건설이슈포커스

퇴직공제부금의 발주자 직접납부제 도입 방안

2021. 3

나경연 · 이지혜

■ 연구 배경 ····· 4
■ 퇴직공제제도 현황 및 문제점 ····· 7
■ 발주자 직접납부제 도입 방안 ····· 18
■ 정책 제언 ····· 29

CERIK
Construction & Economy Research Institute of Korea
한국건설산업연구원

요 약

- 건설근로자의 복지증진을 위해 도입된 퇴직공제제도는 퇴직공제부금 반영 주체와 납부 주체가 일치하지 않는 현 구조로 인해 건설근로자 및 사업주의 피해를 유발하고 있음.
  - 건설근로자의 퇴직공제 누락 피해가 발생하고 있으며, 사업주의 퇴직공제부금 과소반영 유인이 존재하고, 비대칭 정산으로 인한 퇴직공제부금 부족 현상이 심화되고 있음.
  - 건설근로자공제회 자료에 따르면, 2020년 준공공사의 최초 퇴직공제 성립신고 기준으로 퇴직공제부금이 부족(발주자의 반영액 대비 초과납부)한 현장의 비율은 약 38.1%에 달함(공사금액 기준).

- 현행 퇴직공제제도의 문제점을 해소하는 방안으로 퇴직공제부금의 발주자 직접납부제 도입을 제안함.
  - 퇴직공제부금의 발주자 직접납부는 현재 사업주가 신고와 납부를 모두 담당하던 방식을 사업주 신고 및 발주자 납부 방식으로 전환하는 것을 의미함.
  - 납부 주체의 전환을 통해 퇴직공제제도의 도입 취지를 명확히 함과 동시에 건설근로자의 피해를 적극적으로 예방할 수 있음. 첫째, 사업주가 추가 비용 부담에 대한 우려 없이 건설근로자의 근로내역을 성실히 신고할 수 있음. 둘째, 퇴직공제제도 운용에 대한 효율적 모니터링과 환류 체계 구축이 용이해짐.

- 또한, 현행 퇴직공제제도의 문제점을 개선하고, 발주자 직접납부제 도입의 실효성 강화를 위한 세부 해결 방안을 제시함.

  [1] 민간공사 요율 적용기준 구체화
  - 퇴직공제 소요금액 산정기준이 되는 직접노무비가 명시되어 있지 않은 대다수 민간공사 및 발주자 직영공사 등 직접공사비만 총액으로 명시된 경우와 직접공사비 명시 없이 공사금액(도급금액) 총액만 명시된 경우에 대한 요율 적용 기준에 대해 하위 법령의 별표 등을 신설하여 구체적으로 설명·제시해야 함.
  - 나아가 발주자의 퇴직공제부금 사전 반영을 제도적으로 보완하기 위해 직접노무비율을 추가 고시하거나, 조달청 간접노무비율이나 별도의 표준화 절차를 거친 직접노무비율을 활용하는 등 대안적 직접노무비의 근거 및 반영 방법 등을 포함해야 할 것임.

  [2] 퇴직공제 요율의 현장성 강화를 위한 모니터링 및 환류 체계 구축
  - 착공 시점에 퇴직공제 반영금액과 선납부금액의 확인, 준공 시점에 납부금액 정산, 착공 신고 절차 내 검증 절차 마련, 위법사항 미개선시 과태료 부과 등 정책 실효성을 담보하는 체계가 요구됨.
  - 또한, 퇴직공제 요율에 따른 발주자 반영액과 준공 시점에 실제 발생한 납부액 간의 차이를 모니터링하여 요율에 주기적으로 피드백하는 절차가 필요함.

  [3] 퇴직공제부금 누락 방지를 위한 사후 정산제도의 단계적 개선
  - 전자카드제 적용 현장에서의 시범사업을 거쳐 실비용 사후 정산제도의 단계적 도입을 제안함.
  - 공공공사의 경우 확정계약의 원칙을 유지하되 예외를 허용하는 방식으로의 제도적 근거 모색이 가능할 것이며, 민간공사의 경우 양방향 사후 정산에 대한 근거 규정 마련이 필요함.

- 근본적으로 퇴직공제부금비를 공사금액에 반영하고, 납부하는 주체를 일원화하여 '책임의 불일치' 또는 '책임의 회피'를 제도적으로 방지할 필요가 있음.
  - 건설근로자의 합법적인 현장경력과 이들의 노후 보장을 위한 용도로서만 축적되는 비용으로서의 초과비용이라는 성격에 대해 관련 예산 당국 및 정책 당국의 인식 전환이 요구됨.

Ⅰ 연구 배경

현재 「건설산업기본법」 및 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」(이하 「건설근로자법」)에 의해 일정한 건설공사를 수행하는 사업주는 건설근로자의 노후소득과 생활보장을 위하여 퇴직공제제도에 가입해야 함.

- 근로자에게 지급할 퇴직공제부금의 원활한 확보를 위해, 발주자는 국토교통부가 고시한 요율하에 퇴직공제부금을 공사원가에 반영해야 하고, 도급계약의 당사자는 도급금액 산출내역서에 퇴직공제부금 내역을 밝혀야 함.

정부는 '제4차 건설근로자 고용개선 기본계획'[1]을 통해 건설근로자 퇴직공제제도 중 신고 및 납부와 관련하여 '퇴직공제 가입 대상공사 확대', '퇴직공제금 보장성 강화', '도급인 공제부금 직접납부제도 도입' 등 퇴직공제금의 사회안전망 기능을 강화하기 위한 계획들을 추진하고 있음.

- 또한, 다단계 도급구조 등에 따른 하수급인의 공제부금 부족 문제를 해결하기 위하여 '하수급인에 대한 추가정산', '발주자의 공제부금 직접납부' 등 제도 개선을 검토하겠다고 발표함.

〈표 1〉 퇴직공제제도 중 신고·납부 관련 제4차 건설근로자 고용개선 기본계획의 주요 내용

주요 제도	2019년 현황	2024년 전망	비 고
전자카드제	• 공공공사 대상 시범사업 추진	• 공공 1억원, 민간 50억원 이상 공사 의무적용	• 제도화(2020.11월~) 구분 '20 '22 '24 공공 100억 50억 1억 민간 300억 100억 50억
퇴직공제제도	• 공공 3억원, 민간 100억원 이상 공사 대상	• 공공 1억원, 민간 50억원 이상 공사 대상	• 모든 공공공사 및 20억원 이상 민간공사 대상 확대 검토
공제부금 납부	• 퇴직공제에 가입한 사업주가 납부	• 서면 합의·사업주 파산 등 일정 사유시 도급인도 납부 가능	• 2020.5월 시행

주 : 퇴직공제금의 사회안전망 기능 강화 부분의 내용 중 '발주자의 공제부금 직접납부' 등 제도 개선 검토 계획이 포함됨.
자료 : '제4차 건설근로자 고용개선 기본계획(2020~2024년)', 일부 내용 발췌.

1) 정부 합동, 제4차 건설근로자 고용개선 기본계획(2020~2024년).

또한, 관련 법률의 취지를 제대로 구현하기 위해 공공공사에서 낙찰률에 따른 퇴직공제부금의 삭감을 방지하고[2], 입찰가격 평가시 가격 평가항목에서도 제외[3]하였음.

퇴직공제제도를 통해 건설근로자의 복지를 증진하고 사회안전망 기능을 강화하고자 하는 노력에도 불구하고, 퇴직공제부금 반영 주체와 납부 주체가 일치하지 않는 현 구조로 인해 개별 건설근로자 및 사업주의 피해가 심화되고 있음.

- 건설근로자 퇴직공제제도는 큰 틀에서 '공사원가 반영 → 근로내역 신고 → 퇴직공제부금 납부 → 개별 건설근로자 지급'의 구조로 되어 있는데, 퇴직공제부금을 공사원가에 반영하는 주체는 발주자이고, 근로내역 신고 및 퇴직공제부금 납부의 주체는 사업주임.
- 반영 주체와 납부 주체가 일치하지 않는 현 구조로 인해 발생하는 여러 가지 문제점에 대한 검토가 필요함.
- 또한, 발주 주체(공공공사와 민간공사)에 따른 차이로 인해 발생하는 문제점을 해소하고, 제도와 현장 간의 괴리를 완화하기 위한 정책적 대안 모색도 요구되는 실정임.

퇴직공제제도를 제도 도입 목적에 부합하게 운용하기 위해서는 공사비에 대한 '효율성' 위주의 가치만을 추구하는 것에 대해 재고가 요구됨. 정책 당국은 공사비 구성 항목별 목적 차이에서 발생하는 가치 충돌과 이와 관련된 문제점에 대해 인지할 필요가 있음.

- 비목의 성격과 가치에 따라 우선순위를 부여하여 사회적 가치로서 '효율성'뿐만 아니라 '형평성' 내지 '안전성'을 병행 추구하는 정책 기조 전환이 필요함.
- 더 늦기 전에 비목별 고유 목적과 우선순위를 토대로 공사비를 재구조화(restructuring)해야 할 시점이라고 판단됨.

구체적으로 현장의 안전 확보를 위한 추가 비용, 사회안전망 성격의 추가 비용 등에 대해 '초과 비용'으로서 불인정한다는 현재의 원칙이 제도적으로 바람직한 것인지, 그리고 이러한 원칙을 지속 유지해야 하는 것인지 등에 대해 검토하여 합리적 방안을 모색해야 함.

2) 행정안전부, '일자리창출, 근로자 권익보호 등 위해 지방계약제도 개선한다', 청년고용우수·고용위기지역·노동시간단축 기업 우대, 퇴직공제금 법정요율 지급 등, 2018.11.8일 자 보도자료 참조.
○(배경) 건설업자가 공제회에 납부하는 퇴직공제금이 낙찰률 적용으로 법정요율보다 적게 납부되어 건설근로자 피해 발생
* 감사원 통보(2018.3.22) 및 국민권익위 개선 권고(2018.9.26)
○(개정) 계약 체결시에 설계서에 반영된 법정요율을 그대로 적용하고 사후정산 실시

3) 조달청, '적격심사 세부기준 개정안내', 입찰가격평가 산식 변경, 2019.6.13일 자 보도자료 참조.

본 연구에서는 제한적 사유에 한정해 발주자(도급인)가 퇴직공제부금을 납부 가능하도록 한 것에서 더 나아가 '제4차 건설근로자 고용개선 기본계획'에서 명시한 '퇴직공제부금의 발주자 직접납부제' 도입의 필요성과 이를 위한 제반 정책 사항 등에 대해 순차적으로 검토하고자 함.

- 첫째, 현 제도의 개요 및 운영 방식, 그에 따른 문제점을 분석함.
- 둘째, 정책 대안으로서 발주자 직접납부제 도입 방법, 그에 따른 실효성 강화 방안으로서 현 요율 체계의 문제점, 과소반영을 방지하는 구체적 기준 또는 확인 절차, 전자카드제 적용 현장을 대상으로 하는 비대칭 정산제도의 단계적 개선 등에 대해 각각 검토함.

Ⅱ 퇴직공제제도 현황 및 문제점

1. 건설근로자 퇴직공제제도 개요

퇴직공제제도는 건설근로자들의 복지증진을 위해 마련된 제도로, 1998년부터 시행되고 있음.

여러 사업장에서 비연속적으로 일하는 건설근로자의 특성상 건설업에 오래 종사해도 퇴직금을 받지 못하는 문제가 발생함. 이러한 점을 개선하기 위해 건설근로자가 여러 현장에서 근로한 내역을 합산하여 퇴직시 퇴직공제금을 받을 수 있도록 하는 퇴직공제제도가 마련됨.

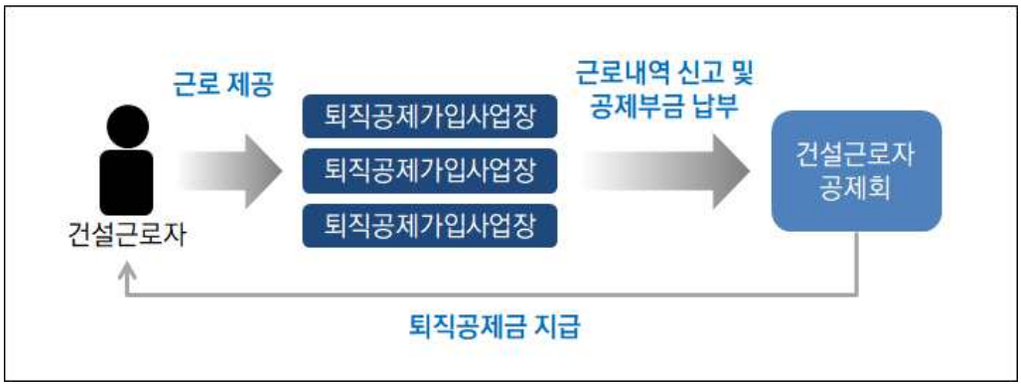
- 1998년 1월부터 고용노동부 산하 건설근로자공제회가 퇴직공제사업을 운영하고 있음.

퇴직공제제도는 「건설산업기본법」,「건설근로자법」에 근거하며[4], 동 법률에 따라 사업주는 건설근로자의 퇴직공제부금 가입과 납부 의무를 짐.

- 「건설산업기본법」 제87조(건설근로자 퇴직공제제도의 시행)에서 건설사업자의 퇴직공제제도 가입을 의무화하고 있음.
- 「건설근로자법」 제2조(정의)에 따르면 퇴직공제란 사업주가 건설근로자를 피공제자로 하여 건설근로자공제회에 공제부금을 내고 그 피공제자가 건설업에서 퇴직하는 등의 경우에 건설근로자공제회가 퇴직공제금을 지급하는 것을 의미함.
- 「건설근로자법」 제10조(퇴직공제의 가입)에 따르면 건설공사를 하는 사업주(사업이 여러 차례의 도급에 의하여 수행되는 경우에는 원수급인을 말함)는 그 건설공사의 사업 시작일로부터 퇴직공제의 가입자가 됨.

4) 「건설산업기본법」, 제87조(건설근로자 퇴직공제제도의 시행), ② 제1항에 따라 건설근로자 퇴직공제제도에 가입하여야 하는 건설공사 도급계약의 당사자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 건설공사의 도급금액 산출명세서에 건설근로자 퇴직공제제도의 가입에 드는 금액을 분명하게 적어야 한다.
「건설산업기본법」 시행령, 제83조(건설근로자퇴직공제 가입대상공사), ② 법 제87조제2항에 따른 건설공사도급계약의 당사자는 국토교통부장관이 정하여 고시하는 기준에 따라 건설근로자퇴직공제에 가입하는 데 소요되는 금액을 산정하여 도급금액산출내역서에 명시하여야 한다.
「건설근로자법」, 제10조의3(소요 비용의 원가계산) ① 제10조제1항에 따라 퇴직공제에 가입하여야 하는 건설공사의 도급계약 당사자는 그 건설공사의 물량명세서 및 도급금액 산출명세서에 퇴직공제에 가입하는 데에 드는 금액을 밝혀야 한다. 다만, 발주자가 직접 시공하는 건설공사의 경우에는 공사원가 계산서에 퇴직공제에 가입하는 데에 드는 금액을 밝혀야 한다.
② 제10조제1항 후단에 따라 하수급인이 퇴직공제에 가입한 경우에 원수급인은 그 하도급 부분에 해당하는 건설공사의 하도급금액 산출명세서에 퇴직공제에 가입하는 데에 드는 금액을 밝혀야 한다.

〈그림 1〉 퇴직공제제도의 운용



퇴직공제제도 당연가입 대상공사는 2020년부터 확대된 기준에 따르면 공사 예정금액[5] 기준 공공 1억원, 민간 50억원 이상 공사임.

- 2020년 9월 소규모 건설현장에서 근로하는 건설근로자도 퇴직공제 혜택을 받을 수 있도록 「건설산업기본법」 시행령 제83조가 개정됨으로써 대상공사가 확대됨.
- 「건설산업기본법」에 따른 건설공사 외에 「전기공사업법」에 따른 전기공사, 「정보통신공사업법」에 따른 정보통신공사, 「소방시설공사업법」에 따른 소방시설공사, 「문화재수리 등에 관한 법률」에 따른 문화재수리공사도 당연가입 대상공사이며, 이들 공사에 대해서도 2020년 5월부터 공공 1억원, 민간 50억원 이상 건설공사에 대해 퇴직공제제도를 적용함.
- 정부합동, '제4차 건설근로자 고용개선 기본계획'에 따르면, 2022년 이후부터는 모든 공공공사와 20억원 이상의 민간공사를 당연가입 대상공사로 포함하는 것을 계획하고 있음.
- 가입 의무가 없는 공사의 경우에도 사업주의 의사에 따라 가입할 수 있음(임의가입 대상공사).

〈표 2〉 당연가입 대상공사의 범위

유형	구분	범위
공공공사	국가·지자체 발주 공사	공사예정금액 1억원 이상
	정부 출자·출연 법인 발주 공사	
	정부 재출자기관(자본금 5할 이상) 발주 공사	
민자유치	민간투자사업으로 시행되는 공사	
민간공사	민간공사(공동주택, 주상복합, 오피스텔 포함)	200호(실) 이상 또는 50억원 이상

자료 : 「건설근로자법」 시행령 제6조.

5) 공사 예정금액 = 설계금액 + 부가가치세 + 도급자설치 관급자재 금액.

「건설근로자법」 제11조(피공제자의 범위)에 의한 퇴직공제제도 가입 대상 근로자(피공제자)는 근로계약기간 1년 미만의 일용·임시직 건설근로자로, 다음의 적용제외 근로자에 해당하지 않는다면 국적, 연령, 소속, 직종과 관계없이 퇴직공제 가입 대상자가 됨.

- 「건설근로자법」 시행령 제11조(피공제자가 될 수 없는 자의 범위)에 따른 적용제외 근로자는 기간을 정하지 아니하고 고용된 상용근로자, 1년 이상의 기간을 정하여 고용된 근로자임.
- 「건설근로자법」 시행규칙 제14조(피공제자가 될 수 없는 자)에 따른 적용제외 근로자는 1일의 소정근로시간이 4시간 미만이고 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자임.

2. 퇴직공제부금 비용 및 납부 방식

현재 건설근로자 퇴직공제 소요금액 산정기준은 국토교통부 고시에 따라 직접노무비의 2.3%임.

- 국토교통부 고시 제2015-610호에서 퇴직공제부금비를 '직접노무비×2.3%'로 하고 있음.

〈표 3〉 건설근로자 퇴직공제 가입 소요금액 산정기준

1. 산정기준
   ㅇ 퇴직공제 가입 소요금액 = 직접노무비 x 2.30%

2. 행정사항
   가. (시행일) 이 기준은 2012년 8월 24일부터 시행하며, 시행 후 최초로 입찰공고를 하는 분[입찰공고를 하지 아니하는 경우에는 최초로 도급계약을 체결하는 분을 말하고, 도급계약을 체결하지 아니하는 경우에는 최초로 「건축법」 제8조에 따른 건축허가신청이나 같은 법 제9조에 따른 건축신고를 하는 분 또는 「주택법」 제16조에 따른 사업계획승인(「도시 및 주거환경정비법」 제28조에 따른 사업시행인가를 포함한다)의 신청을 하는 분을 말한다]
   나. (재검토기한) 국토교통부장관은 「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 이 고시에 대하여 2016년 1월 1일을 기준으로 매 3년이 되는 시점(매 3년째의 12월 31일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

자료 : 국토교통부 고시 제2015-610호.

공제부금은 피공제자에게 지급할 퇴직공제금과 공제회의 사업 및 운영 등에 필요한 비용인 부가금으로 되어있으며(「건설근로자법」 제13조), 공제부금일액은 2020년 5월부터 6,500원이 적용됨.

- 퇴직공제 보장성 강화를 위해 공제부금일액을 5,000원에서 6,500원으로 130% 인상함.
- 공제부금일액 변화 추이는 아래 표와 같음. 공제부금일액은 상승하는 추이임에도 불구하고 퇴직공제 요율은 직접노무비 대비 2.3%로서 2008년부터 10년 이상 불변인 상황임.

〈표 4〉 공제부금일액 변화 추이

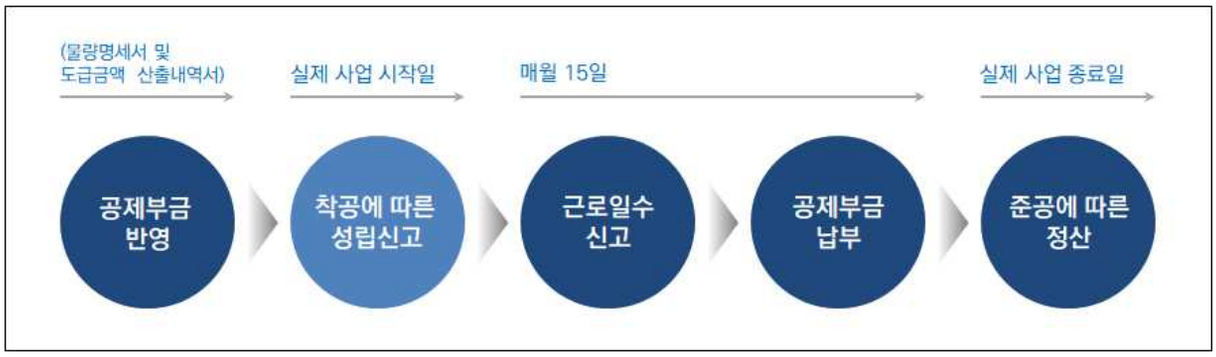
구분	1998~2006	2007	2008~2012	2012~2017	2018~2020.5	2020.5.27~
공제부금일액	2,100원	3,100원	4,100원	4,200원	5,000원	6,500원
퇴직공제금	2,000원	3,000원	4,000원	4,000원	4,800원	6,200원
부가금	100원	100원	100원	200원	200원	300원

자료 : 건설근로자공제회 홈페이지 및 고용노동부 보도자료 참조.

퇴직공제제도 이행 과정을 요약하면, 물량명세서 및 도급금액 산출명세서에 퇴직공제부금비 반영, 매월 가입 대상 건설근로자의 근로일수 신고, 매월 퇴직공제부금 납부, 준공시 정산의 네 단계로 이루어짐.

- 건설공사의 도급금액 산출내역서상 공사원가에 퇴직공제부금비를 반영하고, 매월 15일 건설근로자의 근로일수 신고 및 퇴직공제부금 납부가 이루어짐. 반영액이 납부액보다 많은 경우 준공 시점에 정산이 이루어짐.

〈그림 2〉 퇴직공제제도 이행 과정



퇴직공제부금이 원활히 반영되고, 납부되기 위해 가장 중요한 첫 단계로서 발주자(도급인)의 의무를 법률로 규정함.

- 「건설산업기본법」 제87조(건설근로자 퇴직공제제도의 시행)에 따르면 건설근로자 퇴직공제제도에 가입하여야 하는 건설공사 도급계약의 당사자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 건설공사의 도급금액 산출명세서에 건설근로자 퇴직공제제도의 가입에 드는 금액을 분명하게 적어야 함.
- 「건설산업기본법」 시행령 제25조(공사도급계약의 내용)에서 공사의 도급계약에 분명하게 적어야 할 사항 중 하나로 건설근로자퇴직공제에 가입하여야 하는 건설공사인 경우에는 건설근로자퇴직공제가입에 소요되는 금액과 부담방법에 관한 사항을 규정하고 있음.
- 「건설근로자법」 제10조의3(소요 비용의 원가계산)에 따라 퇴직공제에 가입해야 하는 건설공사의 도급계약 당사자는 그 건설공사의 물량명세서 및 도급금액 산출명세서에 퇴직공제에 가입하는 데에 드는 금액을 밝혀야 하며, 발주자가 직접 시공하는 건설공사의 경우에는 공사원가 계산서에 그 금액을 밝혀야 함.
- 하수급인이 퇴직공제에 가입한 경우에 원수급인은 그 하도급 부분에 해당하는 건설공사의 하도급금액 산출명세서에 퇴직공제에 가입하는 데에 드는 금액을 밝혀야 함.
- 퇴직공제부금비를 도급금액 산출명세서 또는 원가계산서에 반영하지 않는 경우 300만원 이하의 과태료가 부과됨.

공공공사에서도 퇴직공제부금의 누락을 제도적으로 방지하기 위해 계약금액이 아닌 계약 전 산정된 직접노무비를 바탕으로 퇴직공제부금비를 반영해야 함을 규정하고 있음.

- 「정부 입찰·계약 집행기준」 제19장, 「지방자치단체 입찰 및 계약 집행기준」 1장 제8절에 의해 국가발주 건설공사 계약시 낙찰률을 적용하지 않고 예정가격에 계상된 퇴직공제부금을 조정 없이 반영 후 사후 정산해야 함(설계서에 반영된 법정 요율을 그대로 적용).

여러 차례의 도급에 의해 수행되는 건설공사에서 퇴직공제의 가입자가 되는 사업주는 원수급자를 원칙으로 하고 있음.

- 원수급인이 서면계약으로 하수급인에게 공제부금의 납부를 인수하게 하는 경우로서 원수급인의 신청에 따라 공제회의 승인을 받은 경우에는 그 하수급인을 사업주로 봄(「건설근로자법」 제10조).

계약 당사자 간 선택사항으로 계약금액 10억원 이상 하수급인이 다음과 같은 승인 요건을 갖추었을 경우 퇴직공제 가입 후 별도 이행이 가능함.

- 하수급인이 건설, 전기, 정보통신, 소방시설, 문화재수리 등 관련 법령에 따른 공사업자로 등록되어 있어야 함.

- 하도급공사의 공사금액(공사계약서상 계약금액)이 10억원 이상이어야 함.
- 하도급계약서상 원·하수급인 간 퇴직공제부금 납부에 관한 사항을 명시해야 함.
- 하도급금액 산출명세서상 퇴직공제부금비를 명시해야 함.
- 퇴직공제부금비를 적정하게 반영해야 함.

2020년 5월부터 발주자(도급인)가 공제부금을 직접 납부하는 경우에 대한 특례가 마련되어 시행되고 있음.

- 「건설근로자법」 제13조의2에 따르면 도급인과 사업주가 서면으로 합의한 경우, 사업주가 파산·회생·공동관리 등으로 공제부금을 내지 못하게 된 경우, 도급인이 정당한 사유 없이 공제부금을 사업주에게 지급하지 않은 경우에는 발주자(도급인)가 사업주를 대신하여 피공제자의 공제부금을 공제회에 내야 함.

발주자가 반영한 퇴직공제부금이 퇴직공제가입 사업주가 납부한 공제부금보다 많은 경우 그 초과 금액을 정산하지만, 부족한 경우에 대해서는 별도의 규정이 없음.

- 「건설산업기본법」 시행령 제83조에 따라 발주자등은 건설사업자의 공제부금 납부내역을 확인하여 법 제87조제2항에 따른 건설공사의 도급금액 산출내역서에 명시된 금액이 건설사업자가 납부한 공제부금을 초과하는 경우에는 그 초과하는 금액을 정산해야 한다는 규정만 존재함.
- 마찬가지로 「건설근로자법」 시행령 제10조의2에서는 건설공사의 도급계약 당사자는 도급금액 산출명세서에 밝힌 퇴직공제에 가입하는 데에 드는 금액(도급금액 산출명세서에 기재된 금액이 발주자가 실제 지급한 금액과 다른 경우에는 발주자가 실제 지급한 금액을 말한다)이 퇴직공제에 가입한 사업주가 실제로 퇴직공제에 가입하는 데에 든 금액을 넘는 경우에는 그 초과 금액을 정산해야 한다는 규정만을 담고 있음.
- 민간공사에서는 퇴직공제가입 사업주가 도급금액 산출내역서에 반영된 퇴직공제부금비보다 초과하여 납부한 경우에는 도급계약 당사자 간 협의를 통해 처리할 수 있으나, 부족한 금액 충당을 위한 공정한 협의가 이루어지기 어려운 실정임.
- 비록 선언적이긴 하나 민간공사에서는 도급계약 당사자 간 협의를 통해 이루어지고 있는 반면, 공공공사에서는 관련 근거가 불비하다는 이유로 분담 방법에 관한 협의조차 어려운 실정임.

참고로 대한전문건설협회가 발간한 '2020 전문건설업 실태조사 분석 보고서'에 따르면, 원도급 지위로 공사를 수행한 전문건설업체 중 22.8%에 해당하는 전문건설업체가 2019년도 건설공사 수행 중 건설공사비에 계상된 퇴직공제부금 부족에 따라 발주자 대신 퇴직공제부금을 납부한 경험이 있는 것으로 조사됨.[6)]

3. 문제점

현행 건설근로자 퇴직공제제도의 근본적인 문제점은 가입 대상 건설근로자의 근로일수에 따라 납부되어야 하는 퇴직공제부금이 제대로 납부되고 있지 않다는 것임.

이는 건설근로자 복지 개선을 위해 마련된 퇴직공제제도가 그 목적에 맞게 원활히 작동되지 않고 있다는 것을 의미함.

건설근로자공제회 자료에 따르면, 2020년 준공사업장 기준으로 퇴직공제부금 반영액 대비 납부액이 더 많은 사업장은 금액 기준으로 전체 사업장의 약 38.1%를 차지함.

- 금액 기준으로 공공공사에서 초과납부 사업장 비율은 약 14.2%, 민간공사에서는 52.0%로 과반을 초과하는 것으로 나타남.
- 건수 기준으로 초과납부 사업장 비율은 전체 사업장의 전체공사는 11.0%, 공공공사는 9.5%, 민간공사는 28.4%로 분석됨.

초과납부 사업장 비율은 공공공사에서는 토목에서, 민간공사에서는 건축에서 높은 경향으로 분석됨.

- 2020년 준공공사 기준, 전체(공공+민간) 납부액 5,897억원 대비 초과납부액('반영액-납부액<0')인 1,677억원은 약 28.4%를 차지함.
- 2020년 준공사업장 기준이기에 공제부금일액이 6,500원으로 상향되기 이전 5,000원인 현장이 대부분인 상황에서의 반영액 대비 납부액 실태임을 주지해야 함.
- 예를 들어 직접노무비 및 반영액이 불변인 상황이라면, 납부액은 1.3배 증가하게되어 퇴직공제부금 반영액 대비 납부액이 더 많은 사업장은 금액 기준으로 전체 사업장의 49.5%로 약 과반을 차지하는 것으로 분석됨.

6) 대한전문건설협회, '2020년 전문건설업 실태조사 보고서'에 따르면, 하수급인이 납부한 퇴직공제부금을 원수급인으로부터 정산받았다는 응답은 87.8%로 나타남(정산받지 못한 경우 12.2%), 그리고 전문건설업이 원수급인의 지위에서 발주자로부터 정산받았다는 응답은 77.2%로 나타남(정산받지 못한 경우 22.8%).

〈표 5〉 퇴직공제부금 납부 실태(2020년 기준)

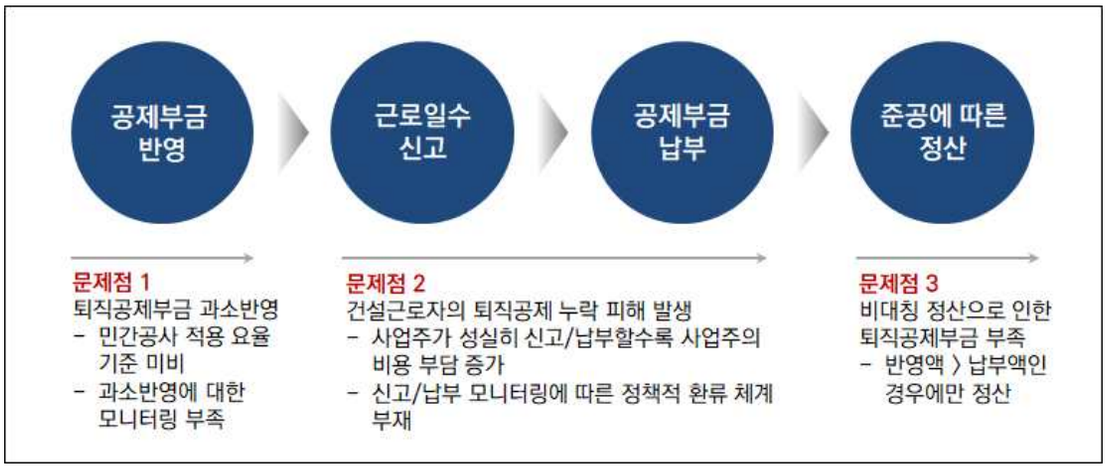
구분		토목	건축	합계
전체공사 (공공+민간)	초과납부액 합(억원)	247	1,430	1,677
	초과납부 사업장 비율(건수)	10.6%	12.1%	**11.0%**
	초과납부 사업장 비율(금액)	18.4%	46.9%	**38.1%**
공공공사	초과납부액 합(억원)	78	94	172
	초과납부 사업장 비율(건수)	10.1%	7.8%	**9.5%**
	초과납부 사업장 비율(금액)	11.8%	18.2%	**14.2%**
민간공사	초과납부액 합(억원)	169	1,336	1,505
	초과납부 사업장 비율(건수)	21.2%	32.3%	**28.4%**
	초과납부 사업장 비율(금액)	38.1%	53.9%	**52.0%**

주 : 2020년 준공된 현장 기준, 최초 퇴직공제 성립신고 기준. 2020년 준공공사 기준, 전체 납부액은 5,897억원임. 초과납부액은 반영액보다 납부액인 큰 사업장의 초과 납부액의 합계를 의미함. 초과납부 사업장 비율은 전체 사업장에서 반영액보다 납부액이 큰 사업장이 차지하는 비율을 의미함.

자료 : 건설근로자공제회.

퇴직공제제도의 문제점을 제도 이행 순서에 따라 크게 세 단계로 구분하여 각 단계에서의 문제점을 살펴보면, 퇴직공제부금 반영 단계에서의 과소 반영(미반영 포함), 사업주의 성실 신고 및 납부 유인 부재, 비대칭 정산 문제로 정리할 수 있음.

〈그림 3〉 퇴직공제제도 이행 과정에 따른 문제점



먼저, 퇴직공제부금 반영 단계에서 적정한 수준의 비용이 반영되지 못하고 있으며, 이러한 과소반영은 총액계약 방식으로서 직접노무비 산정이 이루어지지 않는 민간공사에서 더욱 두드러짐.

- 「건설근로자법」 제26조에 따라 '제10조의3제1항을 위반하여 건설공사의 물량명세서 및 도급금액 산출명세서 또는 공사원가 계산서에 퇴직공제에 가입하는 데에 드는 금액을 밝히지 아니한 자', '제10조의3제2항을 위반하여 하도급 부분에 해당하는 건설공사의 하도급금액 산출명세서에 퇴직공제에 가입하는 데에 드는 금액을 밝히지 아니한 자'에게 300만원 이하의 과태료를 부과함.
- 퇴직공제부금 미반영에 대한 과태료는 있으나 과소반영에 대한 행정적 불이익은 없는 상황임.

공공공사의 경우에도 예정가격 산정이 이루어지지 않는 경우에 퇴직공제부금 과소 반영에 대한 발주자의 불이익이 없는 상황이므로 퇴직공제부금이 일부 과소 반영될 여지가 있음.

다음으로, 근로일수 신고 및 공제부금 납부 단계에서 사업주는 퇴직공제부금을 성실히 신고 및 납부할 유인이 없으며, 사업주가 성실히 신고 및 납부할수록 오히려 사업주가 추가로 부담하게 되는 잠재 비용(shadow price)[7]이 증가하게 됨.

- 사업주가 퇴직공제부금을 성실히 신고 및 납부할수록 퇴직공제부금 반영액보다 납부액이 더 커질 확률이 증가하며, 사업주는 도급금액 산출내역서의 퇴직공제부금을 초과하는 비용을 내야 하는 상황을 피하고자 피공제자에 대한 신고를 기피하거나 누락할 유인이 존재함.
- 또한, 궁극적으로 사업주의 추가 비용 부담 피해는 도급구조의 마지막 단계인 건설근로자로 전가될 소지가 높음.

퇴직공제부금 신고 및 납부에 대한 모니터링을 통해 퇴직공제부금이 적정하게 납부되었는지 파악하고, 이에 대한 자료를 축적하여 정책 개선의 근거로 활용하는 정책적 환류 체계도 부재한 상황임.

마지막으로 준공에 따른 정산단계에서 현행 비대칭 정산제도로 인해 퇴직공제제도의 혜택을 받지 못하는 건설근로자가 발생할 수 있음.

- 퇴직공제부금 반영액이 퇴직공제 가입 사업주가 납부해야 하는 공제부금보다 적은 경우에는 납부 주체에 대한 별도 규정이 없으므로 사업주가 추가 비용 부담을 떠안게 됨.

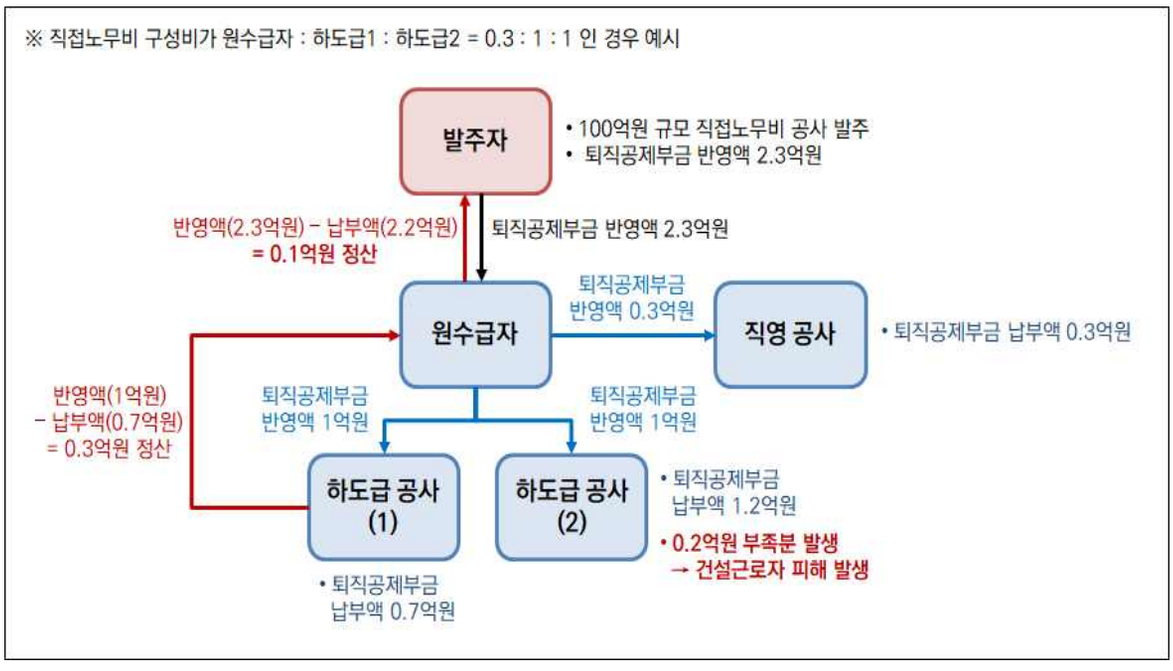
7) 시장가격이 실제의 기회비용과 이익을 반영하지 않을 때 비용과 이익을 평가하는 암묵적 가격(비용)을 말함.

- 이러한 비대칭 정산제도는 사업주의 퇴직공제부금 성실 신고 및 납부를 저해하는 요인으로 작용할 뿐만 아니라, 불성실 신고 사업주가 성실 신고 사업주에 비해 상대적 초과 이익을 누리며, 추후 다른 공사를 수주받기 위한 경쟁에서도 경영상태에 누적적으로 영향을 미치게 되어 제도 취지를 왜곡하는 역선택(adverse selection)이 발생할 수 있음.

비대칭 정산제도로 인해 파급되는 효과는 1건의 계약 사항이 아래 단계로서 N개의 계약 사항으로 확대되고, N개의 계약 현장에서 일하는 건설근로자는 하나의 퇴직공제 당연 가입 공사 현장임에도 불구하고 비대칭 정산제도로 인해 차별적인 상태에 직면하는 등 비합리적인 결과를 유발할 수 있음.

- 원수급자와 하수급자의 정산도 비대칭으로 이루어지기 때문에, 퇴직공제부금 부족으로 인해 적립을 받지 못한 건설근로자가 발생할 수 있음.
- 심지어 반영액이 납부액보다 커서 원수급자가 정산을 통해 발주자에게 퇴직공제부금을 돌려주는 경우에도, 일부 하도급 공사에서는 비대칭 정산제도로 인해 퇴직공제부금 부족 현상을 겪을 수 있음. 이에 대한 예시는 아래 그림과 같음.
- 예를 들어 직접노무비 100억원 규모 현장에서 퇴직공제 반영금액은 2.3억원에 해당함. 이때, 발주자가 부담하는 반영금액 이내임에도 불구하고, 다수의 초과납부 현장이 발생할 수 있으며 이에 대한 제도적 고려 장치가 미비하여 건설근로자 및 사업주의 피해가 발생할 수 있음.

〈그림 4〉 비대칭 정산제도로 인해 건설근로자 및 사업주 피해로 전가되는 파급효과(예시)



즉, 현행 비대칭 정산으로 인한 피해는 복지혜택에서 소외되는 건설근로자, 추가 비용을 부담해야 하는 원수급자와 하수급자 모두에게 단계적·복합적으로 발생함.

결국 건설근로자에 대한 복지 제공이라는 제도 취지가 '책임의 회피'라는 형태로 발현되어 각 단계별 건설참여자 간 갈등이 심화되고 있음.

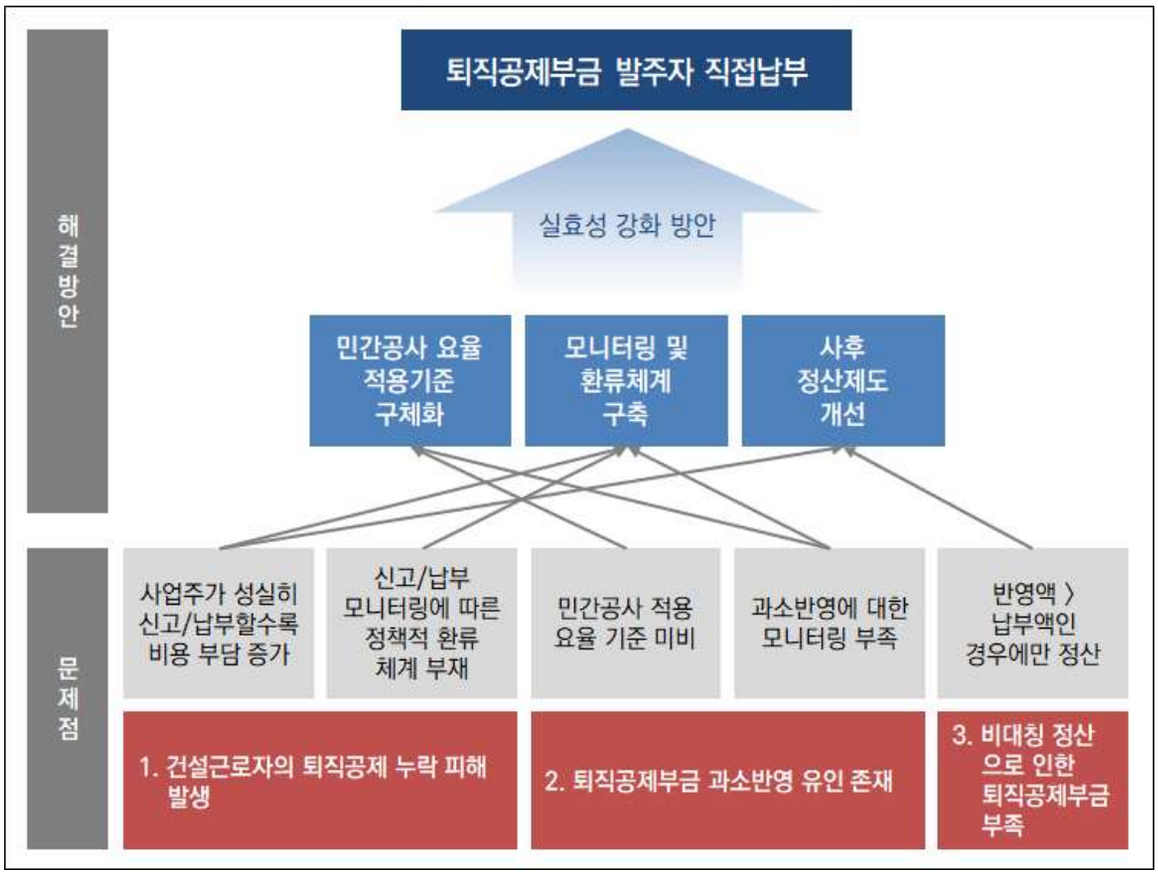
- 건설근로자는 가입대상 확대, 공제부금 상향 등을 바라고, 발주자는 과소 반영해도 사실상 무방한 상황이며, 적용 요율은 일일부금액 지속 상향 및 현장 여건 변화에도 불구하고 약 10여 년 이상 동안 동결인 상황에 봉착함.

Ⅲ 발주자 직접납부제 도입 방안

1. 기본 방향

- 상술한 현행 퇴직공제제도의 세 가지 문제점의 해결 방안으로 발주자 직접납부제 도입을 제시하며, 실효성 강화를 위한 세부 해결 방안으로서 민간공사 요율 적용기준 구체화, 모니터링 및 환류 체계 구축, 사후 정산제도 개선을 제시함.

〈그림 5〉 퇴직공제제도 문제점과 해결 방안



- 건설근로자의의 퇴직공제 누락 피해 발생, 사업주의 성실 신고 및 납부 유인이 없는 문제점은 발주자 직접납부가 근본적인 해결책이 될 수 있음.
  - 민간공사 적용 요율 부재 문제는 민간공사 요율의 적용기준을 구체적으로 제시함으로써 해소할 수 있음.

- 퇴직공제부금 과소반영과 적용 요율 개선 체계 부재 등의 문제점은 모니터링 및 환류 체계를 구축하는 것으로 접근할 수 있음.
- 비대칭적 사후 정산제도를 양방향 사후 정산으로 개선함으로써 퇴직공제부금의 성실 신고·납부를 유도할 수 있으며, 비대칭 정산으로 퇴직공제부금이 부족한 현장 문제를 개선할 수 있음.

본 연구에서 제안하는 발주자 직접납부제 도입을 통해 퇴직공제제도의 도입 취지를 명확히 구현함과 동시에 제반 문제점들을 개선·해소하고 건설근로자로의 피해를 적극적으로 예방할 수 있음. 발주자 직접납부제 도입의 장점은 다음과 같이 세 가지로 요약할 수 있음.

첫째, 원칙적으로 공사비는 건설 대상을 필요로 하는 발주자가 부담하는 것이며, 사업주는 공사에 필요한 대금을 발주자로부터 받는 대가로 건설 대상을 만들어 제공해주는 주체임. 따라서 법률에 의한 공사에 드는 비용의 일부로서 건설근로자 퇴직공제부금은 발주자가 부담하는 것이 원칙에 부합함.

- 현재는 사업주가 퇴직공제부금을 발주자로부터 공사비에 포함하여 받아서 납부하는 형식이며, 이로 인해 '책임의 회피', '책임의 전가'라는 본질적인 문제점이 발생하고 있음.

둘째, 발주자 직접납부시 사업주의 성실 신고를 저해할 유인이 사라짐.

- 현행 제도에서는 사업주가 퇴직공제부금을 성실히 신고하고 납부할수록 사업주의 추가 부담 요인이 증가하는 구조였으나, 사업주가 신고하고 발주자가 납부하는 방식으로 개선된다면 사업주가 추가 부담에 대한 우려 없이 성실히 신고할 수 있게 됨.
- 퇴직공제부금의 성실 신고는 퇴직공제제도의 도입 취지를 회복하고, 제도의 효과를 높이는 데 기여할 수 있음.

셋째, 발주자 직접납부를 통해 퇴직공제제도 운용에 대한 효율적 모니터링이 가능해짐.

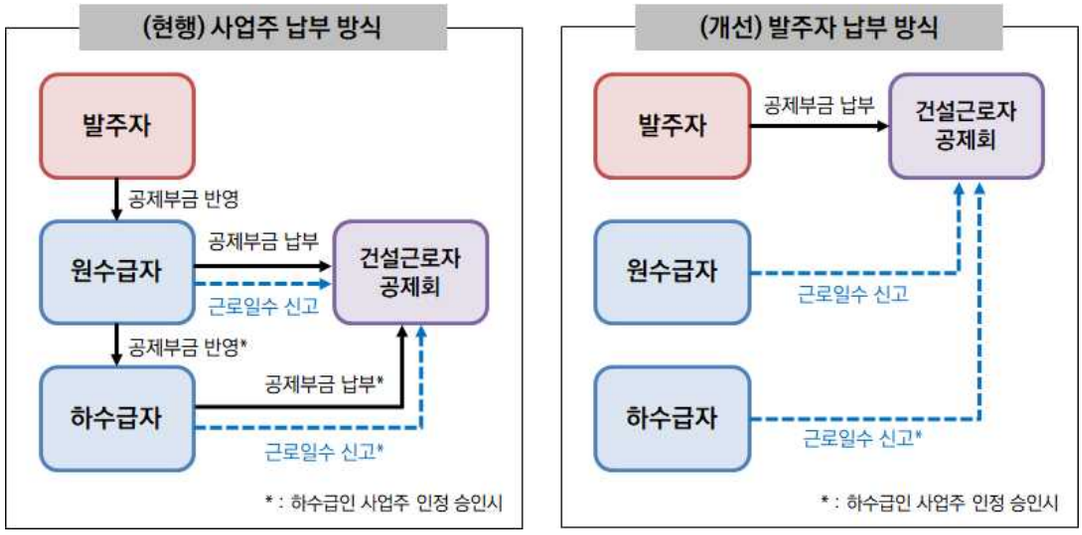
- 현행 사업주 납부 방식에서는 퇴직공제제도 대상공사에 관여하는 모든 사업주(하수급인 사업주 인정승인을 받은 모든 하수급사 포함)를 모니터링해야 하므로 효율적인 모니터링에 어려움이 존재함.
- 발주자 직접납부시 모니터링 대상이 발주자로 크게 좁혀지므로 효율적 모니터링과 환류 체계 구축이 용이해짐.

2. 발주자 직접납부 방안

퇴직공제부금의 발주자 직접납부는 현재 사업주가 신고와 납부를 모두 담당하던 방식을 사업주 신고 및 발주자 납부 방식으로 전환하는 것을 의미함.[8)]

- 발주자 직접납부시 사업주는 건설근로자의 근로일수를 신고하고, 공제부금은 발주자가 직접 납부하는 방식으로 전환됨.

〈그림 6〉 퇴직공제부금 발주자 직접납부에 따른 업무 흐름



현재 퇴직공제 성립 신고는 착공 후 14일 이내에 해야 함.[9)] 이에 대한 시점을 앞당겨서 발주자에 대한 퇴직공제부금의 사전 반영을 제도적으로 연계할 필요가 있음.

- 착공 신고 시점에 퇴직공제부금비의 반영 내용, 반영액을 착공 신고의 첨부서류로 추가하여 퇴직공제부금비의 미반영 여부, 과소반영 여부 등을 사전에 방지함.
- 또한, 착공 신고 시점에 퇴직공제부금이 제대로 반영되지 않은 경우, 착공 신고 접수가 불가하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있음.

8) 약 10여 년 전인 2012년에도 정부 발표 내용으로서 신고 누락을 방지하기 위해 발주처가 공제회에 직접 공제부금을 납부하는 시스템을 시범적으로 도입한다는 내용이 존재함. 고용노동부, '건설근로자의 퇴직공제금 누수 어림없다.' 2012.5.10일 자 보도자료 참조.
□ 발주자의 공제부금 납부 지원 강화
○ 발주자가 착공 시 공제회에 직접 공제부금을 사전 납부하고 사업주가 근로일수를 신고하면 준공시 초과 납부된 공제부금을 발주자에게 환급하는 시스템을 시범 실시 유도

9) 「건설근로자법」 제10조의4(퇴직공제 관계의 신고) ① 제10조제1항에 따라 당연히 퇴직공제의 가입자가 된 사업주는 그 건설공사의 사업시작일부터 14일 이내에 공제회에 퇴직공제 관계의 성립을 신고하여야 한다.

- 착공 신고가 접수되면, 이후 퇴직공제 당연 대상 성립 유무를 현행과 같이 판단함.

나아가 착공 신고 내용에 대해 이를 DB화한 '건축행정시스템 세움터'(e-AIS)[10]와 건설근로자공제회 간에 착공 신고 내용 중 '도급계약서', '산출명세서', '퇴직공제부금 사전 반영 내용' 등을 전산화하여 공유할 필요가 있음.[11]

- 이는 발주자가 퇴직공제부금비를 사전 반영하여야 한다는 관련 법령의 취지를 존중하고, 퇴직공제부금의 사전 인지와 이에 따른 성실 납부를 유도할 수 있음.
- 또한, 발주자와 사업주 모두 도급계약 체결 전후 과정에서 반영된 퇴직공제부금액과 반영 내용(근거)이 전산화되어 있기에 발주자 납부시 발생하는 분쟁을 예방할 수 있음.

현행과 같이 공사원가에 적용 요율에 따른 퇴직공제부금을 선반영하고, 퇴직공제부금 납부 시점은 선납부와 사후 양방향 정산을 원칙으로 하되, 금액에 따라 할부 납부(분기별 납부 등)가 가능하도록 함.

- 착공 신고시 퇴직공제부금비의 근거를 밝히고, 퇴직공제 대상 성립시 건설근로자공제회에 해당 금액을 납부하도록 하고, 현행과 같이 준공시 정산하도록 함.
- 퇴직공제부금의 납부는 전액 납부를 원칙으로 하되, 일정 규모 이상의 공사의 경우, 퇴직공제부금이 일정 금액 이상인 경우, 또는 공사 기간이 1년 이상인 경우 등에 해당하면 분기별 납부가 가능하도록 함.
- 사업주는 근로일수를 신고하고, 건설근로자공제회는 분기별로 발주자에게도 납부를 위해 상응하는 정보를 고지함.
- 필요시 선납에 따른 인센티브(예시 : 발주자가 납부하는 퇴직공제부금비에 대한 부가가치세 제외[12], 초과 납부시 초과 납부금액에 한정해 일정기간 발생한 수익률 추가 반영 등)를 부여할 수 있을 것임.

---

10) 참고로 '세움터'의 착공 신고 자료는 '건설산업지식정보 시스템'(KISCON)에 DB로 연계 및 축적되며, 착공 신고 관련 건설근로자공제회와 KISCON 간 정보 연계가 요구됨.

11) 건설근로자공제회, '퇴직공제 이행지도 업무처리 요령' 중 퇴직공제 성립신고와 관련하여 확인 서류는 다음과 같음. ① 건설근로자 퇴직공제 관계 성립신고서 1부, ② 도급계약서(발주자가 직접 시공하는 경우에는 사업계획승인서 또는 건축허가서) 사본 1부, ③ 도급금액 산출명세서(발주자가 직접 시공하는 경우 공사원가계산서) 중 퇴직공제에 가입하는 데에 드는 금액이 명시된 부분의 사본 1부, ④ (필요시) 착공신고서 또는 착공신고필증

12) 부가가치세 관련, OO법무법인 2곳에 자문의견을 구한 결과, 발주자가 납부하는 퇴직공제부금을 부가가치세 적용 대상에서 제외하는 것이 타당하다는 의견을 회신받음.
[자문의견 1] 발주자가 퇴직공제부금을 납부할 경우 퇴직공제부금이 실질적으로 재화 또는 용역제공 대가에 해당하지 않으므로 부가세 적용 대상에서 제외되는 것이 타당하다고 판단됨.
[자문의견 2] 부가세는 납부를 누가 하는지에 따라 발생 여부가 달라지는 것이 아님. 원칙적으로 재화나 용역을 공급받는 자가 납부하도록 정하고 있으나, 이를 계약 등에 의하여 실제 부담하는 자를 달리 정할 경우 납부만 수요자가 하고 부담은 공급자가 하게 되는 것임. 퇴직공제부금의 경우 재화나 용역의 공급이 아니므로, 발주자가 납부한다고 하여 퇴직공제부금 상당 금원에 대하여 부가세가 발생하는 것은 아닌 것으로 판단됨.

- **발주자 직접납부제의 경우에 요율하에 퇴직공제부금비를 납부하는 것은 일종의 보증금 형태나 (실제 비용과 차이가 있는) 선납의 형태로 이해될 수 있음.**

- **결국, 중·장기적으로 퇴직공제제도가 요율에 따른 선납 등에 의해 원활히 유지되기 위해서는 현장별 특수성(공사 규모, 공사 종류 등)이 고려된 요율 체계로 전환이 필요함. 이에 대해서는 실효성 강화 방안에서 검토함.**

3. 세부 방안 : 실효성 강화 방안[13)]

(1) 민간공사 퇴직공제 요율 적용 기준 구체화

- **현재 민간공사 또는 발주자 직영시공의 경우, 직접노무비 또는 직접공사비[14)]가 명시되어 있지 않은 경우가 대다수 존재함.**

  - 퇴직공제부금비 반영 요율이 적용되는 직접노무비뿐만 아니라 더 나아가 노무비나 직접공사비도 명시되지 않은 총액계약 형태도 대다수 존재함.

- **즉, 법령에서 퇴직공제부금비의 미반영 행위에 대한 금지로서 당위적 근거 조항은 존재하나, 적정한 반영을 도모 내지 확인하기 위해 내용적으로 규정한 조항은 부재한 실정임.**

- **다만, 「건설근로자법」의 하수급인 사업주 인정과 관련된 부분과 건설근로자공제회의 '퇴직공제 이행지도 업무처리 요령'에 원수급인과 하수급인의 관계에 국한하여 퇴직공**

13) 발주자 직접납부제 도입을 위한 세부 방안으로서 현행 사업주 납부 방식하에서도 제도적 보완이 요구되는 사항임. 다만, 발주자의 반영, 사업주의 신고 및 납부 체계보다 발주자의 반영 및 납부, 사업주의 신고 체계하에서 건설근로자의 피해를 억제하는 차원에서 제도의 목적이 배가 될 수 있음. 발주자 직접납부제 도입 및 안착을 위한 제도 실효성 강화 관점에서 본 절의 내용을 작성함.

14) 기획재정부 계약예규 제503호, 제38조(직접공사비) ① 직접공사비란 계약목적물의 시공에 직접적으로 소요되는 비용을 말하며, 계약목적물을 세부 공종(계약예규「정부 입찰·계약 집행기준」제19조 등 관련 규정에 따른 수량산출기준에 따라 공사를 작업단계별로 구분한 것을 말한다)별로 구분하여 공종별 단가에 수량(계약목적물의 설계서 등에 의해 그 완성에 적합하다고 인정되는 합리적인 단위와 방법으로 산출된 공사량을 말한다)을 곱하여 산정한다.
② 직접공사비는 다음 각호의 비용을 포함한다.
1. 재료비 : 재료비는 계약목적물의 실체를 형성하거나 보조적으로 소비되는 물품의 가치를 말한다.
2. 직접노무비 : 공사현장에서 계약목적물을 완성하기 위하여 직접작업에 종사하는 종업원과 노무자의 기본급과 제수당, 상여금 및 퇴직급여충당금의 합계액으로 한다.
3. 직접공사경비 : 공사의 시공을 위하여 소요되는 기계경비, 운반비, 전력비, 가설비, 지급임차료, 보관비, 외주가공비, 특허권 사용료, 기술료, 보상비, 연구개발비, 품질관리비, 폐기물처리비 및 안전관리비를 말하며, 비용에 대한 구체적인 정의는 제19조를 준용한다.

제부금비의 적정한 반영을 확인하기 위한 내용이 일부 반영되어 있음.[15]

- '퇴직공제 이행지도 업무처리 요령'은 하수급인 사업주 인정과 관련한 확인 절차로서 원수급인과 하수급인의 관계에 국한되어 적용되는 사항임.
- 그리고 직접공사비의 명시 여부에 따라 업무처리 요령을 이원화하여 운영하고 있음.[16]

〈표 6〉 퇴직공제부금비가 적정하게 반영되기 곤란한 경우의 확인 절차(예시)

◈ 노무비가 명확하지 않아 퇴직공제부금비가 적정하게 반영되었는지 확인이 곤란한 경우

① 직접공사비가 명시되어 있는 경우 = 직접공사비 × 노무비율 × 2.3%

② 직접공사비가 명시되어 있지 않은 경우

= (하도급공사금액 × 노무비율 − 간접노무비*) × 2.3% = $\frac{\text{노무비}}{(1 + \text{간접노무비율})}$ × 2.3%

* 매년 고시되는 조달청 「시설공사 공사원가 제비율 적용기준」의 간접노무비율을 준용하여 산출

※ 2020년 건설공사의 노무비율(고용노동부고시 제2019-86호)

· 하도급 공사 : 하도급공사 금액의 100분의 30에 해당하는 금액

➜ ①~② 방법을 통하여 퇴직공제부금비 적정 반영 여부 확인

자료 : 건설근로자공제회, '퇴직공제 이행지도 업무처리 요령'.

결국, 발주자와 수급인의 관계에서는 하위법령이나 매뉴얼 등에서 별도의 확인 절차 및 위반시 이에 따른 수반 조치도 부재할 뿐만 아니라 위반 여부 확인을 위한 구체적 기준도 미비한 상태임.

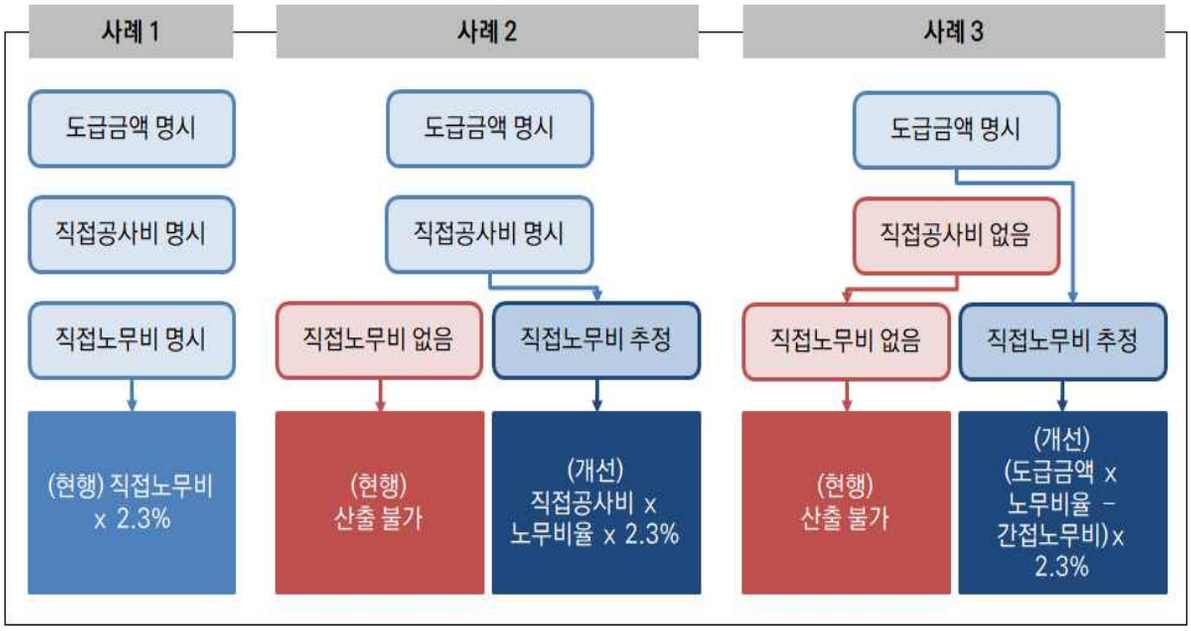
따라서 퇴직공제부금비가 민간공사나 발주자 직영공사 등에서 적정하게 반영되었는지를 내용적으로 확인하는 근거 조항이 요구됨.

15) 건설근로자공제회, '퇴직공제 이행지도 업무처리 요령', 하수급인 사업주 인정 승인 처리, 하수급인 사업주인정 승인요건에 부합하는지 확인 부분 참조.
① 하도급 공사금액 10억원 이상 여부, ② 퇴직공제부금비 적정 반영(직접노무비의 2.3%) 여부, ③ 하도급 계약서상 원·하수급인 간 공제부금 납부에 관한 사항 명시 여부 ※ 하도급 계약서의 붙임 서류 중「공사계약 일반조건」내지 「공사계약 특수조건」에 공제부금 납부에 관한 사항이 명시되어 있다면 인정, ④ 하도급 계약서상의 공사종료일 이전 하수급인 사업주인정 승인신청 여부, ⑤ 전자카드제 적용 공사 여부 ※「건설근로자 전자카드 시범 도입방안(고용노동부, 2014.10)」에 따라 업무처리 가능

16) 다만, 간접공사비를 고려하지 않는 직접공사비에 노무비율을 적용하는 경우 공사의 특성에 따라 직접노무비의 과소 추정(underestimate) 가능성이 존재할 수 있음. 즉, 퇴직공제부금비의 적정 반영을 도모하는 차원에서는 본 연구의 정책 제언에 후술한 직접노무비율의 추가 고시가 더 바람직함.

- **퇴직공제부금비의 발주자 납부로 전환시 실효성을 확보하기 위한 충분조건으로서 총 3가지의 사례가 발생하게 된다고 볼 수 있음.**
  - ① 직접노무비가 명시된 경우 → 직접노무비에 요율을 반영
  - ② 직접공사비만 총액으로 명시된 경우 (노무비율 활용 필요) → 추정 직접노무비 산출 → 추정 직접노무비에 요율을 반영
  - ③ 직접공사비 명시 없이 공사금액(도급금액) 총액만 명시된 경우 (노무비율 및 직접노무비율(또는 간접노무비율) 활용 필요) → 추정 직접노무비 산출 → 추정 직접노무비에 요율을 반영

〈그림 7〉 발주자 납부로 전환시 실효성 강화를 위한 요율 적용 직접노무비의 충분조건



- **상기 경우들에 대해서 퇴직공제 요율에 의거해 퇴직공제부금비를 반영하는 각각의 방법에 대해 하위 법령 내지 정부 고시의 별표 등을 신설하여 발주자 및 수급인 등에게 구체적으로 관련 내용을 제시하고, 설명할 필요가 있음.**

(2) 퇴직공제 요율의 현장성 강화를 위한 모니터링 및 환류 체계 구축

퇴직공제부금비가 적용 요율에 따라 적정하게 반영되었는지를 체계적으로 확인(검증)하는 절차가 요구됨.

- 이는 발주자 납부제로 전환하기 위해서뿐만 아니라 현행 사업주 납부 방식에서도 보완이 필요한 사항임.
- 다만, 발주자 직접납부제로 전환하는 경우 모니터링 및 환류 체계는 발주자의 부담을 완화하는 차원에서 선납하는 요율에 대한 보정 체계로 기능할 수 있을 것임.

공공공사의 경우, 임금지급시스템 연계 등을 통해 발주자 직접납부의 실효성을 추가로 담보할 수 있음.

- 발주자와 사업주의 행정적 소요비용의 절감뿐만 아니라 임금지급시스템과의 연계를 통해 퇴직공제 DB 및 전자카드제 신고 현장 등과의 기능적 융합을 통해 사후 증빙이 가능한 신고 및 납부 시스템을 운영할 수 있을 것임.[17)]

착공 시점에 퇴직공제 반영금액과 선납부금액을 각각 확인하고, 준공 시점에 납부금액 정산, 사전/사후 납부액 격차 등 모니터링 결과에 따른 정책적 환류 체계 구축, 착공 신고 절차 내 검증 절차 마련, 위법사항 미개선시 과태료 부과 등 정책 실효성을 담보하는 체계가 요구됨.

- 퇴직공제부금비의 발주자 납부로 전환시 정책 실효성을 확보하기 위한 필요조건으로서 주요 단계에 대해서 선제적인 제도 개선 절차가 요구됨.
- ① 착공 신고 시점(퇴직공제신고 시점)에 미반영·과소반영 여부 체크 → 위법사항 발생시 착공 신고 접수 불가
- ② 준공시점에 위법사항 발생시 1차적 시정기한 부여 → 위법사항 미개선시 과태료 상향 및 납부액 부과조치
- ③ 준공시점에 직접노무비 대비 요율의 적정성 검토 → 요율에 의거한 퇴직공제부금 반영금액이 남는 현장과 부족한 현장에 대한 현장별 관련 통계 축적
- ④ (단기 : 단일 요율 체계 환류) 퇴직공제 납부금 대비 퇴직공제부금 반영액이 부족한 현장의 비중, 전체 퇴직공제 반영액 대비 초과 납부된 퇴직공제 납부액의 비중 등을 반영해 퇴직공제 요율에 정책적 환류 체계 구축

17) 공공 발주처-건설근로자공제회 간 퇴직공제부금 자동납부 시스템 구축으로 발전이 필요함. 관련 기사 '건설근로자공제회-강원도 퇴직공제부금 자동납부 업무협약 체결', e대한경제, 2017.12.11일 자 참조.

- ⑤ (중기 : 다층적 요율 체계 구축 및 환류) 적용 요율에 의거한 퇴직공제부금 반영금액이 부족한 현장별 특성(공사금액별, 공사종류별 등)을 고려해 다층적 요율 체계 마련, 현장 특성별로 정책적 환류 체계 구축

또한, 퇴직공제 요율에 따른 발주자 반영액과 준공 시점에 실제 발생한 납부액 간의 차이를 모니터링하여 요율에 피드백하는 절차가 중요함.

- 퇴직공제 요율이나 관련 정책 충격 요인이 발생시, 이를 선제적·주기적으로 고려하여 요율에 선반영할 필요가 있음.
- 특히, 다른 조건이 동일한 상황에서 퇴직공제 일일부금액(현재 6,500원) 상향의 경우에는 반드시 요율 상향과 연계 반영되어야만 하는 요인임.
- 요율 상향이 연계되지 않는 경우에(요율이 불변인 상황에서)는 사업주로의 부담 전가 및 건설근로자로의 리스크 전가에 따른 문제점이 심화될 뿐만 아니라 발주자가 퇴직공제 비용을 공사원가에 반영해야 한다는 법률적 내용과도 모순되게 됨.[18]

(3) 퇴직공제부금의 누락 방지를 위한 사후 정산제도의 단계적 개선

퇴직공제부금의 누락 방지를 위해서는 비대칭 정산 체계에서 양방향 사후 정산제도로의 개선이 필요함.

본 연구에서는 단계적 도입 방식으로서 전자카드제 적용 현장 확대와 병행하여 실비용 사후 정산제도를 도입할 것을 제안함.[19]

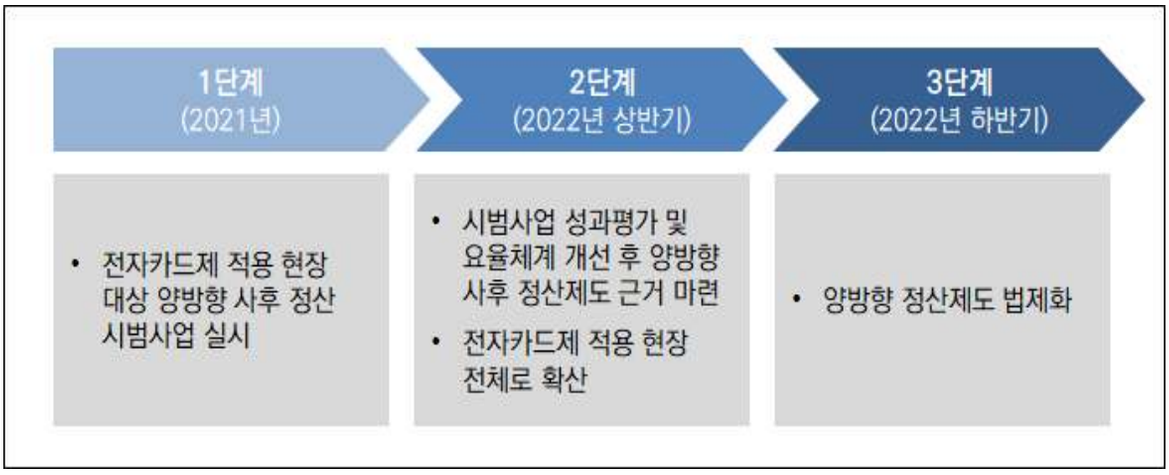
- 첫째, 전자적으로 근로일수가 기록되는 전자카드제 적용 현장을 대상으로 시범사업을 실시 (2021년, 퇴직공제부금 감액 정산만 허용 → 실비용 사후정산에 따라 반영 비용 미달시 발주자에게 반환, 사전 반영 비용 초과시 발주자 추가 납부)
- 둘째, 시범사업 성과평가 및 적용 요율 체계 개선 후 실제 발생비용 기반 양방향 사후 정산제도 근거 마련, 전자카드제 적용 현장 전체로 확산 (2022년 상반기)
- 셋째, 실제 발생비용 기반 정산제도 법제화 (2022년 하반기)

18) 요율이 변하지 않는 경우에 대해 부연하면, 요율에 따른 퇴직공제 반영액은 동일한 상황에서 투입 인원이나 투입에 따른 단위비용(일일부금액)이 변한다면 퇴직공제 반영액은 동일할 수 없음. 결국, 일일부금액이 변한 상황에서 요율에 따른 퇴직공제 반영액을 유지하기 위해서는 투입 인원을 조정해야만 된다는 의미임.

19) 수급인 및 하수급인 등의 노무관리 영역 중 법률에 의한 제약 조건이 있는 전자카드 의무 적용 현장을 대상으로 우선 검토가 필요함. 개인 정보로서 근로일수 등이 전자적으로 기록·축적되어 관련 증빙이 가능한 현장이 실효적일 것으로 판단됨.

퇴직공제부금의 양방향 사후 정산제도 전환으로 원수급인과 하수급인, 사업주와 건설근로자 간의 관계에서도 실제 근로일수 신고에 따른 불확실한 유·무형의 불이익이 제거되는 효과를 기대할 수 있음.

〈그림 8〉 퇴직공제부금 사후정산제도의 단계적 개선



공공공사의 경우, '확정계약'의 원칙을 유지하면서도 예외를 허용하는 선에서 다음과 유사한 형태로서 제도적 근거 모색이 가능할 수 있음.

- 계약법령상 「건설근로자법」에 따른 퇴직공제부금비에 대하여 예외적으로 규정하는 방법으로서 '계약금액 조정의 사유'로 「건설근로자법」에 따른 퇴직공제부금비를 추가하거나 「건설근로자법」에 따른 퇴직공제부금비에 대해 '사후원가검토 조건계약 방식'의 제도적 취지와 유사한 근거를 마련할 수 있을 것임.[20]
- 더 나아가 공공공사에서는 실제 비용으로서 발생한 퇴직공제부금비에 대해 '실비정액가산 방식'의 도입 취지도 검토할 수 있을 것임.[21]
- 현재 '확정 계약'의 원칙을 예외적으로 인정하는 경우로서 '계약 변경'으로 접근, 불확정 '비목'으로 접근, 실비용 중심 '계약 방법'으로 접근 등 사후 정산제도 개선을 위한 시범사업 설계 및 평가 과정에서 다양한 예시들을 참조하여 제도적 근거 형태로서 합리적인 대안 모색이 요구됨.

민간공사의 경우, 건설근로자공제회는 준공 시점에 발생한 공제부금이 선납부한 공제

20) 「지방계약법」 시행령, 제89조(사후 원가검토 조건부 계약) ① 지방자치단체의 장 또는 계약담당자는 입찰 전에 예정가격을 구성하는 일부 비목별 금액을 결정할 수 없는 경우에는 사후 원가검토를 조건으로 계약을 체결할 수 있음.

21) 실비정액가산방식은 공사기간 중 투입된 실제 인원수에 따라 직접인건비와 직접경비, 간접경비, 기술료와 부가가치세를 합산하여 계산하는 사후정산 방식임. 퇴직공제부금비와 관련해서는 증빙 가능한 퇴직공제 비목에 한정해 사후정산 과정을 거쳐 실비용 납부를 유인할 수 있음.

부금에 미달한 경우에는 차액을 발주자에게 반환하여야 하고, 초과한 경우에는 초과금액에 대해 발주자가 추가 납부해야 한다는 근거 규정이 필요함.

- 더 나아가 발주자 부담이 아닌 계약 내용에 대해 불공정 계약이나 부당한 특약의 금지 행위로서 예시를 추가할 필요가 있음.

Ⅳ 정책 제언

1. 퇴직공제부금 적용 요율의 합리적 접근

건설근로자의 퇴직공제금이란, 일용 및 임시직 건설근로자가 건설업에서 퇴직할 때 받을 수 있는 돈으로서, 퇴직공제 가입 현장에서 근로한 일수에 맞게 적립된 공제부금에 이자를 더하여 지급하는 금액임. 나아가 발주자는 퇴직공제부금을 공사금액에 반영하여야 함.

따라서 퇴직공제 비용의 적용 요율은 건설현장 전체적인 평균값 개념이 아닌 하한값 개념에 가깝게 전환·운영해야 함.

- 퇴직공제 요율은 4대 보험 요율 등과 같은 현장별·산업별 리스크에 따른 리스크 분담(상호 교차 보전) 방식이 아니라 산업 내에서 통용되는 개인별(건설근로자별) 퇴직공제금 적립 방식임.
- 현행 사업주 납부 방식의 경우에 적용 요율이 건설현장 전체적인 평균에 근사한다면, 평균 이하에 해당하는 약 절반의 현장에서는 퇴직공제 제도의 회피, 신고 일수의 누락이라는 제도 취지에 반하는 유인이 지속적으로 작동함.

지속 가능한 합리적인 퇴직공제 요율 체계로 전환을 위해서는 다음 측면에서 검토가 요구됨.

- ① 신뢰성 측면 : 동태적(dynamically)으로 공사 현장별 과부족 분 등 정책적 모니터링이 필요함. → 제도의 집행능력 제고 필요
- ② 지속성 측면 : 외생적(exogenous) 제도 변화적 요소를 상시 반영해야 함. → 제도의 예측 가능성 제고 필요
- ③ 수용성 측면 : 공사 종류별 특성을 고려해야 함(단일 요율 유지시 하한값에 가까운 개념으로 운용). → 단일 요율 제도의 부작용 완화 필요

2. 퇴직공제부금의 체계적 반영 및 납부를 위한 정책 제언

현재 고용노동부는 원도급 공사의 노무비율, 하도급 공사의 노무비율을 고시하고 있음. 발주자가 퇴직공제부금을 사전에 반영해야 한다는 내용을 제도적으로 보완하기 위해서는 다음과 같은 정책적 접근 중 선택이 요구됨.

첫째, 건설공사의 노무비율[22]뿐만 아니라 직접노무비율의 고용노동부 고시도 필요함.

- 법령적 근거하에 민간공사나 발주자 직영공사 등에서도 직접노무비율 등을 활용한 대안적 직접노무비를 국토교통부 고시[23]에 준용할 수 있을 것임.

둘째, 건설공사의 직접노무비율 고시가 신설되지 않은 상황이라면, 직접노무비가 명시되어 있지 않은 경우에 대해 직접공사비 명시 여부에 따라 조달청 간접노무비율이나 별도의 표준화 절차를 거친 직접노무비율을 활용하는 등 대안적 직접노무비의 근거 및 반영 방법 등이 제시되어야 함.

- 전술한 바와 같이 총액 계약 등 예정가격이 산정되지 않은 공사들에 대해서 관련 하위법령 내지 국토교통부 고시의 별표 등을 신설하여 관련 근거를 제시하고, 발주자 및 수급인 등에게 구체적인 예시를 통해 설명·제시할 필요가 있음.

본 연구에서는 퇴직공제부금비를 공사금액에 반영하고, 납부하는 주체를 일원화하여 '책임의 불일치' 또는 '책임의 회피'를 제도적으로 방지할 필요가 있다는 점을 지적함.

- 퇴직공제부금의 반영 및 납부 주체가 상호 괴리되거나 반영 및 납부로 인해 피해를 받는 건설근로자와의 제도적 연관성을 고려하지 않을 때 궁극적으로 피해가 전가되는 계층은 일용·임시직 건설근로자임.
- 그러나 현 제도의 설계는 초과비용 발생에 따른 부담을 아래 단계(발주자 → 원수급자 → 하수급자 → 건설근로자)로 전가하는 유인을 극대화하는 구조로 운용되고 있음.
- 일용·임시직 건설근로자의 합법적인(오히려 편법적이지 않은) 일자리 보장 및 현장경력 축적과 이들의 노후 보장을 위한 용도로서만 축적되는 비용으로서의 초과비용이라는 성격에 대해 관련 예산 당국 및 정책 당국의 인식 전환이 요구됨.

나경연 연구위원(econa@cerik.re.kr)
이지혜 부연구위원(jihyelee@cerik.re.kr)

22) 고용노동부 고시 제2020-164호, 건설공사의 노무비율.
23) 국토교통부 고시 제2015-610호, 건설근로자 퇴직공제 가입 소요금액 산정기준.