

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.