

건설이슈포커스

# 건설 기능인력에 대한 고용관리 효율화 방안

2013. 6

심규범

- 연구 배경 및 분석 틀 설정 ..... 4
- 현황 및 문제점 ..... 7
- 관련 사례 ..... 24
- 개선 방안 ..... 26
- 결론 및 정책적 시사점 ..... 34

한국건설산업연구원

Construction & Economy Research Institute of Korea

요 약

- ▶ 본 연구는 건설 기능인력에 대한 고용관리를 어렵게 만드는 요인 중 하나인 행정 업무량이 과중해지는 원인을 찾고 그에 대한 개선 방안을 모색하고자 수행되었음.
  - 고용관리 정보는 근로자에 대한 제반 제도로부터의 보호, 사업주의 노무관리와 노동력 투입량 및 투입 비용 측정, 정부의 관련 제도 운영 및 노동시장 정보 파악 등에 활용되는 중요한 기초 자료임. 하지만 고용관리가 미흡할 경우 고용관리 정보는 축적되기 어려움.
  - 기능 인력에 대한 고용관리가 어려워 각종 제도의 정착이 지연되고, 근로자에 대한 보호도 미흡하며, 사업주는 법 위반으로 처벌되는 문제점이 발생하고 있음.
  
- ▶ 건설 기능인력에 대한 ‘과중한 고용관리 업무’는 ‘적용 받는 다수의 관련 제도’와 ‘근로자의 높은 이동 빈도’에서 비롯됨.
  - 특히, 소규모 현장의 경우 이러한 특성이 극단적으로 나타나 고용관리가 어렵고 산재가 많으며 사회보험의 적용에서 배제되는 등 문제점이 매우 심각하게 표출되고 있음.
  
- ▶ 기능 인력에 대한 고용관리 행정 업무량을 저감할 수 있는 효율화 방안으로서 ‘다수의 제도에 대한 신고 행위 일원화’와 ‘고용관리 수단의 효율화’ 방안을 제안함.
  - 고용관리 신고 행위 일원화 : 사회보험 이외에 건설근로자퇴직공제제도, 소득세, 방문취업제 등의 제도에 대해서도 ‘공통 정보를 공유’한다면 입력해야 할 고용관리 정보의 수가 줄어 정보량으로 환산한 업무량이 기존의 업무량 대비 41.2% 수준으로 경감됨.
  - 고용관리 수단의 효율화 : 소규모 현장의 고용관리 가능성을 높이기 위해서는 정보의 자동 입력이 가능하고 사업주의 비용 부담이 없는 건설고용보험카드의 활용이 적절함.
  
- ▶ 고용관리 효율화 방안을 촉진하기 위해서는 다음과 같은 여건의 조성이 필요함.
  - 다양한 제도에서 동일한 고용관리 정보 활용 : 과다 또는 과소 신고의 유인 봉쇄
  - 고용관리 정보를 활용한 수혜 가능성 제고 : 실업급여 및 퇴직공제금 수급 요건 현실화 등
  - 다양한 관리 기구들의 소요 비용 분담 : 건설고용보험카드의 운영 비용 분담 체계 구축
  - 적정공사비 확보를 통한 합법 근로자 고용 여건 조성 : 모든 근로자가 전자카드 이용 가능
  
- ▶ 본 연구는 경제 민주화와 공정 사회 건설이 화두인 현 시점에서 사회적 약자인 기능 인력의 임금 체불, 산재 다발, 사회보험 적용 미흡, 실업 급여 부정 수급, 성실하게 신고하는 사업주의 불이익 초래, 노동시장 정보의 부족, 직접시공 기피 등의 문제점에 대한 근본적 해결이 ‘고용관리 효율화’로부터 시작될 수 있음을 시사함.

## I. 연구 배경 및 분석 틀 설정

### 1. 고용관리 업무의 내용 및 필요성

- 일반적으로 근로자를 고용하여 사업을 수행하려면 여러 가지의 행정 업무가 수반됨. 예컨대, 임금을 지급하기 위한 근로일수 및 시간에 대한 노무관리 업무, 세금을 납부하기 위한 갑근세 산정 및 신고 업무, 4대 사회보험 적용을 위한 피보험자 관리 및 보험료 납부 업무 등이 필요함.
- 건설 현장에는 위에서 언급한 임금 관련 업무, 4대 사회보험 관련 업무, 납세 관련 업무 이외에도 퇴직공제부금 납부를 위한 건설근로자퇴직공제 업무, 산업 안전 분야의 건설업기초안전보건교육 관련 업무, 외국 인력 고용에 따르는 방문취업등록제의 근로 개시 신고 관련 업무 등이 추가됨.
  - 이 글에서는 고용과 관련된 위의 업무를 통틀어 ‘고용관리’ 업무로 통칭하고자 함.
  - 사업을 영위하려면 필연적으로 수반될 수밖에 없는 고용관리와 관련된 행정 업무는 회피할 대상이 아니라 효율적으로 처리해야 할 대상임.
- 고용관리 행정 업무 수행 결과 산출되는 고용관리 정보는 근로자의 제반 제도로부터의 수혜, 사업주의 노동력 투입량과 투입 비용 측정, 정부의 관련 제도 운영 및 노동시장 정보 파악 등에 활용되는 중요한 기초 자료임.

### 2. 연구 배경 : 건설 기능인력에 대한 고용관리의 어려움

- 건설 기능인력의 경우 고용관리가 어려워 각종 제도의 정착이 지연되고, 근로자에 대한 보호도 미흡하며, 사업주는 법 위반으로 처벌되는 문제점이 발생하고 있음.
  - 여기서 건설 기능인력이란 건설 현장의 기능직 생산 인력을 말함. 이들은 ‘건설 일용 근로자’라고 불리기도 하고, 기술 인력과 대비되는 의미에서는 기능 인력으로 불림.
  - 통계청 ‘경제활동인구조사’의 건설업 취업자 중 기능원 및 관련 기능 종사자, 장치 기계조작 및 조립 종사자, 단순 노무 종사자를 포함하는 개념임.
- 건설 기능인력에 대한 고용관리가 어려운 주된 원인 중 하나로서 ‘과중한 행정 업무’가 꼽히고 있음. 동일한 규모의 근로자에 대한 고용관리 관련 행정 업무의 양과 강도는 크

게 행정 업무를 유발하는 ‘관련 제도의 수’와 ‘근로자의 이동 빈도’에 따라 결정됨.  
 · 제도의 수는 동일 업무의 중복 정도에, 이동 빈도는 반복 정도에 영향을 줌.

- 건설 현장에는 타 업종에 비해 고용관리 관련 제도의 수가 많고 근로자의 이동 빈도도 매우 높음. 따라서 고용관리 관련 행정 업무로 인한 부담이 매우 과중함.
  - 상술한 바와 같이 건설 근로자에 대해서는 건설근로자퇴직공제제도, 건설업기초안전보건교육, 건설업방문취업등록제 등 다른 업종에는 없는 고용관리 업무가 추가되어 있음.
  - 또한, 건설 현장의 근로자 중 수적으로 대다수를 차지하면서 육체 노동에 종사하는 건설 기능인력은 대체로 비정규직으로서 자신이 투입될 공종과 직종에 따라 여러 건설업체의 현장을 지속적으로 이동하고 있음.
  - 요컨대, 고용관리 관련 행정 업무를 증가시키는 두 가지 요소 즉, 타 업종에 비해 더욱 많은 제도의 수와 입직과 이직을 반복하는 이동이 잦은 근로자라는 요소를 모두 지니고 있음. 따라서 고용관리 행정 업무에 대해 느끼는 부담감이 타 업종에 비해 매우 클 수밖에 없음.<sup>1)</sup>

### 3. 연구 목적 : 업무 경감 및 근로자 보호를 위한 고용관리 일원화 방안 모색

- 2011년에 시행된 4대 사회보험 신고의 일원화가 건설 근로자에 대한 고용 관련 업무의 편의성을 높여 주기는 했으나 여타 제도에 대한 개선 가능성이 남아 있음.
  - 4대 사회보험 신고의 일원화란 여러 제도에 공통된 사업장 및 근로자에 대한 정보를 각 제도의 관리 기구에 별도로 신고하지 아니하고 사업주가 한 번 신고한 정보를 각 관리 기구가 동시에 활용하는 방식을 의미함.
  - 건설 현장에는 사회보험 이외에도 건설근로자퇴직공제제도, 건설업기초안전보건교육, 건설업방문취업등록제 등 타 업종에는 없는 고용 관련 제도가 존재하고 이동이 잦은 근로자가 많아 여전히 고용관리 관련 행정 업무가 과중하다는 불만의 목소리가 높음.
- 본 연구의 목적은 ‘근로자의 잦은 이동’과 ‘적용 받는 다수의 제도’라는 특성에도 불구하고 고용관리 행정 업무를 효율적으로 처리할 수 있는 방안을 모색하는 데 있음.

1) 2013년 4월에 실시한 아파트 신축 현장에 대한 면담조사에서도 고용관리 업무에 대한 부담과 불만을 확인할 수 있었음. 고용관리 업무의 실무자들은 건설 현장에는 행정 업무를 증가시키는 ‘잦은 이동’이라는 특성과 ‘다양한 제도에 대한 별도의 고용관리’라는 특성이 중첩되어 나타나고 있어 건설 기능인력에 대한 고용관리 행정 업무가 더욱 증폭된다고 말함.

- 근로자 보호를 위한 다수의 제도 자체를 배제할 수 없고, 근로자의 잦은 이동 역시 일시에 해소할 수 없다면, 그 해법을 고용관리 업무의 일원화와 고용관리 수단의 효율화에서 찾아보고자 함.

4. 분석 틀 설정 : 고용관리 일원화를 통한 기대 효과 및 연구 추진 방향

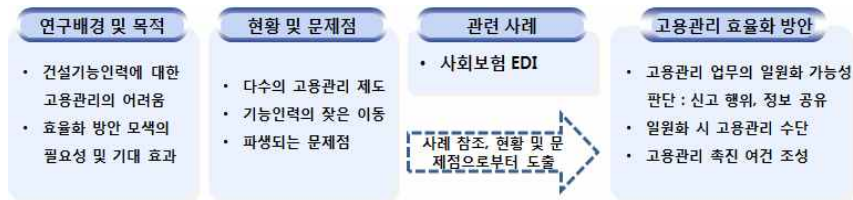
- 각 당사자의 관심 사항으로부터 고용관리 일원화에 따른 기대 효과 도출(<표 1> 참조)
  - 정부 및 관리기구 : 정확한 고용관리 정보를 수집하고 관련 제도로부터 근로자의 누락을 방지해 보호를 강화하는 한편, 여러 제도와의 교차 확인을 통해 부정 수급을 억제하고 제도 운영의 효율성을 제고할 수 있음.
  - 사업주 : 중복 업무를 일원화함으로써 금전적 부담 및 행정 부담을 경감하고 보다 정확한 고용관리 정보를 신고함으로써 부당한 문제의 발생을 예방할 수 있음.
  - 근로자 : 보다 정확한 고용관리 정보를 확보하고 관련 제도로부터의 누락을 방지하여 수혜 가능성을 높이는 한편, 임금 체불이나 산재 발생시에도 보호받을 수 있음.

<표 1> 건설 기능인력 고용관리에 대한 관심 사항 및 일원화를 통한 기대 효과

당사자	고용관리에 대한 관심 사항	고용관리 일원화를 통한 기대 효과
정 부	· 고용 정보 수집 및 부정 수급 예방 · 제도 운영의 효율성 제고	· 누락 방지에 따른 보호 강화 및 부정 수급 억제 · 중복 업무의 최소화를 통한 효율성 제고
관리기구	· 사업장 및 근로자 관리의 효율성 · 관련 제도의 부정 수급 예방	· 신고 대상자의 누락 방지로 효율성 제고 · 여러 제도와 교차 확인을 통한 부정 수급 억제
사 업 주	· 사업장 및 근로자 정보에 대한 신고 업무 경감 · 고용관리에 대한 부당한 시비 예방	· 여러 제도에 대한 신고 일원화로 편의성 제고 · 근로일수 및 임금 정보 관리 가능성 제고
근 로 자	· 관련 제도에 의한 보호 가능성 · 근로일수 및 임금 정보 확인 가능성	· 가입 누락을 방지해 보호 가능성 제고 · 실제 근로일수 및 임금의 확인 가능성 제고

- 분석 틀 설정 : '다수의 제도 × 잦은 이동 = 과다 업무' ⇒ 효율화 방안 모색

<그림 1> 연구의 분석 틀 : 고용관리 현황 및 문제점으로부터 일원화 방안 도출



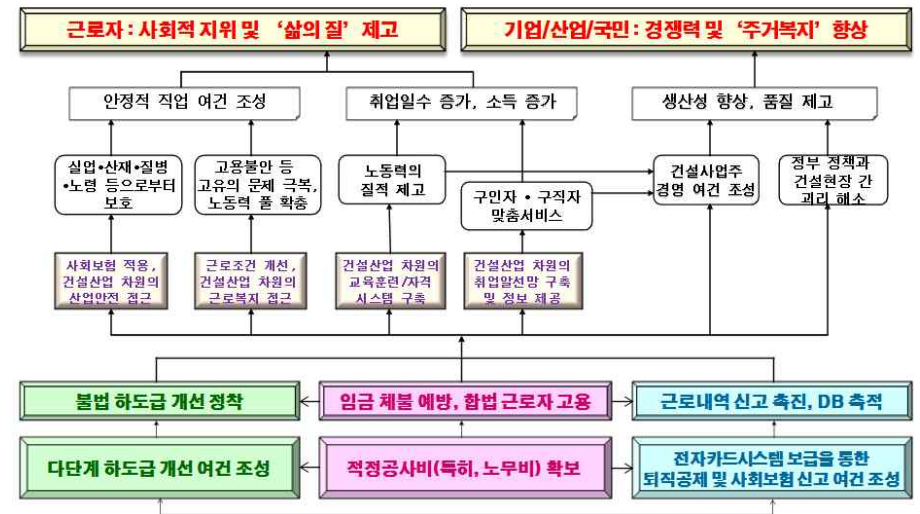
II. 현황 및 문제점

1. 기능 인력에 대한 고용관리가 중요하나 어려운 이유

(1) 기능 인력에 대한 고용관리의 중요성

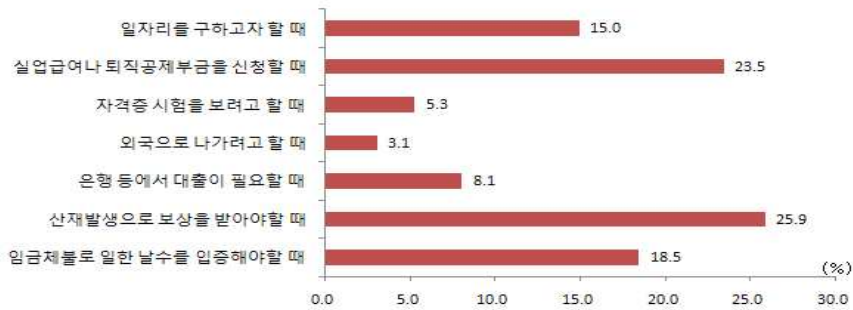
- 고용관리와 관련된 정보는 관련 제도의 운용, 부정 수급을 비롯한 제반 문제의 예방과 해결 등에 필요함. 하지만 이러한 정보가 축적되기 위한 전제 조건은 고용관리 행위가 성실히 수행되어야 한다는 것임.
  - 관련 제도 운용의 기초 자료 생성 : 사업장 정보, 근로자 정보, 근로일수, 임금 등
  - 실업 급여 부정 수급 예방 : 근로일수 관리를 통해 실업 급여 수급일수와 비교 가능
  - 근로 사실과 관련된 문제 예방 및 해결 자료 : 산재, 보충, 체불, 해고, 경력 입증 등
- 또한 건설산업의 핵심 생산요소 중 하나인 숙련 인력을 육성하고 안정적으로 확보하려는 '건설 기능인력 고용 개선 대책'의 실현을 위한 인프라로서 고용관리는 매우 중요함.
  - <그림 2>에서 보듯이 제반 고용 개선 대책을 수립하기 위해서는 적정 공사비 확보 및 불법 하도급 개선과 더불어 고용관리를 통한 근로 경력 정보가 반드시 필요함.

<그림 2> '건설 기능인력에 대한 고용 개선 대책'의 실현을 위한 3대 인프라



- 한국건설산업연구원 설문조사(2009)<sup>2)</sup>에 의하면 ‘근로자로서의 신분 및 근로 경력 입증 이 필요한 시기’를 묻는 질문에 근로자는 산재 보상, 실업 급여 및 퇴직공제부금 수급, 임금 체불 해결, 구직 과정, 자격증 응시 등으로 응답하고 있음(<그림 3> 참조).
  - ‘산재 발생으로 보상을 받아야할 때’(25.9%), ‘실업 급여나 퇴직공제부금을 신청할 때’(23.5%), ‘임금 체불로 인한 날수를 입증해야 할 때’(18.5%), ‘일자리를 구하고자 할 때’(15.0%) 등의 순임.
  - 건설 기능인력 관련 제도의 부산물인 고용관리 정보가 축적되고 관리될 경우 근로자의 보호가 두터워질 것임을 짐작케 함.

<그림 3> 신분 및 근로 경력 입증이 필요한 시기(근로자)



자료 : 한국건설산업연구원, 건설 근로자 고용 개선 기본계획 추진을 위한 설문조사(건설 근로자 대상), 2009. 7.

(2) 기능 인력에 대한 고용관리의 어려움 : 잦은 이동, 중복 업무

- 고용관리 업무를 수행하고 있는 건설업체의 담당자들은 건설 기능인력에 대한 고용관리가 어렵다고 호소하며 ‘기능 인력에 대한 고용관리가 어려운 이유’에 대해 <그림 4>와 같이 응답하였음.
  - ‘근로자의 잦은 이동’(4.3), ‘사회보험·퇴직공제 등 중복 업무 과다’(3.9), ‘근로자의 본인 부담분 원천 징수 거부’(3.8), ‘사회보험·공제부금 등 미확보’(3.5) 등으로 응답함. 점수가 높을수록 긍정도가 강함.

2) 2009년 7월에 건설 근로자 1,330명과 건설사업주 441명을 대상으로 실시한 설문조사 분석 결과임. 심규범·이의섭·김지혜·허민선(2009), 건설 근로자 고용 개선 2차 기본계획 세부 과제의 효과적 추진 방안, 건설근로자공제회 참조. 동 설문조사는 2009년에 실시되어 2013년 5월 현재와 시차가 존재하나 기능 인력의 고용관리와 관련된 상황은 크게 달라지지 않아 당시 조사 결과를 이용하여 지금의 현황을 설명하는 데 무리가 없음. 다만, 2011년에 4대 사회보험 업무가 일원화되었으나, 건설 현장에 대한 징수 업무는 과거 방식을 그대로 따르고 있어 신고 행위 일원화의 효과 정도가 나타나고 있음. 이러한 변화는 면담조사로 보완함.

<그림 4> 기능 인력에 대한 고용관리가 어려운 이유(건설업체)



자료 : 한국건설산업연구원, 건설 근로자 고용 개선 기본계획 추진을 위한 설문조사(건설업체 대상), 2009. 7.

- 건설 기능인력에 대한 고용관리 업무의 양은 ‘다수의 고용 관련 제도 × 잦은 이동 = 행정 업무 과중’이라는 산식으로 요약할 수 있음. 즉, 설문조사 결과에 나타난 가장 중요한 두 가지 이유가 동시에 충족되면서 관련 업무량이 폭증한 것으로 해석할 수 있음.
  - 고용관리 관련 제도의 수 : 관련 제도의 수만큼 사업장 정보와 근로자 정보를 중복 신고해야 하는 행정 업무 유발
  - 근로자의 이동 빈도 : 동일한 수의 근로자가 유지되더라도 근로자가 이동할 때마다 기존 근로자의 자격 상실 및 신규 근로자의 자격 취득 정보를 반복적으로 신고해야 하는 행정 업무 유발
- 본 연구에서는 이러한 특성에도 불구하고 건설 기능인력의 고용관리를 효율적으로 수행할 수 있는 방안을 모색해 보고자 하는데, 먼저 고용관리를 어렵게 만드는 ‘다수의 고용 관련 제도’와 ‘근로자의 잦은 이동’에 대한 실태를 면밀히 파악할 필요가 있음.

2. 고용관리 관련 과중한 행정 업무 유발 실태

(1) 고용관리와 관련된 다양한 제도와 고용관리 수단

□ 기능 인력에 대한 고용관리 내용 : 관련 규정

- 2013년 5월 현재 건설 기능인력에 대한 고용관리와 관련된 업무 중 법적인 신고 업무를 유발하는 제도는 <표 2>에서 보듯이 주로 4대 사회보험, 건설근로자퇴직공제제도,

소득세(갑근세), 건설업기초안전보건교육, 방문취업등록제 등임.

- 적용 대상 : 제도에 따라 현장 또는 근로자에 대한 적용 제외 규정이 존재함.
- 신고 주체 : 단순히 사업주 또는 사용자이거나 원·하수급자가 구분되기도 함.
- 관리 기구 : 각 부처 소속의 지부 또는 산하의 공공기관이 담당함.
- 관장 부처 : 고용노동부, 보건복지부, 국세청, 법무부 등

<표 2> 기능 인력에 대한 고용관리 관련 제도의 적용 대상 및 관리 주체(2013년 5월 현재)

구 분	적용 대상		신고 주체	관리 기구	관장 부처	
	건설 현장	건설 근로자				
4대 사회 보험	고용보험	· 2,000만 원 이상 · 건축물 건축의 경우 연면적 100㎡ 이상 · 대수선인 경우 연면적 200㎡ 이상 (※ 건설업자의 경우에는 모든 공사가 적용 대상)	· 65세 미만인 재고용 안정·능력 개발은 적용) · 소정 근로시간이 1개월 간 60시간(주당 15시간) 이상인 자 · 취업 활동을 할 수 있는 체류 자격 보유 외국인 근로자(H-2E-9)	· 사업주 또는 하수급인	고용지원센터, 근로복지공단	고용노동부
	산재보험		· 모든 근로자			
	국민연금		· 18세 이상 60세 미만인 자 · 1개월 이상 근로하는 자(월 20일 이상) · 소정 근로시간이 1개월 간 60시간(주당 15시간) 이상인 자 · 외국인 근로자(상호주의)	· 사용자	국민연금공단	보건복지부
	건강보험	· 제외 규정 없음.	· 1개월 이상 근로하는 자(월 20일 이상) · 소정 근로시간이 1개월 간 60시간(주당 15시간) 이상인 자 · 외국인 근로자(등록한 자)		국민건강보험공단	
건설근로자 퇴직공제제도	· 3억원 이상의 공공공사 · 100억원 이상 민간공사 · 100호 이상의 공동주택	· 1년 미만의 기간을 정해 고용된 근로자 · 소정 근로시간이 1일 4시간 이상, 1주 15시간 이상인 근로자	· 원수급인 또는 하수급인	건설근로자 공제회	고용노동부	
소득세(갑근세)	· 제외 규정 없음.	· 제외 규정 없음.	· 사업자	세무서	국세청	
건설업 기초안전보건교육	· 제외 규정 없음.	· 제외 규정 없음.	· 사업주	한국산업안전보건공단	고용노동부	
방문취업등록제	· 제외 규정 없음.	· 제외 규정 없음.	· 사용자	고용지원센터, 출입국관리소	고용노동부, 법무부	

자료 : 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 시행규칙 별표 서식, 「건설 근로자의 고용 개선 등에 관한 법률」 시행규칙 별표 서식, 「외국인 근로자의 고용 등에 관한 법률」 시행규칙 별표 서식, 「소득세법」 시행규칙 별표 서식, 「출입국관리법」 시행규칙 별표 서식 등 참조.

- <표 3>과 <표 4>는 각 제도별로 기능 인력에 대한 고용관리 관련 정보의 내용을 정리하여 보여주고 있음. 정보의 내용은 사업장과 근로자 관련 정보 그리고 공통 사항과 고유 사항으로 구분할 수 있음.

- 사업장 정보 : 기능 인력을 고용하고 있는 건설업체 및 현장에 대한 정보
- 근로자 정보 : 각 사업장에 고용된 기능 인력에 대한 정보
- 공통 정보 : 특정 사업장 및 개인에 대한 식별 정보와 임금 및 근로 시간 등 근로 정보
- 고유 정보 : 각 제도의 도입 취지에서 비롯되어 제도 운용에 필요한 정보
- 요컨대, 행정 업무의 중복에 해당하는 것은 ‘공통 정보를 반복 신고’하는 행위임.

- <표 3>에서 보듯이 4대 사회보험의 경우 신고 일원화로 중복 업무가 간소화되었음. 하지만 <표 4>에서 보듯이 4대 사회보험 이외의 제도 간에는 여전히 공통 정보에 대해 반복 신고하고 있음.

- 주요 공통 정보는 사업장 관련 9개, 신고인(사업주) 관련 12개, 근로자 관련 8개 등의 항목임.

<표 3> 각 제도별 기능 인력에 대한 고용관리 관련 정보 : 4대 사회보험

구분	사업장 관련	근로자 관련
공통	<p>&lt;사업장&gt; 사업장관리번호, 명칭, 사업장 형태(법인/개인), 소재지, 우편물 수령지, 전자우편주소, 전화번호(유선/이동전화), FAX번호, 업태, 종목, 주생산물, 업종코드, 사업자등록번호, 법인등록번호, 주거여 은행(은행명/예금주명/계좌번호), 보험사무대행기관(명칭/번호), 하수급인 관리번호(건설공사 미승인 사업주), 일용근로자보수총액, 그 밖의 근로자 보수 총액, 함께, 연도 중 산재보험 업종변경 사업장 기간별 보수 총액, 매월 말일 현재 일용 근로자 및 그 밖의 근로자수</p> <p>&lt;사용자(대표자)&gt; 성명, 주민(외국인)등록번호, 전화번호, 주소</p> <p>&lt;보험료자동이체신청&gt; 은행명, 계좌번호, 예금주명, 예금주 주민등록번호</p> <p>&lt;전자고지신청(전자우편/이동전화)&gt; 수신처, 우편고지서, 수신자 성명, 수신자 주민등록번호</p> <p>&lt;건설공사&gt; 공사명(사업명), 구분(도급/직영), 고용보험업종코드, 산재보험업종코드(요율), 소재지, 전화번호, 건설업면허번호, 건축허가(신고)사항, 총공사금액(계약금총액/재료시가환산액/합계액), 계약일, 계약서상 착공일, 실제 착공일, 준공 예정일, 발주자 성명, 발주자 연락처, 공사(사업)기간, 준공일(완료)일, 고용보험 소멸일, 산재보험 소멸일, 보험관계 소멸 또는 해지신청 사유(사업폐업(공사종료)/사업 규모 축소/그 밖의 사유), 주된 사업장이 소멸되는 경우 새로운 주된 사업장관리번호</p> <p>&lt;탈퇴신청사유&gt; 폐업/통폐합/사업종료/그 밖의 사유</p>	<p>성명, 국적, 주민(외국인)등록번호, 전화번호, 체류자격, 대표자 여부(예/아니오), 보험료 부과 구분(부호/사유)</p>
4대 사회보험	<p><b>국민연금</b> 건설현장 사업장(해당/비해당), 건설현장 사업기간(시작/종료), 휴업기간, 탈퇴일, 통폐합시 흡수하는 사업장(명칭/사업장관리번호/소재지) &lt;탈퇴신청사유&gt; 휴업/근로자 없음</p> <p><b>보험료 지원신청</b> 국민연금( ), 고용보험( )</p> <p><b>국민연금</b> 근로자수, 가입 대상자수, 적용 연월일, 분리 적용사 업장(해당/비해당), 본점 사업장 관리번호</p> <p><b>건강보험</b> 적용 대상자수, 본점 사업장 관리번호, 적용 연월일, 사업장 특성부호, 회계종목(공무원 및 교사원기관만 작성), 근로자수, 탈퇴일 &lt;변경신고&gt; 건강보험증 수령지(사업장 주소지/해당 직장 가입자 주민등록표 등본의 주소지)</p>	<p>취득월 납부 희망 여부, 소득월액, 자격취득부호, 자격 취득일, 특수직종 부호, 자격상실 연월일, 상실 부호</p> <p>피부양자 신청 여부, 사업장으로 건강보험증 발송 희망 여부, 보수월액, 자격 취득부호, 자격 취득일, 보험료 감면부호, 공무원·교직원(회계명부호/직종명부호), 자격 상실 연월일, 상실부호, 연간 보수 총액(해당연도(보수 총액/상정월수), 전년도(보수총액/상정월수)), 퇴직전 3개월간 평균 보수</p> <p>&lt;직장 가입자 피부양자&gt; 관계, 성명, 주민(외국인)등록번호, 장애인·국가 유공자(총별부호/등급/등록일/국적), 외국인(체류자격/체류기간)</p>
고용보험 / 산재보험	<p>&lt;근로내용확인&gt; 고용관리 책임자(성명/주민등록번호/직위/직무내용/근무지(본사/해당 사업장/다른 사업장))</p> <p>&lt;탈퇴신청사유&gt; 근로자 없이 1년 경과, 근로자수, 소멸일, 거래 은행명, 계좌번호, 사유 발생 일자, 탈퇴 후 우편물 수령지</p>	<p>&lt;근로내용확인&gt; 근로일수(각 근로일에 ○표시/월근로일수), 일평균 근로시간, 보수 총액, 임금총액, 이직사유, 비교, 월평균 보수, 직종, 자격 취득일, 주소정근로시간, 계약종료연월(계약직), 비교, 보험료부과구분(해당자만(부호/사유), 상실 연월일, 상실 사유(구체적사유/구분코드), 해당연도 보수 총액</p>
고용보험	<p>상시 근로자수, 피부험자수, 성립일</p> <p>&lt;주된사업장&gt; 명칭, 사업자등록번호, 총상시근로자수, 총피보험자수, 업종, 우선지원대상기업(해당/비해당), 주된 사업장 관리번호</p>	<p>계약직 여부(예/아니오), 취득일, 상실일, 연간 보수 총액, 월평균 보수</p>
산재보험	<p>상시근로자수, 성립일, 사업종류코드, 사업의 형태(계속/기간이 정해져 있는 사업), 성립신고(가입신청)일 현재 산업재해 발생 여부(있음/없음), 주된 사업장 여부(해당/비해당), 주된 사업장관리번호, 원사업주 사업장 관리번호 또는 사업개시번호(사내하도급 수급사업주만 기재)</p>	<p>취득일, 상실일, 연간 보수 총액, 월평균 보수</p>

자료 : 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 시행규칙 별표 서식 참조.

<표 4> 각 제도별 기능 인력에 대한 고용관리 관련 정보 : 사회보험 이외의 제도

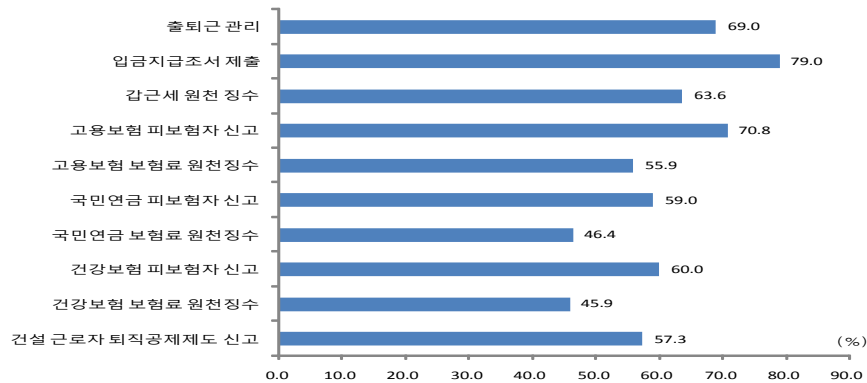
구분	사업장 관련	근로자 관련
건설근로자 퇴직공제제도	<p>&lt;사업장&gt; 사업주 구분(원수급/하수급/자체시공), 공사명, 공정률, 현장 소재지, 전화번호, 총공사금액, 공제부금액, 건설호(실)수, 사업기간, 착공일, 주된 공사 종류, 발주자 구분(국가/지자체/정부출자·출연기관/정부재출자기관/민간/기타), 발주자 주소 및 성명(명칭)</p> <p>&lt;신고인(사업주)&gt; 상호(법인명칭), 대표자 성명, 주된 사무소의 소재지, 전화번호, 법인등록번호(주민등록번호), 사업자등록번호, 가입 범위(사업장별/사업의 전부), 공제 가입 번호</p> <p>&lt;원수급인&gt;(하수급인 성립 신고인 경우) 원도급 공사명, 상호, 법인등록번호(주민등록번호), 공제가입번호</p> <p>&lt;공제부금납부신고&gt; 대상피공제자수, 연근로일수 단계, 공제부금액, 공제부금 납부(납부일자, 납부한 금융기관명)</p>	<p>피공제자 성명, 주민등록번호(외국인등록번호), 근로연월, 근로일수, 주소(외국인인 경우 체류지), 전화번호(휴대전화번호), 직종, 외국인(국적, 여권번호), 월별 공제부금 납부일수, 납부명세서대상 작성자 정보(소속, 직책, 성명)</p>
소득세 (일용근로소득 지급명세서)	<p>&lt;징수외무자(지급자)&gt; 상호(법인명), 사업자 등록번호, 성명(대표자), 주민등록번호(법인등록번호), 사업장 소재지 주소, 전화번호, 휴대전화번호, 전자우편주소</p> <p>&lt;분기별 원천징수 집계 현황&gt; 귀속연도, 지급분기, 일용근로자수, 제출 자료 건수, 총지급액 합계, 비과세소득 합계, 원천징수세액 합계(소득세, 지방소득세)</p>	<p>&lt;소득자&gt; 성명, 외국인 여부, 주민등록번호, 주소, 전화번호, 귀속연도, 지급분기, 지급월, 귀속(근무월, 근무일수), 총지급액(과세소득), 비과세소득, 원천징수세액(소득세, 지방소득세)</p>
방문취업등록제 · 고용허가제	<p>&lt;주된 사업장&gt;(사업주) 고용보험사업장 관리번호, 사업자등록번호, 사업장명, 대표자</p> <p>&lt;특례자 고용사업장&gt; 고용보험사업장 관리번호, 사업장 등록번호(주민등록번호), 사업장명, 대표자, 소재지, 연락처(전화번호, 휴대전화번호, 팩스, E-mail), 업종, 사업내용, 상시근로자수(총인원수, 내국인근로자수, 외국인근로자수)</p> <p>&lt;신고자(고용주·대표자)&gt; 사업장명, 사업자등록번호, 사업장 소재지, 전화번호, 성명, 연락처(휴대전화)</p> <p>&lt;방문취업동포취업개시&gt; 신고 사유(최초취업/사업장등의 변경), 종전 사업장(사업자 등록번호, 사업장명, 전화번호, 업종, 직위 및 담당업무), 현사업장(위와 동일)</p>	<p>&lt;신고대상 특례자 인적사항&gt; 성명(영어), 국적, 외국인등록번호, 여권번호, 입국일, 체류기간, 근로계약기간</p> <p>&lt;신고대상외국인&gt; 성명(영어), 국적, 외국인등록번호(생년월일)</p> <p>&lt;방문취업동포취업개시&gt; 성명, 한자 성명, 성별(남/여), 생년월일, 외국인등록번호, 연락처)주소, 전화번호(휴대전화), 전자우편</p>
건설업 기초안전보건교육	<p>&lt;사업장&gt; 공사명, 현장 소재지, 전화번호, 총공사금액, 사업기간, 착공일, 주된 공사 종류, 발주자 구분(국가/지자체/정부출자·출연기관/정부재출자기관/민간/기타), 발주자 주소 및 성명(명칭)</p> <p>&lt;신고인(사업주)&gt; 상호(법인 명칭), 대표자 성명, 주된 사무소의 소재지, 전화번호, 법인등록번호(주민등록번호), 사업자 등록번호, 가입 범위(사업장별/사업의 전부), 공제가입번호</p> <p>&lt;원수급인&gt;(하수급인 성립 신고인 경우) 원도급 공사명, 상호, 법인등록번호(주민등록번호), 공제 가입 번호</p>	<p>피공제자 성명, 주민등록번호(외국인등록번호), 근로연월, 근로일수, 주소(외국인인 경우 체류지), 전화번호(휴대전화번호), 외국인(국적, 여권번호)</p>
4대 사회보험의 공통 정보와 중복되는 정보	<p>&lt;신고인(사업주)&gt; 상호(법인 명칭), 대표자 성명, 주된 사무소의 소재지, 전화번호, 법인등록번호(주민등록번호), 사업자 등록번호, 가입 범위(사업장별/사업의 전부), 공제가입번호</p>	<p>&lt;이수증&gt; 이름, 생년월일, 등록번호, 이수일자, 발급 교육기관명</p>

자료 : 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 시행규칙 별표 서식, 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 시행규칙 별표 서식, 「소득세법」 시행규칙 별표 서식, 「출입국관리법」 시행규칙 별표 서식 등 참조.

□ 기능 인력 고용관리와 관련된 다양한 업무와 관리 수단 : 설문조사 결과

- 한국건설산업연구원 설문조사(2009)에 따르면 기능 인력에 대한 고용관리 관련 업무 중 실제로 '수행하고 하고 있다'는 건설업체의 응답 비율은 제도별로 상이함.
  - 임금지급조서 제출 79.0%, 고용보험피보험자 신고 70.8%, 출퇴근 관리 69.0%, 갑근세 원천 징수 63.6%, 건강보험피보험자 신고 60.0%, 국민연금피보험자 신고 59.0%, 건설 근로자퇴직공제제도 신고 57.3%, 고용보험료 원천 징수 55.9%, 국민연금보험료 원천 징수 46.4%, 건강보험료 원천 징수 45.9% 등임. 이것은 각 제도의 적용 범위에 따른 차이일 수도 있으나 일부 제도로부터 누락될 가능성도 함께 내포하고 있음.
  - 현장 규모별 세부 분석에 의하면 1,000억 원 이상 현장의 경우 상대적으로 '수행하고 있다'는 응답 비율이 높고, 20억 원 미만 현장의 경우 상대적으로 그 비율이 낮음. 이것은 사업주의 행정 업무 수행 능력이 부족한 소규모 현장일수록 고용관리가 더욱 취약해 이곳의 기능 인력이 다양한 제도로부터 누락될 위험도 클 것으로 짐작됨.

<그림 5> 기능 인력에 대한 고용관리 관련 업무 : 실제 '수행하고 있다'고 응답한 비율(건설업체)

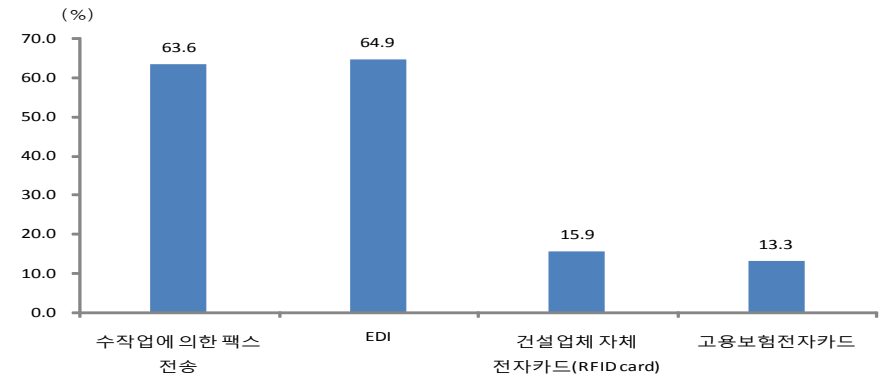


자료 : 한국건설산업연구원, 건설 근로자 고용 개선 기본계획 추진을 위한 설문조사(건설업체 대상), 2009. 7.

- 고용관리 수단이란 근로자의 인적 정보와 근로 정보를 입력하고 각 관리 기구에 신고 하는 도구를 말함. 근로내역확인신고서(종이서식), EDI(Electronic Data Interchange), 건설고용보험카드, RFID(Radio Frequency Identification)카드 등이 사용됨.
  - 수작업에 의한 근로내역확인신고서 + 팩스 전송 : 수작업으로 서면의 근로내역확인서를 작성하고 이를 팩스를 이용해 관리 기구에 송부하는 방식을 의미함.

- 전산망에 수작업으로 입력 + EDI 신고 : 고용관리 정보를 수작업으로 컴퓨터에 입력한 후 입력한 자료를 전산망을 통해 송부하는 방식을 말함.
  - 건설고용보험카드 신고 : 여러 건설 현장을 자주 이동하는 건설 일용 근로자들이 현장에 설치된 카드리더기에 건설고용보험카드를 체크하는 것만으로 고용보험 근로 내역 신고가 가능한 방식임. 고용부가 고용보험기금을 이용하여 무료로 공급하고 있음.
  - RFID 전자카드 입력 + EDI 신고 : 정보를 IC칩에 내장시키고 이를 무선 주파수로 추적할 수 있도록 한 기술로서 이것을 활용해 근로자의 인적 정보를 리더기로 읽어 컴퓨터에 저장한 후 이를 EDI를 통해 신고할 수 있음. 소요 비용은 사업주 부담임.
- <그림 6>은 건설업체가 응답한 기능 인력에 대한 주된 고용관리 수단인데 EDI가 가장 많음. 하지만 소규모 현장일수록 수작업에 의한 팩스 전송 비율이 상대적으로 높음.
- 각 방법에 대해 '사용하고 있다'고 응답한 비율은 EDI 64.9%, 수작업에 의한 팩스 전송 63.6%, 건설업체 자체 전자카드 15.9%, 건설고용보험카드 13.3% 등으로 나타남.
  - 현장 규모별 세부 분석에 의하면 상대적으로 1,000억 원 이상 현장의 경우 건설업체 자체 전자카드 또는 건설고용보험카드의 활용 비율이 높고, 소규모 현장의 경우 수작업에 의한 팩스 전송의 비율이 높음.
  - 따라서 행정 업무 처리 능력이 상대적으로 부족한 소규모 현장에서 고용관리 업무에 대한 부담을 훨씬 크게 느낄 것임을 짐작할 수 있음.

<그림 6> 기능 인력에 대한 주된 고용관리 수단 : '사용하고 있다'는 응답 비율(복수 가능, 건설업체)



자료 : 한국건설산업연구원, 건설 근로자 고용 개선 기본계획 추진을 위한 설문조사(건설업체 대상), 2009. 7.

## □ 기능 인력 고용관리와 관련된 다양한 업무와 관리 수단 : 면담조사 결과<sup>3)</sup>

- 기능 인력에 대한 고용관리 관련 업무 : 한국건설산업연구원 설문조사(2009)와 유사
  - 주로 출퇴근 관리, 4대 사회보험, 퇴직공제제도, 갑근세, 외국 인력 관련 근로 개시 신고 등임. 국민연금 보험료 부담으로 기피하는 근로자들이 있기는 하나 대체로 4대 사회보험은 정착 단계에 있음.
- 기능 인력에 대한 고용관리 주체 : 대체로 직접적인 고용 주체가 관리
  - 대체로 실제 고용 주체가 관련 업무를 처리하므로 협력업체가 직접 4대 사회보험과 갑근세 등을 처리함.
  - 다만, 퇴직공제제도의 경우 10억 원 이상 공사에 대해 하수급자 인정 승인이 이루어진 경우에만 협력업체에서 처리하고 그러하지 않은 경우에는 원수급자가 처리함. 이때 근로자에 대한 실제 고용관리와 퇴직공제 신고 업무 내용에 괴리가 발생해 불편이 따름.
- 방문 현장에서의 기능 인력에 대한 고용관리 방법 : ‘손 혈관 인식 시스템’ 활용
  - 시스템 : 이 현장에서는 ‘손 혈관 인식 시스템’을 활용하였음. 이것은 손등의 혈관을 인식하도록 하고 출퇴근 시 이것을 체크하도록 하는 것임.
  - 설치 비용 : 이 현장은 규모가 매우 커 동 시스템의 도입이 가능했는데 초기에 7,000만원과 유지관리에 약 3,000만원이 소요되어 약 1억 원의 비용이 투입되었음.
  - 장점 : 본인의 손등 혈관을 이용하므로 분실의 위험이 없고, 이중 체크 또는 허위 체크되는 폐해를 원천적으로 예방할 수 있음.
  - 신규 근로자 입력 : 신규 근로자가 오면 안전교육 이후 인적 사항을 입력·등록시킴. 이때 휴대폰 뒷자리를 비밀번호로 하고 각 협력업체별로 근로자가 입력되도록 설정함.
  - 출퇴근시 근로자 입력 : 근로자는 입구에 설치된 인식기에 자신의 비밀번호를 입력하고 손등을 대어 자신의 출퇴근을 등록함. 이러한 입력을 통해 각 근로자의 출퇴근 일시가 기록됨.
- 고용관리 정보의 활용
  - ‘손 혈관 인식 시스템’을 통해 집적된 근로 정보를 활용해 4대 사회보험의 신고, 퇴직공제 제도의 근로일수 신고, 노무비 지급의 근거 자료, 산재 발생시 기초 자료 등으로 사용함.

3) 2013년 4월에 실시한 아파트 신축 현장 원수급자 관리자 면담조사 결과임. 동 현장은 공사 금액 1조 2,000억 원이고 공사 기간 43개월의 대규모 현장으로서, 공사가 한창일 때에는 협력업체 수가 100여 개였고 하루 투입 인원수가 2,200명에 달했다고 함.

· 이동하는 근로자들의 안전모·안전화·안전대 등은 본인이 직접 관리하는 것이 필요하다고 보는데 이러한 체계를 산업 차원에서 구축하기 위해서도 개인별 근로 정보가 축적될 필요가 있음.

- 중복 업무에 따른 행정 업무 과중
  - 다수의 제도에 대해 이동이 잦은 근로자의 행정 업무를 중복적으로 처리하고 있어 업무량이 과중함.
  - 4대 사회보험의 경우 완전하지는 않으나 피보험자 신고만이라도 통합되어 과거에 비해 업무량이 줄었음. 하지만, 건설근로자퇴직공제제도의 경우 고용보험과 동일한 고용노동부가 관장하는 제도임에도 불구하고 별도로 관리하고 있어 불편이 큼.

## (2) 건설 기능인력의 잦은 이동

- 건설 생산 과정은 공종별로 순차적으로 진행되며 기능 인력은 대개 비정규직으로서 자신의 직종이 필요할 시기에 해당 현장에 투입되어 그 일이 마무리되면 그 현장을 떠나는 방식으로 고용됨.
- 공종과 직종에 따라 투입되는 방식에서는 공사 현장의 규모에 따라 이동 횟수가 영향을 받게 됨. 대규모 현장일수록 동일 현장에서 오래 머물 가능성이 높고, 소규모 현장일수록 머무는 기간 짧을 가능성이 높음.<sup>4)</sup>
  - 예컨대, 여러 동의 아파트 현장에서는 하나의 동에서 자기 직종의 일을 마친 후 다른 동에서 자기 직종의 공사를 지속적으로 수행할 수 있지만, 한 동만 있는 현장에서는 더 이상 그 현장에서는 일이 없으므로 다른 현장으로 옮길 수밖에 없음.
- 한국건설산업연구원 설문조사(2010)<sup>5)</sup>에 의하면 규모가 작은 현장일수록 현재 현장에서의 총 근로일수가 적어 기능 인력의 이동이 잦은 것으로 나타남.
  - 5억 원 미만 현장의 경우 20일 미만이라는 응답이 20.0%로 나타나 상대적으로 기능 인력의 이동이 잦음. 이것은 고용관리 업무의 양을 증가시키는 요인으로 작용함.

4) 대신 소규모 현장에서는 인접된 여러 직종의 다기능화를 통해 동일 현장에서의 근로일수를 길게 가져가려는 경향도 나타남. 하지만 대규모 현장보다는 소규모 현장에서 일하는 기능 인력의 근로일수가 짧고 이동이 잦은 것이 보다 일반적임.

5) 동 설문조사는 2010.9.6.~10.15에 실시된 것으로서 분석에 활용된 설문지 부수는 근로자용 676부, 사업주용 232부였음. 심규범·이의섭·김지혜·김혜연(2010), 건설 인력 수급 실태 조사, 건설근로자공제회 참조.



<표 5> 공사 금액 규모별 현재 현장에서의 총 근로일수(근로자 응답)

구분	계 (%)	20일 미만	20일~30일 미만	1개월~2개월 미만	2개월~3개월 미만	3개월~6개월 미만	6개월~1년 미만	1년 이상
계(%)	100.0	8.3	4.1	6.9	12.4	25.5	28.3	14.5
5억원 미만	100.0	20.0	0.0	10.0	50.0	10.0	10.0	0.0
5억~100억원 미만	100.0	6.5	4.3	8.7	17.4	43.5	13.0	6.5
100억~500억원 미만	100.0	9.1	6.1	3.0	0.0	18.2	51.5	12.1
500억원 이상	100.0	7.1	3.6	7.1	8.9	17.9	30.4	25.0

주 : 총 근로일수 = 지금까지 일한 근로일수 + 앞으로 일할 근로일수.  
 자료 : 한국건설산업연구원, 건설 근로자 수급 실태 설문조사(근로자 대상), 2010. 10.

- 요컨대, 소규모 건설 현장의 경우 기능 인력의 이동이 더욱 잦은 데 반해, 인적·경제적 관리 역량이 부족해 소수의 관리자가 수작업에 의존해 고용관리 업무를 수행하고 있음. 따라서 사업주의 행정 업무 중복에 의한 부담은 더욱 크고 관련 정보의 관리는 미흡해지는데, 그 결과 근로자는 제반 제도의 사각지대에 놓일 가능성이 높음.

**3. 미흡한 고용관리로부터 파생되는 문제점**

- ‘다수의 제도 × 잦은 이동 = 과다 업무’라는 공식에서 보듯이 기능 인력에 대한 과중한 행정 업무는 건설사업주의 고용관리를 어렵게 하고 궁극적으로는 기능 인력에 대한 고용관리 정보가 부실해지도록 함. 여기에서 다양한 문제점이 파생됨.

**(1) 기능 인력에 대한 보호 약화**

- 고용관리 정보가 미흡하다는 것은 근로자의 입장에서 보면 자신이 각종 제도에 가입되어 있다는 사실과 근로자로서 일해 온 근로 경력을 입증받기 어렵다는 것을 의미함.
  - 임금 부불(不拂) : 체불인 경우 근로일수에 대한 입증이 곤란해 임금을 때이게 됨.
  - 직업병 불인정 : 건설 현장에서 일하다 직업병이 발생하더라도 근로 경력 자료가 없으면 ‘직업과 병의 인과 관계’를 입증하지 못해 산재로 인정받기 어려움.
  - 자격증 시험 응시 불가 : 자신의 근로 경력에 대해 전혀 입증하기 못하거나 실제 경력 중 극히 일부만 인정받게 되어 자격증 시험에 응시할 기회조차 박탈당함.
  - 구직 곤란 : 일정 경력을 요구하는 일자리를 구하기 어려움.
  - 4대 사회보험 수혜 곤란 : 실업 급여 피보험 기간(이직일 이전 18개월 중 180일 가

입)의 미 충족, 국민연금 미 가입에 따른 노후 대책 부재 등

- 퇴직공제금 미흡 : 퇴직공제제도 가입 일수가 적어 공제금 수준이 낮아지고 실질적인 노후 대책이 되기 어려움.

**(2) 사업주에 대한 보호 약화 : 기 지급한 하도급 대금에 대한 계약이행보증 활용 곤란**

- 협력업체 부도로 미지급된 임금에 대해 전문건설공제조합에 계약이행보증을 청구했으나 조합은 임금 지급 서류가 불명확하다는 이유로 거부함(건설경제신문, 2013. 5. 23).
  - 전문조합의 계약이행보증은 잔여 공사에 추가로 소요되는 비용에 국한되고, 원도급사가 하도급업체에 기 지급한 하도급 대금은 이를 증빙하는 서류가 불분명하다는 이유로 보증을 꺼리고 있음.

**(3) 실업 급여 부정 수급 : 고용보험기금 누수 및 범법자 양산**

- 건설 현장의 미흡한 고용관리를 악용한 실업 급여 부정 수급 사건이 언론에 자주 보도됨. 고용보험기금의 누수가 발생하고 사업주와 근로자는 범법자로 추락하게 됨.
  - 실업 급여 3,000만 원 부정 수급 5명 적발 : 대구고용노동청은 건설 현장에서 다른 사람의 이름으로 일하며 실업 급여를 부정 수급한 정모(40)씨 등 5명을 적발했다고 밝혔다. 전기공사 현장에서 타인의 이름으로 일하면서 실업자인 것처럼 속여 실업 급여 3,000여만 원을 받아낸 것으로 드러났음. 이들을 고용하고 일용 근로 내역을 허위로 신고 또는 신고하지 않은 업체 4곳에 대해서도 부정 수급 반환액 전액에 대해 연대 책임을 지도록 했음(경북매일, 2013. 5. 16).
  - 죄질 나쁜 ‘실업 급여 부정 수급자’ 형사 고발 : 천안고용노동지청에 따르면 수급자 A씨는 울산광역시 남구 용잠로 소재 B기업 건설 현장에 타인의 명의를 도용해 취업한 상태에서 천안고용센터에 실업 급여를 신청해 지난 1월 9일부터 3월 13일까지 64일간 실업 급여 256만원을 부정 수급한 것으로 확인됐음(세계일보, 2013. 4. 22).
  - 실업 급여 부정 수급 9명 형사 고발 : 가정주부 등을 건설 현장 근로자로 허위 등록시켜 실업 급여를 부정 수급한 사업주, 관리자 등이 형사 고발됐음. 이들은 지난해 1월 고용보험 가입 이력 등을 조작, 중부고용청으로부터 실업 급여 명목으로 1인당 210만~280만원씩 총 1,800만원을 받아 챙긴 혐의를 받고 있음. 고용보험 신고를 허위로 해 준 건설회사에도 법정 과태료를 부과할 방침임(중부일보, 2013. 2. 7).

- 고용노동부에서는 부정 수급 예방사업 강화를 위해 고용보험 피보험 자격 관리가 취약하여 부정 수급이 다수 발생하고 있는 건설 현장에 대해 집중 관리하기도 함.
  - 2011년의 대구고용노동청 관할 고용보험 부정 수급자의 업종별 현황을 파악한 바, 부정 수급의 92%가 실업 급여 수급자이고, 이 중 건설업이 44.7%를 차지하여 타 업종에 비해 부정 수급 비율이 가장 높았으며, 건설 일용 근로자의 부정 수급 비율은 89.1%에 달하였음.<sup>6)</sup>
- 부정 수급의 원인은 허술한 고용관리 뿐만 아니라 잘못된 수급 요건에도 기인함.

**(4) '악화에 의한 양화의 구축' : 성실하게 신고하는 사업주와 근로자의 불이익**

- 현재 사회보험 이외의 퇴직공제제도와 소득세 그리고 방문취업제 등에 각각 상이한 고용관리 정보를 신고하더라도 즉각적으로 발각되지 않음(<표 10> 참조).
- 따라서 각 제도별로 자신에게 유리한 상황을 파악하여 정보의 양을 과다 또는 과소 신고하는 기회주의적 행동을 보이더라도 이를 막을 수 없어 성실하게 신고하는 사업주와 근로자에게 단기적으로 더 많은 비용이 유발되고 상대적으로 불이익을 볼 수 있음.
  - 이것은 제도 자체에 대한 불신과 '준법자가 바보'라는 인식을 낳게 함.

**(5) 노동시장 정보 부족에 따른 정책의 실효성 저하**

- 건설 기능인력에 대한 정책을 관장하는 고용노동부, 보건복지부, 국토교통부 등 정부 부처에서도 건설 노동시장에 대한 정확한 실태를 파악하지 못한 채 정책을 수립 및 시행하고 있어 실효성이 낮은 것으로 분석하고 있음.<sup>7)</sup>

**(6) 행정 업무 부담으로 인한 원수급자의 직접 시공 저해<sup>8)</sup>**

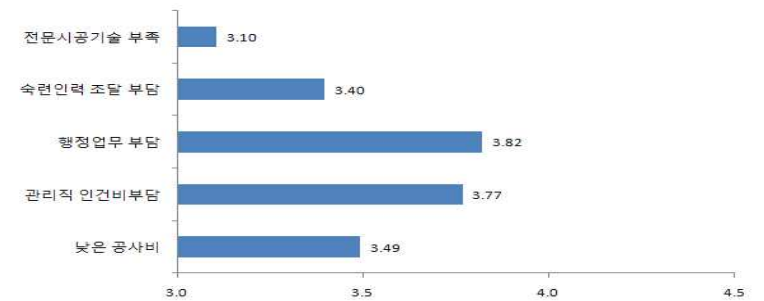
- 현행 「건설산업기본법」(이하 「건설법」)은 100억 원 미만인 건설공사를 도급받은 경

6) 대구고용노동청 보도자료, 건설 현장 실업 급여 부정 수급 다수 적발, 2012.4.20 참조.  
 7) 2012년에 운영되었던 국토부 기능인력육성TFT, 노사정위원회 산재예방시스템신진화위원회, 고용부 건설훈련촉진TFT 등에서 공통적으로 지적되었던 내용임.  
 8) 심규범·백영권·김지혜(2010), 품질 제고 및 경쟁력 향상을 위한 건설산업의 직접 시공 촉진 방안, 한국건설산업연구원 참조.

우 규모에 따라 일정 비율 이상에 해당하는 공사를 직접 시공할 것을 규정하고 있음(동법 제28조의 2). 이때 직접 시공이란 해당 공중에 자기 인력, 자재(구매 포함), 장비(임대 포함) 등을 투입하여 공사를 시공하는 것을 말함.

- 2006년에 처음 도입할 시기에는 '부실·부적격 업체의 수주를 억제'할 목적으로 30억 원 미만의 소규모 공사로부터 시작하였으나, 2009년 말에 제출된 「건설법」 개정안은 여기에서 한걸음 더 나아가 '책임 시공으로 부실 시공을 방지하고 품질 확보에 기여하며 건설공사 효율성을 제고하는 등 실효성을 강화'하려는 목적을 담고 있음.
- 따라서 직접시공의무제의 도입 목적은 낮은 단계에서는 부실·부적격 업체의 수주 억제-1차적 목적-에 있으나 높은 단계에서는 주요 공중에 대한 원도급자의 실질적인 시공 능력 배양-2차적 목적-에 있다고 할 수 있음.
- 따라서 원수급자의 입장에서 직접 시공은 하도급 공사에 비해 자신이 직접 고용하는 기능 인력에 대한 행정 업무가 수반될 수밖에 없음.
- 직접시공의무제 도입 및 확대 시행의 좋은 취지에도 불구하고 2010년에 실시한 한국건설산업연구원의 설문조사에 의하면 직접 시공을 제약하는 가장 큰 요인이 '행정 업무 부담'임을 알 수 있음.<sup>9)</sup>
  - <그림 7>은 직접 시공을 가로막는 제약 요인에 대한 건설업체의 인식을 보여주고 있는데 행정 업무 부담, 관리직 인건비 부담, 낮은 공사비, 숙련 인력 조달 부담, 전문 시공 기술 부족 등의 순임. 점수가 5점에 가까울수록 긍정도가 높다는 의미임.

<그림 7> 원수급자의 직접 시공 제약 요인 : 5점 척도



주 : 1. 매우 아니다, 2. 약간 아니다, 3. 보통이다, 4. 약간 그렇다, 5. 매우 그렇다  
 자료 : 한국건설산업연구원, 직접시공의무제도 현황 설문조사, 2010. 3.

9) 등 설문조사는 2010년 3월에 실시되었으며 분석에 포함된 응답자는 종합건설업체 178개사임.

(7) 소규모 현장의 고용관리 취약성 부각

- 관리 능력이 부족한 소규모 현장의 고용관리가 더욱 취약해 이곳의 근로자들은 각종 제도의 사각지대에 방치될 가능성이 높음. 소규모 현장의 취약성을 가장 현저하게 드러내는 통계가 산업재해임(<표 6> 참조).<sup>10)</sup> 통상 소규모 현장은 20억 원 미만을 지칭함.
  - 사업장 수 : 28만 3,861개의 현장 중 20억 원 미만 규모에 90.6%인 25만 6,998개가 집중됨. 하지만 산재 미가입 사업장을 포함해 연간 생성·소멸된 신규 공사장 수는 약 74만~79만여 개소로 추정되며 20억 원 미만 소규모 사업장이 98%를 차지함.<sup>11)</sup>
  - 근로자 수 : 308만 7,131명의 근로자 중 20억 원 미만 규모에는 29.8%가 존재함.
  - 재해자 수 : 2만 2,782명의 재해자 중 20억 원 미만 규모에 74.1%가 존재함. 근로자 수 비중 대비 재해자 수 비중이 약 2.5배로서 소규모 현장에 재해자가 집중돼 있음.
  - 사망자 수 : 621명의 사망자 중 20억 원 미만 규모에는 52.7%가 존재함. 근로자 수 비중 대비 사망자 수 비중이 약 1.8배로 나타나 사망자 역시 이곳에 집중되어 있음.

<표 6> 건설 현장의 공사 규모별 재해율 및 사망만인을 비교(2011년)

구분	계 또는 평균	3억원 미만	3억~20억 원 미만	20억~120억원 미만	120억~300억원 미만	300억~500억원 미만	500억~1,000억원 미만	1,000억원 이상	분류 불능
사업장 수(개)	283,861	216,225	40,773	13,739	3,056	1,077	1,313	1,031	6,647
구성비(%)	100.0	76.2	14.4	4.8	1.1	0.4	0.5	0.4	2.3
근로자 수(명)	3,087,131	456,241	464,516	509,059	320,050	202,837	352,893	760,332	21,203
구성비(%)	100.0	14.8	15.0	16.5	10.4	6.6	11.4	24.6	0.7
재해자 수(명)	22,782	9,853	7,035	3,266	658	295	349	391	935
구성비(%)	100.0	43.2	30.9	14.3	2.9	1.3	1.5	1.7	4.1
사망자 수(명)	621	196	131	109	44	23	36	45	37
구성비(%)	100.0	31.6	21.1	17.6	7.1	3.7	5.8	7.2	6.0
재해율(%)	0.74	2.16	1.51	0.64	0.21	0.15	0.10	0.05	4.41
사망만인율	2.01	4.30	2.82	2.14	1.37	1.13	1.02	0.59	17.45
사업장당 재해자 수(명)	0.08	0.05	0.17	0.24	0.22	0.27	0.27	0.38	0.14

주 : 현재 근로자 수를 산정할 때 총공사금액을 기준으로 환산하고 있는데 이 과정에서 대규모 현장의 근로자 수는 과대평가되고 소규모 현장의 근로자 수는 반대로 과소평가될 가능성이 내재되어 있음.  
 자료 : 한국산업안전보건공단 산재 통계 DB.

- 더욱 심각한 문제는 <표 7>에서 보듯이 소규모 현장의 특성은 고용관리를 더욱 어렵

<표 7> 소규모 건설 현장의 고용관리 취약성 : 관리 능력 부족, 행정 업무량 과중

구분	건설 현장(비정규직 중심)		제조업 공장(정규직 중심)
	소규모 현장	대규모 현장	
적용되는 제도의 수	다수	다수	중간
근로자의 이동 빈도	높음	중간	낮음
고용관리 및 신고 수단	종이서식 + FAX 송부	전자카드 + EDI 송부	전자카드 + EDI 송부
고용관리 역량 보유 정도	관리직 부재	관리직 보유	관리직 보유
고용관리 업무량 체감 정도	높음	중간	낮음
고용관리 가능성	낮음	중간	높음

주 : 적용되는 제도의 수에 대해 제조업의 경우 4대 사회보험, 소득세, 고용허가제 등에 해당되지만, 건설업의 경우 그 이외에 건설근로자퇴직공제제도, 기초산업안전교육, 방문취업제 등이 더 추가됨.

게 하는 요소로 작용해 특단의 대책이 없이는 향후 개선 가능성이 높지 않다는 점임.

4. 시사점 도출 : 고용관리 업무의 통합 처리 방안 모색 필요

- 기능 인력에 대한 고용관리 행정 업무량을 증폭시키는 ‘적용되는 제도의 다수’와 ‘근로자의 잦은 이동’이라는 특성을 변경할 수 없다면 ‘중복 업무의 일원화’와 ‘효율적인 고용관리 수단’을 통한 고용관리 업무의 효율화 방안을 모색해야 함.
  - ‘적용되는 제도의 다수’에 대한 개선 가능성 검토 : 4대 사회보험, 소득세, 고용허가제, 건설근로자퇴직공제제도, 건설업 기초산업안전보건교육, 방문취업제 등의 제도는 각각의 도입 취지가 있으므로 배제할 수 없음. 따라서 업무량을 줄이기 위해 적용되는 제도의 수를 줄일 수 없음.
  - ‘근로자의 잦은 이동’에 대한 개선 가능성 검토 : 건설산업의 수주 생산 방식은 노동력에 대한 수요를 불확실하게 하고 그에 대응하고자 건설업체가 비정규직을 선호하게 된 데서 유래한 특성임. 따라서 특단의 대책이 없는 한 기능 인력을 정규직으로 채용할 가능성이 낮으므로 업무량을 줄이기 위한 방편으로 근로자의 이동 빈도를 낮추기도 어려움.<sup>12)</sup>
  - 상술한 두 가지 요인 중 ‘적용되는 제도의 다수’에 대해서는 일원화된 업무 처리를 통해 업무량을 줄일 수 있는 방안을 모색해 볼 수 있으며, ‘근로자의 잦은 이동’에 대해서는 효율적인 고용관리 수단의 활용을 생각해 볼 수 있음.

12) 대다수의 건설 기능인력을 정규직으로 고용하는 예는 독일의 건설산업에서 볼 수 있음. 이들은 특단의 대책으로서 기후나 수주 부족으로 작업이 중단된 시기에 고용관계를 맺고 있는 근로자에게 실업 급여 수준을 수당에 지급하는 조업단축수당제도, 기능 인력에 대해 경력이나 자격증에 따라 높은 가점을 주는 입·낙찰제도, 이러한 제도를 통해 페이퍼컴퍼니를 근절시켜 건설 물량 대비 건설업체수를 적정 수준에 유지하는 환경 조성 등을 꼽을 수 있음. 심규범(2010), 독일 건설산업의 숙련 인력 육성, 한국건설산업연구원 참조.

10) 기초안전교육 이수, 보호구 착용, 숙련도별 업무 배치, 산재보험 가입, 재해 예방 지도 이수 등에 대한 관리 미흡이 그 요인임.  
 11) 고용노동부, 산업재해 현황 분석, 2011 ; 고광훈(2011. 7), 소규모 건설 현장의 재해 현황 및 문제점, 건설안전정책 세미나 참조.

### III. 관련 사례 : 4대 사회보험 업무를 일원화한 ‘사회보험 EDI’ 운영

#### 1. 개요

- 기능 인력에 대한 고용관리 행정 업무량을 증가시키는 요인 중 하나인 ‘적용되는 제도의 다수’에 대해 행정 업무의 일원화를 통해 업무량을 저감한 사례를 소개하고자 함.
  - 동일한 근로자에 대해 4대 사회보험 제도마다 별도로 신고하는 데서 발생하는 중복 업무를 줄이기 위해 신고 행위 및 정보를 일원화한 사례임.
- 사회보험 EDI(Electronic Data Interchange)란 4대 사회보험에 대한 각종 신고(자격 취득, 상실 신고 등) 및 신청 업무(가입자 가입 증명 발급 등)를 인터넷을 이용하여 처리하고 필요한 자료도 받아볼 수 있는 민원처리 서비스임(<http://bips.bizmeka.com>).<sup>13)</sup>
  - EDI란 표준화된 상거래 서식 또는 공공 서식을 서로 합의된 표준에 따라 전자문서를 만들어 컴퓨터 및 통신을 매개로 상호 교환하는 방식을 말함.
  - <그림 8>에서 보듯이 피보험자 정보를 한 번 입력하여 각 사회보험에 대한 신고를 통합 처리할 수 있음.

<그림 8> ‘사회보험 EDI 서비스’를 통한 고용관리 일원화 사례 : 사업장 가입자 자격 취득 신고



13) 국민연금공단 홈페이지, 용어사전 참조.

- 사회보험 EDI를 통해 통합 처리되는 4대 사회보험 공통 업무는 다음과 같음. 공통 업무에 대해서는 한 번의 정보 입력으로 4대 보험에 대한 신고 행위를 마칠 수 있음.
  - 사업장(직장) 가입자 자격 취득 신고서
  - 사업장(직장) 가입자 자격 상실 신고서
  - 사업장(직장) 가입자 내역 변경 신고서
  - 사업장 내역 변경 신고서
  - 사업장 탈퇴(소멸) 신고서
  - 고용보험 이직 확인서
- 또한 4대 사회보험 각각에 고유한 업무라고 하더라도 여러 사이트를 방문하지 않고 하나의 화면에서 모두 처리할 수 있음.

#### 2. 성과

- 사회보험 EDI 서비스의 성과 : 관련 홈페이지 자료 내용<sup>14)</sup>
  - 제반 신고에 따른 사회적 제비용(교통비, 행정 소요 비용 등) 절감
  - 신속·정확한 사업장(가입자) 관리
  - FAX나 종이문서 신고로 인한 오류 방지
  - 전자 인증과 보안 시스템 운영으로 철저한 개인 정보 보호
  - 24시간 신고 및 신청 체계 구축
- 사회보험 EDI 일원화에 대한 효과 : 건설 현장 실무자 면담 결과<sup>15)</sup>
  - 이동이 잦은 근로자에 대한 4대 사회보험 신고를 하나로 일원화함으로써 편의성과 효율성이 증대되었음. 또한 인력 절감 및 부대비용 절감 효과도 나타났음.

#### 3. 시사점 : 신고 업무 일원화를 통한 행정 업무량 저감 가능성

- ‘적용되는 제도의 다수’라는 특성에도 불구하고 사회보험 이외의 건설 현장에 고유한 제도에 대해서도 신고 업무를 일원화한다면 행정 업무량을 줄일 수 있음을 시사함.
  - 이동이 잦은 기능 인력의 경우 업무량 감소 효과는 더욱 크게 나타날 것임.

14) 사회보험 EDI 홈페이지 참조.

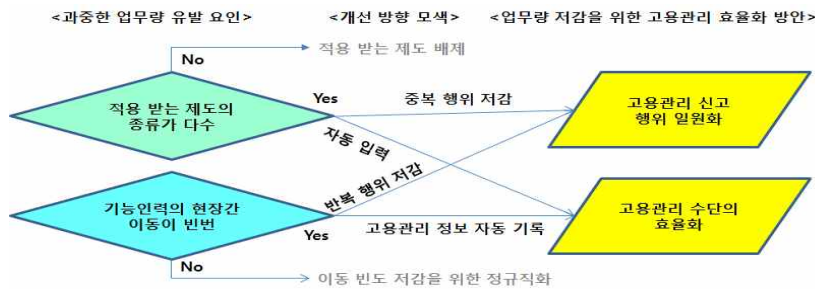
15) 2013년 4월에 실시한 아파트 신속 현장에 대한 면담조사 내용임.

## IV. 개선 방안

### 1. 기본 방향 : 업무량 증가 요인에 대한 해소 대안 모색

- 건설 현장의 고용관리 현황 및 문제점과 관련 사례로서 사회보험 EDI 서비스를 모두 검토해 본 결과 기능 인력에 대한 고용관리 업무량을 줄이기 위해서는 고용관리 행정 업무의 일원화와 고용관리 수단의 효율화가 필요할 것으로 판단됨.
  - 다양한 제도의 수 : 기능 인력에 대한 제반 제도의 보호가 약화될 우려가 있어 적용 받는 제도의 수 자체를 줄이는 것은 대안으로서 생각해 볼 여지가 없음. 그 대신 신고 행위 또는 정보의 일원화를 통한 업무량 절감을 강구해 볼 수 있음.
  - 잦은 이동 : 이동 빈도를 낮추기 위해서는 동일 현장에 머무는 기간을 늘리거나 정규 직화를 추진해야 하나 이것을 단기에 인위적으로 달성하기는 어려움. 따라서 이동이 잦은 근로자의 근로 정보를 자동적으로 기록할 수 있는 고용관리 수단의 활용을 생각해 볼 수 있음.
  - 요컨대, 건설 기능인력에게 적용되는 다양한 제도와 현장간 잦은 이동이라는 특성을 바꿀 수 없다면 그러한 특성에도 불구하고 업무량을 줄일 수 있는 '고용관리 행정 업무의 일원화'와 '고용관리 수단의 효율화'가 가장 현실적인 대안임.

**<그림 9> 건설 기능인력에 대한 고용관리 업무량 유발 요인 및 효율화 방안**



### 2. 고용관리 행정 업무의 일원화 가능성 검토

#### (1) 고용관리 정보 내용의 동질성

- 제도는 다르더라도 각 제도의 운용을 위해 필요한 고용관리 정보가 동일하다면 각종

신고 행위 역시 일원화할 수 있는 가능성이 높아짐.

- 앞에 제시된 <표 3>과 <표 4>에 의하면 특정 사업장 및 개인에 대한 식별 정보와 임금 및 근로시간 등의 근로 정보는 모든 제도에서 공통적으로 필요로 하는 정보임.
- 행정 업무의 중복에 해당하는 '공통 정보를 반복 신고하는 행위'를 개선할 수 있음.
- 따라서 4대 사회보험 이외의 제도에 대해서도 <표 4>의 하단에 소개된 '공통 정보를 공유'할 수 있도록 프로그램을 만든다면 기능 인력 관련 제도의 수가 많음에도 불구하고 중복 업무량은 크게 줄어들 수 있을 것임.
- 사회보험 EDI 사례에서 보았듯이 동일한 화면에서 사회보험 이외에 건설 현장에 고유한 제도에 대해서도 공통 정보를 통합 처리할 경우 <표 8>의 정보만 추가로 입력하면 됨.
  - 사회보험 신고와 관련된 공통 정보는 이미 입력한 것이 되므로, 그 이외에 각 제도에 서 필요로 하는 고유 정보만을 추가로 입력하는 방식임.

**<표 8> 사회보험 공통 정보 활용시 추가로 필요한 정보 : 사회보험 이외의 제도**

관련 제도	사업장 관련	근로자 관련
건설근로자 퇴직공제제도	<사업장> 사업주 구분(원수급/하수급/자체시공), 공정률, 공제부금액, 건설호(실)수 <신고인(사업주)> 가임 범위(사업장별/사업의 전부), 공제가입번호 <공제부금납부신고> 대상피공제자수, 연근로일수 누계, 공제부금액, 공제부금 납부(납부일자, 납부한 금융기관명)	직종, 월별 공제부금 납부일수, 납부명세내장 작성자 정보(소속, 직책, 성명)
소득세 (일용근로소득 지급명세서)	<분기별 원천 징수 집계 현황> 귀속연도, 지급 분기, 일용근로자수, 제출 자료 건수, 총지급액 합계, 비과세소득 합계, 원천징수세액 합계(소득세, 지방소득세)	<소득자> 귀속연도, 지급분기, 지급월, 귀속(근무월, 근무일수), 총지급액(과세소득), 비과세소득, 원천징수세액(소득세, 지방소득세)
방문취업등록제 · 고용허가제	<방문취업동포취업개시> 신고 사유(최초취업/사업장등의 변경), 종전 사업장(사업자등록번호, 사업장명, 전화번호, 업종, 직위 및 담당업무), 현사업장(위와 동일)	<신고대상 특례자 인적사항> 입국일, 체류 기간, 근로계약 기간 <방문취업동포취업개시> 성명, 한자 성명, 성별(남/여), 생년월일, 외국인등록번호, 연락처)주소, 전화번호(휴대전화), 전자우편
건설업 기초안전보건교육	-	<이수증> 등록번호, 이수일자, 발급교육기관명

- 이렇게 일원화할 경우 사회보험 이외의 제도와 관련해 입력해야 할 고용관리 정보의 수는 총 114개에서 47개로 줄어 정보량으로 환산한 업무량이 기존의 업무량에 비해

41.2%로 경감됨. 각 정보처리 업무량은 거의 동일하다고 간주해도 무방하기 때문임.

- 이때 감소되는 정보의 수는 사업장 관련 정보가 더 많아 69개에서 24개로 크게 줄어 정보량으로 환산한 업무량이 34.8%로 경감됨.
- 기능 인력의 이동이 잦을수록 절감되는 업무량 규모는 더욱 커질 것임.

**(2) 관장 부처의 동일성**

- 고용관리 정보의 동질성이 높다고 하더라도 각 제도를 관장하는 부처가 다를 경우 업무 협의가 어렵거나 더더 실질적인 추진이 어려워질 수 있음. 따라서 관장 부처가 동일한 제도 간의 일원화를 먼저 추진하는 것이 보다 용이함.
- 고용관리 행정 업무 일원화 추진 단계 검토 : 동일 부처 관장 제도 우선 추진
  - 1단계 : 4대 사회보험(고용노동부, 보건복지부) + 건설근로자퇴직공제제도(고용노동부)
  - 2단계 : 4대 사회보험(고용노동부, 보건복지부) + 건설근로자퇴직공제제도(고용노동부) + 소득세(국세청) + 외국 인력 관리(법무부, 고용노동부)
- 이러한 추진 방향의 필요성은 앞에서 기술한 현장 실무자와의 면담 결과에서도 확인할 수 있었음.<sup>16)</sup>
  - 관장 기관이 동일한 고용노동부의 ‘건설근로자퇴직공제제도’만이라도 4대 사회보험과 함께 처리할 수 있도록 한다면 편의성과 효율성이 크게 제고될 것임. 이렇게 된다면 4대 사회보험의 신고 내용과 동일한 내용이 건설근로자공제회에도 전달되어 누락이 줄어들 것이며, 실질적인 고용 주체인 하수급자가 4대 사회보험 신고와 동시에 퇴직공제제도의 업무도 처리할 수 있을 것임.
  - 나아가 관장 기관이 상이하기는 하나 국세청의 갑근세 신고와 법무부의 외국인 관련 신고도 통합하여 신고할 수 있다면 좋을 것임.

**3. 효율적인 고용관리 수단 모색**

- 기능 인력의 잦은 이동이라는 특성에도 불구하고 고용관리 업무를 효율적으로 처리하기 위해서는 인적 정보와 근로 정보를 자동적으로 입력하고 각 관리 기구에 신고할 수

16) 2013년 4월에 실시한 아파트 신축 현장에 대한 면담조사 내용.

있는 고용관리 수단이 필요함. 건설고용보험카드의 활용을 적극 검토해 보아야 함.

- <표 9>는 건설 현장에서 사용하고 있는 근로내역확인신고서(중이서식), EDI, 건설고용보험카드, RFID카드 및 생체인식시스템 등에 대해 각 당사자의 판단 기준의 관점에서에서 비교하고 있음.
- 수작업에 의한 근로내역확인신고서 + 팩스 전송 : 운용 관련 비용이 적다는 점을 제외하고는 효율적이지 못함.
- 전산망에 수작업으로 입력 + EDI 신고 : 운용 관련 비용이 적고 정보 입력 시간의 지연이 없다는 점을 제외하고는 효율적이지 못함.
- 건설고용보험카드에 의한 입력 + 신고 : 여러 건설 현장을 자주 이동하는 건설 일용 근로자들이 직접 자신의 카드를 소지할 수 있으므로 중복적인 발급 업무를 줄일 수 있고, 전자카드 발급 비용이 소요되기는 하나 여러 관리 기구들이 공동으로 부담할 경우 사업주에게는 비용 부담을 주지 않을 수 있어 소규모 건설 현장에서도 활용 가능함. 다만, 사업주의 임의대로 과다 또는 과소 체크할 가능성을 억제해야 함.
- RFID 전자카드 또는 생체인식시스템 입력 + EDI 신고 : 건설업체가 자체적으로 운용하므로 기능이 다양하나, 해당 현장에서만 사용할 수 있어 현장을 옮길 때마다 발급과 반납을 반복해야 하고, 시스템 운용에 과다한 비용이 소요되므로 소규모 건설 현장에서는 활용하기 어려움.
- 특히, 기능 인력의 이동이 더욱 잦고 비용 부담 능력이 부족해 고용관리 업무의 부담을 가장 크게 느끼는 소규모 현장에 대한 관리 가능성을 높이기 위해서는 정보의 자동 입력이 가능하면서도 비용 부담이 없는 건설고용보험카드의 활용이 더욱 절실함.
  - 다만, 현재 건설고용보험카드의 활용이 저조한 원인을 해소하고 정착을 도모할 수 있는 여건을 조성해 주어야 함. 예컨대, 불법 취업자에게는 동 카드를 발급할 수 없으므로 합법적인 근로자를 고용할 수 있는 여건을 조성해 건설고용보험카드의 정착을 도모해야 함.<sup>17)</sup>
  - 또한, 전자카드의 발급 및 유지에 소요되는 비용은 다양한 관리 기구들이 분담할 수 있는 체계를 만들고, 사업주가 임의대로 과다 또는 과소 체크할 가능성을 억제하기 위해서는 고용관리 정보 활용의 일원화를 추진해야 함.

17) 건설고용보험카드의 활용 여건을 조성하는 것 자체가 쉽지 않은 과제이기는 하나, 이 방법 이외에 소규모 현장의 특성에 맞는 고용관리 효율화를 달성할 수 있는 더 나은 방법을 찾기는 어려움. 그에 비해 정부, 관리기구, 사업주, 근로자 등 모든 당사자가 건설 현장 고용관리의 어려움에서 비롯된 문제점을 적극적으로 해결하고자 한다면 정책적으로 카드의 활용 여건을 조성할 수 있을 것임.

<표 9> 각 당사자별 판단 기준에 대한 각 고용관리 수단의 충족 정도 비교

각 당사자별 주요 판단 기준	근로내역확인신고서에 수작업 작성 + FAX 송부	전산망에 수작업 입력 + EDI 송부	건설고용보험 카드로 입력 + 송부	RFID카드·생체인식시스템으로 입력 + EDI 송부
근로자	각 제도의 적용 여부에 대한 근로자의 즉각적인 확인 가능성	×	×	○
	근로자 참여를 촉진할 수 있는 부가 기능과의 연계 가능성	×	×	○
	근로자 정보의 위조·변조 및 무단 유출에 대한 억제 가능성	×	△	○
사업주	찾은 이동 및 소속 변동에 대한 효율적인 관리 가능성	×	△	○
	고용관리 업무에 수반되는 비용 절감 가능성	×	△	○
관리기구	근로자 정보의 오류 및 의도적인 조작에 대한 억제 가능성	×	×	△
	정보 입력에 따른 업무 유발 및 시간 지연 억제 가능성	×	○	○
	고용관리 수단 보급 및 유지에 소요되는 운용비용 감당 가능성	○	○	△

주 : 각 판단 기준에 대해 ○는 거의 충족, △는 부분 충족, ×는 미흡을 의미함.  
 자료 : 심규범 외(2005), 전자카드사업 추진 과제별 타당성 분석에 관한 연구, 노동부 참조 및 보완.

- 타 사업의 관리 수단으로서 역할 수행 필요 : 건설업취업교육(동포), 기초산업안전교육
  - 현재 동포에 대한 건설업취업교육 이수 및 기초산업안전교육 이수 등에 대한 증빙서를 종이서식 또는 마그네틱카드로 지급하고 있으나 이것은 훼손의 가능성과 위·변조의 가능성이 높아 부적절함.
  - 또한 매 사업마다 각각의 증빙서를 발급할 경우 노사 및 정부 관리자 모두에게 번거로움과 행정 비용을 유발시킴.
  - 따라서 보다 견고한 카드 제질의 IC칩이 장착된 건설고용보험카드를 활용하여 일원화하는 것이 효율적일 것으로 판단됨.

<그림 10> '건설고용보험카드'를 활용한 고용관리 일원화 방안 : 모든 제도 공통



4. 고용관리 효율화 촉진 여건 조성

(1) 다양한 제도에서 동일한 고용관리 정보 활용 : 사업주 및 근로자의 참여 촉진

- 고용관리 정보에 대한 신고 행위의 일원화가 정착되기 위해서는 사업주와 근로자 모두 성실하게 신고한 자가 이득을 볼 수 있는 여건이 조성되어야 함. 이를 위해 여러 제도에서 동일한 고용관리 정보를 활용함으로써 과다 또는 과소 신고의 유인을 원천적으로 봉쇄해야 함.
  - 이것이 성실한 신고자가 이익을 볼 수 있도록 해 건강한 사회의 초석이 될 것임.
- 건설 근로자 근로 경력 정보 관리를 일원화할 경우 과다 신고 또는 과소 신고에 따른 각 당사자의 이해득실을 비교하면 <표 10>과 같이 양방향으로 엇갈리게 됨. 따라서 스스로 허위 신고를 자제하고 사실 그대로 성실하게 신고하도록 유도할 수 있음.

<표 10> 정보 일원화 시 건설 근로자 근로 경력 신고에 따른 각 당사자의 이해득실 비교

근로경력 정보 당사자의 득실	실제 근로 사실보다 과다 신고할 경우	실제 근로 사실보다 과소 신고할 경우
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 불법 체류자에게 지급한 노무비 자료를 만들고자 내국인에 대해 과다 신고</li> <li>· 환산제해울 저하를 위해 과다 신고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 연금·건강보험의 직장 가입을 기피하기 위해 20일 미만으로 과소 신고</li> <li>· 불법 체류자에 대한 신고를 못할 경우</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>이득                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· PQ 신인도의 환산제해울 저하</li> <li>△ 분모 증가 : 상시 근로자수 증가</li> <li>· 법인세 감소 : 인건비 지출에 대한 손비 처리 인정 부분 증가, 순이익 감소</li> <li>· 건설고용보험카드 신고에 대한 지원 금액 증가</li> </ul> </li> <li>손실                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 노무비 범위 초과 신고 : 갑근세, 사회보험료, 퇴직공제부금 등에 대한 과다 지출, 직접노무비 내역과 불일치</li> <li>※ 노무비 범위 이내 신고 : 갑근세, 사회보험료, 퇴직공제부금 과다 지출 없음.</li> <li>· 허위 신고에 대한 처벌</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갑근세, 사회보험료, 퇴직공제부금 등 납부 감소(제경비는 발주자에게 정산)</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>이득                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민연금 수령액 증가</li> <li>· 산재보상 금액액 증가</li> <li>· 실업급여 수급액 증가</li> <li>· 퇴직공제금 수령액 증가</li> <li>· 경력연수 증가, 관련 혜택 증가</li> </ul> </li> <li>손실                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 갑근세 납부 증가 : 임금 총액 비례</li> <li>· 사회보험료 납부 증가 : 임금 총액 비례</li> <li>· 근로장려세제(EITC) 수혜 가능성 저하 : 연간 소득 1,700만원 미만일 경우 해당</li> <li>· 개인 근로 정보의 부정 활용 증가</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· PQ 신인도의 환산제해울 상승</li> <li>△ 분모 감소 : 상시근로자수 감소</li> <li>· 법인세 증가 : 인건비 지출에 대한 손비 처리 인정 부분이 감소, 순이익 증가</li> <li>· 건설고용보험카드 신고에 대한 지원 금액 감소</li> <li>· 신고 누락에 대한 처벌</li> <li>· 직접노무비 내역과 불일치</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>이득                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민연금 수령액 증가</li> <li>· 산재보상 금액액 증가</li> <li>· 실업급여 부청 수급 가능성 증가</li> <li>· 사회보험료 납부 감소 : 임금 총액 비례</li> <li>· 근로장려세제(EITC) 수혜 가능성 제고 : 연간 소득 1,700만원 미만일 경우 해당</li> </ul> </li> <li>손실                             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 갑근세 납부 증가 : 임금 총액 비례</li> <li>· 산재보상 금액액 감소</li> <li>· 실업 급여 수급액 감소</li> <li>· 퇴직공제금 수령액 감소</li> <li>· 경력연수 감소, 관련 혜택 감소</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 갑근세 납부 감소 : 임금 총액 비례</li> <li>· 실업 급여 부청 수급 가능성 증가</li> <li>· 사회보험료 납부 감소 : 임금 총액 비례</li> <li>· 근로장려세제(EITC) 수혜 가능성 제고 : 연간 소득 1,700만원 미만일 경우 해당</li> </ul>	

주 : PQ 신인도의 환산제해울의 경우 산식(=재해지수/근로자수) 분모에 실제 신고된 피보험자수를 대입하는 방안을 상정한 경우의 효과임. 현재 공사 실적과 임금을 고려해 환산한 근로자수를 대입하고 있어 실제와 괴리됨.  
 자료 : 경제사회발전노사정위원회, 산재예방시스템선진화위원회 활동보고서, 2013. 2 참조.

**(2) 고용관리 정보를 활용한 수혜 가능성 제고 : 근로자의 참여 촉진**

- 건설 기능인력의 현장 경력을 환산하는 방법을 현실화하여 실제 경력이 충분히 반영될 수 있도록 개선해야 함. 자신의 근로 경력이 충분히 반영되지 못할 경우 근로자의 관심이 저하되어 참여가 저조해지는 요인이 되기 때문임.
- 현재 건설근로자공제회가 주로 퇴직공제제도의 피공제자 자료를 기초로 ‘건설근로자 경력증명서’를 발급하고 있음. 하지만 동 제도의 적용 범위가 공공공사 3억 원 이상 과 민간공사 100억 원 이상에 국한되어 있어 전체 경력이 피공제자 자료에 반영되지 못함. 적용 범위가 확대되기 이전에는 이러한 문제가 더욱 컸음.
- 따라서 적어도 동 제도의 적용 범위를 감안하여 퇴직공제제도의 피공제일수를 실제 경력연수로 환산시키는 방안을 마련해야 함. 예컨대, 적용 범위가 50% 수준일 때 누적된 피공제일수가 1,000일이라면 이것을 2,000일(=1,000일 × 1/0.5)로 환산하는 것임.
- 퇴직공제제도의 수급 요건을 완화하여 근로자의 관심을 제고할 필요가 있음. 지금은 적립일수가 252일 미만인 근로자에 대해서는 퇴직공제금을 지급하지 않고 있어 근로자들 입장에서는 자신이 이것을 받을 수 있을지 불확실해 관심이 낮음.
- 현재 퇴직공제금의 수급 요건은 피공제자가 건설업에서 종사한 경력이 1년(적립일수 252일) 이상이고, 건설업에서 퇴직하거나 사망 또는 60세에 달한 때임. 하지만 252일을 채우지 못해 퇴직공제금을 청구하지 못하는 근로자가 많음.<sup>18)</sup>
- 하지만 납부일수가 252일 미만인 근로자에게도 일정 연령-예컨대, 60세-에 도달할 경우 자신의 적립일수에 비례하여 퇴직공제금을 지급한다면 근로자들의 관심이 높아지면서 적극적으로 고용관리에 참여하고자 할 것임.
- 이렇게 되면 근로자 입장에서는 관련 제도로부터 보호가 두터워지고, 사업주 입장에서는 행정 업무의 편의성과 효율성이 제고되며, 관장 기구 입장에서는 제도 운영 실적이 개선되는 효과가 나타나 모두 윈윈(win-win)할 수 있을 것임.<sup>19)</sup>
- 실업 급여 수급 요건 개선을 통해 부정 수급을 유발하는 문제점을 해소하고 자발적으로 근로 사실을 신고할 수 있는 제도적 여건을 조성해야 함.<sup>20)</sup>

18) 2009년 자료를 분석한 결과 총적립일수가 252일 미만인 근로자가 전체 피공제자 중 85.1%에 달했음. 심규범·이의섭·김지혜·김혜원(2010), 퇴직공제금 수준 실질화 방안, 건설근로자공제회 참조.

19) 이러한 취지의 수급 요건 완화 조치의 필요성은 2013년 4월에 실시한 아파트 신축 현장에 대한 면담조사 내용에서도 확인됨.

20) 방하남 외(2008), 일용 근로자 실업급여 수급실태와 제도 개선 과제(건설업을 중심으로), 한국노동연구원 참조.

- ‘월 10일 미만 근로’를 실업 급여 ‘신청’ 요건으로 규정해 사실상 겨울이 끝나는 2월 말에 실업 급여를 신청하게 되어 정작 1월과 2월에는 실업 급여를 받기 어려움.
- 또한 자신의 소정 급여일수(최소 90일)를 마치기 전에 새로운 일이 시작될 경우 실업 급여를 계속 받기 위해 근로 사실을 숨기려고 신고를 기피하게 됨. 실업 급여 수급 중 6개월 ‘안정된 직업’에 취업할 경우 조기 재취업 수당(남은 실업 급여액의 1/2)을 받을 수 있으나 기능 인력의 경우 그러한 일자리가 없으므로 근로 사실을 신고한 이후의 실업 급여는 전혀 받지 못하게 되기 때문임.
- 따라서 ‘월 10일 미만 근로’를 실업 급여 수급 자격 ‘신청’ 요건이 아니라 실업 급여의 ‘지급’ 요건으로 전환하는 방안과 실업 급여 수급 기간 중 취업한 날에 대해서는 실업 급여를 지급하지 않는 대신에 급여기초임금일액의 일정 비율에 해당하는 금액, 예컨대 50%를 ‘취업촉진수당’으로 지급하는 방안을 검토할 필요가 있음.

**(3) 다양한 관리 기구들의 소요 비용 분담 : 관리 기구의 참여 촉진**

- 건설 기능인력에 대한 제도를 운영하는 근로복지공단, 건강보험공단, 국민연금공단, 국세청, 한국산업안전보건공단 등 다양한 관리 기구들은 모두 건설 현장의 도급구조와 근로자의 잦은 이동 때문에 이들에 대한 고용관리가 어렵다고 호소하면서, 비용의 각출을 전제로 건설고용보험카드를 공동으로 활용할 수 있는 가능성에 대해 언급한 바 있음.
- 따라서 관련된 다양한 관리 기구들간에 건설고용보험카드의 발급 및 리더기 운영 등에 소요되는 비용을 분담할 수 있는 체계를 구축할 수 있는 방안이 필요함.<sup>21)</sup>

**(4) 적정 공사비 확보를 통한 합법 근로자 고용 여건 조성 : 전자카드 정착 촉진<sup>22)</sup>**

- 건설고용보험카드 활용이 저조한 근본 원인은 ‘노무비 부족’임. 2009년과 2010년에 현장에 대한 면담조사, 전문가 자문회의, 설문조사 등을 통해 파악해본 결과 불법 체류자가 많을수록 합법적인 근로자를 대상으로 하는 건설고용보험카드를 활용하기 어려워지고, 불법 체류자가 많아진 원인은 ‘제 살 깎기 수주 경쟁’에 따른 노무비 부족 때문임.
- 따라서 적정 공사비를 확보하고 근로자에게까지 전달할 수 있는 제도적 장치를 만들어 합법적인 근로자를 고용할 수 있는 여건을 조성한다면 건설고용보험카드의 정착이 촉진될 것임.

21) 윤석명 외(2009), 취약 계층에 대한 사회보험 확대 적용 방안, 한국보건사회연구원 참조.

22) 심규범(2011), 전자카드 일원화를 통한 건설 근로자 경력관리 효율화 방안, 건설고용포럼 자료집, 건설근로자공제회 참조.



## V. 결론 및 정책적 시사점

### 1. 결론

- 본 연구는 건설 기능인력에 대한 고용관리를 어렵게 만드는 요인 중 하나인 행정 업무량이 과중해지는 원인을 찾고 그에 대한 개선 방안을 모색하고자 수행되었음.
  - 실제로 기능 인력에 대한 고용관리가 어려워 각종 제도의 정착이 지연되고, 근로자에 대한 보호도 미흡하며, 사업주는 법 위반으로 처벌되는 문제점이 발생하고 있음.
- ‘과중한 고용관리 업무’는 ‘다수의 관련 제도’와 ‘근로자의 높은 이동 빈도’에서 비롯됨.
  - 특히, 소규모 현장의 경우 이러한 특성이 극단적으로 나타나 고용관리가 어렵고 산재가 많으며 사회보험의 적용에서 배제되는 등 문제점이 매우 심각하게 표출되고 있음.
- 건설 기능인력에 대한 고용관리 행정 업무량을 저감할 수 있는 효율화 방안으로서 ‘다수의 제도에 대한 신고 행위 일원화’와 ‘고용관리 수단의 효율화’ 방안을 제안함.
  - 고용관리 신고 행위 일원화 : 사회보험 이외에 건설근로자퇴직공제제도, 소득세, 방문취업제 등의 제도에 대해서도 ‘공통 정보를 공유’한다면 입력해야 할 정보의 수가 줄어 정보량으로 환산한 업무량이 기존 업무량에 비해 41.2% 수준으로 경감됨.
  - 고용관리 수단의 효율화 : 소규모 현장의 고용관리 가능성을 높이기 위해 정보의 자동 입력이 가능하고 사업주의 비용 부담이 없는 건설고용보험카드의 활용이 적절함.
- 개선 방안의 실현을 위해 여러 제도에서 동일한 고용관리 정보 활용, 동 정보를 활용한 수혜 가능성 제고, 적정 공사비 확보를 통한 합법 근로자 고용 여건 조성 등이 필요함.

### 2. 정책적 시사점

- 본 연구는 경제 민주화와 공정사회 건설이 화두인 현 시점에서 사회적 약자인 기능 인력의 임금 체불, 산재 다발, 사회보험 적용 미흡, 실업 급여 부정 수급, 성실하게 신고하는 사업주의 불이익 초래, 노동시장 정보의 부족, 직접 시공 기피 등의 문제점에 대한 근본적인 해결이 ‘고용관리 효율화’로부터 시작될 수 있음을 시사함.

심규범(연구위원 · gbshim@cerik.re.kr)