

# 취약계층 재해보장 증진을 위한 산재보험제도 개선방안\*

박 찬 임\*\*

한국 산재보험제도는 처음에는 '사업주 책임보험'으로 시작했지만, 점차 목적과 적용대상이 확대되어서 재해에 대한 보상이 필요한 사람을 포섭하려 하고 있다. 그러나 보험가입과 보험료 부담에서는 아직도 '사업주 책임보험'의 범주를 벗어나지 못하고 있다.

이러한 불일치는 산재보험의 사각지대를 만들어내고, 분립형의 불충분한 재해보장제도를 결과하게 되었다. 산재보험은 임금근로자의 고용관계를 기반으로 시작하여, 이러한 기준에 벗어나는 새로운 보호대상이 나타날 때마다 이를 추가적으로 다른 원칙으로 더하고 있지만 사각지대가 여전히 존재하고 있다. 농림어업 종사자에 대해서는 50% 이상의 정부지원금을 주면서 농협과 수협을 통해서 정책보험을 실시하지만, 보장수준은 낮을 뿐만 아니라 개인의 선택에 따라서 달라지고 있음을 보였다.

산재보험제도가 작업중 재해로 인한 소득상실에 대한 유일한 보장제도이기 때문에 취업자 전체를 포괄하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 우선 현재의 '사업주책임보험'을 근간으로 하는 가입 및 보험료부담방식을 변화시키고, 취업자 전체를 당연가입하여야 하고, 또한 노령연금과 연계하여 노령연금을 수급하는 취업자에 대한 보상방식을 차별화할 필요가 있다. 또한 재원을 사업주 부담에서 일반회계로 전환시킬 필요가 있다.

## I. 머리말

한국은 1995년 고용보험의 도입으로 제도적으로는 산재보험(1964), 건강보험(1987), 국민연금(1988)을 모두 갖춘 소위 4대 사회보험제도가 있는 국가가 되었다. 그러나 건강보험에서 상병

\* 이 글은 박찬임(2022), 『저소득 취약계층 재해보장을 위한 산재보험제도 개혁 방안』(한국노동연구원)의 일부를 요약 정리한 것이다.

\*\* 한국노동연구원 선임연구위원(charnim@kli.re.kr).

급여제도가 없음으로 인해서 건강문제로 인한 일시적 소득상실에 대한 대비는 제대로 이루어지고 있지 못하다. 산재보험제도는 직업상의 이유로 건강을 상실하게 되면 소득상실에 대하여 휴업급여라는 명칭으로 현금급여를 제공하는 유일한 제도이지만, 주로 임금근로자에 한정될 뿐이다. 상병급여가 없는 현재의 사회보장제도 구조 내에서 산재보험의 보호대상을 전국민으로 확대하여 상병급여의 역할을 할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

산재보험은 근로자가 작업 중 재해를 당하거나 직업병에 걸렸을 경우, 사업주의 배상책임을 집합적으로 담보하는 제도로 시작되었다. 한국의 산재보험제도 또한 이와 다르지 않아서 1964년 처음 시작되었을 때에는 근로기준법의 재해보상 조항을 근간으로 사업주가 재원을 부담하고 국내의 임금근로자만을 적용대상으로 하는 제도로 시작되었다. 그러나 이후 임금노동자의 전형적인 고용형태와는 벗어난 경우라 할지라도 보호가 필요하다고 판단되면 산재보험으로 포섭하고 있다. 기업과 거래하는 일인도급자 중 일부 직종을 적용대상으로 하는 특수형태근로종사자에 대한 산재보험제도가 2008년 처음 도입되어 점차 적용대상 직종을 확대하고 있고, 생계형 자영업자에 대한 산재보험 임의 적용이 전면 확대되었다. 그럼에도 불구하고 비임금근로자와 농림어업 종사자에 대한 작업중 재해는 보장의 공백이 있다.

또한 산재보험은 표준적인 고용관계를 가정하고 사업주가 재정부담 하는 형태를 기본으로 하는데, 다양한 형태의 간접고용이 증가하면서 사업주 찾기가 어려운 경우에는 보험가입이 쉽지 않고 보험료 부담의 형평성에 의문을 제기하게 되는 경우도 생기게 되었다.

이렇게 실질적인 재해보상이 정제되고, 보험료 부담의 형평성에 대한 문제제기가 발생하는 것은, 이미 변화한 노동시장 상황 속에서 산재보험제도가 과거의 틀을 유지한 채 일부의 변화를 통해서 새로 유입되는 집단을 포섭하고자 하기 때문이다. 본 연구가 시작된 배경은 바로 이러한 지점이다. 한국은 상병급여제도가 없기 때문에 일하다가 다치거나 병을 얻어서 생기는 일시적인 소득중단에 대한 보장체계는 산재보험이 거의 유일하다. 그런데 생계형 자영업자나 농어민 등 취약계층에게는 임의가입으로 낮은 수준으로 적용되거나 적용되지 않고 있다. 산재보험제도는 고용관계를 기반으로 임금근로자를 당연적용하고, 새로 등장하는 보장이 필요한 집단에 대해서 각기 다른 원칙으로 적용대상으로 삼기도 하고 미적용으로 두기도 한다. 이러한 상황에서 한국은 분절적이고 취약계층에게 더 충분치 못한 재해보상제도를 갖게 되었다.

제II장에서는 산재보험제도가 사업주 책임보험에서 사회보장제도로 목적과 적용범위가 변화하는 과정을 살펴보고, 제III장에서는 한국의 재해보장제도가 직업이나 본인의 선택에 따라서 보장여부도 다르고 보장수준도 다르게 분절적·불충분하게 적용되는 현황을 살펴볼 것이다. 제IV장에서는 산재보험 관리운영방식의 한계를 사업주 책임보험의 성격과 부담의 형평성이라는 점에서 논의하고, 마지막으로 제V장에서는 한국의 재해보장제도를 분절적이고 불충분하다고 평가하고, 이를 극복하기 위한 대안을 제시해 보고자 한다.

## II. 산재보험제도의 성격 변화 : 사업주 책임보험에서 사회보장으로

1964년 산재보험은 근로기준법의 재해보상을 대신하는 개념으로 도입되었다. 산재보험 도입 이전에도 근로기준법에 재해보상 조항은 있었지만, 사업주가 보상비용이 없을 때에는 법적 조항임에도 불구하고 실질적인 보상이 이루어지지 않는 경우가 있었다. 이를 방지하기 위하여 보험형식으로 재원을 마련한 것이 산재보험제도이다. 산재보험제도는 사업주 책임보험의 성격으로 사업주가 지불한 보험료를 기반으로 기금을 조성하여, 필요한 경우(재해가 발생한 경우) 이에 대한 보상을 해주는 방식이다. 또한 당연가입 형태를 선택하여 사업주가 산재보험에 가입하지 않았다 할지라도, 사고 근로자가 산재보험 가입대상이라면 피해 근로자에게 급여를 지급하고 사업주에게 구상하는 형태로 만들어졌다.

산재보상보험법의 목적은 제1조에 명시되어 있다. 1964년 산재보상보험법의 목적은 ‘사회보장법률’을 모범으로 하여 ‘근로자의 업무상 재해를 신속하고 공정하게 보상’하는 것이었다. 이후 상황이 변화하면서 산재보험의 목적에는 다른 부가적인 목적이 추가되고 있다. 이를 살펴보면 다음과 같다. 1971년 법 개정에서는 ‘사회보장법률’ 외에 ‘근로기준법’이 모범에 추가되고, ‘사업에 필요한 시설을 설치’한다는 내용이 추가되었다. 1976년 개정에서는 근거법이 삭제되고, 모든 사업의 목적이 ‘근로자보호에 기여’하는 것이라고 ‘근로자 보호’라는 단어가 추가되었다.<sup>1)</sup> 1986년 개정에서는 ‘재해예방, 복지증진을 위한 사업 실시’가 목적에 추가되었다.<sup>2)</sup> 2000년부터는 “재활 및 사회복귀”에 관한 내용이 추가되었으며, 이후는 2007년 법문을 다소 수정하는 개정이 있었지만 동일한 내용으로 오늘에 이르고 있다.

다시 보면 산재보험제도 도입 당시는 사회보장법적 성격을 강조하였지만, 이후 산업화로 보상이 본격화되는 1970년대에는 보상이 근로기준법에 의거함을 추가적으로 강조하였고, 1976년 근로복지공단이 설립되고 산재보상과 관련된 시설설치 또한 산재보험기금에서 부담하고, 1980년대 중반 안전보건공단이 설립된 이후는 ‘재해예방’과 관련된 비용 또한 산재보험 기금에서 부담하고 있다. 그럼에도 불구하고 목적에 가장 처음 나오는 ‘근로자의 업무상 재해’를 신속하

1) 1976년은 근로복지공단이 만들어지던 해이다. 1976년 12월 12일 근로복지공사법(법률 제2913호)이 공포되었고, 1977년 6월 2일 근로복지공사가 설립되었다.

2) 이는 1987년 안전보건공단의 설립으로 이어졌다. 노동부는 1986년 2월 산업재해예방 법정단체 설립계획안을 수립하고, 1987년 5월 30일 한국산업안전공단법(법률 제3931호)이 공포되고, 1987년 11월 12일 한국산업안전공단이 설립되었다.

고 공정하게 보상한다는 내용은 변함이 없다. 그러나 시대가 변하면서 ‘근로자’ 범주와 ‘업무상 재해’ 범주가 변화하여 산재보험의 포괄범위가 달라지게 된다.

〈표 1〉 산업재해보상보험법의 목적의 변화

	내용	비고
1964	이 법은 <b>사회보장에 관한 법률</b> 에 의하여 산업재해보상보험사업을 행함으로써 <b>근로자의 업무상 재해를 신속하고 공정하게 보상</b> 함을 목적으로 한다	근로자의 재해보상업무를 신속하고 공정하게 보상 사회보험성격 강조
1971	이 법은 사회보장에 관한 법률 및 <b>근로기준법</b> 에 의하여 산업재해보상보험사업을 행함으로써 근로자의 업무상 재해를 신속하고 공정하게 보상하고 이 사업에 <b>필요한 시설을 설치</b> 하는 것을 목적으로 한다	시설설치 추가 근로기준법 포함
1976	이 법은 산업재해보상보험사업을 행하여 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하고 이에 필요한 보험시설을 설치·운영함으로써 <b>근로자 보호에 기여</b> 함을 목적으로 한다	근거법령 삭제됨 공극적인 목적이 근로자 보호임을 강조
1986	이 법은 산업재해보상보험사업을 행하여 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하고 이에 필요한 보험시설을 설치·운영하며 <b>재해예방 기타 근로자의 복지증진을 위한 사업을 행</b> 함으로써 근로자 보호에 기여함을 목적으로 한다	재해예방 및 기타 근로자의 복지증진을 위한 사업 추가됨
2000	이 법은 산업재해보상보험사업을 행하여 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하고, <b>재해근로자의 재활 및 사회복귀를 촉진하기 위하여</b> 이에 필요한 보험시설을 설치·운영하며 재해예방 기타 근로자의 복지증진을 위한 사업을 행함으로써 근로자 보호에 이바지함을 목적으로 한다	시설 설치·운영의 목적이 재해근로자의 재활 및 사회복귀를 촉진하기 위함
2007 ~ 현재	이 법은 산업재해보상보험사업을 시행하여 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하며, 재해근로자의 재활 및 사회 복귀를 촉진하기 위하여 이에 필요한 보험시설을 설치·운영하고, 재해 예방과 그 밖에 근로자의 복지 증진을 위한 사업을 시행하여 근로자 보호에 이바지하는 것을 목적으로 한다	원문을 읽기 편하게 수정

자료: 필자 작성.

산재보험에서 보상하는 근로자의 범주는 적용범위를 살펴보면 알 수 있다. 도입 당시 상근근로자 500명 이상인 광업 및 제조업에만 적용하였지만, 이후 지속적인 적용범위 확대를 통하여 임금근로자 대부분을 포괄하게 되었다. 산재보험제도의 적용범위는 업종별 적용과 사업규모별 적용 두 가지 차원으로 볼 수 있는데, 본 연구에서는 업종별 적용범위 확대 과정을 살펴보았다.

산재보험의 업종별 적용범위는 1964년 광업, 제조업에서, 1965년 전기가스업, 운수창고업까지 확대되었고, 1967년에는 이 중 국영사업은 제외되었다. 1968년에는 건설공사가 포함되었다. 건설업 종사자는 전형적인 임금근로자와는 달리 중층적 하도급 구조에서 소사업과 조공이 한 팀으로 움직이는 구조이다. 그럼에도 불구하고 이들은 ‘임금근로자’로 의제하여 산재보험에 당연적용된다. 이들을 임금근로자로 산재보험의 대상으로 포섭하게 된 이유는 건설업의 재해율이 높고 사망재해가 많기 때문이다. 즉, 국가는 건설업 근로자들이 보호가 꼭 필요한 대상이라는 판단하에 ‘임금근로자’ 지위로 산재보험의 대상에 편입시켰다.

1969년에는 적용범위가 전면 확대되어서 기존의 광업, 제조업, 전기가스업, 운수창고업에서 통신업, 건설업, 도소매·음식숙박업, 금융, 보험, 부동산 및 사업서비스업까지 적용된다.<sup>3)</sup> 이러한 대폭적인 적용확대는 1970년대 초반 다시 축소된다. 1971년 도소매·음식숙박업, 부동산 및 사업서비스업이 적용제외되고 1973년 금융보험증권업이 적용제외되어서, 농림어업, 금융보험증권업, 도소매업, 부동산업, 교육·보건의료·종교·사회복지사업이 적용제외되었다. 이 당시의 적용축소는 급격한 적용확대에 대한 행정 능력 부족으로 인하여, 위험성이 높은 업종에 행정력을 집중하기 위한 것으로 해석할 수 있다.<sup>4)</sup>

산재보험 적용업종이 다시 증가하기 시작한 시기는 1982년부터이다. 1982년 적용제외 부문이었던 농림어업 중 별목업을 임금근로자로 당연적용시켰고, 1983년에는 농수산물 위탁판매 및 증개업을 적용시켰다. 별목업 일자리는 계절일자리이면서 일용직들이 일하는 일자리로서 전형적인 임금근로자의 일자리와는 거리가 있었다. 정부가 별목업을 산재보험에 적용시킨 것은 종사자의 재해율이 매우 높아서 재해보상이 꼭 필요하다고 판단하였기 때문일 것이다. 1989년에는 당시 근로기준법은 5인 미만 사업장에는 적용되지 않았지만, 근로기준법이 적용되지 않는 사업장까지 산재보험 적용이 확대되었다. 이러한 적용대상의 확대는 산재보험이 근로기준법의 재해보상적 성격에서 나아가 재해보상이 꼭 필요한 집단을 제도에 포섭하는 사회보험적 성격을 지니게 되었다고 해석해도 좋을 것이다.

1991년 이후는 70년대 초반 적용제외되었던 업종들이 적용업종으로 추가된 시기이다. 1991년 농림어업, 도소매업, 부동산 및 사업서비스업, 개인 및 가사서비스업이 추가되고, 1996년에는 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업, 연구 및 개발업이 추가되었다. 1998년에는 금융보험업이, 2000년에는 국제 및 외국기관, 공공사회 및 개인서비스업 중 회원단체가 추가되었으며, 1991년 추가되었던 가사서비스업이 다시 제외되었다. 2001년에는 그간 적용제외되었던 국영사업업을 다시 적용시켰으며, 2005년에는 농림어업 중 5인 미만 법인이 추가됨으로써 임금근로자에 대한 업종별 적용은 마무리된 것으로 볼 수 있다.

이외에 비록 임금근로자가 아니라 할지라도 '특례가입' 조항을 만들어서 작업 중 재해에 대한 보호가 필요한 여러 취업자들을 보호범위로 포섭하게 되었다. 이들을 산재보험에 포섭하는 방식은 이전과는 달랐다. 이전에는 건설업·별목업 종사자 등 전형적인 임금근로자가 아닐지라도 임금근로자로 간주하여 산재보험에 당연적용시켰지만, 이제는 '특례가입'이라는 명칭을 쓰면서 각 집단별로 상이한 방식으로 산재보험에 적용시켰다. 산재보험법 제121조부터 126조는

3) 1969년에 적용제외된 업종은 국영사업, 농림어업, 서비스업 일부(교육, 보건의료, 종교, 사회복지사업)에 불과하였다.

4) 당시 적용제외 업종이 증가했지만, 적용사업의 규모는 지속적으로 확대하고 있었다. 1971년 적용사업 규모는 50인 이상 적용에서 30인 이상으로 확대하였고, 건설업의 경우 원청업체가 하청업체의 보험가입의 책임이 있다는 점을 명시하였다.

특례가입에 대한 것이다. 1997년 현장실습생(당연적용)과 국외의 사업(임의가입), 해외파견자(임의가입)가 근로자의 지위로 산재보험 적용범위에 추가되었다. 2001년에는 종업원 수 50인 미만의 중소기업주가 임의가입 대상이 되었고, 이는 2020년부터는 300명 이상으로 확대되었다. 2004년부터는 운수업 등 위험업종의 자영업자도 중소기업주 범주로 포괄하여 임의가입 대상으로 삼았고, 이후 위험업종의 종류를 늘려 왔으며 2020년부터는 업종에 관계없이 모든 자영업자가 가입할 수 있게 되었다. 또한 2020년부터는 무급가족종사자(배우자) 또한 임의가입할

〈표 2〉 산재보험 적용범위(사업)의 확대과정

	적용범위 변화
1964	광업, 제조업
1965	광업, 제조업, 전기가스업, 운수창고업
1967	국영사업 제외
1968	건설공사(총공사금액 2천만 원 이상)
1969	업종 전면확대. 적용 : 광업, 제조업, 전기가스업, 운수창고업, 통신업, 건설업, 도소매·음식숙박업, 금융보험, 부동산 및 사업서비스업 적용제외 : 국영사업, 농림어업, 서비스업 중 교육·보건의료·종교·사회복지사업
1971	건설공사 원청업체가 하청업체 보험책임 명시 적용업종 축소 : 도소매업 및 부동산업, 서비스업 일부 적용제외
1973	적용업종 축소 : 금융보험증권업 적용제외
1982	별목업 추가, 업무상질병 개념 도입
1983	농수산물 위탁판매 및 중개업 추가
1989	근로기준법 미적용 사업장 적용확대
1991	업종 전면 확대 : 농림어업, 도소매업, 부동산 및 사업서비스업, 개인 및 가사서비스업 추가
1996	업종확대 : 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업, 연구 및 개발업 추가
1997	현장실습생, 해외파견자, 해외사업 근로자도 추가
1998	업종확대 : 금융보험업 추가
2000	업종확대 : 국제 및 외국기관, 공공사회 및 개인서비스업 중 회원단체 추가 업종 축소 : 가사서비스업 제외
2001	중소사업주 임의적용, 적용확대 : 국영사업 적용추가
2004	자영업자 임의적용(일부업종)
2005	농림어업 중 5인 미만 법인 추가
2008	특수형태근로종사자 적용확대, 자활대상자 근로자로 적용
2012	예술인 자영업자로 임의적용
2018	출퇴근재해 도입
2020	자영업자 임의적용 확대(모든 업종), 무급가족종사자(배우자등) 임의적용 확대
2021	학생연구자 근로자로 적용확대

자료 : 필자 작성.

수 있도록 하고 있다. 2008년 자활대상자 또한 산재보험법상의 근로자로 적용되었고, 같은 해 몇몇 직종의 특수형태근로종사자가 본인이 보험료 50%를 부담하는 형태로 산재보험에 적용된 이래 특수형태근로종사자로 지정되는 직종을 넓혀가고 있다. 2012년에는 예술인이 자영업자로 임의적용되었다. 최근에는 2021년 학생연구자도 근로자의 지위로 산재보험의 적용범위로 포괄되었다.<sup>5)</sup>

위에서 설명한 바와 같이 산재보험제도는 처음에는 임금근로자의 작업중 재해에 대한 보상 제도로 시작하였지만, 오늘날은 작업 중 재해로 인한 보상이 필요한 사람을 대상으로 '직업으로서의 일'로 인한 건강상의 문제에 대하여 치료 및 소득보전을 해주는 것을 목적으로 하는 사회보험으로 이미 변화하였다고 볼 수 있을 것이다.<sup>6)</sup>

업무상 재해의 범위는 제도 시작 초기에는 업무상 재해만을 대상으로 하였지만, 1982년 업무상질병의 개념이 도입되었고, 2018년에는 출퇴근재해에 대한 보상이 시작되었다. 출퇴근재해에 대한 보상이 시작되면서 산재보험의 적용범위가 크게 확대된 것으로 평가할 수 있다.

### III. 재해보장제도의 분절화와 불충분성

#### 1. 산재보험 자영업자 임의가입과 재해보상 사각지대

산재보험은 사업주 책임보험의 성격으로 시작했지만, 재해보상이 필요한 여러 집단을 포괄함에 따라서 한 제도 내에서 적용방식, 보험료 부담 및 급여산정 구조에서 상이한 원칙이 적용되게 되었다. 산재보험 가입대상은 임금근로자, 국외사업·해외파견자·실습생·자활대상자, 학생연구원, 특수형태근로종사자, 중소기업주 및 자영업자와 배우자 등이고, 각 집단별로 가입방식과 보상방식이 상이하다.

임금근로자는 사업주 의무가입이고, 비록 사업주가 가입하지 않은 채 사고가 발생하였다 할지라도 업무상 재해가 확인되기만 하면 당연적용되고 있다. 보험가입 및 보험료 납부의 책임은 사업주에게 있다. 이후 특례가입제도를 통해서 가입하게 된 집단 중 실습생, 자활대상자는 임금

5) 학생연구자에 대한 산재보험 적용은 근로자로 보되, 평균임금의 산정은 따로 고시하고 있으며, 일부 조항은 적용제외하고 있다.

6) 현재 산재보상보험에서 적용제외되는 사업은 공무원 재해보상법 또는 군인 재해보상법에 따라 재해보상이 되는 사업, 선원법·어선원 및 어선 재해보상보험법 또는 사립학교교직원 연금법에 따라 재해보상이 되는 사업, 가구내 고용활동, 농림어업(벌목업 제외) 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자 수가 5명 미만인 사업이다.

근로자로 보고 적용방식과 보상이 임금근로자와 동일한 방식으로 이루어지고 있으며, 국외사업 및 해외파견자는 임의가입이지만 보상은 임금근로자와 같다. 2021년 적용대상이 된 학생연구원은 가입은 임금근로자처럼 당연적용되지만, 보상은 고시임금을 적용하고<sup>7)</sup> 급여의 최저보장 기준은 적용하지 않고 있다. 특수형태근로종사자는 2008년부터 최근까지 적용 직종을 넓혀서 2021년 말 현재 76만 4천여 명이 적용대상이다. 처음에는 노사 합의하에 적용제외를 가능하게 하였으나, 2021년부터는 부득이한 경우<sup>8)</sup>를 제외하고는 당연적용하도록 변경하였다. 보험료 부담은 노사가 5:5로 분담하고, 업종별 고시임금에 따라서 급여를 지급하고 있다. 중소기업주 및 자영업자, 무급가족종사자에 대한 산재보험 적용방식은 임의가입방식이다. 보험료는 보험가입자가 100% 부담하고 있으며, 보험료를 내기 위한 기준소득은 고시된 소득 중 적절한 것을 선택하여 신고하게 되어 있다.<sup>9)</sup>

산재보험에서 제도적으로는 보호대상이지만, 실질적으로는 사각지대에 있는 사람은 당연가입이 아닌 집단에서 나타난다. 임의가입 방식이 적용된 중소기업주 및 자영업자가 바로 그 집단이다. 한국 노동시장에서 취업자 중 비임금근로자의 수와 비중은 높다. 이들은 산재보험에 임의가입할 수 있지만, 가입자는 소수에 불과하다. 농림어업을 제외한 자영업자에 대한 산재보험제도 적용 현황을 보면, 도입 초년도인 2008년 9,848명에서 2021년 48,103명으로 증가하였지만, 산재보험 가입률은 여전히 1% 미만으로 매우 낮고 증가할 가능성 또한 불투명하다. 특수형태근로종사자로 산재보험에 가입하고 있는 사람들을 비임금근로자 범주에 포함시켜서 산재보험 가입률을 계산하면<sup>10)</sup> 2019년까지는 2% 미만이지만, 특수형태근로종사자에 대한 당연적용이 실시된 2021년에는 가입률이 15.7%로 급격히 증가한다. 이는 특수형태근로종사자 지정을 넓히고 당연적용시킬 경우 비임금근로자에 대한 산재보험 적용률을 높일 수 있다는 것을 시사한다. 그렇다고 모든 비임금근로자를 특수형태근로종사자로 적용시킬 수는 없을 뿐만 아니라, 일인노무제공자라 할지라도 모두 특수형태근로종사자로 분류되기는 어려울 것이다.

산재보험에서 지정하는 특수형태근로종사자는 자영업자와 근로자의 중간적 위치에 있다고 여겨지는, 기업과 거래하는 일인 노무 도급계약자이다. 정부는 이들이 다수 모여 있는 특정 직종을 특수형태근로종사자로 지정하여 자영업자와 임금근로자의 중간적인 방식으로 산재보험

7) 2023년 고시임금은 학부 월 30만 원, 석사과정 월 100만 원, 박사과정 월 125만 원이다.

8) 적용제외가 가능한 사유는 부상·질병, 임신·출산·육아로 1개월 이상 휴업하는 경우, 사업주의 귀책사유에 따라 특수형태근로종사자가 1개월 이상 휴업하는 경우, 그 밖에 제1호 또는 제2호에 준하는 사유로서 대통령령으로 정하는 경우로 제한하였다.

9) 중소기업주(자영업자 포함)의 기준보수액 등급은 12등급으로 최저 234만 860원에서 최대 748만 3,590원이고, 가족종사자의 기준보수액은 5등급으로 최저 234만 860원에서 최고 421만 950원이다.

10) 특고가입자를 자영업자로 볼 수 있을 것인가에 대한 이론이 있지만, 분명한 점은 이들이 임금근로자로 산재보험에 가입하지 못하는 상황이기 때문에 특수고용형태종사자로 분류되었다는 점이다. 따라서 본 연구에서는 이들을 1인 노무제공자로서 고용원이 없는 자영업자에 해당한다고 보았다.



에 가입시키고 있다. 현재까지는 지속적으로 특고 지정 직종을 넓히고 있지만, 특수형태근로종사로 지정된 사람들은 전체 일인노무제공자 중 극히 일부에 지나지 않는다.

또한 디지털 기술의 혁신 등 환경의 변화로 인하여 일하는 방식이 달라지면서, 특수형태근로종사자의 문제는 새로운 국면에 접어들게 되었다. 그간은 전속성 등 근로자와 유사하다고 생각되는 지표를 이용하여 특수형태근로종사자 직종을 지정하였는데, 이제 전속성 기준에 전혀 부합하지 않고 앱을 이용해서 하루에도 여러 기업과 거래하는 일자리가 나타나고 있다. 배달앱을 사용하는 배달근로자, 여러 업체와 거래하는 퀵서비스 기사, 낮에는 탁송을 하고 밤에는 대리운전을 하는 사람, 낮에는 임금근로자로 일하고 밤에는 새벽배송을 하는 사람들이 그들이다. 이들은 전형적인 임금근로자의 일하는 형태와 상당히 다르고, 사업주와 사용종속성이나 전속성이 없이 경제적종속성만 있는 경우도 증가하고 있다. 정부는 앞으로 전속성 기준을 없애고 비전속 1인 노무제공자에 대해서도 특수형태근로종사자로 산재보험 가입을 추진한다고 하지만, 이에 해당되는 비전속 1인 노무제공자는 아직 많지 않다. 정부가 특수형태근로종사자의 기준을 넓힌다 할지라도, 노동시장에서 그 기준에 벗어나는 형태의 일자리는 지속적으로 증가할 것이다.

〈표 3〉 비농업 자영업자에 대한 산재보험 적용 정도

	가입대상자	중소사업주 가입자 소계		산재보험 가입률 (%)	특고 가입자	산재보험 가입자 합계	산재보험 가입률 (%)
		고용원이 있는 가입자	고용원이 없는 가입자				
2008	5,876,000	9,848	9,536	0.17	-	9,848	0.17
2009	5,552,000	10,353	9,822	0.19	-	10,353	0.19
2010	5,421,000	10,139	9,597	0.19	-	10,139	0.19
2011	5,548,000	10,844	10,316	0.20	33,582	44,426	0.80
2012	5,662,500	14,166	12,851	0.25	43,830	57,996	1.02
2013	5,561,500	15,811	13,526	0.28	43,334	59,145	1.06
2014	5,625,500	17,481	14,583	0.31	42,609	60,090	1.07
2015	5,555,000	18,671	15,375	0.34	44,497	63,168	1.14
2016	5,577,000	19,866	16,219	0.36	55,536	75,402	1.35
2017	5,644,000	21,692	16,375	0.38	60,124	81,816	1.45
2018	5,515,500	25,041	18,816	0.45	62,126	87,167	1.58
2019	5,392,000	31,568	21,152	0.59	74,170	105,738	1.96
2020	5,232,500	39,359	23,283	0.75	183,822	223,181	4.27
2021	5,174,500	48,103	25,729	0.93	762,937	811,040	15.67

주 : 1) 비임금근로자는 무급가족종사자를 포함한 수치임.

2) 비임금근로자 중 농림어업 종사자는 제외하고 계산하였음.

자료 : 국가통계포털(지역별고용조사); 근로복지공단, 『산재보험 사업연보』, 각 연도.

뒤늦게 문제가 되는 직종을 찾아서 특수형태근로종사자로 지정하는 형태로 포괄할 수 있는 일인노무제공자는 많지 않고, 시장의 일자리 형태는 지속적으로 변화할 것이다. 그러면 수많은 자영업자들은 여전히 임의가입형태로 산재보험에 가입할 수 있는 선택지만을 갖게 되고, 이는 산재보험으로 재해보장을 받는 비임금근로자가 기껏해야 10% 수준인 상황이 지속된다는 의미이다.

## 2. 농어민 재해보장제도의 내용과 한계

현재 산재보험에서 적용제외되는 사람 중 특수지역연금으로 재해에 대한 보장을 받는 직군을 제외하면, 가구내 고용활동, 농림어업(별목업 제외) 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시근로자 수가 5명 미만인 사업이 남는다. 산재보험이나 특수지역연금에서 제외된 사람들의 작업 중 재해에 대한 보상방식은 다음과 같다.

정부는 농어업작업으로 인하여 발생하는 농어업인과 농어업근로자의 부상·질병·장해 또는 사망을 보상하여 농어업 종사자를 보호하기 위하여 2015년 1월 “농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률”을 제정하였다. 이 법률을 근거로 농어업 재해에 대해서 정책보험을 실시하고, 보험료를 50% 이상 지원하고 있다.<sup>11)</sup> 농어업인의 안전보험은 농업인·임업인을 대상으로 하는 ‘농업인안전보험’과 어업인을 대상으로 하는 ‘어업인안전보험’으로 구분되고, 이 두 보험은 모두 임의가입 방식이며, 농업인안전보험은 NH농협생명에서 운영하고 어업인안전보험은 수산업협동조합중앙회에서 운영하고 있다.

농업인안전보험은 농림업인 자신이 수해대상자가 되는 ‘농업인안전보험’과 상시근로자 4인 미만 농업농가에서 90일 미만 고용한 농작업근로자를 수해대상으로 고용주가 가입하는 ‘농작업근로자 보장보험’, 그리고 다른 직종에서 근로자로 산재보험에 이미 적용되어 있지만 겸업으로 농작업을 하는 겸업농을 위한 ‘산재근로자 전용 농업인안전보험’제도가 있다. 산재보험 적용 대상이 아닌 어업인을 대상으로 하는 공적재해보험은 ‘어선원재해보상보험’과 ‘어업인안전보험’이 있다. 어선원재해보상보험은 3톤이상 어선에서 일하는 어선원이 수해대상이고, 선주가 당연가입을 해야 하는 법정보험이다. 어업인안전보험은 어선원재해보상보험이나 산재보험의 가입대상이 아닌 어업인을 대상으로 한다.

이 중 당연적용 대상이고 산재보험과 급여의 종류와 수준이 유사한 어선원재해보상보험은 논외로 하고,<sup>12)</sup> 나머지 농림어업인을 대상으로 하는 공적 재해보험의 가입구조와 특성을 살펴보면 다음과 같다. 농림어업인에 대한 공적재해보험은 보험료 중 일부를 정부가 지원한다는 점

11) 차상위층은 70%를 지원하고, 국비 이외에 지방비에서도 보조가 나오는 경우가 대부분이다.

12) 어선원재해보상보험에 대해서는 톤수에 따라서 최대 70%까지 국고에서 보조하고 있다.

에서는 공적재해보험으로 볼 수 있지만, 가입여부와 보장수준을 선택할 수 있다는 점에서는 민간보험에 더 가깝다. 보험은 상해보험을 기본으로 의료비를 지원하는 실손보험과 사망·골절 등에 대한 특약을 선택할 수 있도록 되어 있다. 질병이나 상해로 사망하거나 장애가 발생한 경우에 일시금을 지급하고, 소액의 입원비 지원이 있으며, 질병 치료에 대해서는 특약으로 가입한 사람에게만 한도를 정한 실비 지급을 하고 있다. 이외에 사망 및 골절 등 각각에 대해서 일시금을 지급하는 특약을 추가적으로 선택할 수 있도록 되어 있다.

농림어업 부문의 재해보상 보험설계는 하는 일에 따라서 산재보험·어선원보험 당연가입 대상 여부가 달라진다. 중앙정부와 지자체에서 보험료의 상당부분을 지원하고 있음에도 불구하고 개인의 선택에 따라서 보상 여부와 보장수준이 달라지고 있다. 산재보험·어선원재해보험의 적용대상인 경우는 재해 시 상당한 수준의 보상을 받을 수 있지만, 그렇지 않은 경우는 재해보상 여부와 수준이 모두 본인의 선택에 달려 있다. 한 동네에서 바로 옆의 경지를 경작하는 경우라 할지라도 재해를 당하게 되면 각자 선택에 따라서 보상을 받을 수도, 받지 못할 수도 있고, 보상을 받는다 할지라도 보호수준, 특약 선택 여부에 따라서 각자 받을 수 있는 보상은 상이하다. 그러나 농업인안전보험·어업인안전보험에서 선택가능한 모든 것을 가장 높은 수준으로 선택했다 할지라도, 유족급여, 요양급여, 휴업급여, 재활급여 등이 아예 없기 때문에 산재보험과 비교하기는 어려운 수준이다. 더욱이 농업일용근로자를 대상으로 한 농작업근로자안전보험은 보장수준이 형편없이 낮은 수준이고, 이는 농어업 종사자 중에서도 가장 취약하다고 할 수 있는 외국인 노동자와 낱일을 하는 사람들에게 적용될 전망이다.<sup>13)</sup> 농림어업 종사자들이 선택하는 보장수준은 가장 낮은 수준과 가장 높은 수준이 많다고 한다. 이는 선택을 개인에게 맡길 경우 흔히 일어나는 현상으로,<sup>14)</sup> 개인은 적절한 수준을 선택하기보다는 과소 선택하거나 과다 선택할 수 있다. 이에 국가에서 생계가 가능한 '적절한' 수준을 정해서 사회보험으로 보장해 주는 것이다. 그러한 원칙이 농어민에 대해서는 적용되지 않고 있다. 한국은 농어민의 재해보상과 관련해서 분절화되고 불충분한 보장방식을 선택하고 있다고 말할 수 있을 것이다.

농림어업자 수와 재해보장제도 가입정도를 살펴보면 다음과 같다. 산재보험 및 어선원재해보상보험과 같이 당연가입제도를 통해서 보호되는 농림어업종사자의 비중은 다소간의 등락은

13) 농림어업에서 E9 비자의 외국인 근로자를 고용할 경우 고용보험에 가입하고, 재해보상에 대한 대비가 있어야만 고용허가서를 발급해 주도록 정책이 바뀌었다. 고용보험은 고용안정사업과 직업능력사업에 대한 보험료를 납부해야 하지만, 재해보상에 대한 대비는 산재보험이나 어선원재해보상보험뿐만 아니라 농작업근로자안전보험·농업인안전보험, 어업인안전보험의 가입으로도 가능해진다. 이는 그간은 고용허가서 발급을 위해서 산재보험 가입이 필요했는데, 이제 산재보험보다 더 낮은 수준의 재해보험으로도 고용허가서 발급이 가능해진다는 의미이다. 물론 산재보험에 가입하지 않고 외국인 노동력을 이용하고자 하는 사람들이 있을 수 있지만, 이는 행정력을 강화해서 처리할 일이지 산재보험보다 보장수준이 낮은 수준의 보험으로 대체하는 것을 허용할 일은 아니다.

14) 산재보험에서 임의가입인 자영업자들 또한 보험료 납입 및 급여산정의 기초가 되는 기준소득을 선택할 때 가장 낮은 수준인 1등급과 가장 높은 수준인 12등급을 가장 많이 선택하고 있다.

있지만 13% 전후로 나타나고 있다. 농업인안전보험, 농작업근로자안전보험, 어업인안전보험 등 농어민 재해에 대한 정책보험을 통해서 보호되는 비중은 대략 60% 전후로 나타나서 임의보험임에도 불구하고 가입률이 상당히 높은 편이다. 농어민 재해 정책보험에 대한 가입률이 높은 것은 국고지원 50%에 지방비지원까지 더해져서 본인부담금의 비중이 낮은 것과 무관하지 않을 것이다. 또한 보험의 주 판매기관이 대출, 비료구입, 농기구 대여 및 구입, 곡물수납, 어류판매 등 농어가의 대부분의 일상과 밀접한 관련을 맺고 있는 농협과 수협이라는 점도 영향을 미쳤을 것으로 여겨진다. 다만, 이렇게 상대적으로 가입률이 높다 할지라도, 실제로 재해가 발생했을 때 얼마나 도움이 될 수 있을지는 또 다른 이야기일 것이다.

〈표 5〉 농림어업 취업자 수와 재해보장률

	취업자 수				재해보험 가입자 수					재해보장률	
	농림어업 소계	농업	임업	어업	산재 보험	농업인 안전보험	농작업 근로자 안전보험	어업인 안전보험	어선원 재해보상 보험	산재 보험·어선원보험	재해보험 전체
2008	1,891,000	1,802,000	12,000	78,000	109400	-	-	-	n.a.	5.8	5.8
2009	1,860,000	1,768,000	18,000	75,000	119453	-	-	-	n.a.	6.4	6.4
2010	1,781,000	1,691,000	18,000	72,000	127107	-	-	-	n.a.	7.1	7.1
2011	1,558,500	1,468,250	18,250	72,000	137209	817,000	-	-	n.a.	8.8	61.2
2012	1,512,000	1,425,250	16,000	71,000	111736	803,000	-	-	n.a.	7.4	60.5
2013	1,664,500	1,581,000	16,500	66,500	118468	805,000	-	-	n.a.	7.1	55.5
2014	1,579,000	1,499,500	17,000	63,000	145110	778,000	5,674	-	n.a.	9.2	58.8
2015	1,447,500	1,372,500	16,000	58,500	160619	771,000	5,736	-	15,328	12.2	65.8
2016	1,387,500	1,314,500	14,000	59,500	180074	737,000	6,908	n.a.	14,692	14.0	67.7
2017	1,387,500	1,312,500	14,000	61,500	164095	695,000	14,451	n.a.	14,020	12.8	64.0
2018	1,443,500	1,361,000	14,500	68,000	178707	785,000	21,519	22,191	13,982	13.3	70.8
2019	1,478,500	1,397,000	15,500	66,500	176285	824,000	21,616	20,983	13,659	12.8	71.5
2020	1,526,500	1,443,000	14,500	69,500	185327	858,000	16,425	20,692	13,743	13.0	71.7
2021	1,535,000	1,448,000	13,000	74,000	194349	889,000	11,083	20,865	13,534	13.5	73.5

자료: 국가통계포털(지역별고용조사); 근로복지공단, 『산재보험 사업연보』, 각 연도; 농림축산부 내부자료; 해양수산부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』, 각 연도.

## IV. 산재보험 관리운영방식의 한계

### 1. 취업자 재해보장제도의 필요성

군인, 공교 등 특수직역을 제외하면, 한국 사회보험은 직종별, 종사상 지위별 구분 없이 통합되어 운영되고 있다는 점에서 직종별, 산업별 조합으로 발달해 온 유럽과는 다르다. 한국에서 노령연금, 건강보험과 같이 전체 취업자를 대상으로 급여를 제공하는 사회보험은 제도 도입기에는 임금노동자와 자영업자를 구분하여 시작되지만, 어느 정도 시간이 흐른 뒤에는 하나의 제도로 통합하여 운영되었다.

국민연금, 건강보험의 경우 임금근로자뿐만 아니라 자영업자에게도 필요한 제도라고 판단하여 소득이 있는 전국민이 보험가입 및 보험료납부 대상이고, 법으로 가입을 강제하고 있다. 도입은 행정적으로 편리한 대기업 임금근로자부터 시작하였지만 곧 중소기업까지 확장하였고, 도시·농촌의 자영업자는 다른 재원체제로 제도를 개시하였다. 약 10여 년이 지나며 제도가 어느 정도 안정된 후에 두 기금을 통합하여 단일체제로 운영하고 있다. 우선 재정능력과 행정능력이 되는 집단부터 사회보험을 시작하였기 때문에 각 이해집단에서 통합을 반대하는 주장이 없지 않았지만, 사회적 논의를 거치고 정부 주도적으로 보조금을 지급하는 등의 방법을 이용하여 통합형 제도로 운영하고 있다.

산재보험제도는 애초에는 임금근로자에게만 필요한 제도로 인식하고 시작되었지만, 시행과정에서 취업자 전체에게도 작업 중 재해보상제도가 필요함이 인지되었다. 이러한 과정에서 재해보상의 범위는 점차 전체 취업자에게로 넓혀졌지만, 산재보험제도에서 기존의 당연적용방식으로 적용하는 사람들은 임금근로자이고, 임금근로자에서 벗어나거나 행정적으로 관리가 쉽지 않은 경우에는 임의적용방식을 도입하거나 타 부처에서 다른 방식의 보험을 이용하고 있다. 이러한 점은 적용범위는 전체 취업자를 지향하지만, 관리운영방식은 기존의 임금근로자에게 적용되던 방식인 고용관계를 전제로 사업주에게 보험가입 및 보험료 납부의 의무를 지움으로써 나타난 것으로 볼 수 있다.

현재 재해보상체계에서 보장수준이 낮거나 공적 보장제도가 없는 집단은 농림어업 4인 미만 종사자와 비임금근로자이다. 이들이 산재보험제도에서 적용제외된 배경은 다음의 세 가지로 설명할 수 있을 것이다. 그러나 오늘날 작업중 재해의 위험은 유사한 비임금근로자를 산재보험에서 배제할 명분은 점차 줄고 있다.

첫째, 산재보험에서 비임금근로자를 적용제외시키는 것은 한국뿐만 아니라 서구 많은 국가

에서도 유사하다. 비임금근로자가 산재보험에서 적용제외된 것은 전 세계적으로 사회보험이 도입되던 19세기 말 20세기 초반의 노동시장 상황과 관련되어 있다. 당시 사회가 반드시 보호해야 한다고 본 대상은 자신의 노동력을 팔아서 생계를 유지해야 했던 임금근로자들이었다. 이들이 노령, 질병, 산재, 실업 등 사회적 위험에 처할 경우 겪는 어려움이 매우 컸기 때문이다. 반면 비임금근로자는 ‘토지’가 있는 농민이거나 ‘재산’이나 ‘기술’이 있는 ‘소상공인’이었다. 이들은 자신의 일을 경영하면서 경영상의 문제나 재해에 대해서 스스로 책임질 능력이 있다고 보았고, 대상자의 규모도 크지 않았기 때문에 당시 사회보험제도 설계에서 주된 보호대상이 아니었다.

한국 노동시장에서 비임금근로자는 재산이나 기술로 자영업을 선택하기보다는, 임금근로자 취업이 어려워 자영업을 선택하게 된 영세 자영업자의 비중이 높다.<sup>15)</sup> 영세 자영업자가 일하다 재해·질병을 겪게 될 경우, 본인과 가족이 치료 및 생계상의 고통을 당하는 것은 임금근로자와 다르지 않다. 혹자는 외국에서도 자영업자에 대한 산재보험 당연적용이 있는 것이라고 말할 수 있을 것이다. 그러나 외국에서는 어떤 이유로든지 건강상의 이유로 단기적으로 일을 하지 못할 경우 ‘상병급여’를 통해서 상당 기간 동안 소득보장을 받을 수 있다. 또한 노르웨이의 어민, 그리스의 농민 등과 같이 일정규모 이상이고 보호가 필요하다고 판단되는 집단에 대해서는 산재보험이 당연적용된다. 이러한 상황에서 산재보험이 자영업자에게까지 당연적용 범위를 넓힐 필요가 있다.

둘째, 산재보험은 고용관계를 전제로 사업주가 보험 성립신고 및 보험료납부에 대한 책임을 지는 방식으로 관리되고 있다. 이는 산재보험이 사업주 책임보험이라고 전제되었기 때문이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 산재보험의 목적과 적용범위는 이미 사업주 책임보험의 틀에서 확장되었지만, 관리운영 및 재정방식은 여전히 사업주책임보험 방식을 사용하고 있다. 이는 산재보험에서 특수형태근로종사자나 농림어업의 적용범위를 확장할 때 걸림돌이 되고 있다. 산재보험에서 어떤 직종을 특수형태근로종사자로 지정할 때 필요조건 중의 하나는 ‘사업주’를 지정할 수 있는가이다. 특수형태근로종사자로서의 조건이 대부분 충족된다 할지라도 사업주를 찾기 어려운 비임금근로자의 경우는 모두 임의가입으로 돌리고 있다. 그 이유 중의 하나는 비임금근로자 개개인을 당연가입으로 하기에는, 근로복지공단의 행정적 능력이 부족한 형편이기 때문일 것이다. 이러한 형편은 비농 자영업자와 농림어업 종사자에게도 마찬가지이다. 이들을 위한 재해보험은 당연가입을 전제로 제도를 설계하기보다는 보험에 가입할 길은 열어두되 가입여부는 개인이 결정하도록 하는 ‘임의가입’ 형태를 취하고 있다. 그리고 농어민에 대해서는 공적재정지원을 하는 민간보험을 도입하고, 보험가입을 유인하기 위하여 국고에서 보험료를 지원해 주고

15) 2021년 경제활동인구조사에 따르면 농림어업을 제외한 한국 비임금근로자 수는 대략 520만 명 정도인데, 이 중 고용원이 없는 자영업자 중 특고 764,116명을 따로 분류하면, 고용원이 있는 자영업자 23.9%, 특고 14.7%, 고용원이 없는 자영업자 49.5%, 무급가족종사자 11.9%이다.

있다.

현재 산재보험 관리운영구조에서 자영업자·농림어업종사자에게까지 당연적용될 경우 행정적 업무부담이 너무 크다는 주장은 타당한 측면이 있다. 그렇지만 일이 증가하는 것과 관리 자체가 안 되는 것은 다르다. 관리의 문제는 자영업자, 농림어업종사자에 대한 자료를 가지고 있는 유관부서와의 협조를 통해서 해결할 수 있을 것이다. 국세청의 자영업자에 대한 소득파악은 이미 상당한 수준이고 이를 기반으로 자영업자에 대한 EITC 제도가 운영되고 있다. 농림어업종사자에 대해서는 농어민을 대상으로 정책보험을 실시하는 농림축산부와 해양수산부와 협조하여 자료를 받을 수 있을 것이다. 근로복지공단은 이미 국세청 및 각 시군구와 협약을 맺어서 비임금근로자의 소득자료, 신규사업자 등록자료 등을 받고 있는데, 여기에 농어민 관련 자료를 더 받을 수 있을 것이다.

셋째, 비임금근로자 재해에 대해서 작업중 재해인지를 확인하는 과정은 쉽지 않다. 비임금근로자 중 상당수는 혼자서 일하기 때문에 임금근로자에 비해서 재해 상황에 대한 객관적인 확인이 어렵고, 고령의 비임금근로자·농어민의 재해·질병에 대하여 작업중 재해를 구분하는 것은 더욱 어렵다. 무조건적인 보상은 도덕적 해이를 낳을 것이고, 보상에 아주 엄격한 조건을 부과하는 것은 산재보험제도의 취지에 부합하지 않는다.

비임금근로자들이 일하는 장소, 일하는 방식 등이 달라서 재해발생 시 작업중 재해임을 판단하기 쉽지 않은 것은 사실이다. 특히 혼자 일하는 경우가 많고 생활공간과 작업공간의 경계가 분명치 않은 경우에는 '작업중' 재해 여부를 판정하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 근로복지공단은 현재에도 유사한 어려움이 있는 특수형태근로종사자, 예술인, 자영업자의 작업중 재해·질병을 판정하고 있다. 다만 판정해야 할 숫자가 늘어나는 것이다.

그렇지만 국민연금 수급연령인 고령의 비임금근로자에 대한 재해보상은 국민연금과 연계한 새로운 급여체계를 고려해 볼 수 있을 것이다.

## 2. 간접고용의 확산과 산재보험료 부담의 형평성 문제

산재보험에서는 계약상의 사업주, 즉 고용사업주에게 보험료를 부담시키고 있다. 처음에는 전형적인 임금근로자만을 대상으로 하였기 때문에 고용사업주가 사용자사업주이고, 고용사업주가 보험료를 부담하는 것은 적절해 보였다. 그러나 점차 간접고용, 특수형태근로종사자 등 다양한 고용형태가 확산되면서 보험료를 부담시킬 수 있는 사업주를 찾을 수 있는 경우에 한해서 임금근로자나 특수형태근로종사자로 산재보험제도에 포섭될 수 있고, 사업주 찾기가 애매한 경우는 산재보험에 포섭되기 어렵거나 개인이 보험료를 부담해야 하게 되었다. 이렇게 고용주를 찾아서 산재책임보험으로 연계시키는 방식은 제도 도입 초기에 안착하는 데 도움이 되었을 것

이지만, 현재처럼 간접고용이나 고용주를 찾기 모호한 경우가 늘어나면서 보호범주 확장과 부담 형평성이라는 점에서 문제로 지적되고 있다.

전형적인 고용형태는 사용종속성과 고용종속성이 일치한다. 그러나 이러한 형태에서 벗어나는 비전형적인 고용형태가 증가하고 있다. 기업은 인건비 및 부가비용 절감을 이유로 파견과 용역 계약을 하고 있으며, 수많은 사내 하청사들이 있다. 고용노동부의 고용형태공시제도를 보면 대기업 간접고용의 규모를 기능할 수 있다. 고용형태공시제도에서는 상시근로자 300인 이상 기업을 대상으로 소속외근로자 수를 공시하도록 하고 있다. 소속외근로자란 조사업체의 '사업장내'에서 사업주 간 파견, 용역, 도급계약에 의해 근무하는 근로자(아웃소싱 포함)를 말한다.<sup>16)</sup> 2021년 조사결과를 보면 소속외근로자 수는 86만 4천 명이라고 한다. 여기에 공시대상이 아닌 300인 미만 기업의 소속외근로자를 더하면 이 숫자는 훨씬 더 늘어날 것이다.

소속외근로자는 사용사업주의 사업장 내에서 일하고 재해를 당하기도 하지만, 소속외근로자에 대한 산재보험료는 고용사업주가 지불하고 있다. 2018년 서부발전의 컨베이어 벨트 사망 산재, 2018년 CJ대한통운 물류센터의 감전 사망 산재, 2019년 현대제철의 컨베이어 벨트 사망 산재, 2021년 한진택배의 차량 사망 산재 등에 대해서 들은 바 있을 것이다. 이들 사건의 공통점은 사망 산재라는 점 이외에도 비록 일한 곳은 태안화력, CJ대한통운, 현대제철, 한진택배이지만 이들 모두는 하청사, 용역사 직원으로 산재보험료 또한 하청사, 용역사에서 부담하였다는 점이다. 원청/사용사업주는 이들의 노동을 통해서 재화와 서비스를 생산하고 이익을 얻고 있지만, 원청/사용사업주를 위하여 일하는 사람들의 산재보험료는 하청업체 및 파견업체, 용역업체에서 부담하고 있다. 산재보험료는 이미 보수에 포함되어 있다고 주장할 수 있지만, 산재보험료에 산재예방 및 안전보전에 대한 비용까지 포함되어 있기 때문에 이는 적절치 않다.

어떤 사업체에서 소속외근로자를 얼마나 사용하고 있는지를 알아서 보험료를 부과하기란 현실적으로 쉽지 않다. 따라서 책임져야 할 사업주보다는 서류상의 사업주를 찾아서 산재보험가입의 책임과 보험료 납부의 책임을 부담시키는 방식은 그간 더 많은 근로자를 사회보험에 가입시키도록 하는 데에는 도움을 주었을 것이다. 그러나 여러 종류의 간접고용이 나타나고 있는 현실점에서 이러한 보험료부과 방식은 산재보험 부담의 형평성이라는 면에서는 적절치 못하다.

예를 들면, 택배의 경우 한 택배지사에 관여하는 사람은 1천 명에 가깝지만 원청인 '○○택배'에 소속된 직원은 3명 내외이고, 실제 사람을 관리하는 업무는 '○○택배'의 자회사인 '○○로지스틱스' 직원 10여 명이 하고 있으며, 물품 분류 및 상하차에 관여하는 400여 명의 인원은 3~4개의 용역회사에서 파견받은 인원이다. 여기에 600여 명의 택배기사(우리가 아는 특고)가 개인사업자 자격으로 물품을 소비자에게 배달한다. 이러한 상황에서 '○○택배' 회사가 지불하는 산

16) 사업장 밖의 근로자와 사업장 내 임대매장 근로자, 납품업체 근로자는 제외하고 있다.



재보험료는 자기 직원 3명에 대한 비용과 600여 명의 택배기사의 산재보험료 중 일부를 지불할 것이다. 만일 택배기사가 원청인 '○○택배'와 계약한 것이 아니라 자회사인 '○○로지스틱스'와 계약했다면, 원청은 3명에 대한 비용만 지불하면 된다. 공평한 분담이라고 보기 어려운 이러한 구조는 택배산업뿐만 아니라 대부분의 서비스업에서 나타나고 있다. 이러한 예는 제조업에서도 쉽게 찾을 수 있다. 대기업에서 산재 사망사고가 발생하였을 때, 이들 대기업은 무재해 사업장으로 보험료 할인을 받고 있으며 내는 보험료가 매우 적다는 보도를 종종 볼 수 있다. 이는 제철, 화력발전소, 조선소 등 간접고용을 많이 쓰는 대부분의 산업이 크게 다르지 않을 것이다. 이러한 형태의 산재보험료 부담이 과연 적절한 것인가에 대해서는 다시 생각해 볼 일이다.

더욱이 정부가 사용하는 '산재예방사업' 예산이 산재보험료에서 나온다는 점을 감안한다면, 재화와 서비스 생산으로 인한 소득을 더 많이 올리는 기업에서 더 많은 산재보험료를 지불하는 것이 적절할 것이다.

2019년 산업안전보건법이 전면 개정되면서 원청의 산업안전에 대한 의무가 강화되었으며, 판례에서는 이미 이전부터 사용자업주의 보호의무, 안전배려의무 등을 명시하고, 재해 시 사용자업주에 대한 손해배상 청구권이 있음을 명시하고 있다.<sup>17)</sup> 그러나 산재보험제도에는 아직까지 이러한 내용이 반영되지 못하고 있다.

사용사업주의 재화와 서비스를 생산하는 과정에서 발생하는 사고에 대한 책임을 법적 사업주(고용사업주)에게 지우는 것은 보험성립과 보험료 납부를 용이하게 할 수 있지만, 형평성과 산업안전을 위한 투자 측면에서 볼 때 개선될 필요가 있다. 이러한 문제는 산재보험이 목적과 적용범위의 측면에서는 이미 사업주책임보험의 틀을 벗어났지만, 관리운영과 보험료 부담의 면에서는 이전의 틀을 고수하기 때문에 발생하는 것이라고 생각한다.

## V. 취업자 재해보장 통합을 위하여

### 1. 취업자 재해보장제도의 분절화와 불충분성

취업자에 대한 공적 재해보상 방식은 직군에 따라서, 종사상 지위에 따라서 차이가 있다. 군인, 공무원, 사립학교교직원과 같은 특수직역 종사자들은 각자 연기금을 이용하여 재해보상을 받고 있다.<sup>18)</sup> 취업자 중 임금근로자는 거의 대부분 산재보험에 당연적용되지만, 상시근로자 4

17) 대법원 2013. 11. 28. 선고 2011다60247 판결.

인 미만인 농림어업부문에 일하는 경우에는 산재보험이 적용되지 않는다. 농림어업부문 4인 미만 종사자와 자영업자의 재해보장은 정부에서 보험료를 지원하여 공적 재해보험에 가입할

〈표 6〉 취업자에 대한 공적 재해보상방식과 보장률(2021년 기준)

			재해보상방식			보장 인원	보호 비율		
			제도명	가입방식	근로자 실보험료 부담				
비농 부문	임금 노동자 20,767,500 + 군인 558,000	임금노동자(특수지역 제외) (19,175,757)	산재재해보상보험	당연적용	0%	19,175,757	100.0	100.0	
		공무원 (1,261,421)	공무원연금	당연적용	0%	1,261,421	100.0		
		군인(추정치) 직업군인 : 207,000, 사병 : 351,000	군인연금, 군인재해보상법	당연적용	0%	558,000	100.0		
		사립학교 교직원 (330,322)	사학연금	당연적용	0%	330,322	100.0		
	비임금 노동자 5,174,500	고용주, 자영업자, 무급가족종사자 (4,410,384)	산재재해보상보험	임의가입	100%	48,103	1.1	15.7	
		특수형태근로 종사자 (764,116)	산재재해보상보험	당연적용	50%	762,937	99.8		
농림 어업	농림어업 종사자 1,535,000	4인 이상 법인 근로자	산재재해보상보험	당연적용	0%	78,999	5.4	74.6	
			별목업, 4인 이상 법인 임업	산재재해보상보험	당연적용	0%	110,395		7.6
		농업·임업 (1,461,000)	4인 미만 법인, 비법인 농업·임업	농업인안전보험	임의가입	50% 미만 (정부지원)	889,000		60.8
			단기근로자	농작업근로자 안전보험	임의가입	50% 미만 (정부지원)	11,083		0.8
	어업 (74,000)	4인 이상 법인	산재보험	당연적용	0%	4,955	6.7	53.2	
		3톤 이상 연안어선	어선원 재해보상보험	당연가입	0% (정부, 사업주 지원)	13,534	18.3		
			3톤 미만 어업종사자 4인 미만 법인, 비법인 어업	어업인안전보험	임의가입	50% 미만 (정부 지원)	20,865		28.2
보호대상자 : 28,035,000 취업자 (27,477,500명) + 군인(558,000)			모든 공적 재해보상			23,265,371	83.0	83.0	

주 : 군인은 지역별고용조사에서 제외되므로, 전체 취업자 수에 군인 558,000(추정)을 포함하여야 전체 보호대상 취업자의 수치가 될 수 있을 것임.

자료 : 국가통계포털(지역별고용조사); 근로복지공단, 『산재보험사업연보』; 공무원연금공단 홈페이지; 사학연금공단 홈페이지; 국방부, 예결산자료; 농림축산식품부(2022), 『농업정책보험 계획』; 해양수산부·한국선원복지고용센터(2021), 『한국선원통계연보』.

18) 군인의 경우 직업군인은 군인연금에서 재해보상이 이루어지고, 의무복무사병의 경우 ‘군인재해보상법’을 제정하여 기준소득월액을 공무원 평균소득으로 하여 보상을 받고 있다.

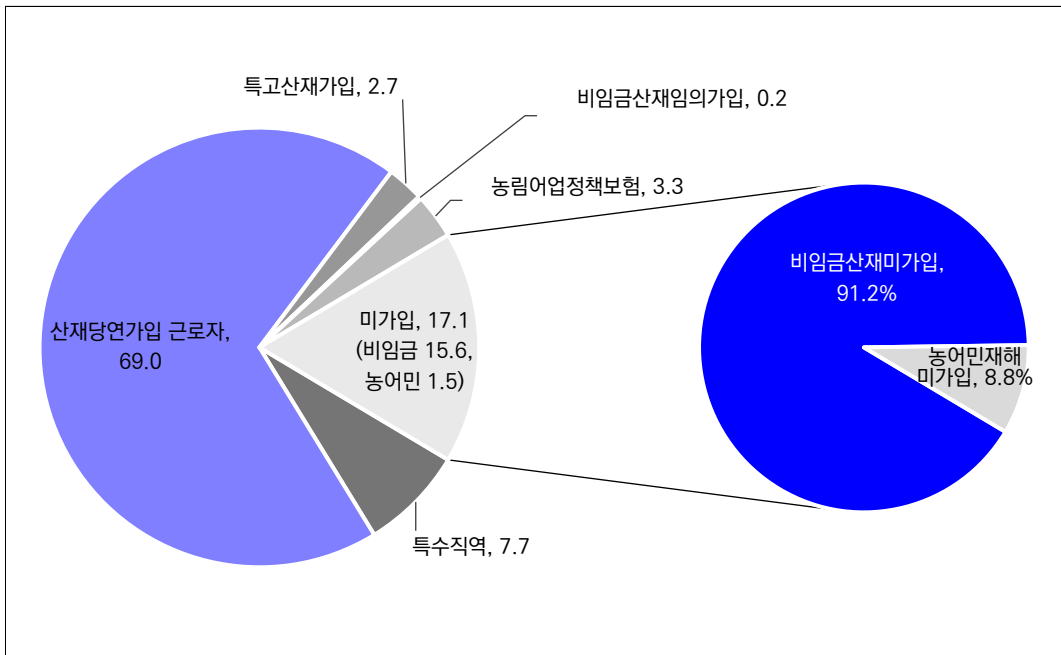
수 있도록 하고 있다. 공적 재해보험은 임의가입형식이며, 보장수준을 선택하도록 되어 있어서 보장여부와 수준이 각기 다를 수 있다. 더욱이 농어가에서 외국인 노동자를 고용할 때, 그간은 산재보험 가입이 고용허가서 발급의 조건이었지만, 고용보험 가입은 강제하고 산재보험 가입은 민간 정책보험 가입으로 대체할 수 있도록 하였다. 이 경우 외국인 근로자가 가장 보장수준이 낮고 값이 싼 보험에 가입하게 될 개연성은 크다.

농림업 부문의 공적 재해보장 가입률은 74.6%이지만, 당연적용인 산재보험으로 가입된 사람은 13.0%이고, 임의가입인 농업인안전보험 가입자가 60.8%, 농작업근로자안전보험가입자가 0.8%이다. 어업부문의 공적 재해보장 가입률은 53.2%인데, 당연적용인 산재보험과 어선원재해보상보험 가입자가 25.0%, 임의가입인 어업인안전보험 가입자가 28.2%이다.

비임금근로자는 공적 재해보험의 포괄 정도가 가장 낮다. 비임금근로자가 가입할 수 있는 공적 재해보험은 산재보험인데, 임의가입으로 산재보험에 가입한 사람은 1.1%에 불과하다. 여기에 당연가입 대상인 특수형태근로종사자 산재보험 가입자 수를 더하면 비임금근로자 산재보험 가입률은 15.7%로 증가한다. 특수형태근로종사자는 산재보험임에도 본인이 내는 보험료가 50%이고 적용제외를 허용함으로써 그간 가입률이 매우 낮았지만, 당연가입으로 전환된 이후 가입자 수는 크게 증가하였다.

전체 취업자 중 산재보험 수준 혹은 그 이상의 공적 재해보상제도에 당연적용된 사람은

[그림 1] 한국 재해보장체계의 구조



79.4%이고, 19) 산재보험에 임의가입한 사람은 0.2%로서, 79.6%는 산재보험 수준 이상의 재해보상을 받을 수 있다. 취업자 중 3.3%(농어민)는 산재보험보다 현저히 낮은 수준의 공적 재해보상 제도에 임의가입해 있으며, 이들은 보험료에 대해서 국고와 지방비를 이용하여 최소 50% 이상 지원을 받고 있다. 전체 취업자 중 아무런 공적 재해보장제도에 속해 있지 않은 사람은 17.1% 정도인데, 대부분은 비임금근로자와 농림어업종사자이다.

## 2. 통합적 취업자 재해보상제도를 위한 논의사항

모든 취업자가 최소한도의 산업안전 및 산재예방 조치의 혜택을 받고 재해발생 시 산재보험의 적용을 받아야 할 필요성 자체는 재론의 여지가 없다. 즉 취업자 전체가 산재보험에 당연적용되어야 한다. 이를 위해서 논의해야 할 내용은 다음과 같다.

첫 번째는 산재보험 당연적용을 취업자 모두에게 확대하기 위하여 산재보험이 '사업주책임보험'의 틀을 벗어나야 한다는 점이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 산재보험은 이미 목적과 적용 대상은 '사업주책임보험'의 범위를 벗어났지만, 관리운영방식과 보험료 부담에서는 '사업주책임보험'에 머물러 있으며, 이는 산재보험의 사각지대를 만들고 있다. 이제 관리운영방식과 보험료 부담에서도 사업주책임보험의 틀을 벗어날 필요가 있다. 다시 말하면, '사업주 찾기'를 통해서 노동자와 가장 가까운 거리에 있는 사업주에게 산재보험 가입-보험료 부담의 책임을 지우는 형태에서 벗어나서, 모든 취업자를 당연적용시켜야 할 것이다.

두 번째 논의사항은 노령연금을 수급하는 고령자에 대한 재해보상에 대해서는 별도로 제도 개선이 필요하다는 점이다. 외국의 경우 65세 이상 취업률은 상당히 낮은 편이기 때문에 별 문제가 되지 않을 수 있지만, 한국은 고령 취업자가 많고 이들은 대부분 농림어업, 자영업, 일용근로 등을 하고 있는 실정이다. 이 글에서는 크게 다루지는 않았지만, 연금수급자이면서 취업자인 고령 노동자에 대한 재해보상은 연금과 관련하여 재설계될 필요가 있을 것이다.

세 번째는 재해보상의 대상이 '모든 취업자'가 될 경우 산재보험의 재원 변경을 논의해야 할 것이다. 구체적으로는 현재의 사업주부담에서 일반회계로 전환시키는 것에 대해서 고려해 볼 수 있을 것이다. 일하는 '모든' 사람을 산재보험의 대상으로 하기 위해서는 '모두'가 관여하고 지출하고 있는 조세에서 산재보험 비용을 충당하는 것이 명분과 부합할 것이다. 예를 들면, 모든 재화와 서비스의 생산과 유통의 각 단계별로 세금이 부과되는 부가가치세를 이용하여 재해보상 비용을 충당하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다. 재해보상 재원을 사업주부담에서 일반

19) 특고는 비용은 본인이 일부 부담할지라도 산재보험 당연가입이기 때문에 이 분류에 포함시켰다.

회계로 전환하는 것이 중대재해에 대한 사업주 책임을 면제해 주는 것은 아닐 것이다. 기업의 산재예방에 대한 노력은 중대재해 처벌법 등 다른 제도를 통해서 추구해야 할 것이다. 취업자 누구나 작업중 재해에 대한 보상을 받을 수 있게 하려면, 새로운 상상력이 필요하다.

한국 사회보험제도에서 고령자에 대한 소득지원제도인 국민연금, 건강상실자에 대한 의료지원체계인 건강보험은 직군이나 지역에 따른 분립형·조합형 제도가 아닌 통합형 제도로 자리잡고 있다. 그러나 취업자에 대한 작업 중 재해에 대한 보상은 분절되어 있고, 불충분하다. 국민연금, 건강보험 전국민 통합의 예가 산재보험에도 적용될 수 있을 것인가는 앞으로 수많은 논쟁을 거쳐서 결정될 것이겠지만, 이때 작업중 재해에 대한 보장이 반드시 필요한 사람이 지금처럼 고용주를 정할 수 있는 근로자에게 한정되는 것인지 그렇지 않은지에 대해서 보다 진지하게 생각해 볼 일이다. 그렇다면 모든 취업자가 재해보상을 받기 위해서 재원을 조세로 돌리는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다. [11]

## [참고문헌]

- 고용노동부(2022), 「2022년 고용형태 공시 결과」.  
 국가통계포털, 「지역별고용조사」.  
 국세청, 『2021 국세통계연보』.  
 국회입법조사처(2022), 『2022 국정감사 이슈분석 IX』.  
 근로복지공단, 『산재보험 사업연보』, 각 연도.  
 농림축산식품부·농업정책보험금융원(2021), 「2021년 농업정책보험 정책방향 및 업무편람」.  
 박찬임(2022), 『저소득 취약계층 재해보장을 위한 산재보험제도 개혁 방안』, 한국노동연구원 (출판 예정).  
 조홍준(1999), 「의료보험 개혁운동의 성과와 과제」, 『월간복지동향』, 참여연대, 1999. 11월.  
 통계청, 「경제활동인구조사」, 2021년 원자료.  
 해양수산부·한국선원복지고용센터, 『한국선원통계연보』 각 연도.
- 공무원연금공단 홈페이지.  
 사학연금공단 홈페이지.  
 NH 생명보험 홈페이지.  
 수협중앙회 홈페이지.  
 국방부, 2021 예결산자료.  
 국세청, 국세통계포털.