

건설근로자에 대한 사회보험 적용방안 연구 - 수첩제도의 이용 방안을 중심으로 -

정연택*

- I. 문제제기
- II. 제도적 기초
- III. 외국의 건설근로자에 대한 특별사례와 기존 한국의 건설근로자관련제도
- IV. 건설근로자에 대한 사회보험적용 방안
- V. 요약과 전망

I. 문제제기

: 일용 및 임시근로자에 대한 적용제외와 이들에 대한 보호의 필요성

대기업과 그 핵심근로자를 우선으로 적용한 한국의 사회보험의 발달은 표면적으로 마르크스주의 기능주의 입장인 노동력 재생산 및 자본축적의 논리와 관련하여 파악될 소지를 제공하며 부차적으로는 노동운동세력의 약화나 지배권력의 안정, 선거에서의 득표전략 등 갈등주의적 입장에서 해석될 소지를 제공한다.²⁾ 이러한 해석은 사회보험제도 발달의 큰 호

* 충남대 사회복지학과 전임강사

름에 대해서는 유용하게 적용될 수 있지만, 보다 구체적인 사회보험제도의 결함이나 미발달에 대해서는 설명력이 부족하다. 국가주도성이 강한 한국의 경우 구체적인 제도의 미도입은 국가의 행정능력 미비나 테크놀로지의 부족으로 설명하는 것이 더욱 설득력이 있을 수 있다.³⁾ 예를 들면 전근대적인 근로계약이 많고, 근대적인 고용관리가 이루어지지 않는 영세사업장 또는 단기간의 근로자를 많이 고용하는 사업장일수록 사회보험 관련업무를 처리하기 위해 필요한 여건을 갖추지 못하고 있고 사회보험행정기관이 이러한 업무처리를 대신해야 하기 때문에 이러한 시각은 설득력이 있다. 본고는 한국의 사회보험제도의 결함이나 미발달이 사업주가 사회보험관련 업무를 처리할 능력이 부족하다는 점⁴⁾에 기인한다는 입장에서, 즉 보험행정기술적 측면에서 일용 및 임시근로자⁵⁾중 건설근로자에 대한 적용 방안을 모색해 보고자 한다. 사업주의 보험료 부담능력에 대해서는 고려하지 않는데, 그 이유는 첫째, 적용대상 사업장이 반드시 개별 사업장의 부담능력을 고려해서 설정되는 것은 아니며, 둘째, 재정부담능력이 어느 수준인가에 대한 객관적인 논거가 부족하며, 셋째, 건설업의 경우 국가의 간접적인 보조금이 지불될 가능성이 큰 데, 그것은 총공사 물량의 40% 이상을 차지하는 관급공사의 경우 사회보험료를 공무원가에 반영할 수 있기 때문이다. 예들

- 2) Alber는 사회정책의 발달에 대한 이론을 사회학적 이론의 차원인 기능주의 이론과 갈등이론으로 나누고, 정치학적 이론의 차원인 다원주의이론과 막시스트 이론으로 나누어 파악한다. 필자는 여기서 Alber의 사회학적 이론에 의한 2분법을 사용하였다. Jens Alber, Vom Armenhaus zum wohlfahrtsstaat, Frankfurt a.M.; Campus 1982, p74f 참조.
- 3) 이는 김태성/성경륜(1995)이 정리한 사회복지(복지국가)발달론중 국가중심 이론을 역으로 적용한 것이다. 즉 국가의 관리행정능력(사회보험행정기관을 포함하여)의 미발달로 인하여 민간에 대한 통제가 불가능하기 때문에 사회복지의 발달이 늦어진다는 주장이다. 김태성/성경륜, 복지국가론, 나남, p159 참조.
- 4) 필자는 영세사업주의 보험료부담능력과 보험관리업무에 대한 능력을 분리하고자 한다. 물론 재정능력이 있다면 관리인력을 충원할 수 있겠지만, 사회보험의 관리를 위해 인력을 늘린다는 것은 사업주에게 지나친 부담이 된다고 생각한다. 경총조사에 의하면 300인 미만 중소기업에서도 사회보험관리를 위해 2명 이상 필요한 사업장이 64.6%로 파악되었다. 그러나 이 인원은 전임 인력이 아니기 때문에 과다 계산되었다고 보여진다. 한국경영자총협회, 4대 사회보험 관리운영에 관한 의견조사 결과분석, 1997
- 5) 일용 및 임시근로자의 개념에 대해서는 정부의 통계에서도 통일되어 있지 못하다. 통계청의 고용구조조사보고서는 임금근로자를 상시고(상용+임시), 일용으로 구분한다. 구분의 기준은 근로계약기간인데, 상용은 고용계약기간이 1년 이상인 사람, 임시는 고용계약기간이 1개월이상 1년 미만인 사람, 일용은 고용계약기간이 1개월 미만인 사람을 말한다. 이와 달리 노동부의 노동통계연감은 상용근로자를 임금을 목적으로 사업체에 고용된 자로서 1개월 이상의 기간을 정하여 고용된 자와 임시 및 일용근로자라든 조사기준일 이전 3개월동안 45일 이상 근로한 자로 정의하고, 일용근로자를 임금을 목적으로 사업체에 그날 그날 필요에 의하여 고용된 자외 위의 상용근로자 범주 이외에 속하는 근로자로 정의한다. 노동부의 통계에 의하면 1994년말 현재 전체 종업원수는 12,584천명인데 그 중 임시 및 일용근로자가 958천명으로서 그 비중은 7.6%에 달하며, 최근의 통계청 자료는 임시근로자(3,853천명) 및 일용근로자(1,801천명)가 전체 임금근로자(13,064천명) 중 43.4%에 달하고 있는 것으로 발표한 바 있다(통계청, 「1997년 2/4분기 고용동향」).

들면 관급공사의 경우 산재보험료가 공사원가에 반영되며, 고용보험료도 조만간 공사원가에 반영될 예정이다.

본고는 몇가지 측면에서 그 범위를 제한하는데 첫째, 본 연구는 현행 사회보험중 일용 및 임시근로자를 적용하고 있는 산재보험을 제외한 연금보험과 의료보험, 고용보험을 그 대상으로 한다. 또한 본 고에서 문제삼는 것은 일용 및 임시근로자가 지역가입자로 보험에 가입하여 보험료를 혼자 부담하는 것(의료보험)이나 아예 적용대상에서 제외되는 것(연금보험), 그리고 가입하더라도 급여를 받기 힘든 것(고용보험의 실업급여)이며⁶⁾ 이 문제를 개선하기 위해 일용 및 임시근로자들이 사업장 가입자가 되어 보험료를 사용자와 함께 부담하도록 하여 형평성있는 보호장치를 가지며, 보험료를 납부하는 한 급여를 받을 수 있는 실질적 가능성을 제공하고자 한다.

둘째, 일용 및 임시근로자라 하더라도 산업별로 사업장의 관리가 가능한 경우가 있고 불가능한 경우가 있기 때문에 본 연구는 그 대상을 건설일용근로자로 범위를 제한한다. 일용이나 임시근로자라 하더라도 고용관리가 상용근로자와 유사하게 이루어지는 산업이 있기 때문에 이들에 대한 사회보험의 적용은 비교적 용이하여 일반(상용)근로자와 동일한 적용방식을 사용할 수 있지만, 건설근로자의 경우는 건설업의 특수성 때문에 고용관리방식이 일반근로자와 다르기 때문에 이에 근거하여 건설근로자를 대상으로 하는 별개의 적용방식을 살펴보고자 하는 것이다.⁷⁾ 일용 및 임시근로자의 특수형태로서 건설근로자를 살펴보는 또다른 이유는 국가의 강제규제의 정도가 큰 건설근로자에 대한 보호(사업장 가입자로서 사회보험의 적용)가 가능하다면 건설 이외의 산업에서의 임시 및 일용근로자에 대한 보호는 물론 가능하다고 판단하기 때문이다.

요약하면 본 연구는 재정부담문제는 논외로 하고 건설업 고용관리의 특수성 때문에 지금까지 타 산업의 근로자들이 받았던 사회보험 적용 혜택을 받지 못한 건설근로자에게 사회보험의 적용이 가능하게 하는 방식을 살펴보고자 한다. 본 연구의 초점이 되는 것은 건설

6) 산재보험에서도 일용 및 임시근로자에 대한 산재급여가 실질 임금의 50%에 미달하는 경우도 있고(택시기사등), 반대로 일당은 높고 근로일수가 적은 건설근로자는 산재의 현금급여가 근로시 임금보다 높은 경우도 있다. 이에 대해서는 윤조덕외, 산재보험급여 및 관련임금체계에 관한 연구, 한국노동연구원, 1997, pp 178-199를 참조하라.

7) 사업주의 고용관리가 가능한 일용 및 임시근로자란 보통 제조업에서 고용되는 사람으로 각 개인에 대한 간단한 인적사항이나 임금에 대한 사항이 정리되는 경우를 의미한다. 어떠한 산업의 어느 규모까지 이러한 고용관리가 되고 있는가를 정확히 파악하기 위해서는 실태조사를 필요로 하지만 하도급관계가 중층적이지 않을 경우 대부분 인적사항이나 임금관계가 명확하다고 판단된다. 건설근로자의 경우 산재보험 적용을 위해 인적사항은 파악되지만, 2중장부 등으로 임금대장에 조차 실질 임금이 제대로 기재되지 않고 있다.

업내 기존 고용관리 관행에 대하여 사회보험 적용을 위한 국가 개입의 적절한 형태가 무엇인가를 살펴보는 것이다. 건설근로자에 대한 사회보험 적용방안을 마련하기 위해 2장에서는 제도적인 기초를 서술하는데 현재의 개별사회보험에서 건설근로자를 포함한 일용 및 임시 근로자에 대한 적용 규정을 살펴보고, 문헌연구와 관계자들에 대한 비구조화된 설문에 의해 건설근로자의 고용 및 고용관리의 특수성을 살펴본다. 3장에서는 건설근로자에 대한 적용방안을 마련하기 위하여 현재 건설근로자에 대하여 사용되고 있는 제도와 외국의 건설근로자에 대한 독립적 사회보장제도를 간략하게 살펴보고, 4장에서는 이를 종합하여 건설근로자의 사회보험 적용방안을 마련한다. 5장에서는 본 고에서 논의된 방안의 성립 가능성과 그 제약을 살펴본다.

II. 제도적 기초: 개별 사회보험의 적용과 건설근로자 고용의 특수성

1. 개별사회보험의 적용규정과 현황

현행 사회보험제도는 크게 두가지로 분류되는 적용방식을 가지고 있다. 노동부에서 관장하는 산재보험과 고용보험은 적용대상 사업장의 근로자에 대해서 적용하는 반면(노동보험), 보건복지부에서 관장하는 의료보험과 국민연금도 사업장 가입자와 지역가입자를 가지고 있다(복지보험).⁸⁾ 본 연구는 일용 및 임시근로자의 사업장에 의한 적용을 대상으로 하기 때문에 이와 관련된 규정을 살펴본다. 사업장가입자는 모든 사회보험에서 먼저 사업의 종류, 사업장규모나 사업장의 공공적 성격에 따라 적용대상사업장을 구별하고(국민연금과 의료보험에서는 공사현장을 일시적 사업으로 보고 적용제외함), 산재보험을 제외한 3대 사회보험에서는 적용대상 사업장에서도 3개월(의료보험의 경우 2개월) 미만의 임시근로자나 일용근로자등 적용이 제외되는 근로자를 규정하고 있다. 따라서 건설근로자는 국민연금과 의료보험

8) 의료보험의 경우 전 국민이 사업장 가입자 또는 지역가입자로서 의료보험의 적용을 받게 되며, 같은 방식으로 국민연금이 도시자영업자로 그 범위를 확대하면 전국민이 적용을 받게 된다. 복지보험에 대한 전국민의 사회보험가입의 이면에는 형평의 문제점이 존재하는데 임금노동자이기 때문에 근로자와 사업주가 모두 절반의 보험료를 부담해야 함에도 불구하고 일시적 사업장이기 때문에 또는 일정규모이하의 사업장에 고용되었기 때문에 또는 고용계약기간이 3개월(의료보험의 경우 2개월)에 미달하거나 일용근로자이기 때문에 사업주가 보험료의 절반을 부담하는 사업장 가입자가 아니라 본인이 모든 보험료를 부담하는 지역가입자로 가입하게 된다는 점이다.

에서는 원천적으로 적용제외된다. 근로개월수가 3개월 이상이 되면 적용되도록 규정한 고용보험의 실업급여사업⁹⁾의 문제점을 살펴보자. 첫째, 건설근로자도 3개월이상 근로가 계속 되면 고용보험의 적용을 받아야 하지만 이들을 가입시키기 위한 업무에 대해 사업주가 관심을 갖지 않거나 업무가 과중하기 때문에 적용을 기피한다는 점이다. 그 이유는 대부분의 고용계약이 서면으로 이루어지는 것이 아니라 구두로 이루어지거나 아예 계약없이 근로하는 경우가 많으며¹⁰⁾ 건설근로자가 3개월 이상 동일 공사현장(사업장)에서 근무한다고 하더라도 공사의 종료 또는 자신이 투입되는 공정의 종료와 더불어 동 사업장에서의 고용관계도 종료되기 때문에 사업주는 공사현장의 부족한 관리인력을 통해 (건설근로자를 한두달 정도의 기간동안 가입시키고자) 고용보험피보험자 자격취득신고 및 상실신고를 굳이 하려 하지 않는다. 그 규모가 얼마나 되는지를 추측하기 위해 필자는 고용보험의 예상 적용대상 인원과 실제 적용인원을 비교해 보았다. <표 1>에서 보면 건설업¹¹⁾ 종사자 중 건설일용근로자로 볼 수 있는 임시기능공 및 단순노무자의 비율은 71.2%로서 약 110만명이며,

9) 현행 고용보험법 제8조는 근로계약이 일정기간(3개월) 이상인 경우에만 근로자를 고용보험의 피보험자가 된다고 규정하고 있는데 노동부의 지침(고용보험 피보험자 관리규정 제7조)에 의해 근로계약이 3개월 미만이라도 실제 근로기간이 3개월 이상으로 연장되는 경우 고용보험에 가입하도록 규정하고 있다.

10) 방하남/심규범/정연택, 건설근로자 고용개선에 관한 연구, 한국노동연구원 1998(출판중)에 의하면, 설문에 응답한 건설일용근로자 1,000명 중 서면계약을 맺은 근로자는 28%에 불과하며, 구두로만 계약한 경우가 55.8%, 아무런 언급이 없었던 경우가 16.2%에 달하고 있다.

11) 여기서는 건설업의 범위를 1996년 12월 30일 건설산업기본법이 입법되기전 유효했던 건설업법과 관련하여 파악하고자 한다. 건설업의 범위는 건설업법에 의하여 면허가 발급되는 건설공사업과 건설업법에 의해서는 건설업에 속하지 않지만 경제적·기술적 성격으로 보아 건설공사에 속하는 것으로 나눌 수 있다. 먼저 건설업법은 건설업을 종합건설업과 전문건설업로 나누고 종합건설업을 다시 일반건설업과 특수건설업으로 분류하였다. 일반건설업의 업종에는 토목공사, 건축공사, 토목건축공사가 있고, 특수건설업의 업종에는 철강재설치공사, 준설공사, 조경공사가 있었으며 전문건설업에는 의장공사, 토공사, 미장방수공사, 석공사, 도장공사, 조적공사, 비계·구조물해체공사, 창호공사, 지붕·판금공사, 철근·콘크리트공사, 철물공사, 설비공사, 상·하수도설비공사, 보링·클라우딩공사, 철도·레도공사, 포장공사, 수중공사, 조경식재공사, 조경시설물설치공사, 건축물조립공사, 강구조물공사, 승강기설치공사, 온실설치공사등 23개가 있었다. 건설업법상 공사업종(공종)은 총 29개였는데 건설업법에 의한 토목·건축업체 및 특수면허업체는 건설교통부장관의 면허를 받아야 하며, 전문건설업체는 지방자치단체장의 면허를 받거나 등록을 해야 하였다. 건설업법에 의하지는 않지만 건설공사에 속하는 공사로는 전기공사, 전기통신공사와 기타 설비공사등이 있었다. 전기 1종공사업체는 통상산업부장관의 면허를, 전기통신공사업체는 정보통신부장관의 면허를, 전기 2종공사업체 및 특정연료설비업체, 정화조설비업체, 오수정화설비업체, 도시가스설비업체 및 소방설비업체 등 기타 설비공사업체는 지방자치단체의 장에게 면허를 받거나 등록해야 하였다.

<표 1> 건설업의 직종별 종사자수(1995)

(단위 : 천명, %)

종사자 합 계	피고용자	사무직 및 기타 종업원	생 산 종업원					사업주 및 무급가족 종사자
				기술자	기능공	임시 기능공	단순 노무자	
1,550 (100.0)	1,529 (98.6)	159 (10.3)	1,370 (88.4)	140 (9.0)	125 (8.1)	399 (25.7)	706 (45.5)	21 (1.4)

주 : 본 조사는 정부 또는 공공기관의 직영공사 및 부면허공사업자에 의한 공사 (주로 주택 및 직영공사)를 제외하여 근로자수가 과소평가되었음.

자료 : 통계청, 「건설업통계조사보고서」, 1996

<표 2>에 의하면 고용보험 적용사업장(1997년 현재 44억원 이상 규모)에 고용된 임시기능공 및 단순노무자수는 약 70만명 이상으로 추산된다(그러나 이 수치는 정부 또는 공공기관의 직영공사 및 부면허공사업자에 의한 공사를 제외하여 근로자수가 과소평가된 것으로 볼 수 있음).

<표 2> 공사액규모별 월평균 피고용자수

(단위 : 천명, %)

	피고용자수	임시기능공 및 단순노무자 ¹⁾
전 체	1,529(100.0)	1,105(100.0)
5억원 미만	85(5.6)	61(5.6)
5 ~ 49억원	484(31.7)	350(31.7)
50 ~ 499억원	655(42.3)	474(42.3)
500억원 이상	304(19.9)	220(19.9)

1) 임시기능공 및 단순노무자=피고용자수×72.3%(<표 2>의 피고용자중 임시기능공과 단순노무자의 비율)

자료 : 통계청, 「건설업통계조사보고서」, 1996. 12.

고용보험의 적용대상 사업장에 근로하는 건설일용근로자의 수는 약 70만명으로 추산되지만 3개월 이상의 고용계약을 가지고 있거나 실제 근로월수가 3개월 이상이어야만 실제 고용보험의 적용을 받는다. 이 숫자를 추정하기 위해 건설일용근로자의 고용계약기간 또는 고용기간에 대한 방하남/심규범/정연택의 설문조사 결과를 인용한다.¹²⁾ 이들의 설문조사에 의하면 40억원 이상 건설공사에 근로하는 건설근로자의 45%가 3개월 이상 한 현장에서 근

12) 방하남/심규범/정연택, 전거서

로한다는 대답을 하였는데 이는 70만명의 45%, 즉 약 31만명이 고용보험의 실업급여에 적용되어야 함을 의미한다(<표 3> 참조).

<표 3> 고용보험 적용대상 건설일용근로자 비율 추정(1996. 10. 기준) (단위: 명, %)

고용기간 공사규모	전 체	3개월 미만	3개월 이상
전 체	871(100.0)	314(36.1)	557(63.9)
40억원 미만	346(39.7)	181(20.8)	165(18.9)
40억원 이상	525(60.3)	133(15.3)	392(45.0)

자료: 방하남/심규범/정연택, 전계서

그러나 고용보험적용 통계자료에 의하면 40억원 미만 공사현장을 포함한 전체 실업급여 적용 대상 근로자는 29,329명에 불과하며 공사현장당 3명에 불과한 것으로 나타난다(<표 4> 참조).¹³⁾

<표 4> 건설공사의 공사금액 규모별 고용보험 적용 현황(1997. 6. 30. 현재)

(단위 : 개소, 명, %)

		전 체	40억원 미만	40~69억원	70~99억원	100~199 억원	200~299 억원	300~499 억원	500억원 이상
사업장수		9,644 (100.0)	1,903 (19.7)	1,804 (18.7)	1,121 (11.6)	1,978 (20.5)	985 (10.2)	940 (9.7)	913 (9.5)
피 보 험 자 수	전 체	29,329 (100.0)	3,704 (12.6)	2,356 (8.0)	1,807 (6.2)	5,245 (17.9)	3,631 (12.4)	4,476 (15.3)	8,110 (27.7)
	남 자	22,701 (100.0)	3,247 (14.3)	1,887 (8.3)	1,395 (6.1)	3,912 (17.2)	2,679 (11.8)	3,270 (14.4)	6,320 (27.8)
	여 자	6,628 (100.0)	457 (6.9)	469 (7.1)	412 (6.2)	1,333 (20.1)	961 (14.5)	1,206 (18.2)	1,790 (27.0)
	사업장당평균 피보험자수 ¹⁾	3.0	1.9	1.3	1.6	2.7	3.7	4.8	8.9

주 : 1) 사업장당 평균 피보험자수(명) = 피보험자수 ÷ 사업장수

자료 : 고용보험연구센터, 「고용보험동향」, 1997. 가을호.

13) 대규모 건설업체의 인사담당자와의 면담에 의하면 건설회사에서는 노동사무소에서 인정해줄 정도의 근로자수를 책정하여(약 10%) 실업급여에 대해 피보험자 자격신고를 한다고 한다. 이는 통계로 추정한 적용대상 근로자 대비 실제 적용근로자 비율과 유사하다.

이러한 통계는 결국 법규정에 의한 적용대상 근로자에 비해 실질적인 적용을 받는 근로자가 약 10%에 불과함을 보여준다.

둘째, 임시 및 일용근로자의 경우 보험료를 납부하더라도 급여 수급이 거의 불가능하다는 점이다. 의료보험이나 연금보험의 경우 보험료 납부 기록만 존재하면 급여를 받을 수 있기 때문에 보험료 납부와 급여지급간의 관계가 비교적 형평적이라고 볼 수 있지만 실업급여의 경우에는 임시 및 일용근로자가 직면하는 실업의 성격이 여타 상용근로자와 다르기 때문에 보험료 납부와 급여에서 실업의 인정 및 실업급여 지급에 있어 독특한 문제점을 안고 있다. 즉 임시 및 일용근로자의 경우 동일 사업주와 3개월 이상의 지속적인 고용관계를 유지하는 경우가 드물어 고용보험피보험자격을 취득하기 어렵고, 또한 3개월 이상 고용되더라도 고용기간이 짧기 때문에 실업급여 수급요건 중 '이직전 18개월이내에 12개월을 피보험자로서 보험료를 납부해야 한다'는 기준을 충족시키기 어려워 실업급여의 실질적 수급이 힘들다.¹⁴⁾ <그림 1>을 통해 볼 수 있듯이 어느 건설근로자가 19개월을 계속해서 근로하더라도 건설근로의 특성상 사업장을 빈번하게 이동하기 때문에 현재의 실업급여 수급자격인 18개월의 기간동안 12개월의 보험료를 납부하는 것이 불가능하다. 이는 실례는 아니지만 그 개연성이 상당히 높다.

<그림 1> 건설일용근로자의 실업급여 수급요건 충족의 어려움

A현장		B현장		C현장		D현장		E현장	
5개월	현장이동	3개월	현장이동	5개월	현장이동	3개월		3개월	
2개월	즉시	비적용	즉시	2개월	즉시	비적용		비적용	
적용	취업가정		취업가정	적용	취업가정				

이러한 문제점을 해결하기 위해 가장 쉬운 방안은 - 고용보험의 보험료 납부와 급여수급의 형평성 문제는 논외로 하더라도 - 적용대상사업장의 일용 및 임시근로자를 포함한 모든 근로자를 가입시키는 산재보험의 적용의 예를 다른 3개 사회보험에 도입하는 것이다. 그러나 산재보험에는 적용대상사업장의 모든 근로자가 포함될 수 있는데 반해 여타 사회보험에서는 적용되기 힘든 이유가 있다. 첫째, 산재보험의 경우 산재에 대한 보상이 사업주의 책임이라는 인식에 기인하여 보험행정적으로는 어렵더라도 건설공사현장의 근로자를 포함한

14) 정연택, 건설일용근로자에 대한 실업급여적용에 관한 연구, 한국노동연구원, 1996 참조

모든 근로자에 대해 적용해야 한다는 노사관계를 고려한 정치적인 필요성이 있고, 둘째, 의료보험이나 국민연금처럼 가족까지도 포함하여 거의 모든 피보험자가 급여를 수급하는 것과 달리 산재보험의 경우에는 급여수급자가 소수(피보험자의 약 1%)에 불과하기 때문에, 보험행정적으로 힘들지만 가능한 독특한 보험료 납부와 급여수급체계가 존재하기 때문이다. 이것은 산재보험의 보험료는 임금총액(공사현장은 노무비율)에 보험료율을 곱하여 산정되고, 개별근로자의 임금에 대한 관리는 불필요하며, 피재근로자에 대해서만 사후에 임금과 약을 하면 된다는 것을 의미한다. 이러한 사후 임금과약을 통한 현금급여의 지급은 피보험자 대 급여수급자의 비율이 높은 의료보험과 국민연금은 물론 실업율이 높을 경우 고용보험에서도 불가능해 진다.¹⁵⁾

<표 5> 4대 사회보험의 적용현황(1995)

(단위 : 개소, 명)

		적용사업장수	피보험자수 또는 가입자수 (의료보험의 적용인구수)
고 용 보 험 ¹⁾		38,953	4,204,158
산 재 보 험 ²⁾		186,812	7,893,727
연	전 체	157,340	8,359,225
	국 민 연 금	152,463	7,257,394
금	사업장 가입자	152,463	5,541,966
	지역 가입자	-	1,650,928
	임의/임의계속가입자	-	64,470
	공 무 원 연 금	2,209	957,882
	군 인 연 금	-	150,000 ²⁾
	사립학교 교직원 연금	2,668	191,949
의 료 보 험	전 체	169,825	29,623,053(44,015,900)
	취 장 의 료 보 험	161,444	5,776,530(16,744,064)
	공무원 및 사립학교교직원 의료보험	8,381	1,389,833(4,815,146)
	지 역 의 료 보 험	-	7,224,525(22,456,690)

주 : 1) 건설공사 사업장이 포함됨.

2) 개략치임.

자료 : 고용보험연구센터, 『고용보험동향』, 1996. 봄; 노동부, 『산재사업연보』, 1996; 국민연금관리공단, 『국민연금통계연보』, 1996; 의료보험연합회, 『의료보험통계연보』, 1996.

15) 상병수당(보험료 납부에 근거한 현금급여)이 지급되지 않는 의료보험에서 사업장 가입자인 개별 피보험자에 대한 임금관리체계가 필요한가의 문제에 대한 검토와 개인별 관리체계가 필요한 고용보험에서 산재보험과 같이 총액임금에 보험료율을 곱하여 보험료를 내게하는 현재도의 문제에 대한 비판은 본 연구의 범위를 넘어선다. 고용보험의 문제와 관련하여서는 정연택, "사회보험기관의 관리운영체계의 개선에 관한 연구", 사회정책 1998(출판중) 참조.

<표 5>는 1995년도 현재 4대 사회보험의 적용현황을 나타내고 있는데, 5인 이상의 사업장을 적용대상으로 하고 있는 산재보험의 피보험자수(7,893,727)와 국민연금의 사업장 가입자(5,541,966) 및 직장의료보험의 가입자(5,776,530)를 살펴보면 국민연금과 산재보험의 가입자수가 약 200만 이상 차이가 남을 알 수 있다. 금융업등 재보험의 적용제외 사업장을¹⁶⁾ 감안하지 않더라도 약 200만명(연인원임을 감안해야 함) 이상의 일용 및 임시근로자가 존재하지만, 국민연금과 의료보험에서는 적용제외되거나 지역가입자로 가입함을 알 수 있다. 이들 적용제외 근로자중 상당 부분(<표 6> 위의 통계 참조, 약 47.1%)이 건설근로자일 것으로 추정된다.

2. 건설근로자 고용의 특수성

본 고에서 논의의 대상으로 삼는 건설일용근로자(이후에는 건설근로자로 칭함)는 개별 사회보험 규정들이 의미하는 일용근로자 및 계절적 또는 일시적 사업에 고용된 근로자를 포함하며 고용기간이 3월을 초과하더라도 고용 및 해고가 반복되어 상용근로자와 같은 고용의 안정을 확보하지 못하는 근로자를 지칭하고자 한다(이러한 특성을 지닌 산업은 건설업 및 조선업 등 중층적 하도급을 가진 일부산업에 제한된다). 이러한 건설업에 종사하는 근로자를 일반 산업의 일용 및 임시근로자와 다르게 취급하는 것이 과연 바람직한 것인가를 살펴보기 위해서 여기서 그 고용의 특수성을 살펴본다.

1) 건설업의 특수성

건설업의 특수성은 다른 산업과 달리 일회적인 생산물 성격에 따라 계약체결에 앞서 생산물을 공급하기가 힘들며, 생산물이 대부분 옥외에서 생산된다는 점, 생산물이 대형화되었기 때문에 많은 직업(직종)들이 함께 공동으로 작업하여야 한다는 점에서 나타난다.¹⁷⁾ 이러한 특성으로 비롯되는 건설업의 또다른 특수성은 발주자(수요자)가 공개입찰(또는 수의계약)을 통해 공급자(원청)를 결정하며, 공급자는 공사수주시에 스스로 할 수 있는 일부공사만 직접 시공하며 나머지 공사는 하청을 통해 이루어지도록 하고 있다는 점이다. 즉 건설업체의 입장에서는 수요가 불확정적이기 때문에 도급제도라는 생산체제와 '선택적 고용전

16) 통계청 사업체 실태조사 보고서를 참조하면 금융업등 산재보험의 적용제외 사업장이 전 산업사업장수의 약 10%에 이른다.

17) 전국건설일용노동조합협의회(전일노협), 건설노동사, 전일노협 1995, pp82-86 참조

략'이라는 상용 및 일용을 구분하는 인력관리 및 인력동원체제를 구축하여 공사비용절감이나 인력동원의 효율화를 꾀하고 있다.¹⁸⁾ 이러한 건설업의 특수성중 사회보험의 적용과 인력관리부분을 살펴보면 살펴보면 다음과 같다.

(1) 중층적 하도급구조

건설업의 주문생산성과 생산물의 복합성은 곧 바로 건설업체들의 일반적 구조가 하도급체제로 형성·유지하도록 강제한다. 이는 중소기업을 보호하기 위해 건설산업기본법에도 규정되어 있는데, 일정규모 이상의 공사의 경우 일정비율을 하도급하도록 규정하고 있다. 사회보험 적용시 문제가 되는 것은 중층적 하도급구조인데, 원래 중층적 하도급은 재정경제원의 건설하도급 공정화지침, 하도급거래 공정화에 관한 법률과 건설산업기본법등 규정에 의해 금지되어 있다.¹⁹⁾ 그럼에도 불구하고 현실적으로 존재하는 중층적 하도급구조는 발주자에 의한 주문이 일반 및 특수건설업체로 분류되는 대규모 건설회사(원청)에게 행해지며, 원청은 발주자의 수요에 대해 자신이 시공할 수 있는 공사의 일부분을 담당하고, 나머지 공사는 전문건설업체로 구성된 하청에게 하도록 하며, 전문건설업체는 또다시 자신이 담당할 수 있는 공사의 일부만 맡고, 나머지는 재하청을 주는 체제를 말한다. 이처럼 중층적 하도급구조는 원청-하청-재하청-오야지(작업조의 반장급)-일용근로자의 형태로 보편화되어 있으며 재하청의 정도와 재하청을 받는 사람에 따라 유형이 다양하다.²⁰⁾ 다양한 유형에 따라 때로 공사에 대하여 누가 책임을 지는가가 불분명한 경우가 있으며, 임금체불이나 산재발생시에 대한 책임소재가 모호해 질 수 있다. 현재 불법하도급업체에서 산재가 발생하고 하도급업자가 지불능력이 없을 때나 도피할 때 대부분의 경우 그 상하도급업자나 원청업체가 발생비용을 부담하고 있다.²¹⁾

(2) 선택적 고용전략

생산물의 주문성과 복합성에 의해 건설업체는 생산과정을 전문화, 분업화하여 수주에 필요한 최소인원과 장비에 대해서만 상시 확보하고자 한다. 이에 따라 관리 및 사무를 담당

18) 심규범, 건설일용근로자의 노동문제와 노동조합 활성화를 통한 대응, 고대석사학위논문, 1990참조 pp 32-71

19) 전일노협, 전계서, p86

20) 황익주, "한국건설업의 고용구조", 한국사회연구 4, 1986, p305

21) 전일노협, 전계서; 백낙기/양현봉/조덕희, 건설하도급거래의 실태와 제도개선방안, 한국산업연구원, 1995 참조

하는 인원과 기술적 인원등 항상 필요한 인원만을 상용화하고 나머지 기능인력은 임시 또는 일용의 형태로 고용하고 있다. 이에 따라 고용의 불안정성이 다른 산업에 비해 강하게 나타나고 있다.

전체 임시 및 일용근로자수의 산업별 분포를 보면 건설업에 47.1%(451천명)으로서 압도적으로 많으며, 도소매 및 소비자 용품수리업에 11.2%(108천명), 제조업에 10.6%(102천명)가 종사하고 있다. <표 6>은 각 산업내 전체종업원수중 임시 및 일용근로자가 차지하는 비중을 보여주는데 건설업에서의 비중이 51.0%로서 가장 높다.

<표 6> 산업별 임시 및 일용근로자 비중 및 추이 (단위 : %)

	1981	1986	1991	1994
전 산업	6.9	7.1	5.8	7.6
A. 농업, 수렵업 및 임업	22.8	23.4	16.5	15.4
B. 어업				8.5
C. 광업	6.0	4.2	2.2	5.5
D. 제조업	4.9	3.8	2.3	2.7
E. 전기, 가스 및 수도사업	4.3	3.1	2.4	4.5
F. 건설업	41.7	58.5	44.2	51.0
G. 도·소매 및 소비자용품수리업	1.4	2.8	3.5	4.4
H. 숙박 및 음식점업				7.3
I. 운수, 창고 및 통신업	5.1	3.3	3.3	3.0
J. 금융 및 보험업				10.0
K. 임대 및 부동산 사업서비스업	5.9	5.1	5.4	4.9
L. 공공행정, 국방 및 사회보장행정				5.3
M. 교육서비스업				2.6
N. 보건 및 사회복지사업	2.4	2.3	2.1	2.0
O. 기타 공공, 사회 및 개인서비스업				4.5

주 : A·B, G·H, J·K, L·M·N·O 등의 산업은 1994년의 통계치 부터 세분류되고 이전에는 미분류된 채 하나의 통계치로 작성되었음.

자료 : 노동부, 『노동통계연감』, 1994, 1996.

(3) 고용관리(사회보험적용)의 어려움

선택적 고용전략과 관계가 깊지만 5인 이상 업체의 종사자수의 변화폭(입직 및 이직율)이 건설업체의 경우 제조업체보다 크다. 이것과 밀접한 관계에 있는 것이 고용관리인데 건설업의 고용관리는 2원화되어 있다. 원청사업장의 직원인 관리인력과 직영이라는 형태로 고용되는 건설현장의 잡부에 대해서는 현장소장이 관리하지만, 나머지 인력에 대해서는 재

하도급업체의 인력공급, 자재의 공급, 공정 등에 대한 책임범위에 따라 현장소장이나 독립 심장인 오야지가 각각 책임지고 있다. 이처럼 건설근로자에 대한 임금관리에 대한 책임이 분산되어 일률적인 임금관리가 이루어지지 못하며, 근로자의 실제 임금에 대한 기록도 존재하지 않는 경우가 많으며 일률적으로 정해지지 않고 오야지가 결정하는 경우가 더 많다.²²⁾ 이러한 건설업의 고용관리에 의해 건설공사에서는 일반 사업장가입자와 같이 사업주가 사회보험 관리업무의 일부(가입 및 보험료 납부)를 대행하기 힘들다. 원청사업주는 하도급업자가 고용한 근로자의 이름 및 주민번호만을 아는 경우가 많기 때문이다.²³⁾

요약하면 사업주나 근로자의 부담능력과는 별도로 지금까지 실업급여의 적용업무를 (원청)사업주가 행하지 못한 이유는 첫째, 빈번한 근로자의 이동 때문에 이들에 대한 관리를 위해서는 별도의 관리인력을 두어야 한다는 점, 즉 업무부담이 과도하다는 것과 둘째, 근로자의 임금을 파악하지 못한다는 점이다. 셋째, 근로자 임금파악 문제는 원청과 하청의 관계에 기인할 뿐 아니라 근로자와 하청업주의 관계 또는 근로자의 의식과도 관계가 있다. 즉 당장 지급되는 현금을 선호하고 미래의 이전급여를 신뢰하지 못하여 미래에 대한 보호를 도외시하고 소득의 10%에 해당하는 일용근로자의 갑종근로소득세를 납부하지 않으려고 하는 건설근로자의 의식과도 관계가 있다.²⁴⁾

III. 외국의 건설근로자에 대한 특별 사례와 기존 한국의 건설근로자 관련제도

산재보험을 제외한 사회보험에 대해 건설근로자를 적용하기 위해서는 지금까지 적용제외의 원인이 되어온 행정관리의 어려움을 극복할 수 있는 간편한 적용방법과 보험료 납부방식이 필요하다. 이 조건은 현재 사업주가 관리하지 못하는 건설근로자에 대한 적용을 위해 독립적 행정기관 내지 별개의 제도설립의 필요성을 시사한다.

이하에서는 행정적 가능성을 살펴보고 적용방안을 마련하기 위해 외국에 존재하는 건설

22) 박승희, "건설대기업 노동시장의 형성과 성격", 한국사회연구 4, 1986

23) 이는 산재 발생시 당해 근로자가 그 현장에서 작업중이었던가를 확인하기 위해 필요한 최소 인적사항이다.

24) 갑종근로소득세를 납부하지 않기 위해 건설근로자는 고용시에 두 개의 주민등록 등본을 제출한다. 즉 근로자와 사업주는 모두 1996년 현재 5만원으로 설정된 근로소득세 면세점 이하로 소득을 신고하기 위해 실제 근로자보다 많은 사람이 일한 것으로 신고한다. 만약 사업주가 이러한 관행에 반발해서 근로소득세를 공제하고 임금을 지불할 경우 근로자는 그 사업주 밑에서 더 이상 근로하지 않기 때문에 노동력의 원활한 수급을 위해서 개별사업주는 이런 관행을 지속시킬 수밖에 없다.

근로자를 위한 별개의 제도방식과 한국의 연관제도를 살펴본다.

1. 외국의 건설근로자에 대한 특별 보호사례

1) 일본 고용보험의 일고노동피보험자제도

일본의 고용보험제도에서는 일일 고용되는 자 및 30일 이내의 기간을 정하여 고용되는 자를 대상으로 일고노동피보험자제도를 실시하여 일고노동피보험자가 실업한 경우에 실업 급여(구직자급부)를 지급하고 있다. 이것은 일고노동피보험자(주로 건설근로자)의 특유한 고용형태에 맞게 사무처리를 신속하고 간편하게 행할 수 있게 하기 위한 제도로 특별한 행정 기관(일고노동피보험자를 위한 공공직업안정소의 출장소)을 필요로 하기 때문에 이 행정기관이 설립된 지역의 근로자만을 대상으로 시행되고 있다. 그 제도를 살펴보자.

고용보험법의 적용을 받는 일고노동자는 요건에 해당하게 되는 날부터 5일 이내에 일고노동피보험자 자격취득원에 주민표사진 등을 첨부하여 관할 공공직업안정소장에게 제출하여 공공직업안정소장으로부터 일고노동피보험자수첩을 교부받는다. 사업주는 그가 고용하는 일고노동자가 일고노동피보험자수첩을 소지하지 않은 경우에는 수첩을 신속하게 교부받도록 한다. 사업주는 우체국에서 구입한 수입증지를 일고노동피보험자수첩에 부착함으로써 이들 일용근로자들의 보험료를 납부하며, 보험료(수입증지)는 노사가 절반씩 부담한다. 수입증지는 그 금액에 따라 3등급으로 나누어지며 보험료율은 약 2.6%로 정부의 재정보조가 총 지출의 1/3 이상에 달한다²⁵⁾. 일고노동피보험자는 실업한 경우 관할 공공직업사무소에서 매일 실업의 인정을 받고 실업한 날이 속하는 달의 직전 2개월간에 통산하여 28일 이상 인지보험료를 납부한 경우에 일고노동구직자급부금을 지급받는다. 급부금의 일액은 제1급이 7,500円(인지료 176엔), 제2급이 6,200円(인지료 146엔), 제3급이 4,100円(인지료 96엔)이지만, 실제 받게 되는 급부금일액은 일고노동피보험자수첩에 실업한 날이 속하는 달의 직전 2개월간 첨부된 고용보험인지의 종류별 매수에 따라 그 등급이 결정되는데 예를 들면 제2급 인지보험료만 24일분 이상 납부한 근로자는 제2급 급부금을 지급받는다. 급여의 지급일수는 인지의 첨부매수(26매 이상부터)에 따라 13일부터 17일로 정해진다.²⁶⁾

25) 労働省 職業安定局 雇用保険課, 雇用保険の 實務手引, 勞務行政研究所 1995; 労働省 雇用保険事業年報, 1991

26) 労働省 職業安定局, 雇用關係 給付金の 解説, 勞務行政研究所, 1995

2) 오스트리아의 건설근로자 유급휴가제도

오스트리아에서는 건설근로자 고용의 특수성을 인정하여 고용보험과는 별도로 1972년 유급휴가제도를 도입했는데, 46주 이상의 기간이상 고용된 근로자는 최소 18일 이상, 고용기간에 따라 최고 30일간의 유급휴가를 받을 수 있다. 유급휴가 급여액은 고용기간에 따라 임금의 66/100, 88/100, 110/100등으로 차등지급된다. 유급휴가제도를 수행하는 기관은 공법상의 법인인 휴가금고로써 노동자대표와 사용자대표가 참여하는 이사회와 감사위원회, 지부위원회 등의 자치행정기구를 둔다. 급여에 대한 부담금은 모두 사업주가 지불하는데 단체협약임금에 20%를 추가한 금액에 노사가 합의한 부담률을 곱하여 산정되며 휴가급여의 지출을 부담금의 수입에 의해 충당하는 선에서 결정된다.²⁷⁾

유급휴가제도 수행을 위해 휴가금고는 모든 근로자에게 성명, 생년월일, 근로자 번호, 발급일자가 기재된 휴가카드를 발급하며, 근로자는 고용될 경우 카드를 사업주에게 제출하며, 사업주는 이 카드에 의해 휴가금고에 부담금을 납부하며 근로자를 대신하여 급여를 신청한다. 이 카드는 고용관계 해지시 근로자가 돌려받으며, 다음 사용자에게 제출한다.

2. 기존 한국의 건설근로자 관련제도: 퇴직공제금제도

성수대교의 붕괴사건, 삼풍백화점 붕괴사건 이후 건설교통부는 부실공사방지에 대한 대책으로 감리강화, 책임시공제등과 병행하여 건설근로자의 복지향상등을 논의되었다. 일본의 건설근로자 퇴직공제금제도²⁸⁾를 모방하여 초기에 건설교통부에서 건의한 건설근로자 퇴직공제금제도는 건설산업기본법에 삽입되었고, 이와 병행하여 주무부처인 노동부에서 '건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률안'을 마련하여 1996년에 입법되었고 1998년 1월부터 시행될 예정이다. 건설근로자 퇴직공제금제도는 건설근로자들이 퇴직금이나 국민연금을 지급받지 못한다는 점에 착안하여 마련된 것으로 건설근로자로서 영구히(1년 이상) 활동하지 않을 것을 전제로 지급된다. 퇴직공제금제도는 그 대상 사업장을 관급 및 공공공사로서 공사금액이 100억원 이상 규모와 500호 규모 이상의 공사현장으로 정하고 있으며 기타 사업장은

27) Bauarbeiter-Urlaubsgesetz, Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, Jg. 1972, pp3233-3243

28) 일본의 퇴직공제금제도에 대한 설명은 지면관계상 생략한다. 일본의 건설근로자는 따라서 실업급여에 대한 수첩과 건설근로자 퇴직공제금수첩 2개를 지니고 있을 수 있다. 그러나 건설근로자의 상용화율이 약 90%로 높기 때문에 일고노동피보험자제도에 가입한 근로자가 적어 실질적으로 수첩 2개를 지니고 근로하는 경우는 많지 않다.

임의가입할 수 있는데 노동부는 시행초기에 17만명 정도의 건설일용근로자가 적용받을 것으로 추산하고 있다. 건설사업주는 건설근로자퇴직공제회에 가입하여(공제계약 체결), 공제회에서 발행하는 건설근로자 퇴직공제증지를 구입함으로써 공제부금을 납부하고, 공제계약 사업주는 피공제자(근로자)에게 임금을 지급할 때마다 건설근로자 복지수첩에 퇴직공제증지를 붙이고 소인함으로써 수급자격을 제공하게 된다.²⁹⁾ 공제부금액은 1일 1,000원 이상 5,000원 이하의 범위에서 노동부장관의 승인을 받아 공제회에서 정하며, 정부는 고용보험기금에서 처음 30일간의 부금에 대해 보조한다. 피공제(적용)대상 근로자는 특정규모 이상의 공사 현장에서 근로하는 자로 상용근로자, 1년 이상 기간을 정하여 고용된 자, 부업으로 근로계약을 체결한 학생등과 같이 퇴직공제금을 지급받을 수 없음이 명백한 자는 제외된다. 퇴직공제금(급여)은 납부한 공제부금과 그 이자를 합산한 금액인데, 공제부금 납부개월수가 48개월 이상인 근로자에 대해서는 특별퇴직공제금이 추가지급된다. 만약 근로자가 동일 사업주에 의해 1년 이상 고용되어 퇴직금을 수령할 경우, 사업주는 퇴직금에서 해당 근로자를 위해 납부한 퇴직공제부금과 이자를 공제하여 그 차액을 지급한다. 퇴직공제금제도를 운영하는 기관은 '건설근로자 퇴직공제회'로 건설협회, 전문건설협회, 주택건설협회와 각 기관의 공제조합등 건설관련기관이 공동으로 설립한 단체로 하도록 되어 있으나 실질적으로는 건설공제회와 전문건설공제회의 본부와 69개 지부에서 담당하고 있으며, 관리운영기구에 대한 정부의 지원은 없다.

지금까지 일본의 일고노동피보험자제도와 오스트리아의 유급휴가제도, 한국의 건설근로자 퇴직공제금제도를 살펴보았다. 이 세가지 제도의 공통점은 첫째, 건설업의 특수성에 기인한 건설근로자에 대한 보호제도가 일반근로자와는 별개로 도입되었다는 것과 둘째, 수첩이나 카드를 활용하여 보험료 또는 납부금과 급여에 대한 관리를 하도록 한다는 점이다.

건설업의 특수성에 기인하는 건설업 고용관리관행을 고려할 경우 수첩제도는 건설근로자를 사회보험에 도입하기 위한 유일한 대안으로 보인다. 다음 장에서는 수첩제도를 활용하여 건설근로자에 대한 사회보험 적용방안에 대해 살펴본다.

29) 이것은 형식적으로는 사업주가 건설근로자 퇴직공제금에 대한 부담을 하는 것으로 보이지만, 건설산업기본법 87조 2항에 의해 공사원가에 이 비용을 반영하도록 함으로써 실제로는 공사발주자가 부담하게 된다.

IV. 건설근로자에 대한 사회보험적용 방안

건설업의 특수성에서 비롯되는 건설근로자에 대한 보호장치의 부족은 1차적으로 건설업 내에서 해결되는 것이 바람직하다. 그러나 일반 근로자와 같은 방법으로 건설근로자가 사회보험에 적용되기 위해서는 건설인력의 부족현상이 건설사업주에 의해 인지되고, 노동력 부족으로 인한 생산의 감소가 지속되어 건설근로자가 상용화되어야 비로소 가능할 것으로 보인다.³⁰⁾ 현재 건설사업주의 건설근로자 부족에 대한 인식은 그렇게 심각하지 않은 것처럼 보이는데 이것은 방하남/심규범/정연택의 조사결과에 의해 뒷바침되며(<표 7> 참조), 따라서 건설업 자체내에서 이러한 관행이 변화되는 것을 기대하기는 힘든 것으로 판단된다.

<표 7> 일용근로자를 상용화하지 않는 이유 (복수응답 가능) (단위: %, 기업체수)

	전체	항시적 인력의 불필요	임금 및 복지 비용부담	고용관리 비용이 높고 어려움	생산성 향상에 도움이 안됨	노조결성우려	기타
구성비	100.0(378)	43.1	29.1	19.3	5.3	1.6	1.6

방하남/심규범/정연택, 전게서

사회보험의 도입은 근로자와 사용자의 재정적 부담뿐 아니라 사용자의 고용관리의 변화를 요구하는데, 사용자는 임금비용의 상승에 대해서뿐 아니라, 고용관리관행을 변화시키기를 원치 않기 때문에 갈등을 야기하기 쉽다. 본 절에서는 일반 피보험자에 대한 적용절차에 비해 건설업의 고용관리관행과의 갈등이 적고, 미래의 급여지급에 대한 건설근로자의 불안을 불식시키며, 건설근로자를 사회보험에 적용시킬 수 있는 유일한 현실적 대안으로서 수첩을 이용한 적용방안을 살펴본다.

30) 이것은 일본의 예를 들어 말한 것이다. 일본의 경우 80년대 이후 건설 기능 근로자의 부족으로 인하여 건설업체의 상용화의 노력이 본격화되었다(일본 노동성 관리와의 면담). 인위적인 노력으로 들 수 있는 것은 노동조합의 강화로 인해 근로계약의 명문화하고 최저근로기간을 정하는 단체협약인데 이는 서구적 접근방식으로 볼 수 있다. 기업별 노조를 명시하는 현행 노동조합법 하에서와 노동조합에 대한 지원보다는 탄압이 많은 우리나라에서는 이러한 인위적 개선은 당분간 힘들 것으로 보인다(포항지역 건설근로자 노동조합 임원과의 면담; 심규범, 전게서).

1) 적용대상: 건설근로자

타 산업의 경우 임시근로자에 대한 규정을 엄격히 적용하면 상당수의 임시 근로자가 사회보험에 가입될 수 있을 것으로 보이지만³¹⁾ 건설근로자의 경우에는 강력한 제재에도 불구하고 전년에 걸쳐 고용이 되더라도 실제 보험가입월수(보험료 납부 개월수)는 몇 개월 되지 않을 가능성이 크다. 따라서 건설근로자는 '수첩'에 의한 관리를 필요로 하는데 건설근로자들중 상용으로 인정될 수 있는 1년 이상 장기계약을 가진 근로자나 관리직 근로자를 제외한 모든 근로자는 수첩을 발급받도록 하여, 사회보험에 가입시키는 것이 바람직하다. 단지 학생아르바이트나 가게보조를 위한 주부등 노동시장에 지속적으로 참가하지 않는 것이 확실한 근로자의 경우 수첩에 의한 관리를 면제할 수도 있다.

어느 규모의 사업장(공사현장)에 대해 적용하느냐의 문제는 현재 산재보험, 의료보험, 연금보험은 각각 5인이상 사업장 또는 공사금액 4,000만원 이상 공사현장에, 고용보험의 실업급여는 1998년부터 10인이상 사업장에 적용되기 때문에, 10인 이상 사업장에 적용하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이를 공사금액으로 환산하면 약 1억원 이상 공사에 해당한다. 또한 건설근로자의 사회보험가입에 대한 책임을 산재보험이나 고용보험과 같이 원청사업주에 우선적으로 부과함으로써 하도급사업주에 의해 고용된 건설근로자도 보호받을 수 있을 것으로 보인다.

2) 급여와 보험료

건설근로자의 경우 기존의 사회보험제도와는 별개의 사회보험관리체제의 도입을 필요로 하며, 수첩 및 증지에 의한 보험료 징수는 건설근로자의 사회보험재정이 일반근로자를 대상으로 하는 사회보험재정과 분리될 수 있음을 의미한다. 그러나 건설근로자에 대한 사회보험재정을 일반근로자를 대상으로 하는 보험과 별개로 운영하는 것이 바람직한가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 이에 대해서는 4)에서 살펴보며 필자는 비록 보험료징수가 일반근로자의 사회보험과 별개로 이루어지더라도 기존의 사회보험의 급여와 유사한 수준의 보장이 이루어져야 한다고 생각한다. 이러한 시각에 기반하여 보험료와 관련된 사항을 살펴본다.

31) 고용보험법을 비롯한 개별 사회보험법은 임시근로자라 하더라도 3개월(의료보험은 2개월) 이상 근로한 자에 대해서는 직장보험에 가입시키도록 강제하고 있다. 이는 3대 사회보험자가 임금대장 및 근로자명부에 대하여 보다 철저히 조사할 경우 가입의무를 이행시킬 수 있음을 시사한다. 또한 임시 및 일용근로자의 상당수가 파견업체에 의해 조달되기 때문에 조속한 시일내에 파견업체와 피파견업체 공동의 사회보험가입의무를 포함한 근로자파견법의 입법을 필요로 한다.

먼저 보험료와 관련하여 보험료 산정의 기초가 되는 소득은 일반근로자의 경우 의료보험, 국민연금, 고용보험에서 포함되는 임금이 각각 다르지만 건설근로자의 경우 임금 성격 이외의 비정기적, 실비보상적 지급이나 필요경비가 거의 존재하지 않는다. 건설근로자의 전체 임금을 모두 보험료 산정 기준임금으로 다 포함하는 것은 타 산업근로자와의 형평성의 문제를 제기할 수 있지만 계산상의 편의를 위해 여기서는 모든 소득이 다 보험료 산정기준의 임금이 포함되는 것이 바람직하다고 생각한다. 건설근로자의 일일 평균임금은 방하남/심규범/정연택의 설문조사결과 약 73,800원 정도로 파악되는데 공종별, 연령별, 작업지위별로 그 편차가 심하다(<표 8> 참조). 보험료 산정에서 문제가 되는 것은 이러한 편차를 감안하여 보험료를 등급별로 산정할 것인가 아니면 일률적인 보험료를 산정할 것인가라는 점인데, 의료보험의 경우 보험료가 정액일 경우 타 산업에 비해 보험료 부담이 역진적이라는 비판을 받기 쉽다. 그러나 필자는 제도의 도입기에는 보험료를 소득에 따라 등급화하는 것보다는 정액화하는 것이 보험관리상의 문제를 단순화하기 때문에 더 바람직하며 제도정착 후에 차등화하는 것을 고려할 필요가 있다고 생각한다.

<표 8> 작업상의 지위에 따른 건설근로자의 임금

작업상의 지위	일당현금(표준편차, 천원)	월평균(천원)
전 체	73.8(22.78)	1476.8
심 장	94.1(24.20)	1882.2
기능공	78.9(20.75)	1579.6
조 공	58.8(13.58)	1175.6
일반공	51.3(16.31)	1026.0

월평균은 취업일수를 20일로 환산하여 계산.

자료: 방하남/심규범/정연택, 전제서

따라서 평균소득인 73,800원보다는 하향된 소득인 60,000원을 보험료 산정기준으로 삼아, 국민연금은 일반 근로자의 보험료율(6%)을³²⁾, 의료보험은 직장의료보험의 보험료율(약 3%)에 따라 보험료를 산정하여 절반씩 노사가 부담하게 하는 것이 바람직하다. 급여에 있어서

32) 퇴직공제금제도를 도입하였기 때문에 퇴직금의 부담률 3%를 제외하여 6%로 하는 것이 바람직하다고 생각한다. 일반 근로자에 대해서는 퇴직금을 국민연금으로 흡수하고자 하는 노력이 있음에도 불구하고, 건설근로자에 대해서는 퇴직공제금제도를 도입한 것은 정부부처간(보건복지부, 건설교통부, 노동부)의 사회복지에 대한 조정노력이 거의 없음을 반영한다. 연구자는 건설근로자에 대한 국민연금제도가 도입되면 퇴직공제금제도가 국민연금제도에 통합되어야 한다고 본다.

는 의료보험의 경우 급여수준은 일반 피보험자와 동일하되, 이전달에 부착된 증지가 (일정 규모 이상) 있을 경우 다음달에 급여를 받을 수 있게 하는 것이 바람직하다. 연금의 경우 건설근로자의 연중 근로일수를 감안하는 별도의 체계가 필요한데, 예를 들면 14일 이상 증지가 부착된 월수가 10개월이면 1년 가입으로 산정하는 제도가 필요하다. 일반 피보험자의 표준보수월액에 의한 보험등급의 경우도 건설근로자에 대해서는 부착된 증지수를 월별로 더하여, 월별 증지수 평균에 따라 년별로 산정하는 체계도 필요하다.

그러나 고용보험에서는 II장에서 언급한 바와 같이 현행 실업급여의 규정으로는 건설근로자가 실업급여를 수급하는 것이 거의 불가능하기 때문에 실업급여 자체를 별개의 제도로 해야 할 필요가 있다. 여기에는 두가지의 대안이 있다고 보는데, 첫째는 일본과 같은 일고노동피보험자제도이며, 둘째는 오스트리아와 같은 유급휴가제도이다. 필자는 유급휴가제도를 선호하는데 그 이유는 실업급여의 수급을 위해서는 실업의 인정절차가 필요하며, 일고노동피보험자의 경우 매일 실업의 인정과 취업알선을 받아야 하지만 노동부의 지방사무소는 적어도 70만명으로 추산되는 건설근로자에 대해 이러한 업무를 행할 조직과 인원을 갖추지 못하고 있기 때문이다(일본도 대도시 주변의 특별 사무소가 설치된 지역에만 실시하고 있음을 고려해야 함). 또한 건설근로의 특수성에 의해 실업이 빈번하며 노동시장이 불투명하여 거의 모든 실업 건설근로자가 본인이 원하는 기간동안 실업의 인정을 받을 수 있기 때문에 일고노동피보험자제도는 실업급여로서의 역할을 수행하기 힘들다고 추측되기 때문이다. 따라서 필자는 노사가 절반씩 부담하는 보험료 징수는 수첩을 이용하되 오스트리아의 유급휴가 형식으로 급여를 지급하는 것이 바람직할 것으로 판단한다.³³⁾

실업급여제도를 대체할 유급휴가제도를 살펴보면 다음과 같다.

근로자들은 수급자격을 얻기 위해 매월 일정일 이상, 6개월 이상의 근로(1개월을 20일로 취급)를 행하며, 수급자격을 가진 근로자는 규정에 따라 주어지는 휴가일수에 대해 임금의 50%를 급여로 받게 된다. <표 9>는 현재 건설근로자의 1년 평균 근로일수가 247일로서 1개월 평균 20일을 근로하는 것을 보여준다. 이를 고려할 경우 유급휴가는 매월 월평균근로일수 20일의 2/3인 14일 이상, 6개월 이상 근로할 것을 전제로 하여 지급되며, 겨울철인 12월부터 2월 사이 기간중 근로자가 스스로 판단하여 유급휴가를 신청하도록 하는 것이 바람직하다고 판단된다.

33) 정연택/심규범, 임시 및 일용근로자에 대한 고용보험 적용방안에 관한 연구, 한국노동연구원 1998(출판중) 참조

<표 9> 건설일용근로자의 평균근로일수(추정치)

가장 바쁜 달 및 그달의 월평균근로일수		가장 한가한 달 및 그달의 월평균근로일수		1996년 10월 평균근로일수	연평균 근로일수	월평균 근로일수
4월, 5월	26일	1월, 2월	16일	23일	247일	20.6일

자료: 방하남/심규범/정연택, 전계서

유급휴가의 급여일수는 보험료와 밀접한 관계를 가지는데, 필자는 일반근로자의 보험료율 0.6%에 근거하여 유급휴가를 지급할 경우 보험료 납부가 1년이 지나도 수급자격을 갖기 힘들기 때문에 보험료율을 일반피보험자의 보험료율에 2%를 추가하여 급여일수가 일반 근로자의 년휴가 일수와 유사한 정도로 하는 것이 바람직하다고 생각한다. <표 10>은 증지부착매수와 급여일수의 예를 보여준다.

<표 10> 증지부착매수와 급여일수의 예

증지의 부착매수	급여지급일수
84일 - 103일	5일
104일 - 123일	6일
124일 - 143일	7일
144일 - 163일	8일
164일 - 183일	9일
184일 - 203일	10일
204일 - 223일	11일
224일 - 243일	12일
244일 - 263일	13일
264일 - 283일	14일
284일 - 303일	15일
304일 - 323일	16일
324일 이상	17일 최대

요약하면 건설근로자에 대한 사회보험료는 60,000원을 기준소득으로 보고 근로일에 따라 보험료율 11.6%(국민연금 6%, 의료보험 3%, 고용보험 2.6%)을 곱한 보험료를 납부하되 노사가 절반씩 부담하고, 급여수급에는 일반피보험자와 차이를 두는 것이 바람직하다. 예를 들면 의료보험은 보험료 납부 1개월 후부터 의료보험증에 날인해 주며, 국민연금은 14일이 상 근로한 달만을 한달로 하고, 10개월을 1년으로 계산한다. 고용보험의 경우 유급휴가제도

로 대체하여 14일 이상 근로한 달수가 6개월 이상이면 수급자격이 있는 것으로 한다. 장기적으로는 현재 시행되는 퇴직공제금제도를 국민연금제도로 편입하여야 한다.

3) 보험행정기관

건설근로자의 사회보험 적용의 수단으로 수첩제도를 도입, 운영하기 위해서 관리기관이 필요하다. 관리운영기관에 대해서는 몇가지의 대안을 생각할 수 있는데, 첫째, 보험료 징수 업무자체는 개별 사회보험에 대해 공통적이기 때문에 징수업무는 공동으로 하고, 급여부분은 기존의 사회보험 운영기관에서 하도록 하는 방안이 있고, 둘째, 피보험자관리, 징수, 급여의 지급등 모든 사회보험 관련업무를 하나의 기관에서 하도록 하는 방안이 있다. 건설근로자의 3대 사회보험 업무담당기관으로 필자는 퇴직공제금제도의 수행기관(건설근로자 퇴직공제회)을 선호하는데, 그 이유는 이 기관이 퇴직공제금제도와 사회보험업무를 병행함으로써 건설근로자에 대한 근로복지관련기관으로 전문성을 강화할 수 있으며, 이미 전국적인 조직을 갖추고 있고, 사업주의 접근용이성을 보장하기 때문이다. 또한 만약 기존의 사회보험행정기관이 건설근로자에 대한 적용 및 징수업무를 담당한다 해도 별도의 부서가 필요하기 때문에 이 기관에 비해 업무효율성이 높다고 보기는 힘들기 때문이다.

첫째 방안은 예를 들면 건설근로자 퇴직공제금제도의 운영기관인 건설근로자 퇴직공제회가 수첩의 발급이나 피보험자관리, 증지 관리를 통한 보험료 수납을 대행하도록 하고, 급여지급에 대해서는 일반 근로자를 대상으로 하는 사회보험기관이 업무를 담당하는 것이다. 이안에 의하면 급여지급에 대해서는 개별 사회보험기관이 담당하는데, 퇴직공제금 수행기관이 (각 사업장에 대한 조사를 실시하며) 보험료를 징수하여 전산데이터와 함께 보험료를 요율에 따라 각 사회보험기관에 전달하면, 연금에 대해서는 국민연금관리공단이 연금급여지급을 위해 사용하고, 의료보험조합에서는 이들 피보험자의 의료비나 의약품에 대해서 지출하며, 고용보험의 경우 노동사무소가 그 보험료로 유급휴가비를 지출하도록 한다. 유급휴가제를 실시할 경우 실업인정이나 직업소개와 관련된 추가업무부담이 없기 때문에 그 업무가 단순한 현금지급업무에 불과하게 된다. 이 대안의 문제점은 의료보험의 경우 독립채산제 방식으로 조합이 운영되며 건설근로자를 담당하는 조합이 없다는 점이다. 이 문제점을 해결하기 위해서는 건설근로자의 급여지급과 관련하여 독립조합을 설립하는 방안이 있지만 조합체계의 복잡성을 더한다는 이유 때문에 바람직하지 않다고 생각하며, 그 대신 의료보험증의 발급업무를 퇴직공제금 수행기관이 대행하고, 건설근로자 의료보험의 심사, 급여에 대한 사항은 의료보험연합회에 일임하여, 각 도시에 존재하는 특정 (지역)의료보험조합이

보험료를 할당, 지급받아 그 도시에 거주하는 건설근로자와 관련된 업무를 하도록 하는 방식이 있을 수 있다.³⁴⁾

둘째 방안은 예를 들면 퇴직금 공제제도를 수행하는 기관인 건설근로자 퇴직공제회가 보험료 징수뿐 아니라 급여까지 지급케 하는 방안이다. 현금급여를 단순히 지급하는 업무인 국민연금이나 유급휴가의 지급은 조건화된 프로그램에 의해 수급자격을 따져 급여액을 정하여 지급하면 되는 사항으로 퇴직공제금의 지급과 유사한 업무이기 때문에 큰 어려움이 없을 것으로 보인다. 그러나 의료보험의 경우 의료보험증의 발급, 의료비 심사 및 지급등이 다양한 의료기관, 약국등과 관계를 맺기 때문에 업무 부담이 상당히 클 것으로 예상된다. 따라서 필자는 이 방안의 경우에도 의료보험증의 발급업무까지는 건설관련기구에서 담당하더라도 의료공급자에 대한 보상이나 심사는 의료보험연합회에 일괄적으로 위임하는 것이 바람직하다고 생각한다.

두가지 방안을 비교할 때 필자는 건설공제회에서 건설근로자 관련 사회보험업무를 모두 담당하되, 의료보험업무등 일부 불가피한 경우 개별사회보험기관에 위임하는 것이 바람직하다고 생각한다. 위임의 범위는 4)에서 살펴본다.

4) 보험재정의 운영과 정부보조금

수첩에 의한 건설근로자 사회보험제도가 도입되고 건설근로자 퇴직공제회가 그 업무를 담당하게 되면, 건설근로자와 사업장 가입 일반근로자의 사회보험 징수기관이 다르기 때문에 건설근로자의 보험료와 일반 피보험자의 보험료 재정은 뚜렷이 구분될 수 있다. 2)의 보험료와 급여에 대한 서술에서 일반근로자를 대상으로 하는 사회보험의 급여와 유사한 수준에서 보험료율을 설정하였으며, 별개의 제도인 실업휴가제도를 위해서는 높은 보험료율이 책정되었기 때문에 재정운영에 관한 문제는 건설근로자만의 보험료로 그들에 대한 급여를 충당할 수 있는가의 문제가 아니라 건설근로자와 일반근로자의 보험료 재정이 통합되어야 하는가 분리되어야 하는가의 문제로 볼 수 있다.³⁵⁾ 즉 소수의 기능공 또는 소사장을 제외하면 대다수의 건설근로자들이 열악한 근로조건과 낮은 임금을 받고 있고 형평의 관점에서

34) 독립채산제적인 건설근로자 의료보험조합을 설립하더라도 전국에 몇십개의 지사가 필요하다는 점을 감안하면 별개의 의료보험조합을 설립하는 것은 바람직하지 않다. 그 대신 지역의보에 건설근로자 관련업무를 위임할 경우 재정부담(보험료)과 급여수급간의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 그러나 지역의보에 대한 정부보조금이 있으며, 이전에는 건설근로자가 지역의보에 가입했음을 고려할 때 재정부담의 형평성문제는 상당히 완화될 것으로 보인다.

35) 연구자는 사업장 가입 일반근로자와 마찬가지로 건설근로자의 경우에도 사회보험의 재정을 보험종류에 따라 별개로 관리해야 한다고 본다.

그들에게 의료나 소득을 보장하기 위한 특별제도를 도입하고자 하는 것인데 이러한 특별체계가 일반 피보험자를 대상으로 하는 체계와 재정측면에서 연계되어야 하느냐의 문제이다. 이것은 건설근로자제도에 대한 정부보조금 유무여부와 개별 사회보험분야에 따라 차이가 있다고 보인다. 국민연금에서는 정부보조금이 없을 경우 건설근로자에 대한 특별제도가 정액의 보험료를 징수하더라도 일반 피보험자와 유사한 틀내에서 보험료율과 급여가 정해지게 된다.³⁶⁾ 그러나 관리운영기관과 표준보수월액 산정방식이 다르기 때문에 재정을 분리하여 관리하는 것이 더 효율적이라고 생각하며, 단지 국민연금관리공단의 기금운영 수익율이 높을 경우 연금공단에 이를 위임할 수도 있을 것으로 보인다. 고용보험의 경우 보험료수준과 급여수준이 일반 피보험자와 다르기 때문에 정부보조금 유무와 관계없이 일반피보험자에 대한 재정과 분리하는 것이 바람직하다. 의료보험의 경우 보험급여의 특성상 급여심사와 의료공급에 대한 보상등은 지역의보조합에 위임할 수밖에 없는데, 그럴 경우 건설근로자의 보험료수입과 급여지출을 일반 지역의보 가입자의 것과 분리하여 계산하는 것이 지나치게 복잡하기 때문에 보험재정을 공동으로 운영할 가능성이 높을 것으로 보인다. 건설근로자는 지금까지 지역의료보험에 가입하였으며 정부가 지역조합에 대하여 보조금을 지급한 만큼, 이들이 건설 근로자 의료보험으로 사업장 가입자가 되더라도 이들에 대한 보조금을(지역의보에 대한 지원이라는 간접적 형식으로) 지급해야 한다는 논리도 설득력이 있다.³⁷⁾

보험급여에 대한 재정에 대해 의료보험을 제외하고는 정부의 직접적 보조금을 고려하지 않았는데, 이는 일반근로자의 사회보험급여에 대한 재정보조가 없기 때문이다. 그러나 건설업의 특수성중 하나인 주문생산성 때문에 건설근로자에 대한 사회보험제도의 도입은 사회보험료를 공사원가에 계상하는, 간접적 정부보조금의 지급을 필요로 한다.³⁸⁾ 의료보험에 대

36) 한 산업(건설업)의 전체 근로자가 동액의 보험료 일액을 납부하지만, 근로일수와 가입년수의 차이 때문에 급여에서는 상당한 차이가 있다.

37) 건설근로자에 대한 보험재정을 일반 피보험자에 대한 재정과 공동으로 운영할 경우 이것이 건설근로자에게 불리한지 지역가입자에게 불리한지에 대해서는 예측하기 힘들다. 상반되는 경향을 비교해 보면 첫째, 전일노협에 가입한 일부 건설근로자는 사업장 가입시 지급해야 할 보험료보다 지역의보에 가입함으로써 납부하는 보험료가 더 낮다고 주장하였다. 이는 건설근로자로 인해 지역의보의 수입이 더 많아질 것을 시사한다. 둘째, 건설근로자는 만성질병이 많은 것으로 알려져 있는데 이들은 일반 지역가입자보다 보험급여를 더 많이 수급할 것으로 보인다. 그러나 건설근로자의 수진율이나 진료일수등이 파악되지 않아 정확하게 평가하기 힘들며, 지금까지 이들이 지역의보에 가입하여 보험급여를 수급하였음을 고려하면 수입만 증가할 가능성이 상대적으로 크다. 만성질병의 경우 실질적으로는 직업병이지만 산재보험에서는 아직 직업병으로 인정하지 않고 있으며 이에 대한 개선이 필요한 것으로 보인다.

38) 총공사물량의 40%에 달하는 공공발주공사에서 3대 사회보험료(산재보험료는 이미 계상되며, 퇴직공제금은 1998년부터 계상함)를 원가에 계상할 경우 민간공사에서도 사회보험료를 원가에 계상하는 확산 효과를 가진다. 공공발주공사에 사업주가 부담하는 3대 사회보험료를 계상할 경우 노무비의 5.8%(전체 보험료율 11.6%의 절반)가 인상된다. 건설공사의 노무비율이 약 30%(원청)·40%(하청)에 달하기 때문에 정부의 원가계상이 사용자부담분 전액에 대해 이루어질 경우 공사원가는 약 1.7-2.5% 인상되며, 정부

해서는 정부의 보조금이 반드시 필요한 것은 아니지만 지역의보에 대한 행정업무의 위임이 불가피하기 때문에 지역의보에 대한 지원이 간접적 보조금으로 작용할 수 있다. 제도가 시행되면 서서히 건설근로자에 대한 직접적 보조금의 지급도 고려할 필요가 있다. 또한 건설근로자 퇴직공제회에서 담당하는 관리업무에 대한 비용은 9개 건설관련기관에서 전적으로 부담하는 것이 아니라, 정부에서 일부에 대해서라도 부담하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

관리운영체계와 보험재정운영을 함께 고려할 때 필자는 건설근로자 퇴직공제회에서 관리 업무를 담당하되, 의료보험급여관련 사항은 지역의보에 위임하여야 하며, 기금운영은 연금공단에 위임하는 것이 바람직하며, 재정운영은 일반 피보험자와 건설근로자의 보험료수입을 분리하되, 의료보험만 (업무를 위임받은) 지역의보가 보험료를 전달받아 지역조합 피보험자와 건설근로자에 대해 공동으로 운영하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

V. 요약과 전망

지금까지 한국의 사회보험은 그 적용대상자를 확대해 왔는데, 고용보험을 제외한 3대 사회보험은 모두 5인 이상 사업장에 대해 적용하고 있다. 그러나 의료보험과 국민연금의 경우 5인 이상 사업장 중에서도 일시적 사업장을 제외하며, 산재보험을 제외하고는 적용대상 사업장이라 하더라도 모든 근로자가 적용대상이 되는 것이 아니라 시간제 근로자(파트타임 근로자)나 일용 및 임시근로자는 적용대상에서 제외되어 왔다. 의료보험의 경우 이러한 근로자는 지역의보에 가입할 수 있지만 지역의보에 가입함으로써 사업주 부담분의 보험료가 발생하지 않으며 지역의보의 재정에 어려움을 주거나 본인이 보험료를 과도하게 부담하게 될 가능성이 높아진다. 이렇듯 지금까지의 사회보험정책은 기본적 사회권보장 및 형평의 원칙과 보험행정의 효율성 및 보험재정의 안정이라는 가치갈등에서 보험행정의 효율성과 보험재정의 안정이라는 가치가 우선된 결과 한계 근로자(임시, 일용근로자와 영세, 일시적 사업장의 근로자)에게 불리하게 발달되었다. 근로불능시 사회적 위험에 대한 기본적 보호를 보장한다는 측면에서 이들을 보험에 적용시켜야 하지만, 이들을 보험에 가입시키기 위해서는 사업주 또는 사회보험행정기관의 관련 업무가 과도하게 복잡해진다거나(관련 업무에 대

부담액이 적어도 수천억원에 이르게 된다.

한 부담), 고용보험의 경우 보험재정의 불안정이 나타날 가능성 때문에(보험재정에 대한 우려) 이들을 사회보험 적용 대상에서 제외해 온 것이다.

다른 편으로는 정부부처 내에서도 건설근로자에 대한 관심이 증가하고 있는데, 노동부에서는 고용보험료를 납부하지만 급여를 받기 힘들다는 건설사업주 및 건설근로자의 원망과 건설근로자에 대한 보호의 필요성에 따라 건설근로자퇴직공제금 제도를 도입하였고, 실업급여에서 적용이 제외되어 있는 건설근로자를 어떠한 방식으로 고용보험에 적용시킬 것인가에 대하여 관심을 가지고 있으며, 건설교통부는 부실공사를 막기 위한 인사관리적 측면과 열악한 근로조건으로 인하여 건설기능근로자의 만성적인 부족현상이 지속되는 것을 막기위한 측면에서 건설근로자의 복지에 관심을 가지고 있다.

본 연구는 경제성장과 인도적 가치관이 점증함에도 불구하고 일용 및 임시근로자들이 사업장 가입자로서 산재보험을 제외한 사회보험에 적용되지 않은 이유가 보험행정적인 것과 관련된 것으로 파악하여 관리업무의 수행능력이라는 측면에서 건설근로자의 수첩제도를 이용하면 사업장 가입자로서 노사가 공동으로 보험료를 납부하게 되고, 급여도 보장되기 때문에의 사회보험의 형평성문제가 해결될 수 있음을 외국의 사례와 도입된 우리의 제도를 통해 보여주고자 했다.

그 구체적 방안을 살펴보면 필자는 '건설근로자 3대 사회보험 수첩'제도를 도입하여 건설근로자들이 일반 피보험자와 유사한 틀 내에서 급여를 받게 하기 위해 의료보험과 국민연금 은 사업장 가입자와 유사한 보험료율을 적용하고, 건설업의 특수성에 따라 실업급여를 유급휴가제도로 대체하고 급여를 충당하기 위해 2.6%의 보험료율을 설정하였다. 보험료는 정액으로 노사가 부담하되, 사업주가 건설근로자 사회보험수첩에 보험료율에 건설근로자의 평균임금을 곱하여 산정한 금액의 증지를 부착하는 것으로 납부한다. 정부의 급여부분에 대한 지원은 건설공사에 대한 발주시 3대 사회보험료를 원가에 계상하여 간접적으로 이루어지도록 하며, 관리운영비에 대하여 일정부분을 담당하도록 한다. 건설근로자 3대 사회보험의 관리기관은 현재 건설근로자 퇴직공제금제도를 운영하는 건설근로자 퇴직공제회에서 하도록 하며, 의료보험의 현물급여관련 업무는 지역의보에서 담당하게 한다.

건설근로자의 3대 사회보험적용을 위한 특별제도의 필요성이 인정되더라도 본 연구의 결과를 정책에 반영하기 위해서 아직도 해결되어야 할 가치문제와 수행하기 위해 해결해야 할 구체적 문제가 남아 있다. 가치문제의 예를 들면 5인 미만 사업장의 상용근로자를 우선 가입시켜야 할 것인가, 5인 이상 사업장의 일용 및 임시근로자를 먼저 가입시켜야 할 것인가라는 정책의 우선순위결정에 관한 문제와 수첩제도를 도입할 때 우려되는 현재 건설업

고용관리 관행의 영구화 문제이다.³⁹⁾ 만약 건설근로자 수첩제도에 의해 사회보험 적용이 확실시 되더라도 구체적인 제도부분에 대해서는 보다 자세한 사항에 대한 연구와 논의가 필요한데, 수첩제도를 도입하더라도 새로 생기는 관리기관과 현재의 사회보험관리기관의 협조문제나 재정적 불안문제에 대한 대책, 의료보험업무에 대한 지역의보에의 위임에 따른 간접적 정부보조금 문제에 대한 논의 그리고 연금제도에 대해서는 급여와 보험료 관계에 대한 보다 자세한 산술적인 계산이 필요하다.

사회보험제도의 도입이 물론 보험행정적인 가능성에 의해서만 이루어지지 않는 않으며, 재정부담의 가능성이나 정책결정자의 의지가 더 큰 역할을 할 수 있지만, 수첩을 이용한 적용 및 보험료 징수방법이 지금까지 건설근로자에 대한 사회보험적용을 막아온 보험행정적 측면의 문제들을 상당부분 제거해 주기 때문에, 필자는 임시 및 일용 근로자, 특히 건설근로자에 대한 사회보험의 보호가 입법되고, 제도화되는 기틀을 마련할 수 있다고 생각한다. 이러한 (행정적으로) 실현가능한 사회복지제도의 도입을 위한 입법이 이루어져 근로기준법이나 고용보험법등 근로자의 복지를 위한 법의 일부 비현실적인 규정을 대체해야만 법률의 사문화나 국가의 조정능력⁴⁰⁾에 대한 불신이 점차 제거되며, 복지국가로의 진입이 가능할 것이다.

도입시기에 대해서 필자는 조심스럽게 생각하는데, 긴박한 제도도입의 필요성에도 불구하고 1997년 중순이후 발생한 건설업체의 연이은 도산이 진정되고 IMF의 긴축적 예산운영에 대한 요구를 벗어날 때 사회보험료에 대한 원가계상이 비로소 이루어질 수 있기 때문에 아직 몇 년의 기간이 경과되어야 한다고 생각한다. 현재로서는 건설근로자에 대한 3대 사회보험을 동시에 도입하는 것보다는 사용자와 근로자, 국가의 부담을 천천히 가중시키기 위해 순차적으로 개별 사회보험분야를 도입하는 것이 더 바람직하다고 본다.

39) 수첩제도는 건설업의 현행 고용관리 관행을 인정하는 틀내에서 도입되기 때문에 고용관행의 지속에 기여할 수 있다. 그러나 보험료부담으로 인한 임금비용상승이 장기적으로는 사업주가 건설근로자에 대한 상용화(1년 이상 장기근로계약) 노력을 기울이게 할 수도 있다.

40) 사회정책에 의한 국가의 조정능력에 대해서는 Franz-Xaver Kaufmann, "Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention", in: F.-X. Kaufmann(Hrsg.), Staatliche sozialpolitik und Familie, München; Oldenbourg, 1982, pp49-86 참조.