

건설산업의 고용 및 산재보험
적용징수 효율화 방안

2003. 3.

심 규 범

한국건설산업연구원

< 차례 >

요약	i
I. 서론	1
1. 문제제기 및 연구목적	1
2. 연구의 범위 및 구성	3
II. 분석 틀 설정	5
1. 사회보험의 지향점	5
2. 고용보험법 및 산재보험법의 지향점	8
3. 판단기준의 도출과 현실적 의미	9
III. 현황 및 문제점	15
1. 문제의 근원	15
2. 적용	17
3. 피보험자 관리	37
4. 보험료 징수	44
5. 유사 행정업무의 중복 수행	59
6. 현황 및 문제점 요약과 개선방향 도출	69
IV. 개선방안	75
1. 기본 방향	75
2. 적용범위의 확대	77
3. 전자카드에 의한 피보험자 관리	79
4. 기업단위 관리	88
5. 직접적 고용관계에 기초한 보험가입자 규정	85
6. 실제 임금에 기초한 월납·후납 방식의 징수	90
7. 유사 행정업무의 통합 처리	92
8. 개선방안 요약 및 단계적 접근	94

V. 결론 및 정책적 시사점	101
1. 결론 및 각 당사자의 역할 변화	101
2. 정책적 시사점	107
참고자료 및 문헌	109
Abstract	110

< 표 차 례 >

<표 2-1> 적용 및 징수 방식이 추구해야 할 각 당사자별 지향점	11
<표 2-2> 적용 및 징수 방식의 적정성에 대한 판단기준 및 쟁점사항	3
<표 3-1> 건설산업에 대한 산재보험 적용범위 기준의 확대 추이	9
<표 3-2> 고용보험 적용범위 기준의 확대 추이	9
<표 3-3> 건설산업의 고용보험 및 산재보험 적용 상황 추이	12
<표 3-4> 건설일용근로자의 동일 현장에서의 근속기간	22
<표 3-5> 산재보험의 하수급인 인정 신청 및 승인 현황(2002.9.30 현재)	43
<표 3-6> 산재보험료 및 고용보험료 산정 방식의 변천 과정	61
<표 3-7> 2001년도 일반건설업체 공종별 직접 노무비율 비교	74
<표 3-8> 2001년도 일반건설업체 공사규모별 직접 노무비율 비교	74
<표 3-9> 전문건설업체의 업종별 노무비율(1999~2001년도 평균)	84
<표 3-10> 4대 사회보험 보험자의 적용 및 징수업무 비교	106
<표 3-11> 4대 사회보험 가입자(또는 피보험자)의 적용 및 징수 관련 업무 비교	106
<표 3-12> 4대 사회보험의 적용 및 징수 관련 주요 신고서식	116
<표 3-13> 사업장 보험관계 성립·해당에 관한 서식상의 항목 비교	162
<표 3-14> 사업장 보험관계 소멸·탈퇴관련 서식상 항목 비교	163
<표 3-15> 피보험자 자격취득에 관한 서식상의 항목 비교	166
<표 3-16> 피보험자자격상실에 관한 서식상의 항목 비교	166
<표 3-17> 징수관련 서식상의 항목 비교	170
<표 3-18> 4대 사회보험의 보험료 산정 및 납부 체계	176
<표 3-19> 건설산업에 대한 고용 및 산재보험 적용·징수 방식의 현황 및 문제점 요약	70
<표 3-20> 건설산업의 특성과 적용·징수 방식의 부조화에 따른 문제점과 개선방향	73
<표 4-1> 연도별 건설공사 원·하도급 대비표	87
<표 4-2> 연도별 전문건설업체의 원·하도급 계약실적 비교	88
<표 4-3> 2001년도 전문건설업 인원규모별 업체수 분포	88
<표 4-4> 4대 사회보험의 적용 및 징수 통합 방안 요약	99
<표 4-5> 건설산업에 대한 고용 및 산재보험 적용·징수 방식의 개선방안 요약	96

<표 4-6> 고용 및 산재보험 적용·징수의 현행 방식 및 효율화 방안 비교	97
<표 4-7> 효율화 방안의 단계적 접근 전략과 건설산업의 당사자별 지향점 충족 가능성 비교	100
<표 4-8> 적용 및 징수 방식의 변화에 따른 건설산업의 당사자별 역할 변화 비교 (다음 쪽에 계속)	106

< 그림 차례 >

<그림 2-1> 사회보험 및 법령의 지향점과 적용 및 징수 방식의 관계	1
<그림 3-1> 건설산업에서 고용 및 산재보험 제도 운영상 문제점의 근원	6
<그림 3-2> 보호대상 근로자 누락의 근본 원인	2
<그림 3-3> 건설현장의 도급 및 고용구조	2
<그림 3-4> 건설현장별 관리단위 설정의 근본 원인	2
<그림 3-5> 원수급인을 보험가입자로 규정한 근본 원인	3
<그림 3-6> 건설현장 근로자에 대한 피보험자 관리가 어려운 근본 원인	4
<그림 3-7> 노무비율을 통한 임금 추정의 근본 원인	5
<그림 3-8> 개산보험료 선납 후 정산하는 징수방식을 도입하게 된 근본 원인	5
<그림 3-9> 확정보험료 정산시 공제비용 관련 다툼이 발생하게 된 근본 원인	5
<그림 3-10> 유사 행정업무를 중복 수행하게 된 근본 원인	6
<그림 4-1> 건설산업에 대한 적용 및 징수 방식 효율화의 기본 방향	7
<그림 4-2> 전자카드를 활용한 건설현장의 피보험자 관리 흐름도	8

요약

I. 서론

- 건설현장에서 고용 및 산재보험의 적용·징수에 관한 불만이 제기되고 있음.
 - 2001년말 현재 건설현장에는 약 110만명의 생산직 건설근로자들이 존재했으나 동일 시점에서 고용보험의 피보험자수는 88,741명에 그쳤음.
 - 사업주들은 나름대로 현행 고용 및 산재보험의 적용 및 징수방식이 건설현장의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다고 불만을 제기함.
- 제도와 현실간의 괴리가 문제의 근원임.
 - 고용 및 산재보험의 제도 설계와 건설현장의 현실이 서로 조응하지 못한 데에서 문제점의 근원을 찾을 수 있을 것임.
 - 즉, 정규근로자와 매출이 안정적인 기업을 상정하고 설계한 고용 및 산재보험 제도가 비정규근로자와 매출이 불안정한 건설기업의 현실과 괴리되면서 갖가지 문제점이 야기되었던 것임.
- 연구목적
 - 건설현장의 현실에서 나타나고 있는 고용 및 산재보험의 적용·징수 문제를 수집하고 그 문제점이 어디에서 유래하였는지 파악하고 개선방안을 제시함.
 - 그 과정에서 왜 지금까지는 그 문제점이 크게 부각되지 않았는지를 밝히고 2004년으로 예정된 적용 확대 이후에 어떠한 상황이 전개될 것인지 예측함.
 - 현재 정부에서 추진 중인 「노동보험징수등에관한법률」이 2004년 이후에 그 역할을 다하기 위해 어떠한 내용을 담아야 하는지도 언급하고자 함.

II. 분석 틀 설정

- 현행 고용보험과 산재보험의 적용 및 징수 방식에 대해 평가하기 전에 먼저 판단기준이 필요함.
 - 현행 방식에 비효율과 불합리가 존재한다고 주장하면서 그에 대한 개선을 요구하기

위해서는 그렇게 주장하는 근거와 개선의 지향점이 명확해야 하기 때문임.

- 이 글은 고용보험과 산재보험의 당위적 차원의 존재 이유를 사회보험의 지향점과 각 법령의 목적에서 찾고자 함.

○ 사회보험의 지향점과 고용보험법 및 산재보험법의 목적으로부터 적용 및 징수방식이 추구해야 할 구체적인 덕목을 도출할 수 있음.

- 보험제도 측면에서는 사회적 위험으로부터의 근로자 보호, 사회적 위험의 재분배 및 발생 억제, 재정안정 등이 적용 및 징수 방식과 관련되는 지향점임.
- 보험자의 측면에서는 보험제도의 취지를 훼손하지 않는 한도에서 보험 행정 업무의 효율성을 제고하는 것이 주요 덕목임.
- 사업주 측면에서는 능력에 따른 보험료 부담, 보험료 부담의 형평, 행정적 편의 등이 적용 및 징수 방식과 관련되는 지향점임.
- 근로자 측면에서는 사회적 위험으로부터의 보호, 능력에 따른 보험료 부담, 부담과 급여 수준 연계 등이 적용 및 징수 방식과 관련되는 지향점임.

○ 이 글의 분석 틀로서 건설산업에서 고용보험 및 산재보험의 적용·징수 방식이 효율적인지 아닌지를 판단할 수 있는 몇 가지 기준을 도출할 수 있음.

- 사각지대에 놓여 있던 비정규근로자에 대한 포괄 가능성
- 이동이 잦은 일용근로자에 대한 개인별 피보험자 관리 가능성
- 수많은 건설공사에 대한 효율적 관리 가능성
- 실제 임금의 반영 가능성
- 유사한 행정업무의 통합 처리 가능성

III. 현황 및 문제점

○ 건설산업에서 고용보험과 산재보험의 적용 및 징수와 관련해 문제가 야기된 근원은 정규근로자 중심의 제도가 비정규근로자 중심의 건설현장을 포용하지 못한 데 있다는 점임.

- 근본적인 해결 방안은 건설현장의 근로자를 모두 정규직으로 고용하든지 비정규 근로자를 포용할 수 있도록 제도를 정비하는 것임.
- 이 글에서는 후자의 접근 방법을 따르도록 함.

- 일용근로자 적용 제외 규정의 문제점과 적용 확대 이후의 변화
 - 사회적 위험으로부터 근로자를 보호한다는 사회보험의 지향점에 크게 위배됨.
 - 산재보험 및 고용보험에 대한 근로자들의 관심을 떨어뜨려 제도 정착의 걸림돌로 작용함.
 - 건설근로자에 대한 이미지를 악화시켜 청년층의 진입 기피 원인으로 작용함.
 - 문제점의 근원은 행정력의 부족과 비정규근로자에 부적합한 피보험자 관리 방식임.
 - 적용 확대 이후에도 적용 및 징수 방식을 개선하지 않으면 보험제도의 운용 자체가 어려워질 것으로 예상됨.

- 건설현장별 관리의 문제점과 적용 확대 이후의 변화
 - 건설현장에서는 동일 근로자가 동일 사업주의 여러 현장 사이를 공정에 따라 이동할 수 있는데 이 경우 사업주는 매번 피보험자격 취득 및 상실신고를 해야 하는 번거로움이 유발됨.
 - 근본 원인은 건설근로자에게 지급한 임금을 파악할 수 없는 상황에서 총공사금액에 기초하여 보험료를 징수하는 데서 비롯된 듯함. 그 결과 총공사금액 단위인 현장 단위로 관리단위가 설정되었기 때문임.
 - 적용 확대 이후에는 더욱 신고행위가 빈번해질 것으로 예상됨.

- 원수급인 가입 규정의 문제점과 적용 확대 이후의 변화
 - 건설근로자를 보다 직접적으로 고용한 하수급인의 관심을 떨어뜨리고 관리 능력의 한계를 지닌 원수급인에게 궁극적인 관리 책임을 부여함으로써 근로자에 대한 보호가 소홀해짐.
 - 근본 원인은 보험자의 행정능력 부족과 정규근로자 중심의 관리체계에 있음.
 - 일용근로자에 대한 적용 확대 이후에는 근로자관리에 대한 원수급인의 한계점이 더욱 극명하게 드러날 것임.

- 현행 피보험자 관리 방식의 문제점과 적용 확대 이후의 변화
 - 피보험자격의 취득 및 상실 등 신고사유가 발생할 경우 14일 이내에 서면서식을 작성하여 보험자에게 신고하는 일반적인 신고방식은 이동이 잦은 비정규근로자에게는 부적합함. 근로자가 자신의 피보험자격 관리 여부를 확인하기 어렵고 사업주는 빈번한 신고업무에 시달리기 때문임.

- 근본 원인은 정규근로자 중심의 제도 설계에 있음.
- 적용 확대 이후에는 이러한 신고업무가 폭증할 것으로 예상됨.

○ 노무비율에 의한 임금총액 추정의 문제점과 적용 확대 이후의 변화

- '평균' 개념의 노무비율을 '개별' 기업의 임금총액을 파악하는 데 활용함으로써 건설 기업의 규모별·공종별 편차를 무시해 보험료 부담의 형평성을 훼손함.
- 근본 원인은 비정규근로자에 대한 관리가 어려워 실제 지급한 임금의 파악이 불가능하다는 데 있음.
- 적용 확대 이후에는 노무비율 적용의 불합리성이 더욱 부각될 것임.

○ 연납 및 선납 그리고 납부시기의 문제점과 확대 적용 이후의 변화

- 수주생산의 특성상 전년도 실적에 기초한 보험료의 선납은 시기별 보험료 부담의 형평성에 어긋날뿐더러 사업주에게 상당한 부담을 주게 됨. 또한 3월 11일의 납부시한은 건설기업의 결산 이전 시점이므로 확정보험료 납부 이후 결산 결과에 따라 보험료를 재산정하고 재납부해야 하는 불편이 따름.
- 근본 원인은 정규근로자 중심의 안정적인 기업을 상정한 데에 있음.
- 일용근로자에 대한 확대 적용 이후 실적의 불확실성이 높고 규모가 더욱 작은 사업주가 대거 진입할 것으로 예상됨.

○ 정산 과정에서 공제비용 처리의 문제점과 적용 확대 이후의 변화

- 생산제품 설치공사 관련 임금 공제와 일용근로자에게 지급한 임금 공제와 관련해 실제 명쾌한 공제기준을 설정하거나 적용하기 어려워 보험자와 사업주간에 다툼이 빈번하게 발생하고 있음.
- 문제의 근본 원인은 공제 항목 여부를 막론하고 미리 보험료를 납부하는 선납 방식과 건설근로자의 임금을 제대로 파악하지 못한다는 데 있음.
- 적용 확대 이후에는 보다 다양한 경우의 발생이 예상됨.

○ 유사한 업무 중복 수행의 문제점과 적용 확대 이후의 변화

- 4대 사회보험제도 및 건설근로자퇴직공제제도가 개별적으로 규정되어 있어 동일 근로자에 대하여 유사한 신고사유가 발생할 때 각각의 보험자에게 별도의 신고행위를 해야 함. 이것은 정규근로자의 고용주에게도 불편한 행위이지만 특히 이동이 잦은

비정규근로자를 고용한 사업주에게는 매우 과중한 업무임.

- 근본 원인은 각 제도의 개별적인 도입에 있음.
- 일용근로자에 대한 확대 적용 이후에는 신고업무가 폭증하게 됨.

IV. 개선방안

- 먼저 건설현장의 비정규근로자들을 보호 대상에 포괄할 수 있도록 적용범위가 확대되어야 함.
 - 고용기간 및 공사금액 기준에 의한 적용제외 범위를 최소화함으로써 건설근로자들에 대한 고용보험 적용의 일관성을 높일 수 있게 됨.
 - 이것으로 지금까지 적용의 비일관성, 수혜의 불확실성 및 편협성으로 사회보험에 대해 거부감이 강했던 근로자들의 태도가 바뀔 수 있음.
- 서면서식 및 EDI에 의한 신고방식 이외에 전자카드에 의한 피보험자 관리 방식을 도입해야 함.
 - 이것은 비정규근로자들의 ‘찾은 이동’이라는 근로행태를 감안한 관리 방식으로 사업주 및 보험자의 행정효율성을 높이는 데 크게 기여할 것임.
 - 전자카드 도입에 따르는 보험자의 비용은 다른 유사 기능을 연계함으로써 절감할 수 있을 것이며, 사업주의 전자기기 설치비용에 대해서는 지원하는 방안을 검토해야 함.
- 관리단위를 사업장에서 사업주 또는 기업단위로 전환하여야 함.
 - 건설산업에서는 하나의 프로젝트마다 사업장이 달리 설정되고 건설현장에서는 공정의 진행에 따라 동일 사업주의 동일 근로자가 여러 현장을 오갈 수 있음.
 - 관리단위를 줄이고 이동에 따른 신고행위를 절감하기 위해서는 사업주 또는 기업단위의 관리가 필요함.
- 직접적 고용관계에 기초하여 보험가입자를 규정하여야 함.
 - 도급사업이라고 할지라도 원수급인과 하수급인을 막론하고, 다른 사업에서와 마찬가지로, 근로자를 고용하는 사업주가 보험가입자가 되어야 함. 특히, 건설현장에 피보험자로서 관리되는 일용근로자가 급증하게 되면 원수급인이 수행해 온 보험가입자의 역할에 한계점이 명백해질 것이기 때문임.

- 이때 사업주의 행정부담을 덜기 위해 전자카드 방식을 도입하고 관리단위를 기업으로 전환해야 함.
 - 또한 하수급인에 대한 보험료의 전가 및 보험료 징수의 누락을 방지하기 위해 보험료 납부에 관한 원수급인의 연대책임을 명시할 수 있음.
- 보험료 부과기준을 실제 지급한 확정임금으로 하고 후납에 의한 징수 방식으로 전환하여야 함.
- 이것이 현재 노무비용의 활용 및 보험료 정산이 안고 있는 많은 문제점으로부터 사업주와 보험자를 자유롭게 할 것임.
 - 이러한 징수 방식의 전제조건이 피보험자 임금정보의 확보이고 제도의 전환을 위해서는 충분한 준비가 필요하므로 전자카드에 의한 피보험자 관리 방식이 정착된 이후를 시행시점으로 검토할 수 있음.
- 동일한 근로자에 대한 유사한 행정업무를 통합 처리할 수 있어야 함.
- 이러한 조치를 통해 모든 사업주의 행정 편의성이 크게 제고될 것임. 특히, 이것은 이동이 잦은 피보험자가 급증할 것으로 예상되는 건설현장에서 보험업무가 마비되는 것을 막을 수 있는 핵심적인 조치로 판단됨.
 - 부처간의 원활한 협조를 도출하는 데 많은 시간이 소요될 것으로 예상됨.
- 이 글에서 제시한 건설산업에 대한 적용 및 징수의 효율화 방안이 일시에 실현되기는 어려울 것이므로 단계적인 접근 전략이 요구됨.
- 제1단계(2004년)에서는 적용분야의 개선에 초점이 맞춰짐. 전자카드를 활용한 피보험자 관리 방식의 도입, 기업 단위로 전환, 직접적인 고용관계에 기초하여 보험가입자 규정, 실제 임금 정보를 이용한 확정보험료의 정산 등임.
 - 제2단계(2005년)에서는 징수분야 개선에 중점이 두어짐. 연납 및 선납 방식을 월납 및 후납 방식으로 전환함으로써 정산의 번거로움을 덜어야 함.
 - 제3단계(2006년)에서는 유사한 행정업무를 통합 처리를 목표로 함. 4대 사회보험 및 건설근로자퇴직공제제도의 적용 및 징수의 기준이 상호 조정되고 부처간의 협의가 전제되어야 함.

V. 결론 및 정책적 시사점

- 개선방안이 실현될 경우 각 당사자의 역할은 다음과 같이 달라질 수 있음.
 - 근로자 : 피보험자 관리의 효율성이 높아지고 사회보장 차원의 여러 가지 혜택이 동시에 충족될 수 있어 건설일용근로자에 대한 보호도 강화될 수 있음.
 - 원수급인 : 원수급인도 고용관리책임자를 선임하여 자신이 고용한 근로자에 보험업무를 수행하게 할 것임.
 - 하수급인 : 하수급인도 자신이 고용한 근로자에 대해서는 보험가입자의 역할을 수행하되 전자카드의 도입에 이어 관리단위가 기업별로 설정되고 정산이 필요 없는 징수방식을 도입함에 따라 행정 업무의 효율성은 크게 제고될 것임.
 - 고용보험 및 산재보험 보험자 : 통합보험자로서 고용 및 산재보험의 보험자는 적어도 건설현장에 관한 한 사업주로부터 정보와 보험료를 접수받아 여타 보험자에게 전달하는 역할까지 담당하게 될 것임.
 - 여타 보험자 : 통합 방식의 도입으로 자신이 별도의 관리방식을 만들지 않더라도 일정한 수수료를 납부하고 이동이 잦은 일용근로자를 관리할 수 있게 됨.
 - 노동부 : 비정규노동시장에 대한 효율적 정책수립이 가능해질 것임.
 - 건설교통부 : 건설노동력 풀을 실질적으로 관리할 수 있게 됨.
 - 국세청 : 일용근로자도 세원으로 관리하고 개인별로 소득세를 정산함.

- 이 보고서는 다음과 같은 정책적 함의를 시사함.
 - 우선 국회에 계류 중인 통합징수법의 제정을 보류하고 보다 신중한 제정이 필요하다는 점임.
 - 통합징수법 제정 이전에라도 1단계의 개선방안은 단기적으로 실현해야 함.

I. 서론

1. 문제제기 및 연구목적

고용보험과 산재보험은 주로 실업과 업무상 재해로부터 근로자를 보호하려는 사회보험이다. 그리고 적용 및 징수 방식이란 사회보험 수혜 대상자의 범위 및 관리에 대한 방법과 보험사업 시행에 충당할 비용을 확보하는 방법을 의미한다. 산재보험은 1964년 7월에 산업재해보험상보험법(이하 산재보험법으로 약칭)이 시행되면서 우리나라에 처음으로 도입되었다. 시행 초기에는 광업과 제조업을 적용대상으로 시행하다 1969년 7월에 건설업을 적용범위에 포함하였다. 고용보험은 1995년 7월에 시행되기 시작하였는데 당시 건설업의 적용범위는 공사금액 40억원 이상이었다. 나중에 도입된 고용보험의 적용 및 징수 방식은 산재보험의 방식을 거의 그대로 따랐다. 하지만 산재보험과 고용보험에는 차이가 있었다. 산재보험에는 없던 피보험자 관리가 고용보험에는 필수적이기 때문이다.

건설산업에 대한 고용보험 및 산재보험의 운용 중 특히 문제가 된 것은 건설현장에 대한 적용 및 징수 업무였다. 고용보험의 예를 들어보자. 2001년 말 현재 건설현장에는 약 110만명의 생산직 건설근로자들이 존재하였다. 이들은 대개 비정규근로자들이며 그러한 특징을 강조하여 흔히 ‘건설일용근로자’¹⁾로 불린다. 하지만 동일 시점에서 고용보험의 피보험자수는 8만 8천 여명에 그쳤다. 즉, 실업에 가장 취약한 근로자가 실업에 대한 사회안전망인 고용보험에서 배제되어 있는 셈이다. 건설일용근로자들은 고용보험이 자신들과는 무관한 제도라고 체념하고 있다. 또한 사업주들은 그들 나름대로 현행 고용 및 산재보험의 적용 및 징수방식이 건설현장의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있다고 불만을 제기한다. 나아가 고용 및 산재보험을 관장하고 있는 노동부나 근로복지공단(이하 보험자) 역시 건설현장의 사업주 및 피보험자 관리나 보험료 징수에 많은 어려움이 있다고 애로점을 토로한다.

이렇게 근로자의 보호나 사업주의 행정업무 그리고 보험자의 제도운용 등 모든 측면

1) 이 글에서 사용하는 ‘일용근로자’의 개념은 두 종류이다. 첫째, 고용보험법상의 일용근로자 개념이다. 이것은 현행법의 정의에 의한 것으로서 ‘1월 미만의 기간 동안 고용되는 자’를 말한다. 둘째, 일반적인 건설일용근로자의 개념이다. 여기서의 일용근로자는 건설현장에서 생산적으로 일하는 비정규근로자로서의 의미이다. 이들은 건설기능인력으로 불리며 통계청의 일용직 및 임시직을 포괄하는 개념이다. 특정 기업에 소속되지 않아 근속에 따른 승진이 불가능하고 정규근로자에게 주어지는 각종 기업 복지 혜택이 주어지지 않는다는 점이 정규근로자와의 차이점이다.

에서 문제점이 드러나고 있는 이유는 무엇인가? 그 이유에 대해 여러 측면에서 논의가 이루어지고 있는데 대별하면 현장을 둘러싼 불투명한 건설관행에서 그 원인을 찾으려는 시도와 보험제도와 건설현장간의 괴리에서 원인을 찾으려는 시도로 나뉜다. 이 글에서는 후자의 접근 방법을 따르고자 한다. 먼저 보험제도 자체를 건설현장의 특성에 맞게 설계하려는 시도가 제도 개선의 출발점이기 때문이다. 또한 불투명한 건설관행의 형성과정에는 경제 주체의 이해관계가 서로 얽혀 있고 제도 외적인 요인이 많이 작용하고 있어 이것을 정책의 대상으로 삼기에는 적절치 않다고 판단하기 때문이다.

따라서 이 글은 건설현장에서 나타나는 고용 및 산재보험의 적용과 징수의 문제점을 찾기 위해 '제도'와 '현실' 간의 괴리에 주목하고자 한다. 현행 고용보험 및 산재보험 제도는 주로 정규근로자와 매출이 안정적인 기업을 상정하고 설계되어 있다. 하지만 건설 현장에는 비정규근로자와 매출이 불안정한 기업이 존재한다. 즉, 고용 및 산재보험의 제도 설계와 건설현장의 현실이 서로 조응하지 못한 데에서 문제점의 근원을 찾으려 한다는 것이다. 만약 이러한 가설이 옳다면 상당한 규모의 제도개선 작업이 없이는 현재 건설현장에서 나타나고 있는 문제점을 치유하기 어려울 것이다.

하지만 2004년부터는 이동이 잦은 '일용근로자'들까지 고용보험 피보험자로 관리해야 한다. 지금까지 고용보험의 적용대상에서 제외하였던 일용근로자를 2004년 1월 1일부터 적용대상에 포함하기로 했기 때문이다(2002. 12. 30. 공포). 일용근로자에 대한 고용보험의 적용 확대는 그 동안 사회안전망의 사각지대에 놓였던 비정규근로자를 보호하기 위한 불가피한 조치인 것으로 이해된다. 그러나 지금도 문제가 많은 건설현장의 관련 당사자들은 고용보험의 확대 적용에 대해 걱정하는 목소리가 높다. 사업주는 현행 적용 및 징수 방식으로 이동이 잦은 일용근로자를 관리하기 어려울 것이며 결국 법령 위반으로 범법자가 될 가능성이 높다고 우려하고 있다. 보험자는 피보험자 및 사업장 관리가 어려워져 보험료 징수에도 커다란 어려움이 나타날 것으로 예상하고 있다. 근로자는 법률적으로만 피보험자가 될 가능성이 열렸을 뿐 실제로 보험의 혜택을 받기는 어려울 것으로 비판적인 전망을 내놓고 있다. 결국 현재 나타나고 있는 문제점을 해결하지 못한 채 일용근로자를 적용대상으로 포함하기만 한다면 고용보험과 산재보험 제도 자체를 위협하는 상황에 직면할 것이라는 위기의식이 고조되고 있다.

따라서 2004년 일용근로자에 대한 고용보험의 확대 적용이 이루어지기 이전에 새로이 포괄될 비정규근로자를 피보험자로 관리할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 이 글의 목적은 이러한 문제의식에 기초하여 건설현장에서 나타나고 있는 고용 및 산재보험의 적용 및 징수와 관련된 문제점을 수집하고 근본원인을 파악하여 그에 대한 개선방안을 제

시하는 데 있다. 그 과정에서 지금까지 그 문제점이 크게 부각되지 않은 이유를 밝히고 2004년으로 예정된 고용보험의 적용 확대 이후에 어떠한 상황이 전개될 것인지 예측하게 될 것이다. 그리고 현재 정부에서 추진 중인 노동보험징수등에관한법률이 2004년 이후에 그 역할을 다하기 위해 어떠한 내용을 담아야 하는지도 언급하게 될 것이다.

이 글이 건설산업의 적용 및 징수와 관련된 문제점을 별도로 논의하는 이유는 다음과 같다. 앞서 언급한 대로 현행 보험제도는 정규근로자를 중심으로 설계되어 있기 때문에 비정규근로자가 존재하는 현실과 괴리되어 있다는 문제제기가 많았다. 따라서 이러한 지적이 타당한지 그리고 문제의 근원이 어디에 있는지를 파악하기 위해서는 비정규근로자가 다수 존재하는 사업장에 대한 고용 및 산재보험의 운용 사례를 분석해야 한다. 그러나 여러 형태의 비정규근로자를 동시에 분석하기는 어렵다. 그래서 비정규근로자의 이동성이라는 특성이 가장 잘 드러나는 사업장을 찾게 되는데 바로 그러한 조건을 고루 갖춘 사업장이 건설현장인 것이다. 건설현장은 이동이 잦은 건설일용근로자로 구성되어 있다. 또한 소규모의 건설현장도 다수 존재한다. 따라서 비정규근로자들의 이동성이라는 특성이 가장 극명하게 드러나게 된다.

요컨대, 건설현장에서 나타나는 적용 및 징수와 관련된 문제점을 파악하여 건설일용근로자와 건설현장을 효율적으로 관리할 수 있는 방안을 찾는다면 이것은 모든 비정규근로자들에게 확대 적용할 수 있는 보편적인 효율화 방안이 될 것이다. 그리고 2004년 이후 일용근로자에 대한 고용보험의 확대 적용에 대비할 수 있게 될 것이다. 바로 이것이 건설산업을 따로 떼 내어 고용보험과 산재보험의 적용 및 징수와 관련된 문제점과 개선 방안을 살펴보는 이유이다.

2. 연구의 범위 및 구성

이 글의 주된 연구대상은 건설산업이다. 그 중에서도 건설기업의 본사가 아닌 건설현장이 주된 논의의 대상이다. 제도와 현실간의 괴리에서 유래하는 문제점을 분석하는 것이 논의의 핵심이므로 상대적으로 정규근로자가 많은 본사보다는 비정규근로자가 종사자의 대부분을 차지하고 있는 건설현장이 주된 연구대상으로 된 것이다.

연구내용의 초점은 주로 고용 및 산재보험의 적용과 징수 방식 내지는 관련 업무에 맞춰져 있다. 구체적인 내용은 적용범위, 관리단위, 보험가입자, 피보험자 관리, 보험료 부과기준, 납부 방식 및 시기, 보험료 정산, 유사한 업무의 중복 수행 등으로 구성된다. 따라서 고용보험이나 산재보험의 급여 서비스 그리고 각 보험요율 결정 방식 등에 대해

서는 이 글에서 다루지 않는다.

보고서의 구성은 서론에 이어 분석 틀의 설정, 현황 및 문제점, 개선방안, 결론 및 정책적 시사점으로 이루어진다. 분석 틀의 설정 부분에서는 이 글 전체를 관통하는 가치 판단기준을 상정한다. 판단기준은 사회보험의 지향점 및 각 보험의 목적으로부터 추출한다. 현황 및 문제점 부분에서는 각 제도의 규정이 현장에서 어떻게 운용되고 있는지를 살펴보고 분석 틀에서 제시한 판단기준에 의거하여 그 문제점을 지적한다. 개선방안 부분에서는 현황 및 문제점에서 도출된 개선방향에 기초하여 보다 구체적인 세부 항목별 개선방안을 제시한다. 그리고 그러한 개선방안을 달성하기 위한 단계적 접근전략을 수립한다. 끝으로 결론 및 정책적 시사점 부분에서는 앞에서의 논의를 요약하여 매듭지으면서 이 글에서 제시한 개선방안을 실천에 옮기는 데 필요한 정책적 함의를 언급하고자 한다.

II. 분석 틀 설정

현행 고용보험과 산재보험의 적용 및 징수 방식에 대해 평가하기 전에 먼저 판단기준이 필요하다. 현행 방식에 비효율과 불합리가 존재한다고 주장하면서 그에 대한 개선을 요구하기 위해서는 그렇게 주장하는 근거와 개선의 지향점이 명확해야 하기 때문이다.

대개 모든 제도는 당위적인 차원에서 자신의 존재 이유를 지니고 있다. 하지만 현실적으로 그 취지가 그대로 구현되기는 어렵다. 제도를 둘러싼 제반 여건 또는 제도를 운용하는 당사자의 사정이 제도에서 상정한 상황과 다를 수 있기 때문이다. 따라서 현실의 제도는 원래의 목적이나 취지로부터 괴리되게 마련이다. 그럼에도 불구하고 제도의 운용을 위한 하위 수단이 제도의 상위 가치에 효과적으로 복무하는지를 항상 검토해 보아야 하는 것이다. 이것이 제도가 당위적인 차원의 존재 이유를 충실히 구현할 수 있는 방법이다.

이 글은 고용보험과 산재보험의 당위적 차원의 존재 이유를 사회보험의 지향점과 각 법령의 목적에서 찾고자 한다. 즉, 양 보험은 사회보험의 일종이므로 크게는 사회보험의 일반원리에서 그리고 보다 직접적으로는 각 법령의 목적에서 그 존재이유와 취지를 찾을 수 있을 것이다.

본 절에서는 사회보험의 원리와 각 법령의 목적으로부터 구체적인 사안의 옳고 그름을 판가름해 줄 판단기준을 도출하고자 한다. 여기서 도출된 판단기준은 이 글 전반을 관통하면서 현행 적용 및 징수 방식의 문제점을 파악하고 그것에 대한 개선방향을 모색하는 데 필요한 시금석이 될 것이다.

1. 사회보험의 지향점

사회보험이란 산업사회에서 질병, 노령, 재해, 실업 등의 사회적 위험에 의해 국민의 생활이 곤란해질 때 국가가 보험방식을 이용하여 생활수단을 보장하는 체계이다. 이러한 이념을 구현하기 위해 제도화한 것이 통상적으로 일컫는 건강보험, 연금보험, 산재보험, 고용보험의 4대 사회보험제도이다. 일반적으로 앞의 두 제도는 전국민을 보호 대상으로 하는 데 비해 뒤의 두 제도는 근로자를 그 보호 대상으로 하고 있다. 어떻게 운용하여야 고용보험과 산재보험이 본래의 취지를 달성할 수 있는가? 이 글에서 논의하고자 하는 고용보험과 산재보험도 사회보험의 일종이므로 사회보험의 지향점으로부터 고용보험과

산재보험이 추구해야 할 가치를 도출해 보고자 한다.

프리드랜더(W. Friedlander)의 정의에 따르면 사회복지(social welfare)는 “국민의 복지 증진과 사회질서를 유지하기 위하여 국민에게 기본적으로 생기는 사회적 욕구를 충족시키는 데 필요한 여러 가지 혜택을 제공해 주는 법과 프로그램, 물질적 지원과 서비스의 종합적인 체계”(Introduction to Social Welfare, 1980, p. 4.)를 의미하며, 그 중 사회보장제도(social security program)는 “질병, 실직, 가구주의 사망, 노령 또는 사고로 인한 불구상태 등으로 인해 혼자 힘으로 해결할 수 없을 때 사회적 입법으로 보호해 주는 제도”(Ibid., pp. 4~5)를 의미한다고 한다. 이러한 사회보장제도의 핵심적인 역할을 수행하는 것이 바로 사회보험(social insurance)인데, 사회보험제도는 “평상시에 소득이 있는 사람에게 보험료를 부과하여 이를 재원으로 각종 사회적 사고가 발생하였을 때에 필요한 소득 또는 의료를 보장해 주는 제도”이다.²⁾ 이러한 취지에 따라 사회보험은 가입의 강제성, 사회적 연대성, 소득능력에 따른 보험료 부담 등 개인보험과는 다른 특색을 지니게 된다.

사회보장제도가 지녀야 할 원칙에 대하여 베버리지는 국민최저수준의 동액 급여 혜택, 동액 각출, 사회보험 행정체계의 통합, 급여수준의 적절성, 사회보험의 포괄성, 적용대상자의 범주화 등 6대 원칙을 제시하고 있다. 한편 1953년 ILO의 ‘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.³⁾

상술된 정의와 제원칙으로부터 적용 및 징수 방식이 추구해야 할 사회보험의 지향점을 추출할 수 있다. 즉, 사회보험제도의 운영 수단인 적용 및 징수방식이 기여해야 할 지향점으로서 크게 수혜 대상자의 보편성, 보호대상 사고의 포괄성, 보험급여의 적절성 등을 들 수 있다.

수혜 대상자의 보편성이란 모든 생애단계 및 신분의 사람이 포괄되어야 함을 의미한다. 즉, 태아, 신생아, 어린이, 청년, 장년, 중년, 고령자 등 모든 생애단계의 사람이 포괄되어야 함은 물론 정규·비정규 근로자(임시/일용/시간제 등), 자영업자 및 고용주, 무급가족종사자, 견습공, 학생·주부와 같은 비경제활동인구 등 모든 신분의 사람이 타당한 이유 없이 보호의 대상에서 배제되지 말아야 한다.

보호대상 사고의 포괄성이란 모든 생애단계 및 신분의 사람이 직면하게 될 사고가 포

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

3) 인경석(1999), pp. 77~79 참조.

팔되어야 함을 의미한다. 즉, 탁아, 육아, 가족의 부양, 교육, 임신, 출산, 장애, 질병, 산재, 실업, 노령, 사망 등에 대하여 사회적 보호가 이루어져야 한다.

보험급여의 적절성이란 보험사고에도 불구하고 보험사고 발생 이전의 정상 수준에 가까운 생활을 회복할 수 있도록 또는 나아가 보다 적극적인 의미에서 미연에 보험사고를 예방할 수 있도록 현금, 현물, 서비스 등 적합한 급여가 이루어지도록 함을 의미한다. 단, 사회보험 급여를 새로운 소득 증대원으로 하여 보험사고 이전보다 높은 생활수준을 영위하도록 함은 사회보험의 '소득보전'이라는 원리상 부적절하다고 볼 수 있다.⁴⁾ 즉, 사회보험의 내실화를 통한 양질의 급여가 이루어져야 하며, 이를 위해 급여전달자인 관리운영기구의 체계화·효율화·민주화 등이 요구된다.

적용 및 징수방식이 추구해야 할 사회보험의 지향점

- ▶ 수혜대상자의 보편성(universality)
 - 제외된 적용대상의 포괄
- ▶ 대상사고의 포괄성(comprehensiveness)
 - 누락된 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

4) 사회보장제도(social security program)는 사회구성원의 수입의 중단 또는 예외적인 지출의 시기에 중단된 수입을 보충하거나 예외적인 지출을 보상하여 소득을 보장해 주고자 하는 제도이다.

이러한 사회보험의 지향점들 중 이 글의 주제인 적용 및 징수 방식과 밀접히 관련된 내용을 추려보자. 먼저 수혜대상자의 보편성을 구현하기 위해서는 적용제의 범위를 최소화하고 모든 보호 대상에 대한 철저한 피보험자 관리가 선행되어야 한다. 둘째, 보험급여의 적절성이라는 대원칙을 구현하기 위해서는 보험료 부담의 형평성 및 부과 및 급여 기준의 일치라는 소원칙을 견지하여야 한다. 부과 및 급여기준의 일치란 보험료를 납부할 때 기준이 되었던 임금에 기초하여 급여를 지급 받아야 함을 의미한다. 셋째, 수요자의 편의성 및 관리운영의 효율성 증진을 위해서는 유사한 중복업무의 일원화가 필요하다.

2. 고용보험법 및 산재보험법의 지향점

사회보험 중 이 글에서 다루고자 하는 것은 산재보험과 고용보험이다. 이 두 가지사회보험은 고용관계가 전제된 ‘근로자’를 보호 대상으로 하는 제도이다. 산재보험은 업무상의 재해로부터 근로자를 보호하려는 제도이고 고용보험은 근로자를 실업으로부터 보호할 뿐만 아니라 근로자의 능력개발 및 고용안정까지 촉진하려는 적극적인 제도이다. 각 제도는 법령에서 자신이 도달해야 할 목적을 명시하고 있다. 따라서 고용보험법 및 산재보험법의 목적으로부터 각 제도의 적용 및 징수 방식이 추구해야 할 지향점을 도출할 수 있다.

고용보험법은 제1조에서 “고용보험의 시행을 통하여 실업의 예방, 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력의 개발·향상을 도모하고, 국가의 직업지도·직업소개기능을 강화하며, 근로자가 실업한 경우에 생활에 필요한 급여를 실시함으로써, 근로자의 생활의 안정과 구직활동을 촉진하여 경제·사회발전에 이바지함을 목적으로 한다”고 밝히고 있다. 그러므로 고용보험제도는 실업이라는 사회적 위험에 노출된 모든 근로자를 보호하는 것이 가장 기본적인 목적이다. 따라서 실업에 가장 심각하게 노출되어 있는 비정규근로자를 실업으로부터 보호하는 것이 고용보험의 중대한 소명(召命) 중 하나라고 할 수 있다. 그러므로 비정규근로자를 철저히 관리할 수 있는 적용 및 징수 방식을 구축해야 한다.

한편, 산재보험법은 제1조에서 “근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하고, 재해근로자의 재활 및 사회복귀를 촉진하기 위하여 이에 필요한 보험시설을 설치·운영하며 재해예방, 기타 근로자의 복지증진을 위한 사업을 행함으로써 근로자 보호에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 따라서 산재보험제도는 업무상의 재해라는 사회적 위험에 노출된 근로자에게 신속하고 공정한 보상을 시행할 수 있도록 적용 및

징수 방식을 구축해야 한다.

요컨대, 고용보험법 및 산재보험법의 목적으로부터 적용 및 징수 방식이 추구해야 할 지향점을 다시 한 번 확인할 수 있다. 먼저 실업이나 업무상의 재해에 노출된 근로자를 효과적으로 보호하기 위해서는 이들에 대한 철저한 피보험자 관리가 선행되어야 한다는 점이다. 특히, 취약계층인 일용근로자나 영세사업장 근로자에 대한 보호에 적합하도록 적용 및 징수 방식을 고안해야 한다. 둘째, 공정한 보상이 이루어지기 위해서는 보험료 부담의 형평성 및 부과 및 급여기준의 일치라는 원칙이 강조되어야 한다. 셋째, 신속한 보상을 위해서는 보상에 필요한 각종 보험 정보를 효율적으로 입력하고 관리할 수 있어야 한다.

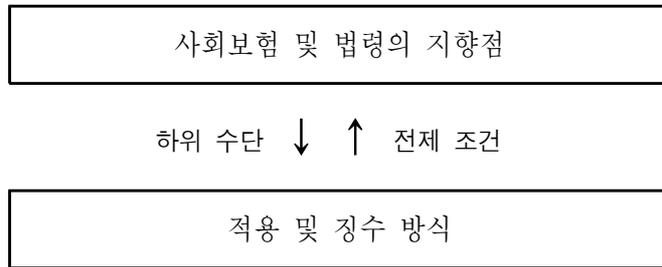
3. 판단기준의 도출과 현실적 의미

사회보험의 지향점과 고용보험법 및 산재보험법의 목적으로부터 적용 및 징수방식이 추구해야 할 구체적인 덕목을 도출할 수 있다. 이러한 덕목은 본 보고서를 관통하면서 현행 적용 및 징수 방식의 옳고 그름을 판단하고 개선방향을 제시하는 데 시금석이 될 것이다.

글의 첫머리에 밝힌 바와 같이 적용 방식이란 수혜 대상자의 범위 및 관리에 대한 방법을 의미하고 징수 방식이란 보험사업 시행에 충당할 비용을 확보하는 방법으로서 보험 취지를 달성하는 수단이다. 하지만 단순히 제도의 목적을 달성하는 데 필요한 수단으로서의 역할뿐만 아니라 거꾸로 목적 달성을 위한 전제조건이기도 하다. 따라서 적용 및 징수 방식이 사회보험 및 각 법령의 목적에 충실하게 설계되었는지를 판단하는 동시에 산업현장에서 효율적으로 작동할 수 있는지도 판단할 수 있어야 한다. 이러한 양방향의 적절성을 포괄할 수 있도록 판단기준을 설정해야 한다.

이러한 지향점을 보험제도, 보험자(노동부 및 근로복지관리공단을 지칭함), 사업주, 근로자 등 각 관련주체의 입장에서 열거해보고 그 현실적 의미가 무엇인지 생각해보자. 첫째, 보험제도 측면에서는 사회적 위험으로부터의 근로자 보호, 사회적 위험의 재분배 및 발생 억제, 재정안정 등이 적용 및 징수 방식과 관련되는 지향점이다. 사회적 위험으로부터 근로자를 충실히 보호하기 위해서는 먼저 이들을 적용범위에 포괄하고 피보험자 관리를 철저히 해야 한다. 건설산업의 경우 다수의 비정규 근로자가 종사하고 있는데 이들에 대한 피보험자 관리가 가능한 적용 및 징수 방식이 요구된다. 따라서 이동이 잦은 일용근로자에 대한 포괄 가능성과 효율적인 관리 가능성이 판단기준의 현실적 의미일

<그림 2-1> 사회보험 및 법령의 지향점과 적용 및 징수 방식의 관계



것이다. 한편 사회적 위험의 재분배 및 발생 억제를 위해서는 위험의 고저에 따른 재원의 재분배 그리고 보험요율의 차등화 등이 요구된다. 이것은 위험 수준이 다른 다양한 근로자 및 사업주를 포괄해야 한다는 것과 업종별 또는 기업별로 경험요율제도-보험사고의 정도에 따라 보험요율을 차등화하는 제도를 적용해야 한다는 것이 판단기준의 현실적 의미이다. 그리고 재정안정을 추구하기 위해서는 보험료 징수 과정에서 보험료의 원천이 누락되어서는 안되므로 보험료 납부 주체인 사업주 및 근로자에 대한 관리 가능성이 판단기준의 현실적 의미이다.

둘째, 보험자의 측면에서는 보험제도의 취지를 훼손하지 않는 한도에서 보험 행정 업무의 효율성을 제고하는 것이 주요 덕목이다. 이것은 개설과 종료가 반복되는 수많은 건설공사와 이동이 잦은 근로자를 여하히 효율적으로 관리하며 보험료를 누락시키지 않고 징수할 수 있느냐에 달려 있다. 이것이 판단기준의 현실적 의미이다.

셋째, 사업주 측면에서는 능력에 따른 보험료 부담, 보험료 부담의 형평, 행정적 편의 등이 적용 및 징수 방식과 관련되는 지향점이다. 건설산업에서 기업별 보험료 부담의 형평은 동일 시점에서 임금지불이 많은 사업주와 임금지불이 적은 사업주간에 보험료 부담이 달라야 함을 의미한다. 건설산업에서는 공종 및 규모에 따라 인건비의 비율이 천차만별인데 실제 임금지불에 따라 보험료의 부담이 얼마나 적절한지로 나타난다. 그에 비해 시기별 보험료 부담의 형평이란 시기별 편차에 따른 보험료 배분을 의미하게 된다. 건설산업에서는 수주 여부와 규모에 따라 시기별로 생산 및 매출 규모가 크게 달라진다. 따라서 임금지불이 많은 시기에는 많은 보험료를 납부하고 임금지불이 적은 시기에는 적은 보험료를 납부해야 함을 말한다. 요컨대, 기업별 또는 시기별 보험료 부담의 형평이란 납부한 보험료가 얼마나 당해 시기에 실제 지불한 임금에 비례하느냐의 문제로 귀결된다. 한편 행정적 편의란 피보험자 관리 및 보험료 납부와 관련된 행정업무를 얼마나

편리하게 처리할 수 있는냐를 말한다. 건설산업에서는 이동이 잦은 현장의 일용근로자에 대한 피보험자 관리 및 이들에 대한 보험료 납부 그리고 유사한 행정업무의 절감 가능성으로 나타난다. 결국 관리방식의 전산화 가능성과 유사한 행정업무의 통합처리 가능성이 중요하다.

넷째, 근로자 측면에서는 사회적 위험으로부터의 보호, 능력에 따른 보험료 부담, 부담과 급여 수준 연계 등이 적용 및 징수 방식과 관련되는 지향점이다. 특히 건설산업에서 문제가 되는 근로자는 건설현장에서 직접 생산을 담당하는 임시 및 일용근로자-건설일용근로자로 통칭함-이다. 근로자가 사회적 위험으로부터 보호받기 위해서는 그 전제로서 피보험자 관리가 이루어져야 한다. 따라서 건설일용근로자에 대한 피보험자 관리 가능성이 현실적으로 매우 중요하다. 능력에 따른 부담 역시 각 개별 근로자의 소득능력에 따른 보험료 납부를 의미하므로 이것 역시 일용근로자에 대한 개인별 피보험자 관리 가능성으로 나타난다. 부담과 급여 수준의 연계라는 지향점 역시 근로자의 개인별 임금정보 관리를 전제로 하므로 현실적으로는 일용근로자에 대한 개인별 피보험자 관리 가능성을 의미하게 된다.

상술한 사회보험의 지향점과 그것이 지니는 현실적 의미를 각 당사자의 입장별로 구분하여 <표 2-1>과 같이 정리할 수 있다.

<표 2-1> 적용 및 징수 방식이 추구해야 할 각 당사자별 지향점

당사자	사회보험의 지향점	건설산업에서의 현실적 의미
보험제도	·사회적 위험으로부터 근로자 보호 ·사회적 위험의 재분배 ·사회적 위험의 발생 억제 ·재정 안정	·일용근로자에 대한 효율적인 피보험자 관리 가능성 ·위험의 고저에 따른 재분배 ·위험의 고저에 따른 보험요금 차등, 경험요금제 적용 ·보험료 납부 원천인 사업주 및 근로자 관리 가능성
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	·기업별 보험료 부담의 형평 ·시기별 보험료 부담의 형평 ·행정적 편의	·공종별/규모별 보험료 부담의 적절성, 실제임금 반영 가능성 ·시기별 보험료 부담의 적절성, 실제임금 반영 가능성 ·관리의 전산화 및 업무의 통합처리 가능성
근로자	·사회적 위험으로부터의 보호 ·능력에 따른 부담 ·부담과 급여 수준 연계	·일용근로자에 대한 피보험자 관리 가능성 ·일용근로자에 대한 개인별 피보험자 관리 가능성 ·일용근로자에 대한 개인별 피보험자 관리 가능성

이제 이 글의 분석 틀로서 건설산업에서 고용보험 및 산재보험의 적용·징수 방식이 효율적인지 아닌지를 판단할 수 있는 몇 가지 기준을 도출할 수 있다. 첫째, 사각지대에 놓여 있던 비정규근로자에 대한 포괄 가능성이다. 즉, 지금까지 1개월 미만 일용근로자에 대한 적용 제외 규정으로 인해 누락되었던 임시 및 일용근로자에 대한 포괄 가능성이다. 이것은 여하히 적용 제외 범위를 줄여 나가느냐의 문제로 귀착된다.

둘째, 이동이 잦은 일용근로자에 대한 개인별 피보험자 관리 가능성이다. 이것은 보험제도 또는 근로자 측면의 지향점과 관련되는 것으로서 일용근로자의 근로일수, 현장, 임금, 보험료 등에 대한 정보의 관리를 의미한다. 따라서 건설현장에서 근로자를 효과적으로 통제하고 이러한 정보를 가장 잘 파악할 수 있는 관리주체를 선정하고 가장 효율적인 관리방법을 강구하여야 한다. 건설현장에서는 일용근로자에 대한 적절한 관리주체가 원수급인이나 또는 하수급인이나에 대해 주장이 나뉜다. 또한 이동이 잦은 일용근로자를 효율적으로 관리하기 위해서는 전산화된 관리방식을 도입해야 한다는 목소리가 높다.

셋째, 수많은 건설공사에 대한 효율적 관리 가능성이다. 이것은 보험자의 적용 및 징수 업무의 효율성과 재정안정이라는 지향점과 밀접히 관련된다. 현재 언급되고 있는 관리단위에 대한 논의는 사업장 즉 공사현장 단위로 하자는 주장과 사업주 즉 기업단위로 하자는 주장이 서로 엇갈린다.

넷째, 실제 임금의 반영 가능성이다. 이것은 사업주 및 근로자 부담의 형평성과 재정안정과 관련된다. 징수 방식에 대한 문제로서 건설근로자에 대한 보험료 징수에 여전히 노무비율이 필요한가 그리고 미확정임금에 대한 연납·선납 방식과 확정임금에 대한 월납·후납 방식 중 어느 방식이 보다 효율적인가에 대한 논의가 남아있다.

다섯째, 유사한 행정업무의 통합 처리 가능성이다. 이것은 특히 사업주의 행정적 편의와 직접적으로 관련된다. 나아가 국가적 차원에서 보험자 및 보험제도 측면의 행정 효율성과 관련된다. 현재 동일한 일용근로자가 빈번하게 이동할 때마다 사업주는 4대 사회보험과 건설근로자퇴직공제제도에 유사한 내용을 각각 따로 신고하고 있다. 관리해야 할 일용근로자가 많아진다면 이러한 행정업무의 처리는 거의 불가능하게 된다. 따라서 적용 및 징수와 관련된 각종 신고업무 및 보험료 납부업무를 통합 처리할 수 있다면 건설현장의 업무 효율성은 크게 개선될 수 있다.

이렇게 추출한 5개의 판단기준과 관련된 쟁점 사항을 다시 한번 정리하면 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 적용 및 징수 방식의 적정성에 대한 판단기준 및 쟁점사항

판 단 기 준	쟁 점 사 항
·일용근로자 포괄 가능성	·고용기간 및 건설공사 금액 규모에 따른 적용 제외 여부
·일용근로자 관리 효율성	·관리주체(원수급인/하수급인), 관리체계 전산화 여부
·건설공사 관리 효율성	·관리단위(현장/기업)
·실제임금 반영 가능성	·노무비율 적용 여부, 징수방식(연납·선납/월납·후납)
·유사업무 통합처리 가능성	·통합처리 범위(고용·산재/4대보험+퇴직공제제도)

Ⅲ. 현황 및 문제점

본 절에서는 앞에서 제시한 판단기준에 의거하여 현행 적용 및 징수 방식의 현황 및 문제점을 살펴보고자 한다. 먼저 건설산업에서 고용보험과 산재보험의 적용 및 징수 방식이 문제점을 안게 되는 근원을 짚어보자.

1. 문제의 근원

우리나라의 노동관련 제도가 거의 그러하듯이 고용보험과 산재보험 제도 역시 개별 사업주와 그에게 고용된 정규근로자를 염두에 두고 설계되어 있다. 먼저 사업주가 자신이 고용한 근로자의 입직 및 이직, 근로기간, 임금 등 고용정보를 관리할 것을 전제로 한다. 고용보험법이 강제하지 않더라도 사업주는 근로기준법의 요구 또는 기업경영 차원의 필요에 의해 자신이 고용한 근로자의 고용정보를 관리하는 것이 일반적이다. 그리고 사업주가 이러한 정보를 보험자에게 신고하고 보험료를 납부함으로써 그 토대 위에서 보험제도가 운용된다. 따라서 보험제도가 상정했던 대로 정규근로자로 구성된 사업장에서는 별다른 문제의 발생 없이 제도가 정착되어 왔다. 하지만 특정 사업장에 소속되지 않은 비정규근로자에 대해서는 사업주가 이들의 고용정보를 관리하거나 신고하지 않는다. 따라서 보험제도 운용의 전제조건이 성립하지 않는다. 그 결과 예상치 못했던 다양한 문제점이 나타난다.

주지하는 바와 같이 건설산업은 크게 건설기업의 본사와 건설공사 현장으로 구성된다. 그 중 건설기업의 본사는 주로 정규근로자를 중심으로 고용관계가 성립된다. 따라서 사업주가 정규근로자의 고용정보를 관리하고 신고한다는 전제가 충족된다. 그 결과 고용보험과 산재보험의 적용 및 징수와 관련해서도 별 문제가 발생하지 않는다.

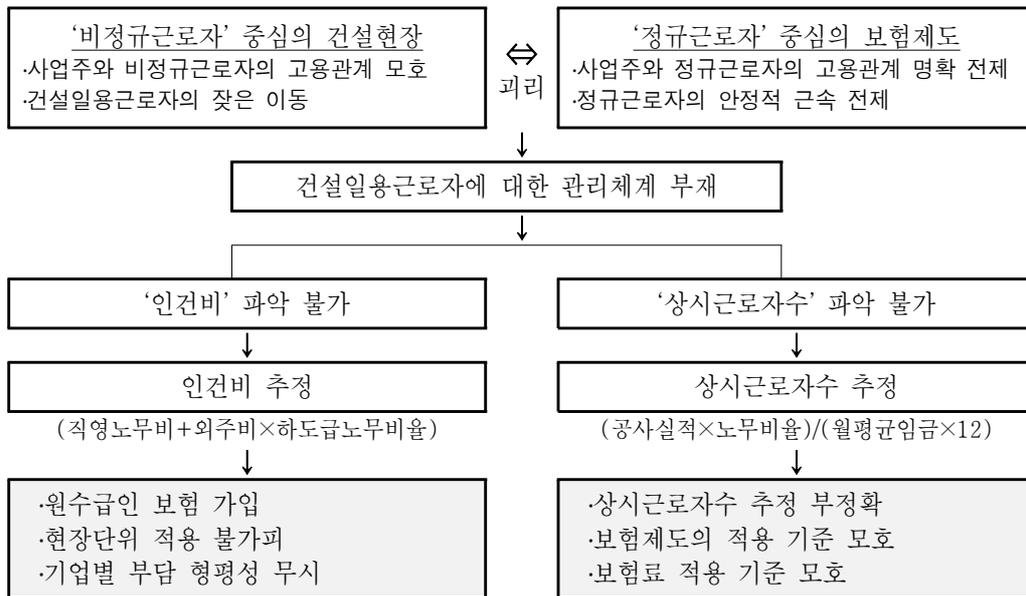
반면 건설공사 현장은 주로 비정규근로자로 구성된다. 건설사업주는 외부노동시장에 존재하는 건설일용근로자를 주로 십장을 매개로 동원하고 투입한다. 그리고 불법적으로 십장에게 노무하도급을 주는 경우가 많다. 따라서 건설사업주는 자신이 건설일용근로자의 고용주라는 생각이 희박하다. 이것이 건설사업주가 비정규근로자의 고용정보를 관리하거나 신고하지 않는 이유 중 하나이다. 또 하나는 이들의 이동이 잦기 때문에 관리하거나 신고하기 어렵다는 것이다. 결국 건설현장에서 일용근로자에 대한 근로기간이나 임금 등의 정보를 합법적인 건설업자가 관리하는 경우는 거의 없다. 요컨대, 문제의 기저

에는 합법적인 건설사업주와 건설일용근로자간의 모호한 고용관계와 잦은 이동성이라는 특성이 존재하고 있는 것이다. 따라서 보험자가 개별 사업주를 통해서 근로자 정보를 입수하고 이에 기초해 보험제도를 운영하는 방식이 건설현장에서는 작동하기 어렵게 된 것이다.

결국 보험자는 비정규근로자를 피보험자로서 관리할 수 없게 되었고 제도 운영의 기초정보인 인건비와 상시근로자수도 파악하기 어렵게 되었다. 그러자 공여지책으로 인건비와 상시근로자수를 추정하게 된 것이다. 하지만 추정에 의한 인건비와 상시근로자수는 실제의 인건비 및 상시근로자수에서 괴리되는 상황이 발생하였다.

요컨대, 건설산업에서 고용보험과 산재보험의 적용 및 징수와 관련해 문제가 야기된 근원은 정규근로자 중심의 제도가 비정규근로자 중심의 건설현장을 포용하지 못한 데 있다는 점이다. 그리고 건설현장에 나타나는 두 가지 특성은 사업주와 비정규근로자간의 고용관계가 모호하다는 점과 비정규근로자의 이동이 잦다는 점이다. 따라서 근본적인 해결 방안은 건설현장의 근로자를 모두 정규직으로 고용하든지 비정규 근로자를 포용할 수 있도록 제도를 정비하는 것이다. 이 글에서는 후자의 접근 방법을 따르도록 한다. 해결 방안에는 반드시 모호한 고용관계와 잦은 이동에 대한 대응책이 포함되어야 한다.

<그림 3-1> 건설산업에서 고용 및 산재보험 제도 운영상 문제점의 근원



이하에서는 고용보험과 산재보험의 적용 및 징수 각 분야에 대하여 현행 제도의 관련 규정, 현황 및 문제점, 문제의 근원, 적용확대에 따른 변화 등 세부항목으로 나누어 짚어 나가도록 한다.

2. 적용

여기서는 고용 및 산재보험의 적용대상, 관리단위, 보험가입자에 관해 건설현장에서 제기되는 문제점을 중심으로 논의하고자 한다.

(1) 적용범위 : 일용근로자 적용 제외

적용범위란 보험제도의 적용을 받는 사업의 범위를 의미한다. 적용범위 규정에 의거하여 당해 사업에서 종사하는 사업주 및 근로자에게 보험과 관련한 권리와 의무가 주어진다. 통상 보험자의 행정능력이나 제도의 도입 취지에 따라 적용대상 사업의 종류 및 규모가 결정된다. 사업장에 대한 적용 여부의 기준으로는 상시근로자수가 주로 사용되거나 이를 파악하기 어려운 건설공사⁵⁾의 경우 공사금액을 기준으로 활용하기도 한다. 한편 근로자에 대한 적용 여부의 기준으로는 근속기간과 근로시간 등을 활용한다. 일반적으로 건설기업 본사의 경우에는 일반적인 상시근로자수 기준을 그리고 건설현장의 경우에는 공사금액 기준을 따르고 있다.

1) 관련 규정

먼저 사업장에 대한 관련규정을 살펴보자. 산재보험법과 고용보험법은 각각 근로자를 사용(또는 고용)하는 모든 사업에 적용됨을 대원칙으로 규정하고 있다(산재보험법 제5조, 고용보험법 제7조). 다만, 사업의 위험율·규모 및 사업장소 등을 참작하거나 또는 사업의 규모 및 산업별 특성 등을 고려하여 대통령령이 정하는 사업에 대하여는 적용하지 아니할 수 있다.

5) 이 때 건설공사란 건축물, 토목시설 기타 토지에 계속적으로 접착될 공작물 또는 이에 부대되는 설비의 신설, 개수, 수선, 해체, 제거 또는 이설 등을 행하거나 토지, 항로, 육로 등의 개량 또는 조정을 행하거나 기계장치의 설치, 해체 또는 이설 등을 포함한다. 구체적인 건설공사의 범위는 한국표준산업분류에 따라 판단하도록 규정되어 있다(고용보험법시행령 제2조). 『고용보험업무편람』(노동부) 참조.

산재보험법은 시행령에서 건설공사 중 총공사금액이 2천만원 미만인 공사와 주택건설 촉진법에 의한 주택사업자 또는 건설산업기본법에 의한 건설업자가 아닌 자가 시공하는 공사로서 연면적이 330㎡(100평)이하인 건축물의 건축 또는 대수선에 관한 공사를 적용 대상에서 제외한다고 규정하고 있다(산재보험법시행령 제3조). 고용보험법은 건설공사의 적용기준 공사금액을 매년 노동부장관이 고시하도록 규정하고 있는데 2003년도의 경우 3억 4천만원 미만인 건설공사를 적용대상에서 제외하고 있다(고용보험법시행령 제2조).

한편 고용보험의 경우 근로자 특성과 관련된 적용 제외 규정을 두고 있다. 즉, 다음 각 호의 1에 해당하는 근로자에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다(고용보험법 제8조). 이러한 규정 중 건설산업에서 볼 때 가장 중요한 조항은 제3호 '일용근로자'에 대한 적용제외 규정이다.⁶⁾

1. 60세 이후에 새로이 고용된 자
- 1의2. 65세 이상인 자
2. 1월간의 소정근로시간이 노동부령이 정하는 시간(80시간) 미만인 자
3. 일용근로자(1월 미만의 기간 동안 고용되는 자를 말한다)로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자
5. 국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 공무원
6. 사립학교교직원연금법의 적용을 받는 자
7. 기타 대통령령이 정하는 자

상술했듯이 적용대상은 보험제도의 취지나 사회적 여건에 따라 변화되어 왔는데 건설산업을 중심으로 양 보험의 적용범위 확대 추이를 정리하면 <표 3-1>과 같다. 산재보험의 경우 1964년 7월에 광업과 제조업을 대상으로 시행되기 시작하였다. 건설산업은 1969년 7월에 적용대상에 포함되었다. 건설공사 금액 기준은 1969년에 2천만원 이상으로 출발하여 1973년에는 1천만원 이상으로 하향 조정되었다가 1982년에는 4천만원으로 상향 조정되었고 2000년에 다시 2천만원 이상으로 조정된 후 현재에 이르고 있다. 2005년부터는 2천만원 미만의 공사에 대해서도 적용을 확대할 계획이다. 다만, 건설관련 면허를 소지하지 아니한 공사에 대해서는 확대 적용이 유보될 전망이다.

6) 2002년 12월 30일자로 개정된 고용보험법에 의하면 2004년 1월 1일부터 고용보험이 일용근로자에게도 확대 적용됨에 따라 제3호는 '삭제'되었다. 또한 근로자의 고령화 추세에 따라 제1호 및 1호의 2 규정은 '65세 이상인 자'로 통일되었다.

<표 3-1> 건설산업에 대한 산재보험 적용범위 기준의 확대 추이

적용기준 확대시기	상시근로자수 기준	건설공사 금액 기준	비 고
1964. 7.	500인 이상	적용 제외	광업, 제조업에만 적용
1969. 7.	50인 이상	2천만원 이상	건설산업 적용 시작
1973. 7.	16인 이상	1천만원 이상	
1982. 7.	10인 이상	4천만원 이상	
2000. 7.	1인 이상	2천만원 이상	
2005. 1.(예정)	"	삭 제	면허소지 공사에 국한

자료 : 노동부, 『산재보험사업연보』, 각 연도

한편 1995년 7월 1일부터 시행된 고용보험은 40억원 이상의 건설공사 현장에 적용되기 시작해 외환위기 직후인 1998년 1월 1일에는 34억원 이상, 같은 해 7월 1일에는 3억 4천만원 이상으로 급속히 확대되었다. 고용기간 기준을 살펴보면 3월 이상 고용된 근로자에게 적용하기 시작해 1998년 10월 1일에는 1월 이상 근로자로 대상을 확대하고 2004년 1월 1일부터는 고용기간에 따른 적용 제외 규정을 삭제하기로 법령이 개정되었다.

<표 3-2> 고용보험 적용범위 기준의 확대 추이

사업별 적용기준 확대시기	상시근로자수 기준		고용기간 기준	건설공사 금액 기준
	실업급여	고용안정사업, 직업능력개발사업	실업급여	모든 사업
1995. 7. 1.	30인 이상	70인 이상	3월 이상 고용	40억원 이상
1998. 1. 1.	10인 이상	50인 이상	"	34억원 이상
1998. 3. 1.	5인 이상	"	"	"
1998. 7. 1.	"	5인 이상	"	3억4천만원 이상
1998. 10. 1.	1인 이상	1인 이상	1월 이상 고용	"
2004. 1. 1.(예정)	"	"	삭 제	미 정

자료 : 한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 2000년 봄호 보완

2) 현황 및 문제점

고용기간 및 공사금액 규모에 따른 적용 제외 규정이 야기하는 문제점은 크게 세 가지이다. 첫째, 사회적 위험으로부터 근로자를 보호한다는 사회보험의 지향점에 크게 위

배된다. 둘째, 산재보험 및 고용보험에 대한 근로자들의 관심을 떨어뜨려 제도 정착의 걸림돌로 작용한다. 셋째, 건설근로자에 대한 이미지를 더욱 악화시켜 청년층의 진입 기피 원인으로 작용한다. 이들 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 보호받는 피보험자수를 미미하게 만들어 사회적 위험으로부터 근로자를 보호한다는 사회보험의 지향점에서 멀어지게 된다. <표 3-3>에 의하면 산재보험의 경우 2000년 7월 근로자수 기준 1인 이상 사업장 그리고 공사금액 기준 2천만원 이상 사업장으로 확대 적용되면서 적용사업장수와 피보험자수가 급격히 증가하였다. 2001년에는 143,200개의 사업장과 2,438,649명의 근로자를 보호하고 있는 것으로 나타났다. 양적인 측면에서 보면 고용보험보다는 산재보험이 근로자를 사회적 위험으로부터 보호하려는 사회보험의 지향점에 충실하다고 할 수 있다. 위의 적용범위에 해당하기만 하면 고용기간을 묻지 않고 일용근로자든 시간제근로자든 모두 보호하기 때문이다. 하지만 피보험자 관리 체계를 갖고 있지 못해 보험사고가 발생할 경우 피재근로자의 근로기간 또는 임금 정보를 제대로 파악하기 어려워 보상의 문제가 야기되기도 한다.⁷⁾ 또한 작업환경이 열악한 2,000만 원 미만의 소규모 공사현장에서 일하는 근로자를 보호할 수 없다는 사각지대 문제가 여전히 남는다.

한편, 고용보험의 경우 1995년 7월에 시행된 이래 외환위기를 거치면서 1998년에 적용범위가 급격하게 확대되었고 그에 따라 적용 사업장수 및 피보험자수가 급증하였다. 이러한 적용 확대 추이를 건설본사와 건설현장으로 나누어 살펴보면 2001년 현재 건설본사의 사업장수는 60,573개소, 피보험자수는 441,172명이고 건설현장의 사업장수는 48,134개소, 피보험자수는 88,741명이었다. 동일 시기의 건설산업 기업체수는 59,186개소 그리고 취업자수는 1,575,000명이었다. 건설산업 취업자수 중 건설현장의 생산직종에 종사하는 근로자수를 엄밀하게 분리할 수는 없으나 대략 '경제활동인구조사자료'에 나타난 직종을 기준으로 구분할 때 이들이 차지하는 비중이 약 75%로 추정된다. 이것을 근거로 취업자수를 배분하면 건설본사의 취업자수는 약 393,750명, 건설현장의 취업자수는 약 1,181,250명으로 추정된다. 이러한 기초 데이터에 의거해 고용보험의 적용 상황을 파악해보면 건설본사의 경우 사업장과 피보험자가 거의 고용보험의 적용을 받고 있는 것으로 볼 수 있다. 하지만 건설현장의 경우, 정확한 진행 현장수 파악이 어렵고 하도급일괄적용으로 사업장에 대한 적용 정도를 알기는 어려우나, 피보험자수를 기준으로 볼 때 건설현장의 취업자 중 약 8% 정도만을 보호하고 있는 것으로 추정된다. 적용에서 누락된 건

7) 2001년 산재보험의 피보험자수는 건설산업의 전체 취업자수보다 크다. 이는 피보험자 관리체계의 부재에서 오는 오류이다. 또한 보상의 문제점도 피보험자 관리체계의 부재에서 기인한다. 이에 관해서는 피보험자 관리에서 후술한다.

설근로자들은 실업급여 외에 고용안정 및 직업능력개발사업 등 고용보험의 3개 사업으로부터 소외된다. 이것은 사회적 위험으로부터 근로자를 보호한다는 사회보험의 지향점에 크게 위배되는 것이라 할 수 있다.

둘째, 산재보험이나 고용보험에 대한 근로자들의 관심이 저하된다. 즉, 사회보험에 대한 인식이 낮은 건설근로자들은 경우에 따라 적용이 되기도 하고 안되기도 하는 제도가 이상하다고 느끼게 된다. 그리고 그러한 제도 때문에 자신의 임금에서 보험료를 떼는 것이 부당하다고 생각하기 쉽다. 따라서 사회보험의 보호 당사자인 근로자 자신이 보험의 적용을 거부하고 누락에 동조하게 되는 결과를 초래할 수 있다. 이것은 사회보험 제도 정착에 커다란 걸림돌로 작용하게 된다.

<표 3-3> 건설산업의 고용보험 및 산재보험 적용 상황 추이

(단위 : 개소, 명)

구 분		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
산재보험 ¹⁾	사업장수	54,992	64,727	71,317	50,319	59,176	94,898	143,200
	피보험자수	2,240,990	2,453,923	2,544,436	1,797,203	1,812,702	2,228,719	2,438,649
고용보험 ²⁾	사업장수	7,092	10,101	12,280	48,528	68,282	85,996	108,707
	피보험자수	217,161	235,617	233,198	364,757	447,226	509,958	529,913
건설 본사	사업장수	1,598	1,906	2,050	29,070	41,515	50,800	60,573
	피보험자수	193,387	206,204	222,968	322,095	353,301	414,654	441,172
건설 현장	사업장수	5,494	8,195	10,230	19,458	26,767	35,196	48,134
	피보험자수	23,774	29,413	27,862	42,662	93,925	95,304	88,741
건설산업 전 체	기업체수 ³⁾	39,533	43,421	45,304	46,498	47,428	51,203	59,186
	취업자수 ⁴⁾	1,905,000	1,971,000	2,004,000	1,578,000	1,476,000	1,583,000	1,575,000

자료 : 1) 노동부, 『산재보험사업연보』, 각 연도, 근로자수는 공사금액 및 월평균임금에 의거해 추정된 것임.

2) 한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 각 연도

3) 통계청, 『건설업통계조사보고서』, 각 연도, 한국표준산업분류상 「대분류 F. 건설업」을 영위하고, 건설관련 면허를 취득하고 등록된 업체임.

4) 통계청, 「고용동향」, 각 연도

셋째, 건설근로자에 대한 이미지를 더욱 악화시켜 청년층의 진입 기피 원인으로 작용한다. 현재 노동관련 제도는 개별 사업주 중심으로 운영되고 있다. 따라서 기업의 외부에 존재하는 비정규근로자들은 자신의 경력은 물론 신분조차 입증하지 못하는 것이 현실이다. 이것이 각종 근로자에 대한 사회보장제도로부터 건설일용근로자를 또 다시 배제시키게 한다. 따라서 청년층의 시각에서 볼 때 건설근로자라는 직업은 전혀 직업이 갖추

어야 할 조건을 갖추지 못한 것으로 인식될 수밖에 없다. 이러한 이미지 악화가 건설현장으로의 진입기피로 이어지고 결국 오늘날의 건설근로자 부족 현상에 이르게 한 것이다.

3) 문제의 근원

산재보험 또는 고용보험이 업무상의 재해나 실업 등 사회적 위험에 노출된 근로자를 모두 보호하지 못한다는 문제점의 근원은 누락의 빌미로 이용되는 적용제외 규정의 존재와 부적합한 피보험자 관리에 있다. 후자는 피보험자 관리 항목에서 후술하기로 하고 여기서는 적용 범위에 대해 기술한다.

적용 범위 규정에 따른 보호대상 근로자의 누락 문제는 산재보험보다는 고용보험에서 심각하다. 그 이유는 산재보험의 경우 공사금액 규모에 따른 적용제외 규정만이 존재하는 데 비해 고용보험의 경우 공사금액 규모뿐만 아니라 고용기간 규모에 따른 적용제외 규정도 두고 있기 때문이다.

‘1개월 미만 근속 일용근로자 적용 제외’라는 규정이 보호대상 근로자를 누락시키게 되는 이유를 생각해보자. 동 규정에 의해 실제 동일한 현장에서 1개월 미만의 기간 동안만 일하는 일용근로자가 고용보험에서 배제되는 것은 당연하다. 그러나 문제는 1개월 이상 일하는 비정규근로자조차도 이 규정으로 인해 배제된다는 사실이다. 현장의 생산직 건설근로자에 대한 설문조사에 의하면 동일 현장에서 1개월 일하는 근로자의 비중이 약 80% 이상에 달하는 것으로 나타난다. 그럼에도 불구하고 건설일용근로자의 약 8%만이 고용보험 피보험자로서 관리되고 있는 것이다.

<표 3-4> 건설일용근로자의 동일 현장에서의 근속기간

(단위 : %, 명)

	현재의 현장에서 예상되는 총근로기간 ¹⁾	현재의 현장에서 조사시점까지 일한 기간 ²⁾
계	100.0(917)	100.0(691)
1개월 미만	15.8	24.5
1~2개월	19.1	19.5
3~12개월	29.2	41.4
13개월 이상	35.9	14.9

자료 : 1) 한국노동연구원 설문조사(1996), 2) 한국비정규노동센터 설문조사(2000)

왜 1개월 이상으로 고용되는 근로자조차 누락되었는가? 사업주의 관심으로부터 벗어

4) 적용확대에 따른 변화

이미 정부는 2004년 1월 1일부터 1개월 미만 고용된 일용근로자도 적용 대상에 포함하기로 고용보험법을 개정해 놓은 상태이다. 이것은 비정규직 건설근로자를 고용보험에서 누락시켰던 주된 요인 중 하나가 제거됨을 의미한다. 따라서 법령에 의한 보호대상 근로자의 누락 문제는 해결될 것으로 예상된다. 하지만 여전히 공사금액 규모에 의한 제외 규정이 남아 있는데 아직 이것에 대한 명백한 언급은 없다. 가능한 한 적용제외 규모를 최소화한다면 사회적 위험으로부터 근로자를 보호한다는 사회보험의 지향점에 가까이 다가갈 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 비정규근로자가 피보험자로서 관리된다면 이들도 자신의 근로자 신분과 경력을 보유할 수 있게 된다. 건설일용근로자도 피보험자 관리 자료에 기초하여 각종 제도의 보호를 받을 수 있게 됨을 의미한다. 이것이 현재 빠른 속도로 진행되고 있는 건설인력 기반의 와해를 저지할 수 있는 시작이 될 것이다.

물론 이 경우 건설근로자의 이동성과 소규모 사업장이 다수라는 건설산업의 특성을 감안하여 사업주 편의 및 행정업무 효율성을 담보할 수 있는 합리적인 피보험자 관리 체계와 징수 체계를 아울러 강구하여야 한다.

(2) 관리단위 : 건설현장별 관리단위 설정 및 동종 사업의 일괄적용

관리단위란 사회보험이 소기의 목적을 달성하기 위하여 업무를 수행하는 최소단위를 의미하는데 그 단위별로 관리번호가 부여된다. 이러한 관리단위는 적용 및 징수, 보험요율 결정, 급여 지급 등 각 목적에 맞게 부여된다. 현재 관리단위는 사회보험별로 상이하며 필요에 따라 동일 사회보험 내에서도 상이하다. 이 글에서 관심의 대상이 되는 것은 적용 및 징수와 관련된 관리단위이며 그 중에서도 특히 건설공사 현장에 대한 관리단위이다. 즉, 적용 및 징수의 최소 관리단위로서 각 개별 공사현장을 기준으로 할 것인가 아니면 동일 사업주의 공사현장을 모두 합친 기업을 기준으로 할 것인가가 쟁점이다.

1) 관련 규정

고용보험과 산재보험의 관리단위 적용기준은 유사하다. 여기서는 고용보험을 기준으로 서술하고자 한다. 『고용보험업무편람』에 의하면 고용보험은 사업 또는 사업장을 기준으로 적용한다고 밝히고 있다. 여기서 '사업'이란 반복 계속할 의사를 가지고 하나의 업

으로서 행하여지는 것을 의미(추상적 개념)하며, '사업장'이란 사업이 행하여지고 있는 인적·물적 시설이 존재하는 장소적 범위를 중심으로 보는 개념(물리적 개념)을 말한다고 기술하고 있다. 즉, 고용보험법에서의 사업이라 함은 하나의 경영조직으로서 독립성을 가진 것 즉, 일정한 장소에서 일정한 조직을 토대로 하여 유기적으로 서로 관련되어 행해지는 일체적인 경영단위를 의미한다. 여기서 경영조직의 독립성 여부는 인사·노무·회계 등의 독립성 인정 여부로 판단한다.

좀 더 구체적으로 살펴보자. 예컨대, 본사, 지사, 출장소, 공장 등으로 구성되어 있는 법인의 적용방법은 다음과 같다. 첫째, 본사, 지사, 출장소, 공장 등이 동일한 장소에 있는 경우이다. 일반적으로 각 단위조직간에 인사·노무·회계 등의 독립성이 인정되지 않는 경우가 대부분이므로 원칙적으로 분할하지 않고 하나의 사업으로 적용하여 1개의 사업장 관리번호가 부여된다. 둘째, 본사, 지사, 출장소, 공장 등이 분리된 장소에 있는 경우이다. 장소가 분리되어 있다고 하더라도 각 단위조직간에 인사·노무·회계 등의 독립성이 인정되지 않는 경우에는 이들 본사, 지사, 출장소, 공장 등을 모두 합하여 하나의 사업으로 보아 적용한다. 다만, 각 사업장에 대하여 별도의 사업장관리번호를 부여받아 각 사업장별로 관리하고자 하는 사업주가 보험관계성립신고서 제출시 그 내용을 신청하면 별도의 관리단위가 될 수 있다. 하지만 각 단위조직간에 인사·노무·회계 등의 독립성이 인정되는 경우에는 이들 본사, 지사, 출장소, 공장 등을 각각 독립된 사업으로 보아 원칙적으로 관리단위를 달리하게 되는 것이다.

반대로 동일 사업주가 여러 개의 동종 사업을 수행할 경우 이를 하나로 보아 일괄 적용하는 규정도 있다. 산재보험법 제9조는 보험의 당연가입자인 사업주의 각각의 사업이 다음 각 호의 요건에 해당하는 경우에는 당해 사업 전부를 이 법의 적용에 있어서 하나의 사업으로 본다고 규정하고 있다.

1. 사업주가 동일인일 것
2. 각각의 사업은 기간의 정함이 있는 사업일 것
3. 각각의 사업은 제63조의 규정에 의하여 노동부장관이 정하는 사업종류에 있어서 동일한 사업에 속할 것
4. 기타 대통령령이 정하는 요건에 해당할 것

다시 동법 시행령 제15조는 제4호에서 '대통령령이 정하는 요건'이라 함은 다음 각 호의 요건을 갖춘 것으로 규정하고 있다.

1. 사업주가 건설업자, 주택사업자, 전기공사업법에 의한 공사업자, 정보통신공사업법에 의한 공사업자일 것
2. 당해 보험연도의 2년전 보험연도의 총공사실적이 30억원 이상일 것
3. 당해 보험연도 초일 법 제7조제1항의 규정에 의한 사업이 1이상 시행 중에 있을 것

한편 고용보험도 유사한 규정을 마련해두고 있는데 고용보험법 제10조의2는 보험의 당연가입자인 사업주가 운영하는 개별사업이 다음 각 호의 요건에 해당하는 경우에는 당해 개별사업의 전부를 이 법의 적용에 있어서 하나의 사업으로 본다 고 규정하고 있다.

1. 사업주가 동일인일 것
2. 각각의 사업은 기간의 정함이 있는 사업일 것
3. 사업의 종류, 연간 공사 실적액 등이 대통령령이 정하는 요건에 해당할 것

이어서 동법 시행령 제9조의2는 위 제3호에서 ‘대통령령이 정하는 요건’을 다음 각 호의 요건으로 규정하고 있다.

1. 사업주가 건설산업기본법에 의한 건설업자, 주택건설촉진법에 의한 주택건설사업자, 전기공사업법에 의한 공사업자 또는 정보통신공사업법에 의한 공사업자일 것
2. 당해 보험연도의 2년전 보험연도의 총공사실적액이 100억원 이상일 것
3. 당해 보험연도 초일 현재 고용보험적용사업이 1이상 시행 중에 있을 것

이러한 관리단위 선정 기준을 건설산업의 입장에서 보면 수많은 건설현장을 각각 별개의 관리단위로 할 것이냐 또는 건설본사와 함께 건설현장을 묶어 하나의 관리단위로 할 것이냐의 문제에 이르게 된다.

2) 현황 및 문제점

실제 건설회사의 본사는 건설공사와는 별도의 독립된 사업으로 분류하여 적용하되, 총공사의 현장사무소는 건설공사와 상태적으로 일체가 되어 있으므로 본사가 아닌 건설공

사와 함께 적용하고 있다.⁸⁾ 그리고 총공사금액이 3억 4천만원을 넘는 개별 공사는 각각 별도의 관리단위로 적용하는 것이 원칙이다. 따라서 건설공사를 도급받고 하수급인 인정 승인을 받은 전문건설업체의 경우에도 각각의 공사현장을 별도의 관리단위로 보아 보험 관계를 맺어야 한다.⁹⁾

먼저 건설현장의 도급구조 및 고용구조를 도식적으로 살펴보자. 일반건설업체 및 전문건설업체는 동일 시점에 여러 개의 프로젝트를 수행하는 것이 일반적이다. 즉, 동시에 여러 개의 건설현장을 관리한다. 각 프로젝트는 공종별로 전문건설업체에 도급된다. 이때 일반건설업체와 전문건설업체는 다대다(多對多) 대응관계를 맺는다. 전문건설업체는 다시 심장들에게 세부 공정을 맡기는데 전문건설업체와 심장 역시 다대다(多對多) 대응관계를 맺는다. 수 차례의 도급을 거친 도급구조의 말단에서 건설일용근로자는 대개 심장에 의해 생산에 투입되는데 이들은 생산공정상의 필요에 따라 여러 현장을 돌아다니며 작업할 수 있다.

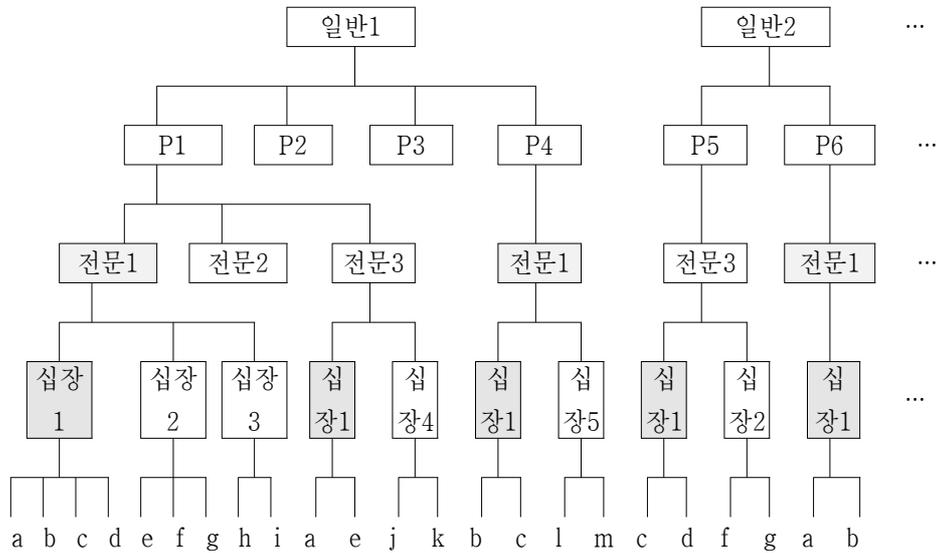
이러한 개념을 도식화한 것이 <그림 3-3>이다. 모든 프로젝트는 3억 4천만원 이상이며 하수급인 인정 승인을 받은 것으로 가정한다. 여기서 일반건설업체 1은 네 개의 프로젝트를 수행하고 있으며 그 중 프로젝트 1에는 전문건설업체 1, 2, 3이 협력업체로 참여하고 있음을 보여준다. 전문건설업체 1은 심장 1, 2, 3에게 공사를 맡기고 있으며 그 중 심장 1은 a, b, c, d의 건설일용근로자를 투입하여 공사를 수행하고 있다. 전문건설업체 1은 동일 사업주인 일반건설업체 1의 프로젝트 4에도 참여하고 있으며 일반건설업체 2의 프로젝트 6에도 참여하고 있다. 심장 1 역시 전문건설업체 1을 따라 프로젝트 4에도 참여함과 동시에 프로젝트 1에 전문건설업체 3과 함께 참여하고 일반건설업체 2의 프로젝트 5와 6에도 참여하고 있음을 보여주고 있다.

이러한 건설현장별 관리단위 설정은 특히 피보험자 관리와 관련해 심각한 문제를 야기하게 된다. 피보험자 관리가 없는 산재보험의 경우 문제의 심각성이 덜 할 수 있으나 고용보험의 경우에는 치명적이다. 건설현장별 관리단위 설정이 피보험자 관리에서 나타나는 문제점을 살펴보자. 현행 관리단위는 건설현장별로 설정되어 있으므로 일반건설업체 1은 네 개 프로젝트 현장의 보험관계 신고는 물론 각 현장간의 근로자 이동에 대해 일일이 피보험자격 상실 및 취득신고를 반복해야 한다. 한편 전문건설업체의 경우 프로

8) 산재보험과 고용보험간 관리단위 설정 기준은 유사하나 본사소속 근로자를 어느 단위의 피보험자로 보느냐에 대해서는 차이가 있다. 건설회사의 본사소속 근로자로서 건설공사의 현장사무소에 파견된 근로자에 대해 고용보험에서는 본사소속 근로자로 분류하여 적용하는 데 반해 산재보험에서는 '동일 위험권'이라는 원칙에 의거하여 현장사무소 소속 근로자로 분류한다.

9) 물론 보험가입자 관련 규정에서 일괄적용 등의 예외를 두고 있다. 이것은 후술한다.

<그림 3-3> 건설현장의 도급 및 고용구조



주 : 복잡한 도급단계와 직영공사는 생략하였음. '일반'은 일반건설업체, 'P'는 프로젝트, '전문'은 전문건설업체를 의미하며, '시장'은 현장의 오야지, 반장, 세와 등을 통칭하고 영문자는 건설일용근로자를 나타냄.

젝트 1, 4, 6을 수행하면서 6개 현장에 대한 보험관계 신고를 해야 함은 물론 공정상 필요에 의해 시장이 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 쉽게 짐작할 수 있다. 이렇게 건설현장별 관리단위 설정으로 인해 피보험자 관리업무의 번거로워지고 그 결과 근로자가 누락될 경우 근로자는 고용보험과 관련된 보험사고로부터 보호받을 수 없게 된다.

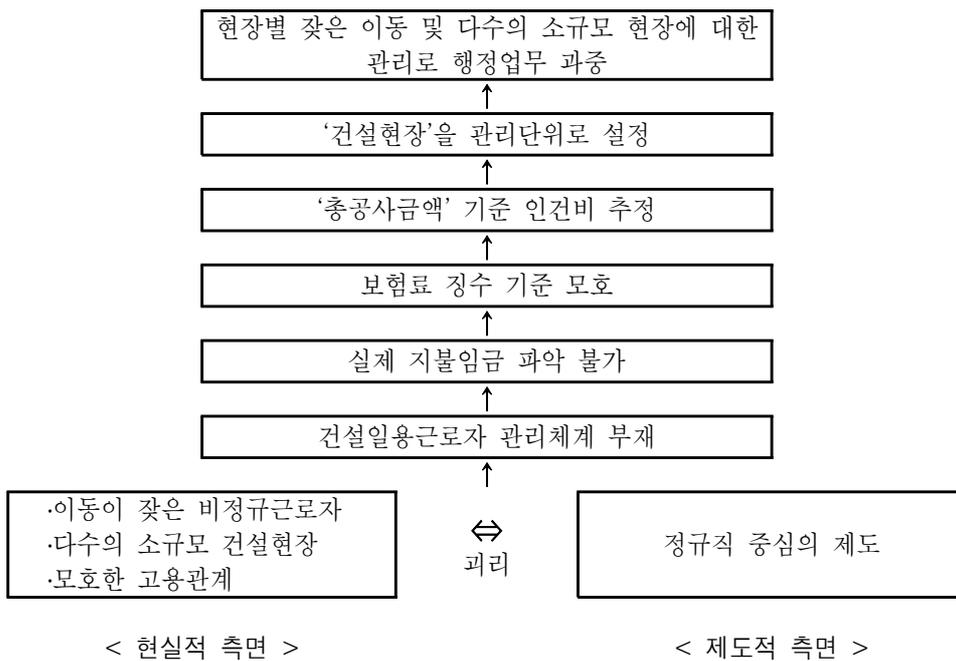
한편, 동종 사업 일괄적용으로 그 현장별 관리의 불편을 덜 수 있을 듯하나 한계가 명백하다. 오히려 총공사실적의 변화에 따른 업체의 혼란 및 부담이 유발된다는 문제점이 지적되고 있다. 즉, 건설산업은 수주산업으로 수주여건에 따라 공사실적이 변동하게 되므로 동종 사업 일괄적용업체의 경우에도 연도별로 해당 및 비해당 여부가 반복될 수 있다. 실제로 일부 업체의 경우에는 계속적으로 일괄적용을 받다가 제외되면서 업무상 혼선을 빚어 개별 공사건별 보험관계 신고를 못하는 사례가 발생하고 있다. 그 결과 보

협료 연체금, 가산금 추정 등의 불이익을 당하는 경우도 나타난다.

3) 문제의 근원

그렇다면 건설공사 현장별로 관리단위를 설정할 경우 건설일용근로자의 잦은 현장 이동으로 피보험자 관리가 어려움에도 불구하고 현행 적용방식이 유지되는 이유는 무엇인가? 결론부터 말하자면 건설일용근로자의 실제 지불임금을 파악하기 어려운 상황에서 보험료를 징수하려는 공여지책이라고 할 수 있다. 앞서서도 지적했듯이 현행 고용보험제도는 정규근로자를 중심으로 설계되어 있어 건설일용근로자를 관리하기 어렵고 이것이 보험료 징수의 기준인 실제 지불임금을 파악하기 어렵게 했다. 하지만 사회적 위험으로부터 근로자를 보호하려는 산재보험 또는 고용보험의 취지상 비정규근로자 모두를 배제할 수는 없었다. 따라서 실제 지급된 임금을 파악하지 않아도 보험료를 징수할 수 있는 부과기준을 모색하게 되었고 그것이 바로 총공사금액으로부터 인건비를 추정해 내는 방

<그림 3-4> 건설현장별 관리단위 설정의 근본 원인



식이었다. 총공사금액 중 인건비가 차지하는 평균적인 비중 즉, '노무비율'을 계산한 후 이를 각 개별 총공사금액에 곱하여 당해 공사에서 인건비가 차지하는 비중을 추정해내는 방법이다. 이때 총공사금액이 대개 프로젝트 단위로 결정되므로 결국 공사현장별로 관리단위가 설정되었던 것이다. 이를 도식화하면 <그림 3-4>과 같이 나타낼 수 있다.

4) 적용확대에 따른 변화

2004년으로 예정된 일용근로자에 대한 고용보험의 확대 적용은 건설현장에서도 모든 일용근로자를 피보험자로서 관리해야 함을 의미한다. 그러나 그 시점에서도 현행과 동일한 적용방식을 고수한다면 위에서 논의한 문제점은 더욱 증폭되어 제도 자체를 위협할 것으로 우려된다. 일괄적용 범위를 넓혀 시행한다고 하더라도 근본적인 해결책은 될 수 없다. 후술하겠지만 적용 범위가 확대된 상태에서도 현행처럼 원칙적으로 원수급인만을 사업주로 규정할 경우 원수급인이 이동이 잦은 건설일용근로자의 이동을 포착하기는 더욱 어렵다. 따라서 피보험자 관리 및 적정한 보험료 납부에 더욱 심각한 문제가 발생할 것으로 예상된다. 결국 불가피하게 하수급인을 보험사업주로 삼을 수밖에 없게 될 것이다. 이때 현행처럼 현장 단위로 관리함으로써 일용근로자가 동일 사업주의 현장간에 이동하더라도 그때마다 이를 신고하거나 이직 확인서를 발급하도록 한다면 이것은 하수급인에게 매우 번거로운 업무가 될 것이다.

그러므로 하수급인의 입장에서는 실제 고용관계에 기반한 관리방식이 옳다는 것을 인정한다 하더라도 현행 적용 및 징수 방식으로 모든 일용근로자를 관리한다는 것은 현실적으로 불가능하다고 생각할 것이다. 특히, 관련 서류 작성 업무를 종이서식에 의거해 처리한다면 그 업무는 너무 과중해진다. 나아가 건설 현장에 적용되는 4대 사회보험 및 퇴직공제제도 등의 업무를 개별적으로 각각의 보험자에 대해 처리한다면 이것은 거의 불가능한 지경에 이르게 된다. 이 경우 보험자 역시 수많은 전문업체의 개별 사업장을 따로 관리해야 하고 종이서식에 의해 일용근로자의 입·이직에 대한 서류를 일일이 입력해야 한다면 이것이 제도의 운영 자체를 마비시킬 수 있다. 결국 근로자 역시 피보험자 관리에서 누락되거나 서류 처리가 늦어져 보호받기 어려워진다. 요컨대, 일용근로자에 대한 고용보험 확대 적용 논의와 더불어 하수급인의 피보험자관리 간소화 및 납부업무 간소화에 대한 논의가 반드시 병행되어야 한다.

(3) 보험가입자 : 원수급인 대 하수급인

보험가입자란 보험에 가입하여 보험료를 납부하고 법령이 정한 제반 권리와 의무의 주체가 되는 자를 말한다. 산재보험은 사업주만을 그리고 고용보험은 사업주와 근로자 모두를 보험가입자로 규정하고 있다. 여기서는 보험가입자로서의 사업주 문제를 논의하고자 한다. 일반적으로 사회보험은 사회적 약자인 근로자를 사회적 위험으로부터 보호하기 위하여 그를 고용하고 있는 사업주에게 강제적인 가입의무를 부과하고 있다.

하지만 현행 산재 및 고용보험제도는 당해 근로자와 직접적인 고용관계를 맺고 있지 않은 사업주를 보험가입자로 규정하는 예외를 두고 있다. 수 차례의 도급구조에 의해 생산활동이 이루어지는 경우가 그러하다. 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) 관련규정

보험가입자와 관련하여 산재보험법 제7조는 이 법의 적용을 받는 사업의 '사업주'는 당연히 산업재해보상보험의 보험가입자가 된다고 규정하고 있다. 한편, 고용보험법 제9조는 '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. 고용보험에서 근로자도 보험가입자이므로 보험료를 직접 납부하여야 하나 고용보험법은 사업주에게 보험료 전액에 대한 직접적인 납부의무를 부과하고 근로자의 보험료 부담분은 사업주가 임금을 지급할 때 원천공제할 수 있도록 규정하고 있다.

한편, 모든 사업주가 보험가입자가 된다는 대원칙에도 불구하고 도급사업의 경우에는 원수급인을 보험가입자로 규정하는 예외를 두고 있다. 그리고 직접적인 고용주인 하수급인이 보험가입자가 되기 위해서는 승인을 받도록 규정하고 있다. 산재보험법 제9조는 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. 고용보

협법도 제9조에서 동일한 취지를 밝히고 있다.

그리고 하수급인에 대한 사업주 인정 승인 요건을 명시하고 있다. 먼저 산재보험법은 시행규칙 제6조에서 보험료 납부 인수에 관한 승인요건에 대해 건설업의 경우 다음 각 호와 같다고 규정하고 있다.

- 가. 사업주가 건설산업기본법에 의한 건설업 면허를 받거나 등록을 한 자일 것
- 나. 하도급공사의 도급공사금액이 1억원 이상일 것
- 다. 원수급인이 당해 보험료를 납부하지 아니하였을 것
- 라. 원수급인과 하수급인간에 보험료 납부의 인수에 관한 서면계약을 체결할 것
- 마. 원수급인이 하수급인의 보험료 미납부에 연대하여 책임진다는 각서를 제출할 것
- 바. 하수급인의 사업이 보험료 및 보험급여의 산정기초가 되는 임금을 산정할 수 있을 것

고용보험법 시행규칙 제8조의2도 건설업의 하수급인 승인 요건으로 사업주의 범위를 보다 넓게 명시하고 금액 규모만 달리 두었을 뿐 유사한 규정을 두고 있다.

- 가. 하수급인이 건설산업기본법에 의한 건설업자, 주택건설촉진법에 의한 주택건설사업자, 전기공사업법에 의한 공사업자 또는 전기통신공사업법에 의한 공사업자일 것
- 나. 하도급공사의 공사금액이 6억원 이상일 것
- 다. 원수급인이 당해 사업의 보험료를 보고·납부하지 아니하고 그 보고·납부기한을 초과하지 아니하였을 것
- 라. 원수급인과 하수급인간에 보험료 납부의 인수에 관한 서면계약을 체결하였을 것
- 마. 원수급인이 하수급인의 보험료 미납부에 대하여 연대하여 책임을 진다는 서약서를 제출할 것
- 바. 하수급인의 사업이 보험료·실업급여 및 지원금 등의 산정기초가 되는 임금을 산정할 수 있을 것

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 사업주의 관심이 소홀해져 근로자를 보호한다는 사회보험의 취지가 훼손된다. 산재보험의 경우 일괄적용을 받는 사업으로서 매년 당해 보험연도의 2년전 보험연도의 총공사실적이 100억원 이상인 사업에 대하여 당해 사업장의 재해정도에 따라 보험료율이 변동하는 개별실적요율제도¹⁰⁾를 운영하고 있다. 하지만 하수급인은 보험가입자가 아니므로 보험료 상승 부담으로부터도 자유롭다. 그 결과 직접적인 고용관계를 맺고 있는 사업주로 하여금 고용보험의 피보험자 관리나 산재보험의 사고 예방 노력을 소홀히 하도록 해 사회적 위험으로부터 근로자를 보호하려는 사회보험의 기본 취지와 기반이 상실된다.

둘째, 원수급인이 보험료 정산에 필요한 실제 지급임금을 파악하기 어려워 확정보험료 납부과정에서 보험자와 불필요한 마찰을 야기한다. 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 주어져 사업주의 행정 편의성이라는 지향점을 해친다. 원수급인이 하도급자에게 고용되었던 근로자에 대한 고용기간과 실제 지급임금을 파악하고자 할 때 원수급인에게 과도한 업무 부담이 주어진다. 특히, 하도급현장의 제조물설치공사비, 중장비 임차료 등 총공사금액에서의 공제항목 등도 관리해야 하므로

10) 산재보험료 산정에 활용되는 보험요율은 업종별 일반요율과 개별기업의 개별실적요율 두 가지가 있다. 일반요율이란 매년 9월 30일 기준 과거 3년간 임금총액에 대한 보험급여총액의 비율을 기초로 사업종류별로 보험요율을 62개로 세분화하여 매년 12월 31일 노동부장관이 고시하는 보험요율을 말한다(산재보험법 제63조). 그에 비해 개별실적요율은 당해 보험료액에 비추어 보험급여액의 비율이 85%초과 또는 75%이하인 사업에 대하여 50%범위 내에서 인상 또는 인하한 보험요율을 의미한다(동법 제64조).

※ 개별실적요율 산정방법(동법 제64조, 시행령 제64조)
 개별실적요율 = 일반요율±(일반요율×수지율에 의한 증감비율)
 ※ 수지율 : 보험료액에 대한 보험급여액의 백분율(§63)
 보험료액 : 9월30일 이전 3년간 납부한 보험료 총액
 보험급여액 : 9월30일 이전 3년간 지급된 보험급여액

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

행정업무에 대한 부담이 크다.

넷째, 직접적인 고용관계를 맺고 있는 하수급인이 자신의 근로자를 대상으로 고용보험의 고용안정사업 또는 직업능력개발사업을 활용하고자 하더라도 보험가입자가 아닌 하수급인은 이를 활용할 자격이 없다. 이것이 건설산업에서 고용보험 사업을 활발하게 활용하지 못했던 요인 중 하나이기도 하다.

한편 예외적으로 하수급인 인정 승인 규정을 통해 직접적인 고용관계에 기반한 보험관계를 회복시키려 하고 있으나 실제 산재보험 및 고용보험의 적용 과정에서 하수급인 인정이 이루어지는 경우는 많지 않다. <표 3-5>에서 보는 바와 같이 2001년도에 하수급인 인정 승인을 받은 도급공사는 493건이었다. 이것은 공사금액 1억원 이상인 하수급공사의 공사계약 43,639건 대비 약 1.13%에 불과하다.¹²⁾

<표 3-5> 산재보험의 하수급인 인정 신청 및 승인 현황(2002.9.30 현재)

(단위 : 건)

연도별 구분	계	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
신청건수	2,911	270	520	423	260	318	413	493	214
승인건수	2,899	268	516	418	259	318	413	493	214

자료 : 이승길(2002)에서 인용

하수급인 인정 승인 제도의 활용이 많지 않은 이유는 승인요건이 건설현장의 현실과 맞지 않기 때문이다. ‘원수급인이 당해 보험료를 납부하지 않았을 것’이라는 요건을 생각해 보자. 현재 보험료 납부 기일은 보험연도 초일의 70일 이내로 되어 있으므로 2003년의 경우 3월 11일까지 보험료를 납부하여야 한다. 따라서 그 이후 시점인 3월 12일 이후에 계약이 체결되는 공사는 위 요건을 충족시키기 어렵다. 하지만 발주처에서 동절기라는 계절적 측면과 예산배정을 확정하는 데 소요되는 시간 등을 이유로 3월 이후에 대부분의 건설공사를 발주하는 경향이 있어 위의 요건은 사실상 하수급인 인정 승인 제도의 활용 기회를 박탈하는 결과를 초래하고 있다.

또한 사회보험 제도의 취지상 모순이 발생하는 승인 요건도 있다. 하도급공사 금액 기준에 의한 승인 요건이다. 산재보험의 경우 ‘1억원 이상’일 것 그리고 고용보험의 경우 ‘6억원 이상’일 것을 요구하고 있다. 그런데 적용범위 규정에 의하면 산재보험의 경우 2천만원 이상 그리고 고용보험의 경우 3억 4천만원 이상이면 당해 공사를 원도급한 사업

12) 대한전문건설협회, 『2001년분 전문건설업통계연보』 2002. 10 참조

자 관리 책임을 지도록 한 것이다.¹⁴⁾ 결국 지금까지 도급사업의 원수급인은 보험자의 행정능력이 부족한 공백을 메워주는 역할을 해왔다고 볼 수 있다. 덕분에 보험자의 행정효율성은 제고되었지만 건설 현장의 보험 업무에는 여러 부작용이 야기되었던 것이다. 한편 보험자의 행정능력이 부족했던 이유는 다시 정규 근로자 중심의 제도와 비정규 근로자 중심의 건설현장 현실간의 괴리로 귀착될 수밖에 없다.

4) 적용확대에 따른 변화

고용보험의 일용근로자에 대한 확대 적용으로 가장 커다란 변화가 예상되는 항목이 바로 보험가입자 규정이다. 1개월 미만의 잦은 이동을 반복하는 일용근로자를 모두 피보험자로 관리해야 하는 문제에 봉착하기 때문이다.

지금까지는 1개월 미만 고용된 일용근로자를 고용보험의 적용범위에서 제외함으로써 적용 및 징수와 관련된 문제점이 수면 아래에 숨겨져 왔다고 할 수 있다. 일용근로자에 대한 적용 제외 규정은 1개월 미만 고용된 근로자뿐만 아니라 1개월 이상 고용된 비정규 근로자 모두를 배제시킬 수 있는 빌미를 제공해 왔고 그 결과 피보험자가 소수에 그쳤기 때문이다. 바로 이것이 원수급인을 보험가입자로 규정했음에도 허술한 피보험자 관리의 문제점이 표면화되지 않게 덮어주는 배경이 되었다.

하지만 일용근로자에 대한 확대 적용으로 인해 원수급인을 보험가입자로 규정하는 적용 방식의 문제점이 명백히 드러날 것으로 예상된다. 즉, 적용 범위가 확대된 상태에서도 현행처럼 원칙적으로 원수급인을 사업주로 규정할 경우 수일 단위로 이동하는 일용근로자의 이동을 모두 포착하기 어려워 피보험자 관리와 적정한 보험료 징수 및 정산에 문제가 발생할 것이다. 근로자 입장에서든 고용기간과 무관하게 피보험자격을 취득할 수 있으므로 제도에 대한 관심이 높아져 스스로 사업주에게 피보험자 관리를 요구하게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 피보험자 관리에서 누락되거나 서류 처리가 늦어져 근로자 보호에 문제가 발생한다면 보험제도에 대한 근로자의 반발이 거세질 수 있다. 이렇게 되면 보험자는 보험제도를 지키기 위해 근로자를 보다 잘 관리할 수 있는 관리주체를 찾게 될 것이다. 즉, 당해 근로자와 직접적인 고용관계를 맺고 있는 사업주를 보험가입자로 규정하는 방안을 검토하게 될 것이다.

14) 물론 고용보험법 제13조는 하수급인이 인정 승인과 무관하게 원수급인의 근로자 이외의 근로자에 대해서는 하수급인이 보험자에게 신고하도록 규정하고 있다. 하지만 실무적으로는 인정 승인을 받지 않아 별도의 관리번호가 부여되지 않은 하수급인은 보험자에게 직접 신고하지 못하도록 하고 있다. 결국 하수급인이 고용하는 근로자에 대한 신고도 원수급인의 몫으로 남게 된다.

3. 피보험자 관리

피보험자 관리라는 개념을 광의와 협의로 나뉘볼 수 있다. 광의의 피보험자 관리란 가입대상이 되는 근로자로부터 보험료를 징수하고 그 근로자의 피보험자격 취득 및 상실 등 자격변동 사항을 관리하며 각종 급여지급 사항까지 총괄하는 것을 말한다. 그에 비해 협의의 피보험자 관리란 가입대상이 되는 근로자의 피보험자격 취득 및 상실 등에 따른 자격관리만을 의미한다. 즉, 광의의 개념에서 보험료 징수 및 급여 지급을 제외한 개념이다. 본 보고서에서 사용하는 피보험자 관리란 협의의 개념이다. 관리항목으로는 자격 취득 및 상실 시기, 각 사업장에서의 근로기간, 수취임금 등이 포함된다. 산재보험의 경우 근로자에 대한 별도의 관리 규정을 두고 있지 않으므로 피보험자 관리에 대한 논의는 주로 고용보험에 집중된다.

피보험자 관리란 두 가지 의미에서 매우 중요하다. 첫째, 사회보험의 목적인 급여지급의 전제조건으로서 중요하다. 즉, 자격변동에 관한 정확한 정보를 사전에 철저히 관리함으로써 산재보상이나 실업급여 지급 등의 업무를 합리적으로 수행할 수 있다. 둘째, 노동시장 정책의 기본자료를 제공한다는 점에서 중요하다. 피보험자 관리를 통해 축적되는 데이터 베이스는 실제 근로자의 근로행태를 집적한 미시자료로서 중요한 가치를 지닌다. 특히, 기존 노동통계에서 포괄하지 못했던 임시 및 일용근로자에 대한 정보를 관리할 수 있다는 점이 매우 중요하다. 이를 통해 노동시장을 구성하고 있는 전체 임금근로자에 대한 정보를 축적하고 이를 활용한다면 보다 효율적인 노동시장 정책의 수립이 가능해질 것이다. 건설산업의 경우에는 그 동안 건설현장의 근로자를 관리하지 못해 재해율의 산정이나 보험료 부과기준을 산정할 때 차선책으로 활용해 왔던 노무비율의 불합리성으로부터 벗어날 수 있는 기반이 마련될 수 있다.

피보험자 관리와 관련해 이 글에서 다루려는 내용은 피보험자격 취득 및 상실 신고 방식이다. 이동이 잦은 근로자와 소규모 다수의 현장으로 구성된 건설산업에 적합한 피보험자 자격관리 방식에 대해 생각해보고자 하는 것이다. 쟁점은 현행 서면 중심의 자격관리 방식의 유지와 카드에 의한 전산화된 자격관리 방식의 도입 가능성이다.

(1) 관련 규정

먼저 피보험자에 대한 규정을 살펴보자. 고용보험법 제2조는 피보험자를 제9조(보험가입자) 및 제10조(보험의 의제가입) 그리고 제10조의2(일괄적용) 규정에 의하여 '보험에 가입된 근로자'로 규정하고 있다.

고용보험법은 피보험자의 자격 변동에 관한 신고의무를 사업주에게 부과하고 있다. 사업주는 당해 사업에 고용된 근로자의 피보험자격의 취득 또는 상실 등의 사항을 직업안정기관에 신고하여야 하며, 원수급인이 사업주로 된 경우에 당해 사업에 종사하는 근로자중 원수급인이 고용하는 근로자 외의 근로자에 대하여는 당해 근로자를 고용하는 하수급인이 제1항의 규정에 의한 신고를 해야 한다고 규정하고 있다(고용보험법 제13조).¹⁵⁾ 동법 시행령은 사업주 또는 하수급인은 당해 사업에 고용된 근로자가 피보험자격을 취득 또는 상실하게 된 때에는 각각의 해당일부터 14일 이내에 각각 소재지 관할직업안정기관의 장에게 신고하여야 한다고 규정하고 있다(고용보험법시행령 제10조). 신고방법은 주로 서면의 관련 서식을 작성하여 직접 고용안정센터에 방문하는 것이 일반적이다. 물론 EDI라는 전자신고 방식이 개발되어 있기는 하나 아직 보편화되지는 못하고 있다. 한편, 피보험자격의 확인을 위해 피보험자 또는 피보험자이었던 자는 언제든지 대통령령이 정하는 바에 따라 직업안정기관의 장에게 피보험자격을 취득 또는 상실에 관한 확인을 청구할 수 있다(고용보험법 제14조).

요컨대, 현행 고용보험제도의 피보험자 관리방식은 원칙적으로 피보험자를 고용한 보험가입자인 사업주로 하여금 2주 이내에 취득 및 상실신고를 하도록 규정하고 있다. 다만, 예외적으로 도급사업의 경우 원수급인이 보험가입자이나 피보험자 자격변동에 신고만은 하수급인의 업무로 이원화하여 규정하고 있다. 그리고 피보험자에게 직업안정기관을 통한 자격변동 확인 수단을 마련해 두고 있다.

(2) 현황 및 문제점

상술한 바와 같이 현행 규정은 동일 사업장에서 오랫동안 머무는 정규근로자를 염두에 두고 설계되어 있다고 볼 수 있다. 하지만 주로 소규모 현장과 비정규근로자로 구성

15) 여기서 피보험자 자격 변동사항의 신고를 담당하는 직업안정기관이란 노동부의 고용안정센터를 지칭한다. 그에 비해 사업장 관련 변동사항의 신고를 담당하는 곳은 근로복지공단이다. 즉, 현재 사업장 관련 신고와 피보험자 관련 신고를 담당하는 보험자가 다른데 이것도 보험수요자의 행정편의를 저해하는 요소로 지목되고 있다.

되어 있는 건설현장의 특성상 예기치 못했던 문제점들이 발생하고 있다.

첫째, 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 입장에서도 그러하지만 서식의 정보를 일일이 입력해야 하는 보험자의 입장에서도 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. 이것이 산재보험에서 집계한 건설근로자수를 허구화하고 건설현장에서 근로자에게 지급된 임금을 추정하는 과정에서 불합리한 노무비율을 사용하는 것을 정당화하고 있다. 노무비율을 활용한 임금 추정에 따른 문제점에 대해서는 징수 부문에서 후술하도록 하고 여기서는 산재보험에서 집계한 건설근로자수에 대해 생각해 보자. 노동부의 『산재보험사업연보』에는 2001년에 산재보험의 적용을 받는 건설산업의 근로자수가 2,438,649명으로 나타나 있다. 하지만 이것은 2001년 건설산업의 전체 취업자수인 1,575,000명보다도 큰 수치이므로 이해하기 어렵다. 이러한 오류는 산재보험이 별도의 피보험자 관리체계를 가지고 있지 않다는 데에서 비롯된다. 『산재보험통계연보』의 적용 근로자수는 건설공사 금액, 노무비율, 월평균 임금을 활용하여 추정한 것이다. 그러다 보니 적용근로자수가 건설공사 금액에 따라 비례적으로 증가하게 되어 과대 추정되는 결과를 낳을 수밖에 없다. 이러한 추정방법은 ‘규모의 경제’가 나타나는 건설현장의 근로자 투입 실태를 반영하지 못하는 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 추정방식에 기초하여 개별 기업의 보험료 부과기준인 임금총액을 추정하거나 재해율 산정에 이용되는 상시근로자수를 추정함으로써 또 다른 문제를 야기하고 있다.¹⁶⁾

(3) 문제의 근원

건설현장 근로자를 피보험자로서 관리하는 데에 어려움을 겪고 있는 근본적인 이유는 현행 제도가 이동이 잦은 비정규근로자의 근로행태를 고려하고 있지 못하다는 것이다. 즉, 동일 사업장에서 오랫동안 근속하는 정규근로자를 엄두에 둔 제도와 이동이 잦은 일용근로자로 구성된 현실간의 괴리에서 비롯된 것이다. 그렇다면 왜 제도의 설계가 정규근로자 중심으로 되었는가? 두 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다.

첫째, 고용보험 제도의 신속한 시행이 필요했고 시행 초기에는 정규근로자가 대부분을

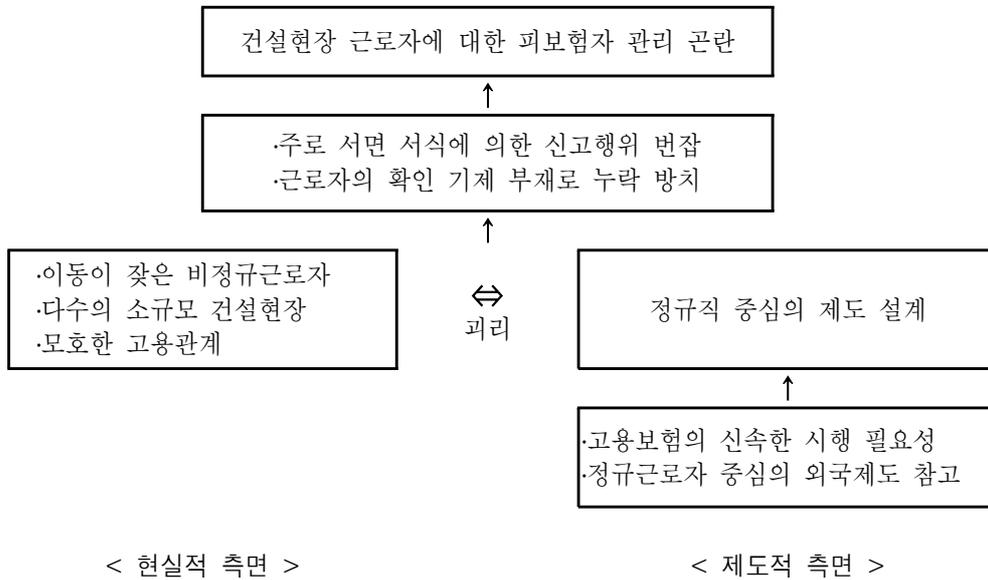
16) 재해율 산정과 관련된 구체적인 문제점에 대해서는 심규범(2002) 참조.

차지하는 사업장만을 적용범위에 포함하였다는 점이다. 4대 사회보험이라 불리는 건강보험, 연금보험, 산재보험, 고용보험 중 고용보험의 도입이 가장 늦었다. 산업재해보상보험법(1963), 의료보험법(1963), 국민복지연금법(1973)이 먼저 시행된 후 뒤늦게 고용보험법(1995)이 시행되었다. 고용보험 시행 이전에 산업구조 고도화에 따른 직업안정 및 직업훈련의 활성화뿐만 아니라 그 과정에서 야기되는 불가피한 실업에 대한 사회적 관심도 크게 고양되었다. 따라서 이러한 기능을 사회적으로 담당할 수 있는 고용보험 제도의 시행을 신속히 추진할 필요성에 대한 공감대가 확산되었다. 그러다 보니 일단 적용 가능한 범위로부터 고용보험 제도를 시행하기 시작하였던 것이다. 1995년 7월 고용보험이 시작되었을 당시 적용범위는 실업급여사업의 경우 상시근로자수 30인 이상, 고용안정 및 직업능력개발사업의 경우 70인 이상 사업장이었고, 근속기간 기준은 3월 이상 그리고 건설공사 금액 기준은 40억원 이상이었다. 이 정도 규모의 적용범위에는 정규근로자가 대부분이었고 따라서 피보험자 관리상의 문제점도 심각하지 않았다. 문제는 1997년 말 외환위기 이후 실업문제가 극심해지자 실업에 대한 사회안전망으로서 고용보험의 적용 확대를 급속히 서두르면서 불거졌다. 즉, 정규근로자와 근로행태가 다른 비정규근로자에 대한 대책을 미처 마련하지 못한 채 적용범위만을 확대했던 것이다.

둘째, 정규근로자 중심으로 설계된 외국의 고용보험 제도를 참조했다는 점이다. 일반적으로 제도는 그 사회의 역사적 산물이다. 즉, 그 사회에 가장 적합한 상태로 제도가 형성되고 이것이 구성원의 공감대를 얻을 때에만 오랫동안 지속될 수 있다. 우리나라에 시행할 고용보험의 모형을 구상하면서 참조했던 미국, 유럽, 일본 등의 제도는 여러 변화를 거치면서 그 사회의 현실에 적합하게 짜여졌을 것이다. 그러므로 그 사회에서는 무리 없이 작동되었던 것이다. 그래서 우리는 선진국의 훌륭한 제도에 크게 의존하여 우리의 제도를 설계하였다. 하지만 우리가 간과했던 것은 그 사회와 우리 사회의 차이였다. 우리의 노동시장 현실이 선진사회의 노동시장과 달랐기 때문에 그 나라에서는 무리 없이 작동되었던 제도가 우리나라에서는 예기치 않은 문제점들을 야기하였던 것이다. 즉, 우리의 노동시장 현실에 존재하는 비정규근로자에 대한 행태를 면밀히 분석하고 이들에게 적합한 제도를 설계하지 못했던 점이 오늘날 제도와 현실간의 괴리를 낳았다고 말할 수 있다.

피보험자 관리의 문제점과 그 원인에 관한 논의를 도식적으로 표현하면 <그림 3-6>과 같이 나타낼 수 있다.

<그림 3-6> 건설현장 근로자에 대한 피보험자 관리가 어려운 근본 원인



(4) 확대 적용에 따른 변화

일용근로자에 대한 고용보험의 확대 적용으로 가장 커다란 문제점이 나타날 것으로 예상되는 분야 중 하나가 바로 피보험자 관리이다. 그 동안 누락되었던 일용근로자 및 임시근로자 등의 비정규근로자의 가입이 늘면서 수면 아래 숨어있던 피보험자 관리와 관련된 문제점이 모두 수면 밖으로 드러날 것이기 때문이다.

2002년 말 현재 건설일용근로자는 약 110만명으로 추정되는 데 비해 피보험자수는 8만 8천명 수준에 그쳤다. 하지만 적용 확대를 계기로 건설현장의 피보험자수가 50만명 이상으로 크게 증가할 것으로 예상된다. 이렇게 예상하는 근거는 다음과 같다. 첫째, 적용의 일관성이 높아지면서 비정규근로자들의 관심도 높아질 것이다. 고용보험 제도가 건설일용근로자에게 거부감을 주었던 가장 큰 이유 중의 하나가 바로 적용의 일관성이 없다는 점이었다. 오래 일한 현장에서는 적용되고 짧게 일한 현장에서는 안 되고 심지어 어느 현장에서는 길게 일해도 안 되기도 하는 등 근로자의 입장에서 볼 때 신뢰가 가지 않는 제도였던 것이 사실이다. 확대 적용은 이러한 불신감을 불식시킴으로써 근로자의 인식을 바꿔 놓는 계기가 될 것으로 보인다.

둘째, 여러 사회보험 혜택을 동시에 누리게 되면서 근로자의 보험료 및 세금에 대한 저항이 약화되어 가입이 증대할 것이다. 지금까지는 제도 적용의 일관성이 없었으니 그 제도를 믿고 자신의 임금에서 보험료를 떼는 것에 대해 거부감이 강했다. 더욱이 자신의 소득이 공식적으로 드러나 갑근세까지 물어야 한다는 점에서 피보험자로 관리되는 것을 기피하기까지 하였다. 하지만 적용의 일관성이 회복되면서 여타 사회보험의 혜택까지 동시에 누리게 된다면 근로자의 인식이 달라질 수 있다. 이전에 지역가입자로서 건강보험료를 본인이 전적으로 부담하던 것을 사업주와 반분함으로써 건강보험의 혜택을 누릴 수 있게 된다. 또한 건설일용근로자들의 가장 큰 걱정거리 중 하나인 노후대책을 위해 국민연금의 보험료를 사업주와 반분하는 것도 유인이 될 수 있다.

셋째, 자신의 신분입증 및 경력증빙 수단으로 활용할 수 있다는 인식의 확산으로 가입이 증가할 수 있다. 지금껏 건설일용근로자들은 자신이 근로자라는 사실을 증빙하지 못했다. 따라서 근로자 및 실업한 근로자를 대상으로 실시하는 사회보장 혜택으로 소외될 수밖에 없었다.¹⁷⁾ 또한 자격시험에 응시하고자 해도 경력요건을 충족시키기 어려워 자격증 취득이 불가능하였다. 하지만 고용보험의 피보험자로서 관리된다는 것은 근로자로서의 신분과 경력을 공식적으로 입증할 수 있는 훌륭한 수단이 될 수 있다. 이러한 사실이 제대로 인식된다면 건설일용근로자들이 고용보험에 가입하려는 가장 커다란 유인이 될 것으로 보인다.

넷째, 사업주도 하여금 피보험자 관리를 철저히 하도록 강제하는 힘이 강해질 것이다. 적용 제외 규정이 있을 때에는 노동부가 피보험자 관리 상황에 대해 단속을 하더라도 1개월을 넘게 일한 근로자에 대해서도 그 이하로 일했다고 주장할 수 있었다. 하지만 이제 고용기간에 무관하게 피보험자로 관리를 해야 하므로 제도를 회피할 허점이 거의 사라지게 되는 것이다. 따라서 적용 확대 이후에는 사업주도 모든 건설일용근로자를 피보험자로서 관리해야 하므로 그 부담이 크게 증폭될 것이다.

이렇게 건설현장에서 피보험자로 관리해야 근로자들이 증가할 경우에 어떠한 문제가 발생하게 되는지 생각해 보자. 첫째, 자격변동 관련 신고행위로 인한 행정업무가 폭주할 것으로 예상된다. 지금까지는 적용 제외 규정으로 건설일용근로자의 무관심과 제도 회피의 가능성이 남아 있었고 이것이 근로자 누락을 묵인하도록 했으며 그 결과 행정업무의

17) 일례로 외환위기 직후 건설현장에서 쏟아져 나온 건설일용근로자들을 겨냥해 다양한 실업대책이 시행된 바 있었다. 하지만 건설일용근로자들은 자신이 건설현장에서 일했던 근로자라는 신분을 입증하지 못함으로써 혜택을 받을 수 없었다. 이들이 제시했던 신분입증 자료는 십장(소위 '오야지')에게서 받은 일당이 적힌 편지봉투와 일한 날수(소위 '공수')를 표시해 자신의 집 벽에 걸어놓았던 달력이었다. 하지만 공무원이 이것들을 근거로 실업대책을 수행할 수는 없었던 것이다. 그 외에 다양한 사회보장 혜택으로부터 소외되는 사정에 대해서는 심규범(2001a) 참조.

부담이 크지 않았을 것으로 짐작된다. 하지만 신고행위의 빈도가 급증하면서 행정업무량도 폭증할 것으로 예상된다. 하물며 사업주가 서면서식으로 일일이 그 내용을 신고하고 보험자는 이것을 수작업으로 입력하는 처리방식에 의해서는 업무수행의 한계에 직면할 것으로 보인다. 다행히 최근 EDI라는 전자신고시스템이 도입되기는 하였지만 이것 역시 사업장이나 정규근로자에 대한 기존의 신고행위를 간편히 해줄 수는 있어도 비정규근로자들의 잦은 이동에 대비하기에는 한계가 있다.

둘째, 후술하겠지만 징수상의 어려움이 증폭될 것이다. 현행 징수방식에 의하면 보험료 정산이라는 절차가 필수적인데, 이때 활용하기 위하여 사업주는 건설일용근로자들에게 임금을 지급할 때마다 보험료를 공제하고 관련 자료를 구비하여야 한다. 하지만 근로자들의 빈번한 이동을 고려할 때 일일이 보험료를 공제하고 관련 자료를 구비하기에는 무리가 따른다. 즉, 적용 확대에 인한 피보험자 증가는 보험료 정산과 관련된 사업주의 행정업무를 증가시키는 물론 실제 임금 및 보험료 공제 자료의 적정성을 둘러싸고 보험자와 다툼을 벌이게 될 가능성이 더욱 높아질 것이다.

셋째, 대다수의 건설일용근로자를 관리해야 상황에서 현장의 원수급인이 하수급인 몫의 보험가입자 역할까지 수행하기는 어려울 것으로 예상된다. 현행 제도를 유지하는 경우 하수급인이 자신이 고용한 근로자에 대해 피보험자 관리를 하더라도 그 이외의 행정업무는 원수급인이 담당해야 한다. 또한 실무상으로 인정 승인을 받지 하수급인 직접 피보험자 신고를 할 수 있는 경우도 많지 않다. 하지만 빈번하게 이동하는 피보험자의 증가로 양 보험의 보험료 납부 및 정산의 업무가 크게 증가한 상황에서 여러 하수급인이 고용한 근로자의 자격 변동 자료와 임금 관련 자료를 구비하였다가 원수급인이 총괄적으로 정산업무를 처리하기는 거의 불가능하다.

요컨대, 고용보험의 확대 적용 이후에도 현행의 피보험자 관리 방식을 유지한다면 사업주 및 보험자의 행정업무가 폭주할 뿐만 아니라 이것으로 인해 제도 운영 자체가 어려워질 우려가 있다. 따라서 빈번하게 이동하는 일용근로자에 적합한 피보험자 관리 체계를 강구해야 한다.

4. 보험료 징수

보험료란 보험사업에 소요되는 비용을 충당하기 위하여 보험가입자인 사업주와 피보험자인 근로자로부터 걷어들이는 금전을 의미한다. 산재보험의 경우 보험료 전액을 사업주로부터 걷고, 고용보험의 경우 사업주와 근로자 모두로부터 걷는다. 피보험자도 실업

급여 보험료를 납부해야 하기 때문이다. 한편, 보험료 징수란 보험료를 걷어들이는 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. 이 글은 주로 건설산업의 적용 및 징수 효율화에 대해 논의하고 있으므로 징수와 관련된 일련의 업무 중 특히 노무비율에 의한 임금 추정, 산재 및 고용보험료의 납부 방식 및 시기, 보험료 정산과정에서의 공제 항목 등에 대해 논의를 집중하고자 한다.

(1) 보험료 부과기준 추정 : 노무비율에 의한 임금 추정

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 말단에 위치한 건설현장 비정규근로자들의 임금은 현재 파악되지 않고 있다. 그럼에도 불구하고 보험제도를 시행하기 위해서는 보험료를 징수해야만 한다. 따라서 보험료 징수의 부과기준을 추정해서라도 알아낼 수밖에 없다. 그래서 노무비율이라는 도구를 만들어 임금 추정의 방편으로 활용하고 있다. 이 글에서 보험료 부과기준을 언급하고자 하는 이유는 건설산업의 보험료 징수를 위해 활용하고 있는 노무비율의 적정성을 검토하고자 함이다.

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 노무

비율을 활용하여 임금총액을 결정할 수 있도록 규정하고 있다.

2) 현황 및 문제점

관련 규정에서 살펴 본 바와 같이 임금총액을 결정할 때 노무비율의 활용은 보완적으로 활용하여야 하나, 실제 근로복지공단이나 건설업체의 실무자들에 의하면 건설공사의 경우 대개 노무비율에 의존하여 임금총액을 결정하고 있다.

구체적인 임금총액 산정 방식은 <표 3-6>과 같은 변천과정을 거쳐 왔다. 현재 활용하는 산정 방식은 다음과 같다. 여기서 그냥 노무비율이라 함은 원수급인의 총공사금액에 대한 인건비의 비율을 의미-이것을 하도급노무비율과 구분하고자 할 때 편의상 원도급노무비율이라 칭하고자 한다-하고, 하도급노무비율¹⁸⁾이란 하수급인의 공사금액에 대한 인건비의 비율을 의미한다. 이때 적용할 노무비율은 2003년의 경우 총공사금액의 29%, 하도급노무비율은 하도급공사금액의 34%이다. 먼저 개산보험료의 부과기준을 산정할 때에는 ‘총공사금액 × 노무비율’을 통해 임금총액을 추정하며, 확정보험료를 산정할 때에는 ‘직영노무비 + (외주비 × 하도급 노무비율)’을 통해 임금총액을 추정한다.¹⁹⁾

<표 3-6> 산재보험료 및 고용보험료 산정 방식의 변천 과정

적용 연도	개산보험료의 임금총액	확정보험료의 임금총액
1996년도 이전	총공사금액 × 노무비율	직영노무비 + (외주비 × 노무비율)
1996 ~ 1999년도	"	총공사금액 × 노무비율
2000년도 이후	"	직영노무비 + (외주비 × 하도급 노무비율)

자료 : 이승렬(2003) 참조

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, 건설현

18) 이승렬(2003)에 의하면 하도급노무비율의 산정 공식은 ‘{직영노무비 + (외주비 × 순노무비율)} / 매출액’으로 구성된다. 그리고 순노무비율은 ‘노무비 / (매출액 - 외주비)’로 계산한다.

19) 건설공사에 적용하는 노무비율을 둘러싼 공단과 업체간의 갈등, 감사원의 지적사항, 노무비율 산정 자체의 적정성 등 다양한 문제점들이 존재한다. 하지만 이 글에서는 주로 적용 및 정수 업무의 효율성 문제에 논의를 집중하고자 한다. 그 외의 노무비율에 대한 다양한 문제에 대해서는 이승렬(2003) 참조.

장 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, 공사 현장별 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 개별기업의 규모별 또는 업종별 특성을 무시하는 것이기 때문이다. <표 3-7>, <표 3-8>, <표 3-9>는 일반건설기업과 전문건설기업의 노무비율 분포를 보여주고 있다.

<표 3-7> 2001년도 일반건설업체 공종별 직접 노무비율 비교

(단위 : %)

항 목	평 균	토 목	건 축	산업설비	조 경
총공사비 대비 직접 노무비율	6.83	8.81	5.63	8.46	8.95

자료 : 대한건설협회, 완성공사원가구성분석-2001년 완성공사통계, 2002

<표 3-8> 2001년도 일반건설업체 공사규모별 직접 노무비율 비교

(단위 : %)

항 목	5억원 미만	5-10억원 미만	10-30억원 미만	30-50억원 미만	50-100억원 미만	100-200억원 미만	200억원 이상
총공사비 대비 직접 노무비율	18.79	16.00	11.92	8.98	7.67	5.90	4.25

자료 : 대한건설협회, 완성공사원가구성분석-2001년 완성공사통계, 2002

일반건설업체의 총공사비 대비 직접 노무비율을 살펴보면 건축의 5.63%에서부터 조경의 8.95%까지 공종별로 편차가 나타난다. 또한 공사규모에 따라서 5억원 미만에서는

18.79%인 데 비해 200억원 이상에서는 4.25%로 나타나 규모가 클수록 노무비율이 하락하는 것을 볼 수 있다. 즉, 공종별 또는 규모별로 다양한 편차가 있음을 알 수 있다.

<표 3-9> 전문건설업체의 업종별 노무비율(1999~2001년도 평균)

(단위 : %)

업종	표본수	평균	표준편차	최대치	상사 분위수	중앙치	하사 분위수	최소치
강구	64	0.3022	0.1594	0.6917	0.4258	0.2754	0.1737	0.0702
건조	56	0.2657	0.1433	0.6624	0.3453	0.2406	0.1701	0.0713
도장	320	0.3974	0.1572	0.6979	0.5065	0.3905	0.2896	0.0718
미방	192	0.4308	0.1520	0.6988	0.5547	0.4222	0.3091	0.0785
보링	187	0.2639	0.1162	0.6233	0.3317	0.2510	0.1821	0.0731
비계	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
석공	500	0.3429	0.1286	0.6949	0.4266	0.3267	0.2520	0.0745
수중	58	0.2972	0.1171	0.6878	0.3746	0.2649	0.2161	0.0819
승강기	15	0.2506	0.1169	0.4272	0.3584	0.2603	0.1363	0.0718
시설물	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
온실	14	0.1939	0.0976	0.3710	0.2536	0.1533	0.1324	0.0722
조시	143	0.2712	0.1116	0.5991	0.3461	0.2483	0.1902	0.0814
조식	129	0.2632	0.1178	0.6041	0.3287	0.2572	0.1738	0.0741
조적	23	0.5860	0.0953	0.6828	0.6537	0.6077	0.5482	0.3688
지붕	16	0.2541	0.1266	0.5209	0.3045	0.2171	0.1579	0.1172
창호	214	0.2209	0.1179	0.6354	0.2701	0.2064	0.1306	0.0703
철도	12	0.4570	0.1227	0.6675	0.5160	0.4530	0.3845	0.2657
철물	781	0.2816	0.1269	0.6942	0.3673	0.2758	0.1809	0.0702
철콘	2,062	0.3491	0.1347	0.6997	0.4355	0.3385	0.2517	0.0705
토공	1,232	0.3312	0.1312	0.6991	0.4093	0.3236	0.2371	0.0709
포장	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.

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 나타

나고 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.²⁰⁾

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.

둘째, 노무비율에 대한 의존은 산재 및 고용보험의 관리단위를 건설현장에 머물게 함으로써 행정 업무의 편의성 제고를 가로막는 원인이 된다. 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.

3) 문제의 근원

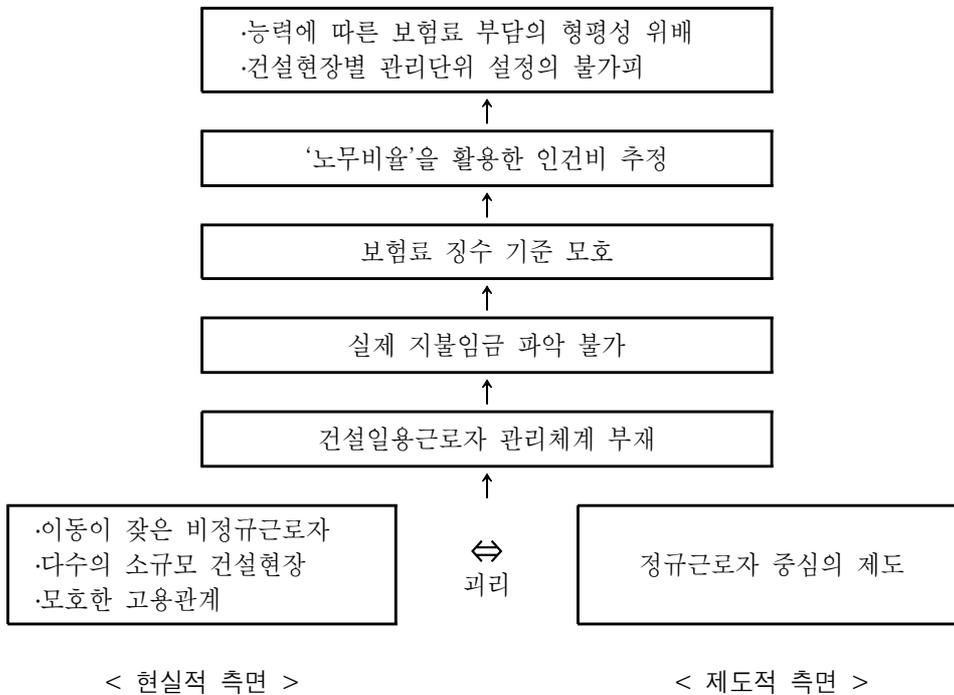
보험료 부담의 형평성에 위배되고 보험행정의 효율화를 저해함에도 불구하고 건설공사에 대한 보험료 징수에 노무비율을 활용하는 것이 정당화되는 이유는 다음과 같다. 즉, 건설산업의 근로자를 실업 및 업무상의 재해로부터 보호해야 하는 당위성이 존재함에도 불구하고 보험료의 부과기준인 임금총액을 파악하기 어렵다는 것이다. 따라서 임금총액을 다소 무리하게 추정해서라도 근로자 보호라는 상위의 가치를 실현해야 한다는 점에서 그 정당성을 인정해 왔던 것으로 볼 수 있다. 하지만 노무비율을 활용하는 것이

20) 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 증가하는데 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.

정말 불가피한 것인가에 대해서는 근본적으로 다시 생각해 보아야 한다. 특히, 일용근로자에 대한 확대 적용 그리고 전자카드에 의한 피보험자 관리 방식의 도입 이후에도 상황이 바뀌지 않을 지에 대해 생각해야 한다.

공사현장 건설일용근로자의 임금 파악이 왜 불가능한가? 이 질문은 또 다시 건설현장의 근로행태 현실과 동떨어진 고용보험 피보험자 관리 제도의 문제로 귀착된다. 그리고 모호한 고용관계의 문제로 돌아간다. 즉, 정규근로자 중심의 피보험자 관리 제도를 가지고 다수의 소규모 건설현장과 고용관계가 모호하고 이동이 잦은 비정규근로자로 구성된 현실을 담아내려는 시도 자체가 잘못 되었다는 것이다. 따라서 노무비율의 문제점을 해소하기 위해서는 공사현장 건설일용근로자들의 근로행태를 감안한 피보험자 관리방식을 강구해야 한다.

<그림 3-7> 노무비율을 통한 임금 추정의 근본 원인



4) 확대 적용에 따른 변화

고용보험을 일용근로자에게까지 확대 적용할 경우 노무비율의 모순점은 더욱 뚜렷이 드러날 것으로 보인다. 상술하였듯이 고용보험의 확대 적용 이후에는 이동이 잦은 일용근로자가 대거 진입하여 보험자격 변동 관련 신고도 잦아지게 될텐데 이 때에도 원수급인이 하수급인을 대신해 보험가입자 역할을 수행하기는 어려울 것으로 예상된다. 따라서 보험자는 건설일용근로자와 보다 직접적인 고용관계를 맺고 있는 하수급인을 보험가입자로서 규정하고자 할 것이다. 만일 이때에도 실제 지불한 임금이 아닌 노무비율에 의해 추정된 임금총액을 기준으로 보험료를 징수한다면 개별 전문건설업체가 느끼는 실제 노무비율과 노동부장관이 고시하는 노무비율의 격차는 더욱 명백하게 드러날 것이다. 따라서 노무비율에 대하여 개별 사업주가 느끼는 저항은 더욱 거세질 것으로 예상된다. 요컨대, 고용보험의 확대 적용 이후에는 건설현장의 보험행정 효율화를 위하여 노무비율의 활용이 필요 없는 적용 및 징수 방식을 강구해야 할 것이다.

(2) 보험료 납부 방식 및 시기 : 개산보험료 선납 후 '정산' 필요

보험료 납부 방식이란 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. 이때 선납의 경우 확정되지 않은 임금에 대해 보험료를 납부하도록 하였으므로 반드시 확정임금에 의한 정산(精算) 과정이 요구된다. 한편, 보험료 납부 시기란 보험료를 내야 하는 납부 기한을 의미한다.

1) 관련 규정

현행 산재보험과 고용보험의 보험료 징수 방식은 전년도 지불임금에 기초한 '개산(概算)보험료' 납부와 당해 연도의 실제 지불임금에 기초한 '확정(確定)보험료' 납부로 요약할 수 있다. 이 과정에서 반드시 '정산'이 필요하다. 왜냐하면 일반적으로 전년도의 지불임금과 당해 연도의 지불임금은 상이해지기 때문이다. 그 결과 정산에 쓰일 자료를 관리해야 하는 문제가 발생한다.

산재보험의 경우 보험가입자는 매 보험연도마다 그 1년간에 사용할 모든 근로자에게

지급할 임금총액의 추정액(대통령령이 정하는 경우에는 전년도에 사용한 모든 근로자에게 지급한 임금총액)에 보험요율을 곱하여 산정한 금액을 보험연도의 초일부터 70일 이내에 근로복지공단에 신고·납부하도록 규정하고 있다(산재보험법 제65조). 이것이 개산보험료이다. 고용보험의 경우에도 사업주는 매 보험연도마다 그 1년간에 당해 사업에 종사할 보험사업별 피보험자인 근로자가 지급 받을 임금의 총액의 추정액에 보험사업별 보험요율을 각각 곱하여 산정한 액을 보험연도의 초일부터 70일 이내에 노동부장관에게 보고하고 납부하여야 한다고 규정하고 있다(고용보험법 제60조). 요컨대, 사업주는 연초에 당해 연도에 지급될 당해 사업장의 임금을 추정하여 개산보험료를 미리 납부하라는 것이다. 그 기준은 대개 전년도에 지급되었던 임금이다.

확정보험료에 대해 산재보험의 경우 보험가입자는 매 보험연도의 말일 또는 보험관계가 소멸한 날의 전날까지 사용한 모든 근로자에게 지급한 임금총액에 보험요율을 곱하여 산정한 금액을 대통령령이 정하는 바에 의하여 다음 보험연도의 초일부터 70일 이내에 공단에 신고하여야 한다고 규정하고 있다(산업재해보상보험법 제67조). 그리고 납부 또는 추가 징수한 개산보험료의 금액이 확정보험료의 금액을 초과하는 경우에는 공단은 그 초과액을 보험가입자에게 반환하여야 하며, 부족되는 경우에는 보험가입자는 그 부족액을 다음 보험연도의 초일부터 70일 이내에 납부하여야 한다고 보험료 정산 방법을 규정하고 있다. 한편, 고용보험의 경우에도 사업주는 매 보험연도의 말일까지 당해 사업에 종사한 보험사업별 피보험자인 근로자가 지급 받은 임금의 총액에 해당 보험사업별 보험요율을 각각 곱하여 산정한 금액을 다음 보험연도의 초일부터 70일 이내에 노동부장관에게 보고하고 납부하여야 한다고 규정하고 있다(고용보험법 제61조). 정산에 관해서는 산재보험법을 준용하도록 하고 있다.

요컨대, 사업주는 당해 연도에 실제 지급한 임금을 기준으로 확정보험료를 산정하고 개산보험료와의 차액에 대해 다음 보험연도 초에 정산하라는 것이다. 즉, 보험연도 초에 전년도 보험료의 확정과 당해 연도 보험료의 개산이 동시에 이루어지는 방식이다.

한편, 산재보험의 경우 사업주만이 보험료를 납부하므로 보험료 징수와 관련해 피보험자의 임금을 개별적으로 관리할 필요는 없다. 하지만 고용보험의 경우에는 사업주 이외에 피보험자로부터도 실업급여 보험료를 징수해야 하므로 개별 피보험자의 임금 및 보험료 내역에 대한 관리가 필요하다. 물론 개산보험료를 납부할 때에는 근로자 대신 사업주가 예상되는 실업급여 보험료액을 미리 납부하고 임금을 지급할 때 원천공제할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 사업주는 대통령령이 정하는 바에 따라 피보험자인 근로자가 부담하는 보험료에 상당하는 금액을 당해 피보험자인 근로자에게 지급할 임금에서 원천

공제할 수 있다. 사업주는 보험료에 상당하는 금액을 원천공제한 때에는 공제계산서를 당해 피보험자인 근로자에게 교부하여야 한다고 규정하고 있다(고용보험법 제59조). 그리고 사업주가 되는 원수급인은 자기가 고용하는 피보험자외의 피보험자를 고용하는 하수급인에게 위임하여 당해 피보험자가 부담하는 보험료에 상당하는 금액을 그 임금에서 원천공제하도록 할 수 있도록 규정하고 있다. 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.

요컨대, 산재보험법 및 고용보험법은 원칙적으로 연납과 선납의 납부 방식을 채택하고 있으며 따라서 확정보험료 정산을 위한 절차를 아울러 규정하고 있다.

2) 현황 및 문제점

고용 및 산재보험은 기본적으로 사업장을 관리단위로 하면서 개산 및 정산 그리고 선납이라는 징수 방식을 채택하고 있다. 그런데 실제 확정되지 않은 임금에 대해 전년도와 유사할 것으로 추정하여 개산보험료를 납부하고 다음 연도에 실제 확정된 임금에 기초하여 정산하는 과정이 건설산업의 특성과 어우러지면서 복잡한 문제점을 야기하게 된다. 즉, 개산 및 정산 방식과 관련해 능력에 따른 보험료 부담 및 사업주의 행정적 편의 도모라는 지향점에 위배된다는 지적을 받게 된다.

첫째, 수주생산이라는 건설산업의 특성 때문에 시기별로 ‘능력에 따른 보험료 부담’이라는 사회보험의 지향점이 크게 훼손될 수 있다. 수주생산이란 먼저 발주자로부터 생산물에 대한 주문을 받은 이후 생산을 시작하는 방식을 말한다.²¹⁾ 따라서 외부로부터의 주문 가능성은 매우 불확실하고 그 규모 역시 매우 다양하다. 수주생산이라는 특성은 결국 어떤 건설사업주의 생산의 유무 또는 물량의 크기를 불확실하게 만든다. 하지만 현행 징수방식은 전년도 임금 총액에 기초하여 개산보험료를 납부하도록 함으로써 당해 연도

21) 간략히 설명하면 주로 건설생산물과 같이 규모가 거대하고 비용이 많이 소요되는 한편 생산 이후에 판매가 불확실할 경우에 활용되는 생산방식으로 볼 수 있다. 개별 기업의 입장에서 금융비용을 부담하기 어렵고 판매를 확신할 수 없는 경우 먼저 구매자(발주자)로부터 구매(수주)를 약속 받고 시공(생산)을 시작하는 것이다. 그에 반해 일반 제조업에서는 먼저 상품을 생산한 후 시장에 판매하는 경우가 일반적이므로 그 순서가 반대이다.

의 부담능력을 무시하게 되는 것이다. 특히, 경기 침체기가 지속될 경우 사업주의 부담 능력은 크게 위축되었음에도 불구하고 전년도 수준의 보험료를 납부해야 함을 의미한다. 따라서 시기별로 사업주의 소득 능력에 따른 보험료 부담의 원칙에 위배된다.

둘째, 연납 및 선납 방식으로 보험료에 대한 사업주의 금전적 부담이 증가한다. 실제 보험료를 납부할 때에는 분기납의 방식을 채택하거나 카드에 의한 납부를 통해 부담을 줄이고 있기는 하지만 일시에 목돈을 내야 하는 부담은 여전히 존재한다. 그리고 실제 사업주에게 소득이 발생하기 이전에 미리 보험료를 내야 하는 것도 부담이다.

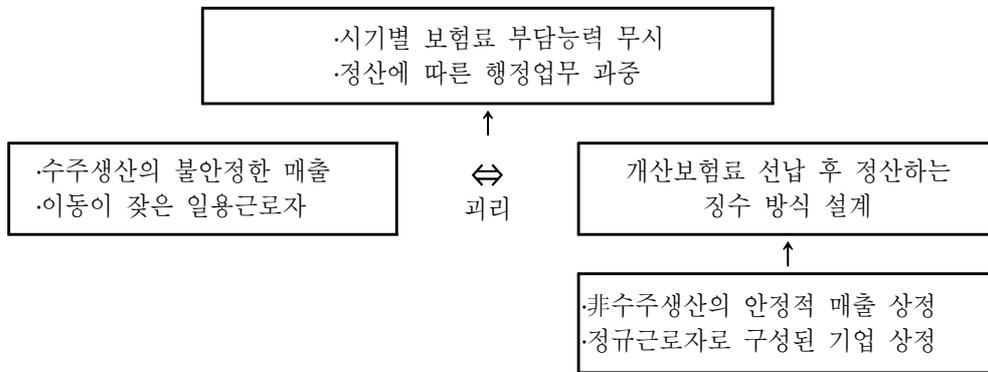
셋째, 근로자의 잦은 이동으로 정산에 따른 행정업무 부담이 과중해져 '사업주의 행정적 편의 도모'라는 원칙에도 위배된다. 규정에서 보았듯이 사업주는 연초에 피보험자가 내야 할 실업급여 보험료를 자신이 먼저 납부하였다가 피보험자에게 임금을 지급할 때 원천징수하고 공제계산서를 발급하여야 한다. 그리고 실무자는 원천 공제한 실업급여 보험료를 '예수금' 항목으로 보관하였다가 연말에 개산보험료액과 비교하여 정산하여야 한다. 그리고 원칙적으로 이것을 확정보험료 산정의 기초자료로 활용하여야 한다. 정규근로자의 경우에는 정산과 관련한 행정업무 부담이 크지 않을 수 있으나 이동이 잦은 건설근로자의 경우에는 원천공제의 빈도가 잦아져 그 일이 매우 번거로워지며 보관해야 할 공제계산서의 분량도 많아진다. 이러한 문제점은 피보험자에게도 보험료를 징수하는 고용보험에서 특히 심각하게 부각된다. 하지만 산재보험의 경우에도 법에서 규정하고 있는 바와 같이 실제 지불한 임금에 의해 제대로 정산하고자 한다면 동일한 문제점에 봉착하게 된다.

넷째, 확정보험료 납부 시기를 맞추려고 무리하게 납부하다 보니 보험료를 재정산하고 납부해야 하는 문제점이 발생한다. 대부분의 건설업체는 법규정에 따라 일단 3월 11일 이내에 보험료를 납부하고 있다. 하지만 대부분의 건설업체는 12월 결산법인으로서 다음 연도 3월말까지 결산 및 세무신고를 하도록 되어 있다. 즉, 3월 11일이라는 납부기한을 맞추기 위해 확정결산 신고도 마치지 않은 임금총액에 기초하여 확정보험료를 납부하게 된다. 따라서 결산과정에서 보험료 부과기준이 되었던 임금총액이 변경될 경우 이를 재정산하고 납부하여야 한다. 이때에는 과오납의 문제가 발생하거나 기한내 일시불로 보험료를 납부할 경우에 주어지는 보험료 5% 할인 혜택도 사라진다. 이러한 사정은 건설산업뿐만 아니라 타 산업의 12월 결산법인 기업에도 동일하게 적용될 것이다.

3) 문제의 근원

현행 고용보험 및 산재보험이 개선보험료를 선납하고 이후에 정산하는 방식을 채택하게 된 근본 원인은 간략한 제도의 설계를 위해 정규근로자로 구성된 기업과 매출이 안정적인 기업을 상정한 데에 있는 듯하다. 두 가지의 특성이 갖추어진 기업의 경우 현행 징수방식에 의해 보험료를 징수하는 것이 효율적일 수 있기 때문이다. 하지만 건설산업과 같이 수주생산이라는 특성으로 인해 매출이 불안정하고 이동이 잦은 비정규근로자로 구성된 기업의 경우에는 상술한 바와 같이 보험료 부담능력이 무시되고 정산에 따른 행정업무가 과중해지는 부작용이 크게 부각된다.

<그림 3-8> 개선보험료 선납 후 정산하는 징수방식을 도입하게 된 근본 원인



< 현실적 측면 >

< 제도적 측면 >

4) 확대 적용에 따른 변화

고용보험이 1개월 미만 고용되는 일용근로자에게도 확대 적용될 경우 수주생산이라는 특성에는 영향을 주지 않으나 피보험자의 이동 빈도는 더욱 극심해질 것이다. 따라서 정산을 필요로 하는 징수방식은 건설현장의 보험행정을 더욱 어렵게 할 것이다. 더욱이 현장별 관리 단위 설정, 서면 서식에 의한 신고, 원수급인에 의한 피보험자 관리 등이 그대로 유지된다면 현행 적용 및 징수 방식은 건설현장의 보험업무를 크게 저해할 것으로 우려된다.

(3) 확정보험료의 정산시 공제비용 산정

확정보험료란 당해 보험연도에 당해 기업의 피보험자에게 실제로 지급한 임금총액에 보험요율을 곱하여 산정한 보험료를 말한다. 확정보험의 부과기준이 되는 임금총액을 산정할 때에는 당해 기업의 피보험자가 아닌 근로자에게 지급한 임금이 존재할 경우 이것을 공제해야 한다. 이것이 확정보험료의 정산 과정에서 수행해야 할 공제비용의 산정이다. 실제 확정보험료 정산 과정에서 보험자와 사업주의 다툼이 잦은 분야이기도 하다. 다툼이 발생하는 대표적인 경우는 크게 두 가지이다. 첫째, 당해 건설현장에 투입된 근로자가 다른 사업장에서 피보험자로 관리되고 있어 이들에게 지급한 임금을 공제해야 하는 경우이다. 둘째, 당해 건설현장에 고용된 근로자이나 1개월 미만 고용된 일용근로자가 있어 이들에게 지급된 임금액수 만큼을 실업급여 보험료의 부과기준인 임금총액에서 공제해야 하는 경우이다. 하지만 각각의 경우에 보험자와 사업주간에는 공제대상에 대한 정보가 서로 다르고 일관된 적용이 어려워 다툼이 발생하고 있다.

1) 관련 규정

먼저 보험료가 이중 납부되는 공사비에 대한 적용규정으로서 산재보험법은 ‘생산제품의 설치공사에 대한 적용특례’를 두고 있다. 즉, 사업주가 상시적으로 고유제품을 생산하여 당해 제품의 구매자와의 계약에 의하여 직접 설치하는 경우로서 다음 각 호의 요건에 해당하는 경우에는 그 설치공사는 이를 당해 제품의 제조업에 포함되는 것으로 본다고 규정하고 있다(동법 시행규칙 제5조). 따라서 제조업에 포함되는 공사를 수행한 근로자에게 지급된 임금은 당해 건설공사 현장의 임금총액에서 공제해야 한다.

- 도급단위별로 제조부문의 근로자수 또는 임금총액의 비중이 설치공사의 근로자수 또는 임금총액의 비중보다 클 것
- 도급단위별로 제조부문의 도급금액이 설치공사부문의 도급금액보다 클 것
- 도급단위별로 자가생산제품의 설치공사 외에 다른 건설공사가 포함되어 있지 아닐 것

둘째, 『고용보험업무편람』은 확정보험료의 정산 업무 분야에서 임금대장 및 결산서를 통해 확인한 임금총액에서 64세에 달한 근로자와 적용제외 근로자의 임금을 공제하

고 임금총액을 산정하라고 기술하고 있다.

2) 현황 및 문제점

근로복지공단의 징수 담당 직원이나 건설업체의 고용 및 산재보험 담당 직원의 주장에 의하면 자가 생산제품의 설치공사와 관련된 소모적인 다툼이 지속되고 있다고 한다. 건설현장에서 실제 발생하는 사례가 법에서 규정한 공제비용 항목에 해당하는지 여부에 대해 보험자와 사업주가 각각 견해를 달리하기 때문이다. 또한 기준이 애매한 경우 공단의 직원마다 결정이 달라질 수 있어 사업주 측에서는 재량을 넘은 자의적 적용이라는 비판까지 제기하고 있다.

한편, 실업급여 보험료 정산 과정에서 적용 제외 대상인 일용근로자에 지급된 임금 규모에 대한 다툼도 심각하다. 이것은 결국 당해 사업장에서 투입한 전체 근로자 중 일용근로자의 비중이 얼마나 되느냐의 문제로 귀결된다. 심지어 공단은 이것과 관련된 다툼을 종식시키기 위해 일용근로자의 비중을 감안한 새로운 노무비율을 추정하자는 주장까지 나오기도 했다. 하지만 공사 종류, 공정, 공사 규모에 따라 투입되는 근로자들의 고용기간은 천차만별인데 이러한 현실로부터 단일한 일용근로자의 비중 및 새로운 노무비율을 추정한다는 것은 불가능하다. 따라서 일종의 정보비대칭 문제가 야기된다. 즉, 근로자의 고용기간에 대한 정보를 많이 보유한 사업주와 그것에 대한 정보를 보유하지 못한 보험자간에 다툼이 발생한 것이다. 하지만 정보를 많이 보유한 사업주 역시 일용근로자에 대한 증빙 자료가 없어 자신의 주장을 관철시키지 못하고 있다. 따라서 사업주마다 일용근로자의 비율에 대해 적게는 0%에서 많게는 90%까지 주장하면서 보험자와의 다툼을 계속하고 있다.

요컨대, 객관적이고 명쾌한 공제기준을 마련하기 어려운 대상에 대하여 먼저 보험료를 받고 나중에 이를 공제하려는 과정에서 문제가 발생하여 사업주뿐만 아니라 보험자의 입장에서도 행정업무의 효율성이 크게 저해되고 있다.

3) 문제의 근원

생산제품 설치공사 및 일용근로자와 관련된 임금을 공제하는 과정에서 발생하는 다툼의 직접적인 원인은 관련 기준의 적용 또는 자료의 관리가 어렵다는 데 있다. 이것이 어려워진 원인을 다시 한번 생각해 보면 개선보험료를 선납 후 정산하는 징수방식과 일용

자들을 피보험자로 관리해야 한다. 이 경우 생산제품 설치공사의 사례가 더욱 다양하게 나타날 수 있으며 더욱 이동이 잦은 일용근로자가 피보험자로 포함될 것이다. 따라서 현재와 같은 징수 방식과 피보험자 관리 체계를 그대로 유지한다면 문제점은 더욱 증폭될 것으로 예상된다. 물론 일용근로자에 대한 적용 제외 규정이 폐지되면 실업급여 보험료 산정시 이들에게 지급한 임금을 공제해야 할 필요성은 사라진다. 하지만 이들에 대한 피보험자 관리 체계를 갖추지 못한다면 앞에서 살펴본 바와 같이 적용 및 징수 자체가 불가능해지는 문제를 초래할 수 있다.

5. 유사 행정업무의 중복 수행

건설산업의 사업주가 처리해야 할 행정업무 중 산재보험 및 고용보험과 가장 밀접한 것이 건강보험, 연금보험, 건설근로자퇴직공제제도 등이다. 각 제도의 보험자는 당해 제도의 운용을 위해 사업주로부터 사업장 및 피보험자의 정보를 보고 받아 관리하고 보험료를 징수한다. 이때 상당한 부분의 정보와 신고 사유는 중복된다. 그럼에도 불구하고 현행 제도하에서는 동일한 사업주가 동일한 근로자의 유사한 정보에 대해 각각 다른 보험자에게 신고하고 있다. 이것은 사업주에게 많은 행정업무량을 야기하게 되는데 특히 이동이 잦은 일용근로자로 구성된 건설현장에서는 더더욱 그러하다.

만일 행정업무의 내용이 서로 유사할 경우 이들을 통합하여 한번에 처리할 수 있다면 사업주의 행정편의성은 크게 개선될 것이다. 보험자 역시 누락되는 피보험자나 사업장을 방지하는 데 효율적일 것이다. 건설현장의 경우 근로자의 이동이 잦기 때문에 유사행정업무의 통합처리 가능성은 매우 중요한 의미를 갖는다. 현재 각 업무의 어느 정도가 중복되고 있는지 그리고 유사한 업무를 얼마나 일원화할 수 있는지를 알아볼 필요가 있다. 주로 4대 사회보험을 중심으로 행정업무의 항목과 내용 그리고 일원화 가능성을 살펴보자.²²⁾

(1) 현황 및 문제점

4대 사회보험을 중심으로 적용 및 징수관련 업무를 살펴보고 문제점을 생각해 보자. <표 3-10>에서 보는 바와 같이 각 보험에 고유한 업무보다는 적어도 두 개 이상의 보

22) 본 절에서 서술하는 4대 사회보험의 적용 및 징수 업무 내용은 심규범(1999) '사회보험의 적용 및 징수 통합 방안'에서 많이 참조했다.

험에 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 부과 기준, 납입시기, 납입절차에 의거해 납부하고 있어 수요자중심이 아닌 공급자 중심의 보험행정이라는 비판을 면치 못하고 있다.

<표 3-10> 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	○	○	○	○

자료 : 심규범(1999)에서 인용.

<표 3-11> 4대 사회보험 가입자(또는 피보험자)의 적용 및 징수 관련 업무 비교

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

자료 : 심규범(1999)에서 인용.

사회보험에 신고서를 제출하여야 하는 사유는 적용업무와 관련하여 보험관계 성립·변경·소멸 또는 피보험자격 취득·변경·소멸 등의 발생이고, 징수업무와 관련하여 보험료의 납부이다. <표 3-12>에서 보듯이 사업주는 위의 사유가 발생할 경우 4대 사회보험자 모두에게 각각 유사한 명칭의 신고서식을 제출하고 있음을 알 수 있다.

그나마 다행인 것은 2002년에 인터넷을 통해 4대 사회보험의 신고업무를 처리할 수 있는 장치가 마련되었으며 2003년 초에는 사업장의 보험관계 성립·변경·소멸 등에 신고서식을 일원화하는 시도가 있었다. 하지만 그 내용이 사업장 관련 사항에 그치고 있고 아직 일반화되지 않았으므로 이 글에서는 종전의 신고서식과 업무를 기준으로 서술하고자 한다.

<표 3-12> 4대 사회보험의 적용 및 징수 관련 주요 신고서식

구 분	고용보험	산재보험	의료보험	연금보험
성립/취득	사업장 고용보험관계성립신고서	산업재해보상보험관계성립신고서	의료보험당연적용사업장해당신고서; 사업장관리대장; 사업장개요	당연적용사업장해당신고서; 임의적용사업장(가입/탈퇴)신청서
	피보험자 고용보험자격취득신고서	(없음)	피보험자자격(취득/변경)신고서; 피부양자자격(취득/변경)신고서; 의료보험증신청서	사업장가입자자격취득신고서; 지역가입자자격취득신고서; 외국인사업장가입자자격취득신고서
소멸/상실	사업장 고용보험(보험관계소멸)신고서/ 보험관계해지신청서	산업재해보상보험관계소멸(신고/신청)서	의료보험적용사업장탈퇴신고서	휴·폐업등사업장탈퇴신고서
	피보험자 고용보험피보험자격상실신고서	(없음)	피보험자자격상실신고서	사업장가입자자격상실신고서; 지역가입자자격상실신고서; 임의가입자(가입/탈퇴)신청서
보험료납부	사업장 (개산/개산증가/개산추가/확정)보험료보고서	(개산/증가/확정)보험료신고서	피보험자표준보수월액변경신고서; 피보험자표준보수월액변경일람표; 피보험자표준보수월액변경일람표(3개월 평균용)	-
	피보험자 (없음)	(없음)	-	연금보험료분기납/선납신청서(지역가입자)

자료 : 심규범(1999)에서 인용.

다음은 각 신고서식의 항목 중 중복되는 정보는 없는지 비교해 보자. <표 3-13>은 사업장 보험관계 성립관련 신고서식을 비교하고 있다. 4대 사회보험에 공통적인 항목은 주로 사업장 및 사업주에 대한 기본정보이다. 고용 및 산재보험의 서식에서 공통적으로 눈에 띄이는 것은 건설공사 관련항목이 많다는 것이고 의료 및 연금보험에 공통적인 것은 산재보험 가입여부를 묻고 있다는 것이다. 고용보험은 직업훈련 관련 정보를 그리고 의료보험은 사업장 자산상황을 요구하고 있다.

<표 3-13> 사업장 보험관계 성립·해당에 관한 서식상의 항목 비교

고용보험	산재보험	의료보험	연금보험
<p>●고용보험관계성립신고서</p> <p>-사업주: 상호 또는 법인명칭, 소재지, 대표자, 전화번호, 주민등록번호, 주소, 업종, 중소기업여부, 법인등록번호, 직업훈련 의무업체, 자산총액, 총사업장수, 총상시근로자수, 총상용근로자수, 주된사업장관리번호</p> <p>-주된사업장: 명칭, 소재지, 업종(주생산품), 업종코드, 상시근로자수, 상용근로자수, 사업자등록번호, 적용사업(보험사업 전체/실업급여)</p> <p>-건설공사: 공사명, 업종코드, 소재지, 전화, 공사금액(합계, 계약금총액, 재료환산액), 공사기간, 실착공일, 준공예정일, 발주자명, 발주자주소, 고용보험성립일, 고용보험사무조합</p> <p>-사업장관리번호</p> <p>-각 사업장 또는 건설공사별로 위의 내역 작성</p>	<p>●산재보험해상보험보험관계성립신고서</p> <p>-산재보험성립번호</p> <p>-보험사무조합번호</p> <p>-신고인(사업주): 성명, 주민등록번호, 자택주소, 전화, 사업자등록번호, 법인등록번호</p> <p>-사업(계속/유기): 명칭, 근로자수(상용, 연인원), 소재지, 사업의 종류(주생산품), 코드, 사업의 기간</p> <p>-건설공사: 공사명, 구분(도급, 자기공사), 소재지, 공사의 종류(일반건설공사(갑,을), 중견건설공사, 철도또는케도신설공사), 코드, 발주자 성명, 발주자 주소</p> <p>-공사금액: 합계, 계약금총액, 재료환산액, 계약일, 계약서상착공일, 실착공일, 준공예정일</p> <p>-사업의 개요</p> <p>-보험관계성립일</p> <p>-보험사무조합명칭</p>	<p>●의료보험당연적용사업장해당신고서</p> <p>-사업장명칭, 사업의 종류, 본사소재지, 전화번호, 당연적용해당일자</p> <p>-사용자성명</p> <p>-사무소 또는 사업소: 명칭, 소재지, 근로자수, 피보험대상자수, 사업내용</p> <p>-평균임금</p> <p>●사업장관리대장</p> <p>-명칭, 법인/개인, 주소, 전화번호, 업종, 대표자, 설립일, 가입일, 탈퇴일, 변동사항</p> <p>-피보험자수: 남, 여, 계</p> <p>-공장및지점, 소재지, 근무자수, 전화번호</p> <p>-사무실·공장현황(자가/임대), 대지·건평, 임대료, 임대인의전화주소</p> <p>-산재보험: 가입/미가입, 지정병원</p> <p>-사업장소유차량</p> <p>-보증인, 보증보험</p> <p>-대표자, 부사장, 의보담당자(성명, 주소, 전화)</p> <p>-탈퇴일자, 탈퇴사유, 이관일자, 이관조합명(기호)</p> <p>●사업장개요</p> <p>-관리번호, 사업장명</p> <p>-소재지: 본사, 공장, 지점(영업소)</p> <p>-업종: 업태, 종류</p> <p>-매월 봉급일: 사무실, 공장</p> <p>-대표자, 의보담당과장, 의보담당자(성명, 주소, 전화)</p> <p>-사업장소유차량번호, 약도</p>	<p>●당연적용사업장해당신고서</p> <p>-사업장: 명칭, 소재지, 사업의 종류(업태, 종목), 전화번호, 사업자등록번호, 적용년월일, 사업장형태(법인/개인), 소속의보조합기호, 산재보험가입여부</p> <p>-대표자: 성명, 주소, 주민등록번호, 연령, 전화번호</p> <p>-일반현황: 근로자수, 가입대상자수(계, 남, 여)</p> <p>-분리적용사업장 해당여부</p> <p>-본점(모사업장)내역: 사업장기호, 사업장명칭, 사용자, 소재지, 전화번호</p>

자료 : 심규범(1999)에서 인용.

<표 3-14>은 사업장 보험관계 소멸 관련 서식을 비교하고 있다. 4대 사회보험의 서식 모두 사업장 관련 사항과 소멸 또는 탈퇴사유가 무엇인지를 묻고 있다. 성립신고 서식에서와 마찬가지로 고용 및 산재보험은 건설공사와 관련된 항목이 자세하게 열거되어 있다.

<표 3-14> 사업장 보험관계 소멸·탈퇴관련 서식상 항목 비교

고용보험	산재보험	의료보험	연금보험
●고용보험(보험관계소멸신고서/보험계약해지신청서) -사업장관리번호, 사무조합번호 -사업주: 상호또는법인명칭, 소재지, 대표자, 전화번호, 주민등록번호, 주소 -사업장: 명칭, 소재지, 업종, 상시근로자수, 피보험자수 ·건설공사: 공사명, 소재지, 전화, 총공사액, 공사기간, 착공일, 준공일 -보험관계소멸일 -보험관계소멸 또는 해지신청사유	●산입재해보상보험보험관계소멸(신고/신청)서 -산재보험성립번호 -보험사무조합번호 -신고(청)인(보험가입자): 성명, 주민등록번호, 주소, 전화 -신고신청내용: ·계속사업/유기사업: 사업의 명칭, 사업자등록번호, 법인등록번호, 소재지, 근로자수(상용, 연인원), 별목적재량 ·건설공사: 공사명, 사업자등록번호, 법인등록번호, 건설면허번호, 공사의 종류(일반건설공사(갑/을), 중건설공사, 철도또는궤도신설공사), 소재지, 계약년월일, 착공년월일, 준공년월일, 발주자(성명, 주소) -보험관계성립년월일 -보험관계소멸년월일 -보험관계소멸사유	●의료보험적용사업장탈퇴신고서 -사업장명, 관리번호, 업종, 소재지, 전화번호, 대표자성명 -근로자수: 계, 남, 여 -탈퇴사유, 탈퇴종류(휴업/폐업/합병/조합원의 탈퇴요구/기타), 탈퇴일자	●휴폐업등사업장탈퇴신고서 -사업장: 명칭, 소재지, 전화번호, 사업자등록번호, 근로자수, 가입자수 -대표자: 성명, 주소, 주민등록번호, 연령, 전화번호 <신고내용> -신고사유: 휴업/폐업/통폐합/기타 -휴업기간, 폐업(통폐합)일, 탈퇴일 -연금보험료체납기간, 체납액 -통폐합시 흡수하는 사업장: 명칭, 기호, 소재지, 전화번호, 사용자성명, 주민등록번호

자료 : 심규범(1999)에서 인용.

<표 3-15>는 피보험자 자격취득에 관한 서식을 비교하고 있다. 4대 사회보험 모두 피보험자의 기본적인 인적사항을 파악하고 있는데, 차이가 보이는 부분은 고용보험에서의 학력 및 직종, 의료보험에서의 피부양자수 및 의료보험증 번호, 연금보험에서의 특수직종번호 등이다. 산재보험에는 피보험자 관리가 없으므로 취득 및 상실관련 서식도 없다. 한편 <표 3-16>은 피보험자격 상실 관련 서식을 비교하고 있는데, 4대 사회보험 공히 기본적인 인적사항을 요구하고 있다. 다만 고용보험에서는 실업급여와 관련하여 이직 관련 정보를 자세히 보고하도록 규정하고 있으며, 의료보험은 의료보험증 회수 관련 사항을 묻고 있다.

<표 3-15> 피보험자 자격취득에 관한 서식상의 항목 비교

고용보험	산재보험	의료보험	연금보험
<p>●고용보험피보험자격취득신고서</p> <p>-사업장관리번호, 사무조합번호</p> <p>-일련번호, 이름, 주민등록번호, 자격취득(일자,사유), 채용일, 학력, 직종, 월급여액</p> <p>●고용보험피보험자전근신고서</p> <p>-피보험자: 이름, 주민등록번호</p> <p>-사업주: 명칭, 소재지, 전화, 대표자</p> <p>-전근사업장: 사업장관리번호, 명칭, 관할지방노동관서, 소재지, 전화</p> <p>-전근일</p>	<p>*피보험자 관리가 없으므로 이와 관련된 서식도 없음.</p>	<p>●직장피보험자자격(취득/변경)신고서</p> <p>-사업장: 명칭, 기호, 소재지, 전화번호</p> <p>-자격취득자수: 계, 남, 여</p> <p>-피부양자수: 계, 남, 여</p> <p>-연번, 증번호, 주민등록번호, 성명, 등급, 보수월액, 우편번호, 주소, 전화번호, 근무지, 자격취득(년,월,일), 종전의료보험조합(명칭, 자격구분), 피부양자수</p> <p>●의료보험증발급신청서</p> <p>-지역/공교피보험자: 성명, 주민등록번호, 증번호, 주소, 전화, 취득(변경)일</p> <p>-지역피보험자보험료: 소유자성명, 주거형태(재산보유현황), 자동차소유형태(비영업용), 세대감면사유</p> <p>-공교피보험자보험료: 직종명, 직종부호, 직급명, 호봉부호, 보험료</p>	<p>●사업장가입자자격취득신고서</p> <p>-행정구역, 사업장기호, 사업장명칭, 전화번호</p> <p>-일련번호, 성명, 국민연금번호(주민등록번호), 소득월액, 표준소득등급, 자격취득(변동)(부호, 연월일), 특수직종번호, 비고, 총계</p> <p>●지역가입자자격취득신고서</p> <p>-성명, 국민연금번호(주민등록번호), 세대주와의 관계, 자격취득일, 주소, 세대주(성명, 주민등록번호, 전화번호), 소득월액, 업종, 취득사유, 적용제외사유, 납부예외사유</p>

자료 : 심규범(1999)에서 인용.

<표 3-16> 피보험자자격상실에 관한 서식상의 항목 비교

고용보험	산재보험	의료보험	연금보험
<p>●고용보험피보험자격상실등신고서</p> <p>-사업장관리번호, 사무조합번호</p> <p>-피보험자: 이름, 주민등록번호, 주소, 전화, 상실일, 상실사유, 이직표교부(원함/원치않음)</p> <p>-사업주의 대체인력 채용계획(있음/없음)</p> <p>-변경사항신고: 성명, 주민등록번호</p> <p>●고용보험피보험자직확인서</p> <p>-사업장관리번호, 사무조합번호</p> <p>-사업장: 명칭, 소재지, 전화</p> <p>-피보험자(이직자): 이름, 주민등록번호, 주소</p> <p>-이직일, 이직사유, 피보험기간, 기준기간연장(사유, 기간)</p> <p>-피보험단위기간산정대상기간, 임금지급기초일수</p> <p>-피보험단위기간12월간의 임금지급상황: 임금지급대상기간, 지급액, 급여기초임금일액산정시제외임금액, 차감임금액</p> <p>-급여기초임금일액, 통상임금(산정내역)</p>	<p>*피보험자 관리가 없으므로 이와 관련된 서식도 없음.</p>	<p>●직장피보험자자격상실신고서(갑)</p> <p>-사업장: 명칭, 기호, 소재지, 전화번호</p> <p>-자격상실자수: 계, 남, 여</p> <p>-피부양자수: 계, 남, 여</p> <p>-의료보험증회수: 총대상, 회수, 미회수</p> <p>-원격지의료보험증회수: 총대상, 회수, 미회수</p> <p>-연번, 증번호, 주민등록번호, 성명, 우편번호, 주소, 전화번호, 자격취득(년,월,일), 상실사유, 의료보험증(반납/미반납), 확인</p>	<p>●사업장가입자자격상실신고서</p> <p>-행정구역, 사업장기호, 사업장명칭, 전화번호</p> <p>-일련번호, 성명, 국민연금번호(주민등록번호), 자격상실(변동)(부호, 연월일), 비고, 총계</p> <p>●임의가입자(가입/탈퇴)신청서</p> <p>-신청인: 성명, 국민연금번호(주민등록번호), 연령, 전화번호</p> <p>주소, 부호, 우편번호</p> <p>-가입신청시기제사항: 직업, 부호, 월소득액, 제가입자반환일시금(수령/미수령)</p>

자료 : 심규범(1999)에서 인용.

<표 3-17>에서 보듯이 고용 및 산재보험과 의료 및 연금보험간 가장 차이가 큰 신고 서식은 보험료 납부와 관련된 것인데, 이것은 각 보험료의 내역차이에도 기인하지만 보다 근본적인 원인은 납부 방식이 상이한 데서 비롯된다.

<표 3-17> 징수관련 서식상의 항목 비교

고용보험	산재보험	의료보험	연금보험
<p>●(개선/개선증가/개선추가/확정)보험료보고서</p> <p>-사업장관리번호</p> <p>-고용보험사무조합</p> <p>-사업장: 명칭, 소재지, 전화, 상시근로자수,보험관계성립일, 사업종료예정일, 증가추가시점, 대표</p> <p>-사업주: 명칭, 소재지, 전화, 총상시근로자수, 직업훈련의무업체(해당/비해당), 중소기업(해당/비해당), 자산총계</p> <p>-확정보험료: 계, 실업급여, 고용안정사업, 능력개발사업; 산정기간, 요율, 보험료액, 훈련비용정산액, 납부할액, 납부한액, 부족액, 초과액(충당액/반환액)</p> <p>-개선보험료: 계, 실업급여, 고용안정사업, 능력개발사업; 산정기간, 임금총액, 요율, 보험료액, 훈련비용공제액, 납부할액, 증가전추가전액, 추가납부할액</p> <p>-임금총액산정내역</p> <p>·일반사업: 실업급여, 고용안정·직업능력개발사업; 산정월수, 1인당평균임금, 월평균임금, 임금추정액</p> <p>·건설공사: 실업급여, 고용안정·직업능력개발사업; 임금추정액, 총공사액, 계약금액, 재료의 시가환산액, 노무비율을 적용할 경우(노무비율, 임금총액추정액)</p> <p>-확정보험료의 산정기초 임금총액: 월(1~12), 실업급여(인원, 지급한임금총액), 고용안정·직업능력개발사업(인원, 지급한임금총액), 월별상시근로자수)</p> <p>-건설공사: 공사명, 공사기간, 공사금액내역(총공사금액, 당년도 시공추정액, 익년도 이월예정액)</p>	<p>●(개선/증가/확정)보험료신고서</p> <p>-보험가입자: 지사, 기호, 번호</p> <p>-사무조합번호</p> <p>-신고인(사업주): 성명, 주민등록번호, 주소, 전화, 보험관계성립연월일, 사업종료(예정)연월일, 상용근로자수(또는 연인원)</p> <p>-사업: 명칭, 전화, 소재지, 사업의 종류, 주생산품명(제공되는 서비스명), 사업자등록번호, 법인등록번호</p> <p>-확정보험료: 산정기간, 확정공사금액(기성액), 임금총액, 보험료율, 확정보험료, 납부한개산보험료액, 차액(부족액, 초과액, 충당액/반환액)</p> <p>-개선/개선증가보험료: 산정기간, 임금총액, 보험료율, 개선(증가후개산)보험료액, 증가전개산보험료액, 추가납부액</p> <p>-분할납부여부, 납부회수</p> <p>-개선/증가보험료임금추정총액산정내역: 상용근로자, 임시근로자, 합계: 1인당추정임금액(평균월액), 근로자추정인원(월평균인원), 산정되어야할 월 수), 임금추정총액)</p> <p>-건설공사임금총액추정액의산정내역: 총공사금액(계, 계약금액, 재료의시가환산액), 임금총액의 추정액, 노무비율을 적용할 경우(노무비율, 임금총액의 추정액)</p> <p>-확정보험료의 산정기초임금총액: 월(1~12), 총인원, 지급한 임금총액</p>	<p>●피보험자표준보수월액 변경신고서</p> <p>-사업장: 명칭, 소재지, 성명, 전화번호</p> <p>-신고대상자수: 계, 남, 여</p> <p>●피보험자표준보수월액 변경일람표</p> <p>-사업장: 명칭, 기관</p> <p>-연번, 증번호, 성명, 성별, 현행등급, 변경보수월액(합계, 기본급, 제수당, 기타), 변경사유, 변경일자, 표준보수월액, 변경등급, 적용월(년,월)</p> <p>●피보험자표준보수월액 변경일람표(3개월 평균용)</p> <p>-사업장: 명칭, 기관</p> <p>-연번, 증번호, 성명, 성별, 현행등급, 보수월액(산정기초월, 근무일수, 기본급, 제수당, 계, 월평균), 변경사유, 변경일자, 표준보수월액, 등급, 적용(년,월)</p>	<p>●국민연금보험료분기납(신규/해지)/선납(신규/해지)신청서</p> <p>-신청인: 성명(가입자), 국민연금번호(주민등록번호), 전화번호</p> <p>-주소, 우편번호</p> <p>-분기납희망자(지역가입자에 한함): 분기납희망기간</p> <p>-선납희망자: 선납희망기간, 선납총액, 월보험료, 보험료총액, 감액총액, 국고보조총액</p>

자료 : 심규범(1999)에서 인용.

<표 3-18> 4대 사회보험의 보험료 산정 및 납부 체계

구 분	고용보험	산재보험	의료보험	연금보험
산정 및 보고 주체	사업주의 자진산정 및 보고	좌동	보험자의 산정 및 납입고지	보험자의 산정 및 납입고지
납부주체	사업주	좌동	사업주 또는 개인	사업주 또는 개인
납부방식	연납·선납 ¹⁾	좌동	월납·후납	월납·후납 ²⁾
납부시기	개산보험료는 보험년도 초 일부터 70일 이내 / 확정 보험료는 다음 보험년도 초일부터 70일 이내	좌동	익월 말일까지	익월 10일까지
납 부 처	관할 근로복지공단에 보고 / 국고수납대리점에 납부	좌동	일반은행, 우체국, 농·수·축협	시중은행

주 : 1) 고용 및 산재보험의 경우 분기납 제도를 두고 있는데, 이를 활용할 경우 선납의 의미가 상당히 약화된다. 분기납부의 기한을 3월 11일경(1/4분기), 5월 15일 이내(2/4분기), 8월 15일 이내(3/4분기), 11월 15일 이내(4/4분기)로 하고 있기 때문이다.

2) 연금보험의 경우에도 사업장 및 지역가입자 모두에 대하여 신청에 의한 선납 제도가 존재하며, 지역가입자에게는 분기납 제도도 운영하고 있다. 연금의 분기납부 기한은 해당분기 다음달 10일 까지로 되어 있어 후납의 성격이 매우 강하다. 실무자와 면담에 의하면 사업장 가입자에 대하여 분기납 기회를 주지 않는 가장 큰 이유는 사업장에서의 체납위험, 유용가능성 등이 증대해 기금의 건전성을 해칠 수 있기 때문이라고 한다.

자료 : 심규범(1999)에서 인용.

<표 3-18>에서 보듯이 원칙적으로 고용보험 및 산재보험은 자진산정·보고 및 선·납·연·납 방식을, 의료보험 및 연금보험은 납입고지 및 후·납·월·납 방식을 채택하고 있다. 납부시기 및 납부처도 그에 따라 매우 상이하다. 따라서 동일 사업장에서의 보험료 납부라 하더라도 구체적인 내용은 양자간에 커다란 차이를 보이고 있다. 결국 보험료 납부체계의 차이는 사업주 및 보험자의 중복된 업무처리라는 낭비적 요소 이외에도 사업주에게는 상당한 혼선을 야기하고 있는 셈이다.

이상의 신고사유 및 신고서식 처리와 관련해 드러난 문제점은 동일한 사업주 또는 피보험자가 동일한 사유발생으로 인하여 유사한 내용을 네 개의 보험자에게 따로 보고하여야만 한다는 점이다. 이는 보험수요자를 번거롭게 할뿐만 아니라 공급자 역시 동일한 업무를 중복적으로 처리하느라 사회적 자원의 낭비를 낳고 있다.

한편, 건설사업주는 건설산업에 고유한 건설근로자퇴직공제체도의 운영에 필요한 근로자 관리를 해야 한다. 즉, 공제계약을 체결하고자 하는 사업주는 다음 각 호의 사항을 기재한 건설근로자퇴직공제계약신청서를 공제회에 제출하여야 한다(건설근로자의고용개선등에관한법률 시행규칙 제5조). 하지만 여기서 요구되는 기본정보는 위에서 살펴 본 사회보험의 기본정보와 상당 부분 중복된다. 그리고 근로자복지수첩과 증지를 통해 피공

제자를 관리하고 있다.

1. 상호 또는 명칭, 주된 사무소의 소재지, 사업주(법인인 경우에는 대표자를 말한다)의 성명
2. 사업장의 명칭 및 소재지(사업장별로 공제계약을 체결하는 경우에 한한다)
3. 주요 사업내용, 자본금 또는 총출자액, 상시 고용하는 근로자수
4. 사업기간(기간의 정함이 있는 건설공사의 경우에 한한다)
5. 법 제11조제1항의 규정에 의하여 피공제자가 되지 아니하는 근로자의 범위
6. 건설근로자의고용개선등에관한법률시행령(이하 "영" 이라 한다)제6조제2항의 소인에 사용하는 인장의 인영
7. 건설공사의 도급금액산출내역서에 명시된 건설근로자퇴직공제제도의 가입에 소요되는 금액(건설산업기본법에 의한 의무가입대상 건설공사에 한한다)

요컨대, 4대 사회보험 및 건설근로자퇴직공제제도의 경우 적용 업무와 관련해 사업장 또는 피보험자의 정보를 신고해야 하는 사유와 그 내용이 상당히 유사함에도 불구하고 각각 따로 처리해 왔다는 것이다. 다행히 최근 적용 업무 분야에서는 가입 신고와 탈퇴 신고, 변경 신고 등에 대해 4대 사회보험의 통일서식을 만들어 한 곳에 신고함으로써 사업주의 행정업무를 덜어주려는 시도가 나타나고 있다. 그러나 아직 이동이 잦은 건설현장의 근로자를 관리할 수 있는 관리체계가 개발되지 않아 여전히 보험행정에 어려움을 겪고 있다. 한편, 징수 업무 분야에서는 각 사회보험과 건설근로자퇴직공제제도가 각각 징수 방식이 상이해 통합처리의 가능성이 매우 낮다. 부과기준, 납부 시기 및 납부 방식이 상이하기 때문이다.

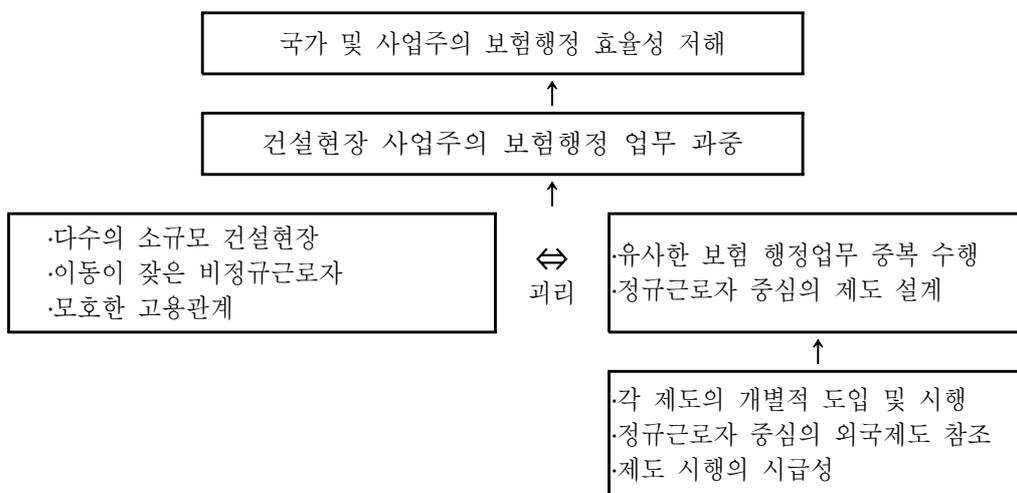
이러한 어려움이 특히 건설현장에서 강조되는 이유는 건설근로자들의 잦은 이동 때문이다. 이동이 잦다는 것은 그만큼 자격변동에 관한 신고행위가 빈번히 발생한다는 것을 의미하는데 그때마다 신고서식을 따로 작성해 4대 사회보험과 퇴직공제제도의 보험자에게 각각 제출해야 한다는 것이다. 현 상황에서 이러한 행정업무를 규정대로 처리하기란 매우 어렵다.

(2) 문제의 근원

이렇듯 유사한 적용 및 징수 업무를 각 제도마다 따로 실시함으로써 특히 건설현장의

사업주에게 과중한 행정부담을 초래하게 된 근본 원인은 주로 세 가지로 볼 수 있다. 첫째, 각 사회보험 제도가 나름대로의 취지를 가지고 따로 도입되었다는 점이다. 둘째, 주로 정규근로자 중심의 외국제도를 참조하다보니 비정규근로자가 실존하는 우리의 건설 현장 실태를 미처 반영하지 못한 것이다. 셋째, 각 제도를 신속히 시행해야 할 당시의 긴박한 사정도 비정규근로자의 상황을 감안하기 어렵게 했을 것으로 짐작된다. 둘째와 셋째의 이유에 대해서는 앞서서도 기술한 바 있으므로 여기서는 첫째 원인에 대해 살펴 보고자 한다.

<그림 3-10> 유사 행정업무를 중복 수행하게 된 근본 원인



< 현실적 측면 >

< 제도적 측면 >

한국의 사회보험 관련 법체계는 필요한 제도의 출현 때마다 독립적인 법률의 제정이 이루어져 왔다. 즉, 공무원연금법(1961), 군인연금법(1963), 선원보험법(1962), 군인보험법(1962), 산업재해보상보험법(1963), 의료보험법(1963), 국민복지연금법(1973), 사립학교 교원연금법(1973), 공무원 및 사립학교 교직원 의료보험법(1977), 고용보험법(1995) 등이 각각 보험사업과 대상자에 대해 개별법으로 성립되어 있다. 위의 제도와 법들이 나름대로의 필요에 의해 마련된 것이 시기적으로 적절했다고 하더라도 현 시점에서 평가할 때 개별 영역간에 직·간접적으로 관련된 제도와 법률들의 보완관계가 미약하여 업무의 중복과 자원의 낭비라는 비효율을 낳고 있다. 예컨대, 적용 및 징수체계가 독립적이어서

사업주의 유사업무 중복과 국가적 차원의 행정 효율성 저하를 야기하고 있다.

요컨대, 다수의 소규모 사업장과 이동이 잦은 비정규근로자로 구성된 건설현장에서 유사한 행정업무의 중복 수행에 따른 문제점이 빈번한 신고의 필요성과 맞물리면서 가장 심각하게 나타나고 있는 것이다.

(3) 확대 적용에 따른 변화

일용근로자에 대한 고용보험의 확대 적용으로 건설현장에는 이동이 더욱 잦은 근로자와 규모가 더욱 작은 사업장이 관리 대상으로 포함될 것이다. 이것은 더 많은 신고행위를 유발할 것이다. 그럼에도 불구하고 현행 같은 적용 및 징수 방식에 의해 4대 사회보험자와 건설근로자퇴직공제회에 각종 신고행위를 별도로 처리하는 것은 불가능할 것으로 예상된다. 즉, 일용근로자에게 고용보험을 확대 적용하면서 현행 적용 및 징수 방식을 그대로 유지하는 것은 건설현장의 보험행정 업무를 마비시킬 우려가 있다는 것이다.

6. 현황 및 문제점 요약과 개선방향 도출

(1) 주요 항목별 현황 및 문제점 요약

지금까지 논의한 건설산업의 고용 및 산재보험 적용·징수의 현황 및 문제점을 요약하면 <표 3-19>과 같다. 핵심적인 내용을 정리하고 그로부터 기본적인 개선방향을 도출하여 보자.

첫째, 적용범위와 관련해 주로 지적된 사항은 일용근로자 적용 제외 규정이다. 이 규정으로 인해 1개월 미만 고용된 일용근로자 뿐만 아니라 대부분의 비정규근로자가 배제되는 결과를 초래했다. 이것은 사회적 위험에 노출된 근로자를 보호한다는 사회보험의 취지를 훼손시켰다. 나아가 기존의 사회적 보호정책에서 소외되었던 건설근로자들이 사회보험으로부터도 배제된다는 나쁜 이미지를 가중시켰다. 이러한 문제점의 근본 원인은 행정능력 부족과 정규근로자 중심의 피보험자 관리제도에 있다. 또한 건설근로자의 고용 관계가 명확하지 못한 데에도 그 원인이 있다. 일용근로자에 대한 적용 확대 이후에는 문제점이 더욱 증폭될 것으로 예상되므로 적은 행정인력으로도 비정규근로자를 관리할 수 있는 적절한 피보험자 관리방안의 도입이 필요하다.

둘째, 관리단위와 관련해 주로 지적된 내용은 건설현장별 관리단위 설정이다. 건설현

장에서는 동일 근로자가 동일 사업주의 여러 현장 사이를 공정에 따라 이동할 수 있는데 이 경우 사업주는 매번 피보험자격 취득 및 상실신고를 해야 한다. 이러한 문제점의 근본 원인은 건설근로자에게 지급한 임금을 파악할 수 없는 상황에서 총공사금액에 기초하여 보험료를 징수하는 데서 비롯된 듯하다. 그 결과 총공사금액 단위인 현장 단위로 관리단위가 설정되었기 때문이다. 일용근로자에 대한 적용 확대 이후에는 더욱 신고행위가 빈번해질 것으로 예상되므로 실제 임금에 기초한 징수체계로 변경하고 현장단위의 관리에서 탈피하여 기업단위로 관리하는 방안의 도입이 필요하다.

<표 3-19> 건설산업에 대한 고용 및 산재보험 적용·징수 방식의 현황 및 문제점 요약

주요 항목	관련 규정	현황 및 문제점	문제의 근원	확대적용에 따른 변화
적용범위 관리단위 보험 가입자	·일용근로자 제외 ·일정 공사금액 규모 미만 제외	·비정규근로자 배제 ·사회보험기능 저하 ·건설현장 진입 기피	·보험자 행정능력 부족 ·현장과 괴리된 정규 근로자 중심의 제도	·일용근로자 포괄 ·일용근로자 관리 체계에 대한 요구증가
	·건설현장별 관리 ·동종사업 일괄적용	·신고행위 빈번 ·일괄적용 여부 불확실	·건설현장의 실제 지급 임금 파악 불가 ·총공사금액 기준 징수	·신고행위 보다 빈번 ·실제임금 기준 징수 ·기업단위 관리 요구
	·도급사업 원수급인 ·일정규모 하수급인 인정승인	·근로자 보호에 소홀 ·원수급인의 관리 한계 ·승인요건 비현실적	·보험자 행정능력 부족 ·현장과 괴리된 정규 근로자 중심의 제도	·행정업무 폭증 ·원수급인의 관리 한계 점 문제 증폭
피보험자 관리	·사업주의 서면신고 ·사유 발생 후 14일 이내 신고	·빈번한 신고에 부적합 ·피보험자 누락 불가피 ·건설근로자 파악 불가	·신속한 제도시행 필요 ·정규근로자 중심의 외국제도 참조	·관련 행정업무 폭증 ·일용근로자 관리 체계에 대한 요구증가
징수	·고시된 노무비율을 활용하여 임금총액 추정	·기업별 보험료 부담의 형평성 위배 ·현장별 관리 불가피	·실제 임금 파악 불가 ·현장과 괴리된 정규 근로자 중심의 제도	·노무비율 적용에 따른 모순 증폭 ·사업주의 저항 강화
	·연납 및 선납 ·확정보험료 정산 ·보험연도 70일(3월 11일) 이내 납부	·시기별 보험료 부담의 형평성 위배 ·정산에 따른 행정부담 ·결산 이전 납부 문제	·비수주생산 기업 상정 ·이동이 적은 정규 근로자 중심의 기업 상정	·실제 지급한 임금에 기초한 납부체계 필요 ·월납 및 후납 방식의 도입에 대한 요구증가
	·생산제품 설치공사 관련 임금 공제 ·일용근로자 임금 공제(실업급여)	·명쾌한 공제기준 마련 곤란 ·보험자와 사업주 간 빈번한 다툼 발생	·정산이 필요한 징수 방식 ·건설근로자의 임금 파악 곤란	·정산이 불필요한 제도에 대한 요구증가 ·일용근로자 임금 공제 문제 해소
유사업무 중복수행	·4대 사회보험 및 건설퇴직공제제도에 개별적 규정	·일용근로자에 대해 유사업무 중복수행으로 행정부담 가중	·개별적으로 도입 ·정규근로자 중심 설계 ·신속한 제도시행 필요	·일용근로자 관리로 인한 신고행위 증가 ·통합처리 요구 증가

셋째, 보험가입자와 관련해 주로 지적한 내용은 도급사업의 원수급인 가입 규정이다. 이것은 건설근로자를 보다 직접적으로 고용한 하수급인의 관심을 떨어뜨리고 관리 능력의 한계를 지닌 원수급인에게 적극적인 관리 책임을 부여함으로써 근로자에 대한 보호가 소홀해진다는 문제점을 낳았다. 그 근본 원인은 보험자의 행정능력 부족과 정규근로자 중심의 관리체계에 있다. 일용근로자에 대한 적용 확대 이후에는 근로자관리에 대한 원수급인의 한계점이 더욱 극명하게 드러날 것이므로 직접적인 고용관계에 기초하여 각각의 사업주를 보험가입자로 규정하는 방안의 도입이 필요하다.

넷째, 피보험자 관리와 관련해 주로 지적된 내용은 신고방식과 시기이다. 피보험자격의 취득 및 상실 등 신고사유가 발생할 경우 14일 이내에 서면서식을 작성하여 보험자에게 신고하는 일반적인 신고방식은 이동이 잦은 비정규근로자에게는 부적합하다는 것이다. 근로자가 자신의 피보험자격 관리 여부를 확인하기 어렵고 사업주는 빈번한 신고업무에 시달리기 때문이다. 그 근본 원인이 정규근로자 중심의 제도 설계에 있음은 물론이다. 일용근로자에 대한 적용 확대 이후에는 이러한 신고업무가 폭증할 것으로 예상되므로 이동이 잦은 일용근로자에 적합한 피보험자 관리 체계의 도입이 필요하다.

다섯째, 보험료 부과기준과 관련해 주로 지적된 내용은 노무비율에 의한 임금총액 추정이다. 이것은 '평균' 개념의 노무비율을 '개별' 기업의 임금총액을 파악하는 데 활용함으로써 건설기업의 규모별·공종별 편차를 무시해 보험료 부담의 형평성을 훼손하고 있다. 물론 그 근본 원인은 비정규근로자에 대한 관리가 어려워 실제 지급한 임금의 파악이 불가능하다는 데 있다. 일용근로자에 대한 적용 확대 이후에는 노무비율 적용의 불합리성이 더욱 부각되므로 노무비율의 활용이 필요 없는 징수체계의 도입이 필요하다.

여섯째, 보험료 납부 방식 및 시기와 관련해 주로 지적된 내용은 연납 및 선납 그리고 연초 70일 이내의 납부시기에 대한 문제점이다. 수주생산의 특성상 전년도 실적에 기초한 보험료의 선납은 시기별 보험료 부담의 형평성에 어긋날뿐더러 사업주에게 상당한 부담을 주게 된다. 또한 3월 11일의 납부시한은 건설기업의 결산 이전 시점이므로 확정 보험료 납부 이후 결산 결과에 따라 보험료를 재산정하고 재납부해야 하는 불편이 따른다. 이러한 제도 설계의 근본 원인은 정규근로자 중심의 안정적인 기업을 상정한 데에 있다. 일용근로자에 대한 확대 적용 이후 실적의 불확실성이 높고 규모가 더욱 작은 사업주가 대거 진입할 것으로 예상되므로 실제 지급한 임금에 기초하여 사후에 보험료를 납부하는 체계의 도입이 필요하다.

일곱째, 보험료 정산과 관련해 주로 지적된 사항은 확정보험료 정산 과정에서 필요한 공제비용 항목이다. 실무에서 주로 야기되는 문제가 생산제품 설치공사 관련 임금 공제

와 일용근로자에게 지급한 임금 공제이다. 실제 명쾌한 공제기준을 설정하거나 적용하기 어려워 보험자와 사업주간에 다툼이 빈번하게 발생하고 있다. 문제의 근본 원인은 공제 항목 여부를 막론하고 미리 보험료를 납부하는 선납 방식과 건설근로자의 임금을 제대로 파악하지 못한다는 데 있다. 일용근로자에 대한 적용 확대 이후에는 보다 다양한 경우의 발생이 예상되므로 정산이 필요 없는 보험료 징수 방식의 도입이 필요하다.

여덟째, 유사한 업무의 중복 수행과 관련해 주로 지적된 사항은 4대 사회보험제도 및 건설근로자퇴직공제제도의 개별 규정이다. 현재 동일 근로자에 대하여 유사한 신고사유가 발생할 때 각각의 보험자에게 별도의 신고행위를 해야 한다. 이것은 정규근로자의 고용주에게도 불편한 행위이지만 특히 이동이 잦은 비정규근로자를 고용한 사업주에게는 매우 과중한 업무이다. 물론 그 근본 원인은 각 제도의 개별적인 도입에 있다. 일용근로자에 대한 확대 적용 이후에는 신고업무가 폭증하게 되므로 유사한 적용 및 징수 업무의 통합 처리 방안의 도입이 필요하다.

(2) 건설산업의 특성에서 본 적용·징수 방식의 문제점과 개선방향

이러한 문제점을 건설산업의 특성과 연계하여 <표 3-20>과 같이 재정리할 수 있다. 첫째, 전산업에 공통적으로 적용되고 있는 연납 및 선납의 징수방식이 건설산업이 특성과 맞물리면서 타 산업에서 볼 수 없는 독특한 문제를 야기하고 있다. 도급구조에 의해 생산이 이루어지면서 협력업체와의 관계 속에서 결산이 확정되므로 그 내용이 복잡하고 시기가 지연된다. 수주여부와 규모에 따라 생산물량이 크게 변동함에도 불구하고 전년도 실적에 기초하여 당해 연도의 보험료를 부담하도록 하는 현행 방식은 어려운 시기에 많은 보험료 부담을 강요할 수 있다. 또한 전년도 실적에 기초한 미확정 임금에 의거하여 보험료를 납부하였으므로 다음 연도에 반드시 정산절차가 필요한데 이동이 잦은 비정규근로자가 많은 건설산업의 경우 정산이 매우 번거로울 수 있다. 이러한 문제점을 안고 있는 현행 방식을 그대로 유지한 채 이동이 잦은 일용근로자에 대한 적용 확대가 이루어질 경우 정산의 어려움이 극심하게 나타날 것이다. 그에 대한 개선방향으로서 정산이 불필요한 징수방식의 도입이 요구된다. 즉, 실제 지급한 임금에 대해 보험료를 징수하는 방식을 생각할 수 있으며, 구체적으로는 매월 임금을 지급할 때 보험료를 징수하는 월납 및 후납의 방식을 고려할 수 있다.

**<표 3-20> 건설산업의 특성과 적용·징수 방식의 부조화에 따른
문제점과 개선방향**

적용징수 방식 건설산업 특성	전산업 공통	주로 건설산업에 활용	
	연납선납	원수급인 보험 가입	노무비율 적용
도급 생산	·결산확정 시기 지연	·실질적인 고용관계 무시	·현장단위 적용 불가피
수주 생산	·수주 여부에 따른 부담 능력 무시	-	-
다양한 공종 및 규모	-	-	·기업별 부담 형평성 무시
빈번한 노동 이동	·정산 업무 과중	·피보험자 관리 곤란 ·관리 소홀 및 누락	·행정 업무 과중 ·유사업무 중복처리 부담과중
일용근로자 적용확대에 따른 변화	·일용근로자에 대한 정산의 어려움 ·가중	·일용근로자에 대한 원수 ·급인의 관리 한계 심화	·부담 형평성 무시 증폭 ·현장단위 관리 어려움 증폭 ·유사업무 중복처리 부담증폭
개선방향	·정산이 불필요한 징수방식 도입 ·확정임금에 의한 월납·후납	·실질적 고용주 보험가입 ·전자카드에 의한 피보험 ·자 관리	·기업단위 적용 ·실지급 확정임금 기준 ·적용 및 징수업무 통합처리

둘째, 주로 건설산업에 활용되는 방식으로 원수급인의 보험 가입이 지니는 문제점을 건설산업의 특성과 연계하여 생각해 보자. 보험자 입장에서 다수의 하수급인과 그에게 고용된 근로자에 대한 관리를 효율화함으로써 건설산업에 대한 보험 적용을 가능케 하려는 시도로서 이해할 수 있다. 그러나 그 대가로 도급생산 구조의 말단에 위치하는 근로자들이 실질적인 고용관계에 기초한 사업주로부터 떨어져 피보험자 관리가 어려워지고 관리망에서 누락되는 비용을 지불한다. 이러한 원수급인 관리 능력의 한계점은 일용근로자에 대한 적용 확대 이후 더욱 심각해질 것이다. 그 개선방향으로서 직접적인 고용관계에 기초한 피보험자 관리방식과 이동이 잦은 일용근로자에 적합한 전자카드 관리방식의 도입을 고려할 수 있다.

셋째, 역시 건설산업에 활용되는 방식으로 노무비율 적용에 따른 문제점과 건설산업의 특성을 연계하여 생각해 보자. 보험자 입장에서 파악하기 어려운 건설현장의 임금 정보가 없이도 당해 현장의 보험료를 징수할 수 있는 방식을 고안함으로써 건설산업에 대한 보험 적용을 가능케 하려는 시도로서 이해할 수 있다. 하지만 그 대가로서 개별 기업의 공종별·규모별 편차를 무시하고 관리단위를 건설현장에 고착시키는 비용을 지불했다. 이것은 기업별 보험료 부담의 형평성을 해치고 이동이 잦은 근로자의 자격 변경신고를 빈번하게 했다. 일용근로자에 대한 확대 적용 이후에는 보다 다양한 기업이 진입하고 이동

이 더욱 빈번한 근로자들을 관리해야 한다. 이때에도 노무비율에 의거하여 보험료를 징수한다면 기업별 보험료 부담의 형평성은 더욱 크게 훼손될 것이고 건설현장별 관리로 인한 행정업무는 기하급수적으로 늘어날 것이다. 게다가 다른 사회보험의 유사업무까지 별도로 처리해야 한다면 건설현장의 관련 업무 처리는 매우 어렵게 될 것이다. 그 개선 방향으로서 현장단위가 아닌 기업단위의 적용, 실지급 확정임금에 의거한 징수, 유사한 행정업무의 통합처리 등을 고려해야 한다.

IV. 개선방안

지금까지 건설산업에 대한 현행 고용보험 및 산재보험의 운용 과정에서 나타난 적용·징수 방식의 현황 및 문제점을 살펴보았다. 그리고 그러한 문제점을 낳게 된 근본원인으로부터 그 문제를 해결할 수 있는 단초를 아울러 발견하였다. 이 글의 첫 부분에서 기술하였던 사회보험의 지향점을 염두에 두고 앞에서 지적한 문제점들을 극복할 수 있는 개선방안에 대해 보다 구체적으로 제시하고자 한다.

건설현장의 적용 및 징수 방식을 효율화한다는 것은 커다란 의미를 지닌다. 비단 건설산업에 국한되지 않는다. 즉, 도급 생산, 근로자의 빈번한 이동, 현장간 배치 관행, 취업과 실업의 반복 등 일용근로자가 지닐 수 있는 특성이 건설현장에서 가장 극단적으로 드러나기 때문이다. 따라서 건설현장에서 피보험자 관리 및 적용·징수 시스템이 작동할 수 있도록 설계한다면 건설현장의 일용근로자 뿐만 아니라 전 산업의 일용근로자를 포용할 수 있을 것이다.

1. 기본 방향

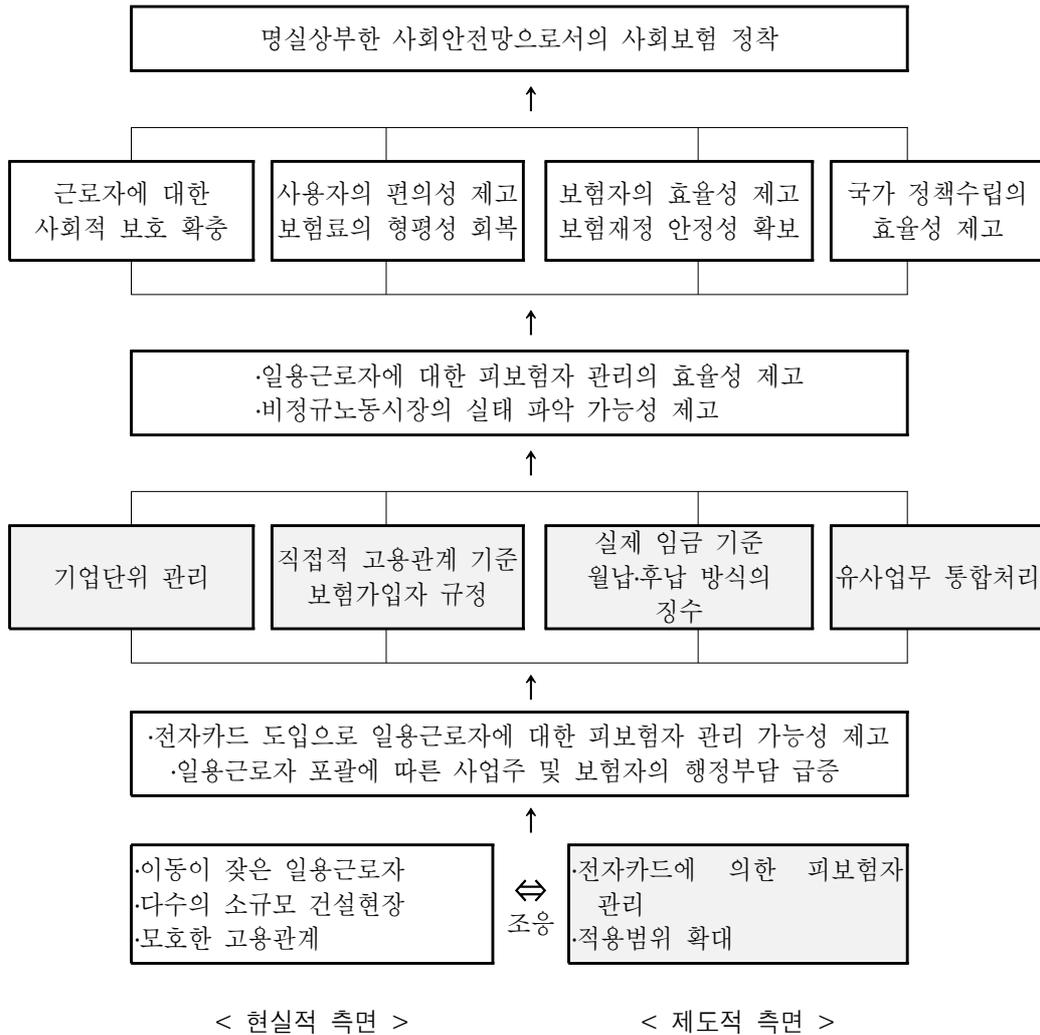
앞에서 보았듯이 건설산업에서 현행 적용 및 징수 방식의 문제점이 불거지는 이유는 현행 제도가 건설현장의 고용 관행을 포용하기 어렵기 때문이다. 그러나 아직까지 그러한 문제점들이 보험제도의 운영 자체를 위협할 정도로 크게 가시화하지 않았던 이유는 1개월 미만 고용된 일용근로자에 대한 적용 제외 규정의 존재로 피보험자수가 소수에 그쳤기 때문인 것으로 보인다.

2004년으로 예정된 일용근로자에 대한 고용보험의 확대 적용은 현행 적용 및 징수 방식에 내재된 문제점을 증폭시키는 계기이기도 하지만 반대로 그간 해결하지 못했던 난제를 풀고 이상적인 적용 및 징수 방식으로 도약할 수 있는 기회를 동시에 제공할 수 있다. 일용 근로자의 실체가 드러나게 됨에 따라 실질적 고용 관계와 실제 임금에 기초해 적용 및 징수 업무를 수행할 수 있는 기본 여건이 조성되기 때문이다.

가장 근본적인 변화는 지금껏 암흑 속에서 보이지 않았던 일용근로자의 실체가 드러난다는 점이다. 이들의 근로 양태와 임금 정보가 피보험자 관리 전산망에 포착되기 때문이다. 이러한 획기적인 변화는 건설현장의 실제 인건비를 드러나게 할 것이다. 그에 따라 더 이상 노무비용에 의한 추정임금에 의존하지 않을 수 있게 된다. 또한 일용근로자

에 대한 적용 및 징수 업무를 원수급인이 담당하기에는 역부족이라는 사실이 보다 명확해질 것이다. 따라서 합법적인 사업주로서 실질적으로 이들을 고용하는 하수급인에게 관련 업무를 직접 담당하도록 함으로써 효과적인 보험 운영의 여건이 조성될 수 있다. 물론 하수급인이 편리하게 업무를 처리할 수 있도록 여건을 조성해야 한다.

<그림 4-1> 건설산업에 대한 적용 및 징수 방식 효율화의 기본 방향



또한 고용 및 산재보험 나아가 건강 및 연금보험의 적용, 그리고 건설근로자퇴직공제 제도까지도 통합 처리할 수 있도록 기본 방향을 설정하여야 한다. 독일의 경우 고용, 의료, 연금, 간호보험 등의 적용·징수를 통합 처리하고 있으며 한 걸음 더 나아가 네덜란드의 경우 사회보험뿐만 아니라 한국의 퇴직공제제도에 해당하는 건설업 사회복지기금의 처리까지도 일원화하고 있다.²³⁾ 이러한 논의를 도식화하면 <그림 4-1>과 같이 나타낼 수 있다.

2. 적용범위의 확대

앞에서 보았듯이 현재 고용기간 및 공사금액 규모에 따른 적용 제외 규정이 존재한다. 이것이 보험제도에 대한 근로자의 관심을 떨어뜨리고 사업주의 관리 책임을 소홀하게 하는 원인 중 하나로 지적되어 왔다. 그 결과 건설현장의 피보험자수는 소수에 그쳐 근로자 보호라는 사회보험의 지향점이 크게 훼손되었다.

(1) 개선방안 및 기대효과

사회적 위험으로부터 근로자를 보호한다는 사회보험의 지향점을 되살리는 노력은 당연히 근로자에 대한 적용 제외 규정의 폐지로부터 시작된다. 건설현장의 경우 고용기간과 공사금액 규모에 따른 적용 제외 규정이 존재한다. 두 가지 기준 중 근로자 보호의 소홀 또는 누락의 측면에서 볼 때 보다 중요한 것이 고용기간에 따른 적용 제외이다. 따라서 2004년으로 예정된 일용근로자에 대한 고용보험의 적용 확대는 중대한 의미를 지닌다. 물론 공사금액 규모에 따른 적용 제외 범위를 좁혀감으로써 근로자에 대한 보호를 보다 두텁게 할 수 있다.

요컨대, 여기서 제시하는 개선방안의 핵심은 모든 근로자를 적용대상에 포괄함으로써 적용의 일관성을 높이자는 것이다. 이 경우 어느 현장에서나 피보험자로서의 자격을 취득할 수 있으므로 보험제도에 대한 근로자의 관심을 끌어올릴 수 있다. 사업주 입장에서도 모든 근로자를 피보험자로 관리해야 하는 경우 고용기간에 따라 피보험자를 누락시킬 수 있었던 구실이 사라지게 된다. 보험자의 입장에서는 건설현장에서 피보험자 관리를 소홀히 하는 사업주를 단속할 수 있는 여건이 조성된 것이다. 하지만 이러한 적용 확대의 취지가 현장에서 구현될 수 있도록 충분한 준비가 필요하다. 규정으로만 확대되고

23) 사회보험의 적용 및 통합 통합에 관한 자세한 논의는 심규범(1999) 참조.

실제 현장에서는 근로자를 보호할 수 없다면 제도 자체의 신뢰도가 하락하게 될 것이기 때문이다.

요컨대, 적용범위의 확대는 단순히 법률 규정상의 확대라는 의미를 넘어 각 당사자의 관심과 책임을 높이고 기존 제도의 내실화를 촉진할 수 있는 계기를 마련한다는 중대한 의미를 지니게 된다.

(2) 예상되는 문제점과 그에 대한 대응

적용범위 확대 조치에 대해 몇 가지 문제점이 예상되는데 각 사안에 대한 대응방안도 아울러 생각해 보자. 첫째, 건설현장 일용근로자들의 보험료 징수에 대한 거부감이다. 면담에 의하면 건설일용근로자들은 공식적인 제도로부터 소외되어 왔기 때문에 정부의 제도에 대해 강한 거부감 내지 반발심을 가지고 있으며 피해의식에 젖어 있는 것으로 보인다. 따라서 이들은 임금의 일부를 보험료나 세금으로 징수하는 것에 대해 커다란 거부감을 보일 것으로 예상된다.

하지만 이러한 우려는 시간이 지나고 건설일용근로자가 누릴 수 있는 혜택에 대한 홍보가 진행되면서 해소될 수 있을 것이다. 실제로 근로자가 보험료나 세금을 지불하는 대신 그 이상의 혜택을 누릴 수 있기 때문이다. 겨울철의 실업급여 수급, 산재사고에 대한 확실한 보상, 건강보험 및 연금보험의 보험료에 대해 사업주가 절반을 부담하는 직장 가입자로서 혜택, 건설근로자퇴직공제제도에 대한 확실한 가입 등이 당장 누릴 수 있는 혜택의 종류들이다. 그러나 무엇보다 중요한 혜택은 근로자로서의 신분(身分)을 획득하고 근로경력(勤勞經歷)을 관리할 수 있다는 점이다. 근로자의 신분을 입증할 수 있다면 재산형성저축, 근로자 주택자금의 용자 등 중소기업의 저소득 근로자들을 위해 마련된 제반 공공근로복지 혜택을 받을 수 있다.²⁴⁾ 한편 경력이 입증되면 각종 자격시험에 응시할 수 있어 신분 상승의 토대로 삼을 수 있다. 또한 근로자가 납부한 갑근세에 대해서는 고용보험 피보험자 관리상에 나타난 임금자료를 근거로 개인별 연말정산이 이루어져야 한다. 연간 일정 소득 이하의 근로자는 납부한 세금을 돌려 받을 수 있도록 해야 한다.²⁵⁾ 고용보험 피보험자 관리를 통해 이러한 각종 공식제도의 혜택을 누리고 신분을

24) 건설일용근로자의 신분 및 경력을 입증함으로써 누릴 수 있는 혜택에 대한 자세한 논의는 심규범(2001a) 참조.

25) 2003년 3월 현재 일일 임금 기준의 면세점이 8만원이다. 하지만 소위 '일당' 기준의 면세점은 임금의 등락에 따라 항상 변동해야 하고 어느 금액이 적절한 면세점인지에 대한 근거도 사실 미약하다. 따라서 일용근로자들의 경우에도 자신의 연간 소득에 기초하여 연말소득정산이 이루어져야 한다. 지금까지 이들의 소득 정보가 없었기 때문에 불가능하였으나 향후 고용보험 전산망을 통해 일용근로

되찾을 수 있다는 점을 충분히 홍보한다면 보험료 및 세금에 대한 거부감은 상당히 줄어들 것으로 예상된다.

둘째, 급증하는 일용근로자를 관리하기에는 사업주의 관리 능력이 부족하다는 우려이다. 하지만 이러한 우려의 근원은 사업주의 관리 능력 부족에 있다기보다는 건설현장의 현실과 괴리된 적용 및 징수제도로 인해 행정업무 처리가 효율적으로 안 된다는 데 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 이러한 우려는 향후 서술할 피보험자 관리 방식의 개선과 적용·징수 방식의 개선을 통해 해결하여야 한다.

셋째, 급증하는 일용근로자와 소규모 사업주에 대한 보험자의 관리 능력 부족을 우려한다. 하지만 이러한 우려의 근원 역시 보험자의 관리 능력 부족에 있다기보다는 건설현장의 현실과 괴리된 적용 및 징수제도로 인해 행정업무 처리가 효율적으로 안 된다는 데 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 이러한 우려는 향후 서술할 피보험자 관리 방식의 개선과 적용·징수 방식의 개선을 통해 해결하여야 한다. 물론 관리대상 근로자수 및 사업장수가 절대적으로 증가하는 데 따르는 일정 정도의 행정인력 및 전산장비의 증대는 불가피하다.

3. 전자카드에 의한 피보험자 관리

건설현장에서 발생하는 적용 및 징수와 관련된 문제점의 근원은 대개 건설근로자의 임금 및 근로일수 등 실제 근로행태를 파악할 수 없다는 데에 있었다. 그 이유는 이동이 잦은 비정규근로자를 관리하기에 현재의 피보험자 관리 방식이 부적절하다는 것이었다. 따라서 빈번히 이동하는 일용근로자를 관리할 수 있는 대안을 모색하게 된 것이다.

(1) 개선방안 및 기대효과

이동이 잦은 근로자를 피보험자로 관리하기 위해서는 전자카드에 의한 관리방식의 도입이 필요하다. 전자카드에 의한 피보험자 관리 방식이란 현행 종이서식에 의해 이루어지는 피보험자 관련 각종 신고 행위를 카드로 대체함으로써 정보입력 및 전달행위를 전산화하는 것을 의미한다.

대략적인 운용 방법과 관련 당사자의 역할은 다음과 같다. 첫째, 근로자의 카드발급

자의 연간 소득 정보가 드러날 수 있다면 이것을 활용하여 개인별 정산이 가능할 것이다.

과정이다. 다음 두 가지의 가능성을 모두 열어 놓음으로써 근로자의 잦은 이동과 카드 발급간의 시차에서 야기되는 문제점을 해결할 수 있다. 1) 기존의 관리방식과 같이 신규 근로자를 고용한 경우 사업주가 카드발급을 신청하여 근로자에게 전달하는 방법이다. 이러한 방식은 지방의 고용보험관리조직에서 카드를 발급하더라도 최소 7일 정도가 소요 될 것으로 예상된다. 이 경우 현행 퇴직공제제도가 안고 있는 문제점 즉, 수첩발급과 일용근로자 이동간의 시차에 따른 전달실패 사태가 그대로 반복될 수 있다. 2) 근로자가 직접 보험자로부터 카드를 발급 받는 방법이다. 근로자 본인이 직접 방문할 경우 즉시 발급이 가능하다. 이 경우에는 초기의 카드 발급 시점과 본인이 수취하는 시점간의 격차를 없앨 수 있다.

둘째, 근로자의 역할이다. 근로자는 사업주를 통해 카드 발급을 신청하거나 직접 보험자를 방문해 카드를 발급 받아 보유한다. 건설현장에서 근로를 제공하기 시작하는 시점과 마치는 시점에서 전표의 출력을 통해 피보험자 관리 내역을 스스로 확인한다. 또한 보험자의 전산망으로부터 피보험자 관리 현황을 출력 받아 자신의 근로경력 증빙자료로 활용할 수 있다.²⁶⁾ 이러한 정보를 기초로 실업급여나 산재보상 뿐만 아니라 타 사회보험과 퇴직공제회로부터는 각각의 혜택과 퇴직부금을 신청하여 수령할 수 있다.

셋째, 사업주의 역할이다. 사업주는 고용 초기에 전자카드의 전표 출력을 이용하여 근로계약의 체결에 갈음하고, 이후 출근을 확인하거나 전자카드를 통해 임금을 지급할 수 있다.²⁷⁾ 이 때 근로자측의 정보는 카드를 통해 보험자의 전산망에 이미 수록되어 있고 사업주측의 정보는 자신의 단말기에 저장되어 있으므로 추가적으로 입력할 사항은 근로일수, 임금 등이고 보험료 액수는 내장된 계산 틀에 의해 자동적으로 산정될 수 있을 것이다. 나아가 타 사회보험 및 퇴직공제제도의 적용·징수가 통합된다면 사업주는 카드에 의한 한번의 신고행위로써 빈번하고 중복적인 행정부담을 최소화할 수 있을 것이다.

넷째, 보험자의 역할이다. 보험자는 카드를 발급하고 사업주가 전송하는 근로정보를 확인하여 저장하고 보험료 등을 수납하게 된다. 특히 입직과 이직이 잦은 일용근로자의 경우 전산화에 의한 신속한 자료 활용이 전제되어야 실업급여 업무의 차질을 예방할 수 있다.

26) 하지만 고용보험을 담당하는 보험자는 단기적으로만 피보험자 자료를 관리할 뿐 건설근로자의 평생에 걸친 근로경력 자료를 보관할 수는 없다. 따라서 건설근로자에 대한 경력관리를 담당할 수 있는 기구에 대해서는 별도로 고민해야 한다.

27) 고용초기에 확인전표를 작성하여 일용근로자에게 교부하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 법률상에도 명시된 고용계약서의 교부를 고용증명서의 작성으로 대신함으로써 이중 작성의 불편을 덜어 줄 수 있다. 둘째, 감독기관에서 건설현장의 실태를 파악하고자 할 경우 일용근로자들이 보유하고 있는 확인전표를 확인함으로써 감독의 수단으로 활용할 수 있다. 셋째, 근로자가 당해 현장을 떠나더라도 이 전표를 이용하여 정보의 누락을 막을 수 있다.

또한 적용 및 징수 업무가 통합 처리될 경우에는 통합보험자가 근로정보를 타 사회보험과 퇴직공제회에 전송하고 보험료 등도 동일로 이체하며 그 대가로 타 사회보험 및 퇴직공제회로부터 일정액의 수수료를 징수하게 된다.

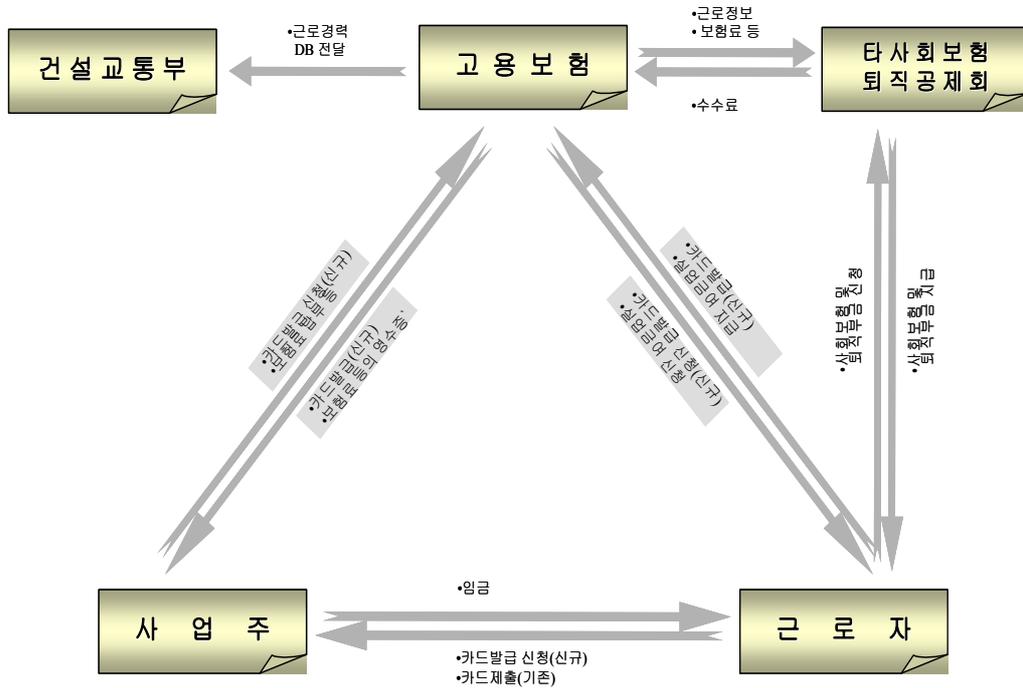
근로자의 고용 시점별로 나누어 작성할 내용을 요약하면 다음과 같다.

<p>▲ 고용 시작 시점에 작성할 내용 : 확인전표 발급 및 수령(근로계약서로서 기능)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 근로자 관련 사항 <ul style="list-style-type: none"> ·보험자 전산망에 입력된 사항 : 성명, 주민등록번호, 주소 및 연락처, 직종, 기능수준 등 ·추가로 입력할 사항 : 근로시간, 고용계약기간, 계약임금, 담당업무 등 - 사업주 관련 사항 <ul style="list-style-type: none"> ·컴퓨터에 입력된 사항 : 회사(상호)명, 고용주 성명, 사업자등록번호, 주소 및 연락처(전화 등), 고용관리책임자 성명 등 ·추가로 입력할 사항 : 사회보험 및 퇴직공제가입 여부 <p>▲ 고용 기간 중에 작성할 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> ·출퇴근체크 <p>▲ 고용 종료 시점에 작성할 내용 : 확인전표 발급 및 수령(이직확인서로서 기능)</p> <ul style="list-style-type: none"> ·근로자 관련 추가 입력 사항 : 총지불임금 액수 ·사회보험 등 관련 추가 입력 사항 : 원천징수된 보험료 및 세금 내역(자동계산)
--

한편, 전자카드를 활용한 각 당사자의 역할 및 정보의 흐름을 도식화하면 <그림 4-2>과 같이 나타낼 수 있다. 그림은 여러 종류의 유사 업무를 통합 처리하는 상황을 상정하여 표현하고 있다. 또한 건설산업의 주무부처인 건설교통부가 건설근로자의 근로경력 DB를 관리함으로써 건설정책의 기초자료로 활용할 것을 염두에 두고 있다.

일용근로자에 대한 피보험자 관리에 전자카드를 활용함으로써 얻을 수 있는 기대효과는 다음과 같다. 첫째, 이동이 잦은 일용근로자를 포용함으로써 사각지대에 놓여 있던 비정규 근로자를 보호할 수 있게 된다. 이것은 사회보험이 명실상부한 사회안전망으로서의 위상을 높일 수 있는 계기가 될 것이다. 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 처리함으로써 커다란 시너지 효과가 기대된다. 전국적으로 확대할 것으로 예상되는 훈련바우처 카드와 연계함으로써 적은

<그림 4-2> 전자카드를 활용한 건설현장의 피보험자 관리 흐름도



추가 비용으로 커다란 시너지 효과를 기대할 수 있다. 나아가 여타 사회보험 및 건설근로자퇴직공제제도 등의 적용 및 징수를 통합 처리할 수 있는 기반이 마련될 것이다. 그 외에도 출퇴근카드, 교통카드, 신용카드 등 다양한 기능을 부가하여 활용할 수 있을 것이다. 다섯째, 노동시장 정보를 체계화함으로써 정부 정책수립의 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 지금까지 드러나지 않았던 임시 및 일용근로자에 대한 정보가 피보험자 전산망에 집적됨으로써 모든 근로자를 망라하는 온전한 노동시장 정보를 구축할 수 있게 된다. 특히 건설 노동시장에 대한 실제 정보에 기초하여 정부의 건설정책 및 사업주의 경영전략을 효율적으로 수립할 수 있게 될 것이다.

(2) 예상되는 문제점과 그에 대한 대응

전자카드의 도입과 관련해 예상되는 문제점은 크게 비용상의 문제와 순조로운 제도 정착의 가능성이다. 첫째, 비용이 과다하게 소요될 것이라는 우려이다. 한 민간 정보회사

의 비용 추정에 의하면 중앙집중형으로 전산망을 설계하고 30만매를 발급하며 사업장 2,000개를 기준으로 할 때 약 52억원의 비용이 소요될 것으로 추산하고 있다. 물론 구체적인 운영 방식과 근로자수 및 사업장수에 따라 그 비용이 크게 늘어날 수 있다. 하지만 사회적 위험으로부터 소외된 일용근로자를 보호한다는 목적을 달성하기 위해서는 일정 규모의 투자비용은 감내해야 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 줄이는 데서 그치지 않고 그 투자비용을 절감하는 데에도 기여할 것이다.

둘째, 전자카드를 활용한 피보험자 관리 방식의 순조로운 정착 가능성이다. 특히 일용 근로자와 소규모 사업장에서의 수용 여부가 우려의 대상이다. 하지만 근로자 입장에서는 전자카드의 도입 필요성과 사용방법을 충분히 홍보하고 교육한다면 이를 거부할 이유는 없다고 보여진다. 여기에 훈련바우처 카드, 교통카드, 신용카드 등 여러 기능을 부가함으로써 순조로운 정착을 촉진할 것으로 예상된다. 오히려 소규모 사업장의 경우에 어려움이 있을 수 있다. 카드리더기나 기타 관련 설치비용을 개별 사업주에게 부담시킬 경우 그에 대한 반발이 있을 수 있기 때문이다. 따라서 전자카드 도입과 관련된 기기의 설치비를 고용보험에서 지원하는 방안을 강구하여야 한다.

4. 기업단위 관리

동일한 근로자를 동일한 사업주의 여러 현장에 공정에 따라 배치하는 건설현장의 작업 특성상 현장별 관리는 취득 및 상실 신고 또는 이직 확인서 발급행위의 빈도를 높이는 불편을 야기하고 있다. 그 대안으로 제기되는 것이 관리단위를 사업장에서 기업으로 전환하는 것이다. 물론 그 전제조건은 관리단위를 전환하더라도 보험료 징수에 지장을 주지 말아야 한다는 것이다.

(1) 개선방안 및 기대효과

동일한 근로자를 동일한 사업주의 현장간에 이동 배치하더라도 별도의 자격변동 신고 사유를 발생시키지 않고 업무의 효율성을 높이는 방안으로서 관리 단위를 현장 단위에서 기업 단위 또는 사업주 단위로 전환하는 것을 생각할 수 있다. 다만, 예외적으로 사업주가 사업장 단위별 관리를 원하는 경우 이를 허용할 수 있다. 이 경우에도 동일 사업

주의 사업장임이 식별되도록 관리번호를 부여한다. 물론 전자카드의 도입만으로도 자격 변동 신고 행위가 매우 간소화되기는 할 것이나 보험료와 관련된 업무를 본사에서 일괄적으로 처리하는 관행에 비추어볼 때 기업단위의 적용으로 사업주의 업무량이 크게 줄 것으로 기대된다.

한편 보험자의 입장에서 향후 관리해야 할 사업주가 하수급인으로 확대되고 나아가 각 개별 현장 단위로 담당해야 한다면 행정 업무의 증가는 매우 클 것으로 예상되는데 관리 단위를 기업 단위로 전환한다면 보험자의 행정 효율성 제고에도 크게 기여할 것이다. 2001년 말 현재 일반건설업체는 11,961개, 전문건설업체는 25,883개로 건설기업은 총 37,844개인데 비해, 일반건설업체의 건설현장수는 71,060개, 전문건설업체의 건설현장수는 489,452개로 건설현장은 총 560,512개에 달하는 것으로 나타났다. 전문건설업체의 현장 중 5천만원 이상의 현장수는 107,381개였다. 물론 기업체수와 건설현장수만을 가지고 단순 비교할 수는 없지만 기업단위로 할 경우와 현장단위로 할 경우에 사업주와 보험자에게 주어질 행정업무량의 차이는 짐작할 수 있을 것이다.

(2) 예상되는 문제점과 그에 대한 대응

관리단위의 전환과 관련해 예상되는 문제점은 보험료의 누락 가능성이다. 현재의 징수 방식은 건설공사별 총공사금액에 노무비율을 적용하여 노무비를 도출하고 여기에 보험요율을 곱하여 보험료를 징수하는 것이다. 따라서 피보험자 관리 여부와 무관하게 보험료 징수만큼은 확실하게 이루어진다고 볼 수 있다. 하지만 관리단위를 기업으로 전환하면서 여전히 원수급인을 보험가입자로 하여 공사금액과 노무비율에 의존해 임금총액을 추정한다면 여러 공사가 뒤섞여 보험료 부과기준이 모호해질 수 있다는 것이다.

그렇지만 현장에서 기업으로 관리단위를 전환할 때에는 몇 가지 조치가 전제되어야 한다. 피보험자의 임금을 파악할 수 있어야 한다. 그래야 총공사금액에 노무비율을 적용하여 임금총액을 추정할 필요가 없어지게 되고 총공사금액과 긴밀히 연결된 현장 단위에서 벗어날 수 있기 때문이다. 또한 원·하수급인을 불문하고 직접적 고용관계에 기초하여 보험가입자가 규정되어야 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 관리단위를 기업으로 설정함으로써, 보험료 징수의 누락 없이, 보험자 및 사업주의 행정 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

5. 직접적 고용관계에 기초한 보험가입자 규정

앞에서 논의했듯이 고용보험법과 산재보험법은 근로자를 고용하고 있는 모든 사업주를 보험가입자로 규정한다는 대원칙을 천명하고 있음에도 불구하고 예외적으로 도급사업의 경우에는 원수급인을 보험가입자로 규정하고 있다. 이러한 예외 규정을 두어 보험자가 다수의 하수급인 대신 소수의 원수급인을 관리함으로써 행정효율성을 제고하고 제도의 정착을 촉진한 측면이 인정되나 그에 따른 부작용이 발생했다. 도급구조상 근로자에 보다 가까운 하수급인의 관심이 낮아지면서 근로자 보호에 소홀해졌기 때문이다. 이것은 사업주가 자신이 고용한 근로자를 사회적 위험으로부터 보호한다는 취지를 법으로 강제하는 사회보험의 취지에도 어긋난다. 더욱이 고용보험의 적용 확대 이후에 이동이 잦은 일용근로자가 대거 진입하게 되면 원수급인이 보험가입자로서의 역할을 수행하는 과정에 잠재된 한계점이 보다 극명해질 것이다.

(1) 개선방안 및 기대효과

사업주가 자신이 고용한 근로자를 사회적 위험으로부터 보호한다는 취지에 부응하도록 근로자와 직접적인 고용관계를 맺고 있는 사업주를 보험가입자로 규정하도록 해야 한다. 즉, 수차의 도급에 의해 생산이 이루어지는 건설산업에서도 합법적으로 근로자와 직접적인 고용관계를 맺고 있는 하수급인을 보험사업주로 규정해야 한다. 이것은 '모든 사업주'를 보험가입자로 규정하고 있는 산재보험법과 고용보험법의 일반 원칙에도 부합한다. 물론 하수급인이 보험 관련 행정업무를 편리하게 처리할 수 있는 적용 및 징수 방식을 도입하여야 한다.

이러한 업무의 처리를 보다 명백하게 하기 위해 건설근로자의 고용개선등에관한법률은 고용관리책임자 선임을 규정하고 있다. 전문건설업체 수준에서 고용관리책임자를 현장에 배치하여 근로계약, 퇴직공제제도 및 사회보험 등의 업무를 처리하게 하여야 한다. 원수급인의 고용관리책임자에게는 고용에 관한 현장의 총괄 책임자로서 하수급인의 고용관리책임자에 대한 배치 및 지도를 담당하도록 하여 제도의 실효성을 높여야 한다. 물론 고용관리책임자를 별도로 규정해야 하는 것은 아니다. 건설업체의 본사에서 현장에 배치한 인원에게 고용관리책임자의 직함을 주고 그 임무를 담당하도록 하는 것이다. 즉, 별도의 인력 배치가 필요한 것은 아니다. 하지만, 하수급인의 입장에서는 과거에 하지 않았던 보험가입자의 업무를 부담으로 느낄 것이므로 고용관리책임자에 대한 지원 규정을 두어 그 부담을 덜어 제도의

정착을 촉진할 필요가 있다.²⁸⁾

직접적인 고용관계에 기초하여 보험가입자를 규정함으로써 예상할 수 있는 기대효과는 다음과 같다. 첫째, 보다 효과적인 일용근로자 보호와 원활한 보험업무 처리를 기대할 수 있다. 일용근로자의 근로 형태 및 임금 정보를 보다 정확히 파악하고 있는 하수급인이 피보험자 관리와 보험료 납부 업무를 동시에 처리하는 것이 보다 효과적이다. 따라서 실업 또는 산재로부터 근로자를 보호하려는 보험의 근본 취지가 더욱 잘 발현될 수 있다. 나아가 2004년 이후 급증하게 될 일용근로자에 대한 피보험자 관리를 효율적으로 수행함으로써 건설현장의 보험업무 장애를 막을 수 있을 것이다.

둘째, 보험료 정산 과정에서 보험자와의 마찰을 최소화할 수 있다. 전자카드에 의한 피보험자 관리 방식이 도입될 경우 하수급인은 보다 정확한 임금 정보를 관리할 수 있으므로 확정 보험료 정산과정에서 공제비용의 범위와 규모에 대하여 보험자와 불필요한 마찰을 줄일 수 있다. 보다 바람직한 것은 실제 지급한 임금을 기준으로 보험료를 징수함으로써 정산절차를 없애는 것이다.

셋째, 원수급인의 불만을 해소할 수 있다. 자신이 고용하지 않은 근로자에 대한 보험 업무를 처리하는 것이 불합리하다고 주장해 온 원수급인의 불만을 해소할 수 있다.

넷째, 하수급인이 직접 산재보험의 보상 또는 고용보험의 고용안정 및 능력개발사업의 수혜자가 될 수 있다. 지금까지 하수급인은 고용보험의 피보험자 관리 의무를 지고 있음에도 불구하고 고용보험의 사업을 활용할 수는 없었다.

다섯째, 하수급인 인정 승인 규정에 대한 논란도 사라진다. 근로자를 고용하는 모든 하수급인이 직접 보험가입자가 되므로 더 이상 하수급인 인정 승인과 관련된 규정은 불필요하다. 즉, 원수급인의 보험료 납부 이전일 것, 공사금액 규모에 의한 승인 요건 설정 등을 둘러싼 논란이 사라진다.

실제 건설산업에서 하도급 비율이 점점 높아지고 있어 원수급인이 하수급인을 대신하여 보험가입자의 역할을 수행하기는 더 어려워질 것으로 보인다. <표 4-1>에 의하면 1980년대에 10%대에 그쳤던 하도급 비율이 외환위기 이후에는 40%대를 넘어서고 있음을 볼 수 있다.

28) 다만, 여기에서 말하는 사업주의 개념 속에 현장의 심장이 포함되어서는 안 된다. 즉, 고용관리책임자를 둘 수 있는 사업주는 건설관련 법령상의 합법적인 건설업자에 국한해야 한다는 것이다. 건설근로자가 심장을 통해 동원되었다고 피보험자관리 등의 업무 등은 고용관리책임자 또는 전문건설업체에 맡겨야 한다. 심장은 합법적 지위를 가지지 못하므로 담당능력이 결여되어 있기 때문이다. 오히려 심장은 '도급계 근로자'로 해석되어 고용보험이나 산재보험의 보호대상인 근로자로 포함되어야 할 것이다.

<표 4-1> 연도별 건설공사 원·하도급 대비표

(단위 : 건, 십억, %)

연도	구분	일반업자 계약실적		전문업자 계약실적		하도급비율
		건수	금액	건수	금액	
1986		27,313	7,531.7	30,919	1,396.6	18.5
1987		34,369	8,765.8	33,585	1,641.6	18.7
1988		28,166	9,921.7	33,525	2,123.9	21.4
1989		33,017	16,109.7	34,402	2,945.2	18.3
1990		37,678	26,376.5	37,043	4,515.2	17.1
1991		39,769	32,789.2	37,942	6,326.5	19.3
1992		39,273	33,510.4	46,457	7,799.9	23.3
1993		45,254	43,236.0	75,245	10,590.3	24.5
1994		45,700	52,164.8	83,281	13,416.5	25.7
1995		46,653	57,606.3	106,016	17,748.2	30.8
1996		47,915	68,749.0	117,476	22,497.0	32.7
1997		46,997	74,924.0	113,292	24,809.8	33.1
1998		40,951	47,080.2	98,768	22,503.3	47.8
1999		48,314	47,167.7	109,969	20,853.4	44.2
2000		51,687	49,936.3	140,095	23,505.6	47.1
2001		71,060	60,329.0	164,580	26,506.7	43.9

자료 : 대한전문건설협회, 2001년분 전문건설업통계연보, 2002.10.

(2) 예상되는 문제점 및 그에 대한 대응

도급사업의 원수급인과 하수급인을 각각 보험가입자로 규정하자는 개선방안에 대해 몇 가지 우려가 제기된다. 첫째, 소규모 하수급인 사업주의 행정능력이 부족하므로 보험업무를 처리할 수 없다는 것이다. 하지만 현재에도 산재보험의 경우 2천만원 이상의 공사를 원도급한 경우에는 보험가입자가 되어 보험업무를 처리하고 있다. <표 4-2>에 의하면 2001년 전문건설업체의 계약실적 498,452건 중 원도급 건수가 333,872건으로 전체의 67%를 차지하고 있다.

<표 4-2> 연도별 전문건설업체의 원·하도급 계약실적 비교

(단위 : 건, 백만원, %)

	합계			원도급			하도급		
	건수	금액	금액 비율	건수	금액	금액 비율	건수	금액	금액 비율
1988	98,634	3,755,907	100.0	65,109	1,631,978	43.5	33,525	2,123,929	56.5
1989	103,045	5,231,802	100.0	68,643	2,286,615	43.7	34,402	2,945,187	56.3
1990	118,681	8,072,841	100.0	81,638	3,557,644	44.1	37,043	4,515,196	55.9
1991	132,859	11,836,569	100.0	90,219	4,874,308	41.2	42,640	6,962,261	58.8
1992	145,900	13,662,345	100.0	99,443	5,862,452	42.9	46,457	7,799,893	57.1
1993	216,034	17,630,674	100.0	140,789	7,040,393	39.9	75,245	10,590,280	60.1
1994	241,953	22,564,535	100.0	158,672	9,148,056	40.5	83,281	13,416,478	59.5
1995	297,751	28,581,863	100.0	191,735	10,833,642	37.9	106,016	17,748,220	62.1
1996	334,498	35,167,186	100.0	217,022	12,670,154	36.0	117,476	22,497,032	64.0
1997	325,808	37,194,231	100.0	212,516	12,384,423	33.3	113,292	24,809,808	66.7
1998	291,935	31,569,896	100.0	193,167	9,066,635	28.7	98,768	22,503,261	71.3
1999	334,029	30,571,592	100.0	224,060	9,718,172	31.8	109,969	20,853,420	68.2
2000	415,284	35,009,748	100.0	275,189	11,504,116	32.9	140,095	23,505,631	67.1
2001	498,452	39,410,314	100.0	333,872	12,903,569	32.7	164,580	26,506,744	67.3

자료 : 대한전문건설협회, 2001년분 전문건설업통계연보, 2002.10.

<표 4-3> 2001년도 전문건설업 인원규모별 업체수 분포

(단위 : 업체수, 인, %)

구분	업체수	구성비	총인원	구성비
계	25,883	100.0	222,411	100.0
5인 미만	7,869	30.4	24,662	11.1
5-10인 미만	12,808	49.5	79,500	35.7
10-20인 미만	3,221	12.4	42,810	19.2
20-50인 미만	1,696	6.6	45,526	20.5
50-100인 미만	196	0.8	13,260	6.0
100-200인 미만	63	0.2	8,418	3.8
200인 이상	30	0.1	8,235	3.7

자료 : 대한전문건설협회, 2001년분 전문건설업통계연보, 2002.10.

또한 타 업종(예 : 음식점, 소매상 등)의 경우 근로자를 1인 이상 고용한 사업주는 모두 보험가입자로서 피보험자 관리뿐만 아니라 보험료 신고·납부 의무를 수행하고 있다. 하물며 건설산업기본법령에 의해 기술 및 재무 능력을 검증 받은 전문건설업체에 대하

여 보험업무의 처리 능력이 부족하므로 보험가입자로 규정할 수 없다고 판단하는 것은 형평에도 어긋난다. 법령상의 전문업체 등록기준은 기술자 2~5인 이상, 자본금 1~10억원 이상이다. <표 4-3>에 의하면 70%의 전문건설업체는 5인 이상을 고용하고 있음을 볼 수 있다.

그러나 전문건설업체가 보험업무를 처리하기 어려운 실제 이유는 다른 데 있다. 현재의 피보험자 관리 및 징수 방식이 이동이 잦은 일용근로자에게는 적합하지 않다는 점이다. 따라서 이러한 문제점은 전자카드에 의한 피보험자 관리 및 정산이 필요 없는 징수 방식의 도입을 통해 해결해야 할 것이다. 또한 건설근로자고용개선등에관한법률에 의해 현장에 배치할 고용관리책임자에 대한 금전적 지원을 통해 사업주의 부담을 덜어 줄 수 있을 것이다.

둘째, 건설현장의 역관계에 비추어 볼 때 약자인 하수급인에게 보험료 납부 부담이 전가될 것이라는 우려가 있다. 이러한 우려를 불식시키기 위해서는 산재보험법 시행령 제 52조에 규정된 ‘공사발주자에 의한 보험료의 대행납부’ 규정의 활용을 검토해 볼 수 있다. 일반건설업체에서는 산재보험가입 분리시 해당 하수급업체가 납부해야 할 보험료를 당연히 하도급 공사계약금액에 포함되어 있어 보험료 전가는 있을 수 없다고 주장하나 이를 확실히 하기 위해 만일 원수급인의 보험료 미지급으로 문제가 발생할 경우 원수급인이 보험료 납부 연대의무를 지도록 명문 규정을 둘 수 있을 것이다.

셋째, 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 더욱 큰 문제는 급증하는 일용근로자들이 건설현장을 옮겨 다님으로써 빈번한 신고 행위를 야기하는 것이다. 이것은 카드에 의한 피보험자 관리 시스템을 도입하고 사업주 단위로 관리단위를 변경함으로써 대응해야 할 문제이다. 이 두 가지 방안을 실천함으로써 하수급인의 행정업무는 크게 줄어들 수 있다.

넷째, 보험료 징수의 누락이 예상된다라는 우려도 있다. 이것은 변동이 심한 다수의 소규모 전문건설업체를 관리하기 어려울 것이라는 우려로 해석된다. 하지만 앞서 보았듯이 법령에 의해 최소한의 보유 인원과 자본금 요건이 규정되어 있으므로 여타 산업의 소규모 사업장에 비해 오히려 위험도가 더 낮을 것으로 판단된다. 그리고 또 다른 안전장치로서 하수급인이 보험료를 납부하지 않은 경우 원수급인이 연대책임을 지도록 규정하면 원수급인이 하수급인에게 기성금액을 전달할 때 보험료 납입 영수증을 확인하게 되므로 보험료 징수의 누락을 억제할 수 있을 것이다.

6. 실제 임금에 기초한 월납·후납 방식의 징수

현행 징수방식은 당해 연도에 지급될 임금을 추산하고 그에 의거하여 연초에 개산보험료를 납부한 후 다음 연도 초에 당해 연도의 실제 지급 임금을 기준으로 확정보험료를 납부하는 방식으로 요약할 수 있다. 이 과정에서 정산과 관련된 복잡한 문제점이 야기된다. 한편 건설현장에서 실제 지급되는 임금을 파악하지 못해 총공사금액과 평균 노무비율을 활용해 개별 기업의 임금총액을 추정하고 있다. 이러한 징수 방식의 문제점이 일용근로자에 대한 적용 확대 이후에 더욱 부각될 것으로 보인다. 따라서 이동이 잦은 일용근로자의 존재 및 다수의 소규모 사업장이 존재하는 건설현장을 포괄할 수 있는 징수방식을 고안하여야 한다.

(1) 개선방안 및 기대효과

이 글에서 제안하는 징수 방식의 요체는 실제 지급된 ‘확정 임금’에 기초한 ‘후납’ 방식이다. 실질적인 고용관계를 맺고 있는 사업주가 자신이 근로자에게 지급한 실제 임금에 기초하여 보험료를 납부하는 방식을 말한다. 후납 방식이란 실제로 임금을 지급하고 난 후에 그것에 보험요율을 곱하여 산정된 보험료를 납부하는 방식을 의미한다. 이러한 징수방식의 전제조건은 피보험자 관리를 통한 임금 정보의 확보이다.

좀더 구체적으로 살펴보기 위해 이러한 징수 방식을 현행 다른 제도와 비교한다면 갑근세의 납부 방식과 유사하다고 할 수 있다. 즉, 매월 임금을 지급하고 난 후 여기에 보험요율을 곱하여 다음 달 일정 날짜에 보험료를 자진 납부하는 것이다. 이 때 사업주는 개별 근로자별로 납부하는 것이 아니고 자신의 기업에서 당월에 지급한 임금총액에 대하여 보험요율을 곱해 한꺼번에 납부한다. 이를 통해 사업주의 편의성을 도모할 수 있으며 급여 지급에 필요한 개별 근로자의 임금 정보는 피보험자 관리 체계를 통해 확보할 수 있게 된다. 다만, 양자의 차이점은 갑근세의 경우 향후 소득 공제와 관련한 정산 작업이 필요하나 보험료의 경우에는 과오납의 수정은 있을 수 있어도 정산 업무는 필요없게 된다.

실제 지급된 ‘확정 임금’에 기초한 징수 방식으로 전환할 경우 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 노무비율로부터 벗어날 수 있다. 일용근로자에 대한 고용보험의 확대 적용을 계기로 전자카드에 의한 피보험자 관리 체계를 도입함으로써 일용 근로자의 임금 정보를 확보할 수 있게 될 것이다. 따라서 노무비율에 의존하던 방식에서 탈피할

수 있으므로 노무비율 산정과 관련된 비합리성이나 노무비율 활용에 따른 보험료 부담의 형평성 훼손 등의 문제를 해결할 수 있게 된다.

둘째, 총공사금액에 대한 의존에서 벗어나므로 기업단위의 적용 기반을 마련할 수 있게 된다. 임금총액 추정을 위해 노무비율과 함께 사용했던 현장 단위별 공사금액으로부터도 벗어날 수 있어 현장단위 적용이 아닌 기업단위 적용의 기반을 마련하게 된다.

셋째, 실제 지급 임금에 기초해 보험료를 납부함으로써 번거로운 정산으로부터 벗어날 수 있다. 확정되지 않았던 임금에 기초해 개산보험료를 먼저 내고 확정된 임금에 기초해 확정보험료를 납부하는 방식에서 필수적이었던 정산의 절차가 사라지게 된다. 따라서 정산 과정에서 보험자와 사업주간에 다툼을 야기했던 설치공사의 공제비용을 둘러싼 문제도 막을 수 있게 된다. 또한 개산 및 정산 방식이 안고 있던 시기별 부담 능력의 문제, 결산 시기와 조정 문제 등도 해소된다. 나아가 확정임금에 기초한 월납 및 후납 방식으로 전환함으로써 4대 사회보험과 건설근로자퇴직공제제도 등 유사 행정업무의 통합처리를 선도할 수 있는 계기가 마련될 것이다.

(2) 예상되는 문제점과 그에 대한 대응

확정임금에 보험요율을 곱해 보험료를 납부함으로써 노무비율 문제와 정산의 문제로부터 자유로워질 수 있음에도 불구하고 고용 및 산재보험에게는 낮은 제도이므로 징수 방식의 변경으로 여러 가지 문제점이 발생되지 않을까 우려하고 있다.

첫째, 피보험자 관리가 실패할 경우 보험료 징수도 실패할 수 있다. 하지만 전자카드에 의한 피보험자 관리 방식을 도입하고 관리단위를 기업으로 전환하고 하수급인도 보험가입자로 규정한다면 다수의 소규모 사업장을 이동하는 건설현장의 일용근로자도 개인별 피보험자 관리가 가능할 것이다. 그럼에도 불구하고 일용근로자에 대한 피보험자 관리에 실패할 경우 후납 방식에 의한 보험료 징수 방식도 실패할 수 있다고 우려한다. 이러한 우려에 대한 안전장치로서 징수 방식을 선납에서 후납으로 전환하는 시점을 전자카드에 의한 피보험자 관리가 정착되는 시점 이후로 상정할 수 있다.

둘째, 연납 및 선납 방식에서 월납 및 후납 방식으로 전환하는 데 오랜 시간과 많은 비용이 소요될 것으로 우려한다. 하지만 이미 사업주와 근로자는 다른 사회보험료나 갑근세를 월납 및 후납 방식으로 납부해 왔기 때문에 낯설지 않을 것이다. 보험자도 타 사회보험이나 갑근세의 납부 방식을 참고한다면 제도를 설계하는 데 많은 비용 부담이 따르지 않을 것으로 보인다. 오히려 이것은 조만간 제기될 유사 행정업무의 통합 처리

논의에서 주도권을 쥌 수 있는 선진적 조치가 될 것이다. 그리고 이미 언급한 바와 같이 징수 방식의 전환시기를 전자카드에 의한 피보험자 관리가 정착되는 시점 이후로 상정하고 갖가지 문제점에 대해 충분히 준비하면 된다.

7. 유사 행정업무의 통합 처리

이미 논의했듯이 동일 사업주가 동일 근로자의 유사한 사항에 대해 여러 보험자에게 신고하고 있으며 보험료도 각각 납부하고 있다. 유사한 행정업무를 중복하여 수행하는 것은 사업주에게 번거로울 뿐만 아니라 국가 차원에서도 비효율적이다.

건설현장에는 주로 이동이 잦은 비정규근로자가 많다. 근로자가 이동할 때마다 사업주는 피보험자의 자격 변동 사항을 신고하여야 하므로 여타 사업주에 비해 건설사업주가 느끼는 행정업무의 부담은 매우 크다.

게다가 고용보험이 일용근로자에게 확대 적용되어 이동이 보다 잦은 근로자들이 많아진다면 건설사업주에게 주어지는 행정업무 부담은 매우 커질 것이다. 따라서 사업주가 다수의 일용근로자를 효율적으로 관리할 수 있는 방안을 마련해야 한다.

(1) 개선방안 : 유사한 적용 및 징수 업무의 통합 처리

유사한 행정업무를 중복적으로 수행하는 데서 오는 번거로움과 낭비적 요소를 해소할 수 있는 방법은 유사한 행정업무를 통합하여 처리하는 것이다.²⁹⁾ 이를 위해 4대 사회보험 및 건설근로자퇴직공제제도 등 각 보험자를 대표하여 사업주의 유사한 행정업무를 처리하는 보험자가 필요하다. 이 글에서는 '통합보험자'로 칭하기로 한다. 이 경우 행정업무 흐름도는 앞에서 본 전자카드를 활용한 피보험자 관리에서와 같다. 그 그림에서는 일용근로자에 대한 확대 적용을 시작하는 고용보험의 보험자를 통합보험자로 상정하고 있다. 예컨대, 건설사업주가 근로자의 정보를 하나의 통합보험자에게 전달하면 그 보험자가 나머지 보험자들에게 정보를 전달하는 방식이다. 징수도 마찬가지이다. 하나의 징수서식에 가입되어 있는 4대 사회보험과 건설근로자퇴직공제제도의 보험료를 열거하여 납부하면 통합보험자가 여타의 보험자에게 각각의 보험료를 전달하는 것이다. 이 과정에서 여타의 보험자는 통합보험자에게 수수료를 지불한다.

이렇게 4대 사회보험과 건설근로자퇴직공제제도의 적용 및 징수 업무를 통합 처리하

29) 유사한 행정업무를 통합하여 처리하는 방안에 관한 자세한 논의는 심규범(1999) 참조.

기 위해서는 몇 가지 선행조건이 필요하다. 적용범위의 확대 통일, 관리단위 및 관리번호의 일원화, 신고서식 및 절차의 일원화, 자진 납부 및 월납으로의 납부 방식 일원화 등을 전제하면 4대 사회보험의 적용 및 징수 업무를 일괄 처리할 수 있다. 특히, 건설근로자퇴직공제제도의 경우 현재 일정액의 증지를 활용해 공제부금을 징수하고 있는데 통합징수 시점에서는 임금의 일정 비율에 의해 징수할 수 있게 된다. 다만, <표 4-4>에서 보듯이 각 사회보험 보험료율 자체의 결정은 통합에서 제외되며 산재보험 보험관계 성립시 개별 사업장의 보험료율 결정 등 고유 업무도 제외된다.

<표 4-4> 4대 사회보험의 적용 및 징수 통합 방안 요약

	적 용	징 수
공통업무	·보험관계 성립(직권성립 포함) ·사업종류 조사결정 ·보험관계 변경 등 기타 ·보험관계 소멸 ·피보험자 자격취득변동상실	·보험료산정·납부안내(고지)서 발송 ·보험료신고서 입력 ·보험료수납상황 확인 및 입력 ·국고수납처리 및 월계대사 ·체납처분 및 독려
고유업무	·산재 : 보험관계 성립시 사업장별 보험료율 결정	·각 보험료율 자체의 결정
통합범위	·4대 사회보험 ·건설근로자퇴직공제제도 등	·4대 사회보험 ·건설근로자퇴직공제제도 등
통합시 조치사항	·적용범위의 확대 통일 ·관리단위 및 관리번호 통일 ·각종 신고서식·행위 일원화 ·사업장·피보험자 정보관리 일원화 ·일용근로자 피보험자 관리 방식 구축 ·공유전산망 구축	·징수 관련 정보관리 일원화 ·부과기준 통일 ·보험료율 및 급여율 조정 ·부과기준 및 급여기준의 통일 ·통합납부 신고서식에 의한 자진납부·월납 방식 ·납부시기 및 납부처 통일
통합시 기대효과	·징수 일원화의 조건 충족 ·수요자 측면의 편의성 제고 ·사회보험 운영의 효율성 제고 ·적용대상의 보편성 제고 ·절감된 행정능력을 소규모 사업장, 임시·일용근로자의 서비스업무에 활용	·수요자 측면의 편의성 제고 ·서비스의 신속성 제고 ·부담 및 수해의 형평성 제고 ·사회보험 운영의 효율성 제고

자료 : 심규범(1999)에서 인용.

유사 행정업무의 통합으로 기대되는 주요 효과는 다음과 같다. 첫째, 건설사업주의 업무 효율성이 크게 제고되어 결국 근로자에 대한 보호 가능성이 높아진다. 일용근로자의 이동이 잦더라도 여러 번의 신고행위 대신 한번의 신고로 모든 행정업무를 끝낼 수 있으므로 효율적인 피보험자 관리가 가능해진다. 둘째, 보험서비스의 질적 제고가 가능해

진다. 중복업무를 통합 처리함에 따라 통합 보험자 이외의 보험자 입장에서는 행정인력이 절감될 것이다. 이렇게 절감된 행정인력을 소규모 사업장이나 임시 및 일용근로자 등 기준에 서비스가 취약했던 분야에 배치함으로써 전반적인 보험서비스의 질적 개선이 가능해진다. 셋째, 국가적 차원에서 사회보험 운영의 효율성이 제고된다. 국가적 차원에서 중복되었던 업무를 일원화하고 취약분야의 서비스를 개선함으로써 전반적인 사회보험 운영의 효율성이 제고된다.

(2) 예상되는 문제점 및 그에 대한 대응

유사한 행정업무에 대한 통합 처리와 관련해 제기되는 대표적인 문제점은 두 가지이다. 첫째, 정보 및 보험료 전달의 지체에 따른 각 보험자의 업무장애 가능성이다. 하지만 담당 전문가들의 견해에 의하면 전산망이 발달한 현 상황에서 유사업무를 일원화하는데 걸림돌이 될 만한 기술적 측면의 문제는 없는 듯하다.

둘째, 중복업무를 통합 처리에 따른 인원 감축 및 조직 축소를 꺼리는 부처간 업무 협조의 실패이다. 실제 1999년에 국무조정실의 주관으로 4대 사회보험의 통합이 추진된 바 있는데 그 과정에서 적용 및 징수업무의 중복성 및 일원화 필요성이 인정되었음에도 불구하고 주도권을 잡으려는 부처간 이해가 엇갈려 일부의 통합에 그쳤던 사례가 있었다. 하지만 중복업무를 통합으로 절감되는 인력을 소규모 사업장이나 일용근로자에 대한 각 보험의 서비스 개선에 투입한다면 각 부처 또는 보험조직에서 우려하고 있는 인원감축 및 조직축소의 문제는 최소화할 수 있을 것이다.³⁰⁾ 따라서 유사한 행정업무를 통합 처리하려는 취지에 대해 국가차원에서의 협의와 설득 그리고 조정이 필요하다.

8. 개선방안 요약 및 단계적 접근

지금까지 논의했던 개선방안을 요약하고 이것을 실천할 수 있는 단계적 접근 전략을 제시하고자 한다.

(1) 개선방안 요약

30) 유사업무의 통합 처리에 따르는 부작용을 자세히 논의하는 것은 이 글의 주제를 벗어난다. 보다 상세한 논의는 심규범(1999) 참조.

먼저 건설현장의 비정규근로자들을 보호 대상에 포괄할 수 있도록 적용범위가 확대되어야 한다. 고용기간 및 공사금액 기준에 의한 적용제외 범위를 최소화함으로써 건설근로자들에 대한 고용보험 적용의 일관성을 높일 수 있게 된다. 즉, 어느 현장에서 얼마의 기간을 일하는 피보험자로서 관리될 가능성이 높아질 것이다. 이것이 4대 사회보험 및 건설근로자퇴직공제제도에 대한 근로자들의 관심을 높이고 사업주들의 책임감을 증대시킬 것이다. 따라서 지금까지 적용의 비일관성, 수혜의 불확실성 및 편협성으로 사회보험에 대해 거부감이 강했던 근로자들의 태도가 바뀔 수 있다. 그리고 급증하게 될 일용근로자에 대해서는 전자카드를 활용한 피보험자 관리 방식으로 대응해야 한다.

둘째, 서면서식 및 EDI에 의한 신고방식 이외에 전자카드에 의한 피보험자 관리 방식을 도입해야 한다. 이것은 비정규근로자들의 '찾은 이동'이라는 근로행태를 감안한 관리 방식으로 사업주 및 보험자의 행정효율성을 높이는 데 크게 기여할 것이다. 전자카드 도입에 따르는 보험자의 비용은 다른 유사 기능을 연계함으로써 절감할 수 있을 것이며, 사업주의 전자기기 설치비용에 대해서는 지원하는 방안을 검토해야 한다.

셋째, 관리단위를 사업장에서 사업주 또는 기업단위로 전환하여야 한다. 건설산업에서는 하나의 프로젝트마다 사업장이 달리 설정된다. 그리고 건설현장에서는 공정의 진행에 따라 동일 사업주의 동일 근로자가 여러 현장을 오갈 수 있다. 따라서 관리단위를 줄이고 이동에 따른 신고행위를 절감하기 위해서는 사업주 또는 기업단위의 관리가 필요하다.

넷째, 직접적 고용관계에 기초하여 보험가입자를 규정하여야 한다. 도급사업이라고 할지라도 원수급인과 하수급인을 막론하고, 다른 사업에서와 마찬가지로, 근로자를 고용하는 사업주가 보험가입자가 되어야 한다. 특히, 건설현장에 피보험자로서 관리되는 일용근로자가 급증하게 되면 원수급인이 수행해 온 보험가입자의 역할에 한계점이 명백해질 것이기 때문이다. 이때 사업주의 행정부담을 덜기 위해 전자카드 방식을 도입하고 관리단위를 기업으로 전환해야 한다. 또한 하수급인에 대한 보험료의 전가 및 보험료 징수의 누락을 방지하기 위해 보험료 납부에 관한 원수급인의 연대책임을 명시할 수 있다.

다섯째, 보험료 부과기준을 실제 지급한 확정임금으로 하고 후납에 의한 징수 방식으로 전환하여야 한다. 이것이 현재 노무비율의 활용 및 보험료 정산이 안고 있는 많은 문제점으로부터 사업주와 보험자를 자유롭게 할 것이다. 이러한 징수 방식의 전제조건이 피보험자 임금정보의 확보이고 제도의 전환을 위해서는 충분한 준비가 필요하므로 전자카드에 의한 피보험자 관리 방식이 정착된 이후를 시행시점으로 검토할 수 있다.

<표 4-5> 건설산업에 대한 고용 및 산재보험 적용·징수 방식의 개선방안 요약

주요 항목	개선방안 및 기대효과	예상되는 문제점과 그에 대한 대응	
적용	적용범위	·일용근로자 포괄 및 적용제외 범위 최소화 ·적용의 일관성 제고로 관심 및 책임감 증대 ·사각지대 해소 및 내실화 계기	·일용근로자의 보험료 납부 거부 ⇒ 신분 및 경력 입증으로 누릴 수 있는 혜택 홍보 ·일용근로자 급증으로 사업주 및 보험자의 행정능력 부족 ⇒ 전자카드 도입 및 적용징수방식 개선
	관리단위	·사업장 단위에서 사업주 단위로 전환 ·사업주 및 보험자의 행정효율성 제고	·보험료 징수의 누락 ⇒ 전자카드 도입 및 보험가입자 규정 개선
	보험 가입자	·직접적 고용관계에 기초한 보험가입자 규정 ·급증한 일용근로자에 대한 효과적 피보험자 관리로 건설현장의 보험업무 장애 예방	·하수급인의 행정능력 부족 ⇒ 전자카드 도입 및 징수방식 개선 ·하수급인에게 보험료 전가 ⇒ 연대책임 명시 ·보험자의 행정능력 부족 ⇒ 전자카드 도입 및 기업단위 관리 ·보험료 징수의 누락 ⇒ 연대책임 명시
피보험자 관리	·전자카드에 의한 피보험자 관리 ·사각지대의 비정규근로자 보호 ·이동이 잦은 피보험자 관리의 효율성 제고 ·행정업무시간 단축으로 신속한 서비스 제공 ·업무의 통합처리 및 부가기능의 가능성 ·노동정보 체계화 및 정책수립 효율성 제고	·과다한 비용 소요 ⇒ 작간접 효과에 대한 홍보 및 유사 기능의 통합 처리로 비용 절감 ·근로자 및 사업주의 수용 가능성 불투명 ⇒ 전자카드 필요성 홍보 및 설치비 지원	
징수	부과기준	·확정임금에 기초한 보험료 후납 ·노무비용 및 정산 불필요	·피보험자 관리 실패로 인한 보험료 징수 실패 ⇒ 전자카드 도입, 정착 이후에 징수방식 전환 ·과다한 비용과 시간 소요 ⇒ 유사한 징수방식 참조, 시간 여유 확보
	납부방식·시기 ·보험료 정산	·기업단위 적용기반 마련 ·생산제품 설치공사의 공제 다툼 해소 ·확정보험료 납부시기 문제 해소	
유사업무 중복수행	·관련 제도의 유사행정 업무 통합 처리 ·사업주의 행정효율성 제고 ·보험서비스 질적 개선 ·국가 차원의 사회보험 운영 효율성 제고	·정보 및 보험료 전달의 지체 가능성 ⇒ 전산기술의 발달 ·부처간 협조 실패 ⇒ 협의 및 설득	

여섯째, 동일한 근로자에 대한 유사한 행정업무를 통합 처리할 수 있어야 한다. 이러한 조치를 통해 모든 사업주의 행정 편의성이 크게 제고될 것이다. 특히, 이것은 이동이 잦은 피보험자가 급증할 것으로 예상되는 건설현장에서 보험업무가 마비되는 것을 막을 수 있는 핵심적인 조치로 판단된다. 하지만 부처간의 원활한 협조를 도출하는 데 많은 시간이 소요될 것으로 예상된다.

위에서 논의한 개선방안을 현행 적용 및 징수 방식과 비교하면 <표 4-6>와 같다.

<표 4-6> 고용 및 산재보험 적용·징수의 현행 방식 및 효율화 방안 비교

주요 항목	현행 방식	효율화 방안	비 고	
적용	적용범위	·일용근로자 제외 ·일정 공사금액 규모 미만 제외	·일용근로자 포괄 ·적용 제외 범위 최소화	·근로자 보호에 충실
	관리단위	·사업장 ·동종사업 일괄적용	·사업주 또는 기업 ·예외적으로 사업장 관리 허용	·잡은 이동 고려 ·행정처리 단위 고려
	보험 가입자	·도급사업의 경우 원수급인 ·일정규모 하수급인 인정승인	·직접적 고용관계의 모든 사업주	·근로자 보호에 효과적
피보험자 관리	·사업주의 서면신고 ·사유 발생 후 14일 이내 신고	·전자카드에 의한 관리 ·입직 및 이직시 즉시 확인	·잡은 이동 고려	
징수	부과기준	·고시된 노무비율을 활용하여 ·임금총액 추정	·실제 지급한 확정임금	·실제 임금 파악 전제
	납부방식 ·시기 ·보험료 정산	·연납 및 선납 ·확정보험료 정산 ·보험연도 70일 이내 납부	·월납 및 후납 ·정산 절차 불필요 ·익월 10일경	·갑근세 방식과 유사 ·실제 임금 파악 전제
	유사업무 중복수행	·각 제도별 개별 처리	·유사 업무 통합 처리	·부처간 협의 전제

(2) 단계적인 접근 전략

이 글에서 제시한 건설산업에 대한 적용 및 징수의 효율화 방안이 일시에 실현되기는 어려울 것으로 예상된다. 따라서 단계적인 접근 전략이 요구된다. 3년간 3단계에 걸쳐 상술한 효율화 방안이 다가가는 접근 전략을 제시하고 그에 따라 이 글의 분석 틀로서 제시했던 사회보험의 지향점을 얼마나 충족시킬 수 있는지 비교해 보고자 한다.³¹⁾

현행의 적용 및 징수 방식은 건설산업에 관한 한 사회보험의 지향점을 거의 충족시키지 못하고 있다. 현행 제도가 정규근로자와 매출액이 안정된 기업을 중심으로 설계되어 있는 데 반해, 건설산업은 수주생산의 특성을 지녀 비정규근로자와 매출이 불안정한 기업으로 구성되어 있기 때문이다. 노무비율의 적용을 통해 보험료 징수의 효율성과 재정 안정이라는 지향점을 일부 충족시키고 있을 따름이다.

먼저 주로 적용분야의 개선에 초점이 맞춰진 제1단계를 살펴보자. 일용근로자에 대한

31) 건설산업이 적용 및 징수 방식 효율화 논의의 중심 대상이기는 하나 여기에서 활동하고 있는 일용근로자를 효율적으로 관리하고 건설현장에 대해 효율적 징수가 이루어진다면 이러한 효율화 방안은 건설현장에 그치지 않고 전체 비정규근로자 또는 전산업에 적용 가능한 적용·징수 효율화 방안이 될 수 있다. 이것이 건설산업의 적용·징수 방안을 별도로 살펴보는 중대한 이유 중 하나이기도 하다.

고용보험의 확대 적용이 예정된 2004년도에 시행할 것을 목표로 추진한다. 2004년에는 적용 범위의 확대에 따라 건설현장에서 약 30만명 가량의 피보험자가 포괄될 것으로 예상된다. 일용근로자에 대한 적용범위의 확대를 계기로 전자카드를 활용한 피보험자 관리 방식을 도입한다. 아울러 관리단위를 사업장에서 사업주 또는 기업 단위로 전환한다. 다만, 사업주의 신청에 의해 예외적으로 사업장 단위를 허용한다. 또한 도급사업인 건설산업에서도 직접적인 고용관계에 기초하여 보험가입자를 규정한다. 즉, 원수급인과 하수급인을 불문하고 자신이 고용한 근로자에 대한 보험가입자의 역할을 수행하도록 한다. 개산보험료를 납부할 때에는 노무비율을 적용하나 피보험자를 관리를 통해 확보된 실제 임금 정보를 이용하여 확정보험료의 정산에 활용하도록 한다.

효율화 방안의 제1단계가 정착되면 건설산업에서도 사회보험의 지향점이 부분적으로 충족되는 수준에 오를 수 있다. 일용근로자를 포괄함으로써 사회보험 사각지대의 해소에 기여하게 된다. 전자카드의 도입과 관리단위 및 보험가입자 규정의 전환으로 사업장 관리 및 피보험자 관리의 효율성 그리고 사업주의 편의성이 제고될 수 있다. 확정보험료 정산에 실제 임금 정보를 활용함으로써 보험료 부담의 형평성을 높일 수 있다. 피보험자 관리가 효율적으로 이루어지고 임금에 기초하여 보험료를 납부함으로써 실질적인 근로자 보호가 이루어질 수 있게 된다. 다만, 여전히 정산의 번거로움이 존재하고 유사한 업무의 중복 수행이 존재하므로 사업주의 편의성은 부분적으로만 개선된다.

다음으로 징수분야 개선에 중점이 두어질 제2단계를 살펴보자. 2005년에는 일용근로자에 대한 고용보험의 확대 적용이 정착되면서 건설현장의 피보험자가 본격적으로 증가할 것으로 예상된다. 따라서 잦은 이동에 의한 적용 및 징수상의 문제점이 크게 증폭될 것이다. 그에 대비하여 징수 과정에서 정산의 불편함을 없애야 한다. 전자카드를 활용한 피보험자 관리에서 드러난 실제 임금 정보에 기초하여 보험료를 징수하도록 한다. 즉, 연납 및 선납 방식을 월납 및 후납 방식으로 전환함으로써 정산의 번거로움을 덜어야 한다.

이렇게 정산이 필요 없는 징수 방식을 도입한다면 이동이 잦은 일용근로자가 다수인 건설현장에서 행정의 효율성이 크게 개선될 수 있다. 이것이 보다 원활한 피보험자 관리와 광범위한 근로자 보호로 이어지고 재정안정에도 기여하게 된다. 나아가 사업주 및 보험자의 행정 효율성이 제고되고 근로자 보호에도 충실해질 수 있다. 다만, 유사한 행정 업무를 개별적으로 처리해야 하는 번거로움은 여전히 남는다.

적용 및 징수 효율화 방안의 제2단계와 관련해 반드시 언급해야 할 사항이 바로 노동보험징수등에관한법률(이하 통합징수법)의 제정이다. 정부는 2001년 8월 14일에 고용 및

산재보험의 적용·징수를 통합한다는 내용의 법률을 입법 예고한 바 있다. 현재에도 국회에 계류되어 있는 것으로 알려져 있다. 하지만 이 법률은 일용근로자를 포괄하게 될 상황을 전제하고 그 문제점과 개선방안에 기초한 것이 아니라 단순히 현행 고용 및 산재보험의 적용·징수를 합친 것에 그치고 있다. 이러한 통합징수법으로는 이동이 잦은 다수의 비정규근로자를 피보험자로서 관리할 수 없다. 장차 제정될 통합징수법의 내용은 적어도 여기서 논의하고 있는 적용 및 징수 효율화 제2단계의 내용은 담고 있어야 한다.

끝으로 유사한 행정업무의 통합 처리를 목표로 하는 제3단계에 대해 살펴보자. 이것의 시행은 2006년 이후가 될 것이다. 이를 위해서는 4대 사회보험 및 건설근로자퇴직공제제도의 적용 및 징수의 기준이 상호 조정되고 부처간의 협의가 전제되어야 하기 때문이다. 이 단계에 이르면 비정규근로자를 포함한 전체 노동시장의 근로자를 피보험자로서 포괄할 수 있을 것이다. 결국 사업주의 편의성뿐만 아니라 국가 차원의 사회보험 운영의 효율성이 극대화될 것이다.

지금까지 논의한 적용 및 징수 효율화 방안의 단계적 접근 전략과 각 단계에서 건설산업의 당사자가 추구해야 할 사회보험 지향점의 충족 정도를 표로 정리하면 다음과 같다.

**<표 4-7> 효율화 방안의 단계적 접근 전략과 건설산업의 당사자별
지향점 충족 가능성 비교**

적용 및 징수방식		현 행	1단계(2004년)	2단계(2005년)	3단계(2006년)	
		·일용근로자 제외 ·사업장 단위 ·원수급인 가입 ·서면 신고 ·노무비율/선납/연납 ·유사업무 중복수행	·일용근로자 포괄 ·사업주 단위 ·모든 사업주 가입 ·전자카드 관리 ·좌 등 ·좌 등	·전면 적용 ·사업주 단위 ·모든 사업주 가입 ·전자카드 관리 ·확정임금/후납/월납 ·좌 등	·전면 적용 ·사업주 단위 ·모든 사업주 가입 ·전자카드 관리 ·확정임금/후납/월납 ·유사업무 통합처리	
사회보험의 지향점	보 험 제 도	사각지대 해소 사회적 위험의 재분배 재정 안정	× △ △	△ △ △	○ ○ ○	○ ○ ○
	보 험 자	사업장관리의 효율성 피보험자관리의 효율성 보험료징수의 효율성	× × △	△ △ △	○ ○ ○	○ ○ ○
		사 업 주	보험료 부담의 형평성 보험료 납부의 편의성 피보험자관리의 편의성	× × ×	△ △ △	○ ○ △
근 로 자			건설근로자 보호 능력에 따른 부담 부담과 급여 수준 연계	× × ×	△ △ △	○ ○ ○

주 : ○는 완전충족, △는 부분충족, ×는 미충족을 의미함.

V. 결론 및 정책적 시사점

1. 결론 및 각 당사자의 역할 변화

지금까지 주로 건설현장에서 나타나는 고용 및 산재보험의 적용·징수와 관련된 현황 및 문제점과 개선방안에 대해 살펴보았다. 아울러 2004년으로 예정된 고용보험의 적용 확대 이후에 나타날 변화와 그에 대한 대응방안도 언급하였다. 현황 및 개선방안의 ‘효율화’ 여부는 사회보험의 지향점에 얼마나 충실한가를 기준으로 판단하였다. 현황 및 문제점으로부터 도출된 개선방안을 결론으로 요약하고 각 당사자의 역할에 대해 정리해 보고자 한다.

(1) 결론

2004년 이후 일용근로자에 대한 적용 확대가 이루어져 이동이 잦은 피보험자가 급증한 상황에서도 고용 및 산재보험의 적용·징수가 효율적으로 이루어지기 위해서는 다음과 같은 조치가 필요함을 알게 되었다.

첫째, 가능한 한 고용 및 산재보험의 적용 제외 범위를 최소화함으로써 근로자 보호 및 포괄의 가능성을 높여야 한다. 이것이 적용의 일관성을 높여 제도의 실효성을 높이는 데에도 기여한다.

둘째, 이동이 잦은 일용근로자의 특성을 감안하여 전자카드를 활용한 피보험자 관리 방식을 도입하여야 한다. 정보 입력 및 관리의 편의성을 높임으로써 건설현장에서의 피보험자 관리 가능성을 높이기 위함이다. 이것을 통해 피보험자의 실제 임금 및 근로일수 정보 등이 파악될 수 있을 것이다.

셋째, 건설일용근로자의 이동 행태를 감안하여 관리단위를 사업장 단위에서 사업주 또는 기업 단위로 전환한다. 이것이 빈번한 신고행위의 횡수를 줄임으로써 행정업무의 효율성을 높이게 된다.

넷째, 도급사업에서도 근로자를 고용하는 모든 사업주를 보험가입자로 규정해야 한다. 근로자를 보다 잘 파악할 수 있는 사업주를 보험가입자로 규정함으로써 사업주의 관심과 책임감을 증대시켜 효율적인 업무처리와 근로자 보호에 만전을 기할 수 있다. 다만, 책임을 엄중하게 묻는 만큼 그 유인책으로서 고용관리책임자에 대한 지원방안을 강구해

야 한다.

다섯째, 실제 지급한 확정임금에 기초하여 보험료를 징수함으로써 정산의 번거로움을 없애야 한다. 현재 연납 및 선납 방식에 의해 이루어지는 보험료 징수를 월납 및 후납 방식으로 전환해야 한다. 이동이 잦은 피보험자 관리와 사업장 관리 업무의 편의성을 개선시킬 것이다.

여섯째, 유사한 행정업무를 통합 처리해야 한다. 동일한 근로자에 대한 유사한 행정업무를 일원화하여 처리함으로써 사업주의 편의성을 극대화해야 한다. 이것은 이동이 잦은 일용근로자로 구성된 건설현장에서 적용 및 징수 업무를 원활하게 수행하도록 하는 데 필수적이다.

이러한 적용 및 징수 업무의 효율화 조치가 이루어진다면 고용 및 산재보험이 건설산업에 부드럽게 정착할 수 있을 뿐만 아니라 나아가 사회보험이 전체 비정규근로자를 포괄하여 명실상부한 사회안전망으로 거듭날 수 있는 초석을 마련하는 것이 될 것이다.

(2) 각 당사자의 역할 변화

이 글의 논의 과정에서 등장했던 각 당사자의 역할에 대하여 현행과 미래를 대비하여 생각해 보자. 주된 당사자는 근로자, 원수급인, 하수급인, 통합보험자이며, 이들을 둘러싼 관계자로서 여타 보험자, 노동부, 건설교통부, 국세청 등이 언급되었다.

먼저 근로자의 역할 변화이다. 현재 건설일용근로자는 자신이 피보험자로 관리되는 데 일관성이 없었기 때문에 보험제도에 소극적이고 보험료 납부에 거부감을 가졌던 것이 사실이다. 그리고 자신이 피보험자로 관리되고 있는지 여부를 파악하기 어려워 누락될 개연성도 높았다. 적용 범위가 확대되고 전자카드가 도입되면 적용 일관성이 높아지고 근로자가 자신의 피보험자 관리 여부를 확인할 수 있을 것이다. 하지만 현행의 적용 및 징수 방식을 유지할 경우에는 건설일용근로자가 법적으로는 보호 대상에 포함되나 효율적인 관리 방식이 뒷받침되지 않아 실질적인 보호를 받기는 어려울 것이다. 그렇지만 전자카드의 도입과 아울러 제시된 개선방안이 실행에 옮겨질 경우에는 피보험자 관리의 효율성이 높아지고 사회보장 차원의 여러 가지 혜택이 동시에 충족될 수 있어 건설일용 근로자에 대한 보호도 강화될 수 있을 것이다.

원수급인의 역할 변화이다. 현재 원수급인은 하수급인이 고용한 근로자에 대해서도 보험가입자의 역할을 수행해야 하나 실제 하수급인 근로자에 대한 통제가 어려워 피보험자 관리 및 보험료 정산 과정에서 어려움을 겪고 있다. 그나마 문제점이 불거지지 않고

있는 이유는 일용근로자를 적용범위에서 제외하고 있어 피보험자수가 많지 않기 때문이다. 그러나 적용범위를 확대하면 이동이 잦은 일용근로자의 상당수가 피보험자로 포괄될 것인데 그 상태에서도 현재의 적용 및 징수 방식을 그대로 유지한다면 원수급인이 이들을 관리하기 어려울 것으로 예상된다. 개선방안이 시행되면 원수급인과 하수급인 모두 자신이 고용하는 근로자에 대한 보험가입자로서 역할을 수행하게 될 것이다. 이 경우 원수급인도 고용관리책임자를 선임하여 자신이 고용한 근로자에 보험업무를 수행하게 할 것이다. 다만, 원수급인의 고용관리책임자는 하수급인이 고용관리책임자를 두도록 감독하는 역할을 동시에 수행하게 될 것이다.

하수급인의 역할 변화이다. 현재 하수급인 인정 승인을 받지 않은 대부분의 하수급인은 보험가입자의 자격은 없지만 피보험자 관리의 의무는 지니고 있다. 따라서 고용보험의 고용안정이나 능력개발사업을 신청할 자격도 없다. 현재 법령상에서 요구하는 대로 피보험자 관리를 할 경우 사업장 단위의 관리 또는 정산에 필요한 보험료 공제 등의 업무가 복잡하고 신고건수가 빈번해 어려움이 많다. 하지만 피보험자수가 소수에 그치고 있어 문제점이 크게 부각되지는 않고 있다. 그러나 적용범위가 확대된 이후에도 동일한 적용 및 징수 방식을 유지한다면 업무량이 폭증하게 되어 이를 감당하기 어려울 것으로 예상된다. 따라서 개선방안에서 제시한 조치를 시행함으로써 하수급인이 업무 수행 여건을 조성할 수 있다. 전자카드의 도입에 이어 관리단위가 기업별로 설정되고 정산이 필요 없는 징수 방식을 도입함에 따라 행정 업무의 효율성은 크게 제고될 것이다. 즉, 하수급인도 자신이 고용한 근로자에 대해서는 보험가입자의 역할을 수행하되 효율적인 업무수행 여건을 갖추게 되는 것이다. 그리고 보험 관련 업무를 담당할 고용관리책임자를 선임하되 고용보험에서 그에 대한 지원 방안을 마련하여 경제적 부담을 경감해 줄 필요가 있다.

고용보험 및 산재보험 보험자의 역할 변화이다. 현재에는 일용근로자에 대한 적용 제외 규정으로 건설현장에서 피보험자가 누락되더라도 이를 막기 어려웠다. 사업장 단위의 관리와 원수급인을 보험가입자로 규정함으로써 사업장 관리와 보험료 징수 측면에서 부분적인 행정 편의를 확보할 수 있었다. 하지만 정산에 필요한 객관적인 자료가 확보되지 않아 사업주와의 다툼이 잦고 피보험자 관리가 허술해지는 문제가 발생했다. 그러나 이러한 문제가 크게 부각되지 않았던 이유는 피보험자가 소수에 그치고 당사자인 근로자의 관심이 낮았기 때문이었다. 하지만 일용근로자에 대한 적용 확대 이후에는 피보험자 수도 늘고 요구도 많아질 것이기 때문에 현행 적용 및 징수 방식으로 관리하기는 어려울 것으로 예상된다. 그렇지만 개선방안에 제시된 조치들을 통해서 제도 운용의 효율성

을 제고할 수 있을 것이다. 관리단위를 기업으로 변경함으로써 사업주에 대한 관리업무가 경감될 것이며 모든 사업주를 보험가입자로 규정함으로써 피보험자 관리의 실효성이 높아질 것이다. 전자카드의 도입으로 잦은 신고에 따른 정보의 입력 및 관리에도 대응할 수 있을 것이다. 또한 피보험자 관리를 통해 임금과 근로정보가 드러나고 정산이 필요 없는 방식으로 징수 방식이 변경되면 사업주와의 다툼도 해소될 것이다. 특히, 통합보험자로서 고용 및 산재보험의 보험자는 적어도 건설현장에 관한 한 사업주로부터 정보와 보험료를 접수받아 여타 보험자에게 전달하는 역할까지 담당하게 될 것이다.

여타 보험자의 역할 변화이다. 현재 보험자마다 개별적으로 동일한 사업주와 피보험자를 상대해 보험관련 신고와 보험료를 받고 있다. 하지만 건강보험이나 연금보험의 경우에도 고용보험과 마찬가지로 정규근로자를 중심으로 제도를 설계하고 있어 비정규근로자에 대한 피보험자 관리에 대비하지 못하고 있다. 건강보험이나 연금보험에서 이러한 문제점이 부각되지 않은 이유는 양 보험은 지역가입자 제도를 두고 있어 직장가입자로서 관리하지 못하는 비정규근로자를 지역가입자로서 보호할 수 있었기 때문이다. 하지만 양 보험도 2003년 7월부터는 1개월 이상으로 고용되는 근로자 또는 월 80시간 이상 근무하는 근로자는 직장가입자로 관리한다는 내용을 입법예고하고 있다. 따라서 조만간 이동이 잦은 건설일용근로자를 직장가입자로서 피보험자 관리를 해야 한다. 건설근로자퇴직공제제도 역시 적용범위가 급속히 확대되면서 일용근로자에 대한 효율적인 관리가 절실하나 행정력이 그에 미치지 못하고 있다. 개선방안에서 제시한 바와 같이 유사한 행정업무의 통합처리가 가능해진다면 여타 보험자는 자신이 별도의 관리방식을 만들지 않더라도 일정한 수수료를 납부하고 이동이 잦은 일용근로자를 관리할 수 있게 된다.

노동부의 역할 변화이다. 노동부는 노동정책을 총괄하는 부처로서 정확한 노동시장 정보를 보유하고 있어야 한다. 하지만 현재 통계청이나 노동부의 공식통계 조사에 포착되지 않고 있는 임시 및 일용근로자들의 노동시장에 대해서는 노동부도 정확한 정보가 없다. 따라서 비정규노동시장에 대한 노동정책의 효율성이 미흡하다는 지적이 많았다. 그리고 고용보험에서도 동일한 근로자에 대해 피보험자 관리와 훈련관련 출석 관리 등이 별도로 이루어져 왔다. 하지만 전자카드가 도입되고 적용 및 징수 방식이 효율화되면 지금까지 드러나지 않았던 비정규근로자들의 근로정보가 전산망에 포착될 것이다. 이렇게 피보험자 관리를 통해 비정규근로자들의 근로정보가 드러나면 비로소 비정규노동시장에 대한 효율적 정책수립이 가능해질 것이다. 이것은 노동시장 전체를 아우르는 노동정책을 수립한다는 차원에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 또한 전산망을 통해 노동부에서 관장하는 노동관련 정보관리를 일원화할 수 있다.

건설교통부의 역할 변화이다. 건설교통부는 건설산업을 관장하는 부처로서 건설생산의 기반 중 하나인 건설노동시장을 효율적으로 관리하여야 한다. 하지만 현재 건설일용근로자에 대한 정보가 존재하지 않으므로 건설근로자의 수와 직종별 또는 숙련별 분포 등에 대해 관리할 수 없었다. 또한 젊은 층이 건설현장의 진입을 꺼리면서 건설인력이 고령화되고 숙련 노동력도 고갈되는 등 산업의 생산기반이 붕괴될 위험에 처해 있음에도 불구하고 그에 대한 효과적 정책대응도 어려운 실정이다. 하지만 개선방안의 실현을 통해 건설근로자에 대한 정보가 집적된다면 건설교통부의 역할은 달라질 수 있다. 고용보험으로부터 건설근로자에 관한 피보험자 정보를 넘겨받아 건설노동력 풀을 실질적으로 관리할 수 있다. 여기에서 직종별, 숙련수준별, 연령별 노동력 과부족을 파악하여 효과적인 건설정책을 수립할 수 있을 것이다.

국세청의 역할 변화이다. 2003년 현재 일용근로자의 소득세 면세점이 8만원이다. 따라서 그 이하의 일당을 받는 일용근로자들에 대해서는 국세청의 관리 대상에 포함되지 않는다. 면세점을 둔 취지는 생계비 수준의 근로소득자에게 납세의무를 면제함으로써 저소득자를 보호하려는 의지로 이해된다. 하지만 일당을 기준으로 납부의무를 면제한다는 것에 대해 의문을 제기할 수 있다. 저소득자로서 평가받기 위해서는 일당보다는 연간소득을 기준으로 하는 것이 합리적이기 때문이다. 일당 기준의 면세점 책정은 일용근로자에 대한 소득을 파악하는 방법이 없었기 때문에 취해졌던 궁여지책이었던 것으로 판단된다. 따라서 고용보험의 피보험자 관리를 통해 일용근로자의 소득이 드러나는 단계에서는 일용근로자에 대해서도 일당 기준이 아닌 연간 소득을 기준으로 소득세를 정산해야 한다. 국세청은 일용근로자도 세원으로 관리하고 개인별로 소득세를 정산할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

지금까지 논의했던 각 당사자의 역할 변화를 현행 적용 및 징수 방식의 경우, 일용근로자에 대한 적용 확대 이후에 현행의 적용 및 징수 방식이 유지되는 경우, 일용근로자에 대한 적용 확대 이후에 개선방안이 실현되는 경우 등으로 나누어 <표 4-8>와 같이 정리할 수 있다. 요컨대, 일용근로자에 대한 고용보험의 적용 확대 이후에 이동이 잦은 일용근로자의 관리에 적합한 적용 및 징수 방식의 도입이 필수적이라는 것이다. 바로 이것이 고용 및 산재보험을 명실상부한 사회안전망으로 완성하는 길이다.

**<표 4-8> 적용 및 징수 방식의 변화에 따른 건설산업의 당사자별
역할 변화 비교 (다음 쪽에 계속)**

적용 및 징수 방식	현 행	현 행 + 적용 확대	개선 방안 + 적용 확대
사회보험의 각 당사자	<ul style="list-style-type: none"> ·일용근로자 제외 ·사업장 단위 ·원수급인 가입 ·서면 신고 ·노무비율/선납/연납 ·유사업무 중복수행 	<ul style="list-style-type: none"> ·일용근로자 포함 ·사업장 단위 ·원수급인 가입 ·전자카드 관리 ·노무비율/선납/연납 ·유사업무 중복수행 	<ul style="list-style-type: none"> ·전면 적용 ·사업주 단위 ·모든 사업주 가입 ·전자카드 관리 ·확정임금/후납/월납 ·유사업무 통합처리
건설일용 근로자	<ul style="list-style-type: none"> ·보호대상에서 제외 ·적용 일관성 결여로 보험제도에 소극적 ·피보험자 관리 여부에 대한 확인 기제 부재 	<ul style="list-style-type: none"> ·실질적인 보호 미흡 ·적용 일관성은 제고되었으나 효율적인 관리 미흡 ·전자카드를 보유하기는 하나 효율적 관리 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ·실질적인 보호 가능 ·적용 일관성 및 관리 효율성 제고로 보험제도에 적극적 ·전자카드 보유 및 피보험자 관리 즉시 확인
원수급인	<ul style="list-style-type: none"> ·하수급인의 근로자에 대해서도 보험가입자의 역할 수행 ·동일 사업주의 현장간 이동에 대해서도 신고 ·평균 노무비율에 의해 보험료 납부 및 정산 ·각 보험자에게 유사한 신고업무 중복 수행 ·하수급인 근로자에 대한 통제의 어려움으로 관리의 한계 	<ul style="list-style-type: none"> ·하수급인의 근로자에 대해서도 보험가입자의 역할 수행 ·동일 사업주의 현장간 이동에 대해서도 신고 ·평균 노무비율에 의해 보험료 납부 및 정산 ·각 보험자에게 유사한 신고업무 중복 수행 ·일용근로자에 대한 관리의 한계로 위법사례 발생 우려 	<ul style="list-style-type: none"> ·원수급인의 근로자에 대해서만 보험가입자의 역할 수행 ·동일 사업주의 현장간 이동에는 신고 불필요 ·확정임금에 의한 보험료 납부로 정산 불필요 ·통합보험자에게 신고 및 납부업무 일괄처리 ·고용관리책임자 선임 및 지원
하수급인	<ul style="list-style-type: none"> ·대개 보험가입자의 자격 없이 피보험자 관리만 수행 ·고용보험사업의 활용 곤란 ·동일 사업주의 현장간 이동에 대해서도 신고 ·각 보험자에게 유사한 신고업무 중복 수행 ·보호대상 근로자가 적어 피보험자 관리에 대한 부담 미미 	<ul style="list-style-type: none"> ·대개 보험가입자 자격 없이 피보험자 관리만 수행 ·고용보험사업의 활용 곤란 ·동일 사업주의 현장간 이동에 대해서도 신고 ·각 보험자에게 유사한 신고업무 중복 수행 ·일용근로자에 대한 관리의 한계로 위법사례 발생 우려 	<ul style="list-style-type: none"> ·보험가입자로서 자신의 피보험자 관리 ·보험료 납부 및 고용보험사업의 활용 주체로 인정 ·동일 사업주의 현장간 이동에는 신고 불필요 ·통합 보험자에게 신고 및 납부업무 일괄처리 ·고용관리책임자 선임 및 지원
고용산재 보험자	<ul style="list-style-type: none"> ·피보험자의 누락 억제 곤란 ·사업주 관리 및 보험료 징수의 부분적 편의성 확보 ·정산에 필요한 객관적 자료의 부족으로 사업주와 다툼 발생 ·서면신고에 따른 입력 부담 ·고용 및 산재보험만 담당 	<ul style="list-style-type: none"> ·피보험자의 누락 방지 개선 ·사업주 관리 및 보험료 징수의 부분적 편의성 확보 ·정산에 필요한 객관적 자료의 보완으로 사업주와 다툼 완화 ·전산화로 입력 부담 경감 ·고용 및 산재보험만 담당 	<ul style="list-style-type: none"> ·피보험자의 누락 방지 가능 ·사업주 관리 및 보험료 징수의 실질적 편의성 제고 ·정산이 불필요하므로 정산과 관련된 사업주와의 다툼 예방 ·전산화로 입력 부담 경감 ·유사 행정업무 일괄 처리
여타보험자	·각각 별도로 적용 및 징수업무 처리	·각각 별도로 적용 및 징수업무 처리	·통합보험자로부터 정보 및 보험료 수취 및 수수료 납부

**<표 4-8> 적용 및 징수 방식의 변화에 따른 건설산업의 당사자별
역할 변화 비교 (앞쪽과 연결)**

적용 및 징수 방식	현행	현행 + 적용 확대	개선 방안 + 적용 확대
사회보험의 각 당사자	·일용근로자 제외 ·사업장 단위 ·원수급인 가입 ·서면 신고 ·노무비율/선납/연납 ·유사업무 중복수행	·일용근로자 포함 ·사업장 단위 ·원수급인 가입 ·전자카드 관리 ·노무비율/선납/연납 ·유사업무 중복수행	·전면 적용 ·사업주 단위 ·모든 사업주 가입 ·전자카드 관리 ·확정임금/후납/월납 ·유사업무 통합처리
노동부	·비정규노동시장의 정보 부족으로 정책수립 효율성 미흡 ·훈련바우처카드 등 근로자에 대한 유사 기능 별도 관리	·비정규노동시장의 정보 보완으로 정책수립 효율성 개선 ·훈련바우처카드 등 근로자에 대한 유사 기능 연계 관리	·비정규노동시장의 정보 확보로 정책수립 효율성 담보 ·훈련바우처카드 등 근로자에 대한 유사 기능 연계 관리
건설교통부	·건설근로자에 대한 정보 부족으로 정책수립 효율성 미흡 ·숙련공의 고갈로 건설생산기반의 붕괴 우려	·건설근로자에 대한 정보 보완으로 정책수립 효율성 개선 ·숙련공 양성 및 건설생산기반 구축의 기초 여건 조성	·건설근로자에 대한 정보 부족으로 정책수립 효율성 담보 ·숙련공 양성 및 건설생산기반 구축의 기초 여건 조성
국세청	·건설일용근로자 누락	·건설일용근로자 관리 및 연말 정산 방안 마련	·건설일용근로자 관리 및 연말 정산 방안 마련

2. 정책적 시사점

앞에서 개선방안을 실현하기 위한 단계적 접근 전략을 제시한 바 있다. 이 보고서는 다음과 같은 정책적 함의를 시사한다. 우선 국회에 계류 중인 통합징수법의 제정을 보류하고 보다 신중한 제정이 필요하다는 점이다. 그리고 통합징수법 제정 이전에라도 여타의 사항은 단기적으로 처리해야 함을 시사한다.

(1) 통합징수법의 신중한 제정 필요

현재 국회에 계류된 통합징수법의 제정을 일단 보류하고 보다 신중하게 그 내용을 채워 나가야 함을 시사한다. 계류 중인 통합징수법은 현행 고용 및 산재보험의 적용 징수 방식을 그대로 결합시킨다. 따라서 이 글에서 지적한 문제점을 그대로 안고 있으며 장차 일용근로자가 포괄될 2004년 이후에는 잠재되었던 문제점이 폭발될 것으로 예상된다. 따라서 이 글의 제2단계 효율화 방안에서 제시한 내용을 통합징수법에 담아 일용근로자에 대한 고용보험의 적용 확대 1년 후인 2005년에 시행할 수 있도록 준비해야 한다. 여기에

는 적용 분야 및 징수 분야의 개선이 모두 포함된다.

이미 정부의 통합징수법은 입법 예고되어 있으므로 현 시점에서 다음과 같은 두 가지의 처리 방법을 생각해 볼 수 있는데 그 중 제1안이 보다 현실적일 것으로 판단된다. 제1안은 통합징수법 제정을 일단 보류하고 보완 후 다시 입법하는 방법이다. 통합징수법의 제정을 연기하고 당분간 각 개별법에 의한 현행 적용·징수 방식을 유지하면서 보다 합리적인 제정안을 준비하여 다시 입법하는 것이다. 다만, 통합징수법에 담기로 한 개선 사항들은 단기적으로 각 개별법령의 개정을 통해 반영할 수 있다. 제2안은 현행 제정안을 통과시키되 보칙에 개정 시기를 규정하는 것이다. 하지만 일단 법률로 통과된 법안을 단기간에 전면 개정하기는 어려울 것으로 판단된다.

요컨대, 통합징수법의 징수 시기가 약간 늦춰지더라도 그 내용이 합리적으로 제정된다면 이를 기반으로 고용 및 산재보험은 명실상부한 사회안전망으로서 빠른 속도로 정착될 것이다. 나아가 합리적인 통합징수법의 제정은 건강보험 및 연금보험, 그리고 건설근로자퇴직공제제도 등 유사한 내용의 적용·징수를 일원화함으로써 국가 차원의 행정 효율성을 제고하는 데 크게 기여할 것이다.

(2) 통합징수법 제정 이전의 단기적 조치

하지만 통합징수법이 제정되기 이전이라도 단기적으로는 필요한 조치는 이루어져야 한다. 즉, 앞에서 논의한 적용 및 징수 효율화 제1단계의 개선작업은 각각의 법령의 개정을 통해서라도 2004년에 시행되어야 할 것이다. 이것이 향후 적용 대상으로 포괄될 일용근로자를 효율적으로 관리할 수 있는 여건을 조성하기 때문이다. 다시 한번 열거하면 사업주 단위로 관리 단위 변경, 하수급인의 보험가입자 규정, 전자카드에 의한 피보험자 관리, 고용관리책임자 선임 및 지원 기준 마련, 확정보험료 납부기한 연장³²⁾ 등의 조치가 필요하다.

32) 대개 3월말에 결산이 이루어지고 있으므로 4월 10일경에 확정보험료를 납부하도록 개선하는 것이 합리적이다.

참고자료 및 문헌

- 근로복지공단, 「고용·산재보험 실무편람」, 2001
- 노동부, 『고용보험업무편람』, 2002
- 노동부, 『산재보험사업연보』, 각 연도
- 대한건설협회 홈페이지, 완성공사원가구성분석-2001년 완성공사통계, 2002
- 대한전문건설협회, 『2001년분 전문건설업통계연보』, 2002
- 통계청, 「고용동향」, 각 연도
- 통계청, 『건설업통계조사보고서』, 각 연도
- 한국노동연구원 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 각 연도
- 한국노동연구원(1996), 건설근로자의 고용실태 및 의식조사, 원자료
- 한국비정규센터(2000), 영종도 신공항 건설현장 설문조사, 원자료
- 김일충·최공필(1994), 『우리나라 고용보험제도의 재정추계와 경제·사회적 파급효과』, 고용보험연구기획단
- 심규범(1999), 「사회보험의 적용 및 징수 통합 방안」, 『사회보험 통합방안 연구』, 한국노동연구원 고용보험연구센터
- _____ (2001a), 『건설기능인력의 유인 및 육성제도 개선방안』, 한국건설산업연구원
- _____ (2001b), 『건설기능인력의 효율적 관리방안』, 한국건설산업연구원
- _____ (2002), 『건설산업의 재해율 산정 및 활용의 문제점과 개선방향』, 한국건설산업연구원
- 윤조덕 외(1999), 『사회보험 통합에 대비한 산재보험의 역할 재정립 방안 연구』, 한국노동연구원
- _____ 외(1999), 『산재보험의 건설업 사업종류 조정 및 보험료 확정·정산제도의 합리화 방안에 관한 연구』, 한국노동연구원
- 이승길(2002), 『건설업 적용확대 및 가입주체 제도개선에 관한 연구』, 한국경영자총협회
- 이승렬(2003), 『노무비율 실태조사 및 제도 개선방안』, 한국노동연구원 산업복지연구센터
- 인경석(1999), 『한국복지국가의 이상과 현실』, 나남출판
- 허재준 편(2002), 『일용근로자 고용보험 적용을 위한 인프라 구축방안 연구』, 한국노동연구원 고용보험연구센터

Abstract

The Efficient application and premium collection schemes
of Employment Insurance and Industrial Accident Compensation Insurance
in the Construction Industry

This study was started from recognition the complaints that present Employment Insurance and Industrial Accident Compensation Insurance didn't reflect the specific characteristics of the construction industry. This problem was led by mismatch between insurance regulations and reality. That is, our institutions are focusing on the workers who belong to a company but the construction industry are composed of lots of workers who don't belong to a company. So the object of this report is to suggest improvement schemes. Before do that, we'll find problems about application and premium collection of Employment Insurance and Industrial Accident Compensation Insurance in the construction sites.

Chapter 2 gives an analysis frame as a standard of decision derived from social insurances' principles and related laws' objectives. The analysis frame includes various capabilities such as; coverage for daily workers, individual insurant management for daily workers, efficient management for lots of construction sites, reflection for real wages, and integrated treatment for similar administration works.

Chapter 3 shows the problems and changes happened by the present insurance systems focused on regular workers after coverage extension for daily workers in 2004. First, the regulation about excluding daily worker is not only against social insurance's principles but the reason of avoiding youngster to get a job in the construction site. This problem is derived from insufficient administration capacity and inappropriate management system for daily workers. If this system is continued after coverage extension for daily workers, the operation of insurance system itself will meet a big snag. Second, the present system has the difficulty in managing individual construction site because construction workers frequently move from one to other depending on workload. After coverage extension, a number of reporting affairs will be happened more frequently. Third, the regulation designating general

contractors as employer side insurant, instead of subcontractors closer to workers, incurs negligence for workers. Fourth, present reporting system of handing paper document to the office by 14 days is not proper for construction workers moving frequently. Fifth, it is not fair in charging premium to infer total wage from the rate of labour cost. Because this way to charge premium ignores differences of construction companies' scale and working field. This problem was originated in difficulty of finding real wage. Sixth, the present system is putting out premium once a year before deciding real amount of premium. This way burdens employers and incurs inconvenience to recalculation and putting out again. Seventh, it is so hard to make or apply deduction criteria for wage in the accurate account process. As the results, arguments between employers and insurers often happens. The last, four social insurances and construction worker's retirement compensation system have different reporting process in each part. This problem brings about unnecessary repetitious affairs of similar conducts.

Chapter 4 suggests improvement schemes for the problems underlined above. First, the coverage should be extended by minimizing application excluding scope. This scheme will contribute to increase workers' interest in social insurance system and reduce construction worker's refusal feeling for social insurance charge. Second, the introduction of reporting system with the electronic card will make employers' and insurers' administration efficient. Third, the unit of management should be transferred individual construction site to a construction company. Fourth, employer side insurant should be designated on the basis of direct employment relation with construction workers. Fifth, the criteria of charging premium should be changed into actual paid wage and premium collection method into retro-paying system. Sixth, similar administration works for the same worker should be integrated in order to make employer's administrative burden less. The last, the schemes suggested so far need phased approaching strategies.

The last chapter as the conclusion of this study shows the roles of aspects related with insurances and political suggestions. Construction workers will be more positive for insurance application. General contractors and subcontractors will directly manage their own employees effectively as insurant. The integrated insurer will collect

information and premium from construction sites and deliver them to other insurers. Other insurers will pay commission for delivering information and premium and manage daily workers. Ministry of labour will establish efficient policies about the irregular workers' labour market with the data base of it. Ministry of construction and transportation will substantially manage the pool of construction labour. And national tax service will manage daily workers as a resource of tax and account income tax individually.

심 규 범

(gbshim@cerik.re.kr)

명지대학교 경제학과 졸업(경제학 학사)

고려대학교 일반대학원 경제학과 졸업(경제학 석사 및 박사)

한국노동연구원 부설 고용보험연구센터 책임연구원

현재 한국건설산업연구원 부연구위원

< 주요 논문 및 저서 >

- 「건설산업의 재해율 산정 및 활용의 문제점과 개선방향」, 2002, 한국건설산업연구원
- 「건설현장의 외국인근로자 활용실태 및 개선방향」, 2002, 한국건설산업연구원
- 「건설기능인력의 효율적 관리방안」, 건설교통부, 2001
- 「건설기능인력의 유인 및 육성제도 개선방안」, 한국건설산업연구원, 2001
- 「건설기능인력의 수급상황 및 고령화 실태」, 한국건설산업연구원, 2001.
- 「건설근로자 고용개선 방안 연구」, 한국노동연구원, 1999.
- 「건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안」, 한국노동연구원, 1999
- 「사회보험 통합방안 연구」, 한국노동연구원, 1999.
- 「건설일용근로자의 고용구조 및 근로복지에 관한 연구」, 한국노동연구원, 1998
- 「실업실태 및 복지욕구 조사」, 한국노동연구원·보건사회연구원, 1998.
- 「임시 및 일용근로자에 대한 실업급여제도 적용방안 연구 : 건설일용근로자를 중심으로」, 한국노동연구원, 1997.
- “고용보험료와 타사회보험료의 공동징수방안에 관한 연구”, 「사회복지연구」 제10호, 서울대 사회과학대학 사회복지연구소, 1997.
- 「산재보험급여 및 관련임금체계에 관한 연구」, 한국노동연구원, 1996.