

건설정책리뷰 2015-04

임금지급보증제도 및 퇴직공제부금 전자카드제도 도입에 관한 연구

박광배

2015. 11

대한건설정책연구원

요 약

- 최봉홍 의원이 대표발의한 ‘건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률’ 일부개정안과 2015년 고용노동부가 발표한 ‘제3차 건설근로자 고용개선 기본계획’에 임금지급보증제도와 퇴직공제부금 근로내역신고 전자카드제도가 포함되어 있음
 - 두 제도는 기본계획의 기간 중에 시행될 것으로 예상됨
 - 건설근로자의 빈번한 현장 이동을 고려할 때 전자적인 수단 활용의 필요성이 크다고 할 수 있음
- 임금체불의 구제수단으로서 임금지급보증제도는 실질적인 체불대응 수단이라고 할 수 있으나, 시행이전 선결되어야 할 문제가 있음
 - 보증수수료 부담과 전달의 문제가 선결되어야 함
 - 노무비 구분관리 및 지급확인제도 및 소액체당금제도 등 임금체불을 방지하거나 구제수단과의 중복문제가 선결과제가 될 수 있음
 - 이런 측면에서 사회적인 반발을 야기할 여지가 있는데, 제도운영에는 추가적인 비용소요가 있고, 공공공사를 대상으로 하고 있기 때문임
- 퇴직공제부금 근로내역신고를 전자카드로 하는 것은 신고누락 방지 목적에 긍정적이라고 할 수 있으나, 보완되어야 할 문제가 있음
 - 근로자가 전자카드를 리더기에 태그(tag)함으로써 근로내역이 신고되어 관리되는 편의성이 있음
 - 전자카드를 사용함에 따라 근로자 복지제도와 연계할 수 있는 장점도 있을 것으로 판단됨
 - 그러나 전자카드 소지 및 관리상 분실의 문제가 있을 수 있고, 이런 문제는 과거 시행된 고용보험 전자카드제도에서도 발생했던 문제임
 - 전자카드라는 수단은 홍채인식 및 손혈관인식 등의 방법에 비해 대리체크 등의 문제가 발생할 여지가 있음
 - 또한 퇴직공제부금 신고에 거부감이 있는 근로자는 카드 태그를 회피하는 방법으로 근로내역신고에서 누락될 수 있는 문제가 있음
 - 이외에도 공사 현장 출입통제가 용이하지 않은 현장에서는 운영에 어려움이 있을 수 있음

목 차

1. 서 론	1
2. 건고법 일부개정안의 주요 내용	4
2.1 임금지급보증제도 도입의 제안배경	5
2.2 퇴직공제부금 신고 전자카드제도 도입배경	10
3. 임금지급보증제도	13
3.1 임금지급보증제도 개요	13
3.2 건설근로자 임금채권 보장제도	17
3.3 임금지급보증제도 검토과제	22
4. 퇴직공제부금 전자카드제도	25
4.1 건설근로자 퇴직공제제도	25
4.2 퇴직공제부금 전자카드제도	27
4.3 퇴직공제부금 전자카드제도 개선과제	32
5. 결론 및 시사점	34
5.1 두 제도의 선결과제	34
5.2 재원 및 비용부담의 문제	36

1. 서 론

- 2015년 7월 16일 최봉홍 의원의 대표발의로 ‘건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률(이하 건고법)’ 일부개정안이 제출되었음
- 개정안의 제안이유로는 건설근로자의 고용개선 및 복지증진을 개선하기 위한 목적이라고 할 수 있으며, 개정안의 주요 내용은 다음과 같음
 - 직종·기능수준별 권고임금 수준 제시
 - 체불임금 해소를 위해서 임금지급보증제도 도입
 - 전자카드를 사용하여 근로내역신고를 하게 함으로서 퇴직공제 신고누락을 최소화
 - 퇴직공제 피공제자의 범위를 건설기계 1인 사업자까지 확대
 - 이외에도 대부사업에 관한 사항도 포함되어 있음
- 제안된 건고법 일부개정안은 건설근로자의 고용환경 및 고용형태를 고려하여 실질적으로 건설근로자의 처우개선에 필요한 사항들을 포함하고 있음
 - 건설근로자는 건설업 시장 환경이 가격경쟁 위주의 상황에서 고용이 불안정한 임시·일용직 형태로 이루어져 있음
 - 이런 고용형태는 장기적인 고용 보장이 미흡하므로 기능숙련도 및 훈련 등에 대한 유인을 제공하지 못하고 있음
 - 이로 인하여 기능수준을 파악하기 어려운 상황이며, 현장경력에 따른 처우개선이 어려움
 - 또한 고용형태가 불안정하므로 현장을 이동하면서 노동을 제공하고 있고, 이로 인하여 임금을 제때에 지급받지 못하는 경우 체불이 장기화되고 있는 상황임

- 그리고 체불을 해결할 수 있는 수단이 매우 부족한 상황이라고 할 수 있음
 - 임금체불뿐만 아니라 임시·일용직 고용형태로 인하여 퇴직금 지급사유를 충족하지 못하는 경우가 대부분이며, 이를 보완하기 위하여 퇴직공제제도가 시행되고 있으나, 신고누락에 대한 문제제기가 지속되고 있는 상황임
- 앞서 제시한 문제들은 건설근로자가 고용되는 건설업 시장구조 및 경쟁환경과 밀접한 관련성을 갖고 있음
- 건설업 생산과정은 발주자-원도급자-하도급자로 이루어지는 수직적인 도급생산에 의해 진행됨
 - 각 단계는 계약이행과 계약이행에 대한 대가를 지불하는 방식이며, 생산의 최종단계가 근로자의 노동에 대한 대가로 지불되는 임금이라고 할 수 있음
- 건고법은 건설근로자의 현실적인 고용형태를 고려하여 고용개선 등에 관한 사항을 규정하고 있고, 제안된 일부개정안은 이런 목적을 구체적으로 실현하기 위한 것으로 판단됨
- 개정안에서도 밝히고 있는 것처럼 임금지급보증제도는 2018년 6월 30일 이후에 시행시기를 정하는 것으로 되어 있음
 - 이는 2014년 7월부터 시행되고 있는 ‘소액체당금제도’ 시행성과를 검토하기 위한 의도라고 할 수 있음
 - 이처럼 건설근로자의 임금체불을 방지하기 위한 제도는 ‘소액체당금제도’ 이외에도 임금직접지급 및 노무비 구분관리 및 지급확인제도 등 다양하게 시행되고 있는 상황임
 - 그리고 건설근로자는 건설업 생산환경과 시장구조에 직접적인 영향을 받을 수밖에 없음

- 따라서 건설업의 구조 등에 대한 검토가 병행되어야만 제안된 일부개정안의 효과적인 시행이 가능한 것으로 판단됨
 - 즉 건설업 생산 환경과 조화될 수 있는 제도로 도입되어야만 시행착오를 줄이고 실질적으로 건설근로자에게 도움이 될 수 있음
- 이 연구는 건고법 일부개정안으로 제안된 사항 중 임금지급보증 및 전자카드제도에 대한 검토가 목적임
- 임금지급보증제도는 이번 일부개정안 제안 이전에도 도입이 검토되었으나, 중복규제 등의 문제로 도입이 이루어지지 못했음
 - 따라서 이전에 제안되었던 제도와의 차이점을 검토하는 과정이 필요한 것으로 판단됨
 - 이런 과정을 통해서 일부개정안에서 제안된 시행시기 이전에 보완할 수 있는 여지가 있을 것으로 판단됨
 - 전자카드제도는 과거 고용보험 신고의 편의성을 제고하여 가입율을 높이기 위한 목적에서 도입된 방식과 매우 유사함
 - 따라서 이 제도도 과거의 시행착오에 대한 보완이 중요하며, 또한 시범사업이 시행되고 있으므로 검토가 필요함
 - 임금지급보증제도와 전자카드제도는 과거 시행사례가 있고, 성과가 예상에 비해 크지 않았음
 - 이런 이유로는 건설업 생산 환경 및 건설근로자의 유인체계와 조화되지 못했기 때문이라고 할 수 있음
 - 이 연구는 두 제도가 시행되는 경우 건설업 환경 및 건설근로자와 조화될 수 있는 방안을 검토하고 자료를 제공하는 것을 목적으로 함

2. 건고법 일부개정안의 주요 내용

- 건고법 일부개정안은 임금지급보증제도와 퇴직공제신고 수단을 전자카드로 하는 것뿐만 아니라 다른 내용도 포함되어 있음
 - 본 연구와 관련한 제도는 제7조의4 임금지급보증제도 도입
 - 제13조 제3항 및 제4항 퇴직공제 신고를 전자카드로 하는 것과 관련됨

<표 2-1> 최봉홍 의원 대표발의 건고법 일부개정안의 주요 내용

구분	주요 내용
제7조의3	건설근로자의 직종기능수준별 권고임금을 고시
제7조의4	임금지급 보증제도 도입
제11조	퇴직공제 피공제자의 범위를 현행 건설근로자에서 건설기계 1인 사업자까지 확대
제13조제3항 및 제4항	퇴직공제 신고를 전자카드로 수행
제13조의2	미회수 퇴직공제증지 판매대금을 운용하여 수익금을 공제회 사업운영에 사용할 수 있도록 함
제21조제1항	퇴직공제금 청구시효 연장(3년→5년)

- 건고법 일부개정안에 포함되어 있는 내용들은 2015년 8월 4일 고용노동부가 발표한 ‘제3차 건설근로자 고용개선 기본계획(이하 기본계획)’에도 같은 내용이 포함되어 있음
 - 기본계획은 법정계획으로 건설근로자의 고용개선 및 안정성을 제고하기 위한 중기계획의 성격을 갖고 있음
 - 건설근로자의 고용 및 처우개선 등에 관한 기본적인 사항을 포괄하고 있는 계획이며, 건설근로자에 관한 종합적인 내용들이 포함되어 있음
 - 따라서 계획기간 중 건설근로자와 관련한 정책적인 추진계획 및 방향과 정책당국의 의지 등이 반영되어 있음

- 건고법 일부개정안과 기본계획에 모두 반영되어 있다는 것은 향후 두 제도가 시행될 수 있는 환경이 조성되면 현실화될 가능성이 매우 높은 것으로 판단됨
- 이런 측면에서 임금지급보증제도와 퇴직공제 전자카드제도의 내용을 검토하는 과정이 필요함
 - 두 제도는 건고법 일부개정안의 내용뿐만 아니라 기본계획에서 제시하고 있는 내용을 포함하여 검토함
 - 임금지급보증제도는 과제2의 건설근로자의 고용안정성 제고와 관련됨
 - 퇴직공제 전자카드제도는 과제3의 안전한 근로환경 및 사회안전망 강화와 관련 있음

<표 2-2> 제3차 건설근로자 고용개선 기본계획

목표	건설산업 발전 및 양질의 일자리 기회 확대 - 청년 기능인력이 건설현장에 진입·성장할 수 있는 고용환경 조성	
방향	· 근로자 친화적 건설산업 환경 조성 · 건설업 특성을 고려한 고용·복지 지원체계 마련	
추진 방안	① 성장경로별 고용지원체계 구축	① 건설기능인 등급제 도입 및 활용 ② 체계적인 훈련시스템 운용 ③ 중층적 취업지원서비스 강화
	② 건설근로자의 고용안정성 제고	① 하도급 근로자 보호 및 합리적 고용관행 확산 ② 건설근로자의 근로기본권 강화 ③ 외국인력에 대한 체계적 관리
	③ 안전한 근로환경 및 사회안전망 강화	① 건설현장 안전관리 및 산재보호 강화 ② 사회안전망 강화 ③ 건설근로자 복지지원 강화
	④ 정책추진 인프라 강화: 공제회 및 퇴직공제 계정 개편	

2.1 임금지급보증제도 도입의 제안배경

- 임금지급보증제도 도입의 제안배경에는 건설근로자의 임금체불이 심각

한 수준이라는 인식이 있으며, 체불 발생 시 대응수단이 상대적으로 미비하다는 점인 것으로 판단됨

- <표 2-3>에 제시되어 있는 최근 5년의 임금체불액 및 체불근로자수에 의하면 건설업종은 체불액과 체불근로자수가 지속적으로 증가한 것으로 나타났음
 - 2014년 건설업종의 임금체불액은 3천억원 수준인 것으로 나타났음
 - 2014년의 3,031억원은 전년 대비 426억원이 증가한 규모이며, 전체 업종 대비 건설업종이 차지하는 비중도 전년 대비 1.2%p가 증가했음
 - 특히 2012년은 전체 업종 대비 체불액과 체불근로자수가 전년 대비 크게 증가한 것으로 나타났음

<표 2-3> 최근 5년 임금체불액 및 체불근로자수 추이

(단위: 백만원, 명, %)

구분		2011년	2012년	2013년	2014년	2015.8월
임금 체불액	전체업종(A)	1,087,416	1,177,166	1,192,979	1,319,479	853,931
	건설업종(B)	166,637	245,174	260,453	303,066	165,552
	건설업 비율(B/A)	15.3	20.8	21.8	23.0	19.4
체불 근로자수	전체업종(A)	278,494	284,755	266,508	292,558	190,823
	건설업종(B)	35,677	68,225	65,011	70,742	42,308
	건설업 비율(B/A)	12.8	24.0	24.4	24.2	22.2

자료: 국회 환경노동위원회, 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서.

- 건설업 임금체불은 제조업 다음으로 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남
 - 임금체불은 사업자의 부도 및 파산 등의 요인으로 발생하는 것이 일반적이며, 건설업은 부동산경기침체 및 업종 자체의 위험이 상대적으로 큰 것도 임금체불에 직접적인 요인이 됨

- 임금체불이 발생하는 규모별로는 5~30인 미만의 소규모 기업에서 가장 높게 나타나고 있음
 - 업체의 규모가 작을수록 체불의 위험이 증가하는 것으로 판단되며, 제조업과 건설업을 포함하여 전산업에서 공통적으로 나타나는 현상이라고 할 수 있음

<표 2-4> 업종별·규모별 체불임금내역(2014년 7월 기준)

(단위: %)

업종별	제조업	건설업	도소매업	사업서비스업
	29.6	22.5	12.0	10.8
규모별	5인 미만	5~30인 미만	30~100인 미만	100인 이상
	23.9	44.3	17.8	14.1

자료: 고용노동부, 2014년 8월 25일 보도자료.

- <표 2-5>에 제시되어 있는 체불근로자의 직종별 분포에서는 ‘단순노무자’가 가장 많은 것으로 나타났으며, 설문 분석에 활용된 체불근로자 921명의 3분의 2는 근로계약서를 작성하지 않은 것으로 조사되었음
 - 이는 고용관계가 불안하고 임시직 고용형태에서 체불이 다수 발생하고 있다는 것을 알 수 있게 함
- <표 2-4>와 <표 2-5>에 제시되어 있는 내용을 종합하면 소규모기업에 고용되어 단순노무를 제공하는 근로자의 임금체불이 상대적으로 높다는 것을 알 수 있음
- 건설업 시장 환경이 비용절감을 요구하는 구조이며, 건설업체들이 가격경쟁에서 생존하기 위해서는 생산요소 중 자본보다 가변비용적인 성격을 더 갖는 노동력 사용을 임시·일용형태로 할 수밖에 없음
 - 이로 인하여 건설근로자의 고용형태는 임시·일용직 형태가 대부분을 차지하며, 이로 인하여 체불발생의 여지를 높인다고 할 수 있음

<표 2-5> 체불근로자의 직종별 분포(2012년 실태조사 결과)

(단위: %)

구분	구성비
의회의원, 고위임직원 및 관리자	2.6
전문가	5.0
기술공 및 준전문가	13.8
사무종사자	16.2
서비스종사자	17.6
판매종사자	6.2
농업·임업 및 어업숙련 종사자	0.4
기능원 및 관련 기능 종사자	7.2
장치·기계조작 및 조립종사자	5.3
단순노무자	19.7
무응답	6.3

주: 실태조사는 전국 47개 고용노동지청에 조정신청 목적으로 방문하거나 조사목적으로 소환된 체불근로자와 사업주를 대상으로 이루어졌으며, 분석에 사용된 설문은 체불근로자 921명, 체불사업주 516명이라고 함.

자료: 강승복, 체불임금의 실태와 시사점, 원간 노동리뷰(2012년 4월호), p.74 인용.

- <표 2-3>과 <표 2-6>을 종합적으로 검토하면 건설업종의 체불은 지속적으로 증가한 것으로 나타나며, 특히 2012년 체불발생이 급격하게 증가한 것으로 나타났음
 - 2012년에는 전산업 대비에서도 20.8%를 기록한 것으로 나타나며, 이런 비중은 2006년 이후 가장 높은 수준에 속할 뿐만 아니라 전년 대비 5.5%p가 증가한 것으로 나타났음
 - 2012년부터는 전산업 대비 비중이 20%를 초과한 이후 계속하여 상승하고 있고, 2015년 8월까지 19.4%를 기록하고 있는 것으로 나타났음
- 건설업에서 임금체불 비중이 높고 지속적으로 증가하는 현상은 다양하지만 주요한 원인은 가격경쟁적인 시장구조와 관련이 큰 것으로 추측됨
 - <표 2-3>과 <표 2-6>, <표 2-7>을 종합적으로 검토하면 건설업체의 부도는 감소하고 있으나, 임금체불은 증가하고 있는 것으로 나타남
 - 이런 이유는 가격경쟁적인 시장구조에서 수주를 위한 저가입찰이 더 치열해지고 있기 때문인 것으로 추측됨

- 건설업은 수주산업으로 입찰에 참여하여 공사를 수주하는 경우에만 생산활동이 이루어질 수 있으며, 입찰은 가격경쟁으로 이루어짐
- 공사 수주 이후 계약이행의 형태로 생산과정이 진행됨
 - 따라서 공사수주를 하지 못하는 경우는 생산활동이 이루어지지 못함
 - 수주를 위한 경쟁이 치열하며, 입찰에 참여하는 업체 간 큰 차별성이 없는 상황에서는 가격경쟁이 이루어질 수밖에 없음

<표 2-6> 건설업 체불임금 발생현황

(단위: 억원, %)

구분	전산업(A)	건설업(B)	비율(B/A)
2006	10,297	1,837	17.8
2007	8,408	949	11.3
2008	9,561	1,330	13.9
2009	13,438	1,555	11.6
2010	11,630	1,464	12.6
2011	10,874	1,666	15.3
2012	11,772	2,452	20.8
2013. 6	11,930	2,605	21.8

자료: 고용노동부, 건설일용 체불근로자 권리구제 관련 실태조사 및 개선방안 연구, 법무법인 정률, p.18 재인용.

<표 2-7> 건설업체 부도현황

(단위: 개사, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014. 6
계	465	271	323	253	210	156	57
종합건설업	130 (1.0)	87 (0.7)	86 (0.7)	60 (0.5)	48 (0.4)	26 (0.2)	10 (0.09)
전문건설업	271 (0.7)	155 (0.4)	193 (0.5)	145 (0.38)	129 (0.34)	108 (0.29)	41 (0.11)
설비건설업	65 (1.1)	29 (0.48)	44 (0.72)	48 (0.76)	33 (0.51)	22 (0.33)	6 (0.09)

주: ()는 해당 건설업체수 대비 비중.

자료: 고용노동부, 건설일용 체불근로자 권리구제 관련 실태조사 및 개선방안 연구, 법무법인 정률, p.21을 수정하여 재인용.

- <표 2-8>에 의하면 2010년 이후 순건설에서 종합건설업체의 영업이익률이 2013년까지 지속적으로 하락한 것으로 나타났음
 - 이러한 수치는 건설공사를 수주하여 완공한 실적이라고 할 수 있고, 지속된 영업이익 감소는 저가경쟁과 무리한 공사수주의 영향인 것으로 판단됨

<표 2-8> 종합건설업체 유형별 영업이익 증가율 추이

(단위: %)

구분	전체	소기업	중기업	대기업	순건설	서울	지방
2010	-2.5	-2.0	-60.0	4.9	-21.7	-8.9	2.5
2011	-16.0	-10.3	-16.8	-17.1	-11.0	-16.3	-15.7
2012	-19.4	9.2	15.7	-27.7	-22.2	-18.9	-19.9
2013	-51.8	-6.1	67.1	-71.6	-68.0	-78.2	-34.5
2014	14.1	-81.7	30.8	95.7	198.3	303.3	-52.8

자료: 대한건설협회, 각 년도 결산 건설업경영분석.

- 이처럼 건설근로자의 임금체불이 지속적으로 증가하는 상황에 대한 대응방안으로 임금보호제도가 모색된 것으로 판단됨
 - 이번 건고법 일부개정안 이전에도 정부는 2013년 7월 16일 건고법 일부개정안에 대해서 입법예고를 했음¹⁾
 - 2103년 입법예고되었던 건고법 일부개정안의 목적은 임금지급제도를 도입하여 건설근로자가 장기간 체불로 인하여 발생할 수 있는 문제를 해결하기 위한 것이었음
 - 아울러 기존 체당금제도의 개선이 검토되어 2014년 7월부터 ‘소액체당금제도’가 운영되고 있음

2.2 퇴직공제부금 신고 전자카드제도 도입배경

1) 입법예고기간은 2013년 7월 16일부터 8월 6일까지였다.

- 발의된 건고법 일부개정안 제13조 제3항 및 제4항에서는 사업주는 피공제자인 건설근로자에게 전자카드를 발급하고, 건설근로자들은 전자카드로 근로일수를 신고하도록 하고 있음
- 개정안은 과태료 부과를 건고법 제26조 제3항 제7호를 신설하여 시행하는 것으로 되어 있음
 - 사업주는 건설근로자에게 전자카드를 발급하도록 명시하고 있는데, 이를 위반하는 경우 100만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있음

<표 2-9> 퇴직공제신고 전자카드제도 도입 관련 개정안

현행	개정안
제13조(공제부금의 납부) ①·② (생략) ③ 공제부금의 금액과 납부 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <신설>	제13조(공제부금의 납부) ①·② (현행과 같음) ③ 공제가입사업주는 피공제자의 근로일수 등을 신고하기 위하여 피공제자에게 전자카드를 발급하고, 피공제자는 이를 사용하여야 한다. ④ 공제부금의 금액과 납부, 전자카드 발급 및 사용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제26조(과태료) ① (생략) ② (생략) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. ~ 6. (생략) <신설> ④ ~ ⑦ (생략)	제26조(과태료) ① (현행과 같음) ② (생략) ③ ----- ----- 1. ~ 6. (현행과 같음) 7. 고의로 제13조제3항에 따른 전자카드를 활용하지 않는 공제가입사업주와 피공제자 ④ ~ ⑦ (현행과 같음)

- 퇴직공제 신고는 사업주가 서면이나 EDI방식으로 하고 있는데, 특히 EDI방식에 의한 신고가 가장 높은 비중을 차지하고 있음

- 이 방식이 선호되는 이유는 신고주체인 사업주의 추가적인 업무부담 가중이 없고 편의성 높기 때문이라고 할 수 있음
- 개정안에서 신고방식을 전자카드제도로 단일화하는 것으로 하고 있음
 - <표 2-8>에 의하면 제13조 제3항을 개정하여 사업주는 전자카드를 발급하여야 하고, 건설근로자는 전자카드를 사용하여 근로일수를 신고하도록 의무화하고 있음
- 기존 방식과 병행하지 않고 전자카드로 근로일수를 신고하도록 한 것은 누락이 발생하고 있다는 판단 때문임
 - 최근 3년간 근로내역 신고율이 57.7%라고 판단하고 있음
 - 또한 2011년 11월 건설근로자공제회가 조사한 자료에 의하면 퇴직공제 가입율이 62.9%에 불과한 것으로 나타났음
 - 이처럼 가입율이 높지 않은 것은 신고누락의 여지가 있기 때문이며, 이를 방지하기 위해서는 근로자에게 전자카드를 공급하고 신고하게 하는 것이라는 판단을 하고 있음
- 결국 고용형태가 임시·일용직인 건설근로자들의 기본적인 권리보호를 강화하기 위해서는 퇴직공제금의 수급 가능성을 높여야 하며, 이를 위해서는 신고누락이 방지되어야 한다는 고려가 있었던 것으로 판단됨
 - 이런 상황이 과거 고용보험 전자카드제도의 실패가 있었음에도 유사한 제도를 도입하여 운영하기로 한 것으로 보임

3. 임금지급보증제도

3.1 임금지급보증제도 개요

- 임금지급보증제도는 보증제도를 활용하여 건설근로자의 임금체불 발생 시 적기에 임금을 확보할 수 있는 수단을 마련하는 것이며, 이를 통해서 근로소득 수취의 안정성을 제고하는 것이 목적이라고 할 수 있음
 - 임금은 근로소득자로서 건설근로자의 생계유지와 직결되는 매우 중요한 채권임
 - 체불 발생 시 노동 제공의 이동성 등을 고려할 때 다른 산업에 종사하는 근로자에 비해 임금채권을 회수할 수 있는 가능성이 높지 않음
 - 또한 임금체불로 인하여 직접적으로 건설근로자에게 미치는 피해뿐만 아니라 공공시설물의 공급 지연 등을 야기하는 요인이 되어 사회적인 비용도 발생하고 있음
 - 임금체불로 발생하는 문제점들을 보완하기 위한 수단으로 도입이 검토되었던 것이 임금지급보증제도라고 할 수 있음

- 임금지급보증제도 도입이 검토되기 이전에도 건설근로자의 임금체불을 방지하기 위한 제도들이 시행되고 있었으나 임금체불은 지속적으로 발생하고 있음

- 이로 인하여 임금지급보증제도 도입을 검토의 필요성은 인정될 수 있을 것으로 판단되나, 검토 필요성이 바로 현실에서 임금지급보증제도를 도입해야 하는 당위성으로 연계되는 것은 아니라고 할 수 있음
 - 이는 임금지급보증제도 도입도 건설근로자의 임금체불을 근본적으로 방지할 수 있는 대안이 아니기 때문임

- 보증제도의 성격상 임금체불 발생 시 적기에 보증기관을 통해서 임금을 지급받을 수 있는 수단이라는 점에서 체불을 방지하는 수단으로 활용될 수 있으나 근본적인 방지대책은 아님
 - 임금체불을 방지하기 위한 가장 근본적인 대안으로 현실에서 활용되고 있는 제도는 발주자가 임금을 근로자에게 직접지급하는 제도임
- 그럼에도 불구하고 임금지급보증제도는 기존 제도에 더해 건설근로자의 임금채권을 보다 강하게 보장할 수 있는 수단으로서의 의미는 있음
- 발의된 건고법 일부개정안에서 예상하고 있는 임금지급보증제도의 운영 방안은 <표 3-1>에 제시되어 있는데, 기본적으로 퇴직공제금 가입대상 사업장과 근로자를 대상으로 상정하고 있음
- 공사예정금액 3억원 이상의 공공공사를 대상으로 함
 - 보증대상 근로자는 계약기간 1년 미만인 임시·일용직 근로자가 대상, 따라서 보증대상 공사현장에 노동을 제공하는 근로자라도 모든 근로자가 포함되는 것은 아님
 - 청구할 수 있는 보증범위는 2개월 임금에 해당하는 체불액이며, 임금 지급일로부터 2개월이 경과되면 청구권이 발생하게 됨

<표 3-1> 임금지급보증제도 운영방안

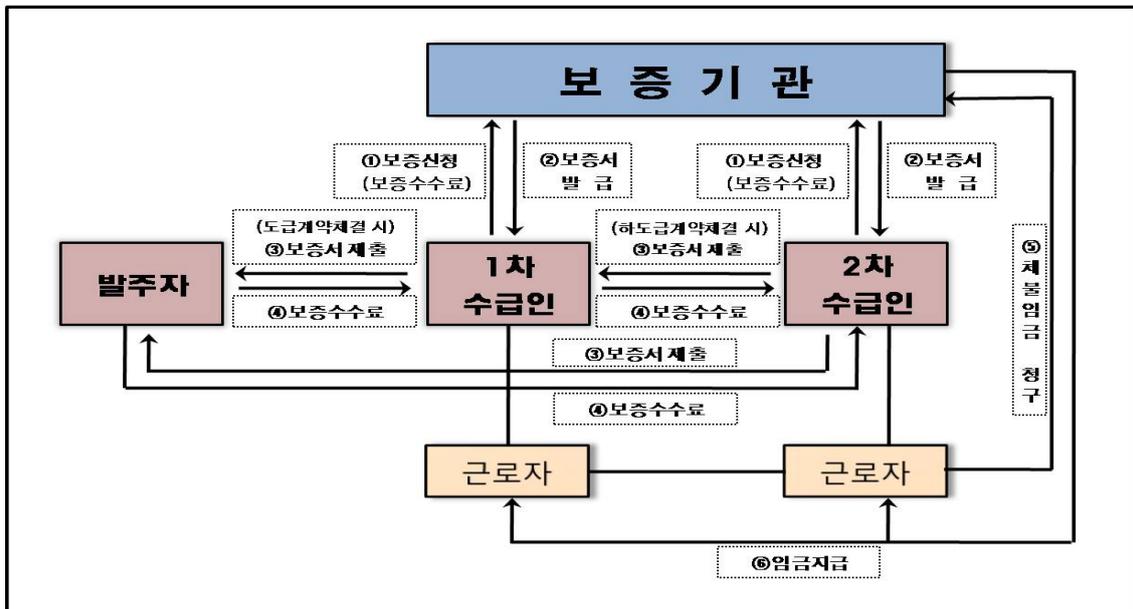
구분	주요 내용
보증대상 공사	공사예정금액 3억원 이상인 공사(퇴직공제 가입대상 공사)
보증대상 근로자	임시·일용직 건설근로자(근로계약기간이 1년 미만인 자)
보증범위	2개월에 해당하는 체불임금
보증금 청구	임금 정가지급일로부터 2개월이 경과되면 청구
보증수수료	연간 약 423억원(2010년 기준)으로 추정

주: 보증수수료 추정액은 2012년 수행된 연구용역인 '건설근로자 임금지급 보증제도 설계방안 연구용역' 을 근거로 함.

자료: 국회 환경노동위원회, 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서.

- 임금지급보증제도의 운영방식은 보증기관과 수급인인 건설업자, 건설근로자 그리고 발주자가 관련되게 됨
 - 구조는 건설근로자를 고용한 건설업자는 보증기관과 보증을 체결하고 원도급자 또는 발주자에게 도급계약서 체결 시 임금지급보증서를 제출하는 구조임
 - 임금지급보증서를 제출받는 자는 보증수수료를 지급하게 되는데, 이 과정에서 문제 발생의 소지가 있음
 - 공공공사를 대상으로 하므로 원도급자는 발주자로부터 보증수수료를 지급받게 되어 문제 발생의 여지가 없음
 - 그러나 하도급자는 원도급자에게 임금지급보증서를 제출하도록 되어 있고, 보증수수료도 원도급자로부터 받게 되어 있는데, 협상력 차이와 원도급자와 하도급자의 대등하지 못한 거래관행을 고려할 때 문제가 발생할 수 있음

<그림 3-1> 임금지급보증제도 운영방식



- 앞서 제시한 것처럼 2013년에도 건설근로자를 대상으로 하는 임금지급

보증제도 도입이 검토되었으므로 현재의 제도와 비교·검토의 필요성이 있음

- 당시의 제도는 국회에서 규제영향분석이 이루어졌고, 이 과정에서 규제 대비 효과가 크지 않다는 의견이 있었음
- 따라서 기존 제안된 제도와 현재 제안된 일부개정안을 비교하는 것이 필요한 것으로 판단됨

○ 2013년 제안되었던 임금지급보증제도의 주요 내용은 다음과 같음

- 건설공사 사업주인 원도급자와 하도급자에게 보증의무 부과
- 사업주는 도급계약 체결 시 고용노동부령이 정하는 바에 따라 발주자에게 보증서 제출, 하도급자는 발주자와 원도급자에게 보증서 제출
- 발주자와 원도급자는 제출받은 보증서의 적정성을 확인하고 시정을 요구할 수 있음
- 임금지급보증서 발급비용이 공사원가에 반영되도록 도급계약 당사자가 임금지급 보증서 발급비용을 도급금액 산출내역서에 기재하도록 함
- 원도급자는 임금지급보중에 소요되는 비용을 금융기관에 신탁함
- 제도가 시행되면 사업주는 임금총액의 약 0.35%에 해당하는 금액(2010년 기준 423억원)을 임금지급보증서 발급수수료도 부담

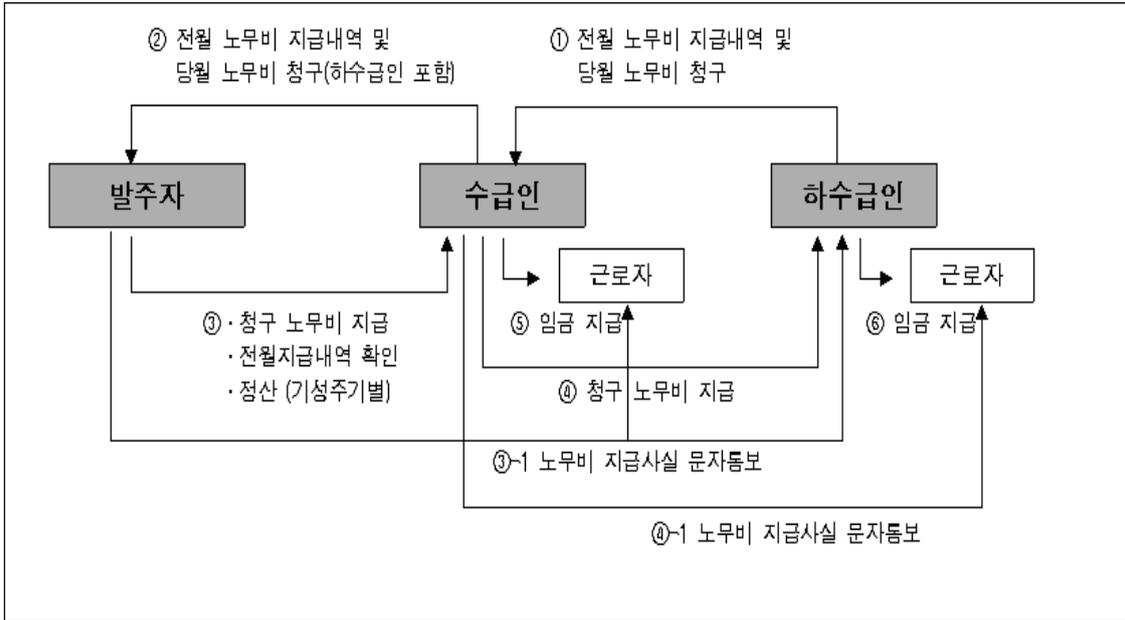
○ 2013년 제안되었던 제도와 이번 최봉홍 의원 등이 발의한 일부개정안의 내용은 거의 동일함

- 보증금액 및 대상 근로자 등 대부분의 요건이 동일함
- 보증기관과 관련하여 2013년에는 건설근로자공제회 등을 포괄하는 것으로 검토가 진행되었으나, 2015년 일부개정안은 건설 관련 공제조합과 보증보험회사로 한정된 점은 차이가 있음

3.2 건설근로자 임금채권 보장제도

- 2013년에 제안되었던 임금지급보증제도를 검토하는 과정에서 임금체불을 방지할 수 있는 수단으로 활용되는 제도에 대한 검토가 이루어졌으며, 임금지급보증제도의 중복규제 여부를 판단하기 위한 목적이었음
- 이런 검토는 임금지급보증제도 도입을 통해서 달성하려고 했던 목적을 현재 활용되고 있는 제도로 달성할 수 있는지 판단하기 위해서이며, 보증수수료라는 추가적인 비용부담이 수반되기 때문임
- 임금체불 예방수단으로 활용되고 있는 제도는 임금체불 사업주에 대한 처벌, 상습적인 임금체불 사업주의 명단공개, 근로자의 임금채권보장제도(채당금), 임금 직접지급제도, 노무비 구분관리 및 지급확인제도, 소액채당금제도 등이 있음
- ‘노무비 구분관리 및 지급확인제도’는 2011년 8월 26일 건설근로자 임금보호 강화방안으로 도입, 국토교통부, 기획재정부, 고용노동부에 의해 합동으로 추진·시행되고 있음
 - 2012년 1월부터 국가계약법이 적용되는 공사, 4월 2일부터는 지방계약법이 적용되는 공사에 시행되고 있음
 - 이 제도는 전월에 지급된 노무비를 확인한 후 청구된 노무비를 지급하며, 노무비만을 관리하는 별도의 통장으로 지급하는 방식임
 - 대부분의 생산과정에서 건설근로자와 고용관계를 체결하는 하도급자가 당월의 노무비를 청구할 때 전월에 지급한 노무비를 원도급자에게 제출하고, 원도급자는 발주자에게 제출하는 체계로 구성됨
 - 건설근로자의 임금인 노무비를 발주자가 확인하고 지급하는 방식이므로 체불을 예방할 수 있는 수단으로서 효과가 기대되는 제도임

<그림 3-2> 노무비 구분관리 및 지급확인제도



- 임금직접지급제도는 현행 근로기준법 제44조의3(건설업의 공사도급에 있어서의 임금에 관한 특례)에 근거를 두고 있음
 - 직상수급인이 하수급인을 대신하여 하수급인이 사용한 근로자에 대한 임금을 직접지급 할 수 있다는 뜻과 그 지급방법 및 절차에 관하여 직상 수급인과 하수급인이 합의한 경우
 - 이처럼 건설근로자의 임금에 관해서 직접지급을 특별히 규정하고 있는 것은 도급단계로 인하여 체불이 발생하고 있기 때문임
 - 사전적인 임금체불 방지수단에 해당하지 않으나, 근로기준법 제44조의 2(건설업에서의 임금 지급 연대책임)에서는 직상수급인이 하수급인과 연대하여 근로자의 임금지급 책임을 명시하고 있음

- 이밖에도 법령 등에 명시적인 근거가 마련되어 있지는 않지만 지방자치단체 등은 발주공사에서 당사자 간 합의에 의해서 건설근로자의 임금을 발주자가 직접 지급하는 사례도 있음

- 건설근로자의 임금체불을 방지할 수 있는 제도로써 현재 활용되고 있는 것은 ‘노무비 구분관리 및 지급확인제도’와 ‘직접지급제도’는 공통적인 목적을 지향하면서도 운영방식은 차이가 있음
 - 사전적인 체불방지제도는 체불이 발생하지 않도록 하는 제도로써 실효성이 매우 높음
 - 노무비 구분관리 및 지급확인제도는 도급과정과 동일하게 임금이 지급되게 되는데, 발주자에서 원도급자, 원도급자에서 하도급자, 하도급자가 고용관계를 체결한 근로자에게 임금을 지급하게 됨
 - 반면 직접지급제도는 발주자가 임금을 근로자에게 직접지급하는 구조이며, 근로자는 하도급자와 고용관계를 체결하였음에도 당사자 간 합의에 의해서 발주자가 임금을 직접지급하는 방식으로 운영됨
 - 따라서 사전적인 임금 체불방지제도라는 점에서 공통적이거나, 운영되는 방식에서는 차이가 있음

- 체당금제도가 도입되어 운영되고 있고 사후적인 임금체불 구제수단으로 유용성이 있는 것으로 판단됨
 - <표 3-2>에 제시되어 있는 것처럼 건설업에서 체당금제도 활용도가 적은 낮은 수준이며, 활용도가 증가하고 있는 추세인 것으로 나타나고 있음
 - 전체 사업장 대비 건설사업장의 체당금 활용비중은 2010년 12.4%에서 2014년에는 12.0%로 감소한 것으로 나타나지만, 2011년부터 2013년까지는 15% 수준을 유지하였음
 - 체당금제도 이용인원수는 전체 인원수 대비 2010년에는 15.3%에서 2014년에는 30.4%로 크게 증가했음
 - 금액은 2010년 전체 대비 17.0%에서 2014년에는 31.1%로 크게 증가함

<표 3-2> 건설업 체당금 지급현황

(단위: 개소, 명, 백만원, %)

구분		계(A)	건설업(B) (B/A)
계	사업장	29,405	3,586(12.2)
	인원	635,308	77,418(12.2)
	금액	1,590,327	360,016(22.6)
2010년	사업장	2,888	358(12.4)
	인원	58,718	9,011(15.3)
	금액	263,884	44,863(17.0)
2011년	사업장	2,541	384(15.1)
	인원	50,230	10,021(20.0)
	금액	235,551	49,296(20.9)
2012년	사업장	2,514	396(15.8)
	인원	48,650	8,559(17.6)
	금액	232,319	40,870(17.6)
2013년	사업장	2,665	387(14.5)
	인원	44,741	6,872(15.4)
	금액	223,919	32,778(14.6)
2014년 11월	사업장	2,525	304(12.0)
	인원	23,582	7,163(30.4)
	금액	125,913	39,170(31.1)

주: 계는 1998년부터 2014년 11월까지, 일반산업, 서비스업, 건설업, 도매업, 소매업, 운송업의 합계.

자료: 고용노동부, 건설일용 체불근로자 권리구제 관련 실태조사 및 개선방안 연구, 법무법인 정률, p.42 인용.

- 체당금제도는 건설공사의 경우 총공사금액의 28%(원도급)와 32%(하도급)를 보수총액으로 산정, 산정된 금액의 0.08%를 사업주가 부담하여 임금채권보장기금 조성하여 운영됨
 - 사업체의 부도·파산으로 인하여 임금, 퇴직금, 휴업수당을 지급받지 못한 근로자에게 최종 3개월분의 임금 또는 휴업수당 및 최종 3년간의 퇴직금 미지급액과 고용노동부가 고시하는 체당금 상한액 중 적은 금액을 우선 지급하는 제도로 운영됨

- 기존 체당금제도는 사업주의 부도·파산을 신청요건으로 운영되고 있으며, 이런 점에서 도급단계와 고용에 따라 발생하는 체불을 다수 경험하는 건설근로자에게는 미흡하다고도 할 수 있음

〈표 3-3〉 소액체당금제도와 임금지급보증제도 비교

구분	소액체당금제도	임금지급보증제도
대상공사	전사업장(6개월 이상 사업)	공공 3억원, 민간 100억원 이상 공사
대상근로자	퇴직일까지 6월 이상 사업을 행한 사업장(무면허 건설업자 포함)에 근무 → 퇴직근로자(재직근로자 제외)	퇴직공제 적용사업장 소속의 임시, 일용직 건설근로자(1년미만 근로자) → 퇴직근로자, 재직근로자
지급(보증) 금액	3개월 이내 300만원 한도	2개월 이내 300만원 한도
체당금(보증금) 청구조건	체불임금에 대해 집행권원 확정, 퇴직일부터 2년 이내, 확정판결일(집행권원)부터 1년 이내 청구	임금지급일부터 1개월 경과되면 청구(3년간)
민원처리 소요기간	2~3개월 예상 (체불조사 1개월, 집행권원 1개월, 소액체당금 청구지급 1개월)	2개월 정도 (체불조사 1개월, 보증회사 청구 및 사실관계 확인·지급 1개월)

- 이러한 점을 반영하여 임금체불 근로자의 보호를 위한 ‘소액체당금제도’가 2014년 7월부터 시행되고 있음
 - 체당금제도는 임금을 받지 못한 퇴직근로자를 위해 정부가 사업주를 대신하여 체불 임금 등의 일정 부분을 먼저 지급, 지급한 금액 한도 내에서 사업주에게 구상권을 행사하는 제도
 - 일정 부분은 최종 3월분의 임금, 최종 3년간의 퇴직금으로 하며 최대 1,800만원임
 - 기존 ‘체당금제도’는 사업주가 재판상 파산 또는 회생절차 개시결정을 받거나, 지방고용노동관서장이 사실상 도산 인정을 한 경우에만 지원 대상이 되었음
 - 이 제도는 취지를 실현할 수 있는 여건이 현실적으로 매우 미흡하였기 때문에 ‘소액체당금제도’가 신설되었음
 - 이에 따라 임금을 받지 못한 퇴직근로자는 법원으로부터 체불임금에 대한 집행권원을 받은 경우 300만원까지 먼저 지급받고, 정부가 사업주에게 구상권을 행사하게 됨

- 이 제도의 시행으로 무등록 건설업자에게 고용되어 임금체불을 당한 건설근로자도 임금을 받을 수 있는 여건이 마련되었음
- 체불사업주 명단공개도 임금체불을 방지하기 위한 수단으로 활용되고 있음
 - 근로기준법 제43조의2(체불사업주 명단 공개)에서는 명단 공개 기준일 이전 3년 이내 임금 등을 제출하여 2회 이상 유죄가 확정된 자로서 명단 공개 1년 이내 임금 등의 체불총액이 3천만원 이상인 경우 인적사항 등을 공개할 수 있도록 하고 있음
 - 명단공개는 의무이행강제수단의 일종이라고 할 수 있음
- 서울시는 발주하는 모든 공사에 대해서 하도급 대금 지급현황을 실시간으로 확인하는 ‘대금e바로 시스템’을 적용한다는 방침을 밝혔음
 - ‘대금e바로 시스템’은 서울시가 금융기관과 연계하여 공사대금이 입력되면 노무비, 장비대금과 자재대금으로 구분되어 관리됨²⁾
- 이밖에 매출·생산 등의 일시적인 어려움으로 임금을 지급하지 못한 사업주를 지원하기 위한 제도로 ‘체불사업주 용자제도’도 시행되고 있음

3.3 임금지급보증제도 검토과제

- 임금채권에 대한 보장을 위한 여러 제도가 운영되고 있는 상황에서 사후적으로 건설근로자의 임금을 보장하기 위한 수단으로 임금지급보증제도 도입이 추진될 것으로 예상되는데, 실무적으로는 검토사항이 다수 있음

2) 대금e바로시스템은 발주자인 서울시와 금융기관이 연계된 시스템이라는데 특징이 있다. 하도급대금 및 자재·장비대금, 노무비 등의 지급이 연계된 금융기관을 통해서 이루어지는 체계로 구성되어 있다.

- 보증채권자를 누구로 할 것인지의 문제가 있을 수 있는데, 보증사고가 발생한 건설 공사현장에서 일한 모든 근로자로 할 것인지 아니면 일용 근로자로 한정할 것인지와 관련된 문제가 있을 수 있음
 - 보증금 청구방법은 어떻게 할 것인지에 대한 문제도 발생할 수 있는데, 개별 근로자가 청구할 것인지 아니면 직상수급자에게 체불을 신고하고 직상수급자가 청구할 것인지 등의 문제가 있을 수 있음
 - 이밖에도 보증금의 지급한도, 보증수수료 산정에 관한 문제 등 여러 가지 제도 시행이전에 선결되어야 할 문제들이 있음
- 임금지급보증제도는 사후적으로 체불된 근로자의 임금을 보증기관이 지급하고, 보증기관은 구상권을 행사하게 되는 구조이므로 도덕적 해이(moral hazard)를 방지하고 관리하는 수단이 필요함
- 사업주는 임금을 체불하더라도 보증기관이 체불 임금을 지급하게 되므로 보증가입 이전에 비해 임금체불에 대해서 무관심해질 수 있고, 악의적으로 이용하려는 시도도 발생할 수 있음
 - 사업주의 도덕적 해이가 발생하는 경우 보증기관의 영업손실이 발생할 수 있고, 보증기관이 보증인수를 거부하려는 유인이 발생할 수 있음
 - 제도를 운영하는 정책당국에서 도덕적 해이를 방지하고 관리할 수 있는 수단을 마련하여야 할 것임
- 임금지급보증제도는 공사 낙찰금액에 포함되거나 낙찰금액과 무관하게 공사의 예정금액의 일정비율로 운영될 수도 있는데, 어떤 경우에도 재정소요를 증가시키게 되며, 이로 인한 사회적인 반발이 있을 수 있음
- 건설근로자에 대해서는 임금채권을 보다 강하게 보장할 필요성이 크다는 공감대가 형성되더라도 기존의 제도에 더해서 추가적인 임금채권 보장수단을 마련하는 것이므로 반발이 있을 수 있음

- 즉 노무비 구분관리 및 지급확인제도가 공공공사를 대상으로 운영되고 있고 소액채당금제도도 운영되고 있으며, 발주자와 사업주 간 합의에 의해 임금 직접지급제도가 운영되기도 함
 - 이런 상황에서 추가적인 제도가 도입되고 예산으로 비용이 지불된다는 것은 반발에 직면할 여지가 있으므로 제도 시행이전까지 해결되어야 할 문제임
- <그림 3-1>에 제시되어 있는 임금지급보증제도 운영방식에 의하면 원도급자와 하도급자는 고용계약을 체결한 근로자에 대해서 임금지급보증서를 각각 제출하도록 되어 있고, 수수료는 발주자와 원도급자로부터 받는 것으로 되어 있음
- 이 과정에서 발주자와 원도급자 사이에서는 임금지급보증의 대상이 되는 근로자가 없거나 극소수이며, 발주자가 공공발주자이므로 문제 발생의 여지가 크지 않음
 - 반면 원도급자와 하도급자는 협상력의 격차와 수직적인 도급구조에서 파생되는 대등하지 못한 관계로 인하여 보증수수료 전달에서 문제가 발생할 여지가 있으므로 보완책이 요구됨
- 임금지급보증의 청구권자를 어떻게 확정할 것인지의 문제도 매우 중요하게 검토되어야 함
- 근로의 대가인 임금채불액은 근로일수의 확인으로 결정되는데, 근로자와 고용관계를 체결한 하도급자가 없는 상황에서 근로일수 확인을 어떻게 할 것인지에 대한 문제임

4. 퇴직공제부금 전자카드제도

4.1 건설근로자 퇴직공제제도

- 단기간 임시·일용직으로 고용되어 노동을 제공하는 대부분의 건설근로자들은 퇴직금을 받을 수 있는 요건을 충족하지 못하는 상황, 이러한 상황에서 퇴직금과 유사한 기능을 제공할 수 있는 것이 퇴직공제금임
 - 1996년 12월 31일 제정된 건고법에 따라 1998년 1월 1일부터 건설근로자퇴직공제제도가 운영되고 있음
 - 퇴직공제제도는 1년 근로일수 252일을 기준으로 사업주가 정립하는 공제부금과 이자를 합산하여 근로자에게 지급되고 있음

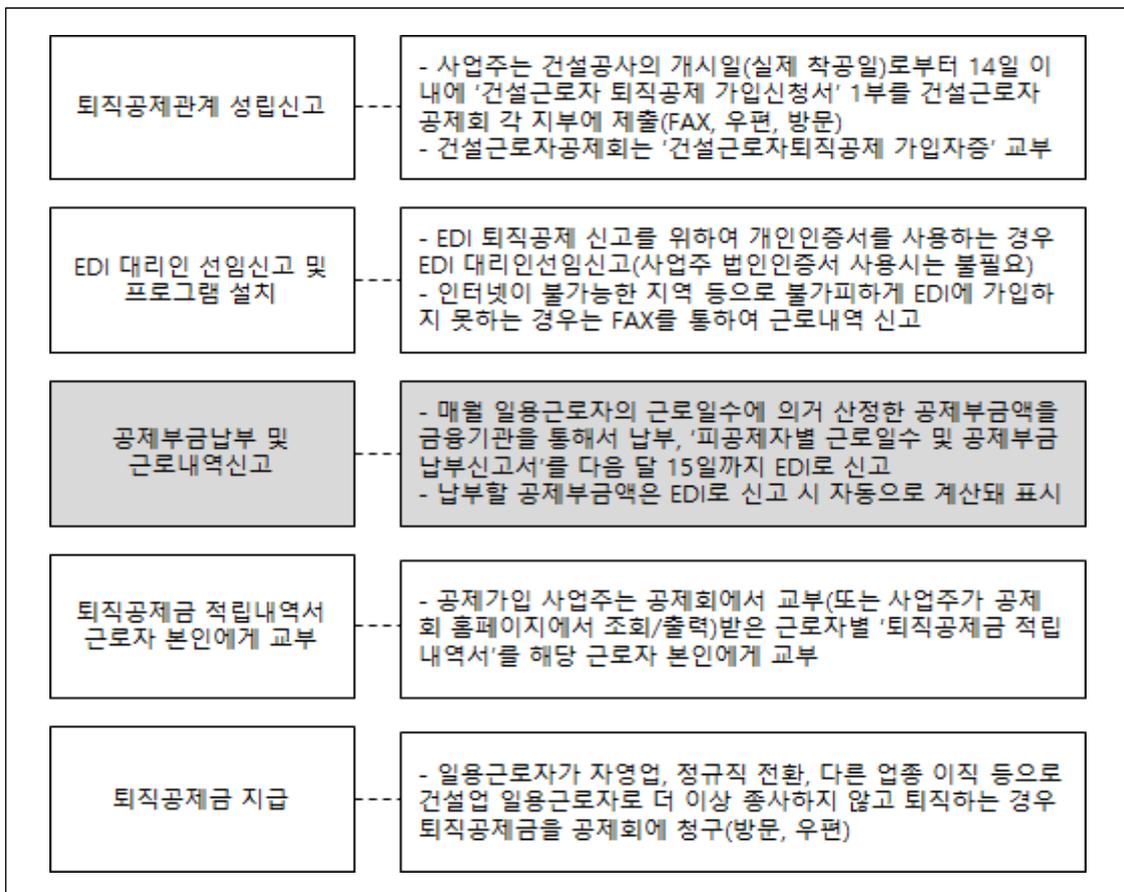
- 건설근로자 퇴직공제제도는 모든 건설공사를 대상으로 운영되지는 못하고 있고, 당연가입 대상 공사는 <표 4-1>에 제시되어 있음

<표 4-1> 퇴직공제제도 당연가입 공사범위

구분	공사유형	범위
공공건설	- 국가 또는 지방자치단체가 발주하는 공사 - 국가 또는 지방자치단체가 출자 또는 출연한 법인이 발주하는 공사 - 국가 또는 지방자치단체가 출자 또는 출연한 법인이 납입자본금의 5할 이상을 출자한 법인이 발주하는 공사	공사예정금액 3억원 이상
민자유치	사회기반시설에 대한 민간투자법에 따른 민간투자사업으로 시행되는 공사	
공동주택	공동주택의 건설공사	
주상복합	200호 이상의 공동주택과 주거용 이외의 용도가 복합된 건축물의 건설공사	200호(실) 이상
오피스텔	오피스텔 건설공사	
민간건설	민간공사	공사예정금액 100억원 이상

- 당연가입공사의 경우 원도급자가 가입하는 것이 원칙이며, 예외적으로 하도급자가 가입요건을 충족하는 경우 별도의 퇴직공제관계 성립을 신고할 수 있음
- 퇴직공제제도의 운영은 <그림 4-1>에 제시되어 있는 절차에 의해서 이루어지고 있음
 - 이 과정 중 공제부금납부 및 근로내역신고는 사업주가 하고 있는데, 시범사업이 진행중인 전자카드제도에서는 근로자 본인이 카드를 사용하여 직접 근로내역을 신고함
 - 근로자가 전자카드를 사용하여 스스로 신고하게 되므로 신고누락을 방지할 수 있을 것으로 기대되고 있음

<그림 4-1> 퇴직공제제도



- 퇴직공제부금은 건설근로자의 임금이 많고 적음과 무관하게 정액으로 정해져 있으며, 매월 다음 달 15일까지 납부해야 함
 - 실제 공사착공일 기준이 적용되며 2006년말까지 착공된 공사는 2,100원이 적용됨
 - 2007년 착공 공사는 3,100원이 적용되었음
 - 2008년 이후 착공된 공사는 4,100원이 적용되었음
 - 이후 2012년 4월 1일 이후 착공된 공사는 4,200원이 적용됨

- 공제가입 사업주는 매월 피공제자에 대한 피공제자별 공제부금납부 실적을 ‘건설근로자별 공제부금 납부명세대장’에 기록하여 보관하여야 함
 - 공제가입 사업주는 사업장의 입구나 현장사무실 등에 건설근로자별 납부명세대장을 서면으로 게시하여 근로자에게 고지하여야 함
 - EDI를 이용하여 ‘피공제자별 근로일수 및 공제부금 납부 신고서’를 공제회에 송부하는 경우에는 전산으로 자동처리되며, 필요 시 조회와 출력이 가능함

4.2 퇴직공제부금 전자카드제도

4.2.1 근로내역 신고방법

- 근로내역을 신고하는 방법은 EDI(Electric Data Interchange)방식이 가장 보편적으로 사용되고 있는데, 다른 방식에 비해 편의성이 높기 때문임
 - 앞서 제시한 것처럼 EDI로 신고 된 근로내역과 납부내역은 조회 및 출력이 가능하여 편의성이 상대적으로 높음

- EDI 대리인을 선임하고 신고프로그램을 설치하여 인터넷을 이용하여 신고하게 되므로 공제부금 납부 서류(영수증 등)를 별도로 첨부하지 않아도 되며, 필요시 수시 출력 및 조회가 가능함
 - EDI에 의한 근로내역신고는 건설업체들이 범용적으로 사용하는 엑셀을 기반으로 하므로 프로그램 사용에 거부감이 적은 것도 장점임
 - 전자카드 시범사업 이전에는 공제회에서도 EDI 사용을 권장하였음
- EDI는 인터넷을 활용하는 방식이므로 사용 환경이 갖추어지지 못한 공사현장에서는 사용하기 어려운 측면이 있으며, 이런 경우는 팩스를 사용하여 근로내역을 신고하고 있음

4.2.2 전자카드제도 활용사례의 시사점

- EDI를 통한 근로내역신고가 정착되어 활용되고 있는 상황에서 전자카드제도는 9월 1일 부터 시범사업이 진행되고 있는데, 이 제도는 과거 고용보험 신고를 전자카드로 이용한 방식과 동일하며, 개별 건설업체 단위와 외국에서도 전자카드방식을 사용한 사례가 있음
- 과거 노동부가 고용보험 신고방식으로 전자카드제도를 도입하여 운영한 사례가 있음
- 노동부는 2004년과 2005년 1차와 2차 시범사업을 거쳐 2005년 10월부터 2006년 3월까지 수도권 건설현장 중 공사금액 200억원 이상인 현장을 대상으로 시행하였음
 - 당시 노동부령을 개정하였는데, 전자카드를 사용하여 근로내역을 신고하는 사업주에 대해서는 전자카드리더기 등 장비 구입비용을 지원하고 전자카드를 사용하여 신고한 실적을 감안하여 건설근로자고용안정지원금의 지원수준을 높게 정할 수 있도록 하였음

- 과거 고용보험 전자카드신고의 사업평가를 수행한 선행연구인 이승렬의 연구³⁾에 의하면 참여율은 3할에 약간 미치지 못하는 수준이라는 결과를 제시하였음
 - 또한 선행연구에서는 고용보험 전자카드사업의 정책적 타당성이 인정된다는 의견을 제시하고 있음
 - 고용보험 전자카드 사용의 장점으로서는 업무의 편의성이 높다는 점이 제시되었는데, EDI 또는 팩스로 하는 신고의 경우 마감일인 매월 15일 담당자와의 확인 전화통화가 어렵고 동시다발적인 팩스 사용으로 불통되는 문제가 개선되었다는 의견이었음
 - 반면 단점으로는 토목공사 현장처럼 출입통로가 여러 곳인 경우 사용의 어려움이 있고, 타인에 의한 카드체크의 문제(실제 출역하지 않은 근로자의 카드가 인식되어 있는 문제 등), 그리고 근로자들이 전자카드에 대한 부정적인 인식 등이 제시되었음
 - 또한 업무 담당자의 입장에서는 이중적인 업무처리의 어려움이 있다는 의견도 제시되었는데, 단기 근로하는 근로자는 카드발급 이전 현장을 이동하는 경우가 발생하며, 이 경우 수기와 전산으로 다시 입력해야 하는 문제가 있었음⁴⁾
 - 정책적인 측면에서는 노동자와 사업주의 참여를 유도할 수 있는 유인책 제공과 홍보 강화가 필요하다는 의견도 있었음
- LH는 전자인력관리시스템을 도입하여 운영하고 있으며, 발주하는 공사에 적용하기 위하여 건설공사 공사계약 특수조건에 명시하고 있음
- 건설현장의 인력관리 등을 포괄하는 노무관리시스템으로 전자인력관리 시스템 사용을 명시하고 있음

3) 2006년 12월 11일 한국고용정보원 주최로 개최된 ‘전자카드 발전 방안 토론회’의 제1주제로 이승렬이 발표한 자료이다. 발제명은 ‘전자카드사업의 현황과 시범사업에 대한 평가’이며, 이 발제문의 p.25에서 인용하였다.

4) 고용보험 전자카드는 발급에 약 1주일이 소요되었으나, 퇴직공제부금 근로내역신고를 위한 전자카드는 즉시 발급이 가능하다고 한다. 따라서 고용보험 전자카드에서 발생했던 단기 근로자의 문제는 발생하지 않을 것으로 판단된다.

- LH가 발주하는 공사는 공공공사로서 주택건설이 대부분이며, 이 현장들은 출입의 통제가 용이하여 제도의 시행성과가 높음
 - 즉 토목공사 현장처럼 공사의 구간이 길고 출입구가 여러 곳에 있지 않으므로 출퇴근 시 전자적인 수단을 활용한 관리가 매우 용이함
 - LH는 고용보험 전자카드제도와 달리 건설사업주에게 인센티브를 제공하지 않았고, 기성대금 지급 등을 근로자에게도 알림으로서 임금을 받을 수 있는 시기에 대한 간접적인 정보를 주는 방식으로 근로자들의 참여를 유인하였음
- 건설사업관리시스템(PMIS)는 개별 건설업체들이 사용하고 있는 사업관리시스템이라고 할 수 있고, 이 시스템은 단순한 노무관리시스템이 아니라 공사의 수치분석과 의사결정을 지원하기 위한 수단으로 활용되고 있음
- 대기업 종합건설업체들이 운영하고 있는 이 시스템은 전국에 산재해 있는 공사 현장의 정보를 실시간으로 확인하고 경영의사결정을 지원하는 효과를 거두고 있음
 - 하나의 공사현장을 총괄 관리하는 건설업자는 원도급업자이며, 하도급자는 복수의 서로 다른 업체들이 시공을 담당하고 있고, 퇴직공제부금의 단위도 현장별이므로 전자카드에 의한 근로내역신고는 원도급자에 의한 운영이 이루어지는 것이 효과적일 것으로 판단됨
- 전자카드는 외국에서도 활용되고 있는 사례가 있고, 한국과 다른 환경에서 사용되고 있지만 시사점을 도출할 수 있을 것으로 판단되므로 검토할 필요가 있음⁵⁾
- 일본은 건설근로자의 보호정책 일환으로 취업이력 IC카드의 사용을 검토하고 있음

5) 외국사례에 관해서는 계명대학교 산학협력단이 수행한 고용노동부(2013), 건설근로자 퇴직공제부금 전자카드 제 도입 및 정착방안 연구의 내용을 인용하였다.

- 이 카드는 13개 대기업 건설사를 중심으로 현재 사용되고 있으나, 국토교통성에서는 도입 검토중임
- 취업이력 IC카드는 2011년 동일본 후쿠시마 원전사고에 따른 토사운반 작업에 시범적용되었음
- 일본은 한국과 같은 주민등록번호가 없어서 건설근로자 본인 확인에 어려움이 있을 것으로 예상되고 있고, 개인정보유출의 문제에 대한 우려가 제기되고 있기도 함
- 벨기에의 뉴벳지시스템(New Badge System) 도입배경은 주변국에서 불법 유입인력에 대한 사회적인 통제가 필요하다는 인식이 확산되고 있음
- 불법으로 유입된 인력은 저임금으로 노동을 제공하고 사업주들이 이들을 사용하는 일에 발생함에 따라 임금의 하향이 초래되고, 불법 유입 인력이 받는 불법 실업수당에 대한 시민사회의 불만이 발생함
- 이런 상황에서 노조와 정부의 이해관계가 일치하게 되었고, 이들이 사업자를 설득하여 시스템을 도입하게 되었음
- 뉴벳지시스템은 전자카드식 명찰부착제도라고 할 수 있고, 이 시스템 도입 이전에 활용되었던 사회보장카드에 칩(chip)을 장착한 카드를 현장에서 리더기에 태그(tag)하는 방식임
- 도입배경에서 알 수 있는 것처럼 불법노동자의 현장출입을 통제하는데 일차적인 목적이 있고, 향후 기존 사회보장카드로 통합하려는 움직임이 있음
- 이 시스템은 관리는 원도급자가 하고 법적인 책임도 지도록 하고 있음
- 오스트리아는 공사 개시 전 근로자들로부터 전자카드를 제시하도록 하고 있고, 발주자는 건설업체에게 고용정보 제출을 요구할 수 있음
- 건설근로자는 건설 현장에서 작업개시 전 반드시 전자카드를 제시하여야 함
- 전자카드와 병행하여 불법고용 방지를 위해서 전자카드 통제시스템이 대규모 건설 현장에 적용되고 있음

- 건설근로자는 작업 중 전자카드를 소지해야 하며, 사업주는 근로자들의 근무시간과 사회보험에 관련된 각종 정보를 공단에 제출하게 됨
- 전자카드방식을 활용하여 건설근로자에 대한 각종 제도를 시행하고 있는 국내외 사례는 유사점과 차이점을 보이고 있음
 - 건설 현장에 운영되는 환경에 따라 다소의 차이가 있으나 건설근로자를 대상으로 하는 제도운영에서 효율적인 수단으로서 전자카드의 활용성은 공통점이라고 할 수 있음
 - 벨기에 등은 외국에서 유입되는 불법근로자로 인한 자국민 근로자의 피해를 방지하기 위한 통제목적이 강하게 작용하고 있는 것으로 보임
 - 일본도 중층적인 도급구조에서 발생하는 문제점을 보완하기 위한 수단으로 IC카드 도입이 추진되고 있음

4.3 퇴직공제부금 전자카드제도 개선과제

- 2015년 9월 서울시가 발주한 공사 가운데 일부 현장에서 전자카드가 시범 적용되었음
 - 건축 공사현장은 출입의 통제가 용이하고 출입구 숫자가 적어서 전자카드가 적용되는데 상대적으로 유리한 조건이나, 토목 공사현장에서는 전자카드 사용에 어려움이 있는 것으로 파악됨
 - 공사 현장이 길거나 구간별로 나뉘어져 있는 도로, 철도·지하철 등의 현장에도 적용될 수 있는 방안 필요
- 근로자 본인을 인식하기 위한 수단으로 전자카드는 다른 복지제도와 연계하여 운영할 수 있다는 장점이 있으나, 카드를 소지해야 한다는 점에서 불편함이 있음

- 카드 소지와 관리의 주의를 제고하기 위해서는 전자카드에 일상에서 활용될 수 있는 기능을 추가적으로 장착하는 것이 필요함
 - 또한 홍채인식이나 손혈관인식 등에 비해서 타인에 의한 대리 태그가 가능한 문제점이 있으므로 보완할 수 있도록 관리가 필요함
 - 특히 퇴직공제부금 신고누락을 목적으로 운영되는 전자카드를 팀장이나 반장이 일괄 소지하여 선택적으로 태그(tag)하는 상황이 발생할 수도 있으므로 이에 대한 관리도 강화되어야 함
 - 퇴직공제부금 신고누락 방지를 목적으로 시행되는 제도에서는 다른 사회보험과의 연동되어 있지 않기 때문에 우려되는 상황이 발생할 가능성이 더 높음
- 전자카드 발급과 카드리더기 설치 및 운영이 명확하게 구분되어 운영되어야 할 필요가 있음
- 출근 이후 작업 시작 전 아침체조와 처음 해당 현장에 온 근로자에 대한 안전교육 등 전반적인 상황을 원도급자가 관리하고 있음
 - 따라서 카드리더기 설치비용은 공제회에서 부담하더라도 운영에 관해서는 원도급자 주도로 이루어질 수 있도록 제도가 운영되어야 함
 - 전자카드 발급 및 카드리더기 설치비용의 재원에 관해서도 명확하게 기준을 마련하여야 함

5. 결론 및 시사점

5.1 두 제도의 선결과제

- 최봉홍 의원이 대표발의한 건고법 일부개정안과 제3차 건설근로자 고용 개선 기본계획에 임금지급보증제도와 전자카드제도가 포함되어 있음
 - 향후 5년 이내에 두 제도가 건설현장에 도입되어 시행될 예정임
 - 이미 전자카드제도는 2015년 9월부터 시범사업이 이루어지고 있음
 - 국회에서 심의중인 일부개정안과 별개로 기본계획에 포함되어 있으므로 계획기간 중에는 시행될 것으로 예상됨

- 퇴직공제부금 납부를 위한 근로내역 신고를 전자카드로 하는 제도는 고용보험 전자카드제도와 달리 신고누락 목적에서 운영되고 있고, 건설근로자가 스스로의 처우개선과 복지향상을 위해서 운영되는 제도의 신고 주체가 된다는 점에서 차이가 있음

- 임금지급보증제도와 전자카드제도는 추가적인 비용소요의 문제와 관리의 책임문제가 제기될 수 있음
 - 2013년 정부입법으로 제출된 건고법 일부개정안은 국회의 규제영향분석 과정에서 비용 대비 효과가 크지 않을 것으로 판단된 사례가 있음
 - 2013년 제도 도입이 검토되었던 상황에서 이루어진 연구결과 2010년 기준으로 423억원이 소요될 것으로 추정됨(<표 3-1> 참조)
 - 그러나 <표 2-6>을 통해서 알 수 있는 것처럼 2012년 이후 임금체불이 급증, 2013년 연구결과의 기준을 그대로 적용하면 소요비용은 크게 늘어남
 - 전자카드제도는 현장을 총괄적으로 관리하는 원도급자에게 소속된 건설근로자보다 하도급자에게 고용된 자가 대다수이지만 퇴직공제부금

납부의 기준이 되는 현장 단위의 신고누락 목적에서는 공사 현장별 관리, 즉 원도급자를 대상으로 하는 관리가 요구됨

- 고용노동부는 ‘제3차 건설근로자 고용개선 기본계획’ 중 안전한 근로 환경 및 사회안전망 강화차원에서 원도급자의 근로신고 책임강화, 새로운 신고방식 도입 등을 시행할 계획임
 - 기본계획의 기초 등과 퇴직공제부금이 운영되는 환경 등을 고려할 때 전자카드제도 운영은 원도급자의 역할이 중요한 것으로 판단됨
 - 또한 임금지급보증제도도 발주자가 직접납부하는 방식이나 발주자가 원도급자와 하도급자에게 보증수수료를 직접지급하는 방식의 운영이 필요함
- 퇴직공제부금 누락을 방지하기 위한 목적에서 근로자 스스로 신고할 수 있는 수단으로서 전자카드 도입은 긍정적이라고 할 수 있으므로 근로자들의 부정적인 인식을 줄여나갈 수 있는 방안을 적극적으로 모색하는 것이 요구됨
- 기본적으로 일정한 규모 이상의 건설공사 현장에서 운영되고 있고, 향후에도 그럴 것임
 - 일정한 규모 이상의 현장을 운영하는 원도급자는 자체적인 건설사업관리시스템(PMIS) 또는 이와 유사한 기능을 갖고 있는 시스템을 운영하고 있을 것임
 - 이러한 시스템들은 각각 근로자의 정보를 인식하는 수단을 갖고 있는데, 예를 들어 카드, RFID, 홍채인식, 안면인식 등 다양함
 - 퇴직공제부금 전자카드제도는 카드를 사용하고 있고, 이 방식은 건설근로자를 위한 다른 복지사업과의 연계성에서 우수하다고 할 수 있음
 - 그러나 전자카드와 개별 업체들이 운영하는 시스템의 인식수단이 다른 경우 이중적인 인식과정을 거쳐야 할 것임
 - 이런 문제는 근로자들에게 전자카드제도가 번거롭다는 인식을 갖게 할 수 있으므로 개선방안이 마련되어야 할 것으로 판단됨

- 개선방안으로는 개별 건설업체가 운영하는 시스템의 운영방식과 공제 부금납부 목적의 근로내역신고가 통일되어야 함
- 전자카드로 근로내역을 신고하는 방식에 대해서는 근로자뿐만 아니라 현장의 실무자도 긍정적이지 못한 것으로 나타나며, 이를 개선할 수 있는 방안이 마련되어야 함
 - 2013년 고용노동부가 시행한 연구용역⁶⁾ 결과에 의하면 전자카드가 현재의 EDI방식에 비해 업무효율성이 있을 것으로 기대하지 않는 것으로 나타났음
 - 반면 전자카드제도의 활용은 안전관리에 효과가 가장 클 것이라는 실무자의 의견이 있었던 것으로 소개하고 있음
 - 전자카드 비용부담에 관해서 하도급자는 원도급자가 부담해야 한다는 의견, 반면 원도급자는 정책당국(공제회)이 부담해야 한다는 의견을 제시하였음
 - 과거 고용보험 전자카드 업무 경험자는 근로자의 카드 미소지 및 분실이 자주 발생, 근로내역신고 누락에 크게 도움이 되지 못할 수도 있다는 의견이 제시되었음
 - 이처럼 건설 현장의 실무자는 신고누락 방지목적으로 시행되는 전자카드제도의 효과에 대해서 긍정적이지 못한 것으로 조사되었으며, 이를 개선하기 위한 방안 마련이 필요한 것으로 판단됨

5.2 자원 및 비용부담의 문제

- 임금지급보증제도와 전자카드제도가 계획대로 시행되기 위해서는 자원 확보와 비용부담의 문제가 가장 중요한 요소라고 할 수 있음

6) 계명대학교 산학협력단이 수행한 고용노동부(2013), 건설근로자 퇴직공제부금 전자카드제 도입 및 정착방안 연구의 내용을 인용하였다.

- 임금지급보증제도를 통해서 근로자들이 임금체불을 해결하는 상황은 근로자를 고용한 사업주가 부도·파산이 발생한 경우이며, 보증기관은 청구된 임금을 지급하고 청구권으로 부실채권을 확보하게 됨
 - 이런 상황이 누적되면 보증기관은 임금지급보증을 기피하거나 요율 인상을 시도하게 됨
 - 요율이 인상되면 추가적인 비용부담이 발생하게 되는데, 발주자 또는 건설사업주가 부담하게 됨
 - 전자카드제도 운영을 위해서는 카드발급과 리더기 설치에 비용이 투입되게 됨
 - 이런 비용은 퇴직공제제도를 운영하는 정책당국이나 사업주의 부담이 될 것임
 - 두 제도의 성과는 투입되는 비용부담보다는 커야 할 것임
- 이런 측면에서 임금지급보증제도와 전자카드제도는 모두 과거에도 도입이 시도되었거나 시도되어 운영된 사례가 있으나, 성공적이지 못했다는 점은 부담으로 작용할 수 있음
- 이에 따라 건설 현장에서는 두 제도에 대한 부정적인 인식을 없앨 수 있는 수단이 마련되어야 할 필요가 있음
- 이런 수단을 거쳐 제도가 시행되는 것으로 가정하는 경우 제도에 따라 발생하는 비용 및 채원의 부담을 어떻게 할 것인지의 문제가 실질적으로는 가장 중요한 요소라고 할 수 있음
- 임금지급보증제도는 <그림 3-1>에서 제시하고 있는 것처럼 도급단계에 따라 보증수수료가 지급되는 방식으로 운영될 것으로 예상되는데, 수수료를 어떤 방법으로 지급할 것인지가 매우 중요한 요소가 됨
- 하도급자는 원도급자에게 원도급자는 발주자에게 보증서를 제출하도록 하고 있음

- 보증서를 제출받은 발주자가 공사금액과 별도로 계상하여 보증수수료를 원도급자와 하도급자에게 각각 지급할 것인지 아니면 원도급자를 통해서 하도급자에게 지급할 것인지도 검토되어야 함
 - 또한 공사의 낙찰금액에 포함하여 발주자는 원도급자로부터 제출받은 공사원가산출내역서의 노무비(또는 직접노무비)를 기준으로 일정비율을 지급하고, 원도급자도 동일한 절차에 의해서 하도급자에게 보증수수료를 지급할 것인지도 검토되어야 함
- 발주자가 원도급자와 하도급자에게 직접지급하는 방식은 임금채권을 특별히 보호한다는 점에서 타당성이 있을 수 있으나, 사후정산하는 방식이 적용될 수밖에 없을 것임
- 하도급자가 고용하는 근로자는 공사의 시기에 따라 출역인원이 변동되게 되며, 동일한 출역인원이 투입되더라도 상이한 근로자가 현장에서 노동을 제공할 수 있음
 - 따라서 낙찰금액과는 무관하게 별도로 계상하여 산업안전보건비와 같은 방법으로 운영하는 것이 효과적일 것으로 판단됨
 - 반면 도급의 이행대가로 지급되는 공사금액과 같은 경로로 보증수수료가 지급되면 전달과정에서 문제가 발생할 수도 있고, 이런 문제를 예방하기 위해서도 산업안전보건비와 동일한 운영이 필요함
- 또한 발주자가 임금지급보증수수료를 직접납부하는 방식은 계약관계의 법리에도 어긋남
- 임금지급의 의무는 고용관계 당사자 간의 문제이며, 건설업 임금체불의 상황을 고려하더라도 임금에 관한 지급보증은 사업주가 하여야 함
 - 발주자가 임금지급보증을 하는 것은 법적인 문제가 야기될 수 있는데, 발주자가 임금 지급에 대한 의무가 없는 상황에서 다른 일방인 건설근로자에 대한 지급을 보증하는 것은 권리 의무의 대등관계 관점에서 타당성을 확보하기 어려움

- 발주자 입장에서는 당사간 간 합의에 의해서 임금을 직접지급하는 제도가 보증수수료 비용도 절감될 수 있는데, 임금지급보증수수료를 지급하면서 제도를 운영할 유인이 없다고 할 수 있음
- 재원 및 비용부담의 문제에 관해서는 임금지급보증과 전자카드제도 모두 공사예정금액의 일정비율로 정하는 방식이 현실적일 것으로 판단됨
 - 임금에 대한 사후적인 구제수단으로서 보증제도와 퇴직금의 성격을 갖는 퇴직공제금은 사업주가 납부하는 방식이 타당함
 - 수주경쟁으로 낮은 낙찰금액으로 공사가 진행되는 경우 임금지급보증수수료와 퇴직공제부금도 영향을 받을 수 있으므로 낙찰금액과 무관하게 비용을 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 함

● 박광배 연구위원(jwjbpark@hanmail.net)

참 고 문 헌

1. 강승복(2012), 체불임금의 실태와 시사점, 「월간 노동리뷰」 2012년 4월호, 한국노동연구원, pp.68-81.
2. 고용노동부(2014), 건설일용 체불근로자 권리구제 관련 실태조사 및 개선방안 연구, 법무법인 정률.
3. 고용노동부 보도자료(2014년 8월 25일)
4. 이승렬(2006), '전자카드사업의 현황과 시범사업에 대한 평가', 전자카드 발전 방안 토론회, 한국고용정보원.

임금지급보증제도 및 퇴직공제부금 전자카드제도 도입에 관한 연구

2015년 12월 7일 인쇄

2015년 12월 7일 발행

발행인 노재화

발행처 대한건설정책연구원

서울시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 978-89-93645-94-1

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

©대한건설정책연구원 2015