

요 약

제1장 서론

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

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

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

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

제2장 판단기준 설정

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

당사자	판단기준	건설현장에서의 현실적 의미
보험 제도	·수혜대상자의 보편성 ·재정 안정 ·관리운영의 효율성	·적용대상의 누락 최소화 ·보험료 납부 원천인 사업주 및 근로자 관리 가능성 ·중복업무의 일원화를 통한 낭비요소 최소화
보 험 자	·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
사 업 주	·사회보험료 확보 ·부담능력에 따른 보험료 납부 ·행정적 편의	·부담능력의 원천인 적정 보험료에 대한 공사원가 반영 가능성 ·시기별 보험료 부담의 적절성, 실제임금 반영 가능성 ·관리의 전산화 및 업무의 통합처리 가능성
근 로 자	·피보험자 관리 여부 확인 ·급여의 적정성 및 충분성 ·부담능력에 따른 보험료 납부	·근로자 스스로 가입을 확인하거나 요청할 수 있는 가능성 ·사회보험에 가입함으로써 누릴 수 있는 혜택의 크기와 가능성 ·피보험자관리를 통해 실제임금에 기초한 보험료 부담 가능성

제3장 건설현장의 고용구조와 사회보험 적용

- 수주생산 방식과 사회보험료 확보

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

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

제4장 현황 및 문제점

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

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

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

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

제5장 독일의 사회보험 적용 징수 일원화 개요

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

제6장 사회보험제도 내부의 개선방안

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

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

- 보험료 부과기준 : 실제 지불임금, 당월 기준

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

제7장 사회보험제도 외부의 개선 방안

- 사회보험료 확보 방안 : 전액 계상, 사후 정산

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

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

- 사회보험 책임주체 명확화 : 시공참여자에서 심장을 제외

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

제8장 단계별 접근 전략 및 각 당사자의 역할

- 건설현장에 대한 적용 및 징수 일원화 적용 가능성 검토

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

- 단계별 접근 전략과 판단기준의 충족 정도 비교

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

제9장 결론 및 정책적 시사점

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

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