

<070828건설퇴직공제개선최종결과보고자료>

건설근로자퇴직공제제도 개선방안

2007. 8. 28

한국건설산업연구원

<제 목 차 례>

제1장 서론	1
제2장 제도 도입 배경 및 분석 틀 설정	2
제3장 건설현장의 근로실태 분석	3
제4장 제도 운영 현황 및 문제점	7
제5장 관련 사례	10
제6장 분야별 개선 방안 및 단계별 접근 전략	15
제7장 결론 및 정책적 시사점	22

<표 차례>

<표 1> 이상적인 건설근로자퇴직공제제도에 대한 판단 기준과 현실적 의미	2
<표 2> 건설근로자퇴직공제제도의 주요 세부 내용에 대한 인지도(근로자)	5
<표 3> 건설근로자퇴직공제제도의 주요 세부 내용에 대한 인지도(사업주)	5
<표 4> 건설근로자 퇴직공제사업 가입 추이	7
<표 5> 건설근로자 퇴직공제사업의 수첩 발급·공제금 지급·적립액 추이	8
<표 6> 건설근로자퇴직공제제도의 세부 분야별 현황 및 문제점 요약	9
<표 7> 일본 및 독일의 사례 요약 및 시사점 도출	12
<표 8> 건설근로자공제회 및 4대 사회보험의 주요 의사결정기구 비교	13
<표 9> 건설근로자공제제도의 운영기구에 대한 주요 대안	17
<표 10> 건설근로자공제제도의 운영기구에 대한 주요 대안에 대한 판단	17
<표 11> 건설근로자퇴직공제제도의 개선 방안 요약	19
<표 12> 건설근로자퇴직공제제도 개선을 위한 각 당사자의 역할 및 추진 시기	20
<표 13> 건설근로자퇴직공제제도 개선 방안의 시기별 추진 전략	21

<그림 차례>

<그림 1> 사회복지제도에 대한 인지도(근로자) : ‘안다’는 응답의 비율	4
<그림 2> 건설근로자퇴직공제제도의 주요 세부 내용에 대한 인지도(근로자)	4
<그림 3> 건설근로자퇴직공제제도의 주요 세부 내용에 대한 인지도(사업주)	5
<그림 4> 일시적 실업 시 건설근로자퇴직공제금 신청 여부(근로자)	6
<그림 5> 건설근로자퇴직공제제도에 대한 시급한 개선 사항(근로자)	6
<그림 6> 건설근로자퇴직공제제도에 대한 시급한 개선 사항(사업주)	6
<그림 7> 건설근로자의 직업생애경로별 고용개선 기본 방향 요약	15

제1장 서론

○ 추진 배경

- 건설근로자퇴직공제제도는 사업주가 퇴직공제에 가입하고 공제부금을 납부하면 근로자가 건설업을 그만 둘 때에 퇴직공제금을 지급 받게 되는 제도임. 동 제도는 동일 현장에서 1년 이상 근로하지 못해 근로기준법상의 퇴직금 혜택으로부터 소외된 대부분의 건설근로자에게도 퇴직금을 지급하고자 1998년부터 시행되었음. 여기서 건설근로자란 비정규직으로 일하는 건설현장의 생산직근로자임.
- 동 제도는 ‘사업장간 이동이 잦은 특성’을 반영한 ‘최초의 공식적인 복지제도’로서 건설근로자와 건설산업에게는 매우 중요한 의미를 지님. 정규근로자 중심의 마인드에서 벗어나 비정규근로자에게도 노동 및 복지제도가 접근할 수 있음을 보여준 획기적인 시도였음.
- 도입 이후 10년이 되어 가는 시점에서 원래의 도입 취지대로 그 역할을 다하고 있는지, 운영상의 부족함은 없는지, 그리고 향후 보완하거나 추가적으로 수행해야 할 역할은 없는지 등에 대한 종합적인 평가와 향후 발전의 지향점을 면밀히 검토해볼 필요가 있음.

○ 연구의 목적

- 단기적으로는 건설근로자퇴직공제제도가 건설근로자의 노후대책으로서 그 역할을 다할 수 있는 방향을 제시하는 한편, 제도의 정착을 촉진할 수 있는 방안의 강구와 제도 운영의 공공성을 제고하는 방안의 모색 등이 필요함.
- 또한 중장기적으로는 건설근로자가 직면해 있는 건설현장 고유의 위험—정규근로자를 염두에 두고 설계된 현행의 일반제도로는 보호하기 어려운 위험—으로부터 이들을 보호할 수 있는 신규 사업을 모색해야 함.
- 궁극적으로는 명실상부한 ‘건설근로자에 대한 사회안전망’으로 발전할 수 있는 방안을 강구하고자 함.

제2장 제도 도입 배경 및 분석 틀 설정

○ 제도 도입 배경 및 필요성

- 동 제도는 성수대교 붕괴('94.10) 및 삼풍백화점 붕괴('95.6) 등 대형 건설 사고를 계기로 '건설산업 경쟁력 강화와 부실방지 대책'의 일환으로서 제도 도입이 추진되었음.
- 도입 취지는 동일 현장에서 1년 이상 근로하지 못해 근로기준법상의 퇴직금 혜택으로부터 소외된 대부분의 건설근로자에게도 퇴직금을 지급함으로써 사기를 진작시켜 성실 시공을 유도하고 나아가 양질의 노동력을 확보해 부실시공을 방지하려는 것이었음.

<표 1> 이상적인 건설근로자퇴직공제제도에 대한 판단 기준과 현실적 의미

판단 기준	현실적 의미	추진 방향
노후대책으로서의 충실성	<ul style="list-style-type: none"> · 공제금 수준의 현실화 · 건설근로자에 대한 포괄 범위 확대 · 단기적 지급 지양 	<ul style="list-style-type: none"> · 공제부금 액수 상향 조정 · 적용범위 확대 · 단기 실업 시 실업급여 수급 유도
행정업무의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> · 근로자의 잦은 이동에 대한 관리 · 유사 중복 업무의 일괄 처리 	<ul style="list-style-type: none"> · EDI 등 행정업무 간소화 · 향후 사회보험 업무 등과 연계 검토
비용부담의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> · 공제부금 확보 · 일반 퇴직금과 중복 지급 문제 해소 	<ul style="list-style-type: none"> · 낙찰률과 무관한 공제부금 확보 · 건설근로자 퇴직금 일원화
제도 운영의 공공성	<ul style="list-style-type: none"> · 정책결정 과정의 민주성 · 공제회 운영의 공공성 · 적립금 운용의 적정성 	<ul style="list-style-type: none"> · 정책결정 과정에 노사 참여 · 공제회 운영에 공익위원 참여 · 제도 목적에 부합하는 적립금 운용
제도 운영의 자율성	<ul style="list-style-type: none"> · 공제회 운영의 자율성 	<ul style="list-style-type: none"> · 고유 업무 추진의 자율성 확보
건설근로복지제도로서의 지향성	<ul style="list-style-type: none"> · 건설현장 고유 위험에 대한 대응 	<ul style="list-style-type: none"> · 건설산업 차원의 근로복지 확충

제3장 건설현장의 근로실태 분석

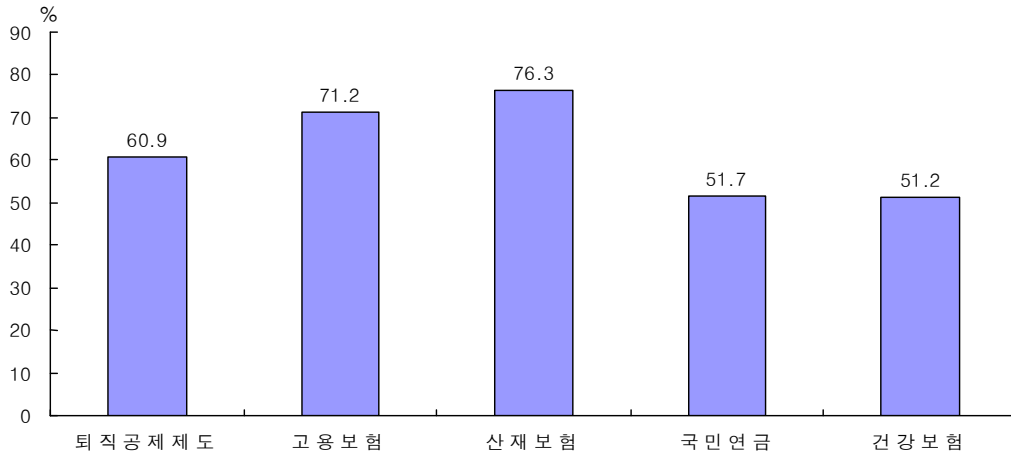
○ 설문조사 개요

- 조사 방법 : 조사기간은 2007년 5월 11일에서 5월 31일까지이며, 분석에 포함된 설문서는 근로자 대상 468부, 사업주 대상 195부임.
- 설문서에 포함된 주요 내용 : 기본 정보로서 현장 기초 정보와 응답자 일반 사항이 들어 있고, 근로 실태에 관한 내용으로서 취업 관련 사항, 편의 시설 및 산업안전 관련 사항, 실업 관련 사항, 건설근로자퇴직공제제도 관련 사항, 건설 현장 외국인근로자 관련 사항 등이 포함되어 있음. 하지만 본 보고서에는 퇴직 공제제도와 관련이 있거나 건설근로자의 사회안전망과 관련된 내용을 수록함.

○ 주요 분석 결과

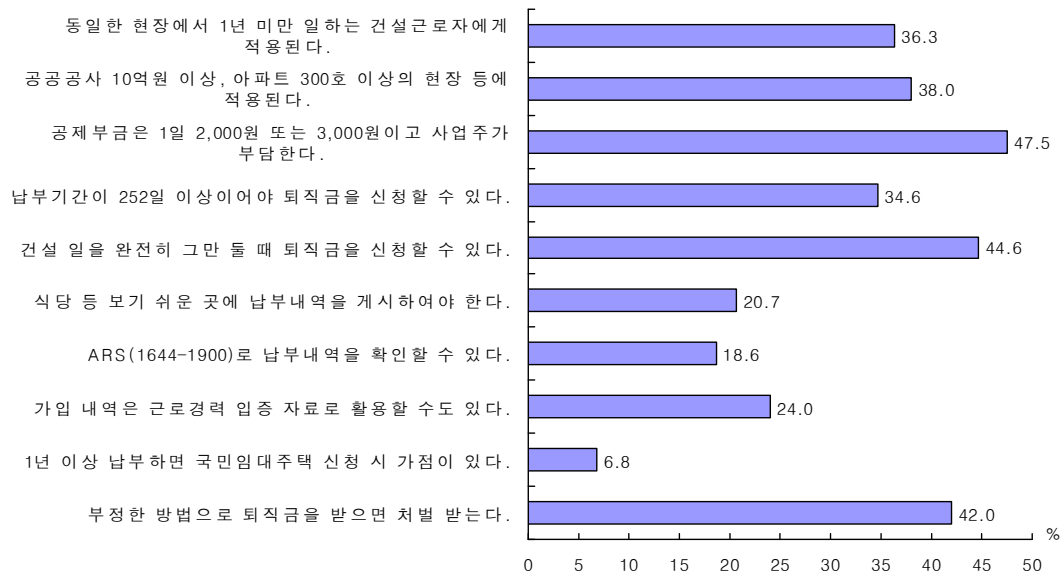
- 건설근로자퇴직공제제도에 대한 인지도와 가입 정도 : 근로자가 응답한 각 제도에 대한 평균적인 인지도는 산재보험 76.3%, 고용보험 71.2%, 퇴직공제제도 60.9%, 국민연금(직장가입자) 51.7%, 건강보험(직장가입자) 51.2%의 순임.
- 근로자가 응답한 일시적 실업 시 건설근로자퇴직공제금 신청 여부 : 겨울철 등 일시적으로 일거리가 없을 때 퇴직공제금을 신청하겠느냐는 질문에 대해 '신청하지 않겠다.'는 응답이 43.1%를 차지하고, '신청하겠다.'는 응답이 38.9%를 차지함. 신청하지 않겠다는 응답자 중에서 '당장은 어려워도 노후를 위해 퇴직금을 신청하지 않겠다.'고 응답해 본 제도의 취지에 충실한 응답자는 22.0%임.
- 근로자가 응답한 건설근로자퇴직공제제도에 대한 시급한 개선 사항 : '적용대상 현장의 범위를 넓혀야 한다.'는 응답이 41.7%로 가장 많음. '가입 여부 및 납부 내역을 쉽게 알 수 있어야 한다.'(27.2%)와 '퇴직 시 받을 수 있는 퇴직금 액수를 높여야 한다.'(26.7%)는 응답의 비중은 유사함.
- 사업주가 응답한 건설근로자퇴직공제제도에 대한 시급한 개선 사항 : '낙찰률 하락과 무관하게 공제부금을 확보할 수 있어야 한다.'(23.2%), '가입 여부 및 납부 내역을 쉽게 알 수 있어야 한다.'(21.9%) 등에 응답한 사업주가 많음. 2007년 5월 현재 약 55%는 적용 대상이 아니므로 이들의 응답이 많을 것으로 추정됨.

<그림 1> 사회복지제도에 대한 인지도(근로자) : '안다'는 응답의 비율



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007. 5

<그림 2> 건설근로자퇴직공제제도의 주요 세부 내용에 대한 인지도(근로자)



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007. 5

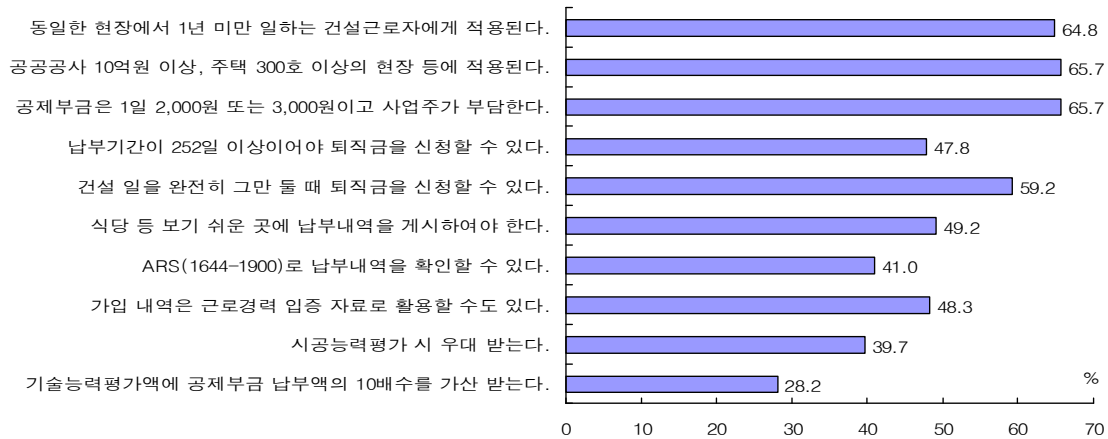
<표 2> 건설근로자퇴직공제제도의 주요 세부 내용에 대한 인지도(근로자)
: 퇴직공제대상여부별

구 분	전체 (%)	적용대상 공사	적용대상이 아닌 공사
동일한 현장에서 1년 미만 일하는 건설근로자에게 적용된다.	36.1	38.3	34.4
공공공사 10억원 이상, 아파트 300호 이상의 현장 등에 적용된다.	37.8	48.2	29.5
공제부금은 1일 2,000원 또는 3,000원이고 사업주가 부담한다.	47.2	53.4	42.3
납부기간이 252일 이상이어야 퇴직금을 신청할 수 있다.	34.6	42.5	28.3
건설 일을 완전히 그만 둘 때 퇴직금을 신청할 수 있다.	44.3	46.4	42.7
식당 등 보기 쉬운 곳에 납부내역을 게시하여야 한다.	20.6	30.5	12.8
ARS(1644-1900)로 납부내역을 확인할 수 있다.	18.8	23.0	15.5
가입 내역은 근로경력 입증 자료로 활용할 수도 있다.	24.1	24.6	23.7
1년 이상 납부하면 국민임대주택 신청 시 가점이 있다.	6.7	7.8	5.7
부정한 방법으로 퇴직금을 받으면 처벌 받는다.	42.2	47.4	38.1

주 : 공공 또는 민자유치면서 공사금액이 10억 이상인 공사와 아파트 현장공사를 퇴직공제제도 적용대상 공사로 함.

자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007. 5

<그림 3> 건설근로자퇴직공제제도의 주요 세부 내용에 대한 인지도(사업주)



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007. 5

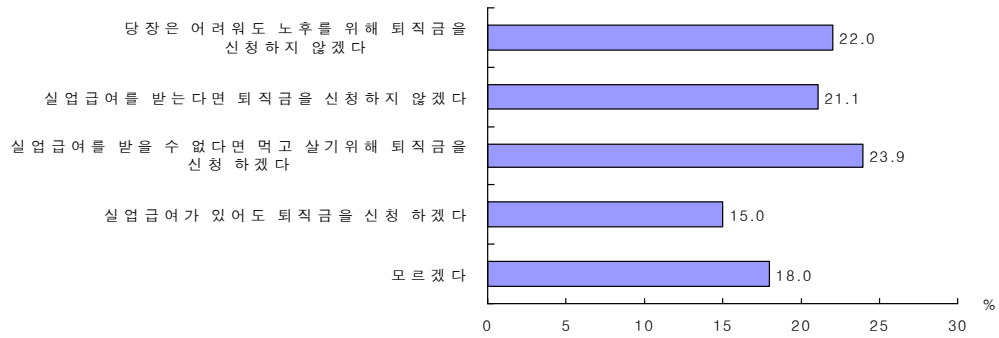
<표 3> 건설근로자퇴직공제제도의 주요 세부 내용에 대한 인지도(사업주)
: 퇴직공제대상여부별

구 분	전체 (%)	적용대상 공사	적용대상이 아닌 공사
동일한 현장에서 1년 미만 일하는 건설근로자에게 적용된다.	64.2	82.4	46.9
공공공사 10억원 이상, 주택 300호 이상의 현장 등에 적용된다.	66.1	82.4	51.0
공제부금은 1일 2,000원 또는 3,000원이고 사업주가 부담한다.	65.9	80.0	52.6
납부기간이 252일 이상이어야 퇴직금을 신청할 수 있다.	47.6	57.1	38.3
건설 일을 완전히 그만 둘 때 퇴직금을 신청할 수 있다.	59.1	74.4	44.8
식당 등 보기 쉬운 곳에 납부내역을 게시하여야 한다.	48.9	65.2	33.7
ARS(1644-1900)로 납부내역을 확인할 수 있다.	40.0	51.1	29.5
가입 내역은 근로경력 입증 자료로 활용할 수도 있다.	48.6	55.6	42.1
시공능력평가 시 우대 받는다.	39.8	40.7	38.9
기술능력평가액에 공제부금 납부액의 10배수를 가산 받는다.	27.7	31.5	24.2

주 : 공공 또는 민자유치면서 공사금액이 10억 이상인 공사와 아파트 현장공사를 퇴직공제제도 적용대상 공사로 함.

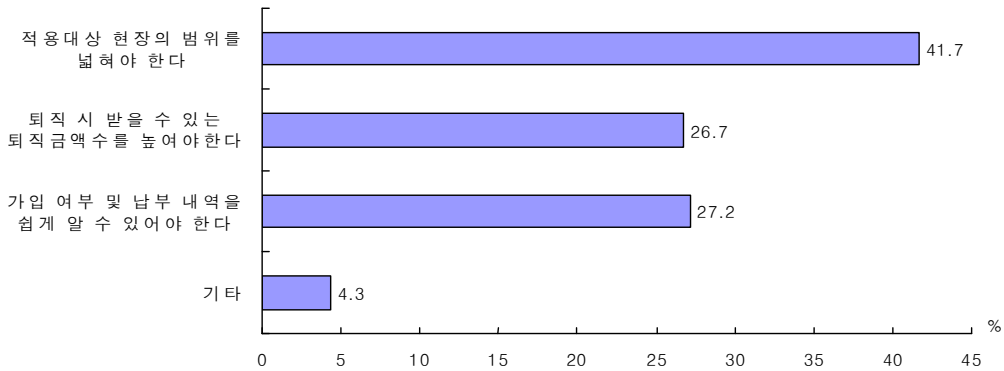
자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007. 5

<그림 4> 일시적 실업 시 건설근로자퇴직공제금 신청 여부(근로자)



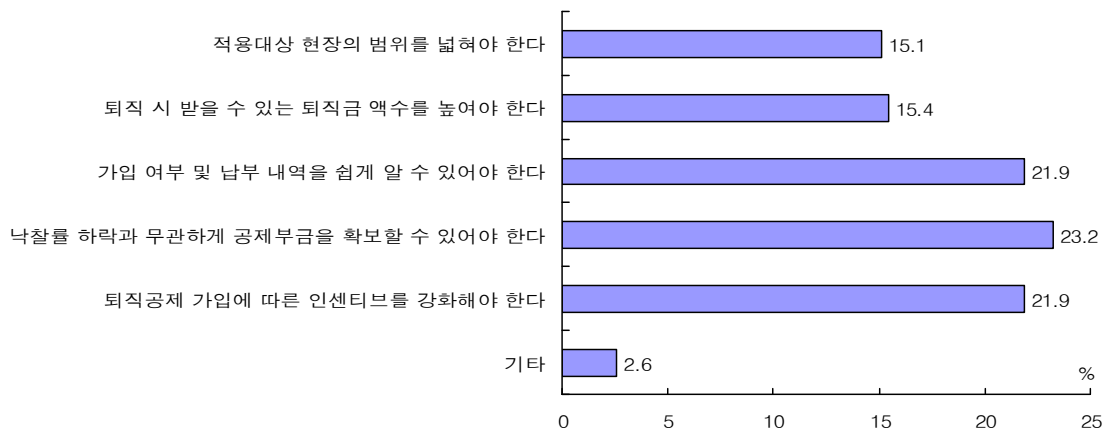
자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007. 5

<그림 5> 건설근로자퇴직공제제도에 대한 시급한 개선 사항(근로자)



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007. 5

<그림 6> 건설근로자퇴직공제제도에 대한 시급한 개선 사항(사업주)



자료 : 한국건설산업연구원, 건설현장 근로실태 조사, 2007. 5

제4장 제도 운영 현황 및 문제점

○ 제도 운영 현황

- 2006년 말 현재 의무가입 대상 공사 중 공공공사 90.4%, 민간공사 72.7%, 민자 유치 92.1%의 누적 가입률 실적을 보이고 있으며 빠른 속도로 정착되고 있음.
- 2006년 말 현재 누적 피공제자수는 약 152만명이며, 퇴직공제금 지급인원 누계는 약 5만 7천명이고 지급금액 누계는 약 646억원임. 2006년 말 현재 이자수입까지 포함된 공제기금 적립액은 5,588억원임.

<표 4> 건설근로자 퇴직공제사업 가입 추이

(단위 : 건, %)

구 분		합계	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
의무가입대상 건설공사건수 ¹⁾ (A)	소 계	22,073	466	1,015	581	865	1,372	1,638	5,465	5,587	5,084
	공공건설공사	20,175	370	878	451	762	1,198	1,443	5,134	5,191	4,748
	공동주택공사	1,733	96	137	130	103	174	195	286	359	253
	민자유치공사	165	-	-	-	-	-	-	45	37	83
공제가입건수 ²⁾ (B)	소 계	19,655	119	454	794	705	1,185	1,567	4,247	5,610	4,975
	공공건설공사	18,246	119	432	766	667	1,093	1,335	3,929	5,285	4,617
	공동주택공사	1,260	-	22	28	38	91	232	292	278	279
	민자유치공사	152	-	-	-	-	-	-	26	47	79
누적가입율 ³⁾ (B/A)*100	소 계	89.0	25.5	38.7	66.3	70.8	75.7	81.2	79.5	86.4	89.0
	공공건설공사	90.4	32.2	44.2	77.5	80.6	84.1	86.5	81.5	88.3	90.4
	공동주택공사	72.7	-	9.4	13.8	18.9	28.0	49.2	62.7	66.3	72.7
	민자유치공사	92.1	-	-	-	-	-	-	57.8	89.0	92.1

주 : 1) 의무가입대상 건설공사건수는 도급계약일 기준이며, 의무가입대상공사범위는 '98년도는 100억원이상 공공건설공사, 500호이상 공동주택공사에서 점진적으로 확대되어 '04. 1. 1 이후는 10억원이상 공공건설공사, 300호이상 공동주택공사, 10억원이상 민자유치공사임.

2) 공제가입건수는 공제가입일 기준임.

3) 누적가입율(%) = (당해 연도까지의 누적 가입건수)/(당해 연도까지의 누적 공사건수)*100

4) 1999년 공공건설공사의 의무가입대상공사 878건 가운데 407건은 1997년 12월 31일 이전에 발주된 장기계속공사로서 1999년 8월 6일 “건설산업기본법” 시행령 개정으로 의무가입대상공사에 추가된 공사임.

5) 공제미가입건수는 2003. 6월말이전에는 미가입시 제재규정(과태료 부과)이 없어 일부기입을 해태한 공사가 있었으나, 2003. 7월 이후에는 주로 공사미착공, 공사 준비 중에 있는 건수로서 시간이 경과하면 대부분 공제가입하고 있음.

자료 : 건설근로자공제회

<표 5> 건설근로자 퇴직공제사업의 수첩 발급·공제금 지급·적립액 추이

(단위 : 명, 건, 백만원)

구분	합계	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
피공제자 수	1,517,542	1,006	38,345	83,737	98,457	132,900	172,628	277,470	279,102	489,897
공제부금납부액	575	99	7,211	26,586	40,884	46,986	69,371	111,541	136,210	136,202
고용보험지원금	6,379	-	209	256	942	1,295	2,162	812	377	515
퇴직 지급인원	57,307	-	3	638	3,836	5,046	6,621	11,419	15,044	14,700
공제 지급액	64,648	-	2	512	3,599	5,2689	7,3259	12,7829	17,073	18,088
금 평균금액 지급 (천원)	1,128	-	558	803	938	1,044	1,106	1,119	1,135	1,230
퇴직공제금 적립금 (이자수입제외)	489,434	94	6,886	25,064	36,280	40,776	60,905	94,259	113,029	112,143

주 : 퇴직공제금 적립금 = (공제부금납부액×20/21) + 고용보험지원금 - 퇴직공제금 지급액

'06년 12월말 현재 이자수입까지 포함된 공제기금 적립액은 5,588억원임.

피공제수는 퇴직공제금 지급인원이 포함됨.

자료 : 건설근로자공제회

○ 세부 분야별 운영 현황 및 문제점

- 공제제도 가입 : 사업주의 가입 유도 장치 미흡
- 적용범위 : 적용대상 공사의 한정, '호수'로 규정된 적용기준으로 인한 불합리, 동일 공사인지 여부에 대한 판단으로부터 비롯되는 불합리
- 가입자 관리 : EDI를 통한 가입자 관리, 퇴직공제금 적립내역 확인 불편
- 공제부금 납부 및 정산 등 : 공제부금의 납부에 따른 비용 확보 불충분
- 공제금 지급 : 공제금 수준 미흡, 중간 대출 불가능, 휴면공제금 발생
- 재원 및 기금 운용 : 건설근로자 단체에 기금관리 내용 전달 경로 부재
- 공제제도 운영의 공공성 : 사업주 단체에 의해 주도, 근로자 단체 및 공익위원의 참여 부재
- 퇴직공제제도 가입에 대한 인센티브 미흡
- 법률의 정합성 부족 : 적용 범위 및 공제회 이사회 등 관련 규정의 분산
- 유관 제도와의 관계 : 근기법의 퇴직금과 중복

<표 6> 건설근로자퇴직공제제도의 세부 분야별 현황 및 문제점 요약

해당 분야	관련 규정	현황 및 문제점	개선 방향
가입 및 부금 납부	<ul style="list-style-type: none"> · 가입 : 사업개시일부터 14일 이내에 퇴직공제에 가입, 미가입시 과태료 200만원, 공제부금납부확인서 제출(임의규정) · 적용범위 : 공공 10억원 이상, 민간 300호 이상 · 가입자 관리 : EDI 도입, 현장 계시의무 부과, ARS, 문자서비스, 인터넷 확인 등 마련 · 공제부금 반영 : 공사원가에 반영, 사후 정산 	<ul style="list-style-type: none"> · 가입 : 가입 촉진 미흡, 현장 파악 어려움 · 적용범위 : 일부에 국한되어 노후대책으로서의 충실성 미흡 · 적용 확대 기준에 대한 편법적 기피 : 민간 공동주택 '호수'에 대한 편법적 기피, 300호미만 고가아파트 적용 제외 · 가입자 관리 : 공제부금 납부내역 확인 가능성 저하, ARS의 정보 부족, 인터넷 접근 한계 · 사업주의 공제부금 부족 가능성 : 낙찰률 하락 시 공제부금 하락 	<ul style="list-style-type: none"> · 가입 촉진 방법 모색 · 적용범위 합리화 · 납부내역 확인 방안 모색 · 공제부금 확보 방안 모색
공제금 지급	<ul style="list-style-type: none"> · 납부월수가 12월 이상 · 건설업에서 퇴직·사망한 때 또는 60세에 이른 때 지급 	<ul style="list-style-type: none"> · 공제금 수준 미흡 · 필요시 활용 불가능 · 휴면공제금 발생 	<ul style="list-style-type: none"> · 인상 검토 · 대출 검토 · 활용방안 검토
적립금 운용	<ul style="list-style-type: none"> · 예산 및 결산서를 작성하여 운영위원회의 심의와 이사회의 의결을 거쳐 노동부장관에게 제출 	<ul style="list-style-type: none"> · 피공제자인 근로자의 참여 및 정보 전달 부재 	<ul style="list-style-type: none"> · 근로자에 대한 정보 전달경로 마련
공제제도 운영	<ul style="list-style-type: none"> · 건고법에 사업주단체 등에 공제사업의 공동 실시 규정 · 공제회 정관에 이사회, 운영위원회 규정 	<ul style="list-style-type: none"> · 운영기구의 중복 : 이사회와 운영위원회의 기능에 중복적인 요소 존재 · 공공성 저하 : 이사회 및 운영위원회가 사업주단체에 의해 구성, 공무원도 소수 · 이해당사자의 정책 참여 경로 부재 	<ul style="list-style-type: none"> · 공제회 운영기구 개편 검토 · 정책결정에 노사 당사자 참여 검토
가입에 대한 인센티브	<ul style="list-style-type: none"> · 사업주 : 부금비의 원가반영, 임의 가입시 고용보험 지원, 시공능력평가 및 기술능력평가 시 우대 · 근로자 : 국민임대주택 분양 신청 시 동일 순위 내에서 3점 가점 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업주 : 현행 시공능력평가 및 기술능력평가 시 인센티브 부족하다고 인식 · 근로자 : 가점의 실효성 크지 않다고 인식 	<ul style="list-style-type: none"> · 가입 인센티브 강화 방안 검토
법률 체계의 정합성	<ul style="list-style-type: none"> · 주요 내용 : 건고법에 규정 · 의무가입대상공사 및 원가반영 등 : 건산법에 규정 · 공제회 이사회나 운영위원회 : 공제회 정관에 규정 	<ul style="list-style-type: none"> · 법률 체계의 정합성 미흡 : 적용범위에 대한 규정을 타 법률에 규정, 공제회의 이사회 구성은 법률에 부재 	<ul style="list-style-type: none"> · 건고법에 일괄 규정하는 방안 검토
유관제도와 관계	<ul style="list-style-type: none"> · 퇴직금에 대한 일반 규정 : 근기법, 근로자퇴직급여보장법 · 1년 미만 근로자 제외 	<ul style="list-style-type: none"> · 근기법상의 퇴직금과 중첩 : 퇴직금과 공제제도 이중 부담에 대한 사업주의 불만 (1년치 퇴직금, 특히, 민간공사의 경우) 	<ul style="list-style-type: none"> · 퇴직금의 일원화 검토

제5장 관련 사례

○ 일본

- 건설업퇴직금공제사업 운용 현황 : 54만개의 건설업체 중 18만개 가입, 공공공사는 거의 100% 가입, 계약자수 약 19만건, 근로자수는 약 270만명, 수첩 갱신 발급자수는 61만 5천건, 납부금 수납액 연간 5백억엔, 2006년 퇴직금 지불은 약 8만건, 2006년 자산운용잔고는 약 9,400억엔 등임.
- ‘건설업퇴직금공제사업본부’의 탄생과 계기 : 1964년 10월에 시작되었음. 당시 사업주 단체에서 고용확보를 위해 근로자의 복지를 향상시킬 필요가 있다고 정부에 요청하였음.
- 건설업퇴직금공제사업의 적용범위 및 가입 : 건설업의 경우 대규모 기업이라도 본 제도의 적용 대상에 포함되어 있어 적용제외 대상은 없음. 하지만 일본의 퇴직금공제제도는 강제가입제도가 아니고 임의가입제도임.
- 부금납부 및 확보 : 수첩에 1일 310엔의 증지를 부착함. 사업주가 부금을 확보하는 방법은 공공공사의 경우 공사원가에 반영하는 것임. 하지만 덤핑공사의 경우 공제부금으로 납부해야 할 재원이 부족해질 수 있음.
- 퇴직공제금 지급 : 퇴직금액은 24월 이상일 때부터 지급하며 21일을 1월로 간주함. 퇴직금 지급 사유는 사망 시, 부상 또는 병으로 인해 건설업에 종사하는 것이 불가능한 때, 건설업에 속하는 사업주와 기한 없는 고용계약을 체결하였을 때, 55세 이상에 달했을 때 등임.
- 공제사업본부 업무수행 방식 : 공제사업본부의 사무실은 전국에서 한 곳이며 45명 정도의 직원이 근무함. 인지판매는 일반금융기관에 위탁하고 있으며, 일반 사무업무 즉, 가입 및 수첩발급 등은 건설협회의 47개 도도부현 지부에 위탁하고 있음. 위탁수수료가 연간 13억엔 지출되고 있음.
- 의사결정방식 : 이사회, 운영위원회, 후생노동성 노동부회 등으로 구성됨. 이사회는 이사장, 분야별 이사 4인, 총무담당 이사 1인 등 모두 6인으로 구성됨. 운영위원회는 주로 건설사업주 단체에 의해 구성됨. 후생노동성 노동부회는 3~4인씩의 노동자 단체(전건총련 등) 및 사업주 단체(건설협회 등), 2~3인의 공익위원(대개 학자)들로 구성되어 있음.

- 자산운영검토위원회 : 투자전문가 및 증권회사 투자담당자가 등이 참여함. 동 위원회에 노사 당사자는 없음.
- 건설근로자에 고유한 제도 : 기본계획 수립과 고용개선조성금

○ 독일

- 독일은 건설근로자에 대한 복지제도¹⁾로서 1949년에 휴가보상 및 임금보상을 시작으로 추가연금은 1958년, 직업훈련 보상은 1976년에 도입되었으며 크게 휴가 및 임금보상기금과 추가연금기금으로 구성되어 있음.
- 사회복지기금의 운영 방식 : 운영기구는 노사의 3개 단체로 구성되어 있음. 사회복지기금 운영에 노조가 참여하는 의의는 노사화합의 계기가 되었다는 점임. 사회복지기금은 단체협약에 규정되어 있음.
- 기금 납부 : 사회복지기금의 분담금은 크게 휴가기금과 추가연금기금으로 구성되어 있음. 임금총액의 19.2%이며 전적으로 사업주가 납부함.
- 기금 운용 : 경우에 따라 민간의 투자관리업체를 활용하기도 함.
- 유급휴가기금 : 단협을 통해 건설업의 경우 동일 현장에서 6개월 이상을 근무하지 않더라도 근무일수를 통산하여 연간 작업일 기준 30일의 휴가를 부여하도록 규정했음.
- 추가연금기금 : 추가연금의 수급 액수는 생산직의 경우 월 €79 사무직의 경우 월 €83임임. 수급 시기는 정년 및 퇴직연령(만 65세) 이후이고 건설업에서 220개월 동안 종사한 경우에 지급함.
- 직업훈련보상 : 1976년 직업훈련보상제도가 도입되었음. 사업장 밖에서 이론 및 실기 교육을 받는 시간에 대한 훈련수당을 전액 환급하고 있음.
- 사회복지기금의 기타 역할 : 산업차원에서 초과근로시간을 적립하는 역할을 담당함. 노령단축근로도 지원함.

1) 독일 건설업에 고유한 사회복지기금은 노사의 단체협약에 국가가 법적 효력을 부여함으로써 일반화되었다.

<표 7> 일본 및 독일의 사례 요약 및 시사점 도출

해당 분야	일본	독일	시사점
건설산업의 생산 및 노동 특성	<ul style="list-style-type: none"> · 다단계 하도급구조 만연 · 고용불안 및 근로조건 열악 · 청년층 기피 및 고령화 심각 	<ul style="list-style-type: none"> · 직접시공 및 직접고용구조 정착 · 고용안정(약 70% 정규) 및 근로조건 양호 · 직업전망(마이스터 등) 제시, 청년층 확보 	<ul style="list-style-type: none"> · 고용구조 개선 · 근로조건 개선 · 직업전망 제시
관련 제도	<ul style="list-style-type: none"> · 건설업퇴직공제사업(1964) · 근거 : 중소기업퇴직금공제사업법 · 도입배경 : 중소기업 정규직 대상 제도로는 건설일용근로자 보호 불가능, 노후대책 부재 	<ul style="list-style-type: none"> · 건설업 사회복지기금 : 휴가 및 임금보상 기금(1949), 추가연금기금(1957), 훈련보상(1976) 등 · 근거 : 단체협약에 일반법적 효력 부여 · 도입배경 : 기후적 생산중단, 반복적 실업 등으로 이동이 잦은 건설근로자는 휴가 활용 곤란 및 연금수준 저하, 소규모 사업장이 많이 직업훈련 실시 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> · 건설근로자 고용 위험의 극복 노력 필요 · 연간 또는 평생에 걸친 고용안정 및 소득보장 추구
가입 및 부금 납부	<ul style="list-style-type: none"> · 적용범위 : 제외대상 없음. · 가입자 관리 : 다단계 하도급구조로 전산화 관리 시도 포기 · 공제부금 반영 : 공사원가에 반영, 확보 방안 미흡으로 고민 · 부금 : 1일 310엔, 사업주 부담 	<ul style="list-style-type: none"> · 적용범위 : 제외대상 없음. · 가입자 관리 : 피보험자 관리와 연계 체크 · 공제부금 반영 : 공사원가에 반영 · 기금 : 임금총액의 19.2%, 사업주 부담 	<ul style="list-style-type: none"> · 적용범위 확대 · 고용구조 개선 · 사회보험 연계 · 공제부금 확보 방안 모색
지급 요건	<ul style="list-style-type: none"> · 납부월수가 24월 이상 · 건설업에서 퇴직·사망 시, 정규직화 또는 55세에 이른 때 지급 	<ul style="list-style-type: none"> · 휴가보상 : 통산근무일수 6개월 이상, 연간 30일 유급휴가보상 · 추가연금 : 건설업에서 220개월 동안 종사, 정년 및 퇴직연령(만 65세) 이후 지급 · 직업훈련보상 : 사업장 밖 훈련수당 지급 	<ul style="list-style-type: none"> · 적정 활용 방안 검토
적립금 운용	<ul style="list-style-type: none"> · 자산운영검토위원회 운영 : 외부의 투자전문가 참여, 안정성 위주 · 예산 및 결산서 정부에 보고 	<ul style="list-style-type: none"> · 민간투자관리업체를 활용하기도 함. · 연방서비스재부감시청에서 재정을 안정적으로 투자하고 있는지 감독 	<ul style="list-style-type: none"> · 투자의 안정성 및 공공성 중요
제도 운영	<ul style="list-style-type: none"> · 근로자퇴직금공제기구(독립행정법인)에서 담당 · 이사회 : 기구 내부 이사로 구성 · 운영위원회 : 사업주 단체로 구성 · 노동부회 : 노사 및 공익위원 구성, 사업내용 등 정책 의견 반영 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업 내용 등 정책결정 : 노사의 단체협약 · 회원 총회 : 노사 25명씩 동수 구성 · 대표위원회 : 노사 2표씩 구성 · 감사위원회, 이사회, 집행부서 등에 노사 동수로 참여, 기금 소유는 노사 50%씩 	<ul style="list-style-type: none"> · 정책결정에 노사 당사자 참여 필요 · 집행기구에 의 참여도 검토
가입에 대한 인센티브	<ul style="list-style-type: none"> · 사업주 : 경영사항심사에서 우대 · 근로자 : 노후대책 마련 	<ul style="list-style-type: none"> · 사업주 : 건설인력 기반 확충 도모 · 근로자 : 건설업 고유의 위험에서 보호 	<ul style="list-style-type: none"> · 가입 인센티브 강화
그 이외의 관련 제도	<ul style="list-style-type: none"> · 건설근로자고용개선기본계획 수립 : 매 5년마다 수립 · 건설근로자고용개선조성금 : 고용·능력개발기구 설치, 재원은 일반고용보험료징수액에 1/1000을 추가 징수, 교육훈련·복리후생·고용개선 사업 수행 	<ul style="list-style-type: none"> · 산업차원의 초과근로시간 적립 : 도산 시 근로자의 초과근로시간 보호 · 노령단축근로 지원 : 58세 이후 정년까지는 정규근로시간의 절반만 근로하면 나머지 절반을 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 건설업 고유의 복지제도에 대한 산업차원의 접근 필요

○ 한국의 사회보험 운영

- 우리나라 사회보험 조직의 주요 운영 기구 및 정책결정 방식을 비교함으로써 건설근로자공제회 및 동 제도와 관련된 정책결정 방식의 시사점을 도출함.

<표 8> 건설근로자공제회 및 4대 사회보험의 주요 의사결정기구 비교(뒤에 계속)

제도 및 특성	주요의사결정기구(기능)	주요 심의·의결 사항	구성	
			규정	구성원
건설근로자퇴직공제제도 · 근거 : 건설근로자퇴직공제법 · 운영 : 민간기구 · 부담 : 사업주 (공공공사는 원가에 반영, 민간공사는 일부 고용보협 지원)	건설근로자공제회 이사회 (심의·의결)	· 예산 및 결산 · 사업계획, 자금계획, 자산의 운영 등 공제회 운영 · 자금 차입 · 정관 변경 · 규정 제정 및 개폐 · 기타 공제회 운영에 중요한 사항	· 이사장 1인, 전무이사 1인을 포함한 6인 이내 이사로 구성 · 노동부 및 건설교통부의 주무팀장은 당연직 이사	· 이사장 · 상임이사 : 1인 · 당연직 이사 : 건교부, 노동부 등 2인 · 대한건설협회, 전문건설협회 등 2인
	건설근로자공제회 운영위원회 (심의·의결)	· 사업계획, 자금계획, 자산의 운용 및 출연금 규모 등 공제회 운영의 기본 방침 · 예산 및 결산, 자금의 차입, 정관 변경 · 주요 규정의 제정 및 개폐 · 이사장, 전무이사 및 감사의 임면, 이사의 임면 인준 · 이사장이 심의 요청하는 사항	· 건설근로자퇴직공제사업을 실시하는 건설업관련 공제조합 및 사업주단체의 장 · 노동부 및 건설교통부의 공제사업관련 2급 또는 3급 공무원 각 1인 · 공제회 이사장	· 위원장 : 대한건설협회장 · 관련 단체 : 전문건설협회, 설비건설협회, 주택협회, 주택건설협회, 건설공제조합, 전문건설공제조합, 설비건설공제조합 등 7인 · 공무원 : 노동부, 건교부 등 2인 · 공제회 이사장
고용보험 · 근거 : 고용보험법 · 운영 : 공공기구 · 부담 : 실업급여는 노사부담, 고용안정 및 능력개발사업은 사업주 부담	고용정책 심의회 (심의·조정)	· 고용 관련 주요 시책, 고용정책기본계획의 수립 · 고용안정과 직업능력개발 및 고용보험에 관련된 주요시책의 수립·조정 기타 관련 주요정책의 조정 · 인력의 공급구조와 산업구조의 변화 등에 따른 고용 및 실업대책 · 기타 대통령령이 정하는 사항	· 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성 · 위원장은 노동부 장관 · 위원 : 근로자와 사업주를 대표하는 자, 고용문제에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 노동부장관이 위촉하는 자, 대통령령이 정하는 관계중앙행정기관 차관	· 위원장 : 노동부 장관 · 사용자 대표 : 대한상의, 중기협중앙회 등 2인 · 근로자 대표 : 한국노총, 민주노총 등 2인 · 고용전문가 : 기교대 총장 등 10인 · 관계부처 차관 : 재정경제부 차관 등 13인
	고용보험 전문위원회 (심의·의결)	· 고용정책심의위원회로부터 위임 받은 고용보험 분야(「고용보험법」 및 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」중 고용보험 관련 사항)의 시행	· 위원장 1인 포함한 20인 이내 위원으로 구성 · 위원은 정책심의회의 위원장이 위촉 또는 임명(근로자 대표 및 사업주 대표, 전문가, 관계부처 공무원)	· 위원장 : 고용정책본부장 · 근로자 대표 : 한국노총, 민주노총 등 2인 · 사용자 대표 : 경총, 중기협중앙회 등 2인 · 전문가 : 기교대교수 등 8인 · 공무원 : 산자부 등 4인
산재보험 · 근거 : 산재보험법 · 운영 : 공공기구 · 부담 : 사업주 (공공공사는 원가에 반영)	산업재해보상보험 심의위원회 (심의)	· 요양급여 산정기준, 요양관리 · 보험료율의 결정 · 산재보험 및 예방기금운용계획의 수립 · 기타 노동부장관 부의 사항	· 위원장은 노동부차관 · 근로자 대표 : 총연합단체 노조 추천 5인 · 사용자 대표 : 전국 사용자단체 추천 5인 · 공익 대표 : 5인(노동부차관, 공무원, 시민단체추천, 전문가 중 3인)	· 위원장 : 노동부 차관 · 근로자 대표 : 화학노조, 광산노조, 한국노총, 민주노동, 화성연맹 등 5인 · 사용자 대표 : 경총, 여성경총, 중기협중앙회, 대한상의, 건설협회 등 5인 · 공익 : 고대 교수 등 4인
	근로복지공단 이사회 (심의·의결)	· 사업운영계획 및 예산, 결산 · 정관의 변경 · 이사회규정, 직제규정, 인사규정, 보수규정, 복무규정, 복리후생관리규정, 회계규정 등 제 규정의 제정 및 개·폐 · 주요 재산의 취득 및 처분 · 기본 재산의 운영 및 기금관리 · 비영리법인인의 출자 또는 출연 · 자금의 차입 등 · 지역본부, 지사 또는 출장소 등 분사무소의 설치 운영 · 법령, 정관에 의한 의결 사항 · 기타 이사장 부의 사항 등	· 이사회는 이사장, 상임이사 및 이사 등 15인 이내로 구성 · 당연직이사 : 기획예산처, 노동부 등의 관련 공무원 · 비상임이사 : 총연합단체 노조 추천, 전국 사용자단체 추천, 전문가	· 이사장 · 상임이사 : 3인 · 당연직이사 : 기획예산처, 노동부 등 2인 · 근로자 대표 : 한국노총 1인 · 사용자 대표 : 한국경총 1인 · 전문가 : 방통대 교수 등 4인

<표 8> 건설근로자공제회 및 4대 사회보험의 주요 의사결정기구 비교(앞에서 계속)

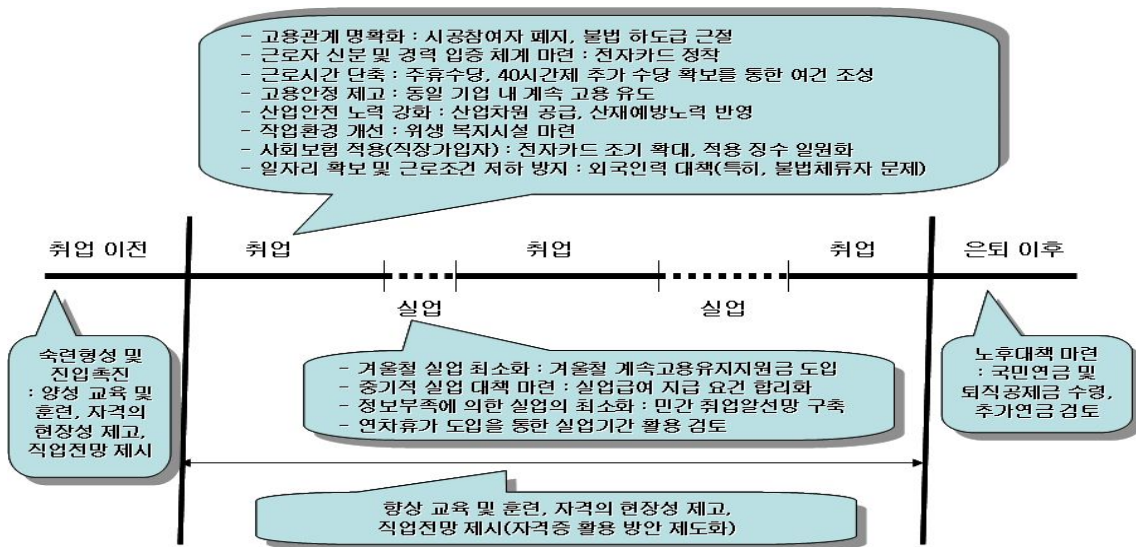
제도 및 특성	주요 의사결정기구	주요 역할 및 결정사항	구성	
			규정	구성원
국민연금법 · 근거 : 국민연금법 · 운영 : 공공기구 · 부담 : 노사 부담	국민연금심의위원회 (심의)	· 국민연금제도 및 재정 계산 · 급여 · 연금보험료 · 국민연금기금 · 보건복지부장관 부의 사항	· 위원장은 보건복지부장관 · 위원은 보건복지부장관이 지명 또는 위촉 : 사용자단체 추천 4인, 근로자단체 추천 4인, 농어업인단체 추천 2인, 농어업인단체 이외 자영자관련 단체 추천 2인, 소비자 및 시민단체 추천 2인, 전문가 5인	· 위원장 : 보건복지부장관 · 근로자 대표 : 한국노총, 민주노총 등 4인 · 사용자 대표 : 한국경총, 전경련, 중기협중앙회 등 4인 · 농어업 대표 : 농협중앙회, 수협중앙회 등 2인 · 농어업 이외 대표 : 음식점중앙회 등 2인 · 소비자 및 시민단체 : 소비자연맹, 참여연대 등 2인 · 전문가 : 서울대학교수 등 5인
	국민연금관리공단이사회 (심의·의결)	· 경영목표, 사업운영계획, 자금계획 및 자산운용계획등 공단운영의 기본방침 · 예산 및 결산, 정관변경 · 중요재산의 취득·관리 및 처분 · 규정의 제정 및 개폐 · 신고권장소득월액의 산정기준 및 방법 등 · 지역가입자 및 지역임의계속가입자의 연간 소득확인계획 · 임원 보수, 일시 차입 · 임원추천위원회 위원 선임 · 이사장의 심의·의결 요청 사항 · 이사회의 필요 인정 사항	· 이사회는 이사장과 상임이사 및 비상임이사로 구성 · 선임 비상임이사 1인	· 이사장 · 상임이사 : 3인 · 정부 : 보건복지부 1인 · 근로자 대표 : 한국노총, 민주노총 등 2인 · 사용자 대표 : 한국경총, 전경련 등 2인 · 소비자 및 시민단체 : 경실련, 소비자연맹 등 2인
국민건강보험법 · 근거 : 국민건강보험법 · 운영 : 공공기구 · 부담 : 노사 부담	건강보험정책심의위원회 (심의·의결)	· 요양급여의 기준 · 요양급여비용 · 직장가입자의 보험료율 · 지역가입자의 보험료 부과 점수당 금액 · 기타 대통령령이 정하는 사항	· 위원장 1인, 부위원장 1인 포함, 25인 위원으로 구성 · 위원장은 보건복지부장관 · 위원은 보건복지부장관이 임명 또는 위촉 : 근로자단체 및 사용자단체가 각각 2인씩, 시민단체, 소비자단체, 농어업인 단체 및 자영업자단체 추천 8인, 의료계를 대표하는 단체 추천 8인, 공무원 2인, 이사장 및 심사평가원 원장 추천 2인, 전문가 4인	· 위원장 : 보건복지부 차관 · 가입자 대표 : 한국노총, 민주노총, 경총, 중기협중앙회, 경실련, 소비자단체협, 농협, 음식점중앙회 등 8인 · 의약계 대표 : 의사협 2인, 병원협, 치과협, 한의협, 간호협, 약사협, 제약협 등 8인 · 공익 대표 : 보건복지부, 경쟁부, 건강보험공단, 건보심평원, 보사연, 보건산업진흥원, 경북대 교수, 연대 교수 등 8인
	국민건강보험공단이사회 (심의·의결)	· 사업운영계획 기타 공단운영의 기본방침 · 예산 및 결산 · 정관변경 · 보험료 등 · 준비금 기타 중요재산의 취득·관리 및 처분 · 규정의 제정·개정 및 폐지 · 업무 위탁 · 차입금 · 보험급여 · 중요한 소송 및 화해 · 의료시설의 설치운영 · 이사장추천위원회 위원 선임 · 법령 등이 의결을 요하는 사항	· 이사장과 이사 17인으로 구성 · 이사장 · 이사 · 노동조합·사용자단체·농어업인단체·소비자단체가 각각 2인씩 추천한 8인, 이사장이 추천한 5인, 교육인적자원부장관, 행정자치부장관, 보건복지부장관 및 기획예산처장관이 지명한 공무원 각 1인	· 이사장 · 상임이사 : 5인 · 노조 추천 : 한국노총, 민주노총 등 2인 · 사용자단체 추천 : 한국경총, 중기협중앙회 등 2인 · 농어업단체 추천 : 농협, 수협 등 2인 · 소비자단체 추천 : 경실련, 소비자단체협의회 등 2인 · 관계 공무원 : 교육인적자원부, 행정자치부, 보건복지부, 기획예산처 등 4인

제6장 분야별 개선 방안 및 단계별 접근 전략

○ 기본 방향

- 단기적 개선 방안 : 주로 퇴직공제제도 내부의 문제점을 해결하는 방안들이다. 즉, 가입 및 부금 납부, 공제금 지급, 재원 및 기금 운용, 제도 운영의 공공성 강화, 가입에 따른 인센티브 강화, 법률의 정합성 확보, 유관 제도와의 관계 등
- 중장기적 개선 방안 : 건설근로자에 특화된 사회안전망 기능의 모색

<그림 7> 건설근로자의 직업생애경로별 고용개선 기본 방향 요약



○ 단기적 개선 방안 : 건설근로자퇴직공제제도 내부

- 공제제도 가입 촉진 : 공제부금 납부 확인서의 제출 의무화, 건설산업정보망(KISCON)과 지자체의 인·허가 정보망에 접근할 수 있는 제도적 방안 모색
- 적용범위 합리화 : 당연적용대상 공사의 범위 확대, 확대 기준을 총공사금액으로 전환하는 방안 검토(면적 기준 보완), 동일 공사의 범위에 대한 규정 신설, 편법적인 기피는 법률에 의해 제재 받을 수 있다는 사실을 적극적으로 홍보
- 누락 방지 및 내역 확인을 위한 효율적인 가입자 관리 : EDI 도입에 대한 홍보 강화, ARS를 통해 적립내역을 보다 구체적으로 제공, 식당 및 휴게실 등의 계

시 의무 위반에 대해 벌칙 규정을 두는 방안 검토, 시행 중인 주기적인 휴대전화 문자서비스 전달을 보다 활성화하고 우편을 통한 가입 내역 전달 횟수를 늘리는 방안 검토

- 적정 공제부금 확보 방안 : 국민연금 및 건강보험료 확보 및 사후정산제의 사례를 참조한 확보 방안 마련
- 적정 공제금 지급 : 근로기준법의 퇴직금 수준으로 상향 조정, 자신이 적립한 퇴직공제금 범위 내에서 대출을 허용하는 방법 검토, 휴면공제금에 대한 규모를 추정하고 이것에 대한 합리적인 활용 방안 마련
- 재원 및 기금 운용 : 건설근로자복지정책협의회에 기금운영 내역 보고
- 제도 운영의 공공성 제고 : 다양한 대안 검토, 사회적 가치를 어디에 두느냐에 따라 정책적인 대안의 선택은 달라질 수 있음.
- 제도 운영 기구의 구성(안)
 - 이사회 통합(안) : 이사장을 포함해 12인 이하로 구성하며, 공제회 내부의 이사장과 상임이사, 사업주단체 대표 3인(대한건설협회, 전문건설협회, 주택건설협회) 그리고 공익위원 3인(노동부 추천), 노동부 1인, 건교부 1인 등으로 구성함. 기능은 현행 운영위원회와 이사회 몫을 통합한 역할을 수행함.
 - 가칭 ‘건설근로자복지정책협의회’ 신설(안) : 노동부에 배치함. 위원장(노동부 차관), 사업주단체 대표 3인, 근로자단체 대표 3인, 공익위원(예컨대, 노동부 1인, 건교부 1인, 공제회 1인 각각 추천), 노동부 1인, 건교부 1인 등으로 구성함. 심의 및 의결 사항은 적용범위 확대, 공제부금 액수, 퇴직공제금 수준, 수급요건 조정 등 정책관련 내용이다. 그 외에 적립금 운용 상황을 보고하도록 규정함.
- 법률의 정합성 확보 : 적용범위 및 이사회 구성 등을 건고법에 규정함.
- 퇴직공제제도 가입에 대한 인센티브 및 홍보 강화 : 퇴직공제 납부 실적을 시공능력평가나 기술능력평가의 반영 비율을 상향 조정, 근로자의 국민임대주택 신청 시 동순위일 경우 주어지는 가점 상향 조정 및 적극적 홍보
- 유관 제도와의 관계 : 근기법의 퇴직금과 퇴직공제제도를 일원화하기 위한 전제조건은 양자의 급여 수준을 일치시켜야 함. 공제부금 인상 이전에 적정 퇴직공제부금에 대한 확보 방안의 마련이 선행되어야 함. 퇴직공제제도로 일원화되어 이 제도의 적용을 받는 건설근로자(현장의 비정규근로자에 국한)는 퇴직급여제

도에서 배제하는 방안을 검토함. 수주생산 및 옥외생산에서 비롯된 건설현장의 생산중단 및 열악한 근로환경을 극복하기 위한 방안임.

○ 건설근로자퇴직공제제도 운영기구 개선 방안

<표 9> 건설근로자공제제도의 운영기구에 대한 주요 대안

정책협의회 신설 여부 이사회와 운영위원회 분리 여부	정책협의회 미설치	정책협의회 설치
이사회와 운영위원회 분리	1안	3안
이사회와 운영위원회 통합	2안	4안

<표 10> 건설근로자공제제도의 운영기구에 대한 주요 대안에 대한 판단

구 분	현행	1안	2안	3안	4안
구 분	· 이사회와 운영위원회 분리 · 공익위원 및 근로자대표 참여 부재	· 이사회와 운영위원회 분리 · 정책협의회 미설치	· 이사회와 운영위원회 통합 · 정책협의회 미설치	· 이사회와 운영위원회 분리 · 정책협의회 설치	· 이사회와 운영위원회 통합 · 정책협의회 설치
내 용	· 이사회 및 운영위원회 기능 및 구성 중복 · 이사회 및 운영위원회에 공익위원 참여 부재 · 이사회 및 운영위원회에 근로자대표 참여 부재	· 이사회 및 운영위원회 기능 및 구성 분리 · 이사회 및 운영위원회에 공익위원 참여 · 이사회 및 운영위원회에 근로자대표 참여	· 이사회 및 운영위원회 통합 운영 · 이사회 및 운영위원회 통합기구에 공익위원 참여 · 이사회 및 운영위원회 통합기구에 근로자대표 참여	· 이사회 및 운영위원회 기능 및 구성 분리 · 이사회 및 운영위원회에 공익위원 참여 · 정책협의회에 근로자대표 참여	· 이사회 및 운영위원회 통합 운영 · 이사회 및 운영위원회에 공익위원 참여 · 정책협의회에 근로자대표 참여
제도 운영의 공공성 제고	△ (정부 참여)	◎ (정부, 공익, 근로자 참여)	◎ (정부, 공익, 근로자 참여)	◎ (정부, 공익, 근로자 참여)	◎ (정부, 공익, 근로자 참여)
근로자의 정책 참여	× (정책 참여 부재)	× (정책 참여 부재)	× (정책 참여 부재)	◎ (정책협의회 참여)	◎ (정책협의회 참여)
공제회의 원활한 의사 결정	◎ (사업주단체 주도)	× (근로자대표의 이사회 및 운영위 참여 거부감 강함)	× (근로자대표의 이사회 및 운영위 참여 거부감 강함)	○ (공익위원의 이사회 및 운영위 참여 거부감 약함)	○ (공익위원의 이사회 및 운영위 참여 거부감 약함)
운영기구의 중복 해소	△ (기능 중복)	○ (이사회와 운영위 기능 일부 중복)	◎ (공제회 내부 운영기구 통합)	○ (이사회와 운영위 기능 일부 중복)	◎ (공제회 내부 운영기구 통합)

주 : ◎는 매우 충족, ○는 중간 충족, △는 조금 충족, ×는 미 충족을 의미함. 하지만 사회적 가치를 어디에 두느냐에 따라 정책적인 대안의 선택은 달라질 수 있음.

- 중장기적 개선 방향 : 건설근로자에 대한 종합적인 사회안전망으로 발전
 - 건설근로자가 직면하고 있으나 일반적인 제도로부터 보호받지 못하는 사회적 위험을 발굴하고 이것을 기업 차원이 아닌 산업 차원에서 해결하는 방안을 모색해 보고자 함.
 - 이러한 극복 노력에는 산업 차원의 집행기구가 필요한데, 새로운 기구를 신설하는 대신 현재의 건설근로자공제회를 확대 발전시켜 그 역할을 수행하도록 유도하려는 것임. 하지만 본 연구에서는 방향만을 제시하고, 세부 내용은 후속과제로 삼고자 함.
 - 주요 내용 : 산업차원의 안전요소 공급, 산업차원의 위생 및 편의시설 공급, 산업차원의 연차휴가 운영, 산업차원의 추가연금 운영, 산업차원의 훈련수당 지원
 - 종합적인 건설근로자 복지제도에 소요되는 재원 마련 : 재원은 원칙적으로 공사원가에 반영시켜야 할 것으로 보이며, 항목에 따라 고용보험 기금, 산업안전보건관리비, 사업주의 추가 각출 등 다양한 방안을 모색해야 함.

<표 11> 건설근로자퇴직공제제도의 개선 방안 요약

해당 분야	현황 및 문제점	개선 방안	
건설근로자공제제도 내부	가입 및 부금 납부	<ul style="list-style-type: none"> · 가입 : 가입 촉진 미흡, 현장 파악 어려움 · 적용범위 : 일부에 국한되어 노후대책으로서의 충실성 미흡 · 적용 확대 기준에 대한 편법적 기피 : 민간 공동주택 '호수'에 대한 편법적 기피, 300호미만 고가아파트 적용 제외 · 가입자 관리 : 공제부금 납부내역 확인 가능성 저하, ARS의 정보 부족, 인터넷 접근 한계 · 사업주의 공제부금 부족 가능성 : 낙찰률 하락 시 공제부금 하락 	<ul style="list-style-type: none"> · 가입 촉진 방법 모색 : 공제부금 납부 확인서의 제출 의무화 검토, KISCON 등 정보 확보 강구 · 적용범위 합리화 : 공사금액 기준으로 전환(면적 기준 보완적 사용), 동일 공사의 범위에 대한 규정 신설 등 검토 · 납부내역 확인 방안 모색 : 현장계시 및 전화ARS, 개별통지, 인터넷 등 보다 활성화, 홍보 강화 · 공제부금 확보 방안 모색 : 낙찰률과 무관한 확보(예컨대, 국민연금 및 건강보험료 확보 방안)
	공제금 지급	<ul style="list-style-type: none"> · 공제금액 수준 미흡 · 필요시 활용 불가능 · 휴면공제금 발생 	<ul style="list-style-type: none"> · 근기법 상의 퇴직금 수준으로 인상 검토 · 중간 대출 검토, 누진율 강화로 환급 촉진 · 휴면공제금 활용 : 신규 사업 및 누진율 강화
	적립금 운용	<ul style="list-style-type: none"> · 피공제자인 근로자의 참여 및 정보 전달 부재 	<ul style="list-style-type: none"> · 근로자에 대한 정보 전달경로 마련 : 정책협의회에 보고
	공제제도 운영	<ul style="list-style-type: none"> · 운영기구의 중복 : 이사회와 운영위원회의 기능에 중복적인 요소 존재 · 공공성 저하 : 이사회 및 운영위원회가 사업주 단체에 의해 구성, 공무원도 소수 · 이해당사자의 정책 참여 경로 부재 	<ul style="list-style-type: none"> · 공제회 운영기구 개편 : 다양한 대안 검토, 공익위원 참여 검토 · 정책결정에 노사 당사자 참여 : 건설근로자복지정책협의회 신설 검토
	가입에 대한 인센티브	<ul style="list-style-type: none"> · 사업주 : 현행 시공능력평가 및 기술능력평가 시 인센티브 부족하다고 인식 · 근로자 : 가점의 실효성 크지 않다고 인식 	<ul style="list-style-type: none"> · 가입 인센티브 강화 방안 검토 : 사업주 및 근로자에 대한 현행 가점제도의 확대 검토
	법률 체계의 정합성	<ul style="list-style-type: none"> · 법률 체계의 정합성 미흡 : 적용범위에 대한 규정을 타 법률에 규정, 공제회의 이사회 구성은 법률에 부재 	<ul style="list-style-type: none"> · 건고법에 일괄 규정하는 방안 검토 : 적용범위 및 이사회 관련 규정을 건고법에 포함
	유관제도와 관계	<ul style="list-style-type: none"> · 근기법상의 퇴직금과 중첩 : 퇴직금과 퇴직공제제도의 이중 부담에 대한 사업주의 불만 야기(1년치 퇴직금 중복, 특히, 민간공사의 경우) 	<ul style="list-style-type: none"> · 퇴직금의 일원화 검토 : 이중 부담 해소 · 건설근로자퇴직공제제도로 일원화 : 근기법 퇴직급여제 제외 검토(현장 비정규직)
건설복지제도 관련	산업안전	<ul style="list-style-type: none"> · 대규모현장에서는 산업안전요소가 중복 공급되고 소규모현장에서는 누락 	<ul style="list-style-type: none"> · 산업차원의 안전요소 공급 : 건강진단, 안전교육, 보호구(안전모, 안전화, 안전대 등)에 대한 공급
	작업환경	<ul style="list-style-type: none"> · 특히 중소기업 현장의 위생 및 편의시설 부족 	<ul style="list-style-type: none"> · 산업차원의 위생 및 편의시설 공급 지원 : 화장실, 탈의실, 휴게실, 식당 등
	연차휴가	<ul style="list-style-type: none"> · 1년 이상 동일 현장에서 근무하는 근로자가 적어 연차휴가 혜택 부재 	<ul style="list-style-type: none"> · 산업차원의 연차휴가 운영 : 일정 일수 이상 근무자에게 연차휴가 부여
	추가연금	<ul style="list-style-type: none"> · 임금변동이 잦고 겨울철 소득저하로 향후 노후연금 금액의 저하 가능성 농후 	<ul style="list-style-type: none"> · 산업차원의 추가연금 운영 : 연금수급자에게 일정 추가연금 지급
훈련수당	<ul style="list-style-type: none"> · 비정규근로자이므로 훈련기간 중 임금소득이 없어 훈련 참여 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> · 산업차원의 훈련수당 지원 : 안전교육, 기능교육 등에 훈련수당 지원 	

<표 12> 건설근로자퇴직공제제도 개선을 위한 각 당사자의 역할 및 추진 시기

당사자	역 할	추진 시기	
정부 및 운영기구	노동부	<ul style="list-style-type: none"> · 퇴직공제제도 적용 확대 및 부금 증액 · 건설고용전자카드 적용 확대 · 건고법 정비 · 근기법의 퇴직금과 건고법의 퇴직공제제도 정비 · 가칭 '건설근로자복지정책협의회' 신설 · 공사금액으로 적용범위 확대 기준 통일 · 이사회, 정책협의회 참여 · 공익위원(이사회, 정책협의회) 추천 · 산업차원의 위생 및 편의시설 설치 방안 마련 · 퇴직공제부금의 정률제 전환 · 산업차원의 기초안전요소 공급 방안 마련 · 산업차원의 훈련수당 운영 방안 마련 · 산업차원의 연차휴가 운영 방안 마련 · 산업차원의 추가연금 운영 방안 마련 	2007년부터 매년 확대 2007년부터 매년 확대 2008년 2008년 2009년 2009년 2009년부터 2009년부터 2009년 2009년 2010년 2010년 2011년 2011년
	건설교통부	<ul style="list-style-type: none"> · 이사회 참여 · 퇴직공제제도 적용 확대 및 부금 증액 · 위생/편의시설 규정 구체화 및 내역서에 명시 · 정책협의회 참여 및 공익위원(정책협의회) 추천 · 공사금액으로 적용범위 확대 기준 통일 · 연차휴가, 추가연금, 훈련수당 등 재원 마련 	설립시기부터 2007년부터 매년 확대 2007년 하반기 2009년부터 2009년 2010년
	재정경제부	<ul style="list-style-type: none"> · 퇴직공제부금 확보(낙찰률 무관, 정산) · 연차휴가, 추가연금, 훈련수당 등 재원 마련 	2008년 하반기 2010년
	건설근로자공제회	<ul style="list-style-type: none"> · 이사회 운영, 적립금 운용 · 납부내역 통보 및 확인 시스템 강화 : 전화 ARS, 개별통지, 인터넷 등 · 공익위원(정책협의회) 추천 · 적립금 운용 상황을 정책협의회에 보고 · 산업차원의 위생 및 편의시설 운영 · 산업차원의 기초안전요소 운영 · 산업차원의 훈련수당 운영 · 산업차원의 연차휴가 운영 · 산업차원의 추가연금 운영 	설립시기부터 2007년 하반기 2009년부터 2009년부터 2009년부터 2010년부터 2010년부터 2011년부터 2011년부터
	가칭 '건설근로자 복지정책협의회' 신설	<ul style="list-style-type: none"> · 구성 : 공무원, 노사 당사자, 공익위원 등 · 심의·의결 : 적용범위 확대, 공제부금 액수, 퇴직공제금 수준, 수급요건 조정 등 	2009년 2009년부터
사업주 단체	<ul style="list-style-type: none"> · 이사회 참여 · 현장에서의 관리 및 납부내역 게시 강화 · 정책협의회에 참여 · 연차휴가, 추가연금, 훈련수당 등 재원 마련 	설립시기부터 2007년 하반기 2009년부터 2010년 상반기부터	
근로자 단체	<ul style="list-style-type: none"> · 민주노총(건설연맹) · 한국노총 · 건축기능장협회 · 가입 요구, 납부내역 확인 등 강화 · 현장에서의 관리 및 납부내역 게시, 가입 요구, 납부내역 확인, 공제금 수령 등 · 정책협의회에 참여 	2007년 하반기 2007년부터 2009년부터	

주 : 정책협의회에 참여하는 사업주단체 및 근로자단체의 경우 예시임.

<표 13> 건설근로자퇴직공제제도 개선 방안의 시기별 추진 전략

해당 분야	개선 방안	추진 시기					
		2007	2008	2009	2010	2011	
건설근로자퇴직공제제도	가입 및 부금 납부	● 10/300	● 5/200	● 5/100억원	● 5/50억원	● 3/30억원	
	공제금 지급	3,000원	4,000원	정률제			
	적립금 운용			●			
	공제제도 운영			● ● ●			
	법률 체계	· 건고법에 적용범위 관련 규정 통합 검토		●			
		· 건고법에 공제회 이사회 규정 통합 검토		●			
	유관 제도	· 근기법 퇴직금과의 일원화 방안 검토				●	
건설복지제도	산업안전			●			
	작업환경			●			
	훈련수당			●			
	연차휴가					●	
	추가연금					●	

제7장 결론 및 정책적 시사점

○ 정책적 시사점

- 본 연구는 건설근로자퇴직공제제도가 도입된 지 10년이 되어가는 시점에서 현재의 제도 운영 현황과 문제점을 살펴보고 미래의 10년을 준비하려는 의미를 지님.
- 지금까지는 퇴직공제금을 지급하는데 총력을 기울여 왔지만 이제부터는 퇴직공제제도를 정착시킴과 아울러 건설근로자가 직면해 있는 사회적 위험을 산업 차원에서 극복하는 데 무게를 두어야 할 것으로 판단됨.
- 그러한 의미에서 본 연구는 세부적인 제도 개선 방안의 제시라는 의미를 넘어 건설근로자의 특성을 반영한 종합적인 복지제도 또는 사회안전망을 구축하는데 필요한 지향점을 제시하고 있음.

○ 후속 과제 제안

- 대규모의 건설근로자 실태 조사
- 퇴직공제제도와 퇴직급여제도의 일원화 방안
- 휴면공제금 규모 추정 및 활용 방안 모색
- 중장기적 재정 추계
- 중장기적 개선 방향에 제시된 제도의 세부 도입 방안