

건설근로자 퇴직공제제도 개편 및 퇴직금과의 일원화 방안

박광배



연구보고서 2025-02

건설근로자 퇴직공제제도 개편 및 퇴직금과의 일원화 방안

2025. 4.

연구진

박 광 배 선임연구위원 대한건설정책연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
대한건설정책연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

발 / 간 / 사

건설업은 다른 산업과 구별되는 특성이 있고, 수주산업도 그러한 특성 중의 하나입니다. 수주를 위해서는 입찰경쟁에서 낙찰자로 선정되어야 하며, 입찰가격은 가장 중요한 요소입니다.

입찰경쟁에서 우위를 차지하기 위해서는 가격경쟁력이 확보되어야 하며, 이를 위한 현실적인 수단은 비용최소화 전략입니다. 그리고 비용최소화를 위해서는 생산요소 중 가변비용에 해당하는 노동을 탄력적으로 운영하는 것입니다.

건설근로자의 대부분이 임시·일용직으로 시공과정에서 참여할 수밖에 없는 상황입니다. 근로계약기간이 단기일 수밖에 없습니다. 단기간의 근로계약 체결은 퇴직금에서 배제되는 결과가 됩니다.

임시·일용직 형태의 단기 근로계약으로 퇴직금에서 배제되는 상황을 개선하기 위한 목적으로 1998년부터 건설근로자 퇴직공제제도가 운영되고 있습니다. 건설근로자의 퇴직 후 소득 보전의 측면에서 긍정적인 기능이 인정된다고 할 수 있습니다.

그러나 건설업 입직기피와 건설근로자의 고령화로 근로계약기간 연장과 계속근로가 증가하고 있고, 퇴직금 지급 대상이 되는 건설근로자도 확대되고 있습니다. 이런 상황은 건설사업자에게 퇴직공제부금 납부와 퇴직급여 적립이라는 이중부담을 초래할 수 있습니다.

이 보고서는 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리, 그리고 건설근로자 퇴직공제제도의 개편과제를 심도있게 검토하여 개편방안을 제안하고 있습니다. 제안된 내용들이 제도로 수용돼 건설근로자와 건설사업자에게 유익한 환경이 조성될 수 있기를 기대합니다.

2025년 4월
대한건설정책연구원
원장 김 희 수

요 약

I. 서론

- 건설근로자의 고용형태는 대부분 임시·일용직이며, 퇴직공제제도는 퇴직급여보장법에 따른 퇴직급여 요건 충족이 어려운 건설근로자의 퇴직 후 소득보장이 목적임
 - 실질적으로 건설근로자를 보호하고 종사기간 중 적립된 퇴직공제금과 특별퇴직공제금으로 퇴직 후 소득을 보장하는 수단임
 - 2023년 계속근로 1년 이상 건설근로자에게 퇴직금이 지급되지 않은 비중은 32.5%였음
 - 전문건설업체를 대상으로 한 실태조사 결과에 의하면 1년 이상 근로한 건설근로자에게 퇴직금이 지급되지 않은 이유들 중 가장 높은 비중을 차지한 것은 계속근로 판단의 어려움이었음(2023년 48.7%, 2022년 50.7%)
- 건설근로자의 고용형태 및 퇴직금 지급 실태를 감안하면 퇴직공제제도 운영의 필요성이 인정될 수 있으나, 퇴직금과 퇴직공제금이 중복이라는 인식도 상존하는 것으로 나타남
 - 관련 부처는 공사의 원가 중 경비항목에 퇴직공제부금비를 계상하도록 하고 있고, 사용자인 건설사업자가 신고 및 납부의무를 지고 있지만, 발주자가 납부하는 비용이라는 인식을 갖고 있음
 - 반면 건설사업주는 공무원가에서 반영하도록 하고 있지만, 납부의 주체가 사용자라는 점에서 퇴직금과 동일하다는 생각을 갖고 있음
 - 전문건설업체를 대상으로 한 실태조사 결과에 의하면 2023년의 경우 이중지급이라는 인식의 비중이 31.6%였음

- 건설근로자의 고용 특수성을 감안하여 퇴직공제제도가 운영되고 있는 것처럼 건설현장의 현실이 구체적으로 반영된 제도개편에 대한 의견이 지속적으로 제기됨
 - 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리가 필요하다는 주장이 제기되고 있고, 퇴직공제부금비로 계상된 금액을 초과하는 금액이 납부되는 비율이 20%를 넘는다는 점에서도 검토가 필요하고 합리적인 개편 논의가 진행되어야 할 것으로 판단됨
- 상계처리에 대한 검토 및 논의와 함께 하수급인정승인제도 폐지, 발주자직접납부제도 도입, 소요금액 산정기준 개편에 관해서도 검토했으며, 이러한 주제에 대한 대안을 제시하는 것도 연구의 목적임

II. 건설업 특성 및 건설근로자 실태

- 건설업 생산활동은 1개 건설업체가 모두 수행하는 것이 어려우며, 효율적이지도 못하므로 수직적인 도급계약에 의한 분업이 가장 일반적인 생산구조임
- 건설업 조사에 의하면 2023년 건설업 종사자는 181만명이며, 전년대비 7만명이 증가했으나, 2024년은 건설경기 침체의 여파로 종사자가 크게 감소함
- 경제활동인구조사는 건설업 취업자를 211.4만명으로 전년대비 약 9.1만명이 감소한 것으로 나타났음
 - 통계청이 조사하는 자료의 경우 시점과 조사대상, 표본에 따라 다소의 차이가 있으나 추세적으로 건설경기 침체의 여파가 노동시장에도 영향을 미치고 있음
- 건설투자는 노동시장에 직접적인 영향을 미치는 지표이며, 계약액의 후행지표인데, 건설투자가 축소되고 있는 것으로 나타나 취업자 감소가 지속될 것으로 예상됨

- 건설업 생산체계는 하도급방식이 가장 일반적이며, 다양한 기능을 필요로 하는 시설물 시공에 필요한 다수의 건설업체의 분업을 효과적으로 운영하는 수단임
 - 종합건설사의 종합공사 원가구성에서 외주비로 표시되는 하도급의 비중은 원가의 50%를 초과함
- 시설물의 부동성으로 고정된 생산시설 설치가 불가능하며, 생산현장이 단기간 개설돼 운영돼다 준공되면 폐쇄되는 과정이 반복됨
 - 본원적 생산요소 중 노동력 활용도가 높을 수밖에 없고 공사의 수주 및 시공의 진행에 따라 노동수요가 단기적으로 발생함
 - 노동력의 원활한 수급은 건설업의 지속성에 직접적인 영향이 파급되는 요소임
- 건설근로자 노동시장의 특성은 단절적 수요와 팀 단위 수요 등을 들 수 있고, 노동공급의 특성은 전속성의 부족, 입직연령의 상승, 입직과 퇴직의 불분명 등임
- 건설근로자의 실태를 파악하는 가장 효과적인 요소는 고용형태, 근로시간, 임금, 연령, 근속기간 등임
 - 고용형태는 임시·일용직이 대부분을 차지하며, 임시직과 일용직을 구분하면 일용직의 비중이 훨씬 높음
 - 근로시간은 생산활동 환경의 영향으로 길지 않고, 조사방식에 따라 차이를 보임
 - 임금은 일급을 기준으로 낮지 않지만, 소득은 근로시간도 중요하게 영향을 미침에 따라 높지 않음
 - 연령은 고령화가 빠르게 진행되고 있으며, 이는 입직 정체로 기존 근로자의 고령화가 급속하며, 입직연령대가 높은 것도 주요한 원인임
 - 근속기간은 전 산업에서 가장 단기인 것으로 조사된 결과가 발표되었으며, 해당 조사 이외의 자료를 통해서 근속기간이 매우 짧은 것을 확인할 수 있음

III. 퇴직공제제도 현황 및 개편방안

- 퇴직공제제도의 목적은 근로계약 1년 미만인 건설근로자를 대상으로 퇴직 후 소득보장을 위한 제도로 설계돼 운영되고 있음
 - 1990년대 중반 대형 재난으로 인하여 건설공사 품질 개선을 위한 다양한 방안이 모색되는 과정에서 현장에서 노동을 제공하는 건설근로자를 대상으로 하는 퇴직공제제도가 도입됨
- 퇴직공제제도의 법적 근거는 건설근로자법, 건설산업기본법, 기획재정부 계약예규와 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 등임
 - 제도의 운영에 대한 법적 근거, 퇴직공제부금비 원가 계상에 대한 규정들이 포함돼 있음
- 퇴직공제 가입 대상 공사는 단계적인 확대 과정을 거치고 있고, 근로일수 확인방법도 발전하는 정보통신기술을 활용하는 방향으로 변화가 모색되고 있음
 - 제도 도입 시 100억 원 이상의 공공공사, 500호 이상의 공동주택공사를 가입 대상으로 제도가 운영되었으나, 현재는 1억 원 이상의 공공공사, 50억 원 이상의 민간공사, 200호 이상의 공동주택공사를 가입대상으로 함
 - 퇴직공제부금 일액은 최초 2,100원에서 단계적으로 상승했으며, 현재는 6,500원으로 운영되고 있음(6,500원 중 300원은 부가금)
- 퇴직공제 가입 사업장은 2023년 기준 82,303개소이며, 가입대상 사업장 82,435개소의 99.8%임
 - 2023년 기준 퇴직공제 피공제자는 40.5만명, 경제활동인구조사 기준 취업자 211.4만명의 19.2% 수준임
 - 퇴직공제금은 건설업에서 완전히 퇴직하는 경우 지급되는데, 코로나19가 확산됐던 시기인 2020년과 2021년 크게 확대됐음

- 2023년에도 퇴직공제금 신청과 지급이 전년대비 크게 증가한 것으로 나타났음
- 건설근로자 퇴직공제제도가 합리적으로 운영되기 위해서는 현재 제기되고 있는 문제에 대한 개편이 시급히 이루어져야 함
- 하수급인정승인제도 폐지가 필요한데, 이는 퇴직공제부금비 부족에 따른 미신고 및 미납부를 방지할 수 있는 수단임
 - 또한 영세 규모 건설사가 운영하는 복수의 현장에 대한 퇴직공제 신고 및 납부업무를 전담할 수 있는 담당자를 배치할 수 없는 상황도 고려되어야 함
 - 뿐만 아니라 동일한 사업장(현장)에서 복수의 가입자가 존재하는 상황은 건설근로자 공제회의 업무부담도 가중시키는 결과가 초래될 수 있음
- 발주자직접납부제도 도입을 통해 미신고 및 미납부로 야기되는 위험을 감소시킬 수 있고, 건설근로자에게도 실질적인 도움이 될 수 있음
 - 현행 법령에서는 도급인(발주자) 납부특례를 예외적으로 인정하고 있고, 이는 피공제자를 보호하기 위한 조치로 판단됨
 - 이런 취지에서 퇴직공제부금비를 발주자가 직접 건설근로자공제회에 납부하는 제도가 도입되면 긍정적인 효과가 기대됨
- 소요금액 산정기준 개편도 퇴직공제제도의 수용성 제고를 위해 반드시 필요한 개편 과제라고 할 수 있음
 - 이를 통해 가입자인 건설사업주의 추가적인 부담을 경감할 수 있으며, 사전적으로 미신고 및 미납부를 방지할 수 있는 긍정적인 효과도 기대할 수 있음

IV. 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 검토

- 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 검토 배경은 퇴직공제금과 퇴직금의 관계에서 기인하며, 이를 통해 건설사업주의 부담을 경감할 수 있음

- 건설근로자법 제정 시 제17조 규정에 의해 상계처리가 허용됐으나, 2002년 12월 30일 일부개정에 의해 해당 조항이 삭제되었음
- 제정 당시 건설근로자법은 1년 이상 고용계약을 체결한 근로자에 대해서는 원칙적으로 퇴직공제 피공제자에서 배제하지 않았음(제11조 규정)
- 그러나 2002년 12월 30일 일부개정 법률은 1년 이상 고용계약 체결자를 피공제자에서 배제하는 명시적인 규정을 두었음
- 이로 인하여 상계처리에 대한 논의의 실익이 크게 약화되었음

○ 2002년 12월 30일의 건설근로자법 개정으로 제17조 삭제, 제11조 전문개정으로 퇴직공제와 퇴직금에 대한 상계처리 논의의 실익이 희석되었으나, 여전히 검토 및 논의의 실익이 존재함

- 특히 전문건설업체를 대상으로 한 설문조사 결과, 그리고 건설근로자공제회가 2023년 기준으로 최근 3년의 준공공사 퇴직공제부금비 추가 사업장에 대한 조사결과를 논의의 실익을 보여줌
- 즉 20%가 넘는 사업장에서 퇴직공제부금비로 계상된 금액을 초과하는 추가적인 비용을 부담한 것으로 나타났음
- 이렇게 볼 때 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리는 제도의 합리적인 운영이라는 관점, 이에 기초한 제도의 수용성 강화로 건설사업주의 위험을 제거하고 건설근로자를 실질적으로 보호할 수 있는 수단의 강화라는 측면에서 여전히 검토의 실익이 있음

○ 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리 반대 논거는 법률관계의 차이, 주체 및 급여의 차이, 적립의무 및 처벌의 차이, 상계처리 규정 삭제, 퇴직공제부금에는 복리후생비용 포함 등이 주장되고 있음

- 법률관계의 차이를 논거로 하는 주장은 퇴직급여보장법의 특별법적 성격을 갖고 있는 법령이 건설근로자법이며, 이런 규정형식은 입법자가 건설근로자의 퇴직소득을 특별히 보호하기 위한 목적에 입법과 시행이 이루어지고 있으므로 상계처리는 허용될 수 없다는 주장임

- 주체 및 급여의 차이와 관련해서는 퇴직공제부금비는 공사원가에 계상돼 발주자가 부담하는 비용이라는 주장에 기초하며, 이에 따라 사용자가 부담하는 퇴직금과 퇴직공제부금으로 적립된 퇴직공제금은 다르다는 주장임
- 적립의무 및 처벌의 차이를 논거로 하는 반대 의견은 퇴직금은 적립의무가 퇴직급여 보장법에 의해 규정돼 있지 않아서 적립의무가 있는 건설근로자법의 퇴직공제금과 다르며, 적립의무 여부에 따른 처벌조항 유무도 차이가 있어서 다른 제도라는 주장임
- 상계처리 규정 삭제에 따라 퇴직공제금과 퇴직금을 상계처리할 수 있는 법적 근거가 사라졌으며, 이에따라 상계처리 주장은 실익이 없다는 의견임
- 퇴직공제부금의 복리후생비용 성격으로 인하여 퇴직금과의 상계처리는 타당하지 않다는 주장이며, 2002년 건설근로자법 일부개정에 따라 건설근로자공제회가 수행할 수 있는 건설근로자 대상 복리후생사업이 확대되었음

○ 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리 찬성 논거는 건설근로자 퇴직금제도의 특례, 법원의 계속근로 인정에 대한 적극적인 입장 등을 들 수 있음

- 건설근로자 퇴직금제도의 특례에 기초한 찬성의 논거는 퇴직공제제도를 건설근로자를 대상으로 운영하고 있는 것은 건설근로자의 고용특성을 반영한 것이며, 이에 근거해 퇴직소득을 보전하는 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리가 검토될 수 있다는 주장임
- 법원의 계속근로 인정에 대한 적극적인 입장에 따라 수 개월 단위 단기 근로계약을 체결한 근로자에 대해서도 폭넓게 퇴직금을 지급받을 수 있는 요건인 계속근로를 인정하는 추세이므로 상계처리의 실익이 있다는 주장임

V. 결론 및 정책제언

- 건설업은 시설물의 특성에서 기인하는 생산방식과 생산요소 사용으로 인하여 건설근로자는 임시·일용직 고용이 대부분을 차지하고 있음
- 이에 따라 1년 이상의 고용관계를 전제로 하는 퇴직금 요건을 충족하지 못하므로 별도의 퇴직소득 보장을 위한 제도 운영이 필요함

- 퇴직공제제도 운영에 대한 공감대가 형성돼 있다고 해도 개편이 필요하다는 주장이 제기되고 있는 과제들에 대한 대안이 필요함
 - 하수급인정승인제도 폐지, 발주자직접납부제도 도입, 소요금액 산정기준 개편은 제도의 수용성 제고와 지속성을 위해서 시급히 도입 및 시행이 필요함
 - 인구구조 변화에 따른 노동공급 감소, 기술혁신에 따른 생산요소 활용도의 변화는 퇴직공제제도에도 직접적인 영향이 파급될 것으로 예상되며, 현재 개편과제로 제기되는 문제들을 효과적으로 해결할 수 있어야 함

- 원가에 계상된 퇴직공제부금비를 초과하는 건설사업자의 부담을 제거할 수 있는 대안이 반드시 시행되어야 하며, 이를 위해서는 상계처리가 검토되어야 함
 - 상계처리가 검토되고 대안이 마련되어야 하는데, 구 건설근로자법 개정 이전 법정퇴직금과의 관계 조항이 삭제된 전례가 있어 어려움이 있음
 - 그렇다면 최소한 초과부담분에 대한 비율이나 금액에 해당하는 정도의 상계처리를 허용하는 방안에 대한 검토가 필요함

- 1998년 이후 현재까지 유지되고 있는 소요금액 산정기준인 직접노무비의 2.30%는 개편이 필요하며, 이런 개편이 전제되어야만 제도가 합리적으로 운영될 수 있음
 - 소요금액 산정기준의 유지는 퇴직공제 가입자인 건설사업주의 초과부담을 초래하는 가장 직접적인 원인이 되고 있음
 - 이를 해결해야 제도의 수용성과 건설근로자에 대한 실질적인 보호가 강화될 수 있음
 - 대안으로는 건축공종과 토목공종을 구분하여 요율을 적용하는 방안을 제안함

목차

제1장	서론	1
1.	연구의 필요성 및 목적	3
1)	연구의 필요성	3
2)	연구의 목적	4
2.	연구 방법 및 보고서 체계	5
1)	연구 방법	5
2)	보고서 체계	6
제2장	건설업 특성 및 건설근로자 실태	9
1.	건설업 특성 및 현황	11
1)	건설시장 특성 및 현황	11
2)	건설업 생산체계	19
2.	건설근로자 노동시장 구조	24
1)	노동 수요의 특성	24
2)	노동 공급의 특성	31
3.	건설근로자 실태	36
1)	고용형태	36
2)	근로시간	40
3)	임금	42
4)	연령	45
5)	근속기간	48
제3장	퇴직공제제도 현황 및 개편방안	51
1.	퇴직공제제도 목적 및 법적 근거	53
1)	퇴직공제제도 목적 및 도입배경	53
2)	퇴직공제제도 법적 근거	54

2. 퇴직공제제도 운영 현황	57
1) 퇴직공제 가입공사	57
2) 퇴직공제기금	62
3. 퇴직공제제도 개편방안	63
1) 하수급인정승인제도 폐지	63
2) 발주자직접납부제도 도입	66
3) 소요금액 산정기준 개편	68

제4장 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 검토 71

1. 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 검토 배경	73
1) 퇴직공제부금과 법정퇴직금의 관계	73
2) 건설업체 부담 경감	77
2. 퇴직공제금과 퇴직금 관련 법령 검토	78
1) 퇴직급여법	78
2) 건설근로자법	79
3) 소결	80
3. 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 검토	81
1) 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 반대 논거	81
2) 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 찬성 논거	84
3) 소결	85

제5장 결론 및 정책제언 89

1. 결론	91
2. 정책제언	92

참고문헌 93

표목차

〈표 2-1〉 건설산업의 범위	12
〈표 2-2〉 건설업 주요지표	13
〈표 2-3〉 건설업체당 매출액 추이	14
〈표 2-4〉 건설투자 추이	15
〈표 2-5〉 건설공사 공종별 계약액 및 기성액 추이	18
〈표 2-6〉 주요 산업별 고용보험 사업장 추이	20
〈표 2-7〉 종합공사 완성공사 원가구성 비중 추이	21
〈표 2-8〉 건설업 취업계수	23
〈표 2-9〉 건설업 고용계수	23
〈표 2-10〉 산업연관표의 주요 산업 취업자 구성	25
〈표 2-11〉 민간 건설사의 공기산정 기준(예시)	26
〈표 2-12〉 공공공사 공동주택 공기산정 기준	27
〈표 2-13〉 전문건설업종별 하도급공사 원가구성(2019년 기준)	28
〈표 2-14〉 건설근로자 현재 구직경로 X 최초 구직경로	30
〈표 2-15〉 전문건설업체 규모별 일용근로자 평균 계약기간	32
〈표 2-16〉 근로자성의 구체적 판단 기준	33
〈표 2-17〉 전문건설업체 일용근로자와의 근로계약 체결 유무	33
〈표 2-18〉 건설일용직 직전 직업	35
〈표 2-19〉 건설현장에서 일하게 된 계기	35
〈표 2-20〉 건설업과 제조업 임시·일용직 비중 추이	37
〈표 2-21〉 한국표준직업분류 기준 건설업 피고용자	38
〈표 2-22〉 건설업 취업자의 직종별 구성 변화	39
〈표 2-23〉 조사별 건설업 임시·일용 근로자 근로시간(2023년)	40
〈표 2-24〉 건설근로자 연령별 연간 근로일수	41

〈표 2-25〉 건설근로자 작업능력별 연간 근로일수	42
〈표 2-26〉 건설업 임시·일용직 임금 추이	43
〈표 2-27〉 건설근로자 최근 1년간 임금소득	43
〈표 2-28〉 한국표준직업분류 기준 건설업 직종별 급여	44
〈표 2-29〉 건설업 취업자의 직군별 연령대별 분포(2024년 9월 기준)	45
〈표 2-30〉 전문공사 건설근로자 평균 연령 분포 추이	47
〈표 2-31〉 내·외국인 건설근로자 수 및 평균 연령	47
〈표 2-32〉 현재 현장에서의 총 근로일수	49
〈표 3-1〉 퇴직공제 가입 대상 공사 변화 추이	58
〈표 3-2〉 퇴직공제부금 일액 변화 추이	58
〈표 3-3〉 퇴직공제 가입현황 추이	59
〈표 3-4〉 퇴직공제 총 피공제자 추이	60
〈표 3-5〉 건설근로자 퇴직공제금 지급 현황 추이	61
〈표 3-6〉 건설근로자 퇴직공제 가입 현황 추이	62
〈표 3-7〉 하도급공사의 입찰금액 선정기준(전문건설사업자)	64
〈표 3-8〉 공공공사 원도급금액 대비 하도급금액 추이(전문건설사업자)	65
〈표 3-9〉 민간공사 원도급금액 대비 하도급금액 추이(전문건설사업자)	65
〈표 3-10〉 전문건설사업자 퇴직공제부금 납부사유 추이	66
〈표 3-11〉 퇴직공제부금 미납 사업장 현황	68
〈표 3-12〉 건설공사비에 계상된 퇴직공제부금 부족분 대납 경험 추이(전문건설사업자)	68
〈표 3-13〉 준공공사 퇴직공제부금 초과 사업장 현황	69
〈표 4-1〉 건설근로자법 제17조 삭제	73
〈표 4-2〉 건설근로자법 피공제자 관련 규정	74
〈표 4-3〉 건설근로자법 시행령 피공제자 관련 규정	75
〈표 4-4〉 퇴직금을 지급하지 않은 이유(전문건설사업자)	78
〈표 4-5〉 퇴직공제금과 퇴직금 법률관계 차이	81
〈표 4-6〉 퇴직공제금과 퇴직금 주체 및 급여의 차이	82
〈표 4-7〉 퇴직공제금과 퇴직금 적립의무 차이	83

그림목차

[그림 2-1] 건설업 취업자수 및 비중 추이	13
[그림 2-2] 2015-2023년 건설수주 추이(경상금액)	14
[그림 2-3] 건물건설 인허가 면적	16
[그림 2-4] 건물건설 착공면적	17
[그림 2-5] 건축 착공면적 추이	17
[그림 2-6] 건설산업기본법의 건설업종	21
[그림 2-7] 전문건설업체 원도급 및 하도급 평균 금액(기성실적 기준)	22
[그림 2-8] 분기별 건설업 취업자 변화 추이	25
[그림 2-9] 최근 한 달 근무일수	41
[그림 2-10] 건설업 임시·일용직 근로자 평균 연령	46
[그림 2-11] 건설업 고령취업자(55세 이상) 추이	46
[그림 2-12] 건설업 임시·일용직 근로자 근속기간	48
[그림 3-1] 건설근로자 퇴직공제기금 수입과 지출	63

I

서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구 방법 및 보고서 체계

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률(이하 건설근로자법)은 제2조 제5호에서 퇴직공제에 대해 “사업주가 건설근로자를 피공제자로 하여 건설근로자공제회에 공제부금(共濟賦金)을 내고 그 피공제자가 건설업에서 퇴직하는 등의 경우에 건설근로자공제회가 퇴직공제금을 지급하는 것을 말한다.”라고 정의하고 있다.

건설근로자공제회는 퇴직공제제도 안내에서 건설업 특성상 여러 현장의 잦은 이동으로 퇴직금 혜택을 받기 어려웠던 건설근로자를 위한 맞춤형 복지제도로 설명하고 있다. 임시·일용직 건설근로자가 퇴직공제 가입 건설현장에서 근로하면 건설사업주가 건설근로자공제회로 근로일수를 신고하고 공제부금을 납부하면 건설근로자가 건설업에서 퇴직할 때 건설근로자공제회가 퇴직공제금을 지급하는 제도로 운영되고 있다.¹⁾

이처럼 건설근로자 퇴직공제제도는 임시·일용직이 대부분인 건설근로자의 퇴직소득을 보장하기 위한 목적으로 운영되는 제도이다. 건설근로자 퇴직공제제도의 필요성은 전문건설업체의 퇴직금에 대한 인식 및 지급 실태를 통해서도 확인된다.

2023년 기준으로 전문건설업체를 대상으로 한 조사결과에 의하면 계속근로 1년 이상 일용근로자에게 퇴직금을 지급하지 않는다는 응답이 32.5%였다.²⁾ 1년 이상 근로한 건설근로자에게 퇴직금이 지급되지 않은 이유들 중 가장 높은 비중을 차지한 항목은 계속근로 판단의 어려움이었다. 48.7%의 비중이었다. 2022년 조사에서는 해당 항목의 비중이 50.7%였다. 이처럼 건설근로자를 고용한 건설업체의 공사수행 기간에 따라 고용계약 기

1) 적립일수 252일 이상(12개월)인 건설근로자가 건설업에서 완전히 퇴직 또는 사망하거나 만 60세 이상인 경우, 252일 미만으로 만 65세 이상이거나 사망한 경우에 퇴직공제금을 신청할 수 있다.

2) 대한전문건설협회의 의뢰로 대한건설정책연구원이 수행한 2023년을 조사기간으로 하는 전문건설업 실태조사 결과이다.

간이 정해지는 임시·일용직 근로자는 계속근로 여부를 판단하는 것이 쉽지 않다. 단기간 공사에 참여하며, 조업변동성도 높아서 공사의 중단이 빈번하게 발생하는 것도 건설근로자의 계속근로 여부를 판단하는데 어려움을 가중시키는 요인이다.

1년 이상 근로한 건설근로자에게 퇴직금이 지급되지 않은 원인 중 2순위는 퇴직공제부금을 납부하므로 퇴직금을 지급하면 이중지급이라는 인식도 31.6%의 비중이었다. 2022년 기준 조사에서도 27.3%였다. 낮지 않은 비중이었다.

1년 이상의 근로계약을 체결하고 근로기간의 단절 없이 연속적으로 해당 근로계약이 유지되면 퇴직금 지급 여부 판단의 어려움이 발생하지 않는다. 건설근로자에 대한 계속근로 판단의 어려움이 발생하는 원인은 수주경쟁에 따른 비용최소화 과정에서 발생하는 노동력 사용의 특수성 때문이다.

이와 함께 퇴직공제부금 납부로 적립돼 건설업에서 퇴직 시 지급받게 되는 퇴직공제금과 퇴직금의 성격에 대한 인식과 관점의 차이도 계속근로 1년 이상인 근로자에게 퇴직금이 지급되지 않은 주요한 이유라고 할 수 있다.

퇴직공제금과 퇴직금을 이중지급으로 인식하는 상황은 퇴직공제제도에 대한 부정적인 인식의 원인이며, 계속근로 1년 이상인 근로자에게 퇴직금이 지급되지 않은 이유로 작용하기도 한다는 점에서 검토의 필요성이 있다.

2) 연구의 목적

현재도 전문건설사업자들은 퇴직공제금과 퇴직금은 이중부담이라는 인식이 많다. 퇴직공제금은 사용자가 신고 및 납부하는 퇴직공제부금에 의해 조성된다. 건설업에서 퇴직 시 지급된다. 그리고 퇴직공제금과 퇴직금은 건설근로자의 퇴직 후 소득보장을 목적으로 운영되고 있다. 이런 측면에서 이중지급이라는 인식도 현실적인 주장이라고 할 수 있다. 더욱이 과거 건설근로자법은 상계처리를 인정하는 규정을 두고 있었다.³⁾ 이 조항은 퇴직공제금과 퇴직금의 성격이 동일하다고 주장할 수 있는 근거로 활용되었다.

그러나 2002년 12월 31일 개정된 건설근로자법, 2003년 6월 25일 개정된 건설근로자법 시행령은 퇴직공제 의무가입자의 범위를 명확하게 규정했다.⁴⁾ 이들 규정은 퇴직금

3) 1996년 12월 31일 법률 제5249호로 제정된 건설근로자법은 제17조에서 법정퇴직금과의 관계를 규정했다. 이에 따라 근로기준법 제28조 제1항의 규정에 의하여 피공제자에게 퇴직금을 지급할 의무가 있는 공제계약 사여주는 당해 피공제자에게 지급할 퇴직금을 그가 납부한 공제부금의 납부월수에 따라 대통형으로 정하는 기준에 의하여 산정한 금액을 미리 퇴직금으로 지급한 것으로 보았다.

지급대상이 되는 건설근로자를 퇴직공제 가입에서 제외하는 조항이며, 이는 퇴직금과 퇴직공제금이 동일한 목적을 갖는다는 것을 의미로 해석될 수도 있다.

이렇게 볼 때 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리 허용 여부에 대한 논의의 실익이 존재한다고 할 수 있다. 특히 전문건설사업자들의 상당수는 계속근로 여부에 대한 판단에 어려움을 느끼고 있고, 법원의 판례도 계속근로의 범위를 넓게 해석하는 경향이 있다. 즉 전문건설사업자와 1년 미만의 고용계약 체결 후 계약해지 이후 동일한 사용자의 다른 현장에서 고용계약을 체결하는 경우 퇴직금과 퇴직공제부금의 이중부담이 발생할 수 있다. 이에 관한 검토를 통해 대안을 모색하는 하는 것이 연구의 가장 중요한 목적이다.

2024년 4월 기준 건설업의 고용보험 사업장은 545,613개로 전체 고용보험 사업장의 20.4%의 비중이다. 건설업에 비해 업종의 규모와 종사자수가 많은 제조업은 364,134개 사업장, 비중은 13.6%이다. 또한 2020년 기준년 산업연관표에 의하면 건설업의 임시·일용직 비중은 39.0%였다. 경제활동인구조사 2024년 5월 기준으로 전체 취업자수에서 건설업 취업자가 차지하는 비중은 7.1%이다.

건설업체의 대부분은 영세규모 중소기업체이다. 공사를 수주하고 관리하는 역량과 시공에 특화돼 있는 업체가 대부분이다. 많은 사업장에서 입직과 퇴직이 반복적으로 발생하는 임시·일용직 건설근로자를 관리하는데 한계가 있을 수밖에 없다.

이런 실정을 감안하면 퇴직공제제도의 합리적인 개편에 대한 요구가 많다. 이와 관련한 개편방안 제안도 연구의 목적이다.

2. 연구방법 및 보고서 체계

1) 연구 방법

연구는 문헌조사와 판례분석, 면담조사, 변호사 및 관련 분야 연구자의 자문의견을 받

4) 1996년 12월 31일 제정된 건설근로자법은 제11조에서 공제계약의 피공제자로 하지 아니할 수 있는 규정을 재량규정으로 하였으나, 2002년 12월 31일 개정된 건설근로자법은 제11조(피공제자의 범위)에서 제1호와 제2호에 해당하는 자를 제외하고는 퇴직공제의 피공제자가 된다고 명시했다. 그리고 2003년 6월 25일 개정된 건설근로자법 시행령은 제5조에서 피공제자가 될 수 없는 자의 범위를 규정하면서 제2호에서 “1년 이상의 기간을 정하여 고용된 근로자”를 명시했다. 이에 따라 1년 이상 고용으로 퇴직급여보장법 규정에 의해 퇴직금 지급대상이 되는 건설근로자는 퇴직공제에 가입할 수 없게 되었다.

영하는 방식으로 수행했다.

문헌조사를 통해서 퇴직공제제도의 목적 및 운영 현황을 파악하고 검토했다. 그리고 소요금액 산정기준의 개편 필요성도 검토할 수 있었다. 이러한 과제들을 바탕으로 개편 필요성이 있는 것으로 판단되는 대상을 설정했다.

면담조사는 전문건설업체를 대상으로 진행했다. 현장에서 느끼는 애로사항 및 그에 관한 개편 필요성과 개편방향에 대한 의견도 수집했다. 건설근로자 퇴직공제제도를 담당하는 공무원과의 면담도 진행했다.

변호사 자문을 통해 건설근로자법에 의한 건설근로자 퇴직공제금과 퇴직급여보장법에 의한 퇴직금 상계처리에 관한 법률적 검토도 진행했다. 관련 분야 연구자 자문회의를 통해서도 발주자 직접납부제 도입 필요성 및 논거를 보완할 수 있었다.

2) 보고서 체계

보고서는 5장 체계로 구성돼 있다. 연구 필요성을 제시한 후 퇴직공제제도 현황과 개편 필요성을 검토하고 대안을 제시하는 구조이다. 건설근로자를 대상으로 하는 퇴직공제제도가 운영되는 이유는 건설근로자의 임시·일용형태의 고용구조 때문이다. 그리고 건설업의 노동력 활용은 생산체계 및 시장의 구조에 직접적인 영향을 받게 된다. 이런 측면에서 건설업의 하도급 생산체계, 생산요소인 건설근로자 노동시장에 대해서 검토하는 과정도 필요하다. 5개의 장으로 구성된 보고서 각 장의 내용은 다음과 같다.

제1장 서론에서는 연구의 필요성에 대해서 간략하게 제시했다. 연구의 대상이 되는 건설근로자 퇴직공제제도 현황을 검토하고 운영방식에 대한 문제 제기와 개편 논의의 필요성을 도출했다. 그리고 연구의 필요성에 부합하는 연구목적을 효과적으로 달성할 수 있는 연구 수행방법과 보고서의 구성에 대해서 제시했다.

제2장은 건설업 특성 및 현황을 제시한 후 건설근로자의 특성과 실태에 대해서 기술했다. 건설업은 가격경쟁이 주도하는 수주산업이다. 이로 인하여 생산요소 사용에도 특징적인 요소가 있다. 그리고 생산구조에도 영향이 파급돼 하도급생산이 일반적이다. 건설시장 운영의 특성과 생산체계는 생산요소 활용에 직접적인 영향이 파급된다. 입찰경쟁에서 우위를 차지하기 위해서는 가격경쟁력이 확보돼야 하며, 이를 위해서는 비용 최소화가 필요하다. 생산요소 중 가변비용 성격이 강한 노동을 탄력적으로 활용하는 구조가 정착됐다. 임시·일용직 고용에 따른 단기 고용계약은 퇴직공제제도가 도입된 배경이다. 따라서 보

고서의 구성과 퇴직공제제도 개편, 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리를 논의하기 위해서는 건설업 생산체제와 건설근로자 노동시장 구조를 제시하는 것이 효과적이다.

제3장은 건설근로자 퇴직공제제도의 목적과 도입 배경, 운영의 법적 근거를 검토했다. 퇴직공제 가입대상 공사 확대 과정과 공제부금 일액의 인상 과정을 중심으로 운영 현황도 검토했다. 운영 현황 검토를 통해 퇴직공제제도 개편방안 논의의 필요성을 도출한 후 관련 대안을 제시했다. 퇴직공제제도와 퇴직금의 일원화는 개편방안들 중에서도 전문건설업계의 요구가 높은 이슈이다.

제4장에서는 건설근로자 퇴직공제제도 개편방안들 중 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 방안에 대해서 중점적으로 검토하고 제안했다. 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리의 필요성에 관해 기술하고 관련 법령 검토를 거쳐 상계처리의 타당성을 검토했다.

제5장은 보고서의 내용을 요약하여 결론으로 제시했다. 제4장의 개편방안을 정리하여 정책제언으로 제시했다.

II

건설업 특성 및 건설근로자 실태

- 1. 건설업 특성 및 현황
- 2. 건설근로자 노동시장 구조
- 3. 건설근로자 실태

건설업 특성 및 건설근로자 실태

1. 건설업 특성 및 현황

1) 건설시장 특성 및 현황

한국표준산업분류(KSIC)는 생산단위가 주로 수행하고 있는 산업활동을 그 유사성에 따라 유형화한 것이다. 산출물의 특성, 투입물의 특성, 그리고 생산활동의 일반적인 결합형태를 기준으로 분류된다. ‘산업’은 유사한 성질을 갖는 산업활동에 주로 종사하는 생산단위의 집합으로 정의된다. 그리고 ‘산업활동’이란 각 생산단위가 노동, 자동, 원료 등 자원을 투입하여 재화 또는 서비스를 생산하거나 제공하는 일련의 활동과정으로 정의된다.

2024년 7월 1일부터 적용되고 있는 제11차 개정 한국표준산업분류는 대분류로 건설업(F)을 분류하고 있고, 중분류로 종합건설업(41)과 전문직별건설업(42)으로 구분한다. 중분류 종합건설업(41)은 2개의 소분류로 건물건설업(411)과 토목건설업(412)으로 구분된다. 소분류 건물건설업(411)은 주거용 건물건설업(4111)과 비주거용 건물건설업(4112)으로 분류된다. 그리고 소분류 건물건설업(411)의 세분류인 주거용 건물건설업(4111)은 세세분류로 단독주택건설업(41111), 아파트건설업(41112), 기타 공동주택건설업(41119) 등이 있다. 비주거용 건물건설업(4112)도 3개의 세세분류로 분류돼 있다. 이러한 체계는 토목건설업도 유사하다.

대분류 건설업(F)의 중분류 전문직별공사업(42)은 6개의 소분류가 있다. 기반조성 및 시설물 축조관련 전문공사업(421), 건물설비 설치공사업(422), 전기 및 통신공사업(423), 실내건축 및 건축마무리공사업(424), 시설물 유지관리공사업(425), 건설장비운영업(426) 15개의 세분류, 46개의 세세분류로 상세하게 분류돼 있다.

46개의 세세분류는 구체적인 공사를 예시하고 있어서 직종과도 직접적으로 연계된다. 중분류 전문직별공사업(42)의 소분류인 기반조성 및 시설물 축조관련 전문공사업(421)의 세분류 철골, 철근 및 콘크리트공사업(4213)의 세세분류인 콘크리트 및 철근공사업

(42132)은 전문직별공사업자가 콘크리트공사, 철근공사 및 철근콘크리트공사를 수행하는 산업활동이며, 포장장비를 사용하지 않는 소규모 도로 콘크리트 포장공사를 포함하는 것으로 정의돼 있다. 구체적인 공사로 콘크리트공사, 철근콘크리트공사, 철근공사, 프리스트레스트 콘크리트공사(PSC), 포장장비를 사용하지 않는 농로, 기계화 경작로, 마을안길 등 콘크리트 포장공사를 예시하고 있다. 따라서 예시된 공사에 참여하는 건설근로자의 직종과도 연계된다.

이처럼 대분류부터 중분류, 소분류, 세분류, 세세분류 체계를 이루는 개별 산업활동을 하나의 건설업자가 모두 수행하는 것은 매우 어려울 뿐만 아니라 효율적이지 못하다. 분업이 필요하다. 수직적인 분업이 도급계약으로 이루어지는 것이 가장 일반적인 건설업의 생산구조이다.

건설산업기본법은 건설산업을 건설업과 건설용역업으로 구분하며, 건설업의 종류는 제8조에서 규정하고 있다. 건설업을 종합건설업과 전문건설업으로 구분하고 있는 건설산업기본법은 제8조 제2항에서 구체적인 종류 및 업무범위를 대통령령으로 위임하고 있다. 종합건설업은 토목공사업, 건축공사업, 토목건축공사업, 산업·환경설비공사업, 조경공사업 등 5개로 분류된다.

전문건설업은 기반조성·포장공사업 등 15개로 구분하고 있으며, 시설물유지관리업은 2023년 12월 31일까지 유효하다고 규정돼 있다. 따라서 건설산업기본법에 의한 전문건설업은 14개 업종이다.

〈표 2-1〉 건설산업의 범위

건설 산업	건설업	건설산업기본법: 종합건설업, 전문건설업	
		특별법에 의한 건설업: 환경오염 방지시설업, 주택건설업, 해외건설업(건설산업기본법은 보충적으로 적용됨)	
	전기공사업, 정보통신공사업, 소방설비공사업, 문화재수리업은 제외		
	건설 용역업	엔지니어링 활동주체 (엔지니어링기술 진흥법)	건설산업기본법 제6조, 제26조 및 제8장만 적용됨
		건축설계 · 감리업(건축사법)	
감리전문업(건설기술진흥법)			

자료: 이상호 외(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, p.29의 내용을 일부 수정하여 인용.

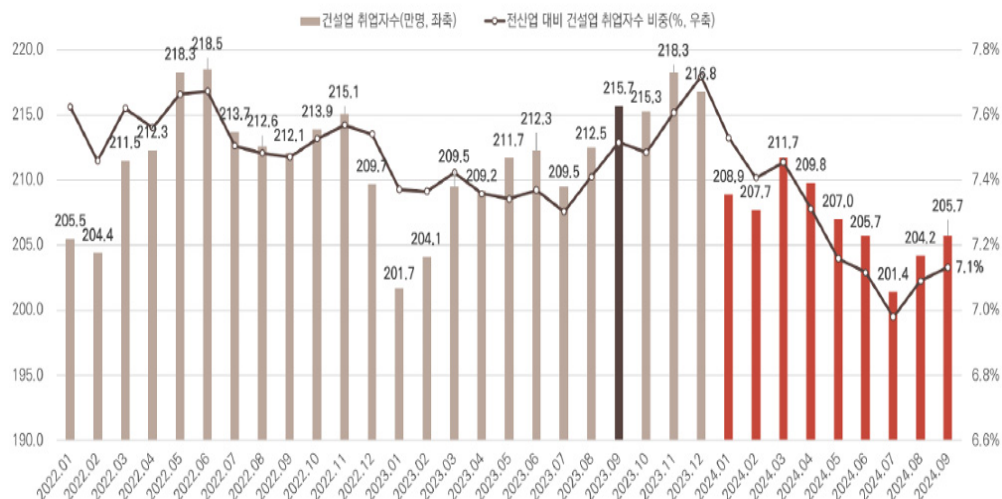
건설업 조사에 의하면 2023년 건설업 종사자는 181만명으로 전년대비 7만명 증가했다. 그러나 2024년은 건설경기 침체로 건설업 취업자가 크게 감소한 것으로 나타난다. 경제활동인구조사에 의하면 2024년 1월 이후 건설업 취업자가 전 산업 취업자에서 차지하는 비중은 하락했으나, 7월에는 7.1%로 회복되었다. 그러나 건설경기의 선행지표인 계약액 규모를 감안할 때 취업자는 감소하는 추세로 판단된다.

〈표 2-2〉 건설업 주요지표

(단위: 개, 천명, 조원, %)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
기업체수	72,376	75,421	78,849	82,567	85,533	87,239	87,891
종사자수	1,670	1,698	1,710	1,671	1,652	1,740	1,810
건설공사 매출액	392.0	394.2	404.5	396.9	410.3	461.0	506.7
국내 매출액	354.0	356.8	371.0	371.4	382.6	429.5	465.3
해외 매출액	38.0	37.3	30.2	25.5	27.7	31.5	41.4
건설비용	374.3	376.4	386.7	378.0	390.9	440.0	490.5
부가가치	119.7	125.3	129.9	130.0	133.2	146.1	151.1

자료: 통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호.



자료: 통계청, 경제활동인구조사.

〔그림 2-1〕 건설업 취업자수 및 비중 추이

2023년 건설업체당 매출액은 전년대비 증가했다. 종합건설업체의 업체당 매출액은 건물건설업과 토목건설업 모두 증가했다. 다만 건물건설업의 2023년 업체당 매출액은 2019년 수준에 못 미치는 규모이다. 토목건설업도 유사하다.

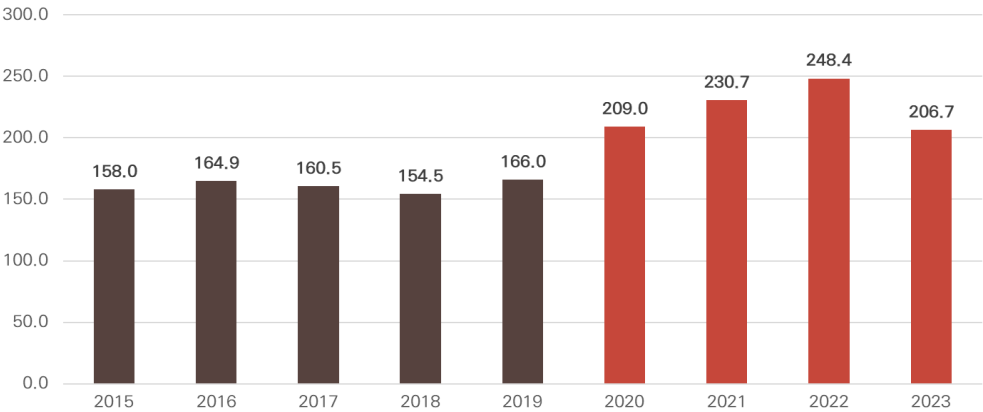
전문직별공사업의 2023년 매출액은 24.7억원 수준으로 최근 중 가장 많은 업체당 매출액이다. 전문직별공사업 4개 업종 모두 업체당 매출액이 증가했다.

〈표 2-3〉 건설업체당 매출액 추이

(단위: 백만원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
건설업	5,416	5,226	5,130	4,807	4,797	5,284	5,763
종합건설업	23,092	22,128	21,858	20,465	20,419	19,244	20,675
건물건설업	28,218	26,778	25,016	22,653	23,720	23,075	24,911
토목건설업	11,455	9,770	13,439	14,742	11,218	9,555	10,992
전문직별 공사업	2,376	2,328	2,312	2,172	2,148	2,338	2,471
기반조성 및 시설물 축조관련 전문공사업	2,864	2,706	2,661	2,407	2,500	2,714	2,875
건물설비 설치공사업	2,471	2,446	2,487	2,347	2,255	2,648	2,735
전기 및 통신공사업	1,705	1,695	1,756	1,739	1,728	1,788	1,875
실내건축 및 건축사무리공사업	2,886	2,915	2,747	2,533	2,360	2,502	2,637
시설물유지관리공사업	1,019	1,053	1,087	1,114	1,067	1,092	-

자료: 통계청. 건설업 조사보고서, 각 연호.



자료: 이지혜(2024), 2025 건설 경기전망, 한국건설산업연구원.

〔그림 2-2〕 2015-2023년 건설수주 추이(경상금액)

건설수주는 건설투자의 선행지표이다. 건설수주는 시공과정을 거쳐 건설투자로 나타나게 된다. 건설투자는 시공의 결과이며, 시공과정에서는 노동력이 중요하게 활용된다. 건설수주 또는 계약액의 변동은 건설근로자 수급에 직접적인 영향을 미치게 된다.

2023년 이후 분기별 건설투자를 형태별 및 주체별로 구분하면 <표 2-4>와 같다. 2023년 4분기 이후 건설투자는 전체적으로 감소하는 추세가 유지되고 있다. 건물건설 중 주거용 건물의 건설투자 감소폭이 큰 것으로 나타났다. 반면 토목건설은 2024년 1분기부터 증가하는 양상을 보이고 있다. 이는 건물건설의 부진으로 야기된 건설경기 침체에 대응하기 위해 토목건설투자가 증가했기 때문이다. 즉 건설경기 침체에 대응하는 과정에서 재정투자가 확대된 영향이라고 할 수 있다. 2024년 건설투자는 토목건설이 1분기를 중심으로 소폭 회복되는 추세였으며, 2분기도 회복세가 유지되었다.

건설투자를 민간부문과 정부부문으로 구분해서 보면 최근 민간부문의 부진이 지속되고 있는 것으로 나타나고 있다. 선행지표인 건설계약액이 저조한 상황이어서 향후 건설투자도 부진한 양상이 지속될 것으로 전망된다.

〈표 2-4〉 건설투자 추이

(단위: %)

구분	2023년					2024년		
	연간	1분기	2분기	3분기	4분기	1분기	2분기	3분기
건설투자	1.5	1.7 (0.6)	1.7 (0.2)	4.3 (1.9)	-1.2 (-3.8)	1.6 (3.3)	-0.5 (-1.7)	-4.9 (-2.8)
형태별	건물건설	3.1	4.1 (1.0)	3.8 (1.6)	5.6 (1.5)	-0.9 (-4.7)	0.2 (1.9)	-3.0 (-1.4)
	주거용 건물	4.5	6.5 (5.2)	3.8 (2.6)	6.9 (-0.6)	0.9 (-6.0)	-1.0 (3.0)	-4.8 (-1.0)
	비주거용 건물	1.8	1.5 (-2.7)	3.8 (0.7)	4.4 (3.6)	-2.4 (-3.6)	1.5 (0.9)	-1.3 (-1.7)
	토목건설	-2.8	-4.9 (-0.5)	-3.9 (-3.8)	-0.1 (3.0)	-2.2 (-0.9)	5.7 (7.5)	6.5 (-2.7)
주체별	민간	1.4	2.3 (1.7)	1.8 (1.3)	4.0 (0.7)	-2.5 (-5.4)	-0.5 (2.9)	-2.6 (-0.4)
	정부	2.4	-1.1 (-3.8)	1.1 (-4.0)	7.2 (7.4)	2.4 (2.8)	11.8 (4.8)	6.9 (-6.8)

주: 1. 2024년 3분기는 속보치.

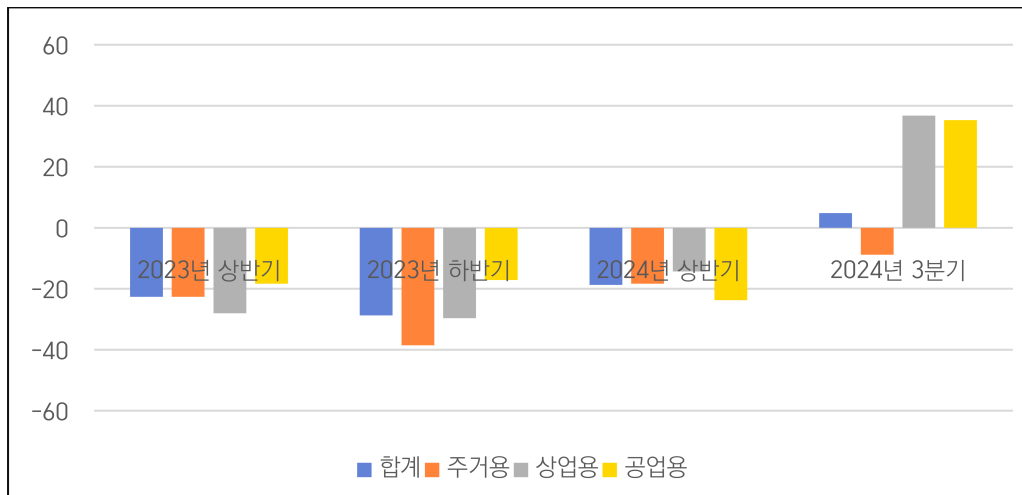
2. ()은 계절조정계열의 전기비 증감률.

자료: 한국은행.

최근 2년의 반기별 건물건설 인허가 면적은 부진한 상황이 지속되고 있다. 다만 2024년 3분기(속보치)는 상업용과 공업용이 전반기에 비해 회복된 것으로 나타났다. 그러나 가장 큰 비중을 차지하고 있는 주거용은 여전히 부진한 상황이 지속되고 있다.

2023년 상반기는 상업용 건물건설 인허가 면적 감소가 가장 컸다. 주거용과 공업용도 인허가 면적이 하락했다. 2023년 하반기는 주거용 건물건설 인허가 면적의 감소가 컸다. 상업용도 상반기에 비해 축소 규모가 확대된 것으로 나타났다.

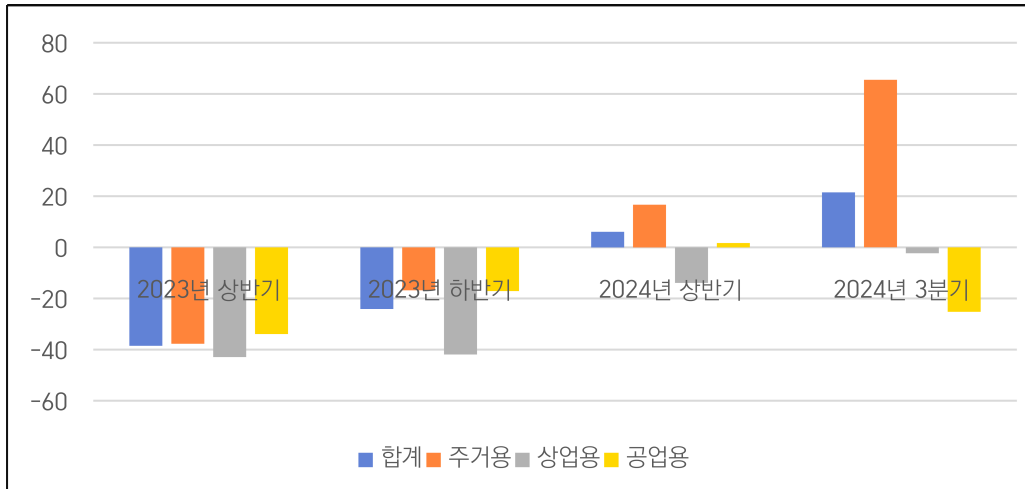
2024년 상반기는 감소가 유지됐으나, 감소폭은 축소됐다. 이러한 추세는 하반기 중에도 유지된 것으로 나타났으며, 3분기(속보치)에 의하면 주거용 건물건설 인허가 면적을 제외한 상업용과 공업용을 증가세로 전환됐다.



자료: 통계청.

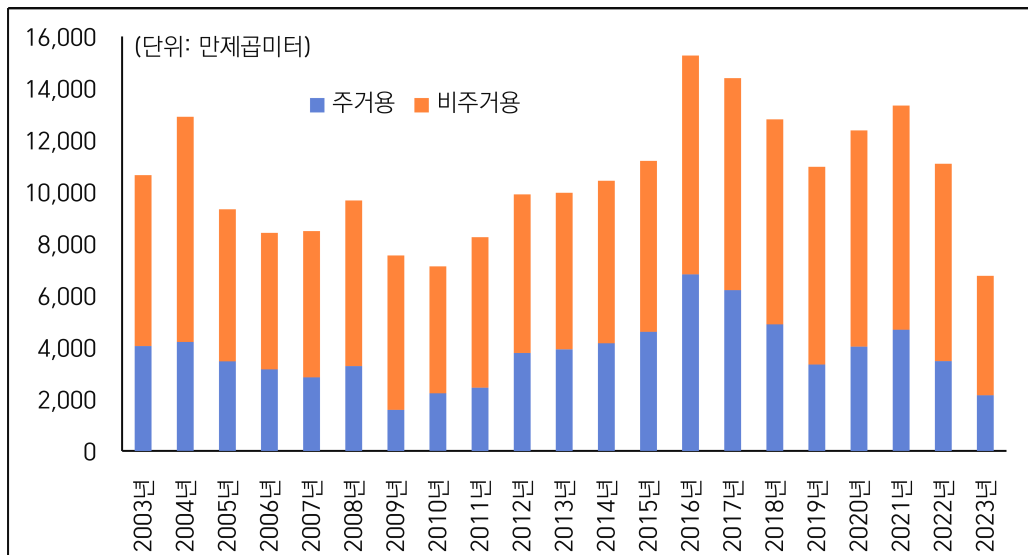
[그림 2-3] 건물건설 인허가 면적

건물건설 착공면적은 2023년 하반기까지 마이너스(-)였다. 건설경기 침체에 대응하기 위한 여러 대책들이 시행되면서 2024년 상반기부터 착공면적이 회복되는 양상이다. 특히 주거용 건물건설 착공면적이 전반기에 비해 크게 상승한 것으로 나타났다. 이러한 상황은 건설자재가격이 점차 안정화되고 있으며, 인건비 상승도 완정화되는 상황이 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.



자료: 통계청.

[그림 2-4] 건물건설 착공면적



자료: 국토교통부.

[그림 2-5] 건축 착공면적 추이

계약액을 공종별로 구분하면 건축의 비중이 월등히 높은 것을 확인할 수 있다. 특히 2016년 4분기는 3분기에 비해 13.7조이 증가했으며, 한 분기의 건축공사 계약액이 50조 원이 넘었다. 이전 다른 분기의 건축공사 계약액이 해당 분기 전체 계약액에서 차지하는 비중에 비해 크게 증가한 79.0%였다.

〈표 2-5〉 건설공사 공종별 계약액 및 기성액 추이

(단위: 억원)

구분	계약액			기성액		
	계	건축	토목	계	건축	토목
2014 1/4	378,893	217,456	161,437	259,881	164,622	95,259
2014 2/4	379,193	271,464	107,729	234,074	149,153	84,921
2014 3/4	344,029	270,531	73,498	268,087	161,153	106,934
2014 4/4	440,286	340,328	99,958	218,599	136,796	81,803
2015 1/4	473,934	287,893	186,041	257,284	161,136	96,149
2015 2/4	525,385	408,813	116,572	254,482	167,315	87,167
2015 3/4	519,289	395,847	123,442	296,061	189,188	106,873
2015 4/4	378,893	217,456	161,437	246,113	167,431	78,682
2016 1/4	497,071	318,615	178,456	298,594	205,193	93,401
2016 2/4	522,961	420,630	102,331	292,720	206,821	85,899
2016 3/4	476,502	373,803	102,700	351,615	245,260	106,356
2016 4/4	646,605	511,052	135,554	294,427	214,418	80,010
2017 1/4	519,033	327,041	191,992	342,627	253,831	88,796
2017 2/4	519,894	412,080	107,814	332,752	254,007	78,745
2017 3/4	474,553	398,286	76,267	354,940	262,509	92,431
2017 4/4	585,797	473,636	112,161	301,345	226,239	75,106
2018 1/4	600,958	363,980	236,978	334,261	254,608	79,653
2018 2/4	540,270	429,276	110,994	304,123	232,769	71,353
2018 3/4	467,021	366,891	100,130	329,949	243,502	86,448
2018 4/4	581,991	444,550	137,441	283,508	215,345	68,163
2019 1/4	576,278	340,916	235,362	326,293	242,317	83,976
2019 2/4	563,325	425,618	137,707	293,910	217,134	76,776
2019 3/4	469,400	369,597	99,803	336,737	235,407	101,330
2019 4/4	693,755	503,734	190,021	281,275	202,093	79,182
2020 1/4	572,291	391,525	180,766	308,282	220,121	88,161
2020 2/4	636,567	497,784	138,783	281,427	204,013	77,414
2020 3/4	581,285	493,505	87,780	318,885	221,327	97,558
2020 4/4	823,683	653,549	170,134	261,041	189,915	71,126
2021 1/4	659,816	464,923	194,893	291,880	214,285	77,596
2021 2/4	759,931	611,510	148,422	263,813	201,376	62,437
2021 3/4	652,382	536,143	116,239	334,496	255,185	79,311
2021 4/4	817,015	649,472	167,543	409,839	298,829	111,010
2022 1/4	730,430	497,365	233,065	341,365	255,151	86,214
2022 2/4	826,525	652,935	173,590	407,504	301,593	105,911
2022 3/4	743,460	594,760	148,700	375,393	289,259	86,134
2022 4/4	667,088	488,165	178,923	463,281	339,965	123,316
2023 1/4	684,349	404,068	280,281	400,714	308,904	91,810
2023 2/4	547,192	391,675	155,517	453,238	347,055	106,183
2023 3/4	454,923	338,272	116,651	424,126	330,779	93,348
2023 4/4	719,861	490,634	229,227	478,136	350,321	127,815
2024 1/3	630,557	390,694	239,863	425,992	323,591	102,401
2024 2/4	605,963	405,169	200,793	391,006	294,040	96,966

자료: 계약액은 통계청의 건설공사 계약통계, 기성액은 통계청의 공종별 건설기성.

2017년 1분기부터는 건축공사 계약액이 축소되는 추세가 나타났다. 2017년 1분기 건축공사 계약액은 32.7조원으로 이전 분기 대비 36.0%가 감소했다. 이런 추세는 이후에도 지속돼 2019년 3분기까지 건축공사 계약액은 50조원 규모를 회복하지 못했다. 2019년 4분기에야 건축공사 계약액이 다시 50.4조원으로 회복되었다. 2020년 1분기와 2분기는 계약액이 축소되었으나, 이후 2020년 4분기에는 65.4조원으로 60조원을 초과하는 건축공사 계약이 이루어졌다. 2021년 2분기도 계약액 중 건축의 비중이 80.5%로 높았다. 주택공급을 확대하는 정책적인 기조가 원인이라고 할 수 있다. 이처럼 주택건설의 비중이 높은 민간부문은 주택 및 부동산시장의 정책과 밀접한 관련성을 갖는 것으로 볼 수 있다.

2) 건설업 생산체계

건설업 생산구조의 가장 큰 특징은 고정된 생산시설 설치가 불가능하다는 것이다. 건설업을 통해 생산되는 시설물은 토지에 정착돼 이동할 수 없는 부동산성(不動性)을 속성으로 한다. 시설물이 사용되는 공간에서 생산활동이 단기간 진행된다.

고정된 생산시설 설치가 불가능하므로 공사현장의 개설과 폐쇄가 반복되게 된다. 세부 개별공정을 진행하는 하도급자는 공사현장 운영의 전기간을 상주하는 것이 아니라 자신의 공정이 유지되는 동안만 현장을 운영한다. 이에 따라 개별 공정에 참여해서 노동력을 제공하는 건설근로자의 고용계약은 단기간이 될 수밖에 없다.

그리고 시설물이 사용되는 곳에서 생산활동이 진행되므로 서로 다른 지역에 복수의 현장이 운영되는 것이 일반적이다. <표 2-6>에서 제시하고 있는 것처럼 건설업은 사업장 숫자가 매우 많다. 건설업보다 산업의 규모가 크고 업체수가 많은 제조업과 비교해도 2023년 5월 기준 건설업 사업장은 22만 개가 더 많다. 도소매업과 음식·숙박업의 사업장 숫자보다 건설업의 사업장 숫자가 많다. 기계화가 낮고 노동의존적인 생산활동이 활용될 수밖에 없는 환경이다. 동일한 공정을 진행해도 생산활동 공간이 상이해 자본재에 해당하는 자동화시설을 갖출 수 없기 때문이다.

〈표 2-6〉 주요 산업별 고용보험 사업장 추이

(단위: 개, %)

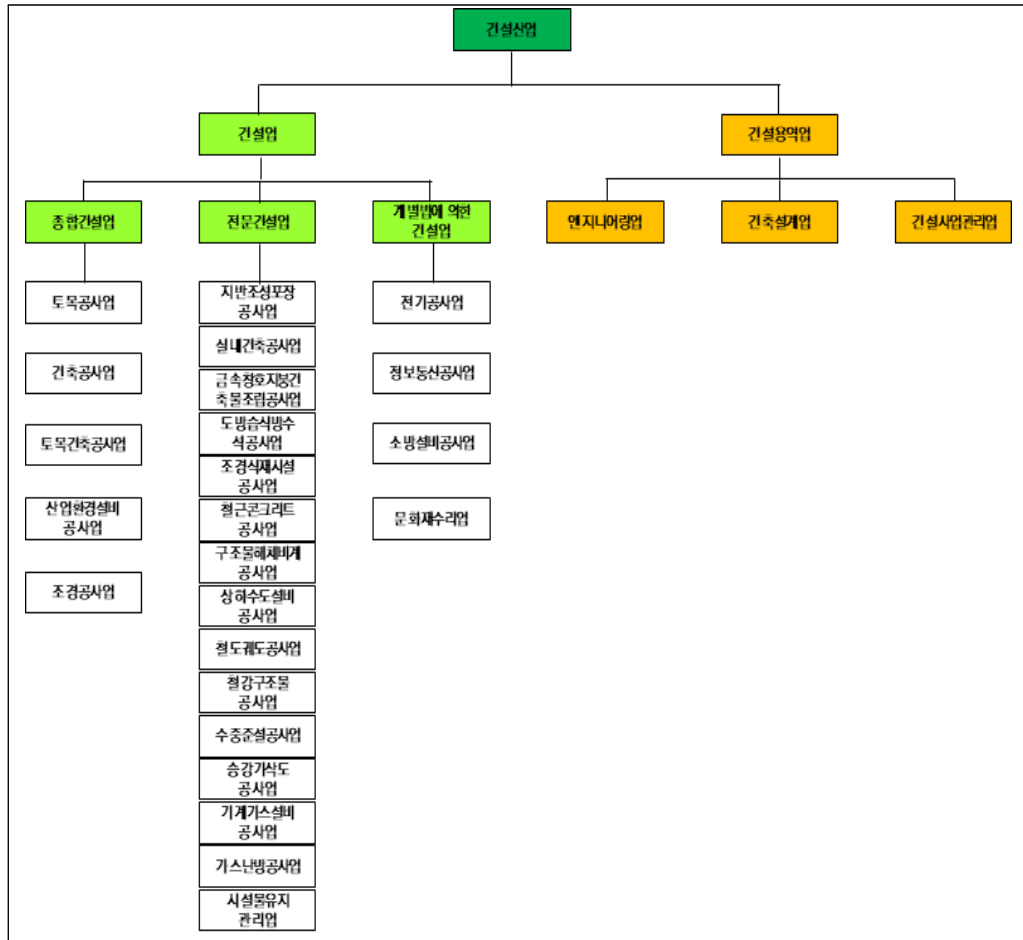
구분	전체		제조업		건설업		도소매업		숙박음식점	
	사업장	비중	사업장	비중	사업장	비중	사업장	비중	사업장	비중
2008	1,424,330	100.0	220,411	15.5	385,629	27.1	267,388	18.8	109,281	7.7
2009	1,385,298	100.0	222,803	16.1	334,243	24.1	265,966	19.2	102,100	7.4
2010	1,408,061	100.0	232,773	16.5	310,617	22.1	277,123	19.7	105,861	7.5
2011	1,508,669	100.0	246,659	16.3	361,882	24.0	289,878	19.2	106,813	7.1
2012	1,610,713	100.0	268,172	16.6	312,826	19.4	333,805	20.7	143,488	8.9
2013	1,747,928	100.0	283,930	16.2	316,176	18.1	367,519	21.0	186,478	10.7
2014	1,935,302	100.0	296,065	15.3	425,596	22.0	386,088	19.9	209,547	10.8
2015	2,107,071	100.0	312,540	14.8	486,926	23.1	414,822	19.7	236,495	11.2
2016	2,174,508	100.0	324,786	14.9	447,867	20.6	445,879	20.5	262,472	12.1
2017	2,211,482	100.0	319,303	14.4	512,546	23.2	432,357	19.6	257,884	11.7
2018	2,308,327	100.0	331,615	14.4	529,771	23.0	456,545	19.8	277,945	12.0
2019	2,359,526	100.0	337,440	14.3	504,557	21.4	472,423	20.0	297,670	12.6
2020	2,395,603	100.0	345,308	14.4	466,896	19.5	489,807	20.4	310,865	13.0
2021	2,511,690	100.0	349,400	13.9	521,543	20.8	502,515	20.0	319,847	12.7
2022	2,615,914	100.0	356,582	13.6	543,905	20.8	518,197	19.8	340,600	13.0
2023.5	2,692,707	100.0	363,955	13.5	583,804	21.7	526,046	19.5	349,254	13.0
2024.4	2,680,023	100.0	364,134	13.6	545,613	20.4	527,529	19.7	356,771	13.1

주: 주요 산업만 표시돼 있음.

자료: 한국고용정보원, 2024년 4월 고용보험 통계현황.

전국 여러 지역에 산재해 있는 현장을 운영해야 하는 원도급자와 하도급자들은 역할과 행태의 차이가 있을 수밖에 없다. 하도급자는 자신이 담당한 공정을 수행하고 다른 현장으로 이동하는 상황이 반복된다. 원도급자는 다수의 하도급자를 계획된 공정대로 투입할 수 있도록 조정과 관리를 한다. 동시에 다수의 현장을 운영하면서 원도급자와 하도급자로 생존하기 위해서 분담해야 하는 역량에 집중하며 건설업을 유지시키고 있다.

2024년 4월말 기준 고용보험 상시가입자는 1,533.4만명 수준이며, 전년동월 대비 24.4만명 증가했다. 제조업과 서비스업에서 증가됐지만, 건설업은 약 7천명 감소했다. 건설업은 종합건설업을 중심으로 9개월 연속 가입자수 감소가 나타났다.



[그림 2-6] 건설산업기본법의 건설업종

〈표 2-7〉 종합공사 완성공사 원가구성 비중 추이

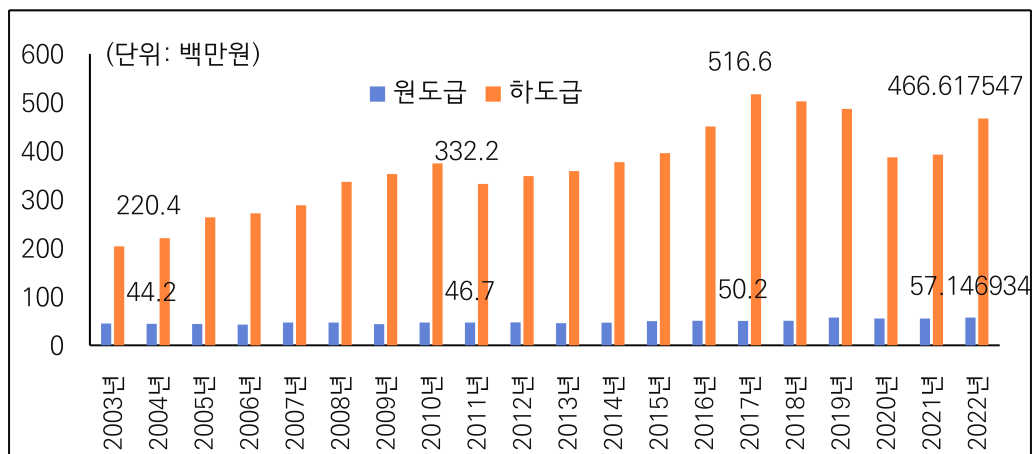
(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
재료비	26.02	27.21	26.34	24.90	22.95	24.27	24.23	23.40	23.07	22.78
노무비	6.27	5.76	6.01	6.17	7.54	5.71	7.23	8.19	7.86	7.22
외주비	53.83	53.66	54.80	56.79	57.43	58.44	57.43	56.80	57.67	58.29
현장경비	13.88	13.36	12.84	12.15	12.09	11.59	11.12	11.61	11.40	11.71
(기계경비)	(2.25)	(2.27)	(2.20)	(2.02)	(2.61)	(1.83)	(2.24)	(2.33)	(2.18)	(2.06)
공사원가	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

자료: 대한건설협회(2024), 2023년 기준 완성공사 원가통계.

종합건설업체의 완성공사 원가에서 외주비는 도급받은 공사를 직영하지 않고 외부에 도급한 것을 의미한다. 하도급이라고 할 수 있다. 2021년 외주비 비중은 56.80%이다. 노무비는 8.19%로 비중이 낮다. 그리고 직접노무비보다 간접노무비의 비중이 높은 것이 종합건설업체 노무비 구조이다.

2022년 전문건설업체가 공사 수행의 대가로 받은 원도급공사 1건당 평균 금액은 57.1백만원, 하도급은 466.6백만원이었다. 하도급공사 1건당 금액이 원도급공사의 8.2배 수준이다. 민간주택 시장 활성화로 건설경기 호황이었던 2017년은 하도급공사 1건의 평균 금액은 516.6백만원이며, 원도급공사 평균 금액 50.2백만원의 10배가 넘는 규모였다.



자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보, 각 연호.

[그림 2-7] 전문건설업체 원도급 및 하도급 평균 금액(기성실적 기준)

전문건설업체가 원도급자로 시공하는 공사는 금액은 적으나, 공사건수로는 매우 많다. 그리고 전문건설업종 중 대표적으로 상하수도공사업은 원도급 비중이 높다. 이외에도 전문건설업종에 따라 원도급공사가 많은 경우도 있다. 그리고 비수도권 지역에 본사가 있는 전문건설업체는 해당 지방자치단체가 발주하는 소액 공사의 원도급을 전문적으로 시공하는 경우도 많다.

전문건설업의 기성액을 기준으로 하면 하도급공사가 차지하는 비중이 크다. 다수의 전문건설업체는 하도급공사가 업체의 수익과 경영의 지속성을 유지하는데 가장 중요한 요소이다.

한국은행이 작성하는 산업연관표는 일정기간(보통 1년)동안의 산업간 거래관계를 일정한 원칙에 따라 행렬형식으로 기록한 통계표이다. 산업연관표는 산업간 상호연관관계를

수량적으로 파악할 수 있는 이점이 있다. 산업연관표의 세로방향은 각 산업에서 생산활동을 위해 사용한 중간재, 노동, 자본 등 생산요소의 내역을 나타내는 투입구조이다.

일반적으로 경제가 성장하면 생산설비 자동화 및 기업의 구조조정에 따라 취업계수는 하락하게 된다. 생산요소 중 노동의 사용도를 낮추고 기계 등의 자본을 더 많이 활용하는 방식으로 전환된다. <표 2-8>은 이런 상황을 보여주고 있다. 2000년 전산업의 취업계수는 13.7명에서 2019년은 5.6명으로 하락했다. 이러한 추세는 건설업도 예외는 아니었다. 2000년 취업계수 12.7명에서 2019년에는 6.5명으로 하락했다. 그렇지만 전산업에 비해 건설업의 취업계수가 여전히 높은 수준이다. 2017년 이후 전산업은 취업계수가 감소양상을 보이고 있으나, 건설업은 정체상태를 보이고 있다. 이러한 현상은 고용계수도 동일하다.

취업계수와 고용계수가 크다는 것은 산출물 10억원을 생산하는 과정에서 건설업은 전 산업 평균에 비해 더 많은 노동력을 필요로 한다는 것을 의미한다. 건설업이 여전히 노동 집약적인 생산구조라는 것을 보여준다. 동일한 금액의 산출물 생산에 더 많은 노동력이 투입된다는 것은 그만큼 노동생산성이 낮다는 것을 의미한다.

〈표 2-8〉 건설업 취업계수

(단위: 명/십억원)

구분	취업계수							
	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019	2020
전산업	13.7	10.1	6.8	6.2	5.9	5.6	5.6	5.4
건설업	12.7	9.9	7.5	7.1	6.5	6.6	6.5	6.3

자료: 1. 한국은행(2019), 2015년 산업연관표.
2. 한국은행(2021), 2019년 산업연관표(연장표).
3. 한국은행(2023), 2020년 산업연관표.

〈표 2-9〉 건설업 고용계수

(단위: 명/십억원)

구분	고용계수							
	2000	2005	2010	2015	2017	2018	2019	2020
전산업	8.0	6.3	4.6	4.5	4.3	4.1	4.1	4.0
건설업	9.2	6.8	5.5	5.2	5.0	5.2	5.1	5.1

자료: 1. 한국은행(2019), 2015년 산업연관표.
2. 한국은행(2021), 2019년 산업연관표(연장표).
3. 한국은행(2023), 2020년 산업연관표.

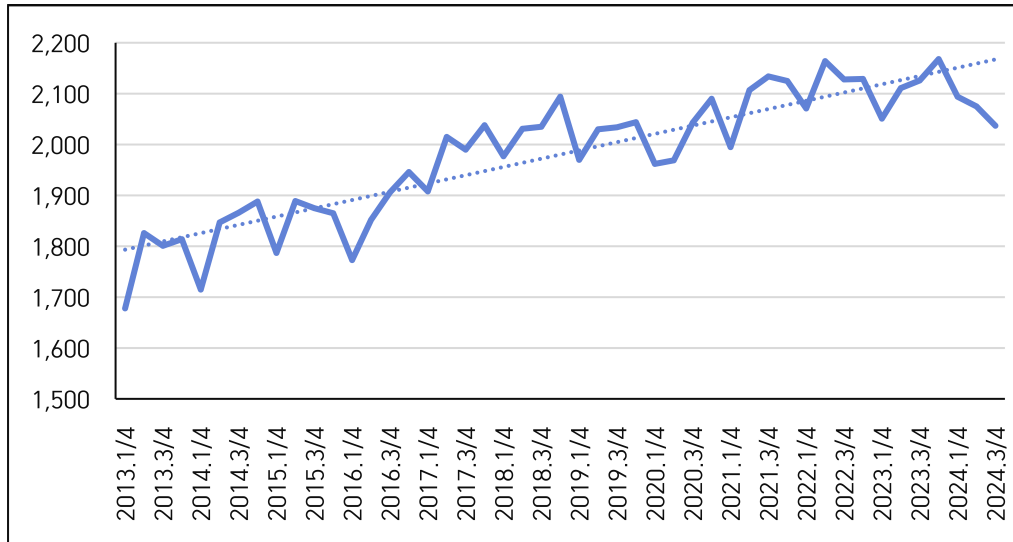
2. 건설근로자 노동시장 구조

1) 노동 수요의 특성

(1) 단절적 노동수요

노동과 자본은 본원적인 생산요소이며, 노동은 가변비용에 해당한다. [그림 2-8]에 제시돼 있는 기간 동안 매년 1분기 건설업 취업자가 해당 연도에서 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 이런 현상은 크게 두 가지 측면의 원인 때문이다. 하나는 1분기에 해당하는 기간은 동절기가 2개월 포함돼 있다. 동절기는 기온이 낮은 날이 많아 공사수행에 제약이 따른다. 또한 2월은 다른 달에 비해 2~3일이 짧다. 1월말 또는 2월초에 설연휴가 있어 공사가 중단된다. 취업자 감소가 야기 될 수밖에 없다.

다른 원인은 비용최소화를 추구해야 하는 건설기업의 경영환경을 들 수 있다. 다른 업종에서 활동하는 기업들도 비용최소화를 추구하지만, 건설시장은 가격경쟁이 매우 치열한 수주산업이다. 공사를 수주해야만 건설기업 본연의 생산활동이 시작된다. 따라서 건설업의 생산 진행 여부는 공사 수주에 좌우된다. 원도급자와 하도급자는 모두 공사를 수주해야 시공을 할 수 있다. 공사 수주를 위한 입찰에서 가장 중요한 요소는 가격이다. 입찰 가격에서 경쟁력을 확보하기 위해서는 비용을 최소화할 수 있어야 한다. 고정비용과 가변비용으로 구분할 수 있는 비용 최소화의 수단은 가변비용을 활용하는 것이다. 생산요소 중 가변비용에 해당하는 것은 노무비이며, 노무비 최소화를 위해서 공사가 진행되는 기간에만 근로자를 사용하는 것이 일반적이다.



자료: 통계청, 경제활동인구조사를 활용하여 작성.

[그림 2-8] 분기별 건설업 취업자 변화 추이

〈표 2-10〉 산업연관표의 주요 산업 취업자 구성

(단위: %)

구분		합계	건설	공산품		서비스	
				소비재제품		도소매 및 운송	
2000년	상용	35.0	26.0	50.9	35.5	36.4	25.0
	임시일용	23.4	46.1	25.3	30.3	23.8	22.4
	자영무급	41.6	27.9	23.8	34.2	39.8	52.6
2005년	상용	39.8	26.3	61.6	43.9	39.7	25.3
	임시일용	22.4	42.4	21.0	28.4	22.9	22.7
	자영무급	37.8	31.3	17.4	27.7	37.4	52.0
2010년	상용	47.9	36.4	67.6	50.0	48.7	31.4
	임시일용	20.1	36.9	15.8	21.5	21.1	21.1
	자영무급	32.0	26.7	18.8	28.5	30.2	47.6
2015년	상용	53.8	37.8	75.8	60.3	53.9	38.3
	임시일용	18.1	34.6	11.3	18.8	19.2	18.0
	자영무급	28.1	27.8	13.1	23.1	26.9	43.7
2020년	상용	58.2	41.6	80.1	65.8	59.2	45.9
	임시일용	16.2	39.0	9.1	13.6	16.3	13.7
	자영무급	25.6	19.4	10.8	20.6	24.5	40.4

자료: 1. 한국은행, 2015년 산업연관표(해설편 및 통계편).

2. 한국은행, 2020년 기준년 산업연관표.

이러한 건설업의 노동력 활용형태는 한국은행이 작성하는 산업연관표를 통해서도 확인된다. 2000년 전체 산업의 평균 임시일용직 비중은 23.4%였다. 이에 비해 건설업은 46.1%로 2배 가까이 높다. 이후 건설업에서도 노동공급 감소와 건설기계 및 자재의 개발로 노동 활용도가 낮아지고 있다. 이런 영향으로 건설업의 임시일용 비중도 하락하고 있으나, 여전히 산업의 평균에 비해서는 매우 높다. 다시 2020년 기준년 산업연관표에서는 건설업의 임시일용직 비중은 39.0%로 전 산업의 16.2%에 비해 2배 이상으로 확대됐다.

〈표 2-11〉은 민간 건설사의 아파트 신축공사 공기산정 기준을 예시로 제시하고 있다. 약 29개월의 공사기간이 소요되는 규모는 지하 2~3층, 지상층 27~28층 규모의 아파트라고 할 수 있다. 전체 29개월 중 골조공정에 해당하는 공사는 지하 주차장 구체공사와 지상 골조공사이며, 9.37개월이다. 골조공사에 투입되는 분야는 골조, AL폼, 갱폼, 철근 등이다. 하도급으로 골조공사를 진행하는데, 공사의 규모에 따라서 동일한 분야의 하도급을 복수로 진행하는 경우도 많다.

〈표 2-11〉 민간 건설사의 공기산정 기준(예시)

구분			공기(개월)
지하	가설		1.00
	흙막이		0.50
	토공		2.96
	지정		1.00
	기초		0.40
	PIT		0.30
	주차장 구체		2.00
지상	골조		7.37
	마감		6.70
	BS		2.30
추가	급지	1급지	4.88
	층 변화층	없음	0.00
	TP(지하)	미적용	0.00
	필로티/테라스하우스	없음	0.00
	복층(펜트하우스)	미적용	0.00
	기타 직접입력(지상부 사유)		
	기타 직접입력(지하부 사유)		
계			29.41

자료: 안전보건공단(2016), 건설공사 적정공기 판단기준에 관한 연구.

〈표 2-12〉 공공공사 공동주택 공기산정 기준

구분				산정기준	비고		
토목 공사 기간	토공사 (터파기)			- 토목 토공사: 현장여건 따라 산정 - 지하층 1개 층: 10일	토목터파기 8일+건축터파기 2일		
				- 지하층 1개 층 초과 : 10일 추가 - 지하층 4.5M 초과 : 10일 추가 - 압반, 전석이 있는 경우: 현장여건 따라 공사기간 추가 조정	초과하는 매층마다(토목터 파기)		
	흙막이			자립식 10, E/A식 20일	L=120M, H=7M		
건축 공사 기간	기초공사			- 파일기초 ·15m 이하 : 24일 ·16m~30m 이하 : 44일 ·30m 초과 : 별도 산정 ·15m 이하 선굴착 : 40일 ·16m~30m 이하 선굴착 : 80일 ·선굴착공법 지지력 시험 : 11일 등	파일 혼합 시 혼합비율에 따라 산정		
				지하주차장 부상방지 어스앵커 10일			
				- 내림기초 ·3m : 15일 ·6m : 30일 ·9m : 45일			
				골 조 공 사		지하층	지하층
	지하주차 창	- 주동통합(1개 층, 150대 미만) 7일 - 주동통합(1개 층, 150대 이상) 14일					
	골조	1층	- 18일(골조동절기 기간에는 19일)				
		2층 이상	- 층당 8일(골조동절기 기간에는 9일)				
	지상층	보정	욕실		- 조립식 욕실 : 6층 이상 층당 1일 감(최대 15일)		
			지역		- 군 소재지 이하, 강원관서(태백시): 10일 - 제주도 등 도서지역: 20일		
			단차		- 단차가 있는 층: 30일(테라스하우스 등)		
			지붕		- Con'c 경사 15일, 철골 경사 10일		
	마감공사				- 185일(임대), 195일(분양, 공임)		
건축공사 준공후 토목공사 기간				건축공사 준공후 : 15일	1,000세대		
토목공사 준공후 조경공사 기간				토목공사 준공후 : 15일	이상 10일 추가		

자료: 국토교통부(2019), 공공 건설공사의 공사기간 산정기준 제정안.

(2) 노동수요의 세분화

건설업의 산출물은 다양한 기술과 기능이 요구된다. 복합적인 요소의 투입을 특징으로 하는 건설현장은 하도급구조로 운영되고 있다. 하도급 생산방식은 구조물 중심의 종합건설업체와 전문적인 공정 중심으로 업종이 구분돼 있는 전문건설업체가 도급계약을 통해 협력하는 방식이다.

하도급자로 시공을 직접 수행하는 전문건설업체는 노무비가 원가에서 차지하는 비중이 높다. 원가에서 노무비 비중이 높다는 의미는 노동력, 즉 건설근로자를 많이 활용한다는 것이다.

건설근로자의 활용에서도 하도급공사별로 필요로 하는 직종이 다르다. 지반조성포장공사와 철근콘크리트공사업은 직종별 및 숙련수준별로 노동수요가 구분된다. 전문건설업 종별로 구체적으로 세분화 된 노동수요가 있다.

〈표 2-13〉 전문건설업종별 하도급공사 원가구성(2019년 기준)

(단위: %)

업종	합계	재료비	노무비	외주비	현장경비
강구조물	100.0	68.04	12.08	9.84	10.04
금속창호·온실	100.0	63.08	24.89	2.44	9.59
도장	100.0	44.12	45.81	0.38	9.68
보링그라우팅	100.0	23.09	24.97	11.35	40.58
비계구조물	100.0	29.08	17.15	20.46	33.31
상하수도설비	100.0	28.08	39.77	2.91	29.23
수중	100.0	17.74	31.47	0.00	50.79
습식방수	100.0	23.53	56.71	0.07	19.69
실내건축	100.0	55.29	32.75	1.28	10.67
조경시설물	100.0	52.01	24.24	1.85	21.91
조경식재	100.0	50.53	20.82	0.19	28.46
지붕판금건조	100.0	65.29	24.44	1.24	9.03
철근콘크리트	100.0	22.60	51.14	1.94	24.31
토공	100.0	22.17	23.75	6.00	48.07
포장	100.0	53.47	24.59	2.50	19.43

자료: 대한건설정책연구원(2020), 건설 하도급 완성공사 원가 통계.

(3) 작업팀 단위 수요

건설근로자의 구직경로 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 인적 네트워크이다. 이런 방식은 작업팀 단위로 노동수요가 발생하는 특성과도 연관성이 깊다. 근로자 개인별로 구인

을 하는 것이 아니라 특정한 생산단위별로 노동에 대한 수요가 발생하는 것이 일반적이다. 만약 근로자가 개인 단위로 노무를 제공한다면 새벽시장이나, 유료 및 무료 직업소개소를 통한 취업 비중이 현재보다 더 높을 것이다.

그러나 인맥에 의한 취업의 비중이 다른 경로를 모두 합친 것보다 크다는 것은 그만큼 작업팀 단위로 노동수요가 나타난다는 의미이다.

작업팀 단위로 수요가 발생하는 것은 효율적인 생산이 가능하기 때문이다. 작업팀의 근로자 사이의 유대와 의사소통이 긴밀할수록 협업이 효율적으로 이루어질 수 있다. 현장을 옮겨다니면서 시공을 하는 작업팀에게 생산효율성은 가장 우선하는 가치일 수밖에 없다.

인적 네트워크를 통해서 취업이 된다는 것은 작업팀의 리더가 일자리를 포함해서 현장에서 발생하는 다양한 상황에 대처하고 지원한다는 것을 의미하는 것이기도 하다.

〈표 2-14〉는 이런 상황을 보여준다. 건설근로자 중 현재 구직을 위해 팀장·반장·기능공 등 인맥을 활용하는 비중이 74.9%를 차지하고 있다. 최초 구직경로가 다른 근로자도 현재는 현재 구직경로로 인맥을 활용하는 비중도 일정 비율을 차지하고 있다.

〈표 2-14〉 건설근로자 현재 구직경로 X 최초 구직경로

(단위: 명, %)

구분	현재 구직경로							
	사례수	팀장·반장·기능공 등 인맥	유료직업 소개소	무료직업 소개소	새벽인력시장	휴대폰 일자리소개 유료앱	밴드 또는 단톡방	기타
전체	1,327 (100.0)	994 (74.9)	101 (7.6)	32 (2.4)	47 (3.5)	20 (1.5)	42 (3.2)	91 (6.9)
팀장·반장·기능공 등 인맥	892 (100.0)	844 (94.6)	8 (0.9)	10 (1.1)	3 (0.3)	0 (0.0)	9 (1.0)	18 (2.0)
유료직업소개소	145 (100.0)	50 (34.5)	82 (56.6)	1 (0.7)	1 (0.7)	3 (2.1)	3 (2.1)	5 (3.4)
무료직업소개소	32 (100.0)	11 (34.4)	3 (9.4)	16 (50.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (3.1)	1 (3.1)
새벽인력시장	64 (100.0)	9 (14.1)	3 (4.7)	1 (1.6)	42 (65.6)	1 (1.6)	3 (4.7)	5 (7.8)
휴대폰 일자리소개 유료앱	28 (100.0)	7 (25.0)	0 (0.0)	2 (7.1)	0 (0.0)	15 (53.6)	4 (14.3)	0 (0.0)
밴드 또는 단톡방	30 (100.0)	7 (23.3)	0 (0.0)	1 (3.3)	0 (0.0)	1 (3.3)	21 (70.0)	0 (0.0)
기타	136 (100.0)	66 (48.5)	5 (3.7)	1 (0.7)	1 (0.7)	0 (0.0)	1 (0.7)	62 (45.6)

자료: 건설근로자공제회(2022), 2022년 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서.

2) 노동 공급의 특성

건설근로자로 입직해 노동을 공급하는데 진입장벽이 없다고 할 수 있다. 따라서 다양한 입직동기가 있을 수 있다. 건설근로자 입직 유형에 관한 면담조사를 한 선행연구에 의하면 건설근로자의 입직 유형은 네 가지로 분류할 수 있다(우상범, 2018).⁵⁾

첫째, 생계형이다. 면담대상자 중 가장 많았으며, 자영업 폐업이나 전 직장의 부도 등으로 퇴사 후 건설근로자로 입직하는 유형이다. 연령대는 40대 중반에서 50대 초반이 많은 것으로 제시하였다.

둘째, 창업형이다. 건설업에 계속 종사할 생각은 아니며, 인터넷 쇼핑몰 등의 창업을 준비하는 과정에서 부족한 자금을 보전하기 위한 목적으로 건설근로자가 된 유형이다. 다른 업종에 비해 일급수준이 높아서 단기에 부족한 자금을 마련할 수 있다는 생각에서 일하고 있다.

셋째, 근면형 또는 two-jobs 유형이다. 건설근로자 이외의 본업이 있지만, 여유시간을 활용해 일하는 근로자이다. 프리랜서로 활동하는 30대에서 많은 유형이다. 일주일에 2~3일을 건설근로자로 일한다.

넷째, 가업승계형 근로자 유형이다. 가족 중에 건설업에 종사하는 사람이 있어 입직하게 된 경우이다. 건설업과 건설근로자에 대한 사전지식이 있어 거부감 없이 현장에 적응할 수 있는 이점이 있다.

이처럼 건설근로자로 일하게 된 이유와 현재의 유형도 다양하다고 할 수 있다. 창업형과 근면형은 건설업에 계속 종사할 생각은 없는 근로자라고 할 수 있다. 건설근로자로 포함시킬 수 있는지에 관해서는 의문이 있으나, 현재 건설업에 종사하고 있는 상황인 것은 맞다.

창업을 위한 부족한 자금을 보전하거나 여가시간을 이용하여 건설근로자로 일하는 사람들도 있고, 연령 이외의 다른 진입장벽이 없는 직종이라고 할 수 있다.⁶⁾ 그만큼 젊은 근로자에 대한 수요가 존재하는 상황이라고 할 수 있다.

(1) 임시·일용직

시공을 전문적으로 수행하는 전문건설업체가 건설근로자와 체결하는 고용계약 기간은 1개월 미만이 가장 많다. 2022년 기준으로 45.1%가 1개월 미만의 고용계약을 체결하는

5) 우상범(2018), 면접조사를 통해 본 서울지역 건설현장 단순노무직 노동실태와 정책방안, 서울노동권익센터.

6) 신태중(2018)의 설문조사 결과 건설근로자로 입직하게 된 계기로 생계유지 목적 다음으로 높은 비중을 차지한 것은 별다른 기술이 없어도 일자리를 얻을 수 있어서라는 응답이었다.

것으로 나타났다. 소규모 업체일수의 1개월 미만 고용계약 비중은 58.2%였다. 업체 규모가 영세할수록 1개월 미만의 고용계약 체결 비중이 높게 나타났다. 수행하는 공사금액이 적고 공사기간도 짧은 경우가 많기 때문이다.

3개월 미만으로 고용계약을 체결하는 비중도 15.0%였다. 소규모 업체의 3개월 미만 고용계약의 비중은 12.5%였다. 평균에 비해 2.5%p 낮은 비중이다. 소규모 전문건설업체는 1개월을 초과하는 공사에 참여하는 비중이 낮다는 것을 알 수 있다.

노동력을 활용해서 현장에서 시공을 진행하는 전문건설업체가 건설근로자와 체결하는 고용계약이 매우 단기라는 점은 노동공급자가 임시·일용직으로 고용될 수밖에 없는 상황이라는 것을 보여준다.

〈표 2-15〉 전문건설업체 규모별 일용근로자 평균 계약기간

(단위: 개, %)

구분	대규모	중규모	소규모	정보없음	전체
합 계	69 (100.0)	281 (100.0)	304 (100.0)	131 (100.0)	785 (100.0)
1개월 미만	17 (24.6)	109 (38.8)	177 (58.2)	51 (38.9)	354 (45.1)
3개월 미만	11 (15.9)	46 (16.4)	38 (12.5)	23 (17.6)	118 (15.0)
6개월 미만	7 (10.1)	27 (9.6)	14 (4.6)	10 (7.6)	58 (7.4)
1년 미만	18 (26.1)	29 (10.3)	22 (7.2)	17 (13.0)	86 (11.0)
1년이상	1 (1.4)	9 (3.2)	5 (1.6)	5 (3.8)	20 (2.5)
공종 종료까지 설정	15 (21.7)	61 (21.7)	48 (15.8)	25 (19.1)	149 (19.0)

자료: 대한전문건설협회(2023), 2022년 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원

(2) 전속성 부족

근로제공 관계의 전속성이란 특정한 하나의 사업장에 종속된 정도를 의미한다. 근로계약관계가 단기여서 계속성이 제한되거나 근로계약 체결이 명확하지 않은 경우 전속성이 약할 수 있다.

전문건설업체가 일용근로자를 사용하면서 근로계약을 체결하는지에 대한 조사결과에 의하면 24.3%의 업체가 계약체결을 하지 않는 것으로 나타났다. 전문건설업체의 규모가 작을수록 고용계약 미체결의 비중이 높게 나타났다.

서면으로 계약을 체결하지 않는 것은 근로기준법 위반사항이다. 임금채권과 채무에 관한 분쟁이나 갈등이 야기될 수 있는 문제를 내포하고 있다. 또한 전속성을 약화시키는 원

인이 되는데, 서면으로 근로계약의 기간과 근로시간, 임금 등에 대해서 사용자와 근로자가 명확하게 규정해야 한다. 그렇지 않으면 전속성을 약화시키는 직접적인 원인이 될 수 밖에 없다.

〈표 2-16〉 근로자성의 구체적 판단 기준

근로자성 관련 지표	구체적 판단 기준
계약관계의 계속성과 전속성	근로제공관계의 계속성 및 사용자에의 전속성 유무와 그 정도
종속노동성	사용자의 업무 내용 정함 여부
	취업규칙, 인사규칙 등 적용 여부
	업무수행과정에서의 사용자의 상당한 지휘·감독 여부
	사용자의 근무시간·장소 지정 및 근로자의 구속 여부

자료: 법무법인(유) 지평, 노동 뉴스레터(2019년 10월 제25호).

〈표 2-17〉 전문건설업체 일용근로자와의 근로계약 체결 유무

(단위: 개, %)

구분	대규모	중규모	소규모	정보없음	전체
합계	70 (100.0)	289 (100.0)	321 (100.0)	135 (100.0)	815 (100.0)
계약체결 함	69 (98.6)	239 (82.7)	201 (62.6)	108 (80.0)	617 (75.7)
계약체결 안함	1 (1.4)	50 (17.3)	120 (37.4)	27 (20.0)	198 (24.3)

자료: 대한전문건설협회(2023), 2022년 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원

(3) 입직연령의 상승

건설근로자로 입직 전 직업으로는 자영업이 31.2%로 가장 높다. 현장경력 11년 이상에서 자영업 종사자 비중이 높았다. 연령 기준으로는 60세 이상에서 직전 직업이 자영업인 경우가 많았다.

건설근로자로 입직 전 직업으로 자영업 다음으로 높은 비중을 차지한 유형은 생산직 월급노동자이며, 비중은 22.7%이다. 현장경력 4~5년, 40대에서 가장 많았다.

학교 또는 직업훈련 수료 후 첫 직업으로 건설근로자를 선택하는 비중은 매우 낮다. 현장에서 노무를 제공하는 대부분의 건설근로자는 다른 업종 퇴직하거나 자영업 폐업 후 건설근로자로 입직한다. 당연히 입직 연령대가 높아질 수밖에 없다. 입직자의 평균 연령이 높다보니 고령화도 비교적 빨리 진행된다.

(4) 입·퇴직의 불분명

〈표 2-19〉에 의하면 건설현장에서 일하게 된 이유로는 “생활비 등 당장 수입이 필요해서”의 비중이 32.5%로 가장 높다. 2순위 비중을 차지한 항목은 “경력·전문성 없어도 일자리 가능”이 26.0%의 비중이다. 3순위는 “원하는 분야의 일자리 없어서”로 21.3%이다. 해당 응답을 종합적으로 판단하면 자영업 폐업 또는 생산직 월급근로자에서 퇴직 후 생활비 마련 목적에서 구직을 탐색 중 경력·전문성이 없어도 일할 수 있는 직업이 건설근로자를 선택한 비중이 높은 것으로 이해할 수 있다.

건설근로자로의 입직 정체가 장기간 지속되고 있고, 이에 따라 청년층 건설근로자에 대한 초과수요가 상시적으로 발생하고 있다. 30~40대 젊은 구직자는 건설현장에 비교적 손쉽게 일자리를 구할 수 있다. 건설근로자의 고령화가 급속하게 진행되고 있다. 젊은 건설근로자에 대한 공급이 절대적으로 부족한 상황이다. 따라서 청년층 근로자는 노무를 제공할 의지만 있으면 일자리를 구할 수 있는 상황이다.

건설근로자의 평균 입직 연령이 46.8세는 점도 입직의 용이성을 보여주는 조사결과이다. 평균 연령이 46.8세라는 것은 20~30대 연령층도 있지만, 50대와 60대도 신규로 입직하고 있다는 것을 의미한다. 그리고 다수의 신규 입직자는 현장경력이나 특별한 기술이 없어도 현장에서 노동을 공급하는데 별다른 제약이 없다.

건설근로자로 입직하기 위한 요건이라고 할 수 있는 진입장벽이 없다. 자유로운 입직이 가능한 만큼 퇴직에도 제한이 없다. 단기 고용계약을 체결하고 임시·일용직으로 노무를 제공함에 따라 근로관계의 전속성도 약하다. 취업과 퇴직의 경계가 불분명하다.

〈표 2-18〉 건설일용직 직전 직업

(단위: 개, %)

구분	시례수	사무직 월급노동자	생산직 월급노동자	영업직 월급노동자	화물, 배달 등 운송직	자영업 종사	농림어업 종사	단순 노무직	학생	무직	계
전체	(600)	4.8	22.7	7.8	13.3	31.2	0.3	11.3	0.2	8.3	100.0
경력	3년 이하	6.3	20.0	4.9	12.7	30.2	0.0	15.1	0.5	10.2	100.0
	4~5년	2.8	28.2	7.0	14.8	24.6	0.7	13.4	0.0	8.5	100.0
	6~10년	3.3	22.4	13.1	9.8	35.0	0.5	7.7	0.0	8.2	100.0
	11년 이상	8.6	20.0	4.3	21.4	37.1	0.0	5.7	0.0	2.9	100.0
연령	30대 이하	0.0	23.8	4.8	9.5	11.9	0.0	2.4	2.4	45.2	100.0
	40대	8.9	24.1	13.4	11.6	32.1	0.0	1.8	0.0	8.0	100.0
	50대	5.6	21.6	7.3	15.3	31.7	0.0	13.6	0.0	4.9	100.0
	60대	1.9	23.3	5.7	11.9	34.6	1.3	16.4	0.0	5.0	100.0

자료: 신태중(2018), 설문조사로 본 서울지역 건설현장 단순노무직 노동 및 생활실태, 서울노동권익센터.

〈표 2-19〉 건설현장에서 일하게 된 계기

(단위: 개, %)

구분	시례수	경력·전문성을 발휘 가능	근로조건이 괜찮아서	경력·전문성 없이도 일자리 가능	생활비 등 당장 수입이 필요해서	다른 일은 나이 때문에 별아주지 않아서	원하는 분야의 일자리가 없어서	계
전체	(600)	4.5	6.0	26.0	32.5	9.7	21.3	100.0
경력	3년 이하	2.9	5.4	24.9	34.1	8.3	24.4	100.0
	4~5년	2.1	2.8	34.5	26.8	9.2	24.6	100.0
	6~10년	9.3	6.6	23.5	30.6	9.8	20.2	100.0
	11년 이상	1.4	12.9	18.6	44.3	14.3	8.6	100.0
연령	30대 이하	7.1	4.8	26.2	19.0	11.9	31.0	100.0
	40대	6.3	5.4	42.0	24.1	5.4	17.0	100.0
	50대	2.8	5.9	26.8	36.9	8.4	19.2	100.0
	60대	5.7	6.9	13.2	34.0	14.5	25.8	100.0

자료: 신태중(2018), 설문조사로 본 서울지역 건설현장 단순노무직 노동 및 생활실태, 서울노동권익센터.

3. 건설근로자 실태

1) 고용형태

건설근로자 중 임시·일용직 근로자는 근로계약 기간이 1년 미만인 자를 의미한다. 이들은 건설근로자 퇴직공제제도의 대상이 되는 근로자이기도 하다. 통계청 기준에 의하면 임시직 근로자는 근로계약 기간이 1개월 이상 1년 미만인 자이다. 일용직 근로자는 근로계약 기간이 1개월 미만인 자이다.

경제활동인구조사에 의하면 1995년 건설업의 임금근로자는 157만명이었다. 이 중 임시·일용직 근로자 비중은 70.4%이며, 제조업의 32.8%에 비해 2배 이상 높았다. <표 2-20>에 제시된 자료에서는 2000년 임시·일용직 비중이 73.3%로 가장 높았다. 임금근로자는 123만명이었다. 2000년 건설업의 임금근로자는 1995년에 비해 34.2만명이 감소한 규모였다.

2000년 73.3%의 임시·일용직 비중 이후 건설업의 임시·일용직 비중은 감소추세가 지속되고 있다. 2015년은 임시·일용직 근로자 비중이 60% 이하로 하락했다. 2022년은 50%로 이하로 축소됐다. 이런 추세는 유지돼 2023년은 임시·일용직 비중이 44.4%였다.

2022년 이후 건설업의 임시·일용직 비중이 40% 수준으로 하락했지만, 여전히 높은 수준이다. 2015년 건설업의 임시·일용직 비중은 제조업의 2.1배였으나, 2023년에는 4.5배로 확대되었다.

경제활동인구조사 결과를 기준으로 건설업 임금근로자의 고용형태는 임시직 규모의 변화가 크지 않고 일용직은 감소세를 보이고 있다. 그러나 제조업과 비교하면 여전히 임시·일용직 비중이 높다. 1995년 157.2만명의 건설업 임금근로자는 제조업 임금근로자 409.3만명의 38.4%수준이다. 제조업 임시직 대비 건설업 임시직은 24.5%, 일용직은 2.3배였다. 동일한 비교에서 2023년 건설업 임금근로자 170.7만명은 제조업의 42.3%로 비중이 상승했다. 건설업 임시직은 제조업 임시직 대비 76.6%였다. 2023년 건설업 일용직 비중은 제조업의 8.2배로 크게 상승했다. 건설업도 임시직과 일용직 숫자가 감소하고 있고, 임금근로자 대비 비중도 축소되고 있지만, 제조업과 비교하면 고용 안정성이 낮다.

건설업조사 기준에 의하면 2023년 건설업 피고용자는 181만명 규모이다. 63.6만명은 종합건설업에 고용돼 있고 117.5만명은 전문직별공사업에 고용돼 있다. 생산종업원 중 임시직의 비중이 상용직보다 높다. 2023년 종합건설업의 생산종업원 중 상용직은

268,848명, 임시직은 264,521명이다. 반면 전문직별공사업은 상용직 381,179명, 임시직 651,783명이다. 임시직이 월등하게 많다. 이러한 차이는 업체수 차이에 따른 것이지만, 생산체계에서 건설업종의 역할과도 연관돼 있다.

〈표 2-20〉 건설업과 제조업 임시·일용직 비중 추이

(단위: 천명, %)

구분	건설업				제조업			
	임금근로자			임시·일용직 비중	임금근로자			임시·일용직 비중
	상용	임시	일용		상용	임시	일용	
1995년	466	236	870	70.4	2,752	962	379	32.8
2000년	329	224	677	73.3	2,064	1,053	450	42.2
2005년	393	250	702	70.8	2,365	860	288	32.7
2010년	546	216	612	60.2	2,615	673	198	25.0
2015년	576	247	587	59.1	3,357	558	134	17.1
2016년	592	250	598	58.9	3,342	563	106	16.7
2017년	641	242	660	58.4	3,373	512	104	15.4
2018년	678	260	667	57.7	3,474	435	103	13.4
2019년	718	250	640	55.3	3,471	387	109	12.5
2020년	775	249	616	52.8	3,488	352	102	11.5
2021년	837	247	611	50.6	3,518	328	92	10.7
2022년	908	262	556	47.4	3,663	343	80	10.4
2023년	949	255	503	44.4	3,637	333	61	9.9

자료: 통계청, 경제활동인구조사, 각 연호.

〈표 2-22〉에 의하면 건설업 취업자 중 기능인력의 비중은 70%를 상회한다. 한국고용 직업분류(Korea Employment Classification of Occupations, KECO)는 직업을 대분류 10개로 분류하고 있다. 기능원 및 관련 기능 종사자(대분류 7)와 단순노무종사자(대분류 9)가 임시·일용직 근로자에 해당한다. 건설업 취업자의 직종별 분류에 의하면 기능원 및 관련 기능 종사자가 가장 많다. 단순노무종사자가 별도의 분류기준으로 존재한다는 점을 감안하면 기능원 및 관련 기능 종사자는 숙련자 또는 기능공에 해당하는 근로자라고 할 수 있다.

기능인력은 꾸준히 73%에서 75% 수준에서 비중이 유지되고 있다. 그리고 2017년 이후 감소가 정체 또는 감소하는 양상을 보이고 있다. 2023년 기능인력 비중은 70.7%로 〈표 2-22〉에 제시된 기간 중 가장 낮았다.

〈표 2-21〉 한국표준직업분류 기준 건설업 피고용자

(단위: 명)

구분	계	피고용자 (A+B+C)	사무직 및 기타 (A)	생산종업원				임시직(C)	사업주 및 무급종사자
				계(B)	상용직		기능공		
					기술인				
건설업	2016	1,573,450	1,569,367	189,518	535,059	400,551	134,508	844,790	4,083
	2017	1,670,333	1,665,993	193,732	568,020	429,578	138,442	904,201	4,040
	2018	1,697,850	1,693,726	196,165	575,148	433,955	141,193	922,413	4,124
	2019	1,728,433	1,724,330	201,684	593,490	447,975	145,515	929,156	4,103
	2020	1,671,398	1,667,234	199,091	578,712	436,807	141,905	889,431	4,164
	2021	1,651,964	1,647,692	204,045	597,709	450,397	147,312	845,938	4,272
	2022	1,739,880	1,735,536	214,532	631,330	477,685	153,645	889,674	4,344
종합 건설업	2023	1,810,283	1,805,911	219,580	650,027	490,168	159,859	936,304	4,372
	2016	479,831	479,801	63,608	214,517	189,163	25,354	201,676	30
	2017	510,679	510,650	69,353	231,546	205,511	26,035	209,751	29
	2018	543,014	542,988	70,291	234,854	208,171	26,683	237,843	26
	2019	552,593	552,567	67,605	232,660	201,521	31,139	252,302	26
	2020	540,050	540,027	68,809	218,080	189,428	28,652	253,138	23
	2021	550,043	550,020	70,622	227,330	197,053	30,277	252,068	23
전문직별 공사업	2022	612,908	612,874	79,177	260,748	225,388	35,360	272,949	34
	2023	635,520	635,476	82,107	268,848	232,070	36,778	284,521	44
	2016	1,093,619	1,089,566	125,910	320,540	211,388	109,154	643,114	4,053
	2017	1,159,354	1,155,343	124,379	336,474	224,067	112,407	694,490	4,011
	2018	1,154,836	1,150,738	125,874	340,294	225,784	114,510	684,570	4,098
	2019	1,175,840	1,171,763	134,079	360,830	246,454	114,376	676,854	4,077
	2020	1,131,348	1,127,207	130,282	360,632	247,379	113,253	636,293	4,141
2021	1,101,921	1,097,672	133,423	370,379	253,344	117,035	598,870	4,249	
2022	1,126,972	1,122,662	135,355	370,582	252,297	118,285	616,725	4,310	
2023	1,174,763	1,170,435	137,473	381,179	258,098	123,081	651,783	4,328	

자료: 통계청, 건설업조사, 각 연호.

〈표 2-22〉 건설업 취업자의 직종별 구성 변화

(단위: 천명, %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2023-2014
계	2,110 (100.0)	1,854 (100.0)	1,869 (100.0)	1,988 (100.0)	2,034 (100.0)	2,020 (100.0)	2,016 (100.0)	2,090 (100.0)	2,123 (100.0)	2,114 (100.0)	4
관리자	76 (3.6)	70 (3.8)	64 (3.4)	53 (2.7)	66 (3.2)	71 (3.5)	55 (2.7)	58 (2.8)	58 (2.7)	64 (3.0)	-12 (-0.6)
전문가 및 관련 종사자	190 (9.0)	163 (8.8)	175 (9.3)	184 (9.3)	180 (8.9)	168 (8.3)	176 (8.7)	192 (9.2)	215 (10.1)	225 (10.7)	35 (1.7)
사무종사자	271 (12.9)	235 (12.7)	225 (12.0)	244 (12.3)	254 (12.5)	252 (12.5)	274 (13.6)	290 (13.9)	293 (13.8)	306 (14.5)	35 (1.6)
서비스종사자	2 (0.1)	2 (0.1)	3 (0.1)	1 (0.1)	2 (0.1)	1 (0.1)	2 (0.1)	1 (0.1)	2 (0.1)	3 (0.2)	1 (0.1)
판매종사자	14 (0.7)	15 (0.8)	20 (1.1)	20 (1.0)	22 (1.1)	22 (1.1)	22 (1.1)	22 (1.0)	21 (1.0)	20 (1.0)	6 (0.3)
농림업 및 어업·수렵종사자	7 (0.3)	3 (0.2)	2 (0.1)	3 (0.2)	2 (0.1)	4 (0.2)	3 (0.1)	3 (0.2)	3 (0.1)	1 (0.0)	-6 (-0.3)
기능인력 소개	1,550 (73.5)	1,366 (73.7)	1,381 (73.9)	1,482 (74.5)	1,508 (74.1)	1,501 (74.3)	1,485 (73.7)	1,525 (72.9)	1,532 (72.2)	1,494 (70.7)	-56 (-2.8)
기능원 및 관련기능 종사자	978 (46.3)	924 (49.8)	915 (48.9)	950 (47.8)	969 (47.7)	990 (49.0)	971 (48.2)	1,021 (48.8)	1,017 (47.9)	986 (46.7)	8 (0.4)
장치·기계·조작 및 조립종사자	193 (9.2)	192 (10.4)	186 (9.9)	190 (9.6)	174 (8.6)	169 (8.4)	161 (8.0)	177 (8.4)	179 (8.4)	180 (8.5)	-13 (-0.7)
단순노무종사자	379 (18.0)	250 (13.5)	281 (15.0)	342 (17.2)	364 (17.9)	342 (16.9)	353 (17.5)	327 (15.7)	335 (15.8)	328 (15.5)	-51 (-2.5)

주: 500명 미만은 0으로 표시.

자료: 건설근로자공제회(2024), 2023년도 건설근로자 고용복지 사업연보.

2) 근로시간

통계청이 생산하는 자료 중 근로시간을 조사하는 자료에 근거해 건설업 임시·일용직 월 평균 근로시간을 파악할 수 있다. 주당 평균 근로시간은 경제활동인구조사 35.6시간, 지역별고용조사 38.1시간, 한국노동패널 49.4시간이었다.

월 평균 근로시간은 고용형태별 근로실태조사는 87.7시간, 사업체노동력조사는 93.4시간으로 나타났다. 두 조사 모두 월 평균 근로일수는 11일 가량인 것으로 조사됐다.

고용형태별 근로실태조사와 사업체노동력조사의 건설업 임시·일용직 근로자의 월 근로일은 2024년 건설근로자공제회 조사 결과와 큰 차이를 보인다. 2024년 건설근로자공제회 조사에서는 건설근로자의 한 달 근무일수가 19.7일이다. 2024년의 근무일수는 2022년의 조사 결과인 19.4일과 유사한 수준이다. 그리고 건설근로자 한 달 평균 근무일수를 구간별로 조사한 결과에 의하면 20~24일 근무일수를 보유한 근로자 비중이 가장 높았다. 응답자의 48.3%가 한 달 평균 근무일수가 20~24일이라고 응답했다.

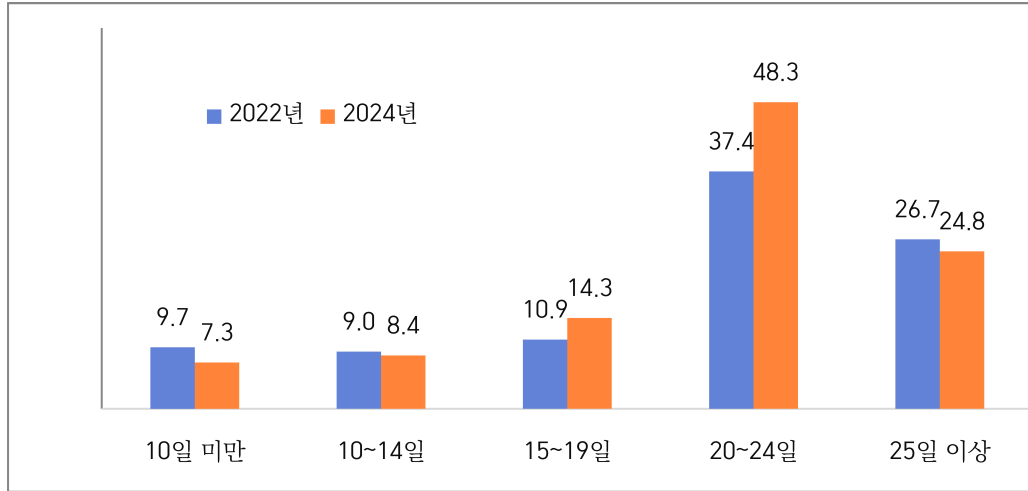
통계청 조사 결과로 제시된 월 근로일수는 건설근로자공제회DB에 기초한 건설근로자의 근로일수와도 4.4일~4.8일의 격차가 있다.

건설근로자공제회 자료들도 격차가 있다. 설문조사 결과는 19.7일, 퇴직공제DB를 분석한 결과는 16.1일이다. 3.6의 차이를 보인다.

〈표 2-23〉 조사별 건설업 임시·일용 근로자 근로시간(2023년)

구분	건설업 임시·일용 주당 근로시간(시간)	건설업 임시·일용 월 근로시간(시간)	건설업 임시·일용 월 근로일(일)	비고
고용형태별 근로실태조사	-	87.7	11.3	
사업체 노동력조사	-	93.4	11.7	
경제활동인구	35.6	-	-	월 근로시간 계산 불가능
지역별고용조사	38.1	-	-	2023년 상반기 조사결과, 월 근로시간 계산 불가능
한국노동패널	49.4	-	-	2022년 조사결과
건설근로자공제회 DB	-	-	16.1	공수개념에 유의, 근로시간 조사 안됨

자료: 강승복(2024), 제5차 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 건설근로자의 임금 및 근로조건 특성 분석, 건설근로자공제회.



주: 2022년 설문조사 응답자는 1,327명, 2024년은 1,319명이며, 2022년은 “모름” 항목 응답자 비중이 6.4%였음.
 자료: 건설근로자공제회(2024), 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사.

[그림 2-9] 최근 한 달 근무일수

건설근로자의 근로일수는 조사마다 다른 결과를 제시하고 있지만, 젊은 연령대보다는 40대 이상 연령대의 연간 근로일수가 장기인 것으로 나타난다. 60세 이상 연령의 건설근로자도 연간 205.4일 근로하는 것으로 조사됐다. 60세 이상 연령자 중 12.0%는 연간 300일 이상의 근로하며, 연간 205~300일 근로일수를 보유한 60세 이상의 비중도 11.8%이다. 20대 이하 건설근로자는 연간 150일 미만 근로하는 비중이 24.2%로 다른 연령대에 비해 훨씬 높다.

〈표 2-24〉 건설근로자 연령별 연간 근로일수

(단위: %)

구분	20대 이하	30대	40대	50대	60세 이상
사례수(개)	66 (100.0)	118 (100.0)	239 (100.0)	454 (100.0)	442 (100.0)
평균(일)	199.8	223.5	225.9	224.8	205.4
150일 미만	24.2	13.6	11.3	8.4	17.2
150~200일 미만	12.1	11.0	10.9	15.4	18.3
200~250일 미만	24.2	24.6	30.5	32.8	29.2
250~300일 미만	30.3	33.1	29.3	27.3	11.8
300일 이상	9.1	17.8	18.0	16.1	12.0

자료: 건설근로자공제회(2024), 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사.

연간 근로일수는 숙련도 또는 생산성이 높을수록 긴 것으로 나타났다. 작업능력별로 연간 근로일수를 조사한 결과 팀장/반장은 244.0일, 기능공 229.7일, 준기공 22.0일, 조공 190.1일, 일반공 176.0일이었다.

팀장/반장은 연간 근로일수 250~300일의 비중이 30.4%로 가장 높다. 기능공 역시 연간 근로일수 250~300일의 비중이 32.2%로 가장 높다. 준기공 이하의 작업능력에서는 연간 근로일수 200~250일 비중이 가장 높게 나타났다.

〈표 2-25〉 건설근로자 작업능력별 연간 근로일수

(단위: %)

구분	일반공	조공	준기공	기능공	팀장/반장
사례수(개)	263 (100.0)	138 (100.0)	220 (100.0)	366 (100.0)	332 (100.0)
평균(일)	176.0	190.1	222.0	229.7	244.0
150일 미만	30.0	24.6	8.6	6.8	4.8
150~200일 미만	22.8	15.2	15.9	13.1	10.2
200~250일 미만	27.4	27.5	31.4	33.6	28.3
250~300일 미만	11.8	26.8	31.4	32.2	30.4
300일 이상	8.0	5.8	12.7	14.2	26.2

자료: 건설근로자공제회(2024), 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사.

건설현장은 50대 근로자 비중이 가장 높고, 다음으로 60세 이상 연령자가 많은 것으로 파악된다. 그리고 40대 연령은 근로일수가 가장 긴 것으로 나타나는데, 이는 해당 연령대 근로자에 대한 수요가 많은 것으로 볼 수 있다.

그리고 숙련도 또는 생산성 높은 근로자일수록 연간 근로일수가 많은 경향이 있다. 연간 근로일수 250~300일을 보유하고 있는 근로자의 비중이 높은 것으로 판단된다.

이런 결과를 종합적으로 고려하면 건설근로자의 연령 및 역량에 따라 근로일수가 가변적이지만, 근로일수가 부족하지 않은 상황이라고 할 수 있다. 다만 건설근로자공제회가 생산하는 자료는 퇴직공제 가입 사업장을 대상으로 한다는 점에서 통계청 조사와의 격차는 조사대상이 다르기 때문인 것으로 추측된다.

3) 임금

〈표 2-26〉은 2018년 이후 건설업의 임시·일용직 임금 추이가 제시돼 있다. 임시·일용직 근로자 시급과 일급은 지속적으로 상승하고 있다. 다만 월급은 시급 또는 일급뿐만

아니라 근로시간의 장단과 연동돼 있다. 따라서 시급과 일급이 상승해도 근로시간이 줄어들면 월급이 정체 또는 감소될 수 있다. 이로 인하여 월급의 증감은 일정한 추세를 보이지는 않았다.

〈표 2-26〉 건설업 임시·일용직 임금 추이

구분	시급(원)	일급(원)	월급(천원)	월 근로시간(시간)
2018년	21,158	164,614	2,056	98.0
2019년	22,029	172,150	2,053	95.2
2020년	22,043	172,096	1,878	85.8
2021년	23,061	180,942	1,987	86.7
2022년	24,776	194,140	2,107	86.9
2023년	25,112	194,978	2,158	87.7

자료: 강승복(2024), 제5차 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 건설근로자의 임금 및 근로조건 특성 분석, 건설근로자공제회.

〈표 2-27〉 건설근로자 최근 1년간 임금소득

(단위: %)

구분		사례수	평균(원)	2,000만원 미만	2,000~ 3,000만원 미만	3,000~ 4,000만원 미만	4,000~ 5,000만원 미만	5,000만원 이상
전체		1,319	35,922,320	15.4	16.3	23.7	21.1	23.5
연령 대	20대 이하	66	28,951,515	27.3	16.7	28.8	16.7	10.6
	30대	118	35,628,042	14.4	16.9	21.2	27.1	20.3
	40대	239	38,965,245	13.8	10.0	24.7	20.1	31.4
	50대	454	38,440,087	11.2	14.3	24.2	21.6	28.6
	60세 이상	442	32,810,268	19.0	21.5	22.6	20.1	16.7
작업 능력	일반공	263	22,549,945	38.4	31.2	21.3	7.2	1.9
	조공	138	26,071,449	28.3	23.2	32.6	13.0	2.9
	준기공	220	33,316,710	11.8	18.2	35.0	22.7	12.3
	기능공	366	41,771,127	5.7	9.8	22.7	27.3	34.4
	팀장/반장	332	45,888,963	4.8	7.5	15.7	27.4	44.6
근로 경력	2년 미만	145	25,776,014	31.0	26.9	20.0	15.2	6.9
	2~10년 미만	551	33,735,027	17.6	16.7	26.5	21.6	17.6
	10~20년 미만	260	39,046,630	12.7	8.8	24.6	24.2	29.6
	20~30년 미만	203	39,899,914	7.9	18.2	23.2	17.2	33.5
	30년 이상	160	42,526,325	7.5	15.0	16.9	24.4	29.3

자료: 건설근로자공제회(2024), 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사.

〈표 2-28〉 한국표준직업분류 기준 건설업 직종별 급여

(단위: 백만원)

구분	계	피고용자 (A+B)	사무직 및 기타 (A)	생산종업원				사업주 및 무급종사자
				계(B)	상용직		임시직	
					기술인	기능공		
건설업	2016	54,554,183	7,288,800	20,113,409	16,086,978	4,026,431	27,151,973	.
	2017	62,402,502	7,787,460	22,486,596	18,187,977	4,298,619	32,128,446	.
	2018	66,688,957	8,315,337	23,478,419	18,943,297	4,535,122	34,895,201	-
	2019	70,331,279	8,737,985	25,007,273	20,038,390	4,968,884	36,586,020	-
	2020	69,711,784	9,022,486	24,409,248	19,469,455	4,939,793	36,280,051	-
	2021	71,103,830	9,508,756	26,123,552	20,744,512	5,379,040	35,471,522	-
	2022	78,463,792	10,330,666	28,868,488	22,936,447	5,932,041	39,264,639	-
종합 건설업	2023	84,449,275	10,986,200	30,295,786	23,930,553	6,365,233	43,167,289	-
	2016	20,547,322	3,270,870	10,790,826	9,606,283	1,184,543	6,485,625	.
	2017	22,766,620	3,582,381	11,981,802	10,836,212	1,145,589	7,202,435	.
	2018	25,437,672	3,702,191	12,480,631	11,289,756	1,190,874	9,254,851	-
	2019	26,862,007	3,824,561	12,798,234	11,329,032	1,469,202	10,239,211	-
	2020	26,523,683	4,094,400	11,934,573	10,535,283	1,399,290	10,494,710	-
	2021	27,958,771	4,354,233	12,967,225	11,396,930	1,570,294	10,637,313	-
전문직별 공사업	2022	32,528,325	5,025,543	15,136,702	13,246,526	1,890,177	12,366,080	-
	2023	34,443,575	5,246,102	15,590,648	13,578,054	2,012,594	13,606,825	-
	2016	34,006,861	4,017,930	9,322,583	6,480,695	2,841,887	20,666,347	.
	2017	39,635,882	4,205,078	10,504,793	7,351,764	3,153,029	24,926,011	.
	2018	41,251,285	4,613,147	10,997,788	7,653,541	3,344,247	25,640,350	-
	2019	43,469,272	4,913,424	12,209,039	8,709,357	3,499,682	26,346,809	-
	2020	43,188,101	4,928,086	12,474,675	8,934,172	3,540,503	25,785,341	-
공사업	2021	43,145,058	5,154,523	13,156,327	9,347,581	3,808,745	24,834,209	-
	2022	45,935,467	5,305,123	13,731,786	9,689,922	4,041,864	26,898,559	-
	2023	50,005,700	5,740,098	14,705,138	10,352,499	4,352,639	29,560,464	-

자료: 통계청, 건설업조사, 각 연호.

4) 연령

2024년 9월 기준 건설업 취업자의 평균 연령은 49.6세였다. 건설업 취업자의 직군별 분류에서는 관리자의 평균 연령이 55.1세로 가장 높았다. 다음은 장치기계조작 및 조립 종사자로 53.5였다. 가장 전형적인 건설근로자로 볼 수 있는 기능원 및 관련기능 종사자는 50.4세, 단순노무종사자는 51.5세였다. 기능인력의 평균 연령은 51.0세였다.

단순노무종사자는 50대 31.9%, 60대 이상 31.8%이다. 63.7%가 50대 이상이다. 건설업 임시·일용직의 평균 연령은 52.6세였다. 전체 평균에 비해서 7.5세가 높았다. 55세 이상 연령자의 건설업 취업 증가 추이를 감안하면 단순노무종사자 또는 임시·일용직 근로자는 더욱 급격하게 증가할 것으로 예상된다.

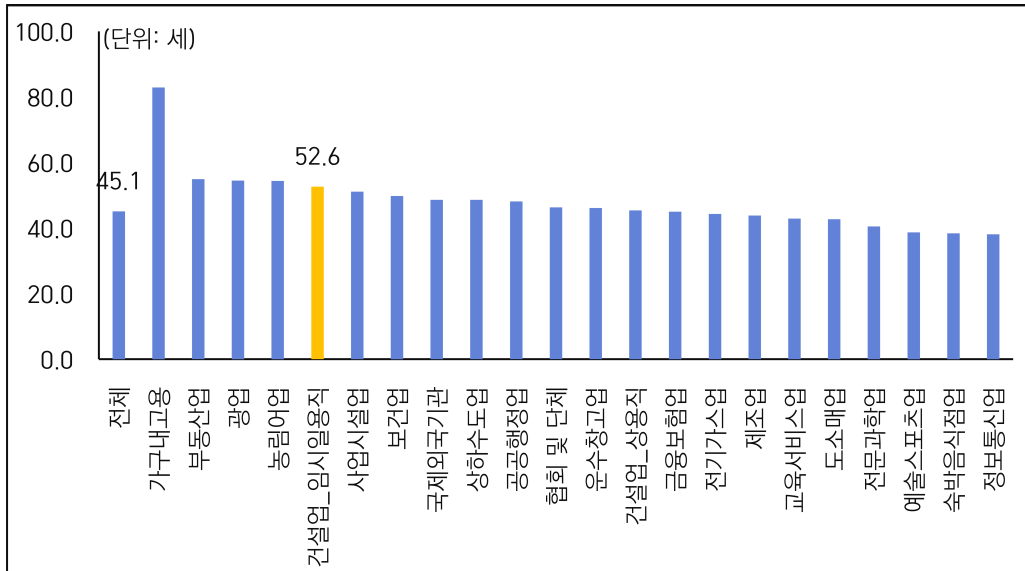
〈표 2-29〉 건설업 취업자의 직군별 연령대별 분포(2024년 9월 기준)

(단위: 명, %)

구분	전체	평균 연령(세)	10대 이하	20대	30대	40대	50대	60대 이상	70대 이상
계	2,057 (100.0)	49.6	2 (0.1)	133 (6.5)	313 (15.2)	471 (22.9)	675 (32.8)	463 (22.5)	1,609 (78.2)
관리자	62 (100.0)	55.1	- (-)	1 (1.6)	1 (1.7)	7 (10.8)	36 (58.5)	17 (27.5)	60 (96.8)
전문가 및 관련 종사자	217 (100.0)	46.3	- (-)	16 (7.4)	52 (23.8)	56 (25.7)	58 (26.5)	36 (16.7)	150 (68.8)
사무종사자	304 (100.0)	44.3	- (-)	33 (10.9)	76 (24.9)	86 (28.3)	86 (28.2)	24 (7.8)	195 (64.2)
서비스종사자	2 (100.0)	41.5	- (-)	- (-)	1 (77.7)	- (-)	- (-)	0 (22.3)	0 (22.3)
판매종사자	17 (100.0)	48.7	- (-)	- (-)	3 (15.0)	7 (42.0)	3 (17.4)	4 (25.6)	15 (85.0)
농업임업 및 어업숙련종사자	4 (100.0)	46.1	- (-)	1 (19.0)	1 (19.1)	1 (12.7)	1 (32.9)	1 (16.3)	1 (61.8)
기능인력 소계	1,451 (100.0)	51.0	2 (0.2)	82 (5.8)	180 (12.7)	315 (22.4)	491 (33.5)	380 (25.4)	1,186 (81.3)
기능원 및 관련기능 종사자	980 (100.0)	50.4	- (-)	55 (5.7)	132 (13.4)	232 (23.7)	327 (33.3)	235 (24.0)	793 (80.9)
장치기계조작 및 조립종사자	164 (100.0)	53.5	- (-)	3 (1.9)	12 (7.5)	34 (20.5)	67 (40.9)	48 (29.2)	148 (90.6)
단순노무종사자	306 (100.0)	51.5	2 (0.7)	23 (7.6)	36 (11.8)	50 (16.2)	98 (31.9)	98 (31.8)	245 (81.3)

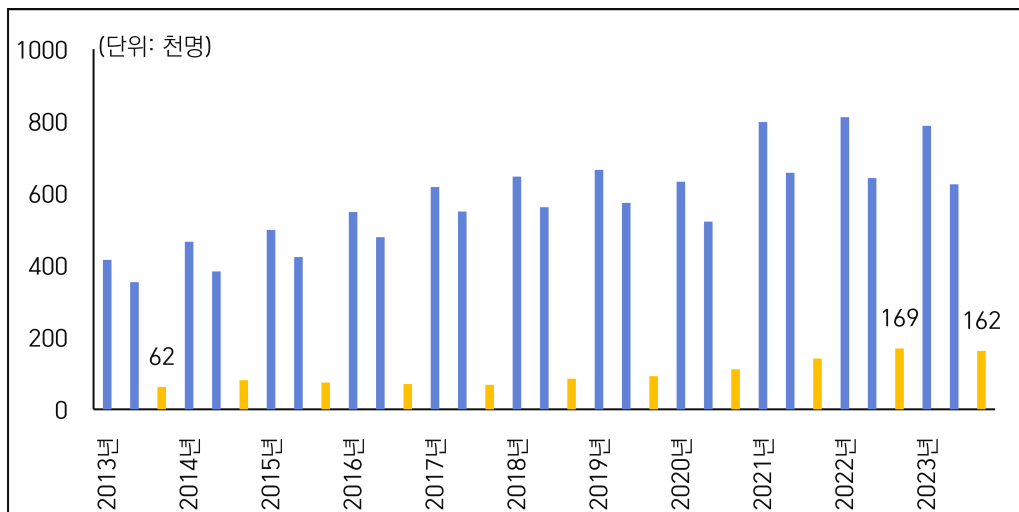
주: 500명 미만은 0으로 표시.

자료: 건설근로자공제회, 건설기성 및 건설기능인력 동향(2024년 9월 기준).



자료: 강승복(2024), 제5차 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 건설근로자의 임금 및 근로조건 특성 분석, 건설근로자공제회.

[그림 2-10] 건설업 임시·일용직 근로자 평균 연령



자료: 통계청, 경제활동인구조사.

[그림 2-11] 건설업 고령취업자(55세 이상) 추이

전문건설사업자를 대상으로 매년 시행되는 설문조사 결과에 의하면 50대 이상 건설근로자 비중이 지속적으로 상승하고 있는 것으로 나타났다. 2022년 이후 50대 이상 근로자의 비중이 80%를 초과했다. 그리고 2023년 50대 이상이 차지하는 비중은 <표 2-30>

에 제시된 기간 중 가장 높았다. 전문건설사업자는 건설업 생산체계에서 시공을 담당하면서 노동력을 사용하는 당사자라는 점에서 현실을 반영하는 결과라고 볼 수 있다. <표 2-31>에 의하면 내국인 건설근로자는 남성은 52.3세, 여성은 52.8세였다. 내국인뿐만 아니라 외국인도 여성의 평균 연령이 더 높았다.

〈표 2-30〉 전문공사 건설근로자 평균 연령 분포 추이

(단위: %)

구분	합계	20대	30대	40대	50대 이상
2010년	100.0	0.1	6.6	45.3	48.0
2011년	100.0	3.4	5.8	38.1	52.8
2012년	100.0	0.1	3.9	35.2	60.8
2013년	100.0	0.1	3.8	28.1	68.0
2014년	100.0	0.4	2.6	29.1	68.0
2015년	100.0	0.1	2.6	28.9	68.3
2016년	100.0	0.0	2.2	25.5	72.3
2017년	100.0	0.1	1.8	22.9	75.2
2018년	100.0	0.1	2.5	27.3	70.1
2019년	100.0	0.1	1.3	22.3	76.2
2020년	100.0	0.1	2.3	19.6	78.0
2021년	100.0	0.1	1.5	18.5	79.6
2022년	100.0	0.2	1.6	17.2	80.9
2023년	100.0	0.0	1.7	15.7	82.6

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

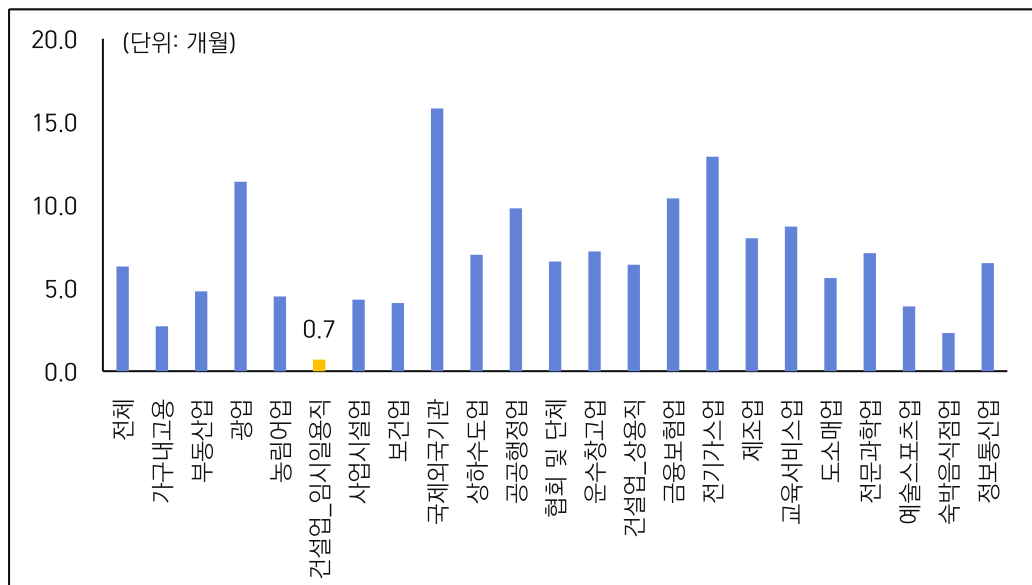
〈표 2-31〉 내·외국인 건설근로자 수 및 평균 연령

구분		근로자 수(천명)	(비중)	평균 연령(세)
전체		790	(100.0)	49.6
내국인	계	668	(84.5)	52.3
	남성	596	(89.3)	52.3
	여성	72	(10.7)	52.8
외국인	계	123	(15.5)	34.6
	남성	112	(91.0)	33.5
	여성	11	(9.0)	46.0

자료: 강승복(2024), 제5차 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 건설근로자의 임금 및 근로조건 특성 분석, 건설근로자공제회.

5) 근속기간

강승복(2024)에 의하면 2023년 건설업 임시·일용직 근속기간은 전 산업에서 가장 단기인 것으로 나타났다. 경제활동인구조사는 현 직장에서의 근속 시작 연월을 조사했으며, 이를 조사 연월과 결합해 근속개월을 산출했다. 건설업 임시·일용직 근속개월은 0.7개월이었다. 짧은 근속기간은 현장을 이동하면서 노동을 공급하는 특성 때문이다.



자료: 강승복(2024), 제5차 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 건설근로자의 임금 및 근로조건 특성 분석, 건설근로자공제회.

[그림 2-12] 건설업 임시·일용직 근로자 근속기간

건설근로자공제회가 건설근로자의 생활실태를 조사하기 위한 목적으로 시행한 설문조사에 응답한 근로자의 현재 현장에서의 총 근로일수 평균은 153.4일이었다. 연령별로는 30대가 211.2일로 가장 장기였다. 다음으로 40대의 155.5일이었다. 건설근로자 고령화 추세의 상황에서 젊은 연령대 근로자에 대한 수요가 많은 것을 확인할 수 있다.

작업능력별 현재 현장의 총 근로일수는 팀장/반장이 187.5일로 가장 장기였으며, 다음으로는 조공으로 172.9일이었다. 기능공은 141.0일로 일반공의 123.5일 다음으로 단기였다. 작업능력과 현재 현장에서의 근로일수가 비례하는 것은 아닌 것으로 나타났다.

현장경력 기준으로는 2년~10년 미만 경력자의 현재 현장 근로일수가 165.7일로 가장

장기였다. 다음으로는 팀장/반장으로 160.6일이었다. 20년~30년 미만의 현장경력자는 현재 현장에서의 총 근로일수가 138.9일로 가장 짧았다. 현장경력과 현장의 근로일수가 비례하지는 않는 것으로 나타났다.

〈표 2-32〉 현재 현장에서의 총 근로일수

(단위: %)

구분		사례수	8일 미만	8~30일 미만	30~180일 미만	180~365일 미만	1년 이상	평균(일)
전체		1,319	9.2	19.8	39.4	20.5	11.1	153.4
연령	20대 이하	66	10.6	13.6	45.5	21.2	9.1	147.1
	30대	118	11.9	11.9	44.9	16.1	15.3	211.2
	40대	239	7.1	16.7	40.6	24.7	10.9	155.5
	50대	454	7.5	19.2	41.0	21.4	11.0	151.8
	60세 이상	442	11.3	25.1	34.8	18.3	10.4	139.5
작업 능력	일반공	263	14.1	25.9	36.1	16.3	7.6	123.5
	조공	138	10.1	20.3	39.1	19.6	10.9	172.9
	준기공	220	6.8	20.5	41.8	20.0	10.9	146.3
	기능공	366	9.0	18.9	42.3	20.5	9.3	141.0
	팀장/반장	332	6.9	15.4	37.3	24.4	6.0	187.5
근로 경력	2년 미만	145	8.3	20.7	40.7	22.8	7.6	134.6
	2~10년 미만	551	9.4	20.0	36.1	22.0	12.5	165.7
	10~20년 미만	260	7.7	17.3	47.7	16.9	10.4	144.8
	20~30년 미만	203	11.3	18.7	42.4	18.2	9.4	138.9
	30년 이상	160	9.4	23.8	32.5	21.9	12.5	160.6

자료: 건설근로자공제회(2024), 2024년 건설근로자 종합생활 실태조사.

III

퇴직공제제도 현황 및 개편방안

1. 퇴직공제제도 목적 및 법적 근거
2. 퇴직공제제도 운영 현황
3. 퇴직공제제도 개편방안

퇴직공제제도 현황 및 개편방안

1. 퇴직공제제도 목적 및 법적 근거

1) 퇴직공제제도 목적 및 도입배경

(1) 건설근로자 퇴직공제제도의 목적

건설근로자공제회가 발간한 ‘건설근로자공제회 20년사’는 퇴직공제제도 도입의 목적을 “동일 현장에서 1년 이상 근로하지 못해 퇴직금 혜택으로부터 소외된 대부분의 건설근로자에게 퇴직금을 지급함으로써 사기를 진작시켜 성실 시공을 유도하고 나아가 양질의 노동력을 확보해 부실시공을 방지하려는 것이었다.”라고 설명하고 있다.

건설근로자 퇴직공제제도 도입 이전인 1995년 건설교통부의 ‘건설기능인력 고용안정화 및 육성방안’ 자료에 의하면 당시 건설업 취업자는 176만명으로 전 산업 취업자의 8.7%였다. 176만명 중 80.6%가 건설근로자로 추정되며, 142만명 규모였다. 그리고 이들 중 90%를 일용직으로 가정할 경우 128만명이다. 건설일용근로자의 대부분은 퇴직금 혜택에서 소외돼 있고, 이는 건설업 입직 기피의 요인으로 진단되었다. 따라서 퇴직공제제도를 통해 건설일용근로자에게도 퇴직금 혜택을 제공하는 것이 목적이다. 또한 현장을 옮겨다니며 노동을 제공하는 건설일용근로자에게 퇴직금 혜택을 제공하여 입직을 촉진하기 위한 목적도 있었다.

(2) 건설근로자 퇴직공제제도 도입 배경

삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 부실공사에 대한 근본적인 방지대책이 필요했다. 또한 1997년 공공건설시장 개방에 대비한 건설산업의 경쟁력 강화를 위해 ‘건설제도개혁기획단’이 설치돼 종합대책을 마련하였다.⁷⁾

7) 종합대책에는 건설사업관리제도와 건설공사 현장실명제 도입도 포함됐다. 건설산업관리는 대규모 건설공사의

건설공사에 참여하는 십장 등 현장의 근로자를 관리하고, 그들의 권익을 보호할 수 있는 방안에 대한 공감대가 형성되었다.

이런 공감대에 기초해 건설일용근로자에 대한 퇴직금과 복지혜택을 제공할 수 있는 수단으로 건설근로자 퇴직공제제도가 도입되었다. 이와 함께 여러 현장을 옮겨 다니면서 노동을 공급하는 건설근로자의 경력관리, 공제금 등을 합산관리하는 건설근로자 복지카드 제도도 도입되었다.

2) 퇴직공제제도 법적 근거

건설근로자 퇴직공제제도가 운영될 수 있는 근거는 건설근로자법, 건설산업기본법, 그리고 예정가격작성기준 등이다. 법적 근거는 제도가 시행될 수 있는 근거가 될 뿐만 아니라 퇴직공제부금을 안정적으로 확보할 수 있는 근거이기도 하다.

(1) 건설근로자법

① 공제사업 근거

건설근로자법 제8조는 대통령령으로 정하는 건설업 관련 공제조합 및 사업주단체 중 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자는 건설근로자의 고용안정과 복지증진을 위하여 퇴직공제에 관한 사업 등 건설근로자를 위한 공제사업을 공동으로 실시해야 한다는 규정을 두고 있다.

건설근로자법 제9조의2 제1항은 건설근로자공제회의 사업을 규정하고 있다. 제1호에서는 퇴직공제에 가입한 사업주 및 피공제자에 대한 기록의 관리·유지, 제2호는 공제부금의 수납과 퇴직공제금의 지급을 규정하고 있다.

② 퇴직공제 가입자

건설근로자법 제10조 제1항은 건설산업기본법 제87조 제1항에 따른 건설공사와 건설근로자법 시행령 제6조8)에서 정하는 건설공사를 하는 퇴직공제 가입대상으로 규정하고

기획, 설계, 발주, 감리, 시공관리 등 업무를 종합적으로 조정·관리하는 제도이다. 건설공사 현장실명제는 시공의 책임성을 강화해 부실시공을 방지하기 위한 목적도 있다. 건설공사 현장실명제 정착을 위해 전문건설사업자에게 현장 근로자의 실명이 표기된 시공조직도를 작성하여 발주자에게 제출하도록 했다.

있다. 사업이 여러 차례의 도급에 의하여 수행되는 경우에는 원수급인이 퇴직공제 가입자가 된다.

원수급인이 서면계약으로 하수급인에게 공제부금의 납부를 인수하게 하는 경우로서 원수급인의 신청에 따라 공제회의 승인을 받은 경우에는 하수급인이 퇴직공제 가입자가 된다. 하수급인정승인에 관한 규정으로 건설근로자법 제10조 제1항의 후단에 규정돼 있다.

하수급인정승인에 관한 사항은 건설근로자법 시행규칙 제8조에서 규정하고 있다. ‘하수급인 사업주 인정 승인신청서’를 제출해야 하며, 하도급계약서 사본과 하도급금액 산출명세서 중 퇴직공제에 가입하는 데에 드는 금액이 명시된 부분의 사본도 첨부해야 한다. ‘하수급인 사업주 인정 승인신청서’를 접수한 공제회는 7일 이내에 인정 승인 또는 불승인 통지서를 원수급인과 하수급인에게 각각 보내야 한다. 이런 과정을 거쳐 승인되면 하수급인이 퇴직공제 가입자가 된다.

③ 피공제자 관련 규정

제정 건설근로자법(법률 제5249호, 1996. 12. 31.제정)은 제11조 제1항과 제2항에서 피공제자에 관한 규정을 두었다. 제2항은 “사업주는 건설근로자가 동의하지 아니한 경우에는 당해 건설근로자를 대상으로 공제계약을 체결할 수 없다.”고 명시했다. 건설근로자의 동의가 필요했다.

건설근로자법 제11조는 2002년 12월 30일 일부개정 시 전문이 개정됐다. 퇴직공제에 가입된 사업 또는 사업장에 근무하는 근로자 중 퇴직공제에 가입할 수 없는 근로자를 구체적으로 규정하고, 이외의 근로자는 퇴직공제 가입이 의무화됐다. 퇴직공제에 가입된 사업 또는 사업장에 근무하는 건설근로자는 피공제자가 된다. 다만 근로시간이 고용노동부령으로 정하는 기준 미만인 자는 제외된다. 또한 고용형태, 고용기간 및 직종 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 자도 제외된다. 피공제자의 범위를 규정하고 있는 건설근로자법 제11조는 현행 법령에서도 동일하게 유지되고 있다.

건설근로자법 시행령 제11조는 피공제자가 될 수 없는 자의 범위를 정하고 있다. 기간을 정하지 아니하고 고용된 상용근로자는 제외된다. 1년 이상의 기간을 정하여 고용된 근로자도 퇴직공제 피공제자에서 제외된다.

8) 건설근로자법 시행령 제6조(퇴직공제의 당연 가입 대상)는 전기공업법에 따른 전기공사, 정보통신공업법에 따른 정보통신공사, 소방시설공업법에 따른 소방시설공사, 국가유산수리 등에 관한 법률에 따른 국가유산수리공사로서 제1호부터 제4호에 해당하는 공사이다.

건설근로자법 시행규칙 제14조는 피공제자가 될 수 없는 자를 규정하면서 건설근로자법 제11조 제1호의 고용노동부령으로 정하는 기준 미만인 자에 대해서 구체적으로 규정하고 있다. 1일 소정근로시간이 4시간 미만이고 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자이다.

(2) 건설산업기본법

① 퇴직공제제도 시행 규정

건설산업기본법 제87조는 건설근로자 퇴직공제제도의 시행에 관한 규정이다. 제1항은 대통령령으로 정하는 건설공사를 하는 건설사업주는 퇴직공제 가입이 의무이다. 제2항은 건설근로자 퇴직공제제도의 가입에 드는 금액을 도급금액 산출내역서에 적도록 규정하고 있다. 제3항은 시공능력 평가나 그 밖의 건설시책을 시행할 때 제2항에 따라 건설근로자 퇴직공제제도에 가입한 건설사업자를 우대할 수 있다는 규정이다.

건설산업기본법 시행령 제83조는 건설근로자퇴직공제 가입대상 공사에 대한 규정이다. 국가 또는 지방자치단체가 발주하는 공사로서 공사예정금액 1억원 이상 공사, 국가 또는 지방자치단체가 출자 또는 출현한 법인이 발주하는 공사로서 공사예정금액이 1억원 이상인 공사, 그리고 국가 또는 지방자치단체가 출자 또는 출현한 법인이 납입자본금의 50퍼센트 이상을 출자한 법인이 발주하는 공사로서 공사예정금액이 1억원 이상인 공사이다. 또한 주택법 제15조 제1항에 따른 사업계획의 승인을 얻어 건설하는 200호 이상인 공동주택 건설공사도 가입대상이다. 이외에도 사회기반시설에 대한 민간투자법에 따른 민간투자사업으로 시행되는 공사로서 공사예정금액이 1억원 이상 공사, 200호 이상의 공동주택과 주거용 외의 용도가 복합된 건축물의 건설공사, 건축법 시행령에 따른 일반업무시설 중 200실 이상인 오피스텔 건설공사, 공사예정금액이 50억원 이상인 건설공사 등이 가입대상이다.

② 소요금액

건설산업기본법 시행령 제83조 제2항은 건설공사도급계약 당사자에게 퇴직공제 가입에 소요되는 금액을 산정하여 도급금액산출내역서에 명시하도록 의무화하고 있다.

건설근로자 퇴직공제 가입 소요금액 산정기준(국토교통부 고시 제2015-610호, 2015.

8.20. 시행)은 퇴직공제 가입 소요금액을 직접노무비의 2.30%로 정하고 있다.

(3) 예정가격 작성기준

기획재정부 계약예규 예정가격작성기준 제3절 공사원가계산 제19조(경비) 제3항은 경비의 세비목을 제1호부터 제27호까지 규정하고 있다. 이 중 제24호는 건설근로자 퇴직공제부금비이다. 건설근로자 퇴직공제부금비는 퇴직공제에 가입하는데 소요되는 비용이며, 퇴직급여충당금을 산정하여 계상한 경우 해당 금액을 제외하도록 규정하고 있다. 예정가격작성기준은 제10조 제1항 제4호 및 제18조 노무비 항목에서 명시적으로 규정하고 있는 퇴직급여충당금을 산정하여 계산한 금액은 제외하도록 규정하고 있다.

지방계약법 적용 공사는 지방자치단체 입찰 및 계약집행기준 제2장 예정가격작성기준 제3관 공사 원가계산의 경비에서 규정하고 있다. 내용은 기획재정부 예정가격작성기준과 차이가 없다.

2. 퇴직공제제도 운영 현황

1) 퇴직공제 가입공사

퇴직공제제도가 처음 시행된 1998년 당연가입 대상 공사는 100억원 이상 공공공사와 500호 이상의 주택공사였다. 이후 당연가입 대상 공사가 확대됐다. 2001년 8월 25일부터는 50억원 이상의 공공공사로 확대됐다. 2004년 1월 1일부터는 10억원 이상 공공공사와 민간투자공사, 그리고 300호 이상 민간 공동주택공사로 확대됐다. 이후에도 당연가입 공사는 지속적인 확대가 있었다. 2020년 5월 27일 이후는 1억원 이상의 공공공사와 50억원 이상의 모든 민간공사, 200호 이상의 공동주택공사가 당연가입 대상 공사이다.

퇴직공제부금 일액도 여러 차례 변화의 과정을 거쳤다. 제도 시행 초기부터 2006년까지는 2,100원이었으며, 2007년 3,100원으로 인상됐다. 1년 뒤 다시 1,000원이 인상돼 2008년부터 2017년까지 4,200원의 일액으로 운영됐다. 2018년부터 2020년 5월까지 5,000원으로 일액이 인상된 이후 2020년 5월 27일부터는 6,500원으로 퇴직공제부금 일액이 인상돼 2024년 12월 현재까지 유지되고 있다.

〈표 3-1〉 퇴직공제 가입 대상 공사 변화 추이

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		
민 간	공동주택공사	500호 이상	500호 이상	300호 이상	200호 이상	100억원 이상 모든 민간공사	50억원 이상 모든 민간공사
	주상복합공사	-	-	-	200호(실)		
	오피스텔공사	-	-	-	200호(실) 이상		

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

〈표 3-2〉 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
판단기준	실제 착공일			입찰공고일(도급계약일)		
반영요율	건축: 1.42%~2.92% 토목: 1.35%~2.75% (조달청 고시)		2.3% (국토부 고시)			

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

자료: 한국행정학회(2024), 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 연구 중간보고회 자료.

퇴직공제 가입 사업장은 당연가입 대상 사업장의 변화에 영향을 받게 된다. 그리고 건설경기에도 직접적으로 영향을 받을 수밖에 없다. 1998년부터 2007년까지 가입대상 사업장은 28,540개였으며, 가입 사업장은 25,508개였다.

2020년 5월 27일 당연가입 대상 공사가 공공공사 1억원까지 확대된 영향이 본격적으로 나타나기 시작한 2021년 이후 급격하게 증가하는 양상이다. 2021년 이후 건설투자의 변동에 따라 당연가입 대상 사업장에도 변화가 있었지만, 당연가입 사업장은 2020년 5월

제도변화 이후 크게 확대되고 있다. 2023년 당연가입 대상 사업장은 82,435개이며, 이중 82,303개 사업장이 퇴직공제에 가입한 것으로 나타났다.

2020년 이후 가입대상 사업장의 급격한 증가는 건설경기 호황 이외에도 1억원 이상의 공공공사 현장과 50억원 이상 100억원 미만 민간공사 사업장이 많은 것을 알 수 있다. 2023년 퇴직공제 당연가입 사업장 82,435개는 고용보험 가입 사업장인 545,613개와 비교하면 15.1%에 불과하다. 고용보험 가입 사업장 규모와 무관하다는 점을 감안하면 1억원 미만 공공공사와 50억원 미만의 민간공사가 대다수를 차지하고 있는 것을 알 수 있게 한다. 향후 퇴직공제 당연가입 대상 공사의 범위가 더욱 확대되는 경우 건설근로자의 퇴직 후 소득보전 측면에서 긍정적이지만, 사업주의 업무부담과 금전적 비용부담도 증가하게 될 것으로 예상된다.

〈표 3-3〉 퇴직공제 가입현황 추이

(단위: 개소)

구분	가입대상 사업장	가입 사업장
1998년~2007년	28,540	25,508
2008년	11,611	10,750
2009년	15,627	15,272
2010년	13,747	13,376
2011년	18,226	18,151
2012년	20,488	20,382
2013년	20,223	20,139
2014년	22,104	22,043
2015년	22,104	22,043
2016년	23,970	24,022
2017년	27,190	27,401
2018년	26,901	26,728
2019년	30,744	30,600
2020년	44,982	44,715
2021년	76,638	76,470
2022년	74,628	74,143
2023년	82,435	82,303

자료: 국토교통부, 국토교통 통계누리.

2023년 건설업 취업자는 211.4만명이며, 퇴직공제 피공제자는 40.5만명으로 19.2%의 비중이었다. 2023년 건설업 취업자는 전년대비 91천명이 감소했으나, 총 피공제자는

40.5만명으로 2018년과 동일하며, 총 피공제자가 건설업 전체 취업자에서 차지하는 비중은 2020년 이후 가장 높았다.

2023년 퇴직공제금을 받은 근로자는 30.6만명이었는데, 2020년과 2021년을 제외하고는 가장 많은 숫자였다. 2019년부터 2021년까지 기간이 코로나 팬데믹 기간이었으며, 건설현장 운영이 정상적으로 이루어지지 못했다. 이런 영향으로 퇴직공제금을 신청한 피공제자가 급증한 것으로 볼 수 있다. 즉 코로나 팬데믹이 종식된 이후인 2023년 퇴직공제금을 신청한 피공제자가 많았던 것은 그만큼 건설업에서 은퇴자가 많았음을 의미한다.

2016년부터 2018년까지 기간은 공동주택 신축공사를 중심으로 민간건설경기가 호황을 맞았던 시기이다. 건설업 취업자가 증가했고, 퇴직공제 총 피공제자는 이 기간 더 크게 확대된 것으로 나타난다.

〈표 3-4〉 퇴직공제 총 피공제자 추이

(단위: 천명, %)

구분	건설업 취업자(A)	총 피공제자(B)	총 피공제자 비중(B/A)	공제금 지급(퇴직)자
2008년	1,812	411	22.7	12.7
2009년	1,720	425	24.7	20.3
2010년	1,753	312	17.8	22.9
2011년	1,751	288	16.4	25.3
2012년	1,773	305	17.2	45.3
2013년	1,754	325	18.5	58
2014년	1,796	348	19.4	68.1
2015년	1,823	326	17.9	73.8
2016년	1,869	394	21.1	86.5
2017년	1,988	467	23.5	100.5
2018년	2,034	405	19.9	123.9
2019년	2,020	394	19.5	204.3
2020년	2,016	354	17.6	503
2021년	2,090	335	16.0	460
2022년	2,123	387	18.2	254
2023년	2,114	405	19.2	306

자료: 국토교통부의 국토교통 통계누리과 통계청의 경제활동인구조사 활용하여 작성.

2023년 기준으로 최근 5년의 퇴직공제금 지급 추이는 특징적인 현상을 볼 수 있다. 코로나19가 확산됐던 2020년과 2021년은 퇴직공제금 지급건수와 지급액이 크게 증가했

다. 2022년 감소한 퇴직공제금 지급건수와 지급액은 2023년 다시 크게 증가했다. 전년 대비 지급건수는 52,648건, 1,431억원 증가했다.

퇴직공제금 지급건수가 증가됨에 따라 2019년과 2020년은 특별퇴직공제금⁹⁾ 지급건수와 지급액도 병행해서 확대됐다. 그러나 2020년은 퇴직공제금 지급건수가 2019년에 비해 많았으나, 지급액 차이는 크지 않았다. 또한 특별퇴직공제금 지급액은 2019년에 비해 적었다.

2023년은 특별퇴직공제금 지급건수와 지급액이 최근 5년 중 가장 많았다. 2023년 퇴직공제금 지급건수가 2020년과 2021년에 비해 적었음에도 불구하고 지급액은 2020년과 2021년에 비해 많다는 것은 지급건수 1건당 평균 지급액이 많다는 의미이다. 이는 퇴직공제 적립일수가 많은 근로자들이 퇴직공제금을 신청한 것으로 이해할 수 있다. 적립일수가 장기인 근로자 다수가 퇴직공제금을 신청한 결과 특별퇴직공제금 지급액도 증가한 것으로 해석할 수 있다.

〈표 3-5〉 건설근로자 퇴직공제금 지급 현황 추이

(단위: 건, 억원)

구분		2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
퇴직공제금	지급건수	205,448	503,416	460,561	254,693	307,341
	지급액	5,396	6,048	5,403	4,772	6,203
특별퇴직공제금	지급건수	10,311	10,462	9,194	6,953	11,843
	지급액	39	41	37	37.8	50.7

자료: 건설근로자공제회, 건설근로자 고용복지 사업연보, 각 연호.

2019년 30,597개 신규 가입 현장 중 공공공사는 91.1%였다. 2020년 5월 27일부터 1억원 이상 공공공사는 퇴직공제 당연가입 대상이 되었다. 이에 따라 퇴직공제 신규 가입 사업장이 급격하게 증가하는 양상이 나타나고 있다. 2020년 신규 가입 현장은 45,204개소이며, 공공공사 현장이 차지하는 비중은 92.6%였다. 2019년 퇴직공제 신규 가입 공공공사 현장은 27,882개소에서 2020년은 41,849개소로 크게 증가했다. 민간공사도 100억원 이상에서 50억원으로 가입대상 공사의 범위가 확대되었으나, 가입 현장은 크게 증가하지는 않았다.

9) 공제부금 납부개월 수가 84개월(7년, 적립일수 1,764일) 이상이면 30만원, 120개월(10년, 적립일수 2,520일) 이상이면 50만원, 180개월(15년, 적립일수 3,780일) 이상이면 100만원이 추가로 지급된다.

2020년 5월 27일 제도개편으로 확대된 당연가입 사업장 확대의 효과는 2021년부터 본격적으로 영향이 나타났다. 2021년 신규 가입 현장은 78,422개소로 전년도의 45,204개소에 비해 크게 증가했다. 공공공사 현장이 차지하는 비중은 93.3%로 2020년에 비해 0.7%p 상승했다. 민간공사도 당연가입 사업장 확대의 영향이 나타난 것으로 볼 수 있다. 2021년은 2020년에 비해 1,135개소 증가했다.

〈표 3-6〉 건설근로자 퇴직공제 가입 현황 추이

(단위: 개소, 억원, %)

구분		2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
신규 가입	계	30,597	45,204	78,422	77,131	86,492
	공공공사	27,882	41,849	73,130	71,370	80,865
	민간공사	1,584	1,838	2,973	3,244	2,567
	임의	1,151	1,517	2,319	2,517	3,060
	공사금액	1,782,016	1,860,758	2,155,241	2,183,251	1,897,566
	공제부금 반영액	7,699	9,954	14,899	11,257	10,322
원가 미반영공사 (미반영률)		2,094 (6.8)	3,584 (7.9)	3,194 (4.1)	1,855 (2.4)	2,029 (2.3)

자료: 건설근로자공제회, 건설근로자 고용복지 사업연보, 각 연호.

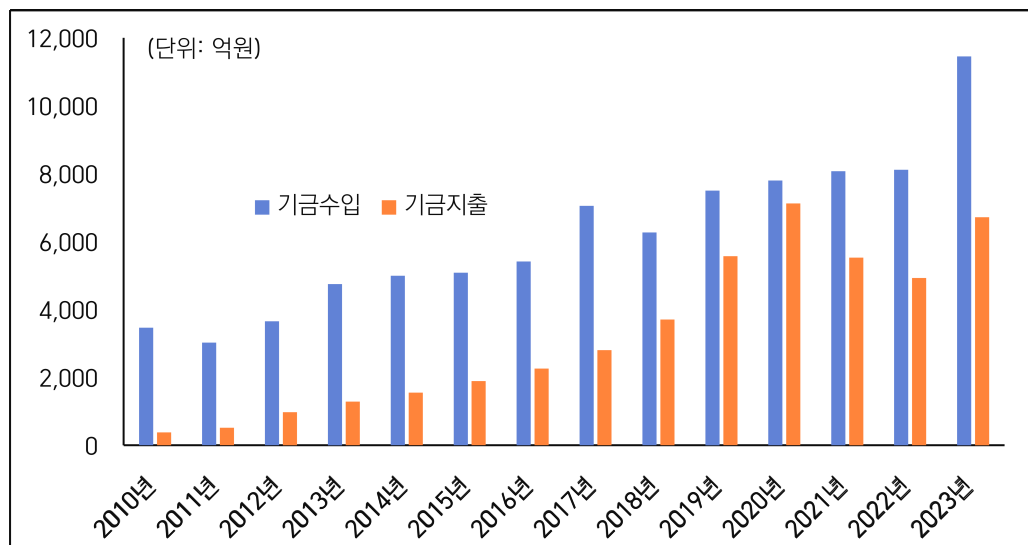
2022년은 신규 가입 공사현장이 전년대비 1,291개소 감소했다. 공공공사 가입 현장이 1,761개소 감소했다. 그러나 민간공사 신규 가입 현장은 271개소 증가했다. 2022년은 공동주택 신축공사를 위주로 민간공사는 확대되었다. 이는 신규 가입장이 감소했음에도 불구하고 퇴직공제 공사금액이 증가한 것을 통해서도 확인할 수 있다.

2023년은 2022년과 반대 현상이 나타났다. 민간공사는 위축됐다. 반면 공공공사는 신규 가입현장이 86,492개소로 크게 증가했다. 민간공사 가입현장 감소를 통해서 파악되는 것처럼 퇴직공제 공사금액도 전년대비 감소했다. 감소액은 28조 5,685억원이며, 13.1% 감소한 수준이다.

최근 5년의 퇴직공제 신규 가입 추이에서 특징적인 현상은 임의가입 사업장이 지속적으로 증가하는 것이다. 2019년 1,151개소에서 2023년은 3,060개소 증가해 2.7배 규모가 됐다.

2) 퇴직공제기금

퇴직공제 가입자 증가에 따라 기금수입은 증가하고 있고, 기금의 지출도 확대되는 양상을 보이고 있다. [그림 3-1]에 제시돼 있는 기간 중 퇴직공제기금 수입은 2010년 3,461억원에서 2013년은 4,748억원으로 늘었다. 이후에도 증가세가 유지돼 2015년에는 5천억원 규모를 초과한 5,080억원이 됐다. 2020년은 기금 수입 대비 지출이 91.3%를 기록하기도 했다. 2010년 10.9%의 비중이 2014년에는 31.0%로 증가했고, 2018년에는 59.1%, 2019년에는 74.2%로 높아졌다. 이후 코로나19가 확산됐던 2020년에는 91.3%로 높아진 이후 2021년 68.5%, 2022년 60.7%, 2023년은 58.7%였다.



자료: 국토교통부, 국토교통 통계누리.

[그림 3-1] 건설근로자 퇴직공제기금 수입과 지출

3. 퇴직공제제도 개편방안

1) 하수급인정승인제도 폐지

(1) 하수급인정승인제도 문제점

건설근로자법 제10조 규정에 의해 퇴직공제 가입자는 원수급인이다. 다만 계약금액 10억원 이상 하도급공사를 수행하는 하수급인도 퇴직공제 가입자가 될 수 있는데, 승인 요건이 충족되어야 한다. 승인 요건은 하수급인이 건설, 전기, 정보통신, 소방시설, 문화재

수리 등 관련 법령에 따른 공사업자로 등록돼 있어야 한다. 그리고 하도급공사 공사금액(공사계약서상 계약금액)이 10억원 이상이어야 한다. 이 밖에도 하도급계약서에 원·하수급인 간 퇴직공제부금 납부에 관한 사항이 명시돼야 하며, 하도급금액 산출명세서에 퇴직공제부금비가 명시돼 있어야 하며, 적정하게 반영돼 있어야 한다.

그러나 하수급인정승인 시 하도급자가 신고·납부해야 할 퇴직공제부금비가 적정하게 반영되기 어려운 상황이다. 하도급공사 입찰에 참여해 낙찰자가 되기 위해서는 가격이 가장 중요한 요소이다. 가격이 가장 중요한 요소인 것은 전문건설사업자의 하도급공사 입찰금액 선정기준을 통해서 확인할 수 있다. 2023년 조사결과에 의하면 “최저가 견적금액” 항목의 응답 비중이 42.7%로 가장 높다. 해당 항목의 응답 비중은 매년 유사한 수준이다. 다음으로 높은 순위 응답은 “원도급자의 실행예산”에 맞춰 하도급공사 입찰금액을 결정하는 비중도 높다. 이들 두 항목은 모두 가격과 관련돼 있다.

〈표 3-7〉 하도급공사의 입찰금액 선정기준(전문건설사업자)

(단위: 개, %)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
합계	728 (100.0)	623 (100.0)	589 (100.0)	618 (100.0)	508 (100.0)
최저가 견적금액	323 (44.4)	297 (45.8)	286 (47.2)	287 (46.4)	217 (42.7)
원도급자의 실행예산	169 (23.2)	155 (23.9)	146 (24.1)	119 (19.3)	127 (25.0)
실건적금액 이하	94 (12.9)	81 (12.5)	72 (11.9)	88 (14.2)	55 (10.8)
경험적으로 산출한 금액	93 (12.8)	90 (13.9)	82 (13.5)	88 (14.2)	75 (14.8)
기타	49 (6.7)	26 (4.0)	20 (3.3)	36 (5.8)	34 (5.7)

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

하도급자로 선정되기 위해 가격경쟁이 벌어지는 상황에서 경비 항목에 해당하는 퇴직공제부금비를 포함하는 것은 어렵다. 여러 업체가 경쟁하는 상황에서 하도급공사 입찰금액을 인상시킬 수 있는 퇴직공제부금비를 포함하는 건설사는 많지 않아 보인다. 특히 하수급인정승인은 모든 하도급공사에서 일반적으로 이루어지는 것도 아니다. 공사기간이 길고 노동력 투입이 많은 골조공사를 중심으로 하수급인정승인이 이루어진다. 원수급인

과 협의에 의해 퇴직공제부금비를 보전받아도 부족할 수 있고, 하수급인이 추가로 부담하는 상황이 초래될 수 있다.

무엇보다 하도급자 선정과정은 원수급인이 발주자가 된다. 또한 공사의 수행과정에서 원도급자의 협조와 관리가 반드시 필요하다. 원수급이니 퇴직공제부금 하수급인정승인을 요구하는 경우 거부하기 어렵다.

〈표 3-8〉 공공공사 원도급금액 대비 하도급금액 추이(전문건설사업자)

(단위: %)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
60% 이하	35.4	32.4	34.7	36.0	40.4
61~70%	1.9	3.2	2.2	2.7	3.0
71~80%	11.1	10.7	12.1	10.8	6.0
81~90%	43.8	44.3	43.3	43.2	44.2
90% 초과	7.8	9.4	7.6	7.2	6.4

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

〈표 3-9〉 민간공사 원도급금액 대비 하도급금액 추이(전문건설사업자)

(단위: %)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
60% 이하	36.3	32.0	30.5	38.6	40.9
61~70%	5.7	5.0	5.1	3.8	6.0
71~80%	14.7	14.9	12.4	11.6	12.3
81~90%	23.9	29.8	33.7	28.1	21.1
90% 초과	17.5	18.2	18.4	18.0	18.7

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

전문건설사업자 대상 조사결과는 원수급인 요청에 의해 퇴직공제부금을 납부한 사례가 최근 5년 동안 30%를 상회하는 것으로 나타났다. 2023년 기준으로 최근 5년의 조사결과에는 2021년과 2022년을 제외한 다른 연도는 하수급인정승인의 비중이 30%를 초과하는 것으로 조사됐다.

〈표 3-10〉 전문건설사업자 퇴직공제부금 납부사유 추이

(단위: %)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
당연가입 대상 공사 원도급자	60.7	67.0	71.2	74.1	69.7
원수급인 요청	39.3	33.0	28.8	25.9	30.3

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

(2) 하수급인정승인제도 폐지

종합공사는 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하면서 시설물을 시공하는 건설공사이다. 발주자로부터 공사를 도급받은 건설업자는 해당 건설현장을 관리할 책임이 있다. 퇴직공제제도 운영을 사업장(현장)별로 운영하는 것도 이와 무관하지 않다. 종합공사의 원도급자는 해당 현장의 노동력 현황을 종합적으로 파악하고 있다.

하도급자가 자신이 수행하는 공정에 투입되는 노동량만을 파악하고 있다. 하수급인정승인제도는 동일한 현장에서 복수의 퇴직공제 가입자가 있는 상황이 되는 것이다. 세대수가 많은 대규모 공동주택 공사현장은 골조공사 하도급자가 복수로 선정되는 경우도 많다. 특정한 건설근로자가 동일한 현장에서 서로 다른 하도급자와 근로계약을 체결하고 노동을 공급하는 경우도 있다. 이들 중 한 개의 업체에게 하수급인정승인을 할 경우 특정 건설근로자는 퇴직공제 근로일수 신고의 주체가 달라질 수 있고, 혼란이 초래될 수도 있다. 하수급인정승인제도의 명확한 실익은 없다. 오히려 복잡한 주체의 신고의무로 누락과 미납부가 발생할 수도 있다.

하수급인정승인제도 폐지를 위해서는 건설근로자법 제10조(퇴직공제의 가입) 제1항의 후단인 “이 경우 원수급인이 서면계약으로 하수급인에게 공제부금의 납부를 인수하게 하는 경우로서 원수급인의 신청에 따라 공제회의 승인을 받은 경우에는 그 하수급인을 사업주로 본다.”를 삭제하면 된다. 또한 제10조 제2항의 삭제도 필요하다.

2) 발주자직접납부제도 도입

(1) 발주자직접납부 특례

2020년 5월 이후 발주자(도급인)가 퇴직공제부금을 직접납부하는 특례가 시행되고 있

다. 건설근로자법 제13조의2(공제부금의 납부 특례) 제1항은 퇴직공제에 가입한 사업주에게 건설공사를 도급한 도급인이 사업주를 대신하여 피공제자의 공제부금을 공제회에 납부하도록 하고 있다.

건설근로자법 시행령 제12조의3(도급인의 공제부금 납부 특례)은 발주자(도급인)가 퇴직공제부금을 직접 납부하는 특례에 대해 구체적으로 규정하고 있다.

이처럼 건설근로자의 퇴직소득 보전을 목적으로 하는 퇴직공제금의 원천인 퇴직공제부금을 확보하기 위한 장치들이 마련돼 있다.

(2) 미신고 및 미납 유인 해소

건설근로자법 제10조의4는 퇴직공제 당연가입 사업주는 그 건설공사의 사업시작일부터 14일 이내에 건설근로자공제회에 퇴직공제 관계의 성립 신고를 할 의무가 있다. 건설근로자법 시행규칙 제15조는 피공제자에 대한 근로일수 신고의무를 규정하고 있다.

건설근로자법 시행령 제12조는 공제가입사업주에게 매달 피공제자 근로일수 신고와 함께 공제부금 금액을 명시하고 납부증명서를 제출하도록 의무화하고 있다.

피공제자의 근로일수 신고와 공제부금 납부의무 미이행 시는 건설근로자법 제26조에 따라 500만원 이하의 과태료가 부과된다.

최근 3년의 퇴직공제부금 미납 사업장은 12,213개이며, 이들 사업장의 미납 금액은 43,034백만원이다. 미납 사업장 1개소의 평균 미납액은 352만원이다. 최근 3년 중 2023년이 미납사업장과 미납금액이 가장 많다. 2022년도 2021년에 비해 미납사업장과 미납금액이 증가했다.¹⁰⁾

고용보험 사업장 숫자를 통해서 알 수 있는 것처럼 대부분의 건설사는 복수의 현장을 운영하고 있고, 건설사에 따라서는 지역별로 산재되어 있는 건설현장의 출역인원을 매일 확인하여 매월 근로일수 신고와 공제부금을 납부하는 것은 업무부담을 가중시키는 상황이 된다. 물론 전자카드제의 확대로 관련 업무의 경감이 이루어지고 있지만, 여전히 퇴직공제 신고와 납부를 담당하는 직원을 별도로 배치해야 하는 상황도 많다. 담당자를 배치하기 어려운 영세규모 건설사는 근로일수 신고와 공제부금 납부 미이행 위험이 있다. 발주자직접납부제도를 통해 퇴직공제 근로일수 및 납부 미이행 위험을 제거할 수 있다.

10) 미납사업장과 미납 금액 증가에 대해서 건설근로자공제회는 소규모 건설공사 사업주의 취약한 자금력, 공제부금 미납 시 효과적인 제재수단 미비를 원인으로 판단하고 있다.

〈표 3-11〉 퇴직공제부금 미납 사업장 현황

(단위: 개, 백만원, %)

구분	미납사업장	미납 금액(A)	납부 금액(B)	해소율(B/A)
합계	12,213	43,034	35,132	81.6
2021년	2,828	7,311	6,016	82.3
2022년	3,491	12,455	10,499	84.3
2023년	5,894	23,268	18,617	80.0

자료: 한국행정학회(2024), 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 연구 중간보고회 자료.

3) 소요금액 산정기준 개편

소요금액 산정기준은 건설산업기본법 제87조에 따라 국토교통부장관이 고시한다. 2008년부터 현재까지 직접노무비의 2.30%가 그대로 유지되고 있다. 이런 요율 수준은 건설사업주의 추가적인 금전부담을 초래하는 요인이 되고 있다. 개편방안 시행의 필요성이 크다고 할 수 있다.

발주자가 경비 항목 중 퇴직공제부금비로 반영한 금액이 가입자가 납부한 공제부금보다 많으면 초과 금액을 정산한다. 그러나 그 금액이 부족한 경우, 즉 산출내역서에 계상된 퇴직공제부금비가 가입자가 실제로 납부한 금액에 비해 부족한 경우 정산에 관한 별도의 규정이 없다. 이러한 상황이 발생하는 경우 건설사업자는 원가에 계상된 금액 이외의 추가적인 비용부담이 발생하게 된다. 〈표 3-12〉는 퇴직공제부금 부족으로 인하여 초래되는 추가 부담을 보여준다.

〈표 3-12〉 건설공사비에 계상된 퇴직공제부금 부족분 대납 경험 추이(전문건설사업자)

(단위: 개, %)

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
합계	372 (100.0)	486 (100.0)	405 (100.0)	243 (100.0)	350 (100.0)
있다	65 (22.6)	54 (11.1)	77 (19.0)	6 (2.5)	70 (21.7)
없다	287 (77.2)	432 (88.9)	328 (81.0)	237 (97.5)	374 (78.3)

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

건설근로자공제회가 제공한 자료에서도 퇴직공제부금 초과 사업장이 적지 않다는 것을 보여준다. 2021년 7,481개 현장, 2022년은 7,580개, 2023년은 7,461개 현장에서 퇴직공제부금 초과가 확인됐다.

초과 사업장은 특징적인 양상도 확인할 수 있는데, 초과 사업장의 납부액 비율 건축현장이 크다는 점이다. 일반적으로 건축현장은 토목현장에서 비해 노동력 활용이 더 많다. 따라서 직접노무비가 더 많다. 직접노무비의 2.30%로 계상되는 퇴직공제부금비도 많다. 그럼에도 불구하고 건축현장의 초과 납부액이 많은 것은 노동 투입량이 많아질수록 2.30%의 요율로는 부족하다는 것을 의미한다.

퇴직공제부금 산정요율을 공종별로 적용하는 것이 현실적인 대안이라고 할 수 있다. 건축공종과 토목공종은 생산요소의 활용에서 차이를 보인다. 이런 현실을 감안하지 않고 일률적으로 요율을 적용한 결과는 건축현장에서 퇴직공제부금 초과가 다수 발생하는 결과로 나타나고 있다.

공종별 요율을 달리 적용하는 방안과 함께 공종별 및 공사규모별로 요율을 차등 적용하는 방안이 실효적인 대안이라고 판단된다. 이를 통해 퇴직공제부금 계상 금액 내에서 퇴직공제제도가 운영되어야 건설사의 제도 수용성을 향상시킬 수 있다.

원가에 계상되는 퇴직공제부금액 이외의 추가적인 비용 소요가 없다면 건설사업주는 과태료 처분의 위험을 감수하면서까지 신고 누락과 납부금액 미납을 시도할 유인이 없다.

〈표 3-13〉 준공공사 퇴직공제부금 초과 사업장 현황

(단위: 개, 억원, %)

구분		전체 사업장		초과 사업장			
		공사 수(A)	공제부금 납부액(B)	공사 수(C)	공제부금 납부액(D)	공사 수 비율(C/A)	납부액 비율(D/B)
2021년	합계	61,952	5,631	7,481	1,400	12.1	24.9
	건축	22,685	4,386	2,529	1,303	11.1	29.7
	토목	39,267	1,245	4,952	97	12.6	7.8
2022년	합계	74,595	7,214	7,580	1,643	10.2	22.8
	건축	30,390	5,750	2,875	1,450	9.5	25.2
	토목	44,205	1,464	4,705	193	10.6	13.2
2023년	합계	78,697	7,300	7,461	1,634	9.5	22.4
	건축	34,856	5,999	3,103	1,496	8.9	24.9
	토목	43,841	1,301	4,358	138	9.9	10.6

자료: 한국행정학회(2024), 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 연구 중간보고회 자료.

IV

퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 검토

- 1. 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 검토 배경
- 2. 퇴직공제금과 퇴직금 관련 법령 검토
- 3. 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 방안

퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 검토

1. 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 검토 배경

1) 퇴직공제부금과 법정퇴직금의 관계

건설근로자법은 1996년 12월 31일 법률 제5249호로 제정됐다. 1998년 1월 1일부터 시행되고 있다. 제정 법률은 제17조에서 법정퇴직금과의 관계에 대해서 “근로기준법 제28조 제1항의 규정에 의하여 피공제자에게 퇴직금을 지급할 의무가 있는 공제계약사업주는 당해 피공제자에게 지급할 퇴직금 중 그가 납부한 공제부금의 납부월수에 따라 대통령령이 정하는 기준에 의하여 산정한 금액을 미리 퇴직금으로 지급한 것으로 본다.”라고 규정하고 있었다.

개정되기 이전 건설근로자법은 제2조 정의에서 건설근로자를 근로기준법 제14조의 규정에 의한 건설근로자로서 건설업에 종사하는 자로 정의하고 있다. 그리고 근로기준법은 직업의 종류를 불문하고 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 근로를 제공하는 자로 정의하고 있다. 정부가 발의한 건설근로자법 일부개정안에 따라 제17조는 2002년 12월 30일 일부개정 법률 제6848호로 삭제되었다. 이에 따라 법정퇴직금과 퇴직공제금의 관계에 관한 규정이 사라지게 됐다.

〈표 4-1〉 건설근로자법 제17조 삭제

건설근로자법(법률 제5249호, 1996. 12. 31. 제정)	건설근로자법(법률 제6848호, 2002. 12. 30. 일부개정)
제17조 (법정퇴직금과의 관계) 근로기준법 제28조제1항의 규정에 의하여 피공제자에게 퇴직금을 지급할 의무가 있는 공제계약사업주는 당해 피공제자에게 지급할 퇴직금중 그가 납부한 공제부금의 납부월수에 따라 대통령령이 정하는 기준에 의하여 산정한 금액을 미리 퇴직금으로 지급한 것으로 본다.	제17조 삭제 (2002. 12. 30.)

1996년 12월 31일 제정 건설근로자법은 제11조에서 공제계약 체결의 예외 등을 규정했다. 근로시간이 노동부령으로 정하는 기준 미만인 자, 고용형태·고용기간 및 직종 등을 감안하여 대통령령이 정하는 자는 공제계약의 피공제자로 하지 아니할 수 있도록 했다. 강행규정이 아닌 재량규정의 형식으로 규정돼 있었다.

이에 비해 2002년 일부개정(법률 제6849호)된 건설근로자법은 제11조를 전문개정하였다. 이에 따르면 근로시간이 노동부령으로 정하는 기준 미만인 자, 고용형태·고용기간 및 직종 등을 감안하여 대통령령이 정하는 자는 제외된다는 명시적인 규정을 두었다.

〈표 4-2〉 건설근로자법 피공제자 관련 규정

건설근로자법(법률 제5249호, 1996. 12. 31. 제정)	건설근로자법(법률 제6848호, 2002. 12. 30. 일부개정)
제11조 (공제계약 체결의 예외등) ①사업주는 다음 각호의 1에 해당하는 건설근로자에 대하여는 공제계약의 피공제자로 하지 아니할 수 있다. 1. 근로시간이 노동부령이 정하는 기준미만인 자 2. <u>고용형태·고용기간 및 직종등을 감안하여 대통령령이 정하는 자</u> ②사업주는 건설근로자가 동의하지 아니한 경우에는 당해 건설근로자를 대상으로 공제계약을 체결할 수 없다. ③공제회는 다음 각호의 1에 해당하는 사업주와 공제계약을 체결할 수 없다. 1. 제18조제1항제1호의 규정에 의하여 공제계약이 해지된 날부터 6월이 경과되지 아니한 사업주 2. 임금을 체불하거나 공제계약상의 의무이행확보가 곤란하다고 인정되는 등 대통령령이 정하는 사유가 있는 사업주	제11조 (피공제자의 범위) 퇴직공제에 가입된 사업 또는 사업장에 근무하는 건설근로자는 다음 각호의 1에 해당하는 자를 제외하고는 그 퇴직공제의 피공제자가 된다. 1. 근로시간이 노동부령이 정하는 기준 미만인 자 2. <u>고용형태·고용기간 및 직종 등을 고려하여 대통령령이 정하는 자</u>

건설근로자법에서 규정했던 공제계약 체결의 예외 등과 현행 건설근로자법 제11조에서 규정하고 있는 피공제자가 될 수 없는 자의 범위에 대한 구체적인 내용은 시행령에서 규정하고 있다. 제정 건설근로자법 시행령(대통령령 제15457호 제정)은 “1년 이상의 기간을 정하여 고용된 근로자”에 대해서 공제계약체결의 예외가 인정됐다. 규정의 형식은 공제계약의 피공제자로 하지 아니할 수 있다고 했으며, 이는 공제계약 피공제자로서의 대상에서 원칙적으로 제외되는 것은 아니다. 즉 공제계약의 피공제자가 될 수도 있다는 의미이다.

반면 대통령령 제18019호로 일부개정 된 건설근로자법 시행령은 제11조에서 피공제자가 될 수 없는 자의 범위를 규정하면서 1년 이상의 기간을 정하여 고용된 자를 명시했다. 당해 규정은 원칙적으로 배제하는 것을 의미한다.

〈표 4-3〉 건설근로자법 시행령 피공제자 관련 규정

건설근로자법 시행령(대통령령 제15457호, 1997. 8. 11.. 제정)	건설근로자법 시행령(대통령령 제18019호, 2003. 6. 25. 일부개정)
제5조 (공제계약체결의 예외 등) ①법 제11조제1항 제2호의 규정에 의하여 건설근로자퇴직공제계약(이하 “공제계약”이라 한다)의 피공제자로 하지 아니할 수 있는 건설근로자는 다음 각호의 1에 해당하는 자로 한다. 1. 기간의 정함이 없이 고용된 상용근로자 2. 1년 이상의 기간을 정하여 고용된 근로자 3. 부업으로 단기간 근로계약을 체결한 근로자 등 노동부령이 정하는 근로자 ②법 제11조제3항제2호에서 “대통령령이 정하는 사유가 있는 사업주”라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있는 사업주로서 사업을 계속할 수 없거나 공제부금을 계속적으로 납부하는 것이 곤란하다고 인정되는 사업주를 말한다. 1. 부도·파산·임금등의 체불 2. 고용보험법에 의한 보험료의 체납 3. 산업재해보상보험법에 의한 보험료의 체납	제5조 (피공제자가 될 수 없는 자의 범위) 법 제11조제2호에서 “대통령령이 정하는 자”라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 자를 말한다. 1. 기간의 정함이 없이 고용된 상용근로자 2. 1년 이상의 기간을 정하여 고용된 근로자 [전문개정 2003. 6. 25.]

건설근로자법령의 개정에 따라 1년 이상의 기간을 정하여 고용된 근로자는 퇴직공제제도에서 배제되고, 퇴직급여보장법¹¹⁾에 따라 퇴직금 지급 대상이 된다. 따라서 이중부담과 상계처리에 대한 논의의 실익이 희석될 수밖에 없다.

그럼에도 불구하고 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리에 대한 논의는 여전히 실익이 있다고 할 수 있다. 그리고 이는 계속근로의 인정과 밀접하게 관련돼 있다. 과거 법원의 입장은 계속근로 인정에 소극적이었다고 할 수 있다.

11년 11개월 동안 공사가 있을 때마다 일용인부로 고용되었다가 공사가 끝나면 근로

11) 퇴직급여보장법 제4조 제1항은 사용자에게 퇴직하는 근로자에게 급여를 지급하기 위해 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도를 설정하도록 하고 있다. 다만, 계속근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자에 대하여는 그러하지 아니하다라고 규정하고 있다.

관계가 종료되어 왔고, 5개월 동안 일하지 않은 사실이 있다면 그를 전후해 근로관계가 단절된 것으로 보았다.(대법 81다카571 선고, 1982. 7. 13.). 또한 일용근로자의 일당에는 근로에 대한 통상임금 외에 제수당도 포함된 것이며 근로관계의 단절없이 계속근로연수 1년 이상이 되어야 퇴직금 지급사유에 해당된다(대법 85다카2473 선고, 1987. 7. 6.).라고 판시함으로써 퇴직금 지급 사유를 엄격하게 해석했다.

그러나 최근 판례의 태도가 변화되고 있는 것으로 판단된다. 현실적으로 근로를 제공하지 않더라도 대기 기간으로 인정될 여지가 많고 휴업기간을 포함한 전체 근로기간에 걸쳐 퇴직금 지급의 전제가 되는 근로자의 상근성 및 존속성 요건을 충족한다고 본 판례(대법 2009다35040 선고, 2011. 4. 14.) 등이 최근의 추세로 볼 수 있다.¹²⁾

동일한 조건의 근로계약이 반복되는 경우 임금이 지급되지 않았더라도 기간을 합산하여 계속근로 여부를 판단하여야 한다는 판결(대법 2004다29736 선고, 2006. 12. 7.)도 있었다. 일부 공백기간이 었다 하더라도 그 기간이 전체 근로계약기간에 비하여 길지 아니하고 계절적 요인이나 방학 기간 등 당해 업무의 성격에 기인하거나 대기 기간·재충전을 위한 휴식기간 등의 사정이 있어 그 기간 중 근로를 제공하지 않거나 임금을 지급하지 않을 상당한 이유가 있다고 인정되는 경우에는 근로관계의 계속성은 유지된다고 보았다.

고용노동부는 2003년 4월 24일(임금 68207-313) 기간의 정함이 있는 근로계약이 당해 사업장의 계약관행·계절적 요인 등에 의거 근로계약이 수차 반복됨에 따라 근로자가 재계약에 대한 기대심리를 갖게 되는 경우 근로계약을 체결하지 아니한 기간은 근로계약을 위한 대기 상태로서 근로관계의 단절이 아니라 일시적으로 정지된 것으로 볼 수 있다고 했다.

계속근로를 적극적으로 인정하는 방향으로의 판례 변경은 임시·일용직 고용이 다수인 건설근로자를 대상으로 하는 퇴직공제제도와 퇴직금 상계처리 논의와도 밀접한 연관성이 있다. 즉 단기간 근로계약이 반복돼 계속근로 인정이 가능한 경우라도 다른 사용자와 근로계약을 체결한 후 노무를 제공하다 다시 계속근로 요건을 다룰 수 있는 사용자와 근로계약을 체결한 경우 퇴직공제와 퇴직금 상계처리가 논의될 수 있고, 이는 건설사업자의 이중부담 완화라는 측면에서 검토가 필요하다.

12) 해당 판례는 근로계약기간이 만료되면서 다시 근로계약을 맺어 그 근로계약기간을 갱신하거나 동일한 조건의 근로계약을 반복하여 체결한 경우에는 갱신 또는 반복된 근로계약기간을 합산하여 퇴직금 지급요건으로서의 계속근로연수를 판단하여야 한다고 했다.

2) 건설업체 부담 경감

건설근로자 입직 정제, 인구구조 변화에 따른 생산가능인구 감소 등으로 건설근로자의 고령화가 급속하게 진행되고 있다. 현장경험을 보유한 근로자의 부족, 현장경력 부재에 따른 저숙련과 생산성 저하는 수급불균형을 심화시키고 있다.

이런 상황에서 시공을 담당해야 하는 건설사는 특정한 작업팀과 근로자를 장기간 고용하는 추세가 늘고 있다. 건설업 생산특성으로 인하여 시설물이 설치되는 기간 중에서도 특정한 공정에 종사할 때만 근로자와 근로계약을 체결하지만, 동일한 건설사의 다른 현장을 이동하면서 근로관계가 연결되는 경우가 많다.

건설업은 하도급생산방식이 정착돼 있다. 시설물은 다양한 기능을 제공해야 한다. 이를 위해서는 서로 다른 역량을 보유한 건설사가 생산에 참여해야 하며, 이를 가장 효율적으로 활용할 수 있는 방법이 하도급이다. 하도급생산방식은 구체적으로 구분된 분야별 시공을 담당하는 전문건설업체가 담당한다. 그리고 이러한 역할과 역량은 건설산업기본법령에서 규정하고 있다.

그런데 분야별 생산을 담당하는 하도급자는 특정한 공사의 전 기간동안 참여하는 것은 아니다. 대부분 1년 미만의 생산활동 참여가 대부분이다. 따라서 하도급 공사원가에는 건설근로자에 대한 퇴직금이 반영될 수 있는 여지가 크지 않다. 실제로 전문건설업체를 대상으로 조사한 설문결과에 의하면 공사원가에 퇴직금이 반영되지 않아서 퇴직금을 지급하지 않는 경우도 있다.

이러한 사정은 전문건설업체가 원도급자로 수행하는 공사도 동일하다. 대부분 공사금액이 적어서 공사기간도 단기이다. 퇴직금을 반영하기 어렵다. 그런데 특정한 전문건설업체는 단기간의 원도급공사 완공 후 다른 원도급공사 및 하도급공사를 수행하게 된다. 다른 현장에서 노동력을 활용하지만 대부분 과거 근로관계를 체결한 건설근로자를 다시 활용하는 경우가 대부분이다. 개별 근로자와의 근로계약은 1년 미만의 임시·일용직이지만, 계속근로가 인정되는 사례가 대부분이다. 이로 인하여 퇴직금 지급요건이 충족되게 된다. 즉 단기간 근로관계를 체결하여 다수의 현장에서 활용한 건설근로자의 계속근로가 인정되는 경우 개별 공사에 퇴직금을 반영할 수 없는 건설사는 퇴직금 지급을 위한 비용을 다른 방법으로 마련해야 하며, 금전부담이 수반될 수밖에 없는 상황이다.

전문건설사를 대상으로 한 최근 3년의 설문조사 결과는 퇴직금과 퇴직공제부금을 이중 부담으로 인식하는 비중이 높은 것으로 나타났다. 이는 과거 퇴직급여충당금과 퇴직금의

상계처리가 허용된 전례가 있기 때문이다. 또한 퇴직공제금은 건설근로자가 건설업에서 퇴직 후 지급되는 금전이라는 점에서 임금의 성격을 갖는 퇴직금이라는 인식이 강하기 때문이기도 하다.

이중지급이라는 인식에 기초한 금전적 부담 가중이라는 전문건설업체의 판단은 실제적인 것이기도 하다. 단기간 하도급자로 시공에 참여하는 공사에 퇴직금을 반영할 수 없는 구조이다. 이는 퇴직공제부금비의 경우도 크게 다르지 않다. 하도급공사금액이 적을수록 퇴직공제부금비를 반영하기 어렵다. 낮은 가격을 제시해야만 하도급공사를 수주할 수 있기 때문이다.

따라서 실제로 발생하고 있는 금전적인 부담의 경감 측면에서 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리는 검토의 필요성 및 검토의 실익이 있는 것으로 판단된다.

〈표 4-4〉 퇴직금을 지급하지 않은 이유(전문건설사업자)

(단위: 개, %)

구분	2021년	2022년	2023년
합계	190 (100.0)	227 (100.0)	158 (100.0)
공사수행기간의 불규칙성, 특정시기 집중작업, 휴업 등으로 계속근로를 판단하기 곤란	99 (52.1)	115 (50.7)	77 (48.7)
이미 퇴직공제부금을 납부하였기 때문에 퇴직금 지급은 이중지급	53 (27.8)	62 (27.3)	50 (31.6)
일용근로자는 퇴직금 지급대상이 아니라고 알고 있음	20 (10.5)	23 (10.1)	13 (8.2)
공사원가에 퇴직금이 반영되지 않거나 불충분하게 반영	11 (5.8)	11 (4.8)	12 (7.6)
기타	17 (8.9)	16 (7.0)	6 (3.8)

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

2. 퇴직공제금과 퇴직금 관련 법령 검토

1) 퇴직급여법

퇴직급여법은 제4조에서 사용자에게 퇴직급여제도 중 하나 이상의 제도 설정을 의무화하고 있다. 다만 계속근로기간이 1년 미만인 근로자, 4주간을 평균하여 1주간의 소정근로시간이 15시간 미만인 근로자는 제외된다.

일용직은 근로관계의 특성상 지속적으로 일을 하다가 일정기간 동안 근로를 제공하지 않은 기간이 발생할 수 있다. 이 경우 무조건 계속기간이 단절되는 것은 아니다. 계절상 이유 등으로 사업장 운영이 중단됐거나, 건설현장의 공사 중단 등 근로기간이 단절된 정당한 이유가 있으면 해당 근로 제공 단절기간에 대해서는 계속근로기간으로 인정될 수 있다.

일용근로자 계속근로기간 관련 판례: 대법 2004다 79736, 2006.12.7. 근로계약기간이 만료하면서 다시 근로계약을 맺어 그 근로계약기간을 갱신하거나 동일한 조건의 근로계약을 반복하여 체결한 경우에는 갱신 또는 반복된 계약기간을 합산하여 계속 근로 여부와 계속 근로 연수를 판단해야 하고, 갱신되거나 반복 체결된 근로계약 사이에 일부 공백 기간이 있다 하더라도 그 기간이 전체 근로계약 기간에 비하여 길지 아니하고 계절적 요인이나 방학 기간 등 당해 업무의 성격에 기인하거나 대기 기간·재충전을 위한 휴식 기간 등의 사정이 있어 그 기간 중 근로를 제공하지 않거나 임금을 지급하지 않을 상당한 이유가 인정되는 경우에는 근로관계의 계속성은 그 기간 중에도 유지된다.
--

2) 건설근로자법

건설근로자법의 목적은 건설근로자의 고용개선과 복지증진이며, 이러한 목적을 달성하기 위한 수단으로 퇴직공제금을 지급하는 등의 복지사업 실시를 명시적으로 규정하고 있다.¹³⁾

그런데 건설근로자법에서 정의하고 있는 건설근로자는 근로기준법 제2조에 따른 근로자이며, 이들 근로자에는 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람이다. 임시·일용직 고용계약을 체결하는 육체노동에 종사하는 근로자뿐만 아니라 건설업에 종사하는 임금근로자가 모두 포함된다.

따라서 복지사업의 대상은 1년 이상 고용계약이 체결된 상용직 임금근로자도 당연히 포함된다. 제정 건설근로자법이 상용직 건설근로자의 퇴직공제 피공제자 자격을 명시적으로 배제하지 않은 것도 이러한 이유로 판단된다.

그러나 2002년 12월 30일 건설근로자법 개정을 통해 건설근로자, 특히 현장에서 공사의 진행에 따라 근로관계의 단절이 수시·불규칙적으로 발생하는 임시·일용직 근로자의

13) 건설근로자법의 목적은 건설근로자의 고용안정과 직업능력의 개발·향상을 지원·촉진하고 건설근로자에게 퇴직공제금을 지급하는 등의 복지사업을 실시해 건설근로자의 고용개선과 복지증진을 도모하고 건설산업의 발전에 이바지하는 것이다.

퇴직소득 보장을 명시한 것으로 판단된다. 이러한 측면에서 건설근로자법의 퇴직공제제도
는 퇴직급여법에 의해 보호되지 못하는 임시·일용직 건설근로자의 퇴직소득을 보장하
는 특별법적 성격을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다. 이러한 특별법적 성격의 건설근로자법
은 입법자가 건설근로자의 퇴직소득을 특별히 보호해야 한다는 필요성을 반영한 것으로
볼 수 있다.

3) 소결

퇴직급여법과 건설근로자법은 퇴직소득 보장의 측면에서는 규율과 보호의 대상이 되는
근로자의 범위를 달리한다. 그리고 법령의 규정을 위반하는 경우의 벌칙도 다르다.

퇴직금은 사용자에 의해 급여제도의 형식으로 운영된다. 이런 측면에서 발주자에 의해
공사가 경비 항목의 일종으로 반영되는 퇴직공제부금비로 적립되는 퇴직공제금과 성격
이 다르다고 할 수 있다.

퇴직급여보장법은 퇴직 후 14일 이내에 지급을 원칙으로 규정하고 있다. 퇴직공제금도
건설업에서 퇴직 등 신청요건이 충족되는 경우 지급된다. 또한 퇴직소득 보장의 수단이라
는 점과 퇴직금 대상에서 제외되어 있는 건설일용근로자를 대상으로 하는 퇴직금의 성격
과 복지경비가 혼재돼 있다고 해도 퇴직소득 보장의 성격이 더 강하다고 할 수 있다.

전술한 내용을 종합적으로 검토하면 퇴직공제제도와 퇴직금의 목적은 유사하지만 규정
의 양상이나 제도 운영에서 차이를 보인다. 건설근로자의 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처
리를 허용하는 것은 많은 어려움이 예상될 수밖에 없다. 특히 건설근로자법을 근거로 하
는 퇴직공제 상계처리는 2002년 12월 30일 건설근로자법 개정으로 관련 조항(제17조)이
삭제됐다. 최초 도입이 아닌 삭제된 규정을 되살려야 하는 상황이다.

최근 법원의 계속근로 인정 범위를 확대하는 추세이다. 고용계약 시점에서 퇴직공제 피
공제 대상 근로자였으나, 대기 기간 또는 재충전 등이 인정돼 퇴직급여보장법에서 규정하
고 있는 퇴직금 요건을 충족하는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 상황은 상계처리에 대한
논의가 필요하다.

3. 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 검토

1) 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 반대 논거

(1) 법률관계 차이

퇴직급여에 관한 일반법적인 성격의 퇴직급여보장법과 건설근로자를 대상으로 하는 건설근로자법은 적용범위는 물론 규율의 방식과 벌칙 규정 등이 상이하다. 퇴직공제와 퇴직금에 관한 양 법률의 규율대상과 법률관계의 차이는 명확한 것으로 판단된다.

〈표 4-5〉 퇴직공제금과 퇴직금 법률관계 차이

구분	퇴직급여제도(퇴직금 중심)	퇴직공제제도
근거 법령	근로자퇴직급여 보장법	건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률
적용 업종	모든 업종	건설업종
법률관계	계약관계 사업주 ↔ 근로자간 근로계약 체결 시 사용자 의무 부담	법정 관계 법률상 일정 규모 이상 건설사업주는 당연 가입 사업주 → (공제부금 납입) → 공제회 → (적립·운용) → (퇴직/사망/일정 연령 도래) → 근로자 지급 신청 → 공제회 지급
제도 시행	1953년 근로기준법 제정으로 시행, 이후 2005년 12월부터 근로자퇴직급여보장법으로 이관	1998년 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 시행 때부터 제도 운영

(2) 주체 및 급여

제12조(퇴직급여등의 우선변제) 제2항은 최종 3년간의 퇴직급여 등은 사용자의 총재산에 대하여 질권 또는 저당권에 의하여 담보된 채권, 조세·공과금 및 다른 채권에 우선하여 변제하도록 규정하고 있다.

퇴직급여법 제9조는 퇴직한 근로자에 대한 퇴직금은 퇴직 후 14일 이내에 지급하도록 규정하고 있다.¹⁴⁾ 이처럼 퇴직금은 퇴직 후 소득의 보장이라는 측면에서 법에 의해 강하

14) 퇴직급여법 제9조(퇴직금의 지급 등) 제1항은 퇴직 후 지급사유가 발생한 날로부터 14일 이내에 퇴직금을

게 보호되고 있다. 만약 정해진 기간 내에 퇴직금을 지급하지 않으면 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금형에 처해진다.

〈표 4-6〉 퇴직공제금과 퇴직금 주체 및 급여의 차이

구분		퇴직급여제도(퇴직금 중심)	퇴직공제제도
주체	지급자	사업주	건설근로자공제회
	수급자	1년 이상 계속 재직한 모든 근로자	건설근로자 중 ①일용직 또는 ②1년 미만 재직 근로자
급여	지급 금품 명칭	퇴직금	퇴직공제금
	급여 성격	후불임금 사용자-근로자간 근로계약에 근거	법정 채무 법률 규정에 근거, 임금 성격(×)
	부담 주체	근로자를 고용한 당해 사업주	발주자(도급인) 건설근로자 고용 사업주(×)
	산정방식	퇴직시 평균임금을 기준으로 계속 근무연수 1년당 30일분	적립된 퇴직공제금 + 소정 이자
	지급의무 발생시	특정 사업주로부터 퇴직 후 14일 경과시	건설업에서 퇴직/일정 연령 도래/사망
	근로 요건	단일 사업주 소속으로 1년 이상 계속 근로제공	다수 사업주에게 단속적으로 제공한 근로내역 합산 * 동일 사업주에 대한 노무제공 불필요 계속 근로요건 불필요
	미지급시 제재	①임금체불 형사처벌 ②민사책임(지연배상 추가)	미지급 사례 발생 불가 지급 사유 발생하여 퇴직공제금 청구 시 공제회에서 지급
	미지급시 근로자 보호	대지급금 지급 임금채권보장법 근거	

그런데 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리를 허용하는 경우 문제가 발생한다. 퇴직공제금 지급사유에 해당하지 않는 건설근로자가 퇴직하는 경우 14일 이내에 지급할 의무가 있는 퇴직금에서 향후 받게 될 퇴직공제금을 상계하는 경우 지급시기에 괴리가 발생한다. 예를 들어 법정퇴직금이 1,000만원이고 퇴직공제금이 200만원인 건설근로자가 퇴직하는 경우 14일 이내에 800만원을 지급하고, 200만원은 퇴직공제금을 수령할 수 있는 요건이 충족되는 시기에 받아야 한다. 퇴직급여법 제44조에서 규정하고 있는 벌칙 사유가 된다. 따라서 퇴직공제금과 퇴직금은 별개의 제도라는 주장이다.

지급하도록 규정하고 있다. 다만, 특별한 사정이 있는 경우는 당사자 간 합의에 따라 지급기일을 연장할 수 있도록 하고 있다.

(3) 적립의무 상이

퇴직금 지급에 대한 규정이 있지만, 지급에 필요한 금전을 적립하는 방식에 대한 규정은 별도로 존재하지 않는다. 다만 퇴직금을 퇴직 후 법령에서 정한 기한 내에 지급하지 않으면 임금체불이 된다.

퇴직공제제도는 적립의무가 명시적으로 규정돼 있고, 산출내역서 등에 적정하게 반영하도록 규정돼 있다. 적립의무는 사용자인 건설사업자에게 있지만, 퇴직공제 대상이 되는 임시·일용직 근로자는 특정한 공사(project)의 원가에 퇴직공제부금비가 반영되도록 운영되고 있다.

퇴직공제제도는 적립의무가 있기 때문에 위반하는 경우 제재로서 과태료 처분을 받게 된다. 퇴직공제부금 적립을 위해 근로일수 신고의무와 납부의무가 부과돼 있는 것도 퇴직급여보장법의 퇴직금과의 차이이다.

〈표 4-7〉 퇴직공제금과 퇴직금 적립의무 차이

구분		퇴직급여제도(퇴직금 중심)	퇴직공제제도
적립	적립 의무	퇴직금 적립 법정 의무 없음 다만, 근로자 퇴직 시 미지급할 경우 임금체불	매월 공제회에 근로내역 신고 및 공제부금 납부 의무
	의무자	해당 없음	원수급인 건설사업주(원칙)
	적립 의무 위반시 제재		과태료

(4) 상계처리 규정 삭제

2002년 12월 건설근로자법 개정 시 계속 근로기간 1년 이상 건설근로자에 대하여 적립된 퇴직공제금을 퇴직금으로 지급한 것으로 본다는 규정(제17조)이 삭제되었다. 1996년 12월 31일 제정된 구 건설근로자법은 근로계약 기간이 1년 이상인 건설근로자도 가입할 수 있었다. 이 경우 근로기준법에 의해 규정돼 있었던 법정 퇴직금과 중복되는 문제가 발생되므로 2002년 건설근로자법 개정 전까지 상계처리 규정이 있었다. 2002년 건설근로자법 개정에 의해 1년 이상 근로계약 체결 건설근로자는 퇴직공제제도에서 배제됨에 따라 상계처리 규정이 삭제되었다.

따라서 현재도 1년 이상의 근로계약을 체결하는 건설근로자는 퇴직공제제도에서 제외

된다. 이렇게 볼 때 상계처리에 관한 정당성이 없을 뿐만 아니라 어떤 법적 근거도 없는 상태이다. 이런 측면에서 건설근로자 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리는 불가하다는 입장이다.

(5) 복리후생비용의 성격 포함

건설근로자 퇴직공제금은 퇴직금의 성격을 부인할 수 없지만, 복리후생 관련 비용의 성격이 강화되고 있다는 주장이 제기되고 있다. 이러한 논거로는 다음과 같은 내용들이 제시되고 있다.

발주자에게 퇴직공제부금비 비용 반영의무를 부과하고 있고, 이런 규정에 따라 경비 항목의 일부로 지급된 퇴직공제비를 전달하는 주체가 건설사업자라는 주장으로 귀결된다. 이와 함께 낙찰률과 무관하게 계상되는 퇴직공제부금비의 성격도 퇴직금의 성격을 희석시키는 요인이 되고 있다.

임금과 무관하게 6,500원이 퇴직공제부금비용이 책정된 것도 퇴직금보다 복리후생비용의 성격이 강조될 수밖에 없다는 논거로 활용되고 있다. 퇴직금은 임금과 연동돼 있다. 그러나 퇴직공제금은 근로일수에 따라 매일 6,500원이라는 정해진 금액이 적립되며, 건설근로자의 급여와 무관하다. 퇴직급여보장법에서 규정하는 퇴직금과 다른 방식에 의해서 적립되고 있다는 점에서 퇴직금의 성격이 희석되고 있다는 주장이다.

건설근로자 퇴직공제부금비를 경비 항목으로 규정하고 발주자에게 계상 의무를 부과하고 있고, 이런 방식은 근로관계에 따라 사업주가 부담해야 할 퇴직금의 성격과는 상이하다는 주장이다. 이를 근거로 퇴직금보다 복리후생비용에 더 가깝다는 주장이 제기되고 있다. 과거 퇴직공제부금비를 원가에 반영하는 것은 조달청 고시사항이었다. 그러나 현재는 발주자의 의무사항으로 운영되고 있다. 퇴직금처럼 사업주가 적립해 부담하는 것이 아니라 발주자가 부담하는 것이라는 의견이다.

이러한 논거와 주장들에 기초해 건설근로자 퇴직공제금은 퇴직금의 성격을 부인할 수 없지만, 복리후생 관련 비용의 성격도 강하다는 의견이 제시되고 있다. 따라서 퇴직공제금과 퇴직금은 상계처리의 대상이 아니라는 주장이다.

2) 퇴직공제금과 퇴직금 상계처리 찬성 논거

(1) 건설근로자 퇴직금제도의 특례

일용직 건설근로자도 구 근로기준법 및 퇴직급여법에 따른 퇴직금 규정이 적용되는 대상이다. 그러나 근로의 특성으로 인하여 계속근로 여부를 판단하기 어려워 법정 퇴직금제도를 적용하기 어려운 경우가 발생한다. 이를 해결하기 위한 대안으로 1996년 12월 31일 건설근로자법이 제정됐다. 그리고 이를 법적 근거로 하여 1998년 1월 1일부터 퇴직공제사업 시행이 가능하게 됐다.

이처럼 건설근로자 퇴직공제제도는 건설근로자의 고용관계 특성을 반영하기 위한 퇴직금제도라고 할 수 있다. 퇴직금의 성격이 명확하다면 퇴직급여법에 의한 퇴직금이라고 할 수 있다. 따라서 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리가 허용될 수 있다는 주장이다.

(2) 적극적인 계속근로 인정

법원은 근로기간 단절 및 임금이 지급되지 않은 기간에 대해서도 반복적인 계약관행이 이루어지고 있다면 계속근로를 적극적으로 인정하는 상황이다. 최고 근로계약 체결 시 12개월 미만의 임시직 근로계약을 체결한 후 근로계약이 종료되었지만, 동일한 사용자의 다른 현장에서 근로를 제공하는 계약을 체결하는 경우가 많다. 계속근로가 인정되는 경우 퇴직금 지급대상이 된다. 사용자인 건설사업주는 퇴직공제부금 납부와 퇴직금 지급의 이중부담을 지게되는 경우가 많다.

퇴직공제부금은 공무원가에 포함돼 반영되며, 건설사업주는 원가에 반영된 퇴직공제부금비를 납부하는 것에 불과하다는 주장이 있을 수 있다. 그러나 최근 설문조사 결과와 건설근로자공제회가 최근 3년 준공공사의 초과 납부를 분석한 결과에 의하면 20%를 상회하는 건설사업주가 퇴직공제부금비 계상액보다 많은 금액을 퇴직공제부금으로 납부한 것으로 나타났다. 이런 현실을 감안하면 퇴직공제와 퇴직금의 상계처리 방안에 대한 적극적인 논의가 반드시 필요하다.

3) 소결

2002년 건설근로자법 개정으로 1년 이상 근로계약을 체결하는 건설근로자는 퇴직공제제도에서 배제돼 있다. 이런 상황에서 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리가 허용되면 문제가 발생할 수 있다.

(1) 건설근로자 재산권 침해

1년 미만의 근로계약을 체결한 근로자만 퇴직공제제도 가입 대상이다. 따라서 사후적으로 근로계약 기간이 1년을 초과하여 퇴직금 지급 대상에 포함될 것인지는 장래적이고 불명확한 상태이다.

이처럼 발생 여부를 판단할 수 없는 상태에서 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리가 허용되는 경우 건설근로자법에 의해 적법하게 납입된 퇴직공제금에 대한 건설근로자의 청구권을 침해하는 결과가 초래될 수 있다.

(2) 현행 법령상 채권 소멸사유 부재

민법상 채권소멸 사유는 (대물)변제, 공탁, 상계, 경개, 면제, 혼동 등이 있다. 퇴직공제부금에는 부가금이 포함돼 있는 것을 감안하면 퇴직금을 변제할 목적으로 지급된 것으로 보기 어렵다.

퇴직금은 근로자의 퇴직 이후 발생하게 된다. 판례는 퇴직 이전 지급한 금원에 대해서 퇴직금 변제로 인정하지 않고 있다. 그런데 퇴직공제부금 납입 시 해당 건설근로자는 근로계약 기간이 1년 미만인 자였고, 당연히 퇴직금 지급대상이 아니었다. 따라서 퇴직공제부금으로 퇴직금의 상계처리가 인정될 수 없다.

퇴직금의 채무자인 사업주가 퇴직금 채무를 상계하기 위해서는 보유한 채권으로 상계할 수 있다. 그러나 퇴직공제부금으로 적립된 퇴직공제금은 사업주의 채권이 아니다. 따라서 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리는 허용될 수 없다.

특별법의 성격을 갖는 건설근로자법에서도 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리를 인정하는 규정을 두고 있지 않다.

(3) 특별한 보호 취지

건설근로자법은 건설근로자 중에서도 임시·일용직으로 근로계약 기간이 1년 미만인 특정한 대상의 퇴직 후 소득을 보전하기 위한 취지로 퇴직공제제도를 운영하고 있다. 입법자는 근로기준법과 퇴직급여법에 의한 보호보다 강하게 건설근로자의 퇴직 후 소득을 보전하기 위한 목적에서 관련 규정을 입법한 것으로 이해할 수 있다. 이는 건설근로자법이라는 방식으로 규정한 형식을 통해서도 파악할 수 있다.

(4) 소결

건설근로자를 대상으로 하는 건설근로자법에 의한 퇴직공제제도가 건설근로자의 퇴직 후 소득보장을 목적으로 한다고 해도 퇴직급여법에 의한 퇴직금과 동일한 목적과 취지에서 운영되는 것은 아니다.¹⁵⁾

또한 현행 법령의 체계로 볼 때도 상계처리가 허용될 수 있는 규정은 존재하지 않는다. 건설근로자법 시행규칙 제15조 제5항 제2호 후단은 “당사자 사이에 약정한 유급휴일이 있는 경우는 당사자 사이의 약정내용에 따를 것”으로 규정하고 있다. 퇴직공제금과 퇴직금 상계가 허용되는 경우 유급휴일에 대해서도 퇴직공제부금이 납부돼야 한다는 주장이 제기될 수 있고, 이는 건설사업자와 건설근로자 사이의 갈등을 초래하는 쟁점이 될 수도 있다. 상계처리에 대해서는 신중한 접근이 필요한 것으로 판단된다.

다만 단기간 임시·일용직 고용계약이 대부분인 건설근로자는 계속근로의 판단이 쉽지 않다. 대기 기간과 재충전, 그리고 고용계약 단절 기간 중 다른 건설사업자와 고용계약을 체결하지 않은 경우 계속근로가 인정돼 퇴직급여보장법에 따른 퇴직급여 요건을 충족하게 될 수 있다. 이러한 경우는 퇴직공제금과 퇴직금의 중복지급이라는 주장을 전면적으로 배척하기 어려울 수도 있다.

또한 공사원가에 퇴직공제부금비가 반영된다고 해서 발주자가 부담하는 비용이라는 주장도 수용되기 어렵다. 경비로 계상된 퇴직공제부금비는 납부후 사후정산이 이루어지지만 어디까지나 과소 사용된 부분에 대한 귀속의 목적이다. 초과지급된 부분에 대한 사후정산은 이루어지지 않고 있다. 그리고 신고 누락 및 미납부에 대한 책임의 주체도 건설사업자이다. 더 나아가 퇴직급여로 정립되는 비용도 건설공사를 통해서 발생한다.

퇴직공제금과 퇴직금의 전면적인 상계처리는 어려운 상황이다. 특히 관련 조항이 삭제된 것도 직접적인 요인이다.

그렇다면 최소한 당초 고용계약 시 퇴직급여 대상이 아닌 근로자가 퇴직급여 요건을 충족하는 경우에는 상계처리 허용이 검토돼는 것이 합리적이라고 할 수 있다.

15) 2024년 고용노동부 국정감사에서 김주영 국회의원은 “건설 일용근로자의 1년 이상 근로를 통해 사업주가 퇴직금 지급 시 기납부한 퇴직공제부금을 퇴직금으로 활용할 수 있도록 제도를 보완하는 것이 합리적인 방법으로 보이는데 검토할 용의가 있는지”라고 질의했다. 이에 대해 고용노동부는 “퇴직공제부금은 건설근로자법에 따라 퇴직공제에 가입하는데 드는 금액이 공사예정금액에 별도로 계상되어 발주자가 부담하나, 퇴직금은 후불임금의 개념으로 고용주가 부담하므로 두 제도의 비용부담 주체가 다르며, 퇴직공제와 퇴직금은 제도의 성격이 다른 별개의 제도이므로 퇴직공제부금을 퇴직금으로 활용하는 것은 진중한 검토가 필요하다”고 답변했다.

V

결론 및 정책제언

1. 결론
2. 정책제언

결론 및 정책제언

1. 결론

건설근로자는 건설업의 특성과 이에 기인하는 생산방식으로 인하여 임시·일용직 고용이 대부분이다. 1년 미만의 근로계약을 체결함에 따라 법정퇴직금 대상에서 제외된다. 이러한 문제를 보완하기 위해 1998년부터 건설근로자 퇴직공제제도가 운영되고 있다.

건설근로자를 대상으로 하는 퇴직공제제도는 퇴직 후 소득보전이라는 긍정적인 기능과 복지경비로 사용된다는 점에서 건설근로자는 물론 노동력의 질적 개선을 기대할 수 있는 제도로 운영되고 있다.

퇴직공제부금 일액은 점진적·단계적으로 인상돼 현재는 6,500으로 운영되고 있지만, 일액 인상에 대한 요구가 지속되고 있다. 이런 요구는 다른 한편으로는 사용자인 건설사업주의 부담을 가중시킬 수 있다는 우려도 제기되고 있다.

퇴직공제부금과 퇴직금 상계처리에 대한 논의는 건설근로자법 제17조와 제11조의 개정으로 실익이 희석된 것으로 볼 수 있지만, 여전히 논의의 필요성과 합리적인 대안 마련에 대한 건설사업주의 요구가 지속되고 있다. 최소한 퇴직공제부금비 계상액을 초과하는 초과 부담분 비율 또는 금액만큼의 상계처리는 시행되는 것이 합리적이다.

보고서에서는 하수급인정승인 폐지와 소요금액 산정기준 개편, 발주자직접납부제도의 도입을 제안하고, 관련 논거도 제시했다.

상계처리를 포함한 개편방안은 현실화를 위한 논의과정에서 이해관계가 상충하는 문제가 도출될 수 있다. 이로 인하여 제도개편이 지연될 수 있으나, 제도의 수용성 제고 측면에서도 합리적인 방향으로의 개편은 반드시 필요한 것으로 판단된다.

인구구조 변화에 따른 노동공급 감소추세의 지속과 기술혁신에 따른 생산요소 활용도 변화는 퇴직공제제도에도 직접적으로 다양한 변화가 야기될 것으로 예상된다. 상계처리를 포함한 개편방안은 변화되는 환경에서도 퇴직공제제도가 합리적으로 운영될 수 있는 방향성에도 긍정적이라고 할 수 있다.

2. 정책제언

전문건설업체를 대상으로 한 설문조사 결과와 건설근로자공제회가 2023년을 기준으로 최근 3년의 준공공사 퇴직공제부금 초과납부를 분석한 결과 20%를 초과하는 사업장에서 퇴직공제부금비보다 많은 액수를 납부한 것으로 나타났다.

건설근로자법 제17조의 삭제, 그리고 현행 건설근로자법 제11조에서 규정하고 있는 퇴직공제 가입할 수 없는 자의 범위를 명확하게 함으로써 상계처리 주장의 실익이 약화될 수 있다.

그럼에도 불구하고 임시·일용직 건설근로자를 대상으로 하는 퇴직공제제도와 퇴직급여보장법에 의한 퇴직금의 상계처리 논의는 여전히 실익이 있는 것으로 판단된다. 관련 논의가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

논의과정에서 전체 퇴직공제금과 퇴직금의 상계처리가 어렵다면 초과부담 액수에 해당하는 비율이나 금액만큼의 상계처리는 필요하며, 이런 방향이 합리적이라고 판단된다.

이와 함께 제4장에서 논의한 개편과제도 현실화 필요성이 매우 크다. 특히 하수급인정 승인제도 폐지는 도급단계에 따라 퇴직공제부금비가 줄어들 수 있고, 이로 인한 미신고 및 미납부의 문제를 해소할 수 있는 대안이다. 또한 제도를 운영하는 건설근로자공제회의 업무부담을 경감시킬 수 있다.

직접노무비의 2.30%를 일률적으로 계상하도록 하고 있는 제도운영도 개편이 시급하다. 건축공종과 토목공종은 생산요소의 활용도에서 차이를 보인다. 이를 반영해 과거 조달청 고시와 같이 건축공종과 토목공종에 대해서 별도의 요율이 적용되는 것이 합리적이다. 이를 통해 퇴직공제부금비로 계상된 금액 이외의 사업주의 초과부담을 방지할 수 있다. 미신고 및 미납부를 방지해 실질적으로 건설근로자를 보호할 수 있는 수단이라고 할 수 있다.

■ 문헌자료

- 강승복(2024), 제5차 건설근로자 고용개선 기본계획 수립을 위한 건설근로자의 임금 및 근로 조건 특성 분석, 건설근로자공제회.
- 건설근로자공제회(2017), 건설근로자공제회 20년사.
- 건설근로자공제회, 복지사업 연보, 각 연호.
- 국토교통부(2018), 공공 건설공사의 공사기간 산정기준 제정안.
- 김천구(2022), 최근 노동시장의 현황과 특징, 대한상공회의소.
- 대한건설협회(2024), 2023년 기준 완성공사 원가통계.
- 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원.
- 대한건설정책연구원(2020), 건설 하도급 완성공사 원가 통계.
- 법무법인(유) 지평, 노동 뉴스레터(2019년 10월 제25호).
- 신태중(2018), 설문조사로 본 서울지역 건설현장 단순노무직 노동 및 생활실태, 서울노동권익센터.
- 안전보건공단(2016), 건설공사 적정공사 판단기준에 관한 연구.
- 이상호 외(2003), 한국 건설산업 대해부: 당면과제와 미래의 도전, 보성각.
- 통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호.
- 통계청, 경제활동인구조사, 각 연호.
- 한국은행, 2015년 산업연관표(연장표).
- 한국은행, 2020년 기준년 산업연관표.

■ 인터넷자료

- 대한건설협회(<http://www.cak.or.kr>)
- 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr>)

건설근로자 퇴직공제제도 개편 및 퇴직금과의 일원화 방안

2025년 4월 인쇄

2025년 4월 발행

발 행 인 김 희 수

발 행 처 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)

인 쇄 처 경성문화사(02-786-2999)

© 대한건설정책연구원 2025

발행처 대한건설정책연구원
발행인 김희수
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

서울특별시 동작구 보라매로5길 15
(신대방동, 전문건설회관)

Tel. 02 3284 2600
Fax. 02 3284 2620
<http://www.ricon.re.kr>



RICON
대한건설정책연구원

비매품/무료



9 791159 531965

ISBN 979-11-5953-196-5