

서울특별시 지역건설산업 활성화에 관한 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

1. 경 과

가. 발 의 자 : 홍성룡 의원 (찬성자 10명)

나. 의안번호 : 제 1945 호

다. 발의일자 : 2020. 10. 16.

라. 회부일자 : 2020. 10. 26.

2. 제안이유

- 건설업은 취업·고용 유발효과가 높은 친 서민 지역일자리 산업임에도 불구하고, 불안정한 고용형태와 안전사고에 취약하다는 우려로 청년층 등 신규 기능인력 유입이 줄어 숙련인력 부족, 외국인 증가, 재해율 증가 등 악순환으로 건설업 기반의 붕괴가 우려됨에 따라
- 건설현장에서의 건설일용근로자의 장기근로를 유도하여 적정한 임금보장을 통한 사회보험 가입 확대 등에 노력한 건설사업자에게 인센티브 제도를 도입하여 건설 일자리의 고용구조 개선을 통한 청년층 유입 증가 및 내국인 숙련인력 확보로 건설경쟁력을 강화하고 건설 산업 기반을 구축하기 위한 필요한 사항을 규정하고자 함.

3. 주요골자

가. ‘건설사업자’의 용어 정의를 신설함(안 제2조제4호).

나. 건설일용노동자의 고용개선을 위해 필요한 지원사항 등을 규정함(안 제9조).

다. 고용개선 지원 유효기간을 2025.12.31.까지로 정함(안 부칙 제2조).

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」 및 같은 법 시행령

나. 예산조치 : 비용추계서 참조

다. 기 타 : 신·구조문 대비표

5. 검토의견

■ 개 요

- 본 개정안은 대표적 서민·지역일자리 산업인 건설산업의 일용 근로자 고용개선을 도모하기 위해 건설일용근로자에 대한 사회 보험료(국민건강보험, 국민연금보험) 지원, 고용개선 노력 우수 건설사업자에 대한 고용개선장려금 지원 등에 관한 사항을 추가 신설한 것임.

[표] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제2조 (정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “지역건설산업”이란 서울특별시(이하 “시”라 한다) 관할지역 내에서의 「건설산업기본법」제2조제1호에 따른 <u>건설산업</u>과 다른 법령에 따라 등록된 공사업을 말한다.</p> <p>2.·3. (생략)</p> <p style="text-align: right;"><u><신설></u></p> <p style="text-align: right;"><u><신설></u></p>	<p>제2조 (정의) ----- -----.</p> <p>1. ----- ----- ----- <u>건설산업 또는</u> ----- -----.</p> <p>2.·3. (현행과 같음)</p> <p>4. “<u>건설사업자</u>”란 「<u>건설산업기본법</u>」 또는 다른 법령에 따라 등록을 하고 <u>건설업을 영위하는 자</u>를 말한다.</p> <p>제9조 (고용개선 지원) ① 발주청과 건설사업자는 <u>건설일용근로자의 고용개선을 위하여 노력하여야 한다.</u></p> <p>② 시장은 <u>건설일용근로자의 사회보험 가입 확대를 위해 건설일용근로자의 국민건강·국민연금보험료 부담금 중 일부 또는 전부를 사업비에 반영하여 지원할 수 있다.</u></p> <p>③ 시장은 제1항에 따라 <u>건설일용근로자의 고용개선을 위해 노력한 우수 건설사업자에게 고용개선장려금을 지원할 수 있다.</u></p> <p>④ 제2항과 제3항에 따른 구체적인 지원대상, 지원규모, 지원방법 등 세부사항은 시장이 정한다.</p> <p>⑤ 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하</p>

<p>제9조 · 제10조 (생략)</p> <p style="text-align: center;"><u><부칙 신설></u></p>	<p>는 경우에는 제2항의 재정 지원금과 제3항의 고용개선장려금을 환수할 수 있다.</p> <p>1. 지급대상이 아닌 자가 지원을 받은 경우 2. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원을 받은 경우</p> <p>제10조 · 제11조 (현행 제9조 및 제10조와 같음)</p> <p style="text-align: center;"><u>부칙</u></p> <p>제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.</p> <p>제2조(유효기간) 제9조제2항 및 제3항의 규정은 2025년 12월 31일까지 그 효력을 가진다.</p>
--	--

- 참고로, 서울시는 동 조례안과 같은 취지로 「근로기준법」 제55조1)에 따라 건설일용근로자가 일주일 중 5일을 근무하면 하루치 임금에 해당하는 ‘주휴수당’을 ‘20년 7월부터 지급하고 있으며,
- 주휴수당 지급 이후 공공 발주 건설현장 33곳의 7월 임금을 분석한 결과, 건설근로자의 주휴수당 수령비율이 23%, 월 평균 임금은 3.4%가 각각 증가했다고 밝힌 바 있음.
- 그러나 건설일용근로자에 대한 사회보험료와 건설사업자에 대한 고용개선장려금의 지원은 법적 근거가 부재하여 시행이 어려운 실정임.

■ 건설근로자 사회보험료 지원 추진배경 및 현황

- 건설산업은 타 산업에 비해 취업자 규모가 커 취업유발계수가

1) **제55조(휴일)** ① 사용자는 근로자에게 1주에 평균 1회 이상의 유급휴일을 보장하여야 한다.
 ② 사용자는 근로자에게 대통령령으로 정하는 휴일을 유급으로 보장하여야 한다. 다만, 근로자 대표와 서면으로 합의한 경우 특정한 근로일로 대체할 수 있다.

매우 높은 대표적인 일자리 창출산업임에도 불구하고 낮은 임금과 복지수준, 낮은 고용안정성, 높은 안전사고 위험 등으로 인해 청년층의 취업 기피 및 고령화가 진행 중인 상태임.

- 건설근로자의 고용현황을 살펴보면, 제조업 등 타 산업에 비해 임시·일용직 비중이 55.3%로 매우 높은 상황이며, 일당은 높은 편이나 근로일수가 적어 총 급여수준은 낮고 임금을 제외한 별도의 복리후생제도가 없는 실정임.

[표] 건설근로자 고용현황

구 분 (단위: 천명, %)	전체근로자	임금근로자	임금근로자		비임금 근로자
			상용근로자	임시·일용근로자	
수산업	27,123	20,440(100)	14,216(69.5)	6,224(30.5)	6,683
제조업	4,429	3,967(100)	3,471(87.5)	496(12.5)	463
건설업	2,020	1,607(100)	718(44.7)	889(55.3)	412

〈출처: 통계청, 경제활동 인구조사〉

[표] 건설근로자 임금현황

구 분		총 근로일수(일)	총 근로시간(시간)	월임금 총액(천원)
수산업	전체	20.8	168.5	2,896
	정규직	21.9	183.1	3,363
	비정규직	17.4	125.1	1,506
제조업	전체	21.9	188.8	3,422
	정규직	22.2	191.3	3,609
	비정규직	19.6	168.1	1,877
건설업	전체	17.8	143.5	2,621
	정규직	21.8	177.4	3,185
	비정규직	13.5	106.2	2,000

〈출처: 고용노동부 고용형태별 근로실태 조사 2018〉

- 한편, 사회보험 가입현황을 살펴보면, 비정규직 근로자의 산재보험 가입율이 99.4%인 반면, 건강보험 및 국민연금보험은 각각 22.5%, 21.6% 수준으로 현저하게 낮은 것으로 파악됨.

[표] 사회보험 가입현황(직장가입자)

구 분		건강보험	국민연금	산재보험	고용보험
수산업	전체	88.9	89.1	97.6	89.1
	정규직	98.0	97.8	97.8	94.7
	비정규직	58.1	54.9	96.8	68.7
제조업	전체	96.3	95.3	99.3	93.7
	정규직	99.5	99.1	99.5	97.5
	비정규직	69.1	60.2	97.6	60.3
건설업	전체	62.9	65.0	99.4	84.3
	정규직	99.5	99.4	99.4	95.2
	비정규직	22.5	21.6	99.4	71.7

〈출처: 고용노동부 고용형태별 근로실태 조사 2018〉

- 이는 다수의 건설업 비정규직 근로자들이 사회복지를 위한 사회보험의 가입보다는 임금의 현금수령을 선호함에 따른 것으로,
- 국민연금의 경우 건설일용근로자가 월 8일 이상 또는 월 60시간 이상 근무 시에만 가입토록 하고 있으나 서울시 조사에 따르면 건설일용근로자가 해당 건설현장에서 1개월에 7일 이하로 근무하는 비율이 70%('19년 기준)로 가입 회피가 만연해 있는 것으로 파악되며,
- 건강보험의 경우는 전 국민 가입의무사항으로 재산 및 평가소득이 작은 건설일용근로자에게 직장가입자로 가입하는 것 보다

상대적으로 유리한 지역가입자 또는 피부양자 형태의 가입을 선호하기 때문인 것으로 파악됨.

[표] 건설일용근로자의 사회보험 가입특성 및 원인분석

구 분	고용보험	산재보험	국민연금	건강보험
운영기관	근로복지공단		국민연금공단	국민건강보험공단
기본성격	실업고용, 중기보험	산재보상, 단기보험	소득보장, 장기보험	의료보장, 단기보험
가입 조건	월 1일 이상 근무		월 8일 이상 근무 (*18.8.이전 20일)	
보험료 부담	사용자와 근로자가 각 50%씩 부담 ·사용자 3.275% 이상 ·근로자 3.275%	사업장으로 가입되어 사고발생시 일용직도 혜택 받음	사용자와 근로자가 각 50%씩 부담 ·사용자 4.5% ·근로자 4.5%	사용자와 근로자가 각 50%씩 부담 ·사용자 3.35% ·근로자 3.35%
관련 법령	고용보험법	산업재해보상보험법	국민연금법	국민건강보험법
건설일용근로자 가입형태	가입	가입	미가입	가입 (지역가입자, 피부양자)

〈출처: 서울시〉

- 따라서 건설일용근로자에게 사회보험료 부담은 임금삭감으로 인식되어 보험가입을 기피함에 따라 건설일용근로자의 고용환경은 더욱 열악해지는 상황에서
- 이를 개선하기 위해 건설일용근로자의 사회보험료 부담분을 지원하고, 동시에 건설일용근로자를 고용하는 건설사업자에 대해서는 고용장려금을 지원하려는 것이 동 개정안의 취지로 이해됨.

■ 개정안 관련 법적 검토

- 건설일용근로자 사회보험료 지원과 관련하여 「사회보장기본법」 제26조제2항²⁾은 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의

2) 제26조(협의 및 조정) ① (생략)

② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향, 지역복지 활성화에

장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향, 지역복지 활성화에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 보건복지부장관과 협의토록 하고 있음.

- 그리고 같은 법 시행령 제15조제2항³⁾에서는 중앙행정기관 및 지방자치단체에서 기 시행중인 사회보장제도의 대상자 선정기준, 국고보조율 등 지방자치단체의 재정부담 수준, 급여나 서비스 수준의 확대 또는 축소, 전달체계 등이 바뀌는 경우를 ‘사회보장제도의 변경’으로 규정하고 있음.
- 따라서 동 개정안과 관련한 건설일용근로자의 보험료 부담분 지원은 재원의 변경, 즉, 사회보장제도의 변경에 해당하여 보건복지부장관과 협의가 필요한 사항이라 판단되며,
- 이에 서울시가 보건복지부와 협의한 결과(보건복지부 사회보장조정과-4000, ‘20.11.5.) “건설일용근로자의 고용환경개선(임금인상 및 상시고용효과) 및 사회보장 강화를 위한 사업의 필요성 인정”으로 회신됨에 따라 이에 대한 별다른 문제는 없

미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

③ ~ ⑤ (생략)

3) 제15조(사회보장제도의 신설 또는 변경에 대한 협의) ① (생략)

② 법 제26조제2항에 따라 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도의 변경으로 다음 각 호의 사항이 변경되는 경우(물가상승률, 최저보장수준, 최저임금 등 관계 법령에서 정하는 사항으로 변경되는 경우는 제외한다) 매년 4월 30일까지 제1항 각 호의 사항을 포함하는 협의요청서를 보건복지부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 제1항 각 호의 사항 중 "신설"은 "변경"으로 본다.

1. 소득, 재산, 연령, 자격 등 대상자 선정기준
2. 국고보조율 등 지방자치단체의 재정부담 수준
3. 그 밖에 급여 내용, 전달체계 등 보건복지부장관이 정하는 사항

③ ~ ⑧ (생략)

을 것으로 사료됨.

- 다음으로, 「국민건강보험법」 제77조 및 「국민연금법」 제 88조에 따르면 법률상 납부의무자를 직장가입자(또는 사업장 가입자)와 사용자로만 명시하고 있으나
- 서울시가 직장가입자(또는 사업장가입자)의 건강보험료와 연금 보험료 부담분을 지원하는 것과 관련하여 「국민건강보험법」 과 「국민연금법」 이 사용자와 근로자에게 건강보험료와 연금 보험료의 납부를 강제하고 있지만, 그 방점은 근로자의 부담분을 덜기 위해 사용자가 반드시 그 절반을 부담하여야 한다는 데 있다 할 수 있으므로
- 이와 같은 취지에서 서울시가 상대적으로 취약한 계층이라 할 수 있는 건설근로자의 보험료 부담분을 추가지원하는 것은 그 취지에 반하지 않는다 할 수 있어 이 역시 별다른 문제는 없을 것으로 사료됨.

■ 주요 조문별 검토의견

- 안 제9조제1항은 발주청과 건설사업자의 건설일용근로자 고용 개선에 대한 노력의무를 규정하고 있는데,
- 건설사업을 발주하는 자와 그 발주된 공사 시행을 위해 건설일용 근로자를 고용하는 건설사업자로 하여금 실업이라는 사회적 위험에서 일용건설근로자를 보호하고 또 그들의 삶의 질 향상을 위해 필요한 노력을 기울이도록 하는 것은 바람직한 조치라 사료됨.

- 안 제9조제2항은 시장으로 하여금 건설일용근로자의 국민건강·국민연금 보험료 분담금 중 일부 또는 전부를 지원할 수 있도록 규정하면서, 같은 조 제3항에서 건설일용근로자의 고용개선을 위해 노력한 우수 건설사업자에게 고용개선장려금을 지원할 수 있도록 규정하고 있는데,
- 이는 앞선 추진배경 및 현황에서 살펴본 바와 같이 건설일용근로자의 고용 불안정과 열악한 복리후생 등의 문제 해결을 위해 상당히 도움이 될 수 있는 조치라 사료됨.
- 다음으로, 안 제9조제4항은 같은 조 제2항과 제3항에 따른 지원에 대한 구체적인 대상, 규모, 방법 등의 세부사항을 시장이 정하도록 규정하고 있음.
- 이와 관련하여 시는 지원의 실효성, 형평성 및 적절성 그리고 우수 건설사업자 선정의 객관성 등에 관하여 사전에 면밀하게 검토하여 지원 관련 세부사항들을 마련하여야 할 것임.
- 한편, 제9조제5항에서는 같은 조 제2항의 재정 지원금과 제3항의 고용개선장려금의 환수에 관한 사항을 규정하고 있으며
- 환수대상은 “지급대상이 아닌 자가 지원을 받은 경우”와 “거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지원을 받은 경우”로 규정하고 있음.
- 마지막으로, 부칙에서 안 제9조제2항 및 제3항의 규정에 따른 지원의 유효기간을 ‘25년 12월 31일까지로 규정하여 일몰제를 도입하고 있는데,

- 이는 최근 코로나-19로 인해 유례없는 민생경제의 어려움에 대한 취약계층의 보호차원의 지원 측면과 5년간의 사회보험료 지원 및 고용개선장려금 지원을 통해 건설일자리 고용구조 개선을 유도함으로써
- 청년층 유입증가 및 내국인 숙련인력 확보 등의 토대를 구축하기 위한 측면이라 여겨지고, 한정적 재원의 효과적 사용측면에서 바람직한 조치라 여겨짐. 다만, 사업의 효과성 유지를 위해 '25년 이후에 대한 대비책 마련이 요구된다 하겠음.

■ 소요 비용에 관한 검토의견

- 안 제9조제2항에 따른 건설일용근로자의 국민건강·국민연금보험료 부담금과 제3항에 따른 건설일용근로자의 고용개선을 위해 노력한 우수 건설사업자에 대한 고용개선장려금 지원에 대한 비용추계를 살펴보면, 매년 258억원씩 5년 동안 총 1,290억원이 소요될 것으로 추계하고 있음.
- 그 세부산출내역을 살펴보면, 먼저 건설일용근로자의 국민건강·국민연금보험료 부담금은 건설공사 직접노무비에서 국민건강·국민연금 보험료 지원비 총 7.835%(=건강보험료 근로자 부담금 3.335%+국민연금 근로자 부담금 4.5%)의 절반에 해당하는 금액으로 산출하였으며,

○ 건설일용근로자 국민건강·국민연금보험료 부담금 지원비 ≙ 95,000,000천원

- 산출방식 $\sum_{i=1}^5 (\text{연간 건설일용근로자 국민건강·국민연금보험료 부담금 지원 비용})_i$

※ i = 비용추계 연차(2021~2025년)

- 연간 건설일용근로자 국민건강·국민연금보험료 부담금 지원 비용
= 직접노무비 × 국민건강·국민연금보험료 근로자 부담금 비율 × 서울시 지원 비율
= 486,000,000천원 × 7.835% × 50%
= 19,000,000천원

- 다음으로, 우수 건설사업자 고용개선장려금 지원비는 서울시 고용개선지원비 공사원가 반영 및 집행매뉴얼의 고용개선지원비 세부 집행기준(안)에 따라 비용을 추계하였는데, 주휴수당의 50%에 상시고용 평균비율 대비 현장 상시고용비율을 감안하여 산출하였음.

○ 우수 건설사업자 고용개선장려금 지원비 ≒ 34,000,000천원

- 산출방식 $\sum_{i=1}^5$ (연간 우수 건설사업자 고용개선장려금 지원 비용)_i

※ i = 비용추계 연차(2021~2025년)

- 연간 우수 건설사업자 고용개선장려금 지원 비용
= 주휴수당 × {(현장의 상시고용비율/상시고용 평균비율)-1} × 서울시 지원 비율
= 34,000,000천원 × (1.4-1) × 50%
= 6,800,000천원

- 한편, 유사한 성격의 노란우산공제⁴⁾ 가입장려를 위한 시의 지원사업(‘노란우산공제 희망장려금 지원사업’)의 ‘20년 예산이 64억 69백만원(‘21년 예산안 64억 69백만원)으로 서울소재 연매출 2억원 이하 신규 공제가입 소상공인 당 월 2만원씩 최대 1년에 24만원을 지급하고 있음.

4) 소기업·소상공인이 폐업이나 노령 등의 생계위협으로부터 생활의 안정을 기하고 사업재기 기회를 제공받을 수 있도록 「중소기업협동조합법」 제115조 규정에 따라 운영되는 사업주의 퇴직금(목돈마련)을 위한 공제제도

- 또, 자영업자 고용보험에 가입한 서울 소재 1인 소상공인에게 3년간 납부 보험료의 30%를 지원하는 ‘1인 소상공인 고용보험료 지원 사업’의 ‘20년 예산이 5억 85백만원(‘21년 예산안 4억 68백만원)으로 해당 소상공인 개인 당 월 지원액이 등급에 따라 약 12,000원~23,000원 수준인 것에 비해
- 동 개정안에 따른 건설일용근로자의 국민건강·국민연금보험료 부담금의 추계는 건설공사 직접노무비 전체 금액을 기준⁵⁾으로 산정하고 있어 개인 또는 사업체당 지원금액을 개별로 직접 계산하는 것은 어렵지만,
- 고용노동부 조사에 따른 2018년 건설일용근로자의 임금이 월 평균 2백만원이었던 점을 감안하여 여기에 건설일용근로자 국민건강·국민연금보험료 부담비율 7.835%의 서울시 지원비율 50%를 적용하면 약 7만 8천원이 개인당 지급되는 것으로 평가할 수 있으며 이 금액은 앞서 언급한 시의 유사 지원사업 대비 상대적으로 다소 높은 수준이라 할 수 있음.

■ 종합의견

- 코로나-19 발생 등으로 인해 건설일용근로자의 고용환경이 지속적으로 열악해 지는 상황에서 이를 개선하기 위해 동 개정안은 건설일용근로자에 대한 국민건강·국민연금보험료 부담분 및 고용개선 우수 건설사업자에 대한 고용개선장려금을 지원할 수

5) 우수 건설사업자 고용개선장려금 지원 비용의 경우 주휴수당을 기준으로 산정하고 있으나, 주휴수당은 직접노무비를 근간으로 결정됨.

※ 주휴수당 = 직접노무비 × 주휴수당 원가반영 비율 × (현장의 상시고용비율/상시고용 평균비율)

있는 법적근거를 마련함으로써

- 건설일용근로자의 노동권과 사회보장을 강화하여 건설업 분야에 양질의 일자리 공급을 통한 선순환을 도모하려는 것으로 그 취지에 적극 공감함.
- 다만, 비용추계에서 연간 258억원씩 5년 동안 총 1,290억원의 예산이 소요될 것으로 예상되는 바, 시 재정여건 등을 감안하여 과도한 부담이 되지 않도록 주의가 필요할 것으로 사료되며,
- 부칙 규정을 통해 '25.12.31일까지 일몰제로 시행된다는 점에서 일몰 이후에도 본 개정안이 정착시키고자 했던 건설일용근로자에 대한 고용개선효과가 그대로 유지될 수 있는지 여부와 그대로 유지하기 위해 어떠한 대안이 필요한지 등에 대해 심도 있는 검토가 필요하다 여겨짐.