

「건설근로자 퇴직공제통계연보」 성과와 개선 과제

— ‘건설 노동시장에 대한 미시 데이터’로서의 역할을 중심으로 —

심규범 | 한국건설산업연구원 연구위원
gbshim@cerik.re.kr

건설근로자퇴직공제제도

‘건설근로자퇴직공제제도’(이하 퇴직공제제도)는 일용직 건설 근로자가 동일 사업장에서 1년 미만으로 근무를 하여도 누적 피공제일수가 252일(1일에 4,000원 적립)이면 이를 1년 근무한 것으로 보아 퇴직금을 지급하는 제도다. 피공제자는 퇴직공제에 가입된 건설공사 사업장에 근무하는 일용직 근로자 또는 근로 계약 기간이 1년 미만인 임시직 근로자(이 글에서는 이들을 건설 근로자로 통칭)다. 이것은 이들이 잦은 건설 근로자의 특성을 반영한 ‘최초의 건설근로자 맞춤형

복지제도’라는 매우 중요한 의미를 지닌다. 일반적으로 건설 근로자는 현장 이동이 잦아 1년 넘게 한 곳에 머무는 경우가 드물어 거의 퇴직금을 받지 못한 채 노후 대책의 사각지대에 방치되어 왔기 때문이다.

올 2월 현재 이 제도의 당연 가입 대상은 공공공사의 경우 예정가격 3억원 이상이고, 민간공사의 경우 예정가격 100억원 이상이다. 전체 건설공사 중 퇴직공제제도가 적용되는 공사의 비율은 공사 건수 기준으로 22.0%(16,331건/74,295건), 금액 기준으로는 76.5%(101조원/132조원)로 추정된 바 있다(대

한건설협회, 2012년 종합건설업 조사, 2013 기준).¹⁾

「건설근로자 퇴직공제통계연보」

2014년에 퇴직공제제도 운용의 부산물로서 그간 축적해 온 DB를 분석하여 「건설근로자 퇴직공제통계연보」(이하 통계연보)를 발간해 비로소 제도 운영에 대한 윤곽이 드러났다. 하지만 상술했듯이 아직까지는 전체 건설현장을 포괄하지는 못하므로 통계를 해석할 때 일정한 주의가 요구된다.²⁾

2013년 말 현재 하루라도 공제부금이 적립된 근로자는 400만

1) 건설근로자공제회(2014), 2013 건설근로자 퇴직공제 통계연보, p.18 참조.

2) 첫째, 공제회에 신고된 내용만을 기반으로 작성되어 전체 건설현장에 대한 통계 수치로는 한계를 지니므로 활용 및 해석에 유의해야 한다. 둘째, 등 자료상 적립일수는 건설 근로자가 당해 연도 건설현장에서 일한 모든 날이 아니라, 퇴직공제에 가입된 건설현장에서 일한 날만을 의미한다. 셋째, 적립일수는 근로자의 실제 작업 시간을 「근로기준법」상 1일 소정 근로시간을 기준으로 환산하여 산출하였다.

연도별 퇴직공제 피공제자 및 공제부금 수납 현황

(단위 : 명, 억원)

구분	1998~ 2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	합계
공제부금 적립 근로자	-	1,364,702	1,261,115	1,232,081	1,353,644	1,448,615	-
피공제자 수 연도말 누계	-	2,776,794	3,088,815	3,376,657	3,682,299	4,009,605	-
공제부금 수납액	9,387	2,748	2,795	2,848	3,431	4,220	25,429

자료 : 건설근로자공제회(2014), 2013 건설근로자 퇴직공제 통계연보, p.26.

9,605명이고, 각 연도에 1년 중 하루라도 공제부금이 적립된 근로자는 대체로 120만명에서 145만명 수준이다(2013년에는 144만 8,615명임). 한편, 사업자가 건설근로자 공제회에 공제부금으로 납부한 금액은 계속 증가하여 2013년의 경우 4,220억원에 이르고 누적액은 2조 5,429억원이다.

표본조사와 전수조사 자료 비교

건설 노동시장에 대한 정보를 파악할 수 있는 자료로서 표본조사 자료인 통계청의 「경제활동인구조사」(이하 경찰조사)와 전수조사 자료인 공제회의 퇴직공제 통계연보를 비교하면 후자의 성격을 더욱 명확히 알 수 있다.

통계청의 경찰조사는 ‘표본조사 자료’로서 조사에 수록된 ‘건설업 취업자’의 직종 및 연령 등을 살펴

봄으로써 건설 노동시장의 정보를 가장 폭넓게 볼 수 있다. 경찰조사의 모집단은 「2010년 인구주택 총조사」에서 섬 및 시설 단위 조사구를 제외한 전국의 2만 7,011개 보통 조사구 및 아파트 조사구이고, 표본 규모는 전국의 3만 2,000가 구다.³⁾

조사 대상은 매월 15일 현재 전국 표본 가구 내 상주하는 만 15세 이상의 인구를 대상으로 하고, 조사 단위는 표본 가구로 선정된 조사 대상 가구 내 상주(3개월 이상 거주하는 자를 조사 대상으로 함)하는 모든 가구원이다.

장점은 전국의 모든 가구와 가구원을 대상으로 하므로 건설업 취업자를 구성하는 모든 구성원에 대해 폭 넓게 조사가 이루어진다는 점이다. 가구 대상 조사이므로 소규모 현장에서 일하는 근로자도

포함된다.

단점은 표본 가구를 대상으로 가구원에게 질문하여 조사하므로 다음과 같은 이유로 과소평가되거나 부정확하게 보고될 가능성이 존재한다는 점이다. 첫째, 합법적인 한국 근로자의 경우에도 건설현장의 숙소에서 장기간 거주하는 경우 누락될 가능성이 존재한다. 둘째, 고루 분포되어 있지 않은 불법 외국인 근로자가 거주하는 가구의 경우 표본 가구에 과소 추출될 수 있다.⁴⁾ 셋째, 불법 체류자 또는 불법 취업자의 경우 조사원에게 사실대로 응답할 가능성이 낮아 조사에서 누락될 가능성도 높다.

그에 비해 퇴직공제 통계연보는 퇴직공제제도 운용의 부산물이 축적된 자료로서 동 제도의 적용 대상인 건설 근로자에 관한 한 ‘전수가 반영’된 미시 데이터로서의 성

3) 통계청, 통계 설명 자료, KOSIS 홈페이지 참조.

4) 예컨대, 건설현장의 불법 외국인 근로자는 서울의 신림동, 대림동, 구로동 등지와 수도권의 안양, 마석 등에 집중적으로 분포하는 경향이 있는데 경찰조사의 표본 추출에는 이러한 특성이 반영되지 않아 표본 가구에 과소하게 포함될 가능성이 높다.

건설 노동시장 정보로서 경찰조사와 통계연보의 비교

구분	통계청 경찰조사	공제회 통계연보
자료 성격	<ul style="list-style-type: none"> • 표본조사 자료 • 전국의 3만 2,000가구 추출 	<ul style="list-style-type: none"> • 전수조사 자료(적용 대상 근로자) • 퇴직공제제도 운용의 부산물
조사 대상 및 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 표본 가구 내 만 15세 이상의 인구 • 조사원에 의한 타계식 조사 	<ul style="list-style-type: none"> • 동 제도에 가입한 현장의 건설 사업주 • 건설 사업주에 의한 자계식 보고
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 건설업 취업자를 구성하는 모든 구성원에 대해 폭 넓게 조사 • 가구 조사이므로 소규모 현장에서 일하는 근로자도 포함 	<ul style="list-style-type: none"> • 건설 노동시장의 실제 모습에 더욱 가까운 정보를 제공 • 구성원 대다수를 포괄할 경우 동일한 대상에 대한 표본조사 보정 역할도 수행
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 불법 외국인 취업자 등이 존재할 경우 실제 취업자 수에 비해 과소평가되거나 부정확하게 보고될 가능성이 존재 	<ul style="list-style-type: none"> • 제도의 적용 범위가 일부에 국한될 경우 동 통계연보에서 보여주는 건설 노동시장의 모습 또한 전체를 대변하기 어려움.

격을 지닌다. 동 제도에 가입한 현장의 건설 사업주가 보고 주체다. 장점은 표본 대상 조사에 비해 전수를 대상으로 조사하므로 건설 노동시장의 실제 모습에 더욱 가까운 정보를 제공할 수 있다는 점이다. 또한 건설 노동시장 구성원 대다수를 포괄할 경우 동일한 대상에 대한 표본 조사를 보정해주는 역할도 수행할 수 있다. 단점은 퇴직공제 통계연보에 잡히는 정보는 퇴직공제제도의 부산물이므로 제도의 적용 범위가 일부에 국한될 경우 동 통계연보에서 보여주는 건설 노동시장의 모습 또한 전체를 대변하기 어렵다는 점이다.

양 자료의 '건설 근로자 수' 비교

퇴직공제제도의 피공제자는 각

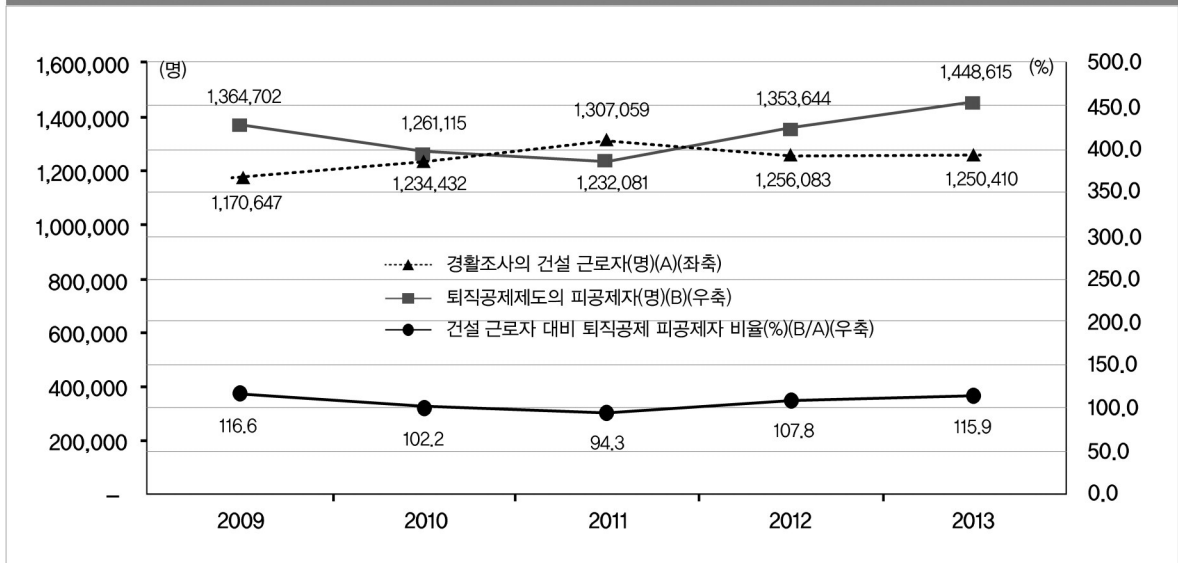
연도에 한 번이라도 퇴직공제제도의 피공제자로 신고된 건설 근로자를 의미한다. 그에 대비되는 경찰 조사의 건설 근로자(여기서는 육체 노동에 종사하는 기능 인력을 의미)는 건설업 취업자 중 기능원 및 관련 기능종사자, 장치기계조작 및 조립종사자, 단순 노무종사자 등을 합한 개념이다. 이것은 퇴직공제제도의 가입 대상인 근로 계약 기간이 1년 미만인 건설 근로자, 즉 피공제자와 가까운 범주다.

최근 5년 간 양자간에는 약간의 편차가 존재하나 유사한 규모를 보이고 있다. 2009년부터 2013년까지 5년 간 양자의 수치는 연도별로 작게는 약 3만명에서 많게는 약 20만명 정도의 편차를 보이며 움직이고 있다. 하지만 아직까지는 일관

된 흐름 없이 양자간의 증감 방향이 서로 반대로 나타나고 있어 현재 활용할 수 있는 통계 자료를 통해 양자의 변화를 정확하게 설명하기는 불가능하다. 퇴직공제 피공제자를 건설 근로자로 나누어 '건설 근로자 대비 퇴직공제 피공제자 비율(%)'을 살펴보면 2009년에는 116.6%로 피공제자 수가 더 많다가 2011년에는 94.3%로 역전된 후 다시 증가하여 2013년에는 115.9%로 나타난다.

명시적으로 드러나지는 않으나 양자의 격차에 대한 설명 요소로서 첫째, 상술했듯이 퇴직공제제도의 피공제자가 표본조사 성격을 띠는 경찰조사에서 누락되거나 과소 보고될 수 있다는 점을 생각할 수 있다. 둘째, 퇴직공제제도의 피공제

퇴직공제제도의 피공제자와 경찰조사의 건설 근로자 비교



자료 : 건설근로자공제회(2014), 2013 건설근로자 퇴직공제 통계연보, p.26. ; 통계청, 경제활동인구조사, 각 연도 12월 기준.

자는 건설 사업주의 신고를 전제로 통계에 포함된다는 점에서 경찰조사의 건설 근로자가 동 제도에 피공제자로 신고되지 않을 경우 양자의 통계는 달라진다. 신고되지 않는 주된 원인은 ① 근로자가 아니거나, ② 적용 대상이 아닌 현장에서 일했거나, ③ 1년 넘는 근로 계약을 맺었거나, ④ 합법적인 신분이 없어 신고가 불가능하거나, ⑤ 사업주가 고의 또는 과실로 신고해주지 않았을 경우 등이다. 셋째, 시기에 따른 피공제자 수와 경찰조사 건설 근로자 수 변화에 모두 영향을 미칠 수 있는 커다란 변수로서 불법 체류자에 대한 단속 정도도 생각할 수 있다.

통계연보의 고유 성과 및 한계

통계연보의 고유 성과는 기존의 표본조사 자료를 통해 알 수 없었던 건설 노동시장 구조를 파악할 수 있게 되었다는 점이다.

첫째, 건설기초안전교육제도의 효과적인 시행 여건이 조성될 수 있다. 2014년 12월부터는 건설기초안전교육제도의 적용이 모든 규모의 현장으로 확대되었다. 표본조사 방식을 따르는 경찰조사 또는 특정 연구의 설문조사에서는 현장으로 새로이 진입하는 근로자의 규모를 파악하기 어렵다. 하지만 퇴직공제제도의 피공제자 자료는 근로자의 주민등록번호를 비교하여 신규 진입자와 기존 진입자를 정확

히 구분할 수 있다. 따라서 신규 피공제자 수의 정보는 건설기초안전교육의 참여자 수와 소요 예산 등을 추정하는 데 중요한 정보로 활용될 수 있다. 2013년의 신규 가입자는 38만 5,274명이다.

둘째, 건설 근로자의 월별 평균 근로일수에 대한 보다 정확한 파악이 가능하다. 설문조사는 근로자의 기억에 의존하여 정보를 파악하는 방법이므로 매월 동일 근로자에게 월 근로일수를 물어볼 수 없다면 정확한 월별 근로일수를 파악하기 어렵다. 하지만 퇴직공제제도는 사업주로 하여금 매월 1회 개별 근로자의 피공제일수를 신고하도록 함으로써 월별 근로일수를 정확히 파

약할 수 있다.

셋째, 건설현장 외국인 근로자 관련 정책의 실효성을 제고할 수 있다. 경찰조사에는 건설현장의 외국인 근로자 수가 과소평가될 가능성이 높고, 특정 연구의 설문조사는 표본 수가 작아 전체 외국 인력 규모를 파악하는 데 한계가 있다. 하지만 퇴직공제 DB에는 사업주가 신고한 모든 외국인 근로자를 피공제자로서 관리하고 있으므로 보다 정확한 정보를 파악할 수 있고 이것이 외국 인력 정책의 실효성을 높여줄 것이다. 물론 합법적인 근로자가 대다수를 차지해 모든 외국인을 신고할 때 그 실효성이 높아질 것이다.

반면, 다음과 같은 한계점도 존재한다. 첫째, 퇴직공제제도의 적용

범위 한정에 따른 한계로서 아직은 동 제도의 DB를 건설 노동시장 전체에 대한 분석 자료로 활용해서는 안 된다. 둘째, 통계 작성 방법의 오류에 따라 정확한 월별 평균 근로일수의 파악이 곤란하다. 현재 퇴직공제 통계연보에 수록된 월별 적립일수 추출 기준은 근로자의 실제 '근로월' 기준이 아니라 사업주가 신고한 '신고월' 기준이다. 사업주는 원칙적으로 근로자가 근무한 익월에 신고하도록 규정되어 있다. 따라서 실제 근무한 달의 다음 달에 근로일수가 집계되고 있어 월별 근로일수의 분포가 사실과 달리 나타나고 있다.

개선 방향

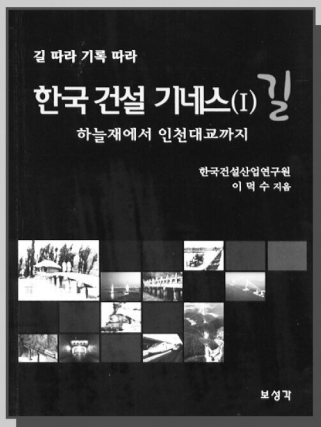
건설 노동시장에 대한 미시 데이

터로서의 역할을 제고하려면 공제 회 DB에 포함되는 건설 근로자의 정보도 확대될 필요가 있는데, 이것은 상술한 노후 대책 강화의 일환인 퇴직공제제도의 적용 범위 확대를 통해 달성 가능하다. 하지만 건설경기 및 업계의 부담 등을 감안하여 점진적으로 넓혀 가는 방안을 검토해야 한다. 또한, 실제 월별 평균 근로일수를 파악하기 위해서는 '근로월' 기준의 통계를 작성해야 한다.

월별 적립일수 추출 기준을 실제 '근로월'로 변경함으로써 현장에서 체감하는 기후 변화에 따른 근로일수 또는 경찰조사의 취업자수 변동과 일치되는 월별 적립일수 변동 추이를 산출할 수 있을 것으로 기대된다. CERIK

도 · 서 · 안 · 내

한국 건설 기네스(I) 길 | 이덕수 지음, 보성각 펴냄



고대와 중세, 그리고 근현대의 우리나라 도로와 철도를 새롭게 조명할 책이 나와 건설업계의 관심을 끌고 있다.

한국건설산업연구원의 이덕수 연구위원은 기록상 보이는 최초의 도로인 계림령(하늘재)을 비롯해 수표교, 신작로를 거쳐 인천대교에 이르기까지 우리나라 교통시설 SOC 분야에서 '최초, 최고, 최장, 최대' 등의 가치를 지닌 구조물들을 시대순으로 묶어 「한국 건설 기네스(I) 길」을 발간하였다.