

건설정책리뷰 2012-08

노무비 구분관리 및 지급확인제도 개선방안

박광배

2012. 9.

대한건설정책연구원

요 약

- 국가계약법 적용공사 및 지방계약법 적용공사에서 각각 1월과 4월부터 노무비구분관리 및 지급확인제도가 시행되고 있음
 - 이 제도는 건설근로자의 임금보호를 강화하기 위한 목적을 갖고 있으며, 동시에 노무비의 투명성을 제고하는 것을 목적으로 하고 있음
 - 제도가 이동성이 높은 건설근로자가 임금체불을 당하지 않도록 하기 위한 사전적인 임금보호제도라고 할 수 있으나, 검토되어야 할 문제들이 있는 것으로 판단됨
- 노무비구분관리 및 지급확인제도는 건설현장별로 별도의 노무비 통장을 개설하고, 당월의 노무비는 전월의 노무비 지급을 확인한 이후에 이루어지는 방식으로 운영되고 있음
- 노무비구분관리 및 지급확인제도의 문제점으로 지적될 수 있는 사항은 다음과 같음
 - 노무비구분관리 및 지급확인제도가 효과를 발휘하기 위해서는 적절한 노무비 확보를 전제로 하는 공사비 확보가 이루어져야 함
 - 제도 운영에 관한 정당성의 문제가 있는데, 이는 법률의 명시적인 근거 없이 예규에 의해서 제도가 운영되고 있음
 - 관리비용 증가의 문제
 - 공사수행의 효율성 저해 문제
 - 자금운영 경직성 가중
 - 노무비구분관리 및 지급확인제도가 개별 건설업자의 자금운영과 일정이 다르게 운영되는 문제점
 - 건설업자들의 행정적인 업무부담 가중의 문제
 - 전문건설업자의 경영 Know-how 유출의 문제
 - 건설현장에서 제도운영에 대한 부정적인 인식
- 노무비구분관리 및 지급확인제도가 실효적인 성과를 거두기 위해서는 제도개선이 검토되어야 함
 - 건설업자의 업무부담 경감방안 마련
 - 발주자가 하도급자의 노무비 별도통장으로 노무비 직접임금
 - 건설업자의 추가적인 자금조달 지원방안 마련

목 차

I. 서론	1
II. 노무비 구분관리 및 지급확인제도 현황	3
III. 노무비 구분관리 및 지급확인제도의 문제점	5
1. 제도의 문제점	5
2. 제도시행과정 상 문제점	13
IV. 개선방안	16
1. 업무 부담을 경감할 수 있는 방안 도입	16
2. 발주자가 직접 하도급자의 노무비 별도통장으로 노무비 지급	16
3. 추가적인 건설업자 자금조달 지원방안	19
4. 기타	19
V. 정책적 시사점	21

I. 서론

- 노무비 구분관리 및 지급확인제도는 건설근로자의 임금체불 방지를 통하여 임금보호를 강화하기 위한 목적에서 도입이 이루어졌음
 - 노무비 구분관리 및 지급확인제도는 사전적인 임금체불 방지수단이라고 할 수 있고, 사후적인 수단으로는 지급보증제도가 논의되고 있음
- 이 제도의 시행은 건설업에 종사하는 근로자들은 고용이 불안정하여 임금체불이 다른 산업에 비해 많이 발생하고 있다는 점을 감안한 것으로 판단됨
 - 즉 고정된 사업장에서 장기적인 계약관계를 형성하고 근로를 제공하지 못하기 때문에 임금체불이 많이 발생할 개연성이 높으며, 실제로도 건설근로자의 임금체불이 높은 것으로 나타나고 있음
 - 2011년 6월 기준으로 건설업 임금체불은 건설업 근로자가 전 산업에서 차지하는 비중의 약 2배인 것으로 나타났음¹⁾
 - 최근 3개년의 임금체불도 체불금액이 감소하지 않고 있는 것으로 나타남
 - 건설근로자의 임금체불은 다른 산업에서의 임금체불보다 우선적으로 해결되어야 할 과제라고 할 수 있음

<표 1> 최근 건설업 임금체불 현황추이

(단위: 개소, 명, 억원)

구분	2008년	2009년	2010년
사업장수	8,652	8,601	8,168
근로자수	29,472	34,959	33,372
체불금액	1,330	1,555	1,464

- 또한 대부분의 건설업 생산은 수직적인 도급구조에 의해서 이루어

1) 2011년 6월 기준으로 전 산업 대비 건설업 체불근로자 수와 체불금액은 각각 13.7%와 16.4%인 것으로 나타났고, 이러한 수준은 전 산업 대비 건설업 취업자수가 7.3%를 차지하고 있는 점을 감안하면 매우 높다고 할 수 있음.

지고 있고, 이에 따라 공사대가의 지급도 발주자로부터 원도급자와 하도급자를 거쳐 근로자에게 전달되는 구조로 되어 있음

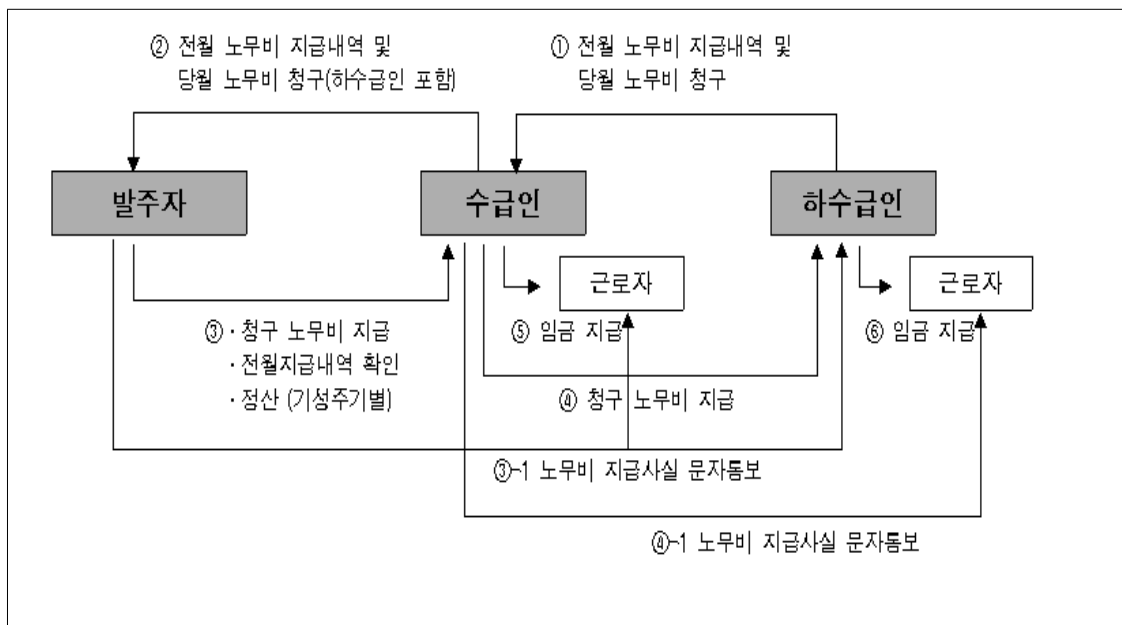
- 이 과정에서 원도급자와 하도급자 간 협상력의 격차 등으로 인하여 공사대금 지급이 지연되고, 장기어음 등의 거래로 인하여 임금체불이 발생한다는 하도급자의 주장도 제기되었음
- 이외에도 건설근로자를 고용계약을 체결하는 하도급자도 임금을 적기에 지급하지 않는 문제도 발생하였던 것으로 판단됨

- 전통적으로 생산요소를 노동과 자본이라고 가정할 때 노동은 매우 중요한 생산요소라고 할 수 있고, 특히 노동의존도가 큰 건설업 생산의 특성을 감안할 때 임금체불을 개선하는 제도는 산업에도 긍정적인 영향을 과급할 수 있는 수단이라고 할 수 있음
- 이러한 측면에서 노무비 구분관리 및 지급확인제도 시행의 타당성이 인정될 수 있을 것으로 판단되나, 제도 시행이후 현장에서는 개선을 요구하는 주장이 제기되고 있는 것으로 판단됨
- 이러한 주장은 노무비 구분관리 및 지급확인제도 자체의 보완사항 및 제도의 시행과정에서 개선되어야 할 현실적인 애로사항을 검토하고 개선방안을 제시하여야 할 필요성을 제기하는 것이라고 할 수 있음
- 이러한 필요에 따라 이 보고서는 노무비 구분관리 및 지급확인제도를 검토하고 개선이 필요한 사항에 대하여 대안을 논의할 수 있는 자료를 제시하는 것을 목적으로 함

II. 노무비 구분관리 및 지급확인제도 현황

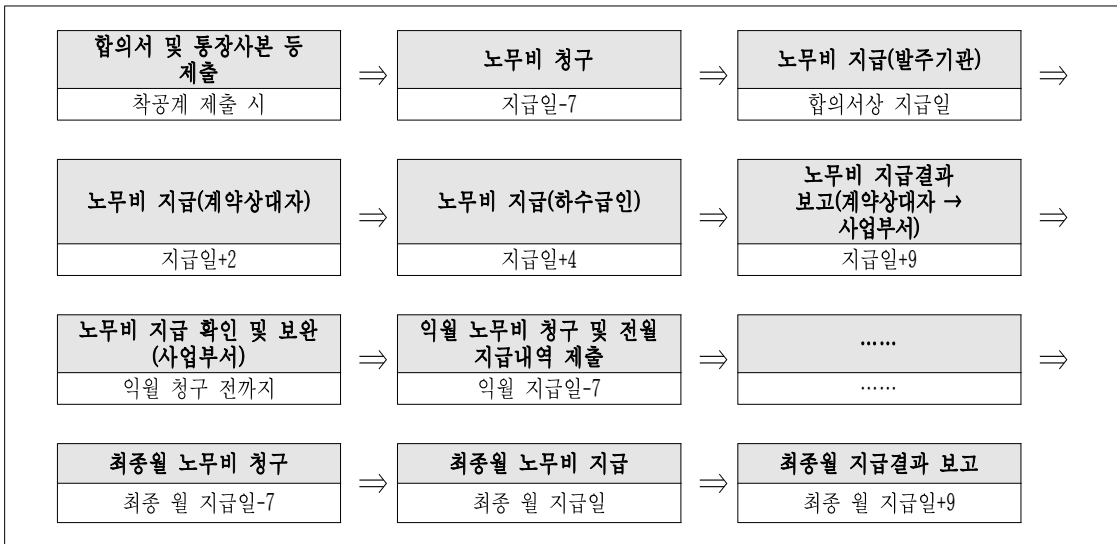
- 노무비 구분관리 및 지급확인제도는 2011년 8월 26일 건설근로자 임금보호 강화방안으로 도입되었으며, 국토해양부, 기획재정부, 고용노동부가 합동으로 추진
 - 2012년 1월부터 국가계약법이 적용되는 공사에서 시행되고 있으며, 4월 2일부터는 지방계약법 적용 공사에도 시행되고 있음

- 노무비 구분관리 및 지급확인제도는 <그림 1>에서 제시하고 있는 것처럼 운영되고 있으며, 노무비를 전월(前月) 지급내역을 확인한 후 청구된 노무비를 지급하는 제도로 운영되고 있음
 - 즉 노무비를 기성청구와 별도의 통장으로 구분하여 관리하며 지급내역을 확인하는 방식을 취하고 있음
 - 국가계약법 적용을 받는 공사에서는 노무비 지급사실을 문자로 통보하고 있는데, 발주자는 원도급자가 고용한 근로자와 하도급자에게 통보하고 원도급자는 하도급자가 고용한 근로자에게 노무비 지급사실을 문자로 통보하고 있음



<그림 1> 건설근로자 노무비 구분관리 및 지급확인제도 절차(국가계약법)

- 반면 지방계약법 적용을 받는 공사에서는 노무비 전용통장이 아니더라도 무관하다는 규정을 두고 있으며, 문자서비스를 통한 노무비 지급사실 통보도 시행되지 않고 있음
 - 또한 지방계약 공사에서는 통장 개설 등이 불가능하여 현금으로 임금을 지급하는 경우는 노무비 구분관리에서 제외하도록 운영하고 있음
 - 노무비가 직접노무비임을 명시적으로 규정하고 있고, 상용근로자의 경우는 노무비 구분관리 대상이 아님
 - 다만 상용근로자라도 직접 시공에 참여하여 직접노무비에 해당하는 부분에 대해서는 청구할 수 있도록 규정
 - 지방계약법에서는 원칙적으로 일용근로자를 대상으로 하고 있고, 직접노무비만이 해당된다고 할 수 있음
 - 상대적으로 국가계약의 적용을 받는 공사에 적용되는 제도보다 구체화되어 있음



<그림 2> 공사근로자 노무비 구분관리 및 지급확인제도 절차(지방계약법)

- 발주자는 근로자 개인에게 임금이 입금되었는지 여부를 확인하도록 운영하고 있음

III. 노무비 구분관리 및 지급확인제도의 문제점

1. 제도의 문제점

1) 선결과제로서 적정노무비·적정공사비 확보의 문제

- <표 2>에서 제시하고 있는 것처럼 노무비 구분관리 및 지급확인제도가 정착되기 위해서는 원도급자와 하도급자는 적정노무비 확보가 선결요건이라고 할 수 있음
 - 현실적으로 적정한 노무비를 확보할 수 있는 금액으로 입찰에 참여하지 못하는 상황이라는 점을 감안하면 매우 중요한 요소라고 할 수 있음

<표 2> 노무비 구분관리 및 지급확인제도 주체별 역할 및 장·단점

구분	역할	장점	단점	비고
발주자	<ul style="list-style-type: none"> · 노무비 지급 및 전월 지급내역 확인 · 알리미서비스 	<ul style="list-style-type: none"> · 체불 및 지연지급 등 문제방지 	<ul style="list-style-type: none"> · 업무부담 가중 	<ul style="list-style-type: none"> · 원도급자 직불 관련 업무 인건비 계상 · 가산점 부여방안 마련
원도급자	<ul style="list-style-type: none"> · 노무비 청구 및 노무비 지급확인 · 알리미서비스 	<ul style="list-style-type: none"> · 임금체불로 인한 공사중단 예방 	<ul style="list-style-type: none"> · 관리업무부담 가중 	<ul style="list-style-type: none"> · 적정 노무비 확보
하도급자	<ul style="list-style-type: none"> · 개인별 근로일수 및 임금계산 후 원도급자에게 노무비 청구 · 노무비 지급 	-	<ul style="list-style-type: none"> · 기성의 탄력적 운영 못함 · 근로자에 대한 통제력 약화 · 행정업무 부담가중 · Know-how 유출에 대한 우려 	<ul style="list-style-type: none"> · 적정 노무비 확보 · 노무비 등 원가내역 공개에 대한 불안감

<표 3> 전문건설업자 하도급공사 저가투찰 이유

구분	(단위: 업체, %)		
	2008	2009	2010
계	906 (100.0)	833 (100.0)	939 (100.0)
경쟁자가 많아서	452 (49.9)	423 (50.8)	480 (51.1)
고정운영비 확보 목적 (인건비, 장비유지비 등)	281 (31.0)	222 (26.7)	278 (29.6)
연고권 확보	113 (12.5)	116 (13.9)	103 (11.0)
수급인 강요	60 (6.6)	67 (8.0)	75 (8.0)
만기도래하는 어음 상환 위해서	-	5 (0.6)	3 (0.3)

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

- <표 3>에서 제시하고 있는 것처럼 하도급자는 여러 요인에 의해서 낮은 가격에 하도급공사 입찰에 참여할 수밖에 없으며, 이러한 요인들은 단기적으로 개선이 어려운 문제라고 할 수 있음
 - 특히 하도급자 간 치열한 경쟁으로 저가입찰이 이루어지는 경우가 가장 많고, 불가피하게 고정비를 유지하기 위한 목적도 있음
 - 이처럼 노무비 구분관리 및 지급확인제도가 정착되기 위해서는 선결요건으로 적정한 공사비 확보가 이루어져야 함
 - 그런데 전통적으로 노동도 생산요소라고 파악하는 측면에서는 하도급자가 저가에 공사입찰과 공사수행이 이루어지는 상황에서 노무비만을 적정하게 지급하는 것이 실현될 수 있는지 의문

2) 정당성의 문제

- 임금채권은 다른 어떤 채권보다 우선하여 보호하는 것은 가치 있는 일이라고 할 수 있고, 그 대상이 고용이 불안정하며 다른 산업으로의 이동성이 제한적인 건설근로자를 대상으로 한다는 점에서 더욱 더 제도의 취지가 인정될 수 있음
- 공공공사지만 사법(私法)관계의 법리가 적용되는 건설공사 계약과 정에서 당사자 간 계약이 아닌 발주자의 일방적인 제도운영이 타당

한 것인지의 문제도 검토되어야 할 것임

- 더 나아가 이러한 제도운영을 통해서 노무비가 공개되고 공무원가가 공개되도록 하여 낮은 가격에 투찰하는 것을 봉쇄하겠다는 논의가 정당하며, 비례의 원칙을 위반하지는 않고 있는가의 문제에 대한 검토가 필요한 것으로 판단됨
 - 노무비를 구분하여 별도의 통장으로 관리하고 지급하는 행위가 노무비를 포함한 비용을 최소화하여 이윤을 도출하여야 하는 건설업자의 선택을 과도하게 제한하고 있는 것은 아닌지도 검토하여야 함
 - 또한 모든 공공공사에서 제도가 시행된다는 것은 잠재적으로 건설업자가 잠재적으로 임금체불을 시도한다는 것으로 가정한 것은 아닌지의 문제가 제기될 수 있음
 - 아울러 현재의 원가구조에서 하도급자가 노무비를 최소화하거나 (시기를)탄력적으로 운영하는 것이 절대적으로 금지되어야 하는 것인지에 대한 의문도 제기될 수 있을 것임
- 청구되지 않아 지급되지 않은 노무비를 차후 공사완공 시에 지급하는 문제에 대한 법리적인 문제점은 없는지 검토 필요
 - 원가계산 시 노무비로 계상되었으나, 어떠한 이유로 인하여 공사수행 과정에서 청구되지 않고 지급되지 않은 노무비를 완공 시 또는 차후에 지급하는 문제

3) 관리비용 증가

- 원도급자는 자신이 고용한 근로자의 노무비를 매월 청구하여야 하고, 하도급자들이 고용한 근로자에 대한 노무비 청구와 전월 지급내역을 관리하여야 하므로 관리비용이 증가하게 됨
- 하도급자의 관리비용 증가도 수반될 수밖에 없으며, 하도급자는 행정인력이 소수에 불과한 상황에서 업무 증가에 따른 관리비용 증가

가 나타날 것으로 예상됨

- 현실적으로 하도급자의 업무부담이 더욱 가중될 우려가 제기되는데, 하도급자의 규모가 대부분 매우 영세하기 때문이라고 할 수 있음
- 이처럼 원도급자와 하도급자의 관리비용 증가가 수반될 것으로 예상되며, 현실적으로도 노무비 구분관리 및 지급확인제도에 대한 불만으로 업무부담 가중을 제기하고 있는 실정

4) 공사수행의 효율성 저해

- 공사수행 시 효율성이 저해될 우려가 있으며, 이러한 결과로 인하여 저가에 공사를 수행하는 건설업자의 처지가 더욱 열악해질 수 있음
 - 건설생산은 작업팀별로 생산에 투입되는 것이 일반적
 - 작업팀장의 역량에 따라 생산성을 제고할 수 있는 방안이라고 할 수 있는데, 팀장의 역할이 축소되어 생산성을 저해하는 요인이 될 수 있음
 - 즉 임금 이외에 기존처럼 팀장이 활용할 수 있는 성과급 등을 활용하여 생산성에 도움을 줄 수 있는 활동이 제약될 것임
 - 결론적으로 공사를 수행하는 건설업자가 임금에 대한 발주자나 원도급자에게 지급을 청구할 수 있는 권한만 있다는 것은 근로자에 대한 관리의 문제가 발생할 수 있음
- 특히 공사를 실행하는 원가에 근접하는 자금으로 공사가 이루어지는 상황에서는 관리능력의 극대화를 통하여 일체화된 생산단위로 생산에 임해야 공사의 효율적인 수행으로 공사기간을 준수할 수 있음

5) 자금운영 경직성 가중

- 건설공사의 예정가격 결정기준 중 원가계산에 의한 방식은 직접공

사비로 재료비, 노무비, 직접경비가 포함되며, 직접공사비와 간접공사비에 해당하는 공통가설비 및 현장관리비가 순공사원가가 됨
 - 총공사비는 순공사원가에 일반관리비와 이윤으로 구성

- 발주자로부터 공사를 수주하는 원도급자와 원도급자로부터 하도급 공사를 수주하는 하도급자 단계에서도 유사하게 투찰금액을 결정하게 됨
 - 즉 재료비, 노무비, 경비, 이윤, 일반관리비 등으로 항목을 결정
 - 이 과정에서 원도급자와 하도급자가 조정할 수 있는 항목은 노무비, 이윤, 일반관리비 등이라고 할 수 있음
 - 재료비는 발주자가 지급하는 사례가 있고, 지급되지 않더라도 재료비에서 금액차이가 발생할 가능성이 크지 않음
 - 또한 이윤과 일반관리비는 상한비율이 정해져 있으며, 상한이 정해져 있지 않더라도 공사유형을 막론하고 큰 차이가 발생하지 않는 것으로 판단됨

- 공사 진행을에 따라 지급되는 공사대가에는 노무비는 물론 다른 대가도 지급된 것으로 볼 수 있고, 건설업체의 자금사정 및 경영여건에 따라 탄력적으로 기성금을 활용할 수 있었으나, 노무비 구분관리제도 하에서는 이러한 탄력성이 없음
 - 즉 최근 하도급공사의 선급금액이 감소하는 추세를 보이고 있는 상황이며, 하도급자가 금융기관 등을 이용한 자금조달방법이 제한적인 상황을 감안하면 어려움이 가중되는 실정

<표 4> 전문건설업자 도급별 선급수령 실적추이

(단위: 십억원, 건, %)

구분	2007		2008		2009		2010	
	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수
계	2,771 (100.0)	18,213 (100.0)	5,457 (100.0)	16,677 (100.0)	6,816 (100.0)	30,362 (100.0)	12,107 (100.0)	28,511 (100.0)
원도급	866 (31.3)	11,216 (61.6)	1,511 (27.7)	8,403 (50.4)	1,215 (17.8)	16,835 (55.4)	4,611 (38.1)	16,018 (56.2)
하도급	1,904 (68.7)	6,997 (38.4)	3,945 (72.3)	8,274 (49.6)	5,602 (82.2)	13,527 (44.6)	7,496 (61.9)	12,493 (43.8)

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보, 각 연호.

<표 5> 건설관련 물가지수

(단위: %)

구분		2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년
원재료 건설용	1월	100.7	94.5	98.1	111.3	122.8	150.9
	2월	100.7	94.3	98.1	111.9	122.8	151.6
	3월	100.7	93.4	105.2	111.9	122.8	151.6
	4월	100.7	93.2	105.5	118.6	122.8	151.1
	5월	100.7	93.1	101.5	121.6	122.7	151.1
	6월	100.7	93.1	101.5	121.6	126.7	151.1
	7월	100.7	93.1	102.9	119.1	126.7	151.1
	8월	102	93.1	101.5	119.1	126.7	151.1
	9월	102	93.2	102.9	122.7	128.5	151.1
	10월	102	93	110.5	122.8	128.5	151.1
	11월	94.5	98.1	111.3	122.8	150.9	151.4
	12월	94.5	98.1	111.3	122.8	150.9	151.4
중간재 건설용	1월	99.9	99.3	101.8	108.4	134	131.4
	2월	100.3	98.8	102	112.9	134.4	131.2
	3월	100.6	99.3	102.7	117.7	134.9	133
	4월	100.7	100.4	104.6	124	133.6	135.9
	5월	100.3	102	105.1	129.5	131.4	137.7
	6월	99.4	102.8	105	133.6	129.6	137.8
	7월	99.7	102.5	105.2	139.8	129.9	138.1
	8월	99.7	102.9	105.9	140.3	131.1	138.4
	9월	99.6	103.4	106.9	142.3	132	138.7
	10월	99.8	103.5	107.3	144	131.6	138.8
	11월	100.1	103.1	107.7	140.6	131	139.2
	12월	99.8	102.3	107.6	135.4	131.3	140.8

주: 2005=100.

자료: 한국은행 경제통계연보.

<표 6> 건설근로자 임금변화 추이

(단위: 원 %)

구분	제조업		건설업		소비자물가지수
	임금(월급)	전년대비 증감률	건설업임금조 사(8시간일급)	전년대비 증감률	
1996	983,186	13.2	68,880	13.9	73.3
1998	1,060,951	-0.3	71,458	-3.1	82.3
2000	1,227,832	8.8	72,400	2.4	84.9
2001	1,296,891	5.6	73,559	1.6	88.3
2002	1,458,006	12.4	82,197	11.7	90.8
2003	1,563,866	7.3	90,037	9.5	93.9
2004	1,679,297	7.4	92,951	3.2	97.3
2005	1,825,079	8.7	96,343	3.6	100.0
2006	1,934,598	6.0	99,802	3.6	102.2
2007	2,048,577	5.9	105,424	5.6	104.8
2008	2,168,286	5.8	112,079	6.3	109.7

자료: 고용노동부(2011), 건설근로자 적정임금 확보 지원 등 임금보호 강화방안, 한국건설 산업연구원, 재인용.

- 건설근로자가 통상적으로 한 달 평균 21일 근무한다고 가정하는 경우 2008년에는 월급여가 2,353,659원이 되어 제조업보다 많게 되며, 제조업 근로자와 유사한 임금수준이 되는 근로일수는 19일(2,129,500원)
 - 노동부(2007)에 의하면 장마와 겨울철이 아닌 평시에 월평균 21.5일(근로자응답 적용)을 근무하는 것으로 나타났으며, 장마철 16.3일, 겨울철 15.8일
 - 이를 적용하여 연평균 근로일수를 계산하면 연평균 236.2일로 산출
 - 112,079원 × 236.2일 = 26,473,060원, 월평균 2,206,088원
- <표 5>와 <표 6>을 통해서 알 수 있는 것처럼 재료비와 노무비는 지속적으로 상승하고 있는 상황이며, <표 7>과 <표 8>에서 알 수 있는 것처럼 공사금액은 지속적으로 하락하는 현상
- 이러한 상황은 노무비 구분관리의 필요성을 인정하더라도 하도급자에 대한 자금조달 지원이 없는 상황에서는 자금경직성이 매우 심각하며, 부도·파산에 직면해 있는 상황임

<표 7> 공공공사 원도급금액 대비 하도급금액

(단위: %)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
60%이하	16.5	16.3	19.8	17.8	35.1	33.2
61~70%	15.7	16.9	16.2	13.6	10.1	7.1
71~80%	32.3	28.2	32.1	30.4	20.3	16.6
81~90%	22.1	29.0	28.5	34.3	23.8	36.0
90%초과	11.9	9.6	3.4	3.9	10.7	7.2

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

<표 8> 최저가 낙찰제 대상공사 낙찰률 추이(예정가격 기준)

(단위: %)

구분	2001	2003	2004	2006	2008	2010
원도급 낙찰률	65.7	60.1	59.4	67.2	72.1	71.7
하도급 낙찰률	-	-	-	-	47.7	51.2

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

6) 암묵적으로 인력관리시스템 정착된 현장을 가정하고 있음

- 대규모 아파트공사 현장처럼 인력관리와 통제가 용이한 현장은 전월 지급대상 파악이 가능하나, 이외의 현장과 토목공사 현장처럼 공간적으로 통제가 어려운 상황에서는 작동의 어려움이 예상
 - 즉 30일간 동일한 작업이 진행된다고 하더라도 투입된 인력은 동일하지 않을 수 있으며, 이러한 상황이 건설현장에서는 일반적임
 - 이 경우 전월 노무비 지급대상을 확정하는 것이 쉽지 않으며, 이를 이용하여 노무비를 미리 과다하게 청구하는 사례는 확인이 어려울 것임
 - 5월에 30명, 6월에 20명이 실제로 현장에 투입되었는데, 5월에 근무한 30명 중 10명을 6월에도 투입한 것으로 하여 노무비를 청구할 경우 적발이 쉽지 않을 것으로 예상됨
- 공공공사의 경우 LH공사분을 제외하면 대부분이 토목공사라고 할 수 있고, 토목공사는 인력관리가 상대적으로 어려워 노무비 구분관리 및 지급확인제도의 실효성이 높지 않을 수 있음



<그림 3> 근로자 임금체불 방지를 위한 조치(2010년, 인천 서창지구)

2. 제도시행과정 상 문제점

1) 건설업체 일정과 상이

- 하도급자가 지급하는 월급일과 발주자와 원도급자를 거쳐 하도급자에게 지급되는 노무비가 각기 일정이 상이할 수 있음
 - 근로자의 임금을 체불하지 않는 건설한 하도급자 가운데는 많은 경우 월급의 형태로 임금을 지급하는 사례가 있고, 이러한 전문건설업자와 근로자 사이에는 상대적으로 장기적인 인적 유대관계가 정립되어 있음
 - 따라서 특정한 전문건설업자가 수행하는 하도급공사에 정기적으로 고용되어 노무를 제공하고 월급을 수령
 - 그런데 노무비 구분관리에 의한 월급여 수령일과 전문건설업자의 원래 월급여 지급이 상이할 경우 근로자의 불만요인이 될 수 있음
 - 이러한 상황은 발주자가 전문건설업자의 일정을 고려하여 맞춘다고 하더라도 여러 하도급자를 관리하는 원도급자는 업무부담을 감소하기 위하여 특정한 날로 통일하여 노무비 청구를 진행할 가능성 높음
 - 결국 원도급자의 필요에 따라 노무비 지급이 결정되는 구조가 될 것이며, 원래의 월급여 지급일과 상이하게 될 것임
 - 특히 시기상의 문제는 근로자가 다른 자금조달 수단이 매우 제한적이라는 점을 감안하면 현실적인 문제가 될 수 있음(대출이자, 카드대금 등)

2) 업무부담 가중

- 2008년 글로벌금융위기 이후 건설업자들은 지속적으로 경영의 어려움을 겪고 있으며, 많은 건설업체는 부도 등으로 폐업
 - 건설업체의 폐업은 생산과정의 문제와 직결되는데, 수직적인 도급 구조에서 하도급업체의 부도는 예정된 공사기간 내에 완공이 이루어지지 못함을 의미

- 이에 따라 원도급자는 하도급자의 부도위험을 사전에 파악하기 위해 많은 노력을 하고 있고, 이러한 노력들 중 가장 명확한 것은 하도급업체가 임금을 체불하는 것으로 판단하고 있음
 - 하도급자의 임금체불은 직상수급자에게도 임금채무를 지급해야 하는 문제가 발생하므로 하도급자의 임금체불이 발생하는 경우 원도급자는 공사대가를 하도급자에게 지급하지 않음
 - 따라서 공공공사와 일부 민간공사에서는 노무비 구분관리 및 지급확인제도가 도입되기 이전에도 임금체불을 방지하기 위한 노력을 하고 있었음
- 이러한 상황에서 노무비 구분관리제도가 도입됨에 따라 제출서류의 증가 등으로 원도급자와 하도급자 모두 업무 부담이 가중되었다는 주장을 제기하고 있는 실정
- 즉 공공공사 가운데도 LH공사 현장에서는 과거부터 유사한 방식이 시행되고 있었는데, 노무비 구분관리제도가 도입됨에 따라 제출서류가 복잡해지는 문제가 발생했다는 의견이 제시되었음

3) 전문건설업체의 경영 Know-how 유출

- 전문건설업체의 경영전략 노출에 대한 우려가 제기되고 있음
- 전문건설업자는 생산과정에서 시공을 전문으로 하는 건설업자이며, 현행 도급생산에서 가장 하위단계의 건설업자라고 할 수 있음
 - 건설업이 노동의존도가 강한 특성으로 인하여 시공과정에서는 근로자에 의해 생산의 품질과 전문건설업자의 경영성과가 결정될 수밖에 없음
 - 전문건설업자는 숙련근로자를 효과적으로 조직하여 공사를 수행하는 것이 무엇보다 중요한 과제가 됨
 - 이러한 상황에서는 근로자를 모집하고 공사에 투입하는 비용을 최소화하고 예정된 공사기간 내에 공사를 마무리하여야만 이익이 발생
 - 즉 노무관리에 따라 전문건설업자의 경영성과가 결정되는 구조에

서 자신의 노무관리 방법이 외부에 노출되는 것을 우려하고 있음

- 이러한 우려를 긍정적으로 파악하면 투명성이 증대되어 노무비를 조정하는 관행이 제거될 수 있을 것으로 판단할 수 있으나, 노무를 중심으로 하는 생산의 담당자로서 다른 업체와 차별할 수 있는 여지를 차단하는 것이라고도 할 수 있음
 - 특히 하도급자와 고용관계를 체결한 근로자의 인적사항과 정보에 관한 자료를 원도급자에게 제출하는 것은 하도급자인 전문건설업자에게는 우려되는 상황이라고 할 수 있음
 - 즉 원도급자가 근로자의 정보를 모두 파악한 상황에서 다른 공사장에서 전문건설업자를 배제한 상태에서 근로자를 고용하여 공사를 수행하는 결과를 야기할 수 있음

4) 현장에서의 제도에 대한 부정적인 인식

- 공사현장에서는 이미 유사한 제도가 시행되고 있는데, 굳이 제도를 도입하여 복잡하게 한다는 인식이 있으며, 현장에서 갖고 있는 이러한 인식은 제도의 정착에 장애가 되는 현실적인 문제라고 할 수 있음
- 이와 함께 제도가 정착되기 위해서는 노무비를 포함하는 공사금액이 적정하게 지급되어야 하는 문제가 있으나, 이 문제에 대한 현장의 인식이 매우 부정적인 것으로 판단됨
 - 즉 다수의 경쟁업체가 있는 상황에서 노무비를 제대로 포함하여 입찰에 참여하면 공사수주가 가능할 것인지에 관해서 부정적인 인식이 많음
 - 현실에서 경쟁하는 건설업체는 장기적인 관점의 접근이 어려운 것이 당연하며, 이러한 상황이 잘못이라는 주장을 제시하기도 쉽지 않음

IV. 개선방안

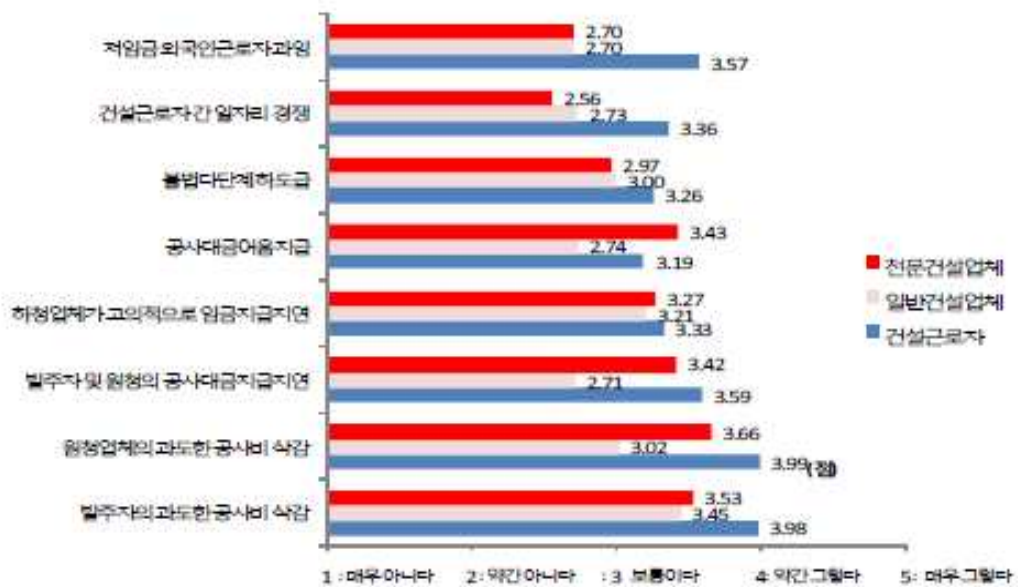
1. 업무 부담을 경감할 수 있는 방안 도입

- 원도급자의 사업관리시스템 또는 인력관리시스템을 하도급자가 제한적으로 사용할 수 있도록 허용하여야 함
 - 이 제도에서는 하도급자가 원도급자에게 노무비 지급을 청구하고, 다시 원도급자는 공사현장의 노무비 지급청구를 발주자에게 하는 구조
 - 따라서 공사현장을 전반적으로 관리하는 원도급자의 시스템에 접근이 가능하고, 이를 활용한다면 하도급자의 업무부담이 경감될 수 있음
 - 원도급자의 시스템 중 인력관리에 해당하는 출근과 퇴근, 조퇴 등에 관한 정보를 하도급자가 활용할 수 있도록 정책적으로 유도 필요
- 공사현장에는 내국인 중 신용불량자와 불법체류자인 외국인도 뒤섞여 공사가 이루어지고 있으므로 임금지급에 있어 통장에 의한 계좌이체방식 이외의 방법을 검토하여 도입하여야 할 것임
 - 계좌이체를 대체할 수 있는 방법이 일부 적용되고 있으나, 보다 다양한 방법을 활용하는 방안이 모색되어야 함

2. 발주자가 직접 하도급자의 노무비 별도통장으로 노무비 지급

- 앞의 <그림 1>에서 ③과 ④로 표시되어 있는 “청구 노무비 지급”은 근로자에게 전달되기까지 2단계의 과정을 거치게 되어 있는데, 노무비 구분관리제도의 효과적인 운영을 위해서는 단계를 축소하는 방안을 고려할 필요가 있음
 - 즉 대부분의 노무자는 하도급자가 고용하고 있고, 건설업에서 체불임금이 많이 발생하는 요인으로 다단계 도급구조가 원인으로 지적되고 있음

- 따라서 <그림 1>의 ③을 축소하여 발주자가 직접 하도급자의 노무비 별도통장으로 노무비를 지급하는 방안 필요
 - 이러한 단계 축소는 원도급자의 업무가중을 줄일 수 있고, 하도급자의 영업비밀에 해당하는 부분을 원도급자에게 노출하지 않아도 되는 장점을 기대할 수 있음
- <그림 4>에서는 임금체불 요인으로 하도급자는 원도급자의 과도한 공사비 삭감과 어음지급을 중요한 요인으로 응답, 하도급업체의 고의적인 임금지급 지연은 원도급업체는 물론 하도급업체도 중요한 요소로 지적
- 즉 건설업자 측면의 요인으로는 하도급자의 요인이 임금체불에 중요하게 작용하고 있는 것으로 나타났음
 - <표 9>는 하도급공사에서 공사대가 수령기간이 30일 이상 60일 미만이 가장 높은 비중을 차지, 이러한 요인도 하도급자가 고용한 근로자에 대한 임금체불 요인이라고 할 수 있음



<그림 4> 건설현장 임금체불의 원인(건설업자와 근로자 응답)

자료: 고용노동부(2011), 건설근로자 적정임금 확보 지원 등 임금보호 강화방안, 한국건설산업연구원.

- <그림 4>와 <표 9>를 통해서 알 수 있는 것처럼 하도급자는 공사 대가를 적기에 수령한다면 고용한 근로자에 대한 임금체불 가능성을 줄일 수 있을 것으로 판단됨
- 따라서 발주자와 하도급자 간 노무비 구분관리 및 지급확인제도를 운영하는 것이 효과적일 것으로 판단됨
 - 이 제도 하에서는 이미 노무비라는 공사원가를 발주자가 직접 관리하는 방식을 취하고 있으므로 원도급자의 업무부담을 가중시키지 않는 장점이 발휘될 수 있음
 - 다만 원도급자가 자료를 취합하고 노무비를 청구하는 업무가 발주자의 업무로 변경된다는 단점은 있음

<표 9> 기성공사대금 수령기간

(단위: 건, %)

구분	2008		2009		2010	
	원도급	하도급	원도급	하도급	원도급	하도급
계	1,016 (100.0)	1,083 (100.0)	950 (100.0)	994 (100.0)	1,188 (100.0)	1,189 (100.0)
15일 미만	498 (49.0)	179 (16.5)	474 (49.9)	169 (17.0)	614 (51.7)	200 (16.8)
15~30일 미만	175 (17.2)	152 (14.0)	173 (18.2)	141 (14.2)	231 (17.9)	187 (15.7)
30~60일 미만	259 (25.5)	473 (43.7)	238 (25.1)	447 (45.0)	284 (23.9)	518 (43.6)
60~90일 미만	56 (5.5)	192 (17.7)	47 (4.9)	178 (17.9)	62 (5.2)	207 (17.4)
90일 이상	28 (2.8)	87 (8.0)	18 (1.9)	59 (5.9)	15 (1.3)	77 (6.5)

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

- 국토해양부 실무지침에서도 건설근로자 임금체불이 발생하는 요인으로 발주자-원도급자-하도급자-근로자로 이루어지는 단계가 복잡하기 때문이라는 지적을 하고 있음
- 따라서 노무비 구분관리의 단계를 축소하여 발주자와 하도급자 사이에서 시행되는 제도로 운영하는 것이 임금지급을 단축할 수도 있음

을 것임

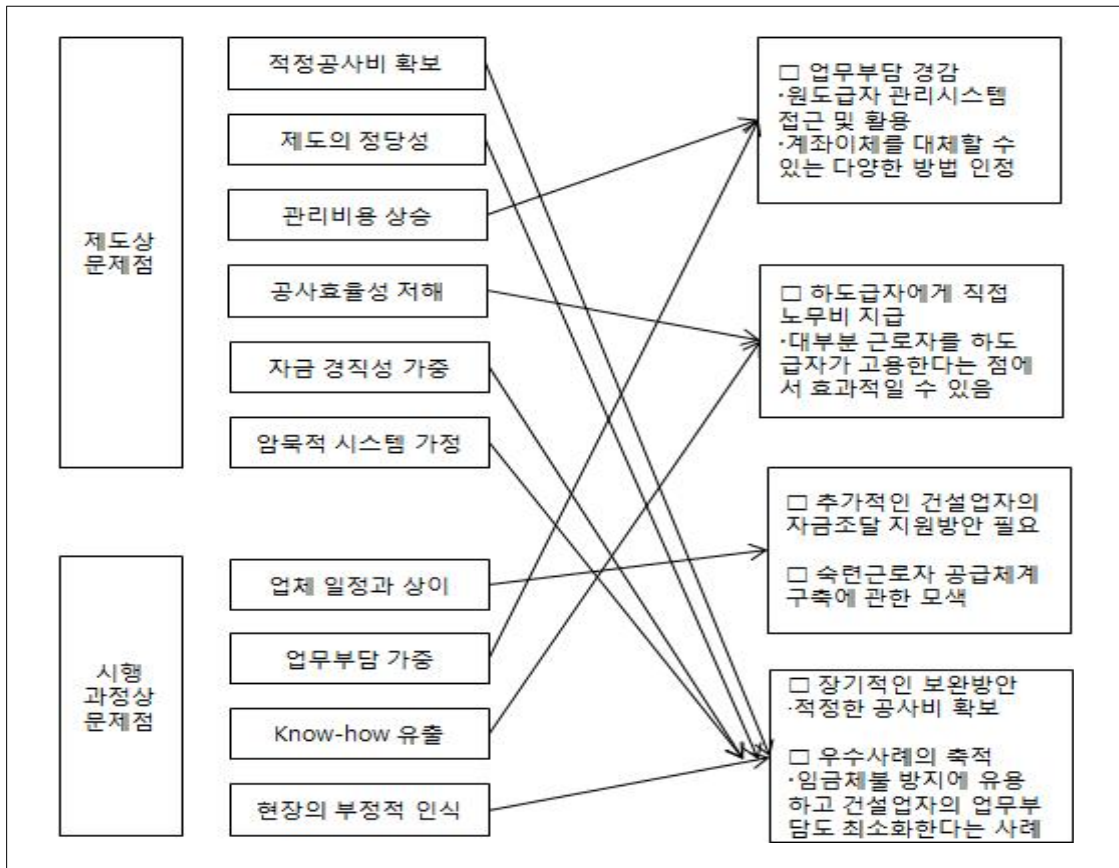
- 건설공사에서 원도급자는 직접노무비에 해당하는 비용이 매우 적은 실정이므로 노무비 지급청구가 원도급자로서 업무에 해당하는 일이라고 하더라도 추가적인 업무의 성격이 강함

3. 추가적인 건설업자 자금조달 지원방안

- 현행처럼 원도급자가 총괄하여 노무비를 청구하는 방식으로 운영되든 아니면 다른 방식으로 운영되더라도 노무비 청구는 발주자에 의해 결정될 것으로 판단되며, 이 경우에는 근로자를 고용한 업체의 급여지급 일정과 차이가 날 것임
- 또한 기성금에서 노무비가 제외된 상태로 공사대가가 지급되며, 선금에서도 노무비에 해당하는 부분이 제외되기 때문에 건설업자는 자금조달에 어려움이 발생할 수 있음
- 따라서 이러한 문제에 대처할 수 있도록 건설업자에 대한 공공부문의 자금조달 지원방안이 추가적으로 모색되어야 할 필요가 있음

4. 기타

- 노무비가 적기에 지급되고 노무비에 관한 투명성이 높아지는 것에 수반하여 숙련된 건설근로자를 지원할 수 있는 체계에 대한 모색이 이루어져야 할 것임
 - 즉 노무비가 확보되더라도 활용할 수 있는 인력이 부족하면 제도의 실효성이 낮아질 것이므로 체계 구축은 반드시 필요한 것으로 판단됨
- 적정공사비를 확보하기 위한 제도개선이 장기적인 관점에서 모색되어야 하고, 현장의 불만을 해소하기 위해서는 우수사례의 축적이 필요함



<그림 5> 제도의 문제점 개선방안

V. 정책적 시사점

- 노무비 구분관리 및 지급확인제도는 불법체류자의 건설현장 진입을 어렵게 하는 수단으로 활용될 수 있으며, 이러한 점은 제도가 목적으로 하는 내국인 근로자보호에 긍정적인 역할을 할 수 있을 것으로 판단됨
- 인력의 관리 및 통제가 상대적으로 쉬운 건축공사 현장에서는 임금 체불을 방지하는 수단으로서 역할을 기대할 수 있음
 - 다만 토목공사 현장에서는 활용도 및 성과가 건축공사 현장보다 떨어질 것으로 예상되나, 건축공사 현장이 근로자수가 많고 이동이 빈번하다는 점을 고려한다면 제도 도입은 긍정적으로 평가할 수 있음
- 국내 공사현장의 현황을 감안할 때 통장을 개설할 수 없는 근로자가 있는데, 지방계약이 적용되는 공사와 달리 국가계약이 적용되는 공사에서는 별도의 방법을 명시하고 있지 않으므로 보완이 필요한 것으로 판단됨
- 운영되는 기간 동안 제도가 실효적인 역할을 하기 위해서는 앞에서 제시한 문제점을 단기에 보완할 수 있는 사항과 장기적으로 해결해야 할 사안을 구분하여 보완하여야 할 것임
 - 적정공사비 확보처럼 제도적인 개선이 이루어져야 할 문제가 있고, 업무부담을 경감할 수 있는 방안은 단기적으로도 처리할 수 있을 것임
- 제도 운영성과를 평가하여 한시적인 제도로 활용하는 방안이 필요한 것으로 판단됨
 - 현행 제도 하에서는 발주자를 포함하여 원도급자, 하도급자 모두 추가적으로 업무가 증가하는 것이 일반적
 - 그런데 건설현장의 경우 많은 현장에서는 자체적으로 노무비 체불

에 대하여 엄격하게 관리되고 있음

- 하도급자 측면에서도 임금을 체불하는 경우 업체를 지속하기 어려우며, 임금체불 이력이 있는 업체로 평판이 나면 근로자도 노동을 제공하지 않을 것임
- 따라서 일정기간 이후에는 업무경감 측면에서도 제도를 일몰하는 것이 필요한 것으로 판단됨

- 박광배, 책임연구원(jwjb2021@ricon.re.kr)