연구보고서 2020-03

건설업 고용보험 징수체계의 합리적 대안 연구

2020.12

RICON
대한건설정책연구원

연 구 진

박 광 배　　연 구 위 원　　대한건설정책연구원

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

발 / 간 / 사

고용보험은 근로자가 실직을 당했을 때 생계유지에 필요한 지원과 재취업을 촉진하는 역할을 하는 사회보장제도입니다. 최근과 같이 고용형태의 다양화가 급속하게 진행되는 시기에는 실업의 위험성이 증가하게 됩니다. 사회보장제도로서 고용보험의 역할은 더욱 중요해진다고 할 수 있습니다.

사회보장제도로서 고용보험의 역할과 비중 확대를 반영하듯 전 국민 고용보험 적용을 위한 논의가 활발하게 진행되고 있습니다. 전 국민 고용보험 적용은 단계적인 확대과정이 예정돼 있고, 최근 고용보험법 일부개정안이 국회에서 의결됨에 따라 특수형태근로종사자가 고용보험에 가입되게 되었습니다.

특수형태근로종사자의 고용보험 가입은 건설업에도 많은 영향을 미칠 것으로 예상됩니다. 이와 함께 건설업과 벌목업을 대상으로 적용되고 있는 신고납부방식의 개편도 논의되고 있습니다. 이에 따라 효과적인 대응방안 모색의 필요성이 제기되고 있습니다.

이 보고서는 전 국민 고용보험 적용에 따라 진행될 것으로 예상되는 변화와 특수형태근로종사자의 고용보험 가입이 건설업과 건설업체에 미치게 될 영향을 분석하고 대응방안을 제안하고 있습니다.

보고서에서 검토하고 제안된 내용들이 고용보험 확대 적용과정에서 나타날 수 있는 시행착오를 최소화하는 대안으로 활용될 수 있기를 기대합니다. 그리고 건설업과 건설업체에도 긍정적인 효과로 나타날 수 있기를 기대합니다.

2020년 12월

대한건설정책연구원

원장 유 병 권

요 약

Ⅰ. 서론

○ 고용형태의 다양화 추세에 따라 고용보험의 역할이 더욱 중요해지고 있음

- 사회보험은 산재보험을 시작으로 건강보험, 국민연금, 고용보험이 차례로 운영되기 시작하였음
- 고용형태의 다양화는 실업의 위험성을 높였으며, 고용보험의 역할이 중요해졌음
- 이에 대응하기 위해서 일하는 모든 사람에게 고용보험을 적용하는 전 국민 고용보험이 단계적으로 추진되고 있음

○ 전 국민 고용보험의 단계적 확대 적용은 건설업에도 많은 영향과 변화를 초래할 것으로 예상됨

- 건설업의 특성을 반영하여 개산신고·납부, 확정보험료 정산방식이 월별 부과·고지 방식으로의 변화가 논의되고 있음
- 특수형태근로종사자(특고)에 대한 고용보험 가입 허용은 더 많은 영향을 미칠 것으로 판단되며, 검토되어야 할 과제를 포함하고 있음

○ 고용보험 확대 적용이 미칠 영향을 분석하고 대응방안 모색의 필요성이 있음

- 건설업에 미칠 영향에 대한 대응방안 모색의 필요성에 따라 대안을 제시하는 것이 연구의 목적임

Ⅱ. 고용보험 현황과 건설업 고용보험의 특성

○ 고용보험 역할 확대에 따라 피보험자는 지속적인 증가추세를 보이고 있음

- 건설업의 피보험자도 증가하는 추세이나, 전 산업 대비 비중은 감소하고 있음
- 2019년 10월 1일부터 실업급여제도 수급기간 연장 등 실업에 대한 지원이 강화됨

○ 2020년 5월 예술인의 고용보험 가입을 내용으로 하는 법률 일부개정안이 국회에서 의결되었음

- 2020년 12월 10일부터 예술인에 대한 고용보험이 적용됨

○ 2020년 7월 정부입법안으로 특고의 고용보험 가입을 위한 법률 개정안 입법예고와 국무회의 심의·의결을 거쳤음

- 정기국회에 제출돼 특고의 고용보험 가입이 허용될 예정임

○ 건설업 고용보험의 특징은 생산구조의 영향으로 임시·일용직 고용의 일반화에 따라 취득과 상실이 빈번하고 다수의 소규모 사업장, 원천징수의 어려움 등으로 제시할 수 있음

- 이런 영향으로 개산신고·납부, 확정보험료 정산방식이 적용되고 있어 1년에 한 번 신고 및 납부로 고용보험 관련 업무가 종료되므로 편의성이 높음
- 근로내역확인신고서를 통해서 고용보험 취득, 상실신고 및 일용근로자 소득신고도 갈음할 수 있음
- 이에 따라 근로내역확인신고서의 신뢰도가 중요하게 활용됨

Ⅲ. 부과·고지방식 개편이 영향과 대응방안

○ 개산·확정방식은 건설업의 특성이 반영돼 있는 신고 납부방식이어서 건설업체들의 편의성이 높음

- 높은 편의성이 제공됨에 따라 업무부담 최소화가 가능하여 고용보험 가입률 제고에 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 인식되고 있고 사각지대 해소를 기대할 수 있는 장점이 있음
- 반면 근로자의 실업 시 실업급여 수급이 제한적인 문제가 가장 큰 단점이라고 할 수 있음
- 또한 1년 한 번의 납부로 당해 연도의 고용보험료가 처리됨에 따라 확정보험료에 의한 정산 시 매년 300억원 규모의 환급액이 발생하고 있으며, 환급액 규모만큼의 자산이 고정화되는 문제점도 있음

○ 부과·고지방식은 개산신고 확정정산방식의 단점을 해소할 수 있으나, 이의 적용을 위해서는 선결 과제가 있음

- 건설근로자의 실업 시 실업급여 수급이 가능하다는 것이 가장 큰 장점임
- 반면 업무부담이 가중될 수밖에 없으며, 하도급자는 인정승인이 증가하여 업무부담이 전가되는 상황이 발생할 수 있다는 우려가 큼
- 근로내역확인신고서의 신뢰성 제고와 스마트폰 기반 앱(App)을 사용하는 전자적 수단의 활용도 제고가 반드시 선행되어야 할 것으로 판단됨
- 이밖에 소득정보 노출에 대한 거부감을 해소할 수 있는 방안과 사회보험료 지원 기준을 확대하는 문제와 사무대행기관의 다양화 및 확대도 필요한 과제라고 할 수 있음

○ 부과·고지방식으로 개편되는 경우 대응방안이 효과적으로 준비된다면 전문건설업체의 경쟁력 요소인 노무관리 know-how의 노출을 최소화하면서 관리할 수 있는 장점을 기대할 수 있음

Ⅳ. 특고 고용보험 적용의 검토과제

○ 특고의 고용보험 가입을 위해서는 법리적 타당성이 검토되어야 하며, 합목적서에 기초한 정책방향이라도 사회적 공감대 형성이 선결요건인 것으로 판단됨

- 법원은 특고의 근로자성에 대해서는 부정하는 판결이 많고, 인정하는 판결에서는 레미콘 트럭의 소유권이 회사에 있는 등 별도의 근로자성에 부합하는 사실이 있었음
- 헌법재판소도 헌법소원 심판에서 특고의 근로자성을 부정하는 결정을 하였음
- 법적 측면에서 사회보험도 근로기준법의 근로자를 기반으로 하고 있다는 측면에서 특고는 고용보험 적용대상으로서 적격성을 갖추고 있지 못하다고 할 수 있음
- 다만 정책적인 측면에서 전 국민 고용보험 적용이라는 방향에서의 추진이 인정된다 해도 사회적 공감대의 형성이 먼저 이루어져야 한다고 할 수 있음

○ 특고의 고용보험 가입이 허용된다고 상정하면 산재보험에서 가입이 허용된 특고부터 단계적으로 적용 확대가 돼야 함

- 산재보험과 고용보험의 목적은 상이하며, 이런 측면에서 산재보험 가입 대상이라고 해서 곧바로 고용보험 가입 대상이 되는 것은 아니지만, 상대적으로 사회보험적 보호의 필요성이 있다고 인정되는 특고로 인정받을 수 있음
- 따라서 산재보험 적용 대상 특고부터 고용보험을 단계적으로 확대되는 것이 시행착오를 최소화 할 수 있는 대안이라고 할 수 있음

○ 특고에 대한 고용보험 적용은 여러 가지 검토과제가 있음

- 먼저 특고가 고용보험 가입 대상으로서 적합한지 여부에 대한 판단이 필요하며, 이는 법리적 측면에서 근로자성이 요구됨
- 고용보험료는 특고의 자부담원칙이 적용돼야 자영업자와 형평성이 침해되지 않음
- 특고는 취업과 실업의 경계가 불분명하여 실업급여 수급과정에서 형평성 침해가 있을 수 있어 대안이 필요하며, 분담 시 원천징수 거부의 대안도 마련되어야 함

Ⅴ. 결론 및 정책적 시사점

○ 건설업과 벌목업은 보수총액 산정이 어려운 업종의 특성이 반영되고 있으나, 부과·고지방식으로의 개편이 논의되고 있어 대응방안이 필요함

○ 특고의 고용보험 가입 허용은 형평성의 문제와 도덕적 해이 등 검토되어야 할 과제가 많다고 할 수 있음

- 건설업체 측면에서는 고용보험 업무부담 가중의 문제가 가장 현실적인 어려움이라고 할 수 있으므로 효과적인 대안이 필요함
- 근로내역확인신고서 활용도 제고를 위해서는 규제보다 근로감도 면제와 세제혜택 및 소득공제 등이 대안이 될 수 있음

○ 연구를 통해서 도출된 대안 및 제안을 정책적 시사점으로 제시함

- 근로내역확인신고서 신뢰도 제고
- 고용보험 업무 경감방안
- 특고의 고용보험료 자부담
- 특고의 도덕적 해이 방지방안
- 전문건설업체의 인정승인 증가로 야기될 수 있는 부담 가중 우려 해소

목차

제1장 서론 1

1. 연구의 필요성 및 목적 3
   1) 연구 필요성 3
   2) 연구의 목적 4
2. 연구범위 및 보고서 구성 4
   1) 연구범위 4
   2) 보고서 구성 5

제2장 고용보험 현황과 건설업 고용보험의 특성 7

1. 고용보험 현황과 제도 변화 추이 9
   1) 고용보험 현황 9
   2) 고용보험제도 변화 추이 14
2. 전 국민 고용보험 관련 추진 현황 18
   1) 추진 현황 18
   2) 소득 기반 21
   3) 특고 22
3. 건설업 고용보험의 특성 23
   1) 생산구조 23
   2) 빈번하고 반복적인 취득과 상실 24
   3) 다수의 소규모 사업장 27
   4) 원천징수의 어려움 29
   5) 개산신고·납부 확정보험료 정산방식 31
   6) 근로내역확인신고 32
4. 고용보험 적용 확대가 건설업 고용보험에 미치는 영향 33
   1) 고용보험 업무 부담 가중 33

2) 보험료 부담 가중 ····· 35
3) 레미콘 공급 감소 우려 ····· 35
4) 업종 간 형평성 문제 ····· 36

제3장 부과 · 고지방식 개편의 영향과 대응방안 ---------- 37

1. 개산 · 확정 정산방식의 장 · 단점 ····· 39
1) 개산 · 확정방식의 장점 ····· 39
2) 개산 · 확정방식의 단점 ····· 41
2. 부과 · 고지방식 개편의 취지 및 영향 ····· 42
1) 부과 · 고지방식 개편의 취지 ····· 42
2) 부과 · 고지방식 개편의 영향 ····· 43
3. 부과 · 고지방식 개편의 대응방안 ····· 44
1) 근로내역확인신고서 신뢰성 제고 ····· 44
2) 전자적 수단의 활용도 제고 ····· 47
3) 소득정보 노출에 대한 거부감 해소방안 ····· 47
4) 사회보험료 노출에 대한 거부감 해소방안 ····· 48
5) 사무대행기관 확대 ····· 48
6) 소결 ····· 50

제4장 특고 고용보험 적용의 검토과제 ---------- 53

1. 특고에 대한 고용보험 적용 필요성 검토 ····· 55
1) 특고의 개념 ····· 55
2) 특고에 대한 고용보험 적용 필요성 ····· 60
2. 특고 고용보험 적용의 검토과제 ····· 69
1) 고용보험 대상 적격의 문제 ····· 69
2) 보험료 분담 ····· 70
3) 실업급여 수급의 형평성 문제 ····· 71
4) 특고의 고용보험 가입 거부에 대한 대응의 문제 ····· 72
5) 도덕적 해이의 문제 ····· 72

제5장 **결론 및 정책적 시사점** ---- **73**

1. 결론 ···· 75
2. 정책적 시사점 ···· 76
   1) 근로내역확인신고서의 신뢰성 제고 ···· 76
   2) 고용보험 업무 완화방안 ···· 76
   3) 특고의 고용보험료 자부담 ···· 77
   4) 도덕적 해이 방지 ···· 78
   5) 인정승인 증가에 따른 우려 해소 ···· 78

참고문헌 ---- **81**

표목차

〈표 2-1〉 고용보험 적용 및 가입 현황(2019년) ····· 10
〈표 2-2〉 주요 산업 고용보험 피보험자, 취득자 및 상실자 비중 추이 ····· 11
〈표 2-3〉 고용보험 사업체계 ····· 12
〈표 2-4〉 현행 실업급여 수급요건 ····· 13
〈표 2-5〉 변경된 실업급여제도(2019년 10월 1일부터 적용) ····· 13
〈표 2-6〉 구직급여의 소정급여일수(2019년 10월 1일 이전) ····· 14
〈표 2-7〉 구직급여의 소정급여일수(2019년 10월 1일 이후) ····· 14
〈표 2-8〉 고용보험제도 변화 주요 내용 ····· 16
〈표 2-9〉 고용보험 적용 확대 추이 ····· 17
〈표 2-10〉 고용보험 적용대상 및 적용제외 ····· 18
〈표 2-11〉 주요 산업의 고용보험 적용사업장 추이 ····· 24
〈표 2-12〉 건설업 임시직 기능공 변화 추이 ····· 25
〈표 2-13〉 건설근로자 평균 고용기간 추이(전문건설업자) ····· 25
〈표 2-14〉 분기별 건설근로자 취업자수 변화 추이 ····· 26
〈표 2-15〉 건설업 사업장 규모별 고용보험 가입자 현황 추이 ····· 28
〈표 2-16〉 하도급공사 고용보험 가입실태 ····· 29
〈표 2-17〉 실업급여 고용보험료 원천징수 추이(전문건설업자) ····· 30
〈표 2-18〉 건설업과 벌목업의 노무비율 ····· 31
〈표 2-19〉 고용보험료 월별 부과납부방식 반대 이유(전문건설업자) ····· 33
〈표 3-1〉 사업종류별 보험료 납부방식 ····· 39
〈표 3-2〉 고용보험사무 위탁 현황(209년) ····· 50
〈표 3-3〉 고용보험사무 위탁 지원금 지급 현황(2019년) ····· 50
〈표 3-4〉 고용보험 징수체계 월별 부과납부방식 개편 찬반의견(전문건설업자) ····· 51
〈표 4-1〉 산재보험 적용 특고 9개 직종의 소득신고·납부 개요 ····· 57

〈표 4-2〉 연령대별 특고 ····· 58
〈표 4-3〉 임금근로자로 응답한 특고의 직업군 ····· 59
〈표 4-4〉 자영업자 등급별 월 보험료 및 실업급여 수준 ····· 70
〈표 4-5〉 자영업자 피보험기간별 실업급여 소정일수 ····· 71

그림목차

[그림 2-1] 고용보험제도 기본구조 ····· 9
[그림 2-2] 고용보험 연도별 적용 변화 추이 ····· 10
[그림 2-3] 고용보험 심사처리절차 ····· 12
[그림 2-4] 소득정보 파악체계 ····· 21
[그림 2-5] 전 국민 고용보험 단계적 추진방향 ····· 21
[그림 2-6] 건설업 생산구조 ····· 23
[그림 2-7] 1분기 반복적 실업의 양상 ····· 27
[그림 2-8] 건설근로자 모바일 고용보험 신고절차 ····· 28
[그림 3-1] 현행 고용보험 신고·납부방식 ····· 40
[그림 3-2] 전 산업 대비 건설업 고용보험 가입자 비중 추이 ····· 43
[그림 3-3] 근로내역확인신고서 제출 절차 ····· 45
[그림 4-1] 특고 규모 추이 ····· 57
[그림 4-2] 특고 규모 추정 ····· 58
[그림 4-3] 레미콘 운전기사의 계약구조 ····· 60

Korea Research Institute For Construction Policy

I

서론

1. 연구의 필요성 및 목적
2. 연구범위 및 보고서 구성

제1장

서론

1. 연구의 필요성 및 목적

1) 연구의 필요성

고용보험은 근로자가 실업에 처하는 경우 생계유지를 지원하고 재취업을 촉진하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 고용보험으로 조성된 재원은 실업급여 지급과 직업능력개발사업을 지원하는 재원으로 사용되고 있다.

최근 일하는 모든 사람에게 고용보험을 적용하기 위한 논의가 진행되고 있다. 전 국민 고용보험 적용의 방향성은 노동시장의 변동성, 고용형태의 다양화에 대응하여 일하는 모든 사람에게 실업에 대응할 수 있는 사회안전망이 필요하다는 인식을 바탕으로 한다.

전 국민 고용보험 적용은 단계적으로 진행될 것으로 예정돼 있고, 소득기반으로 운영하는 방안도 논의되기 시작했다. 소득 기반으로 고용보험료를 부과하고 운영하기 위한 기반을 조성하기 위해서 기획재정부와 고용노동부, 국세청, 통계청이 TF를 조직하여 소득 파악을 위한 방안을 준비 중인 것으로 알려지고 있다.

고용보험 적용 확대와 관련해서는 특수형태근로종사자(이하 특고)의 근로자성, 전속성과 관련하여 고용보험 적용 대상으로서의 적합성 논의의 필요성과 사회적 합의에 관한 의견도 제시되고 있는 상황이다.

고용보험 적용 확대에 관한 논의는 건설업에도 파급효과가 클 것으로 판단된다. 기존 개산신고·납부, 확정보험료 방식에서 근로내역신고서를 기반으로 월별 부과·납부방식으로 전환이 논의되고 있다.

건설업에 종사하는 근로자 중 원가계산서에 직접노무비 계상 대상인 건설근로자는 고용형태가 임시·일용직인 경우가 대부분이다. 입직과 퇴직이 빈번하게 반복되는 특성이 있고, 이를 반영하여 고용보험 신고 및 납부방식을 개산방식으로 운영하고 있다.

이런 상황에서 건설근로자의 고용구조 변화가 없음에도 월별 부과납부방식으로의 개편

은 많은 혼란을 야기할 수 있다. 또한 영세한 대부분의 건설업체는 업무부담 가중 등의 어려움을 우려하고 있다. 이와 관련하여 대응방안 모색의 필요성이 크다.

현재 건설기계는 27종이 등록돼 관리되고 있다. 대부분의 건설기계 조종사는 특고의 형태로 용역을 제공하고 있다. 따라서 고용보험 적용 확대의 대상이 되고 있는 특고에 관한 이슈도 건설업계의 우려가 큰 상황이다. 적용대상 여부를 판단하기 어렵고, 보험료 부담의 문제도 제기되고 있다. 따라서 전 국민 고용보험 적용이 추진되는 과정에서 특고와 관련하여 검토가 필요한 사항이 있고, 논의의 필요성이 큰 것으로 판단된다.

2) 연구의 목적

전 국민 고용보험 적용확대가 추진되는 과정에서 개산신고 및 확정보험료 방식이 적용되고 있는 건설업을 대상으로 월별 부과고지방식으로의 전환이 논의되고 있다.

현행 개산신고 및 납부와 확정보험료 정산방식은 건설업과 벌목업에 한정하여 적용되는 예외적인 방식이다. 이는 이들 업종과 종사하는 근로자의 특성을 반영한 결과이다.

그런데 건설업과 벌목업의 생산방식에 변화가 없고, 생산방식에 직접적으로 영향을 받게 되는 근로자의 고용형태가 그대로 유지되고 있는 상황에서 월별 부과고지방식으로의 전환은 업무부담 가중을 초래할 수 있는 요소라고 할 수 있다.

따라서 이런 변화로 인하여 야기될 수 있는 문제점을 검토하고 대응방안을 제안하는 것이 첫 번째 연구의 목적이다.

건설기계는 27종이 등록돼 관리되고 있고, 이들 조종사 중 다수가 특수근로형태종사자에 해당된다. 따라서 이들에게 고용보험 적용이 확대되는 것은 보험료의 부담 등 건설업에 미치는 여파가 크다고 할 수 있다.

두 번째 연구의 목적은 특수형태근로종사자로 고용보험 적용이 확대되는 과정에서 검토되어야 할 사항을 분석하여 제시하는 것이다. 전 국민 고용보험 적용으로 보험사각지대를 해소하는 취지는 긍정적이라고 할 수 있으나, 이 과정에서 전속성과 근로자성, 실업여부 등 쟁점이 될 수 있는 검토과제들이 있다.

2. 연구범위 및 보고서 구성

1) 연구범위

(1) 건설근로자

건설근로자는 건설업 종사자를 총칭하는 개념일 수 있다. 그러나 일반적으로는 건설공사에서 노무를 제공하는 근로자로 원가구성항목에서 직접노무비 대상이 되는 근로자로 인식되기도 한다.

고용보험과 관련하여 논의의 대상이 되는 건설근로자는 바로 건설현장에서 노무를 제공하며, 임시·일용직 고용이 일반적인 근로자이다. 따라서 이 보고서에서는 건설근로자를 임시·일용직 근로자와 같은 범위와 의미로 사용하고 있으며, 부과·고지방식으로의 개편도 건설근로자를 대상으로 논의하였다.

(2) 특고

특고는 개념적인 정의가 불분명하다. 사용자의 외관을 갖고 있으나 실질은 근로자와 같은 경우도 있고, 그렇지 않은 경우도 있다.

같은 사업장에서 근로자와 동일한 노무를 제공한다고 해서 바로 근로자성을 갖는 것은 아니다. 산재보험과 고용보험의 근로자는 근로기준법에서 정의하는 근로자이다.

그럼에도 불구하고 산재보험은 재해에서의 회복과 사회로의 복귀라는 중요한 목적이 강조돼 특고에 대한 산재보험 가입이 허용되고 있다. 특고로 구분할 수 있는 모두에게 허용된 것은 아니고 9개 직종에 한정하여 허용되었다.

전 국민 고용보험 확대과정에서 특고의 고용보험 가입과 관련한 주제들도 다양하게 논의되고 있다. 이 보고서는 건설업에 한정하여 연구가 진행되었고, 특고 중 산재보험법령에서 허용하고 있는 레미콘 기사를 중심으로 논의를 전개하였다.

2) 보고서 구성

제1장은 서론으로 연구의 필요성과 목적, 그리고 연구범위를 제시하였다.

제2장은 고용보험 현황과 건설업 고용보험의 특성이 나타나는 원인을 생산방식, 생산방식에 직접적으로 영향을 받는 고용구조를 통해 제시했다. 건설업의 고용보험은 당연히 고용구조의 영향과 밀접하게 연관돼 있음을 간략하게 제시하였다.

제3장은 개산신고 확정정산방식의 개편방안으로 논의되고 있는 월별 부과·고지방식의 내용과 대응방안을 제시했다. 월별 부과·고지방식은 개산신고 확정정산방식의 단점을

개선할 수 있는 장점과 업무부담 가중과 부담의 전가라는 단점이 있다. 보완을 위해서는 근로내역확인신고서의 신뢰도 제고와 전자적인 수단의 활용도 제고 방안이 필요하다.

제4장은 특고의 고용보험 가입과 관련하여 특고의 개념을 검토한 후 근로자를 대상으로 운영하는 제도인 고용보험을 고려하여 특고의 근로자성에 관한 법원의 판단과 헌법재판소의 결정을 통해서 분석하고 특고가 고용보험의 대상으로서의 적격성 문제와 보험료 부담의 문제, 도덕적 해이 방지의 문제, 특고의 고용보험 거부에 대한 대응방안 등의 검토과제와 대안을 제안했다.

제5장에서는 연구 내용을 요약하여 제시하고, 정책적 시사점을 제시하였다.

Korea Research Institute For Construction Policy

Ⅱ

고용보험 현황과 건설업 고용보험의 특성

1. 고용보험 현황과 제도 변화 추이
2. 전 국민 고용보험 관련 추진 현황
3. 건설업 고용보험의 특성
4. 고용보험 적용 확대가 건설업 고용보험에 미치는 영향

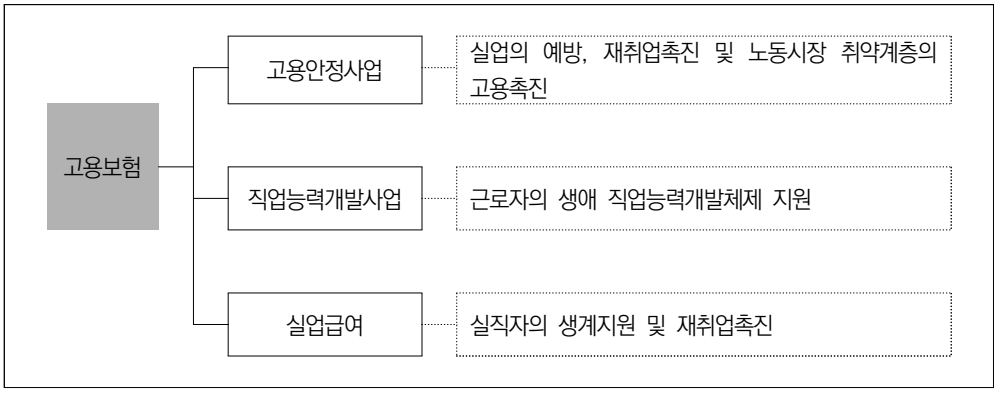
제2장

고용보험 현황과 건설업 고용보험의 특성

1. 고용보험 현황과 제도 변화 추이

1) 고용보험 현황

고용보험은 실업보험과 고용안정 및 직업능력개발사업을 포괄하는 사회보험으로서 실업에 처한 근로자의 생계유지와 재취업을 지원하는 사후적이고 소극적인 사회보장 기능과 재직자의 능력개발을 지원하는 사전적이고 적극적 노동시장정책이 혼합돼 있다.



[그림 2-1] 고용보험제도 기본구조

고용보험은 모든 사업[1] 또는 사업장에 적용되며, 산업별 특성 및 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에 대해서는 적용되지 않는다.[2]

2019년 기준으로 취업자수는 27,358천명이며, 임금근로자는 75.1%인 20,559천명이

1) 사업은 추상적 개념으로 하나의 업(業)을 반복적으로 계속할 의사를 가지고 지속적으로 행하는 행위이다. 사업장은 물리적 개념으로 사업이 행하여지고 있는 인적, 물적 시설이 존재하는 장소적 범위를 의미한다.

2) 적용제외는 65세 이후에 고용(65세 전부터 피보험 자격을 유지하던 사람이 65세 이후에 계속하여 고용된 경우는 제외)되거나, 자영업을 개신한 자, 1월간 소정근로시간이 60시간 미만인 자, 외국인 근로자(고용안정·직업능력개발사업 제외, 2021년부터 기업규모별 단계별 적용), 공무원 등이다.

다. 이 중 고용보험 가입자는 13,528천명으로 49.4%의 비중이다. 임금근로자 중 고용보험 적용제외자는 6.5%, 고용보험 미가입자는 13.8%를 차지하고 있는 것으로 나타났다.

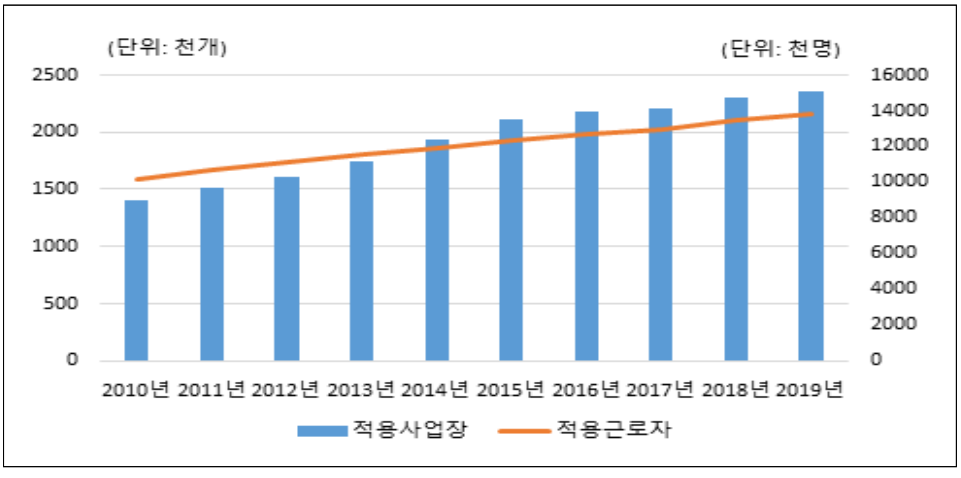
고용보험의 소극적 기능이 실업에 처했을 경우 생계유지를 지원하는 것이라는 점을 감안하면 실업으로 생계가 위기에 처할 수 있는 임금근로자의 숫자는 5,562천명이며 취업자 대비 20.3%에 이른다.

〈표 2-1〉 고용보험 적용 및 가입 현황(2019년)

(단위: 천명, %)

취업자 합계 (A+B)	임금근로자(A)				비임금근로자 (B)
	고용보험 적용제외	고용보험 미가입	공무원 등	고용보험 가입	
27,358	1,781	3,781	1,469	13,528	6,799
(100.0)	(6.5)	(13.8)	(5.4)	(49.4)	(24.9)

자료: 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(2019년 8월 부가조사)



[그림 2-2] 고용보험 연도별 적용 변화 추이

[그림 2-2]와 〈표 2-2〉에서 제시하고 있는 것처럼 피보험자는 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다.

건설업의 피보험자도 증가하고 있으나, 전 산업의 피보험자에서 차지하는 비중은 감소하는 것으로 나타나고 있다. 증가규모가 다른 산업에 비해 높지 않다고 볼 수 있다.

고용보험사업은 실업급여와 고용안정 및 직업능력개발사업으로 구성돼 있다. 실업급여

의 유형으로는 구직급여, 취업촉진수당, 모성보호육아지원 등이 있다. 고용안정 및 직업능력개발사업은 고용안정 및 취약계층 고용촉진지원과 훈련에 참여한 사업주와 근로자에게 일정한 비용을 지원하고 있다. 고용안정 및 직업능력개발사업은 근로자는 부담하지 않는다.

〈표 2-2〉 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	53	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
2018	피보험자	13,432,497	5.3	26.7	11.6	4.6
	취득자	7,267,455	5.1	17.4	12.2	9.2
	상실자	6,709,461	5.2	18.9	11.9	8.9
2019	피보험자	13,864,138	5.2	25.9	11.6	4.9
	취득자	7,336,748	5.3	15.9	12.1	10.1
	상실자	6,804,826	5.4	17.3	12.2	9.8

주: 고용보험 적용사업장이 많은 주요 산업만 제시하여 총계와 제시된 산업의 합계가 일치하지 않음.
자료: 고용노동부, 고용보험백서, 각 연호.

〈표 2-3〉 고용보험 사업체계

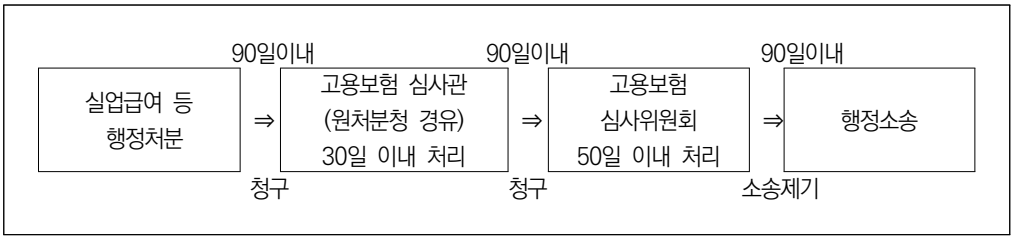
구분	내용	보험료율(%)	부담
실업급여	근로자 실직 시 실직자와 가정의 생활안정 및 구직활동을 지원 유형: 구직급여, 취업촉진수당, 모성보호육아지원	1.6	사업주: 0.80 근로자: 0.80
고용안정 및 직업능력개발	근로자를 감원하지 않고 고용을 유지하거나 실직자를 채용하여 고용을 늘리는 사업주를 지원하여 근로자 고용안정 및 취약계층 고용촉진 지원	150인 미만: 0.25 150인 이상 우선지원 대상기업: 0.45 150인 이상~1,000인 미만: 0.65 1,000인 이상: 0.85	사업주 전액부담
	사업주가 근로자에게 직업훈련을 실시하거나 근로자가 자기개발을 위해 훈련을 받는 경우 사업주 · 근로자에게 일정 비용 지원		

주: 우선지원 대상 기업은 상시근로자수를 기준으로 산업별로 차이가 있는데, 제조업은 500인 이하, 건설업은 300인 이하.

고용보험 피보험자격 취득신고 의무자는 사업주이며, 근로자를 채용하는 경우에는 취득사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음 달 15일까지 근로복지공단에 제출해야 한다.

피보험자격 상실신고 및 이직확인서는 사업종료, 근로자 퇴직 및 변경 등으로 피보험자격을 상실하게 된 경우는 상실사유가 발생한 달의 다음 달 15일까지 관할 근로복지공단에 상실신고서 및 이직확인서를 제출하여야 한다. 다만 일용근로자는 피보험자격 및 상실신고서를 대신하여 매월 해당 근로자에 대해 다음 달 15일까지 관할 근로복지공단에 근로내역확인신고서를 제출하도록 운영하고 있다.[3)]

실업급여 등 행정처분에 대한 이의신청 등은 90일 이내에 가능하며, 최종적으로는 행정소송을 제기하여 권리를 구제받을 수 있는 절차가 마련돼 운영되고 있다.



[그림 2-3] 고용보험 심사처리절차

3) 피보험자격 취득, 상실을 신고하지 않는 경우(지연신고 포함) 및 거짓신고 시에는 과태료가 부과되는데, 미신고는 1인당 3만원이고 최대 100만원, 거짓신고는 1인당 5~10만원의 과태료가 부과되고 최대 300만원이다.

현행 실업급여의 고용보험료는 자영업자를 제외하고는 모두 보수총액의 0.8%를 부담하게 돼 있다. 근로자와 일용근로자는 18개월 간 180일의 고용보험 가입을 요건으로 하며, 비자발적 실업이나 본인의 귀책사유가 없는 퇴직이어야 한다.

실업급여의 지급기간은 120일에서 207일까지이며, 실업급여의 지급율은 60%로 하고 있다. 자영업자의 경우는 1년간 고용보험 가입을 요건으로 규정하고 있고, 실업급여 지급기간도 120일에서 210일까지로 근로자 및 일용근로자, 단시간 근로자에 비해 짧다. 이런 규정들은 2019년 10월 1일 이후 적용되고 있고, 보장을 강화하는 개정이 이루어진 결과이다.

〈표 2-4〉 현행 실업급여 수급요건

구분	수급요건 1 피보험단위기간	수급요건 2 실업사유	실업급여 지급기간	실업급여 지급율	본인부담 보험요율
근로자	18개월간 180일	비자발적	120~270일	60%	0.8%
일용근로자	18개월간 180일	본인의 무귀책	120~270일	60%	0.8%
자영업자	1년간 고용보험 가입	50인 미만 비자발적 폐업	120~210일	60%	2.25%
단시간	24개월간 180일	비자발적	120~270일	60%	0.8%

〈표 2-5〉 변경된 실업급여제도(2019년 10월 1일부터 적용)

구분	기존 규정	변경된 규정	적용대상
실업급여 지급수준 인상	이직자의 이직 전 평균임금 50% 지급	이직자의 이직 전 평균임금 60% 지급	2019년 10월 1일 이후 이직자
실업급여 지급기간 연장	연령 및 피보험기간에 따라 90~240일 지급	연령 및 피보험기간에 따라 120~270일 지급	2019년 10월 1일 이후 이직자
일용근로자 수급요건 완환	이직일 이전 피보험 단위기간 180일 중 90일 이상을 일용근로자로 근로	이직일 이전 기준기간 18개월 동안 90일 이상을 일용근로자로 근로	2019년 10월 1일 이후 이직자
초단시간 근로자의 수급요건 완화	소정근로시간이 주15시간 미만이고 주2일 이하인 근로자는 기준기간 18개월 중 피보험단위기간 180일 요건	소정근로시간이 주15시간 미만이고 주2일 이하인 근로자는 기준기간 24개월 중 피보험단위기간 180일 요건	2019년 10월 1일부터는 2019년 10월 1일 이전 이직자도 소급적용

구직급여의 소정급여일수도 2019년 10월 1일을 기준으로 전과 후로 구분되는데, 이직일 현재 연령을 둘로 구분하여 기존에 비해 30세 미만 실업자의 피보험기간별 소정급여일수를 확대한 것이 가장 큰 차이점이라고 할 수 있다. 대부분 30일 가량 소정급여일수가 확대되었는데, 이직일 현재 연령이 30세 미만인 실업자가 가장 큰 수혜자라고 할 수 있다. 피보험기간이 1년 미만자는 2019년 10월 1일 이후에는 기존에 비해 30일의 소정급여일수 연장이 있었으며, 피보험기간이 1년 이상인 실업자는 소정급여기간이 60일이 연장되었다.

〈표 2-6〉 구직급여의 소정급여일수(2019년 10월 1일 이전)

구분		피보험기간				
		1년 미만	1년~3년	3년~5년	5년~10년	10년 이상
이직일 현재 연령	30세 미만	90일	90일	120일	150일	180일
	30세~50세 미만	90일	120일	150일	180일	210일
	50세 이상 및 장애인	90일	150일	180일	210일	240일

주: 소정급여일수는 피보험기간, 연령에 따라 실업급여를 받을 수 있는 일수

〈표 2-7〉 구직급여의 소정급여일수(2019년 10월 1일 이후)

구분		피보험기간				
		1년 미만	1년~3년	3년~5년	5년~10년	10년 이상
이직일 현재 연령	50세 미만	120일	150일	180일	210일	240일
	50세 이상 및 장애인	120일	180일	210일	240일	270일

2) 고용보험제도 변화 추이

고용보험제도 운영의 근거가 되는 고용보험법은 1993년 12월 27일 제정되었다. 동 법에 근거하여 1995년 7월부터 고용보험제도가 운영되고 있다. 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 10만원 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 월통상임금의 40%, 상한액 100만원, 하한액은 50만원으로 하는 방식으로 변경되었다.

2012년 8월부터는 산전후휴가의 명칭이 출산전후휴가로 변경되었고, 출산전후휴가를 분할하여 사용할 수 있도록 하는 제도개선이 있었다. 2014년 10월에는 육아휴직 특례가 신설되었다.

2015년 7월부터는 육아휴직급여 사후지급금 비율이 종전 15%에서 25%로 10% 확대되었다.

2017년 9월부터는 육아휴직 첫 3개월간 급여가 2배로 인상되었다.

2014년 10월 신설된 육아휴직 특례(아빠의 달)가 2016년과 2017년, 그리고 2018년에도 급여가 확대되었다.

2019년 10월부터는 실업급여의 보장성이 강화되었다. 구직급여 소정급여일수가 전체적으로 30일 연장되었다.

2020년 6월에는 예술인을 고용보험 적용대상으로 하는 고용보험법 개정이 이루어졌고, 시행일은 12월 6일이다.

〈표 2-8〉 고용보험제도 변화 주요 내용

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.	일용근로자 실업급여 지급
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)
2011. 1.	육아휴직 급여 인상(월 50만원 → 월 통상임금의 40%[상한액 100만원, 하한액 50만원]) 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%)
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)

〈표 2-8〉 계속

시행	주요 내용
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 2년까지 연장)
2020. 6.	예술인에 대한 고용보험 적용

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

고용보험제도의 발전은 피보험자 증가에 따른 결과라고도 할 수 있다. 1995년 최초 시행 시 30인 이상 사업장을 대상으로 했던 실업급여는 1998년 10월부터 1인 이상의 사업장으로 확대되었으며, 이후 매년 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 2019년 기준으로 고용보험 피보험자 숫자는 13,864,138명이며, 2018년에 비해 3.2% 증가한 규모이다.

〈표 2-9〉 고용보험 적용 확대 추이

구분	1995. 7.1.	1997. 7.1.	1998. 1.1.	1998. 3.1.	1998. 7.1.	1998. 10.1.	2004. 1.1.
실업급여	30인 이상		10인 이상	5인 이상		1인 이상	
고용안정·직업능력개발	70인 이상		50인 이상		5인 이상	1인 이상	
건설업의 총 공사금액	40억원	44억원	34억원		3억 4천만원		2천만원

고용보험 적용대상은 1인 이상 근로자를 사용하는 모든 사업장이며, 근로자를 대상으로 한다. 따라서 근로기준법상 근로자에 포함되지 않는 공무원과 교사는 적용제외 대상이다. 다만 별정직 공무원과 임기제 공무원은 임용일로부터 3개월 이내에 임의가입이 가능하다. 건설업자가 아닌 자가 시공하는 총공사금액 2천만원 미만 공사도 적용대상에서 제외되고 있다.

〈표 2-10〉 고용보험 적용대상 및 적용제외

구분	주요 내용
적용 대상	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 총 공사금액 2천만원 미만 건설공사 및 연면적 100㎡이하인 건축물의 건축 또는 연면적 200㎡이하인 건축물의 대수선에 관한 공사는 적용 제외
적용 제외	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 개신한 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.

2. 전 국민 고용보험 관련 추진 현황

1) 추진 현황

일 하는 모든 국민을 대상으로 고용보험을 적용한다는 방향성을 갖고 특고 등에 대한 고용보험 적용 확대를 위한 법률개정안이 2020년 9월 8일 국무회의에서 심의 · 의결되었다. 이에 따라 의결된 일부개정안을 국회에 제출될 예정이다.

2018년 7월 고용보험위원회에서 “특수형태근로종사자 및 예술인 고용보험 적용방안”이 의결되고, 같은 해 11월 고용보험법과 고용산재보험료징수법 개정안이 의원입법으로 국회에 제출되었다. 이 개정안에서 제안한 내용 중 예술인 고용보험 적용에 관한 부분만 2020년 5월 20일 국회에서 통과되었다. 시행은 2020년 12월 10일부터다.

예술인 부분만 통과된 상태에서 특고를 대상으로 고용보험 적용을 확대하여 사각지대 해소와 고용안전망 강화를 목적으로 2020년 7월 8일부터 28일까지 입법예고를 거쳐 정부입법으로 재추진되는 과정을 거쳤다. 정부입법안의 배경과 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 배경

고용노동부가 2020년 7월 8일 입법예고 한 고용보험법 일부개정안은 특고를 고용보험 적용대상으로 포함하기 위한 개정이 주요 내용이다. 이를 위하여 고용보험의 목적조항과 정의조항, 그리고 보험료 부담에 관한 조문을 정비하였다.

특고의 실업급여 수급요건과 피보험 단위기간, 구직급여 일액, 피보험기간, 지급수준 등 실업급여 관련 근거규정을 제77조의6으로 신설하는 내용이다.

지난 2018년 제안되었던 일부개정안의 내용 중 빠져있던 특고 관련 내용을 규정하기 위함 목적을 갖고 있다.

(2) 고용보험법 개정

① 고용보험법 제1조, 제2조, 제6조 개정

고용보험법 제1조는 근로자의 직업능력개발과 향상, 그리고 근로자가 실업한 경우 생활에 필요한 급여 실시 등 고용보험법의 목적을 규정하고 있다. 또한 제6조는 보험료에 관한 조항이며, 보험료는 보험료징수법으로 정한다는 규정이다.

전 국민 고용보험 확대를 위해서 현재의 '근로자' 표현을 '근로자 등'으로 수정하고 제1조, 제2조, 그리고 보험료에 관한 제6조를 개정하는 것이다.

② 고용보험법 제77조의6 제1항 및 제2항 신설

2020년 5월 20일 통과된 예술인의 고용보험 적용과 관련된 규정은 2020년 6월 9일 고용보험법 제77조의2로 신설되었다. 그리고 제77조의3은 예술인인 피보험자에 대한 구직급여, 제77조의4는 예술인인 피보험자의 출산전후급여등, 제77조의5는 준용을 각각 규정하고 있다.

특고에 대한 고용보험 적용의 법적 근거를 확보하기 위해서 제77조의6 제1항과 제2항을 신설하는 내용이다. 특고에 대한 고용보험을 적용하되, 대통령령으로 정하는 소득기준을 충족하지 못하는 경우에는 고용보험법의 적용을 배제하는 내용이다.

③ 고용보험법 제77조의6 제3항, 제4항 신설

고용보험법 제77조의6 제3항과 제4항을 신설하여 특고에 대한 피보험자격 취득·상실일 등을 규정하고, 사업주와 노무제공플랫폼 사업의 사업주 등에게 피보험자격 등에 대해 관리·신고하도록 하면서 다수 사업에 종사하는 사람의 피보험자격의 취득과 관련한 근거를 규정하는 내용이다.

④ **고용보험법 제77조의7 신설**

고용노동부장관은 노무플랫폼을 이용하는 노무제공계약의 경우 노무제공플랫폼 사업의 사업주에게 대통령령으로 정하는 자료 또는 정보를 요청하고, 노무제공플랫폼 사업의 사업주에게 관련 정보를 보존하여야 하는 근거를 마련하는 내용이다.

⑤ **고용보험법 제77조의8 신설**

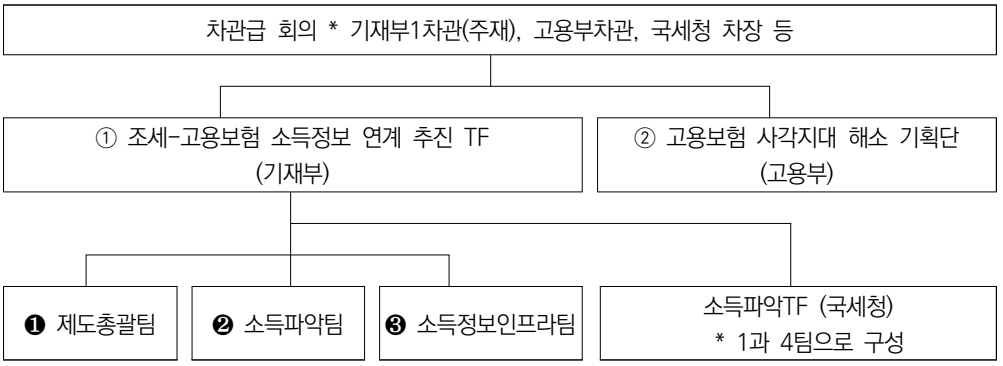
특고에 대한 실업급여는 이직일 이전 24개월 동안 피보험 단위기간을 통산하여 12개월 이상일 때 지급한다는 내용을 규정하는 내용이다. 또한 구직급여 일액은 기초일액(수급자격 인정과 관련된 마지막 이직일 전 1년간의 보험료징수법 제16조의10에 따라 신고된 보수총액을 그 산정의 기준이 되는 기간의 총일수로 나눈 금액)에 100분의 60을 곱한 금액으로 하는 내용이다.

(3) 고용보험 적용 확대를 위한 환경 조성

고용보험법 일부개정안의 취지는 특고에 대한 고용보험 적용에 있다. 그런데 특고는 노무를 제공하는 양태는 근로자와 유사하다고 할 수 있지만, 사업주와 근로계약을 체결하지 않는다. 용역계약을 체결하고 노무를 제공하는 경우가 많다. 이로 인하여 보수총액을 파악하기 어려운 문제가 있다.

보수총액의 파악이 어려워지면 보험료 산정에서 문제가 될 수 있다. 이런 현실적인 어려움을 해결하기 위한 수단으로 '조세-고용보험 소득정보 연계 추진 TF'가 설치되었다. TF는 기획재정부의 주도로 고용노동부와 국세청, 통계청이 참여하여 소득을 효과적으로 파악할 수 있는 방안을 모색한다.

이와 함께 소득파악을 위해서 필요한 과세자료와 정보를 갖고 있는 국세청은 차장 직속의 '소득파악팀'을 신설하여 한시적으로 운영하는 조직개편을 추진한다.[4)]



자료: 기획재정부(2020. 10. 19.), 고용보험 사각지재 해소 관련 관계부처 회의 개최 보도자료.

[그림 2-4] 소득정보 파악체계

2) 소득 기반

전 국민 고용보험 적용 확대의 관건은 소득을 얼마나 효과적으로 파악할 수 있는지에 따라 좌우된다는 의견이 제시되고 있다.[5] 예술인과 특고, 플랫폼근로자와 프리랜서, 자영업자 등은 임금근로자처럼 매월 일정한 급여가 지급되지 않기 때문에 고용보험료 산정의 기준이 되는 보수 파악이 어렵다.

자료: 고용노동부.

[그림 2-5] 전 국민 고용보험 단계적 추진방향

고용보험 적용 확대를 위한 수단으로 소득에 기초하는 고용보험 보험료 징수가 논의되

4) 국세청은 '국세청과 그 소속기관 직제 시행규칙' 일부 개정안을 2020년 12월 4일 입법예고했다. 이 개정안의 주요 내용은 전 국민 고용보험 확대에 필요한 소득파악을 업무로 하는 '소득파악팀' 신설과 정원 등에 관한 것이다.

5) 특고와 플랫폼 근로자, 프리랜서, 자영업자 등은 취업과 실업의 경계가 모호하며, 이로 인하여 실업을 판정하기 어렵다. 또한 이들은 소득 변동성이 크고 귀책사유 없이 소득이 감소하는 사례가 많아 실업급여를 지급하기 위해서는 직전 3개월의 보수가 전년 동일 기간보다 감소했다는 증빙을 할 수 있는 소득정보가 필요하게 된다. 고용보험의 중요한 역할이 실업급여라는 점을 고려할 때 전 국민 고용보험 적용의 단계적 확대를 위해서 소득의 정확한 파악은 매우 중요하다.

고 있다. 특고와 플랫폼 근로자, 프리랜서, 예술인, 자영업자 등은 근로와 임금을 파악하기 어렵다. 즉 취업과 실업의 구분이 명확하지 못한 측면이 있다. 또한 여러 사업 또는 사업장에서 노무를 제공할 수 있어 현재와 같은 보수를 기준으로 보험료를 산정하고 징수하는 방법은 한계를 보일 수밖에 없다.

이런 상황에서 전 국민 고용보험 적용을 위해서는 소득 기반의 제도운영이 모색될 수밖에 없는 상황이다. 일정 수준 이상의 소득자를 고용보험 가입대상자로 규정하면 다수의 사업장에서 일하는 경우를 포함시킬 수 있다.

소득 기반의 고용보험 운영은 고용형태 간 이동을 반영할 수 있다는 장점이 있다. 특고의 30%가 이직 전 임금근로자였다는 결과가 제시되어 있다. 자영업자의 경우도 임금근로자 또는 프리랜서를 경험하는 사례도 많다. 이런 상황에서 소득 기준을 적용하면 고용형태의 차이에서 발생할 수 있는 실업급여 수급요건의 문제를 최소화 할 수 있다.

3) 특고

[그림 2-5]에서 제시하고 있는 것처럼 전 국민 고용보험 적용의 단계적 추진에서 예술인 다음으로 특고가 대상이 되는 것으로 예정돼 있다. 예술인과 특고는 2018년 7월 고용보험위원회에서 의결돼 11월에 고용보험법 개정안 의원입법으로 국회에 제출됐을 때 포함돼 있었다. 당시 예술인만 포함되고 특고는 제외되었으나, 2020년 7월 고용보험법 일부개정안 정부안에 포함돼 재추진되는 상황이다.

특고 중 산재보험법 제125조 및 산재보험법 시행령 제125조에서 규정하고 있는 9개 직종에 우선적용 대상으로 거론되고 있다.

고용노동부의 고용보험 일부개정안은 특고를 고용보험 당연가입 대상으로 하고, 구체적인 대상 직종은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 또한 고용보험 취득과 상실신고를 사업주의 의무로 규정하고 있다. 임금근로자와 동일하게 고용보험료는 사업주와 특고가 공동으로 분담하는 것으로 돼 있다. 그리고 구체적인 실업급여 보험요율은 대통령령에 위임하도록 했다.

정부의 고용보험법 개정안이 국회에서 의결돼 특고가 고용보험에 가입하여 실업급여 수급자가 되기 위한 요건은 12개월 이상의 보험료를 납부해야 하며, 자발적 이직 등 수급제한 사유에 해당되지 않아야 한다. 특고는 임금근로자와 달리 소극 감소로 이직한 경우에도 실업급여를 받을 수 있고, 소득 감소의 기준은 대통령령으로 정하도록 했다.

산재보험법 및 시행령에서 특고로 규정하고 있는 9개 직종 중에는 건설기계 운전사가 포함돼 있고, 등록·관리되는 건설기계는 27종에 이른다. 이에 따라 건설업계는 특고의 고용보험 당연가입과 사업주의 신고의무에 대한 우려가 매우 크다.

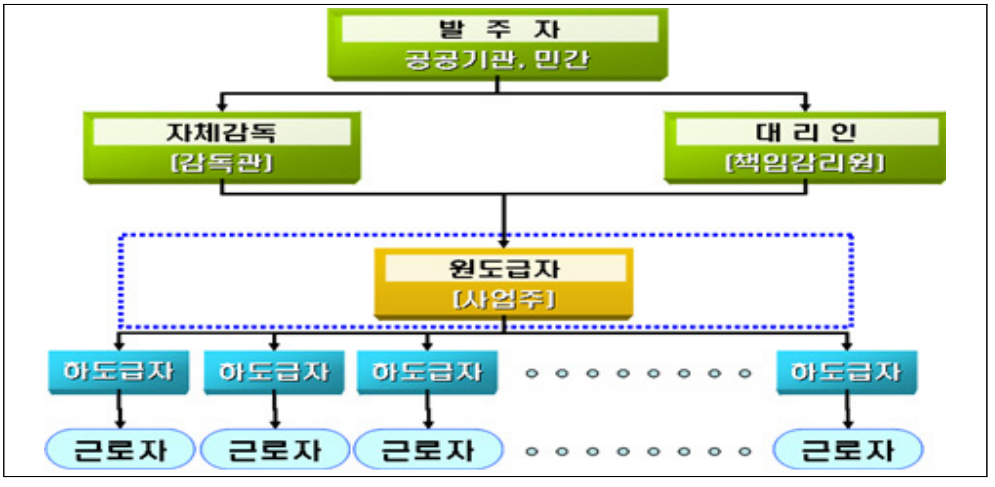
3. 건설업 고용보험의 특성

1) 생산구조

건설공사는 많은 공정이 순차적으로 생산활동에 참여함으로서 구조물이 완성되는 구조를 이루고 있다. 다수의 공정은 관련 업종을 등록한 건설업자에 의해 이루어지며, 여러 건설업자가 생산에 참여하는 방식은 도급계약이며, 건설업자들 사이에서 하도급방식으로 생산이 진행되게 된다.

종합공사의 경우 종합건설업자가 원도급자가 되고, 각 공정을 전문적으로 시공하는 전문건설업자가 하도급자가 되는 것이 일반적인 생산방식이다.

고용보험은 사업장별로 관리되므로 원칙적으로 원도급자가 신고의무자가 된다. 예외적으로 원도급자가 근로복지공단에 신고를 통하여 하도급자가 자신과 고용관계를 체결한 근로자에 대한 고용보험 업무를 수행하게 된다.



[그림 2-6] 건설업 생산구조

2) 빈번하고 반복적인 취득과 상실

〈표 2-11〉은 건설업을 포함하여 고용보험 사업장이 많은 주요 산업을 제시했다. 2019년 기준으로 건설업의 고용보험 가입 사업장은 504,557개이다. 사업자의 숫자가 많은 도소매업, 종사자수가 많은 제조업과 비교해도 건설업의 고용보험 사업장 숫자가 많다. 2019년 전체 고용보험 사업장 대비 건설업 사업장은 21.4%의 비중이었다.

2019년을 기준으로 과거 15년 중 건설업의 고용보험 사업장이 가장 많았던 해는 2018년의 529,771개였다. 2018년의 사업장 숫자를 2004년과 비교하면 2.74배 증가한 규모이다.

건설업의 고용보험 가입 사업장 숫자는 건설근로자 취업자를 감안하면 특징적인 현상이라고 할 수 있다.

통계청이 시행하는 건설업 조사에서 제시하고 있는 건설업 종사자 중 기능공의 규모를 〈표 2-12〉에서 제시하였다. 임시·일용직 고용형태로 이해할 수 있는 임시직 기능공의 비중이 매우 높다. 〈표 2-12〉에서 제시하고 있는 기간 중인 2008년부터 2014년까지 임시직 기능공은 감소했고, 2015년 이후에는 다시 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈표 2-11〉 주요 산업의 고용보험 적용사업장 추이

(단위: 개)

구분	전체		건설업		도소매		제조업	
	사업장	비중	사업장	비중	사업장	비중	사업장	비중
2004년	1,002,638	100.0%	193,504	19.3%	224,123	22.4%	195,337	19.5%
2005년	1,148,474	100.0%	280,768	24.4%	233,379	20.3%	202,784	17.7%
2006년	1,176,462	100.0%	233,013	19.8%	249,318	21.2%	211,949	18.0%
2007년	1,288,138	100.0%	278,778	21.6%	263,144	20.4%	221,391	17.2%
2008년	1,424,330	100.0%	385,629	27.1%	267,388	18.8%	220,411	15.5%
2009년	1,385,298	100.0%	334,243	24.1%	265,966	19.2%	222,803	16.1%
2010년	1,408,061	100.0%	310,617	22.1%	277,123	19.7%	232,773	16.5%
2011년	1,508,669	100.0%	361,882	24.0%	289,878	19.2%	246,659	16.3%
2012년	1,610,713	100.0%	312,826	19.4%	333,805	20.7%	268,172	16.6%
2013년	1,747,928	100.0%	316,176	18.1%	367,519	21.0%	283,930	16.2%
2014년	1,935,302	100.0%	425,596	22.0%	386,088	19.9%	296,065	15.3%
2015년	2,107,071	100.0%	486,926	23.1%	414,822	19.7%	312,540	14.8%
2016년	2,174,508	100.0%	447,867	20.6%	445,879	20.5%	324,786	14.9%
2017년	2,211,482	100.0%	512,546	23.2%	432,357	19.6%	319,303	14.4%
2018년	2,308,327	100.0%	529,771	23.0%	456,545	19.8%	331,615	14.4%
2019년	2,359,526	100.0%	504,557	21.4%	472,423	20.0%	337,440	14.3%

주: 고용보험 적용사업장이 많은 주요 산업만 제시하여 총계와 제시된 산업의 합계가 일치하지 않음.
자료: 고용노동부, 고용보험백서, 각 연호.

〈표 2-12〉 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%
2018년	1,063,606	141,193	13.27%	922,413	86.73%

자료: 통계청, 건설업 조사보고서, 각 연호.

〈표 2-13〉는 건설공사에서 직접 생산을 담당하는 전문건설업자를 대상으로 한 설문조사 결과인데, 건설근로자의 평균 고용기간이 매우 짧은 것을 확인할 수 있다. 매년 조사가 완료되는 시점으로 인하여 가장 최근 자료를 확인할 수 있는 연도인 2018년 기준으로 1개월 미만 고용이 6.5%, 1개월에서 2개월 미만의 비중 21.9%, 2개월 이상 3개월 미만 고용되는 비중은 9.6%였다. 그리고 3개월 미만의 단기 고용 근로자가 차지하는 비중은 38.0%로 나타났다.

〈표 2-13〉 건설근로자 평균 고용기간 추이(전문건설업자)

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
1개월 미만	4.8	5.0	6.9	8.5	8.4	6.7	4.6	6.9	6.5
1~2개월	27.8	27.3	28.8	25.3	24.3	25.7	22.4	23.2	21.9
2~3개월	10.3	13.4	11.6	12.4	11.3	12.3	11.9	11.7	9.6
3~4개월	19.4	16.7	17.1	13.4	14.2	15.9	16.1	15.0	15.2
4~6개월	8.5	6.8	6.2	6.7	7.3	6.9	4.7	8.7	6.8
6~12개월	29.3	30.7	29.3	22.1	21.9	22.9	25.9	21.1	28.0
12개월 이상	0.0	0.0	0.0	11.7	12.5	9.6	14.2	13.5	11.9

자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 각 연호, 대한건설정책연구원.

〈표 2-14〉에 제시돼 있는 분기별 건설근로자 취업자는 전 산업 대비 7.4%~7.5% 수준인데, 고용보험 사업장 비중이 21.4%라는 것은 많은 현장에 근로자가 산재해 있는 것으

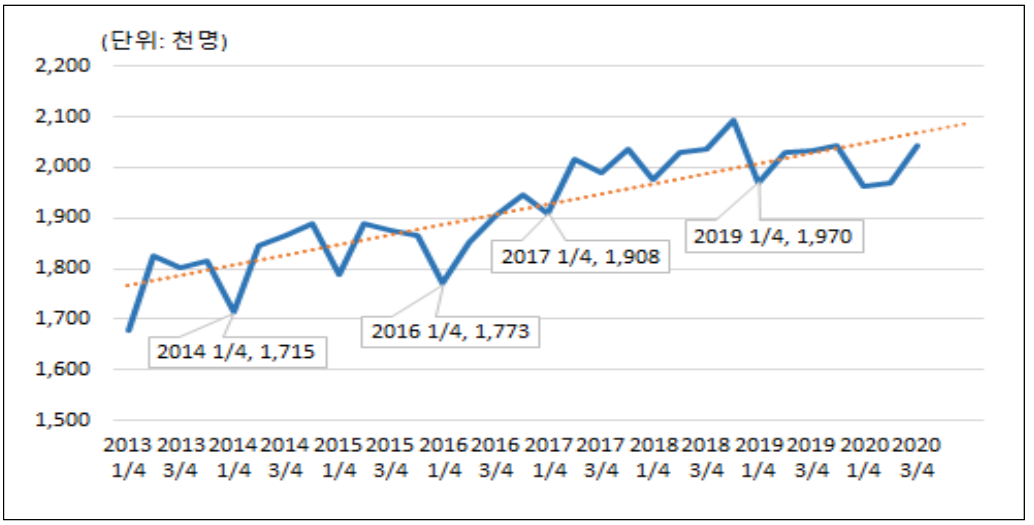
로 볼 수 있다. 이런 상황은 〈표 2-14〉와 [그림2-7]을 통해서 확인할 수 있는 것처럼 분기별로 취업자수의 변동이 많다. 동절기인 1분기에는 공사현장 개설이 많지 않고, 임시·일용직으로 고용관계가 체결되는 건설근로자의 많은 수가 실업자가 된다. 1분기에 양산되는 다수의 실업자는 고용보험 상실신고를 해야 하며, 신고는 사업주의 의무사항이므로 업무가 증가하게 된다.

〈표 2-14〉 분기별 건설근로자 취업자수 변화 추이

(단위: 천명)

구분	취업자			계절조정 취업자		
	전 산업(A)	건설업(B)	비중(B/A)	전 산업(C)	건설업(D)	비중(D/C)
2013 1/4	24,412	1,678	6.9%	24,981	1,741	7.0%
2013 2/4	25,539	1,826	7.1%	25,252	1,803	7.1%
2013 3/4	25,632	1,801	7.0%	25,391	1,785	7.0%
2013 4/4	25,614	1,814	7.1%	25,566	1,788	7.0%
2014 1/4	25,210	1,715	6.8%	25,780	1,778	6.9%
2014 2/4	26,092	1,847	7.1%	25,820	1,825	7.1%
2014 3/4	26,226	1,866	7.1%	25,978	1,850	7.1%
2014 4/4	26,062	1,888	7.2%	26,009	1,861	7.2%
2015 1/4	25,543	1,787	7.0%	26,103	1,851	7.1%
2015 2/4	26,341	1,889	7.2%	26,088	1,867	7.2%
2015 3/4	26,465	1,875	7.1%	26,218	1,861	7.1%
2015 4/4	26,362	1,865	7.1%	26,304	1,838	7.0%
2016 1/4	25,747	1,773	6.9%	26,295	1,833	7.0%
2016 2/4	26,552	1,852	7.0%	26,314	1,833	7.0%
2016 3/4	26,719	1,906	7.1%	26,475	1,894	7.2%
2016 4/4	26,618	1,946	7.3%	26,553	1,916	7.2%
2017 1/4	26,100	1,908	7.3%	26,641	1,969	7.4%
2017 2/4	26,919	2,015	7.5%	26,691	1,996	7.5%
2017 3/4	26,998	1,990	7.4%	26,755	1,980	7.4%
2017 4/4	26,883	2,038	7.6%	26,811	2,005	7.5%
2018 1/4	26,283	1,977	7.5%	26,819	2,037	7.6%
2018 2/4	27,019	2,031	7.5%	26,797	2,014	7.5%
2018 3/4	27,015	2,035	7.5%	26,780	2,027	7.6%
2018 4/4	26,971	2,094	7.8%	26,894	2,059	7.7%
2019 1/4	26,461	1,970	7.4%	26,995	2,027	7.5%
2019 2/4	27,256	2,030	7.4%	27,035	2,015	7.5%
2019 3/4	27,382	2,034	7.4%	27,146	2,028	7.5%
2019 4/4	27,393	2,044	7.5%	27,313	2,009	7.4%
2020 1/4	26,749	1,962	7.3%	27,289	2,018	7.4%
2020 2/4	26,849	1,969	7.3%	26,632	1,956	7.3%
2020 3/4	27,068	2,043	7.5%	26,839	2,037	7.6%

자료: 통계청, 경제활동인구조사 활용하여 작성.



주: 통계청, 경제활동인구조사를 사용하여 작성.

[그림 2-7] 1분기 반복적 실업의 양상

3) 다수의 소규모 사업장

〈표 2-15〉는 건설업의 사업장 규모별 고용보험 가입자 숫자를 제시하고 있는데, 2019년 기준으로 5인 미만 사업장의 비중은 18.6%이며, 피보험자 비중은 32.1%였다. 5인 이상 10인 미만 사업장과 피보험자가 차지하는 비중은 각각 4.3%와 20.4%였다.

종사자수 10인 미만 현장의 비중은 22.9%, 피보험자 비중은 52.5%였다. 건설업의 고용보험 피보험자는 절반 이상이 10인 미만 사업장에서 노무를 제공하고 있었다. 현장의 규모가 작은 대부분은 공사기간이 길지 않아서 다수의 임시·일용직 근로자가 단기로 노무를 제공하게 된다. 10인 미만 사업장이 전체 사업장에서 차지하는 비중에 비해 10인 미만 사업장의 피보험자가 전체 사업장의 피보험자에서 차지하는 비중의 비교를 통해서 확인할 수 있다. 이런 결과는 소규모 현장에서 입직과 퇴직이 빈번하고 반복적으로 발생하기 때문에 나타난다고 할 수 있다.

현행 고용보험법 제15조는 피보험자격에 관한 신고 의무를 사업주에게 부과하고 있다. 건설사업자 등에 대해서는 제15조 제2항 제1호부터 제6호에 걸쳐서 명시적으로 규정하고 있다. 고용보험법 시행령 제7조는 피보험자격의 취득 또는 상실 신고 등을 규정하고 있다.

〈표 2-15〉 건설업 사업장 규모별 고용보험 가입자 현황 추이

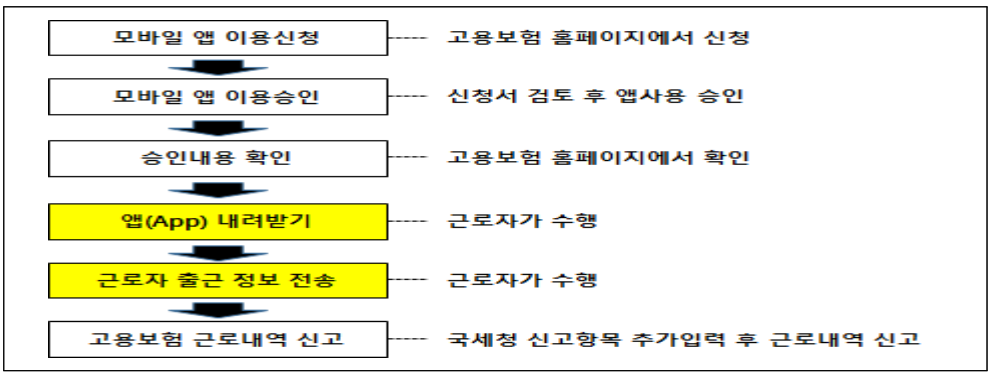
(단위: 개소, 명)

구분	2017		2018		2019	
	사업장	피보험자	사업장	피보험자	사업장	피보험자
합계	512,546	692,340	529,771	706,211	504,557	714,453
5인 미만	78,664	196,390	85,885	209,608	93,771	229,205
5~9인	22,550	144,919	22,732	146,057	21,827	145,974
10~29인	9,809	146,010	10,026	144,513	9,316	136,590
30~49인	971	36,339	948	34,398	875	31,784
50~99인	443	27,362	475	29,341	457	28,190
100~299인	229	35,321	223	32,723	215	33,555
300~499인	30	11,687	31	12,095	32	11,765
500~999인	19	9,968	24	17,676	22	20,005
1,000인 이상	22	69,157	19	64,272	22	60,778

주: 사업장 규모는 상시근로자 기준임.
자료: 근로복지공단, 근로복지공단 통계연보, 각 연호.

보험료징수법 제9조 제1항은 건설업 등 여러 차례의 도급에 의해 시행되는 사업은 원수급인을 사업주고 보지만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 근로복지공단의 승인을 받은 경우에는 하수급인을 사업주로 본다. 이 경우 원수급인이 고용한 근로자 외의 근로자는 하수급인이 신고의무자가 된다. 이를 인정승인이라 한다.6)

하도급에 참여하는 전문건설업체는 규모가 클수록 인정승인에 의해 고용보험 업무를 처리하는 비중이 높게 나타난다.



[그림 2-8] 건설근로자 모바일 고용보험 신고절차

6) 인정승인의 경우 원수급인은 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 하수급인에 관한 자료를 고용노동부장관에게 제출하여야 한다. 또한 원수급인은 하도급계약을 체결한 날로부터 14일 이내에 하수급인 명세서에 하도급계약서 사본을 첨부하여 근로복지공단에 제출하여야 한다. 사업주가 피보험자격에 관한 신고를 하지 않는 경우에는 근로자가 신고할 수 있도록 했다.

〈표 2-16〉 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 후 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 후 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 후 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 후 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 후 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.

[그림 2-8]은 취득과 상실신고가 반복적으로 발생하는 건설현장에 종사하는 근로자에 대한 고용보험 신고 편의를 제고하기 위하여 운영되고 있는 모바일 신고절차가 제시돼 있다.

스마트폰을 기반으로 하고 있어 앱을 설치한 후 근로자가 출근정보를 직접 전송하는 방식이다. 사업주는 근로자가 전송한 출근정보에 추가 입력이 필요한 항목을 작성한 수 근로내역을 신고하게 된다.

4) 원천징수의 어려움

〈표 2-17〉에는 전문건설업자가 수행한 공사에서 고용보험 원천징수 여부에 대한 설문 결과를 제시했다. 원천징수 의무자는 사업주이며, 고용보험은 각각 0.8%씩을 사업주와 근로자가 분담한다. 따라서 원천징수가 이루어지지 않으면 고용보험 신고가 되지 않는다.

건설근로자는 고용보험 신고와 보험료 납부를 하면 다른 사회보험도 가입자로 포함되

게 된다. 그리고 현재의 임금에 대한 선호가 강한 경우에는 고용보험료 부담을 회피하려는 유인이 생길 수 있다. 다른 측면에서는 사업주가 보험료 부담을 회피하기 위한 목적으로 근로자에게도 원천징수를 하지 않는 사례가 있을 수 있다. 이런 요인들이 작용하여 근로자를 대상으로 하는 고용보험료 원천징수가 이루어지지 못하는 비율도 전문건설업체의 규모에 따라 달리 나타나고 있다.

2018년을 기준으로 과거 4년의 고용보험료 원천징수 여부에 관한 설문조사 결과에 의하면 전문건설업체의 규모가 작은 경우 원천징수가 잘 이루어지지 못하고 있는 것으로 나타났다.

2014년 소규모 전문건설업체의 원천징수 비율은 41.3%로 절반에 미치지 못하는 수준이었다. 이에 비해 중규모는 70.2%, 대규모 전문건설업체는 92.9% 원천징수가 되고 있다. 최근으로 올수록 소규모 업체의 원천징수 비율도 상승하고 있다. 그러나 여전히 60%에 미치지 못하는 수준이다.

〈표 2-17〉 실업급여 고용보험료 원천징수 추이(전문건설업자)

(단위: 개, %)

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 (14.2)
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)

주: 2018년 자료는 업체규모에 관한 정보가 없는 137개 업체가 있어 합계와 대 · 중 · 소의 합계와 전체가 일치하지 않으나, 정보가 없는 업체도 원천징수와 원천징수 안함에는 응답을 하였음
자료: 대한전문건설협회, 전문건설업 실태조사 분석 보고서, 대한건설정책연구원.

전문건설업체의 규모별로 원천징수 비율이 차이나는 것은 인정승인과도 밀접히 연관돼 있는 것으로 볼 수 있다. 인정승인에 의해 신고의무자가 전문건설업자가 되는 경우 원천

징수가 이루어지지 못하여 신고 누락 시 과태료 처분 등 각종 제재규정이 있어 보다 철저하게 원천징수를 시행할 수 있는 유인이 있다.

반면 전문건설업체의 규모가 작을수록 비례적으로 협상력이 낮아지게 된다. 건설근로자의 의사에 반하여 고용보험료 원천징수를 강요하는 경우 현장을 이탈하는 경향이 있을 수 있고, 이 경우 구인에 어려움이 발생하게 돼 보험료 원천징수를 강하게 요구하기 힘든 실정이기도 하다. 이런 요인들로 인해 전문건설업체 규모에 따라 원천징수가 차이를 보이고 있다.

5) 개산신고 · 납부 확정보험료 정산방식

(1) 개산보험료

고용보험 피보험자인 건설근로자의 입직과 퇴직이 빈번하게 반복됨에 따라 신고와 보험료 산정에 필요한 보수가 파악되기 어려운 경우가 많다. 이런 상황을 반영하여 개산보험료를 신고하고 있다.

개산보험료 산정의 원칙은 1년 간 사용할 근로자에게 지급할 보수총액을 추정하여 보험요율을 곱해서 산정하는 것이다. 이 경우에도 추정액이 전년도 보수총액의 70/100 이상 130/100 이내이면 전년도 확정 보수총액을 해당 보험 연도의 보수총액으로 사용하고 있다.

〈표 2-18〉 건설업과 벌목업의 노무비율

구분	건설업		벌목업(벌목재적 1㎥당)
	일반건설공사	하도급공사	
2013년	28%	32%	10,260원
2014년	28%	32%	10,932원
2015년	27%	31%	10,610원
2016년	27%	31%	10,909원
2017년	27%	30%	10,562원
2018년	27%	30%	10,585원
2019년	27%	30%	10,830원

개산보험료도 해당 연도 보수총액을 추정한 후 보험요율을 곱하여 산정하는 것이 원칙이지만, 보수총액을 결정하기 곤란한 경우가 있다. 이때는 고용노동부장관이 고시하는 노무비율에 의하여 보수총액을 결정하게 된다.[7)]

(2) 확정보험료

개산보험료 신고 및 납부가 이루어진 이후에는 확정보험료를 산정하여 정산하게 된다. 확정보험료는 매 보험 연도 초일부터 연도 말일 또는 보험관계가 소멸한 날의 전날까지 지급한 보수총액에 보험요율을 곱해서 산정된다.

확정보험료를 산정하는 원칙은 실제 지급한 보수총액에 보험요율을 곱한다. 이때 지급하기로 했으나, 미지급된 보수도 보수총액에 포함된다.

확정보험료 산정 시에도 보수총액을 결정하기 어려운 경우가 건설공사에서는 있을 수 있다. 이때는 고용노동부장관이 정하여 고시하는 노무비율로 보수총액이 결정된다.

6) 근로내역확인신고

고용보험법 제2조 제6호[8] 따른 일용근로자는 '근로내역확인신고서'를 제출하는 경우 고용보험 취득 및 상실신고를 한 것으로 본다. 따라서 신고의무자인 사업주는 취득신고, 상실신고, 이직확인서를 별도로 신고하지 않고 근로내역확인신고서를 신고사유 발생일 다음 달 15일까지 근로복지공단에 제출하면 된다.

근로내역확인신고서로 일용근로자에 대한 신고를 갈음하는 경우에도 부과고지 대상 사업장은 고용보험과 산재보험을 동시에 작성해야 하지만, 건설업은 고용보험만 작성한다.

근로내역확인신고서는 사업주가 작성·신고하여야 하나, 예외적으로 건설업은 고용관리책임자가 기재할 수 있도록 했다.[9] 고용관리책임자[10]는 건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률(이하 건설근로자법) 제5조 제1항 및 제3항에 따라 사업장별로 지정·신고하여야 한다.[11]

---

7) 보수총액 추정액 = 총공사금액 × 노무비율.

8) 고용보험법 제2조 제6호는 일용근로자에 대한 정의이며, 1개월 미만 동안 고용되는 사람이다.

9) 고용보험 피보험자격의 취득신고를 할 때는 고용관리 책임자의 성명, 직위 및 직무내용을 함께 신고하여야 한다(건설근로자법 시행령 제3조의2 제4항).

10) 고용관리 책임자는 건설근로자의 모집·고용 배치에 관한 사항, 건설근로자의 교육훈련에 관한 사항, 편의시설의 설치 및 이용에 관한 사항, 고용보험 피보험자격 취득·상실의 신고 등 고용보험사무 처리에 관한 사항, 퇴직공제의 가입, 공제부금의 납부 등 퇴직공제에 관한 사항과 고용노동부령으로 정하는 사항의 업무를 처리한다. 건설근로자법 제5조 제1항 제1호부터 제6호에서 규정하고 있다.

11) 건설근로자법 제5조는 고용관리 책임자에 관한 규정이며, 제1항은 고용관리책임자의 업무에 대하여 제1호부터 제6호까지에서 규정하고 있다. 제3항은 고용관리 책임자의 지정·신고에 관한 구체적인 사항 및 그 밖에 필요한 사항은 대통령령에 위임하는 규정이다. 이에 따른 건설근로자법 시행령 제3조의2 제1항은 고용관리 책임자의 지정·신고를 규정하고 있고, 근로기준법 제2조 제1항 제2호에 따른 사용자나 해당 사업장에서 근무하는 근로자 중에서 고용관리 책임자를 지정하도록 하고 있다. 그리고 근로기준법 제2조 제1항 제2호는 사용자는 사업경영 담당자, 그 밖에 근로자에 관한 사항에 대하여 사업주를 위하여 행위하는 자라고 정의하였다.

이처럼 건설업은 고용보험의 각종 신고를 근로내역확인신고서에 의해 할 수 있도록 인정된다. 이는 입직과 퇴직이 빈번하게 발생하고 사업장이 다수 개설돼 있는 건설공사의 특수성을 반영한 조치라고 할 수 있다.

4. 고용보험 적용 확대가 건설업 고용보험에 미치는 영향

1) 고용보험 업무 부담 가중

(1) 월별 부과·납부방식으로 개편

현행의 개산신고·납부 및 확정보험료 정산방식은 건설업의 상황을 반영한 제도라고 할 수 있다. 건설업과 벌목업에 대해서만 적용되고 있는 것을 통해서도 확인된다.

전술한 것처럼 당해 연도 보수총액 추정액이 전년도 보수총액의 70/100 이상 130/100 이내이면 전년도 확정 보수총액을 사용하는 경우가 일반적이다. 이처럼 개산 및 확정정산 방식은 보험가입자의 보험업무 편의성이 높은 장점이 있다.

〈표 2-19〉 고용보험료 월별 부과납부방식 반대 이유(전문건설업자)

(단위: 개, %)

구분	합계	대규모	중규모	소규모	정보 없음
합계	477 (100.0)	95 (100.0)	199 (100.0)	104 (100.0)	79 (100.0)
행정업무 부담 가중	215 (45.1)	47 (49.5)	87 (43.7)	46 (44.2)	35 (44.3)
개산방식 높은 편의성	188 (39.4)	35 (36.8)	77 (38.7)	43 (41.3)	33 (41.8)
인정승인 증가 우려	68 (14.3)	11 (11.6)	33 (16.6)	13 (12.5)	11 (13.9)
노무비 원가공개 우려	6 (1.3)	2 (2.1)	2 (1.0)	2 (1.9)	-

자료: 대한전문건설협회(2019), 전문건설업 실태조사 분석보고서, 대한건설정책연구원.

월별 부과·납부방식으로 변경되는 경우 업무부담 가중에 대한 우려가 제기될 수밖에 없다. 전문건설업자를 대상으로 개산·확정정산 방식에서 월별 부과·납부로 변경을 반대하는 가장 큰 이유도 보험 관련 업무 부담이 가중될 것을 우려하기 때문이다. 이는 현재의 개산방식이 편의성이 높다는 인식이 있어서라고 할 수 있다.

대부분의 건설업체는 고용보험 업무를 전담하여 처리할 수 있는 인력을 확보하지 못하고 있기 때문이다. 따라서 현재의 방식이 유지되어야만 보험가입자인 건설업체는 피보험자가 늘어도 무리 없이 업무를 수행할 수 있다.

(2) 특고 피보험자 관리

특고의 범위는 산재보험법 시행령 제125조 제1호에서 제13호에 걸쳐 규정돼 있고, 제2호는 건설기계관리법 제3조 제1항에 의해 "건설기계관리법 제3조 제1항에 따라 등록된 건설기계를 직접 운전하는 사람"이 포함된다. 건설기계관리법 제3조 제1항은 "건설기계의 소유자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 건설기계를 등록하여야 한다."고 규정하고 있다. 따라서 건설기계를 직접 소유하고 있어 등록한 후 직접 운전하는 사람이 산재보험 적용대상 특고이며, 이들은 1인 사업주라고 할 수 있다.

산재보험법 시행령 제125조 제13호 나목은 자동차관리법 제3조에 따른 특수자동차로 화물자동차 운수사업법 제5조의4 제2항에 따른 안전운임이 적용되는 시멘트를 운송하는 사람이다.

특고가 산재보험법 적용 대상으로 포함된 것은 사업장 내에서 위험을 공유하는 재해의 특수성 때문에 예외적으로 포함되었다. 그리고 산재보험료 부담도 근로자와 다르다. 근로자는 사업주가 산재보험료 전액을 부담한다.

고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률(이하 고용산재보험료징수법) 제49조의3 제2항은 특고의 산재보험료는 특고와 사업주가 각각 2분의 1씩 분담하도록 명시하고 있다.[12] 제3항은 제2항에 따라 특고가 산재보험료를 부담하는 경우는 사업주가 신고하도록 의무를 부과했다. 그리고 특고는 산재보험료를 사업주에게 납부하도록 명시했다. 제4항에 따라 사업주가 특고가 부담해야 할 보험료를 특고에게 지급할 금품에서 원천공제 할 수 있게 했다.

이처럼 현재도 고용보험 업무에 부담을 느끼고 있는 건설업체가 많은 상황에서 피보험자가 추가돼 신고 및 납부 대상자가 늘어나면 그만큼 업무부담이 증가하는 결과가 된다.

12) 제2항은 단서조항으로 사용종속관계의 정도를 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 특수형태종사근로자의 경우에는 사업주가 부담한다고 규정했다. 그러나 대통령령은 사용종속관계의 정도를 고려하여 특수형태종사근로자를 구분하지 않고 있다.

2) 보험료 부담 가중

고용보험에 가입하는 자영업자는 고용보험료 2.45%를 전액 자부담하고 있다. 이런 영향으로 가입률이 저조하다는 지적이 제기되고 있다. 이런 점을 감안하여 특고가 고용보험 적용대상이 되는 경우 근로자처럼 사업주와 분담하는 방식이 논의되고 있는 상황이다.

고용보험 신고 납부의 주체는 건설사업주이며, 이런 점에서 고용보험료 납부로 인항 비용 상승 우려가 있다. 사업주의 비용 상승에 대한 우려는 고용보험 신고 누락률을 높일 수 있는 요인이다. 특고에 대한 고용보험 확대 목적인 사각지대 해소를 통한 사회안전망 확대에 역행하는 결과로 나타날 수 있다.

3) 레미콘 공급 감소 우려

고용보험에 포함돼 실업급여 수급권이 생기면 레미콘 공급이 감소될 우려가 있다. 고용보험에 가입되기 이전에는 도급계약이 낮은 수준이어도 운송을 해야되는 상황이지만, 고용보험에 가입된 이후에는 실업급여 수준보다 높은 도급계약만 체결될 가능성이 있다. 특히 전 국민 고용보험 확대를 위해서는 소득을 기반으로 하는 보험료 산정이 논의되고 있고, 근로자성이 약한 레미콘 운송기사는 실업 기준을 충족하는 소득수준에서 운송을 중단할 수 있다.

특고에 해당하는 레미콘 운송기사는 실업의 경계가 모호하여 실업에 해당하는 소득이 발생하는 경우 운송을 거부하고 실업급여 수급을 시도할 수 있다. 도덕적 해이(moral hazard)가 발생해서 나타나는 결과라고 할 수 있다.

이런 상황이 발생하면 레미콘 공급의 감소로 이어지게 되며, 레미콘은 골조공사의 품질에 직접적인 영향을 미치는 자재라는 점에서 문제가 된다.

4) 업종 간 형평성 문제

레미콘은 골조공정에 사용되는 자재이며, 건설공사는 25개 전문건설업종을 등록한 전문건설업자들이 순차적으로 하도급방식에 의해 생산활동을 하고 있다. 이런 상황에서 산재보험이 적용되고 있는 레미콘 운송기사에 대해서 고용보험이 적용되는 경우 골조공정의 공사를 수행하는 철근콘크리트업종만 원가가 상승하는 결과로 나타날 수 있다.

현재의 고용보험은 사업장별로 관리되며, 하도급자가 참여하는 공사는 종합공사이므로 원도급자인 종합건설업자가 고용보험 신고·납부의 의무자이다. 이 경우는 업종별 형평성의 문제가 제기될 여지가 없다.

그러나 인정승인을 통해서 하도급자가 고용보험 신고 납부의 주체가 되는 상황에서는 업종 간 형평성의 문제가 나타날 수 있다. 특히 전문건설업체 중에서도 규모에 따라 인정승인 비율이 다르다는 점을 감안하면 철근콘크리트업종 중 상대적으로 규모가 큰 업체에 비용 상승이 집중될 수 있다.

Korea Research Institute For Construction Policy

Ⅲ

부과 · 고지방식 개편의 영향과 대응방안

1. 개산 · 확정 정산방식의 장 · 단점
2. 부과 · 고지방식 개편의 취지 및 영향
3. 부과 · 고지방식 개편의 대응방안

제3장

부과 · 고지방식 개편의 영향과 대응방안

1. 개산 · 확정 정산방식의 장 · 단점

1) 개산 · 확정방식의 장점

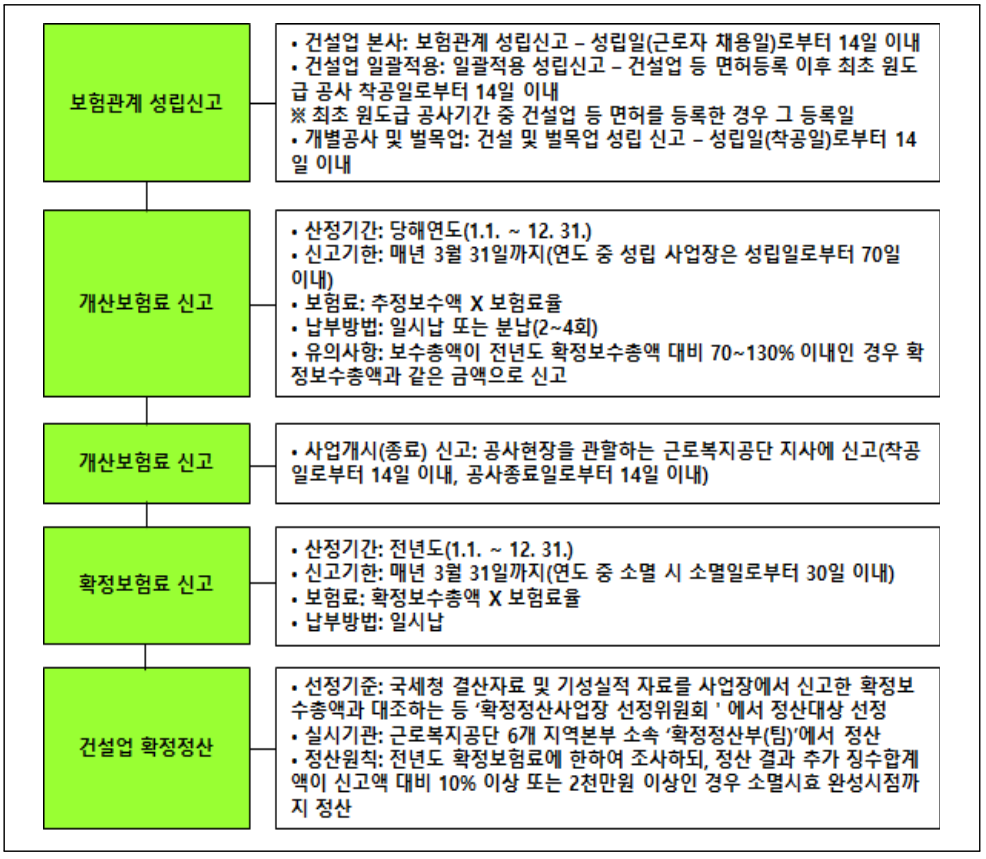
2011년 4대 사회보험 징수통합으로 고용보험은 근로복지공단이 매월의 보험료를 산정 · 부과하고 국민건강보험공단이 고지 · 수납하고 있다. 이런 방식의 예외가 존재하는데, 건설업 · 벌목업은 기존 방식이 그대로 유지되고 있고, 사업장의 보험료 체납 시 체납보험료 관리업무는 국민건강보험공단이 수행하고 있다.

건설업 · 벌목업에 대해서는 부과 · 고지방식이 적용되지 않는 이유는 단기 공사로 중층적 하도급 구조 및 이동이 잦은 근로자의 업무특성상 고용상황 및 보수총액 등의 파악이 어려워 월별 부과고지제도 적용이 곤란하기 때문이다. 건설본사도 자진신고 납부방식이 적용되고 있는데, 이유는 건설본사와 건설현장 간 근로자 이동이 빈번하여 고용보험의 경우 본사 근로자가 현장에 파견되어도 본사 소속으로 보험료를 납부하게 된다.

〈표 3-1〉 사업종류별 보험료 납부방식

사업종류	보험료 납부
전 사업(건설 · 벌목업 제외) 건설업 중 건설장비운영업 중소기업사업주 · 특수형태근로종사자 해외파견(건설업 외) 고용보험 자영업자(2012. 1. 22. 이후 신규 가입자)	부과 고지
건설업(건설업 본사 포함) 임업 중 벌목업 해외파견사업(건설업) 고용보험 자영업자(2012. 1. 22. 이전 기존 가입자)	자진 신고

건설업과 함께 신고 납부방식이 적용되고 있는 업종의 벌목업이다. 그리고 해외파견사업과 고용보험 가입한 자영업자 중 2012년 1월 22일 이전 가입자이다. 건설업과 벌목업은 보수총액 산정이 어려울 수 있고, 이 경우 고용노동부장관이 정하여 고시한 노무비율을 사용하도록 하고 있다(〈표 2-18〉 참조). 이처럼 신고 납부가 적용되는 업종들은 특성과 근로자의 이동성이 높아 자진신고방식이 적용되고 있고, 개산방식에 의한 신고·납부 및 확정보험료 정산방식이 활용되고 있다.



[그림 3-1] 현행 고용보험 신고·납부방식

(1) 업무부담 최소화

개산·확정방식의 가장 큰 장점은 편의성이다. 1년에 1회의 개산신고 및 납부로 고용보험 업무를 처리할 수 있다. 그리고 다음 연도 3월 31일까지 확정보험료로 신고·납부하면 된다.

확정보험료가 결정되고, 해당 연도에 신고할 개산신고액이 확정보험료의 ±30% 범위 내이면 확정보험료를 사용할 수 있다. 노무비율을 적용하여 개산보험료를 별도로 산정하지 않아도 된다. 고용보험 관련 업무부담을 최소화할 수 있는 방식이라고 할 수 있다.

(2) 고용보험 가입률 제고

고용보험 가입대상 사업장은 모든 사업장이다. 사업장이 고정된 시설로 근로자의 변동이 크지 않은 경우는 고용보험 신고와 상실 업무에 어려움이 크지 않다.

그러나 고정된 생산시설을 설치할 수 없고 노무를 제공하는 근로자도 변동이 심한 경우는 고용보험 업무가 부담이 될 수 있다. 고정된 생산시설을 설치할 수 없다는 것은 생산의 연속성이 보장되지 않는다는 것을 의미한다. 공사를 수주해야만 공사를 진행할 수 있고 생산요소인 노동력을 사용하게 된다. 따라서 노동력의 변동이 많다.

노동력의 변동은 출역인원의 숫자가 가변적인 것과 출역인원의 규모가 일정하게 유지돼도 근로자가 바뀌기도 한다. 즉 매일의 출역인원이 변하는 것으로 볼 수 있다.

생산의 연속성이 보장되지 않고 입찰에서 경쟁력을 유지하기 위해서는 상시적인 비용 최소화를 요구한다. 대부분의 건설업체가 영세 소규모이며, 수주와 공사를 위한 인력을 제외한 인력을 최소로 유지하거나 없는 경우가 대부분이다.

최소의 인원 또는 고용보험 업무를 전담하는 인력이 없는 상황에서 매월 부과 고지방식으로 운영된다면 신고누락의 유인이 더 크게 작용할 수 있다. 건설업에 적용되고 있는 신고·납부방식은 업종의 상황을 반영하여 고용보험의 취지를 달성할 수 있는 효과적인 수단이라고 할 수 있다.

2) 개산 · 확정방식의 단점

(1) 실업급여 수급의 문제

고용보험의 가장 중요한 기능은 근로자의 실업 시 생계유지에 필요한 실업급여가 지급된다는 것이다. 그런데 개산·확정방식이 적용되는 사업장에서 노무를 제공하는 근로자는 가입 및 가입일수 확인이 어렵다. 고용보험의 가장 본질적인 기능이 발휘되지 못하는 상황이 초래되고 있다. 개산신고·확정정산방식의 가장 큰 단점은 실업급여 지급이 안 되는 것이다.

(2) 실제 납부액과 개산보험료의 차이

2018년 건설업의 고용보험 징수결정액은 1조 2,346억원, 징수액은 1조 2,253억원이며, 징수액 중 반환액은 300억원 규모였다. 2019년 징수결정액은 1조 2,593억원, 징수액은 1조 2,481억원, 반환액은 327억원이었다.

개산신고 후 확정보험료 정산방식이 사용됨에 따라 실제 납부해야 할 보험료와 개산신고 납부된 보험료의 차액이 크게 발생하고 있다. 최근 연도 기준으로 고용보험 납부액 중 반환액은 300억원을 초과하는 규모가 되고 있다. 보험가입자인 건설업체 측면에서는 매년 300억원이 넘는 돈이 활용되지 못하고 묶여있다 반환되는 상황이다.

2. 부과·고지방식 개편의 취지 및 영향

1) 부과·고지방식 개편의 취지

건설업과 벌목업을 대상으로 적용되고 있는 개산신고 확정보험료 정산방식은 근로자의 빈번한 입·퇴직과 이동으로 보수총액 산정이 어렵고, 피보험자를 확정하기에도 어려움이 있는 해당 업종의 특성을 고려한 편의성 제고 수단이라고 할 수 있다.

업종의 여건을 반영한 편의성 제고 수단의 목적은 가입률 증가로 사회보장제도로서 고용보험 사각지대 해소로 수혜대상을 확대하는 것이다. 그러나 기대만큼의 효과가 나타나지 않고 있다.

[그림 3-2]는 전 산업의 고용보험 가입자 대비 건설업 고용보험 가입자를 제시하고 있다. 2014년까지는 감소하였으나, 2015년 이후 증가했다. 2019년을 기준으로 최근 3년 중에는 2017년이 5.4%로 가장 높았다.

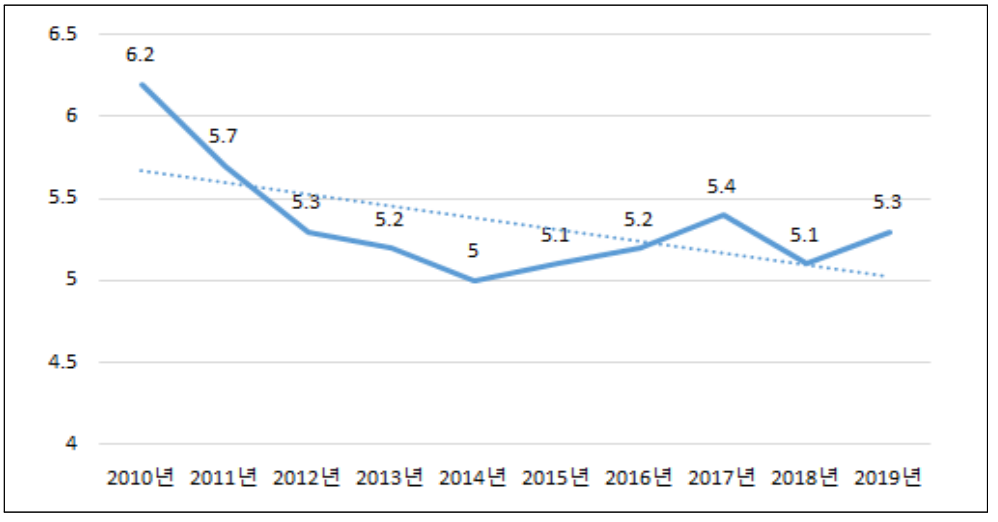
건설업의 고용보험 가입자수는 건설경기와 동일한 움직임을 보이고 있다.[13] 즉 건설경기 활성화에 따른 취업자수 증가가 고용보험 가입자수를 결정하는 가장 중요한 요소라고 할 수 있다.

그리고 이 과정에서 개산신고·납부방식은 고용보험 업무의 편의성을 제고하여 가입자수 확대에 기여했을 것으로 추측된다. 업무의 편의성이 고용보험 가입자수 증가에 기여한

13) 2015년 4분기와 2016년은 최근 30년 동안 건설공사 계약액이 가장 많았다. 공사계약이 본격적으로 시공되는 시점인 2015년부터 2017년까지는 취업자수가 증가하는 추세가 유지됐고, 이런 영향을 고용보험 가입자수에도 영향을 미치게 된다.

것은 사실이나, 그로 인한 실업급여 수급이 안 되는 단점 등을 개선이 필요하다는 주장이 지속되고 있다.

이런 상황에서 업무의 부담을 완화할 수 있는 전자적인 수단의 확대 등을 통해서 월별 부과·고지방식이 검토되고 있는 것으로 알려져 있다. 근로내역확인신고서를 통해서 현장에서 노무를 제공하는 근로자를 파악할 수 있으므로 이를 활용하여 고용보험 신고와 조세 관련 신고를 한 번에 완료할 수 있는 방안이 모색되고 있다. 고용보험 업무 부담을 완화하여 가입자수 증가를 유도하면서 실업급여 수급의 문제를 해결하기 위한 접근법이라고 할 수 있다. 아울러 고용보험 적용 확대를 위해서는 소득 파악이 관건이며, 소득을 기반으로 한 운영으로 개편되는 방향에도 부합하는 것이라고 할 수 있다.



자료: 한국고용정보원(2020), 2020년 9월 고용보험 통계현황.

[그림 3-2] 전 산업 대비 건설업 고용보험 가입자 비중 추이

2) 부과 · 고지방식 개편의 영향

개산신고·납부방식은 1년에 한 번 신고로 고용보험 업무가 처리된다. 그리고 다음 해 3월 31일까지 확정보험료를 신고하고 개산신고에 의한 납부액을 정산하면 된다. 정산과 함께 당해 연도 개산보험료 신고와 납부가 이루어진다. 개산신고 보험료 규모에 따라 확정보험료가 다시 사용되는 경우도 많다.

이런 방식의 변화가 생기면 업무부담이 가중되는 상황이 발생할 것으로 예상된다. 또한

신고·납부가 고지·부과방식으로 개편되면 인정승인이 증가할 수도 있을 것으로 예상되고 있다.

1년 1회로 고용보험 업무가 완료되는 상황에서는 원도급자가 해당 현장의 고용보험 신고를 일괄적으로 처리하는 것이 효과적이었다. 그러나 매월 신고와 이에 근거해 부관되는 보험료 납부는 업무부담으로 작용하게 될 것으로 예상된다. 여기에 특고에 대한 고용보험 적용까지 추가되면 원도급자의 업무부담은 크게 증가한다. 별도로 고용보험만을 전담하는 인력이 필요할 수도 있는 상황이 될 수 있다.

이런 업무부담을 완화하기 위해서 인정승인을 신청하여 하도급자에게 고용보험 업무를 처리하도록 유도할 수 있다.

인정승인의 증가는 하도급자에게는 큰 부담으로 작용하게 될 수 있다. 원도급자에 비해 더 고용보험 업무에 더 취약하기 때문인데, 특히 하도급업체 규모가 작을수록 더욱 부담으로 작용하게 된다. 현재 인정승인으로 고용보험 업무를 수행하는 하도급업체는 대부분 규모가 큰 업체들이다. 제2장에서 제시한 자료에 의하면 소규모 하도급업체는 약 25% 내외의 업체가 인정승인에 의해 고용보험 업무를 하고 있는 것으로 조사되었다(〈표 2-16〉 참조).

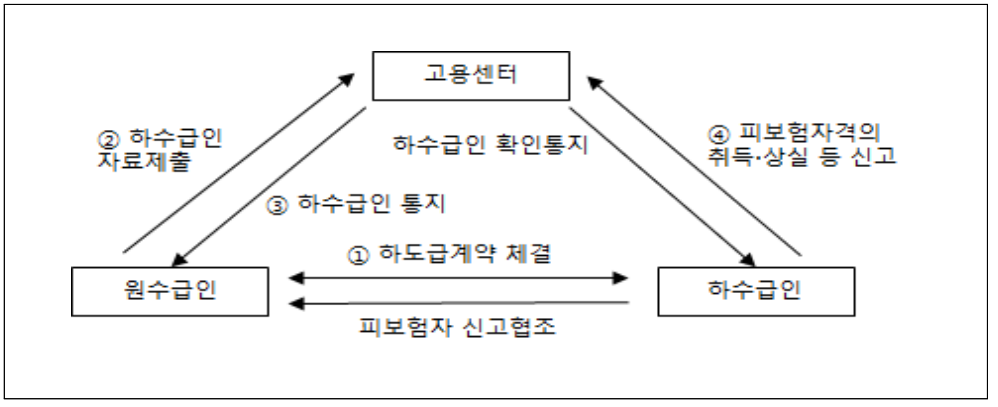
월별 부과·고지방식은 소득 기반 고용보험 제도와 연계돼 있으며, 이에 따라 피보험자인 근로자의 거부감 및 가입 회피 유인이 나타날 수 있다. 소득정보는 근로내역확인신고서에 의해 국세청과 다른 사회보험에서도 가입 및 직장가입 여부를 확인하는 정보로 활용될 수 있다. 또한 신용불량자는 채권자에게 소득 관련 정보가 노출될 수 있다는 우려에서 고용보험 가입을 거부하는 사례가 발생할 수 있다.

3. 부과 · 고지방식 개편의 대응방안

1) 근로내역확인신고서 신뢰성 제고

근로내역확인신고서는 고용산재보험료징수법 시행규칙 별지서식 22호의7의 양식을 사용하여 신고하도록 하고 있다. 매월 15일은 일용직 산재보험과 고용보험의 근로내역확인신고서를 제출하는 날이다. 신고하는 달의 전 달 근로내역을 신고해야 한다. 신고주체는 일용근로자를 사용하는 모든 사업주이다. 따라서 고용보험 업무를 직접 수행하지 않는 하수급인도 근로내역확인신고서를 고용센터에 제출해야 한다.

근로내역확인신고서 제출 절차는 건설업 고용보험의 특성이 반영돼 있다. 원수급인과 하수급인이 하도급계약을 체결하고 고용보험가입자는 원수급인이지만, 하수급인도 일용근로자를 고용하므로 고용센터로부터 통보받은 하수급인관리번호를 기재하고 근로내역확인신고서를 매월 15일에 고용센터에 제출한다.[14] 원수급인은 하도급계약 체결 후 14일 이내에 고용센터에 하수급인 자료를 제출해야 한다. 하수급인 자료를 받은 고용센터는 하수급인관리번호가 기재된 고용보험 하수급인확인서를 원수급인 및 하수급인에게 통보해야 한다.



[그림 3-3] 근로내역확인신고서 제출 절차

서식은 공통사업장과 개별 근로자의 근로일수와 일평균근로시간, 보수총액 등이 기재된다. 공통사업장 기재항목에는 고용관리 책임자를 기재하게 돼 있는데, 건설업만 해당되는 항목이다.

2014년 10월부터 근로내역확인신고서 양식에 있는 '국세청 일용근로소득신고'를 기재하여 제출함으로써 국세청에 제출하는 일용근로소득지급명세서를 갈음할 수 있는데, 이 경우에는 공통사업장 기재항목의 사업자등록번호가 반드시 기재되어야 한다.

근로일수는 근로자별로 한 달의 근로일수를 표시하게 돼 있고, 임금총액과 보수총액도 기재하도록 하고 있다. 근로자 숫자가 많으면 근로내역확인신고서를 작성하는 과정에서 일일이 근로일수를 확인해야 하며, 근로내역확인신고서 작성이 별도의 업무에 해당할 만큼의 분량이 될 것으로 생각된다.

14) 하수급인은 팀/반장이 고용하거나 불법하수급인이 고용하는 근로자, 형식적으로는 하수급인이 고용하는 모든 일용근로자를 신고하여야 한다.

출역근로자가 많은 경우는 과중한 업무가 될 수 있고, 출역근로자가 적은 경우도 누락의 여지가 많다. 고용보험은 근로자가 1명이라도 근로하는 모든 사업장이 적용대상이다. 공사기간이 한 달 이내인 단기공사에서 매우 적은 건설근로자를 사용한 경우 근로내역확인신고서 제출해야 하는 시점에서는 공사가 종료되고 근로자도 모두 다른 현장으로 이동한 상태인 경우도 많다. 고용보험 업무를 전담하는 상시종사자가 있는 경우는 근로내역확인신고가 이루어질 수 있으나, 그렇지 않은 경우 근로내역확인신고서가 제대로 이루어지기 어려울 수 있다. 이런 상황들로 인하여 누락이 발생하는 사례도 다수인 것으로 판단된다.

이런 이유들과 근로자와 사업주 각각의 유인, 그리고 고용보험 이외의 사회보험에 관한 문제가 작용하여 근로내역확인신고서의 신뢰도가 높지 않은 수준이라고 할 수 있다.

1년 1회의 개산신고 확정정산방식을 월별 부과·고지방식으로 전환하기 위해서는 근로내역확인신고서의 신로도 제고의 필요성이 있지만, 이를 사용하는 것이 가장 현실적인 대안이며, 근로내역확인신고서의 신뢰도를 높일 수 있는 수단이 강구돼 시행되어야 한다.

근로내역확인신고서의 신로도 제고를 위해서 고용보험법 제118조 제1항 제1호에서 근로내역확인신고서를 제출하지 않거나 허위로 제출 시에는 300만원 이하의 과태료 부과를 규정하고 있다.

근로내역확인신고서 미제출 및 허위 제출 시 과태료 부과는 행정법상의 의무위반에 대한 행정벌의 일종으로 형벌의 성질을 가지지 않아 의무이행 강제력이 크지 않다.

따라서 근로내역확인신고서의 정확한 기재와 제출을 유도할 수 있는 제도적 장치로서 유인제도 설계를 논의해야 한다. 근로내역확인신고를 성실히 수행하는 건설사업주를 대상으로 포상과 근로감독[15] 면제, 노무관리 우수 업체로 인정될 수 있다는 점에서는 외국인근로자 활용의 특례도 검토할 수 있는 대안이라고 할 수 있다. 또한 일용근로자의 일용근로소득명세서를 갈음할 수 있는 기능이 있으므로 성실신고 측면에서 세금감면과 연말정산 시 소득공제 혜택을 부여하는 방안도 실효성 있는 대안으로 논의대상이 될 수 있다.

15) 고용노동부는 근로조건의 기준을 확보하기 위해서 사업장의 노동관계법령 위반 여부를 점검하여 법 위반사항을 시정하도록 하거나, 행정처분 또는 사법처리를 하는 사업장 근로감독을 매년 실시한다. 사업장 근로감독에는 정기감독, 수시감독, 특별감독이 있다.

2) 전자적 수단의 활용도 제고

[그림 2-8]에서 제시하고 있는 것처럼 스마트폰 앱(App)을 통해서도 고용보험 신고가 가능하다. 근로자는 자신의 출근정보만 입력하면 되는 시스템 구성이며, 보험가입자는 이를 수신·확인하여 업무를 처리할 수 있다. 업무부담을 최소화 할 수 있는 대안으로서 가장 효과적이다.

건설현장에 종사하는 근로자들의 연령대가 높아 스마트폰 사용에 미숙한 경향이 있어 전자적 수단의 사용에 어려움이 있을 수 있지만, 그런 문제는 시스템의 구성과 체계 등을 개선해서 대응할 수 있을 것으로 생각된다.

월별 부과·고지방식으로 신고 및 납부방식이 개편되는 상황, 근로내역확인신고서의 신뢰성 제고의 문제가 해결되는 상황에서 가장 실효적인 대안은 전자적인 수단의 활용도를 제고하는 것이다.

전자적 수단을 통해서 근로내역신고가 입력돼, 고용보험가입자의 업무를 대폭 간소화 할 수 있는 방향으로 부과·고지가 시행되어야만 건설업의 고용보험이 안착될 수 있다.

3) 소득정보 노출에 대한 거부감 해소방안

근로내역신고확인서의 신뢰도 제고, 전자적 수단의 활용 등은 월별 부과·고지방식으로의 변화에 대응할 수 있는 실효성 있는 대안이라고 할 수 있다. 이에 앞서 신고의 부담과 거부감을 해소할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

신용불량자 중 건설근로자를 선택해 생계를 유지하는 사람들 중에는 일용근로자로 경제활동을 하면 근로소득 노출의 문제가 해소되기 때문인 경우도 많다. 또한 건강보험은 다른 가족의 피보험자로 등재돼 있어 고용보험 신고를 기피하는 경우도 있다.

고용보험 가입의 유인은 충분하지만 다른 문제로 고용보험 가입을 기피하는 경우가 있고, 이런 사람들이 많을수록 근로내역확인신고서의 신뢰도 제고는 멀어진다고 할 수 있다.

건강보험과 국민연금 가입률은 고용보험에 비해 훨씬 낮은 수준이다. 현실적인 이유가 있지만, 사회보험은 가입자의 범위를 확대하고 사각지대를 해소하는 것이 사회적 편익의 측면에서 타당한 방향이다. 따라서 건강보험과 국민연금 가입을 기피하기 위해 소득정보 노출을 꺼리고, 고용보험까지도 가입을 회피하기 위한 수단으로 근로내역확인신고에 부

정적인 태도를 인정할 수는 없다. 그러나 현실적인 문제인 만큼 해소수단이 검토될 필요는 있을 것으로 판단된다.

다만 신용불량자의 거부는 현재도 제도적으로 생계유지에 필요한 소득은 보호될 수 있는 장치가 마련돼 있다. 그럼에도 불구하고 심리적으로 거부하는 상황이 대부분이므로 이를 해소할 수 있는 수단이 강구되는 것은 월별 부과·고지방식 전환의 대응수단이 될 수 있다.

4) 사회보험료 지원 기준 확대

두루누리사업에 의해 사회보험료인 국민연금과 고용보험 보험료 지원이 시행되고 있다. 부과·고지사업은 고용보험 가입대상 근로자 수가 10명 미만인 사업이다.[16]

신고·납부업종인 건설업과 벌목업도 고용보험 가입대상 근로자수가 10명 미만인 사업이다. 전년도 월평균 가입자 수(매월 말일 기준)가 10명 미만인 사업이다.[17]

부과·고지방식으로 변경되는 경우에도 신고·납부방식과 일원화 돼 두루누리사업으로 지원되는 고용보험료 지원은 변화가 없다. 건설업은 여전히 노동의존적 생산방식이 여전히 사용되는 업종임을 감안하면 월평균을 기준으로 피보험자가 10명 미만인 사업을 대상으로 지원이 제한되는 것은 실질적인 수혜를 기대하기 어렵다. 업종의 특성이 고려돼 건설업은 피보험 근로자수의 특례가 필요하다.

근로자 보수기준은 근로내역확인신고서에 기재된 월별 보수총액이 해당 연도 보수기준 상한액 미만인 근로자가 대상이 된다. 2020년 상한액은 2015만원이다.[18]

5) 사무대행기관 확대

고용산재보험료징수법 시행령은 제4장에서 보험사무대행기관을 규정하고 있다. 제46조에서는 위임대상 보험사무의 범위를 보수총액 등의 신고, 개산보험료·확정보험료의 신고, 고용보험 피보험자의 자격관리에 관한 사무, 보험관계의 성립·변경·소멸의 신고,

16) 부과·고지사업의 일용근로자는 월 사용된 연인원을 22.3으로 나누어 근로자수에 반영한다.
17) 고용보험료 지원대상 기준이 사업장 단위에서 사업단위로 변경되는 법률 개정에 따라 2017년 6월 28일부터는 월평균 피보험자의 수가 10명 미만인 경우로 변경돼 시행되었다. 다른 사업과 동일하게 변경되었다.
18) 고용보험료 지원이 가능한 근로자 보수기준은 매년 인상되고 있다. 2017년 140만원, 2018년 190만원, 2019년 200만원이었다.

그 밖에 사업주가 지방노동관서 또는 공단에 대하여 하여야 할 보험에 관한 사무 등이다.

이처럼 고용보험 사무대행기관이란 행정력이 부족한 소규모 사업주의 보험사무처리 부담을 덜어주고 고용보험 가입을 촉진하기 위한 목적에서 1995년에 도입되었다. 2019년부터는 소규모 업체뿐만 아니라 사업장 규모에 관계없이 사업주로부터 위탁받아 고용보험 업무를 대행하고 있다. 30인 미만 사업주로부터 보험사무를 위탁받아 수행하는 경우 근로복지공단이 사업주를 대신하여 보험사무를 대행하는 경우 업무에 따라 징수사무대행지원금,[19] 피보험자관리등대행지원금[20]을 지급하고 있다. 2019년말 기준으로 보험사무를 대행하고 있는 기관은 4,408개소이다.

고용보험사무 대행기관은 고용산재보험료 징수법에 자격기준이 규정돼 있다. 구체적으로는 사업주 등을 구성원으로 하는 단체로서 특별법에 의해 설립된 단체, 민법 제32에 따라 고용노동부장관의 허가를 받아 설립된 법인, 관계 법률에 따라 주무관청의 인·허가를 받거나 등록 등을 한 법인(노무·세무·회계법인, 법무사회, 대한주택관리사협회 등), 공인노무사로서 2년 이상 직무를 행하고 있는 자, 개인 세무사로서 2년 이상 직무를 행하고 있는 자 중 고용노동부장관이 정하는 교육을 이수한 자이다.

2019년 기준으로 사무대행기관으로 등록한 숫자는 4,408개이며, 위탁 대상 전 산업의 사업장 2,359,526개 중 28.8%에 불과하다. 〈표 3-3〉에 제시돼 있는 것처럼 피보험자관리대행지원금 약45억원 수준이다.

고용보험 사무대행기관제도를 시행하는 목적이 중소 영세규모 업체의 고용보험 관련 업무를 경감하기 위한 목적이라는 점을 감안하면 미흡한 수준이다. 중소 영세 건설업체 등이 활용도를 높일 수 있는 방향으로 대행기관을 추가하는 방안이 모색되어야 할 것으로 판단된다.

19) 징수사무대행지원금은 상시근로자수 30명 미만인 사업주로부터 보험사무를 위임받아 보험료징수법 시행규칙 제2조의2에 따른 고용·산재정보통신망을 이용하여 보험료 신고를 하고, 보험료 및 그 밖의 징수금을 위임사업주에게 100분의 80 이상 납부하도록 한 경우에 한하여 지급된다. 지급기준은 위임사업주 1명당 16,000원, 연 2회 반기별 로 지급된다.

20) 피보험자관리등대행지원금은 상시근로자수 30명 미만 사업주로부터 보험사무를 위임받아 고용보험법 시행규칙 제7조에 따라 고용노동부장관이 설치·운영하는 정보통신망 또는 보험료징수법 시행규칙 제2조의2에 따른 고용·산재정보통신망을 활용하여 피보험자격취득 및 상실신고, 일용근로자의 근로내용 확인신고, 근로자의 고용 및 고용관계종료신고, 특수형태근로종사자 노무제공 신고, 특수형태근로종사자 명세변경신고를 한 경우 지급된다. 지급기준은 위임 사업주 1명당 12,000원이며, 4건 이상 신고 시 4,000원을 추가 지급하고 연 4회 분기별로 지급된다.

〈표 3-2〉 고용보험사무 위탁 현황(2019년)

(단위: 개소, %)

사무대행기관수	위탁 대상 사업장	위탁 사업장	위탁율
4.408	2,359,526	679,128	28.8

자료: 고용노동부(2020), 2020년판 고용보험백서.

〈표 3-3〉 고용보험사무 위탁 지원금 지급 현황(2019년)

(단위: 백만원)

계	징수사무대행 지원금	피보험자관리대행 지원금	보수총액신고대행 지원금	적용촉진장려금
9,464	376	4,472	3,676	651

자료: 고용노동부(2020), 2020년판 고용보험백서.

6) 소결

월별 부과·고지방식은 고용보험 업무부담 가중의 문제가 보완돼야 한다. 업무부담 경감의 현실적인 대안은 근로내역확인신고서의 신뢰도 제고라고 할 수 있다. 이를 위해서는 고용보험 신고에 대한 사업주과 근로자의 거부감을 해소할 수 있어야 한다. 또 다른 고용보험 업무 경감수단은 전자적 수단의 활용도를 제고하는 것이다. 이런 전제가 충족된다면 기존 방식을 월별 부과·고지방식으로 전환하는 과정에서 나타날 수 있는 시행착오를 최소화 할 수 있을 것으로 기대된다.

모든 변화가 그렇듯 개산 확정방식을 부과·고지방식으로 전환하는 상황도 하도급자에게 긍정적인 요소도 제공될 수 있을 것으로 판단된다. 〈표 3-4〉에서 제시하고 있는 것처럼 전문건설업자들은 월별 부과·고지방식에 대한 설문결과 찬성과 반대가 비슷했다.

공사금액 기준으로 전문건설업자는 하도급자로 생산에 참여하는 비중이 월등히 높다. 전문건설업자의 중요한 경쟁력 요소는 노무관리의 차별성에서 확보할 수 있다. 자신이 고용한 근로자의 고용보험을 스스로 관리하게 된다는 것은 노무에 관한 정보를 효과적으로 관리할 수 있고, know-how를 통제할 수 있는 장점이 있다. 이런 측면이 반영돼 월별 부과·고지의 설문에서 찬성과 반대가 대등한 비중을 보인 것으로 판단된다.

〈표 3-4〉 고용보험 징수체계 월별 부과납부방식 개편 찬반의견(전문건설업자)

(단위: 개, %)

구분	전체	대규모	중규모	소규모	정보 없음
합계	930 (100.0)	195 (100.0)	367 (100.0)	230 (100.0)	138 (100.0)
찬성	511 (54.9)	114 (58.5)	190 (51.8)	132 (57.4)	75 (54.3)
반대	419 (45.1)	81 (41.5)	177 (48.2)	98 (42.6)	63 (45.7)

자료: 대한전문건설협회(2019), 전문건설업 실태조사 분석보고서, 대한건설정책연구원

Korea Research Institute For Construction Policy

Ⅳ

특고 고용보험 적용의 검토과제

1. 특고에 대한 고용보험 적용 필요성 검토
2. 특고 고용보험 적용의 검토과제

제4장

특고 고용보험 적용의 검토과제

1. 특고에 대한 고용보험 적용 필요성 검토

1) 특고의 개념

고용보험은 근로자의 실업에 대비하고 취업을 촉진하기 위한 목적에서 운영되는 사회보험의 일종이다. 사회보험은 근로기준법에서 규정하고 있는 '근로자' 개념에 기초하여 발전해오고 있다. 고용보험은 근로자를 대상으로 하고 있고, 산재보험도 마찬가지다. 건강보험과 국민연금도 근로자는 직장가입자로 관리되고 있다.

근로자성이 모호한 특고를 고용보험 적용대상으로 포섭하는 것은 법리적으로는 다툼의 소지가 있다. 정책적인 목적이 더 강하게 작용한 결과라고 할 수 있다. 유럽의 여러 나라들은 특고의 근로자성이 모호한 상태이지만, 사회적인 보호 필요성을 인정하고 법원 판결이나 법 제정 또는 개정을 통해서 보호를 강화하고 있다.

헌법재판소도 특고의 노동조건에 대한 법적 보호 필요성은 인정하면서도 사업주에 종속적인 관계가 인정되는 근로자 보호를 목적으로 만들어진 근로기준법을 그대로 적용할 수 없다고 판단했다.[21]

헌재의 결정은 비록 노무를 제공하는 행위가 근로자와 유사하다 하더라도 그에 근거하여 곧바로 근로기준법상의 근로자와 동일하게 사회보험과 노동관계법의 보호대상이 되는 것은 아니라는 의미로 해석할 수 있다.

법원도 레미콘 운송기사에 대한 판결을 통해서 특고의 근로자성을 부인하는 입장을 견지하고 있다.

특고의 개념 및 범위에 관해서는 산재보험법과 대법원 판례, 헌재 결정과 다른 주장이 제시되기도 했다.[22] 2012년 국민권익위원회는 '특수형태근로종사자 권익보호방안'에서

21) 헌재 2016. 11. 24. 결정 2015헌바413.
22) 이하 특고의 범위에 관한 국민권익위원회의 의견은 박은정(2018)을 참조하여 정리하였다.

경제법으로만 보호하는 것은 효과적이지 못한 측면이 있으므로 공정한 노무계약 체결을 위한 표준노무계약서 도입과 같은 방식을 취하는 것이 필요하다는 의견을 제시했다.

2017년 5월 국가인권위원회는 특고의 노동3권 보장을 위해 별도의 법률 제정 또는 노조법상 근로자에 특고가 포함될 수 있도록 개정하는 권고를 했다. 인권위는 2007년에도 특고가 개별적·집단적 권리 및 사회보장적 보호를 받을 수 있도록 법률을 제정하라는 권고를 했다.

(1) 현행 법령의 특고에 대한 보호조항

현행 산업재해보상보험법(이하 산재보험법)상 근로자도 근로기준법의 근로자와 동일하다. 이 경우 사업장에서 노무를 제공함에도 산재보험법의 보호를 받지 못하는 사람이 있을 수 있다. 이를 방지하기 위하여 산재보험법은 제125조에서 특고에 대한 특례를 규정하고 있다. 제1항은 계약의 형식과 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 근로기준법 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 사람으로 제1호와 제2호 모두에 해당하는 사람 중 대통령령으로 전하는 직종[23]에 종사하는 사람이 제공하는 노무를 제공받는 사업은 산재보험법의 적용을 받는다.

현재 산재보험법 시행령에 의해 특고로 인정된 9개 직종은 보험설계사, 콘크리트믹서트럭 운전사, 학습지 교사, 골프장 캐디, 택배기사, 퀵서비스 기사, 대출모집인, 신용카드 회원 모집인, 대리운전기사 등이다.[24]

산재보험법령에 의해 산재보험 가입 대상이 되는 특고는 9개 직종이다. 9개 직종 중 사업자등록을 하는 직종은 콘크리트믹서운전자와 택배기사이며, 이들은 차량을 소유하고 있는 경우가 많다. 소득세 신고는 종합소득세 신고를 하고 있다.

경제활동인구조사 부가조사는 임금근로자만을 대상으로 조사되는데, 이 조사에서 특고는 2018년 기준으로 506천명이었다. 2004년 709천명 수준에서 감소하는 추세를 보이고 있다.

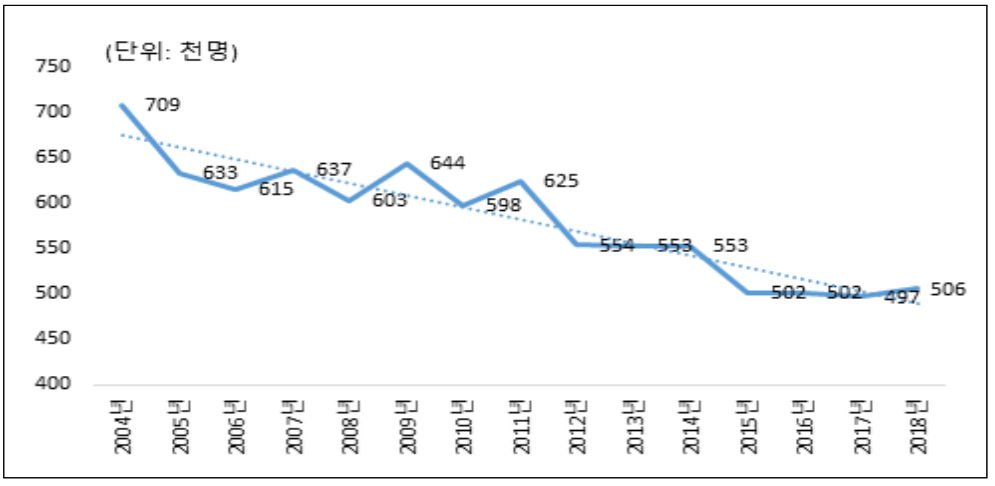
23) 산재보험법 시행령 제125조 제2호는 건설기계관리법 제3조 제1항에 따라 등록된 건설기계를 직접 운전하는 사람이다. 따라서 현행 27종의 건설기계 운전자는 특고의 범위에 포함된다고 할 수 있다.

24) 박은정(2018)은 산재보험법 제125조가 규정한 특고는 개념적 특징을 갖고 있는 일부 직종들을 집합적으로 지칭하는 도구적 대리표현이지 특정한 노동의 형태 또는 특성을 드러낼 수 있는 일반적인 개념은 아니라고 주장했다.

〈표 4-1〉 산재보험 적용 특고 9개 직종의 소득 신고 · 납부 개요

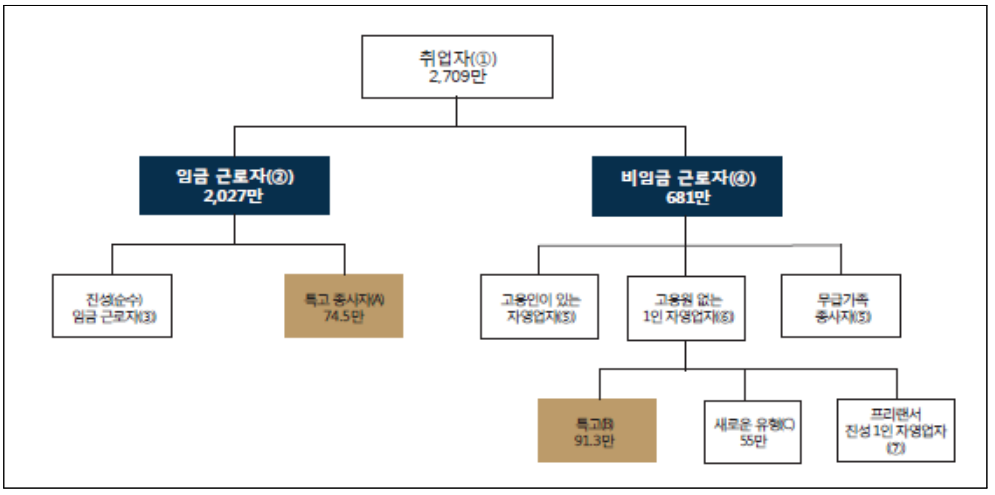
직종	사업 등록	보수지급 사업자	산정기준	지급 주기	소득 신고 · 납부		
					증빙	신고납부	주기
보험설계사	X	보험회사 (대리점)	모집수당 계약유지수당 등	매월	계약서 지급명세서	원천징수 연말정산 종합소득	매월 2월 5월
학습지 교사	X	학습지회사 (대리점)	회원관리 수수료	매월	계약서 지급명세서	원천징수 종합소득	매월 5월
콘크리트믹서 운전자	○	레미콘제조사 운송전문회사	(회당)운송비	매월	세금계산서	종합소득	매월 5월
골프장 캐디	X	고객(골프장)	(라운드)캐디피	회당	-	X	
택배기사	○	택배회사/ 대리점	(개당)운송비	매월	세금계산서	종합소득	
퀵서비스 기사	X	퀵서비스업체	(개당)운송비	매월, 매주 등	-	원천징수 종합소득	정산시 5월
대출 모집인	X	금융회사 대출모집법인	계약당 수수료	매월	계약서 지급명세서	원천징수 종합소득	매월 5월
신용카드 모집인	X	신용카드사	건당 수수료	매월	계약서 지급명세서	원천징수 종합소득	매월 5월
대리운전기사	X	대리운전업체	건당 수수료	수시	-	원천징수 종합소득	정산시 5월

자료: 이병희(2020), 전국민고용보험과 한국형 실업부조, 사람중심 경제, 전국민 고용안전망 구축 방안 토론회 자료집.



주: 1. 통계청 경제활동인구조사 부가조사의 특고규모를 바탕으로 작성.
2. 연구자는 경제활동인구조사 부가조사는 임금근로자만을 대상으로 하고 있어 특고 규모가 과소추정되었다고 주장하였음.
자료: 정흥준(2019), 특수현태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근, 고용 · 노동브리프 제88호.

[그림 4-1] 특고 규모 추이



자료: 정흥준(2019), 특수현태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근, 고용 · 노동브리프 제88호.

[그림 4-2] 특고 규모 추정

경제활동인구조사 부가조사의 결과를 기반으로 한 특고의 규모와 달리 정흥준(2019)은 새로운 접근으로 특고 규모를 추정했다.[25] 특고를 임금근로자와 비임금근로자 사이에 존재하는 것으로 판단했다. 이렇게 추정된 특고는 40세 이상 60세 미만에 다수가 분포하는 것으로 제시했다. 40세에서 49세 연령대의 비중은 27.4%, 50세에서 59세까지 연령대 비중은 26.4%였다.

〈표 4-2〉 연령대별 특고

구분	인원	비율
합계	1,659,008	100.0
15~19세	19,554	1.2
20~29세	221,870	13.4
30~39세	221,122	13.3
40~49세	454,749	27.4
50~59세	438,660	26.4
60세 이상	303,054	18.3

자료: 정흥준(2019), 특수현태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근, 고용 · 노동브리프 제88호.

정흥준(2019)이 추정한 특고는 산재보험법 및 시행령의 특고 규모에 비해 확장된 개념

25) 정흥준(2019)은 경제활동인구조사와 동일하게 30,000여 개의 표본조사를 실시했다. 설문조사를 실시하기 전 4단계로 조사과정을 설계하고 취업자 중 임금근로자에서 진성 임금근로자를 제외하고, 비임금근로자 중 고용인을 둔 자영업자, 무급가족종사자, 프리랜서 및 진성 1인 자영업자를 제외한 규모를 특고로 추정했다.

이며, [그림 4-2]에서 제시하고 있는 것처럼 임금근로자로 분류될 수 있는 특고는 74.5만명, 비임금근로자로 분류될 수 있는 특고를 91.3만명으로 제시했다.

특고들 간 상당한 이질성을 보인다고 주장했다. 임금근로자에 해당하지만 진성 임금근로자가 아닌 특고의 직업군과 비임금근로자 중 특고에 해당하는 특고 직업군을 각각 10개로 구분했는데, 임금근로자에 포함될 수 있는 특고 중에는 건설관련업이 15.6% 비중으로 가장 높았다. 비임금근로자 중 특고에 해당하는 직업군에서 레미콘 운전기사와 택배·덤프기사는 7.9%의 비중인 것으로 제시했다.

〈표 4-3〉 임금근로자로 응답한 특고의 직업군

연번	임금근로자 중 특고 직업군	비율	1인 자영업자 중 특고 직업군	비율
1	건설관련업	15.6	보험설계사	20.7
2	각종 강사업	14.0	판매업	10.0
3	가사도우미	7.7	택배 · 덤프 · 레미콘 운전기사	7.9
4	간병인, 요양보호사	5.3	학습지 교사	5.0
5	건축 인테리어 관련업	5.0	방과후 강사	5.0
6	판매업	4.7	다양한 형태의 단순노동	4.8
7	육아도우미	4.2	화물기사	4.3
8	다양한 형태의 단순노동	3.0	학원강사	4.2
9	택배, 포장물류	2.8	각종 스포츠 강사	3.8
10	방과후 강사, 보조교사	2.8	대리운전 기사	2.9

자료: 정흥준(2019), 특수현태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근, 고용 · 노동브리프 제88호.

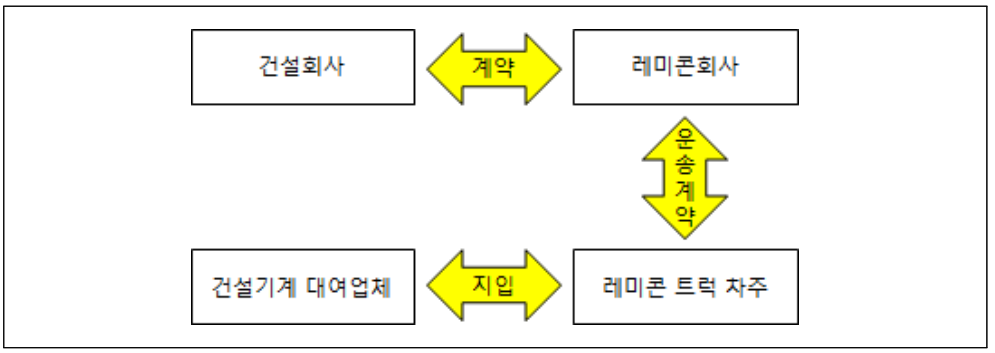
(2) 레미콘 운송기사

산재보험법령에서 산재보험 가입 대상인 건설기계는 레미콘 운송기사이다. 레미콘(REMICON: Ready Mixed Concrete)은 시멘트, 골재, 혼화재를 사용하여 생산된 반제품 상태를 콘크리트이다. 생산공장에서 만들어진 레미콘은 굳지 않은 상태에서 콘크리트 믹서 트럭이나 에지테이터 트럭을 이용하여 건설현장에 공급된다.

레미콘은 시멘트가 물과 반응하기 전에 제조 · 운반 · 타설의 모든 공정이 완료되어야 한다. 이에 따라 레미콘은 제품 생산 후 90분 이내에 도달할 수 있는 거리가 영업권으로 인식되고 있다. 또한 공사에 사용되는 경우 일정한 품질을 확보하기 위해서는 이어치기 등 계획적인 시공이 가능하도록 레미콘 공급이 이루어져야 한다.

레미콘은 재고가 발생할 수 없는 특징이 있다. 생산된 후 일정한 시간이 흐르면 상품가치가 사라진다. 따라서 레미콘 수요자가 요구하는 일자 및 시간에 맞춰 공급이 이루어져야 한다. 이런 점에서 레미콘 회사의 공급시기와 시간을 지정하는 것은 불가피하다고 할

수 있다. 레미콘 운송기사의 일반적인 계약구조는 [그림 4-3]에 제시돼 있는 것과 같다.



자료: 고용노동부(2017), 특수형태근로종사자 근로실태 파악 및 법적 보호방안 연구, 한국노동연구원.

[그림 4-3] 레미콘 운전기사의 계약구조

2) 특고에 대한 고용보험 적용 필요성

특고에 대한 고용보험 적용 확대 필요 여부는 근로자성를 기준으로 검토되어야 한다. 법리적으로 고용보험은 근로기준법과 동일한 근로자 정의에 기반하고 있기 때문이다.

다만 법리적으로 근로자에 해당하지 않아도 근로자와 동일한 위험에 처할 수 있어 보호가 필요하다는 주장도 설득력을 얻고 있다. 이런 측면에서 산재보험에 피보험자로 포함되었다고 할 수 있다. 즉 근로자성이 인정되지 않지만, 근로자와 동일한 현장에서 같은 재해위험에 노출된 상태에서 업무를 수행하므로 보호의 필요성이 인정되었다.

(1) 근로자성

박은정(2018)은 노동법적 영역에서 특고에 대한 논의가 형성되기 위해서는 근로자성이 인정되어야 한다는 주장을 제기했다. 특고는 근로자성을 갖고 있으며, 독립적 자영업자로서의 성격도 갖고 있다고 보았다.

이에 비해 사회보험법제는 노동법제에 비해 국가의 정책적 의지가 자율적으로 형성될 수 있는 영역이라고 할 수 있고, 특고에 대해 사회보험을 통한 법적 보호가 제공될 수 있다는 주장도 제기했다.

박은정(2018)의 주장은 특고가 노동법적 보호의 대상이 되기 위해서는 근로자성이 인정되어야 하지만, 사회보험의 보호에서까지 근로기준법상의 근로자성이 인정되어야 하는

것은 아니라는 주장이다. 또한 특고에 대해서 노동법적 보호가 필요한 이유는 근로자성이 있기 때문이라는 의견을 제시했다.

특고가 노동조합법상 노조를 설립할 수 있는 근로자의 지위를 갖는 것과 근로기준법상 근로자로서 보호의 대상이 되는지는 별개의 문제라고 할 수 있다. 산재보험법에 의해 특고로 인정되는 9개 직종의 하나인 골프장 캐디에 대해서 대법원은 근로자에 해당하는 것으로 보기 어렵지만, 노동조합법상 근로자에는 해당한다는 판결을 했다.

강성태(2007)는 자영업자의 외양을 갖고 있으면서 실질적으로는 근로자와 유사한 특성을 보이는 것이 특고라고 정의하였다.

정흥준(2019)는 특고가 주목을 받고 있는 이유를 '근로자성'을 둘러싼 견해의 대립이 있기 때문이라고 보았다. 특고는 임금근로자의 성격을 갖고 있으나, 계약의 형식이 위·수탁계약을 체결하므로 개인사업자로 분류되고 있어 노동법적 보호의 대상에서 제외돼 있는 것으로 이해하였다.

그리고 2017년 기준으로 7개 직종에 대한 실증적인 접근을 시도하여 고용보험 미적용 비율이 91.1%이고, 1개 업체에 종속된 비율이 66.3%이고 설문응답자의 2/3은 사업주가 업무를 결정한다는 결과를 제시했다. 결과적으로 근로자성이 강하다는 의견을 제시했다.

이병훈 외(2013)는 특고는 정체성의 혼란과 이해관계의 갈등을 겪고 있으며, 혼란과 갈등의 원인은 근로자성이 법적으로 인정되지 못하고 있기 때문이라고 주장했다.

김인재(2009)는 자영업자에 가까운 특고와 근로자성이 강한 특고를 구분하여 별도의 법적 보호가 필요하다는 의견을 제안했다.

윤애림(2012)은 보험설계사, 콘크리트믹서트럭 운전사, 학습지교사, 골프장 캐디, 택배기사, 전속된 퀵서비스 기사 등 6개 직종은 근로자에 가까운 특고라고 주장하고, 이들에 대해서는 산재보험뿐만 아니라 근로자로 인정해야 한다고 주장했다.

선행연구를 수행한 연구자들은 대부분 특고의 법적 보호를 강화하기 위한 측면에서 접근이 이루어졌다. 이에 따라 사회보험법적 보호는 부족하지만 산재보험과 고용보험 적용으로 실현되고 있다는 판단이다. 다만 노동법적 보호의 필요성이 있음에도 아직까지 실현되지 못하고 있어 개선이 필요하다는 입장을 견지하는 연구가 대다수이다.

노동법적 보호는 근로자성이 인정되어야 하며, 근로자는 근로기준법에서 정하는 근로자여야 한다. 그런데 근로기준법은 강행규정의 성격이 강한 특성이 있다. 따라서 근로기준법의 근로자성을 충족하는 것은 현실적으로 어려운 실정이라고 할 수 있다.

이와 달리 판례의 태도는 특고의 근로자성을 부정하는 판결이 유지되고 있다. 대법원은

레미콘 기사와 관련된 판결에서 특고의 근로자성을 부정하는 태도이며, 근거로는 다섯 가지를 제시하고 있다.[26]

첫째, 레미콘회사가 운송기사에게 하는 운반지시가 일방적으로 결정된 것이라고 할 수 없다. 레미콘회사와 운송기사는 도급계약의 당사자이며, 도급계약의 성질에 비추어 의무이행 주체인 운송기사가 당연히 수행해야 할 업무에 해당한다.

둘째, 레미콘 운송기사들은 복귀시간 및 복귀 여부의 자율성이 있다. 사용자와 근로자 사이에서 나타나는 일정한 종속관계가 아닌 도급관계여서 복귀시간 및 복귀 여부를 스스로 결정할 수 있다.

셋째, 레미콘 운송기사는 제3자를 고용하여 업무를 대행시킬 수 있다. 도급계약에 의해 체결된 의무이행을 레미콘 기사가 할 수도 있고, 레미콘 운반의 도급계약 당사자가 제3자를 고용해도 된다. 도급계약이라는 측면에서 의무이행이 이루어지면 되므로 레미콘회사에 종속된 근로계약 당사자가 아니라고 할 수 있다.

넷째, 레미콘 운송기사는 레미콘 트럭의 소유권을 보유하고 있고, 관리도 스스로 한다. 레미콘회사가 제공한 트럭을 사용하여 노무를 제공하는 관계가 아니며, 보유한 차량으로 도급계약을 수행하는 관계이다.

다섯째, 취업규칙, 복무규정, 인사규정 등의 적용을 받지 않는다. 레미콘회사의 근로자라면 당연히 적용되어야 할 제 규정들이 적용되지 않는다는 점에서 근로자로 인정되지 못하고 있다.

근로기준법상 근로자성에 대한 기본적인 원칙을 제시한 판결이라고 평가되는 대법원 94다 22859 판결에서는 원고가 피고로부터 작업에 필요한 장비나 자재를 지급 받았고, 매일 작업보고를 하였으며, 피고가 원고들을 산재보험에 가입시킨 사실이 있다 하더라도 근로기준법상 근로자라고 할 수 없다고 판시했다.

이 소송의 원고는 사업자등록증을 가지고 있는 독립된 사업자로 피고 회사와 공사 하도급계약을 체결하고 계획된 공정이 진행되었을 때와 공사 완료 시 노임을 받기로 하고 공사를 마침으로써 임금채권을 취득했고, 원고들은 피고 회사의 개별적인 지휘·감독을 받지 않고 각자 도급받은 공사를 각자가 고용한 근로자를 지휘·감독하여 시행하였다. 피고 회사로부터 장비와 자재를 지급받아 사용하고, 산재보험에도 가입되었다 하더라도 독립된 사업자로 보는 것이 타당하며, 원고들이 수령하였거나 수령할 보수도 도급계약의 대가

26) 대법원 판례에서 제시하는 레미콘 운송기사의 근로자성을 부정하는 논거는 고용노동부(2017), 특수형태근로종사자 근로실태 파악 및 법적 보호방안 연구, p.90을 참고하였다.

이지 임금은 아니라고 판시했다.

〈판례〉 대법원 94다 22859 판결 요지
근로기준법상의 근로자 여부는 계약의 형식이 아닌 실질이 근로자가 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하는 지 여부이다. 종속적인 관계의 유무는 업무의 내용이 사용자에 의하여 정하여 지고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며 업무수행과정에서 상요자로부터 구체적, 개별적인 지휘 · 감독을 받는지 여부, 사용자에 의하여 근무시간과 근무장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부, 근로자 스스로 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 업무의 대체성 유무, 비품이나 원자재, 작업도구 등의 소유관계, 보수의 성격이 근로자체의 대상적 성격이 있는지 여부와 기본급이나 고정급이 정하여져 있는지 여부 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로제공관계의 계속성과 사용자에의 전속성의 유무와 정도, 사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의하여 근로자로서의 지위를 인정받는지 여부, 양 당사자의 경제 · 사회적 조건 등을 종합적으로 고려하여 판단되어야 한다. 원고들이 피고와 하도급공사계약을 체결하고 각자 도급받은 공사를 각자가 고용한 근로자를 지휘·감독하여 시행하였다. 피고 회사로부터 공사에 필요한 자재와 장비를 지급받아 사용하고, 피고에 의해 산재보험에 가입됐고 매일 작업을 피고에게 하였다고 하더라도 독립된 사업자로 보는 것이 타당하다고 판단했다. 그리고 피고는 사업자등록증을 갖고 있는 독립된 사업자들이다. 이런 점들을 종합적으로 판단할 때 원고들이 주장하는 근로기준법상 근로자로 인정할 수 없다.

대법원 94다 25589 판결 이후 특고의 근로자성에 대한 판례의 태도가 유지되었다. 이후 2006년 12월 7일 선고된 2004다 29736 판결은 종합반 학원 강사들의 퇴직금 판결이었다. 학원강사들이 피고인 학원장을 상대로 해고 여부를 다투는 소송이었는데, 대법원은 근로기준법상 근로자에 해당한다고 보았다.

박찬임 외(2016)의 연구에서는 2004다 29736 판결(이하 2004 판결)은 94다 25589 판결(이하 1994 판결)이후 법원의 입장으로 유지되어오던 특고의 근로자성 판단의 기준에 변화가 있었던 판결이라는 평가를 했다.[27] 연구자들은 선행연구의 주장을 인용하여 사용종속성에 대한 판례의 태도가 변화했다고 보았다.

이런 변화는 사용종속성에 관한 판시에서 나타난다. 1994 판결은 사용종속성을 "업무수행과정에 있어서도 사용자로부터 구체적, 개별적인 지휘 · 감독을 받는지 여부"를 판단의 근거로 제시했다. 이에 비해 2004 판결은 사용종속성을 "상당한 지휘 · 감독"으로 표현하여 사용자의 지휘 · 감독이 노무제공 과정에 대한 통제보다 결과에 대한 통제로 변화

27) 두 판결의 요지는 동일하다. 학원강사들의 퇴직금을 다투는 소송에서는 다른 사업장에 대한 노무제공 가능성의 제한, 그리고 무엇보다 학원의 수강생수와 무관하게 정해진 강의시간수에 시간당 일정액을 곱한 금액을 보수로 받은 사실 등에서 차이를 보인다. 이렇게 볼 때 박찬임 외(2016)에서 주장하는 것처럼 특고의 근로자성 판단에 관한 기존 판례의 변화 움직이라고 판단하는데 의문이 제기될 수 있다.

하고 있는 것을 발견할 수 있다고 했다.

또한 2004 판결은 "노무제공자가 스스로 비품·원자재나 작업도구 등을 소유하거나 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지", "노무 제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지"를 근로자성의 판단기준으로 삼은 점에서 1994 판결에 비해 경제적 종속성을 더 고려한 것으로 평가되고 있다.

그밖에 사용종속성의 실질적 징표와 사용자가 일방적으로 결정할 수 있는 부수적 징표를 구분하고, 이들 간 비등가성을 인정했다고 평가했다.

〈판례〉 대법원 2004다 29736 판결 요지
근로기준법상의 근로자 여부는 계약의 형식이 아닌 실질이 근로자가 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하는 지 여부이다. 종속적인 관계의 유무는 업무의 내용이 사용자에 의하여 정하여 지고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며 업무수행과정에서 상요자로부터 구체적, 개별적인 지휘·감독을 받는지 여부, 사용자에 의하여 근무시간과 근무장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부, 근로자 스스로 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 업무의 대체성 유무, 비품이나 원자재, 작업도구 등의 소유관계, 보수의 성격이 근로자체의 대상적 성격이 있는지 여부와 기본급이나 고정급이 정하여져 있는지 여부 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로제공관계의 계속성과 사용자에의 전속성의 유무와 정도, 사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의하여 근로자로서의 지위를 인정받는지 여부, 양 당사자의 경제·사회적 조건 등을 종합적으로 고려하여 판단되어야 한다. 학원강사들은 출근시간과 강의시간, 강의장소의 지정, 사실상 다른 사업장에 대한 노무 제공 가능성의 제한, 강의 외 부수 업무 수행 등에 관한 사정과 그들이 시간당 일정액에 정해진 강의시간수를 곱한 금액을 지급받았을 뿐 수강생수와 이에 따른 학원의 수입 증감이 보수에 영향을 미치지 아니하였다는 사정 등에 비추어 볼 때 근로기준법상 근로자에 해당한다. 비록 학원강사들이 학원측과 매년 '강의용역제공계약'이라는 이름의 계약서를 작성하였고 일반 직원들에게 적용되는 취업규칙 등의 적용을 받지 않았으며 보수에 고정급이 없고 부가가치세법상 사업자등록을 하고 근로소득세가 아닌 사업소득세를 원천징수당하였으며 지역의료보험에 가입하였다고 하더라도 근로자성을 부인할 수 없다.

특고의 근로자성 판단은 외부로 나타나는 계약관계가 아닌 실질을 기준으로 판단되어야 할 사안이라고 할 수 있다.

노동법제는 근로자성의 판단 기준은 사회보험법제와 경제법제에 비해 엄격하게 판단되는 것으로 볼 수 있다. 따라서 제시된 두 판례에서 근로자성에 대한 판단은 고용보험을 논의하는 과정에서의 근로자성 판단보다 엄격하다.

사회보험법제의 근로자성 판단이 노동법제와 비교하여 완화될 수 있다고 하더라도 근

로자와 사업자를 구분하는 기준은 크게 다르지 않다고 할 수 있다. 특고에 대한 사회보험적 보호의 필요가 매우 중요하다고 해도 그와 같은 사유로 근로자성이 확대되는 것은 타당하지 않다고 할 수 있다. 따라서 향후 고용보험 적용대상이 특고로 확대되더라도 근로자와는 다른 접근과 운영이 될 수 있도록 설계되는 것이 합리적이라고 할 수 있다.

(2) 전속성

특고의 인정 여부에 관해서 산재보험법은 제125조 제1항 제1호에서 "주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것"을 명시적으로 규정하고 있어 전속성을 특고 판단의 기준 가운데 하나로 보고 있다.[28]

판례도 특고의 판단기준으로 '전속성'을 중요하게 고려하고 있다. 대법원 2018년 4월 26일 선고 2016두 49372 판결에서 원심판단이 산재보험법상 특고에 관한 법리를 오해하여 특고의 요건인 '전속성' 등에 관하여 필요한 심리를 다하지 아니하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다고 판단했다.

대법원 2018년 4월 26일 선고 2017두 74719 판결에서 배달원이 다른 배달업체의 스마트폰 애플리케이션을 이용할 가능성이 있다는 사정만으로 전속성을 부정할 수 없다고 판시했다.

이처럼 산재보험법, 그리고 산재보험법 특고 요건의 판단에 있어 법원은 전속성을 기준으로 활용하고 있다.

고용노동부의 의뢰로 수행된 정흥준 외(2017) 연구에 의하면 레미콘 운송기사들은 전속성이 매우 높다는 면담조사 결과를 제시하고 있다. 연구자가 면담조사를 위해 방문한 레미콘 업체는 운송기사의 겸업을 허용하지 않고 있고, 이에 따라 50명이 넘는 운송기사 중 겸업은 한 사람도 없었다. 레미콘은 레미콘 업체가 주문을 받아 운송기사와 도급계약을 체결하는 구조도 전속성이 나타나는 이유라고 할 수 있다.

(3) 레미콘 운송기사 판결

① 근로자성 부인: 대법원 선고 2005다 64385 판결

이 판결은 레미콘 차주 겸 운송기사의 근로자성을 다투는 소송이었다. 대법원은 판시에

28) 다른 요건인 제2호는 "노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것"으로 규정하고 있다.

서 일정부분 구체적인 지휘·감독이 있다는 사실을 인정했다. 이런 사실은 레미콘 운반도급계약의 성질상 당연히 요구되는 것이므로 사용자에 의해 일방적으로 정해진 것이라고 볼 수 없다고 판단했다.

레미콘을 필요로 하는 현장으로부터 공급 주문을 받는 주체는 레미콘 회사이며, 회사가 운반도급계약의 당사자에게 운반장소를 지정하여 운송을 위탁하는 것은 계약이행을 위한 기본적인 내용이라고 법원은 판단했다. 레미콘 제조회사는 타설시간을 스스로 조정할 수 없고 수요자의 요구에 맞추어야 하므로 회사는 레미콘 운송기사에게 구체적인 출하시간을 알려 줄 수밖에 없다는 점도 인정했다.

이밖에 운송기사의 복장이나 차량관리를 통제하는 것은 레미콘 회사의 이미지와 제조회사 식별을 위한 목적이며 회사와 운송기사 간 양해된 것으로 보인다는 주장에 대해서도 법원은 수긍했다.

회사가 레미콘 운송기사의 독립성을 일정부분 제한한 것은 레미콘 품질과 관련되며, 운송기사들의 복귀시간이 정해져 있지 않았다는 점, 운송기사가 제3자를 고용하여 도급계약을 수행하게 할 수 있다는 점, 운송기사가 차량을 소유하고 관리를 했다는 점, 회사의 취업규칙, 복무규정 등의 적용을 받지 않고 기본급이나 고정급이 정해져 있지 않았다는 점, 근로소득세가 원천징수되지 않고 레미콘 운송차주들이 각자 사업자등록을 하여 납부한 점 등을 모두 감안하면 근로기준법상 근로자로 볼 수 없다고 판시했다.

② 근로자성 인정: 대법원 선고 2007두 94714 판결

사업주로서의 외관 갖추었고 사업소득세와 부가가치세를 납부한 점, 그리고 회사의 취업규칙, 복무규정, 인사규정 등의 적용을 받지 않고 국민연금과 의료보험도 회사와 관계없이 개별적으로 가입한 사정이 있다 하더라도 이런 사정들이 실질적인 노무제공 실태와 부합하지 않거나 사용자인 회사가 경제적으로 우월한 지위에서 임의로 정할 수 있는 사항들이라고 판단했다. 그리고 이런 사정들은 회사가 최소한의 책임만을 부담하면서 근로자를 사용하기 위한 위장도급의 형식을 취한 것에 불과하므로 근로자성이 없다고 할 수 없다는 판단을 했다. 이 판결에서는 화물차량이 회사로부터 무상으로 제공되었다는 사정을 판단에서 중요하게 고려했다고 할 수 있다.[29]

29) 정흥준(2017)은 레미콘 운송기사들이 레미콘 트럭을 소유하게 된 것은 레미콘 업체들의 주도 하에 확립된 관행이며, 이는 레미콘 업체들이 자본 보유로 인한 위험을 회피하는 수단의 결과라고 주장했다. 레미콘 운송기사는 1990년대 이전까지 레미콘 회사에 소속된 직원이었는데, 1990년 중후반 건설기계의 과잉공급과 외

③ 레미콘 운송기사 판결의 검토

근로자성 부인 판결에서 레미콘 운송기사들이 사업자등록을 하고 각종 세금들을 자기 책임 하에 처리했다. 또한 차량의 소유와 관리도 스스로 하였다. 다만 회사가 복장과 차량관리를 통제한 것은 회사의 이미지 관리와 다른 제조사와의 구별을 위한 것으로 양자간 양해가 이루어진 사항이라고 판단하고 있다. 특히 레미콘의 특성상 일정한 시간이 경과하면 품질이 저하되는 문제가 발생하게 되고, 건설현장의 수요자로부터 공급주문을 받는 주체가 레미콘 회사라는 점에서 운송기사의 독립성에 일부 제한이 있다하더라도 근로기준법상 근로자성을 부인할 수 있다는 판단을 했다.

근로자성 인정 판결은 회사로부터 화물차량이 제공되었다는 중요하게 고려했다고 할 수 있다. 이에 기초하여 회사와 레미콘 운송기사 사이에서 발생한 사정들은 회사가 비용 최소화를 위한 위장도급의 형태에 지나지 않는다는 결론에 이른 것으로 판단된다.

법원은 레미콘 운송기사의 근로자성 여부 판단에 있어 외형적인 계약관계보다 실질을 기준으로 활용하고 있다고 할 수 있다. 이처럼 실질을 기준으로 할 때 1인 사업주인 레미콘 운송기사의 근로자성을 인정하여 고용보험에 포함시킬 것인지 또는 근로자성이 부인되더라도 실업과 재취업 촉진이라는 목적을 달성하기 위하여 고용보험에 포섭해야 하는지가 명확하게 구분되어야 한다.

이런 구분이 명확하게 이루어져야 레미콘 수요자인 사업주와 운송기사의 보험료 부담이 합리적으로 제도화 될 수 있다. 아울러 보험료 산정을 위하 보수 또는 소득기준 설정의 문제와 취업과 실업의 경계가 불분명한 현실에서 실업 판단을 어떤 기준으로 할 것인지 등의 검토되어야 할 과제이다.

(3) 특고 고용보험 적용 필요성에 대한 소결

① 산재보험법의 특고

산재보험법령에서 인정하고 있는 보호 필요성이 있는 특고 9개 직종 중 근로자성이 강한 특고와 사업자성이 강한 특고를 구분하여 접근하는 것이 필요하다.

산재보험법은 근로자의 업무상 재해를 신속하고 공정하게 보상하며, 재해근로자의 재

환위기 상황에서 레미콘 업체들이 트럭을 운송기사에게 넘긴 후 임대차계약을 하여 운송업무를 맡겼다. 그 결과 레미콘 운송기사들은 1인 사업주로 1년 단위의 운반도급계약을 체결하고 있다고 주장했다.

활 및 사회복귀를 촉진하는 것이며, 근로자의 복지증진 사업을 시행하여 근로자를 보호하는 것이 시행의 목적이다. 이처럼 근로자 보호를 목적으로 하며, 목적이 재해로부터의 보호라는 측면에서 보험료는 전액 사업주가 부담하게 하고 있다.

특고는 근로기준법상 근로자에 해당되지 않는다. 이런 인식은 판례를 통해서도 확인되고 있다. 근로자는 아니지만 같은 사업장에서 동일한 재해위험에 직면하고 있고, 1인 사업자여서 재해 시 근로자와 비교하여 재활 및 사회복귀의 수단이 부재한 상황이다. 이를 개선하기 위한 정책적 목적이 강하게 작용하여 산재보험 대상이 되고 있다.

고용보험법은 실업의 예방과 고용의 촉진 및 근로자의 직업능력개발과 향상을 목적으로 한다. 또한 근로자가 실업을 당한 경우 생활에 필요한 생활급여를 제공하여 생활안정과 구직활동 촉진의 목적도 있다.

이처럼 산재보험법과 고용보험법은 근로자를 대상으로 하지만, 법의 목적이 다르다. 따라서 근로자라면 산재보험 적용 대상이면 곧바로 고용보험 적용대상이 된다. 그러나 특고는 근로자성에 대한 의문이 있고, 부정하는 판례가 다수인 상황이다.

이런 점들을 감안하면 특고에 대한 고용보험 적용은 산재보험법령에서 인정하고 있는 특고를 대상으로도 구분의 필요성이 있는 것으로 판단된다.

② 레미콘 운송기사

레미콘 운송기사의 근로자성을 판단하는 판례의 태도는 부인하는 견해가 더 많다. 근로자성을 인정하는 판례의 논거로서 중요하게 고려해야 하는 사실은 트럭을 회사가 제공했다는 것이다.

레미콘을 운송하는 업무에서 레미콘을 수송하는 트럭을 회사에서 소유하고 있고, 운송기사에게 운전하게 한 것은 외부로 들어나는 징표가 근로자에 가깝다는 판단을 할 수 있게 한다.

특고인 레미콘 운송기사의 근로자성을 판단하는 기준은 여러 가지가 사용되고 있고, 근로자성을 인정하는 판결이나 부인하는 판결이 동일하다. 레미콘 트럭을 운송기사인 특고가 소유한 경우는 근로자성이 부인되었다.

이런 점에서 레미콘 운송기사에 대해서는 근로자성이 부인되는 것이 타당하다고 할 수 있다. 그리고 근로자로 인정되지 못하는 상황에서 고용보험에 포섭하는 것은 법리와 별개의 정책적인 판단의 영역이라고 할 수 있다.

정책적인 목적에서 레미콘 운송기사에 대한 고용보험 가입이 허용된다고 해도 보험료 부담의 문제와 실업 인정과 실업급여 수급요건은 별도로 논의되어야 할 과제라고 할 수 있다. 고용보험 가입이 허용되었다는 이유만으로 근로자와 동일한 형식의 보험료 분담과 실업급여 수급은 형평성의 문제를 야기할 수 있다.

2. 특고 고용보험 적용의 검토과제

특고에 대한 법적 보호는 경제법제와 노동법제에서 각각 논의되고 있다. 경제법제적 접근은 특고의 자영업자성에 중점을 두고 있다. 대표적으로 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제23조 불공정거래행위금지규정에 특고를 거래상대방으로 하는 사업자에게 불공정행위를 금지시킨 것을 들 수 있다. 공정거래위원회의 '특수형태근로종사자에 대한 거래상 지위 남용행위 심사지침'(2007년 7월 제정)에도 같은 내용이 포함돼 있다.

특고에 대한 노동법적 보호는 근로자성에 기반을 두고 전개되고 있으며, 2000년대 초반부터 활발하게 진행되었다. 노동법적 보호의 필요성을 주장하는 접근에서는 특고에 대한 노동법적 보호를 특별법으로 제안하였다.[30]

1) 고용보험 대상 적격의 문제

특고의 근로자성을 수용하는 판례도 있으나, 다수의 판례는 특고의 근로자성에 대해서 부정하는 견해가 우세하다. 전술한 것처럼 산재보험과 고용보험은 목적이 다르며, 산재보험에서 보호하려는 대상에 포함되었거나 고용보험에서 보호의 대상이 되었다고 해서 곧바로 다른 사회보험법의 보호대상이 될 수 없다. 이런 점에서 특고에 대한 고용보험 필요성에 대한 논의와 고용환경 변화가 있다하더라도 법리적으로 적격성을 갖추지 못한 대상을 포함시키는 것은 문제가 있다는 판단이 가능하다.

특히 레미콘 운송기사는 산재보험법에서 특고로 인정하는 9개 직종 중에서도 사업자등록을 하는 사업자성격이 강한 특고라고 할 수 있다. 근로자로 인정되지 못하는 상황에서 실업에 대한 대비는 사적(射的) 보험을 통해서 이루어지는 것이 먼저라고 할 수 있다.

30) 노사정위원회 비정규특별위원회에서 공익위원이 제안한 '유사근로자의 단결활동에 관한 법률'이 있다. 이외에도 2006년 11월 13일 노동법학자가 중심이 돼 '특수형태근로종사자 보호입법(안)'이 제안되었다. 이 두 제안은 입법화에 이르지는 못했다.

이런 상황에도 불구하고 특고를 고용보험 적용대상으로 포함시키기 위해서는 사회적 공감대 형성이 선행되어야만 타당성이 확보될 수 있다. 근로기준법에서 정하고 있는 근로자로 인정되지 못하는 상황에서 노무 제공의 실질이 근로자와 동일하다는 이유로 고용보험 적용 대상이 된다며 다른 유형의 비근로자로 확장될 수밖에 없다.

자영업자도 고용보험에 가입할 수 있도록 개방하고 있으나, 이는 임의가입이 가능한 것이지 특고에 대한 논의처럼 의무가입과 보험료 부담까지 사업주와 분담하는 형태로 운영되는 것은 아니다.[31]

이런 상황은 전 국민 고용보험 적용이라는 정책방향에 부합하는 것으로 볼 수 있으나, 전 국민 고용보험 확대에도 현행 법령과의 조화는 필요하다.

2) 보험료 분담

(1) 자영업자 가입 및 수급요건

자영업자도 고용보험 가입이 허용되는데, 최소 1년간 가입하여야 수급요건이 된다. 실업급여 수급은 매출액 감소, 적자지속, 자연재해 등 불가피한 사유로 폐업한 경우에 가능하다. 다만 법령위반으로 인한 허가취소, 영업정지, 본인의 중대한 귀책사유로 인한 폐업은 수급자격이 제한되게 된다.

〈표 4-4〉 자영업자 등급별 월 보험료 및 실업급여 수준

등급	기준보수	월보험료(2.25%)	월급여액
1등급	1,820,000원	40,950원	1,092,000원
2등급	2,080,000원	46,800원	1,248,000원
3등급	2,340,000원	52,650원	1,404,000원
4등급	2,600,000원	58,500원	1,560,000원
5등급	2,860,000원	64,350원	1,716,000원
6등급	3,120,000원	70,200원	1,872,000원
7등급	3,380,000원	76,050원	2,028,000원

31) 고용산재보험료징수법 제49조의2 제1항은 “근로자를 사용하지 아니하거나 50명 미만의 근로자를 사용하는 사업주로서 대통령령이 정하는 요건을 갖춘 자영업자는 근로복지공단의 승인을 받아 자기를 이 법에 따른 근로자로 보아 고용보험에 가입할 수 있다.”고 규정하고 있다.

자영업자들은 고용보험료를 전액 자부담으로 납부하고 있다. 7개 등급으로 구분된 기준보수에 2.25%의 보험요율을 곱해서 산정되며, 등급은 자영업자가 선택하게 된다. 보험료 부담액에 비례하여 월급여액도 7등급으로 나뉘어져 있다.

〈표 4-5〉 자영업자 피보험기간별 실업급여 소정일수

구분	1년 이상~3년 미만	3년 이상~5년 미만	5년 이상~10년 미만	10년 이상
2019년 10월 1일 이전	90일	120일	150일	180일
2019년 10월 1일 이후	120일	150일	180일	210일

(2) 특고의 보험료 부담

특고가 완전하게 근로자로서 인정되지 못하는 상황에서 고용보험료를 근로자와 동일하게 부담시키는 것은 형평성의 측면에서 타당하지 못하다. 특고와 계약을 체결한 사업주에게 과도한 부담이며, 유사한 자영업자의 자부담에 비해서도 형평성이 저해되는 상황이다.

그런데 특고에 대해서는 사업주와 특고가 절반씩 보험료를 부담하는 방향의 논의가 진행되고 있다. 1인 사업자인 특고도 자영업자의 범주에 포함된다. 그럼에도 불구하고 특고에 대해서는 보험료를 사업주와 분담하는 것에 대한 합리적인 논거가 부족하다. 특히 사업자적인 성격이 강한 특고에 대해서는 더욱 그렇다고 할 수 있다. 이런 문제제기에 대한 해소가 전제되어야 한다.

3) 실업급여 수급의 형평성 문제

1인 사업자인 특고도 자영업자에 포함된다. 특고와 자영업자 간 고용보험료 부담이 다른 것은 형평성 문제가 제기될 수 있다.

실업급여 수급에서는 근로자인 피보험자와의 형평성 문제가 있을 수 있다. 특고는 취업과 실업의 경계가 명확하지 않다. 또한 도급계약을 이행하는 형식으로 노무 제공이 이루어지므로 실업급여와 소득액을 비교하여 노무의 제공 여부를 결정하는 도덕적 해이가 발생할 여지도 있다.

4) 특고의 고용보험 가입 거부에 대한 대응의 문제

특고에 대해서 고용보험 적용이 되는 경우에도 여러 문제가 발생할 수 있다. 특히 고용보험에 가입해야 하는 특고가 가입을 거부하는 경우 신고누락이 되고, 과태료 부담은 보험가입자인 건설업자에게 돌아간다.

특고에 대한 고용보험 적용은 법리적인 요건을 충족하기보다 정책목적이 반영된 것이라고 판단된다. 즉 특고의 근로자성과 건설업자에 대한 전속성이 없는 상황에서 고용보험 가입 시 강제할 수 있는 수단이 근로자에 비해 미비하다.

특고는 현재 소득에 대한 선호가 높아서 또는 다른 이유로 고용보험 가입을 거부할 수 있고, 이런 거부행위에 대한 사업주의 대응방안이 부재하다는 것은 해결방안이 검토되어야 할 과제이다.

5) 도덕적 해이의 문제

고용보험에 가입하는 경우 근로자와 달리 실업과 취업의 경계가 불분명하다. 특고가 자의적으로 실업을 선택해도 이를 확인할 수 있는 현실적인 수단이 없는 상황이다.

보험 가입이전과 이후 피보험자의 행태가 달라지는 것은 전형적인 도덕적 해이의 양상이다. 특히 보험료 분담을 절반만 하는 것으로 논의되고 있는 상황은 도덕적 해이를 더욱 부추길 수 있는 상황이다. 실업급여 수급규모와 특고로 노무를 제공했을 때 기대되는 소득을 비교하여 취업과 실업을 선택하는 경우 방지할 수 있는 장치가 마련되어야 한다.

V

결론 및 정책적 시사점

1. 결론
2. 정책적 시사점

제5장

결론 및 정책적 시사점

1. 결론

고용보험은 실업을 당한 근로자의 생계유지와 재취업 촉진, 그리고 재직자의 직업능력 개발과 고용안정성을 제고할 수 있는 교육훈련을 지원하는 사회안전망이다.

건설업은 벌목업과 함께 보수총액 산정이 어려운 업종의 특성으로 인하여 개산신고·납부와 확정보험료 정산방식이 적용되고 있다. 이 방식은 고용보험 업무가 1년 1회로 종료되는 편의성이 가장 큰 장점이다. 반면 실업을 당한 근로자가 실업급여 수급을 하지 못하는 단점이 지적돼 개선이 논의되고 있다.

개산신고 확정정산방식은 월별 부과·고지방식으로의 전환이 논의되고 있다. 부과·고지 방식은 업무부담 가중의 우려가 제기되고 있고, 이를 해소할 수 있는 업무부담 경감방안이 제시되지 못하고 있다. 또한 하도급자에게 업무부담이 전가될 수 있다는 우려도 제기되고 있는 상황이다.

고지·납부방식의 적용을 위해서는 근로내역확인신고서의 신뢰도를 높이고 전자적인 수단의 활용도를 제고하는 방안이 모색되어야 한다.

특고는 근로기준법상 근로자가 아니며, 법원의 판결과 헌법재판소의 결정으로 근로자성을 인정받지 못하고 있다. 법리상의 문제와 별개로 전 국민을 대상으로 사회안전망을 확충한다는 정책적인 목적이 강하게 작용하여 고용보험 가입이 논의되고 있다.

특고의 고용보험 가입은 검토되어야 할 과제가 많다. 가입대상으로서의 적격성의 문제와 자영업자와의 형평성 문제, 보험료 부담의 문제와 도덕적 해이를 방지할 수 있는 수단의 미비, 그리고 취업과 실업의 경계가 불분명하여 실업급여 수급과정에서 형평성이 저해되는 문제 등이 고용보험 가입 논의과정에서 해결되어야 할 과제라고 할 수 있다.

특고와 관련하여 산재보험법령에서는 건설기계 운전자 중 레미콘 운송기사가 산재보험 가입 대상이다. 산재보험과 고용보험은 목적을 달리하므로 산재보험 가입대상이라고 해서 곧바로 고용보험 가입대상이 될 수는 없다. 그럼에도 불구하고 건설기계 운전자를 대

상으로 고용보험 가입이 추진되는 경우산재보험 대상인 레미콘 운송기사부터 단계적 · 순차적인 접근이 이루어져야 한다.

2. 정책적 시사점

1) 근로내역확인신고서의 신뢰성 제고

건설업의 고용보험과 관련해서 근로내역확인신고서의 활용도가 제고될 수밖에 없는 상황이 전개되고 있지만, 근로내역확인신고서에 대한 신뢰도는 높지 않다. 신뢰도를 제고할 수 있어야 월별 부과 · 고지방식이 정착될 수 있을 것으로 판단된다.

현재는 미제출 및 허위 제출 시 300만원의 과태료가 부과되는 행정벌이 제도화 돼 있다. 과태료는 의무이행을 강제하는 수단이지만, 현실에서의 성과는 미흡하다.

300만원의 과태료를 미제출 및 허위 제출 시 비용이라고 가정하면 이를 초과하는 편익이 있을 수 있다. 편익은 사업주와 건설근로자의 필요에서 찾을 수 있고, 양자의 미제출과 허위 제출의 필요는 300만원이라는 금액을 초과하는 것이 일반적인 상황인 것으로 판단된다.

이에 대한 대응으로는 과태료를 인상하는 방법이 모색될 수 있지만, 실효적이지 못하다. 전술한 것처럼 과태료가 행정법상 의무이행을 강제하는 수단으로서의 효과가 크지 않기 때문이다.

제재보다 인센티브를 부여하는 방법을 모색하는 것이 효과적이다. 성실하게 근로내역확인신고서를 제출하는 사업주에 대해서는 근로감독을 면제하거나, 근로내역확인신고서로 일용근로자 소득신고를 갈음할 수 있으므로 세제상의 혜택이나 소득공제에서 우대하는 방안을 모색할 필요가 있다.

2) 고용보험 업무 완화방안

개산신고 · 납부와 확정보험료 정산방식는 1년에 1회의 신고 및 납부로 고용보험 업무가 종료되는 편의성이 있다. 건설업의 고용보험 가입 제고를 위한 수단으로 인식되고 있다.

월별로 신고와 납부를 하는 방식은 실업급여 수급이 안 되는 문제를 해결할 수 있는 대

안이다. 근로내역확인신고서를 통해서 보수총액과 소득액을 파악할 수 있어 활용할 수 있는 수단이 될 수 있을 것으로 판단된다. 월별 부과·고지방식으로의 개편은 개산신고에 의한 납부로 묶여있는 선납보험료 금액을 활용할 수 있는 장점도 있다.

그러나 월별 납부·고지방식은 업무부담 가중에 대한 우려를 해소시킬 수 있는 대안이 제시되지 못하고 있다. 특히 납부방식 개편과 특고에 대한 고용보험 가입이 논의되면서 업무부담 가중에 대한 우려가 커지고 있다.

업무부담 가중이 전가될 수 있다는 인식도 해소되지 못하고 있다. 사업장을 기준으로 관리되는 고용보험은 원도급자가 보험가입자로 관련 업무의 당사자이다. 그런데 업무부담이 가중되는 상황이 발생하면 원도급자는 인정승인이라는 수단을 통해서 하도급자에게 고용보험 관련 업무를 전가시킬 수 있다는 우려이다.

이를 해소하기 위해서는 근로내역확인신고서의 신뢰도와 활용도 제고가 전제되어야만 한다. 그리고 스마트폰 등의 전자기기를 적극적으로 활용하여 고용보험 업무가 처리될 수 있는 기반이 구축되어야 한다. 이를 통해서 업무부담 가중에 대한 우려를 해소해야 한다.

3) 특고의 고용보험료 자부담

2018년 노사정으로 구성된 고용보험위원회는 특고와 예술인의 고용보험료는 노무제공자와 사업주가 균등 부담하도록 의결했다.[32] 노무를 제공받는 사업주가 이윤을 획득하므로 종사자와 동일한 수준으로 균등 부담하는 것이 적절하다는 판단에 기초한 것으로 알려지고 있다.[33]

특고의 노무제공으로 사업주에게 이득이 발생하고, 이를 근거로 보험료를 분담해야 한다는 논리는 적절치 못하다. 특고의 노무제공 양태가 근로자와 유사하다고 해도 사업주와 용역계약을 체결하는 관계이다. 노무제공에 대한 대가는 수수료를 통해서 지급된다. 사업주는 제공받은 노무에 대해서 채무에 해당하는 비용을 지불하게 된다. 그런데 보험료 부담까지 해야 한다는 것은 합리적이지 못하다.

임금을 받는 근로계약을 체결한 것이 아니므로 근로자와 동일한 수준으로 고용보험 보험료를 분담해야 한다는 논리는 법리 권리의무관계의 본질을 훼손하는 발상이라고 할 수

32) 자영업자 고용보험 보험료를 전액 자부담하고 있으며, 보수총액의 2.25%이다.
33) 이병희(2020), 전국민고용보험과 한국형 실업부조, 사람중심 경제, 전국민 고용안전망 구축 방안 토론회 자료집.

있다.

특고의 고용보험료를 사업주와 분담하는 주장의 이면에는 100% 자부담으로 하는 경우 가입률이 저조할 것이며, 사회안전망 사각지대 해소라는 취지를 달성하는데 어려움이 있을 수 있다. 그렇다하더라도 권리에 대응하는 의무라는 기본적인 법리가 훼손되는 일은 없어야 한다.

4) 도덕적 해이 방지

특고를 시작으로 고용보험 적용 확대가 단계적으로 진행될 예정인데, 이를 위해서 현재의 보수기준을 소득 기반으로 변경하는 것이 필요하다. 특고보다 먼저 고용보험 적용대상이 된 예술인, 그리고 특고를 비롯하여 플랫폼근로자, 프리랜서, 자영업자는 고정적인 보수가 없다. 이런 상황에서의 고용보험 적용 확대의 관건은 모든 취업자의 소득을 파악하는 것이라는 견해가 있다(이병희, 2020).

소득의 정확한 파악 은 반드시 필요하나, 현실적으로 많은 어려움이 있다. 소득을 기준으로 실업을 구분할 수 있어야 실업급여 수급요건이 완성되기 때문인데, 소득기준 적용과 관련하여 도덕적 해이가 발생할 여지가 크다. 특고의 경우 도급계약을 이행했을 때의 소득과 도급계약을 체결하지 않고 실업급여를 받았을 때를 비교해 전략적인 행동을 취할 우려가 있다.

5) 인정승인 증가에 따른 우려 해소

월별 부과 고지방식으로의 개편과 특고를 고용보험에 포함하는 것은 관련 업무의 증가를 의미한다. 제2장 건설업 생산구조에서 제시하고 있는 것처럼 하도급방식은 대등한 계약당사자 간 거래라는 법률관계를 구성하고 있으나, 원도급자는 하도급공사를 발주하는 발주자에 해당하기도 한다. 현실에서 대등한 계약당사자 관계가 설정되는 것은 어렵다.

고용보험 가입자도 원도급자가 된다. 예외적으로 원도급자의 신청에 의해 인정승인을 활용할 수 있다. 고용보험 관련 업무가 확대되는 경우 인정승인이 증가할 가능성이 충분하다.

전 국민 고용보험 적용의 과정에서 하도급자의 고용보험 업무가 크게 증가할 수 있는 상황이 발생할 수 있다. 하도급자인 전문건설업자는 전문분야의 시공을 담당하는 건설업

자이다. 대부분 종사자수 10인 미만이며, 구성원은 공사와 공사 관련 영업분야에 집중돼 있다. 조직 구성이 행정업무를 수행할 수 있는 역량이 미흡하다고 할 수 있다. 고용보험 관련 업무를 대폭 완화할 수 있는 방안이 시행되어야 한다.

참고문헌

■ 문헌자료

강성태(2007), 특수고용직의 노동법적 보호·판례상 근로자 판단방식의 변화를 중심으로, 노동정책연구, 제7권 제3호, pp.237-272.

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), 특수형태근로종사자 고용보험 적용 방안, 한국노동연구원.

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

고용노동부(2017), 특수형태근로종사자 근로실태 파악 및 법적 보호방안 연구, 한국노동연구원.

고용노동부(2017), 건설·벌목업 근로자에 대한 고용·산재보험료 부과방식 개선방안, 백석대학교 산학협력단.

고용노동부(2018), 2018년판 고용보험백서.

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

근로복지공단(2019), 2018년도 근로복지공단 통계연보.

근로복지공단(2019), 2018년 고용보험통계표.

김인재(2009), 특수형태근로종사자의 법적 보호방안, 노동법학, 제31권.

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

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.

박은정(2018), 특수형태근로종사자와 노동법적 보호, 월간 노동리뷰 2018년 2월호, pp.31-42.

박찬임 · 황덕순 · 김기선(2016), 일자리 형태의 다양화 추세와 산재보험, 한국노동연구원.

윤애림(2012), 화물운송 차주겸 기사의 근로자성, 노동법학 제44호, pp.169-205.

이병희(2020), 전국민고용보험과 한국형 실업부조, 사람중심 경제, 전국민 고용안전망 구축 방안 토론회 자료집.

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

정흥준(2019), 특수형태근로종사자의 규모 추정에 대한 새로운 접근, KLI 고용 · 노동브리프 제88호, 한국노동연구원.

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)

■ 기타자료

기획재정부(2020. 10. 19.), 고용보험 사각지대 해소 관련 관계부처 회의 개최 보도자료.

건설업 고용보험 징수체계의 합리적 대안 연구

2020년 12월 인쇄
2020년 12월 발행
발 행 인 유 병 권
발 행 처 대한건설정책연구원
서울특별시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)
TEL (02)3284-2600
FAX (02)3284-2620
홈페이지 www.ricon.re.kr
등 록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)
인 쇄 처 경성문화사(02-786-2999)

ⓒ 대한건설정책연구원 2020