

# 건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안

- 고용관리체계의 수립과 고용보험의 활용을 중심으로 -

1999. 12.

許栽準 · 沈揆範

## 目 次

I. 序 論 .....	1
II. 建設勞動市場의 現況과 問題點 .....	6
1. 건설노동시장의 비정규직 비중 .....	6
2. 금융위기 이후의 건설업 고용현황 .....	8
3. 현행의 일용근로자 고용정책 .....	9
4. 현행 제도들의 고용관리방식의 문제점 .....	15
III. 建設日傭勤勞者 社會安全網 構築의 基本方向 .....	19
1. 논의의 단초로서 세 가지 질문 .....	19
2. 새로운 고용관리체계 확립의 필요성 .....	23
3. 사회보험의 적용 .....	25
4. 고용관리정보를 이용한 취업알선체제의 정비 .....	26
5. 초기업단위의 직업훈련체제 구축 .....	27
6. 기타 건설업 특수적인 복지제도 마련 .....	30
IV. 雇傭管理體系의 內容과 各 主體의 役割 .....	34
1. 적용대상 .....	34
2. 적용범위 .....	35
3. 고용증명서(가칭)의 활용 .....	38
4. 사회보험의 적용 및 징수 .....	40
5. 감독장치의 마련 및 조세행정의 개선 .....	47
6. 새로운 고용관리체계의 기대효과 .....	50

V. 失業給與 受給要件의 마련 .....	53
1. 일용근로자 실업급여 수급요건 특례설정의 기본방향 .....	53
2. 일용근로자 실업급여 수급요건 특례설정 사항들 .....	54
VI. 就業斡旋과 雇傭證明 .....	59
1. 취업알선 서비스의 정비 .....	59
2. 취업알선 이외의 기능 .....	60
VII. 超企業單位의 職業訓練體制 構築 .....	62
1. 초기업단위의 훈련체제 구축 .....	62
2. 건설근로자직업훈련위원회의 기능 .....	63
3. 훈련의 실시 .....	63
4. 직업훈련의 재원 .....	64
VIII. 要約 및 結論 .....	66
參考文獻 .....	68

## 表 目 次

<표 1> 각종 지표에서 건설업이 차지하는 비중(1997) .....	7
<표 2> 건설업의 직종별 종사자수(1997) .....	8
<표 3> 종사상지위별 취업자 구성(임금근로자 기준) .....	9
<표 4> 전산업 및 건설업 실업자 구성(전직 임금근로자 기준) .....	9
<표 5> 공공근로사업에 대한 인지·신청·참여 여부 .....	10
<표 6> 의무대상 공사 중 발주기관별·원가반영여부별 공제제도 가입현황 (1999. 10. 16. 현재) .....	14
<표 7> 수첩발급, 공제부금 납부, 퇴직공제금 지급현황(1999. 10. 16. 현재) .....	14
<표 8> (건설)일용근로자에 대한 각 사회보험의 적용제외 규정(1999. 6. 현재) .....	16
<표 9> 건설일용근로자의 건설공사규모별 고용보험 적용현황(1999. 6. 현재) .....	17
<표 10> 건설일용근로자의 일자리 연결과정의 특성 .....	27
<표 11> 사업장 규모 및 고용기간에 따른 현행 사회보험 적용범위 .....	36
<표 12> 공사규모별·현장의 총근로기간별 건설일용근로자 분포 .....	37
<표 13> 정보매개기구에서 제공할 정보내용 .....	60

## 그림目次

[그림 1] 자격증 체제의 요체 .....	29
[그림 2] 건설일용근로자 사회보험 적용 및 징수방식(사업주 납부방식) .....	41
[그림 3] 건설일용근로자 사회보험 적용 및 징수방식(발주자 납부방식) .....	42
[그림 4] 건설일용근로자 사회보험 적용 및 징수방식(원청 납부방식) .....	43
[그림 5] 건설일용근로자에 대한 사회안전망 구축 개념도 .....	67

## I. 序 論

여느 나라에서와 마찬가지로 우리나라 건설업은 경제발전과정에서 사회간접자본 확충에 지대한 기여를 해왔다. 이러한 긍정적 기여에도 불구하고 우리나라 건설업은 부실과 부조리라는 인상으로부터 자유롭지 못하다. 건설기능인력들의 고령화가 진행되고 있으며 생산성 증가가 둔화되고 있지만 건설업체들은 산업전체 차원에서 유능한 인력을 유인하기 위한 방안을 갖고 있지 못하다. 체계적이고 적절한 기능인력 육성 메커니즘은 부재 상태이고 건설업체들은 기능인력 부족을 호소하고 있다. 그럼에도 불구하고 건설노동시장 인력의 기능향상을 도모하는데 대해서도 개별 건설업체들은 이해(利害)를 가지고 있지 못하며 건설업 전체 차원에서도 가시적인 노력을 하고 있지 못하다.

일당의 형식으로 지불되는 임금과 명시적 고용계약의 부재로 대표되는 우리나라 건설일용근로자 노동시장은 암묵적으로든 명시적으로든 고용에 따른 노동관련 준조세 부과가 면제되고 해고와 채용이 자유로워 자연스러운 상태의 경쟁적 노동시장으로 간주되기도 한다. 역설적으로, 그와 동시에 불평등한 고용관계의 전형으로 간주되기도 한다. 임금근로자에게 주어져야 하는 권리가 이들에게는 암묵적으로 박탈되고 있기 때문이다. 노동관련법은 건설일용근로자를 임금근로자로 간주하고 있는 반면, 실제 현장에서는 자영업자처럼 고용 거래가 이루어지고 있다. 법적 규제를 벗어난 십장[오야지]을 매개로 한 인력채용과 인력관리에 의존하고 있는 건설업의 노무관리체계는 건설일용근로자로 하여금 필요한 때에 자신의 근로경력을 증명하지 못하게 하고 있다. 사회보험의 적용도 예외가 아니어서 산재보험을 제외하면 적용의 사각지대에 방치하거나 자영업자로서의 지위를 부여하고 있다.

복잡한 하청구조와 사업주로서의 자격을 갖추지 못한 십장의 불안정성 때문에 일용근로자의 고용거래과정에서는 체불 등의 문제가 빈번하게 발생해왔다. 고용기록과 납세기록이 모두 부재함으로 인해 체불된 임금이나 퇴직금을 둘러싼 분쟁에서도 일용근로자들은 일방적으로 불이익을 받거나 때로는

고용주와 불리한 타협을 하고 있는 것이 현실이다. 반면 산재가 발생할 경우에는 임금수준 및 근로일수 등에 관한 적절한 증명방법이 없어 피해자는 자신의 근로소득 이상의 휴업급여를 받기도 하는 모순이 존재하고 있다. 이러한 현실은 사업자와 근로자의 이해가 일치하여 자기재생산되는 측면도 없지만 정부가 적절한 고용관리체계를 구축하지 못하고 필요한 규제 부과나 감독을 소홀히 함으로써 유지되고 있는 측면이 강하다.

우리나라 근로기준들에는 노사간의 분쟁, 협의, 절충에 의해 확립되기보다는 경제개발과정에서 현실과는 무관하게 외국의 제도로부터 수입되거나(bench-marked) 혹은 제도입안자의 사고가 현실적인 여과를 제대로 거치지 못하고 성문화된 것들이 존재한다. 그리하여 어떠한 기준들은 과도한 보호를 규정하여 현실과 괴리되고 있고 어떠한 기준들은 거의 배려를 받고 있지 못하다. 휴업시 평균임금의 70%를 보장하는 기업이 드물에도 불구하고 근로기준법은 그 규정을 그대로 유지하고 있는 현실은 아직도 현실과 독립적인 법 규정과 운영의 묘에 의존해서 노동행정이 유지되고 있는 한 가지 예이다. 근로기준법의 적용범위를 행정능력에 의해 일정범위로 한정하고 고용주가 어떠한 고용기록이나 임금지급기록을 보유하지 않아도 이를 문제삼지 않아 왔던 현실은 정책적 배려의 부재를 대변한다. 탈세가 행해지는 것이 공공연한 사실임에도 불구하고 적절한 세무감독이 정기적으로 행해지지 않은 것은 또 다른 예이다.

우리나라 건설노동시장은 있어야 할 정책적 배려가 부재한 가운데 경제주체의 탈법훈련(그렇지 않으면 상대적으로 손해를 보기 때문에)이 공공연히 이루어지고 있는 대표적인 부문 중 하나라고 할 수 있다. 노무비를 과다계상해야 할 필요 때문에 架空 노동자군을 필요로 하는 사업주와 세금을 내고 싶지 않기 때문에 일당을 낮추더라도 근로기간을 적절히 맞추어 계약된 임금총액만 받으면 개의치 않는 일용직 근로자들의 이해가 일치하고, 근로감독부서, 사회보험료 징수기관, 국세청, 공정거래위원회도 고용기록의 의무 및 사회보험료와 세금의 납부 의무나 공정거래를 해야 하는 의무를 감독하지 않는 현실, 복잡한 하도급 구조는 이러한 감독을 더욱 어렵게 만들어서 어디서부터 손대야 할지 모르는 현실, 이러한 요소들이 건설노동시장의 부조리를 구조화하고 있는 측면들이다.

이러한 구조적 측면의 문제를 타개하고 건설일용근로자, 나아가 일용근로자와 전체 비정규근로자를 위한 보호망을 어떻게 적절히 마련할 것인가의 문제는 결코 단순하지 않다. 본고는 이러한 우리나라 건설노동시장에 대한 개선책을 모색하고 건설일용근로자를 위한 사회안전망을 마련하려는 노력의 일환으로 ‘새로운 고용관리체계’에 기반한 사회보험 적용방안을 제안한다.

선진국에서 사회보험제도는 전체 국민을 대상으로 하기 때문에 건설업에 종사하는 근로자라고 해서 다른 산업에 종사하는 근로자와 다른 사회보호제도를 갖고 있지 않다. 건설노동자의 92%가 정규직으로 고용되어 있는 스웨덴의 경우가 대표적인 예이다. 그러나 건설노동시장이 단기적인 계약에 의해 지배받는다고 하더라도 다른 임금근로자 일반에 적용되는 사회보험제도 외에 그 특수성을 감안한 사회보호장치를 두고 있기는 할지언정 다른 임금근로자가 받는 혜택으로부터 소외시키지는 않는다. 독일의 추가연금과 악천후수당, 호주의 악천후수당은 건설근로자의 특수성을 고려하여 존재하는 복지프로그램이지 다른 일반 복지프로그램을 대체하기 위한 것이 아니다. 일본은 건설업퇴직금공제제도라는 특별한 형태로 건설일용근로자 보호장치를 두고 있다. 그러나 극히 일부의 일용근로자를 위한 것이며, 그 보호의 실효성이 의문시되는 제도로서 우리나라가 건설일용근로자의 보호를 위해서 모종의 제도를 마련한다면 그 전범(典範)으로서 지향해야 할 바는 아닌 것으로 판단된다.

외국에서도 상대적으로 건설업의 실업률이 다른 부문보다 높고 노동이동이 심함에도 불구하고 건설업에 종사하는 근로자의 실업급여 기준은 다른 산업에 종사하는 근로자들과 동일하다. 이는 어느 정도는 타산업근로자와 건설업근로자 사이에 실업급여 혜택의 불균형이 있음을 의미한다. 그러나 사회보험은 국민 전체나 임금근로자 전체에게 강제로 적용되는 보편적 보험체계이고, 위험에 따라 보험료가 정해지는 것이 아니라 소득에 따라 보험료가 정해지고 위험에 따라 혜택이 주어지는 보험체계이기 때문에 대부분의 선진국에서는 보험요율 기준이나 실업급여 기준이 다르지 않다.

건설산업에 종사하는 근로자들을 위한 사회보장장치를 두고 있는 나라들에 공통되는 점은 근로기록의 관리가 전제되고 있다는 점이다. 모든 나라들에서는 공식적인 규범에 의해서건(독일, 스웨덴의 이직확인) 자생적 문화적 요인에 의해서건(호주의 reference) 회사가 경력증명서를 발급하는 메커니즘을 가



지고 있다. 사업주가 고용한 근로자들의 임금과 고용기간 기록은 납세기록 관리차원에서 자연스럽게 이루어지고 있기 때문에 사업주가 하지 않아 왔던 일을 새로이 해야 한다고 생각하지 않는다.

사업주가 태만히 하고 있는 임금지급과 고용기록에 대해 정부가 방관자적 태도를 견지한 채 일용직 근로자를 위한 특별한 보호장치를 두는 나라는 없다. 상품시장에 영수증이 있듯이 노동시장에서의 근로계약에는 사후 증빙이 가능한 고용기록이 존재한다. 이는 ‘소득 있는 곳에 세금 있다’라는 원칙을 철저히 적용하는 징세 및 사회보험 징수부서의 감독과 ‘죽음과 세금은 피할 수 없다’는 경제문화적 바탕에 기인하는 바도 큰 것으로 보인다.

외국의 경우 건설업체들은 소규모로 운영되고 있지만 상용직의 비중이 높으며 건설근로자들이 고용계약을 맺는 상대는 일반적으로 전문건설업체이다.

우리나라는 전문건설업체나 종합건설업체가 사업주가 아닌 십장에 의해 고용된 근로자들의 고용기록을 관리하고 있지 않기 때문에, 그리고 그래야 한다고 생각해 오지 않았기 때문에 근로자들은 경력증명서를 발행해 달라고 요구할 수도 없고 납세나 사회보험료 납부가 제대로 이루어졌는지에 대한 감독이 이루어지기 힘든 것이 현실이다. 설사 근로자가 산재사고, 임금체불 등의 사고가 발생하여 경력증명서를 발행해 달라고 요구했을 때 사업주가 발행해 주지 않아도 근로자는 별다르게 호소할 곳이 없다. 소송 때문에 일해야 하는 날에 일을 하지 못하면 생활에 직접적으로 타격을 받고 이에 대해 보상을 받지 못하기 때문에 번거로운 일을 당하느니 불이익을 감수하는 경향마저도 띤다. 사업주로 하여금 고용기록을 관리하도록 하는 것은 세법이나 노동관련법에 의해 규정된 사항임에도 불구하고 아무런 감독이 행해지고 있지 않다. 이는 정부의 평상시의 역할이 방기되고 있기 때문에 유사시에 근로자들이 불이익을 당함을 의미한다.

우리나라에서는 유독 비정규직 근로자에 대해서 고용기록 관리가 제대로 이루어지고 있지 않으며 이에 대해서 정부는 그 동안 방관을 해온 상태이다. 이런 상태가 지속된다면 정부의 노동정책 대상은 많은 경우 임금근로자의 반쪽에 한정될 수밖에 없을 것이다. 현재 1,200만명으로 추산되는 임금근로자 중 단지 600만명에도 못미치는 숫자만이 고용보험의 피보험자로 등재되어 있는 현실이 이를 방증한다. 탈규제화와 행정인력 부족이 전가(傳家)의 보도(寶

刀)처럼 일컬어지는 구실이지만 적절한 감독기능을 발휘한다면 점진적으로 변화를 가져올 수 있는 방법이 없지는 않을 것이다.

하도급 관행이 타파되지 않는 한 건설근로자 시장의 불공정 관행도 시정될 수 없고 고용관리가 제대로 이루어질 수 없으며, 따라서 건설근로자들을 보호할 수 없다는 견해가 있다. 그러나 하도급 관행 타파만이 고용관리체계를 가동시킬 수 있는 것은 아니다. 하도급 관행 타파가 건설근로자 보호방법이며 국가 수입원의 확보방법이라고 한다면 근로자 보호를 위한 기초로서 고용관리체계를 확립하는 것은 근로자의 보호를 위해서 뿐만 아니라 불공정한 하도급 관행의 타파에도 기여하게 될 것이므로 오히려 적극적으로 서둘러야 한다는 결론을 얻을 수 있다.

어떤 견지에서 보면 상용직 근로자 노동시장이 제도적 왜곡을 갖고 있는 시장이고 건설일용직 근로자 시장이 자연스런 상태의 경쟁적 시장이다. 그러나 상용직 근로자 시장의 ‘왜곡’은 역사성에 바탕해서 이루어진 제도가 불가피하다고 받아들여지는 반면, 건설일용근로자 시장은 정당한 고용거래 행위가 보호받지 못하고 있는 것이 현실이다. 사회안전망의 공백을 줄이기 위해서는 이에 대한 교정은 다소간에 불가피하다고 판단된다. 또한 공정한 상거래를 보장하지 못하고 ‘더러운 전략’(노무비를 속이는 업체의 경쟁력이 더 높아지는 현실 등)을 일상적인 상태로 방치하는 것도 또한 시정되어야 할 점이다.

이러한 제도를 개선하기 위한 시발점은 사회보험 적용을 매개로 한 고용관리체계의 수립이라는 기본적인 가설에 입각하여 본고는 고용보험의 적용방안과 그를 바탕으로 한 직업안정망 및 초기업단위의 직업훈련체제 구축방안에 대하여 논하고자 한다. 먼저 제2장에서는 건설노동시장의 현황과 일용근로자 고용정책, 그리고 사회보험의 피보험자 관리방식의 문제점을 정리하고, 제3장은 새로운 고용관리체계 확립의 필요성 및 그 수립방안 등과 함께 건설일용근로자 고용개선대책의 기본 윤곽을 서술한다. 제4장은 고용관리체계의 내용과 각 경제주체의 역할, 그리고 그 실효성을 확보하기 위한 장치에 대해서 논하고, 제5장은 건설일용근로자들에게 고용보험의 실업급여사업을 적용하기 위해 일반적인 규정과는 달리 설정되어야 하는 특례들에 대해 논하며, 제6장은 일용근로자의 취업알선 서비스에 관하여 논한다. 제7장은 초기업단위의 직업훈련체제 구축을 위한 필요성과 방안이고, 제8장은 요약 및 결론이다.

## Ⅱ. 建設勞動市場의 現況과 問題點

### 1. 建設노동시장의 비정규직 비중

건설업이 경제발전과정에서 사회간접자본 건설과 민간부문의 건설활동을 통해 공헌한 바는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 건설업은 현재 국내 총생산의 16.4%, 전체 취업자의 9.5%의 비중을 차지하고 있다. 외국에 비해 우리나라 건설업이 경제에서 차지하는 비중이 이처럼 상대적으로 높은 것은 사회간접자본 개발수요를 비롯하여 공장, 사무실, 주택 등의 건설수요가 여전히 매우 큼을 반영한다.

농업과 일부 서비스부문을 제외하면 경제발전이 상응하여 공식화되는 고용관계의 비중이 높아져 왔다. 그리하여 최근에는 근로기준법과 고용보험이 영세사업장까지 그 적용범위가 확대되었고 산재보험도 조만간 전사업장으로 적용범위가 확대될 예정이다. 근로자 보호의 범위가 확대된 것은 사업체 규모를 기준으로 보호범위를 확정하는 것은 형평성에도 어긋난다는 비판을 수용한 결과이기도 하지만 역으로 민간경제활동에서 고용관계 확인의 신뢰성이 제고된 것을 배경으로 하고 있는 것도 사실이다.

건설업의 고용관계에 대해서는 두 가지 일견 상반되는 평가가 존재한다. 전통적 고용관계에 일부 근대적 고용관계가 왜곡된 형태로 중첩된 비공식부문의 특성을 갖고 있다는 견해와 건설노동시장은 유연화된 고용관계의 전형이라는 평가가 그것이다. 이러한 평가는 건설업 종사자 중 임시일용직의 비중이 높다는 점과 관계가 있다. 임시일용직의 비중이 높은 것은 하나의 생산물을 생산하는데 공종 및 공정에 따라 다양한 기능이 필요하고 주문생산방식에 의존할 수밖에 없는 건설업의 특성에도 기인하지만 다른 선진국들과 비교해 볼 때 우리나라 건설업의 임시일용직 비중이 현저하게 높은 것을 보면 그와는 다른 요인이 작용하고 있음을 알 수 있다. 주문생산방식이 지배적이라고 해서 반드시 일용직이나 도급계약직이 그렇게 높아야 하는 필연성이 존재

하는 것은 아니다. 또 다른 대표적 수주산업인 조선산업에서는 임시일용직의 비중이 그리 높지 않음을 고려할 때 생산과정이 어떻게 조직되느냐가 더 큰 영향을 미치는 것으로 판단된다.

1997년을 기준으로 살펴볼 때 건설업에 종사하는 임금근로자는 전체 피용자의 12.2%이나 전체 일용근로자에서 건설업 일용근로자가 차지하는 비중은 47.0%에 달한다(표 1 참조). 또한 전산업 피용자 1,323만명 중 일용근로자는 189만명으로서 그 비중이 14.3%임에 반해, 건설업의 일용근로자수는 건설업 피용자수의 55.0%에 달한다.

<표 1> 각종 지표에서 건설업이 차지하는 비중(1997)

(단위 : 억원, 천명, %)

	전 산 업	제 조 업	건 설 업
국내총생산	375,160	108,157 (28.8)	61,632 (16.4)
취 업 자	21,048	4,475 (21.3)	2,004 ( 9.5)
피 용 자	13,228	3,716 (28.1)	1,618 (12.2)
일용근로자 <sup>1)</sup>	1,890	319 (16.9)	890 (47.0)

주 : 1) 임금 또는 봉급을 받고 있으나 고용계약기간이 1개월 미만인 자, 또는 일정한 사업장 없이 사업을 경영하는 자(임시근로자는 제외된 개념임).

자료 : 통계청, 『한국통계월보』, 1998. 7.

——, 『경제활동인구연보』, 1998.

임시직의 비중까지를 고려하면 건설업의 비정규직 비중은 더욱 압도적이다. 통계청의 「건설업통계조사보고서」에 의하면 건설업 전종사자 중 임시기능공과 단순노무직을 포함하는 임시 및 일용근로자의 비율이 70.9%로 나타날 정도로 비정규직의 비중이 높다(표 2 참조). 건설업 통계조사에 정부 또는 공공기관의 직영공사 및 무면허 공사업자에 의한 공사를 제외하고 있음을 감안하면 건설업의 임시 및 일용근로자 비율은 80%에 육박할 것으로 추정된다.

&lt;표 2&gt; 건설업의 직종별 종사자수(1997)

(단위 : 천명, %)

종사자 전 체 (100.0)	피고용자 (98.7)	사무직 및 기 타 종업원 (100.0)	생 산 종업원 (88.7)					사업주 및 무급가족 종사자 (1.3)
				상용 (17.8)		임시 및 일용 (70.9)		
				기술자	기능공	임 시 기능공	단 순 노무직	
1,643 (100.0)	1,589 (98.7)	163 (10.0)	1,431 (88.8)	174 (10.6)	118 (7.2)	477 (29.0)	689 (41.9)	22 (1.3)

자료 : 통계청, 『건설업통계조사보고서』, 1998.

## 2. 금융위기 이후의 건설업 고용현황

1998년에 건설업은 제반 산업 중 가장 심각한 취업자 감소를 경험했다. 전 산업의 취업자수가 5.3% 감소했음에 비해 건설업의 취업자수는 21.3%가 감소했다. 종사상의 지위에 따른 취업자수 및 실업자수 변화를 보면 금융위기로 인해 건설업의 비정규근로자가 겪은 어려움을 재확인할 수 있다. <표 3>과 <표 4>는 종사상지위별로 금융위기 전후의 취업자와 실업자의 구성을 비교한 것이다. 전산업을 기준으로 할 때 상용근로자가 10.8%, 임시근로자가 약 9.5%, 일용근로자가 약 0.2% 감소한데 비해 건설업에서는 각각 약 18.7%, 28.5%, 32.7%가 감소했다. 전직(前職) 임금근로자를 중심으로 실업자수 증가를 살펴보면, 전산업을 기준으로 할 때 상용근로자가 약 2.2배, 임시근로자가 약 2.1배, 일용근로자가 약 5.2배 증가한데 비해 건설업에서는 각각 1.9배, 2.4배, 5.5배가 증가했다. 건설업 일용근로자의 고용감소와 실업자 증가가 상시고보다 더욱 심각했음을 알 수 있다.

&lt;표 3&gt; 종사상지위별 취업자 구성(임금근로자 기준)

(단위 : 천명, %)

		전 산 업		건 설 업	
		1997. 11.	1998. 11.	1997. 11.	1998. 11.
취업자수	상용근로자	6,929	6,184 (-10.8)	406	330 (-18.7)
	임시근로자	4,459	4,036 (-9.5)	309	221 (-28.5)
	일용근로자	1,971	1,967 (-0.2)	927	624 (-32.7)
	전 체	13,359	12,187 (-8.8)	1,642	1,175 (-28.4)

주 : ( )안의 수치는 전년동월대비 증감률임.

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사테이프』, 각년도.

&lt;표 4&gt; 전산업 및 건설업 실업자 구성(전직 임금근로자 기준)

(단위 : 천명, %)

		전 산 업		건 설 업	
		1997. 11.	1998. 11.	1997. 11.	1998. 11.
실업자수	상용근로자	77	248 (+222.1)	7	20 (+185.7)
	임시근로자	131	402 (+206.9)	10	34 (+240.0)
	일용근로자	67	403 (+501.5)	34	220 (+547.1)
	전 체	275	1,053 (+282.9)	51	274 (+437.3)

주 : ( )안의 수치는 전년동월대비 증감률임.

자료 : 통계청, 『경제활동인구조사테이프』, 각년도.

### 3. 현행의 일용근로자 고용정책

#### 가. 공공근로사업

1998년에 일용근로자를 위해 행해진 고용대책에 대해 간략히 평가해 보기로 하자. 먼저 가장 대표적인 사업으로 공공근로사업을 들 수 있다. 실업대책의 일환으로 정부는 1998년 한해 동안 1조 444억원의 재원을 투입하여 총

43.8만명에 공공근로사업을 실시했다. 다른 실업대책사업과 함께 공공근로사업은 특히 1998년 8~9월에는 일시적으로 실업률을 낮추는 데에도 기여했다. 그러나 일용근로자를 목표집단으로 한 정부의 이러한 정책은 일용근로자에게 그다지 효과적인 정책수단이 아니었음을 보여주는 증거들이 존재한다(한국보건사회연구원·한국노동연구원, 1998).

<표 5> 공공근로사업에 대한 인지·신청·참여 여부

(단위 : %, 명)

		전 체	건설일용 근로자	건설업외 일용근로자	정규임금 근로자	비임금 근로자
인지 여부	전 체	100.0 (2,908)	100.0 (348)	100.0 (513)	100.0 (1,731)	100.0 (317)
	예	49.7	53.7	47.0	48.2	57.9
	아니오	50.3	46.3	53.0	51.8	42.1
신청 여부	전 체	100.0 (1,440)	100.0 (187)	100.0 (240)	100.0 (831)	100.0 (183)
	예	13.5	27.1	15.4	11.8	4.7
	아니오	86.5	72.9	84.6	88.2	95.3
참여 여부	전 체	100.0 (192)	100.0 (50)	100.0 (36)	100.0 (98)	100.0 (9)
	참여했다	26.5	20.6	39.5	22.6	53.1
	신청하였으나 거절당했다	63.6	64.5	57.2	67.0	46.9
	일할 수 있었으나 포기했다	9.8	15.0	3.4	10.4	0.0

자료 : 한국보건사회연구원·한국노동연구원, 『실업실태 및 복지욕구조사 테이프』, 1998.

1998년 여름 한국보건사회연구원과 한국노동연구원이 실시한 「실업실태 및 복지욕구조사」에 의하면 약 15%의 건설일용근로자만이 공공근로를 신청하고 약 3%의 건설일용근로자가 실제 참여한 것으로 조사되었다. 일용근로자 가

구원이 다수 공공근로에 참여했다고 하더라도 공공근로사업에 대한 건설일용근로자(가구)의 참여 및 수혜 정도는 적어도 실태조사가 행해진 1998년 3/4분기까지는 그다지 높지 않았음을 방증한다.

물론 이것이 공공근로사업이 실업대책으로서 무용함을 의미하지는 않는다. 경기침체로 소득감소를 경험한 빈곤가구의 구성원들이 공공근로사업에 참여했을 것이다. 공공근로사업은 소비성향이 높은 저소득층으로 소득재분배를 함으로써 소비수요를 진작시키고 경기위축을 완화시켜 실업의 심화를 막는 역할을 한다. 공공근로사업의 내용이 생산적이냐의 여부와는 무관하게 우리나라 공공근로사업은 공적부조를 행정적·재정적으로 감내하기 힘든 현실에서 일정한 선별(screening) 기능을 수행하는 방식으로 소득재분배 기능을 수행한 것으로 평가할 수 있다.

실업상태의 일용근로자가 직접 공공근로사업에 참여하지 않고 그 가족 중의 한 사람이 참가했더라도 생계유지에 도움이 되었으리라고 판단된다. 구체적인 평가가 가능하지는 않지만 이러한 경우를 감안한다면 공공근로사업이 일용직 근로자‘가구’를 위한 실업대책으로 기능했을 가능성은 <표 5>의 실태조사가 보여주는 결과보다는 클 것이다. 또한 그 동안 공공근로사업에서 부여되는 일의 성격이 건설업에서 하던 일의 성격과는 판이하게 달라 참여를 기피해 오던 일용근로자들이 동절기에 접어들면서 참여도가 높아지기도 했다. 이는 일일취업센터가 동절기 중 평균 3만여명에게 공공근로사업을 알선하여 공공근로사업에 수시참여의 길을 마련해 준데에서도 드러난다. 하지만 이러한 모든 점들에도 불구하고 공공근로사업이 일용근로자를 목표집단으로 하는 실업대책으로서 자리매김이 되기에는 한계가 있음을 부인할 수 없다.

#### 나. 일일취업센터 운영

동절기 일용직 실업대책 일환으로 정부는 지난해 전국 15개 지역에 일일취업센터를 설치·운영했다. 노동부의 집계에 의하면 하루 평균 100~600명의 구직방문이 있었다. 그러나 경기부진 및 동절기로 구인처가 거의 없어 알선 효과는 미미했다. 산재·체불임금 상담기능은 인지도가 높지 않아 이 역시 아직 성과가 미미했다.



노동부 자료에 의하면 일일취업센터는 동절기 중 1일 평균 3,000명 정도를 공공근로사업에 알선했는데 이는 일용직 근로자의 공공근로사업 참여도를 제고시키는데 기여했을 것으로 판단된다. 일일취업센터는 또한 일용직 구직자들이 산업인력관리공단의 모듈식 직업훈련프로그램에 참여하도록 알선하기도 했다.

건설경기의 급격한 위축으로 일일취업센터의 공사현장 알선기능이 제약될 수밖에 없었다는 점을 인정하더라도 향후 건설일용노조의 일일취업센터 참여 등을 통한 알선요원의 전문성 제고와 함께 일용근로자에 대한 경력관리체계 구축 없이는 건설경기가 부양된 이후에도 그 역할이 제약될 수밖에 없으리라고 판단된다.

#### 다. 일용직 직업훈련

동절기 일용직 실업대책의 일환으로 산업인력관리공단은 ‘일용근로자 능력개발과정’을 설치하여 약 1,000명에게 5대 도시(서울, 부산, 대구, 인천, 광주) 기능대학에서 1998년 12월~1999년 2월간에 직업훈련을 실시했다. 모듈식 일용직 직업훈련 프로그램을 개발하여 단기간에 기능습득이 용이한 조적, 미장, 타일, 도배, 도장, 배관, 보일러시공, 용접의 9개 직종에 대해 훈련이 이루어졌다(박명수, 1999).

일일취업센터에서 참여자를 알선받고 매일 10,000원의 수당을 지급하였는데 참여희망자가 훈련계획인원보다 많았으며 참여자의 평가도 긍정적이었다. 일용직 근로자가 일거리를 찾지 못한 날에 개인별 수준에 맞추어 수시로 직업훈련에 참가할 수 있도록 프로그램을 운영한 점, 일용직 특성에 맞는 기능분야를 집중적으로 훈련시키고 자격증 취득을 지원하는데 목표를 둔 점 등이 훈련실시에 적극적인 반응을 갖게 하였을 것으로 판단된다. 그러나 훈련과정이 주는 취업기회의 확대보다는 훈련수당에 대한 매력이 유인으로 작용한 측면이 크다.

## 라. 건설근로자퇴직공제회

‘건설근로자의고용개선등에관한법률’은 제3장에서 건설근로자 퇴직공제제도를 규정하고 있다. 건설산업기본법 제87조 제1항은 “대통령령이 정하는 건설공사를 시공하는 건설업자는 건설근로자의고용개선등에관한법률에 의한 건설근로자퇴직공제제도에 가입하여야 한다”고 규정하고 있다. 건설근로자의고용개선등에관한법률 제10조 제1항은 “사업주는 당해 사업주가 운영하는 사업의 전부를 대상으로 하거나 사업장별로 건설근로자퇴직공제계약을 체결할 수 있다”고 규정하고 있다. 그러나 퇴직공제제도의 의무가입 공사가 정부발주 공사금액 100억원 이상의 공사, 주택공사 500호 이상의 공사로 제한되어 있어 건설일용근로자의 6%에 불과한 9만여명 정도가 그 제도의 대상이다. 의무가입 대상공사의 범위가 협소하여 고용상태가 취약한 건설일용근로자일수록 퇴직공제에 속하지 못하리라고 예상할 수 있다(김훈·심규범, 1999).

현행의 건설근로자퇴직공제제도는 의무가입 대상자의 의무적 가입을 감독하는 장치가 없고 임의가입자에 대한 유인책도 미미하다. 발주기관에서 의무가입대상공사 발주시 공제부금료를 반영하지 아니하여 도급업체가 공제계약의 체결을 기피하고 있는 경우도 있다. 공제제도 임의가입 사업주에 대하여는 시공능력 평가에 반영하도록 하고 있으나 동 평가는 시공업체 선정시 단지 참고자료로 활용될 뿐이어서 유인책으로서의 역할을 수행하지 못하고 있다. 이는 현재 임의가입 사례가 전무함을 보아도 알 수 있다. 매 신규근로자 발생시마다 수첩을 신청하여야 하며, 임금지급시마다 근무일수를 파악하여 증지를 첨부하여야 하고, 근로자가 그만 둘 때에는 경력확인을 하도록 하는 등 피공제자에 대한 건설업체의 관리업무가 번거로운 것도 공제계약 체결을 기피하는 요인이 되고 있다.

발주기관별 의무가입대상 공사의 현황을 살펴보면, 1999년 10월 현재 체결된 공제계약은 479건(공사원가에 공제부금료 반영공사 426건, 공제부금료 미반영공사 53건)으로 의무가입대상 사업장 771건 중 62.1%에 해당한다(표 6 참조). 원가에 반영된 공사의 경우 가입률은 80.7%인데 비해 미반영된 공사의 경우에는 21.8%에 불과하다. 특히 미반영된 민간공사 경우의 가입률은 3.1%에 불과해 공제부금의 원가반영이 의무화되어 있지 못한 민간공사가 퇴

직공제제도 정착의 걸림돌임을 알 수 있다. 수첩의 발급은 326개의 공사현장에 걸쳐 23,378매가 발급되었고 공제부금도 319개의 현장에서 약 34억원의 공제부금이 납부되어 6개월 전인 올 4월에 비해 빠른 속도로 정착되어 감을 알 수 있다(표 7 참조).

<표 6> 의무대상 공사 중 발주기관별·원가반영여부별 공제제도 가입현황  
(1999. 10. 16. 현재)

(단위 : 건, %, 억원)

	전 체		국 가		지 방 자치단체		정 부 투자기관		민 간	
	건수	도급금액	건수	도급금액	건수	도급금액	건수	도급금액	건수	도급금액
전 체	771	283,870	131	62,224	266	64,002	199	69,428	175	88,216
공제가입	479	168,438	110	51,758	214	54,546	136	47,453	19	14,681
공제가입률	62.1	59.3	84.0	83.2	80.5	85.2	68.3	68.3	11.0	16.6
공제부금료 반영	528	186,690	128	61,114	220	56,355	166	59,176	14	10,045
공제가입	426	152,313	108	50,794	183	49,249	121	42,225	14	10,045
공제가입률	80.7	81.6	84.4	83.1	83.2	87.4	72.9	71.4	100.0	100.0
공제부금료 미반영	243	97,180	3	1,110	46	7,647	33	10,252	161	78,171
공제가입	53	16,125	2	964	31	5,297	15	5,228	5	4,636
공제가입률	21.8	16.6	66.7	86.8	67.4	69.0	75.8	51.0	3.1	5.9

자료 : 건설근로자퇴직공제회 내부자료.

<표 7> 수첩발급, 공제부금 납부, 퇴직공제금 지급현황(1999. 10. 16. 현재)

(단위 : 개, 매, 억원)

복 지 수 첩 발 급		공 제 부 금 납 부		퇴 직 공 제 금 지 급	
공사현장수 <sup>1)</sup>	수 첩 수	공사현장수 <sup>1)</sup>	납부총액 <sup>2)</sup>	공제자수	지급총액
326(139)	23,378(5,046)	319(108)	34(4.4)	1	575천원

주 : ( )안은 1999년 4월말 현재임.

1) 공사수의 차이는 ① 공제계약만 체결하고 부금을 납부하지 않았거나, ② 공제부금료가 미반영되어 부금납부가 이루어지지 않은 것을 반영함.

2) 공제부금 약정액 누계는 1,231억원임.

자료 : 건설근로자퇴직공제회 내부자료.

물론 1999년이 퇴직공제제도 시행의 두번째 해이므로 아직 퇴직공제제도가 소기의 성과를 거두고 있는지 혹은 의도했던 방식으로 작동되고 있는지를 정확히 평가하기에는 이르다. 최초로 건설일용근로자를 겨냥하는 복지제도라는 중대한 의의를 지니며 현재 빠른 속도로 제도의 확산이 이루어지고 있기는 하나 현행제도의 운영방식을 볼 때 예상되는 문제점들과 함께 제도 자체가 가지고 있는 원천적 한계가 존재한다.

현재의 퇴직공제수첩제도를 살펴보면, 사업주는 사전적으로 산정된 노무비율 등에 의해 인지를 구입하는 반면 근로자 개인별 인지첨부기록이 관리되지 못하고 있다. 인지가 사업주 임의로 배분되거나 배분된 인지를 근로자들끼리 암시장의 성격을 가지고 거래할 소지를 안고 있는 것이다. 이는 퇴직공제제도가 건설일용근로자보호제도로서 정상적으로 정착하기 위해서는 의무가입 대상 범위를 확대하는 것보다 근로경력과 인지의 첨부이 일치하는 방식으로 제도 개선이 이루어져야 함을 의미한다.

현행의 퇴직공제제도 확대를 통해 건설노동시장의 기능을 제고한다든지 실업대책을 포함하여 일용근로자의 사회보호제도를 확충하기에는 원천적 한계가 존재한다. 퇴직공제수첩제도가 전면적으로 확대되고 정상적으로 가동되는 것을 전제로 하더라도 이는 건설현장에 근무한 근로자들의 근로경력기간만큼 일정액의 퇴직금을 지급하는 형태의 복지제도이다. 사업주 부담의 퇴직금을 대체하는 기능을 목표로 하고 있지도 않으며 일용근로자를 다른 임금근로자와 동등하게 사회보험 등에 포섭하는데 기반이 될 만한 정보축적체계를 갖추고 있지 못하다.

#### 4. 현행 제도들의 고용관리방식의 문제점

##### 가. 사회보험 적용상의 이중구조

현재 임금근로자의 사회보험 적용여부를 결정짓는 중요한 전제조건은 '일정기간 이상의 지속적인 고용사실'과 그 사실에 대한 '사업주의 확인'이라고 할 수 있다. 현행 사회보험제도하에서 피보험자 자격취득신고 및 상실신고를 통한 피보험자관리는 비정규근로자, 특히 노동이동이 빈번한 건설일용근로자

에 대해 작동하고 있지 못하다. 사업주의 사전적 의무가 요구되는 의료보험, 국민연금, 고용보험은 일용근로자를 자영업자로 보호함으로써 부담의 형평성을 결여하거나(의료보험·국민연금), 실질적으로 보호하고 있지 못하다(고용보험). 사후에 사업주의 인증으로 피보험자임을 증명하는 산재보험만이 건설 일용근로자를 근로자의 자격으로 보호하고 있을 뿐이다.

각 사회보험의 가입기준에 의하면 상당수의 일용근로자가 사업장 가입자로서 적용되어야 함에도 불구하고 보험기관들이 행정상의 어려움 또는 지역가입제도가 있다는 이유로 피용자 지위로서 적용하려는 노력을 포기하고 있다. 현행 사회보험제도는 산재보험을 제외하고는 근로계약기간이 일정기간 미만인 근로자는 적용대상에서 제외한다고 규정하고 있어 그 이상 고용되는 일용근로자는 당연적용대상이다(표 8 참조). 그러나 사업주의 적용기피로 사실상 상당수의 비정규노동이 적용되지 못하고 있고 관리체계의 부재로 적용이 되었더라도 실질적 혜택을 받지 못하고 있다. 고용보험의 경우 1개월 이상 동일사업장에서 근로하는 일용근로자는 당연적용대상이나 실제로는 피보험자로 관리되지 못하고 있다(표 9 참조). 의료 및 연금보험의 경우 2개월 또는 3개월 이상 동일사업장에서 근로하는 일용근로자를 가입시켜야 함에도 불구하고 역시 사업장 근로자로 관리하지 못하고 있다.

<표 8> (건설)일용근로자에 대한 각 사회보험의 적용제외 규정(1999. 6. 현재)

사회보험	적용제외 규정
고용보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총공사금액 3억 4천만원 미만의 공사</li> <li>- 1월 미만의 기간동안 고용되는 일용근로자. 다만 1월을 넘어 고용되는 경우 근로 첫날부터 소급하여 적용함</li> </ul>
산재보험	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건설공사 중 총공사금액이 4천만원 미만인 공사 또는 주택건설촉진법에 의한 주택사업자 기타 건설업법에 의한 건설업자가 아닌 자가 시공하는 공사로서 건설업법 제4조 제2호 본문의 규정에 해당하지 아니하는 공사</li> <li>- 고용기간에 의한 제외규정 없음</li> </ul>
의료보험(직장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공사규모에 의한 제외규정 없음</li> <li>- 2월 이내의 일용근로자</li> </ul>
국민연금(직장)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공사규모에 의한 제외규정 없음</li> <li>- 3월 이내의 일용·기한부 근로자</li> </ul>

&lt;표 9&gt; 건설일용근로자의 건설공사규모별 고용보험 적용현황(1999. 6. 현재)

(단위 : 개, 명)

	전 체	40억원 미만	40~69 억원	70~99 억원	100~199 억원	200~299 억원	300~499 억원	600억원 이상
사업장수	23,658	14,494	2,296	1,289	2,120	1,099	1,096	1,264
피보험자수	85,450	12,760	3,912	3,642	11,360	7,963	13,679	32,134
사업장당 피보험자수	3.6	0.9	1.7	2.8	5.4	7.2	12.5	25.4

자료 : 노동부 중앙고용정보관리소, 『고용보험통계월보』, 1999. 6.

#### 나. ‘건설근로자의고용개선등에관한법률’의 실효성 부재

정부는 건설업 및 건설근로자의 특수성을 인정하여 ‘건설근로자의고용개선 등에관한법률’을 특별법으로 제정하여 1998년 1월부터 시행하고 있다. 동법 제5조에서는 고용관리책임자로 하여금 건설현장에서의 고용계약의 체결 및 서류의 교부, 임금 및 근로조건, 산재 및 고용보험, 건설근로자퇴직공제제도 등에 관한 사항을 종합적으로 책임지도록 규정하고 있다.

그러나 이 규정들의 준수를 감독하는 기능 및 그 규정을 위반했을 때의 불이익에 대해 규정하고 있지 않아 법의 실효성이 제약되고 있다. 일정기간 이상 고용된 일용근로자의 경우 법적으로는 당연히 사회보험이 적용되어야 하지만 이들을 법규정대로 적용하는 감독장치가 없는 상태이다. 이로 인해 건설현장의 고용 불명확성에서 기인하는 임금의 체불 및 미지급 문제조차 적절히 해결되지 못하고 있다.

#### 다. 경력증명체계의 결여

상용직 근로자는 사업주가 발급하는 재직증명서 등을 통해 자신의 직업적 경력을 증빙할 수 있으나 건설일용근로자는 현재 경력증명이 불가능한 상태이다. 고용주들이 이들의 기록을 일정기간 보유하지도 않고 그러할 의무도 느끼지 못하며 따라서 적절히 관리하는 체계를 갖고 있지도 않기 때문이다.

건설기능공으로 장기간 종사했더라도 건설일용근로자는 재직증명서를 요구할 곳이 없어 자영업자로서 활동하고 있지 않는 한 자신의 직업경력에 대한 증명이 전혀 불가능하다. 그리하여 경력 제시가 요구되는 각종 노동관련제도 및 정책의 시행으로부터 불이익을 당할 수밖에 없다.

정책당국이 실업자나 고용취약자라는 특정 집단에게 적용될 적극적 노동시장정책 수단을 펼 때에는 개별근로자가 식별될 수 있음을 전제로 한다. 그러나 자신의 경력을 증명할 수 없는 건설일용근로자들은 이러한 정책대상에서 배제될 수밖에 없다. 또한 경력관리체계의 부재로 인해 사업주가 특정 기능의 인력을 필요로 하더라도 그 특정 기능을 사전적으로 확인할 수 없는 경우도 많다.

### Ⅲ. 建設日傭勤勞者 社會安全網 構築의 基本方向

#### 1. 논의의 단초로서 세 가지 질문

##### 가. 정부가 건설노동시장에 개입하는 것은 바람직한가?

우리나라 일용근로자 고용대책에 필요한 점과 향후의 방향에 대한 제안을 하기 전에 논의의 단초로서 세 가지 질문을 검토해 보기로 하자. 앞에서 우리나라 건설노동시장 고용관계에 대해 두 가지의 평가가 존재한다고 하였다. 전통적 고용관계에 일부 근대적 고용관계가 왜곡된 형태로 중첩된 비공식부분의 특성을 갖고 있다는 견해와 건설노동시장은 경쟁적 노동시장에서 발견되는 유연화된 고용관계의 전형이라는 평가가 그것이다.

첫째 질문은 이러한 평가들과 관련이 있다. 현재 우리나라의 건설일용근로자 노동시장이 자연스러운 상태의 완전경쟁시장이어서 정부의 개입이 불필요한 시장인가? 아니면 일정형태의 정부 역할은 불가피한가? 만약 그렇다면 그 개입의 근거는 무엇인가?

흔히 경제학에서 정부의 시장개입 근거는 외부효과의 존재로 인한 시장실패로 요약된다. 왜곡이 존재하는 시장이라면 정부가 적절히 개입하여 외부효과를 교정할 것이 요청된다. 경쟁적 시장에 가격체계를 왜곡시키는 형태로 정부가 개입하면 오히려 자원의 효율적 배분을 저해한다. 건설노동시장이 계약당사자인 건설업자와 근로자의 자유계약에 의해 고용관계가 성립되고 거기에서 결정된 임금수준이 적절한 효용극대화과 이윤극대화 행위들을 반영한다면 이러한 시장에 정부가 개입해서 노동비용의 증가를 초래하는 일은 시장을 왜곡시키는 일이 될 것이다. 건설노동시장을 유연시장의 전형으로 보는 견해는 바로 가격체계의 왜곡이 바람직하지 않다는 점에 주목하고 있다.

우리나라 건설시장에는 계약내용이 불분명하고 기록이 남아 있지 않아 이를 악용한 체불이나 산재 사고시의 임금증빙 왜곡 등의 불공정행위가 빈번하



게 발생하고 있다. 노동비용을 증가시키는 정부의 개입이 아니더라도 공정한 거래행위를 감독하는 정부개입이 건설노동시장에서는 제대로 이루어지지 않고 있다. 건설노동시장의 고용관계는 전통적 고용관계에 일부 근대적 고용관계가 왜곡된 형태로 중첩된 비공식부문의 특성을 갖고 있다<sup>1)</sup>는 견해는 바로 착취적 하도급 구조와 거기에 연루된 고용관계의 현실이 불공정행위를 빈번하게 발생시키고 있는 점에 주목하고 정부가 민간거래에 공정한 감독기능을 수행해야 함을 강조하고 있다.

#### 나. 건설일용근로자들을 사회보험에서 피용자 자격으로 보호하는 것이 바람직한가?

최소한의 생계유지를 위한 최저임금이라든가 사회보장의 필요로 인해 정부가 부과하는 사회보험료가 초래하는 노동비용의 증가는 노동시장이라는 국지적 부분에 한정해서 보면 가격체계에 왜곡을 초래하는 정부 개입에 해당한다. 하지만 모든 나라에서 정도의 차이는 있을지언정 조세 및 사회보험제도를 통해 재분배정책을 시행하고 있는 이유는 비록 단기적으로는 효율성과 평등성 사이에 서로 상충하는 경향이 있을지라도 장기적으로 양자가 상호보완적인 성격을 지닌다고 생각하기 때문이다. 사회보험을 도입해서 근로자의 삶의 질을 향상시키는 것이 국가경제의 생산성 증대에 이바지하고 사회안정에도 기여했다는 것은 영국 및 프랑스의 사회보장사가들과 비스마르크 시대를 연구하는 독일 사회사가들의 일반적 견해이기도 하다.

그리하여 사회후생 증대와 함께 국가경제의 장기적 생산성 증대를 위해서도 적절한 소득재분배정책이 필요하다는 인식 아래 각국에서 나름의 역사성을 가진 사회보장제도가 실시되고 있다. 우리나라에서 소득재분배적 특성을 지닌 사회보험제도가 도입된 것도 이러한 논거를 배경으로 하고 있다 하겠다.

논쟁의 시발점은 우리나라에서 의료보험, 국민연금은 일용근로자를 자영업자로 보호함으로써 부담의 형평성을 결여하고 있고 고용보험은 실질적으로 보호하고 있지 못하다는데 있다. 상용근로자들을 고용하기 위해서는 노동수

1) Villa(1986)와 Assaad(1993)는 이러한 특성이 개발도상국 건설노동시장에 일반적인 현상임을 보여주고 있다.

요자인 기업이 부담하는 사회적 비용의 일부를 건설일용근로자 노동시장에서는 노동공급자인 근로자가 개인적으로 부담하고 있다는 의미에서 이들 사회보험에서 ‘근로자로서의’ 피보호권은 상용근로자들에게만 주어지고 있다.

상용근로자 노동시장에 대해서는 가격체계에 왜곡을 초래하는 방식의 정부 개입의 존재를 정상적인 상태로 간주하면서도 건설일용근로자 노동시장에는 그러한 정부 개입이 바람직하지 않다는 주장이 때때로 제기되기도 한다. 이러한 태도는 임금근로자라면 정규·비정규 여부와 무관하게 임금근로자의 고용관계에 적용되는 사회보험제도를 동일하게 적용받을 수 있고 접근할 수 있어야 한다는 보편성의 원칙(universality principle)을 일용근로자에게 적용하는 것은 곤란하다고 주장하는 셈이다.<sup>2)</sup> 흔히 보편성의 원칙을 채택하면 상이한 수혜자(소비자)와 결부된 비용 차이를 어떻게 조달해야 하는가의 문제를 해결해야 한다. 일용근로자 사회보험 적용문제에서 비용의 차이란 일용근로자 관리비용과 정규직 근로자 관리비용과의 차이가 될 것이다. 그러나 ‘사회보험’ 서비스에 관해서 이러한 비용의 재원을 어디에 귀착시킬 것인가를 논하는 국가는 없는 것처럼 보인다. 이러한 비용 차이는 ‘보험제도 운영’과는 독립적으로 국가운영의 기본자세에 관한 문제이기 때문이다.

사실 건설일용근로자들을 사회보험으로 보호하는 것이 바람직하지 않다고 주장하는 논자는 많지 않다. 자영업자가 아닌 임금근로자의 자격으로 보호되어야 한다는 점에서도 대부분 동의한다. 그럼에도 불구하고 건설일용근로자 노동시장과 상용근로자 노동시장에 일관된 잣대가 적용되는 것은 곤란하다는 주장은 그치지 않는다. 그 가장 큰 이유는 무엇일까? 그 이유는 두 가지로 요약할 수 있다.

먼저, 앞에서 지적한 바와 같은 효율과 평등의 조화문제, 형평성이라는 규범적 기준, 그리고 국가가 사회보험을 운영하는 기본태도와 같은 차원들에

2) 낙도의 주민이 쓰는 시내전화 한통화의 서비스를 제공하기 위한 통신회사의 서비스 생산비용과 서울시민이 쓰는 시내전화 한통화의 서비스를 제공하기 위해 통신회사가 지출하는 비용은 다르다. 낙도주민이 부담하는 50원의 시내전화 한통화 요금은 원가에 미치지 못하는 수준임에도 서울시민의 시내전화와 동일한 요금이 적용된다. 이는 통신서비스는 모든 국민에게 동일한 접근권을 보장해 주어야 한다는 보편성의 원칙을 채택하고 있기 때문이다. 통신요금뿐만 아니라 전기요금에도 이러한 원칙이 적용되고 있다. 이는 규범적 기준이 시장원리를 규정하고 있는 하나의 예이다.

모두 동의하더라도 그것이 반드시 모든 사회보험을 모든 종류의 임금근로자에게 일률적으로 적용해야 함을 의미하지는 않는다는 점이다. 특정의 보험이 성립할 수 있는지의 여부는 당위성 차원과는 독립적으로 검토되어야 한다. 보험적용이 가능한 요건을 갖추고 있는지의 여부는 당위의 문제와는 독립적인 문제이기 때문이다. 위험을 분산할 수 있는 요건이 충족되지 않으면 보험은 성립할 수 없다. 예컨대 실업보험의 위험인 ‘실업’이 확실적인 사건이 아닌 항상적 사건이라면 실업보험은 성립할 수 없을 것이다.

이러한 주장은 일면 매우 타당하면서도 사회보험기관이 보험이 성립할 수 있는 임시일용근로자군과 그렇지 못한 임시일용근로자군을 파악·관리하는 어떤 방법도 동원하지 않은 채 주장되고 있다는 측면에서 타당성을 결여하고 있다. 일단 그 파악에 관한 책무를 다하고 그 다음에 적합하지 않은 근로자군을 가려낼 일이다. 더군다나 고용보험의 실업급여사업이 아닌 국민연금, 의료보험, 산재보험에서라면 일용근로자들에게서 보험성립의 기본요건이 성립되기 곤란한 측면이 어디에서도 확인되지 않는다.

일용근로자 시장과 상용근로자 시장에 일관된 잣대를 적용하는 것은 곤란하다는 주장이 제기되는 다른 이유는 일용근로자들을 근로자로서 보호하기 위해 지불해야 하는 비용이 크다고 판단된다는 데에 있다. 우리나라 건설시장의 특성을 고려할 때 상용근로자에게 적용되는 방식으로 보호하기보다는 다른 방식을 채택하는 것이 보호의 실효성을 높이고 적은 비용으로 보호를 할 수 있는 방법이라는 주장이다. 단기적인 구직기간을 보호하기 위한 실업보험을 염두에 두고 제기되는 주장이다. 매우 설득력 있는 주장이면서도 역시 근로자와 사업주의 식별(identification) 없이는 가능한 대안이 없다는 측면에서 설득력을 상실한다. 관리비용이 과대하므로 실업보험을 적용하지 말고 대안을 모색해야 한다고 하지만 대안들도 역시 근로자와 사업주의 식별을 필수요건으로 하고 여기에는 역시 관리비용이 들 수밖에 없는 것들밖에 존재하지 않는다.<sup>3)</sup> 이로 미루어 판단하건대 일단 원칙적인 방법의 적용을 모색하고 그 다음에 적합하지 않은 근로자군은 다른 방법으로 보호하거나 보호가 가능

3) 박명수(1999)는 고용보험이 아닌 방식으로 건설일용근로자들을 보호하는 방법을 모색하였지만 결국 근로자와 사업주를 식별하는 고용관리체계의 확립 없이는 이들을 실질적으로 보호할 수 없음을 묵시적으로 보여주고 있다. 고용관리체계가 있다면 구태여 고용보험 적용을 배제하고 다른 방법을 우선적으로 고려할 이유도 없을 것이다.

한 방법으로 고용관계를 유도할 일이다.

#### 다. 건설일용근로자들을 피용자로서 보호하기 위해서는 무엇이 필요한가?

세번째 질문은 실제적이고 정책적인 문제와 관련이 있다. 현행의 일용직 근로관행과 고용주의 고용관리방식을 자연스러운 상태로 인정하면서 우리나라 건설현장에 사회보험을 도입할 수 있는가? 그리고 일용근로자를 목표그룹으로 하는 실업정책과 복지정책을 추구할 수 있는가?

보험료를 납부하는 과정에서 보험계약자 및 피보험자의 식별, 즉 사업주와 근로자의 식별없이 보험 적용이 가능하지 않다. 지금까지 노동부와 보건복지부가 실업대책을 마련하는 과정에서 나름의 모색을 했음에도 불구하고 건설일용근로자를 사회보험제도에 정상적으로 통합해 내지 못한 것도 바로 이 때문이다. 그래서 국민연금과 의료보험은 ‘불가피하게’ 영세사업장 근로자와 비정규근로자들을 자영업자 자격으로 가입시키고 있으며, 고용보험은 영세사업장 근로자는 임금근로자로서 가입시키고 있지만, 역시 ‘불가피하게’ 일용직을 비롯한 비정규근로자들의 상당수는 보호하고 있지 못하고 있는 것이다. 이는 현행 고용관리방식에 혁신이 필요하고 정부가 사용주의 고용관리에 적극적으로 개입해야 함을 의미한다.

고용보험뿐만 아니라 국민연금, 의료보험, 산재보험에 존재하는 고용관리 필요성을 포괄한다면 고용관리비용이 그렇게 과도한 것도 아니다. 이처럼 하나의 사회보험에서 확립되는 관리체계는 다른 사회보험이 그대로 원용할 수 있다는 측면에서 뿐만 아니라 형평성을 잃고 교묘한 운영의 묘에 의존하는 조세체계도 바로 잡을 수 있고 중층적 하도급 등 건설업의 각종 부조리를 예방하는 효과를 가질 수 있다는 측면에서 외부경제(external economy)를 지니고 있다.

## 2. 새로운 고용관리체계 확립의 필요성

앞서 지적했듯이 현행 제도들에서는 일용근로자들의 고용기록 관리체계

를 원천적으로 결여하고 있고 그 감독장치도 결여하고 있다. 우리나라 건설 노동시장의 현행 고용관계는 노동 및 생산과정의 통제가 분산·분절화되어 있어 고용관계가 불명확하다. 그에 따라 임금체불 및 미불의 발생시에도 책임주체가 모호하다(방하남 외, 1998; 김훈·심규범, 1999). 현행의 사회보험제도들이 갖고 있는 고용관리체계는 상용고용을 전제로 설계되어 있어 비정규 인력을 실질적으로 보호할 수 없다. 일용직 중심의 건설생산현장에는 더욱 부적절하다.

그리하여 사업주와 근로자의 고용관계 성립을 적절히 관리하고 그에 따른 의무를 적절히 감독할 수 있도록 고용관리체계를 개선하지 않고서는 일용근로자를 비롯한 비정규노동은 사회보험과 노동시장정책으로부터 불가피하게 소외될 수밖에 없다. 실업의 위험이 가장 큰 근로자집단이 실업급여를 받을 기회를 받지 못하고(고용보험), 소득이 상대적으로 취약한 근로자집단이 사용자 몫의 사회보험료를 부담해야 하는(의료보험, 국민연금) 제도적 불합리도 개선될 수 없다.

중층적 하도급과 부실공사, 투명하지 못한 자금의 흐름 등 지금까지 우리나라 건설업의 잘못된 관행과 병폐를 치유하는 것이 가장 일차적인 복지장치라고 할 수 있지만, 오히려 역으로 사회보장제도의 정비와 감독을 통해 건설업의 투명한 고용관계를 유도할 수 있고 그에 따라 다른 잘못된 관행이 치유될 수 있다. 선진국들도 사회보험제도 확충을 계기로 고용관리체계가 근대화되었음을 염두에 두어야 할 것이다. 조세행정이 바로 잡히지 않고서는 일용근로자에 대한 사회보험제도가 가능하지 않다고 할 것이 아니라 사회보험 적용을 계기로 한 고용관리체계의 확립으로 조세행정도 바로 잡아야 한다.

금번의 구조조정기에 새로운 고용관리체계를 확립해 두지 못하면 건설업은 기능인력 및 숙련인력의 부족, 생산성 저하 및 부실공사 등의 문제를 앞으로 해결하기 힘들며 외국인 근로자 문제와 관련된 극심한 사회문제의 온상이 될 가능성이 높다. 향후로도 우리나라에 외국인 근로자들의 유입이 증가할 것인데 효과적 고용관리체계 없이는 외국인 근로자와 관련한 사회정책도 가능하지 않을 것이다.

일용근로자의 사회보장제도 설계를 위한 기본요건은 고용관리체계의 혁신에 있으며 적절한 고용관리체계의 확립 없이는 일용근로자, 나아가 상당수의

임시직 근로자들은 사회보장의 사각지대에 남아 있을 수밖에 없다. 적절한 고용관리체계 확립 없이는 규제철폐를 위한 정부의 노력도 매우 제한적일 수밖에 없고 탈세 내지 사회보험 가입 기피와 같은 부작용을 초래할 것이다. 일용직에 대한 혜택은 5만원 이하의 일당에 세금면제를 해주는 것으로 충분하지도 공정하지도 않으며 적절한 고용관리체계를 통해 적절한 부담과 혜택을 중재해야 한다.

노동시장에서 사업주-근로자간의 고용관계 성립을 관리하는 고용관리체계 부재를 그대로 묵과하면서 지나치는 것은 재화시장에서 영수증 없는 상거래 행위를 조장하는 것과 동일하다. 규제개혁을 위한 정부노력은 규제와 당연한 의무를 구별해야 하며 사업을 하는데 따르는 불필요한 규제와 사업을 하는 사용자라면 반드시 지켜야 하는 규범을 구별하여야 한다. 전자는 없애는 한편, 후자는 철저한 감독을 통해 확립해 나가야 한다.

### 3. 사회보험의 적용

건설일용근로자를 위해 사회보험 이외의 복지정책수단을 강구하기보다 상용근로자와 동일한 프로그램으로 포괄하려고 노력해야 한다. 복지혜택이 종사상의 지위에 따라 다르게 적용되는 것은 규범적 측면에서 비판의 여지가 존재할 뿐만 아니라 제도의 복잡성을 초래하고 그에 따라 제도운영 비용이 증가한다.

사회보험 적용의 난점을 들어 적용을 기피하고 별도로 복지프로그램을 도입하는 경우 장기적으로 정규직 노동시장과 비정규직 노동시장에 대해 이중의 잣대를 적용하는 것이 가능하지 않은 시점에 가서는 그러한 복지프로그램은 기득권으로 남아 건설노동시장의 지대(rent)화함으로써 노동시장에 바람직하지 않은 왜곡을 초래할 것이다. 이 점을 감안할 때 일단 정규직 근로자와 동일한 수단으로 건설노동시장의 임시일용직 근로자를 보호하려는 노력을 기울이고 그에 포괄될 수 없는 근로자집단은 차후에 다른 방식으로 보호하는 방안을 모색하는 것이正道(正道)일 것이다.

일용근로자를 대상으로 하는 고용증명서 관리체계는 궁극적으로 4대 사회보험 및 건설근로자퇴직공제제도(이하 퇴직공제제도)를 공통적으로 적용할

수 있도록 제도를 설계해야 한다.<sup>4)</sup> 4대 보험의 적용을 하려고 할 경우 일용 근로자 사회보험 적용 및 보험료 징수과정에서 피보험자 관리와 보험료 징수 업무가 한 곳에서 일괄적으로 처리되는 것이 바람직할 것이다. 사업주의 입장에서 볼 때 이동이 잦은 일용근로자에 대한 고용관리는 그 자체만으로도 상당히 커다란 행정부담으로 여겨질 것이므로 이러한 업무를 네 개 또는 다섯 개의 기관을 상대로 따로 따로 처리하게 하여 사업주에게 부담을 주면 그만큼 고용관리체계의 확립이 방해받을 수밖에 없기 때문이다.

#### 4. 고용관리정보를 이용한 취업알선체제의 정비

건설일용노동시장의 비공식적 취업알선망의 특징은 인맥관계를 통해서 이루어진다는 점으로 요약된다. 건설일용근로자들은 현재까지 십장, 친지 및 지인 등을 통한 비공식적인 취업경로에 의존하여 일자리를 구하고 있으므로 이는 정보의 도달범위가 개인의 안면관계에 한정된다. 인맥관계는 건설현장에서 장기간에 걸쳐 형성되므로 건설업에 종사한 기간이 짧은 20대 내지 30대 근로자에게는 일거리 정보에 대한 접근이 상대적으로 어렵다.

현재의 건설일용근로자 일자리 연결과정의 특성을 요약하면 <표 10>과 같다. 건설일용근로자에 대해 통상적 공공직업안정기관이 알선업무를 수행하는데 한계가 있다는 인식이 동절기 일용직 실업대책의 일환으로 설치된 일일취업센터 개소의 배경이다. 현재는 건설일용근로자 노동시장 특성상 통상적 공공직업안정기관이 알선업무를 수행하는데 한계를 지니지만 새로운 고용관리체계가 확립되면 사용자 및 근로자의 이용이 증대될 것이다.

구인자는 근로조건과 함께 원하는 경력요건 등을 지정하면서 알선기관에 알선을 요청하고 구직자는 알선기관에 자신이 일할 수 있게 될 날짜를 알려 줌으로써 일자리 연결을 피할 수 있게 될 것이기 때문이다. 이러한 점을 염두에 두고 취업알선서비스 체계를 정비해야 할 것이다. 현재 인력수급에 불확실성이 많아 새벽시간에 구인활동을 하고 있지만 고용관리체계의 도입을 통해 공공알선기관에 구직자의 경력정보와 함께 유용한 알선정보가 구축되면

4) 다만 본고는 논의의 간편성을 위해 노동부 소관의 사회보험인 고용보험, 산재보험, 그리고 필요한 경우 퇴직공제제도를 적용하는 것을 전제로 하고 논의를 전개하기로 한다.

&lt;표 10&gt; 건설일용근로자의 일자리 연결과정의 특성

	건설일용근로자	일반근로자
구인	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일용직 중심의 고용구조를 지니고 있으며 공종별로 순차적으로 공사가 진행되므로 구인규모가 크고 구인활동이 일상적임.</li> <li>- 고용관계가 일회적인 경우가 많으므로 채용절차가 매우 단순함.</li> <li>- 장기고용계약이 거의 없고 이직예고 또한 없어 노동력 동원에 불확실성이 상존하므로 작업시작 직전인 새벽시간에 구인활동을 하는 경우가 많음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상용직 중심의 고용구조와 여러 업무가 동시에 진행되므로 구인규모가 작고 구인활동이 일시적임.</li> <li>- 상용관계가 많으므로 채용시 선발절차가 까다로움.</li> <li>- 대부분의 근로자가 장기고용계약되어 있고 이직예고가 일반적이므로 구인의 여유를 가짐.</li> </ul>
구직	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일용근로자에게 구직활동은 일상적임.</li> <li>- 임금 등 근로조건보다는 일거리에 관한 유무 자체가 중요함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상용직근로자에게 구직활동은 일시적임.</li> <li>- 일거리 유무 자체도 중요하나 임금 등 근로조건과 전망 등이 중요함.</li> </ul>
일자리 연결	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조공이나 현장잡부의 경우 단순한 일거리와 노동력의 매개로 연결실패(miss-match)의 가능성 적음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 직무의 특성 및 구직자의 특성에 관한 고려 소홀시 연결실패(miss-match) 발생함.</li> </ul>

그러한 불확실성이 줄어들어 새벽시간에 알선기관이 가동할 필요는 없을 것이다.

## 5. 초기업단위의 직업훈련체제 구축

### 가. 초기업단위의 직업훈련

우리의 건설노동시장은 기능인력의 양성 또는 숙련형성의 문제를 전적으로 비공식과정에 맡겨 놓고 있다. 고용보험의 직업능력개발사업 보험료를 노무비에 준해 납부하고 있으므로 사업주들을 건설인력의 양성에 관한 한 無賃乘車者(free-rider)라고 비판할 수는 없다. 보험료를 거두어들인 정부는 그 재원이 건설업에도 적절히 배분되도록 적극적인 노력을 해야 한다. 그렇지 않으면 건설업의 직업능력개발사업 효율 부과의 근거는 타당성을 가질 수 없다. 사업주들은 건설협회 차원에서 적절히 훈련체제 확립에 개입하여 건설업의



직업훈련체제를 갖추어 나가야 할 것이다.

건설기능인력의 노령화, 청년층의 유입감소 등으로 금융위기 직전까지만 하더라도 기능인력 부족 문제는 건설업의 생산활동을 제약하는 요인 중 중요한 자리를 차지하고 있었다. 현재도 기능인력 부족이라는 위험은 잠재되어 있는 상태이며 건설경기의 침체 및 대량실업사태의 그늘 아래 은폐되어 있을 따름이다. 현행 직업훈련체제는 제조업의 상용근로자를 염두에 두고 설계되어 있어 일용근로자에 대한 훈련투자 및 일용근로자의 훈련참여 양자가 모두 어려운 실정이다.

현재 비공식적 숙련형성과정은 한계를 드러내고 있다. 건설현장의 일이 힘든 반면 각종 근로자 보호혜택은 주어지지 않음으로써 직업으로서의 매력을 결여하여 청년층이 건설근로자라는 직업을 기피하고 있다. 기능공보다 훨씬 더 많은 일반공 및 조공이 향상훈련을 받지 못해 기능공으로 상승하지 못하는 단절화 경향을 보이고 있다. 기능공의 경우도 신기술을 익힐 기회가 없다는 점에서 건설기능인력 부족 문제는 매우 심각하다. 또한 ‘생계유지’와 ‘능력개발’을 동시에 추구할 수 없고 양자를 양립시키는 훈련방식이 없어 기존의 건설업 기능근로자들은 직업훈련을 기피하고 있다. 따라서 이제는 건설기능인력 양성의 문제를 비공식과정에만 맡겨 둘 것이 아니라 우리의 현실에 맞게 공식화하고 이를 지원해야 한다.

이러한 점들을 고려할 때 고용관리체계 정비를 통해 적절한 보호혜택이 주어지도록 제도 정비를 함과 동시에 건설업의 직업훈련을 조직해야 한다. 직업훈련단위는 초기업차원의 건설업 전체에서 구축해야 한다. 직업훈련분담금 제도하에서 대기업을 중심으로 일부 건설직종의 기능인력을 양성하려는 시도가 있었으나 현재는 거의 중단된 상태이며, 훈련생 모집이 어렵다는 이유로 1999년 들어 산업인력관리공단 등의 훈련직종에서 건설관련과정이 삭제되었다. 다만 현재 건설업의 초기업단위 훈련체제의 맹아형태로서 전문건설공제조합에 의한 직업전문학교와 노조에 의한 전통적인 기능학교만이 소수 운영되고 있을 따름이다.

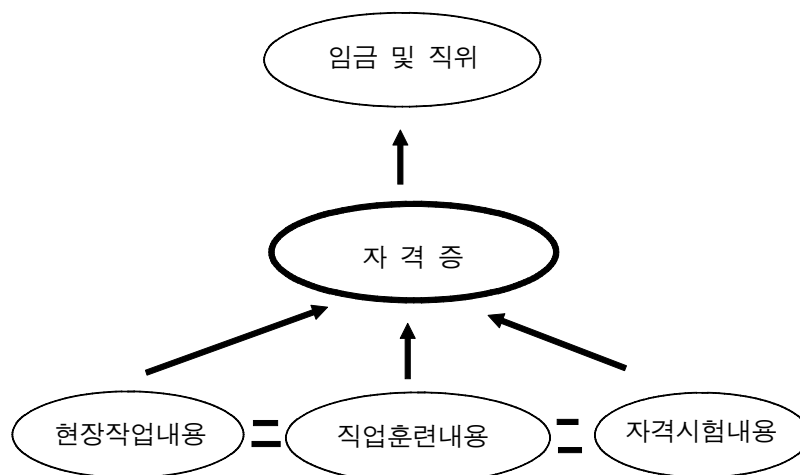
건설일용근로자의 높은 이동성으로 말미암아 직업훈련 투자효과가 기업에 귀속되지 않기 때문에 개별기업들은 직업훈련 실시를 기피하고 있으므로 직업능력개발의 효과가 귀속될 것이 확실한 건설업 전체를 훈련단위로 하여 훈

련체제를 구축해야 한다. 건설일용근로자가 건설업을 떠나지 않는 한 산업특수적 훈련효과는 전국 어디에서나 건설현장에서의 작업을 통해 건설업의 생산성 향상으로 발현될 것이기 때문이다.

#### 나. 자격증제도의 내실화

직업훈련은 장기적으로 훈련을 이수하고 상응한 자격증을 취득하면 작업현장에서 직급 내지 임금과 연계될 수 있도록 훈련인증체계를 갖추어야 한다. 즉 ‘현장에서의 작업내용=직업훈련 내용=자격시험 내용’의 삼위일체를 추구하여 노동력의 질적 수준에 대한 정보 비대칭성을 해소하도록 해야 한다. 자격증제도를 통해 기업은 기능공을 용이하게 선별하고 그에 적합한 업무를 부여해 작업효율을 높일 수 있게 된다. 정부는 이를 통해 기능인력의 수급동향을 파악하여 정책수립에 반영할 수 있다. 자격증과 기술기능 수준의 연관성이 높아지면 기업들은 자격증을 자연스럽게 임금수준과 연계시킬 것이며 그에 따라 건설근로자에게 미래에 대한 비전이 제시되는 효과를 거둘 수도 있을 것이다.

[그림 1] 자격증 체제의 요체



기능검정 실시 및 활용은 새로운 체계를 고안하려 하지 말고 현행 일부 대규모 현장에서 대기업들에 의해 실시되고 있는 기능시험 방식을 보완·확대하면서 일반적인 틀을 갖출 수 있을 것이다.<sup>5)</sup> 매년 동절기에 건설기능시험을 실시하여 자격증을 부여하거나 경신하도록 하고 자격증에는 훈련이수 및 자격보유 상황을 기록해 고용증명서와 더불어 건설근로자 신분증으로 활용할 수 있게 한다면 좋을 것이다.

## 6. 기타 건설업 특수적인 복지제도 마련

### 가. 건설일용근로자 특성의 반영

고용관리체계의 확립과 단순한 4대 사회보험 적용에서 더 나아가 보다 장기적인 건설일용근로자 복지를 위해 보완적 복지제도를 구상한다면 몇 가지 건설일용근로자 특수적 근로특성이 고려되어야 한다. 건설공사가 한시적이고, 직종별 인력수요가 공정에 따라 발생하는 성격 등으로 인해 건설일용근로자는 사업장간 이동이 잦다. 새로운 고용관리체계가 확립되면 고용기간을 사전적으로 정하는 고용계약방식을 통해 건설업을 경영하는 기업이 늘어나리라고 예상되지만 그렇더라도 여전히 건설업 근로자들은 타산업근로자에 비해 상대적으로 빈번하게 사업장간을 이동한다는 특성은 변함이 없을 것이다.

건설일용근로자는 건설공사가 한시적으로 지속되고 일기의 영향을 받기 때문에 빈번히 실업기회에 직면함으로써 누적된 실업기간이 다른 근로자에 비해 상대적으로 길고 소득흐름의 불확실성이 크다. 또한 건설업을 생애직장으로 삼는 건설근로자의 경우 직업생활을 일찍부터 시작하며 근로조건의 특수성으로 인해 신체적 능력이 조기에 쇠퇴하여 50대 중후반에 노동능력이 현저히 감퇴한다.

이 때문에 건설일용근로자의 평생소득을 기준으로 보면 상대적으로 소득이

5) 현재 삼성 및 현대 등 대규모 건설업체는 자체적 현장에서 시험을 실시해 기능공에게 자격증서와 출입증을 발급한 후 업무를 부여하고 있다. 그러나 이러한 기능인정은 당해 현장에만 한정될 뿐 다른 현장으로 가면 동일한 과정을 또 다시 반복하게 되는 자격인정의 국지성(局地性)의 문제점을 안고 있다.

낮아서 건설일용근로자가 연금에 가입하더라도 연금 수준이 낮을 수밖에 없다. 근로기간에는 타산업 근로자에 비해 임금이 낮지 않지만, 실업으로 인한 임금손실, 그로 인한 연금적립 손실 때문에 건설일용근로자의 월평균임금이 나 노후 소득은 타산업 근로자에 비해 낮게 된다.

#### 나. 건설근로자퇴직공제제도의 위상 설정

건설근로자퇴직공제제도의 개편은 무엇보다 건설업 근로자의 퇴직금제도의 정비, 국민연금 적용과 함께 이루어지는 것이 바람직하다. 즉 개별기업차원에서 일용근로자에게 퇴직금을 지급할 의무는 없애고 건설업 전체의 차원에서 퇴직금 기금으로서 건설근로자 퇴직공제제도의 위상을 확립하는 것이다.

고용관리체계의 확립과정에서 현행 퇴직공제제도 체계의 실효성을 제고하는 것은 그 출발점이 될 수 있다. 제도 미가입 또는 가입후 고용증명서 관리업무 이행을 지체할 경우 일정한 제재가 가능하도록 규정을 강화하는 것이 그 한 예가 될 것이다. 현행 규정에는 강제조치가 없으므로 ‘건설산업기본법’ 제81조(시정명령)에 ‘제87조의 규정에 의한 건설근로자퇴직공제제도를 정당한 사유 없이 성실히 이행하지 아니한 때’라는 규정을 신설함과 더불어 ‘건설근로자고용개선법’ 제10조(건설근로자퇴직공제계약의 체결) 제1항의 공제계약 체결을 의무화하고 이에 대한 제재규정을 신설하는 것이 그 구체적 방법이다. 공제계약을 게을리 하거나 공제부금납부 등 계약내용을 이행하지 아니한 사업주에 대해서는 사법적 절차를 통해 추징하고 의무가입 대상이 되는 공사 중 공제부금료를 공사원가에 반영하지 않는 발주기관에 대해서는 노조 또는 사업주가 고발할 권한을 갖도록 해야 한다.

#### 다. 향후 ‘건설근로자복지기금’으로의 발전

현행 건설근로자퇴직공제제도를 건설근로자복지기금으로 발전시키는 일은 장기적인 과제로서 본고의 범위를 벗어난다. 그러나 건설근로자 사회안전망 구축 논의가 일관성을 갖기 위해서는 그에 대해 일정한 장기비전을 갖고 있을 필요가 있으므로 고용관리체계 구축 및 고용보험 적용논의를 시작하기 전

에 ‘기금’에 대해 간단하게나마 언급해 두기로 하자.

새로운 고용관리체계가 확립되면 건설근로자퇴직공제제도 공제기금을 건설근로자복지기금(이하 복지기금)으로 개편하여 사회보험기금과 같은 방식으로 운영하는 한편 적용대상을 전체 건설근로자로 확대한다. 건설업 사업주로 하여금 고용관련 정보를 신고하도록 하고 일관성 있는 형태로 매월 또는 매분기 사회보험료 징수기관에 건설근로자 퇴직연금 보험료를 납부하도록 한다.

건설일용근로자는 연금보험의 적용을 받더라도 임금의 변동이 극심하여 연금수급액이 낮아질 수 있으므로 이를 보완하기 위해 선진국처럼 ‘추가연금’을 설치한다면 ‘복지기금’이 건설업의 특성을 반영하는 건설근로자복지제도로써 거듭날 수도 있을 것이다.

건설업의 직업훈련체계가 정비되는 과정에서는 건설근로자 ‘직업훈련수당’의 지급사업을 개편된 ‘복지기금’에 두는 것이 바람직하다. 정규근로자의 경우 사업주의 지시에 의한 훈련참여시 사업주가 임금을 지급함으로써 생계유지와 훈련참여가 병존가능하다. 비정규근로자의 경우 훈련참여기간 중에 임금을 지급해 줄 사업주가 없으므로 생계유지가 어려워 훈련참여를 기피하는 사태를 막기 위해서는 평소에 건설업체로부터 징수한 직업능력개발사업 보험료 일부를 적립하였다가 훈련참가자에게 훈련수당을 지급하면 될 것이다. 이 경우 겨울철에 훈련을 집중적으로 실시함으로써 훈련실시와 겨울철 생계유지를 동시에 도모할 수도 있을 것이다.

외국의 경우 건설업의 특성이 정도의 차이는 있지만 우리와 다르지 않으므로 각 나라의 여건에 맞게 그 문제점을 보완하는 건설업 고유의 기금 등을 운영하고 있다. 독일의 경우 1949년에 휴가보상을 시작으로 추가연금 및 임금보상은 1958년, 직업훈련 보상은 1976년에 도입되었으며 크게 휴가 및 임금보상기금과 추가연금기금으로 구성되어 있다(허재준 편, 1999). 유럽통합 이후 각 회원국은 건설업 사회복지제도의 수렴을 위해 독일, 프랑스, 오스트리아, 네덜란드 사회복지기금이 공동작업을 하고 있다. 일본의 경우에도 건설고용개선조성금으로서 건설교육조성금, 인정훈련조성금, 청년기능근로자육성사업조성금, 고용관리연수 등의 조성금, 복리시설정비조성금, 건강진단조성금, 고용개선추진사업조성금 등을 적립하고 있다(허재준 편, 1999).

역사성이 다른 유럽국가들과 동일한 제도를 도입하지 않더라도 고용보험제

도와 퇴직공제제도를 이용하여 우리나라에서도 건설업의 특성을 고려해 겨울철 임금보상수당 및 악천후수당을 지급할 수도 있을 것이다. 겨울철의 임금 소득 하락을 대비하여 연중에 미리 노사가 일정액을 적립하였다가 겨울철에 지급하거나 악천후로 인해 단기적 조업중단(테마찌)이 발생했을 때 임금을 지급한다. 휴가보상수당의 도입, 기금을 활용한 근로자대부사업 실시, 기타 건설업 특성을 극복하기 위하여 필요한 사업 등도 고려할 수 있을 것이다. 이러한 사업은 장기적으로 건설업 노사의 협의에 이루어지는 것이 바람직할 것이며 그에 필요한 재원조달 방법이나 고용보험제도 운영방식 개선방안에 관해서는 보다 심층적 분석과 연구가 필요하다.

## IV. 雇傭管理體系의 內容과 各 主體의 役割

### 1. 적용대상

본고가 제시하는 고용개선대책의 대상은 건설일용직 근로자에 한정되지 않는다. 전체 일용직 근로자를 염두에 둔 것이다. 다만 우리나라 건설업의 고용 관계가 매우 복잡하고 미묘한 관행들이 존재하여 건설업에 대한 일용직 고용 대책이 구축되면 다른 부문의 일용근로자에게까지 용이하게 확대적용될 수 있다는 측면에서 일단 건설일용근로자에 문제의식을 한정시켜 논의를 전개할 따름이다.

본고에서 말하는 ‘日傭’ 개념은 고용계약기간이 1일이거나 3개월 이하라는 기간적 의미보다는, 소정의 공사기간이 경과하면 자동으로 고용관계가 해지되거나 또는 공사기간 중이라고 하더라도 아무런 제재조치 없이 해고가 가능하여 극히 불안정한 고용형태를 의미한다. 따라서 건설일용근로자라는 범주에는 건설현장에서 비정규 생산직으로 일하는 통칭 상용근로자, 임시근로자, 일용근로자가 모두 포함되는 개념이다. 마찬가지로 단순히 일용근로자라고 할 때에도 건설업 이외 모든 종류의 비정규근로자를 통칭하는 의미로 사용할 것이다.

일용근로자 고용개선대책을 건설노동시장에 먼저 적용시키기 위해 제도확대를 모색하는 이유는 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 이동이 잦은 일용근로자의 특성상 이들은 업종간 경계를 얼마든지 넘나들 수 있다. 따라서 한 업종에 한정해서 근로경력관리를 하는 데에는 상당한 어려움이 예상될 수 있다. 그렇지만 건설현장의 일용근로자는 건설업 이외의 일용근로자에 비해서 업종 경계를 넘나드는 경우가 적어 관리의 목적상 적용대상이 상대적으로 명확해질 수 있다. 둘째, 잦은 이동성 또는 고용관계의 불명확성 등 일용근로자의 특성을 가장 극명히 내포하고 있는 근로자집단이 건설일용근로자이므로 이들에 대한 고용개선대책의 적용은 다른 일용근로자에 대한 적용가능

성 및 효율적인 적용방식으로 쉽게 확대될 수 있다. 셋째, 고용관리체계의 세부사항들이 아직 표준화되지 않은 상태이므로 현재 피용자의 절반 이상을 차지하는 모든 임시·일용근로자를 일시에 적용시키기에는 행정적 부담이나 사회보험 등의 적용에 따른 비용부담이 크게 요구된다. 따라서 건설일용근로자에 대한 적용을 통해 행정적 체계 또는 비용부담의 합리적 예측방식 등을 마련하여 전체 일용근로자 고용개선대책 적용의 교두보를 확보한다는 의미를 지닌다.

따라서 여기에 제시하는 일용근로자 고용개선대책의 내용이 반드시 건설노동시장에만 국한되지는 않으며, 나아가 건설업 이외의 일용근로자에 대한 사회보험의 적용을 위한 근로경력관리체계로 적용될 수 있도록 유의하는 상태에서 정책제안이 이루어질 것이라는 점을 지적해 두기로 한다. 특히 건설업 이외에 일용근로자가 다수 존재하는 것으로 보이는 4인 이하 영세사업장의 근로자 및 노동시장의 수량적 유연화 추세에 따른 비정규직 근로자에 대하여 기존의 피보험자 관리방식이 갖는 한계를 넘어 본 대책에서 제시하는 새로운 관리방식으로 접근이 가능할 것이다.

제도의 간명한 운영이 바람직함을 고려할 때 피보험자 관리방식이 이원화 되는 것은 바람직하지 않다. 일용근로자 고용관리체계가 기존의 피보험자 관리체계와 이원적으로 운영되지 않기 위해서는 일용근로자 고용관리체계 도입과 함께 현행의 피보험자 관리방식도 개선되어야 한다. 일용근로자 고용관리체계 도입과 함께 현행의 피보험자 관리방식을 1년 이상 근무하는 정규직 근로자 경우에는 1년에 1회씩 신고하게 하고 이동이 잦은 근로자는 이직시 1회 신고하도록 하는 개별 피보험자체계로 전환하여야 할 것이다.

## 2. 적용범위

<표 11>은 사업장 규모 및 고용기간에 따른 현행 사회보험 적용범위를 정리하고 있다. 공사규모 및 고용기간에 따른 고용증명서 관리체계의 당연적용범위는 현행 사회보험의 최저선으로 설정함이 바람직할 뿐만 아니라 간명할 것이다. 구체적으로 말하면 건설공사의 경우 산재보험의 적용범위인 총공사금액 규모 4천만원 이상으로 하고 적용사업장의 규모에 대한 규정은 두지 않



는다. 그리고 일용근로자의 특성을 고려할 때 건설공사장의 일용근로자에 관한 한 현행 1개월로 되어 있는 고용기간에 따른 적용제외 규정은 두지 않도록 한다.

<표 11> 사업장 규모 및 고용기간에 따른 현행 사회보험 적용범위

		총공사금액 규모	근로자수 규모	고용기간
현 행	고용보험	3억 4천만원 이상	제외규정 없음	1개월 이상
	산재보험	4천만원 이상	5인 이상	제외규정 없음
	퇴직공제제도	관급공사 100억원 이상 주택공사 500호 이상	제외규정 없음	제외규정 없음
	(직장)의료보험	제외규정 없음	5인 이상	2개월 이상
	(직장)연금보험	제외규정 없음	5인 이상	3개월 이상
고용증명서관리체계		4천만원 이상	제외규정 없음	제외규정 없음

<표 12>는 1996년의 한국노동연구원 실태조사 결과를 바탕으로 공사규모 및 현장의 총근로기간에 따른 적용제외 규정의 영향을 살펴본 것이다. 자료의 한계로 총공사금액 4억원을 경계로 적용여부를 보여주고 있는데, 4억원 이상 규모의 현장에서 1일 이상 근로하는 일용근로자에게 적용하는 경우에 약 10%의 근로자가 적용제외되며, 동일규모 현장에 1개월 이상 근로하는 자에게 적용하는 경우에는 약 22%(= (141+90-40)÷871)의 근로자가 적용제외됨을 알 수 있다.

그러나 이러한 현실에도 불구하고 고용관리체계 구축의 가동단계에서 근로기간에 의한 적용제외 규정은 폐지되어야 할 것으로 판단된다. 그 이유는 1개월 이상이라는 적용제외 규정이 이론적·현실적으로 몇 가지 문제점을 발생시킬 것이기 때문이다.

첫째, 근로기간 1개월 미만 자 적용제외 규정을 둘 경우 실업급여 수급요건인 피보험단위기간(이직전 18개월 중 180일 보험료 납부)을 충족시키는데 어려움이 발생할 수 있다. 건설노동시장의 특성상 일용근로자는 동일한 사업주의 다른 현장 또는 동일한 작업팀장이 관할하는 여러 현장에 번갈아 투입될 수 있는데 이 경우 한 현장에서 1개월 미만으로 근로하는 경우 당해 현장

&lt;표 12&gt; 공사규모별 · 현장의 총근로기간별 건설일용근로자 분포

(단위 : 명, %)

	1개월 미만	1~2개월	3~12개월	13개월 이상	전 체
4억원 미만	40(44.4)	23(25.6)	22(24.4)	5( 5.6)	90(100.0)( 10.3)
4~39억원	48(18.8)	70(27.3)	78(30.5)	60(23.4)	256(100.0)( 29.4)
40~99억원	24(18.3)	21(16.0)	61(46.6)	25(19.1)	131(100.0)( 15.0)
100~499억원	28(12.6)	35(15.8)	63(28.4)	96(43.2)	222(100.0)( 25.5)
500~999억원	1( 1.1)	19(20.4)	26(28.0)	47(50.5)	93(100.0)( 10.7)
1,000억원 이상	-	5( 6.3)	16(20.3)	58(73.4)	79(100.0)( 9.1)
전 체	141(16.2)	173(19.9)	266(30.5)	291(33.4)	871(100.0)(100.0)

주 : 통계청의 「건설업통계조사보고서 1996」(1997. 12.)에 나타난 공사규모별 피용자수 비율은 5억 미만 5.0%, 5~99억원 45.7%, 100~999억원 30.5%, 1000억원 이상 18.8%로 나타나 본 설문에서 조사된 건설일용근로자의 분포가 상대적으로 영세규모에서는 많고 대규모에서는 적음.

자료 : 한국노동연구원, 「건설근로자의 고용실태 및 의식조사」, 1996. 10.

에서의 근로일수는 피보험기간에 산입될 수 없기 때문이다. 이는 일용근로자의 실업급여 수급가능성을 희박하게 함으로써 제도의 실효성을 반감시키게 된다. 제도 시행의 성공은 궁극적으로 근로자의 참여도에 의존하는데 근로자 스스로 그 제도의 실효성이 없다고 평가한다면 사업주의 고용관리 불이행을 그대로 방치할 가능성이 높아질 것이다.

둘째, 현실적으로 1개월 미만이라는 적용제외 기간을 두게 되면 고용관리업무를 회피하고자 하는 사업주들이 이를 빌미로 신고를 게을리 하거나 기피하는 현상이 계속될 가능성이 높다. 제도시행 감독을 위해 건설현장에 나가서 근로자의 적용여부를 감독할 때 사업주가 당해 근로자의 고용기간이 1개월 미만이어서 적용하지 않았다고 한다면 이를 판별하여 제도시행을 감독하는 수단이 현재로서는 마땅히 존재하지 않는다.

셋째, 사업주의 고용관리업무 감독이 가능하다고 하더라도 고용관리업무를 꺼리는 사업주가 사회보험의 적용을 회피하기 위하여 일용근로자를 1개월 이상 계속 고용하기를 꺼리는 부작용이 발생할 수 있다. 즉 근로자의 고용안정을 방해할 수 있다.

넷째, 현재 산재보상과정에서 일용근로자의 정확한 근로일수를 알 수 없으므로 이들의 근로일수를 30일로 추정하여 보상함으로써 과다보상의 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 이 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 근로자의 경력관리가 전제되어야 하는데 1개월의 제한규정이 있을 경우 경력관리가 안되는 일용근로자의 사각지대가 여전히 존재하게 되어 산재보험의 피해근로자에 대한 보상의 어려움이 그대로 잔존하게 될 것이다. 또한 일용근로자 소득신고와 소득세 납부라는 조세행정상의 필요성을 고려할 경우에도 1개월 제한은 없는 것이 바람직하다.

### 3. 고용증명서(가칭)의 활용

고용증명서란 사업주가 자신의 사업장에서 일한 근로자의 근로사실을 기록하는 서식을 말한다. 건설일용근로자의 활동무대인 건설현장을 모두 포괄하기 위해서 사업주의 범위는 건설산업기본법상의 사업주뿐만 아니라 주택건설촉진법, 전기공사업법 또는 전기통신공사법에 의한 건설업 면허를 받은 사람까지를 포괄해야 한다.

고용증명서는 고용계약, 근로자의 근로경력관리, 사회보험의 적용 및 징수, 퇴직공제부금의 납부, 세금의 납부 등 건설현장의 고용관리 및 경력관리와 관련된 대부분의 업무를 수행하는 기능을 담당한다. 고용관리체계의 요체는 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 사업주는 근로자를 고용할 때, 그리고 피용자가 이직하였을 때 노동관서에 해당 노동자에 관한 정보를 신고하는 의무를 진다. 1년 이상 계속 고용하고 있는 근로자에 대한 고용정보는 사업주가 1년에 한번 고용보험기관에 신고할 의무를 진다. 고용증명서는 3매로 구성되는데 근로계약기간이 짧은 건설일용근로자는 입직시에는 고용증명서의 일부를 기재하며 이직시에 3매의 고용증명서를 기재하여 노사가 1매씩 나누어 갖고 나머지 1매를 고용보험기관에 보냄으로써 신고를 마치는 것으로 한다. 사업자는 그 기록을 일정기간 동안 보관할 의무를 진다.

고용증명서를 활용한 관리체계는 기존의 피보험자 관리방식에 비해 다음과 같은 장점을 갖는다. 먼저 이직시 1회의 고용증명서 발급으로 이동이 잦은 일용근로자에 대한 사회보험 피보험자격 취득 및 상실신고를 대신할 수 있으

므로 사업주의 업무가 경감된다. 기존의 관리방식은 근로자의 입·이직시 각각 14일 이내에 피보험자격 취득신고서와 상실신고서를 노동사무소에 제출하도록 되어 있어 입·이직이 빈번한 일용근로자의 경우 신고절차가 사업주에게 번거롭다. 둘째, 고용증명서의 내용이 취득 및 상실신고보다 단순히 작성 용이하며, 또한 기존 서식에는 없으나 일용근로자에게는 필수적인 정보를 담을 수 있다.

고용증명서는 크게 고용시작 시점에 작성되는 부분과 고용종료 시점에(장기고용계약자의 경우 연 1회) 작성되는 부분으로 나뉜다.

**▲ 고용시작 시점에 작성할 내용 : 근로계약서로서 기능**

※ 3매 중 근로자용 서식의 일부를 절취선 처리하여 고용 시점에 발급함.

- 근로자 관련사항 : 성명, 주민등록번호, 주소 및 연락처(전화 등), 근로시간, 고용계약기간, 계약임금, 직종 및 직위(고용증명서 뒷면에 직종 및 직위 분류표 인쇄), 기능수준 등
- 사업주 관련사항 : 회사(상호)명, 고용주 성명, 사업자등록번호, 주소 및 연락처(전화 등), 고용관리책임자 성명 등
- 고용보험 및 퇴직공제제도(이하 사회보험 등) 관련 : 각 사회보험 등의 대상 및 가입 여부

**▲ 매년 1회 또는 고용종료 시점에 작성할 내용**

- 근로자 관련 : 실제고용기간, 지불임금, 근로자 서명
- 사업주 관련 : 고용관리책임자의 서명
- 사회보험 등 관련 : 사회보험 등의 납부기간, 사회보험료 등 납부금액

고용증명서의 일부를 굳이 고용초기에 작성하여 일용근로자에게 교부하도록 유도하는 이유는 법률상에도 명시된 고용계약서의 교부를 고용증명서의 작성으로 대신함으로써 이중(二重) 작성의 불편을 덜어 줌과 동시에 본 제도 시행의 실효성을 제고하기 위함이다. 감독기관에서 건설현장의 실태를 파악하고자 할 경우 일용근로자들이 보유하고 있는 고용증명서의 일부를 확인함으로써 감독의 수단으로 활용할 수도 있다.

#### 4. 사회보험의 적용 및 징수

##### 가. 발주자의 역할 : 사회보험료 등의 공사원가 계상

발주자의 가장 큰 역할은 사회보험료 등을 공사원가에 계상하는 것이다. 공사원가에 계상하면 건물가격에 사회보험료 부담이 전가되므로 사실 보험료는 최종수요자에게 귀착되게 된다. 따라서 공사원가에 모든 사업주분 사회보험료가 반영된다면 결국 공공공사인 경우에는 국가 및 공공기관을 경유하여 납세자인 국민에게, 그리고 민간공사인 경우에는 민간기업을 경유하여 구매자들에게 귀착된다.

##### 사회보험료의 발주자 납부방식과 사업주 납부방식

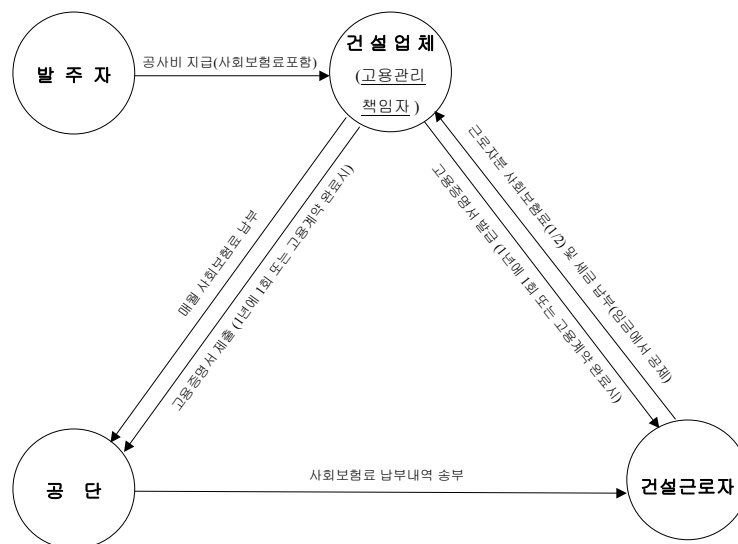
우리나라의 건설현장에는 소수의 원청업체와 다수의 하청업체가 존재하고 중층적 하도급 관행이 일반화되어 있다. 그리하여 사업주가 사회보험료를 납부하도록 하는 경우 발주자의 원가반영 여부와는 무관하게 보험료 부담이 하청업체에게로 전가된다고 업체들은 주장하고 있다. 이러한 주장의 근거는 제도시행 초기에 사회보험료 납부를 하지 않고 탈법적으로 공사를 하려는 업체와 정상적으로 공사를 하려는 업체가 경쟁할 경우 전자가 수주사의 가격경쟁력이 높을 수밖에 없고 그에 따라 결국 하청업체가 사회보험료를 원가에 반영받지 못하고 수주를 할 수밖에 없는 현실로 귀결된다는데 있다. 유사한 상황은 원청업체와 하청업체간 뿐만 아니라 발주자와 원청업체 사이에서도 발생할 수 있다.

발주자 납부방식은 일용직 고용관리체계와 사회보험 적용이 정착되기 이전의 이러한 상황에서 발생하는 문제를 완화 내지 불식시킬 수 있을 것이다. 발주자 납부방식은 또한 영세사업주가 자금의 유동성을 확보하기 위해 그 재원을 다른데 충당하고 보험료를 체납할 때 발생하는 행정수요를 줄여줄 수 있을 것이다. 그러나 근로자부담의 원천징수분과 함께 사업주부담분 사회보험료를 사업주가 납부하는 것이 원칙이며 제도운영도 간명하다. 그리고 현재 우리나라 사회보험료 징수체계의 근간이기도 하다.

사회보험료 등을 발주자로부터 직접 징수할 것인가 또는 건설사업주에게 징수할 것인가의 문제는 징수상의 문제점 해결가능성 여부에 달려 있다. 이것은 건설노동시장의 하도급 관행에 내재된 부담전가, 법리상의 해석, 관련된 법률의 개정가능성 등을 종합적으로 고려하여 판단되어야 한다. 사회보험료를 납부하는 방식으로는 세 가지 방법을 생각해 볼 수 있다. 먼저 사업주들이 발주자 혹은 원청업체로부터 사회보험료가 포함된 공사대금을 받고 매월 (혹은 분기별로) 근로자로부터 원천징수된 근로자분 사회보험료와 사업주분 사회보험료를 합해서 이를 보험기관에 납부하는 방식(제1안)이다. 둘째, 궁극적 부담자인 발주자가 직접 보험자에게 납부하는 방식(제2안)이다. 셋째, 원청업체가 하청업체의 사회보험료를 일괄해서 납부하는 방식(제3안)이다.

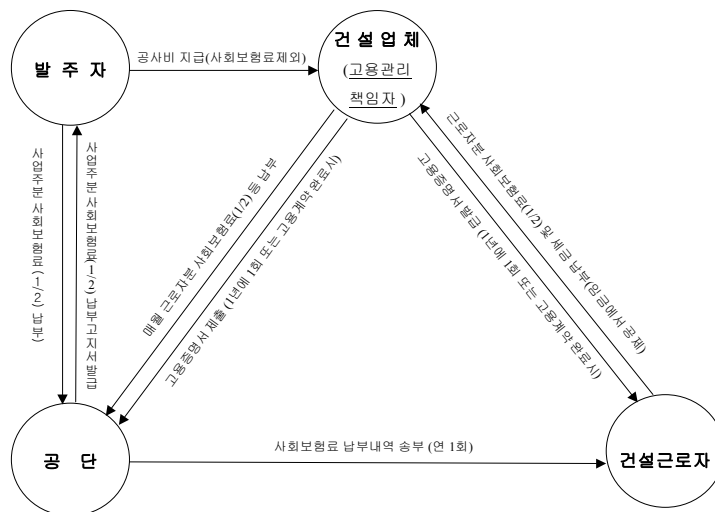
제1안의 사업주 납부방식은 원칙에 충실하고 제도운영도 간명하다. 그러나 영세업체가 난립해 있는 현실에서 보험자에 발생하는 행정수요가 상대적으로 클 것이다. 제1안의 사회보험 적용 및 징수 흐름도를 보여주는 [그림 2]에서 건설업체는 원청과 하청을 포괄한다.

[그림 2] 건설일용근로자 사회보험 적용 및 징수방식(사업주 납부방식)



발주자가 사회보험료를 직접 징수자에게 납부하는 제2안은 제도시행의 초기에 고려해 볼 수 있는 방안으로서 몇 가지 장점을 지니고 있다. 그러나 상거래 행위에서 계약당사자들의 재량과 의무를 침해하는 측면이 있다. 발주자가 직접 납부하도록 하기 위해서는 사회보험료 등의 공사비가 반영 및 납부주체 변동 등 관련사항을 예산회계법 등 관련법에 추가 또는 신설해야 한다.<sup>6)</sup> 또한 공사 발주와 관련하여 사회보험료 등을 공사비 내역에 기재하되 사업주 부담분을 발주자가 직접 납부하도록 공사비 내역서의 포함내용을 변화시켜야 한다. 요컨대 발주자에게 직접 사회보험료 등을 부담시키는 방식은 건설업의 현실을 고려하는 방식이라는 장점에도 불구하고 현행체계의 수정을 요하며 제도운영도 간명하지 못하다.

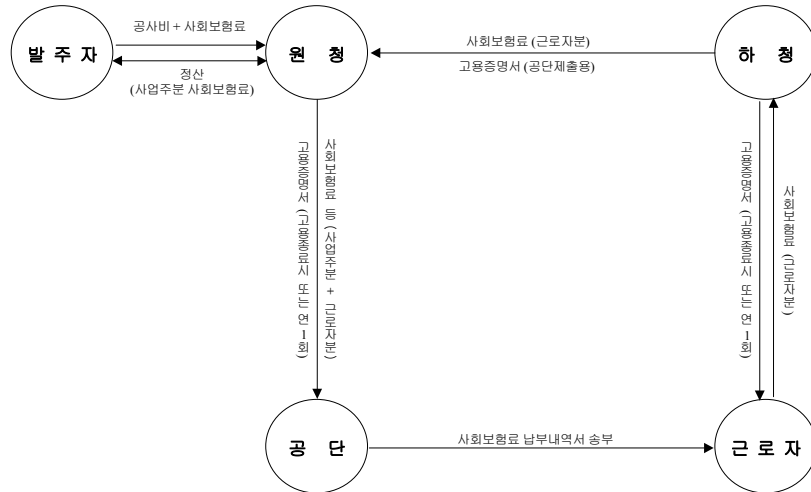
[그림 3] 건설일용근로자 사회보험 적용 및 징수방식(발주자 납부방식)



마지막 제3안은 원청업체로 하여금 하청업체분의 사회보험료까지 납부의무를 지게 하는 것이다. 제1안에 비해 행정수요가 상대적으로 줄리라는 것은 예상할 수 있지만 역시 원칙의 문제 등 제2안의 단점들이 그대로 남아 있는 안이다.

6) 호주의 경우 장기근속휴가제도의 사업주분 부담금을 발주자로부터 원천 징수하고 있다.

[그림 4] 건설일용근로자 사회보험 적용 및 징수방식(원청 납부방식)



#### 나. 보험료 징수기관

보험료 징수기관(이하 공단)은 건설사업주가 납부하는 사회보험료를 수납하고 건설업체가 작성해서 공단에 제출하는 근로자의 고용증명서를 전산망에 입력하여 사회보험 등의 적용 및 징수내용을 관리하는 역할을 담당한다. 입력된 고용증명서 내용은 전산망의 공유를 통해 그리고 수납된 보험료는 은행의 계좌를 통해 각 사회보험자에게 전달된다.

현행 납부방식에 의하면 공사 초기에 사업주로부터 사회보험료를 개산하여 징수하고 공사 종료후 정산을 행한다. 그러나 임금총액에 기초해서 일정기간마다([그림 2] ~ [그림 4]에서는 매월을 상정하고 도시되어 있으나 특히 영세사업체에 대해서는 분기별로 되어도 무방할 것이다) 납부하는 방식을 채택하는 것이 바람직하다고 판단된다.

공단은 1년 동안 누적된 사회보험료 등의 납부기록을 1년에 1회 근로자에게 서류로 보내서 확인하도록 하는데 이것이 소득신고 자료로도 활용될 수 있도록 정산시기 이전에 도착하도록 한다. 그리고 보험자로서 사업주의 피보험자 관리 및 보험료 납부상황을 감독하게 되는데 그 감독내용은 고용관리책임자의 임무관련 사항과 근로자의 고용증명서 소지사항 등이다. 제도시행의



실효성을 높이기 위해서 사업주의 임무 불이행에 대하여 근로자나 노조가 시정을 요구할 경우 이를 일정기간 내에 시정조치할 의무를 지는 장치도 둔다.

[그림 3]에서처럼 발주자로 하여금 사회보험료 등을 직접 보험자에게 납부하도록 할 경우 공단은 발주자에게 납부고지서를 발급한다. 이 때 공단에서는 건설업체가 신고한 산업재해보상보험 보험관계성립신고서를 기초로 하여 건설공사가 개시된 것을 파악하고 납부고지서를 발급하게 된다. 발주자 납부방식을 채택하는 경우 사회보험료 등의 금액은 현행 방식에 의하면 고용 및 산재보험의 보험료 징수방식인 총공사비 중 노무비(공무원가계산서에 기재)의 일정비율로 산정한다. 노무비가 총공사비의 일정비율 이하인 경우에는 노무비 하한선을 규정하여 적용할 수 있을 것이다. 한편 매월 건설업체가 공단에 제출한 사회보험료등납입신고서에 의해 사업주가 납부해야 할 정확한 사회보험료가 산정된다. 사업주는 매월 건설일용근로자에게 지불된 임금에 대하여 사업장 임금총액 기준으로 근로자분과 사업주분의 사회보험료를 한 장의 사회보험료등납입신고서에 따라 산정하여 납부한다. 이후 공단은 건설공사가 끝난 뒤 실제 소요된 사회보험료와 건설공사 초기에 발주자가 납부한 사회보험료간의 과부족액을 정산한다.

#### 다. 건설업 사업주 : 정보 및 보험료 등 매개

건설업 사업주는 근로계약의 체결, 고용증명서의 작성·발급·제출, 사회보험료 등 및 세금의 원천공제 및 납부 등의 역할을 수행한다. 이러한 제반 업무를 건설근로자의고용개선등에관한법률에 규정된 고용관리책임자로 하여금 수행하게 한다. 그에 따라 선임된 고용관리책임자는 고용시작 시점에 고용증명서의 일부를 작성하여 고용계약에 갈음하고 절취선 이하를 잘라 근로자분의 서식을 근로자에게 발급하며 건설일용근로자에 대해 임금지급, 사회보험료 및 세금의 원천징수 및 납부, 고용증명서 작성·발급·제출·보존, 사회보험료 납부에 대한 홍보와 의무사항 주지, 기타 고용관련 업무를 전담하게 된다.

## 법률의 고용관리책임자에 관한 규정

### 건설근로자의고용개선등에관한법률 제5조(고용관리책임자)

① 사업주는 다음 각호의 사항에 관한 당해 사업장의 사무처리를 위하여 사업장 별로 고용관리책임자를 지정하여야 한다.

1. 건설근로자의 모집·고용 및 배치에 관한 사항
2. 건설근로자의 기능향상을 위하여 실시하는 교육훈련에 관한 사항
3. 건설근로자의 작업환경 개선에 관한 사항
4. 기타 건설근로자의 고용관리에 관한 사항으로서 노동부령이 정하는 사항

### 동법 시행규칙 제2조(고용관리책임자)

① 법 제5조 제1항 제4호에서 “노동부령이 정하는 사항”이라 함은 다음 각호에 해당하는 사항을 말한다.

1. 건설근로자의 명부 및 임금대장에 관한 사항
2. 건설근로자의 산업재해보상보험 및 고용보험에 관한 사항
3. 법 제2조 제5호의 규정에 의한 건설근로자퇴직공제계약에 관한 사항
4. 법 제7조의 규정에 의한 건설근로자 고용개선 등의 지원과 관련된 사항

### 건설근로자의고용개선등에관한법률 제6조(고용에 관한 서류의 교부)

사업주는 건설근로자를 고용한 때에는 노동부령이 정하는 바에 의하여 다음 각호의 사항을 기재한 서류를 당해 건설근로자에게 교부하여야 한다.

1. 사업주(법인인 경우에는 대표자를 말한다)의 성명
2. 사업장의 명칭 및 소재지(사업주가 법인인 경우에는 법인의 명칭 및 소재지를 포함한다)
3. 근로시간, 임금 및 고용기간
4. 업무의 내용
5. 기타 노동부령이 정하는 사항

### 동법 시행규칙 제3조(고용에 관한 서류의 교부)

① 사업주는 건설근로자를 고용한 때에는 법 제6조의 규정에 의하여 고용에 관한 서류를 즉시 당해 건설근로자에게 교부하여야 한다.

② 법 제6조 제5호에서 “노동부령이 정하는 사항”이라 함은 건설근로자의 배치장소, 당해 사업주의 공제계약 체결유무를 말한다.

특히 원청업체의 고용관리책임자는 하도급업체의 고용관리책임자 선임 및 임무수행 등을 지도·감독할 의무도 지게 되는데, 이는 건설사업장에서의 고용관계, 산업안전, 부실시공 방지 등의 제반 사항을 원청업체가 담당할 수 있는 권한과 책임이 주어져 있기 때문이다. 따라서 하도급업체가 고용관리책임자를 선임하지 않거나 그 임무를 수행하지 않는 경우 하청업체뿐만 아니라 원청업체의 고용관리책임자에게도 일정한 책임을 맡도록 한다. 고용관리책임자는 현재 서술하고 있는 사회보험 등의 적용 및 고용관리체계의 핵심적인 역할을 수행하게 되므로 선임 또는 임무 불이행에 대해서는 그에 상응하는 수준의 책임추궁을 법에 규정한다. 현행 ‘건설근로자고용개선등에관한법률’에 규정된 고용관리책임자 관련사항은 글상자에 주어진 바와 같다. 제재규정을 갖추고 있지 않아 감독의 실효성이 확보되지 않으므로 위반시 제재 조항을 강화하거나 신설하는 조치가 요구된다.

#### 라. 건설일용근로자 : 사회보험의 수혜자이자 감시자

건설일용근로자는 고용관계 시작 시점에서 고용증명서의 일부를 작성하여 고용관리책임자와 근로계약을 체결하고 그 서식의 일부를 교부받아 당해 현장에서 근로하는 동안 이를 소지함으로써 자신이 피보험자로서 적용받고 있음을 입증한다. 그리고 근로자분의 사회보험료와 세금을 근로자로서 납부(임금에서 원천공제)한다. 한 현장을 떠날 때에는 건설업체의 고용관리책임자에게 고용증명서를 요구하여 발급받고 이를 보관한다. 이후 공단 및 국세청에 자신의 보험료 납부기록을 확인하며, 매년 초 공단에서 보내 온 사회보험료 등 납부내역안내서 및 고용증명서에 기초하여 세무서에 연간근로소득세를 신고하고 정산받을 수 있다. 또한 제도시행의 궁극적인 감시자로서 사업주 및 고용관리책임자 그리고 공단의 업무 불이행에 대하여 노동사무소 또는 공단 그리고 노동조합에 적극적으로 고발·조치함으로써 제도의 실효성을 제고한다.

## 5. 감독장치의 마련 및 조세행정의 개선

### 가. 감독조직의 운영

일용근로자들을 위한 현행 제도들은 고용기록 관리체계뿐만 아니라 감독 장치도 결여하고 있음을 앞서 지적하였다. 위에서 제시한 고용관리체계가 제대로 가동되기 위해서는 실행력이 담보되어야 한다. 현재 건설노동시장의 가장 큰 문제는 정책집행력에 대한 신뢰도 부재에 기인하는 바 크므로 실효성을 보장하기 위해서는 근로자에게 고용관리체계에 들어올 때의 혜택을 가시적으로 부여하는 한편 사업주 신고의 실효성을 확보할 수 있는 장치를 두어야 한다.

고용관리체계의 확립을 위해서는 사용자의 신고의무를 감독하기 위한 감독 조직을 운영해야 한다. 제도시행 초기단계에서 사업주의 신고기피가 예상되는 바 감독과정에서 노동부, 국세청, 건교부의 업무협조가 필요하다고 판단된다. 감독조직은 1~2년의 과도기간 동안 사용자에게 사전에 고지후 현장조사를 통해 지도를 행해야 할 것이다. 지도후에도 의무를 태만히 하는 사업장에 대해서는 감독조직의 건의에 의해 노동부, 국세청, 건교부 등이 탈루보험료 추징, 부당이득 추징 등과 같은 조치를 취할 수 있도록 해야 할 것이다. 피용자가 없는 자영업주에 대해서는 거래관계가 성립할 때 사회보험료를 부담시키거나 자영업자 판단의 기준을 두어 감독하는 방법을 고려할 수 있을 것이다.

노동조합은 근로자의 권익을 대표하는 기구로서 고용신고 없이 이루어지는 불법노동에 대하여 관계당국(세무서, 노동관서, 사회보험징수기관, 노동위원회)에 고발하여 이를 바로 잡아야 한다. 이를 위하여 건설현장에 들어가서 고용관계를 조사할 수 있는 출입조사권을 가져야 한다. 실제로 독일이나 호주의 경우 노조간부가 이러한 권리를 보유하고 있으며 이것이 사업주의 부당노동행위를 막는데 큰 기여를 하고 있다(허재준 편, 1999). 정책당국은 노동조합의 기능 증대가 노동시장의 경직성을 초래한다는 생각보다는 노조에게 일정한 역할을 부여하여 고용관리체계의 효과적인 감독이 가능하도록 해야 할 것이다. 그렇지 않으면 구체적인 사회보장제도의 작동도 한계를 가질 것으로

판단된다.

과도기에 건설일용근로자들이 근로에 수반되는 권익에 어두우므로 노동조합은 근로자가 상담할 수 있는 기구를 설치하는 방식으로 권익보호를 한다. 상담기구 운영비용 일부는 사회보험기금이나 일반재정에서 지원할 수 있을 것이다. 근로자는 자신의 고용관련신고가 제대로 이루어지지 않는 경우 감독기관, 노조 등에 신고할 권한을 갖도록 한다.

고용관리체계와 관련해서는 과도기뿐만 아니라 장기적으로도 불법노동감독단을 운영하는 것이 바람직하다. 현재의 업무부담을 고려할 때 기존의 근로감독관에게 이러한 의무를 부여해서는 실효성이 제약될 것이다. 기존의 일반적 근로감독 기능에는 기존의 감독관을 운영하고 고용관리체계의 정착과 기능을 위해서는 별도의 감독단을 운영해야 한다. 사회보험기관을 비롯한 공공부문의 구조조정과정에서 이러한 감독단을 구성하면 공공부문 일자리 창출로 고용불안 우려를 불식시키면서 구조조정을 하는 데에도 이바지할 것이다.

#### 나. 조세행정의 개선

현행 소득세법에 의하면 일용근로자의 소득에 대한 원천징수의무 면제점이 1일 소득 5만원으로 되어 있지만 일당 5만원 이상의 임금을 받는 일용근로자에 대한 과세도 적절히 이루어지고 있지 못하다. 그러나 문제의 심각성은 그와 다른 곳에 있다. 일반근로자들은 연간 소득을 기준으로 과세를 하면서 일용근로자만 1일 임금 기준으로 과세하는 것은 과세편의만을 도모하고 있을 뿐 형평에는 맞지 않다.

현재 사업주들은 근로자의 동의 아래 일용근로자의 일당 임금을 축소신고하거나 일한 날수를 분산신고하고 세무당국은 이러한 현상에 대해 감독수단이 존재하지 않는다는 구실 아래 감독할 의사를 전혀 표방하지 않고 있다. 이처럼 현행 소득세 부과체계는 어떠한 합리성도 부여받을 수 없는 원칙을 적용하고 있다. 이러한 방식이 명실상부하게 작동하면 형평에 어긋난다는 문제 제기가 심각할 것임에도 불구하고 유지되고 있는 이유는 일용근로자들이 소득세 납부를 피할 수 있도록 조세당국이 감독을 방기함으로써 ‘교묘한’ 균

형을 만들어내고 있기 때문이다.

이런 과세방식으로 인해 고용 및 임금관리체계에 공백이 생겨 건설업주들이 허구적으로 노동력을 계상하거나 1일에 벌어들인 임금을 수일 동안 벌어들인 임금처럼 의도적으로 조작함으로써 건설현장에서 탈세나 불법 로비자금을 용이하게 조성하고 있을 것임은 익히 짐작할 수 있다. 일용근로자에게 적용되는 현행의 소득세 부과기준은 조세행정을 간편하게 해줄지는 몰라도 형평성에도 어긋나며 건설업과 관련된 부조리를 가능케 하는 중요한 요인이다.

현행의 과세방식으로 인해 절약되는 조세행정비용이 그로 인해 발생하는 조세손실과 정책비용을 포괄하는 비용보다 과연 더 큰 지에 대해서도 진지하게 검토해야 할 시점이 되었다고 판단된다. 건설업 사업주로 하여금 개별 일용근로자의 임금의 일부를 원천징수해서 세무서에 납부하도록 하고 일용근로자는 연간 소득을 종합소득신고해서 정당한 절차에 따라 세금을 정산하도록 해야 할 것이다. 이러한 체계가 작동하기 위한 가장 기본적인 조건은 사업주가 일용근로자 고용관리의무를 제대로 이행하게 하는 것이다.

국세청은 징세자로서 당연히 사업주 및 근로자의 세금납부 상황을 지도·감독해야 한다. 건설업 사업주로 하여금 개별 일용근로자 임금의 일부를 원천징수해서 세무서에 납부하도록 하고 일용근로자는 연간 소득을 종합소득신고해서 정당한 절차에 세금을 정산하도록 해야 할 것이다. 고용관리체계의 원활한 정착을 위해 일용근로자 소득에 대한 원천징수율과 일용근로자의 소득세율은 정규근로자보다 현저히 낮은 비율을 적용한다.

이와 같은 체계를 작동시키는 것은 사업주가 일용근로자 고용관리의무를 제대로 이행하게 하는 촉매제가 될 것이다. 이같은 형태로 조세행정을 정비하는 것은 다소간 추가적으로 조세행정비용을 발생시키겠지만 이 추가비용은 제도정착에 따라 점차 줄어들 것이다. 반면 현행의 과세방식으로 인해 발생하는 조세손실과 추가적인 정책비용은 항구적인 것이다. 이는 현행 조세관리 체계가 발생시키는 조세손실과 정책비용이 그로 인해 절약되는 행정비용보다 훨씬 큼을 의미한다.

#### 다. 노동부 및 건설교통부 등의 지도 및 감독기능 제고

노동부 및 건교부는 특히 사업주의 역할을 지도 및 감독하는 감독기관으로서의 역할이 중요하다. 따라서 건설근로자의 고용개선등에관한법률 및 건설산업기본법 등 관련법규의 조정 및 제재조치 강화를 통하여 정부의 시행의지를 천명한다. 한편 퇴직공제회는 발주자에게 퇴직공제부금 납부확인서를 발급하여 공단과의 정산에 활용하도록 한다.

새로운 고용관리체계를 확립하기 위해서는 노동부만의 노력보다는 상당기간 범정부적인 차원의 노력이 필요하며 특히 건교부와 국세청의 협력이 필수적인 것으로 보인다. 고용관리체계 확립과정에서 복잡한 중층적 하도급 관행을 빙자하여 의무 방기가 이루어질 경우 건교부나 공정거래위원회의 적절한 개입이 필요할 수 있다.

### 6. 새로운 고용관리체계의 기대효과

#### 가. 건설근로자들의 직업의식 고양

새로운 고용관리체계의 핵심은 일용직·상용직을 불문하고 근로자를 채용할 때, 근로자가 이직했을 때, 그리고 적어도 1년에 한번 근로자에 대한 정보를 고용주가 신고하는 것, 그리고 이를 감독하는 수단을 두는 것으로 요약된다. 이러한 고용관리체계는 구미 선진국의 고용관리체계의 요강이기도 하다.

새로운 고용관리체계가 도입되면 평생 일을 해도 자신의 근로경력이 남아 있지 않아 자신이 근로자임을 입증할 수 없었고 근로자를 위한 제도들로부터 소외될 수밖에 없었던 건설근로자들이 자신의 사회적 신분을 증빙할 수 있게 됨으로써 스스로를 노가다로 비하하는 데에서 탈피하여 건전한 직업의식을 갖고 직업생활을 영위할 수 있게 될 것이다. 이는 단순히 실업급여 혜택을 주는 것보다 훨씬 중요한 의미를 갖는다. 또한 현재 5인 이상 사업장 근로자에게 주어지는 다른 복지혜택(저리의 근로자 주택구입자금 혹은 전세자금 대출, 근로자 주식저축, 근로자 비과세저축 등)을 다른 근로자들과 함께 누릴 수 있게 될 것이다. 이러한 상황개선은 건설업에 신규인력의 유입을 촉진하

고 기능향상을 위한 직업훈련 참가유인을 제고할 것이다. 이는 다시 양질의 건설노동력 확보를 가능하게 해 건설업의 생산성을 제고하는데 기여하게 될 것이다.

#### 나. 비정규직 근로자 확대에 대비한 정부정책의 기초마련

새로운 고용관리체계는 자연스럽게 노동시장 통계 및 근로자 일반의 경력 관리 DB 구축을 가능케 할 것이다. 그리하여 초기업단위의 직업훈련의 기초 마련이나 건설기능자격증제도의 정비가 용이해질 것이다. 사실 고용관리체계가 정비되어야만 건설근로자퇴직공제회의 수첩제도(혹은 카드제도) 적용범위도 커다란 부작용 없이 대부분의 건설근로자에게 확대될 수 있다.

건설업체들은 가용한 기능인력과 이들의 기능정도에 대한 정보를 확보할 수 있어 효율적 경영계획 수립이 가능해질 것이다. 정부는 건설노동시장 정책수립을 위한 기초 정보를 확보하고 명실상부하게 사회보험 서비스를 제공함으로써 현재 피용자의 절반에 그치고 있는 노동정책의 대상을 확대하게 된다. 국세청은 비정규근로자에 대한 세수확보가 용이하게 되며, 근로복지공단은 일용근로자에 대한 근로경력을 확보함으로써 산재시의 과다보상 문제(예: 전기공)와 분류를 근본적으로 예방할 수 있게 된다. 특히 이러한 모든 기대효과는 향후 보다 본격화될 노동시장의 수량적 유연화에 따른 비정규직 근로자 확대에 대비한다는 의미도 지닌다. 또한 새로운 고용관리체계가 정착되면 노무비의 허구적 계상과 같은 건설현장의 폐단 등은 자연스럽게 예방될 것이다.

#### 다. 의료 및 연금보험의 재정 건전화 도모

앞에서는 노동부와 관련된 고용보험, 산재보험, 퇴직공제제도만을 염두에 두고 논의를 전개했으나 궁극적으로 국민연금과 의료보험도 임금근로자로서 일용근로자에게 적용되어야 할 것이다. 새로운 고용관리체계가 정착되면 임시·일용, 영세사업장 근로자들이 명실상부하게 임금근로자로서 관리될 수 있고 4인 이하 사업장 근로자가 임금근로자로서 국민연금과 의료보험에 가입



될 수 있는 기초가 마련된다. 상용근로자 중심의 기존 피보험자 관리체계하에서 소외되거나 지역가입자로 변칙 적용되어 왔던 임시·일용근로자를 사업장 가입자로서 또는 근로자로서 포괄하게 되는 것이다. 이는 사회적 안전망으로부터 소외되어 왔던 건설일용근로자가 그 안에 포함될 뿐만 아니라 상대적으로 보호가 필요한 근로자집단에게 실질적인 보호가 주어지는 방식으로 사회보험체계가 정착됨을 의미한다.

의료 및 국민연금에서 고용증명서 관리체계를 활용하여 일용근로자를 사업장 근로자로서 가입시킬 경우 재정의 건전화 효과도 기대된다. 현재 양 보험은 지역가입자로 일용근로자를 관리하고 있으나 이들에 대한 소득파악이 거의 불가능하므로 낮은 소득으로 신고하거나 납부예외자로 신고하는 것이 일반적이다. 이들의 실제 임금소득이 드러난다면 근로자분 보험료의 증가뿐만 아니라 사업주분까지도 보험자에게 전달되므로 보험재정의 건전화에 도움이 될 것이다.

## V. 失業給與 受給要件의 마련

### 1. 일용근로자 실업급여 수급요건 특례설정의 기본방향

고용 및 산재보험과 퇴직공제제도를 고용증명서 관리체계의 매개로 운영하고자 함은 앞에서 상술한 바와 같다. 이 때 산재보험과 퇴직공제제도는 기존 제도의 근간을 그대로 유지한 채 피보험자 관리와 보험료 및 공제부금의 징수방식을 고용증명서 체계에 의존하려는 것이지만 일용근로자에게 고용보험을 적용하는 것은 다른 차원을 갖는다. 실업급여의 적정한 지급을 위해 수급요건을 적절히 설정해야 한다.

건설일용근로자에 적합한 실업급여 수급요건을 세밀한 부분까지 설정하기 위해서는 건설노동시장에 대한 포괄적인 기초정보가 필요하다. 실업인정 절차 등에 대한 세부 내용, 실업급여 수급요건 및 수급수준, 보험료 수입 및 급여지출 추계 등을 체계적으로 연구해야 하며 여기에는 건설일용근로자의 일반적인 노동행태를 반영할 수 있는 자료가 뒷받침되어야 함은 말할 나위가 없다. 현재 우리나라 건설노동시장에 대한 공식적인 정보는 건설업의 특성을 구체적으로 포착하지 못하는 상태이고, 비공식적으로 조사된 실태자료들은 나름대로 주목하는 바의 특성을 반영하고 있으나 전체 건설노동시장의 움직임을 일반적으로 반영하지 못하는 한계를 지니고 있다. 따라서 적절한 실업급여 수급요건의 설정은 향후 보다 신뢰성 있는 기초정보에 의거하여 도출되어야 할 과제로 남는다. 하지만 수급요건을 설정할 때 갖추어야 하는 원칙은 정밀한 자료 없이도 그 열개를 그려볼 수 있다. 일용근로자 수급요건을 설정하기 전에 몇 가지 원칙들을 먼저 정리해 보기로 하자.

먼저 실업과 취업이 항상적으로 반복되는 일용근로자의 특성 때문에 일용직 근로자의 실업급여 수급요건은 정규근로자와 동일한 요건을 만들기가 불가능하므로 수급요건의 특례제도를 두어야 함을 인정해야 한다(그러나 이것이 피보험자 관리의 특례를 두어야 한다는 것을 의미하지는 않음을 유의하

자). 특례제도를 만들지만 일반적인 실업급여 수급요건의 큰 틀이 최대한 유지되어야 한다. 건설일용근로자의 특성과 크게 상충되지 않는 한 일반적인 요건을 따르는 것이 제도운영의 간결성을 확보하고 실효성에도 도움이 된다.

둘째, 근로자의 수급가능성 및 급여수준과 보험자측 지급부담의 조화를 염두에 두고 실업급여 수급요건을 정한다. 실업이 자주 반복되는 일용직 근로자를 실업급여 지급대상으로 포함시키는 것은 과도한 실업급여 지출을 초래하리라는 우려가 있다. 정부 및 사업주의 예산제약을 고려해서 제기되는 신중론이다. 보험료 수입에 비해 실업급여의 지출이 과도하다면 타산업 및 정규직 근로자의 보험료 부담으로 과도하게 전가되거나 사업주의 보험료를 부담이 과도하게 될 것이기 때문이다. 그러나 제도시행 초기에는 역으로 감내할 만한 실업급여 지출수준을 정하고 그에 합당한 수급기준을 세우는 것이 가능하다고 판단된다.

셋째, 실업급여 수급기준은 취업과 실업의 반복이 정상적인 일용근로자의 노동행태를 반영하여 설정되어야 한다. 이는 실업 사실 자체가 곧바로 실업급여 수급요건이 되기보다는 실업기간의 길이가 중요한 결정기준으로서 활용되어야 함을 의미한다. 그래야만 일용근로자들이 장기간 실업이 지속되는 시기에 실업급여를 수급하게 되어 남용가능성을 극소화하면서 제도 도입의 취지를 제대로 살릴 수 있다.

넷째, 수급요건은 구직활동 촉진 및 생계유지 지원이라는 실업급여 취지를 반영해야 하며 근로자의 실업급여 수급기회와 수급수준이 근로자들의 가입을 유인할 만한 수준이어야 한다. 건설일용근로자의 입장에서 실업급여의 수급이 현실적으로 가능할 뿐만 아니라 그 수급액이 자신의 실업시기에 실질적으로 도움이 될 만한 수준이라고 인식해야 건설현장에서 사업주에게 고용보험의 적용을 적극적으로 요구하고 사업주가 적절한 의무를 이행하지 않을 때의 시정을 요구하여 제도시행이 추진력을 얻을 수 있기 때문이다.

## 2. 일용근로자 실업급여 수급요건 특례설정 사항들

### 가. '실업' 개시 시기의 인정

건설일용근로자 실업급여 수급요건 설정에서 가장 중요한 것은 수급요건

중의 하나로서의 ‘실업’ 인정의 시점을 어디로 삼을 것인가의 문제이다. 이와 관련된 일반요건은 ‘구직의사와 능력을 지니고 있는 실업의 시기’이다. 그러나 일용근로자는 취업기간 중이라도 비가 오면 그와 같은 실업상태에 놓일 수 있으며 현장을 옮길 때에도 마찬가지이다. 그러면 일용근로자가 다른 요건만 갖추고 있다면 이러한 단기실업의 경우에도 실업급여를 지급할 것인가? 이것은 근로자의 수급편의를 극대화시킬 수는 있지만 실업시 구직촉진 및 생계지원이라는 제도의 취지와는 부합되지 않는다. 일반적인 실업급여 수급요건에 대기기간을 두고 있는 취지와도 상충된다.

일용근로자에게 발생하는 위와 같은 종류의 일시적 실업은 일상적인 일로서 생계를 위협하는 요인이 아니다. 그러나 겨울철 또는 장마철의 장기화된 실업은 성격이 다르다. 이 시기가 되면 기후적 제약으로 옥외에서 이루어지는 건설생산은 중단될 수밖에 없다. 따라서 옥외생산 관련직종에 종사하는 근로자들은 기후요인의 악화로 인해, 그리고 옥내생산 관련직종에 종사하는 근로자들은 기존에 지어진 건축물 내에서 작업이 종료된 이후부터 일할 곳이 없어지게 되며 이러한 상태가 기후조건이 완화될 때까지 지속되는 것이 보통이다. 이러한 실업상태, 특히 겨울철의 약 2개월에 걸친 실업은 근로자들의 생계유지에 커다란 위협요인이다. 연례적으로 추석이 지나면 겨울철에도 공사가 지속되리라는 전망이 없는 공사장을 떠나 겨울철에도 일감이 보장되는 공사장으로 일용근로자들의 조용한 이동이 일어나는 현상도 이에 기인한다. 정작 실업급여의 생계유지 지원기능이 필요해지는 시기가 바로 이 때라고 판단된다.

그렇다면 어떤 기준을 두어 이러한 시기에 실업급여를 수급하도록 유도할 것인가? 절대적 기준으로서 겨울철이라고 생각되는 시기를 수급기간으로 규정하는 방안을 생각해 볼 수 있으나 이것은 겨울철 이외의 시기에 발생할 수도 있는 일시적 불황으로 인한 실업상황 및 개인적 차이에 의한 실업상황에 대처할 수 없다는 한계를 갖는다. 보다 합리적인 기준은 상대적 기준을 마련하는 것이다. 즉 ‘건설일용근로자 자신의 근로일수가 평소에 일하던 것보다 현저히 감소한 시기’를 실업급여의 수급시기로 규정하는 방안이 그것이다. 이것은 비교기준을 각 직종 및 개인의 근로일수로 함으로써 절대적 기준에서 가질 수밖에 없었던 경직성을 벗어날 수 있게 된다. 여기서 자신의 평소 근

로일수는 고용증명서 체계에 의해 집적된 근로자 자신의 근로경력정보를 활용하게 된다. 또한 평소라는 개념은 이전 3개월로 잡을 수 있을 것이다.

그렇다면 과연 어느 정도로 근로일수가 줄어야 ‘현저히 감소’한 것으로 볼 수 있을 것인가. 이는 실제 근로소득이 실업급여의 수급액보다 낮아지는 수준을 선정해야 할 것이다. 하루 일당 6만원을 받고 평소에 20일을 일하는 근로자의 실업급여 수급 예를 통해 하나의 기준을 예시해 보자. 실업급여 수급 수준은 일반기준과 동일하게 평균임금의 50%를 적용한다. 이 근로자의 평소 월근로소득은 120만원이고 1일 평균임금은 4만원이며 실업급여의 월수급액은 60만원이 된다. 이 근로자는 자신의 근로소득과 실업급여 수급액을 비교하여 노동력 공급의사를 결정하고자 할 것이다. 그는 일거리 제의가 들어올 경우 그 일감이 실업급여의 월수급액인 60만원 이상의 근로소득을 보장하는가 여부를 따져 일거리를 수락하거나 그것을 포기하고 실업급여를 받으려 할 것이다. 문제의 해답은 근로소득과 실업급여 수급액이 동일해지는 근로일수를 상대적 기준으로 설정하는 것이다. 본 예에서는 월근로일수가 10일이 되었을 때 양자가 동일해진다. 이것은 평소 근로일수의 1/2에 해당하는 수준이다.

- 평소의 월근로소득 :  $20\text{일/월} \times 6\text{만원/일} = 120\text{만원/월}$
- 1일 평균임금 :  $(120\text{만원/월} \div 3\text{월}) \div 90\text{일} = 4\text{만원/일}$
- 실업급여 월수급액 :  $4\text{만원/일} \times 50\% \times 30\text{일/월} = 60\text{만원/월}$
- 근로일수와 실업급여 수급액을 일치시키는 근로일수 :  $60\text{만원/월} \div 6\text{만원/일} = 10\text{일/월}$
- 평소 근로일수와의 비교 :  $20\text{일/월} \div 10\text{일/월} = 1/2$

요컨대 건설일용근로자의 실업급여 수급시기 특례는 ‘건설일용근로자 자신의 근로일수가 평소에 일하던 것보다 현저히 감소한 시기’로 설정한다. 이를 구체적으로 써보면 ‘이직전 3개월간의 월평균 근로일수에 비해 실업인정대상 기간 동안(2주 혹은 한 달)의 실제 근로일수가 1/2 미만으로 감소한 시기’에 수급자격을 인정하는 것이 하나의 방안이 된다. 물론 이것은 하나의 예시이며 향후 고용정보가 축적되면 보다 정밀하게 계산해 볼 수 있을 것이다.

## 나. 실업인정과 조기재취직수당

실업급여를 지급하기 위해 실업인정일을 계산할 때에는 1주일 단위로 계산하는 것이 바람직하다. 2주마다 실업인정을 받는 절차는 그대로 적용해도 무방하다. 계산만 1주일 단위로 하면 되기 때문이다. 1주일에 3일 이상 일한 주는 실업급여 수급요건이 없는 것으로 하고 하루나 이틀 일한 주에 대해서는 임금의 일정비율을 실업급여 수급액에서 감액한다. 이와 같은 방식의 1주일 단위 실업인정일수 계산은 일단 실업급여 수급자격을 인정받아 실업급여를 받다가 다시 일자리가 생겨 취직한 경우 수급자격을 처리하기 위해서도 필요하다. 일반적인 경우 현재 소정수급일수의 1/2 이상을 남기고 취업하면 조기재취직수당을 지급하고 있다. 일용근로자들에게는 조기재취직수당을 지급하는 것은 조기재취직을 유인한다는 취지에서 도입된 조기재취직수당의 취지에 맞지 않는다. 따라서 소정급여일수가 유예되는 것으로 간주하는 것이 바람직하다고 판단된다. 유예된 소정급여일수는 1주일에 3일 미만 일한 주가 소정급여일수(예컨대 3년 미만 가입한 30~49세 근로자의 경우 120일)가 다할 때까지 유효하도록 한다.

## 다. 소정급여일수와 수급기간

현행 소정급여일수 행렬에서 최소 소정급여일수는 90일이다. 실업급여의 과도한 지출이 우려된다면 건설일용직에 대해서만 일단 종전의 최소 소정급여일수였던 60일을 일률적으로 적용하여 제도시행을 꾀할 수 있을 것이다. 또는 조기재취직수당을 지급하지 않고 소정급여일수 유예조치를 통해 실업인정을 한다고 하였는데 소정급여일수의 유예기간을 한정하기 위해 현재 12개월로 되어 있는 ‘수급기간’을 건설일용직에 한해 6개월 정도로 단축하는 방안을 고려할 수도 있을 것이다. 그러나 이 경우에는 일용직 실업자 보호가 충실해지지 못하는 단점이 있다. 예컨대 1월부터 실업급여를 수급하던 일용근로자가 만일 12개월의 수급기간 안에 속하는 8월에 갑자기 불황 등의 요인으로 근로일수가 평소의 1/2 수준 미만으로 줄어든다면 이것은 당연히 실업급여사업이 보호해야 할 사안이나 실제로는 보호하지 못할 것이기 때문이다.

#### 라. 피보험단위기간

피보험단위기간 요건은 일용근로자에 대해 일반 수급요건인 ‘이직전 18개월 중 180일간 피보험자로서 보험료를 납부할 것’을 그대로 수용해도 무방하리라고 판단된다. 다만, 전기직종 근로자의 경우 월평균 근로일수가 짧아 이 요건을 충족시키지 못할 수 있으므로 단서 조항으로서 ‘24개월 중 200일’로 완화된 피보험단위기간을 마련해 주는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

## VI. 就業斡旋과 雇傭證明

### 1. 취업알선 서비스의 정비

[그림 2] ~ [그림 4]에서는 공단과 고용안정센터를 구분하지 않고 적용징수의 요체를 설명하였지만 실제 제도운영 방식은 고용안정센터가 사업주로부터 고용증명서를 접수하여 데이터베이스화하고 이를 공단과 공유하는 방식이 바람직할 것이다. 고용안정센터는 건설일용근로자 정보 풀(pool)을 이용하여 구인자를 유인하고 근로자에게 일자리 정보를 제공한다. 센터는 정보를 상호 공유하고, 전국적으로 표준화된 직업안정 서비스를 제공한다. 또한 일반 상용 근로자의 경우 각종 근로복지 및 노동시장의 제반 사항이 사업주를 통해 전달되거나 시행되는데, 바로 그 사업주의 역할에 해당하는 기능을 고용안정센터가 담당하여 건설일용근로자를 보호하도록 한다.

센터의 가장 중요한 기능은 구인 및 구직 정보의 매개이다. 구인자는 근로조건, 공기(工期), 원하는 기술기능 정도와 함께 공공알선기관에 알선을 요청한다. 구직자는 자신이 일할 수 있는 시점을 알선기관에 미리 선언해 둔 뒤 지정된 날짜에 알선기관에 가서 제시된 일자리의 수락여부를 결정한다. 그리고 구인자에 가서 고용증명서 작성절차를 밟는다. 아직은 서구적 계약관념이 희박하기 때문에 막상 당일에 가서 보다 매력 있는 일자리로 가버리는 근로자도 있겠지만 일자리 알선과정에서 우선순위를 뒤로 하는 방법과 같은 별책을 통해 적절히 규제해 나갈 수 있을 것이다.

현재 인력수급에 불확실성이 많아 새벽시간에 구인·구직 연결이 이루어지는 인력시장이 존재하지만 공공고용안정기관에 이러한 관행에 맞추어 서비스를 할 필요는 없다. 알선 서비스를 제공하는 과정에서 훈육(discipline)을 통해 당일 알선관행을 줄여나갈 수 있을 것이다. 미리 신청하지 않은 새벽 알선신청은 받지 않는 방식을 견지하는 것이다. 현재 건설일용노조가 조합원을 위해 취업알선을 할 때에도 새벽부터 알선업무를 담당하지는 않으며



적어도 하루 전에 신청을 받아 일자리 연결을 피하고 있는 경험을 참조할 필요가 있다.

센터는 이러한 직접적인 일자리 연결 서비스와는 별도로 구인·구직 정보를 제공한다. 일정 공간을 확보하여 일자리정보란과 인력정보란을 마련하고 각각을 지역정보와 광역정보로 나누어 운영하는 한편(표 13 참조), 이러한 정보를 컴퓨터 또는 자동응답전화 등 각종 매체를 활용하여 홍보한다. 인력정보란의 지역정보에는 당해 지역에서 가용한 근로자의 직종별·기능정도별 전체 현황을 게시하고 현재 구직중인 근로자에 대한 정보를 구인자에게 제공한다. 일자리정보란의 지역정보에는 당해 지역에서 진행중이거나 장차 진행될 건설공사에 관한 정보를 시기순으로 게시하도록 하여 당해 지역에서의 구직 가능성을 근로자 스스로도 판단할 수 있도록 한다. 또한 광역정보에는 당해 지역 외부에서 활용할 수 있는 노동력 정보와 당해 지역 외부에서 진행중이거나 장차 진행될 건설공사에 관한 정보를 중앙으로부터 받아 게시한다.

<표 13> 정보매개기구에서 제공할 정보내용

	인력정보란	일자리정보란
지역정보 (세부정보)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 당해 지역에서 가용한 근로자의 직종별·기능정도별 전체 현황을 게시</li> <li>- 현재 구직하지 못한 근로자에게 신고하도록 유도해 즉각 동원가능한 근로자에 대한 정보 게시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 당해 지역에서 진행중이거나 장차 진행될 건설공사의 규모, 기간, 소요직종 및 근로자수 등의 정보를 시기순으로 게시</li> </ul>
광역정보 (개괄정보)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 당해 지역 외부에서 활용할 수 있는 노동력 정보를 중앙조직으로 받아 게시</li> <li>- 현재 구직하지 못한 근로자에게 신고하도록 유도해 즉각 동원가능한 근로자에 대한 정보 게시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 당해지역 외부에서 진행중이거나 장차 진행될 건설공사의 규모, 기간, 소요직종 및 근로자수 등의 정보를 중앙조직으로 받아 시기순으로 게시</li> </ul>

## 2. 취업알선 이외의 기능

센터는 처음 등록하는 근로자에게 단기간(5일 이내)의 오리엔테이션을 실시한다. 오리엔테이션은 고용관리 프로그램 소개, 건설일용근로자의 역할과

책임, 각종 실업대책 소개, 설문조사 등으로 구성되며 프로그램 참여자에게 다양한 고용·실업대책 서비스를 제공한다. 그 내용은 취업정보 제공 및 취업알선 이외에도 경력관리 및 경력확인서 발급, 기능훈련 프로그램 소개, 생활보호대상자 추천, 각종 상담업무 등도 포함한다. 한편 고용안정센터는 실업급여 지급 등 고용보험관련 업무를 실시한다. 또한 센터가 상술한 바와 같이 상용근로자의 사업주 역할에 비견될 수 있는 각종 근로복지 지원의 신청 혹은 근로자 지원에 필요한 경력증빙 권한 등을 부여하도록 한다.

## VII. 超企業單位의 職業訓練體制 構築

### 1. 초기업단위의 훈련체제 구축

일반적으로 근속을 전제로 한 상용노동자에 대한 직업훈련은 기업의 입장에서 생산성 향상을 위한 중대한 인적자본투자로 인식된다. 이는 직업훈련에 의한 생산성 향상이라는 투자효과가 당해 기업에 귀속되리라는 확신에 기반하고 있으며 이것이 기업으로 하여금 스스로 자사의 인력을 양성하도록 하는 원동력이 된다. 그러나 근속이 전제되지 않는 건설일용근로자의 이동성은 기업의 직업훈련 투자효과가 기업에 귀속될 가능성 자체를 차단시켜 개별기업으로 하여금 직업훈련 실시를 원천적으로 기피하게 한다.

따라서 건설기능인력의 육성을 위해서는 초기업단위 직업훈련체제를 구축하여 건설산업 전체를 하나의 훈련단위로 설정해야 한다. 고용증명서를 통해 수집된 근로자 데이터베이스와 사업주의 요구를 비교·분석하여 직종별 건설인력 수급상황을 파악하고 이를 기초로 훈련계획을 수립한다.

초기업단위 훈련의 운영주체는 노조로 하고 그 기획은 ‘건설근로자직업훈련위원회’(이하 훈련위원회)가 맡도록 한다.<sup>7)</sup> 훈련위원회는 노·사·정 기구로 구성함이 바람직하다. 훈련위원회는 지역별로 구성하도록 하며 각 지역노조(건설일용노련 및 건설노련), 대한건설단체총연합회의 구성단체(대한건설협회, 대한전문건설협회, 주택협회, 설비협회 등)의 지부, 노동부 지방관서 훈련담당관이 참여한다.

7) 독일의 경우 노사로 구성된 수공업회의소에서 훈련내용, 시험방법 등을 규정하여 전국적으로 이를 적용하고 있다. 그 외 대부분의 선진제국에서도 노사로 구성된 공동훈련위원회를 통해 건설기능인력을 배출하고 있다.

## 2. 건설근로자직업훈련위원회의 기능

훈련위원회에서 사업주측은 회원사들의 요구를 반영하여 노조와 함께 훈련 내용을 설계한다. 또한 현장훈련이 필요한 과정에 대해서는 회원사들의 협조를 얻어 연수를 시키는데 협조한다. 고용보험의 직업능력개발사업 예산 외의 부담이 있을 경우 예산통제 기능의 역할을 수행할 수도 있다. 노조는 훈련장사 선정과 매일매일의 운영을 담당한다. 훈련위원회가 담당할 기능을 요약하면 다음과 같다.

- 직업훈련기본계획의 수립(양성 및 향상훈련)
- 직업훈련의 시설 및 장소 확보(기존의 훈련시설 및 기관 포함)
- 직업훈련의 교과과정 마련 및 강사의 확보(현장실무경력자를 중심)
- 직업훈련에 소요되는 재원의 조달(고용보험기금의 조달 포함)
- 자격 검정과 자격증 교부(현장실무 중심의 실용성 우선)
- 기타 직업훈련에 필요한 사항
- ‘현장에서의 작업내용=직업훈련 내용=자격시험 내용’의 삼위일체를 담보하는 자격증 체제를 구축하고 임금수준과의 연계방안 모색

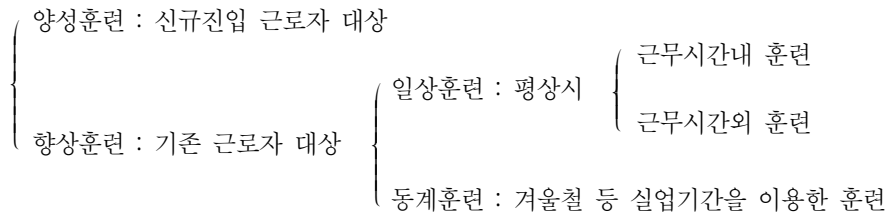
## 3. 훈련의 실시

직업훈련의 구체적인 실시방법은 현재 실시중인 직업전문학교 및 노조의 훈련방식을 보완·확대할 수 있다. 훈련위원회는 각 지역의 수요에 맞는 직종을 배치하게 된다(예컨대 공단지역 부근에는 제관·배관·용접 등을 집중 배치). 근로자의 접근성을 고려하여 주거지와의 접근성이 낮은 훈련기관은 숙박시설을 갖추어 양성훈련 및 일상훈련(근무시간내 훈련)을 중심으로 실시하고, 주거지와의 접근성이 높은 훈련기관은 근무시간외의 일상훈련을 중심으로 실시하도록 한다. 단, 저녁시간을 활용한 일상훈련 참여시간을 확보하기 위해서 사업주들은 훈련참가자들이 건설현장에서 일하는 시간 조정에 협조한다.

#### 4. 직업훈련의 자원

훈련위원회는 고용보험법에서 규정하고 있는 직업능력개발사업을 위한 고용보험기금의 지원을 받을 수 있도록 한다. 직업능력개발사업 재원이 부족하다면 건설업에 적용되는 요율을 상향조정하여야 하며 추가적인 기금조성은 바람직하지 않다고 판단된다. 일부 시설 및 관리비용은 일반회계, 지방자치단체, 건설기능인력의 수요자인 건설단체연합회 등에서 부담해야 할 것이다.

### 직업훈련의 대상과 시기



직업훈련의 종류를 훈련대상과 훈련시기에 따라 구분해 보자. 양성훈련은 신규진입 근로자를 대상으로 직업훈련을 실시하는 것으로 기능공으로서 직업생애경로를 출발하도록 유도하거나 그에 이르는 기간을 단축하도록 돕는다. 향상훈련은 일반공 및 조공이 기능공으로 상승하도록 돕거나 기능공이 새로운 기술을 습득하도록 유도할 수 있다. 이것을 건설노동시장 측면에서 생각해 보면 신규진입 근로자를 대상으로 하는 양성훈련의 경우는 일상훈련의 형태로 운영되며 훈련기간 동안의 훈련수당 지급 등을 내용으로 하여 상용근로자의 훈련과 별 차이가 없다. 그러나 기존의 근로자를 대상으로 하는 향상훈련의 경우 생계유지 문제와 관련하여 커다란 변형을 가져오게 된다.

훈련체계의 변형이 요구되는 향상훈련을 훈련시기에 따라 나누어 보자. 향상훈련에서도 일상훈련이 존재할 수 있는데, 이것은 기존 노동력에 대한 평상시 훈련을 의미한다. 이를 근무시간을 기준으로 다시 나누어 보면 근무시간내 훈련과 근무시간외 훈련으로 구분된다. 근무시간내 훈련은 통상적 근무시간내 이루어지는 훈련으로서, 임금을 목적으로 하는 노동력 제공 대신 훈련에 참가하게 되므로 임금소득에 상당하는 훈련수당 등 대체소득이 주어질 것을 전제로 한다. 한편 근무시간외 훈련은 근무가 끝난 후 또는 근무가 없는 날을 활용하는 훈련으로서, 근로시간을 통해서는 임금을 수취한 후 저녁시간을 훈련시간으로 활용하는 방법으로 현재 일부 노조에서 실시하고 있는 방법이다. 이를 위해서는 사업주의 협조를 통해 대상근로자들이 직업훈련 시작시간 이전에 작업을 마칠 수 있어야 한다. 그리고 훈련장소가 작업현장 및 거주지로부터 접근이 용이한 범위 내에 있어야 한다(포항의 사례).

향상훈련 중 동계훈련이란 우리나라 기후의 특성상 연단위로 보아 옥외작업이 불가능한 기간-예컨대, 겨울철(1월, 2월)-을 이용해 집중적인 유급 직업훈련을 실시하는 방법이다. 이 방법에 의하면 일거리가 없는 겨울철을 집중적으로 이용함으로써 근로자들의 훈련참여 유인을 제고시킬 수 있으며 나아가 막연한 실업상태로의 전락을 예방할 수 있다. 또한 이 시기는 資格試驗期間으로 활용될 수 있다.

## VIII. 要約 및 結論

이상에서 우리는 고용보험 적용을 염두에 두고 고용관리의 방법을 개선함으로써 건설일용근로자의 사회안전망을 구축하는 방안을 논의하였다. 고용관리체계 확립은 사업주의 의무를 규정하는 것만으로는 불충분하다. 간명한 신고절차의 마련, 실질적인 근로자 유인책 설정, 고용관리 감독기구의 설치 등이 뒷받침될 때 실행력이 확보된다.

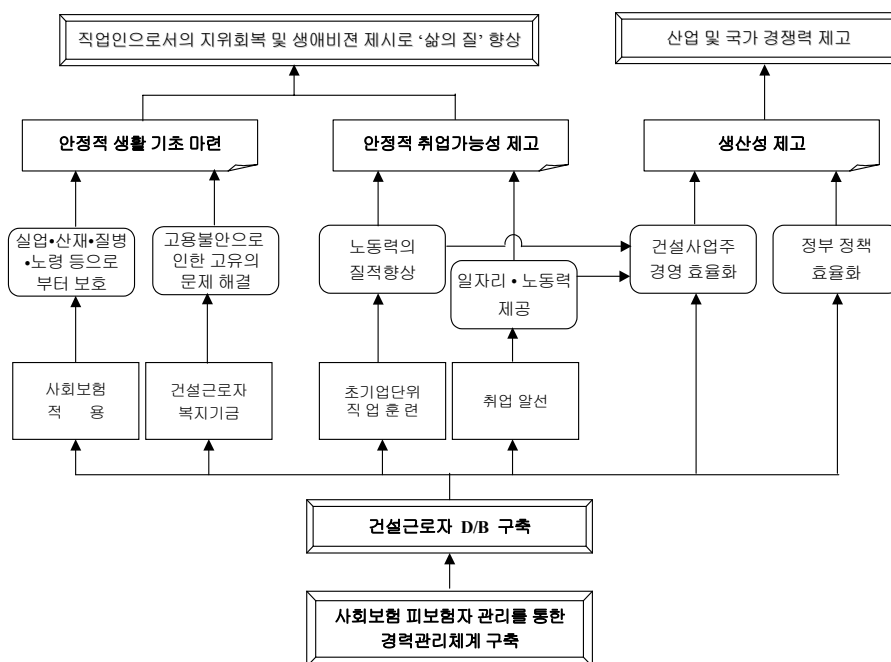
모든 피보험자가 매년 실업이라는 사고에 처할 확률이 1이라면 실업보험은 성립할 수 없다. 허재준 외(1998)는 이를 일용근로자 실업보험 적용의 비보험(非保險)현상이라고 명명한 바 있다. 일용근로자들은 실업이 일상적 상황이기 때문에 고용보험을 적용할 수 없다는 생각이 지금까지의 노동부 견해였다. 그러나 비보험현상은 개별 일용근로자의 근로경력이 확인되지 않을 때에만 나타나는 것으로서 적절한 근로경력 확인절차가 존재하면 적절한 ‘실업’ 기준 마련을 통해 비보험현상은 극복될 수 있다.

고용관리체계를 확보하여 고용보험을 적용하는 비용과 그로부터 건설일용근로자에게 주어지는 혜택을 비교하면 그다지 효과적인 보호수단이 아니라는 비판이 존재하지만 다른 사회보험에도 그러한 고용관리체계가 필요함을 고려할 때 고용관리체계의 비용편익분석에서 편익의 계산은 좀더 차원을 달리하여 계산될 필요가 있다. 단순히 고용보험의 실업급여사업 혜택뿐만 아니라 고용안정사업 및 직업능력개발사업의 혜택과 근로자 저리 주택구입자금 및 전세자금 융자, 세금우대 근로자저축, 여타 근로자에게 주어지는 혜택들이 건설일용근로자에게 주어질 수 있음을 고려하면 고용관리체계의 도입으로 건설일용근로자들에게 주어지는 편익은 결코 작지 않다. 또한 형평성을 잃고 교묘한 운영의 묘에 의존하는 조세체계가 제자리를 찾고 중층적 하도급 등 건설업의 각종 부조리를 예방하는 효과를 가질 수 있는 외부경제(external economy)가 고용관리체계를 통해 발현된다는 점을 감안하면 행정차원에서 그 비용에 비해 결코 편익이 작지 않으리라고 예상된다.

고용관리체계의 실행력이 담보되기 위해서는 감독기능이 뒷받침되어야 한

다. 감독조직을 별도로 두어 초기에는 지도위주의 감독을 행하고 점차적으로 감독의 강도를 높여가는 동시에 노조에게 현장출입권을 부여한다면 고용관리 체계가 정착되어 갈 것이다. 정착된 고용관리체계에 의해 개별 건설일용근로자의 고용관계가 명확해지며 이것이 모여 전체 건설일용근로자의 데이터베이스가 축적된다. 축적된 DB는 적절한 실업급여의 수급, 직업안정망을 통한 구인·구직정보의 실질적 매개, 초기업단위의 직업훈련을 통한 기능인력의 육성 등 종합적인 건설일용근로자의 사회안전망 구축에 필요한 기초자료로 활용된다. 결국 이러한 과정을 거쳐 건설근로자라는 직업이 사회적으로 직업인으로서의 지위를 회복하는 한편, 건설업의 생산성 향상을 통해 국가경쟁력의 제고에 기여하게 된다. 이상의 논의를 요약하면 [그림 5]와 같이 나타낼 수 있다.

[그림 5] 건설일용근로자에 대한 사회안전망 구축 개념도



[그림 8] 건설일용근로자에 대한 사회안전망 구축 개념도



## 參考文獻

- 건설근로자퇴직공제회, 추진현황 내부자료, 1999. 10.
- 국민연금관리공단, 『국민연금실무편람 1995』, 1996.
- 국민의료보험관리공단, 『국민의료보험 실무』, 1998.
- 김훈·심규범, 「건설근로자 고용개선에 관한 연구」, 한국노동연구원, 1999.
- 노동부, 『산재보험사업연보 1995』, 1996.
- , 『고용보험업무편람』, 1998.
- , 『사회보험 통합논의 기초자료집』, 1998.
- 노동부 중앙고용정보관리소, 『고용보험통계월보』, 1999. 6.
- 박명수, 『건설일용근로자 사회안전망 구축방안』, 한국건설산업연구원, 1999.
- 방하남·정연택·심규범, 「건설일용근로자의 고용구조 및 근로복지에 관한 연구」, 한국노동연구원, 1998.
- 보건복지부, 「4대 사회보험 통합을 위한 자료집」, 1998.
- 서울제15지구의료보험조합, 『의료보험업무편람』, 1995.
- 통계청, 『건설업통계조사보고서』, 1997, 1998.
- , 『경제활동인구연보』, 1998.
- , 「경제활동인구조사 테이프」, 1997, 1998.
- , 『한국통계월보』, 1998. 7.
- 한국노동연구원, 「건설근로자의 고용실태 및 의식조사」, 1996. 10.
- 한국보건사회연구원·한국노동연구원, 『실업실태 및 복지욕구조사』, 1998.
- 허재준 편, 『주요국의 건설노동시장 고용관계와 복지제도』, 한국노동연구원, 1999.
- 허재준·황덕순, 『고용보험 적용확대 방안 및 실태조사보고』, 한국노동연구원, 1998.

- Assaad, R., *Formal and Informal Institutions in the Labor Market, with Applications to the Construction Sector in Egypt*, World Development, vol. 21, no. 6, 1993.
- Villa, P., *The Structuring of Labour Markets*, Clarendon Press, Oxford, 1986.

<著者略歴>

- 許 裁 準
  - － 서울대 국제경제학과 졸업
  - － 프랑스 파리 10대학 경제학 박사
  - － 現 한국노동연구원 연구위원
- 沈 揆 範
  - － 명지대 경제학과 졸업
  - － 고려대 경제학과 박사과정 수료
  - － 現 한국노동연구원 책임연구원

---

건설일용근로자를 위한 사회안전망 구축방안

---

1999년 12월 25일 인쇄  
1999년 12월 30일 발행

---

발 행 인 박 烜 求

---

발 행 처 **한국노동연구원**  
주 소 150-0100 서울特別市 永登浦區 汝矣島洞  
16-2 中小企業會館 9層  
(代) (02) 782-0141 FAX (02) 786-1862

---

인 쇄 주식회사 천 세  
(代) (02) 2272-2727

---

등록일자 1988년 9월 14일  
등록번호 제13-155호

---

© 한국노동연구원

정가 4,000원