

건설정책리뷰 2021-04

---

# 건설근로자 퇴직공제부금 개선방안

---

박 광 배

2021.07



## 요 약

- **임시·일용직 건설근로자의 퇴직소득 보장을 위한 제도적 장치로 퇴직공제부금이 운영되고 있으며, 당연가입 대상 사업장의 지속적 확대와 일액이 인상돼 보호의 실효성이 높아지고 있음**

  - 1998년 건설근로자법을 근거로 퇴직공제제도가 도입된 이후 당연가입 대상 사업장이 확대되고 있음
  - 퇴직공제제도는 퇴직공제부금과 부가금으로 구성돼 있고, 2020년 5월 27일부터 퇴직공제부금 6,500원, 부가금 300원으로 운영되고 있음
  - 법정 복리후생의 일종인 법정퇴직금 지급요건을 충족하지 못하는 임시·일용직 건설근로자의 퇴직소득 보장 강화라는 측면에서 긍정적이라고 할 수 있음
  
- **건설근로자의 퇴직소득 보장을 위한 수단으로 발주자 직접납부와 하수급인정승인 폐지가 필요한 것으로 판단됨**

  - 도급단계의 역순으로 근로일수 신고 및 공제부금 납부가 이루어지는 구조이며, 도급구조에서 파생되는 비용보전의 문제 등으로 미신고 및 미납부의 문제가 발생하고 있음
  - 발주자 납부방식 운영은 신고의무는 건설업자가 부담하며, 건설근로자공제회는 신고된 내역에 따라 발주자에게 퇴직공제비를 청구하는 방식임
  - 이런 구조로 운영됨에 따라 발주자 납부방식에 의하면 미신고 및 미납부의 문제를 크게 줄일 수 있을 것으로 기대됨
  - 이와 함께 10억원 이상 하도급공사를 대상으로 운영되고 있는 하수급인정승인 폐지도 미신고 및 미납부를 개선할 수 있는 효과를 기대할 수 있어 시행 필요성이 큰 것으로 판단됨
  
- **건설근로자 퇴직공제부금의 실효성 제고를 위해서는 신고 및 납부의 편의성 개선을 위한 대안이 시행되어야 함**

  - 소득세 신고 등을 목적으로 제출되는 근로내역확인신고서를 통해서 근로일수 신고를 갈음할 수 있는 수단이 모색되고, 퇴직공제 가입 사업주의 편의성이 증진이 이루어져야 함
  - 이런 모색의 실현으로 미신고 및 미납부의 문제 개선이 이루어질 수 있을 것으로 기대됨



---

# 목 차

I. 서론	1
II. 건설근로자 퇴직공제부금 현황 및 개선과제	3
1. 건설근로자 퇴직공제부금의 성격	3
2. 건설근로자 퇴직공제부금 현황	8
3. 건설근로자 퇴직공제부금의 개선과제	13
III. 건설근로자 퇴직공제부금 개선방안	16
1. 발주자 직접납부	16
2. 하수급인정승인 폐지	22
IV. 결론 및 정책제언	28
1. 결론	28
2. 정책제언	29
참고문헌	31



# 1. 서론

- 건설근로자 퇴직공제제도는 임시·일용직 고용형태의 건설근로자를 대상으로 퇴직금의 지급을 목적으로 하는 제도이며, 법적 근거가 마련돼 운영되고 있음
  - 임시·일용직으로 고용계약을 체결하는 건설근로자는 공정에 따라 현장을 이동하며 노무를 제공하고, 이 과정에서 근로계약을 체결하는 사업자가 변동됨에 따라 퇴직금 대상에서 제외되고 있음
  - 건설근로자 퇴직공제제도는 노무제공의 특성에서 기인하는 퇴직금 지급대상에서 제외되는 문제점을 개선하기 위한 목적임
    - 건설근로자가 여러 현장에서 근로한 내역을 합산하여 건설업 퇴직 시 퇴직공제금을 지급하고 있음
  - 건설근로자 퇴직공제제도는 건설산업기본법 제87조와 동법 시행령 제83조, 그리고 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률(이하 건설근로자법) 및 동법 시행령과 시행규칙에 법적 근거를 두고 있음
  
- 건설근로자 퇴직공제제도는 근거 법령 개정을 통해서 퇴직공제부금 일액의 지속적인 인상과 당연가입 대상 공사의 범위도 확대되고 있고, 이를 통해 건설근로자를 보호하기 위한 제도로 활용도를 제고하기 위한 기반을 마련하고 있음
  - 퇴직공제부금 일액 인상을 통해서 건설근로자가 퇴직 시 받게 될 퇴직공제금이 증가할 것으로 예상돼 노후보장을 위한 수단으로서 실효성이 제고될 것으로 기대됨
  - 또한 당연가입 대상 사업장의 범위가 점차 확대됨에 따라 사각지대가 축소돼 수혜자의 범위가 확대될 것으로 예상되며, 이를 통해서도 건설근로자가 건설업에서 퇴직 시 직면하게 될 위험을 대비하는데 기여할 수 있을 것으로 판단됨
  
- 이처럼 건설근로자 퇴직공제제도는 법정퇴직금 대상에 해당되지 못하는 건설근로자를 위한 제도로 활용되고 있으나, 도급계약을 기반으로 유지되는 건설업의 특성으로 인하여 가입누락의 문제가 여전히 해소되지 못하고 있음

- 발주자로부터 시작하여 원도급자, 하도급자로 이루어진 생산체계는 각 단계에서 비용 정산이 완전하게 이루어지지 못하는 경우가 있음
- 또한 다수의 경쟁자기 가격경쟁을 통해 입찰하는 구조여서 경비와 비용 등이 완전하게 보전되지 못하는 수준의 금액으로 공사가 진행되는 사례도 있음
- 이런 과정에서 건설근로자 퇴직공제부금은 사회보험에 비해 우선순위가 뒤쳐지는 상황도 발생하는 것으로 판단됨

- 건설근로자 퇴직공제제도가 건설근로자를 위한 제도로 실효성을 확보하기 위해서는 미신고 및 미납부 문제점이 해결되어야 하며, 발주자 직접납부방식이 대안으로 검토될 수 있을 것으로 판단됨 관련 자료를 제공하는 것을 연구의 목적으로 함
  - 건설근로자 퇴직공제의 가장 중요한 목적은 복리후생 수단으로서 퇴직소득의 보장이 라고 할 수 있음
  - 퇴직소득의 효과적인 보장은 법정 복리후생의 가장 중요한 요소이며, 특히 건설근로자는 고용의 불안정성에 따라 퇴직소득의 안정적인 보장이 중요하다고 할 수 있음
  - 따라서 건설근로자와 건설사업주 모두 퇴직공제부금 신고 및 납부에서 누락이 발생하지 않을 수 있는 방안을 모색하는 연구는 필요성이 크다고 할 수 있음
  - 이런 전제에서 도급단계에서 파생될 수 있는 문제점을 해소하여 건설근로자의 안정적인 퇴직소득을 보장할 수 있는 방안으로 발주자의 직접납부 필요성을 제시하고 관련 논거를 제시함
- 퇴직공제의 하수급인정승인은 발주자 직접납부와 밀접한 연관성을 갖고 있고, 건설근로자의 퇴직소득 보장이라는 측면에서 폐지가 검토되어야 한다는 판단 하에 관련 논거를 제시하는 것도 연구의 목적에 해당함
- 근로장려소득세제(EITC), 고용보험의 범위 확대 등에 따라 관련 제도에 관한 건설근로자들의 인식이 개선되고 있는 것으로 판단되며, 관심도가 제고되고 있는 상황이라고 할 수 있어 퇴직공제 미신고 및 미납부에 대한 경각심이 높아지고 있는 점을 감안하여 신고 및 납부의무자의 편의성 제고 측면에서의 제도개편도 향후 과제로 제안함

## II. 건설근로자 퇴직공제부금 현황 및 개선과제

### 1. 건설근로자 퇴직공제부금의 성격

- 퇴직금제도는 근로기준법 및 근로자퇴직급여보장법 제8조 제1항에서 규정하고 있으며, 퇴직금에 관해서는 세 가지 학설이 주장되고 있음
  - 퇴직금은 법정 복리후생의 하나이며, 기업이 근로자를 보호하고 사회복지의 보조 수단으로 법률을 제정하여 강제적으로 운영하도록 하고 있음
    - 법정 복리후생은 퇴직금 이외에도 각종 보험료 지원과 유급휴가제도 등을 들 수 있음
  - 근로자퇴직급여보장법은 계속근무 1년에 대하여 30일분 이상의 평균임금을 퇴직하는 근로자에게 지급하도록 규정하고 있음
  - 퇴직금에 관한 학설로는 공로보상설, 임금후불설, 생활보장설 등임<sup>1)</sup>
    - 공로보상설은 퇴직금을 근로자 재직 시의 공헌에 대한 보상으로 이해하며, 기업의 입장을 대변하는 학설이라고 할 수 있고, 퇴직금 지급은 기업의 본질적인 의무는 아니라고 봄
    - 임금후불설은 퇴직금을 임금의 일부라고 주장하며, 이를 퇴직 시 지급받는 것이라고 인식하는 학설로 주로 노동조합에 의해 주장되며, 근로자의 재직 시 지급된 임금이 근로자가 제공한 노동의 가치에 비해 낮게 지급되었고 차액이 지급되어야 한다는 의견에 기반을 두고 있음
    - 생활보장설은 근로자가 퇴직 시 겪을 수 있는 생계의 어려움을 지원하기 위한 제도로 보는 학설이며, 사회보장제도가 미비한 환경에서 수용되기 적합한 주장이라고 할 수 있음
  - 퇴직금제도를 근로기준법에서 규정하고 있는 것은 근로자의 퇴직에 따른 노후생활의 어려움을 사회보장제도로 대비하는데 한계가 있어 개별 기업에게 의무를 지운 것이라는 의견도 있음
- 근로계약기간 1년 미만인 임시·일용직 근로자는 근로기준법 규정에 따른 법정 퇴직금 대상에 포함되지 못하며, 이런 건설근로자들을 위한 제도로 건설근로자 퇴직공제제도가 운영되고 있음

1) 퇴직금에 관한 학설은 박경규, 신인사관리(제7판), pp.459-460을 참고하여 정리하였음

- 법정 퇴직금의 지급요건은 동일사업(장)에서 계속해서 1년 이상의 근로임
- 그러나 대부분 임시·일용직인 건설근로자는 근로기간이 1년 미만이어서 법정 퇴직금을 받지 못함
- 건설근로자법 제2조 제5호에 따라 퇴직공제제도가 운영되고 있음
  - 건설근로자 퇴직공제제도의 퇴직공제부금 납부의무자는 건설사업주이며, 건설근로자를 피공제자로 하여 건설근로자공제회에 공제부금을 납부하도록 규정하고 있음
  - 건설사업주는 퇴직공제부금 납부를 위해 건설근로자공제회에 근로일수를 신고해야 하고, 신고한 근로일수에 해당하는 퇴직공제부금을 납부하게 됨
  - 이처럼 건설근로자 퇴직공제부금제도는 건설사업주에게 신고 및 납부의무가 부과되어 있음
  - 이렇게 조성된 퇴직공제부금은 피공제자인 건설근로자가 건설업에서 퇴직하는 등의 경우 건설근로자공제회로부터 적립된 퇴직공제금에 이자를 더하여 지급받게 됨<sup>2)</sup>
  - 퇴직공제금 지급 시 지급되는 월복리 이자는 고용노동부장관의 승인을 얻어 고시된 기준이 자율임<sup>3)</sup>
- 관련 법령에서 건설근로자를 고용하는 건설사업주에게 신고 및 납부의무를 부과하고 있고, 건설근로자가 건설업에서 퇴직하는 등의 경우 지급되는 운영방식을 감안할 때 퇴직금이라고 할 수 있음
  - 건설업 생산환경과 생산방식에 직접적인 영향을 받을 수밖에 없는 건설근로자는 임시·일용직 고용이 일반적임
  - 따라서 입직 이후 여러 현장을 옮기면서 노동력을 제공하고, 이에 따라 법정퇴직금제도에 포섭되기 어려움
  - 이런 점을 감안하여 건설근로자에게 퇴직금이 지급될 수 있는 여건을 조성하기 위해서 근로계약관계의 빈번한 변동에도 운영이 가능하도록 건설사업주에게 의무를 부과하면서 공제형태로 운영되는 구조를 만든 것이라고 할 수 있음

2) 퇴직공제금의 지급청구를 위한 퇴직의 증명 등에 관해서는 건설근로자법 제15조 제1항에서 규정에 의해 건설근로자법 시행규칙에 위임돼 있는데, 피공제가 독립된 새로운 사업 시작, 건설업 외의 사업에 고용된 경우 고용사실 증명서, 부상 등에 의한 경우 사업주의 증명서나 의사의 진단서 또는 소견서, 피공제자가 사망한 경우는 그 사실을 증명하는 서류 및 퇴직공제금을 지급받을 수 있는 유족임을 증명하는 서류, 피공제자가 60세에 이른 경우는 주민등록증 사본, 그리고 건설업에 더 이상 종사할 수 없는 사유 또는 종사할 의사가 없는 사실을 증명하는 서류 등임

3) 중·장기적으로 48개월 이상의 장기근속자에게는 특별가산금 지급도 예정되고 있음

- 건설근로자 퇴직공제제도의 법적 근거는 건설근로자법령, 건설산업기본법령, 그리고 기획재정부 계약예규인 예정가격작성기준 등임<sup>4)</sup>
    - 건설근로자법령은 퇴직공제제도의 주요 내용과 의무가입대상공사와 임의가입대상공사 적용범위 등을 규정하고 있음
    - 건설산업기본법령은 법 제87조에서 제도의 시행, 시행령 제83조에서 가입대상 공사, 그리고 건설근로자 퇴직공제 가입 소요금액 산정기준을 규정하고 있음
    - 특히 산정기준은 퇴직공제 가입 소요금액을 직접노무비의 2.30%로 명시하고 있으며, 산정기준은 2012년 8월 24일부터 시행하고, 2016년 1월 1일을 기준으로 매 3년이 되는 시점(매 3년째의 12월 31일까지)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하도록 규정하고 있음
    - 기획재정부 회계예규에서는 의무가입대상공사의 공제제도 가입에 소요되는 퇴직공제부금비를 공사원가에 반영하도록 명시하고 있음
    - 예정가격작성기준은 제3절 공사원가계산의 제19조 제24호에서 건설근로자퇴직공제부금비에 대해 규정하고, 제2절의 제조원가계산 제10조 제1항 제4호 및 제18조 노무비<sup>5)</sup> 항목에서 명시적으로 규정하고 있는 퇴직급여충당금을 산정하여 계상한 금액은 제외하도록 하고 있음
  - 예정가격작성기준의 제2절 제조원가계산에 의해 계상되는 퇴직급여충당금은 원가구성 항목의 노무비, 제3절 공사원가계산은 건설근로자퇴직공제비를 경비 항목으로 분류하고 있음
  - 이 경우 건설공사에서 직접노무비 대상이 되는 건설근로자가 1년 이상 근로계약을 체결하여 퇴직급여충당금에 해당되는 경우 제10조의 규정을 준용하도록 하고 있어 퇴직금 또는 퇴직공제부금과 관련하여 중복의 문제가 발생하지 않도록 명시적인 규정을 두고 있음<sup>6)</sup>
- 그러나 건설근로자 퇴직공제부금 피공제자에 근로계약기간이 1년을 초과하는 근로자도 포함되는 경우가 있고, 중복된 금액에 대한 상계처리가 허용되지 않음에 따라 퇴직금보다 복리후생을 위한 비용으로서의 성격이 더 강하다는 주장도 있음

4) 2010년 12월 31일 일부 개정되기 이전의 고용보험 시행령은 제31조에서 임의가입 대상 사업주가 퇴직공제에 가입한 경우 사업주가 납부한 공제부금의 1/3에 해당하는 금액을 지원할 수 있었음

5) 예정가격작성기준 제10조의 노무비는 제조원가 구성항목으로 직접노무비와 간접노무비를 의미하며, 제1항 제4호에서 규정하고 있는 퇴직급여충당금은 직접노무비, 제2항에서 명시하고 있는 간접노무비에도 관련 대상자의 퇴직급여충당금이 포함됨

6) 예정가격작성기준 제3절 공사원가계산 제18조(노무비)에서 규정하고 있음

- 퇴직공제의 적용대상 건설근로자는 근로계약기간 1년 미만의 임시·일용직 근로자이며, 국적을 불문하고 퇴직공제 가입현장에 종사하는 근로자가 포함됨
  - 건설근로자법 제11조 및 시행규칙 제14조에 의하면 1일 소정근로시간이 4시간 미만이고 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자는 퇴직공제 대상에서 제외됨
  - 또한 건설근로자법 제11조 제2호 및 시행령 제11조에 의하면 기간을 정하지 아니하고 고용된 사용근로자, 그리고 1년 이상의 기간을 정하여 고용된 근로자는 퇴직공제 피공제자 대상이 아님
- 관련 법령의 규정에도 불구하고 현실에서는 1년 이상 근로관계가 유지되는 건설근로자를 대상으로 해서도 퇴직공제부금이 신고 및 납부되는 사례가 있음

○ 건설근로자 퇴직공제부금이 퇴직금보다 복리후생 관련 비용으로서의 성격이 더 강하다는 주장의 논거는 다음과 같은 사실을 제시하고 있음

- 관련 법령과 계약예규에서 발주자에게 비용 반영의무를 부과하고 있다는 점을 근거로 복리후생 관련 비용의 성격이 더 강하다는 주장임
  - 근로계약관계에 따르면 근로자를 고용한 사업주가 부담하는 것이 타당하나, 건설근로자의 퇴직공제부금은 발주자에게 반영의무를 부과하고 있고, 이로 인하여 건설업자는 단순히 비용의 전달을 하는 매개체에 불과하게 됨
  - 건설업자가 전달의 매개체가 되는 상황은 고용관계의 퇴색을 의미하며, 이런 측면에서 퇴직금의 성격이 희석될 수밖에 없다는 주장임
  - 또한 낙찰률과 무관하게 퇴직공제비용을 발주자가 지급하도록 하고 있는 현행 제도 운영도 고용의 주체로서 건설업자의 역할을 약화시키고, 고용관계를 희석시키게 되어 퇴직금의 성격이 약화되고 있다는 주장임
- 임금과 무관하게 퇴직공제비가 계상되고 퇴직공제부금이 적립되고 있다는 점을 들어 퇴직금의 성격이 약하다는 주장도 있음
  - 법정퇴직금은 개인의 임금과 직접적인 관련성을 갖고 있지만, 건설근로자 퇴직공제부금은 건설근로자의 임금과 무관하게 일정한 금액이 정해져 적립되게 됨
  - 따라서 퇴직금의 성격이 약화될 수밖에 없다는 주장의 근거가 됨
- 건설근로자 퇴직공제부금이 퇴직금의 성격이 약하다는 주장의 논거로는 발주자 의무로 변화하였다는 점도 지적되고 있음
  - 과거에는 퇴직공제비 반영 여부가 조달청 고시사항이었고 권고사항에 불과했으나, 현재는 법령의 규정으로 발주자의 의무가 되었음
  - 이런 상황은 결과적으로 근로계약의 당사자로서 사업주가 부담하도록 하고 있는 법정퇴직금의 운영과 다르다는 점에서 복리후생의 성격이 강하다는 주장임

- 발주자 직접납부를 주장하기 위한 측면에서는 퇴직공제부금이 복리후생 관련 비용으로서의 성격이 더 강하다고 주장하는 것이 설득력이 있다는 의견도 있음
  - 즉 퇴직금은 근로관계에 따라 사업주가 비용을 부담하고 건설근로자의 임금에 연동돼 운영돼야 하므로 발주자의 역할이 축소되고 의무가 배제될 수 있어 발주자 직접납부 주장의 설득력이 약화될 수 있다는 의견임
- 건설근로자 퇴직공제부금은 퇴직금적 성격과 복리후생 관련 비용으로서의 성격을 동시에 갖고 있다고 인식하는 것이 타당하나, 퇴직금으로서의 성격이 강조되고 있는 것으로 판단됨
  - 계약예규에서 공사원가의 경비항목으로 분류하여 법정퇴직금 요건을 충족하지 못하는 건설근로자를 위한 비용 계상을 의무화하고 있고, 건설근로자법 시행령에서 퇴직공제 피공제자의 범위를 명시적으로 규정하고 있는 점을 두고 있음
    - 즉 건설근로자의 퇴직 시 소득보장이라는 목적을 달성하기 위하여 발주자의 의무를 규정하고 있고, 도급단계에 따라 생산이 이루어지는 건설업의 특성을 반영한 것으로 이해할 수 있음
  - 뿐만 아니라 퇴직공제부금 지급시기를 건설업에서 퇴직 시 및 이에 준하는 상황으로 규정하고 퇴직금의 성격을 분명히 하고 있음
    - 현행 건설근로자법 제14조는 퇴직공제부금의 지급을 규정하고 있는 조항이며, 제1항은 퇴직공제부금을 지급해야 하는 사유를 제1호부터 제3호까지에서 규정하고 있음
    - 제1호부터 제3호의 내용은 각각 퇴직 또는 60세에 이른 경우, 공제부금 납부월수 12개월 미만 65세에 이른 경우, 그리고 피공제자가 사망한 경우 등임
    - 결국 실질적으로 건설업에 종사하기 어려운 경우, 즉 퇴직 시 퇴직공제부금 지급을 명시적으로 규정하고 있음
  - 이런 상황을 감안할 때 일부 복리후생 비용의 성격을 갖고 있다하더라도 퇴직공제부금의 가장 근본적인 목적은 퇴직금이라고 판단할 수 있음
- 건설근로자 퇴직공제제도는 세 가지의 특징적인 기능을 갖고 있음
  - 안정적인 퇴직공제금 지급 보장
    - 건설근로자법에 설립근거를 두고 있는 건설근로자공제회라는 공적 기구가 관리 및 운영을 담당하고 있어 안정성이 담보됨
  - 건설산업을 위한 특수한 제도
    - 건설근로자의 고용관계 특수성을 반영하여 건설업에서만 운영되는 제도라는 점에서 특수성을 갖고 있음

- 소득재분배
  - 퇴직금지만 수혜자인 건설근로자의 소득 일부를 적립하는 것이 아니라 공무원가에 반영돼 발주자가 부담하게 되며, 이런 결과 계층간 소득재분배의 역할을 하고 있음

## 2. 건설근로자 퇴직공제부금 현황

- 건설근로자 퇴직공제제도는 1997년 12월 9일 설립된 건설근로자공제회에 의해 운영되고 있음
  - 건설근로자공제회는 설립 당시 건설근로자퇴직공제회였으며, 사업주체인 건설 관련 협회와 공제조합이 고용노동부장관의 인가를 받아 설립되었음
  - 건설근로자공제회는 건설근로자를 대상으로 한 퇴직공제업무를 기본으로 복지관련 서비스를 제공하는 공공기관을 확대·발전하고 있음
- 퇴직공제 당연가입 건설공사는 몇 차례의 변화를 거치며 확대되는 추세를 유지하고 있음
  - 제도가 처음 시행되기 시작한 1998년 100억원 이상의 공공공사와 500호 이상의 민간 공사에서 확대돼 현재는 1억원 이상의 공공공사와 200호 이상의 주택공사 및 100억원 이상 모든 민간공사가 당연가입 대상임

〈표 2-1〉 퇴직공제 가입대상 공사

구분	1998.1.1	2001.8.25	2004.1.1	2008.1.1	2010.9.30	2020.5.27
국가/지자체 발주	100억원 이상	50억원 이상	10억원 이상	5억원 이상	3억원 이상	1억원 이상
정부출자/출연법인 발주	100억원 이상	50억원 이상	10억원 이상	5억원 이상		
정부 재출자기관(자본금 5할 이상)	-	-	-	5억원 이상		
민간투자공사	-	-	10억원 이상	5억원 이상		
민간	공동주택공사	500호 이상	500호 이상	300호 이상	200호 이상	100억원 이상 모든 민간공사
	주상복합공사 오피스텔공사	-	-	-	200호(실) 이상	

주: 주택법 제16조 제1항의 규정에 의한 사업계획 승인을 얻어 건설하는 200호 이상인 공동주택의 건설공사, 200호 이상의 공동주택과 주거용 이외의 용도가 복합된 건축물(주상복합건물 등)과 200실 이상의 오피스텔도 여전히 당연가입 대상임

- 현재 건설근로자 퇴직공제부금비는 직접노무비의 2.30%를 계상하도록 하고 있고, 요율은 고용노동부장관이 고시하고 있음
  - 직접노무비의 2.30%는 2008년 상반기 이후 건축공사와 토목공사에 동일하게 적용되고 있는 요율임
  - 1998년 상반기 건축공사와 토목공사 퇴직공제부금 요율은 각각 직접노무비의 2.66%와 2.51%였으며, 하반기에는 2.83%와 2.62%로 변했음
  - 이후에도 2007년 하반기까지는 매년 상반기와 하반기로 나누어 건축공사와 토목공사의 요율이 달리 고시되었음
  - 1998년 상반기 직접노무비의 2.66%(건축)와 2.51%(토목)로 운영되던 요율은 2000년 상반기 건축공사 1.62%, 토목공사 1.51%로 축소된 이후 2007년 하반기까지 1%대의 요율이 유지되었음
    - 2001년 상반기 건축공사 요율이 2.11%, 2007년 상반기 2.03%로 고시된 것을 제외하고는 계속 1%대의 요율이 유지되었음
- 퇴직공제부금 일액은 처음 2,100원에서 여러 차례의 관련 규정 개정을 통해서 지속적으로 인상되고 있음
  - 퇴직공제제도가 시작된 1998년 2,100원에서 2007년에는 3,100원으로 인상되었고, 다시 1년 후인 2008년에는 4,100원, 2012년 4월부터는 4,200원이 되었음
  - 2012년 퇴직공제부금 일액 인상 이후 2017년까지 4,200원이 유지되었으며, 2018년 1월부터는 5,000원으로 인상되었음
  - 그리고 현재는 퇴직공제부금 일액이 6,500원으로 인상된 상황이며, 2020년 5월부터 6,500원이 유지되고 있음

〈표 2-2〉 퇴직공제부금 일액 변화 추이

(단위: 원)

구분	1998-2006	2007	2008-2012	2012-2017	2018-2020.5.	2020.5.27.
공제부금 일액	2,100	3,100	4,100	4,200	5,000	6,500
퇴직공제부금	2,000	3,000	4,000	4,000	4,800	6,200
부가금	100	100	100	200	200	300

주: 2020년 5월 27일 이후 발주된 공사에 한하여 6,500원의 공제부금 일액이 적용되며, 이는 2020년 4월 10일 건설근로자공제회 이사회 의결에 의한 것임

자료: 건설근로자공제회(2021), 퇴직공제 소요금액 산정기준 개선 연구, 한국건설산업연구원

- 건설근로자 퇴직공제 가입대상 사업장은 지속적으로 증가하는 추세이며, 가입 사업장도 확대되고 있어 퇴직소득 보장이라는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있음
  - 2008년 기준 가입대상 사업장은 11,611개소에서 2019년에는 30,744개소로 증가하였으며, 가입 사업장도 10,750개소에서 30,600개소로 확대되었음
- 그러나 피공제자는 가입 사업장의 증가와 다른 양상을 보이고 있으며, 이런 현상은 건설근로자의 감소를 반영하는 것으로 판단됨
  - 즉 건설공사에서 노동의 비중이 감소하고 있는 것으로 판단됨
  - 건설경기가 호황기였던 2017년과 2018년에는 총 피공제자가 46.7만명과 40.5만명으로 과거에 비해 크게 증가했으나, 이후 다시 감소하는 추세임
  - 가입대상 사업장과 가입 사업장의 지속적인 증가에도 불구하고 총 피공제자는 지속적인 확대가 나타나지 않고 있는 점을 볼 때 생산요소로서 노동의 수요가 감소하고 있다는 것을 확인할 수 있음

〈표 2-3〉 퇴직공제 가입사업장 및 공제금 추이

(단위: 개소, 천명, 억원)

구분	가입대상 사업장	가입 사업장	총 피공제자	공제금 지급(퇴직)	기금수입	기금지출
1998-2007	28,540	25,508	N.A	N.A	N.A	N.A
2008	11,611	10,750	411	12.7	N.A	N.A
2009	15,627	15,272	425	20.3	N.A	N.A
2010	13,747	13,376	312	22.9	3461	378
2011	18,226	18,151	288	25.3	3,020	513
2012	20,488	20,382	305	45.3	3,650	975
2013	20,223	20,139	325	58	4,748	1,284
2014	22,104	22,043	348	68.1	4,991	1,547
2015	22,104	22,043	326	73.8	5,080	1,887
2016	23,970	24,022	394	86.5	5,412	2,257
2017	27,190	27,401	467	100.5	7,050	2,800
2018	26,901	26,728	405	123.9	6,266	3,701
2019	30,744	30,600	394	204.3	7,501	5,566

자료: 국토교통 통계누리(molit.go.kr)

- 건설업 생산구조에서 노동을 사용하여 생산하는 전문건설업자는 단기간 건설근로자와 근로계약을 체결하는 것으로 나타남
  - 2019년의 경우 59.5%가 3개월 미만으로 노동력을 사용하는 것으로 조사되고 있으며, 퇴직금 대상에 해당하는 12개월 이상의 고용되는 근로자 비중은 낮은 상황임
  - 이런 상황을 감안할 때 건설근로자 대상 퇴직공제부금의 역할이 중요하다고 할 수 있으며, 퇴직 시 소득보장이 이루어질 수 있도록 미신고 및 미납부가 개선될 수 있도록 적극적인 대안이 마련되어야 함
  
- <표 2-4>는 연도별 직접적인 비교는 불가능하나, 건설경기 호황기였던 2016년부터 2018년 기간 중에는 12개월 이상 고용과 6개월 이상 고용의 비중이 높았음

<표 2-4> 건설근로자 평균 고용기간 추이(전문건설업자 응답)

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1개월 미만	4.8	5.0	6.9	8.5	8.4	6.7	4.6	6.9	6.5	15.4
1~2개월	27.8	27.3	28.8	25.3	24.3	25.7	22.4	23.2	21.9	28.7
2~3개월	10.3	13.4	11.6	12.4	11.3	12.3	11.9	11.7	9.6	11.4
3~4개월	19.4	16.7	17.1	13.4	14.2	15.9	16.1	15.0	15.2	9.4
4~6개월	8.5	6.8	6.2	6.7	7.3	6.9	4.7	8.7	6.8	8.7
6~12개월	29.3	30.7	29.3	22.1	21.9	22.9	25.9	21.1	28.0	21.2
12개월 이상	0.0	0.0	0.0	11.7	12.5	9.6	14.2	13.5	11.9	5.1

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원

- 건설근로자 퇴직공제 가입에 소요되는 금액은 도급금액산출내역서에 명시하도록 규정하고 있음
  - 건설산업기본법 시행령 제83조 제2항에서 규정하고 있음
  - 건설산업기본법 시행령 제83조 제3항은 하도급 시 하도급금액산출내역서에 건설근로자 퇴직공제에 소요되는 금액을 명시하도록 의무화 하고 있음
    - 다만 하도급을 하는 경우에도 수급인이 퇴직공제업무를 직접 수행하는 때에는 하도급금액 산출내역서에 퇴직공제 소요금액을 명시하지 않아도 됨

- 건설근로자 퇴직공제제도는 준공 시 정산제도를 운영하고 있음
  - 건설산업기본법 시행령 제83조 제6항은 발주자 등은 공제부금납부내역을 확인하여 건설산업기본법 제87조 제2항에 따른 건설공사의 도급금액 산출내역서에 명시된 금액이 납부한 금액을 초과하는 경우 초과하는 금액을 정산하도록 규정하고 있음
  - 즉 도급금액 산출내역서 대비 실제 납부액이 과소한 경우 그 차액을 정산하도록 하고 있고, 과다한 납부액에 대한 정산제도는 운영되고 있지 않음
  
- 퇴직공제 신고의무 준수를 독려하여 피공제자의 권리를 강화할 수 있는 방향의 개정이 이루어졌으며, 사업주의 신고의무 위반 시 과태료 처분이 이루어질 수 있게 되었음
  - 2020년 건설근로자법 일부 개정으로 피공제자가 퇴직공제 근로일수를 직접 신고할 수 있는 제도가 마련되었음
  - 신고 및 납부의무 주체는 사업주로 규정하고 있으나(법 제13조 제1항), 2020년 5월 27일 이후에는 사업주가 건설근로자공제회에 근로일수를 신고하지 않거나 잘못 신고한 경우 피공제자인 건설근로자가 직접 신고할 수 있음
  - 사업주의 근로일수 신고의무 위반 시 300만원 이하의 과태료가 부과될 수 있는 규정도 신설되었음
  
- 2020년 건설근로자법 제13조의2가 신설로 공제부금 납부 특례를 규정이 마련되었으며, 도급인이 퇴직공제에 가입한 사업주를 대신하여 피공제자의 공제부금을 납부의무를 지게 됨
  - 이에 해당하는 경우는 도급인과 사업주가 공제부금을 도급인이 납부하기로 서면으로 명확히 합의한 경우(제13조의2 제1항 제1호)
  - 사업주의 파산 등으로 대통령령으로 정하는 사유로 공제부금을 내지 못하게 된 경우, 이 경우 도급인은 공제부금으로 사업주에게 납부해야함에도 납부되지 못한 금액으로 한정됨(제13조의2 제1항 제2호)
  - 도급인이 퇴직공제비용을 사업주에게 지급하지 아니하는 경우로 사업주가 건설근로자공제회에 통보한 경우(제13조의2 제1항 제3호)
    - 도급인은 사업주가 원수급인 경우 발주자이며, 하수급인인 경우는 원수급인임
  - 건설근로자법 제13조2의 신설 취지는 퇴직공제부금 납부의무 주체를 기존 공제가입 사업주에서 도급인(발주자 포함)로 확대한 것임

### 3. 건설근로자 퇴직공제부금의 개선과제

#### 1) 미신고 및 미납부 개선

- 소규모 사업장이 건설근로자 퇴직공제비 미납이 많은 것으로 나타났으며, 건설경기의 영향도 있는 것으로 판단됨
  - 2020년 8월 기준으로 건설근로자공제회가 국회에 제출한 자료에 의하면 2016년 이후 미납 사업장은 1,073개소였음
  - 전체 1,073개 사업장 중 50억원 미만 사업장이 차지하는 비중은 59.0로 나타났음
  - 자료에서 제시된 기간 중 2017년까지는 이전연도 건설경기 호황으로 인하여 미납 사업장이 많지 않았으나, 2018년 이후에는 미납 사업장이 증가하고 있어 건설경기도 퇴직공제비 미납에 영향을 미치는 것으로 판단됨

〈표 2-5〉 최근 5년 퇴직공제부금 미납 사업장 추이

(단위: 개소)

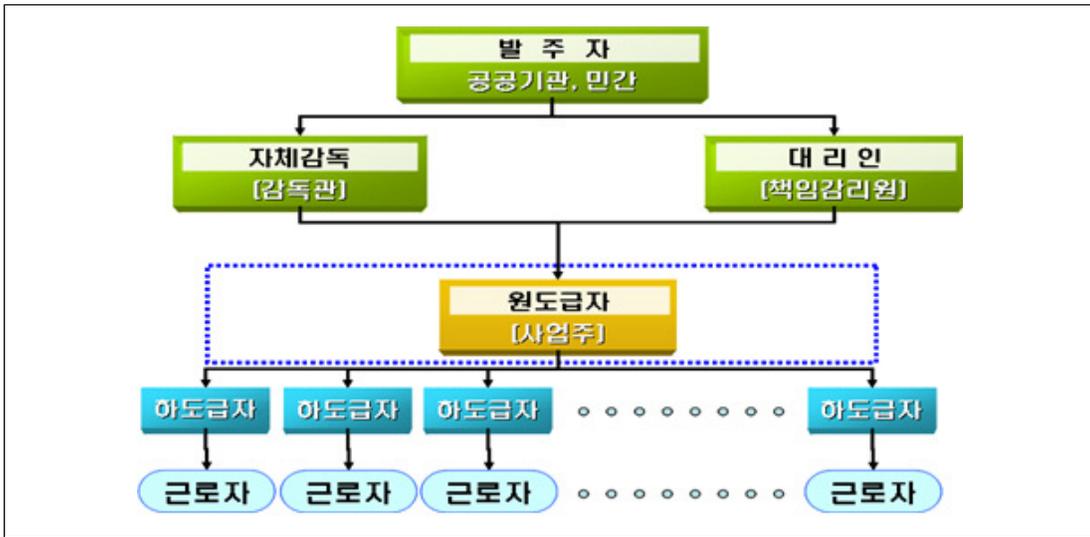
구분	합계	50억 미만	50억~100억	100억~500억	500억~1,000억	1,000억 이상
합계	1,073	653	159	223	35	3
2016	24	19	2	2	1	-
2017	148	94	22	23	9	-
2018	274	172	36	61	4	1
2019	479	287	79	99	12	2
2020.8.	148	81	20	38	9	-

자료: 건설근로자공제회 자료를 2020년 10월 5일 국토일보에서 인용

#### 2) 하수급인정승인

- 건설근로자법 제10조(퇴직공제의 가입)는 제1항에서 건설공사를 하는 사업주가 퇴직공제 가입자가 된다고 규정하고 있고, 도급단계가 여러 차례인 경우 사업주는 원수급인이 된다고 규정하고 있음
- 하수급인인정승인에 관해서도 건설근로자법 제10조 제1항에서 규정하고 있으며, 원수급인이 하수급인에게 공제부금 납부를 인수하게하기 위해서는 서면으로 건설근로자공제회에 신청하여 승인을 받아야 함
  - 하수급인정승인은 하도급 공사금액이 10억원 이상이며, 퇴직공제부금비를 하도급금액 산출내역서에 명시한 경우에 한함

- 하수급인정승인은 건설공사가 도급계약에 의해 이루어지는 특성에 기인하는 특징적인 제도라고 할 수 있음
  - 건설공사는 [그림 2-1]에서 제시하고 있는 것처럼 서로 다른 업무영역을 갖고 있는 다수의 건설업자가 분업에 의해 생산활동을 하는 것이 일반적임
  - 즉 하도급자로 생산에 참여하는 건설업자가 퇴직공제 신고 및 납부의무자가 되는 제도라고 할 수 있음



[그림 2-1] 하도급 생산방식

### 3) 퇴직급여충당금과 퇴직공제부금 상계처리

- 1년 이상 계속 근로하는 근로자도 법정퇴직금을 받지 못하는 사례가 있는 것으로 조사되었으며, 이런 상황을 감안할 때 퇴직공제부금의 안정적인 운영과 대상 확대의 필요성이 인정될 수 있을 것으로 판단됨

<표 2-6> 건설근로자 퇴직금 관리실태 추이(전문건설업자)

(단위: 개, %)

구분	계속 근로 1년 이상 일용근로자에게 지급		계속 근로 1년 이상 일용근로자도 미지급	
	업체수	비율	업체수	비율
2015	589	71.9	230	28.1
2016	508	78.5	139	21.5
2017	563	78.0	159	22.0
2018	686	82.0	151	18.0
2019	613	82.3	132	17.7

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원

- 반면 1년 이상 계속 고용되는 건설근로자 중에도 퇴직공제부금 납부가 이루어지고 있는 사례가 있는 것으로 파악되며, 이는 건설업자에게는 이중부담이 되는 것이므로 개선책이 모색되어야 함
- 건설업체와 면담결과, 과거에는 상계처리가 허용되었으나 제도개편으로 상계처리가 허용되지 않고 있으며, 이런 측면에서 퇴직공제부금을 퇴직금이 아닌 복지관련 비용으로 인식하고 있는 것으로 나타났음
  - 이런 인식은 1년 이상 계속 고용되는 근로자에게 법정퇴직금을 지급하지 않는 상황과도 관련성이 있을 수 있음
  - 건설업자의 이중부담이 해소될 수 있는 개선책이 마련되어야 할 것으로 판단됨
- 그러나 현행 법령 하에서는 퇴직급여충당금과 퇴직공제부금 상계처리 주장은 실익이 크지 않을 것으로 판단됨
- 1998년 퇴직공제제도가 처음 도입될 당시에는 시행령에 퇴직공제가입 대상 범위가 명시적으로 규정되어 있지 않았음
  - 이에 따라 계속 근로 1년 이상인 건설근로자도 퇴직공제부금 납부대상에서 제외되지 못했음
  - 그러나 2003년 7월 1일 건설근로자법 시행령 개정으로 제5조 피공제자가 될 수 없는 자의 범위가 규정되었음
    - 이 규정은 법 제11조 제2호에서 대통령령으로 정하는 자를 제1호와 제2호에서 규정하고 있는데, 각각 기간의 정함이 없이 고용된 상용근로자, 1년 이상의 기간을 정하여 고용된 근로자임
    - 이 개정으로 1년 이상 또는 상용근로자는 원칙적으로 피공제자 범위에서 제외되었음
  - 2003년 건설근로자법 시행령 개정 이전에는 상계처리가 가능하고 허용되기도 했으나, 이후에는 상계처리가 허용되지 않음
  - 따라서 상계처리는 주장의 실익이 크지 않을 것으로 판단됨
  - 다만 최초 근로계약 체결 시 1년 미만의 임시·일용직 건설근로자였으나, 이후 근로계약이 연장돼 1년 이상 계속 근로하면서도 퇴직공제부금 납부대상에 포함된 근로자에 대해서는 정산의 검토 필요성은 있는 것으로 판단됨

### Ⅲ. 건설근로자 퇴직공제부금 개선방안

#### 1. 발주자 직접납부

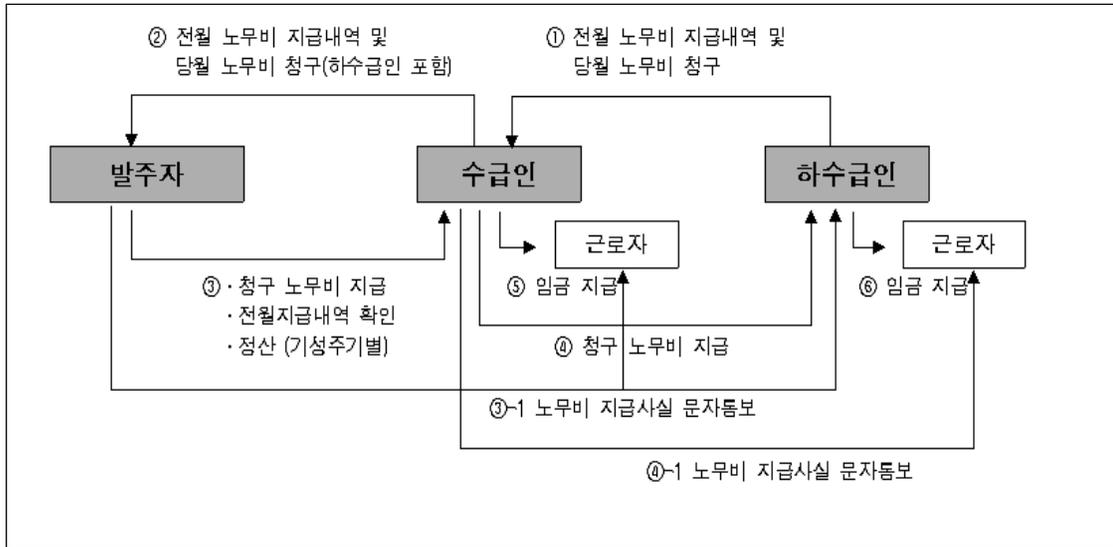
- 선행연구에서는 발주자 직접납부 필요성을 제시하고 실효성 확보방안을 제안하였음
  - 발주자 직접납부 필요성으로 공사원가 반영의 미흡, 사업주의 성실신고 및 납부 유인 부재, 비대칭 정산제도 등을 제시하였음
    - 공사원가 반영의 미흡과 관련하여 민간공사는 다수의 공사가 직접노무비 산정이 제대로 이루어지지 않고 있고, 과소반영에 대한 불이익이 없다는 점을 제시했음
    - 또한 공공공사도 예정가격 산정이 이루어지지 않는 경우 과소반영이 발생할 수 있고, 이에 대한 불이익이 없다는 점을 제시했음
    - 사업주에 대한 신고 및 납부유인 부재와 관련해서는 성실신고가 오히려 부담으로 작용할 수 있다는 지적을 하였음
    - 비대칭적 정산제도에 관해서는 과다납부에 대한 보전조치가 없어 미신고 및 미납부를 초래하며, 결국 건설근로자에게 피해가 초래될 수 있다는 점을 지적하였음
  - 개선의 대안 및 실효성 확보방안으로 민간공사의 퇴직공제 요율 적용 기준 구체화, 모니터링 및 환류체계 구축, 사후정산제도의 단계적 개선 등을 제안하였음
    - 민간공사 요율 적용기준의 구체화를 통해서 미반영 및 과소반영을 차단할 수 있다는 주장을 하였음
    - 비대칭 사후정산제도는 과다납부 시에도 비용을 보전하는 대칭적 사후정산제도의 단계적 도입을 통해서 보완할 수 있다는 의견을 제시했음
  - 발주자 직접납부의 운영방식은 근로일수 신고의무는 건설업자에게 부과하고, 납부의무를 발주자가 지도록 하였음
    - 납부는 선납부, 정산은 과다납부에 대해서도 보전하는 대칭적 정산제도를 도입하고 일정 금액을 초과하는 경우 할부도 가능하도록 제안하였음
  - 선행연구는 발주자 직접납부를 통해서 퇴직공제 모니터링 비용을 절감할 수 있는 효과도 기대할 수 있다고 주장했음

- 건설근로자 퇴직공제비의 발주자 직접납부는 실질적으로 건설근로자의 퇴직 후 소득을 보장하고 복리후생을 증진하기 위한 필요성 측면에서 논의될 수 있음
  - 건설근로자 퇴직공제에 관하여 규정하고 있는 관련 법령에 따르면 퇴직공제 신고 및 비용 납부의무자는 건설사업주이며, 퇴직금의 성격을 감안하면 고용관계 당사자가 부담하는 것이 타당함
  - 그럼에도 불구하고 발주자 직접납부방식을 검토해야 할 필요성은 건설근로자의 실효적인 보호 측면이라고 할 수 있음
  - 건설업은 도급구조와 가격경쟁에 의해 시장이 운영되고 있고, 이 과정에서 건설근로자 퇴직공제 누락 및 미납이 발생하고 있는 것으로 판단됨
  - 결국 합법성보다 합목적 측면에서 건설사업주를 거치지 않고 발주자가 직접납부하는 방식이 건설근로자 보호의 측면에서 효과적일 것으로 기대됨
- 발주자 직접납부방식은 건설근로자 임금과 관련된 제도 운영을 감안해도 타당성을 확보할 수 있을 것으로 판단됨
  - 현재 임금비용의 구분 및 지급확인제도, 전자적 대금지급시스템 운영, 그리고 임금직접지급제도 건설근로자 임금과 관련하여 운영되는 제도임
  - 이들 제도는 고용 및 근로계약관계의 당사자가 아닌 발주자가 노동제공의 대가인 임금에 직접적으로 개입하고 있음
  - 따라서 복리후생의 수단인 퇴직금에 발주자가 직접 개입할 수 있는 논거로 활용될 수 있을 것으로 판단됨
    - 임시·일용직으로 고용돼 1년 미만의 기간 동안 노동을 제공하는 건설근로자를 대상으로 공제의 형태로 퇴직금이 지급되고 있는 점을 감안하면 퇴직공제부금의 발주자 직접납부를 주장할 수 있을 것으로 판단됨

## 1) 임금비용의 구분 및 지급확인제도

- 노무비 구분관리 및 지급 확인제도
  - 도급인에게 임금 비용을 다른 공사비용과 구분하여 지급 및 이를 확인하도록 하는 제도이며, 기재부와 행안부 예규로 시행되고 있던 제도를 법제화
    - 국가계약법의 적용을 받는 발주자의 경우 기재부의 공사계약일반조건, 지방계약법 적용을 받는 발주자는 행안부의 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준에 따라 2012년부터 노무비 구분관리 및 지급확인제도가 시행되었음

- 임금 비용의 구분지급 및 확인의무를 이행하지 않는 경우 300만원 이하의 과태료를 규정하여 이행을 유도하고 있음

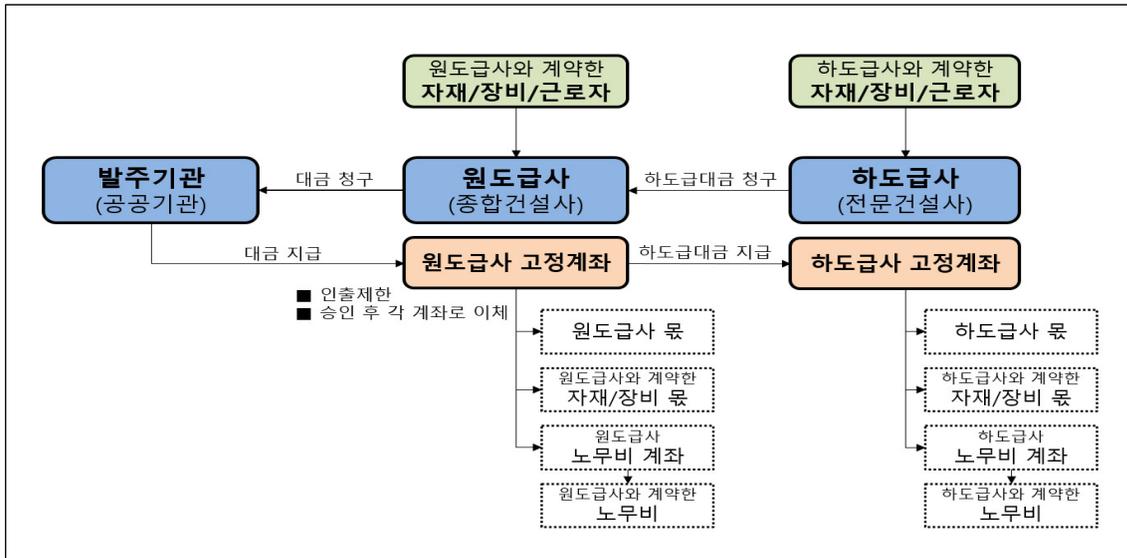


[그림 3-1] 노무비 구분관리 및 지급확인제도

- [그림 3-1]에서 제시하고 있는 것처럼 임금지급의 주체는 하수급인이 되지만, 최종적으로 공공발주자가 임금 지급사실을 확인한 후 차월의 노무비 청구를 정산함
  - 근로계약 체결의 당사자 간 채권과 채무관계에 발주자가 관여하고 있는 제도 운영이라고 할 수 있음
  - 임금비용의 구분 및 지급확인제도 또는 노무비 구분관리 및 지급확인제도는 공공발주자가 개입하여 건설근로자의 임금을 실질적으로 보호하겠다는 취지임
- 형식적 법률관계의 양태보다 실질적인 건설근로자 보호의 측면을 강조한다면 퇴직공제부금도 발주자가 직접납부 하는 것이 효과적이라고 할 수 있음

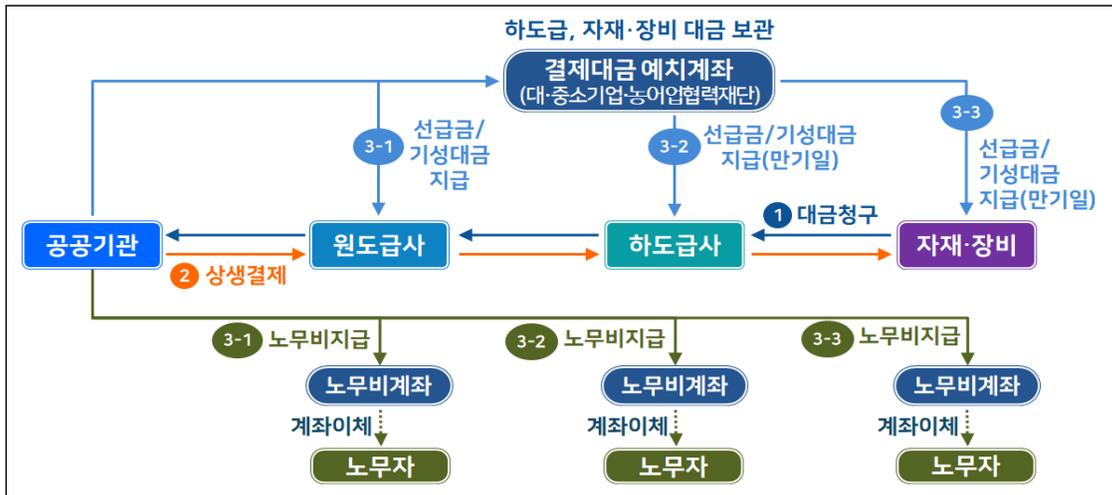
## 2) 전자적 대금지급시스템

- 공공공사 발주자는 임금을 근로자에게 직접 지불하는 효과가 있는 전자적 대금지급시스템 사용이 의무화 됨
  - 2018년 12월 건설산업기본법 개정에 따라 2019년 6월 19일부터 공공발주자인 국가, 지방자치단체, 공공기관이 발주하는 공사에서 대금지급시스템 사용이 의무화 됨
  - 대상 공사는 도급금액 5천만원 이상이면서 공사기간이 30일을 초과하는 공사임



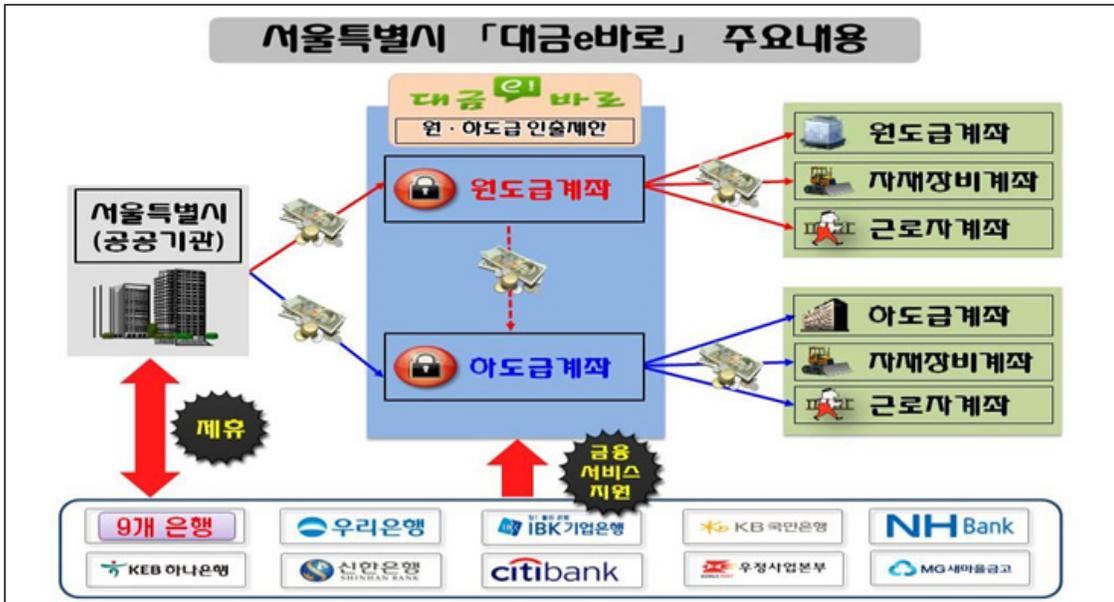
[그림 3-2] 전자적 대금지급시스템 구조(조달청 하도급지킴이)

- 중소벤처기업부도 근로자의 임금을 실질적으로 보호하고 체불을 방지하기 위한 목적에서 상생결제시스템을 활용하고 있으며, 공공공사 발주자가 임금 직접지급 효과를 거두고 있음



[그림 3-3] 중소벤처기업부의 상생결제시스템

- 전자적 시스템을 활용하여 임금체불을 방지하고 적기 지급을 실현하는 방안을 최초로 사용한 것은 서울시이며, 근로자계좌에 임금을 예치하고 인출제한을 두어 임금의 전용을 방지하였음



[그림 3-4] 서울시 대금e바로시스템

- 다수의 공공발주자가 사용하고 있는 전자적 대금지불시스템은 고용관계 당사자 간 노동의 제공과 대응한 채무로서 임금 지급의 법률관계를 형성하고 있으나, 인출제한이라는 장치를 사용하여 직접지급의 효과가 나타나고 있음
- 법정퇴직금 요건을 충족하지 못하는 건설근로자를 대상으로 운영되는 퇴직공제의 비용 부담은 근로자를 사용한 건설사업주가 부담하는 것이 원칙이라고 할 수 있으나, 전자적 대금지불시스템 운영방식과 사례, 그리고 실질적 효과 등을 감안할 때 퇴직공제부금도 발주자의 직접납부 방식이 필요한 것으로 판단됨

### 3) 하도급대금 발주자 직접 지급

- 도급구조로 생산이 진행되는 건설업은 도급단계에 따라 공사이행의 대가로 공사대금이 지급되는 것이 원칙이나, 예외적으로 도급단계를 거치지 않고 공사대금이 지급되는 경우가 있음
  - 건설산업기본법 제35조는 발주자가 하도급자에게 하도급대금을 직접 지급할 수 있는 경우를 규정하고 있고, 원도급자와 발주자가 합의한 경우, 원도급자가 하도급대금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있다고 발주자가 인정하는 경우 등임
  - 법령에서 발주자가 하도급자에게 하도급대금 직접 지급의 근거를 마련하고 있는 것은 도급계약에 의한 계약이행으로 발생하는 채권 및 채무에도 불구하고 하도급자의 공사대가를 실질적으로 보호하기 위한 목적임

- 발주자의 하도급대금 직접 지급규정의 취지를 감안할 때 원도급자 또는 하도급자에게 고용된 건설근로자의 퇴직소득을 효과적으로 보장할 수 있는 수단이 발주자 직접납부방식이 될 수 있음

#### 4) 건설업의 임금 지급 관련 법령

- 근로기준법은 도급 사업에서의 임금 지급 및 건설업에서 임금 지급의 특례에 관한 규정을 두고 있고, 이는 도급구조에 의해 생산활동이 이루어지는 구조에서 건설근로자의 임금을 보호하기 위한 수단이 되고 있으므로 관련 규정이 적용되는 상황에서는 발주자가 퇴직공제비용을 직접 납부하는 것이 효과적인 것으로 판단됨
  - 근로기준법 제44조(도급 사업에 대한 임금 지급)는 하수급인이 직상 수급인의 귀책사유로 근로자에게 임금을 지급하지 못하는 경우 그 직상 수급인은 하수급인과 연대하여 책임을 지도록 하고 있음
    - 수급인의 귀책사유로 하수급인이 건설근로자에게 임금을 지급하지 못하는 상황은 하도급 산출내역서에 포함돼 명기되어야 하는 퇴직공제비용 보전이 이루어지지 못했을 가능성이 크며, 정상적인 상황이 아니므로 발주자의 직접납부가 필요하다고 할 수 있음
  - 근로기준법 제44조의2는 건설업자가 아닌 하수급인이 사용한 근로자에게 임금을 지급하지 못하는 경우 직상 수급인이 연대하여 임금 지급의 책임을 지도록 하고 있음
    - 이런 상황은 원도급자 또는 하도급자가 건설업자가 아닌 자에게 도급한 경우이며, 임금 체불 시 연대하여 책임을 부담해야 하는데, 원도급자 또는 하도급자의 산출내역서에 관련 비용이 포함되지 않았을 수 있음
    - 따라서 발주자가 직접 납부하는 것이 건설근로자를 실효적으로 보호하는 수단이 될 수 있을 것으로 판단됨

#### 5) 소결

- 근로계약은 법률관계이며, 채권과 채무관계라는 점에서 퇴직공제부금도 근로관계 당사자인 사업주와 근로자 사이에서 논의되는 것이 타당하다는 전제에서는 발주자 직접납부 주장의 법적 근거를 주장하기에 무리가 있을 수 있음
- 그러나 임금비용의 구분 및 관리제도, 전자적 대금지불시스템, 그리고 하도급대금 직접 지급제도의 운영에서 확인할 수 있는 것처럼 실효적인 수단을 활용하여 보호하고자 하는 권리 또는 채권을 명확하게 보장할 수 있다면 퇴직금의 성격을 주장하면서도 발주자 직접납부 주장이 공감대를 확보할 수 있을 것으로 판단됨

- 발주자 직접납부의 제도 개편과정에서 발주자를 어떻게 볼 것인지에 대해서 명확하게 규정하여야 할 필요가 있다는 주장도 있으나, 발주자는 계상된 비용을 청구에 의해 지급하기만 하는 역할에 한정되므로 별도의 추가적인 규정이 검토되지 않아도 무방할 것으로 판단됨
  - 발주자 직접납부가 현실화되기 위해서는 건설근로자공제회, 건설업자, 건설근로자 외에 추가적으로 발주자가 참여하는 형태라는 인식이 있을 수 있으나, 발주자에게는 퇴직공제비 계상의무가 주어지고, 이에 따른 비용을 건설업자가 아닌 퇴직공제운영자인 건설근로자공제회의 청구에 따른 지급자에 불과한 것으로 볼 수 있음
  - 따라서 별도의 복잡한 법률관계 설정이 수반되지 않아도 발주자 직접납부가 가능할 것으로 판단됨

## 2. 하수급인정승인 폐지

### 1) 도급단계 추가에 따른 미신고 및 미납부 예방

- 퇴직공제의 하수급인정승인은 고용관계의 당사자가 신고 및 납부의무를 담당하는 사업자가 된다는 점에서는 타당성이 인정될 수 있으나, 미신고 및 미납부의 초래할 수 있고, 도급단계에서 비용확보의 문제도 야기될 수 있음
  - 10억원 이상의 하도급공사를 대상으로 인정승인이 가능하며, 이 경우 하도급자가 건설근로자공제회에 직접 신고 및 납부를 하게 됨
  - 하도급자는 원도급자에 비해 도급단계에서 하위의 건설업자이며, 도급단계가 많아질수록 신고누락 및 퇴직공제비 미납의 여지가 높아진다고 할 수 있음
  - 또한 하도급산출내역서에 퇴직공제비를 기재하여 원도급자로부터 비용을 확보해야 하는데, 현실에서는 비용의 보전이 이루어지지 못할 여지가 많음
  - 특히 하도급자 선정과정은 가격경쟁이 치열하게 전개되는 시장이라는 점을 감안하면 퇴직공제비 확보의 우려가 있을 수밖에 없음

### 2) 퇴직공제 업무의 복잡성 해소

- 하도급인정승인에 의해 퇴직공제 신고 및 납부의무자가 증가할수록 복잡해지게 되는데, 이를 해소하기 위해서는 사업장별로 관리되는 것이 효과적임

- 아파트 신축공사의 경우 하도급자로 참여하는 건설업자의 숫자가 약 60개에 이르는 상황도 있고, 이들 중 10억원 이상의 하도급 공사를 수행하는 건설업자들이 별도로 퇴직공제 업무에 참여하는 것은 복잡함을 가중하는 결과가 초래됨
- 또한 하도급인정승인에 의해 퇴직공제 업무를 수행해야 하는 하도급자 가운데는 관련 업무를 전담할 수 있는 직원을 확보하지 못하고 있는 경우도 있는 것으로 판단됨
- 따라서 하도급인정승인제도를 폐지하고 사업장별로 원도급자가 통합 관리하여 신고 및 납부를 담당하도록 하는 것이 효과적일 것으로 판단됨

〈표 3-1〉 아파트 공사현장 공종의 종류

구분	공정	구분	공정	구분	공정	구분	공정
1	골조	16	세대현관문	31	목창호	46	레미콘
2	AL폼	17	일반가구	32	PP집수정	47	철근
3	갱폼	18	주방가구	33	배수관	48	레미탈
4	데크	19	타일	34	샤워부스	49	파일
5	파일항타	20	운동기구	35	바닥완충재	50	타워
6	조적	21	준공청소	36	욕실천장	51	폐기물처리
7	미장	22	그래픽사인물	37	우편함	52	정기안전
8	방수	23	도배	38	인조대리석상판	53	가설올타리
9	내장	24	디지털도어록	39	창호철물	54	이동식화장실
10	잡철물	25	PL	40	카스토퍼	55	가설사무실
11	AL창호	26	가전	41	재하시험	56	임시동력
12	석공사	27	시스템가구	42	발코니난간대	57	가설사인물
13	도장	28	PC트렌치	43	철근공장가공	58	수량산출
14	유리	29	계단난간대	44	석고보드	59	시험기기
15	테라조	30	마루	45	단열재	60	준공도서/ 준공도서검토용역
						61	호이스트

주: 지방에서 350세대, 4개 동의 아파트 신축공사에서 실제로 발주된 하도급임

- 퇴직공제 대상이 되는 건설근로자의 숫자도 지속적으로 감소할 것으로 전망되는 상황도 하도급인정승인의 필요성을 약화시키는 것으로 볼 수 있음
- 2015년부터 2016년까지 기간은 과거 30년을 비교할 때 건설계약액이 가장 많았던 해이며, 2015년과 2016년 계약액이 투자로 연계되는 2016년부터 2018년까지도 건설근로자의 숫자는 2010년 이전의 수준이 못 미침
  - 통계청이 발표하는 건설업 조사의 임시직(임시종사자)의 대부분은 임시·일용직의 고용형태로 퇴직공제의 대상이 되는 건설근로자라고 볼 수 있음

- 향후 임시·일용직 건설근로자의 규모는 지속적으로 감소할 것으로 예상되는데, 이는 인구구조 변화 및 생산가능인구 감소를 고려한 예상이라고 할 수 있음
- 이런 상황에서 다수의 하도급자가 퇴직공제업무에 참여하는 것은 관련 업무의 복잡성을 가중하는 결과가 되므로 하도급인정승인 폐지 필요성이 큰 것으로 판단됨

〈표 3-2〉 건설업 임시직 기능공 변화 추이

구분	계(A) (A=B+C)	상용직 기능공		임시직(임시종사자)	
		종사자(B)	비중(%)	종사자(C)	비중(%)
2008	1,103,073 (-)	130,698 (-)	11.8	972,375 (-)	88.2
2009	1,098,927 (-0.4)	141,992 (8.6)	12.9	956,935 (-1.6)	87.1
2010	1,071,852 (-2.7)	149,124 (14.1)	13.9	922,728 (-5.1)	86.1
2011	1,001,667 (-9.2)	144,431 (10.5)	14.4	857,236 (-11.8)	85.6
2012	945,451 (-14.3)	136,535 (4.5)	14.4	808,916 (-16.8)	85.6
2013	978,190 (-11.3)	134,146 (2.6)	13.7	844,044 (-13.2)	86.3
2014	955,433 (-13.4)	130,553 (-0.1)	13.7	824,880 (-15.2)	86.3
2015	958,043 (-13.1)	132,889 (1.7)	13.9	825,154 (-15.1)	86.1
2016	979,298 (-11.2)	134,508 (2.9)	13.7	844,790 (-13.1)	86.3
2017	1,042,683 (-5.5)	138,442 (5.9)	13.3	904,241 (-7.0)	86.7
2018	1,063,606 (-3.6)	141,193 (8.0)	13.3	922,413 (-5.1)	86.7
2019	1,068,017 (-3.2)	142,302 (8.9)	13.3	925,715 (-4.8)	86.7

주: 1. 건설업은 종합건설업과 전문직별 공사업을 포함한 것이며, 전문직별 공사업은 기반조성 및 시설물 축조관련 전문공사업, 건물설치 공사업, 전기 및 통신공사업, 실내건축 및 건축마무리 공사업, 시설물 유지관리 공사업의 합계임

2. ( )는 2008년 대비 증감률임

자료: 통계청, 건설업 조사

### 3) 퇴직공제 업무 효율성 제고

- 하수급인정승인은 퇴직공제 의무자를 확대하여 복잡함을 가중하여 업무 효율성을 저해하는 원인이 될 수 있고, 활용도도 높지 않은 것으로 판단됨
  - 〈표 3-1〉을 통해서 알 수 있는 것처럼 아파트 신축공사에 참여하는 하도급자는 다수이며, 이들 가운데서도 하도급 공사금액이 10억원 이상인 건설업자를 대상으로 하수급인정승인이 이루어질 수 있음

- <표 3-3>에 의하면 2020년의 경우 퇴직공제 가입건수 대비 하수급인정승인은 19.3%에 불과하며, 활용도가 높지 않음<sup>7)</sup>
- 또한 하수급인정승인을 신청하는 원도급자는 자신이 운영하는 다른 현장에도 적용할 것으로 생각되므로 실제 하수급인정승인을 활용하는 원도급자는 많지 않은 것으로 판단됨
- 이는 특정한 종합건설업자가 원도급자인 현장에서만 하수급인정승인이 활용되는 상황이라고 할 수 있고, 다수의 하도급 현장을 운영하는 전문건설업체는 현장별로 퇴직공제업무의 범위가 달라지는 문제가 야기될 수 있음

<표 3-3> 퇴직공제부금 최근 5년 하수급인정승인 추이

구분	2016	2017	2018	2019	2020
퇴직공제 가입건수 (대표사 기준)	24,063 (100.0)	27,443 (100.0)	26,767 (100.0)	30,783 (100.0)	45,140 (100.0)
인정승인 합계	8,231 (34.2)	8,851 (32.3)	8,876 (33.2)	8,657 (28.1)	8,773 (19.3)
1월	556	541	810	748	544
2월	488	726	617	636	642
3월	696	823	755	744	756
4월	731	732	794	922	814
5월	808	770	932	809	792
6월	709	806	434	692	891
7월	759	857	975	839	754
8월	637	921	767	643	645
9월	646	689	552	642	711
10월	625	526	829	604	611
11월	797	778	715	725	756
12월	769	682	696	653	857

자료: 건설근로자공제회

- 하수급인정승인은 퇴직공제를 운영하는 건설근로자공제회의 업무 효율성에도 부정적인 영향을 미칠 수 있어 폐지를 검토하는 것이 필요함
  - 건설근로자 보호의 측면에서 미신고 및 미납부를 줄여야 하는 건설근로자공제회로서는 사업주의 숫자가 많아질수록 업무 효율성이 낮아질 수 있음

7) 하수급인정승인 비율과 관련하여 2020년의 경우 하도급공사금액 10억원 이상인 공사가 과거에 비해 줄어든 것에 원인이 있고, 2020년을 제외할 경우 매년 30%대의 하수급인정승인이 이루어지고 있다는 건설근로자공제회의 의견이 있었음

- 특히 다수의 하도급자가 참여하고 있는 동일한 현장에서 원도급자와 일부 하도급자가 퇴직공제 사업주가 되는 상황은 복잡함을 가중하는 결과가 초래됨
- 결국 신고 및 납부 누락을 확인하는 과정에서 금전적·비금전적 비용 소요가 발생할 수밖에 없음
- 따라서 활용도가 높지 않은 하수급인정증인을 폐지하여 현장 단위로 관리가 이루어질 수 있어야 함

#### 4) 건설근로자 보호 실효성 제고

- 근로기준법 제44조의3은 건설업 공사도급에서 임금 특례에 관한 규정하고 있고, 제1항은 직상 수급인이 하수급인이 사용한 근로자에게 임금을 지급하여야 하는 상황을 명시하고 있음
  - 직상 수급인과 하수급인이 합의한 경우, 지급명령 또는 집행증서와 이행권고결정과 이에 준하는 집행권원이 있는 경우, 그리고 하수급인이 직상 수급인에게 임금채무를 알리고 파산 등의 사유로 하수급인이 임금을 지급할 수 없는 명백한 사유가 있다고 인정되는 경우 등임
- 근로기준법 제44조의3 제2항은 건설근로자가 원수급인에게 채권자대위권 행사에 관한 규정이고, 이 경우 원수급인은 이에 따르도록 규정하고 있음
  - 이 경우 하수급인은 임금채무 지급이 어려운 상황이고, 자신이 사용한 근로자의 퇴직공제비 부담도 현실적으로 어려운 상황임
  - 따라서 건설근로자를 효과적으로 보호하기 위해서는 당해 공사의 경우는 하수급인정증인이 취소되지 않으면 미납부로 이어질 수밖에 없는 상황임
  - 결국 근로기준법에서 관련 규정을 명시하고 있는 이유는 해당 사례가 현실적으로 발생하고 있기 때문인데, 이런 점을 감안하여 하수급인정증인의 폐지를 검토해야 함

#### 5) 소결

- 하수급인정증인 폐지는 퇴직공제 가입 사업주의 숫자를 줄이는 효과가 있고, 이에 따라 관련 업무 참여자의 숫자가 줄어들어 업무 효율성 제고가 가능하게 됨
- 또한 도급단계의 역순으로 퇴직공제부금이 납부되는 과정에서 발생할 수 있는 신고 및 납부 누락을 해소할 수 있는 실효적인 수단이라는 점에서 건설근로자를 효과적으로 보호할 수 있는 대안이 될 수 있음

- 하수급인정승인은 퇴직공제부금 발주자 직접납부와 밀접하게 관련되어 있는 것으로 볼 수 있어 발주자 납부방식이 제도화되는 경우 하수급인정승인의 필요성도 크게 희석될 것으로 판단됨
  - 발주자 직접납부가 제도화될 경우 근로일수 신고만 건설업자의 의무가 되는데, 근로일수는 하도급자가 원도급자에게 매일 현장에 투입되는 근로자의 내역을 보고하는 것으로 해결될 수 있음
    - 원도급자는 현장관리와 안전관리, 공정관리 등의 필요에 의해 당일 현장에 투입되는 건설근로자를 파악하고 있으며, 이를 통해서 원도급자에 의한 일괄신고가 가능함

## IV. 결론 및 정책제언

### 1. 결론

- 법정퇴직금 대상이 되지 못하는 임시·일용직 건설근로자를 대상으로 하는 퇴직공제제도  
는 퇴직 시 소득보장이라는 측면에서 중요성이 크며, 건설근로자를 실효적으로 보호할  
수 있는 방향으로의 제도개선이 모색되어야 함
- 건설근로자의 퇴직 시 소득 보장이라는 측면에서 합목적적인 측면에서 제도 개편이 검토  
되어야 함
  - 건설근로자법은 퇴직공제부금 납부의무를 건설사업주에게 부과하고 있고, 이를 법적  
근거로 운영되고 있음
  - 따라서 법적 측면에서는 건설사업주가 신고 및 납부의무를 부담해야 하나, 퇴직공제  
제도가 건설근로자의 퇴직 시 소득 보전을 목적으로 운영되고 있다는 측면에서의 검  
토 및 제도 개편이 모색되어야 함
  - 건설근로자의 퇴직 시 소득을 보전하기 위한 목적을 보다 효과적으로 달성하기 위한  
측면에서 발주자 직접납부방식 모색과 하수급인정승인 폐지가 검토되어야 할 것으로  
판단됨
    - 발주자 직접납부로의 개편은 도급단계에 따른 퇴직공제부금 비용의 이전이 발생하지 않아  
퇴직공제 가입 누락을 방지할 수 있는 가장 실효적인 방안이라고 할 수 있음
    - 하수급인정승인 폐지는 하도급 과정에서 발생할 수 있는 비용 부족에 따른 가입 누락을  
방지할 수 있는 효과적인 수단이라고 할 수 있음
    - 또한 현장 단위로 운영되는 퇴직공제제도를 감안할 때 관련 업무를 단순화 할 수 있는 수  
단이라고 할 수 있는데, 전술한 것처럼 건축공사의 경우 한 현장에 많은 하도급자가 참여  
하는 것이 일반적이어서 하수급인정승인이 운영되는 경우 신고 및 납부의무자가 과다해지  
게 됨

- 발주자 납부방식이 도입되는 것을 가정하면 근로일수 신고방식에 대한 개선도 검토되어야 효율적인 것으로 판단되며, 이런 측면에서 근로소득신고 시 제출하는 근로내역확인신고를 활용하는 방안이 검토되어야 함
  - 고용보험 신고 및 납부에서 건설업은 개산신고·납부 및 확정정산방식이 활용되고 있고, 이 과정에서 근로내역확인신고서로 취득과 상실신고를 갈음할 수 있음<sup>8)</sup>
  - 퇴직공제제도도 이런 사례를 활용할 수 있도록 개선이 필요함

## 2. 정책제언

- 건설근로자의 법정복리후생의 일환으로 퇴직 시 소득을 보장하기 위한 목적을 실효적으로 달성할 수 있는 수단이 모색되어야 할 필요성이 있음
  - 근로계약 당사자 간 법률관계보다 효과적으로 퇴직 시 소득을 보장할 수 있는 수단이 발주자의 직접납부라고 할 수 있고, 이런 측면에서 발주자 직접납부가 도입되어야 할 것으로 판단됨
- 발주자 납부방식은 퇴직공제 업무의 효율성 제고와 건설근로자의 효과적인 보호라는 측면에서 장점을 갖고 있어 조속한 시행이 필요하나, 공공발주자의 경우 퇴직공제비 선급에 대한 금융비용과 기회비용 측면에서 손실이 발생할 수 있는 문제점이 있음
  - 퇴직공제비 선급의 주기를 단축하는 방법을 통해서 잠재적 손실의 문제를 최소화 할 수 있는 방안이 모색되어야 함
- 퇴직공제제도의 효율성 제고를 위한 측면에서 제도 개편이 모색될 필요성이 있고, 신고 및 납부의무자의 편의성을 제고하는 방향에서 모색되어야 할 것임
  - <표 3-2>에 제시돼 있는 것처럼 건설경기의 호황에도 불구하고 임시·일용직 건설근로자는 과거에 비해 축소되고 있으며, 인구구조 변화와 스마트 건설기술 확산에 따라 더 급속하게 변화될 것으로 예상됨
  - 또한 조세행정과 관련하여 건설근로자의 소득신고가 보다 엄격하게 시행되고 있는 상황이며, 이는 정보통신기술과 기기 확산이 주도하고 있음

8) 고용보험법은 법 제2조 제6호에 의한 일용근로자는 근로내역확인신고서를 제출하는 경우 고용보험 취득 및 상실신고를 한 것으로 보며, 이에 따라 신고의무자인 건설사업주는 취득신고, 상실신고, 이직확인서를 별도로 신고하지 않고 근로내역확인신고서로 갈음함

- 건설근로자도 근로소득장려세제(EITC) 시행 등에 따라 과거와 달리 소득신고에 대한 인식이 개선되고 있는 것으로 파악됨
  - 따라서 신고 및 납부의무의 편의성 제고가 가능한 방향으로 운영방식 개편이 모색되어야 할 필요성이 큰 것으로 판단되며, 이런 방향으로의 개편은 미신고 및 미납부를 줄이는데도 기여할 것으로 기대됨
- 건설근로자 퇴직공제부금의 하수급인정승인 폐지 방안으로 단계적인 접근도 가능할 것으로 판단됨
- <표 2-5>에 의하면 퇴직공제부금 미납사업장은 대부분 50억원 미만 현장인 것으로 제시되고 있으며, 이를 감안하면 단기적으로 50억원 미만 공사에서 우선적으로 하수급인정승인을 폐지하는 것도 필요함
  - 이런 단계적인 접근을 통해서 퇴직공제부금 미납사업장을 줄이고, 건설근로자를 보호하는데도 가시적인 성과를 기대할 수 있을 것으로 판단됨

---

## 참고문헌

### ■ 문헌자료

건설근로자공제회(2021), 퇴직공제 소요금액 산정기준 개선 연구, 한국건설산업연구원  
대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원  
박경규(2019), 신인사관리(제7판), 홍문사

### ■ 인터넷 자료

국토교통 통계누리(molit.go.kr)



## 건설근로자 퇴직공제부금 개선방안

---

2021년 7월 인쇄

2021년 7월 발행

발행인 유병권

발행처 **대한건설정책연구원**

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

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-113-2

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

---

©대한건설정책연구원 2021