

## I. 연구의 배경 및 목적

IMF 이후 한국 노동시장의 성격은 급속한 변화를 겪고 있다. 그 중 하나가 비정규직 근로자의 증가이다. IMF 관리체제 이후 강력히 전개된 노동시장 유연화 정책과 기업의 비용감소 노력은 임시·일용직, 계약직, 파견근로 등 비정규직 근로자의 증가를 수반하게 되었고, 이제 비정규직 근로자는 한국 노동시장을 표현하는 중요한 특성의 하나가 되고 있다. IMF 직전인 1997년 3월 말 전체 임금근로자의 43.8%이었던 비정규직 근로자의 비율은 이후 지속적으로 증가하여 1999년 12월에는 전체 근로자의 53%에 이르고 있다.

비정규직 근로자의 증가는 기존의 노동정책 및 법·제도, 사회보장제도 등에 새로운 도전을 제기한다. 그간의 노동정책과 근로자 관련 법·제도 및 사회보장제도는 근로자의 대다수가 정규직일 것이라는 가정하에 만들어진 것으로서, 다양한 형태로 나타나는 비정규직 근로자의 특성을 제대로 고려하거나 포괄하지 못하는 경우가 발생하게 된다. 예를 들면 국민연금과 의료보험의 경우 임시·일용직 등 비정규직 근로자는 근로자가 아닌 지역 가입자로 포괄하고 있다. 이 경우 비정규직 근로자는 사회보험기여금의 2분의 1을 사업주가 부담하는 정규직 근로자에 비해 2배의 보험료를 부담해야 하는 불이익을 당하게 된다. 더욱이 실업시 급여를 제공하는 고용보험의 경우 고용기록이 불안정한 임시·일용직은 보호의 범위에서 제외되어 있는 실정이다.

이러한 상황은 산재보험제도도 예외는 아니다. 산재보험제도로 포괄되는 근로자의 범위가 타사회보험에 비하여 광범위한 것은 사실이지만, 현재의 산재보험제도의 징수 및 급여체계 또한 근로자의 대다수가 정규직일 것이라는 가정하에 만들어진 것이다. 따라서 비정규직 근로자에 대하여 정규직 근로자의 징수·급여체계를 그대로 활용할 경우 부분적으로 문제가 발생할 소지가 있고, 경우에 따라서는 비정규직 근로자를 제대로 포괄하지 못하는 경우도 발생할 수 있다.

산재보험이 모든 근로자의 업무상 재해에 대한 보상체계로서 확립되기 위해서는 변화하고 있는 경제사회적 여건에 부응하여 현재의 산재보험에서 포괄되고 있지 못한 비정규직 근로자에 대해서 어떻게 체계적으로 적용할 것이며, 비록 적용범위에 포괄되기는 한다고 하더라도 정규직 근로자의 징수·급여체계를 그대로 따르는 것이 어렵거나 불합리한 근로자의 경우 이를 어떻게 개선, 보완할 것인가에 관한 연구가 절실한 실정이다.

이를 위해서는 현재 비정규직 근로의 범위와 실태가 어떠하며 이 중 산재보험제도에서 포괄하지 못하거나, 현행 산재보험제도의 징수·급여체계를 따를 경우 불합리하게 되는 내용이 무엇인지에 대한 구체적인 현황을 파악하는 것이 중요할 것이다. 또한 우리나라보다 일찍 노동시장 유연화가 진행중인 외국의 경우 산재보험제도에서 비정규직 근로자를 포괄하고 있는 방식에 대해서 검토함으로써 우리나라의 제도 개선에 대한 시사점을 얻는 것이 필요하다. 그러나 산재보험제도에서의 비정규직 문제를 다룬 연구는 급여 및 임금체계에서 문제를 일으키는 몇몇 직종만을 다룬 연구가 극소수 있을 뿐, 산재보험제도와 비정규직의 문제를 체계적으로 다룬 연구는 부족한 실정이다.

본 연구에서는 비정규직이라고 통칭되는 단시간근로, 계약직, 파견근로 등 다양한 고용형태에 대해서 그 각각의 개념을 파악하고, 각 형태의 비정규직 근로자와 산재보험제도와 마찰을 일으키는 내용을 알아보고자 한다. 구체적으로 각 영역의 비정규직 근로와 현행 산재보험제도의 적용범위, 징수·급여체계 내에서 발생하게 되는 문제점이 무엇인지를 파악하고자 한다. 그리고 국민연금, 의료보험, 고용보험 등 타사회보험제도에서 비정규직을 포괄·관리하고 있는 방식을 살펴본 후, 외국의 산재보험제도에서 비정규직을 포괄·관리하는 방식을 알아본다. 마지막으로 현재까지의 내용을 기초로 궁극적으로는 산재보험제도 내에서 이들 비정규직 근로자를 포괄할 수 있도록 제도를 개선·보완할 수 있는 대안을 제시하고 그 장단점을 제시하려고 한다.

## Ⅱ. 고용형태 다양화의 현황

### 1. 비정규직 근로자의 개념과 유형

#### 가. 비정규직의 개념

새로이 출현하고 있는 다양한 고용형태를 어떻게 부를 것인가에 대해서는 여러 가지 의견이 있다. 고용형태의 어느 면을 강조했는가에 따라 비정규근로, 비전형근로, 비정형근로, 임시근로, 한시근로 등의 용어로 표현되며, 외국에서도 atypical employment, non-standard employment, contingent work, alternative work arrangement, precarious employment 등으로 나타내고 있다.

본 연구에서는 비정규근로자가 전형적인 정규직 근로자의 특징에서 벗어나는 고용관계를 가진다는 점에 주목하여 정규직 근로형태 특성에서 벗어나는 다른 모든 근로형태를 비정규근로로 보는 관점을 따랐다.<sup>1)</sup> 우선 정규근로의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 정규근로는 단일한 고용주와 계약관계에 있고 전일제 근무를 기본으로 하고, 고용기간이 미리 정해져 있지 않으면서 고용관계의 안정성을 보호받고, 지속적인 고용을 전제로 임금수준이 연공서열의 영향을 받는 노동형태로 정의될 수 있다.

따라서 비정규직 근로자는 정규직 근로자의 어떠한 특성에서 벗어나는가에 따라 다양하게 파악될 수 있다. 즉 고용계약을 맺은 고용주와 업무지시를 내리는 사용자가 서로 다르거나(파견근로), 소정 근로시간이 같은 일을 하는 근로자의 평균보다 짧거나(단시간근로), 근로계약 기간이 정해지거나 고용관계의 안정성에 대한 보호가 약한 경우(계약직, 임시직, 일용직) 등 여러 가지로

1) 이주희·장지연(1999), 한국노동연구원

구분하여 살펴볼 수 있으며, 이 밖에도 재택근로, 도급제근로 등도 전형적인 임금근로의 유형에서 벗어난다는 점에서 비정규직근로로 파악될 수 있다. 이 중 도급제 근로자는 법적으로는 고용계약 관계를 맺고 있지 않고 하도급 계약을 맺고 있으므로 통계상으로는 임금근로자가 아니라 자영업자로 분류되고 있다. 그러나 실제로 하는 일은 임금근로자와 유사하기 때문에 비정규직 근로자의 논의에서 함께 살펴보아야 할 것으로 생각된다.

비정규직근로자에 대한 개념에 대해서 지적할 것은 어떤 경우를 비정규직 근로자로 보아야 할 것인가에 대한 합의된 명확한 기준이 없다는 점이다. 앞에서 본 바와 같이 비정규직은 그 구분 기준을 무엇으로 하느냐에 따라 다양한 하위 범주로 구분될 수 있고, 이러한 구분은 상호 배타적인 것이 아닐 수 있기 때문에 개념상의 혼동이 나타날 수 있다. 예를 들어 파견근로자의 경우는 고용형태의 면에서나 고용계약 기간의 면에서 비정규직 근로자로 분류될 수 있지만, 일용직 근로자의 경우는 고용계약 기간의 면에서 보면 비정규직 근로자로 분류될 수 있지만 고용형태의 면에서 보면 계약을 맺은 고용주와 업무지시를 내리는 사업주가 동일하기 때문에 정규직 근로자와 같은 범주에 포함된다. 또한 실제로 고용계약 기간을 정한 근로자라 하더라도 어느 정도의 고용기간을 상용 또는 임시·일용직으로 구분하는 기준으로 삼을 것인가에 따라 달라지기 때문에 이에 대한 합의가 필요하다. 그렇지 않을 경우 비정규직 근로자로서 지칭되는 인구집단의 정확한 규모를 알기 어렵게 되고, 이는 이들 인구집단을 위한 정책적 대안의 마련을 어렵게 할 수 있을 것이다.

#### 나. 비정규직의 구분

비정규직 근로자를 앞에서 설명한 근로계약기간, 근로시간, 근로제공 형태 등에 따라 나누어 보면 <표 II-1>과 같다. 이를 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

〈표 II-1〉 비정규고용의 구분

구분	비정규직 근로의 형태
근로계약 기간	기간의 정함이 있는 임시근로자(계약직, 임시직, 일용직, 촉탁제 등)
근로시간	단시간 근로자
간접고용 여부	파견근로, 용역업체를 통한 간접고용
비임금근로	(독립 사업자 형식의) 특수고용형태

### 1) 임시근로자(temporary employment)

임시근로자란 고용 기한의 정함이 있는 근로자를 의미하는 것으로 어느 정도의 기한을 두었을 경우 임시근로자로 칭할 것인가에 대한 구체적인 정의는 나라마다 차이가 있지만, 다음과 같은 형태의 근로계약을 모두 포함하고 있다. 단기근로계약, 계절적 고용계약, 파견근로(temporary work agency), 일용직, 1년 이상의 계약.

이상과 같은 종류의 임시근로자 중에서 특히 규정해야 할 것은 근로계약이 단기인 경우와 파견근로로서 우리나라에서는 법을 통해서 다음과 같이 규정하고 있다. 근로기준법 제23조에서는 단기근로계약에 대하여 “근로계약 기간이 정함이 있는 것과 일정한 사업 완료에 필요한 기간을 정한 것을 제외하고는 그 기간이 1년을 넘지 못한다”고 규정하고 있고, 파견근로자보호법 제2조 제1항에서는 파견근로에 대해서 “근로자 파견이라 함은, 파견사업주가 근로자를 고용한 후 그 고용관계를 유지하면서 근로자 파견계약의 내용에 따라 사용사업주의 지휘·명령을 받아 사용사업주를 위한 근로에 종사하게 하는 것을 말한다”고 규정하고 있다. 또한 파견근로의 경우 동일 회사에의 파견이 2년을 넘지 못하도록 규정하고 있어서, 회사에서 지속적으로 필요한 인원임에도 불구하고 인건비의 절감을 목적으로 계속 파견의 지위에 두지 못하도록 법으로 규제하고 있다.

고용계약 기간을 기준으로 근로자의 종사상 지위를 분류하면, 근로자를 상용, 임시, 일용 근로자로 나눈다. 이 때 흔히 상용근로자를 정규직 근로자와 같은 개념으로 생각하기 쉽지만, 연봉계약직 등과 같이 상용근로자라고 하더라도 고용계약 기간의 정함이 있으면 비정규근로자라고 보는 것이 타당할 것이

다. 또한 파견근로는 1년 이상의 기간을 정하여 근로자를 파견할 수 없게 법으로 규제하고 있기 때문에 그 정의상 단기근로계약에 의한 비정규직 근로자로서 계약·임시·일용직 근로의 특수한 하위 범주로 다루어질 수 있다.

그러나 근로자의 구분과 정의를 통계청과 노동부가 각기 다르게 하고 있어서 상용근로자와 임시·일용직 근로자의 정확한 규모를 파악하는 데 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 상용근로자의 경우, 노동부는 상용근로자의 정의를 “기간을 정하지 아니하거나 1개월 이상 기간을 정하여 고용된 자와 일용 및 임시근로자로서 조사기준일 이전 3개월을 통산하여 45일 이상 근로한 자”로 하고 있는 반면, 통계청은 고용계약 기간이 1년 이상인 자를 상용근로자로 정의하고 있다. 임시근로자의 경우도 노동부는 “1개월 미만을 정하여 고용된 자를 말하며, 한시적 위원, 비상근직, 촉탁 등으로 조사기준일 현재 1개월 미만 재직하고 있는자”로 규정한 반면, 통계청은 “고용계약 기간이 1개월 이상 1년 미만인 자”로 규정하고 있다. 이에 따라 일용근로자의 경우도 양 부처간의 규정이 다르게 나타나고 있는데, 노동부에서는 일용근로자란 “사업체에서 그날그날 필요에 의하여 고용된 자로서 조사기준일 이전 3개월 동안 45일 미만 근로한 자”를 말한다고 하고 있고, 통계청에서는 “고용계약 기간이 1개월 미만인 자, 또는 일정한 사업장 없이 사업을 경영하는 자”로 정의하고 있어서, 양 부처의 차이가 현저하게 나타난다.

이러한 정의의 차이는 양 부처에서 생산하는 노동관련 통계의 차이로 표면화될 수 있고, 이는 통합적인 노동관계 정책을 수립하는 데 있어서 장애요인으로 나타날 수 있기 때문에 양 부처의 근로자 구분을 통합하는 것이 보다 바람직할 것이다.

## 2) 단시간 근로자

단시간 근로자란 하루 중 일부, 일주일 중 일부, 한 달 중 일부만 일하는 것을 나타내는 개념이다. 우리나라에서는 해당 근로자가 근무하도록 정해진 소정 근로시간이 해당 사업장의 정규근로자의 소정 시간보다 1시간이라도 짧은 근로자(근로기준법 제21조)를 단시간 근로자로 규정하고 있다. 그러나 이러한 정의로는 같은 시간을 일하는 근로자라 하더라도 해당 사업장의 근로시간에

〈표 11-2〉 노동부와 통계청의 종사상 지위 구분

	노동부(종사원)	통계청(종사상의 지위)
상용근로자	임금을 목적으로 근로하는 자로서 기간을 정하지 아니하거나 1개월 이상 기간을 정하여 고용된 자와 일용 및 임시근로자로서 조사기준일 이전 3개월을 통산하여 45일 이상 근로한 자. 단, 개인업체의 사업주는 '개인업주'로 분류되고, 법인체 및 단체의 대표는 '유급임원'으로 분류됨.	임금 또는 봉급을 받고 고용되어 있으며, 고용계약 기간이 1년 이상인 자.
임시근로자	직명에 관계없이 1개월 미만을 정하여 고용된 자를 말하며, 한시적 위원, 비상근직, 촉탁 등으로 조사기준일 현재 1개월 미만 재직하고 있는 자.	임금 또는 봉급을 받고 고용되어 있으며, 고용계약 기간이 1년 미만 1개월 이상인 자
일용근로자	현재의 직명에 관계없이 사업체에서 그 날그날 필요에 의하여 고용된 자로서 조사기준일 이전 3개월 동안 45일 미만 근로한 자.	임금 또는 보수를 받고 고용되어 있으며, 고용계약 기간이 1개월 미만인 자, 또는 일정한 사업장 없이 사업을 경영하는 자.
유급임원	법인 또는 개인업체의 임원으로서 상근, 비상근인 자를 불문하고 유급인 자.	(상용근로자에 포함)
개인업주	법인이 아닌 개인업체의 경영주로서 실제로 조사대상 사업체를 경영하고 있는 자.	(자영업자 또는 고용주에 포함)
(무급) 가족종사자	무급가족종사자 개인업체에서 개인업주의 가족으로 임금이나 급여를 받지 아니하고 당해 사업체에서 정상 근로시간의 1/3 이상 종사하고 있는 자.	가족종사자 자기에게 직접 이득이나 수입이 오지 않더라도 가구단위에서 경영하는 농장이나 사업체의 수입을 높이는 데 도움을 자.
자영업자	(개인업주에 포함)	유급종업원 없이 자기 혼자 기업이나 농장 등을 경영하는 자, 또는 상점이거나 전문적인 직업을 독립적으로 경영하는 자.
고용주	(개인업주에 포함)	한 사람 이상 유급종업원을 두고 기업을 경영하거나 농장을 경영하는 자

통계청, 『경제활동인구연보』, 1998; 노동부, 『사업체노동실태조사보고서』, 1998.

따라 단시간 근로자로 구분될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있기 때문에, 단시간 근로자를 특성에 따라 범주화하거나 전체적인 규모를 파악하기도 어렵거니와 개별 근로자가 단시간 근로자의 전형적인 특성을 가진 단시간 근로자인지도 식별하기 어렵다. 사실상 대부분의 국가에서는 단시간 근로자를 “평상근로시간(또는 조사기간 실제 근로시간)이 일정 시간(35시간 미만 또는 30시간 이하) 미만인 자”로 조작적으로 정의하여 그 실태를 파악하거나, 혹은 근로자에게 “당신은 파트타임 근로자입니까?”라고 물어서 근로자 자신의 판단에 따라 분류하는 방식으로 단시간 근로자 여부를 판단한다.

### 3) 비임금 비정규 근로자(특수고용관계 근로자)

비임금 비정규근로자란 고용계약이 아닌 민법상의 노무공급 계약을 맺고 일하는 근로자를 말하는 것으로서, 실제로는 임금근로자와 유사한 노동을 하고 있음에도 불구하고 비임금근로자(자영업자)로 분류되어 근로기준법의 적용대상에서 제외되는 사람들로서, 노동법의 완전한 보호를 받는 근로자와 그것으로부터 완전히 배제되는 독립 사업자라는 전통적인 이분법으로는 구분하기 어려운 사람들로서, 회사와 도급제 계약을 맺고 일하고 있는 학습지 교사, 보험설계사, 골프장 경기보조원 등과 가내근로자 등이 이에 포함된다.

## 2. 비정규직 근로자의 추이

앞에서도 언급한 바와 같이 비정규직 근로자를 어떻게 정의할 것인가에 대한 합의된 기준이 없기 때문에 비정규직 근로자의 규모와 추이가 어떤가에 대해서도 정확히 알기는 어렵다. 근로자의 종사상 지위에 대해서 가장 널리 쓰이는 자료는 통계청의 「경제활동인구조사」이다. 「경제활동인구조사」에서는 정규·비정규의 용어를 사용하지 않고 근로자를 상용직·임시직·일용직으로 구분하는데, 정확히 일치되는 개념은 아니지만 상용직을 정규직으로, 임시직과 일용직은 비정규직으로 볼 수 있다.

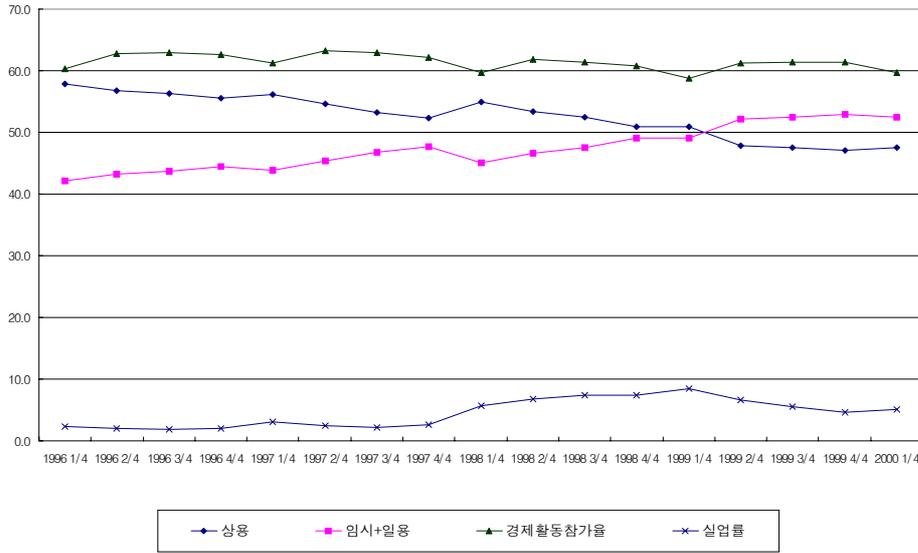
「경제활동인구조사」의 자료에 따르면 1999년 2/4분기를 기점으로 임시·일용직 근로자는 전체 임금근로자의 50%를 넘어서고 있다(그림 II-1, 표 II

-3 참조). 이를 보다 자세히 살펴보면 IMF 이전인 1996년도부터 우리나라의 노동시장은 전체 임금근로자 수가 증가하고 있음에도 불구하고 전체 근로자 중 상용직 근로자가 차지하는 비율은 지속적으로 감소하고 임시·일용직 근로자의 비율은 증가하고 있음을 볼 수 있다. 이는 우리나라에서 임시·일용직 근로자의 고용 증가를 통한 노동시장 유연화를 추구하는 경향은 IMF 이전인 1990년대 중반 이미 진행되고 있었음을 의미하는 것으로 여겨진다. IMF 관리체제라는 경제적 위기가 닥치면서 우리나라의 노동시장은 서서히 진행되고 있던 노동시장 유연화의 기초를 보다 급속하고 지속적으로 진행시킴으로써 이제는 다수 근로자의 비정규직화를 한국 노동시장의 주요 특성으로 만든 것이다.

IMF 관리체제 이후 임금근로자 추이를 살펴보면 일용직 근로자의 고용이 현저히 감소하게 되는 동절기(1/4분기)를 제외한다면 정규직(상용직) 근로자의 비중은 지속적으로 감소하고 있고, 상대적으로 비정규직(임시·일용직) 근로자의 비중은 지속적으로 증가하고 있으며, 시간이 지남에 따라 그 경향은 더욱 강해지고 있음을 볼 수 있다. 1998년 상용직 근로자의 비중은 비록 감소 추세이기는 하지만 50% 이상을 보이고 있는데 이는 전년도에 비해서 약 100만 명 이상 근로자 수가 감소하였고 그 중 상당수가 해고가 용이한 비정규직(임시·일용직) 부분에서 일어났음을 의미한다. 근로자의 수가 전년도 수준을 유지하거나 약간의 증가추세를 보이는 1999년 2/4분기 이후를 보면 정규직 근로자 수는 전년도에 비해서 감소하고, 비정규직(임시·일용직) 근로자의 수는 급격한 증가를 보여서, 전체 근로자 중 비정규직 근로자가 차지하는 비율이 지속적으로 50%를 상회하게 되었음을 볼 수 있다.

이러한 비정규직 근로자의 증가는 전체 근로자의 절반 이상이 과거 비정규(atypical), 비정형(non-standard)이라 불리었던 근로형태에 속한다는 것을 의미한다. 그렇다면 비정규직 근로자의 증가의 의미, 정당성, 필요성에 대한 논의에 앞서서 정규직 근로자를 가정하고 만들어진 우리 사회 제반의 근로자 관련 정책, 법안, 제도에 대해서 전면적으로 재고해야 할 시기가 왔음을 반증하는 것이다.

[그림 II-1] 연도별 비정규직 근로자 추이



<표 II-3> 연도별 임금근로자 추이

연도	상용	임시	일용	전체
1996 1/4	7,397 (57.9)	3,766 (29.5)	1,610 (12.6)	12,773
1996 2/4	7,435 (56.8)	3,846 (29.4)	1,809 (13.8)	13,090
1996 3/4	7,421 (56.4)	3,895 (29.6)	1,850 (14.1)	13,166
1996 4/4	7,352 (55.6)	3,932 (29.7)	1,947 (14.7)	13,231
1997 1/4	7,321 (56.2)	3,964 (30.4)	1,749 (13.4)	13,034
1997 2/4	7,282 (54.7)	4,113 (30.9)	1,925 (14.5)	13,320
1997 3/4	7,061 (53.2)	4,254 (32.0)	1,962 (14.8)	13,277
1997 4/4	6,942 (52.3)	4,398 (33.1)	1,933 (14.6)	13,273
1998 1/4	6,765 (54.9)	4,019 (32.6)	1,536 (12.5)	12,320
1998 2/4	6,526 (53.4)	4,018 (32.9)	1,676 (13.7)	12,220
1998 3/4	6,329 (52.5)	3,952 (32.8)	1,769 (14.7)	12,050
1998 4/4	6,207 (51.0)	4,005 (32.9)	1,961 (16.1)	12,173
1999 1/4	6,030 (50.9)	3,976 (33.5)	1,851 (15.6)	11,857
1999 2/4	5,989 (47.9)	4,122 (33.0)	2,389 (19.1)	12,500
1999 3/4	6,044 (47.6)	4,227 (33.3)	2,430 (19.1)	12,701
1999 4/4	6,138 (47.1)	4,407 (33.8)	2,486 (19.1)	13,031
2000 1/4	6,124 (47.6)	4,475 (34.8)	2,272 (17.7)	12,871

산재보험제도의 경우 타사회보험제도에 비해서 포괄하는 근로자의 범위가 넓다는 점은 인정되지만 이 또한 비정규직 근로형태가 주류화되는 것을 가정하고 만들어진 것이 아니기 때문에 비정규직 근로자의 적용에 있어서 문제가 발생하는 것은 사실이다. 다음은 산재보험제도와 관련해서 비정규직 근로자의 적용에 있어서 문제가 되는 점을 살펴보겠다.

### Ⅲ. 산재보험제도에서 나타나는 비정규직 관련 문제

#### 1. 산재보험의 적용범위

##### 가. 적용범위의 확대과정

1964년 우리나라 최초의 사회보험제도로 도입된 산재보험제도는 도입 이후 지속적으로 적용범위를 확대시켜 왔으며, 2000년 7월 1일부터는 전 사업장의 근로자로서 확대되어서 근로자이기만 하면 누구나 산재보험의 적용범위로 포괄되고 있다. 산재보험의 적용범위 확대과정을 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

산재보험 시행 초기에 산재보험 가입이 의무화된 사업은 근로기준법이 적용되는 사업 또는 사업장이었는데, 다만 사업의 위험률, 규모 및 사업장소 등을 참작하여 법의 적용을 받지 않는 사업을 대통령령으로 정할 수 있게 하였다. 산재보험이 처음 실시된 1964년에는 상시근로자 500인 이상을 사용하는 광업 및 제조업 부문에만 산재보험이 강제 적용되고, 나머지 사업은 근로기준법에 규정한 재해보상을 행하도록 되어 있었지만 이후 산재보험의 적용범위는 급속히 확대되어 왔다.

산재보험 적용업종의 확대과정을 보면 우선 산재보험 실시 2차 연도인 1965년에 전기·가스업과 운수·보관업을, 1969년에는 건설업, 서비스업, 수도위생시설업, 통신업을, 1982년에는 임업 중 벌목업을, 1983년에는 농수산물 위탁판매업을 추가하였고, 1989년에는 근로기준법의 적용을 받는 사업에서 모든 사업 또는 사업장에 적용하도록 법을 개정하였고, 1991년도에는 농업, 임업, 어업, 수렵업, 도·소매업, 부동산 및 사업서비스업, 개인 및 가사서비스업까

〈표 III-1〉 산재보험의 기업규모별 및 업종별 적용확대 추이

	기업규모	업종관련 비고
1964	500인 이상	광업, 제조업
1965	200인 이상	전기·가스업, 운수·보관업 신설
1966	150인 이상	
1967	100인 이상	유기사업(연간 25,000인 이상)
1969	50인 이상	건설업, 서비스업, 수도·위생설비업, 통신업 신설
1974	16인 이상	
1976	16(5)인 이상	광업, 제조업 중 화학, 석유, 석탄, 고무, 플라스틱제조업은 5인 이상
1982	10(5)인 이상	별목업 추가
1983	10(5)인 이상	농산물 위탁판매업 및 중개업 추가
1986	10(5)인 이상	베니아관제조업 등 14개 업종은 5인 이상
1987	10(5)인 이상	목제품제조업 등 20개 업종은 5인 이상
1988	5인 이상	전자제품제조업 등 16개 업종은 5인 이상
1991	5(10)인 이상	광업, 임업, 어업, 수렵업, 도소매업, 부동산업은 10인 이상 확대
1992	5인 이상	광업, 임업, 수렵업, 도소매업, 부동산업 5인 이상
1996		교육서비스업, 보건 및 사회복지사업
1998		금융 및 보험업

자료: 노동부, 『1998년 산재보험사업연보』, 1999.

지 확대하였고, 1998년 7월 1일부터는 금융보험업을 추가하였다.

산재보험 적용규모의 확대과정을 보면 일반 업종의 경우 시행 초년도인 1964년에는 상시근로자 500인 이상의 기업에 강제 적용되었으나 이후 1965년에는 상시 근로자 200인 이상 기업, 1966년은 상시 근로자 150인 이상 기업, 1967년은 상시 근로자 100인 이상 기업, 1968년은 상시 근로자 50인 이상 기업, 1973년은 상시 근로자 16인 이상 기업, 1976년은 광업과 제조업 중 화학, 석탄, 석유, 고무 및 플라스틱제품 제조업은 상시 근로자 5인 이상 기업으로 급속히 확대되었다. 그 이후에도 적용규모는 지속적으로 확대되어 1988년까지 연차적으로 전 업종 5인 이상 사업장까지 확대되었고, 2000년도에는 적용범위

가 1인 이상 근로자를 고용하는 전 사업장으로 확대되었다. 또한 1998년도부터는 현장에서 실습중인 학생 및 직업훈련생과 해외파견자에게도 산재보험이 적용되고 있다.

#### 나. 적용범위와 관련된 문제

산재보험제도는 사업장별로 당해 사업장의 근로자 임금총액의 일정비율을 산재보험료로 징수하고, 해당 사업장의 근로자이면 종사상 지위에 관계없이 산재보험의 적용대상이 되고 있다. 즉 징수와 적용을 사업장별로 하기 때문에 산재보험의 적용대상 사업장이기만 하면 그 사업장의 근로자는 모두 산재보험의 적용대상이 되고 있고, 해당 사업장의 근로자가 산재를 당한 경우 모두 보상이 실시되고 있다. 따라서 2000년 7월 1일부터 산재보험의 적용이 전 사업장으로 확대되었기 때문에 현재 근로자성에 대한 논란이 진행중인 특수고용관계(비임금 비정규직) 근로자를 제외한다면, 근로자성을 인정받는 임금근로자는 모두 산재보험의 적용대상이 되고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 근로계약기간이나 근로시간과 관계없이 계약직, 임시직, 일용직, 축탁제, 단시간 근로자 등의 비정규직에 대해서도 해당 사업장과 고용관계를 맺고 있는 것이 확인만 된다면 모두 산재보험의 적용대상이 되는 것이다.

또한 간접고용되어 있는 비정규직 근로자에 대해서는 파견근로의 경우 근로자 파견업체가 보험료를 납부하도록 하여 파견근로자를 적용시키고 있으며, 도급의 경우 원청업체에게 보험료를 일괄징수하고 하청업체의 근로자가 산재를 당한 경우에도 적용대상으로 하고 있다.

산재보험의 징수체계가 사업장별 관리체계가 되었기 때문에 적어도 적용범위와 관련해서는 개개인에 대한 별도의 파악이 필요없다는 점에서 당장 비정규직의 적용과 관련된 문제는 크지 않다고 볼 수 있다. 또한 만일 산재보험에 가입하지 않은 사업장에서 산재를 당한 근로자의 경우라 할지라도, 산재보험은 사회보험으로서 그 적용이 강제되고 있기 때문에 피재근로자가 산재보험의 보상을 신청하면 사업장의 가입 여부와 관계없이 산재보험에서 피재근로자에 대한 보상을 실시하고 해당 사업주에게 구상권을 행사하도록 되어 있다.

따라서 법체계만으로 보자면 산재보험은 모든 사업장의 모든 근로자에게 적용되고 있다고 볼 수 있다. 그러나 실제로 한국노동연구원에서 2000년 5월 비정규직 근로자를 대상으로 실시한 조사에 의하면 비정규직 근로자들 중 자신이 산재보험에 가입되어 있다고 응답한 비정규직 근로자의 비율은 전체의 48.6%에 불과하였고, 파트타임 근로자의 경우 55.7%의 응답자가 자신이 산재보험에 가입되어 있지 않다고 응답하고 있었다.

이러한 결과에 대한 해석은 다음의 두 가지로 해볼 수 있을 것이다. 첫째, 사실은 근무 사업장이 산재보험 가입사업장이어서 자신이 산재보험의 적용을 받고 있음에도 불구하고 비정규직 근로자 자신이 이를 알지 못하기 때문일 수 있다. 시간급으로 임금을 받는 근로자의 경우 자신이 산재보험에 가입되어 있다고 대답한 비율은 28.2%에 불과함으로써 이러한 해석을 뒷받침하고 있다. 둘째, 응답 비정규직 근로자가 근무하는 사업장이 산재보험에 가입하지 않았기 때문일 수도 있을 것이다. 사실 비록 근무 사업장이 산재보험 적용대상 사업장이 아니라 할지라도 산재가 발생하여 이를 신고할 경우 피재근로자는 산재보험의 적용을 받을 수 있지만, 응답근로자가 이를 모르고 있는 경우 이러한 응답이 가능하리라고 여겨진다.

자신이 산재보험에 가입되어 있지 않다고 대답한 응답자가 두 가지 경우 중 어디에 해당하는지는 알 수 없지만, 이 두 경우 모두 사업주와 근로자에 대하여 산재보험 가입과 제도 내용에 대한 적극적인 지도와 홍보가 필요함을 보여주는 사례로 여겨진다. 자신이 적용대상에 포함되는 것이 분명함에도 불구하고 제도의 내용을 잘 몰라서 산재를 당하고도 정당한 보상을 받지 못하는 근로자가 있어서도 안 되고, 산재보험 미적용 사업장의 수가 많아서 이들 사업장 근로자에 대한 재해보상이 많아지면 산재보험 재정의 문제가 발생할 것이기 때문이다.

산재보험제도에서 근로자성을 인정받음에도 불구하고 적용의 문제가 제기되고 있는 분야는 일부 하역근로자의 경우이다. 일부 청과물시장에 소속되어 있는 하역근로자의 경우 항운노조와 시장 간의 사용자성에 대한 합의가 이루어지지 않아서 공제회를 조직하여 산재보험의 역할을 하도록 하고 있다. 이는 항운노조와 시장 간의 관계에서 해결하여야 할 문제이기는 하지만, 타근로자

〈표 III-2〉 근로형태별 산재보험 가입 여부

(단위: 명, %)

산재보험 가입여부	전일제 근로자		파트타임	전 체
	일 반	과 건		
가 입	586(50.2)	63(42.6)	47(40.9)	696(48.6)
미 가 입	475(40.7)	54(36.5)	64(55.7)	593(41.4)
모르겠음	107( 9.2)	31(20.9)	4( 3.5)	142( 9.9)

〈표 III-3〉 임금결정방식별 산재보험 가입 여부

(단위: 명, %)

산재보험 가입여부	연 봉 계약직	월급제	일당제	시간급제	도급제	기타	전 체
가 입	70(76.1)	380(46.6)	172(51.0)	37(28.2)	36(65.5)	2(100.0)	697(48.6)
미 가 입	14(15.2)	341(41.8)	146(43.3)	83(63.4)	10(18.2)	·	594(41.5)
모르겠음	8( 8.7)	95(11.6)	19( 5.6)	11( 8.4)	9(16.4)	·	142( 9.9)

들이 모두 산재보험에 포괄되고 있는데 이들만이 임의적인 공제회로 운영되고 있는 것은 현실에 부합하지 않는 것으로 보인다.

골프장 경기보조원, 보험설계사, 학습지 교사 등 근로자성에 대한 논란이 있는 비임금 비정규직(특수고용관계)의 경우, 이들이 근로자성을 인정받기만 한다면 산재보험 적용의 문제는 해결될 것으로 보인다. 그러나 이들의 근로자성 관련 문제는 산재보험 단독으로 해결할 수 있는 문제가 아닌 법리해석의 문제이므로 타부서와의 관련 속에서 해소되는 문제인만큼 법률상의 근로자성을 인정받지 못하고 있는 현 상태에서 이들의 문제를 해결하기 위한 방안을 찾을 필요가 있을 것이다.

## 2. 징수체계의 문제

### 가. 산재보험 징수체계의 구조

산재보험에서는 보험료 납부의 의무가 근로자 개개인에 있는 것이 아니라

사업주에게 있기 때문에, 보험료의 산정 또한 근로자 개개인의 임금이 아닌 사업장별 근로자 임금총액에 대해서 당해 사업장의 보험요율을 곱해서 이루어진다. 즉 적용대상 기업의 근로자 임금총액에 대한 자료가 있는 경우 보험료 징수와 관련된 특별한 문제는 없을 수 있다. 그러나 현실적으로 비정규직이 많은 사업장이나 영세사업장의 경우, 임금에 대한 자료가 없는 경우가 다수 있기 때문에 이러한 분야에서는 징수시 임금총액의 산정과 관련한 논란이 있게 된다.

〈산재보험료 산정방식〉

$$\text{산재보험료} = \text{당해 사업장의 총임금총액} \times \text{당해 사업장의 산재보험요율}$$

보험료 납부는 대부분의 경우 근로자를 고용하고 있는 기업이 당해 근로자의 산재보험료를 납부하도록 되어 있다. 근로자를 고용한 업체와 사용하고 있는 업체가 상이한 파견근로자의 경우 또한 당해 근로자를 고용하고 있는 파견업체에서 산재보험료 납부의 의무를 지고 있다. 그러나 건설업의 경우는 원청업체가 하청업체 근로자의 보험료까지 한꺼번에 납부하도록 되어 있어서 간접납부의 방식을 취하고 있는 실정이다.

〈표 III-4〉 산재보험 납부의무자

고용관계와 사용관계 일치 여부	업종 구분	납부 의무자
일치(파견업 제외한 모든 경우)	건설업 제외 전 업종	고용주 직접 납부
	건설업	원청업체 간접 납부
불일치(파견근로자)	전 업종	고용주(파견업체) 직접 납부

나. 산재보험료 산정과 관련된 문제: 건설업의 경우

건설업은 전체 근로자 중 임시·일용직의 비율이 70%를 넘게 나타나고 있어서 비정규직 근로자가 가장 많이 분포되어 있는 업종이다. 통계청에서 발간

한 1997년도 『건설업 통계조사보고서』에 따르면 건설업 종사 근로자 총 162만여 명 중 생산직은 전체의 89.9%(145만 8,266명)이다. 또한 생산직으로서 일용직일 것이 확실한 임시기능공과 단순노무자의 비율은 전체의 71.9%(116만 6천여 명)로 나타나고 있다. 여기에 생산직으로서 기술자나 기능공 중에도 일용으로 근로계약하는 경우가 있음을 감안해 보면 건설업에는 일용직 근로 형태가 주를 이루는 것을 알 수 있다(표 III-5 참조).

건설업에서 일용직 근로형태가 주류를 이루는 이유는 건설업에서 필요로 하는 근로자의 수가 일정하지 않기 때문이다. 즉 건설업은 다른 산업과 달리 생산물에 대한 수요예측이 불가능하고 수요가 불안정하며 일회적이기 때문에 주문에 따른 판매가 먼저 이루어지고 생산은 나중에 이루어지는 선판매 후생산의 방식을 취한다. 즉 수요에 대한 예측이 불가능하고 다양한 발주자의 요구에 맞추어서 생산이 이루어지기 때문에 장기적으로 고정적인 인력이 필요로 하는 것이 아니라 그때그때 상황에 따라서 필요로 하는 인력의 규모가 크게 달라진다. 이렇게 수요가 불확정적이기 때문에 건설업에서는 기업경영과 생산활동에 필수적인 일부의 사무직만 고정적인 비용을 지출하여 상시고용하고, 나머지 다수의 생산직 건설노동자에 대해서는 임시일용직으로 고용하고 있다. 또한 기업규모의 확대에 의한 기업경영의 위험을 줄이기 위하여 핵심적인 것 이외의 생산은 다수의 하청업체에게 의뢰하여, 건설업은 소수의 대형 일반건설업체와 특수건설업체(원청업체)와 전문건설직종에 특화된 다수의 소형 전문건설업체(하청업체)로 분화되어 존재한다.

〈표 III-5〉 건설업 근로자의 직종별 종사자 수(1997)

(단위: 명, %)

전 체	사무직	생산직				
		소 계	기술자	기능공	임시기능공	단순노무자
1,621,871	163,604	1,458,266	173,785	118,430	477,362	688,687
(100.0)	(10.1)	(89.9)	(10.7)	( 7.3)	(29.4)	(42.5)

주: 본 조사는 정부 또는 공공기관의 직영 공사 및 무면허 공사업자에 의한 공사(주요 주택 및 직영 공사)를 제외하여 근로자 수가 과소평가됨(1997년을 기준으로).

자료: 통계청, 『건설업 통계조사 보고서』, 1997.

건설업에서 비정규직 근로자를 다수 고용하는 것과 관련된 산재보험 징수의 문제는 산재보험료의 산정과 관련된 문제이다. 즉 산재보험료를 산정하기 위해서는 사업장의 임금총액을 아는 것이 필요한데, 임시·일용직 근로자를 다수 고용하는 건설업의 경우 이들 비정규직 근로자의 임금총액에 대한 정확한 자료를 갖고 있는 경우가 극히 드물다는 점이다. 특히 하청업체의 경우 산재보험료는 원청이 납부하도록 되어 있는데, 원청업체에서 하청업체의 정확한 임금총액을 아는 것은 더더욱 어려운 일이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 현재로서는 건설업체 근로자의 경우 정확한 임금총액을 알 수 없을 때는 총공사금액에 노무비율을 곱해서 이를 임금총액으로 간주하고 있다. 또한 원청업체의 노무비율과 하청업체의 노무비율의 차이를 고려하여 두 가지 노무비율을 고시하고 있으며, 하청업체의 임금총액의 계산에는 하청업체의 노무비율을 사용하고, 원청업체의 임금총액을 계산할 때는 원청업체의 노무비율을 사용하고 있다.

〈건설업 산재보험료 계산방식〉

〈건설업 산재보험료 계산방식〉

산재보험료 = (원청업체 임금총액 + 하청업체 임금총액) × 보험요율

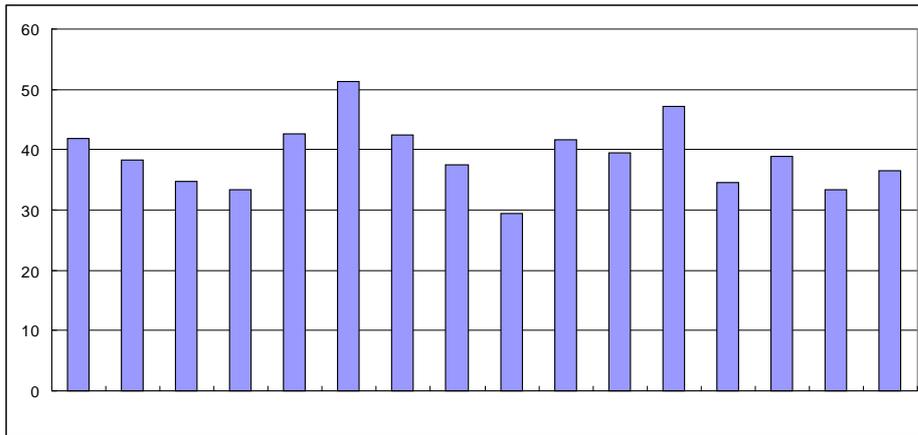
임금총액 추정방식 = 총공사금액 × 노무비율

노무비율 산정방식 =  $\frac{\text{노무비}}{\text{매출액} - \text{외주비}}$

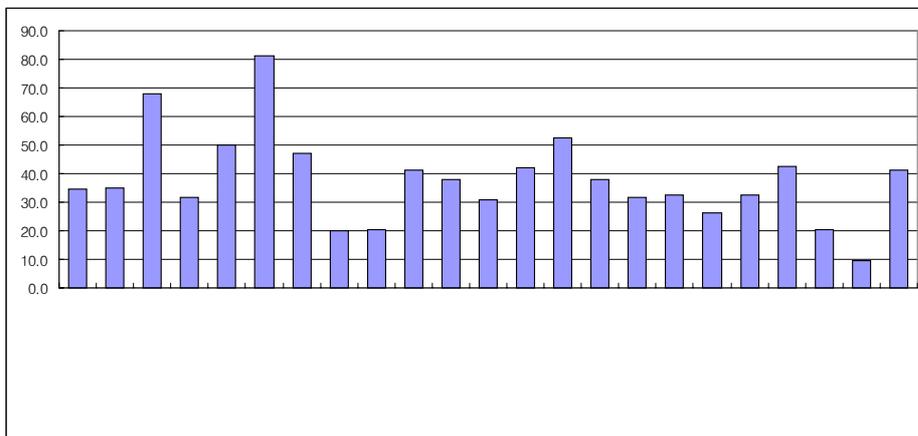
이러한 방식은 전형적으로 일용근로자를 많이 고용하고 이들에 대한 근로기록의 관리가 제대로 이루어지지 않은 우리나라 건설업의 현실을 감안할 때 제한조건의 범위 내에서 할 수 있는 합리적인 선택이라고 볼 수 있다. 그러나 전체 기업의 평균 노무비율을 개별 기업의 노무비율로 간주하는 것에 대해서 노무비율이 낮은 기업은 불만을 가질 소지가 있고, 노무비율이 높은 기업의 도덕적 해이를 조장할 가능성 또한 존재한다. 노무비율의 격차가 클 경우 이 소지는 더 크다 하겠다.

1999년도 한국노동연구원에서 전문건설업의 노무비율을 조사한 자료에 따

[그림 III-1] 전문건설업체 지역별 노무비율 격차



[그림 III-2] 전문건설업체 업종별 노무비율 격차



르면 전문건설업 전체 노무비율은 평균 36.5%로 조사되었지만, 지역과 업종에 따른 노무비율의 격차는 상당히 큰 것이 현실이다. 우선 지역적 격차를 보면 노무비율이 가장 높은 지역인 광주(51.4%)와 가장 낮은 지역인 강원(29.4%)의 격차는 20%가 넘는 것으로 나타났다. 더욱이 업종별 노무비율의 차이는 지역의 격차보다 더 컸다. 구체적으로 보면 ‘철강재설치’의 경우는 노무비율 9.5%로 가장 낮았고, ‘조적(組積)’의 경우는 노무비율이 81.2%로서 두

업종간 노무비율의 차이는 무려 70%가 넘는 것으로 나타났다. 또한 평균 노무비율 이하를 보이는 업종이 12개에 이르는 것으로 나타나, 이들 업종의 경우 노무비율을 통한 임금총액의 산정방식에 대해서 불만을 가질 소지가 클 것으로 여겨진다.

이러한 불만을 해결하기 위해서는 각 기업의 정확한 임금총액을 아는 것이 필요한데, 기업의 정확한 임금총액을 알기 위한 전제조건은 모든 사업장에서 근로하는 전체 근로자에 대한 고용 및 임금기록의 관리를 실시하는 것이다. 그리고 이를 위해서 임시·일용근로자의 고용관리 방안이 마련되어야 할 것이다. 따라서 임시·일용근로자의 고용기록 관리를 통해서 사업장별 총임금을 파악하여 산재보험료를 징수한다고 할 때 고려해야 할 점은 산재보험이 고용보험과 통합 관리·징수되고 있다는 점이다.

산재보험과 고용보험은 그 적용 및 징수체계가 상이하다. 즉 산재보험은 임시·일용근로자의 적용 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로서 사업장별 관리체계를 채택하고 있고, 고용보험은 개인별 관리와 사업장별 관리를 병행해서 하고 있다. 특히 실업급여의 지급은 인별 관리체계를 통해서 이루어지고 있기 때문에 일용근로자의 적용 문제가 해결해야 할 과제로 제기되고 있는 실정이다. 만일 산재보험에서 건설업 등 임시·일용근로자의 임금총액의 산정을 위해서 개인별 고용기록 관리제도를 도입하고자 한다면, 고용보험과 함께 논의하는 것이 바람직할 것이다.

#### 다. 산재보험 납부 의무자와 관련된 문제

앞에서 논의한 바와 같이 산재보험의 납부 의무는 건설업을 제외한 모든 사업은 고용주가 직접 납부하도록 되어 있고, 건설업의 경우는 원청업체가 하도급업체의 산재보험료를 납부할 책임이 있다. 산재보험에서 건설업 하청업체의 보험료 납부를 원청에게 강제한 것은 아직 사회보험제도 도입 초창기 최대한 다수의 건설업 종사근로자를 보호하기 위하여 실제 파악이 가능하고 징수가 용이한 원청업체에게 근로자 보호의 책임을 맡긴 것으로 볼 수 있다. 즉 원청업체가 하청업체의 산재보험료를 부담하는 간접 징수방식은 과거 산재보험의

적용범위가 상시 근로자 10인 이상 기업, 5인 이상 기업 등으로 제한되어 있을 때 산재 사고의 발생률이 높은 건설현장의 근로자들에게 산재보험의 혜택을 주기 위한 조치인 것이다.

그러나 이제는 4대 사회보험이 모두 확립되어 있고, 산재보험과 고용보험의 경우 5인 미만 영세업체도 모두 적용대상이고 실제로 보험료를 납부하고 있다. 이러한 상황에서 건설업체만 하청업체가 영세하고 파악이 어렵다는 이유로 원청업체에게 하청업체의 보험료를 책임지우는 것은 논리적으로 설득력이 약하다고 생각된다. 많은 경우 원청업체에서 공사대금의 지불시 하청업체의 산재보험료 부담만큼 제하는 것이 관례로 되어 있어서, 사실상 하청업체가 자신의 보험료를 부담하고 있는 것을 감안한다면 원청업체에게 하청업체의 산재보험료를 책임지도록 하는 것은 정부가 하여야 할 사업장 관리를 원청업체에게 전가하는 것에 불과한 것으로 사료된다. 앞으로 하청업체의 경우도 자신이 고용하는 근로자에 대한 산재보험은 직접 납부하게 하고, 정부가 이를 관리하는 것이 장기적으로 타산업 영세업자와 형평성을 맞출 수 있는 방향이라고 생각된다.

#### 라. 사업장별 요율체계의 문제

현재 산재보험의 요율체계는 사업장별로 관리되고 있다. 즉 동일 기업이라 하더라도 본사에서 사무를 중심으로 하는 사업장의 경우 산재보험 성립신고를 각각 하게 되면, 사무 사업장의 산재보험요율과 건설현장 사업장의 산재보험요율이 상이하게 적용될 수 있다. 이러한 관리체계가 문제가 되는 곳은 비정규직 파견근로의 경우와 정부관서에 대한 산재보험의 적용에서이다. 즉 파견근로자의 산재보험료 부담은 파견근로자를 고용하고 있는 파견사업체에서 하고 있는데, 산재보험요율은 그 근로자가 어떤 사업장에서 근로를 제공하고 있는가에 따라 다르게 나타난다. 이 경우 파견근로자가 10명이고 10명이 모두 다른 요율을 적용받는 사업장에서 근로할 경우 적용되는 산재보험요율도 각각 다르고 적용신고도 각각 다르게 해야 한다는 어려움이 있다. 이는 여러 성격의 사업이 모여 있는 정부관서의 경우도 예외는 아니다. 동일한 지방자치단

체라 할지라도 수도사업을 담당하는 곳은 전기·가스·수도사업의 요율을 적용받고 사무를 보는 곳은 또 다른 요율을 적용받고 성립신고 또한 각각 해야 할 것이다. 이는 현재 불편을 주고 있는 것은 물론, 앞으로 고용보험과 징수방식을 통합한다는 장기적인 관점에서 볼 때도 점차 사업별 관리방식으로 변화되어야 할 것으로 사료된다.

만일 산재보험에서 사업별 관리방식을 도입하게 된다면 당장은 보험요율과 관련된 반발에 부딪힐 가능성이 있다. 즉 사업별 관리체계를 도입할 경우 상이한 요율을 적용받고 있던 사업장들이 동일 기업의 범주하에서 같은 요율을 적용받게 되는데, 이 때 산재보험료가 증가되는 기업의 경우 반발할 가능성이 있다는 것이다. 이 문제는 우선 사업별 관리체계로의 전환의 필요성에 대해서 각 기업이 충분히 인지할 수 있도록 충분한 홍보를 하고, 요율체계도 어느 정도 정비하는 등의 사전 작업이 필요한 문제로 생각된다. 이러한 정비 후 서서히 기업별 관리체계로 전환하는 것이 전환에 따른 마찰을 최소화하는 방안으로 사료된다.

### 3. 급여의 문제

산재보험제도에서 비정규직과 관련한 가장 많은 문제를 내포한 부분은 급여와 관련된 것이다. 산재보험의 가입 및 적용단위는 사업 및 사업장으로 되어 있고, 요양급여를 제외한 나머지 산재보험 급여의 보상액 산정은 근로기준법상의 평균임금을 기초로 하여 이루어지고 있다. 이러한 책임 주체의 설정방식과 보상액 산정방법은 대부분의 근로자들이 한 사업장에만 소속되어서 지속적으로 근로를 제공하는 상용근로자라는 전제에서 출발한 것이다. 그러나 실제 근로의 형태는 상용근로자뿐만 아니라 일용근로자, 계절근로자, 시간제근로자 등 다양한 형태로 나타나고 있고, 이들의 경우 상용을 전제로 한 기존의 평균임금 산정방식으로 임금을 산정하는 것이 불합리한 경우가 있게 된다. 이에 따라 근로기준법에서도 통상임금의 적용 등 평균임금의 산정이 곤란한 경우에 대한 여러 가지 단서 조항을 두어서 이를 해결하려고 하고 있지만, 산정된 평균임금과 실질임금 간의 격차로 인해서 논란이 되고 있는 경우가 있다.

예를 들면 산재발생시 각종 산재보험 급여산정의 기초가 되는 평균임금 또는 통상임금이 적용상의 제도적 불합리성으로 인하여 과대보상이나 과소보상의 문제가 있게 되는데, 계절적으로 실근로일수의 변화가 큰 일용근로자나 복수의 기업에게 단속적으로 근로를 제공하고 있는 하역근로자 등이 그 대표적인 예이다.

산재보험 급여의 과대 보상 혹은 과소 보상은 여러 문제점을 야기한다. 과대 보상의 경우, 사회보험의 기본원칙 중의 하나인 형평성의 원칙을 손상시킴과 동시에 노동 유인(work incentives)의 저하를 가져와 요양기간이 길어지는 요인으로 작용될 수 있다. 과소 보상의 경우, 이 또한 형평성의 원칙에 위배됨은 물론, 산재보험이 경우에 따라 재해를 당한 근로자의 보험급여 산정시 실질임금 중의 일부만을 반영함으로써 민사상 소송을 야기하는 요인이 되고 있다. 따라서 산재보험이 근로자와 사업주를 위한 본래의 소기의 목적을 달성할 수 있게 하기 위해서는 문제가 되고 있는 직종들의 실질임금을 잘 반영할 수 있는 보다 합리적인 평균임금 산정기준을 찾는 것이 필요하다.

#### 가. 일용근로자(日傭雇)의 산재보험 급여산정

##### 1) 평균임금 산정에서 나타나는 문제

앞에서 설명한 바와 같이 일용근로자의 평균임금에 대한 노동부의 유권해석은 “일용근로자에 대한 직종별 임금은 따로 정하여진 바는 없으나 일반(상용) 근로자의 경우와 같이 근로기준법 제19조에 의하여 3개월간의 지급총액을 총일수로 제하면 된다”라고 하여 현재는 실무상 구별을 하지 않고 있다.

$\text{평균임금} = \frac{\text{3월간 지급된 총임금}}{\text{3월간(曆月)간의 총일수}}$ $\text{월 평균휴업급여} = \text{평균임금} \times 30 \times 0.7$
--

그러나 이 방식으로 평균임금을 산정하기 위해서는 적어도 재해 전 3개월간

의 근로와 임금에 대한 기록이 제대로 갖추어져 있을 것이라는 전제가 있어야 한다. 그러나 실제 적용에서 보면 일용직의 경우 근로기록을 갖춘 경우는 많지 않다.

본 연구에서는 건설업을 제외한 임시·일용근로자를 대상으로 근로계약 관계에 대한 조사를 한 바 있는데, 이에 따르면 임시·일용근로자(건설업 제외)의 경우 근로계약서와 임금입증 서류를 갖추지 못한 경우가 상당수 있는 것으로 나타나고 있다. 구체적으로 보면 근로계약 방식에 대한 질문에 대해서 근로계약서를 서류로 작성하였다고 답한 비율은 42%인 반면, 나머지 58%는 근로계약을 구두로 하고 이와 관련된 서류를 찾을 수 없었으며, 임금명세서가 있는 경우는 전체의 54%이고, 임금을 입증할 만한 아무런 단서가 없는 경우가 전체의 29%였으며, 임금명세서는 아니지만 입증할 만한 서류가 있다고 답한 경우가 17%로 나타났다(표 III-6 참조).

이 조사 결과는 근로기록이 갖추어지지 않은 가장 대표적 업종인 건설업을 제외한 나머지 산업에 대해서, 일용근로자뿐만 아니라 이보다 고용이 안정적인 임시직 근로자까지 포함해서 한 조사의 결과라는 점을 감안하면, 일용근로자만을 대상으로 한 조사, 특히 건설업을 포함한 조사가 실시되었을 경우 근로기록 및 임금에 관한 기록이 없는 경우는 더 증가할 것임을 어렵지 않게 추정할 수 있다.

〈표 III-6〉 임시·일용근로자의 근로계약 관련 사항

구 분		빈도	비율(%)
근로계약방식 (n=1433)	근로계약서를 서류로 작성하였다	603	42.3
	구두로 근로계약을 하였다	823	57.7
임금입증서류 (n=1415)	임금명세서가 있다	759	53.6
	임금명세서는 아니지만 입증할만한 서류가 있다	244	17.2
	없다	412	29.1

사실상 대부분의 건설 사업장에서는 일용근로자의 임금을 포함한 정확한 근로기록이 유지·보존되어 있지 않고 있는 실정이어서, 산재발생시 해당 근

로자의 하루 일당을 기초로 통상임금<sup>2)</sup>을 산정하고, 이를 산재보험 급여산정의 기초가 되는 1일 평균임금으로 간주하여 계산하는 경우가 많다. 이 때 월평균 근로일수는 30일로 가정하여 휴업급여를 산정하고 있다.

$$\begin{aligned} \text{평균임금} &= \text{통상임금} \\ \text{월 평균휴업급여} &= \text{평균임금} \times 30 \times 0.7 \\ \text{월 평균휴업급여} &= \text{평균임금} \times 30 \times 0.7 \end{aligned}$$

그러나 이와 같이 일용근로자에게 통상임금을 그대로 적용하고 하루도 휴일이 없이 만근한다는 것을 전제로 휴업급여를 산정하는 것은 현실에 부합하는 것이 아니다. 통상임금의 산정방식은 현실의 임금을 그대로 반영하지 못할 수 있으며, 월 30일 만근한다는 것을 전제로 월평균 임금을 산정하는 방식 또한 현실을 반영하지 못하고 있다.

우선, 현재의 통상임금 산정방식은 근로자가 받은 일당이 시급 얼마인지를 산정한 후, 1일 8시간 근로한다고 가정할 때 받을 수 있는 임금액을 1일 평균 통상임금으로 하고 있다.

$$\text{통상임금} = 8\text{시간} \times \frac{1\text{일 일당}}{8\text{시간(법정근로시간)} + (\text{초과근로시간} \times 150\%)}$$

그러나 일용직 근로자 특히 건설일용직 근로자의 근로시간은 하루 평균 약 11시간으로 8시간을 훨씬 상회하고 있어서(표 10 참조), 하루 평균 8시간 일한다고 가정하고 산정하는 통상임금은 이들의 임금을 제대로 반영하지 못한 것일 수 있다.

2) 통상임금은 근로기록을 알 수 없는 일용근로자와 출근 첫날 제해 그리고 평균임금이 통상임금보다 적은 경우 적용하고 있다.

〈표 III-7〉 건설일용근로자의 1일 평균 근로시간

직 위	1일 평균 근로시간
십장/오야지/세와	11.1
기능공	10.9
조공	11.0
보통인부	11.1
평균	10.9

또한 1일 통상임금을 기초로 30일 만근한다고 가정하여 월 평균임금을 구하는데, 현실적으로 건설 일용근로자는 계절적 요인, 작업의 불연속성, 기후 등의 요인으로 인하여 월 30일 근로가 불가능하다. 따라서 현행의 산정방식에 의한 산재보험 급여는 경우에 따라서는 과대 보상을 가져올 가능성 또한 존재한다. 이 경우에는 일용직 근로자와 타근로자 간의 형평성 문제가 제기될 수 있다.

그러나 근로기록을 갖추고 있어서 이 방식으로 평균임금을 구할 수 있다고 할지라도 이들에게 기존의 평균임금 산정방식으로 임금을 산정하는 것은 또 다른 불합리한 문제를 야기할 수 있다. 계절적으로 근로일수의 격차가 큰 일용근로자의 경우 재해를 당한 시점이 어느 계절인가에 따라 평균임금이 크게 달라진다. 따라서 받을 수 있는 산재보험 급여의 액수 또한 재해를 입은 계절에 따른 차이가 크게 나타날 수 있는데, 그 대표적인 예가 건설업 일용근로자의 경우이다.

건설업의 경우 날씨나 계절에 따라서 근로일수의 편차가 크게 나타난다. 따라서 위의 방식으로 평균임금을 산정할 경우, 같은 근로자라 하더라도 어느 계절에 재해를 당했는가에 따라 받을 수 있는 휴업급여의 액수에 큰 차이를 가져오게 한다. 즉 일거리가 많아서 근로일수가 많은 봄·가을에 재해를 당한 경우에는 휴업급여 산정의 기초가 되는 재해시점으로부터 이전 3개월간의 평균임금이 일반적으로 연 평균임금보다 더 높을 것이고, 반면에 일거리가 거의 없다시피 한 겨울철이나 장마철에 사고를 당한 경우는 연 평균임금보다 낮을

것이며 따라서 이에 근거하여 보상을 받게된다. 이러한 현상은 상용근로자를 기준으로 만들어진 현행의 평균임금 산정방식을 계절에 따라 취업일수의 차이가 나는 일용근로자에게도 그대로 적용함으로써 나타난다.

## 2) 임시·일용근로자의 실근로일수 실태

다음은 임시·일용근로자의 실제 근로일수는 얼마나 되는지를 알아보기로 하자. 이는 임시·일용근로자의 경우 취업상태가 불안정한 경우가 많기 때문에 월별 근로일수의 격차가 발생할 것이고, 이러한 월별 근로일수의 격차를 감안하지 않은 현재의 평균임금 산정방식을 임시·일용근로자에게 그대로 적용하여 산재보험의 휴업급여를 산정·지급할 경우 이들의 현실적인 생활보장 수단이 되기에 미흡할 수 있다는 논거에 의한 것이다. 여기에서는 특히 계절적 편차가 큰 것으로 알려져 있는 건설업 일용근로자와 기타 일용근로자의 경우를 구분하여 살펴보았다.

### 가) 건설업 일용근로자의 실근로일수

건설업 일용근로자의 실제 근로일수에 대한 조사는 1999년 5월 중 이루어졌는데 구체적인 조사방법과 그 결과는 다음과 같다.

#### (1) 조사방법

일용근로자의 실근로일수 및 임금수준을 파악하기 위해 본 연구에서는 건설업 일용근로자를 대상으로 구조화된 설문지를 이용하여 면접조사를 실시하였다. 본 연구의 표본추출 과정은 건설공사 현장에 대한 표본추출과 근로자에 대한 표본추출의 두 단계를 거쳐서 이루어졌다.

본 연구에서 사용한 건설공사 현장에 대한 표본추출방식은 다음과 같다. 우선 전국의 일반건설회사를 대상으로 지역별 비례확률추출을 실시한 후, 선정된 200개 건설회사를 대상으로 각각 해당 건설사 기준으로 대·중·소 3개의 건설현장을 추출한 후, 추출된 전체 600개의 현장 가운데 100개 현장을 공사종류별, 공정별, 규모별, 지역별로 할당추출하는 다단계 층화표집법을 사용하였다.

조사에 응할 근로자에 대한 표본추출은 1개 공사 현장당 평균 15명의 근로자를 추출하여 총 1,500명의 근로자가 추출되도록 하였다. 근로자를 추출하는 기준은 각 직종별로 일정한 수 이상을 할당하여 추출하는 방식을 사용하였다.

(2) 건설업 일용근로자의 월별 근로일수 격차

건설업 근로자의 근로일수를 조사한 결과는 다음과 같다. 우선 건설업 근로자의 고용 안정성을 보기 위하여 한 공사 현장에 근로한 기간을 조사하였다. 조사대상자가 현재의 조사 현장에서 근무한 기간을 보면 6개월 이상 근무한 경우가 32.6%로 가장 높았지만, 1개월 미만 근무한 경우가 30.6%, 1~2개월 17.8%, 3~4개월 13.4% 등으로 나타나, 전체의 48.4%가 현 현장에서 작업한 지 2개월 미만인 것을 알 수 있었다.

건설업의 한 공사 현장에의 근무 정도가 짧게 나타나는 이유는 건설업은 공정의 진척 정도에 따라 투입되는 직종이 달라지기 때문에 한 직종이 한 공사에 투입되는 기간은 길지 않다는 건설업의 특성 때문인 것으로 사료되지만, 이렇게 한 공사 현장에서 근로를 제공하는 기간이 짧다는 것은 건설업 일용근로자의 고용이 안정적이지 않다는 현실을 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 III-8〉 건설업 근로자의 공사 현장 근무기간

현 공사 현장 근무기간	인원수	비율(%)
1개월 미만	468	30.6
1~2개월	273	17.8
3~4개월	205	13.4
4~5개월	84	5.5
6개월 이상	499	32.6
무응답	2	0.1
전 체	1,531	100.0

또한 건설업 근로자의 월별 근로일수를 알기 위하여 1998년 5월부터 1999년 4월까지의 매월 근로일수를 조사하였다. 이 기간 동안 월 평균근로일수는 15.9일로 조사되었으며 연 평균 총근로일수는 182.9일로 나타났다.

매월 평균근로일수의 변화는 [그림 III-3]과 같다. 그림에서 보는 바와 같이

1998년 5월부터 8월까지 월평균 근로일수는 거의 변함 없이 15일 정도였고 일반적으로 건설업 근로자가 가장 바쁜 시기인 가을이 되면서 서서히 증가해서 10월과 11월에는 16일 이상의 월 평균근로일수를 기록하였다. 그러나 전통적으로 일감이 적은 동절기가 되면서 월 평균근로일수는 급감해서 1999년 1월, 2월에는 각각 13.7일, 14.1일로 감소하였다. 그러나 이후 춘절기에 급속히 증가하여 3월의 월 평균근로일수는 17.1일 그리고 4월에는 다시 증가해서 19.2일이었다. 조사대상 기간 12개월간을 종합하면 평균근로일수가 16일을 초과하는 달은 3개월이고, 가장 바쁜 달과 가장 한가한 달의 근로일수의 차이는 5.5일로 나타났다.

이러한 결과는 본 조사가 외환위기 이후 건설업의 경기가 극히 저조했던 1998~99년 사이의 기간에 대해서 행해졌기 때문에 어느 시기를 막론하고 근로일수가 전반적으로 낮게 나타난 것으로 볼 수 있다. 그러나 이 조사에서도 확인할 수 있는 바는 비록 전체적인 근로일수는 지속적으로 낮다 하더라도 건설업 종사 근로자의 근로일수는 계절에 따라 분명히 차이가 나타나고 있다는 점이다.

#### 나) 건설업을 제외한 비정규직 근로자의 실근로일수

다음은 건설업을 제외한 나머지 업종에 종사하는 근로자의 실제 근로일수에 대한 조사 결과이다. 이 조사는 2000년 3~4월 사이에 이루어졌는데, 구체적인 조사방법과 결과는 다음과 같다.

##### (1) 조사방법

본 조사는 구조화된 설문지를 이용한 설문조사로 이루어졌으며, 설문조사는 2000년 3~4월 사이 건설업을 제외한 전규모 사업체를 대상으로 비정규직의 범주에 해당하는 남녀 근로자 1,433명에 대해서 이루어졌다. 표본추출은 전국의 모든 규모의 사업체가 수록되어 있는 고용보험 DB를 이용하여 사업체 표집을 한 후, 다시 비정규직 근로자를 고용한 기업만을 대상으로 근로자에 대한 면접조사를 실시하였다. 구체적으로 보면 첫째로 고용보험 DB에서 건설업만을 제외한 후, 사업체 3,000개를 무작위 표집하였다. 둘째로 표집된 사업체

[그림 III-3] 건설업 근로자의 월 평균근로일수



에 비정규직 근로자가 고용되어 있는지를 우선 확인하였다. 셋째로 비정규직 근로자가 고용된 기업으로 확인된 기업의 경우 한 기업당 5명 이하의 근로자에게 구조화된 설문지를 이용하여 면접조사를 실시하였다.

여기에서 비정규직 근로자로 규정된 근로자는 앞에서 정의한 바와 같이 근로계약 기간의 정함이 있는 임시근로자, 단시간근로자, 파견이나 용역업체를 통한 간접고용근로자, 독립사업자 형식의 특수 고용형태를 모두 포괄하는 것으로 하였다.

(2) 일용근로자의 월별 근로일수 격차

앞에서 언급한 바와 같이 이 조사에는 일용근로자 이외에도 다른 여러 형태의 비정규직 근로자가 포함되어 있는데 우리가 본 연구에서 관심을 갖고 있는 것은 고용이 특히 불안정적일 것으로 판단되는 일용근로자의 경우이다. 따라서 전체 비정규직 근로자 중 일용근로자를 구분하기 위하여 임금결정방식을 살펴보았다. 실제 조사대상 근로자들을 근로형태와 임금결정방식에 따라서 구분해 보면 <표 III-9>와 같다.

〈표 III-9〉 조사대상 비정규직 근로자의 근로형태와 임금결정방식

(단위 : 명, %)

구 분	전일제		파트타임	전 체
	일 반	과 건		
연 봉	79( 6.8)	11( 7.4)	2( 1.7)	92( 6.5)
월 급	658(56.3)	127(85.8)	31(27.0)	816(57.0)
일 당	282(24.1)	6( 4.1)	47(40.9)	335(23.4)
시간급	92( 7.9)	4( 2.7)	35(30.4)	131( 9.2)
도 급	55( 4.7)	-	-	55( 3.8)
기 타	2( 0.2)	-	-	2( 0.1)
전 체	1,168(100.0)	148(100.0)	115(100.0)	1,431(100.0)

주: 파견이면서 동시에 파트타임인 사람 2명은 제외.

이들의 현재의 고용안정성을 알아보기 위하여 현재의 직장에서 근무한 기간을 조사한 결과는 <표 III-10>과 같다. 이를 보면 임금결정방식이 연봉계약직(53.5%)이나 월급제(53.6%), 도급제(51.0%)의 경우 고용기간이 1년 이상인 경우가 절반 이상을 차지하였지만, 일당제나 시간급제는 1년 미만인 경우가 대부분이었다. 특히 시간급제의 경우 전체의 약 60% 정도가 3개월 미만의 고용기간이었으며, 일당제의 경우도 고용기간이 3개월 미만인 경우가 34%가 넘었고, 여기에 고용기간이 3개월 이상 6개월 미만인 경우 14%를 합하면 전체

〈표 III-10〉 임금결정방식별 고용기간

(단위 : 명, %)

구 분	연 봉 계약직	월급	일당제	시간급제	도급제	기타	계
1개월 미만	5( 5.6)	35( 4.5)	25( 7.6)	11( 8.5)	-	-	76( 5.5)
1개월 이상~3개월 미만	12(13.3)	112(14.3)	94(28.7)	66(51.2)	9(17.6)	-	293(21.2)
3개월 이상~6개월 미만	7( 7.8)	104(13.3)	46(14.1)	11( 8.5)	6(11.8)	-	174(12.6)
6개월 이상~1년 미만	18(20.0)	113(14.4)	47(14.4)	18(14.0)	10(19.6)	1(50.0)	207(15.0)
1년 이상~2년 미만	22(24.4)	153(19.5)	30( 9.2)	15(11.6)	12(23.5)	1(50.0)	233(16.8)
2년 이상	26(28.9)	267(34.1)	85(26.0)	8( 6.2)	14(27.5)	-	400(28.9)
전 체	90(100.0)	784(100.0)	327(100.0)	129( 100.0)	51(100.0)	2(100.0)	1383(100.0)

주: 파견이면서 동시에 파트타임인 사람 2명은 분석에서 제외

의 48%가 고용기간이 6개월 미만인 것으로 나타나고 있다. 이는 건설업뿐만 아니라 다른 일용근로자의 경우도 고용이 안정적이라고 보기는 어렵다는 것을 반증하는 것이라 하겠다. 또한 월별 근로일수를 알기 위하여 1999년 3월부터 2000년 2월까지의 매월 근로일수를 조사하였다. 이 기간 동안 조사대상자 전체의 월 평균근로일수는 20.6일인 것으로 나타났으며, 일용근로자의 경우는 18.1일로 조사되었다(표 III-11 참조).

<표 III-11>을 보면 연중 근로일수의 변화가 나타나는 것은 일당제 근로자의 경우와 시간급제 근로자의 경우이다. 일당제 근로자의 경우 근로일수가 많은 달은 1999년 4/4분기인 11월(20.4일), 10월(19.9일), 12월(19.4일)이고, 근로일수가 가장 적은 달은 1999년 8월로서 15.5일이었다. 따라서 근로일수가 가장 많은 달과 가장 적은 달의 격차는 4.9일로서 연간 근로일수의 차이가 적지 않게 나타났다.

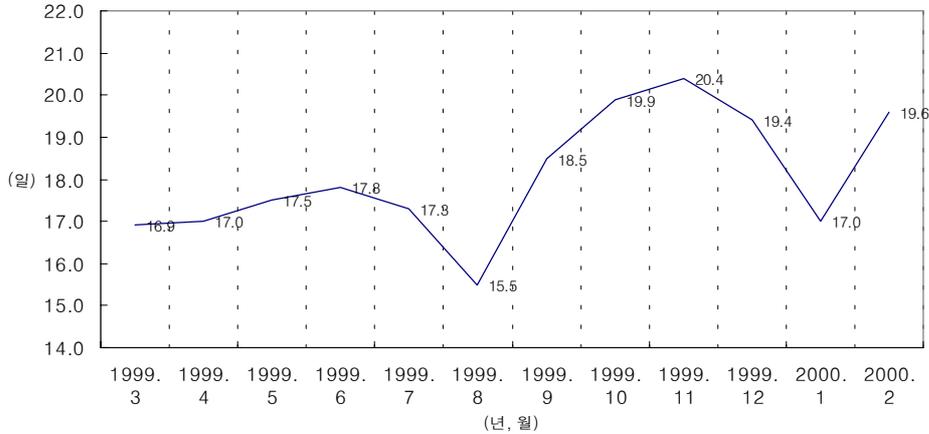
<표 III-11> 임금결정방식별 월 평균근로일수 추이

(단위: 일)

구 분	연 봉 계약직	월급제	일당제	시간 급제	도급제	기타	평균
1999년 3월	20.7	20.2	16.9	11.6	25.4	13.0	19.0
1999년 4월	20.9	20.5	17.0	11.1	25.1	12.5	19.2
1999년 5월	22.2	21.0	17.5	12.1	25.4	12.0	19.8
1999년 6월	22.0	21.4	17.8	12.3	25.2	13.0	20.1
1999년 7월	23.1	21.7	17.3	14.1	24.7	13.0	20.3
1999년 8월	23.4	21.4	15.5	14.9	25.4	13.0	19.8
1999년 9월	23.4	21.3	18.5	15.2	24.8	11.5	20.5
1999년 10월	24.2	22.3	19.9	15.1	25.4	24.0	21.4
1999년 11월	24.8	22.7	20.4	16.6	25.1	24.5	22.0
1999년 12월	24.8	23.1	19.4	17.0	25.5	24.5	22.0
2000년 1월	24.2	23.6	17.0	16.5	24.3	23.5	21.6
2000년 2월	23.9	23.2	19.6	17.4	24.4	22.0	22.0
평균 (n=1,330)	23.1 (n=87)	21.9 (n=782)	18.1 (n=308)	14.5 (n=97)	25.1 (n=54)	17.2 (n=2)	20.7 (n=1,330)

주: 무응답은 제외함.

[그림 III-4] 일용근로자의 월 평균근로일수



이러한 결과는 비록 건설업이 아니라 하더라도 일용근로자의 근로일수는 연중 격차가 나타나고 있어서, 이들에게 기존의 평균임금을 기초로 산재보상 급여를 산정할 경우 어떠한 시기에 산업재해를 당했는가에 따라 보상의 정도에 차이가 있을 것이라는 점을 시사하고 있다.

나. 다수 업체에의 단속적 취업자: 하역근로자

다수 업체 단속적 근로자란 하역근로자와 같이 한 근로자가 동일한 기간 동안 다수 업체에 근로자로서 근로를 제공하는 것을 말하는 것으로서 이들은 평균임금 산정과 관련해서 문제를 가지고 있다. 다시 말하면 이들은 근로형태가 대개 하나 이상의 하역업체에 단속적으로 근로를 제공하고 있기 때문에 이들이 받는 실제 임금은 다수의 회사에서 지급한 임금을 합산한 것이다. 그런데, 산재보험에서는 하역작업중 재해발생시 당해작업의 당시의 의뢰인(하역업체)에게서 받은 임금만을 평균임금 산정의 기초로 하고 있는 실정이다.

〈하역근로자의 산재발생시 산재보험법상의 평균임금 산정기준〉

산재 전 근로소득이 A사로부터 20%, B사로부터 30%, C사로부터 50%인 경우  
 실질임금총액: A사에서 받은 임금+B사에서 받은 임금+C사에서 받은 임금

\* A사 하역작업중 산재가 발생한 경우 산재보험법상의 평균임금:

A사에서 받은 임금만 계산 = 실질임금 총액의 20%

\* B사 하역작업중 산재가 발생한 경우 산재보험법상의 평균임금:

B사에 받은 임금만 계산 = 실질임금 총액의 30%

\* C사 하역작업중 산재가 발생한 경우 산재보험법상의 평균임금:

C사에서 받은 임금만 계산 = 실질임금 총액의 50%

그러나 이러한 것이 현실상의 적용에 있어서는 항만하역, 철도 소운송 하역 및 시장 하역의 각 분야별로 하역업체와의 관계에 따라 다르게 나타나고 있는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 항만하역분야

항만하역분야는 산업재해가 빈번히 발생하는 분야이고, 하역근로자가 비교적 다수의 하역업체로부터 작업을 의뢰받는다. 항만하역근로자들과 하역업체는 앞에서 설명한 근로기준법상 평균임금과 실질임금 간의 격차를 후생협정을 도입하는 방법으로 해결하고 있다.

후생협정은 각 항별로 이루어지고 있으며, 항운연맹 산하 각 항별 항운노조와 한국항만운송협회 산하 각 항별 항만하역협회가 그 계약의 주체가 되고 있다. 후생협정에는 하역회사가 안전관리의 책임이 있을 뿐만 아니라 항운노조 조합원을 위하여 의료보험 및 국민연금 등의 보험료를 법적으로 부담하여야 하고, 산재보험법에 의거한 재해보상의 책임이 있음을 명시하고 있다. 그리고 다수 하역업체의 일을 하고 있는 항만하역근로자들의 실태를 고려하여 후생협정에 평균임금 액수를 명시하고 있다. 의료보험 및 국민연금 분담금, 퇴직금 여충당금 등의 산정은 대부분 후생협정에서 정한 이 평균임금을 근거로 이루어지고 있고, 산재보상금 산정 또한 대개는 이를 근거로 하고 있는 실정이다.

후생협정에서 정해진 평균임금은 앞에서 말한 근로기준법에서의 평균임금

산정 문제를 해결하려는 노력에서 나온 것으로 평가할 수 있지만, 일반적으로 실질임금보다 낮은 수준이다.

최근의 판례를 보면 향운노동조합과 향만운송협회 사이에 체결된 평균임금 규정을 산재보상보험급여 산정기준으로 삼을 수 없다는 판례가 나왔다.<sup>3)</sup> 이 판례에 의하면 피재근로자의 재해전 3개월간의 임금이 구체적으로 밝혀져 있을 뿐만 아니라 그것이 피재자의 통상 생활임금에 해당할 때 피재자가 실제로 지급받은 금액을 기초로 피재자의 평균임금을 산정하여야 한다고 판결하고 있다. 이와 같이 후생협약상의 평균임금액을 보험급여 산정의 기초로 사용할 수 없다는 판례가 나오므로써 피재근로자의 보다 정확한 평균임금 산정의 길을 마련하였지만, 다른 한편으로는 조합원들이 향운노동조합과 실질적인 사용·종속관계가 있는 근로자이지 하역업체와는 실질적인 사용·종속관계가 없다고 명시하고 있다.

향운노조 소속 근로자가 하역업체와 사실상의 사용·종속관계하에 있는가 아니면 노동조합과 사실상의 사용·종속관계하에 있는가에 대해서는 각각 엇갈리는 주장과 학설이 있기 때문에, 이 문제는 학계와 노동계의 전문가들이 보다 시간을 두고 검토해 볼 사안이라 하겠다.

## 2) 철도 소운송 하역 분야

철도 소운송 하역노동의 경우는 노조와 하역업체 간에 후생협정을 맺지 않고 있고 따라서 향만하역 노동의 경우와는 달리 양자간에 합의된 평균임금이 존재하지 않는다. 또한 철도 소운송 하역의 경우 대한통운이 수도권을 제외한 전국을 독점하고 있고, 수도권에서는 일부 대한통운과 군소업체들이 병존한다.

따라서 철도 소운송 하역근로자는 그 작업 지역이 지방인가 수도권인가에 따라 재해발생시 다른 처우를 받게 된다. 지방의 철도 소운송 하역근로자들은 대한통운이 독점적 하역업체로서 대한통운에서만 작업을 하게 되므로, 산재를 당한 경우에도 평균임금의 산정에 별 문제는 없다고 볼 수 있다. 그러나 대한

3) 선고일: 1997. 11. 14; 사건번호: 97누8908; 사건명: 산업재해보상보험금 일부지급거부처분 취소. 판례의 내용은 부록을 참조할 것.

통운뿐만 아니라 다른 하역회사의 일도 병행해서 하고 있는 수도권 지역의 철도 소운송 하역근로자들이 산재를 당할 경우 근로기준법에 의거하여 산정된 평균임금과 실질임금 간에 격차가 존재하게 된다. 노조와 하역업체 간의 후생협정상의 평균임금이 없기 때문에 피재근로자가 받을 수 있는 산재보험의 보상액은 근로기준법상의 평균임금 산정방식에 의거한 재해발생 하역회사에서만 받은 단일 평균임금에 근거한 액수에 불과하게 되고, 이는 자신의 실질임금을 기준으로 한 보상액보다 낮은 과소 보상임은 물론 최소 한도의 생활을 하기에조차 부족한 액수이다.

## Ⅳ. 타사회보험제도 및 외국사례 연구

### 1. 타사회보험의 비정규직 관리

다음은 다른 사회보험에서 비정규직 관리와 관련하여 타사회보험에서는 어떻게 하고 있는지 그 현황을 살펴보자.

#### 가. 국민연금에서의 비정규직 관리현황

국민연금은 전 국민을 적용대상으로 하고 있기 때문에 임시·일용, 파견, 도급 등 모든 비정규직 근로자뿐만 아니라 도시자영업자까지 모두 국민연금의 적용대상이 되고 있으며, 전체 적용대상을 사업장 가입자와 지역 가입자의 두 가지로 나누어서 관리하고 있다. 사업장 가입자의 경우는 보험료의 부담을 사업주와 수혜근로자가 50%씩 나누어 부담하고 있고, 지역 가입자의 경우는 수혜자가 100% 전액 부담하고 있는 실정이다.

우선 비정규직의 적용 문제를 살펴보면 앞에서 언급한 바와 같이 전 국민이 적용대상이기 때문에 비정규직 근로자와 관련한 적용 자체의 문제는 없다. 그러나 국민연금에서는 비정규직 근로자의 경우 사업장 가입자로 관리되지 못하고 지역 가입자로 관리되고 있다. 이는 국민연금의 사업장 가입자의 적용범위가 5인 이상 사업장에 고용된 근로자 중 정규직 근로자와 3개월 이상 근로계약을 맺은 임시직만 해당되기 때문이다. 따라서 비록 정규직 근로자라 하더라도 5인 미만 사업장에 고용되어 있는 경우 지역 가입자로 관리되고 있으며, 3개월 미만의 임시·계약직 근로자, 일용근로자, 파트타임근로자, 도급, 비임금 비정규근로자(특수고용관계) 등은 모두 지역 가입자로 관리되고 있다.

이러한 관리체제가 문제시되는 것은 그 역진적 성격에 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 국민연금에서 사업장 가입자로 구분되는 근로자의 경우는 보험료

의 50%를 사업주가 부담하고 있지만, 지역 가입자로 구분되는 경우는 보험료가 100% 본인 부담으로 되어 있다. 따라서 동일한 근로자라 하더라도, 5인 미만 영세사업장에 근무하는 근로자이거나 비정규직 근로자이면 5인 이상 사업장에 근무하는 정규직 근로자보다 2배 이상의 보험료를 부담해야 동일한 혜택을 볼 수 있다. 이는 사회에서 제도적으로 보호를 받아야 할 사회적 약자에게 오히려 더 많은 부담을 지우는 불합리한 일이라 할 수 있다.

이러한 결과를 가져온 이유는 국민연금이 적용범위의 확대를 최우선의 과제로 삼고, 비정규직 근로자를 사업장 가입자로 관리하기 위한 방법을 모색하지 않고 적용확대를 추진하였기 때문으로 여겨진다. 즉, 국민연금은 개인이 자신의 소득을 기초로 보험료를 납부하고 노령이 되었을 때 이를 기초로 급여를 지급받는 것으로서 인별 관리가 필수적이다. 그러나 현재 영세사업장 근로자나 비정규직 근로자에 대한 고용기록이나 임금기록이 제대로 정비되지 않은 것은 주지의 사실이다. 국민연금에서는 이들에게 연금을 적용시키기 위하여 이들을 사업장 가입자로 관리할 수 있는 적합한 방법을 찾으려는 노력보다는 당장 인별 고용기록이나 임금기록의 관리가 필요 없는 지역가입자로 가입하는 편법을 이용한 것이다.

국민연금에서 영세사업장 종사 근로자나 비정규직 근로자를 지역 가입자로 관리하는 것의 역진성에 대한 비판이 제기되면서, 국민연금은 이들을 사업장 가입자로 포함시키기 위한 노력을 하고 있다. 구체적으로는 2000년 10월부터 사업장 가입자의 자격요건을 완화하여 3개월 이상 계속 사용되는 자에서 1개월 이상 계속 사용되는 자로 확대하여 사업장 가입자로 관리되는 임시직의 범위를 확대하였고, 1월에 80시간 이상 근무하는 근로자를 추가하여 일부 시간제 근로자가 사업장 가입자로서 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 또한 2002년 7월부터 현행 5인 이상 사업장으로 되어 있는 사업장 가입자의 범위를 전 사업장으로 확대하여 영세사업장 근로자가 사업장 가입자로서 혜택을 받을 수 있도록 할 예정인 것으로 알려져 있다.

그러나 현행 구조에서는 5인 미만 영세사업장 근로자들과 비정규직 근로자들은 사업장 가입자, 즉 근로자로서의 취급되고 있지 못한 실정이다.

#### 나. 의료보험에서의 비정규직 관리현황

의료보험 또한 전 국민을 적용범위로 하는 사회보험이기 때문에 국민연금과 마찬가지로 사업장 가입자와 지역 가입자로 나누어 관리하고 있고, 대부분의 비정규직 근로자를 지역 가입자의 범주에 포함시켜서 관리하고 있다. 사업장 가입자로 적용되는 근로자의 범주는 상시 근로자 5인 이상의 사업장에 고용된 근로자로서 정규직인 자와 2개월 이상 근로계약을 맺은 임시·계약직 근로자이고, 나머지 5인 미만 사업장의 근로자나 고용계약 기간이 2개월 미만인 임시·계약직, 일용직, 파트타임, 도급, 비임금 비정규근로(특수고용관계) 등은 모두 지역 가입자로 분류되고 있다.

앞에서도 언급한 바와 같이 이러한 관리방식은 고용기록이나 임금의 파악이 어려운 비정규직 근로자에 대해서 고용기록이나 임금기록에 대한 관리 없이 단시간 내에 전 국민을 적용범위로 포괄할 수 있다는 장점은 있지만 심각한 역진성의 문제를 내포한다. 즉, 사업장 가입자의 경우 보험료 부담이 본인 50%, 사업주 50%인 반면, 지역 가입자로 가입되어 적용받을 경우 보험료가 100% 본인 부담이기 때문에 지역 가입자는 사업장 가입자에 비해서 약 2배 정도의 보험료를 부담하게 된다. 이는 사회적 약자로 볼 수 있는 영세사업장 근로자 및 비정규직 근로자들에게 상대적으로 더 대규모 사업장에 근무하는 정규직 근로자에 비해서 더 많은 비용을 부담시키는 역진적인 구조로 되어 있음을 보여주는 것이다.

고용기록, 임금기록을 찾기 어려운 영세사업장 근로자 및 비정규직 근로자들을 인별 관리하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 그러나 이러한 역진성을 해소하기 위해서는 이들을 사업장 가입자로 편입하는 방안에 대하여 보다 적극적인 검토가 요청된다 하겠다.

#### 다. 고용보험에서의 비정규직 관리현황

고용보험의 적용대상은 원칙적으로 근로자이다. 현재 고용보험은 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여 등 세 가지 사업으로 구성되어 있다. 이 중 고용안정사업과 직업능력개발사업의 경우는 1개월 이상 고용된 근로자를 적용대상으로 하고 있고, 실업급여의 경우는 고용기록이 있다는 것을 전제로 6개월 이상 근로한 자를 적용대상으로 하고 있다.

따라서 현재 고용기록이 확실치 않은 일용직 근로자, 비임금 비정규직 근로자들은 고용보험 적용에서 제외되어 있는 실정이다. 이 또한 다른 사회보험과 유사한 역진성의 문제를 제기한다. 고용보험이 근로자의 노동시장에서의 직업능력을 향상시키고, 고용 불안정성에 대한 대비를 하려는 목적으로 도입되었음에도 불구하고, 노동시장에서의 직업능력이 상대적으로 낮고 고용불안정이 높은 비정규직 근로자가 적용대상에서 제외된 것은 비록 관리의 어려움은 인정한다 할지라도 역진적임은 분명한 것이다.

이에 고용보험에서는 임시·일용근로자를 고용보험에 적용시키기 위하여 고용기록제도를 마련하는 방안을 고심중인 것으로 알고 있다.

## 2. 외국 산재보험제도에서의 비정규직 관리

본 절에서는 우리나라 산재보험제도에서 비정규직과 관련한 논란이 가장 많이 되고 있는 평균임금의 산정과 관련하여 외국에서는 이 문제를 어떻게 해결하고 있는가를 살펴보기로 하겠다.

### 가. 일본의 경우: 일용근로자에 대한 평균근로계수 도입

일본은 재해 전 90일(3개월)간 그 근로자에 대해서 지급된 임금총액을 그 기간의 총일수로 나눈 금액을 평균임금으로 정하고, 이를 급여기초일액으로 사용하고 있다.<sup>4)</sup> 그러나 이러한 평균임금 산정방식은 상용근로자에 한정해서

4) 이와 같은 일본의 평균임금 산정방식은 한국의 평균임금 산정방식과 동일하다.

〈표 IV-1〉 사회보험의 비정규직관리 현황

구 분	고용보험	국민연금	의료보험	
근로형태별 적용대상	입시	1개월 이상 근로시 일부 적용(고용안정사업/직업능력개발사업) (소정근로시간 80시간 이상, 주 근로시간 18시간 이상)	3개월 이상 근로시 적용	2개월 이상 근로시 적용
	일용	1개월 미만 근로자 적용 (단, 소정근로시간 80시간 이상인 자)	지역 가입자로 적용	지역 가입자로 적용
	파트타임	주 18시간 이상 근로시 적용	지역 가입자로 적용	지역 가입자로 적용
	파견근로	주 18시간 이상 근로시 적용	지역 가입자로 적용	지역 가입자로 적용
	도급	적용제외	지역 가입자로 적용	지역 가입자로 적용
	비임금비정규근로	적용제외	지역 가입자로 적용	지역 가입자로 적용
	항만노동	적용제외	지역 가입자로 적용	지역 가입자로 적용
징수	해당급여에 대해서만 징수	해당사항 없음	해당사항 없음	
급여	· 고용안정사업 · 직업능력개발사업	해당사항 없음	해당사항 없음	
기타	· 현재 건설 일용근로자에게 고용보험을 적용시키기 위한 방안을 모색중임.	· 2000년 10월부터 사업장 가입자의 자격요건 중 현행 3월 이상 계속 사용되는 자를 1월 이상 계속 사용되는 자로 확대. 또한 1월간 80시간 이상 근로하는 시간제 근로자를 추가 적용시킴. · 2002년 7월부터 사업장 가입자의 범위를 상시 근로자 5인 이상 사업장의 근로자와 사용자에서 1인 이상의 사업장의 근로자와 사용자로 확대	해당사항 없음	

적용하고 있고, 일용근로자가 재해를 당한 경우 급여기초일액을 구하기 위한 평균임금의 산정방식은 따로 규정하고 있다. 일용근로자의 평균임금의 산정에 대해서 노동기준법 제12조제7항에서 별도로 규정하고 있으며, 그 내용은 “일용근로자에 대해서는 그 종사하는 사업 또는 직업에 대해서, 노동에 관한 주무대신이 정하는 금액을 평균임금으로 한다”고 명시하고 있다.

일본 정부는 일용노동자의 평균임금을 상용노동자와 달리하는 주된 이유를 첫째 일용노동자의 근로일수가 일반 상용노동자와 비교해 일정하지 않기 때문에, 일반노동자와 같은 평균임금 산정방법을 사용한다면 그 산정사유 발생 시기에 따라 평균임금에 현저한 변동이 있게 되고, 그 결과 평균임금 그 자체의 취지에 반하는 우려가 있기 때문이고, 둘째 일용노동자는 본래 매일 그 근무처를 달리하는 것이 통례이며 과거 장기간 임금액 또는 노동일수를 조사하는 것이 곤란한 경우가 많기 때문이라고 설명하고 있다. 즉 일용근로자는 계절에 따라서 근로일수의 격차가 크기 때문에 어떤 시기에 재해를 당했는가에 따라 산재보험 급여의 격차가 크게 일어나서 이를 통해서 재해근로자의 보호가 제대로 되지 않을 경우가 발생할 수 있고, 일용근로자의 근로기록이 제대로 갖추어져 있지 않기 때문이라고 설명하고 있다.

#### 1) 일용노동자 평균임금을 규정하는 고시(1973년 고시 제52호)

일본은 일용노동자의 평균임금 산정에 대해서 1973년 고시 제52호를 발표하고 이에 근거하고 있는데 그 내용을 보면 “일일 고용된 자(이하 일용근로자)의 평균임금은 다음의 금액으로 한다”고 하여 1호부터 4호까지의 규정을 두고 있다. 각 호의 내용을 보면 다음과 같다.

##### 〈제1호〉

평균임금을 산정해야 하는 사유발생일 이전 1개월간에 당해 일용노동자가 당해 사업장에 사용되었던 기간이 있을 경우 그 기간 중에 당해 일용노동자에 대해 지불된 임금총액을 그 기간중 노동일수로 나눈 금액의 73/100.

〈제2호〉

제1호로 산정할 수 없는 경우에는 평균임금을 산정해야 하는 이유가 발생한 일 이전 1개월간에 해당 사업장에서 동일 업무에 종사한 일용노동자에 대해 지불된 임금총액을 그 기간중 이들 일용노동자가 당해 사업장에서 노동한 총일수로 나눈 금액의 73/100.

〈제1호〉나 〈제2호〉에 의한 산정방법은 산정해야 할 이유 발생일 이전 1개월간 해당 일용노동자 또는 동종 일용노동자가 당해 사업장에서 실제로 며칠 일했는가는 관련이 없는 것으로서, 실제 근로일수와 관련없이 일률적으로 73/100을 곱하는 것이다. 여기서 73/100이란 수치는 일본 일용근로자들의 실제 월근로일수의 평균이 22일임을 고려하여 만들어진 것이라 한다.

〈제3호〉

위 제1호 또는 제2호에 의해 산정할 수 없는 경우, 또는 당해 일용노동자 혹은 당해 사용자가 제1호 또는 제2호에 의해 산정하는 것이 부적당하다고 생각해 신청한 경우에는 도도부현 노동기준국장이 규정하는 금액.

특히 여기에서는 재해 근로자의 임금총액을 알 수 있는 자료를 제출하고 이 자료에 의해서 평균임금을 산정해 줄 것을 요청한 경우는 이를 임금총액으로 인정하고 있다.

〈제4호〉

도도부현 노동기준국장이 일정 사업 또는 직업에 종사하는 일용노동자의 평균임금을 규정하는 경우에는 제1호, 제2호 및 제3호에 관계없이 그 금액.

이 제4호에 의해 도도부현 노동기준국장이 평균임금을 정하는 사업 또는 직업은 일정액의 평균임금을 정하는 것이 특히 필요하고 또 실정에 맞는 평균임

금을 정할 수 있는 것에 한정되며, 도도부현 노동기준국장은 이에 따라 평균 임금을 정하는 경우에는 노동성 노동기준국장의 승인을 받음과 동시에 그 금액을 도도부현 노동기준국 및 관내 노동기준감독서 게시판에 게시하게 되어 있다. 제4호에 의한 평균임금으로서는 현재 이른바 6대 항의 항만노동자에 대해 관계 도도부현에서 규정하고 있다.

## 2) 일본의 일용근로자 평균임금 산정방식에 대한 평가

일본의 일용근로자 평균임금 산정방식은 계절별로 근로일수의 격차가 있는 일용근로자에게 상용근로를 전제로 3개월간의 근로기록을 기준으로 하는 기존의 평균임금 산정방식을 사용하여 보험급여를 계산할 경우, 피재 시기에 따른 급여의 격차가 심각할 수 있다는 문제의식과, 일용근로자에 대한 근로기록이나 임금의 파악이 쉽지 않다는 현실을 반영하여 만들어진 방안으로 여겨진다. 사실상 가장 좋은 방법은 일용근로자 개개인의 근로기록에 대한 관리가 제대로 이루어져서, 이를 기초로 연 평균임금을 구하여 이를 산재보험 급여산정의 기초로 삼는 것이지만, 현재로서는 일용근로자의 근로기록에 대한 관리가 제대로 이루어지지 않고 있기 때문에 도입한 방법인 것이다.

이러한 방법은 현실적 제약 속에서 적절한 절충안을 찾으려는 노력 속에서 나온 것으로 생각할 수 있지만, 일용근로자의 평균임금 산정 문제를 근본적으로 해결한 것으로 보기는 어렵다. 일용근로자의 평균임금 산정 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 무엇보다도 일용근로자의 근로기록에 대한 관리가 행해져야 할 것이고, 이를 기초로 각 개인의 연평균 임금에 기초해서 보상이 이루어져야 할 것이다.

## 나. 독일의 경우: 연 평균임금 산정

독일에서는 일용근로자를 포함한 전체 근로자에 대한 고용기록을 철저히 관리하고 이를 기초로 각 개인의 연 평균임금을 산정함으로써 일용근로자의 평균임금 산정과 관련한 문제를 해결하고 있다. 즉 독일에서는 산업재해 발생 시 산재보상의 기준이 되는 평균임금을 재해발생일이 속하는 이전 월부터 역

으로 12개월간의 평균소득을 기준으로 하고 있다. 이러한 평균임금 산정방식의 사용은 일용근로자의 비율이 낮고, 또한 실근로일수를 알 수 있는 고용관리체계가 갖추어져 있기 때문에 가능하다.

산업재해 발생시 보험급여의 기초가 되는 평균임금 산정방식(일용근로자 포함) $\text{급여기초일액으로서의 1일평균소득} = \frac{\text{재해 전월부터 12개월간의 임금총액}}{365\text{일}}$
--

1) 임시·일용 근로자의 비중

독일은 전체 고용자 중 상용고의 비중이 89~90%에 이르고 있고, 전체의 약 10~11%만이 임시·비정규직 고용상태에 있다(표 IV-2 참조). 독일에서 상용근로자의 비중이 높은 것은 정부가 정책적으로 아주 특별한 경우를 제외하고는 근로자를 상용으로 고용할 것을 추구하고 있기 때문이다. 임시 및 비정규직 고용은 신규 근로자가 정규직화되기 전의 인턴 단계 정도로 이용되고 있고, 그 외에는 사용자가 고용기간을 정할 수밖에 없는 실제 근거를 제시하거나, 근로자가 고용기간을 정할 것을 요구하는 것이 명백할 경우에만 가능하다. 또한 독일의 「고용촉진법」에서는 임시직의 고용기간은 최장 2년에 한하는 것으로 규정하고 있다.

상용고 형태의 고용을 촉진하기 위하여 정부가 취한 또 하나의 정책은 해고를 보다 유연하게 할 수 있도록 하는 것이다. 즉 상용직으로 근로자를 고용하고 있더라도 해고예고기간과 해고의 사유가 타당하면, 사용자가 언제라도 고용관계를 종료할 수 있게 하고 있다. 해고예고기간은 법적으로 최소한의 기간을 정하고 있지만, 단체협약에 의해 기간을 연장하는 것이 보통이고, 근무기간이 길수록 해고예고기간 또한 길어진다.

독일의 고용구조에서 특이한 점은 공식적으로는 ‘일용근로자’, 즉 일일고용관계에 있는 근로자는 없다는 점이다. 단지 1996년 현재 전체의 18.0%가 파트타임근로자인데, 파트타임근로자의 비율은 여성이 압도적으로 높게 나타나고 있다(표 IV-2 참조).

〈표 IV-2〉 독일의 근로자 고용구조<sup>1)</sup>

(단위: 천명, %)

	전체 <sup>2)</sup>	상용고			단시간 근로 <sup>3)</sup>			단시간 근로 비율 <sup>4)</sup>		
		남 자	여 자	소 계	남 자	여 자	소 계	남 자	여 자	소 계
1991	33,086	18,481	9,510	27,992	546	4,549	5,094	2.9	32.4	15.4
1992	32,357	18,081	9,211	27,292	558	4,497	5,065	3.0	32.8	15.7
1993	31,680	17,503	8,928	26,431	593	4,656	5,249	3.3	34.3	16.6
1994	31,393	17,107	8,918	26,025	652	4,716	5,368	3.7	34.6	17.1
1995	31,246	16,882	8,692	25,774	670	4,802	5,472	3.8	35.1	17.5
1996	30,814	16,487	8,779	25,265	700	4,852	5,553	4.1	35.6	18.0

주: 1) 독일 노동시장 및 직업 연구소 자료

2) 군인 포함.

3) 단시간 근로자란 일주일에 36시간 이하 근로하는 자를 말함.

4) 전체 총근로자 중 단시간 근로의 비율

자료: 독일 정부 웹사이트(<http://www.bma.bund.de>)

## 2) 근로자 경력관리제도

독일의 근로자 경력관리제도는 산업, 직종, 고용관계의 구분 없이 동일하게 이루어지고 있다. 따라서 건설업의 경우도 근로자들의 이동성은 타산업보다 높지만 동일한 경력관리제도를 따르고 있다. 독일의 사회법에서는 사회복지제도를 일반화하여 근로자들의 경력을 일괄적으로 관리하는 체계가 규정되어 있다. 모든 근로자는 사회보장보험 번호가 주어지고 이 번호를 통해서 신분이 증명되고, 근로자의 고용경력 자료가 보관된다. 고용경력관리제도는 1998년도 말까지는 근로자가 신고의 주체가 되는 '사회보장보험증서' 제도를 통해서 이루어졌고, 1999년부터는 사업주가 신고의 주체가 되는 새로운 관리체제를 통해서 이루어지고 있다.

'사회보장보험증서'는 노동사회부가 지급하는 것으로 석 장이 한 세트가 되어 있는데, 근로자는 여기에 월 임금, 기업명, 근로기간, 가입한 의료보험기관 등 자신의 근로경력을 직접 기록하여 1부는 근로자 본인이 소지하고, 또 1부는 사용자가 보관하고, 나머지 1부는 자신이 가입한 의료보험기관에 제출하도록 되어 있다. 그리고 공공의료보험기관이 총괄적으로 이를 관할하여 해당 보험기관에 해당되는 자료를 전달한다. 근로자가 민간의료보험에 가입한 경우에

는 별도의 증서 1부를 연금기관에 제출하도록 되어 있었다.

새로운 제도는 신고 및 접수 절차를 간소화하고 행정처리의 관료화를 방지하며 전산화 처리를 가능하게 하기 위하여 도입된 것이다. 새로운 관리체계에 따르면 사용자는 신규로 근로자를 채용했을 때 의료보험기관에서 발행한 신고서의 양식에 따라 내용을 기입하여 의료보험기관에 제출하고, 근로자는 자신의 사회보장보험 번호를 사용자에게 알려주면 된다. 신고서 양식의 내용은 근로자의 사회보장보험 번호, 성명, 주소, 근무기간, 사용자의 기업체 번호, 월 임금, 가입한 의료보험기관, 사용자 날인 등이 기본사항이고, 변경이나 정정 신고일 경우 동일한 양식의 신고서에 변경 및 정정 신고 표시와 내용을 기입하도록 되어 있다.

## V. 산재보험제도 개선방안

### 1. 적용범위의 확대

앞에서 살펴본 바와 같이 현재 산재보험제도에서 근로자로 인정되는 경우 산재보험의 적용범위에서 공식적으로 제외되는 근로자는 없다. 산재보험의 적용범위 확대와 관련해서 살펴볼 사항은 골프장 경기보조원, 보험설계사, 학습지 교사 등 근로자성에 대한 논란이 진행중인 일부 특수고용관계(비임금 비정규근로) 근로자의 경우이다.

이들은 노동법의 완전한 보호를 받는 근로자와 그것으로부터 완전히 배제되는 독립 사업자라는 전통적인 이분법으로는 구분하기 어려운 특수한 실정에 놓여 있다. 즉 이들은 고용계약 형식, 직무내용, 근무형태, 보수지급방법 등에서는 기존의 일반 근로자와 현저히 다르게 나타나지만, 노무수행 과정에 있어서는 실질적인 사용·종속관계가 존재하기 때문에 그 한도 내에서는 근로자성을 부인하기 어려운 것이 사실이다. 이들 특수고용관계 종사자들의 근로자성에 대한 혼란은 정부의 행정해석에서도 그대로 나타나서, 정부는 특수고용관계 종사자들의 노조 설립 움직임에 대해서 골프장 경기보조원의 경우는 이를 허용하고 보험설계사의 경우는 불허하는 등의 엇갈린 움직임을 보이고 있고, 이들을 준근로자라 호칭하는 등 근로자성을 완전히 부정하지는 못하고 있다.

산재보험 적용과 관련해서 이들의 문제를 보면, 산재보험제도 자체가 근로관계의 존재를 기초로 하는 노동재해를 보상하기 위하여 생긴 제도이므로 근로자성을 인정받지 못한 채 산재보험의 적용범위로 포괄되기는 쉽지 않을 것으로 판단된다. 그러나 이들 대부분이 실질적인 사용·종속관계하에서 근로를 제공하고 있고, 외국의 경우 농업근로자나 가정주부의 경우까지도 산재보험의 적용범위로 포괄하고 있는 실정을 감안하면, 이들의 산재보험에서 이들에 대

한 적절한 보호 방안을 마련하는 것이 시급하다고 하겠다.

특수고용관계에 있는 사람들에게 산재보험의 적용범위를 확대시키는 데 있어서 문제가 되는 것의 하나는 다른 사회보험과의 관계이다. 즉 이들에게 산재보험의 적용이 확대될 경우, 이는 이들이 근로자라는 것을 인정하는 신호로 볼 수 있기 때문에 다른 국민연금, 의료보험, 고용보험 등 다른 사회보험의 적용 또한 요구할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 사회보험에서 근로자로 인정되어 사업장 가입자로 분류되면 보험료에 대해서 기업주가 일부 분담하여야 하는데 이에 대해서 기업주가 반발할 것은 자명하다. 결국 이들을 어떤 방식으로 어느 정도의 범위까지 보호할 것인가를 결정하는 것은 정치적 선택의 문제라 할 수 있을 것이다.

그렇다면 현실에서 우선적으로 생각해 볼 수 있는 방안은 첫째는 노조를 설립하는 것을 허용한 일부 직종의 근로자에게 우선적으로 산재보험의 적용을 확대한 후 점차 타직종까지 산재보험의 적용범위를 넓혀 가는 것이고, 둘째는 첫 번째 방안과 동시에 시행할 수 있는 것으로 기존의 중소기업자 적용특례 조항을 이용하는 방안이라고 볼 수 있다.

## 2. 징수체계의 개선

비정규직과 관련해서 산재보험 징수체계에서 나타난 문제는 주로 건설업과 관련된 것으로서, 산재보험료 계산에 필요한 건설업 임금총액의 산정방식과 원청업체가 하도급업체의 산재보험료를 납부하도록 되어 있는 현재의 징수방식이 문제로서 제기되었다. 이 중 건설업 임금총액의 산정방식과 관련된 문제는 건설업에서 일용근로자의 고용관련 기록이 정비되어 있지 않은 것과 관련된 것으로서 일용근로자에 대한 고용관리제도의 도입이 절실한 것으로 판단된다. 일용근로자에 대한 고용관리제도를 도입하는 방안에 관해서는 그간 고용보험의 적용과 관련해서 여러 연구에서 다루어졌기 때문에 본 연구에서는 이를 소개하는 것에 그치기로 한다.

원청업체가 하도급업체의 산재보험료를 책임지도록 되어 있는 현재의 간접 납부제도는 하도급업체가 자신의 산재보험료를 직접 납부하도록 개선되어야

할 것이다. 현재의 제도는 과거 산재보험의 적용범위가 극히 제한적일 때 건설업 하청업체 근로자들을 산재보험의 적용범위로 포괄하기 위한 대안으로 채택된 것이었지만, 산재보험의 적용이 전 사업장으로 확대되어 5인 미만 영세사업장에서도 자신의 보험료를 직접 납부하는 현 상황에서 원청업체에서 하청업체의 산재보험료를 납부하도록 책임지우는 것은 형평성에 문제가 있다고 판단된다. 또한 실제 보험료의 부담은 하청업체가 하고 있는 현실을 감안하면 하청업체의 보험료는 하청업체가 책임지도록 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

징수체계의 개선과 관련하여 마지막으로 지적할 점은 현재 사업장별 징수방식으로 되어 있는 제도를 장기적으로는 사업별 징수방식으로 전환해야 한다는 점이다. 사업장별 징수체계를 사용할 경우 임금총액 등에 대한 관리가 더 용이하다는 장점이 있지만, 앞으로 파견근로와 같이 근로자가 고용된 사업장을 벗어나 근로를 제공하는 경우가 증가하는 데 대비하기 위해서는 사업별 관리체계의 전환을 모색할 필요가 있다. 현재도 다양한 업종에 근로자를 파견하고 있는 파견업체나 여러 업종이 모여서 이루어진 정부기관의 경우, 단일 기업의 근로자임에도 불구하고 각 해당 업종별로 산재보험의 성립신고를 하여야 하는 번거로움이 있다. 또한 앞으로 시행해야 할 근로자에 대한 고용기록관리사업을 위해서도 사업별 징수방식의 도입이 필요하다고 판단된다.

### 3. 급여체계의 개선

#### 가. 일용근로자에 대한 평균임금 산정방식의 개선

일용근로자에 대한 평균임금 산정방식을 개선해야 하는 이유는 다음의 두 가지를 들 수 있다. 첫째는 근로기록이 없어서 현재처럼 하루 일당을 통상임금으로 정하고 한 달 내내 만근한다는 것을 전제로 한 달 평균임금을 통상임금에 30일을 곱해서 구하는 것이 과대 보상을 가져온다는 점이다. 이는 특히 일당은 높지만 실근로일수는 그렇지 않은 일부 직종의 근로자들이 해당된다. 둘째는 근로기록이 있다 하더라도 고용의 계절적 편차가 심한 경우 현행 평균

임금 산정방식대로 3개월간의 소득 평균으로 산재보험 급여의 기초가 되는 평균임금을 구할 경우, 일용근로자들은 고용의 불규칙성 때문에 재해를 당한 시기가 언제인가에 따라서 보장 수준에 차이가 있게 된다는 점이다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 일본에서는 통상근로계수를 도입하여 이용하고 있으며, 독일에서는 평균임금 산정기준 기간을 1년으로 하고 있다. 여기에서는 통상근로계수 도입과 근로기록의 확립을 통한 평균임금 산정방식 변경에 대해서 각각의 장단점을 분석해 보고, 우리나라 일용근로자의 특성 및 실태와 관련해서 그 적용타당성 여부를 검토해 보고자 한다.

### 1) 통상 근로계수 도입방안

이 방안은 일본에서 통상근로계수 73/100을 도입하여 사용하고 있는 바와 같이 우리나라 일용근로자들의 연평균 실근로일수에 근접한 통상근로계수를 도입하는 것이다. 이와 같은 통상근로계수를 도입할 경우, 적어도 산재발생 시기에 따른 보상 수준의 편차는 해소될 수 있을 것이다. 그리고 대부분의 사업장에서 일용근로자의 근로기록이 체계적으로 유지·보관되고 있지 못하고 있는 현 실정을 고려할 때 통상근로계수 도입은 가장 현실성 있는 대안들 중의 하나이다.

여기서 중요한 것은 통상근로계수의 수준을 어떻게 할 것인가, 즉 일용근로자가 한 달 중 며칠 정도를 일하는 것으로 보는 것이 타당할 것인가이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 일용근로자의 근로일수는 직종, 지역, 직위에 따라 그 편차가 크데, 이 차이를 반영할 것인가 여부이다.

단일 통상근로계수는 전체 일용근로자의 근로일수를 대표할 수 있는 하나의 근로일수, 즉 대표값을 구하는 것으로서 직종, 지역, 직위에 따른 일용근로자의 근로일수 차이는 반영하지 못하는 것이다. 이 때 통상 쓰이는 대표값은 평균이다. 단일 통상근로계수를 정할 경우 야기될 가능성이 있는 가장 큰 문제점은 실제 근로한 일수가 평균근로일수(정해진 근로계수) 이하인 사람은 불만이 없을 것이지만 평균근로일수(정해진 근로계수)보다 더 많이 일한 사람은 실근로계수에 대해서 불만을 가질 수 있다는 점이다. 이는 평균이 전체의 상세한 부분을 반영하는 것이 아니므로 평균을 이용할 때 거의 피할 수 없는 문

제점이라고 할 수 있다.

그러나 업종이나 직종 등에 따른 근로일수의 차이를 고려하여 업종별로 복수의 통상근로계수를 도입하는 것은 좀더 현실에 가깝게 업종의 차이가 반영되는 방안이 될 수 있을 것이다. 그러나 이와 같이 업종별로 복수의 통상근로계수를 적용하는 방안은 실현 가능성 면에서 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다. 가장 큰 문제점은 평균의 개념이기 때문에 제시된 실근로계수와 개인의 실근로일수가 정확히 일치하지 않는 사람이 생기는 것은 당연한 일이고, 이 경우 평균 개념을 사용함으로써 발생한 불만을 해소하기는 어려울 것이다. 예를 들면 업종을 구분하여 업종별 실근로계수를 구했다 하더라도 지역에 따라, 직위에 따라 실근로일수는 또다시 다르게 나타나기 때문에 개인의 실근로일수를 그대로 반영한 것은 아니라는 점이다. 즉 업종에 따른 실근로일수의 차이로 인한 불만을 해소하기 위해서 업종별 통상근로계수를 도입한다 하더라도 이것이 평균적인 개념이기 때문에 지역이나 지위 등에 따른 실근로일수의 개별적 차이를 반영할 수는 없으며, 이럴 경우 평균적 개념을 사용해서 생기는 불만은 여전히 남게 된다. 이러한 문제점들로 인해서 복수의 통상근로계수를 도입하는 방안은 현실성 있는 대안이 아닌 것으로 판단된다.

## 2) 근로기록의 확보를 통해서 연평균임금을 계산하는 방안

산재발생시 연 평균임금을 보험급여 산정의 기초자료로 사용하는 방안은 형평성과 합리성의 면에서 볼 때 가장 바람직한 방법이라 사료된다. 그러나 이를 위해서는 일용근로자에 대한 체계적 고용관리체계가 갖추어져 있을 것이 전제되어야 한다. 그러나 일용근로자들에 대한 고용관리시스템의 구축은 이제 논의 단계로서 현 단계에서 근로기록을 확보해서 연 평균임금을 산정하는 것은 불가능한 실정이다.

이상을 종합해 볼 때 장기적으로는 일용근로자들의 고용관리체계를 구축하고 이를 통하여 확인되는 개별 일용근로자의 연 평균임금을 산재보상의 기준으로 하여야 할 것이지만, 단기적으로는 통상근로계수를 도입하여 사용하는 것이 대안이라고 판단된다.

#### 나. 다수 업체 단속적 근로자의 평균임금 산정방법 개선

앞에서 살펴본 바와 같이 동 기간 동안 다수 업체에 단속적으로 근로를 제공하는 근로자의 경우, 산재 발생시 현행 산재보험법상의 평균임금 산정방식에 의할 경우 실제보다 과소 보상을 받게 되는 문제점이 있다. 현재로서는 철도 소운송 하역근로자의 경우를 대표적인 사례로 들 수 있지만, 앞으로 고용 형태가 다양해짐에 따라 유사한 경우가 증가할 것으로 사료된다. 우선적으로 철도 소운송 하역근로자의 평균임금 산정 문제와 관련해서는 다음의 두 가지 해결방안을 생각해 볼 수 있다.

첫째는 후생협정을 이용하는 방안이다. 즉 현재 문제의 두 당사자인 철도 소운송 하역협회와 항운노조 간에 후생협정을 체결하고 이에 따라 일정액의 평균임금을 고시하는 것이다. 이 방법은 산재보험제도의 내용을 변화시킴으로써 문제를 해결하는 방식이라기보다는, 이해당사자들간에 예외적이고 사적인 규정을 만들어서 이에 합의함으로써 당면한 문제를 해소하려는 전략이다. 이 경우 문제로 제기될 수 있는 것은 우선 후생협정을 통해서 일정액을 평균임금으로 정하는 것이 실제 평균임금과 일치하지 않는 경우가 많기 때문에 적절치 않다는 점이다. 또한 제도의 개선이 아닌 당사자간의 합의에 의해서 문제를 해결하는 것은 상황의 변화나 이해당사자 중 한 측의 생각의 변화에 따라 바뀔 수 있는 것으로서, 임시적인 것이고 법적 구속력이 없다는 점이다. 현실적 측면에서 보자면 그간 항운노조에서 20여년 동안 후생협정을 맺기 위하여 노력해 왔으나 이루지 못한 점을 감안한다면, 후생협정이 성사될 가능성은 거의 없기 때문에 이 대안은 실현 가능성의 문제를 내포하고 있다.

두 번째는 제도 자체를 변화시키는 것으로서, 다수 업체 단속적 근로자의 평균임금 산정방식을 바꾸는 것이다. 즉 산업재해보상보험법(시행령)에 평균임금의 적용과 관련하여 다수업체 단속적 근로자에 대한 평균임금 산정방식을 ‘다수 업체로부터 수령한 노임의 총 합산액을 그 기간의 역일로 나누는 것’으로 명시하는 것이다.

이 때 쟁점이 될 수 있는 것은 다수 업체 단속적 근로자의 범위를 어디까지로 포괄할 것인가의 문제이다. 2개 이상의 사업체에 동시에 다니고 있는 사람

이면 누구나 해당되는 것으로 할 것인가, 아니면 다른 기준을 정해야 하는가의 문제이다. 이 문제에 대해서 일단은 다수 업체 단속적 근로자의 평균임금 산정이 특히 문제가 되는 업종부터 시작하도록 하되, 장기적으로는 피재근로자에 대한 고용관계를 인정하고, 현재 산재보험의 적용을 받고 있는 업체이면 모두 포함될 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다.

## 참고문헌

- 국토개발연구원, 『건설산업 생산 및 비용구조에 관한 연구』, 1990. 12.
- 근로복지공단, 『산재보험 실무편람』, 1998.
- 김소영, 「특수고용관계에 있는 근로자들의 노동법적 문제」, 『사회변동과 사법 질서』, 2000.
- 김훈 외, 『건설근로자 고용개선에 관한 연구』, 한국노동연구원, 1999.
- 김훈 · 심규범, 『건설근로자 고용개선에 관한 연구』, 한국노동연구원, 1999.
- 김용하 외, 『산재보험 서비스 전달체계의 개선방안』, 한국보건사회연구원, 1995.
- 노동부, 『산업재해분석』, 각년도.
- \_\_\_\_\_, 『산재보험 33년사』, 1997.
- \_\_\_\_\_, 『산재보험 사업연보』, 각년도.
- \_\_\_\_\_, 『'99 노동백서』, 1999.
- 대한건설협회, 『민간건설백서』, 1998.
- \_\_\_\_\_, 『통계연보』, 1998.
- 대한통계협회, 『한국표준산업분류』, 1991. 9.
- 박명수, 『산재보험요율과 재해율』, 한국노동연구원, 1995. 3.
- 방하남 외, 『건설일용자의 고용구조 및 근로복지에 관한 연구』, 한국노동연구원, 1998.
- 서경석 편저, 『산업재해보상보험법』, 노문사, 1998. 3.
- 윤조덕 외, 『산재보험급여 및 관련임금체계에 관한 연구』, 한국노동연구원, 1996. 12.
- \_\_\_\_\_, 『산업재해예방을 위한 제도발전방안에 관한 연구』, 한국노동연구원, 1997. 12.
- 이주희 · 장지연, 『임시 · 일용 등 불완전한 근로형태 확산과 우리의 정책방

- 향』, 한국노동연구원, 1999.
- 장은숙, 『독일 건설산업의 구조 및 사회복지장치』, 1999, mimeo.
- 전국건설일용노동조합협의회, 『건설노동자: 역사와 과제』, 1995.
- 전혜선, 『건설업 산재보험 확정정산제도의 문제점 및 개선방안』, 산재보험정책연구회 편, 『산재보험정책연구』, 제2호, 1999.
- 통계청, 『건설업통계조사보고서』, 1997. 12.
- 한국건설산업연구원, 『건설일용근로자 사회안전망 구축방안』, 1999.
- 한국노동연구원 산업복지연구센터, “산재보험 선진화 방안과 정책과제”, 개소 기념 심포지엄, 1999. 2.
- 한국노동연구원, 『산재보험 심사·재심사제도 개선방안』, 1998.
- \_\_\_\_\_, 『산재보험 적용 및 징수체계의 효율화 방안(I)』, 1998.
- \_\_\_\_\_, 『고용안정제도에 관한 한·독 비교』, 1998.
- Blanpain, Roger(ed.), *Temporary Work and Labour Law of the European Community and Member States*, Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993.
- Danièle Meulders, Oliver Plasman, Robert Plasman, *Atypical Employment in the EC*, Dartmouth Publishing Company, 1994.
- OECD, *OECD Employment Outlook*, 1999·2000.
- IG Bauen-Agar-Umwelt, der Grundstein, 1996. 2.
- 독일정부 웹 사이트(<http://www.bma.bund.de>.)
- 労働基準調査會, 『日本の労働政策』, 日本労働省 編, 1997.
- 井上 浩, 『最新 労災保険法』, 中央經濟社, 1996.

## 부 록

- 부록 1 : 비정규직 근로자 실태조사 결과표
- 부표 2 : 항운노조 관련 산재보험 실태
- 부록 3 : 비정규직 근로자실태조사 설문지

부록 1 : 비정규직 근로자 실태조사 결과표

〈부표 1〉 조사대상 근로자의 일반적 특성

(단위: 명, %)

구 분		빈 도	비율(%)
성별 (n=1,433)	남자	660	46.1
	여자	773	53.9
연령 (n=1,428)	10대	39	2.7
	20대	520	36.4
	30대	342	23.9
	40대	266	18.6
	50대	161	11.3
	60대 이상	100	7.0
	평 균	36.7세	
교육정도 (n=1,433)	초등학교 졸업 이하	163	11.4
	중학교	206	14.4
	고등학교	651	45.6
	전문대	180	12.6
	대학교 졸업 이상	229	16.1
업체규모 (n=1,431)	1~9인	516	36.1
	10~49인	383	26.8
	50~299인	393	27.5
	300인 이상	139	9.7
응답지역 (n=1,433)	경 기	324	22.6
	서 울	309	21.6
	부 산	170	11.9
	대 구	86	6.0
	인 천	79	5.5
	경 북	75	5.2
	대 전	74	5.2
	경 남	73	5.1
	전 북	58	4.0
	광 주	50	3.5
	충 북	40	2.8
	전 남	31	2.2
	충 남	25	1.7
	강 원	22	1.5
울 산	17	1.2	

〈부표 1〉의 계속

구 분		빈 도	비율(%)
업종 (n=1,433)	농림어업	8	0.6
	광공업	408	28.4
	전기·가스·수도업	11	0.8
	도소매·숙박업	293	20.4
	운수·통신업	92	6.4
	금융·보험업	30	2.1
	기타 서비스업	591	41.2
직종 (n=1,430)	전문직	194	13.6
	사무직	280	19.6
	서비스직	151	10.6
	판매직	101	7.1
	농·임·어업	9	0.6
	기능직	84	5.9
	장치·기계조작	245	17.1
	단순노무	366	25.6
임금결정방식 (n=1,433)	연봉계약직	92	6.4
	월급	816	56.9
	일당제	337	23.5
	시간제	131	9.1
	도급제	55	3.8
	기타	2	0.1
파견근로 여부 (n=1,433)	파견근로자	150	10.5
	파견근로자 아닌 경우	1,283	89.5
파트타임 여부 (=1,433)	단시간근로	117	8.2
	전일제근로	1,316	91.8

\* 무응답은 제외함

비정규직 근로자의 증가에 따른 산재보험제도 개선방안

〈부표 2〉 임금결정 방식별 사회보험 가입 여부

(단위:명, %)

구 분		연 봉 계약직	월급제	일당제	시간급제	도급제	기타	전 체
산재 보험	가 입	70(76.1)	380(46.6)	172(51.0)	37(28.2)	36(65.5)	2(100.0)	697(48.6)
	미 가 입	14(15.2)	341(41.8)	146(43.3)	83(63.4)	10(18.2)	-	594(41.5)
	모르겠음	8( 8.7)	95(11.6)	19( 5.6)	11( 8.4)	9(16.4)	-	142( 9.9)
고용 보험	가 입	81(88.0)	609(74.6)	228(67.7)	44(33.6)	37(67.3)	2(100.0)	1001(69.9)
	미 가 입	6( 6.5)	161(19.7)	103(30.6)	76(58.0)	10(18.2)	-	356(24.8)
	모르겠음	5( 5.4)	46( 5.6)	6( 1.8)	11( 8.4)	8(14.5)	-	76( 5.3)
의료 보험	가 입	78(84.8)	441(54.0)	146(43.3)	26(19.8)	33(60.0)	1( 50.0)	725(50.6)
	미 가 입	11(12.0)	353(43.3)	186(55.2)	98(74.8)	21(38.2)	1( 50.0)	670(46.8)
	모르겠음	3( 3.3)	22( 2.7)	5( 1.5)	7( 5.3)	1( 1.8)	-	38( 2.7)
국민 연금	가 입	77(83.7)	382(46.8)	174(51.6)	24(18.3)	33(60.0)	1( 50.0)	691(48.2)
	미 가 입	11(12.0)	397(48.7)	159(47.2)	99(75.6)	21(38.2)	1( 50.0)	688(48.0)
	모르겠음	4( 4.3)	37( 4.5)	4( 1.2)	8( 6.1)	1( 1.8)	-	54( 3.8)
퇴직금	가 입	60(65.2)	464(56.9)	164(48.7)	17(13.0)	31(56.4)	-	736(51.4)
	미 가 입	24(26.1)	297(36.4)	158(46.9)	105(80.2)	19(34.5)	2(100.0)	605(42.2)
	모르겠음	8( 8.7)	55( 6.7)	15( 4.5)	9( 6.9)	5( 9.1)	-	92( 6.4)
전 체		92(100.0)	816(100.0)	337(100.0)	131(100.0)	55(100.0)	2(100.0)	1433(100.0)

〈부표 3〉 직종별 월 평균근로일수

(단위 : 일)

구 분	전문직	사무직	서비스직	판매직	농·임·어업	기능직	장치·기계 조작	단순노무	전 체
1999년 3월	15.7	20.1	16.0	20.5	15.0	19.1	18.9	20.9	19.0
1999년 4월	17.0	20.1	16.4	20.2	15.6	19.0	19.1	20.7	19.2
1999년 5월	17.8	20.5	16.8	20.4	15.0	19.9	19.6	21.4	19.8
1999년 6월	18.4	21.1	16.9	20.8	15.6	20.3	19.6	21.7	20.1
1999년 7월	18.1	21.3	17.4	21.3	15.0	20.5	20.1	21.8	20.3
1999년 8월	16.2	21.2	17.7	21.3	15.0	21.0	20.8	20.2	19.8
1999년 9월	18.4	21.5	18.0	20.3	13.9	20.6	20.6	21.9	20.5
1999년 10월	20.1	22.6	18.0	21.5	19.7	21.0	21.0	22.9	21.4
1999년 11월	20.4	23.0	18.4	22.2	19.7	23.1	21.9	23.2	22.0
1999년 12월	20.3	23.1	19.0	23.4	19.7	23.1	22.6	22.4	22.0
2000년 1월	17.7	23.4	20.4	23.6	19.4	23.5	22.5	21.1	21.6
2000년 2월	20.1	23.0	20.8	22.1	20.1	22.7	22.5	22.2	22.0
평 균	18.3 (n=175)	21.7 (n=268)	18.0 (n=136)	21.5 (n=94)	17.0 (n=9)	21.2 (n=75)	20.8 (n=233)	21.7 (n=337)	20.6 (n=1,327)

주: 무응답은 제외함.

부록 2 : 항운노조 관련 산재보험 판례

사건번호: 대법원 97누8908 판결

선 고 일: 1997. 11. 14.

사 건 명: 산업재해보상보험금 일부지급거부처분 취소

출 처: 공 97. 12. 15. [48], 3877

원심판결: 970509 서울고법 95구10527

[판시사항]

항운노동조합과 항만운송협회 사이에 체결된 평균임금 규정을 항운노동조합과 조합원 사이의 근로관계에서 발생하는 산업재해보상보험법상 보험급여 산정기준으로 삼을 수 있는지 여부 (소극)

[재판요지]

인천 항운노동조합과 사단법인 인천항만운송협회 사이에 체결된 1993년의 후생협정은 위 노조가 속한 전국항운노동조합연맹과 위 운송협회 소속 회원업체가 속한 사단법인 한국항만운송협회 사이에 체결된 단체협약에 의거하여 체결된 것으로 위 운송협회 사업장에 종사하는 위 항운노동조합 조합원에게 적용되지만, 위 노조의 조합원들이 위 노조에 가입하고 위 노조의 지시·감독 아래 각 하역업체에게 노무를 제공하여 그에 따른 대가를 노조로부터 지급 받아 온 이상, 조합원들은 위 항운노동조합과 실질적인 사용·종속관계가 없다고 할 것이므로, 위 항운노동조합과 위 하역업체의 연합체인 위 운송협회 사이에 체결된 위 후생협정상의 평균임금 규정은 하역업체가 위 협정에 따라 부담하게 되는 유족보상금 등을 지급하는 경우에 적용되는 것에 불과할 뿐이고, 이를 가지고 위 항운노동조합과 조합원 사이의 근로관계에서 발생하는 산업재해보상보험법상 보험급여를 산정하는 기준으로 삼을 수 없다.

[참조조문]

구 직업안정및고용촉진에관한법률(1994. 1. 7. 법률 제4733호 직업안정법으로 전문 개정되기 전의 것) 제17조(현행 직업안정법 제33조 참조), 산업재해보상보험법 제4조, 구 근로기준법(1997. 3. 13. 법률 제5309호로 제정되기 전의 것) 제19조

[참조판례]

대법원 1995. 1. 4. 선고 94누9290 판결 (공1995상, 1167)

대법원 1996. 3. 8. 선고 94누15639 판결 (공1996상, 1270)

[재판전문]

1997. 11. 14. 97누8908 산업재해보상보험금 일부지급처분취소

【원고, 피상고인】 차영기 (소송대리인: 법무법인 한미합동법률사무소 담당 변호사 유경희 외 6인)

【피고, 상고인】 근로복지공단 (경정전 피고: 노동부 인천지방노동청장)

【원심판결】 서울고법 1997. 5. 9. 선고 95구10527 판결

【주문】 상고를 기각한다.

상고 비용은 피고의 부담으로 한다.

【이유】 피고 소송수행자의 상고 이유를 본다.

원심판결 이유에 의하면, 원심은 거시 증거를 종합하여 인천 향운노동조합은 인천항의 하역업이나 운송업을 영위하는 각 하역업체에서 하역작업에 종사하는 근로자를 조합원으로 하여 구성된 노동조합으로서 각 하역업체의 요청이 있으면 그 때마다 소속 조합원으로 하여금 그 하역업체에서 근로를 제공하도록 하여 왔고, 위 향운노동조합의 조합원들은 조합의 지시에 따라 하역업체의 작업현장에 노무를 제공하여 왔으며, 실제로 위 조합이 각 하역업체로부

터 매월 상·하반기로 나누어 노무를 제공한 조합원들에 대한 임금을 일괄 지급받은 다음, 이를 각 조합원에게 작업시간에 따라 분배하여 왔으며, 다만 각 하역업체의 임금대장상에는 조합원 개인별로 그 임금을 수령하였다는 취지의 인장이 날인되어 있으나 이는 조합원들이 편의상 노조 책임자나 하역업체에 맡겨 놓은 입장을 일괄 날인받은 것인 사실, 한편 위 항운노동조합과 사단법인 인천 항만운송협회 사이에 체결된 1993년의 후생협정(을 제1호증의 1, 2, 을 제10호증의 1, 2)은 위 노조가 속한 전국항운노동조합연맹과 위 운송협회 소속 회원업체가 속한 사단법인 한국항만운송협회 사이에 체결된 단체협약에 의거하여 체결된 것으로 위 운송협회 사업장에 종사하는 위 항운노동조합 조합원에게 적용되는바, 그 제2조 본문에는 “상시고용인에 대한 평균임금의 산출은 근로기준법 제19조 및 동 시행령 제2조 및 제3조 규정에 의하여 산출하고, 법 시행령 제4조에 명시된 일용근로자에 대하여는 현행 각종 하역 기본임금과 일용임금을 기준하여 평균임금을 34,000원으로 정한다.”고 규정한 사실, 소외 이강국이 사망 3개월 전인 1994. 1. 30.부터 같은 해 4. 29.까지 지급받은 임금내역은 원심판결문 별지와 같은바, 총 노임에서 조합비를 공제한 합계액은 금 5,049,061원이고 이를 위 기간인 90일로 나누면 망인의 실제 평균임금액은 금 56,100.67원이 되는 사실을 각 인정함 다음, 위 인정 사실에 의하면, 비록 위 하역업체가 조합원들의 갑종근로소득세를 원천 징수하였고, 조합원들에 대하여 산업재해보상보험법상 보험료를 납입하였다고 하더라도, 위 노조의 조합원들이 위 노조에 가입하고 위 노조의 지시·감독 아래 각 하역업체에게 노무를 제공하여 그에 따른 대가를 노조로부터 지급받아 온 이상, 조합원들은 위 항운노동조합과 실질적인 사용·종속관계가 있는 근로자라고 할 것이지, 위 하역업체와는 실질적인 사용·종속관계가 없다고 할 것이므로, 위 항운노동조합과 위 하역업체의 연합체인 위 운송협회 사이에 체결된 위 후생협정상의 평균임금 규정은 하역업체가 위 협정에 따라 부담하게 되는 유족보상금 등을 지급하는 경우에 적용되는 것에 불과할 뿐이고, 이를 가지고 위 항운노동조합과 조합원 사이의 근로관계에서 발생하는 산업재해보상보험법상 보험급여를 산정하는 기준으로 삼을 수는 없다고 할 것이고, 원래 평균임금은 근로기준법상 근로자에 대한 여러 급여금, 즉 퇴직금, 휴업수당, 연차유급휴가수당,

휴업보상, 장해보상과 감급제재 제한액 등을 산정하는 기준이 되고 위 각 수당 및 보상 등에 관한 규정의 취지는 어디까지나 근로자의 생활을 보장하고자 하는 데 있으므로 그 산정의 기준으로서의 평균임금은 근로자의 통상의 생활 임금을 사실대로 산정하는 것을 그 기본원리로 하고, 이는 산업재해보상보험법에 의한 각종 보험급여의 산정기준으로서의 평균임금에 관하여도 동일하게 해석하여야 할 것인바, 비록 이 사건 산재를 당한 망 이강국이 작업량에 따라 임금액이 수시로 변동되는 근로자라고 하더라도, 사망 전 3개월간의 임금이 구체적으로 밝혀져 있을 뿐만 아니라 그것이 망인의 통상의 생활임금에 해당하고, 나아가 그것이 통상의 경우보다 현저하게 많거나 적어 이를 기초로 평균임금을 산정하는 것이 심히 부당하다고 보이지도 아니하므로, 사망 전 3개월간 망인이 실제로 지급받은 금액을 기초로 망인의 평균임금을 산정하여야 할 것이고, 실제로 산정된 평균임금액보다 적은 위 후생협정상의 평균임금액을 이 사건 보험급여 산정의 기초로 삼을 수는 없다고 할 것이라고 판단하였는바, 기록과 관계 규정의 내용과 취지에 비추어 보면 원심의 위와 같은 사실 인정이나 판단은 옳고, 거기에 소론이 주장하는 경험칙 및 채증법칙 위반으로 인한 사실오인의 위법이나 근로기준법상의 근로자의 개념, 평균임금의 개념에 관한 각 법리오해의 위법이 있다고 할 수 없다.

논지는 모두 이유 없다.

그러므로 상고를 기각하고 상고 비용은 패소자의 부담으로 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 신성택(재판장)  
천경송(주 심)  
지창권  
송진훈

### 부록 3 : 비정규직 근로자 실태조사 설문지

## 임시·일용직 근로자 근로실태 조사

ID

안녕하십니까?

노동부 산하 정책연구기관인 한국노동연구원에서는 임시·일용직 근로자의 근로실태에 대해서 조사를 하고 있습니다.

본 조사의 결과는 근로자들의 복지정책 수립을 위한 자료로 귀중하게 사용될 것입니다.

본 조사의 결과는 연구의 목적으로만 사용되며, 귀하께서 응답하신 내용은 통계법(제8조와 제9조)에 의해 **개인의 비밀이 절대 보장되오니 모든 사항에 대해 솔직히 그리고 정확히 말씀해 주시면 고맙겠습니다.**

2000년 3월

본 조사와 관련하여 문의사항이 있으시면 아래로 연락 주시기 바랍니다.

한국노동연구원 산업복지연구센터

박 찬 임 연구위원 (02) 782-8827

조사 대행 : (주)한국리서치

조 은 옥 (02) 562-4869

지역	(1) 서울 (3) 대구 (5) 광주 (7) 울산 (8) 경기 (10) 충남 (12) 경남 (14) 전남 (2) 부산 (4) 인천 (6) 대전 (9) 강원 (11) 충북 (13) 경북 (15) 전북
지역 구분	(1) 대도시 (2) 중소도시 (3) 군부
업체 규모	(1) 1~9인 (2) 10~49인 (3) 50~299인 (4) 300인 이상

주소	시/도	구/시/군	동/읍/면	통리/동	번지	호	아파트	동	호
전화번호	( )	-		H.P.	( )	-			
응답자 성명									
면접 일시	월	일	시	분	면접 시간	시간	분	동안	
면접원 성명			(인)	Supervisor	검증				(인)



문8. 귀하의 임금은 어떻게 결정되니까?(가장 중요한 것 하나만 선택하세요)

임금결정방식	임금수준
① 연봉계약제	연 _____ 만원
② 월급	월평균 _____ 만원
③ 일당제	일당 _____ 원
④ 시간급제	시간당 _____ 원
⑤ 도급제	월평균 _____ 만원
⑥ 기타	월평균 _____ 만원

문9. 현재 주로 일하는 곳(직장)에서 귀하의 임금은 어떻게 지급되고 있습니까?

- ① 한 달에 한 번씩 지급된다
- ② 보름에 한 번씩 지급된다
- ③ 일주일에 한 번씩 지급된다
- ④ 매일 지급된다
- ⑤ 정해진 기간 없이 수시로 지급된다
- ⑥ 기타: \_\_\_\_\_

문10. 이 일자리에서 식사시간을 제외하고 일주일 평균 몇 시간이나 일하십니까?

[면접원: 평일과 주말을 구분하여 질문한 뒤 합해서 계산하세요]      • 일주일에 \_\_\_\_\_ 시간

문10-1. 현재 일주일에 \_\_\_\_\_ 시간을 일하고 계신다고 하셨는데, 귀하는 지금 일하고 계신 근로시간보다 더 많은 시간/혹은 더 적은 시간을 일하시기를 원하십니까?

- ① 더 일하기를 원한다. (일주일에 \_\_\_\_\_ 시간 더) → 문 10-2로
- ② 덜 일하기를 원한다. (일주일에 \_\_\_\_\_ 시간 덜) → 문 10-3으로
- ③ 지금만큼 일하기를 원한다 → 문 11 로

문10-2. 귀하는 더 일하기를 원한다고 답하셨습니다. 다음의 경우라면 어떤 결정을 하시겠습니까?

임금은 똑같고 근로시간만 늘어나는 경우	① 더 일할 것이다.	② 아니다	③ 잘 모르겠다
더 일한 시간만큼 비례해서 임금이 늘어나는 경우	① 더 일할 것이다.	② 아니다	③ 잘 모르겠다
더 일하면 임금이 늘어나지만, 시간비례보다는 덜 늘어나는 경우	① 더 일할 것이다.	② 아니다	③ 잘 모르겠다

→ 문 11 로

문10-3. 귀하는 지금보다 더 적은 시간 일하고 싶다고 답하셨습니다. 다음의 경우라면 어떤 결정을 하시겠습니까?

임금은 똑같고 근로시간만 줄어드는 경우	① 일을 덜 할 것이다.	② 아니다	③ 잘 모르겠다
덜 일한 시간만큼 비례해서 임금이 줄어드는 경우	① 일을 덜 할 것이다.	② 아니다	③ 잘 모르겠다
덜 일하면 임금이 줄어들지만, 시간비례보다는 덜 줄어드는 경우	① 일을 덜 할 것이다.	② 아니다	③ 잘 모르겠다

문11. 다음의 질문에 답하여 주십시오.

귀하의 교육수준과 현재의 일 자리에서 필요한 교육수준을 비교하면 어떠하십니까?	① 필요한 교육수준이 더 높다	② 필요한 교육수준이 더 높은 편이다	③ 내 교육수준과 필요한 수준이 같다	④ 내 교육수준이 더 높은 편이다	⑤ 내 교육수준이 훨씬 더 높다
귀하의 기능수준에 비교해 볼 때 현재의 일 자리에서 필요한 기능수준의 정도는 어떠하십니까?	① 필요한 기능수준이 더 높다	② 필요한 기능수준이 더 높은 편이다	③ 내 기능수준과 필요한 수준이 같다	④ 내 기능수준이 더 높은 편이다	⑤ 내 기능수준이 훨씬 더 높다
귀하의 교육 정도나 능력에 비 교해서 현재의 근로조건이 어 떻다고 생각하십니까?	① 매우 좋다	② 좋은 편이 다	③ 그저 그렇 다	④ 열악한 편 이다	⑤ 매우 열악 하다

문12에서 문13-1까지는 문10에서 1주일에 평균 36시간 미만 일하시는 경우(파트타임)에만 응답해 주십시오.

문 12. 귀하가 일주일 평균 36시간 미만 일하시는 이유는 다음 중 무엇입니까?

- ① 전일제로 일할 일자리를 구할 수 없기 때문에
- ② 다른 일(직장)을 하고 있기 때문에
- ③ 가사일을 하여야 하기 때문에
- ④ 건강문제로
- ⑤ 기타(구체적으로 \_\_\_\_\_)

문13. 그렇다면 귀하는 현재 다른 일(직장)을 동시에 하고 계십니까?

- ① 그렇다 → 문13-1로
- ② 아니다 → 문14로

문13-1. 그렇다면 귀하가 현재 하고 계신 다른 일자리에 대해서 여쭙겠습니다.

근무처	A	B	C	D
근로시간 (일주일 평균)	시간	시간	시간	시간
월평균 근로일수	일	일	일	일
월평균 근로소득	만원	만원	만원	만원

문14. 귀하는 파견되어 근로하시는 근로자입니까?

- ① 그렇다.
- ② 아니다. → 문15로 가시오.

문14-1. 귀하가 파견된 종류는 무엇입니까?

- ① 용역업체 파견 → 문 14-1-1로 가시오.
- ② 협력업체 파견 → 문15로 가시오
- ③ 유관기관 파견 → 문15로 가시오
- ④ 기타 \_\_\_\_\_ → 문15로 가시오

용어풀이

- 용역업체 파견 : 파견을 전문으로 하는 업체에서 특정 회사에 계약을 하 고 인력을 파견하는 것
- 협력업체 파견 : 협력업체간에 일의 원활한 진행을 위하여 파견하는 경우 (예 : 하청업체 파견 등)
- 유관기관 파견 : 관계있는 기관끼리 파견하는 경우 (예, 정부기관끼리 파 견, 계열사 파견 등)

문14-1-1. 용역업체로의 파견이라고 하셨는데 다음중 어떻게 파견을 나오게 되셨나요?

- ① 모집형 : 일자리가 있다는 것을 알고 가서 취업한 경우. 또는 갔을 때 일자리가 바로 있던 경우
- ② 등록형 : 등록을 해놓고 기다리다가 일자리가 생긴 경우
- ③ 모르겠다

다음은 지난 1년 동안 귀하의 고용상태에 대한 질문입니다.

문15. 지난 1999년 3월부터 2000년 2월까지 월별로 고용상태가 어떠셨는지를 여쭙어 보겠습니다.

[ 면접원 : 매우 중요한 문항입니다. ]

\* 그 달에 하루라도 일하였으면 고용상태는 '(1)고용'이 됩니다.

	1999년 3월	1999년 4월	1999년 5월	1999년 6월	1999년 7월	1999년 8월
*고용상태 (1)고용 (2)비고용						
* 월 근로일수 (공휴일 제외)	일	일	일	일	일	일
* 공휴일 임금 받았는가 여부 (1)받음 (2)안받음						
* 월 근로소득 (만원)	만원	만원	만원	만원	만원	만원
* 근로기간의 계약 (1)일용 (2)임시 (3)상용						
* 근로시간의 계약 (1) 전일제 (2) 시간제						

	1999년 9월	1999년 10월	1999년 11월	1999년 12월	2000년 1월	2000년 2월
*고용상태 (1)고용 (2)비고용						
* 월 근로일수 (공휴일 제외)	일	일	일	일	일	일
* 공휴일 임금 받았는가 여부 (1)받음 (2)안받음						
* 월평균 근로소득 (만원)	만원	만원	만원	만원	만원	만원
* 근로기간의 계약 (1)일용 (2)임시 (3)상용						
* 근로시간의 계약 (1) 전일제 (2) 시간제						

문16. 그렇다면 지난 1년 동안 귀하는 몇 군데의 직장을 다니셨습니까?

- (1) 1군데 (2) 2군데 (3) 3군데 (4) 4군데 (5) 5~10군데 (6) 11군데 이상



문22. 안전보건과 관련하여 귀하가 받고 싶은 교육은 어떤 것인지 받고 싶으신 것을 두가지만 고르십시오.

- |                      |                         |
|----------------------|-------------------------|
| ① 작업환경개선을 위한 교육      | ⑦ 환경관련 교육               |
| ② 유해물질과 직업병에 대한 예방교육 | ⑧ 사고후의 산재보험 신청과정교육      |
| ③ 성인병교육              | ⑨ 부인과 질환 등 여성건강교육       |
| ④ 사고 발생시의 응급처치요령     | ⑩ 위험기계기구 방호장치에 관한 교육    |
| ⑤ 건강증진을 위한 교육        | ⑪ 산업안전보건법 등 산재예방 관련법 교육 |
| ⑥ 안전사고 예방 교육         | ⑫ 기타 ( )                |

문23. 귀하는 재해가 발생하는 주요 원인이 무엇이라고 생각하십니까?

- |                  |             |
|------------------|-------------|
| ① 작업자의 부주의       | ⑤ 작업방법 미숙   |
| ② 안전관리체계 결함      | ⑥ 안전보건교육 부족 |
| ③ 위험한 작업공정       | ⑦ 사업주 무관심   |
| ④ 기계·기구 및 설비의 결함 | ⑧ 기타 ( )    |

다음은 귀하의 개인적인 사항에 관한 질문입니다.

문24. 귀하의 성별은 무엇입니까?

- ① 남자    ② 여자

문25. 귀하의 연령은 어떻게 되십니까?

\_\_\_\_\_세

문26. 귀하는 다음 중 어디에 해당하십니까?

- ① 미혼    ② 결혼    ③ 사별    ④ 이혼    ⑤ 기타

문27. 실례지만 귀하의 학력은 어떻게 되십니까?(최종 학력)

- ① 무학 → (다음 장으로)  
 ② 초등학교  
 ③ 중학교  
 ④ 고등학교  
 ⑤ 전문대  
 ⑥ 대학교  
 ⑦ 대학원(석사)  
 ⑧ 대학원(박사)

문 27-1. 귀하 학력의 수료 여부는 다음 중 어디에 해당되십니까?

- ① 졸업 → (다음 장으로)  
 ② 수료  
 ③ 중퇴  
 ④ 휴학  
 ⑤ 재학

문 27-2. 귀하는 몇 학년까지 마치셨습니까? \_\_\_\_\_ 학년

장시간 성실히 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

다음은 해당 사업장의 관리 담당자가 응답해 주실 내용입니다.

문항	내용		
주된 사업 내용(업종)은 어떻게 되나요?	( )		
사업체 조직의 종류는?	① 민간회사 또는 개인사업체 ② 외국인회사 ③ 정부투자기관/정부출연기관/공사합동기업 ④ (재단, 사단) 법인단체 ⑤ 정부기관(군인, 공무원) ⑥ 응답자가 특정한 회사나 사업체에 소속되어 있지 않음 ⑦ 기타 ( )		
종업원수(정규직 + 비정규직)는 모두 몇명인가요? (본사, 지사, 지점, 공장 현장 등을 모두 합한 수치임. 단, 그룹사의 경우는 해당 계열사만 응답)	명		
비정규직 종업원수	근로계약기간에 따른 분류	일용직: 명	임시직: 명
	근로시간에 따른 분류	파트타임: 명	
	계약의 종류에 따른 분류	도급제: 명	파견: 명

※ '99년도 귀사의 각종 안전보건관련 결과는 어떠신가요? (면접원 : 거절 및 집계 여부 반드시 기록)

재 해 수								
사망자수	재해자수	공상건수						
일 반 질 환								
내 용	고혈압	간장 질환	당뇨	신장 질환	고지혈증	빈혈	결핵	기타
재검자수 (R)								
유소견자수(D2)								
직 업 병								
내 용	난 청	분 진	중 금 속	유 기 용 제				
특수검진자수								
요주의자수 (C)								
유소견자수(D1)								
작 업 환 경 측 정								
내 용	소음	분진	중금속	유기용제	조도	유해광선		
측정건수								
초과건수								

응답자 성명 ( ) 전화번호 : ( )  
 \* 응답자 성명과 연락처는 검증을 위한 것일 뿐 데이터 처리는 하지 않습니다.

장시간 성실히 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.