에서 노조 간 갈등과 다툼이 발생하는 경우가 있고, 현장에 채용이 이루어지지 못한 노조는 건설사업주에게 “발전기금” 등의 명목으로 부당금품을 요구하는 사례도 다수 확인되었음
 - 면담조사에 의하면 발전기금은 2명의 노무비에 해당하는 300만원을 요구한 사례가 있었고, 대부분의 현장에서 유사한 수준의 요구를 수용하고 있는 상황임
 - 존재하지 않는 가공의 2명분 노무비를 부당하게 요구하면서 노조원 가족 등의 인적사항(주민등록증)과 금융기관 계좌를 제시하고 발전기금 명목으로 입금하도록 강요하고 있음
 - 발전기금은 현장에서 집회를 안 하는 조건으로 요구하고 있어 불법적인 금전요구라고 할 수 있음
 - 발전기금 명목의 불법적인 금전을 요구하는 경우는 해당 현장에 자신의 노조원이 채용되지 않은 상태에서 이루어지고 있음
 - 즉 노조원이 해당 현장에 채용되지 않은 것을 빌미로 행해지는 불법적인 금전요구이며, 거부 시 집회를 강행하여 공사를 방해하겠다는 의도를 갖고 있는 것으로 볼 수 있음
 - 발전기금의 수준은 현장의 규모에 따라 차등을 보이고 있는데, 300~1,000만원까지 요구하고 있는 것으로 파악되었음
 - 이러한 불법적인 금전요구에 대해서도 골조공사를 담당하는 하도급자는 거부하기 어려운 상황인데, 이는 공사기간이 지연되는 것에 대한 부담감 때문이라고 할 수 있음

- 현장과 아무런 연관성도 없는 노조들이 골조공사 하도급업체에게 발전기금을 요구하는 상황이 발생되고 있음

3) 현장집회

- 현장에서의 집회는 채용을 강요하거나 생산성을 저해하는 요인이 되고 있으며, 집회 시 사용되는 확성기로 인한 소음으로 민원도 발생하고 있어 문제가 되고 있음
 - 집회가 채용강요를 압박하는 수단으로 악용되고 있고, 집회과정에서 확성기를 사용하여 소음을 지속적으로 발생시키고 있음
 - 집회 시 소음은 현장 주변 거주자의 기본권이라고 할 수 있는 평온하고 안전한 생활을 직접적으로 방해하고 있고, 현장 주변 상가의 영업권을 심각하게 침해하는 상황이 초래되기도 함
 - 현장이 개설되기 이전단계부터 집회신고를 하고 집회를 개최함에 따라 현장 주변 거주자들의 기본권을 침해하는 결과가 초래되고 있고, 거주자들의 민원 제기로 인하여 현장을 운영하는 건설사업주들이 민원해결 독촉에 시달리는 이중고를 겪고 있음
 - 장기간 진행되는 집회로 인하여 주변을 통행하는 데 어려움이 야기되고 있고, 상가에 출입이 방해받게 되는 상황도 발생함에 따라 주변 상인들과의 마찰도 발생하고 있음
 - 이러한 상황은 상인들의 영업권을 직접적으로 침해하는 것이라고 할 수 있으나, 영업권 침해를 구제하기 위한 공권력의 집행 등 적절한 수단이 사용되지 못하고 있음
- 건설노조는 자신들의 채용강요행위를 관철시키기 위한 목적의 집회뿐만 아니라 집회를 통해 건설사업주를 압박하여 채용이 이루어지고 난 이후에도 주기적으로 집회를 개최하고 있고, 이로 인하여 생산활동에 지장이 초래되기도 함
 - 현장은 출근 후 체조와 안전교육, 당일 진행되어야 할 작업내용 전달 등의 활동들이 연속적이고 유기적으로 진행되는데, 집회가 개최되면 노조 소속 근로자들이 집회에 참석하게 돼 생산활동이 중단됨
 - 현장에서의 집회로 인하여 발생하는 생산활동 차질은 집회 참석자들만 국한되는 것이 아니라 관련되는 작업의 중단을 의미하는 것이라는 점에서 생산활동 전반에 부정적인 영향이 나타날 수밖에 없음

4) 현장점유 및 방해

- 집회신고를 통해 현장 주변을 점거하고 아무런 권한도 없는 상태에서 출근하는 근로자들의 신분증을 검사하는 행태를 취하는 경우가 있어 근로자들과 마찰을 빚고 있으며, 자재의 반입과 레미콘 등의 진입을 의도적으로 방해하여 생산에 차질을 초래하는 행위들이 반복적으로 나타나고 있음
 - 출근하는 근로자들을 대상으로 불법 외국인근로자를 색출한다는 명목으로 신분증 검사를 시도하는 사례가 있고, 이 과정에서 현장에 출입하는 근로자와 마찰을 빚고 있으며, 출근시간 지연 등으로 작업 전 이루어지는 안전관리 및 생산활동에 지장을 초래하고 있음
 - 시공에 필요한 자재와 장비가 원활하게 공급돼 가동되어야 생산성을 기대할 수 있는데, 이를 방해하는 조직적인 행위가 자행되고 있음
 - 자재와 장비가 반입되는 출입구 주변을 서성이는 행위를 해 진입을 방해하거나 출입구를 막아서는 행위를 하는 사례도 있음
 - 특히 레미콘의 경우 시간이 지체되는 경우 생산성 저하는 물론 시공품질에도 악영향을 미치는 결과를 초래할 수 있음

5) 기타

- 현장 개설 시 노조 소속의 장비를 사용하도록 강요하는 행위가 만연해 있으며, 골조공사를 수행하는 업체당 2~3개의 기계장비 관련 노조가 압력을 행사하기도 함
 - 기계장비의 경우 생산과정에서 반드시 필요하므로 노조의 요구대로 노조 소속의 기계장비와 조종사를 사용할 수밖에 없음
 - 그런데 노조 소속 기계장비의 경우 집회 참석 등으로 가동률이 떨어지는 상황이 발생하기도 하며, 생산성에도 직접적으로 악영향이 나타나게 됨
- 노조에 의해 태업이 발생하는 경우 골조공사를 수행하는 하도급자는 원도급자와 계약된 공사기간을 준수하지 못하게 되는 결과가 초래될 수 있어 계약 불이행에 따른 지체상금 등의 비용부담과 공사기간 지연에 따른 현장 운영기간의 장기화로 인하여 간접비 증가 등 금전적인 피해가 발생하게 됨
 - 태업이 발생하면 공사기간이 지연되게 되는데, 건설노조는 태업을 활용하여 자신의 노조원이 아닌 근로자의 퇴출을 요구하기도 함
 - 서로 다른 노조소속 노조원이 채용된 경우 태업을 통해 상대방 노조원을 현장에서 퇴출하도록 요구하는 경우라고 할 수 있으며, 이는 채용자 수가 많은 노조에 의해 자행됨

- 골조공사를 시공하는 하도급자가 노조의 불법 및 부당행위에 대해 원칙적으로 대응하는 경우 원도급자를 압박하는 경우도 있음
- 원도급자의 본사에서 시위를 하거나 공사를 진행하고 있는 다른 현장에서 시공 방해 등의 행위를 하여 원도급자를 압박하는 사례가 확인되었음
 - 이런 상황이 초래되는 경우 대부분의 원도급자는 하도급자에게 건설 노조와 협의하도록 요구하게 되며, 이런 요구에 대해서 하도급자의 현실적인 대응수단은 건설 노조의 요구를 수용하는 것밖에 없음
 - 뿐만 아니라 골조공사를 수행하는 하도급자가 노조의 불법·부당행위에 원칙적으로 대응하는 경우 해당 업체가 수행하는 전국의 다른 현장에 차량과 확성기를 동원하여 시위를 통해 압박한 사례도 있음
- 다수의 노조로 분화돼 활동하는 과정에서 채용강요행위가 발생하고 있고, 이 과정에서 노조 간 알력이 생기고 갈등이 심화돼 다툼으로 전개되는 경우가 있으며, 결과적으로는 공사 진행이 방해되는 상황이 초래되기도 함
- 서로 상대를 어용노조라고 매도하며 실력행사를 하는 경우가 있고, 특정 노조가 현장에 채용되는 경우 다른 노조 소속 근로자의 채용을 방해하는 행위가 발생함
 - 서로 다른 노조 소속의 근로자들이 현장에 채용되는 경우 특정 노조가 다른 노조의 퇴출을 요구하며 태업하는 사례도 있고, 이런 태업은 특정 노조의 퇴출 시까지 지속되기도 함
 - 건설경제(2020년 2월 10일)에 의하면 2020년 1월 29일부터 성남시 금광동 재개발현장에서 민주노총 전국건설노동조합과 한국노총 건설산업노동조합의 대립으로 열흘 넘게 현장이 정지되는 사건이 발생했으며, 대부분의 일자리를 민주노총 조합원이 차지한 상황에서 한국노총이 채용요구를 하며 실력행사를 해 현장이 정지되었음
 - 또한 이런 행위들이 노조 간 실력행사로 전개되는 상황이 발생하기도 하는데, 이로 인하여 공사 진행이 방해받는 경우도 있음
 - 건설경제(2020년 2월 10일)에 의하면 민주노총 조합원과 한국노총 조합원의 실력행사로 인해 야기된 현장 정지에 대해 건설사업주는 어느 편을 들 수도 없는 상황이며, 노조들 간 합의가 이루어지지 않으면 공사는 진행될 수 없는 상황임

2. 건설노조 불법·부당행위의 폐해

- 여러 개로 분화된 소규모 건설노조들의 불법·부당한 행태로 인하여 다양한 폐해가 나타나고 있고, 이런 폐해는 사회적 비용의 증가와 전문건설업체의 부실화를 초래하고 있으며, 노조에 가입하지 않은 내국인 건설근로자의 일자리를 위협하거나 구직의 어려움을 가중시키는 형태로 나타나고 있음

1) 사회적 비용 증가

(1) 공사기간 연장에 따른 시설물 공급 차질

- 건설업은 주거서비스를 제공하는 주택을 건설하고 경제성장을 지원하는 사회기반시설(SOC)을 공급하는 기반산업인데, 건설노조의 채용강요로 인한 공사방해 때문에 현장운영 중단과 공사기간이 연장돼 시설물 공급이 지연됨
 - 성남시 금광도 재개발현장 사례에서 확인할 수 있는 것처럼 노조들 간 대립으로 공사기간이 지연되는 경우 그 피해는 고스란히 사회적 비용으로 전가될 수밖에 없음
 - 즉 주택공급이 계획된 기간 내에 완공되지 못하면 입주지연이 불가피하며, 이 경우 입주예정일을 중심으로 계획돼 있었던 이사와 주택임차 등에 영향이 미칠 수밖에 없어 사회적 비용이 수반되게 됨
 - 또한 도로와 교량 등 기반시설이 제때 공급되지 못하면 교통혼잡의 가중과 통근시간의 연장에 따라 직접적인 통근비 부담 증가와 여가 및 근로시간 단축 등의 간접비용까지 포함된 사회적 비용이 발생하게 됨

(2) 원가상승에 따른 가격인상

- 공사원가는 재료비, 노무비, 경비의 순원가에 일반관리비와 이윤이 합산돼 산정되는데, 건설노조의 불법·부당행위는 공사원가에서 노무비를 상승시키고 있으며 주거용과 비주거용 건축물의 가격을 인상시키는 요인이 될 수 있음
 - 경비는 건설사업주가 재량으로 사용하기 어려운 항목으로 구성돼 있고, 재료비는 발주자가 제공하는 경우가 많아 변동이 크지 않음
 - 반면 노무비는 원가항목 중 시공자의 재량이 영향을 미칠 수 있고, 시공을 담당하는 건설업체의 경우 효율적인 노동력 사용 여부에 따라 영업이익이 영향을 받고 경영성과를 좌우하는 요인이 됨

- 건설업은 생산방식에서 노동의 중요도가 높아 노동력의 효율적인 사용은 해당 업체의 경쟁력 요소라고 할 수 있음
 - 이런 상황에서 건설노조의 불법·부당행위로 노무비가 인상되면 원가가 상승할 수밖에 없고, 원가가 상승되면 구조물의 공급가격도 인상될 수밖에 없는 구조임
- 한국의 가계는 자산의 70% 이상을 부동산 및 주택이 차지하는 구조여서 부동산경기가 사회·경제적으로 매우 중요하며, 주택의 공급과정에서 노무비 인상으로 인한 부동산 가격 상승은 경제에 미치는 파급효과가 매우 클 수밖에 없음
- SOC는 주민의 편의증진과 국가 및 도시경쟁력을 결정하는 요소라고 할 수 있는데, 공급원가의 상승은 필요한 규모보다 부족한 공급을 유발할 수밖에 없어 사회적 비용을 야기하게 됨
- SOC의 대부분은 정부의 재정투자를 통해 공급되며, 한정된 예산을 운영하는 과정에서 우선순위를 결정하게 됨
 - 공급원가의 상승은 SOC의 과소공급을 야기하게 돼 주민의 편의에 부정적인 영향을 미치게 되고, 국가 및 도시경쟁력을 약화시키게 될 뿐만 아니라 다중이용시설의 공급 차질과 지연에 따라 혼잡의 가중 등 막대한 사회적 비용을 유발하게 됨

2) 전문건설업체 부실화

- 골조공사 및 관련되는 공사의 하도급공사 입찰 시 건설노조가 하도급업체의 입찰금액 결정에 개입하는 사례도 확인되고 있어 경영권 침해가 심각하며, 하도급공사를 수주하기 어려운 상황이 초래되기도 함
- 일부 지역에서는 특정한 건설노조가 철근과 형틀, 비계, 해체 등의 공정별로 “분과위원회”라는 명목으로 조직을 세분화 해 공정별로 하도급 입찰금액에 개입하고 있음
 - 특정 건설노조의 개입에 의해 결정되는 하도급공사 입찰금액은 경쟁자인 다른 하도급업체에 비해 높아질 수밖에 없음
 - 이로 인하여 지역에 소재하는 전문건설업자는 지역에서 발주되는 공사에도 하도급자로 참여하기 어려운 상황이 초래되고 있음
 - 지방 소재 전문건설업체가 지역에서 발주되는 공사에 하도급자로 참여하지 못하는 경우 지역민인 건설근로자의 일자리에 부정적인 영향이 초래될 수밖에 없음

- 건설사업주의 고유한 권한이라고 할 수 있는 입찰가격 결정 과정에까지 영향을 미치고 있는 건설노조의 행태는 하도급공사의 비중이 높은 전문건설업체의 부실화를 초래할 수밖에 없음
- <표 2-1>에 의하면 종합건설업체의 종합공사 원가에서 노무비의 비중은 약 4~12% 수준으로 확인됨
 - 종합공사의 규모가 클수록 노무비가 원가에서 차지하는 비중이 감소하는데, 이는 대부분이 간접노무비에 해당하기 때문임
 - 즉 공사의 규모가 클수록 현장관리 인력이 증가하지만, 비례하여 증가하는 것은 아니라는 것을 알 수 있음
 - 공사의 규모가 2배 크다고 해서 현장관리 인력도 반드시 2배 더 필요한 것은 아니라는 것을 알 수 있음
 - 반면 외주비로 표시되는 하도급의 비중은 대부분 60%를 상회하는 수준을 보이고 있고, 이는 종합공사 원가에서 하도급이 차지하는 비중이 중요하다는 것을 확인할 수 있게 함

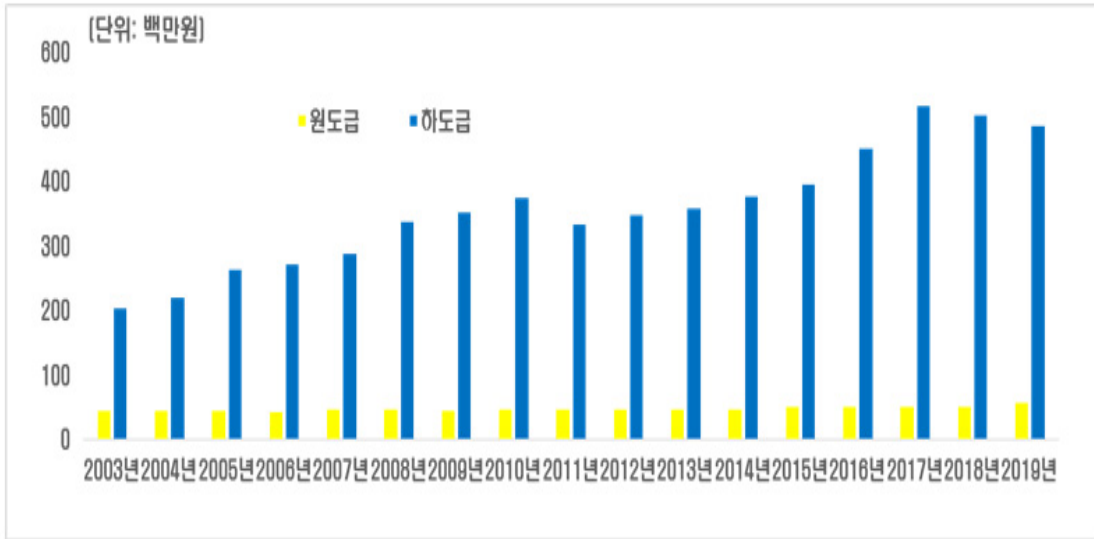
〈표 2-1〉 종합공사 원가구성

(단위: %)

구분	계	재료비	노무비	외주비	현장경비	(기계경비)
1군(1~100)	100.00	24.76	3.95	61.31	9.98	(1.00)
2군(101~200)	100.00	20.39	4.59	65.04	9.97	(1.41)
3군(201~300)	100.00	16.80	7.50	63.75	11.95	(2.00)
4군(301~400)	100.00	17.35	7.22	64.71	10.71	(3.31)
5군(401~500)	100.00	15.47	8.29	61.71	14.53	(3.78)
6군(501위 이하)	100.00	20.01	12.00	53.44	14.55	(5.02)
7군(토목)	100.00	26.54	14.63	39.86	18.96	(8.88)
8군(건축)	100.00	31.71	11.34	47.40	9.54	(1.80)
9군(기타)	100.00	36.00	16.53	30.70	16.78	(6.02)

자료: 대한건설협회(2021), 2020년 기준 완성공사 원가통계

- <그림 2-1>에서 확인할 수 있는 것처럼 건설공사는 하도급생산방식으로 수행되며, 하도급공사는 대부분 전문건설업체에 의해 수행되고 있음
- 전문건설업자가 수행하는 공사의 약 70%는 원도급공사지만, 공사금액을 기준으로 하면 65~70%의 비중을 차지하는 것이 하도급공사임
 - 결국 전문건설업체의 경영성과에 직접적인 영향은 하도급공사에 의해 좌우된다고 할 수 있음



자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보 활용하여 작성

[그림 2-1] 전문건설업 원도급과 하도급 공사 평균금액 추이

- 하도급공사가 전문건설업체에게 중요한 실정에서 건설노조의 불법·부당행위에 따른 노무비 상승은 경영성과를 악화시키고, 결과적으로 공사 품질에도 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없는 상황이 초래됨
- <표 2-2>에서 제시하고 있는 단가비교에서 확인할 수 있는 것처럼 형틀공사에서 노조팀의 노무비는 비노조 내국인근로자에 비해서도 높음
 - 노조팀의 노무비가 높아도 그만큼의 생산성이 담보되면 큰 문제가 아니라고 할 수 있으나, 현장에서의 각종 집회 참석과 노조 관련 활동으로 생산성이 낮은 상황임
 - 인상된 노무비만큼의 생산성을 제공하지 못하고 있고, 상대적으로 단가가 낮은 비노조 내국인팀, 외국인팀과 비교해도 생산성이 낮은 것으로 인식되는 상황임
 - 이런 상황은 골조공사를 수행하는 하도급자인 전문건설업체의 경영성과를 악화시키게 되고, 생산성이 담보되지 못함에 따라 공사 품질에도 악영향이 미칠 수밖에 없음
 - 노무비 상승에 따른 원가인상으로 골조공사 하도급 수주를 기피하는 현상이 확산되면 상대적으로 재무상태와 기술능력이 부족한 하도급자들이 경쟁하는 시장으로 전락하게 될 것이며, 부실한 업체들의 경쟁과정에서 선정된 하도급자에 의한 시공은 품질을 저하시키는 결과가 초래됨

〈표 2-2〉 아파트현장 형틀팀 m²당 단가 비교(2019년 기준)

(단위: 원)

구분	내국인		외국인
	일반팀	노조팀	
지상층	11,000	15,610	4,200
지하층	19,000	27,000	7,270
			13,500
			19,000

주: 1. 면담결과 확인된 단가의 수준이며, 외국인 근로자가 지하층 공사에 참여하는 경우 내국인과 단가 차이가 없다는 의견도 있었음

2. 단가는 층고와 작업환경, 현장의 다양한 여건 등에 직접적으로 영향을 받기 때문에 제시되어 있는 단가가 골조공사 현장에 적용될 수 있는 것은 아니나, 평균적인 수준이라고 할 수 있음

- 〈표 2-3〉에 제시된 철근콘크리트업체들과 건설노조가 체결한 임금협약 결과는 전국 연합노조 철근직종의 팀장 및 반장만 2021년과 2022년이 동일할 뿐 모두 일급 수준이 인상되었음

〈표 2-3〉 철근업체와 건설노조 임금협약 결과

구분		2021년	2022년	
건설산업노조	형틀	팀장 및 반장	265,000원	270,000원
		기능공	225,000원	235,000원
		조공	170,000원	175,000원
	철근	팀장 및 반장	265,000원	270,000원
		기능공	225,000원	235,000원
		조공	165,000원	175,000원
전국연합노조	철근	팀장 및 반장	265,000원	265,000원
		기능공	225,000원	235,000원
		조공	165,000원	175,000원

주: 2022년 임금협약은 1월 1일부터 12월 31일까지 적용

- 건설노조와 체결된 임금협약은 시차가 있을 수 있지만 노조원이 아닌 내국인근로자의 임금 인상도 유도하며, 외국인근로자의 임금수준에도 영향을 미치게 돼 전반적으로 임금이 상승하게 됨

- 외국인근로자들로 구성되는 팀도 내국인근로자의 임금 변화와 연동되고 있는 상황임
- 동일한 현장에서 일하는 내국인근로자의 임금이 인상되는 경우 외국인근로자도 근로관계를 체결한 사용자에게 임금인상을 요구하게 됨
- 만약 외국인근로자들의 임금 인상 요구가 수용되지 않으면 해당 현장을 이탈하여 다른 현장으로 이동하는 현상이 확인되고 있음

- 이런 상황이 발생하는 것은 전체적으로 노동 수급의 불균형이 개선되지 못하고 있기 때문이며, 특히 노동 수요가 가장 많은 골조공사에서 두드러지게 나타나고 있음
- <표 2-4>에서 제시하고 있는 것처럼 골조공정에 필요한 직종은 외국인근로자가 다수 분포하고 있는 것으로 확인되며, 생산성이 담보되는 숙련공의 비율도 다른 직종에 비해 상대적으로 많음

〈표 2-4〉 외국인근로자 직종별·숙련도별 고용규모

(단위: 명, %)

구분	전체		숙련공		비숙련공	
	인원	비율	인원	비율	인원	비율
전체	226,391	(100.0)	142,894	(63.1)	83,497	(36.9)
작업반장	6,327	(2.8)	5,027	(79.5)	1,300	(20.5)
보통인부	45,431	(20.1)	14,308	(31.5)	31,123	(68.5)
특별인부	4,436	(2.0)	3,304	(74.5)	1,132	(25.5)
비계공	2,184	(1.0)	1,648	(75.5)	536	(24.5)
형틀목공	56,891	(25.1)	45,609	(80.2)	11,282	(19.8)
철근공	31,338	(13.8)	23,858	(76.1)	7,480	(23.9)
콘크리트공	9,078	(4.0)	6,922	(76.3)	2,155	(23.7)
조적공	4,172	(1.8)	3,503	(84.0)	669	(16.0)
건축목공	6,225	(2.7)	4,907	(78.8)	1,318	(21.2)
방수공	3,794	(1.7)	2,673	(70.5)	1,121	(29.5)
미장공	2,893	(1.3)	2,099	(72.6)	794	(27.4)
타일공	3,862	(1.7)	3,049	(78.9)	813	(21.1)
도장공	2,982	(1.3)	1,490	(50.0)	1,492	(50.0)
배관공	6,891	(3.0)	5,408	(78.5)	1,484	(21.5)
기타	39,887	(17.6)	19,088	(47.9)	20,799	(52.1)

주: 전체의 비율은 직종 대비 비율이며, 숙련공과 비숙련공의 비율은 해당 직종 대비 비율임

자료: 대한건설협회(2018), 건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안 연구, 한국이민학회

○ 하도급자의 원가항목 중 가장 중요한 노무비 수준의 상승은 하도급자에게 전가돼 하도급공사가 중요하게 작용하는 전문건설업체의 부실을 초래하게 됨

- 수직적인 도급구조에 의해 시공이 이루어지는 환경에서 비용은 하위단계 건설사업주에게 전가되는 양상이 나타나게 됨
- 즉 원가상승분을 하도급공사 입찰 시 입찰가격에 반영해 입찰가격을 제시하기가 어려운 상황인데, 공사 수주에 사활을 걸고 있는 하도급자 시장은 가격경쟁이 치열하게 전개되기 때문임
- 공사를 수주해야만 생존이 가능한 전문건설업체들은 노무비 상승분을 부담하면서 공사 수주와 시공을 하는 상황에 직면하고 있음

3) 건설근로자 구직난 심화

- 건설노조의 노조원 채용강요가 강할수록 노조에 가입하지 않은 근로자들은 일자리를 구하기 어려워지는 결과가 초래될 수밖에 없는 상황이며, 이런 상황은 노조에 가입되지 않은 근로자들에 대한 불합리한 차별이라고 할 수 있음
 - 이상범(2018)은 2018년 10월말부터 11월 초까지 4차례 서울지역에 개설된 현장에서 단순노무를 제공하는 건설근로자를 면담조사 한 후 결과를 제시했는데, 건설근로자들은 건설노조에 상당히 부정적이며 비우호적인 것으로 나타났음
 - 부정적인 인식은 고령근로자일수록 강했으며, 원인은 파업이나 점거, 조합비 등인 것으로 나타났음
 - 뿐만 아니라 건설노조가 건설근로자들의 이해를 대변하는데 큰 역할을 하지 못하고 있는 것으로 인식하고 있었음
 - 건설노조의 채용강요행위를 거부하지 못하고 수용한 골조공사 하도급업체 중에서는 근로자에게 임금을 지급 시 임금의 4.5%를 노조비로 차감하여 건설노조에 지불하고 있는 경우도 있었음
 - 건설근로자들이 노조에 가입하지 않는 이유로는 조합비 납부와 현장에서의 집회 참석 등에 부담을 갖고 있기 때문인 것으로 파악되었음
 - 건설노조 가입에 대한 부담을 갖고 있는 건설근로자들 중에서도 구직을 위해서 어쩔 수 없이 노조에 가입한 근로자도 있었음
 - 이렇게 볼 때 건설근로자 중 노조에 가입돼 있지 않은 경우 구직과정에서 불이익을 당할 수 있고, 이는 불합리한 차별이라고 할 수 있음

3. 건설노조 불법·부당행위 근절방안

- 건설현장에서 건설노조에 의한 불법 및 부당행위는 시공단계뿐만 아니라 전과정에서 이루어지고 있고, 이를 제재할 수 있는 규정을 중심으로 근절방안이 검토되는 것이 합리적이라고 할 수 있음
 - 현장이 개설되기 이전단계에서는 집회 및 시위를 통해서 노조원 채용을 압박하는 행태가 나타나고 있고, 현장개설 이후 공사가 진행중인 상황에서는 부당한 금품요구가 나타나고 있음

- 자신의 소속 노조원 채용을 강요 및 압박하기 위한 목적으로 진행되는 집회는 집시법, 그리고 채용과정에서의 문제는 채용절차법 등의 규정을 검토하여 근절방안이 모색되어야 할 것으로 판단됨
- 현장이 개설돼 공사가 진행되는 과정에서는 노조원 채용과 금품요구가 나타나고 있으며, 이는 채용절차법 등 현재 규정을 검토하여 제재방안이 검토되어야 함
 - 다수의 노조가 동일한 현장에서 채용을 요구하고 있고, 요구와 압박이 수용되지 못한 노조 단체에서는 일명 발전기금 명목으로 금품을 요구하고 있음
- 이처럼 공사가 진행되기 이전단계부터 자행되는 노조의 불법 및 부당행위는 현행 규정의 적용을 통한 근절방안 모색이 우선적으로 검토되어야 함
 - 이런 점을 고려하여 채용과 관련하여 야기되고 있는 불법 및 부당행위를 제재할 수 있는 현행 규정을 중심으로 검토가 이루어지는 것이 필요함

1) 집시법을 통한 공사방해행위 차단

- 집회 및 시위는 적법해야 하고 위법한 시위는 허용되지 않으며, 시위의 권리보장과 공공의 안녕질서는 조화를 이룰 수 있어야 함
 - 헌법 제21조 제1항은 집회 및 시위의 자유가 기본권으로 보장된다는 내용을 규정하고 있으며, 제2항은 집회 및 결사에 대한 허가제 금지를 규정하고 있음
 - 현행 집회 및 시위에 관한 법률(이하 집시법)은 적법한 집회 및 시위를 최대한 보장하지만 위법한 집회 및 시위로부터 국민을 보호하는 것도 목적으로 하고 있음
- 헌법 제37조 제2항에 따라 국가 안전보장이나 질서유지 또는 공공복리를 위해 필요한 경우 관련 법률에 의해 제한이 가능함
 - 대법원⁵⁾과 헌법재판소⁶⁾는 헌법이 보장하는 집회의 자유도 부득이한 경우 제한될 수 있다는 견해를 제시했음
 - 집회와 시위는 여러 사람이 특정한 장소에 모여 진행되는 것이 일반적이며, 이로 인하여 타인의 사생활이나 자유, 휴식권, 수면권, 평온권 등 공공의 안전과 질서를 해칠 수 있는 가능성이 많아 집회의 자유도 부득이하게 제한될 수 있음
 - 현행 집시법은 제5조 제1항 제2호에서 집단적인 폭행, 협박, 손괴, 방화 등으로 공공의 안녕질서에 직접적인 위협을 끼칠 것이 명백한 집회 또는 시위는 금지하고 있음

5) 대법원 판례 1987. 7. 21 선고 87도 1081 판결

6) 헌재 1994. 4. 28. 91헌바14 결정

- 확성기 등의 사용 제한도 집시법 제14조에 규정돼 있는데, 타인에게 심각한 피해를 주는 소음으로서 대통령령으로 정하는 기준을 위반하는 소음을 발생시키는 경우임
- 성중탁(2021)은 한국은 집회공화국으로 불릴 만큼 집회·시위가 많고, 일종의 세(勢) 과시 수단이 되면서 집회와 시위 관련 소음피해 민원이 많이 발생한다고 했음

〈표 2-5〉 확성기등의 소음기준(집시법 시행령 별표 2)

소음도 구분		대상 지역	시간대		
			주간 (07:00~해지기 전)	야간 (해진 후~24:00)	심야 (00:00~07:00)
대상 소음도	등가소음도 (Leq)	주거지역, 학교, 종합병원	65 이하	60 이하	55 이하
		공공도서관	65 이하	60 이하	
		그 밖의 지역	75 이하	65 이하	
	최고소음도 (Lmax)	주거지역, 학교, 종합병원	85 이하	80 이하	75 이하
		공공도서관	85 이하	80 이하	
		그 밖의 지역	95 이하		

○ 집회의 자유는 헌법이 보장하는 기본적인 권리이지만 아무런 제한이 없는 것은 아니며, 헌법 제37조 제2항에 의하여 국가의 안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 그 본질적 내용을 침해하지 아니하는 범위 내에서 법률로써 제한할 수 있도록 규정하고 있음

- 대법원 2011. 10. 13. 선고 2009도 13846 판결은 “이 사건에서 문제된 집시법 제8조 제1항, 제3항 제1호는 집회신고서에 적힌 장소가 다른 사람의 주거지역이나 이와 유사한 장소로서 집회나 시위로 재산 또는 시설에 심각한 피해가 발생하거나 사생활의 평온을 뚜렷하게 해칠 우려가 있고, 그 거주자나 관리자가 시설이나 장소의 보호를 요청하는 경우에는 신고서를 접수한 관할 경찰관서장은 신고서를 접수한 때부터 48시간 이내에 집회나 시위를 금지 또는 제한한다는 것을 집회 주최자에게 규정할 수 있다고 규정”하고 있음

• 집회나 시위로 재산 또는 시설에 심각한 피해가 발생하거나 사생활의 평온을 뚜렷하게 해칠 우려가 있고, 그에 더하여 거주자나 관리자가 시설이나 장소의 보호를 요청하는 때에 한하여 자유와 집회 신고장소 주변 지역 주민의 법익을 합리적인 범위 내에서 조정하고 있으므로 집회의 자유의 본질적인 내용을 침해하거나 집회의 허가제를 허용하지 않는 헌법 제21조 제2항에 위배된다고 볼 수 없다고 판시했음

- 이처럼 집회의 자유가 헌법에서 기본권을 보장하기 위한 필수적인 권리라고 해도 무제한으로 허용되는 것은 아니며, 다른 법익과의 조화가 필요하다고 할 수 있음

- 집회를 통해 주장하려고 하는 의견이나 달성하고자 하는 목적은 상대방의 정당한 권리를 침해하지 않는 범위 내에서만 정당성이 확보될 수 있고 권리로서 법의 보호 대상이 될 수 있음
 - 건설현장이 개설되기 이전단계에서 집시법에 따라 집회신고가 되었다 하더라도 건설사업자의 정당한 권리인 영업권을 침해하는 경우에는 제한의 가능성이 크다고 할 수 있고, 제한하는 것이 법령의 취지라고 판단됨

2) 채용절차법을 통한 불법·부당한 채용강요행위 방지

- 현행 채용절차의 공정화에 관한 법률(이하 채용절차법)은 제1조(목적)에서 채용절차에서 최소한의 공정성 확보를 규정하고 있고, 제4조의2에서 채용강요 등의 금지를 규정하고 있음
 - 채용절차법은 목적에서 채용절차에서 최소한의 공정성 확보와 함께 구직자의 부담 감소와 권익 보호를 명시적으로 규정하고 있음
 - 채용강요 등의 금지를 규정하고 있는 제4조의2는 “누구든지 채용의 공정성을 침해하는 행위를 할 수 없다”고 명시하고 있음
 - 제1호는 법령을 위반하여 채용에 관한 부당한 청탁, 압력, 강요 등을 하는 행위
 - 제2호는 채용과 관련하여 금전, 물품, 향응 또는 재산상의 이익을 제공하거나 수수하는 행위
 - 채용절차법의 규정을 위반하여 채용에 관한 부당한 청탁, 압력, 강요 등을 하는 경우 3천만원 이하의 과태료 부과를 규정하고 있음
 - 이 규정에 따라 건설노조의 불법·부당한 채용강요행위가 제재되기 위해서는 관련 행위를 입증할 수 있는 자료가 확보되는 것이 중요할 것으로 판단됨
- 건설현장에서 노조에 자행되고 있는 노조원 채용 압박과 강요가 채용절차법에서 정하고 있는 규정을 위반한 불법행위인지 여부는 소송을 통해 결정되어야 할 것으로 판단됨
 - 채용절차법이 규정하고 있는 강요와 압박은 구직자를 대상으로 채용자를 선정하는 구인자인 사용자에게 가해지는 것을 의미한다고 할 수 있음
 - 따라서 일반적으로는 사용자에게 압력을 행사하거나 강요하는 행위를 실질적으로 할 수 있는 자로 상정하는 것이 타당하다고 할 수 있음

- 이런 측면에서 건설노조의 채용강요행위가 사용자에게 부여돼 있는 채용자를 자유롭게 선택할 권리를 실질적으로 제한하고 있다면 채용절차법을 통한 권리구제를 모색하는 것도 필요하다고 할 수 있음
- 채용과정에서 사용자의 의사에 반하거나 불이익을 발생시킬 수 있는 강요와 압박의 당사자를 확장하는 것이 필요하며, 이 과정에서 변화된 노사관계가 반영되어야 함
 - 노조의 설립과 활동은 사용자에 비해 협상력이 열위에 있는 근로자의 권리와 권익을 보호하기 위한 측면에서 정당성을 확보될 수 있음
 - 그러나 현대의 변화된 환경에서는 영세한 사용자와 노조의 관계에서 사용자가 열위인 경우가 발생하고 있음
 - 건설현장에서 노조에 의해 야기되고 있는 채용강요행위도 영세한 사용자에 비해 노조가 협상력을 포함하여 대부분의 영역에서 우위를 점하고 있는 상황이라고 할 수 있음
 - 이런 상황변화가 채용절차법에 반영돼 사용자가 채용자 결정과정에서 불법·부당하게 권리를 침해되는 경우 구제받을 수 있어야 함

3) 노동조합법에 의한 사용자 권리구제

- 현행 노동조합 및 노동관계조정법(이하 노동조합법)은 노동관계를 공정하게 조정하여 노동쟁의를 예방·해결하여 산업평화의 유지와 국민경제의 발전에 이바지하는 것을 목적으로 제정되었음
- 건설노조가 노조원 채용을 강요하는 행위는 사용자가 부당노동행위로 처벌 받을 수 있으므로 근로관계 당사자인 하도급자의 적법한 대응이 필요함
 - 현행 노동조합법은 제81조에서 부당노동행위를 규정하고 있고, 제1항은 사용자의 부당노동행위 유형을 명시적으로 열거하고 있음
 - 제2호에서 특정한 노동조합원이 될 것을 고용조건으로 하는 행위를 사용자의 부당노동행위로 규정하고 있음
 - 서울남부지방법원 2015 고합 505판결에 의하면 “특정조합원을 고용할 것을 주장하면서 고소고발, 집회시위를 통하여 상대방을 겁먹게 하는 행위는 사용자의 경영권의 본질을 침해하는 행위로 협박 공갈죄에 해당된다”고 판결하였음
 - 제4호는 근로시간 면제한도를 초과하여 급여를 지급하는 행위, 노동조합의 운영비를 원조하는 행위도 사용자의 부당노동행위에 해당함

- 노동조합법 제82조의 구제신청은 사용자의 부당노동행위로 권리를 침해당한 근로자 또는 노동조합이 노동위원회를 통해 구제신청을 할 수 있도록 규정하고 있는 조항임
- 또한 노동조합법 제83조 사용자의 부당노동행위에 대한 구제신청 관련 조사 등을 규정하고 있고, 노동위원회에 조사와 관계 당사자의 심문에 관한 규정임
- 건설노조의 채용강요행위가 사용자의 부당노동행위를 초래하는 결과가 될 수 있고 법적 처벌을 받을 수 있으므로 적법하고 정당한 대응이 반드시 필요함

4) 현장별 협의체 구축

- 건설현장에서 노조에 의해 야기되는 불법·부당행위에 대응하기 위해서는 발주자와 원도급자, 그리고 하도급자의 상호협력의 기반이 마련되어야 하며, 건설근로자의 대부분을 고용하는 하도급자의 문제로만 인식하는 상황의 개선이 반드시 필요함
 - 대한전문건설협회가 회원사를 대상으로 건설노조에 의해 야기되고 있는 불법·부당행위에 대한 실태를 조사한 결과 하도급자의 문제로만 인식해서는 개선의 여지가 희박한 것으로 판단됨
 - 건설노조의 불법·부당행위 요구에 대해 전문건설업체의 75%가 수용하고 있는 것으로 나타났음
 - 또한 협의중이라는 응답의 비중도 13.0%를 차지했으며, 협의중인 업체의 대부분은 결국 건설노조의 요구를 수용할 수밖에 없을 것으로 예상됨
 - 건설노조의 불법·부당행위에 대해 무대응 1.8%, 고소 및 소송은 9.3%에 불과했음
 - 결국 하도급자로 공사에 참여하는 전문건설업체에 비해 건설노조가 협상력에서 우위를 차지하고 있는 실정이며, 이런 협상력의 차이의 결과가 75.9% 수용으로 나타난 것으로 볼 수 있음
 - 건설노조의 불법·부당행위 수용의 이유는 업무방해와 협박, 공기지연 등인 것으로 파악되는데, 하도급공사의 공기는 발주자와 원도급자도 이해당사자라고 할 수 있으므로 공동 대응의 필요성이 크고, 이를 위해 현장별 협의체 구성과 활동이 요구됨
 - 발주자는 도급계약을 통해 공사기간 중 발생할 수 있는 위험을 계약상대방인 원도급자에게 이전시켰음
 - 계약된 시설물을 원활하게 공급받기 위해서는 계약이행의무를 수행하는 원도급자와 하도급자의 여건과 환경을 감안하여 계약이행에 탄력성을 제공하는 것을 검토하여야 함
 - 원도급자는 발주자의 계약상대방으로서 전체 공사에 대한 관리 책임을 지고 있어 현장운영과 관리의 당사자라고 할 수 있음

- 건설현장과 관련된 모든 사항들의 관리자이며, 관리자로서의 형식적인 책임과 권한뿐만 아니라 실질적인 역할도 수행하여야 함
- 이렇게 볼 때 원도급자의 역할과 역량에 따라 건설노조의 불법·부당행위를 저지할 수 있는 효과를 기대할 수 있음
- 또한 원도급자는 하도급자를 선정하고 도급계약에 의해 계약이행의 결과에 대한 청구권이 있으나, 계약된 내용대로 공사가 준수되지 못하는 경우 발주자와의 관계에서 문제가 발생하게 됨
- 원래 계약한 하도급자에 의해 계약이행이 완료되지 못하는 경우 하도급자에게 지체상금 등의 금전적 보상을 요구할 수 있지만, 이런 수단으로는 발주자와의 계약을 이행하지 못하는 상황이 초래될 수밖에 없음
- 왜냐하면 다른 하도급자를 선정 해 공사를 진행해도 해당 하도급자도 건설노조의 불법·부당행위에 직면하고 수용하는 결과가 될 것이 예상되기 때문임
- 하도급 없이 원도급자가 직접 공사를 수행하는 것도 현재의 상황으로서는 여의치 않은데, 이는 <표 2-1>에 제시돼 있는 종합공사의 원가구성을 통해서도 확인할 수 있음
- 따라서 하도급자가 건설노조의 불법·부당행위에 처한 상황에서 원도급자는 하도급자를 적극적으로 지원하고 문제를 해결하기 위한 협력을 모색하는 것이 필요함
- 이런 환경이 조성돼 발주자-원도급자-하도급자가 협력적 관계에서 문제를 대처할 때 하도급자가 건설노조의 불법·부당행위에 적극적으로 대응할 수 있을 것으로 판단됨
- 아울러 하도급자는 노조원 건설근로자와 고용관계 체결의 당사자로 불법·부당행위에 대응할 수 있는 준비와 적극적인 대응을 견지해야 할 것으로 판단됨

II

Ⅲ. 외국인근로자 활용도 제고방안

1. 외국인근로자 활용도 제고의 필요성 및 기대효과

1) 외국인근로자 활용도 제고의 필요성

(1) 건설투자 증가에 대한 대응

- 2022년 SOC예산은 28조원으로 최근 10년 중 가장 큰 규모이며, 2018년의 19조원에 비해 9조원 증가했음
 - SOC예산은 2020년을 기점으로 회복되기 시작했으며, 2020년은 전년 대비 17.2%, 2021년에는 전년 대비 14.2%가 증가해 증가폭이 컸음
 - 2022년은 28조원으로 최근 중 SOC 예산 규모가 가장 크며, 이에 따라 건설투자가 증가할 것으로 기대되고 있음

〈표 3-1〉 연도별 SOC예산 추이

(단위: 조원, %)

구분	총예산(A)	SOC 예산(B)	B/A	전년대비 증감율
2012	325.4	23.1	7.1	-5.3
2013	349	25.0	7.2	8.2
2014	355.8	23.7	6.7	-5.2
2015	384.7	26.1	6.8	10.1
2016	398.5	23.7	5.9	-9.2
2017	400.5	22.1	5.5	-6.8
2018	428.8	19.0	4.4	-14.0
2019	469.6	19.8	4.2	4.2
2020	512.3	23.2	4.5	17.2
2021	558	26.5	4.7	14.2
2022	607.7	28.0	4.6	5.7

자료: 1. 대한건설협회, 주요 건설통계, 각 연호

2. 기획재정부 보도자료(2021. 12. 3.), 2022년 예산 국회 본회의 의결·확정

- 정부는 성장을 지원하는 인프라 구축에 대한 계획을 밝히고, 국토공간의 효율적 성장 전략 지원이 이루어질 것으로 기대되고 있음

- 메가시티 조성, 강소도시 육성과 낙후지역 육성, 국토 디지털화 등이 중점적으로 추진될 것으로 예상됨
 - 교통 혁신의 수단으로 GTX와 서부권 광역급행철도가 본격적으로 추진될 것으로 예상됨
- 정부는 수요에 부응하는 충분한 주택공급 확대를 위한 로드맵을 수립해 추진한다는 계획을 갖고 있으며, 공급확대 정책이 시행되는 기간 동안에는 지속적인 건설투자 증가가 이루어질 것으로 예상됨
- 연도별·지역별 250만호 이상의 주택공급 계획을 마련해 추진하며, 정비사업 관련 제도를 합리적으로 조정하여 도심에 주택을 공급한다는 방침임
 - 또한 인·허가 등의 행정절차를 단축하고 공급 관련 관행적 규제를 발굴해 개선하여 사업 속도를 높이고, 사전청약을 확대하는 내용도 포함돼 있음
- 재건축사업의 어려움들 가운데 하나로 인식되었던 정밀안전진단도 2022년 7월 완화될 것으로 예상되고 있고, 30년 이상의 노후 공동주택 정밀안전진단 면제도 추진될 것으로 예상됨
- 구조안전성 비중을 30%대로 하향해 재건축사업 추진이 용이해질 것으로 기대되며, 건설투자가 확대되는 요인이 될 것임
 - 30년 이상의 아파트는 지방자치단체의 도시계획에 따라 안전진단을 거치지 않고도 재건축사업을 진행할 수 있을 것으로 예상됨
 - 30년 이상 노후 공동주택에 대한 정밀안전진단 면제는 지방자치단체로 권한이 이양될 것으로 예정돼 있음

〈표 3-2〉 재건축 정밀안전진단 기준 조정안

구분	구조안전성	건축마감 및 설비노후도	주거환경	비용 편익
현행	50%	25%	15%	10%
개선(안)	30%	30%	30%	10%

자료: 이데일리(2022. 5.18), 재건축 정밀안전진단 완화, 이르면 7월 시행

(2) 건설근로자 수급불균형 보완

- 건설근로자는 입직 연령이 다른 산업 종사자의 입직 연령보다 높고, 특히 젊은 근로자의 유입이 부족한 상황이어서 건설근로자의 평균 연령대는 급격하게 높아지고 있음

- 건설근로자는 입직 시 평균 연령이 다른 산업의 입직자에 비해 높은 상황임
 - 2018년 서울노동권익센터가 서울시에 개설된 현장에서 단순노무직으로 종사하는 근로자를 대상으로 한 조사에 의하면 46.8세로 나타났음
 - 또한 같은 조사에서 청년층 입직자는 장기간 건설업에 종사하려는 생각이 많지 않은 것으로 나타났으며, 이들은 부족한 창업자금을 단기간에 마련할 목적으로 하는 유형과 프리랜서로서 일을 하지 않는 날을 이용해 건설현장에서 노무를 제공하는 유형이 대부분임
 - 이처럼 3D업종이라는 인식의 개선이 이루어지지 못해 건설근로자로 입직을 기피함에 따라 기존 건설근로자의 연령이 높아지고 있고, 전반적으로 고령화추세가 급격하게 진전되고 있음
 - 이런 상황은 55세 이상 고령 취업자의 건설업 비중을 통해서도 확인할 수 있는데, 2021년의 경우 37.8%로 전산업 및 제조업과 비교해도 높은 비중임
 - 건설업 취업자 중 55세~64세의 비중은 31.1%이며, 건설업 취업자 3명 중 1명은 55세 이상인 상황임
 - 건설업의 65세~79세 연령자 비율도 제조업의 3.7%보다 높은 6.7% 수준으로 나타났음
 - 건설업 취업자 중 55세 이상 연령의 취업자가 지속적으로 상승하는 추세를 보이고 있고, 향후에는 상승추세가 더 빠르게 진행될 것으로 예상됨
 - 건설현장은 기계장비의 사용이 어려운 환경이 있고, 이 경우 상황에 맞는 노동력이 투입되어야 생산성이 담보됨
 - 숙련근로자의 역할이 필요한 환경이나 작업이 있고, 숙련도와 함께 근력의 필요성이 높은 공정이나 작업도 있음
 - 자재의 개발과 장비의 발전에 따라 건설근로자의 근력이 생산성에 영향을 미치는 공정도 있는데, 대표적으로는 형틀목공과 철근공 등의 근로자들이 일하는 골조공정임
 - 규격화 된 거푸집(form)을 주로 사용하는 골조공사에서 외국인근로자들이 많이 분포하는 것도 근력이 생산성에 큰 영향을 미치는 공정이기 때문임
- 건설업은 공사를 하는 업이므로 시공의 경쟁력이 가장 중요한 요소이며, 시공과정에서 기계장비의 역할과 활용도가 지속적으로 상승하고 있지만, 여전히 생산성을 제공할 수 있고 숙련도가 높은 근로자에 대한 수요가 많아 안정적인 수급이 중요함
- 전술한 것처럼 생산성을 제공할 수 있는 근로자의 유형은 공정에 따라 차이를 보이며, 골조공정은 외국인근로자 활용으로 생산성을 확보할 수 있는 공정에 해당됨
 - 이런 골조공사에 활용할 수 있는 내국인근로자는 양적으로 부족한 상황일 뿐만 아니라 내국인근로자의 연령대 추이를 감안하면 생산성을 담보하기 어려운 상황임

- 골조공사에서 생산성을 제공할 수 있는 내국인근로자에 대한 수요는 공급보다 많은
상황이며, 이런 초과수요 상태는 개선의 여지가 크지 않은 것으로 판단됨

〈표 3-3〉 55세 이상 고령 취업자 중 건설업 취업자 추이

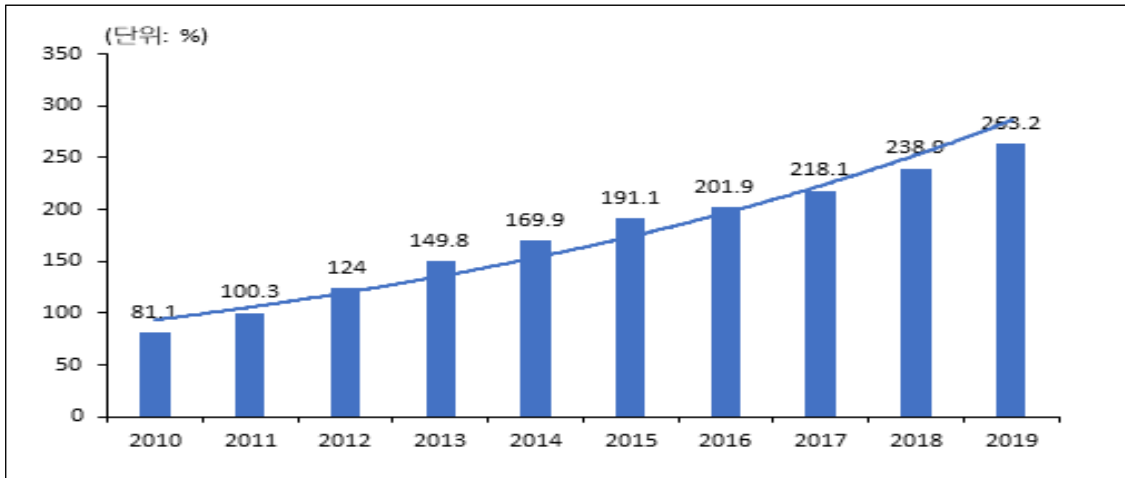
(단위: 천명, %)

구분		계	농림어업		제조업		건설업		
2013년	전체 취업자	25,610	100.0	1,706	100.0	4,297	100.0	1,832	100.0
	55~79세 취업자	5,763	22.5	1,210	70.9	546	12.7	415	22.7
	55~64세	3,867	15.1	497	29.1	457	10.6	353	19.3
	65~79세	1,896	7.4	713	41.8	88	2.0	62	3.4
2014년	전체 취업자	26,112	100.0	1,649	100.0	4,459	100.0	1,855	100.0
	55~79세 취업자	6,132	23.5	1,163	70.5	636	14.3	465	25.1
	55~64세	4,176	16.0	482	29.2	543	12.2	383	20.6
	65~79세	1,956	7.5	680	41.2	93	2.1	81	4.4
2015년	전체 취업자	26,431	100.0	1,526	100.0	4,580	100.0	1,894	100.0
	55~79세 취업자	6,376	24.1	1,055	69.1	681	14.9	498	26.3
	55~64세	4,413	16.7	450	29.5	572	12.5	423	22.3
	65~79세	1,963	7.4	605	39.6	109	2.4	74	3.9
2016년	전체 취업자	26,613	100.0	1,420	100.0	4,608	100.0	1,862	100.0
	55~79세 취업자	6,715	25.2	992	69.9	759	16.5	548	29.4
	55~64세	4,708	17.7	426	30.0	637	13.8	478	25.7
	65~79세	2,007	7.5	566	39.9	122	2.6	70	3.8
2017년	전체 취업자	26,992	100.0	1,420	100.0	4,586	100.0	2,031	100.0
	55~79세 취업자	7,117	26.4	1,019	71.8	829	18.1	617	30.4
	55~64세	5,029	18.6	435	30.6	695	15.2	549	27.0
	65~79세	2,087	7.7	585	41.2	134	2.9	68	3.3
2018년	전체 취업자	27,064	100.0	1,481	100.0	4,507	100.0	2,035	100.0
	55~79세 취업자	7,421	27.4	1,067	72.0	866	19.2	646	31.7
	55~64세	5,213	19.3	454	30.7	726	16.1	561	27.6
	65~79세	2,209	8.2	613	41.4	140	3.1	85	4.2
2019년	전체 취업자	27,322	100.0	1,497	100.0	4,434	100.0	2,041	100.0
	55~79세 취업자	7,739	28.3	1,064	71.1	897	20.2	665	32.6
	55~64세	5,350	19.6	459	30.7	750	16.9	573	28.1
	65~79세	2,389	8.7	605	40.4	147	3.3	92	4.5
2020년	전체 취업자	26,930	100.0	1,551	100.0	4,377	100.0	1,979	100.0
	55~79세 취업자	7,895	29.3	1,084	69.9	950	21.7	632	31.9
	55~64세	5,370	19.9	458	29.5	792	18.1	521	26.3
	65~79세	2,525	9.4	626	40.4	158	3.6	111	5.6
2021년	전체 취업자	27,550	100.0	1,548	100.0	4,397	100.0	2,111	100.0
	55~79세 취업자	8,276	30.0	1,122	72.5	924	21.0	798	37.8
	55~64세	5,473	19.9	459	29.6	762	17.3	657	31.1
	65~79세	2,803	10.2	663	42.8	162	3.7	141	6.7

주: 1. 각 연도 5월 기준이며, 전체 취업자는 15세 이상 취업자임

2. 산업의 구분은 농림어업, 광제조업(제조업 포함), 사회간접자본 및 기타서비스업(건설업, 도소매음식숙박업, 사업개인공공서비스 및 기타, 전기 운수 통신 금융업임. 매년 5월 조사 기준임

자료: 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/statisticsList/>)의 경제활동인구조사 고령층부가조사를 활용하여 작성함



자료: 박세정·조민수(2020), 임금근로자의 고령화와 산업별 노동시장 변화 분석, 한국고용정보원

[그림 3-1] 건설업 고령화지수 및 고령화추세

- 근력의 중요성이 상대적으로 높은 골조공사에서 내국인근로자의 초과수요가 개선되지 못하는 상황을 보완하는 역할을 외국인근로자들이 하고 있음
 - <표 2-4>에 제시하고 있는 것처럼 외국인근로자들이 형틀목공과 철근공, 콘크리트공 등에 집중돼 있는 것도 내국인근로자에 대한 초과수요 상태가 개선되지 못하고 있기 때문이라고 할 수 있음

2) 외국인근로자 활용도 제고의 기대효과

- 외국인근로자를 제한하는 경우 인건비에 미치는 영향 정도에 관한 설문조사를 시행한 선행연구에 의하면 심각한 것으로 나타났으며, 공사규모가 클수록 심각성이 큰 것으로 나타났음
 - 심각과 매우 심각을 합산하면 68.1%였으며, 1,000억원 이상 공사에서는 심각과 매우 심각을 합친 비율이 83.3%로 나타나 공사규모가 클수록 외국인근로자에 대한 의존도가 심한 것으로 파악됨
- 외국인근로자의 수급이 원활하지 못하면 인건비 상승을 원인으로 하는 공사비 증가가 나타날 수 있으며, 공사기간도 지연될 수 있어 공사를 진행하는 데 많은 어려움이 있을 것으로 판단됨
 - 국내 건설공사 현장에서의 외국인근로자 의존도를 확인할 수 있는 자료라고 할 수 있고, 인건비 상승에 따른 공사비 증가는 불가피한 것으로 판단됨

- 또한 <표 3-5>에서 제시하고 있는 것처럼 외국인근로자 공급 부족은 공사기간을 연장시키게 되는 주요 원인이라고 할 수 있음
- 결국 외국인근로자의 부족은 공사비 증액과 공사기간 연장을 통해서 주택과 SOC 공급에 차질이 발생할 수밖에 없는 상황이 초래될 것으로 판단됨

〈표 3-4〉 공사규모별 외국인근로자 제한 시 인건비 영향 정도

(단위: 천명, %)

구분	전체	전혀 심각하지 않다	별로 심각하지 않다	약간 심각하다	매우 심각하다
전체	8,008 (100.0)	475 (5.9)	2,078 (26.0)	3,031 (37.8)	2,423 (30.3)
10억 미만	1,052 (100.0)	120 (11.4)	367 (34.9)	346 (32.9)	220 (20.9)
10억~50억 미만	2,145 (100.0)	171 (8.0)	582 (57.1)	760 (35.4)	632 (29.5)
50억~100억 미만	1,146 (100.0)	27 (2.3)	341 (29.8)	537 (46.9)	241 (21.0)
100억~500억 미만	2,047 (100.0)	129 (6.3)	507 (24.8)	762 (37.2)	649 (31.7)
500억~1,000억 미만	721 (100.0)	24 (3.3)	138 (19.1)	274 (38.1)	285 (39.5)
1,000억 이상	898 (100.0)	6 (0.6)	144 (16.1)	351 (39.1)	394 (44.2)

자료: 대한건설협회(2018), 건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안 연구, 한국이민학회

〈표 3-5〉 공사규모별 외국인근로자 제한 시 공기 준수에 미치는 영향 정도

(단위: 개소, %)

구분	전체	전혀 안 심각	별로 안 심각	약간 심각	매우 심각
전체	8,008 (100.0)	454 (5.8)	1,904 (23.8)	2,968 (37.1)	2,672 (33.4)
10억 미만	1,052 (100.0)	105 (10.0)	403 (38.3)	362 (34.4)	182 (17.3)
10억~50억 미만	2,145 (100.0)	136 (6.4)	492 (23.0)	770 (35.9)	746 (34.8)
50억~100억 미만	1,146 (100.0)	56 (4.9)	311 (27.1)	442 (38.6)	338 (29.5)
100억~500억 미만	2,047 (100.0)	135 (6.6)	459 (22.4)	783 (38.2)	671 (32.8)
500억~1,000억 미만	721 (100.0)	21 (2.9)	108 (15.0)	269 (37.3)	322 (44.7)
1,000억 이상	898 (100.0)	11 (1.3)	131 (14.6)	342 (38.1)	414 (46.1)

자료: 대한건설협회(2018), 건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안 연구, 한국이민학회

2. 외국인근로자 활용도 제고방안

- 외국인근로자는 건설현장에서 활용도가 높고 건설사업주에게 생산성을 제고해줄 수 있는 노동력으로 인식되고 있어 합법적으로 내국인근로자의 부족을 보완하면서 조화될 수 있는 대안 모색이 필요함
 - 우상범(2018)은 외국인근로자들은 관리의 용이함과 내국인 대비 저렴한 인건비, 그리고 숙련수준 등을 감안할 때 치열한 가격경쟁시장에서 활동하는 영세한 건설업체에게 수익성을 제공할 수 있는 수단으로 활용될 수 있다는 의견을 제시했음
 - 우상범(2018)은 면접대상자의 의견을 인용하여 제시했는데, “한국 분들과 비교해 봤을 때 시멘트를 한국 분들이 한 포대 나르면 그분들은 한 세 포대 날라요 전체적으로 공사가 빨라지죠” 생산성을 지적하고 있음
 - 또한 생산성이 높고 관리의 용이함에 대해서도 면접대상자들 의견을 제시하고 있는데, “현장에서 십장이라든가 현장소장이라든가 관리자들도 한국사람보다 외국사람을 더 선호하는데, 말 잘 듣고 일도 잘해요”라는 의견을 전달하였음
- 건설현장에서는 외국인근로자가 반드시 필요하며, 특히 골조공정에서 외국인근로자에 대한 수요가 많음
 - 건설현장을 운영하는 건설사업주들은 외국인근로자 없이는 공사진행이 불가능하다는 생각을 갖고 있었음
 - 한국이민학회가 제시한 앞의 <표 3-4>, <표 3-5>에 의하면 외국인근로자가 부족한 상황에서는 공사기간 준수가 어렵고, 임금도 상승하게 되는 것으로 나타났음
 - 연구수행 과정에서 진행된 건설사업주와 면담결과, 그리고 한국이민학회가 제시하는 자료를 종합하면 외국인근로자 없이는 공사진행이 불가능하며, 공사를 진행하기 위해서는 원가상승이 수반됨
- 외국인근로자의 부족으로 인하여 건설현장 운영에 차질이 발생하는 경우 내국인근로자의 일자리에 부정적인 영향이 미칠 수 있고, 이런 측면에서 외국인근로자의 원활한 공급은 내국인근로자에게도 긍정적인 효과가 있음
 - 외국인근로자와 내국인근로자가 종사하는 직종이 경합적이지 않은 상황이 많고, 이런 측면에서 내국인근로자와 외국인근로자가 상호 도움이 될 수 있음

- 따라서 외국인근로자의 부족이 개선되지 못하면 공사진행이 원활하게 이루어지지 못할 수 있음
- 특히 공사의 초기단계부터 중기단계까지 계속되는 골조공정의 지연은 후속 공정에도 부정적인 영향이 나타날 수 있음
- 결국 공사현장 운영의 어려움으로 작용하게 돼 일자리가 제한되는 양상이 초래될 수 있다는 점을 감안하면 외국인근로자의 활용이 내국인근로자에게 부정적인 영향만 있는 것은 아니라고 할 수 있음

III

- 따라서 외국인근로자 활용도 제고를 위해서는 합법적으로 사용할 수 있는 규모가 확대되어야 하며, 고용제한 규정 적용에 있어서도 건설업의 생산특성이 반영되어야 함
 - 건설업체는 특정한 장소에 고정된 생산시설을 구축하고 생산하는 구조가 아니며, 부동산의 특성을 갖는 구조물을 공급하는 업종이어서 생산시설의 이동성이 높고, 전국적으로 산재해 있음
 - 이런 상황에서 고용제한 처분을 건설업체 단위로 하면 해당 업체가 운영하는 다수의 불법과 무관한 현장에서도 합법 외국인근로자를 활용할 수 없게 되는 문제가 발생함

1) 외국인근로자 유입 확대

- 외국인근로자 사용과 관련하여 문제가 되는 것은 불법체류와 불법취업이라고 할 수 있으며, 건설현장의 노동력 부족 및 이를 보완하는 수단으로서 외국인근로자의 역할을 감안하면 합법적으로 활용할 수 있는 범위를 지속적으로 확대하는 것이 필요함
 - 한국이민학회가 대한건설협회의 의뢰로 수행한 연구에서 제시하고 있는 결과에 의하면 외국인근로자가 내국인근로자의 일자리에 미치는 부정적 영향은 불법 외국인근로자에 의해 야기되고 있는 것으로 판단됨
 - <표 3-6>이 제시하고 있는 결과에 의하면 5점 척도를 기준으로 불법의 부정적 영향이 3.26점으로 나타났음
 - 합법적인 외국인근로자가 내국인 일자리에 미치는 부정적인 영향은 크지 않은 수준이라고 할 수 있고, 이런 결과는 이상범(2018)이 제시하고 있는 결과와도 유사함
 - 한국이민학회는 일자리에 미치는 부정적인 영향과 함께 외국인근로자가 내국인의 임금 및 근로조건에 미치는 부정적인 영향도 조사했는데, 합법은 2.57점, 불법 외국인근로자는 3.11점이었음
 - 전반적으로 합법 외국인근로자는 내국인근로자의 보완재로서 역할을 하고 있는 것으로 판단됨

- 이런 결과와 건설현장에서 외국인근로자에 대한 수요를 감안하면 내국인일자리에 대한 부정적인 영향을 축소한 접근법은 합법적인 외국인근로자 유입 확대와 효율적인 관리가 필요한 것으로 판단됨

〈표 3-6〉 외국인근로자가 내국인 일자리에 미치는 부정적인 영향 정도

구분	사례 수	전혀 안 그렇다	별로 안 그렇다	보통	그런 편이다	매우 그런 편이다	5점 평균
합법취업 외국인 근로자의 영향	17,027명 (100.0%)	17.5%	39.3%	25.3%	13.6%	4.3%	2.48
불법취업 외국인 근로자의 영향	17,027명 (100.0%)	7.0%	23.3%	23.0%	30.0%	16.7%	3.26

자료: 대한건설협회(2018), 건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안 연구, 한국이민학회

- 고용노동부는 2021년 외국인근로자에 대한 체류 및 취업활동 기간을 연장하는 조치를 시행하였으며, 이는 코로나19로 야기된 외국인근로자의 출입국 제한에 따른 인력난을 완화하기 위한 수단이었음

- 2021년 4월 13일부터 2021년 12월 31일까지 기간 내에 체류 및 취업활동 기간이 만료되는 외국인근로자에 대해서 체류 및 취업활동 기간을 1년 연장했음⁷⁾
 - 2019년 비전문취업 체류자격인 고용허가제(E-9)는 51,365명에서 2020년에는 6,688명으로 크게 감소해 내국인근로자의 부족을 보완하는 외국인근로자의 인력난이 발생하였으며, 코로나19 확산으로 현재도 지속되고 있음
 - 외국국적의 동포로 이루어진 방문취업제(H-2) 인력도 2020년은 전년 대비 10% 수준으로 급감하였으며, 인력난의 심화로 생산활동을 제약하는 원인이 되었음
 - 이런 상황을 개선하기 위해 정부는 외국인력정책위원회를 개최하여 외국인근로자의 체류 및 취업활동 기간을 2021년 4월 12일까지 연장하는 조치를 취했음

2) 일본의 외국인근로자 활용사례⁸⁾

- 일본은 인구의 절대규모가 감소하는 현상이 지속되고 있어 생산가능인구 확보를 위한 대안을 모색하고 있으며, 이런 상황에서 2017년 12월 유효구인배율이 최고치를 기록하는 등 근로자 수급불균형이 확대되는 양상을 보였음
 - 일본의 15세~65세 인구는 1997년 이후 계속해서 감소하고 있어 생산가능인구 확보에 어려움을 겪고 있음

7) 체류자격이 비전문취업(E-9), 방문취업(H-2)인 외국인근로자를 대상으로 하였음

8) 일본의 외국인근로자 활용사례로 제시한 특정기능비자는 고용노동부 공식 블로그를 참조하여 작성하였음

- 이런 상황에서 유효구인배율이 2017년 12월 최고치를 기록하여 인력난이 심화되고 있음
 - 유효구인배율은 전국의 공공직업안내소에 신청된 구직자수 대비 구인자의 비율이며, 1배 이상이면 구인자가 구직자를 초과하는 상황임
 - 2017년 12월 일본의 유효구인배율은 1.59배로 나타나, 구직자는 100명인데 구인자는 159명인 상황이 발생한 것으로 이해할 수 있음

- 일본은 인구변화에 따른 생산인구 감소와 근로자의 수급불균형을 해소하기 위한 수단으로 특정기능비자를 신설해 운영하고 있는데, 이 제도의 신설은 외국인근로자 활용이 매우 제한적이고 엄격한 일본에서 도입된 제도라는 점에서 특징적임
 - 원칙적으로 일본 내에서 외국인근로자의 단순노동은 허용되지 않았음
 - 이처럼 외국인의 단순근로를 엄격하게 규제했던 일본에서도 인력난의 심화를 해소하기 위한 수단으로 외국인근로자 활용을 위한 비자가 도입되었음

- 일본은 숙련 외국인근로자를 대상으로 특정기능비자의 제도화를 통해 노동력 부족을 보완하고 있고, 생산활동을 안정적으로 유지하는 수단으로 활용하고 있음
 - 특정기능비자는 심각한 인력난에 대응하기 위한 수단으로 2019년 4월 신설되었음
 - 특정기능비자 신설에 따라 과거 원칙적으로 외국인근로자가 종사할 수 없었던 건설업, 조선업, 숙박업, 외식업 등에 외국인근로자의 근로가 허용되고 있음
 - 특정기능비자는 단순한 노무를 제공하는 업무가 아닌 기능시험합격 또는 기능실습2호를 수료한 외국인을 대상으로 하며, 14개 업종을 대상으로 운영되고 있음
 - 특정기능비자로 외국인근로자가 종사할 수 있는 업종은 건설, 조선·선박용 공업, 자동차 정비, 항공, 숙박, 간호, 빌딩청소, 농업, 어업, 음료품 제조업, 외식업, 소형재산업, 산업기계 제조업, 전기전자·정보관련산업 등임
 - 일본이 운영하고 있는 특정기능비자는 특정기능1호와 특정기능2호로 구분되며, 지원 계획이나 신고의무 등이 다양하게 규정돼 있음
 - 특정기능1호는 인력난을 겪고 있는 업종에서 즉시 사용할 수 있는 외국인근로자이며, 통상적으로 5년 동안 14개 업종에서 노무를 제공할 수 있고, 가족은 동반할 수 없고 일본어능력시험(N4 이상)에 합격하고 분야별 기능시험에도 합격해야 함
 - 특정기능1호는 일본에서 기능실습생으로 체류하는 외국인도 개방하고 있는데, 기능실습제도를 통해 '기능실습2호'를 수료한 외국인에게 일본어능력시험과 분야별 기능시험 합격을 요구하지 않음⁹⁾

- 특정기능2호는 특정기능1호의 다음 단계의 체류자격이라고 할 수 있고, 제도가 시행된 2019년 4월에는 건설업과 조선·선박용 공업 등의 2개 업종만 취업이 가능했음
- 특정기능2호는 체류기간과 갱신횟수 제한이 없고 가족(배우자와 자녀) 동반이 가능함
- 일본은 특정기능비자 제도를 통해 유입된 외국인근로자를 관리하기 구체적인 수단을 마련해 운영하고 있음
 - 특정기능1호의 외국인근로자를 사용하는 기관은 직업생활, 일상생활, 그리고 사회생활 지원계획을 작성해야 하며, 지원계획에 근거하여 지원을 시행해야 함
 - 지원계획은 사전에 근로조건과 활동내용, 입국수속, 보증금 징수 등의 유무에 대해 안내해야 하며 통상적으로 3시간가량 소요됨
 - 이외에도 출입국시 공항에서 이동하는 서비스를 제공하고 거주시설 및 생활에 필요한 계약 절차에 대해서도 지원하도록 규정하고 있음
 - 금융기관, 의료기관, 교통기관 등의 이용방법, 교통법규와 생활예절, 재해정보 입수방법 등 일본에서 생활에 필요한 내용들을 안내하도록 규정하고 있음
 - 외국인근로자가 일본에 입국 후 해야 하는 각종 신고의무를 효과적으로 할 수 있도록 지원하는 것도 규정하고 있음

3) 고용제한 완화

- 현행 외국인근로자의 고용 등에 관한 법률(이하 외국인고용법)은 제20조에서 외국인근로자 고용의 제한을 규정하고 있음
 - 제20조 제1항 제1호부터 제4호에서 고용의 제한사유를 규정하고 있고, 제3호는 외국인고용법 또는 출입국관리법을 위반하여 처벌을 받은 자는 외국인 고용이 제한됨
 - 건설업 취업을 위해 필요한 교육을 이수하지 않은 외국인근로자를 고용한 경우와 체류기간이 만료됐으나 출국하지 않은 외국인근로자를 채용한 경우 등이 포함됨
 - 고용제한에 관한 지침은 2017년 2월 7일 개정돼 1회 적발 시 2년, 추가 적발 시 3년간 외국인근로자 고용제한이 이루어짐
 - 지침의 개정 이전에는 1회 적발 시 1년, 추가 적발 시는 3년으로 동일하게 운영되었음

9) 일본의 기능실습제도는 개발도상국의 경제발전을 지원하기 위한 국제협력 추진의 일환으로 기술과 지식을 전수하는 것을 목적으로 하고 있음

- 외국인근로자 활용도를 제고하기 위한 개선방안은 외국인고용법령에서 규정하고 있는 고용제한 규정의 완화를 중심으로 검토하는 것이 타당한 것으로 판단됨
- 합법적으로 입국한 외국인근로자를 사용하려는 건설업체 중 많은 업체들이 고용제한을 당하고 있는 상황임
 - 이들 업체는 대부분 골조공사를 전문적으로 시공하는 업체로 내국인근로자의 기피로 외국인근로자 없이는 공사를 진행하기 어려운 실정에 처해 있음
 - 내국인근로자 구인의 어려움과 근력이 더 요구되는 공정을 수행하는 특성상 외국인근로자가 제공하는 생산성 등의 이유로 불법 외국인근로자를 사용하게 되는 사례가 많으며, 이런 상황의 결과로 고용제한 처분을 받게 되는 경우가 많음
 - 따라서 외국인근로자의 불법적인 사용의 결과로 야기된 고용제한조치 완화는 가장 현실적인 대안이라고 할 수 있음
 - 불법 외국인근로자 사용을 원인으로 하는 고용제한 처분 시 건설업체가 아닌 단속된 해당 현장만을 대상으로 하여야 함
 - 이처럼 현장별로 고용제한 처분을 하더라도 해당 현장은 외국인근로자를 사용할 수 없어 규제를 통해 달성하고자 하는 효과가 충분히 나타날 수 있을 것으로 판단됨
 - 따라서 해당 업체가 운영중인 전체 현장에 대해서 고용제한 처분을 하는 것은 과잉금지의 원칙을 위배할 수 있는 여지가 큰 것으로 판단됨

Ⅳ. 결론 및 정책제언

1. 결론

- 건설업은 연속된 공정의 진행을 통해서 구조물을 공급하게 되며, 노동의존적인 생산 방식이 활용되고 있어 생산요소인 노동의 원활한 수급이 중요한 과제가 되고 있음
 - 특히 철근콘크리트구조의 골조공사는 공사기간이 가장 길고 중요한 공정에 해당하며, 다른 어떤 공정에 비해서도 노동의 활용도가 높아 안정적인 노동 수급의 필요성이 크다고 할 수 있음
 - 최근 골조공사는 대부분 규격화 된 거푸집(form)을 활용함에 따라 기능의 숙련도보다 건설근로자의 근력이 생산성에 더 큰 영향을 미치고 있음
 - 그러나 근력을 제공할 수 있는 내국인 건설근로자의 부족으로 인하여 외국인근로자에 대한 의존도가 지속적으로 확대되고 있음

- 골조공사는 노동의 사용이 다른 공정에 비해 많고, 전체 공사기간에서 차지하는 기간이 가장 긴 공정일 뿐만 아니라 공사의 초기에 진행되므로 후속 공정에도 영향을 미칠 수밖에 없어 중요한 공정이라고 할 수 있음
 - 현장을 운영하거나 시공을 담당하는 건설사업주에게 공사기간은 가장 중요한 요소라고 할 수 있으며, 발주자와의 계약이행을 위해서도 공사기간은 준수되어야 함
 - 특히 골조공정은 공사의 초기단계에서 진행되므로 전체 공사기간과 공사비용에도 직접적인 영향을 미치게 됨
 - 이처럼 중요한 공정에서 노조원 채용을 위해 공사방해와 태업, 노조 간 알력과 다툼이 발생해 현장운영이 안 되는 상황이 발생되지 않아야 함
 - 근로자의 권리가 보장되어야 하는 것처럼 사용자인 건설사업주의 권리도 동등하게 보장될 수 있어야 건설업이 기반산업으로서의 역할을 다 할 수 있음
 - 권리는 법령에 의해 규정되고 보호되어야만 권리로서 주장되고 행사될 수 있다는 점에서 근로자의 권리와 사용자의 권리가 동등하게 존중되어야 함

- 불법행위에 대해서는 엄정한 법 집행을 통해서 건설현장이 원활하게 유지될 수 있는 환경이 조성되어야 함
- 엄정한 법 집행을 통한 노사관계 안정은 새 정부가 추진해야 할 노동개혁 과제라는 의견이 제시되고 있고, 건설업은 다른 업종과 비교해도 채용강요 등의 방지를 위한 엄정한 법집행 필요성이 큰 것으로 판단됨
- 한국경영자총협회가 경제전문가 200명을 대상으로 설문조사 한 결과 “엄정한 법 집행을 통한 노사관계 안정”이라는 응답 비율도 26.0%였음
 - 근로시간제도 유연화 43.5%, 직무·성과 중심 임금체계 구축 등 임금 유연성 확보 41.0%, 파업 시 대체근로 허용 등 세계 기준에 맞는 제도 개선 33.5%, 최저임금 안정 및 합리적 제도 개선 24.0%였음
- 건설노조가 건설사업주의 경영권을 침해하는 수준의 압박으로 일자리를 차지하는 것은 노조에 가입하지 않은 내국인근로자의 일자리를 침해하는 것이라고 할 수 있어 시정이 필요함
- 노조원을 채용하는 경우에도 사업주가 노조를 선택할 수 없는 경우가 대부분이어서 경영권의 침해가 매우 심각한 수준임
- 건설근로자의 수급불균형이 해소되지 않고 있는 상황을 개선하기 위한 수단으로 외국인근로자의 활용도 제고방안이 필요하며, 관련 규정의 개선이 필요함
- 합법 외국인근로자가 내국인의 일자리와 임금 등에 미치는 부정적인 영향이 크지 않다는 선행연구의 결과가 제시되어 있음
 - 건설사업주와 면담결과에 의하면 건설사업주들은 건설현장에서 외국인근로자의 역할이 매우 많고, 외국인근로자가 부족하면 공사기간을 준수하기 어렵다는 인식을 갖고 있음
 - 상대적으로 내국인근로자의 일자리와 임금에 부정적인 영향이 나타나는 것은 불법 외국인근로자의 영향이라는 조사결과가 한국이민학회가 수행한 연구에 의해 제시됨
 - 또한 외국인근로자의 부족은 건설근로자의 임금을 상승시키는 역할을 해 공사비 증액을 유도함에 따라 분양가 인상과 사회기반시설 공급 지연 등의 사회적 비용이 수반될 수 있음
 - 이렇게 볼 때 합법적으로 외국인근로자를 활용할 수 있도록 유입을 확대하는 것이 필요하며, 효율적인 관리방안을 마련하여 불법체류와 불법취업을 방지할 수 있어야 함

- 외국인근로자의 단순노동을 엄격하게 제한하고 있었던 일본도 2019년 4월 이후 특정 기능비자를 신설하여 노동 수급불균형을 해소하기 위한 시도를 하고 있음
- 일본의 사례는 국내에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있는데, 자국의 산업활동을 지원하기 위해 과거의 엄격한 규제와 관행을 바꾸는 시도를 하고 있다는 점임

2. 정책제언

1) 관련 규정의 엄정한 집행

- 공권력의 원칙적이고 엄정한 집행이 선행되는 것이 필요하며, 이를 통해 건설노조가 건설 현장에서 자행하는 불법·부당행위의 실질적인 차단과 감소를 기대할 수 있음
 - 건설노조가 건설사업주에게 채용강요를 요구하며 행하는 불법·부당행위의 대응수단으로 가장 현실적인 방법은 행정청에 대한 신고임
 - 건설현장을 관할구역으로 하는 경찰관서와 행정관청에 대한 신고를 통해 건설노조의 불법·부당행위를 해결하고자 하는 시도를 하고 있음
 - 그러나 이런 시도가 건설사업주의 어려움을 해결하는 수단으로서 역할을 하지 못하고 있으며, 건설노조는 경찰관서 및 행정관서를 통한 불법·부당행위 해결 시도에 대해서 개의치 않는 태도를 보이고 있음
 - 불법·부당행위를 당하고 있는 당사자의 적법한 해결수단이 효과를 기대하기 어려운 상황은 반드시 개선되어야 할 사안이라고 할 수 있음
 - 건설사업주들이 자신의 피해를 해결하기 위한 수단으로 공권력에 요청한 사안들이 처리되지 않는 상황을 직면하면서 절망감을 토로하고 있음
 - 이와 함께 관련 제도와 규정의 엄정한 적용과 집행의 필요성 및 효과에 대한 기대도 여전한 상황임
 - 따라서 공권력의 부작위가 발생하지 않도록 관련 규정의 원칙적이고 엄정한 적용과 집행이 필요하며, 이런 사례가 축적됨에 따라 건설현장에서 건설노조의 불법·부당행위가 감소할 수 있을 것으로 기대됨

2) 고용제한 규정의 합리적 개편

- 건설업의 생산구조와 특성이 반영된 고용제한이 시행되어야 하며, 이런 상황에서 현재의 고용제한이 제재규범으로서 실효성이 확보될 수 있을 것으로 판단됨

- 건설업의 산출물은 부동산의 특성을 보유함에 따라 구조물의 건설되는 입지가 생산지가 되며, 완공 후에는 생산시설이 폐쇄됨
- 그리고 이런 현상이 전국에 걸쳐 산재해 있어 현행의 고용제한조치가 그대로 적용되면 노동력 부족을 합법적인 외국인근로자로도 보완할 수 없음
- 따라서 사업주를 대상으로 적용되는 고용제한을 완화하여 현장별로 적용하는 개편이 반드시 필요함
- 현장별 고용제한 적용이 불법체류자 및 불법취업자를 줄이는 수단으로 활용되고 있고, 이를 완화할 경우 규제의 실효성이 약화될 수 있다는 주장이 제기될 수 있음
- 그러나 규제를 통해서 달성하고자 하는 정책목적이 현실적으로 타당한 것인지와 규제의 정도, 그리고 규제로 인하여 야기되는 부정적인 영향에 대한 종합적인 검토도 필요한 것으로 판단됨
- 규제를 강화해서 얻을 수 있는 실질적인 편익과 상실되는 편익을 비교해야 하며, 규제로 인하여 야기될 수 있는 비용도 고려되어야 함
 - 고용제한을 통해서 불법 외국인근로자를 줄이는 것이 곧바로 내국인근로자의 유입을 의미하는 것은 아님
 - 즉 강력한 고용제한을 통해 불법 외국인근로자를 퇴출시키는 것이 내국인근로자로 대체될 수 있는지에 대해서도 검토되어야 함
 - 그리고 불법이라도 외국인근로자를 사용할 수밖에 없는 환경에 대해서도 파악하고 정책으로 반영되어야 함

3) 숙련 외국인근로자에 대한 체류기간 특례 인정

- 외국인근로자 중 숙련도와 생산성을 제공할 수 있는 기능수준을 보유하고 있고 의사소통이 원활한 사람에 대해서는 일정한 평가를 통해 체류기간을 연장해주는 특례가 제공되어야 할 것으로 판단됨
 - 합법적인 체류기간에 합법적으로 건설업에 취업하여 숙련도 향상을 통해 생산성을 제공할 수 있는 외국인근로자는 산업적 측면에서 활용도 제고가 가능한 방안이 모색되어야 하며, 이를 위해서는 체류기간 연장 특례가 제시되어야 함
 - 내국인 건설근로자의 공급 부족이 개선되지 못하는 상황에서 생산성 높은 외국인근로자가 체류기간 만료로 출국하는 것은 개선이 논의되어야 할 사안이라고 판단됨
 - 또한 생산성 높은 외국인근로자는 귀국 후 임금수준과 국내 체류로 기대할 수 있는 소득을 비교한 후 불법체류자로 전락할 가능성이 높음

- 따라서 이들이 불법체류자로 전락하지 않고 건설업의 생산성 향상에 기여할 수 있도록 평가를 거친 후 체류기간을 연장해 주는 특례조치가 시행되어야 함
- 일본에서도 특정기능제도를 활용하여 숙련근로자에 대한 체류기간을 연장하여 자국민 근로자의 부족을 보완하고 산업활동이 원활하게 유지될 수 있는 여건을 조성하기 위한 정책이 추진되고 있음

4) 사용자의 손해배상 청구권 확대

- 현행 노동조합법 제3조에 대한 개정 논의가 필요한 것으로 생각되며, 합리적인 범위와 수준에서 사용자의 권리구제가 가능하도록 개정되어야 할 것으로 판단됨
 - 제3조는 “사용자는 이 법에 의한 단체교섭 또는 쟁의행위로 인하여 손해를 입은 경우에 노동조합 또는 근로자에 대하여 그 배상을 청구할 수 없다”고 규정하고 있음
 - 또한 제4조는 정당행위에 관한 규정인데, “형법 제20조의 규정은 노동조합이 단체교섭·쟁의행위 기타의 행위로서 제1조의 목적을 달성하기 위하여 한 정당한 행위에 대하여 적용된다”고 규정하였음
 - 형법 제20조(정당행위)는 “법령에 의한 행위 또는 업무로 인한 행위 기타 사회상규에 위배되지 아니하는 행위는 처벌하지 아니한다”고 규정하고 있음
 - 노동조합법 제4조와 형법 제20조의 정당행위는 법령에 의해 인정되는 정당한 행위를 말하는 것이라고 할 수 있음
 - 건설현장에서 노조에 의한 채용강요행위와 공사방해는 법령에서 정한 정당한 행위의 범위를 벗어난 것으로 볼 수 있으며, 이런 행위에 대해서는 사용자가 손해배상을 청구할 수 있는 권리가 인정되는 것이 타당함
 - 건설노조의 채용강요행위가 사용자의 영업권과 채용결정권, 현장운영의 방해를 유발하는 경우 노동조합의 통상적인 활동범위 여부를 불문하고 손해배상이 되어야 할 것으로 판단됨

5) 현장별 협의체 구성 및 운영

- 발주자와 원도급자, 그리고 하도급자가 자신들의 권리를 침해당하지 않도록 권한 내의 역할과 적극적으로 대응할 수 있는 수단으로 ‘현장별 협의체’가 구축돼 운영될 수 있는 환경이 조성되어야 건설노조의 불법·부당행위가 근절될 수 있음
 - 발주자와 원도급자의 대응은 건설노조의 불법 및 부당행위를 방지하는 데 실질적인 효과가 있을 것으로 기대되며, 정당한 권리가 침해되지 않도록 합법적인 수단을 적극적으로 활용해야 함

- 발주자는 건설현장의 시설관리권을 갖고 있는 당사자이므로 건설노조 및 노조간부의 현장 출입에 대한 적법한 통제의 주체라고 할 수 있고, 자신의 재산권을 보호하기 위해서라도 노조의 현장출입을 제한하여야 함
 - 원도급자는 발주자와의 계약대로 공사를 완공 후 구조물을 공급하는 주체이므로 건설현장의 전반적인 관리와 조정, 통제의 권한을 갖고 있으므로 원도급자의 적극적인 역할 여부에 따라 건설노조의 불법·부당행위를 차단할 수 있을 것으로 판단됨
 - 특히 원도급자는 발주자, 하도급자와 도급관계 당사자로 공사기간 지연으로 인한 지체상금의 지급과 청구 당사자라는 점에서 현장별 협의체 참여의 필요성이 크다고 할 수 있음
 - 즉 건설노조가 공사방해와 공사진행 중단을 야기하는 행동을 통해서 공사기간이 약정돼 있는 건설사업주를 압박, 강요하는 행태를 차단하는 효과를 기대할 수 있음
- 하도급자도 집시법, 채용절차법, 노동조합법, 형법 등 관련 법령에서 규정하고 있는 수단을 통해 권리구제가 가능하도록 적극적인 대응과 소송에 필요한 자료의 축적이 필요함

6) 건설노조와 협력방안

- 건설노조의 채용강요행위 및 현장 운영방해는 노조들 간 자신들의 노조원 채용을 목적으로 하는 경쟁에서 심해지고 있는 양상이라고 할 수 있으며, 내국인근로자들은 구직의 필요를 충족하기 위해 노조 가입이 증가하고 있는 추세인 것으로 판단됨
- 이런 상황이 지속되면 내국인근로자 중 상당수가 노조에 가입될 것으로 예상되며, 이 경우 건설노조와 협력적인 체계를 구축하는 것도 대안이 될 수 있음
 - 내국인근로자를 배제하고 노동력을 구인하는 것은 불가능하며, 내국인근로자의 상당수가 노조에 가입된 상황이면 협력적인 관계를 모색하는 것이 현실적인 대안임
 - 건설사업주와 건설노조 간 협의와 협력을 모색할 수 있는 창구가 마련되는 것도 필요하며, 이를 통해 신뢰관계를 회복하는 것이 필요함
 - 건설현장이 원활하게 운영되어야 사업주와 근로자에게 도움이 되며, 긍정적인 효과를 기대할 수 있다는 점에서 상호 협의와 협력의 공감대가 형성될 수 있을 것으로 판단됨
 - 현재와 같이 건설노조의 채용강요행위가 지속되고 건설사업주의 대응수단 부재로 적자가 누적되는 상황이 계속되면 현장 운영이 어려울 수 있음
 - 건설현장 운영의 어려움은 건설근로자에게도 불이익이며, 건설노조의 강요와 압박으로 현장이 원활하게 운영되지 못하는 상황은 건설노조에게도 긍정적이지 않음

• 박광배, 연구위원(jwjbpark@hanmail.net)

참고문헌

■ 문헌자료

대한건설협회(2018), 건설업 외국인력 실태 및 공급체계 개선방안 연구, 한국이민학회

대한건설협회(2021), 2020년 기준 완성공사 원가통계

대한건설협회, 주요 건설통계, 각 연호

대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원

대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보, 각 연호

박세정·조민수(2020), 임금근로자의 고령화와 산업별 노동시장 변화 분석, 한국고용정보원

성중탁(2021), 우리나라 집회·시위 관련 소음문제와 그 개선방안, 법학연구 제62권 제1호, pp.79-115

우상범(2018), 면접조사를 통해 본 서울지역 건설현장 단순노무직 노동실태와 정책방안, 서울노동권익센터 연구사업 최종발표토론회 자료집

■ 인터넷자료

고용노동부 공식 블로그(<https://blog.naver.com/>)

통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr/statisticsList/>)

■ 기타자료

건설경제(2020. 2. 10), 노-노 대립, 건설현장은 무법지대

고용노동부 보도자료(2021. 4. 13), 외국인근로자, 체류 및 취업활동 기간 1년 연장

기획재정부 보도자료(2021. 12. 31), 2022년 예산 국회 본회의 의결·확정

대법원 판례 1987. 7. 21. 선고 87도 1081 판결

대한전문건설신문(2022. 4. 22), 건설현장 68%, 3개 이상의 노조 부당행위에 시달린다

이데일리(2022. 5. 18), 재건축 정밀안전진단 완화, 이르면 7월 시행

헌재 1994. 4. 28. 91헌바14 결정

건설노조 불법·부당행위 근절방안

2022년 7월 인쇄

2022년 7월 발행

발행인 유 일 한

발행처 **대한건설정책연구원**

서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-132-3

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

©대한건설정책연구원 2022