

4대 사회보험의 건설업 적용 방법 개선 및 적정 사회보험료 확보 방안

2005. 10

심 규 범

한국건설산업연구원

〈차 례〉

요 약	i
I. 서론	1
1. 문제제기 : 건설현장을 별도로 검토해야 하는 이유	1
2. 연구의 범위	4
3. 연구의 방법	4
4. 보고서의 구성	5
II. 판단기준 설정	7
1. 사회보험제도의 도입 취지	7
2. 관련 당사자의 관심 사항	9
3. 판단기준 설정	10
III. 건설현장의 고용구조와 사회보험 적용	13
1. 건설업의 특성 개요	B
2. 생산 및 고용구조	11
3. 건설노동시장의 인적유대	16
4. 십장의 역할과 실태	17
5. 건설일용근로자의 특성과 사회보험 적용	21
IV. 현황 및 문제점	25
1. 건설일용근로자에 대한 저조한 적용 현황 및 주요 원인	25
2. 사업장(또는 건설현장) 단위의 관리로 인한 번거로움 : 고용보험	28
3. 보험가입자 규정의 불합리 : 고용보험, 산재보험	33
4. 사용자 개념의 모호 : 특히, 국민연금, 건강보험	37
5. 비정규근로자에 부적합한 피보험자 관리방식 : 고용보험, 국민연금, 건강보험	40
6. 보험료 부과기준의 불합리 : 4대 사회보험 모두	42
7. 건설현장에 부적합한 납부방식 : 4대 사회보험 모두	57

8. 중복업무 수행으로 행정부담 과중 : 4대 사회보험 모두	6
9. 수주생산 방식 하에서 사회보험료 미확보 : 4대 사회보험 모두	6
10. 중층적 하도급구조와 사회보험 책임 주체의 불명확화 : 4대 사회보험 모두	7
11. 현황 및 문제점 요약	8

V. 독일의 사회보험 적용 징수 일원화 개요 83

1. 개요	8
2. 보험료 부과기준	8
3. 적용 및 징수 일원화	8
4. 감독 체계	9
5. 최근의 변화 : 전산프로그램에 의한 신고	9
6. 한국 건설현장의 사회보험 적용에 대한 시사점	9

VI. 사회보험제도 내부의 개선방안 99

1. 기본 방향 : 비정규근로자의 특성을 고려한 제도 개선	9
2. 적용 및 징수 업무의 일원화	102
3. 관리단위 : 기업단위로 전환, 현장단위 관리번호 보완	106
4. 보험가입자 규정의 명확화 : 직접적인 고용관계 기준, 합법적인 사용자 한정	118
5. 비정규근로자에 적합한 피보험자 관리방식 : 전자카드의 도입	111
6. 보험료 부과기준 : 실제 지불임금, 당월 기준	115
7. 납부방식 : 자진납부	120
8. 사회보험제도 내부의 개선 방안 요약	126

VII. 사회보험제도 외부의 개선 방안 127

1. 사회보험료 확보 방안 : 전액 계상, 사후 정산	127
2. 사회보험 책임주체 명확화 : 시공참여자에서 십장을 제외	140
3. 사회보험제도 외부의 개선 방안 요약	143

VIII. 단계별 접근 전략 및 각 당사자의 역할 145

1. 건설현장에 대한 적용 및 징수 일원화 적용 가능성 검토	145
2. 단계별 접근 전략과 판단기준의 충족 정도 비교	153
3. 각 단계별 관련 당사자의 역할	156

IX. 결론 및 정책적 시사점	161
1. 결론	161
2. 정책적 시사점	163
참고문헌	166

〈표차례〉

〈표 II-1〉 적용 및 징수방식이 추구해야 할 사회보험의 지향점	9
〈표 II-2〉 이상적인 사회보험 적용 및 징수 방안에 대한 각 당사자별 판단기준	11
〈표 III-1〉 건설업과 일반제조업의 특성 비교	14
〈표 III-2〉 십장의 거래처 수	19
〈표 III-3〉 건설일용근로자의 특성과 사회보험의 추가적 검토 사항	21
〈표 IV-1〉 4대 사회보험 적용 범위 (직장 가입자) (2005년 6월 현재)	22
〈표 IV-2〉 고용보험 가입 여부 : 현장 종류별	27
〈표 IV-3〉 건설업에 대한 고용보험 적용 현황	28
〈표 IV-4〉 4대 사회보험의 (정보) 관리단위	32
〈표 IV-5〉 근로자(직장가입자)의 보험료부과기준 산정 방식 개요	43
〈표 IV-6〉 각 사회보험료 부과기준 및 과세여부	45
〈표 IV-7〉 근로소득의 각종 수당과 4대 사회보험의 부과 기준 비교	48
〈표 IV-8〉 2001년도 일반건설업체 공종별 직접노무비율 비교	6
〈표 IV-9〉 2001년도 일반건설업체 공사규모별 직접노무비율 비교	5
〈표 IV-10〉 전문건설업체의 업종별 노무비율(1999~2001년도 평균)	25
〈표 IV-11〉 4대 사회보험의 보험료 산정 및 납부 체계(사업장 가입자)	59
〈표 IV-12〉 4대 사회보험 보험자의 적용 및 징수업무 비교	62
〈표 IV-13〉 4대 사회보험 가입자(또는 피보험자)의 적용 및 징수 관련 업무 비교	63
〈표 IV-14〉 고용보험 각 사업별 보험요율	66
〈표 IV-15〉 공사원가 계산 제비율 적용기준	67
〈표 IV-16〉 사회보험료의 공사원가 반영 사례(예시)	68
〈표 IV-17〉 4대 사회보험료 관련 현황(2005년 9월 현재)	57
〈표 IV-18〉 공사규모별·건설현장의 총근로기간별 건설일용근로자 분포	75
〈표 IV-19〉 사회보험료 전달 경로 및 미확보 원인 요약	77
〈표 IV-20〉 건설일용근로자에 대한 사회보험 적용 현황, 문제점, 개선 방향 요약	8
〈표 VI-1〉 비정규근로자에 대한 사회보험 적용·징수 체계 구축 방안의 장단점 비교 ·	104
〈표 VI-2〉 기업단위 관리와 사업장단위 관리의 비교	106
〈표 VI-3〉 각 당사자별 판단기준에 대한 각 관리 수단의 충족 정도 비교	113
〈표 VI-4〉 현행 과세대상소득과 4대 사회보험료 부과기준 비교	116

<표 VI-5> 당월 소득 기준과 전년도 소득 기준의 비교	119
<표 VI-6> 자진납부와 고지납부의 비교	121
<표 VI-7> 연납·선납 및 월납·후납 방식간의 일원화 가능성 비교	124
<표 VI-8> 건설일용근로자에 대한 사회보험 적용을 위한 제도 내부의 개선 방안 요약	126
<표 VII-1> 건설현장에 대한 직업능력개발사업 보험요율의 차등화 : 총공사금액 기준(예시)	128
<표 VII-2> 건설현장의 사회보험료 확보 및 피보험자 관리 촉진을 위한 대안의 비교 ...	137
<표 VII-3> 건설일용근로자에 대한 사회보험 적용을 위한 제도	144
<표 VIII-1> ‘건설현장’에 대한 보험료 징수 방식의 대안별 장단점 비교	151
<표 VIII-2> ‘건설현장’에 대한 보험료 징수 방식의 대안별 판단기준 충족도 비교	152
<표 VIII-3> 개선 방안에 대한 단계적 접근과 판단기준에 대한 충족 가능성 검토	155
<표 VIII-4> 개선 방안에 대한 접근 단계별 관련 당사자의 역할	159

〈그림차례〉

〈그림 I-1〉 보고서의 구성	6
〈그림 III-1〉 건설산업의 생산 및 고용구조	16
〈그림 III-2〉 십장의 비공식적 인적유대에 의한 건설노동시장의 구조화	17
〈그림 III-3〉 건설현장에서 십장의 작업 형태	18
〈그림 III-4〉 십장이 공사를 수주하는 곳의 분포 : 현장종류별	19
〈그림 III-5〉 십장이 공사를 수주하는 하도급 단계 수	20
〈그림 III-6〉 십장이 동원한 기능인력에 대한 노무관리 주체	21
〈그림 IV-1〉 고용형태별 사회보험 적용 비율	26
〈그림 IV-2〉 종사상 지위별 사회보험 적용 비율	27
〈그림 IV-3〉 건설현장에 사회보험제도의 정착이 어려운 이유	29
〈그림 IV-4〉 고용보험 업무 수행 상의 애로 사항 : 건설업체	30
〈그림 IV-5〉 국민연금 관련 업무 수행 과정의 어려움 : 건설업체	31
〈그림 IV-6〉 국민연금 기피 원인 : 건설일용근로자	31
〈그림 IV-7〉 건설현장의 도급 및 고용구조	34
〈그림 IV-8〉 ‘건설현장’ 단위의 관리 방식에 대한 의견	34
〈그림 IV-9〉 건설산업에서 고용 및 산재보험의 ‘노무비율’ 활용 원인	53
〈그림 IV-10〉 현행 고용보험료 부과기준 및 납부방식의 문제점에 대한 견해	54
〈그림 IV-11〉 건설사업주의 유사 행정업무 중복 수행	64
〈그림 IV-12〉 고용보험료 확보 비율 : 자본금규모별, 일반건설업체	69
〈그림 IV-13〉 고용보험료 확보 비율 : 자본금규모별, 전문건설업체	69
〈그림 IV-14〉 사회보험료의 전달 경로와 확보 여건 및 사회보험별 충족 정도	72
〈그림 IV-15〉 상시근로자수 규모에 따른 보험요율 차등화로 발주자가 직면하는 상황 예시	74
〈그림 V-1〉 독일의 사회보험과 근로소득세 신고 및 징수 절차 흐름도	86
〈그림 V-2〉 독일 사회보험 피보험자 신고 서식	88
〈그림 V-3〉 독일 사회보험료 통합 징수 서식	92
〈그림 VI-1〉 고용보험업무 수행상의 개선 사항 : 건설업체	100
〈그림 VI-2〉 국민연금제도의 정착을 위한 선결 조건(복수 응답) : 건설업체	100
〈그림 VI-3〉 건설현장에 대한 적용을 위한 사회보험제도 개선의 기본 방향	101

<그림 VI-4> 비정규근로자를 포괄하는 단일 체계의 구축 가능성	104
<그림 VI-5> 전자카드에 의한 피보험자 관리와 적용 및 징수업무 일원화	105
<그림 VI-6> 전자카드를 이용한 관리방식에 대한 의견	112
<그림 VI-7> 적합한 고용보험료 부과기준에 대한 의견	115
<그림 VI-8> 적합한 고용보험료 납부시기에 대한 의견	125
<그림 VII-1> 사회보험료의 별도 계상 및 사후 정산 추진 방안(예시)	134
<그림 VII-2> 건설생산 관련 당사자의 관계와 정산의 의미	135
<그림 VII-3> 건설사업주의 사회보험료 실비 정산 흐름도(예시)	138
<그림 VII-4> 심장을 관리자 또는 성과급제 근로자로 유도하고 시공참여자에서 제외 ...	141

요 약

제1장 서론

- 2004년부터 건설현장의 일용근로자도 고용보험의 당연적용 범위에 포함되었으나 1년 반이 지난 2005년 6월말 현재 건설현장의 근로자 중 고용보험 피보험자수는 75,219명으로 현장 당 평균 0.47명에 불과함.
- 그나마 고용보험은 건설현장에 대한 자체적인 피보험자관리 노력을 기울이고 있으나 국민연금이나 건강보험은 고용보험의 피보험자 정보에 의존하고 있는 실정임.

- 사회보험에서 건설일용근로자 문제를 굳이 별도로 다뤄야 하는 이유는 크게 두 가지일 것으로 예상됨.
- 첫째, 현행 사회보험제도가 겨냥하고 있는 ‘이동이 적은 정규근로자 및 안정적인 기업’이라는 전제와 상반되는 ‘이동이 잦은 비정규근로자 및 불안정한 현장’이라는 특성을 지니고 있기 때문임.
- 둘째, 사회보험에서 포괄해야 할 임시직 및 일용직 등 비정규근로자 집단의 특성을 건설현장의 일용근로자가 가장 극단적으로 보여주고 있어 전체 비정규근로자에 대한 사회보험 적용의 단초를 제공해 줄 수 있기 때문임.

- 본 연구에는 건설현장에 대한 사회보험 적용 방식을 별도로 검토해야 하는 두 가지 이유를 충실히 담아내고자 함.

- 즉, 본 연구는 건설일용근로자의 특성을 포용할 수 있는 사회보험의 적용 및 징수 방식을 모색하는 한편, 수주생산의 특성에도 불구하고 건설사업주가 사회보험료를 확보할 수 있는 방안과 중층적 하도급구조 하에서도 보험가입자를 명확히 규정할 수 있는 방안을 찾는 데 그 목적이 있음.
- 그리고 건설일용근로자를 담아낼 수 있는 개선 방안의 모색은 정규근로자에 국한된 현행 사회보험제도가 비정규근로자까지 포괄함으로써 명실상부한 사회안전망으로서 거듭 태어나도록 하는 계기를 제공할 것으로 기대됨.

제2장 판단기준 설정

- 각 사회보험제도의 도입 취지 및 관련 당사자의 관심사항으로부터 가장 이상적인 사회보험 적용 방식이 갖추어야 할 항목을 도출하고자 함.
- 여기서 도출된 항목은 현행 사회보험제도의 문제점을 지적하거나 향후 개선 방안을 제시할 경우 그리고 여러 가지의 대안이 제시될 경우 그 중에서 어느 하나를 선택할 때에도 가치의 판단기준으로 활용될 것임.
- 즉, 여기에서 도출된 판단기준은 본 연구가 일관성 있게 진행되도록 일정한 방향을 지켜주는 나침반 역할을 수행하게 됨.
- 이상적인 사회보험 적용 및 징수 방안에 대한 각 당사자별 판단기준

당사자	판단기준	건설현장에서의 현실적 의미
보험제도	·수혜대상자의 보편성 ·재정 안정 ·관리운영의 효율성	·적용대상의 누락 최소화 ·보험료 납부 원천인 사업주 및 근로자 관리 가능성 ·중복업무의 일원화를 통한 낭비요소 최소화
보험자	·사업장 관리의 효율성 ·피보험자 관리의 효율성 ·보험료 징수의 효율성	·개설과 종료가 반복되는 건설공사 관리의 효율성 ·이동이 잦은 일용근로자에 대한 관리의 효율성 ·보험료 누락 방지 및 징수 업무의 효율성
사업주	·사회보험료 확보 ·부담능력에 따른 보험료 납부 ·행정적 편의	·부담능력의 원천인 적정 보험료에 대한 공사원가 반영 가능성 ·시기별 보험료 부담의 적절성, 실제임금 반영 가능성 ·관리의 전산화 및 업무의 통합처리 가능성
근로자	·피보험자 관리 여부 확인 ·급여의 적정성 및 충분성 ·부담능력에 따른 보험료 납부	·근로자 스스로 가입을 확인하거나 요청할 수 있는 가능성 ·사회보험에 가입함으로써 누릴 수 있는 혜택의 크기와 가능성 ·피보험자관리를 통해 실제임금에 기초한 보험료 부담 가능성

제3장 건설현장의 고용구조와 사회보험 적용

- 수주생산 방식과 사회보험료 확보

- 건설업의 경우 ‘선(先)수주 후(後)생산’ 방식에 의해 생산 활동이 이루어지므로 생산과정에서 발생하는 사회보험료 부담을 사전(事前)에 확보해야 함. 만일 수주생산 방식 하에서 사업주가 사전에 사회보험료를 확보하지 못하면 부족한 사회보험료 만큼을 이윤에서 지불해야 하므로 사업주가 사회보험의 가입을 기피하는 요인이 될 것임.
- 따라서 수주단계에서 충분한 사회보험료를 확보할 수 있게 하거나 사후적으로 지출된 사회보험료 만큼을 확보할 수 있도록 하는 방안을 추가적으로 검토해야 함.

- 중층적 하도급구조와 보험가입자 선정
 - 건설업의 하도급구조 하에서 건설일용근로자는 합법적인 건설업자인 일반건설업체와 전문건설업체 아래에서 수차례의 도급을 거친 십장에게 고용되는 외형을 띠게 됨.
 - 이 경우 전문건설업자 아래 단계의 근로자와 일반 또는 전문건설업자 사이의 법률관계가 도급관계인지 또는 고용관계인지가 모호해지는 문제가 발생함. 따라서 사회보험 보험가입자가 누구인지 모호해지게 됨.
- 잦은 이동과 그에 적합한 사회보험 적용 및 징수 방식
 - 건설일용근로자의 경우 특정 기업에 소속되지 않았으므로 항상적으로 이동해야 하며 특히, 동일 기업의 현장일지라도 공정에 따라 직종별로 이동해야 하므로 이동이 잦음. 이 경우 현장을 관리단위로 할 경우 며칠씩 이동을 반복하는 현장이라도 계속해서 취득 및 상실신고를 반복해야 함.
 - 이러한 신고를 종이서식으로 반복한다면 업무부담이 매우 클 것임. 더욱이 동일한 근로자에 대해 모든 사회보험에 각각 신고해야 한다면 중복업무의 폭증으로 업무처리가 어려워질 수도 있음. 또한 보험료 부과기준과 납부방식이 각 사회보험마다 다르다면 이것 역시 건설현장의 사회보험 정착을 가로막는 요인이 될 것임.
- 잦은 소득 변동과 징수방식
 - 건설일용근로자의 경우 소득 변동의 경향성이 거의 없으며 건설경기 및 기후변동에 따라 단기적으로 계속 변동하는 특성을 지니므로 전년도 소득을 부과기준으로 한다거나 공단의 고지납부 방식을 채택하는 것이 곤란해짐.

제4장 현황 및 문제점

- 건설일용근로자에 대한 저조한 적용 현황
 - 2005년 6월 현재 고용보험통계월보를 통해 최근의 고용보험 적용 현황을 살펴보면 건설현장으로 분류된 사업장수는 161,470개소로 전체 사업장수의 15.4%나 차지하나 피보험자수는 75,219명으로 전체 피보험자수의 1.0%에 불과함.
 - 이것은 사업장당 평균 0.47명의 피보험자가 존재함을 의미함. 즉, 건설일용근로자에 대한 피보험자 관리가 극히 일부에 그치고 있음을 짐작할 수 있음.
- 사업장(또는 건설현장) 단위의 관리로 인한 번거로움 : 고용보험
 - 현행 고용보험의 관리단위는 건설현장별로 설정되어 있으므로 전문건설업체의 경우 공정상 필요에 의해 심장이 근로자를 현장간 이동 배치할 때마다 피보험자격 상실 및 취득신고를 반복해야 함.
- 보험가입자 규정의 불합리 : 고용보험, 산재보험
 - 직접적 고용관계를 맺고 있는 하수급사업주의 관심 소홀로 근로자 보호라는 사회보험의 취지가 훼손됨.
 - 원수급인이 보험료 정산에 필요한 실제 지급임금을 파악하기 어려워 확정보험료 납부과정에서 보험자와 불필요한 마찰이 야기됨.
 - 원수급인에게 과도한 업무 부담이 주어짐.
 - 직접적인 고용관계를 맺고 있는 하수급인이 자신의 근로자를 대상으로 고용보험의 고용안정사업 또는 직업능력개발사업을 시행하고자 하더라도 보험가입자가 아닌 하수급인은 이를 활용할 자격이 없음.

- 사용자 개념의 모호 : 특히, 국민연금, 건강보험
 - 사용자 개념을 명확하지 규정하지 않을 경우 하도급구조의 말단에 존재하는 건설일용근로자의 사용자를 누구로 규정해야 할지 모호한 경우가 발생하게 됨.
 - 하지만 시공참여자인 십장에 대한 관리가 잘 이루어지지 않아 이들에게 책임을 묻기 어렵고 보험료 납부자로서의 역할을 수행하기도 어려움.
- 비정규근로자에 부적합한 피보험자 관리방식 : 고용보험, 국민연금, 건강보험
 - 이동이 잦은 건설일용근로자의 경우 서면에 의한 신고행위는 매우 번거로움. 게다가 4대 사회보험에 별도의 신고를 할 경우 관련 업무량은 폭증하게 됨.
 - 현재의 신고 방식에 의해서는 이동이 잦은 근로자가 자신의 피보험자 관리 여부를 확인하기 어려움. 피보험자의 누락을 방지하는 장치가 없음은 의미함.
 - 피보험자 관리방식이 현장에서 작동하기 어려워 피보험자 누락이나 부정수급 방치 등 다양한 부작용이 나타나고 있음.
 - 대다수 비정규근로자를 포괄하지 못함으로써 비정규 노동시장 정책에 필요한 기초 자료를 제공하지 못하고 있음.
 - 보험자(사회보험공단)의 경우에도 서면으로 신고된 정보를 입력하는 업무가 과중하게 됨. 입력지연에 따른 실업급여 지급의 차질 등 서비스 전달에 문제 발생함.
- 보험료 부과기준의 불합리 : 4대 사회보험 모두

- 각 사회보험의 도입 취지에 따라 차이가 나기도 하나 보험료부과기준 소득 범위의 미세한 차이로 인한 혼선이 편익보다 크다는 주장이 보다 설득력이 있음.
 - 획일적인 노무비율에 의한 노무비 추정은 개별 기업의 임금총액을 무시함으로써 ‘능력에 따른 보험료 부담’이라는 사회보험의 지향점에 위배됨.
 - 부과기준과 실제지불임금간의 격차에 따라 정산의 불편함이 수반됨.
- 건설현장에 부적합한 납부방식
- 고지납부 방식의 전제조건은 근로자의 근무지와 임금을 보험자가 알고 있어야 한다는 점인데 하지만 이동이 잦고 소득 변동이 잦은 건설일용근로자에게는 이 두 가지 전제조건이 전혀 성립되지 않음.
- 중복업무 수행으로 행정부담 과중 : 4대 사회보험 모두
- 건설일용근로자의 ‘잡은 이동’과 ‘중복 수행’이 결합될 경우 잡은 이동으로 인하여 사용자의 행정업무 부담이 기하급수적으로 증폭됨. 현 상황에서 이러한 행정업무를 규정대로 처리하기 곤란함.
- 수주생산 방식 하에서 사회보험료 미확보 : 4대 사회보험 모두
- 사회보험료 미확보는 건설현장에서 피보험자 관리를 기피하게 하는 주요 원인 중 하나로 지목되고 있음. 피보험자 관리를 성실히 수행하는 사업주에 대해서는 이윤을 침식하도록 하고, 불성실한 사업주에게는 효과적인 핑계거리를 제공하고 있음.
 - 건설사업주가 사회보험료를 확보하지 못해 가입을 기피할 경우 건설일용근로자에 대한 효과적인 피보험자 관리 수단으로 도입되기 시작한 전자카드의 정착을 가로막을 가능성이 높음.

- 중층적 하도급구조와 사회보험 책임 주체의 불명확화 : 4대 사회보험 모두
- 책임 주체가 불명확할 경우 건설일용근로자에 대한 피보험자 관리가 소홀해지고 사회보험 적용에 누락될 가능성이 높아짐.
- 건설사업주 역시 시공참여자를 믿고 보험가입자로서의 책임을 소홀히 하다가 각 사회보험 관련법 위반으로 범법자가 될 가능성이 있음.

제5장 독일의 사회보험 적용 징수 일원화 개요

- 보험료부과기준의 일원화
 - 독일에서는 사회보험과 소득세의 부과기준이 동일함. 따라서 부과기준 산정에 대해 사업주와 근로자의 혼선이 적음. 이것이 사업주의 자진납부 방식을 가능하게 하고 적용 및 징수 업무 일원화를 통해 업무량을 크게 줄이는 데 필수적임.
- 적용 및 징수 업무의 일원화
 - 독일에서는 산재보험을 제외한 사회보험의 적용 및 징수 업무를 의료보험조합에서 통합 처리하고 있음.
 - 사업주는 한 장의 자격 관련 서식과 한 장의 납부 관련 서식을 하나의 통합보험자에게 신고하고 납부함으로써 관련 업무를 마무리할 수 있음.
- 감독체계의 강화
 - 자진납부 방식의 약점은 언제나 사업주가 고의적으로 허위 신고할 가능성이 존재한다는 점임. 독일의 경우 이러한 맹점을 보완하기 위해 강력한 감독체계를 구축하고 있음.

제6장 사회보험제도 내부의 개선방안

- 적용 및 징수 업무의 일원화
 - 비정규근로자에 대한 사회보험 적용을 성공적으로 정착시키기 위해서는 적용 및 징수 업무의 일원화가 불가피함을 직시해야 함. ‘찾은 이동’ × ‘중복 업무’ ≡ ‘사회보험 업무 처리 곤란’이라는 공식이 성립되기 때문이다.
 - 비정규근로자들을 포괄할 수 있는 적용 및 징수 방식이라면 고용형태를 막론하고 모든 근로자를 보호할 수 있게 될 것으로 기대됨.
- 관리단위 : 기업단위로 전환, 현장단위 관리번호 보완
 - 현장 단위에서 기업 단위 또는 사업주 단위로 관리 단위를 전환함.
 - 다만, 예외적으로 사업주가 사업장 단위별 관리를 원하는 경우 이를 허용할 수 있도록 함. 이 경우에도 동일 사업주의 사업장임이 식별되도록 유기적으로 관리번호를 부여함.
- 보험가입자 규정의 명확화 : 직접적인 고용관계 기준, 합법적인 사용자 한정
 - 직접적인 고용관계를 기준으로 보험가입자를 규정함.
 - 보험가입자 또는 사용자 개념을 ‘건설산업기본법’의 ‘건설업자’와 ‘그와 유사한 법적 지위를 갖는 자’로 국한함으로써 십장 이하의 단계로 내려가는 것을 억제함.
- 비정규근로자에 적합한 피보험자 관리방식 : 전자카드의 도입
 - 이동이 잦은 근로자를 피보험자로 관리하기 위해서는 전자카드에 의한 관리방식을 전국적으로 확대 적용해야 함.

- 이동이 잦은 일용근로자를 제도 안으로 포괄함으로써 사각지대에 놓여 있던 비정규근로자를 보호할 수 있게 됨.

- 보험료 부과기준 : 실제 지불임금, 당월 기준

- 건설일용근로자에 대한 가장 이상적인 보험료부과기준은 당월 기준의 ‘실제 지불임금’임. 즉, 매월 실제 지불한 임금을 기준으로 보험료를 자진납부 하도록 함.
- 부과기준 및 징수의 일원화 그리고 감독 체계의 강화를 전제로 자진납부 방식을 채택하는 것이 건설현장에 대한 사회보험 적용 가능성을 높일 수 있는 현실적인 방안임.

제7장 사회보험제도 외부의 개선 방안

- 사회보험료 확보 방안 : 전액 계상, 사후 정산

- 고용보험 직업능력개발사업 보험요율의 차등화 기준을 기업의 ‘상시근로자수’ 규모에서 프로젝트별 ‘총공사금액’ 규모로 변경하는 방안을 제시함.
- 단기적으로 고용보험 DB를 활용하여 1개월 미만 적용 제외 근로자의 비중을 보다 정확히 파악하여 적정 규모의 보험료가 공사원가에 반영될 수 있도록 함. 하지만 고시되는 비율은 평균치로서 공사종류나 규모에 따른 적용 제외 근로자 비율을 제대로 반영하지 못하는 한계가 여전히 남게 됨.
- 근본적 개선 방안으로서 1개월 미만 적용 제외 규정을 무시하고 모든 근로자에 대해 사회보험료를 계상하도록 하고 사후에 정산하거나 또는 1개월 미만 적용 제외 규정을 폐지함으로써 사전적으로 알 수 없는 1개월 미만 일하는 근로자의 비율과 관련된 논란을 원천적으로 방지함.

- 사회보험료를 비경쟁요소로 규정해 계약금액에 포함되도록 하고 사후에 정산함. 회계예규에 사회보험료는 공사비와 별도로 계상해 비경쟁요소로 한다는 규정을 신설함. 각 사회보험법에 공단에서 발급한 보험료납입영수증에 표기된 금액이 계약금액에 반영된 보험료에 미달할 경우 잔액을 반납한다는 내용의 정산 규정을 둠. 조달청 특수조건 등에도 타 용도로의 전용 금지 및 감액 조치한다는 내용과 함께 사회보험료 등의 전액을 원가에 계상하도록 규정함.

- 사회보험 책임주체 명확화 : 시공참여자에서 십장을 제외

- 건설교통부에서 관장하고 있는 ‘건설산업기본법’의 시공참여자 제도에 십장을 제외하고 ‘성과급제 근로자’로 규정하는 방안을 제시함.
- 이 경우 십장에 의해 동원된 건설일용근로자들은 일반건설업체 또는 전문건설업체와 직접적인 고용관계를 맺게 됨. 이때 십장의 법적 성격은 ‘계약직 관리자’ 또는 ‘성과급제 근로자’로 해석됨. 따라서 근로자 신분으로 보아 건설업자와 고용관계를 맺되 사업주는 성과급제 방식으로 작업지시를 할 수 있고 이것은 도급이 아니므로 재하도급 금지의 대상이 되지 않음.

제8장 단계별 접근 전략 및 각 당사자의 역할

- 건설현장에 대한 적용 및 징수 일원화 적용 가능성 검토

- 고용보험 전자카드 보급 현장과 미 보급 현장으로 구분하여 적용하는 방안을 제시함. 이유는 피보험자 관리 가능성에 따라 징수 방식을 차등 적용하는 것임.

- 단계별 접근 전략과 판단기준의 충족 정도 비교

- 사회보험제도 내부와 외부의 현행 여건은 합리적인 제도에 대한 판단 기준을 거의 충족시키지 못하고 있음. 다만 노무비율을 적용함으로써 재정 안정과 보험료 징수의 효율성이라는 판단기준을 부분적으로 충족시키고 있을 따름임.
- 1단계는 2005년 하반기와 2006년의 1년 반으로 상정함. 2005년에는 직접적인 고용관계에 기초하여 고용보험의 가입자를 규정하되 신분이 불안정한 심장은 완전히 배제시키도록 함. 고용보험의 능력개발사업보험료 요율 차등화 기준을 상시근로자수에서 프로젝트별 총공사금액으로 전환하도록 함. 그리고 건교부에 관장하고 있는 건설산업기본법령을 개정하여 시공참여자 범주에서 심장을 제외하도록 함.
- 2단계는 2007년과 2008년의 2년을 상정함. 2단계 들어 피보험자관리가 정착되고 기업단위로의 관리단위 전환 및 실제 지불한 임금에 대한 징수, 월납·후납·자진납부 방식의 도입이 가능해짐. 또한 보험료 부과 기준과 실제 지불임금이 동일하므로 정산의 불편함을 덜 수 있게 됨. 그리고 전자카드의 정착에 힘입어 4대 사회보험 및 퇴직공제제도 등의 적용 및 징수 업무가 일원화될 수 있을 것임. 사회보험료 미확보 문제가 해소되면서 건설현장의 사회보험 정착에 박차를 가하게 됨.

제9장 결론 및 정책적 시사점

- 제도와 현실간의 불일치를 치유하기 위해서는 우리나라 현실에 대한 면밀한 검토가 필요함을 시사함.
- 선진국의 현실에서 생성된 외국의 제도와 선진국보다 후진적인 한국의 현실 간의 불일치에서 야기되는 문제점을 예방하고 해소하기 위해서는 우리의 현실에 대한 면밀한 검토가 필요함. 아무런 근거 없는 일용근로자가 근로자의 대부분을 차지하는 건설현장이 좋은 사례임.

- 비정규근로자의 특성을 감안하여 정규근로자와 비정규근로자 모두를 담아낼 수 있는 사회보험 적용 방안이 절실함을 시사함.
 - 이동이 잦고 소득변동이 불규칙적인 비정규근로자의 특성을 담아낼 수 있는 제도라면 이동이 적고 소득변동이 규칙적인 정규근로자를 포괄하는 데에는 아무런 문제가 없음을 확인할 수 있었음.
- 비정규근로자에 대한 사회보험 적용 방안의 단초가 건설현장에 있음을 시사함.
 - 사회보험에서 포괄해야 할 임시직 및 일용직 등 비정규근로자 집단의 잦은 이동과 불규칙적인 소득변동 나아가 불투명한 고용관계 등의 특성을 건설현장의 일용근로자가 가장 극단적으로 보여주고 있어 전체 비정규근로자에 대한 사회보험 적용의 단초를 제공해 줄 수 있기 때문임.
- 시장이 불완전할 경우 정부의 제도적 보완이 필요함을 시사함.
 - 우리의 입낙찰구조 및 생산구조 하에서 시장원리에 따라서 건설사업주 스스로 사회보험료를 확보하고 피보험자 관리를 성실히 하도록 기대하기는 어려움.
- 중층적 하도급구조에 대한 근본적 대책이 필요함을 시사함.
 - 비단 시공참여자에 그치지 않고 다양한 도급구조를 개선해 건설일용근로자에 대한 고용관계 및 사회보험의 책임관계를 명확히 할 수 있는 근본적인 대책이 필요함.

제1장 서론

1. 문제제기 : 건설현장을 별도로 검토해야 하는 이유

2004년부터 건설현장의 일용근로자도 고용보험의 당연적용 범위에 포함되었다. 즉, 법적으로는 건설일용근로자 본인의 의사와 무관하게 고용보험 피보험자가 되어 겨울철 실업기간에는 실업급여를 받을 수 있도록 고용보험의 적용범위가 확대된 것이다. 하지만 적용범위 확대 시기로부터 1년 반이 지난 2005년 6월말 현재 건설현장의 근로자 중 고용보험 피보험자수는 75,219명으로 현장 당 평균 0.47명에 불과하다. 그나마 고용보험은 건설현장에 대한 자체적인 피보험자관리 노력을 기울이고 있으나 국민연금이나 건강보험은 고용보험의 피보험자 정보에 의존하고 있는 실정이다. 본문에서 상세히 설명하겠지만 이 두 가지 사회보험은 아직까지 1개월 미만 일하는 일용근로자를 적용범위에서 제외시키는 한편, 일용근로자에게 맞지 않는 고지납부 방식을 사용하고 있는데 이러한 규정이 연금 및 건강보험을 고용보험보다도 건설현장에서 더 멀어지도록 하고 있다. 그렇다면 타 산업에서는 순조롭게 적용되던 사회보험이 건설현장에서 작동하지 못하는 이유가 무엇일까? 왜 건설현장의 사회보험 적용 문제를 굳이 별도로 다루어야 할까?

사회보험에서 건설일용근로자 문제를 굳이 별도로 다뤄야 하는 이유는 크게 두 가지 일 것으로 예상된다. 첫째, 현행 사회보험제도가 겨냥하고 있는 ‘이동이 적은 정규근로자 및 안정적인 기업’이라는 전제와 상반되는 ‘이동이 잦은 비정규근로자 및 불안정한 현장’이라는 특성을 지니고 있기 때문이다. 둘째, 사회보험에서 포괄해야 할 임시직 및 일용직 등 비정규근로자 집단의 특성을 건설현장의 일용근로자가 가장 극단적으로 보여주고 있어 전체 비정규근로자에 대한 사회보험 적용의 단초를 제공해 줄 수 있기 때문이다.

먼저 사회보험제도의 규정과 건설현장의 특성이 불일치하는 문제에 대해 생각해보자. 건설현장에 대한 사회보험제도의 적용이 어려운 이유는 현행 사회보험제도의 규정이 건설현장의 특성을 담아내기 어렵기 때문이다. 이러한 문제를 야기하는 대표적인 특성이 바로 잦은 이동, 수주 생산, 중층적 하도급구조 등이다. 현행 제도는 주로 ‘정규근로자’를 중심으로 설계되어 있어 비정규근로자인 건설업의 ‘건설일용근로자’에게 그대로 적용하기는 어렵다. 다시 말해 현행 사회보험제도는 주로 ‘이동이 적은 정규근로자’와 ‘안정된 기업’을 중심으로 설계되어 있어 ‘이동이 잦은 비정규근로자’와 ‘불안정한 사업장’이 존재하는 건설업의 특징을 포괄해내지 못한다는 것이다. 예컨대, 이동이 잦은 특성 때문에 취

득 및 상실신고와 보험료 징수행위가 찾아지게 된다. 나아가 이동이 잦은 동일한 근로자에 대해 각 사회보험마다 신고 및 징수 행위를 별도로 수행할 경우 그 업무량은 기하급수적으로 증폭될 수밖에 없다. 요컨대, 이러한 ‘제도와 현실’간의 괴리가 건설일용근로자에 대한 사회보험 적용을 어렵게 하는 주요 원인으로 지목되고 있다.

또한 수주생산 방식 하에서 비정상적인 낙찰률과 일부 사회보험의 고용기간에 따른 적용제외 규정의 존재로 인해 건설사업주가 사회보험료를 확보하지 못해 사회보험 적용을 기피하는 문제가 나타나고 있다. 일반적으로 타 산업에서는 ‘선(先)생산 - 후(後)판매’ 방식에 의해 생산 활동이 이루어지므로 생산과정에서 지출된 사회보험료를 가격에 전가할 수 있어 사업주가 사회보험료를 확보하는 데 별 어려움이 없다. 그에 반해 건설업은 ‘선(先)판매(또는 수주) - 후(後)생산’라는 수주생산 방식으로 생산 활동이 이루어지므로 수주단계에서 미리 사회보험료를 확보하여야 한다. 하지만 현재 비정상적인 낙찰률과 일부 사회보험의 고용기간에 따른 적용 제외 규정 등으로 인해 건설사업주들이 사회보험료를 확보하지 못하고 있다. 사회보험료 미확보는 건설사업주가 건설일용근로자들에 대한 사회보험 가입을 기피하도록 하는 주된 요인 중 하나로 작용하고 있다.

또한 일반적으로 타 산업에서는 대개 근로자와 사업주의 고용관계가 명확한데 반해, 중층적 하도급구조가 만연된 건설현장에서는 최종 단계의 근로자에 대해 책임을 져야 하는 사회보험 가입자가 누군지 모호해지는 문제가 발생한다. 고용보험이나 산재보험의 경우에는 수차의 하도급이 이루어질 경우 원수급인을 보험가입자로 규정하기도 하고, 연금이나 건강보험에서는 경우에 따라 시공참여자인 심장을 보험가입자로 인정하기도 하는 등 책임소재를 모호하게 하는 문제점이 존재한다. 이러한 건설현장의 특성들이 건설현장에 대한 사회보험의 적용을 어렵게 하고 있다. 그 결과 건설사업주들은 현장에서 사회보험제도를 준수하지 못해 범법자로 내몰리고 근로자들은 사회보험의 사각지대로 내몰리고 있다.

다음으로는 건설현장에 대한 사회보험 적용 방법을 모색하는 것이 전체 비정규근로자에 대한 사회보험 적용의 단초를 제공해 줄 수 있다는 점에 대해 생각해보자. 무릇 사회보험을 비롯한 사회안전망이라는 것은 노령, 질병, 산재, 실업 등의 사회적 위험에 노출된 사회적 약자를 보호해주어야 한다. 이러한 안전망은 단기적으로는 비용에 불과한 듯 하지만 그 사회의 안정적인 재생산을 약속해주는 투자이기도 하다. 하지만 우리 사회에서는 정작 사회안전망의 보호를 받아야 할 비정규근로자들이 사각지대에 방치되어 있다. 정규근로자들에 대한 보호와 비정규근로자들에 대한 방치는 이들 간의 상대적 빈곤을 더욱 벌어지게 하는 요소로 지적되고 있다. 따라서 정부는 비정규근로자에 대한 사회보

험 적용을 통해 이들을 제도권 내에서 보호하고 사회적 불안요소로 확대되는 것을 막으려고 한다. 그렇지만 위에서 살펴보았듯이 현행 사회보험제도가 정규근로자들을 중심으로 설계되어 있으므로 비정규근로자에게 적합한 적용 방식을 모색하는 데에는 상당한 노력이 요구된다. 그리고 특성이 다양한 모든 비정규근로자들을 일시에 포괄하기도 쉽지 않다. 따라서 정부와 각 사회보험공단은 가장 전형적인 비정규근로자 집단을 찾아 이들에 대한 사회보험 적용 방안을 찾아내고 이것을 전체 비정규근로자에게 확대하는 방안을 생각하고 있다. 바로 그 전형적인 비정규근로자 집단으로서 시범 케이스에 지적된 것이 건설일용근로자이다. 2005년 10월부터 수도권 200억원 이상의 현장에 보급될 고용보험 전자카드가 그 실례이다. 따라서 건설일용근로자에 대한 사회보험 적용 방식을 별도로 검토한다는 것은 건설현장에 대한 사회보험 적용을 실질화하는 데에서 그치지 않고 전체 비정규근로자에 대한 적용 방향을 제시한다는 점에서 커다란 의의를 찾을 수 있다.

그렇다면 이렇게 중요한 문제가 왜 지금에서야 부각된 것일까? 건설일용근로자에 대한 사회보험 적용의 문제가 부각된 계기는 2004년에 이들에 대한 당연적용범위의 확대이다. 그 이전에도 건설현장의 현실과 사회보험의 제도가 서로 조화되지 않는 문제점은 내재되어 있었으나 당연적용범위 밖에 존재하는 것으로 보아 무시해왔던 것이다. 그러다가 적용범위 확대를 통해 제도상으로는 포함되었으나 현실적으로는 포함하지 못하는 문제점이 불거지면서 더 이상 이들에 대한 검토를 미루기 어려워진 것으로 볼 수 있다. 한편, 처음부터 건설일용근로자를 비롯한 비정규근로자들의 특성이 반영되지 못했던 이유는 무엇일까? 제도 도입 초기에 외국 제도를 벤치마킹하여 들어올 때 국내 노동시장에 대한 충분한 분석이 이루어지지 못했다고 보아야 한다. 선진제국에는 우리의 건설일용근로자들처럼 아무런 근거 없이 현장을 자주 이동해 다니는 근로자들이 거의 없기 때문이다. 또한 그간 문제가 심각하지 않았던 것은 외국의 노동시장과 유사한 대규모 기업부터 제도를 적용해 왔기 때문이다.

본 연구에는 건설현장에 대한 사회보험 적용 방식을 별도로 검토해야 하는 두 가지 이유를 충실히 담아내고자 한다. 즉, 본 연구는 건설일용근로자의 특성을 포용할 수 있는 사회보험의 적용 및 징수 방식을 모색하는 한편, 수주생산의 특성에도 불구하고 건설사업주가 사회보험료를 확보할 수 있는 방안과 중층적 하도급구조 하에서도 보험가입자를 명확히 규정할 수 있는 방안을 찾는 데 그 목적이 있다. 그리고 건설일용근로자를 담아낼 수 있는 개선 방안의 모색은 정규근로자에 국한된 현행 사회보험제도가 비정규근로자까지 포괄함으로써 명실상부한 사회안전망으로서 거듭 태어나도록 하는 계기를 제공할 것으로 기대된다.

2. 연구의 범위

본 연구의 대상인 근로자는 건설현장의 ‘건설일용근로자’¹⁾를 대상으로 한다. 건설업이라고 하더라도 본사 또는 현장에 종사하는 정규근로자들에 대한 사회보험의 적용에는 별 문제점이 없기 때문이다. 또한 연구의 대상인 제도는 고용보험, 산재보험, 국민연금, 건강보험 등 4대 사회보험이다.

연구의 내용은 사회보험제도의 내부와 외부 문제로 구분된다. 사회보험제도 내부의 문제로서 건설일용근로자의 특성을 수용할 수 있는 적용 및 징수 방식을 강구하고 중복된 행정업무를 일원화할 수 있는 방안을 모색한다. 사회보험제도 외부의 문제로서 사회보험료에 대한 확보 방안과 고용관계를 명확히 할 수 있는 방안에 대해 언급하고자 한다. 이러한 연구 내용을 건설일용근로자에 대한 사회보험 적용을 위해 풀어야 할 4대 과제로 정리할 수 있다. 먼저 사회보험제도 내부의 과제로서 첫째, ‘잡은 이동’을 감안한 적용 및 징수 방식의 구축이다. 이것은 전자카드에 의한 피보험자관리체계 및 적합한 적용 및 징수 방식의 도입을 의미한다. 둘째, 중복된 행정업무를 일원화이다. 이것은 4대 사회보험의 적용 및 징수업무를 통합하는 방안을 의미한다. 다음 사회보험제도 외부의 과제로서 셋째, 건설사업주의 사회보험료 확보 방안 마련이다. 수주생산 방식의 특성 하에서도 사회적인 부작용 없이 건설사업주가 사회보험료를 확보할 수 있는 방안을 의미한다. 넷째, 고용관계 명확화 방안의 마련이다. 건설현장의 하도급구조를 풀기 어려운 방향으로 유도하고 있는 시공참여자 제도에서 십장을 제외하는 방안을 의미한다.

3. 연구의 방법

본 연구의 방법은 크게 문헌 조사, 실태 조사, 자문회의 운영 등이다. 첫째, 문헌 조사이다. 선행 연구 및 관련 문헌 조사를 통해 건설일용근로자에 적합한 효율적인 적용 방안, 사회보험료 확보 방안, 고용관계 명확화 방안 등을 모색한다. 둘째, 실태 조사이다. 현장 실사 및 실무자와의 면담을 통해 현장에서 사회보험 업무가 진행되는 실태를 파악하고자 한다. 그리고 건설일용근로자 및 관련 사업주에 대한 기존의 설문조사를 활용하여 심층면접에서 충족시키기 어려운 일반성 측면을 보완하도록 한다. 셋째, 자문회의의 운영이다. 4대 사회보험의 담당 공무원, 건설업의 노사, 사회보험 효율화 추진 부처의 담

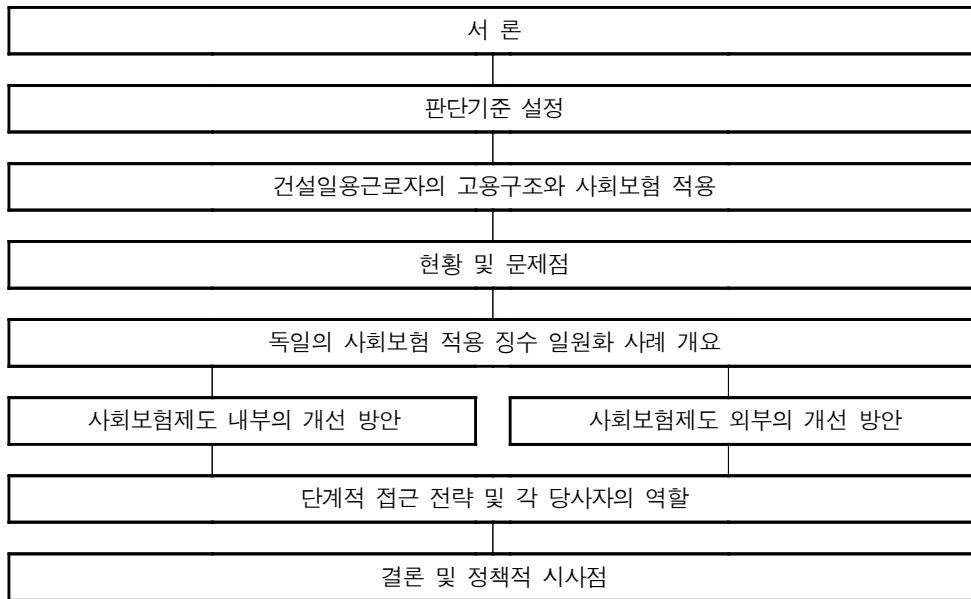
1) 여기서 말하는 건설일용근로자란 건설현장에서 직접적인 생산 활동을 담당하는 비정규근로자들을 통칭하는 의미이다. 즉, 1개월 미만으로 고용되는 비정규직에 국한되지 않고 임시 및 일용근로자들을 포괄한다. 이들을 기술직이나 관리직과 구분하는 의미에서 건설기능인력으로 부르기도 한다.

당자 등 관련 당사자로 구성된 자문회의를 운영함으로써 파악된 문제점과 도출된 개선 방안의 현장성 및 실현 가능성을 점검하고자 한다.

4. 보고서의 구성

제1장 서론에서는 건설현장에 대한 사회보험 적용을 별도로 다루고자 하는 이유와 연구의 범위 및 방법에 대해 기술한다. 제2장 판단기준 설정에서는 각 제도의 도입 취지 및 관련 당사자의 관심사항으로부터 가장 이상적인 사회보험 적용 방식이 갖추어야 할 항목을 도출한다. 제3장 건설일용근로자의 고용구조와 사회보험 적용에서는 사회보험 적용을 어렵게 하는 건설생산물의 특성에서 비롯된 생산구조 및 고용구조의 특성을 소개하고 이것 때문에 추가적으로 검토되어야 하는 사회보험 적용 방식에 대해 생각해본다. 제4장 현황 및 문제점에서는 건설현장에 대한 사회보험 적용 현황 및 그 문제점에 대해 세부 항목별로 분석한다. 제5장 독일의 사회보험 적용 징수 일원화 사례 개요 소개에서는 이미 오래전부터 적용 및 징수를 일원화해 온 독일의 사례를 간략히 소개한다. 제6장 사회보험제도 내부의 개선 방안에서는 보험료 부과기준, 적용 및 징수, 피보험자 관리 등 사회보험제도 내부의 세부항목에 대한 개선 방안을 제시한다. 제7장 사회보험제도 외부의 개선 방안에서는 건설사업주의 사회보험료 확보 및 중층적 하도급구조하에서의 보험가입자 문제 등을 다룬다. 제8장 단계적 접근 전략 및 각 당사자의 역할에서는 사회보험제도 내부 및 외부의 개선 방안으로 제시된 사항 중 단기적으로 시행할 사항과 중장기적으로 시행할 사항을 구분하고 각 단계에서 관련 당사자가 수행해야 할 역할을 제시하도록 한다. 제9장 결론 및 정책적 시사점에서는 본 연구의 서론에서 제시했던 연구 목적에 대해 결론짓는 한편 제도화를 위한 정책적 시사점을 도출하면서 전체 연구를 마무리한다. 보고서의 구성을 <그림 I-1>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 I-1> 보고서의 구성



제2장

판단기준 설정

각 사회보험제도의 도입 취지 및 관련 당사자의 관심사항으로부터 가장 이상적인 사회보험 적용 방식이 갖추어야 할 항목을 도출하고자 한다. 여기서 도출된 항목은 현행 사회보험제도의 문제점을 지적하거나 향후 개선 방안을 제시할 경우 그리고 여러 가지의 대안이 제시될 경우 그 중에서 어느 하나를 선택할 때에도 가치의 판단기준으로 활용될 것이다. 즉, 여기에서 도출된 판단기준은 본 연구가 일관성 있게 진행되도록 일정한 방향을 지켜주는 나침반 역할을 수행하게 된다.

1. 사회보험제도의 도입 취지

무엇보다 먼저 사회보험제도의 도입 취지를 살펴보아야 한다. 적용 및 징수 방식은 사회보험제도의 도입 취지를 구현시키려는 방편이기 때문이다. 사회보험의 일반적인 지향점에 대해 영국의 베버리지는 국민최저수준의 동액 급여 혜택, 동액 각출, 사회보험 행정체제의 통합, 급여수준의 적절성, 사회보험의 포괄성, 적용대상자의 범주화 등 6대 원칙을 제시한 바 있으며, 1953년 ILO ‘국제사회보장회의’에서는 만민평등의 사회적 권리성, 보장대상 사고의 포괄성, 적용대상자의 보편성, 전국민 무료의료보장, 노동자 무기여(無寄與), 피보험자의 관리·운영 참여, 급여수준의 적절·충분성, 사회보장 수급권의 지속성 등 8대 원칙을 제시한 바 있다.²⁾ 한편, 프리드랜더(W. Friedlander, 1980, pp.4-5)는 사회보험은 가입의 강제성, 사회적 연대성, 소득능력에 따른 보험료 부담 등 개인보험 또는 민간보험과는 다른 특색을 지니게 됨을 강조한 바 있다.³⁾

우리나라의 ‘사회보장기본법’은 사회보장은 모든 국민이 인간다운 생활을 할 수 있도록 최저생활을 보장하고 국민 개개인이 생활의 수준을 향상시킬 수 있도록 제도와 여건을 조성하여, 그 시행에 있어 형평과 효율의 조화를 기함으로써 복지사회를 실현하는 것을 기본이념으로 한다고 명시하고 있다(동법 제2조). 이 법에서 사용하는 용어의 정의에 대해 다음과 같이 규정하고 있다(동법 제3조). 사회보장이라 함은 질병·장애·노령·실업·사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질

2) 인경석(1999), pp. 77~79 참조.

3) 인경석(1999), 한국복지국가의 이상과 현실, pp. 1~24 참조.

을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험·공공부조·사회복지서비스 및 관련복지제도를 말한다. 그리고 사회보험이라 함은 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험방식에 의하여 대처함으로써 국민건강과 소득을 보장하는 제도를 말한다. 또한 모든 국민은 사회보장에 관한 관계법령이 정하는 바에 의하여 사회보장의 급여를 받을 권리(사회보장수급권)를 가진다고 규정하고 있다(동법 제9조). 나아가 사회보장수급권의 제한 등은 최소한에 그쳐야 함을 규정하고 있다(동법 제13조). 사회보장수급권은 제한되거나 정지될 수 없다. 다만, 관계법령이 따로 정하고 있는 경우에는 그러하지 아니한데(제1항), 제1항 단서의 규정에 의하여 사회보장수급권이 제한 또는 정지되는 경우에는 그 제한 또는 정지의 목적에 필요한 최소한에 그쳐야 한다(제2항).

이러한 4대 사회보험제도 고유의 도입 취지로부터 적용 및 징수 방식이 추구해야 할 지향점을 도출할 수 있다. 즉, 실업, 산재, 노령, 질병 등의 사회적 위험으로부터 근로자(또는 국민) 보호한다는 사회보험의 원리 및 사회보장기본법 그리고 4대 사회보험제도의 도입 취지로부터 <표 II-1>과 같이 효율적인 자격 및 징수 관리 방안이 추구해야 할 사회보험의 지향점을 도출할 수 있다. 특히 본 연구에서 주목해야 할 지향점은 적용대상의 포괄, 수요자의 편의성 중 업무의 경감, 보험료 부담의 형평성, 중복업무의 일원화, 적용 및 징수 기준의 통일 등이다.⁴⁾

4) 사회보험 적용 및 징수 방식이 추구해야 할 지향점에 대한 보다 자세한 논의는 방하남 외(1999) 참조.

<표 II-1> 적용 및 징수방식이 추구해야 할 사회보험의 지향점

- ▶ 수혜대상자의 보편성(universality)
 - 적용대상의 포괄
- ▶ 대상사고의 포괄성(comprehensiveness)
 - 보험사고의 포괄
- ▶ 보험급여의 적절성(adequacy)
 - ▷ 수요자의 편의성
 - 업무의 경감 - 접근 용이성
 - ▷ 급여의 적절·충분성
 - 급여수준의 적절성 - 서비스의 전문성 - 서비스의 신속성
 - ▷ 부담 및 수혜의 형평성
 - 보험료 부담의 형평성 - 급여 지급의 형평성
 - 부과 및 급여기준의 일치
 - ▷ 연대성 강화 및 소득재분배
 - ▷ 급여산출의 효과성
 - 업무의 전문성 - 업무의 일관성 - 업무의 연계성
 - 업무처리의 신속성
 - 민주성 - 조직배치의 적절성 - 책임의 명확성
 - ▷ 관리운영의 효율성
 - 중복업무의 일원화 - 적용 및 징수의 기준 통일

2. 관련 당사자의 관심 사항

이번에는 각 관련 당사자의 관심 사항을 살펴보자. 이것을 살펴보는 이유는 사회보험의 적용 및 징수 방식 등을 설계할 때 기왕이면 많은 당사자의 관심 사항을 충족시킬 수 있는 방향으로 유도하기 위해서이다.

먼저, 정부 및 사회보험자의 관심 사항이다. 첫째, 사회보험의 사각지대를 해소하고 명실상부한 사회안전망을 구축하는 것이다. 그러기 위해서는 비정규근로자에게까지 적용 범위를 확대하고 그들의 특성에 맞는 피보험자 관리 및 적용·징수 방식을 개발해야 한다. 둘째, 제도를 안정적으로 운용해 나갈 수 있는 재정 측면의 안정이다. 이를 위해서는 사업장 또는 피보험자의 누락을 막고 효과적으로 관리해야 한다. 셋째, 사회보험 서비스의 질적 수준을 제고하는 것이다. 이를 위해 적용 및 징수업무를 일원화 하고 각 공단에 중복적으로 존재하던 징수업무 인력을 서비스 인력으로 전환해야 한다. 넷째, 사업장 관리, 피보험자 관리, 보험료 징수의 효율성을 제고하는 것이다. 현재에도 정규근로자에 대

해서는 별 어려움이 없으나 비정규근로자로 인해 운용상의 문제점이 야기되므로 정규근로자와 비정규근로자를 모두 효과적으로 포괄할 수 있는 방식을 개발해야 한다.

다음은 건설사업주의 관심 사항이다. 첫째, 사회보험료 확보를 통해 사회보험에 대한 기피 요인을 제거하는 것이다. 특히, 보험요율이 높은 국민연금과 건강보험의 보험료를 확보해야 한다. 둘째, 편리한 피보험자 관리 체계 운영을 통해 금전적 부담 및 행정적 부담을 경감하는 것이다. 이를 위해 잦은 이동에 적합한 전자카드 관리 방식이 시급히 도입되어야 한다. 셋째, 적용 및 징수 일원화를 통해 행정력의 중복적 낭비를 해소하는 것이다. 이동이 잦은 근로자에 대해 동일한 업무를 각 사회보험에 중복적으로 수행하고 있는 문제점을 해소시켜야 한다. 넷째, 양질의 노동력을 확보하는 것이다. 기본적인 사회안전망의 혜택을 누릴 수 있도록 사회보험의 미적용이 또 다른 기피요인으로 되지 말아야 한다.

다음은 건설일용근로자의 관심 사항이다. 첫째, 실업, 노령, 질병, 산재로부터 보호되기를 바란다. 이를 위해 각 사회보험의 당연적용 범위가 일용근로자에게까지 확대되어야 한다. 둘째, 사회보험 피보험자로서의 관리 여부가 즉각적으로 확인되어야 한다. 이를 위해 현행 서면에 의한 신고 방식에서 벗어나 실시간으로 자신의 관리 여부가 드러나는 신고 체계로 전환해야 한다. 셋째, 부담능력에 따른 보험료 부담이다. 이를 위해 각 근로자의 실제 임금에 기초해 보험료가 부과되어야 한다.

3. 판단기준 설정

사회보험의 도입 취지 및 각 당사자의 관심사항으로부터 이상적인 사회보험 적용 방안이 갖추어야 할 판단기준을 도출하여 <표 II-2>와 같이 정리할 수 있다. 이러한 판단기준을 중심으로 현행 제도의 문제점을 분석하고 향후 이것을 충족시킬 수 있는 개선 방안을 제시하고자 한다.

<표 II-2> 이상적인 사회보험 적용 및 징수 방안에 대한 각 당사자별 판단기준

당사자	판단기준	건설현장에서의 현실적 의미
보험제도	·수혜대상자의 보편성 ·재정 안정 ·관리운영의 효율성	·적용대상의 누락 최소화 ·보험료 납부 원천인 사업주 및 근로자 관리 가능성 ·중복업무의 일원화를 통한 낭비요소 최소화
보험자	·사업장 관리의 효율성 ·피보험자 관리의 효율성 ·보험료 징수의 효율성	·개설과 종료가 반복되는 건설공사 관리의 효율성 ·이동이 잦은 일용근로자에 대한 관리의 효율성 ·보험료 누락 방지 및 징수 업무의 효율성
사업주	·사회보험료 확보 ·부담능력에 따른 보험료 납부 ·행정적 편의	·부담능력의 원천인 적정 보험료에 대한 공사원가 반영 가능성 ·시기별 보험료 부담의 적절성, 실제임금 반영 가능성 ·관리의 전산화 및 업무의 통합처리 가능성
근로자	·피보험자 관리 여부 확인 ·급여의 적정성 및 충분성 ·부담능력에 따른 보험료 납부	·근로자 스스로 가입을 확인하거나 요청할 수 있는 가능성 ·사회보험에 가입함으로써 누릴 수 있는 혜택의 크기와 가능성 ·피보험자관리를 통해 실제임금에 기초한 보험료 부담 가능성

제3장

건설현장의 고용구조와 사회보험 적용

건설현장의 사회보험 정착 가능성은 궁극적으로 건설일용근로자에 대한 피보험자 관리 가능성에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 이때 피보험자 관리 가능성은 고용구조에 달려 있고 고용구조는 다시 생산구조에 의존하고 있으며 그것은 결국 건설업의 특성과 맞닿아 있다. 따라서 건설업의 특성, 생산구조, 고용구조를 살펴보아야 하며 특히, 생산구조 및 고용구조의 중요한 위치를 점하고 있는 십장에 대해서도 이해해야 한다. 이러한 고찰로부터 사회보험의 정착에 필요한 건설현장의 여건이 무엇인지 파악할 수 있게 될 것이다. 나아가 건설현장의 특성 때문에 추가적으로 검토해야만 하는 사회보험 적용 방식에 대해서도 생각해 보고자 한다.

1. 건설업의 특성 개요

건설업은 <표 III-1>에서 보듯이 생산물의 성격, 생산방식 및 고용구조 등 모든 면에서 타 산업, 특히 제조업과 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 먼저 생산물의 성격을 살펴보자. 일반제조업의 생산물이 저가의 소비재 중심인 데 비해 건설업의 생산물은 고가의 내구재로서 복합적인 성격을 띤다. 따라서 제조업의 생산물은 불특정 대다수 경제주체를 그 수요자로 할 수 있어 수요가 안정적이며 ‘선(先)생산-후(後)판매’의 생산방식을 따를 수 있는 반면, 건설업의 생산물은 특정 소수의 경제주체만을 그 수요자로 하여 수요건수 자체가 적고 불확실하므로 ‘선(先)주문-후(後)생산’의 방식을 따를 수밖에 없어진다. 또한 제조업의 생산물은 건설업의 생산물에 비해 단위생산물을 생산하는 데 소요되는 공종이나 기술이 단순하므로 보통 단일기업에 의해 생산이 이루어지는 반면 건설업은 공종별로 전문기술이 필요하고 이를 단일기업에서 모두 보유하기 어려워 복잡한 도급 생산구조로 형성된다.

생산활동이 이루어지는 작업현장 역시 다르다. 제조업의 경우 보통 실내에 각종 설비를 고정시킨 후 생산요소가 일정한 흐름을 거쳐 완성물이 산출되므로 기후조건에 대한 의존성이 낮고 생산 및 안전설비의 완전도가 높으며 현장의 이동이 거의 없다. 그러나 건설업의 경우 옥외에서 목적생산물을 중심으로 가설 생산설비를 갖추어 작업하다가 완성 이전에 이를 해체하는 방식으로 생산이 이루어지므로 기후여건에 대한 의존성이 매

우 높고 생산 및 안전설비의 완전도가 낮으며 생산의 일회성으로 현장의 이동이 잦다.

따라서 건설생산 과정에는 일상적인 중단 가능성이 존재하고 이것이 고용구조의 차이를 낳게 한다. 일반제조업의 경우에는 생산물에 대한 수요가 안정적이고 옥내에서 생산 활동이 이루어져 생산의 중단 가능성이 낮다. 이것이 노동력 수요를 상시적으로 만들고 그 결과 상용직 근로자 중심으로 고용구조가 형성된다. 반면, 건설업의 경우 생산물에 대한 주문이 전제되고 기후 여건이 맞아야 생산 활동이 이루어지므로 항상 생산의 중단 가능성이 존재한다. 이것이 노동력 수요를 일시적으로 만들고 그 결과 일용직 근로자 중심으로 고용구조가 형성된 것으로 볼 수 있다. 요컨대, 생산물 특성 및 수주 여부에 따른 생산의 중단 가능성 그리고 기후적 요인에 의한 생산의 중단 가능성이 생산물의 파생수요(derived demand)인 노동력에 대한 수요를 불안정적으로 만들고 이것이 건설근로자를 비정규직으로 고용하도록 한 것으로 볼 수 있다.

<표 III-1> 건설업과 일반제조업의 특성 비교

구 분	건 설 업	일 반 제 조 업
·생산물성격	·(반)영구적, 내구재, (준)공공재적 성격, 단위생산물의 고가성(高價性), 복합성	·소비재, 소모재, 단위생산물의 저가, 단순성
·생산수요	·수요의 불확실성/불안정성	·수요의 안정성
·생산방식	·선(先)주문 후(後)생산, 일회적·개별적 생산	·선(先)생산 후(後)판매, 반복적·표준적 생산
·생산구조	·공종별/전문별 분할도급구조	·대부분 직접 생산
·작업환경	·고정된 생산물과 이동하는 가설 작업시설, 옥외생산으로 기후의존성 강함, 현장의 이동성	·고정된 완전작업시설과 이동하는 생산물, 옥내생산으로 기후조건과 무관, 현장의 고정성
·고용구조	·일용직 중심의 고용구조	·상용직 중심의 고용구조
·직업훈련	·개별기업은 훈련 회피, 현장에서 습득	·개별기업 중심의 훈련실시
·경력관리	·개별기업에 의한 근로자 경력관리 부재	·개별기업에 의한 근로자 경력관리

자료 : 방하남 외(1999) 참조

2. 생산 및 고용구조

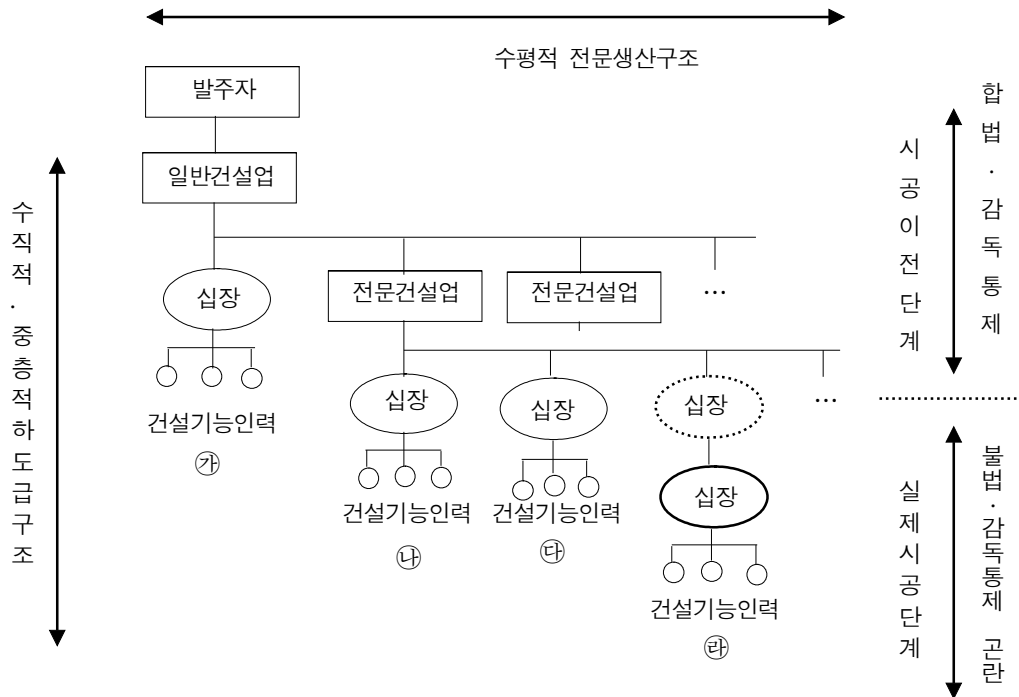
우리나라 건설업의 생산구조는 수평적인 전문생산구조의 측면과 수직적인 중층적 하도급생산구조의 측면을 동시에 지니고 있다. 수평적인 전문생산구조란 건설생산물의 복합성이라는 특성에서 기인하는 것으로 어느 단일 기업이 건설생산 전(全) 과정을 담당하지 않고 각 공종별로 전문적인 생산구조를 갖게 됨을 의미한다. 이것은 전 세계적으로

공통적인 현상으로 효율적인 건설생산을 위해 필수적인 요소로 판단된다. 그에 비해 수직적인 중층적 하도급생산구조란 발주자로부터 공사를 수주한 원도급자가 이를 직접 시공하지 않고 여러 단계의 도급단계를 거쳐 생산이 이루어지는 생산구조를 의미하는데 이것은 각 사회의 건설관련 제도 및 여건에 따라 달리 나타난다.

건설현장의 다양한 생산 및 고용구조를 단순화하여 <그림 III-1>와 같이 그려볼 수 있다. 수직적으로는 시공 이전 단계와 실제 시공 단계로 나눌 수 있다. 전자에 대해서는 계약관련 법령이나 건설관련 법령으로 통제하고 있으나 후자에 대해서는 만연된 불법 관행에 대해 통제하지 못하고 있는 것이 현실이다. 다양한 생산 및 고용구조 유형 중 우리나라의 건설현장에는 ㉠와 ㉡의 경우가 가장 일반적인 것으로 알려져 있으며 그 도급 단계는 더욱 많을 수 있다. 구체적인 실태에 대해서는 후술한다. 특히, ㉡의 경우 점선으로 표현된 십장의 경우에는 외견상 보이지 않는 사례가 많다. 이들은 공사를 수주하여 다음 단계의 십장에서 재하도급을 주는 브로커의 역할(1차 십장)을 담당하고 있다.

사회보험의 출발점인 피보험자 관리는 고용관계를 전제로 이루어진다. 따라서 통제하지 못하는 수차례의 하도급구조로 얽힌 건설현장에 사회보험이 정착하지 못하는 것은 어찌 보면 당연한 귀결일 수 있다. 하지만 그대로 방치할 수는 없는 것이다.

<그림 III-1> 건설산업의 생산 및 고용구조

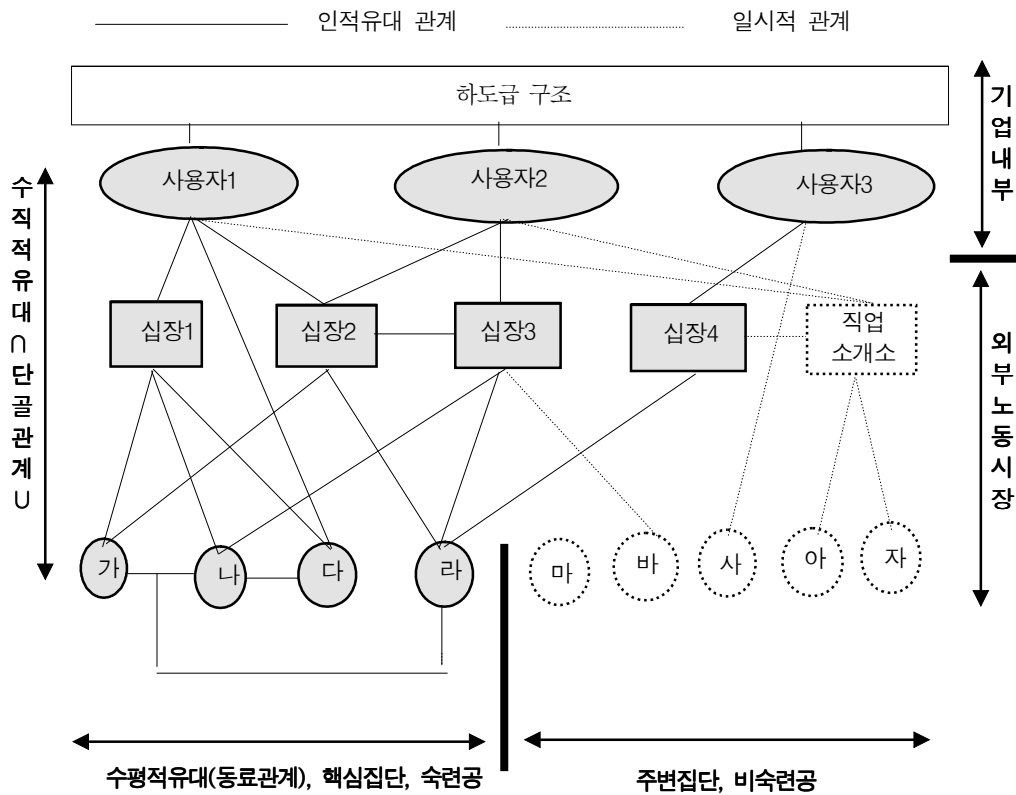


3. 건설노동시장의 인적유대

건설생산구조에서 최하위 단계의 심장 아래 위치한 건설기능인력은 대개 기업의 외부 노동시장에 존재하는 비정규근로자이다. 우리나라의 건설노동시장은 <그림 III-2>과 같이 비공식적인 인적유대 관행에 의해 짜여진 나뭇대로의 시장구조를 지니고 있다. 여기서 인적유대(人的紐帶, personal ties)란 오랜 경험을 통해 서로를 잘 알게 된 인간적인 관계를 의미하는데 오히려 공식제도에 비해 더 단단한 비경제적 구조를 형성하고 있다.⁵⁾ 이러한 인맥구조는 공식적인 제도 없이도 일자리 정보의 전달, 임금 책정, 작업 감독, 숙련 형성 등의 순기능을 담당해 왔다. 반면, 인맥구조는 도달범위가 편협하며 공식적인 제도와 접맥되지 못함으로써 개선의 여지를 스스로 막아버리게 된 것이다. 이것이 건설일용근로자들의 근로조건이 여전히 열악한 상태에 머물고 직업전망을 갖지 못하도록 하는 역기능도 해 온 것이다. 사회보험 정착에도 걸림돌이 된 것이 사실이다.

5) 심규범(2000) 참조.

<그림 III-2> 십장의 비공식적 인적유대에 의한 건설노동시장의 구조화



4. 십장의 역할⁶⁾과 실태

건설노동시장을 심층적으로 이해하고 사회보험의 보험가입자를 누구로 해야 하는지를 판단하기 위해서는 생산 및 고용구조에서 실질적으로 핵심적 역할을 수행하는 ‘십장’에 대한 이해가 매우 중요하다. 2003년에 한국건설산업연구원에서 실시한 십장에 대한 설문조사 결과를 통해 건설현장의 생산구조 및 고용구조 실태를 파악할 수 있다.⁷⁾

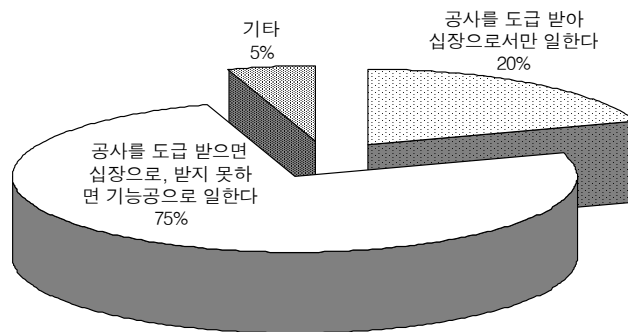
<그림 III-3>를 통해 십장이 건설현장에서 일하는 형태를 살펴보면 ‘공사를 도급 받으면 십장으로, 받지 못하면 기능공으로 일 한다’는 응답이 75.0%에 달한다. 즉, 십장은 건

6) 십규범(2000) 참조.

7) 십규범(2003) 참조

설일용근로자 중 일정한 경력을 쌓아 건설업체와 근로자간의 인맥을 구축한 사람인 경우가 많다. 따라서 근로자와 전혀 별개의 집단인 것으로 인식해서는 안 된다.⁸⁾

<그림 Ⅲ-3> 건설현장에서 십장의 작업 형태

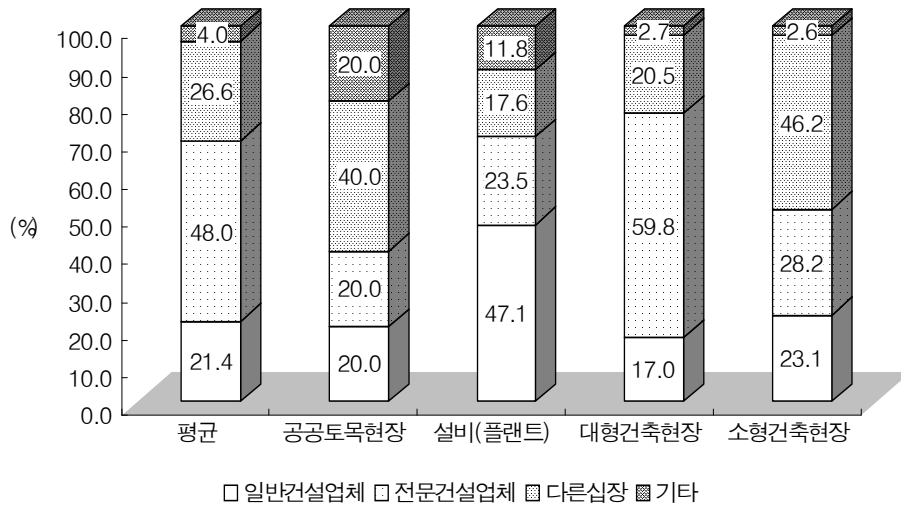


자료 : 심규범 외(2003), 시공참여자 관리 및 제도개선 방안, 건설교통부

<그림 Ⅲ-4>는 십장이 공사를 수주하는 곳을 보여주고 있는데 대체로 십장은 전문건설업체(48.0%), 다른 십장(26.6%), 일반건설업체(21.4%)의 순으로 응답하고 있다. 건설교통부가 권장하는 ‘건설산업기본법’(이하 건산법)에 의하면 시공참여자를 활용할 수 있는 주체는 전문건설업체에 국한하고 있으나 실제로는 이러한 경우가 절반에 채 못 미치는 것으로 나타난다. 즉, 건설현장에서는 불법적 하도급이 많이 나타나고 있으며 이것은 외형적으로 드러난 고용주체만을 보고 고용보험의 적용 방안을 고민해서는 안 된다는 사실을 의미한다.

8) 하지만 여기서 말하는 십장을 도급단계의 중간에서 이윤만 확보하고 전혀 드러나지 않는 불법 브로커와는 구분해야 한다. 이들은 건설현장에서 퇴출시켜야 할 대상이고 본 연구에서 논의하는 사회보험 적용과 관련해 논의할 가치가 없는 집단이다.

<그림 Ⅲ-4> 십장이 공사를 수주하는 곳의 분포 : 현장종류별



자료 : 십규범 외(2003), 시공참여자 관리 및 제도개선 방안, 건설교통부

한편, <표 Ⅲ-2>를 통해 십장의 거래처수를 알 수 있는데 일반건설업체, 전문건설업체, 다른 십장 등을 모두 망라한 총거래처 수는 평균적으로 16.6곳 정도인 것으로 조사되었다. 즉, 십장은 자신에게 일거리를 주는 다수의 거래처를 확보하고 있음을 알 수 있다. 이러한 관계는 동일한 십장이 동원한 근로자라 하더라도 여러 현장에서 일을 할 수 있음을 짐작케 한다.

<표 Ⅲ-2> 십장의 거래처 수

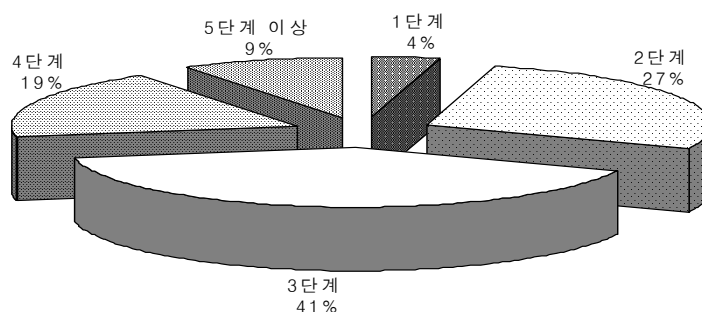
(단위 : 명, %)

항 목		총 거래처 (A+B+C)	일반건설업체 (A)	전문건설업체 (B)	십장 (C)
평 균		16.6	3.8	3.9	8.9
주로 일하는 현장	공공토목현장	22.7	7.0	4.7	11.0
	설비(플랜트)	16.9	4.3	2.6	10.0
	대형건축현장	15.2	3.0	4.0	8.2
	소형건축현장	17.4	3.5	3.8	10.1
주요 직종	형틀목공	14.5	3.5	4.0	7.0
	철 근 공	16.6	3.8	3.1	9.7
	조 적 공	19.7	4.8	6.0	8.9
	미 장 공	19.3	4.0	3.5	11.8

자료 : 십규범 외(2003), 시공참여자 관리 및 제도개선 방안, 건설교통부

<그림 Ⅲ-5>은 하도급 단계 수를 보여주는데 설문에 응한 십장의 40.6%는 3단계(일반 → 전문 → 십장 → 십장), 18.9%는 4단계, 9.1%는 5단계 이상이라고 답하고 있다. 요컨대, 설문에 응한 십장의 70% 정도는 자신의 상위 도급단계에 또 다른 십장이 개입되어 있다. 즉, 건설현장에는 합법적인 건설업자 이외에도 불법적인 중층적 하도급구조가 존재하고 있음을 알 수 있다. 바로 이것이 공식적인 제도의 효과가 도급구조 아래의 건설일용근로자에게까지 도달하지 못하도록 막고 있음을 짐작케 한다.

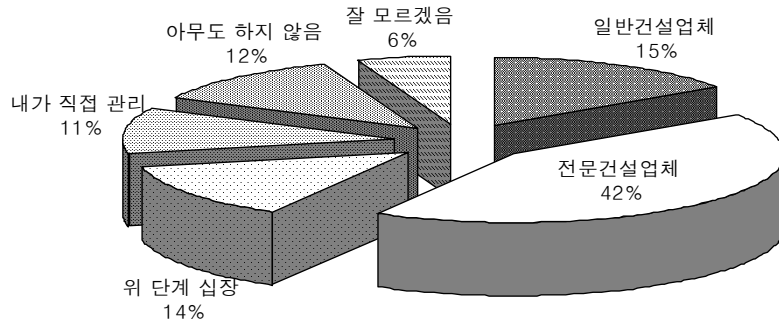
<그림 Ⅲ-5> 십장이 공사를 수주하는 하도급 단계 수



자료 : 십규범 외(2003), 시공참여자 관리 및 제도개선 방안, 건설교통부

<그림 Ⅲ-6>은 십장이 동원한 기능인력에 대한 관리 주체를 보여주고 있다. 실제 건설 현장에서 십장이 동원한 기능인력에 대해 누가 근로계약이나 고용보험 등의 관리를 담당하는지 물어본 결과 ‘전문건설업체’라는 응답이 42.9%로 가장 많았으며, ‘일반건설업체’ 15.3%, ‘윗 단계의 십장’ 13.6%, ‘내가 직접 관리’ 10.7% 등으로 나타났다. 한편, ‘아무도 관리하지 않는다’는 응답도 11.9% 나타났다. 요컨대, 건설일용근로자에 대한 고용관계의 당사자가 누구이고 사회보험의 책임을 누가 져야 하는지에 대해 모호한 상황을 짐작할 수 있다.

<그림 Ⅲ-6> 십장이 동원한 기능인력에 대한 노무관리 주체



자료 : 심규범 외(2003), 시공참여자 관리 및 제도개선 방안, 건설교통부

5. 건설일용근로자의 특성과 사회보험 적용

앞에서 살펴본 바와 같이 건설생산물의 특성과 생산 및 고용구조는 비정규직이면서 고용관계가 모호해지는 특성으로 표출되고 있다. 따라서 건설현장에 사회보험을 적용하기 위해서는 이러한 특성이 반영되어야 한다. <표 Ⅲ-3>는 건설일용근로자와 일반적인 타 업종의 정규근로자를 비교하고 있다. 주요 특성은 수주생산 방식, 중층적 하도급구조와 불명확한 고용관계, 잦은 이동, 잦은 임금 변동 등으로 요약된다. 특히, 피보험자 관리 및 적용·징수 효율화 측면에서 주목해야 할 것은 ‘잦은 이동’이라는 특성이다.

<표 Ⅲ-3> 건설일용근로자의 특성과 사회보험의 추가적 검토 사항

분 야	일반적인 타 업종	건설업(건설현장)	사회보험의 추가적 검토 사항
생산방식	선(先)생산 후(後)판매	선(先)수주 후(後)생산	사회보험료 확보
생산 및 고용구조	비교적 단순 생산중단 가능성 적음 정규근로자 중심	중층적 하도급구조 생산중단 가능성 상존 비정규근로자 중심	보험가입자 규정, 고용관계 명확화
사업장 이동	잦지 않음	잦은 이동	관리단위, 피보험자관리방식, 징수방식, 적용·징수의 일원화
임금 변동	안정적, 경향적 변동	잦은 변동, 불규칙 변동	부과기준, 징수방식

건설현장의 사회보험 적용을 위해 추가적으로 검토해야 할 몇 가지 문제를 요약해보면 다음과 같다. 관련 규정 및 용어의 정의 등 상세한 내용은 다음 장에서 기술한다. 첫째, 수주생산 방식과 사회보험료 확보의 문제이다. 일반적인 타 업종에서는 ‘선(先)생산 후(後)판매’ 방식에 의해 생산 활동이 이루어지므로 생산과정에서 발생하는 사회보험료 부담을 사후(事後)에 가격에 전가시킬 수 있다. 하지만 건설업의 경우 ‘선(先)수주 후(後)생산’ 방식에 의해 생산 활동이 이루어지므로 생산과정에서 발생하는 사회보험료 부담을 사전(事前)에 확보해야 한다. 수주생산 방식 하에서는 생산물의 가격이 수주단계에서 미리 확정되는 특성을 지니기 때문이다. 만일 수주생산 방식 하에서 사업주가 사전에 사회보험료를 확보하지 못하면 부족한 사회보험료 만큼을 이윤에서 지불해야 하므로 사업주가 사회보험의 가입을 기피하는 요인이 될 것이다. 따라서 수주단계에서 충분한 사회보험료를 확보할 수 있게 하거나 사후적으로 지출된 사회보험료 만큼을 확보할 수 있도록 하는 방안을 추가적으로 검토해야 한다.

둘째, 중층적 하도급구조와 보험가입자 선정의 문제이다. 일반적으로 정규근로자의 경우 사업주와의 고용관계가 명확하므로 사회보험 가입자도 당해 사업주가 된다는 점에 대해 이견이 없이 명확하다. 하지만 건설업의 하도급구조 하에서 건설일용근로자는 합법적인 건설업자인 일반건설업체와 전문건설업체 아래에서 수차례의 도급을 거친 십장에게 고용되는 외형을 띠게 된다. 이 경우 전문건설업자 아래 단계의 근로자와 일반 또는 전문건설업자 사이의 법률관계가 도급관계인지 또는 고용관계인지가 모호해지는 문제가 발생한다. 따라서 사회보험 보험가입자가 누구인지 모호해지게 된다.

셋째, 잦은 이동과 그에 적합한 사회보험 적용 및 징수 방식의 문제이다. 정규근로자의 경우 대개 하나의 사업장에 머물기 때문에 사회보험의 관리단위는 기업 또는 현장 단위 어느 방식을 채택하더라도 별로 문제될 것이 없다. 또한 사업장 경계를 넘나드는 이직이 잦지 않아 피보험자격 취득 및 상실도 잦지 않다. 따라서 종이서식에 의한 피보험자 관리방식에 의하더라도 크게 불편하지 않다. 나아가 소득변동도 잦지 않고 변하더라도 일정한 경향성을 띠므로 전년도 소득에 의할 수도 있다. 또한 이동이 잦지 않으므로 현행 처럼 적용 및 징수 업무를 각 사회보험에 중복적으로 처리해도 그 불편이 크지 않다. 따라서 적용·징수의 일원화를 통한 기대효과가 업무의 효율성을 제고하는 수준에 그치게 된다. 하지만 건설일용근로자의 경우 특정 기업에 소속되지 않았으므로 항상적으로 이동해야 하며 특히, 동일 기업의 현장일지라도 공정에 따라 직종별로 이동해야 하므로 이동이 잦다. 이 경우 현장을 관리단위로 할 경우 며칠씩 이동을 반복하는 현장이라도 계속해서 취득 및 상실신고를 반복해야 한다. 이러한 신고를 종이서식으로 반복한다면 업무

부담이 매우 클 것이다. 더욱이 동일한 근로자에 대해 모든 사회보험에 각각 신고해야 한다면 중복업무의 폭증으로 업무처리가 어려워질 수도 있다. 또한 보험료 부과기준과 납부방식이 각 사회보험마다 다르다면 이것 역시 건설현장의 사회보험 정착을 가로막는 요인이 될 것이다.

넷째, 잦은 소득 변동과 징수방식이다. 정규근로자의 경우 소득 변동이 적거나 일정한 경향성을 지니고 변동하므로 전년도 소득을 부과기준으로 하거나 공단에서 고지납부 방식을 채택할 수 있다. 하지만 건설일용근로자의 경우 소득 변동의 경향성이 거의 없으며 건설경기 및 기후변동에 따라 단기적으로 계속 변동하는 특성을 지니므로 전년도 소득을 부과기준으로 한다거나 공단의 고지납부 방식을 채택하는 것이 곤란해진다.

제4장

현황 및 문제점

제4장에서는 건설현장에 대한 사회보험 적용 현황 및 그 문제점에 대해 세부 항목별로 분석하고자 한다. 먼저 사회보험의 적용 현황에 대해 살펴보자.

1. 건설일용근로자에 대한 저조한 적용 현황 및 주요 원인

(1) 적용 범위 규정 및 현황

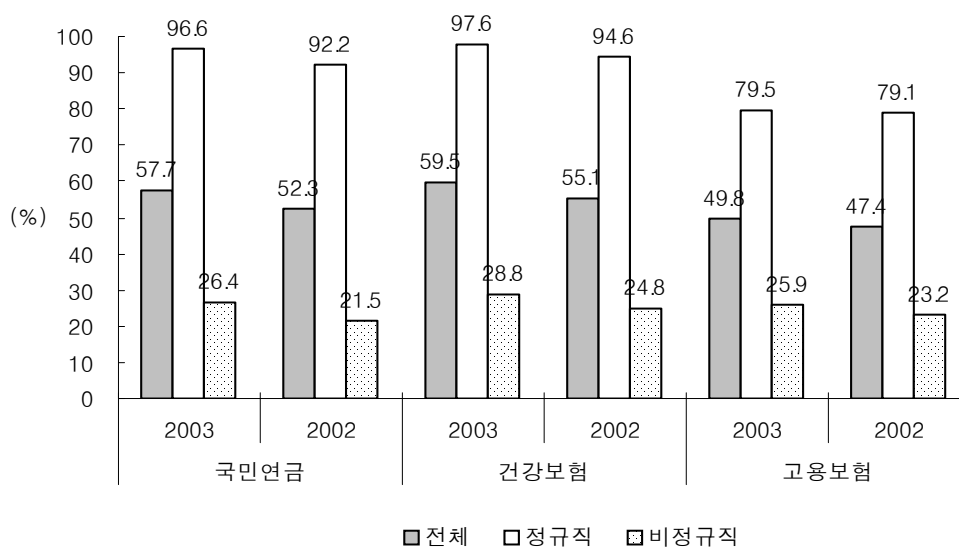
2005년 6월 현재 4대 사회보험의 사업장 및 근로자에 대한 당연적용 범위를 정리하면 <표 IV-1>과 같다. 사업장에 대해서는 4대 사회보험 모두 1인 이상인 모든 사업장을 대상으로 하고 있으며, 건설공사 현장에 대해서는 고용보험과 산재보험의 경우 총공사금액 2,000만원 이상을 대상으로 한다. 근로자에 대해서는 피보험자 관리가 없는 산재보험의 경우 아무런 제약이 없이 모든 근로자를 대상으로 한다. 나머지 3개 보험의 가장 큰 차이점은 1월 미만 고용되는 일용근로자를 포함하느냐 여부에 있다. 고용보험은 2004년부터 일용근로자를 포함하고 있지만 국민연금과 건강보험은 아직까지 직장 가입자 범위에서 1개월 미만 고용되는 일용근로자를 제외하고 있다.

<표 IV-1> 4대 사회보험 적용 범위 (직장 가입자) (2005년 6월 현재)

종 류	사업장 적용범위	사업장가입자(근로자) 적용범위
고용보험	·상시근로자 1인 이상인 모든 사업장 ·총공사금액 2,000만원 이상인 건설공사	·1월간 근로시간이 60시간 이상인 자, 60시간 미만이라도 3개월 이상 계속 근로를 제공하는 자, 1주간 근로시간이 15시간 이상인 자 포함 ·일용근로자 포함 ·65세 미만
산재보험	·상시근로자 1인 이상인 모든 사업장 ·총공사금액 2,000만원 이상인 건설공사	·모든 근로자
국민연금	·상시근로자 1인 이상인 모든 사업장	·18세 이상 60세미만의 근로자 ·1월 이상 고용되는 일용근로자 ·1월간 근로시간이 80시간 이상인 자
건강보험	·상시근로자 1인 이상인 모든 사업장	·1월 이상 고용되는 일용근로자 ·1월간 근로시간이 80시간 이상인 자

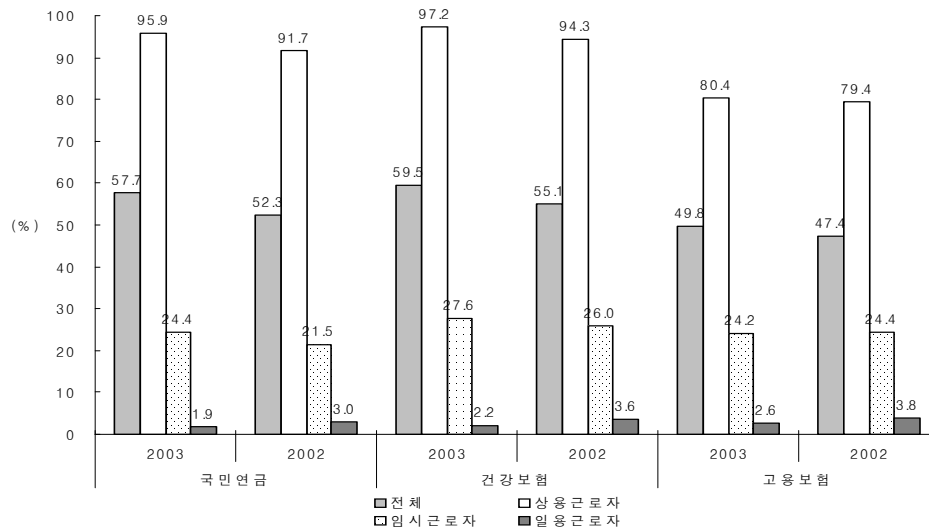
이번에는 실제 적용 현황을 살펴보자. 하지만 건설일용근로자만을 대상으로 하는 정교한 통계가 없으므로 유사한 공식 통계와 설문조사 자료 등을 아울러 소개하고자 한다. 먼저 통계청의 ‘경제활동인구조사 부가조사 자료’(2003. 8)에 나타난 고용형태별 사회보험 적용 비율을 살펴보면 정규근로자의 경우 고용보험 79.5%, 국민연금 96.6%, 건강보험 97.6%의 적용 비율을 보이는 데 비해, 비정규근로자의 경우 고용보험 25.9%, 국민연금 26.4%, 건강보험 28.8%의 적용 비율에 그치고 있다(그림 IV-1 참조). 또한 종사상 지위별 사회보험 적용 비율을 살펴보면 상용근로자의 경우 고용보험 80.4%, 국민연금 95.9%, 건강보험 97.2%의 적용 비율을 보이는 데 비해, 임시근로자의 경우 고용보험 24.2%, 국민연금 24.4%, 건강보험 21.5%로 낮아지고, 일용근로자의 경우 고용보험 2.6%, 국민연금 1.9%, 건강보험 2.2%의 적용 비율에 그치고 있음을 보여준다(그림 IV-2 참조).

<그림 IV-1> 고용형태별 사회보험 적용 비율



자료 : 한국비정규노동센터, 비정규노동, 2003. 12; 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 자료, 2003. 8

<그림 IV-2> 종사상 지위별 사회보험 적용 비율



자료 : 한국비정규노동센터, 비정규노동, 2003. 12; 통계청, 경제활동인구조사 부가조사 자료, 2003. 8

다음은 건설일용근로자에 대한 설문조사 결과에 나타난 적용 현황을 살펴보자. 1월 미만 일하는 일용근로자도 당연적용 범위에 포함시킨 고용보험을 중심으로 소개한다. 건설현장의 일용근로자에 대한 고용보험 가입이 저조하다는 사실은 심규범 외(2004a)의 설문조사 결과에도 나타나 있다. <표 IV-2>에 의하면 ‘가입했다’는 응답은 16.4%에 그치고 ‘가입하지 않았다’가 56.8%로 가장 많으며 ‘모른다’는 응답도 26.7%에 이른다. 특히, 연립·다가구·단독주택 현장의 경우 ‘가입했다’는 응답은 없고 ‘모른다’는 응답이 60.0%에 달한다.

<표 IV-2> 고용보험 가입 여부 : 현장 종류별

(단위 : %)

고용보험 가입 여부	현장종류				
	계	아파트 공사 현장	연립, 다가구, 개 인주택 공사 현장	관공서, 병원 등 기타 건축공사 현장	플랜트 공사 현장
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
가입했다	16.4	17.3	0.0	9.1	33.3
가입하지 않았다	56.8	55.9	40.0	72.7	66.7
모른다	26.7	26.8	60.0	18.2	0.0

자료 : 심규범 외(2004a), 건설일용근로자 고용보험 가입 제고 및 효과적인 재취업 지원방안, 한국노동연구원

건설현장에 대한 통계를 분리시켜 살펴볼 수 있는 고용보험통계월보를 통해 공식통계에 나타난 최근의 고용보험 적용 현황을 알아보자.⁹⁾ <표 IV-3>에 의하면 2005년 6월 현재 고용보험의 적용을 받고 있는 건설업의 사업장수는 226,985개소이고 피보험자수는 576,360명이다. 건설업의 적용 현황을 다시 본사와 현장으로 세분해 보자. 본사인 사업장수는 65,515개소로 전체 사업장수의 6.2%를 차지하며 대체로 일반건설업체와 전문건설업체의 수와 유사하다. 즉, 대개의 건설업체 본사는 고용보험에 가입되어 있음을 짐작할 수 있다. 또한 건설업체의 본사에 소속된 피보험자수는 501,141명으로 전체 피보험자수의 6.4%를 차지하며 대체로 건설업취업자수 중 건설기능인력을 제외한 수치와 유사하다. 하지만 건설현장의 적용 실적은 저조하다. 건설현장으로 분류된 사업장수는 161,470개소로 전체 사업장수의 15.4%나 차지하나 피보험자수는 75,219명으로 전체 피보험자수의 1.0%에 불과하다. 이것은 사업장당 평균 0.47명의 피보험자가 존재함을 의미한다. 즉, 건설현장의 경우 건설일용근로자에 대한 피보험자 관리가 극히 일부에 그치고 있음을 짐작할 수 있다.

<표 IV-3> 건설업에 대한 고용보험 적용 현황

(단위 : 개소, 명), %)

구분	사업장수			피보험자수		
전산업	1,051,427	(100.0)		7,876,467	(100.0)	
건설업	226,985	(21.6)	(100.0)	576,360	(7.6)	(100.0)
·본사	65,515	(6.2)	(28.9)	501,141	(6.4)	(86.9)
·현장	161,470	(15.4)	(71.1)	75,219	(1.0)	(13.1)

주 : 본사 현황은 고용보험통계월보에 나와 있지 않으나 '건설업' 전체자료(사업장수, 피보험자수)에서 '건설공사급액별'자료(사업장수, 피보험자수)를 제외한 수치로 계산함. 2005년 6월의 건설업취업자수는 1,931천명임.

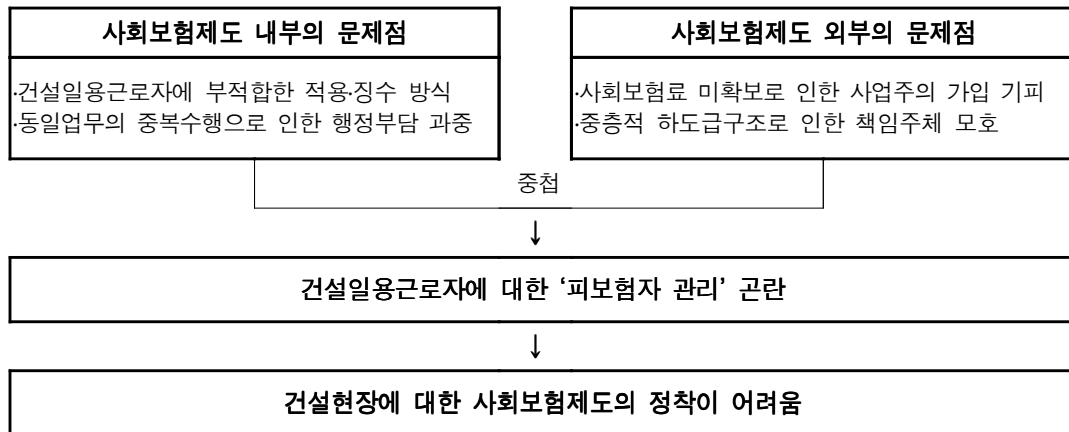
자료 : 한국산업인력공단, 고용보험통계월보, 2005. 6

9) 건설일용근로자의 적용 현황에 대해 고용보험 이외에는 활용할 수 있는 공식적인 통계 자료 자체가 없다. 국민연금통계연보의 통계는 건설업의 본사와 현장을 구분할 수 없고, 건강보험통계연보의 통계는 업종별 구분이 없다. 따라서 아쉽지만 고용보험 통계에 의존해 적용 현황을 살펴보려는 것이다.

(2) 건설현장에 대한 사회보험 적용이 어려운 이유 개관

건설일용근로자들에 대한 사회보험 적용이 저조한 이유를 논리적으로 살펴보고, 건설현장의 사업주와 근로자를 대상으로 실시한 설문조사에서 확인해 보고자 한다. 먼저 그 이유를 사회보험제도 내부와 외부로 나누어 도식하면 <그림 10>과 같이 나타낼 수 있다. 사회보험제도 내부의 첫 번째 이유를 적용 및 징수 관련 ‘제도’와 건설일용근로자가 처해 있는 ‘현실’간의 괴리에서 찾을 수 있으며, 잦은 사업장 이동이라는 특성과 중복업무의 수행이 결합되어 야기하는 행정업무의 과중이 두 번째 이유이다. 한편, 사회보험제도 외부의 첫 번째 이유는 수주생산 방식 하에서 사회보험료를 제대로 확보하지 못한다는 점이고, 두 번째 이유는 중층적 하도급구조 하에서 고용관계가 모호해져 보험가입자를 누구로 해야 할지 불명확해지는 문제점이 발생한다는 것이다. 이러한 내외부의 문제점들이 중첩되어 건설일용근로자에 대한 효율적인 또는 적극적인 피보험자 관리를 어렵게 하고 결국 건설현장에 대한 사회보험제도의 정착을 어렵게 하고 있는 것으로 판단된다.

<그림 IV-3> 건설현장에 사회보험제도의 정착이 어려운 이유

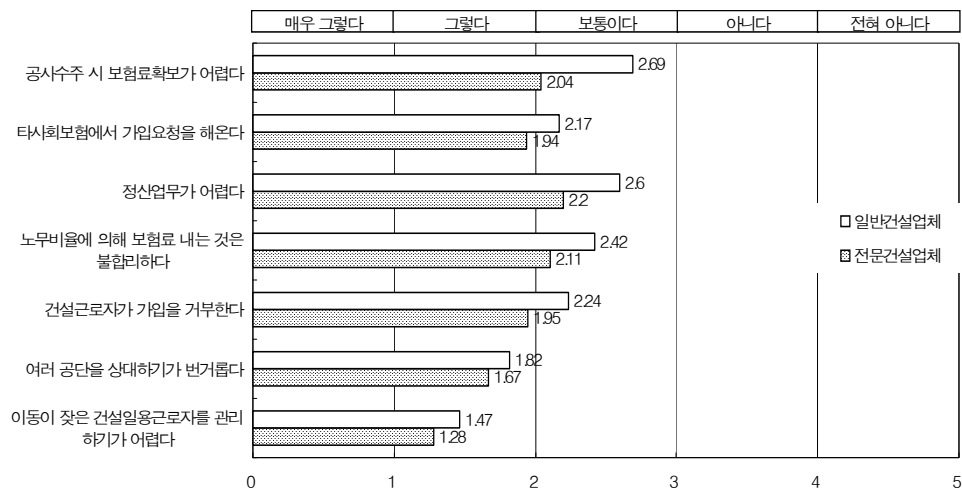


다음은 건설현장에 대한 사회보험제도의 정착을 가로막는 내외부의 요인에 대한 지적을 기존의 실태조사 결과에서 확인해 볼 수 있다. 건설현장에 대한 고용보험 업무 수행상의 어려움을 묻는 질문에 대해 건설업체의 응답자들은 ‘이동이 잦은 건설일용근로자를 관리하기 어렵다’는 항목에 가장 강한 긍정을 보이고 있다(그림 IV-4 참조). 건설일용근

로자에 대한 고용이 많은 전문건설업체의 경우 ‘여러 공단을 상대하기 번거롭다’, ‘타 사회보험에서 가입요청을 해온다’, ‘공사수주 시 보험료확보가 어렵다’ 등에 상대적으로 강한 긍정을 보이고 있다.

또한 건설현장에 대한 국민연금 적용의 어려움을 묻자 건설업체 응답자들의 대답은 역시 ‘근로자의 이동이 잦아 관리가 어렵다’는 항목에 대한 긍정이 가장 높다(그림 IV-5 참조). 그 다음으로는 ‘동일한 근로자에 대해 여러 보험공단을 상대하기가 번거롭다’, ‘공사수주 시 연금보험료를 확보하기 어렵다’, ‘근로자가 떠난 후 보험료납입고지서가 도착한다’ 등의 항목에 대해 상대적으로 긍정적 인식이 강하다. 한편, 건설일용근로자들이 국민연금을 기피하는 원인에 대해서는 ‘노후에 제대로 받을 수 있을지 확신하지 못해서’(27.9%)와 ‘보험료 과다 징수¹⁰⁾’(23.6%)라는 응답이 가장 많다(그림 IV-6 참조).

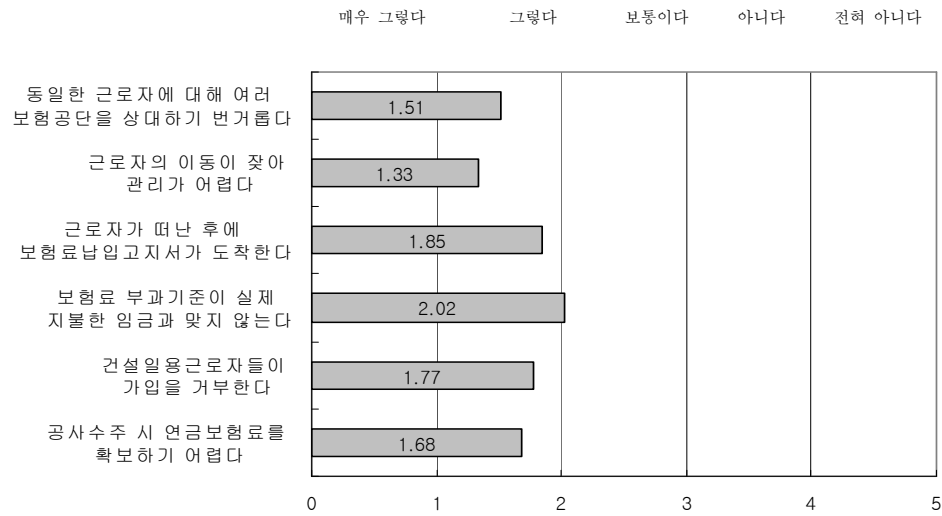
<그림 IV-4> 고용보험 업무 수행 상의 애로 사항 : 건설업체



자료 : 심규범 외(2004a), 건설일용근로자 고용보험 가입 제고 및 효과적인 재취업 지원방안, 한국노동연구원

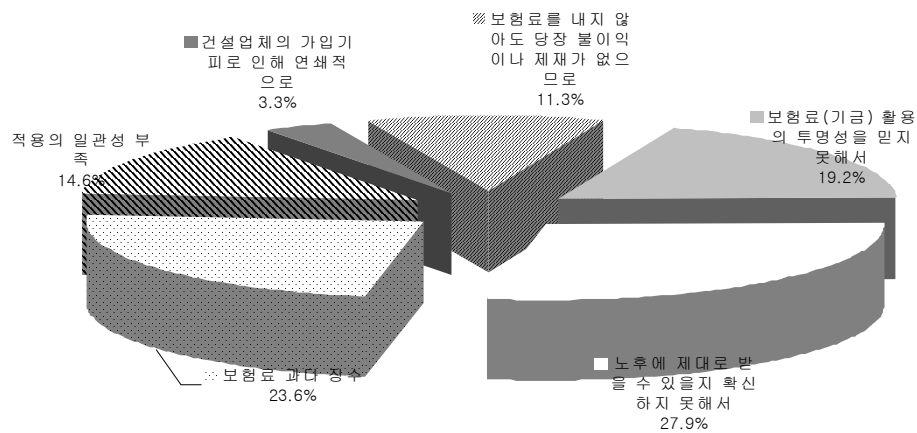
10) 여기서 보험료 과다 징수란 단순히 보험료 절대 금액이 높다는 것을 의미하지는 않음. 면담조사에 의하면 납입고지 방식을 취하고 있는 연금공단이 매월 달라지는 건설일용근로자의 실제 소득을 파악하기 어려우므로 처음에 자격취득 신고할 때의 높은 월소득액을 불변으로 보고 실제로는 임금이 하락했음에도 불구하고 동일한 보험료를 납부하라고 고지한다는 의미가 강함.

<그림 IV-5> 국민연금 관련 업무 수행 과정의 어려움 : 건설업체



자료 : 심규범(2004), 건설일용근로자의 효율적 관리 방안

<그림 IV-6> 국민연금 기피 원인 : 건설일용근로자



2. 사업장(또는 건설현장) 단위의 관리로 인한 번거로움 : 고용보험

사회보험에서 관리단위란 사회보험이 소기의 목적을 달성하기 위하여 업무를 수행하는 최소단위를 의미한다. 관리단위별로 관리번호가 부여된다. 원칙적으로 관리단위번호가 상이한 각 관리단위마다 취득 및 상실신고 그리고 보험료 납부를 따로 해야 한다. 관리단위와 관련된 번거로움의 문제는 주로 건설현장을 관리단위로 삼고 있는 고용보험에서 발생한다.

(1) 관련 규정

관리단위는 적용 및 징수, 보험요율 결정, 급여 지급 등 각 목적에 맞게 설정된다. 현재 관리단위는 사회보험별로 상이하며 필요에 따라 동일 사회보험 내에서도 상이하기도 하다(표 9 참조). 현행 규정에 의하면 고용보험 및 산재보험은 사업장(또는 건설현장) 단위로 관리하고, 건강보험 및 국민연금에 기업(건설업체 본사) 단위로 관리한다.

<표 IV-4> 4대 사회보험의 (정보) 관리단위

구 분	고용보험	산재보험	건강보험	연금보험
적용 단위	현장 + 개인	현장	기업 + 개인	기업 + 개인
징수 단위	현장	현장	기업	기업
관리번호 부여 단위	현장 + 개인	현장	기업 + 개인	기업 + 개인

자료 : 방하남 외(1999), 사회보험 통합방안 연구, 한국노동연구원

(2) 현황 및 문제점

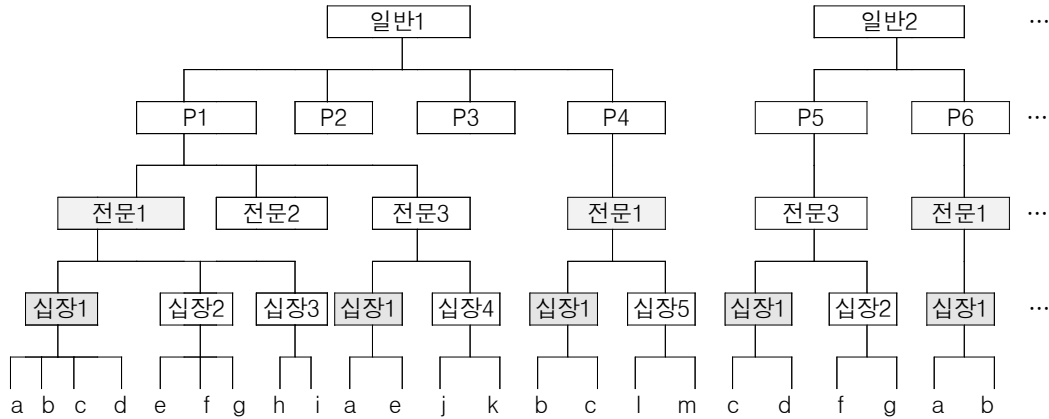
관리단위와 관련해 건설현장의 특성과 맞물리면서 번거로움을 유발하는 것이 고용보험의 사업장(건설현장) 단위 관리방식이다. 피보험자 관리가 없는 산재보험의 경우 문제의 심각성이 덜 할 수 있으나 고용보험의 경우에는 치명적이다. 국민연금과 건강보험의 경우에는 기업단위로 관리하므로 이러한 문제와는 무관하다. 따라서 고용보험의 건설현장 단위 관리방식에 대해 논의를 집중하고자 한다.

고용보험의 현장별 관리단위의 문제점을 이해하기 위해 건설현장의 도급구조 및 고용

구조를 도식화한 <그림 IV-7>에 대해 생각해보자. 일반건설업체 및 전문건설업체는 동일 시점에 여러 개의 프로젝트를 수행하는 것이 일반적이다. 즉, 동시에 여러 개의 건설현장을 관리한다. 각 프로젝트는 공종별로 전문건설업체에 도급된다. 이 때 일반건설업체와 전문건설업체는 다대다(多對多) 대응관계를 맺는다. 전문건설업체는 다시 십장들에게 세부 공정을 맡기는데 전문건설업체와 십장 역시 다대다(多對多) 대응관계를 맺는다. 수차례의 도급을 거친 도급구조의 말단에서 건설일용근로자는 대개 십장에 의해 생산에 투입되는데 이들은 생산 공정상의 필요에 따라 여러 현장을 돌아다니며 작업할 수 있다. 그림에 나타난 모든 프로젝트는 고용보험 적용 대상인 2천만원 이상이며 모두 하수급인 인정 승인을 받은 것으로 가정한다. 여기서 일반건설업체 1은 네 개의 프로젝트를 수행하고 있으며 그 중 프로젝트 1에는 전문건설업체 1, 2, 3이 협력업체로 참여하고 있음을 보여준다. 전문건설업체 1은 십장 1, 2, 3에게 공사를 맡기고 있으며 그 중 십장 1은 a, b, c, d의 건설일용근로자를 투입하여 공사를 수행하고 있다. 전문건설업체 1은 동일 사업주인 일반건설업체 1의 프로젝트 4에도 참여하고 있으며 일반건설업체 2의 프로젝트 6에도 참여하고 있다. 십장 1 역시 전문건설업체 1을 따라 프로젝트 4에도 참여함과 동시에 프로젝트 1에 전문건설업체 3과 함께 참여하고 일반건설업체 2의 프로젝트 5와 6에도 참여하고 있음을 보여주고 있다.

현행 고용보험의 관리단위는 건설현장별로 설정되어 있으므로 전문건설업체의 경우 공정상 필요에 의해 십장이 근로자를 현장간 이동 배치할 때마다 피보험자격 상실 및 취득신고를 반복해야 한다. 더욱이 건설현장의 관리자들이 상대해야 할 사회보험자 및 행정관청이 다수라는 점과 일일이 종이서식에 의해 신고행위를 반복해야 한다면 이는 매우 번거로운 작업임을 짐작할 수 있다.

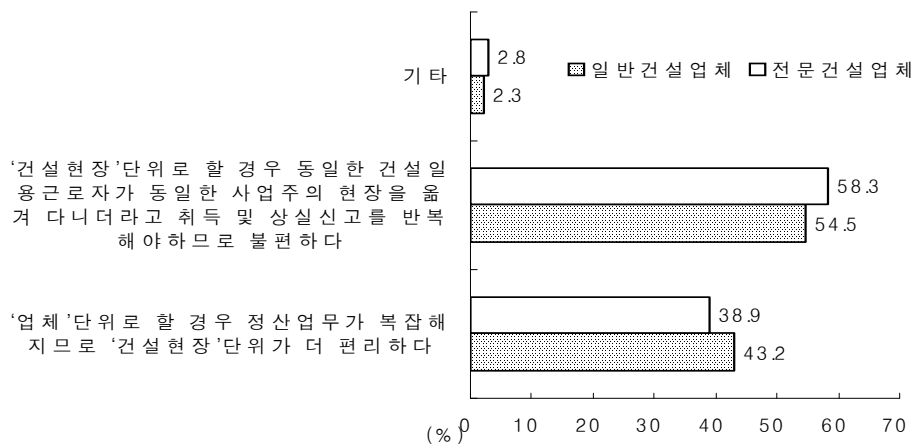
<그림 IV-7> 건설현장의 도급 및 고용구조



주 : 복잡한 도급단계와 직영공사는 생략하였음. '일반'은 일반건설업체, 'P'는 프로젝트, '전문'은 전문건설업체를 의미하며, '십장'은 현장의 오야지, 반장, 세와 등을 통칭하고 영문자는 건설일용근로자를 나타냄.
자료 : 심규범(2003) 참조.

‘건설현장’ 단위의 관리 방식에 대한 불편함은 심규범 외(2004a)의 설문조사 결과에서도 확인할 수 있다. <그림 IV-8>에 의하면 ‘건설현장’단위로 할 경우 동일한 건설일용근로자가 동일한 사업주의 현장을 옮겨 다니더라도 취득 및 상실신고를 반복해야 하므로 불편하다’는 응답이 일반 54.5%, 전문 58.3%로 나타나 과반수를 넘고 있다.

<그림 IV-8> ‘건설현장’ 단위의 관리 방식에 대한 의견



(3) 개선 방향

동일한 사업주의 현장 사이를 오가더라도 피보험자격 취득 및 상실신고를 반복해야 하는 데서 번거로움이 유발되고 있으므로 관리단위를 원칙적으로 기업단위로 하되 현장 단위를 하위수준의 정보관리단위로 삼는 방법을 모색해야 한다.

3. 보험가입자 규정의 불합리 : 고용보험, 산재보험

일반적으로 사회보험은 사회적 약자인 근로자를 사회적 위험으로부터 보호하기 위하여 그를 고용하고 있는 사업주에게 강제적인 가입의무를 부과하고 있다. 보험가입자란 보험에 가입하여 보험료를 납부하고 법령이 규정하고 있는 제반 권리와 의무의 주체가 되는 자를 말한다. 따라서 보험가입자가 되면 원칙적으로 피보험자 관리 및 보험료 납부 의무를 지는 대신 고용보험의 능력개발사업 또는 고용안정사업을 활용할 수 있는 권리가 아울러 발생한다. 하지만 현행 산재 및 고용보험제도는 당해 근로자와 직접적인 고용 관계를 맺고 있지 않은 사업주를 보험가입자로 규정하는 예외를 두고 있다. 수차례의 도급구조에 의해 생산활동이 이루어지는 경우이다. 건설산업에서 보험가입자의 문제가 중요한 이유는 도급구조에 의한 생산방식 때문이다. 현행처럼 원칙적으로 원수급인을 보험가입자로 규정할 것인가 아니면 실질적인 고용관계를 맺고 있는 하수급인을 보험가입자로 규정할 것인가가 쟁점이다.

(1) 관련 규정

고용보험법 제9조 제1항은 ‘사업의 사업주와 근로자’를 보험가입자로 규정하고 있다. 즉, 원칙적으로 모든 사업주는 보험가입자가 되어야 한다. 따라서 보험료를 납부하는 의무 이외에 자신이 고용하고 있는 근로자에 대한 자격 취득 및 상실 신고와 사업장에 대한 성립 및 소멸 신고를 해야 할 의무가 있다. 그런데 모든 사업주가 보험가입자가 된다는 대원칙에도 불구하고 도급사업의 경우에는 원수급인을 보험가입자로 규정하는 예외를 두고 있다. 고용보험법 제9조 제5항은 사업이 수차의 도급에 의하여 행하여지는 경우에는 그 ‘원수급인’을 이 법의 적용을 받는 사업의 사업주로 본다고 규정하고 있다. 다만, 원수급인이 서면계약으로 하수급인에게 보험료의 납부를 인수하게 하는 경우에만 ‘하수급인’을 보험가입자로 보고 있다. 산재보험의 경우에도 사업이 수차의 도급에 의하여 행하여지는 경우에 대해 고용보험과 유사하게 규정하고 있다.

(2) 현황 및 문제점

위 규정에서 본 바와 같이 직접적인 고용관계에 기초한 ‘모든 사업주’가 보험가입자로 되어야 한다는 대원칙에도 불구하고 건설산업에서는 하수급인을 대신해 원수급인이 보험가입자로 되는 것이 보다 일반적이다. 보험자의 입장에서는 이러한 예외적 규정이 복잡한 건설현장에 보험제도를 시행하기 위한 불가피한 조치라고 하나 실제로는 다음과 같은 문제점을 야기하고 있다.

첫째, 직접적 고용관계를 맺고 있는 하수급사업주의 관심 소홀로 근로자 보호라는 사회보험의 취지가 훼손된다. 실제 대다수의 건설일용근로자를 고용하고 있는 것은 전문건설업체이다. 하지만 이들은 원칙적으로 보험가입자가 아니므로 사회보험에 대한 관심도가 낮다. 둘째, 원수급인이 보험료 정산에 필요한 실제 지급임금을 파악하기 어려워 확정보험료 납부과정에서 보험자와 불필요한 마찰이 야기된다. 원칙적으로 고용보험 및 산재보험료를 정산하기 위해서는 모든 근로자에게 지급된 임금 증빙자료와 고용보험료에 대한 원천징수부가 첨부되어야 한다. 하지만 원수급인이 하수급인에게 모든 건설일용근로자 자료를 요구하기는 불가능하다. 현실적으로 원·하수급인은 각각 독립된 사업주체로서 각자의 필요에 따라 근로자의 고용기간, 투입인원수, 임금 등을 결정하므로 원수급인이 하수급인의 근로자에 대한 정보를 일일이 파악하기는 어렵다.¹¹⁾ 셋째, 원수급인에게 과도한 업무 부담이 주어진다. 원수급인은 자신이 직접 고용하지 않았더라도 현장의 모든 일용근로자에 대한 사회보험 적용 여부 및 보험료 납부를 관리해야 하므로 업무부담이 과중해질 수밖에 없다. 특히, 하도급현장의 제조물설치공사비, 중장비 임차료 등 총공사금액에서의 공제항목 등도 관리해야 하므로 행정업무에 대한 부담이 크다. 넷째, 직접적인 고용관계를 맺고 있는 하수급인이 자신의 근로자를 대상으로 고용보험의 고용안정사업 또는 직업능력개발사업을 시행하고자 하더라도 보험가입자가 아닌 하수급인은 이를 활용할 자격이 없다. 하수급인에게 피보험자 관리 의무를 부과하기는 했으나 각종 사업을 활용할 권리는 주지 않는 모순이 발생하고 있다.

11) 실제 건설현장의 작업일보를 통해 원수급인이 파악할 수 있는 하수급인의 근로자에 대한 정보는 직종별 투입인원수 정도이다.

(3) 개선 방향

사회보험의 대원칙에 입각해 직접적인 고용관계를 맺고 있는 사업주를 보험가입자로 규정한다면 위에서 언급된 문제점을 해소할 수 있을 것이다.

4. 사용자 개념의 모호 : 특히, 국민연금, 건강보험

국민연금 및 건강보험에서 사용자 개념은 고용보험에서의 보험가입자와 유사하기는 하나 동일하지는 않다. 하지만 당해 근로자에 대한 보험가입 책임을 지는 당사자라는 점에서는 같다. 국민연금 및 건강보험제도는 개별 사용자와 그에게 고용된 정규근로자를 염두에 두고 설계되어 있다. 하지만 건설현장은 중층적 하도급구조 속에서 합법적인 건설업자 이외에 십장이 존재한다. 고용보험은 보험가입자의 범위에서 십장을 배제하는 규정을 두고 있으나 연금이나 건강보험의 경우에는 사용자 개념에 십장이 포함되는지 여부가 모호하다.

(1) 관련 규정

‘사용자’와 관련된 건강보험 및 국민연금법의 관련 규정을 살펴보자. 국민연금법 제3조(정의) 제1호에서 “‘근로자’라 함은 직업의 종류에 불구하고 사업장에서 노무를 제공하고 그 대가로 임금을 받아 생활하는 자를 말한다” 그리고 제2호에서는 “‘사용자’라 함은 사용자 또는 사업경영자를 말한다”고 정의하고 있다. 한편 국민건강보험법 제3조(정의) 제2호에서 “‘사용자’라 함은 각 목의 1에 해당하는 자를 말한다. 가. 당해 근로자가 소속되어 있는 사업장의 사용자”라고 규정하고 있다. 따라서 건설현장에서 계속하여 1개월 이상 근로한 일용근로자는 국민연금 및 국민건강보험의 사업장가입 피보험자가 되며, 국민연금 및 국민건강보험료 납부에 있어 사용자가 납부하여야 할 부담금의 납부주체 및 피보험자자격관리 의무주체는 ‘당해 근로자가 소속되어 있는 사용자’에게 있는 것으로 볼 수 있다.

<사례> (형틀) 시공참여자 용역 계약서

작업장소 : (주) ○○ △△△△ 현장

작업종류 : 형틀작업

작업기간 : 2003. 06. 26 - 2003. 09. 30, 시공부분 완공 시까지 연장될 수도 있음

용역비 : (내역 참조)

제 1 조 (총칙)

발주자인 ○○건설(주)(이하 “갑”이라 칭한다.)과 용역 제공인 ○○○(이하 “을”이라 칭한다.)은 대등한 입장에서 서로 협의하여 신의에 따라 본 계약을 이행한다.

제 2 조 (권리, 의무, 양도)

본 계약으로부터 발생하는 권리와 의무는 제 3자에게 양도하거나 승계할 수 없다. 단, 상대방의 서면에 의한 승낙(보증인이 있는 경우 보증인 동의 포함)을 받았을 때에는 그러하지 아니하다.

제 3 조 (계약이행보증, 특수조건)

1) “을”은 계약이행을 보증하기 위해 이행보증서(보험증권-서울보증증권)를 제출한다.

보증금액 : 계약금액의 5% 일금 : 삼천만원정(₩30,000,000)

2) “을”이 계약상 의무를 이행하지 아니하여 “갑”이 계약의 전부 또는 일부를 해제, 해지한 경우 그에 따르는 책임과 손해를 “갑”에게 배상한다.

3) 특수조건

“갑”이 용역비 청구를 받은 때에는 “을”에 대하여 노임지불에 관한 필요한 지시를 할 수 있으며 특히 “갑”은 용역비를 현금으로 “을”에게 지급하며 “을”이 해당노임에 대하여 즉시 노무자에게 지급하고 그 증빙을 “갑”에게 제출하게 할 수 있다. 만약, “을”이 이에 따르지 않거나 노임 체불 우려가 있는 경우 당해 노임분을 공제하여 노무자에게 직접 지급할 수 있다.

4) 동조 3)항의 경우 “을”은 “갑”에게 노임 직불에 대한 동의를 한 것으로 한다.

제 4 조 (작업과 안전관리)

1) “을”은 “갑”이 정하는 일자에 작업을 실시하여야 한다.

2) “을”은 각종 작업에 따른 제반 안전수칙을 원칙에 입각하여 철저히 수행하여야 하며, 작업의 안전을 위하여 안전책임자의 지시에 따른다.

3) 작업원은 작업에 알맞은 복장과 안전모, 안전화, 안전띠(위해요소 작업지시) 등을 반드시 착용하여 안전사고 방지에 최선을 다한다.

4) 작업원의 사고 발생 시 전문의의 진단이 3개월 이상의 치료를 요할 경우는 “갑”이 일괄처리하고, 3개월 미만의 경우는 “을”이 일괄처리(공상처리 및 합의금 지급)하며 추후 사고 당사자나 제 3자가 민, 형사상의 문제를 제기할 경우 “을”은 지체 없이 이를 책임지고 조치한다.

제 5 조 (임금의 지급)

임금의 지급은 월 1 회(매월 5일) 지급을 원칙으로 하며, 지급액의 기준은 지급일 35일 전까지의 작업물량(㎡)을 산출하여 수량에 단가를 곱한 금액으로 한다.

제 6 조 (계약단가, 적용시점)

“갑”이 “을”에게 지급하는 용역 단가는 ㎡당 금일만원(₩10,000)으로 하며 적용시점은 2003년 6월 26일 작업물량 분(3F slab 이후)부터 소급 적용한다.

제 7 조 (작업 및 경비부담 범위)

1) 형틀거푸집 제작, 설치

2) 동바리 조립, 설치

3) 할석, 미장

4) 팀원 식대(간식, 회식 포함)

제 8 조 (물량의 결정)

매월 25일까지의 작업물량을 기준으로 하고 물량산출은 “갑”의 현장관리자가 “을”의 확인을 받은 후 최종 결정된 물량으로 산정한다.

2003년 07월 일

“갑”(시공자) : ○ ○ ○

“을”(시공참여자) : ○ ○ ○

(2) 현황 및 문제점

사용자 개념을 명확하지 규정하지 않을 경우 하도급구조의 말단에 존재하는 건설일용 근로자의 사용자를 누구로 규정해야 할지 모호한 경우가 발생하게 된다. 건설업자는 주로 십장을 매개로 외부노동시장에 존재하는 건설일용근로자를 동원하고 생산에 투입한다. 그리고 ‘불법’적으로 십장에게 노무하도급을 주거나 또는 건산법의 시공참여자 제도를 통해 ‘합법’적으로 도급을 주고 있다. 이때 전자의 경우에는 합법적인 건설업자—일반 건설업자 또는 전문건설업자—가 국민연금제도의 사용자이나 후자의 경우에는 시공참여자가 된 십장이 사용자로 해석될 여지가 있다. 하지만 시공참여자인 십장에 대한 관리가 잘 이루어지지 않아 이들에게 책임을 묻기 어렵다. 또한 십장 중 대다수는 사업자 등록이 없어 보험료 납부자로서의 역할을 수행하기도 어렵다. 결국 십장을 국민연금 및 국민건강보험법 적용에 있어 의무주체인 “사용자”로 인정할 경우 현실적으로 적용·관리가 불가능해지는 심각한 문제점이 야기될 것으로 우려된다. 아래의 서식은 실제 건설현장에서 전문건설업자와 십장이 작성한 시공참여자 용역계약서이다. 내용을 보면 일반적인 고용상의 책임은 물론 산재가 발생할 경우 그에 대한 책임까지 전가하고 있다. 하지만 이러한 용역계약서는 표면적으로 전문건설업자가 자신의 책임을 시공참여자에게 전가하는 역할만 했을 뿐 실제 법률적으로는 인정되지 못하고 있다.

(3) 개선 방향

국민연금 및 건강보험의 경우에도 고용보험 및 산재보험처럼 보험가입자 또는 사용자의 개념을 ‘합법적인 건설업자’ 수준으로 명시함으로써 규정의 모호함을 불식시켜야 할 것이다.

5. 비정규근로자에 부적합한 피보험자 관리방식 : 고용보험, 국민연금, 건강보험

여기에서 피보험자 관리란 협의의 피보험자 관리 개념으로서 가입대상이 되는 근로자의 피보험자격 취득 및 상실 등에 따른 자격관리만을 의미한다. 관리항목으로는 자격 취득 및 상실 시기, 각 사업장에서의 근로기간, 수취임금 등이 포함된다. 피보험자 관리는 일반적으로 두 가지 의미에서 매우 중요하다. 첫째, 사회보험의 목적인 급여지급의 전제조건으로서 중요하며, 둘째, 노동시장 정책의 기본자료를 제공한다는 점에서 중요하다. 피보험자 관리를 통해 축적되는 데이터 베이스는 실제 근로자의 근로행태를 집적한 미시자료로서 중요한 가치를 지닌다. 하지만 건설일용근로자에게는 두 가지 이외에 또 다른 의미에서 중요하다. 건설일용근로자에게 ‘피보험자 관리’는 사회보험에서의 일반적인 중요성 이외에 ‘신분 및 경력 입증의 가능성’이라는 보다 근본적인 의미를 지닌다. 이것은 건설일용근로자를 각종 사회제도의 틀 안에서 근로자로서 인정받도록 할 뿐만 아니라 임금체불이나 산재사고 발생 시 자신의 근로일수와 장소를 입증할 수 있도록 할 수 있다. 하지만 피보험자 관리를 필요로 하는 고용보험, 국민연금, 건강보험 모두가 이동이 잦은 건설일용근로자에 적합하지 못한 관리체계를 지니고 있다.

(1) 관련 규정

고용보험법 제13조 및 시행령 제10조 등은 그 사유가 발생한 날이 속하는 달의 익월 15일까지 서면의 제출, Fax 전송, EDI, 전자카드 활용 등으로 취득 및 상실 신고를 하도록 규정하고 있다. 다만, 일용근로자는 동기간 내 근로내역확인신고서 제출로 갈음한다.

국민연금법 시행규칙 제10조는 사업장가입자의 자격 취득·상실의 신고에 관한 내용을 담고 있다. 사용자는 당해 사업장의 근로자나 사용자 본인이 사업장가입자의 자격을 취득하거나 상실한 경우에는 그 사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음 달 15일까지 사업장가입자자격취득신고서 또는 사업장가입자자격상실신고서를 제출하여야 한다. 현행 국민연금제도의 사업장가입자 관리 방식은 원칙적으로 ‘근로자를 고용한 사용자’로 하여금 익월 15일까지 취득 및 상실신고를 하도록 규정하고 있다. 신고 방식으로는 서면의 제출, Fax 전송, EDI 활용 등 다양하게 규정하고 있다. 건강보험의 경우에도 국민연금과 유사하나 사유발생일로부터 14일 이내에 신고하도록 규정하고 있다.

(2) 현황 및 문제점

현행 규정은 동일 사업장에서 오랫동안 머무는 정규근로자를 염두에 두고 설계되어 있다고 볼 수 있다. 하지만 주로 소규모 현장과 비정규근로자로 구성되어 있는 건설현장의 특성상 예기치 못했던 문제점들이 발생하고 있다. 첫째, 이동이 잦은 건설일용근로자의 경우 서면에 의한 신고행위는 매우 번거롭다. 게다가 4대 사회보험에 별도의 신고를 할 경우 관련 업무량은 폭증하게 된다. 근로자들의 잦은 이동으로 인해 주로 서면에 의존하는 현재의 신고방식 하에서는 사업주의 신고행위와 보험자의 입력행위가 매우 번거롭다. 일반 정규근로자의 경우 직장 이동이 빈번하지 않으므로 자격변동 신고가 그다지 번거롭지 않고 따라서 어떠한 신고방식을 택하더라도 크게 문제될 것이 없다. 하지만 비정규근로자들은 이동이 잦은 만큼 자격변동에 따른 신고행위도 잦을 수밖에 없다. 따라서 신고방식이 어떠한가에 따라 관련 행정업무의 양과 처리의 난이도가 달라진다. 현재와 같이 종이서식에 자격변동 사항을 일일이 기록하여 고용안정센터에 신고하는 방식은 이동이 잦은 건설근로자를 관리하는 데는 적합하지 않다는 것이다. 사업주의 입장에서든 그러하지만 서식의 정보를 일일이 입력해야 하는 보험자의 입장에서든 그 행정업무가 과중하게 된다. 이러한 업무의 번잡성은 행정업무의 효율성을 떨어뜨리고 업무처리 속도를 지연시켜 결국 신속한 급여 지급을 가로막는 원인 중 하나로 지적된다. 따라서 잦은 이동을 감안한 신속한 업무처리 시스템을 개발하여야 한다.

둘째, 현재의 신고 방식에 의해서는 이동이 잦은 근로자가 자신의 피보험자 관리 여부를 확인하기 어렵다. 이것은 신고메커니즘의 내부에 피보험자의 누락을 방지하는 장치가 없음을 의미한다. 현행 고용보험의 자격 취득 및 상실 신고는 당해 사건이 발생한 후 2주일 이내에 사업주가 신고하도록 규정되어 있다. 예컨대, 40일을 동일 현장에서 일한 건설근로자 갑이 이직하는 경우를 상정해보자. 일한 지 1월을 넘는 순간 사업주는 2주일 이내에 일을 시작했던 날로 소급하여 갑의 피보험자격취득신고를 해야 한다. 그리고 이직일을 기준으로 2주일 이내에 다시 상실신고를 하여야 한다. 따라서 사업장을 떠나는 날까지도 갑은 자신이 피보험자로서 신고가 제대로 되었는지 확인할 방법이 없다. 그저 확실하게 신고해 주겠다는 사업주의 약속을 믿을 수밖에 없다. 갑은 다른 지역의 새로운 현장으로 취업한 후 한참 있다가 고용안정센터에 자신의 피보험자신고 여부를 확인할 수 있다. 그러나 이동이 잦은 근로자에 대한 번잡스런 신고업무로 신고가 늦거나 누락된 경우 근로자 갑이 정정을 요구하기는 쉽지 않다. 즉, 현재 다른 현장에서 일하고 있다면 일거리를 져히고 예전의 현장을 일부러 다시 찾아가려면 현재의 일을 포기해야 한다는

문제가 있고, 찾아가더라도 아무런 증빙서류가 없고 이전 현장은 이미 철수한 이후일 수도 있기 때문이다. 따라서 자격변동 즉시 근로자도 이를 확인할 수 있는 관리방식이 요구된다.

셋째, 피보험자 관리방식이 현장에서 작동하기 어려워 피보험자 누락이나 부정수급 방지 등 다양한 부작용이 나타나고 있다. 피보험자 누락을 막지 못해 보호 대상 근로자를 사회적 위험에 그대로 방치해 사회보험의 취지가 훼손되었으며, 급여 지급의 지연이나 부정수급의 원인으로 지목되고 있다.

넷째, 대다수 비정규근로자를 포괄하지 못함으로써 비정규 노동시장 정책에 필요한 기초 자료를 제공하지 못하고 있다. 특히, 건설산업에서 피보험자 관리 문제에 집착하는 이유 중 하나는 개별 사업주의 노무관리 대상에 포함되지 않는 건설일용근로자에 대한 정보를 관리할 수 있는 방안이 국가에 의한 사회보험의 피보험자 관리라고 판단하기 때문이다. 건설현장에서는 지금까지도 개별 건설기업이 실제 고용했던 근로자 정보가 밝혀지지 않고 있다.

다섯째, 보험자(사회보험공단)의 경우에도 서면으로 신고된 정보를 입력하는 업무가 과중하게 된다. 이 경우 입력지연에 따른 실업급여 지급의 차질 등 서비스 전달에 문제점이 예상된다. 실제 고용안정센터에 건설일용근로자에 대한 가입을 강하게 독려했던 2004년의 경우 각 센터에서 팩스로 도달한 서면서식의 정보를 컴퓨터에 입력하느라 상당한 어려움을 겪었던 것이 사실이다. 또한 서면서식에 부정확한 정보가 담겨 접수되더라도 이를 방지하기 어려워 추후에 이를 정정하는데 많은 어려움을 겪었다.

(3) 개선 방향

이동이 잦더라도 사업주가 편리하게 관리할 수 있고, 근로자들도 스스로 관리 여부를 확인할 수 있으며, 정보 입력 단계에서 기본적인 오류 발생을 차단함으로써 보험서비스의 지급이 지연되는 것을 막을 수 있는 피보험자 관리방식이 개발되어야 할 것이다.

6. 보험료 부과기준의 불합리 : 4대 사회보험 모두

보험료란 보험사업에 소요되는 비용을 충당하기 위하여 보험가입자인 사업주와 피보험자인 근로자로부터 걷어 들이는 금전을 의미한다. 산재보험의 경우 보험료 전액을 사업주로부터 걷고, 고용보험, 국민연금, 건강보험의 경우 사업주와 근로자 모두로부터 걷

는다. 한편, 보험료 부과기준이란 말 그대로 사업주 및 근로자에게 부과할 보험료를 산정하는 데 기초가 되는 기준을 의미한다. 사회보험은 능력에 따른 보험료 부담이라는 원칙을 견지하고자 하는데 이때 부담능력이란 통상 소득의 크기로 규정된다. 특히, 직업을 보유한 근로자의 경우 그의 임금을 부과기준으로 삼는 예가 많다. 사업주의 경우에도 그가 자기 사업장에서 지급한 임금총액을 기준으로 보험료를 부과하는 예가 많다.

하지만 하도급구조의 발달에 위치한 건설현장 비정규근로자들의 임금은 현재 파악되지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 사회보험을 시행하기 위해서는 보험료를 징수해야만 한다. 따라서 보험료 징수의 부과기준을 추정해서라도 알아낼 수밖에 없다. 그래서 노무비율이라는 도구를 만들어 임금 추정의 방편으로 활용하고 있다. 고용보험 및 산재보험과 관련해 다루고자 하는 문제가 바로 노무비율 적용의 폐해이다. 그리고 4대 사회보험에 공통적으로 적용되는 문제점은 전년도 소득을 기준으로 하고 있다는 점이다(표 IV-5 참조).

<표 IV-5> 근로자(직장가입자)의 보험료부과기준 산정 방식 개요

구 분	고용보험 (실업급여 부분)	산재보험	국민연금	건강보험
근로자	·근로자부담분 : 당해 보험연도 자신의 임금총액 ·사업주부담분 : 당해 사업 근로자의 임금총액 ·건설업의 경우 노무비율 적용	·사업주부담 : 당해 보험연도 당해 사업 또는 사업장 근로자의 임금총액 (건설, 벌목, 위수탁화물 운수업 별도고시) ·건설업의 경우 노무비율 적용	·표준소득월액 (근기법상 임금총액에서 소득세법상의 비과세소득 제외하고 산출된액을 등급화)	·표준보수월액 (근기법상 통상 임금 상당액을 등급화)
등급 및 상하한	·등급 및 상하한 없음		·45등급 ·상하한 있음	·100등급 ·하한만 있음
결정방법 및 시기	·당년도 소득기준으로 매년 1회 정기 재결정 - 당해연도 임금총액 추정액을 기초로 개산보험료 부과 - 당해연도말 임금총액 확정후 확정보험료로 정산		·전년도 소득기준으로 매년 1회 정기재결정 ·당해년도 4월 ~ 익년도 3월 적용	·당월 소득기준으로 수시로 재결정(2등급 이상 차이가 날 경우 등) ·매년 초 정산

주 : 건설업의 경우 2005년에는 일반건설업 총공사금액의 28%, 하도급건설업 하도급공사금액의 33% 노무비율을 적용함. 즉, '보험료부과기준 = 공사금액 × 노무비율'의 공식을 적용함.
자료 : 방하남 외(1999) 참조 및 보완

(1) 보험료부과기준에 포함되는 소득의 범위

1) 관련 규정

현재 4대 사회보험의 보험료 부과기준은 임금총액, 표준소득월액, 표준보수월액 등으로 상이하다. 임금총액은 고용보험 및 산재보험의 부과기준이다. 여기서 ‘임금’은 일반적으로 ‘근로기준법에 의한 임금’ 및 ‘휴직 기타 이와 유사한 상태에 있는 기간에 지급받는 금품 중 노동부장관이 정하는 금품’을 말하고, 그것의 총합이 곧 ‘임금총액’이다(동법 제2조). ‘근로기준법에 의한 임금’은 “사용자가 ‘근로’의 대상으로 근로자에게 임금, 봉급, 기타 여하한 명칭으로든지 지급하는 일체의 금품”(근로기준법 제18조)을 말한다.

표준소득월액은 국민연금의 부과기준이다. 근로자의 경우 ‘소득’은 일정기간 동안 근로의 제공으로 얻는 수입을 말하지만(국민연금법 제3조 제3항), 그 중 소득세법 제12조에 의한 실비변상적인 성질의 급여 기타 비과세 근로소득(일부 제외)은 제외된다(령 제3조 제1항). 이것은 대체로 소득세법의 과세기준과 유사한데 산정시점은 전년도 기준이다.

표준보수월액은 건강보험의 부과기준이다. ‘보수’라 함은 근로자가 근로의 대가로서 임금·봉급·수당 기타 여하한 명목으로든지 지급받는 일체의 금품을 말하지만(법 제3조 4호), 일정한 금품은 제외된다(령 제2조). 대체로 변동급과 실비변상적 급여를 제외한 고정급만을 대상소득으로 삼고 있어 근로기준법상의 통상임금의 개념에 가깝다. 원칙적으로 당월 기준이다.

<표 IV-6>와 <표 IV-7>는 각 사회보험간의 보험료부과기준 비교 또는 갑근세 과세기준을 포함한 비교 내역을 보여주고 있다. 큰 차이는 없으나 일반 사업주나 근로자들이 이해하고 파악하기에는 매우 복잡한 것이 사실이다.

<표 IV-6> 각 사회보험료 부과기준 및 과세여부

근로자에게 지급되는 금품의 명칭	고용 산재 보험	건강 보험	국민 연금	갑근세 과세 여부
1. 소정 근로시간에 대하여 지급되는 임금 ◦ 기본급 임금	○	○	○	○
◦ 국외근로소득	○	○	○	△ 월150만원까 지 비과세. 초과분과세
2. 일·주·월, 기타 1임금 산정기간내의 소정근로기간에 대해 정기 적·일률적으로 일급·주급·월급 등으로 정하여 지급되는 임금				
◦ 금융출납 등 직무수당, 반장·과장 등 직책수당 등 미리 정 하여진 지급조건에 따라 담당하는 업무와 직책의 경중에 따라 지급 하는 수당	○	○	○	○
◦ 물가수당·조정수당 등 물가변동이나 직급간의 임금격차 등을 조정하기 위하여 지급 하는 수당	○	○	○	○
◦ 기술수당·면허수당·특수작업수당·위험작업수당 등 기술이나 자격·면허증 소지자 특수작업 종사 등에 따라 지급하는 수당	○	○	○	○
◦ 벽지수당·한냉지 근무수당 등 특수지역에 서 근무하는 자에 게 일률적으로 지급하는 수당	○	○	○	○
◦ 승무수당·항공수당·항해수당 등 버스·택시·화물자동차·선 박·항공기 등에 승무하여 운행·조정·항해·항공 등의 업무 에 종 사하는 자에게 근무일수와 관계없이 일정한 금액을 일 률적으로 지급하는 수당	○	○	○	○
◦ 생산장려수당 등 생산기술과 능력을 향상시킬 목적으로 근무성 적에 관계없이 매일 일 정한 금액을 일률적으로 지급하는 수 당	○	○	○	○
◦ 기타 제1호 내지 제6호에 준하는 임금 또는 수당	○	○	○	○
3. 실제근로여부에 따라 지급금액이 변동 지급되는 금품과 1임금 산정기간 외 지급되는 금품				
◦ 근로기준법과 근로자의 날에 관한 법률 등 에 의하여 지급되 는 연장근로수당·야간근로수당·휴일근로수당	○	△ *갑근 세와 동일	○	△ 월 100만원 이하 생산직근로 자에 한해 연 240만원까지 비과세
·연차휴가수당·월차휴가수당·생리휴가수당 및 단체협약 또는 취업규칙에 의하여 정하여진 휴일에 근로한 대가로 지급되는 휴일근로수당	○	○	○	○

주 : ○는 포함, △는 일부 포함, x는 불포함을 의미함.
자료 : 대통령자문 빈부격차차별시정위원회 내부자료(2005)

<표 IV-6> 각 사회보험료 부과기준 및 과세여부(계속)

근로자에게 지급되는 금품의 명칭	고용 산재 보험	건강 보험	국민 연금	갑근세 과세 여부
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 상여금 <ul style="list-style-type: none"> ·취업규칙 등에 지급조건·금액·지급시기가 정해져 있거나 전체 근로자에게 관례적으로 지급하는 경우 ·관례적으로 지급한 사례가 없고, 기업이윤에 따라 일시적·불확정적으로 지급하는 경우(성과급적 상여금) 	○ ×	○ ○	○ ○	○ ○
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 근무일에만 일정금액을 지급하는 승무수당·항공수당·항해수당·입항수당 등 	○	△ (선원 승선수당 20만원이 내 불포함)	△ (선원 승선수당 20만원이 내 불포함)	△ (선원 승선수당 20만원이 내 비과세)
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 능률에 따라 지급하는 생산장려수당·장려가급·능률수당 등 	○	○	○	○
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 월차연차휴가수당 개념의 개근수당·근속수당·정근수당 등 	○	○	○	○
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 일·숙직수당 	○	△ (실비수 준념으면 포함)	좌동	△ (실비수준 념으면 과세)
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 봉사료(팁) <ul style="list-style-type: none"> ·사용자가 일괄 관리 배분하는 경우 	○	○	○	○
<ul style="list-style-type: none"> ·고객으로부터 직접 받는 경우 	×	×	×	×
<ul style="list-style-type: none"> ·근로소득은 사용자에게서 받는 소득만 해당 		우동	우동	
4. 근로시간과 관계없이 근로자의 생활보호적·복리후생적으로 지급되는 금품				
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 통근수당·사택수당·월동연료수당·김장수당으로서 <ul style="list-style-type: none"> ·정기적·일률적으로 전근로자에게 지급되는 경우 ·일시적 또는 일부 근로자에게 지급하는 경우 	○ ×	○ ○	○ ○	○ ○
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 가족수당·교육수당으로서 <ul style="list-style-type: none"> ·독신자를 포함하여 전근로자에게 일률적으로 지급하는 경우 	○	○	○	○
<ul style="list-style-type: none"> ·가족수에 따른 가족수당, 본인 또는 자녀교육비부담 해당자에게만 지급하는 경우 	×	○	○	○

주 : ○는 포함, △는 일부 포함, ×는 불포함을 의미함.
자료 : 대통령자문 빈부격차차별시정위원회 내부자료(2005)

<표 IV-6> 각 사회보험료 부과기준 및 과세여부(계속)

근로자에게 지급되는 금품의 명칭	고용 산재 보험	건강 보험	국민 연금	갑근세 과세 여부
<ul style="list-style-type: none"> 급식 및 급식비로서 <ul style="list-style-type: none"> ·단체협약취업규칙·근로계약 등에 규정된 급식비로서 전 근로자에게 일률적으로 지급하는 경우 ·단순히 후생적인 현물급식 	○ ×	△ 단, 10만원 초과시 포함 ×	△ 단, 10만원 초과시 포함 ×	△ 단, 10만원 초과시 과세 ×
<ul style="list-style-type: none"> 별거수당 	○	○	○	○
5. 임금의 대상에서 제외되는 금품				
<ul style="list-style-type: none"> 휴업수당, 해고예고수당 	×	○	○	○
<ul style="list-style-type: none"> 퇴직금 	×	×	×	×
<ul style="list-style-type: none"> 단순히 생활보조·복리후생적으로 보조하거나 혜택을 부여하는 경조비(결혼축의금·조의금·재해위로금)·과복비·의료비· 일시적으로 지급하는 급식·통근차이용·기숙사, 주택제공 	×	×	×	×
<ul style="list-style-type: none"> 체력단련비 	×	○	○	○
<ul style="list-style-type: none"> 임시 또는 돌발적인 사유에 따라 지급되 지급조건이 규정되어 있어도 사유발생이 불확정, 무기한 또는 매우 드물게 나타나는 것 (예) 결혼수당, 死傷病手當 	×	△ 사회통념 상 용인되는 결혼수당, 사망 등 위자료급 여는 제외	작동	작동
<ul style="list-style-type: none"> 실비변상으로 지급되는 출장비·정보비(활동비)·작업용품대(기구손실금·작업복·작업화 등), 차량보유자에게 지급되는 차량유지비(월20만원) 등, 기타 연구보조비(월20만원), 취재비(월20만원) 	×	△ (실비수준 넘으면 포함)	작동	작동

주 : ○는 포함, △는 일부 포함, ×는 불포함을 의미함.
자료 : 대통령자문 빈부격차차별시정위원회 내부자료(2005)

<표 IV-7> 근로소득의 각종 수당과 4대 사회보험의 부과 기준 비교

소득세법상 각종 수당 (2005년기준)			갑 근 세	건강 보험	국민 연금	고용 산재
각종 수당	수 당 설 명	한 도				
특정 상여금	관례적으로 지급한 사례가 없고, 기업이윤에 따라 일시적·불확정적으로 사용자의 재량이나 호의에 의해 지급하는 경우: 경영성과 배분금, 격려금, 생산 장려금, 포상금, 인센티브 등 (고용산재보험에서는 임금으로 보지 않음)	전액	○	○	○	x
고용보험에 의한 산전후 휴가급여 및 육아휴직수당	국민연금에서는 소득세법상 근로소득에는 포함되나 근로의 대가로 지급되지 아니한 금품으로써 국민연금법상의 소득으로 보지 않음	전액	○	○	x	x
국외근로소득	①국외 또는 북한지역에서 근로를 제공하고 받은 급여 ③공무원 등이 국외 등에서 근무함으로써 국내에서 지급받은 금액을 초과하여 받은 금액	월 150만원	x	○	○	○
야간근로수당 등	•월정급여 100만이하자로서 생산 및 관련종사자나 운전원 및 관련 종사자가 근로기준법에 의해 받는 연장시간근로·야간근로 또는 휴일근로 수당	연 240만원	x	x	○	○
	•상기 조건에 해당하는 일용 및 광산근로자는 연 240만원을 초과하더라도 전액 비과세.	전 액				
식사대	모든 근로자에게 일률적으로 지급되는 경우	월 10만원	△	△	△	○
출산·보육수당	근로자 또는 그 배우자의 출산이나 6세 이하의 자녀의 보육과 관련하여 사용자로부터 지급받는 급여	월10만원	△	△	△	○
실비변상적급여	취재수당 방송통신·일간신문 등을 경영하는 언론기업 및 방송법에 의한 방송채널사용사업의 기자(상시 고용된 논설위원, 만화가 포함)가 받는 취재수당	월 20만원	△	△	△	x
	초·중·고교 교사 초·중등교육법에 의한 교원이 받는 연구보조비	월 20만원	△	△	△	x
	일숙직비·여비 일직·숙직료 또는 여비로서 실비변상 정도의 지급액	실비한도	△	△	△	x
	자가운전 보조금 종업원 소유차량을 종업원이 직접 운전하여 사용자의 업무수행에 이용하고 시내출장 등에 소요된 실제여비를 지급받는 대신에 그 소요경비를 당해 사업체의 규칙 등에 의하여 정하여진 지급기준에 따라 지급받는 금액 (해당 사원에만 지급경우임)	월 20만원	△	△	△	x
	기타 실비변상적인 급여 근로자의 근로소득 중 중요성이나 발생 빈도나 금액의 크기로 보아 비중이 크지 않으므로 추가 열거는 생략					

주 : ○는 포함, △는 일부 포함, x는 불포함을 의미함.
자료 : 대통령자문 빈부격차차별시정위원회 내부자료(2005)

2) 현황 및 문제점

각 사회보험의 도입 취지에 따라 차이가 나기도 하나 부과기준의 미세한 차이로 인한 혼선이 편익보다 크다는 주장이 보다 설득력이 있다. 한편, 건설현장에 국한해서 본다면 이동이 잦은 일용근로자에게 임금을 주면서 이러한 각 항목에 대해 일일이 구분하기가 거의 불가능한 문제점이 있다.

3) 개선 방향

각 사회보험의 도입 취지를 해치지 않는 범위에서 최대한 보험료부과기준을 일치시켜야 할 것이다. 부과기준 일원화를 통해 사업주와 근로자의 혼선이 예방되고 편의성이 크게 향상될 것이다.

(2) 노무비율 적용 : 고용보험, 산재보험

1) 관련 규정

노무비율의 활용과 관련하여 산재보험법은 임금총액의 추정액 또는 임금총액을 결정하기 곤란한 경우에 노동부장관이 정하여 고시하는 노무비율에 의하여 임금총액의 추정액 또는 임금총액을 결정한다고 규정하고 있다(산재보험법 제62조). 또한 고용보험법도 임금의 총액의 추정액 또는 임금의 총액을 결정하기 곤란한 경우에는 노동부장관이 정하여 고시하는 노무비율에 의하여 임금의 총액의 추정액 또는 임금의 총액을 결정할 수 있다고 규정하고 있다(고용보험법 제56조).

즉, 1차적으로 임금총액의 추정액 또는 임금총액을 결정할 수 있는 경우에는 그에 의해 임금총액을 결정하며, 이것이 곤란할 경우에 보완적으로 노동부장관이 고시하는 노무비율을 활용하여 임금총액을 결정할 수 있도록 규정하고 있다.

노무비율은 일반건설업체와 전문건설업체 각각 균일한 비율을 적용하고 매년 노동부장관이 발표한다. 노무비율은 ‘노무비율 : 원수급인의 총공사금액에 대한 인건비의 비율 (2005년의 경우 28%)’과 ‘하도급노무비율 : 하수급인의 공사금액에 대한 인건비의 비율 (2005년의 경우 33%)’로 구분된다. 이러한 노무비율에 따라 개산보험료 부과기준은 ‘총공사금액 × 노무비율’로 정해지며, 확정보험료 부과기준은 ‘직영노무비 + (외주비 × 하도

급 노무비율)’을 활용한다. 원칙적으로 확정보험료 부과기준은 실제로 현장에서 지출했던 임금총액을 사용해야 하나 현실적으로는 대체로 그러하지 못하다.

2) 현황 및 문제점

노무비율의 문제점을 크게 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다. 노무비율 추정상의 문제점과 적용상의 문제점이다. 노무비율 추정상의 문제점이란 원도급노무비율과 하도급노무비율 추정 과정 자체의 문제점을 의미한다. 이것은 주로 추정방법의 적정성, 건설 현장 임금대장—특히 전문건설업체의 임금대장—의 현실 반영 정도 등과 관련되는 문제점이다. 노무비율 적용상의 문제점이란 이를 활용하여 임금총액을 추정하는 데서 유래되는 적용 및 징수 업무 과정의 문제점을 의미한다. 이것은 주로 보험료 부담의 형평성, 공사현장별 관리 단위 설정 등과 관련되는 문제점이다. 이 글은 주로 적용 및 징수 업무와 관련된 문제점을 다루고 있으므로 주로 후자의 관점에서 접근하고자 한다.

첫째, 개별 기업의 임금총액을 무시함으로써 ‘능력에 따른 보험료 부담’이라는 사회보험의 지향점에 위배된다. 이것은 건설산업의 ‘평균’ 노무비율을 기초로 ‘개별’ 기업의 임금총액을 산정한다는 점에서 비롯된다. 위에서 언급했듯이 현재 활용하고 있는 노무비율은 두 종류이다. 원도급노무비율과 하도급노무비율이 그것이다. 하지만 이것은 건설산업을 구성하고 있는 원도급자와 하도급자의 노무비율을 평균하여 산정한 개념이다. ‘평균’ 노무비율을 산정함으로써 어떤 산업의 비용구조 중 노무비가 차지하는 비율을 대략적으로 파악하는 것은 산업별 비용구조의 비교라든가 임금 상승의 효과가 당해 산업의 평균 비용 상승에 어느 정도 영향을 주는지 분석하는 데 필요하다. 하지만 업계의 ‘평균’ 노무비율을 활용하여 거꾸로 ‘개별’ 기업의 보험료 납부 근거를 삼는다는 것은 모순이다. 이것은 개별 기업의 규모별 또는 업종별 특성을 무시하는 것이기 때문이다. <표 IV-8>, <표 IV-9>, <표 IV-10>은 일반건설기업과 전문건설기업의 노무비율 분포를 보여주고 있다.

<표 IV-8> 2001년도 일반건설업체 공종별 직접노무비율 비교

항 목	평 균	토 목	건 축	산업설비	조 경
총공사비 대비 직접노무비율(%)	7.73	9.48	6.80	3.86	9.24

자료 : 대한건설협회, 완성공사원가구성분석-2003년 완성공사통계, 2004

<표 IV-9> 2001년도 일반건설업체 공사규모별 직접노무비율 비교

항 목	5억원 미만	5-10억원 미만	10-30억원 미만	30-50억원 미만	50-100억원 미만	100-200억원 미만	200억원 이상
총공사비 대비 직접노무비율(%)	25.77	23.37	16.32	11.81	7.21	5.33	2.98

자료 : 대한건설협회, 완성공사원가구성분석-2003년 완성공사통계, 2004

일반건설업체의 총공사비 대비 직접노무비율을 살펴보면 산업설비의 3.86%에서부터 토목의 9.48%까지 공종별로 편차가 나타난다. 또한 공사규모에 따라서 5억원 미만에서는 25.77%인 데 비해 200억원 이상에서는 2.98%로 나타나 규모가 클수록 노무비율이 하락하는 것을 볼 수 있다. 즉, 공종별 또는 규모별로 다양한 편차가 있음을 알 수 있다.

전문건설업체의 경우에도, 분석에 활용한 자료의 신빙성을 논외로 하더라도, 23개 업종별로 편차가 크다. 최저 온실 업종의 19.39%에서부터 최고 조적 업종의 58.60%까지 다양하게 나타나고 있다. 그리고 동일 업종이라고 하더라도 규모에 따라 또는 장비 사용 여부에 따라 편차가 크다. 상하수도 업종의 경우 최저 7.09%에서 최고 69.97%까지 나타나고 있어 차이가 약 63% 포인트에 이르고 있다. 온실 업종의 경우에는 최저 7.22%에서 최고 37.10%까지 분포되어 있어 차이가 약 30%에 그치고 있다. 이렇듯 각 전문건설업체는 업종에 따라 그리고 규모에 따라 노무비율이 다양하다. 그럼에도 불구하고 ‘평균’ 개념의 노무비율을 강제로 적용하여 임금총액을 산정하고 거기에 기초하여 ‘개별’ 기업의 보험료를 부과하는 것은 불합리하다.¹²⁾

12) 뿐만 아니라 노무비율은 개별 기업의 상시근로자수 추정에도 활용되고 있다. 즉, ‘(1년간 총공사금액×노무비율)/월평균임금×12’라는 공식에 의해 당해 건설기업의 상시근로자수를 추정한다. 하지만 공식에서 보듯이 노무비율과 월평균임금은 노동부장관이 고시하여 발표하는 상수이므로 결국 상시근로자수는 총공사금액에 정비례하여 증가하게 되는 모순을 안게 된다. 실제 건설현장의 작업일보를 조사하여 파악한 상시근로자수는 공사금액에 대해 정비례하여 증가하기보다는 체감적으로 증가하는 데 그친다. 상식적으로 보더라도 공사규모의 증가에 따라 투입인원이 증가하는 데에는 ‘규모의 경제’가 작용한다는 해석이 보다 설득력이 있다. 그럼에도 불구하고 이렇게 불합리하게 추정된 개별 건설기업의 상시근로자수를 활용함으로써 고용 및 산재보험 이외에도 ‘재해율’ 추정 및 활용상의 중대한 문제점을 야기하기도 한다. 재해율 관련 문제점은 심규범(2002) 참조.

<표 IV-10> 전문건설업체의 업종별 노무비율(1999~2001년도 평균)

(단위 : %)

업 종	표본수	평 균	표준편차	최대치	상 사 분위수	중앙치	하 사 분위수	최소치
강 구	64	0.3022	0.1594	0.6917	0.4258	0.2754	0.1737	0.0702
건 조	56	0.2657	0.1433	0.6624	0.3453	0.2406	0.1701	0.0713
도 장	320	0.3974	0.1572	0.6979	0.5065	0.3905	0.2896	0.0718
미 방	192	0.4308	0.1520	0.6988	0.5547	0.4222	0.3091	0.0785
보 링	187	0.2639	0.1162	0.6233	0.3317	0.2510	0.1821	0.0731
비 계	201	0.2966	0.1714	0.6991	0.4050	0.2664	0.1465	0.0724
상하수도	1,087	0.3337	0.1289	0.6997	0.4143	0.3268	0.2438	0.0709
석 공	500	0.3429	0.1286	0.6949	0.4266	0.3267	0.2520	0.0745
수 중	58	0.2972	0.1171	0.6878	0.3746	0.2649	0.2161	0.0819
승 강 기	15	0.2506	0.1169	0.4272	0.3584	0.2603	0.1363	0.0718
시 설 물	203	0.3635	0.1430	0.6923	0.4537	0.3415	0.2626	0.0710
실내건축	289	0.2637	0.1457	0.6999	0.3255	0.2315	0.1528	0.0701
온 실	14	0.1939	0.0976	0.3710	0.2536	0.1533	0.1324	0.0722
조 시	143	0.2712	0.1116	0.5991	0.3461	0.2483	0.1902	0.0814
조 식	129	0.2632	0.1178	0.6041	0.3287	0.2572	0.1738	0.0741
조 적	23	0.5860	0.0953	0.6828	0.6537	0.6077	0.5482	0.3688
지 붕	16	0.2541	0.1266	0.5209	0.3045	0.2171	0.1579	0.1172
창 호	214	0.2209	0.1179	0.6354	0.2701	0.2064	0.1306	0.0703
철 도	12	0.4570	0.1227	0.6675	0.5160	0.4530	0.3845	0.2657
철 물	781	0.2816	0.1269	0.6942	0.3673	0.2758	0.1809	0.0702
철 콘	2,062	0.3491	0.1347	0.6997	0.4355	0.3385	0.2517	0.0705
토 공	1,232	0.3312	0.1312	0.6991	0.4093	0.3236	0.2371	0.0709
포 장	343	0.3169	0.1292	0.6839	0.4063	0.2971	0.2200	0.0726

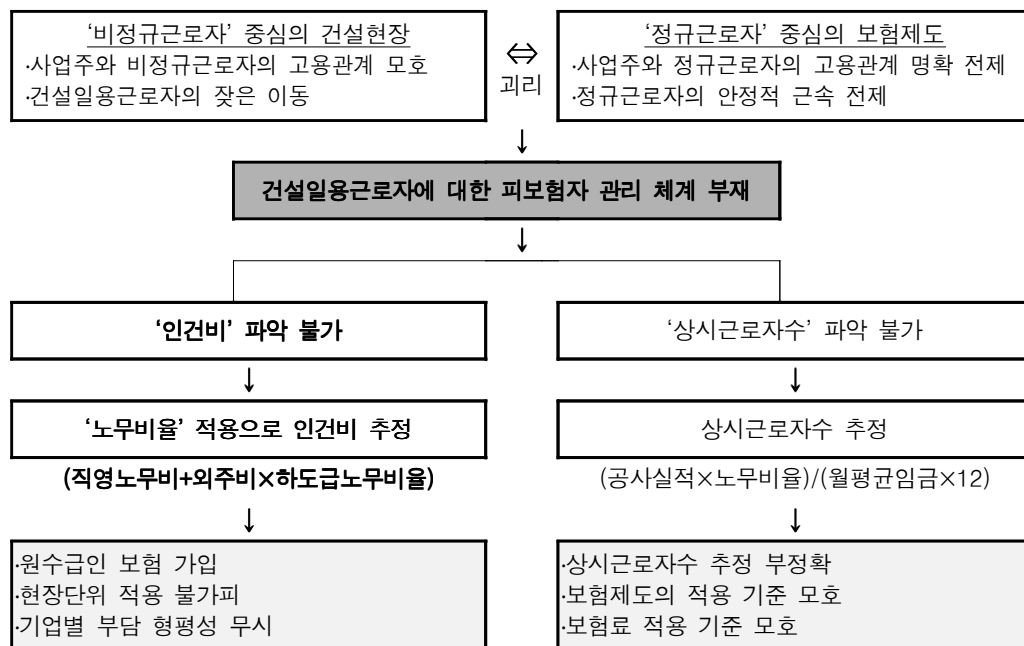
주 : 통계적 신뢰도의 문제로 노무비율 분포에서 상한 95% 이상 하한 5% 미만을 절삭하였음.
자료 : 이승렬(2003) 참조.

요컨대, ‘평균’ 노무비율을 획일적으로 적용하여 보험료를 징수함으로써 보험제도를 운영할 수밖에 없는 불가피성을 인정한다고 하더라도, 각 개별 기업의 실제 임금총액 차이를 제대로 반영하지 않음으로써 ‘능력에 따른 보험료 부담’이라는 사회보험의 지향점에도 위배된다는 사실을 지적하지 않을 수 없다. 따라서 제도의 시행을 위해 이러한 징수 방식을 채택했던 불가피성은 인정하지만 심각한 문제점을 안고 있다는 점 또한 부인하기 어렵다.

둘째, 노무비율에 대한 의존은 산재 및 고용보험의 관리단위를 건설현장에 머물게 함으로써 행정 업무의 편의성 제고를 가로막는 원인이 된다(그림 16 참조). 즉, 산정방식의 기본원리가 ‘공사금액 × 노무비율’을 통해 노무비를 추정하는 것이므로 관리단위 역시 금액 산정의 단위인 ‘공사’에 머물게 된다. 앞에서 언급하였듯이 ‘공사현장’을 관리단위로 설정하는 것은 여러 측면에서 보험행정 업무를 어렵게 한다. 빈번한 노동 이동, 서면 서식 위주의 신고 행위, 고용 및 산재보험 이외의 건강 및 연금 그리고 퇴직공제제도 등 여타 사회보험의 행정 업무 등과 결합될 경우 사업주의 업무량은 기하급수적으로 늘어나게 된다.

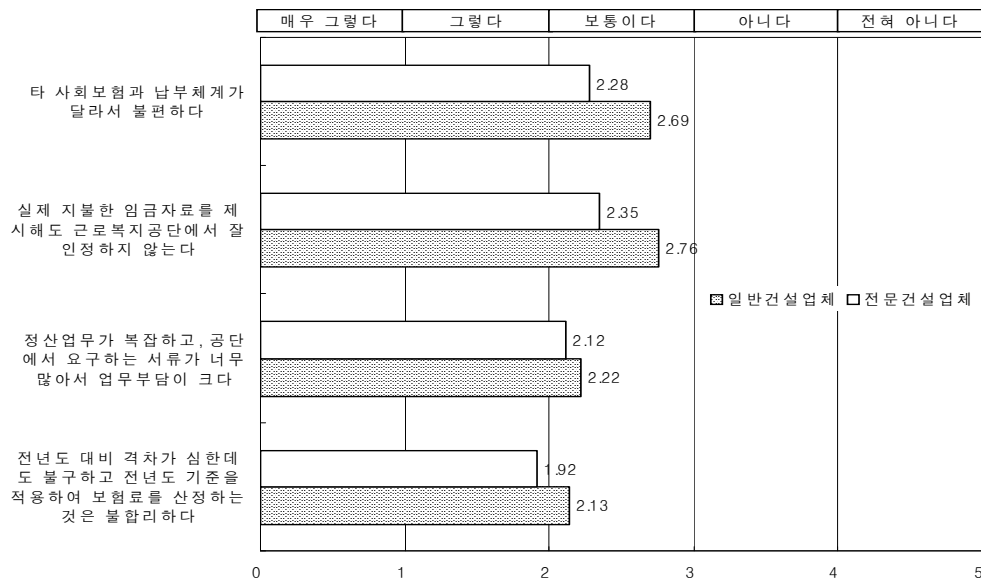
셋째, 노무비율을 활용한 부과기준의 산정과 여기에 기초한 보험료 징수 방식은 보험자로 하여금 보험료를 확보하도록 하는 데에는 효과적인 방식이나 피보험자 관리와 전혀 무관하다는 점에서 심각한 문제점을 지니고 있다. 특히, 고용보험 실업급여의 경우 이를 수급하려면 이직 전 180일의 피보험자 관리 기록이 필요한데 위에서 살펴본 바와 같이 피보험자 관리가 없어 수급 가능성이 전혀 없음에도 보험료만 징수한다는 것은 보험원리상 있을 수 없는 일이다.

〈그림 IV-9〉 건설산업에서 고용 및 산재보험의 ‘노무비율’ 활용 원인



심규범 외(2004a)에 의하면 고용보험의 보험료 부과기준 및 납부방식의 문제점을 묻는 질문에 대해 ‘전년도 대비 격차가 심한데도 불구하고 전년도 기준을 적용하여 보험료를 산정하는 것은 불합리하다’와 ‘정산업무가 복잡하고 공단에서 요구하는 서류가 너무 많아서 업무부담이 크다’는 항목에 대한 긍정적 응답이 많았다. 그 외에 ‘타 사회보험과 납부체계가 달라서 불편하다’는 응답에 대한 긍정도 낮지 않다(그림 IV-10 참조).

<그림 IV-10> 현행 고용보험료 부과기준 및 납부방식의 문제점에 대한 견해



자료 : 심규범 외(2004a), 건설일용근로자 고용보험 가입 제고 및 효과적인 재취업 지원방안, 한국노동연구원

3) 개선 방향

건설현장의 보험료부과기준을 노무비율에 의한 추정임금이 아닌 실제 지불된 임금으로 삼아야 할 것이다. 물론 이를 위해서는 피보험자 관리 방식의 개선이 전제되어야 한다.

(3) 전년도 소득 기준 : 4대 사회보험 모두

1) 관련 규정

보험료부과기준의 산정시점에 대한 문제이다. 국민연금은 전년도 소득을 기준으로 보험료를 부과하고 매년 이를 갱신하다. 건강보험 역시 대체로 전년도 소득을 기준으로 하며 매년 갱신하고 있다. 규정상으로는 당월 기준으로 변경할 수 있는 여지를 두고 있으나 실질적으로는 많지 않은 것으로 보인다. 고용보험과 산재보험은 먼저 전년도 임금총액을 기준으로 개산보험료를 납부하고 당년도 임금총액을 기준으로 확정보험료를 납부하도록 규정하고 있다. 하지만 최초의 보험료부과기준은 전년도 임금총액이다. 건설현장의 경우에는 앞에서 언급했던 노무비율을 활용해 보험료부과기준을 추정한다.

2) 현황 및 문제점

건설산업의 경우 본사에서는 타 업종과 유사한 문제점이 발생하고 현장에서는 노무비율에 따른 문제점과 잦은 소득 변동에 따른 문제점이 동시에 발생하게 된다. 첫째, 고용보험과 산재보험에 해당하는 연납 및 선납, 전년도 기준의 문제점이다. 수주생산 또는 옥외생산으로 전년도와 매출액 또는 임금소득의 변동이 큰 건설업에 전년도 임금기준의 연납 및 선납제도를 적용할 경우 보험료 부과기준과 실제임금간의 괴리가 커진다. 이때 ‘능력에 따른 보험료 부담’이라는 사회보험의 지향점이 수주생산이라는 건설산업의 특성 때문에 크게 훼손될 수 있다. 또한 연납 및 선납 방식은 매출이 발생하기 이전에 미리 보험료를 납부하는 방식이므로 사업주의 금전적 부담이 가중된다.

둘째, 잦은 소득변동으로 시기별로 보험료 부담능력에 따른 보험료 납부라는 기준에 위배된다. 건설일용근로자의 소득은 대체로 ‘근로일수’에 따라 달라진다. 이것은 주로 건설경기의 부침과 기후의 변동에 따라 해마다 또는 계절별로 크게 달라질 수 있다. 하지만 고지납부 방식을 따르고 있는 국민연금이나 건강보험은 근로자가 피보험자격을 취득할 때 신고한 임금에 의거해 동일한 보험료를 고지하고 있다. 그렇지만 임금의 변동이 잦은 건설일용근로자의 경우 전년도 임금 또는 자격취득시 임금을 기준으로 보험료를 부과할 경우 부담능력을 초과하는 과다 징수의 가능성이 존재한다. 결국 전년도 임금 또는 자격취득시 임금을 기준으로 보험료 납입 고지를 행하는 국민연금이나 건강보험의 경우 시기별 보험료 부담능력에 위배되는 문제점이 야기될 수 있다.

3) 개선 방향

보험료 부담능력에 따른 보험료 납부 원칙을 견지하기 위해서는 실제로 소득이 발생하는 당월의 임금을 보험료부과기준으로 삼는 것이 가장 정확하다. 현재의 갑근세 징수 방식은 이러한 취지를 살리고 있다. 따라서 당월의 실제 지불임금을 기준으로 보험료를 납부하는 방식을 찾아야 할 것이다.

(4) 부과기준과 실제지불임금간의 격차에 따른 정산의 불편 : 고용보험, 산재보험, 건강보험

사회보험료 징수 과정에서 정산(精算)이란 보험료의 부과기준인 임금과 실제 지불한 임금간의 격차를 비교하여 보험료의 과다분 또는 과소분을 정리하는 것이다. 따라서 정산이 발생하는 근원은 보험료부과기준과 실제 지불임금간의 불일치에 있다. 이러한 정산의 개념은 과오납의 개념과 다르다. 과오납이란 계산 착오나 오기 등으로 발생하는 오류를 의미하기 때문이다.

1) 관련 규정

국민연금에는 전년도 소득을 보험료부과기준으로 삼으므로 당연히 실제지불임금과 격차가 발생한다. 하지만 정산하지 않는다. 그 이유는 연금의 성격이 장기보험이고 보험료와 보험급여가 연동되므로 굳이 복잡한 정산 절차를 두지 않아도 되기 때문이다. 건강보험 역시 대체로 전년도 소득을 기준으로 하므로 실제지불임금과 격차가 발생하게 된다. 건강보험은 국민연금과 달리 정산 규정을 두고 있다. 앞에서 소개한 바와 같이 매년 초 부과기준과 실제 지불임금간의 차액에 대해 보험료를 정산한다. 고용 및 산재보험은 전년도 임금총액 기준으로 납부한 개산보험료와 당년도 임금총액 기준으로 산정한 확정보험료간의 차액을 정산한다. 실제로는 익년도 개산보험료를 납부할 때 상계한다.

2) 현황 및 문제점

정규근로자의 경우에는 정산과 관련한 행정업무 부담이 크지 않을 수 있으나 이동이 잦은 건설근로자의 경우에는 정산의 빈도가 잦아져 그 일이 매우 번거로워 지며 보관해

야 할 공제계산서의 분량도 많아지는 심각한 문제점이 야기된다. 결국 근로자의 잦은 이동으로 정산에 따른 행정업무 부담이 과중해져 ‘사업주의 행정적 편의 도모’라는 원칙에도 위배된다. 실업급여 보험료를 예로 들어 설명하면, 사업주는 연초에 피보험자가 내야 할 실업급여 보험료를 자신이 먼저 납부하였다가 피보험자에게 임금을 지급할 때 원천징수하고 공제계산서를 발급하여야 한다. 그리고 실무자는 원천 공제한 실업급여 보험료를 ‘예수금’ 항목으로 보관하였다가 연말에 개산보험료액과 비교하여 정산하여야 한다. 보험료 원천공제를 위임할 경우에는 서면에 의하되, 원수급인은 ‘하수급인피보험자원천공제액수령대장’을 작성·보관하여야 하며, 하수급인은 ‘하수급인피보험자원천공제부’와 ‘하수급인피보험자원천공제액인도서’를 작성·보관하여야 한다. 그리고 개별 근로자로부터 보험료를 원천공제하고 이들에게 공제계산서를 교부하도록 하고 있는데 결국 이것이 임금대장 및 결산서 등의 기초자료로서 정산 과정에 활용된다. 1년간 발급 및 보관한 관련 자료는 매우 방대한 분량이 될 것이며 이것을 대조하여 정산하는 작업은 매우 번거로울 것임을 쉽게 짐작할 수 있다. 이러한 문제점은 피보험자에게도 보험료를 징수하는 고용보험과 건강보험에서 특히 심각하게 부각된다. 하지만 산재보험의 경우에도 법에서 규정하고 있는 바와 같이 실제 지불한 임금에 의해 제대로 정산하고자 한다면 동일한 문제점에 봉착하게 된다.

3) 개선 방향

가장 바람직한 방향은 정산 업무를 생략할 수 있도록 보험료 징수 방식을 개선하는 것이다. 이를 위해 정산의 필요성을 야기했던 보험료부과기준과 실제 지불임금을 격차를 없애는 방안을 모색해야 한다.

7. 건설현장에 부적합한 납부방식 : 4대 사회보험 모두

보험료 납부란 보험료를 내는 데 필요한 일련의 업무처리 과정을 의미하는데, 보험료액의 산정, 납부 안내서 및 고지서 발송, 보험료의 신고 및 납입, 보험료 수납처리 및 월계대사, 체납처분 및 독려 등으로 구성된다. 여기서는 주로 고지납부와 연납 및 선납의 문제점에 대해 다룬다.

(1) 고지납부 : 국민연금, 건강보험

고지납부란 보험자가 근로자의 근무지와 임금을 사전에 파악하고 이 정보에 기초하여 사업주가 납부해야 할 보험료 액수를 고지하는 방식을 말한다. 그에 비해 자진납부란 사업주가 스스로 자신이 고용하고 있는 근로자의 임금을 기초로 보험료를 산정하고 납부하는 방식을 말한다.

1) 관련 규정

현행 4대 사회보험의 보험료 납부방식은 <표 IV-11>에서 보는 바와 같이 다양하다. 고용보험과 산재보험은 자진납부 방식을 채택하고 있고, 건강보험과 연금보험은 고지납부 방식을 채택하고 있다. 고지납부 방식을 취하고 있는 국민연금의 납부 방식을 보다 자세히 살펴보면 고지납, 월납, 후납 방식이다. 매월 자격변동사항을 사유발생일이 속하는 달의 익월 15일 이내에 신고하면 그에 따라 자격변동자료를 마감한 후 연금보험료를 산출하여 납입고지서로 각 사업장에 발송·고지한다. 건설일용근로자의 경우에는 대개 1년 이내에 현장을 이동하는 경우가 많아 전년도 소득이 아닌 자격취득시의 표준소득월액에 기초하여 보험료를 부과하게 된다.

<표 IV-11> 4대 사회보험의 보험료 산정 및 납부 체계(사업장 가입자)

구 분	고용보험	산재보험	건강보험	연금보험
산정 및 보고 주체	사업주의 자진산정 및 보고	작동	보험자의 산정 및 납입고지	보험자의 산정 및 납입고지
납부주체	사업주	작동	사업주	사업주
납부방식	연납·선납 ¹⁾	작동	월납·후납 ²⁾	월납·후납 ²⁾
소득기준시점	전년도 기준 개산보험료 당해연도 기준 확정보험료	작동	당월 (대개는 전년도)	전년도
정산 여부	정산 있음	작동	정산 있음	정산 없음
납부시기	당해 보험연도의 3월 31일까지 ³⁾	작동	익월 10일까지	익월 10일까지
납 부 처	관할 근로복지공단에 보고 국고수납대리점에 납부	작동	일반은행, 우체국, 농·수·축협	시중은행

주 : 1) 고용 및 산재보험의 경우 분기납 제도를 두고 있는데, 이를 활용할 경우 선납의 의미가 상당히 약화된
다. 분기납부의 기한을 3월 30일경(1/4분기), 6월 30일 이내(2/4분기), 9월 30일 이내(3/4분기), 12월 31
일 이내(4/4분기)로 하고 있기 때문이다.

2) 연금보험의 경우에 사업장 및 지역가입자 모두에 대하여 신청에 의한 선납 제도가 존재하며, 건강보험
과 연금보험의 경우 지역가입자에게는 분기납 제도도 운영하고 있다. 연금의 분기납부 기한은 해당분
기 다음달 10일까지로 되어 있어 후납의 성격이 매우 강하다. 실무자와 면담에 의하면 사업장 가입자
에 대하여 분기납 기회를 주지 않는 가장 큰 이유는 사업장에서의 체납위험, 유용가능성 등이 증대해
기급의 건전성을 해칠 수 있기 때문이라고 한다.

3) 보험연도 중에 보험관계가 성립한 경우에는 그 보험관계의 성립일부터 70일까지, 건설공사 등 기간이
정하여져 있는 사업으로서 70일 이내에 종료되는 사업에 있어서는 그 사업의 종료일 전날까지이다.

자료 : 방하남 외(1999) 참조

2) 현황 및 문제점

국민연금 및 건강보험이 채택하고 있는 고지납부 방식은 건설일용근로자에게는 부적
합해 심각한 문제점을 야기하고 있다. 고지납부 방식의 전제조건은 근로자의 근무지와
임금을 보험자가 알고 있어야 한다는 점이다. 하지만 이동이 잦고 소득 변동이 잦은 건
설일용근로자에게는 이 두 가지 전제조건이 전혀 성립되지 않는다.

첫째, 사업장 이동 및 1월간 임금 변동이 잦은 건설일용근로자에게 고지납부 방식을
적용할 경우 납입고지 시점에서 이미 당해 사업장에서 퇴사하고 없는 경우가 빈번히 발
생하고 있다. 근로자가 자격변동자료를 마감하는 15일 이후에 이동하는 경우에는 보험자

가 근로자의 위치를 파악할 수 없기 때문이다. 이것은 수혜대상자를 누락시키고 재정을 확보하지 못하는 보험제도 측면의 근본적인 문제를 야기한다. 물론 근로자 역시 급여 수급으로부터 멀어진다.

둘째, 보험료 부과기준이 실제임금과 괴리되는 현상이 빈번하게 발생한다. 특히, 실제의 부담능력을 초과하는 과다 징수가 가장 심각한 문제이다. 건설일용근로자의 경우 가입자의 소득월액을 사전적으로 결정하기 어렵다. 따라서 월, 주, 기타 일정 기간으로 급여가 지급되는 것으로 보아 ‘소득액/기간 × 30’의 방법으로 표준소득월액을 산정하게 된다. 하지만 이 경우 소득이 과다하게 산정될 가능성이 높아진다. 실제로는 근로일수가 30일에 못 미치나 산식에서는 30일을 일하는 것으로 간주하고 있기 때문이다. 또한 임금이 매월 변동함에도 불구하고 계속 동일한 표준소득월액을 적용할 경우에는 보험료 부담능력의 문제점이 불거지게 된다. 건설일용근로자의 경우 건설경기와 기후조건에 따라 월소득이 크게 달라질 수 있다. 예컨대, 기후적 요인 또는 현장 준비 상태의 미비 등으로 소득이 200만원에서 100만원으로 줄어들었으나 근로자 몫의 보험료(기여금)이 9만원에서 4만 5천원으로 감소되어야 하나, 공단에서 여전히 200만원 기준으로 9만원의 보험료를 부과하고 있다. 이 경우 부담능력에 따른 보험료 납부라는 사회보험 원리에 반하게 됨은 물론 근로자의 반발도 거세져 결국 국민연금에 대한 기피요인으로 작용하고 있다.

3) 개선 방향

이러한 문제점은 이동이 잦고 소득이 잦은 근로자의 특성을 무시하고 정규근로자에게나 적합한 고지납부라는 방식을 적용하고 있기 때문이다. 따라서 고지납부 대신 사업주가 스스로 자신이 지불한 임금에 기초해 보험료를 납부하는 자진납부 방식으로의 전환을 강구해 보아야 한다. 물론 자진납부 방식을 채택할 때에는 감독체계의 강화라는 보완책이 수반되어야 한다.

(2) 연납 및 선납의 불편 : 고용보험, 산재보험

보험료 납부 방식 중 보험료의 부과기준인 임금을 연간 기준—연납(年納)—으로 할 것이냐 월간 기준—월납(月納)—으로 할 것이냐 또는 임금 발생 이전에 미리 보험료를 납부—선납(先納)—하게 할 것이냐 임금 발생 이후에 납부—후납(後納)—하게 할 것이냐의 문제를 의미한다. 여기서는 고용보험 및 산재보험의 연납 및 선납에 대해 다룬다.

1) 관련 규정

고용보험 및 산재보험은 당해 연도분의 보험료를 당해 연도 3월 31일까지 ‘선납’할 것을 규정하고 있다. 이때 부과기준을 미리 알 수 없으므로 전년도 임금총액을 기준으로 보험료를 산정하며 이것이 개산보험료이다. 한편, 원칙적으로 1년치 보험료를 일시에 납부하는 ‘연납’의 방식을 규정하고 있다. 이때 5%의 보험료를 공제해 준다. 하지만 분기별로도 납부할 수 있도록 규정하고 있다.

2) 현황 및 문제점

선납 및 연납에 따른 문제점은 앞에서 기술한 정산의 문제점과 유사하다. 왜냐하면 보험재정을 미리 확보하기 위해 선납 및 연납이라는 방식을 채택하다보니 보험료부과기준을 추정하는 방식이 불가피해졌기 때문이다. 이것이 곧 보험료부과기준과 실제 지불임금의 격차가 발생할 수밖에 없는 원인이 되었던 것이다.

3) 개선 방향

현황 및 문제점이 유사하므로 개선 방향 역시 유사하다. 당월의 실제 지불임금에 기초하여 보험료를 징수하는 방식을 강구해야 하는데 이를 위해서는 월납 및 후납 방식으로 전환해야 할 것이다.

8. 중복업무 수행으로 행정부담 과중 : 4대 사회보험 모두

중복업무 수행이란 동일한 신고 또는 납부 사유가 발생할 경우 사업주가 두 곳 이상의 보험자에게 각각 별도의 신고 또는 납부를 해야 함을 의미한다. 피보험자 자격 신고업무는 대체로 일원화하고 있으나 보험료부과기준은 상이하고 납부 행위는 여전히 중복적으로 수행되고 있다.

(1) 관련 규정

<표 IV-12>와 <표 IV-13>에서 보듯이 각 사회보험의 적용 및 징수 업무는 유사한 내용을 담고 있다. 하지만 유사한 업무임에도 불구하고 각 보험자별로 업무를 처리하고 있으며 그에 따라 사업주는 동일한 사안에 대해서 여러 번 동일 업무를 반복하고 있다. 최근에는 피보험자격 신고 업무를 일원화하고 있으나 여전히 미흡한 수준이다.

<표 IV-12> 4대 사회보험 보험자의 적용 및 징수업무 비교

업 무 내 역		고용	산재	의료	연금
적 용	보험관계 성립·변경·소멸(직권처리 포함)	○	○	○	○
	누락사업장 신고 독려 및 직권성립	○	○	○	○
	사업종류 조사결정(보험요율 결정 관련)	○	○	×	×
	보험관계 성립시 사업장별 보험요율 결정	×	○	×	×
	피보험자 자격취득·변동·상실	○	-	○	○
	사업장 관련 신고서 입력	○	○	○	○
	피보험자 관련 신고서 입력	○	-	○	○
징 수	사업장별 보험요율 산정(경험요율)	×	○	×	×
	피보험자별 임금정보 관리	×	×	○	○
	보험자의 보험료액 산정	×	×	○	○
	납부고지서 발송(월 1회)	×	×	○	○
	납부안내서 발송(연 1회 또는 4회)	○	○	×	×
	보험료신고서 입력	○	○	○	○
	보험료수납상황 확인 및 입력	○	○	○	○
	국고수납처리 및 월계대사	○	○	○	○
	체납처분 및 독려	○	○	○	○

주 : 각 업무내역에 대해 ○는 수행하고 있음, ×는 수행하지 않음, -는 해당 없음 의미함.
자료 : 방하남 외(1999)에서 인용.

**<표 IV-13> 4대 사회보험 가입자(또는 피보험자)의 적용 및
징수 관련 업무 비교**

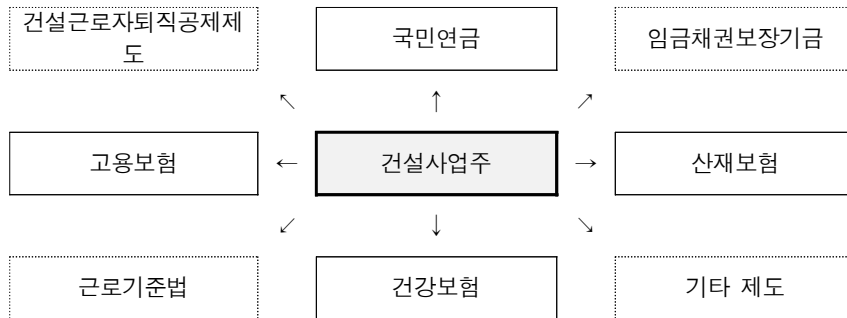
업 무 내 역		고용	산재	의료	연금
적용	보험관계 성립·변경·소멸 신고서 제출	○	○	○	○
	피보험자격취득·변동·상실 신고서 제출	○	-	○	○
	임금변경시 임금정보 즉시 신고	×	×	○	×
징수	사업주의 보험료 산정 및 보고	○	○	×	×
	보험료 납부	○	○	○	○

주 : 각 업무내역에 대해 ○는 수행하고 있음, ×는 수행하지 않음, -는 해당 없음을 의미함.
자료 : 방하남 외(1999)에서 인용.

(2) 현황 및 문제점

<그림 IV-11>에서 보듯이 건설사업주가 처리해야 할 행정업무는 4대 보험 이외에도 건설근로자퇴직공제제도, 임금채권보장기금, 고용계약 등 근로기준법 관련 업무, 기타 관련 제도의 업무 등 다양하다. 위에서 보았듯이 각 사회보험에 고유한 업무보다는 적어도 두 개 이상의 보험에 공통적인 업무가 많다. 그럼에도 불구하고 우리나라 보험체계는 각각 분립적으로 존재하고 있어 4대 보험자가 동일한 가입자 또는 피보험자에 대하여 유사한 내용의 적용 및 징수 업무를 중복적으로 수행하고 있다. 그에 따라 인적·물적 요소가 중복적으로 지출되고 있어 국가적 차원의 낭비라는 비판에 직면해 있는 것이다. 또한 가입자 또는 피보험자의 입장에서 동일한 사업장 또는 피보험자 내역을 상이한 4개의 보험자에게 따로 보고하여야 하며 보험료의 납부도 동일한 피보험자의 임금에 대해 각각 다른 부과기준, 납입시기, 납입절차에 의거해 납부하고 있어 수요자중심이 아닌 공급자 중심의 보험행정이라는 비판을 면치 못하고 있다.

<그림 IV-11> 건설사업주의 유사 행정업무 중복 수행



특히, 건설일용근로자의 ‘잡은 이동’과 ‘중복 수행’이 결합될 경우 사회보험과 관련된 행정업무는 폭증하게 된다. 잡은 이동으로 인하여 사용자의 행정업무 부담이 기하급수적으로 증폭되기 때문이다. 현 상황에서 이러한 행정업무를 규정대로 처리하기 곤란하다. 요컨대, 이동이 적은 정규근로자에 대한 중복 업무의 수행은 불편함을 가중시키는 정도에 그치지만, 이동이 잦은 비정규근로자에 대한 중복 업무의 수행은 사회보험 운영 자체를 가로막을 정도로 심각해진다는 것이다.

또한 각 보험에서 적용 및 징수 업무를 중복적으로 수행할 경우 사회보험 서비스의 질적 수준을 개선하기 어렵다. 현재 각 공단의 인력 중 60~70%는 적용 및 징수 업무에 배치되어 있다. 향후 비정규근로자에 대한 적용범위는 점차 확대되어 갈 수밖에 없다. 하지만 이들에 대한 적용 및 징수 업무를 위해서는 더욱 더 많은 행정력이 소요된다. 그렇지만 추가적으로 필요한 행정력만큼의 인원을 증원하기는 쉽지 않다. 따라서 현재와 같이 모든 공단이 중복된 적용 및 징수 업무를 수행하면서 각 사회보험 서비스의 질적 수준을 향상시키기는 불가능하다.

3) 개선 방향

비정규근로자에 대한 사회보험 적용의 당위성을 인정하고 향후 서비스의 질적 수준을 향상시킬 수 있는 방법을 찾고자 한다면 각 사회보험의 중복된 적용 및 징수 업무를 일원화하는 방안을 모색해야 한다.

9. 수주생산 방식 하에서 사회보험료 미확보 : 4대 사회보험 모두

수주생산 방식 하에서는 판매 행위 이후에 생산 활동이 이루어진다. 따라서 생산 과정에서 소요될 비용 항목을 미리 수주단계에서 확보해두어야 한다. 공공공사에 대해서는 사회보험료를 공사원가에 반영하도록 법령에 규정하고 있으나 여러 요인이 복합적으로 작용하여 현실적으로는 건설사업주가 사회보험료를 확보하지 못하고 있다. 이것이 사회보험을 기피하는 요인으로 지적되고 있다. 여기서 ‘사회보험료 미확보’란 건설업체가 확보한 사회보험료 금액이 실제 지불해야 하는 사회보험료 금액에 미달하는 현상을 지칭한다.

건설업체가 확보한 보험료 < 사회보험 공단에 납부해야 하는 보험료

(1) 관련 규정

사회보험료 확보와 관련되는 규정은 예정가격에 사회보험료를 반영하도록 하는 회계예규의 규정, 고용보험 직업능력개발사업 보험요율 규정, 국민연금 및 건강보험의 일용근로자에 대한 적용 제외 규정, 건산법의 사회보험료 명시 규정 등이다.

첫째, 국가계약법령 중 재정경제부의 회계예규 ‘원가계산에 의한 예정가격 작성 준칙’에 사회보험료에 대한 규정이 명시되어 있다. 즉, 제18조 제5항 제10호는 ‘보험료는 산업재해보험, 고용보험, 국민건강보험 및 국민연금보험 등 법령이나 계약조건에 의하여 의무적으로 가입이 요구되는 보험의 보험료’를 말한다고 명시하고 있다. 규정 중 건강 및 연금보험에 관한 언급은 2003년 12월 26일에 추가되었다. 이처럼 사회보험료를 공사원가에 명시적으로 계상하도록 규정한 취지는 사업주에게 추가적인 금전적 부담을 지우지 않으면서 사회적 약자인 근로자에 대한 보호를 두텁게 하려는 배려로 해석할 수 있다.

둘째, 고용보험의 직업능력개발사업 보험요율 규정이다. 고용보험의 직업능력개발사업 보험요율은 <표 IV-14>에서 보듯이 상시근로자수에 따라 0.1~0.7%까지 차등화되어 있다. 이것이 수주생산의 특성과 결합되면서 건설사업주로 하여금 보험료 확보를 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

〈표 IV-14〉 고용보험 각 사업별 보험요율

구 분		보험요율	부 담
실 업 급 여		0.9%	사업주, 근로자 1/2 부담
고 용 안 정		0.15%	사업주 전액 부담
직업능력 개발사업	150인미만기업	0.1%	"
	150인이상(우선지원대상)기업	0.3%	"
	150인이상 ~ 1,000인미만 기업	0.5%	"
	1,000인이상 기업, 국가 및 지방자치단체가 직접 행하는 사업	0.7%	"

셋째, 국민연금 및 건강보험의 일용근로자에 대한 적용 제외 규정이다. 즉, 현행 국민연금과 건강보험은 ‘1월 미만 근로하는 일용근로자’는 적용 제외하고 있다. 따라서 발주자는 계상된 보험료 금액에서도 그에 해당하는 부분을 제외하고자 한다.

넷째, 건설산업기본법령의 관련 규정이다. 2004년 말 법개정에서 동법 제22조 제5항을 신설하여 산업재해보상보험료 등 건설업자가 법률에 의하여 의무적으로 부담하여야 하는 비용을 도급금액산출내역서에 명시하도록 하여 당해 비용이 공사원가에 반영될 수 있도록 한 바 있다.

<건설산업기본법>

제22조 (건설공사에 관한 도급계약의 원칙)

- ⑤ 건설공사의 도급계약의 당사자는 고용보험및산업재해보상보험의보험료징수등에관한법률에 의한 보험료, 국민연금법에 의한 국민연금보험료, 국민건강보험법에 의한 건강보험료 등 당해 건설공사와 관련하여 건설업자가 의무적으로 부담하여야 하는 비용의 소요금액을 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 건설공사의 도급금액산출내역서에 명시하여야 한다. <신설 2004.12.31> [시행 일:2006.1.1]

다섯째, 공사원가 계산 제비율 규정이다. 〈표 IV-15〉은 조달청이 공사원가를 계산할 때 적용하는 제비율을 공사종류, 공사규모, 공사기간별로 구분하여 보여주고 있다. 한편, 〈표 IV-16〉은 공사규모 50억원 이상, 13개월 이상, 건설종합(토목, 건축 평균) 대상으로 하는 공사원가의 구성 사례를 보여주고 있는데 이를 통해 각 사회보험료가 계상되는 요령을 살펴볼 수 있다.

<표 IV-15> 공사원가 계산 제비율 적용기준

(단위 : %)

공사 규모	공사 기간	간접 노무비		산재 보험 료	고용 보험 료	퇴직공 제부금 비	안전관리비	기타경비				환경 보전비	일반 관리 비	이윤	
		<직노>×율						<재+노>×율							
		토목, 조경, 설비	건축					토목	조경	건축	산업 설비				
				<노>× 율	<노>× 율	<직노>× 율	<재+직노+관급자재 >×율					<재+직노 +산출경 비>×율	<재+노 +경>× 율	<노+경 +일>× 율	
5억 미만	6개월 이하(183일)	14.0	13.8	3.3	1등급: 1.25	토목공사 : 1.79 준설공사 : 0 건축공사 : 1.87 설비,전기 공사 :건축 공사준 용	일반건설 -갑: 2.48 -을: 2.66 특수 및 기타 : 1.24 철도궤도: 2.33 중건설: 3.18	5.3	4.9	5.0	5.3	재개발, 재건축 : 0.7	4.02	15.0	
	7-12개월(365일)	14.6	14.5				특수 및 기타 : 1.24 철도궤도: 2.33 중건설: 3.18	5.6	5.2	5.3	5.5				
	13개월 이상(366일)	15.3	15.1				특수 및 기타 : 1.24 철도궤도: 2.33 중건설: 3.18	6.3	6.0	6.0	6.3				
5억-30억 미만	6개월 이하(183일)	14.3	14.1				2등급: 0.93	일반건설 -갑:1.81+3,294 천원 -을:1.95+3,498 천원 특수 및 기타 : 0.91+1,647천 원 철도궤도 : 1.49+4,211천 원 중건설 : 2.15+5,148천 원	5.7	5.3	5.4	5.6			항만,담, 택지개발 : 0.5 플랜트, 상수도, 도시철도, 철도,도로 교량,터널 ,비주거용 건축 : 0.3
	7-12개월(365일)	15.0	14.8				준설공사 : 0	5.9	5.6	5.6	5.9				
	13개월 이상(366일)	15.6	15.5				건축공사 : 1.87	6.7	6.3	6.4	6.7				
30억-50억 미만	6개월 이하(183일)	14.6	14.5				3등급: 0.77	일반건설 -갑: 1.88 -을: 2.02 특수 및 기타 : 0.94 철도궤도: 1.58 중건설: 2.26	6.3	5.9	6.0	6.2			기타, 공동주택 : 0.2
	7-12개월(365일)	15.3	15.1				설비,전기 공사 :건축 공사준 용	6.5	6.2	6.2	6.5				
	13개월 이상(366일)	16.0	15.8				중건설 : 2.15+5,148천 원	7.3	6.9	7.0	7.3				
50억 이상	6개월 이하(183일)	14.6	14.5					일반건설 -갑: 1.88 -을: 2.02 특수 및 기타 : 0.94 철도궤도: 1.58 중건설: 2.26	6.3	5.9	6.0	6.2			기타, 공동주택 : 0.2
	7-12개월(365일)	15.3	15.1					특수 및 기타 : 0.94 철도궤도: 1.58 중건설: 2.26	6.5	6.3	6.2	6.5			
	13개월 이상(366일)	16.0	15.8					철도궤도: 1.58 중건설: 2.26	7.3	6.9	7.0	7.3			

자료 : 조달청, 공사원가계산 제비율 적용기준(2002년 적용 기준)

<표 IV-16> 사회보험료의 공사원가 반영 사례(예시)

공사원가 비목			산 식(원, %)	요율(%)	공사비 구성비(%)	
순 공 사 원 가	재 료 비	소계	-	-	30.600	
		직접재료비	재료량단가	-		
		간접재료비	직접재료비*간접재료비율(%)	-		
		작업설·부산물	공제	-		
	노 무 비	소계	-	-	32.400	
		직접노무비	노무량*단가	-	28.500	
		간접노무비	직접노무비*간접노무비율(%)	13.68	3.900	
	주 요 경 비	소계		-	-	26.100
		보 험 료	소계	-	-	3.511
			산재보험	노무비*요율(%)	3.30	1.069
			고용보험	노무비*요율(%) : 2등급	0.93	0.301
			건강보험	노무비*요율(%)	2.105	0.682
			국민연금	노무비*요율(%)	4.50	1.458
		산출경비		소요량*단가	-	16.144
		환경보전비		(재료비+간노+산출경비)*요율(%)	0.30	0.226
		안전관리비		(재료비+간노+관급자재)*요율(%)	1.88	1.111
퇴직공제부금비		직접노무비*요율(%)	1.79	0.510		
기타경비		(재료비+노무비)*요율(%)	7.30	4.599		
일반관리비		(재료비+노무비+경비)*요율(%)	3.70	3.300		
이윤		(재료비+경비+일반관리비)*요율(%)	12.30	7.600		
총원가		-	-	100.000		

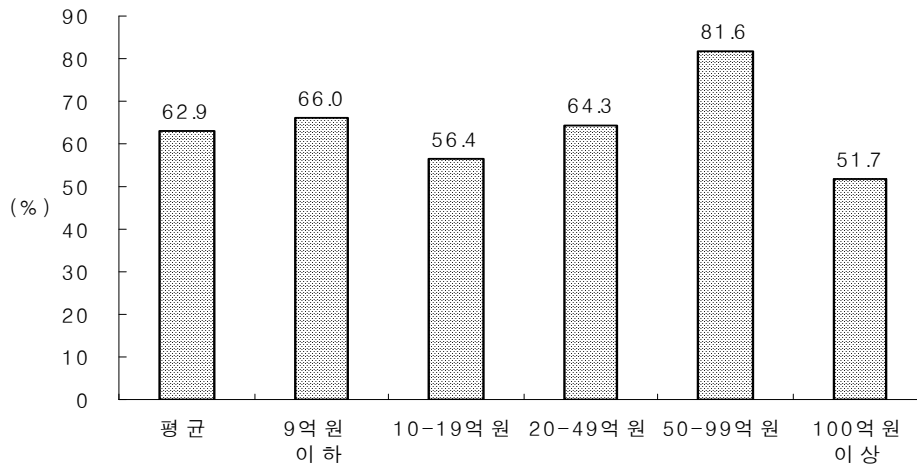
주 : 공사금액이 50억원 이상이고 공기가 13개월 이상인 건설종합(토목, 건축 평균)의 예시임.
자료 : 심규범 외(2004b), 참조

(2) 현황 및 문제점

먼저 면담조사 또는 설문조사를 통해서 드러난 사회보험료 확보 현황에 대해 살펴보자. 심규범 외(2004a)에 소개된 설문조사 결과를 통해 일반건설업체의 고용보험료 확보 비율을 살펴보면 납부한 보험료의 평균 62.9%만을 확보하는 것으로 응답하고 있다. 자본금 규모 100억원 이상인 건설업체에서는 51.7%만 확보하는 것으로 나타났다(그림 IV-12 참조). 한편, 전문건설업체는 납부한 보험료의 평균 53.5%만을 확보하는 것으로 응답해 보험료 확보 사정이 더욱 어려움을 보여주고 있다(그림 IV-13 참조). 고용기간에 따른 적용제외 규정이 없음에도 불구하고 고용보험료를 확보하지 못하는 이유는 위에서

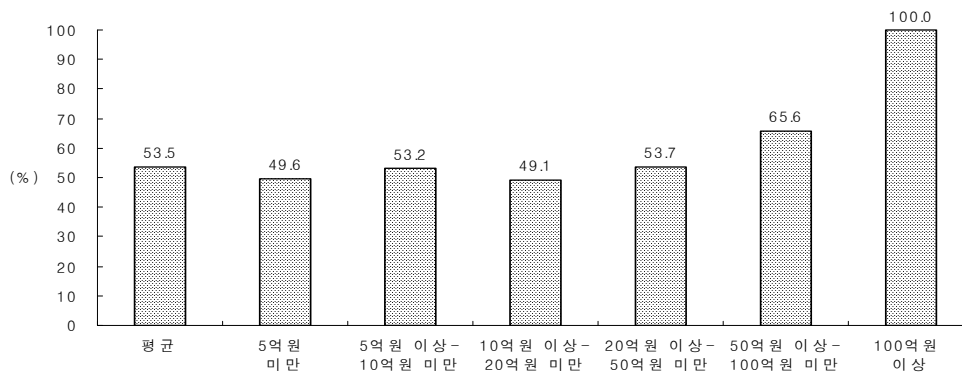
지적인 바와 같이 상시근로자 규모별로 차등화 되어 있는 직업능력개발사업 보험요율과 낙찰률에 의한 감액 요인 때문일 가능성이 높다.

<그림 IV-12> 고용보험료 확보 비율 : 자본금규모별, 일반건설업체



자료 : 심규범 외(2004a) 참조

<그림 IV-13> 고용보험료 확보 비율 : 자본금규모별, 전문건설업체



자료 : 심규범 외(2004a) 참조

국민연금 및 건강보험의 경우에는 양극단의 현상이 나타날 가능성이 있다. 첫째, 법령 규정대로 가입자를 관리하고 보험료를 납부한 건설사업주의 경우에는 고용보험의 경우보다 훨씬 낮은 비율의 연금 및 건강 보험료를 확보했을 것으로 짐작된다. 1월 미만 적용 제외 규정으로 적정 규모의 보험료를 확보하기 어렵기 때문이다. 이 경우 건설사업주의 연금 및 건강 보험 가입 기피 요인으로 작용하게 된다. 둘째, 각 공단에서의 건설근로자에 대한 가입 독려가 현실적으로 어려울 경우 사회보험료 확보에 대해 별 다른 관심을 가지지 않을 수도 있다. 이 경우 문제가 없는 것이 아니라 보험료 미확보 문제가 아직 가시화되지 않은 상태에 있는 것이다.

사회보험료를 확보하지 못하는 문제는 사회보험 업무 수행상의 애로 사항으로 지적되고 있다. 실제 면담조사에 의하면 최근 이윤율이 급격히 낮아진 상태에서 확보하지 못한 사회보험료를 내가면서 사업을 영위하기는 어렵다는 것이 고용보험을 기피하는 가장 큰 요인으로 나타난다. 이러한 반응은 고용보험 관련 설문조사 결과에서도 나타나는데 일반 및 전문건설업체 모두 가장 강한 긍정을 보이는 항목은 ‘이동이 잦은 건설일용근로자를 관리하기가 어렵다’(1.47, 1.28)이고, 그 다음이 ‘여러 공단을 상대하기가 번거롭다’(1.82, 1.67), ‘타 사회보험에서 가입요청을 해온다’(2.17, 1.94)이다. 이때 타 사회보험의 가입 요청이 애로 사항에 속하는 이유가 바로 확보하지 못한 사회보험료 특히, 국민연금에 대한 보험료 부담 때문이다. 심규범(2004)의 국민연금에 대한 설문조사에서도 유사한 결과를 보이고 있는데 건설업체 응답자들은 ‘근로자의 이동이 잦아 관리가 어렵다’는 항목에 대한 긍정이 가장 높고, 그 다음으로는 ‘동일한 근로자에 대해 여러 보험공단을 상대하기가 번거롭다’, ‘공사수주 시 연금보험료를 확보하기 어렵다’ 등의 항목에 대해 상대적으로 긍정적 인식이 강하다.

이번에는 사회보험료를 확보하지 못함으로써 발생하는 문제점에 대해 생각해보자. 첫째, 사회보험제도 자체의 실패를 초래할 수 있다. 위에서 보았듯이 사회보험료 미확보는 건설현장에서 피보험자 관리를 기피하게 하는 주요 원인 중 하나로 지목되고 있다. 피보험자 관리를 성실히 수행하는 사업주에 대해서는 이윤을 침식하도록 하고, 불성실한 사업주에게는 효과적인 핑계꺼리를 제공하고 있다.

둘째, 고용보험 전자카드 정착에 걸림돌로 작용할 것이다. 즉, 건설사업주가 사회보험료를 확보하지 못해 가입을 기피할 경우 건설일용근로자에 대한 효과적인 피보험자 관리 수단으로 도입되기 시작한 전자카드의 정착을 가로막을 가능성이 높다. 만일 전자카드의 정착이 실패한다면 이것은 더 이상 건설현장에 고용정책이 전달될 수 없을 의미한다.

셋째, 사회안전망 인프라를 구축하려는 시도가 실패할 수도 있다. 건설사업주가 사회보험료 미확보를 이유로 사회보험 가입을 기피할 경우 사회보험의 사각지대는 그대로 남게 된다. 이것은 근로자의 근로내역과 임금 정보를 기초로 추진하려는 다른 정책들 예컨대, 근로소득보전세제(EITC)나 다른 사회보장제도의 인프라가 구축되기 어려워짐을 의미한다.

넷째, 사회보험료 원가 계상 제도의 취지에 역행하게 되어 사회보험료 원가 반영 제도의 취지를 희석시킬 수 있다. 건설사업주가 사회보험의 가입을 기피할 경우 이것은 사회적 약자인 근로자가 사회안전망으로부터 보호받게 하려는 원가 계상 제도의 취지에 역행하게 된다.

다섯째, 건설사업주를 범법자로 내모는 결과를 야기한다. 사업주들이 사회보험료를 확보하지 못한 채 피보험자 관리를 성실히 할 경우 자신의 이윤이 침해될 것으로 우려해 피보험자 관리를 기피할 경우 이는 각 사회보험법을 위반하는 행위가 되어 범법자로 전락하게 된다.

(3) 사회보험료 전달 경로와 사회보험료 확보가 어려운 주요 원인

건설사업주가 왜 사회보험료를 확보하지 못하는지 알아보기 위해 사회보험료가 계상되고 전달되는 경로를 그려보고 각 단계마다 사회보험료를 확보하기 어렵게 하는 주요 원인이 무엇인지 생각해보고자 한다.

1) 사회보험료 전달 경로

수주생산 방식 및 도급생산 방식 하에서 사회보험료는 대체로 <그림 IV-14>과 같이 4단계의 흐름을 거쳐 공사원가에 반영되고 최종 건설업체에게 전달된다. 각 단계마다 사회보험의 확보 여건이 달라 사회보험 간에도 건설업체의 보험료 확보에 차이가 발생한다.

<그림 IV-14> 사회보험료의 전달 경로와 확보 여건 및 사회보험별 충족 정도

< 전달 경로 및 보험료 감액 과정 >	< 사회보험료 확보 여건 >	< 여건 충족 정도 >			
		고용	산재	연금	건강
① 공사원가 계상 규정 유무, 계상금액을 모호하게 하는 규정 유무	회계예규에 명시, 모호한 보험요율 차등화 규정	△	○	○	○
② 적용제외 규정에 의한 감액	적용제외 규정이 없거나 적용제외에 관한 자료 존재	○	○	×	×
③ 원도급 낙찰률에 의한 감액	원도급자의 적정 낙찰률 유지	×	×	×	×
④ 하도급 낙찰률에 의한 감액	원·하도급자간 대응한 역관계 또는 원도급자의 보험료 납부	△	△	×	×
건설업체의 사회보험료 확보 가능성		확보 여건의 충족 정도와 관련 ▲ ▲ × ×			

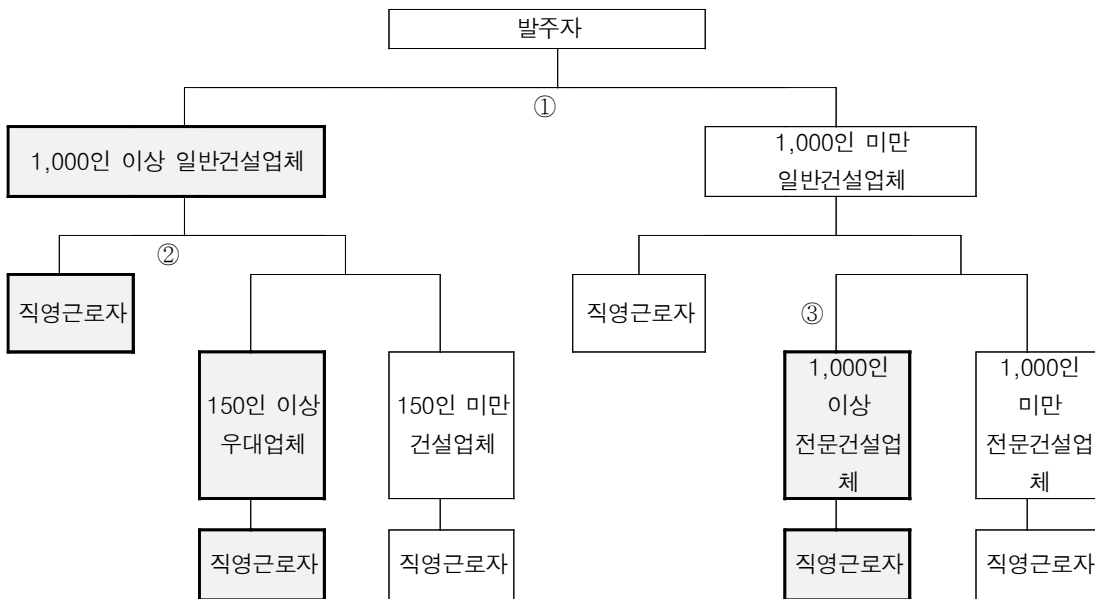
각 단계별 보험료 규모를 비교하면 다음과 같다. 1월 이상 근로자 비율과 낙찰율이 사회보험료 규모에 영향을 주는 가장 주요한 요인이라고 할 수 있다.

- ① 계상된 보험료 = 노무비 × 요율
- ② 적용제외 규정으로 감액된 보험료 = 노무비 × 1개월 이상 근로자 비율 × 요율
= ① × 1개월 이상 근로자 비율
- ③ 낙찰률에 의해 감액된 보험료 = 노무비 × 1개월 이상 근로자 비율 × 원도급자 낙찰률 × 요율
= ② × 원도급자 낙찰률
- ④ 원·하도급 역관계에 의해 감액된 보험료 = 노무비 × 1개월 이상 근로자 비율 × 원도급자 낙찰률 × 하도급자 낙찰률 × 요율
= ③ × 하도급자 낙찰률

2) 공사원가 계상 규정 : 명시적으로 규정, 고용보험의 모호한 요율 차등화

회계예규에 의해 법령상으로는 공공공사의 사회보험료를 확보할 수 있는 1차적인 여건은 조성되었다. 하지만 고용보험 직업능력개발사업 보험료의 경우 기업의 상시근로자 수 규모별로 보험요율을 차등화 함으로써 발주자가 적정 금액을 계상하기 어렵게 한다. 수주생산 방식 하에서 ‘상시근로자 수’를 기준으로 보험요율을 차등화 할 경우 발주자가 적정 요율을 반영하기 어려운 문제점이 발생하기 때문이다. 예컨대, <그림 IV-15>에서 보듯이 발주자가 어떤 프로젝트를 발주하면서 설계단계에서 ① 당해 프로젝트를 상시근로자수 1,000인 이상인 건설업자가 수주할 지 여부를 알 수 없고, ② 당해 프로젝트 중 상시근로자수 1,000인 이상인 건설업자에 소속된 근로자가 전체 투입 근로자 중 어느 정도의 비중을 차지할 지에 대해 알 수 없으며, ③ 상시근로자 수 1,000인 미만인 일반건설업체가 수주하더라도 아래 도급단계에서 1,000인 이상 규모의 전문건설업체가 수주할 가능성도 있으나 이것 역시 알 수 없다. 이 경우 전문건설업체는 0.7%의 직업능력개발사업 보험료를 납부해야 하는데 발주자가 이러한 상황을 사전에 파악하는 것은 불가능하다. 따라서 발주자는 적정 직업능력개발사업 보험료를 계상할 수 없게 된다.

**<그림 IV-15> 상시근로자수 규모에 따른 보험요율 차등화로
발주자가 직면하는 상황 예시**



3) 적용제외 규정에 의한 감액 : 국민연금, 건강보험에 해당

사회보험료 미확보의 문제는 특히 국민연금 및 건강보험 보험료와 관련이 깊다. <표 IV-17>에서 보는 바와 같이 고용보험이나 산재보험의 경우 거의 모든 보험료가 계상되고 있는데 국민연금과 건강보험의 경우에는 일부만이 계상되고 있기 때문이다. 건설사업주가 부담해야 할 국민연금 및 건강보험의 보험료율을 살펴보면 각각 4.5%와 2.155%이다. 그에 비해 대표적인 공공 발주자인 조달청이 2005년에 공사용가에 계상하려는 보험료율은 각각 2.41%와 1.25%이다. 조달청은 각 법령의 보험료율 대비 약 53.5%와 58% 수준을 계상하고 있는 셈이다. 즉, ‘1월 이상 고용된 근로자’의 비율을 그 정도 비율로 간주하고 있다. 물론 이들에 대한 정확한 통계를 알 수는 없으나 한국노동연구원의 실태조사 결과는 이들의 비율이 약 84%에 달함을 보여준다(표 IV-18 참조).

<표 IV-17> 4대 사회보험료 관련 현황(2005년 9월 현재)

구 분	고용보험	산재보험	국민연금(직장)	건강보험(직장)
적 용	사업장기준 적용대상	전사업장 2천만원 이상 건설공사	전사업장 (현장 관련 규정 없음)	전사업장 (현장 관련 규정 없음)
	근로자기준 적용대상	모든 근로자 (월 60시간 이상)	모든 근로자	1월 이상 근로자 (월 80시간 이상)
	적 용 사업주	원수급인 (1억원 이상 하수급인)	원수급인 (1억원 이상 하수급인)	사업주 (원·하수급인 각각)
징 수	보 험 료 부과기준	임금총액	임금총액	표준소득월액
	보험료율	1.15 ~ 1.75% (노 0.45, 사 0.7 ~ 1.3%)	3.1% (사업주 전액)	9.0% (노·사 1/2씩 부담)
	보 험 료 납부방법	자진납·연납·선납	자진납·연납·선납	고지납·월납·후납
반 영	조달청 적용기준	0.68 ~ 1.15%(2004년) 0.67 ~ 1.17%(2005년)	3.3%(2004년) 3.1%(2005년)	0.99%(2004년) 2.41%(2005년)
				0.52%(2004년) 1.25%(2005년)

자료 : 대한전문건설협회

<표 IV-18> 공사규모별·건설현장의 총근로기간별 건설일용근로자 분포

(단위 : 명, %)

구 분	1개월 미만	1 ~ 2개월	3 ~ 12개월	13개월 이상	전 체
4억원 미만	40(44.4)	23(25.6)	22(24.4)	5(5.6)	90(100.0)(10.3)
4 ~ 39억원	48(18.8)	70(27.3)	78(30.5)	60(23.4)	256(100.0)(29.4)
40 ~ 99억원	24(18.3)	21(16.0)	61(46.6)	25(19.1)	131(100.0)(15.0)
100 ~ 499억원	28(12.6)	35(15.8)	63(28.4)	96(43.2)	222(100.0)(25.5)
500 ~ 999억원	1(1.1)	19(20.4)	26(28.0)	47(50.5)	93(100.0)(10.7)
1,000억원 이상	-	5(6.3)	16(20.3)	58(73.4)	79(100.0)(9.1)
전 체	141(16.2)	173(19.9)	266(30.5)	291(33.4)	871(100.0)(100.0)

자료 : 허재준·심규범(1999), 건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안, 한국노동연구원 고용보험연구센터

이러한 요인에 의한 사회보험료 미확보는 사업주의 잘못이라기보다는 사회보험 제도가 빚어낸 부작용이라고 볼 수 있다. 따라서 이것과 관련된 보험료 미확보에 대해서는

제도적 보완장치가 필요할 것으로 판단된다. <표 IV-18>에서 보듯이 대규모 공사현장일 수록 ‘1개월 이상 일하는 건설근로자’의 비율이 높아지는데 이러한 현장에서는 여전히 1개월 미만 근로자에 대한 적용제외 규정으로 인해 사회보험료를 확보하지 못하게 될 가능성이 내포되어 있다.

4) 원도급 낙찰률에 의한 감액

건설공사의 낙찰률이 비정상적으로 낮아짐에 따라 사회보험료마저 비례적으로 낮아지는 데에서 그 원인을 찾을 수 있다. 건설업체 사용자는 낙찰률과 무관하게 근로자의 실 임금에 기초하여 사회보험료를 납부해야 하기 때문이다. 예컨대, 100억원 중 10억원에 해당하는 사회보험료는 원도급 낙찰률이 80%일 때 공사원가에 비례하여 8억원 수준으로 줄어든다. 하지만 일반적으로 실제 투입되는 근로자수나 지불임금도 80% 수준으로 줄지는 미지수이다. 하지만 시장논리에 의하면 이러한 요인에 의한 감액은 사실상 원·하도급 건설업체가 미리 예상하고 입찰에 임해야 한다고 보는 것이 합당하다.

5) 하도급 낙찰률에 의한 감액

원·하수급인간에도 현장에서의 현실적인 역관계에 기인하는 보험료의 적정 계상 문제가 지속되어 왔다. 하수급인의 지위에 있는 건설사용자는 원수급인으로부터 연금보험료에 해당하는 금액이 제대로 전달되지 않는다는 점을 우려하고 있다. 시장논리에 의하면 이러한 요인에 의한 감액 역시 원·하도급 건설업체가 미리 예상하고 입찰에 임해야 한다고 보는 것이 합당하다. 하지만 현장에서의 원·하수급자간의 역관계라는 현실적 요인을 무시하기는 어렵다.

6) 사회보험료 전달 경로 및 미확보 원인 요약

지금까지 논의한 사회보험료 전달 경로별 사회보험 미확보의 주요 원인을 요약하면 <표 IV-19>와 같이 나타낼 수 있다.

<표 IV-19> 사회보험료 전달 경로 및 미확보 원인 요약

전달 경로	노무비 규모	단계별 금액 요인	직접적 요인	검토 사항
① 원가계상 단계	노무비	기업별 상시근로자수 기준의 요율 차등화	상시근로자수 기준	제도적 보완 필요
② 적용제외 규정 반영 단계	노무비 × 1개월 이상 근로자 비율	1개월 이상 근로자 비율	사회보험제도의 적용제외 규정 존재	제도적 보완 검토
③ 원도급 단계	노무비 × 1개월 이상 근로자 비율 × 원도급자 낙찰률	원도급자 낙찰률	시장의 미성숙	보험료 별도 계상 및 사후정산 방안 검토
④ 하도급 단계	노무비 × 1개월 이상 근로자 비율 × 원도급자 낙찰률 × 하도급자 낙찰률	하도급자 낙찰률	시장의 미성숙	보험료 별도 계상 및 사후정산 방안 검토

(4) 개선 방향

고용보험 직업능력개발사업 보험료의 경우 기업별 상시근로자수를 기준으로 요율을 차등화함에 따라 발생하는 문제이므로 그 기준을 건설공사의 총공사금액 기준으로 전환하는 방법을 모색해 보아야 한다. 또한 낙찰률 및 현장에서의 역관계에서 비롯된 문제점을 풀기 위해서는 모든 사회보험료를 원가에 계상하고 비경쟁요소로서 규정해 낙찰률과 무관하도록 한 후 사후에 남은 금액을 정산하도록 규정하는 방향으로 검토해 보아야 한다.

10. 중층적 하도급구조와 사회보험 책임 주체의 불명확화 : 4대 사회보험 모두

앞에서 건설현장의 생산구조 및 고용구조 그리고 십장의 다단계 하도급구조를 소개한 바 있다. 이렇듯 실제 시공과정에 이르기까지 여러 단계의 도급구조가 개입되다 보니 최말단에 존재하는 근로자에 대한 책임 주체가 누구인지 모호해지는 문제가 발생하게 된다.

(1) 관련 규정

건설산업기본법에는 원칙적으로 ‘하수급인의 재하도급을 금지’하고 있다. 다만, 전문건설업자의 관리책임하에 시공에 참여하는 경우는 예외이다.

건설법 제2조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

13. "시공참여자"라 함은 전문건설업자의 관리책임하에 성과급·도급·위탁 기타 명칭 여하에 불구하고 전문건설업자와 약정하고 공사의 시공에 참여하는 자로서 건설교통부령이 정하는 자를 말한다.

건설법 시행규칙 제1조의2 (시공참여자의 범위)

법 제2조제13호에서 "건설교통부령이 정하는 자"라 함은 다음 각 호의 1에 해당하는 자를 말한다.

1. 당해 건설공사에 사실상 참여하는 건설업종사자(건설업의 등록을 하지 아니한 자를 말한다)·건설기계대여업자·건설기술자 및 성과급으로 고용된 건설근로자. 다만, 수급인 또는 하수급인 등이 건설근로자의 고용개선등에관한법률 제6조의 규정에 의한 고용에 관한 서류를 교부하고 건설공사에 참여하게 한 건설근로자를 제외한다.
2. 당해 건설공사용 부품을 제작하는 자

제29조 (건설공사의 하도급제한)

- ① 건설업자는 그가 도급 받은 건설공사의 전부 또는 대통령령이 정하는 주요부분의 대부분을 다른 건설업자에게 하도급할 수 없다. 다만, 건설업자가 도급 받은 공사를 계획·관리 및 조정하는 경우로서 다음 각 호의 1에 의하여 하도급하는 경우에는 그러하지 아니하다.<생략>
- ② 수급인은 그가 도급 받은 건설공사 중 전문공사에 해당하는 건설공사를 하도급하고자 하는 때에는 당해 전문공사를 시공할 수 있는 전문건설업자에게 하도급하여야 한다. 다만, 전문건설업자인 수급인이 도급 받은 공사의 일부를 시공참여자와 약정하고 시공에 참여하게 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 하수급인은 그가 하도급 받은 건설공사를 다른 사람에게 다시 하도급할 수 없다. 다만, 제1항제1호 및 제3항 단서의 규정에 의하여 하도급받은 일반건설업자가 그가 하도급받은 건설공사중 전문공사에 해당하는 건설공사를 전문건설업자에게 다시 하도급하는 경우와 전문건설업자인 하수급인이 하도급받은 공사의 일부를 시공참여자와 약정하고 시공에 참여하게 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

(2) 현황 및 문제점

현장에서는 전문건설업체가 시공참여자에게 도급을 줌으로써 말단의 건설일용근로자와의 사용종속관계를 단절할 수 있다고 판단하는 경향이 있는 듯하다. 하지만 시공참여자의 법적 지위에 대한 논란이 있어 사회보험의 책임 주체가 누구인지 불명확해지는 문제점이 야기된다.

실제로 2005년 6월 8일의 중앙노동위원회 판결은 전문건설업체가 시공참여자 약정서까지 작성하고 집장에게 일을 시켰다고 하더라도 건설일용근로자에 대한 사용종속관계

는 시공참여자가 아닌 전문건설업체에 있음을 보여주고 있다. 동 위원회가 이러한 결정을 내린 근거를 요약하면 다음과 같다. 전문건설업체 소속 담당자가 근로계약 서식을 배포하고 고용 및 산재보험료를 납부한 점, 근로자들이 작성한 신규채용자 안전서약서에 근로자들의 소속업체가 전문건설업체로 기재되어 있어 안전장구를 제공한 점, 전문건설업체가 근로자들의 출퇴근 체크 기기를 활용해 관리해 온 점, 전문건설업체가 원청사로부터 도급받은 공사를 작업반장들에게 지시하여 작업을 수행한 점, 원수급자와 하수급자인 전문건설업체가 체결한 건설공사 하도급 계약서에 첨부된 건설공사 하도급 계약조건 제6조(권리·의무의 양도) 및 건설공사 하도급계약 특수조건 제2조(재하도급 금지)에 하수급인이 직접 시공하여야 하고 제3자에게 재하도급을 주지 못하도록 규정하고 있는 점, 전문건설업체는 작업반장이 보고한 출역현황과 전문건설업체가 관리하는 출역현황 점검 자료를 근거로 근로자들에게 지급할 임금을 계산하여 작업반장에게 일괄지급 하였으나 전문건설업체가 작업반장에게 지급한 금품에는 작업인부들의 임금 외 재료비 경비 등의 다른 비용이 포함되어 있지 않아 작업반장을 독립된 사업주로 보기 어렵다는 점, 전문건설업체가 제시한 출역일보에 작업반장의 직종은 콘크리트공이고 출근하면 1공수라고 기재하는 등 다른 작업자들과 동일하고 근로자들은 작업반장을 총반장이라고 불렀던 점 등으로 볼 때 근로자들을 고용하여 사용한 자는 전문건설업체라고 보아야 할 것이다. 한편, 전문건설업체는 소위 시공참여약정자인 작업반장이 작성한 시공각서를 근거로 작업반장이 근로자들을 고용하였다고 주장하나 그는 시공각서를 작성하여 전문건설업체에 제출한 것으로 되어 있을 뿐 실제로는 콘크리트공으로 일당을 받고 총반장의 직책으로 작업인부들을 관리한 것으로 보이며 독립된 사업주로서 근로자들과 고용종속관계에 있다고 볼 수는 없다.

따라서 책임 주체가 불명확할 경우 건설일용근로자에 대한 피보험자 관리가 소홀해지고 사회보험 적용에 누락될 가능성이 높아진다. 건설사업주 역시 시공참여자를 믿고 보험가입자로서의 책임을 소홀히 하다가 각 사회보험 관련법 위반으로 범법자가 될 가능성이 있다.

또한 시공참여자를 법적인 보험가입자로 인정한다고 하더라도 이들은 실질적인 행정처리 능력을 갖추고 있지 못하다. 사업자 등록을 한 경우도 거의 없으며 공식적인 관리를 받고 있는 것도 아니다. 따라서 이들을 보험가입자로 규정한다고 하더라도 실질적인 사회보험 적용 및 징수 관련 업무가 수행되기 어려워 건설일용근로자에 대한 피보험자 관리가 누락되고 이와 관련한 분쟁이 빈번해질 가능성이 농후하다.

(3) 개선 방향

십장의 경우 법적 성격이 모호하고 실질적인 보험가입자 능력이 없으므로 시공참여자는 보험가입자가 될 수 없음을 명시하는 것이 건설현장의 복잡한 문제를 예방할 수 있을 것이다. 이를 위해 시공참여자 제도에서 십장을 제외하는 방안을 강구해야 한다.

11. 현황 및 문제점 요약

지금까지 논의한 건설일용근로자에 대한 사회보험 적용 현황 및 문제점 그리고 개선 방향을 요약하면 <표 IV-20>과 같다. 사회보험제도의 내부와 외부로 구분하여 정리하고 구체적인 개선 방안도 그에 따라 나누어 제시하고자 한다.

<표 IV-20> 건설일용근로자에 대한 사회보험 적용 현황, 문제점, 개선 방향 요약

주요 항목		관련 사회보험	관련 규정	현황 및 문제점	개선 방향
사회보험제도 내부	관리단위	고용보험	·건설현장별 관리	·신고행위 빈번	기업별 관리
	보험가입자	고용보험, 산재보험	·도급사업 원수급인	·근로자 보호에 소홀 ·원수급인의 관리 한계	직접 고용관계 중심
	사용자 개념	국민연금, 산재보험	·십장 인정 여부 모호	·십장의 관리 능력 부재 ·피보험자 관리 곤란	십장 배제
	피보험자 관리	고용보험, 국민연금, 건강보험	·사업주의 서면신고 중심 ·사유 발생 후 14일 이내 또는 익월 15일까지 신고	·빈번한 신고에 부적합 ·피보험자 누락 불가피 ·누락 인지 이후에 정정 곤란	전자카드 관리 방식 도입
	보험료 부과기준	고용보험, 산재보험	·노무비를 적용	·현장별 관리 불가피 ·보험료 부담의 형평성 위배	실제 지불임금 기준
		고용보험, 산재보험, 국민연금, 건강보험	·전년도 임금 기준	·시기별 보험료 부담능력 위배	실제 지불임금 기준
		고용보험, 산재보험, 국민연금, 건강보험	·실제 지불임금과 부과기 준간의 불일치	·국민연금을 제외한 3개 보험의 정산의 불편 야기	실제 지불임금 기준
	납부방식	국민연금, 건강보험	·고지납부	·근로자의 부담능력을 초과하는 과다 징수에 따른 반발 야기	자진납부
		고용보험, 산재보험	·연납 및 선납	·정산의 불편함 초래	월납 및 후납
	유사업무 중복수행	고용보험, 산재보험, 국민연금, 건강보험	·각 사회보험별 규정 ·피보험자관리 일부 통합	·일용근로자에 대해 유사업무 중복수행으로 행정부담 과중	적용 및 징수 일원화
제도 외부	사회보험료 미확보	특히, 국민연금, 건강보험	·4대 보험료 원가 계상 ·연금/건강보험 1개월 미만 적용제외 규정 존재	·건설사업주의 연금 및 건강보험료 미확보 ·사회보험 가입 기피 및 기존 피보험자에 대한 상실 처리 유발	전액 계상, 비경쟁요소로 규정, 사후 정산
	중층적 하도급구조	고용보험, 산재보험, 국민연금, 건강보험	·불법으로 규정되어 있는 복잡한 하도급구조에 대한 통제 부재	·피보험자 관리 곤란 ·사회보험 책임 주체의 불명확화	시공 참여자에서 십장 제외

제5장

독일의 사회보험 적용 징수 일원화 개요

본 장에서는 이미 오래전부터 적용 및 징수를 일원화해 온 독일의 사례를 간략히 소개한다.¹³⁾ 그리고 한국의 사회보험 효율화 특히, 건설현장의 사회보험 적용을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

독일에는 5대 사회보험이 존재한다. 고용보험, 산재보험, 국민연금, 건강보험 이외에 간호보험이 있다. 이들 중 산재보험을 제외한 4대 보험에 대해 적용 및 징수를 일원화하고 있다. 산재보험은 전통적으로 각 보험이 직업조합에서 담당하고 있다.

1. 개요¹⁴⁾

독일의 경우 1881년 비스마르크시대에 의료보험이 사회보험제도로써 처음 만들어졌고 이후 연금보험이 1883년, 실업보험이 1927년, 간호보험이 1995년에 도입되었다. 연금보험 및 그 이후에 도입된 사회보험은 적용 및 징수업무를 의료보험에 위탁하였다. 그 이유는 의료보험의 경우 많은 지역에 소규모로 구성되어 있으나 연금의 경우 생산노동자는 주별로 그리고 사무직은 연방에 하나의 조직으로 구성되어 있었으므로 수요자의 접근이 용이한 곳이 의료보험이었다. 이러한 접근용이성과 적용 및 징수업무의 비고유성이 사회보험 통합 징수의 근거였다.

또 다른 통합 징수의 여건이 바로 적용범위의 일치였다. 독일은 사회보험의 적용범위 확대 과정을 거치지 않았는데 역사적으로 전체 근로자에게 적용되어 오던 공제기능을 그대로 제도화시킴으로써 적용 초기부터 모든 근로자를 대상으로 하였기 때문이다. 이들은 비스마르크 시대에 의료 및 산재보험을 도입했지만, 그 이전에 이미 자치적인 공제조직들이 있었다. 다만 정부가 사회보장보험을 도입하면서 이러한 내용이 전체 근로자에게 법제화 및 의무화되었을 뿐이다.

물론 독일에도 적용제외 규정이 존재한다. 그러나 이는 근로자를 대상으로 하는 사회보험에서 근로자가 아닌 집단을 가려내는 정도이다. 예컨대 실업보험은 ‘주 15시간 이하

13) 독일의 사례는 1999년과 2005년에 필자가 직접 방문했던 의보, 연금, 노동사무소 등에서 파악한 자료를 중심으로 정리한 것이다. 1999년 방문 시의 자료는 방하남 외(1999)에 실려 있다.

14) 방하남 외(1999) 참조.

근로자' 만을 적용에서 제외한다. 이 규정에 의하여 학생들이 방학동안에 15시간 이상 아르바이트로 일하더라도 일년으로 평균하여 주 15시간 이상 일하지 못하면 적용대상에서 제외된다. 한편 공무원은 국가를 위해 헌신적으로 일할 수 있도록 국가가 일자리를 보장해 주어야 할 의무가 있으므로 실업보험으로부터 제외시킨다고 규정하고 있다.

한편, 독일 사용자의 경우 큰 기업의 사용자는 다른 보험에 임의로 가입하지만 소기업의 사용자는 사회보험에 가입하기도 한다. 이들의 부과기준은 1999년 현재 1년 동안의 총수입(이윤)의 11.7%이며, 최저 월 3,000DM에서 최고 6,375DM까지가 기준이 된다. 이때 자유의지에 의해 가입하는 자영업자의 서식은 따로 존재한다.

2. 보험료 부과기준

독일은 산재보험을 제외한 4개 보험의 보험료를 총사회보험료로 징수한다. 여기서 총사회보험료도 '근로소득(earnings)' 단일기준에 의해 징수한다. 즉, 근로자의 경우는 '총임금', 자영자 및 사업주의 경우는 자신의 '총수입' 그 자체이다.¹⁵⁾ 이러한 보험료부과기준은 소득세 과세기준과도 동일하다. 예컨대, 휴일근로수당의 50%는 비과세 부분인데 이것에 대해서는 보험료도 부과하지 아니한다. 독일의 경우 모든 근로자에 대해 이 기준이 동일하게 적용되므로 근로자간의 형평성 문제는 발생하지 아니한다.

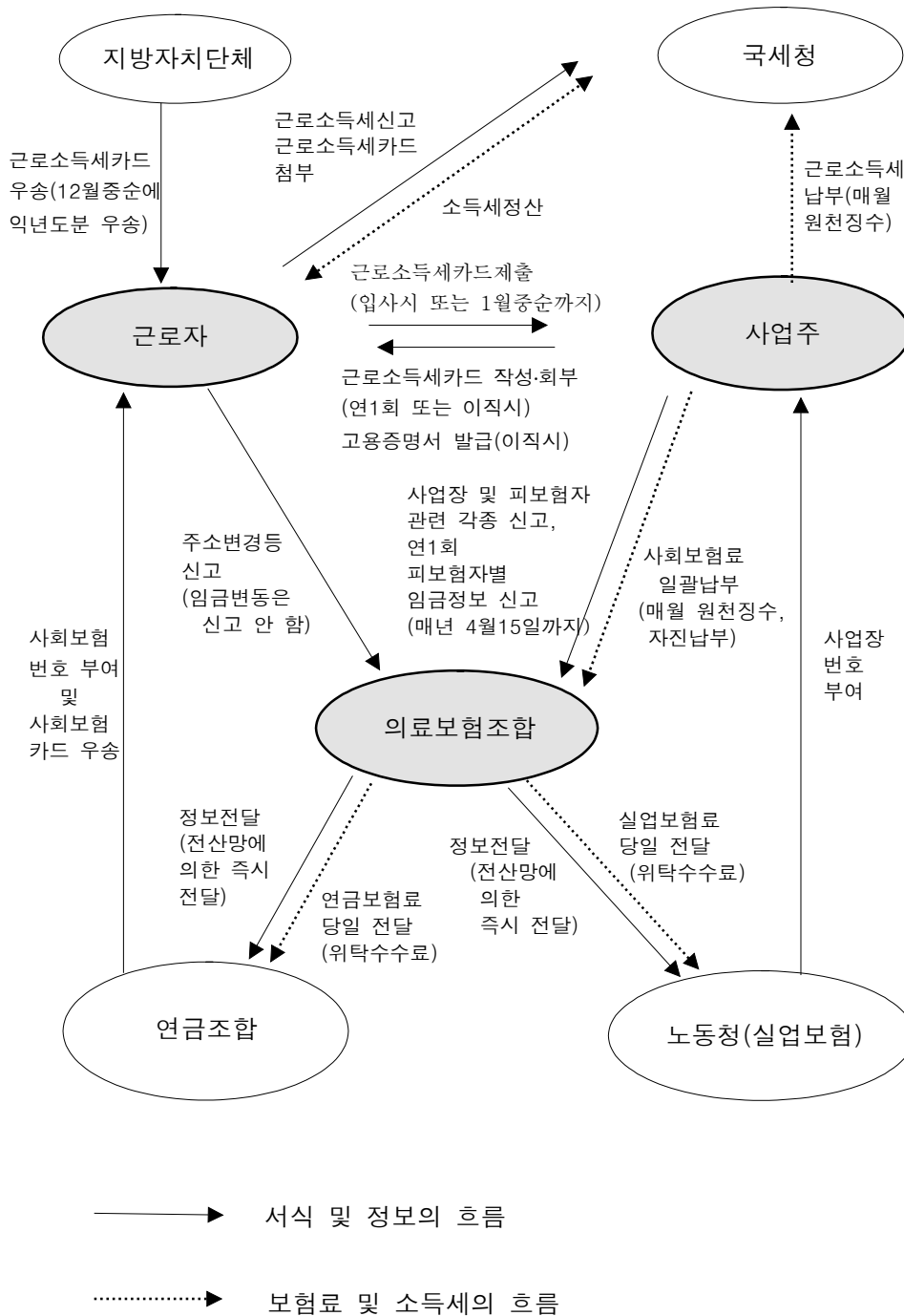
3. 적용 및 징수 일원화

독일에서는 의료, 간호, 연금, 고용보험에 대한 신고 및 보험료 징수업무를 일원화하여 의료보험조합에서 처리하고 있다. 피보험자 신고 서식 및 보험료 납부 서식도 각각 하나로 만들어져 있다. 독일은 1973년에 통합 처리 절차를 간소화하는 작업을 일차적으로 실시했으며, 1999년 1월 1일에 대대적인 전산화 및 간소화 작업을 재차 수행하였다. 이를 통해 이전에 따로 존재하던 취득신고서, 상실신고서 등의 서식명을 코드화하고 그 내용을 정리하여 단일 서식으로 통합하였으며, 수작업으로 입력하던 서식을 스캐너를 이용하여 컴퓨터에 즉시 입력하도록 했다. 일원화된 처리를 하고 있으므로 독일에서는 사회보험가입의무자가 일부 사회보험에는 가입하고 나머지에는 가입하지 않는 경우는 없다고 한다.

15) 방하남 외(1999) 참조.

독일의 사회보험 적용 및 징수의 흐름을 살펴보자. <그림 V-1>에서 보듯이 독일의 사업주는 새로이 근로자를 채용할 경우, 특정기록사항이 변경된 경우(신고양식 참조) 또는 이직한 경우 의료보험에만 한번 신고하면 의료보험에서 다른 보험기관으로 이 정보를 넘겨준다. 의료보험조합은 개인의 정보(이름, 나이, 근로경력, 임금, 주소 등)를 전산망에 올려 공유하도록 하는데 의료보험조합이 수령한 정보가 노동청이나 연금보험에 도달하기까지의 지연되는 시간은 거의 없다. 연금보험은 근로생애 전체에 대한 정보가 필요하므로 개인 정보를 지속적으로 보관하게 되고, 실업보험은 피보험자에 대한 정보를 4년간만 보관한다. 나머지 정보는 사용자가 고용증명서를 제출하면 그것으로 해결한다. 신규 노동시장 진입자에게는 연금보험에서 사회보험 번호를 부여함과 동시에 피보험자에게 사회보험카드를 우송한다. 다만, 회사를 새로 설립했을 경우 노동청에 신고하여 사업장 번호를 받아야 한다.

<그림 V-1> 독일의 사회보험과 근로소득세 신고 및 징수 절차 흐름도



보험료 납부 역시 매달 사용자가 사회보험료를 임금에서 원천징수하여 의료보험기관에 이체시켜 주면 여기서 각 사회보험자에게 보험료를 매월 매월 배분한다. 사회보험료 납부는 산재보험을 제외한 모든 사회보험료의 내역이 적힌 통합서식에 의거하여 매월 사업주가 자진 납부한다. 서식에는 피보험자별 임금정보가 기재되어 있지 않고 사업장별 전체 근로자의 임금총액의 총합을 기준으로 전체 보험료 내역만이 전달된다. 따라서 보험자는 개별 피보험자의 임금정보를 매월 알 수 없고 1년에 한번 사업주의 신고를 통해서만 정보를 입수하게 된다. 즉 사용자는 개별근로자에 대한 연간 임금총액을 매년 4월 15일까지 의료보험기관에 신고하여야 한다. 사업주의 신고 이후에 근로자는 근로소득세 카드를 근거로 의료보험조합에 연락해서 자기가 받은 임금과 보험료의 기초가 되는 임금이 일치하는지를 확인할 수 있다. 독일의 사업주는 피보험자 정보의 변경 신고에 있어서는 자유롭다. 임금인상이 있더라도 사용자는 의료보험조합이나 세무서에 별도로 신고하지 않는다. 또한 주거지 변동이 있는 경우에는 사업주를 거치지 않고 근로자가 직접 의료보험조합에 신고한다.

다른 사회보험자가 의보조합으로부터의 정보 및 보험료를 전달 받는데 불편함이 없는지에 대해서도 확인해 보았는데 정보 및 보험료의 일원화된 전달체계가 잘 작동하고 있어 불편함이 없다고 한다. 현재의 적용 및 징수체계가 효율적이라고 한다. 반대로 연금조합이 직접 사업장과 근로자를 상대로 한다면 불편과 혼란이 따를 것이라고 한다.

국세청에서 사회보험료를 징수하지 않는 이유에 대해 면담에 응한 실무자들은 세금과 보험은 그 취지가 다르고, 국세청에서 통합 징수한다면 사회보험조직에서의 일자리 감소가 매우 클 것이라고 대답한다.

<그림 V-2>는 독일의 사회보험 피보험자 신고 서식이고, <그림 V-3>는 사회보험료 통합 신고 서식이다.

<그림 V-2> 독일 사회보험 피보험자 신고 서식

Ausfüllhinweise siehe Seite 31 bis Seite 35

Meldung zur Sozialversicherung

13 Belegart

Beim Ausfüllen mit der Schreibmaschine können Sie fortlaufend schreiben; Sie brauchen die Kästchen dabei nicht zu beachten!

Wichtiger Hinweis bei der erstmaligen Erhebung von Daten:
Die hiermit angeforderten personenbezogenen Daten werden unter Beachtung des Bundesdatenschutzgesetzes erhoben; Ihre Kenntnis ist zur Durchführung des Meldeverfahrens nach Maßgabe des Vierten Buches Sozialgesetzbuch sowie der Datenerfassungs- und übermittlungs-Verordnung erforderlich.

* Hinweise siehe Rückseite

1 Versicherungsnummer

2 Personalnummer (freiwillige Angabe)

3 Name, Vorsatzwort, Namenszusatz, Titel (Trennung durch Kommata)

4 Vorname

5 Straße und Hausnummer (Anschrift nur bei Anmeldung und Anschriftenänderung)

(Land) Postleitzahl Wohnort

6 Grund der Abgabe

7 Entgelt in Gleitzone

8 Namensänderung

9 Änderung der Staatsangehörigkeit

10 Beschäftigungszeit von bis Betriebsnummer des Arbeitgebers

11 Personengruppe

12 Mehrfachbeschäftigung

13 Betriebsstätte Ost

14 West

15 Beitragsgruppen* KV RV ALV PV

16 Angaben zur Tätigkeit

17 Schlüssel der Staatsangehörigkeit*

18 DM

19 Euro

20 Statuskennzeichen*

21 Stornierung einer bereits abgegebenen Meldung

Es wurde gemeldet:

Grund der Abgabe

von bis Betriebsnummer des Arbeitgebers

Personengruppe

Mehrfachbeschäftigung

Betriebsstätte Ost

West

Beitragsgruppen* KV RV ALV PV

Angaben zur Tätigkeit

Schlüssel der Staatsangehörigkeit*

Beitragspflichtiges Bruttoarbeitsentgelt (in DM ohne Pfennige / Euro ohne Cent)

DM Euro

Statuskennzeichen*

22 Namensänderung (bisheriger Name)

Name, Vorsatzwort, Namenszusatz, Titel (Trennung durch Kommata)

23 Vorname

24 Änderung der Staatsangehörigkeit

Schlüssel der neuen Staatsangehörigkeit*

Wenn keine Versicherungsnummer angegeben werden kann:

25 Geburtsname

26 Geburtsort

27 Geburtsdatum

28 männlich

29 weiblich

29 Schlüssel der Staatsangehörigkeit*

30 Nur bei erstmaliger Aufnahme einer Beschäftigung von nichtdeutschen Bürgern des Europäischen Wirtschaftsraumes:

Geburtsland (Schlüssel der Staatsangehörigkeit)*

Versicherungsnummer des Staatsangehörigkeitslandes

31

Name der Einzugsstelle (Geschäftsstelle)

AOK BKK IKK EK LKK See-KK BKN

32

Datum, Name, Anschrift des Arbeitgebers (Firmenstempel)

33

Stand: 1.1.2005

※ 실제 서식에는 번호가 없음.

<서식 1> Meldung zur Sozialversicherung : 일원화된 사회보험 신고서식

- (1) 사회보험번호 : 아무 번호도 지정될 수 없는 경우 빈칸으로 남겨둠. 이런 경우 (25)~(29)번이 채워져야 함.
- (2) 개인번호(기입하지 않아도 됨) : 의료보험 신고시 반복되는 질문에 대해 대답하는 수고를 덜기 위해 사용자(Arbeitgeber)가 피용자에게 부여한 개인번호임. 기입여부는 자의에 따름.
- (3) 성(姓) : 경우에 따라서는 앞에 놓여지는 말, 이름의 보조, 칭호 순으로 기입함. 콤마로 분리해서 답할 것. 예를 들어 van Gruiter 교수일 경우 Gruiter, van, 교수.
- (4) 이름
- (5) 거리명과 번지(신고시 및 주소변경시의 주소), 주, 우편번호, 거주지
- (6) 신고사유 코드
- (7) 저임금 (월근로소득 401-800€까지) 급여 신고서를 제출할 경우 X표시함.
- (8) 이름변경여부 : 변경했을 경우 X표시함. 이 경우 (22)와 (23)번 기재함.
- (9) 국적의 변경여부. 변경했을 경우 X표시. 이 경우 (24)번 기재함.
- (10) 고용기간
- (11) 사용자(Arbeitgeber)의 사업장번호
- (12) 해당그룹 코드

- | |
|---|
| 101 특별한 특징이 없는 사회보험가입의무자 |
| 102 직업양성교육생 |
| 103 파트타임에 종사하는 노령노동자 |
| 104 가내영업자 |
| 105 실습생 |
| 106 고학생 |
| 107 공인된 장애인작업장이나 그와 유사한 시설에서 근로하는 장애인 |
| 108 조기연금수급자 |
| 109 과소임금(월평균 400€이하의 근로수입) 종사자 |
| 110 (부업으로서의) 단기근로 종사자 |
| 111 청소년 복지사업시설에 종사하는 자, 장애인을 위한 직업훈련소 또는 그와 유사한 시설에서 종사하는 자 |
| 112 농업부문의 가족종사자 |
| 113 농업을 전업으로 하며 지속적인 부업으로서의 임금노동자 |
| 114 농업을 전업으로 하며 부업으로서의 (연간 26주를 초과하지 않는) 계절노동자 |
| 116 FELEG에 따라 보상금을 받는 사람 |
| 118 불안정한 직업종사자 |
| 119 노령으로 인해 보험을 들지 않아도 되는 노인연금 생활자 및 생활보호대상자 |

- (13) 복수직업 : 여러 사용자에 의해 고용되어 있는 경우 X표시함. 그렇지 않은 경우 빈칸으로 남겨둠.
- (14) 사업장 소재 : 통일이전 서독에 속했는지 동독에 속했는지 구분.
- (15) 보험료 그룹 코드

KV : 의료보험(질병보험)
 0 보험료를 내지 않음
 1 일반적 보험료
 2 증액된 보험료
 3 인하된 보험료
 4 농업의료보험으로 보험료
 5 농업의료보험으로 사용자보험료
 9 자유의사에 의한 가입자

PV : 간호보험
 1 보험료 전액 지불
 2 보험료 반액 지불

RV :연금보험(2004년1월1일까지)
 0 보험료를 내지 않음
 1 ArV로 보험료 전액 지불
 2 AnV로 보험료 전액 지불
 3 ArV로 보험료 반액 지불
 4 AnV로 보험료 반액 지불

RV: 연금보험(2005년1월1일부터)
 1 보험료 전액지불
 3 보험료 반액지불
 5 과소노동종사자에 대한 일괄보험료

ALV : 실업보험
 1 보험료 전액 지불
 2 보험료 반액 지불

- (16) 활동신고 : 연방노동청(또는 고용청)(Bundesanstalt für Arbeit)이 앞으로 아홉자리의 활동기호를 계획하고 있음. 그때까지는 계속해서 다섯자리의 활동기호를 사용함. 처음 세 자리는 Arbeitnehmer가 수행하는 일을 의미하며, 네 번째 자리는 신청서 제출시의 지위(예를 들어 숙련공이면 2)이고, 다섯 번째 자리는 훈련에 관한 사항임.

- (17) 국적 코드

독일 000 ; 이집트 287 ; 미국 368 ; 에디오피아 225 ; 벨기에 124 등 총 38개국의 코드화

- (18) 통화기준 : 1998년 12월 31일까지는 마르크화로, 1999년 1월 1일부터 2001년 12월 31일까지는 겸용함. 2002년 1월 1일부터는 유로화로 단일화함.

- (19) 보험료의무가 있는 税前근로소득(페니히 없이 DM 또는 센트 없이 유로)

- (20) 신분표시 : “1”-사용자의 배우자, “2”-주식회사의 사장, 이에 해당되지 않으면 빈 공간으로 남겨둠)

- (21) 기존에 제출한 신고 해지

제출사유, 기간, 사업체번호, 해당그룹, 복수직업, 사업장국가, 보험료그룹, 활동신고, 국적, 통화기준, 보험료의무가 있는 税前근로소득은 위의 상황과 같음.

<이름 변경시(지금까지의 이름)>

- (22) 성

- (23) 이름

- (24) 국적의 변경 : 새로운 국적의 기호

<사회보험번호를 기입할 수 없을 경우>

(25) 출생시의 성명 : 3번의 이름과 다를 경우

(26) 출생지

(27) 생년월일

(28) 성별

(29) 국적

<독일인이 아니면서 유럽경제구역에 속하는 국가출신으로서 처음 고용된 경우>

(30) 출생국가

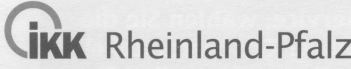
(31) 소속국가에서의 사회보험번호

(32) 신고하는 의료보험기관의 이름

AOK, BKK, IKK, EK, LKK, See-KK, BKN

(33) 날짜, 사용자의 이름, 주소 (회사의 도장)

<그림 V-3> 독일 사회보험료 통합 징수 서식



IKK Rheinland-Pfalz
Bezirksdirektion _____ *

Straße _____

PLZ _____ Ort _____

* Bitte tragen Sie hier die Adresse Ihrer IKK-Bezirksdirektion (siehe Rückseite) ein.

Betriebsnummer des Arbeitgebers _____

Zeitraum
 von: Tag Monat Jahr _____
 bis: Tag Monat Jahr _____

Dauer-Beitragsnachweis*) ☐

bisheriger Dauer-Beitragsnachweis
 gilt erneut ab nächsten Monat*) ☐

Beitragsnachweis enthält:
 Beiträge aus Wertguthaben,
 das abgelaufenen Kalenderjahren
 zuzuordnen ist*) ☐

Korrektur-Beitragsnachweis
 für abgelaufene Kalender-
 jahre*) ☐

Beitragsnachweis		Euro	Cent
Beiträge zur Krankenversicherung – allgemeiner Beitrag –	1000		
Beiträge zur Krankenversicherung – erhöhter Beitrag –	2000		
Beiträge zur Krankenversicherung – ermäßigter Beitrag –	3000		
Beiträge zur Krankenversicherung für geringfügig Beschäftigte –	6000		
Beiträge zur Rentenversicherung der Arbeiter – voller Beitrag –	0100		
Beiträge zur Rentenversicherung der Angestellten – voller Beitrag –	0200		
Beiträge zur Rentenversicherung der Arbeiter – halber Beitrag –	0300		
Beiträge zur Rentenversicherung der Angestellten – halber Beitrag –	0400		
Beiträge zur Rentenversicherung der Arbeiter für geringfügig Beschäftigte –	0500		
Beiträge zur Rentenversicherung der Angestellten für geringfügig Beschäftigte –	0600		
Beiträge zur Arbeitsförderung – voller Beitrag –	0010		
Beiträge zur Arbeitsförderung – halber Beitrag –	0020		
Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung	0001		
Umlage nach dem Lohnfortzahlungsgesetz (LFZG) für Krankheitsaufwendungen (U1)	0008		
Umlage nach dem Lohnfortzahlungsgesetz (LFZG) für Mutterschaftsaufwendungen (U2)	0009		
Gesamtsumme			

Es wird bestätigt, dass die Angaben mit denen der Lohn- und Gehaltsunterlagen übereinstimmen und in diesen sämtliche Entgelte enthalten sind.

Datum, Stempel und Unterschrift _____

Beiträge für freiwillig Kranken-versicherte**)	zur Kranken-versicherung	
abzüglich Erstattung gemäß § 10 LFZG	zur Pflege-versicherung	
zu zahlender Betrag/Guthaben		

*) Zutreffendes ankreuzen
 **) freiwillige Angaben des Arbeitgebers

<서식 2> Beitragsnachweis : 보험료증명서(별첨)

※ 이 서식은 사업주가 매월 중순 자진 납부하는 보험료 일괄 납부 서식으로서, 항목을 번역 제시함.

- 사업장번호/사용자성명
- 기간 : ____년__월__일부터 ____년__월__일까지
- 지난해의 보험료증명서의 정정 여부
- 소득공제 기간에 있는 단축노동수당/동절기휴업수당 또는 노년층의 파트타임근로소득 여부

보험료 내역	보험료 그룹	유로	센트
의료보험 - 일반보험료	1000		
의료보험 - 증액된 보험료	2000		
의료보험 - 경감된 보험료	3000		
의료보험 - 저소득층 피고용자를 위한 보험료	6000		
생산직노동자(임금소득자)연금보험 - 보험료전액	0100		
사무직노동자(봉급소득자)연금보험 - 보험료전액	0200		
생산직노동자(임금소득자)연금보험 - 보험료반액	0300		
사무직노동자(봉급소득자)연금보험 - 보험료반액	0400		
생산직노동자(임금소득자)연금보험 - 저소득층 피고용자를 위한 보험료	0500		
사무직노동자(봉급소득자)연금보험 - 저소득층 피고용자를 위한 보험료	0600		
실업보험 - 보험료전액	0010		
실업보험 - 보험료반액	0020		
사회적 간호보험	0001		
임금계속지급법(LFZG)에 따른 상병수당 대신변제(U1)	0008		
임금계속지급법(LFZG)에 따른 어머니수당 대신변제(U2)	0009		
합 계			

- 제출기한: 다음달 10일
- (소급력을 갖는 임금 지급 시) 보험료는 15일까지 납부할 것. 납부 연체 시에는 과태료가 부과됨.
- 이 제출서류는 임금 및 봉급의 기초와 일치하며 전체의 보수 속에 포함되어 있음을 증명함.
- 이 보험료증명서는 실행안내서와 지불청구서로 간주함.

4. 감독 체계

독일은 자진납부 방식에 의해 사회보험료를 징수하는 대신 사업주의 성실 납부를 독려할 수 있는 강력한 감독 체계를 보유하고 있다. 원칙적으로 보험료 납부의 적정성에 대해서는 연금보험에서 실시하며 각 사업장은 적어도 4년에 한번은 실사를 받아야 한다. 하지만 근로자를 신규 채용하였으나 피보험자 신고를 하지 않은 경우 그에 대한 신고 독려 또는 직권신고는 의보조합에서 담당한다.

허위신고에 대한 감독은 1996년 이후에는 연금보험조합에서 조사하고 있다. 1995년까지는 의보조합에서 실시했다. 공공의료보험 기관만이 존재할 때에는 의료보험에서 사업장 조사를 실시하는 데 대하여 아무런 회의가 없었으나, 1995년 일부 의보의 민영화 조치로 다수의 민간 의료보험기관이 진입한 이후 그 당위성에 대하여 회의론이 제기되었다. 즉 민간 의보의 경우 고객유치를 위해 사업장에 대한 조사를 엄격히 시행하기 어려운 한계가 존재하기 때문이었다. 따라서 1996년부터 사용자 신고내용과 임금대장 및 회계장부와 일치하는지를 감독하는 권한을 의료보험에서 연금보험으로 넘기게 된 것이다. 조사를 담당하던 의보의 직원도 연금으로 소속을 바꾸어 옮겨 다니기도 하였다. 그러나 연금보험은 지방조직이 없어 접근성이 떨어지는데, 이러한 단점을 보완하기 위하여 주별 혹은 지역별로 외부활동 담당관이 파견되는데 이들은 공무원으로서 재택근무를 하며 1년 내내 조사업무만을 수행한다. 4년에 최소 한 번 정도는 기업을 조사해야 하므로 매우 방대한 작업이다.

사업장 조사의 종류는 두 가지이다. 첫째, 정기조사이다. 이것은 매 4년마다 실시하는 조사로서 모든 사업장이 대상이다. 둘째, 특별조사이다. 파산이나 종료, 보험료 미납 의심 등의 사유가 있을 때 실시하는 조사이다.

조사 절차를 살펴보자. 먼저 조사원에게 리스트를 전달한다. 연금보험 중앙기구에서 독일 전역의 사업장 정보를 보유하고 있다. 매년 주 차원에서 사업장 정보를 시달한다. 이 리스트를 받아 당해 지역에 거주하는 조사원이 조사를 실시한다. 다음은 사업장에 통지한다. 통상 14일 이전에 통지한다. 규모가 큰 사업장의 경우 임금정보 수집 등에 시간이 많이 필요하다고 판단될 경우 4~6주 전에 통보하기도 한다.

최근의 조사 실적은 다음과 같다. 독일 전역에 약 3,200,000개의 사업장이 있다. 그 중 라인란트-팔츠 주에는 75,000개의 사업장이 있다. 따라서 이 곳에서 1년에 18,000~19,000개의 사업장을 조사하여야 4년에 걸쳐 1회씩 조사할 수 있다. 조사를 통해 추가 징수한 실적은 2004년의 경우 독일 전역에 걸쳐 5억 5천만 유로, 라인란트-팔츠주의 경우

1천 4백 5십만 유로이다. 추가 징수를 당한 경우는 대개 법규정을 잘 모르거나, 또는 알면서도 신고를 제대로 안한 경우이다. 세관에서 불법노동을 단속한 경우 이를 연금보험에 통지하는데 이 경우에도 추정한다. 세관에서 불법노동을 단속하게 된 배경은 유럽연합이 출범한 이후 관세가 폐지되면서 방대한 세관 조직의 업무가 사라지게 되었는데 이들의 경험을 불법노동 단속에 활용하게 된 것이다. 유럽연합의 사회적 산물이라고 할 수 있다.

조사에서 요구하는 자료의 항목은 다음과 같다. 첫째, 정기조사에서의 요구 자료 항목은 월급여명세서, 의보조합에 제출한 연간보험료명세서, 근로계약서, 단체협약서, 사업장 내 합의서 등이다. 정기조사에서는 사업주가 제시한 자료만을 활용하여 조사할 수 있다. 즉, 압수수색 등의 조사권은 없다. 둘째, 불법행위로 의심이 가는 사업장에 대해 실시하는 특별조사에서는 압수수색 등 조사권을 발동할 수 있다. 또한 경우에 따라 세관 및 국세청과 함께 조사를 실시하기도 한다.

한편, 조사 업무의 전문성을 확보하기 위해 사업장 조사원은 원칙적으로 다른 보직으로 순환배치 되지 않는다. 예외적으로 본인이 원할 경우에는 옮겨갈 수 있다. 조사원이 되기 위해서는 공공부문에 종사할 자를 교육하는 전문대학을 졸업해야 한다. 면담에 응했던 조사원의 경우 3년간의 교육을 거쳐 연금보험에 취업한 후 상담역할을 수행하고 사업장 조사 업무를 시작한 경우였다. 추가적으로 6개월간의 이론 및 실습 교육을 수료하였다. 독일에서 사업장 조사원은 직급이 높으며, 본인이 원할 경우 평생 이 업무를 수행할 수 있다고 한다.

규정 위반 행위에 대한 처벌은 사회보험료 자체를 추정하는 것이다. 이때 원래 노사가 반반씩 부담하던 보험료를 사업주가 모두 부담하게 된다. 추정한 보험료는 원래의 보험료를 배분하는 비율대로 각 사회보험에 배분하게 된다.

5. 최근의 변화 : 전산프로그램에 의한 신고

2005년 6월 현재 사업주들이 대체로 전산을 통해 신고하고 있다. 민간 사업주들은 피보험자 신고를 위해 전산프로그램을 구입하여 활용한다. 서식신고 대 인터넷 신고 비율은 약 20 대 80 이다. 의보조합은 2006년부터는 서식신고를 폐지하고자 한다. 대신 소규모 업체에게는 의보조합과 ITSG 공동으로 프로그램을 개발하여 무료로 보급할 계획이다. 'ITSG'는 헤센주에 있는 전산프로그램 인증업체이다. 여기서는 민간전산프로그램 개발업체가 개발한 프로그램 중 피보험자 신고에 활용하기 적합한 것에 대해 인증해 주

는 역할을 담당하고 있다. 의보조합은 전산프로그램을 통한 신고로 오류 입력이나 추가 입력 업무가 감소되므로 이를 권장하고 있다. 사업주들도 이를 활용하면 피보험자 신고에 소요되는 시간과 비용이 절감되고 정확도가 제고된다고 한다. 전산프로그램을 사용하는 업체에 대한 의보조합의 특별 지원은 없다. 하지만 이를 통한 행정비용의 감소는 보험요율 인하 또는 서비스 제고로 국민들에게 되돌려질 것이라고 한다.

6. 한국 건설현장의 사회보험 적용에 대한 시사점

독일의 사회보험 적용 및 징수 일원화 사례는 한국의 건설현장을 포함한 전체 사회보험제도가 추구해야 할 방향을 제시하고 있다. 이러한 시사점을 보험료부과기준, 적용 및 징수, 감독체제로 나누어 살펴보자.

(1) 보험료부과기준의 일원화

독일에서는 사회보험과 소득세의 부과기준이 동일하다. 따라서 부과기준 산정에 대해 사업주와 근로자의 혼선이 적다. 이것이 사업주의 자진납부 방식을 가능하게 하고 적용 및 징수 업무 일원화를 통해 업무량을 크게 줄이는 데 필수적이다.

이러한 부과기준의 일원화가 한국의 사회보험 운영에 주는 시사점은 크다. 특히, 건설현장에 대한 사회보험 적용에 주는 시사점은 매우 크다. 각 사회보험의 부과기준이 다르므로 이동이 잦고 야근이 많은 건설일용근로자의 임금에서 각 사회보험의 규정대로 보험료를 원천 공제하기는 매우 어렵다. 따라서 우리 건설현장에 대한 사회보험 적용을 위해서라도 4대 사회보험의 부과기준을 일원화해야 함을 시사한다. 나아가 소득세 부과기준까지도 일치시킨다면 사업주와 근로자의 혼선을 예방할 수 있을 것이다.

(2) 적용 및 징수 업무의 일원화

독일에서는 산재보험을 제외한 사회보험의 적용 및 징수 업무를 의료보험조합에서 통합 처리하고 있다. 사업주는 한 장의 자격 관련 서식과 한 장의 납부 관련 서식을 하나의 통합보험자에게 신고하고 납부함으로써 관련 업무를 마무리할 수 있다. 이러한 일원화 조치는 부과기준의 일원화와 더불어 사업주의 편의성을 크게 향상시켜 주고 있다.

적용 및 징수 업무의 일원화 조치는 건설일용근로자의 잦은 이동에 따른 사회보험 업

무의 증가를 경감시킬 수 있는 획기적인 방안이 될 것으로 판단된다. 그리고 보험료 납부 방식인 월납, 후납, 자진납부의 적용 가능성에 대해서도 세부적으로 검토해보아야 한다. 이동이 잦고 소득 변동이 잦더라도 당월에 지급된 임금은 사업주가 알고 있으므로 그 다음 달에 정확한 확정임금에 기초하여 보험료를 산정해 납부할 수 있기 때문이다. 또한 확정임금에 기초하여 납부하도록 한다면 보험료부과기준과 실제 지불임금이 동일해 번잡한 보험료 정산 과정을 생략할 수 있다. 한편, 매월 보험료를 납부할 때에는 모든 근로자의 임금 하나하나에 대한 정보를 제출하는 것이 아니라 사업장 전체의 임금에 기초하고 있는데 이것은 사업주의 행정편의를 높이는 데 매우 중요하다. 특히, 전산프로그램을 갖추지 못한 영세사업주에게는 더욱 그러하다. 따라서 적용 및 징수 업무를 일원화한 독일의 사례가 우리 건설현장에 대한 사회보험 적용에 시사하는 바가 매우 크다.

(3) 감독체계의 강화

독일에서는 사업주가 스스로 보험료를 산정하고 납부하는 자진납부 방식을 따르고 있다. 자진납부 방식의 약점은 언제나 사업주가 고의적으로 허위 신고할 가능성이 존재한다는 점이다. 독일의 경우 이러한 맹점을 보완하기 위해 강력한 감독체계를 구축하고 있다.

사업장 이동과 소득 변동이 잦은 건설일용근로자에게 사회보험을 적용하기 위해서는 월납, 후납, 자진납부 등의 개선 방향이 필요하다고 언급한 바 있으나 그것의 전제조건은 감독체계의 강화이다. 특히, 건설현장처럼 관련 증빙자료의 분량이 방대해질 수밖에 없는 사업장일수록 평소에 허위신고가 개입될 수 없도록 감독을 강화해야 함을 시사한다.

제6장

사회보험제도 내부의 개선방안

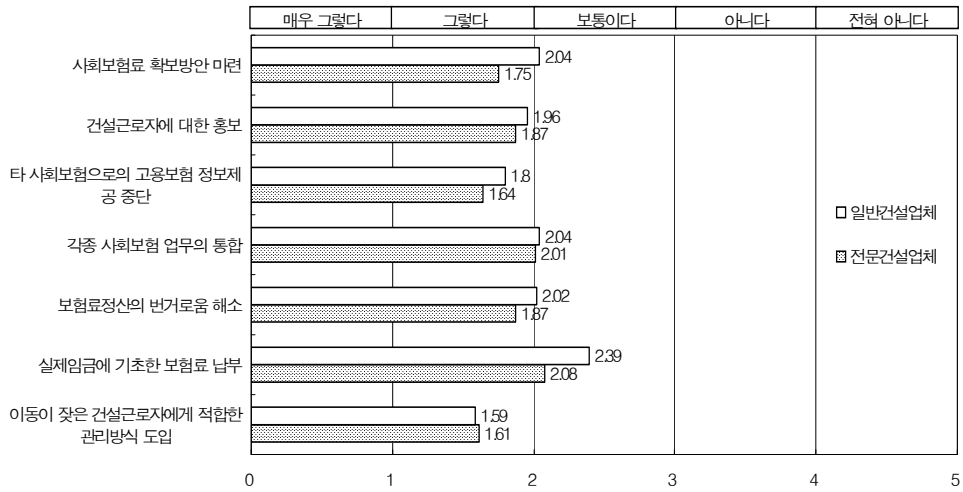
제6장과 제7장에서는 앞에서 분석한 현행 사회보험제도의 현황 및 문제점과 독일의 사례로부터 도출한 시사점에 기초하여 세부적인 개선 방안을 제시하고자 한다. 사회보험제도 내부와 외부의 개선 방안을 나누어 각각 제시하고자 하는데, 사회보험제도 내부의 개선 방안에서는 보험료 부과기준, 적용 및 징수, 피보험자 관리 등의 세부 항목에 대해 언급한다.

1. 기본 방향 : 비정규근로자의 특성을 고려한 제도 개선

건설현장에 대한 사회보험 적용 및 징수 업무의 개선 방안을 모색함에 있어 비정규근로자의 특성인 ‘잡은 이동’ 및 ‘잡은 소득 변동’을 수용할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 이것은 건설일용근로자 이외의 다른 비정규근로자에 대한 적용 가능성도 제고할 수 있을 것이다. 또한 비정규근로자의 특성을 담아낼 수 있는 방식이 정규근로자에 대해서는 또 다른 문제점을 야기하지 않는지에 대해서도 생각해보고자 한다.

선행 연구에 나타난 고용보험이나 국민연금제도 개선에 대한 건설업체의 요구 사항으로부터도 사회보험제도 개선의 기본 방향을 도출할 수 있다. <그림 VI-1>에서 보듯이 심규범 외(2004a)에 의하면 고용보험업무 수행상의 개선 사항에 대해 ‘이동이 잡은 건설근로자에게 적합한 관리방식 도입’(일반 1.59, 전문 1.61)에 가장 강한 지지를 표명하고 있다. 다음은 ‘타 사회보험으로의 고용보험 정보제공 중단’(1.8, 1.64), ‘사회보험료 확보방안 마련’(2.04, 1.75), ‘보험료정산의 번거로움 해소’(2.02, 1.87) 등의 순서로 응답하고 있다. 그 외 다른 항목에 대해서도 대체로 동의하고 있다. 여기서 ‘타 사회보험’이란 국민연금과 건강보험을 의미한다.

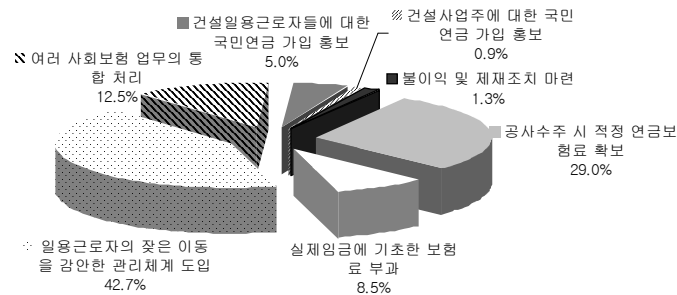
<그림 VI-1> 고용보험업무 수행상의 개선 사항 : 건설업체



자료 : 심규범 외(2004a), 건설일용근로자 고용보험 가입 제고 및 효과적인 재취업 지원방안, 한국노동연구원

또한 <그림 VI-2>에서 보듯이 건설현장에 대한 국민연금제도의 정착을 위한 선결 조건에 대해 가장 많은 응답은 ‘일용근로자의 잦은 이동을 감안한 관리체계 도입’(42.7%)이다. 다음은 ‘공사 수주 시 적정 연금보험료 확보’(29.0%), ‘여러 사회보험 업무의 통합 처리’(12.5%), ‘실제임금에 기초한 보험료 부과’(8.5%) 등이다.

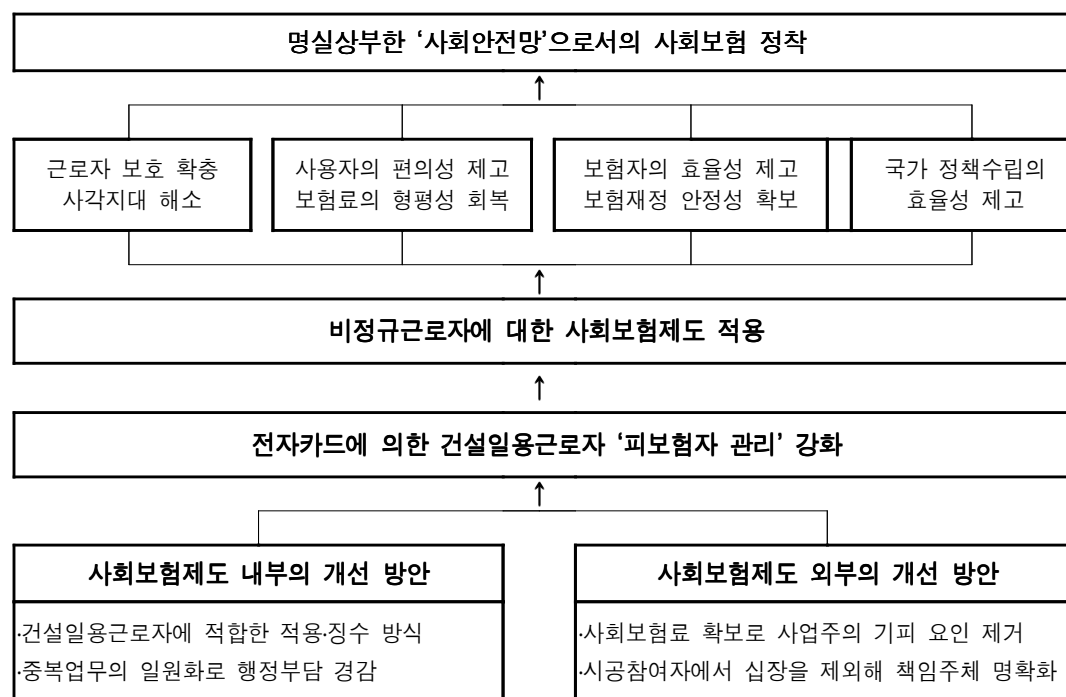
<그림 VI-2> 국민연금제도의 정착을 위한 선결 조건(복수 응답) : 건설업체



자료 : 심규범(2004) 참조

앞에서 분석한 현황 및 문제점, 독일의 사례, 건설업체의 요구 사항 등을 종합하면 <그림 VI-3>과 같은 사회보험제도 개선의 기본 방향을 도출할 수 있다. 사회보험제도 내부의 개선 방안은 사업장 이동이 잦고 소득 변동이 불규칙적인 건설일용근로자에 적합한 적용 및 징수 방식을 강구하는 것과 중복업무의 일원화로 행정부담을 경감하는 것으로 대별된다. 또한 사회보험제도 외부의 개선 방안은 사회보험료 확보 방안의 마련과 중층적 하도급구조하에서 책임주체를 명확하게 하는 것으로 압축된다. 이러한 내부와 외부의 개선 방안을 통해 건설일용근로자에 대한 피보험자 관리를 강화하는 한편 이러한 개선 방안을 확산시켜 비정규근로자 전체에게 사회보험제도를 적용할 수 있을 것이다. 이러한 개선 조치를 통해 근로자 보호 확충, 사각지대 해소, 사용자의 편의성 제고, 보험료의 형평성 회복, 보험자의 효율성 제고, 보험재정 안정성 확보 등 이상적인 사회보험제도가 갖추어야 할 판단기준을 충족시킴과 동시에 국가 정책수립의 효율성도 제고할 수 있을 것이다. 궁극적으로는 4대 사회보험이 명실상부한 ‘사회안전망’으로서의 정착되는 초석이 될 것으로 기대된다.

<그림 VI-3> 건설현장에 대한 적용을 위한 사회보험제도 개선의 기본 방향



2. 적용 및 징수 업무의 일원화

(1) 적용 및 징수 업무 일원화의 필요성

전술했듯이 명실상부한 사회안전망으로서 역할을 재정립하고 사회보험 서비스의 질적 수준을 제고하기 위해서라도 적용 및 징수 일원화가 요구된다. 사회보험이 온전한 사회 안전망으로 자리매김 되기 위해서는 동 제도의 도움을 가장 필요로 하는 비정규근로자들을 제도권 안으로 포용할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 막대한 행정인원의 증원이 필요한데 이미 유사한 적용 및 징수업무를 각 사회보험마다 중복수행 함으로써 사회적 낭비를 초래하고 있다는 비판이 제기되고 있는 상황에서 각 공단마다 필요한 인원을 모두 증원하기는 어려울 것이다.

또한 국민의 입장에서 중요한 것은 사회보험 서비스의 질적 측면인데 현재 각 사회보험 공단은 전체 인원의 60~70% 정도를 적용 및 징수 분야에 투입하면서 서비스의 질적 측면은 소홀해지고 있다는 지적도 무시하기 어렵다.

한편 비정규근로자에 대한 사회보험 적용을 성공적으로 정착시키기 위해서는 적용 및 징수 업무의 일원화가 불가피함을 직시해야 한다. ‘잡은 이동’ × ‘중복 업무’ ≡ ‘사회보험 업무 처리 곤란’이라는 공식이 성립되기 때문이다. 4대 사회보험의 유사한 중복업무는 모든 사업장에 공통적이다. 하지만 중복업무의 수행이 야기하는 업무량은 동일하지 않다. 이동이 드문 정규근로자들에게는 큰 문제점이 발생하지 않을 수 있다. 그저 업무의 효율성을 저하시키는 수준의 문제일 수 있다. 그러므로 정규근로자에 대한 사회보험 적용 및 징수 업무의 일원화 논의는 ‘편의성 제고’의 차원이라고 할 수 있다. 그러나 비정규근로자에 대한 중복업무 수행의 문제는 심각도의 차원이 다르다. ‘잡은 이동’이라는 비정규근로자의 특성과 맞물리면서 행정업무의 양을 엄청나게 증폭시켜 사회보험제도 자체의 성패 차원에서 논의해야 할 만큼 심각성이 커지기 때문이다. 즉, 비정규근로자에 대한 일원화 논의는 ‘사회보험 성패’의 차원에서 다루어야 할 문제이다.

(2) 과거의 사회보험 효율화 논의와의 차이점

1999년에도 사회보험통합추진위원회를 중심으로 사회보험 적용 및 징수 업무의 일원화에 대한 시도가 있었다. 하지만 일원화의 필요성에 대한 인식 수준이 ‘사회보험 성패’에까지 이르지지는 못했다. 그 이유를 사회보험의 적용 범위에서 찾을 수 있다. 1999년 당

시에선 각 사회보험이 고용기간에 따른 단기간 근로자에 대한 적용 제외 범위가 넓었다. 고용보험은 1개월 미만, 국민연금은 3개월 미만, 의료보험은 2개월 미만이었다. 따라서 비정규근로자들이 대개 적용 배제되었거나 지역가입자로 분류되어 비정규근로자들의 문제점이 크게 부각되지 않았다. 따라서 비정규근로자의 특성에 대한 세밀한 고려가 필요 없었으며 일원화 대상이 될 사회보험의 범위도 정부부처별 2 대 2 통합에 그쳤다. 즉, 노동부의 고용보험과 산재보험 그리고 보건복지부의 국민연금과 건강보험에 대한 일원화를 권고하는 수준에서 머물렀다.

한편, 2004년에도 대통령자문 빈부격차차별시정위원회에서 ‘사회보험 적용·징수 효율화’ 논의를 진행시킨 바 있다. 대체로 적용 및 징수 일원화의 필요성은 부각되었으나 여기에서 제시된 적용 및 징수 방식이 비정규근로자들의 특성인 ‘찾은 이동’ 및 ‘찾은 소득 변동’ 등을 수용해 낼 수 있는지에 대한 고민은 많지 않았다. 하지만 위에서 제시한 대안이 정규근로자들에게는 적합하나 비정규근로자들의 특성을 수용하지 못한다면 비정규근로자들은 여전히 사회보험에서 배제되거나 별도의 적용 및 징수 방식을 강구해야 하나 심각한 문제를 야기하게 된다. 그 문제점에 대해서는 후술한다.

본 연구는 사회보험의 적용범위가 확대됨에 따라 사회보험 적용 및 징수 일원화 논의의 수준 역시 달라져야 하며 모든 근로자를 포괄할 수 있는 방안을 모색해야 한다는 점을 강조하고자 한다.

(3) 비정규근로자를 포괄하는 단일 체계의 구축 필요성

사회보험 적용 및 징수 업무의 일원화가 필요하다고 주장하는 사람들 중에는 정규근로자와 비정규근로자의 특성이 다르므로 이들에 대해 각각 상이한 적용 및 징수 체계를 도입해야 한다고 주장하는 이들도 있다. 이 주장의 장단점을 비교해보고자 한다.

<표 VI-1>에서 보는 바와 같이 제1안은 비정규근로자를 포괄하는 단일 체계를 구축하는 방안이고 제2안은 비정규근로자에 대한 별도의 체계를 구축하는 방안이다. 제1안의 단점은 피보험자 관리 방식의 개발이 어렵고 안정적인 정규근로자 체계에 악영향을 야기할 가능성이 있다. 하지만 고용보험에서 전자카드라는 효과적인 관리 방식을 도입하기 시작하였고 정규근로자에게도 별다른 부작용은 없을 것으로 예상되고 있다. 그에 비해 제2안의 단점은 동일한 근로자가 양자의 범주를 넘나들 경우 제도가 복잡해진다는 것과 현실 세계에는 정규직과 비정규직을 구분하기 모호한 회색지대가 발생하게 되는데 이때 실무적으로 어느 체계에 적용시켜야 할지 구분하는 데에서 많은 문제가 야기될 것이라

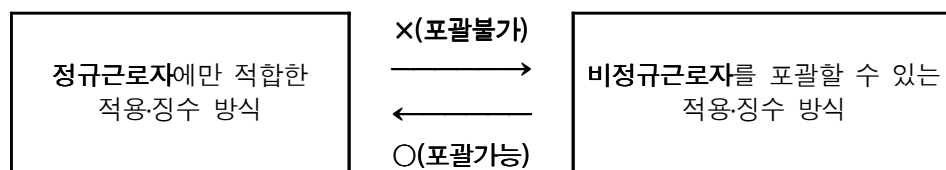
는 점이 지적되고 있다. 산업 현장의 다양한 고용 형태로 인해 이러한 단점은 치유되기 어려울 것으로 판단된다. 따라서 제1안의 선택이 불가피할 것으로 판단된다.

<표 VI-1> 비정규근로자에 대한 사회보험 적용·징수 체계 구축 방안의 장단점 비교

구 분	제1안 비정규근로자 포괄 단일 체계	제2안 비정규근로자에 대한 별도 체계
방 안	·비정규근로자의 특성을 감안한 적용·징수 체계를 구축 ·정규근로자에 대한 부작용 유발 여부 검토	·근로기간에 따른 고용 형태별 구분 ·비정규근로자가 많은 업종별 구분
장 점	·제도의 간결성 유지 ·근로자별로 구분해야 하는 어려움 방지	·기존의 정규근로자 체계에 대한 혼란 방지
단 점	·피보험자 관리 방식의 개발 어려움 ·정규근로자 체계에 대한 악영향 우려	·제도의 복잡성 가중 ·체계별로 근로자를 구분할 때 혼란 야기 ·형평성 논란 유발
단점의 치유 가능성	·고용보험 전자카드 도입으로 해결 시도	·산업 현장의 다양한 고용형태로 극복 곤란

따라서 제1안과 같이 비정규근로자들의 특성을 포용할 수 있는 사회보험의 적용 방식이 필요하다. 비정규근로자들의 특성인 ‘잡은 이동’, ‘잡은 소득 변동’, ‘불안정한 사업장’ 등을 제도적으로 포용할 수 있는 적용 방식을 강구해야 한다. 비정규근로자들의 특성을 포용할 수 있는 사회보험 적용 방식은 이동이 적고 관리가 용이한 정규근로자들에 대해서도 적용 가능할 것으로 예상된다. 따라서 비정규근로자들을 포괄할 수 있는 적용 및 징수 방식이라면 고용형태를 막론하고 모든 근로자를 보호할 수 있게 될 것으로 기대된다(그림 VI-4 참조).

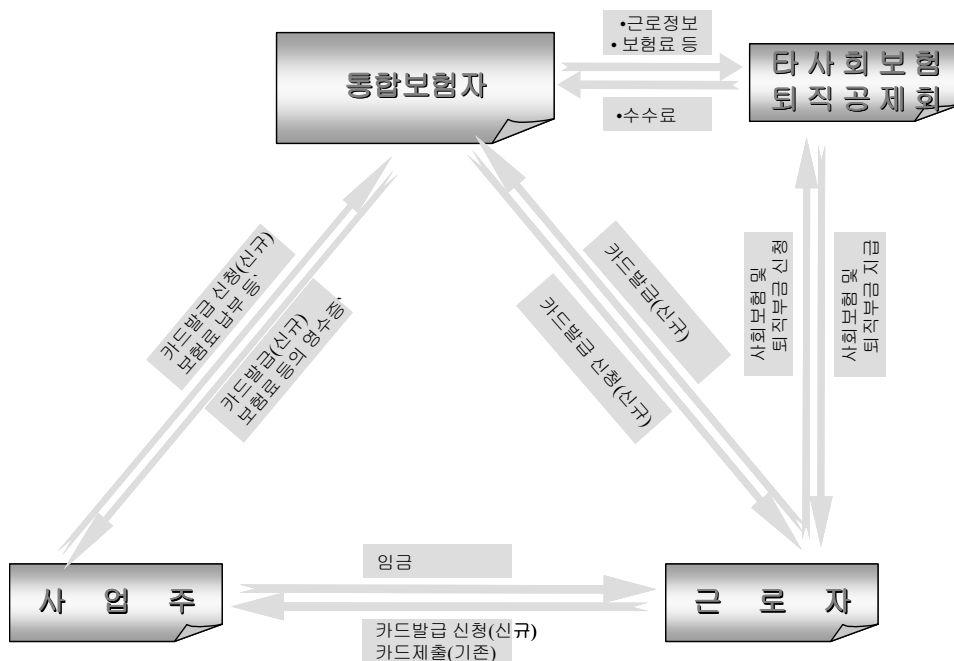
<그림 VI-4> 비정규근로자를 포괄하는 단일 체계의 구축 가능성



(4) 적용 및 징수 체계의 일원화 분야

적용 및 징수 일원화가 필요한 분야를 열거하면 관리번호의 일원화, 각종 신고절차·서식·행위의 일원화, 부과기준의 일원화, 납부방식의 일원화, 소득정보 관리의 일원화 등이다. 특히, 이동 및 소득 변동이 잦은 건설일용근로자에 대한 적용 및 징수 업무를 일원화하기 위해서는 그 특성을 고려한 관리수단 즉, 전자카드의 도입이 반드시 필요할 것으로 판단된다. 전자카드에 의한 피보험자 관리와 적용 및 징수 업무의 일원화 개념도를 도식화하면 <그림 VI-5>과 같다. 자세한 내용은 후술한다.

<그림 VI-5> 전자카드에 의한 피보험자 관리와 적용 및 징수업무 일원화



3. 관리단위 : 기업단위로 전환, 현장단위 관리번호 보완

(1) 개선 방안 및 기대 효과

기업단위와 현장단위의 전제조건 및 장단점을 비교하면 <표 VI-2>과 같다. 공정에 따라 현장 간 이동을 반복하므로 동일 기업 내부에서의 이동이 잦고 이것이 취득 및 상실 신고 업무를 지속적으로 유발시키므로 사업장단위 관리 방식은 건설현장에 적용하기 곤란하다. 따라서 건설일용근로자에 대한 피보험자 관리 체계 즉, 전자카드 관리방식의 구축을 전제로 기업단위 관리 방식의 적용이 바람직할 것으로 판단된다.

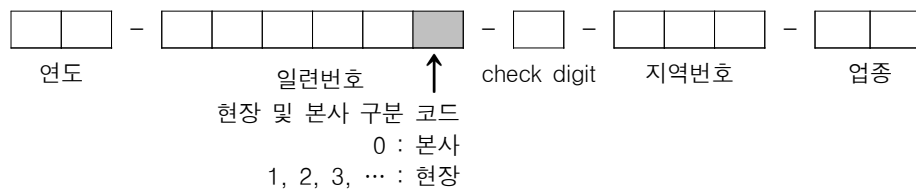
따라서 본 연구에서는 현장 단위에서 기업 단위 또는 사업주 단위로 관리 단위를 전환하는 방안을 제시하고자 한다. 동일한 근로자를 동일한 사업주의 현장간에 이동 배치하더라도 별도의 자격변동 신고 사유를 발생시키지 않고 업무의 효율성을 높이는 방안이 때문이다.

<표 VI-2> 기업단위 관리와 사업장단위 관리의 비교

구 분	기업단위 관리	사업장단위 관리
정 의	·적용 및 징수 업무를 기업단위로 수행 ·사업장을 이동해도 동일 기업 내부에서는 별도의 신고 불필요	·적용 및 징수 업무를 사업장단위로 수행 ·동일 기업 내부이더라도 사업장이 달라지면 반복적인 자격 취득 및 상실 신고 필요
전제조건	·피보험자 관리 체계 구축 ·사업장별 관리번호 부여	·동일 기업 내부의 사업장간 이동이 작을 것 ·잦은 이동에 대한 편리한 관리 체계 구축
장 점	·동일 기업 내부의 잦은 이동에도 신고 불필요	·피보험자 관리가 미흡해도 공사별 총공사 금액과 노무비율을 활용하여 보험료 징수 가능
단 점	·피보험자 관리 체계가 구축되지 않을 경우 보험료 징수에 어려움 발생	·동일 기업 내부에서 근로자의 이동이 잦을 경우 과중한 취득 및 상실 신고 업무 유발 ·보험자도 수많은 개별 사업장을 별도로 관리함과 동시에 잦은 신고에 대한 처리업무 유발
건설일용근로자에 대한 적용 가능성	·피보험자 관리 체계 구축을 전제로 적용 가능	·공정에 따라 현장간 이동을 반복하므로 동일 기업 내부에서의 이동이 잦으므로 적용 곤란
정규근로자에 대한 적용 가능성	·이동이 적어 적용 가능	·이동이 적어 적용 가능

다만, 예외적으로 사업주가 사업장 단위별 관리를 원하는 경우 이를 허용할 수 있도록 한다. 이 경우에도 동일 사업주의 사업장임이 식별되도록 유기적으로 관리번호를 부여한다. 즉, 기업별로 적용 및 징수 관리를 수행하되, 현장별 관리번호를 별도로 부여하여 임금 및 보험료 정보를 구분하여 관리하는 것이다. 현장별 관리가 보완적으로 필요한 이유는 건설업과 같이 수주생산을 영위하는 산업의 경우 사회보험료 확보 문제가 매우 중요한데 이를 해결하기 위한 방안 중 하나인 사회보험료 실비정산 방안을 현실화하기 위해서는 현장별 관리의 보완조치가 필수적이기 때문이다. 실제 각 건설업체에서는 각 현장별 임금 및 보험료를 구분하여 관리하고 있으며 각 사회보험 공단에서도 실무적으로 가능하다는 것을 확인한 바 있다.

<예시>



관리 단위를 현장 단위에서 기업 단위로 전환함에 따라 동일 사업주의 여러 현장을 옮겨 다니더라도 신분에 변화가 없어 취득 및 상실 신고를 할 필요가 없으므로 건설사업주의 피보험자 관리 편의성이 크게 제고될 것으로 기대된다. 또한 보완적으로 사업장별 관리 번호를 부여함으로써 사업장 관리의 효율성도 제고될 것으로 보인다.

(2) 예상되는 문제점과 그에 대한 대응

고용보험과 산재보험은 관리 단위가 변경될 경우 보험료가 누락될 가능성이 있다고 우려한다. 현재의 징수방식은 건설공사별 총공사금액에 노무비율을 적용하여 노무비를 도출하고 여기에 보험료율을 곱하여 보험료를 징수하는 것이다. 따라서 피보험자 관리 여부와 무관하게 보험료 징수만큼은 확실하게 이루어진다고 볼 수 있다. 하지만 관리 단위를 기업으로 전환하면서 여전히 원수급인을 보험가입자로 하여 공사금액과 노무비율에 의존해 임금총액을 추정한다면 여러 공사가 뒤섞여 보험료 부과기준이 모호해질 수 있다는 것이다.

이러한 우려는 피보험자 관리의 가능성과 맞닿아 있다. 근로자 개인별로 피보험자 관리가 확실하게 이루어진다면 굳이 불합리한 노무비율을 적용하여 보험료를 징수할 필요가 없다. 또한 원·하수급인을 불문하고 직접적 고용관계에 기초하여 보험가입자를 규정하여야 한다. 그래야 각 사업주가 자신이 직영하는 공사 현장에서 일하는 근로자를 모두 총괄하여 효율적으로 관리할 수 있기 때문이다. 결국 전자카드에 의해 피보험자 관리가 효과적으로 이루어지고 직접적인 고용관계에 기초하여 보험가입자가 규정된다면 관리 단위를 기업으로 설정하더라도 보험료 징수의 누락 없이 보험자 및 사업주의 행정 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 이 두 가지 전제조건은 실현된 가능성이 높으므로 기업 단위로 관리하더라도 보험료 징수 누락을 막을 수 있을 것으로 판단된다.

4. 보험가입자 규정의 명확화 : 직접적인 고용관계 기준, 합법적인 사용자 한정

(1) 개선 방안 및 기대 효과

보험가입자 규정에 대한 개선 방안은 다음과 같다. 첫째, 직접적인 고용관계를 기준으로 보험가입자를 규정하도록 한다. 즉, 건설현장의 원수급인과 하수급인은 각각 자신이 고용한 근로자에 대한 보험가입자가 된다. 이때 현행 고용보험 및 산재보험법에 규정된 하수급인 인정승인제도는 폐지하도록 한다.

둘째, 보험가입자 또는 사용자 개념을 ‘건설산업기본법’의 ‘건설업자’와 ‘그와 유사한 법적 지위를 갖는 자’로 국한함으로써 십장 이하의 단계로 내려가는 것을 억제한다. 건설산업기본법상의 건설업자란 일반건설업자와 전문건설업자를 지칭한다. 그리고 그와 유사한 지위를 갖는 전기통신법, 소방법 등의 합법적인 사용자를 포함한다. 또한 각 사회보험제도에서는 건설현장에서 관련 업무처리를 담당하는 실무자는 건설근로자고용개선법의 ‘고용관리책임자’라는 점을 명시하는 것이 바람직하다. 이미 고용관리책임자는 고용보험을 포함해 제반 고용관련 업무를 수행하는 것으로 규정하고 있기 때문이다. 고용보험법 제13조(피보험자에 대한 신고) 개정안(2004.8.18)에는 ‘당해 근로자를 고용하는 하수급인’에 대한 정의를 추가한 바 있다. 하수급인에 대해 ‘관계법령에 따라 면허·허가·등록 등을 받은 자에 한한다’고 추가로 정의하고, 이어서 ‘이 경우 당해 하수급인으로부터 도급 등 명칭 여하를 불문하고 공사의 시공을 위탁받은 자에게 고용된 자도 또한 같다.’고 단서 규정을 명시하고 있다.

< 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률 >

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

1. "사업주"라 함은 근로자를 고용하여 대통령령이 정하는 건설업(이하 "건설업"이라 한다)을 행하는 자로서 관계법령에 의하여 면허·허가·등록 등을 받은 자를 말한다.
2. "건설근로자"라 함은 근로기준법 제14조의 규정에 의한 근로자로서 건설업에 종사하는 자를 말한다.
3. "원수급인"이라 함은 발주자로부터 건설업의 공사를 도급받은 사업주를 말한다.
4. "하수급인"이라 함은 원수급인으로부터 건설업의 공사를 도급받은 사업주와 그로부터 건설업의 공사를 도급받은 사업주를 말한다.

제5조 (고용관리책임자)

① 사업주는 다음 각호의 사항에 관한 당해 사업장의 업무처리를 위하여 사업장별로 고용관리책임자를 지정하여야 한다.

4. 고용보험 피보험자격 취득·상실의 신고 등 고용보험 사무처리에 관한 사항
5. 퇴직공제의 가입, 공제부금의 납부 및 건설근로자복지수첩의 발급신청 등 퇴직공제에 관한 사항
6. 기타 건설근로자의 고용관리에 관한 사항으로서 노동부령이 정하는 사항

< 동법 시행규칙 >

제2조 (고용관리책임자)

① 건설근로자의고용개선등에관한법률(이하 "법"이라 한다) 제5조제1항제6호에서 "노동부령이 정하는 사항"이라 함은 다음 각호에 해당하는 사항을 말한다.

1. 건설근로자의 명부 및 임금대장에 관한 사항
2. 건설근로자의 산업재해보상보험 및 고용보험에 관한 사항
4. 법 제7조의 규정에 의한 건설근로자의 고용개선 등의 지원과 관련된 사항

② 법 제5조제2항에서 "노동부령으로 정하는 사항"이라 함은 고용관리책임자의 직위와 직무내용을 말한다.

보험가입자 규정을 명확히 규정함으로써 다음과 같은 효과가 기대된다. 첫째, 보다 효과적인 일용근로자 보호와 원활한 보험업무 처리를 기대할 수 있다. 일용근로자의 근로행태 및 임금 정보를 보다 정확히 파악하고 있는 직접적인 고용자가 피보험자 관리와 보험료 납부 업무를 동시에 처리하는 것이 보다 효과적이다. 둘째, 보험가입자 개념과 관련해 직접적인 고용관계에 기초한 사업주를 책임 주체로 명시하고 심장을 배제하는 조치는 건설일용근로자에 대한 고용보험제도 나아가 전체 사회보험제도의 정착을 촉진하는 첫 걸음이 될 것이다. 심장이 동원한 건설일용근로자들도 모두 합법적인 건설업자와 고용관계를 맺을 수 있게 되어 고용보험제도의 정착 여건이 조성될 수 있기 때문이다. 셋째, 보험가입자 개념이 명확하게 되면 건설일용근로자에 대한 건설업자의 책임관계가 분명해져 비정규근로자인 건설일용근로자에 대한 책임 주체를 둘러싼 분쟁과 행정처리의 모호함을 예방할 수도 있다.

(2) 예상되는 문제점 및 대응방안

주로 전문건설업체의 행정능력과 십장의 법적 성격과 관련해 문제점을 제기하고 있다. 첫째, 소규모 하수급인 사업주의 행정능력이 부족하므로 보험업무를 처리할 수 없다는 우려이다. 하지만 지금도 산재보험의 경우 2천만원 이상의 공사를 원도급한 경우에는 보험가입자가 되어 보험업무를 처리하고 있다. 또한 타 업종(예 : 음식점, 소매상 등)의 경우 근로자를 1인 이상 고용한 사업주는 모두 보험가입자로서 피보험자 관리뿐만 아니라 보험료 신고납부 의무를 수행하고 있다. 하물며 건설산업기본법령에 의해 기술 및 재무 능력을 검증 받은 전문건설업체에 대하여 보험업무의 처리 능력이 부족하므로 보험가입자로 규정할 수 없다고 판단하는 것은 타 업종과의 형평에도 어긋난다. 법령상의 전문업체 등록기준은 기술자 2~5인 이상, 자본금 1~10억원 이상이기 때문이다.

둘째, 하수급인을 보험가입자로 규정할 경우 보험자의 보험관리 업무가 대폭 증가할 것을 우려하고 있다. 상대적으로 소수이면서 대규모인 일반건설업체에 비해 다수이면서 소규모인 전문건설업체를 관리함에 따른 업무 증가를 우려하는 것으로 볼 수 있다. 하지만 문제의 핵심은 급증하는 일용근로자들이 건설현장을 옮겨 다님으로써 빈번한 신고행위를 야기하는 것이다. 이것은 카드에 의한 피보험자 관리 시스템을 도입하고 사업주단위로 관리단위를 변경함으로 대응해야 할 문제이다. 이 두 가지 방안을 실천함으로써 하수급인의 행정업무는 크게 줄어 들 수 있다.

셋째, 십장의 법적 지위에 대한 논란이 여전히 존재하고 있어 다른 법령과의 충돌이 발생할 때 그 해석을 둘러싼 논란이 예상된다. 하지만 노동부 ‘고용관리책임자’ 개념을 원용해 사용자 개념을 합법적인 건설업자로 제한하는 것이 합리적이라고 판단된다. 앞에서 확인할 수 있었던 바와 같이 ‘건설근로자고용개선등에관한법률’에서는 건설현장의 근로자들을 ‘고용관리책임자’가 관리하도록 규정하고 있다. 그리고 합법적인 건설업자만이 ‘고용관리책임자’를 둘 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 십장 또는 시공참여자는 사용자로서 설 여지가 없어지게 된다. 앞에서 소개한 바와 같이 전문건설업체가 시공참여자가 약정서까지 작성하고 십장에게 일을 시켰다고 하더라도 건설일용근로자에 대한 사용종속관계는 시공참여자가 아닌 전문건설업체에 있음을 보여주는 2005년 6월 8일의 중앙노동위원회 판결에 비추어 보더라도 시공참여자를 보험가입자로 보기는 어렵다.

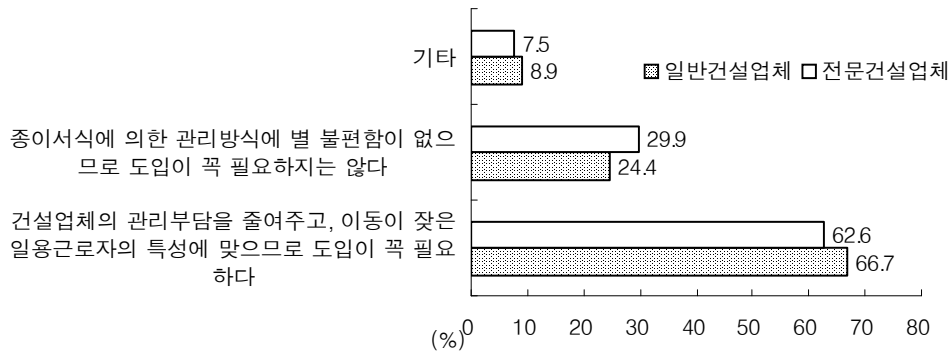
5. 비정규근로자에 적합한 피보험자 관리방식 : 전자카드의 도입

(1) 개선 방안 및 기대 효과

이동이 잦은 근로자를 피보험자로 관리하기 위해서는 전자카드에 의한 관리방식을 전국적으로 확대 적용해야 한다. 고용보험 전자카드란 피보험자의 자격 취득 및 상실 정보를 직접 보험자의 전산망에 전달할 수 있는 관리 수단을 의미한다. 전자카드는 IC칩이 포함된 스마트카드이다. 이것은 마치 전철이나 버스를 탈 때 카드를 리더기에 갖다대는 것과 유사하다. 고용보험 전자카드를 소지한 건설일용근로자가 현장에 설치된 리더기에 체크하도록 함으로써 근로내역을 관리하게 된다. 전자카드에는 근로자의 기본 정보가 입력되고 현장의 단말기에는 사업장 정보가 입력된다. 따라서 전자카드의 체크로 현장 관리자 컴퓨터의 단말기에는 근로자의 근로내역과 사업장의 정보가 결합된다. 여기에 임금을 지불할 때 임금정보만 추가하여 전산망으로 전송하면 건설일용근로자에 대한 고용보험 피보험자 신고가 끝난다. 현장에 여러 건설업체가 공존하더라도 통상 2대 정도의 리더기가 설치된다. 원칙적으로 각 건설업체는 자신이 직접 고용한 근로자에 대한 피보험자 신고만 하면 된다. 신규근로자가 들어와 전자카드를 처음 체크하기 이전에 각 건설업체의 고유번호를 먼저 입력시키면 이후부터는 자동적으로 그 건설업체의 근로자로 인식하게 된다. 이렇게 현장의 원수급자 단말기에 입력된 건설업체별 근로자 정보는 인터넷망을 통해 각 건설업체의 현장 단말기 또는 본사의 단말기로 전달된다. 각 근로자의 근로내역 정보를 전달받은 건설업체는 각 근로자에게 임금을 지급한 후 임금정보를 추가하여 전산망을 통해 피보험자 신고를 마칠 수 있다. 따라서 전자카드를 사용하는 일용근로자의 경우에는 서면신고 서식인 ‘근로내역확인신고서’는 제출하지 않아도 된다. 또한 이것은 피보험자격 취득 및 상실 신고 그리고 이직확인서의 기능까지도 포함하고 있다. 만일 카드를 발급 받았으나 당일 카드를 가지고 오지 않은 근로자에 대하여는 사용자가 컴퓨터에 의해 강제입력 또는 서면신고를 병행할 수 있다.

<그림 VI-6>에서 보듯이 심규범 외(2004a)의 설문조사 결과에서도 전자카드를 이용한 관리 방식의 도입에 대한 의견이 많았다. 즉, ‘건설업체의 관리부담을 줄여주고, 이동이 잦은 일용근로자의 특성에 맞으므로 도입이 꼭 필요하다’는 응답이 일반 66.7%, 전문 62.6%를 차지하고 있다.

<그림 VI-6> 전자카드를 이용한 관리방식에 대한 의견



자료 : 심규범 외(2004a), 건설일용근로자 고용보험 가입 제고 및 효과적인 재취업 지원방안, 한국노동연구원

<표 VI-3>에서 보듯이 건설일용근로자에 대한 피보험자 관리 수단으로서 전자카드의 우월성은 지금까지 활용했거나 논의되었던 다른 피보험자 관리 방식과의 비교를 통해 명확히 드러난다. 심규범 외(2005)에 의하면 잦은 이동이라는 특성에도 불구하고 근로자와 사업주 그리고 보험자의 판단기준을 가장 잘 충족시키는 관리 수단은 스마트카드이다. 근로자의 입장에서 본 즉각적인 확인 가능성, 부가 기능과의 연계 가능성, 신분 증빙 및 근로경력 입증 체계와의 연계 가능성이 뛰어난 것으로 평가된다. 또한 사업주의 입장에서 본 잦은 이동에 대한 효율적인 관리 가능성, 관련 비용의 절감 가능성, 관련업무의 일괄 처리 가능성 등에서도 우수할 것으로 판단된다. 그리고 보험자의 입장에서 본 정보의 신속한 입력 가능성, 특정 근로일 및 사업장에서의 근로 확인 가능성, 정보의 오류 및 조작에 대한 억제 가능성, 실업급여 등 타 업무의 지연 억제 가능성 등에서도 우수할 것으로 판단된다. 다만, 초기의 정착 비용이 많이 소요된다는 단점도 아울러 존재한다. 하지만 중장기적으로 입력을 위해 투입해야 하는 인원과 인건비를 생각한다면 그 비용이 결코 수용하지 못할 수준은 아니라고 판단된다. 나아가 다른 사회보험 및 국세청과의 정보 연계 그리고 비정규근로자에 대한 노동시장 인프라를 구축한다는 거시적인 차원에서 본다면 스마트카드를 위한 투자비용은 가장 저렴한 투자일수도 있다. 따라서 국가적 차원에서 전자카드사업에 투입되는 비용과 정보를 아울러 공유하는 방안을 찾아야 할 것으로 판단된다.

<표 VI-3> 각 당사자별 판단기준에 대한 각 관리 수단의 충족 정도 비교

각 당사자별 주요 판단 기준		종이서식	건설근로자 복지수첩	EDI	근로내역 확인신고 서	전자카드	
						마그네틱 카드	스마트 카드
근로자	피보험자 관리 여부에 대한 근로자의 즉각적인 확인 가능성	×	○	×	×	○	○
	피보험자격 관리를 촉진할 수 있는 부가 기능과의 연계 가능성	×	×	×	×	△	○
	신분 증명 및 근로경력 입증체계와 연계 가능성	△	○	△	△	○	○
	피보험자 정보의 위조·변조 및 무단 유출에 대한 억제 가능성	△	○	△	△	△	○
사업주	찾은 이동 및 소득 변동에 대한 효율적인 관리 가능성	×	△	△	△	○	○
	피보험자 관리 업무에 수반되는 비용 절감 가능성	×	△	△	△	○	○
	관련 업무의 일괄처리 가능성	×	△	○	○	○	○
보험자	피보험자 정보에 대한 신속한 전산 입력 가능성	×	×	○	×	○	○
	특정 근로일 및 사업장에서의 근로사실에 대한 관리 가능성	×	△	○	○	○	○
	피보험자 정보의 오류 및 의도적인 조작에 대한 억제 가능성	×	△	×	×	△	○
	정보의 입력으로 인한 업무 유발 및 시간 지연 억제 가능성	×	×	△	×	○	○
	소요비용 감당 가능성	△	△	△	△	△	×

주 : 각 판단기준에 대해 ○는 거의 충족, △는 부분 충족, ×는 미흡을 의미함. 한편, 신분 증명 및 근로경력 입증과 관련하여 개인정보 보안성 제고 및 효과적인 증빙서 발급 기관 구축 등에 대해 심도 있는 방안이 마련되어 긍정적 효과는 최대화하고 예상되는 부작용은 최소화할 수 있어야 함.

자료 : 심규범 외(2005) 참조

전자카드 관리방식의 도입으로 다음과 같은 효과가 기대된다. 첫째, 이동이 잦은 일용근로자를 제도 안으로 포괄함으로써 사각지대에 놓여 있던 비정규근로자를 보호할 수 있게 된다. 둘째, 전자카드를 활용함으로써 입직 및 이직이 잦은 일용근로자에 대한 사업주와 보험자의 행정 업무를 덜어 제도 운영의 실효성을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 피보험자 관리와 관련해 소요되는 처리 시간을 단축시킴으로써 수시로 노동사무소를 찾게 될 일용근로자의 실업급여와 산재보상 등 서비스 업무를 신속하게 처리할 수 있을 것이다. 넷째, 유사 업무를 통합 처리할 수 있는 기반을 제공하고 노동시장 정보를 체계화함으로써 정부 정책수립의 효율성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

(2) 예상되는 문제점과 대응방안

가장 큰 우려 사항 중 하나가 비용 문제이다. 전자카드 체계를 구축하는 데 비용이 과다하게 소요될 것이라는 우려이다. 하지만 사회적 위험으로부터 소외된 일용근로자를 보호한다는 목적을 달성하기 위해서는 일정 규모의 투자비용은 감내해야 한다. 즉, 보다 중요한 사회적 가치를 실현시킬 수 있다는 것이다. 또한 중장기적인 관점에서 전자카드 도입의 필요성을 설득해야 한다. 위에서 논의한 바와 같이 전자카드 도입으로 인한 직·간접적인 기대효과를 생각하면 투자비용은 상대적으로 크지 않기 때문이다. 특히, 다른 사회보험 및 유사 행정 업무를 통합 처리하는 것이 행정업무량을 줄일 뿐만 아니라 그 투자비용을 절감하는 데에도 기여할 것이다. 한편 전자카드 도입으로부터 혜택을 보게 되는 다른 사회보험자와 관련 기관들로부터 비용을 각출하여 투자하는 방안도 아울러 검토해야 한다. 다만, 정보 보안의 문제는 매우 중요하므로 충분히 검토하여 준비하여야 한다.

그 이외에 근로자의 거부감이나 사업장의 리더기 구입비용 지출에 대해서도 우려하고 있다. 하지만 근로자에게 전자카드의 도입 필요성과 사용방법을 충분히 홍보하고 교육한다면 근로자 입장에서 이것을 거부할 이유는 없다고 판단된다. 여기에 훈련바우처 카드, 교통카드, 신용카드 등 여러 기능을 부가함으로써 순조로운 정착을 촉진할 것으로 예상된다. 또한 카드리더기나 기타 관련 설치비용을 개별 사업주에게 부담시킬 경우 그에 대한 반발이 있을 수 있기 때문에 전자카드 도입과 관련된 기기의 설치비를 고용보험에서 지원하는 방안을 강구하여야 한다.

6. 보험료 부과기준 : 실제 지불임금, 당월 기준

(1) 실제 지불임금

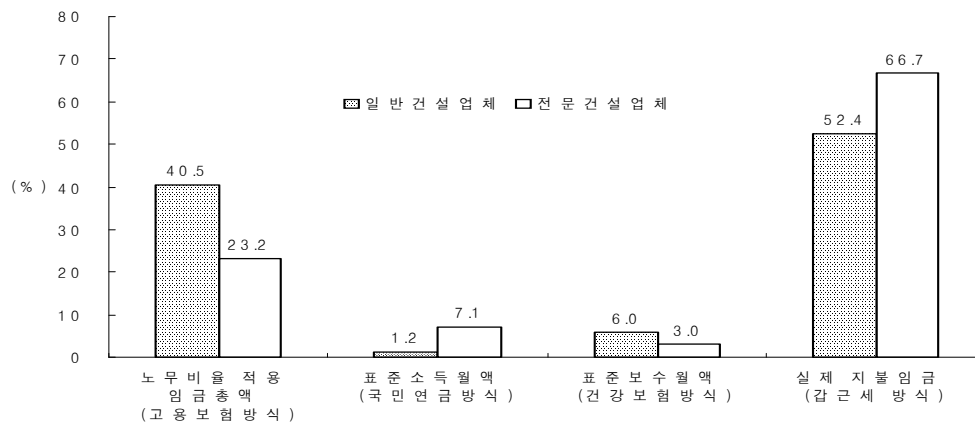
1) 개선 방안 및 기대 효과

건설일용근로자에 대한 가장 이상적인 보험료부과기준은 당월 기준의 ‘실제 지불임금’이다. 즉, 매월 실제 지불한 임금을 기준으로 보험료를 자진납부 하도록 하는 것이다. 따라서 이러한 부과기준은 월납·후납 그리고 자진납부 방식으로 이어진다.

이러한 개선 방안에 의할 때 가장 큰 기대 효과는 정산 절차를 생략할 수 있다는 점이다. 실제 지불임금에 의한 후납 방식에 의할 경우 정산이 필요 없는 납부방식을 고안할 수 있다. 갑근세의 경우 소득수준별로 세율이 다르고 소득공제 항목이 별도로 존재하므로 정산이라는 절차가 필수적으로 수반되나, 보험료의 경우 요율이 동일하고 특별한 공제항목이 존재하지 않으므로 번거로운 정산절차를 생략할 수 있기 때문이다.

<그림 VI-7>에서 보듯이 심규범 외(2004a)에 의하면 고용보험, 국민연금, 건강보험, 갑근세 납부 방식 중 가장 선호하는 방식을 묻는 질문에 대해 일반건설업체의 52.4%와 전문건설업체의 66.7%가 실제 지불임금(갑근세 방식)을 선택하고 있다.

<그림 VI-7> 적합한 고용보험료 부과기준에 대한 의견



자료 : 심규범 외(2004a), 건설일용근로자 고용보험 가입 제고 및 효과적인 재취업 지원방안, 한국노동연구원

한편 보험료부과기준과 관련하여 부과기준에 포함되는 소득의 범위 문제는 부과기준이 노무비율을 적용한 임금총액이나 아니면 실제 지불임금이나의 문제에 비하면 그 중요도가 낮은 문제이다. <표 VI-4>에서 보듯이 열거된 종류는 매우 다양하고 상이하나 실제 국세청 통계에 의하면 그 편차가 크지 않다고 한다. 하지만 본 연구와 직결된 건설일용근로자의 소득 자료는 국세청에서도 관리하지 않고 있어 그 실상을 비교하기는 어렵다. 보험료부과기준으로서 가장 이상적인 것인 근로자와 사업주의 보험료 부담능력을 가장 잘 반영하는 소득이다. 하지만 현행 갑근세 과세대상이나 각 보험의 부과기준도 이것에 정확히 부합하는 것은 없는 듯하다. 과세대상에는 부담능력에 해당하는 국외근로소득과 야간근로수당이 제외되어 있다. 건강보험의 보수총액에는 야간근로수당이 빠져 있다. 국민연금 소득총액에는 고용보험기금에서 지원되는 산전후휴가급여 및 육아휴직수당이 제외되어 있다. 고용보험 및 산재보험의 임금총액에는 특정상여금과 산전후휴가급여 및 육아휴직수당이 제외되어 있다.

<표 VI-4> 현행 과세대상소득과 4대 사회보험료 부과기준 비교

종류 및 부과 기준	갑근세(근로소득중 과세대상)	건강보험(보수총액)	국민연금(소득총액)	고용/산재(임금총액)
부과 범위	과세대상소득			
	특정 상여금			특정상여금 불포함
	고용보험기금에서 지원되는 산전후휴가급여 및 육아휴직수당		불포함	불포함
	봉급, 급료, 보수, 세비, 임금, 상여 등			
	⑰ 국외근로소득 (월 150만원까지 비과세)	국외근로소득 (전액포함)	국외근로소득 (전액포함)	국외근로소득(전액포함)
	⑱ 야간근로수당 등 (1년 240만원까지)	야간근로수당 (1년 240만원까지 제외)	야간근로수당 (전액포함)	야간근로수당 등 (전액포함)
비과세소득	⑲ 기타 비과세 · 일정한도의 실비변상적 급여 · 월 10만원까지의 식대 · 재해급여, 위자료 등	좌 동	좌 동	일률적으로 지급하는 식대 좌 동

주 : 번호는 근로소득원천징수영수증에 기재된 항목임.
자료 : 대통령자문 빈부격차차별시정위원회 내부자료(2005)

본 연구에서는 부과기준에 포함되는 소득의 범위를 갑근세 과세기준과 일치시킬 것을 제안하고자 한다. 그 이유는 사회보험과 갑근세 등의 부과기준을 일치시키는 것이 사업주와 근로자의 혼선을 예방할 수 있기 때문이다. 그리고 갑근세 부과기준 역시 근로자의 조세부담능력을 염두에 두고 설계되어 있기 때문에 보험료 부담능력에 따른 보험료 납부라는 원칙과 가장 부합된다. 새로운 보험료부과기준을 제시할 수도 있으나 사업주에게 또 다른 혼선을 주게 되는 부작용이 있으므로 불완전하나마 현행 과세대상 소득으로 제안하려는 것이다.

2) 예상되는 문제점과 대응방안

실제 지불임금에 기초하여 보험료를 징수하려는 개선 방안에 대해 피보험자 관리가 부진할 경우 보험료의 누락이 발생할 것이라는 우려가 제기된다. 실제 지불임금에 기초하여 보험료를 징수한다는 것은 피보험자 관리가 전제조건임을 의미하기 때문이다. 따라서 피보험자 관리가 어려운 건설현장에 실제 지불임금을 기준으로 보험료를 징수할 경우 보험료 수입이 급감할 것이라는 주장이 제기될 수 있다. 이러한 문제제기에 대해 각 사회보험별로 우려의 수준이나 대응방안이 다를 수 있다. 고용보험의 경우에는 피보험자 관리가 전제되지 않는다면 실업급여의 지급 가능성도 기대할 수 없다. 따라서 보험료 수입이 감소하더라도 보험재정에 심각한 문제를 야기하지는 않을 것으로 판단된다. 하지만 산업차원에서 활용 가능한 고용안정사업이나 능력개발사업의 재정은 취약해질 수 있다. 산재보험의 경우 피보험자 관리를 전제하지 않고도 산재보상을 해야 하므로 산재보험의 재정에는 악영향을 미칠 것으로 예상된다. 이때 업종별 요율의 급증으로 대응하거나 다른 업종의 보험료 부담을 늘리는 결과를 낳게 될 것이다. 따라서 산재보험의 경우에는 현행 방식의 잠정적 적용을 검토해보아야 할 것이다. 국민연금 및 건강보험의 경우에는 현행 피보험자 관리 방식 하에서도 보험료 징수가 저조하므로 실제 지불임금에 의하더라도 악영향은 없으며 오히려 증가할 것으로 예상된다. 요컨대, 전자카드와 같이 효과적인 피보험자 관리수단이 도입되어 피보험자의 누락을 줄어나간다면 실제 지불임금을 부과기준으로 삼는 것이 보다 효과적일 것이다.

(2) 당월 소득 기준

1) 개선 방안 및 기대 효과

<표 VI-5>은 당월 소득 기준과 전년도 소득 기준을 비교하고 있다. 소득의 기준 시점에 대한 논의는 사실상 납부방식과 밀접하게 연관되어 있다. 고지납부 방식을 채택할 경우 당월 소득 기준을 적용한다면 이동이 잦고 기후의존성이 커 소득 변동이 심한 건설일용근로자의 경우 임금이 매월 변동하므로 보험자가 임금정보를 고지 이전에 보유하기 위해서는 매월 전체 근로자의 임금정보를 전달받아야 하는 불편이 수반된다. 그리고 이것은 사실상 거의 불가능하다. 한편 전년도 소득 기준을 적용할 경우 건설일용근로자와 같이 연간 소득변동이 심하고 편차가 클 경우 커다란 반발이 예상된다. 그에 비해 자진납부 방식을 채택할 경우 당월 소득 기준을 적용한다면 실제 지불한 임금에 기초하여 보험료를 산정할 수 있으므로 소득비례 기여금 납부라는 원칙을 견지할 수 있다.

따라서 당월에 실제 지불한 임금을 기준으로 보험료를 자진납부 하는 방식을 채택하도록 한다. 즉, 월납·후납 그리고 자진납부 방식을 의미한다. 매월 보험료 납부 시에는 사업장 전체의 임금정보만 전달하고 개별 근로자에 대한 임금정보는 연 1회 제시하도록 한다.

당월 기준의 실제 지불임금에 기초해 보험료를 산정하도록 한다면 다음과 같은 개선 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 가입자의 실제 보험료 부담 능력에 부합하는 보험료를 납부할 수 있게 될 것이다. 둘째, 사회보험에 대한 거부감을 불식시켜 가입률을 제고할 수 있게 될 것이다. 셋째, 매월 실제 지불임금에 기초하여 보험료를 납부할 경우 정산 절차를 생략할 수 있게 될 것이다. 이는 이동이 잦은 비정규근로자를 보유한 사업주에게는 매우 중요한 사안이다.

<표 VI-5> 당월 소득 기준과 전년도 소득 기준의 비교

구 분	당월 소득 기준	전년도 소득 기준
정 의	·소득이 발생한 당월 소득을 보험료 부과 및 급여 지급의 기준으로 활용	·전년도에 발생하여 확정된 소득을 보험료 부과 및 급여 지급의 기준으로 활용
전제조건	·월간 소득의 변동폭이 클 경우 자진납부 방식을 채택해야만 활용 가능 ·피보험자의 소득정보 신고 및 입력이 쉬운 시스템 개발 ·고지납부 방식을 채택할 경우 정보갱신을 담당할 월간 소득 변동이 적어야 가능	·연간 소득 변동폭이 작을 경우 고지납부 방식의 적용도 가능 ·개별가입자의 전년도 소득파악 용이
장 점	·임금의 적시성 확보 ·소득능력에 따른 보험료부담원칙 견지	·임금정보 갱신에 따른 부담 경감 ·확정소득을 기준으로 하므로 보험료 산정시 혼란과 분쟁소지가 적고 정산 불필요
단 점	·고지납부 방식을 채택할 경우 월간 소득의 변동이 크거나 정보갱신시스템의 미개발시 사업주 및 보험자의 업무과중	·연간 소득 변동폭이 클 경우 보험료 부담능력에 따른 보험료부담원칙에 위배
건설일용근로자에 대한 적용 가능성	·월별 소득 변동이 잦더라도 실제 지불임금에 의한 월납·후납 그리고 자진납부 방식에 의할 경우에는 적용 가능	·연간 소득 변동폭이 크므로 고지납부 및 자진납부 어느 방식을 채택해도 적용 곤란
정규근로자에 대한 적용 가능성	·월별 소득변동이 적어 적용 가능	·연간 소득변동이 적고 경향성을 띠므로 적용 가능

2) 예상되는 문제점과 대응방안

월간 소득의 변동이 크거나 정보갱신시스템을 개발하지 못할 경우 사업주 및 보험자의 업무가 과중해질 수 있다는 우려가 존재한다. 하지만 이러한 우려는 주로 고지납부 방식을 채택할 경우에 발생할 것으로 예상된다. 월별 소득 변동이 잦더라도 실제 지불임금에 의한 월납·후납 그리고 자진납부 방식에 의할 경우에는 적용이 가능하다. 또한 이미 당월 소득 기준 즉, 매월 실제 지불임금에 기초하여 갑근세를 납부해 오고 있으므로 추가적인 어려움은 크지 않을 것으로 판단된다.

7. 납부방식 : 자진납부

(1) 자진납부

1) 개선 방안 및 기대 효과

<표 VI-6>는 자진납부 방식과 고지납부 방식의 전제조건 및 장단점을 비교하고 있다. 자진납부 방식으로 일원화할 경우의 전제인 보험료 산정의 단순화 및 감독체계 확립과 고지납부 방식으로 일원화할 경우의 전제인 부과기준의 적시성 확보 및 고지 전 소득정보 보유의 양립 가능성 간에 어느 편이 보다 현실적인가라는 것이 대안 선택의 핵심요소이다. 부담능력에 따른 보험료 납부 원칙을 견지하고 부과기준의 적시성을 확보하면서 공단의 고지에 의해 납부하려면 사용자는 매월 모든 가입자의 소득 정보를 신고해야 하나 이것은 매우 큰 불편을 초래하거나 거의 불가능해질 수 있다.

특히, 건설일용근로자의 경우 고지납부의 전제조건이 성립하지 않아 많은 문제점들이 유발될 수 있다. 사업장 이동 및 1월간 임금 변동이 잦은 건설일용근로자에게 고지납부 방식을 적용할 경우 납입고지 시점에서 이미 당해 사업장에서 퇴사하거나 보험료 부과기준이 실제임금과 괴리되는 현상의 발생이 빈번하게 발생한다.

따라서 본 연구에서는 자진납부 방식을 제안하고자 한다. 부과기준 및 징수의 일원화 그리고 감독 체계의 강화를 전제로 자진납부 방식을 채택하는 것이 건설현장에 대한 사회보험 적용 가능성을 높일 수 있는 현실적인 방안이기 때문이다.

<표 VI-6> 자진납부와 고지납부의 비교

구 분	자진납부	고지납부
정 의	·가입자가 자신의 보험료액을 스스로 산정하여 보고	·보험자가 가입자별 보험료액을 산정하여 납입고지
전제조건	·부과기준 및 징수 일원화로 보험료 산정 용이 ·불성실 신고에 대한 감독 체계 존재 ·불성실 신고시 무거운 벌칙부과 등으로 성실 신고 유도 장치 존재	·고지 이전에 보험자가 징수 대상 근로자의 위치와 소득정보 보유 ·가입자별 보험료 산정 및 고지를 위한 보험자의 행정능력
장 점	·보험자의 임금정보 파악과 산정 및 고지를 위한 행정부담 경감 ·보험료 납부 관련 민원 감소	·가입자의 보험료 산정 부담 경감
단 점	·부과기준 및 징수 일원화가 전제되지 않을 경우 (소규모)사업장의 보험료 산정 부담 ·감독 체계가 미약할 경우 보험료 산정에 허위 및 오류 개입 가능성 ·보고서 정정 등 추가업무 가능성	·보험자의 많은 행정능력 소요 ·근로자의 이동 및 소득 변동이 잦을 경우 보험료 납부 관련 다양한 문제점 유발
건설일용근로자에 대한 적용 가능성	·부과기준 및 징수 일원화, 감독 체계의 강화를 전제로 적용 가능	·이동 및 소득 변동이 잦아 보험자의 정상적인 납입고지 자체가 불가능해져 적용 곤란
정규근로자에 대한 적용 가능성	·소득변동 및 이동이 적어 적용 가능	·소득변동 및 이동이 적어 적용 가능

매월 보험료를 자진납부 할 때에는 각 사업장의 모든 근로자의 소득 ‘총합’ 기준—개별 근로자별로 납부하는 것이 아님—으로 납부하도록 한다. 즉, 매월 임금을 지급하고 난 후 실제 지불한 임금에 보험요율을 곱하여 다음 달 일정 날짜에 보험료를 자진 납부하는 것이다. 이것은 마치 현행 갑근세를 납부하는 방식과 유사해진다. 또한 연간 소득을 12로 나눈 월평균소득을 기준으로 360만원의 상한선을 두고 있는 국민연금도 당월 소득을 기준으로 상한선을 적용하는 방식으로 변경하도록 한다.¹⁶⁾

한편 개별근로자의 임금 정보를 파악하는 방법은 다음과 같다. 보험자가 개별근로자의 임금 정보를 매월 파악하기 위해서는 사업주가 매월 보험자에게 신고하여야 하나, 임금 정보를 전달할 수 있는 전산체계를 구비하기 전까지 이는 매우 번거로운 일이 되어 현실

16) 국민연금제도에서 월소득 상한선을 둔 취지를 되새겨본다면 이러한 조치가 불합리하지 않다. 상한선을 둔 이유는 고소득자에 대한 지나친 급여지급을 억제하려는 취지로 보이기 때문이다. 당사자인 근로자나 사업주 역시 보험료부담이 경감되는 측면이 있으므로 이러한 조치에 반대하지 않을 것이다. 또한 공단 역시 재정에 긍정적인 효과가 있으므로 나빠지지 않는다. 기여금에 비해 더 큰 금액의 급여를 지급하고 있기 때문이다.

성이 없다. 결국 보험자가 개별 가입자의 매월 임금정보를 보유하기 어렵게 된다. 이 경우 급여를 지급할 때 사용자가 신고하는 임금정보에 대한 의존성은 더욱 증대될 수밖에 없다. 월납 및 자진납부의 징수체계 하에서 사업주는 매월 사업장 전체 임금총합에 기반한 보험료를 납부하고, 각 개별 피보험자의 임금정보는 연 1회 보험자에게 전달하게 된다. 한편 개별 건설일용근로자의 피보험자 관리 및 임금 정보는 전자카드 관리방식을 통해 확보할 수 있을 것을 것이다.

자진납부 방식으로 일원화할 경우 다음과 같은 긍정적 효과가 기대된다. 소득변동 및 이동이 잦은 건설일용근로자에 대한 징수의 효율성이 제고된다. 매월 납부 시에는 사업장 단위로 임금총합에 보험요율을 곱해 보험료를 납부하므로 사용자의 편의성을 제고할 수 있다. 갑근세를 이미 이와 같은 방식으로 납부하고 있으므로 부과기준과 적용 및 징수 업무를 일원화한다면 사업주의 행정 부담은 크게 경감될 것으로 기대된다.

2) 예상되는 문제점과 그에 대한 대응

자진납부 방식으로 변경할 경우 크게 두 가지의 우려 사항이 제기된다. 첫째, 국민연금 징수관리 방식에 혼란이 야기될 것이라는 우려이다. 하지만 기존의 고지납부 방식으로는 이동이 잦은 건설일용근로자에 대한 징수관리를 효율적으로 수행하기 어렵다는 점이 밝혀져 향후 현행 방식으로는 더 이상 비정규근로자를 포괄해 낼 수 없다. 그리고 기존의 가입자인 정규근로자들은 어느 제도에 의하던 아무런 문제점이 발생하지 않는다. 상술한 바와 같이 이미 각 사업장에서는 이러한 방식으로 갑근세를 납부하고 있기 때문이다. 실제 독일의 경우 실제임금에 기초한 월납·후납, 사용자의 자진납부 방식으로 국민연금을 운용하고 있으며 나아가 건강보험, 간호보험, 고용보험 등의 가입자 관리 및 징수 관리도 통합적으로 처리하고 있다. 따라서 자진납부 방식이 국민연금제도의 운용을 어렵게 할 것이라는 우려는 설득력이 약하다.

둘째, 자진납부 하는 방식이므로 사업주가 보험료를 과소신고 하여 보험료가 누락될 것이라는 우려이다. 이러한 지적은 자진납부 방식으로 운용하고 있는 나라에서는 공통적이다. 보험자는 급여를 지급할 때 자신이 매년 1회 갱신하여 관리하고 있는 임금정보와 보험사고가 발생할 때 사용자가 제출하는 임금정보에 의거하여 급여를 지급해야 한다. 결국 급여의 지급이 원활히 이루어지기 위한 전제조건으로서 사용자의 성실신고를 권장하고 허위신고를 색출해낼 수 있는 감독체계의 강화가 필수적이다. 따라서 성실신고가 이루어질 수 있도록 인센티브를 주는 한편 불성실신고에 대해서 엄격한 벌칙을 가해야 한

다. 이를 위해 허위신고 억제 방안 또는 평상시의 감독체계 강화 방안이 요구된다. 각 개별 사업장에서는 근로자별 임금대장 및 보험료원천징수부를 보관하도록 하고 이를 감독하도록 한다. 무작위 추출에 의한 사업장 실사 방식과 일정한 기간 내 전 사업장을 실사하는 방식(예컨대, 독일의 경우 4년마다 전사업장 실사)을 적절히 혼합하여 활용할 수 있을 것이다. 그리고 의심나는 사업장에 대해서는 압수수색 등 특별조사권을 발동할 수 있어야 한다. 감독체계를 강화해야 하는 가장 중요한 이유는 성실한 신고자를 바보로 만드는 사회적 풍토를 뿌리 뽑아야 한다는 점임을 강조해야 한다. 감독체계를 강화하기 위해서는 대규모의 전문조사인력이 필요한데 이것은 적용 및 징수 일원화를 통한 징수인력의 재배치를 통해 현실화할 수 있을 것이다.

(2) 월납·후납

1) 개선 방안 및 기대 효과

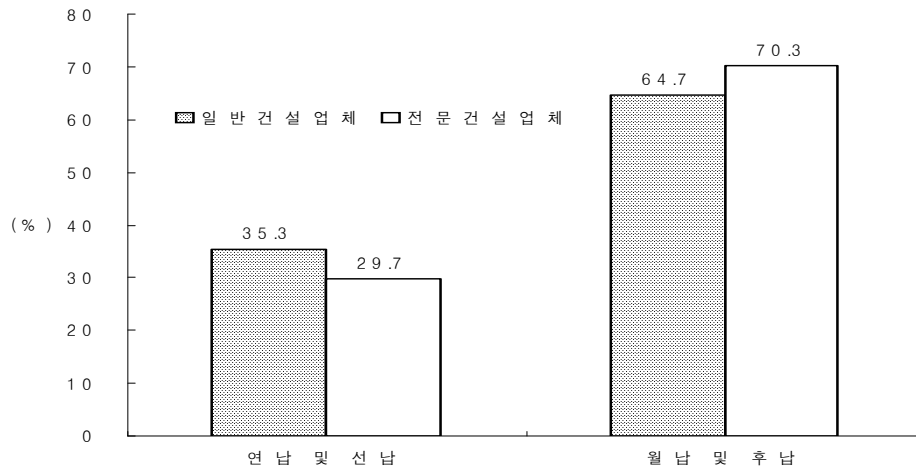
<표 VI-7>은 연납 및 선납과 월납 및 후납 방식간의 전제조건 및 장단점 그리고 일원화 가능성을 비교하고 있다. 보험자의 입장에서 어느 방식을 채용하든 기술적인 문제는 발생하지 않는 듯하다. 하지만 사용자의 입장에서 연납 및 선납 방식으로 보험료를 납부할 경우 금전 부담이 과중해질 것을 우려하고 있다. 특히 연금보험의 경우 보험료가 9%이므로 그 부담이 적지 않을 것으로 보인다.

<표 VI-7> 연납·선납 및 월납·후납 방식간의 일원화 가능성 비교

구 분	연납·선납	월납·후납
정 의	·1년분 보험료를 연 1회(또는 4회) 미리 납부 ·미확정임금에 대한 부과이므로 정산 수반	·매월분 보험료를 그 다음달에 납부 ·확정임금에 부과 시 정산 불필요
전제조건	·보험료가 소액일 것 ·피보험자의 이동이 적을 것	·매월 임금에 대한 원천공제 가능 ·보험자의 행정능력 보유
장 점	·가입자의 연간 납부행위 빈도 감소 ·보험자의 행정능력 절감	·금전적 부담 경감 ·원천공제와 동시에 보험료 납부로 사업주의 업무 종료, 정산 절차 불필요
단 점	·연납에 따른 사업주의 금전부담 과중 ·개산 및 확정절차 및 정산 절차 수반	·가입자의 납부행위 빈번 ·보험자의 행정능력 과다 소요
건설일용근로자에 대한 적용 가능성	·근로자의 소득변동 및 이동이 잦아 정산 업무를 수행하는 것이 거의 불가능하여 적용 곤란	·실제 지불임금에 기초하여 보험료를 납부하고 정산 절차를 생략할 수 있는 월납·후납 방식의 적용 가능
정규근로자에 대한 적용 가능성	·소득변동 및 이동이 적어 적용 가능	·소득변동 및 이동이 적어 적용 가능

한편, 심규범 외(2004a)에 소개된 고용보험 관련 설문조사 결과도 월납 및 후납에 대한 지지가 많음을 알 수 있다(그림 VI-8 참조).

<그림 VI-8> 적합한 고용보험료 납부시기에 대한 의견



자료 : 심규범 외(2004a), 건설일용근로자 고용보험 가입 제고 및 효과적인 재취업 지원방안, 한국노동연구원

따라서 본 연구에서는 월납 및 후납 방식을 제안하고자 한다. 소득변동 및 이동이 잦은 건설일용근로자의 특성을 감안하더라도 실제 지불임금에 기초하여 보험료를 납부하고 정산 절차를 생략할 수 있는 월납·후납 방식의 적용이 가능하다. 그리고 월납, 후납, 자진납부 방식에 의할 경우 정산 절차를 생략할 수 있는 긍정적인 효과가 기대된다.

2) 예상되는 문제점과 그에 대한 대응

월납 및 후납 방식에 대해 연납을 주장하는 측에서는 가입자의 빈번한 납부행위 및 보험자의 행정부담이 증가할 것으로 우려한다. 즉, 연 1회로 끝나던 납부행위가 연 12회로 늘었기 때문이다. 하지만 실제로 과다한 행정 업무의 유발은 없을 것으로 예상된다. 이미 매월 갑근세, 건강 및 연금보험료 등을 매월 납부하고 있으며 고용 및 산재보험료는 분기별로 납부하고 있었기 때문이다. 이러한 다양한 납부행위를 일원화한다면 행정업무는 오히려 경감될 것으로 기대된다. 한편, 보험자의 행정부담 증가의 문제 역시 통합으로 발생 인력을 재배치 활용함으로써 해소될 수 있을 것이다.

8. 사회보험제도 내부의 개선 방안 요약

위에서 논의한 사회보험제도 내부의 개선 방안을 <표 VI-8>과 같이 요약할 수 있다. 이것은 독일 사회보험의 적용 및 징수 업무 일원화 사례와 유사한 내용을 지니게 된다.

<표 VI-8> 건설일용근로자에 대한 사회보험 적용을 위한 제도 내부의 개선 방안 요약

주요 항목	개선방안 및 기대효과	예상되는 문제점과 대응방안	비고(독일 사례)
유사업무 중복수행	·적용 및 징수 업무 일원화 ·비정규근로자 포괄 일원화 ⇒ 사업주 편의성 제고, 사각지대 해소, 질적 서비스 제고 등	·비정규근로자를 포함한 일원화 가능성 우려 ⇒ 포괄 가능 논증	·적용 및 징수 업무 일원화
관리단위	·기업단위로 전환, 현장단위 관리번호 보완 ⇒ 잦은 이동 포괄	·보험료의 누락 가능성 ⇒ 전자카드에 의한 피보험자 관리 강화	·기업단위
보험가입자	·직접적인 고용관계의 사업주 ⇒ 피보험자 관리 효율성 제고	·영세 전문건설업자의 행정력 부족 ⇒ 전자카드 도입, 일원화 시행 등	·합법적 건설업자
사용자 개념	·합법적인 건설업자로 국한 ⇒ 입장의 사용자 지위 박탈	·입장의 법률적 지위에 대한 논란 존재 ⇒ 개별법 규정으로 대응	·합법적 건설업자
피보험자 관리	·전자카드 도입 및 연계 ⇒ 일용근로자 포괄 가능, 사업주 및 보험자의 편의성 제고	·과중한 초기 투자비용 부담 ⇒ 관련 당사자의 각출 가능성 검토	·일용근로자 적용
사회보험제도 내부	·실제 지불임금 기준 ⇒ 보험료 부담능력 원칙 견지	·피보험자 관리 부진시 보험료 누락 ⇒ 급여지급 가능성 고려시 재정적 문제없음. 다만, 산재보험의 경우 현행 방식의 적용 검토	·실제 지불임금 기준 ·보험료 부과 기준 = 과세 기준
	·당월 소득 기준 ⇒ 보험료 부담능력 원칙 견지	·임금변동이 잦을 경우 혼란 초래 ⇒ 오히려 적시성 및 부담능력 존중	·당월 소득 기준
	·실제 지불임금과 부과기준 일치 ⇒ 정산의 불편함 제거	·상동	·정산 불필요
	·자진납부 ⇒ 잦은 이동 및 소득변동에 적합	·사업주의 불편 ⇒ 부과기준 및 사회보험 징수 일원화 ·허위신고 가능성 ⇒ 감독 체계의 강화	·부과기준 및 사회보험 징수 일원화 ·감독 체계 보유
	·월납 및 후납 ⇒ 정산의 불편함 해소	·매월 신고시 사업주와 보험자의 업무 증가 ⇒ 갑근세 신고와 유사, 매월 사업장 총액만 신고	·매월 사업장 임금 총액만 신고

제7장

사회보험제도 외부의 개선 방안

본 장에서는 건설사업주의 사회보험료 확보 및 중층적 하도급구조하에서의 보험가입자 문제 등 사회보험제도 외부의 개선 방안에 대해 다루고자 한다. 앞에서 언급했듯이 사회보험제도 외부의 개선 방안은 각 보험공단이나 이를 관장하고 있는 노동부나 보건복지부만의 노력으로는 개선하기 어렵다. 따라서 사회적인 공감대 형성과 범정부 차원의 원활한 협조가 필요하다.

1. 사회보험료 확보 방안 : 전액 계상, 사후 정산

앞에서 설명했듯이 수주생산 방식 하에서는 사회보험료를 판매(또는 수주)단계에서 확보하여야 사업주의 보험료 부담능력이 갖추어 진다. 발주자의 원가 계상에서부터 실제 생산에 이르는 각 단계마다 건설사업주가 사회보험료를 확보하기에 용이한 여건을 조성하는 방안에 대해 언급하고자 한다. 첫째, 적정 원가의 계상을 위해 고용보험 직업능력개발사업보험료의 요율 차등화 기준을 합리적으로 조정하는 방안을 제시하고, 둘째, 국민연금 및 건강보험의 1개월 미만 일용근로자에 대한 적용 제외 규정으로 인한 미확보 문제를 해소하는 방안을 제시하며, 셋째, 과도하게 낮아진 낙찰률에도 불구하고 사회보험료를 확보할 수 있는 방안을 제시한다.

(1) 고용보험료 원가 계상의 여건 조성 : 총공사금액 기준으로 전환

1) 개선 방안 및 기대 효과

<표 VIII-1>에서 보듯이 고용보험 직업능력개발사업 보험요율의 차등화 기준을 기업의 '상시근로자수' 규모에서 프로젝트별 '총공사금액' 규모로 변경하는 방안을 제시하고자 한다. 기업별 상시근로자수를 기준으로 할 경우 발주자가 낙찰자의 상시근로자수를 미리 알 수 없으므로 적정 사회보험료를 계상하기 어렵기 때문이다. 인원을 금액으로 환산하는 공식은 노동부에서 발표하는 평균임금 및 노무비율을 활용할 수 있다. 이렇게 보험요율 차등화의 기준을 총공사금액으로 전환할 경우 발주자는 자신이 발주하려는 프로젝트

의 총공사금액 규모에 따라 직업능력개발사업 보험요율을 적정하게 계상할 수 있다. 이러한 개선 조치는 단기적으로도 추진할 수 있을 것이다.

**<표 VII-1> 건설현장에 대한 직업능력개발사업 보험요율의 차등화 :
총공사금액 기준(예시)**

구 분		보험요율	기준이 되는 총공사금액
실 업 급 여		0.9%	-
고 용 안 정		0.15%	-
직업능력 개발사업	150인 미만 기업	0.1%	150억원 미만 공사
	150인 이상(우선지원대상)기업	0.3%	150억원 이상(우선지원대상) 공사
	150인 이상~1,000인 미만 기업	0.5%	150억원 이상 ~ 1,000억원 미만 공사
	1,000인 이상 기업, 국가 및 지방자치단체가 직접 행하는 사업	0.7%	1,000억원 이상 공사, 국가 및 지방자치단체가 직접 행하는 사업

2) 예상되는 문제점 및 대응 방안

고용보험제도의 직업능력개발사업 보험요율은 모든 산업에 통용되는 것인데 건설공사에 대해서만 별도의 기준을 규정할 경우 타 산업과의 형평성 내지는 제도의 복잡성이 가중된다는 문제점을 제기할 수 있다. 하지만 기업별 상시근로자수를 기준으로 할 경우에는 수주생산 방식을 따르는 사업주가 보험료를 제대로 확보하기 어렵다는 문제점이 보다 근본적인 문제점인 것으로 판단된다. 그리고 개선 방안에서 제시한 대로 제도를 운용할 경우 동 보험료에 대한 발주자의 원가계상과 사업주의 보험료 확보가 용이해져 특별한 부작용은 없을 것으로 예상된다. 또한 노동부는 건설공사의 특성을 감안하여 일찍이 고용보험의 적용 확대 기준을 총공사금액으로 삼아왔고 그것의 필요성에 대해서도 이미 사회적인 공감대가 형성되어 있는 것으로 생각한다.

(2) 국민연금 및 건강보험의 적용 제외 규정 문제에 대한 해소 방안

발주자가 사전적으로 알 수 없는 1개월 미만 일용근로자의 비율만큼을 사회보험료 계상 단계에서 제외하도록 규정함으로써 건설사업주가 적정 사회보험료를 확보할 수 없는 문제가 발생하고 있다. 단기적으로는 보다 적절한 통계를 활용하도록 하되 근본적으로는

전액 계상 후 사후 정산하든가 또는 적용 제외 규정을 폐지하는 방안을 제안하고자 한다.

1) 단기적 개선 방안 및 한계

고용보험 DB를 활용하여 1개월 미만 적용 제외 근로자의 비중을 보다 정확히 파악하여 적정 규모의 보험료가 공사용가에 반영될 수 있도록 한다. 현실적인 통계를 활용할수록 건설사업주에게 좀 더 나은 사회보험료 확보 여건을 조성하게 된다. 하지만 고시되는 비율은 평균치로서 공사종류나 규모에 따른 적용 제외 근로자 비율을 제대로 반영하지 못하는 한계가 여전히 남게 된다.

2) 근본적 개선 방안

일용근로자에 대한 적용 제외 규정에서 비롯된 사회보험료 미확보 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 방안은 크게 두 가지이다. 첫째, 1개월 미만 적용 제외 규정을 무시하고 모든 근로자에 대해 사회보험료를 계상하도록 하고 사후에 정산하는 방안이다. 이것은 후술하게 될 낙찰율과 무관하게 보험료를 확보하는 방안으로 귀결되므로 자세한 내용의 기술은 뒤로 미룬다. 이것은 반드시 사후 정산하는 규정과 짝을 이루어 운용되어야 한다. 둘째, 1개월 미만 적용 제외 규정을 폐지함으로써 사전적으로 알 수 없는 1개월 미만 일하는 근로자의 비율과 관련된 논란을 원천적으로 방지하는 방안이다.

두 가지 방안 중 어느 것에 의하더라도 각 사회보험에서 제시하는 보험요율 만큼을 그대로 공사용가에 반영할 수 있게 되므로 건설사업주의 사회보험료 확보 여건이 크게 개선될 수 있다. 단일 비율로 원가에 계상할 경우 야기되는 공사종류 및 규모에 따른 편차 문제도 발생할 여지가 없어진다.

다만, 둘째 안에 의할 경우 1개월 미만 일하는 근로자에 대해서도 피보험자 관리 및 보험료 납부를 해야 하므로 행정적 금전적 부담이 증가한다는 반론이 예상된다. 하지만 이들이 사회보험제도의 도움을 절실히 필요로 하는 계층이라는 점, 어차피 고용보험의 피보험자이므로 관리를 해야 한다는 점, 전자카드의 도입으로 피보험자 관리의 편의성이 높아진다는 점 등을 들어 설득시킬 수 있을 것으로 판단된다.

(3) 낙찰률과 무관하게 사회보험료를 확보하는 방안

1) 기본 방향

수주생산 방식 하에서 건설사업주가 적정 사회보험료를 확보하도록 유도하는 방향은 시장원리에 의존하는 방안과 제도를 통해 여건을 조성하는 방안으로 대별된다. 전자의 근거는 정상적인 시장에서는 입찰에 참여하는 건설사업주가 모든 것을 감안하여 적정 수준의 사회보험료를 기입하고 스스로 확보하여야 한다는 점이다. 후자의 근거는 시장원리에 의존할 경우 관행이 정상화되기까지 많은 시간이 소요되고 치러야 할 대가가 너무 크다는 점이다.

여기서는 비정상적인 시장에서 피보험자 관리 촉진을 통해 근로자를 보호하기 위해 두 가지 방향의 개선 방안을 검토해보고자 한다. 제1안은 처벌 강화 및 시장원리 작동을 통한 피보험자 관리 촉구 방안이다. 이것은 건설사업주 스스로 적정한 사회보험료를 확보하도록 사회보험법령에서 처벌을 강화하는 것이다. 제2안은 사회보험료 확보 여건 조성 및 처벌 강화를 통한 피보험자 관리 촉구 방안이다. 이것은 비정상적인 낙찰률 하에서도 사회보험료 원가계상의 취지를 그대로 살리는 한편 국고의 낭비나 사업주의 이윤 부풀리기라는 비판을 아울러 방지할 수 있는 방법이 바로 사회보험료를 별도로 계상하고 사후 정산하는 방안이다. 하나씩 자세히 검토해 보자.

2) 제1안 : 처벌 강화 및 시장원리의 작동

제1안의 핵심은 피보험자 관리를 누락할 경우 처벌을 강화함으로써 스스로 적정 사회보험료를 확보하도록 유도하는 것이다. 즉, ‘저가 투찰 ⇒ 저가 낙찰 ⇒ 사회보험료 미확보 ⇒ 피보험자 관리 기피, 근로자 미 보호 ⇒ 처벌 강화 ⇒ 인식 전환 ⇒ 적정 투찰 ⇒ 적정 낙찰 ⇒ 사회보험료 확보 ⇒ 피보험자 관리 수행 ⇒ 근로자 보호’의 흐름을 촉진하는 것으로 요약된다.

하지만 제1안이 실현되기 위해서는 시장원리의 작동 여건을 조성해야 한다는 전제조건이 필요하다. 즉, 피보험자 관리 기피에 대한 강력한 처벌 규정이 존재하고 실제 법률 위반에 대한 행정적 감독 능력이 존재해야 한다는 것이다. 또한 1개월 미만 일하는 일용 근로자에 대한 적용 제외 규정 등 투찰 시점에서 알 수 없는 모호한 규정이 없어야 한다.

제1안의 장점은 계약원리 또는 시장원리의 유지가 가능하다는 점이다. 물론 이것이 선

진화된 방안이며 정부의 개입을 최소화할 수 있는 궁극적인 대안임에는 틀림없다.

반면 제1안의 단점은 시장원리 작동을 촉진할 처벌 강화 조치가 한계에 봉착할 수 있다는 점이다. 건설사업주가 스스로 어떠한 경우에도 피보험자 관리는 해야겠다는 생각을 하고 스스로 적정 가격에 투찰하도록 유도하려면 상당한 수준으로 처벌을 강화해야 할 것이다. 하지만 현실적으로 처벌 수준만을 강화하는 방향으로 법을 개정하기는 쉽지 않다. 또한 행정적 감독 능력이 불충분하다. 부실업체의 난립으로 경쟁이 격화되고 낙찰률이 비정상적으로 낮아진 상황에서 특히, 전문건설사업주가 사회보험료를 확보하지 못한 채 이것 때문에 피보험자 관리를 할 수 없다는 내용으로 국회의원 또는 규제개혁기획단 등을 통해 호소한다면 이것이 사회적인 동정을 받을 수 있다. 따라서 시장원리 상으로는 당연히 강하게 처벌을 받아 마땅한 사안이나 그렇게 되지 아니할 가능성이 높다는 것이다. 또한 정상적인 관행이 정착되기까지 손놓고 기다리다가는 건설현장의 사회보험 적용을 위해 이제 막 싹을 틔워 보려는 고용보험의 전자카드마저 고사하게 될 가능성이 높다. 피보험자 관리의 효율성을 높일 수 있는 전자카드의 정착을 방해할 것이기 때문이다.

그렇다면 제1안의 단점으로 지적된 사항을 치유할 수 있는지 그 가능성에 대해 생각해보자. 우리의 현실에서 건설사업주의 관행이 바뀔 정도로 처벌 수준을 강화하는 데에는 한계가 존재하고 관련 당국의 행정적 감독 능력을 단기간에 확충하기도 어렵다고 판단된다. 따라서 시장원리에 따라 건설사업주 스스로 사회보험료를 확보하기를 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 결국 제1안의 단점으로 지적된 사항에 대한 치유 가능성은 낮을 것으로 판단된다. 건설경기 침체와 과당경쟁에 의한 저가수주라는 이유로 건설일용근로자에 대한 피보험자 관리를 성실히 하기 어렵다는 전문건설업자의 호소를 냉정하게 막기 어렵기 때문이다. 또한 국회의원들은 유권자인 건설업자의 표를 인식해서 이들의 주장에 동조할 가능성이 높기 때문이다. 한편, 사회보험료를 확보하지 못해 특히, 전문건설업체가 전자카드의 활용을 기피할 경우 전자카드 지역사업은 실패하게 될 텐데 다른 수단으로 이러한 부작용을 막기는 어렵다.

3) 제2안 : 사회보험료 확보 여건 조성 및 처벌 강화

제2안은 사회보험료를 비경쟁요소로 규정해 계약금액에 포함되도록 하고 사후에 정산하는 방안이다. 비정상적인 낙찰률 하에서도 사회보험료 원가계상의 취지를 그대로 살리는 한편 국고의 낭비나 사업주의 이윤 부풀리기라는 비판을 아울러 방지할 수 있는 방법이 바로 사회보험료를 별도로 계상하고 사후 정산하는 방안이다.

<그림 VII-1>를 보면서 제2안의 원리를 생각해보자. 첫째, 회계예규에 사회보험료는 공사비와 별도로 계상해 비경쟁요소로 한다는 규정을 신설한다. 이러한 규정을 통해 총 공사금액 100억원 중 10억원에 해당하는 사회보험료 등은 비경쟁요소로서 규정되어 낙찰률과 무관하게 유지된다. 따라서 예정금액에 반영된 10억원 고스란히 계약금액 속에 명시적으로 포함된다. 둘째, 각 사회보험법에 공단에서 발급한 보험료납입영수증에 표기된 금액이 계약금액에 반영된 보험료에 미달할 경우 잔액을 반납한다는 내용의 정산 규정을 둔다. 이러한 규정을 통해 <그림 VII-1>에서 계약금액에 포함된 10억원 중 실제 지출하고 영수증을 첨부한 금액 7억원을 제외한 3억원은 다시 국고로 귀속된다. 셋째, 조달청 특수조건 등에도 타 용도로의 전용 금지 및 감액 조치한다는 내용과 함께 사회보험료 등의 전액을 원가에 계상하도록 규정한다. 예컨대, 조달청의 특수계약조건 제10조에 건설근로자퇴직공제부금, 환경관리비, 산업안전보건관리비 등과 같이 고용보험료, 국민연금보험료, 건강보험료를 명시하는 것이다.¹⁷⁾ 이렇게 타 용도로의 전용 금지 및 감액 조치한다는 내용을 명시할 수 있다면 국민연금이나 건강보험의 1개월 미만 일용근로자에 대한 적용 제외 규정에도 불구하고 이 규정이 없는 것처럼 최대한의 사회보험료를 계상할 수 있을 것이다. 실제 피보험자를 관리하는 과정에서 적용 범위에 해당하는 근로자만을 피보험자로 관리하고 보험료를 납부한 후 각 공단의 영수증을 첨부하여 정산하면 과다 또는 과소 확보의 문제점이 모두 해결될 수 있기 때문이다.

참고로 건설근로자퇴직공제제도의 정산 관련 규정은 아래와 같다.

17) 사회보험료의 정산을 논의할 때 경험요율제도를 활용하고 있는 산재보험은 제외하여야 한다. 산재보험은 산재예방 노력을 촉진하기 위하여 업종별 또는 기업별 경험요율제도를 운영하고 있다. 경험요율제도를 적용하고 있는 산재보험에도 보험료 실비 정산 방식을 도입할 경우 사업주가 산재예방을 위해 노력할 유인이 약화된다는 점을 고려해야 한다. 따라서 이러한 유인이 저하되지 않은 방식을 고안하거나, 산재보험에는 정산 방식을 적용하지 말아야 할 것으로 판단된다.

<참고> 건설근로자퇴직공제부금의 정산 관련 규정

건설근로자의고용개선등에관한법률시행령 제4조의6(공제부금납부확인서의 제출 등)

- ① 법 제10조제1항의 규정에 의한 건설공사의 발주자 및 주택건설촉진법 제16조제1항의 규정에 의한 사업계획의 승인을 한 자(이하 “발주자 등”이라 한다)는 그 건설공사의 사업주에게 공제회가 발행하는 공제부금납부확인서의 제출을 요구할 수 있다.
- ② 발주자 등은 제1항의 규정에 의하여 제출받은 공제부금납부확인서를 확인하여 법 제10조의3제1항의 규정에 의한 도급금액산출내역서에 명시된 금액이 퇴직공제에 가입한 사업주가 실제로 납부한 공제부금을 초과하는 경우에는 **그 초과하는 금액을 정산**하여야 한다. 다만, 도급금액산출내역서에 명시된 금액이 발주자가 정한 퇴직공제부금비와 다른 경우에는 발주자가 정한 퇴직공제부금비에 따라 정산한다.(* 사업주가 공사원가계산서상 “퇴직공제부금비” 과소계상 대비)

건설산업기본법시행령 제83조 제4항

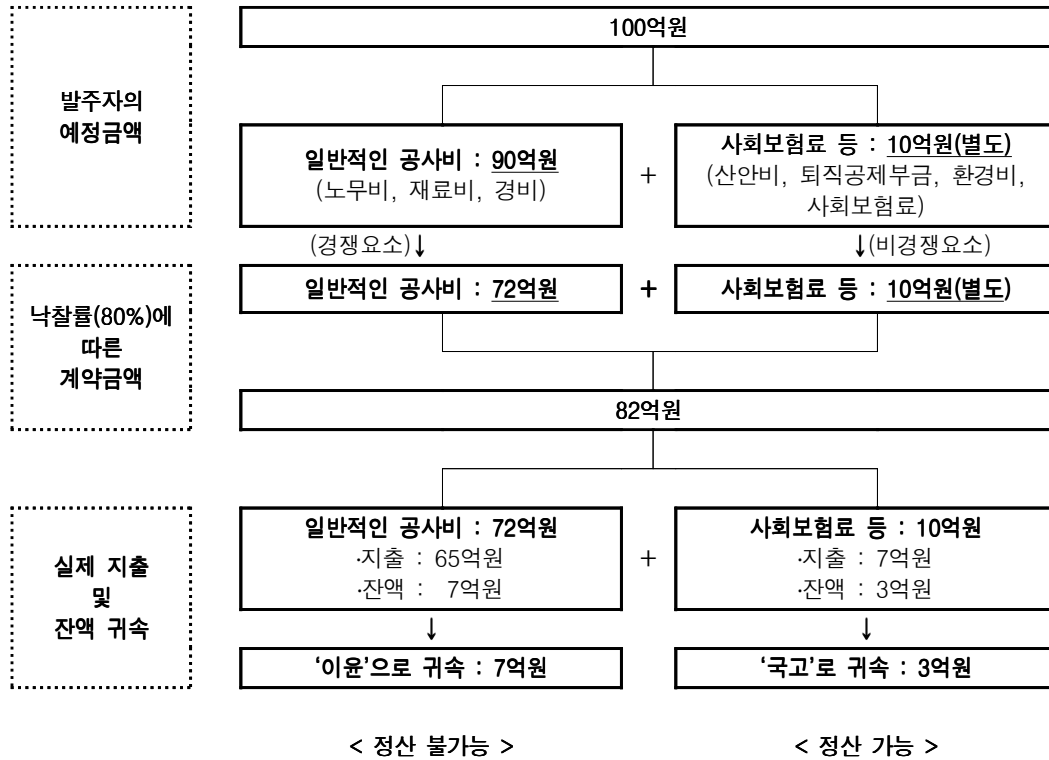
“건설근로자의고용개선등에관한법률시행령”규정과 유사

조달청 공사계약특수조건 제10조(산업안전보건관리비 등의 목적 외 사용금지 및 기술지도 계약)

- ① 계약담당공무원은 계약상대자가 계약금액에 포함된 산업안전보건관리비, 환경보전비 및 건설근로자 퇴직공제부금(이하 “산업안전보건관리비 등이라 한다)을 산업안전보건법령 또는 건설기술관리법령 또는 건설산업기본법령에서 정한 목적 이외에 사용하거나 목적대로 사용하지 아니한 경우 그 금액을 감액조치 한다.

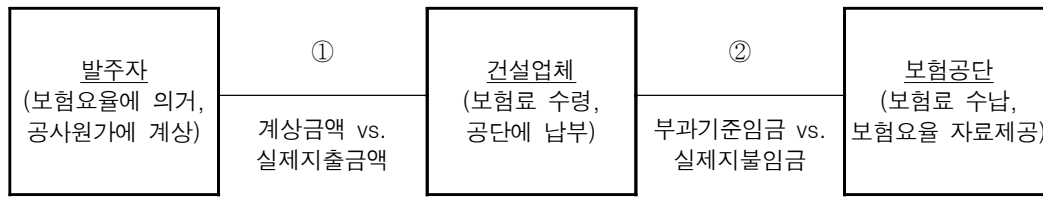
자료 : 건설근로자공제회 내부자료(2005) 참조

<그림 VII-1> 사회보험료의 별도 계상 및 사후 정산 추진 방안(예시)



한편, 여기서 ‘정산’이란 <그림 VII-2>에서 ① ‘발주자 - 건설업체’ 사이의 정산을 의미한다. ‘발주자 - 건설업체’ 사이의 정산은 공무원가에 계상된 사회보험료 금액과 공사 수행 과정에서 실제 지출한 사회보험료 금액간의 차액에 대한 정산으로서 엄밀히 말하면 두 가지를 생각할 수 있다. 하나는 과다 지급분에 대한 정산(일 방향)으로서 현행 산업안전보건관리비, 환경보전비, 건설근로자퇴직공제부금 등이 해당된다. 위에서 사용하는 정산의 의미가 이것이다. 다른 하나는 과다 및 과소 지급분에 대한 실비 정산(양 방향)으로서 아직까지 제도로 존재하는 것은 없다. 발주자와 건설업체 간의 정산은 수주생산의 ‘선(先) 가격결정 - 후(後) 공사수행’ 방식에 기인한다. 그에 비해 ② ‘건설업체 - 보험공단’ 사이의 정산은 납부한 보험료 금액과 실제 발생한 보험료 금액간의 차액에 대한 정산으로서 고지시점의 부과기준 임금과 실제지불임금간의 차액에 기인한다. 예컨대, 건강보험료의 정산이 여기에 해당된다.

<그림 VII-2> 건설생산 관련 당사자의 관계와 정산의 의미



제2안은 시장원리 또는 계약원리를 그대로 따르는 것이 아니기 때문에 이것이 실현되기 위해서는 몇 가지 전제조건이 필요하다. 근로자 보호를 위해 사회보험료를 공사원가에 계상한다는 ‘제도의 취지’가 노무비에 보험료가 비례해야 한다는 ‘계약의 원리’ 보다 중요한 ‘사회적 가치’라는 점에 대해 사회적 공감대가 형성되어야 한다. 또한 일반공사비와 사회보험료의 성격이 다르다는 점에 대해 사회적 공감대가 형성되어야 한다.

제2안의 가장 큰 장점은 직접적으로 건설사업주에게 사회보험료를 확보해줌으로써 성실한 사업주에게 피보험자 관리 여건을 만드는 한편 불성실한 사업주의 핑계거리를 제거할 수 있다는 점이다. 또한 사회보험료를 확보할 수 있는 여건을 먼저 조성해주었으므로 피보험자 관리 위반에 대한 처벌을 강화하더라도 불만을 제기하기 어려워진다는 점이다.

반면, 제2안의 가장 큰 단점은 사회보험료가 노무비에 비례하는 것이 당연한데 이를 낙찰률과 무관한 별도의 비경쟁 요소로 분리하는 것이 계약원리 위반 나아가 시장원리 위반에 해당한다는 점이다. 또한 사회보험료를 전액 계상하고 사후 정산할 경우 그 보다 더 중요한 인건비 등에 대해서도 동일하게 처리해달라는 요구가 발생할 수 있고 이를 막기 어렵다는 점이다.

제2안의 단점에 대한 치유 가능성을 생각해보자. 사회보험료는 노무비에 비례하는 것이 당연하나 시장이 충분히 성숙하지 못한 단계에서는 이러한 계약원리를 따르는 것이 다른 측면에서는 근로자 보호라는 보험료 계상 제도의 취지를 포기해야 할 정도로 심각한 부작용을 낳을 수 있다는 점을 강조해 사회보험료 확보의 필요성을 설득시킬 수 있을 것으로 판단된다. 또한 일반적인 인건비 등에 대해서는 잔액을 이윤으로 귀속시키나 사회보험료에 대해서는 각 관련 공단의 영수증을 증빙자료 삼아 사후 정산하고 잔액은 국고로 귀속시킴으로써 그 차별성을 설득시킬 수 있을 것으로 판단된다.

4) 소결 : 제2안(사회보험료 확보 여건 조성 및 처벌 강화) 채택

제1안과 제2안에 대해 각각 평가하고 두 가지 방안 중 하나를 채택하고자 한다. 앞서 논의한 각안의 전제조건 및 장단점을 요약하면 <표 VII-2>과 같다. 제1안의 경우 우리의 현실에 전제조건이 결여되어 있고 단점에 대한 치유 가능성 또한 낮아 제1안을 통해 피보험자 관리를 촉진하고 근로자를 보호할 가능성은 낮아 보인다. 제2안의 경우 사회적인 약자인 근로자 보호라는 사회보험료 원가 계상 제도의 취지를 강조하고 노무비에 사회보험료가 비례한다는 계약원리를 위배하더라도 다른 부작용이 크지 않음을 설득시킨다면 사회보험료 확보의 필요성에 대한 사회적 공감대를 형성하고 제2안을 제도화할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 비정상적인 낙찰률에도 불구하고 건설사업주가 사회보험료를 확보할 수 있는 방안으로서 제2안(사회보험료 확보 여건 조성 및 처벌 강화)을 채택하고자 한다.

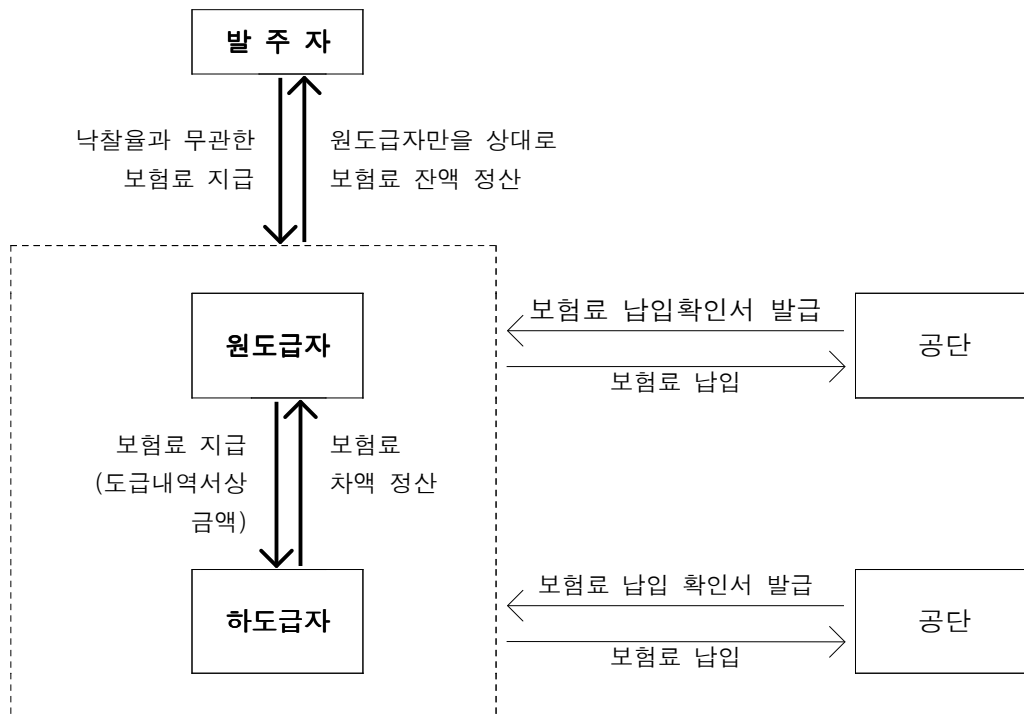
**<표 VII-2> 건설현장의 사회보험료 확보 및 피보험자 관리 촉진을 위한
대안의 비교**

구 분	제1안 처벌 강화 및 시장원리의 작동	제2안 사회보험료 확보 여건 조성 및 처벌 강화
방 안	저가 투찰 ⇒ 저가 낙찰 ⇒ 사회보험료 미 확보 ⇒ 피보험자 관리 기피, 근로자 미 보 호 ⇒ 처벌 강화 ⇒ 인식 전환 ⇒ 적정 투 찰 ⇒ 적정 낙찰 ⇒ 사회보험료 확보 ⇒ 피 보험자 관리 수행	·회계예규 : 사회보험료 별도 계상 규정 ·사회보험법 : 사후 정산 규정 ·조달청 특수조건 : 사회보험료의 타 용도 전용 금지 및 감액 조치 규정, 사회보험 료 등의 전액을 원가에 계상하도록 규정
전제조건	·시장원리의 작동 여건 조성 ·강력한 처벌 규정의 존재, 실제 법률 위 반에 대한 행정적 감독 능력의 존재 ·일용근로자에 대한 적용 제외 규정 등 투 찰 시점에서 알 수 없는 모호한 규정 배 제	·근로자 보호라는 ‘제도의 취지’가 노무비 와 보험료 비례라는 ‘계약의 원리’보다 중 요한 ‘사회적 가치’라는 사회적 공감대 형 성 ·일반공사비와 사회보험료의 성격이 다르 다는 점에 대해 사회적 공감대 형성
장 점	계약원리 또는 시장원리의 유지 가능	·성실한 사업주에게 피보험자 관리 여건 조성, 불성실한 사업주의 핑계거리를 제 거 ·사회보험료 확보 여건 조성으로 처벌 강 화에 대한 불만의 발미를 사전에 봉쇄
단 점	·상당한 수준의 처벌 강화 필요 ·사회적인 동정 유발 가능성 ·고용보험 전자카드의 정착마저 방해	·사회보험료와 노무비의 비례라는 계약원 리 위반 나아가 시장원리 위반 ·인건비 등 다른 요소에 대한 사후 정산 요구 발생 가능, 하지만 이것은 불가능한 요구임.
단점에 대한 치유 가능성	·처벌 수준 강화에 한계 존재, 행정적 감 독 능력을 단기간에 확충하기도 어려움. ·사회적인 동정을 막기 어려움. ·사회보험료 미확보로 인한 전자카드 기피 를 막기 어려움.	·근로자 보호라는 제도의 취지가 훼손됨을 강조해 사회보험료 확보의 필요성을 설득 ·일반적인 인건비 등의 잔액은 이윤으로 귀속되나, 사회보험료의 잔액은 국고로 귀속됨을 설득해 그 차별성을 부각시킴.
평 가	전제조건이 결여되어 있고 단점에 대한 치 유 가능성 또한 낮아 1안을 통해 피보험자 관리를 촉진하고 근로자를 보호할 가능성은 낮아 보임.	근로자 보호라는 제도의 취지를 강조하고 계약원리를 위배에 따른 부작용이 크지 않 음을 설득시킴으로써 사회적 공감대를 형성 하고 2안을 제도화할 수 있을 것으로 판단 됨.

5) 건설현장의 사회보험료 정산 방식

업계의 실무자들과의 면담 결과를 종합해보면 수차례의 도급구조가 존재하는 건설현장에서 가장 효율적으로 사회보험료를 정산하는 방식은 <그림 VII-3>에서 보듯이 원수급자를 매개로 하는 방법이다. 발주자는 원도급자만을 상대로 사회보험료를 정산한다. 원도급자는 하도급자와 도급내역서상의 금액과 각 공단의 영수증에 나타난 금액간의 차액에 대해 정산한다. 물론 앞에서 논의한 사회보험 적용 및 징수 업무는 일원화된다는 것과 직접적인 고용관계에 기초하여 보험가입자가 규정된다는 것을 전제로 한다. 그렇지 않으면 원수급자에게 업무가 집중되는 현상이 나타날 것이기 때문이다.

<그림 VII-3> 건설사업주의 사회보험료 실비 정산 흐름도(예시)



※ 원하도급자간에는 상호 자체 정산

자료 : 대통령자문 빈부격차차별시정위원회 내부자료(2005) 수정 및 보완

6) 토론 : 사후 실비 정산을 통해 사회보험료를 확보하는 방안¹⁸⁾

비정상적인 낙찰률에 의해 사회보험료가 부족해지더라도 사후적으로 양 방향의 실비 정산을 통해 발주자로부터 사회보험료를 추가로 확보할 수만 있다면 현재 발생하는 사회보험료 미확보 문제를 해결할 수 있다.

이러한 사회보험료 확보 방안을 제도화하기 위해 국가계약법령의 개정이 필요하다. 재정경제부의 회계예규 ‘원가계산에 의한 예정가격 작성준칙’의 제18조 제5항 제10호는 ‘보험료는 산업재해보험, 고용보험, 국민건강보험 및 국민연금보험 등 법령이나 계약조건에 의하여 의무적으로 가입이 요구되는 보험의 보험료’를 말한다고 규정하고 있는데 여기에 ‘... 사후에 실비 정산 한다’는 단서 규정을 추가해야 한다.

수주생산의 특성, 비정상적인 낙찰률, 원·하수급인 간의 역관계 등이 존재하더라도 위와 같은 사후 실비 정산 규정이 신설된다면 건설사업주는 사회보험료를 거의 확실하게 확보할 수 있게 될 것이다. 하지만 현실적으로 그 상한선은 발주자의 예정가격에 계상된 사회보험료 금액이 될 것이다. 이러한 상한선을 초과하여 사회보험료를 확보할 수 있는 방안으로서 예비비를 활용하는 방안에 대해서도 검토할 필요가 있다.

사후 실비 정산 방안에 대해 예상되는 반론은 보험료에 대한 정산이 일반적인 계약원칙과 상치되므로 수용할 수 없다는 주장이다. 국가계약법에 의하면 정부계약은 ‘확정계약’을 원칙으로 하고 있다고 한다. 즉, 정부계약은 계약체결에 앞서 발주관서에서 예정가격을 미리 작성하고 이를 기초로 하여 낙찰자를 결정, 계약을 체결하는 확정계약이 통상적인 형태이며 이를 원칙으로 하고 있다(장훈기, 1996). 이러한 주장에 대해서는 ‘사후원가검토조건부계약’(事後原價檢討條件附契約) 원리를 원용하여 사회보험료 실비 정산의 필요성을 설득시킬 수 있을 것으로 판단된다. 건설계약은 계약시점에서 예기치 못한 다양한 사건들이 시공과정에서 발생하기 마련이며 그에 따라 조정이 불가피한 측면이 있다. 따라서 불가피한 상황이 발생할 경우 설계변경 또는 기타 요인에 의해 가격변경을 허용하고 있다. 국가계약법 시행령 제73조(사후원가검토조건부계약)는 입찰 전에 미리 예정가격을 구성하는 일부 비목의 금액을 결정할 수 없는 경우 계약금액을 잠정적으로 정한 후 계약이행이 완료되면 시행령 제9조에 규정한 예정가격 결정기준에 따라 원가를 검토하여 계약금액을 조정할 수 있도록 사후 원가검토조건으로 체결하는 계약을 규정하고 있다. 사후원가검토조건부계약은 주로 자동차나 선박 등과 같이 외국의 첨단부품을

18) 본 연구의 진행 과정과 대통령자문 빈부격차차별시정위원회에서의 논의를 통해 사회보험료를 사후에 실비 정산하는 방안에 대해서도 논의해 보았다. 하지만 계약제도에 너무도 큰 변화를 요구하는 것으로 실현 가능성이 낮다는 지적이 많아 그저 토론으로만 소개한다.

수입하거나 제작에 장기간 소요되는 특수품 조달시에 이용되는 계약방법이다. 1개월 미만 적용제의 규정을 두고 있는 국민연금이나 건강보험의 경우 동 규정에 해당하는 근로자의 비율을 사전적으로 파악하는 것은 불가능하다. 따라서 본 계약형태의 도입 취지는 사회보험료와 같이 미리 그 금액을 결정할 수 없는 비목에 대해서도 적용할 수 있을 것으로 판단된다.

국가계약법 시행령 제73조 (사후원가검토조건부 계약)

- ① 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 입찰 전에 예정가격을 구성하는 일부비목별 금액을 결정할 수 없는 경우에는 사후원가검토조건으로 계약을 체결할 수 있다.
- ③ 계약의 이행이 완료된 후에는 제9조 및 제2항의 규정에 의한 기준 등에 따라 원가를 검토하여 정산하여야 한다. [전문개정 1996.12.31]

2. 사회보험 책임주체 명확화 : 시공참여자에서 십장을 제외

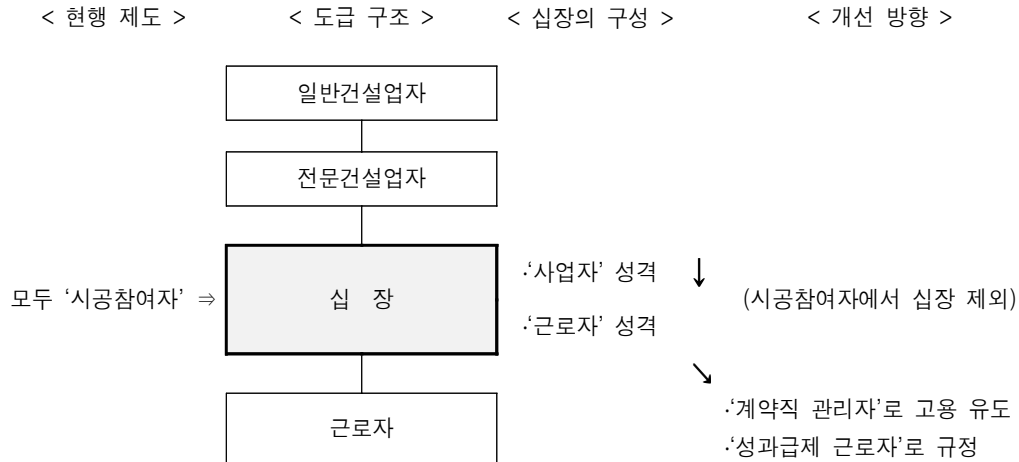
건설현장의 다단계 하도급구조 하에서 시공참여자인 십장의 개입으로 건설일용근로자에 대한 사회보험 책임주체가 더욱 모호해지고 있다. 따라서 십장의 성격 및 지위를 명확히 규정함으로써 문제를 풀어야 한다.

(1) 개선 방안 및 기대 효과

본 연구에서는 건설교통부에서 관장하고 있는 ‘건설산업기본법’의 시공참여자 제도에 십장을 제외하고 ‘성과급제 근로자’로 규정하는 방안을 제시하고자 한다(그림 VII-4 참조). 이 경우 십장에 의해 동원된 건설일용근로자들은 일반건설업체 또는 전문건설업체와 직접적인 고용관계를 맺게 된다. 이때 십장의 법적 성격은 ‘계약직 관리자’ 또는 ‘성과급제 근로자’로 해석된다. 따라서 근로자 신분으로 보아 건설업자와 고용관계를 맺되 사업주는 성과급제 방식으로 작업지시를 할 수 있고 이것은 도급이 아니므로 재하도급 금지의 대상이 되지 않는다.¹⁹⁾

19) 심규범 외(2003), 시공참여자 관리 및 제도 개선방안, 건설교통부 참조

**<그림 VII-4> 심장을 관리자 또는 성과급제 근로자로 유도하고
시공참여자에서 제외**



성과급제 근로자는 소규모 작업팀의 팀장 또는 반장의 역할을 수행하면서 근로자들을 동원하고 작업과정에서 이들을 지휘·감독하는 역할을 수행하게 된다. 대개 작업팀장의 임금은 일당이나 시간급이 아닌 성과급의 형태로 지불될 것이다. 즉, 이들의 임금은 그 형태가 생산물의 개수에 따라 변하는 ‘개수급’ 또는 일정 성과에 비례하여 달라지는 ‘성과급’의 모습을 띠고 있는 것이다. 하지만 이것은 일정한 일의 완성을 전제로 그에 대한 대가를 지불하는 도급은 아니다 즉, 이러한 작업 지시 및 임금 지급 관계를 도급관계로 보아서는 안 된다는 사실을 명시할 필요도 있다. 이 경우 심장은 ‘근로자’의 신분이므로 전문건설업자 뿐만 아니라 일반건설업자도 심장을 고용하여 성과급제로 작업을 지시할 수 있게 된다. 요컨대, 건설업자가 성과급 형태로 작업을 지시하고 임금을 지불하는 것에 대해 건산법의 ‘재하도급 금지’ 규정을 적용해서는 안 된다는 의미이다.

이때 건설업자와 성과급제 작업팀장의 관계를 살펴보면 건설업자는 작업팀장을 직접 고용하여 성과급제 형태로 작업을 지시하고 임금을 지불할 수 있다. 하지만 이것은 ‘도급’이 아니므로 재하도급 금지 규정과는 무관하다.²⁰⁾ 따라서 성과급제 작업팀장의 지위는 명백한 ‘근로자’로서 전문건설업자가 그의 사용자이며 그가 동원한 작업팀원인 근로자들 역시 전문건설업자와 직접적인 고용관계를 맺게 된다. 경우에 따라 성과급제 작업팀장은 ‘건설근로자고용개선등에관한법률’에 의한 건설근로자 ‘고용관리책임자’의 역할

20) 향후 ‘도급에 의한 작업’과 ‘고용에 의한 작업’을 구분할 수 있는 기준의 마련이 필요할 것으로 판단된다.

을 수행할 수도 있다. 이때 고용관리책임자는 사업주를 대신하는 ‘대리인’의 성격을 지닌 피고용자이며 그 자신의 신분은 역시 근로자이다.

십장은 성과급제로 임금이 지불되더라도 신분은 ‘근로자’임이 명백하므로 모든 근로기준법상의 근로자 관련 규정이나 사회보험제도상의 근로자 관련 규정을 적용 받게 된다. 즉, 건설업자는 성과급제 작업팀장 및 팀장이 동원한 모든 근로자와 직접적인 고용관계를 맺고 모든 노동관계법 또는 사회보험 관련법의 사업주로서 팀장을 포함한 모든 근로자를 보호해야 할 의무가 있다. 예컨대, 근로계약 체결, 임금의 직접 지불 및 체불에 대한 책임, 사회보험 피보험자 관리 및 보험료 납부, 산재발생의 책임, 부실시공의 책임 등을 모두 전문건설업자가 부담하여야 한다.

부언하면 일반건설업자도 성과급제 작업팀장과 동일한 관계를 맺을 수 있다. 성과급제 작업팀장의 신분이 근로자이므로 일반건설업자도 이들을 고용하여 자신의 공사를 시공하게 할 수 있다. 일반건설업자는 성과급제 작업팀장 및 팀장이 동원한 모든 근로자와 직접적인 고용관계를 맺는다. 따라서 모든 노동관계법 또는 사회보험 관련법의 사업주로서 팀장을 포함한 모든 근로자를 보호해야 할 의무가 있다. 예컨대, 근로계약 체결, 임금 지불 및 체불에 대한 책임, 사회보험 피보험자 관리 및 보험료 납부, 산재발생의 책임, 부실시공의 책임 등을 모두 일반건설업자가 부담하여야 한다.

한편, 십장은 성과급제 근로자로서 기본적으로는 ‘근로자’와 동등한 수준의 권리와 의무를 지게 된다. 이제는 시공참여자의 범위에서 벗어났기 때문이다. 사업자가 아닌 작업팀장은 건설업자와 ‘고용계약’을 맺고 시공에 참여하며 일반 근로자와 동일한 보호를 받게 된다. 하지만 자신이 동원하는 근로자에 대한 고용 여부, 임금 결정, 작업 지시 등에 관한 구체적인 권한의 범위는 전문건설업자와의 약정에 의해 결정될 사안이다. 하지만 부실시공이 발생할 경우 그 책임은 어디까지나 십장을 고용한 건설업자에게 귀속된다.

요컨대, 시공참여자 범주에서 십장을 제외할 경우 건설일용근로자의 고용관계가 명확해지므로 사회보험의 책임 주체 또한 명확해지고, 피보험자 관리 및 보험료 징수 등이 효과적으로 수행될 수 있는 여건이 조성되는 긍정적인 효과가 기대된다.

(2) 예상되는 문제점과 대응 방안

시공참여자 범주에서 십장을 제외할 경우 성과급제 방식의 작업 지시를 재하도급으로 보아 처벌할 것이라는 우려가 제기될 수 있다. 건설사업주들은 일당제로 작업을 지시할 경우 근로자들의 노동생산성이 저하될 것으로 판단해 성과급제 방식으로 작업을 지시하

고자 한다. 이 경우 모든 작업 지시를 불법도급으로 보아 금지하고 처벌할 것에 대해 우려하는 것이다. 하지만 근로의 대가를 지급하는 방법은 ‘일당제’(또는 시간급제)와 ‘성과급제’(개수급제)가 모두 가능하다. 불법하도급 여부를 가리는 데 보다 중요한 것은 명확히 ‘고용관계’를 맺고 있는가 여부이기 때문이다. 따라서 성과급제 작업 지시를 무조건 금지할 것이 아니라 고용관계를 맺고 임금을 성과급제로 지급하는 방식은 명시적으로 허용해야 할 것이다. 예컨대, 근로계약을 작성할 때 임금을 성과급제로 지급한다는 내용과 계산방법을 명시하도록 한다. 다만, 시간급으로 환산할 경우 최저임금 수준은 넘어야 한다. 최저임금은 2005년 9월 현재 시간급 3,100원, 일급 24,800원이다.

3. 사회보험제도 외부의 개선 방안 요약

위에서 논의한 사회보험제도 외부의 개선 방안을 <표 VII-3>과 같이 요약할 수 있다.

<표 VII-3> 건설일용근로자에 대한 사회보험 적용을 위한 제도

외부의 개선 방안 요약

주요 항목		개선 방안 및 기대 효과	예상되는 문제점 및 대응 방안	비고
사회보험제도 외부	사회보험료 확보	<p><고용보험료 원가 계상></p> <p>·능력개발사업보험요율 기준 전환 : 프로젝트별 총공사금액 적용 ⇒ 발주자의 적정 계상 용이</p>	<p>·타 산업과의 형평성 문제 제기 ⇒ 고용보험의 적용 확대 기준으로 활용했던 이유를 통해 설득</p>	<p>·특히, 국민연금, 건강보험 관련 ·경험요율제도를 채택하고 있는 산재보험은 실비 정산에서 제외</p>
		<p><국민연금 및 건강보험료 계상></p> <p>·고용보험 DB를 활용해 1개월 적용 제외 근로자 비중 파악 ·1개월 적용 제외 규정 삭제 ·전액 계상, 사후 정산 규정 신설 ⇒ 보험료 확보 및 적용범위 통일</p>	<p>·평균치 적용의 한계 ⇒ 해소 곤란 ·행정적/금전적 부담 증가 ⇒ 사각지대 해소, 전자카드 도입 등 ·일반적인 계약원리와 충돌 ⇒ 근로자 보호라는 사회적 가치 강조</p>	
		<p><낙찰률과 무관한 확보 방안></p> <p>·1안 : 처벌 강화 및 시장원리의 작동 ⇒ 계약원리 유지 ·2안 : 전액 계상, 사후 정산 규정 신설 ⇒ 보험료 확보 여건 조성</p>	<p>·처벌강화 한계, 사회적 동정 유발, 전자카드 정착 방해 ⇒ 치유 곤란 ·계약원리 위반, 인건비도 정산 요구 ⇒ 원가계상 취지 강조, 인건비와 사회보험료 차별성 설득</p>	
	사회보험 책임주체 명확화	<p>·시공참여자 규정에서 심장 제외 ⇒ 고용관계 명확화, 피보험자 관리 강화, 건설사업주의 범법자화 예방</p>	<p>·성과급제 방식의 작업 지시를 불법하도급으로 처벌한다는 우려 ⇒ 고용관계를 전제한 성과급의 지급은 임금의 한 형태로 인정하고, 불법하도급이 아님을 명시</p>	<p>·건설산업기본법 관련</p>

제8장

단계별 접근 전략 및 각 당사자의 역할

본 장에서는 단계적 접근 전략 및 각 당사자의 역할에서는 사회보험제도 내부 및 외부의 개선 방안으로 제시된 사항 중 단기적으로 시행할 사항과 중장기적으로 시행할 사항을 구분하고 각 단계에서 관련 당사자가 수행해야 할 역할을 제시하고자 한다.

전반적인 단계적 접근 전략을 언급하기 이전에 먼저 다른 업종과 마찬가지로 건설현장에 대해서도 일시에 적용 및 징수 업무 일원화 방안을 즉각적으로 적용할 수 있는지의 가능성에 대해 검토해 보고자 한다.

1. 건설현장에 대한 적용 및 징수 일원화 적용 가능성 검토

(1) 검토의 필요성

독특한 보험료 징수 방식을 취하고 있는 건설현장의 경우 적용 및 징수 일원화에 따라 야기될 부작용은 없는지 그리고 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 어떠한 추가 조치가 필요한지 등에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 본 연구에서 제시하고 일원화 방안에 따르면 향후 피보험자 관리를 전제로 보험료 징수가 이루어질 수 있기 때문이다.

먼저 국민연금 및 건강보험의 보험료 징수 문제를 생각해 보자. 국민연금 및 건강보험의 경우 현행 방식 하에서도 건설일용근로자에 대한 피보험자 관리가 많지 않아 적용 및 징수를 일원화할 경우 오히려 현재보다 피보험자수와 보험료 징수가 많아질 가능성이 있다.

하지만 고용보험 및 산재보험의 경우에는 사정이 달라진다. 현행 방식 하에서 피보험자 관리는 안 되더라도 보험료 징수만큼은 확실하게 되고 있으므로 적용 및 징수 일원화 이후에 보험료가 감소할 가능성이 있기 때문이다. 고용보험에서는 피보험자 관리가 이루어지지 않을 경우 실업급여 등의 지급도 이루어지지 않을 것이므로 재정에 부정적인 영향을 주지는 않을 것으로 판단되나, 산재보험의 경우에는 피보험자 관리와 무관하게 급여의 지급이 이루어지므로 영향이 클 것으로 예상된다.

(2). 대안 설정

건설현장에 대한 적용 및 징수 일원화 적용 시기와 영향을 예측해 보기 위해 세 가지의 대안을 설정하고자 한다. 피보험자 관리 및 자격 변동 신고 등은 4대 사회보험 공히 일원화된다고 하자. 다만, 보험료 징수 방식도 4대 사회보험 모두에 대해 일원화하느냐 또는 제도에 따라 이원화하느냐에 따라 대안이 나뉘어 지는 것이다. 건설현장에 대한 적용 및 징수 일원화의 적용 여부는 고용보험 전자카드 보급 여부에 따라 달리 달라질 수도 있으므로 이것도 고려하기로 한다.

제1안은 건설현장에서도 4대 사회보험의 징수를 일원화(一元化)하는 것이다. 이때 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험은 모두 월납, 후납, 자진납을 적용한다. 제1안의 주장 근거는 적용 및 징수 일원화의 효과 극대화에 있다.

제2안은 건설현장의 경우에는 보험료 징수를 이원화(二元化)하는 것이다. 단기(2006년 하반기 또는 적용 및 징수 일원화 시기)적으로는 사회보험별로 이원화한다. 이때 국민연금 및 건강보험은 월납, 후납, 자진납에 의하고, 고용보험 및 산재보험은 노무비율에 의한 연납, 선납, 자진납 등 현행의 방식에 따르게 된다. 하지만 중기 이후(2008년 상반기 이후 또는 전자카드 정착 시기)에는 모든 사회보험의 적용 및 징수를 일원화한다. 즉, 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험에 모두 월납, 후납, 자진납 방식을 적용한다. 제2안의 주장 근거는 고용보험 및 산재보험의 갑작스런 재정 감소를 방지하기 위함이다.

제3안은 고용보험 전자카드 보급 현장과 미 보급 현장으로 구분하여 적용하는 것이다. 전자카드 보급 현장은 일원화(제1안)하여 적용한다. 이때 전자카드 보급 현장이란 노동부에서 공표하는 전자카드 적용 지역 및 공사규모의 현장을 의미한다. 그에 비해 전자카드 미 보급 현장은 이원화(제2안)하여 적용한다. 제3안의 주장 근거는 피보험자 관리 가능성에 따라 징수 방식을 차등 적용하자는 것이다. 제3안처럼 고용보험 전자카드의 시행과 건설현장의 일원화 방식을 연동시키는 방식은 노동부의 고용보험 전자카드 시행 일정에 많은 영향을 받게 된다. 앞에서 언급했듯이 고용보험 전자카드란 이동이 잦은 건설 일용근로자의 특성을 감안하여 고안된 피보험자 관리 수단으로서 건설현장의 피보험자 관리 가능성을 획기적으로 높여줄 것으로 기대된다. 2005년 10월에 수도권에 소재한 200억원 이상의 건설현장에 대해 지역사업을 실시할 예정이고 지역사업의 시행 결과에 따라 이르면 2006년부터 순차적으로 전국 건설현장에 확대 시행될 수 있다.

(3) 각 대안의 비교 및 선택

어느 대안을 선택하든 연금 및 건강보험에는 별 영향이 없을 것으로 보이나 특히 피보험자 관리와 급여 지급이 무관한 산재보험의 재정에는 큰 영향을 미칠 수 있다.

1) 제1안 : 모든 건설현장의 일원화(一元化)

제1안의 장점은 첫째, 제도의 간결성이 유지된다는 점이다. 보험자 입장에서 여타 산업과 동일하게 건설현장에도 일원화된 적용 및 징수 방식을 적용함으로써 제도의 간결성을 유지할 수 있다. 둘째, 사회보험 관리 조직의 효율성을 극대화할 수 있다. 모든 업종의 적용 및 징수를 일원화함으로써 사회보험 관리 조직의 효율성을 극대화할 수 있다. 셋째, 건설현장의 중복업무에 따른 불편함을 해소할 수 있다. 이동이 잦은 건설일용근로자에 대한 중복업무의 수행을 일원화함으로써 현장에서 사업주의 사회보험 업무 부담이 대폭 경감된다. 넷째, 피보험자 관리의 효율성이 증대된다. 적용 및 징수 업무가 일원화됨으로써 사업주의 피보험자 관리 업무의 효율성이 증대된다. 다섯째, 보험료 정산의 불편함이 해소된다. 보험료 부과기준과 실제 지불임금을 일치시킴으로써 복잡한 보험료 정산업무를 생략할 수 있게 된다. 여섯째, 보험료 부담능력이 반영된다. 실제 지불임금에 기초하여 보험료를 납부함으로써 당시의 보험료 부담 능력을 반영할 수 있게 된다.

반면 제1안의 단점은 고용 및 산재보험료의 급감 가능성이다. 피보험자 관리가 일정 수준에 오르기 전까지는 고용 및 산재의 보험료가 감소할 가능성이 존재한다. 다만, 전자카드가 보급된 현장에서는 피보험자 관리 가능성이 제고되어 감소 정도가 덜할 것으로 예상된다.

단점에 대한 치유 가능성을 생각해 보자. 일정 기간이 지나면 피보험자 관리의 정착을 통해 정상적인 보험제도의 운용이 가능할 것으로 전망된다. 물론 초기에는 피보험자 관리가 완전하지 않은 만큼 보험료의 감소가 예상되나 일정 기간이 지나면서 정상수준을 회복할 것으로 기대할 수 있기 때문이다. 하지만 피보험자 관리가 어려운 소규모 사업장의 경우 보험료 감소는 해결하기 어려운 문제이다. 그러나 고용보험의 경우에는 피보험자 관리가 되지 않아 실업급여의 지급 가능성이 없는데도 불구하고 보험료만 징수하는 것도 고용보험 재정의 감소 못지않게 심각한 문제라고 할 수 있다.

2) 제2안 : 모든 건설현장의 사회보험별 이원화(二元化)

제2안의 장점은 고용 및 산재보험료의 확보 가능성이 높다는 점이다. 지금처럼 ‘총공사금액×노무비율’을 인건비로 보고 이것을 보험료 부과기준으로 삼음으로써 고용보험 및 산재보험의 보험료의 확보가 가능하기 때문이다.

반면, 제2안의 단점으로는 첫째, 제도 운용이 복잡해진다는 점이다. 보험자 입장에서 여타 산업은 적용 및 징수를 일원화하고 유독 건설현장에 대해서는 이원화된 징수 방식을 적용한다면 제도 운용이 복잡해진다. 둘째, 사회보험 관리 조직의 비효율성이 잔존하게 된다. 건설현장에 대한 관리 조직을 별도로 두어야 하므로 사회적으로 사회보험 관리 조직의 비효율성이 남게 된다. 셋째, 건설현장의 중복업무에 따른 불편이 그대로 남는다. 건설일용근로자의 잦은 이동과 업무의 중복이 결합될 경우 사업주의 사회보험 업무 부담이 대폭 증가하게 되기 때문이다. 본 연구에서는 사회보험의 적용 및 징수 업무의 일원화에 대한 필요성이 건설현장에서 비롯된다고 했는데 제2안은 정작 건설현장에 대해서는 일원화를 배제하는 아이러니를 보이고 있다. 넷째, 피보험자 관리의 효율성이 저하된다. 중복업무 수행이라는 문제점이 해소되지 않음으로써 사업주의 피보험자 관리 업무의 효율성 또한 저하된다. 다섯째, 보험료 정산의 불편이 그대로 남는다. 보험료 부과기준과 실제 지불임금이 괴리됨으로써 복잡한 보험료 정산업무를 수행하는 불편이 그대로 남게 된다. 여섯째, 사업주의 보험료 부담능력을 무시하게 된다. 실제 지불임금이 아닌 ‘총공사금액×노무비율’에 기초하여 보험료를 납부함으로써 당시의 보험료 부담능력이 무시될 수 있다.

단점에 대한 치유 가능성에 대해 생각해 보자. 제2안에 따른 경우 ‘보험료 징수 이원화 ⇒ 피보험자 관리 어려움 가중 ⇒ 사회보험에 대한 반발 ⇒ 피보험자 관리 저조 ⇒ 보험료 징수 이원화 유지 ⇒ …’와 같이 건설현장의 사회보험 적용 문제가 영원히 악순환에 봉착할까 우려된다.

3) 제3안 : 전자카드 보급 여부에 따라 일원화 또는 이원화

전자카드를 매개로 제1안과 제2안을 절충하고 있는 제3안의 장점은 첫째, 전자카드 보급 현장의 경우 적용 및 징수 일원화의 효과를 구현할 수 있다는 것이다. 전자카드를 통해 피보험자 관리의 효율성이 제고됨에 따라 보험료 급감을 막으면서 적용 및 징수 일원화의 효과를 구현할 수 있기 때문이다. 둘째, 미 보급 현장의 경우에도 고용 및 산재보험

의 재정 확보가 가능하다. 전자카드가 보급되지 않아 피보험자 관리가 어려운 현장의 경우에는 현행 방식으로 보험료를 징수하도록 해 보험료 급감의 충격을 방지할 수 있다. 셋째, 건설사업주의 고용보험 전자카드제 채택 유인으로 작용해 전자카드제의 정착을 촉진할 것으로 예상된다. 적용 및 징수 일원화를 원하는 사업주가 전자카드제를 자발적으로 선택할 수 있는 유인으로 작용할 수 있기 때문이다.

반면, 제3안의 단점은 첫째, 제도 운용이 복잡해진다는 것이다. 전자카드 보급 여부에 따라 건설현장의 징수를 이원적으로 관리해야 하므로 제도 운용이 복잡해지기 때문이다. 둘째, 관리 조직의 비효율성이 남는다. 건설현장의 이원화된 징수를 담당할 조직을 별도로 두어야 하므로 관리 조직의 비효율성이 남게 된다. 셋째, 전자카드 적용 여부에 따라 형평성 문제가 야기된다. 전자카드 적용 여부에 따라 건설현장 간에도 형평성 시비가 발생할 수 있다.

단점에 대한 치유 가능성을 생각해 보자. 첫째, 전자카드제 보급 현장에 대한 보험료 감소 가능성에 대해 다음과 같이 반론을 펼 수 있다. 고용보험 및 산재보험의 경우 건설현장에서도 피보험자 관리와 보험료 징수를 연계해야 한다는 점을 강조한다. 피보험자 관리가 전혀 되고 있지 않던 시기에는 불가피한 측면도 있었으나 전자카드를 도입하고 확대하는 과정에서도 피보험자 관리와 무관한 보험료를 납부하는 것은 납득하기 어렵다는 점이다. 따라서 전자카드를 도입한 현장의 경우 2006년 하반기에 월납, 후납, 자진납 방식에 의한 적용 및 징수 일원화가 이루어져야 할 것으로 판단된다. 또한 이미 일반업체의 경우에는 ‘실제 지불된 임금’과 연계되어 보험료를 납부하고 있다. 물론 개별적인 피보험자 관리와 보험료 납부가 일일이 연결되어 있지는 않으나 관리되고 있는 피보험자의 임금총액의 합계액에 기초하여 보험료를 납부하고 있다. 셋째, 건설사업주에게 전자카드제에 대한 자발적 선택권을 부여한다. 적용 및 징수 일원화 방식을 원하는 건설사업주를 위해 전자카드제에 대한 임의선택 여지를 열어둠으로써 형평성 논란을 예방할 수 있다. 넷째, 전자카드를 도입하는 사업주에게 금전적 지원을 강화한다. 전자카드를 도입하는 사업주에게 금전적인 지원을 강화함으로써 전자카드 보급 및 이를 통한 일원화를 촉진한다. 다섯째, 전자카드제 정착을 촉진시켜 정상적인 사회보험 운용이 가능해질 수 있다. 일정 기간이 지나면서 건설현장의 전자카드 보급이 촉진되고 이것이 사회보험 적용 및 징수 일원화의 정착으로 이어질 것으로 기대된다.

4) 소결 : 각 대안의 장단점 비교 및 평가

<표 VIII-1>은 위에서 소개한 각 대안을 비교한 후 평가하고 있다. 제1안의 경우 적용 및 징수 일원화 효과를 극대화하려는 취지는 이해할 수 있으나 보험자 입장에서 보험료 급감을 감당하기 어려울 것으로 판단된다. 고용보험 및 산재보험 보험자의 반대로 인해 채택 가능성이 낮다.

제2안의 경우 보험료 급감을 막으려는 취지는 이해할 수 있으나 중장기적으로도 건설 현장에 대한 사회보험 정착을 기대하기 어려워진다. 따라서 건설사업주 및 근로자의 반대로 인해 채택 가능성이 매우 낮다.

제3안의 경우 보험료 급감을 막으면서 일원화 효과를 극대화하고 건설현장의 사회보험 정착을 촉진시킬 수 있는 현실적인 대안으로 평가된다. 보험자와 건설사업주 및 근로자의 반대를 최소화할 수 있어 채택 가능성이 높다.

따라서 본 연구에서는 각 대안을 비교 검토한 결과 가장 현실적인 것으로 평가된 제3안을 제안하고자 한다.

<표 VIII-1> '건설현장'에 대한 보험료 징수 방식의 대안별 장단점 비교

구 분	제1안 모든 건설현장 : 일원화	제2안 모든 건설현장 : 이원화	제3안 전자카드 보급 현장 : 일원화 미 보급 현장 : 이원화
징수 방식	·4대 사회보험 : 월납, 후납, 자진납	·고용, 산재 : 연납, 선납, 자진납, 노무비율 적용 ·연금, 건강 : 월납, 후납, 자진납	·전자카드 보급 현장 : 4대 보험 일원화(제1안) ·전자카드 미 보급 현장 : 사회보험별 이원화(제2안)
주장 근거	·일원화의 효과 극대화	·고용, 산재의 재정 감안	·피보험자 관리 가능성 반영
장 점	·제도의 간결성 유지 ·관리 조직의 효율성 극대화 ·건설현장의 중복업무에 따른 불편함 해소 ·피보험자 관리 효율성 증대 ·보험료 정산의 불편함 해소 ·보험료 부담 능력 반영	·고용 및 산재보험의 보험료 재정 확보 가능	·전자카드 보급 현장의 경우 일원화의 장점 실현 ·미 보급 현장의 경우에도 고용 및 산재 재정 확보 가능 ·건설사업주의 고용보험 전자카드제 채택 유인으로 작용해 전자카드제 정착 촉진
단 점	·피보험자 관리가 일정 수준에 오르기 전까지는 고용 및 산재의 보험료가 감소할 가능성 존재	·제도 운용 복잡 ·관리 조직의 비효율성 잔존 ·중복업무 수행 ·피보험자 관리 어려움 ·보험료 정산의 불편함 여전 ·보험료 부담 능력 무시	·제도 운용 복잡 ·전자카드 보급 현장의 보험료 감소 가능성 ·관리 조직의 비효율성 잔존 ·전자카드 적용 여부에 따라 형평성 문제 야기
단점에 대한 치유 가능성	·일정 기간이 지나면 피보험자 관리의 정착을 통해 정상적인 보험제도 운용 가능 ·하지만 피보험자 관리가 안 되는 사업장에서의 보험료 감소는 해소하기 어려움 ·그러나 실업급여 수급 가능성이 없는에도 징수만 하는 것도 불합리함	·보험료 징수 이원화가 보험료 관리를 어렵게 하고 이것이 다시 사회보험에 대한 반발 요인이 되어 악순환에 봉착할 우려 존재	·피보험자 관리와 보험료 징수 연계의 당위성 설득 ·전자카드제 선택권 부여 ·전자카드를 도입하는 사업주에게 금전적 지원 강화 ·전자카드제 정착을 촉진시켜 정상적인 사회보험 운용 가능
평 가	·적용 및 징수 일원화 효과를 극대화하려는 취지는 이해할 수 있으나 보험자 입장에서 보험료 급감을 감당하기 어려움. ·채택 가능성 낮음.	·보험료 급감을 막으려는 취지는 이해할 수 있으나 중장기적으로도 건설현장에 대한 사회보험 정착을 기대하기 어려움. ·채택 가능성 매우 낮음.	·보험료 급감을 막으면서 일원화 효과를 극대화하고 건설현장의 사회보험 정착을 촉진시킬 수 있는 현실적인 대안으로 평가됨. ·채택 가능성 높음.

주 : 여기서 전자카드 보급 현장이란 노동부에서 공표하는 전자카드 적용 지역 및 공사규모의 현장을 의미함.

5) 판단기준에 대한 각 대안의 충족 정도 비교

<표 VIII-2>은 위에서 제시한 대안이 각 당사자의 판단기준을 어느 정도 충족시킬 수 있는가에 대해 비교하고 있다. 건설현장에 대한 보험료 징수 방식과 관련된 각 당사자의 판단기준을 열거하고 각 대안을 비교 검토한 결과 제3안의 채택 가능성이 가장 높은 것으로 평가된다. 제3안의 경우 각 당사자의 판단기준에 대해 대체로 중간 정도의 충족 정도를 보이고 있다. 제3안은 전자카드의 보급 확대에 따라 중장기적인 개선 가능성이 높아 채택 가능성 역시 가장 높은 것으로 판단된다.

<표 VIII-2> '건설현장'에 대한 보험료 징수 방식의 대안별 판단기준 충족도 비교

<div> <div>건설현장에 대한 징수 방식의 대안</div> <div>바람직한 대안에 대한 당사자별 판단기준</div> </div>		제1안 모든 건설현장 : 일원화	제2안 모든 건설현장 : 이원화	제3안 전자카드 보급 현장 : 일원화 미 보급 현장 : 이원화
		4대 사회보험 : 월 납, 후납, 자진납	고용, 산재 : 연납, 선납, 자진납, 노무 비율 적용 연금, 건강 : 월납, 후납, 자진납	전자카드 보급 현장 : 4 대 보험 일원화(제1안) 전자카드 미 보급 현장 : 사회보험별 이원화(제 2안)
보험 자	제도의 간결성 유지	○	×	△
	보험료 재정 안정	×	○	△
	관리운영의 효율성	○	△	△
사업 주	중복업무 부담 해소	○	×	△
	피보험자 관리 효율성	○	×	△
	보험료 정산 불편 해소	○	×	△
	보험료 부담 능력 반영	○	×	△
중장기적 개선 가능성		△	×	○
채택 가능성		△	×	○

주 : 각 판단기준에 대해 ○는 충족, △는 부분 충족, ×는 미 충족을 의미함.

2. 단계별 접근 전략과 판단기준의 충족 정도 비교

본 연구에서 제시한 건설현장에 대한 사회보험 적용 방법 개선 및 적정 사회보험료 확보 방안이 일시에 실현되기는 어려울 것으로 예상된다. 따라서 단계적인 접근 전략이 요구된다. 여기서는 4년간 2단계에 걸친 접근 전략을 제시하고 각 단계마다 이 글의 분석틀로서 제시했던 각 당사자별 판단기준을 얼마나 충족시킬 수 있는지 비교해 보고자 한다. 건설현장에 대한 적용 및 징수 일원화 여부는 전자카드 보급에 따라 결정되는 제3안에 따르는 것으로 가정하고 충족 여부를 작성하고자 한다.

사회보험제도 내부와 외부의 현행 여건은 합리적인 제도에 대한 판단기준을 거의 충족시키지 못하고 있다. 현행 제도가 정규근로자와 매출액이 안정된 기업을 중심으로 설계되어 있는 데 반해, 건설일용근로자는 이동이 잦은 비정규근로자이고 건설기업 역시 수주생산의 특성을 지녀 매출이 불안정하기 때문이다. 하지만 노무비율을 적용함으로써 재정 안정과 보험료 징수의 효율성이라는 판단기준을 부분적으로 충족시키고 있을 따름이다.

먼저 보험가입자 규정 명확화, 전자카드 도입, 시공참여자에서의 심장 제외 등을 목표로 하는 1단계를 살펴보자. 1단계는 2005년 하반기와 2006년의 1년 반으로 상정하고 있다. 2005년에는 직접적인 고용관계에 기초하여 고용보험의 가입자를 규정하되 신분이 불안정한 심장은 완전히 배제시키도록 한다. 2005년 10월에는 수도권 200억원 이상의 현장을 대상으로 고용보험 전자카드 지역사업을 시작했으므로 2006년 하반기부터는 전국에 전면 적용시키도록 해야 한다. 한편 고용보험의 능력개발사업보험료 요율 차등화 기준을 상시근로자수에서 프로젝트별 총공사금액으로 전환하도록 한다. 그리고 건교부에 관장하고 있는 건설산업기본법령을 개정하여 시공참여자 범주에서 심장을 제외하도록 한다. 개선 방안의 제1단계가 정착되면 건설현장에 대한 사회보험 적용과 적정 사회보험료 확보와 관련해 각 당사자의 판단기준이 부분적으로 충족되는 수준에 오를 수 있다. 전자카드의 도입과 보험가입자 규정의 전환으로 피보험자 관리의 효율성 그리고 사업주의 편의성이 부분적으로 충족될 수 있다. 다만, 여전히 정산의 번거로움이 존재하고 유사한 업무의 중복 수행이 존재하므로 사업주의 편의성은 부분적으로만 개선된다. 또한 전자카드의 보급이 일부에 그치므로 근로자의 관리 여부 확인, 급여의 적정성 및 충분성, 부담능력에 따른 보험료 납부 등도 부분적으로만 충족된다.

다음으로 중복업무의 일원화, 전자카드의 정착, 징수방식의 개선, 사회보험료 확보에 중점이 두어질 제2단계를 살펴보자. 2단계는 2007년과 2008년의 2년을 상정하였다. 2단

계 들어 피보험자관리가 정착되고 기업단위로의 관리단위 전환 및 실제 지불한 임금에 대한 징수, 월납·후납·자진납부 방식의 도입이 가능해진다. 또한 보험료 부과기준과 실제 지불임금이 동일하므로 정산의 불편함을 덜 수 있게 된다. 그리고 전자카드의 정착에 힘입어 4대 사회보험 및 퇴직공제제도 등의 적용 및 징수 업무가 일원화될 수 있을 것이다. 한편, 사업주로 하여금 사회보험의 가입을 기피하도록 만들었던 사회보험료 미확보 문제가 해소되면서 건설현장의 사회보험 정착에 박차를 가하게 될 것으로 보인다. 개선 방안의 2단계에 이르면 건설일용근로자를 포함한 비정규근로자와 일반 정규근로자를 포괄하는 전체 노동시장의 근로자를 피보험자로서 담아낼 수 있을 것이다. 결국 근로자에 대한 보호 가능성 및 사업주의 편의성 나아가 국가 차원의 사회보험 운영의 효율성 등이 극대화될 것이다.

지금까지 논의한 건설현장에 대한 사회보험 적용 방법 개선과 적정 사회보험료 확보 방안일용의 단계적 접근 전략과 각 단계에서 당사자별 판단기준의 충족 정도를 표로 정리하면 <표 VIII-3>와 같다.

<표 VIII-3> 개선 방안에 대한 단계적 접근과 판단기준에 대한 충족 가능성 검토

건설현장에 대한 사회보험 적용 및 사회보험료 확보 관련 개선 방안		현 행	1단계(2005 ~ 6년)	2단계(2007 ~ 8년)
		·유사업무 중복수행 ·현장단위 관리 ·원수급인 가입, 심장 지위 모호 ·주로 서면 신고 ·노무비율적용/전년도기준 ·선납/연납/고지납 ·정산 필요	·유사 행정업무 중복수행 ·현장단위 관리 · 각 사업주 가입, 심장 배제 · 전자카드 도입 및 정착 ·실제지불임금/당월기준 준비 ·월납/후납/자진납 준비 ·정산 필요	· 유사 행정업무 일원화 · 기업단위 관리 ·각 사업주 가입, 심장 배제 · 전자카드 적용 확대 · 실제지불임금/당월기준 · 월납/후납/자진납 · 정산 불필요
합리적인 제도에 대한 당사자별 판단기준		·능력개발보험료 일부 확보 ·연금/건강보험료 일부 확보 ·저가낙찰로 보험료 미확보 ·다단계하도급으로 책임 모호	· 능력개발보험료 확보 ·연금/건강보험료 확보 미흡 ·저가낙찰로 보험료 미확보 · 시공참여자에서 심장 제외	· 능력개발보험료 확보 · 연금/건강보험료 확보 · 낙찰률과 무관한 보험료 확보 · 시공참여자에서 심장 제외
보 험 제 도	수혜대상자의 보편성	×	△	○
	재정 안정 관리운영의 효율성	△ ×	△ △	○ ○
	사업장 관리의 효율성	×	△	○
보 험 자	피보험자 관리의 효율성	×	△	○
	보험료 징수의 효율성	△	△	○
	사회보험료 확보	×	△	○
사 업 주	부담능력에 따른 보험료 납부	×	×	○
	행정적 편의	×	△	○
	피보험자 관리 여부 확인	×	○	○
근 로 자	급여의 적정성 및 충분성	×	○	○
	부담능력에 따른 보험료 납부	×	△	○

주 : ○는 거의 충족, △는 부분 충족, ×는 미 충족을 의미함. 양적인 충족 정도는 전자카드의 확대 적용 속도에 따라 결정될 것으로 판단됨.

3. 각 단계별 관련 당사자의 역할

본 연구에서 제시하고 있는 개선 방안은 사회보험제도 내부와 외부에 두루 걸쳐 있다. 따라서 이러한 개선 방안을 구현하기 위해서는 정부, 보험자, 사업주, 근로자 모두의 유기적인 협조가 필요하다. 각 단계별로 관련 당사자의 역할을 생각해 보자. 관련 당사자는 정부의 노동부, 보건복지부, 재정경제부 및 조달청, 건설교통부, 보험자로서 근로복지공단, 국민연금관리공단, 국민건강보험공단, 사업주로서 원수급자와 하수급자, 그리고 건설일용근로자에 대해 언급하고자 한다.

(1) 제1단계 : 2005 ~ 2006년

먼저 정부의 역할을 살펴보자. 고용보험과 산재보험을 관장하고 있는 노동부는 보험가입자를 직접 고용관계를 기준으로 합법적 건설업자만이 대상임을 명시해 사회보험의 책임 주체를 명확히 한다. 2005년 10월에 수도권외의 200억원 이상 건설현장을 대상으로 시행한 전자카드 지역사업을 2006년 하반기경에는 전국의 200억원 이상 현장까지 확대할 계획을 세우고 추진해 고용보험 전자카드의 조기 정착을 도모한다. 2006년 하반기나 2007년부터 시행할 사회보험의 적용 및 징수 일원화 방안에 따른 법령 개정을 준비한다. 그리고 고용보험 직업능력개발사업의 보험요율 차등화 기준을 현행 기업별 상시근로자수에서 건설공사의 총공사금액으로 전환함으로써 발주자의 원활한 원가계상을 돕는다. 보건복지부 역시 보험가입자를 직접 고용관계를 기준으로 합법적 건설업자만이 대상임을 명시해 사회보험의 책임 주체를 명확히 한다. 또한 2006년 하반기나 2007년부터 시행할 사회보험의 적용 및 징수 일원화 방안에 따른 법령 개정을 준비한다. 재정경제부 및 조달청은 사회보험료를 비경쟁요소로 보아 전액 원가에 계상하고 계약금액에 포함될 수 있도록 하며 각 공단의 영수증으로 증빙되지 않은 초과지급액은 다시 국고로 귀속되도록 사후 정산 규정을 만들기 위해 준비해야 한다. 건설교통부는 건설산업기본법령을 개정해 시공참여자 범주에서 십장을 제외하도록 명시함으로써 건설현장의 복잡한 하도급 구조와 모호한 고용관계가 명확하게 정리될 수 있도록 한다.

다음은 보험자의 역할이다. 근로복지공단, 국민연금관리공단, 국민건강보험공단 등 각 보험자는 2006년으로 예정된 사회보험 적용 및 징수 효율화 조치에 발맞추어 향후 변화된 내용에 대해 내부적으로 면밀히 준비해야 한다. 개선 방안의 핵심 내용은 당월의 실제 지불임금을 보험료 부과기준으로 삼는 것과 월납, 후납, 자진납 방식으로 보험료를 징

수하는 것이다.

다음은 사업주의 역할이다. 원수급자는 건설현장에 배치되는 고용보험 전자카드 리더기를 설치하고 관리하며 자신이 직접 고용한 근로자에 대한 피보험자 관리 및 보험료 납부 업무를 수행한다. 하수급자 역시 보험가입자로서 자신이 직접 고용한 근로자에 대한 피보험자 관리 및 보험료 납부 업무를 수행한다.

끝으로 건설일용근로자의 역할이다. 전자카드가 보급된 현장에서 일하는 근로자는 반드시 전자카드를 소지하고 출입할 때 리더기에 체크함으로써 자신의 피보험자 관리 여부를 스스로 확인해 누락되지 않도록 한다. 또한 합법적 건설업자에게 자신의 사회보험 가입을 적극적으로 요구한다. 전자카드가 도입되지 않은 건설현장에서는 전자카드의 도입을 요구해 조기에 정착될 수 있도록 분위기를 조성한다.

(2) 제2단계 : 2007~2008년

먼저 정부의 역할이다. 노동부는 기업 단위로 관리 단위를 전환함으로써 동일한 근로자가 공정에 따라 동일한 사업주의 여러 현장을 옮겨 다니더라도 취득 및 상실 신고를 반복해야 하는 불편을 덜어 준다. 또한 2008년 내에 전자카드의 적용 범위를 전국의 10억원 이상 건설현장에 확대한다는 목표로 적극적으로 전자카드 사업을 추진한다. 1단계에서 추진된 적용 및 징수 일원화 조치에 따라 당월의 실제 지불임금을 보험료 부과기준으로 삼고 월납, 후납, 자진납 방식으로 보험료를 징수한다. 그리고 관련 사회보험 법령에 사회보험료를 사후적으로 정산한다는 규정을 추가한다. 보건복지부는 고용보험 전자카드의 정보를 건설일용근로자에 대한 피보험자 관리에 활용한다. 또한 노동부와 마찬가지로 당월의 실제 지불임금을 보험료 부과기준으로 삼고 월납, 후납, 자진납 방식으로 보험료를 징수한다. 그리고 관련 사회보험 법령에 사회보험료를 사후적으로 정산한다는 규정을 추가한다. 재정경제부 및 조달청은 사회보험료를 비경쟁요소로 보아 전액 원가에 계상하고 계약금액에 포함될 수 있도록 하며 각 공단의 영수증으로 증빙되지 않은 초과 지급액은 다시 국고로 귀속되도록 정비한 1단계의 관련 법령 개정 조치에 따라 건설사업주의 사회보험료 확보 및 근로자에 대한 보호를 촉진한다.

다음은 보험자의 역할이다. 근로복지공단, 국민연금관리공단, 국민건강보험공단 등은 고용보험 전자카드에 의한 정보를 피보험자 관리에 활용하고 당월의 실제 지불임금을 보험료 부과기준으로 삼아 월납, 후납, 자진납 방식으로 보험료를 징수한다.

다음은 사업주의 역할이다. 원수급자 및 하수급자는 공히 사회보험의 적용 및 징수 업

무를 일원화하여 한 곳을 상대로 통합 처리한다. 또한 개정될 사회보험료 관련 법령에 따라 사회보험료를 확보하고 사후에 각 공단의 영수증을 첨부하여 정산한다. 건설현장에 배치되는 고용보험 전자카드 리더기를 설치하고 관리하며 자신이 직접 고용한 근로자에 대한 피보험자 관리 및 보험료 납부 업무를 수행하는 역할은 1단계에서와 같다.

끝으로 건설일용근로자의 역할은 1단계에서와 동일하다. 즉, 전자카드가 보급된 현장에서 일하는 근로자는 반드시 전자카드를 소지하고 출입할 때 리더기에 체크함으로써 자신의 피보험자 관리 여부를 스스로 확인해 누락되지 않도록 한다. 또한 합법적 건설업자에게 자신의 사회보험 가입을 적극적으로 요구한다. 전자카드가 도입되지 않은 건설현장에서는 전자카드의 도입을 요구해 조기에 정착될 수 있도록 분위기를 조성한다.

(3) 각 단계별 관련 당사자의 역할 요약

지금까지 논의한 개선 방안에 대한 접근 단계별 관련 당사자의 역할을 <표 VIII-4>과 같이 요약할 수 있다.

<표 VIII-4> 개선 방안에 대한 접근 단계별 관련 당사자의 역할

		1단계(2005~6년)	2단계(2007~8년)
건설현장에 대한 사회보험 적용 및 사회보험료 확보 관련 개선 방안		·유사 행정업무 중복수행 ·현장단위 관리 직접 고용관계의 사업주 가입, 심장 배제 전자카드 도입 및 정착 ·노무비율/전년도기준 ·선납/연납/고지납 ·정산 필요	·유사 행정업무 일원화 기업단위 관리 ·각 사업주 가입, 심장 배제 전자카드 적용 확대 실제지불임금/당월기준 월납/후납/자진납 정산 불필요
	관련 당사자의 역할	· 능력개발보험료 확보 ·연금/건강보험료 확보 미흡 ·저가낙찰로 보험료 미확보 시공참여자에서 심장 제외	· 능력개발보험료 확보 · 연금/건강보험료 확보 낙찰률과 무관한 보험료 확보 시공참여자에서 심장 제외
정 부	노 동 부	·직접 고용관계 기준, 합법적 건설업자만이 보험가입자임을 명시 ·전자카드 도입 및 확대(전국의 200억 원 이상 건설현장 목표) ·건설공사에 대해 총공사금액으로 능력개발보험료를 차등화 기준 전환 ·적용 및 징수 일원화 준비	·기업단위로 관리단위 전환 ·전자카드 적용 범위 확대(전국의 10억원 이상 건설현장 목표) ·당월의 실제지불임금 기준으로 월납/후납/자진납부 방식 도입 ·관련 법령에 사회보험료 사후 정산 규정을 추가
	보건복지부	·직접 고용관계 기준, 합법적 건설업자만이 보험가입자임을 명시 ·적용 및 징수 일원화 준비	·고용보험 전자카드의 정보 활용 ·당월의 실제지불임금 기준으로 월납/후납/자진납부 방식 도입 ·관련 법령에 사회보험료 사후 정산 규정을 추가
	재정경제부 및 조달청	·비경쟁요소로 사회보험료 전액 계상 및 사후 정산 개정 준비	·비경쟁요소로 사회보험료 전액 계상 및 사후 정산 규정 시행
	건설교통부	·시공참여자에서 심장 제외 법령 개정	-
보 험 자	근로복지공단	·당월의 실제지불임금 기준으로 월납/후납/자진납부 방식에 의한 적용 및 징수 일원화 준비	·고용보험 전자카드의 정보 활용 ·당월의 실제지불임금 기준으로 월납/후납/자진납부 방식에 의한 일원화 시행
	국민연금공단		
	건강보험공단		
사 업 주	원 수 급 자	·전자카드 설치 및 관리	·좌동 ·적용 및 징수 업무 일원화 처리
	하 수 급 자	·보험가입자로서 피보험자 관리	·사회보험료 확보 및 사후 정산
건 설 일 용 근 로 자		·전자카드 소지 및 체크 ·합법적 건설업자에게 가입 요구 ·전자카드 조기 도입 요구	좌동

제9장

결론 및 정책적 시사점

본 장에서는 본 연구의 서론에서 제시했던 연구 목적에 대해 결론짓는 한편 제도화를 위한 정책적 시사점을 도출하면서 전체 연구를 마무리하고자 한다.

1. 결론

본 연구는 건설현장 또는 건설일용근로자에 대한 사회보험 적용이 왜 저조할까와 왜 이 문제를 굳이 별도로 다뤄야만 하는지라는 의문으로부터 시작하였다. 연구 결과 건설현장 또는 건설일용근로자에 대한 사회보험 적용이 저조한 이유는 현행 사회보험제도가 겨냥하고 있는 ‘이동이 적은 정규근로자 및 안정적인 기업’이라는 전제와 상반되는 ‘이동이 잦은 비정규근로자 및 불안정한 현장’이라는 특성을 지니고 있기 때문일 것이라는 예상은 적중함을 확인할 수 있었다.

건설현장의 사회보험 적용을 가로막는 주요 문제점과 그에 대한 개선 방안을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 관리단위의 문제이다. 고용보험은 건설현장을 관리단위로 규정하고 있는데 이 규정은 건설일용근로자가 공정에 따라 동일 사업주의 여러 현장을 반복적으로 오갈 때마다 취득 및 상실 신고를 반복해야 하는 불편을 야기하고 있다. 따라서 원칙적으로는 기업단위로 관리단위를 전환하고 현장별 관리를 보완적으로 시행할 것을 제안한다.

둘째, 보험가입자 규정의 문제이다. 고용보험이나 산재보험의 경우 원수급자를 보험가입자로 규정하고 있으나 이것은 직접적인 고용관계를 맺고 있지 않은 원수급자에게 무리한 부담을 줄뿐더러 직접적인 고용주인 하수급인의 책임의식을 약화시켜 효과적인 사회보험 적용을 저해하고 있다. 따라서 직접적인 고용관계에 기초해 보험가입자를 규정할 것을 제안하고 있다.

셋째, 사용자 개념의 문제이다. 국민연금이나 건강보험의 경우에는 보험가입자와 유사한 사용자라는 개념을 사용하고 있으나 여기에 현장의 십장이 포함되는지 여부가 불명확해 책임 주체가 모호해지는 한편, 십장을 사용자로 인정할 경우 실질적인 적용이 어려워지는 문제가 발생한다. 따라서 사용자의 개념을 합법적인 건설업자로 규정함으로써 십장을 배제할 것을 제안하고 있다.

넷째, 피보험자 관리 방식의 문제이다. 고용보험, 국민연금, 건강보험의 경우 아직까지도 서면서식을 작성해 팩스로 송부하는 것이 가장 일반적이나 이동이 잦은 건설일용근로자를 이 방식으로 관리하는 과정에서 업무량이 과중해지고 피보험자가 누락되며 오류의 개입으로 서비스가 지연되는 문제가 발생하고 있다. 따라서 고용보험 전자카드에 의한 피보험자 관리 방식을 조기에 정착시킬 것을 제안하고 있다.

다섯째, 보험료 부과기준의 문제이다. 건설일용근로자의 경우 소득의 변동이 잦고 불규칙적이고 현장의 공종이나 규모에 따라 노무비가 천차만별임에도 불구하고 자격취득시의 임금을 계속 활용하거나 노무비율을 적용하여 획일적인 부과기준을 강제함으로써 근로자나 사업주의 보험료 부담능력을 무시하는 문제를 야기하고 있다. 따라서 당월의 실제 지불임금을 부과기준으로 삼을 것을 제안하고 있다.

여섯째, 보험료 납부방식의 문제이다. 건설일용근로자는 이동이 잦고 소득 변동이 불규칙적임에도 불구하고 국민연금과 건강보험은 이동이 적고 소득이 안정적인 근로자어나 적합한 고지납부 방식을 적용함으로써 피보험자 누락이나 근로자의 부담능력을 무시하는 문제점을 야기하고 있다. 따라서 당월 실제 지불임금을 기초로 월납, 후납, 자진납부 할 것을 제안하고 있다. 다만, 자진납부 방식을 도입할 때에는 사업주의 성실신고를 위해 반드시 엄격한 감독체계의 구축이 필요함을 강조하고 있다.

일곱째, 중복업무 수행으로 인한 과중한 행정부담 문제이다. 이동이 적은 근로자의 경우 4대 사회보험이 별도의 징수 방식을 요구하더라도 업무량은 증가하나 행정업무를 처리할 수는 있으나 이동이 잦은 건설일용근로자의 경우에는 각 보험이 별도의 징수 방식을 요구하면 중복적으로 처리해야 하는 업무량이 기하급수적으로 증폭되어 사회보험 적용 자체가 불가능해질 수 있다. 따라서 4대 사회보험의 적용 및 징수 업무의 일원화를 제안하고 있다.

여덟째, 사회보험료 미확보 문제이다. 기업의 상시근로자수를 기준으로 차등화된 고용보험의 직업능력사업 보험요율 규정, 1개월 미만의 일용근로자에 대한 국민연금 및 건강보험의 적용 제외 규정, 그리고 비정상적인 낙찰률로 인해 건설사업주는 사회보험료를 제대로 확보하지 못하고 이것 때문에 건설일용근로자에 대한 사회보험 가입을 기피하는 문제점이 나타나고 있다. 따라서 사회보험료를 비경쟁요소로 규정하여 전액을 공사원가에 계상하고 사후에 각 사회보험공단의 영수증을 첨부하여 과다지급된 금액에 대해서는 정산하는 방안을 제안하고 있다.

아홉째, 중층적 하도급구조 하에서 사회보험 책임주체가 모호해지는 문제이다. 건설산업기본법령은 시공참여자라는 제도를 두어 십장의 도급을 합법화하고 있는데 과연 시공

참여자 아래에서 일하는 건설일용근로자에 대한 고용주체가 누구인지 모호해지는 한편 하수급자가 십장에게 책임을 전가하나 십장이 책임질 능력이 없어 피보험자가 누락되는 문제가 야기되고 있다. 따라서 시공참여자 범주에서 십장을 제외할 것을 제안하고 있다. 이때 건설업자는 십장을 성과급제 근로자 또는 중간 관리자로서 활용할 수 있고 이것이 불법하도급은 아니라는 사실을 명시할 필요가 있음도 아울러 제시하고 있다.

한편, 이러한 개선 방안을 일시에 구현할 수 없기 때문에 2단계에 걸쳐 약 4년간 추진해야 할 접근전략을 제시하고 있다. 2005~2006년에 걸친 1단계에서는 위에서 제시한 개선 방안 중 보험가입자 또는 사용자 개념에 대한 규정 명확화, 고용보험 전자카드의 도입 및 확대, 총공사금액으로 건설공사에 대한 고용보험료 차등화 기준 전환, 시공참여자 제도에서 십장 제외 등을 제안하고 있다. 그리고 2007~2008년에 걸친 2단계에서는 유사 행정업무의 일원화, 기업단위로의 관리단위 전환, 전자카드 정착, 실제 지불임금에 기초한 월납·후납·자진납 방식 도입, 사회보험료 전액 계상 및 사후 정산을 통한 사회보험료 확보 여건 조성 등을 제안하고 있다.

또한 피보험자 관리가 어려운 건설현장의 특성을 감안하여 건설현장에 대한 적용 및 징수 업무 일원화 여부는 전자카드의 보급 여부와 연계하여 판단하는 방안을 제시하고 있다. 나아가 본문에서는 각 단계별로 관련 당사자의 역할을 아울러 제시하고 있다.

2. 정책적 시사점

본 연구가 제시하는 몇 가지 정책적 시사점을 정리하면서 글을 맺고자 한다. 첫째, 제도와 현실간의 불일치를 치유하기 위해서는 우리나라 현실에 대한 면밀한 검토가 필요함을 시사한다. 서론에서 언급했듯이 대개 우리의 제도는 선진국으로 수입되었다. 하지만 그 선진국의 현실이 우리와 같을 수 없다. 따라서 선진국의 현실에서 생성된 외국의 제도와 선진국보다 후진적인 한국의 현실 간의 불일치에서 야기되는 문제점을 예방하고 해소하기 위해서는 우리의 현실에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 특히, 선진국의 현실에 없기 때문에 그들이 준비하지 못했던 현실 다시 말해 그 나라에는 없고 우리나라에만 고유한 우리의 현실에 대한 연구가 절실하다. 예컨대, 아무런 근거 없는 일용근로자가 근로자의 대부분을 차지하는 건설현장이 좋은 실례이다.

둘째, 비정규근로자의 특성을 감안하여 정규근로자와 비정규근로자 모두를 담아낼 수 있는 사회보험 적용 방안이 절실함을 시사한다. 비정규근로자가 일부 섞여 있는 정규근로자 중심의 사업장에는 기존의 정규근로자 제도로 접근할 수 있다. 하지만 비정규근로

자가 대부분인 사업장에는 정규근로자 중심의 제도로 접근할 수 없다. 바로 양질전화(量質轉化)의 이치이다. 비정규근로자가 양적으로 많아지면 제도의 질적 부분을 전환시켜 주어야 함을 의미한다. 그러한 이동이 잦고 소득변동이 불규칙적인 비정규근로자의 특성을 담아낼 수 있는 제도라면 이동이 적고 소득변동이 규칙적인 정규근로자를 포괄하는 데에는 아무런 문제가 없음을 확인할 수 있었다.

셋째, 비정규근로자에 대한 사회보험 적용 방안의 단초가 건설현장에 있음을 시사한다. 사회보험에서 포괄해야 할 임시직 및 일용직 등 비정규근로자 집단의 잦은 이동과 불규칙적인 소득변동 나아가 불투명한 고용관계 등의 특성을 건설현장의 일용근로자가 가장 극단적으로 보여주고 있어 전체 비정규근로자에 대한 사회보험 적용의 단초를 제공해 줄 수 있기 때문이다. 따라서 건설일용근로자에게 사회보험을 적용할 수 있는 방안으로는 비정규근로자를 넘어 모든 근로자에게 사회보험을 적용할 수 있음을 짐작케 한다.

넷째, 시장이 불완전할 경우 정부의 제도적 보완이 필요함을 시사한다. 선진국의 정상적인 시장에서는 건설사업주가 자신이 공사를 수행할 때 소요될 적정 사회보험료를 산정하여 입찰가격에 반영하고 적정 낙찰률에 의해 이를 확보한다. 그리고 피보험자 관리를 소홀히 할 경우 그에 해당하는 무거운 처벌을 받는다. 하지만 우리의 경우 과당경쟁에 의한 비정상적인 저가수주와 낮은 가격으로 공사를 수행하는 비정상적인 다단계 하도급구조가 존재한다. 그리고 피보험자 관리 소홀에 따른 처벌이 무겁지 않을뿐더러 감독체계 또한 미약하다. 이러한 상황에서 사회보험료를 확보하지 못한 건설사업주가 이것을 피보험자 관리를 하기 어려운 핑계로 활용하면 엄격하게 제재하지 못하는 것 또한 현실이다. 따라서 우리의 입찰구조 및 생산구조 하에서 시장원리에 따라서 건설사업주 스스로 사회보험료를 확보하고 피보험자 관리를 성실히 하도록 기대하기는 어렵다. 차라리 제도적으로 사회보험료를 확보할 수 있는 여건을 조성하고 그래도 사회보험 적용을 소홀히 할 때에는 엄격하게 처벌하는 방안을 활용하는 것이 보다 효과적일 수 있음을 생각해야 한다.

다섯째, 중층적 하도급구조에 대한 근본적 대책이 필요함을 시사한다. 본 연구에서는 중층적 하도급구조에 대한 개선 방안으로서 시공참여자 범주에서 심장을 제외하는 방안을 제시하였다. 하지만 건설현장에는 드러나는 도급구조 이외에 보이지 않는 다양한 도급구조가 존재한다. 그리고 이것이 근로자에 대한 고용관계를 모호하게 만들고 있다. 따라서 비단 시공참여자에 그치지 않고 다양한 도급구조를 개선해 건설일용근로자에 대한 고용관계 및 사회보험의 책임관계를 명확히 할 수 있는 근본적인 대책이 필요하다. 이러

한 노력은 사회보험의 적용 문제를 넘어 도급단계마다 새나가는 실공사비의 누수를 막아 건설시공을 촉진하고 근로조건을 개선시킬 수 있는 계기가 될 것이다.

아무쪼록 본 연구가 제시하는 건설현장에 대한 사회보험 적용 방법 및 사회보험료 확보 방안이 정규근로자에 국한된 현행 사회보험제도가 비정규근로자까지 포괄함으로써 명실상부한 사회안전망으로서 거듭 태어나도록 하는 계기가 되어주기를 바라는 마음 간절하다.

참고 자료 및 문헌

조달청, 공사원가계산 제비율 적용기준(2002년 적용 기준)

통계청, 경제활동인구조사 부가조사 자료, 2003. 8

한국비정규노동센터, 비정규노동, 2003. 12

한국산업인력공단, 고용보험통계월보, 2005. 6

방하남·허재준·심규범·강현주·안학순(1999), 사회보험 통합방안 연구, 한국노동연구원

심규범(2000), 한국 건설노동시장의 비공식성과 숙련형성의 한계, 고려대학교 박사 학위 논문

심규범(2002), 건설산업의 재해율 산정 및 활용의 문제점과 개선방향, 한국건설산업연구원

심규범(2003), 건설산업의 고용 및 산재보험 적용·징수 효율화 방안, 한국건설산업연구원

심규범(2004), 건설일용근로자의 효율적 관리 방안, 국민연금관리공단

심규범·김민관·이의섭·김지혜(2003), 시공참여자 관리 및 제도 개선방안, 건설교통부

심규범·김지혜(2004a), 건설일용근로자 고용보험 가입 제고 및 효과적인 재취업 지원방안, 2004년도 노동보험 수시과제(Ⅰ), 한국노동연구원

심규범·김지혜(2004b), 주40시간제 도입에 따른 건설현장의 변화 및 합리적 시행 방안, 한국건설산업연구원

심규범·구현모·최은주 외(2005), 전자카드사업 추진과제별 타당성 분석에 관한 연구, 노동부

이승렬(2003), 노무비율 실태조사 및 제도 개선방안, 한국노동연구원 산업복지연구센터

인경석(1999), 한국복지국가의 이상과 현실, 나남출판사

장훈기(1996), 최신 정부계약제도, 범신사

허재준·심규범(1999), 건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안, 한국노동연구원 고용보험연구센터

Abstract

Reforming 4 social insurance programs' application methods for the construction industry and framing a scheme for companies' proper social insurance premium procurement

This study researches about various problems of 4 social insurance programs for the construction industry and proposes some reforming schemes. As the result of this study, the main reason of these problems is a discordance between social insurance programs focused at regular workers and construction sites filled with irregular workers. Because regular workers do not move frequently among companies and have stable income, but irregular workers do move frequently among companies and have unstable income. Some important problems and reforming schemes induced from this study are as following.

First, Employment insurance program provides management unit as a construction site. This rule brings about troublesome affairs to the companies. Because companies have to report to the insurers again and again about the same workers moving among construction sites. Even though the construction sites are belong to same company. Therefore this study suggests reforming the management unit from a construction site to a company.

Second, Employment insurance program provides a subscriber as the first contractor who do not employ hardly workers. This rule brings about negligence of subcontractor who employs most of workers. Because subcontractors do not have to owe the responsibilities of as a subscriber. Even though they employ most of workers in construction sites. Therefore this study suggests reforming the subscriber from a contractor to a subcontractor.

Third, the National Pension Act provides an employer obscurely. This rule brings about confusion whether a foreman belongs to an employer or not. Because foremen have obscure characters of employer and worker in some cases. Even though most of them do not have a legal status. Therefore this study suggests reforming an

employer as a legal builder.

Forth, under 4 social insurance programs, till now most of companies report to the insurers by a fax using a paper form. This behavior brings about troublesome and massive affairs to a construction company. Because construction workers move among construction sites, therefore the number of report get massive. Futhermore drawing the paper form is very troublesome affair. Therefore this study suggests reforming the reporting method from a fax and a paper form to a computer and an electrical card.

Fifth, social insurance programs provide standards of assesment as the previous year's income or the assumed wage. These rules bring about violation the principle of payment as the income ability. Because construction workers' income fluctuates unsystematically depending on business conditions and weather. Therefore this study suggests reforming standards of assesment as a real income of that month.

Sixth, the National Pension Act provides payment method as a premium notice from an insurer to a company. This rule brings about nonsense on construction sites. Because construction workers move among construction sites, therefore a premium notice is apt to arrive after construction workers leave already. Therefore this study suggests reforming payment method as a voluntary report from a company to an insurer.

Seventh, under 4 social insurance programs, companies report the similar thing and pay premiums to the insurers respectively. These behaviors brings about troublesome and massive affairs to construction companies. Because construction workers move among construction sites, therefore the number of report get massive. Therefore this study suggests reforming the reporting and paying method from plural to unitary.

Eighth, under 4 social insurance programs and abnormal bidding system, construction companies can not procure proper social insurance premium. This situation makes construction companies avoid social insurance programs. Because, without proper social insurance premium, subscribing to social insurance programs means reduction of companies' profits. Therefore this study suggests reforming the procurement proper social insurance premium as reflecting all social insurance premium and settling account ex-post with the insurers' receipts.

○ 저자 소개

심 규 범

(gbshim@cerik.re.kr)

·명지대학교 경제학과(경제학 학사)

·고려대학교 일반대학원 경제학과(노동경제학 전공, 경제학 석사 및 박사)

·전 한국노동연구원 고용보험연구센터 책임연구원

·현 한국건설산업연구원 연구위원

<주요 논문 및 저서>

전자카드사업 추진과제별 타당성 분석에 관한 연구, 노동부, 2005

PQ의 재해율 반영제도 개선방안, 건설교통부, 2005

건설공사의 직접시공 촉진 방안, 건설교통부, 2004

주40시간제 도입에 따른 건설현장의 변화 및 합리적 시행 방안, 한국건설산업연구원,
2004

건설산업 교육훈련의 노·사정 참여 확대 방안, 한국노동연구원, 2003

건설기능인력 수급 안정화 대책 연구, 대한건설협회, 2003

시공참여자 관리 및 제도 개선 방안, 건설교통부, 2003

건설산업의 고용 및 산재보험 적용·징수 효율화 방안, 한국건설산업연구원, 2003

사회보험 통합방안 연구, 방하남 외 공저, 한국노동연구원, 1999

<현재 주요 활동>

노동부 고용보험전자카드추진지원단 자문위원

법무부 외국인산업연수위원회 위원

건설교통부 건설기능인력육성TFT 전문위원

대통령자문 빈부격차·차별시정위원회 전문위원