

2019. 12

연구보고서 2019-05

Korea  
Research Institute  
for Construction  
Policy

# 건설업 4대 사회보험 통합 신고 · 납부방안 연구

박광배



**RICON**  
대한건설정책연구원

연구보고서 2019-05

# 건설업 4대 사회보험 통합 신고 · 납부방안 연구

2019. 12.

대한건설정책연구원



## 연구진

박 광 배      연구 위 원      대한건설정책연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
대한건설정책연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.



## 발 간 사

사회보험은 국민에게 발생할 수 있는 위험을 강제보험의 형식으로 대비하게 하는 제도라고 할 수 있습니다. 인구구조와 경제사회적 변화는 사회보험의 필요성을 증대시키고 있습니다. 사각지대를 해소하고 가입자를 확대하는 것은 지향해야 할 방향이라고 할 수 있습니다.

건설근로자를 대상으로 운영되는 4대 사회보험 중 건강보험과 국민연금 사업장가입대상자가 2018년 8월부터 확대되었습니다. 제도 변화 이전 월 20일 이상 근로한 자가 사업장가입대상이었으나, 제도 변화에 따라 8일 이상 근로한 자는 사업장가입자로 편입되게 되었습니다.

사회보험은 지속적으로 가입자를 확대하고 있고, 건설근로자를 대상으로 직장가입자의 범위를 확대하는 것도 사회보험 누락을 방지할 수 있는 긍정적인 변화라고 할 수 있습니다.

그러나 건설업은 고정된 생산시설 설치가 불가능하고 건설근로자들은 취업과 실업이 반복되고 있습니다. 빈번하게 발생하는 건강보험과 국민연금 성립과 상실신고 및 납부, 그리고 원천징수를 효과적으로 수행하기 어려운 상황이라고 할 수 있습니다.

이 보고서는 사회보험 가입자 확대의 방향에 효과적으로 대응하기 위한 방안을 모색하고 관련 자료를 제공하는 것이 연구의 목적입니다. 보고서에서 제안한 대안들이 현실화 돼 건설근로자를 대상으로 한 사회보험 사업장가입자 확대가 건설업에서도 효과적으로 운영되기를 바랍니다.

2019년 12월  
대한건설정책연구원  
원장 유 병 권



## 제1장 서론

- 사회보험 발전과정은 복지 확대의 과정이라고 할 수 있음
  - 산재보험을 시작으로 건강보험, 국민연금, 고용보험이 차례로 운영되기 시작하였음
  - 제도의 사각지대를 해소하고 수혜 범위를 확대하는 방향성에 대한 긍정적인 인식과 공감대가 형성돼 있음
- 사회보험은 장래 발생할 수 있는 사회적 위험에 대한 대비로 국가가 강제보험의 형태로 운영하고 있는 제도임
  - 보험 형태의 운영을 통해서 수혜자가 비용을 부담하는 방식을 채택하고 있음
  - 동일한 위험에 처할 수 있는 다수의 국민을 가입자로 하여 대수의 원리를 활용하여 위험과 비용을 분담하고 있음
  - 강제보험의 형식을 취하지 않을 경우 보험이 필요한 사람이 오히려 누락되는 상황이 발생하게 될 가능성이 크며, 이런 측면에서 사회보험의 타당성이 있음
- 건설업을 대상으로 2018년 8월 1일부터 건강보험과 국민연금 직장가입자의 범위가 확대되었음
  - 제도 변화에 따라 건설현장에 많은 변화가 야기되고 있고, 영세업체의 업무 부담을 경감할 수 있는 대안 모색의 필요성이 큼
  - 제도 변화에 따라 사회보험이 건설업에서 효과적으로 운영될 수 있는 방안을 모색하는 것이 연구의 목적임

## 제2장 사회보험 운영 현황

- 2015년 기준으로 사회보험 가입률은 88%를 상회하는 수준임
  - 산재보험 가입률이 97.6%로 가장 높게 나타나며, 2006년에 비해 사회보험 가입률이 전반적으로 상승하였음
  - 5인 미만 사업장은 산재보험을 제외한 사회보험 가입률 제고가 필요한 수준임
  
- 사회보험료율은 매년 상승하는 추세이며, 2019년 기준 합계는 21.60%임
  - 건강보험과 국민연금 사용자와 근로자가 절반씩 부담함
  - 고용보험은 실업급여만 근로자 부담이 있고, 산재보험은 전액 사용자 부담으로 운영되고 있음
  
- 사회보험은 단계적으로 적용범위를 확대하여 건강보험과 국민연금은 전체국민을 대상으로 하고 있음
  
- 사회보험은 헌법과 사회보장법, 그리고 개별 법령을 법적 근거로 제도가 운영되고 있음
  - 헌법 제34조 제1항 및 제2항은 국민의 인간다운 생활을 할 권리를 보장하고 있어 사회보험의 가장 기초적인 근거가 됨
  - 그 밖에 사회보장법, 국민건강보험법, 국민연금법, 고용보험법, 산재보험법, 고용산재보험료징수법 등을 근거로 하고 있음
  
- 2011년 1월부터 사회보험의 징수는 건강보험공단에 통합돼 운영되고 있음

### 제3장 건설업 사회보험 현황

- 건설업 생산은 다수의 건설업자의 참여가 필요하며, 하도급방식이 활용되고 있음
  - 다수의 건설업자에게 고용된 건설근로자들이 상이한 계약기간과 시기에 노동을 제공하고 있어 노무관리에 많은 어려움이 있음
  - 빈번한 이동과 출역인원의 변동, 그리고 조업의 변동성이 크고 집중적인 작업이 이루어지는 등 사회보험 직장가입 관리에도 많은 어려움이 야기되고 있음
  
- 2018년 기준으로 건강보험 20.8%, 국민연금 22.2%, 고용보험 75.1%, 산재보험 99.1%의 가입률 수준을 보임
  - 현재 소득에 대한 선호도 높고, 건강보험은 피부양자 등재 등으로 가입을 기피하는 현상을 보임
  - 건강보험과 국민연금은 전문건설업체 규모가 작을수록 원천징수가 원활하지 못함
  - 원천징수가 안 되는 이유로는 현장의 빈번한 이동, 근로자의 가입 거부 등이 주요 원인으로 나타남
  
- 전문건설업체 사무직 상시종사자 5인 미만 비중은 2017년 기준으로 76.0%, 10인 미만으로 확대하면 91.6%임
  - 건강보험과 국민연금 업무 전담자가 절대 부족하고, 관련 업무에 대한 이해도도 높지 못함
  
- 사회보험 제도 이해와 누락 시 추징 및 과태료 처분 등에 대한 홍보와 교육 확대가 필요한 상황이라고 할 수 있음

## 제4장 건설근로자 사회보험 신고·납부 개선방안

- 건강보험·국민연금 신고·납부의 문제점
  - 빈번한 성립과 상실의 발생으로 업무부담 과중
  - 사후정산제도의 운영과정상 문제
  - 신고과정의 혼란
  - 보험료 산정기준의 상이
  
- 고용보험·산재보험 신고·납부의 문제점
  - 원천공제 의무화 미흡 및 정산의 복잡함
  
- 사회보험 신고·납부 개선방안
  - 건강보험과 국민연금 신고 납부를 통합, 신고양식의 사업자등록번호를 기준으로 건강보험공단에서 관리하는 방안
  - 건설업의 국민연금도 두루누리사업 지원대상으로 포함
  - 사후정산제도 개선방안으로 발주자 납부방식 활용
  - 사회보험 업무 대행 활성화하여 건강보험과 국민연금도 적용
  - 원천징수 거부에 대한 제재 강화
  - 개산보험료 산정방식 개선 필요
  - 건설업 특성 반영된 사회보험 운영 필요
  
- 해외사례의 시사점으로는 통합징수가 효과적으로 운영되고 있는 것으로 판단됨
  - 영국과 스웨덴은 국세청에서 국세 징수와 연계하여 사회보험료 징수가 이루어지고 있음
  - 프랑스는 사회보험징수기관, 독일은 건강보험조합에서 적용과 징수가 이루어지고 있음

## 제5장 결론 및 정책적 시사점

- 사회보험 신고·납부는 제조업 기반의 제도 설계와 운영이 이루어지고 있는 것으로 판단되며, 이에 따라 건설업은 많은 애로사항이 있는 것으로 파악됨
- 2018년은 전년 대비 건강보험과 국민연금 사업장가입자 비중이 증가하여 제도 변화의 영향이 나타나고 있는 것으로 파악됨
  - 사업장가입자 비중이 증가한 건설업체는 종사자수 5인 미만인 가장 많고, 다음이 10인 미만, 30인 미만 순임
  - 소규모 공사에 참여하는 영세 업체의 업무부담이 가중되고 있는 상황이라고 할 수 있음
- 사회보험제도에 대한 홍보 및 교육을 체계화하고 확대할 필요가 있는 것으로 판단됨
  - 특히 건설업은 영세 업체의 관련 업무 부담이 가중되고 있는 상황임에도 제도의 이해 및 처벌조항 등에 대해서 모르는 경우도 많음
- 발주자 납부방식 활용을 검토해야 할 것으로 판단됨
  - 사각지대 해소 및 건설업체 업무부담, 비용부담을 해소하기 위한 수단으로서 유용성이 있을 것으로 판단됨
- 신고·납부 경감방안으로 근로소득장려세제(EITC)와의 연계도 검토 필요성이 있는 것으로 판단됨
  - 근로소득장려세제 도입 이후 건설근로자의 소득신고 체계화되고 있고, 이와 연계한 사회보험 운영은 효율성 제고가 가능함



# - 목 차 -

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 배경 및 목적 .....	1
1) 연구의 필요성 .....	1
2) 연구의 목적 .....	2
2. 연구범위 및 보고서 구성 .....	3
1) 연구범위 .....	3
2) 보고서 구성 .....	4
<b>제2장 사회보험 운영 현황</b> .....	<b>7</b>
1. 사회보험의 의의 및 연혁 .....	7
1) 사회보험의 의의 .....	7
2) 사회보험의 연혁 .....	12
2. 사회보험의 법적 근거 .....	22
1) 건강보험의 법적 근거 .....	22
2) 국민연금의 법적 근거 .....	23
3) 고용보험의 법적 근거 .....	24
4) 산재보험의 법적 근거 .....	24
3. 사회보험 운영 및 관리체계 .....	24
1) 건강보험 .....	24
2) 국민연금 .....	27
3) 고용보험 .....	29
4) 산재보험 .....	30
<b>제3장 건설업 사회보험 현황</b> .....	<b>33</b>
1. 건설업 생산의 특성 .....	34

1) 입찰단계 .....	35
2) 시공단계 .....	37
3) 생산 환경의 제약 .....	39
2. 건설근로자 및 고용의 특성 .....	42
1) 건설근로자 특성 .....	42
2) 건설근로자의 고용 및 임금 .....	46
3. 건설업 사회보험 .....	58
1) 국민연금·건강보험 .....	62
2) 고용보험 .....	68
<b>제4장 건설근로자 사회보험 신고·납부 개선방안 .....</b>	<b>71</b>
1. 건설근로자 사회보험 신고·납부의 문제점 .....	71
1) 건강보험·국민연금 신고·납부 현황 .....	72
2) 건강보험·국민연금 신고·납부의 문제점 .....	73
3) 고용보험·산재보험 신고·납부 현황 .....	77
4) 고용보험·산재보험 신고·납부의 문제점 .....	83
2. 건설근로자 사회보험 신고·납부 개선방안 .....	91
1) 해외사례의 시사점 .....	91
2) 개선방안 .....	96
<b>제5장 결론 및 정책적 시사점 .....</b>	<b>105</b>
1. 결론 .....	105
2. 정책적 시사점 .....	107
1) 사회보험제도 홍보 교육 확대 .....	107
2) 발주자 납부방식 .....	108
3) 신고·납부 업무 경감방안 .....	109
<b>참고문헌 .....</b>	<b>111</b>

## - 표 목 차 -

〈표 2-1〉 기업규모별 사회보험 가입률 비교(2006년과 2015년) .....	7
〈표 2-2〉 사회보장제도 .....	8
〈표 2-3〉 4대 사회보험 유형 .....	9
〈표 2-4〉 사회보험 운영방식 비교 .....	9
〈표 2-5〉 사회보험의 내용 .....	10
〈표 2-6〉 사회보험별 보험요율(건설업 기준) .....	11
〈표 2-7〉 건강보험제도 확대과정 .....	13
〈표 2-8〉 건강보험제도 연혁 .....	14
〈표 2-9〉 국민연금제도 연혁 .....	17
〈표 2-10〉 고용보험제도의 변화 .....	19
〈표 2-11〉 산재보험제도의 변화 .....	21
〈표 2-12〉 건강보험 보험료 부과체계(2019년 기준) .....	27
〈표 2-13〉 건강보험 급여 개요 .....	27
〈표 2-14〉 국민연금 가입 대상 .....	28
〈표 2-15〉 고용보험 적용대상 및 적용제외 .....	30
〈표 2-16〉 산재보험 가입자별 보험료 산정 .....	31
〈표 3-1〉 건설생산 프로세스 주요 활동과 참여주체(건축공사) .....	35
〈표 3-2〉 산업별 주당 평균 근로시간 .....	40
〈표 3-3〉 산업별 월평균 총실근로시간(2017년 6월 기준) .....	41
〈표 3-4〉 업종·사업체 규모별 조업의 변동성 .....	42
〈표 3-5〉 건설근로자 평균 연령(2017년 기준) .....	44
〈표 3-6〉 수급 어려운 건설근로자 유형 .....	45
〈표 3-7〉 전문건설업자의 일용근로자 채용 시 어려움 .....	46
〈표 3-8〉 직종별 피고용자수 변화추이 .....	47
〈표 3-9〉 건설업 임시직 기능공 변화 추이 .....	48
〈표 3-10〉 업종별 건설업체수 변화 추이 .....	49
〈표 3-11〉 전문건설업자의 일용근로자 평균고용기간 추이 .....	50

〈표 3-12〉 건설근로자 경력별 구직경로(2015년) .....	52
〈표 3-13〉 건설근로자 현재 구직경로(2018년) .....	52
〈표 3-14〉 건설근로자 평균 근로일수 비교 .....	54
〈표 3-15〉 최근 한 달 및 현장별 근로일수(2018년) .....	56
〈표 3-16〉 최근 1년간 임금소득 .....	57
〈표 3-17〉 건설업 종사자 사회보험 가입률 .....	59
〈표 3-18〉 산업별 사회보험 가입률 추이 .....	60
〈표 3-19〉 건설근로자 사회보험 가입률(특수형태 제외) .....	61
〈표 3-20〉 국민연금·건강보험 근로자부담분 원천징수 여부 .....	64
〈표 3-21〉 국민연금·건강보험 근로자부담분 원천징수 안하는 이유 .....	65
〈표 3-22〉 공공공사 일용근로자의 국민연금·건강보험 미가입 이유 .....	65
〈표 3-23〉 민간공사 일용근로자의 국민연금·건강보험 미가입 이유 .....	66
〈표 3-24〉 국민연금·건강보험 사업장별 신고 및 미신고 시 추정인지 여부 .....	67
〈표 3-25〉 전문건설업체 사무직 상시종사자 보유실태 추이 .....	67
〈표 3-26〉 전문건설업체 사무직 평균 근속기간 추이 .....	68
〈표 3-27〉 산업별 사업장 .....	69
〈표 3-28〉 하도급공사 고용보험 가입실태 .....	69
〈표 3-29〉 실업급여 고용보험료 원천징수 실태 .....	70
〈표 4-1〉 4대 사회보험 보험료율(2018년 기준) .....	71
〈표 4-2〉 국민연금·건강보험 사후정산제도 .....	75
〈표 4-3〉 고용보험 및 산재보험 요율 .....	77
〈표 4-4〉 지역을 구분하지 아니하고 적용하는 산업분류별 기준보수액 .....	78
〈표 4-5〉 고용·산재보험 보험관계 성립일과 제출서류 .....	79
〈표 4-6〉 고용·산재보험 신고 .....	80
〈표 4-7〉 사회보험 적용기준 .....	85
〈표 4-8〉 보수총액의 적용기준 .....	86
〈표 4-9〉 건설공사 노무비율 .....	87
〈표 4-10〉 주요 산업 고용보험 적용사업장 현황 추이 .....	88
〈표 4-11〉 주요 산업 고용보험 피보험자, 취득자 및 상실자 비중 추이 .....	89

〈표 4-12〉 사업종류별 고용보험 징수현황(2018년) .....	90
〈표 4-13〉 사업종류별 산재보험 징수현황(2018년) .....	90
〈표 4-14〉 건설업 고용보험·산재보험 가입자 현황(2018년) .....	91
〈표 4-15〉 두루누리사업 보험료 지원(2019년 기준) .....	99
〈표 4-16〉 전문건설업자 도급실적 추이 .....	100
〈표 4-17〉 하도급공사 계약단계 부당행위 유형(예시) .....	101
〈표 4-18〉 고용보험 산업별 사업장 성립 소멸현황(2018년) .....	104

## - 그림 목차 -

[그림 3-1] 공사의 원가체계 .....	37
[그림 3-2] 하도급 생산방식 .....	39
[그림 3-3] 건설업체 평균 종업원 추이 .....	43
[그림 3-4] 건설근로자 건설현장에서의 요구사항 .....	51
[그림 3-5] 분기별 건설업 취업자 추이 .....	55
[그림 3-6] 동절기와 춘추/하절기 한 달 평균 근로일수 .....	55
[그림 4-1] 고용 및 산재보험 처리절차 .....	83
[그림 4-2] 영국의 사회보험료 관리체계 .....	92
[그림 4-3] 스웨덴의 사회보험료 관리체계 .....	93
[그림 4-4] 독일의 사회보험료 관리체계 .....	94
[그림 4-5] 프랑스의 사회보험료 관리체계 .....	95
[그림 4-6] 건설업의 국민연금 직장가입 사업장과 가입자(2017-2018) .....	97

## 1. 연구의 필요성 및 목적

### 1) 연구의 필요성

사회보험 발전과정은 복지 확대의 과정이라고 할 수 있다. 국민을 대상으로 건강보험과 국민연금이 시행되고 있다. 실업에 대한 대비와 직업능력개발을 위해서 고용보험이 시행되고 있다. 사업장에서 재해를 당한 근로자의 보호 및 재활을 위해서 산업재해보상보험(이하 산재보험)이 시행되고 있다. 4대 사회보험은 보험의 형태로 운영되고 있으나, 사회보장제도로 범위를 확대하며 복지증진에 실질적인 기여를 하고 있는 중요한 제도라고 할 수 있다.

사회보험의 확대과정이 국민과 근로자를 보호하는 사회적인 발전이라고 할 수 있고, 이에 따라 제도가 시행되지 못하고 있는 사각지대를 없애고 수혜의 범위를 확대하는 것이 여전히 필요하다.

건설근로자의 국민연금과 건강보험 사업장가입 요건은 월 20일 이상 근로였으나, 국민연금법 시행령 제2조의 개정예에 따라 2018년 8월 1일부터는 월 8일 이상 근로하는 경우 사업장가입자가 되도록 했다. 건설근로자의 노후소득 보장을 강화하고 사각지대를 축소하는 방향으로의 변화라고 할 수 있다.

이로 인하여 건설현장에서는 많은 변화와 혼란이 발생할 수 있을 것으로 예상된다. 이런 점이 고려되어 이미 발주돼 공사가 진행 중인 공사에 대해서는 개정안의 적용을 2년 간 유예하는 보완책이 발표되기도 했다.

노동은 가장 본질적인 생산요소이다. 건설근로자는 건설업의 생산요소로 사용되고 있는데, 생산요소의 활용은 해당 산업구조 및 시장상황에 직접적으로 영향을 받게 된다.

건설시장은 가격경쟁이 주도하는 시장이며, 시장에서 경쟁력을 확보하기 위해서 건설업자들은 비용최소화를 추구하고 있다. 비용을 최소화하기 위해서는 기계장비 등의 고정비보다 가변요소인 노동 비용을 효과적으로 사용하는 방법이 모색된다. 이 과정에서 건설근로자이 고용은 임시·일용직의 불안정한 상황에 처하게 된다.

임시·일용직 고용은 건설근로자를 상시적으로 불규칙한 구직자의 지위에 놓이게 만든다. 또한 건설업 생산환경이 자연조건에 영향을 직접적으로 받기 때문에 근로일수도 불규칙하게 된다.

건설근로자의 고용상태가 불안정 할 뿐만 아니라 사회보험의 취지를 고려할 때 범위 확대의 필요성에 대해서는 공감대가 형성돼 있다고 할 수 있다.

그러나 건설근로자를 고용하여 생산활동을 하는 전문건설업자는 규모가 영세 할 뿐만 아니라 소수에 불과한 종사자는 공사와 관련된 업무에 특화돼 있다. 또한 건설근로자는 동일한 사업장에서의 근로일수가 길지 않아 서로 다른 현장을 이동하게 된다.

이에 따라 사업장 가입자로서의 성립과 상실이 반복적으로 나타나고 있다. 또한 수도권 이외의 지방 중소도시에서는 구인난으로 인하여 사회보험 확대에 의한 문제도 발생하고 있는 것으로 파악되고 있다.

이처럼 건설근로자를 대상으로 사회보험을 확대하는 방향성에 대해서는 인식의 공감대가 있으나, 충분한 준비기간 부족에 따른 문제가 발생하고 있다. 또한 대상 사업장의 확대에 따른 건설업자의 업무 부담을 경감시킬 수 있는 방안에 대한 요구도 많다.

## 2) 연구의 목적

2018년을 기준으로 건설업 사업장은 전 산업에서 가장 숫자가 많은 것으로 나타났다. 산업의 범위가 가장 넓은 제조업에 비해 1.6배 많은 수준이다. 그리고 대부분 건설업 사업장은 소규모이다.

건설업체는 종합공사를 시공하는 건설업(이하 종합건설업)과 전문공사를 시공하는 건설업(이하 전문건설업) 모두 규모가 매우 영세하고 사무를 담당하는 직원이 부족하며, 이들의 근속기간도 길지 않아 업무에 전문성이 높지 않은 것이 일반적인 상황이다.

이런 상황에서 건강보험과 국민연금의 건설근로자 사업장가입 범위가 확대되었다. 기존 20일 이상 근로를 기준으로 했던 것이 8일 이상 근로하는 경우 사업장 가입자로 포함되게 되었다.

사회보험의 목적을 고려하면 사회보험의 대상범위를 지속적으로 확대하는데 대한 공감대는 형성돼 있는 것으로 판단된다. 특히 건설근로자는 퇴직금 적용이 안 되는 경우도 다수여서 노후에 필요한 소득과 육체노동에 따른 건강상의 문제 등을 사회보험으로 대비해야 할 필요성도 크다.

그러나 건설업체의 규모와 업체별로 한 개 이상의 현장을 운영하는 경우 건설근로자의 빈번한 채용과 퇴직 등에 따라 사회보험 업무가 부담이 되고 있다.

이 보고서는 건설근로자를 대상으로 하는 사회보험 범위 확대에 인하여 발생하는 문제점을 검토하고, 이를 개선할 수 있는 대안을 제시하는 것을 연구의 목적으로 한다.

## 2. 연구범위 및 보고서 구성

### 1) 연구범위

건설업은 건설공사를 하는 업이며, 종합공사를 시공하는 건설업(이하 종합건설업)과 전문공사를 시공하는 건설업(이하 전문건설업)으로 구분하고 있다.

종합건설업과 전문건설업 종사자의 직무는 다양하고 직종도 많다. 이들 모두 건설업 종사자이지만, 본 연구에서 대상이 되는 종사자는 현장에서 노무를 제공하는 근로자로 한정하였다.

현장에서 노무를 제공하는 근로자는 본사 또는 현장에서 관리업무에 종사하는 근로자와 고용형태가 다르고, 불안정한 고용으로 인하여 사회보험의 대상으로서도 특징을 갖고 있다. 따라서 이들을 대상으로 연구를 진행하여 신고와 납부를 통합할 수 있는 방안을 모색한다. 이런 대안은 건설사업주의 업무 부담을 경감하면서 임시·일용직의 형태로 노동을 제공하는 건설근로자의 사회보험 가입률 제고에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

실무상으로도 건설현장에서 일하는 건설근로자는 현장별로 본사 근로자와 별개로 제도가 운영되고 있고, 국민연금과 건강보험 사후정산제도가 적용되고 있다.

## 2) 보고서 구성

제1장에서는 연구의 필요성과 목적, 연구범위를 제시하였다. 그리고 보고서의 구성에 대해서도 간략하게 소개하였다.

제2장에서는 사회보험 운영 현황에 대해서 요약하여 제시하였다. 건설근로자를 대상으로 하는 사회보험에 대해서 검토하고 대안을 모색하는 연구이므로 사회보험의 각 제도에 관한 전반적인 검토는 반드시 필요한 과정이다.

제3장은 앞 장에서 검토한 사회보험 관련 사항과 건설업에서 운영되고 있는 사회보험에 대해서 분석하였다. 건설근로자를 대상으로 하는 사회보험 검토를 위해서는 건설업과 생산방식, 그리고 건설근로자의 특성에 대해서 제시하여야 할 필요가 있다.

제4장은 건설근로자를 대상으로 하는 사회보험의 개선방안을 제안하였다. 먼저 국민연금과 건강보험의 납부방식 및 현황을 검토하고 개선방안을 도출했다. 다음으로 근로복지공단이 보험자인 고용보험과 산재보험의 납부방식 및 개선방안을 제시했다. 산재보험은 사용자가 전액 부담하고 있으며, 가입률이 매우 높아 별도로 개선방안을 검토하지 않았다. 개선방안 도출과정에서는 건설업의 생산 특성과 건설근로자의 이동성 등을 감안하여 개선방안을 검

토했으며, 해외사례도 참고하여 개선방안을 제안했다.

보고서에서 제시한 국민연금과 건강보험의 개선과제로는 빈번한 취득과 상실의 반복적인 발생, 사후정산제도의 문제, 신고과정의 복잡함과 혼란, 보험료 산정기준의 상이함 등이다. 다음으로 고용보험의 개선과제로는 원천공제가 강행규정으로 운영되고 있지 않은 점과 정산의 복잡함 등이다.

해외사례는 영국과 스웨덴, 독일과 프랑스를 대상으로 하였으며, 검토결과 의 시사점은 통합징수를 통해서 효과적인 운영이 이루어지고 있다는 것을 파악할 수 있었다.

문제점 파악과 해외사례의 시사점을 기반으로 개선방안을 도출하였다. 먼저 국민연금 및 건강보험은 신고·납부를 통합하는 방안을 제안하였는데, 신고양식에 기재하는 항목들 가운데 사업자등록번호를 관리하여 건강보험공단이 건강보험과 국민연금 신고를 연계하는 방안을 제안하였다. 건강보험공단은 2011년 이후 사회보험을 통합징수하고 있는 기관이라는 점에서 건강보험공단이 신고와 납부를 통합 관리하는 것이 효과적이라고 판단했다.

다음으로 두루누리사업 지원대상을 확대하여 건설업을 대상으로도 국민연금이 지원되어야 한다는 의견을 제시했다. 두루누리사업은 국민연금과 고용보험을 대상으로 근로자와 사용자를 지원하는 제도로 운영되고 있다. 그러나 건설업은 국민연금 지원대상 업종에서 제외돼 있는 실정이다. 2019년 기준 월평균 보수 210만원 미만 근로자를 대상으로 하고 있는데, 2018년 8월부터 8일 이상 근로한 건설근로자도 국민연금 직장가입자가 된다. 따라서 지원대상 근로자가 다수 있을 것으로 판단되므로 건설근로자의 국민연금에 대해서도 두루누리사업 지원이 이루어져야 한다는 제안을 했다.

국민연금과 건강보험을 대상으로 시행중인 사후정산제도 개선방안으로 발주자 납부방식의 도입을 제안했다. 사후정산을 위해서는 산출내역서에 보험료를 명기하여 입찰 시 제출해야 한다. 그러나 가격경쟁시장에서 보험료를 포함하여 산출내역서를 작성하는데 현실적인 어려움이 있다. 특히 하도급자도 고용계약을 체결한 근로자의 국민연금과 건강보험을 부담해야 하는데, 하

도급 공사에서는 더욱 산출내역서에 보험료를 포함하여 입찰에 참여하는 것이 어렵다. 따라서 사후정산제도의 취지에도 불구하고 효과적인 시행이 이루어지기 어려운 구조이므로 발주자가 직접 보험료를 납부하는 방식으로 제도가 운영될 필요성이 큰 것으로 판단되며, 이를 개선방안으로 제안하였다.

사회보험 업무 대행 활성화 필요성에 대한 의견도 개선방안으로 제안했다. 전문건설업체의 약 91%가 사무직 상시종사자 10인 미만 업체라는 점을 감안하면 사회보험 업무가 부담으로 작용하고 있다. 따라서 사회보험 업무 대행기관을 활성화 할 필요성이 크다.

원천징수는 사용자에게 의무가 부과돼 있으나, 건설근로자가 거부 시에는 다른 대안이 없다. 사용자가 신고와 납부를 누락하게 되면 과태료와 추징 대상이 된다. 따라서 건설근로자의 사회보험료 원천징수 거부를 제재할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 이를 통해서 사용자의 암묵적인 원천징수 거부도 예방할 수 있고 사회보험 사각지대 해소에 기여할 수 있는 수단이라는 의견을 제안했다.

제5장에서는 연구의 결론을 제시하고, 연구과정에서 파악된 내용 중 정책적인 검토가 필요한 사항을 시사점으로 제시하였다.

## 1. 사회보험의 의의 및 연혁

### 1) 사회보험의 의의

2015년 한국경영자총협회가 발표한 자료에 의하면 기업별 사회보험 가입률은 88%를 상회하는 수준인 것으로 나타났다. 산재보험 가입률은 97.6%였다. 10년 전인 2006년에 비해 가입률이 높아진 것으로 나타났다.

사회보험은 제도 운영취지에 맞게 국민에게 발생할 수 있는 각종 사회적 위험으로부터 국민을 보호하는 제도로서 활용도를 제고하고 있는 것으로 판단된다. 다만 5인 미만 기업체의 가입률은 산재보험을 제외하고는 개선이 필요한 상황이라고 할 수 있다.

〈표 2-1〉 기업규모별 사회보험 가입률 비교(2006년과 2015년)

구분	국민연금		건강보험		고용보험		산재보험	
	2006	2015	2006	2015	2006	2015	2006	2015
전체	84.3	88.7	84.3	88.4	83.5	89.3	93.3	97.6
300인 이상	97.6	99.0	99.4	99.7	96.1	96.8	99.9	99.5
300인 미만	81.8	87.1	81.7	86.8	81.3	88.2	92.1	97.4
5인 미만	50.7	69.5	49.5	68.9	51.4	69.4	71.1	90.7
5~29인	91.6	90.8	91.6	90.7	90.8	93.5	98.3	99.4
30~299인	96.6	97.0	97.4	97.2	96.6	97.4	99.6	99.8

자료: 한국경영자총협회, 사회보험비용 국민부담 현황 및 개선과제.

사회보장기본법 제3조 제2호는 사회보험이란 국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도라고 정의하고 있다.

사회보험은 사회적 위험으로부터 국민을 보호하는 사회보장제도 운영의 한 유형이라고 할 수 있다. 협의의 사회보장은 사회보험과 공공부조, 사회복지 서비스 등을 포괄하는 개념이다.

사람의 생애주기에서 발생할 수 있는 질병과 사망, 노령, 그리고 실업은 당사자와 가족에게 큰 위험이다. 이런 위험을 대수의 원리로 대처하는 방식이 보험이다.

이런 위험들은 기본적으로는 개인적인 차원에서 대처해야 하는 문제들이라고 할 수 있다. 그러나 다양한 사람들이 생활하고, 소득과 생활수준의 차이로 인하여 개별적인 대처에만 맡겨두는 것은 사회적으로 막대한 비용이 투입되는 일이라고 할 수 있다. 개별적인 대처가 미흡하다고 해서 위험에 처한 사람을 방치할 수는 없는 일이기 때문이다.

〈표 2-2〉 사회보장제도

구분		주요 제도
사회보장 (광의)	사회보장(협의)	사회보험: 공적연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험, 노인장기요양보험
		공공부조: 생활보장, 의료보장, 재해보장
		사회복지서비스(노인·부녀자·아동·장애인복지 등)
	관련 제도	주택 및 생활환경, 지역사회개발, 공중보건 및 의료 영양, 교육, 인구 및 고용대책

개인의 생애주기에서 발생할 수 있는 위험을 국가가 강제 보험의 형태로 운영·관리하는 제도가 사회보험이며, 건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험의 4종류가 있어 4대 사회보험이라고 한다.

4대 사회보험을 관장하는 부처는 보건복지부와 고용노동부인데, 건강보험과 국민연금은 보건복지부, 건강보험은 국민건강보험공단에서 운영하고 있고, 국민연금은 국민연금공단에 의해 운영되고 있다.

고용보험과 산재보험은 고용노동부가 관할하고 있다. 제도의 실무적인 운영은 근로복지공단에 위탁되어 있다.

한국 사회보험의 시초는 산재보험이다. 산재보험은 1964년부터 시행되었다. 이후 건강보험과 국민연금, 고용보험이 차례로 도입돼 시행되고 있다. 건강보험과 국민연금은 사업장과 지역을 통합관리하고 있다. 2019년을 기준으로 할 때 사회보험료율의 합계는 21.60%이다(〈표 2-6〉 참조).

〈표 2-3〉 4대 사회보험 유형

구분	건강보험	국민연금	고용보험	산재보험
관장부처	보건복지부		고용노동부	
운영주체	국민건강보험공단	국민연금공단	노동부(고용지원센터) 근로복지공단	근로복지공단
근거법령	국민건강보험법	국민연금법	고용보험법	산업재해보상보험법
			고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률	
보장내용	의료보장/건강증진	소득보장	고용안정/직업능력개발/실업급여지급	산업재해/재활
도입시기	1977. 7. 1.	1988. 1. 1.	1995. 7. 1.	1964. 7. 1.
관리대상	전 국민	근로자/자영자 (18~60세)	상시 1인 이상 근로자	

〈표 2-4〉 사회보험 운영방식 비교

구분	건강보험	국민연금	고용보험	산재보험
시행연도	1977년 (장기요양보험 2008년)	1988년	1995년	1964년
자격관리 방식	사업장·지역 통합	사업장·지역 통합	사업, 가입자	사업, 가입자
보험료 부과단위	사업장, 지역(세대)	사업장, 지역(개인)	사업	사업
급여방식	현물(균등)	현금(소득비례)	현금(소득비례)	현물(균등) 현금(소득비례)
관리기관	국민건강보험공단	국민연금공단	근로복지공단	근로복지공단

〈표 2-5〉 사회보험의 내용

구분	건강보험	국민연금	고용보험	신제보험
시행	1977년	1988년	1995년	1964년
법률	국민건강보험법	국민연금법	고용보험법	산업재해보상보험법
기본성격	의료보장단기보험	소득보장장기보험	실업고용중기보험	산업재상단기보험
급여방식	현물급여·공동급여	현물급여·소득비례	현물·공동급여·소득비례	현물·공동급여·현금·소득비례
가입자	모든 국민(직장/지역가입자 및 피부양자)	국내 거주 18세 이상 60세 미만 국민(사업자가입자, 지역가입자)	사업주 및 근로자	사업주
급여	①요양급여 ②간강검진 ③부기급여	①노령연금 ②장애연금 ③유족연금 ④반환일시금	①고용안정·직업능력개발사업 ②실업급여(구직급여, 취업촉진수당)	① 요양급여 ② 휴업급여 ③ 장해급여 ④ 간병급여 ⑤ 유족급여 ⑥ 상병(傷病)보상연금 ⑦ 장의비(葬儀費) ⑧ 직업재활급여
보험료	사업주	4.5%	0.95%~1.5%(고용안정·직업능력개발사업)	4.05%
	근로자	3.12%	0.65%(실업급여) 0.65%	-
부과단위	사업장, 지역(개인별)	사업장, 지역(개인별)	사업장	사업장
별칭	1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금, 500만원 이하의 과태료	1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금, 50만원 이하의 과태료	300만원 이하의 과태료	300만원 이하의 과태료

주: 보험료율은 2018년 기준.

〈표 2-6〉 사회보험별 보험료율(건설업 기준)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019												
건강보험	4.31	4.48	4.77	5.08	5.08	5.33	5.64	5.80	5.89	5.99	6.07	6.12	6.12	6.24	6.46												
국민연금	9.00																										
고용보험	0.90			1.10			1.30			1.30			1.30			1.55											
신재보험	3.10	3.40	3.80	3.60	3.90	3.70	3.60	3.70	3.70	3.80	3.80	3.80	3.90	3.90	4.05	4.05											
장기요양	-			0.33			0.37			0.38			0.39			0.40			0.43			0.46			0.54		
보험료율 합계	17.31	17.78	18.47	18.91	19.21	19.28	19.71	19.98	20.28	20.48	20.57	20.62	20.75	21.30	21.60												

주: 1. 고용보험은 실업급여 보험료율 기준.

2. 신재보험료율은 사업종류별로 상이하며, 표에는 건설업의 신재보험료율이 제시돼 있음.

## 2) 사회보험의 연혁

사회보험은 보험이라는 명칭을 사용하고 있으나, 사회보장정책이다. 이런 사회보장제도는 1964년 산재보험을 시작으로 다른 사회보험 제도들이 도입되어 시행되었다. 건강보험은 1977년, 국민연금은 1988년, 고용보험은 1995년 운영이 시작되었다.

산재보험이 가장 먼저 도입된 것은 당시의 사회적 필요성에 따른 것이었다고 할 수 있다. 1960년대 한국은 산업화가 급속하게 진행되었고, 이 과정에서 산업현장에서 재해를 당하는 근로자들이 크게 증가했다. 이를 사회보장 정책으로 수용한 것이 산재보험의 시작이라고 할 수 있다.

이후 건강보험과 국민연금, 그리고 가장 뒤에 고용보험이 도입된 것도 사회적인 요구와 변화양상에 따른 것이라고 할 수 있다. 이처럼 사회보험은 각각의 제도가 제도적인 독자성을 갖고 변화와 발전, 그리고 가입대상의 확대가 이루어져 왔다. 이하에서는 사회보험의 변화와 발전과정을 검토하고, 간략하게 제시하였다.

### (1) 건강보험

2018년 기준 건강보험 직장가입자는 17,479천명이며, 전년 대비 3.86%가 증가한 규모이다. 지역가입자는 14,082천명이며, 전년 대비 0.29%가 증가한 수준이다. 2018년 건강보험 보험료 부과액은 53조 8,965억원으로 전년 대비 6.9%가 증가한 것으로 나타났다. 직장보험료 부과액은 45조 9,221억원이었다.

건강보험<sup>1)</sup>은 도입 이후 지속적으로 적용 대상이 확대되었고, 2019년까지

---

1) 건강보험은 사회보험 방식으로 운영되고 있는데, 사회보험은 국가가 기본적으로 의료보장에 대한 책임을 지지만, 의료비에 대한 국민의 자기 책임을 일정부분 인정하는 체계이다. 정부기관이 아닌 보험자가 보험료를 통해 재원을 마련하여 의료를 보장하는 방식이다. 정부에 대해 상대적으로 자율성을 지닌 기구를 통한 자치적 운영을 근간으로 한다. 의료공급자가 국민과 보험자 사이에서 보험급여를 대행하는 방식이다. 독일과 프랑스 등이 사회보험 방식으로 의료보장을 제공하는 대표적인 국가에 해당한다.

3차례의 큰 변화가 있었다. 최초의 변화는 1963년 12월 의료보험법 제정이었다. 이후 1976년에는 의료보험법의 전면적인 개정이 있었다. 마지막으로 1999년에는 국민건강보험법이 제정되었다.

의료보험법 제정 시기인 1961년 산업별 취업인구는 농림수산업 종사자가 전체의 63.1%에 달했다. 의료보험 초창기 대상자인 광공업 종사자는 8.7%에 불과했다.

1976년 의료보험법이 전면적으로 개정되었다. 이 개정에 따라 1977년부터 500인 이상 사업장을 대상으로 의료보험 제도가 확대되었다.

1988년 농어촌지역 의료보험 시행, 1989년 도시자영자까지 제도의 적용 범위가 확대되었다. 이에 따라 1989년 7월부터는 전 국민이 의료보험 적용 대상이 되었다.

〈표 2-7〉 건강보험제도 확대과정

피용자제도	연도	자영자제도
300인 이상 사업장 임의적용 근거마련	1963	
	1970	자영업자에 대한 임의적용 근거마련
500인 이상 사업장 당연 적용	1977	
공무원 및 사립학교 교직원 당연 적용 300인 이상 사업장 당연 적용	1979	
100인 이상 사업장 당연 적용	1981	지역의료보험 1차 시범사업 실시(홍천, 옥구, 군위) 직종의료보험조합 설립
16인 이상 사업장 당연 적용	1982	지역의료보험 2차 시범사업 실시(강화, 보은, 목포)
5인 이상 사업장 당연 적용	1988	농어촌지역 자영자 당연 적용
	1989	도시지역 자영자 당연 적용

자료: 국민건강보험공단 홈페이지.

1999년 국민건강보험법 제정은 국민건강보험 통합과 의약분업이 시행되는 과정을 거쳐 도시지역으로 확대되면서 2차<sup>2)</sup> 통합단계로 이어지게 됐다. 2차 통합으로 139개 직장조합별로 상이했던 보험료 부과체계가 단일화 됐다.

2) 1998년 10월 당시 227개 지역의료보험조합과 공무원 사립학교 교사를 대상으로 국민 의료보험관리공단이 통합되는데, 이를 의료보험 1차 통합이라고 한다.

1997년 국민의료보험법이 제정되었고, 1999년 2월 국민건강보험법 제정에 따라 의료보험에서 건강보험으로 명칭이 변경되고, 직장, 직종, 지역, 공무원 및 사립학교 교직원 등으로 적용대상을 분리하여 운영되기 시작했다. 2000년 7월에는 국민의료보험관리공단과 직장의료보험조합이 통합돼 국민건강보험공단으로 출범하면서 의료보험 완전통합이 이루어졌다.

2001년 7월에는 5인 미만 사업장의 근로자가 직장가입자로 편입되었고, 2003년 7월에는 직장재정과 지역재정이 통합됨으로서 실질적인 건강보험 통합이 이루어졌다.

2005년 7월부터는 노인장기요양보험 시범실시, 이후 노인장기요약보험법 제정으로 노인장기요양보험이 실시되는 근거가 마련되었다. 그리고 2011년 1월부터는 건강보험공단이 4대 사회보험을 통합징수하는 변화가 있었다.

이처럼 건강보험은 1963년 농어촌 의료보험을 시작으로 1989년 도시지역 자영업자 적용대상 확대와 전 국민 의료보험이 시행되었다. 1998년에는 지역의료보험과 공무원·교직원 의료보험이 통합되었다. 이후 2000년에는 직장 의료보험까지 통합되었으며, 이를 계기로 국민건강보험이 전 국민을 대상으로 운영되게 되었다.<sup>3)</sup>

〈표 2-8〉 건강보험제도 연혁

시기	주요 내용
1963. 12.	의료보험법 제정
1977. 7.	500인 이상 사업장 근로자 의료보험 실시(486개 조합 설립)
1979. 1.	공무원 및 사립학교 교직원 의료보험 실시
1981. 1.	100인 이상 사업장 의료보험 적용 확대
1988. 1.	농어촌 지역의료보험 확대 실시

(표 계속)

3) 국회예산정책처에 의하면 2019년 6월 기준 건강보험 가입자는 전 국민의 97.2% 수준인 5,110만명이다.

시기	주요 내용
1988. 7.	5인 이상 사업장 의료보험 적용 확대
1989. 7.	도시지역의료보험 실시 → 전국민 의료보험 실현
1997. 12.	국민의료보험법 제정
1998. 10.	지역의료보험조합(227개 조합)과 공무원, 교직원 의료보험관리공단 통합 국민의료보험관리공단 출범
1999. 2.	국민건강보험법 제정
2000. 7.	국민의료보험관리공단과 직장의료보험조합(139개) 통합 국민건강보험공단 출범(의료보험 완전통합)
2001. 7.	5인 미만 사업장 근로자 직장가입자 편입
2002. 1.	국민건강보험재정건전화특별법 제정
2003. 7.	직장재정과 지역재정 통합(실질적인 건강보험 통합)
2005. 7.	노인장기요양보험 시범사업 실시
2007. 4.	노인장기요양보험법 제정(법률 제8403호)
2008. 7.	노인장기요양보험 실시
2011. 1.	사회보험 징수통합(건강보험, 국민연금, 고용보험, 산재보험)
2012. 7.	포괄수가제 병·의원급 의료기관 당연 적용(7개 질병군 입원환자)
2013. 8.	중증질환 재난적 의료비 지원사업 실시
2015. 1.	간호·간병통합서비스 보험급여 적용 (2015. 12. 의료법 개정으로 기존 포괄간호서비스에서 간호·간병통합서비스로 명칭 변경)
2019. 7.	외국인 지역가입자 당연 적용 실시

자료: 국민건강보험공단 홈페이지.

## (2) 국민연금

국민연금은 가입자와 사용자로부터 정률의 보험료를 징수하고, 이를 재원으로 사회적 위험에 노출돼 소득이 중단되거나 상실될 가능성이 있는 사람들에게 다양한 급여를 제공하는 제도라고 할 수 있다.

국민연금을 통해 제공되는 급여에는 노령으로 인한 근로소득 상실을 보전하기 위한 노령연금, 주소득자의 사망에 따른 소득상실을 보전하기 위한 유족연금, 질병 또는 사고로 인한 장기근로능력 상실에 따른 소득상실을 보전하기 위한 장애연금 등이 있다.

국민연금은 1973년 국민복지연금법 제정으로 제도 시행을 위한 근거가 마련되었으나, 석유파동으로 인한 경기불황으로 1974년 1월부터 시행이 예정됐던 국민연금제도 시행이 무기한 연기되는 상황을 맞기도 했다. 1970년대의

중심 산업은 농어업이었으며, 국민소득이 매우 낮은 수준이었다. 이런 상황도 국민연금제도가 시행되는데 것이 현실적인 어려움으로 작용된 것으로 판단된다.

1986년 국민연금법 개정이 있었는데, 이때는 산업구조의 변화가 급격하게 진행됐고, 월급생활자가 크게 증가하게 되었다. 월급생활자의 급격한 증가에 따라 실업과 퇴직이 되는 경우 임금근로자의 사회안전망 확충에 대한 필요성이 크게 부각되었다.

1988년 국민연금제도는 사업장 근로자를 대상으로 시행되기 시작했다. 1992년에는 근로자 5인 이상 사업장으로 적용범위가 확대되었으며, 1995년에는 농어촌까지 적용범위가 확대되는 진전이 있었다.

국민연금은 점진적으로 적용범위를 확대하면서 제도의 정비와 발전이 병행되고 있었으나, 1997년 발생한 외환위기로 큰 변화를 맞게 된다. 구조조정 여파에 따라 실업자가 크게 증가하게 됐고, 노후를 위한 연금을 적립하는 것은 여전히 필요성에 대한 인식에는 변화가 없었으나, 실직자의 증가로 국민연금제도를 운영하는 것에 대한 현실적인 어려움에 직면하게 됐다. 이에 따라 1997년 12월 ‘국민연금제도개선기획단’에 의해 국민연금 제도개선안이 발표됐다. 개혁안은 국민 부담을 증가시키고 급여수준을 하향하는 문제가 있다는 반대에 직면하게 됐고, 이에 따라 제도개혁은 무산되었다. 이후 1998년으로 예정됐던 연금의 도시지역 확대는 1999년 4월에야 시행되게 되었다.

2003년 7월 1일부터는 국민연금 당연적용 대상이 5인 미만 사업장으로 확대되었고, 2006년부터 모든 사업장을 대상으로 적용하는 것으로 계획되었다. 이에 따라 2006년 1월 1일부터는 사업장 적용범위기 기타 5인 미만 사업장까지 확대되었다.

2012년 7월 1일부터 10인 미만 사업장의 저소득 근로자에 대한 국민연금 보험료 지원사업인 두루누리사업이 시행되게 되었다. 두루누리사업은 국민연금과 고용보험 보험료를 지원하는 사업으로 사용자와 근로자를 대상으로 하며, 국민연금과 고용보험 사각지대 해소에 기여하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 2-9〉 국민연금제도 연혁

시기	주요 내용
1973. 7. 24.	국민복지연금법 공포(석유파동으로 시행 연기)
1986. 12. 31.	국민연금법 제정·공포(법률 제3902호)
1987. 9. 18.	국민연금관리공단 설립
1988. 1. 1.	국민연금제도 실시(상시근로자 10인 이상 사업장)
1992. 1. 1.	사업장 적용범위 확대(상시근로자 5인 이상 사업장)
1993. 1. 1.	연금보험료율 인상(6%), 특례노령연금 지급 개시
1995. 7. 1.	농어촌지역 연금 확대 적용(농어임연금제도 시행)
1998. 1. 1.	연금보험료율 인상(9%)
1999. 4. 1.	도시지역 연금 확대 적용(전국민 연금 실현)
2000. 7. 1.	농어촌지역 특례노령연금 지급
2003. 7. 1.	국민연금 당연적용 대상 5인 미만 사업장으로 확대(단계적 확대, 2006년부터 모든 사업장 적용)
2004. 7. 1.	사업장 적용범위 확대(5인 미만 건강·고용보험 가입사업장)
2006. 1. 1.	사업장 적용범위 확대(기타 5인 미만 사업장)
2008. 1. 1.	완전노령연금(가입기간 20년 이상) 지급 개시
2009. 8. 7.	국민연금과 4개 직역연금 가입기간 연계사업 시행
2011. 1. 1.	사회보험 징수통합에 따른 징수업무 이관
2011. 4. 1.	장애인 복지법 상 장애 전등급 심사 개시
2012. 7. 1.	10인 미만 사업장 저소득 근로자에 대한 국민연금 보험료 지원사업(두루누리사업) 시행
2014. 7. 25.	기초연금 지급 개시
2015. 6. 22.	노후준비지원법 제정과 국민연금공단에 중앙노후준비지원센터 지정·운영
2016. 8. 1.	구직급여 수급자를 대상으로 실업크레딧 시행
2016. 11. 30.	경력단절 여성 대상으로 추후납부 확대

### (3) 고용보험

고용보험은 1980년대 들어 급격하게 증가하기 시작한 실업률에 따라 고용(실업)보험에 대한 사회적인 요구가 제기되면서 제도 도입을 위한 검토가 이루어졌다. 이런 검토 과정에서 1991년 8월 고용보험제도 도입이 계획되었다. 이후 1992년 5월에는 고용보험기획단이 설립되었으며, 고용보험기본법과 고용보험법 등이 제정됐다.

고용보험은 1995년 제도가 시행되었으며, 고용안정사업과 직업능력개발사업 및 실업급여, 육아휴직급여 및 산전후 휴가급여 등의 사업이 진행되고 있다.

1998년 1월에는 상시근로자 10인 이상 사업장을 시작으로 점차 적용대상 범위가 확대되는 과정을 거쳤다. 1998년 3월에는 5인 이상 사업장으로 확대되었으며, 1998년 10월에는 1인 이상 사업장을 적용대상으로 하게 됐다.

고용보험은 4대 사회보험 중 가장 늦게 도입되었으나, 적용대상 범위 확대는 가장 단시간에 이루어졌다. 이처럼 급속한 확대가 이루어진 것은 실업대책 등 고용보험의 필요성에 대한 인식 제고와 사회적 공감대가 있었기 때문이다.

1997년 발생한 외환위기는 사회 전반에 많은 변화를 야기하게 되었는데, 그 가운데 가장 심각한 문제는 대규모 실업이라고 할 수 있다. 노동계를 중심으로 비정규직 대책을 마련해야 한다는 요구가 거셌다. 이런 요구는 언론과 시민단체 등의 지지를 받는 과정이 있었다. 이를 계기로 2004년에는 일용근로자를 대상으로 고용보험이 시행되게 되었다.

일용근로자를 고용보험 대상으로 포함시키는 제도 변화 이전의 중요한 변화는 육아휴직·출산전후 휴가급여의 시행이라고 할 수 있다. 저출산에 따른 인구감소의 문제가 사회적인 이슈로 제기되기 시작했고, 이런 문제에 대한 대안으로 2001년 11월 근로여성 모성보호 관련법(근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법)의 개정을 계기로 시행이 가능하게 되었다.

2004년에는 일용근로자를 대상으로 실업급여가 지급되기 시작하였다. 2004년 2월부터는 육아휴직 급여가 월 30만원에서 40만원으로 인상되었다. 그리고 2007년 4월부터는 육아휴직 급여가 40만원에서 50만원으로 인상되었다. 2010년 2월부터는 육아휴직 가능한 자녀의 연령을 확대하여 만6세 이하 초등학교 취학 전 아동이 있는 경우까지로 하였다.

2011년 1월부터 육아휴직 급여가 다시 인상되었다. 월정액으로 운영되던 방식에서 월 통상임금의 40%, 상한액 100만원, 하한액은 50만원으로 하는 방식으로 변경되었다.

2012년 8월부터는 산전후휴가의 명칭이 출산전후휴가로 변경되었고, 출산 전후휴가를 분할하여 사용할 수 있도록 하는 제도개선이 있었다. 2014년 10 월에는 육아휴직 특례가 신설되었고, 2015년 7월부터는 육아휴직 급여 사후 지급금 비율이 종전 15%에서 25%로 상향되었다.

〈표 2-10〉 고용보험제도의 변화

시행	주요 내용
1995. 7.	실업급여 30인 이상 사업장 적용
1996. 7.	실업급여(기본급여 + 취직촉진수당) 지급 개시
1998. 1.	실업급여 10인 이상 사업장으로 적용 확대
1998. 3.	특별연장급여 신설 대량 실직에 따라 구직급여 수급요건 한시 완화(1998. 3. 1. ~1999. 6. 30.) 25세 미만 자의 소정급여일수 확대(30~210일 → 60~210일)
1998. 10.	최저구직급여일액 설정(일 최저임금액의 70%)
1999. 2.	개별연장급여 시행 · 취직이 특히 곤란하고 생계지원이 필요한 수급자격자에게 구직급여의 70%를 60일간 연장 지급 · 지급기간 단일화(30세 미만 30일, 30세 이상 60일 → 연령 구분 없이 60일) 실업급여 4인 이하 사업장 지급 개시
2000. 1.	소정급여일수 확대(60~210일 → 90~210일)
2000. 4.	피보험 단위기간 단축(18개월 중 12개월 → 180일) 최저구직급여일액 상향(70% → 90%)
2001. 11.	육아휴직 급여(월 20만원) 및 산전후휴가 급여(상한액 135만원) 신설
2002. 12.	육아휴직 급여 인상(월 20만원 → 30만원)
2004. 1.	<b>일용근로자 실업급여 지급</b>
2004. 2.	육아휴직 급여 인상(월 30만원 → 40만원)
2006. 1.	산전후휴가 90일분의 급여 전부 지원(우선지원대상기업) 육아휴직 가능 자녀 연령 확대(생후 1년 미만 → 생후 3년 미만)
2007. 4.	육아휴직 급여 인상(월 40만원 → 50만원)
2010. 2.	육아휴직 가능 자녀 연령 확대(생후 3년 미만 → 만6세 이하 초등학교 취학 전 자녀) 육아휴직 급여 인상(월 50만원 → 월 통상임금의 40%[상한액 100만원, 하한액 50만원])
2011. 1.	육아휴직 급여 지급방식 변경(육아휴직 급여의 15%는 육아휴직 종료 후 복직하여 6개월 이상 근무한 경우에 지급)
2012. 8.	산전후휴가 명칭을 출산전후휴가로 변경 출산전후휴가 분할사용 허용
2014. 7.	다태아 출산의 경우 출산전후휴가 120일 부여 및 급여 확대
2014. 10.	육아휴직 특례(아빠의 달) 신설 · 두 번째 육아휴직자의 육아휴직 급여를 통상임금의 100%(상한 150만원)로 확대
2015. 7.	육아휴직 급여 사후지급금 비율 확대(15% → 25%)

(표 계속)

시행	주요 내용
2016. 1.	아빠의 달 기간 확대(육아휴직 첫 1개월에서 첫 3개월로 확대)
2017. 7.	아빠의 달 급여 인상(둘째 자녀에 대한 상한액 인상, 150만원 → 200만원)
2017. 9.	육아휴직 첫 3개월간 급여 2배 인상(소득대체율 40% → 80%, 상한액 150만원, 하한 70만원)
2018. 1.	육아기 근로시간 단축 급여 인상(소득대체율 60% → 80%)
2018. 7.	아빠의 달 급여 인상(상한액 인상, 150만원 → 250만원)
2019. 1.	육아휴직 첫 3개월 이후의 급여 인상(소득대체율 40% → 50%, 상한액 120만원, 하한액 70만원) 아빠의 달 급여 인상(상한액 200만원 → 250만원)
2019. 10.	실업급여의 보장성 강화(지급기간 30일 연장, 지급수준 평균임금의 50% → 60%) 육아기 근로시간 단축 급여 제도개선(육아휴직 제도와 별개로 사용 가능, 사용기간 최대 2년 까지 연장)

자료: 국회예산정책처(2019), 2019~2028년 8대 사회보험 재정전망.

#### (4) 산재보험

산재보험의 2018년 징수액은 2조 71억원 규모였다. 전년 대비 15.80%가 증가한 것으로 나타났으며, 징수율은 98.83%였다.

산재보험은 4대 사회보험 중 가장 먼저 시작된 제도이다. 산재보험은 업무상 재해 또는 직업병으로 인한 소득상실을 보전하고 요양·재활서비스를 제공하는 것을 목적으로 하고 있다.

산재보험은 산업재해에 대한 개별 사업주의 책임을 보험방식으로 운영하는 것이다. 사업장에서 발생하게 되는 재해에 대해서 보험제도가 운영되지 못하면 개별 사업주는 존립의 문제로 직결된다. 그리고 이보다 더 큰 문제는 재해를 당한 근로자가 보상을 받을 수 없게 되는 것이다.

산재보험은 국가가 강제적인 사회보험 방식으로 운영하지 않아도 민간 보험시장에 의해서 운영될 수 있다. 또한 공제보험이라는 상품으로 건설 관련 공제조합이 운용하고 있기도 하다.

그러나 민간에만 맡겨둘 경우 미가입의 문제가 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 그리고 미가입 사업장은 대부분 영세 사업주일 가능성이 높다. 즉 보

호가 필요한 근로자가 보호되지 못하는 상황이 발생할 여지가 있다. 이런 문제를 방지하기 위해서는 보험방식을 활용하면서도 강제적인 운영이 필요할 수밖에 없다.

근로기준법 제정 이전의 산업재해는 민법에 의한 보상 또는 단체협약에 의해 사업장 단위의 보상이 이루어졌었다. 그러나 근로기준법 제정 이후에는 고용주 책임주의 방식으로의 전환이 이루어졌다.

〈표 2-11〉 산재보험제도의 변화

구분	시기	제도의 변화	변화과정
형성기	1963. 11.	산재보험법 제정	최초의 사회보험으로 산업 재해보상보험법 도입
	1964. 7.	산재보험 실시(16인 이상 사업장으로 확대)	
변화기	1970. 12. ~ 1986. 5.	산재보험법 제1~8차 개정	제도변화와 확대 적용(적용 대상의 업종별/규모별 확대)
	1989. 9.	산재보험법 제9차 개정, 적용범위 확대 (내용: 근로기준법 5인 이상 사업장 적용)	
확대기	1994. 12.	적용범위 5인 이상 사업장으로 확대	2000년 이후 비정규직/특수형태 근로자 등 포괄적 적용대상 확대
	2000. 1.	1인 이상 사업장까지 확대 적용	

자료: 김일문(2014), 4대 사회보험 징수통합 정책형성과정에 관한 연구, 명지대학교 대학원 박사학위 논문.

1963년에는 산업재해보상보험법이 제정되었다. 이를 계기로 고용주 책임주의에 의한 산재보험은 무과실주의원칙이 적용되게 되었다. 1964년 산재보험이 시행돼 16인 이상 사업장으로 확대되었다.

제도 시행 이후 1970년부터 1986년까지 8차례의 개정이 있었고, 1989년에는 제9차 개정이 이루어졌다. 개정을 통해서 적용범위 확대가 지속적으로 이루어졌다.

1990년 이후는 산재보험의 확대기라고 할 수 있다. 1994년 적용범위가 5인 이상으로 확대되었고, 2000년 1월부터는 1인 이상 사업장에 적용되게 되었다.

## 2. 사회보험의 법적 근거

사회적 기본권을 최초로 규정한 것은 1919년 독일 Weimar 헌법이며, 오늘날 대부분의 국가들에서 자유권적 기본권과 함께 보편적인 기본권으로 수용되고 있다.

사회적 기본권은 사회국가 또는 복지국가에서 국민의 인간다운 생활을 보장하기 위하여 국민에게 일정한 급부를 제공하는 것을 국가의 의무로 이해한다.

헌재 2001. 2. 22. 99헌마365 결정<sup>4)</sup>은 국민연금법의 위헌확인 결정에서 국민연금의 성격에 대해서 밝히고 있다. 이는 사회보험으로서 국민연금뿐만 아니라 다른 나머지 사회보험에도 적용될 수 있는 원리라고 할 수 있다.

현재는 국민연금의 사회보험 성격에 대해서 공익성(개인적 사익보다 큰 공익성)과 소득재분배, 보험의 원리,<sup>5)</sup> 상호부조의 원리 등을 제시하고 있다. 특히 소득재분배는 사회보험의 본질적인 요소라고 판단했다.

### 1) 건강보험의 법적 근거

헌법은 제34조<sup>6)</sup> 제1항 및 제2항에서 국민의 인간다운 생활을 할 권리와

---

4) 청구인들은 국민연금법상 사정장가입자와 지역가입자들이다. 이들은 국민연금관리공단으로부터 연금보험료를 1999. 5. 10.까지 납부하라는 통지를 받았고, 관련 사항을 규정하고 있는 국민연금법 제75조, 제79조가 헌법에 위배된다는 취지로 위헌확인을 청구하였다. 현재는 강제가입과 소득재분배 효과를 전제로 한 연금보험료의 강제징수에 관한 국민연금법 규정이 조세법률주의나 재산권보장 원칙에 위배되지 않는 것으로 결정했다. 또한 강제가입에 관한 국민연금법 규정이 행복추구권을 침해하지 않는다고 결정했다. 그리고 국민연금법은 헌법에서 명시적으로 보장하고 있는 시장경제질서에 반하지 않는다고 판단했다.

5) 국민 누구나 처할 수 있는 위험(노령, 폐질, 사망 등)을 대량으로 분산시키는 것이라고 했다.

6) 헌법 제24조 제1항 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다. 제2항은 국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 가진다.

이를 실현하기 위한 국가의 사회복지 증진의무를 규정하고 있다. 헌법은 사회보장제도의 법적 근간을 제공하고 있다.

헌법 제36조 제3항<sup>7)</sup>은 보건권을 규정하는 조항인데, 건강보험은 헌법에서 규정하고 있는 보건권을 구체화 한 사회보장에 해당한다.

사회보장기본법은 사회보장에 관한 기본적인 사항을 규율하는 법이다. 사회보장기본법 제3조는 사회보장이란 출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스를 말한다고 하여 사회보장의 법적 범위를 규정하고 있다.

다음으로는 국민건강보험법이 법적 근거가 된다. 국민건강보험법은 국민의 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 실시함으로써 국민건강을 향상시키고 사회보장을 증진함을 목적으로 하는 국민건강보험법이 국민건강보험제도를 구체화하고 있다. 이 법은 의료보험제도의 통합 운영에 따라 종전의 의료보험법과 국민의료보험법을 대체하여 제정되었다.

## 2) 국민연금의 법적 근거

국민연금도 헌법 제34조가 가장 기본적인 법적 근거가 된다. 헌법 제34조 제1항, 제4항 및 제5항<sup>8)</sup>에 기초하여 제도가 운영될 수 있다. 건강보험처럼 사회보장기본법도 국민연금제도 시행의 법적 근거이다.

국민연금제도의 직접적인 근거는 국민연금법이며, 제1조는 국민의 노령, 장애 또는 사망에 대하여 연금급여를 실시함으로써 국민의 생활 안정과 복지증진에 이바지하는 것이 목적이라고 밝히고 있다. 그리고 제3조의2는 국가의

---

7) 헌법 제36조 제3항 모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.

8) 헌법 제34조 제4항 국가는 노인과 청소년의 복지향상을 위한 정책을 실시할 의무를 진다. 제5항 신체장애자 및 질병·노령 기타의 사유로 생활능력이 없는 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가의 보호를 받는다.

책무를 규정하고 있다. 국가는 연금급여가 안정적·지속적으로 지급되도록 필요한 시책을 수립·시행하여야 할 의무가 있다.

### 3) 고용보험의 법적 근거

고용보험도 헌법과 사회보장기본법에 제도 시행에 필요한 법적 근거가 마련돼 있는 것은 건강보험 및 국민연금과 동일하다. 그리고 고용보험법과 고용보험 및 산업재해보상보험의 징수에 관한 법률(이하 고용산재보험료징수법)에 의해 운영되고 있다.

고용보험법은 제5조(국고의 부담)에서 보험사업의 비용 일부를 국가가 부담하며, 일반회계에 편성하여야 할 의무를 부과하고 있다(제1항). 또한 제2항에서는 매년 예산의 범위에서 보험사업의 관리·운영에 드는 비용을 부담할 수 있다고 규정하고 있다.

### 4) 산재보험의 법적 근거

산재보험도 다른 사회보험처럼 헌법과 사회보장기본법 및 산재보험에 근거를 두고 제도가 시행되고 있다.

또한 고용보험과 동일하게 국가의 부담(제3조)을 명시하고 있는데, 예산의 범위에서 보험사업의 사무 집행에 드는 비용을 일반회계에서 부담하도록 하고 있다. 제2항에서는 예산의 범위에서 보험사업에 드는 비용의 일부를 국가가 지원할 수 있도록 하고 있다.

## 3. 사회보험 운영 및 관리체계

### 1) 건강보험

건강보험의 목적은 질병·부상에 대한 예방·진단·치료·재활과 출산·사

망 및 건강증진에 대하여 보험급여를 실시하여 국민보건을 향상시키고 사회보장의 증진이다.

이를 위해 건강보험은 국민 상호 간 연대하여 위험을 분산하는 보험방식이 활용되고 있다. 가입자인 국민이 납부하는 보험료를 재원으로 하며, 보험자인 국민건강보험공단이 이를 관리·운영한다. 보험가입자가 질병 또는 부상을 당하는 경우 의료서비스 이용 시 보험자인 국민건강보험공단이 보험급여를 제공하는 방식으로 운영된다.

건강보험은 법률에 따라 모든 국민을 대상으로 가입을 강제하는 강제가입 제도로 운영되고 있다. 보험료 부담은 개인의 경제적 능력에 따르며, 이렇게 조성된 재원에 의해 지급되는 보험급여는 개별부담과는 무관하다. 이런 운영은 소득재분배 기능을 갖게 된다.

국민건강보험법 제6조는 가입자의 종류를 규정하고 있고, 이에 따른 가입자는 직장가입자와 지역가입자로 나뉜다. 그리고 지역가입자의 범위는 제3항에 규정되어 있는데, 직장가입자와 그 피부양자를 제외한 가입자로 정의하고 있다.

국민건강보험법 제6조 제2항은 모든 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원은 직장가입자가 되는 것으로 명시하고 있다. 다만 제1호부터 제4호에 걸쳐 직장가입자에서 제외되는 사항을 열거하고 있다.<sup>9)10)</sup> 따라서 이외의 대상은 모든 직장가입자가 된다.

---

9) 고용기간이 1개월 미만인 일용근로자, 병역법에 따른 현역병(지원에 의하지 아니하고 임용된 하사를 포함한다)과 전환복무된 사람 및 군간부후보생, 선거에 당선되어 취임하는 공무원으로서 매월 보수 또는 보수에 준하는 급료를 받지 아니하는 사람, 그 밖에 사업장의 특성, 고용형태 및 사업의 종류 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원이다.

10) 국민건강보험법 제6조 제2항 제4호에서 대통령령으로 정하는 사업장의 근로자 및 사용자와 공무원 및 교직원에 대해서는 시행령 제9조에서 제1호부터 제4호에 걸쳐 열거하고 있다. 제1호는 비상근 근로자 또는 1개월 동안의 소정 근로시간이 60시간 미만인 단시간근로자. 제2호는 비상근 교직원 또는 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 시간제공무원 및 교직원. 제3호는 소재지가 일정하지 아니한 사업장의 근로자 및 사용자. 제4호는 근로자가 없거나 제1호에 해당하는 근로자만을 고용하고 있는 사업장의 사업주.

건강보험은 사회보험이며, 의료보장제도라는 점에서 다른 사회보험과는 다른 특성을 갖고 있다. 의료서비스를 제공하는 방법은 현물급여 원칙<sup>11)</sup>이 적용되고 있다. 의료서비스는 보험자가 아닌 의료기관에 의해 제공되며, 보험자인 국민건강보험공단은 보험가입자로부터 징수하여 조성된 기금으로 의료서비스의 대가(요양급여비용)를 지불한다.

대부분의 사회보험은 보험자와 가입자(피보험자) 간 직접적인 현물 또는 현금급부가 이루어진다. 이에 비해 건강보험은 요양기관이 중간에 매개되다는 점이 특징적이다.

피보험자와 보험자 사이에 요양기관이 매개되는 특징 때문에 공적 의료보장을 위해서는 모든 의료기관과 약국을 법률에 의해 국민건강보험법상의 요양기관으로 지정해야 한다. 즉 요양기관 당연지정제를 채택하고 있다.

요양기관 당연지정제도<sup>12)</sup>는 사회보험의 본질적인 요소라고 할 수는 없으나, 한국은 민간의료기관이 의료서비스 공급의 대부분을 수행하고 있는 특수한 상황에 기인한 것이라고 할 수 있다.

국민건강보험법에 의해 2000년 7월 공공법인으로 건강보험심사평가원<sup>13)</sup>이 설립되었다. 건강보험심사평가원은 진료심사평가위원회를 비롯하여 급여기준, 의료자원, 약재관리, 진료비 심사, 평가, 급여조사 등을 수행하며, 국민건강보험공단과 분리 운영되고 있다.

---

11) 국민건강보험법 제42조 등에서 규정하고 있다. 그렇지만 요양비, 출산비, 장애인보장구 급여비, 임신·출산 진료비 등 현금급여도 인정되고 있다.

12) 헌법재판소는 2002년과 2014년 2차례에 걸쳐 '요양기관 당연지정제'가 헌법에 위반되지 않는다고 결정하였다(헌재 2002. 10. 31. 99헌바76, 2000 헌마505(병합) 결정, 헌재 2014. 4. 24. 2012헌마865 결정).

13) 건강보험심사평가원의 주요 기능은 가입자가 납부한 보험료가 합리적으로 사용되도록 평가 및 관리하는 것이라고 할 수 있다.

〈표 2-12〉 건강보험 보험료 부과체계(2019년 기준)

구분	주요 내용
직장가입자	보수월액보험료: 월평균 보수의 6.46%(가입자와 사용자가 각각 50%씩 부담) 소득월액보험료: 연간 3,400만원을 초과하는 소득분에 대하여 6.46%를 가입자가 부담
지역가입자	소득, 재산, 자동차 등의 보유수준에 따라 정해진 보험료 부과점수에 단가(189.7원)를 곱하여 산출
피부양자	직장가입자의 직계존비속 및 일정 요건에 해당하는 형제자매로 직장가입자의 보험료 납부로 보험급여자격 확보

자료: 국회예산정책처(2019), 2019~2028년 8대 사회보험 재정전망.

〈표 2-13〉 건강보험 급여 개요

구분	주요 내용
급여 대상	가입자 및 피부양자
급여 종류	현물 급여 요양급여: 가입자와 피부양자가 의료기관과 약국 등에서 제공받는 진찰검사, 약재·치료재료, 처치·수술 및 그 밖의 치료, 예방·재활, 입원, 간호, 이송 서비스 일체 건강검진: 일반건강검진, 암검진 등
	현금 급여 본인부담액 상한제: 본인이 연간 부담하는 본인일부부담금의 총액을 초과한 경우 공단이 그 초과금액 부담 임신출산 진료비, 요양비, 장애인 보장구
급여 실적 (2018년)	현물급여: 60조 1,411억원 현금급여: 1조 5,285억원 가입자 1인당 월평균 진료비: 128,891원

자료: 국회예산정책처(2019), 2019~2028년 8대 사회보험 재정전망.

## 2) 국민연금

평균수명의 증가에 따른 인구의 고령화 추세는 향후 더욱 가속화 할 것으로 예상되고 있다. 수명 연장은 은퇴 후 생활이 길어지는 것을 의미하며, 이를 위해서는 일정한 소득이 지속적으로 필요하다. 이런 점에서 국민연금은 사회보험 중 필요성과 중요성이 더욱 커질 것으로 판단된다.<sup>14)</sup>

14) 이와 함께 국민연금의 운영방식에 대해서도 논란이 많다. 국민연금법 제61조는 노령연금 수급 권자를 규정하는 조항이며, 제1항은 가입기간이 10년 이상인 가입자 또는 가입자였던 자에 대하여는 60세(특수직종근로자는 55세)가 된 때부터 그가 생존하는 동안 노령연금을 지급하도록 하고 있다. 즉 평균 수명의 연장에 따라 노령연금 수급기간이 확대되게 된다. 반면 인구의 감소에 따라 국민연금 가입자는 감소하게 된다. 결과적으로 국민연금 재정의 부족 또는 고갈을 우려하는 의견이 많이 제시되고 있으며, 운영방식과도 관련성이 크다고 할 수 있다.

국민연금은 국민연금법 제6조에서 규정하고 있는 것처럼 일정한 자격을 가진 사람을 대상으로 강제적으로 운영되고 있다. 가입자<sup>15)</sup>와 사용자가 각각 1/2씩의 정률 보험료를 납부하여 재원을 조성한다. 이렇게 조성된 재원을 활용하여 사회적 위험으로 소득이 중단되거나 상실될 가능성이 있는 사람들에게 연금급여를 제공하게 된다.

〈표 2-14〉 국민연금 가입 대상

구분	주요 내용
가입 대상	국내 거주 18세 이상 60세 미만 국민
가입자 구분	사업장가입자: 사업장에 고용된 근로자 및 사용자로서 국민연금에 가입된 자 지역가입자: 국민연금 당연가입대상 중 사업장가입자가 아닌 자로서 18세 이상 60세 미만이며, 적용 제외 사유에 해당되지 않는 자 임의가입자: 의무적 가입대상이 아님(적용제외 사유 해당)에도 국민연금 가입을 신청한 사람 임의계속가입자: 가입자 또는 가입자였던 자가 60세 이후에도 신청에 의하여 계속하여 국민연금 가입자 자격을 유지하는 자
가입자 수	22,125,945명(2019년 6월말 기준)

자료: 국회예산정책처(2019), 2019~2028년 8대 사회보험 재정전망.

국민연금에 의해 지급되는 급여는 노령연금, 장애연금, 유족연금, 반환일시금 등이 있다(국민연금법 제49조).

급여는 수급권자의 청구에 따라 국민연금공단이 지급하며, 연금액은 지급 사유에 따라 기본연금액과 부양가족 연금액을 기초로 산정된다. 기본연금액은 가입자 개인의 기준소득월액뿐만 아니라 전체 가입지의 직전 3년간의 평균소득월액을 산정기초로 하고 있어 소득재분배 효과가 있다. 부양가족 연금액은 수급권자가 권리를 취득할 당시 수급권자에 의하여 생계가 유지되고 있던 사람들에게 지급된다. 1999년부터는 분할연금제도<sup>16)</sup>가 도입되어 운영

15) 가입자는 국내에 거주하는 18세 이상 60세 미만의 국민이며, 공무원·군인 및 사립 학교 교직원은 제외된다. 가입자는 사업장가입자, 지역가입자, 임의가입자 및 임의계속가입자로 나뉜다.

되고 있다.

급여를 받을 권리는 양도·압류하거나 담보에 제공될 수 없다. 국민연금 보험료는 가입자 및 사용자로부터 가입 기간 동안 매월 징수하며, 사용자가 원천징수하여 납부한다.

### 3) 고용보험

고용보험은 실업의 예방, 고용 촉진 및 근로자의 직업능력개발·향상을 도모하고, 국가의 직업 지도·직업 소개 기능 강화를 통해서 봉급생활 사업장 근로자가 실업 시 실업급여를 지급하여 생활안정과 구직활동을 도와 경제·사회발전에 이바지하는 것을 목적으로 운영되고 있다.

이처럼 고용보험은 실업급여만을 지급하는 것이 아닌 적극적인 취업알선을 통한 재취업과 근로자의 고용안정사업 등도 시행하고 있다. 고용보험 적용대상은 근로자를 고용하고 있는 모든 사업장이다. 보험료는 고용산재보험징수법에 따라 징수되고 있다.

고용보험 가입자는 당연가입과 임의가입으로 나뉜다. 근로자를 1인 이상 고용하고 있는 사업 및 사업장<sup>17)</sup>은 당연가입 대상이 된다. 임의가입은 가입자의 의사에 따라 가입여부를 결정할 수 있는데, 근로자를 고용하지 않은 자영업자 또는 자영업자 본인이 희망하는 경우 가능하다.

---

16) 이혼 시 전 재우자의 노령연금을 분할하여 수급하게 되는 제도이다. 이 제도의 취지는 경력단절과 노동시장에서의 불리한 처우로 인하여 여성은 일반적으로 연금액이 크지 않고, 이혼 시 노후에 겪게 되는 경제적 어려움이 가중된다. 반대로 여성이 경제활동을 하고 남성이 하지 않는 경우도 마찬가지다. 이런 문제를 해소하기 위해서 도입된 제도이다. 분할연금제도는 2011년 6,106명이었으며, 2019년 3월 기준으로는 29,444명이다. 29,444명 중 남성의 노령연금을 나누어 여성에게 지급한 비중이 88.4%를 차지하여 압도적으로 높다. 황혼이혼의 증가 등으로 분할연금제도 빠르게 확대되고 있다.

17) 사업이라 함은 하나의 업을 반복해서 계속 이어나갈 의사를 갖고 지속적으로 행하는 것을 의미한다. 사업장은 사업이 행해지고 있는 인적, 물적 시설이 존재하는 장소적 범위를 의미한다. 고용보험법은 사업 및 사업장이라고 규정함으로써 사업이라는 추상적 개념과 사업장이라는 물리적 개념을 동시에 적용하고 있다(한국고용정보원).

〈표 2-15〉 고용보험 적용대상 및 적용제외

구분	주요 내용
적용대상	근로자를 사용하는 모든 사업장은 의무적으로 고용보험 가입 다만, 농업·임업·어업 중 법인이 아닌 자가 상시 4명 이하의 근로자를 사용하는 사업, 가구 내 고용활동 및 달리 분류되지 아니하는 자기소비 생산활동, 건설업자가 아닌 자가 시공하는 총공사금액 2천만원 미만 건설공사 및 연면적 100㎡이하인 건축물의 건축 또는 연면적 200㎡이하인 건축물의 대수선에 관한 공사는 적용 제외
적용제외	근로기준법상 근로자가 아닌 경우 가입대상 아니며, 공무원, 교사 등에 대해서는 적용 제외 ① 65세 이후에 고용(65세 전부터 피보험 자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속하여 고용된 경우는 제외)되거나 자영업을 개시한 자: 실업급여 적용 제외(고용안정·직업능력개발사업은 적용) ② 1개월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자(1주간 소정근로시간이 15시간 미만인 자 포함) 단 1개월 미만 동안 고용되는 일용근로자와 3개월 이상 계속하여 근로하는 자는 당연적용 대상(예: 대학 시간강사) ③ 국가공무원법 및 지방공무원법에 따른 공무원 단 별정직·임기제 공무원은 최초 임용된 날로부터 3개월 이내 임의가입 가능: 실업급여만 적용 ④ 사립학교교직원 연금법의 적용을 받는 자 ⑤ 외국인 근로자: 체류자격의 경우 당연가입, 임의가입, 상호주의로 구분 적용 ⑥ 별정우체국법에 따른 별정우체국 직원

자료: 국회예산정책처(2019), 2019~2028년 8대 사회보험 재정전망.

1인 이상의 근로자를 고용한 사업 및 사업장은 당연가입 대상이나, 65세 이후 고용된 근로자, 근로시간이 주 15시간 미만 또는 월 60시간 미만인 자(생업을 목적으로 3개월 이상 계속 근로를 제공하는 자와 일용근로자는 제외), 공무원연금법과 사립학교 교직원연금법 해당자는 가입자가 될 수 없다.

#### 4) 산재보험

고용노동부장관은 산재보험법에 따라 산재보험을 관장(제2조)하고 기금을 관리·운영한다(제97조). 근로복지공단은 위탁받은 가입자 관리, 산재보험료 부과, 보험급여의 결정 및 지급 등의 업무를 한다.

고용노동부는 산업재해보상보험 및 예방심의위원회를 설치하며, 산재기금 사업에 관한 주요 정책(산재보험제도 관련 사항, 보험료율 결정 관련 사항, 산배보험 및 예방기금운용계획의 수립 등에 대한 사항 등)을 심의하고, 자산 운용위원회를 통해서 산재보험 및 예방기금의 운용에 관한 사항(기금운용지침, 기금운용계획)을 심의·의결하도록 하고 있다.

〈표 2-16〉 산재보험 가입자별 보험료 산정

구분		부담주체	내용
당연 가입자	일반근로자	사업주 전액부담	건설 및 별목업 외 사업장: 근로자 개인별 월평균 보수 × 해당 사업장의 산재보험료율 건설 및 별목업 사업장: 근로자에게 지급할 보수총액 추정액 × 해당 사업장의 산재보험료율
	특수형태 근로종사자	사업주와 특수형태근로종사자 가 1/2 부담	고용노동부장관이 고시하는 특수형태 근로종사자: 직종 별 보수액 × 해당 사업장의 산재보험료율
임의 가입자	해외 파견자	사업주 전액부담	근로자 개인별 월평균 보수 × 해당 사업장의 산재보험 료율
	중소기업 사업주	중소기업 사업주 전액부담	고용노동부장관이 고시하는 보수액 중 본인이 선택한 등급에 해당하는 보수액 근로자 개인별 월평균 보수 × 해당 사업장의 산재보험료율

자료: 국회예산정책처(2019), 2019~2028년 8대 사회보험 재정전망.



노동과 자본은 전통적이고 본질적인 생산요소이며, 생산요소의 활용은 산업별로 차이를 보인다. 기계화·자동화 된 양산체계가 있고, 노동의존적인 생산방식이 고수되고 있는 산업도 있다.

건설업은 생산활동으로 공급되는 시설물의 특성 중 부동산으로서의 성격으로 인하여 고정된 생산시설에서 생산활동이 이루어지지 못한다. 단품생산을 위주로 생산활동이 이루어지고, 산출물의 개별성으로 인하여 기계화 정도가 낮다. 다른 산업과 달리 자본에 의한 노동 대체가 미흡한 수준에 머물고 있다.

이런 건설업 생산방식은 노동과 자본 등의 생산요소의 활용에 직접적인 영향을 미치게 된다. 그리고 생산요소로서 노동을 공급하는 건설근로자의 고용은 건설업 생산환경과 산업구조에 직접적인 영향을 받을 수밖에 없게 된다.

건설근로자를 대상으로 운영되는 제도 검토를 위해서는 건설업 환경과 근로자의 고용 특성 파악이 선행되어야 한다. 특히 그 제도의 대상이 비용분담자인 경우는 더욱 그렇다.

건설근로자를 대상으로 하는 사회보험은 중요한 사회보장제도라고 할 수 있다. 그리고 건설근로자의 상황과 고용형태를 고려하면 사회보험 대상의 범위를 지속적으로 확대해 가는 것은 바람직하다.

사회보험은 사업자에게 각종 신고와 납부의무를 부과하고 있다. 이런 점을 감안하면 사회보험 관련 연구과정에서는 사업자의 전반적인 상황과 구조를 파악하는 것은 반드시 필요하다. 특히 건설업처럼 생산과 생산요소 사용에서 특징을 보이는 업종에서는 더욱 그렇다.

## 1. 건설업 생산의 특성

건설생산은 기획, 설계단계에서 시작하여 입찰과정을 거치면서 낙찰자가 선정되면 본격적인 공사의 진행이 이루어지게 된다.

특정한 시설물이나 건축물에 대한 공급계획이 수립되면 이를 효과적으로 공급하기 위한 기획이 이루어지는데, 발주자가 주도한다. 기획 다음의 단계는 기획자의 의도가 반영된 설계가 진행되는 단계이다. 설계과정에서 설계단가가 산정되고, 이를 기반으로 예정가격<sup>18)</sup>이 작성된다.

기획과 설계과정을 거친 후 예정가격이 작성되고, 입찰과 낙찰자결정이 되면 본격적으로 시공이 진행된다. 시공의 각 단계는 공종으로 구분될 수 있는데, 건축공사는 토공사와 기초공사에서 시작하여 뼈대를 만드는 골조공사, 그리고 내벽과 외벽 마감공사와 각종 설비공사 등이 순차적으로 진행되게 된다.<sup>19)</sup>

건설생산의 각 단계는 서로 다른 참여자에 의해 진행되게 된다. 건설업이 공사를 수행하는 업이라는 점에서 생산단계 중 시공단계가 가장 중심이 된다고 할 수 있다.

건축공사의 경우 생산물이 효과적으로 활용되기 위해서는 다양한 기술과 기능이 집약되어야 한다. 건축물에 구현되는 다양한 분야의 기술과 기능은 개별 법령에 등록된 공사업종별로 분리돼 공사가 진행된다. 그리고 실제 공사는 하도급이라는 수직적 분업구조로 나타나는 것이 일반적인 양상이다.

---

18) 예정가격이란 입찰 또는 계약체결 전에 낙찰자 및 계약금액의 결정기준으로 삼기 위하여 미리 작성·비치하여 두는 가격으로서 국가계약법 시행령에 의한 예정가격 결정 방법에 의해 작성된 가격을 말한다.

19) 시설물이 제 기능을 발휘하기 위해서는 전기공사와 통신공사, 소방공사도 반드시 포함되어야 한다. 그런데 현행 건설산업기본법은 이들 공사와 관련해서는 개별 법령이 우선 적용되도록 하고 있다.

〈표 3-1〉 건설생산 프로세스별 주요 활동과 참여주체(건축공사)

주요 단계	주요 활동	참여주체(주관)
기획단계	· 프로젝트 출범 · 설계자 선정	발주자
	· 프로그래밍 · 부지 선정 및 타당성	설계자
설계단계	· 기본설계 → 수정/변경/추가 등 · 설계개념 승인 · 상세설계 · 계약도서 작성(설계도면, 시방서 등) · 법규 검토 및 허가 등	
입찰/구매단계	· 시공자 선정을 위한 입찰 준비 · 입찰 및 낙찰자 선정 · 시공전 미팅 등	발주자/설계자
시공단계 (감독/관리 부문)	· 현장 배치 및 양중계획 · 현장 Mobilization · 프로젝트 조직 및 각종 프로젝트 회의 · 프로젝트 스케줄 계획, 검토, 확정 · 자재 등 구매 시스템 가동 및 운영 등	시공계약자
시공단계 (작업별)	· 토공사 · 기초공사 · 지하 골조 및 지상 골조 공사 · 바닥 시스템 설치 공사 · 외벽 마감 공사 · 내부 마감 공사 · 각종 설비 공사 등	시공계약자 (하도급자 포함)
시공단계 (준공단계)	· 준공 검사/하자 리스트 · 시운전 · 하자 보수, 청소 등 · 준공 허가, 운영 매뉴얼, 운영직원 훈련 · 준공급 지급 등	시공계약자 설계자 발주자

### 1) 입찰단계

발주자가 계획하는 시설을 공급 받기 위해서 가장 먼저 시행되는 것이 설계자를 선정하는 것이다.

설계가 이루어지면 공사를 수행하게 될 건설업자를 선정하는 과정이 수반된다. 발주자의 요구를 가장 효과적으로 충족시켜 줄 수 있는 공급자를 선정하는 과정이 있어야 한다. 이 과정이 입찰과정이다.

건설업은 계약이행의 방식으로 생산물이 공급되는 업종이므로 입찰과정이 필요하다. 제품이 생산된 이후 시장에서 거래되는 방식과 다르기 때문에 필요한 과정이라고 할 수 있고, 건설업 생산의 특징적인 요소라고 할 수 있다.

발주자가 설정한 품질 및 용도가 제시돼 있는 상황에서 가장 효율적으로 생산할 수 있는 생산자를 선정하게 된다. 따라서 입찰과정은 최저가격을 제시하는 공급자를 선정하는 과정이라고 할 수 있다. 공공공사와 민간공사가 동일하다.

입찰은 치열한 경쟁의 과정이며, 대부분의 입찰은 가격경쟁에 의해 이루어진다. 다수의 입찰참여자가 경쟁하는 시장에서 가격경쟁력을 갖기 위해서는 비용을 최소화 할 수 있어야만 한다.<sup>20)</sup>

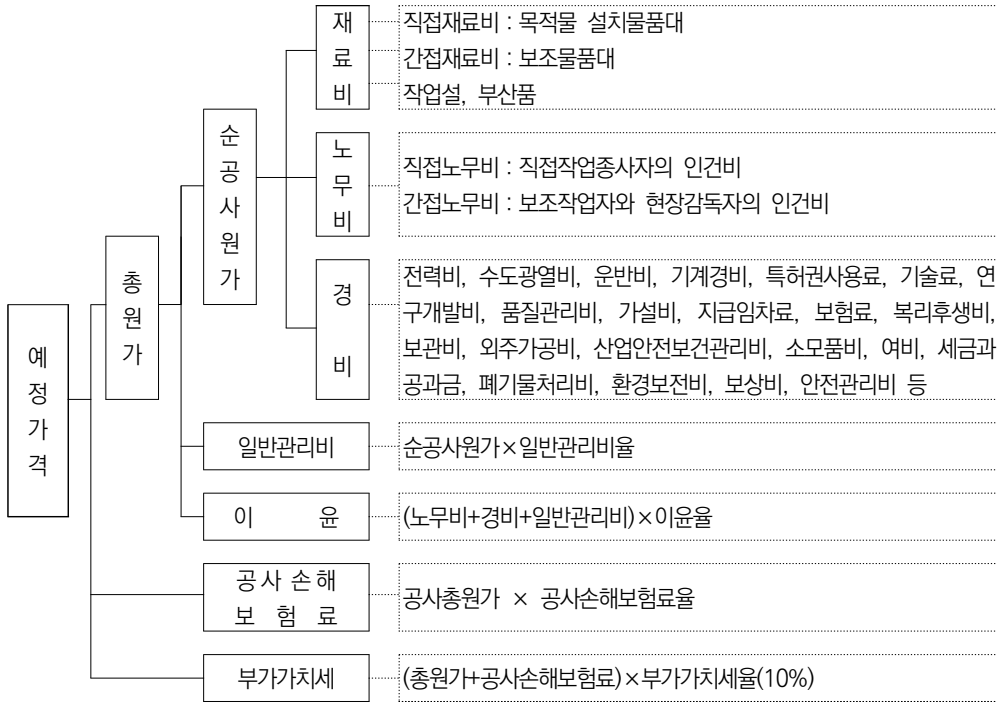
가격경쟁력이 있다는 것은 총원가가 낮다는 것을 의미하며, 순공사원가를 최소화 할 수 있어야 가능하다. [그림 3-1]에 제시되어 있는 것처럼 건설공사의 순공사원가는 재료비와 노무비, 경비의 합계이며, 가장 많은 항목이 포함돼 있는 원가항목은 경비라고 할 수 있고, 사회보험료는 경비항목에 포함돼 있는 보험료로 계상된다.

보험료는 산업재해보험, 고용보험, 건강보험, 연금보험 등 법령이나 계약조건에 의하여 의무적으로 가입이 요구되는 보험의 보험료를 말한다. 이들 보험료는 건설산업기본법 제22조 제7항 등 관련 법령에서 정한 바에 따라 계상된다. 다만 재료비에 계상되는 보험료는 경비항목의 보험료에서 제외된다.

---

20) 생산자로서 건설업자의 비용 최소화는 생산요소의 효율적인 사용을 통해서 이루어지게 된다. 그리고 이 과정에서 생산요소로서 가변성이 큰 노동이 주로 활용된다. 이는 대부분의 산업에서 공통적으로 나타나는 현상이다. 다만 건설업은 입찰을 통한 낙찰이 이루어져야 생산요소 사용이 이루어지고, 생산 환경의 특성으로 인하여 더 많은 제약을 받게 된다. 이런 결과 고용의 형태가 임시·일용직으로 나타나게 되는 경향이 더욱 강하다.

그리고 공사손해보험료는 계약예규의 예정가격 작성기준 제22조<sup>21)</sup>에서 정하고 있는 바에 따라 별도 계상된다.



[그림 3-1] 공사의 원가체계

## 2) 시공단계

건설업은 생산활동을 통해서 다양한 시설물을 공급하기 위해서는 여러 기술과 기능이 종합화되어야만 한다.

그런데 개별 건설업자가 건설공사에 필요한 모든 건설업종을 등록하는 것은 불가능하며, 설사 가능하다 하더라도 고정비가 높아서 원가경쟁력을 가질

21) 공사손해보험료는 계약예규의 공사계약일반조건 제10조에 의하여 공사손해보험에 가입할 때에 지급하는 보험료를 말하며, 보험가입대상 공사부분의 총공사원가(재료비, 노무비, 경비, 일반관리비 및 이윤의 합계액)에 공사손해 보험료율을 곱하여 계산된다. 발주기관이 지급하는 관급자재가 있을 경우에는 관급자재를 합하여 계산된다.

수 없다. 또한 다양한 건설업의 모든 분야에서 전문성을 갖는 것도 어렵다. 뿐만 아니라 비용 측면에서도 효율적이지 못하다.<sup>22)</sup>

다양한 건설업자가 각자의 전문성을 바탕으로 분업을 통해서 생산활동을 진행할 수밖에 없는 구조이다. 건설업은 수직적인 분업인 하도급방식에 의해 생산활동이 진행된다.

하도급 계약은 건설업자 간 도급이며, 종합건설업자가 각각의 공종을 수행할 수 있는 전문건설업종을 등록한 전문건설업자와 도급계약을 체결하는 형식을 띤다.

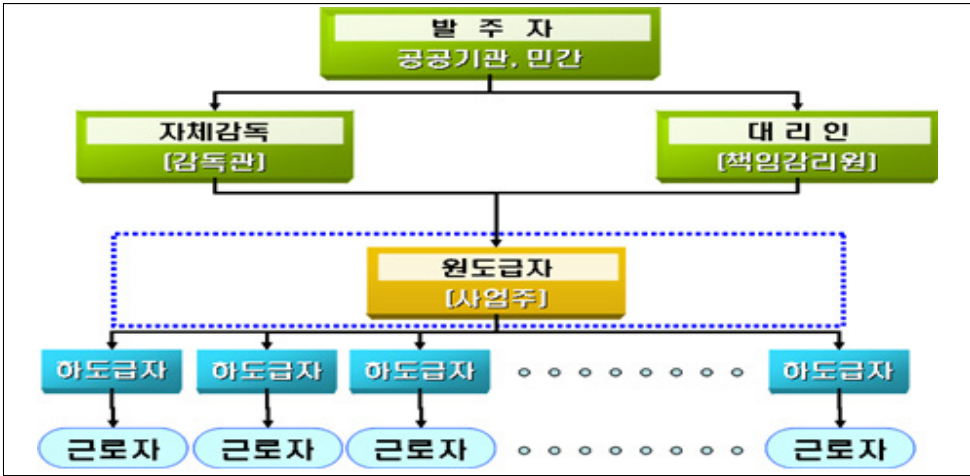
건설업에서는 하도급에 의한 생산방식이 가장 일반적으로 통용된다. 건설산업기본법은 도급에 관하여 명시적인 규정을 하고 있으며, 종합 및 전문건설업자의 업무영역이 구분돼 있고, 이런 규정을 근거로 전문건설업자가 하도급자가 되는 경우가 대부분이다.

2018년 전문건설업의 총계약실적은 691,900건에 금액은 93조 1,445억원이다. 이 중 원도급 계약 실적은 563,028건에 28조 4,168억원, 하도급 계약실적은 128,872건에 금액으로는 64조 7,277억원이었다.

전문건설업의 총계약건수 대비 하도급 공사 계약건수는 18.6%에 불과하지만, 계약금액으로는 69.5%가 된다. 평균 하도급 계약금액 약 5억원 수준이었다. 이에 비해 평균 원도급 계약금액은 5천만원 수준이었다. 공사 계약건당 하도급 공사가 약 10배 정도 규모가 큰 것으로 나타났다.

---

22) 건설산업기본법은 건설업을 공사를 하는 업으로 정의하고 있다. 건설업의 종류는 종합공사를 시공하는 건설업(이하 종합건설업)과 전문공사를 수행하는 건설업(이하 전문건설업)으로 구분하고 있고, 종합건설업은 5개 업종이 있다. 이에 비해 전문건설업은 건설공사에서 시공을 담당하는 건설업자이므로 업종의 숫자가 25개에 이른다. 그리고 난방과 가스시설공사는 각각 3종으로 다시 나누고 있어, 전문건설업종의 숫자는 29개로 구성돼 있다.



[그림 3-2] 하도급 생산방식

### 3) 생산 환경의 제약

건설업을 통해 생산되는 산출물은 대부분 부동산<sup>23)</sup>에 해당한다. 부동산은 토지 등에 정착하여 이동하지 못하는 것을 의미하며, 이에 따라 부동성(不動性)을 특징으로 한다. 건설 생산활동이 이루어지는 장소 공급돼 소비가 이루어진다.

따라서 자연환경의 영향을 배제할 수 있는 실내의 고정된 생산시설이 아닌 외부의 노출된 공간에서 생산활동이 이루어진다. 생산기간 동안 외부환경에 직접 노출되어 많은 영향을 받을 수밖에 없다. 강수와 강풍이 발생하면 생산활동이 중단된다. 물을 사용하는 공정이 많아 기온이 영하로 내려가는 경우에도 생산활동이 진행되기 어렵다.<sup>24)</sup>

생산활동의 제약이 많다는 것은 특정한 시기, 즉 생산활동이 진행될 수 있는 시기에 집중적인 생산이 진행될 수밖에 없다는 것을 의미한다.

23) 토지 위에 정착되어 이동성이 없다.

24) 조경업은 근로시간 단축에 따른 경제적 영향을 분석하면서“근로시간이 단축되면 특정 시점과 기간에 집중 근로가 필요한 업종의 가동률과 생산감소가 불가피할 전망”이라는 의견을 제시했다.

건설업은 주당 평균 근로시간이 전체 산업의 평균에 비해 길다고 할 수 있다. 건설업 전체의 주당 평균 근로시간은 전체 산업에 비해 1.6시간 긴 것으로 조사되었다.

〈표 3-2〉 산업별 주당 평균 근로시간

(단위: 시간)

구분	4인 이하	5-9인	10인 이상	전규모
전체 산업	38.9	41.4	41.3	40.9
농림어업	38.7	41.3	41.5	40.3
광업	40.6	43.6	42.9	42.9
제조업	40.6	43.6	42.9	42.9
전기, 가스, 증기 및 수도사업	40.0	41.2	40.1	40.1
하수·폐기물처리, 원료재생 및 환경복원업	47.2	43.8	42.9	43.4
<b>건설업</b>	<b>42.2</b>	<b>41.4</b>	<b>43.8</b>	<b>42.7</b>
도매 및 소매업	40.9	43.2	42.0	41.9
운수업	40.9	43.8	46.7	45.9
숙박 및 음식점업	39.2	43.2	41.8	41.0
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	39.1	40.8	40.8	40.7
금융 및 보험업	43.1	41.3	40.5	40.6
부동산 및 임대업	41.7	43.1	44.3	43.1
전문, 과학 및 기술서비스업	38.3	40.3	40.9	40.6
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	41.2	43.9	42.7	42.7
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	19.5	26.1	37.9	36.2
교육 서비스업	28.6	35.3	37.7	36.6
보건업 및 사회복지 서비스업	32.9	36.4	38.2	37.1
예술 스포츠 및 여가 관련 서비스업	31.7	38.0	40.4	37.7
협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업	40.1	43.3	42.3	41.5
가구 내 고용활동 등	35.6	-	-	35.6
국제기관 등	-	-	40.0	40.0

자료: 통계청, 경제활동인구조사, 원자료를 고용노동부, 연구용역인 4인 이하 사업장 실태조사에서 인용.

반면 월평균 총실근로시간은 길지 않은 것으로 나타났다. 교육서비스업 다음으로 적은 것으로 조사되었다. 특히 건설업 비정규직의 정규직 대비 월평균 총실근로시간은 59.9%에 불과한 것으로 나타났다. 협회 단체 기타개인서비스업의 51.8% 다음으로 작았다. 건설근로자의 대부분(약 87%가 임시직)이 비정규직이라는 점을 감안하면 한 달 중에서도 생산활동이 이루어지지 못하는 기간이 많다는 것을 의미한다.

〈표 3-3〉 산업별 월평균 총실근로시간(2017년 6월 기준)

(단위: 시간, %)

구분	전체	정규직(A)	비정규직(B)	B/A
농림어업	166.3	182.5	138.7	76.0
광업	193.9	196.6	159.8	81.3
제조업	188.8	191.3	168.1	87.9
전기·가스·수도	179.8	180	177.6	98.7
하수·폐기물·환경	184.6	188.9	154.6	81.8
건설업	143.5	177.4	106.2	59.9
도소매업	170.1	183.2	120.6	65.8
운수업	178.2	182.6	154.2	84.5
숙박음식점업	144.2	204.2	103.2	50.6
출판영상통신업	167.7	173.1	131.1	75.7
금융보험업	169.6	170.8	161.6	94.6
부동산임대업	183.1	184.5	181.6	98.4
전문과학기술서비스업	168.5	170.7	143.6	84.1
사업서비스업	169.8	177.8	147.1	82.7
교육서비스업	139.8	168.4	102.1	60.6
보건사회복지	166.2	178.6	122.6	68.6
예술스포츠	148.8	186.2	116.7	62.7
협회단체 기타개인서비스업	157.8	186	96.4	51.8

주: 총실근로시간 = 소정 실근로시간 + 초과 근로시간.

자료: 고용노동부, 근로시간 운용 실태조사, 한국노동연구원.

생산활동의 불규칙성은 조업의 변동성으로 알 수 있는데, 건설업은 문화산업 다음으로 조업변동성이 큰 것으로 나타났다. 사업체 규모가 30인 이상 100인 미만 건설업체의 조업변동성만 전업종 평균 조업변동성에 비해 낮은 것으로 나타났다. 이외의 사업체 규모에서는 전업종 대비 10%p 이상 높았다.

사업체 규모별로는 30인 이상 사업장을 기준으로 하면 건설업은 종사자수가 많을수록 조업의 변동성이 심한 것으로 나타났다. 300인 이상 건설업체의 조업변동성은 45.5%이며, 전업종 평균인 9.6%에 비해 약 36%p가 높았다.

〈표 3-4〉 업종·사업체 규모별 조업의 변동성

(단위: %)

구분	전규모	사업체규모			
		5~29인	30~99인	100~299인	300인 이상
전업종	13.2	13.5	15.0	10.9	9.6
제조업	21.1	20.8	23.5	15.9	18.9
전기가스업	13.1	11.1	14.3	18.8	0.0
환경산업	15.9	19.4	13.0	11.1	0.0
<b>건설업</b>	<b>23.2</b>	<b>23.5</b>	<b>8.3</b>	<b>29.4</b>	<b>45.5</b>
도소매업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
운수업	8.8	3.7	9.7	25.0	7.1
숙박음식업	10.0	6.9	11.8	15.4	9.1
정보서비스업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
금융보험업	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
부동산업	7.2	4.2	11.5	0.0	14.3
전문서비스업	2.9	6.9	0.0	0.0	0.0
사업지원서비스업	2.7	5.9	0.0	0.0	5.9
교육서비스업	11.7	20.5	3.9	0.0	0.0
보건복지서비스업	3.7	3.3	4.2	6.3	0.0
문화산업	33.3	28.6	41.9	37.5	0.0
개인서비스업	11.3	11.9	14.3	8.3	0.0

자료: 고용노동부, 근로시간 운용 실태조사, 한국노동연구원.

## 2. 건설근로자 및 고용의 특성

### 1) 건설근로자 특성

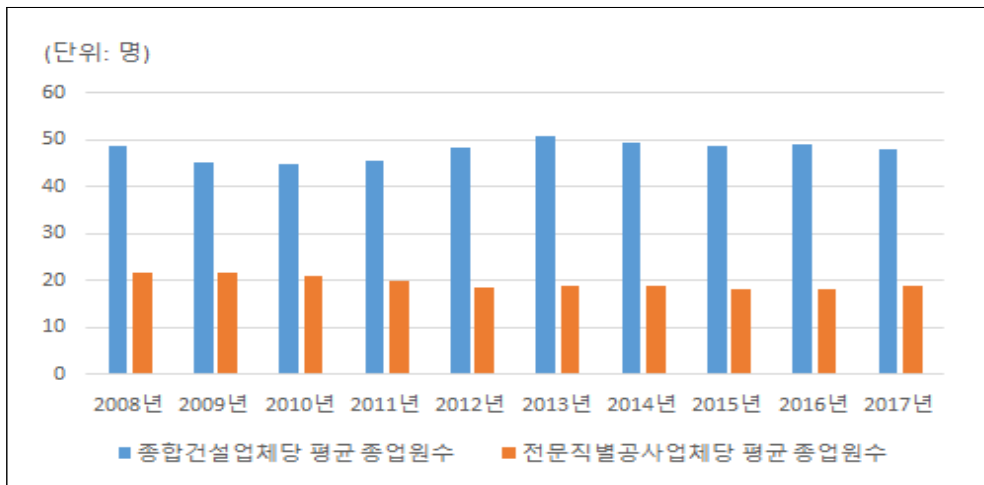
#### (1) 입직 정체

2015년부터 2017년까지의 기간은 건설업 호황의 시기였다. 특히 2016년은 과거 30년과 비교할 때 가장 건설계약액의 규모가 컸던 해이다. 이런 영향은 2017년 상반기까지 지속되었다. 그리고 건설업은 계약이 투자로 연계되는 시차가 있어 2019년 상반기까지 건설경기가 유지되고 있는 상황이다.

이런 상황에도 불구하고 건설업 입직자의 증가는 크지 않은 것으로 판단된다. [그림 3-3]에서 제시하고 있는 것처럼 건설경기의 호황기에도 종합건설

업체와 전문건설업체의 평균 종업원수는 증가하지 않았고, 오히려 감소하는 경우도 발생했다. 건설업으로의 입직이 원활하지 못하기 때문이다.

건설업은 힘들고, 지저분하며, 위험이 많은 3D 직종으로 인식돼 있다. 뿐만 아니라 건설업 시설물의 고정성으로 인하여 고정된 생산시설을 설치할 수 없어 전국의 현장을 돌아다니며 일을 해야 하는 직업이라는 인식도 강하다. 특히 산간오지 등의 공사현장에서 1년 이상 숙식하며 공사를 하는 경우도 많다.



자료: 통계청, 2017년 기준 건설업조사.

[그림 3-3] 건설업체 평균 종업원 추이

이런 이유들로 인해서 건설업 입직자 정체현상은 오래 전에 발생해 여전히 지속되고 있다. 입직의 정체가 수년 간 누적돼 수급 불일치를 야기하는 요인으로 작용하고 있고, 건설근로자의 고령화를 가속화시키는 직접적인 요인으로 작용하고 있다.

## (2) 고령화

건설근로자 평균 연령은 50대 후반인 것으로 조사되었다. 건설근로자의 연

령대가 높아지고 있다<sup>25)</sup>는 결과는 서로 다른 여러 조사가 일치되는 결과를 제시하고 있다.

50대 이상의 건설근로자는 다른 산업으로의 이동이 매우 제한적이다. 소득을 목적으로 노동을 제공하기 위해서는 건설근로자로 계속 종사할 수밖에 없는 상황이다. 청년 근로자가 건설근로자로 입직하는 숫자가 크게 증가하지 않는 이상 현재보다 건설근로자의 고령화 속도는 더 빠르게 진행될 것으로 예상된다.

〈표 3-5〉 건설근로자 평균 연령(2017년 기준)

(단위: 개, %)

구분	건설근로자공제회		설문조사업체		한국노총	
	빈도수	비중	빈도수	비중	빈도수	비중
계	356	100.0	307	100.0	64	100.0
20대	3	0.8	51	16.6	1	1.6
30대	30	8.4	55	17.9	6	9.4
40대	76	21.2	73	23.8	15	23.4
50대	100	27.9	82	26.7	24	37.5
60대	132	36.8	43	14.0	18	28.1
70대	15	4.2	3	1.0	-	-

주: 설문조사에서 발생할 수 있는 편이의 문제를 보완하기 위하여 동일한 설문지를 사용하여 서로 다른 기관에서 설문조사를 수행한 결과임.

자료: 건설근로자공제회(2017), 직종별 표준근로계약서 개발·보급, 대한건설정책연구원.

### (3) 수급 불일치 및 숙련도 불일치

건설근로자의 입직 정체와 기존 건설근로자의 고령화로 인하여 수급 불일치가 일상적으로 나타나고 있는 것으로 판단된다. 〈표 3-6〉에 제시되어 있는 것처럼 모든 유형의 근로자를 구인하기 어려운 상황이라고 할 수 있다.

수급 불일치가 발생하는 이유는 고령화에도 원인이 있다. 입직의 정체

25) 서울노동권익센터가 서울시에 개설되어 있는 공사현장을 대상으로 조사한 결과 단순 노무를 제공하는 건설근로자의 입직 시 평균 연령은 46.8세였다.

와 기존 건설근로자의 고령화가 진행되고 있는 상황이다. 그런데 일정 규모 이상의 현장에서는 60세를 기준으로 현장의 진입여부를 결정하고 있다. 건설근로자의 평균 연령대가 50대 후반인 상황에서 60세 이상자의 현장 진입을 금지하고 있어 수급 불일치가 나타날 수밖에 없는 구조라고 할 수 있다.

〈표 3-6〉 수급 어려운 건설근로자 유형

(단위: %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
기술계 기술자격자	52.2	47.9	45.6	40.2	36.7	41.6	43.1	41.8	43.5
비자격 숙련기능공	23.0	23.5	24.4	25.8	30.0	28.3	25.3	23.9	26.4
기능계 기술자격자	19.5	21.3	23.4	23.7	24.2	24.0	24.5	26.4	24.8
단순일용근로자	5.3	7.2	6.6	10.2	7.1	8.0	7.1	7.8	5.3

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

수급 불일치와 함께 숙련 불일치도 많은 문제가 되고 있다. 건설현장에서 공사를 하는 건설업자는 자신이 진행하는 공사에서 요구되는 숙련도를 갖춘 근로자를 안정적으로 구인할 수 있어야 효율적인 공사진행이 가능하다. 그러나 건설업자가 요구하는 숙련수준을 갖춘 근로자 구인의 어려움은 여러 조사 결과에서 공통적으로 제시되고 있다.

숙련공의 수급불일치의 문제는 개선의 필요성에도 불구하고 특별한 대안이 제시되지 못하고 있는 상황이다. 건설근로자를 사용하는 전문건설업자를 대상으로 한 조사결과는 숙련 기능공 부족이 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-7〉에 제시되어 있는 것처럼 숙련도 부족이 근로자 채용 시 어려움으로 작용하고 있다. 또한 “과도한 임금요구”, “조달의 어려움”은 사용자인 건설업자가 요구하는 수준의 숙련도를 제공하지 못한 결과로 나타나는 현상이라고 할 수 있다. 즉 사용자의 요구를 충족하는 수준을 갖춘 근로자를

구인하는 것에 대한 어려움이라고 할 수 있다. 과도한 임금도 근로자가 자신의 숙련수준보다 높은 임금을 요구하는 결과로 야기되는 현상이라고 할 수 있다.

〈표 3-7〉 전문건설업자의 일용근로자 채용 시 어려움

(단위: 개, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
계	1,257 (100.0)	1,046 (100.0)	1,062 (100.0)	776 (100.0)	776 (100.0)	820 (100.0)	837 (100.0)	834 (100.0)
숙련도 부족	451 (35.9)	371 (35.5)	354 (33.3)	269 (34.7)	274 (35.3)	301 (36.7)	240 (28.7)	236 (28.3)
찾은 입·퇴직으로 업무능률 저하	347 (27.6)	251 (24.0)	261 (24.6)	191 (24.6)	153 (19.7)	134 (16.3)	105 (12.5)	84 (10.1)
관리의 어려움	192 (15.3)	146 (14.0)	170 (16.0)	175 (22.6)	116 (14.9)	89 (10.9)	110 (13.1)	113 (13.5)
조달의 어려움	267 (21.2)	278 (26.6)	277 (26.1)	141 (18.2)	233 (30.0)	214 (26.1)	220 (26.3)	227 (27.2)
과도한 임금요구	-	-	-	-	-	82 (10.0)	162 (19.4)	174 (20.9)

주: 과도한 임금요구 문항은 2015년을 대상으로 하는 2016년도 조사부터 추가되었음.

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

## 2) 건설근로자의 고용 및 임금

### (1) 임시·일용직

건설근로자의 고용형태는 대부분 임시·일용직이다. 〈표 3-8〉에 의하면 2017년 건설업의 피고용자는 1,670천명이며, 이 중 54.1%가 임시직인 것으로 조사되었다. 임시직 기능공 비중은 2010년 이후 감소세를 유지했으나, 2017년에는 전년 대비 7.0%가 증가했다. 상용직 기술자의 전년 대비 증가

을 다음으로 높았다. 기능공이 증가하는 것은 2015년 이후 건설계약이 공사로 진행되는 과정에서 노동에 대한 수요가 증가했기 때문이라고 할 수 있다.

〈표 3-8〉 직종별 피고용자수 변화추이

(단위: 천명)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
피고용자 계	1,620	1,570	1,504	1,543	1,528	1,530	1,573	1,670
사무직 및 기타	204	209	195	188	186	185	194	198
상용직 기술자	344	359	363	376	386	386	401	430
상용직 기능공	149	144	137	134	131	133	135	138
임시직	923	857	809	844	825	825	845	904

주: 피고용자수는 종사자수에서 사업주 및 무급종사자를 제외한 숫자임.

자료: 1. 통계청, 2015년 기준 건설업조사.

2. 통계청, 2017년 기준 건설업조사.

〈표 3-9〉에는 한국표준산업분류<sup>26)</sup>에 의한 건설업 기능공 추이가 제시돼 있다. 이 중 임시직의 비중은 약 87% 수준을 유지하고 있는 것으로 나타난다. 건설업에 종사하는 기능직은 대부분 임시·일용직이라는 것을 확인할 수 있다.

26) 건설산업기본법은 건설산업을 건설용역업과 건설업으로 구분하고 있고, 건설산업기본법이 우선 적용되는 업종을 명시하고 있다. 그런데 한국표준산업분류에서는 전기공사업과 통신공사업, 소방공사업을 모두 건설업으로 분류하고 있다. 이에 따라 통계청이 작성하는 한국표준산업분류에 의한 건설업은 건설산업기본법의 건설업에 비해 범위가 넓다.

〈표 3-9〉 건설업 임시직 기능공 변화 추이

구분	계	상용직 기능공		임시직(임시종사자)	
		종사자(명)	비중	종사자(명)	비중
2008년	1,103,073	130,698	11.80%	972,375	88.20%
2009년	1,098,927	141,992	12.90%	956,935	87.10%
2010년	1,071,852	149,124	13.90%	922,728	86.10%
2011년	1,001,667	144,431	14.40%	857,236	85.60%
2012년	945,451	136,535	14.40%	808,916	85.60%
2013년	978,190	134,146	13.70%	844,044	86.30%
2014년	955,433	130,553	13.70%	824,880	86.30%
2015년	958,043	132,889	13.90%	825,154	86.10%
2016년	979,298	134,508	13.70%	844,790	86.30%
2017년	1,042,683	138,442	13.30%	904,241	86.70%

주: 건설업은 종합건설업과 전문직별 공사업을 포함한 것이며, 전문직별 공사업은 기반조성 및 시설물 축조 관련 전문공사업, 건물설치 공사업, 전기 및 통신공사업, 실내건축 및 건축마무리 공사업, 시설물 유지관리 공사업의 합계임.

자료: 통계청, 건설업 조사.

2018년 등록 건설업체수 2010년 이후 가장 많았다. 종합건설업체수는 12,651개, 전문건설업체수는 56,023개였다. 종합건설업체와 전문건설업체는 지속적으로 증가하고 있다.

2017년 전문건설업체수가 53,647개였는데, 1년 사이 2,376개 전문업체가 증가하여 2018년에는 56,023개가 되었다. 전문건설업체는 2013년 이후 지속적인 증가추세가 유지되고 있다.

전문건설업체 중에서도 기계설비업체와 시설물유지관리업체의 증가속도가 빠르다. 2010년 이후 지속적인 증가세가 유지되고 있다. 2018년 기준 기계설비업체수는 7,887개, 시설물유지관리업체수는 6,349개로 나타났다.

2010년 이후 2018년까지 주택건설업체도 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2018년은 전년 대비 증가율이 낮아졌다.

〈표 3-10〉 업종별 건설업체수 변화 추이

구분	건설업체					주택업체
	소계 (a+b+c+d)	종합(a)	전문(b)	설비(c)	시설물(d)	
2010	60,588	11,956	38,426	6,151	4,055	4,907
2011	60,299	11,545	38,100	6,330	4,324	5,005
2012	59,868	11,304	37,605	6,463	4,496	5,214
2013	59,265	10,921	37,057	6,599	4,688	5,157
2014	59,770	10,972	37,117	6,788	4,893	5,349
2015	61,313	11,220	37,872	7,062	5,159	6,501
2016	63,124	11,579	38,652	7,360	5,533	7,172
2017	65,655	12,028	40,063	7,602	5,962	7,555
2018	68,674	12,651	41,787	7,887	6,349	7,607

자료: 대한건설협회, 2019년 3분기 기준 주요건설통계.

건설공사 현장은 공사기간에 따라 완공되면 폐쇄되고, 새로운 공사가 개설되는 다른 현장으로 이동한다. 건설공사 현장의 개설과 폐쇄에 따라 건설근로자도 공사 현장을 따라서 이동하거나 자신이 속한 팀을 따라 이동하게 된다. 이외에도 공사현장은 개설되어 있지만, 자신이 일하는 공종이 종료되는 경우에도 다른 현장을 찾아야 한다.

현장을 이동하며 노동을 제공하는 건설근로자의 특성은 건설업 생산에 따른 것인데, 고용기간이 짧아지게 되는 요인이다. 특히 공정이 순차적으로 진행되는 건설생산에 따라 건설근로자는 자신의 주력 직종에 해당하는 노동 공급이 마무리되면 현장이 운영되고 있는 상황에서 다른 현장을 찾아 이동해야 한다.

〈표 3-11〉은 하도급자로 생산에 참여하는 전문건설업자가 근로자와 고용계약을 체결한 평균 기간을 제시하고 있는데, 1개월 미만의 고용계약이 체결되는 비중이 6.9%로 나타난다. 또한 1개월 이상 2개월 미만의 고용계약 체결 비중은 23.2%로 가장 높다. 2개월 미만 단기 고용계약은 30.1%로 나타나, 고용계약기간이 매우 짧은 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-11〉 전문건설업자의 일용근로자 평균고용기간 추이

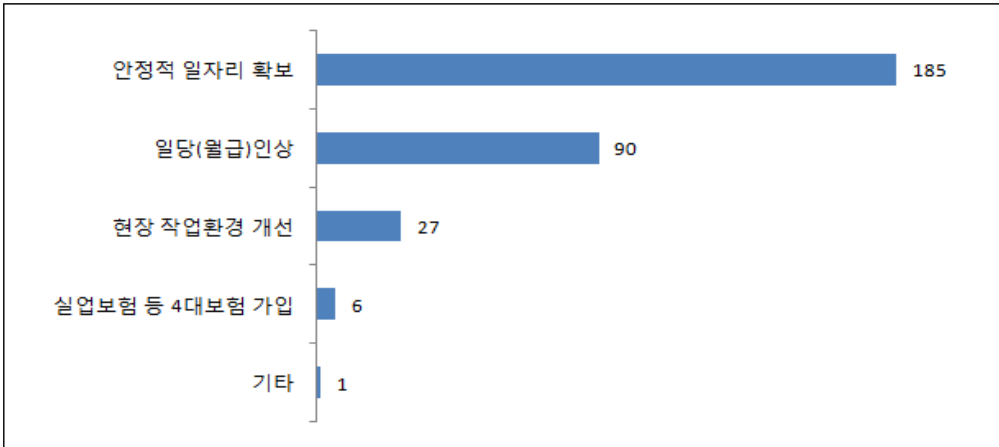
(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1개월 미만	4.8	5.0	6.9	8.5	8.4	6.7	4.6	6.9
1~2개월	27.8	27.3	28.8	25.3	24.3	25.7	22.4	23.2
2~3개월	10.3	13.4	11.6	12.4	11.3	12.3	11.9	11.7
3~4개월	19.4	16.7	17.1	13.4	14.2	15.9	16.1	15.0
4~6개월	8.5	6.8	6.2	6.7	7.3	6.9	4.7	8.7
6~12개월	29.3	30.7	29.3	22.1	21.9	22.9	25.9	21.1
12개월 이상	0.0	0.0	0.0	11.7	12.5	9.6	14.2	13.5

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

## (2) 구직의 어려움

선행연구에서 이루어진 건설근로자를 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면 임금 인상보다 안정적인 일자리 확보에 대한 선호가 더 높게 나타났다. 설문 응답자의 59.9%인 185명의 근로자가 건설현장에서의 요구사항에 관한 설문에서 ‘안정적인 일자리 확보’를 선택했다. 일당 인상은 29.1%인 90명이었다. 2배가 넘는 응답자들이 일자리 확보가 중요하다는 생각을 갖고 있는 것으로 나타났다. 이런 조사결과는 건설현장의 상황을 반영한 것이라고도 할 수 있다. 일자리가 안정적으로 확보되는 상황에서의 임금인상은 최선이라고 할 수 있다. 그러나 일자리를 확보하지 못한 상황에서의 임금인상은 자신에게 귀속되지 못하게 된다. 또한 안정적인 일자리 확보로 얻을 수 있는 소득이 예상 가능하면 계획적인 생활이 가능하게 되기 때문이다. 계획적인 가계운영은 소득을 효과적으로 사용할 수 있는 환경이 된다.



주: 설문조사는 2016년 7월 29일부터 8월 12일까지 2주에 걸쳐 진행되었음.

자료: 박광배 외(2017), 건설업 적정임금제 도입의 영향 및 검토과제, 대한건설정책연구원.

[그림 3-4] 건설근로자 건설현장에서의 요구사항

### (3) 비공식적 구직경로

#### ① 인맥에 의존하는 취업

건설근로자는 일자리 확보가 가장 중요한 관심사 중 하나라고 할 수 있다. 고용의 형태가 임시·일용직이 대부분이므로 빈번하게 취업과 실업을 반복하고 있기 때문이다.

대부분의 건설근로자는 인맥에 의존해 일자리를 찾는 것으로 나타났다. 건설근로자공제회가 퇴직공제 D/B에서 추출한 자료를 활용하여 설문조사 결과를 통해서도 확인된다.

인맥을 통한 일자리는 현장경력과 숙련도가 중요한 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 일반적으로 현장경력이 짧은 것으로 볼 수 있는 20대 근로자와 숙련수준이 일반공인 근로자는 유료직업소개소와 새벽인력시장을 이용하는 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 또한 지역정보지 등을 포함하는 기타 방법에 의한 구직 비중도 현장경력이 짧을수록 높게 나타나고 있다.

〈표 3-12〉 건설근로자 경력별 구직경로(2015년)

(단위: %)

구분	계	팀장 등 인맥	유료직업 소개소	새벽인력시 장	무료직업 소개소	기타
계	100.0	75.3	9.0	6.8	2.5	6.3
3년 미만	100.0	61.0	12.8	9.0	3.2	14.0
3~5년 미만	100.0	73.0	12.7	7.4	2.3	4.6
5~10년 미만	100.0	76.4	9.4	6.9	2.8	4.6
10~20년 미만	100.0	78.2	9.2	6.9	1.3	4.4
20년 이상	100.0	84.7	3.6	4.6	3.2	3.8

자료: 건설근로자공제회(2015), 2015 건설근로자 종합실태조사.

〈표 3-13〉 건설근로자 현재 구직경로(2018년)

(단위: %)

구분	사례수	팀장/반장/ 기능공 등 인맥	유료직업 소개소	새벽인력 시장	무료직업 소개소	기타
전체	1,018	85.6	9.7	2.4	0.2	2.2
연령	20대	92	73.9	20.7	-	5.4
	30대	169	86.4	6.5	2.4	3.6
	40대	267	86.1	11.2	2.2	0.4
	50대	261	96.6	8.0	3.8	1.5
	60세 이상	229	87.8	7.9	1.7	2.6
작업 능력 수준	팀장/반장	87	96.6	1.1	-	10.0
	기능공	463	91.4	4.1	2.4	0.4
	준기능공	136	97.1	1.5	-	1.5
	조공	78	83.3	11.5	2.6	2.6
	일반공	254	65.7	26.8	4.3	-

자료: 건설근로자공제회(2018), 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서.

## ② 팀 단위 취업 및 생산활동

인맥을 통해서 현장에서 노동을 제공하는 경우 생산활동도 취업을 증개한 인맥에 포함돼 함께 하는 경우가 대부분이라고 할 수 있다. 제조업 등 다른 산업의 구직활동처럼 근로자 개개인이 구직활동을 하고, 일자리를 찾은 이후 생산활동을 하는 구조가 아니라 팀별로 작업량을 할당받고 해당 팀원들이 일

을 하는 구조가 일반적인 것으로 판단된다.

이런 방식의 구직경로가 일반화 되어 있기 때문에 숙련자 또는 현장경력이 오래된 근로자들이 장기간 근로일수 확보가 가능하게 된다. 보통 팀장/반장이 하도급자로부터 일정한 작업량을 할당받아 생산활동을 하게 되는데, 이들의 관계는 장기적인 유대를 기초로 성립된다. 그리고 하도급자는 한 개의 현장만을 운영하는 것이 아니다. 다수의 현장을 운영하고 있고, 다수의 현장의 작업을 유대관계가 형성돼 있는 팀장/반장에게 맡기게 된다. 예를 들어 하도급자가 2개의 현장을 운영하는 경우 특정한 팀장에게 2개 현장의 작업을 모두 일임한다. 2개 현장의 작업량을 할당받은 팀장은 근로자를 배치하여 2개 현장의 일을 동시에 하거나, 아니면 시기를 조정할 수 있으면 1개 현장의 작업량을 종료한 후 다음 현장으로 공백 없이 이동하여 일할 수 있다. 이런 과정으로 구직이 이루어지기 때문에 현장경력이 장기인 근로자와 숙련자는 근로일수가 충분히 확보되고 실업상태가 없을 수 있다.

#### (4) 주기적 실업

겨울철은 건설공사가 진행되기 어려운 환경이다. 동절기는 12월부터 2월까지를 말하는데, 겨울이 시작되는 12월은 진행되던 공사가 유지돼 그나마 괜찮지만, 1월과 2월은 평균 근로일수가 감소하는 현상이 나타나고 있다.

건설근로자공제회가 2018년 6월 기준으로 지난 1년 간 1일이라도 건설현장에 종사한 경험이 있는 건설근로자를 대상으로 한 실태조사 결과에 의하면 동절기인 1월~2월의 평균 근로일수는 15일이었다. 반면 1월과 2월을 제외한 달은 평균 근로일수가 20.4일로 나타났다.

동절기에는 일자리가 감소하여 건설근로자는 주기적이고 반복적으로 실업상태에 놓이게 되는 것으로 판단된다.

〈표 3-14〉 건설근로자 평균 근로일수 비교

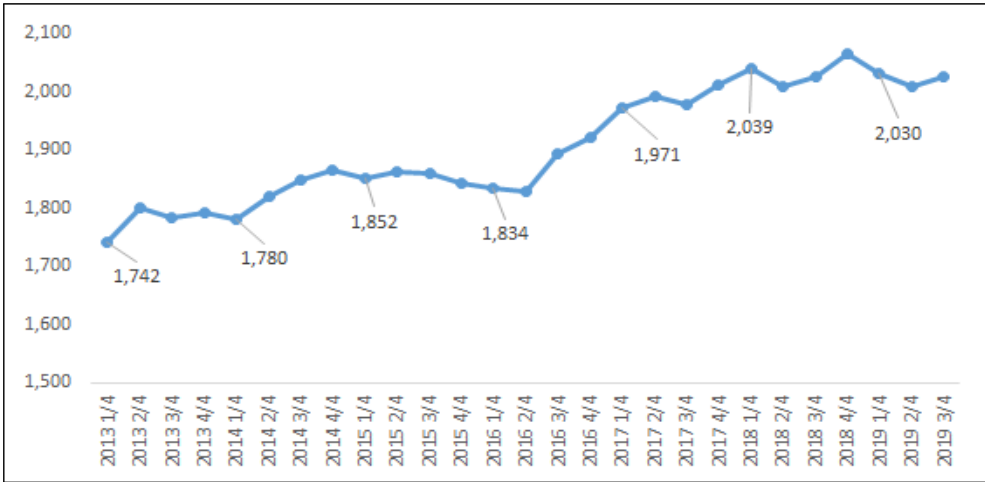
구분	1~2월	3~12월
사례수	1,018개	1,018개
평균	15.0일	20.4일
10일 미만	11.5	1.0
10~14일	24.8	1.3
15~19일	28.0	22.2
20~24일	28.2	59.4
25일 이상	7.6	16.1

자료: 건설근로자공제회(2018), 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서.

통계청이 발표하는 경제활동인구조사의 분기별 건설업 취업자수 추이는 주기적 실업의 상황을 잘 보여준다. 자연조건의 영향을 직접 받는 건설공사 현장은 기온이 낮은 1월과 2월에는 공사진행이 어렵다. 이에 따라 건설근로자는 1분기의 취업자수가 감소하거나 정체되는 상황이 나타난다.<sup>27)</sup> 이는 매년 반복적으로 발생하는 현상이라고 할 수 있다.

다른 조사에서도 1분기에 해당하는 1월과 2월의 평균 근로일수가 낮아지는 현상을 확인할 수 있다. 건설근로자공제회가 퇴직공제 D/B에서 추출하여 설문조사 한 결과에 의하면 1월과 2월이 아닌 달은 평균 근로일수 20일에서 24일의 비중이 50%에서 60% 수준으로 나타나는데 비해 1월과 2월은 그 비중이 10%에서 20% 가량 낮다.

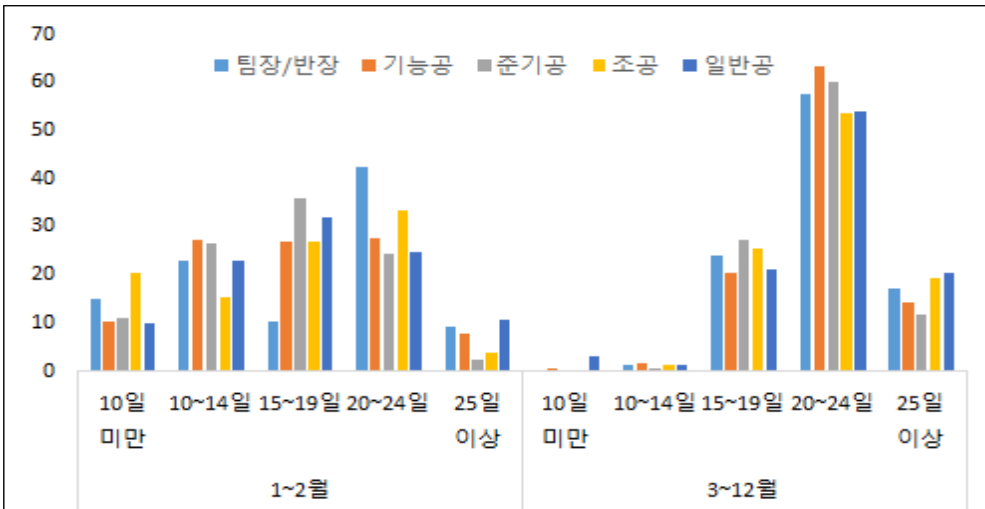
27) 예외적으로 2018년 1분기는 2분기와 3분기에 비해 취업자수가 많았다. 이런 원인은 2018년의 경우 1분기 이후 건설경기가 하강국면으로 진입하는 시기였기 때문인 것으로 판단된다. 즉 2018년 1분기까지는 2015년 이후 지속된 건설경기 호황의 영향으로 취업자수가 증가하는 추세였으나, 1분기 이후 건설경기 국면이 전환되면서 취업자수가 감소한 것으로 판단된다. 이를 반영하듯 2018년 4분기를 제외하고는 이후 분기도 2018년 1분기보다 적은 취업자수를 기록하였다.



주: 매년 1분기의 취업자수가 표시되어 있음.

자료: 통계청, 경제활동인구조사.

[그림 3-5] 분기별 건설업 취업자 추이



자료: 건설근로자공제회(2018), 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서.

[그림 3-6] 동절기와 춘추/하절기 한 달 평균 근로일수

### (5) 숙련 차이에 따른 근로일수 격차

2018년 6월부터 7월 사이 건설근로자공제회가 조사한 결과 한 달 동안

21일에서 25일의 근로일수는 팀장/반장이 32.2%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 조공의 비중이 높았고, 기능공이 세 번째로 높은 비중을 차지한 것으로 나타났다. 팀장/반장과 기능공이 근로일수가 긴 것을 확인할 수 있다.

특히 일자리가 감소하는 동절기의 경우 팀장/반장은 20일에서 24일을 일한 것으로 조사되었다. 또한 1월과 2월을 제외한 달에도 24일 이상 근로하는 비중이 높게 나타났다. 숙련도가 향상됨에 따라 근로일수가 증가하는 경향을 보이는 것을 알 수 있다(그림 3-6) 참조).

〈표 3-15〉 최근 한 달 및 현장별 근로일수(2018년)

(단위: 일, %)

구분	사례수	평균	10일 이하	11~15일	16~20일	21~25일	26일 이상	
전체	1,018	20.3	3.4	6.5	61.2	24.2	4.7	
최근 한 달	팀장/반장	87	21.5	1.1	5.7	52.9	32.2	8.0
	기능공	463	20.5	3.5	3.7	63.3	24.6	5.0
	준기공	136	20.4	-	8.8	66.9	20.6	3.7
	조공	78	20.7	3.8	1.3	61.5	26.9	6.4
	일반공	254	19.5	5.9	12.2	57.1	21.7	3.1
전체	1,018	17.6	21.5	10.0	46.9	17.6	4.0	
현장별	팀장/반장	87	19.1	19.5	4.6	42.5	27.6	5.7
	기능공	463	17.6	21.6	9.9	47.3	16.8	4.3
	준기공	136	17.8	17.6	12.5	52.2	14.0	3.7
	조공	78	16.4	26.9	12.8	43.6	11.5	5.1
	일반공	254	17.4	22.4	9.8	45.7	19.3	2.8

자료: 건설근로자공제회(2018), 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서.

동일한 현장에서 오래 일하는 것은 잦은 현장 이동에 따른 구직 탐색활동 비용을 절감할 수 있어 근로자에게는 긍정적이라고 할 수 있다. 동일한 현장에서 오랜 근속이 비용 측면에서 장점이 있는데 팀장/반장과 기능공의 동일 현장 근로 비중이 높았다.

숙련도에 따라 일할 수 있는 기간에 차이가 있고, 숙련도 차이에 비례하여 동일한 현장에서 오래 노동을 제공할 수 있다는 의미이다.

### (6) 건설근로자 임금 및 소득수준

건설근로자의 임금 및 소득수준은 불안정한 고용형태와 연관성이 크고, 특히 사회보험의 가입과 관련하여서는 보험료 산정기준으로도 사용된다.<sup>28)</sup> 이에 따라 건설근로자의 임금 및 소득수준을 간략하게 제시한다.

〈표 3-16〉 최근 1년간 임금소득

(단위: 개, 만원, %)

구분		사례수	평균	2,000만원 이하	2,001~ 3,000만원 이하	3,001~ 4,000만원 이하	4,001~ 5,000만원 이하	5,000만 원 초과
전체		1,018	3,429	10.6	32.7	32.0	21.2	3.4
성별	남성	985	3,450	9.7	32.9	32.4	21.4	3.6
	여성	33	2,821	36.4	27.3	21.2	15.2	-
연령	20대	92	2,574	29.3	48.9	18.5	3.3	-
	30대	169	3,330	7.1	36.7	41.4	11.8	3.0
	40대	267	3,485	9.7	32.6	32.6	21.0	4.1
	50대	261	3,610	6.9	27.6	34.1	29.9	1.5
	60세 이상	229	3,575	10.9	29.3	27.5	25.8	6.6
작업 능력 수준	팀장/반장	87	4,388	1.1	6.9	31.0	49.4	11.5
	기능공	463	3,775	3.0	26.6	38.7	28.5	4.3
	준기능공	135	3,468	0.7	40.0	40.7	17.8	0.7
	조공/일반공	333	2,868	27.6	46.5	19.5	5.1	1.2

자료: 건설근로자공제회(2018), 건설근로자 종합생활 실태조사 보고서.

건설근로자공제회가 퇴직공제 D/B에서 추출한 건설근로자를 대상으로 종합실태조사 한 결과, 연평균 임금소득은 34,298,566원이었다. 임금소득 구

28) 국민건강보험법 시행규칙 제2조 제1항 제2호와 관련하여 별표 1의 2는 직장가입자의 피부양자가 되려는 사람에 대해서 규정하고 있는데, 시행령 제41조 제1항 각 호에 따른 소득의 합계액이 연간 3,400만원 이하일 것, 사업소득이 없을 것을 요건으로 하고 있다.

간에서는 2,001만원에서 3,000만원 이하 소득자 비중이 32.7%로 가장 높았다. 다음은 3,001만원에서 4,000만원 이하 소득자 비중이 32.0%인 것으로 조사되었다.

### 3. 건설업 사회보험

건설업 종사자 중 건설근로자는 사회보험이 효과적으로 적용되기 어려운 상황이라고 할 수 있다. 고정된 생산시설이 없어 사업장의 변동이 많고, 이에 따라 건설근로자는 특정한 현장에서 장기간 근속할 수 있는 구조가 아니다. 현장별로 프로젝트 중심의 고용이 일반적이다. 이로 인하여 고용 형태도 대부분 임시·일용직이다.

건설근로자를 대상으로 하는 사회보험 신고는 성립과 상실이 반복적으로 발생하고, 그 기간도 단기이며 매우 빈번하다. 또한 근로일수가 불규칙적이어서 월급여액 수준이 높지 않고, 고령의 근로자들이 많아 다른 업종에 종사하는 근로자에 비해 사회보험 가입에 부정적인 인식을 갖고 있는 비중이 높다. 보험료 납부를 통해서 미래에 받을 수 있는 보장 및 위험에 대한 대비보다 현재의 소득에 대한 선호가 상대적으로 더 높다.

이런 상황들로 인하여 건설근로자의 사회보험 가입률은 높지 않다. <표 3-17>에 제시돼 있는 것처럼 건설업 비정규근로자의 거의 대부분은 건설근로자라고 할 수 있는데, 2018년 기준으로 건강보험 20.8%, 국민연금 22.2% 수준의 가입률을 보이고 있다. 다만 고용보험과 산재보험은 상황이 조금 다른 양상을 보이고 있는데, 고용보험 75.1%, 산재보험 99.1%로 나타난다. 산재보험은 전액 사용자가 비용을 부담하는 구조이기 때문에 가입률이 100%에 가깝다. 그리고 고용보험은 반복적인 실업을 경험하게 되는 건설근로자에게 실업급여 혜택이 제공되므로 가입률이 건강보험 및 국민연금에 비해 높다고 할 수 있다. 즉 비용을 분담해야 하는 부담이 없어 현재소득에 감소가 발생하지 않거나, 가까운 장래 혜택을 기대할 수 있는 사회보험에 대해서는 가

입 유인이 높은 것으로 판단할 수 있다. 비정규직 근로자에 해당되는 건설근로자의 건강보험과 국민연금 가입률은 20%대에 불과하며, 가입률 제고도 이루어지지 못하고 있다.

건설근로자를 포함하여 건설업 종사자는 4대 사회보험 중 산재보험을 제외한 나머지 3개 사회보험의 사업장 가입률이 50%에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 2013년부터 2015년까지 3개년을 전체 업종의 사업장 가입률과 비교하면 국민연금 19.6%p, 건강보험 22.6%p, 고용보험 18.1%p의 격차가 있는 것으로 나타났다. 특히 건강보험의 격차가 큰 것이 특징적이다.

사회보험이 강제 보험으로 운영되고 있고, 건강보험과 국민연금은 사업장과 지역이 통합 운영되고 있다. 따라서 사업장 가입자에서 누락되는 경우 건설근로자는 지역가입자에 편입되어야 한다. 그러나 건설근로자는 지역가입자의 비중도 높지 않다. 특히 건강보험의 경우 사업장가입자와 지역가입자로 관리되고 있는 건설근로자의 비중이 낮게 나타나고 있다. 사회보험 누락자가 많은 것을 확인할 수 있다(〈표 3-19〉 참조).

〈표 3-17〉 건설업 종사자 사회보험 가입률

(단위: %)

구분		전체근로자(특수형태제외)		정규근로자		비정규근로자(특수형태제외)	
		전체	건설업	전체	건설업	전체	건설업
2009년	고용보험	85.9	80.3	95.6	98.2	51.9	56.5
	건강보험	87.4	77.8	96.6	99.0	49.7	28.9
	국민연금	87.1	78.2	96.4	98.8	46.8	27.0
	산재보험	96.2	98.8	97.0	99.0	92.3	98.6
2010년	고용보험	86.0	83.6	95.7	98.2	52.1	61.7
	건강보험	87.5	77.5	96.8	99.1	49.5	25.7
	국민연금	87.5	79.0	96.6	98.9	46.9	25.6
	산재보험	96.8	98.6	97.6	99.4	93.1	97.3
2011년	고용보험	85.1	86.8	94.9	97.7	53.5	73.9
	건강보험	87.2	79.4	96.4	99.3	50.6	27.0
	국민연금	87.0	79.9	96.1	99.0	48.1	25.5
	산재보험	96.3	99.2	96.8	99.2	94.2	99.3

(표 계속)

(단위: %)

구분	전체근로자(특수형태제외)		정규근로자		비정규근로자(특수형태제외)		
	전체	건설업	전체	건설업	전체	건설업	
2012년	고용보험	87.5	86.5	95.4	98.1	57.8	71.1
	건강보험	86.6	65.9	97.0	99.5	49.6	22.6
	국민연금	86.7	68.2	96.7	99.3	47.7	23.8
	산재보험	97.3	99.2	97.6	99.6	95.9	98.7
2013년	고용보험	88.6	86.8	95.6	97.2	60.9	72.0
	건강보험	87.6	65.9	97.4	99.5	50.6	20.4
	국민연금	87.6	67.3	97.2	99.4	47.0	18.4
	산재보험	97.5	99.5	97.8	99.4	96.4	99.5
2014년	고용보험	88.5	85.8	95.4	96.8	63.0	70.6
	건강보험	87.5	64.3	97.8	99.5	51.2	17.5
	국민연금	87.6	66.4	97.6	99.5	48.2	17.8
	산재보험	97.5	99.3	97.7	99.2	96.5	99.6
2015년	고용보험	89.3	85.8	95.4	96.3	66.7	70.8
	건강보험	88.4	65.5	97.9	99.6	55.5	19.1
	국민연금	88.7	68.6	97.8	99.4	52.7	20.9
	산재보험	97.6	99.7	98.0	99.6	96.4	99.9
2016년	고용보험	90.7	86.5	95.7	95.8	72.1	74.6
	건강보험	89.7	62.0	98.3	99.8	59.4	15.7
	국민연금	90.1	64.9	98.2	99.6	56.7	16.4
	산재보험	98.1	99.3	98.3	99.6	97.4	98.9
2017년	고용보험	89.1	84.3	94.7	95.2	68.7	71.7
	건강보험	88.9	62.9	98.0	99.5	58.1	22.5
	국민연금	89.1	65.0	97.8	99.4	54.9	21.6
	산재보험	97.6	99.4	97.8	99.4	96.8	99.4
2018년	고용보험	89.6	85.2	94.6	94.5	70.8	75.1
	건강보험	89.4	61.0	98.1	99.5	59.5	20.8
	국민연금	89.7	63.9	97.9	99.5	56.5	22.2
	산재보험	97.4	99.3	97.5	99.5	96.7	99.1

자료: 통계청, 국가통계포털(KOSIS).

〈표 3-18〉 산업별 사회보험 가입률 추이

(단위: %)

구분		2013	2014	2015	2013-2015평균	
국민연금	전산업	전체	87.6	87.6	88.7	88.0
		사업장	68.4	68.9	68.7	66.7
	건설업	전체	67.3	66.4	68.6	67.4
		사업장	46.0	49.6	45.8	47.1
	제조업	전체	95.2	94.4	94.9	94.8
		사업장	84.9	85.5	86.4	85.6

(표 계속)

(단위: %)

구분		2013	2014	2015	2013~2015평균	
건강보험	전산업	전체	87.6	87.5	88.4	87.3
		사업장	71.3	72.0	72.0	71.8
	건설업	전체	65.9	64.9	65.5	65.2
		사업장	47.7	51.5	48.3	49.2
	제조업	전체	96.1	95.3	95.8	95.7
		사업장	87.3	87.7	88.8	87.9
고용보험	전산업	전체	88.6	88.5	89.3	88.8
		사업장	67.7	68.8	69.1	68.5
	건설업	전체	86.8	85.8	88.5	87.0
		사업장	48.8	52.8	49.7	50.4
	제조업	전체	94.3	93.4	93.7	93.8
		사업장	86.1	86.3	87.7	86.7
산재보험	전산업	사업장	97.5	97.5	97.6	97.5
	건설업	사업장	97.2	99.3	99.7	98.7
	제조업	사업장	99.3	99.5	99.4	99.4

자료: 전국건설산업노동조합연맹(2016), 건설노동자 사회보험 의무가입을 위한 조건과 사회경제적 효과, 계명대학교.

〈표 3-19〉 건설근로자 사회보험 가입률(특수형태 제외)

(단위: %)

구분		2013	2014	2015	2013~2015평균
국민연금	전체	67.3	65.4	68.6	67.4
	사업장가입자	46.0	49.6	45.8	47.1
	지역가입자	21.3	16.8	22.8	20.3
건강보험	전체	65.9	64.3	85.5	65.2
	사업장가입자	47.7	51.5	48.3	49.2
	지역가입자	18.2	12.8	17.2	16.0
고용보험	전체	86.8	85.8	88.5	87.0
	사업장가입자	48.8	52.8	49.7	50.4
	지역가입자	38.0	33.0	38.8	36.8
산재보험	전체	97.2	99.3	99.7	98.7
	사업장가입자	97.2	99.3	99.7	98.7
	지역가입자	-	-	-	-

자료: 전국건설산업노동조합연맹(2016), 건설노동자 사회보험 의무가입을 위한 조건과 사회경제적 효과, 계명대학교.

## 1) 국민연금·건강보험

건설근로자는 명시적인 계약서가 있는 경우 1개월 이상 근로하면서 8일 이상 근로 또는 월 60시간 이상 근로하도록 계약한 경우에는 실제 근로시간과 고용기간에 관계없이 국민연금과 건강보험 사업장 가입대상이다.

또한 명시적인 계약서가 없는 경우에도 동일한 건설현장에서 1개월 이상 근로하고, 사업장에 고용된 날로부터 1개월 간 8일 이상이거나 60시간 이상 근로한 경우에는 국민연금 및 건강보험의 사업장 가입 대상자가 된다(국민건강보험법 제5조).

건설산업기본법<sup>29)</sup>과 건설산업기본법 시행령<sup>30)</sup>은 건설공사 도급계약당사자에게 보험료를 산출내역서에 명시하도록 의무화하고 있다. 그리고 실제 지출된 보험료가 산출내역서의 보험료보다 적은 경우 정산할 수 있다는 규정을 두고 있다.

사후정산제와 관련해서는 국가계약법 시행령 제73조<sup>31)</sup>에서도 규정하고 있다. 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 사후원가검토조건으로 계약을 체결

---

29) 제22조 제7항 건설공사 도급계약 당사자는 고용 및 산재보험징수법에 따른 보험료, 국민연금법에 따른 국민연금보험료, 국민건강보험법에 따른 건강보험료, 노인장기요양법에 따른 노인장기요양보험료 등 그 건설공사와 관련하여 건설업자가 의무적으로 부담하여야 하는 비용의 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 건설공사의 도급금액 산출내역서(하도급금액 산출내역서를 포함한다. 이하 이 항에서 같다)에 분명하게 적어야 한다. 이 경우 그 건설공사의 도급금액 산출내역서에 적힌 금액이 실제로 지출된 보험료 등보다 많은 경우에 그 정산에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

30) 제26조의2(보험료 등의 비용 명시 및 정산) 제1항은 건설공사 도급계약자에게 국토교통부장관이 고시하는 기준에 따라 도급금액 산출내역서에 명시하도록 하고 있다. 제2항은 발주자가 건설업자에게 보험료등을 납부한 확인서 제출을 요구할 수 있는 근거이다. 제3항은 산출내역서에 명시된 보험료가 실제 지출된 금액보다 많은 경우 정산할 수 있다는 조항이다.

31) 제73조 제1항 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 입찰 전에 예정가격을 구성하는 일부 비목별 금액을 결정할 수 없는 경우에는 사후원가검토조건으로 계약을 체결할 수 있다. 제2항 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 의한 계약을 체결하고자 할 때에는 입찰 전에 계약목적물의특성·계약수량 및 이행기간 등을 고려하여 사후원가검토에 필요한 기준 및 절차 등을 정하여야 하며, 이를 입찰에 참가하고자 하는 자가 열람할 수 있도록 하여야 한다. 제3항 계약의 이행이 완료된 후에는 제9조 및 제2항의 규정에 의한 기준 등에 따라 원가를 검토하여 정산하여야 한다.

결할 수 있다는 규정이다.

이처럼 여러 법률과 정부입찰·계약집행기준<sup>32)</sup> 등에서 국민연금 및 건강보험료 등에 대한 사후정산제도를 시행하고 있는 이유는 보험료가 낙찰물에 연동되어 건설업체들이 사회보험료 부족으로 보험 가입을 회피하여 일용근로자들이 사회보험 사각지대에 놓이는 것을 방지하기 위해서이다.<sup>33)</sup>

사후정산제에 따라 건설공사에서 하도급자가 사회보험료를 지급받기 위해서는 하도급금액 산출내역서에 보험료별로 실제 노무비수준의 적정한 보험료를 계상하여 사후정산토록 하는 약정이 체결되어야 한다. 이를 근거로 기성 청구 시 전월의 보험료 납부영수증(보험료 납입증명서)을 첨부하여야 한다.

그러나 실제로는 국민연금과 건강보험 보험료가 하도급금액 산출내역서에 계상되지 않는 비중이 높은 것으로 판단된다. 국민연금과 건강보험료는 근로자와 사용자가 각각 정해진 비율을 납부하는 방식으로 운영되고 있다. 그런데 하도급공사의 비중이 높은 전문건설업자를 대상으로 한 조사결과에 의하면 근로자에게 원천징수 하지 않는 비중은 업체 규모를 고려하지 않을 경우 35.1%, 소규모 업체일수록 원천징수하지 않는 비율이 높은 것으로 나타났다.

근로자가 부담해야 할 금액이 원천징수 되지 않는 경우 해당 사업장가입자가 되기 어렵다. 즉 근로자 부담분이 원천징수 되지 않는 경우 사용자인 하도급자가 전부 부담해야 사업장가입자가 되는데, 실제로 사용자가 건강보험과 국민연금 근로자분을 전부 부담하면서 사업장가입자로 편입시키는 경우는 거의 없다.

---

32) 정부입찰·계약집행기준 제94조(대가지급시 정산절차 등) 제2항 계약담당공무원은 계약대가의 지급청구를 받은 때에는 하도급계약을 포함하여 당해 계약 전체에 대한 보험료 납부여부를 최종 확인하여야 하며, 이를 확인 후 제93조 제2호에 따라 입찰공고 등에 고지된 국민건강보험료 등의 범위 내에서 최초 정산하여야 한다.

33) 사후정산제도는 소규모 영세 건설업체, 특히 하도급업체의 어려움을 해소할 목적으로 관련 단체에서 건의되었고, 정부에서 사회보장 확대정책의 실효성을 제고하기 위해 마련되었다.

〈표 3-20〉 국민연금·건강보험 근로자부담분 원천징수 여부

(단위: %)

구분		전체		대규모		중규모		소규모	
2014	계	739	100.0	30	100.0	319	100.0	390	100.0
	원천징수	329	44.5	28	93.3	191	59.9	110	28.2
	원천징수 안함	410	55.5	2	6.7	128	40.1	280	71.8
2015	계	819	100.0	91	100.0	394	100.0	334	100.0
	원천징수	350	42.7	76	83.5	167	42.4	107	32.0
	원천징수 안함	469	57.3	15	16.5	227	57.6	469	57.3
2016	계	652	100.0	140	100.0	288	100.0	224	100.0
	원천징수	341	52.3	109	77.9	140	48.6	92	41.1
	원천징수 안함	311	47.7	31	22.1	148	51.4	132	58.9
2017	계	748	100.0	68	100.0	298	100.0	322	100.0
	원천징수	381	50.9	57	83.8	175	58.7	128	39.8
	원천징수 안함	367	49.1	11	16.2	123	41.3	194	60.2
2018	계	893	100.0	194	100.0	346	100.0	216	100.0
	원천징수	580	64.9	172	88.7	222	64.2	103	47.7
	원천징수 안함	313	35.1	22	11.3	124	35.8	113	52.3

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

근로자 부담분이 원천징수되지 않는 이유로는 '일용근로자의 거부'가 가장 높은 것으로 나타났다. 2018년의 경우 일용근로자의 거부로 원천징수 되지 않은 비중이 68.4%였다(〈표 3-21〉 참조).

건설근로자들이 국민연금과 건강보험 사업장가입을 거부하는 이유는 현장을 자주 이동하는 것이 가장 큰 원인인 것으로 나타난다. 그리고 다른 이유로는 현재 소득의 감소 및 가족에게 피부양자로 등재 돼 있기 때문에 거부하는 것도 높은 것으로 나타난다. 사용자 귀책에 해당하는 것은 보험가입 절차가 복잡하며, 관련 업무를 처리할 수 있는 인력이 부족한 것을 들 수 있다(〈표 3-22〉 참조).

〈표 3-21〉 국민연금·건강보험 근로자부담분 원천징수 안하는 이유

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
계	447 (100.0)	443 (100.0)	315 (110.0)	364 (100.0)	370 (100.0)
일용근로자의 거부	256 (57.3)	284 (64.1)	171 (54.3)	233 (64.0)	253 (68.4)
과거부터 사업주 부담의 관행	99 (22.1)	99 (22.3)	84 (26.7)	73 (20.1)	66 (17.8)
업무인력 부족	28 (6.3)	23 (5.2)	18 (5.7)	22 (6.0)	22 (5.9)
기타	64 (14.3)	37 (8.4)	42 (13.3)	36 (9.9)	29 (7.8)

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

〈표 3-22〉 공공공사 일용근로자의 국민연금·건강보험 미가입 이유

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
계	651 (100.0)	718 (100.0)	594 (100.0)	615 (100.0)	727 (100.0)
일용근로자의 잦은 이동	385 (59.1)	422 (58.8)	343 (57.7)	281 (45.7)	352 (48.4)
일용근로자의 가입거부	131 (20.1)	175 (24.4)	156 (26.3)	205 (33.3)	243 (33.4)
보험가입절차 복잡	57 (8.8)	54 (7.5)	32 (5.4)	36 (5.9)	44 (6.1)
행정처리 인력부족	32 (4.9)	38 (5.3)	33 (5.6)	46 (7.5)	37 (5.1)
기타	46 (7.1)	29 (4.0)	-30 (5.1)	47 (7.6)	51 (7.0)

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

공공공사의 미가입 사유와 달리 민간공사는 '발주자 또는 원도급자의 원가 미계상'도 중요한 이유로 제시되고 있다. 민간공사는 공공공사에 비해 가격 요인이 더 중요할 수 있고, 이 과정에서 발주자와 하도급공사를 발주하는 원도급자가 비용 최소화를 위해 산출내역서에 계상하지 않는 것으로 판단된다.

〈표 3-23〉 민간공사 일용근로자의 국민연금·건강보험 미가입 이유

(단위: %)

구분	2014	2015	2016	2017	2018
계	651 (100.0)	718 (100.0)	557 (100.0)	561 (100.0)	732 (100.0)
일용근로자의 잦은 이동	385 (59.1)	422 (58.8)	280 (55.3)	227 (40.5)	304 (41.5)
일용근로자의 가입거부	131 (20.1)	175 (24.4)	144 (25.9)	191 (34.0)	250 (34.2)
보험가입절차 복잡	57 (8.8)	54 (7.5)	19 (3.4)	27 (4.8)	36 (4.9)
행정처리 인력부족	32 (4.9)	38 (5.3)	24 (4.3)	30 (5.3)	32 (4.4)
발주자 또는 원도급자의 원가 미계상	-	-	90 (16.2)	86 (15.3)	107 (14.6)
기타	46 (7.1)	29 (4.0)	-	-	-

주: '발주자 또는 원도급자의 원가 미계상' 항목은 2016년부터 설문조사 문항에 추가됨.

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

건설근로자가 공공공사와 민간공사에서 사업장가입자로 편입되지 못하는 사용자측 요인으로 제시된 '행정처리 인력부족'의 문제를 개선할 수 있는 대안이 마련되어야 할 것으로 판단된다.

〈표 3-24〉에 제시되어 있는 것처럼 국민연금과 건강보험을 사업장별로 적용신고 해야 하는 것을 모르는 비중이 10.9%였다. 미신고로 인한 추징여부에 대해서도 모르는 비중이 22.6%였다.

전반적으로 국민연금과 건강보험 제도에 대한 이해도 높지 않은 상황이라고 할 수 있다. 이런 상황이 발생하는 이유는 소규모 영세 전문건설업체의 경우 공사진행에 필요한 인력을 위주로 구성돼 있기 때문이다. 즉 종사자수가 소수이며, 이들도 사회보험 등에 관련된 업무에 대한 관심도가 높지 않은 것으로 판단된다.

〈표 3-24〉 국민연금·건강보험 사업장별 신고 및 미신고 시 추징의 인지여부

(단위: %)

구분		2014	2015	2016	2017	2018
사업장별 적용신고 인지여부	계	781 (100.0)	922 (100.0)	717 (100.0)	-	-
	인지	617 (79.0)	773 (83.8)	639 (89.1)	-	-
	미인지	164 (21.0)	149 (16.2)	78 (10.9)	-	-
미신고 시 보험료 추징 인지 여부	계	789 (100.0)	920 (100.0)	708 (100.0)	-	-
	인지	502 (63.6)	653 (71.0)	548 (77.4)	-	-
	미인지	287 (36.4)	267 (29.0)	160 (22.6)	-	-

주: 2017년 이후는 관련 설문이 제외됨.

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

전문건설업체의 경우 사무직 상시 종사자수가 5인 미만인 업체가 대부분인 것으로 조사되었다. 그리고 이들의 근속기간도 길지 않은 것으로 나타났다. 2018년 기준으로 3년 이하로 근속한 비중이 40.6%였다.

〈표 3-25〉 전문건설업체 사무직 상시종사자 보유실태 추이

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
5인 미만	85.2	89.4	88.6	92.3	81.5	85.9	81.1	75.4	76.0
5~10인	8.2	7.0	7.3	6.3	11.5	9.1	12.1	17.0	15.6
10~20인	4.3	2.3	3.0	0.9	5.1	3.8	-	-	-
20~30인	0.9	0.8	0.6	0.0	0.9	0.2	-	-	-
10~30명	-	-	-	-	-	-	6.5	7.7	6.4
30인 이상	1.5	0.5	0.6	0.5	1.1	0.9	0.3	1.1	2.0

주: 2016년부터는 구분이 10~30명으로 변경되어 조사되었음.

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

〈표 3-26〉 전문건설업체 사무직 평균 근속기간 추이

(단위: %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1년 이하	15.7	12.8	6.2	7.0	9.5	8.2	10.2	10.4	7.4
1년~2년 이하	18.5	17.5	15.8	13.0	13.4	13.4	10.8	16.5	13.3
2년~3년 이하	18.2	21.4	19.6	17.9	14.0	14.0	17.2	13.1	19.9
3년~4년 이하	9.0	7.6	8.7	11.2	7.7	7.7	9.1	11.3	8.0
4년~5년 이하	13.6	16.7	16.4	17.6	16.2	16.2	17.7	14.7	14.1
5년 초과	25.0	23.8	33.0	33.3	39.2	39.2	35.1	34.0	37.3

주: 2016년부터는 구분이 10~30명으로 변경되어 조사되었음.

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

## 2) 고용보험<sup>34)</sup>

고용보험은 근로자가 1인 이상인 사업장은 모두 의무적으로 가입해야 한다. 건설업은 다른 어떤 산업보다 고용보험 대상 사업장이 많다. 2018년 기준으로 건설업 사업장은 529,771개<sup>35)</sup>로 전 산업의 사업장 대비 23.0% 수준이었다. 제조업에 비해서는 1.6배 많은 수준이었다. 건설업은 사업장이 많은 만큼 고용보험 가입대상이 되는 사업장도 전 산업에서 가장 많다.

건설업 사업장은 원칙적으로 원도급자에게 고용보험 신고 및 납부의무를 부과하고 있다. 예외적으로 하수급자 인정승인을 거쳐 하수급자가 고용한 근로자에 대해서는 고용보험 신고와 납부를 할 수 있다. 2018년 기준으로 인정승인을 받아 하도급자가 고용보험 신고와 납부를 하는 사업장은 22.3% 수준인 것으로 조사되었다.

34) 4대 사회보험 중 산재보험은 사업자에게만 보험료 납부의무가 부과돼 있고, 가입률도 높은 수준이다. 이런 상황을 감안하여 산재보험에 관한 내용은 기술하지 않았다.

35) 529,771개 사업장 중 5인 미만 사업장은 399,424개로 75.4%였고, 5인 이상 10인 미만 사업장은 64,759개로 12.2%였다.

〈표 3-27〉 산업별 사업장

구분	전체	제조업	건설업
2004	1,002,638	195,337	193,504
2005	1,148,474	202,784	280,768
2006	1,176,462	211,949	233,013
2007	1,288,138	221,391	278,778
2008	1,424,330	220,411	385,629
2009	1,385,298	222,803	334,243
2010	1,408,061	232,773	310,617
2011	1,508,669	246,659	361,882
2012	1,610,713	268,172	312,826
2013	1,747,928	283,930	316,176
2014	1,935,302	296,065	425,596
2015	2,107,071	312,540	486,926
2016	2,174,508	324,786	447,867
2017	2,211,482	319,303	512,546
2018	2,308,327	331,615	529,771

자료: 한국고용정보원(2019), 고용보험 통계현황.

〈표 3-28〉 하도급공사 고용보험 가입실태

		(단위: %)			
구분		전체	대규모	중규모	소규모
2014	계	100.0	100.0	100.0	100.0
	원도급자가 일괄가입	63.2	30.7	57.6	70.8
	사업주 인정승인 수 가입	33.1	69.3	38.7	25.1
	기타	3.7	0.0	3.6	4.1
2015	계	100.0	100.0	100.0	100.0
	원도급자가 일괄가입	68.2	45.9	65.7	70.6
	사업주 인정승인 수 가입	30.9	51.7	31.0	24.2
	기타	3.6	2.4	3.2	4.4
2016	계	100.0	100.0	100.0	100.0
	원도급자가 일괄가입	65.6	50.6	70.0	70.2
	사업주 인정승인 수 가입	31.2	48.9	25.7	26.1
	기타	3.3	0.5	4.3	3.7
2017	계	100.0	100.0	100.0	100.0
	원도급자가 일괄가입	61.1	32.0	58.8	69.5
	사업주 인정승인 수 가입	35.9	86.3	39.2	25.7
	기타	3.0	1.8	2.0	4.6
2018	계	100.0	100.0	100.0	100.0
	원도급자가 일괄가입	63.3	51.1	68.0	70.9
	사업주 인정승인 수 가입	34.1	49.0	30.2	22.3
	기타	2.9	0.7	2.0	6.8

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

고용보험료는 근로자와 사용자가 각각 부담하게 되는데, 신고의무가 사용자에게 있기 때문에 근로자 부담분을 원천징수한다. 2018년 기준으로 원천징수 비중은 70.5%로 나타난다. 전문건설업체는 규모가 작아질수록 원천징수 비중이 낮아지는 것으로 나타났다.

소규모 업체의 원천징수 비중이 낮은 것은 그만큼 고용보험 신고 누락이 많다는 것을 의미한다. 앞서 제시된 것처럼 건설업 사업장은 전 산업에서 가장 많은데, 전문건설업체의 사무직 종사자수와 업체의 규모 등을 감안할 때 어려움이 있을 것으로 판단된다.

〈표 3-29〉 실업급여 고용보험료 원천징수 실태

(단위: %)

구분		전체	대규모	중규모	소규모
2014	계	808(100.0)	28(100.0)	356(100.0)	424(100.0)
	원천징수	451(55.8)	26(92.9)	250(70.2)	175(41.3)
	원천징수 안함	357(44.2)	2(7.1)	106(29.8)	249(58.7)
2015	계	914(100.0)	95(100.0)	446(100.0)	373(100.0)
	원천징수	507(55.5)	77(81.1)	266(59.6)	164(44.0)
	원천징수 안함	407(44.5)	18(16.9)	180(40.4)	209(56.0)
2016	계	702(100.0)	144(100.0)	320(100.0)	238(100.0)
	원천징수	496(70.7)	135(93.8)	220(68.8)	141(59.2)
	원천징수 안 하고 회사부담	102(14.5)	4(2.8)	53(16.6)	45(18.9)
	원천징수 안함	104(14.8)	5(3.5)	47(14.7)	52(21.8)
2017	계	796(100.0)	70(100.0)	324(100.0)	343(100.0)
	원천징수	510(64.1)	58(82.9)	233(71.9)	188(54.8)
	원천징수 안함	286(35.9)	12(17.1)	91(28.1)	155(45.2)
2018	계	936(100.0)	199(100.0)	373(100.0)	227(100.0)
	원천징수	660(70.5)	174(87.4)	262(70.2)	135(59.5)
	원천징수 안함	276(29.5)	25(12.6)	111(29.8)	92(40.5)

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

## 1. 건설근로자 사회보험 신고·납부의 문제점

4대 사회보험은 운영주체가 서로 다르고, 각 제도의 보험료 산정방식이 상이하며, 신고와 납부방식이 통합돼 있지 않다. 이로 인하여 성립과 상실의 사유가 빈번하게 발생하는 경우 어려움이 있을 것으로 예상된다. 특히 업체의 규모가 작고 종사자가 적은 경우 더 많은 어려움을 겪고 있다.

〈표 4-1〉 4대 사회보험 보험료율(2018년 기준)

보험료율		소계	건설업 일용직 가입기준	적용 제외	
국민연금	사업주	4.5%	월 근로일수가 8일 이상인 사람 월 근로시간이 60시간 이상인 사람	월 60시간 미만 단시간근로자 1개월 미만 근로자(상용, 일용) 만18세 미만자 만60세 이상자	
	근로자	4.5%			9%
건강보험	사업주	3.12%	노인장기요양보험료: 산출된 건강보험료의 7.38%, 근로자 부담분 3.69%	월 60시간 미만 단시간근로자 1개월 미만 일용근로자	
	근로자	3.12%			6.24% + $\alpha$
	노인장기	7.38%			7.38%
고용보험	사업주	0.90~ 1.50%	현장에서 1일을 근무해도 의무가입 고용보험 제8조 산재보험법 제6조	월 60시간 미만 단시간근로자 1개월 미만 근로자 외국인(예외규정 있음) 만65세 이후 입사자는 실업급여 부분만 제외(1.3%) 고용안정·직업능력개발은 적용	
	근로자	0.65%			1.55~2 .15%
산재보험	사업주	4.05%		적용 제외자 없음(불법체류 외국인도 산재 가능)	
	근로자	0%			4.05%

건설근로자를 대상으로 운영되고 있는 사회보험의 운영과정을 검토하여 개선이 필요한 사항을 제시하였다. 이를 통해서 건설근로자의 사회보험 누락을 방지하고, 신고와 납부의무가 있는 건설업자의 업무부담 경감과 미신고 및 미납부로 인하여 발생하는 추징과 과태료 등을 줄일 수 있다.

## 1) 건강보험·국민연금 신고·납부 현황

건강보험 직장가입자의 보험료는 보수월액보험료와 소득월액보험료를 합하여 산정된다. 보수월액보험료는 직장가입자가 지급받는 보수월액에 보험료율을 곱하여 산정된 금액이며, 2018년 기준으로는 6.24%이다.

직장가입자가 되는 근로자를 사용하는 사업장은 국민건강보험법 제6조(가입자의 종류) 제2항, 제7조(사업장의 신고), 국민건강보험법 시행령 제3조에 따라 별지 제2호 서식을 사용하여 14일 이내에 보험자(국민건강보험공단)에 신고하여야 한다. 자격변동이 있는 경우에도 14일 이내에 보험자에게 신고하도록 하고 있다(국민건강보험법 제9조).

건강보험 보험료에 관해서는 국민건강보험법 제6장에서 규정하고 있다. 제77조는 보험료 납부의무 조항인데, 사용자는 보수월액보험료, 직장가입자인 근로자는 소득월액보험료를 납부하도록 규정되어 있다.

제70조는 보수월액은 직장가입자가 지급받는 보수를 기준으로 산정하도록 하고 있고, 보수월액 산정에 필요한 자료가 없거나 불명확한 경우는 시행령과 보건복지부장관이 정하여 고시하는 금액을 보수로 본다.<sup>36)</sup>

제71조는 소득월액 산정에 관하여 규정하고 있다. 소득월액은 보수월액 산정에 포함된 보수를 제외한 직장가입자의 소득(보수외소득)이 대통령령으로 정하는 금액<sup>37)</sup>을 초과하는 경우 별도의 산정방식을 규정하고 있다.

건강보험료 납부의무자는 가입자의 현재 달 보험료를 그 다음 달의 10일 까지 납부하도록 하고 있다. 다만 직장가입자의 소득월액보험료 및 지역가입자의 보험료는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 분기별 납부가 가능하다(국민건강보험법 제78조 제1항).

---

36) 보수관련자료가없는근로자에대한보험료부과기준에서 적용대상으로 하고 있는 것은 법인의 이사 또는 임원으로서 보수자료가 없거나 불명확한 경우, 선원으로서 보수자료가 없거나 불명확한 경우, 기타 보수자료가 없거나 불명확한 경우이다.

37) 연간 3,400만원이다.

납부기한 내에 건강보험 보험료를 납부하지 않으면 납부기한이 지난 날부터 1일이 경과할 때마다 1천 500분의 1에 해당하는 연체금을 납부하여야 한다. 그리고 연체금은 체납금액의 1천분의 20을 넘지 못하다. 또한 징수금 체납 시는 체납금액의 1천분의 1에 해당하는 금액이 연체금이 되며, 체납금액은 1천분의 30을 넘지 못하도록 상한을 정하고 있다.

국민연금 사업장가입자는 사업장에 고용된 때 또는 그 사업장의 사용자가 된 때이며, 상실은 사망한 때, 국적을 상실하거나 국외로 이주한 때, 사용관계가 끝난 때, 60세가 된 때 등이다.

국민연금법 제3조(정의)는 제1항 제4호에서 평균소득월액,<sup>38)</sup> 제5호에서는 기준소득월액<sup>39)</sup>을 정의하고 있다. 또한 제88조(연금보험료의 부과·징수 등) 제3항은 사업장가입자의 연금보험료 중 기여금은 사업장가입자 본인, 부담금은 사용자가 부담하되, 그 금액은 각각 기준소득월액의 1천분의 45에 해당하는 금액으로 규정하고 있다.

## 2) 건강보험·국민연금 신고·납부의 문제점

### (1) 빈번한 취득과 상실 발생

국민연금과 건강보험 사업장가입자가 되는 건설근로자는 자격취득 시 기준소득월액을 적용하고, 가입기간 중에서는 근로하고 있는 기간이므로 신고된 실제소득월액을 기준으로 보험료가 산정된다.

건설근로자는 매월의 소득이 변하게 된다. 임시·일용직 고용관계여서 근로일수에 따라 월급여가 지급되기 때문이다. 즉 자연조건으로 인하여 공사현장의 전체적인 작업이 중단될 수 있고, 근로자의 개인적인 사정으로 인해 근

---

38) 평균소득월액은 매년 사업장가입자 및 지역가입자 전원의 기준소득월액을 평균한 금액을 말한다.

39) 기준소득월액은 연금보험료와 급여를 산정하기 위하여 국민연금가입자의 소득월액을 기준으로 하여 정하는 금액이다.

로가 이루어지지 못할 수도 있다. 특히 근로계약기간 내에 건설근로자가 출근하지 않는 경우 근로계약 해지 여부도 불분명하게 되며, 상실신고의 대상인지에 대한 판단도 어려움이 있을 수밖에 없다.

이런 상황이므로 국민연금과 건강보험료 산정의 기초가 되는 소득월액이 매월 변동하게 된다. 이렇게 변동하는 기초자료를 활용하여 다수의 근로자 보험료를 산정하는 것은 업무의 부담이라고 할 수 있다. 이에 더해 특정한 현장이 아니라 서로 다른 지역에서 진행되고 있는 현장의 근로자별 소득월액을 산출하고, 이를 근거로 개별 건설근로자의 국민연금과 건강보험료를 산정하는 것은 매우 번거롭고 시간을 필요로 하는 일이라고 할 수 있다.

## (2) 사후정산제도

건설근로자를 대상으로 한 국민연금과 건강보험은 사후정산제도가 운영되고 있다. 건설생산은 대부분 하도급에 의해 진행되고 있고, 도급단계에서 원도급자는 협상력의 우위에 서게 된다. 비록 법적으로는 대등한 쌍무계약관계가 상정되지만, 현실에서는 하도급 공사의 발주자와 입찰참여자 지위에 서게 되므로 협상력의 격차가 발생하게 된다.

하도급자 선정과정에서 발생하게 되는 협상력 격차로 인하여 야기될 수 있는 보험료 계상의 누락, 하도급자가 입찰과정에서 하도급공사 수주를 목적으로 지나친 가격경쟁을 시도하는 경우 보험료가 누락될 수 있다.

현실적으로 발생할 수 있는 여지가 높은 문제를 방지하여 건설근로자의 사회보험 직장가입 누락을 방지하기 위한 취지에서 사후정산제도가 운영되고 있다. 이런 취지에도 불구하고 사후정산제도는 실질적으로 하도급자가 고용한 건설근로자의 사회보험 비용을 확보하는데 현실적인 어려움이 있는 것으로 판단된다. 하도급자의 간접노무비가 반영되어 있는 경우는 대상에서 제외되며, 현장소장에 대한 적용도 상황에 따라 달라질 수 있다.

〈표 4-2〉 국민연금·건강보험 사후정산제도

공사구분		보험료 산정기준	보험료 정산대상	보험료 청구서류
원도급공사	민간공사	공사가간이 1개월 이상 인 모든 공사	1. 일용근로자 2. 상용근로자(직접노무비 대상자는 포함) → 현장대리인이 직접 시공을 하는 경우 직접 노무비 대상으로 간주하여 보험료 정산대상임	1. 보험료 납입확인서 2. 하수급인의 보험료 납입확인서 3. 그 외 정산을 위해 요청한 서류
	정부 발주공사			
	지자체 발주공사			
<p>직접노무비: 작업현장에서 계약 목적물의 완성을 위해 직접 작업에 종사하는 종업원 및 노무자의 노동력에 대한 가치로서, 기본급·제수당·상여금의 합계임                      간접노무비: 작업현장에 보조 작업에 종사하는 노무자·현장감독자를 말함(현장소장, 현장사무원, 기획·설계부문 총사자, 노무관리원, 자재·구매관리원, 공구담당원, 시험관리원, 경비원, 청소원 등) → 공사원가계산 시 간접노무비에 반영됨</p>				
하도급공사	민간공사	공사가간이 1개월 이상 인 모든 공사	1. 일용근로자 2. 상용근로자(직접노무비 + 간접노무비) → 공사 구분 없이 원도급사마다 상용근로자에 대해서 현장운용 상황에 따라 적용/미적용 하고 있음	1. 보험료 납입확인서 2. 그 외 정산을 위해 요청한 서류
	정부 발주공사			
	지자체 발주공사			
<p>하도급계약서에서 하수급자에게 간접노무비가 반영되어 있고, 하수급사가 현장을 운영하는 경우 정산대상에서 제외                      하수급자 현장소장은 계약예규(공사계약일반조건)에 의하여 신고한 현장대리인에 해당하는 것이 아니고 현장기술자에 해당 할 경우 정산 대상임 → 위 기준에 따라 원도급사 및 하도급사의 현장운용방식에 따라 정산대상 포함·미포함 되고 있음</p>				

### (3) 신고과정의 혼란

건설공사 현장에서 일하는 근로자들의 건강보험과 국민연금 신고는 노무대장을 확인하여 근로일수를 확인한 후 현장의 담당자 또는 본사에서 신고하거나, 사무대행을 위탁한 업체에 의해서 신고가 이루어지는 경우 등이다. 신고 의무가 있는 사업자는 건강보험의 경우 성립일로부터 14일 이내에 보험자인 국민건강보험공단에 신고해야 한다. 이에 비해 국민연금은 당연적용사업장<sup>40)</sup>이 된 날이 속하는 달의 다음달 15일까지로 하고 있다.

국민연금 보험료는 납부의무자가 다음 달 10일까지 국민건강보험공단에 납부하여야 하는데, 신고기한이 상이하여 납부도 달리해야 하는 문제가 발생한다.

건설현장은 근로자의 이동이 빈번한데, 이 과정에서 1개월 이상의 근로계약을 하고 8일 이상 근로한 근로자를 확인하여 건강보험과 국민연금 신고를 서로 다른 기준에 맞춰 하는 것은 업무부담의 과중을 의미한다.

### (4) 보험료 산정기준 상이

건강보험 직장가입자의 보험료율은 1천분의 80 범위에서 심의위원회 의결을 거쳐 대통령령으로 정하며, 보수월액보험료는 사용자, 소득월액보험료는 직장가입자가 부담한다(국민건강보험법 제77조).

국민연금의 사업장가입자 보험료 중 기여금은 근로자, 부담금은 사업자가 부담하며, 각각 1천의 45씩을 분담한다. 그리고 산정의 대산은 기준소득월액이다.

이처럼 건강보험과 국민연금은 보험료 산정의 기준이 서로 상이하다. 즉

---

40) 국민연금법 제8조 제1항에서 규정하고 있고, 대부분의 사업장은 당연가입사업장에 해당한다. 국민연금법 시행령 제19조(당연적용사업장)는 제1항 제1호에서 1명 이상의 근로자를 사용하는 사업장을 명시하고 있다. 제2호는 주한 외국 기관으로서 1명 이상의 대한민국 국민인 근로자를 사용하는 사업장으로 명시하고 있다.

건강보험이 보수월액과 소득월액을 활용하는데 비해 국민연금은 기준소득월액을 사용하고 있다. 또한 근로자와 사용자가 부담해야 하는 부담비율도 서로 다르게 운영되고 있다.

### 3) 고용보험·산재보험 신고·납부 현황

고용보험 사업에 필요한 재원을 조달하기 위해서 고용보험료를 징수하는데, 고용보험료는 고용안정·직업능력개발사업과 실업급여 지급에 사용된다.

고용보험 사업장가입자의 고용안정·직업능력개발사업 보험료는 사업주가 전액 부담한다. 이에 비해 실업급여는 사업주와 근로자가 절반씩 부담하며, 고용주부담금과 피고용자부담금으로 구분된다.

고용안정·직업능력개발사업 보험료는 사업에 따라 다르며,<sup>41)</sup> 근로자 개인별 월평균보수<sup>42)</sup>의 0.25%~0.85%, 실업급여 보험료율은 근로자별 월평균보수의 1.55%이다.

〈표 4-3〉 고용보험 및 산재보험 요율

고용보험료율		사업주	근로자	산재보험
실업급여		0.65%	0.65%	4.05% (사업주 전액부담)
고용안정· 직업능력 개발사업	150인 미만 기업	0.25%	-	
	150인 이상 우선지원대상 기업	0.45%		
	150인~1,000인 미만 기업	0.65%		
	1,000인 이상기업/국가·지방자치단체	0.85%		

주: 2018년 기준.

월평균보수는 전년도 10월 이전에 근로를 개시한 경우 전년도 보수총액을 전년도 근무개월수로 나눈 금액, 그 밖의 근로자는 근로 개시 일부터 1년간

41) 상시근로자수 및 우선지원 대상기업 여부, 국가 및 지방자치단체가 직접 행하는 사업인지 여부에 따라 고용안정·직업능력개발사업의 보험료율이 다르다.

42) 건설업 상시근로자수 산정을 위한 월평균보수는 2017년 3,588,357원, 2018년에는 3,619,987원이다.

지급하기로 정한 보수총액을 해당 근무개월수로 나눈 금액으로 정하게 된다.

월평균보수를 산정하기 어려울 때는 별도의 보수액을 활용하게 되는데, 이를 기준보수액이라고 한다. 건설업은 '지역을 구분하지 아니하고 적용하는 산업분류별 기준보수액'이 적용되는 업종이다. 고용산재보험료징수법 제3조에 따른 기준보수액이란 사업의 폐업·도산 등으로 보수를 산정·확인하기 곤란한 경우 또는 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에는 고용노동부장관이 고시하는 금액(기준보수)을 보수로 할 수 있도록 하고 있다.

〈표 4-4〉 지역을 구분하지 아니하고 적용하는 산업분류별 기준보수액

산업분류	기준보수액
A. 농업, 임업 및 어업	2,004,184
B. 광업	2,333,010
D. 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업	2,294,282
E. 수도, 하수 및 폐기물 처리, 원료재생업	2,054,888
F. 건설업	3,619,987
J. 정보통신업	2,331,402
K. 금융 및 보험업	2,160,192
O. 공공행정, 국방 및 사회보장행정	2,093,093
U. 국제 및 외국기관	2,981,039

고용산재보험료징수법은 제4조에서 고용보험과 산재보험의 보험사업의 수행주체로 근로복지공단을 명시하고 있으나, 보험료 등(고용산재보험징수법 제17조, 43) 제19조는 제외)의 고지 및 수납과 보험료의 체납관리 업무는 국민건강보험이 수행한다고 규정하고 있다.

건설업 등 여러 차례의 도급이 이루어지는 경우에도 원칙적으로 발주자와 직접 계약한 최초 원수급인이 보험가입자가 된다. 그러나 하수급인이 보험가입자가 되는 경우도 있다. 국내 건설사가 국내에 소재하지 않는 외국 건설사로부터 하도급을 받아 시행하는 경우에는 국내의 그 최초 하수급인이 보험가입자가 된다. 이 경우는 국내에 소재하는 건설업체인 하도급자가 보험가입자가 될 수밖에 없는 상황이라고 할 수 있다.

43) 고용산재보험징수법 제17조는 건설업 등의 개선보험료의 신고와 납부에 관한 조항이다.

이런 경우 이외에 원수급인의 신청에 의해 하수급자가 하도급공사부분의 보험가입자가 될 수 있다. 즉 원수급인은 신청요건을 갖춰 하수급인을 보험가입자로 인정해 달라는 신청을 할 수 있고, 이에 대하여 근로복지공단이 승인하는 때에는 하수급인이 법의 적용을 받는 보험가입자가 된다.<sup>44)</sup>

〈표 4-5〉 고용·산재보험 보험관계 성립일과 제출서류

구분	의무가입사업장		임의가입사업장	
성립일	해당 사업이 시작된 날 또는 일정 규모 이상의 사업에 해당하게 된 날		보험가입신청서를 공단에 접수한 날의 다음날 (하수급인사업주 보험가입 승인을 받은 경우에는 하도급공사 실제 착공일)	
제출서류	일반사업	건설공사 및 별목업	일반사업	건설공사 및 별목업
	보험관계성립신고서 사업자등록증 주민등록표등본 기타(근로자명부 등)	보험관계성립신고서 공사도급계약서 (공사비내역서 포함) 건축 또는 별목허가서	보험가입신청서 사업자등록증 주민등록표등본 기타(근로자명부 등)	보험가입신청서 공사도급계약서 (공사비내역서 포함) 건축 또는 별목허가서
제출기한	보험관계 성립한 날부터 14일 이내 (14일 이내 종료되는 사업은 종료일의 전날)		건설공사 및 별목업의 경우는 사업 종료일의 전날	
근로자 고용신고서	근로자 고용한 날이 속하는 달의 다음달 15 일까지		근로자 고용한 날이 속하는 달의 다음달 15 일까지	

최초로 고용·산재보험에 가입하는 사업장의 보험관계성립신고서의 신고기한은 성립일부터 14일이고, 근로자 자격취득(고용) 신고서 신고기한은 다음 달 15일까지로 신고기한이 상이하다.

건설공사의 일괄적용<sup>45)46)</sup>을 받는 사업장의 사업주는 사업의 개시일로부터

44) 하수급인의 고용보험과 산재보험 인정승인은 건설업에만 적용된다. 하수급인 사업주가 건설업자, 주택건설사업자, 전기공사사업자, 정보통신공사사업자, 소방시설업자, 문화재수리업자 등이어야 하며, 원수급인이 하수급인과 보험료 납부의 인수에 관한 서면 계약을 체결하고, 하도급공사의 착공일부터 30일 이내에 하수급인 사업주 보험가입 승인신청서를 제출하여야 한다. 다만 다음의 두 사유 중 하나라도 해당되는 경우 승인이 불가하다. 하나는 하도급공사 착공 후 15일부터 승인신청 전까지 재해가 발생하는 경우, 다른 하나는 하도급공사의 착공 후 승인신청 전까지는 원수급인이 보험관계 성립신고를 게을리 한 기간 중에 재해가 발생한 경우이다.

14일 이내에 개별 사업의 소재지 관할 근로복지공단에 사업개시 신고를 해야 한다. 개별사업의 고용보험 피보험자에 대한 취득신고는 취득사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음 달 15일까지 신고해야 한다.

〈표 4-6〉 고용·산재보험 신고

구분	사유	취득(고용)일
공통	고용·산재보험 적용제외근로자가 적용을 받게 된 경우	적용을 받게 된 날
	고용·산재보험관계 성립일 전에 고용된 근로자의 경우	보험관계가 성립한 날
	고용·산재보험 적용사업에 새로이 채용된 경우	처음 근로를 시작한 날
고용 보험	고용보험 가입신청한 외국인의 경우	가입신청한 날의 다음 날
	고용보험 가입신청한 별정직·임기제 공무원의 경우	가입신청한 날의 다음 날
	새로이 보험관계가 성립되는 경우	보험관계가 성립한 날
	피보험자격이 없는 근로자가 근로계약의 변경 등으로 피보험자격을 취득하게 되는 경우	새로운 근로계약에 따라 근로를 시작한 날
	둘 이상의 사업장에 동시 고용된 근로자가 피보험자격 취득중인 사업장에서 피보험자격을 상실하는 경우	피보험자격을 상실한 날 (나머지 사업장에서 취득)
산재 보험	자신신고 사업에서 부과지 사업으로 사업종류 변경된 경우	변경된 날
	해외파견 사업에서 국내 부과지 사업으로 복귀하는 경우	복귀한 날
	특수형태근로자가 고용관계가 변동되어 일반 근로자가 되는 경우	고용관계가 변동된 날
	근로자 정보 신고제외자가 고용관계가 변동되어 신고대상이 되는 경우	고용관계가 변동된 날
	적용제외 사업장이 적용사업장으로 변경된 경우	변경된 날

2018년 7월 1일부터 총공사금액 2,000만원 미만인 공사도 산재보험 가입 대상으로 포함되었다. 산재보험료율은 사업종류별 산재보험료율과 출퇴근재

- 45) 고용산재보험료징수법 제8조 제1항은 고용·산재보험의 당연가입자인 사업주가 하는 각각의 사업이 다음 각 호의 요건에 해당하는 경우에는 이 법을 적용할 때 그 사업의 전부를 하나의 사업으로 본다. 제1호에서는 사업주가 동일인일 것, 제2호는 각각의 사업은 기간이 정하여져 있을 것, 제3호는 사업의 종류 등이 대통령령으로 정하는 요건에 해당할 것이다. 제3호의 대통령령은 고용산재보험료징수법 시행령 제6조에서 규정하고 있는데, 제1항은 대통령령으로 정하는 요건은 한국표준산업분류표의 대분류에 따른 건설업을 말한다고 명시하고 있다. 법과 시행령의 규정에 의하면 사업의 일괄적용은 건설업을 대상으로 하고 있는 것을 알 수 있다.
- 46) 고용산재보험료징수법 제9조는 도급사업의 일괄적용 규정이며, 건설업 등 여러 차례의 도급에 의하여 시행되는 경우에는 그 원수급인을 법의 적용을 받는 사업주로 본다는 규정이다.

해 산재보험료율로 구성된다.

사업종류별 산재보험료율은 매년 6월 30일 현재, 과거 3년간의 보수총액에 대한 보험급여 총액의 비율을 기초로 재해 발생의 위험성에 따라 사업의 종류별로 구분하여 적용된다. 보통은 12월 31일 고용노동부장관이 고시한다. 출퇴근재해 산재보험료율은 사업의 종류를 구분하지 않으며, 2019년 기준으로 1.5/1,000이었다. 건설업의 산재보험료율은 3.75%이며, 광업 다음으로 요율이 높다.

고용산재보험료징수법 제16조의2는 부과는 근로복지공단, 징수는 건강보험공단에서 매월마다 하도록 규정하고 있다. 다만 건설업과 별목업에 대해서는 예외를 인정하고 있다. 고용산재보험료징수법 시행령 제19조의2는 건설업과 별목업에 대해서는 월별 부과·징수 제외대상 사업으로 명시하고 있다.

건설업과 별목업에 대해서 매월 부과·징수의 예외를 인정하는 것은 고용관계의 특성으로 인하여 보험료 산정의 기준이 되는 근로자의 보수월액을 명확히 산정하는 것이 어렵기 때문이다.

이에 따라 건설업은 개산보험료의 신고 및 납부를 인정하고 있다. 고용산재보험료징수법 제17조는 1년 동안에 사용할 근로자에게 지급할 보수총액의 추정액에 고용보험료율과 산재보험료율을 각각 곱하여 산정한 금액<sup>47)</sup>을 그 보험연도의 3월 31일까지 근로복지공단에 신고·납부하도록 하고 있는데, 이를 개산보험료에 의한 신고·납부라고 한다.

보험연도 중에 보험관계가 성립한 경우에는 성립일로부터 70일 이내에 개산보험료의 신고와 납부가 이루어져야 한다. 또한 건설공사 등 기간이 정해져 있는 사업으로 보험관계성립일로부터 70일 이내에 종료되는 사업의 경우에는 그 사업의 종료일 전일까지 신고·납부되어야 한다.

계속사업장이나 6월말 이전에 성립된 사업장은 신청에 의해 개산보험료

---

47) 개산보험료 = 당해연도 보수총액 추정액 × 보험료율, 다만 보수총액 추정액이 전년도 보수총액의 70/100 이상 130/100 이내인 경우에는 전년도 확정보수총액을 당해연도 보수총액 추정액으로 한다.

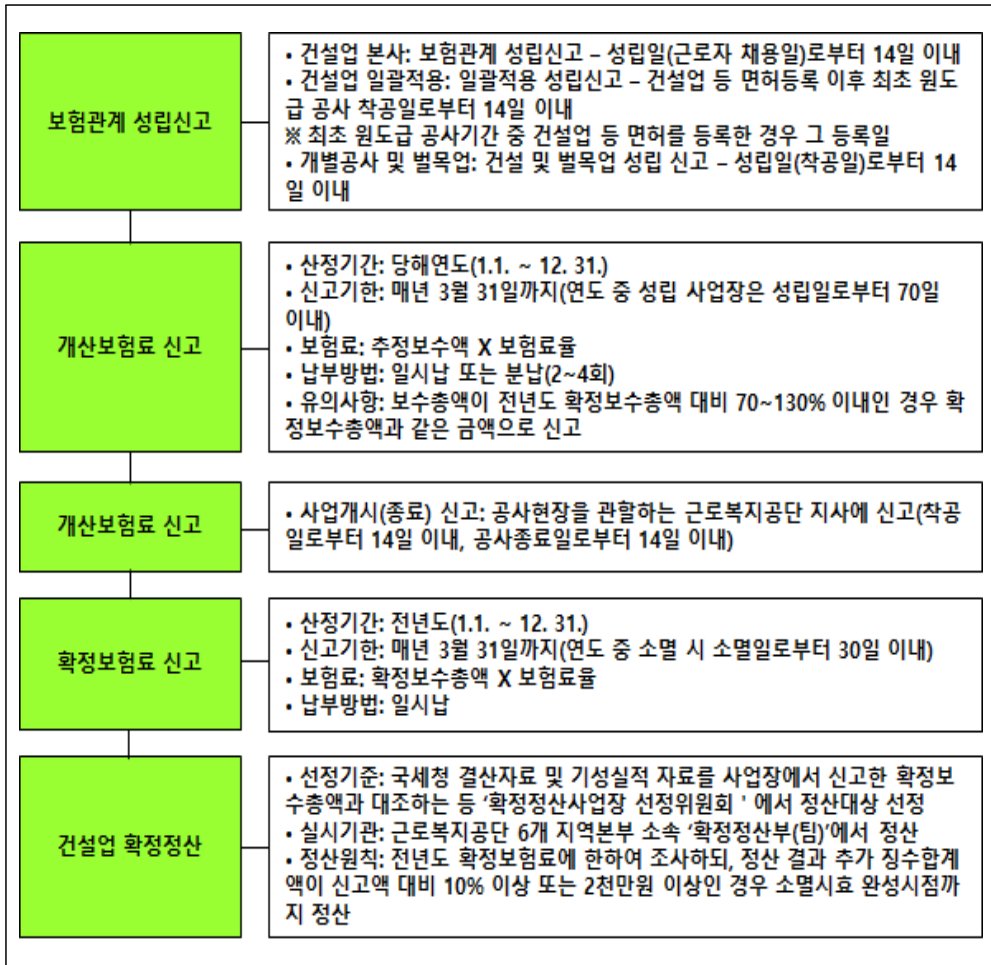
분할납부가 가능하다. 분할납부할 수 있는 보험료를 법정납부기한 내에 일시 납부한 경우는 개산보험료의 3%를 경감 받을 수 있다. 다만 해당 보험연도의 7월 이후에 성립한 사업 또는 건설공사 등 기간의 정함이 있는 사업으로 그 기간이 6개월 미만인 사업은 분할납부가 인정되지 않으므로 보험관계성립일로부터 70일 이내에 전액 납부되어야 한다.

개산보험료를 납부한 사업주는 이미 신고한 개산보험료가 고용산재보험료 징수법의 개산보험료를 초과할 때에는 개산보험료의 경정을 청구할 수 있다.

확정보험료는 실제 지급한 보수총액에 보험료율을 곱하여 산정하게 된다. 건설공사도 실제로 지급된 보수총액에 보험료율을 곱하여 산정하는 것이 원칙이다. 다만 보수총액을 결정하기 어려운 경우에는 고용노동부장관이 정하여 고시하는 노무비율로 보수총액을 결정하여 확정보험료를 산정할 수 있도록 하고 있다.

원수급인의 신청에 의해 하수급인이 사업주 인정승인을 받은 공사에 대해서는 하수급인이 보험료 신고 및 납부의 주체가 되기 때문에 하수급업체가 그 공사에 대한 보수총액을 포함하여 신고하고 보험료를 납부하여야 한다.

건설업 본사와 현장은 확정보험료 산정방식, 산재보험과 고용보험의 보수총액 산정방식에 차이가 있다. 건설업 본사의 확정보험료는 실제 지급된 보수총액에 보험료율을 곱하여 산정된다. 이때 대표자의 보수 및 현장소장이나 기사 등 본사 소속 건설현장 근무자의 보수를 제외하고 산정하게 된다. 고용보험의 고용안정·직업능력개발사업의 보수총액은 전체 근로자의 보수에서 대표자 보수와 건설현장 일용근로자 보수를 제외하고 산정된다. 이에 비해 실업급여사업의 보수총액은 전체 근로자의 보수에서 대표자 보수와 건설현장 일용근로자 보수, 만65세 이후 고용된 근로자의 보수를 제외하고 산정한다.



[그림 4-1] 고용 및 산재보험 처리절차

#### 4) 고용보험 · 산재보험 신고 · 납부의 문제점

건설업의 4대 사회보험 적용은 적용단위 및 적용대상에서 차이가 있다. 건강보험과 국민연금은 사업장별로 적용된다. 건설현장은 일용직만을 대상으로 적용되고, 원수급인과 하수급인이 근로자를 각각 고용한 경우에는 각각 사업장별로 현장단위로 분리 적용된다. 원수급인과 하수급인은 자신과 고용계약한 일용직 근로자에 대해서 보험가입의무가 발생한다. 또한 과거에는 1개월

동안 20일 이상 근로한 근로자만이 적용대상이었으나, 2018년 8월 이후에는 8일 이상 근로한 경우로 확대되었다.

이에 비해 고용보험과 산재보험은 적용단위를 사업장이 아닌 건설현장별로 일괄적용하고 있다. 보험가입의무는 원칙적으로 원수급인이 지게 된다. 즉 건설현장에서 일하는 모든 근로자에 대해 고용보험과 산재보험은 원수급인이 부담하여 가입하게 된다. 또한 고용보험과 산재보험의 가입대상은 건강보험과 국민연금에 비해 넓다. 고용보험의 경우 실업에 대한 보호의 필요성이 상대적으로 낮은 만65세 이상 근로자와 외국인이 제외된다.

이처럼 고용보험과 산재보험은 건강보험 및 국민연금과 차이를 보이고 있는데, 이런 운영이 이루어지는 것은 크게 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째, 산업안전측면이 중요하게 고려되기 때문이다. 건설현장은 원수급인에게 산업안전에 대한 포괄적인 책임과 의무가 부여돼 있다. 따라서 재해발생 시 보상 의무를 원수급인에게 부여하는 것이 재해예방에 효과적이기 때문이다.<sup>48)</sup>

둘째, 산재보험에서는 일용근로자의 비율이 높고, 다수의 하도급자가 참여하는 건설현장에서는 고용관계가 있는 사업주에 의해 개별 근로자의 고용정보가 관리되고 보험료가 부과되는 방식은 행정적인 효율성이 낮기 때문이다. 산재보험은 4대 사회보험 중 적용범위가 가장 넓다고 할 수 있다. 즉 사업장에서 근로를 제공하는 모든 근로자가 의무가입 대상자가 된다. 반면 재해를 당하는 근로자는 가입자에 비해 많지 않다. 따라서 개별 근로자별로 고용정보를 관리하여 보험료를 부과하는 것보다 사업장 단위로 보험료를 징수하고 산재를 당한 근로자에 대해서만 재해보상에 필요한 근로자 고용정보를 파악하는 것이 행정적인 효율성이 높다. 또한 다수의 하도급자가 활동하는 건설현장의 특성상 하도급 업체 근로자의 정보를 파악하여 하도급자에게 보험료를 부담시키는 것도 쉽지 않다. 이런 이유들로 원수급인이 일괄 부담하는 방식으로 운영되고 있다.

---

48) 근로기준법 제90조는 “사업이 여러 차례의 도급에 따라 행하여지는 경우의 재해보상에 대해서는 원수급인을 사용자로 본다.”라고 규정하고 있다.

〈표 4-7〉 사회보험 적용기준

구분	건강보험	국민연금	고용보험	산재보험
적용단위	사업장별(건설현장 일용직만 별도)	사업장별(건설현장 일용직만 별도)	현장별(일괄적용)	현장별(일괄적용)
보험가입자	직접 고용관계 사업주	직접 고용관계 사업주	원수급인	원수급인
적용대상	1개월 간 8일 이상 근로자	1개월 간 8일 이상 근로자	모든 근로자(만65세 이상, 외국인 등 제외)	모든 근로자

### (1) 원천공제 의무화 미흡

고용산재보험료징수법 제16조는 고용보험료의 원천공제를 규정하고 있는 조항인데, 제1항에서 근로자 부담분을 근로자의 보수에서 원천공제할 수 있다는 규정이다. 강행규정이 아닌 형식으로 규정하고 있다. 다시 말해 원천공제할 수 있다는 것은 원천공제의 여부가 사업주의 재량사항이라는 의미라고 할 수 있다.

이처럼 “원천공제할 수 있다.”라는 형식으로 규정됨에 따라 근로자의 원천공제 거부 시에는 고용보험 근로자 부담분이 원천공제되지 않을 수 있고, 사용자가 근로자분까지 납부하지 하지 않으면 결국 고용보험 누락이 발생하게 된다. 근로자와 사용자 모두에게 고용보험 누락의 수단으로 악용될 여지가 있는 것으로 판단된다.

고용보험과 달리 국민연금은 강행규정의 형식으로 연금보험료를 징수하고 있다. 국민연금법 제88조 제2항은 “국민연금사업에 드는 비용에 충당하기 위해서 가입자와 사용자에게 가입기간 동안 매월 연금보험료를 부과하고, 건강보험공단이 징수한다.”라고 명시하고 있다. 국민건강보험법도 제76조 제2항에서 “직장가입자의 소득월액보험료는 직장가입자가 부담한다.”라고 규정하고 있다.

## (2) 정산의 복잡함

건설업과 별목업은 임금총액을 산정하기 어려운 경우가 많다. 이에 따라 개산보험료<sup>49)</sup>로 신고한 후 보수총액이 확정된 후인 차년도에 확정보험료<sup>50)</sup>로 신고·납부하는 사례가 많다.

고용보험 산정의 기초가 되는 ‘보수’란 소득세법에 따른 근로소득에서 비과세근로소득을 공제한 총급여액의 개념과 동일하다. 근로소득금액의 개념과는 상이하며, 연말정산에 따른 갑근세 원천징수 대상 근로소득과 동일하다.

소득세법에 따른 ‘근로소득’은 근로기준법에 의한 ‘임금’보다 광의의 개념으로 고용관계 기타 이와 유사한 계약에 의해 근로를 제공하고 지급받는 모든 경제적 가치들을 말한다.

〈표 4-8〉 보수총액의 적용기준

일반적 기준	예외적 기준
보험년도 중 당해사업에 종사하는 피보험자인 근로자의 보수총액 · 소득세법에 따른 근로소득에서 비과세근로소득을 공제한 총급여액 · 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금품	총공사금액 × 노무비율 · 건설공사 등 보수총액을 결정하기 곤란한 경우(고용보험법 제13조 제6항)

주: 2011년 4대 사회보험 징수통합에 따라 2011년부터 고용보험료를 다른 사회보험과 마찬가지로 보수를 기준으로 산정하고 있음.

자료: 고용노동부(2018), 2018년판 고용보험백서.

건설공사의 경우 보수총액 산정이 곤란한 때는 총공사금액에 고용산재보험료징수법 제13조 제6항에 따라 고용노동부장관이 결정 고시한 노무비율을 곱하여 산출된 금액을 보수총액으로 하여 개산보험료를 산정하고 있다.<sup>51)</sup> 2018년 일반 건설공사 노무비율은 27%, 하도급공사는 30%였다.

49) 개산보험료 = 총공사금액 × 노무비율 × 보험료율.

50) 확정보험료 = (직영인건비 + 외주비 × 하도급 노무비율) × 보험료율.

51) 보수총액 추정액을 결정하기 어려운 경우에는 고용노동부장관이 고시하는 노무비율에 따라 보수총액을 결정하도록 하고 있다. 이 경우 개산보험료는 다음과 같이 산정된다. 개산보험료 = 총공사금액 × 노무비율 × 보험료율.

일반 건설공사 노무비율(2018)	=	$\frac{3\text{년간 총보수총액}(113\text{조 } 6,666\text{억원})}{3\text{년간 총공사금액}(419\text{조 } 1,776\text{억원})}$
하도급공사 노무비율(2018)	=	$\frac{3\text{년간 총보수총액}(18\text{조 } 4,982\text{억원})}{3\text{년간 총공사금액}(62\text{조 } 3,160\text{억원})}$

〈표 4-9〉 건설공사 노무비율

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018
일반건설공사(갑)	28% (32%)	28% (32%)	27% (31%)	27% (31%)	27% (30%)	27% (30%)
일반건설공사(을)						
중간건설공사						
철도 또는 궤도신설공사						

주: 괄호 안은 하도급 노무비율.

보험연도 중 사업 규모의 축소 등으로 보수총액이 감소하여 실제의 개산보험료 총액이 이미 신고한 개산보험료 총액보다 100분의 30 이상으로 감소된 경우 개산보험료 감액조정신청서를 근로복지공단에 제출할 수 있다.

건설업은 산업 중 고용보험 적용사업장이 가장 많다. 2017년 기준으로 고용보험 사업장의 23.2%가 건설업 사업장인 것으로 나타났다. 이에 비해 피보험자의 비중은 5.3%에 불과하다. 그리고 매년 신규로 고용보험을 취득하는 근로자와 상실하는 자의 비중도 유사하게 5%대가 유지되고 있다.

고용보험 적용사업장 숫자에 비해 가입 대상이 되는 근로자의 비중은 많지 않은 것으로 판단되며, 신규 취득과 상실자 비중이 피보험자 비중과 유사한 수준에서 유지되고 있는 것은 잦은 입·퇴직에 따른 문제가 예상보다 크지 않을 수도 있다는 것을 시사한다.

그러나 적용 사업장의 숫자와 등록 건설업체 숫자를 비교하면 1개의 건설업체가 다수의 현장을 운영하고 있는 것을 알 수 있고, 이에 더해 건설업체의 평균적인 규모와 영세성을 감안하면 고용보험 업무에 현실적인 어려움이 많다는 것을 알 수 있다. 뿐만 아니라 개산보험료 신고와 입·퇴직에 따른

14일 이내에 해야 하는 성립신고 및 상실신고, 그리고 확정보험료 신고·납부 등을 감안하면 매우 복잡한 상황인 것으로 판단된다.

〈표 4-10〉 주요 산업 고용보험 적용사업장 현황 추이

(단위: 개)

구분	총계	건설업	제조업	도매 및 소매업	숙박 및 음식점업
2008	1,424,330	385,629	220,411	267,388	109,281
2009	1,398,298	334,243	222,803	265,966	102,100
2010	1,408,061	310,617	232,773	277,123	105,861
2011	1,508,669	361,882	246,659	289,878	106,813
2012	1,610,713	312,826	268,172	333,805	143,488
2013	1,747,928	316,176	283,930	367,519	186,478
2014	1,935,302	425,596	296,065	386,088	209,547
2015	2,107,071	486,926	312,540	414,822	236,495
2016	2,174,508	447,867	324,786	445,879	262,472
2017	2,211,482	512,652	322,531	432,401	257,659

주: 고용보험 적용사업장이 많은 주요 산업만 제시하여 총계와 제시된 산업의 합계가 맞지 않음.

자료: 고용노동부(2018), 2018년판 고용보험백서.

〈표 4-11〉 주요 산업 고용보험 피보험자, 취득자 및 상실자 비중 추이

(단위: 명, %)

구분		총계	건설업	제조업	도매 및 소매업	숙박 및 음식점업
2009	피보험자	9,653,678	6.5	30.4	10.4	2.3
	취득자	5,177,050	6.8	20.8	10.4	3.3
	상실자	4,722,915	7.1	22.1	10.5	3.4
2010	피보험자	10,131,058	6.3	30.7	10.4	2.3
	취득자	5,601,393	6.2	23.0	10.5	3.2
	상실자	5,112,336	6.6	22.0	10.3	3.3
2011	피보험자	10,675,437	6.1	30.5	10.5	2.6
	취득자	5,945,960	5.7	22.6	11.1	4.0
	상실자	5,392,169	6.1	22.5	10.6	3.7
2012	피보험자	11,152,354	5.8	30.3	10.5	2.8
	취득자	6,045,986	5.3	22.5	10.8	4.9
	상실자	5,590,642	5.6	22.6	10.5	4.6
2013	피보험자	11,571,213	5.6	30.0	10.8	3.1
	취득자	6,075,728	5.2	22.1	11.3	5.6
	상실자	5,616,445	5.5	22.1	10.8	5.2
2014	피보험자	11,930,602	5.4	29.7	11.0	3.5
	취득자	6,335,612	5.0	21.4	11.5	6.3
	상실자	5,837,583	5.2	21.8	10.9	5.9
2015	피보험자	12,363,063	5.4	29.0	11.3	3.9
	취득자	6,666,323	5.1	20.5	11.9	7.7
	상실자	6,075,824	5.1	21.4	11.2	7.0
2016	피보험자	12,655,202	5.3	28.3	11.5	4.2
	취득자	6,880,808	5.2	19.8	12.2	8.4
	상실자	6,412,984	5.1	20.9	11.5	8.0
2017	피보험자	12,958,825	5.3	27.8	11.5	4.3
	취득자	6,898,409	5.4	19.2	12.2	8.6
	상실자	6,479,754	5.3	20.1	11.9	8.6

주: 고용보험 적용사업장이 많은 주요 산업만 제시하여 총계와 제시된 산업의 합계가 맞지 않음.

자료: 고용노동부(2018), 2018년판 고용보험백서.

2018년을 기준으로 한 업종별 고용보험 징수현황에서도 징수된 후 반환되는 금액이 많다. 또한 업종별 산재보험 징수현황도 고용보험과 유사한 결과가 나타나고 있다. 고용보험과 산재보험은 징수결정 된 후 납부가 이루어진 다음에도 반환액 규모가 큰 것은 그만큼 유동적이라는 것을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 4-12〉 사업종류별 고용보험 징수현황(2018년)

(단위: 백만원)

구분	징수결정액	징수액	반환액
계	1,233,576	1,224,327	34,583
농업, 임업 및 어업	57	54	7
광업	-	-	-
제조업	14	14	56
전기, 가스, 증기 및 수도업	-1	-1	1
하수, 폐기물 및 환경복원	1	1	-
건설업	1,234,568	1,225,323	30,042
도매 및 소매업	31	30	17
운수업	-5	-5	10
숙박 및 음식점업	7	7	1
출판, 영상, 정보서비스업	-2,324	-2,324	2,409
금융 및 보험업	9	9	1
부동산 및 임대업	1,176	1,176	1,977
전문, 과학 및 기술서비스	18	18	19
사업시설 및 지원서비스업	3	2	8
공공행정 및 사회보장행정	30	30	2
교육서비스업	5	5	1
보건업 및 사회복지	-14	-14	23
예술 및 여가관련서비스	3	3	1
협회 및 기타개인서비스	-1	-1	9

자료: 근로복지공단(2019), 2018년도 근로복지공단 통계연보.

〈표 4-13〉 사업종류별 산재보험 징수현황(2018년)

(단위: 백만원)

구분	징수결정액	징수액	반환액
계	2,030,932	2,007,131	52,011
금융보험업	0	0	0
광업	253	244	0
제조업	59	-647	1,337
전기, 가스, 증기 및 수도사업	2	1	1
건설업	1,918,532	1,897,682	45,847
운수창고통신업	653	263	33
임업	1,874	1,691	81
어업	52	43	8
농업	53	33	1
기타의 사업	109,453	107,821	4,703

자료: 근로복지공단(2019), 2018년도 근로복지공단 통계연보.

건설업은 고용보험과 산재보험 대상의 유동적이어서 업무의 부담이 크다. 또한 대부분의 고용보험 피보험자와 산재보험 대상 근로자가 10인 미만의 영세한 건설업체에 소속돼 있는 것으로 나타난다.

2018년을 기준으로 고용보험 피보험자와 산재보험의 근로자가 10인 미만 영세 건설업체 소속인 경우는 50.36%와 23.14%였다. 이를 30인 미만으로 확대하면 각각 70.83%와 39.95%가 된다.

이처럼 반환액의 규모가 큰 것은 정산이 필요한 경우가 많다는 것을 의미하며, 관련되는 건설업체는 규모가 영세하다는 것을 알 수 있다. 이들 업체에게는 고용보험과 산재보험 개산신고·납부와 확정보험료 신고·납부 업무가 과중한 부담으로 작용할 수 있는 여지가 크다고 할 수 있다.

〈표 4-14〉 건설업 고용보험·산재보험 가입자 현황(2018년)

(단위: 개소, 명)

구분	고용보험		산재보험	
	사업장	피보험자	사업장	근로자
합계	529,771	706,211	441,758	2,943,742
5인 미만	85,885	209,608	361,033	443,690
5~9인	22,732	146,057	36,169	237,523
10~29인	10,026	144,513	30,803	494,723
30~49인	948	34,398	5,861	220,763
50~99인	475	29,341	3,756	257,824
100~299인	223	32,723		
100~199인			2,107	295,129
200~299인			851	206,070
300~499인	31	12,095	676	257,528
500~999인	24	17,676	350	232,590
1,000인 이상	19	64,272	152	297,902

자료: 근로복지공단(2019), 2018년도 근로복지공단 통계연보.

## 2. 건설근로자 사회보험 신고·납부 개선방안

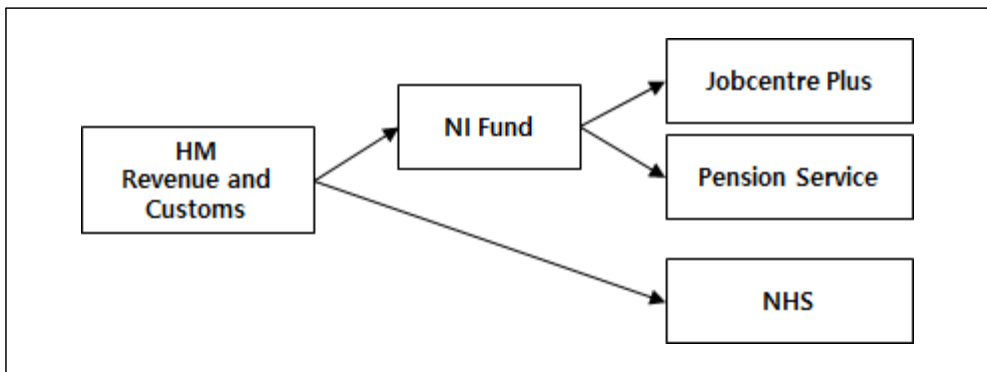
### 1) 해외사례의 시사점<sup>52)</sup>

52) 관련 내용은 고용노동부(2017), 사회보험적용·징수체계 개선 방안, 한국노동연구원, pp.104-113.의 내용에서 인용하였다.

## (1) 해외사례 검토

영국의 사회보험료 징수는 국세청이 담당한다. 영국 국세청은 소득세와 함께 사회보험료를 부과한다. 그리고 납부된 보험료는 사회보험기금에 편입시키는 방식을 활용하고 있다. 이렇게 징수돼 사회보험기금에 편입된 사회보험료의 일부는 건강보험과 산재보험의 의료서비스에 사용된다.

국세청의 소득세 징수와 연계돼 사회보험료가 징수되는 구조라서 사회보험료 산정의 기준이 되는 보수는 과세근로소득이 된다. 영국은 사회보험별로 보험료가 정해져 있는 것이 아니라 전체 사회보험료율이 정해져 있다. 이는 영국의 모든 취업자는 사회보험 대상이기 때문에 가능한 방식이라고 할 수 있다.



자료: 고용노동부(2017), 사회보험 적용·징수체계 개선 방안, 한국노동연구원.

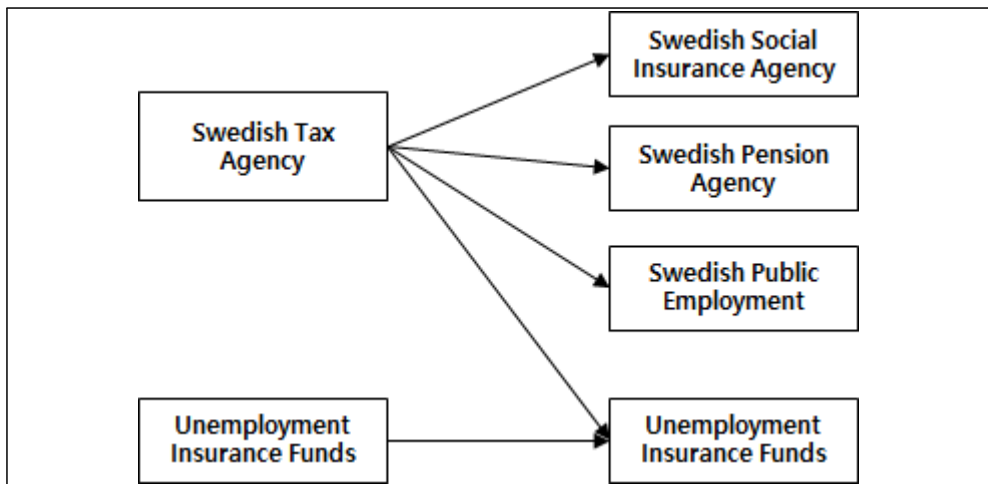
[그림 4-2] 영국의 사회보험료 관리체계

스웨덴도 영국처럼 국세청에서 사회보험료 적용·징수가 이루어진다. 영국이 월별 개인단위 보고체계를 기반으로 하고 있는데 비해 스웨덴은 근로자 전체 임금에 대한 사회보험료가 매달 임시로 징수되고, 1년 1회의 소득신고 후에 개인단위 사회보험료 정산이 이루어진다.<sup>53)</sup>

53) 스웨덴도 2019년 1월 1일부터 월별 개인단위신고가 전면적으로 도입되어 운영되는 것으로 예정돼 있었다고 한다.

스웨덴은 국세청이 징수하는 사회보험료와 별도의 민간 실업보험기구에 의한 실업보험료 징수도 행해지고 있고, 징수된 실업보험은 사회보험료와 함께 기금으로 편입시키고 있다. 이런 기금의 조성하고 운영이 이루어지므로 실업보험기금에 가입하지 않은 사람도 공공서비스기관에서 실업급여를 받을 수 있다. 다만 민간 실업보험기금에 가입하지 않은 경우 지급 받는 실업급여는 소액에 불과하다.

스웨덴의 건강보험은 특징적인 운영을 보인다. 의료서비스 제공의무는 지방정부에 있고, 사회보험에서는 건강보험과 관련된 현금만을 지원하는 것으로 알려져 있다.



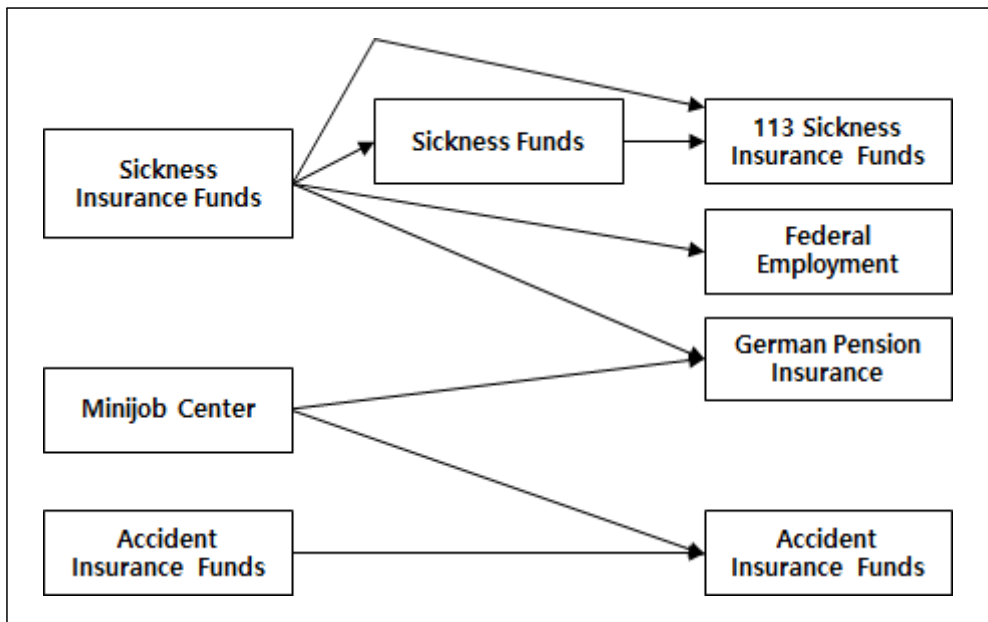
자료: 고용노동부(2017), 사회보험 적용·징수체계 개선 방안, 한국노동연구원.

[그림 4-3] 스웨덴의 사회보험료 관리체계

스웨덴도 영국과 같이 전체 취업자가 사회보험 적용대상이 된다. 임금근로자로 취업한 경우 대부분의 사회보험료 부담은 사업주가 한다. 사업주가 부담하는 비용은 근로자 임금의 31.42%를 사회보험료로 납부한다. 사업주가 부담하는 31.42% 중에는 실업급여 지급을 위한 노동시장기여가 2.64% 포함돼 있다. 근로자는 임금의 7%를 연금보험료로 납부하고 있다. 자영업자의

사회보험료율은 임금근로자를 고용한 사업주와 유사하다. 다만 건강보험료 부담이 더 높고, 노동시장기여금은 거의 납부하지 않기 때문에 28.97%이다.

독일은 질병보험조합에 의해 사회보험료가 적용·징수되고, 징수된 사회보험료는 각 사회보험으로 분배된다. 건강보험은 각 질병보험조합에서 징수된 돈의 대부분은 질병기금으로 모아진 후 다시 질병보험조합으로 분배된다. 분배되고 남은 돈은 질병보험조합에 그대로 남겨진다. 산재보험료는 각 산재보험조합에서 별도 징수된다. 월급여 450유로 이하 근로자는 미니잡센터에 사회보험료를 납부한다. 이렇게 징수된 사회보험료는 독일연금보험과 근로자가 가입한 산재보험조합으로 보내진다.

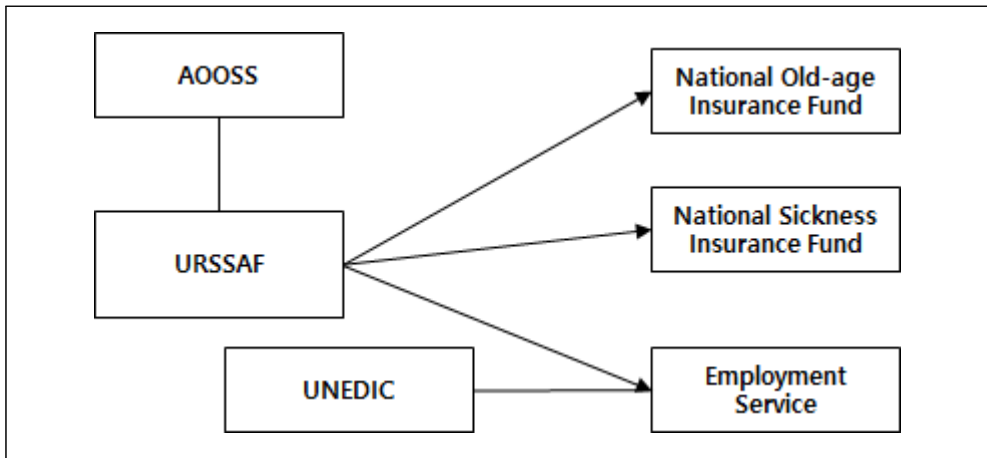


자료: 고용노동부(2017), 사회보험 적용·징수체계 개선 방안, 한국노동연구원.

[그림 4-4] 독일의 사회보험료 관리체계

프랑스는 사회보험청(AOOS)의 감독 하에 있는 사회보험료징수연합(URSSAF)에 의해 사회보험료가 징수된다. 2011년 이전 고용보험은 별도의 기관에서 징수되었으나, 2011년부터는 고용보험도 사회보험료징수연합에서

징수하고 있다. 사회보험료징수연합에서 징수한 사회보험료는 해당 기관으로 분배되는 구조라고 할 수 있으나, 프랑스의 사회보험료 징수는 실제로는 매우 복잡한 구조를 이루고 있다고 한다. 다만 고용보험은 노사합의기구의 감독을 받아 사실상 정부기관이라고 할 수 있는 고용서비스의 지역조직에서 담당하고 있다.



자료: 고용노동부(2017), 사회보험 적용·징수체계 개선 방안, 한국노동연구원.

[그림 4-5] 프랑스의 사회보험료 관리체계

## (2) 해외사례의 시사점

해외사례로 검토된 4개국은 공통적으로 적용·징수체계가 단일화 돼 있었다. 영국과 스웨덴은 국세청, 프랑스는 사회보험징수기관, 독일은 건강보험조합에 의해서 적용과 징수가 이루어지고 있었다.

영국과 스웨덴은 국세청의 소득세 징수와 연계돼 사회보험료가 징수되는 구조라서 사회보험료 산정의 기준이 되는 보수는 과세근로소득이 된다. 독일과 프랑스는 징수기관이 국세청이 아닌 기관임에도 보수기준은 과세근로소득을 활용하고 있다.

독일은 보수적인 조합주의체제로 사회보험이 운영되고 있어 개별 조합이

분리돼 운영이 이루어지고 있다. 그러나 감독기관인 사회보험성의 역할이 강화돼 있고, 산재보험을 제외한 나머지 사회보험료는 질병금고에서 통합 징수하는 구조가 구축돼 있다.

해외사례로 검토된 4개 국가는 사회보험을 자국의 역사적인 배경과 공동체 운영의 경험을 바탕으로 하면서도 징수는 통합적으로 운영되는 방식이었다. 국내에서도 2011년부터 건강보험공단에 의한 통합징수가 이루어지고 있다. 통합징수를 통해서 각 운영주체의 중복을 제거할 수 있는 장점이 있고, 효율성 제고 및 사각지대 해소에 기여할 수 있을 것으로 판단된다. 또한 통합징수를 통해서 사회보험 재원을 확충하는데도 효과적으로 활용되고 있는 것으로 판단된다.

## 2) 개선방안

### (1) 신고·납부 통합

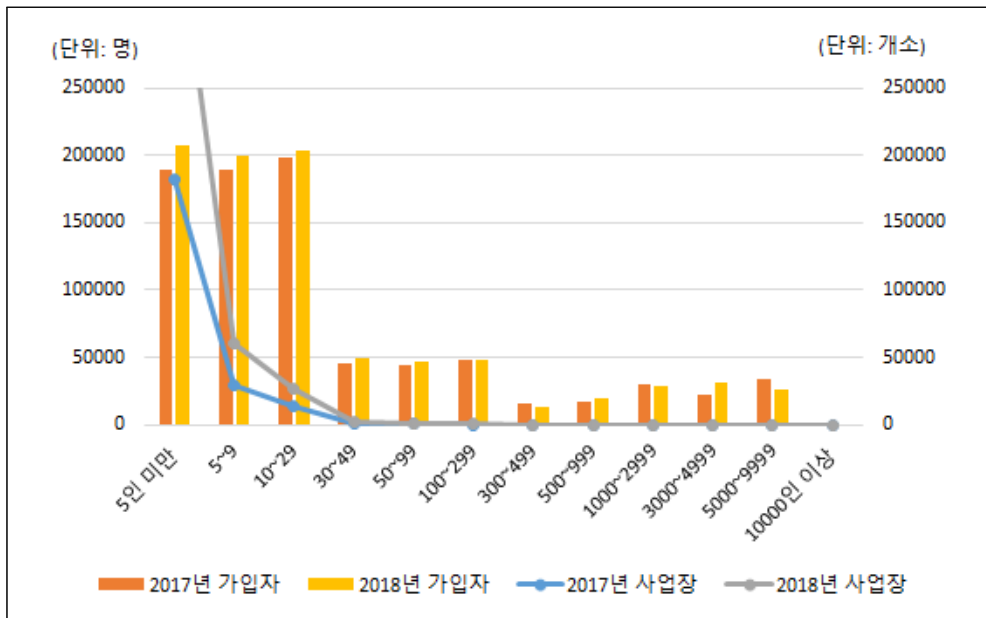
2018년 기준 국민연금 직장가입대상 사업장은 1,860,527개이며, 직장가입자는 13,817,963명이었다. 10인 미만 사업장 비중은 32.40%인 4,477천명인 것으로 나타났다. 건설업은 254,284개 사업장에 873,848명이 직장가입자로 조사되었다. 5인 미만 사업장은 207,128개로 81.46%, 5인 이상 10인 미만 사업장은 31,048개로 12.21%였다. 건설업은 10인 미만 사업장 비중이 93.67%였다. 건설업 직장가입자 중 5인 미만 사업장의 비중은 206,900명, 5인 이상 10인 미만은 199,426명이다. 10인 미만 사업장이 국민연금 건설업 직장가입자 873,848명에서 차지하는 비중은 46.50%였다.

2018년 8월 1일부터 건설업은 직장가입자 요건이 확대되었다. 따라서 2018년 기준 국민연금 직장가입자 통계에는 8일 이상 근로한 건설근로자도 포함돼 있을 것으로 판단된다. 2017년과 비교의 필요성이 있다.

2017년 기준 국민연금 직장가입 대상 사업장은 1,760,279개였다. 직장가

입자 숫자는 13,459,240명이며, 건설업의 직장가입자는 6.22%의 비중이며, 227,278명이었다. 5인 미만 사업장의 가입자는 189,783명, 5인 이상 10인 미만 사업장 가입자는 189,148명이었다. 10인 미만이 건설업 전체에서 차지하는 비중은 45.25%인 것으로 나타났다.

2017년과 2018년의 건설업 국민연금 직장가입자 비중은 1.25%p의 격차가 있는 것으로 나타난다. 가입대상 요건이 확대됨에 따른 영향도 있는 것으로 판단된다. 특히 20인 미만의 단기 고용계약은 소규모 현장에서 다수 발생하는 것으로 볼 수 있는데, 5인 미만 사업장의 경우 2017년 182,232개에서 2018년에는 207,128개로 크게 증가했다. 5인 이상 10인 미만의 경우도 2017년에는 29,421개에서 2018년 31,048개로 증가했다.



자료: 국민연금공단, 국민연금 통계연보.

[그림 4-6] 건설업의 국민연금 직장가입 사업장과 가입자(2017-2018)

2017년 건설투자액은 251.1조원, 2018년 건설투자액은 244.8조원이었다. 2018년은 2017년에 비해 건설경기가 침체되었던 것으로 나타난다. 이런 점

을 감안하면 2017년에 비해 2018년에 소규모 현장에서 국민연금과 건강보험 직장가입 대상이 확대된 영향이 작용한 것으로 볼 수 있다.

2018년의 경우 8월 1일부터 국민연금과 건강보험 적용대상이 확대되었음에도 가입 사업장과 가입자가 증가했다. 2019년 이후에는 더욱 증가의 규모가 확대될 것으로 예상된다.

소규모 공사현장은 상대적으로 규모가 영세한 전문건설업체가 하도급자로 참여하게 된다. 그리고 이들은 한 개의 현장을 1년 내내 운영하는 것이 아니라, 단기 현장을 다수 운영하는 것이 일반적이다. 이 과정에서 건강보험과 국민연금 신고와 납부 업무가 많은 부담으로 작용할 수밖에 없는 상황이라고 할 수 있다. 이에 따라 국민연금과 건강보험 신고와 납부를 단순화·일원화할 수 있는 수단을 모색하는 것이 필요하다.

2011년 이후 4대 사회보험은 건강보험공단이 징수업무를 통합, 운영하고 있다. 건설근로자를 대상으로 하는 국민연금과 건강보험은 신고도 건강보험공단에서 통합하여 접수하는 방안이 시해되어야 할 필요가 있다.

건설사업주는 건강보험공단에 건강보험 신고만으로 국민연금까지 신고가 완료되는 방안인데, 현재도 통합된 신고양식이 활용되고 있다. 통합신고를 처리하는 구체적인 방법은 현재의 양식에서 기재사항 중 특정 항목을 지정하여 건강보험과 국민연금 신고를 통합적으로 운영하는 것이다. 특정 항목으로 가장 효과적인 것은 사업자등록번호이다. 현행 4대 사회보험 신고양식은 사업자등록번호를 신고양식에 기재하도록 하고 있는데, 사업자등록번호는 국세청에 의해 발급돼 신뢰도가 높고, 한 개 업체에 하나의 사업자등록번호만 발급되므로 식별이 용이하다. 건강보험 신고 시 건설사업주가 기재한 사업자등록번호를 통해서 사업장 정보도 파악할 수 있고, 신고내역도 확인이 가능하다. 이런 방법의 활용을 통해서 영세한 전문건설업체의 신고와 납부 관련 업무 부담을 완화할 수 있을 것으로 판단된다. 특히 건강보험과 국민연금은 관장부처가 보건복지부이며, 건강보험공단과 국민연금공단도 보건복지부 산하 공단이어서 업무의 연계도 비교적 쉽게 이루어질 수 있을 것으로 판단된다.

## (2) 두루누리사업 지원대상 확대

사회보험 사각지대 해소를 위한 지원책으로 두루누리 사회보험료 지원사업(이하 두루누리사업)이 시행되고 있다. 두루누리사업은 10인 미만 영세사업장, 건설사업장의 경우 총공사금액 10억원 미만을 대상으로 하고 있다. 이들 사업장에서 일하는 저임금근로자의 국민연금과 고용보험의 보험료를 지원하는 방식이며, 2017년 기준으로 월평균 보수 140만원 미만 근로자를 고용한 사업주와 근로자가 대상이다. 이후 지원대상 확대에 따라 2018년 1월부터는 190만원 미만 근로자까지 포함되고 있다. 2019년에도 지원대상이 확대돼 월평균 보수가 210만원 미만인 근로자도 포함된다.

두루누리사업은 국민연금과 고용보험 보험료를 지원하는 사업이며, 매년 월평균보수액 규모를 상향하면서 지원대상을 확대해 나가고 있다. 2017년 월평균보수 140만원 미만에서 2019년에는 210만원까지로 확대되었으나, 국민연금 지원대상에서 건설업은 제외하고 있다.

〈표 4-15〉 두루누리사업 보험료 지원(2019년 기준)

지원대상		사업주 및 근로자
국민연금(보험료 지원)		건설업 제외 모든 업종
고용보험(보험료 지원)		모든 업종
신규가입자 지원(1년 이내 사업장가입이력 없음)		5인 미만: 90%
		5인~10인 미만: 80%
기존가입자 지원(1년 이내 사업장가입이력 있음)		40%
건설업외(제조업 등)	근로자수	10인 미만
	월평균 보수	210만원 미만
건설업	건설업(총공사금액)	10억원 미만
	월평균 보수	210만원 미만

두루누리사업 지원기준에서 건설업은 제조업 등과 다른 기준이 적용되고 있는데, 총공사금액이 사용되고 있다. 그런데 2018년을 기준으로 전문건설업자가 수행한 원도급공사와 하도급공사의 평균 금액은 각각 50,471,355원

과 502,263,517원이다. 평균적으로 전문건설업자가 수행한 공사는 두루누리 사업 지원대상에 해당한다고 할 수 있다.

〈표 4-16〉 전문건설업자 도급실적 추이

(단위: 건, 백만원)

구분	합계		원도급		하도급	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
2014	594,251	72,316,015	458,989	21,331,415	135,262	50,984,600
2015	622,814	81,690,831	476,211	23,730,048	146,603	57,960,783
2016	656,123	91,560,223	509,811	25,676,525	146,312	65,883,697
2017	664,171	93,988,798	534,137	26,809,929	130,034	67,178,869
2018	691,900	93,144,489	563,028	28,416,786	128,872	64,727,704

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보.

건설업도 국민연금 두루누리사업 지원대상으로 포함되어야 한다. 특히 2018년 8월부터 시행된 8일 이상 근로한 근로자를 대상으로 국민연금과 건강보험 가입이 확대되었고, 건설근로자 사회보험 사각지대 해소를 위해서는 지원이 반드시 필요하다.

### (3) 사후정산제도 개선

국민연금과 건강보험은 사후정산제도가 시행되고 있는데, 사후정산을 위해서는 산출내역서에 관련 보험료가 계상돼 있어야 한다. 그런데 하도급공사 수주를 위한 입찰과정에서 보험료를 포함한 산출내역서가 제출되기 어려운 상황이 발생하는 사례도 있다. 특히 하도급자로 입찰에 참여하는 전문건설업체의 규모가 영세할 경우 더욱 그런 경향이 강하다.

사회보험의 필요성이 상대적으로 강조되어야 하는 소규모 영세업체가 참여하는 공사에서 사회보험료가 반영되기 어려운 구조가 형성되는 것은 개선이 요구되는데, 사후정산 방식이 아닌 다른 수단에 대한 모색이 필요하다. 즉 도급단계를 거치면서 보험료가 누락될 수 있는 위험요소를 사전에 차단할 수

있는 방향에서의 접근이 요구되는데, 발주자가 직접 사회보험료를 납부하는 방식이 검토될 필요가 있다. 특히 건설근로자에 대한 보호가 강화<sup>54)</sup>되는 최근의 추세를 감안하면 발주자 납부방식은 대안으로서의 기대효과가 크다.

〈표 4-17〉 하도급공사 계약단계 부당행위 유형(예시)

구분	상세 내용
계약단계	건적(가짜견적서 등)경쟁 유발로 저가하도급 유도 하도급계약서 미작성, 미교부 또는 착공 후·완공 후 교부 추가공사에 대한 변경계약서 미작성 및 추가공사비 미지급 물가변동에 따른 추가계약서 미작성 및 인상분 미지급 이중계약서(발주처보고용과 실제하도급계약서)체결 강요 계약서에 명시되지 않은 불리한 조건의 각서 등 강요 당연한 사항의 의도적 기재 누락 등

#### (4) 사회보험 업무 대행 활성화

〈표 3-25〉에서 제시하고 있는 바에 의하면 2018년 기준으로 전문건설업체의 사무직 상시종사자 5인 미만 비중은 76.0%이며, 5인 이상 10인 미만 업체의 비중은 15.6%인 것으로 나타난다. 즉 전문건설업체 중 사무직 상시종사자 10인 미만 업체의 비중이 91.6%에 이른다.

대부분의 업체가 영세한 규모여서 사회보험 업무를 전담하는 직원이 매우 부족하다. 그리고 종사자의 근속기간도 매우 짧다(〈표 3-26〉 참조). 담당업무의 전문성을 확보하기 어려운 수준의 근속연수를 보이고 있다.

그런데 사회보험 관련 제도는 비교적 빈번하게 변화가 이루어지고 있다. 이는 사회보험 사각지대 해소와 지원대상을 확대하는 과정에서 발생하게 되는 것이라고 할 수 있다. 2018년 7월 1일부터는 1개월 이상 근로계약을 체

54) 공공공사의 경우 전자적 대금지급시스템 활용을 의무화하고 있고, 이를 통해서 건설근로자의 체불을 원천적으로 방지하기 위한 시도가 다양하게 진행되고 있다. 이외에도 소액체당금 제도의 운영, 건설근로자의 임금직접지급제도 등도 범위를 확대하며 추진되고 있다.

결하고 8일 이상 근로한 건설근로자는 사업장가입자가 되도록 했다. 기존 20일 이상 근로한 근로자에서 대상이 크게 확대되었다. 이에 따라 건강보험과 국민연금 관련 업무의 부담이 증가된 것으로 판단된다.

또한 건설근로자는 입사와 퇴사를 반복하는 고용관계이며, 한 업체가 다수의 현장을 운영하는 상황이다. 사회보험 업무는 복잡한 업무로 인식되고 있다. 전문건설업체가 사회보험 업무를 위탁할 수 있도록 대행기관의 확대와 요건을 완화하는 것이 필요하다. 현재 고용보험에 대해서는 보험사무를 대행하는 기관을 활용할 수 있도록 하고 있다(산재고용보험료징수법 제33조). 그러나 건강보험과 국민연금은 대행기관을 활용할 수 있는 근거가 없다. 건강보험과 국민연금 사업장 가입대상과 범위가 확대되었으므로 관련 업무를 대행할 수 있는 기관을 활용할 수 있어야 할 것으로 판단된다. 이를 통해서 건설근로자의 건강보험과 국민연금 사업장가입자 확대가 효과적으로 이루어질 수 있다.

#### (5) 원천징수 거부에 대한 제재 강화

사회보험이 효과적으로 운영되기 위해서는 누락이 없어야 하며, 이를 위해서는 근로자와 사용자가 각자의 분담의무를 철저히 지켜야 한다. 그러나 건설근로자를 대상으로 하는 사회보험에서는 원천징수가 효과적으로 이루어지지 못하고 있다.

원천징수가 제대로 이루어지지 못하는 요인은 근로자 및 사업주에게 책임이 있다. 관련 법상 신고 및 납부의무자는 사업주이므로 원천징수의무가 사업주에게 있다. 그리고 사업주는 신고와 납부의무를 이행하지 않을 경우 과태료와 추징 등의 제재를 당하게 된다.

반면 건설근로자의 원천징수 거부행위에 대해서는 제재가 이루어지지 않고 있다. 근로자가 거부하는 경우 사업주는 자신의 분담분과 근로자분담액을 포함하여 납부하거나 누락시키게 되는데, 대부분은 신고와 납부를 누락되는 것

으로 판단된다. 그리고 누락 시 사후 조사를 통해서 추징금과 과태료까지 납부하게 되는 경우가 대부분이다.

이런 문제를 방지하기 위해서는 근로자에게도 강제성을 띠는 제재가 마련되어야 한다. 즉 근로자의 원천징수 거부행위를 방지할 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 이런 장치는 사업주에게 적극적인 원천징수 의무이행을 유도할 수 있는 수단이 된다.

#### **(6) 개산보험료 산정방식 개선 필요**

〈표 4-12〉와 〈표 4-13〉은 각각 고용보험과 산재보험의 징수액과 반환액 현황을 2018년 기준으로 제시하고 있다. 건설업의 경우 고용보험은 300억 원을 넘는 금액이 반환되었으며, 산재보험은 약 458억원을 초과하는 금액의 반환이 이루어졌다.

이런 현상은 개산보험료와 확정보험료의 차이 크기 때문에 발생한다. 건설업의 개산보험료는 1년 동안 사용할 근로자의 보수총액의 추정액에 고용보험료와 산재보험료 요율을 곱해서 결정되는데, 분납이 가능하며 일시납으로 납부하는 경우 5% 범위에서 경감된다.

분납을 선택하면 일시적인 비용부담을 줄일 수 있으나, 경감의 혜택이 없다. 이에 따라 건설업체에 따라서는 일시납을 하는 경우도 있다. 이 경우 경감을 받는다고 해도 개산보험료와 확정보험료의 차이가 클수록 자금운용에 비효율이 발생하게 된다. 개산보험료의 합리적인 산정방안 마련이 필요한 것으로 판단된다.

#### **(7) 건설업 특성을 고려한 사회보험 운영방식 필요**

건설업은 소규모 현장이 전국적으로 산재해 있고, 성립과 소멸이 매우 빈번하게 반복되는 것은 전술한 바와 같다. 〈표 4-18〉에 제시돼 있는 것처럼

신규성립사업장과 소멸사업장의 대부분을 건설업이 차지하고 있다. 생산이 이루어지는 현장의 개설과 폐쇄가 매우 빈번하게 이루어지고 있다. 고용보험과 산재보험의 운영은 제조업을 기반으로 설계돼 있는 것으로 판단된다. 이로 인하여 건설업에는 효과적으로 작동하기 어려운 운영이 이루어지고 있는 것으로 파악되고 있다. 이런 현상은 고용보험에만 국한되는 것은 아니다. 현장의 개설과 폐쇄는 다른 사회보험의 적용에도 영향을 미치고 있다.

〈표 4-18〉 고용보험 산업별 사업장 성립 소멸현황(2018년)

구분	사업장수	순수피보험자	신규성립사업장	소멸사업장
전체	2,308,327	13,432,497	1,336,797	1,285,111
농업임업어업	17,048	37,969	9,826	9,099
광업	1,011	9,951	102	88
제조업	331,615	3,587,015	36,503	26,007
전기 가스 중기 및 수도사업	1,665	84,850	306	120
하수폐기물처리 원료재생 및 환경복원업	7,700	70,196	1,447	1,085
<b>건설업</b>	<b>529,771</b>	<b>706,211</b>	<b>1,039,030</b>	<b>1,060,630</b>
도매 및 소매업	456,545	1,564,474	74,042	49,894
운수업	48,757	617,943	7,346	4,693
숙박 및 음식점업	277,945	622,853	72,312	53,672
출판 영상 방송통신 및 정보서비스업	49,080	626,147	8,103	4,436
금융 및 보험업	12,153	475,177	1,428	807
부동산업 및 임대업	93,759	363,749	13,978	7,942
전문 과학 및 기술 서비스업	106,469	762,942	14,940	7,967
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	58,493	1,126,433	11,276	10,580
공공행정 국방 및 사회보장 행정	5,871	298,400	993	15,722
교육 서비스업	62,259	440,163	10,237	7,110
보건업 및 사회복지 서비스업	145,667	1,553,648	12,993	11,576
예술 스포츠 및 여가관련 서비스업	29,100	141,352	8,590	5,024
협회 및 단체 수리 및 기타 개인 서비스업	72,782	330,183	12,421	7,900
가구내 고용활동 및 달리 분류되지 않은 자가소비 생산활동	25	88	7	2
국내 및 외국기관	63	12,674	2	1

자료: 근로복지공단(2019), 2018년 고용보험통계표.

## 1. 결론

건설업은 다수의 건설업자가 참여하는 생산구조를 형성하고 있고, 분업의 형태 중 하도급 생산방식이 일반적으로 활용되고 있다. 현장에서는 원도급자가 고용한 근로자와 공정별로 투입되는 다수의 하도급자에 의해 고용된 근로자가 근로를 제공하고 있다.

사업 또는 사업장에서 노동을 제공하는 근로자를 대상으로 사회보험이 운영되고 있다. 사회보험은 사업장(직장)가입자와 지역가입자로 구분되는데, 건설현장에서 노동을 제공하는 근로자도 피고용자이므로 대부분 사업장가입자에 포함되어야 하는 대상이라고 할 수 있다.

그런데 건설업의 생산방식과 고용관계의 복잡성과 특성 등으로 건강보험과 국민연금에 대해서는 건설근로자는 특례가 인정되고 있었다. 1개월 이상 고용계약을 체결하고 20일 이상 근로한 경우에 사업장가입 대상이 되도록 했었다.

건강보험과 국민연금의 사업장가입에서 인정되던 특례가 2018년 8월 1일 부터는 1개월 이상의 고용계약을 체결하고 8일 이상 근로한 경우 사업장가입자가 되도록 제도가 변화됐다.

제도변화는 건설현장과 건설업체에 많은 변화를 야기하고 있다. 2018년 건강보험과 국민연금 사업장가입자는 전년 대비 증가한 것으로 나타났다. 특히 5인 미만 종사자 업체의 증가폭이 가장 컸고, 다음으로 10인 미만, 그 다음은 30인 미만의 순이었다. 30인 이상 종사자를 보유한 업체의 사업장가입자는 2017년과 2018년에 차이가 거의 없다. 또한 2018년 건설투자는 2017년에 비해 감소한 것으로 나타났다. 영세규모 건설업체는 대부분 소규

모 공사에 참여하며, 소규모 공사는 근로자의 고용계약기간과 근로일수가 길지 않은 것이 일반적이다. 이런 상황들을 종합하면 건강보험과 국민연금 사업장가입자 요건이 강화됨에 따른 영향이라고 판단할 수 있다.

건설업 종사 근로자는 현장의 개설과 소멸에 따라 빈번한 이동성을 보이고 있고, 현장이 운영되는 기간에도 공정별 공사진행에 필요한 직종별로 투입과 이동이 매우 잦다. 건강보험과 국민연금 관련 업무의 부담이 크게 증가할 수 있는 요인이라고 할 수 있다. 이런 상황에서 관련 업무부담의 증가는 종사자 수가 30인 미만이 업체에서 대부분 발생하고 있는 것으로 파악되었다. 건설업의 특성이 반영된 건강보험과 국민연금 제도 운영방안에 대한 모색이 필요한 것으로 판단된다.

이 보고서의 연구의 범위는 전문건설업자로 한정하고 있고, 전문건설업자는 국내 건설업의 생산구조에서 하도급자로서의 역할이 중요하다. 이는 사회보험과도 연관성이 큰데, 건강보험과 국민연금은 하도급자도 고용관계를 체결한 근로자를 직장가입자로 관리하고 신고와 납부의무가 부여돼 있다. 반면 고용보험과 산재보험은 건설현장별 관리가 원칙이다. 따라서 하도급자로 참여하는 전문건설업자는 원칙적으로 의무가 없다.

그런데 고용보험과 산재보험도 운영과정의 차이가 있다. 고용보험은 인정승인절차를 거쳐 하도급자에게 의무자가 되는 경우가 많고, 하도급자의 규모가 클수록 인정승인에 의해 하도급자가 자신과 고용관계인 근로자의 원천징수와 납부를 행하는 경우가 많다. 반면 거의 대부분의 산재보험은 원도급자가 의무를 부담하고 있다. 따라서 본 보고서에서는 근로복지공단이 관할하는 고용보험과 산재보험은 고용보험에 초점을 두고 개선방안을 모색하였다.

이런 과정을 거쳐 건강보험과 국민연금의 개선방안으로 제안된 과제는 신고와 납부의 통합, 국민연금에 대해서는 건설업을 두루누리사업 지원대상으로 포함시키는 방안, 사후정산제도를 개선하는 수단으로 발주자납부방식, 건강보험과 국민연금 업무의 대행기관 활성화, 원천징수 거부에 대한 제재강화 등이다.

고용보험의 개선방안으로 제안한 과제는 개선보험료 산정방식의 개선, 건설업 특성이 반영된 사회보험제도 운영 필요성 등이다.

건설근로자를 대상으로 사회보험 직장가입을 확대하는 방향은 긍정적이라고 평가할 수 있다. 건설근로자의 고용불안정과 고령화 등을 감안할 때 사망, 질병, 실업 등 위험에 처하는 경우 개인적 차원의 대응이 쉽지 않을 수 있다는 점에서 그렇다. 또한 사회보험 제도의 운영측면에서도 가입자의 확대가 이루어지는 것이 타당하다.

방향성에 대한 긍정적인 평가와 병행하여 현실에서 사회보험이 효과적으로 운영될 수 있는 방안이 모색되어 시행되어야 할 필요성이 크다. 특히 건설업은 생산의 특성과 건설근로자의 특성 등이 반영되어야 할 필요성이 큰 업종이라고 할 수 있다.

## 2. 정책적 시사점

### 1) 사회보험제도 홍보 및 교육 확대

건강보험과 국민연금은 고용보험과 달리 원·하도급 여부와 상관없이 하도급자인 전문건설업자도 신고와 납부의무가 있다. 그러나 다수의 전문건설업자는 제도에 대해서 잘 알지 못하는 것으로 판단된다. 특히 소규모·영세 전문건설업체는 제도에 대해서 잘 모르는 것으로 나타난다. 또한 실제 근로여부와 별개로 노무대장에는 8일 미만으로 근로일수를 기재하는 경우도 있는 것으로 파악되었다.

이런 상황이 발생하는 것은 건강보험과 국민연금 등 제도의 이해가 제대로 이루어지지 못했기 때문이다. 3년 내 조사를 통해서 추징과 과태료 처분을 받는 전문건설업체들이 많다는 것을 통해서 확인할 수 있다. 즉 제도 운영과 조사에 대해서 숙지하고 있다면 신고와 납부 누락 발생은 현재보다 많이 줄어들 것으로 판단된다.

사회보험 제도의 이해 제고는 건설근로자 측면에서의 필요성도 크다. 2018년 8월 이후 8일 미만의 근로계약을 요구하는 사례들이 나타나고 있고, 건설근로자 구인과정이 상대적 어려운 지방의 중소도시에서 더 많이 발생하고 있는 것으로 파악되었다.

건설근로자들이 현재 소득에 대한 선호도가 높은 것은 당연한 일이라고 할 수도 있다. 그러나 장래 발생하게 될 위험에 대한 대비가 취약한 대상이 많다는 점에서는 근로자 스스로도 사회보험 가입에 대한 인식 제고가 필요하다. 이런 환경을 조성하기 위해서는 사회보험 제도의 홍보와 교육이 확대될 필요가 있다.

## 2) 발주자 납부방식

산재보험을 제외한 국민연금과 건강보험, 고용보험은 보험료를 사용자와 근로자가 발주자가 분담하며, 신고·납부 의무는 사용자에게 있기 때문에 근로자분을 원천징수한다.

그러나 원천징수를 거부하는 근로자의 비중도 30%가 넘는 상황인 것으로 조사되었다. 사용자에게 신고·납부의무가 있으므로 원천징수도 사용자가 하여야 하나, 건설근로자가 거부 시에는 강제할 수 있는 여건이 아니라고 할 수 있다. 건설근로자의 수급과정에서 발생하고 있는 수급불일치 때문인데, 현재의 건설근로자 구인·구직과정이 공급자인 건설근로자의 요구가 관철되기 용이한 구조라고 할 수 있기 때문이다. 즉 건설근로자가 현재의 소득을 더 중요하게 인식하고, 노후소득에 대한 인식이 높지 않은 상황에서는 국민연금과 건강보험 원천징수에 반대하는 상황이 발생할 수밖에 없는 구조라고 할 수 있다.

이런 원천징수 거부를 사전에 차단할 수 있는 대안이 필요하며, 대안으로 발주자가 사회보험료를 별도로 계상하여 직접 납부하는 방식도 검토될 필요성이 큰 것으로 판단된다. 이를 통해서 건설근로자의 원천징수 거부를 차단

하고 사회보험 사각지대 축소를 통한 적용범위 확대가 가능해 질 수 있을 것으로 판단된다.

발주자 직접납부는 다른 측면에서도 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 건설근로자의 원천징수 거부 의사에 대해서 미온적인 혹은 원천징수 거부를 부추기는 건설업자의 행위를 차단할 수 있다. 원천징수를 거부하는 경우 사업장가입자에서 누락되며, 이 경우에는 사업주가 부담해야 할 사회보험료도 납부되지 않는 결과가 된다. 건설업자로서는 근로자의 원천징수를 적극적으로 유도하고 강제할 유인이 크지 않은 것으로 판단된다. 그리고 건설근로자의 원천징수 거부는 사용자측 요인에 의해서도 조장될 수 있을 것으로 판단된다. 그런데 발주자가 직접 납부하는 경우 사용자의 묵인에 의한 원천징수 거부도 방지될 수 있을 것으로 기대된다.

### 3) 신고·납부 업무 경감방안

다수의 소규모 영세 업체가 활동하고 있는 건설업 상황을 감안하면 사회보험의 신고와 납부를 편리하게 할 수 있는 방안이 다양하게 모색되는 것은 매우 필요한 일이다.

신고·납부 업무를 경감할 수 있는 수단으로 국세 정보와 건강보험 및 국민연금을 연계하는 방안이 검토될 필요성이 있다. 근로소득장려세제(EITC: Earned Income Tax Credit)<sup>55)</sup>는 실질소득을 지원하는 제도로 일을 통한 빈곤탈출을 돕기 위한 제도로 운영되고 있다.

근로소득장려세제 도입을 계기로 건설근로자들의 소득신고도 보다 엄격하게 관리되고 있다. 근로소득장려세제를 받기 위해서는 근로소득 신고가 정확하게 이루어지는 것이 전제되기 때문인데, 이 과정에서 건설근로자의 급여 및 소득 정보가 정확하게 파악될 수 있다.

55) 일정 소득 이하의 근로소득자를 대상으로 소득에 비례한 세액공제액이 소득세액보다 많은 경우 그 차액을 환급해 주는 제도이다.

해외사례에서 확인한 것처럼 일부 국가는 국세청에서 사회보험료를 통합 징수하고 있다. 한국은 건강보험공단에서 통합징수가 이루어지고 있어 국세청이 징수를 통합 운영하는 방식은 필요성이 크지 않다. 다만 신고와 납부에 관해서는 국세청 자료를 활용하여 발주자 단계에서 각종 사회보험료가 산정되고 납부되는 방식을 검토할 필요가 있다. 특히 고용보험과 산재보험은 개산보험료와 확정보험료의 차액이 커서 매년 반환액이 많이 발생하고 있다. 국세정보를 활용하고 발주자가 직접 납부하는 방식을 도입하는 사회보험 신고 및 납부와 관련한 많은 사항이 개선될 수 있을 것으로 기대된다.

## 참고문헌

### ■ 문헌자료

- 건설근로자공제회(2015), 2015 건설근로자 종합실태조사.
- 건설근로자공제회(2017), 직종별 표준근로계약서 개발·보급, 대한건설정책연구원.
- 건설근로자공제회(2018), 건설근로자 종합실태조사 보고서.
- 고용노동부(2017), 4인 이하 사업장 실태조사, 한국노동연구원.
- 고용노동부(2017), 근로시간 운용 실태조사, 한국노동연구원.
- 고용노동부(2017), 사회보험 적용·징수체계 개선 방안, 한국노동연구원.
- 고용노동부(2018), 2018년판 고용보험백서.
- 국민연금공단(2019), 국민연금 통계연보.
- 국회예산정책처(2019), 2019~2028년 8대 사회보험 재정전망.
- 근로복지공단(2019), 2018년도 근로복지공단 통계연보.
- 근로복지공단(2019), 2018년 고용보험통계표.
- 김일문(2014), 4대 사회보험 징수통합 정책형성과정에 관한 연구, 명지대학교 대학원 박사 학위논문.
- 대한건설협회(2019), 2019년 3분기 기준 주요건설통계.
- 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석, 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원.
- 대한전문건설협회, 전문건설업 통계연보, 각 연호.
- 박광배·김태준(2017), 건설업 적정임금제 도입의 영향 및 검토과제, 대한건설정책연구원.
- 전국건설산업노동조합연맹(2016), 건설노동자 사회보험 의무가입을 위한 조건과 사회경제적 효과, 계명대학교.
- 통계청(2014), 경제활동인구조사.
- 통계청(2015), 2015년 기준 건설업조사.

통계청(2017), 2017년 기준 건설업조사.

한국경영자총협회(2016), 사회보험비용 국민부담 현황 및 개선과제.

한국고용정보원(2019), 고용보험 통계현황.

## ■ 인터넷자료

국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr>)

국민건강보험공단(<https://www.nhis.or.kr/>)

대한건설협회(<http://www.cak.or.kr>)

통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr/>)

한국고용정보원(<http://www.keis.or.kr/www/network/foreignService.jsp>)

## 건설업 4대 사회보험 통합 신고·납부방안 연구

---

2019년 12월 인쇄

2019년 12월 발행

발행인 유병권  
발행처 대한건설정책연구원  
서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)  
TEL (02)3284-2600  
FAX (02)3284-2620  
홈페이지 [www.ricon.re.kr](http://www.ricon.re.kr)  
등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)  
인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

---

© 대한건설정책연구원 2019

