

건설산업동향

고용 및 산재보험의 건설업 원하수급인 분리 가입 추진 방안

심규범

2008. 3. 13

▪문제 제기 및 연구 목적	4
▪건설산업의 고용구조 및 추가적인 고려 사항	7
▪보험가입자 관련 적용 현황 및 문제점	11
▪관련 사례	16
▪개선 방안 및 타당성 검토	19

CERIK

Construction & Economy Research Institute of Korea

한국건설산업연구원

요 약

▶ 건설업에 대한 도급 사업 일괄 적용의 문제점

- 건설업의 경우 원칙적으로 원수급인이 보험가입자가 되고, 예외적으로 보험공단의 하수급인 인정 승인 절차를 거쳐 하수급인이 보험가입자가 될 수 있음.
- 이때 직접적 고용관계를 맺고 있는 근로자에 대한 하수급인의 관심이 낮아져 근로자 보호라는 취지가 훼손되고 원수급인은 과도한 부담을 안게 되는 등 다양한 문제점이 발생하게 됨.

▶ 개선 방안 및 여건 변화

- 사회보험의 원리에 부합하도록 직접적인 고용관계에 기초한 고용주가 보험가입자로 규정되도록 제도를 개선하고 예상되는 문제점은 보완하도록 함.
- 건설현장 관련 여건 변화로 원·하수급인 분리 가입 가능성 제고 : 시공참여자제도 폐지, 사회보험료 확보, 전자카드 적용 범위 확대, 「근로기준법」 개정으로 임금 체불에 대한 건설업자의 연대 책임 강화 등

▶ 예상되는 주요 우려 사항 및 해소 방안

- 전문건설업자의 행정 능력 부족 : 향후 근로자 관리 능력이 없이는 건설업을 영위하기 힘들. 전문건설업자 스스로의 개선 노력과 제도적 여건을 조성함으로써 해소 가능함.
- 하수급자의 허위 신고 증가 : 원·하수급자 분리 가입 여부와 무관하게 발생하는 문제임. 이 문제는 사회보험 및 국세청과의 자료 연계를 통해 대응해야 할 것임.
- 고용 및 산재보험료 징수율 저하 : 공사 인가, 착공계 제출, 준공 허가 등의 과정에서 보험료 납부 영수증을 필수 첨부 서류로 규정함으로써 예방할 수 있음.
- 분리 가입시 임금 총액 추정을 위한 노무비율 필요성 검토 : 임금지급조서에 기재된 임금 정보와 사회보험료 납부에 활용된 임금 정보를 비교할 수 있는 체계를 구축함으로써 노무비율 없이도 실제 임금에 기초한 징수가 가능해질 수 있음. 다만, 실제 사업주가 지불한 임금에 대한 관리 관행이 정착되는 기간을 고려해 2009년도까지는 노무비율을 유지하되 2010년부터 이를 폐지하도록 함.

■ 문제 제기 및 연구 목적

■ 도급 사업 일괄적용제도의 시행과 다양한 문제점 발생

- 일반적으로 사회보험은 직접적인 고용관계를 맺고 있는 사업주를 해당 근로자에 대한 보험가입자로 규정함으로써 보험료 납부 및 피보험자 관리 그리고 관련 보험 사업의 활용 등의 권리와 의무를 부여하고 있음.
- 하지만 고용 및 산재보험에서는 건설업의 경우 원칙적으로 원수급인이 보험가입자가 되고, 예외적으로 보험공단의 하수급인 인정 승인 절차를 거쳐 하수급인이 보험가입자가 될 수 있음(도급 사업 일괄 적용).
- 그러나 건설업의 경우 하수급인을 대신해 원수급인이 고용 및 산재보험의 보험가입자가 되도록 함으로써 피보험자 보호가 소홀해지고 하수급인의 관련 제도 활용이 제한되는 등 다양한 문제점이 야기되고 있음.

■ 건설업에 대한 도급 사업 일괄적용제도 도입의 취지

- 다단계 하도급 구조가 존재하는 건설현장의 특성에 비추어볼 때 일반적인 사회보험 적용 방식-직접적인 고용관계에 있는 사업주가 보험가입자가 되는 방식-을 통해서는 고용 및 산재보험을 시행하기 어렵다고 판단해 현실적인 적용 방안을 마련한 것으로 해석됨.
- 일반적으로는 대개 근로자와 사업주의 고용관계가 명확한 데 비해, 다단계 하도급 구조가 존재하는 건설현장에서는 최종 단계의 근로자에 대한 보험가입자가 누군지 모호해지는 문제가 발생했기 때문임.
·또한 직접적인 고용관계에 주목할 경우 각 공종마다 다수의 하수급인을 모두 보험가입자로 규정해야 하는데 이때 이들을 개별적으로 상대하기에는 행정력이 부족해지기 때문임.
- 요컨대, 다단계 하도급 구조가 존재하는 건설현장에 고용 및 산재보험을 시행하기 위해 원수급인의 힘을 빌려 부족한 행정력을 보완하려는 취지로 해석됨.

■ 지금까지의 문제 해결 요구와 개선 방안 모색

- 원수급인의 지속적인 문제 제기로 규제개혁위원회도 사안의 심각성을 인식하여 동 제도의 관장 부처인 노동부에 개선 방안의 모색을 권고한 바 있음.
- 노동부 역시 이러한 문제를 파악하고 직접적인 고용관계를 기준으로 하수급인도 보험가입자로 규정하는 방안을 검토하고자 하나 하수급인이 그에 대해 여러 가지 우려 사항을 제시하면서 반대 의견을 제시하고 있음.
- 건설현장에 다단계 하도급 구조가 존재한다는 점을 알고 있는 노동부로서도 하수급인을 보험가입자로 규정할 경우 다른 부작용이 발생하지 않을까 내심 우려하는 분위기임.

■ 예상되는 우려에 대한 해소 방안 제시 필요

- 도급 사업의 일괄 적용에 따른 문제를 해결하기 위해서는 하수급인을 보험가입자로 규정하더라도 하수급인이나 노동부가 우려하는 사항이 해소될 수 있음을 설득하면서 원·하수급인 분리 가입을 추진해야 함.
- 따라서 분리가입제도의 내용과 그에 따른 우려에 대한 해소 방안을 아울러 마련할 필요가 있음.
- 이러한 제도 개선을 통해 고용 및 산재보험제도의 취지와 관련 당사자의 관심 사항이 보다 충실하게 충족될 수 있다는 점을 설득시킬 수 있어야 함.

■ 논의의 범위

- 주요 대상 : 건설현장의 ‘건설일용근로자’¹⁾에 대한 고용보험 및 산재보험 제도
- 주요 내용 : 보험가입자와 관련된 도급 사업의 일괄 적용

1) 여기서 말하는 건설일용근로자란 건설현장에서 직접적인 생산 활동을 담당하는 비정규근로자들을 통칭하는 의미임. 즉, 1개월 미만으로 고용되는 비정규직에 국한되지 않고 임시 및 일용 근로자들을 포괄함. 이들을 기술직이나 관리직과 구분하는 의미에서 건설기능인력으로 부르기도 함.

■ 분리 가입 추진의 타당성 여부에 대한 판단 기준

- 원·하수급인 분리 가입 추진이 합리적인 사회보험 적용 방안에 부합하는 지 생각해보아야 함.
- 이를 위해 사회보험의 도입 취지 및 각 당사자의 관심 사항으로부터 추출된 합리적인 사회보험 적용 방안이 갖추어야 할 보다 일반적인 판단 기준을 제시하고자 함(표 1 참조).²⁾

〈표 1〉 합리적인 사회보험 적용 및 징수 방안에 대한
각 당사자별 판단 기준

당사자	판단 기준	건설현장에서의 현실적 의미
보험 제도	·수혜 대상자의 보편성 ·재정 안정 ·관리 운영의 효율성	·적용 대상의 누락 최소화 ·보험료 납부 원천인 사업주 및 근로자 관리 가능성 ·중복 업무의 일원화를 통한 낭비 요소 최소화
보험자	·사업장 관리의 효율성 ·피보험자 관리의 효율성 ·보험료 징수의 효율성	·개설과 종료가 반복되는 건설공사 관리의 효율성 ·이동이 잦은 일용 근로자에 대한 관리의 효율성 ·보험료 누락 방지 및 징수 업무의 효율성
사업주	·사회보험료 확보 ·부담 능력에 따른 보험료 납부 ·행정적 편의	·부담 능력의 원천인 적정 보험료에 대한 공사 원가 반영 가능성 ·시기별 보험료 부담의 적절성, 실제 임금 반영 가능성 ·관리의 전산화 및 업무의 통합 처리 가능성
근로자	·피보험자 관리 여부 확인 ·급여의 적정성 및 충분성 ·부담 능력에 따른 보험료 납부	·근로자 스스로 가입을 확인하거나 요청할 수 있는 가능성 ·사회보험에 가입함으로써 누릴 수 있는 혜택의 크기와 가능성 ·피보험자 관리를 통해 실제 임금에 기초한 보험료 부담 가능성

자료 : 심규범(2005), 4대 사회보험의 건설업 적용 방법 개선 및 적정 사회보험료 확보 방안, 한국건설산업연구원 참조

2) 심규범(2005), 4대 사회보험의 건설업 적용 방법 개선 및 적정 사회보험료 확보 방안, 한국건설산업연구원 참조

■ 건설산업의 고용구조 및 추가적인 고려 사항

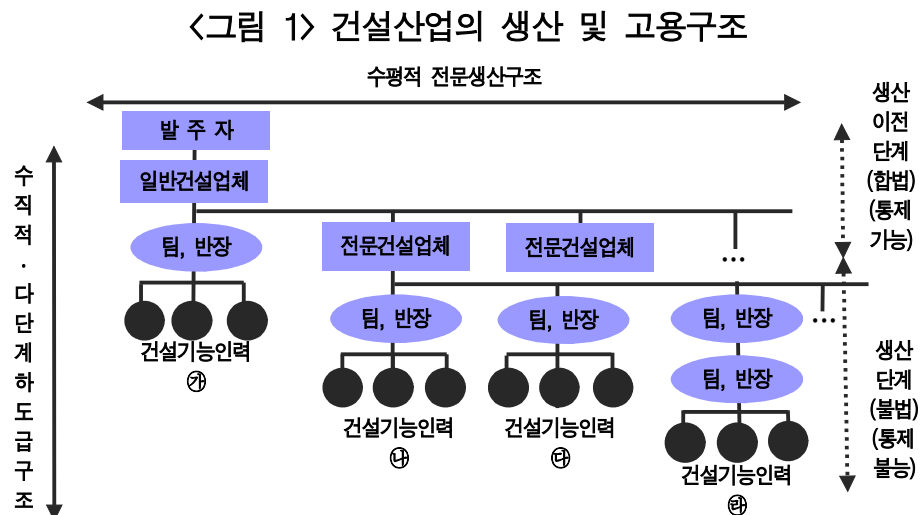
건설산업의 생산 및 고용구조

■ 검토의 필요성

- 원·하수급인 분리 가입 문제를 이해하기 위해서는 먼저 건설산업의 생산 및 고용구조를 살펴보아야 함.
- 또한 이러한 특성에 비추어볼 때 고용 및 산재보험의 원활한 적용을 위해서는 어떠한 사항을 추가적으로 고려해야 하는지에 대해서도 검토해야 함.

■ 건설산업의 생산 및 고용구조와 피보험자 관리의 어려움

- 우리나라 건설업의 생산구조는 수평적인 전문 생산구조의 측면과 수직적인 다단계 하도급 구조의 측면을 동시에 지니고 있음. 건설현장의 다양한 생산 및 고용구조를 단순화하여 <그림 1>과 같이 나타낼 수 있음.
- 사회보험의 출발점인 피보험자 관리는 고용관계를 전제로 이루어짐. 다단계 하도급 구조가 만연할 경우 건설현장의 피보험자 관리가 어려워져 사회보험의 정착 역시 어려워지게 됨.

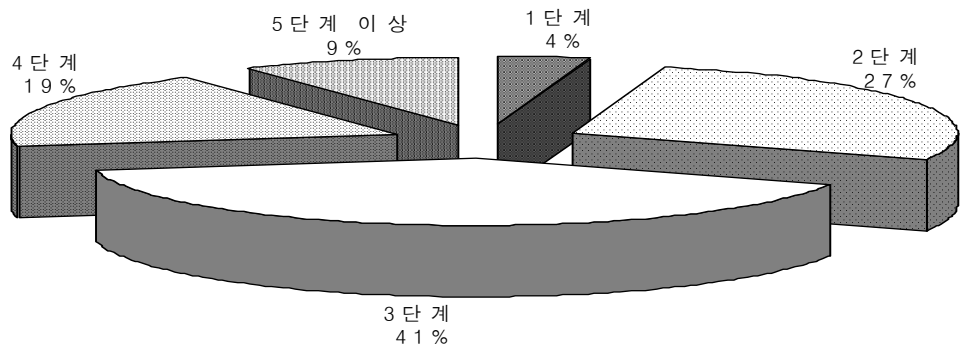


주 : 수직선은 직접시공을 의미하고, 수평선은 도급을 의미함. 다만, 팀·반장 간의 수직선은 불법 재하도급을 의미함. 2007년까지는 시공참여자체도를 활용할 경우 ㉠ 유형까지 합법이었으나, 2008년부터는 동 제도의 폐지로 ㉡와 ㉢ 유형까지만 합법임. 시공참여자체도는 전문건설업자의 관리 책임하에 한 단계의 하도급을 합법적으로 인정해주었던 제도로 이해할 수 있음.

■ 다단계 하도급 구조에 의한 고용 및 산재보험 정착의 어려움

- <그림 2>에서 보듯이 한국건설산업연구원 설문조사(2003)에 응답한 팀장의 40.6%는 3단계(일반 → 전문 → 팀장 → 팀장), 18.9%는 4단계, 9.1%는 5단계 이상이라고 답하고 있음. 요컨대, 설문에 응한 팀장의 70% 정도는 자신의 상위 도급 단계에 또 다른 팀장이 개입되어 있음.
- 즉, 시공참여자체도가 존재했던 당시에도 불법적인 다단계 하도급 구조가 존재하고 있었음.
- 이러한 다단계 하도급 구조의 존재가 건설업자와 건설근로자 간의 고용관계를 불명확하게 함으로써 고용 및 산재보험제도가 건설현장에 정착하는 것을 어렵게 만들었던 것임.

<그림 2> 십장이 공사를 수주하는 하도급 단계 수



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

건설산업의 특성과 사회보험 적용을 위한 추가적인 검토 사항

■ 수주생산 방식과 사회보험료 확보 : 하수급인의 보험료 확보와 관련

- ‘선 수주 후 생산’ 방식에 의해 생산 활동이 이루어지므로 생산 과정에서 발생하는 사회보험료 부담을 사전에 확보해야 함.

- 만일 수주생산 방식하에서 사업주가 사전에 사회보험료를 확보하지 못하면 부족한 사회보험료 만크를 이윤에서 지불해야 하므로 사업주가 사회보험의 가입을 기피하는 요인이 될 것임.
- 따라서, 수주 단계에서 충분한 사회보험료를 확보할 수 있게 하거나 사후적으로 지출된 사회보험료 만크를 확보할 수 있도록 하는 방안을 추가적으로 검토해야 함.

■ 다단계 하도급 구조와 보험가입자 선정 : 도급 사업 일괄 적용의 필요성과 관련

- 건설업의 하도급 구조하에서 건설일용근로자는 합법적인 건설업자인 일반 건설업체와 전문건설업체 아래에서 수차례의 도급을 거친 십장에게 고용되는 외형을 띠게 됨.
- 이 경우 전문건설업자 아래 단계의 근로자와 일반 또는 전문건설업자 사이의 법률 관계가 도급 관계인지 또는 고용관계인지가 모호해지는 문제가 발생함. 따라서 사회보험가입자가 누구인지 모호해짐.

■ 잦은 이동과 사회보험 적용 및 징수 방식 : 관리 단위 및 방식과 관련

- 건설일용근로자의 경우 특정 기업에 소속되지 않았으므로 수시로 이동해야 하며 특히, 동일 기업의 현장일지라도 공정에 따라 직종별로 이동해야 하므로 이동이 잦음.
- 이 경우 현장을 관리 단위로 할 경우 며칠씩 이동을 반복하는 현장이라도 계속해서 취득 및 상실 신고를 반복해야 함. 이러한 신고를 종이 서식으로 반복한다면 업무 부담이 매우 클 것임.
- 더욱이 동일한 근로자에 대해 모든 사회보험에 각각 신고해야 한다면 중복 업무의 폭증으로 업무 처리가 어려워질 수도 있음. 또한 보험료 부과 기준과 납부 방식이 각 사회보험마다 다르다면 이것 역시 건설현장의 사회보험 정착을 가로막는 요인이 될 것임.

■ **잡은 소득 변동과 징수 방식 : 고지 납부 및 노무비율 적용과 관련**

- 정규근로자의 경우 소득 변동이 적거나 일정한 경향성을 지니고 변동하므로 전년도 소득을 부과 기준으로 하거나 공단에서 고지 납부 방식을 채택할 수 있음.
- 하지만 건설일용근로자의 경우 소득 변동의 경향성이 거의 없으며 건설경기 및 기후변동에 따라 단기적으로 계속 변동하는 특성을 지니므로 전년도 소득을 부과 기준으로 한다거나 공단의 고지 납부 방식을 채택하는 것이 곤란해짐.
- 한편, 건설일용근로자에 대한 소득 파악의 어려움은 보험료 부과 기준을 파악하기 위해 도입된 노무비율(총공사 금액 대비 노무비의 비율)을 정당화하고 있음.

■ **다양한 특성에도 불구하고 건설현장에 사회보험제도를 정착시키기 위해서는 필요한 추가적인 검토 사항을 요약하면 <표 2>와 같음.**

<표 2> 건설산업의 특성과 사회보험 적용을 위한 추가적 검토 사항

분 야	일반적인 타 업종	건설업(건설현장)	사회보험의 추가적 검토 사항
생산 방식	선(先)생산 후(後)판매	선(先)수주 후(後)생산	사회보험료 확보
생산 및 고용구조	비교적 단순 생산 중단 가능성 적음 정규근로자 중심	다단계 하도급 구조 생산 중단 가능성 상존 비정규근로자 중심	보험가입자 규정, 고용관계 명확화
근로자의 사업장 이동	잡지 않음	잡은 이동	관리 단위, 피보험자 관리 방식, 징수 방식, 적용·징수의 일원화
근로자의 임금 변동	안정적, 경향적 변동	잡은 변동, 불규칙 변동	부과 기준, 징수 방식

자료 : 심규범(2005), 「4대 사회보험의 건설업 적용 방법 개선 및 적정 사회보험료 확보 방안」, 한국건설산업연구원 참조

■ 보험가입자 관련 적용 현황 및 문제점

건설업에 대한 도급 사업 일괄 적용

1) 개요

■ 보험가입자의 의미 및 역할

- 일반적으로 사회보험은 사회적 약자인 근로자를 사회적 위험으로부터 보호하기 위하여 그를 고용하고 있는 사업주에게 강제적인 가입 의무를 부과하고 있음.
- 보험가입자란 보험에 가입하여 보험료를 납부하고 법령이 규정하고 있는 제반 권리와 의무의 주체가 되는 자를 말함. 따라서 보험가입자가 되면 원칙적으로 피보험자 관리 및 보험료 납부 의무를 지는 대신 고용보험의 능력 개발 사업 또는 고용 안정 사업을 활용할 수 있는 권리가 아울러 발생함.

■ 보험가입자 규정에 대한 대원칙의 예외 : 하수급인 대신 원수급인의 가입

- 현행 고용 및 산재보험제도는 수차례의 도급 구조에 의해 생산 활동이 이루어지는 경우에 당해 근로자와 직접적인 고용관계를 맺고 있지 않은 사업주를 보험가입자로 규정하는 예외를 두고 있음.
- 건설산업에서 보험가입자의 문제가 중요한 이유는 도급 구조에 의한 생산 방식 때문임. 현행처럼 원칙적으로 원수급인을 보험가입자로 규정할 것이 아니라 실질적인 고용관계를 맺고 있는 하수급인을 보험가입자로 규정할 것인가가 쟁점임.

2) 관련 규정

■ 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」

- 일반적인 보험가입자 규정
 - 「고용보험법」의 적용을 받는 사업의 사업주와 근로자는 당연히 「고용보험법」에 의한 고용보험의 보험가입자가 됨(제5조 보험가입자).
 - 「산업재해보상보험법」의 적용을 받는 사업의 사업주는 당연히 「산업재해보상보험법」에 의한 산업재해보상보험의 보험가입자가 됨(제5조 보험가입자).
- 따라서, 원칙적으로 모든 사업주는 보험가입자가 되어야 함. 따라서 보험료를 납부하는 의무 이외에 자신이 고용하고 있는 근로자에 대한 자격 취득 및 상실 신고와 사업장에 대한 성립 및 소멸 신고를 해야 할 의무가 있음. 그런데 모든 사업주가 보험가입자가 된다는 대원칙에도 불구하고 도급 사업의 경우에는 원수급인을 보험가입자로 규정하는 예외를 두고 있는 것임.
- 건설업에 대한 예외 규정 : 도급 사업 일괄 적용
 - 건설업 등 대통령령이 정하는 사업이 여러 차례의 도급에 의하여 행하여지는 경우에는 그 원수급인을 이 법의 적용을 받는 사업주로 봄(제9조 도급 사업의 일괄 적용).

3) 현황 및 문제점

■ 현황

- 규정에서 본 바와 같이 직접적인 고용관계에 기초한 ‘모든 사업주’가 보험가입자로 되어야 한다는 대원칙에도 불구하고 건설산업에서는 하수급인을 대신해 원수급인이 보험가입자가 되는 것이 보다 일반적임.
- 보험자의 입장에서는 이러한 예외적 규정이 복잡한 건설현장에 보험제도를 시행하기 위한 불가피한 조치라고 함.

■ 문제점

- 첫째, 직접적 고용관계를 맺고 있는 근로자에 대한 하수급인의 관심이 낮아져 근로자 보호라는 사회보험의 취지가 훼손됨.
 - 실제 대다수의 건설일용근로자를 고용하고 있는 것은 하수급인인데 이들은 원칙적으로 보험가입자가 아니므로 사회보험에 대한 관심이 적음.
- 둘째, 원수급인이 보험료 정산에 필요한 실제 지급 임금을 파악하기 어렵기 때문에 확정 보험료 납부 과정에서 보험자와 불필요한 마찰이 야기됨.
 - 원칙적으로 고용보험 및 산재보험료를 정산하기 위해서는 모든 근로자에게 지급된 임금 증빙 자료와 고용보험료에 대한 원천 징수부가 첨부되어야 함. 하지만 원수급인이 하수급인에게 모든 건설일용근로자의 자료를 요구하기는 불가능함.
 - 현실적으로 원·하수급인은 각각 독립된 사업 주체로서 각자의 필요에 따라 근로자의 고용 기간, 투입 인원 수, 임금 등을 결정하므로 원수급인이 하수급인의 근로자에 대한 정보를 일일이 파악하기는 어려움.³⁾
- 셋째, 원수급인에게 과도한 업무 부담이 주어짐.
 - 원수급인은 자신이 직접 고용하지 않았더라도 현장의 모든 일용 근로자에 대한 사회보험 적용 여부 및 보험료 납부를 관리해야 하므로 업무 부담이 과중해질 수밖에 없음.
 - 특히, 하도급 현장의 제조물 설치 공사비, 중장비 임차료 등 총공사 금액에서의 공제항목 등도 관리해야 하므로 행정 업무에 대한 부담이 큼.
- 넷째, 직접적인 고용관계를 맺고 있는 하수급인이 자신의 근로자를 대상으로 고용보험의 고용 안정 사업 또는 직업 능력 개발 사업을 시행하고자 하더라도 보험가입자가 아닌 하수급인은 이를 활용할 자격이 없음.
 - 하수급인에게 피보험자 관리 의무를 부과하는 것은 각종 사업을 활용할 권리는 주지 않는 모순이 발생하고 있음.

3) 통상 건설현장의 작업 일보를 통해 원수급인이 파악할 수 있는 하수급인의 근로자에 대한 정보는 직종별 투입 인원 수 정도임.

하수급인 인정 승인

1) 개요

- 일정한 요건에 해당할 경우 근로복지공단의 승인을 거쳐 하수급인을 보험 가입자로 인정하는 제도임.

2) 관련 규정

- 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」
 - 대통령이 정하는 바에 따라 공단의 승인을 얻은 경우에는 하수급인이 이 법의 적용을 받는 사업주로 봄(제9조 도급 사업의 일괄 적용).
 - 공단의 사업주 승인은 하수급인이 동법 제6조제1항의 규정에 의한 사업의 사업주인 경우에 한함. 하수급인이 공단의 사업주 승인을 얻고자 하는 경우 원수급인은 하수급인과 보험료 납부의 인수에 관한 서면 계약을 체결하고 하도급 공사의 착공일부터 14일 이내에 이를 공단에 신청하여야 함(동법 시행령 제7조 도급 사업의 일괄 적용).
 - 동법 제6조제1항의 규정에 의한 사업의 사업주란 각 관련 법에 의한 건설업자, 주택건설사업자, 전기공사사업자, 정보통신공사사업자, 소방시설업자, 문화재수리업자 등을 말함(동법 시행령 제6조 및 제7조).

3) 현황 및 문제점

■ 현황

- 2007년 12월 말 현재 건설업의 산재보험 적용 사업장 수가 193,993개소인데 그 중에서 하수급인 인정 승인으로 가입한 사업장 수는 16,792개소로 8.7%에 불과함(근로복지공단 원자료).

■ 하수급인인정승인제도가 활성화되지 않는 이유

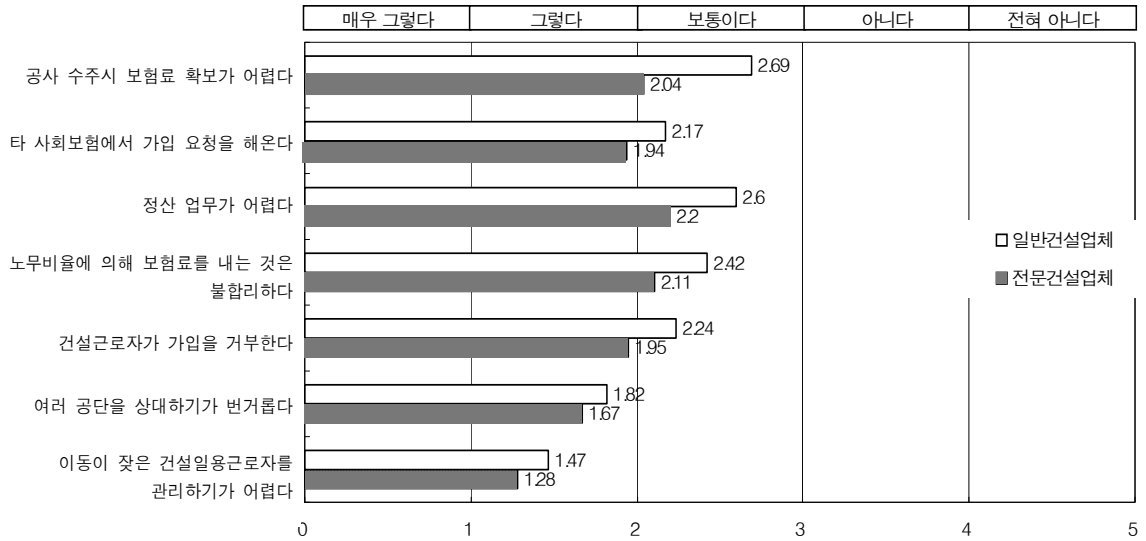
- 원수급인이 하수급인인정승인제도를 활용하지 않는 이유는 후술하게 될 PQ(사전자격심사)에 포함되어 있는 재해율과 관련이 있는 것으로 짐작됨.
- 즉, 하수급인 인정 승인을 통해 하수급자 스스로 산재보험의 가입자가 되면 이들이 사소한 산재의 발생에 대해서도 보상 신청을 하지 않을까하는 우려에서 비롯된 것으로 짐작됨.
- 사소한 산재라도 보상 신청을 하게 되면 이것은 중대 재해와 동일하게 한 건으로 환산되어 원수급인의 재해율을 높이는 요인이 되는데, 이것은 향후 동 건설업체의 수주에 큰 악영향을 미치게 되기 때문임.
- 하지만 산재에 대한 보상은 반드시 보험가입자가 아니더라도 하수급자 또는 근로자도 신청할 수 있어 하수급인 인정 승인 여부가 재해율과 직접적인 관련을 맺고 있지는 않은 것으로 판단됨. 이것은 건설업체가 그만큼 재해율에 민감하다는 현실을 보여주는 또 하나의 방증 자료인 것으로 보여짐.

고용보험 적용 관련 어려움에 대한 건설사업주의 인식

■ 건설현장에 대한 고용보험제도의 정착을 가로막는 요인

- <그림 3>에서 보듯이 한국건설산업연구원 설문조사(2004)에 의하면 건설현장에 대한 고용보험 업무 수행상의 어려움을 묻는 질문에 대해 건설업체의 응답자들은 ‘이동이 잦은 건설일용근로자를 관리하기 어렵다’는 항목에 가장 강한 긍정을 보이고 있음.
- 건설일용근로자에 대한 고용이 많은 전문건설업체의 경우 ‘여러 공단을 상대하기 번거롭다’, ‘다른 사회보험에서 가입 요청을 해온다’, ‘공사 수주 시 보험료 확보가 어렵다’ 등에 상대적으로 강한 긍정을 보이고 있음.
- 여기서 다른 사회보험의 가입 요청을 문제 삼는 이유는 국민연금 및 건강보험료를 확보하지 못한 상태에서 보험공단이 보험료 납부를 요구한다면 이윤이 침해당할 수밖에 없다는 인식이 배어 있기 때문임.

〈그림 3〉 고용보험 업무 수행상의 애로 사항 : 건설업체



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

- 원·하수급인 분리 가입을 추진하기 위해서는 위에서 제기된 문제점을 해소할 수 있는 방안도 아울러 제시해야 함.

■ 관련 사례

조선업의 원·하수급인 분리 가입 : 2005년 시행4)

■ 조선업의 고용 및 산재보험 원·하수급인 분리 가입 사례

- 조선업의 경우 별 문제가 없음. 조선업의 경우 상당수의 근로자가 조선업체에 상용직으로 가입되어 있는 것이 건설업과의 차이점임.
- 분리 가입 초기에는 제도의 변경 내용을 인지하지 못해 일시적으로 어려움이 있었으나 지금은 아무런 문제가 없음. 오히려 자신과 고용관계를 맺고 있는 근로자를 직접 관리함으로써 보다 효과적인 적용 및 징수가 가능하다고 함.

4) 근로복지공단 지사 담당자와의 유선 면담 내용을 요약정리한 것임.

- 또한 동종 업종 일괄가입제도를 활용할 경우 조선업체 입장에서도 어려움이 없음. 한편, 원수급자가 하수급자의 보험 가입 여부를 확인하고 매월 공사 대금을 지급할 때 관련 영수증 확인함으로써 하수급자의 보험료 미납을 억제할 수 있어 징수율 하락도 나타나지 않았음.
- ※ 동종 사업 일괄 적용 개요 : 일정 요건(사업주 동일, 유기 사업, 건설업자 또는 조선업자 등이 행하는 사업)을 구비할 경우 2개 이상의 당해 사업 전부를 하나의 사업으로 보아 관계를 일괄 적용함으로써 사업주의 편의 도모 및 근로자 보호 강화

■ 건설업의 여건 개선으로 적용 가능성 제고

- 건설업의 경우에도 하수급인 인정 승인 요건이었던 ‘1억원 이상의 공사금액’이라는 제한이 없어진 이후 원·하수급인 분리 가입이 활발해지고 있는 것으로 파악하고 있음. 다만, 건설업의 경우 다단계 하도급 구조가 존재하고, 현장별로 적용하고 있으며, 근로자들의 이동이 잦아 조선업과는 다른 특성이 있다고 봄.
- 따라서, 건설업의 경우에서 시공참여자 폐지를 계기로 다단계 하도급을 억제하고 이동이 잦은 근로자들에 대한 관리 체계를 잘 갖춘다면 원·하수급인 분리 가입의 가능성이 높아질 것으로 판단함.
- 또한 동종 업종 일괄 가입을 잘 활용한다면 가능성이 더욱 높아질 수 있을 것임. 원수급자가 하수급자의 보험 가입 여부를 확인하고 매월 공사 대금을 지급할 때 관련 영수증을 확인함으로써 하수급자의 보험료 미납을 억제할 수 있을 것임.
- 한편, 인허가 및 준공 허가 관련 과정에서 보험료 납부 영수증을 반드시 첨부하도록 함으로써 보험료 미납을 억제할 수 있을 것으로 판단함.

독일의 사회보험 개요와 보험가입자

■ 개요

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

■ 보험료 및 근로소득세 부과 기준의 통일

- 산재보험을 제외한 4개 보험의 보험료를 총사회보험료로 징수함. 여기서 총사회보험료도 ‘근로소득(earnings)’ 단일 기준에 의해 징수함.
- 즉, 근로자의 경우는 ‘총임금’, 자영자 및 사업주의 경우는 자신의 ‘총수입’ 그 자체임.⁵⁾ 이러한 보험료 부과 기준은 소득세 과세 기준과도 동일함.
- 이것이 소규모 사업주의 사회보험 행정 처리를 편리하게 하는 여건임.

■ 적용 및 징수 일원화

- 피보험자 신고 서식 및 보험료 납부 서식도 각각 하나로 만들어져 있음.
- 보험료 납부는 매달 사용자가 사회보험료를 임금에서 원천 징수하여 의료보험기관에 이체시켜 주면 여기서 각 사회보험자에게 보험료를 매일 매일 배분함.
- 이것 역시 소규모 사업주의 사회보험 행정 처리를 편리하게 하는 여건임.

■ 보험가입자 및 기업 단위의 일괄 적용

- 실제 고용관계를 맺고 있는 사업주를 보험가입자로 규정함. 따라서 건설 현장에 도급 생산이 이루어지고 있더라도 원수급인과 하수급인은 각각 자신의 근로자에 대해서만 보험가입자 역할을 수행하고 있음.

5) 방하남 외(1999), 「사회보험 통합방안 연구」, 한국노동연구원 참조.

- 또한, 기업 단위의 일괄 적용 방식을 채택하여 매 공사마다 보험 관계 성립 및 소멸 신고를 하지 않음. 다만, 공사 개시에 따른 통보만 하고 있음. 이것이 다수의 공사를 수행하는 건설업체의 행정 편의성을 높이는 데 중요한 것으로 판단됨.

■ 개선 방안 및 타당성 검토

개선 방안

1) 기본 방향 : 직접적인 고용관계에 기초한 보험가입자 규정

■ 원·하수급인 분리 가입 추진 및 보완

- 사회보험의 원리에 부합하도록 직접적인 고용관계에 기초한 고용주가 보험가입자로 규정되도록 제도를 개선하고 예상되는 문제점은 보완하도록 함.

■ 노무비율 폐지

- 보험료 부과 기준인 근로자의 임금을 파악하기 곤란해 지금까지 활용해오던 노무비율은 여러 문제점을 안고 있으므로 이를 폐지하고 사업주가 실제 지불 임금에 보험료를 부과하는 방식으로 전환해야 함.

2) 건설현장 관련 여건 변화와 원·하수급인 분리 가입 가능성 제고

■ 시공참여자제도 폐지

- 다단계 하도급 구조를 온존케 하는 데 활용되었던 시공참여자제도가 2008년부터 폐지되어 합법적인 건설업자가 근로자를 직접 고용하도록 변화되었음.
- 따라서 고용관계와 임금 지급이 명확해질 수 있는 여건이 조성된 것임.

■ 사회보험료 확보

- 보험료 부담이 큰 국민연금과 건강보험에 대한 ‘사후원가검토조건부계약 원리’의 적용으로 건설업자 등이 낙찰률 하락과 무관하게 보험료를 확보할 수 있고, 사후정산제도의 도입으로 하수급인도 보험료를 확보할 수 있게 되었음.
- 민간공사 역시 「건설산업기본법」의 개정으로 보험료 확보가 가능해짐. 따라서, 보험료 미확보로 인한 피보험자 관리 거부 또는 기피가 감소할 것으로 기대됨.

■ 전자카드 적용 범위 확대

- 이동이 잦은 건설근로자에 대한 효과적인 피보험자 관리 수단인 건설고용보험카드가 2008년부터는 전국의 100억원 이상으로 적용 범위를 확대하였음. 그 이하의 공사 현장에서 임의 신청이 가능함.
- 따라서 피보험자 관리에 따르는 행정부담도 덜 수 있을 것으로 기대됨.

■ 「근로기준법」 개정으로 임금 체불에 대한 건설업자의 연대 책임 강화

- 2007년 7월 27일 공포된 개정된 「근로기준법」이 2008년 1월 28일부터 시행됨에 따라 노동부는 「건설업에서의 임금 지급 연대 책임 및 건설업의 공사 도급에 있어서 임금에 관한 특례 규정 업무 처리 지침」을 47개 지방 관서에 시달하였음.
- 건설업체가 이른바 ‘십장’이라 불리는 개인 하도급업자 등에게 불법으로 하도급을 준 경우 체불한 임금을 연대해 지급해야 함. 또한 적법한 건설 하도급도 법원에서 체불 임금 확인을 받으면 도급을 준 건설업체가 하도급 대금 책임 범위 안에서 임금을 직접 지급해야 함.
- 이것은 근로자에 대한 건설업자의 임금 관리를 강화해 고용 및 산재보험 적용 가능성을 한층 높일 것으로 기대됨.

3) 개선 방안

■ 원·하수급인 분리 가입 및 실제 임금에 기초한 보험료 납부

- 직접적인 고용관계에 기초하여 고용주가 보험가입자가 되어 보험료를 납부하고 피보험자를 관리하도록 함.
- 그리고 보험료 부과 기준을 사업주가 실제 지불한 임금으로 규정함으로써 노무비율 적용을 폐지함.

■ 낙찰률과 무관한 보험료 확보 및 사후 정산 추진

- 낙찰률과 무관한 고용보험료의 확보와 하수급인의 보험료 확보를 위해 연금 및 건강보험과 같은 조치를 추진함. 정산 방식 역시 연금 및 건강보험과 같이 추진함.
- <그림 4>와 같이 발주자는 원도급자만을 상대로 사회보험료를 정산함. 원도급자는 하도급자와 도급 내역서상의 금액과 각 공단의 영수증에 나타난 금액 간의 차액에 대해 정산함.
- 다만, 산재 예방 노력 촉진을 위해 경험요율제도(산재 실적과 보험료 연계)를 활용하고 있는 산재보험의 경우 동 제도의 취지상 보험료 사후정산 제도를 동일하게 적용하기는 어려울 것으로 판단됨.

■ 사회보험 적용 및 징수 일원화

- 2008년 2월 현재 국회에 계류 중인 4대 사회보험 적용 및 징수 일원화 방안에 의하면 보험료 납부 방식이 월납 및 후납으로 전환될 예정임.
- 또한, 일반적으로는 전년도 임금에 의한 고지 납부 방식을 규정하고 있으나 건설업의 경우에는 고지경정 방식을 적극적으로 활용함으로써 사실상 당월 실제 지불 임금에 의한 자진 납부와 유사한 결과를 보이게 될 것임.
- 적용 및 징수 행위를 일원화함으로써 보험가입자의 행정 부담을 덜게 될 것임.

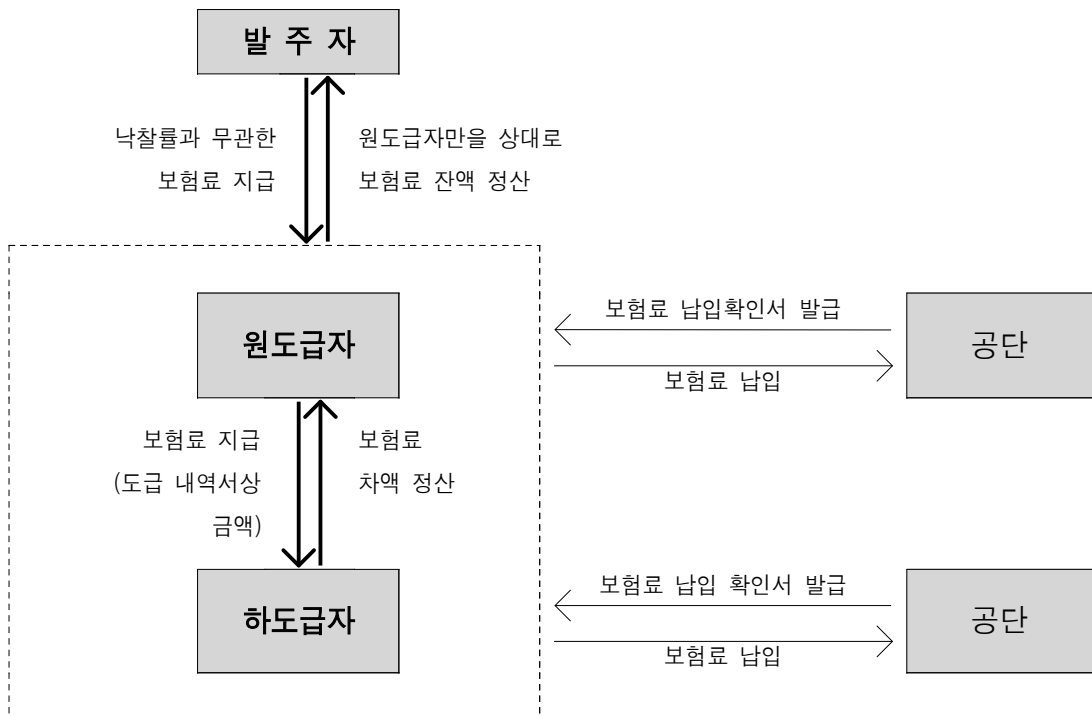
■ 기업별 관리 단위 설정 및 동종 사업 일괄 적용 활용 유도

- 관리 단위를 현장에서 기업으로 전환함으로써 동일 사업주가 수행하는 다수의 현장 간을 오가더라도 취득 및 상실 신고를 반복하지 않도록 함.
- 또한, 동종 사업 일괄 적용을 적극적으로 활용하도록 유도함으로써 연간 다수의 공사 건수가 발생하더라도 그때마다 성립 및 소멸 신고를 반복하지 않도록 함.

■ 시행 시기

- 원·하수급인 분리 가입은 2009년부터 시행함.
- 다만, 제도 변경을 준비하는 기간으로 보아 노무비율을 2009년까지는 활용하되 2010년부터 폐지함.

<그림 4> 건설사업주의 사회보험료 정산 흐름도(예시)



※ 원·하도급자 간에는 상호 자체 정산

자료 : 대통령자문 빈부격차차별시정위원회 내부자료(2005) 수정 및 보완

4) 개선 방안에 의한 판단 기준 충족 가능성과 당사자의 역할

■ 개선 방안을 통한 판단 기준 충족 가능성 검토

- 개선 방안에 의거해 제도를 운영할 경우 <표 3>과 같이 관련 당사자별 판단 기준의 충족 가능성이 크게 향상될 것으로 기대됨.

<표 3> 개선방안을 통한 판단 기준 충족 가능성 검토

		현 행	개선 방안(2009년)
		건설현장에 대한 사회보험 적용 관련 개선 방안	·유사업무 중복수행 ·현장단위 관리 ·원수급인 가입, 하수급인 인정 승인 ·서면 및 EDI 신고 ·노무비율 적용, 전년도 기준 ·선납/연납/고지납 ·정산 필요(공단-사업주) ·연금/건강보험료 확보 ·고용/산재보험료 부분적 확보
합리적인 제도에 대한 당사자별 판단 기준	수혜 대상자의 보편성	×	○
	재정 안정 관리 운영의 효율성	△ ×	○ ○
보험자	사업장 관리의 효율성	×	○
	피보험자 관리의 효율성	×	○
	보험료 징수의 효율성	△	○
사업주	사회보험료 확보	×	○
	부담 능력에 따른 보험료 납부	×	○
	행정적 편의	×	○
근로자	피보험자 관리 여부 확인	×	○
	급여의 적정성 및 충분성	×	○
	부담 능력에 따른 보험료 납부	×	○

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

자료 : 심규범(2005), 4대 사회보험의 건설업 적용 방법 개선 및 적정 사회보험료 확보 방안, 한국건설산업연구원 참조

■ 관련 당사자의 역할

- 개선 방안을 구현하기 위해서는 <표 4>에서 보듯이 정부, 보험자, 사업주, 근로자 모두의 유기적인 협조가 필요함.

<표 4> 관련 당사자의 역할

건설현장에 대한 사회보험 적용 관련 개선 방안		개선 방안	
		·유사 행정 업무 일원화 ·기업 단위 관리 ·직접 고용관계에 기초한 보험 가입 ·전자카드 적용 확대 ·실제 지불 임금, 당월 기준(2010년) ·월납/후납/자진납(사실상) ·정산 불필요(공단-사업주) ⁶⁾	
관련 당사자의 역할		·연금/건강보험료 확보 ·고용/산재보험료 확보	
정 부	노동부 (통합징수법 연계)	·기업 단위로 관리 단위 전환 ·전자카드 적용 범위 확대(임의 신청 가능) ·당월의 실제 지불 임금 기준(2010)으로 월납/후납/자진 납부 방식 도입	
	재정경제부 및 조달청	·낙찰률과 무관한 사회보험료 전액 계상 및 사후 정산(발주자-사업주) 규정 시행	
	건설교통부	·「건설산업기본법」 규정(사회보험료 하도급 내역서 명시 및 사후 정산(발주자-사업주))에 대한 실질적 운영 감독	
보 험 자	사회보험료 징수공단 (통합징수법)	·고용보험 전자카드의 정보 활용 ·당월의 실제 지불 임금 기준(2010)으로 월납/후납/자진 납부(사실상) 방식에 의한 4대 사회보험 적용 및 징수 일원화 시행	
사 업 주	원수급자	·고용보험 전자카드 적극적 활용 ·적용 및 징수 업무 일원화 처리	
	하수급자	·사회보험료 확보 및 사후 정산(발주자-사업주)	
건 설 일 용 근로자		·피보험자 관리 요구 및 누락 감시 ·전자카드 활용 및 사회보험 서비스 수급	

자료 : 심규범(2005), 4대 사회보험의 건설업 적용 방법 개선 및 적정 사회보험료 확보 방안, 한국건설산업연구원 참조

6) 이 글에서의 정산은 두 가지 개념을 지니고 있음. 하나는 보험료 부과 기준인 임금(공사 금액×노무비율)과 실제 지불 임금 간의 차이를 보정하려는 정산(공단-사업주)이고, 다른 하나는 발주자에게서 확보한 보험료 중 사업주가 공단에 납부하고 남은 잔액을 다시 발주자에게 되돌리는 정산(발주자-사업주)임. 따라서 보험료 확보와 관련된 정산은 후자의 개념임.

예상되는 우려 및 해소 방안

1) 전문건설업자의 행정 능력 부족에 대한 우려

■ 현실적 의미

- 전문건설업자의 규모가 작고 보험 행정을 담당할 전문 인원이 부족하여 보험 운영이 어렵다는 주장임.

■ 해소 가능성 검토

- 전문건설업자 스스로의 개선 노력과 이를 촉진할 수 있는 여건 개선 노력을 병행한다면 해소 가능할 것으로 판단됨.

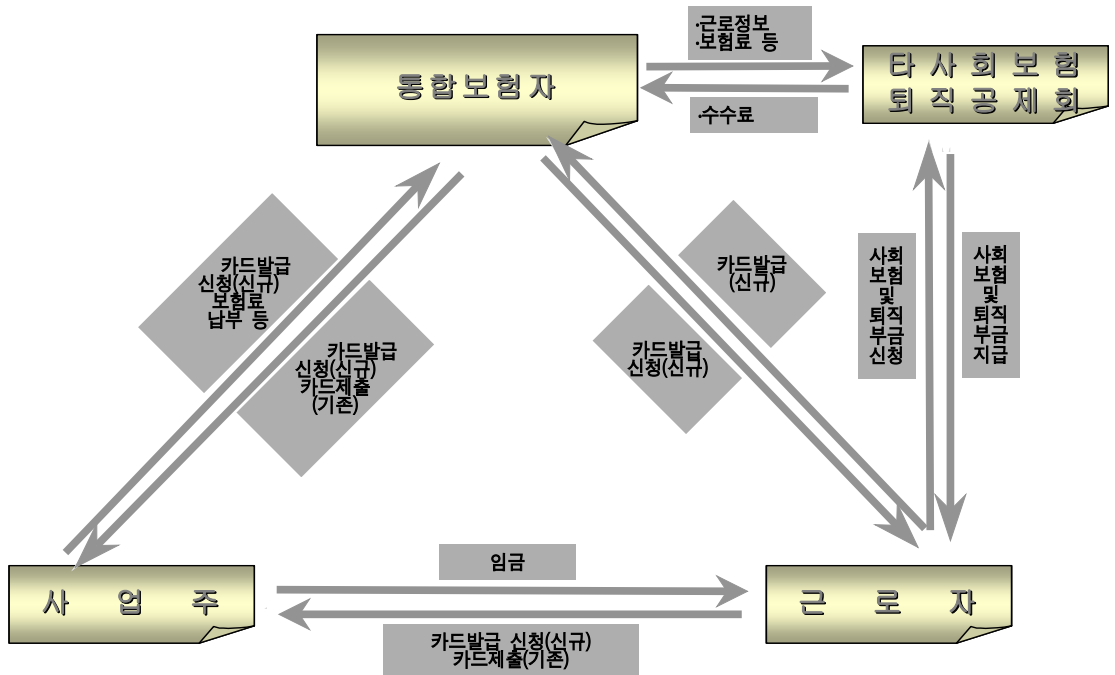
■ 전문건설업자의 개선 노력

- 시공참여자체도가 폐지되었으므로 전문건설업자는 공사 기간 중 건설근로자를 고용하여 직접 시공해야 함. 따라서 건설근로자에 대한 적기 투입, 공정 관리, 노무 관리 등의 능력을 반드시 갖추어야 할 것임.
- 이것은 향후 건설근로자에 대한 관리 능력 및 이에 소요되는 행정 능력이 없는 전문건설업자는 건설업을 영위하기 어렵다는 것을 의미함. 따라서 행정 능력이 없어 보험가입자의 역할을 수행하기 어렵다는 주장은 더 이상 설득력을 갖기 어려움.
- 오히려 하수급인이 갖추어야 할 위와 같은 관리 능력이야말로 건설업체 시공 능력의 핵심이기 때문에 이러한 능력을 보유한 건설업체만이 영업이 가능한 제도적 여건이 조성되면 건설업계의 숙원 중 하나인 부실 업체 퇴출, 과당 경쟁 해소, 적정 공사비 확보 등에 긍정적 효과가 나타날 것으로 기대됨.

■ 전문건설업자의 행정 업무 간소화 방안 및 지원 노력

- 전자카드 확대 보급 : 2008년 상반기에 전국의 100억원 이상 현장에 확대 보급되었음. 100억원 미만 현장에서도 임의로 신청할 수 있음.
- 사회보험 적용 및 징수 일원화 : 2009년부터 4대 사회보험의 적용 및 징수 업무를 일원화하려는 법률이 추진 중에 있음(현재 관련 법이 국회에 계류 중). 향후 건설근로자퇴직공제제도의 신고까지 일원화한다면 근로자 관리 업무의 편의성이 더욱 높아질 것으로 기대됨(<그림 5> 참조).
- 동종 사업 일괄적용제도 활용 : 기업 단위로 사회보험에 연간 가입함으로써 성립 및 소멸 신고 행위를 간소화할 수 있음.
- 적용 방식 변경 : 현장별 적용이 아닌 기업 단위로 적용(보험요율은 현장 단위 유지)함으로써 동일 사업주의 현장 간 이동시에는 별도의 피보험자 자격 취득 및 상실 신고를 생략하도록 해야 함. 다만, 보험료 정산을 위해 현장별 관리를 병행함(현행 연금 및 건강보험 참조).
- 징수 방식 변경 : 실제 임금 기준, 월납 및 후납 방식으로 변경함(현행 연금 및 건강보험 고지경정방식 참조).

<그림 5> 전자카드에 의한 피보험자 관리와 적용 및 징수 업무



2) 분리 가입시 하수급자의 고용산재보험료 미확보에 대한 우려

■ 현실적 의미

- 수주생산 및 도급 생산이라는 특성 상 건설현장의 역관계에서 원수급자에 비해 약자의 지위에 놓인 하수급자가 보험료를 확보하기 어려울 것이라는 우려임.
- 특히, 「국가계약법」이 미치지 않는 민간공사에서 더욱 보험료를 확보하기 어려울 것이라는 우려임.

■ 해소 가능성 검토

- 연금 및 건강보험료와 같이 사후원가검토조건부계약원리를 고용보험료에도 확대 적용함으로써 1차적으로 원수급자의 보험료 확보를 촉진하고,
- 「건설산업기본법」에 규정된 사후정산제도를 실질적으로 적용함으로써 민간공사에 대해서도 하수급자가 보험료를 확보할 수 있도록 함.
- 다만, 산재보험의 경우 경험요율제도가 존재해 그 적용을 받는 사업주에게는 보험료 확보 및 사후정산제도를 적용하기 곤란한 점이 존재함. 따라서, 노무비를 기준으로 확보한 산재보험료를 그에 비례하여 하수급자에게 지급하도록 규정함.

3) 하수급자의 허위 신고 증가에 대한 우려

■ 현실적 의미

- 현재 저가 수주로 인해 공사비를 절감하기 위해 불가피하게 상대적으로 임금이 낮은 불법 체류자를 투입하고 있는 것이 현 실정임. 또한, 건설근로자 중에는 신용 불량자가 많아 공식적인 세무 신고가 어려움.

- 하지만 이들에 대한 인건비 지출을 신고하지 않을 경우 손비 처리 항목이 줄고 전체 매출액 중 이윤 부분이 커져 결국 법인세 과다 납부를 초래하게 됨. 따라서 불가피하게 허위로 건설근로자의 인건비와 사회보험 신고를 할 수밖에 없게 될 것임. 이때 허위 근로 내역 확인서 신고도 증가하게 될 것임.

■ 해소 가능성 검토

- 이 문제는 원·하수급자 분리 가입 여부와 무관한 별개의 문제임. EITC와 관련된 임금지급조서 제출 또는 법인세의 손비 처리 문제임.
 - 재경부는 2008년 2월 현재 소득세법령을 개정하여 사업용계좌제도 개선 작업을 추진 중임. 여기에 건설근로자의 임금 자료도 포함될 경우 임금 누락 가능성은 더욱 감소할 것임.
- 고용보험 근로 내역 확인서를 허위로 작성하는 문제는 사회보험 간 정보의 연계 그리고 국세청과의 자료 연계를 통해 억제될 것으로 판단됨.
- 신용 불량자나 불법 체류자 활용의 문제 역시 다른 차원의 문제임.
 - 신용 불량자 문제는 이들의 임금압류 부분을 최소화하는 방향에서 접근할 문제이고, 불법 체류자 활용 문제는 그 자체가 불법 행위이므로 이것을 정당화하기는 어려움. 원·하수급인 분리 문제와는 별개의 사안임.

4) 분리 가입시 전문건설업자의 개별 보험요율 상승에 대한 우려

■ 현실적 의미

- 하수급인은 산재 발생이 많고 소규모이므로 산재보험료의 개별 실적 요율이 급증할 가능성이 높아 부담으로 작용할 것이라는 우려임.

■ 개별 실적 요율(experience rating)의 적용 관련 규정

- 건설업의 적용 대상은 「산재보험법」 제9조(도급 및 동종 사업의 일괄 적용) 제2항과 제3항의 규정에 의하여 일괄 적용을 받는 사업으로서 매년 당해 보험년도 2년 전 보험년도의 총공사 실적이 100억원 이상인 사업임.
- 산재보험요율은 업종별 평균 요율에 사업장의 경험 실적을 반영한 경험 요율 체계를 유지하고 있음. 1차적으로는 산업 종류에 따른 요율의 구분에 의한 평균 요율을 적용하고 2차적으로 개별 사업장의 경험 실적에 따라 할인·할증률을 적용함.
- 즉, 과거 3년간의 수지율이 85%를 넘거나 75% 이하인 경우 실적에 기초한 할인·할증률을 곱한 요율이 적용됨. 이때 수지율은 사업자가 납입한 보험료 대비 보험급여의 비율로 산출함. 할인·할증률은 일정 규모 이상의 사업장에 대하여 직전 3년 간의 경험 실적에 기초하여 ±50% 한도 내에서 적용하고 있음.

$$\text{수지율} = \frac{\text{보험 급여 총액}}{\text{납입 보험료}}$$

$$\text{적용 요율} = \text{업종별 요율} \times \{ 1 + \text{할인·할증률}(\pm 50\%) \}$$

- 건설업의 경우 실제로 경험요율을 적용받는 사업장은 2006년 현재 730개 소로서 전체 적용 사업장 중 2.4%에 불과함.

〈표 5〉 업종별 개별 실적 요율 적용 사업장 수

구분	2005년		2006년	
합계	30,925	(100.0)	32,361	(100.0)
제조업	13,750	(44.5)	13,918	(43.0)
건설업	730	(2.4)	849	(2.6)

자료 : 노동부, 산재보험 사업연보(2006년도)

■ 해소 가능성 검토

- 대체로 전문건설업자의 경우 개별 경험 요율 적용 가능성이 높지 않을 것으로 판단됨.
- 또한, 적용 대상이 되더라도 동 제도의 취지에 비추어 건설현장의 산업 안전 효과를 높일 것으로 기대됨. 이 제도는 건설업자의 산재 예방 노력을 촉진해 산재를 저감하려는 시도인데 전문건설업자 스스로 재해율을 낮추고자 노력한다면 그 효과는 매우 클 것으로 기대됨. 이 경우 건설업 전체의 보험요율을 낮추는 효과도 아울러 기대됨.
- 한편, 근로자 수가 적어 보험요율 상승에 민감할 것이라는 주장은 그 반대로 보험요율을 줄일 수 있는 여지가 많다는 점에 대한 반증일 수도 있음. 실제로 2006년의 경우 개별 실적 요율이 인화된 사업장의 비율(77.9%)이 인상된 사업장의 비율(19.7%)보다 많았음(산재보험 사업연보, 노동부).

5) 분리 가입시 원수급인의 안전 관리 소홀에 대한 우려

■ 현실적 의미

- 고용 및 산재보험가입자를 원·하수급자별로 구분할 경우 국가계약제도 중 PQ(사전자격심사) 신인도에 포함된 재해율 역시 분리되어 원수급인의 안전 관리 의식이 약화될 것이고 결국 산업 안전 효과의 감소로 나타날 것이라는 우려임.

■ 해소 가능성 검토

- 고용 및 산재보험의 가입자를 분리하는 문제는 PQ 신인도의 재해율 문제와 별개의 영역으로서 무관함.
- 고용 및 산재보험의 가입자 : 사회보험의 원리에서 직접적인 고용주에게 그가 고용한 근로자에 대한 보험료 납부 및 피보험자 관리 의무를 부과한 것

- PQ 신인도의 재해율 반영 대상 : 「산업안전보건법」에 의하여 공사 현장 전체의 산업 안전을 총괄하는 책임을 원수급자에게 부과한 것
- 오히려 앞에서 살펴본 바와 같이 하수급자가 보험가입자가 됨으로써 자신의 사업장에서 산재를 줄임으로써 산재보험료를 할인받고자 노력한다면 건설현장의 산업 안전 효과는 높아질 것으로 기대됨.
- 한편, 건설근로자에 대한 직접적인 고용자인 전문건설업자의 재해율을 관리함으로써 건설현장의 산업 안전 효과를 높일 수 있을 것임. 하지만 동시에 재해율 발표에 따른 부담을 경감하는 방안을 아울러 시행해야만 제도의 도입 가능성이 높아질 것으로 판단됨.

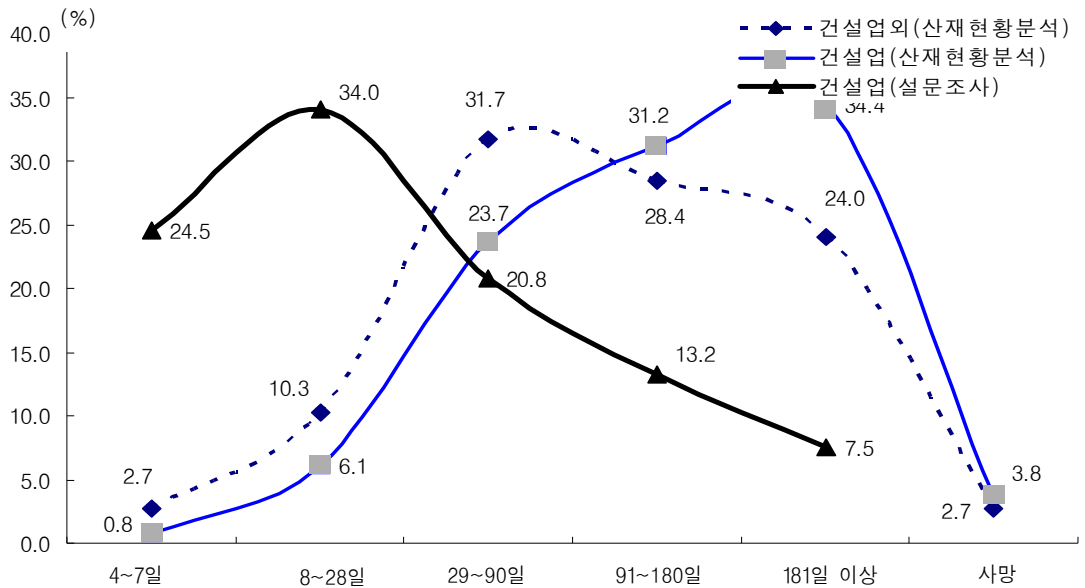
■ 참고 : 전문건설업자의 재해율 관리를 통한 산업 안전 제고 방안⁷⁾

- 직접 고용자인 전문건설업자의 재해율을 발표하고 활용하는 방안을 제시함. 이 경우 전문건설업자의 부담이 가중되므로 PQ 신인도에 반영되는 재해율에 포함되는 재해의 범위를 '4주 초과 휴업'인 경우로 제한하는 조치를 병행함.
- 산재 보상 및 신고 대상 재해 : 현행처럼 '4일 이상의 요양'을 필요로 하는 재해(<그림 6>과 <표 6>에 의하면 4주 이하 재해 중 미신고 다수)
- PQ 재해율 산정 대상 재해 : '4주 초과 휴업'이 필요한 재해
- 기대 효과
 - 미신고 산재 감소를 통한 산업안전제도 운영 및 관행의 정상화
 - 재해율 지표의 정상화 : 기존 설문조사에 의하면 종합건설업체가 산재 처리를 하지 않는 이유로 'PQ로 인한 입찰자격 심사시 미칠 불이익 때문'이라는 응답이 88.7%로 나타남.⁸⁾
 - 정부 : 재해율 정상화로 정책 수립의 효율성 제고
 - 근로자 : 공상 처리가 아닌 정상적인 산재 처리로 후유증에 대해서도 보호
 - 건설업체 : 정상적인 산재 처리로 공상 처리 비용 부담 감소

7) 심규범(2007), 「건설현장의 산업 안전 효과 제고 방안」, 한국건설산업연구원 참조

8) 김진수 등(2002), 「원·하청업체의 산재 발생 실태 및 산재 은폐 근절 방안」, 노동부 참조

〈그림 6〉 재해 정도별(치료 예상 기간별) 재해자 분포 :
노동부 자료 및 설문조사 결과



주 : 산재 현황 분석 자료는 실제 신고된 산재를 말하고, 설문조사 자료는 현장에서 발생한 산재를 말함.
따라서 28일 이하 산재의 경우 발생은 많으나 신고되는 비율은 높지 않음을 보여줌.

자료 : 노동부, 산업재해현황분석2005, 2006

한국건설산업연구원, 소규모 건설현장 산재보험 적용 타당성 조사, 2007. 9

〈표 6〉 산재 은폐 재해의 요양기간

구분	계	1주 이하	4주 이하	3월 이하	6개월 이하	6개월 초과	사망 재해	요양 기간 미 상
건수(건)	2,654	748	1,374	424	61	25	2	20
비율(%)	100	28	52	16	2	1	0	1

자료 : 노동부 보도자료, 2001. 3.

6) 고용 및 산재보험료 징수율 저하에 대한 우려

■ 현실적 의미

- 분리 가입시 다수 하수급인에 대한 보험료 징수가 어렵고 이들이 보험료 납부를 거부할 경우 징수율이 저하될 것으로 우려된다는 주장임. 특히, 불법 재하도급이 발생할 경우 보험료 징수는 더욱 어려워질 것이라는 주장임.

■ 해소 가능성 검토

- 「건설산업기본법」에서 하도급 내역서에 4대 보험료를 명시하고 사후 정산하도록 규정하였음. 따라서 과거에 비해 하수급인의 보험료 확보 가능성이 높아짐.
- 만일 하도급 내역서에 고용 및 산재보험료가 계상되지 않아 하수급인이 보험에 가입하지 못하거나 보험료를 납부하지 못했을 경우에는 원수급인에게 연대 책임을 부여하도록 함.
- 불법 재하도급의 경우에는 직상수급 건설업자가 책임을 지도록 함.
- 공사의 인가, 착공계 제출, 준공 허가 등의 과정에서 고용 및 산재보험료 납부 영수증을 필수 첨부 서류로 규정함으로써 평소의 보험료 납부를 촉진하도록 함. 이것은 평소 원수급자가 기성액에 따라 공사 대금을 지급할 때 하수급자의 보험료 납부 내역을 확인하도록 유도하여 보험료 미납 또는 체납을 방지할 수 있도록 할 것임.
- 또한 「건설산업기본법」상 4천만원 이상의 공사를 하도급 받은 하수급인이 건설공사 대장의 기재 사항을 건설산업종합정보망(KISCON)에 입력하도록 규정하고 있으므로 이를 이용하여 하수급인의 누락을 방지할 수 있음.
- 피보험자 누락 방지를 위해 PQ 재해율 산식의 분모에 포함되는 상시 근로자 수를 실제 피보험자 수로 대입하는 방안(노동부에서 검토 중)을 생각할 수 있음. 이 경우 원수급자는 재해율을 낮추기 위해 최대한 많은 수의 피보험자를 신고하고자 할 것임. 이것은 근로자 및 임금의 누락을 방지함으로써 징수율 하락을 억제할 수 있음. 다만, 과도한 허위 신고를 유발할 수 있는데 이것은 갑근세 및 다른 사회보험과 연계함으로써 억제해야 함.

7) 하수급인 체납 증가로 산재보험요율이 증가할 것이라는 우려

■ 현실적 의미

- 분리 가입에 따라 하수급인 보험료 체납 업체 증가로 산재보험요율이 증가할 우려가 있다는 주장임.

■ 해소 가능성 검토

- 위에서 살펴본 바와 같이 4대 사회보험료의 하도급 내역서 명시, 사후정산제 도입, 인허가 및 준공 허가 과정에서 납부 영수증 확인 등의 절차를 둠으로써 보험료 미납 및 체납을 억제할 수 있을 것으로 판단됨.
- 하지만 건설업에서 납부한 고용보험 또는 산재보험의 보험료 대비 지급액 비율은 100%를 넘지 않고 있음. 특히, 고용보험의 경우 활용이 저조함.
 - 고용보험의 경우 2003년에서 2005년까지 3년간 1조 4,000억원을 납부하고 4,000억원을 활용하여 보험료 대비 지급액 비율이 27.5%에 불과함. 비율이 너무 낮다는 점에 대해 국회 국감 및 감사원 감사에서 지적받았음.
 - 산재보험의 경우 2006년에 약 1조원을 납부하고 9,467억원을 지급받아 보험수지 차액이 549억원에 이룸.

8) 사후정산제를 도입할 경우 보험 가입률 저하 우려

■ 현실적 의미

- 연금·건강보험은 사후정산제의 도입으로 징수율이 낮아졌다고 하므로, 그와 같이 고용 및 산재보험에서도 보험 가입률이 낮아지지 않을까 우려하는 것임.

■ 해소 가능성 검토

- 연금 및 건강보험의 경우 건설근로자를 직장 가입자로서 관리하지 못해 왔음. 보험료 확보 및 사후정산제 도입 이후 직장 가입자로서 관리를 시작했다고 보아도 과언이 아님. 따라서 사후정산제의 도입으로 인해 연금 및 건강보험의 보험 가입률이 낮아졌다는 주장은 근거 없음.
 - 건강보험의 경우 대개 지역 가입자였고, 국민연금은 누락되어 왔음.
- 오히려 사후정산제가 도입될 경우 하수급인의 보험료 확보 가능성이 높아져 보험 가입률이 높아질 수 있을 것임.

9) 분리 가입시 임금 총액 추정을 위한 노무비율 필요성 검토

■ 현실적 의미

- 임금 총액의 추정액 또는 임금 총액을 결정하기 곤란한 경우에 노동부 장관이 정하여 고시하는 노무비율에 의하여 임금 총액의 추정액 또는 임금 총액을 결정한다고 규정하고 있음.
- 피보험자 관리가 정착되지 않은 상태에서는 보험료 부과 기준인 임금에 대한 정보가 불충분하게 됨. 이때 현행과 같이 임금 총액을 추정할 수 있는 노무비율의 적용이 없다면 징수율 하락을 막기 어려울 것이라는 우려임.

■ 해소 가능성 검토

- 임금지급조서에 기재된 임금 정보와 사회보험료 납부에 활용된 임금 정보를 비교할 수 있는 체계를 구축함으로써 보험료 부과 기준의 허위 작성을 억제할 수 있을 것으로 판단됨.
 - 이는 건설업체 스스로 법인세 과다 납부를 막기 위해 임금 신고 방안을 모색하는 노력에서도 가능성을 엿볼 수 있음.
 - 건설업체는 갑근세 납부 및 연금 및 건강보험료 납부를 위해 건설근로자의 실제 임금을 관리할 것임. 시공참여자제도가 폐지된 이후에는 그 필요성이 더욱 높아질 것임.
- 한편, 임금지급조서 제출 및 보험료 신고 관행이 정착되기에는 시간이 소요될 것이라는 주장에도 일리는 있음. 따라서 2009년도까지는 유지하되 2010년부터는 폐지하도록 함.
- 그리고 고용보험의 경우 피보험자 관리 없이 보험료 징수만 할 경우 건설업체 입장에서는 보험료를 납부했음에도 불구하고 건설근로자의 실업급여 지급 가능성은 발생하지 않는 심각한 문제에 봉착하게 됨. 이러한 이유로 노동부의 입장에서도 ‘잘못된 제도 운영’이라는 지적을 면하기 어려워질 것임.

■ 참고 : 노무비율 적용의 문제점

- 노무비율의 문제점을 크게 두 가지 측면으로 나누어볼 수 있음.
 - 노무비율 추정상의 문제점 : 원도급 노무비율과 하도급 노무비율 추정 과정 자체의 문제점을 의미함. 이것은 주로 추정 방법의 적정성, 건설현장 임금 대장—특히 전문건설업체의 임금 대장—의 현실 반영 정도 등과 관련됨.
 - 노무비율 적용상의 문제점 : 이를 활용하여 임금 총액을 추정하는 데서 기인하는 적용 및 징수 업무 과정의 문제점이며, 이 글의 관심 사항임.
- 노무비율에 대한 의존은 산재 및 고용보험의 관리 단위를 건설현장에 머물게 함으로써 행정 업무의 편의성 제고를 가로막는 원인이 됨.
- 노무비율을 활용한 부과 기준의 산정과 여기에 기초한 보험료 징수 방식은 보험자로 하여금 보험료를 확보하도록 하는 데에는 효과적인 방식이나 피보험자 관리와 전혀 무관하다는 점에서 심각한 문제점을 지니고 있음.
 - 특히, 고용보험 실업급여의 경우 이를 수급하려면 이직 전 180일의 피보험자 관리 기록이 필요한데 위에서 살펴본 바와 같이 피보험자 관리가 없어 수급 가능성이 전혀 없음에도 보험료만 징수한다는 것은 보험원리상 있을 수 없는 일임.
- <표 7>과 <표 8>에서 보듯이 규모별 및 공종별로 다양한 개별 기업의 임금 총액을 무시함으로써 ‘능력에 따른 보험료 부담’이라는 사회보험의 지향점에 위배됨. 이것은 건설산업의 ‘평균’ 노무비율을 기초로 ‘개별’ 기업의 임금 총액을 산정한다는 점에서 비롯됨.

<표 7> 2001년도 일반건설업체 공사규모별 직접노무비율 비교

항 목	5억원 미만	5억~10억원 미만	10억~30억원 미만	30억~50억원 미만	50억~100억원 미만	100억~200억원 미만	200억원 이상
총공사비 대비 직접 노무비율(%)	25.77	23.37	16.32	11.81	7.21	5.33	2.98

자료 : 대한건설협회, 완성공사 원가구성분석-2003년 완성공사통계, 2004

〈표 8〉 전문건설업체의 업종별 노무비율(1999~2001년도 평균)

(단위 : %)

업종	표본수	평균	표준편차	최대치	상사분위수	중앙치	하사분위수	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), 노무비율실태조사 및 제도개선 방안, 한국노동연구원 참조.

요약 및 맺음말

- 지금까지의 논의를 <표 9>와 같이 요약할 수 있음.
- 이러한 개선 노력을 통해 능력 있는 하수급인 육성 및 건설근로자 보호 강화라는 가치를 동시에 달성할 수 있을 것으로 기대됨.

<표 9> 고용산재보험 건설업 원·하수급인 분리 가입에 대한 주요 우려 사항과 해소 방안 요약

주요 우려 사항	해소 방안
전문건설업자의 행정 능력 부족에 대한 우려	·향후 건설근로자에 대한 관리 능력 및 이에 소요되는 행정 능력이 없는 전문건설업자는 건설업을 영위하기 어려움. 이러한 주장은 더 이상 설득력을 갖기 어려움. ·전자카드 확대 보급, 사회보험 적용 및 징수 일원화, 동종 사업 일괄적용제도 활용, 적용 및 징수 방식 변경 등
분리 가입시 하수급자의 고용·산재보험료 미확보에 대한 우려	·사후원가검토조건부 계약 원리와 사후정산제도를 적용함. ·산재보험의 경우 경험요율제도로 사후정산제도의 적용이 곤란해 보험료를 노무비에 비례하여 하수급자에게 지급함.
하수급자의 허위 신고 증가에 대한 우려	·원·하수급자 분리 가입과 별개의 문제임. EITC와 관련된 임금지급조서 제출 또는 법인세의 손비 처리 문제임. ·사회보험 간 정보의 연계 그리고 국세청과의 자료 연계를 통해 억제될 것으로 판단함.
전문건설업자의 개별 보험 요율 상승에 대한 우려	·대체로 전문건설업자의 경우 개별 경험 요율 적용 가능성이 높지 않을 것으로 판단됨. ·약간의 노력으로 보험요율을 줄일 수 있는 여지가 있음.
원수급인의 안전 관리 소홀에 대한 우려	·고용 및 산재보험의 가입자를 분리하는 문제는 PQ 신인도의 재해율 문제와 별개의 영역으로서 무관함.
고용 및 산재보험료 징수를 저하에 대한 우려	·하도급 내역서에 4대 보험료를 명시하고 사후 정산하도록 규정해 하수급인의 보험료 확보 가능성이 높아짐. ·공사의 인가, 착공계 제출, 준공 허가 등의 과정에서 고용 및 산재보험료 납부 영수증을 필수 첨부 서류로 규정함.
하수급인 체납 증가로 산재보험요율이 증가할 것이라는 우려	·사회보험료의 하도급 내역서 명시, 사후정산제 도입, 인허가 및 준공 허가 과정에서 납부 영수증 확인 등의 절차를 둬으로써 보험료 미납 및 체납을 억제할 수 있을 것임.
사후정산제를 도입할 경우 보험 가입률 저하 우려	·연금 및 건강보험의 경우 건설근로자를 직장 가입자로서 관리하지 못해 왔음. 사후정산제 도입으로 인해 연금 및 건강보험의 보험 가입률이 낮아졌다는 주장은 근거 없음.
분리 가입시 임금 총액 추정을 위한 노무비율 필요성 검토	·임금지급조서에 기재된 임금 정보와 사회보험료 납부에 활용된 임금 정보를 비교할 수 있는 체계를 구축함으로써 보험료 부과 기준의 허위 작성을 억제할 수 있을 것임.

심규범(연구위원·gbshim@cerik.re.kr)