

# 퇴직공제부금의 발주자 직접 납부 방식 도입 연구

2016. 5

심규범

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| ■ 논의 배경 및 연구 목적 .....              | 4  |
| ■ 현황 및 문제점 : 현행 건설 사업주 납부 방식 ..... | 5  |
| ■ 관련 사례 : 호주의 장기휴가수당제도 .....       | 16 |
| ■ 개선 방안 : 발주자 직접 납부 방식 .....       | 24 |

**한국건설산업연구원**

Construction & Economy Research Institute of Korea

## 요 약

- ▶ **수주 생산 및 도급 생산 체계에서 ‘사업주의 공제부금 납부 방식’으로는 낙찰률 저하에 따른 공제부금 삭감과 피공제자 신고 기피 문제를 근본적으로 해결할 수 없으므로, 문제를 극복할 수 있는 대안으로서 ‘발주자 납부 방식’을 모색하고자 함.**
  - 공제부금 부족과 그에 따른 신고 기피로 근로자에 대한 보호가 약화되고 있으며, 부족한 공제부금에 대한 사후적 확보가 어려운 문제점 등이 나타나고 있음.
  
- ▶ **현행 ‘사업주 납부 방식’으로는 공제부금 부족 및 피공제자 신고 기피 극복 곤란**
  - 현재 퇴직공제제도의 운용을 위해 발주자는 일정 금액을 공사 원가에 반영해야 하고, 사업주는 동 제도에 가입한 후 매월 적용 대상 근로자에 대한 피공제일수 신고와 더불어 그에 해당하는 공제부금도 납부해야 함.
  - 동 제도가 효과적으로 운용되려면 적정 공제부금의 확보, 공제일수 신고 촉진, 반영액과 납부액의 차액에 대한 추가 행정 업무의 최소화 등이 필요함.
  - 하지만 현행 사업주 납부 방식에서는 발주자(건축주)의 공제부금 미계상 또는 일부 계상이 발생해도 그에 대한 명확한 강제 이행 장치가 미흡하고, 반영액 대비 실제 납부액이 많을 경우 사업주의 부담이 증가하면서 피공제자에 대한 신고 기피로 귀결되며, 반영액과 납부액의 차액에 대한 추가 행정 업무가 발생할 수밖에 없는데 그 해결 가능성도 낮음.
  - 이러한 문제가 발생하는 근본 원인은 수주 생산 및 도급 생산 방식 하에서 입찰자간의 저가 수주 경쟁으로 공제부금이 삭감되는 데 있으므로, 그 대안으로서 발주자가 직접 납부하는 방식에 대한 검토가 필요함.
  
- ▶ **호주의 장기근속휴가제도에서 ‘발주자 직접 납부’ 방식의 시사점 도출 가능**
  - 1983년 NSW주에서는 건설 근로자에게 적용되는 장기휴가제도를 도입하였고 이후 확산되었음. 10년 근속 이후에 근로자는 2개월분(8.67주)에 해당하는 장기근속수당을 받을 수 있음.
  - 발주자는 설계금액 책정시 재원인 부담금을 반영하여 인허가시 선납하고, 사업주는 근로자의 근로일수 등 고용관계 내역만 신고하므로 부담금 부족 문제는 발생하지 않음.
  
- ▶ **‘발주자 납부 방식’의 도입으로 공제부금 부족 및 피공제자 신고 기피 극복 가능**
  - 설계금액에 반영된 공제부금 전액을 인허가시 발주자가 직접 납부하도록 하고, 원수급자 및 하수급자는 각각 자신이 고용한 피공제자 신고를 담당함.
  - 연구자의 사견으로는 발주자의 사전적 납부액과 사업주의 피공제일수 신고에 따른 금액 간 차액이 발생하더라도 정산은 생략하는 것이 더 바람직할 것으로 판단됨.
  - 본 연구는 제도의 실효성 제고가 ‘충분한 공제부금의 확보’로부터 시작된다는 점과 이를 위해 기존의 틀을 깨고 ‘발주자 납부 방식’이라는 혁신적인 시도가 필요하다는 점을 시사함.

## I. 논의 배경 및 연구 목적

### 1. 논의 배경 : 사업주 납부 방식에 문제점 내재

- 현재 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」(이하 「건고법」)과 「건설산업기본법」(이하 「건설법」)에 의거하여 일정한 건설공사를 수행하는 사업주는 건설근로자의 노후소득과 생활보장을 위하여 퇴직공제제도에 가입해야 함.
  - 그리고 근로자에게 지급할 공제금의 재원 마련을 위해 발주자는 일정 금액을 공사 원가에 반영해야 하고, 도급계약의 당사자는 도급금액 산출내역서에 퇴직공제부금 내역을 밝혀야 하며, 적용 대상 근로자에 대한 피공제일수를 성실하게 신고해야 함.
- 하지만 수주생산 방식 및 도급생산 방식 하에서 낙찰률 저하에 따른 공제부금 부족과 그에 따른 신고 기피로 근로자에 대한 보호가 약화되고 있으며, 부족한 공제부금에 대한 사후적 확보가 어려운 문제점 등이 나타나고 있음.
  - 수주생산 방식의 특성상 입찰자간 수주 경쟁에서 공제부금이 삭감되는 경우가 많고, 특히, 공공공사에 비해 민간공사의 경우 공사비에 공제부금이 미반영되거나 과소 반영되는 사례가 더 많이 발생하고 있음.
- 이러한 문제점이 발생하는 것은 원수급자와 하수급자 간 수주를 위한 저가 입찰 경쟁 과정에서 공제부금이 삭감되는 것과 관련이 있어 보임. 따라서 입찰자간의 수주 경쟁과 무관하게 공제부금을 먼저 확보할 수 있는 방안의 모색이 필요함.

### 2. 연구 목적 : 대안으로서 발주자 납부 방식 검토 필요

- 상술한 문제점은 현행과 같이 낙찰률에 따라 감액된 공제부금을 사업주가 납부하는 방식에서 비롯된 것이므로, 입찰자간의 수주 경쟁이 벌어지기 이전 단계에서 발주자가 직접 공제부금을 납부하는 방식을 검토해볼 수 있음.
  - 만일 발주자가 설계금액에 책정된 적정 수준의 공제부금을 직접 납부한다면 낙찰률에 따른 공제부금 삭감을 막을 수 있고, 사업주들은 근로자의 피공제일수를 충분히 신고함으로써 노후 대책 강화라는 제도의 취지도 온전히 살릴 수 있기 때문임.

## II. 현황 및 문제점 : 현행 건설 사업주 납부 방식

### 1. 건설근로자퇴직공제제도 개요

- 동 제도는 「건고법」에 규정되어 있는데, 제2조(정의) 제6호에 따르면 퇴직공제란 사업주가 건설근로자를 피공제자로 하여 건설근로자공제회(이하 공제회)에 공제부금을 내고 그 피공제자가 건설업에서 퇴직하는 등의 경우에 건설근로자공제회가 퇴직공제금을 지급하는 것을 말함.
  - 사업주란 근로자를 고용하여 대통령령으로 정하는 건설업을 하는 자로서 관계 법령에 따라 면허·허가·등록 등을 받거나 한 자를 말함(「건고법」 제2조 제2호).
- 당연 가입 대상 공사의 범위는 공공공사의 경우 예정가격 3억원 이상인 공사, 민간공사의 경우에는 예정가격 100억원 이상인 공사임(「건고법」 제10조 및 「건고법」 시행령 제6조)(<표 1> 참조). 공사 예정금액이란 ‘설계금액+부가가치세+관급재료비’의 개념임.
  - 「건산법」에서도 당연 가입 대상 공사를 규정하고 있는데, 공동주택공사·주상복합공사·오피스텔공사는 200호실 이상 공사를 포함함.
  - 「건산법」에 의한 건설공사 이외에도 「전기공사법」에 의한 전기공사, 「정보통신공사법」에 의한 정보통신공사, 「소방시설공사법」에 의한 소방시설공사, 「문화재수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재수리공사도 포함됨.

<표 1> 건설근로자퇴직공제제도 당연 가입 대상 공사의 범위

| 공사의 종류   | 규모                          |
|--|-----------------------------|
| · 국가 또는 지자체가 발주하는 공사<br>· 국가 또는 지자체가 출자 또는 출연한 법인이 발주하는 공사<br>· 국가 또는 지자체가 출자 또는 출연한 법인이 납입 자본금의 5할 이상을 출자한 법인(정부재출자기관)이 발주하는 공사 | · 공사 예정금액 3억원 이상            |
| · 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 따른 민간투자사업으로 시행되는 공사  | · 공사 예정금액 3억원 이상            |
| · 공동주택공사, 주상복합공사 및 오피스텔공사  | · 200호실 이상 공사 <sup>1)</sup> |
| · 상기 이외의 공사  | · 공사 예정금액 100억원 이상          |

주 : 공동주택공사, 주상복합공사 및 오피스텔공사는 200호실 미만이라도 100억원 이상인 경우 의무 가입 대상 공사임(「건산법」 제87조 및 동법 시행령 제83조와 국토부 유권해석).

자료 : 심규범·이의섭(2014), 건설근로자퇴직공제제도 및 「퇴직공제 통계연보」의 성과와 개선 과제, 한국건설산업연구회 참조.

- 피공제자의 적용 범위는 퇴직공제에 가입된 건설공사 사업장에 근무하는 일용직 근로자 또는 근로 계약 기간이 1년 미만인 임시직 근로자임.<sup>1)</sup>
  - 동 제도는 일반적인 퇴직금을 받지 못하는 비정규직 건설 일용 근로자를 대상으로 한 제도이므로 ① 기간을 정하지 아니하고 고용된 상용 근로자와 ② 1년 이상 기간을 정하여 고용된 근로자는 피공제자 범위에서 제외됨(「건고법」 시행령 제11조).
  - 또한, 1일의 소정 근로시간이 4시간 미만이고 1주 간의 소정 근로시간이 15시간 미만인 건설 근로자는 퇴직공제의 피공제자 범위에서 제외하고 있음(「건고법」 시행규칙 제12조).
  - 건설장비 운전원은 임시직 또는 일용직인 경우에는 적용 대상 근로자에 포함되나, 사업주인 건설장비 운전원은 적용 대상에 포함시키지 않고 있음.<sup>2)</sup>
  - 피고용인에 외국인 근로자까지 포함되며, 불법 취업자를 배제하는 규정은 없음.

〈표 2〉 건설근로자퇴직공제제도 피공제자 적용 범위

| 적용 대상   | 비적용 대상  |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- 근로 계약 기간 1년 미만 근로자               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 장비 운전원(임시, 일용)</li> <li>· 일용직 외국인</li> <li>· 용역 근로자</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기간의 정함이 없는 상용 근로자</li> <li>- 1년 이상 기간을 정하여 고용된 근로자               <ul style="list-style-type: none"> <li>· 장비 운전원(사업주)</li> <li>· 일용직 외국인</li> </ul> </li> <li>- 1일 4시간 미만, 1주 15시간 미만 근로자</li> </ul> |

자료 : 심규범·이의섭(2014), 건설근로자퇴직공제제도 및 「퇴직공제 통계연보」의 성과와 개선 과제, 한국건설산업연구원 참조.

- 건설업에서 종사한 경력이 1년(적립 일수 252일 이상) 이상인 피공제자가 건설업에서 퇴직하거나 사망 또는 60세에 달한 경우의 요건 중 하나에 해당될 때 적립된 퇴직공제금을 청구할 수 있는 자격을 갖추게 됨.
  - 청구권자에게 지급하는 퇴직공제금은 공제부금에 이자를 더하여 산정한 금액으로 하며 이자 계산시 적용 이자율은 공제회가 매년도 공제부금 운용 수익 등을 고려하여 산정한 수익률로 함(「건고법」 시행령 제13, 14조).
  - 사업자가 납부하는 근로자에 대한 1일 공제부금액은 1998년 도입 당시 2,100원에서 점차 인상되어 2016년 4월 현재 4,200원이며 근로자 적립분 4,000원과 사업 운영비 200원으로 구성되어 있음.

1) 심규범·이의섭(2014), 건설근로자퇴직공제제도 및 「퇴직공제 통계연보」의 성과와 개선 과제, 한국건설산업연구원 참조.

2) 건설근로자공제회(2013), 건설근로자 퇴직공제제도 업무처리 해설서, p.14 참조.

## 2. 관련 당사자의 관심 사항 및 판단 기준 설정

### 1) 관련 당사자의 관심 사항<sup>3)</sup>

- 퇴직공제부금의 납부 방식과 관련된 주요 당사자의 기대와 우려를 열거하고, 본 연구를 통해 기대를 최대화하고 우려를 최소화할 수 있는 방안을 모색하고자 함. 주요 당사자의 역할과 기대, 그리고 우려 사항을 정리하면 <표 3>과 같음.

**<표 3> 퇴직공제부금 납부 방식 관련 주요 당사자의 역할, 기대 및 우려**

| 당사자  | 역 할  | 기 대  | 우 려   |
|------|--|--|---|
| 근로자  | · 피공제자 관리 여부 확인<br>· 피공제자 신고(전자카드)<br>· 공제금 수급 | · 근로 경력 입증<br>· 체불 및 산재 발생시 근로 입증<br>· 노후 대책 마련      | · 피공제자 신고 누락<br>· 누락시 근로 경력 저평가<br>· 노후 대책으로서의 기능 약화                |
| 원수급자 | · 공제부금 확보 및 납부<br>· 피공제자 신고                    | · 충분한 공제부금 확보<br>· 효율적 피공제자 신고                       | · 공제부금 미확보(낙찰률)<br>· 미신고시 불이익 야기<br>· 공제부금 부족분 추가 요청                |
| 하수급자 | <하수급자 인정 승인서><br>· 공제부금 확보 및 납부<br>· 피공제자 신고   | · 충분한 공제부금 확보<br>· 효율적 피공제자 신고                       | · 공제부금 미확보(원수급자 낙찰률, 하수급자 낙찰률)<br>· 미신고시 불이익 야기<br>· 공제부금 부족분 추가 요청 |
| 정부   | · 관련 법령 설계 및 운용<br>· 제도 정착을 위한 여건 조성           | · 노후 대책 사각지대 해소<br>· 성실 시공에 의한 품질 향상<br>· 건설인력 기반 확충 | · 공제부금 미확보로 인한 신고 기피<br>· 누락으로 인한 노후 대책 약화                          |
| 발주자  | · 공제부금 원가 계상<br>· 공제부금 납부 확인 및 정산              | · 성실 시공에 의한 품질 향상<br>· 건설인력 기반 확충                    | · 공사비 상승<br>· 공제부금 전용 및 미활용<br>· 공제부금 부족분 추가 요청                     |
| 공제회  | · 피공제자 관리<br>· 부금 수납 및 적립금 운용<br>· 공제금 지급      | · 충분한 공제부금 확보<br>· 피공제자 신고 누락 방지<br>· 효율적 피공제자 신고    | · 공제부금 미확보로 인한 신고 기피<br>· 누락으로 인한 노후 대책 약화                          |

자료 : 심규범 · 허민선(2007), 건설근로자퇴직공제제도 개선 방안, 노동부 보완.

- 먼저, 건설 근로자는 본인이 피공제자로 관리되는지 여부 확인, 전자카드 태그를 통한 피공제자 신고, 건설업을 떠날 때 공제금 수급 등의 역할을 담당함.
  - 이들은 피공제자 정보의 신고 및 관리를 통한 근로 경력 입증, 체불 및 산재 발생시 근로 사실 입증, 노후 대책 마련 등을 기대함.
  - 반면, 피공제자 신고의 누락과 그때 야기되는 근로 경력 저평가, 그리고 궁극적으로는 노후 대책으로서의 기능 약화 등을 우려함.

3) 심규범 · 허민선(2007), 건설근로자퇴직공제제도 개선 방안, 노동부, pp.10-11 보완.

- 원수급자는 공제부금의 확보 및 납부와 현장에서의 피공제자 신고를 담당함.
  - 이들은 충분한 공제부금 확보와 효율적인 피공제자 신고가 이뤄지기를 기대함.
  - 반면, 원수급자의 낙찰률 하락에 따라 공제부금이 부족해지면 피공제자 신고를 소극적으로 하게 될 것과 부족분에 대한 추가 요청 업무 발생에 대해 우려함.
  
- 하수급자 역시 공제부금의 확보 및 납부와 현장에서의 피공제자 신고를 담당하되, 이것은 하수급자 인정 승인이 이루어진 경우에 한함.
  - 이들은 충분한 공제부금 확보와 효율적인 피공제자 신고가 이뤄지기를 기대함.
  - 원수급자의 낙찰률 하락과 하수급자의 낙찰률 하락이 이중적으로 중첩되어 공제부금이 부족해질 경우, 피공제자 신고를 더욱 소극적으로 하게 될 것과 부족분에 대한 추가 요청 업무 발생에 대해 우려함.
  - 하수급인 사업주 승인 기준은 다음과 같음.
    - △ 「건설법」, 「전기공사업법」, 「정보통신공사업법」, 「소방시설공사업법」, 「문화재수리등에 관한 법률」에 따라 건설업을 등록한 자일 것
    - △ 하도급공사의 공사금액(공사 계약서의 계약금액) 10억원 이상
    - △ 원·하수급인 간 공제부금 납부에 관한 사항을 하도급 계약서에 밝힐 것
    - △ 퇴직공제 가입에 드는 비용을 하도급금액 산출명세서에 밝힐 것
  
- 정부는 관련 법령을 설계하고 운용하며, 제도 정착을 위한 여건을 조성하는 역할을 수행함.
  - 노후 대책의 사각지대 해소와 성실 시공에 의한 품질 향상, 그리고 건설인력 기반의 확충을 기대함.
  - 반면, 공제부금 미확보로 인한 신고 기피와 피공제일수 누락으로 인한 노후 대책 약화에 대해 우려하고 있음.
  
- 발주자는 공제부금의 원가를 계상하고 공제부금 납부를 확인해 정산하는 역할을 담당함.
  - 성실 시공에 의한 품질 향상과 건설인력 기반의 확충을 기대함.

- 반면, 구매자로서 공사비의 상승과 공제부금의 전용 및 미활용, 그리고 공제부금 부족분 추가 요청에 대해 우려함.
- 공제회는 동 제도의 집행 기구로서 피공제자 관리와 부금 수납 및 적립금 운용, 그리고 공제금 지급을 담당함.
  - 충분한 공제부금 확보, 피공제자 신고 누락 방지, 효율적 피공제자 신고를 기대함.
  - 반면, 공제부금 미확보로 인한 신고 기피와 누락으로 인한 노후 대책으로서의 기능이 약화될 것에 대해 우려함.

## 2) 판단 기준의 설정

- 앞에서 살펴본 제도의 개요와 관련 당사자의 관심 사항을 종합하여 이상적인 퇴직 공제부금 납부 방식에 대한 판단 기준을 정리하면 <표 4>와 같음. 도출된 판단 기준에 의거하여 현황을 분석하고 개선 방안을 제시하게 됨.

<표 4> 이상적인 퇴직공제부금 납부 방식에 대한 판단 기준과 현실적 의미

| 판단 기준                            | 현실적 의미  | 추진 방향   |
|----------------------------------|---|---|
| 적정 공제부금 확보 가능성                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 공제부금 수준의 현실화</li> <li>· 설계금액 반영액 모두 확보</li> <li>· 낙찰률에 따른 저하 억제</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 적정 수준의 공제부금 계상</li> <li>· 설계금액의 반영액 모두 전달</li> <li>· 낙찰률과 무관한 공제부금 확보</li> </ul>                       |
| 공제일수 신고 촉진 가능성                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 피공제자 신고에 충분한 공제부금 확보</li> <li>· 누락 방지를 위해 노사 모두 신고</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업주는 공제부금과 무관하게 공제일수 신고만 담당하는 방안 모색</li> </ul>   |
| 반영액과 납부액의 차액에 대한 추가 행정 업무 예방 가능성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 반영액 대비 실제 납부액 간 차액이 발생할 경우 예상되는 추가 행정 업무의 최소화</li> </ul>                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 초기에 충분한 공제부금 확보</li> <li>· 반영액 초과 납부액 처리 기준 마련</li> <li>· 반영액 대비 납부액의 차액에 대한 정산을 생략하는 방안 검토</li> </ul> |

- 첫째, 적정 공제부금 확보 가능성임.
  - 이것은 발주자가 설계금액의 공제부금 수준을 현실화하는 것과 사업주가 낙찰률과 무관하게 설계금액 반영액 모두를 확보하게 됨을 의미함.

- 이를 위해서는 발주자가 적정 수준의 공제부금을 반영할 수 있도록 총공사비 대비 또는 노무비 대비 일정 비율을 책정할 것과 사업주에게 반영액 전체를 전달할 수 있도록 낙찰률과 무관한 공제부금 확보 방식을 모색해야 함.
- 둘째, 공제일수 신고 촉진 가능성임.
  - 이것은 피공제자 신고에 충분한 공제부금이 확보되도록 하고, 누락 방지를 위해 노사 모두 신고할 수 있는 경로를 마련하는 것을 의미함.
  - 이를 위해 발주자의 공제부금 반영액을 그대로 확보하되, 사업주는 공제부금과 무관하게 공제일수 신고만 담당하도록 만드는 방안의 모색이 필요함.
- 셋째, 반영액과 납부액의 차액에 대한 추가 행정 업무의 예방 가능성임.
  - 이것은 반영액 대비 실제 납부액 간 차액이 발생할 경우 발생하는 추가 행정 업무에 대한 최소화를 의미함.
  - 이를 위해서는 초기에 충분한 공제부금을 확보하도록 하는 방안의 모색, 반영액을 초과하는 납부액에 대한 처리 기준 마련, 반영액 대비 납부액의 차액에 대한 정산을 생략하는 방안의 검토 등이 필요함.

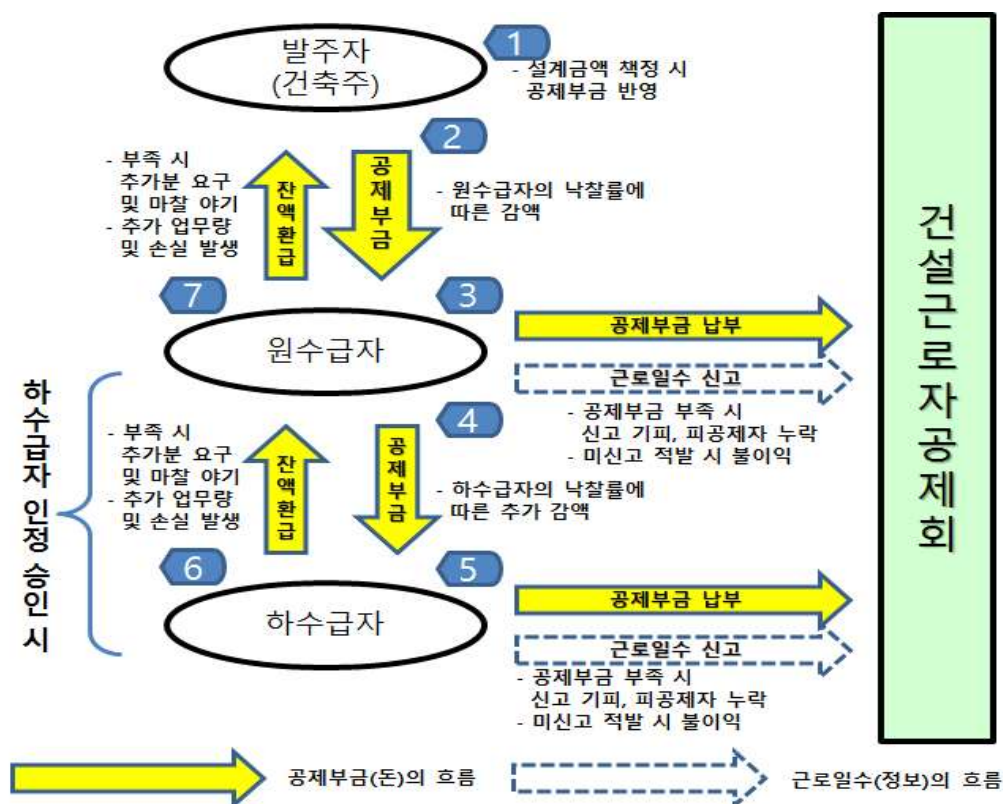
### 3. 퇴직공제부금 납부 방식 : 현행 사업주 납부 방식

- 현행 퇴직공제부금의 사업주 납부 방식의 업무 흐름을 <그림 1>과 같이 단순화하여 표시할 수 있음.
  - 실선 화살표는 공제부금(돈)의 흐름을, 그리고 점선 화살표는 근로일수(정보)의 흐름을 나타내고 있음.
- <그림 1>에 표시된 번호 순서에 따라 관련 업무를 설명하면 다음과 같음.
  - ① 발주자의 설계금액 책정시 공제부금 반영 : ‘직접노무비 × 2.3%’  
 ‘퇴직공제부금비 공사원가 산정기준’(국토교통부고시 제2012-361호)  
 ※ 공사원가 계산서의 경비 항목에 계상  
 · 건고법령은 당연 가입 공사의 경우 건설공사의 물량 명세서 및 도급금액 산출명세서

에 퇴직공제에 가입하는 데 드는 금액을 밝혀야 한다고 규정하고 있음(「건고법」 제10조의 3).<sup>4)</sup>

- 건산법령도 당연 가입 공사의 경우 공제제도 가입에 소요되는 공제부금비를 공사원가에 계상하도록 규정하고 있음(「건산법」 제87조, 동 시행령 제83조).
- 예정가격 작성기준(기획재정부 회계예규)에는 당연 가입 대상 공사의 경우 공제제도 가입에 소요되는 공제부금비를 공사원가에 계상하도록 규정하고 있으며, 구체적인 산정 기준은 국토교통부에서 고시함.
- 따라서 당연 가입 대상 공사의 경우 도급계약 당사자가 공사원가에 의무적으로 반영하므로 일반적으로 발주자가 부담함.

<그림 1> 현행 퇴직공제부금의 사업주 납부 방식 흐름도



- ② 원수급자의 낙찰률에 따른 감액 : 설계금액에 반영된 공제부금은 낙찰률에 연동되어 하락하게 됨. 예컨대, 설계금액에 반영된 공제부금이 100원이고, 낙찰률이 80%인 경우 80원으로 감액됨( $100\text{원} \times 80\% = 80\text{원}$ ).

4) 심규범 · 이의섭(2014), 건설근로자퇴직공제제도 및 「퇴직공제 통계연보」의 성과와 개선 과제, 한국건설산업연구원 참조.

- ③ 원수급자의 공제부금 납부 및 근로일수 신고 : 원수급자는 자신이 직접 고용한 피공제자 또는 하수급자 인정 승인이 이뤄지지 않은 경우 하수급자가 고용한 피공제자에 대해서도 피공제일수를 신고하고 해당하는 공제부금을 납부함.
- ④ 하수급자의 낙찰률에 따른 감액 : 하수급자의 낙찰률에 따라 다시 공제부금이 축소됨. 예컨대, 하수급자의 낙찰률이 80%라면 원수급자의 공제부금 80원이 다시 64원으로 감액됨( $80\text{원} \times 80\% = 64\text{원}$ ).
- 원수급인은 하수급인이 퇴직공제에 가입토록 하는 경우에는 하도급금액 산출명세서에 퇴직공제 가입 소요 금액을 반드시 명시해야 함.
- ⑤ 하수급자의 공제부금 납부 및 근로일수 신고 : 하수급자 인정 승인이 이루어진 경우 하수급자가 고용한 피공제자에 대해 하수급자가 직접 피공제일수를 신고하고 공제부금을 납부함.
- ⑥ 하수급자의 공제부금 잔액 환급 : 하수급자는 실제 납부하고 남은 공제부금 잔액을 원수급자에게 환급해야 함.
- ⑦ 원수급자의 공제부금 잔액 환급 : 발주기관은 도급금액 산출내역서의 퇴직공제부금이 공제 가입 사업주가 납부한 공제부금보다 많은 경우 그 초과 금액을 정산하므로, 원수급자는 실제 납부하고 남은 공제부금 잔액을 발주자에게 환급해야 함.

#### 4. 문제점 및 원인 분석<sup>5)</sup>

##### 1) 문제점 : 공제부금 부족에 따른 피공제자 신고 기피 및 누락

- 상술한 세 가지 판단 기준, 즉 적정 공제부금 확보, 공제일수 신고 촉진, 반영액과 납부액의 차액에 대한 추가 행정 업무 등을 중심으로 살펴보고자 함.

5) 건설근로자공제회 실무자들 및 건설현장 건설업체 실무자들과의 면담 결과임(2016.3.10~3.25). 면담은 건설현장 방문(3.25) 이외에도 전화 통화와 사무실에서의 대면 방식으로도 진행하였음. 방문했던 현장은 1,400억원 규모의 민간공사로서 아파트형 공장 신축 현장이었음. 당시 골조공사가 진행 중이었고 투입되는 기능인력은 평균 350명으로 내국인이 약 40%를 차지한다고 함.

- 발주자(건축주)의 공제부금 미계상 또는 일부 계상, 명확한 강제 이행 장치 미흡
  - 공제회 실무자들과의 면담에 의하면 많지는 않지만 발주자가 퇴직공제부금을 계상하지 않거나 일부만 계상하는 경우가 발생하는 것으로 조사됨.<sup>6)</sup>
  - 이러한 경우 공제회의 각 지부에서 발주자에게 원가 반영 요청을 하기는 하나 일용직 투입이 없거나 적다고 해명하면 적정 수준의 공제부금을 반영토록 할 강제력이 미흡함.
  - 이러한 사례는 민간공사에서 더 많이 발생하는데 향후 소규모 현장으로 확대될 경우 더욱 많아질 것으로 우려하고 있음.
- 반영액 대비 실제 납부액이 많을 경우 사업주의 부담 증가 및 신고 기피로 귀결
  - 초과액을 정산 받지 못하는 경우 사업주의 부담으로 작용하게 되므로, 사업주는 이 경우 더 이상 근로내역을 신고하지 않으려 하고, 신고했다 하더라도 초과 금액에 대해서 납부하지 않는 경우가 발생하기도 함. 피공제자 신고 기피 요인으로 작용함.
  - <표 5>에서 보듯이 2015년에 반영액을 초과하여 납부한 공사는 2,873건(263억원 초과)으로 전체 사업장 중 14.9%를 차지함. 공공공사의 경우 그 비율이 13.9%인 데 비해, 민간공사의 경우 23.6%에 달해 더욱 취약하다는 점을 알 수 있음.
  - 민간공사의 경우 현행 100억원 이상 공사를 대상으로 하고 있는데, 향후 적용 대상 공사가 그보다 작은 공사로 확대될 경우 어려움이 가중될 것으로 예상됨.

**<표 5> 공제부금 반영액 대비 납부액 초과 사업장 비중(2015년 준공 공사 기준)**

| 구분           |     | 공공공사             | 민간공사          | 전체               |
|--------------|-----|------------------|---------------|------------------|
| 전체 사업장       |     | 18,362건 (100.0%) | 968건 (100.0%) | 19,330건 (100.0%) |
| 반영액<br>초과 납부 | 사업장 | 2,547건 (13.9%)   | 228건 (23.6%)  | 2,873건 (14.9%)   |
|              | 금액  | 74억원             | 186억원         | 263억원            |

주 : 공공공사는 3억원 이상 국가/지자체/출자출연/민자 유치 등이고, 민간공사는 100억원 이상 민간 발주 또는 200호 이상 주거용 건축물 등임.

자료 : 건설근로자공제회 DB.

6) 퇴직공제제도 당면 가입 대상 공사에 해당되나, 도급금액 산출내역서에 “퇴직공제부금비”가 반영되지 않은 채로 계약이 체결된 경우, 국가기관이 내역입찰을 실시하여 체결한 공사 계약에 있어 당해 공사의 이행을 위하여 필요한 비목 또는 품목이 발주기관에서 교부한 내역서에 빠져 있는 경우에는 설계변경이 가능함(관련 유권해석 : 기획재정부 회제 41301-1966, 1999.6.28). 하지만 복잡한 추가 업무가 발생하고 국가기관이 내역입찰을 실시한 경우 이외의 공사에서는 적용 받기 어려움. 건설근로자공제회, 건설근로자퇴직공제제도 업무처리 해설서, 2014.11 참조.

- 하수급자의 이행 부진 : 저가 수주 경쟁에서 공제부금 재차 삭감, 신고 부담 가중
  - 현재 일정 요건을 만족하는 경우(예컨대, 10억원 이상 공사) 하수급자가 별도로 퇴직 공제제도에 가입 및 이행할 수 있도록 규정하고 있음.
  - 하수급자의 경우 자신의 낙찰률 저하만큼 또다시 공제부금이 삭감됨. 하수급자는 투입되는 근로자들의 근로내역을 신고해야 하는 주체인데, 공제부금의 확보가 더욱 어려워지므로 근로내역 신고의 누락 가능성도 더 높아지게 됨.
  - 영세 업체의 경우, 기성 등의 문제로 신고·납부가 지연되는 경우가 종종 발생하며, 파산·부도 등의 경우 대납 처리에 어려움이 있음.
- 반영액과 납부액의 차액에 대한 추가 행정 업무가 발생하며, 해결 가능성도 낮음.
  - 실제 납부한 공제부금이 공무원가에 반영된 도급금액 산출명세서상 공제부금액을 초과하는 경우, 이에 대해 법령상 정해진 바가 없으므로 발주자와 도급 계약 당사자 간 협의 또는 원수급자와 하수급자 간의 하도급 계약 내용에 따라 처리하도록 안내하고 있음.<sup>7)</sup>
  - 하지만 반영액 대비 실제 납부액이 더 많을 경우 이를 지불할 법적 의무가 없으므로 해결되는 경우가 많지 않음. 결국 추가 행정 업무는 많으나 해결은 쉽지 않음.
  - 공제회 실무자 입장에서 미납에 대하여는 관할 지청에 과태료 부과 요청을 하고 있으나 이는 근본적 문제 해결은 아니라고 생각하고 있음.

## 2) 원인 분석 : 적정 공제부금 계상 기준 미흡, 낙찰률 저하에 따른 삭감

- 피공제자 신고 기피의 원인은 ‘공제부금 부족’으로 귀결
  - 퇴직공제부금 납부 방식과 관련된 궁극적인 관심은 피공제자의 근로내역 신고를 촉진할 수 있는 방식이 무엇인가에 있음.
  - 건설업체 실무자 및 공제회 실무자들과의 면담 결과를 종합해보면, 결국 피공제자 신고 여부를 결정짓는 가장 중요한 요인은 ‘공제부금 확보 여부’에 있음.
  - 따라서 발주자의 적정 공제부금 계상과 수주 경쟁 과정에서 낙찰률 저하에 따른 공

7) 건설근로자공제회, 건설근로자퇴직공제제도 업무처리 해설서, 2014.11 참조.

제부금 삭감을 여하히 억제할 수 있는지가 관건임.

- 노무비가 명시되지 않을 경우, 적정 공제부금 포함 여부 모호
  - 현행 공제부금 반영액 결정 기준은 ‘직접노무비×2.3%’인데, 민간공사의 경우 ‘평당 단가’에 총면적을 곱하여 총공사금액만 제시되고 노무비를 알 수 없는 경우가 많음. 이러한 경우 발주자에게 노무비 비율을 문의하여 그에 따라 공제부금을 반영함.
  - 하지만 저가 수주 경쟁이 격화될수록 그 금액 중 퇴직공제부금의 적정 수준을 확보하기 어려워짐.
  - 따라서 직접노무비가 명시되지 않더라도 적정 공제부금을 확보할 수 있는 반영 기준이 필요할 것으로 판단됨.
- 수주 경쟁 과정에서의 공제부금 삭감 폭이 클수록 부족액에 대한 정산 요구의 가능성도 증가함.
  - 수주 경쟁 과정에서 낙찰률이 저하되면서 공제부금도 함께 삭감되는 것이 반영액 대비 실제 납부액의 초과 현상이 발생하는 주된 원인으로 판단됨.
  - 특히, 하수급자의 경우 낙찰률 저하에 따른 공제부금 삭감이 이중으로 발생하므로 더욱 부족해질 것임.
  - 따라서 원수급자 및 하수급자 등 사업주의 낙찰률과 무관하게 설계금액에 반영된 공제부금을 온전히 확보할 수 있는 납부 방식에 대한 검토가 필요함. 이것은 추후 공제부금 부족에 따른 추가 요청 업무를 최소화할 수 있는 방안이기도 함.
- 공제부금 부족시 확보 방안이 모호해 추가적인 어려움 발생
  - 상술한 바와 같이 제도 운용 과정에서 실제 납부한 공제부금이 공사원가에 반영된 도급금액 산출명세서상 공제부금액을 초과하는 경우가 발생하고 있으나 그에 대한 처리 방안은 모호해 관련 추가 업무와 당사자간의 마찰을 야기하고 있음.
  - 이 문제를 해결하기 위해서는 공제부금 부족에 대해 당사자간 양 방향의 정산 제도화, 정산이 필요 없는 방식 도입, 그리고 현행 제도 내의 해결책 마련 등에 대한 검토가 필요해 보임.

### III. 관련 사례 : 호주의 장기근속휴가제도

#### 1. 장기근속휴가제도(Long Service Leave)의 개요

##### 1) 제도의 도입 배경 및 개괄<sup>8) 9)</sup>

- 호주에서는 1년에 4주의 휴가를 부여함. 이는 동일 고용주를 위해 일하는 경우로 한정되어 있었음. 또한 동일 사업장에서 15년을 근속할 때 3개월을 쉬는 제도(Big Break)가 있음.
  - 장기근속휴가는 본래 19세기에 식민지 공무원에게 본국인 영국으로 장기간 여행을 주기 위하여 도입되었음. 지금은 10년 동안 동일 고용주에게 고용된 피용자들을 위한 법률적 권리임.
- 하지만 건설근로자는 ‘공중에 따른 현장간 잦은 이동’ 때문에 여기에 해당하는 경우가 거의 없었음. 따라서 동일 사업주가 아닌 동일 ‘산업’에서의 15년 근무로 제도를 변경하도록 요구하면서 특별법을 제정하도록 촉구하였음.
- 1983년 NSW(New South Wales)주에서는 건설노조가 정부와 협의하여 정부기관으로서 장기휴가기금관리공단(Long Service Leave Payment Corporation)(이하 기금관리공단)을 만들게 되었음.
  - 공단 설립은 장기근속수당제도를 건설업에 적용하는 데 문제가 되는 어려움을 극복하고 건설업계 노동자들에게도 다른 노동자들과 똑같은 혜택을 주자는 의도에서 이해할 수 있음.
  - 기금에 대한 관리와 감독은 노사정이 함께 하였음. 이것은 정부 산하에 있으며 정부의 감사를 받고, 국회법에 의해 제정된 것임.
  - NSW주에서 시작되어 다른 모든 주에서도 동일한 제도가 마련되었음. 따라서 다른 주로 이동해도 동일하게 적용됨.

8) 심규범·이의섭·김지혜·허민선(2009), 건설근로자 고용개선 2차 기본계획 세부 과제의 효과적 추진 방안, 건설근로자공제회, pp.690-691.

9) Long Service Corporation(<http://www.longservice.nsw.gov.au/>) 홈페이지 내용을 중심으로 번역·정리함.

- 건설근로자는 건설업에서 총 10년 동안 일한 후 장기근속휴가수당을 받을 수 있음. 일했던 고용주의 다수 여부 또는 자영자 여부는 문제가 되지 않음. 자영자는 세금 납부 기록을 활용함.
  - 220일을 1년으로 간주하여 환산함. 기후·공휴일·연차휴가 등을 감안한 것임.
  - 근로자의 경우 임금지급대장 사본으로 확인
  - 자영자의 경우 세금 납부 신고 서류로 확인 : 건설업에서만 자영자도 혜택
- 건설업에서 10년 근속 이후에 근로자는 2개월분(8.67주)에 해당하는 장기근속수당을 받을 수 있음. 이것은 수행하는 작업에 대한 임금 단가(award rate)를 적용하여 산정함.
  - 최초 10년에 대한 장기휴가수당을 받은 이후, 근로자는 매 5년마다 한 달에 해당하는 수당을 받을 수 있음.
  - 어떤 경우에는 10년 미만 일한 근로자에게도 수당이 지급될 수 있음.
- 「2010~11 장기근속휴가 연보」(Annual Report)에 의하면, 약 3만명의 고용주와 29만명의 근로자가 등록되어 있으며, 최근 1년 간 1만명 이상이 5,930만 호주달러의 수당을 지급받았음.
  - 제도가 시작된 1975년 이래, 17만 5,000명 이상이 7억 1,300만 호주달러의 수당을 지급받았음.

## 2) 적용 대상 공사 및 공사 금액 결정

- NSW주의 경우 AU\$25,000 이상인 모든 건설공사가 적용 대상임. 대상 건설공사의 일부는 「건설업장기근속휴가법」(*Building and Construction Industry Long Service Payments Act*, 1986)에 규정되어 있고, 다른 일부는 「지방정부법」(*Local Government Act*)에 규정되어 있음.

- 대상 공사는 다음의 예시와 같음.
  - 도로, 교량, 비행장 및 부대 공사 등의 토목공사
  - 건물과 주거 시설
  - 파이프라인
  - 연료, 가스 및 물저장 시설과 고정된 유통 인프라
  - 하수 및 배수 처리 시스템
  - 통신 및 배전 인프라
- 공사금액 결정 : 인·허가 기관 또는 관리공단이 공사 금액을 결정
  - 광의의 건설공사 비용에는 발굴, 현장 준비, 콘크리트 타설, 목공, 조적, 타일, 짚락킹 (gyprocking), 배관, 구조 강재, 전기 및 도색을 포함한 공사에 소요되는 노무비와 재료비가 포함됨. 아울러 옹벽, 보도 및 경계석 같은 외부 영구 구조물에 소요되는 공사비용도 포함됨.
  - 인·허가 기관(지방자치단체, 민간 인증기관 및/또는 정부기관)의 승인이 필요한 공사의 경우 인·허가 기관이 부담금 산정을 위한 공사비용을 결정할 수 있고, 그 이외의 경우 공사비용은 계약금액임.
  - 지자체 또는 민간기관이나 정부기관 등의 인·허가 기관은 그들 자신의 추정 방법에 의하거나 건설업체의 계약금액에 의거할 수 있음.
  - 또한 계약금액이 없는 건축물 또는 인·허가 기관의 승인이 필요 없는 경우 관리공단이 건축물에 대한 공사비용을 결정할 수 있음.

### 3) 사업주의 법률적 의무 :

**근로자의 고용 관련 신고만 담당하며, 부담금 신고 행위 없음.**

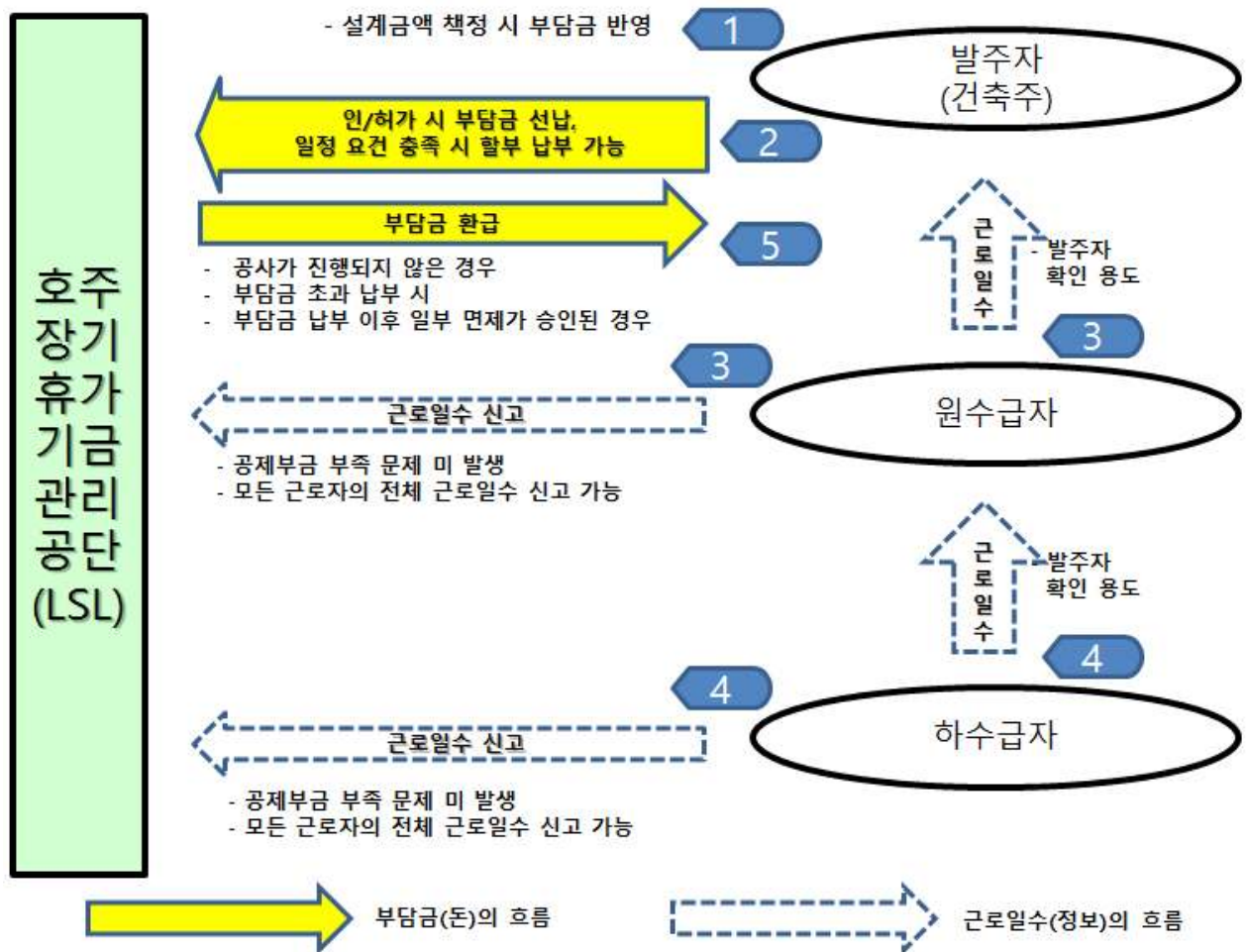
- 사업주로서 관리공단에 등록
  - 근로자도 관리공단에 직접 등록할 수 있음.
- 고용 개시 신고 : 건설근로자 고용 개시일로부터 7일 이내에 신고해야 하며, 위반 시에는 벌금 부과

- 기존에 관리공단에 등록된 근로자일지라도 신고 필요
  - 관리공단의 등록번호 보유 여부 확인 필요
  - 기 등록 근로자는 관리공단의 등록번호가 표기된 카드 보유 : 고용주는 근로자의 성명과 생년월일 정보를 이용해 관리공단에 기존 등록 여부를 확인할 수 있음.
  - 1일만 일하는 근로자라도 고용 개시 신고 필요
- 고용 종료 신고 : 건설근로자 고용 종료일로부터 7일 이내에 신고해야 하며, 위반 시에는 벌금 부과
- 1일만 일한 근로자라도 고용 종료 신고 필요
- 사업주 신고서 제출 : 매년 7월 31일까지 고용된 근로자의 근로일수 리스트 신고 갱신
- 관리공단에서는 이를 기초로 1년에 한 번씩 등록 노동자들에게 그동안 축적된 총 근로 기간이 적혀 있는 근무 증명서를 개인에게 보내 확인을 할 수 있도록 함.
  - 근로 기간에 문제가 발생하면 공단이 이를 조정하며 고용자가 신고를 늦추어도 관련 법에 따라 조치를 취할 수 있음.
- 기록 보유 : 아래의 기록을 6년 간 보유, 관리공단의 조사관은 조사 권한 보유
- 근로자의 작업 시간 또는 출석 기록
  - 근로자의 성명과 주소
  - 근로자의 등록번호
  - 근로자가 수행한 작업의 형태
  - 근로자에게 지급된 임금의 기준(award 또는 임금협약)
  - 매주 각 근로자가 수행한 건설 작업일수
- 근로자에게 장기휴가수당을 지급하기 이전에 관리공단에 문의 : 이중 지급 방지

## 2. 부담금 납부 방식 : 인허가 신고시 발주자 직접 납부

- 호주 장기휴가수당제도(LSL)에서 발주자가 부담금을 납부하는 방식의 업무 흐름을 표시하되, 한국의 퇴직공제제도와 비교하기 위해 관련 항목을 위주로 <그림 2>와 같이 단순화하여 표현함.
- 실선 화살표는 부담금(돈)의 흐름을, 그리고 점선 화살표는 근로일수(정보)의 흐름을 나타내고 있음.

<그림 2> 호주 장기휴가기금 부담금의 발주자 납부 방식 흐름도



주 : 한국의 퇴직공제제도와 비교하기 위해 관련 항목을 위주로 단순화하여 표현함.

- <그림 2>에 표시된 번호 순서에 따라 관련 업무를 설명하면 다음과 같음.

① 발주자의 설계금액 책정시 부담금 반영 : '총공사금액 × 0.35%'

- 현행 부담금 요율은 2만 5,000호주달러 이상(물품용역소비세 포함)인 건축물 총 공사금액의 0.35%임.<sup>10)</sup> 예컨대, 20만 호주달러 주택 건설의 경우 부담금은 700호주달러이고, 2만 4,000호주달러 확장 공사의 경우 부담금 부과 대상이 아님.

② 발주자의 부담금 납부 : 설계금액에 반영된 전액을 인·허가시 미리 납부

- 부담금의 납부 주체는 건축주(발주자)임. 국가를 대신해서 건설공사를 수행하는 경우 원수급자가 부담금을 납부해야 함.

- 부담금은 착공 허가서 발급 이전에 납부돼야 함.

△ 인·허가 기관(지방자치단체, 민간 인증기관 및/또는 정부기관)의 승인이 필요한 공사의 경우 인·허가 기관이 승인하기 이전에 부담금을 납부해야 함.

△ 모든 상황에서 해당 인·허가 기관은 착공 허가서 발급 이전에 부담금 납부의 증빙 자료로서 부담금 납부 영수증을 요구할 것임.

△ 공사 착공 전에 부담금을 납부하지 않은 건축주는 벌금 부과 또는 그에 대한 이자 납부는 물론, 더 나아가 고소될 수도 있음.

- 부담금 할부 납부 요건 : 두 가지 요건 모두 충족시 할부 납부 가능

△ 총공사금액이 1,000만(물품용역소비세 포함) 호주달러 초과<sup>11)</sup>

△ 시공 기간이 12개월 초과하는 경우 또는 과도하게 부담스러울 경우

- 부담금 납부처 : 부담금은 오로지 신용카드를 이용해 ‘온라인’으로만 납부할 수 있음 (<http://www.longservice.nsw.gov.au/>).

△ NSW주의 모든 지자체는 관리공단을 위한 부담금 징수 대행 기관으로 역할을 수행함. 부담금은 착공 이전에 납부돼야 함.

10) 2016.4.4일 현재 호주달러(AUD)의 환율(매매 기준율)은 875.39원으로, 호주의 2만 5,000달러는 한화 2,188만 4,750원으로 환산됨. 따라서 약 한화 기준으로 약 2,000만원 이상 공사에 적용되는 셈으로, 우리나라 고용보험 및 산재보험제도에서 건설업자가 아닌 자가 시공하는 공사에 대한 적용 범위와 유사함(건설업 면허가 있는 건설업자가 시공하는 경우에는 모든 공사가 적용대상임). 2만 5,000호주달러에 대한 0.35%는 87.5호주달러이고, 한화로는 7만 6,597원임.

11) 2016.4.4일 현재 호주달러(AUD)의 환율(매매 기준율)은 875.39원이고, 호주의 1,000만 달러는 한화로 87억 5,390만원에 해당하며, 이때 부담금(0.35%)은 3만 5,000호주달러로서 한화로는 3,063만 8,650원임. 부담금이 한화로 3,000만원을 초과할 경우 할부 납부를 허용하는 셈임.

△ 모든 인·허가 기관은 착공 허가서를 발급하기 전에 정확한 부담금이 납부되었는지 확인해야 할 의무를 지님.

△ 다만, 인·허가 기관(지방자치단체, 민간 인증기관 및/또는 정부기관)의 승인이 필요하지 않은 공사에 대해서는 부담금을 직접 관리공단에 납부해야 함.

· 부담금 계산기

△ 관리공단 홈페이지의 ‘부담금 계산기’ 이용 가능

△ 인·허가 기관이 결정한 총공사금액 또는 계약서에 명시된 금액을 부담금 계산기에 입력하면 부담 금액이 산정됨.

③ 원수급자의 근로일수 신고 : 원수급자는 자신이 직접 고용한 근로자에 대하여 근로일수를 신고함.

④ 하수급자의 근로일수 신고 : 원수급자는 자신이 직접 고용한 근로자에 대하여 근로일수를 신고함.

⑤ 환급 : 관리공단에서 모든 부담금의 환급을 담당함.

· 환급하는 경우는 공사가 진행되지 않은 경우, 부담금 초과 납부시, 부담금 납부 이후 일부 면제가 승인된 경우 등임.

· 하지만 여기서 환급이라는 의미는 한국의 퇴직공제부금 납부에서와 같이 애초의 반영액이 실제 납부액보다 많을 경우 정산한다는 의미는 아닌 것으로 짐작됨.

### 3. 한국에 주는 시사점 : 발주자 직접 납부로 문제 해결 가능성 시사

- 호주 건설업의 장기휴가수당제도에서 부담금을 발주자가 직접 납부하는 사례는 우리나라의 퇴직공제제도의 공제부금 납부 방식을 개선하려는 노력에 다음과 같은 시사점을 주고 있음.

· 발주자 직접 납부 방식을 통한 공제부금 삭감 억제 가능성 : 수주 및 도급 방식으로 생산이 이루어지는 건설업에서 도급 단계를 거치면서 발생하는 공제부금의 삭감 문

제를 극복할 수 있는 대안으로서 사업주를 거치지 않고 발주자가 직접 공제부금을 납부할 수도 있음을 시사함. 공제부금 부족 문제가 해소된다면 피공제일수 신고도 촉진됨.

- 부담금 반영 기준의 단순화 가능성 : 직접노무비에 일정 비율을 부과하는 방식에서는 실적공사비에 기초한 설계금액과 같이 노무비가 구분되지 않는 경우 반영 기준이 모호해지는데, 호주의 경우 부담금을 총공사금액에 부과함으로써 이러한 문제를 해결하고 있음.
- 정산 업무 생략 가능성 : 호주의 장기휴가수당제도에서는 준공 시점에서 부담금 납부액 대비 실제 개인별 납부액의 합계를 비교한 후 잔액에 대해 정산을 실시하는 행위, 즉 한국의 퇴직공제제도와 같은 의미의 정산을 실시하지는 않는 것으로 짐작됨.

## IV. 개선 방안 : 발주자 직접 납부 방식

### 1. 기본 방향

- 현행 퇴직공제제도의 이상적인 납부 방식에 대한 판단 기준과 사업주 납부 방식이 안고 있는 문제점에서 도출된 개선 방향, 그리고 호주 장기휴가제도의 발주자 납부 방식이 시사하는 바를 결합하여 개선 방안을 제시하고자 함.
- 적정 공제부금 확보 가능성 제고 : 반영액 기준 보완, 발주자 직접 납부 검토
  - 발주자가 설계금액의 공제부금 수준을 현실화하기 위해 발주자가 적정 수준의 공제부금을 반영할 수 있도록 반영액의 기준으로서 현행 노무비 이외에 총공사비 기준도 아울러 제시하는 방법을 모색함.
  - △ 노무비가 명시된 경우 : 현행 방식(직접노무비 × 2.3%)대로 처리
  - △ 총공사금액만 제시된 경우 : ‘평당 단가’에 기초하여 노무비가 구분되지 않을 경우 총공사금액 대비 일정 비율로 납부하는 방식을 추가 검토할 필요가 있음. 공제회 실무자에 의하면 현행 ‘직접노무비 × 2.3%’ 기준을 총공사금액으로 역산해보면 반영 비율이 약 0.5%~0.7% 수준으로 책정된다고 함. 예컨대, ‘총공사금액 × 0.6%’를 추가하는 방법임.
  - 또한, 입찰 과정에서 낙찰률에 따라 공제부금이 삭감되는 것을 막기 위해 설계금액에 반영된 공제부금 전액을 발주자가 직접 납부하는 방안을 모색함.
- 공제일수 신고 촉진 가능성 제고 : 발주자 공제부금 납부, 노사는 근로일수만 신고
  - 사업주가 피공제자 신고를 기피했던 가장 큰 원인은 공제부금 부족에 있으므로 발주자의 공제부금 직접 납부를 통해 사업주의 공제부금 부족 문제를 근본적으로 해소함.
  - 사업주는 공제부금과 무관하게 피공제일수 신고만 담당하도록 하되, 누락을 예방하기 위해 노사 모두 신고할 수 있도록 함. 시범 중인 전자카드 신고 방식이 그 실례임.
- 반영액과 납부액의 차액에 대한 추가 행정 업무 예방 : 해소 방안 제도화
  - 상술한 바와 같이 발주자의 설계금액에 반영된 사전적인 공제부금 총액과 사업주의

신고일수에 부금일액을 곱한 사후적인 공제부금 총액 간에 차액이 발생하게 됨.

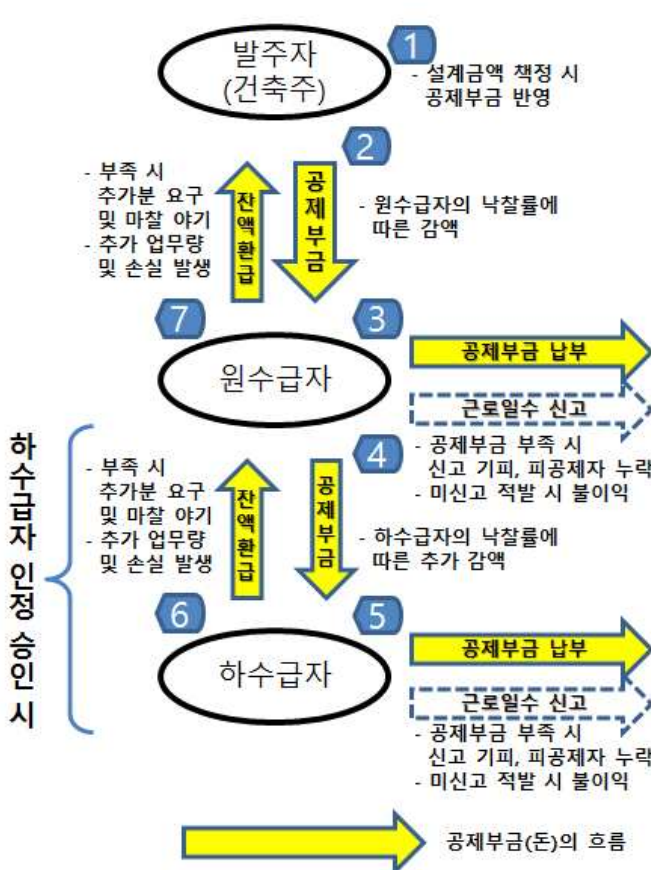
- 여기서 발생하는 추가 행정 업무를 최소화하기 위해서는 초기에 차액에 대한 처리 방안을 제도화할 필요가 있음. 예컨대, 사전적 반영액 대비 사후적 납부액 간 차액에 대한 양방향 정산(초과분 및 부족분 모두 정산) 또는 정산 자체에 대해 생략하는 방안의 검토 등이 필요함.

## 2. 발주자 납부 방식 도입시 업무 흐름

- 호주 장기휴가수당제도(LSL)에서 발주자가 부담금을 납부하는 방식을 벤치마킹하고 위에서 제시한 기본 방향을 반영하여 개선 방안을 제시하되, 한국의 현행 사업주 납부 방식과 비교하기 위해 관련 항목을 위주로 단순화하여 표현하고자 함.

<그림 3> 퇴직공제부금 납부 방식에 따른 업무 흐름 비교 : 사업주 납부 vs. 발주자 납부

### <(현행) 사업주 납부 방식>



### <(개선) 발주자 납부 방식>



- <그림 3>에 표시된 번호 순서에 따라 관련 업무를 설명하면 다음과 같음.

- ① 발주자의 설계금액 책정시 공제부금 반영 : 반영 기준으로서 현행의 ‘직접노무비 × 2.3%’ 또는 노무비가 명시되지 않는 경우를 대비하여 ‘총공사금액 × x%’의 기준을 신설하는 방안을 검토함.

· 이때 ‘총공사금액 × x%’의 기준에 반영할 일정 비율은 이미 축적된 퇴직공제제도 DB 통계에서 산정하도록 함.

- ② 발주자의 공제부금 납부 : 설계금액에 반영된 전액을 인·허가시 미리 납부

- 공제부금의 납부 주체는 발주자(건축주)임. 발주자가 건설근로자공제회에 해당 공사에 포함된 공제부금을 선납함.
- 호주에서와 같이 우리나라도 아래에 예시하는 요건 모두에 해당하면 할부 납부를 허용하는 방안을 검토해볼 수 있음.

△ 공제부금 총액이 3,000만원을 초과하는 경우

△ 시공 기간이 12개월을 초과하는 경우

- 인·허가 기관은 해당 공사의 인·허가시 착공허가서 발급 이전에 공제부금 납부 영수증을 확인해야 함.

- ③ 원수급자의 근로일수 신고 : 원수급자는 자신이 직접 고용한 근로자에 대해 피공제일수를 신고함. 정산을 위해 발주자에게도 정보를 송부함.

- ④ 하수급자의 근로일수 신고 : 하수급자는 자신이 직접 고용한 근로자에 대해 피공제일수를 신고함. 정산을 위해 원수급자를 거쳐 발주자에게도 정보를 송부함.

- ⑤ 공제부금 잔액 정산(또는 정산 생략) : 정책 의지에 따라 선택 가능

- 발주자는 사전적으로 납부한 공제부금에 비해 사업주가 신고한 피공제일수에 부금일액을 곱한 사후적인 공제부금 총액이 더 적을 경우 사전적으로 초과 납부된 차액에 대해 공제회와 정산함.
- 또는 제도 설계에 따라 이러한 정산 과정을 생략할 수도 있음.

### 3. 기대 효과 및 우려 사항과 우려에 대한 극복 방안<sup>12)</sup>

#### 1) 발주자 납부 방식 도입시 기대 효과

- 이상적인 공제부금 납부 방식에 대한 판단 기준 충족 가능(<표 6> 참조)
  - 적정 공제부금 확보 가능성 : 낙찰률과 무관한 공제부금 확보 가능
  - 공제일수 신고 촉진 가능성 : 사업주 입장에서 납부 및 정산의 부담감이 없어지므로, 모든 근로자의 모든 근로내역에 대해 성실히 신고할 것으로 예상됨.
  - 행정 간소화 : 원가 미반영 또는 과소 반영된 공제부금비에 대한 추가 요청 등 관련 처리 업무가 불필요해지므로 행정력 손실을 방지할 수 있을 것임.

<표 6> 이상적인 납부 방식에 대한 판단 기준 충족 정도 비교 : 사업주 납부 vs. 발주자 납부

| 판단 기준                            | 사업주 납부 방식                   | 발주자 납부 방식                  |
|----------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 적정 공제부금 확보 가능성                   | 미흡<br>(낙찰률에 따른 감액 억제 곤란)    | 우수<br>(낙찰률과 무관한 공제부금 확보)   |
| 공제일수 신고 촉진 가능성                   | 미흡<br>(공제부금 감액으로 신고 기피)     | 우수<br>(공제부금 감액 없어 신고 촉진)   |
| 반영액과 납부액의 차액에 대한 추가 행정 업무 예방 가능성 | 미흡<br>(부족분에 대한 추가 업무 발생 가능) | 우수<br>(가능성 저하, 정산 생략시 미발생) |

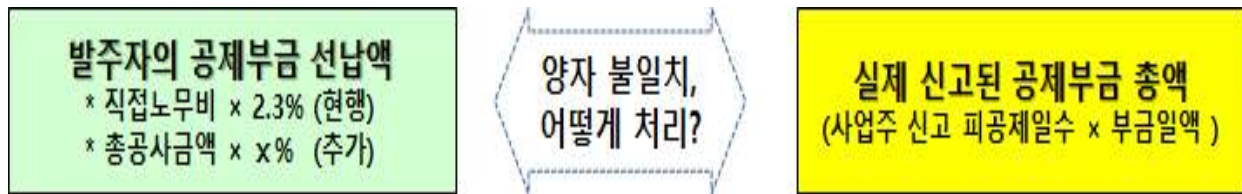
- 건설산업 차원의 데이터베이스 구축의 내실화도 가능
  - 근로내역이 누락 없이 신고되고 사업장 관리가 체계화되면 이를 바탕으로 건설산업 차원의 데이터베이스 구축이 용이해질 것임.

#### 2) 우려 사항 : 체계적 불일치 및 발주자의 부담 증가

- 발주자의 납부액 대비 신고액(= 피공제일수 × 부금일액) 간 불일치(<그림 4> 참조)
  - 신고액이 더 클 경우, 일부 피공제자의 피공제일수는 존재하지만 공제부금이 없게 되는 결과를 낳음.

12) 건설근로자공제회 실무자들과의 면담 결과임(2016.3.10~3.25).

&lt;그림 4&gt; 발주자 직접 납부 방식의 우려 사항 : 선납액과 실제 신고액의 불일치 발생



- 정산 주체로서 발주자의 부담 증가 및 공제부금 절감 가능성 저하 인식
  - 모든 피공제일수에 대해 신고하게 되어 이전에 비해 공제부금 절감 가능성 저하

### 3) 우려 사항에 대한 극복 방안

- 발주자가 직접 설계금액에 반영된 공제부금을 납부했음에도 불구하고, 실제 근로자 별 납부 금액이 이를 초과하거나 부족할 경우 그 차액에 대한 처리 방안이 필요함.
  - (1안) 양 방향의 정산 검토 : 가장 단순한 해결 방안은 ‘부족분에 대한 정산’을 제도화하는 것임. 이것은 퇴직공제부금 역시 일반 퇴직금과 같은 이연임금의 성격이 저변에 깔려 있다는 점을 논거로 삼을 수 있을 것임.
    - △ 하지만 이 경우 공사 종료 이후에 총공사금액이 달라지므로 ‘확정계약원칙’을 견지하려는 국가계약법령의 취지와 배치되는 측면이 있음.
  - (2안) 퇴직공제금 운용에 따른 이자를 재원으로 충당하는 방안 검토 : 상술한 1안이 곤란할 경우 현행 방식대로 공제부금 잔액에 대해서만 정산하되, 실제 피공제일수 신고에 기초한 공제금 적립액 대비 발주자의 납부액이 적을 경우 퇴직공제금 운용에 따른 이자를 재원으로 충당하는 방안임.
    - △ 하지만 이 경우 모든 피공제자에게 부가될 이자 수익을 활용함으로써, 기존 피공제자의 공제금이 감소된다는 비판에 직면하게 될 수 있음.
  - (3안) 모든 정산을 생략하는 방안 검토 : 공제부금의 납부는 모든 발주자의 당연한 사회적 책무이고, 과부족은 평균적으로 ‘0’에 수렴할 것임. 따라서 모든 정산을 생략하고 공제회에서 조정해 개인별 피공제일수에 해당하는 퇴직공제금을 적립함.

- △ 이 경우 발주자, 사업주, 공제회 모두 공제부금 부족분에 대한 요청과 마찰, 그리고 관련 서류의 제출 등 정산에 따른 추가 행정 업무를 생략할 수 있음.
- △ 이 경우에도 발주자의 사전적 납부액과 사업주의 사후적 신고 총액(= 피공제일수 × 부금일액)의 불일치가 발생하는데, 그 초과분과 부족분을 처리할 수 있는 별도의 계정(예컨대, 공제부금과부족처리계정)으로 만들어 해결할 수 있을 것임.
- △ 동 계정의 증감 경향을 분석하여 공제부금 요율의 조정 근거 자료로 활용함.
  - (소결) 퇴직공제부금의 이연임금 성격에 근거한 ‘부족분에 대한 정산’을 제도화하는 방안으로서 1안이 이상적임. 제도 운용의 간결성 측면에서는 3안도 바람직함.
- 발주자의 ‘공제부금 절감 가능성 저하’ 인식에 대해서는 설득 가능
  - 퇴직공제제도의 도입 취지상 모든 근로자의 피공제일수에 대해 신고가 이루어져 공제금이 적립되는 것은 당연하므로 이것에 대한 우려는 충분히 불식시킬 수 있음.

#### 4. 정책적 시사점

- 퇴직공제제도의 실효성 제고는 ‘충분한 공제부금의 확보’로부터 시작
  - 숙련인력 확보를 촉진할 노후 대책으로서의 역할과 건설 노동시장의 미시 데이터 축적이라는 퇴직공제제도 본연의 도입 취지가 구현되려면 성실한 피공제자 신고가 핵심인데, 그 출발점이 ‘충분한 공제부금의 확보’라는 점을 재차 인식하게 함.
- ‘발주자 납부 방식’ 도입은 기존 한계를 넘어서기 위한 혁신적 시도라 할 수 있음.
  - 수주생산 및 도급생산 체계에서 ‘사업주의 공제부금 납부 방식’으로는 낙찰률 저하에 따른 공제부금 삭감과 피공제자 신고 기피 문제를 근본적으로 해결할 수 없으므로, 입찰 단계 이전의 ‘발주자 납부 방식’으로써 그 문제를 극복할 수 있음.
- ‘공제부금 정산의 생략’ 가능성에 대한 진지한 고민 필요
  - 지금까지는 퇴직공제제도를 운용하면서 납부자와 공제회 간 정산 업무를 당연한 것으로 생각해 왔음. 하지만 반영액 대비 초과분은 정산하되 부족분에 대해서는 정산하지 않는 ‘반쪽 정산’으로서 제도 운용에 부정적인 영향을 미치기도 했음.

- 본 연구에서 소개한 호주의 장기휴가제도 운용 사례, 제도 운용의 간결성, 당사자 업무의 편의성, 위험의 분산이라는 사회보험의 원리 등을 두루 고려해보면, 오히려 공제부금과 관련된 정산 과정을 생략함으로써 제도 운용의 성과를 제고할 수 있는 가능성이 있으므로 그 점에 대해 진지하게 검토해볼 필요가 있음.

심규범(연구위원 · gbshim@cerik.re.kr)