

# 산재보험의 문밖에 서있는 사람들


포용적 산재보험을 위한 과제



# 산재보험의 문밖에 서있는 사람들: 포용적 산재보험을 위한 과제



2020.12

이 보고서는  아름다운재단 '2020 산재보상 사각지대 해소 지원사업'으로 제작되었습니다.

연구진 (가나다 순)

김명희 (노동건강연대 집행위원, 국립중앙의료원)

박지원 (서울대학교 보건대학원 석사과정)

변수지 (노동건강연대 집행위원, 노무사사무소 약속)

안현경 (노동건강연대 집행위원, 노무법인 참터)

정우준 (노동건강연대 사무국장)

정해명 (노동건강연대 회원, 노무법인 상상)

## < 차례 >

1. 연구 배경 .....	1
2. 연구 방법 .....	4
3. 연구 결과 .....	6
3.1. 사례1: 이동 노동자 (음식배달·퀵서비스) .....	6
3.1.1. 플랫폼 노동과 이동 노동자 .....	6
3.1.2. 음식배달·퀵서비스 노동자의 특성 .....	12
3.1.3. 음식배달·퀵서비스 노동자의 산업재해 현황 .....	16
3.1.4. 음식배달·퀵서비스 노동자의 산재보험 적용 문제 .....	20
3.1.5. 요약 .....	46
3.2. 사례2: 돌봄 노동자 .....	48
3.2.1. 돌봄 노동의 유형과 특성 .....	48
3.2.2. 돌봄 노동자의 근로환경과 산업재해 현황 .....	58
3.2.3. 돌봄 노동자의 산재보험 적용 문제 .....	64
3.2.4. 요약 .....	75
3.3. 사례3: 농업 노동자 .....	77
3.3.1. 농업종사자의 고용특성 .....	77
3.3.2. 농업분야의 산업재해 현황 .....	82
3.3.3. 농업분야 산재보상체계와 문제점 .....	86
3.3.4. 요약 .....	94
3.4. 사례4: 어선원 노동자 .....	97
3.4.1. 어업 노동의 유형과 특성 .....	97
3.4.2. 어선원 노동자의 산업재해 .....	103
3.4.3. 어선원 어업재해 보상체계 .....	106
3.4.4. 어선원 산업재해 보상체계 개선의 주요 요구안 .....	118
3.4.5. 요약 .....	119

4. 결론 .....	121
4.1. 사례연구 결과의 종합 .....	121
4.2. 사각지대 해소를 위한 산재보험 개혁 방안 .....	126
4.3. 보편성·형평성을 위한 산재보험의 장기 개혁 과제 .....	129
5. 참고자료 .....	132
6. 부록 .....	139
6.1. 산재보험을 비롯한 재해보상제도의 변화 연표 .....	139
6.2. 경제사회노동위원회 「디지털 플랫폼 노동: 배달업종」 분과위원회 합의 내용 .....	142
6.3. 현재 제출된 산업재해보상보험법 개정안 .....	145

## 〈 표 차례 〉

표 1 플랫폼경제종사자의 범위 .....	7
표 2 플랫폼 역할에 따른 유형별 주요 직종과 플랫폼 .....	8
표 3 플랫폼경제종사자와 전통 임금노동자 비교 .....	10
표 4 성별 플랫폼경제종사자의 주요 직업 .....	12
표 5 2012년 택배업종 재해발생 형태 .....	17
표 6 이동노동자들의 지난 1년 교통사고 관련 통계 .....	18
표 7 퀵서비스 노동에 종사 하면서 앓게 된 질병 현황 .....	18
표 8 플랫폼노동 직종별 폭언 폭행 등에 대한 경험 .....	20
표 9 특수형태근로종사자의 산재보험 적용 .....	21
표 10 최근 5년간 산재보험 적용 현황 (적용률) .....	25
표 11 2020. 5월 기준 산재보험 적용 및 적용제외 신청 현황 .....	26
표 12 2020년도기준 퀵서비스기사(전속) 산재보험료 수준 .....	27
표 13 퀵서비스기사 산재보험료 및 보험급여 산정의 기초가 되는 보수액 및 평균임금 .....	30
표 14 특수형태근로종사자 재해율 현황 .....	30
표 15 특수형태근로종사자 요양 승인·불승인 현황 (2016년) .....	31
표 16 최근 10년간 청소년 (19세 이하) 음식·숙박업 산재 현황 .....	32
표 17 18세~24세 산업재해 사망자 중 배달 사고 사망자 수 .....	32
표 18 직종별 업무상 상해에 대한 자비치료 경험 .....	33
표 19 직종별 업무상 손실에 대한 자비 배상 경험 .....	34
표 20 특수형태근로종사자 산재보험 적용 현황 .....	38
표 21 방문요양 급여내용 .....	53
표 22 농가 및 농가인구 (2015년~2019년, 농림어업조사) .....	80



표 23	농업인수 (2016~2017년, 농업인 손상 및 질병조사)	80
표 24	연령별 농가인구(2015년~2019년)	81
표 25	고용허가제 농업부문 외국인 노동자(E-9) 규모	81
표 26	고용허가제 농업부문 외국인 노동자(E-9) 체류 현황	81
표 27	연도별 산업재해보상보험 통계에 의한 농업분야 재해통계	83
표 28	연도별 농작업 재해 사망자 현황	84
표 29	농업종사자의 연도별 손상, 질병 발생률	84
표 30	연도별 업무상 질병률	84
표 31	연도별 업무상 손상자 수	85
표 32	농업인 안전보험 가입률	88
표 33	산재보험, 농업인 및 농작업근로자 안전보험 비교	89
표 34	농업인 재해보상의 주요 급여 비교	93
표 35	업종별·톤급별 어선현황	98
표 36	연근해어선 업종별·톤급별 종사자 연령 분포	99
표 37	내국인 고용 어선원의 고용시기에 관한 설문조사 결과	100
표 38	연도별 어선원 상해 현황	104
표 39	고용노동부 4개 지역 산업안전지도 점검 결과	105
표 40	2015~2017년 어업인 질환조사 결과	105
표 41	연도별 어선원 상해 현황	106
표 42	선박의 톤급별 어선원재해보험 가입현황 (2019년)	108
표 43	선원 수 기준 어선원재해보험 가입현황 (2019년)	108
표 44	어선원보험의 당연가입자와 임의가입자 설명 (2019년)	109
표 45	어선원재해보상보험 어선의 규모별 기본요율	110
표 46	어선원재해보상보험급여의 종류 및 내용	112
표 47	산재보험과 어선원재해보험의 비교	114
표 48	업무상 재해 관련 배상제도 비교	126

### 〈그림 차례〉

그림 1	1차년도 연구에서 종합한 산재보험 적용 과정의 문제점	2
그림 2	돌봄 노동자의 성별 분포	49
그림 3	돌봄 노동자의 연령	50
그림 4	돌봄 노동자의 학력	50
그림 5	간병노동자 고용방식의 도식화	57
그림 6	돌봄 노동자의 평균소득과 중위소득	58

## 〈글상자 차례〉

글상자 1	퀵서비스 노동자의 전속성 기준 (고용노동부고시 제2017-21호)	22
글상자 2	음식배달노동자 이야기1 (초점집단면접)	23
글상자 3	음식배달노동자 이야기2 (초점집단면접)	24
글상자 4	산재보험 적용제의 사례	24
글상자 5	산재보험료 계산	27
글상자 6	음식배달노동자 이야기3 (초점집단면접)	28
글상자 7	법령위반으로 발생한 사고의 업무상 재해 인정기준 (2019.10.1)	29
글상자 8	간병노동자 이야기1 (초점집단면접)	56
글상자 9	간병노동자 이야기2 (초점집단면접)	59
글상자 10	간병노동자 이야기3 (초점집단면접)	62
글상자 11	간병노동자 이야기4 (초점집단면접)	63
글상자 12	산업재해보상보험법 상 ‘특례’를 규정한 제123~125조	122

## 1. 연구 배경

산업재해보상보험(이하, 산재보험)은 한국에서 가장 오래된 사회보장 제도이다. 1963년 법률이 제정되고 1964년 1월부터 시행이 되었으니 햇수로 57년, 사람 나이로 치면 이제 곧 환갑을 앞두고 있다. 산재보험은 “근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하며, 재해근로자의 재활 및 사회 복귀를 촉진”한다는 목표를 가지고 꾸준히 개선을 도모해왔지만, 여전히 부족함이 많은 사회보장제도이다.

우선 적용범위(coverage) 측면에서 여전히 보편성(universality)에 도달하지 못하고 있다. 제도적으로(de jure) 배제되든, 혹은 제도에서 보장하고 있으나 실질적으로(de facto) 배제되든 사각지대가 광범위하게 존재하고, 또 보호를 받는 수급자인 경우에도 산재보험이 제공하는 서비스의 보장범위와 복지 관대성(generosity) 수준에서 부족함이 크다. 제도 운영과 관련한 반응성(responsiveness)과 사람 중심성(people-centeredness)도 미흡한 편이다. 이런 상황에서 산재보험이 사람들 사이의 불평등을 완화시키거나 노동시장에 대한 의존성을 약화시키는 역량은 제한될 수밖에 없다.

아름다운재단과 노동건강연대는 일하는 사람의 건강을 보장하는 일차적 사회보장제도로서 산재보험의 중요성에 주목하며, 2019년부터 ‘산재보험 사각지대 해소 및 형평성 강화를 위한’ 연구와 산재노동자 지원사업을 진행해왔다.

1차 연도 연구는 산재보험을 이미 신청했거나 신청하려다 포기한 사례들을 심층 조사함으로써 제도와 현실 사이의 간극을 파악하고자 했다. 말하자면 산재보험의 적용 측면에서 제도적으로는 보장되지만 실질적으로 배제되는 사각지대 문제와 복지의 관대성, 제도의 반응성 측면에 집중했다. 우리가 연구에서 확인한 것은 이미 사회경제적으로 취약한 조건에 처해 있으며, 위험한 근로환경에서 일하기에 산재 위험이 높고, 아프고 일을 못하게 되었을 때 의료비와 생계비 부담이 어렵거나 사회적 지지망을 갖기 어려운 이들이야말로 산재보험의 도움이 가장 절실하게 필요하지만, 현실은 그렇지 않았다는 점이다. 산재 발생 직후 긴급한 사고대응 시점부터 시작해 청구 과정에서 여러 단계의 걸림돌에 직면해야 했고, 어렵게 산재 승인을 받는다 해도 생계비와 의료비, 돌봄 측면에서 많은 어려움을 겪었으며, 이후 충분한 재활 과정을 거쳐 원래의 일자리로 복귀하거나 노동시장에서 새로운 일자리를 찾기 어렵다는 것을 확인했다 (그림1).



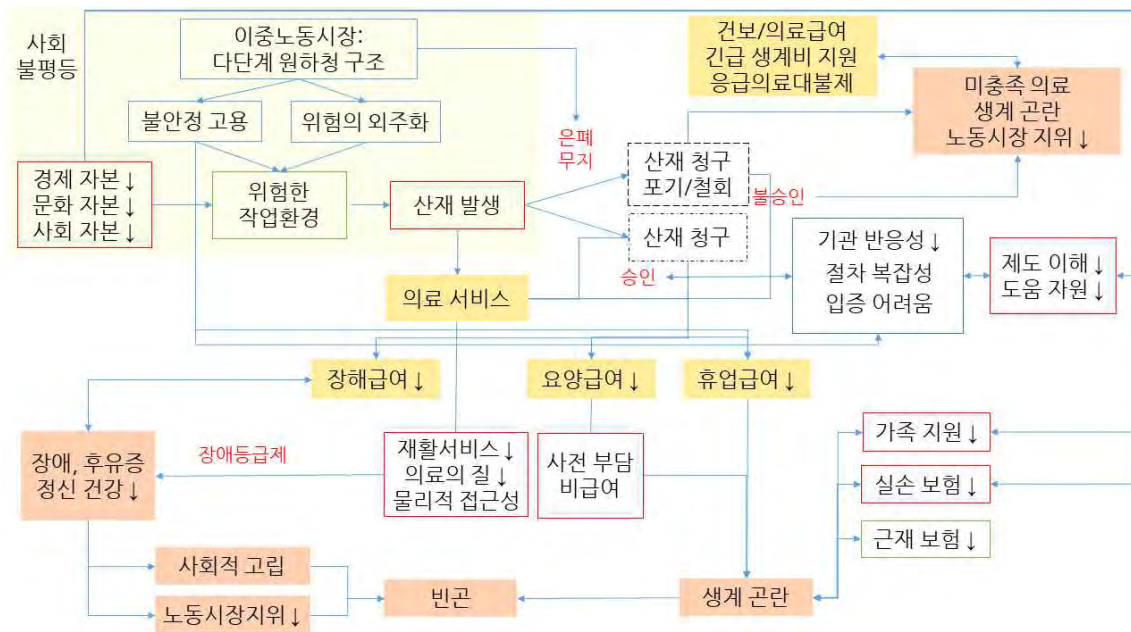


그림 1 1차 연도 연구에서 종합한 산재보험 적용 과정의 문제점

1차 연도의 연구가 제도적으로 산재보험 적용대상임에도 불구하고 보상 과정에서 ‘실질적’ 어려움에 직면한 이들에 관한 분석이었다면, 올해 2차 연도 연구는 제도적으로 배제된 이들에게 초점을 두고자 했다.

산재보험법이 제정된 1963년 당시에는 취업자의 63.2%가 농림수산업에 종사하고 광공업 종사자는 8.7%(제조업 7.9%)에 불과할 만큼 1차 산업 중심 경제체제였다 (김재희, 2016). 당시 산재보험을 둘러싼 논의는 주로 엘리트 관료가 주도했으며, 유럽에서 사회보장 제도 도입에 기여했던 사회개혁적 자유주의자들이나 노동자 계급은 산재보험 형성에 별다른 기여를 하지 못했다. 폭압적인 군사독재 정권 하에서 사회개혁 세력이 목소리를 내기 어려웠다는 점, 급진적 노동운동이 뿌리 뽑힌 가운데 1961년 국가 주도로 조직된 한국노총의 정체성을 생각한다면 이는 당연한 모습이기도 하다. 산재보험은 한편으로 군사 정권의 정통성 확보를 위한 수단이면서, 동시에 시장에 국가가 적극적으로 개입하는 발전주의 모델이 사회복지 영역까지 확장된 국가주도형 사회보험이자 노사자치주의적 요소를 배제하는 국가강화적 모델 (우명숙, 2007)로 출발했다. 이는 국가권력 강화와 급진적 노동운동을 방지하기 위한 목적으로 사회보험을 도입한 독일 비스마르크 모델과 매우 유사하다 (Briggs, 1961). 비스마르크의 복지모델은 시민의 ‘권리’ 담론보다는 국가 ‘강제’ 보험을 강요하는 권위주의적 방식으로 추진된 일종의 ‘국가 만들기 프로젝트’이었으며, 사회보험 방식이기에 국가의 부담은 거의 없으면서 직종/직업 집단 간 불평등이 복지제도를

통해 유지된다는 것이 특징이다. 한국 산재보험의 출발점도 이러한 특성을 공유한다.

출발이 이렇다보니, 산재보험은 경제성장을 해치지 않는 범위에서, 별도의 정부 예산이 투입되지 않는 방식으로 운영되어야 했다. 그래서 근로기준법이 적용되는 모든 사업장을 대상으로 한다고 하면서도, 시행령을 통해 적용제외를 광범위하게 설정했다. 도입 당시 광업과 제조업, 그것도 상시 근로자 500인 이상 사업장에만 적용이 되었기에 전체 근로자의 18%만 산재보험의 보호를 받을 수 있었다 (전광석, 2018). 이후 수십 차례의 법 개정을 거치면서 적용 대상은 꾸준히 확대되어 왔지만, 사각지대는 여전히 광범위하게 남아 있다. 근로복지공단 통계연보에 의하면, 2019년 말 시점에서 산재보험 적용 노동자 수는 18,725,160명이다. 이는 통계청 경제활동인구조사에서 추정된 임금 근로자 20,440천 명의 91.6%에 해당하며, 비임금 근로자(자영업자와 무급가족종사자)를 포함하는 전체 취업자 27,123천 명의 69.0%에 불과한 숫자이다.

산재보상 책임은 사용자의 무과실책임 원칙을 전제하면서 강제보험을 채택하고 있기에 보험 가입자는 사용자, 보험 급여의 수급자는 노동자가 된다. 이렇게 보험 가입자와 급여 수급자가 일치하지 않는 상황에서 사용자 책임보험의 성격은 지배 종속적 노동관계를 요구할 수밖에 없다 (박은정, 2015). 현재 산재보험의 제도적 사각지대 문제는 대부분 이러한 제도적 뿌리와 현실의 불일치에서 발생한다. 산재보험이 처음 제정된 시기 이후 고용관계와 종속노동의 성격에 커다란 변화가 일어났고, 사용자 책임보상을 벗어나 일하는 사람들의 사회권 보장에 대한 기대가 커졌지만, 제도는 여전히 과거의 지배 종속적 고용관계를 전제하고 있기 때문이다.

이 연구에서는 그동안 꾸준히 사회적 이슈가 되었지만 좀처럼 해결되지 않았던 이동, 돌봄, 농업, 어선원 노동자들에 대한 사례연구를 통해 현재의 산재보험제도가 가진 사각지대의 문제점들을 구체적으로 살펴보고 기존에 제시된 대안들을 종합하고자 한다. 그리고 이것이 개별 직종의 특수한 문제가 아니라 현행 산재보험 제도의 개선이 구조적 한계에 이르렀음을 지적하고, 산재보험이 보편적이고 통합적인 사회보장제도에 이르기 위한 장기적 과제를 제시하고자 한다.

## 2. 연구 방법

이 연구는 현재 산재보험 제도의 사각지대 문제를 잘 드러낼 수 있는 사례 연구와 이를 뒷받침하는 문헌 검토를 기반으로 한다. 사례 직종 선정에 대해 다음과 같은 절차를 거쳤다. 우선 연구위원회는 그동안 산재보험 사각지대로 거론된 업종들의 고용관계 특성, 인구사회학적 특성, 주요 재해 특성, 산재보험 제도 관련 특성, 조직화 가능성, 연계 가능성 등을 고려하여 19개 직종이 포함된 후보 목록을 작성했다. 그리고 이 목록에 대해 각 업종의 ‘취약성’과 ‘현실적인 제도 개선 가능성’에 대한 전문가 의견을 온라인으로 청취했다. 온라인 설문은 2020년 3월에 약 2주 동안 진행했으며 총 16명이 참여하여 의견을 제시했다. 응답자의 성별은 남성 12명, 여성 4명이었고, 연령은 40대 7명, 30대 6명, 50대 2명, 20대 1명 순이었으며, 직업은 법률가 7명, 시민단체 활동가 4명, 노동조합 3명, 연구자 1명, 보건의로 전문가 1명이었다. 의견을 종합한 결과, 취약성과 제도개선의 가능성 측면에서 우선순위가 높게 할당된 직종은 배달노동자, 건설일용직, 영세공장 노동자, 돌봄노동자, 농업업종사노동자, 감정노동자, 택배기사 등이었다.

온라인 설문 결과를 바탕으로 2020년 4월에 건강, 노동, 법률, 복지 분야의 전문가들이 참여한 1차 자문회의를 시행했다. 업종별 최근 상황과 1년 동안의 연구를 통해 의미 있는 개선 방안을 도출할 수 있는 가능성 등에 대해 집중적으로 논의했다. 이후 연구위원회 내부의 토론을 거쳐, 이동노동자, 돌봄노동자, 농업노동자, 어선원 노동자 네 집단을 최종적인 사례 연구 직종으로 선정했다.

선정 근거는 다음과 같다. 우선 이동노동자는 빈번한 산재 사고 발생, 과실에 따른 수급 배제 조항의 존재, 산재 적용제외 조항 등으로 산재 가입과 인정에 어려움이 많아 제도적 개선이 시급하다고 판단했다. 돌봄노동자의 경우 간병 노동자의 근로자성 인정, 젠더 불평등과 근골격계 질환의 특성 상 위험이 비가시화 되는 경향에 주목했다. 특히 팬데믹 상황에서 돌봄 노동의 필수적 성격이 부각되면서도 그에 걸맞은 보상과 사회적 보호가 이루어지고 있지 않다는 점이 중요한 고려사항이었다. 마지막으로 농업과 어선원 노동자의 경우 노동 특성상 산재 위험이 높다는 점과 더불어 산재보험에서 제도적으로 배제되어 있고, 또 이주노동자 비중이 크기에 취약성 중첩 상황에 대한 개선이 시급하다는 논의가 있었다.

사례 직종을 선정한 후에는 노동자 당사자, 관련 분야의 활동가, 전문가들과 인터뷰를 진행하면서 산업재해 관련 현황과 제도 개선안을 토의했다. 시간 순으로 나열하면 다음과 같다. 2020년 4월에는 이주노동자 단체 대표와의 자문회의를 통해 농어업노동자의 다수를 차지하는 이주노동자들의 노동 환경과 산업재해 실태, 개선방안을 논의했다. 8월에는 이동노동자 4명이 참여하는 초점집단 인터뷰를 실시해 이동노동자의 산업재해 상황과 제도 개선 방향을 토의했다. 이후 코로나19 유행이 심해지면서 간병인 초점집단 면접은 비대면으로 대체하여 9월에 간병 노동자 2인, 연구자 1인과 개별 전화 인터뷰를 진행했다.

이 과정에서 연구위원회는 주기적인 연구회의를 진행하며 각 사례직종에 대한 선행연구 논문, 정책보고서, 언론보도 자료들을 함께 검토하고 인터뷰 결과를 토의했다. 사례직종별로 산재 보험 적용과 관련한 기존의 개선안을 정리한 초고를 작성한 이후, 법률, 보건 정책 분야 전문가들이 참여하는 자문회의를 개최하여 개별 사례 직종을 넘어선 산재보험 사각지대 감소를 위한 종합적 개혁안에 대한 토의를 진행했다.

### 3. 연구 결과

#### 3.1. 사례1: 이동 노동자 (음식배달·퀵서비스)

정보통신기술의 발달로 탄생한 디지털 플랫폼을 매개로 ‘소비자’의 삶은 편해지고 있다. 특히 우리 사회는 이동이 쉽고 편리한 교통망, 뛰어난 정보통신기술력, 스마트폰의 일상화 등으로 순간이동만 할 수 없을 뿐이지 비용만 지불하면 시간·장소에 구애받지 않고 거의 모든 일을 할 수 있게 되었다. 즉, 소비자는 본인이 움직이지 않더라도 비용을 지불하면 누군가가 급한 서류 봉투를 1~2시간 이내에 대신 전달해주고, 따뜻한 국밥 한 그릇도 문 앞까지 배달해준다. 12kg 생수, 20kg 쌀과 절임배추 같은 무거운 먹거리 배송 뿐 아니라 라면 한 봉지, 우유 한 팩 같은 소소한 장보기까지도 온라인으로 가능한 시대에 살고 있다. 상품과 서비스의 판매, 전달, 소비가 모두 온라인 ‘플랫폼’을 통해서 이루어지며, 이러한 활동에 종사하는 이들을 플랫폼 노동자라고 부른다.

그러나 이들 플랫폼 노동자들은 전통적 의미의 ‘근로기준법상 근로자’가 아니라는 이유로 근로기준법 등 노동관계법령의 보호를 받지 못한다. 하루가 다르게 플랫폼 노동자의 숫자는 늘어나고 있지만 이들을 보호해 줄 수 있는 법과 제도는 그 속도를 따라가지 못하고 있다.

이 장에서는 우선 플랫폼 노동의 정의, 유형, 특성, 그리고 플랫폼 노동의 특성이 노동권에 미치는 영향, 플랫폼 노동 종사자의 규모 등을 살펴보고, 플랫폼 노동 중에서도 이동 노동자의 대표적 직종인 음식배달·퀵서비스 노동자들의 산업재해와 관련된 내용을 중점적으로 살펴보도록 하겠다.

##### 3.1.1. 플랫폼 노동과 이동 노동자

- 플랫폼 노동의 정의

플랫폼 노동은 정보통신기술의 발전으로 탄생한 디지털 플랫폼을 매개로 노동이 거래되는 새로운 고용 형태를 말한다. 즉 스마트폰 사용이 일상화되면서 등장한 노동 형태로, 앱이나 소셜네트워크서비스(SNS) 등의 디지털 플랫폼에 소속되어 일하는 것을 말한다.<sup>1)</sup>

국제노동기구(2018)와 미국노동통계국(2018)은 플랫폼 노동을 “수입을 목적으로 하여 디지털 플랫폼을 통해 유급 노동을 제공하고 노동 수요와 매칭 되는 고용 형태” 또는 “조직이나 개인이 디지털 플랫폼이라는 중개를 통하여 수입을 목적으로 특정 문제 해결이나 서비스를 제공하는 고용형태”라고 정의하였다 (오종은과 김영미, 2019).

● 플랫폼 노동의 유형

김준영 등(2018)의 연구에 의하면, 플랫폼 노동은 크게 △디지털 플랫폼의 중개를 통해 고객과 직접 접촉하지 않고 가상공간에서 온라인을 통해서만 과업을 수행하는 유형(웹기반형 노동 혹은 클라우드 노동) △디지털 플랫폼의 중개를 통해서 과업을 구하지만 직접 고객을 만나서 서비스를 제공하는 유형(지역기반형 노동 혹은 주문형 앱 노동)으로 구분할 수 있다. 음식배달노동자, 퀵서비스노동자, 대리운전기사 등은 지역기반형 노동 혹은 주문형 앱 노동의 유형에 해당한다 (표1).

표 1 플랫폼경제종사자의 범위

	종사상지위	유형		주요직무
플랫폼 이용	임금노동	노동 플랫폼	지역기반형 플랫폼경제 종사자	대리운전, 배달, 심부름, 의료요양 등
			웹기반형 플랫폼경제 종사자	통번역, IT, 디자인 등
	비임금노동 (자영업 등)	판매플랫폼		ebay
		자사임대 플랫폼		Airbnb
		전통적 자영		

출처: 김준영 등. (2018) 한국 플랫폼경제종사자 규모 추정. 한국고용정보원. 13쪽

김철식 등(2019)은 위와 같은 분류를 좀 더 세분화하여, 노동에 대해서 플랫폼이 어떤 역할을 하는가에 따라 호출형, 관리형, 중개형, 전시형, 미세작업 플랫폼으로 분류하고 각 유형에 해당하는 주요 직종과 플랫폼에 대해 다음과 같이 정리했다 (표2).

1) 네이버 지식백과 시사상식사전. (2020). 플랫폼 노동.  
<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=3582205&cid=43667&categoryId=43667> 에서 2020. 11. 2.  
 인출

표 2 플랫폼 역할에 따른 유형별 주요 직종과 플랫폼

유형	주요직종	주요플랫폼	세계적플랫폼
호출형	대리운전, 퀵서비스, 음식배달, 출동견인	승객운송: <타다>, <파파> 대리운전: <카카오 드라이버>, <로지>, <콜마너>, <아이콘> 등 퀵: <로지> 음식배달: <부릉>, <생각대로>, <바로그>, <배민라이더스>, <쿠팡이츠> 등	Uber Lyft Deliveroo
관리형	가사, 돌봄, 홈케어, 출장청소, 출장수리	택배배송: <쿠팡플렉스> 가사: <대리주부>, <미소> 등 청소: <청소연구소> 등 출장수리: <컴퓨터 119>	Taskrabit Handy
중개형	디자인·IT 등 전문 프리랜서, 가사·돌봄, 화물운송	전문프리랜서: <크몽>, <오투잡>, <숨고> 등 가사·돌봄: <단디헬퍼>, <이모넷> 등 화물운송: <화물누리> 등	Upwork
전시형	웹툰, 웹소설, 방송	웹툰: <레진코믹스>, <붐툰>, <케이툰> 등 웹소설: <조아라>, <문피아>, <리디북스> 등 영상: <아프리카>	Utube
미세작업	서베이, 인공지능 훈련용 범주작업, 바이럴마케팅	서베이: <엠브레인>, <패널나우>, <두잇서베이> 등 인공지능용: <클라우드웍스>	AMT Clickwork

출처: 김철식 등. (2019). 플랫폼노동종사자 인권상황 실태조사. 국가인권위원회. 53쪽

● 플랫폼 노동의 특성

플랫폼 노동은 진입장벽이 제거되고 경쟁이 가시화되며, 노동시간은 상당부분 은폐되고, 노동자에 대한 감시는 투명한 반면 제재는 불투명하게 운영되는 등의 특성을 가진다 (김철식 등, 2019). 또한 작업 장소, 작업 결정권, 소득, 고용계약 체결 여부 등에서 전통적 노동과는 다른 특성을 가지고 있다 (김준영 등, 2018). 여러 연구들이 설명한 플랫폼 노동의 특성은 종합하면 다음과 같다.

① 경쟁 : 진입장벽 제거와 경쟁의 가시화

플랫폼은 진입장벽(예를 들어 채용 절차, 인맥, 공모전 등) 없이, 일을 시키는 사람과 일을 하는 사람들을 광범위한 권역에서 개별로 무수하게 모집할 수 있다. 플랫폼에 의해 경쟁이 극적으로 증가하는 것이다. 이것은 플랫폼의 유형이나 직종을 막론하고 플랫폼 노동의 공통적 특징이다. 게다가 플랫폼은 이러한 경쟁을 가시화한다는 점이 중요하다. 호출



형 플랫폼에서는 일감이 들어왔음을 표시하는 알림이 여러 사람에게 동시다발적으로 뜨고 그것을 가장 재빨리 낚아채는 사람에게 일이 돌아간다. 관리형 플랫폼의 일부 서비스와 중개형 플랫폼에서는 같은 일을 하는 사람들의 명단이 사이트나 앱에 줄줄이 나열되어 누구나 볼 수 있게 되어 있다. 그 중에서 선택을 받아야 일감을 얻을 수 있는 것이다. 전시형 플랫폼에서도 구독자 수가 공개적으로 표시되어 다른 창작자들과 직접 비교가 된다. 경쟁의 격화와 가시화는 보수가 계속 낮아지게 만드는 기전이기도 하다.

### ② 노동시간 : 비가시화된 노동시간

플랫폼 노동에서 경쟁은 가시화되지만 반대로 노동시간은 상당 부분 은폐된다. 대기, 자기선전, 확인과 응답, 이 모든 것 또한 노동과 관련된 시간이지만 보수를 지급받는 유급 노동으로 연결되리라는 보장이 없다. 실제 일을 하지 않는 시간에도 끊임없이 신경을 쓰게 만들면서 일상생활 속으로 노동시간이 침투하게 된다.

### ③ 통제 : 투명한 감시, 불투명한 제재

플랫폼은 노동자에게 직접 지시를 내리거나 통제를 하지는 않는다. 이것은 플랫폼이 단순히 서비스 이용자와 노동자를 중개할 뿐이라고 주장하는 근거가 된다. 그러나 일하는 과정은 투명하게 감시되어 데이터로 축적된다. 카카오드라이버가 출시되었을 때 카카오드라이버 앱을 깔 대리운전 기사들에게 기존 프로그램 운영사에서 콜을 주지 않아 논란이 된 적이 있었다. 대리운전 기사 개인의 위치가 추적되기 때문에 경로를 보면 기존 프로그램이 아닌 새로운 플랫폼 앱을 사용하고 있는지 드러나기 때문이다.

대부분의 플랫폼들은 서비스 이용자에 의한 평가 시스템을 갖추고 있으며 그 평가가 데이터화되어 알고리즘에 의해 노동자에게 불이익을 줄 수 있다. 그래서 플랫폼 노동의 통제는 ‘평판에 의한 통제’나 ‘알고리즘에 의한 통제’라고 불리기도 한다. 그 결과 호출형 플랫폼에서는 호출 제한(반경 축소, 시간 지연), 관리형 플랫폼에서는 보수의 차등이나 일감의 제한, 중개형 플랫폼과 전시형 플랫폼에서는 노출되는 자리 배치의 불이익 등 제재가 가능하다. 플랫폼 노동자들은 좋은 평가를 받기 위해서 노력할 수밖에 없다.

### ④ 기타 : 작업장소, 작업 결정권, 소득, 고용계약 체결 여부 등에서의 특징

플랫폼 노동자는 일반 노동자와 달리 업무를 수행하는 장소가 특정되어 있지 않으며, 노동량, 노동에 따른 소득 등이 사후적으로 결정되고, 특정한 사업주와 고용계약을 체결

하지 않는다 (표3).

표 3 플랫폼경제종사자와 전통 임금노동자 비교

	전통 임금노동자	플랫폼경제종사자
작업 장소	공동 작업공간(기업, 공장)	노동자의 집, 거리 혹은 고객이 요구하는 장소(유동적)
작업 결정	작업시작 전 고용주의 명령	노동플랫폼의 중개(많은 경우 선착순)
노동소득	작업시작 전에 임금 형태로 결정	수행한 노동 양에 의해 사후적으로 결정
고용계약	고용주와 장기계약 체결	고용계약 체결 없음. 플랫폼은 중개만 할 뿐 고용계약을 체결하지 않음

출처: 김준영 등. (2018). 한국 플랫폼경제종사자 규모 추정. 한국고용정보원. 17쪽

● 플랫폼 노동의 특성이 노동권에 미치는 문제

진입장벽 제거와 경쟁의 가시화 같은 플랫폼 노동의 특성은 노동조건 산정을 불명확하게 하고 사용자가 누구인지도 불분명하게 하여 노동자 보호를 위한 법·제도의 적용을 어렵게 만든다 (김철식 등, 2019).

① 노동조건 산정의 불명확성

플랫폼 노동의 특성 때문에 노동법 등 노동자 보호를 위한 법·제도를 플랫폼 노동자에게 적용하기 힘들어진다. 기존의 법과 제도들은 노동과 사적 생활이 시공간적으로 분리되어 있음을 전제하는데 비해, 플랫폼 노동은 이러한 분리가 불명확하거나 불규칙적이기 때문이다.

특히 노동시간을 측정하기 어렵다는 문제가 심각하다. 법정노동시간 제도는 물론이거니와 최저임금이나 법정 수당, 휴가·휴직 등 노동을 보호하는 법과 제도들은 근본적으로 노동시간에 기초하고 있다. 플랫폼 노동처럼 노동시간과 소득이 극단적으로 유연해지면 기존 개별적 노사관계법의 주요 노동 보호 항목이나 사회보장 항목을 적용시키려고 해도 그 기초가 되는 계산 자체가 어려워진다.

② 사용자의 불명확성

전통적으로 노동의 시공간이 구획되어 있을 때 그 시간과 공간을 통제하는 것이 사용자이고 그에 기반하여 사용자의 책임을 상정할 수 있었다. 법·제도에서 구체적인 적용 정도

는 다를 수 있지만 기본 전제는 다르지 않다. 사실 지금까지 법적 다툼이나 노동법 개정 논란 등도 어쨌든 이러한 전제에 기초하여 적용의 ‘정도’를 두고 발생한 것이었다.

그런데 플랫폼 노동은 이를 넘어선다. 고용관계는 차치하고라도 사용자가 누구인지 특정하기가 어려워지는 것이다. 플랫폼 기업은 중개를 할 뿐 일을 시키지는(‘사용’) 않는다고 주장한다. 즉 플랫폼 노동자에게 일을 직접 시키는 사람은 플랫폼의 서비스 이용자라는 것이다. 만약 이것을 받아들이면 플랫폼 노동자의 사용자는 플랫폼 서비스 이용자라는 불특정 다수가 되어 버린다. 이렇게 사용자가 불명확해짐으로써 개별적 노사관계법의 여러 조항들(해고, 부당노동행위, 산재 등)이나 집단적 노사관계법의 기반이 소멸하게 된다.

#### ● 플랫폼 노동 종사자의 규모

플랫폼 노동 종사자가 늘어나고 그에 대한 관심도 높아지고 있으나, 종사자의 규모, 성별, 연령 등 인적 특성에 대해서는 정확한 통계자료가 많지 않다. 일반 노동자들의 경우 고용·산재보험 가입 여부를 통해 종사자 수를 파악할 수 있지만, 플랫폼 노동자의 경우 고용·산재보험에 의무적으로 가입해야 하는 것이 아니기 때문에 정확한 규모를 확인하기 어렵다. 서베이 자료 등을 통한 추정만이 가능할 뿐이다.

김준영 등(2018)은 국내 플랫폼 노동자의 규모가 어느 정도인지, 이들의 노동시간, 소득, 노동환경 등에 대한 실태 파악을 하고 법적 보호, 사회안전망 보호를 확대 정책을 제안하고자 전화·모바일 조사를 실시했다. 이를 통해 「플랫폼경제종사자 규모 추정과 특성 분석」이라는 보고서를 발간했다. 이 결과에 따르면, 국내 플랫폼 노동자의 규모는 2018년 10월 기준 최소 47만 명에서 최대 54만 명으로 추산된다. 이는 국내 취업자의 1.7%~2.0%에 해당하는 수치이다.

구체적으로 플랫폼경제종사자의 취업자 수 상위 직업을 성별에 따라 살펴보면 남자는 대리운전, 화물운송, 택시운전, 판매·영업의 순으로 취업자 수가 많았고, 여자는 음식점보조·서빙, 가사육아도우미, 요양의료, 청소, 건물관리 등의 순으로 나타났다. 남녀 간 직종 분리가 비교적 뚜렷함을 알 수 있다 (표4).

표 4 성별 플랫폼경제종사자의 주요 직업

(단위 : %)

	남자		여자	
	직업	취업자 비율	직업	취업자 비율
1	대리운전	26	음식점보조, 서빙	23.1
2	화물운송	15.6	가사육아도우미	17.4
3	택시운전	8.9	요양의료	14
4	판매, 영업	6.5	청소, 건물관리	10.9
5	청소, 건물관리	5.9	판매, 영업	10
6	다양한 단순노무	5.7	화물운송	4.1
7	음식배달	5	통번역	4.2
8	퀵서비스	3.7	대리운전	2.9
9	음식점보조, 서빙	2.7	사무지원	2.1
10	교육, 강사	2.4	음식배달	1.9

출처: 김준영 등. (2018). 한국 플랫폼경제종사자 규모 추정. 한국고용정보원. 37쪽

이는 어디까지나 전화·모바일 서베이에 기초한 추정 결과이며, 플랫폼 노동자의 숫자는 하루가 다르게 늘어나고 특히 코로나19 유행 이후 음식배달 등 플랫폼 노동에 진입하는 이들이 급격히 증가했다는 점에서 현 시점의 플랫폼 노동자(특히 음식배달노동자) 규모는 더 클 것으로 짐작된다.

플랫폼 노동자들에게는 일반 노동자들의 최소한의 노동조건을 보장해주는 근로기준법 등 노동관계법이 적용되지 않고, 고용·산재 등 사회보험에서도 배제된다. 그런데도 플랫폼 노동자의 규모 같은 기초 정보조차 부족한 상황이다. 점차 늘어나고 있는 플랫폼 노동자에 대한 제대로 된 법적 보호, 사회안전망의 보호를 위해서는 우선 정확한 규모와 실태 파악이 선행되어야 할 것으로 보인다.

### 3.1.2. 음식배달·퀵서비스 노동자의 특성

플랫폼 노동 중에서도 특히 음식배달·퀵서비스 같은 이동노동자들은 코로나19 상황에서 바쁘게 움직이며 비대면 시대를 가능하게 만들고 있다. 그러나 이들의 노동은 제대로 보호받지 못하고 있다. 음식배달·퀵서비스 노동자들은 사고 등 산재 위험이 높은 업무 특성에도 불구하고, 전통적 의미의 ‘근로기준법상 근로자’가 아니라는 이유로 산재보험에서

제대로 된 보호를 받지 못하고 있는 것이다.

이 연구는 플랫폼노동자 중에서도 이동 노동자 중, 특히 최근 종사자 수가 급격히 증가하고 있고 우리 생활에 밀접하게 맞닿아있는 서비스를 제공하는 음식배달·퀵서비스 노동자의 사례를 중점적으로 살펴본다.

이들의 노동은 어떤 특성을 가지고 있고, 산재 현황은 어떠하며, 이들이 산재보험을 적용 받는 과정에서 직면하는 문제점은 무엇이고 이를 개선하기 위한 방법은 어떤 것들이 있는지 선행 연구 자료 등을 검토하여 살펴보도록 하겠다.

### ● 음식배달·퀵서비스 노동자의 정의

퀵서비스노동자는 ‘계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자로서, 한국표준직업분류표의 세분류에 따른 택배원인 사람으로서 고용노동부장관이 정하는 기준에 따라 주로 하나의 퀵서비스업자로부터 업무를 의뢰받아 배송 업무를 하는 사람’을 말한다.<sup>2)3)</sup>

음식배달노동자의 경우, 퀵서비스노동자처럼 명확하게 법령에 정의된 규정은 없다. 다만 2017년 7월 3일 개정된 한국표준직업분류는 택배원의 세세분류인 ‘그 외 택배원’의 내용에 ‘배달대행업체 배달원’을 규정하였고, 같은 해 3월 31일 개정된 ‘퀵서비스기사의 전속성 기준(고용노동부 고시 제2017-21호)’에서 ‘퀵서비스업체’에 ‘음식물 늘찬배달업체’를 포함하여 규정하고 있다.<sup>4)</sup>

2) 「산업재해보상보험법」 제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례) ① 계약의 형식과 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 사람으로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 이 조에서 "특수형태근로종사자"라 한다)의 노무(勞務)를 제공받는 사업은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다.

1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것
2. 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것

② ~ ⑪ (생략)

3) 「산업재해보상보험법 시행령」 제125조(특수형태근로종사자의 범위 등) 법 제125조제1항에서 "대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

~ 5. (생략)

6. 한국표준직업분류표의 세분류에 따른 택배원인 사람으로서 고용노동부장관이 정하는 기준에 따라 주로 하나의 퀵서비스업자로부터 업무를 의뢰받아 배송 업무를 하는 사람

7. ~ 13. (생략)

4) 대법원은 스마트폰 애플리케이션 배달대행업체의 배달원이 산업재해보상보험법 시행령상 택배원에 해당되어 특수형태근로종사자로 인정될 수 있는지가 문제된 사건에서 ‘한국표준직업분류표의 세분류에 따른 택배원으로 보는 것이 타당하다’는 취지의 판결을 내린바 있다(대법원 2018. 4. 26. 선고 2016두

이동 노동이 활성화되고 종사하는 노동자 규모도 커지면서, 사각지대에 처한 이들을 보호하기 위해 지자체들이 나서는 경우가 늘고 있다. 이동 노동자의 노동환경 개선과 복지 증진을 위해 경기도는 2019년 4월 29일 「경기도 이동노동자 쉼터 설치 및 운영 조례」를 제정했고, 서울시 강동구는 2020년 5월 6일 「서울특별시 강동구 이동노동자 지원센터 설치 및 운영에 관한 조례」를 제정했다. 이외에도 부산광역시(2020. 2. 5. 제정), 제주도 특별자치시(2020. 4. 13. 제정), 창원시(2020. 7. 13. 제정) 등에서 이동노동자와 관련한 조례를 제정하여 시행하고 있다.

「경기도 이동노동자 쉼터 설치 및 운영 조례」 제2조 제1호는 이동노동자를 “대리운전기사, 택배기사, 학습지 교사 등과 같이 직업의 특성상 업무장소가 일정하게 정해져 있지 않고, 주된 업무가 이동을 통해 이뤄지는 노동자를 말한다.”라고 정의했다. 한편 「서울특별시 강동구 이동노동자 지원센터 설치 및 운영에 관한 조례」 제2조 제1항은 이동노동자를 “「산업재해보상보험법」 제125조에 따른 특수형태근로종사자 중 업무가 특정 장소에 국한되지 않고 이동을 통해 이루어지는 노동자를 말한다.”라고 정의했다.

● 음식배달·퀵서비스 노동자의 규모

앞서 소개한 김준영 등(2018)의 연구에 따르면, 2018년 10월 기준 음식배달노동자는 약 3만 2천명(플랫폼 노동자 47만 명 중 6.9%), 퀵서비스노동자는 약 1만 7천명(47만명 중 3.7%)으로 추산된다. 다른 연구(장진희와 손정순, 2019)에서는 2019년 주요 배달대행 업체에 등록된 음식배달노동자를 기준으로, 음식배달노동자 수를 약 5만 5천명으로 추산했다.

● 음식배달·퀵서비스 노동자의 노동환경

김준영 등(2018)은 플랫폼 노동 종사 이유, 계약 여부와 유형, 주당 평균 종사일, 주당 평균 종사시간, 한 달간 일자리를 얻은 플랫폼 수, 플랫폼 노동으로 얻은 월 평균 소득, 플랫폼 노동에 투입된 월 평균 지출, 플랫폼 중개 수수료 유무·금액 및 체계, 고용보험 가입 비율 등에 대해서도 조사했다. 주요 결과는 다음과 같았다.

---

49372 판결).

① 플랫폼 노동 종사 이유

음식배달노동자의 경우 ‘일거리 구하기 쉬워서(27.8%)’, ‘일거리가 많아서(22.4%)’, ‘일하는 시간, 수입에 만족해서(21.4%)’ 등의 순으로 답변이 많았다. 퀵서비스노동자의 경우 ‘생활비 등 당장 수입이 필요해서(28.9%)’, ‘일거리 구하기 쉬워서(26.8%)’ 등의 순으로 응답비율이 높았다.

② 계약 여부 및 유형

플랫폼 노동에 종사할 때 계약을 체결했는지 여부와 계약 체결 유형에 대해 묻는 설문에 대해, 음식배달노동자와 퀵서비스노동자 모두 ‘특별한 계약을 체결하지 않았다(46.9% / 70.1%)’는 답변이 가장 많았다. 계약을 체결한 경우 ‘근로계약서를 작성(27.6% / 22.7%)’했다는 응답이 뒤를 이었다.

③ 주당 평균 종사일

주당 플랫폼 노동에 종사하는 일수를 물었을 때, 음식배달노동자와 퀵서비스노동자 모두 ‘주 6일(70.4% / 59.8%) 종사’ 한다는 답변이 가장 많았다. 음식배달노동자의 경우 ‘주 7일(15.3%) 종사’, 퀵서비스노동자의 경우 ‘주 5일(29.9%) 종사’ 응답이 뒤를 이었다.

④ 주당 평균 종사시간

음식배달노동자의 경우 주당 ‘53시간 이상(45.9%)’, ‘40시간 ~ 52시간(44.9%)’ 순으로 응답비율이 높았고, 퀵서비스노동자의 경우 주당 ‘40시간 ~ 52시간(50.5%)’, ‘53시간 이상(42.3%)’ 순으로 답변이 많았다.

⑤ 한 달간 일자리를 얻은 플랫폼 수

지난 한 달간 일자리를 얻은 플랫폼 수가 몇 개인지 묻는 설문에 대해, 음식배달노동자의 경우 ‘1개(71.4%)’, ‘2개(18.4%)’, ‘3개(10.2%)’ 순으로 응답비율이 높았고, 퀵서비스노동자의 경우 ‘1개(49.5%)’, ‘3개(33.0%)’, ‘2개(10.3%)’ 순으로 응답비율이 높았다.

⑥ 플랫폼 노동으로 얻은 월 평균 소득

플랫폼 노동으로 얻은 월 평균 소득(세전)은 음식배달노동자와 퀵서비스노동자 모두 ‘200만원 초과 300만원 이하(50.0% / 54.6%)’, ‘100만원 초과 200만원 이하(35.7% /



32.0%)’ 순으로 답변이 많았다.

⑦ 플랫폼 노동에 투입된 월 평균 지출

플랫폼 노동에 투입된 월 평균 지출 금액을 묻는 설문에, 음식배달노동자의 경우 ‘30만원 초과 50만원 이하(35.7%)’, ‘10만원 초과 30만원 이하(33.7%)’ 순으로 답변이 많았다. 퀵서비스노동자의 경우 ‘50만원 초과(37.1%)’, ‘10만원 초과 30만원 이하(23.7%)’, ‘30만원 초과 50만원 이하(22.7%)’ 순으로 응답비율이 높았다.

⑧ 플랫폼 중개 수수료 유무·금액 및 체계

지난 한 달간 일거리를 얻은 플랫폼의 중개 수수료 유무와 체계를 조사한 결과, 음식배달노동자와 퀵서비스노동자 모두 ‘건당수수료(78.6% / 66.0%)’ 방식이라는 응답비율이 가장 높았다. 음식배달노동자의 경우 ‘중개수수료 없음(20.4%)’이라는 답변이 뒤를 이었고, 반면 퀵서비스노동자의 경우 ‘건당수수료율(25.8%)’ 응답이 뒤를 이었다.

플랫폼의 건당 중개 수수료 금액을 조사한 결과, 음식배달노동자의 경우 ‘20 ~ 500원 이하(94.8%)’라는 답변이 가장 많았고 ‘600 ~ 1800원 이하(3.9%)’가 그 뒤를 이었다. 퀵서비스노동자의 경우 ‘2000 ~ 2700원 이하(32.8%)’, ‘600 ~ 1800원 이하(28.1%)’, ‘20 ~ 500원 이하(20.3%)’ 순으로 응답비율이 높았다.

⑨ 고용보험 가입 비율

고용보험에 가입한 비율은, 음식배달노동자의 경우 10.2%, 퀵서비스노동자의 경우 19.6%였다.

**3.1.3. 음식배달·퀵서비스 노동자의 산업재해 현황**

음식배달·퀵서비스 노동자들은 이륜차를 타고 업무를 수행하는 노동특성 상 교통사고·떨어짐·넘어짐·부딪힘·끼임 등의 사고 위험에 노출되어 있다. 이는 빠른 배송을 해야 하는 업무 특성 때문이기도 하지만, 하나의 배달을 끝내고 또 다른 배달을 해야 수입을 올릴 수 있는 구조적 문제와 관련 있다.

교통사고 등 사고 이외에도 음식배달·퀵서비스 노동자는 장시간 노동에 따른 과로·근골격계 질환·호흡기 질환 등의 건강 위험에 노출되어 있고, 수수료와 각종 부대비용으로 인

한 경제적 스트레스, 배송지체·사고발생 등에 따른 정신적 스트레스, 고객에 의한 폭언·폭행 등의 위험에도 노출되어 있다.

● 교통사고 등 사고

안전보건공단이 발간한 「택배 및 퀵서비스업 안전작업 가이드」(2013)에 따르면, 2012년에 택배와 퀵서비스를 포함한 택배 업종에서 발생한 175명의 산업재해 가운데 도로교통사고가 50.3%로 1위를 차지했다. 이어 넘어짐(11.4%), 떨어짐(8.6%), 부딪힘(6.9%) 등의 차례였다 (표5).

표 5 2012년 택배업종 재해발생 형태

형태별	재해자수	점유율
총합계	175	100
도로교통사고	88	50.3
넘어짐	20	11.4
떨어짐	15	8.6
부딪힘	12	6.9
끼임	10	5.7
맞음	9	5.1
깔림	7	4
작업관련질병(뇌심 등)	7	4
기타	7	4

출처: 안전보건공단. (2013). 택배 및 퀵서비스업 안전작업 가이드. 3쪽

한편 이동노동자들을 대상으로 한 서베이 연구 결과에 의하면, 지난 1년 동안 조사 참여자들의 교통법규 위반(행정처분) 횟수는 평균 1.78회였으며, 1년 평균 교통사고 횟수는 1.02건이었다. 조사 참여자들의 지난 1년간 교통법규 위반에 따른 평균 벌금액수는 18.3만원이었고, 사고에 대한 본인 부담 치료비는 20.1만 원, 교통사고로 일하지 못한 근로일수는 총 19.4일로 조사되었다 (이철, 김주환, 이영수, 2015) (표6).

표 6 이동노동자들의 지난 1년 교통사고 관련 통계

항목	교통법규 위반 횟수	교통사고 횟수	벌금액수 (만 원)	부담치료비 (만 원)	교통사고로 일 못한 일수
평균	1.79 (N=207)	1.02 (N=182)	18.3 (N=184)	20.1 (N=96)	19.4 (N=149)

출처: 이철, 김주환, 이영수. (2015). 이동노동 종사자 지원방안 연구 - 서울의 대리운전과 퀵서비스 직종의 노동실태와 쉼터 조성(안)을 중심으로. 서울노동권익센터. 132쪽

● 장시간 노동으로 인한 건강문제

퀵서비스노동자의 경우 근로기준법상 근로시간 제한 규정이 적용되지 않는다. 이러한 상황에서 자의 혹은 타의적으로 장시간 및 불규칙 근무를 하게 되고, 이로 인해 과로, 질병 등의 피해가 발생할 수 있다. 또한 낮은 소득을 보전하기 위해 노동시간을 연장하여 일평균 12~13시간 일을 하거나 법정휴일에도 일을 하는 등, 질병과 경조사 등으로 일을 하지 않는 때를 제외하고는 거의 연중무휴에 가깝게 일을 하는 경우도 있다 (김수근, 2019).

퀵서비스노동자의 경우 이륜차를 타고 대도시를 장시간 운행하는 노동특성 상, 허리통증, 목통증, 호흡기질환 등의 건강문제가 많은 것으로 나타났다. 서베이 조사에서 질병이 없다고 응답한 사람은 5.1%에 불과할 만큼, 퀵서비스노동자의 건강문제는 보편적인 것으로 보인다 (이철, 김주환, 이영수, 2015) (표7).

표 7 퀵서비스 노동에 종사 하면서 앓게 된 질병 현황

병명	신경성 질환	두통	위장 병	시력 장애	목통 증	호흡 기질 환	무좀	치질	고혈 압	허리 통증	방광 질환	당 뇨	없 음	기 타
빈도 (%)	60 (25.4)	86 (36.4)	70 (29.7)	74 (31.4)	136 (57.6)	73 (30.9)	40 (16.9)	26 (11.0)	42 (17.8)	159 (67.4)	30 (12.7)	20 (8.5)	12 (5.1)	2 (0.8)

출처: 이철, 김주환, 이영수. (2015). 이동노동 종사자 지원방안 연구 - 서울의 대리운전과 퀵서비스 직종의 노동실태와 쉼터 조성(안)을 중심으로. 서울노동권익센터. 133쪽

● 경제적·정신적 스트레스

퀵서비스노동자들은 수입을 올리기 위해 업체들이 제시하는 운임덤핑을 감내해야 한다. 중간수수료와 각종 부대비용 등도 노동자 본인이 부담해야 하므로 순수입은 더욱 줄어든

다. 그래서 경제적 부담 때문에 정신적 스트레스를 겪는 퀵서비스 노동자가 적지 않다. 이들은 특정업체에 전속된 것이 아니라 PDA나 스마트폰 등을 통해서 여러 업체들로부터 물량을 받기 때문에 덜 구속되면서 자유롭게 일할 수 있는 것처럼 보인다. 그러나 업체들이 기사인식코드라고 할 수 있는 CID 코드를 퀵서비스 프로그램에서 막아버리면 업무를 받지 못하기 때문에 결국 업체에 종속적일 수밖에 없다. 특정 노동자가 퀵서비스 업체의 블랙리스트에 오르면 다른 회사에서도 CID 등록이 안 되어서 결국 일을 하지 못하게 된다. 또한 결근 시 벌금과 퇴사 등의 벌칙 조항, 물품 파손이나 분실, 운송 지체에 대한 노동자 부담 등 다양한 근무수칙에 서명하면서도 부당한 대우에 대항할 수 없다. 배달과정에서 발생하는 각종 사고에 대한 민형사상 책임까지 부담한다는 각서를 강요받기도 한다. 사실상 업체로부터 지휘 감독을 받으면서도 근로자의 권리를 제대로 보장받지 못할 뿐 아니라 업무와 관련한 온갖 위험과 책임까지 떠안는 등 스트레스 요인이 많다 (김수근, 2019).

● 폭언이나 폭행 등

플랫폼노동자에 대한 서베이에 의하면 폭언폭행이나 인격적 무시를 경험한 적이 있다는 응답이 55% 가량으로 그런 적이 없다는 응답 비율(45.4%)보다 높았다. 특히 퀵서비스 노동자의 76%, 음식배달노동자의 57%가 그런 경험을 한 적이 있었다. 한 달에 한 번 이상 빈번하게 경험하는 비율은 퀵서비스에서 약 35%, 음식배달에서 약 25%로 나타났다 (김철식 등, 2019) (표8).

표 8 플랫폼노동 직종별 폭언 폭행 등에 대한 경험

			1달 1번 이상	그런 적 있음	그런 적 없음	총계
직종	대리운전	빈도	64	106	7	177
		비율	36.2	59.9	4	100
	퀵서비스	빈도	17	21	12	50
		비율	34	42	24	100
	음식배달	빈도	18	22	30	70
		비율	25.7	31.4	42.9	100
	플랫폼택배	빈도	7	19	32	58
		비율	12.1	32.8	55.2	100
	화물운송	빈도	13	54	24	91
		비율	14.3	59.3	26.4	100
	가사돌봄	빈도	4	27	174	205
		비율	2	13.2	84.9	100
	웹툰웹소설	빈도	9	22	27	58
		비율	15.5	37.9	46.6	100
	전문프리랜서	빈도	4	25	53	82
		비율	4.9	30.5	64.6	100
	계	빈도	136	296	359	791
		비율	17.2	37.4	45.4	100

출처: 김철식 등. (2019). 플랫폼노동종사자 인권상황 실태조사. 국가인권위원회. 98쪽~99쪽

### 3.1.4. 음식배달·퀵서비스 노동자의 산재보험 적용 문제

#### 3.1.4.1. 산재보험 관련 법규

- 적용 요건 및 절차<sup>5)</sup>

산업재해보상보험법(이하 ‘산재보험법’이라 함)은 일부 사업을 제외하고,<sup>6)</sup> 근로자를 사

5) 근로복지공단. (2020). ‘특수형태근로종사자 산재보험 - 정의 및 적용범위’

<https://www.kcomwel.or.kr/kcomwel/paym/spec/mean.jsp> 에서 2020. 11. 2. 인출.

6) 「산업재해보상보험법 시행령」 제2조(법의 적용 제외 사업) ① 「산업재해보상보험법」(이하 "법"이라 한다) 제6조 단서에서 "대통령령으로 정하는 사업"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)을 말한다. <개정 2008. 8. 7., 2010. 3. 26., 2015. 4. 14., 2018. 9. 18., 2020. 6. 9.>

1. 「공무원 재해보상법」 또는 「군인 재해보상법」에 따라 재해보상이 되는 사업. 다만, 「공무원 재해보상법」 제60조에 따라 순직유족급여 또는 위험직무순직유족급여에 관한 규정을 적용받는 경우는 제외한다.
2. 「선원법」, 「어선원 및 어선 재해보상보험법」 또는 「사립학교교직원 연금법」에 따라 재해보상이 되는 사업

용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용 된다.<sup>7)</sup>

그러나 특수형태근로종사자의 경우 통상적으로 근로기준법상 근로자가 아니라고 보기 때문에 특수형태근로종사자에 대한 특례 규정<sup>8)</sup>에서 정한 요건에 충족되는 경우 노무를 제공하는 시점부터 산재보험의 당연 적용 대상이 된다. 사용종속 관계를 판단하는 근거는 전속성, 계속성, 비대체성이며 이는 ‘주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것’, ‘노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것’을 의미한다 (장우찬, 2014) (표9).

표 9 특수형태근로 종사자의 산재보험 적용

구분	근로자	자영인	
		산재보험법 상 특수형태근로 종사자	자영인
사용종속 관계	있음	없음	
		전속성·계속성·비대체성 있음	전속성·계속성·비대체성 없음
산재보험료 부담	사업주 100%	사업주 100% 혹은 50%	사업주 100%

출처: 장우찬 (2014)의 연구에서 재구성

고용노동부는 고시(고용노동부고시 제2017-21호)를 통해 퀵서비스기사 및 대리운전기사의 전속성 등을 판단하는 기준을 마련해두고, 음식배달·퀵서비스 노동자 등의 경우 해당 기준에 따라 전속성 여부 등을 판단하고 있다 (글상자1).

3. 삭제 <2017. 12. 26.>

4. 가구내 고용활동

5. 삭제 <2017. 12. 26.>

6. 농업, 임업(벌목업은 제외한다), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시 근로자 수가 5명 미만인 사업

② ~ ③ (생략)

② ~ ③ (생략)

7) 「산업재해보상보험법」 제6조(적용 범위) 이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)에 적용한다. 다만, 위험률·규모 및 장소 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 사업에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

8) 「산업재해보상보험법」 제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례) ① 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자(이하 이 조에서 "특수형태근로종사자"라 한다)의 노무(勞務)를 제공받는 사업은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다.

1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것

2. 노무를 제공함에 있어서 타인을 사용하지 아니할 것

② ~ ① (생략)

글상자 1 퀵서비스 노동자의 전속성 기준 (고용노동부고시 제2017-21호)

<p><b>주로 하나의 사업자로부터 업무를 의뢰받아 퀵서비스 또는 대리운전업무를 하는 사람의 기준 (퀵서비스기사 및 대리운전기사의 전속성 기준)</b></p> <p><b>I. 퀵서비스기사의 전속성 기준</b></p> <p>1. 하나의 퀵서비스업체(음식물 늘찬배달업체를 포함한다.)에 소속(등록)되어 그 업체의 배송업무만 수행하는 사람</p> <p>2. 하나의 퀵서비스업체(음식물 늘찬배달업체를 포함한다.)에 소속(등록)되어 그 업체의 배송업무를 수행하면서 부분적으로 다른 업체의 배송업무를 수행하는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람</p> <p>가. 소속(등록) 업체의 배송업무를 우선적으로 수행하기로 약정한 사람</p> <p>나. 순번제 등 소속(등록) 업체가 정하는 방식으로 업무를 배정받아 수행하는 사람</p> <p>다. 업무를 수행함에 있어 퀵서비스 휴대용정보단말기(PDA 등)를 사용하지 않고 배송업무를 배정받아 수행하는 사람</p> <p>※ 퀵서비스 휴대용정보단말기(PDA 등)란 퀵서비스 정보의 수집, 저장, 작성, 검색 및 통신 기능이 결합된 단말기를 말함</p> <p>라. 수익을 정산함에 있어 월비 등을 정액으로 납부하는 등 사실상 소속(등록) 업체 배송업무를 주로 수행하는 사람</p> <p>마. 소속(등록) 업체에서 전체 소득의 과반 소득을 얻거나 전체 업무시간의 과반을 종사하는 사람. 이 경우 이와 관련된 소득 및 시간에 대한 구체적 기준은 근로복지공단이 매년 해당 업종의 실태를 조사하여 별도로 정한다.</p> <p>3. 제1호 또는 제2호에 해당하는 사람인지 여부를 판단함에 있어서는 소속(등록) 업체의 업무 개시 또는 종료시간이 있는지 여부, 배달(콜) 배정 등 소속(등록)업체의 배달업무 규칙이 운영되어 해당 규칙에 따라 배송업무를 수행하는지 여부 등을 종합적으로 고려하여 판단한다.</p> <p>※ 해당 규칙을 준수하지 않으면 불이익이 있는 경우</p> <p><b>II. 대리운전기사의 전속성 기준(생략)</b></p>
---

사업주는 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받게 되는 경우 입직신고서<sup>9)</sup>를 작성하여 근로복지공단에 신고를 해야 한다.<sup>10)</sup> 다만 실제 노동현장에서는 입직신고를 하지 않고

9) 「근로복지공단 적용 및 부과업무 처리규정」 제37조(특수형태근로종사자 입·이직신고) ① 지사장은 산재법 제126조에 따른 특수형태근로종사자에 대한 입직 및 이직의 신고는 별지 제10호서식 및 별지 제11호서식에 따라 하도록 안내하여야 한다.

② ~ ⑤ (생략)

10) 「산업재해보상보험법 시행령」 제126조(특수형태근로종사자의 노무 제공 신고 등) ① 법 제125조제3항에 따라 사업주는 특수형태근로종사자로부터 최초로 노무를 제공받거나 제공받지 않게 된 경우에는 그 사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음 달 15일까지 다음 각 호의 사항을 공단에 신고하여야 한다.

1. 특수형태근로종사자의 이름·주민등록번호 및 주소



업무를 수행하고 있는 경우도 있는 것으로 보인다. 우리 연구에서 실시한 초점집단 면접에서도 법상 요건에 해당하지만 신용불량자 때문에 입직신고를 하지 않아 근로복지공단 관리 인원에서 누락된 사례를 확인할 수 있었다. 이런 이유로 공단에서 파악하고 있는 인원과 실제 종사하고 있는 인원에 차이가 발생하는 것으로 보인다 (글상자2).

글상자 2 음식배달노동자 이야기1 (초점집단면접)

- 음식배달업체 사업주 D : 아무나 할 수 있는 일이에요. 공무원도 해요. 타인의 명의를 써도 돼요. 현재는 법이 없어서. 공무원은 투잡이 안 되서 그렇게 하는 공무원도 있다고 전해지고 있어요. 유입이 한 루트가 아니라 360도 어디서든지 들어올 수 있는 구조죠.
- 음식배달노동자 B : 그럴 수밖에 없는 게 신용불량자가 진짜 많아요. 그런 분들은 자기 명의로 할 수 없으니까.
- 음식배달노동자 A : 저도 들은 게 예를 들자면 나라에서 생계지원금 받는 분들도 있다 들었고, 생계지원금 문제가 아니라 집이나 이런 것도 복지 혜택으로 받을 수 있는데 소득이 발생하면 다 뺏기니까.
- 음식배달업체 사업주 D : 산재를 들면 노동으로 인정해서 최저 소득 3600만원 미만이 되어서 세금을 내진 않지만 최저 소득에 대한 조정이 있어요. 소득이 있으니까 모든 정책에서 빠지는 거죠. (...) 앱 구동만 시키면 되니까, 타인 주민번호로 구동시켜서 일은 본인이 하는 거예요.

● 적용 제외 및 재적용 제도<sup>11)</sup>

특수형태근로종사자는 사업장에서 최초로 노무를 제공한 날부터 산재보험 적용대상이 되나, 종사자 본인이 산재보험 적용을 원하지 않는 경우 공단에 적용제외 신청을 할 수 있다.<sup>12)13)</sup> 적용제외 신청은 반드시 종사자 본인의 의사에 따른 신청이어야 한다.

2. 특수형태근로종사자에게 최초로 노무를 제공받은 날 및 특수형태근로종사자의 업무 내용

3. 특수형태근로종사자에게 노무를 제공받지 않게 된 날 및 그 사유

② ~ ③ (생략)

11) 근로복지공단. (2020). ‘특수형태근로종사자 산재보험 - 산재보험 가입 및 신고절차’

<https://www.kcomwel.or.kr/kcomwel/paym/spec/spec2.jsp> 에서 2020. 11. 2. 인출

12) 「산업재해보상보험법」 제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례)

① ~ ③ (생략)

④ 특수형태근로종사자는 이 법의 적용을 원하지 아니하는 경우 보험료징수방법으로 정하는 바에 따라 공단에 이 법의 적용 제외를 신청할 수 있다. 다만, 사업주가 보험료를 전액 부담하는 특수형태근로종사자의 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ 제4항에 따라 이 법의 적용 제외를 신청한 경우에는 신청한 날의 다음 날부터 이 법을 적용하지 아니한다. 다만, 처음 이 법의 적용을 받은 날부터 70일 이내에 이 법의 적용 제외를 신청한 경우에는 처음 이 법의 적용을 받은 날로 소급하여 이 법을 적용하지 아니한다.

⑥ 제4항과 제5항에 따라 이 법의 적용을 받지 아니하는 사람이 다시 이 법의 적용을 받기 위하여 공단에 신청하는 경우에는 다음 보험연도부터 이 법을 적용한다. <개정 2020. 5. 26.>

⑦ ~ ⑩ (생략)

13) 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행규칙」 [별지 제62호서식]

적용제외 신청은 종사자만이 할 수 있으므로 적용제외 신청을 강요하거나 종사자의 의사와 관계없이 허위 날인하여 제출하는 경우에는 관련 법규에 근거해 고발조치 할 수 있다. 입직신고를 고의로 기피하는 경우에는 1건 당 5만원에 해당하는 과태료를 부과할 수 있다.

그러나 실제 노동현장에서는 타인이 대신 작성하거나, 제대로 내용을 숙지하지 못한 상태에서 작성하는 경우도 빈번한 것으로 보인다. 이 연구에서 실시한 초점집단면접에서도 일부 업체들은 종사자들에게 반드시 산재보험에 가입하도록 하고 가입을 원하지 않는 이들은 일을 할 수 없도록 정해두기도 했다. 반면 또 다른 업체에서는 업무 개시 당시 작성해야 하는 여러 서류들 사이에 적용제외신청서를 끼워넣고 노동자가 충분히 숙지하지 못한 상태에서 적용제외신청서를 작성하도록 하였다 (글상자3).

글상자 3 음식배달노동자 이야기2 (초점집단면접)

- 음식배달업체 사업주 D : 배민은 산재를 강제로 적용을 해주고 있어요. 다행히 산재가입 제외 신청서를 강요는 안해요. 몇몇 사람이 ‘나는 산재 듣기 싫어요’ 하면 배민은 근무를 안 시켜요. 산재가 강제적이예요. 잘됐죠. 가입을 못하신 분들이 일반 배달대행사로 넘어와서 근무하는 분이 계세요.
- 음식배달노동자 C : 저도 서류가 많아서 이것저것 쓰다 보니 다치고 나서 알았는데 저도 적용제외 신청서를 썼더라구요. 그냥 이렇게 있으면 ‘짜인하시고, 이름 쓰고 짜인하세요’ 하는데 거기 산재적용제외신청서가 있었던 거예요. 그래서 공단에 (산재를) 신청했는데 당연히 안 되고 아무 혜택 못 받았어요. 생돈 나갔죠.

특수형태근로종사자가 적용제외 신청을 하는 경우 신청한 날의 다음 날부터 산재보험 적용을 받지 않게 되나, 처음 적용을 받은 날(입직일)부터 70일 이내에 적용제외를 신청하는 경우에는 처음 적용 받는 날(입직일)부터 소급하여 적용제외된다 (글상자4).

글상자 4 산재보험 적용제외 사례

- 사례1) 2017.5.1. 최초 사업장에 노무를 제공하고 2017.7.4 적용제외 신청한 경우 (70일 이내)  
→ 입직일: 2017.5.1 적용제외일: 2017.5.1
- 사례2) 2017.5.1. 최초 사업장에 노무를 제공하고 2017.8.7 적용제외 신청한 경우 (70일 초과)  
→ 입직일: 2017.5.1 적용제외일: 2017.8.8

출처: 근로복지공단 홈페이지

산재보험 적용제외 신청 이후 다시 산재보험 적용을 원하는 경우 종사자 본인이 공단에

재적용 신청을 할 수 있다. 재적용 신청을 하는 경우 신청하는 해의 다음 보험연도 1월 1일부터 재적용 된다.

● 산재보험 가입 비율

2016년 ~ 2017년에 걸쳐 한국노동연구원이 실시한 특수형태근로종사자 실태조사, 고용보험DB 분석 자료에 따르면, 퀵서비스노동자의 38.5%가 산재보험에 가입한 것으로 추정되었다. 산재보험에 가입하지 않았다고 응답한 사람 중 9.0%는 적용제외 신청을 한 것으로 나타났다. 적용제외를 신청한 이유는 ‘보험료 때문에 보수가 낮아질 것 같아서(25.0%)’, ‘재해 발생 위험성이 낮아서(25.0%)’, ‘민간 상해보험 등 다른 대책이 마련돼 있어서(12.5%)’, ‘가입대상이 아니라고 생각해서(12.5%)’, ‘국민연금/건강보험 가입을 요구받을 것 같아서(12.5%)’ 순으로 응답비율이 높았다 (박찬임, 2018).

한편 국회 환경노동위원회 임종성 더불어민주당 의원이 고용노동부로부터 받은 ‘최근 5년간 산재보험 적용 및 적용제외 신청 현황’ 자료에 따르면, 2020년 5월 기준 산업재해보상보험법상 ‘전속성’ 요건을 갖춘 특수고용노동자는 503,306명이다. 이 중 83.16%에 해당하는 418,546명이 산재보험 적용제외 신청을 한 것으로 나타났다. 약 16.8%, 84,760명만이 산재보험 보호를 받는다는 의미다 (표10).<sup>14)</sup>

표 10 최근 5년간 산재보험 적용 현황 (적용률)

(단위 : %)

연도	전체	보험 설계사	건설기계 조종사	학습지 교사	골프장 캐디	택배 기사	퀵서비스 기사	대출 모집인	신용카드 모집인	대리운전 기사
2015	9.95	8.34	37.89	9.12	4.2	33.02	51.07			
2016	11.53	9.15	41.03	10.16	4.45	28.52	53.51	25.9	24.73	71.43
2017	12.44	9.71	44.55	15.3	4.2	28.96	56.12	23.36	17.58	73.33
2018	13.11	10.03	47.41	14.19	4.22	34.51	63.27	19.49	16.68	37.5
2019	15.25	11.83	21.19	14.64	4.02	37.26	77.69	18.2	14.82	22.22
2020.5	16.84	11.21	11.7	15.48	4.7	39.76	81.13	18.66	15.38	23.08

자료: 고용노동부

출처: 연운정. (2020. 10. 6.). ‘특고노동자 5명 중 4명 산재보험 적용 못 받아’. 매일노동뉴스.

퀵서비스노동자의 경우, 다른 업종에 비해 상대적으로 적용률이 높은 편이다. 2020년 5

14) 연운정. (2020. 10. 6.). ‘특고노동자 5명 중 4명 산재보험 적용 못 받아’. 매일노동뉴스.

<http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=166879> 에서 2020. 11. 2. 인출

월 기준 총 입직자 25,893명, 적용 제외자 4,886명, 적용자 21,007명으로 적용률은 81.13%이며 전년의 77.7%에 비해서도 상승했다 (표11).<sup>15)</sup>

표 11 2020. 5월 기준 산재보험 적용 및 적용제외 신청 현황

(단위 : 명,%)

구분	전체	보험 설계사	건설기계 조종사	학습지 교사	골프장 캐디	택배 기사	퀵서비스 기사	대출 모집인	신용카드 모집인	대리운전 기사
등록 종사자	503,306	355,144	3,256	44,200	31,840	19,802	25,893	7,654	15,504	13
적용제외 신청자	418,546	311,798	2,875	37,360	30,342	11,929	4,886	6,226	13,120	10
실제 적용자	84,760	43,346	381	6,840	1,498	7,873	21,007	1,428	2,384	3
적용률 (%)	16.84	12.21	11.70	15.48	4.70	39.76	81.13	18.66	15.38	20.08

출처: 김보경. (2020. 10. 5.) 임종성 "특고 6명 중 5명 산재보험 적용제외 신청...정부대책 필요". 아시아경제

해당 자료만 보면 대부분의 퀵서비스노동자들이 산재보험의 적용을 받고 있는 것으로 보이지만, 2019년 주요 배달대행 업체에 등록된 음식배달 노동자 수는 약 5만 5천명으로 추산된다.<sup>16)</sup> 이러한 결과에 비추어 보면, 총 입직자 수에서 상당수가 누락된 상태로 조사된 것으로 보인다.

● 보험료 부담<sup>17)</sup>

산재보험료는 고용노동부장관이 고시한 직종별 월 보수액에 해당 사업장의 산재보험료율을 곱하여 매월 산정하며, 사업장의 산재보험 월별보험료에 합산하여 부과한다 (글상자 5).

15) 김보경. (2020. 10. 5.) 임종성 "특고 6명 중 5명 산재보험 적용제외 신청...정부대책 필요". 아시아경제. <https://www.asiae.co.kr/article/2020100510315175702> 에서 2020. 11. 2. 인출.

16) 장진희, 손정순. (2019) 음식배달노동자 노동실태와 보호방안. 음식배달노동자 노동실태와 보호방안 토론회 자료집. 9쪽

17) 근로복지공단. (2020). '특수형태근로종사자 산재보험 - 보험료 산정 및 납부' <https://www.kcomwel.or.kr/kcomwel/paym/spec/spec3.jsp> 에서 2020. 11. 2. 인출

글상자 5 산재보험료 계산

월 보험료 = 월 보수액 × 산재보험료율  
 \* 월 보수액 : 실제 소득에 관계없이 고용노동부장관이 고시한 직종별 보수액을 적용  
 \*\* 산재보험료율 : 종사자가 소속(적용)된 사업장의 산재보험료율을 적용  
 출처: 근로복지공단 홈페이지

일반 노동자의 경우 사업주가 보험료 전액을 부담하지만, 특수형태근로종사자의 경우 사업주와 본인이 반액씩 부담하도록 되어 있다. 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제49조의 3에서 ‘대통령령이 정하는 직종에 종사하는 특수형태근로종사자의 경우에는 사업주가 부담한다’고 규정하고 있지만,<sup>18)</sup> 현재 대통령령에서 별도로 정한 직종이 없기 때문에 사업주가 전액부담하는 경우는 없다. 그동안 산재보험은 사업주 책임보험적 성격에서 사업주가 산재보험료를 전액 부담해왔다. 이는 사업주의 업무형태적 위험의 지배 가능성, 장소적 위험의 지배가능성, 이익 귀속에 의한 위험 인수라는 책임부담의 관점에 기초한다. 특수형태근로종사자의 경우, 위험의 지배가능성이라는 관점에서 사업주 보험료 부담을 고려해볼 수 있다. 예컨대 퀵서비스노동자의 경우 장소적 위험의 지배가능성은 적지만, 업무형태적 위험의 지배가능성, 이익귀속에 의한 위험 인수 정도는 여전히 높다고 할 수 있다 (장우찬, 2014).

근로복지공단은 직종별로 보수월액을 산정하여 보험료를 산출하는데, 퀵서비스노동자(전속)의 경우, 2020년 기준 약 28,000원이고 그 중 절반인 14,000원 정도의 보험료를 종사자가 부담하게 된다 (표12).

표 12 2020년도기준 퀵서비스기사(전속) 산재보험료 수준

직종	보수액(월)	보험료율	월보험료	종사자부담분
퀵서비스기사(전속)	1,454,000원	19.3/1,000	28,060원	14,030원

출처: 근로복지공단 홈페이지

특수형태근로종사자의 경우 적용 제외 신청을 하면 사업주나 종사자 모두 보험료 부담을 벗어날 수 있기에 산재보험 가입을 꺼리게 만든다. 실제로 초점집단면접에서 소득이

18) 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제49조의3(특수형태근로종사자에 대한 특례) ① (생략)

② 제1항에 따른 산재보험료는 사업주와 특수형태근로종사자가 각각 2분의 1씩 부담한다. 다만, 사용종속관계(使用從屬關係)의 정도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 특수형태근로종사자의 경우에는 사업주가 부담한다.

③ ~ ⑤ (생략)

낮은 노동자 입장에서는 산재보험료 반액이 부담스러운 것으로 나타났다. 심지어 산재보험에 가입하겠다고 노동자에게 보험료를 받아가 놓고 보험에 가입하지 않는 사업주들도 있어서, 불신하는 경우도 있었다 (글상자 6).

글상자 6 음식배달노동자 이야기3 (초점집단면접)

• 음식배달노동자 B : 개인적으로 산재 들 수 있는걸 저도 이제 알았고. 비싸죠. 3-4만원. (...) 특수고용 문제가, 일반 기업은 100% 기업이 내주잖아요. 저희는 반씩 내다보니까. 산재 보험료가 제가 알기로 만 오천 얼마데, 2만원이라 얘기하고. 문제는 제가 어디서 한달하고 3일 했는데 그리고 두 달치라고 4만원 가고, (...) 다른 사람한테 물어보니 산재보험료라고 2만원씩 가져갔는데 ‘입직신고서 날라왔냐’ 하니 안날라왔대요. ‘사고 안났으니 된거 아니냐’ 하고. 신고 아무도 안하고. 계산해보니 3-400은 되겠더라고요. (근로복지공단에) 따로 전화했어요. ‘제가 따로 돈을 낼 방법이 있냐’ 1시간 동안 6-7군데 돌려서 했는데 제가 개인 산재 들지 않는 이상, 방법이 없대요. 사업주랑 문제 생기면 힘들거든요. 돈도 ‘15000원 이지 않냐’ 따지는 순간 걸 끄러워지겠죠.

● 업무상 재해 인정 기준

특수형태근로종사자는 일반 노동자에게 적용되는 업무상 재해 인정 기준이 준용된다.<sup>19)</sup> 산재보험법은 근로자의 고의·자해행위나 범죄행위 또는 그것이 원인이 되어 발생한 부상·질병·장해 또는 사망은 업무상의 재해로 보지 않는데,<sup>20)</sup> 이와 관련하여 근로복지공단은 2019년 10월 1일 「법령위반으로 발생한 사고의 업무상 재해 인정기준」을 마련했다. 중과실에 의한 범죄행위 판단에서 교통사고의 경우 「교통사고처리특례법」 제3조 제2항 각 호에 해당하는 행위는 중과실에 의한 범죄행위로 보고 업무상 재해로 불인정하고 있다 (글상자 7).

19) 「산업재해보상보험법 시행령」 제127조(특수형태근로종사자에 대한 업무상의 재해의 인정 기준) 특수형태근로종사자에 대한 업무상의 재해의 인정 기준에 관하여는 제27조부터 제36조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "근로자"는 "특수형태근로종사자"로 본다.

20) 「산업재해보상보험법」 제37조(업무상의 재해의 인정 기준) ① (생략)

② 근로자의 고의·자해행위나 범죄행위 또는 그것이 원인이 되어 발생한 부상·질병·장해 또는 사망은 업무상의 재해로 보지 아니한다. 다만, 그 부상·질병·장해 또는 사망이 정상적인 인식능력 등이 뚜렷하게 낮아진 상태에서 한 행위로 발생한 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있으면 업무상의 재해로 본다.

③ ~ ⑤ (생략)

글상자 7 법령위반으로 발생한 사고의 업무상 재해 인정기준 (2019.10.1)

① 기본방향 : 범죄행위 여부 및 기여도 등을 고려하여 종합적으로 판단

- (기준) 업무상 사고와 출퇴근 재해의 법령 위반 여부는 동일기준으로 판단
- (원칙) 고의·중과실에 의한 범죄행위로 인한 사고는 업무상 재해로 불인정하되
  - 불가피한 사유가 있음을 청구인이 입증하거나 또는 재해조사를 통해 확인되는 경우 업무상 재해로 인정가능

- ❖ 범죄행위는 형법에 의해 처벌되는 범죄행위 뿐만 아니라 특별법령에 따른 행정질서 벌은 대상 아님)의 대상이 되는 범죄를 포함하나, 상대적으로 비난가능성이 낮은 경과실에 의한 범죄행위는 제외
- ❖ 보통의 과실과 중과실의 구분은 통상 전자는 다소간의 주의를 결한 경우이고, 후자는 현저하게 주의를 결한 경우임. 즉 통상인에게 요구되는 주의를 하지 않더라도 약간의 주의를 한다면 손쉽게 위법, 유해한 결과를 예견할 수 있는 경우임에도 이를 간과한 경우 등과 같이 거의 고의에 가깝도록 현저하게 주의를 결한 상태를 말함 (대법원 1982.2.8. 선고81다428, 1996.10.25. 선고 96다30113)

- 경과실에 의한 범죄행위 판단: 교통사고의 경우 「교통사고처리특례법」 제3조제2항 각 호에 해당하는 행위\*
  - \* ①신호 등의 위반, ②중앙선 침범, ③제한속도 위반, ④앞지르기 방법 등 위반, ⑤건널목의 통과방법 위반, ⑥횡단보도 보행자 보호의무 위반, ⑦무면허 운전, ⑧음주운전, ⑨보도횡단 방법 위반, ⑩승객추락방지의무 위반, ⑪어린이 보호구역 안전운전의무 위반, ⑫화물고정장치 위반
  - 실수나 경과실로 인해 법령을 위반하여 발생한 사고는 업무상 재해로 인정 가능
  - \* 실수나 경과실 여부는 법령위반 정도, 사고경위 등을 고려하여 판단
- (범죄행위 기여도) 재해노동자의 범죄행위가 사고 발생원인의 전적인 원인이 되거나 주된 원인이 된 경우 업무상 재해 불인정
  - 사고원인에 일부 기여 또는 경합하는 경우 업무상 재해로 인정

출처: 근로복지공단, 법령위반으로 발생한 사고의 업무상 재해 인정기준 (2019.10.1)

● 보험급여 산정 기준<sup>21)</sup>

특수형태근로종사자에 대한 보험급여의 산정 기준이 되는 평균임금은 고용노동부장관이 고시하는 금액으로 한다.<sup>22)</sup> 이와 관련하여 고용노동부고시에서 정하고 있는 쿼서비스 노동자의 보수액 및 평균임금은 다음과 같다 (표13).<sup>23)</sup>

21) 근로복지공단. (2020) ‘특수형태근로종사자 산재보험 - 보험료 산정 및 납부’ <https://www.kcomwel.or.kr/kcomwel/paym/spec/spec3.jsp> 에서 2020. 11. 2. 인출

22) 「산업재해보상보험법」 제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례) ① ~ ⑦ (생략)  
 ⑧ 특수형태근로종사자에 대한 보험급여의 산정 기준이 되는 평균임금은 고용노동부장관이 고시하는 금액으로 한다. <개정 2010. 6. 4.>  
 ⑨ ~ ⑪ (생략)

23) 특수형태근로종사자에 대한 산재보험료 및 보험급여 산정의 기초가 되는 보수액 및 평균임금 [고용노동부고시 제2018-101호, 2018. 12. 28., 일부개정.]

표 13 퀵서비스기사 산재보험료 및 보험급여 산정의 기초가 되는 보수액 및 평균임금

특수형태근로종사자 직종	보수액(월)	평균임금(일)
『통계법』에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준직업분류표의 세분류에 따른 택배원 중 소화물을 집화·수송과정을 거치지 않고 배송하는 퀵서비스사업에서 주로 하나의 퀵서비스업자로부터 업무를 의뢰받아 배송 업무를 하는 사람	1,454,000원	48,466원

출처: 고용노동부고시 제2018-101호

### 3.1.4.2. 산재보험 급여 현황

#### ● 재해율 및 승인·불승인 현황

최장식(2017)의 자료에 따르면, 2016년 기준 퀵서비스노동자의 재해율은 11.66%이었다(표14). 요양 신청 건수는 277건이었고, 이 중 264건이 승인되어 승인율은 95.31%였는데, 모두 사고성 재해였다(표15).

표 14 특수형태근로종사자 재해율 현황

(단위 : 명, %)

연도	구분	합계	보험 설계사	콘크리 트믹서 트럭	학습 지교 사	골프 장캐 디	택배 기사	퀵서 비스 기사	대출 모집 인	신용 카드 모집인	대리 운전 기사
2016	입직자수	481,763	340,537	12,469	60,188	27,504	11,297	4,223	8,032	17,475	28
	실적용자	55,536	31,170	5,116	6,116	1,225	3,222	2,265	2,080	4,322	20
	요양승인	399	23	63	8	6	31	264	2	1	1
	재해율(%)	72	0.7	1.23	0.13	0.49	0.96	11.66	0.1	0.02	5
2017 .06	입직자수	482,761	343,413	12,557	55,691	29,345	11,370	4,561	8,446	17,364	14
	실적용자	57,251	31,586	5,545	6,474	1,638	3,182	2,452	2,123	4,241	10
	요양승인	252	12	32	13	4	27	164			
	재해율(%)	0.5	0.04	0.58	0.2	0.24	0.85	6.69	0	0	0

2017.6.기준, 근로복지공단 내부자료

출처: 최장식, (2017). 특수형태근로종사자 산재보험 보호 현황 및 문제점. 특수형태근로종사자 사회적 보호 확대 및 노동권 보장 자료집. 20쪽



표 15 특수형태근로종사자 요양 승인·불승인 현황 (2016년)

(단위 : 명, %)

구분	합계	보험설 계사	콘크리 트믹서 트럭	학습지 교사	골프장 캐디	택배 기사	퀵서비 스기사	대출모 집인	신용카 드모집 인	대리 운전 기사
요양신청건수	447	31	74	12	8	41	277	2	1	1
승인	계	399	23	63	8	6	31	264	2	1
	사고	396	23	63	8	6	28	264	2	1
	질병	3	0	0	0	0	3	0	0	0
불승인	계	48	8	11	4	2	10	13	0	0
	사고	29	5	6	2	0	6	10	0	0
	질병	19	3	5	2	2	4	3	0	0
승인율	89.26	74.19	85.14	66.67	75	75.61	95.31	100	100	100
재해율	0.72	0.07	1.23	0.13	0.49	0.96	11.66	0.1	0.02	5

2017.6.기준, 근로복지공단 내부자료

출처: 최장식, (2017). 특수형태근로종사자 산재보험 보호 현황 및 문제점. 특수형태근로종사자 사회적 보호 확대 및 노동권 보장 자료집. 20쪽

● 교통사고 산재 비율

이수진 국회의원(더불어민주당, 국회 환경노동위원회)이 한국산업안전보건공단으로부터 받은 자료에 따르면, 지난 10년간 19세 이하 청소년 63명이 배달 중 교통사고로 사망하였고, 3,092명이 부상을 당해 산재 승인을 받았다. 올해 상반기만 해도 25명이 사고를 당하였다 (표16).<sup>24)</sup>

24) 이수진 국회의원. (2020. 10. 8.). 2020년 국정감사 보도자료 14호 - 10년간 음식 배달 청소년 산재 사망 63명, 부상 3,092명 배달 현장에서 산업안전·보건 조치가 제대로 이뤄지고 있는지 철저한 감독이 실시 되어야.

<https://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=sjl2778&logNo=222109980571&categoryNo=46&parentCategoryNo=&from=thumbnailList> 에서 2020. 11. 2. 인출

표 16 최근 10년간 청소년 (19세 이하) 음식-숙박업 산재 현황

(단위 : 명)

연도	청소년 산업재해 현황		배달 중 교통사고		화상 (이상온도 접촉)		넘어짐		기타	
	사고 재해자수	사고 사망자수	사고 재해자수	사고 사망자수	사고 재해자수	사고 사망자수	사고 재해자수	사고 사망자수	사고 재해자수	사고 사망자수
합계	4,430	65	3,092	63	538	0	263	0	537	2
2011	773	15	609	13	34	0	48	0	82	2
2012	626	11	491	11	43	0	28	0	64	0
2013	563	7	430	7	50	0	27	0	56	0
2014	586	11	436	11	49	0	35	0	66	0
2015	492	8	364	8	53	0	23	0	52	0
2016	419	4	281	4	65	0	23	0	50	0
2017	399	1	234	1	76	0	31	0	58	0
2018	320	7	152	7	87	0	21	0	60	0
2019	183	1	70	1	60	0	16	0	37	0
20.6.	69	0	25	0	21	0	11	0	12	0

자료: 한국산업안전보건공단 / 주: 배달 중 교통사고는 음식업종에서 발생.

출처: 이수진 국회의원. (2020. 10. 8.). 2020년 국정감사 보도자료 14호

프레스یان과 뉴스타파가 공동 기획하여 배달 노동자의 산재 실태를 다룬 기획보도<sup>25)</sup>에 따르면, 18세~24세 산업재해 사망자 중 배달 사고 사망자 수는 2019년 상반기 기준 6명이나 된다 (표17). 이 기획보도는 무면허 배달에 내몰렸다가 사망한 고 은범 군 사건이 산재가 아닌 ‘일반 교통사고’로 둔갑된 과정에 대한 탐구를 시작으로, 청년들의 산재 사망 원인 1위가 배달 노동이라는 사실, 플랫폼 산업이 발전함에 따라 최근 3년간 라이더의 산재 사고 횟수 역시 급격하게 증가하고 있다는 사실, 배달사고가 사실상 정부 관리의 사각 지대에 놓여 있다는 사실 등을 확인해 보도했다.<sup>26)</sup>

표 17 18세~24세 산업재해 사망자 중 배달 사고 사망자 수

	2016	2017	2018	2019 상반기
산업재해 사망자 수	21명	13명	30명	8명
배달 사고 사망자 수	10명	4명	12명	6명

출처: 허환주, (2020.10.1.). [<프레스یانX뉴스타파> 공동기획 '배달 죽음'] 3-① 죽음의 청년산업...18~24세 산재 사망 1위 '배달'. 프레스یان.

25) 허환주. (2020. 10. 1.). [<프레스یانX뉴스타파> 공동기획 '배달 죽음'] 3-① 죽음의 청년산업...18~24세 산재 사망 1위 '배달'. 프레스یان.

<https://www.pressian.com/pages/articles/259060#0DKU> 에서 2020. 11. 2. 인출

26) 강혜인. (2019. 10. 4.). ‘배달 산재’ 국감 질타, 노동부 장관은 “라이더 안전 강화하겠다”. 뉴스타파.

<https://newstapa.org/article/3Ep0V> 에서 2020. 11. 2. 인출

● 산업재해임에도 산재보험을 적용받지 못하는 상황

① 업무상 상해에 대한 자비 치료

업무상 상해에 대해서 자비 치료 한 경험이 있는 경우는 퀵서비스 직종이 85% 가량으로 유독 높았고, 음식배달도 60% 수준으로 높았다. 이동노동이 사고 등 상해 가능성이 높다는 점을 알 수 있다. 특히 시간에 쫓기고 주로 이륜차를 사용하는 퀵서비스와 음식배달은 한 달에 한 번 이상 사고를 경험한다는 비율도 각각 약 20%, 15%로 매우 높았다. 퀵서비스는 음식배달에 비해 장거리가 많기 때문에 사고 가능성이 더 높다고 볼 수 있다.

이 질문은 단지 상해 경험을 묻는 것이 아니라 상해를 입었을 때 자비 치료를 한 적이 있냐고 묻은 것이다. 그럼에도 이처럼 높은 비율로 나타나는 것은 이동노동에서 사고 위험성이 높을 뿐 아니라 상해 후 치료 보장이 제대로 이루어지지 않음을 보여준다. 이는 이동 플랫폼 노동에 대해서 산재보험이 적용되지 않거나 적용 대상이 되더라도 실효성이 거의 없다는 것을 시사한다 (김철식 등, 2019) (표18).

표 18 직종별 업무상 상해에 대한 자비치료 경험

		1달 1번 이상	그런 적 있음	그런 적 없음	총계	
직종	대리운전	빈도	15	102	55	172
		비율 (%)	8.7	59.3	32	100
	퀵서비스	빈도	10	32	8	50
		비율 (%)	20	64	16	100
	음식배달	빈도	11	32	28	71
		비율 (%)	15.5	45.1	39.4	100
	플랫폼택배	빈도	4	26	28	58
		비율 (%)	6.9	44.8	48.3	100
	화물운송	빈도	6	46	40	92
		비율 (%)	6.5	50	43.5	100
	가사돌봄	빈도	0	27	179	206
		비율 (%)	0	13.1	86.9	100
	웹툰웹소설	빈도	6	26	25	57
		비율 (%)	10.5	45.6	43.9	100
	전문프리랜서	빈도	1	5	79	85
		비율 (%)	1.2	5.9	92.9	100
	계	빈도	53	296	442	791
		비율 (%)	6.7	37.4	55.9	100

출처: 김철식 등. (2019). 플랫폼노동종사자 인권상황 실태조사. 국가인권위원회. 100쪽~101쪽

② 업무상 손실에 대한 자비 배상

업무상 손실에 대한 자비배상 경험도 주로 이동노동에서 많이 보였다. 퀵서비스에서

80% 가까이, 음식배달에서 70%가 해당 경험이 있다고 응답했다. 이 직종들 중에서도 특히 퀵서비스와 음식배달 직종에서는 한 달에 한 번 이상 빈번히 경험하는 경우가 1/4 안팎에 이르렀다. 이러한 결과는 플랫폼 노동 중 특히 이동노동에서 상해나 손실에 대한 안전장치가 시급하다는 점을 보여준다 (김철식 등, 2019) (표19).

표 19 직종별 업무상 손실에 대한 자비 배상 경험

		1달 1번 이상	그런 적 있음	그런 적 없음	총계	
직종	대리운전	빈도	21	137	18	176
		비율 (%)	11.9	77.8	10.2	100
	퀵서비스	빈도	13	25	11	49
		비율 (%)	26.5	51	22.4	100
	음식배달	빈도	17	31	24	72
		비율 (%)	23.6	43.1	33.3	100
	플랫폼택배	빈도	7	27	23	57
		비율 (%)	12.3	47.4	40.4	100
	화물운송	빈도	10	63	20	93
		비율 (%)	10.8	67.7	21.5	100
	가사돌봄	빈도	1	17	188	206
		비율 (%)	0.5	8.3	91.3	100
	웹툰웹소설	빈도	1	15	42	58
		비율 (%)	1.7	25.9	72.4	100
	전문프리랜서	빈도	1	17	67	85
		비율 (%)	1.2	20	78.8	100
	계	빈도	71	332	393	796
		비율 (%)	8.9	41.7	49.4	100

출처: 김철식 등. (2019). 플랫폼노동종사자 인권상황 실태조사. 국가인권위원회. 102쪽

### 3.1.4.3. 현행 산재보험제도의 문제점

#### ● 산재보험 적용 단계

##### ① 근로자성 불인정 문제

김소영 (2018)은 플랫폼 노동자들의 산재보험 적용과 관련하여 근로자성 불인정과 관련한 이슈를 다음과 같이 정리했다.

2018년 4월 26일 대법원은 스마트폰 애플리케이션 배달원의 근로기준법상 근로자성에 대한 두 가지 사건에서, 배달원은 배달대행업체의 지휘·감독 아래 임금을 목적으로 근로를 제공한 근로기준법상 근로자에 해당한다고 보기 어렵다고 판단했다. 각 사건에서 배달원을 근로자로 인정하지 않은 이유는 다음과 같다.

첫 번째 사건의 경우(대법원 2018. 4. 26. 선고, 2016두49372 판결) 「① 원고는 배달대행업체를 운영하면서, 음식점 등(이하 ‘가맹점’이라 한다)에 배달대행프로그램(애플리케이션)을 설치해 주고, 가맹점으로부터 그 프로그램 사용료로 월 10만 원을 지급받았다. ② 배달원(피고 보조참가인)은 2013. 10. 3.부터 자신의 스마트폰에 이 사건 프로그램을 설치하고 배달 업무를 수행하였다. ③ 배달원을 포함한 이 사건 사업장 소속 배달원들은 가맹점에서 프로그램을 통해 배달요청을 할 경우 그 요청을 선택할 것인지 거절할 것인지 여부를 결정할 수 있었다. 그 요청을 거절하더라도 원고로부터 특별한 제재가 없었고, 이 사건 프로그램에는 위성항법장치(Global Positioning System, GPS) 기능이 없어 원고가 배달원들의 현재 위치와 배송상황 등을 관제할 수 없었으며, 배송지연으로 인한 책임을 원고가 전적으로 부담하는 것도 아니었다. ④ 원고는 배달원들의 업무시간이나 근무장소를 별도로 정하지 않았다. 나아가 배달원들은 이 사건 사업장 소속으로 수행하는 배달 업무에 지장이 없는 한 다른 시간대에 다른 회사의 배달 업무를 수행하는 것도 가능하였고, 다른 사람에게 배달 업무를 대행하도록 할 수도 있었다. ⑤ 배달원들은 가맹점으로부터 배달 건당 수수료를 지급받음으로써 그 수익을 얻었고, 별도로 원고로부터 고정급이나 상여금 등을 지급받지는 않았다. ⑥ 원고는 배달원들과 근로계약을 작성하지 않았고, 배달원들이 지급받는 수수료에서 근로소득세를 원천징수하지 않았으며, 배달원들을 근로자 명단에 포함시켜 4대 보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험)의 보험관계 성립신고를 하지도 않았다. ⑦ 이 사건 배달원은 2013. 11. 26. 20:30경 원고의 친형 소유의 오토바이를 운전하여 배달을 하다가 무단횡단을 하던 보행자와 충돌하는 사고를 당하여 폐쇄성 흉추 골절과 흉수 손상 등을 입었다.»는 등의 이유였다.

두 번째 사건의 경우(대법원 2018. 4. 26. 선고 2017두74719 판결) 「① 배달원들은 가맹점에서 이 사건 프로그램을 통해 배달요청을 할 경우 그 요청을 선택할 것인지 거절할 것인지 여부를 결정할 수 있었고, 그 요청을 거절하더라도 배달대행업체로부터 특별한 제재가 없었다. ② 이 사건 프로그램에는 GPS 기능이 없어 배달대행업체가 배달원들의 현재 위치와 배송상황을 관제할 수 없었으며, 배송지연으로 인한 책임을 배달대행업체가 전적으로 부담하는 것도 아니었다. ③ 배달대행업체는 배달원들의 업무시간이나 근무장소를 별도로 정하지 않았다. ④ 이 사건 사업장 소속으로 수행하는 배달 업무에 지장이 없는 한 다른 시간대에 다른 회사의 배달 업무를 수행하는 것도 가능하였고, 다른 사람에게 배달 업무를 대행하도록 할 수도 있었다. ⑤ 배달원들은 가맹점으로부터 배달수수를 지급받음으로써 그 수익을 얻었고, 별도로 배달대행업체로부터 고정급이나 상여금 등을 지급

받지는 않았다. ⑥ 배달대행업체는 배달원들과 근로계약서를 작성하지 않았다. ⑦ 배달대행업체는 배달원들이 지급받는 수수료에서 근로소득세를 원천징수하지 않았으며, 배달원들을 근로자명단에 포함시켜 4대 보험(국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험)의 보험관계 성립신고를 하지도 않았다.」는 등의 이유였다.

근로자성을 인정하지 않은 이유는 두 가지 판결이 크게 다르지 않다. 다만, 첫 번째 판결(2016두49372)에는 ‘배달대행업체가 특정 배달원을 지목하여 배달을 지시한 적이 없는 등 구체적 지휘·감독이 없었다는 점’이 판결 이유로 포함되어 있으나, 두 번째 판결(2017두74719)에서 대법원은 구체적 지휘·감독권을 강조하지 않았다. 그리고 대법원은 “원심이 특수형태근로종사자의 전속성을 판단하면서 제시한 기준은 결국 근로기준법상 근로자성을 판단하는 기준과 크게 다르지 않은데, 이러한 기준에 따를 경우 산업재해보상보험법이 특수형태근로종사자 보호를 위한 특별규정을 둔 취지를 몰각시킬 수 있다”고 하였다.

두 판결 모두 대법원이 그 동안 근로기준법상 근로자성 판단의 징표로 삼고 있는 사용종속성의 판단요소에 기초하여 배달대행업체 소속 배달원의 근로기준법상 근로자성을 판단했다. 기존의 판단요소에 의하면 스마트폰 애플리케이션을 사용한 배달원이 근로자로 인정받는 것은 거의 불가능하다.

## ② 산재보험이 적용되기 위한 전속성 요건

이다혜 (2018)는 산재보험 적용을 위한 현행 전속성 요건을 다음과 같이 정리했다.

대법원이 2017두74719 판결에서 특수형태근로종사자(특고)의 전속성에 대해 취한 태도는 아래와 같이 요약할 수 있다. 첫째, 특고에 해당하기 위한 전속성은 근로기준법상 근로자의 전속성처럼 강해서는 안 된다. 특고의 전속성을 지나치게 엄격하게 요구하는 것은 업무상 재해를 보호하려는 산재보험법의 취지에 어긋나기 때문이다. 둘째, 배달원이 다른 업체의 업무도 함께 수행할 추상적 가능성이 있다고 해서 전속성을 부정할 수는 없다. 법문에 따르면 ‘주요’ 하나의 사업장에 노무를 제공하는 자면 충분하지, 전적으로 하나의 사업장에만 노무를 제공할 것을 요구하는 것은 아니다. 셋째, 2017년 고용노동부 고시에 새롭게 추가된 내용인, 쿼터비스기사가 해당 업체에서 소득의 과반을 얻거나 업무시간의 과반을 쓴 것으로도 전속성을 충족할 수 있다는 점에 법원은 동의하는 것으로 보인다. 고시 내용이 “전속성에 관한 해석을 명확히” 하는 것으로 평가했기 때문이다. 이 사안의 피해자는 실제로 다른 업체의 배달을 한 적이 없었지만, 고용노동부 고시 내용과 대상판결의

취지에 따르면 설령 타 업체의 업무를 병행했다라도 원고 업체에서 소득의 과반을 얻거나 시간의 과반을 썼다면, ‘주로’ 원고 업체에 전속된 것으로 보아 업무상 재해 발생 시 보상을 받을 수 있는 것이다.

특수형태근로종사자에게서 주로 한 사업장을 위해 일하는 자만을 보호 대상으로 하겠다는 전속성 요건은 여러모로 불합리한 측면이 있다. 이는 근로기준법 상 근로자는 아니더라도 이와 유사하게 노무를 제공하는 사람들을 보호하는데 도움을 주기보다는 보험료 납부를 가급적 회피하려는 사업장에게 유리한 방어기제로 작동할 가능성이 크다. 현실적으로 특수형태근로종사자들은 여러 곳에서 동시에 일하며 얻은 소득을 합산해야 생계를 유지할 수 있는 경우가 많으므로, 복수의 사업장에서 일하는 것을 “오히려 더 강한 경제적 종속성의 지표로 보아야 한다”는 지적이 더욱 설득력있다(윤애림, 2013). 더 근본적으로, 특수형태근로종사자는 물론 근로기준법상 근로자에 대한 판단에서도 과연 ‘전속성’이 필수적 요건이냐는 질문도 제기된 적도 있다. 우리 사회에서 디지털 특고에 대한 법적 관심을 처음으로 촉발했던 ‘스피드배달’ 1심 판결(서울행정법원 2015. 9. 17. 선고 2014구합75629 판결)에서는 사고를 당한 배달원이 “다른 회사의 배달 업무를 수행하는 것이 가능했다”며 사용종속관계를 부정했었다. 그러나 박제성(2016)은 이 판결에 대해, 일반적인 근로계약에서도 특별히 겸업금지조항이 없는 한 다른 회사의 업무를 병행하는 것이 법적으로 얼마든지 가능하다는 점, 오늘날 복수의 사용자를 위해 일하는 임금근로자가 점차 늘어나고 있다는 점을 지적했다.

현재의 노동법에서 근로자성 판단기준의 핵심은 사용종속관계의 존재여부다. ‘전속성’은 이러한 종속성의 충분조건이지만 필요조건은 아니다. 특정 사용자에게 ‘전속’되지 않고도 경제적으로 ‘종속’되어 일하는 사람들은 계속 존재해 왔다. 더구나 기술혁신으로 인해 디지털 플랫폼을 활용한 노동이 점차 확산되면서 위의 판결에 언급된 사례들처럼 어플리케이션을 통한 업무로 생계를 유지하는 사람들은 더욱 늘어나고 있다. 소득 확보를 위해 하나가 아닌 다양한 업체로부터 일감을 모색하는 것이 예전과는 비교할 수없이 수월해졌고, 또 빈번해졌다. 기회의 확대는 새로운 위험을 의미하기도 한다. 이를테면 오토바이에 음식을 싣고 배달을 하는 기사들의 상당수가 청소년이라는 사실에 주목해야 한다. 과거에는 일자리를 구하려면 미성년이라 제약을 받던 청소년들이 스마트폰 클릭 몇 번으로 돈을 벌 수 있다고 좋아하다가 다치고, 사망한다. 이들의 위험을 누가 책임질 것인가. 순식간에 여러 종류의 앱을 다운받으며 일거리를 찾는 청소년들 앞에서, “주로 하나의 사업에 노무를 제공하는” 사람만을 우선적으로 보호하는 법적 접근방식이 언제까지 유효할 수 있을지

의문이다.

③ 산재보험 적용 제외 신청 제도 및 보험료 반액 부담

보험료를 사업주와 노무제공자가 50%씩 분담케 하는 보험료징수법 제49조의3 및 적용 제외신청을 가능하도록 한 산재보험법 제125조 제4항은 특수형태근로종사자의 저조한 산재보험 가입률의 주요 원인으로 지적되어 왔다. 2008~2012년 동안 특수형태근로종사자 4개 직군(레미콘 기사, 보험설계사, 학습지 교사, 골프장 경기보조원)의 산재보험 적용률은 16.2%에서 9.8%로 감소해 왔는데, 그 구체적인 원인으로는 높은 적용 제외신청률, 산재보험 가입에 대한 불충분한 홍보, 사업주의 비협조적인 태도 등이 지적된다. 가장 최근인 2019년에는 특수형태근로 종사자의 산재보험 적용률이 15.25%까지 상승했으나, 여전히 직종별 편차가 크고, 또 아예 입직자 숫자 통계에 반영되지 않는 노동자가 상당수인 점을 고려하면 갈 길이 멀다 (표20).

표 20 특수형태근로종사자 산재보험 적용 현황

직종	2013년			2016년			2019년		
	총 입직자 수	적용자	적용률 (%)	총 입직자 수	적용자	적용률 (%)	총 입직자 수	적용자	적용률 (%)
합계	442,925	43,334	9.78	781,763	55,536	11.53	486,295	74,170	15.25
보험설계사	334,444	28,025	9.38	340,537	31,170	9.15	351,136	41,553	11.83
건설기계 조종사	1,120	3,412	30.30	12,469	5,116	41.03	3,870	820	21.19
학습지 교사	58,574	4,737	8.09	60,188	6,116	10.16	44,689	6,541	14.64
골프장 캐디	24,150	991	4.10	27,504	1,225	4.45	29,975	1,205	4.02
택배기사	11,937	4,729	39.62	11,297	3,222	28.52	17,100	6,372	37.26
퀵서비스기사	2,560	1,440	56.25	4,233	2,265	53.51	18,385	14,283	77.69
대출모집인				8,032	2,080	25.90	7,725	1,406	18.20
신용카드 모집인				17,475	4,322	24.73	13,397	1,986	14.82
대리운전기사				28	20	71.43	18	4	22.22

출처: 2019 근로복지통계연보

나아가 사업주가 보험료 부담을 회피하기 위해 노무제공자의 산재보험 가입을 방해하거나 탈퇴를 강요하는 등의 사례도 존재하며, 보험모집인의 경우 사업주가 자체적으로 개발한 상해보험의 가입을 요구하는 경우도 보고된다. 즉 특수형태근로종사자들은 자신들도 산재보험에 가입할 수 있음을 알지 못하거나, 알더라도 경제적 지위가 열악한 상황에서 50%의 보험료 부담을 부담스럽게 느끼는 것이다. 설령 본인이 가입을 희망하더라도 사업



주가 임의로 적용 제외를 신청하는 등 방해 행위를 하여 산재보험을 적용받지 못하기도 한다. 보험료 분담 비율과 적용 제외 신청제도의 적실성을 재고하게 하는 대목이라 할 수 있다 (조연민, 2016). 근로복지공단 보험재정국장 또한 낮은 특수형태근로종사자들의 산재보험 적용 실태에 대해, ‘근로자와 다르게 특수형태근로종사자는 산재보험료의 50%를 부담하여야 하고, 종사자가 희망하는 경우 제한 없이 적용제외 신청 가능’한 점을 지적했다. 그리고 이러한 상황에 대한 대책으로 특수형태근로종사자 특례적용 제도의 실효성을 제고하고 사회안전망 기능 강화를 위해 조속한 법 개정이 필요하다고 지적했다 (최장식, 2017).

### ● 산재보험 승인 단계

고용노동부와 근로복지공단은 2019년부터 ‘법령위반으로 발생한 사고의 업무상재해 인정기준(지침)’을 시행하고 있다. 이 지침의 가장 큰 문제점은 중과실 제도를 산업재해보상보험법에 전면 도입했다는 점이다. 산재보험법은 국민건강보험법·공무원연금법과 달리 중과실 제도를 두고 있지 않다. 즉 지침에서 근거로 삼고 있는 국민건강보험법 53조(급여의 제한), 공무원연금법 63조(고의 또는 중과실 등에 의한 급여의 제한)는 각 법령 규정에 기초한 것이지만, 산재보험법은 그러한 중과실 관련 조항이 없다.

둘째, 지침은 도로교통법 위반행위 사고 중 교통사고처리 특례법(교통사고처리법) 3조2항의 12대 중과실 행위로 발생한 사고의 경우 업무상재해에서 배제한다. 다만 12대 위반행위에 해당하더라도 사고발생 회피 등 불가피한 사정이 있을 경우를 증명한 경우에는 예외로 두고 있지만, 이를 입증하는 것은 사실상 어렵다.

셋째, 지침은 폭행 행위 등의 사유만으로 바로 업무상재해에 해당하지 않는다고 판단하지 않으나, 업무관련성은 ① 회사에서의 업무처리 방식과 관련된 다툼인지 여부, ② 폭행 발생원인, ③ 폭행 장소 (회사 내부), ④ 사적인 원한관계 여부 등을 조사하여 판단하도록 하고 있다. 네 가지 사항 중 회사 내부인지 아닌지는 중요하지 않다. 이미 수많은 판결례에서 이를 제시하고 있는데, 이를 규정하는 이유를 이해하기 어렵다.<sup>27)</sup>

이 지침이 시행된 이후 피해자 과실이 있는 산업재해 사고는 범죄행위로 간주되어 산재 불승인이 이루어지고 있다. 불승인된 몇몇 사례를 살펴보면 다음과 같다. 배달노동자 A씨

27) 권동희. (2019. 11. 11.). 노동부 ‘법령 위반 사고 산재 인정기준’ 문제점. 매일노동뉴스. <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=161390> 에서 2020. 11. 2. 인출

는 전방주시의무 소홀로 정차 중인 차량의 후미를 추돌했다. 노동자 B씨는 새벽 출근길에 편도 3차로의 도로를 무단횡단하다 사고를 당했다. 노동자 C씨는 오토바이로 출근했는데 신호를 위반하고 좌회전하던 중 음주운전 차량에 부딪혔다. 노동자 D씨는 출장 중 오토바이를 운행해 내리막길을 가던 중 중앙선을 일부 침범해 반대편 차선에서 진행하던 차량과 부딪혔다. 근로복지공단은 이들 모두 “범죄행위”로 간주하여 산재가 불승인되었다.<sup>28)</sup>

### ● 산재보험 보상 단계

산재 승인 여부와는 다른 측면에서, 실제 소득과 관계없는 정액보험료와 정액보상도 문제가 되고 있다.

특수형태근로종사자의 산재보험에서 보험료의 징수방식과 보상의 기준 소득은 고용노동부장관의 고시에 의한 해당 업종의 기준 ‘보수액’과 ‘평균임금’을 기준으로 한다. 일반근로자의 산재보험은 해당 업종 일반산재보험료 부과·징수·보상방식에 따라 연 4회로 나뉘어 개산보험료로 부과·징수하고, 보상도 실제 산재근로자의 평균임금에 따라 급여가 지급되는 것과는 다른 방식이다. 특수형태근로종사자는 해당 직업군의 정액보험료 부과·징수·보상방식에 따라 징수되고 보상도 개인의 실제소득과 관계없이 정액으로 이루어진다 (이호근, 2015).

문제는 그나마 기준금액도 매우 낮게 설정되어 있다는 점이다. 2020년 기준 퀵서비스노동자의 보수액은 월 1,454,000원, 일 평균임금은 48,466원으로 정해져 있는데, 이는 2020년 최저임금인 월 1,795,310원, 일 68,720원보다 적은 금액이다.

28) 권동희. (2020. 7. 27.). 과실 있는 산재사고, 범죄행위 아니다. 매일노동뉴스.

<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=165752> 에서 2020. 11. 2. 인출

### 3.1.4.4. 산재보험 개선의 주요 요구안

이상의 문제점들에 기초하여 산재보험 적용, 승인, 보상 측면에서 다음과 같은 개선안이 제기되었다.

- 산재보험 적용 단계

- ① 노동법 측면에서 노동자성 인정

경제법적 보호입법 외에 특수형태근로종사자의 지위를 제고할 수 있는 별도의 근본적인 입법이 필요하다는 논의는 줄곧 있어 왔다. 다만 그 방식을 둘러싸고 여러 의견이 제시되는데, 가장 주요한 두 가지 입장은 ① 특수형태근로종사자에 관한 특별법을 제정하자는 주장, ② 현존하는 노동법을 개정하여 특수형태근로종사자를 포섭하자는 주장이다.

특별법 제정을 통한 보호입법의 경우, 앞서 특례 조항의 특수형태근로종사자의 정의 방식을 통해 본 문제점들이 다시금 쟁점이 된다. 즉 특별법 제정을 통해 특수형태근로종사자라는 범주를 근로자 및 자영인과 구별되는 별도의 범주로 설정하고자 한다면, 그 개념 징표와 범위를 어떻게 정할 것이며, 개별적·집단적 권리는 어떤 내용으로 규정할 것인가 중요하게 제기된다. 국가인권위원회는 특수형태근로종사자에게 노동법상 권리와 경제법적 보호를 모두 인정하고, 위장 자영인의 문제를 해결할 수 있도록 특수형태근로종사자의 개념 및 판단기준을 명시하는 법률을 제정해야 한다고 결정한 바 있다. 또한 학계에서도 논자에 따라 구체적인 내용은 조금씩 다르지만, 특별법 제정을 통한 특수형태근로종사자의 보호를 촉구하는 논의가 활발히 진행되어 왔고, 관련 법률안도 발의된 바 있다.

한편 다수의 의원입법안들은 특별법 제정이 아닌 근로기준법 및 노조법상의 근로자 정의 규정의 개정을 통해 특수형태근로종사자를 포섭하려고 시도하기도 했다. 근로계약을 체결하지 않았거나 독립사업자 형태로 노무를 제공하는 자라 하더라도 특정 사업주의 사업에 편입되었거나 상시적 업무를 위하여 노무를 제공하고 그로부터 대가를 얻어 생활하는 자는 근로자로 보도록 하는 것이 골자이다. 노조법 영역에서는 계약체결 여부 내지 계약의 형식이나 명칭과 관계없이 경제적 의존성이 있는 자라면 폭넓게 근로자성이 인정될 수 있도록 하여 노동3권을 적용하고자 하였다 (조연민, 2016).

고용형태의 다변화는 전세계적 현상이기에 해외에서도 이와 관련된 논의가 활발하다. 그 중 미국 캘리포니아주의 AB5(Assembly Bill 5) 입법 사례를 참조할 만하다. 이는 배달 노동자의 근로자성을 다투었던 캘리포니아주 대법원의 판결을 입법화한 것으로, 사용자가

플랫폼 노동자와 관련하여 다음의 사실을 입증하지 못하는 한, 해당 플랫폼 노동자는 그 사용자의 근로자로 추정된다고 규정한다. 플랫폼 노동자가 자신의 근로자가 아님을 입증하기 위해서 필요한 요건은 “보수를 받고자 노동이나 용역을 제공하는 자가 자신의 노동의 수행과 관련하여 고용주체의 통제와 지시를 받지 않고 고용 주체의 사업의 통상적 방향에서 벗어나 노동을 수행하며 관례적으로 독립적으로 자리를 잡은 영업, 직업 또는 사업에 종사하고 있을 것”이다. 다만 2020년 11월 3일에 치러진 투표에서 우버 등의 운전 기사들을 근로자가 아닌 독립사업자로 분류한 ‘주민발의 법안 22호(Prop22)’가 통과됨으로써 AB5법안은 폐기될 것으로 예상된다.

## ② 산재보험법 개정을 통한 보호 (조연민, 2016)

노동법적 보호입법과 별도로, 현행 산재법상 특례 제도를 통한 경제법적 보호의 정도가 미약하다는 사실에 비추어 특수형태근로종사자에 대한 산재법 적용 확대가 이루어져야 한다는 의견이 다수 존재한다.

먼저 심상정 의원이 대표발의한 「산업재해보상보험법 일부개정법률안」(2012.7.3.)은 산재법 제125조를 삭제하고 제5조 제2호의 근로자 정의 규정을 개정하여 특수형태근로종사자를 포함하도록 정하고 있다. 이에 따르면 산재법상 근로자에는 근로기준법 상 근로자 외에도 “타인을 고용하지 아니하고 직접 자신이 아닌 다른 자의 업무를 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻어 생활하는 자 중 대통령령으로 정하는 자” 및 “그 밖에 노무를 제공하는 자로서 이 법에 따른 보호의 필요성이 있어 대통령령으로 정하는 자”가 추가적으로 포함된다.

학계에서 제기된 주요 의견으로는 산재법 제5조를 개정하여 산재법상 근로자의 개념을 근로기준법 상 근로자의 개념과 다르게 정의하여야 한다는 입장이 있다. 종속성의 실태와 보호의 필요성에 비추어, 산재법상 근로자는 근기법상 근로자보다 더 넓게 정의되어야 한다는 것이다. 산재법상 근로자의 개념 징표로는 ① 타인을 고용하지 않고 본인이 직접 노무를 제공할 것, ② 자신이 아닌 다른 자의 업무를 위한 노무제공일 것, ③ 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻어 생활할 것이 인정되는 것으로 충분하다고 본다. 불안정노동이 증가하는 오늘날, 경제적 의존의 판단에서 특정 사업주에 대한 전속성의 의미는 이전과 달라야 하며, 산재법상의 보호를 부여해야 할 근거가 되는 경제적 의존성의 핵심은 노무제공자가 자신의 노무제공의 대가에 생활을 의존할 수밖에 없다는 사실로 충분하다는 것이다.

또 다른 의견도 있다. 대통령령에 의해 직종별로 보호대상을 정하고 있는 현행 특례 제도는 행정편의주의의 결과로 평등권적 문제의 소지를 내포하고 있으므로, 독일의 입법례를 따라 근로자와 자영업자의 경계에 있는 노무제공자를 포함하는 ‘취업자(Beschäftigte)’ 개념을 산재법상 근로자로 구성하고, 그 단위 역시 직종이 아닌 개인으로 전환하여야 한다는 주장이다. 독일 산재보험법상 취업자는 당연적용대상인데, 여기에는 전형적 의미의 ‘근로자(Arbeiter)’ 외에도 ‘비자영적 노동(nichtselbständige Arbeit)’을 수행하는 모든 노무제공자, 즉 우리 법상의 특수형태근로종사자가 포함된다는 이유에서이다.

### ③ 전속성 기준 폐지 또는 완화

플랫폼 노동자들은 시간의 유연성과 자율성이 있고 여러 플랫폼에서 활동할 수 있기 때문에 전속성의 기준이 되는 ‘주로 하나의 사업장’에 해당하는 종속적 노동이라는 조건이 완화되어야 할 것이다. 대리운전 기사 중 산재보험 적용대상자가 2019년 기준 네 명에 불과하다는 사실은 제도의 한계를 잘 보여준다. 기존 제도에서 전속성에 대한 기준을 어떻게 개선할 수 있을지에 대한 고민이 필요한데, 근로자가 사용자에게 의존하는 ‘인적 종속성’ 개념 대신 사용자가 사업을 위해 해당 노무를 제공하는 사람에게 의존하는 ‘사업 종속성’이 근로자성 판단의 더 중요한 기준이 되도록 검토해볼 필요가 있다. 플랫폼 노동자들에게 사업적으로 종속되지 않고는 일을 진행할 수 없는 플랫폼 사업주들은 이들에 대한 보험료 납부 의무를 갖는 것이 마땅하다 (오종은과 김영미, 2019).

한편 이재갑 고용노동부 장관은 2020년 10월 26일 국회 환경노동위원회 국정감사에서 전속성 기준 폐지 의견을 묻는 질문에 "폐지하는 방향은 맞다"고 밝힌 바 있다. 다만 "(이를 폐지하면) 산재보험 적용과 징수, 보험 관리체계 등에 큰 변화가 필요하기 때문에 고민하고 있다"고 설명했다.<sup>29)</sup> 이는 현행의 전속성 기준이 변화해야 한다는 데 광범위한 사회적 합의가 이미 존재하고 있음을 보여준다.

### ④ 산재보험료 부담 방식 변경과 산재보험 적용 제외 신청 제도 폐지

보험료를 사업주와 노무제공자가 50%씩 부담케 하는 보험료징수법 제49조의3, 적용 제외신청을 가능하도록 한 산재법 제125조 제4항은 특수형태근로종사자의 저조한 산재보험 가입률의 주요 원인으로 지적되어왔다. 시행령을 통하여 제한적으로 직종을 열거하는

29) 김도년. (2020. 10. 26.). 고용부 "특고 전속성 폐지 바람직"...'35년 해고' 김진숙 논란도. 중앙일보. <https://news.joins.com/article/23903875> 에서 2020. 11. 2. 인출

방식의 한계를 인식하고 개선을 모색해야 하며, 특히 제도의 실효성을 제고하기 위해서는 일반 근로자와 마찬가지로 특수형태근로종사자의 경우에도 사업주가 보험료를 100% 부담하도록 해야 한다. 또한 사업주의 권한을 통해 악용되기 쉬운 적용 제외 신청 조항은 폐지하여 강제가입으로 전환시키는 것이 바람직하다 (조연민, 2016).

산재보험은 사실상 기존 근대 시민법의 3대 원리인 사유재산, 계약자유 즉 사적자치, 그리고 과실책임 원칙에 변형을 가한 것이다. ‘재해보상’의 경우 사업주가 무과실이더라도 피해근로자와 부양가족 등 보상을 통해 근로자의 근로능력의 상실과 이에 따른 소득의 상실을 지원하고자 하는 사회보장적 성격을 가지며, 이에 대한 사업주의 집단 책임보험의 성격도 갖고 있다. 따라서 산재보험은 보험료 사업주부담을 ‘원칙’으로 하면서, ‘예외’적으로 각 당사자의 비용분담을 규정해야 한다. 복수의 사업주가 존재하는 경우 수입의 50% 이상을 의존하는 사업주가 보험료 부담을 지게하고, 2-3인의 사업주에 노무를 제공하는 경우 소득에 비례하여 보험료를 분담하는 방안도 가능할 것이다. 이미 민간상해보험을 통해 보험료를 부담하고 있는 사업주가 많기 때문에 추가적인 1/2 산재보험료 부담은 크지 않을 것으로 예상된다. 그러나 특수형태근로종사자 당사자들에게 비용부담은 산재보험 가입 적용제외의 주요 사유라는 점에서 개선이 필요하다. 특히 현행 규정상 소득이 낮은 특수형태근로종사자의 보험료 부담을 경감시키는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 이는 산재보험 가입률을 높이는 데 상당한 기여를 할 수 있을 것이다. 현재 시행 중인 ‘두루누리 사업’이 저임금근로자에게 사회보험을 지원하고 있는 것처럼 정부가 종사자의 보험료를 대신 부담하는 방안을 고려할 수 있다. 외국 사례에서도 일정소득 이하 종사자에 대해서 국가가 단계적으로 산재보험 등 사회보험 지원을 확대하고 있다는 점을 참고할 수 있을 것이다 (이호근, 2015).

● 산재보험 승인 단계

교통사고 12대 중과실로 발생한 사고에 대해 업무상 재해를 불인정토록 한 기준을 폐지해야 한다.<sup>30)</sup>

노동부와 근로복지공단은 산업재해보상보험법(산재보험법)이 명시하지 않은 ‘중과실’ 규정을 지침에 도입했고, 이는 입법부의 권한 침해나 다름없다.

산재보험법 37조는 “업무와 재해와 상당인과관계”를 규정하고 있으며, 2항에서 “근로자

30) 권동희. (2020. 7. 27.). 과실 있는 산재사고, 범죄행위 아니다. 매일노동뉴스.

의 고의·자해행위나 범죄행위 또는 그것이 원인이 돼 발생한 부상·질병·장해 또는 사망은 업무상의 재해로 보지 않는다”고 규정한다. 법원은 “산재보험법에 의한 보험급여는 (중략) 근로자의 과실을 이유로 책임을 부정하거나 책임의 범위를 제한하지 못하는 것이 원칙이므로, 해당 재해가 산재보험법 37조2항에 규정된 근로자의 고의·자해행위나 범죄행위 또는 그것이 원인이 돼 발생한 경우가 아닌 이상 재해 발생에 근로자의 과실이 경합돼 있음을 이유로 업무와 재해 사이의 상당인과관계를 부정함에 있어서는 신중을 기해야 한다”고 판시하고 있다(대법원 2017. 3. 30. 선고 2016두31272 판결).

또한 법원은 “산재보험법 37조2항에서 규정하고 있는 ‘근로자의 범죄행위가 원인이 돼 사망 등이 발생한 경우’라 함은, 근로자의 범죄행위가 사망 등의 직접 원인이 되는 경우를 의미하는 것이지, (중략) 간접적이거나 부수적인 원인이 되는 경우까지 포함된다고 볼 수는 없다”고 판시했다(대법원 2017. 4. 27. 선고 2016두55919 판결). 덧붙여 “범죄행위가 원인이 돼 발생한 사망은 오로지 또는 주로 자기의 범죄행위로 인해 사망한 경우를 말한다고 해석함이 타당하다”고 했다(서울고법 2019. 1. 16. 선고 2018누53063 판결, 대법원 2019. 5. 30. 선고 2019두33835 판결 참조).

중과실에 의한 수급제한 사유(승인제한 사유)를 법률에 규정하는 공무원재해보상보험이나 국민건강보험법과 달리 산재보험법은 고의·자해행위·범죄행위만 제한 사유로 규정하고 있다. 범죄행위로서 업무상재해 법리의 상당인과관계가 부정되기 위해서는 “고의에 의한 행위이거나 중대한 위법행위”여야 한다. 뿐만 아니라 사고 발생의 ‘직접적이고 유일한 원인’인 경우에 한정해야 한다. 단순히 도로교통법 위반이라는 사유로 범죄행위로 단정하고, 상당인과관계를 부정하는 것은 산재보험법 법리에 위배되는 것이다.

산재보험은 노동자의 안전과 건강을 위한 최소한의 사회적 안전망을 제공하는 사회보험 제도로 기능해야 한다(대법원 2017. 8. 29. 선고 2015두3867 판결). 추락 사망하는 사고와 단순 도로교통법 위반 사고가 산재 판단에서 근본적으로 달리 평가돼서는 안 된다. 사고 행위에 과실이 있다고 해서, 일률적으로 “범죄행위”로 간주해 불승인하는 것은 노동자를 두 번 죽이는 것이나 다름없다.

#### ● 산재보험 보상 단계

무엇보다 급여산정을 위한 기준‘보수액’이나 ‘평균임금’ 고시방법이 현실화되어야 한다(이호근, 2015).

고용노동부는 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제49조의3 제1항 및 「산업재해보상보험법」 제125조 제8항에 따라 특수형태근로종사자에 대한 산재보험료 및 보험급여 산정의 기초가 되는 보수액 및 평균임금을 매년 고시하고 있다. 개별 특수형태근로종사자의 소득파악이 어렵고 소득편차도 크지만, 취업자로서 산재보험혜택을 받을 만한 사회적 보호의 필요성이 인정된다는 점에서 결국 해당 직군별로 정액의 산재보험료부과와 정액보상제(정액보험료의 기준인 기준임금에 따른 보상)를 구축하는 것이 불가피한 측면이 있다. 이를 두고 동일 직군의 특수형태근로종사자들 사이에 산재보험 혜택의 형평성을 확보할 수 있다는 점을 주장하기도 한다.

하지만 어플리케이션을 기반으로 작동하는 플랫폼 노동의 특성 상 실제 소득을 추산하는 것은 결코 어렵지 않다. 보험료 부과나 보상의 기준이 되는 기준 보수액 또는 평균임금 등에 대해, 임의로 획일화된 기준을 적용하고 게다가 최저임금에도 미치지 못하는 기준 금액을 설정하는 것은 문제가 아닐 수 없다.

### 3.1.5. 요약

우리는 삶을 영위하기 위해 일을 하고, 일을 하다가 아프거나 다쳤을 때 산재보험 제도를 통해 보호를 받을 수 있어야 한다. 그러나 모든 사람이 평등하게 산재보험의 보호를 받는 것은 아니다. 누군가는 당연하게 산재보험의 적용을 받지만, 누군가는 저녁이 있는 삶을 포기해가며 하루 중 대부분의 시간을 일하며 살아가고 있음에도, 깐깐한 자격요건을 통과하고 비용까지 직접 부담해야 산재보험의 적용을 받을 수 있다. 음식배달·퀵서비스 노동자를 비롯한 산재보험법 시행령 제125조에서 열거하고 있는 13개 직종의 특수형태근로종사자, 그나마 이러한 직종에 포함되지 못한 노동자들이 그러하다.

앞서 살펴보았듯이 현재 13개 직종의 특수형태근로 종사자, 소위 특수고용 노동자들은 법이 정한 전속성 요건을 충족한 경우 산재보험의 보호를 받을 수 있다. 그러나 적용제외 신청 제도에 의해 제도에서 임의로 벗어나거나, 보험료를 분담해야 하며, 산재보상을 받는다 해도 음식배달·퀵서비스 노동자의 경우 최저임금 보다 낮은 금액을 기준으로 급여를 지급받는다. 음식배달·퀵서비스 노동자들에게는 교통사고가 가장 흔한 산재이지만, 노동부와 근로복지공단이 만든 지침 때문에 산재 인정에서도 어려움을 겪고 있다.

이러한 문제점들은 이미 수년전부터 제기되어 지금까지 대안들이 논의되어 왔다. 대표적으로 ① 근로기준법 개정, 특별법제정, 산재보험법 개정 등을 통해 특수형태근로종사자



들도 노동관계법의 보호를 받을 수 있게 만들어야 한다, ② 현재 고용노동부 고시에서 요구하고 있는 전속성 요건을 폐지 또는 완화해야 한다, ③ 산재보험 가입의 걸림돌이 되고 있는 보험료 부담 방식을 변경하고 적용 제외 신청제도를 폐지해야 한다, ④ 무과실 책임 원칙에 반하는 법령위반 사고 지침을 폐지해야 한다, ⑤ 보험 급여 산정의 기초가 되는 보수액이나 평균임금을 현실화해야 한다는 주장을 들 수 있다.

지속적으로 문제제기가 이루어지면서 최근 법 개정 등의 방식으로 일부 문제들의 개선 가능성이 엿보인다. 최근 코로나19 유행을 통해 이동노동자들의 열악한 노동환경이 여실히 드러났고, 이동노동자들이 과로 때문에 잇따라 사망하는 사건이 벌어지면서 이제는 변해야 한다는 국민적 공감대가 형성된 것으로 보인다.

모두에게 먹고 사는 문제가 기본적이고 중요한 일이듯, 먹고 살기 위해 노동하는 모든 사람들은 안전한 환경에서 일해야 하고, 다쳤을 때는 온전히 건강을 되찾는 것에 집중할 수 있게 하는 사회보장 제도가 필요하다. 그러한 역할을 하는 것이 산재보험이지만, 현재의 산재보험은 예외적 사각지대라고 하기에는 너무 많은 사람들이 배제되고 있다. 차별없는 적용을 위한 개선이 시급하다.

## 3.2. 사례2: 돌봄 노동자

‘돌봄 노동’이란 다른 사람에게 의존을 해야 하는 환자나 노인, 어린이와 같은 사람을 돌보는 모든 활동을 이르며, ‘돌봄 노동자’는 환자, 노인, 아동 등을 돌보는 일을 하는 노동자를 말한다.

전통적으로 돌봄은 공식적인 ‘일’로 인정받기보다 대부분 여성에 의해 가정에서 비공식적으로 제공되어 왔다. 20세기 중반 이후 돌봄 노동을 제공하는 사람은 가족 구성원에서 타인으로, 가정 내 돌봄에서 가정 밖 돌봄으로 이행해왔다. 이 과정에서 돌봄 서비스를 제공하는 사람들의 노동시장 지위는 공식부문의 노동자인 경우도 있고 비공식부문 종사자인 경우도 있다. 사회복지시설 종사자나 보육교사 등은 공식부문에 속하고, 최근 들어야 가정 밖에서 서비스를 제공하고 있는 간병노동자는 상당 수 비공식부문에서 속하여 근로기준법 등 노동법의 보호를 받지 못하고 있는 실정이다 (박찬임 등, 2013).

### 3.2.1. 돌봄 노동의 유형과 특성

요양보호사, 장애인활동지원사, 보육교사, 간병노동자, 가사도우미, 육아도우미, 산전산후보육사, 노인돌보미, 장애아동재활치료사 등은 대표적인 돌봄 노동자이다. ‘돌봄 노동’을 임금노동의 범주에서 벗어나서 바라보면 ‘전업주부’ 같은 가정 내 노동 역시 ‘돌봄 노동’으로 분류할 수 있다. 이 연구에서는 ‘임금노동자’인 ‘돌봄 노동자’에 한하여 노동관계법과 제도적 측면에서 실태를 파악하고 개선방향을 논하고자 한다.

돌봄 노동자들은 직종별로 고용형태, 업무특성 등에 차이가 있지만 필수적인 돌봄 서비스를 제공한다는 특성을 공유하며, 인구사회학적 특성에서도 비슷한 부분이 많다.

「돌봄 서비스 종사자의 산업재해 실태와 보호 방안」 연구(박찬임 등, 2013)은 통계청(2012)자료를 바탕으로 돌봄 노동을 간병노동자, 보육교사, 사회복지사, 돌봄 서비스 직종 근로자, 사회서비스업 종사 근로자 등으로 분류하고 이들의 인구사회학적 특성을 분석한 바 있다.

- 성별 분포

돌봄 서비스 부문에서 여성의 비중이 높다는 것은 잘 알려져 있다. 국내에서 전체 임금 근로자 중 여성의 비율은 42%에 불과하지만, 사회서비스업 노동자 중 여성의 비율은 67%, 돌봄 서비스 직종 노동자 중 여성의 비율은 78%로 상당히 높다. 세부 직종별로 살펴보면 보육과 간병 부문에서 특히 여성의 비중이 높아, 이들 노동자 중 여성 비율은 각각 95%와 94%에 달한다. 사회복지사도 여성의 비중이 63%로 여성이 다수인 직업이다 (그림 2).

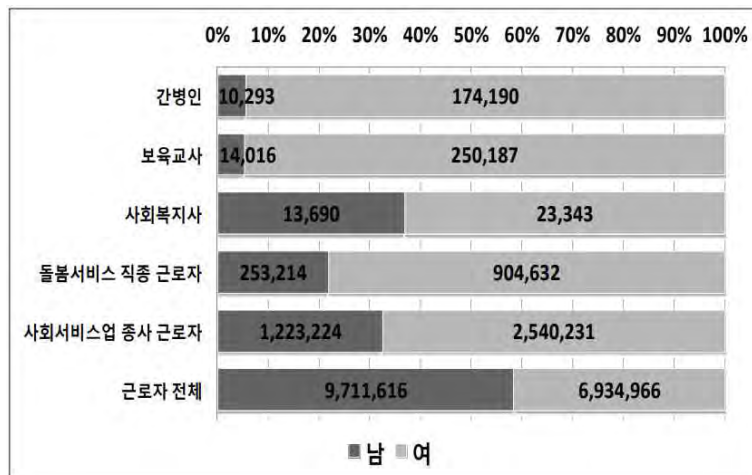


그림 2 돌봄 노동자의 성별 분포  
 자료 : 통계청(2012), 「지역별고용조사 원자료」

● 연령 분포

임금근로자 전체와 사회서비스업 종사자 중에서 30대 이하 노동자의 비율은 둘 다 46%이고, 돌봄 서비스 직종은 48%였다. 50대 이상 노동자의 비중 또한 전체 임금근로자의 26%, 사회서비스업 종사자의 29%, 돌봄 서비스 직종의 26%로 대체로 비슷한 양상을 보였다. 하지만 일부 업종에서는 연령 분포에 뚜렷한 차이가 관찰된다. 예컨대 보육교사와 사회복지사는 30대 이하 젊은 연령의 노동자들이 60% 이상이였으며, 간병노동자는 50대 이상 고령자의 비중이 68%였다. 보육교사는 특히 젊은 연령의 노동자가 많은 직종으로 30대 이하 비중이 64%이며, 50대 이상의 비중은 6%에 불과했다. 이와 대조적으로 간병노동자는 30대 이하의 비중이 6%에 불과하고, 50대의 비중이 50%를 차지하며 60대 이상 근로자의 비중도 18%에 이른다 (그림 3).

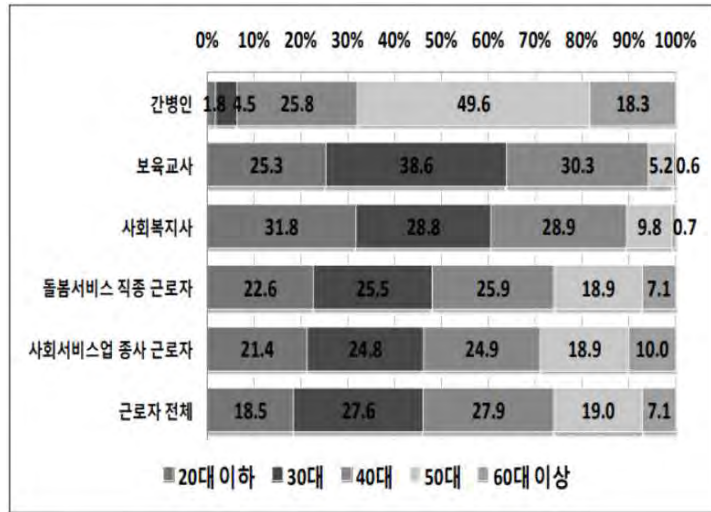


그림 3 돌봄 노동자의 연령  
 자료 : 통계청(2012), 「지역별고용조사 원자료」

● 학력

근로자 중 중졸 이하의 비중은 전체 임금근로자, 사회서비스업 종사자, 돌봄 서비스 직종 모두 13%로 동일했다. 반면 대졸 이상 고학력 근로자의 비중은 사회서비스업 종사 근로자(59%)와 돌봄 서비스 직종 근로자(57%)가 전체 임금근로자(49%)에 비해 높았다. 세부 직종별로 보면 사회복지사는 근로자의 90% 이상이 대졸 이상으로 학력수준이 가장 높았고, 간병노동자의 경우는 대졸 이상자의 비율이 11%에 지나지 않았다 (그림 4).

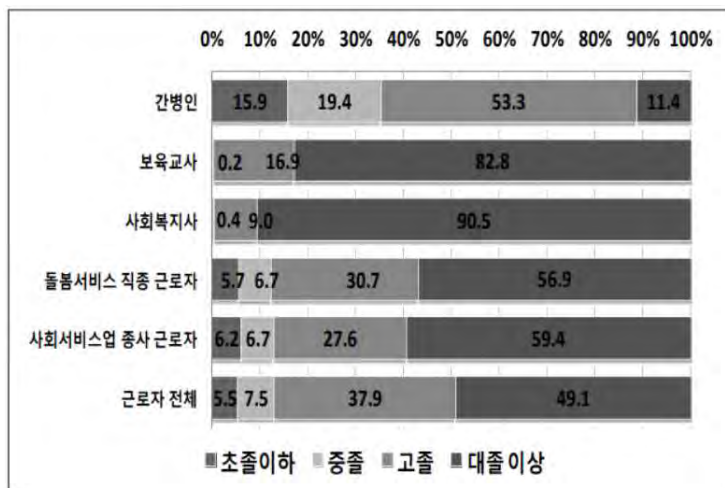


그림 4 돌봄 노동자의 학력  
 통계청(2012), 「지역별고용조사 원자료」

### 3.2.1.1. 요양보호사

- 시설 요양보호사와 재가요양보호사의 구분 및 규모

시설 요양보호사는 양로시설, 노인공동생활가정 등의 노인주거복지시설이나 노인요양시설, 노인요양공동생활가정 등의 노인의료복지시설과 같이 ‘시설’에서 근무하는 요양보호사를 지칭한다. 재가요양보호사는 노인복지법에서 말하는 재가노인복지시설 중 ‘가정’에서 일상생활을 영위하는 노인에게 방문요양서비스나 방문목욕서비스 등을 제공하는 요양보호사를 말한다 (최다솜, 2019). 2018년 5월 기준 시설 요양보호사는 6만 5천 명이었으며,<sup>31)</sup> 2020년 현재, 요양보호사를 포함한 사회복지시설 종사자는 8.3만여 명, 재가 장기요양기관 요양보호사는 약 38만 명<sup>32)</sup>에 달하는 것으로 추정된다.

- 요양보호사의 업무 특성

- ① 요양보호사의 업무

요양보호사는 시설 또는 가정에서 환자의 신체활동 및 인지활동 지원, 정서지원, 가사 및 일상생활지원 업무를 수행한다. 특히 환자의 신체활동지원은 신체 또는 무거운 물체를 반복적으로 들어 올리는 작업이나 와상환자 등 신체가 불편한 환자들을 대상으로 체위변경, 침상목욕, 기저귀교체, 목욕 등의 신체활동지원 및 가사 업무, 일상생활 지원 업무를 수행하게 된다.

- ② 시설요양보호사의 업무 특성

요양보호사의 업무는 돌봄 노동의 성격을 띠므로 본질적으로 감정 노동이 포함될 수밖에 없다. 또한 요양시설이 증가하면서 입소자를 확보하기 위한 경쟁이 심해지고, 이에 따라 시설 관리자들은 돌봄 과정에서 친절, 정성, 따뜻함, 편안함 같은 정서적 요소를 더욱 강조하는 경향을 보이고 있다. 요양시설들은 요양보호사들에게 위와 같은 감정을 유지하

31) 김혜영. (2018. 8. 4.). [주간 세상읽기] 이상이 교수 "요양보호사 월급제로 바뀌어야", 가톨릭평화신문. [http://www.cpbc.co.kr/CMS/news/view\\_body.php?cid=729475&path=201808](http://www.cpbc.co.kr/CMS/news/view_body.php?cid=729475&path=201808) 에서 2020. 11. 1. 인출

32) 관계부처 합동. (2020. 10. 6.). 코로나19 사회의 필수노동자 안전 및 보호 강화 대책. 브리핑 참고자료. 11쪽.

는 한편 부정적 감정을 억제하도록 요구하고 있다. 요양보호사들은 욕설이나 폭력 등 공격적 언행을 일상적으로 견뎌내면서도 친절함을 유지해야 한다.

뿐만 아니라 시설요양보호사의 경우 1인 당 돌봄을 제공해야 하는 대상자 숫자가 많기 때문에 고강도 노동에 시달린다. 노인복지법 시행규칙에 따라, 입소자 2.5명당 요양보호사 1명을 두도록 했지만, 현행법상 ‘요양보호사 1명이 9명을 돌보는 상황’은 불법이 아닌 것으로 해석하고 있다. 2.5:1의 비율은 입소자 대 전체 요양보호사의 비율을 의미하는 것이지, 특정 시간대에 근무하는 요양보호사 숫자에 기초한 비율이 아니기 때문이다. 교대근무가 이뤄지므로 요양보호사 총 숫자를 기준으로 2.5:1 비율을 정하는 것은 턱없이 부족한 기준이다 (최다솜, 2019).

### ③ 재가요양보호사의 업무 특성

재가요양보호사는 수급자의 가정에서 직무를 수행하기 때문에 요양보호사의 직무는 재가서비스로의 특징도 지닌다. 보건복지부 노인장기요양 방문요양·방문목욕 매뉴얼에 따르면 구체적인 급여내용(제공 노동 내용)은 아래 <표21>과 같다.

표 21 방문요양 급여내용

대분류	중분류	소분류
신체활동지원	안면청결 도움	세면도움
		면도도움
	구강청결 도움	구강청결
		칫솔질
		의치손질
	두발청결 도움	머리감기도움
		침상 머리감기
	신체청결 도움	몸씻기 도움
		전신 및 부분담기
	옷갈아입기 도움	편마비시 옷갈아입기
		똑바로 누워서 옷갈아입기
	식사 도움	일반식사
		경관영양
	배설 도움	변기사용도움
		침상배변·배뇨도움
		기저귀 교환
		유치도뇨관 사용도움
	이동 도움	침상 내 이동
		휠체어 이동
보행돕기		
계단 오르내리기		
보행보조차 사용		
신체기능의 유지 증진	체위변경	
	복약도움	
인지활동지원	인지 훈련	인지 및 정신기능 훈련
정서지원	정서 지원	말벗 및 격려
		여가활동
가사 및 일상생활지원	식사 준비	음식조리
		설거지
		주방정리
	청소 및 주변정돈	청소
		수납장 정리
	세탁	의복 세탁 및 관리
		침구 관리
	외출 도움	외출 동행
		병원 동행
	일상 업무 대행	일상업무 대행

출처: 보건복지부, 국민건강보험(2019). 방문요양·방문목욕 급여제공 매뉴얼.

하지만 재가요양보호사는 장기요양보험 서비스 이용자 본인뿐 아니라 그 가족과도 관계를 형성하게 되며, 사적인 공간에서 서비스가 제공되기 때문에 요양보호사의 노동에 대한 구체적인 통제와 관리 역시 재가노인복지시설, 즉 고용주와의 관계가 아닌 장기요양서비스 이용자와의 관계에서 나타난다. 이러한 특징으로 인해 요양보호사는 본연의 직무 외에도 서비스이용자 또는 그 가족이 시키는 일을 해야 하는 상황에 놓여있다. 재가요양보

호사 216명을 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면, 수급자나 그 가족이 욕설을 한 적이 있냐는 질문에 32%가 ‘있다’고 답했으며 요양보호사라는 호칭 대신 “아줌마”, “○○년 아”, “○○같은 년” 등의 호칭을 듣기도 하는 등 이용자 또는 이용자의 가족에게 언어폭력을 당하고 있었다. 게다가 수급자나 가족이 성희롱을 한 적이 있다고 답한 응답자가 37%, 수급자나 가족이 원치 않는 신체접촉을 한 적이 있다고 답변한 이들도 31%나 될 만큼, 성적 괴롭힘에 노출되어 있다.<sup>33)</sup>

● 요양보호사의 고용불안정

재가요양보호사가 일자리를 잃게 되는 경우는 다양하다. 이를테면 이용자가 사망하거나 갑자기 병원, 요양시설에 입원·입소하게 되면 바로 일이 사라지고, 곧이어 다음 이용자를 찾지 못한다면 실직상태에 놓인다. 재가요양보호사는 여러 기관을 전전해야 하고, 일이 끝나면 몇 개월씩 쉬어야 하는 경우를 빈번하게 경험한다. 이용자가 서비스에 대한 불만으로 요양보호사를 쉽게 바꾸기도 하여 상시적 고용불안 상태에 처해 있다. 시설요양보호사의 경우는 장기요양시설이 퇴직금을 주지 않으려고 근로계약기간을 1년 미만으로 설정하고 신규채용 형태로 다시 채용하거나 아니면 아예 해고해버리는 경우도 허다하다. 장기요양기관에 비해 요양보호사의 수가 부족함에도 요양보호사들은 장기요양기관의 횡포와 제도적인 미비함 때문에 고용이 불안정하다 (박대진, 2014).

3.2.1.2. 장애인활동지원사

장애인활동지원사(구:장애인활동보조인)는 장애인이 장애 때문에 혼자 수행할 수 없는 일을 활동지원서비스로 지원한 후 급여를 받는 사회복지노동자이다 (신준옥, 2017). 사회서비스 바우처 사업으로, 정부지원금을 수요자에게 지원하는 방식으로 운영한다.

장애인활동지원사의 업무영역은 신체활동지원(목욕도움, 세면도움, 식사 도움, 실내이동 도움 등), 가사활동지원(청소 및 주변정돈, 세탁, 취사 등), 사회활동지원(등하교 및 출퇴근 보조지원, 외출 동행 등), 방문목욕(가정방문 목욕제공), 방문간호(간호, 진료, 영양상담, 구강위생 등) 등으로 구분할 수 있다.<sup>34)</sup>

33) 최다솜. (2019). 요양보호사의 산업재해에 대한 소고-돌봄 노동 및 근골격계 질환을 중심으로. <공익과 인권> 통권 제19호. 295쪽~296쪽

34) 복지부 사회서비스전자바우처 [https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/view2.do?p\\_sn=6](https://www.socialservice.or.kr:444/user/htmlEditor/view2.do?p_sn=6)



장애인활동지원사로 일하는 사람은 약 7만 8천여 명으로 추정되지만,<sup>35)</sup> 재가요양보호사와 마찬가지로 이용자 상황에 따라 고용과 소득불안정 상황에 처해 있다.

### 3.2.1.3. 보육교사

보육교사는 어린이집, 놀이방 등 보육 시설이나 아동 복지 시설에서 위탁 아동을 교육하고 보호한다. 심신상태 및 발육단계 또는 건강상태, 연령 등에 따라 위탁된 영유아를 구분하여 그에 적절한 각각의 보육계획을 세운다. 각 유아의 개별적 요구와 관심을 상세히 관찰한 후 이에 맞는 보육방법을 결정하고 교수방법 및 교재를 선택하여 그에 따라 지도한 후 그 결과를 보육일지에 기록한다. 그림책, 장난감, 악기 등을 이용하여 유아의 정서 및 지능발달에 도움을 주는 활동을 한다. 잠자는 시간과 휴식 시간에 유아들을 보살피고 균형 있는 영양공급과 바른 식습관을 지도한다. 관찰 내용과 지도경과를 보육일지에 기록하고 아동들의 보육상태를 평가하여 부모들과 아동들의 성장에 관련된 문제를 상담하기도 한다.<sup>36)</sup>

국가통계포털 자료에 의하면 2019년 기준 어린이집 시설 종사자는 33만 1천여 명에 달하며, 그 중 보육교사가 약 24만 명을 차지한다.

### 3.2.1.4. 간병노동자

#### ● 업무영역 및 규모

간병노동자는 환자 목욕, 옷 갈아입히기, 의사 또는 간호사의 지시에 따른 환자 음식 먹이기, 배설상태 기록, 대소변 보조, 변기세척 및 튜브 배설물 처리, 환자 거동 시 휠체어 밀거나 동행, 환자 외모 단장, 환자 말벗, 환자 주변환경 관리, 침상 이동 도움, 심호흡 기침하도록 도움, 운동 보조, 음식섭취량과 횟수, 배설물(대소변, 토물)의 양 및 횟수 측정, 청소 등<sup>37)</sup>의 업무를 수행한다. 하지만 의료법상 의료인에 해당되지 않는다.

정확한 규모는 알 수 없으나, 2018년 연구에서 1일 활동 간병노동자 수는 약 5만 7천여 명으로 추정되었다.<sup>38)</sup>

35) 에이블뉴스 “내년 장애인활동지원사 일자리 7만 8261개 확충”(2019.09.19.)<https://is.gd/csaLT8>

36) 진로정보망: 커리어넷 <http://www.career.go.kr/cnet/front/base/job/jobView.do?SEQ=376>

37) 허영구. (2017. 4. 5.). 돌봄 노동자(간병노동자, 요양보호사)들의 노동시간 이야기. 폴리뉴스. <http://www.polinews.co.kr/news/article.html?no=309457>

● 간병노동자의 고용형태와 고용 방식 및 근무 장소

① 고용형태

간병노동자는 비교적 여러 가지 고용형태로 일한다. 2013년 돌봄 서비스 종사자의 산업 재해 실태와 보호 방안 연구에 따르면, 용역직 29%, 파견직 22% 등 간접고용 비중이 절반이 넘었고, 호출근로라고 응답한 비중도 15%였다. 반면 정규직이라는 응답은 10%, 기 간제라고 응답한 비율은 16%였다 (박찬임 등, 2013).

② 고용 방식 및 근무 장소 (윤애림, 2013)

가장 보편적인 고용관계는 <그림 5>의 형태이다. 간병노동자의 절대 다수는 알선업체에 회원으로 등록을 하여 월 회비를 내거나 일당의 10%를 중개 수수료로 지불한다 (글상자 8). 그리고 업체와 계약이 되어있는 병원, 환자, 보호자의 요청에 따라 간병노동자를 배치한다. 배치된 간병노동자는 환자에게 직접 간병노동을 제공한다. 노동 제공 과정에서 간병노동자들은 현재 담당환자가 입원해있는 의료시설의 내규를 따라야하며 간호사 같은 병원 내 종사자들의 지휘·감독을 받는다. 간병노동자는 개인사업자와 같이 환자 또는 보호자와 구두계약을 하고, 일당 기준으로 일급 또는 주급으로 환자에게 직접 임금을 받는다.

글상자 8 간병노동자 이야기1 (초점집단면접)

간병노동자 A : 다른 데는 월 회비를 간병사한테 8-9만원을 받아요. 다른 회사를 예를 들어서 말씀드리면 8-9만원을 받고, 이 회사에서 알선을 해서 간병배치를 하면 하루 일당이 8-9만원하면, 알선회사에서는 하루 일당비 10% 받는대거나..

전문가 C : 거의 대부분 그리고 업체에 내는 회비가 월 8만원이더라고요 보통. (하루치 일급을 거의) 네네. 저는 차라리 파견은 고마운거더라고요. 파견도 안하더라고요. 직업소개소(알선업체)가 병원의 사용자성을 1:1 개인 사업자로 교체해주는 역할을 하고 있더라고요.

38) 장보현. 간병노동자 노동인권 실태. 보건복지자원연구원 2020년 1차포럼 (2020.06.24.)

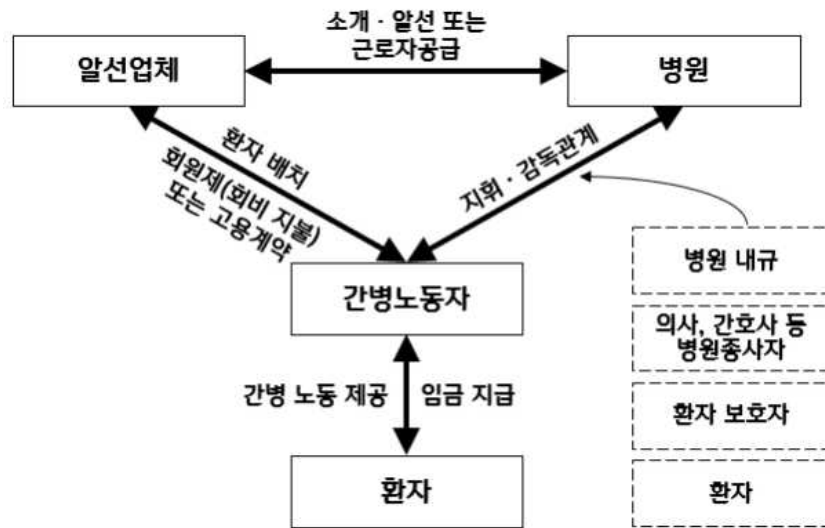


그림 5 간병노동자 고용방식의 도식화

### 3.2.1.5. 가사도우미

- 가사도우미의 업무영역 및 규모

가사도우미는 가사서비스를 수행하며, 가사서비스란 가정 내에서 이루어지는 청소, 세탁, 주방일과 가구 구성원의 보호·양육 등 가정생활의 유지 및 관리에 필요한 업무를 말한다. 가사서비스의 이용자는 가사서비스를 제공받게 된다. 가사도우미는 공식 통계로 집계되지 않아서 정확한 규모를 파악하기 어렵다. 국회 예산정책처는 가사도우미 규모를 2011년 약 24만 명에서 2015년 약 30만 명 이상으로 늘어날 것으로 추정했고 (윤자영, 2011), 고용노동부는 2017년 가사도우미 수를 25만 명 정도로 추정했다.<sup>39)</sup>

- 가사도우미의 근로기준법상 근로자성

현행 「근로기준법」에서는 가사도우미에 해당하는 ‘가사(家事) 사용인’에게 「근로기준법」을 적용하지 않는 것으로 정하고 있다(「근로기준법」 제11조제1항 단서). 따라서 산재보험법상 근로자에도 해당하지 않게 된다. 가사도우미의 근로자성에 관련하여서는 장을 달리하여 3.2.3.1. 산재보험 적용 ‘자격’의 문제에서 더 자세히 논하겠다.

39) 어고은. (2020. 5. 25). 단 한 번도 ‘노동자’인 적 없던 가사노동자. 매일노동뉴스. (<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=164660>)

### 3.2.2. 돌봄 노동자의 근로환경과 산업재해 현황

#### 3.2.2.1. 돌봄 노동자의 근로 환경

박찬임(2018)의 연구를 참조하면 돌봄 노동자들이 처한 근로환경 문제를 다음과 같이 요약할 수 있다.

- 저임금·장시간 근로

돌봄 노동을 필요로 하는 사람들 중에는 수발이 필요한 환자나 사회복지시설 입소자처럼 24시간 서비스를 필요로 하는 경우가 상당수 있다. 따라서 이들을 돌보는 돌봄 노동자들은 밤에도 일해야 하기 때문에, 일반적인 출퇴근이 아니라 교대 근무를 하는 경우가 많으며, 대부분 장시간 근로에 시달리고 있다. 그럼에도 불구하고 돌봄 노동자의 월평균소득은 전체 임금근로자에 비해서 낮은 편이다 (박찬임, 2018).

특히 간병노동자의 평균소득은 전체 근로자의 평균소득 대비 45%(99.3/220.1, 2012년 통계청 기준)에 불과하다 (그림6). 2020년 현 시점에서 서울 시내 대학병원에서 일하는 간병 노동자는 1일 24시간 노동에 일급은 9만원이며, 시급으로 환산할 경우 3,750원으로 최저임금법상 2020년 최저임금 8,590원에 훨씬 미치지 못하는 금액이다 (글상자 9).

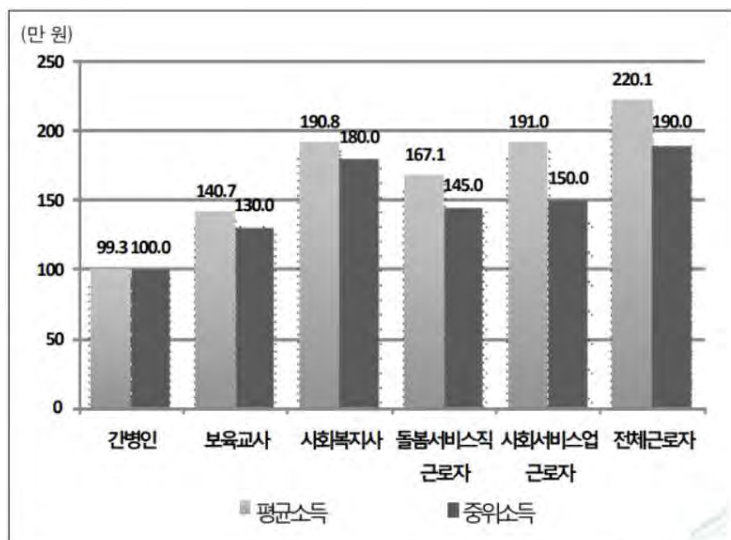


그림 6 돌봄 노동자의 평균소득과 중위소득  
 자료: 통계청(2012), 「지역별고용조사 원자료」

글상자 9 간병노동자 이야기2 (초점집단면접)

간병노동자 B : (2020년 현재) 24시간에 9만원이거든요. 그냥 일을 해주고, 케어 해주고, 환자나 보호자한테 받는 금액이 하루에 9만원. 24시간에 9만원이에요. 다른 데는 모르겠어요. 서울대 병원에서 그렇게 받고 있어요. 일 년에 한번 씩 조정을 해요. (서울대병원과 간병노동자 알선업체 간)1년에 한번 씩 타협을 해서 올해 9만원이다 하면 내년에는 물가도 오르고 하니까 9만 5천원 하고, 올해도 해야 하는데 코로나 때문에 안하고, 그냥 넘어가나. 이게 작년(2019년) 기준으로 (9만원으로 여전히 유지)한 거거든요.

● 육체적·정신적 스트레스

돌봄 노동자를 필요로 하는 사람들은 환자, 중증 장애인, 수발이 필요한 노인, 영유아 등이다. 이들은 의사소통이 쉽지 않은 경우가 흔하고, 건강과 기능 상태가 개선되기를 기대하기 어려울 수도 있으며, 갑자기 위급한 순간을 맞을 수도 있어 돌봄 종사자에게 정신적 스트레스를 가져다준다. 동시에 자신을 제대로 가누기 어려운 돌봄 대상자에게 서비스를 제공하는 것은 육체적 노동의 강도 또한 높다.

● 다중 서비스로 인한 감정노동 심화

돌봄 노동자는 직접 서비스를 제공하는 대상 이외에도 보호자, 소속기관 등을 만족시켜야 하는 위치에 있다. 예를 들면 간병노동자의 경우 환자뿐 아니라 보호자, 병원의 간호사나 의사와도 소통해야 하고, 이들 모두를 만족시켜야 한다. 이는 사실상 서비스를 행해야 하는 클라이언트가 이중삼중으로 있는 것을 의미하고, 대면서비스로 인한 감정노동이 상당한 수준일 것을 예측할 수 있다.

3.2.2.2. 돌봄 노동자의 산업재해

돌봄 노동자는 업무 과정에서 다양한 형태의 건강위험요인에 노출된다. 이를테면 간병노동자와 보육교사, 사회복지사들은 모두 사람을 들어 올리거나 이동시키는 일을 하는 경우가 많고, 간병노동자와 보육교사는 서 있는 자세로 일하는 시간이 길다. 또한 간병노동자는 피로하거나 통증을 야기하는 불편한 자세, 감염물질을 취급하거나 직접 접촉하는 경우, 화가 난 고객이나 환자를 응대해야 하는 경우도 많다. 간병노동자와 사회복지사의 경

우, 밤 근무를 포함하는 교대근무를 하거나 순환작업을 하는 이들의 비중도 높다. 보육교사와 사회복지사는 아픈데도 불구하고 출근해서 일하는 경우(‘프리젠티즘’)가 많은데, 이는 대면서비스 직무 자체에서 비롯된 것도 있지만 대체인력을 찾기 어려운 상황과도 관련 있다 (박찬임, 2013).

무리한 신체 작업과 노동강도는 크고 작은 사고성 재해와 더불어 ‘근골격계 질환’을 일으키는 주요 원인이다. 무리한 업무, 인력 부족이나 고용 불안 때문에 사고 재해 후 충분히 회복시간을 갖지 못하는 것도 돌봄 노동자들의 근골격계 질환을 악화시키는 데 한 몫하고 있다.

감정노동으로 인한 정신적 고통도 상당할 것으로 추정된다. 그러나 요양보호사를 제외하면 체계적인 연구가 충분히 이루어지지 않아, 상세한 실태조사가 필요한 상황이다. 요양보호사의 경우 직무소진 가운데 ‘정서적 탈진’이 상당히 심각한 상태로 나타났는데(박찬임, 2013, p242), 이들과 비슷한 성격의 업무를 수행하는 다른 직종의 돌봄 노동자들에게서도 비슷한 문제가 있을 것으로 짐작된다.

● 직종별 산업재해 경향

① 요양보호사

2011년 기준 요양보호사가 산재 요양 신청을 하는 상병 유형은 넘어짐 (42%), 근골격계 질환 (22.2%), 무리한 동작 (8.7%) 등으로 (최다솜, 2019, p302), 물리적인 사고·재해와 근골격계 질환이 다수를 이루었다. 재가요양보호사의 경우에는 요양보호사 혼자서 가정에 방문하여 간병서비스를 제공하기 때문에 혹시 발생할지 모를 여러 가지 사고에 무방비로 노출되어 있다는 문제도 있다 (박찬임, 2013, p240). 업무 중 성희롱, 폭력, 감정노동으로 인하여 발생할 수 있는 정신과적 질환 역시 문제이다. 요양보호사 업무는 돌봄 노동 특성상 극도로 밀접한 대인서비스를 수행하기 때문에 정서적 탈진에 쉽게 노출되어 있지만, 대부분이 중고령층이라 정신건강 문제를 정확히 인지하지 못하거나, 이를 업무상질병으로 연관 짓지 못할 수 있다.

# 근골격계 질환: 업무범위 외 노동요구로 인한 과로, 무거운 것을 반복적으로 들어 올리는 일과 환자의 신체적 불안정성을 노동자의 몸으로 지탱하는 업무 수행으로 인한 근골격계 질환 발생 가능성이 있다.

# 정서적 탈진: 강창범(2011)의 연구는 요양보호사의 주관적 소진수준이 매우 높다는

것을 확인했다. 분석대상자의 3/4이 소진 단계에 이른 것으로 보았고, 상당히 심각한 좌절단계도 15.7%나 되었다. 직무소진 가운데 ‘정서적 탈진’이 가장 심했다 (박찬임, 2013, p242).

# 업무 중 성희롱과 폭력: 요양보호사에 대한 폭력 경험 실태를 연구한 서은주·김숙영 (2012)에 따르면, 시설 및 재가 근무 요양보호사들은 조사 대상 기간 6개월 동안 언어적 폭력을 경험한 비율이 47%나 되었고 신체적 폭력 22%, 성희롱도 19%에 달했다. 요양보호사들은 폭력을 경험하고도 치매 등 질환의 증상으로 여기거나 노인이라 그러려니 생각하고 별다른 대응 없이 넘어가는 경우가 많았다 (박찬임, 2013, p243).

# 유급휴가·병가 이용 어려움과 대체근무인력 부족으로 인한 회복의 어려움: 돌봄 대상자 대비 요양보호사 숫자를 최소한으로 운용하는 경우가 많기 때문에, 병가와 휴가 때 대체인력을 구할 수 없어 휴식이나 치료가 필요함에도 강도 높은 노동을 해야 한다. 휴가를 ‘강행’할 경우 업무 부담이 남아있는 동료에게 고스란히 전가된다는 점을 알고 있기에 제대로 된 휴식을 취하기 어렵다. 요양시설의 시설 및 직원배치 기준은 노인복지법 시행규칙에 따라 정해지는데, 입소자 2.5명당 요양보호사 1명을 두도록 했다. 그러나 이 비율은 입소자 대 전체 요양보호사의 비율을 의미하기 때문에, 교대근무 상황에서 특정 시간대에 ‘요양보호사 1명이 9명을 돌보는 상황’은 불법이 아니게 된다. 대체인력 부족은 적기 치료와 회복을 가로막고, 궁극적으로 ‘회복 후 원활한 업무 복귀’라는 산재보험의 취지를 살리기는커녕 노동재생산이 불가능할 정도로 노동자 상태를 악화시켜 노동 단절을 불러일으킬 수 있다.

# 감염 및 전염: 수급자의 비말이나 체액, 분비물에 직간접적으로 접촉하여 감염이 되는 사례가 드물지 않다 (박고은, 2020, p381). 특히 옴 진드기(*sarcoptes scabiei* var. *hominis*)에 의해 매개되는 피부 감염증인 ‘옴’의 경우, 간병노동자나 가족 간 전파 혹은 성 접촉 등 지속적인 직접 접촉으로 전파되며, 드물게 옷감, 문고리, 침구, 가구 등의 매개물을 통해 전파된다. 첫 감염인 경우 2~6주의 잠복기를 가지며 감염자는 증상이 없더라도 잠복기 동안 옴을 퍼트릴 수 있고 전염성이 강하다. 국내 옴 환자는 50대 이상의 연령군에서 매년 늘어나고 있으며, 특히 요양시설 등 집단 시설의 고령 환자와 이들의 접촉자에서 증가추세가 뚜렷하다. 요양시설에서 환자와 직접접촉이 잦은 요양보호사는 옴 감염에 쉽게 노출될 수밖에 없는 상황이다.<sup>40)</sup>

40) 김상기. (2018. 10. 21.). 매년 요양시설 종사자 수천명 ‘옴’으로 진료받아. 라포르시안.(<http://www.rapportian.com/news/articleView.html?idxno=113553>) - “장기 요양시설에서 노인들을 돌보는 요양보호사 가운데 해마다 수천 명이 피부 전염병인 옴 증상으로 진료를 받고 있는 것으로 나타났다

② 장애인활동지원사

장애인을 돌보는 과정에서 근골격계 질환 발병이 흔하고(68.4%) (송한수·이현승, 2012), 스트레스 고위험군도 26%나 되는 것으로 (강희태, 2012) 나타나는 등 (신준옥, 2017 재인용), 돌봄 과정의 물리적 노동에 의한 근골격계 질환이 주를 이룬다.

③ 보육교사

보육교사에게서 흔한 상병 유형은 염좌·인열(36%), 골절(30%), 타박상·열상·절단(18%) 등이다 (박찬임, 2013, p210). 돌봄 대상자인 어린이들과 실내외 활동을 하거나 활동을 준비하는 과정에서 비교적 단순한 사고성 재해가 주를 이룬다. 보육교사의 경우 돌봄 노동 직종 중 비교적 젊은 연령대이기 때문에, 신체적 부담으로 인한 근골격계 질환이 누적·확대됨에도 불구하고 이를 대수롭지 않게 여길 수 있다.

④ 간병노동자

간병노동자에게 흔한 상병 유형은 염좌·인열(35.7%), 골절38.5%, 타박상·열상·절단(8.5%), 근골격계 질환(9.4%) 등이며, 산재 승인율은 사고와 질병이 각각 88.9%와 41.3%(2012년 기준) 수준이다 (박찬임, 2013, p280-82).

# 근골격계 질환: 간병노동자는 과도한 힘을 사용해야 하는 경우가 있어서 근골격계 증상을 많이 경험한다. 예를 들어 환자를 이동시키기 위해 직접 안거나 부축하는 경우 요추 부위에 많은 부담이 된다. 종사자들 대부분이 중고령 여성이기 때문에 이는 더욱 문제가 된다 (박찬임, 2013, p240) (글상자 10).

---

으며, 정확한 감염경로는 물론, 확진 판정을 받은 보호사가 얼마나 되고, 제대로 치료는 받았는지조차 파악하지 못하고 있다.”



글상자 10 간병노동자 이야기3 (초점집단면접)

간병노동자 B : 환자가 폭행을 해서 가령 치매 환자가 때렸다. 하면 뼈가 부러질 정도는 아니지만, 그냥 그런 거까지 간병사들은 참고, 뭐 사다 바르고 약먹고 하면서 참고 일하는 거예요.. 직업병이라는 게 사실 미끄러져서 넘어지는 것도 있을 수는 있지만 그런 것 보다는 주로 어깨가 아프고, 허리가 아프고, 케어하다보면 같은 근육을 많이 쓰잖아요. 그렇기 때문에 계속 쓰다보면 중환자를 만나면 똑같이 그 자세를 많이 써야 하잖아요. 그러니까 환자를 케어하다보면 어깨가 많이 아프다던가, 허리가 아프다던가, 다리가 아프다던가 이래도 그냥 참고 하는거예요 그냥 했어요. 지금까지 그냥. 많이 아프면 진통제 먹으면서 파스 사다 붙이면서 그렇게 하고 있어요. 간병사들은. 우리한테는 혜택이 없으니까. 무릎 그 힘을 체위 변경해주면 내 힘이 다 들어가야 하잖아요. 무릎에 힘을 반복해서 주기 때문에 무릎이 아프고 나가는 거예요. 허리가 가장 그렇고(심각하고), 팔목(손목), 어깨, 무릎..(중략)..어깨가 마음대로 손을 돌려 쓸 수가 없고, 어깨가 아프니까.

# 장시간 노동: 물리적 업무강도 뿐만 아니라 휴게시간이 정해져 있지 않은 24시간 노동을 일주일 내내 제공한다는 것 역시 유해한 요소 중 하나이다. 밤에도 간병 서비스를 제공해야 하기에, 제대로 된 수면과 수면시간을 확보하는 것이 어렵다. 휴일도 주로 토요일 오후 1시부터 다음날인 일요일 오후 1시까지 복귀하는 방식으로 활용하며, 환자 보호자의 일정에 맞추어 불완전한 휴일을 보내는 등 노동의 재생산이 불가능한 상황이다 (글상자 11).

글상자 11 간병노동자 이야기 4 (초점집단면접)

간병노동자 A : 밤중에 자다가 간병사가 환자 잘 때 잠깐 잤는데, 환자가 잘 때 환자가 미안하니까 혼자 내려가다가 깨져서 골반 깨지고 다치면 간병사를 24시간 고용했기 때문에 니 책임이라는 거야. 근데 간병사가 없는 곳은 병원, 간호사 책임인거예요. 그런 불합리한 일을 우리는 당하고 있어서 책임배상보험이라도 들어서 하고 싶은거죠. 그렇게 안하면 병원에서 인정을 안하니까. 그러니까 산재, 고용보험을 들어서 우리가 할 수 있는 조건을 우리는 정책적으로 그런 게 필요하다는 거죠.

간병노동자 B : 주로 토요일에 갔다가 일요일에 오는 걸로 하거든요. 다 가정주부들이잖아요. 집에 자녀도 있으니 주말엔 자녀랑 얼굴이라도 보고 밥이라도 해주고 오려고 토·일 쉬는 걸로 했었어요. 근데 요즘에 주로 그렇게는 하지만 자기들 편의대로 수요일에 갔다가 목요일에 와라 이런 사람도 있고 그러더라고요. 그런데 보통은 토요일에 갔다가 일요일에 오는 걸로...(중략).. 환자 다 해드릴거 해주고, 주로 점심 먹고 집에 갔다가 다음날 같은 시간에 들어오는 거예요. (토요일) 1시에 나갔으면 (일요일) 1시까지. (Q. 온전한 휴일이 없네요 사실?) 없죠 엄마들은 집에가면 집에간대로. 온전한 휴일이 어디가 있겠어요.

# 감염 및 정서적 소진: 간병노동자는 주사 바늘에 찔리거나 병원체에 감염될 위험에 노출된다. 또한 서비스 수혜자뿐 아니라 그 가족으로부터의 언어적, 신체적 폭력에 노출되는 경향도 있다. 간병서비스는 돌봄 노동에 수반되는 감정노동(emotional labor)의 대표적 일자리라고 할 수 있다. 간병서비스 종사자는 환자와 대면적 상호작용을 하면서 돌봄을 제공하기 때문에 서비스 수혜자의 상태에 맞춰 자신의 실제 감정을 억제하고 조절해야 한다. 감정조절은 간병서비스 노동과정의 핵심 요인 가운데 하나라고 할 수 있으며, 이로 인한 정서적 소진이나 감정부조화 문제 역시 간병노동자에게 흔히 발생하는 직업적 위험 요인이라 할 수 있다 (박찬임, 2013, p239).

### ⑤ 가사도우미

가사도우미의 산업재해나 건강에 대한 통계, 연구결과는 찾아보기 어렵다. 다만 2015년 「비공식부문 가사노동자 인권상황 실태조사」에서 가사도우미, 간병노동자, 육아도우미를 포함한 돌봄 노동자의 55~77%에 이르는 노동자가 근골격계 증상을 경험하고 있다는 결과가 보고된 적이 있다. 가사도우미의 경우, 세제 사용과 관련한 각종 건강문제를 경험하는 이들이 많았고, 이를 예방하기 위한 대체제 사용과 사용기준에 대한 논의가 필요하다는 지적이 있었다 (오은진, 2015, p96).

이 연구에서는 가사 서비스 종사자들에 대한 초점집단면담도 이루어졌는데, 무릎이나 손목이 아파서 검사와 치료를 받는 데 1년에 100-200만원을 지출했다는 이들이 있었다. “고객이 원하면 해줘야 해요. 제가 반포 34평 아파트를 1년 넘게 했는데, 유리를 다 닦으라는 거예요. 내가 팔이 그 때 다 고장난 것 같아요. 큰 집에 유리가 얼마나 많아요? 그걸 다 닦은 거예요.” (가사. 안00) “무릎이 조금 안 좋은데 이사 간 집에 대청소 하면서 커튼 위, 샷시 문 위 닦으면서 올라갔다 내려갔다 하니깐 그게 무리가 가서 관절에 무리가 가서...” (가사. 박00) 이렇게 무리한 노동은 근골격계 질환으로 이어졌다 (오은진, 2015, p129).

‘돌봄 노동자’가 노동환경에서 맞닥뜨리는 산업재해는 보장의 ‘사각’지대라고 칭하기에 어폐가 있어 보일만큼 광범위하다. 돌봄 노동자의 다수는 중고령층 여성이며, 이들의 열악한 노동환경과 높은 노동 강도는 건강과 안전을 심각하게 위협하고 있다.

### 3.2.3. 돌봄 노동자의 산재보험 적용 문제

앞서 살펴본 바와 같이 돌봄 노동에는 여러 가지 법적·사회적·환경적 문제가 얽혀있으며, 이는 산업재해와 산재보상에서도 마찬가지이다. 우선 ① 근로기준법상 근로자성 불인정에 따른 산재보험 비적용이라는 구조적 문제가 있으며, ② 산재보험 적용 대상이라 해도 취약한 고용조건 때문에 산업재해 보상 신청이 어렵다는 점, ③ 산재보상을 청구해도 산재를 입증하기 어렵다는 점 등이 문제가 된다.

### 3.2.3.1. 산재보험 적용 ‘자격’의 문제: 근로자성

산재보험법은 근로기준법에 따른 근로자, 그리고 특례에 의해 중·소기업 사업주, 특수형태근로종사자에게 산재보험을 적용한다.<sup>41)</sup> 산재보험의 적용범위가 제한적이라는 비판은 오래 전부터 계속 제기되어왔다. 2018년 상시 근로자 1인 이상 산재보험 당연 적용, 특수형태근로종사자 직종 확대 등 적용범위가 확대되었으나, 여전히 간병노동자나 가사도우미는 사각지대에 놓여 있다. 이들은 근로기준법상 근로자로 인정받지 못하기에 산재보험법상 근로자에 해당하지 않고, 특수형태근로종사자로 인정받지도 못하므로 산재보험의 완벽한 사각지대에 놓이게 된다.

# 근로기준법상 근로자: 근로기준법 제2조제1항제1목에서 "근로자"란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 지칭한다. 대법원 판례에서는 좀 더 구체적인 판단을 위해 아래와 같이 판시한 바 있다. “근로기준법상의 근로자에 해당하는지 여부는 계약의 형식이 고용계약인지 도급계약인지보다 그 실질에 있어 근로자가 사업 또는 사업장에 임금을 목적으로 종속적인 관계에서 사용자에게 근로를 제공하였는지 여부에 따라 판단하여야 한다. 여기에서 종속적인 관계가 있는지 여부는 업무 내용을 사용자가 정하고 취업규칙 또는 복무(인사) 규정 등의 적용을 받으며 업무 수행 과정에서 사용자가 상당한 지휘·감독을 하는지, 사용자가 근무시간과 근무 장소를 지정하고 근로자가 이에 구속을 당하는지, 노무 제공자가 스스로 비품·원자재나 작업 도구 등을 소유하거나 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 독립하여 자신의 계산으로 사업을 영위할 수 있는지, 노무 제공을 통한 이윤의 창출과 손실의 초래 등 위험을 스스로 안고 있는지, 보수의 성격이 근로 자체의 대상적 성격인지, 기본급이나 고정급이 정하여졌는지 및 근로소득세의 원천징수 여부 등 보수에 관한 사항, 근로 제공 관계의 계속성

41) 「산업재해보상보험법」 제5조, 동법 제6조, 동법 제124조, 동법 제125조

과 사용자에 대한 전속성의 유무와 그 정도, 사회보장제도에 관한 법령에서 근로자로서 지위를 인정받는지 등의 경제적·사회적 여러 조건을 종합하여 판단하여야 한다” (대법원 2006. 12. 7. 선고 2004다29736 판결 등 참조).

# 특수형태근로종사자: 산재보험이 적용되는 특수형태근로종사자의 범위는 산재보험법 시행령 제125조42)에서 정하고 있다. 이는 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활하며, 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니하는 경우 산재보험의 적용을 받는 사업장에서 일하는 것으로 본다. 다만 산재보험법 제125조 제4항에서 특수형태근로종사자가 이 법의 적용을 받지 않을 경우에는 근로복지공단에 산재보험법 적용제외를 신청할 수 있도록 규정하고 있다. 산재보험료의 경우 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률(이하 고용산재보험료징수법) 제49조의3 제2항에 따라 사업주와 특수형태근로종사자가 50%씩 부담해야 한다. 고용산재보험료징수법 제49조의3제2항에서 사용종속관계에 따라 사업주가 전부 부담하는 업종을 대통령령

42) 「산업재해보상보험법 시행령」 제125조

1. 보험을 모집하는 사람으로서 보험업법에 따른 보험설계사, 우체국 예금보험에 관한 법률에 따른 우체국 보험의 모집을 전업으로 하는 사람
2. 건설기계관리법에 따라 등록된 건설기계를 직접 운전하는 사람
3. 한국표준직업분류표의 세세분류에 따른 학습지 방문강사, 교육 교구 방문강사 등 회원의 가정 등을 직접 방문하여 아동이나 학생 등을 가르치는 사람.
4. 체육시설의 설치이용에 관한 법률에 따라 직장체육시설로 설치된 골프장 또는 체육시설업의 등록을 한 골프장에서 골프경기를 보조하는 골프장 캐디
5. 한국표준직업분류표의 세분류에 따른 택배원인 사람으로서 택배사업(소화물을 집화·수송 과정을 거쳐 배송하는 사업을 말한다)에서 집화 또는 배송 업무를 하는 사람
6. 한국표준직업분류표의 세분류에 따른 택배원인 사람으로서 주로 하나의 퀵서비스업자로부터 업무를 의뢰 받아 배송업무를 하는 사람
7. 대부업 등의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률에 따른 대출모집인
8. 여신전문금융업법에 따른 신용카드회원 모집인
9. 주로 하나의 대리운전업자(자동차 이용자의 요청에 따라 목적지까지 유상으로 그 자동차를 운전하는 사업의 사업주를 말한다)로부터 업무를 의뢰받아 대리운전 업무를 하는 사람
10. 방문판매원 또는 후원방문판매원으로서 상시적으로 방문판매업무를 하는 사람
11. 한국표준직업분류표의 세세분류에 따른 대여 제품 방문점검원
12. 한국표준직업분류표의 세분류에 따른 가전제품 설치 및 수리원으로서 가전제품을 배송, 설치 및 시운전하여 작동상태를 확인하는 사람
13. 화물자동차 운수사업법에 따른 화물차주로서 다음에 해당하는 사람
  - 가. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 「화물자동차 운수사업법」 제5조의4제2항에 따른 안전운임이 적용되는 수출입 컨테이너를 운송하는 사람
  - 나. 「자동차관리법」 제3조에 따른 특수자동차로 「화물자동차 운수사업법」 제5조의4제2항에 따른 안전운임이 적용되는 시멘트를 운송하는 사람
  - 다. 「자동차관리법」 제2조제1호 본문에 따른 피견인자동차 또는 「자동차관리법」 제3조에 따른 일반형 화물자동차로 「화물자동차 운수사업법 시행령」 제4조의7제1항에 따른 안전운송원가가 적용되는 철강재를 운송하는 사람
  - 라. 「자동차관리법」 제3조에 따른 일반형 화물자동차 또는 특수용도형 화물자동차로 「물류정책기본법」 제29조제1항에 따른 위험물질을 운송하는 사람

으로 정하도록 되어있으나, 시행령이 규정되지 않아 실질적 효력은 없으며, 「산재보험법」 제125조제4항 단서에서도 사업주가 보험료를 전액 부담하는 특수형태근로종사자의 경우 적용제외를 신청할 수 없다.

간병노동자들에게 가장 보편적인 고용관계는 알선업체에 회원으로 등록하여 월 회비를 내거나 일당의 10%를 중개수수료로 지불하며, 업체와 계약이 되어있는 병원, 환자, 보호자의 요청에 따라 일하는 것이다. 간병노동자는 개인사업자와 같이 환자 또는 보호자와 구두계약 후 일당 기준으로 일급 또는 주급으로 환자에게 직접 임금을 받는다 (윤애림, 2013). 이런 상황에서 병원, 알선업체, 환자와 보호자 모두 해당 간병노동자의 사용자가 아니면서 간병노동자에게 지휘명령을 할 수 있는 구조가 형성된다.

가사도우미의 경우 근로기준법에서 ‘가사사용인’이라고 따로 명시하여 근로기준법상 근로자가 아님으로 분명하게 규정하고 있다. 현행 「근로기준법」 제11조는 「근로기준법」의 적용 범위를 “상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 모든 사업 또는 사업장에 적용한다.”고 정하면서 상시 5명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장이라 할지라도 동거하는 친족만을 사용하는 사업 또는 사업장에는 「근로기준법」이 적용되지 않고, 또한 ‘가사(家事) 사용인’에게도 「근로기준법」을 적용하지 않는 것으로 정하고 있다.<sup>43)</sup> 그리고 이러한 적용 제외는 「근로기준법」만이 아니라 「근로자 퇴직급여보장법」<sup>44)</sup>, 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」<sup>45)</sup>, 「산업재해보상보험법」<sup>46)</sup>, 「고용보험법」<sup>47)</sup> 등에서도 별도의 규정을 두고 있다.

이렇듯 가사도우미를 법적용으로부터 제외시키는 이유가 근로자로 보지 않기 때문인지, 아니면 근로자이기는 하지만 입법정책상 노동보호 법제의 적용으로부터 제외하는 것인지 현행법상 분명하지 않다. 가사노동의 특성 때문에 국가의 감독이 미치기 어려워 「근로기준법」 등 노동법의 적용을 하지 않는다는 설명도 있다. 하지만 그보다는 근로자의 개념이 “직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자”이기 때문에 가사노동이 제공되는 가정을 “사업이나 사업장”으로 보기 어렵다는 점, 근로자와

43) 「근로기준법」 제11조제1항 단서

44) 「근로기준법」 제3조 단서 ‘가구 내 고용활동’

45) 「근로기준법」 제3조제1항의 시행령 위임규정에 따른 동법 시행령 제2조

46) 「근로기준법」 제6조 단서의 시행령 위임규정에 따른 동법 시행령 제2조제1항제4호 ‘가구 내 고용활동’

47) 「근로기준법」 제8조 단서의 시행령 위임규정에 따른 동법 시행령 제2조제1항제3호 ‘가구 내 고용활동’

사용자는 근로계약을 통해 노사관계를 형성하는데 가사 노동의 수요자인 개인을 ‘사용자’로 보기는 어렵다는 점 등이 고려된 결과로 보는 것이 더 합리적이다.<sup>48)</sup>

이와 관련하여 최근 법원에서 가사도우미와 유사한 노동형태인 아이돌보미<sup>49)</sup>와 간병노동자의 근로자성 여부를 판단한 사례가 있다. 법원은 이들을 「근로기준법」의 당연 적용제외 대상인 ‘가사사용인’인으로 판단하지 않고 「근로기준법」의 적용을 받는 근로자인지를 살폈다. 아이돌보미와 간병노동자의 근로자성이 인정될 수 있는 가능성을 확인했지만, 이는 「근로기준법」의 ‘가사사용인’이 아니기 때문에 가능한 것으로, ‘가사사용인’의 법적 지위에는 직접적 영향을 끼치지 못했다.<sup>50)</sup>

가사도우미의 노동법적 보호에 대한 논의가 없었던 것은 아니다. 2011년 6월 국제노동기구(ILO) 100차 총회에서 ‘가사노동자의 양질의 고용에 관한 협약’이 채택되면서 가사도우미 보호 필요성에 대한 논의가 본격화되었다. 이 협약에서는 가사도우미의 임금 등 근로조건을 정한 근로계약서 작성, 주 1일 이상 휴일 보장, 노동기본권 보장, 산업재해보상 등이 적용되어야 한다고 천명했다.<sup>51)</sup> 이러한 세계적 흐름에 따라 집중적 논의가 이루어지고 여러 차례 의원입법안과 정부입법안이 발의됐지만 20대국회까지 번번이 입법되지 못하였다.

### 3.2.3.2. 산재보상 절차와 환경적 요인

- 승인 불확실성으로 인한 산업재해보상보험 활용 선택의 어려움

48) 이화젠더법학 제11권 제3호(2019년 12월) 플랫폼과 가사노동자 : 노동법적 보호를 중심으로 261p  
 49) 아이돌보미는 아이돌봄 지원사업의 서비스 제공인력으로 아이돌보미 관련 근로조건 등은 아이돌봄지원법, 아이돌봄지원사업지침에 게시되어있다. 2020년 현재 종사하고 있는 인원은 2만 3천명이다. 사회서비스 바우처 사업으로 정부지원금을 수요자 지원방식으로 하며, 고용보험의 경우 월 근로시간이 60시간에 달하지 않는 경우 등에는 가입하지 않을 수 있으나, 산재보험에 100% 가입해야한다. 아이돌보미는 여성가족부에서 주관하는 ‘아이돌봄지원사업’ 종사자로 직접적인 사용자는 ‘건강가정 및 다문화가족지원센터’와 같은 서비스제공기관(시군구 당 1개)이다. 0세부터 만12세 이하까지의 아이를 돌보며 이용자가 서비스를 신청하면 서비스기관이 이용자와 아이돌보미를 연계해주는 방식으로 근무하며 이용자의 가정에 방문하여 아이를 대상으로 돌봄 제공한다. [관계부처 합동. (2020. 10. 6.). 코로나19 사회의 필수노동자 안전 및 보호 강화 대책. 브리핑 참고자료. 11쪽.] 및 [전국민주노동조합총연맹. (2020). [보도자료] 돌봄 노동자 코로나19 증언대회. (<http://nodong.org/statement/7768504>) 참조]  
 50) 광주지법 2018. 6. 22, 2016가합50308 판결에서 아이돌보미의 근로자성을 인정했으나 광주고법 2019. 6. 19, 2018나23307 판결에서 아이돌보미 근로자성 불인정 하였고, 대법원 2009. 3. 12, 2009도311 판결에서 간병노동자의 근로자성을 불인정하였다. 위 사건에서 근로자성이 불인정되었음에도 불구하고 해당 판례 모두 유의미하게 살펴보아야하는 이유는 이들을 근로기준법상 가사사용인으로 보아 근로자성을 부정하는 것이 아니라, 근로기준법상 근로자성 판단법리에 따라 판단했다.  
 51) 변재현(2020.10.18.) 가사노동자 법적보호 더 미뤄선 안 된다. 서울경제. (<https://www.sedaily.com/NewsView/1Z96HD8ZKE>)

산재 신청을 위한 시간을 내기 어렵거나 승인이 된다고 해도 충분한 회복시간을 보장받지 못하는 문제점이 있다. 이는 산재 신청 과정이 복잡하고, 특히 직업성 질환의 경우 절차가 길어져 승인 여부 자체가 불투명하다는 것과 연관된다. 명백한 업무상 사고인 경우에도 행정적 처리에 시간이 걸리는데, 업무상 질병의 경우 최초 승인되거나 불승인 판정을 받는 데에만 6개월 이상의 기간이 걸리는 경우가 흔하기 때문이다. 돌봄 노동자의 다수는 저소득 노동자들이기 때문에, 산재 승인의 ‘불확실성’은 산재 신청을 어렵게 만드는 중요한 요소일 수밖에 없다. 산재 승인을 통해 ‘치료비’와 ‘휴업수당’을 보장받아야 재해노동자의 회복이 가능한데, 승인이 확실하지 않은 상황에서 생활고의 부담을 무릅쓰고 산재 보상 신청과 휴가나 휴직을 하는 것은 매우 어려운 일이다. 산재보상 신청 후에도 근로를 지속하는 경우에는 승인이 되더라도 치료비만 보상받을 뿐 휴업수당을 받지 못하므로 실효성이 떨어진다. 상황이 이러하다보니 민간실비보험 같은 직관적인 보상보험을 선호하는 경향이 생긴다.

● 고용불안정에 따른 산재보험 접근성 저하

재가 요양보호사의 경우 이용자가 사망하거나 병원, 요양시설로 입원, 입소하면 일자리를 잃게 된다. 또한 이용자는 서비스가 마음에 안 든다는 이유만으로 요양보호사를 쉽게 변경할 수 있다. 이러한 고용불안정은 산업재해 보상 신청을 어렵게 만든다.

보육교사의 경우 대체인력이 없어서 병가를 내지 못하거나, 시설장이 업무상 재해로 인정하지 않거나, 평가나 민간위탁 사업자 지정 시의 불이익을 걱정하여 안전공제회<sup>52)</sup>나 산

52) 「영유아 생명·신체 담보」는 당연가입, ‘보육교직원 상해’ 가입은 선택사항이다 (어린이집안전공제회 홈페이지 참조 <https://www.csia.or.kr/>). 후자는 산업재해보상보험과 보상 범위가 겹치는 부분이 있어 업무상 재해에 대한 정상적인 산재 처리에도 영향을 미칠 것으로 보인다.

공제상품	보상범위
영유아 생명·신체 피해	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육 활동 중 우연한 사고로 보육교직원 등이 제3자의 생명이나 신체 상해, 재산상 손해를 입혀 법률상 책임을 부담하게 되는 경우 보상</li> <li>※ 1인당 5억원, 1사고당 30억원</li> <li>· 보육아동의 치료비(100%), 돌연사증후군(4천만원*), 음식물배상책임, 형사소송지원금(5백만원 한도) * 돌연사증후군특약 가입시 1억원 지급</li> </ul>
보육교직원 상해	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육 활동 또는 보육 외 활동 중 발생한 상해사고로 인하여 보육교직원이 입은 신체 상해에 대한 피해를 보상</li> <li>※ 보육활동 중 1억5천만원, 보육 외 활동 중: 3천만원 이내에서 사망·장해 손해 보장, 치료비의 90%(2천만원 한도) 보장</li> </ul>
화재	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 화재사고로 인한 건물집기에 대한 손해에 대해 가입범위 내 보상</li> </ul>

업재해 신청을 차단하는 경우도 있다. 보육교사 입장에서조차 시간적 여유가 없어 산재처리를 원하지 않는 경우도 있고, 산재처리를 요구할 경우 채용 기피 대상인 블랙리스트에 올라갈 것을 염려해 개인적인 차원에서 해결하기도 한다 (박찬임 등, 2013, p.236-37).

● 노동자의 역량 취약성

돌봄 노동자 중에는 중고령 종사자가 많은 만큼, 산재보험에 대한 정보접근성에서도 불리함이 있다. 산재보험을 청구하려면 사업주의 허가나 날인이 필요하다는 잘못된 지식을 가지고 있거나, 업무상 질병 또는 사고를 입증하는 과정에서 전문지식의 부족으로 신청을 하지 못하거나 승인을 받지 못할 수 있다.

노조로 대표되는 조직력의 부재도 산재적용을 어렵게 만드는 요소이다 (이정화, 2019). 대기업 종사자나 상용직 종사자 같이 노조의 조직력에 의해서 보호를 받거나 안정적인 고용조건을 점하는 노동자일수록 재해가 발생했을 때 업무상 재해로 승인받을 개연성이 높다. 노조의 조직력과 그로 인해서 생겨나는 노동자 보호 중심의 조직문화는 재해 발생 시의 신고를 돕고 노동자로 하여금 관련 정보 습득을 쉽게 만들어준다.<sup>53)</sup>

● 산재 승인의 어려움

현행 산재보험 체계는 업무상 재해에 대한 인정 기준이 엄격하기 때문에, 물리적 유해 인자에 직접 노출되어 발생하는 사고성 재해가 아닌 직업성 질환, 정신질환 등은 산재로 인정받는 비율이 낮다 (이정화, 2019).

근골격계 질환의 경우 나이를 문제 삼으며 퇴행성 질환으로 간주하는 경향도 두드러진다. 요양보호사 중 근골격계 질환 증상 호소자는 98.1%나 되는 것으로 나타났는데, 특히 시설 종사 요양보호사의 증상 호소율이 재가요양보호사보다 높았다. 이는 한 번에 한두명의 돌봄 대상자에게 서비스를 제공하는 재가요양보호사와 달리, 시설 요양보호사는 1인당 평균 8.28명의 환자에게 돌봄을 제공해야 하는 상황과 관련 있다. 하지만 근로복지공단은 요양보호사들이 겪는 근골격계 질환을 업무에서 기인한 것이 아니라 나이가 들어가면서 생기는 퇴행성 질환으로 보는 경우가 많다. 요양보호사는 50~60대 여성이 대부분을 차지하고, 근골격계 질환 발병 이전의 근무 기간이 5년 이상으로 길기는 매우 어렵기 때문이

53) 이정화. (2019). 산재근로자의 직업복지 성과와 젠더 특성에 관한 종단 연구. 229쪽~231쪽



다 (최다솜, 2019). 이에 대한 이의제기에 따른 서울행정법원 판례<sup>54)</sup> 역시 ‘격무를 수행하였던 사정은 엿보이나’, ‘흔히 발생하는 질병’, ‘기왕력’을 들어 업무상 재해임을 부정하고 있다. 반대로 보육교사들은 나이가 젊고 직력이 짧다는 이유로 근골격계 질환이 인정되지 않는 경향이 있다. 6개월 미만 근속자에서 요양 불승인 비중이 높다 (박찬임 등, 2013, p211).

### 3.2.3.3. 산재보험 개선의 주요 요구안

돌봄 노동자와 관련한 산재보험 개선 요구는 몇 가지로 수렴된다. 첫째, 근로자성 인정 이든 산재보험법 상의 특례규정이든 일단 적용 범위가 확대되어야 한다는 것, 둘째, 이들의 불안정한 고용조건과 젠더, 연령 특성의 취약성을 고려하여 산재보험에 대한 접근성이 강화되어야 한다는 점이 그것이다. 또한 보다 근본적으로는 전통적인 산업재해와 다른 특성을 갖는 이들의 건강문제를 미리 예방할 수 있는 노동안전보건체계의 구축도 중요한 과제이다.

#### ● 근로자성과 산재보험 가입 범위 확대

##### ① 근로기준법상 ‘가사사용인 배제’ 삭제

돌봄 노동자의 근로자성 인정 문제는 누가 사업주인가에 대한 논의를 필요로 한다. 고용구조를 단순화하여 사업주를 명확히 하면 좋겠지만 간병노동자와 가사도우미의 경우 대부분 알선업체의 중개에 따라 서비스를 제공하기 때문에 ‘사용자 특정’의 문제가 쉽지 않다. 그러나 가사도우미의 경우 알선업체를 통해 투입되었다 해도 최종적으로 특정 장소에서 특정인의 지휘감독을 대부분 짧지 않은 기간 동안 받는 만큼 노동종속관계는 비교적 자명해 보인다. 알선업체를 통해 병원에서 환자를 간병하는 간병노동자가 환자와 그 가

54) 서울행정법원 2014. 9. 25 선고 2013구단25842 판결. - 격무를 수행하였던 사정은 엿보이나, 제출된 증거만으로는 이 사건 상병이 업무로 비로소 발병하였거나 기존 질환의 자연경과적 진행속도를 초과한 급격한 악화임을 인정하기에는 부족하고, 달리 그와 같이 볼 증거가 없다고 판단하였다. 그 근거로 의학적으로 이 사건 상병은 흔히 발생할 수 있는 질병이고 원고가 이 요양원 근무 이전부터 물리치료를 받는 등 허리 질환을 가지고 있었으며, 기왕력에 비추어 개인적 소인이 발병에 관여하였을 가능성이 충분하다는 점, 감정원은 이 사건 상병이 만성적 외부 자극에 의한 직업병이라고 하면서도 결과적으로 원고의 작업종사기간, 작업 정도 및 나이 등을 참작할 때 업무관련성 인정기준에는 미흡하다는 부정적 소견을 제시하고 있다는 점, 같은 직종 종사자들의 통상 업무시간 및 내용과 비교하여 원고의 업무가 특별히 허리에 과중한 부담을 준다거나 이 사건 상병과 상당인과관계에 있음을 추단케 할 만한 정도라고 보기는 어렵다는 점을 들었다.

족, 병원 의료진, 알선업체 등 2중, 3중의 지휘감독을 받는 것과는 다른 지점이다. 어찌 되었든 근로기준법상 ‘가사사용인 배제’의 위헌 여부에 대한 판단이 필요하다.

② 산업재해보상보험법상 근로자 인정 범위 확대를 통한 적용

산재보험 가입 근거를 근로기준법과 분리하여 ‘일하는 사람’으로 확대함으로써 ‘근로자성’과 ‘사용자 특정’의 제약으로부터 벗어날 수 있다. 산재보험법에서 ‘근로자’를 ‘보험가입자’로 개정하는 것 또한 산재보험법의 입법취지를 실현할 수 있는 방안이다 (박찬임 등, 2018, p156).

③ 특수형태근로종사자 범위 확대를 통한 산재보험 가입 대상자 포섭

특수형태근로종사자의 경우 산재보험 당연 가입 대상자이지만 이후 산재보험 적용제외 신청을 할 수 있고, 산재보험료도 사업주와 절반씩 부담한다는 제한점이 있다. 그러나 간병노동자의 경우 그동안 아예 산재보험의 사각지대에 놓여 있었다는 점에서 우선 특수형태근로종사자 범위에 포함시키는 것이 대안이 될 수 있다. 정부의 ‘코로나19 사회의 필수노동자 안전 및 보호 강화 대책’(2020) 또한 간병인을 산재보험 적용 대상에 추가 가능한 특고 직종의 사례로 언급한 바 있다.

● 산재보상 접근성 강화 방안

돌봄 노동 뿐 아니라 모든 직종에서 산재보험 접근성에 대한 지적이 이어지고 있다. 근로복지공단(2019)<sup>55)</sup> 또한 온라인 산재 신청 확대 등 산재 신청 채널 다양화, 의료기관의 산재 신청 대행 활용 강화, 현장 조사 등 재해조사의 전문성과 공정성 강화, 업무상질병판정위원회 운영 개선 등을 지속적으로 수행해 나갈 예정이라고 밝혔다. 권동희(2019)는 접근성을 개선하는 방안으로, 주치의와 공단 자문 의사의 업무관련성 인정 시 당연 승인 결정, 특별 진찰에서 업무관련성이 인정되면 당연 승인 결정, 직업성 암 당연 인정 기준의 확대, 법령상 노동자의 권리 및 자료 요구권 등 명시, 서면조사에서 대면·현장조사 원칙 수립, 심의 판정기관 구성의 변화, 질병판정위원회에서 사업주 진술권 부여 중단, 위원회 심의 공개, 공단 및 전문 조사기관의 행정 서비스의 변화, 재활보상부 인력의 확충 및 전

55) 근로복지공단 산재보상국. (2019). 산재요양 처리기간 단축 등 업무상 질병 개선방안. <산재요양 처리기간 단축, 노동자 권리 보장, 공정한 업무처리를 위한 국회토론회 자료집>.

문화 등을 제안하였다 (김명희 등, 2020, p28).

한편 육아보육법 개정(제31조의2 4항)을 통해 현행 선택사항으로 되어 있는 보육교사 사고에 대한 보상처리 마련을 의무화할 경우, 시설장들이 공제회를 통해 보육교사의 재해를 처리함으로써 산재보험을 통한 재해 처리를 회피할 가능성이 높다. 이는 산재가 반복적으로 발생하는 작업장에 대한 안전점검과 개선 가능성을 가로막는다는 점에서 올바른 접근이 아니다. 업무와 관련된 재해는 산재 보험을 통해서 보상받을 수 있도록 해야 할 것이다. 다만 현재는 산재청구는 물론 보육교사의 사고에 대한 보상처리 자체가 미흡하기 때문에, 육아보육법 개정(제31조의2 4항)을 통해 보육교사의 사고로 인한 보상처리를 의무화하는 것도 단기적으로는 유용한 대책이 될 수 있을 것이다 (박찬임 등, 2013, p233).

● 고용조건을 개선을 통한 산업재해 예방

특정 직종이 산재보험의 보호에서 벗어나 있다면 이는 산재보험만이 아니라 사회적으로 다양한 취약성을 내포하고 있으며, 근로환경 또한 양호하지 않을 것임을 짐작할 수 있다. 산재가 발생했을 때의 보상도 중요하지만, 산재 발생 자체를 감소시킬 수 있도록 ‘불안전한 노동환경’을 개선하는 것도 필요하다.

① 산업안전보건법 이하 법령 등 제재규정 준수 시 인센티브 부여

독일의 경우 근골격계 질환 예방을 위해, 산재 예방활동을 평가하여 산재 보험료를 할인 혹은 보험료를 환급해주는 인센티브 제도인 예방요율제도를 채택하고 있다. 프랑스는 20인 이상 사업장과 20인 미만 사업장으로 나누어, 전자의 경우 안전조치 채택 여부에 따라 보험료를 할증하거나 할인해주고, 후자의 경우 예방협약체결제도로 예방조치와 시설투자에 필요한 경비 중 일부분을 보험공단에서 재정적으로 지원해준다. 과태료나 벌금 등의 처벌을 통해 의무 이행을 강제하는 것도 필요하지만, 재정적으로 취약하거나 산재예방 역량이 취약한 사업장에 독일과 프랑스처럼 의무이행을 제대로 할 수 있도록 보조금을 지원하거나 제대로 이행하는 기관에 인센티브를 부여하는 것도 고려해볼 수 있다 (최다솜, 2019).

② 시설 요양보호사에 대한 인력 기준 강화

요양시설에 입소한 노인일수록 건강과 기능 상태가 안 좋기 때문에 이들을 돌보는 시설

요양보호사의 업무 강도가 높을 것임은 충분히 짐작할 수 있다. 그럼에도 요양보호사 1명당 돌봐야 하는 입소자가 주간 평균 9.7명, 야간 평균 16.5명이라는 사실은 산재 발생에 큰 기여를 한다. 노인복지법 시행규칙 [별표 4]에 의하면 입소자 2.5명당 요양보호사 1명을 배치하도록 하고 있으나 이는 교대근무, 휴일, 휴가로 인한 인력 공백을 전혀 고려하지 않은 것이다. 교대근무, 휴일, 휴가 등을 고려하여 실제 근무에서 요양보호사 1명당 입소자 2.5명을 담당할 수 있도록 시행규칙을 바꾸거나, 이것이 복잡하다면 아예 기존 자체를 2.5명에서 1.5명 이하로 낮추는 방안이 제기되고 있다 (최다솜, 2019).

### ③ 간병서비스의 사회서비스화

돌봄 노동 직종 중 인정받지 못하던 근로자성이 인정된 예로 재가요양보호사 사례를 들 수 있다. 고용노동부는 요양보호사의 근로자성에 대해 개별·구체적으로 판단한다는 원칙 하에 특정사안에 대하여 2009년 5월까지 재가요양보호사의 근로자성을 부정하는 행정해석을 내린바 있다. 그러자 일부 재가 장기요양기관에서 사회보험, 근로기준법 등의 적용을 회피하기 위해 이러한 행정해석을 악용하는 사례가 나타났고, 노동부는 2009년 12월에 행정해석을 변경하여 요양보호사의 근로자성을 판단하는 지침<sup>56)</sup>을 시달렸다. 그럼에도 불구하고 재가 요양보호사를 개인사업자로 계약하는 등 이를 우회하는 행태가 여전히 지속되자 2018년 보건복지부 고시를 통해 “장기요양기관 종사자는 해당기관의 장과 문서에 의한 근로계약을 체결해야 한다고 명시”했다. 또한 노인장기요양보험법 시행규칙 제16조는 “노인장기요양 수급자는 장기요양기관과의 장기요양급여 계약을 통해 장기요양급여를 받게” 되어 있으므로 재가 요양보호사라 하더라도 수급자와 직접 개인적으로 계약을 맺을 수 없도록 했다.

재가요양보호사 직종의 경우 노인장기요양보험법에 따른 사업임을 근거로 근로자성 인정의 토대를 만들 수 있었다. 그럼에도 불구하고 근로자성에 대한 논의가 10여 년 동안 지속되었다는 점 역시 눈여겨보아야 한다. 가사도우미의 경우에는 아직 공공서비스 혹은 사회서비스 영역으로 포섭하기 어렵겠지만, 최소한 간병노동자에 대해서는 2020년 정부 역시 필수노동자<sup>57)</sup>로 인정한 만큼 사회서비스로 ‘제도화’하는 것이 가능해보인다. 이를 통해 근로기준법상 근로자로 인정하여 열악한 노동조건을 개선하고, 산재보험도 적용할 수 있을 것이다. 참고로 독일의 경우, 병원과 요양시설에서는 직원으로 채용된 사람만 요양

56) 요양보호사 근로자성 판단지침<근로기준법, ‘09.12>

57) 관계부처 합동. (2020. 10. 6.). 코로나19 사회의 필수노동자 안전 및 보호 강화 대책. 브리핑 참고자료.

업무에 종사할 수 있기 때문에 병원과 요양원에서 일하는 모든 간병인은 근로자로서 산재보험 당연가입대상자이다. 뿐만 아니라 전문자격증이 있으면서 주로 재가요양서비스를 담당하는 1인사업주 간병인은 독립자영업자로서 산재보험 당연가입이 적용되고, 주로 가족을 돌보는 비영리 목적의 가사간병인 또한 당연가입대상자이다. 비영리 목적의 가사간병인에 대해서는 산재보험료를 징수하지 않고 일반재원으로 운영하는 지방자치단체 산재보험금고에 가입하도록 되어 있다 (김상호, 2013).

현재 국내에서 간병노동자들은 대부분 중고령층으로 요양보호사 자격증을 보유하고 있음에도 불구하고 고령 탓에 요양시설 노동자로 진입하기 못하거나, 중국 동포 노동자인 경우가 대다수이다. 간병노동이 사회서비스로 제도화되었을 때 현재의 종사자들이 다시 제도권 밖으로 밀려날 가능성도 큰 만큼, 이들을 보호할 수 있는 보완장치도 함께 마련되어야 한다.

#### 3.2.4. 요약

돌봄 노동은 아주 오랜 시간 동안 우리 사회의 ‘그림자 노동’으로 기능해왔다. 이러한 관념은 여성의 노동시장 진출이 활발해진 현재까지도 고착화된 채 임금을 비롯한 각종 노동조건 차별을 용인하는 원인이 되고 있다. 특히 돌봄 노동 부문에는 중·고령층, 중국 동포, 경력단절 여성 등 노동시장 내에서 상대적으로 취약한 조건을 가진 이들이 많이 속해있다. 때문에 불합리한 노동조건에서도 쉽게 떠나지 못하고, 노동조건 개선을 위한 조직적 대응이나 연대도 어려운 것이 현실이다.

돌봄 노동 직종 안에서도 제도권 내부와 외부의 노동자가 구분된다. ‘청·장년층으로 이루어진 요양보호사와 보육교사 등’은 근로기준법상 근로자로서 근로계약관계를 통해 노동관계법이라는 제도권 안에서 노동을 제공한다. 하지만 대체인력 부족, 저임금, 열악한 노동조건이 문제가 되며, 이로 인해 산업재해 발생 후 적절한 회복과 업무 복귀가 어려운 실정이다. 반면 ‘간병노동자와 가사도우미 등의 직종’은 노동관계법의 경계 안쪽으로 진입하지 못한 채 제도권 바깥에서 노동을 제공하고 있다. 간병노동자는 알선업체를 통한 ‘자영업자’ 노동구조로 이미 시장이 고착화되어 있고, 가사도우미의 경우 「근로기준법」에서 적용 제외를 명백히 하고 있다.

이 연구에서는 전반적인 돌봄 노동의 산재보험 사각지대 실태와 더불어 간병인과 가사도우미 같이 제도권 밖에서 돌봄 노동을 제공하는 노동자들의 보호 방안을 중심에 두고

기존의 논거들을 살펴보았다. 이들 사각지대에 처한 돌봄 노동자의 산재적용을 확대하기 위한 방안으로 ① 근로기준법상 ‘가사사용인 배제’ 삭제, ② 산업재해보상보험법상 근로자 인정 범위 확대를 통한 산재가입 대상자 포섭, ③ 특수형태근로종사자 범위 확대를 통한 산재보험 가입 대상자 포섭을 제안할 수 있다. 제도적으로 배제되어 있던 돌봄 노동자들을 산재보험제도로 편입하는 것 뿐 아니라 기존 노동자들에게서 산재보상에 대한 접근성을 강화하고, 더불어 취약한 고용조건을 개선하는 통한 산재를 예방하는 것도 중요한 과제라 할 수 있다.

특히 간병노동자의 경우, 「산재보험법」상 특수형태근로종사자로의 지정 논의가 있었지만 지정에 실패한 바 있고, 가사도우미의 경우에도 국회에서 여러 차례 입법안이 발의되었으나 입법되지 못했다. 21대 국회 역시 정부입법안으로 ‘가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률안’이 제출된 상태이다. 돌봄 노동자 보호에 대한 문제제기는 지속적으로 이루어지고 있지만, 돌봄 노동이 ‘그림자 노동’임을 인정이라도 하듯 현실에서 개선은 변변히 좌절되고 있다. 코로나19 팬데믹을 계기로 정부는 ‘돌봄 노동자’가 사회의 필수노동자임을 천명한 바 있다. 돌봄 노동자의 노동권 보장 뿐 아니라 사회적 필수 노동인 돌봄 노동의 질적 저하를 막기 위해서라도 관련 정책의 도입을 더 이상 미뤄서는 안 될 것이다.

### 3.3. 사례3: 농업 노동자

#### 3.3.1. 농업종사자의 고용특성

송정아 등(2016)의 연구에 의하면, 농업종사자의 고용 특성을 다음과 같이 요약할 수 있다. 우선 농업분야의 농업 노동력의 고용기간에 따라 상시고용과 임시고용으로 구분할 수 있는데 시설농가나 축산농가에서는 1년 내내 해야 할 일이 있기 때문에 일상적인 작업을 위해 외국인 노동자나 인근도시의 유휴인력을 상시 고용 형태로 활용한다. 반면 노동력 수요의 계절변동 폭이 큰 노지채소나 과수농가에서는 작업 피크기간 동안 단기로 일할 인력이 필요하기 때문에 1년 미만의 임시 고용을 선호한다. 품목이나 재배 과정에 따라 농업 고용의 수요가 다르기도 하다.

##### 3.3.1.1. 고용형태

- 상시고용

- ① 외국인 노동자

농업 부문에서 장기간에 걸친 안정적 고용을 요구하는 상시 노동자는 내국인 노동자로 충당하기 어려우며, 외국인 노동자가 상시 고용에 큰 부분을 차지하고 있다.

외국인 노동자가 필요한 농가나 농업법인 등은 고용허가제<sup>58)</sup>를 통해 외국인 상시 노동자를 합법적으로 고용할 수 있지만 농업에 할당된 인원이 수요에 비해 적다. 이에 따라 불법(미등록·비합법)으로 외국인 노동자를 고용하는 일이 벌어진다. 합법적인 절차를 통해 입국하였으나 ‘체류기간’을 초과한 경우, 입국 시 정해진 ‘체류자격’ 이외의 영역에서 종사하는 경우에 비합법(미등록) 노동자가 되는데, 농업분야에서 이들의 실질적 기여는 매우 크다. 최근에는 농축산업 분야에 종사하는 이주노동자의 착취와 인권침해가 문제되고 있다.<sup>59)</sup>

58) 고용허가제를 통해 입국한 외국인 노동자는 1~3년의 범위에서 상시 고용의 형태로 취업하게 되며, 당해 사업주에게 재고용되는 조건으로 최장 4년10개월간 취업할 수 있다.

59) 국제앰네스티 한국지부 보도자료. 농축산업 이주노동자 인권유린 끝내야. (2014. 10. 20.) 국제앰네스티 한국지부

## ② 인근도시 내국인

농업부문에서 단순한 농작업에 투입되는 내국인 여성의 임금은 외국인 노동자의 임금과 비슷한 수준으로 형성되어 있기 때문에 상시 근로의 형태로 이들을 고용할 수 있는 여지가 있다. 실제로 경기도 고양시 같은 수도권 화훼단지에서는 내국인 여성인력을 활용하고 있다. 그러나 대부분 파트타임 근무를 원하고 가사업무로 작업에 참여하지 못하는 날이 빈번하여 인력 공급이 안정적이지 않다 (최서리 등, 2013, p64).

### ● 임시고용

#### ① 전문작업단

김병률 등 (2010)은 개별적으로 팀을 구성하여 전국을 순회하며 노동력을 제공하는 노동자들을 ‘전문작업단’이라 지칭하며, 주산지의 농번기 농업 노동수요에 상응하여 이동하는 ‘계절 이동 농업노동자 집단’이라고 정의했다. 고랭지 배추, 양파, 대파 등 노지 채소나 특작 품목의 정식 또는 수확 작업을 위해 전문성을 갖춘 작업단이 전국을 순회하며 일하기도 하지만, 이동 범위가 인근 지역에 한정된 지역연고형 전문작업단도 있다.

지역연고형 전문인력팀은 적화, 적뢰, 적과 등 숙련기술이 필요한 과수 품목 농작업에 참여하는 경우가 많다. 농가와 직영반장의 작업팀은 오랜 기간 동안 다져진 신뢰를 바탕으로 해당 농가의 일을 우선적으로 맡아주는 식의, 어느 정도 독점적인 권리를 보장하기도 한다. 전국순회형 전문작업단과 달리 지역연고형 전문작업단의 작업자들은 자경 농사가 있어 상황에 따라 일을 나오지 못하는 경우도 있다. 따라서 반장이 전화 연락을 돌려서 다음날 일할 수 있는 인부를 파악하고, 직영 반장은 새벽부터 차량을 운행하여 근로가 가능한 인부들을 데리고 가서 작업을 한다.

전국순회형이든 지역연고형이든 전문작업단은 반장이 팀을 이루어 작업을 수탁한다. 따라서 인부들을 일터로 데리고 가고 다시 집으로 데려다 주는 일, 일터에서 농작업을 지시하고 인부들을 관리하는 일, 임금을 지급하는 일 등은 모두 반장이 담당한다. 전문작업단에 속한 내국인 노동자는 대체로 고령층이며, 비합법 외국인 노동자도 광범위하게 참여하고 있다.

#### ② 비전문인력

비전문 인력을 임시 고용 형태로 활용하는 경우에는 민간 인력용역업체, 인력시장 등을



통한 비공식적 고용이 가장 큰 비중을 차지한다. 주로 도농복합지역의 시내에서 농촌에 위치한 일터로 인력을 실어 나르는데, 도시의 여성 노인이 인력의 대부분을 차지한다. 반장이 일을 가르쳐서 보통 20~25명, 적은 경우 10~15명의 인부를 데리고 오지만, 이들은 농작업이 익숙지 않아 일타박이 심하고, 일이 고되면 다음 날 나오지 않는 경우도 있어 인력 공급이 안정적이지 않다. 농업 부문에서는 합법적 직업소개기관을 통한 공식적 인력 채용이 잘 이루어지지 않는다.

### ③ 외국인 계절노동자

법무부는 농번기의 극심한 인력난을 해소하기 위해 외국인 단기(1~5개월) 고용을 가능하게 해 달라는 농민과 지자체의 지속적인 요구를 반영하여, 2015년 10월부터 외국인 계절노동자제도 시범사업을 도입했다. 2015년 10월 26일부터 12월12일까지(48일간)충북 괴산군의 배추절임 농가 8곳에 외국인 계절노동자 19명(35~55세/남성 10명, 여성9명)이 배치되어 일했다.

2016년에는 괴산군 등 4개 지자체를 시범실시 기관으로 선정하여, 주로 이들 지자체와 자매결연을 맺고 있는 해외 지역에서 인력을 확보하거나, 보은군처럼 결혼 이민자 가정의 친척을 우선적으로 초청하는 방식으로 시범사업을 진행했다. 계절노동자 제도는 농촌의 인력난을 반영하여 그 수가 매년 증가하고 있으며, 2020년에는 46개 시군에 4,532명을 배정하였다.

외국인 계절노동자 제도에 대해서는 여전히 찬·반 논란이 크다. 아울러 제도 도입에 앞서 계절 근로에 대한 수요와 공급을 관리 할 수 있는 시스템을 구축해야 하고 노동자의 불법체류, 인권 침해, 내국인 실업과 저임금에 대한 대처방안을 마련해야 한다는 의견이 제기되고 있다.

#### 3.3.1.2. 종사자 규모와 인구학적 특성

통계청의 2019년 농림어업조사결과(통계청, 2020)에 따르면 농업종사자 규모와 인구학적 특성을 다음과 같이 요약할 수 있다.

2019년 12월 현재, 전국의 농가는 100만 7천 가구, 농가인구는 224만 5천 명으로 나타났다. 고령에 따른 농업 포기, 전업(轉業) 등으로 전년대비 농가 숫자는 1만 4천 가구

(-1.3%), 농업인구는 7만 명(-3.0%) 감소하였다. 농업인구 중 남자는 110만 명, 여자는 114만 5천 명으로 여자가 4만5천명 더 많았다 (표22).

표 22 농가 및 농가인구 (2015년~2019년, 농림어업조사)

(단위 : 천 가구, 천 명)

	2015	2016	2017	2018	2019
농 가	1,089	1,068	1,042	1,021	1,007
농가 비율 (%)*	5.7	5.5	5.3	5.1	5.0
농 가 인 구	2,569	2,496	2,422	2,315	2,245
남 자	1,265	1,222	1,184	1,130	1,100
여 자	1,305	1,275	1,238	1,185	1,145

아울러, 농촌진흥청에서 조사하는 농업인 손상 및 질병조사에 의하면 2016년 전체 농업인수는 1,913,546명으로 파악하였으며, 2017년은 1,862,682명으로 조사되었다 (표23).

표 23 농업인수 (2016~2017년, 농업인 손상 및 질병조사)

(단위 : 명)

	2016	2017
총계	1,913,546	1,862,682
남성	978,523	953,210
여성	935,023	909,472

연령별 농가인구는 70세 이상이 75만 3천 명(전체 농가인구의 33.5%)으로 가장 많았고, 60대 60만 7천 명, 50대 37만 9천 명 순이었다. 이는 2018년 대비 70세 이상(1.0%), 60대(0.3%)는 증가한 반면, 50대 이하 구간은 감소한 수치다. 농가의 고령인구(65세 이상) 비율은 46.6%로 전년대비 1.9%p 증가하였다 (표24).

표 24 연령별 농가인구(2015년~2019년)

(단위 : 명)

연도	계	30세 미만	30~39세	40~49세	50~59세	60~69세	70세 이상	65세 이상
2015	2,569,387	387,442	134,731	237,315	516,990	598,932	693,977	987,201
2016	2,496,406	355,351	121,717	207,256	487,370	616,781	707,929	1,006,166
2017	2,422,256	327,391	116,210	190,185	448,244	609,969	730,256	1,030,190
2018	2,314,982	284,452	105,711	165,787	408,859	605,239	744,933	1,034,718
2019	2,244,783	258,707	95,440	152,068	378,668	607,250	752,649	1,045,708

엄진영 등 (2019)의 연구에 의하면 농업부문 외국인 노동자는 2004년 고용허가제를 통해 입국이 시작된 이래, 그 수가 급증하고 있다. 2015년 10월 이후부터는 고용허가제와 더불어 계절노동자 제도를 통해서도 농업부문에 외국인 노동자가 입국하고 있다. 고용허가제와 계절노동자제를 통해 입국하는 외국인 노동자는 상용노동자(고용허가제, 1년 이상 근무), 임시노동자(계절노동자제, 최대 90일 근무)이다. 현재 농업부문에서 ‘합법적으로’ 외국인 노동자를 일용직으로 고용하는 것은 가능하지 않다.

고용허가제와 계절노동자제의 외국인 노동자 도입규모는 관계부처 협의를 통해 결정하는데, 농업부문의 인력부족과 내국인 수급가능성 여부 등을 고려하여 결정된다. 고용허가제를 통해 입국하는 외국인 노동자 중 농업부문이 10% 이상을 차지하고 있으며, 계절노동자제를 통한 외국인 노동자 규모도 커지고 있다 (표25, 표26).

표 25 고용허가제 농업부문 외국인 노동자(E-9) 규모

연도	2015	2016	2017	2018	2019
합계	51,019	57,950	56,000	58,000	56,000
농축산업	5,949	7,080	6,600+a	6,600+a	6,400+a
비중 (%)	11.7	11.7	12.2	11.4	11.4

표 26 고용허가제 농업부문 외국인 노동자(E-9) 체류 현황

연도	2014	2015	2016
합계	23,687	25,428	27,984
남성	16,335	17,261	18,676
여성	7,352	8,167	9,308

한국농촌경제연구원(2019) 농업종사자의 인구학적 특성과 관련하여 다음과 같은 문제점을 지적한 바 있다.

① 종사자의 심각한 고령화

2019년 농촌진흥청의 ‘2018년 농업인의 업무상 질병 및 손상조사’ 결과를 보면 농업인 수(2018년 기준) 1,862,682명중 70세 이상의 농업인은 650,850명으로 약 35%에 이르고, 60세 이상이 66%에 이를 만큼 고령화가 심각하다. 젊은 농업인이 절대적으로 부족하며, 이는 농업 부문에서 외국인의존도가 높은 원인이 되고 있다.

② 높은 외국인 의존도

농업 종사자는 상시 고용 측면에서 내국인보다 외국인 노동자가 큰 역할을 한다. 고용허가제 및 계절노동자제를 통해 합법적으로 고용할 수 있는 외국인의 할당량이 수요에 비해 적기 때문에 불법(비등록·비합법)으로 외국인을 고용하는 경우가 많다. 반면 노동환경이 열악하고 임금수준이 낮기 때문에 농업에 종사하려는 내국인은 많지 않다.

③ 계절적 수요에 따른 높은 임시직 비율

농업 부문 노동수요의 특수성은 농번기와 농한기라는 시기적 차이이다. 이로 인해 상시 고용보다는 임시고용을 하는 경우가 더 많다. 임시고용은 품목별 전문성, 작업에 대한 숙련도, 작업인력의 고정성에 따라 전문작업단과 비전문 인력으로 구분할 수 있으며, 지역에 따라 비합법 외국인 노동자를 많이 활용하기도 한다. 고용허가제는 상시고용을 전제로 하기 때문에 고용인력의 계절적 수요에 적합하지 않아 외국인 단기고용을 가능하게 하는 외국인 계절노동자 제도가 점차 확대되고 있다.

**3.3.2. 농업분야의 산업재해 현황**

농업분야의 산업재해는 단일한 창구에서 집계되고 있지 않다. 농업종사자에게 산재보험이 전면적으로 적용되고 있지 않기 때문이다. 농업분야의 자영농(근로자 아님) 비율이 높다는 점도 산업재해 현황을 정확하게 파악하기 어렵게 만드는 요인 중 하나이다.

농업분야의 산업재해현황은 크게 ① 산재보험이 적용되는 재해와 ② 산재보험이 적용

되지 않는 재해로 나눌 수 있다. 산재보험은 원칙적으로 근로기준법상 근로자를 사용하는 사업(사업장)을 적용범위로 하기 때문에 근로자가 아닌 자영농은 가입할 수 없으며, 법인 아닌 상시 근로자 5인 미만의 사업은 산재보험법 시행령 제2조 1항에 의거 적용되지 않는다. 따라서 산재보험의 적용범위가 아닌 대상의 산업재해 현황은 농촌진흥청에서 실시하는 ‘농업인의 업무상 질병 및 손상조사’를 참고하였다. 다만 해당 조사는 손상과 질병을 격년으로 파악한다는 한계점이 있다.

● 산업재해보상보험 통계에 의한 농업재해 규모<sup>60)</sup>

고용노동부에서 발표하는 산업재해현황분석에 의하면 농업은 산재율이 높은 업종에 속한다. 농업인 중 연간 재해자수는 2017년 555명이었고 최근에 소폭 증가하여 2019년 642명이 재해를 당했다. 산업재해 발생지표인 천인율을 보면 2019년 기준 농업의 경우 8.07%으로 광업, 어업, 임업, 건설업 다음으로 높다 (표27).

그러나 농림어업 산업의 산재보험 가입율은 2017년 기준 9.4%에 불과하기 때문에, 산재보험을 통해서 농업분야 전체의 재해발생현황을 파악하는 데 한계가 있다.

표 27 연도별 산업재해보상보험 통계에 의한 농업분야 재해통계

연도	노동자수	재해자수	사망자수	재해율 (/1백 명)	사망만인율 (/1만 명)
2019	79,482	642	9	0.81	1.13
2018	83,540	648	14	0.78	1.68
2017	76,033	555	6	0.73	0.79

● 농작업 재해 연간 사망자 현황<sup>61)</sup>

농작업 재해로 사망하는 농업인은 연간 최소 260명 이상으로 추정된다. 하지만 이는 농업인 재해보상을 담당하는 각 보험의 사망자 수치를 합산한 수치이다.<sup>62)</sup> 산재보험 가입률이 채 10%가 안 되고, 농업인 정책보험 중 농업인이 가장 많이 가입한 농업인 안전보험조차 2019년 기준 가입률이 약 65%에 불과하다는 점을 고려하면 연간 사망자는 300명을

60) 고용노동부. 산업재해현황분석(2017~2019)

61) 서삼석 더불어민주당 의원실

62) 중복가입에 따른 사망자 수가 중복되는 경우는 제외하여 산정하였다.

상회할 것으로 짐작 된다 (표28).

표 28 연도별 농작업 재해 사망자 현황

연도	농업인 안전보험	농기계종합보험	산재보험	사망 합계*
2017	280	7	6	290
2018	241	12	14	260
2019	244	17	9	262

\*사망 합계는 농업인 안전보험과 농기계종합보험 중복가입자를 제외하였음

● 농작업 재해실태조사를 통한 재해발생 현황

농업 재해통계는 자료가 부족하기 때문에 정확한 규모를 추정하기 어렵다. 농촌진흥청에서 ‘농업인 업무상 질병 및 손상조사’를 하고 있지만, 손상과 질병을 격년으로 조사하고 (백혜연 등, 2018), 전국 1만여 개의 표본 농가를 대상으로 조사를 하고 있기에 집단별 속성을 충분히 반영하기는 어려운 것으로 보인다 (표29).

표 29 농업종사자의 연도별 손상, 질병 발생률

(단위 : %, 년)

담보	2015	2016	2017	2018	2019
사망	1.31	0.49	0.07	0.16	0.11
손상	1.86	-	2.18	-	2.7
질병	-	5.1	-	4.8	

① 농업인의 업무상 질병

농촌진흥청(2019)에서 발표한 2018년 ‘농업인의 업무상 질병 및 손상 조사’ 결과를 보면 2017년 한 해 동안 업무상 질병자 수는 88,696명이었으며 유병률은 4.8%였다.

표 30 연도별 업무상 질병률

연도	업무상 질병(휴업1일 이상) 유병률(%)
2013년	5.2
2015년	5.1
2017년	4.8

# 성별, 연령별 유병률: 2017년 한 해 동안 휴업 1일 이상의 농업인의 농작업 관련 질병 유병률을 성별로 살펴보면, 남성 4.0%(37,991명), 여성 5.6%(50,706명)였다. 남성보다 여성에게 작업 관련 질병이 더 빈번히 발생하는 것으로 나타났다. 연령별로 살펴보면, 50세 미만의 농업인에서 1.0%, 50대 2.6%, 60대 5.1%, 70세 이상 7.1%로, 연령이 증가할수록 농작업 관련 질병의 유병률도 높아지는 것을 확인할 수 있다.

# 업무상 질병의 종류: 2017년 한 해 동안 농업인의 농작업관련 질병 가운데 근골격계 질환이 80.9%로 대부분을 차지하고 있으며, 순환기계 질환이 4.8%, 내분비계 질환 1.7%, 기타질환 2.3%의 순으로 나타났다.

# 업무상 질병의 유발 및 악화요인: 농작업과 관련하여 질병을 일으키거나 악화시킨 요인을 살펴보면 ‘장시간 근무’가 33.1%로 가장 높았으며, 다음으로 ‘반복적 동작’ 22.2%, ‘불편한 자세’ 12.5%, ‘과도한 힘 및 중량물 취급’ 11.4% 의 순서로 나타났다.

## ② 농업인의 업무상 손상

농촌진흥청(2019)에서 발표한 ‘2017년 업무상 질병 및 손상 조사’ 결과를 보면 2016년 업무상 손상자 수(휴업 1일 이상)는 41,678명이었고, 2015년 조사보다 3,248명이 늘어난 숫자였다 (표31).

표 31 연도별 업무상 손상자 수

연도	업무상 손상(휴업1일 이상)	
	손상자수	손상률(%)
2012년	64,948	3.0
2014년	38,430	1.9
2016년	41,678	2.2

# 성별, 연령별 손상률: 2016년 한해 동안 휴업 1일 이상의 업무상 손상률은 2.2%였으며, 성별로 보면 남성 2.7%, 여성 1.6%로 여성보다는 남성에서 농작업 관련 손상 경험이 많은 것으로 나타났다. 또한 농업인의 업무 상 손상률을 연령별로 살펴보면, 50세미만의 농업인에서 0.6%, 50대 1.9%, 60대 2.5%, 70세 이상 2.7%로, 연령이 증가할수록 농작업 관련 손상률도 증가하는 경향이 관찰되었다.

# 손상의 유형: ‘전도’가 전체 손상의 22.6%로 가장 많았으며, ‘농작업 관련 농기계 운

전사고' 21.5%, '신체반응' 14.5%, '추락' 12.5%, '충돌/접촉' 11.5%, '협착/감김' 5.9%, '낙하/비래' 4.0% 등의 순으로 나타났다.

# 손상의 결과: 손상으로 인해 나타난 건강문제는 '골절'이 35.0%로 가장 많았고, '근육/인대 파열' 13.4%, '허리/목 디스크 파열' 9.8%, '타박상/멍' 9.3%, '베임(열상/개방상)' 8.3%, '뺨/접질림(염좌)' 5.5%, '찢림' 3.3% 등의 순으로 나타났다.

### ● 농업인 재해의 성격과 특성

농업 인구가 감소하고 고령화되고 있지만, 전국적인 농경지 정리사업, 비닐하우스 보급, 새로운 농기계, 작업방법과 농약 등이 개발되면서 농업의 생산성은 오히려 높아지고 있다. 농업인 1인당 경지면적도 넓어지면서 2019년 농가호당 경지면적은 전년보다 0.5% 증가한 1.57ha로 추정되며, 농가인구 1인당 경지면적은 0.8% 증가한 67a로 전망된다. 이런 상황에서 농업의 노동강도는 오히려 높아졌고, 안전교육이 제대로 이루어지지 않은 상태에서 위험한 농기계를 사용하다가 발생한 사고가 사망사고의 주요 원인이 되고 있다. 또한 무분별한 농약을 살포와 관련하여 제초제와 살충제에 의한 농약중독 같은 다양한 건강장해가 발생하고 있다.

농업은 과수업이나 고추농사, 비닐하우스 작업 같이 불편한 작업자세로 반복적으로 일하기 때문에 직업성 근골격계 질환이 발병하기 쉽다. 특히 남성보다는 여성에게서 빈발하는데, 농업 부문의 근골격계 질환은 주로 불편한 작업자세와 반복 사용이 원인이다 보니 밭 작업을 주로 하는 여성의 유병률이 높은 것으로 보인다.

### 3.3.3. 농업분야 산재보상체계와 문제점

#### 3.3.3.1. 농업인 재해보상 보험 종류

2017년 한 해 동안 농업인의 보험가입 현황을 살펴보면, 건강보험이 74.4%, 민간보험 42.7%, 농업인안전보험 27.2%, 농기계종합보험 10.4%, 산업재해보험 4.1%, 농작업근로자 안전보험 3.4%로 나타났다(알기 쉬운 농업인의 업무상 질병, 2019). 만일 농업인에게 재해가 발생하면 이들 보험 제도의 가능한 범위 내에서 부분적으로 보장을 받고 있다.



● 산재보험

산재보험의 적용대상을 확대해야 할 필요성이 높아지면서 최근에는 특례를 통해 일부 자영업자와 중소기업 사업주의 임의가입을 허용하고 있다. 그러나 이를 통한 가입은 여전히 미미한 수준이다. 자영업인에게 산재보험이 강제 적용되지 않는 국가들에서는 민간보험을 통해 산재 보상을 하는 경우가 많다. 일본이나 스위스를 비롯해 한국도 여기에 해당한다. 앞서 말한 바와 같이 영세한 소규모 가족농이거나 자영농의 경우 원칙적으로 산재보험의 적용대상에서 배제되며, 상시노동자 5인 이상의 농업법인이나 영농법인의 경우에만 산재보험 의무 가입 대상이다. 상시노동자 5인 미만의 소규모 농작업장은 산재보험 가입이 원천적으로 배제되어 있다. 2015년 기준 국내 농업 분야 경제활동인구의 5.1%(68,697명)만이 농작업 활동과 관련된 재해가 발생하였을 때 산재보험에 의해 보상을 받고 있다 (이수진, 2018).

● 농업인 안전재해보험

이렇게 산재보험이 적용되지 않는 나머지 95%의 농업인은 강제적으로 가입해야 하는 사회보험이 아닌 세 가지의 민간 보험, 즉 ① 농업인 안전재해보험 (이하 농업인 안전보험), 그리고 농작업근로자 안전재해 보험인 ② 농작업근로자 안전보험과 ③ 농기계 종합보험에 의해 재해 보장을 받고 있다 (이수진, 2018).

① 농업인 안전보험

농업인 안전보험은 산재보험에서 제외된 자영업농업인들의 재해를 보장하는 기능을 하며 산재보험과 유사한 급여 항목들을 제공한다. 농업인 안전보험은 민간보험이지만 「농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률」에 근거하여 NH생명보험에서 운영하는 정책보험 성격을 갖는다. 농업분야 경제활동인구의 약 64.8%(2019년 기준)가 가입하여 농업분야 재해에 대한 주된 사회안전망 역할을 하고 있다 (표32).

농업인 안전보험은 농작업이나 농기계 사고 때문에 발생한 신체나 재산에 대한 손해를 보상하는 제도로, 상품에 따라 15~84세(일반 2형, 일반 3형, 장애인형) 또는 15~87세(일반, 1형, 일반 4형)의 농업인을 대상으로 한다. 이 보험은 정부가 보험료의 50%를 지

원하도록 법제화되어 있고, 지역에 따라 해당 지자체와 농협도 일부 보험료를 부담하는 경우가 있어, 실제로는 최소한 80% 정도의 보험료가 지원되는 정책보험에 해당된다.

하지만 적용 사업장에 소속된 모든 노동자가 의무적으로 가입되는 산재보험과 달리, 농업인 안전보험은 가입 여부를 농업인이 자유롭게 선택할 수 있는 임의가입 형태로, NH농협생명 등이 보험사업자가 되어 관리·운영하는 민간보험이다

표 32 농업인 안전보험 가입률

연도	2017년	2018	2019	측정방식
가입률	54.3%	63.3%	64.8%	(안전보험가입인원/농업분야경제활동인구) × 100

\* 농림축산식품부 「2020년도 농업인안전재해보험 사업시행지침」

### ② 농작업근로자 안전보험

농작업근로자 안전보험은 농업 사용주가 농업활동을 위해 단기노동자를 고용할 때 이들의 재해를 보장하는 제도로, 농업노동자에 대한 산재보험 사각지대를 보충하는 사용자 보험의 성격을 갖고 있다.

이는 농업인이나 농업법인을 보험계약자로 하고 농작업을 수행하기 위해 고용한 단기 피고용인을 피보험자로 하는 일종의 사용자 보험이다. 상시노동자가 5인 이상인 농업법인은 산재보험의 당연적용 대상이므로 여기에서 제외되는 5인 미만의 소규모로 농업 노동자를 고용하는 사용주와 그 농업 노동자를 보호하기 위한 일종의 정책보험이다. 보험가입이 가능한 연령은 20~84세이고 보험기간은 1~89일로 비교적 단기간으로 제한된다. 보험료는 절반을 농업인이 자부담하고 나머지 50%는 국고에서 지원된다. 2018년 기준 가입인원은 21,000명으로 아직까지 저조한 수준에 머물러 있다 (이수진, 2018).

### ③ 농기계 종합보험

농기계 종합보험은 원래 농기계사고로 인한 피보험 농기계와 타인의 물적 손실에 대한 물(物)보험이자 책임보험이다. 그런데 보장내용에 농기계 사고 발생 시 동반되는 부상, 후유장애, 사망 등 자기신체손상과 타인의 신체손상에 대한 인(人)보험 영역이 포함되어 있다.

농기계 종합보험은 농작업 중 발생하는 농기계 사고에 대한 물적 보상, 농작업 노동자

가 작업 중 입는 재해에 대한 인적 보상을 하는 일종의 정책보험이다. 보험 대상 농기계(경운기 등 12종)를 소유 또는 관리하는 만19세 이상의 농업인 또는 농업법인 종사자 중 농기계 운전이 가능한 자를 가입 대상으로 한다. 이 제도는 자동차보험과 유사하게 대인·대물 사고에 대한 일종의 책임보험 기능과 함께 가입자의 농기계 손상과 자기신체사고에 대한 보상을 동시에 제공한다. 농기계 종합보험에도 정부의 보험료 지원이 있다. 농기계 손해(가입금액 5천만 원까지)나 대인·대물 배상, 적재농산물에 대해서는 국고 50%가 지원되며 일부 지방자치단체에서도 약 25%를 추가로 지원하고 있다.

농기계 종합보험은 특약을 제외하고 기본적인 4가지 보장종목(농기계 손해, 대인배상, 대물배상, 자기신체사고)으로 구성되어 있고, 자기신체 사고의 경우에는 농기계 사고와 관련된 사망, 부상, 후유장애에 대한 보상이 제공된다.

표 33 산재보험, 농업인 및 농작업근로자 안전재해보험 비교

구분	산재보험	농업인안전보험	농작업근로자 안전보험
보험대상	일반노동자	① 15~84세 농업인 (일반2형, 일반3형, 장애인형) ② 15~87세 농업인 (일반1형, 일반4형)	단기(1~89일) 농작업 수행을 위해 고용한 20~84세 농업노동자
가입방법	강제가입	임의가입	임의가입
보험료부담	사업주	정부50%, 농업인50%	정부50%, 고용인 50%

출처: 이수진. (2018). 우리나라 농업인의 농작업 재해 현황과 보상체계(2). 월간산업보건

### 3.3.3.2. 농업인 재해보상 보험의 문제점

- 적용 범위의 문제

- ① 대다수 농업인의 산재보험 적용배제로 인한 공백

농업인의 다수를 차지하는 자영농의 경우 근로기준법상 노동자에 해당되지 않아 산재보험이 적용되지 않는다. 또한 농업노동자의 경우에도 산재보험법 제6조 및 시행령 제2조에 따라 법인이 아닌 상시노동자수 5인 미만인 사업의 경우 산재보험법이 적용되지 않는다. 이는 5인 미만의 소규모 자영농에 고용된 농업노동자가 산재보험을 통하여 재해에 대한 보호를 받지 못함을 의미한다. 이 때문에 2017년 기준 전체 농업인 186만 명 중 산재보험 가입자는 겨우 7만 6천 명으로, 가입율은 약 4%에 불과했다.

② 임의가입의 형식으로 인한 전체 농업인을 보호하는데 한계

농업은 전업 및 겸업의 형태로 운영되며 고령의 농업인이 많고 가족을 포함한 공동생산 형태로 운영되는 경우가 흔하다. 사회보장의 원칙대로라면 모든 농업인이 보호의 대상이 되어야 하며, 따라서 농업인의 배우자와 가족 종사자, 그리고 겸업농까지 보장대상이 되어야 한다. 특히 농업 및 농산물 생산과 관련된 사업장에서 일하는 농업노동자의 경우에는 근로관계의 성격을 갖고 있으므로 산재보험 적용을 통한 보호가 되어야 한다.

산재보험의 경우 사회보험이기 때문에 강제보험으로 보험가입자의 의사와 무관하게 적용되고 보험사고가 발생한 경우 치료와 보상을 받을 수 있다.<sup>63)</sup> 그러나 산재보험 이외에 농작업근로자 안전보험, 농업인 안전보험, 농기계 종합보험의 경우 중앙정부와 지방정부에서 보험료의 50% 이상을 지원하고 있지만, 임의가입으로 되어 있어 보편적인 보호체도로 기능하기에는 미흡하다.

③ 한정된 국고보조금 예산의 범위 내에서 운용되기 때문에 가입자 및 보상수준을 확대하기에 부족

농업인 재해보상에서 보험료를 납부하는 가입자는 농업인이다. 대다수의 농업인이 산재보험 적용대상이 아니기 때문에 임의가입 방식으로 재해보험을 운영하는데 농업인들은 보험료 부담 때문에 보험가입을 꺼리고 있다. 정부에서 보험료의 50% 이상을 지원하고 있으나 국고보조금은 한정되어 있으며, 그러다보니 농업인의 농업인안전보험 가입율이 2019년 약 65%에 불과하다.<sup>64)</sup>

가입자 숫자가 적다는 것은 풀링된 재원 규모가 작아서 농업인 재해에 대한 보상수준 확대가 어렵다는 것을 의미한다. 이 때문에 농업인 재해보장이 산재보험에 비해 보상수준과 보상범위가 좁다는 것이 문제로 지적되고 있다.

● 거버넌스의 문제

① 분절화 된 운영체계

63) 다만 보험가입자가 당연적용대상이나 보험관계 성립신고를 게을리한 기간 중에 발생한 재해는 재해일로부터 1년동안 발생한 보험급여액의 50%를 보험가입자로부터 징수하고 있다. (고용산재보험료징수법 제26조)

64) 김지환. (2020.09.08). [사각지대에 방치된 ‘농업인 재해’](상)이주노동자들 “농업인안전보험이 뭐예요?”...가입률 1.4% 그쳐. 경향신문

농업인 재해보상은 산재보험 단일 체계로 운영되지 않는다. 농업 부문의 피고용 노동자는 산재보험과 농작업근로자 안전보험으로, 자영인은 농업인안전보험으로, 농기계 사고는 농기계종합보험을 통해 재해보상을 하고 있다. 이렇게 재해보상을 담당하는 주체와 대상이 분절화 되어 있고, 의무가입이 아닌 임의가입 방식이 지배적이어서, 재해보상에 사각지대가 발생할 수밖에 없다.

예를 들어 근로계약에 의한 노동자라 할지라도 법인이 아닌 5인 미만의 사업장에 고용되어 있고 고용기간이 89일을 초과할 경우 기존 재해보상 체계에서 재해노동자를 보호할 수 있는 보험은 없다.<sup>65)</sup> 또한 연간수입이 높지 않은 저소득층 농업인이 임의가입 형태의 정책보험(농업인 안전보험 등)에 가입하지 않았다면 농작업 재해가 발생해도 보상을 받을 수 없으며 유일하게 건강보험을 통해 치료를 받을 수 있다.

## ② 정책보험의 성격에 맞지 않는 수익성 위주의 운영

농업인 재해와 관련된 민간보험은 법적 기반을 갖추고 국고보조금이 지급되는 정책보험의 성격을 가지고 있지만, 수익성 위주의 운영행태 때문에 비판받고 있다. 예를 들어 농업인 안전보험의 영업이익률이 2015년 6%대였으나, 2016년 19.27%까지 상승하는 등 영업이익률이 지나치게 높아 수익성 위주의 운용이 문제로 지적되기도 했다. 이 때문에 2017년 국회 농림축산식품해양수산위원회 국정감사에서는 농업인 안전보험이 ‘농민을 위한 보험’이 아닌 ‘농협을 위한 보험’이라는 비판을 받기도 했다.<sup>66)</sup>

## ● 재해 인정 기준과 보상 수준

### ① 농업인 재해 인정기준

농업인 재해는 업무수행의 범위가 일상생활과 연계되는 특징이 있다. 통상적인 산업재해의 경우 사업주의 지배관리 하에서 업무수행 중 발생한 사고의 경우, 재해인정을 위한 업무수행성에 대한 확인이 상대적으로 쉽다. 그러나 농업인 재해는 주거공간과 농작업 공간의 구분이 명확하지 않아 재해인정에 걸림돌로 작용하고 있다.

농작업과 관련된 업무상 질병의 판정기준은 기존 산재보험의 기준과 비슷하게 마련할

65) 고용주가 농기계 종합보험에 가입하였다면 보상이 가능하나, 이는 농기계사고에 대비하기 위한 보험으로 고용노동자를 보호하기 위한 보험은 아니다.

66) 김선아.(2020.05.26.) [진단/‘사각지대’ 농인 농업인 안전 ] 임의가입·민간보험 방식 한계,사회보험 전환 서둘러야. 한국농어민신문. (<http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=177163>)에서 인출

수 있으나, 농업종사자의 평균연령이 매우 높아 질병의 원인이 고령화 때문인지 아니면 장기간의 농작업으로 인한 것인지 판단이 쉽지 않다. 농작업과의 인과관계 확인이 상대적으로 쉬운 급성질환인 농약중독, 천식, 피부질환, 감염성질환 등은 인정기준에 포함할 수 있으나, 근골격계 질환, 뇌심혈관 질환, 암 등 만성질환은 인정기준을 보장할 필요가 있다.

## ② 산재보험 수준에 미치지 못하는 낮은 보상 수준

농업인 재해보상의 경우 일반 노동자에게 적용되는 산재보험에 비해 보상범위와 수준이 낮다는 지적이 많았다. 그래서 농업인 안전보험의 경우 기존 상품에 유족급여, 치료비, 간병급여 ‘산재형’을 추가하여, 보상수준을 산재보험과 비슷하게 올렸다. 그러나 2020년 기준 일반1형의 보험료가 95,000원(국고보조금 50% 지원)인데 반해, 산재형은 185,000원(국고보조금 50% 지원)으로 일반1형에 비하여 두 배 가까이 높다.<sup>67)</sup> 즉, 산재보험과 비슷한 수준의 보상을 받기 위해서는 보험료가 두 배 가까이 높은 보험에 가입해야 한다는 뜻이다 (표34).

농작업근로자 안전보험의 경우 산재보험 가입대상에서 제외된 사업장에 고용되어 있는 89일 이내의 단기 농업노동자들에게 적용되는 보험으로 산재보험에 비해 보상수준이 턱없이 낮다. 사망의 경우에도 최대지급액이 1천만 원에 불과하다. 이는 결국 고용주인 농업인의 개별 부담으로 귀결될 수밖에 없으며, 고용주가 이러한 부담을 회피하는 경우 그 피해는 고스란히 재해 노동자에게 전가된다. 산재보험 적용범위를 확대하여 산재보험을 통한 보상을 시행하거나, 재해보험의 보상수준을 획기적으로 높이는 것이 필요하다.

67) 2020년도 농업인안전재해보험 사업시행지침. 농림축산식품부 재해보험정책과

표 34 농업인 재해보상의 주요 급여 비교

구분	산재보험	농업인 안전보험	농작업근로자 안전보험
요양 급여	요양비 전액 (비급여 항목 등 제외 있음)	본인부담의료비 (입원비 200만원, 통원의료비 20만원 등)	본인부담의료비 (입원비1,000만원, 통원의료비20만원 등)
휴업 급여	평균임금의 70%	입원 4일 이상 1일당 상품별 2~6만원 (입원 당 120일 한도)	입원4일 이상 1일당 2만원 (입원 당 120일 한도)
장해 급여	· 장해보상연금: 평균임금138~329일 · 장해보상일시금: 평균임금 55~1474일	상품별 0.5~1.2억원 (장해지급율 80%미만: 기준금액×장해지급율)	1천만원 (장해지급율80%미만: 1천만원×장해지급율)
간병 급여	· 41,170원/일 (상시간병) · 27,450원/일 (수시간병)	500만원~5000만원 (최초1회)	최대 500만원
유족 급여	· 유족보상연금: 급여기초연액 52~67% 매일 지급 · 유족보상일시금: 평균 임금 1,300일분	상품별 0.6~1.2억원	최대 1천만원
장의비	평균임금의 120일분	상품별 100만원 또는 1,000만원	100만원

※ 이수진(2018)의 연구에서 변경내용 반영

### 3.3.3.3. 농업재해 보상체계 강화를 위한 요구안

자영농업인이든 피고용노동자이든, 농업 종사자들의 농업재해에 대한 보상을 강화하고 건강복귀를 돕기 위해 크게 두 가지 개혁 방안이 제시되고 있다. 첫째, 산재보험 적용범위 확대를 통한 농업노동자를 보호하는 것이며, 둘째, 현재의 농업인 안전보험을 사회보험으로 전환하는 것이다.

#### ● 산재보험 적용범위 확대를 통한 농업노동자 보호 강화

고용허가제를 통하여 농업에 종사하는 외국인 노동자의 상당수는 법인 아닌 5인 미만의 소규모 자영농에 고용되어 있어 산재보험의 보호를 전혀 받지 못하는 실정이다. 또한 1년 이상의 장기 근로계약을 체결하기 때문에 농작업근로자 안전보험 가입대상도 되지 못한

다. 재해가 발생하면 결국 고용주인 농민이 본인 비용으로 치료와 보상을 해야 하기 때문에 고용주의 지불능력이나 의사에 따라 재해자의 치료와 보상 수준이 달라지게 된다.

법인 아닌 5인 미만의 소규모 농업사업장의 산재보험 적용을 제외하고 있는 산재보험법 시행령 제2조 제1항 6호 규정을 삭제하여, 법인 아닌 개인이 고용하고 있는 5인 미만 소규모 사업장에도 산재보험법이 적용되도록 하는 것이 필요하다.

산재보험법은 지난 2018년 9월 18일 법을 개정하여 기존에 적용 제외되어 있던 상시노동자 수 1인 미만 사업장에 대해서도 산재보험을 적용하도록 했다. 이는 농업 부문 5인 미만의 소규모 사업장에서도 산재보험을 적용할 수 있다는 의미이다.

농업 분야에서 법인 아닌 5미만 사업장에 산재보험이 적용되어, 농업에서의 산재보험 가입 대상자 범위가 확대되면 특히 농업에 종사하는 외국인 노동자들의 재해에 대한 보호가 강화될 것이다.

● 농업인 안전보험 등의 사회보험화

현재 자영농은 정책보험인 농업인 안전보험에 임의가입 형태로 가입하여 재해보상을 받으며, 중앙정부와 지방정부가 보험료의 50%이상을 지원하고 있다. 그러나 정부의 지원에도 불구하고, 2019년 농업인의 농업인 안전보험 가입률은 65%에 불과한 실정이다. 특히 보험료 부담 때문에 저소득 농업인의 가입률이 낮다.

자영농업인의 경우, 산재보험법상 가입 특례를 두어 산재보험을 통하여 재해보상을 하는 방안도 고려할 수 있다. 그러나 현재 농업인 보험료의 상당부분이 국고지원으로 이루어지고 있기 때문에 타 업종과의 형평성이 문제될 수 있어서 현실적 대안이 되기 어렵다.

기존에 자영농 재해보상을 담당하던 농업인 안전보험을 확대·강화하여 보험가입 방식을 강제보험으로 변경하고, 운영을 민영보험사인 농협이 아닌 별도의 공적기관이 맡도록 하는 방안이 보다 현실적 개선안이 될 수 있다. 나아가 농업뿐 아니라 임업 및 어업까지 포괄하여 공적영역에서 농림어업 재해보상을 주관하는 전담기관을 고려해야 한다.

**3.3.4. 요약**

현재 농업은 종사자의 고령화, 농촌 지역의 공동화 현상에 따라 노동력이 크게 부족한 실정이다. 그에 따라 농업종사자의 노동 강도가 계속 높아지고 있으며, 농기계와 농약 사



용이 증가하면서 농작업 관련된 손상과 질병도 심각한 수준이다. 연간 농작업으로 인한 사망자만 300명을 넘고 있다. 농업 부문의 부족한 일손을 메우기 위해 도입한 고용허가제를 통하여 외국인 농업노동자 수가 계속 증가하고 있으며, 계절적 노동 수요를 반영하여 2015년에 외국인 계절근로자 제도가 도입되면서 농업에서 외국인 노동자가 차지하는 비율이 증가하고 산업재해 또한 매년 늘어나고 있다.

농업에서의 재해보상은 크게 근로계약을 전제로 하는 산재보험과 임의가입 방식의 정책보험인 농업인 안전보험, 농작업근로자 안전보험, 농기계종합보험으로 구분된다. 이들 제도의 운영주체는 각각 근로복지공단, 농협생명보험, 농협손해보험으로 나뉘져 있고, 가입대상도 분절화 되어 있어 재해보상에 사각지대가 발생하고 있다.

농업 종사자의 산재보험 적용률은 4%에 불과하다. 농업인의 다수인 자영농은 근로기준법상 노동자에 해당되지 않아 산재보험에 가입할 수 없고, 법인 아닌 5인 미만의 소규모 자영농에 고용된 농업노동자 또한 산재보험법 시행령 제2조에 의해 산재보험법이 적용되지 않기 때문이다. 산재보험이 적용되지 않는 다수의 농업인을 위해 정책보험인 농업인 안전보험 등을 마련하고 정부에서 보험료 지원을 하고 있다. 그러나 임의가입이라는 한계와 보험료 부담 때문에 저소득 농업인들이 가입을 꺼려 가입률은 2019년 기준 65%에 불과하다. 이 연구는 농업분야의 산업재해 보상 사각지대 해소를 위하여 다음과 같이 제안한다.

첫째, 산재보험 적용범위 확대를 통해 법인 아닌 5인 미만 소규모 사업장에 산재보험을 적용한다. 고용허가제를 통하여 농업에 종사하는 외국인 노동자의 상당수는 법인 아닌 5인 미만의 사업장에 고용되어 있어 산재보험이 적용되지 않고, 1년 이상의 장기 근로계약을 체결하기 때문에 농작업근로자 안전보험의 가입대상도 아니다. 이 때문에 산업재해가 발생할 경우 고용주인 농민에게 재해보상책임이 발생하고, 고용주가 지불능력이 없거나 보상을 회피할 경우 재해자 본인이 치료를 부담해야 한다. 산재보험법 시행령 제2조 제1항 6호 규정을 삭제하여, 법인 아닌 개인이 고용하고 있는 5인 미만 소규모 사업장에도 산재보험법이 적용되도록 해야 한다.

둘째, 농업인 안전보험 등 정책보험의 사회보험화를 추진해야 한다. 정부의 지원에도 불구하고, 2019년 농업인의 농업인 안전보험 가입률은 65%에 불과하며, 특히 보험료 부담 때문에 저소득 농업인의 가입률이 낮다. 농업인(특히 자영농)을 농작업 재해로부터 보호하기 위해서는 임의가입이 아닌 강제가입이 필요하다. 산재보험 가입특례를 통한 의무가입방식을 채택할 수도 있지만 보험료의 50% 이상이 국고지원으로 이루어지는 현재의

상황에서 타 업종과 형평성 문제가 제기될 수 있다. 현실적으로는 농업인 안전보험을 강화하여 보험가입방식을 강제보험으로 변경하고, 운영도 현재와 같이 민영보험사인 농협에 위탁하는 것이 아니라 농업 및 임업 그리고 확대하여 어업까지 포괄하여 공적영역에서 농림어업 재해보상 전담기관을 통하여 진행하는 것을 고려해야 한다.

### 3.4. 사례4: 어선원 노동자

#### 3.4.1. 어업 노동의 유형과 특성

어업(fishing and aquaculture)은 바다, 강, 호수, 하천 등에서 어류, 갑각류, 연체동물, 해조류 및 기타 수산 동식물을 채취·포획하거나 증식 또는 양식하는 산업 활동과 이에 관련된 서비스를 제공하는 산업 활동을 말한다.<sup>68)</sup> 어업 노동은 원양 어업(deep see fishing), 연근해 어업(littoral fishing), 양식 어업(Aquaculture) 등으로 나뉠 수 있는데, 이는 어장의 장소적 분류<sup>69)</sup>에 따른 것이다. △ 원양 어업이란 근거지로부터 며칠 또는 수십일 걸리는 먼 바다에서 하는 어업을 가리키며, 대표적으로 참치류 어업과 트롤류 어업<sup>70)</sup> 등이 있다. △ 연근해 어업은 「수산업법」상 무동력 어선 또는 총 톤수 8톤 미만의 동력 어선 ‘근해 어업’과 8톤 이상 10톤 미만의 동력 어선 ‘연안 어업’을 사용하는 어업으로 구분된다. 연안 어업은 육지에 인접한 가까운 바다의 어장에서 조업하는 어업으로 비교적 작은 자본으로도 영위할 수 있다. 사용되는 어선도 비교적 소규모이며 보통 1일 단위로 조업한다. 형태로는 자망, 들망, 외줄낚기, 채낚기, 문어단지 등이 있다. 근해 어업은 연안 어업과 원양 어업의 중간 해역의 어장에서 조업하는 어업을 말하며 기선 저인망 어업, 안강망 어업, 트롤 어업, 유자망 어업, 근해 통발 어업 등이 있다. △ 양식 어업은 굴·조개, 미역·김 등의 해조류와 같은 수산생물을 인공적으로 길러 경제적인 가치를 증가시키는 사업을 뜻한다.<sup>71)</sup>

통계청의 2019년 등록어선 통계에 따르면 20톤 이하의 어선이 전체 어선의 94%를 차지하며, 연안어업의 경우 그 비중은 99%에 달한다 (표35).

68) 통계청 표준산업분류

69) “원양”은 「원양산업발전법」 제1조 제10호상의 해외수역으로 “동해·서해 및 동중국해와 북위 25도선 이북, 동경 140도선 이서의 태평양해역을 제외한 해역” 연근해는 「수산업법」상 육지와 인접하거나 가까이에 있는 바다로 「선박안전법」상 “연해”는 “영해기점으로부터 20해리 이내 수역과 해양수산부장관이 정하는 수역”이고, “근해”는 “동쪽은 동경 175도, 서쪽은 동경 94도, 남쪽은 남위 11도, 북쪽은 북위 63도선으로 둘러싸인 해역”임.

70) 끌그물어구를 해저에서 끌어서 해저에 사는 고기를 잡는 어업(네이버 지식백과, 두산백과)

71) 네이버 지식백과, 한국향토문화전자대전

표 35 업종별·톤급별 어선현황

(단위 : 척, 톤 / 2017년 말)

구분	1톤 미만	1~2톤	2~5톤	5~10톤	10~20톤	20~50톤	50~100톤	100~200톤	200톤 이상	계
계	6,425	14,025	13,757	5,573	374	1,305	633	201	257	42,550
연안어업	6,418	14,023	13,577	5,385	88	116	0	0	0	39,607
근해어업	7	2	180	188	286	1,189	632	197	49	2,730
원양어업	0	0	0	0	0	0	1	4	208	213

출처 : 통계청 등록어선통계(2019)

어업에는 다양한 직종과 고용형태의 종사자들이 존재하지만, 이 연구에서는 ‘어선원노동자’에 초점을 둔다. 연구대상 업종은 ‘연근해어업’에 해당하며, 대상 노동자는 「어선원 및 어선 재해보상보험법(이하 “「어선원재해보험법」”)」의 적용을 받는 근로자(이하 “어선원노동자”)이다. 연근해어업을 수행하는 20톤 미만 어선의 선원에게는 「선원법」이 적용되지 않는다. 마찬가지로 이주어선원의 경우, 「선원법」이 적용되지 않고 주무기관도 해양수산부가 아닌 고용노동부이다. 「어선원재해보험법」 및 「어선원재해보험법 시행령」에 따라 ① 「어선원재해보험법」의 당연 적용을 받는 어선원(3톤 이상 어선), ② 어선의 규모 때문에 「어선원재해보험법」의 당연 적용이 아닌 임의가입 대상인 어선원노동자(3톤 미만 어선)가 연구 대상이며, 말하자면 「어선원재해보험법」 적용이 가능한 어선원을 의미한다고 할 수 있다.

### ● 종사자 규모

공익법센터 어필(2017)의 연구에 따르면 본 연구 대상에 해당하는 어선원노동자, 즉 20톤 미만 연근해어선 노동자는 총 29,139명 가량으로 추정된다. 이 중 한국인 어선원이 21,884명, 이주 어선원이 7,255명으로 이주어선원의 비율은 약 24.9%이었다. 어필(2020)의 최근 연구에서는 20톤 미만 연근해어선 노동자에 더하여 양식업 노동자를 포함하여 추산했는데, 총 약 85,801명 가운데 한국인어선원이 약 71,970명<sup>72)</sup>, 이주어선원이 약 13,831명<sup>73)</sup>으로 이주어선원 비율은 약 16.1%였다. 두 연구의 추산 범위가 달라 직접 비교하기는 어려우나, 이주어선원의 비율이 통상 20%에 육박할 만큼 이주노동자에 대한 의존도가 크다는 것을 확인할 수 있다.

72) 20톤 미만 어선척수당 평균 승선인수를 곱한 값으로 추정

73) E-9 비자 이주노동자에 한하여 법무부 정보공개청구 결과

● 종사자 특성

① 한국인 어선원의 고령화

국내 고용환경과 어업의 업종 특성상 매년 종사자 규모가 줄어들고 있다. 이에 더하여 젊은 노동자의 유입이 줄어 고령화가 심각하게 진행 중이다. 「선원법」 적용 한국인어선원 중 81.5%가 50대 이상이다. 이주어선원의 경우 고용허가제 특성상 20~30대 노동자가 주로 입국하고 체류기간이 제한되어 있어 한국인어선원에 비해 연령대가 확연히 낮은 경향을 보인다 (표36).

표 36 연근해어선 업종별·톤급별 종사자 연령 분포

(단위 : 명, 년 / 2019. 12. 31 기준)

승무경력 및 연령	승무경력별(년)					연령별(세)							
	계	5년 미만	5~9년	10~14년	15년 이상	계	25세 미만	25~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상	
인원 (명)	13,666	739	1,923	3,375	7,629	13,666	71	100	597	1,991	5,398	5,509	

출처 : 한국선원복지고용센터 선원선박통계

② 높은 이주어선원 의존도

어업 노동은 물리적 노동 성격이 강하지만 젊은 한국인노동자는 농어업에 종사하는 것을 선호하지 않기 때문에 인력부족과 고령화가 심각하다. 그에 따라 이주어선원 의존도가 계속 높아지는 추세이다. 연근해어선에서 일하는 어선원의 42%가 이주노동자라는 통계도 있다 (2015년 12월 31일 기준) (어필, 2016).

● 고용형태

어선원노동자의 고용 형태는 대체로 하선과 동시에 퇴직하는 구조이다. 한 설문조사 결과에 의하면, 내국인 고용 어선원의 경우 성어기에만 고용하는 경우가 72.1%로 대다수를 차지했으며, 어한기에도 고용하는 경우는 27.9%에 불과했다. 한 명의 어선원을 고용하는 기간은 평균 11.1개월인 것으로 조사되는 등 고용 불안정이 심각한 것으로 나타났다 (신영태 등, 2009) (표37).

표 37 내국인 고용 어선원의 고용시기에 관한 설문조사 결과

고용시기	빈도(명)	%
성어기에만 고용함	238	72.1
어한기에도 고용함	92	27.9
합계	330	100.0

출처 : 신영태 등(2008). 어선원 고용실태와 제도개선방안. 한국해양수산개발원. 농림수산식품부. 25쪽.

어업은 대상 어종에 따라서 소위 ‘제철’이 다르기 때문에 조업기가 다양하고, 또 어자원 보호를 위해서 수산자원관리법에서 금어기를 두고 있어서 상시적으로 계속해서 조업을 하기 어렵다. 그래서 하선과 동시에 계약이 만료되게끔 단기계약을 체결하는 경우가 많다. 이는 어선원 노동자의 노동강도를 강화시키는 동시에 근로환경이나 처우 개선을 어렵게 만드는 구조로 작용한다 (신영태, 2008).

● 노동 조건 특성

어선원 노동자는 바다 위 어선이라는 작업 장소적 특성에서 발생하는 열악한 조건과 높은 노동강도에 직면해 있다. 3D 직업을 기피하는 현상, 어선원 노동자의 고령화 등으로 인한 노동력 부족, 하선과 동시에 계약이 만료되는 불안정한 고용 구조, 위법하고 폭력적인 노무관리, 이주어선원에 대한 폭력과 차별 등도 어선원 노동자가 직면한 고유한 문제라고 할 수 있다.

① 선주 및 노동자 구성원의 위계질서

어업 부문에서는 위계 구조가 강력하게 작동한다. 조업을 나갈 때 연료비 등 소요 비용이 크기 때문에 오랜 시간 육지로 돌아오지 않고 어선에서 숙식을 해결하면서 계속해서 조업을 이어가며 일반 사회와 떨어져 있는 기간이 길기 때문이다. 더불어 해상이기 때문에 중도에 내리거나 일을 그만둘 수 없는 환경까지 맞물려 있다. 따라서 선주 내지 선장은 선원들을 과도하게 통제하거나 권력을 남용하는 경우가 있다. 어선을 소유하는 선주는 조업에 참여하지 않는 경우가 많고, 조업 중에는 선주를 대리하는 선장의 지시가 절대적이다. 각종 매체를 통해 알려진 것처럼, 선장이 이주어선원을 통제하기 위해 위법하고 폭력적인 방법을 동원하는 경우도 적지 않다.

② 이주어선원에게 차별적인 어선원 노동자의 임금구조 : 보합제

일반 노동자가 「근로기준법」 상의 임금 산정 방식을 따르는 것과 달리 선원법이 적용되는 어선원은 어획고에서 출어경비를 제외한 금액을 선주와 선원들이 나누어 가지는 ‘보합제’로 지급될 수 있다. 어획고가 커서 고정급으로 정해두는 것보다 초과하는 경우에는 보합제 임금이 유리하겠지만, 보합제의 차별적 운영이 문제가 되기도 한다. 보합제 비율을 선원에게 불리하게 책정하거나 선원 내에서 차등을 많이 두는 경우가 있고, 이주어선원의 경우 보합제를 적용하지 않고 한국인어선원보다 낮게 책정된 시간급을 기준으로 급여를 지급하는 등의 문제가 지적되고 있다 (서철원, 2019).<sup>74)</sup>

③ 바다 선상 노동 특성

국제노동기구(ILO)는 세계에서 가장 위험한 직업 중 하나로 어선원과 어업인을 언급했다.<sup>75)</sup> 바다 그 자체는 어선원 노동자에게 일의 근간이 되는 곳이고 위험 발생을 좌우하는 가장 큰 요인이다. 변화무쌍한 해상 기후와 설 새 없이 움직이는 해류와 조류는 어선에 발 딛고 일하는 어선원 노동자에게 체계적인 구조의 필요성을 보여주면서, 역설적으로 그러한 시스템이 있더라도 언제든지 사고가 날 수 있다는 것을 알려 준다 (최준익, 2019).

또한 어업이라는 특수 환경에서 어선원의 경우 노동시간에 관한 법 규정이 적용되지 않는다. ① 20톤 이상의 연근해어선원에 적용되는 「선원법」은 노동시간, 휴식시간, 초과 노동수당에 관한 규정을 어선원에 적용하지 않고,<sup>76)</sup> ② 20톤 미만의 어선원(상시 근로자 수 5인 이상<sup>77)</sup>)에 적용되는 「근로기준법」은 노동시간 휴식(휴일, 휴게) 규정을 어업에 적용하지 않고 있다.<sup>78)</sup> 승선 중에는 사실상 무제한 노동이 가능한 상황이다. 실제로 최근 한겨레신문에는 “하루 19시간을 일한다”는 어선원 노동자의 증언이 실리기도 했다.<sup>79)</sup>

‘선상’, ‘바다 위’라는 특수한 고립 환경으로 인해 산재 위험이 있거나 산재가 발생했을

74) 「선원법」 제 57조..

75) 민진규. (2019. 03. 13). 어부, 가장 위험직업 꼽혀...운항 과실이 위험 키운다. 세계로컬타임즈. (<http://www.segyelocalnews.com/news/newsview.php?ncode=1065580077837943>) 2020. 11. 15. 인출.

76) 「선원법」 제68조(적용범위) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박(「선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률」 제24조에 따른 예선은 제외한다)에 대하여는 이 장의 규정을 적용하지 아니한다. 2. 어획물 운반선을 제외한 어선

77) 어선원이 아닌 일반 사업장의 경우에도 5인 미만인 경우 「근로기준법」에서 일부규정이 제외되어 근로시간 제한 규정 등이 적용되지 않는다.

78) 「근로기준법」 제63조(적용의 제외) 이 장과 제5장에서 정한 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 규정은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 근로자에 대하여는 적용하지 아니한다. (생략) 2. 동물의 사육, 수산 동식물의 채포(採捕)·양식 사업, 그 밖의 축산, 양잠, 수산 사업

79) 전광준. (2020.10.08.). “하루 19시간 노예처럼...” 원양어선 외국인 선원들 호소. 한겨레신문. ([http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/964883.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/964883.html)) 2020. 11. 15. 인출.

때 적절하게 대응하기 어렵다는 점도 문제이다. 육상에 도움을 청하거나 어떻게 산재를 해결해야하는가에 대한 정보를 얻기도 어렵다. 해수부장관 고시인 외국인선원관리지침에 서는 이주어선원 교육에 대해 규정을 하고 있으나 교육의 이행과 실효성이 의심스럽고, 선주, 송입업체, 내국인 어선원은 교육대상에서 빠져 있어 내국인어선원 역시 정보 접근이 어려울 가능성이 있다.

#### ④ 이주 어선원에게 가해지는 심각한 폭력과 차별

이주어선원 의존도가 계속 높아짐에도 불구하고 이들은 내국인 선원 노동자들과의 불평등이라는 이중 차별 구조에 상시 노출되어있다. 이주어선원이 국내로 송출되는 과정에서 이탈을 방지하기 위해 과도한 보증금을 설정하고, 일할 때는 장시간 노동과 저임금을 강요받으며 언어적, 신체적 폭력 또한 심각한 수준이다 (오경석 등, 2012).

최근 한겨레 신문에 따르면 외국인어선원노동자 10명 중 4명은 “차별 경험이 있다”고 답했다. 차별은 임금만 이야기하는 것이 아니라 ‘식사와 잠자리’ 같은 기본적인 처우에서도 나타났다. 이를테면 남은 미끼와 밥을 식사로 지급하거나 바닷물을 걸러 식수로 사용하도록 한 사례도 있었다.<sup>80)</sup> 일반 사업장보다 건강과 위생이 더 엄격하게 지켜져야 할 어선 내에서 내국인 노동자는 생수를 마실 수 있도록 하면서 이주 노동자에게는 생존에 필수적인 생수마저 지급하지 않는다는 것은 굉장히 심각한 문제이다.

또한 위계구조의 하단에 있는 노동자일수록 언어적·신체적 폭력에 쉽게 노출된다. 선주나 내국인어선원이 폭력을 행사하고 비위생적 노동환경을 제공하는 등 이주 노동자의 인권을 침해해도, 해수부나 수사당국의 처벌과 제재는 미약하다. 2011년 사조오양 75호 사건에서 상습추행을 저지른 내국인어선원들에게 불기소처분이 내려졌고, 이에 항고를 제기했지만 결국 기소중지로 마무리되었다 (어필, 2016).

노동현장에서 일어나는 인권침해나 산재 문제를 해결하는 데 노동조합이 중요한 역할을 할 수 있지만, 이주어선원노동자는 기존 노동조합으로부터 보호를 받지 못하고, 독자적인 노조도 설립되지 못한 상황이다. 오히려 기존 노조가 내국인 선원들의 이익을 옹호하면서 이주어선원들이 더욱 곤경에 처하는 상황도 관찰되고 있다 (어필, 2016).

#### ⑤ 규제와 보호의 사각지대

80) 전광준. (2020.10.08.). “하루 19시간 노예처럼...” 원양어선 외국인 선원들 호소. 한겨레신문. ([http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/964883.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/964883.html)) 2020. 11. 15. 인출.



항구에 정박하지 않는 한 어선에 승선해서 노동 감독을 하기는 쉽지 않다. 더욱이 실제로 유해하거나 위법적인 노동은 바다 위에서 일어나기 때문에 현실적인 감독의 어려움이 있다. 뿐만 아니라 전담 감독관의 부족과 전문성의 부재도 문제라 할 수 있다 (어필, 2016).

노동인권의 심각한 침해를 겪고 있는 이주어선원의 경우, 최소한의 통계와 조업위치를 파악하고 있어야 그 다음 조치가 이루어질 수 있는데 이 또한 미비하다. 이주어선원들이 현재 어느 배를 타고 있는지 알지 못하고, 이주어선원의 위치에 대해 정부부처마다 다른 정보를 가지고 있으며 부처 간 정보 공유 시스템도 제대로 마련되어 있지 않다 (어필, 2016).<sup>81)</sup>

### 3.4.2. 어선원 노동자의 산업재해

「어선원재해보험법」 상 ‘어선원 등의 재해’란 어선원, 가족어선원 및 어선의 소유자가 어업 활동과 관련하여 입은 부상·질병·신체장애 또는 사망을 말한다.<sup>82)</sup> 어선원 등의 재해 인정기준에 관한 사항은 「산업재해보상보험법(이하 「산재보험법」)」 제37조를 준용한다.”고 정하고 있어 구체적인 판단을 할 때에는 「산재보험법」 상 판단 기준을 준용하면 된다.

「농어업인의 안전보험 및 안전재해예방에 관한 법률(이하 「농어업인안전보험법」)」 상 ‘어업작업 안전재해’는 어업 작업 중 발생한 사고를 비롯하여 어업 작업 관련 질병의 종류를 구체적으로 정하고 있다.<sup>83)</sup>

81) 공익법센터 어필(2016). “바다에 붙잡히다” 한국어선에서 일하는 이주어선원의 실태와 개선 방안. 42쪽.

82) 「어선원재해보험법」 제2조 제1항 제6호

83) 「농어업인안전보험법 시행령」 [별표 2] 어업작업안전재해의 구체적 인정기준 등

#### 1. 어업작업 관련 사고의 구체적 인정기준

가. 법 제8조제1항제1호가목에 따른 어업작업 중 발생한 사고

나. 법 제8조제1항제1호가목에 따른 어업작업에 따르는 행위를 하던 중 발생한 사고

1) 주거와 어업작업장 간의 어업용기계의 이동중 발생한 사고

2) 주거와 어업작업장, 출하처 간의 수산물 운반작업 중 발생한 사고

3) 수산물을 출하하기 위한 가공·선별·건조·포장작업 중 발생한 사고

4) 주거와 어업작업장 간의 어업용자재의 직접 운반작업 중 발생한 사고

5) 피보험자가 소유하거나 관리하는 어업용기계를 수리하는 작업 중 발생한 사고

다. 법 제8조제1항제1호다목에 따른 그 밖에 어업작업과 관련하여 발생한 사고: 어업작업에 의하여 자신이 직접 포획, 채취, 양식한 수산물 또는 자신이 직접 생산한 소금을 주원료로 하여 상용노동자를 고용하지 않고 제조하거나 가공하는 작업 중 발생한 사고

#### 2. 어업작업 관련 질병의 종류

가. 법 제8조제1항제2호나목에 따른 질병: 과상풍, 연조직염

### 3.4.2.1. 어선원 재해 현황

수협중앙회에서 더불어민주당 김현권 의원실에 제출한 어선원재해보상보험 통계자료를 참고하면, 매년 어선원 상해현황은 <표38>과 같다.

표 38 연도별 어선원 상해 현황

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
상해	3558건	3534건	3394건	3400건	3356건	3427건	3632건	3999건	3814건	4102건

출처 : 수협중앙회(2020)

다만 3톤 미만의 어선이 전체 어선의 50% 이상을 차지하고 어선원재해보험 임의가입 대상이기 때문에, 이 자료에 포함되지 않은 상해사고도 상당히 많을 것으로 추정된다. 해당 통계 자료만을 참고하더라도 연간 약 140명이 사망하고, 1일 10명 이상이 사고를 당하는 것으로 집계되고 있다<sup>84)</sup>. 어선원재해보상보험 가입률이 낮다는 점을 고려하면 실제 재해자 수는 훨씬 많을 것이다. 그나마 현재 고용노동부 산업재해 통계는 어선원재해보상보험 통계에 따른 재해자를 제외하고 있어, 전반적인 관리체계가 부실함을 알 수 있다.

### 3.4.2.2. 어선원 노동자의 업무상 사고

고용노동부는 2020년 8월 24일부터 9월 18일까지 목포·여수·통영·제주 등 4개 지역에서 20톤 미만 어선 산업안전 지도점검을 실시했다. 지도점검 결과에 의하면, 최근 3년간 20톤 미만 어선 산업재해는 연평균 1,492건이며 사망자는 135명이었다. 사고 유형별로 넘어짐(전도) 1,328명(29.7%), 끼임 1,005명(22.5%), 맞음·부딪힘 838명(18.7%)의 순서로 흔하게 확인되었다 (표39).<sup>85)</sup>

나. 법 제8조제1항제2호다목에 따른 그 밖에 어업작업과 관련하여 발생한 질병: 과도한 자연열에 노출되어 발생한 질병, 일광 노출에 의한 질병, 근육 장애, 윤활막 및 힘줄 장애, 결합조직의 기타 전신 침범, 기타 연조직 장애, 기타 관절연골 장애, 인대장애, 관절통, 달리 분류되지 않은 관절의 경직, 경추상완 증후군, 팔의 단일 신경병증, 콜레라, 장티푸스, 파라티푸스, 상세불명의 시겔라증, 장출혈성 대장균 감염, 급성 A형간염, 디프테리아, 백일해, 급성 회색질척수염, 일본뇌염, 홍역, 볼거리, 탄저병, 브루셀라병, 렙토스피라병, 성홍열, 수막구균수막염, 기타 그람음성균에 의한 패혈증, 재향군인병, 비폐렴성 재향군인병[폰티액열], 발진티푸스, 리켓차 티피에 의한 발진티푸스, 리켓차 쯔쯔가무시에 의한 발진티푸스, 신장증후군을 동반한 출혈열, 말라리아

84) 김지환. (2020.09.08.). [사각지대에 방치된 ‘농업인 재해’](상)418...한 해 동안 수치화되는 농·어업 사망자 수. 경향신문. ([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=202009080600005](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202009080600005)) 2020. 11. 15. 인출.

85) 고용노동부 산재예방정책과(2020.8.24.). 20톤 미만 어선 산업안전 지도점검 실시 보도자료. 3쪽.

표 39 고용노동부 4개 지역 산업안전지도 점검 결과

구분	2017	2018	2019	계		3년 평균
계	1,495	1,471	1,510	4,476	100%	1492건
넘어짐	413	431	484	1,328	29.7%	
끼임	347	327	331	1,005	22.5%	
물체에 맞음, 부딪힘	286	288	264	838	18.7%	
떨어짐, 빠짐·익사	77	93	86	256	5.7%	
그 외	372	332	345	1,049	23.4%	

출처: 고용노동부 산재예방정책과(2020.8.24.). 20톤 미만 어선 산업안전 지도점검 실시 보도자료. 3쪽.

### 3.4.2.3. 어선원 노동자의 업무상 질병

2015-2017년에 해양수산부에서 어업인 질환조사를 시행한 적이 있다. 당시 확인된 주요 건강문제는 근골격계 질환이었다. 이는 고령의 장기간 근무라는 인구학적 특성, 자동화되지 않은 업무 수행 방식, 작업장소와 절차에 대한 인간공학적 개선의 어려움, 작업환경 투자 여력 부족이라는 작업 특성과 관련 있다. 일부 어업인들의 경우 장시간 근무, 어작업 관련된 스트레스로 인한 순환기계 질환(뇌혈관 질환, 심장혈관 질환)이 관찰되며, 근해어업 종사자에게 정신과적 질환이 관찰되기도 했다 (윤간우, 2015) (표40).

표 40 2015-2017년 어업인 질환조사 결과

구분		2015-2017년 어업인 질환조사 결과 (휴업 1일 기준)
어업종류		
어선어업 (4.4%)	연안 어업	근골격계 질환 - 3.1% 순환기계 질환 - 0.3%
	근해 어업	근골격계 질환 - 5.3% 순환기계 질환 - 1.0% 정신과적 질환 - 0.4%
	정치성 구획	근골격계 질환 - 4.6% 순환기계 질환 - 0.7%

출처: 윤간우 (2015) 어작업자 건강위해요소 측정 및 어업인 질환 현황 조사. 169쪽.

수협중앙회에서 더불어민주당 김현권 의원실에 제출한 어선원재해보상보험 통계자료를

참고하면, 매년 어선원 질병현황은 <표41>과 같다.<sup>86)</sup> 내국인 어선원노동자의 경우 고령자가 많고 정보접근성이 낮아 본인의 질병을 산재로 생각하지 않거나 보상을 청구하지 않을 가능성이 크고, 이주 어선원노동자의 경우 정보, 접근, 절차 면에서 더 큰 어려움에 직면할 가능성이 크다는 점에서 이러한 수치는 실제 상황을 충분히 반영하지 못할 것으로 추정된다.

표 41 연도별 어선원 상해 현황

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
질병	498건	352건	328건	291건	368건	251건	276건	263건	258건	341건

출처 : 수협중앙회

### 3.4.3. 어선원 어업재해 보상체계

어선의 규모, 어선원의 수, 선주의 가입 보험에 따라 어업 종사자들은 각기 다른 수준의 보호를 받게 된다. 현재 어업종사자들의 재해를 보상하는 체계로는 「어선원재해보험법」에 따른 어선원재해보상보험(수협 주관), 「농어업인안전보험법」에 따른 무배당어업인안전보험(수협 주관), 「산재보험법」법상 산업재해보상보험(근로복지공단), 근로기준법에 따른 재해보상 등이 있다.

#### 3.4.3.1. 「어선원재해보험법」에 따른 어선원재해보상보험

- 「어선원재해보험법」 도입 배경

선원의 근로조건을 정함으로써 선원의 기본적 생활을 보장, 향상시키려는 목적으로 1962년 1월 10일에 「선원법」이 제정되었다. 그러나 「선원법」은 최초 제정 시 30톤 미만의 어선에 적용되지 않았고, 2005년 10월 1일 개정 이후에도 연근해 구역에서 어로 작업에 종사하는 총톤수 20톤 미만의 어선에 대해 적용되지 않고 있다. 따라서 연근해 구역에서 총톤수 20톤 미만의 어선에 올라 어업에 종사하는 어선원들은 「선원법」으로는

86) 김지환. (2020.09.08.). [사각지대에 방치된 ‘농업인 재해’](상)418...한 해 동안 수치화되는 농·어업 사망자 수. 경향신문. ([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=202009080600005](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202009080600005)) 2020. 11. 15. 인출.

재해에 대한 보호를 받을 수 없었다.<sup>87)</sup>

사실 「선원법」은 해상근로자인 선원의 선상 노동 특성을 배려하여 보다 나은 복지를 선원에게 보장하고자 제정되었지만, 선원보험법 제정(1962.1.10) 이후 하위법령인 시행령을 마련하지 못해 결국 폐지되는 등(2009.2.6.) 육상근로자에 비해 보호 수준이 뒤떨어지게 되었다 (최진이 등, 2019). 이러한 법적 공백 속에서 기존의 선원법상 재해보상제도는 어선규모와 승선선원의 수에 따라 적용법령이 달라지는 재해보상제도의 다원화, 정부주도 보험제도의 불완전성, 수협 선원공제제도의 한계, 공제가입촉진을 위한 정부의 재정적·행정적 지원의 미흡 등 여러 가지 문제점을 계속 방치해왔다 (권창영, 2013).

이런 상황에서 2003년에 「어선원재해보험법」이 발의되었다. 이는 연근해어업에 종사하는 어선원 및 어선의 재해발생 시 이를 신속하고 공정하게 보상함으로써 어선원 및 어선소유자를 보호하기 위한 목적을 가진다. 이 법은 2004년 1월 1일 시행되었으며, 처음에는 5톤 이상의 어선에 대하여 당연가입의무를 두었다가 2016년 1월 1일 개정에서 4톤 이상의 어선으로, 가장 최근인 2018년 1월 30일 개정에서는 3톤 이상 어선으로 적용 대상이 확대되었다.

2016년과 2018년의 개정이유를 살펴보면, 소형 어선에 승선하는 어선원이 어업 활동과 관련하여 부상당하거나 사망하는 등 재해가 발생하는 경우 신속하고 충분한 보상이 이루어지기 위해 어선원 및 어선 재해보상보험의 적용대상이 되는 어선의 범위를 확대하려는 것이라고 동일한 취지를 밝히고 있다.

어선원재해보상보험은 「어선원재해보험법」에 의거, 운용되는 정부의 정책보험으로, 어선원 등이 어업활동과 관련하여 부상, 질병, 신체장해 또는 사망 등의 재해를 당했을 때 이를 보상하는 보험이다. 어선원 등이 보험급여를 받은 경우 보험가입자(어선소유자)는 동일한 사유에 대하여 「선원법」 및 「근로기준법」에 의한 재해보상 책임이 면제되며, 그 금액한도 안에서 민법, 그 밖의 법령에 따른 손해배상책임이 면제된다.

● 어선원재해보상보험 가입 현황

87) 「선원법」 제3조(적용 범위) ① 이 법은 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「선박법」에 따른 대한민국 선박(「어선법」에 따른 어선을 포함한다), 대한민국 국적을 취득할 것을 조건으로 용선(傭船)한 외국선박 및 국내 항과 국내 항 사이만을 항해하는 외국선박에 승무하는 선원과 그 선박의 선박소유자에 대하여 적용한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박에 승무하는 선원과 그 선박의 선박소유자에게는 이 법을 적용하지 아니한다. (중략) 3. 총톤수 20톤 미만인 어선으로서 해양수산부령으로 정하는 선박

해양수산물 통계시스템에 기초하여 어선원 및 어선보험 가입현황을 살펴보면, 3톤 미만 선박의 가입률은 7.5%이며(표42), 3톤 미만 선박 선원 수를 기준으로 했을 때 가입률은 9%이다(표43). 3톤 미만 어선은 임의가입 대상이기 때문에 가입률이 두드러지게 낮지만, 3~5톤 어선의 경우 당연가입임에도 가입률은 50% 내외에 불과하다. 이는 임의가입자 조건에 해당함을 입증하여 당연가입에서 임의가입으로 변경한 결과로 추측된다.

표 42 선박의 톤급별 어선원재해보험 가입현황 (2019년)

톤급별	대상	가입	가입률(%)
3톤 미만	39,553	2,961	7.5%
4톤 미만	4,264	1,924	45.1%
5톤 미만	5,327	2,766	51.9%
10톤 미만	7,815	6,115	78.2%
20톤 미만	720	605	84.0%
30톤 미만	1,009	1,097	108.7%
50톤 미만	485	537	110.7%
100톤 미만	668	765	114.5%
100톤 이상	255	297	116.5%
계	60,096	17,067	28.4%

출처 : 해양수산물통계시스템

표 43 선원 수 기준 어선원재해보험 가입현황 (2019년)

선원수	대상	가입	가입률(%)
3톤 미만 선원수	46,916	4,202	9.0%
3톤 이상 선원수	62,126	48,897	78.7%
선원수 계	109,042	53,099	48.7%

출처 : 해양수산물통계시스템

● 어선원재해보상보험 운영

① 관장 및 수탁/대행기관

산재 보험은 고용노동부 장관이 관장하며 근로복지공단에게 위탁하여 업무를 대행한다. 반면 어선원재해보험은 해양수산물 장관이 관장하며, 수산업협동조합 및 수협중앙회에게 위탁하여 업무를 대행하고 있다.

② 적용범위

현행 어선재해보상보험법은 원칙적으로 3톤 이상의 어선에 대하여 당연 적용된다. 다만 3톤 미만 어선의 경우 가입을 신청하는 경우 수협중앙회의 승인을 받아 임의가입 할 수 있다. 어선재해보상보험에 임의가입하지 않은 경우 「산재보험법」에 따른 산재보험에 적용받을 수 있는지가 문제된다. 산재보험이 적용되기 위해서는 ① 법인의 사업인 어선이거나, ② 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시 근로자 수가 5명 이상이어야 한다.<sup>88)</sup> 3톤 미만 어선의 경우 대부분 고용된 어선원의 숫자가 5명 미만이기 때문에 「산재보험법」의 적용 역시 받을 수 없다 (표44).

표 44 어선원보험의 당연가입자와 임의가입자 설명 (2019년)

	당연가입자	임의가입자 <sup>89)</sup>
대상	· 3톤 이상의 어선 (원양어선 제외 <sup>90)</sup> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 3톤 미만 어선 (단, 다른 3톤 이상 어선을 보유하고 있는 경우 당연가입 대상임)</li> <li>· 가족어선원(배우자 및 직계비존속)만 승선하는 경우</li> <li>· 관리선 지정 어선(단, 정치망관리선과 허가·신고어선 제외)</li> <li>· 내수면 어선</li> <li>· 시험·연구·조사·지도·단속·교습선</li> </ul>
보험 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 어선의 등록일 다음날(어선규모 변동으로 당연가입대상이 된 어선은 그 변동일)에 당연 보험관계 성립</li> <li>· 보험관련 신고의무 및 보험료 납입의무 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보험가입신청과 수협의 승인을 얻어 가입가능</li> <li>· 가입 이후부터 보험관계가 해지될 때까지 당연가입자와 동일한 권리·의무 발생</li> <li>· 보험료 납부의무 발생에 따라 각종 징수금에 관한 규정(보험료 미납시 연체금 및 보험급여액 징수금 부과, 체납처분, 보험관계 변경신고 불이행시 과태료 부과 등)이 적용</li> <li>※ 임의가입자는 보험관계가 성립한 날로부터 자유의사에 따라 언제든지 해지가 가능하나, 임의가입 의제자(당연가입자가 중간에 임의가입대상자가 된 경우는 해당일로부터 1년 이내에는 계약을 해지할 수 없으며, 1년이 경과하더라도 자동으로 보험계약이 종료하는 것이 아니므로 1년 경과 후 해지의사가 있는 경우에는 「보험계약 해지신청서」를 작성하여 보험가입 회원조합에 제출할 경우 해지 가능</li> </ul>

출처 : 「어선원보상보험법」 및 「동법 시행령」

88) 「산업재해보상보험법 시행령」 제2조(법의 적용 제외 사업) ① 「산업재해보상보험법」(이하 "법"이라 한다) 제6조 단서에서 "대통령령으로 정하는 사업"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)을 말한다. (중략) 6. 농업, 임업(벌목업은 제외한다), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시 근로자 수가 5명 미만인 사업

89) 「어선원 및 어선 재해보상보험법 시행령」 제3조(적용범위) 법 제6조제1항제3호에서 "대통령령으로 정하는 어선"이란 다음 각 호의 어선을 말한다. 1. 3톤 미만의 어선. 다만, 3톤 이상의 어선 1척 이상을 소유하고 있는 자가 소유하는 3톤 미만의 어선은 제외한다. 2. 가족어선원만 승선하는 어선 3. 「내수면어업법」에 따라 내수면어업에 사용하는 어선 4. 「수산업법」 제27조제1항에 따라 관리선으로 지

● 어선원보험료의 결정 및 보험요율

① 보험요율의 결정

어선원보험의 보험료율은 매년 6월 30일부터 과거 3년간 (기산일부터 어선 등록일까지의 기간이 3년 미만인 경우에는 그 기산일부터 어선 등록일까지의 기간)의 임금 총액에 대한 보험급여총액의 비율과 보험급여에 필요한 금액 및 어선원보험사업의 운영비 등을 고려하여 어선의 업종별·규모별로 구분하여 정하도록 되어있다.<sup>91)</sup>

② 현행 보험요율

어선원보험의 보험요율(100%)은 위험보험요율(80%)과 부가보험요율(20%)로 구성된다. 어선원 및 어선재해보상보험법 제39조에 따라 매년 6월 30일부터 과거 3년간의 임금 총액에 대한 보험급여의 총액의 비율을 백분율로 표시하되, 위험보험요율에 부가보험요율을 합산하여 소수점 이하 셋째자리에서 반올림한 요율이다. 2020.1.1.기준 해양수산부장관이 정하여 고시한 어선의 규모별 기본요율은 <표45>와 같다. 또한 업종에 따라 할인, 할증요율을 고시하고 있으며, 과거 3년간 징수한 어선원보험료총액에 대한 보험급여액의 비율에 따라 할인, 할증요율을 부여한다.<sup>92)</sup>

표 45 어선원재해보상보험 어선의 규모별 기본요율

(단위 %)

구분		5톤 미만	5-10톤 미만	10-25톤 미만	25-50톤 미만	50-70톤 미만	70-100톤 미만	100-500톤 미만
강선	20년 미만	5.42	7.36	8.99	8.24	11.32	10.99	9.68
	20년 이상	6.80	9.27	11.31	10.34	14.23	13.79	13.02
목선		6.80	9.27	11.31	10.34	14.23	13.79	13.02

출처 : 「어선원보상보험법」 및 「동법 시행령」

정받은 어선. 다만, 정치망어업의 관리선으로 지정받은 어선은 제외한다. 5. 「수산업법」 제45조에 따라 시험어업 또는 연구어업·교습어업에 사용하는 어선 5의2. 「양식산업발전법」 제41조제1항에 따라 관리선으로 지정받은 어선 5의3. 「양식산업발전법」 제53조에 따른 시험양식업 또는 연구양식업·교습양식업에 사용하는 어선 6. 「어선법」 제2조제1호나목에 따라 수산업에 관한 시험·조사·지도·단속 또는 교습에 종사하는 어선

90) 「어선원 및 어선 재해보상보험법」이 아닌 「원양산업발전법」에 따름.

91) 「어선원 및 어선 재해보상보험법」 제39조

92) 해양수산부. 어선원 및 어선 재해보상보험 보험료율과 보험료율 특례에 따른 보험료율 증감표(해양수산부고시 제2019-223호, 2020.1.1. 시행)



● 어선원재해보상보험 급여

어선원재해보험에서 규정하는 보험급여는 <표46>과 같다. 어선원재해보험은 재해발생 시 임금, 통상임금, 승선평균임금을 기준으로 보험급여를 지급하도록 규정하고 있는데 이는 「선원법」에 따른 각각의 임금, 통상임금, 승선평균임금을 의미한다.<sup>93)</sup>

「선원법」은 20톤 미만 어선에 적용되지 않기 때문에 20톤 이상 어선의 경우 「선원법」 제59조(최저임금)에 따라, 최저임금 월 2,215,960원, 어선원의 재해보상 시 적용되는 통상임금 및 승선평균임금 산정을 위한 월 고정급의 최저액 월 2,618,940원, 어선원의 재해보상 시 적용되는 승선평균임금 월 4,583,140원이 최저 산정기준이 된다.<sup>94)</sup> 그러나 20톤 미만의 어선에 승선하는 어선원은 최저임금법 제3조 제2항에 의해 최저임금법의 적용을 받게 되어 있다.

93) 「선원법」 제2조

10. "임금"이란 선박소유자가 근로의 대가로 선원에게 임금, 봉급, 그 밖에 어떠한 명칭으로든 지급하는 모든 금전을 말한다.
11. "통상임금"이란 선원에게 정기적·일률적으로 일정한 근로 또는 총근로에 대하여 지급하기로 정하여진 시간급금액, 일급금액, 주급금액, 월급금액 또는 도급금액(都給金額)을 말한다.
12. "승선평균임금"이란 산정하여야 할 사유가 발생한 날 이전 승선기간(3개월을 초과하는 경우에는 최근 3개월로 한다)에 그 선원에게 지급된 임금 총액을 그 승선기간의 총일수로 나눈 금액을 말한다. 다만, 이 금액이 통상임금보다 적은 경우에는 통상임금을 승선평균임금으로 본다.

94) 해양수산부. 2020년도 선원 최저임금 고시(해양수산부 고시 제2019-184호, 2020.1.1. 시행)

표 46 어선원재해보상보험급여의 종류 및 내용

보험급여의 종류	급여의 내용
요양급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>직무상 부상, 질병에 의한 요양비 지급</li> <li>승무 중 직무 외의 원인에 의한 요양비 지급(요양기간의 최초3개월분)</li> </ul>
상병급여 (산재: 휴업급여)	<ul style="list-style-type: none"> <li>직무상 부상· 질병으로 요양하고 있는 어선원에게 4개월의 범위 내에서 매월 통상임금 100% 지급(4개월 한도)</li> <li>4개월이 지나도 치유되지 않는 경우 매월 통상임금의 70% 지급</li> </ul>
장해급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>장해급여는 산재법 제57조제2항의 장해등급에 따른 장해보상일시금의 일수에 승선평균임금을 곱하여 산정</li> </ul>
일시보상급여 (산재:상병보상연금)	<ul style="list-style-type: none"> <li>요양급여와 상병급여를 받고 있는 어선원이 2년이 지나도 치유되지 아니하는 경우 산재법 제1급의 장해등급에 해당하는 장해보상일시금의 일수(1,474일분)에 승선평균임금을 곱하여 지급하고 요양급여, 상병급여, 장해급여 지급책임을 면함</li> </ul>
유족급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>어선원등이 직무상 사망한 경우 승선평균임금의 1,300일분 지급</li> <li>승무 중 직무 외의 원인으로 사망한 경우 승선평균임금의 1,000일분 지급</li> </ul>
장례비 (산재:장의비)	<ul style="list-style-type: none"> <li>직무상 사망이나 승무 중 직무 외의 원인으로 사망한 경우 승선평균임금 120일분 지급</li> </ul>
행방불명급여 (산재:사망의 추정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>사고가 있던 어선에 있던 어선원등의 생사가 불명하거나 어로 활동 또는 항행 중인 어선에 있던 어선원등이 행방불명이나 그밖의 사유로 생사가 불명한 경우에 그 기간이 1개월이 넘을 때에는 피부양자에게 통상임금의 1개월분과 승선평균임금 3개월분에 상당하는 임금 지급</li> <li>행방불명기간이 1개월 넘을시 유족급여, 장례비를 지급</li> </ul>
소지품 유실급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>승선 중 어선재해로 인하여 소지품을 잃어버린 경우에는 통상임금 2개월분의 범위에서 그 잃어버린 소지품의 가액에 상당하는 금액을 지급</li> </ul>

출처 : 「어선원보상보험법」 및 「동법 시행령」

### 3.4.3.2. 다른 재해보상법과의 관계

앞에서 언급했듯 ‘어선원 등의 재해’란 「산재보험법」<sup>95)</sup> 및 「산재보험법 시행령」<sup>96)</sup>을 대체로 준용하고 있다. 하지만 보호 법률이 다른 만큼 「산재보험법」과는 보상 형태와 방식에서 차이점이 존재한다. 또한 「선원법」의 공백을 메우기 위해 「어선원재해보험법」이 제정된 점을 고려하여 「어선원재해보험법」과 「선원법」의 관계, 근로기준법상 근로자에게 보편적 노동법으로 적용받는 「근로기준법」과의 관계에 대하여 살펴보겠다.

95) 「산업재해보상보험법」 제37조

96) 「산업재해보상보험법 시행령」 제27조 내지 제36조

● 「산재보험법」과의 관계

「어선원재해보험법」의 적용을 받는 경우 「산재보험법」을 적용하지 않고,<sup>97)</sup> 「어선원재해보험법」 시행 전에 산재법, 선원법, 그 밖의 다른 법률에 의한 보험 또는 공제에 가입한 자로서 「어선원재해보험법」 시행 당시 그 보험 또는 공제에 가입되어 있는 자는 그 보험기간 또는 공제기간이 만료된 날의 다음 날부터 어선원보험에 관한 「어선원재해보험법」의 규정을 적용하도록 규정하고 있다.<sup>98)</sup> 「산재보험법」과 「어선원재해보험법」은 적용대상이 서로 다르다는 점에서 이른바 ‘자매법’ 관계라 할 수 있다 (권창영, 2013).

「산재보험법」에 의해 산재로 인정되는 경우, 부상 또는 질병이 3일 이내의 요양으로 치유되지 않으면 요양급여를 지급하고, 일하지 못한 기간이 3일 이내라면 휴업급여를 지급하지 않도록 되어 있다. 이 경우는 「산재보험법」이 아니라 「근로기준법」 제46조에 따른 휴업수당, 제78조에 따른 요양보상을 사업주가 지급해야 할 것이다. 「어선원재해보험법」에서는 요양급여와 상병급여에 대하여 ‘3일 이내’ 같은 조건 없이 “요양급여는 근로자가 업무상의 사유로 부상을 당하거나 질병에 걸린 경우에 그 근로자에게 지급한다”고 정하고 있다. 따라서 「어선원재해보험법」에 따른 재해로 인정받는다면 치유기간과 무관하게 요양급여와 상병급여를 지급받을 수 있다.

그 외에도 산재보험은 장애급수에 따라 장애급여를 일시금이나 연금의 형태로 지급하는 데에 비해 어선원재해보험은 일시금으로 지급한다는 점에서 차이가 있다. 또한 소지품 유실급여처럼 어선 특수성을 반영한 보험보상급여가 있다 (표47).

97) 「어선원재해보험법」 제6조(적용범위) ① 이 법은 모든 어선에 적용한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 어선에 대하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우에만 적용한다.

1. 「원양산업발전법」 제6조제1항에 따라 원양어업의 허가를 받은 어선
2. 「해운법」 제24조제2항에 따라 수산물 운송에 종사하는 어선
3. 그 밖에 어선의 규모·어선원수·위험률·어로(漁撈)장소 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 어선

② 제1항에 따라 이 법을 적용받는 어선에 대하여는 「산업재해보상보험법」을 적용하지 아니한다

98) 「어선원재해보험법」 부칙 제2항 (다른 보험에 가입한 보험가입자에 대한 적용특례) 이 법 시행전에 산업재해보상보험법 및 선원법 그 밖의 다른 법률에 의한 보험 또는 공제에 가입한 자로서 이 법 시행 당시 그 보험 또는 공제에 가입되어 있는 자는 그 보험기간(산업재해보상보험법의 경우에는 보험연도를 포함한다) 또는 공제기간이 만료된 날의 다음 날부터 어선원보험에 관한 이 법의 규정을 적용한다.

표 47 산재보험과 어선원재해보험의 비교

	산업재해보상보험	어선원재해보상보험(어선재해보상보험 포함)
관장	고용노동부 장관	해양수산부 장관
수탁 및 대행	근로복지공단	수산업협동조합 및 수협중앙회
적용범위	근로자를 사용하는 모든 사업	· 3톤 이상의 모든 어선 · 제6조 제1항 제3호 임의가입 可
요양급여	-업무상의 사유로 부상, 질병에 대한 요양비 지급 (부상 또는 질병이 3일 이내의 요양으로 치유될 수 있으면 요양급여를 지급하지 아니함)	-직무상 부상, 질병에 의한 요양비 지급 -승무 중 직무 외의 원인에 의한 요양비 지급 (요양기간의 최초3개월분) -산재보험과 달리 3일내 요양 치유시 요양급여 부지급 명시하고 있지 않음
휴업급여 (상병급여)	휴업급여 업무상의 사유로 부상, 질병에 대한 요양으로 취업하지 못한 기간에 대하여 평균임금 70% 지급	상병급여 · 직무상 부상, 질병으로 요양하고 있는 어선원에게 4개월의 범위 내에서 매월 통상임금 100% 지급(4개월 한도) · 4개월이 지나도 치유되지 않는 경우 매월 통상임금의 70% 지급
장해급여	업무상의 사유로 부상, 질병에 걸려 치유된 후 신체 등에 장해가 있는 경우 지급 장해 1급~3급 연금지급 / 장해 4급~7급 연금 or 일시금 / 장해 8급~14급 일시금	· 장해등급 부여 기준은 산재법 준용함 · 연금을 선택할 수 없이 장해보상일시금만 지급
상병보상연금 (일시보상급여)	상병보상연금 요양을 시작한지 2년이 지났음에도 ① 부상이나 질병이 치유되지 않고, ② 중증요양상태등급 기준에 해당하고 ③ 요양으로 인하여 취업하지 못한 경우 휴업급여 대신 지급	일시보상급여 요양급여와 상병급여를 받고 있는 어선원이 2년이 지나도 치유되지 아니하는 경우 산재법 제1급의 장해등급에 해당하는 장해보상일시금의 일수(1,474일분)에 승선평균임금을 곱하여 지급하고 요양급여, 상병급여, 장해급여 지급책임을 면함
유족급여	· 근로자가 업무상의 사유로 사망한 경우 유족보상연금이나 유족보상일시금을 지급하되, 유족보상연금을 받을 수 있는 자격이 있는 사람이 없는 경우 일시금(평균임금 1,300일분)으로 지급 · 연금을 받을 수 있는 자격 : 부모, 조부모 각각 60세 이상인 사람, 자녀로서 25세미만인 사람, 손자녀로서 19세미만인 사람, 형제자매로서 19세미만이거나 60세이상인 사람	· 어선원등이 직무상 사망한 경우 승선평균임금의 1,300일분 지급 · 승무 중 직무 외의 원인으로 사망한 경우 승선평균임금의 1,000일분 지급
장의비 (장례비)	장의비 업무상의 사유로 사망한 경우 평균임금 120일분 지급	장례비 직무상 사망이나 승무 중 직무 외의 원인으로 사망한 경우 승선평균임금 120일분 지급
사망 추정 또는 행방불명	사망의 추정 사고가 발생한 선박 또는 항공기에 있던 근로자의 생사가 밝혀지지 아니하거나, 항행 중인 선박 또는 항공기에 있던 근로자가 행방불명 또는 그 밖의 사유로 생사가 밝혀지지 않으면 유족급여와 장의비 규정 적용	행방불명급여 · 사고가 있던 어선에 있던 어선원등의 생사가 불명하거나 어로 활동 또는 항행 중인 어선에 있던 어선원등이 행방불명이나 그밖의 사유로 생사가 불명한 경우에 그 기간이 1개월이 넘을 때에는 피부양자에게 통상임금의 1개월분과 승선평균임금 3개월분에 상당하는 임금지급 · 행방불명기간이 1개월 넘을시 유족급여, 장례비를 지급
소지품 유실급여	없음	승선 중 어선재해로 인하여 소지품을 잃어버린 경우에는 통상임금 2개월분의 범위에서 그 잃어버린 소지품의 가액에 상당하는 금액을 지급

출처 : 「산업재해보상보험법」, 「산업재해보상보험법 시행령」, 「어선원보상보험법」, 「어선원보상보험법 시행령」

어선원재해보상보험은 어업의 특수성을 반영한 산재보험의 예외적 형태로 볼 수 있을 것이다. 다만 어업 고유의 속성과 민간 기관인 수협이 위탁 관리 등으로 인해 어선원 노동자들의 접근성이 떨어진다는 점, 운영 대행기관인 수협이 선주의 이익단체라는 점 등을 고려할 때, 어선원노동자의 산업재해 발생 시 회복과 업무 복귀를 위한 취지를 산재보험보다 더욱 효과적으로 달성하고 있는지에 대해서 의문의 여지가 있다.

● 「선원법」과의 관계

「어선원재해보험법」은 「선원법」의 재해보상과는 별도로 선원의 직무상 혹은 직무 외 재해에 대하여 보험급여를 지급하는 제도를 마련하고 있다. 선원법에 의한 재해보상제도는 선박소유자가 재해보상의무를 이행하지 못하는 경우 보상을 받지 못한다는 맹점이 있었기에 제정된 것이다. 수급권자가 「어선원재해보험법」에 따라 보험급여를 받았거나 받을 수 있는 경우에는 보험가입자는 동일한 사유에 대하여 선원법에 의한 재해보상책임이 면제된다.<sup>99)</sup> 어선원재해보험은 선원법상 선박소유자 중 「어선원재해보험법」이 적용되는 어선소유자의 재해보상책임이 확실하게 이행될 수 있도록 담보하기 위한 책임보험의 성격을 갖는다고 볼 수 있다 (권창영, 2013).

● 「농어업인안전보험법」과의 관계

「농어업인안전보험법」에 따라 수협 주관으로 “무배당어업인안전보험”이 어선원재해보험과 유사하게 제공되고 있으나 이는 ‘민간보험’이다. 법률에서 가입범위, 재해의 정의, 보상급여 등을 규정하고 있지만, 보험료에 대해 정부보조를 받을 뿐 수협의 민간보험이다. 가입 대상은 「농어업인안전보험법」에 따른 어업인<sup>100)</sup>과 어업근로자<sup>101)</sup>로서, 가입 적용 예외 대상자로 1. 「산재보험법」에 따른 산업재해보상보험의 적용을 받는 자, 2. 「어선원보상보험법」에 따른 어선원보험의 적용을 받는 자(임의가입자 포함), 3. 최근 2

99) 「어선원재해보험법」 제31조 (다른 보상 또는 배상과의 관계) ① 수급권자가 이 장에 따라 보험급여를 받았거나 받을 수 있는 경우에 보험가입자는 같은 사유에 대하여 「선원법」 및 「근로기준법」에 따른 재해보상책임이 면제된다.

100) 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조제3호 "어업인"이란 어업을 경영하거나 어업을 경영하는 자를 위하여 수산자원을 포획·채취하거나 양식하는 일 또는 염전에서 바닷물을 자연 증발시켜 소금을 생산하는 일에 종사하는 자로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 자를 말한다.

101) 어업작업을 수행하기 위하여 어업인이나 어업법인에 고용되어 근로를 제공하는 사람

년 이내에 보험 관련 보험사기행위로 형사처벌을 받은 사람으로 규정하고 있다. 2020년 11월 기준 무배당어업인안전보험은 보험료의 50%(기초생활수급자 및 차상위계층은 70%)를 정부에서 지원받는 어촌복지형 민간 보험 상품이다.

보험료 정부 지원을 통해 간접적으로 가입을 유도하지만 강제성은 없다. 다만 가입 주체가 선주가 아닌 어업근로자로 확대되어 있고, 50~70%의 보험료 보조를 받을 수 있다는 것이 장점이다. 현재 어선원산재 보상의 근본적인 보완책이 될 수는 없지만, 어업근로자가 주체가 될 수 있고 정부 보조가 상당부분 된다는 점에서, 사회보험의 구체적 보완장치가 마련되기 전까지 일시적으로나마 개인의 선택으로 보호가 가능한 민간보험이라는 점에서 의의가 있다.

- 「근로기준법」과의 관계

「선원법」이 적용되지 않는 어선에 근무하는 근로자에 대해서는 「근로기준법」상 재해보상에 관한 규정이 적용된다. 「선원법」이 적용되지 않는 어선 중 「어선원재해보험법」이 적용되는 어선에 근무하는 어선원의 재해보상에 관하여는 「근로기준법」의 재해보상과는 별개로 선원의 직무 상, 직무 외 재해에 대하여 보험급여를 지급하는 제도를 마련하고 있으므로 양자의 관계가 문제된다. 수급권자가 「어선원재해보험법」에 따라 보험급여를 받았거나 받을 수 있는 경우에는 보험가입자는 동일한 사유에 대하여 「근로기준법」에 의한 재해보상책임이 면제된다.<sup>102)</sup> 다만 직무 외 재해보상은 근로기준법에 존재하지 않는 것으로, 「어선원재해보험법」은 사용자의 재해보상책임을 「근로기준법」의 재해보상책임보다 확장했다. 따라서 어선원재해보험은 「근로기준법」상 사용자 중 「어선원재해보험법」이 적용되는 어선소유자의 재해보상책임이 확실하게 이행될 수 있도록 담보하기 위한 책임보험의 성격을 갖는다고 할 수 있다 (권창영, 2013).

### 3.4.3.3. 어선원 노동자의 산업재해보상 사각지대

- 「어선원재해보험법」이 적용되지 않는 어선의 존재

원양산업발전법 제6조 제1항에 따라 원양어업의 허가를 받은 어선(「어선원재해보험

102) 「어선원재해보험법」 제31조 제1항

법」 제6조 제1항 제1호), 해운법 제24조 제2항에 따라 수산물운송에 종사하는 어선(동법 제6조 제1항 제2호)의 경우 「어선원재해보험법」이 적용되지 않으며, 그 밖에 어선의 규모·어선원수·위험률·어로장소 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 어선의 경우 임의가입 대상이다.

그러나 이렇게 어선원보험을 적용받지 못하는 경우, 산재보험이 적용되기 위해서는 까다로운 조건이 필요하다. ① 법인의 사업인 어선이거나, ② 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시 근로자 수가 5명 이상이어야 한다.<sup>103)</sup> 따라서 3톤 미만 어선의 대부분은 5명 미만의 어선원이 고용되어 있기 때문에, 선주가 어선원재해보험에 임의가입하지 않는 이상 「어선원재해보험법」과 「산재보험법」의 적용을 모두 받을 수 없다.

#### ● 임의가입제도의 한계

앞에서 살펴본 바와 같이 「어선원재해보험법」 제6조 제1항 제3호의 규정에 따른 어선(임의적용어선)의 소유자는 중앙회의 승인을 받아 어선원보험에 가입할 수 있다. 이 경우에는 어선소유자가 중앙회의 승인을 얻은 날의 다음 날부터 어선원보험의 보험관계가 성립한다.<sup>104)</sup> 임의가입자가 보험계약을 해지하고자 할 때에는 중앙회의 승인을 받아야 한다.<sup>105)</sup> 이렇게 임의가입자가 보험계약을 해지하는 경우에는 중앙회의 승인을 받은 날의 다음 날에 어선원보험관계가 소멸한다<sup>106)</sup>(권창영, 2013). 하지만 2020년 기준 통계에 의하면, 3톤 미만 어선 중 임의가입률은 7.5%, 어선원 수 기준으로 9% 밖에 되지 않는다. 파악된 3톤 미만 어선원 46,916명 중 4,202명만이 어선원보험을 적용받고 나머지 4만 여명은 어선원보험의 보호를 받지 못하는 상황이다. 더욱이 통계에서 누락된 3톤 미만 어선원을 고려할 때 사각지대는 상당할 것으로 예상된다.

#### ● 수협 위탁의 공정성

103) 「산업재해보상보험법 시행령」 제2조(법의 적용 제외 사업) ① 「산업재해보상보험법」(이하 "법"이라 한다) 제6조 단서에서 "대통령령으로 정하는 사업"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업 또는 사업장(이하 "사업"이라 한다)을 말한다. (중략) 6. 농업, 임업(별목업은 제외한다), 어업 및 수렵업 중 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시 근로자 수가 5명 미만인 사업

104) 「어선원재해보험법」 동법 제18조 제3호

105) 동법 제16조 제2항

106) 동법 제19조 제2호

「선원법」과 「어선원재해보험법」에 따라 선주는 연근해어선에서 일하는 어선원들을 위한 재해보험에 가입해야 하는데, 해양수산부가 이를 수협에 위탁하여 운영하도록 하고 있다. 그러나 수협은 선주의 이익단체이다. 재해자인 노동자의 입장이 아니라 근로관계를 맺는 고용주의 의도대로 해석하고 처리할 여지가 존재한다.

게다가 선주들 중에는 재해를 은폐하여 이주어선원이 재해보상보험에 따른 치료를 받지 못하게 하는 경우도 있으며, 이주어선원의 경우 승선평균임금보다 3~7배까지 낮은 최저임금, 심지어는 그보다 더 낮은 임금으로 보험가입을 하여 어선원재보험 급여를 수급받더라도 터무니없는 금액을 지급받는 경우도 일어나고 있다 (어필, 2016).

#### 3.4.4. 어선원 산업재해 보상체계 개선의 주요 요구안

- 「어선재해보상법」 3톤 미만 임의가입제 조항 변경

해양수산부통계시스템에 의하면, 3톤 미만 어선이 39,553개, 3톤 미만 어선원이 46,916명으로 집계된다. 소형 어선일수록 파악되지 않는 어선과 어선원이 많을 것으로 예측된다. 그럼에도 불구하고 해당 통계에서 3톤 미만 어선은 전체 어선의 65.8%, 즉 셋 중 두개의 어선은 3톤 미만에 해당하며, 어선원 숫자도 전체의 43%를 차지한다. 3톤 미만 어선의 대부분이 5인 미만 근로자를 고용했을 것으로 추정되며, 따라서 「근로기준법」의 주요조항에서 제외될 뿐만 아니라, 5인 미만 어업으로 「산재보험법」에서도 적용제외 대상이다.

이는 마치 「근로기준법」상 5인 미만 사업장에 주요 「근로기준법」 법조문을 적용하지 않는 것과 같은 문제를 낳는다. 규모가 작아 작업환경이 더욱 열악할 가능성이 높은 사업장(어선)에 대한 보호를 행정 관리의 어려움, 영세업자에 대한 배려 등을 이유로 보호대상에서 제외하는 것은 합리적이지 않다. 현재 「산재보험법」이 1인 이상 사업장에 당연 적용되도록 개정이 이루어진 것처럼, 「어선재해보상법」 개정을 통해 현재 임의가입 대상인 어선의 어선원들을 사회보험 내로 편입시켜야 한다.

- 어선원재해보상보험과 산재보험의 통합 관리 또는 어선원보험 공적관리체계 도입

현행 어선원재해보험은 산재보험과 굉장히 유사한 형태를 가지고 있기 때문에 산재보



험과 통합관리 하는데 큰 어려움이 있을 것 같지 않다. 수협이라는 선주 이익 조합이 정책보험을 관리한다는 것은 공정성 측면에서도 문제가 되므로 하루빨리 시정이 필요하다. 이에 대해서는 두 가지 방안이 있는데 ① 어선원보험을 산재보험에서 포섭함으로써 일원화된 산재보험으로 관리하는 것, ② 어선원보험의 특수성을 인정하면서 수협이 아닌 공적 관리체계 내로 들어올 수 있도록 조치하는 것이다.

① 어선원보험을 산재보험에서 포섭함으로써 일원화된 산재보험으로 관리하는 경우 범 산재보험을 지향하며, 현재 산재보험이 ‘5인 미만의 농어업’을 배제하고 있다는 점에서 대 상범위에 대한 고민이 병행되어야 한다.

② 어선원보험의 특수성을 인정하면서 수협이 아닌 공적관리체계를 마련하는 경우, 「어선재해보상법」의 입법취지에 합당할 뿐만 아니라 기존 시스템을 유지하는 형태라는 점에서 현장의 혼선을 최소화할 수 있다.

한편 선원 등 해상근로자의 재해보상은 물론, 관련 교육 및 재활 등에 이르기까지 선원, 나아가 해상노동자 전체의 복지 관련 업무를 주도적으로 추진해 나갈 전담기구로서 ‘한국 해상근로복지공단’을 설립하자는 주장도 있다 (최진이 등, 2019.10).<sup>107)</sup> 해양이라는 공간 과 어업 노동의 특수성을 소화할 수 있는 전담기구를 구축하고, 현재의 선원복지고용센터 의 기능과 역할을 넘어서는 선원복지전담기구가 필요하다는 주장이다(최진이 등, 2019.3).

#### ● 산재 보상 접근성 개선

적용 대상을 확대하는 것 뿐 아니라 재해보험에 대한 접근성을 높이는 것도 중요한 과 제이다. 이를테면 이주어선원노동자의 경우 선내 폭력에 대해 경찰이나 수협 등에 신고하 해도 적절한 조치를 받지 못한 채 방치되는 경우가 많다. 공권력의 도움을 제대로 받지 못한 채 이주어선원노동자는 다시 위험한 배에 오르거나 승선을 거부하여 국외 추방되 기 도 한다. 기본적 인권이 보장되지 못하다보니 산재에 대한 적절한 정보와 청구절차에 접 근하기도 매우 어렵다. 내국인 어선원 노동자의 경우에도 고령자가 다수를 차지하고 있어 산업재해 피해 후 조치를 위한 접근성이 떨어지는 경향이 있다. 내국인과 이주 어선원 모 두 적절한 시기에 재해보상 체계에 접근할 수 있도록 보상체계의 반응성을 높이는 조치가

107) 최진이 등은 2019.3 논문에서 선원복지공단(가칭)의 설립을 대안으로, 유사한 논점이 포함된 2019.10 논문에서 한국해상근로복지공단(가칭)의 설립을 대안으로 제시한 바 있음. 본 연구에서는 최신 인용 논 문인 2019.10 논문에서 제시한 ‘한국해상근로복지공단’을 인용함.

필요하다.

### 3.4.5. 요약

과거 어선원재해보상법 시행 이전에는 20톤 이상의 어선과 5인 이상의 어선이 「선원법」 또는 「근로기준법」의 적용을 받았다. 반면 20톤 미만 어선인 경우 「선원법」 적용을 받지 않았고, 5인 미만의 어선은 「근로기준법」의 적용을 받지 않았다. 그러나 2004년 어선원재해보상법이 5톤 이상 어선을 대상으로 시행되기 시작하여 3톤 이상의 어선으로까지 적용범위를 확대한 것은 분명히 의미 있는 개선이었다.

그러나 현행 「어선원재해보험법」상 3톤 이하의 어선원노동자는 ‘임의가입’ 대상으로 산재 보상의 사각지대에 놓여있다. ‘임의가입’이란 가입이 선행되어야 보험이 적용되는 것으로 「산재보험법」에서 정하고 있는 특수형태근로종사자의 ‘적용제외’<sup>108)</sup>보다 훨씬 취약한 형태이다.

이러한 적용제외는 어선원보상보험법상 관리의 어려움 또는 영세 선주의 노무관리 부담 경감을 위한 것으로, 어선원의 산재보상, 회복, 업무복귀를 지원한다는 어선원보상보험법의 입법 취지와 맞지 않는다. 소규모 사업장과 어선의 노동관계법 적용·제외는 일종의 규제완화를 허용하는 것으로 해당 범위의 노동자들에게 피해를 가져온다. 현행법 체계에서 산재관련법의 보호가 닿지 못하는 어선원에게 「어선원재해보험법」 내지 「산재보험법」의 적용을 받을 수 있는 법적 근거가 필요하다.

앞에서 살펴본 것처럼 어선원의 인구사회학적 특성은 크게 두 가지로 수렴된다. 중고령층 남성 내국인 어선원과 상대적으로 젊은 남성 이주어선원이 그것이다. 다소 극단적인 어선원노동자의 인구구성은 극단적인 위계질서와 불평등, 차별로 이어지는 주요 원인 중 하나이다. 어선원노동자 중에서도 가장 열세에 있는 이주어선원을 보호하기 위한 보완 장치가 절실한 이유이다.

선행 연구들에 대한 검토를 통해, 어선원 노동자들의 산재보상 사각지대 완화를 위해 다음과 같은 조치들을 제안할 수 있다.

첫째, 「어선재해보상법」의 3톤 미만 임의가입제 조항을 ‘모든 어선에 대한 당연가입’으로 변경하는 것이 시급하다. 실제로 「어선원재해보험법」 도입과 개정 이후인 2008년에 「산재보험법」이 1인 이상 사업장까지 당연 가입하도록 법이 개정된 바 있다.

108) 일단 가입으로 간주하나 제외신청 가능

둘째, 어선원보험을 산재보험 내로 포섭하여 보편적인 산재보험의 보호를 받도록 하거나, 포섭 이전에라도 최소한 현행 수협에 위탁된 어선원보험에 대한 공적관리체계를 도입해야 한다.

셋째, 산재보험의 구조적 사각지대만이 아니라 실질적 사각지대를 최소화시킬 수 있도록 어선원노동자, 특히 이주어선원들이 산재보험에 대한 정보를 취득하고 접근성을 강화할 수 있는 개선안 마련이 필요하다.

## 4. 결론

지금까지 우리는 각기 다른 직종과 분야에서 일하고 있는 사람들이 왜, 어떻게 산재보험으로부터 보호받을 수 없는지 살펴보았다. 1차 연도의 연구가 산재보험 적용 대상이지만 복잡한 청구 절차와 제도의 낮은 반응성, 자원과 권력의 불평등 때문에 산재보험의 실질적 보호를 받기 어려웠던 이들에게 집중했다면, 올해 2차 연도 연구는 그 이전 단계, 아직 산재보험의 문밖에 서있는 이들의 문제를 다루고 있다.

### 4.1. 사례연구 결과의 종합

사례연구에서 살펴본 이들의 처지와 노동환경은 저마다 다르다. 음식배달과 퀵서비스를 포함한 이동 노동자 중에는 남성들이 상대적으로 많고, 간병노동자나 가사도우미 같은 돌봄 직종에는 여성들이 압도적으로 많다. 또한 음식배달, 보육교사 같은 직종에는 비교적 젊은 연령층이 많이 일하는 반면, 요양과 간병 서비스는 전형적으로 중고령층이 집중되어 있다. 한편 농업과 어업 부문의 경우, 고령층의 내국인 종사자와 젊은 이주노동자들로 양분되는 특성을 갖는다.

이들의 노동환경, 그로 인해서 초래되는 건강위험도 가지각색이다. 이동노동자들은 무엇보다 교통사고와 넘어짐 같은 물리적 손상이 많고 장시간 노동에 수반된 과로와 근골격계 질환, 고객응대 과정에서의 폭력 문제 등에 노출되어 있고, 돌봄 노동자들은 저임금 장시간 근로, 불편한 자세와 물리적 부담 등으로 인한 근골격계 질환은 물론 극심한 감정노동으로 인해 정신건강의 악화를 경험하고 있다. 농어업 노동은 자연환경에 그대로 노출되어 일하고, 불편한 자세로 장시간 노동을 하면서 위험한 장비를 다루는 경우가 많기 때문에 손상을 경험하거나 근골격계 질환에 시달리는 이들이 많다. 특히 어업의 경우, 해상의 선박이라는 고립된 공간에서 일을 하고, 이주노동자라는 취약한 위치를 점하고 있기 때문에 폭력과 강제노동 같은 극단적 위험요인에 노출되기도 한다.

이렇게 다양한 건강위험요인에 노출되고, 실제로 이미 심각한 건강문제를 겪고 있는 이들이 많지만 산재보험 제도는 다양한 이유로 이들에게 문을 열어주지 않고 있다.

- 첫째, 우선 산재보험법이 ‘근로기준법’ 상의 ‘근로자’를 보호 대상으로 한다는 점에서 문제가 시작된다.

이 때 ‘근로자’란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 사람을 말하며, 근로자를 고용하는 ‘사용자’, 근로자와 사용자 사이에 체결되는 ‘근로계약’의 존재를 전제한다. 그렇기에 사용자가 분명하지 않거나, 노무를 제공하는 계약이 ‘근로계약’의 형태가 아닌 경우에는 근로자성이 부정되고, 그에 따라 당연히 산재보험법에서도 보호를 받을 수 없게 된다. 사례연구에서 살펴보았던 음식배달, 킥서비스 같은 플랫폼 노동 종사자, 특수형태근로종사자들이 대표적이며, 현장실습생이나 중소기업 사업주(자영업자)와 그 가족종사자들도 여기에 해당한다. 산재보험법은 근로기준법 상 근로자에 해당하지 않는 이들에 대해 여러 ‘특례’ 조항을 두어 보호하고 있다. 현재 산재보험법 제 121조~제126조는 다양한 특례<sup>109)</sup> 상황을 규정하고 있다 (글상자12).

글상자 12 산업재해보상보험법 상 ‘특례’를 규정한 제123~125조

<p>제123조(현장실습생에 대한 특례) ① 이 법이 적용되는 사업에서 현장 실습을 하고 있는 학생 및 직업 훈련생(이하 "현장실습생"이라 한다) 중 고용노동부장관이 정하는 현장실습생은 제5조제2호에도 불구하고 이 법을 적용할 때는 그 사업에 사용되는 근로자로 본다. &lt;개정 2010. 6. 4.&gt;</p> <p>② 현장실습생이 실습과 관련하여 입은 재해는 업무상의 재해로 보아 제36조제1항에 따른 보험급여를 지급한다. &lt;개정 2010. 5. 20.&gt;</p> <p>③ 현장실습생에 대한 보험급여의 기초가 되는 임금액은 현장실습생이 지급받는 훈련수당 등 모든 금품으로 하되, 이를 적용하는 것이 현장실습생의 재해보상에 적절하지 아니하다고 인정되면 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금액으로 할 수 있다. &lt;개정 2010. 6. 4.&gt;</p> <p>④ 현장실습생에 대한 보험급여의 지급 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>⑤ 현장실습생에 대한 보험료의 산정·신고 및 납부 등에 관한 사항은 보험료징수법으로 정하는 바에 따른다.</p>
<p>제124조(중·소기업 사업주등에 대한 특례) ① 대통령령으로 정하는 중·소기업 사업주(근로자를 사용하지 아니하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 공단의 승인을 받아 자기 또는 유족을 보험급여를 받을 수 있는 사람으로 하여 보험에 가입할 수 있다. &lt;개정 2020. 5. 26., 2020. 12. 8.&gt;</p> <p>② 제1항에 따른 중·소기업 사업주의 배우자(사실상 혼인관계에 있는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 4촌 이내의 친족으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 해당 사업에 노무를 제공하는 사람은 공단의 승인을 받아 보험에 가입할 수 있다. &lt;신설 2020. 12. 8.&gt;</p> <p>③ 제1항에 따른 중·소기업 사업주 및 제2항에 따른 중·소기업 사업주의 배우자 또는 4촌 이내의 친족(이하 이 조에서 "중·소기업 사업주등"이라 한다)은 제5조제2호에도 불구하고 이 법을 적</p>

109) 121조 국외의 사업에 대한 특례, 122조 해외 파견자에 대한 특례, 123조 현장실습생에 대한 특례, 124조 중소기업 사업주 등에 대한 특례, 125조 특수형태근로종사자에 대한 특례, 126조 국민기초생활보장법 상의 수급자에 대한 특례

용할 때에는 근로자로 본다. <신설 2020. 12. 8.>

④ 중·소기업 사업주등에 대한 보험급여의 지급 사유인 업무상의 재해의 인정 범위는 대통령령으로 정한다. <개정 2020. 12. 8.>

⑤ 중·소기업 사업주등에 대한 보험급여의 산정 기준이 되는 평균임금은 고용노동부장관이 정하

제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례) ① 계약의 형식과 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 사람으로서 다음 각 호의 모두에 해당하는 사람 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람(이하 이 조에서 "특수형태근로종사자"라 한다)의 노무(勞務)를 제공받는 사업은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업으로 본다. <개정 2010. 1. 27., 2020. 5. 26.>

1. 주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것
2. 노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것

② 특수형태근로종사자는 제5조제2호에도 불구하고 이 법을 적용할 때에는 그 사업의 근로자로 본다. 다만, 특수형태근로종사자가 제4항에 따라 이 법의 적용 제외를 신청한 경우에는 근로자로 보지 아니한다. <개정 2010. 1. 27.>

③ 사업주는 특수형태근로종사자로부터 노무를 제공받거나 제공받지 아니하게 된 경우에는 이를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공단에 신고하여야 한다.

④ 특수형태근로종사자는 이 법의 적용을 원하지 아니하는 경우 보험료징수법으로 정하는 바에 따라 공단에 이 법의 적용 제외를 신청할 수 있다. 다만, 사업주가 보험료를 전액 부담하는 특수형태근로종사자의 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ 제4항에 따라 이 법의 적용 제외를 신청한 경우에는 신청한 날의 다음 날부터 이 법을 적용하지 아니한다. 다만, 처음 이 법의 적용을 받은 날부터 70일 이내에 이 법의 적용 제외를 신청한 경우에는 처음 이 법의 적용을 받은 날로 소급하여 이 법을 적용하지 아니한다.

⑥ 제4항과 제5항에 따라 이 법의 적용을 받지 아니하는 사람이 다시 이 법의 적용을 받기 위하여 공단에 신청하는 경우에는 다음 보험연도부터 이 법을 적용한다. <개정 2020. 5. 26.>

⑦ 제1항에 따라 이 법의 적용을 받는 특수형태근로종사자에 대한 보험관계의 성립·소멸 및 변경, 법 적용 제외 및 재적용의 신청, 보험료의 산정·신고·납부, 보험료나 그 밖의 징수금의 징수에 필요한 사항은 보험료징수법에서 정하는 바에 따른다.

⑧ 특수형태근로종사자에 대한 보험급여의 산정 기준이 되는 평균임금은 고용노동부장관이 고시하는 금액으로 한다. <개정 2010. 6. 4.>

⑨ 특수형태근로종사자에 대한 보험급여 지급사유인 업무상의 재해의 인정 기준은 대통령령으로 정한다.

⑩ 제9항에 따른 업무상의 재해가 보험료 체납기간 중에 발생한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 업무상의 재해에 따른 보험급여의 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있다.

⑪ 특수형태근로종사자에 대한 보험급여의 지급 등에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다. <신설 2010. 1. 27., 2010. 6. 4.>

현행 법체계 안에서 특례를 통해서라도 종사자를 보호한다는 취지는 바람직하다. 하지만 지금까지 특례를 통한 보호는 심각한 산재 상황이 드러나서 사회적으로 이슈가 되고, 노동자들과 시민사회가 적극적으로 적용 요구를 하는 직종에 한해 그때그때 목록을 추가하는 방식이었다. 고용계약과 업무의 방식이 과거에 비해 다변화하면서 전통적인 근로관

계로 정의될 수 없는 직종이 빠르게 늘어나는 현실을 못 쫓아가는 셈이다. 아직 특례가 적용되지 않는 직종의 종사자들은 매번 과거의 사례를 들고 와서 똑같은 요구를 반복해야 한다. 각자의 상황이 다르다고는 하지만, 생계를 유지하기 위해서 타인에게 노무를 제공하고, 그 과정에서 어떤 방식으로든 업무내용과 업무과정에 통제가 작동한다는 점은 동일한데도 말이다.

- 둘째, 이렇게 힘들게 특례 제도를 만들면서, 동시에 적용제외를 통해 ‘자발적으로’ 산재보험 제도 바깥으로 나갈 수 있는 길을 터놓았다.

사업주들은 산재보험료 부담과 사용자성을 회피하기 위해서 노동자들에게 이를 강요하고, 노동자들 또한 낮은 소득에 보험료까지 부담하고 싶지 않아 자발적으로 적용제외를 신청하기도 한다. 이는 구성원들의 연대성의 원리에 기초해서 강제가입을 통해 위험을 분산하는 사회보험의 기본 문법에 맞지 않는다. 누군가 젊고 건강하니까 별로 필요 없어서, 혹은 건강보험료가 부담스러워서 ‘국민건강보험 적용을 제외시켜 달라’고 요구한다면 얼마나 터무니없어 보일까? 만일 국민건강보험 적용제외 신청이 가능하다고 해도, 절대 다수의 시민들은 그런 선택을 하지 않을 것이다. 건강보험이 없다면 직접 부담하게 될 의료비에 대한 개인 차원의 걱정과 더불어, 지금은 지출되는 비용이 혜택보다 더 크지만 나이 들고 아프게 되었을 때 도움을 받을 수 있다는 제도적 신뢰가 크기 때문이다. 힘들게 진입한 산재보험에서 다시 적용제외를 통해 제도 바깥으로 나가는 것은 사회적으로 산재보험의 경험치가 적고 산재보험 제도 자체에 대한 신뢰가 충분치 않기 때문이라고 볼 수 있다.

- 셋째, 근로기준법의 근로자성 기준에 대한 다툼 때문에 산재보험에서 배제된 이들이 있다면, 아예 가사사용인처럼 근로기준법이 적용제외를 분명하게 규정한 직종도 있다.

산재보험법에서도 시행령에서 ‘가구 내 고용활동’은 적용제외 사업임을 명시했다. 또 간병노동자처럼 아예 ‘비공식’화되어 있어, 노동관계 법률, 산재보험, 심지어 의료법까지 어디에서도 규율과 보호가 이루어지지 않는 이들도 있다. 이들은 아직까지 근로기준법에 의해서도, 혹은 산재보험 특례규정에 의해서도 재해보상과 보호를 받을 수 없다.

- 넷째, 산재보험 제도 자체에서 시행령 제2조를 통해 적용제외를 둔 사업이 있다.

우선 공무원과 군인, 사립학교 교직원의 경우 공무원 재해보상법, 군인재해보상법, 사립학교교직원 연금법에 의해 재해보상을 받도록 되어 있다. 산재보험은 아니지만 공적 체계에 의해 재해보상을 받을 수 있다는 점에서 최소한 접근성 차원에서는 문제될 것이 없다. 문제는 소규모 농업, 임업(벌목업 제외), 어업, 수렵업에 종사하는 이들이다. 현재 산재보험법에서는 상시 근로자 1인 이상의 모든 사업장에 적용된다고 했지만, 이들 업종에서는 법인이 아닌 상시 근로자 5인 미만의 사업장에 대해 적용되지 않는다. 이들 부문은 소규모 사업장이 많기 때문에 산재보험에서 포괄하는 인구가 매우 제한적이다. 예컨대 농업분야 경제활동인구의 약 5%만이 산재보험 제도 안에 들어와 있다. 이러한 공백을 메우기 위해 농업인 안전보험, 농작업근로자 안전보험, 농기계 종합보험 같은 재해보상 제도를 구축하기는 했다. 이 중 농작업근로자 안전보험이 피고용노동자를 보호하기 위한 것인데, 90일 미만의 단기간 고용된 농업 노동자를 대상으로 삼고 있다. 그러다보니 고용허가제를 통해 농촌에서 일하면서 장기간 계약을 맺는 이주 노동자들에게는 적용되지 않는다. 정부가 절반의 보험료를 지원하는 정책보험이지만, 심지어 임의가입방식의 민간보험이다. 어업의 경우도 비슷하다. 어업의 특수성을 반영하여, 근로기준법에 상응하는 어선원법이 존재하고, 또 산재보험에 상응하는 어선원재해보상보험이 존재한다. 하지만 3톤 미만 어선은 임의가입 대상이기에 2019년 현재 가입률이 겨우 7.5%, 선원 수를 기준으로 9%에 불과하다. 중앙정부와 지방정부의 보험료 보조가 이루어지고 있는데도 그렇다. 농작업근로자 안전보험과 마찬가지로 정책보험이지만 수협이 운영하는 민간보험이다. 결국 법인이 아닌 5인 미만 농림어업 사업장에 종사하는 노동자들은 산재보험으로부터 보호받지 못하고, 농작업근로자 안전보험이나 어선원안전보험으로부터도 보호를 받지 못하는 셈이다. 그리고 이렇게 사각지대에 놓인 농림어업 노동자들의 다수는 이주노동자들이다.

산재보험으로부터 보호를 받지 못하면 근로기준법의 재해보상제도, 혹은 민법에 의한 손해배상제도를 통해 재해를 보상받을 수 있다. 그러나 민법의 손해배상 제도는 노동자가 직접 민사소송을 제기해야 하고, 과실이 있다는 것을 입증해야 한다. 노동자가 사업주를 상대로 소송을 제기한다는 것이 쉬운 일이 아닐 뿐더러 설령 소송에 승소한다 해도 그 기간 동안 치료비와 생계비, 시간 부담은 온전히 피해 노동자의 몫이 된다. 근로기준법에 의한 재해보상은 민사소송과 달리 과실의 책임을 입증해야 한다는 부담은 없지만, 역시 사용자가 직접 책임을 져야 하는 것이기에 지불능력이 없는 등 보상 의무를 이행하지 않으



면 피해노동자의 보상을 실현할 방법이 없다. 바로 이런 문제점을 극복하기 위해 산재보험이 도입된 것이다. 산재보험은 업무상 재해로 인한 손해를 보상하도록 사용자에게 책임을 부여하고, 실효성을 확보하기 위해 국가가 보험관장자가 되어 보험료를 징수하며 재해노동자에게 신속하고 공정한 보상을 제공하는 것을 목표로 한다 (박홍연, 2017) (표48).

표 48 업무상 재해 관련 배상제도 비교

민법의 손해배상제도	근로기준법의 재해보상제도	산재보험법의 산재보험제도
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로자가 사업자를 상대로 민사소송 제기</li> <li>• 과실책임주의에 따른 입증 책임 부담</li> <li>• 소송비용과 시간의 부담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사용자가 피해근로자에 대해 직접 재해보상</li> <li>• 무과실책임주의에 기초</li> <li>• 사용자의 보상의무 불이행 시 보상 실현 곤란</li> <li>• 요양보상, 휴업보상, 장해보상, 유족보상, 장의비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가가 산재보험을 운영하여 사업주의 재해보상책임의 실행을 보장</li> <li>• 무과실책임주의에 기초</li> <li>• 재해보상의 다양성과 상향 조정</li> <li>• 근로자 복지사업 병행</li> </ul>

출처: 김엘림·윤애립, 「사회보장법」, 한국방송대학교출판문화원, 2016. 196쪽 (박홍연, 2017 재인용)

물론 현실에서 산재보험이 항상 ‘신속하고 공정한’ 보상을 제공하는 것은 아니지만, 노동자 입장에서는 사용자의 지불능력에 기대지 않고, 과실책임에 대한 입증이나 소송이라는 부담 없이 접근할 수 있다는 점에서 재해 위험에 대비할 수 있는 중요한 사회보장 제도로 기능할 수 있다. 바로 그렇기 때문에, 지금과 같은 산재보험 적용의 사각지대는 원래 산재보험이라는 사회보장제도의 존재이유를 부정하는 것이 된다.

## 4.2. 사각지대 해소를 위한 산재보험 개혁 방안

이상의 사례연구들로부터 산재보험 사각지대 해소를 위한 몇 가지 당면 과제들을 도출할 수 있었다.

- 첫째, 산재보험과 근로기준법의 연계를 약화시켜야 한다.

지금 산재보험 사각지대 문제의 큰 부분이 근로기준법이 정하고 있는 근로자성 개념 적용 여부와 관련 있다. 지금까지는 특수형태근로종사자 보호 문제가 제기될 때마다 사용종속성 여부를 오랜 기간 다투고, 특례적용 직종의 목록을 늘리는 방식으로 문제에 대응해

왔다. 심지어 근로관계가 분명한데도 사업주의 책임을 회피하기 위해 특수고용형태로 ‘위장’하는 경우도 있었다.

그런데 2019년 1월 개정된 산업안전보건법은 이전까지 ‘근로자’의 안전과 보건을 유지·증진한다는 제1조의 목표 조항을 ‘노무를 제공하는 사람’의 안전과 보건을 유지·증진하는 것으로 바꾸었다. 그에 따라 제2조의 ‘산업재해’ 정의도 ‘근로자’의 업무에 관계되는 것에서 ‘노무를 제공하는 사람’의 업무에 관계된 사망, 질병, 부상으로 변경되었다. 산업안전보건법이 이렇게 바뀐 것은 점차 다양해지고 있는 고용 관계 속에서 ‘일하는 사람들’을 포괄적으로 보호하기 위한 것이다. 산재보험이 산업안전보건법에서 정의한 산업재해에 대한 보상을 다루고 있다는 점에서 이와 마찬가지로 종래의 ‘근로자’가 아닌 ‘노무를 제공하는 사람’ 더 나아가 ‘취업자’로 그 대상을 확장해야 한다. 근로기준법과의 연계를 완화시킨다면, 현재 특례 적용을 받지 못하는 간병노동자 등 다양한 특수형태근로종사자, 근로기준법 제외를 분명히 밝히고 있는 가사사용인도 저절로 산재보험 제도 안으로 들어올 수 있게 된다.

세계 최초로 도입되어 130년이 넘는 역사를 갖고 있는 독일의 산재보험도 처음에는 종속적 고용관계를 전제한 사업장 산재보험으로 출발했지만, 지금은 근로관계에 관계없이 사회적 보호 필요성이 인정되는 사람들에게 폭넓게 적용된다. 여기에는 ‘취업자’는 물론 가내 수공업자와 배우자, 유치원생부터 대학생까지 학생들, 심지어 공익적 목적으로 활동하는 자원봉사자까지 포함된다. 독일이 이렇게 적용대상을 확대한 것은, 오랜 경험을 통해 이것이 보호를 필요로 하는 집단에게 ‘가장 적절하며 단순한 형태로’ 산재에 대한 보호 서비스를 제공할 수 있기 때문일 것이다 (김상호, 2013). 우리에게 필요한 것은 ‘사용자에 의한 근로자의 보호’가 ‘사회적 보호’이며, 보호하고자 하는 것도 ‘종속적 노동관계 하에서 재해’가 아니라 ‘일하는 과정에서의 재해’라는 점 (박은정, 2015)을 분명하게 하는 것이다.

- 둘째, 산재보험법이 적용제외를 명시했는데 다른 재해보상법에서도 보호를 받지 못하는 이들을 보호할 수 있도록, 산재보험법의 적용제외를 폐지해야 한다.

영세한 소규모 가족농이거나 자영농의 경우 원칙적으로 산재보험 적용대상에서 배제되며, 상시 근로자 5인 이상의 농업법인이나 영농법인의 경우에만 산재보험 의무 가입 대상이다. 그러다보니 현재 고용허가제를 통하여 농업에 종사하는 외국인 노동자의 상당수는 산재보험의 사각지대에 있다. 법인이 아닌 5인 미만의 소규모 자영농에 고용되어 있기 때

문에 산재보험으로부터 배제되고, 1년 이상의 장기 근로계약을 체결하기 때문에 농작업근로자 안전보험에도 가입할 수 없는 것이다. 마찬가지로 어업에서도 역시 법인이 아닌 5인 미만의 사업장은 산재보험에서 제외되며, 어선원의 재해를 보상하기 어선원재해보상보험 또한 3톤 미만 소규모 어선의 경우 ‘임의가입’을 정하고 있다. 3톤 미만 어선이 전체 어선의 약 1/3을 차지하고 여기에서 일하는 어선원 숫자도 전체의 43%나 되지만 이들 중 어선원재해보험에 가입한 노동자 숫자는 9% 내외에 불과하다. 이런 상황에서 재해가 발생하면 결국 고용주의 지불능력이나 의사에 따라 재해자의 치료와 보상 수준이 달라질 수밖에 없다.

지난 2018년 9월 18일 개정된 산재보험법은 기존에 적용제외되어 있던 상시노동자 수 1인 미만 사업장까지 모두 포괄하게 되었다. 이는 제외 규정만 삭제된다면, 농림어업 부분의 5인 미만 소규모 사업장에서도 산재보험을 적용할 수 있다는 의미이다.

- 셋째, 당분간 산재보험의 특례적용대상을 확대하는 방식으로 개혁을 한다고 해도, 최소한 적용제의 신청을 허용한 것, 산재보험료를 사업주와 절반씩 부담하도록 한 현재의 규정을 바꾸어야 한다.

이미 2008년부터 특례제도를 통해 특수형태근로종사자들이 차례로 산재보험 제도 안에 들어오게 되었지만 가입률은 여전히 10% 내외에 머물고 있다. 이는 사업주의 권한을 통해 악용되기 쉬운 적용 제외 신청 조항, 그리고 사업주와 노무제공자가 50%씩 보험료를 부담하게 하는 조항 탓이다. 강제가입을 통한 위험의 분산을 추구하는 사회보험의 원칙에 맞게 적용 제외 조항을 폐지하여 강제가입으로 전환시키고, 일반 근로자와 마찬가지로 사업주가 보험료를 100% 부담하도록 해야 한다. 물론 플랫폼 노동의 경우 여러 업체에 노무를 제공하기 때문에 누가 보험료 납부 책임이 있는 사업주인가 ‘전속성’ 논란의 여지가 있다. 그러나 모든 노무가 애플리케이션을 통해 세밀하게 기록되는 플랫폼 노동의 특성상, 발생하는 소득에 비례하여 보험료를 계산하는 것은 기술적으로 결코 어려운 일이 아니며, 산재 발생 시 휴업급여를 산정할 때에도 이 데이터를 활용할 수 있다. 이러한 기술적 접근은 산재보험 특례 적용을 위해 요구되는 전속성 요건을 우회하게 해 준다.

- 넷째, 농림어업의 특수성을 반영하여 농업인재해보험이나 어선원재해보험 같은 별도의 재해보상 체계를 유지하는 경우, 임의가입 규정을 폐지하고 공적 운영을 강화해야

한다.

농림어업의 특수성을 반영하여 농업인재해보험과 어선원재해보험 등이 운영 중이다. 이들 보험은 법적 근거에 의해 운영되고 정부가 상당한 수준으로 보험료를 지원하는 ‘정책보험’임에도 불구하고, 가입률은 높지 않다. 자영농을 가입대상으로 하는 농업인안전보험, 농작업근로자를 보호하기 위한 농작업근로자 안전보험 모두 임의가입 방식이기에 저소득 농업인의 가입률이 낮고, 게다가 후자의 경우 90일 미만의 단기노동자만을 적용대상으로 하기에 고용허가제로 취업한 농업 이주노동자는 배제된다. 마찬가지로 어선원재해보험 또한 3톤 미만의 어선에 대해서는 임의가입 방식으로 운영하고 있어서 종사자의 대다수가 보호받지 못하고 있다. 산재보험의 개정을 통해 이들 노동자를 보호하는 것이 당분간 어렵다면, 최소한 농어업의 정책보험을 강제가입으로 전환하는 것이 필요하다. 또한 이렇게 강제보험이 된다면, 지금처럼 민영보험사인 농협이나 수협에 위탁하는 것이 아니라 공적 기관에서 맡아 공공적으로 운영할 수 있도록 해야 한다.

#### 4.3. 보편성·형평성을 위한 산재보험의 장기 개혁 과제

1차 연도의 연구가 산재보험의 적용대상임에도 불구하고 보상 과정에서 ‘실질적’ 어려움에 직면한 이들의 문제를 다루었다면, 올해 2차 연도 연구는 제도적으로 배제된 이들에게 초점을 두었다. 산재보험의 고질적 문제, 즉 산재 은폐와 부담 전가, 낮은 보장성, 업무상 질병에 대한 낮은 승인률 모두 중요한 문제임에 분명하지만, 아예 산재보험에서 배제된 이들에게는 이런 논란조차 그저 남의 이야기일 뿐이다.

산재보험은 사용자책임배상제도의 성격으로 태동했고, 그렇기에 근로기준법과의 연계 속에서 작동해왔지만 50년 전의 출발점이 그러했다고 반드시 지금도 그래야 한다는 법은 없다. 여전히 부족함이 있지만, 지난 50년 동안 산재보험은 인정 범위나 기준이 확대되면서 사회보장 성격이 대폭 강화되었다 (부록6.1 참고). 강제가입과 전면 적용, 급여수준 향상과 연금 방식의 급여, 다양한 복지사업, 국가의 적극적 개입 등은 산재보험의 이념이 ‘배상’에서 ‘근로조건의 보호’로, 다시금 ‘생활보장’으로 변화되었다는 것을 보여준다 (장우찬, 2014). 실제로 2014년 11월, 국가인권위원회 상임위원회가 고용노동부장관에게 ‘산재보험 적용범위 확대를 위한 제도개선 권고’를 결정하면서 권고의 배경을 다음과 같이

설명했다. “산재보험은 근로자가 업무와 관련하여 다치거나 질병을 얻었을 경우 그 치료 및 재활에 필요한 비용을 보상한다는 측면에서 국민의 건강권과 연관이 있고, 또한 재해 근로자의 요양기간 중 근로자 본인과 가족의 생계가 위협받지 않도록 보장한다는 측면에서 국민의 인간다운 생활을 할 권리와 연관이 있는 중요한 사회보장제도이다.”

사회보장기본법은 제2조에서 “사회보장은 모든 국민이 다양한 사회적 위험으로부터 벗어나 행복하고 인간다운 생활을 향유할 수 있도록 자립을 지원하며, 사회참여·자아실현에 필요한 제도와 여건을 조성하여 사회통합과 행복한 복지사회를 실현하는 것”이 기본이념임을 밝혔다. 이 때 사회보장이란 “출산, 양육, 실업, 노령, 장애, 질병, 빈곤 및 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 국민 삶의 질을 향상시키는 데 필요한 소득·서비스를 보장하는 사회보험, 공공부조, 사회서비스”를 지칭한다.<sup>110)</sup> 산재보험이 여기에 포함됨은 말할 것도 없다.

건강권을 다루고 있는 국제인권규범들은 비차별(non-discrimination)의 보장이야말로 당사국 정부가 즉각 행해야 할 가장 최소한의 것으로 규정하며, 점진적 실현의 대상이 아니라고 밝힌다. 비차별을 보장하기 위해 정부는 ① 지체 없이 차별적인 법과 규제, 정책들을 철폐해야 하고, ② 법과 규제, 정책, 사업의 실행에서 차별적 관행을 그만두어야 하며, ③ 비차별 원칙을 배태한 법과 정책을 보장하고, 취약계층의 보건 니즈에 우선순위를 부여하며, ④ 필요하다면 특정 집단에 대한 차별의 누적 효과에 균형을 맞추기 위해 임시적인 특별 조치를 실행해야 한다 (Asher, 2004). 이러한 논의에 비추어볼 때, 산재보험의 사각지대를 해소하는 것이야말로 사회보장제도로서 산재보험의 본질을 확립하고, 일하는 모든 사람들에게 건강권을 보장하는 중요한 한 걸음이라고 할 수 있다.

이 연구에서 충분히 논의하지 못했지만, 건강권의 보편적 보장, 사회적 불평등의 완화라는 측면에서 산재보험의 장기적 개혁은 단순히 적용의 사각지대를 해소하는 것에 그쳐서는 안 된다.

장기적으로는 현재 분절화 되어 있는 재해보험들, 즉 산재보험 이외에 농업인 재해보상 보험, 어선원재해보험, 공무원, 사립학교 교직원, 군인 등의 재해보상이 일원화될 필요가 있다. 물론 현실적으로 상당한 어려움이 있을 것이다. 재해보상을 위한 보험료 납입 주체도 각기 다르고, 운영도 공적 연금, 보험, 혹은 민간보험까지 다양하며, 급여 수준에서도 차이가 있다. 하지만 어떤 고용 형태로, 어떤 종류의 일을 하든, 일을 하다 아프거나 다치

110) 사회보장기본법 제3조(정의)

게 되었을 때 모두가 비슷한 절차를 거쳐 동등한 수준의 급여를 제공받을 수 있다면 그것만큼 바람직한 일도 없을 것이다. 보편적 적용, 기여의 차등화와 급여의 평등화는 사회보장제도가 추구해야 할 중요한 원칙이다.

한 발 더 나아가 장기적으로는 건강보험과 산재보험의 통합을 고려할 필요가 있다. 일을 하다가 아프거나 다치게 된 사람 입장에서 보자면 신속한 양질의 의료서비스, 치료비와 생계비의 충분한 보장, 재활과 사회복귀라는 목표만 달성될 수 있다면, 그것이 산재보험인가 건강보험인가는 사실 별로 중요하지 않다. 게다가 고용 형태와 업무방식, 내용이 다양해지는 만큼 업무로 인한 재해와 그렇지 않은 재해를 분명하게 구분하는 것은 점차 어려워지고 있다. 업무 기인성을 입증하기 위해 투여되는 노동자들의 부담, 또 이를 판별하게 위해 소요되는 행정적 비용을 고려한다면 굳이 원인을 다투지 않고 질병/사고와 관련한 현물급여는 건강보험으로 단일화하고, 휴업급여(상병수당), 연금장해·유족 급여 등은 산재보험에서 해결하는 방식이 바람직할 것이다. 물론 이것이 가능하기 위해서는 현재 산재보험보다 낮은 수준인 건강보험의 보장성이 훨씬 높아져야 한다. 현재 많은 노동자들이 산재 승인을 위해 고군분투하는 이유 중 하나가 상대적으로 높은 보장성과 현금급여 때문이니 말이다. 또한 산재승인을 다투기 위해서가 아니라 직업성 손상과 질환의 원인을 규명하고 현황을 모니터링하기 위한 산재예방체계가 분명하게 확립되어야 한다. 현재는 산재보험 승인 자료에 의해서만 직업성 질환과 질병에 대한 통계가 산출되고 있다.

우리는 사례연구를 통해 현재 산재보험 적용의 사각지대 문제를 확인하고, 사각지대를 해소하여 산재보험의 형평성을 확보할 수 있는 단기적 개선안과 중장기적 전망을 함께 제안했다. 사실 이 문제는 도저히 해결하기 어려운 과제가 아니다. 이미 여러 영역에서 다양한 대안들을 제시한 바 있고, 기술적 측면에서나 법적 측면에서도 활용할 수 있는 토대들이 존재한다. 지금 필요한 것은, 산재보험 사각지대 문제가 ‘일하는 사람’의 보편적 건강권 보장을 가로막고 있으며, 특히 가장 취약한 조건에 놓인 이들을 차별적으로 배제함으로써 사회정의를 심각하게 침해하고 있다는 사실을 보다 많은 이들이 알게 만들고, 더 큰 목소리로 요구하도록 만드는 것이라 할 수 있다.

## 5. 참고자료

### \* 신문기사

- 강혜인. (2019. 10. 4.). ‘배달 산재’ 국감 질타, 노동부 장관은 “라이더 안전 강화하겠다”. 뉴스타파.
- 권동희. (2019. 11. 11.). 노동부 ‘법령 위반 사고 산재 인정기준’ 문제점. 매일노동뉴스.
- 권동희. (2020. 7. 27.). 과실 있는 산재사고, 범죄행위 아니다. 매일노동뉴스.
- 김남영. (2020. 4. 1.). “플랫폼 노동 논의”...‘사회적 대화 포럼’ 출범’. 한국경제.
- 김도년. (2020. 10. 26.). 고용부 “특고 전속성 폐지 바람직”...‘35년 해고’ 김진숙 논란도. 중앙일보.
- 김보경. (2020. 10. 5.) 임종성 “특고 6명 중 5명 산재보험 적용제외 신청...정부대책 필요”. 아시아경제.
- 김상기. (2018. 10. 21.). 매년 요양시설 종사자 수천명 ‘옴’으로 진료받아. 라포르시안.
- 김지환. (2020. 9. 8.). [사각지대에 방치된 ‘농업인 재해’](상)418...한 해 동안 수치화 되는 농·어업 사망자 수. 경향신문.
- 김혜영. (2018. 8. 4.). [주간 세상읽기] 이상이 교수 “요양보호사 월급제로 바꿔야”, 가톨릭평화신문.
- 민진규. (2019. 3. 13). 어부, 가장 위험직업 꼽혀...운항 과실이 위험 키운다. 세계로컬타임즈.
- 어고은. (2020. 5. 25). 단 한 번도 ‘노동자’인 적 없던 가사노동자. 매일노동뉴스.
- 연윤정. (2020. 10. 6.). ‘특고노동자 5명 중 4명 산재보험 적용 못 받아’. 매일노동뉴스.
- 전광준. (2020. 10. 08.). “하루 19시간 노예처럼...” 원양어선 외국인 선원들 호소. 한겨레신문.
- 허영구. (2017. 4. 5.). 돌봄 노동자(간병노동자, 요양보호사)들의 노동시간 이야기. 풀리뉴스.
- 허환주. (2020. 10. 1.). [〈프레스리안X뉴스타파〉 공동기획 ‘배달 죽음’] 3-① 죽음의 청

년산업...18~24세 산재 사망 1위 '배달'. 프레시안.

**\* 학술 논문**

- Asher J. (2004). The Right to Health: a resource manual for NGOs. the Commonwealth Medical Trust.
- Briggs A. (1961). The welfare state in historical perspective. European J Sociology, 2:22-258
- 권창영. (2013). 어선원 및 어선 재해보상보험법 제정사. 사회보장법연구. 제2권 제1호.
- 김상호. (2013). 독일 산재보험제도의 적용방식과 시사점. 자원봉사자와 특수형태근로종사자 중심으로. 한국사회정책, 20(3):171-195
- 김소영. (2018). 디지털플랫폼에 의한 노무제공자의 근로자성 판단. 법학연구.
- 김수근. (2019). 플랫폼 노동과 산업보건-특수형태근로종사자의 안전보건실태 \_ 2. 쿼서비스 기사. 월간산업보건, 21-34.
- 김재희. (2016). 산업재해보상보험법 제정사. 법학논총, 29(2):55-97
- 박고은. (2020). 사회안전망 밖 돌봄노동자: 여성 재가 요양보호사의 산재위험 및 그 경험에 관한 연구. 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 343-388.
- 박대진. (2014). 요양보호사의 노동실태와 개선방안. 월간 복지동향, (189), 16-20.
- 박은정. (2015). 산재보험법의 경계적 고쳐세우기. 노동법학, 54:65-89
- 박은정. (2019). 플랫폼과 가사노동자: 노동법적 보호를 중심으로. 이화젠더법학, 11(3), 245-285.
- 박찬임. (2018). 특수형태근로종사자 근로실태: 산재보험 적용 9 개 직종을 중심으로. 노동리뷰, 7-28.
- 박홍연. (2017). 산업재해보상보험의 성격과 제한에 관한 판례연구. 법과기업연구. 7(2):27-58
- 송정아, 이현욱. (2016) 농가의 농업고용노동력 활용 실태에 대한 연구. 2016년 한국 도시지리학회 동계학술대회, 3~5.
- 신준욱. (2017). 장애인활동보조인의 직무환경이 직무만족도에 미치는 영향: 직무스트레스와 직무소진의 매개효과를 중심으로. 한국케어매니지먼트 연구, 22, 49-72.



- 우명숙. 한국의 복지제도 발전에서 산재보험 도입의 의의: 복지제도 형성과 발전주의적 국가개입. 한국사회학 2007;41(3):154-185
- 이다혜. (2018). 디지털 노동 시대의 종속? 특수형태근로종사자의 전속성 판단 문제. 노동법학.
- 이수진. (2018). 우리나라 농업인의 농작업 재해 현황과 보상체계 (2). 산업보건, 359, 13-25.
- 이호근. (2015). 산업재해보상보험법상 적용대상 범위 관련 개선방안-특수형태근로종사자 산재보험 적용방안을 중심으로. 산업노동연구, 21(1), 257-303.
- 장우찬. (2014). 산재보험법상 특수형태근로종사자 적용 특례 조항의 비판적 검토: 특수형태근로종사자에 대한 산재보험료 부담의 타당성 문제를 중심으로. 노동정책연구, 14(1):155-185
- 전광석. (2018). 1963년 사회보장3법에 관한 연구. 저스티스, 199-226
- 조연민. (2016). 산업재해보상보험법상 특수형태근로종사자 특례 제도에 대한 비판적 검토: 판례의 경향과 입법안을 중심으로. 사회보장법연구, 5(2), 237-278.
- 최다숨. (2019). 요양보호사의 산업재해에 대한 소고-돌봄 노동 및 근골격계 질환을 중심으로. 공익과 인권, 19, 289-316.

**\* 정책연구보고서와 보도자료**

- 경제사회노동위원회 「디지털 플랫폼 노동: 배달업종」 분과위원회. (2020. 9. 16.). 배달업종분과위원회 합의문 체결식 관련 보도자료
- 고용노동부 산재예방정책과. (2020.8.24.). 20톤미만 어선 산업안전 지도점검 실시 보도자료.
- 고용노동부. (2017). 2017년 산업재해현황분석
- 고용노동부. (2018). 2018년 산업재해현황분석
- 고용노동부. (2019). 2019년 산업재해현황분석
- 공익법센터 어필(2016). “바다에 붙잡히다” 한국어선에서 일하는 이주어선원의 실태와 개선 방안.
- 공익법센터 어필(2020). “누가 이들을 바다에 붙잡았나” 한국어선에서 일하는 이주노동자 인권 실태 모니터링 보고서.

- 관계부처 합동. (2020. 10. 6.). 코로나19 사회의 필수노동자 안전 및 보호 강화 대책. 브리핑 참고자료.
- 국가인권위원회. (2014. 11. 27.). 상임위원회 결정: 산재보험 적용범위 확대를 위한 제도개선 권고
- 근로복지공단 산재보상국. (2019). 산재요양 처리기간 단축 등 업무상 질병 개선방안. <산재요양 처리기간 단축, 노동자 권리 보장, 공정한 업무처리를 위한 국회토론회 자료집>.
- 근로복지공단. (2020). 2019 근로복지통계연보
- 김명희, 김세연, 이상윤, 정우준, (2020). 산재보험 사각지대 해소 및 형평성 강화를 위한 연구 1차 보고서. 노동건강연대. 아름다운재단.
- 김준영 외. (2018). 한국 플랫폼경제종사자 규모 추정. 한국고용정보원.
- 김철식 외. (2019). 플랫폼노동종사자 인권상황 실태조사. 국가인권위원회.
- 농촌진흥청 국립농업과학원. (2019). 알기 쉬운 농업인의 업무상 손상 2017년 농업인의 업무상 질병 및 손상 조사결과.
- 농촌진흥청 국립농업과학원. (2019). 알기 쉬운 농업인의 업무상 질병 2018년 농업인의 업무상 질병 및 손상 조사결과.
- 박찬임, 이승렬, 오상호, 김주병. (2018). 서비스업종 취약계층에 대한 산재보험 사각지대 해소 방안 연구. 한국노동연구원.
- 박찬임, 이승렬, 윤자영, 신현구. (2013) 돌봄서비스 종사자의 산업재해 실태와 보호방안. 한국노동연구원.
- 백혜연, 조성호, 장인수, 아항석. (2018). 농작업 재해 실태조사 및 농업인안전보험 제도개선 연구. 한국보건사회연구원 정책보고서, 6~16.
- 보건복지부, 국민건강보험. (2019). 방문요양·방문목욕 급여제공 매뉴얼.
- 서철원, 박언경, 김태길. (2019). 어선원의 사회보험 적용 개선방안 연구. 숭실대학교 산학협력단.
- 신영태, 황기형, 마창모, 정혜란. (2008). 어선원 고용실태와 제도개선방안. 한국해양수산개발원. 농림수산식품부.
- 안전보건공단. (2013). 택배 및 퀵서비스업 안전작업 가이드
- 엄진영, 박준기, 유찬희, 김선웅. (2019). 농업인력 지원을 위한 외국인 노동자 관련제도 개선방안. 한국농촌경제연구원

- 오경석, 이한숙, 김사강, 김민정, 류성환, 윤명희, 정정훈. (2012). 어업 이주노동자 인권상황 실태조사. 국가인권위원회.
- 오은진, 장미혜, 구미영, 최영미. (2015). 비공식부문 가사노동자 인권상황 실태조사. 한국여성정책연구원. 국가인권위원회.
- 오종은, 김영미. (2019). 4차 산업혁명 시대의 노동자 보호 - 플랫폼 노동자 산재보험 적용방안. 근로복지공단 근로복지연구원.
- 윤간우. (2015). 어작업자 건강위해요소 측정 및 어업인 질환 현황 조사. 해양수산부.
- 윤애림. (2013). 간병노동자의 근로자성과 노동법적 보호방안. 한국노동법학회
- 윤자영. (2011). 가사사용인의 근로실태 및 보호방안 정책연구용역보고서. 국회입법조사처.
- 이수진 국회의원. (2020. 10. 8.). 2020년 국정감사 보도자료 14호
- 이철, 김주환, 이영수. (2015). 이동노동 종사자 지원방안 연구 - 서울의 대리운전과 퀵서비스 직종의 노동실태와 쉼터 조성(안)을 중심으로. 서울노동권익센터.
- 장진희, 손정순. (2019) 음식배달노동자 노동실태와 보호방안. 음식배달노동자 노동실태와 보호방안 토론회 자료집.
- 전국민주노동조합총연맹. (2020). [보도자료] 돌봄 노동자 코로나19 증언대회.
- 최서리, 이규용, 임선일, 정기선, 신예진. (2013). 농업분야 외국인력 활용실태 및 정책제언. IOM 이민정책연구원 연구보고서. 64.
- 최장식. (2017). 특수형태근로종사자 산재보험 보호 현황 및 문제점. 특수형태근로종사자 사회적 보호 확대 및 노동권 보장 자료집.
- 최준익 등. (2019). 수협 어선원 재해보상보험 자료를 이용한 대형선망어업 선원의 위험요인 연구. (부경대학교 석사학위 논문) 82쪽~93쪽.
- 최진이, 최성두(2019.10). 한국해상근로복지공단의 설립 필요성과 조직 구상. 한국해양대학교 국제해양문제연구소.
- 최진이, 최성두(2019.3). 선원재해보상체계 개선과 선원복지공단의 설립 연구. 한국기업법학회.
- 통계청 보도자료. (2020). 2019년 농림어업조사 결과.
- 한국농촌경제연구원. (2019.04) 농림어업분야 고용동향 분석.
- 해양수산부. 어선원 및 어선 재해보상보험 보험료율과 보험료율 특례에 따른 보험료율 증감표(해양수산부고시 제2019-223호, 2020.1.1. 시행)

**\* 법령과 지침, 판례**

- 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 시행규칙」
- 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」
- 「근로기준법 시행령」
- 「근로기준법」
- 「근로복지공단 적용 및 부과업무 처리규정」
- 대법원 2018. 4. 26. 선고 2016두49372 판결
- 「산업재해보상보험법 시행령」
- 「산업재해보상보험법」
- 「선원법」
- 「어선원 및 어선 재해보상보험법 시행령」
- 「어선원 및 어선 재해보상보험법」
- 근로복지공단. 법령위반으로 발생한 사고의 업무상 재해 인정기준 (2019.10.1.)
- 요양보호사 근로자성 판단지침<근로기준과, '09.12>
- 특수형태근로종사자에 대한 산재보험료 및 보험급여 산정의 기초가 되는 보수액 및 평균임금 [고용노동부고시 제2018-101호, 2018. 12. 28., 일부개정.]
- 해양수산부. 2020년도 선원 최저임금 고시(해양수산부 고시 제2019-184호, 2020.1.1. 시행)

**\* 웹페이지**

- 국가법령정보센터
- 국회입법예고
- 근로복지공단
- 네이버 지식백과 두산백과
- 네이버 지식백과 시사상식사전
- 네이버 지식백과 한국향토문화전자대전
- 보건복지부 사회서비스 전자바우처 홈페이지

- 수협 홈페이지
- 어린이집안전공제회 홈페이지
- 진로정보망: 커리어넷

## 6. 부록

### 6.1. 산재보험을 비롯한 재해보상제도의 변화 연표

연도	산재보험법 개정 법령	개정 내용	기타 보험 제/개정
1960.1.1			공무원연금법 시행 (법률 제 533호)
1963.1.1			군인연금법 시행 (법률 제 1260호)
1964.1.1	산재보험법 시행 (법률 제 1438호)	- 근로기준법의 적용을 받는 사업 및 사업장 - 위험률·사업의규모 등을 참작하여 각령으로 정하는 사업은 예외	
1964.7.1	시행령 시행 (대통령령 1837호)	- 상시 500인 이상의 근로자를 사용하는 광업 및 제조업 이외 모든 사업은 법의 적용에 예외	
1965.4.1	시행령 개정 (대통령령 2087호)	- 전기/가스업, 운수/창고업 추가	
1966.1.1	시행령 개정 (대통령령 2330호)	- 이상 업종에 상시 근로자 150인 이상 사업장	
1967.1.1	시행령 개정 (대통령령 2778호)	- 이상 업종에 상시 100인 이상, 연간 2만 5천인 이상의 근로자 사용 사업 (국영사업도 예외 지정)	
1968.1.1	시행령 개정 (대통령령 3286호)	- 이상 업종에 상시 50인 이상 또는 연인원 1만 3천인 이상의 근로자 사용 사업	
1969.1.1	시행령 개정 (대통령령 3584호)	- 적용 제외 명시 (1 농업, 임업, 수렵업 및 어업 2 교육, 시험, 연구 또는 조사사업, 의료보건업, 종교, 사회복지사업 기타 정치, 사회, 문화단체가 그 고유의 목적을 위하여 행하는 사업, 3 국가 및 지방자치단체에서 직접 행하는 사업)	
1969.7.1	시행령 개정 (대통령령 3984호)	- 적용 제외 항목 추가: 계약금 총액 2천만 원 미만의 건설공사, 건설업, 서비스업, 수도위생시설업, 통신업추가	
1971.1.1	산재보험법 개정 (법률 제2271호)	- 상시 근로자 30명 이상 사용 또는 연인원 8천인 이상의 근로자를 사용하는 사업장에 적용	
1971.11.19	시행령 개정 (대통령령 5846호)	- 적용제외 추가 명시 (도매업, 소매업, 부동산업, 세탁업 등의 서비스업 등)	
1973.6.23	시행령 개정 (대통령령 6740호)	- 상시 근로자 16인 이상 혹은 연인원 4천2백인 이상의 근로자 사용하는 사업장 (적용제외 금융업, 보험업, 증권업 추가 명시)	
1982.6.14	시행령 개정 (대통령령 10839호)	- 상시 근로자 10명 이상 사업장에 적용, 별목업 추가	

연도	산업재해보상보험법 개정 법령	개정 내용	기타 보험 제/개정
1983.8.6	시행령 개정 (대통령령 11197호)	- 농수산물 위탁판매업과 증개업 추가, 경비업 추가	
1986.8.27	시행령 개정 (대통령령 11960호)	- 상시 근로자 5명 이상 사업장에 적용	
1989.4.1	산재보험법 개정 (법률 제 4111호)	- 적용범위 근로기준법의 적용을 받는 사업에서 모든 사업 또는 사업장 확대	
1991.4.11	시행령 개정 (대통령령 13346호)	- 농업, 임업, 어업, 수렵업, 도소매업, 부동산 및 사업서비스업, 개인 및 가사서비스업까지 확대	
1995.5.1	시행령 개정 (대통령령 14628호)	- 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업, 연구 및 개발업 적용 경과	
1998.1.1	산재보험법 개정 (법률 5398호)	- 해외파견자에 대한 특례, 현장실습생에 대한 특례 신설	
1998.7.1	시행령 개정 (대통령령 15816호)	- 금융보험업 추가	
2007.7.1	산재보험법 개정 (법률 제 6100호)	- 중소기업 사업주에 대한 특례 신설	
2000.7.1	시행령 개정 (대통령령 16871호)	- 기타 공공 사회 및 개인서비스업 중 회원단체, 국가 및 지자체에서 직접 행하는 사업 추가, 가사서비스업 제외 명시	
2001.3.1			농작물재해보험법 시행 (법률 제 6377호) 자연재해로 인한 농작물의 피해를 보전하여 줄 수 있는 농작물재해보험제도
2003.7.1	시행령 개정 (대통령령 제 17977호)	- 상시 근로자 1인 이상 사업장, 면허 소지한 자가 실시하는 건설공사, 법인이 상시 5인 미만의 근로자를 사용하는 농업·임업·어업 및 수렵업 산업재해보상보험 적용 확대	
2004.1.1			어선원및어선재해보상보험법 시행 (법률 제 6866호) 해양수산부장관 관장, 수산업협동조합중앙회 위탁
2004.1.1	시행령 개정 (대통령령 제18208호)	- 어선원및어선재해보상보험법 사업 제외 명시	
2004.1.29	산재보험법 개정 (법률 7155호)	- 중소기업 사업주 특례에 근로자를 사용하지 아니하는 자 포함	
2008.7.1	산재보험법 개정 (법률 제 8694호)	- 특수형태근로종사자중 골프장 캐디, 학습지 교사, 보험모집인, 콘크리트믹서트럭차차기사 산재보험 적용 확대	

연도	산업재해보상보험법 개정 법령	개정 내용	기타 보험 제/개정
2009.1.1	시행령 개정 (대통령령 제20966호)	- 연면적 100제곱미터 이하 건축물의 건축 또는 연면적 200제곱미터 이하 건축물 공사 적용제외	
2009.7.1	시행령 개정 (대통령령 제 21588호)	- 중소기업 사업주 범위에 건설기계사업 포함. 특수형태근로종사자는 제외 명시	
2010.1.1			농어업재해보험법 개정 (법률 제 9477호) 적용대상: 농작물에서 양식 수산물, 가축 및 농어업용시설물로 확대 대상재해: 자연재해에서 병충해, 조수해(鳥獸害), 질병 및 화재 포괄
2010.1.27	산재보험법 개정 (법률 제 9988호)	- 특수형태근로종사자 특례 노동부령에 따라 정함 명시	
2011.1.24	시행령 개정 (대통령령 제22637호)	- 특수형태근로종사자에 보험대리점 또는 보험중개사의 사용인 조항 삭제	
2012.5.1	시행령 개정 (대통령령 제 23468호)	- 특수형태근로종사자의 범위에 택배원, 하나의 쿼서비스업자로부터 업무 의뢰를 받아 배송업무 하는 사람 신설	
2012.11.18	산재보험법 개정 (대통령령 제 24177호)	- 중소기업 사업주 범위에 예술인 조항 신설	
2015.4.14	시행령 개정 (대통령령 제 25196호)	- 특수형태근로종사자의 범위 중 농업협동조합법에 따른 공제를 모집하는 사람 조항 삭제	
2016.3.28	시행령 개정 (대통령령 제 27050호)	- 중소기업 사업주의 범위에 대리운전업자 추가 - 특수형태근로종사자의 범위에 대출모집인, 신용카드회원모집인, 대리운전 업무를 하는 사람 조항 추가	
2018.1.1	시행령 개정 (대통령령 제28506호)	- 적용제외 사업에 주택건설사업자, 건설업자, 공사업자, 정보통신공사업자, 소방시설업자, 문화재수리업자 아닌 공사 조항 삭제 - 중소기업사업주 범위에 제조업, 자동차정비업 조항 신설	
2018.12.11	시행령 개정 (대통령령 제29354호)	- 중소기업 사업주 범위에 도매 및 상품중개업, 소매업, 음식점업, 기타 개인 서비스업 신설	
2020.1.7	시행령 개정 (대통령령 제 30334호)	- 중소기업 사업주 범위 보험가입자로서 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업주로 확대, 중소기업 사업주 세부 항목 삭제 - 특수형태근로종사자 범위 방문판매, 제품방문점검원, 가전제품설치및수리원, 화물차주 조항 신설	
2021.6.9.	산재보험법 개정 (법률 제 17603호)	- 중소기업 사업주의 배우자 또는 4촌 이내의 친족으로 노무를 제공하는 사람 포함	



## 6.2. 경제사회노동위원회 「디지털 플랫폼 노동: 배달업종」분과위원회 합의 내용

경제사회노동위원회 「디지털 플랫폼 노동: 배달업종」분과위원회는 2020. 4. 1. 배달 대행기사 등 플랫폼 노동종사자들의 처우와 사회적 안전망 등을 논의하기 위한 사회적 대화기구인 ‘플랫폼 노동 대안 마련을 위한 사회적 대화 포럼’을 출범시켰다. 플랫폼 노동 포럼은 향후 6개월간 △플랫폼 노동의 보호 대상에 관한 당사자 협의 및 제안 △배달산업 시장질서 확립을 위한 기준 마련 △배달산업 종사자 처우 안정을 위한 사회적 보호조치 △법제도 개선 방안 제안 등을 논의하기로 했다.<sup>111)</sup>

배달노동종사자의 사고위험률(배달의 주요 수단인 이륜차 교통사고 사망자 수 전년 동기 대비 약 15% 증가(1월~4.15일 기준, 잠정 107명→123명))이 높음에도 불구하고 배달 종사자는 산재보험 가입률이 매우 낮고, 배달노동종사자의 가입률이 저조한 원인은 배달 노동종사자가 산재보험 적용받기 위해 충족되어야 하는 전속성 요건과 적용제외 조항의 남용에서 비롯되는 것으로 지적되어 온 상황이었다.

이에 2020. 9. 16. 분과위원회에서는 배달노동종사자의 산재보험 사각지대 해소를 위한 노사정 합의문(안)을 체결하였다. 합의문에는 ‘△노사정은 배달노동종사자의 산재보험 적용기준을 재검토하고 적용 제외 신청이 남용되지 않게 하여 산재보험 사각지대를 줄일 수 있도록 개선방안을 마련한다. △근로복지공단과 배달플랫폼 관련 업체는 배달노동종사자의 산재보험 적용 및 보상과 관련한 자료(data)의 공유 체계 구축 등을 내용으로 하는 업무협약 체결을 추진한다. 이를 통해 플랫폼 배달노동종사자에 대한 산재보험 적용 확대 및 소득에 비례한 적절하고 신속한 보상 등 산재보험제도 개선에 필요한 현황을 파악하도록 한다. △노사정은 모든 일하는 사람들이 재해로부터 보호되어야 한다는 점에 공감하며, 향후 징수체계 등 제도개선에 관한 사회적 논의를 추진한다.’ 등의 내용이 기재되어 있다.<sup>112)</sup>

111) 김남영. (2020. 4. 1.). “‘플랫폼 노동 논의’...’사회적 대화 포럼’ 출범’. 한국경제.

<https://www.hankyung.com/it/article/202004018661j> 에서 2020. 11. 2. 인출

112) 경제사회노동위원회 「디지털 플랫폼 노동: 배달업종」 분과위원회. (2020. 9. 16.). 배달업종분과위원회 합의문 체결식 관련 보도자료

[http://www.eslc.go.kr/bbs/data/view.do?pageIndex=1&SC\\_KEY=&SC\\_KEYWORD=&bbs\\_mst\\_idx=BM0000000217&menu\\_idx=2286&tabCnt=0&per\\_menu\\_idx=&submenu\\_idx=&data\\_idx=BD0000000699&memberAuth=Y&stype=&root\\_yn=Y](http://www.eslc.go.kr/bbs/data/view.do?pageIndex=1&SC_KEY=&SC_KEYWORD=&bbs_mst_idx=BM0000000217&menu_idx=2286&tabCnt=0&per_menu_idx=&submenu_idx=&data_idx=BD0000000699&memberAuth=Y&stype=&root_yn=Y) 에서

첨부 1. 배달노동종사자의 산재보험 사각지대 해소를 위한 노사정 합의문

사회보장제도의 사각지대에 놓여 있는 디지털 플랫폼노동에 대한 사회적 관심과 우려가 커지고 있는 상황에서 노사정은 지난 5월 「디지털 전환과 노동의 미래위원회」 내에 「디지털 플랫폼 노동: 배달업종 분과위원회」 구성에 합의하였다.

코로나 19로 음식배달 업무가 더욱 확대되고 있는 가운데 배달노동종사자들은 업무상 재해 위험이 높음에도 산재보험 가입률은 낮아서 재해로부터의 보호와 안전 확보가 사회적 문제로 제기되고 있다.

이에 분과위원회에서는 다양한 유형의 디지털 플랫폼을 통해 업무를 수행하는 배달노동종사자의 실태와 산재보험 가입 현황을 검토하며 배달노동종사자의 업무상 재해에 대한 보호 방안을 우선적으로 논의하였다.

노사정은 배달노동종사자를 재해로부터 보호해야 한다는 필요성에 공감하면서도 산재보험 적용 확대 등 구체적인 해법에 대해서는 의견 차이가 있었다.

노동계는 배달노동종사자의 산재보험 적용을 어렵게 하는 핵심요인으로 「산업재해보상보험법」 제125조의 전속성 기준과 적용제외 조항을 지적하고, 전속성 기준 및 적용제외 조항을 전면 폐지할 것을 주장하였다.

경영계는 「산업재해보상보험법」 제125조에 규정된 특수형태근로종사자 전반에 영향을 미치는 사항은 분과위의 논의 범위를 넘어선다고 주장하면서 전속성 기준 및 적용제외에 대한 법 개정은 수용할 수 없다는 점을 분명히 하였다. 다만, 실무적으로 현재의 전속성 판단기준을 개선하고 적용제외 신청이 남용되는 것을 방지함으로써 배달노동종사자에 대한 산재보험 가입을 확대할 수 있다고 제안하였다.

정부는 배달노동종사자 산재보험 적용확대를 위하여 법 개정 이전에 개별 사업장 단위로 노사가 합의할 경우 적용기준에 다소 부합하지 않더라도 산재보험을 적용시키고, 적용제외를 제한할 것을 제안하였다.

이렇듯 산재보험 적용 방안에 대한 해법을 둘러싸고 이해관계자 간에 이견이 있었지만, 노사정은 배달노동종사자들이 사고 등 재해로부터 보호받고 안전하게 일할 수 있는 환경을 조성해야 한다는 점에 공감하며 아래와 같이 합의한다.

1. 노사정은 플랫폼 및 배달대행사를 통해 업무를 수행하는 배달노동종사자들이 산재보험에 가입할 수 있도록 노력한다.
2. 노사정은 배달노동종사자의 산재보험 적용기준을 재검토하고 적용 제외 신청이 남용되지 않게 하여 산재보험 사각지대를 줄일 수 있도록 개선방안을 마련한다.
3. 근로복지공단과 배달플랫폼 관련 업계는 배달노동종사자의 산재보험 적용 및 보상과 관련한 자료(data)의 공유 체계 구축 등을 내용으로 하는 업무협약 체결을 추진한다. 이를 통해 플랫폼 배달노동종사자에 대한 산재보험 적용 확대 및 소득에 비례한 적절한 신속한 보상 등 산재보험제도 개선에 필요한 현황을 파악하도록 한다.
4. 노사정은 모든 일하는 사람들이 재해로부터 보호되어야 한다는 점에 공감하며, 향후 징수체계 등 제도개선에 관한 사회적 논의를 추진한다.

### 6.3. 현재 제출된 산업재해보상보험법 개정안

#### 6.3.1. 산업재해보상보험법 일부개정법률안(윤준병의원 대표발의)

의안 번호	4566
----------	------

제안연월일 : 2020. 10. 19  
 제안자 : 윤준병·이진(비)·이용빈  
 김승원·이규민·이수진  
 윤미향·김주영·양이원영  
 송옥주·정필모·인재근  
 허종식·민형배 의원  
 (14인)

#### 1. 제안 이유 및 주요 내용

현행법은 택배 노동자 등 14개 직종의 특수고용노동자에 대해 산재보험 적용제외 특례제도를 운영하면서 특수고용노동자가 이 법의 적용을 원하지 아니하는 경우 산재보험 적용제외 신청을 할 수 있도록 하고 있음.

근로복지공단의 자료에 따르면, 2020년 7월 기준 특수고용노동자의 산재보험 적용제외 신청률은 79.7%에 달했고, 지난 2015년 공단이 실시한 실태조사 결과에서는 산재보험 적용제외 사실을 모르는 비율이 40.3%에 달했으며 신청과정에서 사업주의 권유 또는 강요가 있었다는 답변도 9.5%로 파악되었음.

특히, 최근 과로사로 사망한 택배 노동자의 경우 산재보험 적용제외 신청으로 사망보상금을 받지 못하는 등 ‘산재보험 적용제외 신청제도’로 인해 특수고용노동자의 산재보험 적용제도가 사실상 유명무실화 되고 있는 실정임.

아울러 최근 택배노동자들의 과로사 발생 사건을 통해 사업주가 택배 노동자들의 입직신고를 하지 않는 위법행위도 확인되었음.

이에 특수고용노동자의 ‘산재보험 적용제외 신청제도’를 폐지하여 특수고용노동자가 일반 근로자와 마찬가지로 ‘아무런 예외규정 없이’ 산재보험의 적용을 받게 함으로써 산업재해의 위험으로부터 보호받을 수 있도록 하려는 것임(안 제125조).

또한, 사업주가 제125조제3항에 따른 입직신고를 하지 않을 경우 현행 100만원 이하의 과태료 처분에서 500만원 이하의 벌금으로 상향하여 특수고용노동자들을 입직신고하지 않는 관행을 개선하고자 함(안 제127조제4항 신설).

법률 제 호

산업재해보상보험법 일부개정법률안

산업재해보상보험법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제125조제2항 단서를 삭제하고, 같은 조 제4항부터 제6항까지를 각각 삭제하며, 같은 조 제7항 중 “변경, 법 적용 제외 및 재적용의 신청”을 “변경”으로 하고, 같은 조 제10항을 삭제한다.

제127조에 제4항을 다음과 같이 신설한다.

- ④ 제125조제3항에 따른 신고를 하지 아니한 자는 5백만원 이하의 벌금에 처한다.

제129조제2항제5호를 삭제한다.

부 칙

이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.



<p>① (생 략)</p> <p>제127조(벌칙) ① ~ ③ (생 략)</p> <p>&lt;신 설&gt;</p> <p>제129조(과태료) ① (생 략)</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>1. ~ 4. (생 략)</p> <p>5. 제125조제3항에 따른 신고를 하지 아니한 자</p> <p>③ (생 략)</p>	<p>① (현행과 같음)</p> <p>제127조(벌칙) ① ~ ③ (현행과 같음)</p> <p>④ 제125조제3항에 따른 신고를 하지 아니한 자는 5백만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>제129조(과태료) ① (현행과 같음)</p> <p>② ----- ----- -----.</p> <p>1. ~ 4. (현행과 같음)</p> <p>&lt;삭 제&gt;</p> <p>③ (현행과 같음)</p>
---	---

### 6.3.2. 산업재해보상보험법 일부개정법률안(용혜인의원 대표발의)

의안 번호	5091
----------	------

제안연월일 : 2020. 11. 6  
 제안자 : 용혜인·강민정·강은미  
 김정호·민병덕·박용진  
 배진교·신정훈·오영환  
 윤재갑·이상현·이은주  
 장혜영·허종식 의원  
 (14인)

#### 1. 제안 이유

현재 택배 과로사 문제, 배달 라이더들의 안전사고의 문제 등 특수형태근로종사자들의 산업재해 문제가 심각한 사회문제로 대두되고 있음. 하지만 특수형태근로종사자의 산재보험 적용에는 ‘전속성’, ‘적용제외신청제도’ 등의 문제가 있어 제대로 활용되지 못하고 있는 상황이고, 산재보험 보상에 있어서는 고용노동부 장관이 고시하는 금액을 기준으로 보상이 이뤄져 제대로 된 보상이 이뤄지지 못하고 있음.

이에 산재법에서 ‘전속성’을 규정한 조항을 개정하고, ‘적용제외신청제도’를 없애서 특수형태근로종사자의 산재적용을 더 넓히려고 함. 또한 산재보험 보상의 기준이 되는 금액을 일반 노동자들의 ‘평균임금’ 산정방식과 유사한 방식으로 변경하여 현실적인 보상이 이루어지도록 하려고 함.

현행 산재법은 “계약의 형식과 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 불구하고 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호가 필요한 사람”으로 “주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것”, “노무를 제공할 때 타인을 사용하지 아니할 것” 모두에 해당하는 사람 중 “대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 사람”을 특수형태근로종사자로 규정하여 이 법을 적용하도록 되어 있음. 하지만 특수형태근로종사자에 대한 규정 중 “주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것”이라는 전속성 규정은 4차 산업 혁명시대 특수형태근로종사자의 다양한 업무패턴을 반영하지 못하여, 특수형태근로종사자의 범위를 과도하게 축소시키고 있음.

디지털 특고 관련 최근 판결(대법원 2018. 4. 26. 선고 2016두49372 판결)의 경우도 “소속 배달원들이 다른 배달업체의 스마트폰 애플리케이션을 이용할 가능성이 있다는 사

정만으로 배달원의 ‘전속성’을 부정할 수 없다.”며 특수형태근로종사자인지 여부 판단의 범위를 넓히고 있으며, 오늘날 복수의 사용자를 위해 일하는 임금근로자도 점차 증가하는 추세에서 특수형태근로종사자의 요건으로 “하나”의 사업을 규정하는 것은 과도한 것이라는 비판도 있음.

이에 전속성 관련한 부분에서 ‘하나의 사업’ 부분을 삭제하여 배달 라이더나 대리기사와 같이 여러 사업에 걸쳐 노무를 제공하는 특수형태근로종사자를 더 보호할 수 있게 하려고 함.

특수형태근로종사자의 산재법 적용에는 입직 과정과 적용제외신청과정이 있는데, 현재 입직 신고도 제대로 되지 않고, 적용제외신청율도 2020년 7월 79.7%에 달하는 상황임. 또한 최근에는 적용제외신청서를 대필했다는 언론보도도 나오는 등 적용제외신청제도는 특수형태근로종사자를 산재보험으로 보호하겠다는 취지에 반하는 것으로 전면 삭제될 필요가 있음. 이로써 특수형태근로종사자의 산재보험 전면적용이 이뤄질 수 있을 것임.

또한 일반 노동자들에 대한 사업주의 산재보험 미신고, 체납과 마찬가지로 특수형태근로종사자에 대한 입직신고 미이행과 보험료 체납에 따른 과태료와 그에 따른 책임을 명확히 할 필요가 있음.

그리고 특수형태근로종사자의 산재보상의 경우 고용노동부 고시금액을 기준으로 정해지는데, 이 금액(택배 월 220만원, 배달라이더 145만원 등)이 현실과 동떨어져서 산재보상이 되어도 제대로 된 보상이 될 수 없는 상황임. 이에 일반노동자들의 평균임금 산정과 유사한 방식으로 평균임금을 산정하도록 함.

## 2. 주요 내용

가. “주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것”이라는 전속성 규정에서 “주로 하나의” 부분을 삭제하여 전속성 관련 조항을 개정하고자 함(안 제125조제1항제1호).

나. 입직신고를 미이행 했거나 보험료를 체납한 도중에 발생한 산업재해에 대해서 일반산재의 경우와 동일하게 보험료징수법에 따라 보험가입자가 책임지도록 함(안 제125조제3항 단서 신설 및 제125조제10항).

다. 적용제외신청제도를 규정한 부분을 전면적으로 삭제함(안 제125조제2항 단서 및 같



은 조 제4항부터 제6항까지 삭제).

라. 특수형태근로종사자의 보험급여의 산정 기준이 되는 평균임금을 현행 고용노동부 고시금액에서 일반 산재의 평균임금 산정과 유사한 방식으로 변경함(안 제125조제8항).

## 법률 제 호

### 산업재해보상보험법 일부개정법률안

산업재해보상보험법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제125조제1항제1호 중 “주로 하나의 사업에 그”를 “사업”으로 하고, 같은 조 제2항 단서를 삭제하며, 같은 조 제3항에 후단을 다음과 같이 신설하고, 같은 조 제4항부터 제6항까지를 각각 삭제하며, 같은 조 제7항 중 “변경, 법 적용 제외 및 재적용의 신청”을 “변경”으로 하고, 같은 조 제8항 중 “고용노동부장관이 고시하는 금액으로 한다”를 “산정하여야 할 사유가 발생한 날 이전 3개월 동안에 그 특수형태근로자에게 지급된 소득의 총액을 그 기간의 총일수로 나눈 금액을 말한다”로 하며, 같은 항에 후단을 다음과 같이 신설하고, 같은 조 제10항 중 “대통령령으로”를 “보험료징수법 제26조에서”로, “따라 그 업무상의 재해에 따른 보험급여의 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있다”를 “따른다”로 한다.

이 경우 신고를 하지 아니한 기간 중에 발생한 재해에 대해서는 보험료징수법 제26조에서 정하는 바에 따른다.

특수형태근로자가 입직한 후 3개월 미만인 경우도 이에 준한다.

제129조제1항 각 호 외의 부분 중 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는”을 “제125조제3항에 따른 신고를 하지 아니한”으로, “200만원”을 “300만원”으로 하고, 같은 항 각 호를 삭제하며, 같은 조 제2항 각 호 외의 부분 중 “100만원”을 “200만원”으로 하고, 같은 항 제1호 및 제2호를 각각 다음과 같이 하며, 같은 항 제3호부터 제5호까지를 각각 삭제하고, 같은 조 제3항을 다음과 같이 하며, 같은 조에 제4항을 다음과 같이 신설한다.

1. 제34조를 위반하여 근로복지공단 또는 이와 비슷한 명칭을 사용한 자
2. 제45조제1항을 위반하여 공단이 아닌 자에게 진료비를 청구한 자
- ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.
  1. 제47조제1항에 따른 진료계획을 정당한 사유 없이 제출하지 아니한 자

2. 제105조제4항(제109조제1항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 질문에 답변하지 아니하거나 거짓된 답변을 하거나 검사를 거부·방해 또는 기피한 자

3. 제114조제1항 또는 제118조에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓된 보고를 한 자 또는 서류나 물건의 제출 명령에 따르지 아니한 자

4. 제117조 또는 제118조에 따른 공단의 소속 직원의 질문에 답변을 거부하거나 조사를 거부·방해 또는 기피한 자

5. 제125조제3항에 따른 신고를 하지 아니한 자

④ 제1항부터 제3항까지의 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관이 부과·징수한다.

## 부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다.



이 법의 적용을 받은 날로 소급하여 이 법을 적용하지 아니한다.

⑥ 제4항과 제5항에 따라 이 법의 적용을 받지 아니하는 사람이 다시 이 법의 적용을 받기 위하여 공단에 신청하는 경우에는 다음 보험연도부터 이 법을 적용한다.

⑦ 제1항에 따라 이 법의 적용을 받는 특수형태근로종사자에 대한 보험 관계의 성립·소멸 및 변경, 법 적용 제외 및 재적용의 신청, 보험료의 산정·신고·납부, 보험료나 그 밖의 징수금의 징수에 필요한 사항은 보험료징수법에서 정하는 바에 따른다.

⑧ 특수형태근로종사자에 대한 보험급여의 산정 기준이 되는 평균임금은 고용노동부장관이 고시하는 금액으로 한다. <후단 신설>

⑨ (생략)

⑩ 제9항에 따른 업무상의 재해가 보험료 체납기간 중에 발생한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 업무상의 재해에 따른 보험급여의 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있다.

⑪ (생략)

제129조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 200만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제34조를 위반하여 근로복지공단 또는 이와 비슷한 명칭을 사용한 자

2. 제45조제1항을 위반하여 공단이 아닌 자에게 진료비를 청구한 자

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제47조제1항에 따른 진료계획을 정당한 사유 없이 제출하지 아니하는 자

2. 제105조제4항(제109조제1항에서 준용하는 경우

<삭제>

⑦ -----  
-----  
----- 변경 -----  
-----  
-----

⑧ ----- 산정하여야 할 사유가 발생한 날 이전 3개월 동안에 그 특수형태근로자에게 지급된 소득의 총액을 그 기간의 총일수로 나눈 금액을 말한다. 특수형태근로자가 입직한 후 3개월 미만인 경우도 이에 준한다.

⑨ (현행과 같음)

⑩ ----- 보험료징수법 제26조에서 ----- 따른다.

⑪ (현행과 같음)

제129조(과태료) ① 제125조제3항에 따른 신고를 하지 아니한 ----- 300만원 -----

<삭제>

<삭제>

② ----- 200만원 -----

1. 제34조를 위반하여 근로복지공단 또는 이와 비슷한 명칭을 사용한 자

2. 제45조제1항을 위반하여 공단이 아닌 자에게 진

<p>를 포함한다)에 따른 질문에 답변하지 아니하거나 거짓된 답변을 하거나 검사를 거부·방해 또는 기피한 자</p> <p>3. 제114조제1항 또는 제118조에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓된 보고를 한 자 또는 서류나 물건의 제출 명령에 따르지 아니한 자</p> <p>4. 제117조 또는 제118조에 따른 공단의 소속 직원의 질문에 답변을 거부하거나 조사를 거부·방해 또는 기피한 자</p> <p>5. 제125조제3항에 따른 신고를 하지 아니한 자</p> <p>③ 제1항 또는 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관이 부과·징수한다.</p> <p>〈신 설〉</p>	<p>료를 청구한 자</p> <p>〈삭 제〉</p> <p>〈삭 제〉</p> <p>〈삭 제〉</p> <p>③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>1. 제47조제1항에 따른 진료계획을 정당한 사유 없이 제출하지 아니한 자</p> <p>2. 제105조제4항(제109조제1항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 질문에 답변하지 아니하거나 거짓된 답변을 하거나 검사를 거부·방해 또는 기피한 자</p> <p>3. 제114조제1항 또는 제118조에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓된 보고를 한 자 또는 서류나 물건의 제출 명령에 따르지 아니한 자</p> <p>4. 제117조 또는 제118조에 따른 공단의 소속 직원의 질문에 답변을 거부하거나 조사를 거부·방해 또는 기피한 자</p> <p>5. 제125조제3항에 따른 신고를 하지 아니한 자</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지의 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 고용노동부장관이 부과·징수한다.</p>
---	---

6.3.3. 산업재해보상보험법 일부개정법률안(대안)-환경노동위원장

의안 번호	5485
----------	------

제안연월일 : 2020. 11.  
제안자 : 환경노동위원장

1. 대안의 제안경위

가. 심사경과

의안명	대표 발의자 (제출자)	발의일 (제출일)	경과
산업재해보상보험법 (제1616호)	장철민의원	20.7.8.	제382회 국회(정기회) 제4차 전체회의 (2020.9.22.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 고용노동소위 회부
산업재해보상보험법 (제1766호)	장철민의원	20.7.10.	제382회 국회(정기회) 제4차 전체회의 (2020.9.22.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 고용노동소위 회부
산업재해보상보험법 (제2017호)	최승재의원	20.7.16.	제382회 국회(정기회) 제4차 전체회의 (2020.9.22.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 고용노동소위 회부
산업재해보상보험법 (제2233호)	임이자의원	20.7.21.	제382회 국회(정기회) 제4차 전체회의 (2020.9.22.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 고용노동소위 회부
산업재해보상보험법 (제2709호)	박대수의원	20.8.5.	제382회 국회(정기회) 제2차 전체회의 (2020.9.15.) 상정 후 제안설명, 검토보고 및 대체토론을 거쳐 고용노동소위 회부

나. 제382회 국회(정기회) 제2차 고용노동소위원회(2020.9.23.)는 위 5건의 법률안을 병합하여 심사한 결과 이를 통합·조정하여 우리 위원회 대안을 마련함.

다. 제382회 국회(정기회) 제5차 환경노동위원회(2020.9.24.)는 고용노동소위원회에서 심사·보고한 대로 5건의 법률안을 각각 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 고용노동소위원회가 마련한 대안을 위원회안으로 제안하기로 의결함.

2. 대안의 제안이유

현행법에 따르면 코로나19와 같은 공기전파성 질병도 업무상 재해로 인정될 수 있으나,

확진자와 동선을 대조하여 업무관련성을 입증하기에 어려움이 있음. 이에 공단이 자료제공을 요청할 수 있는 기관에 질병관리청을 추가하여 명시함으로써, 공기전파성 질병의 업무상재해 입증을 원활히 하여 근로자를 두텁게 보호하고자 함.

또한, 「국민건강보험법」에서는 자신이 부담한 비용이 요양급여 대상에서 제외되는 비용인지 여부에 대하여 심사평가원에 확인을 요청할 수 있고 더 많이 징수된 금액은 다시 받을 수 있도록 규정하고 있으나, 현행 「산업재해보상법」에서는 이러한 규정이 없어 본인부담 비용이 비급여항목에 해당하는지 확인할 수 없는 상황임. 이에 요양급여 범위에서 제외되는 비용인지 여부를 확인할 수 있도록 하여 본인부담금의 과다 징수를 방지하고자 함.

한편, 현행법은 대통령령으로 정하는 중·소기업 사업주에 대하여 근로복지공단의 승인을 받아 산업재해보상보험에 가입할 수 있도록 특례를 두어 보호하고 있으나, 함께 일하는 친족은 사업주의 지휘·감독 아래 상시근로를 제공하고, 임금 형태의 금품을 정기적으로 받는 경우 외에는 근로자로 인정되지 않아 산업재해보상보험의 가입 대상이 되지 못하므로 업무상 사고를 당한 경우에도 적절한 보호 받을 수 없다는 지적이 있음. 이에 중·소기업 사업주의 배우자 또는 4촌 이내의 친족으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 자는 산업재해보상보험에 가입할 수 있도록 하려는 것임.

### 3. 대안의 주요내용

가. 근로복지공단이 보험사업의 수행을 위하여 자료제공을 요청할 수 있는 기관에 질병관리청을 추가하여 명시함(안 제31조제1항).

나. 요양급여를 받은 사람이 부담한 비용이 요양급여 범위에서 제외되는 비용인지 여부를 확인할 수 있는 근거를 마련하고, 과다 징수된 금액은 다시 받을 수 있도록 규정함(안 제41조의2 신설).

다. 중·소기업 사업주의 배우자(사실상 혼인관계에 있는 사람 포함) 또는 4촌 이내의 친족으로서 해당 사업에 노무를 제공하는 사람은 공단의 승인을 받아 보험에 가입할 수 있도록 함(안 제124조).

법률 제 호

산업재해보상보험법 일부개정법률안

산업재해보상보험법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제31조제1항 중 “국세청·지방자치단체”를 “질병관리청·국세청 및 지방자치단체”로 한다.

제41조의2를 다음과 같이 신설한다.

제41조의2(요양급여 범위 여부의 확인 등) ① 제40조제1항에 따른 요양급여를 받은 사람은 자신이 부담한 비용이 같은 조 제5항에 따라 요양급여 범위에서 제외되는 비용인지 여부에 대하여 공단에 확인을 요청할 수 있다.

② 제1항에 따른 확인 요청을 받은 공단은 그 결과를 요청한 사람에게 알려야 한다. 이 경우 확인을 요청한 비용이 요양급여 범위에 해당되는 비용으로 확인되면 그 내용을 제43조제1항에 따른 산재보험 의료기관에 알려야 한다.

③ 제2항 후단에 따라 통보받은 산재보험 의료기관은 받아야 할 금액보다 더 많이 징수한 금액(이하 이 조에서 “과다본인부담금”이라 한다)을 지체 없이 확인을 요청한 사람에게 지급하여야 한다. 다만, 공단은 해당 산재보험 의료기관이 과다본인부담금을 지급하지 아니하면 해당 산재보험 의료기관에 지급할 제45조에 따른 진료비에서 과다본인부담금을 공제하여 확인을 요청한 사람에게 지급할 수 있다.

제124조의 제목 중 “사업주”를 “사업주등”으로 하고, 같은 조 제1항 후단을 삭제하며, 같은 조 제2항부터 제6항까지를 각각 제4항부터 제8항까지로 하고, 같은 조에 제2항 및 제3항을 각각 다음과 같이 신설하며, 같은 조 제4항(중전의 제2항) 및 제5항(중전의 제3항) 중 “제1항에 따른 중·소기업 사업주”를 각각 “중·소기업 사업주등”으로 하고, 같은 조 제6항(중전의 제4항) 중 “제2항”을 “제4항”으로 하며, 같은 조 제7항(중전의 제5항) 중 “중·소기업 사업주”를 “중·소기업 사업주등”으로 하고, 같은 조 제8항(중전의 제6항) 중 “제1항에 따라 이 법의 적용을 받는 중·소기업 사업주”를 “이 법의 적용을 받는 중·소기업 사업주등”으로 한다.



② 제1항에 따른 중·소기업 사업주의 배우자(사실상 혼인관계에 있는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 4촌 이내의 친족으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 해당 사업에 노무를 제공하는 사람은 공단의 승인을 받아 보험에 가입할 수 있다.

③ 제1항에 따른 중·소기업 사업주 및 제2항에 따른 중·소기업 사업주의 배우자 또는 4촌 이내의 친족(이하 이 조에서 “중소기업 사업주등”이라 한다)은 제5조제2호에도 불구하고 이 법을 적용할 때 근로자로 본다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(다른 법률의 개정) 고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률 일부를 다음과 같이 개정한다.

제49조제1항 중 “제124조제1항에 따라 산재보험에 가입한 중소기업의 사업주(이하 “중소기업 사업주”라 한다)”를 “제124조제3항에 따른 중소기업 사업주 등”으로 하고, 같은 조 제2항 및 제3항의 “사업주”를 각각 “사업주 등”이라 한다.



<p>② 제1항에 따른 중·소기업 사업주에 대한 보험급여의 지급 사유인 업무상의 재해의 인정 범위는 대통령령으로 정한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 중·소기업 사업주에 대한 보험급여의 산정 기준이 되는 평균임금은 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금액으로 한다.</p> <p>④ 제2항에 따른 업무상의 재해가 보험료의 체납 기간에 발생하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 재해에 대한 보험급여의 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있다.</p> <p>⑤ 중·소기업 사업주에 대한 보험급여의 지급 등에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.</p> <p>⑥ 제1항에 따라 이 법의 적용을 받는 중·소기업 사업주의 보험료의 산정, 보험 가입의 신청 및 승인, 보험료의 신고 및 납부, 보험 관계의 소멸, 그 밖에 필요한 사항은 보험료징수법으로 정하는 바에 따른다.</p>	<p>중·소기업 사업주의 배우자 또는 4촌 이내의 친족 (이하 이 조에서 “중소기업 사업주등”이라 한다)은 제5조제2호에도 불구하고 이 법을 적용할 때 근로자로 본다.</p> <p>④ 중·소기업 사업주등----- ----- -----.</p> <p>⑤ 중·소기업 사업주등----- ----- -----.</p> <p>⑥ 제4항----- ----- ----- -----.</p> <p>⑦ 중·소기업 사업주등----- ----- -----.</p> <p>⑧ 이 법의 적용을 받는 중·소기업 사업주등----- ----- ----- ----- -----.</p>
--	--

# 산재보험의 문밖에 서있는 사람들

포용적 산재보험을 위한 과제

---

