

발 간 등 록 번 호

11-1620000-000540-1

[www.humanrights.go.kr](http://www.humanrights.go.kr)  
사람이 사람답게 사는 세상



# 산재보험제도 개선방안 마련을 위한 토론회

- 일 시 : 2014. 9. 30.(화) 14:00~17:00
- 장 소 : 국가인권위원회 8층 배움터
- 주 최 : 국가인권위원회



산재보험제도 개선방안 마련을 위한 토론회

# 프로그램

- 일시 : 2014. 9. 30. (화) 14:00 ~ 17:00
- 장소 : 국가인권위원회 8층 배움터

시간	일정	주제 및 발표
14:00 ~ 14:05		•인사말 <span style="float: right;">김영혜 (국가인권위원회 상임위원)</span>
14:05 ~ 15:30	발표	<ul style="list-style-type: none"> <li>•인권적 측면에서 바라본 산재보험제도 개선 과제 임 준 (가천의대 예방의학과 교수)</li> <li>•산재보험의 적용대상 범위 관련 개선 방안 이호근 (전북대 법학전문대학원 교수)</li> <li>•기업의 산재 은폐 예방을 위한 개선 방안 유성규 (노무법인 참터 노무사)</li> <li>•업무상 질병의 산재 승인실태 및 승인심사체계의 개선 방안 김인아 (연세대 보건대학원 교수)</li> </ul>
15:30 ~ 15:40		휴 식
15:40 ~ 16:30	지정 토론	<ul style="list-style-type: none"> <li>•산재보험제도 개선 관련 정부 정책 고용노동부 (산재보상정책과)</li> <li>•산재보험제도 개선 관련 경영계 입장 임우택 (한국경총 안전보건팀장)</li> <li>•산재보험제도 개선 관련 노동계 입장 임성호 (한국노총 산재보상국장) 최명선 (민주노총 노동안전보건국장)</li> <li>•산재보험제도 개선 관련 시민사회 제언 임자운 (변호사, 반올림 상임활동가)</li> </ul>
16:30 ~ 17:00	종합 토론	•개선방안 마련을 위한 종합토론 참가자 전원
17:00		•폐 회 <span style="float: right;">김영혜 (국가인권위원회 상임위원)</span>



산재보험제도 개선방안 마련을 위한 토론회

# 차 례

- **발표 1 | 인권적 측면에서 바라본 산재보험제도 개선 과제** ..... 1  
 임 준 (가천의대 예방의학과 교수)
  
- **발표 2 | 산재보험의 적용대상 범위 관련 개선 방안**  
 - 특수형태근로종사자 산재보험적용 개선방안을 중심으로 - ..... 25  
 이호근 (전북대 법학전문대학원 교수)
  
- **발표 3 | 기업의 산재 은폐 예방을 위한 개선 방안** ..... 67  
 유성규 (노무법인 참터 노무사)
  
- **발표 4 | 업무상 질병의 산재 승인실태 및 승인심사체계의 개선 방안** ..... 83  
 김인아 (연세대 보건대학원 교수)
  
- **토 론 | 일하는 모든 이들의 안전하게 일할 권리, 맘 놓고 치료받을 권리** ..... 97  
 최명선 (민주노총 노동안전보건국장)
  
- 반도체 노동자 직업병 소송에서 경험한 문제사례와 입증책임의 문제 ..... 117  
 임자운 (변호사, 반올림 상임활동가)





발표 1



# 인권적 측면에서 바라본 산재보험제도 개선 과제

임 준

(가천의대 예방의학과 교수)







## 인권적 측면에서 바라본 산재보험제도 개선 과제

Ⅰ 임 준 (가천의대 예방의학과 교수)

### 1. 서론

산업재해보상보험(이하 산재보험)은 ‘업무상 사유로 인한 근로자의 부상·질병·신체장애 또는 사망’, 즉 직업성 손상 및 질환에 대해서 법에서 정한 인정기준에 부합할 경우 해당 환자의 청구에 따라 현물급여 및 현금급여를 지급하고 있다. 1964년 우리나라에 처음 도입된 산재보험은 보편적 사회보장 프로그램 중 가장 먼저 실시된 사회보험제도로 사업주와 국가가 재원을 부담하여 산재환자의 의료보장 및 소득보장을 위해 실시되는 제도다(이인재 등, 2010). 2010년 기준으로 산재보험의 적용을 받는 사업장수가 약 1,608,361개, 산재보험의 적용 대상이 되는 노동자수가 약 14,198,748명에 달하고 있고, 지속적으로 증가하는 추세에 있다(고용노동부, 2011)

한국은 직업성 손상과 질환으로 인한 사망만인율이 OECD 회원 국가 중 가장 높을 뿐 아니라 두 번째로 높은 멕시코에 비해서도 2배가 높을 정도로 매우 심각한 상황인 것으로 알려져 있다(김수근 등, 2009). 그런데 높은 사망만인율에 비해 직업성 손상 및 질병의 발생률을 반영하고 있는 재해율은 OECD 평균에 1/5 수준에 불과할 뿐만 아니라 재해율이 낮은 독일 등 선진외국에 비해서도 낮은 수준인 것으로 보고되고 있다. 일반적으로 사망만인율과 재해율의 비가 유사해야 한다는 하인리히 법칙에 근거해볼 때에 한국의 재해율은 실제 발생하고 있는 직업성 손상 및 질병의 크기를 제대로 반영하지 못하고 있다고 볼 수 있다(Roos etc., 1980).

건강보험 자료에 기초하여 분석한 임준 등(2007)의 연구 결과를 보면 2006년 한 해 동

안에 일하다가 다친 직업성 손상은 1,080,000건으로 추정되는데 반해 그 해 실제로 산재보험의 적용을 받은 직업성 손상은 89,000여 건에 불과한 것으로 나타났다. 응급실을 기반으로 이루어진 신상도 등(2010)의 연구에서도 응급실에 내원한 환자 중 산재보험의 적용을 받아야 함에도 건강보험으로 치료를 받은 직업성 손상자수가 1년 간 21만 명 정도인 것으로 추정되었다. 이러한 연구 결과에 기초해볼 때에 직업성 손상 및 질병에 이환된 노동자 중 상당수가 산재보험이 아닌 건강보험의 적용을 받아 치료를 받고 있을 개연성이 크다. 이처럼 산재보험의 적용을 마땅히 받아야 하는 업무상 재해 및 질병이 사업주 부담인 산재보험의 적용을 받지 못하고 노동자의 개인 부담이 매우 큰 건강보험으로 치료를 받게 되어 사업주에서 노동자로 부담이 전가되는 일이 발생하고 있다. 좌혜경 등(2013)의 연구에 의하면, 2014년부터 2018년까지 5년 간 건강보험 재정이 최대 3조5746억 원에 이르는 것으로 추정되었다.

그런데, 산재보험으로 치료받아야 할 노동자가 건강보험으로 치료를 받게 될 경우 무엇보다도 노동자 건강에 치명적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 심각한 문제를 안고 있다. 산재보험으로 치료를 받지 못하여 발생하는 노동자 건강의 문제는 건강보험의 보장성 문제와 밀접하게 관련되어 있기 때문이다. 현행 건강보험은 적용 대상의 보편성 등을 제외하면 보장성 수준이 매우 낮아서 질병으로 인하여 발생하는 치료비 부담으로부터 가계를 보호하는 데에 심각한 장애를 갖고 있다. 질병으로 인하여 발생하는 치료비 부담도 문제이지만, 소득 손실로 인한 가계 부담이 더 큰 문제라 할 수 있다. 대부분의 나라는 산재보험 뿐만 아니라 의료보험에서도 소득보장을 해주기 때문에 의료보험으로 보장받는 것이 가계에 큰 문제가 되지 않지만, 한국의 건강보험은 소득손실에 대한 보장 기능이 전혀 없어서 산재보험으로 처리되지 않을 경우 가계에 치명적인 영향을 미칠 수 있다.

이렇게 소득보장을 해주지 않기 때문에 임금노동자이고 기업에서 별도의 소득 손실에 대한 보장 규정이 없는 직장에 다니는 노동자들은 일정 기간 재활과 요양이 필요한 상황이라 하더라도 치료비 부담 뿐 아니라 소득손실에 대한 대안이 없기 때문에 중도에 치료를 포기하게 되고 서둘러 직장으로 돌아가게 된다. 특히, 대부분의 산재환자가 산재병원 등과 같이 직업재활프로그램을 갖춘 병원을 이용하지 못한 채 건강보험으로 일반 병원을 이용하기 때문에 제대로 회복이 되지 않은 상황에서 일터를 돌아가는 문제가 발생한다. 결국 상황이 더 악화될 수밖에 없고 돌이킬 수 없는 상태에 도달하게 되어야 산재

보험을 신청하게 된다. 이처럼 직장으로 돌아갈 수 없는 상황에 되어서야 산재보험으로 처리하게 되는 현 산재보험체계는 산재환자의 조기 직장 및 사회복귀라는 산재보험제도의 목적을 전혀 실현하지도 못하였을 뿐 아니라 노동자가 영구적인 장애로 고통스러운 삶을 살아가게 되는 상황을 방조하고 있다는 비판에서 결코 자유로울 수 없는 심각한 구조적 결함을 갖고 있는 것이다.

## 2. 산재보험제도의 발전과 인권의 성장

역사적으로 볼 때 산재보험제도의 발전은 사회권의 성장과 맥락을 같이 하고 있다. 일반적으로 산재보험제도는 산업재해 문제를 대응하는 민법상의 문제를 해결하기 위해 특수한 원리, 즉 무과실책임주의에 의거한 고용주책임의 원리를 강제보험화시킨 것으로 볼 수 있다(이인재 등, 2010). 따라서 산재보험은 다른 사회보험과 달리 보상적 성격이 강하고, 그 결과 다른 사회보험과 독립적 행정체계를 가지는 것이 일반적이라 할 수 있다.

그러나 2차 대전 이후 산재보험제도는 다른 사회보험제도와 소득보장 프로그램들과 통합되는 경향을 강하게 보인다. 국가보건서비스 체계를 갖고 있는 국가는 이미 요양급여가 통합되어 있는 경우가 대부분인데, 북유럽을 중심으로 상병수당과 같은 소득보장이 업무상 재해와 비업무상 재해를 구분하지 않는 경우가 많아지고 있다. 사회보험 체계를 갖고 있는 국가들도 네덜란드처럼 업무상재해와 비업무상 재해를 완전 통합하거나 통합적 접근을 강화하려는 움직임이 커지고 있다(이인재 등, 2010).

그런데, 이러한 산재보험제도의 발전은 인권의 성장과 밀접하게 관련되어 있다. 일반적으로 인권을 소극적으로 이해하는 경우 국가의 의무를 개인의 자유를 존중하고 그것에 간섭하지 말아야 할 의무로 이해한다. 그러나 국가의 의무를 존중할 의무 뿐 아니라 개인의 권리를 보호할 의무와 더 나아가 불평등한 조건 속에서 개인이 평등하게 권리를 향유할 수 있도록 충족시킬 의무가 있다고 할 수 있다(조효제, 2009). 특히, 사회권에 해당하는 건강권의 경우는 국가의 적극적인 역할이 필수적이라 할 수 있다. 그러나 사회권의 영역에 해당하는 산재보험은 국가의 적극적인 의무가 배제된 대표적인 제도라 할 수 있다. 그것은 초기 산재보험이 사업주의 배상책임을 구제하기 위한 필요성에서 출발하였기 때문에 그렇게 되었다고 볼 수 있지만, 다른 측면에서 보면 노동자의 건강권이 국가의

적극적 의무를 강제할 만큼 성장하지 못하였기 때문이라고도 볼 수 있다. 그 결과 산재보험의 인정 대상과 대상 질환의 범위, 그리고 산재보험의 접근성에 상당한 제약이 존재하게 되었다.

그러나 초기 노동자 건강에 대한 소극적인 보호 의무 정도에 그쳤던 산재보험제도는 인권의 성장과 더불어 적극적인 국가의 의무를 강제하는 방향으로 발전하게 되었고, 그 결과가 산재보험제도의 변화로 나타나고 있는 것이다.

### 3. 인권의 관점에서 본 산재보험제도의 문제점

#### 가) 낮은 급여 보장성

먼저, 요양급여의 보장성이 높지 않은 문제를 들 수 있다. 산재보험의 요양급여 범위는 건강보험의 급여 항목을 준용하도록 되어 있다. 건강보험과 산재보험의 차이는 건강보험의 경우 요양급여에 본인부담이 존재하지만 산재보험은 본인부담이 없다는 점이다. 이러한 이유 때문에 산재보험의 적용을 받게 되면 치료비를 내지 않아도 되는 것처럼 생각되는 경우가 많다. 그러나 실제로는 산재보험의 요양급여 범위가 건강보험의 기준을 적용받기 때문에 건강보험의 요양급여 범위를 벗어나는 신의료기술 등과 같은 비급여 진료비는 산재보험에서도 급여가 되지 않는 경우가 많아 실제 본인부담이 발생하게 된다. 물론 선택진료료 등과 같은 일부 항목은 건강보험과 달리 산재보험에서는 보장을 받는 경우도 있지만, 상급종합병원의 경우와 같이 비급여가 많은 병원의 경우는 상당한 수준의 본인부담이 존재하는 것으로 알려져 있다. 이러한 본인 부담은 사회경제적 위치에 따라 치료 받을 권리의 불평등이 존재한다는 것을 의미한다.

다음으로 산재보험에서 소득보전 차원으로 제공해주는 휴업급여의 보장성 수준이 높지 않은 문제를 들 수 있다. 현행 산재보험은 평균보수월액(임금)의 70%만 휴업급여로 제공해주고 있어서 대기업과 같이 별도의 임금 보전에 대한 단체협약이 없는 경우는 가계의 부담으로 작용할 수밖에 없다. 특히, 요양급여의 보장성이 낮고 보호자가 간병을 할 수밖에 없는 병원 환경에서 재해를 당한 이후 가계의 실질소득이 절반으로 줄어드는 문제가 발생한다. 특히, 저임금의 소규모 사업장 노동자들은 대부분 맞벌이인 경우가 많

은데, 배우자가 간병을 할 경우 가계의 실질 임금이 훨씬 더 줄어들게 된다. 더욱이 대부분의 중소 사업장은 일부 대기업처럼 단체협약에서 산재 이후 소득 보전에 관한 별도의 규정을 두지 않고 있기 때문에 산재에 따른 가계소득의 급격한 후퇴를 막지 못하고 있는 실정이다. 스웨덴의 경우는 일반적인 질병으로 인한 상병수당(휴업급여)이 평균 임금의 80%인 것을 감안할 때에 산재보험의 휴업급여 보장성 수준이 매우 낮다고 할 수 있다.

현행 산재보험은 치료가 완전히 종결된 후 장애등급 판정에 기초하여 장애로 인한 소득 손실에 대하여 장애급여를 통하여 보상을 해주고 있다. 그러나 이것 또한 장애등급 판정 기준이 현실에 맞지 않고 직장을 얻기 어려울 정도로 중증 장애를 입은 노동자조차도 보상의 수준이 최저 생계를 꾸려나가기 어려울 정도로 낮아 재해노동자에게 이중의 고통을 안겨주고 있다.

#### 나) 제한적인 적용 대상

현행 산재보험은 법률적으로 5인 미만 사업장의 노동자를 포함하여 모든 노동자가 적용 대상인 것처럼 보이지만, 실제로 농업, 건설업 등 업종별로 적용을 받지 못하는 노동자가 존재한다. 또한, 소규모 음식점 등과 같이 비공식부문에 종사하는 노동자들은 산재보험의 적용을 받지 못하고 있고, 동일한 재해 위험을 안고 있는 1인 사업장 또는 농민 등 자영업자들도 적용을 받지 못하고 있다. 더욱이 특수고용형태의 노동자 중 상당수가 아직도 산재보험 적용에서 제외되어 있고, 기존에 적용이 의무화되어 있는 경우도 회사 측에서 노동자에게 적용 제외를 신청하도록 유도하여 실제 산재보험 적용을 받는 노동자가 10% 정도에 불과한 수준이다. 산재보험제도가 임금노동자에서 전체 국민을 대상으로 확대되고 있는 선진외국의 추세에 비추어볼 때에 국제노동기구에서 제시한 사회보장의 보편적인 보호 원칙에도 맞지 않을 뿐 아니라 인권에 대한 국가의 의무 중 보호의 의무도 제대로 이행하지 못하고 있다고 볼 수 있다.

그런데, 산재보험 적용 대상 사업장이더라도 모두 산재보험의 혜택을 받을 수 있는 것은 아니다. 산재보험은 건강보험과 달리 사업주의 자진 신고에 의하여 산재보험 적용 사업장을 정하고 있고 산재 보험료를 사업주에게 부과하고 있어서 전체 취업자 중에서 실제 적용 대상이 되는 노동자의 비율은 매우 낮은 실정이다. 물론 사업주가 신고를 하지

않고 산재보험료를 내지 않았더라도 재해노동자의 신청으로 적용을 받는 것이 가능하다. 그러나 그 과정에서 사업주에게 산재보험료를 한꺼번에 납부하도록 한다거나 사전 예방보다 사후 약방문식의 행정 처분을 하고 있기 때문에 사업주는 이러한 불이익을 피하기 위하여 산재 은폐를 하는 경우가 많다. 특히, 비정규직 노동자가 주로 이러한 상황에 처하게 되는데, 산재 적용 대상 사업장에서 일하고 있음에도 불구하고 비정규직 노동자만 산재보험에 가입을 해주지 않는 사업주가 많다. 이러한 상황에서 비정규노동자가 재해나 직업병으로 치료를 받게 되면, 비정규직 노동자들은 본인이 산재 적용을 받을 수 있다는 사실조차 몰라 신청을 하지 않거나 사업주가 산재 신청을 꺼리기 때문에 해고를 당하지 않기 위해서라도 산재 신청을 하지 않게 된다. 이래저래 산재보험 적용에서 배제되기 때문이다.

#### 다) 취약한 산재보험의 접근성

사고성재해와 직업성질환으로 치료를 받게 된 노동자가 산재보험의 적용을 받기 위해서는 본인 또는 보호자가 산재보험 업무를 취급하고 있는 근로복지공단에 산재 신청을 하게 되는데, 실제 급여 혜택을 받으려면 사전에 승인 절차를 밟아야 한다. 즉, 재해가 업무 때문에 발생하였는지, 업무를 수행하는 중에 발생하였는지를 따져서 인과관계가 명확해야 산재로 인정을 해주고 있다. 이 과정에서 산재보험 신청자 중 상당수가 산재보험의 급여를 받지 못하는 문제가 발생하고 있다. 선진외국의 경우 산업재해 판정을 완화하거나 아예 조사를 하지 않으며 엄격한 인과관계가 존재하지 않더라도 업무 관련 재해가 발생하면 무조건 보상해주는 연대의 원리가 강화되고 있는 경향에 역행하는 것일 뿐 아니라 본인의 신청과 복잡한 절차를 본인의 선택에 의해 이루어지도록 함으로써 재해노동자의 권리를 적극적으로 보장해야 할 국가의 의무를 이행하지 못하였다고 볼 수 있다.

건강보험과 달리 산재보험의 접근이 얼마나 어려운지를 예를 들어 설명해보면, 노동자가 사고성재해 및 직업병이 발생하여 치료와 요양이 필요할 경우 노동자 또는 보호자(대리인)는 본인과 회사의 날인, 병원의사의 소견서 등이 포함된 요양신청서 3부를 작성하고, 재해경위서 및 목격자 진술서 등 증빙서류를 함께 작성하여 근로복지공단에 제출한 후 근로복지공단의 승인을 받아야만 산재보험의 혜택을 받을 가능성이 크다. 근로복지공

단 지사는 요양신청서가 접수되면 회사의 담당자를 불러 작업관련성에 대해 조사를 하고 필요에 따라 해당 자문의사에게 작업관련성에 대한 자문을 받은 후 최종적인 승인 여부를 결정하게 된다. 그런데 이러한 승인 과정이 사고성재해처럼 인과관계가 명확한 경우는 1-2주 안에 승인이 이루어질 수 있지만, 직업병의 경우는 작업관련성에 대한 다툼이 커서 승인이 이루어지지 않은 채 승인과정만 한정 없이 길어지게 된다. 그렇게 될 경우 요양이 인정이 되기 전까지 치료비에서 실제 본인부담 비율이 50%에 달하는 건강보험을 통해 치료를 받아야 된다. 만약 산재 신청이 불승인될 경우는 행정심판절차를 밟든지 아니면 바로 행정소송에 들어가게 되는데, 이러한 과정이 최소한 6개월에서 1년까지 걸리게 되어 재해노동자 본인과 가계에 심각한 후유증이 발생하게 된다.

이처럼 현행 산재보험은 재해노동자에게 업무관련성의 입증을 요구하고, 근로복지공단에 의한 사전승인 절차를 거치도록 하며, 그 기준마저 엄격하게 제한하고 있다는 점에서 노동자의 권리를 보장해주는 제도가 아니라 침해하는 제도라고 할 수 있다. 이런 제도 하에서는 산재 이후 긴급하고 적절한 치료 및 재활서비스를 받아야 할 재해노동자의 권리가 침해될 수밖에 없고, 결국 의료이용이 제한을 받을 수밖에 없기 때문이다. 또한 사업주의 측면에서 보면 산재은혜를 유인하는 기전으로 작동한다는 점에서도 큰 문제라 하지 않을 수 없다. 정부와 보험자 입장에서 보면 단기적으로 보험 재정을 아낄 수 있다고 좋아할지 모르겠지만, 산재보험이 노동자의 건강 안전망으로서 제 기능을 하지 못함으로써 장기적으로는 사회 전체적으로 질병 부담을 증가시키고 보험 재정에 부정적 영향을 끼치는 요인으로 작용할 수밖에 없다.

## 라) 부실한 재활과 직장 복귀의 어려움

산재보험의 목적은 재해노동자가 신속한 치료와 보상을 통해 직장과 사회에 조기에 복귀할 수 있도록 만들어주는 데에 있다. 그러나 현행 산재보험은 재해노동자가 조기에 직장에 복귀할 수 없는 제도다. 정부의 실태조사에 의해서도 산재로 보상을 받은 노동자 중에 원직장에 복직하거나 새로운 직장에 재취업을 하는 경우는 50% 정도에 불과한 것으로 알려져 있다. 실제 원직장으로 복귀하는 경우는 일부 대기업을 제외하고는 거의 없다고 해도 무방할 정도다. 거의 대부분의 노동자가 원직장 또는 새로운 직장에 재취업을 하는 독일 등에

비교해볼 때 거의 재활이 작동하지 않는다고 해도 무방할 정도다. 결국 산재보험제도의 목적이라 할 수 있는 직장 및 사회로 복귀를 국가가 적극적으로 보장하기 위한 노력을 전개하지 않고 단지 요양 기간 중에 해고 금지 등과 같은 소극적인 보호 정책에 근거하고 있다는 점에서 국가의 적극적인 의무가 이행되지 못한 문제가 존재한다.

이러한 문제가 발생한 데에는 초기 산재가 발생한 시점부터 재활체계가 작동하여 원직장에 복귀할 때까지 통합적인 치료와 재활이 이루어지는 서구 복지국가와 달리 처음에 대부분 건강보험을 이용하게 되어 직업재활서비스를 받을 수 없고 그 중 일부만 산재보험 적용을 받게 되어 직업재활프로그램에 적용을 받는 등 직업재활이 매우 분절적으로 이루어질 수밖에 없는 제도상의 허점과 맞물려 있다.

물론 최근 산재의료원에 재활센터가 새롭게 구축되고 관련 인력이 보강되고 있고 직장 복귀에 맞추어져 있는 재활프로그램이 도입되고 있으며 산재지정의료기관과 산재의료원 간에 연계체계가 구축되고 있다는 점은 긍정적이라 할 수 있다. 그렇지만, 최초 요양 단계에서 산재로 신청되지 못한 채 건강보험으로 급성기 치료를 거친 후 나중에 산재요양 및 재활프로그램에 들어올 수밖에 없는 구조적 한계가 존재하는 한 재활인프라를 구축한다고 해도 재활체계 및 프로그램의 분절성을 극복하기가 쉽지 않다. 그리고 중증도가 심하지 않은 산재환자에게 초기부터 재활프로그램을 제공함으로써 원직장 복귀 및 추가적인 악화를 방지할 수 있는데도 현행 산재보험제도는 상당한 정도의 중증도가 발생한 이후에야 직업재활체계로 들어올 수 있는 구조라서 문제가 해결되기가 어렵다고 하겠다.

#### 마) 기업의 부담 능력과 역행하는 차등보험요율제도

현재 산재보험은 산재가 많이 발생하는 업종과 사업장이 산재보험료를 많이 부담하는 차등보험요율제도를 채택하고 있다. 정부와 근로복지공단은 산재예방 효과라는 이유로 차등보험요율제도가 필요하다고 하지만, 실제 재해율이 줄어들지 않고 있다는 사실 하나만으로도 제도 효과가 불명확함을 확인할 수 있다.

그런데, 이러한 차등보험요율제도는 산재가 많이 발생하는 소규모 사업장의 보험료 부담을 증가시켜서 오히려 산재 은폐의 기전으로 작동한다는 점에서 문제가 심각하다. 이러한 부담 증가가 소규모 사업장이나 비정규직 노동자가 산재보험의 적용을 받는 데에



장애 요인으로 작용하고 있다. 그리고 소규모 사업장의 산재보험료 부담 증가는 곧바로 노동자의 임금으로 반영되어 그렇지 않아도 낮은 임금을 더 낮게 만드는 요인으로 작용한다. 대기업과 중소기업의 임금 격차의 원인으로도 작용하는 것이다.

이러한 차등보험료제도는 사회적 연대를 원리로 하는 사회보험의 연대적 원리 및 보편적인 인권의 가치에 위배되는 제도다. 만약 건강보험이 질병이 많이 발생할 위험이 큰 가입자에게 보험료를 많이 부담한다고 하면 민간보험과 다를 바가 없고 질병이라는 사회적 위험에 대하여 공동체가 공동으로 해결하고자 만든 사회보험의 정신과 전혀 맞지 않는다고 사회적 지탄을 받게 될 것이다. 산재보험도 마찬가지다. 산재라는 사회적 위험으로부터 공동의 안전망을 구축하기 위해 산재보험을 만들었는데, 위험에 따라 기여를 다르게 한다면 사회적 연대 원리에 어긋날 뿐 아니라 강제 가입의 원칙과도 맞지 않게 된다. 사회적 위험으로부터 공동 대응을 하기 위하여 강제 가입을 원칙으로 하고 있는데, 기여를 다르게 한다면 왜 강제 가입을 해야 하는가에 대한 문제의식에서 자유로울 수 없는 것이다. 더욱이 산재보험제도가 노동자의 불평등을 악화시키는 방향으로 작동한다면 평등이라는 인권적 가치에 위배된다고 할 수 있다.

마지막으로 차등보험료제도는 실제 위험을 생산한 자는 보험요율이 낮고 힘이 없어서 위험을 떠안은 자는 보험요율이 높은 매우 불공평한 제도라는 점에서 매우 부정직한 제도라 할 수 있다. 실제 상당수의 위험은 대기업에서 생산하고 하청이나 용역 등의 방법으로 중소기업 사업장과 비정규직에 위험을 전가시키고 있는데, 그래서 발생한 산재 결과에 의해 보험요율을 높이 설정하는 것이 과연 타당한가에 대한 반성적 성찰이 필요하다.

## 4. 산재보험의 새로운 패러다임 모색

### 가) 노동자 건강보장제도의 통합 필요성

현재의 산재보험은 사업주 배상책임보험이라는 낡은 패러다임에 기초하고 있어서 노동자 건강권을 적극적으로 보장해야 할 국가의 의무를 제대로 이행하지 못하는 제도라는 점에서 인권적 관점에서라도 반드시 개편이 필요한 제도라 하겠다. 더욱이 고용관계의

변화로 인한 사회적 불안정성을 담보할 만한 틀을 갖지 못하고 있다는 점에서도 변화가 필요하다.

앞에서 살펴본 바와 같이 노동 및 사회시민운동의 발전과 시민 의식의 향상 등으로 인하여 사회적 권리 의식이 커져가게 되었고, 노동권뿐만 아니라 노동자의 건강권, 더 나아가 모든 시민의 건강권이 보편적 권리로 확장되어 나가게 되면서 기존의 산재보험의 틀이 변화된 권리 의식을 담아내기 어렵게 되었다. 그 과정에서 많은 선진외국에서 동일한 속도와 체계는 아니지만, 엄격한 원인주의에 기초한 과거의 틀을 벗고 노동자의 불건강 상태라는 결과에 착목하여 노동자와 보편적 시민의 건강권을 어떻게 평등하게 향상시킬 것인가에 초점을 맞춘 제도 개혁을 모색하고 있다. 그러한 노력의 일환으로 여전히 산재보험제도의 독립성이 강한 조합주의 전통의 국가들도 자영업자 등 기존에 포괄하지 못한 일하는 사람을 산재보험의 틀에 포함시켜 나가고 있고, 북유럽 등 국가주의적 전통이 형성된 나라들은 통합적인 건강보장제도가 정착되어가는 있는 것이다.

이러한 점에 기초할 때에 노동자의 건강 문제가 발생하는 원인이 무엇이든 그로 인하여 발생하는 결과가 동일하다는 점에서 직업성 유무에 따라 건강보험과 산재보험을 구분하고 별도의 보장체계를 유지하는 것이 타당한가에 대한 전면적인 검토가 필요하다. 노동자가 아프거나 다치는 상황이 발생하면, 그 이유가 무엇이든 치료를 받아야 하고, 일을 못하여 소득이 줄어들게 되면 소득 손실에 대하여 보전을 받아야 하며, 건강한 모습으로 다시 일터로 돌아가야 한다는 점은 직업성 유무와 상관없이 동일하게 적용되어야 한다. 그렇지만, 현행 제도 하에서는 아프고 다친 이유를 엄격한 잣대로 구분하여 업무관련성 유무에 따라 보장의 내용을 달리 하고 있기 때문에 복잡한 행정 절차에 기인한 사회적 비용 문제 뿐 아니라 건강할 권리의 평평한 보장이라는 측면에서도 적절하지 않은 체계라 할 수 있다.

스웨덴 등 북유럽 복지국가들은 불건강으로 인하여 발생하는 결과가 동일하다면, 그 원인이 무엇이든 간에 동일하게 보장해주어야 한다는 보편주의 원칙을 노동자 건강에도 적용하고 있다. 특히, 만성질환의 경우 질병의 원인을 한 두 개의 원인으로 국한시키는 것이 불가능하고, 거의 모든 질병이 많은 적든 업무관련성을 갖고 있고 영향을 미치는 정도가 점차 커지고 있다는 사실이 확인되고 있는 상황에서 엄격하게 업무의 내용과 질병의 인과관계를 추적하여 특정 질병만 업무상 질병으로 인정하는 현행 산재보험은 매우 시대착오적이라 하지 않을 수 없다.

## 나) 건강보험과 산재보험의 기능 재정립

장기적으로 북유럽과 같이 직업관련성과 상관없는 통합적인 노동자 건강보장제도를 구축할 필요가 있다. 건강할 권리가 노동자 더 나아가 모든 사람의 보편적 권리라고 한다면, 불건강으로 인한 고통을 줄이고 최대한 이전 상태로 복귀할 수 있도록 사회가 최대한의 노력과 지원을 해야 한다는 점에서 질병의 원인과 대상자의 차이가 존재할 필요가 없다.

현행 건강보험의 보장성이 무상의료 수준으로 획기적으로 강화된다는 조건에서 노동자든 비노동자든 직업성질환이든 비직업성질환이든 건강보험체계에서 요양급여를 받을 수 있도록 제도 변화를 모색할 필요가 있다. 그리고 산재보험은 상병수당(휴업급여)을 담당하는 사회보험기구로 확대 개편하여 현재와 같이 직업성질환자만 상병수당을 제공하는 방식이 아니라 직업성 유무와 상관없이 소득손실이 발생하는 질환에 대해서 모든 임금노동자에게 상병수당이 제공될 수 있도록 제도 개혁이 요구된다.

물론 더 깊숙이 들어가면 제도 운영에 필요한 재원을 어떻게 조달하고, 그 재원을 누가 부담하느냐의 문제가 기능 재정립의 걸림돌로 작용할 수 있다. 산재보험은 사업주가 모두 부담을 하는데, 건강보험으로 요양급여 부분이 통합될 경우 사업주의 부담이 줄어든 것이 아닐까 하는 문제의식이 생길 수 있다. 그러나 보험료를 모두 사업주가 부담한다고 해서 사업주가 자신 또는 주주 몫으로 돌아가는 이윤 중 일부를 보험료로 부담하는 것이 아니라 개별 노동자의 임금으로 전가시키게 된다면 사업주 부담과 노동자 부담의 비율 문제는 결정적인 문제가 아닐지 모른다. 물론 현재 우리 사회에서 사회임금에 대한 보편적 시각이 형성되지 않고 있는 상황에서 노동자 부담 비율을 줄이고 사업주 부담 비율을 늘리는 작업, 즉 사회임금 부분의 영역을 넓히는 노력은 매우 중요하다. 그러나 이것이 건강보험과 산재보험의 기능 재정립을 부정하는 결정적 이유가 될 수는 없다. 문제는 당장에 통합이 되어야 한다는 것에 있는 것이 아니라 왜 노동자는 불건강 상태라는 동일한 상황에서 다른 대접을 받아야 하는지, 더 나아가서 노동자가 아닌 사람은 왜 불건강 상태라는 동일한 상황에서 노동자보다 못한 대접을 받아야 하는지에 대한 근본적인 문제에 천착하고 이를 바꾸기 위하여 각각의 제도가 나아가야 할 방향을 좀 더 명확히 하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

## 5. 산재보험제도의 개선 방향과 정책 과제

### 가) 단기적인 개선 방향

노동자 건강권을 보장하기 위해 국가의 적극적인 의무를 이행하려면 장기적으로는 새로운 패러다임에 기초한 통합적인 노동자 건강보장제도, 즉 산재보험과 건강보험의 기능 재정립이 필요할 것이다. 그렇지만, 건강보험의 보장성이 극히 취약한 상황에서 아무리 산재보험이 시대착오적이라 하더라도 현재의 산재보험제도를 당장 없애야 한다는 것은 시기상조라 할 수 있다. 산재보험의 보장성 수준이 아무리 낮다고 하더라도 매우 취약한 건강보험의 보장성 수준과 비교해볼 때 상대적 우위를 가질 수밖에 없기 때문에 산재보험제도를 당장에 없애는 것보다 산재보험의 협소한 인정기준과 청구 및 승인 절차를 개선하고, 보장성 수준을 높이며, 적용 범위를 확대해 나가는 등 산재보험제도를 통해 노동자 건강권이 구현될 수 있는 적극적인 제도 개선이 우선적으로 필요하다.

산재보험의 접근성이 근본적으로 개선되려면 산재 인정방식이 원인주의 시각에서 벗어나 결과주의 시각으로 전환되어야 한다(석재은, 2003). 앞서 살펴본 바와 같이 직업병 및 작업관련성질환의 원인을 다른 일반적인 개인적 질병요인으로부터 분리해내기 어려운 조건에서 원인주의에 기초하여 산재보험의 수급 자격을 규정할 경우 구조적으로 재해 인정이 소극적으로 이루어질 수밖에 없다.

산업기술이 자동화되고 발전하면서 산업재해의 구성도 그 원인이 명확한 단순 사고성 재해의 비중이 점차 줄어들고 있고, 직업병 및 작업관련성질환 등과 같이 그 원인이 복합적인 재해의 비중이 점차 증가하고 있다. 소위 선진국형 산재의 모습이 그러하다. 이와 같은 선진국형 산재에서 직업병 및 작업관련성질환의 원인을 추적하는 것은 무의미하고 비효율적인 일일 수밖에 없다. 따라서 몇몇 선진국들은 원인주의 시각의 장점에도 불구하고 재해의 원인이 산재든, 산재가 아니든 관계없이 동일하게 보호를 해주는 결과주의 시각을 채택하는 경향이 커지고 있다. 더욱이 다른 사회보장프로그램의 보장성이 강화되면서 이러한 구분이 불필요해진 것도 한 요인이라 할 수 있다.

우리나라도 아직 절대적 비중은 높지만 점차적으로 단순 사고성재해의 비중이 줄어들고 직업병 및 작업관련성질환의 비중이 점차 증가하고 있어서 선진국형의 진입을 예고하

고 있다. 따라서 장기적으로 결과주의 시각의 모색이 필요할 것으로 생각된다. 물론 타 사회보험의 보장성 수준이 산재보험에 비해 낮기 때문에 당장 결과주의 접근을 모색하기가 쉽지 않을 것이다. 그렇지만 향후 건강보험 및 타 사회보장 급여의 보장성 수준이 높아질 가능성이 커서 결과주의 시각으로 전환하는 것이 용이할 것으로 보인다.

## 나) 산재보험 정책과제

### (1) 적용 대상 확대

산재보험이 평등과 연대라는 인권적 가치를 적극적으로 구현하고 노동자 건강을 위한 안전관 기능을 담당하려면 적용 대상의 협소함과 비어 있는 부분에 대한 개선이 요구된다. 비정규노동자, 이주노동자, 소규모사업장 노동자, 서비스 부문 노동자 등 실질적으로 산재보험의 적용에서 제외되어 있는 노동자가 모두 포함되는 방향으로 제도 변화가 필요하다.

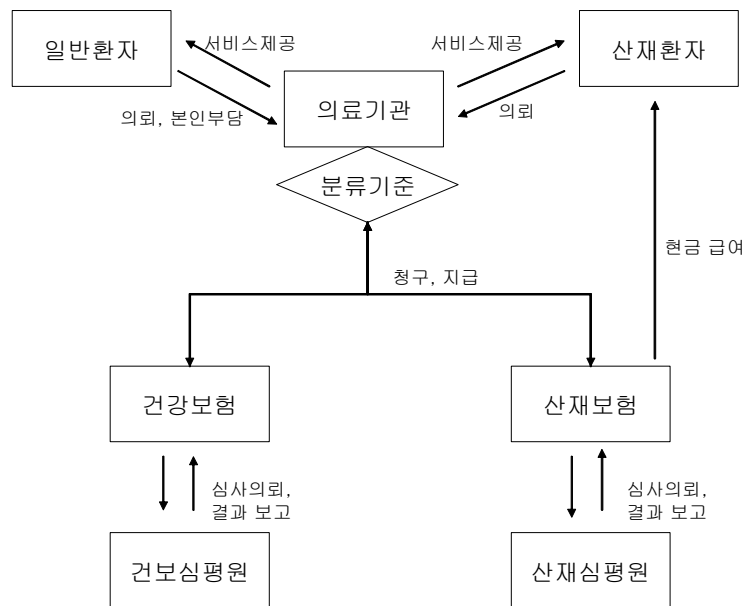
이를 위해서 지금까지 사업주가 산재보험의 적용 대상 노동자를 신고한 정보에 기초하여 사업장 단위로 보험료를 부과, 징수하는 방식에서 벗어나 건강보험 직장 가입자와 같이 개별 노동자의 정보에 기초한 개별 노동자 단위로 보험료를 부과, 징수하는 방식으로 제도를 변경해야 한다. 물론 개별 노동자 단위로 부과, 징수를 한다고 하더라도 사업주 부담률 100%를 계속 유지되어야 할 것이다. 이러한 부과 징수체계의 변화에 기초하여 건강보험 직장가입자와 일치하는 산재보험 적용 대상 노동자의 경우는 건강보험 또는 별도의 사회보험공단 또는 사회보험청으로 부과, 징수를 통합하고 건강보험 직장가입자에 포함되어 있지 않는 산재보험 적용대상 노동자의 경우는 별도로 부과, 징수하도록 한다. 장기적으로는 건강보험 직장가입자의 범위가 확대되어 통합적으로 부과, 징수가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 또한, 지금과 같이 사업주의 자진 신고로 가입을 받고 보험료를 부과하는 방식이 아니라 사업체 등록 단계부터 의무적으로 가입될 수 있도록 제도를 변경해야 한다. 즉, 사업체 등록과 산재보험 가입 여부를 연계하는 방안의 제도 변화가 요구된다. 이러한 제도 변화와 함께 보험료 부담이 어려운 사업주에 대해서는 세금 등 공공 재원을 통해 보험료의 일부를 지원할 수 있도록 제도적 보완책이 마련될 필요가 있다.

산재보험이 보편적인 노동자 건강보장제도로 발전하려면 외국처럼 적용 대상을 일하는 사람 전체, 나아가 전체 국민으로 확대해 나가는 것이 필요하다. 우선적으로 노동자 이면서도 산재보험에서 배제되어 있는 특수고용형태의 노동자부터 산재보험 적용을 확대해나가고 실질적인 적용이 가능한 방향으로 제도 변화가 필요하다. 또한, 비공식 부문 노동자, 농민 등 자영업자 등으로 적용을 단계적으로 확대해 나가야 한다.

## (2) 건강보험과 동일한 청구 및 승인 절차 신설

재해노동자가 산재보험의 인지 여부나 사업장의 조건 등과 상관없이 누구나 산재보험에 접근 가능하고 산재보험의 급여를 받을 수 있어야 한다. 이를 위해서는 산재보험 청구 및 승인 과정에서 존재하는 장애요인을 적극적으로 해소하기 위한 정책이 필요하며 건강보험과 산재보험이 동일한 사회보험이라는 점에서 수급권자의 권리에 차별이 발생하지 않도록 적극적인 구제가 요구된다. 먼저, 산재 요양을 받기 위해 근로복지공단으로부터 승인을 받는 사전승인절차를 없애고 별도의 절차 없이 재해노동자가 산재보험으로 치료를 받을 수 있도록 해야 한다. 당연하게 근로복지공단과 재해노동자 간에 주요한 갈등 요인이었던 근로복지공단의 업무상질병판정위원회와 현행 산재 직업병 인정범위 및 기준은 폐지되어야 한다. 또한, 재해노동자가 근로복지공단에 신청하고 승인을 받아야만 급여가 개시되는 방식이 아니라 건강보험과 동일하게 산재요양기관이 재해노동자의 산재보험 청구를 대리할 수 청구권을 산재요양기관에 위임하고 산재요양기관이 청구를 하면 산재보험 급여가 개시될 수 있도록 제도 개선이 이루어져야 한다. 즉, 산재요양기관이 재해노동자를 만나는 최초의 시점에서 합리적 기준에 의거하여 산재보험과 건강보험을 구분하고 산재보험을 근로복지공단에 신청하면 일차적으로 요양급여가 제공될 수 있도록 해야 한다. 예를 들어 의사가 직업관련성에 대한 평가가 요구되는 재해노동자를 진료실 또는 응급실에서 만나게 될 경우 ‘건강보험으로 적용을 받아야 하는지’, ‘산재보험으로 적용을 받아야 하는지’를 산업재해분류기준에 따라 의사가 판단하고 이를 근거로 근로복지공단에 신고와 급여 청구를 하는 체계로 현재의 청구 및 승인 절차를 개선하는 것이 필요하다. 만약 담당 의사에 의한 분류가 어려운 경우 산업의학전문의를 평가를 의뢰하여 그 결과에 따라 급여가 제공될 수 있도록 한다면 이러한 분류 과정에서 발생할 수

있는 부작용을 최소화할 수 있다. 이러한 방향으로 제도 개선이 이루어지려면 과거의 산재보험 인정 범위에 관한 기준은 폐지해야 하고, 산재요양기관이 산재 직업병으로 분류하여 청구할 수 있도록 산업재해분류기준이 만들어져야 한다. 이때에 산업재해분류기준은 과거처럼 비과학적이고 자의적인 기준이 아니라 현재 직업역학 분야 연구를 통해 특정 업무 또는 직종과 질병과의 역학적 관련성이 확인된 경우 산업재해분류기준에 포함시켜서 특정 질병으로 병원에 내원한 노동자가 관련된 업무에 종사할 경우 산재보험으로 청구할 수 있도록 해야 한다. 특히, 외국에서 일반적으로 인정되고 있는 출퇴근 재해 등이 포함될 수 있도록 기준안이 마련될 수 있도록 제도 개선이 필요하다. 그리고 이러한 방식의 제도 변화가 현실적으로 가능하기 위해서는 산재요양기관의 접근성이 좋아야 하기 때문에 산재요양기관 지정을 확대하는 것이 필요하고, 더불어 산재요양기관의 질 관리가 강화될 필요가 있다.



[그림 1] 제도 개선에 따른 산재보험 및 건강보험의 급여 제공 체계

산재보험이 사전승인제도가 폐지되고 산재요양기관에게 청구권이 위임되어 청구와 동시에 산재보험이 개시되는 방향으로 제도가 바뀌게 되면 과거 근로복지공단에서 수행했

던 방식이 아닌 산재요양기관이 청구한 급여의 적정성을 평가하는 기전이 필요하다. 이를 위해 산재심사평가원을 새롭게 신설할 필요가 있다.

구체적으로 살펴보면, 현행 건강보험제도와 마찬가지로 근로복지공단으로부터 심사 및 평가 기능을 분리하여 산재심사평가원을 두어 산재보험으로 신고 및 청구된 건에 대한 급여 청구의 적정성 평가를 30일 이내에 수행하도록 하여 산재요양기관에서 잘못 분류하여 산재보험으로 청구된 경우는 건강보험공단과 정산 처리하고 나머지 차액만 본인이 산재요양기관 또는 노동자건강복지공단(근로복지공단)에 정산하도록 함으로써 오분류에 따른 문제를 최소화하도록 한다. 또한, 분류에 문제가 없으면 휴업급여가 바로 지급되도록 함으로써 휴업급여 지급의 지연 문제가 발생하지 않도록 해야 한다.

이러한 방식으로 제도 개선이 이루어지면 산재보험의 청구와 수급 절차가 대폭 간소화 되어 재해노동자의 접근성이 비약적으로 높아질 수 있으며, 건강보험과 산재보험 수급권자의 접근성에 있어서 불평등 문제가 해소되고 건강보험으로 재정부담 전가 문제도 해결 될 수 있다.

### (3) 급여 보장성의 강화

일차적으로 요양급여의 보장성을 강화할 필요가 있다. 산재로 인정되면 산재보험에서 진료비를 모두 부담한다고 하지만, 실제 진료비 중 비급여가 차지하는 비중이 커서 산재노동자의 경제적 부담이 크다. 필수불가결한 의료가 아닌 부분은 급여를 제공해주기 어렵다는 것이 비급여가 존재하는 논리이지만, 재해노동자가 진료의 내용을 선택할 권한이 없는 상황에서 재해노동자에게 비용을 부담시키는 것은 타당하지 않다. 따라서 명백하게 치료와 상관없는 일부 항목만 비급여 항목으로 정해놓고 치료, 재활, 요양 중에 발생하는 모든 비용을 요양급여에 포함시키는 방식으로 제도 개혁을 해야 한다. 예를 들어 현재는 의료재활의 요양급여 항목이 주로 통증의 제거에 맞추어져 있는데, 이러한 제도 변화가 있게 되면 재활과 관련된 모든 항목이 급여 범위에 포함되고 보장성 확대가 이루어질 수 있을 것이다.

그런데, 이러한 제도 변화로 인하여 재해노동자가 병원에 오랫동안 머무르는 경향이 더 커지지 않겠냐는 비판이 있을 수 있다. 지금도 이러한 장기 재원 문제가 심각한데, 보장성



이 더 커지면 도덕적 해이가 더 심해질 것이라는 이야기다. 그러나 이러한 주장은 재해노동자가 ‘왜 병원에 오래 머물려고 하는가?’에 대한 근본 원인은 외면한 채 그 현상만을 부각시키고 결국 그 이유를 개인의 도덕성 문제로 치부해버리는 데에서 나온 치명적 오류라고 할 수 있다. 재해노동자의 입원기간이 길어지는 데에는 해당 노동자의 도덕성 문제가 아니라 재해 이후 원직장 또는 사회로 재복귀가 가능하지 않은 현실 때문이다. 따라서 이러한 문제를 해결하지 않은 채 강제요양종결 방식으로 장기재원 문제를 해결하려고 할 때는 갈등만 증폭시키고 실제 문제 해결은 요원하게 되는 것이다. 따라서 의료 및 직업 재활서비스가 충분하게 제공되고 이후 고용과의 연계 체계가 작동하며 재해 이전의 상태와 유사한 상황으로 복귀가 가능하다면 자연스럽게 해결될 문제인 것이다.

다음으로 소득보장이 제대로 이루어져야 한다. 휴업급여의 경우 현행 평균임금의 70%를 지급하는 원칙을 탄력적으로 적용하여 전체 노동자의 평균 임금보다 낮은 임금을 받은 산재노동자의 경우는 휴업급여를 임금수준에 따라 70~100%로 확대하여 임금 수준이 낮은 영세사업장 노동자, 비정규직 노동자가 생계 위협을 받지 않도록 소득보장을 강화해야 한다.

또한 중증장애, 저소득 산재노동자의 소득보장이 현실화되도록 장애보상체계를 개편해야 한다. 재해노동자의 기능 손실 정도를 전혀 파악할 수 없는 현행 장애등급판정 체계를 개편하고 장애급여비를 현실화해야 한다. 직장복귀가 거의 이루어지지 않고 장애인의 복지혜택이 매우 미약한 상황에서 산재노동자들은 소득의 대부분을 장애급여에 의존하고 있다. 특히 중증장애인과 산재이전 직장의 보수가 낮은 재해노동자의 경우는 산재 후에 급격한 소득 상실이 발생하기 때문에 이를 보전하기 위한 장치가 필요하다.

#### (4) 치료부터 직장 및 사회복귀까지 전체를 포괄하는 재활체계의 구축

구체적인 방안으로 첫째, 산재노동자가 산재요양기관에서 치료를 받는 첫 시점부터 재활치료계획이 의무화할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 앞에 다루었듯이 산재요양의 신고 및 청구 절차가 개선되어 산재노동자를 첫 진료를 맡은 산재요양기관이 산재 여부를 판단하고 분류하여 근로복지공단과 산재심산평가원에 산재를 신고 및 청구를 하는 방향으로 제도 개선이 선행되어야 한다.

둘째, 산재노동자의 특성에 맞는 직업재활프로그램을 개발하고 실행에 옮겨야 한다. 예를 들어 경증 장애, 중증 장애, 재가 장애 등 중증도의 차이에 따라 직업재활프로그램이 다르게 제공되고, 산재노동자의 의견이 최대한 반영되는 업무적합성 평가가 신설되어야 한다. 만약 업무적합성평가를 통해 원직장 복귀가 가능하다고 판단되면 원직장 복귀를 목표로 한 재활프로그램이 제공되어야 한다. 또한 원직장 복귀가 불가능한 경우는 직업훈련원을 통하여 재취업을 보장하고 보호사업장을 육성하여 고용을 보장해야 한다. 재가 장애인과 같이 취업이 원천적으로 불가능한 경우는 의료보호 지정과 같은 사회보장체계 내에서 지원이 더 확대되어야 한다. 또한, 원직장을 복귀한 후에도 재활프로그램이 요구될 뿐 아니라 근무 중에서도 필요한 노동자가 재활프로그램을 받을 수 있도록 재활프로그램 참여에 따른 소득 손실의 보장을 위한 재활현금급여를 신설해야 한다.

다음으로 이를 위한 재활 관련 시설 및 인력 등 재활을 강화하기 위한 기본 인프라를 갖추어야 한다. 우선적으로 산재의료관리원에 재활센터 기능을 신설 또는 강화하는 방안을 검토할 필요가 있다. 재활센터는 의료재활서비스, 조기 직업재활서비스, 사회심리재활을 통합적으로 제공하는 기관으로서 급성기병원에서 내, 외과적 치료를 거친 후 신속한 기능 회복과 직업복귀를 가능하게 만드는 역할을 담당하는 기관이다. 재활센터를 통한 집중적인 재활서비스 후에도 직업복귀가 불가능한 경우는 별도의 직업훈련기능을 위한 직업훈련원 또는 중증케어시설을 통한 사회재활서비스를 제공하는 방식으로 전달체계가 구축될 필요가 있다.

마지막으로 원직장 복귀가 가능할 수 있도록 관련 제도적 장치가 마련되어야 한다. 직업복귀에 있어서 가장 핵심적인 내용은 원직장 복귀라 할 수 있다. 일차적으로 원직장 복귀를 의무화하고 재해노동자의 의사에 기초한 업무적합성평가를 수행하여 최종적인 복귀 여부를 결정하도록 한다. 산재 직전 업무를 수행하기 어려울 경우 대체 업무를 보장하고 차별을 금지해야 한다. 그리고 원직장 복귀가 이루어지지 않을 경우 재취업까지 노동건강복지공단(근로복지공단)이 재활프로그램의 제공 등 직업복귀 과정을 관리하고 이에 대한 비용을 사업주로 하여금 부담하게 하는 방안 등 다양한 방안을 마련할 필요가 있다. 업무적합성평가 및 사업주의 이의에 대한 공정한 평가를 위해 근로복지공단 내에 업무적합성평가위원회 또는 원직장복귀위원회를 설립하고 원직장 복귀 여부의 판단이 자의적이지 않도록 객관적인 기준을 마련하는 것이 필요하다. 또한 위원회에 재해노동자

의 참여가 적극적으로 보장되고 의견이 반영될 수 있도록 민주적 의사결정구조가 마련되어야 한다.

결론적으로 산재노동자에 대해 산재발생 시점부터 직업복귀에 이르는 전 과정이 체계적으로 관리될 수 있도록 정책이 개발되어야 한다. 근로복지공단의 기능과 역량 강화를 통하든 아니면 근로복지공단이 아닌 새로운 기관을 통하여 서비스가 제공되든 모든 산재노동자가 원직장 복귀, 재취업, 전직, 자영업 등으로 직업복귀가 이루어질 때까지 직업훈련과 취업알선, 취업후의 사후관리까지 1:1 서비스의 제공이 가능할 수 있도록 사후관리 체계가 갖추어져야 한다.

#### (5) 사회연대성에 기초한 재원조달체계 구축

먼저, 사회보험의 연대적 원리에 위배되는 차등보험요율을 폐지해야 한다. 아직까지 조합 방식의 산재보험을 운영하고 있는 국가의 상당수가 차등보험요율을 채택하고 있지만 점차 보험요율의 차이를 줄이고 있고 단일보험요율을 채택하려는 경향이 강할 뿐 아니라 단일건강보장제도를 유지하고 있는 국가의 경우 재원조달을 세금으로 하고 있거나 보험요율을 단일하게 책정하고 있다는 점에서 전향적으로 단일보험요율을 도입할 필요가 있다. 특히 산재 위험의 대부분을 대기업이 생산하고 있는데도, 위험을 중소기업에 전가하여 결과적으로 중소기업의 재해율이 높아지고 산재보험료를 많이 부담하게 되는 불공평한 차등보험요율 제도를 반드시 폐지해야 한다. 무엇보다 영세 소규모 사업장이 산재보험요율이 더 높아 부담의 역진성이 발생하는 문제를 해결하기 위한 정책 개발이 필요하다. 현재도 별로 차이가 나지 않는 현행 개별 실적요율제도를 없애는 방안을 검토해볼 필요가 있다.

다음으로 건강보험의 지역가입자의 경우 정부가 50%를 부담한다는 데에 착목하여 사업주의 부담 능력이 떨어지는 소규모 영세사업장에 대한 산재보험료를 정부가 일부 지원하는 방안을 마련해야 한다. 이를 통해 보험료 부담의 불형평성을 줄이고 산재보험의 재원조달에 있어서 정부의 역할을 제고해 나가야 한다.

마지막으로 공보험인 산재보험의 관리운영비를 산재보험으로 충당하고 있는 문제점을 해결하기 위하여 새롭게 신설될 노동자건강복지공단(근로복지공단), 산재심사평가원 등

에 대한 관리운영비를 정부의 일반 예산으로 충당해야 한다. 또한, 현재 산재예방기금의 대부분이 산재보험료로 충당하고 있는데 전액 정부 일반 회계로 충당할 수 있도록 함으로써 산재보험의 재정 건전성을 강화해나가는 것이 요구된다.

### (6) 노동자 참여를 보장한 산재보험제도 운용

인권의 실현하기 위한 국가의 적극적 의무를 평가하는 기준으로 유효성, 참여성, 책무성, 평등성을 생각해볼 수 있는데, 그 중에서 산재보험제도의 존재 이유가 노동자의 건강한 삶에 있다면 당연히 노동자가 산재보험제도 운용에 주체로 얼마나 참여하고 있는지, 이를 국가가 제도적으로 얼마나 보장해주고 있는지가 중요할 수밖에 없다. 조합주의 전통이 강하여 국가가 적극적인 의무가 제한되어 있는 독일조차도 철저하게 노사의 동등한 참여 속에서 의사 결정이 이루어지고 제도가 운용되고 있다는 점에서 이미 국가 공보험으로 제도적으로는 국가의 적극적인 의무를 수행할 수 있는 제도적 틀을 갖춘 우리나라에서 노동자의 참여가 극히 형식적이고 제한적이라는 점은 문제라 하지 않을 수 없다. 최소한 독일 정도로 의사 결정 단위에 노동자의 참여가 보장될 수 있는 제도적 장치가 마련될 필요가 있다.

## 6. 결론을 대신하여

지금까지 살펴본 바와 같이 모든 노동자가 우리 사회에서 보장할 수 있는 최대한의 건강을 보장받기 위해서는 국가의 적극적인 역할이 중요한데, 노동자 건강권에서 국가의 적극적인 의무의 이행이 바로 산재보험제도의 개혁에서부터 시작되어야 한다. 그리고 이러한 제도 개혁은 건강보험을 포함한 노동자 건강보장제도의 대전환으로 이어져야 한다. 그렇다면, 이러한 변화를 위한 첫 발을 어디에 디터야 할까? 그리고, 지금 우리는 무엇을 해야 할까?

## 참고문헌

- 김수근, 안홍엽, 이은희, 2009, 『OECD 국가의 산업재해 및 사회경제활동 지표 변화에 관한 비교 연구』, 산업안전보건연구원.
- 샌드라 프레드먼(조효제 옮김), 2009, 『인권의 대전환』, 교양인.
- 석재은, 2003, “산재보험의 원민주의적 접근방식의 문제점과 정책과제”, 『상황과 복지』, 14호, 147-175.
- 신상도, 2010, 『응급실 기반 사고성 산업재해 분석 연구』, 산업안전보건연구원
- 이인재, 류진석, 권문일, 김진구, 2010, 『사회보장론』, 나남.
- 임준, 고상백, 권영준, 이윤근, 임형준, 주영수, 2007, 『국가안전관리 전략 수립을 위한 직업안전 연구』, 산업안전보건연구원
- 좌혜경, 정원, 임준. 2013. “산업재해보상보험의 청구 절차 미비로 인한 건강보험의 재정 손실 규모와 개선 방안”, 『비판사회정책』 39호.
- Roos NR, Heinrich H, Brown J, Petersen D, Hazlett S, 1980, 『Industrial accident prevention: a safety management approach』, New York: McGraw-Hill.





발표 2



산재보험의 적용대상 범위 관련 개선 방안  
- 특수형태근로종사자 산재보험적용 개선방안을 중심으로 -

이호근

(전북대 법학전문대학원 교수)







# 산재보험의 적용대상 범위 관련 개선 방안

## - 특수형태근로종사자 산재보험적용 개선방안을 중심으로 -

Ⅰ 이호근 (전북대 법학전문대학원 교수)

### 1. 문제제기

노동시장 내 고용형태의 다변화 추세가 심화되고 있다. 이러한 고용형태의 다변화는 기존 노동법은 물론 사회보장법 및 산재보험 등 각종 사회보험의 적용에 있어 복잡한 문제를 야기하고 있다. 특히 산재보험 등 사회보험의 적용과 관련 해당 법 규정이 2008년 이후 제정되어 시행중<sup>1)</sup>이나 현재 낮은 가입률 등 사회보험으로서 사회적 보호의 실효성 차원에서 관련 법적용 개선방안 모색의 필요성이 지속적으로 대두되어 오고 있다.

먼저, 산재보험의 적용대상으로서 특수형태근로종사자의 법적지위와 관련 그간 우리나라에서 쟁점이 되고 있는 문제는 두 가지라 할 수 있다. 첫째, 우리나라 특수형태근로 종사자의 경우 서구 특수형태근로 종사자와 달리 애초 직접고용 형태에 있다가 계약 형식이 전환된 사례가 다수 존재한다는 점이다. 즉, 그 노무제공의 실<sup>w</sup>제와 달리 계약의 형식이 직접 고용계약으로부터 위임이나 위탁계약 또는 도급업무로 먼저 변화되고 뒤 이어 실질적인 노무공급의 관계가 거꾸로 이에 영향을 받는 경향이 있었다. 때문에, 이들에 대한 노동법은 물론 사회보장법적 법적용의 문제가 중요한 쟁점이 되어 왔다. 물론, 이 경우 사용하는 작업도구의 소유관계나 사업주로부터의 업무지시의 형태가 변화되기도 하였으나 이들의 노무공급은 그 계약형식의 변화에도 불구하고 그 구체적 성격에 있어

1) 산업재해보상보험법 제125조(특수형태근로종사자 특례규정). 이 법 규정은 사실 우리나라에서 지난 2000년대 초반부터 지속되어 온 특수형태근로종사자와 관련한 그간의 많은 논의 속에서 '입법론적 해결방안'과 관련 거의 유일한 성과라 할 수 있다.

성질상 실질적 종속성은 본질적으로 변화하였다고 보기 어렵다. 그럼에도, 우리 법원은 대체로 노무공급의 형식적 지표를 중심으로 대체로 이들의 근기법상 근로자성을 인정하지 않는 경향을 보여 왔다. 그런 한편 노동계에서는 이들 특수형태근로종사자의 경우 생활 및 근로조건이 열악한 경우가 다수 존재하여 개별법적 보호 외에 집단적 권리 즉, 자주적 단결권의 확보를 통한 근로조건 개선 노력에 더욱 치중하는 경향을 보이면서 노사간 합리적인 법제도적 해결방안을 모색하지 못한 채 현재에 이르고 있다.

그런가 하면, 둘째, 이른바 진정한 의미의 특수형태근로종사자가 더욱 확산되는 추세에 있다. 이러한 진정한 특수형태근로종사자의 경우 법리적으로 그 법적 지위가 ‘근로자’와 ‘자영업자’를 다루는 중간적 지위에 있는 노무제공자라 할 수 있다. 그런데, 이러한 중간적 지위의 특수형태근로종사자의 경우 그 범위가 직종 간은 물론 직종 내에서조차 그 노무제공의 형태와 내용이 다양하고 동일직종 내에서도 소득의 격차나 근로자의 노무에 대한 자기결정성 정도가 매우 상이한 모습을 띠고 있다. 이로 인하여 특수형태근로종사자의 통일적인 법적 지위 확정여부에 대하여 국내외를 막론하고 사회적 논쟁이 지속되고 있다.

이와 관련 국제노동기구(ILO)는 1985년부터 국제적차원에서 ‘고용관계의 삼각화’(triangular employment relationship) 또는 ‘도급노동’(contract work)관련 논의를 시작하고 1999-2000년까지 39개국에 걸친 국제적인 실태조사를 거치고 난 후 그 결과에 근거하여 이 문제 해결방안의 기본 원칙에 대하여 이사회의 보고와 함께 총회에서 논의하였다. 2006년 제95차 총회에서 채택된 “고용관계권고(R198 Employment Relationship Recommendation, 2006)”안에서 밝힌 그 원칙은 즉, 전술한 첫 번째 유형과 같은 특수형태근로종사자의 경우 노동법 및 관련 사회보장법적 법적용을 회피하고 이를 잠탈하고자 하는 의도가 있는 것으로 보고 이러한 이른바 ‘위장된’(disguised) 특수형태근로종사자의 경우에는 그 법적용과 근로감독 등을 엄격히 할 것을 천명하고 있다. 한편, 두 번째 유형과 같은 경우에는 실질적으로 그 노무제공의 성격상 근로자와 자영업자의 중간적 지위에 있는 자로 각국의 법 규정과 해석이 상이하여 국제적으로 통일적으로 적용가능한 일률적인 조치를 취하기가 ‘모호한’(ambiguous) 경우에 속한다고 보고, 이에 대해서는 각국의 역사, 제도 및 법 규정, 사회적 관행 및 기타 사회적 세력관계 등에 따라 다양한 양태를 보이고 있으므로 “사실확인 원칙”(principle of fact

finding)에 근거하여 각각 그에 합당한 대응방안을 찾을 것을 권고하고 있다.<sup>2)</sup>

이처럼 특수형태근로종사자는 근로자와 자영업자 속성을 동시에 갖는 중간성격의 그룹으로 그 법률적 신분에 대해 논쟁이 국내외를 막론하고 지속되어 왔다. 그러나, 그 본질은 노동시장 내 고용형태의 다변화라는 추세가 심화된 탓이라 하겠다. 노동계는, 특수형태근로 종사자는 “타인을 고용하지 아니하고 직접 자신이 아닌 다른 자의 업무를 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻어 생활하는 자 중 대통령령으로 정하는 자” 또는 “그 밖에 노무를 제공하는 자로서 (이 법에 따른) 보호의 필요성이 있어 대통령령으로 정하는 자”<sup>3)</sup>로 이는 「근로기준법」에 따른 근로자를 말한다고 보아야 한다는 입장이다. 반면, 경영계는, 이들은 위임·위탁 또는 도급계약에 의한 노무 제공자로 근로자의 중요한 판별지표인 인적종속관계 또는 사용종속관계 기준에서 보아 독립자영업자라는 입장이다. 이처럼, 특수형태근로종사자는 노사간 입장이 첨예하고 입법론적 해법이 쉽지 않은 측면이 있어 상당수 국가에서는 법원의 해석론적 입장만이 존재한다. 즉, 특수형태근로종사자에 대한 대책방안은 크게 보아 다음과 같은 방식으로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 노동관련 법에 편재하는 방법, 둘째, 이들에 대하여 근로자와 자영업자로 이원화되어 있는 현재의 법체계를 넘는 별도의 제3의 입법안을 만드는 방법, 셋째, 각 직군별 해당 개별법에 관련 내용을 담는 방법 등이 그것이다. 기타, 단체협약 등으로 이를 해소하는 방법 등이 존재한다.

2) 특히, 동 권고안은 회원국이 법규 혹은 다른 방법으로 고용관계의 존재에 대한 구체적 지표를 규정할 수 있는지를 검토하도록 하고 그 지표로 다음과 같은 것들이 포함되어야 한다고 권고하고 있다(권고안 제13조). “가. 상대방의 지시와 통제에 따라 노동이 수행된 사실, 근로자가 기업조직에 통합되어 노동이 행해진다는 사실, 오로지 또는 주로 타인의 이익을 위해 노동이 수행된 사실, 근로자가 직접 노동을 수행해야 한다는 사실, 특정한 노동시간 또는 노동을 요구하는 상대방에 의해 특정되거나 합의된 장소에서 노동이 수행된 사실, 특정한 기간 동안 일정한 계속성을 갖고 노동이 수행된 사실, 근로자가 사용자의 처분상태에 있다는 사실, 노동을 요구하는 상대방이 도구, 재료, 기계를 제공한 사실 나. 근로자에 대한 보수가 정기적으로 지급된 사실, 그러한 보수가 근로자의 유일한 또는 주된 수입의 원천을 이루는 사실, 식사, 주거, 교통수단과 같은 현물이 지급된 사실, 주휴나 연휴와 같은 권리가 인정된 사실, 노동을 요구하는 상대방이 근로자가 일하기 위해 이용하는 교통수단에 대한 비용을 지불한 사실, 근로자가 재정적 위험을 부담하지 않는 사실” 등이 그것이다. 이정훈, 산업재해보상보험법의 적용범위 확대에 관한 연구 - 특수형태근로종사자와 출퇴근 재해중심, 전남대 법학과 석사학위논문, 2013, pp. 29-30 참조

3) 2012. 7. 3. 심상정의원 대표발의(의안번호 467) 【산업재해보상보험법 일부개정법률안】 참조

첫 번째 방안은 노동법 적용의 외연을 확대하는 방안으로 프랑스 등에서 시행하고 있으며 노동계가 선호하는 방안이다. 이 방안은 종속근로를 제공하는 자에 대해 그 정도의 차이를 떠나 통일적으로 노동법적으로 규율할 수 있게 되며 그 핵심이라 할 수 있는 근로자나 그에 대응되는 사용자의 정의를 확대 개정하는 방안으로 기존 법체계를 유지하는 방안이다. 단, 프랑스의 경우에도 노동법적 제7권에 이들을 편재하고는 있지만 오히려 통상적인 근로자에 비하여 그 노무제공의 성격상 근로시간이나 퇴직금의 적용 등에 대해서는 별도의 규정을 정하고 있다. 또한, 프랑스의 경우 근로자나 사용자에 대한 법적 정의를 갖지 않은 나라에 속하기 때문에 근로자 등의 별도의 정의를 수정할 필요가 없는 특성을 갖고 있다.

〈표 1〉 특수형태근로 종사자관련 주요 접근 방안

	분류국가	관련 대책방안과 법제도
1. 해석론적 방법	한국, 미국, 일본	개별사례별로 법원 해석으로 해결, 근로자 개념을 유연하게 적용
2. 입법론적 방법	독일, 오스트리아, 프랑스, 영국, 이태리	- 특수형태근로 종사자 관련한 별도 입법(독일, 오스트리아, 영국, 이탈리아) - 프랑스, 영국(세법)
3. 협약체결 방법	이태리	- 특수형태근로 종사자가 실제 노조를 통해 대표되고 교섭 - 단협, 주요 내용은 근무시간, 근무조건, 산재, 계약종료, 노조 결성 및 활동권

한편, 두 번째 방안은 기존의 근로자와 자영업자로 이원화되어 있는 법체계로부터 제3의 법적용 그룹을 창설한다는 '제도창설적인 의의'가 있으며 대표적인 나라가 독일, 오스트리아, 90년대 후반의 영국 등의 경우가 있으며, 이들 국가에서는 법제정 단계에서 수많은 사례와 판례가 축적된 결과이거나 많은 사회적 논의를 거친 결과라 하겠다.

〈표 2〉 EU와 노르웨이에서의 “종속 고용”의 정의

국가	법적 주요판단기준	세부사항
오스트리아	종속 관계	고용주의 통제, 감독, 징계상의 권한 아래 고용주의 복무질서 안에서 직무가 인적으로 수행됨
벨기에	종속 관계	노동자의 작업을 지시하고 통제할 고용주의 권리
덴마크	종속 관계	노동을 지시하고 통제할 고용주의 권리
핀란드	종속 관계	노동을 통제할 고용주의 권리
프랑스	종속 관계	노동을 지시하고 노동자의 직무수행을 통제할 고용주의 권한
독일	인적 종속성	근로제공 장소, 근로시간, 근로내용 조건에 있어서의 종속성; 고용주의 조직으로의 편입, 고용주의 도구의 사용
그리스	인적 종속 관계	노동을 지시하고, 근로제공 장소와 근로시간을 결정하며, 노동자의 직무수행을 통제할 고용주의 권리
아일랜드	법적 정의가 존재하지 않음	쟁점에 대한 실무지침이 최근 고용신분그룹에 관한 노사정 특별위원회에 의해서 입안되었음.
이탈리아	종속 관계	고용주의 권한과 지시권 하에 고용주에 의해서 운영되는 회사 내에서 수행되는 작업
룩셈부르크	종속 관계	노동을 지시할 고용주의 권리
네덜란드	명령 관계	노동을 지시할 고용주의 권리
노르웨이	법적 정의가 존재하지 않음	근로자의 개념은 ‘타인에게 서비스를 위하여’ 노동을 수행하는 자에 해당함. 특수 척도가 판례법에 의해 발전됨(인적 책무, 도구의 소유권, 노동을 지시하고 통제할 고용주의 힘, 결과에 대한 책임, 소득의 형태, 휴일수당에 대한 권리 등)
포르투갈	종속 관계	고용주의 권한과 지시 하에 수행되는 노동
스페인	종속 관계	종속적 노동은 임의적이고, 고용주의 권한에 종속되며, 고용주의 계산과 급여와 인적으로 수행된다.
스웨덴	법적 정의가 존재하지 않음	판례법에 의해 발전된 척도
영국	법령에 정의규정이 존재하지 않음	판례법에 의해서 발전된 척도(통제, 사업장으로서의 통합, 경제적 현실, 의무의 상호의존관계)

출처: R. Perdisini, ‘Economically dependent workers’, employment law and industrial relations in: EIROnline, 2002

무엇보다, 이러한 입법론적 해법은 특수형태근로종사자에 대하여 노동법은 물론 사회 보장법 적용 범위를 확정하는 데 중요한 의미를 갖고 있다. 특히, 특수형태근로종사자에 대한 산재보험 등 사회보험의 적용에 있어 이것은 매우 중요하다. 한편, 우리나라에서는

지난 2000년대 초 특수형태근로 종사자의 보호방안에 대한 사회적 논의가 본격화 된 이래 그간 다양한 법안이 국회에 제출<sup>4)</sup>되어 논의되어 왔으나 아직 특수형태근로 종사자를 대상으로 하는 별도의 법은 제정되지 않은 실정이다. 이 과정에서 관련 법 제정 논의가 지속되어 2006년 12월 산재보험법의 전면적인 개편과정에서 특수형태근로 종사자에 대한 산재보험적용 방안이 강구되어 2008년 7월부터 시행에 들어가게 되었다. 동 산재보험법은 기존 4개의 직군에 대하여 산재보험을 적용하도록 해왔다. 이후 2011년 다시 택배 기사와 킥서비스배달원 등 2개의 직군 종사자를 추가하여 현재에 이르고 있으며 실제 법 적용이 매우 낮은 상태로 법제도 운용상 문제점 보완의 문제가 대두되고 있는 실정이다.

## 2. 특수형태근로 종사자 산재보험 적용현황

2014년 우리나라는 산업재해보상보험법 제정 50주년을 맞았다. 그간, 우리나라의 산재보험 적용 확대는 그 규모와 대상 업종을 중심으로 이루어져 왔다. 초기 광업과 제조업의 500인 이상 대기업을 중심으로 산재보험법을 적용해오다가 전기·가스업과 운수·보관업 등으로 확대되어 단계적으로 사업장과 업종에 대한 확대적용이 이루어져 왔다. 특히 지난 2000. 7.1부터 1인 이상 모든 사업장에 산재보험이 전면적으로 적용되게 됨으로써 이러한 업종과 사업장 규모에 따른 산재보험의 적용확대 과정은 중요한 진전을 이루었다. 그러나 이것은 주로 근로자를 대상으로 한 산재보험 당연적용의 확대 과정이었다. 그럼에도 우리나라 취업현장에는 고위험에 종사하는 자영인, 농민, 예술인<sup>5)</sup> 같이 사회적 보호의 필요가 있는 소득과 근로여건이 취약한 자영인 등이 다수 존재하고 있다. 따라서, 2000년대 이후 단계적으로 이들 자영인에 대한 고용·산재보험 등 사회보험의 확대 적용이 이루어져 왔다.

4) 특수형태근로종사자 관련 입법안은 모두 의원입법안으로 17대 국회에서 단병오의원안, 조성래의원안, 우원식의원안, 김진표의원안, 제18대 국회에서 김상희(민주당)의원안 발의를 비롯하여, 19대 국회에서 심상정의원안(근로자개념을 확대하여 산재보험적용을 확대하는 산재보험개정안), 정청래의원안(산재보험적용제외를 폐지하는 산재보험개정안), 이재영의원안(고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률개정안, 국가가 노사의 보험료를 부담하는 안), 최봉홍의원안(산재보험 적용제외 신청을 제외하는 산재보험개정안) 등 대책방안 관련 법안이 지속적으로 제출되고 있다. 특히 17대 국회 말미에 김진표의원안은 2005년 마무리된 노사정위원회 공익위원 검토의견을 참조한 정부의 안으로 의원입법안 형식으로 발의된 것이다.

5) 2011년 2월 생활고로 사망한 사나리오 작가 등 취약한 예술인 복지 향상을 위하여 정부와 여야의 협의를 거쳐 2011년 11월 17일 「예술인복지법」이 제정되었다(2012.11.12 시행)

즉, 2000년부터 50인 미만 중소기업의 사업주도 임의가입으로 산재보험가입이 가능해졌고, 2005년 1월 1일 부터는 근로자를 사용하지 않는 운송업(주로 화물연대 소속 기사)을 대상으로 ‘임의가입’ 등 주로 자영업자 지위로의 산재보험 가입이 시작되었다. 이어 2000년부터 노사정위원회에서 비정규근로대책 방안의 하나로 포괄적인 대책방안이 논의되어 오던 ‘특수형태근로종사자’에 대한 산재보험적용이 2008년 7월부터 산재보험법 제 125조(특수형태근로종사자 특례)조항의 제정을 통해 마침내 이루어지게 되었다. 이러한 특수형태근로종사자에 대한 산재보험적용은 이미 2002년 5월 6일 노사정 비정규대책 1차 합의의 구체적인 입법결과라 할 수 있다. 노사정위는 당시 포괄적인 비정규대책을 우리 사회 노동시장의 가장 중요한 과제로 보고 이것을 사회적 합의에 의해 해결방안을 모색하고자 하였다.<sup>6)</sup> 그러나, 결국 비정규근로 대책은 국회로 넘어가 공익위원안을 토대로 ‘기간제 및 단시간 근로자 보호에 관한 법’과 ‘파견근로자보호에 관한 법’으로 입법이 되어 현재에 이르고 있음은 주지의 사실이다. 반면, 특수형태근로종사자에 대한 논의는 어떤 입법론적 결론을 내지 못한 상태에서 현재에 이르고 있다. 단지 입법론적 유일한 성과라 한다면 바로 2008년부터 적용되고 있는 특수형태근로종사자에 대한 특례에 의한 산재보험적용이었다. 그러나, 이 유일한 성과마저 현재 적용제의 신청을 단서로 허용함에 따라 낮은 산재보험적용률을 보이며 그 실효성이 쟁점이 되고 있다. 이 시기에 국가인권위원회 역시 특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견표명을 하였다(2007. 10. 16) 인권위의 주요 입장표명은 다음과 같다.<sup>7)</sup>

**〈특수형태근로종사자 보호방안에 대한 의견표명〉(2007.10.16, 국가인권위원회)내용발췌**

특수형태근로종사자의 보호에 관한 법률을 조속히 제·개정하되, 특수형태근로종사자의 사업주와의 **개별적 관계**에 있어서는 계약의 존속 보호, 보수의 지급 보호, 휴일·휴가의 보장, 성희롱의 예방 규제, 산업안전보건, 모성보호, 균등처우, 노동위원회에 의한 권리구제·분쟁해결 및 근로감독관에 의한 감독 등에 관한 규정

- 6) 국가인권위와 함께 노사정위원회의 사회적 대화의 성과에 대해서 많은 비판적 시각이 있음에도 이러한 특수형태근로종사자문제와 같은 사회적 핵심 이슈에 대한 사회적 대화 시도자체는 중요한 의의를 갖는 것이었다.
- 7) ‘특수형태근로종사자’의 개념은 근로기준법 제2조 제1호에 따른 근로자로 해석되는 자가 아니면서, 특정한 노무제공 상대방에 대하여 개인적으로 직접 노무를 제공하고, 수입의 전부 또는 상당부분을 그 사업주에게 의존하는 자로서, 근로자와 유사한 보호의 필요성이 인정되는 자로 설정되었다. 김중진, 특수고용노동자 산재보험보험 적용의 현실과 문제점, in: 「쟁점과 대안」, 2012년 5, 6월호, 한국노동사회연구소, p. 104 참조

을 두고, **집단적 관계**에 있어서는 특수형태근로종사자들의 계약조건을 유지·개선하고 경제적·사회적 지위를 향상시킬 수 있도록 노동3권을 보장하고, **사회보장제도**와 관련하여서는 산업재해보상보험법, 고용보험법, 국민연금법, 국민건강보험법의 직장(사업장)가입자 규정이 적용될 수 있도록 하고, 아울러 실질적으로는 사용종속관계에 있는 근로자임에도 계약의 형식을 이유로 특수형태근로종사자로 분류되는 자(이른바 ‘위장자영인’)에게는 일반근로자와 동일한 노동법적 보호가 이루어질 수 있도록 특수형태근로종사자의 개념 및 판단기준을 만들어 명시할 것을 권고한다.

출처: 김종진, 특수고용노동자 산재보험보험 적용의 현실과 문제점, in: 『쟁점과 대안』, 2012년 5, 6월호, 한국노동사회연구소, p. 104 참조

이러한 당시의 국가인권위원회의 입장 표명은 2006년 국제노동기구에서의 고용관계권 고안과 2003-2005년까지 2년간 지속되어 온 노사정위원회 특별위원회에서의 논의과정의 주요 내용을 포괄하는 것이었다. 그럼에도 위 산재보험법 특례적용 외에는 특수형태근로종사자에 대한 별다른 입법론적 해법은 여전히 이루어지지 못하고 있다. 특히, 이 사안이 한참 변화해가는 근로자와 자영인의 경계의 재설정이라는 노동시장 내 매우 근본적인 주제였고, 따라서, 법원의 판례나 노동위원회의 결정, 행정부처의 행정해석 등도 매우 다양한 수준에서 전개되고 있는 복잡한 법리적인 문제를 안고 있으며, 그 해법에 대한 노사간의 입장차가 너무 컸고, 국제적으로도 국제노동기구(ILO)를 중심으로 ‘삼각고용관계’(Triangular Employment Relationship)라는 주제로 이미 90년대 중반부터 10여년에 걸쳐 논의가 진행되고 1999/2000년 사이에 전 세계 39개국의 전문가들에 의한 실태조사를 동반한 해결방안이 다각도로 모색되던 터이면서도 쉽게 해결방안을 마련하지 못한 상태였다. 국제노동기구는 10년간의 논의이후 2006년에 가서야 결국 협약체결에 성공하지 못하고 관련 ‘권고안’을 채택<sup>8)</sup>하고 논의를 종결하였다. 실제 이 이슈는 참여정부 노동부 문 3대 국정과제 중 하나였고 지난 2012년 대선에서도 여야 주요 정당들이 여전히 그 해결방안을 공약으로 내걸고 있을 정도로 노동시장내 지속적인 과제이다. 그럼에도, 지난 논의 결과 우리 사회에서 특수형태근로종사자에 대한 정책과 입법론적 해결방안은 산재보험의 특례조항이 사실상 유일한 결과였다. 오히려 최근 일부 상급심 판례에서는 지난 99년이래 노동조합으로 합법적으로 인정되어 오던 재능학습지 노동조합의 근로자들의 근기법상 근로자(부당해고)와 노조법상 근로자(부당노동행위)성을 모두 부인하는 판결<sup>9)</sup>

8) ILO, R198 Employment Relationship Recommendation, 2006



이 나오는 등 입법론적 판결은 사회적 주목을 끌고 있다. 아직 최종심 판결을 앞두고 있다하더라도 근기법상 근로자성은 그렇다 치더라도 99년부터 2006년까지 단체협약을 체결해온 노동조합의 부당노동행위 당사자적격까지 부인되고 있는 것이 오늘의 특수형태근로종사자에 대한 '해석론적 방법'의 실정이다. 그럼에도, 특수형태근로종사자에 대한 유일한 사회적 성과라 할 수 있는 산재보험법 특례조항의 규정은 실제 이 부문에 종사하는 종사자 수가 적게는 70만에서 최소 100만명을 초과할 것으로 추산되는 여건에서 큰 사회적 쟁점이 되고 있다.

물론 근로자와 자영업인에 대한 법적용의 경계는 거의 모든 나라에서 지속되고 있는 노동분야 뜨거운 쟁점사안이다. 그럼에도, 우리 사회가 100만명 이상<sup>10)</sup>이 해당되는 노동시장대 상당수의 불완전한 노무제공자의 다수를 단순히 완전 자영업자로 구분하며 아무런 입법론적 대책방안을 마련하지 못하고 있다는 점은 중요한 사회적 문제이다. 특히 이들 영역에 종사하는 특수형태근로종사자들 대다수는 사실상 법의 사각지대에서 시장에서 우월적 지위를 갖고 사업주에 의해 근로자성인정에 앞서 노무제공과 근로조건에 대한 정당한 계약여건을 결여한 채 불공정한 계약관행이 관행화 되어 있는 상태로 법적용의 사각지대에 놓여있다.

우선 산재보험 일반에 관하여 산재보험은 가입대상과 적용범위와 관련 법령에 의한 당연가입, 법령에 의한 적용제외, 특례에 의한 중·소기업 사업주 임의가입, 특례에 의한 특수형태근로종사자 당연가입과 이후 본인의 신청에 의한 임의탈퇴, 특례에 의한 현장실습생의 당연가입, 특례에 의한 보험가입자의 신청에 의한 해외파견자에 대한 당연적용이

9) 2014. 8. 20 서울고등법원 제6 행정부 판결 2012누37274, 2012누37281(부당해고 및 부당노동행위구제채임판정 취소)(병합) 참조. 이 판결에서 법원은 재능학습지교사의 부당해고와 부당노동행위구제신청을 모두 기각하였다.

10) 우리나라 특수형태근로종사자의 정확한 통계는 사실상 부재한다. 현재까지 이것을 총괄하는 기관이 없다는 것조차 문제라 할 수 있다. 그러나, 통계청 경찰인구조사 부가조사에 근거하여 볼 때, 그리고 본 필자가 수행한 주요 8개 업종 실태 파악을 통해 추산된 특수형태근로종사자의 수는 최소 60-70만명으로 추산된다.(이호근 외, 특수형태근로종사자 실태 및 다단계구조 집단갈등 관리방안에 관한 연구, 고용노동부, 2008). 그러나 노동부의 다른 연구에서 보여주듯이 그 범위를 정확히 어디까지로 하느냐에 따라 최대 그 수는 250만명에 이르고 한다. 이것은 아마 운수와 각종 서비스업종의 상당히 독립자영업자적 속성이 높은 종사자까지를 모두 포함한 수치로 추정된다. 김상호, 독일 산재보험제도의 적용방식과 시사점: 자원봉사자와 특수형태근로종사 중심으로, in: 「한국사회정책」, 제20집 제3호, 2013, p. 177 참조.

있다. 우리 산업재해보상보험법은 적용범위와 관련 제6조에 “이 법은 근로자를 사용하는 모든 사업장에 적용한다, 단, 위험률규모 및 장소 등을 고려하여 대통령으로 정하는 사업에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다”고 규정하고 있다. 적용제외되는 당연적용사업장으로는 임업(법목업제외), 어업, 농업, 수렵업은 법인에 의한 사업인 경우 근로자 1인 이상 사업장에 적용되고 있으나 법인이 아닌 경우 근로자 5인 이상 사업장에 적용된다. 반면, 건설업은 총공사금액 2천만원 미만, 공사 연면적 100제곱미터 이하 건축물의 건축 또는 연면적 200제곱미터 이하 건축물의 대수선 공사를 제외한 모든 공사에 적용 총공사금액과 규모에 따라 적용을 제외하고 있다.

이러한 산재보험 적용은 2010년도 현재 1,578,685개소이며 피보험근로자는 13,983,443명이다. “기업사업장 1개소당 평균 피보험자 수는 8.85명이다. 산재보험 적용사업장 수 증가추세는 2001년 909,461개소를 지수 100으로 하였을 때 2006년 지수 142(1,292,696개소), 2010년 지수 173(1,578,685개소)이다. 산재보험 적용근로자수 증가추세는 2001년 10,581,186명을 지수 100을 하였을 때, 2006년 지수 110(11,688,797명), 2010년 지수 132(13,983,443명)이다.”<sup>11)</sup>

그 가운데 특수형태근로종사자 산재보험 적용현황을 살펴보면 이직자 수를 제외한 입직자 수는 2013년 현재 총 438,307명이었으나 이중 89.63%(392,835명)가 적용제외를 신청해 산재보험적용이 제외되어 현재 실제 가입자는 45,472명에 불과, 실적용률(10.37%)은 매우 낮은 수준에 머물고 있다. 이와 같은 적용률은 2008년 11월 16.19%에서 2009년 12월 31일 11.17%, 2010년 8.55%로 계속 낮아져 제도의 실효성문제가 대두되어 왔다.

11) 윤조덕, 산재보험 사각지대 해소방안, in: 「보건복지포럼」, 2012. 3, p. 34 참조

〈표 3〉 특수형태근로종사자 산재보험 적용 현황(2013. 2월 기준)

구분	전체	4개직종(우선 적용)					2개 직종(추가 적용)		
		소계	보험설계사	레미콘기사	학습지교사	골프장캐디	소계	택배 기사	퀵서비스 기사
등록	438,307	423,444	330,161	11,267	59,229	22,787	14,683	12,266	2,597
적용 제외	392,835	384,824	299,804	8,011	54,968	22,041	8,011	6,986	1,025
	89.63%	90.81%	90.88%	71.10%	92.81%	96.73%	53.90%	56.95%	39.47%
적용	<b>45,472</b>	<b>38,620</b>	<b>30,357</b>	<b>3,256</b>	<b>4,261</b>	<b>746</b>	<b>6,852</b>	<b>5,280</b>	<b>1,572</b>
	10.37%	9.12%	9.19%	28.90%	7.19%	3.27%	46.10%	43.05%	60.53%
가입 사업장	7,096	4,601	2,494	851	892	364	2,495	2,128	367

자료: 고용노동부

급기야 이런 상황에서 2014년 5월 국회 환경노동위원회는 특수형태근로종사자에 대한 산재보험적용률을 제고하여 그 실효성을 높이고자 그간 꾸준히 문제제기 되어온 ‘적용 제외 신청’을 배제하는 방식으로 개정안<sup>12)</sup>을 제정하여 법사위에 넘겼으나 개정안이 여당 의원의 반대로 법사위에서 다시 통과되지 못한 채 상반기 국회일정을 넘기고 말았다. 본 고에서는 이러한 특수형태근로종사자의 산재보험적용관련 법 규정과 문제점 등을 검토해보고 그 개선방안 등을 제시해보고자 한다.

### 3. 특수형태근로 종사자 산재보험 적용 법규정과 주요 쟁점

#### 3.1. 특수형태근로종사자 산재보험 관련 법규정

주지하다시피 특수형태근로종사자에 대한 산재보험적용은 노동권은 물론 근본적으로 인권적 차원에서 접근되어왔다. 그 이유는 국내외를 막론하고 노동법과 경제법의 이원론적 접근 하에서 양 극단의 주장은 이런 특성의 노무제공자의 법적 지위의 인정여부에 대한 논란이 ‘사회적 보호의 필요성’과 ‘계약의 사적자치’에 대한 주장 속에 지리하게 원

12) 특수형태근로종사자 대책방안은 이번 정부의 노동부문 주요 대선공약 사항으로 환노위에서는 여야 합의로 개정안이 통과되었다. 2013. 5. 31. 최봉홍의원 대표발의안(의안번호 5235) 【산업재해보상보험법 일부개정법률안】 참조.

론적인 입장만을 주장하는 반면에, 노동시장 내에서 실질적인 노무공급관계의 다양화, 급속한 자동화·정보화가 동반하는 노동통제의 고도화와 계약형식의 불일치, 시장에서 우월한 지위를 기반으로 이루어지는 불공정 계약 관행의 심화, 그리고 이에 대응하지 못하는 변화하는 노사관계지형 등으로 인하여 오늘날 특수형태근로종사자의 법적용에 있어 광범위한 ‘사각지대’ 내지는 ‘위장된 회색지대 문제’를 해결하지 못한 채 문제해결이 지연되고 있기 때문이다. 그럼에도 특수형태근로종사자에 대한 해결방안은 사실상 거의 ‘해석론적 해법’에 맡겨져 왔다. 그런데, 법원의 판례나 헌재 결정, 기타 각종 행정해석 등 해석론적 해법 역시 장기적인 관점에서 급변하는 역동적인 노동시장내 노무공급의 현실을 적절히 반영하지 못한 상태에서 매우 느리게 최소한의 해석론적 변화의 모습<sup>13)</sup>만을 보여주고 있는 상황에서 노동시장내 이러한 형태의 노무제공자로 다양한 계약형식을 띠는 특수형태근로종사자에 대한 특별한 해법없이 사회적 쟁점이 되어왔다. 특히, 특수형태근로종사자의 적정한 법적 지위의 확정은 물론, 최소한의 노동권 확보는 또는 심지어 관련 법조차 부재한 채<sup>14)</sup> 상당한 종사자가 법적용의 사각지대에 놓여있는 현실이다. 따라서, 이를 보편적 인권의 차원에서 접근하면서 좀 더 분명한 해결방향이 모색되어야 할 것이다. 그 핵심은 ‘사회적 보호의 필요’일 것이며 그것은 구체적으로 개별적 차원에서 사회보장적 조처의 적극적 적용을 통한 보호방안일 것이며, 두 번째는 집단권적 차원에서 ‘단결권을 보장’하여 당사자간 자주적 교섭을 통하여 종사자의 보수와 근로조건을 개선해 나갈 수 있도록 하는 것이다.

우리나라의 경우 이런 차원에서 그간 사실상 단계적인 접근을 하여 왔다. 첫째, 사회적 보호의 가장 시급한 부분은 역시 노무제공에 따른 재해로부터의 예방, 보상과 재활

13) 대법원 2006. 12. 7 선고2004다29736 판결 참조

14) 특히, 이륜차를 이용한 운송사업의 허가규정인 퀵서비스배달원과 대리운전기사에 관한 관련 법 규정이 부재하며 관련 주무부서도 부재하다는 점은 시급한 개선을 요하는 문제이다. 그간 국회에서 수차례 토론회와 입법안을 위한 공청회 등이 개최되었지만 이들 업종의 종사자 즉, 근로자와 사업주의 이해는 물론 이들의 대표자가 불분명하거나 때로는 대리운전자의 경우 근로자와 사업주의 경계가 모호한 상태에서 그들 종사자를 대표하는 자들이 한때 근로자대표였다가 다시 업주 대표가 되기도 하여 서로 뒤바뀌기도 하는 등 고용이나 적정한 계약관행 질서가 부재한 현실이다. 그러한 상황에서 종사자의 노무제공에 대한 공정성을 확보할 아무런 법적 제재장치가 부재하다는 측면에서 노동권이전에 특수형태근로 종사자의 심각한 인권적 사각지대문제가 존재하고 있다. 이호근외, 특수형태근로종사자 실태 및 다단계구조 집단갈등 관리방안에 대한 연구, 노동부, 2008. 참조.

및 사회회보장에서 실업과 실직으로 인한 소득상실로 겪게 되는 본인과 가족의 사회적 위험의 경감을 위한 고용관련 법체계의 구축내지 관련 적용체제로의 편입이라고 할 수 있다. 먼저, 우리나라의 특수형태근로종사자에 대한 산재보험적용 방안은 바로 이러한 취지에서 가장 우선적인 사회적 필요를 중심으로 입법론적인 해법을 시도해오고 있다. 그러나, 현재 결론적으로 지난 10여년간의 이 시도조차 지나치게 더딘 과정 속에 심각하게 그 실효성을 제고하여야 할 필요성이 대두되고 있다.

〈표 4〉 특수형태근로종사자의 경제적 종속적·사회적 보호 필요성

경제적 종속성	사회적 보호 필요성
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 생계를 위해 특정 노무급부 관계에 의존               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 업무위탁자와의 관계에 대한 어느 정도의 계속적 관계</li> <li>- 타인의 계산, 고유한 기업가적 위험을 부담하지 않는다는 의미</li> </ul> </li> <li>○ 취업자의 수입원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제적 존립의 기초로서 자신의 노동력 사용 및 그로부터 받는 수입에 의존하는 경우</li> <li>- 여러 위탁자 중에서 특정한 위탁자에 대해 주로 행해지고 그로부터 받는 수입이 결정적인 생존의 기초를 이룬다.</li> </ul> </li> <li>○ 특정사업주에 대한 경제적 종속성 판단의 규범적 징표               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주로 한 사람을 위하여 업무를 수행하고, 평균적으로 자신의 노무로부터 얻는 전체 소득 과반을 특정 위탁자로부터 수령하는 경우</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전형적인 근로자와의 사회적 유사성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일신전속적 노무급부의무(개인적으로 자신의 노동력을 가지고 노무급부, 제3의 보조노동력을 투입할 수 없다.</li> <li>- 거래관계의 기간도 고려</li> <li>- 위탁된 업무를 수행할 것인지 여부 결정할 자유가 현실적으로 없는 경우</li> </ul> </li> </ul>

출처: R. Perdisini, 'Economically dependent workers', employment law and industrial relations in: EIROnline, 2002

무엇보다 특수형태근로종사자에 대한 산재보험은 산업재해보상보험법 제125조 특례조항을 통하여 법적용이 이루어지고 있다.

**산재보험법 제125조의 2(특수직종종사자에 대한 특례)**

- ① 계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공하는데도 「근로기준법」 등 노동관계법이 적용되지 아니하여 보호할 필요가 있는 자로서 다음 각 호에 모두 해당하는 자 중 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자(이하 이 조에서 “특수형태근로종사자”라 한다.)의 노무(勞務)를 제공받는 사업 또는 사업장은 제6조에도 불구하고 이 법의 적용을 받는 사업 또는 사업장으로 본다.
1. 주로 하나의 사업 또는 사업장에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것
  2. 노무를 제공함에 있어 타인을 사용하지 아니할 것

특례조항은 노동법과 경제법적용의 이원론적 접근의 논쟁의 영향 하에 우선적인 최소한의 사회적 보호를 실현하고자 하는 취지에서 이루어졌다. 따라서 그 법적용의 대상을 특정하는 정의자체가 쟁점이 되었다. 그에 따르면 법적용 대상은 “**계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 근로기준법 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자**”로서 그 법적요건은 “**주로 하나의 사업에 그 운영에 필요한 노무를 상시적으로 제공하고 보수를 받아 생활할 것과 노무를 제공함에 있어 보수를 받아 생활할 것과 노무를 제공함에 있어 타인을 사용하지 아니할 것**”을 요건으로 하고 있다.

**3.2. 산재보험법상 특수형태근로종사자 법 규정의 주요 쟁점**

이러한 법적인 정의는 사실상 근로기준법상의 근로자의 정의와 비교하여 어떤 차이점을 갖는 지가 쟁점이 될 수 있다.<sup>15)</sup> 근기법상의 근로자의 정의는 “**직업의 종류에 관계없이**

15) 법원은 1994년 이후 그간의 판례에서 이에 해당하는 ‘근로자의 요건’으로 다음을 기준으로 판단해오고 있다;

- ① 업무의 내용이 사용자에 의하여 정하여지고 취업규칙 또는 복무(인사)규정 등의 적용을 받으며 업무수행 과정에 있어서도 사용자로부터 구체적이고 직접적인 지휘·감독을 받는지 여부
- ② 사용자에 의하여 근무시간과 근무장소가 지정되고 이에 구속을 받는지 여부
- ③ 근로자 스스로가 제3자를 고용하여 업무를 대행케 하는 등 업무의 대체성 유무
- ④ 비품, 원자재나 작업도구 등의 소유관계
- ⑤ 보수가 근로자체의 대상적 성격을 가지고 있는지 여부와 기본급이나 고정급이 정하여져 있는지 여부 등 보수에 관한 사항
- ⑥ 근로제공 관계에 계속성과 사용자에의 전속성 유무와 정도
- ⑦ 사회보장제도에 관한 법령 등 다른 법령에 의하여 근로자로서의 지위를 인정받는 지 여부 등 양 당사자의 경제·사회적 조건 등을 종합적으로 고려하여 판단

이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자”<sup>16)</sup>로 규정된다. 먼저, 주로 하나의 사업이란 정의는 독일의 유사근로자에 관한 정의<sup>17)</sup> 등에서 비롯된 것으로 우리나라도 사실상 근로자와 자영자사이의 중간적 지위에 있는 노무공급자의 지위를 따르고 있는 것이다. 이것은 그간 두 가지 논란을 가져왔다.

첫째, ‘종속성’의 문제이다. 변화하는 노동시장내 고용관계를 새롭게 포괄하기 위하여서는 노동법상 근로자의 정의를 확대하여 개별적, 집단법적 그리고 사회적 보호를 제공하도록 하여야 한다는 주장이다<sup>18)</sup>. 이에 따르면, 사실상 현재의 산재보험법상의 특수형태근로종사자에 대한 제3의 대안적 정의와 개념은 불필요할 것이다. 그러나, 이 방안은 노동법이 ‘종속노동’을 제공하는 개인과 집단에 헌법에서 보장하는 사회적 보호를 제공한다는 취지에서 특별법적 지위를 갖고 발전하여 온 것이라 할 때 그 특별법적 지위가 ‘종속노동’의 제공과 연계되어 있다는 점이 쟁점이 되고 있다.<sup>19)</sup> 오늘날 이러한 노동시장내 고용형태의 다양화의 현실을 반영하여 노무공급의 주체인 ‘근로자’ 또는 ‘종속노동’에 대한 정의는 결국 국내외를 막론하고 전통적인 ‘인적 종속성’<sup>20)</sup>이나 유사한 ‘법적종속성’<sup>21)</sup> 또는 새롭게 등장한 ‘경제적 종속성’<sup>22)</sup>이라는 개념으로 다각도로 범주화되고 있다. 따라서, 스스로의 필요를 위해서 노동을 하는 자로 보호의 필요성이 없는 이른바 ‘독립근로자’와 달리 그 종속성이 완전한 근로자 그리고 그 종속성이 부분적 또는 상당히 구별되는 노무제공자를 어떻게, 그리고 어느 수준에서 합리적으로 법적인 보호를 할 것인지가 문제인 바 결국 산재보험법상 특수형태근로종사자의 특례적용에서도 이러한 법적대상자에 대한 근본개념과 정의에 대한 논의는 다시 동어반복적으로 반복되고 있는 것이다.

16) 근로기준법 제2조 제1항 제1호 참조

17) 독일 단체협상법(Tarifvertragsgesetz: TVG) 제12a 참조

18) 심상정의원 대표발의 의안번호 465 【근로기준법 일부개정법률안】 참조

19) 우리 헌법 제33조와 근로기준법 제2조, 노동조합법 제2조 근로자의 정의 참조

20) 가장 전통적인 근로자에 대한 정의이며 독일, 일본, 한국 등 대부분의 국가에서 ‘인적종속’을 중심으로 근로자를 정의하고 있다.

21) 프랑스는 노동법전에 근로자에 대한 정의 없이 이러한 ‘법적 종속’(subordination juridique)이라는 개념을 쓰고 있다.

22) 특수형태근로종사자와 같이 인적종속성은 약하나 하나 또는 소수에 사업자적 지위를 갖는 사람에 경제적으로 종속되어 노무를 제공하는 자에 대하여 ‘경제적 종속’(subordination économique)이라는 개념을 통해 이들을 법적용 대상으로 포섭하려는 시도를 하고 있다.

동시에, 계약의 자유를 주장하는 측에서는 전통적인 근로자 외에 이러한 법적용의 확대가 사적자치에 침해하는 것이라며 반대의 입장을 주장하고 있다<sup>23)</sup>. 따라서, 논의의 효율성을 위하여 문제는 정당한 사적자치가 아닌 이를 ‘가장’하거나, ‘위장’한 형태의 계약관행이 노동시장내 너무 남용되고 있다는 점에 최소한의 사회적 공감대가 필요하다. 결국 근로계약에 유사하면서도 각종 위임/위탁 또는 (위장)도급의 형태로 사업주적 책임을 피하거나 노무제공에 따른 정당한 책임을 지지 않고 오히려 노무제공자의 취약하고 불안정한 지위를 이용하여 각종 불이익을 강요하고 있는 계약현실이 사회적 쟁점이 되고 있는 것이다. 따라서, 입법은 이러한 정의를 함에 있어서 첫째, 전통적인 기준으로 보아 근로자에 해당하는 자의 경우 노동법적 적용을 당연히 받도록 하는 동시에 그 반대로 조금이라도 이에 벗어나 자영업자로 취급되고 있는 광범위한 특수형태근로 종사자에 대한 적절한 법적용 방안을 마련하여야 하는 것으로 현행 산재보험법은 이를 “계약형식을 막론하고 ‘근로자와 유사’하게 노무를 제공하는 자”로 그 범주를 정하고 있다.

둘째, 그 다음으로 ‘**전속성**’의 문제이다. 즉, 특수형태근로종사는 하나의 사업주 외에 하나이상 사업주와 노무제공 관계에 있을 ‘가능성’이 높은 노무제공자이다. 우리나라의 현실에서 그럼에도 종전에 사실상 직접고용관계에 있다가 부분적인 노무공급 ‘방법’<sup>24)</sup>이나 ‘경로’의 변화<sup>25)</sup>, 그리고 차량 등 작업도구의 불하<sup>26)</sup> 등을 통해 특수형태근로종사자의 지위에 처하게 된 종사자가 다수 존재하고 있다. 이들 그룹이 현행 산재보험법의 1단계 4개 직군에 속하는 종사자들이라 할 수 있다. 한편 이들을 포함한 특수형태근로종사자에 대하여 우리 법원<sup>27)</sup>은 ‘근기법상 근로자’로 근로자성을 인정하는 사례<sup>28)</sup>와 부인하는 사

23) 한국 경총은 이러한 입장에서 이들을 완전한 자영업자로 간주하여야 한다는 입장을 대변해왔다.

24) 80년대까지의 직접고용관계에 있었으나 현재는 노무공급의 형식이 본질적으로 변화된 것이 없는 여건에서 계약의 형식을 위탁/위임 계약으로 변경하여 노무공급을 받고 있는 대부분 학습지교사 등이 여기에 속한다.

25) 종전 회사가 고객으로부터 직접 캐디피 등을 수령 이것을 경기보조원에 지급하는 형식이었으나 90년대 들어 골프장 경기보조원의 경우 캐디학원을 경유하여 경기보조원을 공급받고, 캐디마스터를 통해 노무공급을 간접 통제하고 캐디와 캐디피를 직접 주고받는 고객의 관계로 노무공급경로를 변화시킨 사례가 그에 해당한다.

26) 주차하다시피 레미콘믹서트럭운전기사가나 덤프기사가 등 각종 운수·운송부문의 자차소유 지입형식의 노무공급자는 종전 직접고용형태에 있었으나 차량을 불하하는 조건으로 지입의 형식을 띠고 있고, 각종 학원의 차량기사가나 관광버스가 등 수많은 종사자들이 이러한 지입의 형식으로 노무를 제공하고 있다.

27) 레미콘기사의 노조법상 노동자성에 대하여 하급심에서는 인정(인천지방법원 부천지원 2001. 4.13. 선고 2001카합160 판결; 노조활동정지가처분)하였으나 대법원은 부인하였다. 대법원 2003. 1. 10 선고 2002다57959 참조

28) 근기법상 근로자성을 인정한 사례로는 다음이 있다. 대법원 2002. 7.26. 선고 2000다27671 판결(퇴직금, 방송



례가 있으며<sup>29)</sup>, 노동조합법상 근로자에 대해서는 일부업종이나 종사자에 대하여 인정하거나<sup>30)</sup> 이를 인정하고 있는 하급심 판례 외에는 이를 부인하는 대법원의 판례가 있다. 최근 일부 다시 이마저도 인정하지 않는 상급심 판결<sup>31)</sup>이 나오고 있어 주목되고 있는 실정이다. 아무튼, 현행 산재보험법상 적용대상에 대한 전속성과 관련 법은 근기법에 비교하여 완화된 전속성을 기준으로 그 법적용 대상을 상정하고 있다. 한편, 문제는 이 규정으로 인하여 기존 당연 법적용이 되는 근로자마저 하향 법 적용이 될 위험에 대한 주장이다.<sup>32)</sup> 그러나, 이것은 전통적인 근로자에 대한 노동법 개념과 정의 그리고 그 적용의 근본적인 변화를 의미할 것이기 때문에 현실성이 높지 않은 전망이다. 오히려, 이러한

사 외부제작요원, 대법원 2007. 1.25. 선고 2005두8436 판결(산재보험)(대학 입시학원 담임강사), 대법원 2011. 3. 24. 선고 2010두10754 판결(부당해고구제제심판정취소(영상취재요원), 대법원 2007. 3. 29. 선고 2005두13018·13025 판결(대학교 시간강사), 대법원 2004. 3. 26. 선고 2003두13939 판결(유족보상 및 장의비 부지급처분취소)(퀵서비스 배달원), 서울행정법원 2008. 11. 20. 선고 2007구단15424 판결(요양불승인처분취소), 서울행정법원 2010. 12. 28. 선고 2010구단7966 판결(요양불승인처분취소) 등이 있다. 윤애림, 복수의 사업주에게 노동력을 제공하는 자에 대한 산재보험 적용방안, in: 「노동법연구」 제34호, 2013 상반기 제34호, 서울대노동법연구회, pp. 289-319 참조

29) 근기법상 근로자성을 부인한 사례로는 다음이 있다. 대법원 2004. 1. 15. 선고2002도3075 판결(근로기준법 위반)(애니메이션 채화작업자), 대구고등법원 2011. 10. 28선고 2011누1987판결(산업재해보상보험보험료 등 부과처분취소)(우유보급소 위탁판매계약을 체결한 우유배달업자), 서울고등법원 2003. 11.6. 선고 2003누72 판결(부당노동행위구제제심판정취소)(방송사 구성작가), 대법원 2009. 5. 14. 선고2009다6998 판결(퇴직금지급 청구)(채권추심원), 대법원 2011. 6. 9. 선고 2009두9062 판결(요양불승인처분취소)(화물차량지입차주) 등이 있다. 이정훈, 산업재해보상보험법의 적용범위 확대에 관한 연구 - 특수형태근로종사자와 출퇴근 재해중심, 전남대 법학과 석사논문, 2013 참조. 한편, 대법원이 최초로 확립한 근로자의 징표에 관한 판결은 다음을 참조. 대법원 1994. 12.9. 선고 94다22859 판결. 그 이전 노동부는 비상근 위촉계약직의 근로기준법상 근로자 여부를 판정하는 판단기준에 관한 질의에 대한 회신(근기-01254-6463)에서 근로자가 업무를 수행함에 있어서 사용자로부터 정상적인 업무수행성과 지휘감독에 대하여 거부할 수 없어야 하고, 시업과 종업시간이 정하여지고, 작업장소가 일정장소로 특정되어 있어야 하며, 업무의 내용이 사용자에 의하여 정하여지고, 업무의 수행과정도 구체적으로 지휘·감독을 받아야 하며, 지급 받은 급여가 업무처리의 수수료(수당) 성격이 아닌 순수한 근로의 대가이어야 하고, 상기내용은 충족되고 복무위반에 대하여는 일반근로자와 동일하게 징계 등 제재를 받아야 함이란 해석기준을 제시한 바 있다. 대법원은 상기 1994년 판결에서 확정한 근로자의 형식적 개념지표를 가지고 근로자성을 판단해오고 있다. 그러나, 노무공급의 실제와 형식적인 징표간의 괴리가 반복되는 속에 2006년 판례에서는 그간 지속되어 오던 형식적 지표 중 '주된 징표'와 '부수적인 징표'를 구분하여 주된 징표를 중심으로 근로자성을 판단하는 다소간의 변화를 보여주고 있다.

30) 골프장 경기보조원에 대해 노조법상 근로자를 인정한 판결로 다음을 참조. 대법원 1993. 5. 25. 선고, 90누1731 판결, 중앙노동위원회 2001. 1.19. 2001부해297 판정 등 참조

31) 지난 98년 이후 노조법상 단결권을 인정받아 온 재능학습지 노동조합에 대하여 최근 노동조합을 부인하는 판결이 나 주목을 끌고 있다. 2014. 8. 20 서울고등법원 제 6 행정부 판결 2012누37274, 2012누37281(부당해고 및 부당노동행위구제제심판정취소)(병합) 참조

32) 강선희, 특수고용노동자 산재보험 적용방안에 대하여, in: 한국비정규노동센터, 「워킹보이스」, 주장과 대안, 2003, pp. 75-79참조

산재보험법상 특수형태근로종사자의 정의는 ‘현행 근로기준법의 적용을 받지 못하는 자’로 그 적용범주를 설정하고 있기 때문에 근로자에 대해서는 기존 노동법적용이 유지된다는 전제하에 이보다는 사실상 현장에서는 특수형태근로종사자의 노무공급의 전속성과 법적용의 실질적인 범주에 관한 ‘기술적인 문제’로 그 실효성을 어떻게 담지할 수 있는지가 더 핵심 사항이라 할 수 있다. 따라서, 모든 국내외의 이른바 ‘경제적 종속성’이라는 제3의 기준에 의해 기존의 종속성을 새롭게 정의하여 그에 해당하는 노무제공자를 포섭하고자하는 시도가 이루어져왔다. 즉, 이 전속성여부와 관련, 소득의 일정부분(1/2 또는 1/3 등)<sup>33)</sup>을 주로 하나 또는 복수의 사업주에 의존하는 것으로 정의하고 있다. 이에 따라 우리 산재보험법상 특수형태근로종사자는 주로 하나의 사업에 편입되어 노무를 제공할 것을 전제로 하고 있다. 이것은 사실상 우리나라 특수형태근로 종사자의 노무제공의 실태를 반영한 ‘협소한’ 적용범위라 할 수 있다. 그 이유는 ‘주로 하나의 사업’에 의존하는 것을 전제로 하고 있기 때문이다. 더구나, 사실상 일부 노무공급의 방법과 내용만 변화된 것이지 실제 통상적인 완전한 독립사업자와는 현저히 구별되는 것이라는 점에서 이들이 자영업자라는 주장은 사실상 우리 노동 현실에서 볼 때 거리가 먼 얘기라 할 수 있다. 게다가 우리나라의 경우 보험설계사의 경우 최근 부분적인 교차모집제도가 도입되기 전까지 1인 1사 전속주의가 유지되면서 근로자로서도 계약이 완전히 자유로운 자영업자로서도 취급되지 못하는 노무제공형태가 상당부분 존재하고 있다. 또, 이들은 사실상 주로 1인 사업주에 전속되어 있지 않다 할지라도 대부분 업종에서 그 노무제공의 특성상 겸직 등 복수의 업무에 동시에 종사하는 자가 극소수에 이르고 있으며<sup>34)</sup> 사실상 겸직이 어려운 실정에 있다는 점에서 이들이 완전한 자영업자로 노동법적 적용대상이 아니라는 주장은 더욱 설득력이 없다.

셋째, 현행 산재보험법상 특수형태근로종사자의 정의에 있어 노무제공의 대가로 임금이 아닌 ‘보수’라는 표현을 쓰고 있다는 점이다. 이것은 사실상 성과에 따라 보수가 책정되는 것을 의미하는 것으로 ‘성과와 독립적으로’ 통상 노무의 댓가인 임금을 지급받는 근로자와 비교되는 부분이다. 사실상 특수형태근로종사자의 노무제공의 댓가는 고정급이

33) 전술한 독일 단체협상법(Tarifvertragsgesetz) § 12조도 이런 정의를 두고 있다.

34) 윤조덕외, 특수형태근로종사자 산재보험적용에 따른 문제점 및 개선방안, 2008. 12, 노동부, 실태조사 참조

제한적인 반면 보수체계가 사용자의 주도하에 계약조건이 형성되고 있다. 이 부분은 양날의 칼과 같은 성격을 지니고 있는데 먼저, 소수의 고액보수자가 이론적으로 가능할 수 있다. 보험업 등 금융업부문 등에서 일부 고액연봉자 등 그러한 부분이 사실이다. 그러나, 이 금융업에서도 대다수의 종사자는 사실 업종의 성격상 제한된 시간에 성과에 의해 보수가 현격히 달라질 수 없는 구조적 성격을 지니고 있다.<sup>35)</sup> 그럼에도, 이들이 성과에 따라 수당이 달라지고 그에 따라 전체적인 수입이 달라지는 구조를 띠고 있다. 보험설계사, 학습지교사, 골프장경기보조원, 레미콘 믹서트럭운전기사, 덤프기사, 퀵서비스배달원 그리고 택배기사와 대리운전기사 등 거의 모든 업종에서 고정급은 사실상 거의 없거나 아주 일부에 대해서만 책정이 되어 있고 나머지는 각자의 성과에 따른 수당을 받는 보수 구조를 갖고 있다. 이 때문에 특수형태근로종사자의 정확한 소득의 파악이 불가능한 이유이다. 때문에 우리 산재보험법은 해당 업종의 평균소득을 기준하여 고용노동부장관이 일방적으로 고시하는 형식을 취하고 있다.

마지막으로 타인에 의한 ‘**노무의 대체여부나 타인의 고용여부**’이다. 우리 산재보험법상 특수형태근로종사자는 상시적으로 노무를 제공하고 제3자에 대한 노무대체도 하지 않고 무엇보다 노무를 제공함에 있어 타인을 사용하지 아니할 것을 요건으로 하고 있다. 이것은 사실상 그 스스로가 타인을 고용하는 경우 이를 자영업자의 주요 징표로 전제하고 그에 해당하지 않는 자를 특수형태근로종사자의 범주에 들어가는 것으로 규정한 것이다. 경제적 종속이 근로자의 요건과 비교되는 것이라면 타인을 고용하지 않는 자의 경우 완

35) 가장 대표적인 것이 골프장 경기보조원이나 학습지교사 등이라 할 수 있다. 이들의 경우 시간당 수당이나 수 수료가 정해져 있어 사실상 제한된 시간 내에 동일한 시간이상을 근로한다 해도 대부분 통상적인 근로자의 평균임금이하의 소득을 받을 수 밖에 없는 구조에서 일하고 있다. 게다가 이들의 수수료 등 조건을 계약상 우월한 지위에 있는 사용자가 일방적으로 정하는 기준을 따라야 하기 때문에 그야말로 법적용의 사각지대에 놓여있으며 관련 관계기관역시 사실상 계약자치를 근거로 개입하지 않고 있어 노무제공의 정당한 댓가가 지불되지 않고 있는 실정이다. 게다가 퀵서비스배달원, 택배기사, 대리운전자의 경우 최근 급속도로 발전하고 있는 IT 기술에 의해 사용자가 대부분 PDF를 이용하여 오더를 통제하는 동시에, 매건당 수수료를 자동적으로 수령토록 하고 있어, 극심한 불공정계약관계가 지배하고 있다. 그럼에도, 관련 업종관련자는 대부분 영세하거나 사업자와 종사자가 불분명하거나 관련 법조차 부재한 실정으로 노동권은 말할 것 없고 그야말로 다양한 인권의 사각지대로 존재하고 있다. 그간의 논의에서 특수형태근로종사자의 실질적인 노무공급의 조건이 이러한 여건임에도 노사가 원론적인 입장만을 주장하는 사이 구체적인 노무공급조건에 따른 다각적인 대응방안을 마련하며 노무제공에 따른 실질적인 사각지대문제에 적극적으로 대응하지 못한 조직 노사의 책임도 사실상 크다 할 수 있다. 이호근(2008), 앞의 실태조사 참조

전자영업자와 구분되는 징표라 할 수 있다. 이것은 소위 '1인 기업가 또는 1인 노무제공자'로 그 수입의 상당부분을 주로 하나의 사업주에 의존하는 노무제공자로 우리 산재보험법은 특수형태근로종사자의 범주를 설정하고 있다는 뜻이다.<sup>36)</sup>

이와 같은 요건을 충족하는 자를 특수형태근로종사자로 규정하고 관련 산재보험을 적용하고 있다. 아마도 이러한 정의 규정은 현재의 근로자와 자영업자로 양분화되어 있는 노동법체계와 달리 사회적 보호의 필요성이 높아 산재보험부터 그 적용을 하고자하는 실용적인 방안이라 할 수 있다. 그런데 이 방안에 따라 현재 산재보험적용은 두 가지 어려움에 봉착해 있다.

첫째, 주지하다시피 단서로 특수형태근로종사자가 이 법의 적용제외를 신청한 경우 근로자로 보지 아니한다고 하는 '적용제외 신청'규정이다. 이것은 전통적인 근로자와 달리 특수형태근로종사자의 경우 노무제공의 자유와 사회보험 선택의 자유를 고려한 것임에도 그 입법취지와 달리 현재 10%대의 낮은 산재보험 가입률의 주요 원인이 되고 있다. 산재보험법 적용관련 특례규정에도 불구하고 현재 산재보험에 가입하지 않고 있는 특수형태근로종사자의 가장 큰 이유는 당사자 입장에서는 그간 사업장 수준에서 회사가 상해보험으로 부담하던 것을 특별히 본인부담이 1/2되는 산재보험에 가입유인이 상대적으로 적을 수 있다는 점이다. 더 우려스러운 것은 사업주 측에서 산재보험의 적용이 단계적으로 노동법적용의 대상으로 되는 전단계로 보고 이것을 원천적으로 제한하고자 하는 의도에서 적용제외신청이 이루어지고 있다. 따라서, 적용대상기업이 60%가까이 됨에도 이들이 대거 일괄적으로 적용제외신청을 하고 있는 실정이다. 이것은 근로자의 산재보험혜택에 대한 교육과 인식의 부족, 산재보험료부담과 보험료부과를 위한 소득과약에 대한 중

36) 이러한 개념 하에 산재보험법 제125조는 제1항에서 "대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자"란 「보험업법」 제83조 제1항 제1호에 따른 보험설계사 등 일정한 경우의 **보험모집인**, 「건설기계관리법」 제3조 제1항에 따라 등록된 콘크리트믹서트럭을 소유하여 그 **콘크리트믹서트럭을 직접 운전하는 사람**, 한국표준직업분류표의 세세분류에 따른 학습지 교사, 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제19조에 따라 체육시설의 등록을 한 골프장에서 골프경기를 보조하는 **골프장 캐디**, 한국표준직업분류표의 세분류에 따른 택배원인 사람으로서 **택배사업(소화물을 집화·수송과정을 거쳐 배송하는 사업을 말한다)에서 집화 또는 배송 업무를 하는 사람**과 택배원인 사람으로서 고용노동부장관이 정하는 기준에 따라 주로 하나의 **퀵서비스업자로부터 업무를 의뢰받아 배송 업무를 하는 사람**을 말한다"고 규정하고 있다.

사자의 유보적 입장<sup>37)</sup>, 사업주측의 인위적인 적용제외로 인한 것 등이다. 특히 후자의 경우 사업주에 의한 일괄 적용제외가 보험모집인, 골프장캐디, 학습지교사 등에 많이 나타나고 있는데 설문조사결과<sup>38)</sup> 이들 중 일부는 본인이 인지하지 않은 상태에서 회사에 의해 일괄적용제외 신청이 되어 본인이 산재보험적용이 되고 있지 않다고 진술하고 있다는 점을 고려하면 사업주 측의 조직적인 대응이 낮은 적용률의 심각한 제약요인으로 분석되고 있다. 따라서, 산재보험적용의 개선이 아닌 ‘현실화’를 위하여 다른 조치에 앞서 적용제외신청을 원천적으로 배제하여 특수형태근로종사자의 산재보험을 사회보험으로서 강제가입으로 적용토록 하여야 할 것이다. 외국의 사례를 보더라도 대부분 산재보험의 적용은 이러한 강제적용을 원칙으로 하고 있다는 점에서 관련 법 개정을 통한 적용률제고가 가장 시급하다.

둘째, **‘비용부담의 문제’**이다. 이것은 사업주가 보험료를 100% 일괄적으로 부담하고 있는 산재보험의 특성에 비추어 특수형태근로종사자의 경우 부분적인 자영업적 속성을 같이 가진 것으로 그 비용부담에 참여하는 방안이다. 외국의 경우에도 1/2 또는 1/3 등 나라에 따라 당사자의 사회보험료 부담을 다양한 방식으로 하고 있는 점에 비추어 우리나라의 경우 채택하고 있는 방식이다. 우리 고용보험 및 산업재해보상보험료 징수 등에 관한 법률 제49조의3 제2항은 같은 조 제1항에 따라 정한 산재보험료를 사업주와 특수형태근로종사자가 각각 2분의 1씩 부담하고, 다만 사용종속관계의 정도 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 특수형태근로종사자의 경우 사업주가 부담한다고 규정하고 있다. 그럼에도, 이 단서규정은 골프장 경기보조원 등 특수형태근로종사자 중 근로자에 가장 근접한 자 등을 염두에 두고 이들의 경우 100% 사업주부담을 적용한다는 취지였음에도 아직까지 관련 대통령령은 제정되지 않고 있는 실정이다. 국회에서 대안으로 특수형태근로종사자의 본인 보험료를 국가가 지원해주는 방안이 제안되어 주목을 끌고 있다.<sup>39)</sup> 사업주의 경우 사실 현재에도 보험료를 사업주부담으로 민간 상해보험으로

37) 근로자당사자의 경우 산업재해 신청 후 소득이 파악되어 소득세 및 국민연금납부 등이 부담스러워 적용제외 신청을 하는 경우도 있다. 이정훈, 앞의 논문 p. 37 참조.

38) 윤조덕(2012), 앞의 논문 참조

39) 2013. 8. 23 은수미의원 대표발의, 의안번호 제6514호 【고용보험 및 산업재해보험의 보험료징수 등에 관한 법률 일부개정안】 참조

비용부담을 하고 있기 때문에 사실상 보험료가 산재보험적용 제외의 주요 원인이라고 할 수 없다. 오히려 1/2 사업주 부담은 보험료부담을 경감시키는 결과라 할 수 있다. 반면, 2012년부터 두루누리 사업에 의해 저임금 근로자의 경우 사회보험가입률 제고를 위하여 고용보험과 연금보험의 보험료를 지원하고 있는 것을 참조하여 대다수 소득과 근로조건이 취약한 특수형태근로종사자의 산재보험가입 비용을 국고로 지원하는 방안은 현재 비정상적으로 낮은 산재보험률의 제공을 위하여 주목되는 방안이다. 단, 동 입법안의 비용 추계<sup>40)</sup>는 대상 특수형태근로종사자 전체가 모두 가입대상자가 되었을 때를 전제로 검토가 필요할 것으로 보인다. 만일 이러한 방안을 통해서 특수형태근로종사자에 대한 사회적 보호조치로서 가장 그 시급성이 높은 산재와 고용보험에서마저 현행과 같은 범규정과 현재대로 운용실제를 지속한다면 우리나라에서 이러한 특수형태근로 종사자에 대한 사회적 보호조치로 사업주나 국가가 부담하는 것은 사실상 전무하다는 차원에서 또 국제적인 기준으로 보아서도 연금보험료 지원 등 사회보장의 가장 비용이 높은 부분에서 위장자영인 등에 대한 사회보험적용 의무화가 특수형태근로종사자 관련 법제도 논의의 주요 사항임을 고려할 때 우리나라에서 산재와 고용 등 그 적용의 사회적 시급성이 가장 높은 사회보장영역에서마저 이처럼 실효성이 낮은 관련 법 규정의 개선이 시급한 실정이다.

아울러, 현행의 일부직종 종사자만을 대상으로 하는 산재보험 적용방식은 그간 법적용의 실효성을 확보하기 위한 차원에서 직종별로 대통령령으로 일부 직종에 대하여 순차적으로 적용범위를 확대하도록 하는 것이었다. 그런데 이 방안에 따라 현재까지 법제정 6년이 넘었음에도 애초에 비하여 두 개의 추가업종에 대해서만 적용이 확대되었고 대통령령으로 하도록 되어있는 사업주에 의한 보험료 전액부담 업종의 경우 아직까지 전혀 선정되지 못하고 있는 실정이다. 따라서, 이러한 현행규정은 헌법적인 문제점을 야기하고 있다. 즉, 우리 헌법 제34 사회보장권에 관한 조항에서 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”라고 선언하고 있으며 제2항에서 사회보장·사회복지 증진에 노력하여야 할 국가의 의무를 규정하고 있다. 그리고 동법 제3-6항에서 각 사회그룹별로 사회보장수급권을 규정하고 있다. 산재보험은 그 제5항에 규정되어 있다. 그런데, 국가가 특정직

40) 동 법률개정안의 환노위 전문위원 검토보고서는 2014년에서 2018년까지 연간 60억원의 추가재정소요가 들어 5년간 301억원으로 추계하고 있다.

중 종사자에 대하여 산업재해보상보험을 마련하지 않거나, 합리적인 이유없이 차별적인 내용으로 입법을 하고 있는 경우에, 이것은 한편에서 입법재량에도 불구하고 입법 부작위나 구체적 입법내용이 정당성을 갖는 것은 아니라 할 수 있다. 노무제공관계가 동일한 경우 오로지 직종이 다르다는 이유만으로 차별적 처우를 하는 것은 정당화되기 힘들 것이기 때문이다. 현행 법규정은 사실상 사회적 필요가 높은 정도와 조직화가 높은 정도라는 두 가지의 기준을 갖고 제정된 것이라 할 수 있다. 이 규정은 산재보험법의 “특수형태근로 종사자에 있어 오로지 그들의 자의적 또는 타의적 희망에 의하여 보험급여여부여부를 결정하는 형식으로 규정하고 있는데 이것은 강제적인 비진의의사로 산업재해보상보험관계에 편입되지 않는 근로자들에 대하여 아무런 법적 보호를 부여하지 않게되고 나아가 보험료를 부담할 능력이 부족하여 보험관계에 편입되지 못한 근로자들을 방치함으로써 산재보험제도가 갖는 이념이나 헌법상 사회보장의 이념에 반하는 결과를 얻을 수 있다”.<sup>41)</sup> 동시에 현행 규정이 보험료를 부담할 능력이 되는 근로자라 하더라도 임의로 적용배제를 신청할 수 있도록 함으로써 특히 자발적인 적용제외가 아닌 사업장내 사업주적 지위에 있는 자로부터의 직간접적인 압력에 의해서 적용제외가 실제로 다수 일어나고 있는 현실에서 볼 때 이러한 적용제외규정은 현행 법제도의 실효성을 크게 감소시키고 있는 핵심적인 요소라 할 수 있다. 이런 점을 반영 2014년 상반기 국회 환경노동위원회에서 동 적용제외규정을 삭제하기로 한 산재보험개정안이 여야합의로 마련되었으나<sup>42)</sup> 이것이 다시 법사위에서 부결됨으로써 본회의에 상정되지 못하고 말았다. 법 조문이 아닌 법 내용을 관할 상임위가 아닌 법사위가 개입한 것은 예외적인 사안으로 이 사안은 사회적 주목을 끌었다. 향후, 가장 우선적으로 개선되어야 할 과제로 남아있다.

41) 이정훈, 앞의 논문, p. 39 참조

42) 2013. 5. 31. 최봉홍의원 대표발의안(의안번호 5235) 【산업재해보상보험법 일부개정법률안】 참조. 동 개정법률안은 가. 산재보험법 제125조 제4항 본문에 당연적용 원칙을 표현하고 적용제외 신청을 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우에만 가능하도록 제한하되 최소한의 기준을 명시하도록 하며, **적용제외 가능 사유를 예외적으로 정한 취지를 감안하여 정한 조항을 삭제하도록 함**(안 제125조제4항), 나. 적용제외를 신청한 이후 공단이 이를 승인한 경우 적용제외를 인정하며 **단서 조항을 삭제하여 적용제외 신청을 한 이후에만 적용제외로 처리하도록 함**(안 제125조제5항), 다. 적용제외 종사자가 산재보험을 **재적용을 신청할 경우 즉시 재적용하도록 함**(안 제125조제6항) 등을 담고 있다.

### 3.3. 주요 외국의 특수형태근로종사자 대응방안의 시사점

특수형태근로종사자에 대한 외국사례로부터의 몇 가지 시사점을 도출할 필요가 있을 것이다. 먼저, 특수형태근로종사자의 경우 여전히 근로자와 근로관계를 규정하는 데 있어서 인적종속성(사용종속성)이 지배적인 규범으로 남아있다. 그러나, 근로관계의 양태 변화를 감안 ‘경제적 종속성’개념의 중요성이 점차 부각되고 있는 추세이다(독일, 스웨덴). 이러한 추세 속에 다수의 나라들에서 특수형태근로종사자들에 대한 입법론적 대책 방안을 강구하고 있는 데 이에 속하는 전형적인 사례로 독일, 오스트리아, 영국, 프랑스, 이탈리아, 캐나다 사례 등이 주목할 만하다. 이들은 근로자 판단지표로는 인적종속성을, 특수형태근로종사자의 경우에는 경제적 종속성을 판단지표로 하는 경향이 있다. 그럼에도 구체적인 보호의 방식에 나타나고 있는 공통점은 ① 집단적 권리의 경우 보편적으로 적용(독일, 영국, 프랑스, 이탈리아, 스웨덴 등에서는 단결권보장이 이루어지고 있음)이 이루어지고 있다. ② 개별적 권리에 대해서는 선별적 적용을 그리고 ③ 사회보장 측면에서는 이의 적용 범위를 단계적으로 확대하는 것이 보편적인 추세라 할 수 있다. 특히, 개별적 권리의 경우 고용보험법상 직업능력개발 적용과 산업안전보건, 최저임금의 적용(영국), 계약의 보호 및 해고(계약해지)절차, 연차휴가, 모성보호(출산수당) 및 성차별과 성희롱금지, 동일노동·동일임금(영국, 캐나다), 근로시간, 임금(보수)의 보호 등을 들 수 있다. 특히, 사회보장제도 중에서도 산재보험과 연금의 적용이 대표적이며, 이 밖에 질병수당, 출산수당, 가족수당 등의 적용도 이루어지고 있다. 또, 사회보장의 모델별로 보아서 ① 사회보장에 있어서 자영자에까지 적용을 하고 있는 국가가 있고(스웨덴, 영국, 오스트리아 등), ② 근로관계의 존재를 근거로 한 사회보장제도를 채택하고 있는 중부 및 라틴 유럽국가 들에서는 사회보장의 적용 확대가 이루어지고 있는 추세이다(독일, 이탈리아, 프랑스 등)<sup>43)</sup>

43) Schmidt와 Schwerdtner은 독일의 경우 이러한 주요한 정책대상인 특수형태근로 형태가 확산되어 있는 대표적인 직종으로 ① 프렌차이즈, ② 텔레아르바이트, ③ 운송업종사자, ④ 교·강사(스포츠교사, 언어교사, 음악교사, 강사 등), ⑤ 자유직업(약사, 변호사, 세무사, 마사지사, 병원의 체력단련사, 심리치료사, 자산관리사 등), ⑥ 상업 및 판매업(선전홍보업 종사자, 위원회관리인, 상업대리인), ⑦ 도축업종사자, ⑧ 음식점종사자(주방장, 화장실서비스종사자 등), ⑨ 언론종사자(방송·TV 및 영화제작업 종사자, 연극 및 오케스트라종사자, 음악가, 영상연론가, 예술가 등), ⑩ 건설업 종사자 등을 들 수 있다(Schmidt and Schwerdt, 2000, Scheinselbstaendigkeit, Rehm, pp. 212-272). 그 외에 일반적으로 “대리상(외판원), 우배송직(덤프기사, 택배기사, 우유배달원 등), 프리랜서(조사원, 직훈교사, 관광가이드, 컨설턴트, 기자, 연예인, 예술가, 모델 등)” 등이 예시되고 있다. 이승욱,



한편, 이러한 외국 사례 특수형태근로 종사자 입법레나 대책방안의 주요 특징은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 현상을 유지하지는 방안으로 결국 사안별로 판례의 해석론적 해법에 맡기는 방안이다. 이는 변화하는 노동시장내 고용형태 다변화와 그에 상응하는 법제도적 대응방안을 결여하고 있어 특수형태근로종사자 문제가 노동시장내 주요 쟁점이 되고 있는 현실에서 대안으로 미흡한 방안이다. 둘째, 특수형태근로종사자에 대한 노동·사회보장법 법적용의 새로운 범주를 창출하는 방안이다. 이것은 여러 나라에서 시도되고 있는 방안이다. 이것은 기존의 근로자와 자영인으로 이원화되어 있는 법적용 대상을 근로자-특수형태근로종사자-자영인으로 3원화하여 새로운 법적용 영역을 ‘법창설적’으로 대응하는 방안으로 복잡한 법적인 판단문제가 존재한다. 그럼에도, 전체적으로 종속 노동에 관한 기준을 토대로 이를 노동이 수행되는 조건의 구체적인 지표의 수단에 의해서 특수형태근로종사자를 식별하고자 한다(계속성, 노동의 인적 성격, 대등한 조정, 1인 위임인 등). 셋째, 세 번째 방안은 “요구의 전부를 관찰하려는”것인데, 즉, 경제적 종속 노동자를 보호하기 위한 노동법의 거의 완전한 확장이 그것이다. 넷째, 네 번째 방안은 ① 모든 형태의 기본적 근로, ② 종속적 근로, ③ 독립근로, ④ 준종속적 근로 등 여러 형태 근로에 적용할 수 있는 사회적 권리를 최소부터 최대까지 제공될 수준에 따라 보호에 등급을 매기고 대응하는 방안이라 할 수 있다.

〈표 5〉 〈특수형태근로 종사자의 사회보험적용관련 외국제도 비교〉<sup>44)</sup>

방법	해당국가	내용	장단점	수용 가능성
1	독일, 오스트리아,	독일 사회법전 제3권 제25조, 사회보험 총칙규정과 위 규정에 취업자 개념 사용하여 특고를 포섭	입법자가 포괄적 개정해야 한다는 문제, 우리나라는 포괄규정의 여지가 없음 산재보험 논의와 상충 사회보험법 개념 혼란 취업자 개념이 가장 자영인만 포섭하고 진정자영인은 포섭하지 못한다는 단점	△ (중장기)

특수형태근로 종사자 대응과 정책과제, 국가인권위원회 2007, p. 236 참조.

44) 윤조덕의, 특수형태고용 종사자 사회보험 적용방안, 한국노동연구원, 2008, p. 339(수정보완)

방법	해당국가	내용	장단점	수용 가능성
2	독일, 영국	독일 사회법전 제2권의 실업수당 II	특고보호를 넘는 일반국민위한 실업제도 조세방식 새로운 사회보장제도 창출해야 하는 문제	x
3	구 동구권, 룩셈부르크, 핀란드	자영인 전체에 실업급여 지급 의무가입	고용보험을 국민전체에게 적용해야 하는 새로운 문제. 특고의 문제영역을 넘는 문제	x
4	4-1 독일, 프랑스, 이태리 등	독일 자영업예술인과 언론인의 사회보험에 관한 법률, 독일 연금보험 사회법전 제6권 2조 9호 VRP 고용보험보호 (A.S.S.I.D.E.C)	특정의 자영인을 고용보험보호 대상으로 하여 우리의 특고에 적합 보호대상이 예술 등 문화적 차이가 존재한다는 점 보험료 부담의 분산	0(단기)
	4-2 독일, 노르웨이	사회법전 제3권 제24조, 25조의 취업자 개념 사용	가장자영인만 포섭, 진정특고는 배제	x
5	독일	사회법전 제3권 제28a 조	근로자였던 자를 자영인으로 유지시키려는 실업극복 정책으로서 특고에는 부적절 함	x

#### 4. 특수형태근로 종사자 산재보험적용 개선방안

전술한 바와 같이 현행 산재보험법상 특수형태근로종사자에 대한 특례규정은 여러 가지 법제도적인 한계를 갖고 있다. 동 규정이 10여년 간에 걸친 특수형태근로종사자에 대한 우리사회에서의 사회적 논의의 거의 유일한 성과하는 점에서 그 나름의 의의가 있음에도 이제 변화하는 노동시장내 고용형태의 다변화를 실질적으로 반영할 수 있는 방향으로의 법제도 및 노사관계의 전향적인 변화가 요구되고 있다. 그 방안은 다음과 같다.

##### 4.1. 당연적용과 ‘적용제외 신청’ 규정 삭제

첫째, 현행 산재보험법상 특례규정에 대해 입법자의 의도가 근로자와 자영업자로 양분화된 그간의 이원적 접근방법에 비하여 사실상 제3의 대안을 제시하고 있는 것이라 할 수 있다. 오늘날 이러한 특수형태근로종사자는 점차 다원화 다양화되어 가고 있으며 이들의

예외적인 현상이 아니라 이것이 노동시장내 중요한 고용형태로 확산되어 가고 있는 점을 주목하여야 할 것이다. 그런데, 우리 산재보험법은 특수형태근로종사자의 ‘적용제외 신청’ 규정을 두고 있어 쟁점이 되어 왔다. 이와 관련 산재보험법은 다음과 같이 규정하고 있다.

**제125조(특수형태근로종사자에 대한 특례)**

- 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 자가 다시 이 법의 적용을 받기 위하여 공단에 신청하는 경우에는 ‘다음 보험연도부터 이 법을 적용한다’.

특히, 무엇보다 현재 특수형태근로종사자의 산재보험가입률이 10%대에 머물고 있는 것은 바로 이 적용제외 규정으로 인한 것이어서 이에 대한 입법개정안 통과가 시급하다.<sup>45)</sup> 즉, 입법론적 해법을 따르고자 하는 경우에 현행 산재보험법 125조 1항의 특례규정에 해당하면 직종이나 업종에 관계없이 ‘임의가입규정’을 삭제하고 강제가입을 원칙으로 관련 법규정을 개정하는 것이 필요하다. 사회보험 그리고 특히 그중에서도 가장 보호의 필요성이 높은 산재보험에 대한 적용대상에 대한 법적 강제보험가입은 외국의 사례<sup>46)</sup>에서 보더라도 대부분 강제적용방식을 취하고 있는 현실에 비추어 우리의 경우에 현재 유명무실화되어가고 있는 특수형태근로종사자에 대한 ‘거의 유일한’ 사회적 보호규정인 이 산재보험의 적용률을 높이기 위한 실질적인 조치로 가장 시급하게 이루어져야

45) 2014년 5월 국회 법사위에서 통과되지 못한 여야 합의로 마련된 환노위안을 조속히 통과시키도록 하는 것은 현행 특수형태근로종사자 산재보험적용 개선의 첫걸음이라 할 수 있다.

46) 독일, 오스트리아, 프랑스, 영국 등 주요 국가에서 특수형태근로자에 대한 사회보험은 법적 강제적용방식을 채택하고 있다. 단 일본의 경우 근로자와 사업주로 이원화하여 2분법적 체계를 취하고 있는데 중소기업사업주(상시 300인 이하의 근로자를 사용하는 사업주단, 금융업, 보험업, 부동산업, 소개업은 50인, 도매업, 서비스업 등은 100인 이하), 일인경영자(근로자를 사용하지 않는 상시근로 종사자로 개인 택시 및 개인 화물운송사업, 건설업종사자 등), 특정작업종사자(유해농작업종사자, 간호업무 등 사회서비스업종사자), 해외파견자 등에 대해서는 특별가입제도를 두어 임의 가입할 수 있도록 하고 있다. 그러나, 일본의 경우 이러한 특례적용 임의가입자들은 대부분 분명한 자영업자에 속한다는 점을 유의하여야 할 것이다.

할 사안이다. 애초 이것은 사업주의 사회보험적용에 대한 입장과 일부 당사자의 자발적인 적용제의 가능성 등을 두고 고려한 입법조치였으나 이미 2002년 5월 사회적 합의에 의하여 ‘특수형태근로종사자의 업무상 재해에 대한 산재보험 적용방안을 강구’하기로 합의<sup>47)</sup>한 바 있고, 2008년 관련 법제정과 시행이후 그간의 경험에 비추어 애초 입법자의 의도와 달리 이 적용제의 조항이 대부분 악용되고 있는 현실<sup>48)</sup>에서 법개정을 통한 정상적인 특수형태근로종사자 산재보험 적용방안을 마련하는 것이 무엇보다 시급히 요청되고 있다. 한편, 현행 산재보험법상 보험료의 부과 징수가 사업장 단위별로 이루어지고 있는데, 결국, 이러한 법규정 방식은 궁극적으로 우리나라도 이제 그간 보험료의 부과징수가 용이했던 사업장 단위관리에서 이제 보험가입자중심의 인별관리로 넘어가야 한다는 것을 의미한다. 이것은 ‘전국민재해보험’(Volksunfallversicherung)방식<sup>49)</sup>으로의 전환을 의미하는 것이기도 하다. 당연히 사회보험의 효율적 집행을 위하여 관련공단의 인적·조직적 정비가 뒤따라야 할 사항이다. 이것은 궁극적으로 현재에도 60%미만에 불과한 산재보험 적용률을 높이고 특수형태근로종사자 외에 광범위한 사각지대에 놓여있는 취업자를 사회보험관계의 틀 안에서 단계적으로 포섭하는 것을 의미한다. 여기에는 고위험부문에 종사하는 자영업자와 농민 재해, 그리고 예술인·출판인 등에 관한 사회보험 적용 관련 법령이 마련되었거나 논의되고 있는 것처럼 이들의 경우 대부분 명백한 자영업자에 해당한다. 그러나, 특수형태근로종사자의 경우 이들보다 더욱 경제적 종속성이 있는 취업자로 이들에 대한 산재보험은 당연적용과 강제가입을 전제로 하여 그나마 현행 산재보험 규정이 형해화하는 것을 막아야 할 것이다. 그리고, 강제가입 대상자의 신청에 의한 임의가입규정을 심사에 의해 허가하는 분명한 원칙이 확립되어야 할 것이다.

#### 4.2. 법적용 대상자 개념 및 업종단위 적용: ‘취업자’ 개념(Beschaeffigte)도입

현행 산재보험법은 그 적용대상과 관련 업종단위를 기준으로 해오고 있다. 즉, 현행 법규정은 “계약의 형식에 관계없이 근로자와 유사하게 노무를 제공함에도 「근로기준법」 등이 적용되지 아니하여 업무상의 재해로부터 보호할 필요가 있는 자로서 다음 각 호의

47) 2002년 5월 6일 노사정위원회 합의 참조

48) 윤조덕(2008) 실태조사 참조.

모두에 해당하는 자중 **대통령령으로 정하는 직종<sup>49)</sup>**에 종사하는 자(이하 이조에서 “특수형태근로종사자”라 한다)고 하고 있다. 관련 산재보험법 시행령은 다음과 같은 직종을 열거하고 있다.

제125조(특수형태근로종사자의 범위 등)법 제125조제1항에서 “대통령령으로 정하는 직종에 종사하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. <개정 2011.12.30>

• **보험 또는 공제를 모집하는 자로서 다음 각목의 어느 하나에 해당하는자**

가. 보험업법 제83조제1항제1호에 따른 보험설계사

나. 삭제 <2011.1.24>

다. 『농업협동조합법』에 따른 공제를 모집하는 자

라. 『우체국예금보험에 관한 법률』에 따른 우체국보험의 모집을 전업으로 하는 자

• **콘크리트믹스트럭 운전자**

건설기계관리법 제3조제1항에 따라 등록된 콘크리트믹스트럭을 소유하여 그 콘크리트믹스트럭을 직접 운전하는 자

• **학습지 교사**

『통계법』에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준직업분류상 세분류(25451)에 따른 학습지 교사

• **골프장 캐디**

『체육시설의 설치·이용에 관한 법률』 제19조에 따라 체육시설업의 등록을 한 골프장에서 골프경기를 보조하는 골프장 캐디

• **택배기사**

『통계법』에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준직업분류상 세분류에 따른 택배원인 사람으로서 택배사업(소화물을 집화, 수송 과정을 거쳐 배송하는 사업을 말한다)에서 집화 또는 배송 업무를 하는 사람

• **퀵서비스기사(전속)**

『통계법』에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준직업분류상 세분류에 따른 택배원인 사람으로서 고용노동부장관이 정하는 기준에 따라 주로 하나의 퀵서비스업자로부터 업무를 의뢰받아 배송업무를 하는 사람 [다만 산업재해보상보험법 제124조제1항 및 같은 법 시행령 제122조제2호 제·라·목 1)에 따른 중소기업사업주에 해당하는 사람은 제외]

그런데 문제는 이러한 대통령령에 의한 업종의 확정은 이들 업종에 속하지 않으면서 이들과 동일한 특수형태근로종사자나 이들보다 더 보호의 필요성이 있는 업종의 종사자들을 합리적인 이유없이 차별하는 ‘평등권’적 문제가 있다. 대통령령으로 업종을 선정하는 문제는 특수형태근로종사자에 대한 실태파악이 용이하지 않은 현실에서 입법과 행정재량

49) 애초 4개 업종으로 출발하였으나 택배기사, 퀵서비스기사(전속) 특수형태근로종사자에 대한 산재보험이 2012.5.1부터 확대 적용되었다. 택배기사는 강제가입을 하고 퀵서비스기사의 경우 종속성이 높은 지역 전속적 배달원에만 국한되고 광역 퀵서비스배달원의 경우 임의가입형식을 취하도록 하고 있다.

에 의하여 우선 보호조치를 할 수 있도록 하는 것으로 이것이 넓은 의미의 재량행위에 속하기는 하나 이것이 의도하지 않게 같은 수준에 있는 다른 종사자의 기본권을 합리적인 이유없이 침해하는 결과가 되고 있다. 또 대통령령으로 정하는 과정에서 적용대상이 되는 업종종사자와 그렇지 않은 종사자들간의 적용을 둘러싼 이해다툼이 내재할 수 있고, 무엇보다 정부가 이러한 방식에 의해 단계적으로 적용을 확대해나가고자 하는 것이 관련 종사자에 대한 법령도 부재한 경우가 있고(퀵서비스배달원이나 대리운전자 등) 또 해당 주무부서도 모호한 현실에서 종사자들에 대한 종합적인 실태와 종사자의 규모, 구체적인 노무제공의 조건과 계약의 실제 및 관행 등이 잘 파악되지 못하고 있는 현실에서 발생하고 있는 문제로 이는 과도한 행정편의주의의 결과라 할 수 있다. 따라서, 대안으로 이러한 전제 속에 현행 법 규정은 전술한 바와 같이 그 적용 범위에 독일의 입법례와 같이 근로자와 자영업자의 경계에서 사회보험의 적용에 있어 이를 포괄하는 ‘취업자’(Beschaeftigte)개념<sup>50)</sup>으로 하고 산재보험적용과 관련 업종단위가 아닌 개별 적용대상자로 개념정의를 확대할 필요가 있다. 이러한 취업자에 대한 개념정의는 그간 간헐적으로 제기되어 왔음에도 사실 적극적으로 공론화되지 못한 실정이었다. 독일의 경우 산재보험법(사회법전 제7권, SGB VII 제2조 제1항)에 따르면 산재보험 당연적용 피보험자는 17개 그룹으로 구분된다.<sup>51)</sup> 이러한 독일 산재보험법 ‘법정 당연적용’(Versicherung kraft Gesetzes)그룹 가운데 제1그룹에 속하는 ‘취업자’(Beschaeftigte)의 ‘취업’(Beschaeftigung)이란 특히 ‘비자영업적 노동’(nichtselbstaendige Arbeit)에 속하는 모든 근로자를 의미하는 것이다. 이 취업자개념은 ‘인적종속’을 중심으로 한 노동법적용 개념(Arbeiter)과 비교된다. 즉, 보다 포괄적인 의미에서 사회보장을 제공할 수 있도록 하기 위하여 노동법적 개념과 비교하여 독자적인 범주라 할 수 있는 이 취업자개념이 보다 넓은 의미에서 포괄적으로 사회법에 적용되고 있다.<sup>52)</sup> 물론, 이 취업에 대한 중요 판단지표도 우선 ‘지시에 따른 업무수행’(Taetigkeit

50) 독일 사회법전(Sozialgesetzbuch: SGB) VII § 2, 1항 참조.

51) 여기에는 취업자, 교육훈련생, 산재보험 피보험자가 되기 위한 피보험 업무행위의 취득을 위하여 또는 종료로 인하여 관련된 검진 또는 이와 유사한 조치 중에 있는 자, 장애인전용사업장에 종사하는 장애인, 자영농민 및 그의 배우자 등, 가내수공업자 및 그의 배우자 등, 자영업자 및 그의 배우자 등, 유치원아·초중고학생·대학생, 보건의료기관등의 명예직 종사자, 공공기관 또는 단체의 업무협조자 등, 비상 상황 시 조력자 등, 구직중인 자, 재활치료 중인 자, 공공기관이 장려하는 주택을 자력으로 짓고 있는 자, 개호가 필요한 자의 간호인 등이 그것이다. 윤조덕, 사회보험 사각지대 개선방안, in: 「보건복지포럼」, 2012. 3., p. 39 참조

52) 이러한 독일의 입법태도는 우리나라의 입법방향에 시사하는 바가 크다. 즉, 근로자와 자영업자의 중간적 지위

nach Weisung)과 '지시자 노동조직에의 편입'(Eingliederung)이다. 따라서, 취업은 먼저, 업무의 내용, 실행방법, 시간 및 장소 등에 대하여 종속된 형태로 업무를 수행하면서 지시자의 사업조직에 편입된 노동으로 이해할 수 있다. 그런데, 여기서 중요한 것은 이 취업자의 '근로관계'가 취업을 위한 강제적 요건이 아닌 점에 주목하여야 한다. 즉, 취업자는 자영업 노동이 아닌 모든 타인에 노무를 제공하는 계약관계에 있는 자로 이러한 취업자 개념을 사용함으로써 근로자와 자영업자의 중간에 위치하는 사람을 당연가입대상자로 포섭할 수 있다. 반면, 독일은 이른바 "외관자영업자"(Scheinselbständige)처럼 취업자 여부를 판단하기 쉽지 않은 직종에 대해서 독일연방연금공단(Deutsch rentenversicherung Bund)소속의 '지위확인소(Clearungsstelle)'(필자 강조)에서 지위확인절차(Verfahren zur Statusstellung)를 통해 당연적용가입대상자 여부를 판단하고 있다.<sup>53)</sup> 또한 전술한 바와 같이 이 취업자 개념은 사업장단위에서 '인별단위'로 산재보험관리운영의 변화를 필요로 하는 것이기도 하다.<sup>54)</sup> 사실 현실적으로 산재보험제도는 인별 관리체계가 구축되어 있지 않은 실정으로 단시간 내에 효율적인 인별 관리체계가 도입 될 수 있을 지는 의문이다. 더욱 특수형태근로

에 있는 그룹들에 노동·사회법적 보호를 적용하기 위한 주요 기준은 두 가지라 할 수 있다. 즉, 첫째, '사회적 보호의 필요성'과 둘째, 이들의 '자주적 단결권보장'이라 할 수 있다. 독일은 전자에 대하여 사회법상 포괄적인 취업자개념을 통해 사회적 보호대상자를 포괄하고, 후자에 대해서는 단체협상법의 특별 규정을 통해 '유사근로자'(Arbeiternehmerähnliche Person) Tarifvertragsgesetz § 12a) 규정을 통해 단결권 등을 보장하고 있는 것이라 할 수 있다. 이러한 입법방향은 정확히 변화하는 고용형태의 다양화에 대한 장기간에 걸친 이 나라 나름의 입법론적 대응방안이라 평가할 만하다.

- 53) 김상호, 독일 산재보험제도의 적용방식과 시사점: 자원봉사자와 특수형태근로종사 중심으로, in: 「한국사회정책」, 제20집 제3호, 2013, p. 179 참조. 장의성박사도 유사한 차원에서 노동부내에 관련 기구를 설치하여 근로자성을 판단하지는 제안을 한 바 있다. "산재보험법상 당연적용 대상 피보험자 규정을 신설하여, ① 근로기준법상근로자, ② 골프장경기보조업무종사자로서 노동부 장관에게 신고한 자, ③ 보험설계사로서 보험업법 제84조제1항에 의해 금융감독위원회에 등록된 자로서 노동부 장관에게 신고한 자, ④ 건설기계관리법 제3조에 의해 등록된 콘크리트믹스트럭을 운전하는 자로서 노동부장관에게 신고한 자, ⑤ 학습지교육상담교사로서 노동부장관에게 신고한 자 ⑥ 기타 제공하는 노무가 특수한 형태인 자로서 노동부 산하 '근로자진단위원회'(필자 강조)에서 특수형태근로종사자로서 인정받은 자 등으로 규정하는 것이 바람직하다"는 제안을 한 바 있다. 장의성, 우리나라 특수형태근로종사자의 산재보험 적용방안에 관한 입법정책적 연구, in: 「노동정책연구」, 2004년, 제4권 제3호, p. 90 참조.
- 54) 기타 독일 산재보험법 규정의 또 다른 주요 규정인 '부진정재해보험'(unechte Unfallversicherung) 관계에 있는 자(독일은 유치원아, 학생, 대학생과 공익이나 공공업무에 명예직으로 종사하는 자들에 대한 산재보험적용을 의무화하고 있는데 이들이 무려 1700만명정도에 이르고 있다. 이들의 재해보험은 법에 의해 강제가입되어 있으며 진정재해보험과 구별되어 '부진정재해보험'이라 부르며 이들의 경우 조세로 산재보험이 운영되고 있다)에 대한 규정을 포함 우리나라의 산재보험이 근로자 산재로부터 일반인의 재해보험으로 이행하는 국민재해보험(Volksunfallversicherung)으로의 과도기적 단계에 있다고 보는 시각도 있다. 김영문, 특수형태근로종사자의 산재보험보호방안, in: 「사회법연구」, 제8. 9호, 2007, 12. p. 22 참조

종사자의 경우 상대적으로 이직이 높은 직종으로 인별 관리체계를 도입한다 하더라도 상당한 행정인력과 관리의 어려움은 남을 수 있다. 그러나 매월 산재보험료를 납부할 때 특수형태근로종사자 인적사항 변동을 함께 보고토록 하여 피보험자의 개인별 관리가 가능토록 하는 등 현재의 산재보험 적용개선을 하기위한 궁극적 방안으로 이러한 취업자개념을 적극 도입할 수 있는 방안에 대한 논의가 필요하다.

### 4.3. 보험료부담의 사업주책임과 국가지원강화

현행 특수형태근로종사자에 대한 산재보험료는 관련 법(『고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률』)에 따라 사업주와 종사자가 1/2씩 분담하도록 되어있다.

- 『고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률』 제49조의3제2항에 의거 산재보험료는 사업주와 특수형태근로종사자가 각각 1/2씩 부담
  - ※ 특수형태근로종사자의 경우 4대보험중 산재보험만 적용하기 때문에 산재보험료만 산정·납부
- 특수형태근로종사자가 산재보험료를 부담하더라도 산재보험료의 신고납부는 사업주가 하고 특근자는 본인 부담의 산재보험료를 사업주에게 납부해야 함
  - ※ 사업주가 특수형태근로종사자의 보험료를 포함하여 산재보험료를 신고·납부하고 근로자분에 대하여는 원천징수를 할 수 있음
- 보험료는 6개 직종별 각각의 월기준보수(고용노동부장관 고시), 특수형태근로종사자의 노무제공 일수, 해당사업장의 개별보험료율에 의하여 산정

그러나, 산재보험은 사실상 기존 근대 시민법의 3대원리인 사유재산보장, 계약자유 즉 사적자치 그리고 과실책임원칙을 수정하여, ‘재해보상’의 경우 사업주가 무과실인 경우에도 피재근로자와 부양가족 등 보상을 통해 근로자의 근로능력의 상실과 이에 따른 소득의 상실을 지원하고자 하는 사회보장적 성격, 이에 대한 사업주의 집단 책임보험의 성격을 갖고 있다. 따라서, 산재보험은 보험료 사업주부담을 ‘원칙’으로 하면서, ‘예외’적으로 각 당사자의 비용분담을 규정토록 하여야 할 것이다. 실제 보험료부담의 문제는 상당부분 이미 민간 상해보험을 통해 보험료를 부담하고 있는 사업주 측의 추가적인 1/2 비용 부담은 크지 않을 것으로 평가되는 반면, 특수형태근로종사자 당사자들의 부담은 산재보험 가입 적용제외의 주요 사유의 하나로 나타나고 있는데<sup>55)</sup>, 상당수의 특수형태근로종사



자의 경우 소득이 취약하여 1/2 종사자부담액이 부담이 되고 있는 현실이어서 이에 대한 대응방안 마련이 필요하다. 따라서, 특히, 현행 규정상 소득이 낮은 특수형태근로종사자의 보험료 부담을 경감시키는 방안을 적극 검토할 필요가 있다.<sup>56)</sup> 이것이 산재보험 가입률을 높이는 데에도 상당한 기여를 할 것으로 기대된다. 이것은 현재 시행되고 있는 저임금근로자에 대한 사회보험지원과 같이 국가가 종사자 부담분을 부담하는 방안<sup>57)</sup>이라 할 수 있다. 외국의 사례에서도 소득을 기준하여 일정소득 이하 종사자에 대해서 국가가 단계적으로 산재보험 등 사회보험 지원을 확대<sup>58)</sup>하여 나가는 방안 등을 채택하고 있음을 비교 검토할 수 있을 것이다.

#### 4.4. 급여산정을 위한 기준 ‘보수액’이나 ‘평균임금’ 고시방법의 현실화

특수형태근로종사자 산재보험의 경우 보험료의 징수방식과 보상의 기준 소득과 관련하여 현행제도에 따르면 고용노동부장관의 고시에 의한 해당 업종의 기준 ‘보수액’ 및 ‘평균임금’을 기준으로 하고 있다. 일반근로자의 산재보험은 해당 업종 일반산재보험료 부과·징수·보상방식에 따라 연 4회로 나뉘어 개산보험료로 부과·징수되고 보상도 실제의 산재근로자의 평균임금에 따라 급여가 지급되고 있는데 반면에, 특수형태근로종사자는 해당 직업군의 정액보험료 부과·징수·보상방식에 따라 징수되고 보상도 실제소득과 관계없이 정액으로 이루어지도록 하고 있다. 고용노동부는 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료징수 등에 관한 법률」 제49조의3제1항 및 「산업재해보상보험법」 제125조제8항에 따라 특수형태근로종사자에 대한 산재보험료 및 보험급여 산정의 기초가 되는 보수액 및 평균임금을 매년 고시하고 있다. 특수형태근로종사자에 대한 이러한 산재보험료 부과·징수 및 보상의 기초가 되는 보수액 및 평균임금에 대하여 특수형태근로종사자의 소득과약은 실제 개개의

55) 설문조사에 따르면 일부 자발적인 적용제의 신청자의 경우 산재보험료 산정을 위해 본인들의 소득과약이 드러나는 것이 부담스러워 하는 종사자도 있는 것으로 나타나고 있다. 윤조덕외(2008), 실태조사 참조

56) 은수미의원 발의안 참조. 동 개정안은 국가가 특수형태근로종사자 보험료 1/2을 부담하는 내용을 담고 있다.

57) 2012년부터 시행되고 있는 저임금근로계층에 대한 사회보험료 지원사업인 두루누리사업 참조

58) 남아프리카에서는 피고용인 신분 가정치표(우리나라의 근로자개념지표에 해당)에 해당되더라도 연소득 89,445rand(약 US 10,000달러)이상 경우는 피고용인으로서의 노동·사회보장법적 혜택을 제외시키는 방안을 채택한 바 있는데, ‘사회적 보호의 필요성이 있는 일정 수준 이하 소득자’에 대해 법 적용 대상으로 하는 산재보험지원 방안이 가능할 것이다. 노사정위원회 특수형태근로종사자특별위원회, 특수형태근로종사자 관련 외국의 법제도 대책방안 및 논의 현황(ILO, 프랑스, 독일 등), 2004, 3. p. 10쪽 참조

특성상 어렵고, 소득편차가 크나, 취업자로서 산재보험혜택을 받을 만한 사회적 보호의 필요성이 인정된다는 차원에서 결국 해당 직군별로 정액의 산재보험료부과와 정액보상제(정액보험료의 기준인 기준임금에 따른 보상)을 구축하는 것이 불가피한 측면이 있다. 이에 대하여서는 동일 직군의 특수형태근로종사자간 산재보험 혜택의 형평성도 확보될 수 있다는 점을 주장하는 시각도 있다.<sup>59)</sup> 한편, 독일의 경우에는 산재보험료와 보험급여 산정에서 '연간근로소득'(Jahresarbeitsverdienst)를 기준으로 하고 있다. 여러 산재보험조합(BG: Berufsgenossenschaft)에 의해 운영되고 있는 독일 산재보험제도에서는 사회법 제7권 제83조(Jahresarbeitsverdienst kraft Satzung)에 각 산재보험 운영기관이 각 부문의 연간근로소득액수를 개별 정관(Satzung)에 정하도록 하고 있다, 이 연간근로소득은 피보험자의 산재보험 적용사례발생 직전 월부터 이전의 12개월(역월)간의 노동임금(과세대상인 노동의 대가로 얻어지는 보수: 사회법 제4권 제14조)(Arbeitsentgelt)과 기타, 노동소득(독립적 활동에서 얻어진 소득세법상 그 자체 소득으로 분류되는 소득: 사회법전 제4권 제15조)(Arbeitseinkommen)을 합한 금액으로 하고 있다.<sup>60)</sup> 특징은 독일과 오스트리아의 경우 일반근로자와 비교하여 급여역시 동일하다는 점이다. 한편, 일본의 경우 보험급여 지급의 기초가 되는 임금총액에 대해 실질적으로 '자기신고제'를 채택하고 있다. '급부기초일액'이라고 하는 일종의 기준임금을 스스로 선택하도록 하고, 이를 도도부현 노동국장이 인가하는 형식이다.<sup>61)</sup> 급부기초일액은 후생노동대신이 고시하는데 중소기업의 사업주의 경우 13 종류의 급부일액이 고시되고 있다. 이러한 외국의 사례를 볼 때 보험료의 부과나 보상의 기준이 되는 기준 보수액 또는 평균임금 등에 대하여 현재 우리와 같은 일의적으로 획일화된 기준을 적용하는 행정적 편의주의를 최소화하고 가급적 당사자의 실질 소득에 가까운 기준을 설정하여 산업재해보상보험제도의 실효성을 높이고자 한다는 점을 참고로 하여야 할 것이다.

59) 장의성, 앞의 논문, p. 94 참조

60) 이승렬·권영준·금재호·이호근, 특수형태근로종사자에 대한 산재보험 적용확대 연구(II), 한국노동연구원, 2005, p. 132 참조.

61) 상동 p. 93 참조

#### 4.5. 특수형태근로종사자에 대한 독자적인 업무상재해 인정기준 마련 여부

특수형태근로종사자의 경우 직업군별로 업무상 재해와 업무상 질병의 인정기준을 마련하여야 할 필요성 여부이다. 이것은 일반근로자에 대한 업무상재해 인정기준과 비교하여 이들의 경우 노무제공의 특성이 상이하다는 전제에서 제기되는 문제이다. 특수형태근로종사자의 경우 그들의 업무는 산재보험법상의 업무상 재해인정기준에서 정의하는 사업주의 지배·관리에 근로계약을 기초로 형성되는 근로자가 본래 담당하여야 할 담당 업무와 달리 당사자 자신의 판단에 의해 주관적으로 정해지는 경우가 많을 것이다. 우리 산재보험법상 업무상 재해의 인정기준은 업무상 사고의 경우 사고 유형에 따라 규정되어 있고, 업무상 질병의 경우 대표적인 유해인자의 노출과 그에 관련된 질병을 중심으로 열거방식으로 되어있다. 한편, 일본의 경우 노재보험의 특별가입자에 대하여 예외적으로 업종별로 재해의 인정기준을 별도로 정하고 있는 사례에 속한다. “이들의 경우 작업장에 대한 규정이 모호할 수 있고 가족종사자의 경우 생활영역과 작업영역의 구분이 모호하기도 하며 개인화물운송업자는 통근행위 자체를 업무로 간주할 수 있는 등 각각의 업무상 재해 인정기준이 다양하기 때문이다.”<sup>62)</sup> 따라서, 일본은 특별가입자의 경우 노재보험 가입을 신청할 때 업무의 내용을 명시하도록 하고 있다. 이러한 방식을 통해 업종별 업무상재해의 인정기준을 보장하고 있다. 즉, 이 항목에서는 ‘업무 또는 작업내용’을 직접 기입하도록 할 뿐만아니라 ‘특정업무와의 관계’를 표시하도록 하고 있다.<sup>63)</sup>

한편, 독일의 경우 사회법 제7권 제8조 업무상 재해(산업재해) 규정과 산업재해는 제2조, 제3조 또는 제6조에 따라 보험상 보호의 근거가 되는 활동(피보험활동)의 결과로 인한 피보험자의 사고를 뜻한다. 사고는 외부로부터 건강 손상 또는 사망을 야기시키는 피보험자의 신체에 영향을 미치는 시간적으로 한정된 사건으로 정의하고 사회법 제7권 제9조 제1항에 기초한 시행령에서는 업무상 질병(직업병)을 정의하다. 이 정의에 따르면 ‘직업병은 독일연방정부가 독일연방 상원의 동의를 얻어 법령에 직업병으로 명시한 질병과 제2조, 제3조 또는 제6조에 따라 보험상 보호의 근거가 되는 활동(피보험업무활동)의 결

62) 이승렬·권영준·김재호·이호근, 앞의 책, p. 9 참조

63) 상동 같은 곳 p. 9 참조

과로 인하여 피보험자의 건강상의 상해를 야기시키는 질병'이라고 정의하고 있다.<sup>64)</sup> 이런 정의 규정은 결국 특수형태근로종사자에 동일하게 적용되고 있다. 때문에 이들 외국사례에서도 특수형태근로종사자에 적용되는 별도의 특별한 업무상재해인정 요건을 마련한 경우는 거의 없다.

결국, 특수형태근로종사자의 노무제공의 특성상 주관적 요소가 많다 하더라도 사실상 현행 산재보험법상 업무상 인정기준의 원칙 등을 준용하는 것이 타당하다. 따라서, 특수형태근로종사자에 대한 별도의 업종별로 업무상재해의 인정기준을 마련하기보다는 일반적인 업무상 재해 및 질병의 인정기준에 따라 산업재해여부를 판단하고, 사안별로 산업재해보상보험(재)심사위원회 결정이나 법원의 판례 등을 통해 축적된 사례를 통해 단계적으로 산재보험법 시행규칙 등으로 입법화여부를 판단<sup>65)</sup>하는 것이 합리적인 선택으로 판단된다.

## 5. 맺는 말

본고에서는 우리나라 산재보험 적용대상 범위와 관련 그 현황과 개선방안을 살펴보고자 하였다. 산재보험은 역사적으로나 사회적 보호의 차원에서 빈곤과 더불어 가장 오래된 사회보장제도라 할 수 있다. 그 기능면에서 산재보험제도는 대량 고용산업사회에서 국가와 사회의 생산력을 유지하고 경제활동종사자의 재해로부터의 예방 및 요양 그리고 재활과 사회복귀를 신속히 지원함으로써 피재근로자는 물론 당해 가족의 정상적인 사회생활이 이루어지도록 하는 가장 중요한 사회보장제도라 할 수 있다. 본고에서 산재보험의 적용확대와 관련 현대적인 이슈는 이제 노동시장내 전통적인 근로자와 자영인이라는 이분적인 노무제공관계가 경제적, 사회적, 기술적 그리고 노사관계적 차원에서 지속적으로 변화되어 가는 상황에서 그리고 현대 복지국가의 발전 수준에 걸맞는 사회보장제도로서의 핵심 제도인 산재보험 사각지대문제와 그 적용대상 확대 문제를 다루었다. 논지의 핵심은 특수형태근로종사자문제가 노동법적인 적용에 앞서 그러한 가장 기본적인 산재

64) 상동 p. 8 참조

65) 장의성, 앞의 논문, p. 95 참조

나 고용보험적용 부문에서도 이루어질 수 없다면 이것은 사실상 사회적 보호를 시장에서 개인의 책임에 맡기는 결과라 할 수 있다. 그럼에도 오늘날 모든 나라들은 국민과 취업자에 대하여 보험방식이든 조세에 의한 보충적 방식이든 특수형태근로종사자의 산재와 고용보험은 물론 연금이나 집단협상 법적용을 확대하는 보편적인 경향을 보여주고 있다. 우리나라의 경우 이런 경향에도 불구하고 유일한 입법적 성과라 할 수 있는 산재보험의 적용마저 시문화된다면 노동부문의 사회통합은 더욱 어려워지고 노동시장 양극화 현상은 더욱 심화될 것으로 우려된다. 따라서, 조속히 본고에서 제안한 수준에서의 최소한의 입법개선안이 마련되어 노동시장 내 변화하는 고용형태 다변화에 걸맞는 성숙한 사회적 대응방안이 마련될 수 있어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강선희, 특수고용노동자 산재보험 적용방안에 대하여, in: 한국비정규노동센터, 『워킹보이스』, 주장과 대안, 2003, pp. 75-79
- 김상호, 독일 산재보험제도의 적용방식과 시사점: 자원봉사자와 특수형태근로종사 중심으로, in: 『한국사회정책』, 제20집 제3호, 2013, p. 171-195
- 김영문, 특수형태근로종사자의 산재보험보호방안, in: 『사회법연구』, 제8,9호, 2007, 12. pp. 1-23
- 김인재, 특수형태근로종사자의 법적보호방안, in: 『노동법학』, 제31호, 한국노동법학회, pp. 237-272, 2009
- 김종진, 특수고용노동자 산재보험 적용의 현실과 문제점, in: 『쟁점과 대안』, 2012년 5, 6월호, 한국노동사회연구소, pp. 100-114
- 김형배, 노동법, 박영사, 2014
- 김형배·박지순, 근로자개념의 변천과 관련법의 적용 - 유사근로자에 관한 비교법적 고찰, 한국노동연구원, 2004
- 노사정위원회, 유럽의 특수형태근로 종사자 관련 법·제도 및 논의현황, 2005
- 도재형, 사법과 입법의 사각지대, 특수형태근로종사자, in: 『노동법연구』 제34호, 한국노동법학회, pp. 197-244, 2013
- 박지순, 독일의 유사근로자(특수형태고용종사자)의 유형과 노동법상의 지위에 관한 연구, 2005
- 박지순, 특수형태근로 종사자에 대한 고용보험적용방안, 한국사회법학회 학술대회 발표문, 2007
- 박찬임, 산재보험 적용확대 방안 연구 - 자영업자, 특수고용관계 종사자를 중심으로, 한국노동연구원, 2002
- 박찬임외, 주요국의 산재보험 적용·징수체계, 한국노동연구원, 2003
- 유성재, 판례노동법, 법문사, 2008
- 윤애림, 복수의 사업주에게 노동력을 제공하는 자에 대한 산재보험 적용방안, in: 『노동법연구』 제34호, 2013 상반기 제34호, 서울대노동법연구회, pp. 289-319
- 윤조덕외, 비정규직근로자 산재보험 적용실태와 특수형태근로종사자에 대한 적용확대, 한국노동연구원, 2004
- 윤조덕외, 산재보험제도 발전방안에 대한 연구(재활·복지), 한국노동연구원, 2005
- 윤조덕외, 특수형태근로종사자 산재보험적용에 따른 문제점 및 개선방안, 노동부, 2008
- 윤조덕외, 특수형태근로종사자 고용보험 적용방안 연구, 한국노동연구원, 2008
- 윤조덕, 산재보험 사각지대 해소방안, in: 『보건복지포럼』, 2012. 3, pp. 33-49
- 이상광, 사회법, 박영사, 2002

- 이승렬외, 특수형태근로 종사자 산재보험 적용확대 연구(II), 한국노동연구원, 2005
- 이승욱, 특수형태근로 종사자 대응과 정책과제, 국가인권위원회, 2007
- 이승욱, 노동법상 근로자사용자 개념 확대를 둘러싼 쟁점과 입법적 과제, in: 『노동법학』, 제49호, 한국노동법학회, pp. 221-264, 2014
- 이정훈, 산업재해보상보험법의 적용범위 확대에 관한 연구 - 특수형태근로종사자와 출퇴근 재해중심, 전남대 법학과 석사논문, 2013
- 이현주의, 주요국의 산재보험 급여체계 비교연구, 한국노동연구원, 2003
- 이호근외, 특수형태근로종사자 실태 및 다단계구조 집단갈등 관리방안에 관한 연구, 고용노동부, 2008
- 임종률, 노동법, 박영사, 2014
- 장의성, 우리나라 특수형태근로종사자의 산재보험 적용방안에 관한 입법정책적 연구, in: 『노동정책연구』, 2004년, 제4권 제3호, pp. 71-102
- 전광석, 한국사회보장법론, 법문사, 2014
- 정인수의, 특수형태근로 및 관련 업종의 실태쟁점정책과제, 한국노동연구원, 2008
- 정재훈외, 특수형태근로종사자 산재보험 적용방안 마련 - 킥업스, 택배, 대리운전, 간병을 중심으로, 고용노동부, 2010
- 조용만, 특수고용관계 종사자의 근로자성 인정여부에 관한 노동법적 접근, 한국노동연구원, 2003
- G. Adam, Economically dependent workers to get full social protection, in: EIROnline 2007([http://www.Eurofound/EIROnline/2007/01/Economically dependent workers to get full social protection](http://www.Eurofound/EIROnline/2007/01/Economically%20dependent%20workers%20to%20get%20full%20social%20protection))
- Bundesministerium fuer Arbeit und Sozialordnung, Scheinselbstaendigkeit und Arbeitnehmeraehnliche Selbstaendige, 2000
- U. Mayer, Mitarbeiter im Aussendienst - Der Ratgeber zu arbeits-, sozial- und steuerrechtlichen Fragen, Frankfurt/a.M, 1999
- R. Pedersini, 'Economically dependent workers', employment law and industrial relations, in: EIROnline 2002([http://www.Eurofound/EIROnline/2002/05/'Economically dependent workers', employment law and industrial relations](http://www.Eurofound/EIROnline/2002/05/'Economically%20dependent%20workers'%20employment%20law%20and%20industrial%20relations))
- P. Schwerdtner und B. Schmidt, Scheinselbstaendigkeit: Arbeitsrecht - Sozialrecht, Rehm 2000
- Sozialgesetzbuch, SGB IV, Frankfurt/a.M, 2007
- Social Security Programs Throughout the World - 1999, Social Security Administration, 1999
- R. Juergen Baehrle, Aktuelle Arbeitsvertragsmuster fuer die Personalpraxis, Rehm, 2003
- J. Zacher und M. Zacher, Soziale Sicherheit fuer Kuenstler und Publizisten, 2000
- W. Schoenfeld, Geringfuegige Beschaeftigungsverhaeltnisse, Rehm, 2002





발표 3



# 기업의 산재 은폐 예방을 위한 개선 방안

유성규  
(노무법인 참터 노무사)





## 기업의 산재 은폐 예방을 위한 개선 방안

유 성 규  
공인노무사

### 목 차

1. 산재 은폐 실태
2. 기업이 산재를 은폐하는 원인
3. 산재 은폐 예방을 위한 개선 방안

## 1. 산재 은폐 실태

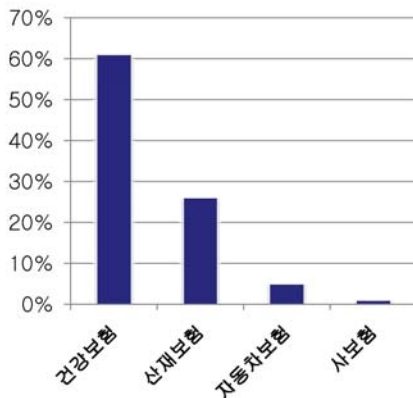
■ 국민권익위원회(2014) 자료에 따르면, 2008년 통계를 기준으로 독일은 업무상 부상 만인율이 업무상 사망 만인율의 1,414.5배, 호주는 485.7배, 멕시코는 355.4배, 스웨덴은 427.3배, 이탈리아는 611.25배에 이르렀지만, **우리나라는 39.4배에 불과했음.**

■ 위 통계를 통해 우리나라에서 산재의 상당수가 은폐되고 있음을 추정해 볼 수 있음.

	한국	독일	호주	멕시코	스웨덴	이탈리아
부상만인율	62.7	282.9	102.0	355.4	64.1	244.5
사망만인율	1.59	0.20	0.21	1.00	0.15	0.40

주) 정확한 통계 비교를 위해서는 사고사망만인율과 부상만인율을 비교해야 하나, 위 통계는 전체사망 만인율과 부상만인율을 비교했음  
출처) 국민권익위원회, 산업재해보상보험제도 개선방안, 2014

## 1. 산재 은폐 실태



■ 신상도 외(2013)에 따르면, 응급실에서 치료를 받은 직업성 손상 환자의 61%가 건강보험으로 치료를 받았고, **산재보험으로 치료를 받은 경우는 26%에 불과했음.**

■ 직업성 손상이란 경제적인 목적을 위해 일을 하다가 발생한 사고로 인해 신체적, 정신적 손상을 입은 경우를 의미하므로, 위 조사 결과를 통해서 산재의 상당수가 은폐되고 있음을 확인할 수 있음.

## 1. 산재 은폐 실태

■ **홍성자 외(2011)에 따르면, 대구경북지역에 소재하는 300인 미만 중소기업 제조업 사업장 63곳에서 2009년 발생한 산재 202건 중 91.1%가 은폐되었음.**

Table 2. Distribution of Reported and Non-reported Industrial Accidents according to Characteristics of Employee with Industrial Accidents

Characteristics	Reported accidents	Non-reported accidents	Total accidents
	n (%)	n (%)	n (%)
Gender			
Male	17 (9,6)	161 (90,4)	178 (100,0)
Female	1 (4,2)	23 (95,8)	24 (100,0)
Age (year)			
20~29	1 (1,9)	53 (98,1)	54 (100,0)
30~39	8 (11,8)	60 (88,2)	68 (100,0)
40~49	4 (9,3)	39 (90,7)	43 (100,0)
≥ 50	5 (13,5)	32 (86,5)	37 (100,0)
Work shift state			
Only day work	0 (0,0)	70 (100,0)	70 (100,0)
Shift work	18 (13,6)	114 (86,4)	132 (100,0)
Work duration (year)			
< 1	2 (5,6)	34 (94,4)	36 (100,0)
1~4	7 (8,2)	78 (91,8)	85 (100,0)
5~9	7 (14,3)	42 (85,7)	49 (100,0)
10~14	2 (12,5)	14 (87,5)	16 (100,0)
15~19	0 (0,0)	7 (100,0)	7 (100,0)
≥ 20	0 (0,0)	9 (100,0)	9 (100,0)
Total	18 (8,9)	184 (91,1)	202 (100,0)

출처) 홍성자 외, 중소기업 제조업 사업장의 산업재해 실태, 한국산업간호학회지 제20권 제1호, 2011

## 1. 산재 은폐 실태

■ 사용자 단체인 대한전문건설협회의 자체 조사 결과에 따르더라도, 산재은폐율이 **2006년 64%, 2010년 66.5%**로서 매우 높은 수준이었음.

■ 한국건설산업연구원, 대한건설정책연구원의 조사 결과에 따르더라도, 산재은폐율이 매우 높게 나타났음.

연도	조사기관	산재처리	산재미처리	비고
2002	한국건설산업연구원	43.9	56.1	
2006	대한전문건설협회	36.0	64.0	협회 자체조사
2007	한국건설산업연구원	24.5 (39.8)	75.5 (60.2)	소규모현장 산재보험 타당성분석 ( )안 통계는 사용자 설문조사 결과임
2009	대한건설정책연구원	7.0	93.0	철근업종재해및공상처리실문
2009	대한건설정책연구원	13.1	86.9	전문건설업 실태조사
2010	대한전문건설협회	33.5	66.5	협회 자체조사

출처) 국민권익위원회, 산업재해보상보험제도 개선방안, 2014

## 1. 산재 은폐 실태

■ 임준(2013)에 따르면, 주상병에 국한할 때 직업성 손상과 관련된 산재보험 미적용자수는 중간값 기준으로 2009년 1,425,962명, 2010년 1,490,097명, 2011년 1,452,027명으로 추정되었음.

■ 부상병까지 포함해 직업성 손상과 관련된 산재보험 미적용자수를 추정하면, 2009년 1,556,751명, 2010년 1,628,871명, 2011년 1,590,542명으로 분석되었음.

연도	건강보험 진료실인원	직업성 질환 기여율			산재보험 미적용 추정자 수		
		최소값	중간값	최대값	최소값	중간값	최대값
2009년	2,585,965	38.3%	60.2%	82.1%	990,425	1,556,751	2,123,077
2010년	2,705,766	38.3%	60.2%	82.1%	1,036,308	1,628,871	2,221,434
2011년	2,642,097	38.3%	60.2%	82.1%	1,011,923	1,590,542	2,169,162

출처) 임준, 산재보험 미신고로 인한 건강보험 재정손실 규모추정 및 해결방안, 국회예산정책처, 2012

## 1. 산재 은폐 실태

■ 국민권익위원회(2014)에 따르면, 건강보험으로 처리했다가 환수 처리된 산재 건수가 2011년 398,000건, 2012년 333,000건, 2013년 444,000건에 이르렀음.

연도	산재보험	
	건수	금액 (원)
2011	398,000	63,450,000,000
2012	333,000	56,781,000,000
2013	444,000	71,300,000,000

출처) 국민권익위원회, 산업재해보상보험제도 개선방안, 2014

## 소결

- 국제적 통계 비교와 선행 연구 결과 등을 종합할 때, 실제 발생하는 산재발생율과 고용노동부의 공식적인 통계상에 상당한 괴리가 존재함을 확인할 수 있음.
- 통계와 연구 결과를 인용하지 않더라도,공단 지역의 병원 한 군데만 방문해도 산재 은폐가 얼마나 심각한지 체감할 수 있는 것이 현실임.
- 중소기업 제조업, 철근 업종 등 일부 업종에서는 90%가 넘는 산재은폐율이 나타났다는 점에 주목할 필요성이 있음.
- 한편, 산재보험으로 처리되지 않은 환자들이 건강보험으로 처리되면서 산재 은폐가 건강보험 재정악화의 상당한 원인이 되고 있음을 확인할 수 있음.

## 2. 기업이 산재를 은폐하는 원인

### (1) 고용노동부 감독 행정의 문제점

- 현재 고용노동부가 보유한 감독 인력의 수는 절대적으로 부족한 상황임. 이에, 어떤 좋은 제도가 도입되더라도 산재 은폐에 대한 실효성 있는 감독이 실행되기 매우 어려운 상황임.
- 고용노동부의 산재 은폐에 대한 안이한 관점도 문제임. 병원 몇 군데만 직접 조사하더라도 수많은 산재 은폐 사례를 적발할 수 있을 텐데, 신고가 들어와야 조사할 수 있다는 태도를 견지하고 있음.
- 감독 인력이 부족한 상황에서, 노동안전보건 감독과 징벌의 초점은 산재 발생 사업장에 집중될 수 밖에 없음. 이에, 사업주들은 고용노동부 감독망에서 벗어나 고자 산재 은폐를 강요하기도 함.



## 2. 기업이 산재를 은폐하는 원인

### (2) 개별실적요율의 문제점

■ 개별실적요율이란 과거 3년간 보험료에 대한 보험급여액 비율을 기초로 50% 범위 내에서 보험료를 인상 내지 인하해주는 제도임.

■ 이는 기업들에게 산재 은폐를 하면 보험료를 적게 낼 수 있다는 유인을 제공함. 더욱이, 산재발생위험도에 따라 산재보험료를 차등 부과하는 현행 산재보험제도 하에서, 산재발생위험도가 높은 사업장은 상대적으로 더 많은 보험료를 내고 있음. 따라서 산재발생위험도가 높은 사업장일수록 산재 은폐로 인한 경제적 이익이 더 커지는(산재 은폐에 대한 유인이 더 커지는) 구조임.

■ 최근 정부는 시행령을 개정해 개별실적요율의 적용 범위를 확대했는데, 이는 기업의 산재 은폐를 더욱 부추길 것으로 판단됨.

## 2. 기업이 산재를 은폐하는 원인

### (2) 개별실적요율의 문제점

■ 주요 건설업체의 산재보험료 감면 현황은 아래 표와 같음.

(단위 : 천원)

업체명	연도	일반요율(A)		개별실적요율(B)		감액(A-B)
		요율(%)	보험료	요율(%)	보험료	
H건설	2011	36	37,466,700	25.20	26,226,690	11,240,010
	2012	37	34,435,130	25.90	24,104,590	10,330,540
D건설	2011	36	30,939,410	23.04	19,801,220	11,138,190
	2012	37	35,210,200	23.68	22,534,530	12,675,670
S물산 건설부문	2011	36	37,407,700	23.04	23,940,930	13,466,770
	2012	37	35,436,210	23.68	22,679,170	12,757,040

출처) 국민권익위원회, 산업재해보상보험제도 개선방안, 2014



## 2. 기업이 산재를 은폐하는 원인

### (3) 입찰참가자격 사전심사(PQ)의 문제점

- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률에 의해 입찰참가자격 사전심사에서 최근 3년간 환산재해율의 가중평균이 평균 환산재해율의 가중평균 이하인 경우에는 최고 2점의 가점이 부여되었음. 이 반면, 산재 발생 미보고 행위는 최근 1년간 과태료 처분을 받은 행위 1건당 -0.2점씩이 부여되었음. (최대 -2.0) 산재발생율에 대한 가점과 산재은폐에 대한 감점이 불균형을 이루는 구조에서, 기업은 입찰 참가 자격을 관리하기 위해 산재 은폐를 강요하기도 했음.
- 현행 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률은 산업안전보건법 위반 사업주에 대해 동시에 2명 이상의 사망 재해를 야기한 때부터 입찰참가자격에 제한을 가하고 있고, PQ기준은 산업안전보건법 위반 행위 중 안전보건관리비 관련 위반 행위, 산재 발생 미보고 행위에 대해서만 감점을 하고 있음. 그 이외의 산업안전보건법 위반 행위에 대해서는 제재가 없음.

## 2. 기업이 산재를 은폐하는 원인

### (4) 산재 은폐에 대한 처벌 구조의 문제점

- 현행 산재보험법은 사업주의 의사와 상관 없이 강제 가입하는 방식으로 운영되고 있음. 그러나 사업주가 산재보험으로 처리하지 않더라도 어떤 제재도 가해지지 않음.
- 최근 산업안전보건법이 개정되어, 산재가 발생하면 산업재해조사표를 고용노동부에 반드시 제출하도록 의무화되었으나, 이를 위반하더라도 여전히 1천 만원 이하의 과태료가 부과될 뿐이어서 산재 은폐를 개선하는데 실효성이 없을 것으로 판단됨.
- 기업 입장에서는 산재 은폐로 인한 경제적 이익과 산재 은폐로 인한 경제적 손실을 비교하게 되는데, 현행 처벌 구조는 산재 은폐시 심각한 손해를 입을 수 있다는 시그널(SIGNAL)을 주지 못함.

## 2. 기업이 산재를 은폐하는 원인

### (5) 산재 은폐 신고 제도의 문제점

■ 정부는 부정수급신고센터를 운영하고 있으며, 산재보험급여를 부정수급한 노동자에 대한 신고 포상금까지 지급하고 있음. 실례로, 신고자 1명에 대한 연간 누적 최고 지급액은 최대 3천 만원까지 가능함. 이 반면에, 산재 은폐에 대한 신고를 독려하기 위한 제도적 노력은 매우 미진한 상황임.

■ 정부는 산재 은폐를 적발하기 위해 산재 미보고(은폐) 신고 센터를 운영하고 있음. 그러나 2009년부터 5년간 총 접수건수가 15건에 불과했고, 2010년과 1012년에는 0건이었음. 이는 현행 산재 은폐 신고 제도가 매우 부실하게 운영되고 있음을 보여주는 결과임.

## 소결

- 고용노동부 감독 행정의 문제점
- 개별실적요율의 부작용
- 입찰참가자격 사전심사(PQ)의 문제점
- 산재 은폐에 대한 미약한 처벌 구조
- 산재 은폐 신고 제도의 문제점

**심각한  
산재은폐율**

### 3. 산재 은폐 예방을 위한 개선 방안

#### (1) 선보장 후평가 시스템의 도입

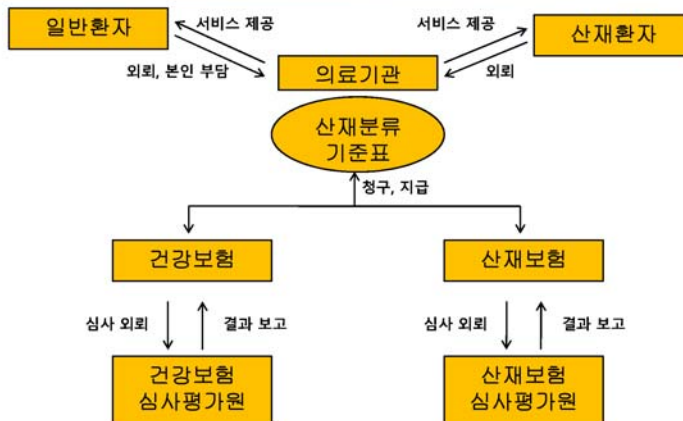
■ 산재를 당한 모든 노동자가 산재 은폐 없이 산재보험으로 치료받기 위해서는 노동자가 직접 신청해서 근로복지공단에서 승인을 받아야 하는 현행 시스템에 대한 대대적인 개편이 있어야 함.

■ 선보장 후평가 시스템이란 산재 노동자를 최초로 진료하는 의사가 산재분류기준표와 같은 판단 기준에 따라 산재로 분류하면 우선 산재보험으로 치료하고, 사후평가기관의 심사를 통해 사후적으로 필터링하는 구조를 말함.

■ 선보장 후평가 시스템이 도입된다면, 현재의 산재 은폐 문제는 근본적으로 해결이 가능함.

### 3. 산재 은폐 예방을 위한 개선 방안

#### (1) 선보장 후평가 시스템의 도입

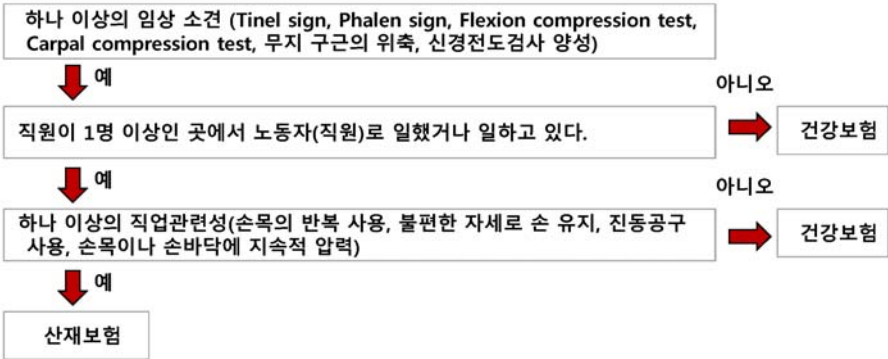


출처) 임준, 현 산재보험제도의 문제점과 개혁 방향, 산재보험법 개정을 위한 국회 공청회 자료집, 2005

### 3. 산재 은폐 예방을 위한 개선 방안

#### (1) 선보장 후평가 시스템의 도입

<수근관증후군의 산업재해분류기준표 예시>



출처) 임준, 현 산재보험제도의 문제점과 개혁 방향, 산재보험법 개정을 위한 국회 공청회 자료집, 2005

### 3. 산재 은폐 예방을 위한 개선 방안

#### (2) 고용노동부 감독 기능의 강화

- 기본적으로 노동안전보건을 담당하는 근로감독관의 수를 대폭 확충할 필요성이 있음.
- 예산 문제 등으로 단기간 내에 근로감독관의 수를 확충하기 어렵다면, 명예산업안전감독관 제도의 수정, 보안을 통해 부족한 행정력을 보충하는 방안도 고려해 볼 수 있음.
- 고용노동부 본부 차원에서 산재 은폐를 적발하는 전담팀을 구성하거나, 사업장이 아닌 병원을 직접 찾아가 산재은폐 사례를 발굴하거나, 노동조합, 시민단체와의 공조를 모색하는 등의 방안은 현재 구조에서도 얼마든지 실현 가능함.

### 3. 산재 은폐 예방을 위한 개선 방안

#### (3) 개별실적요율제도의 개선

- **현행 개별실적요율제도는 '보험료 대비 보험급여액'이라는 계량적 결과치만을 기준으로 적용되고 있음. 따라서 불가항력적 산재와 악의적인 산재가 전혀 구분되지 못하고 동일하게 취급되고 있음.**
- **법규 위반 등에 기인한 악의적인 산재에 대해서는 강한 패널티를 부과하되, 불가항력적인 산재에 대해서는 불이익을 주지 않음으로써, 사업주들을 유인하는 방식으로 개편을 모색해야 함.**
- **아울러, 산재 은폐를 통해 보험료를 인하 받은 사업장에 대해서는 이를 부정행위로 간주하여 인하받은 보험료를 몰수하고 사후에도 일정 기간 보험료 인하를 유예하는 등의 방안을 고려해야 함.**

### 3. 산재 은폐 예방을 위한 개선 방안

#### (4) 입찰참가자격 사전심사(PQ)의 개선

- **산재 은폐를 줄이기 위해서는 기업의 산재 은폐 행위에 대한 감점 규모를 현행보다 대폭 늘려야 함. 또한 산재 은폐 행위에 대한 감점 적용 기간을 현행 1년에서 최소한 3년으로 늘리는 것이 필요함.**
- **한편, 산재 예방을 위해서는 기업의 산업안전보건법 위반 전력에 대한 감점 유형 및 감점 규모를 확대하는 방식으로 PQ기준이 개선되어야 함.**
- **산재 은폐를 통해 산재발생율을 낮은 수준으로 유지하는 기업은 산재발생율을 허위로 조작하여 PQ에 참여한 것과 다를 없음. 따라서 고용노동부는 산재 은폐 기업 명단을 조달청 등 관계 기관과 적극적으로 공유하여, 부당행위에 대한 적절한 조치가 제대로 이뤄질 수 있도록 해야 함.**



### 3. 산재 은폐 예방을 위한 개선 방안

#### (5) 산재 은폐에 대한 처벌 강화

- 기업이 산재 은폐의 유혹으로부터 벗어나기 위해서는 기업이 산재 은폐로 얻게 되는 경제적 이익에 비해 산재 은폐가 드러났을 때 입게 되는 경제적 타격이 훨씬 커야 함.
- 이를 위해 산재 은폐시 기업에 부과되는 과태료를 현행보다 대폭 상향 조정할 필요성이 있음.
- 개별실적요율 적용시 불이익과는 별도로, 산재 은폐 기업에 대해서는 산재보험료를 인상시키거나, 건강보험과의 연계를 통해 건강보험료 사업주 부담분을 인상시키는 등 경제적 부담을 증가시키는 방안을 고려해 볼 수도 있음.

### 3. 산재 은폐 예방을 위한 개선 방안


#### (6) 산재 은폐 신고 제도의 활성화

- 산재보험급여 부정수급자에 대한 신고 포상금 제도와 같이 산재 은폐 사업주에 대한 신고 포상금 제도를 도입할 필요성이 있음.
- 최근 정부는 산재 은폐 신고 센터의 신고 창구를 확대하고 홍보를 강화한다고 발표했다. 그러나 핵심은 익명성임. 산재 은폐 신고 센터가 제대로 운영되기 위해서는 신고 노동자에 대한 철저한 신분 보장 시스템을 갖추고, 익명성을 정부가 철저히 보장한다는 사실을 적극적으로 홍보하는 것이 중요함.
- 아울러, 최저임금지킴이 사업과 같이 민간 인력을 통해 산재 은폐 사례를 수집하는 방안도 고려해 볼 수 있음.

인사
노동
부서

## 소결

- 선보장 후평가 시스템의 도입
- 고용노동부 감독 기능의 강화
- 개별실적요율제도 개선
- 입찰참가자격 사전심사(PQ)의 개선
- 산재 은폐에 대한 처벌 강화
- 산재 은폐 신고 제도의 활성화



산재 은폐  
감소

인사
노동
부서

## 참고문헌

국민권익위원회, 산업재해보상보험제도 개선방안, 2014

임준, 현 산재보험제도의 문제점과 개혁 방향, 산재보험법 개정을 위한 국회 공청회 자료집, 2005

임준, 산재보험 미신고로 인한 건강보험 재정손실 규모추정 및 해결방안, 국회예산정책처, 2012

신상도 외, 응급실 기반 직업성 손상 원인조사 연구, 산업안전보건공단, 2013

홍성자 외, 중소기업 제조업 사업장의 산업재해 실태, 한국산업간호학회지 제20권 제1호, 2011







발표 4



# 업무상 질병의 산재 승인실태 및 승인심사체계의 개선 방안

김인아  
(연세대 보건대학원 교수)





## 업무상 질병의 산재 승인실태 및 승인 심사체계의 개선방안

연세대학교 보건대학원 김인아

## ILO의 업무상 질병 정의

- Occupational Safety and Health Convention, No. 155
  - 직업 활동을 통해 위험요인에 노출된 결과로서 발생하거나 이와 관련하여 발생 혹은 악화되는 모든 질환을 포괄한다고 설명
- Employment Injury Benefits Recommendation, No. 121
  - 업무상 질병을 생산, 유통의 과정, 즉 직업에 종사함으로써 위험한 작업조건과 위험 물질에 노출되어 발생하는 질환으로 정의
- 정의와 관련한 두 가지 요소
  - 특정 질병과 특정 작업환경 또는 작업활동 사이의 원인적 연관성
  - 특정 노출군에서 일반인구 평균에 비하여 질병 발생의 빈도가 증가
- 단, 업무상 질병을 진단하는 것은 정확한 과학 (exact science) 에 기반을 둔 것 이라기보다는 접근 가능한 다양한 근거들에 대한 철저한 고찰을 통한 판단의 문제라고 보고 있음

## 산재보상보험 업무상 재해의 인정기준

### ■ 제37조(업무상의 재해의 인정 기준)

- ① 근로자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 부상·질병 또는 장애가 발생하거나 사망하면 업무상의 재해로 본다. 다만, 업무와 재해 사이에 상당인과관계(相當因果關係)가 없는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2010.1.27>
1. 업무상 사고
  2. 업무상 질병
    - 가. 업무수행 과정에서 물리적 인자(因子), 화학물질, 분진, 병원체, 신체에 부담을 주는 업무 등 근로자의 건강에 장애를 일으킬 수 있는 요인을 취급하거나 그에 노출되어 발생한 질병
    - 나. 업무상 부상이 원인이 되어 발생한 질병
    - 다. 그 밖에 업무와 관련하여 발생한 질병
- ② 근로자의 고의·자해행위나 범죄행위 또는 그것이 원인이 되어 발생한 부상·질병·장애 또는 사망은 업무상의 재해로 보지 아니한다. 다만, 그 부상·질병·장애 또는 사망이 정상적인 인식능력 등이 뚜렷하게 저하된 상태에서 한 행위로 발생한 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있으면 업무상의 재해로 본다.
- ③ 업무상의 재해의 구체적인 인정 기준은 대통령령으로 정한다.

## 산재보상보험법 시행령

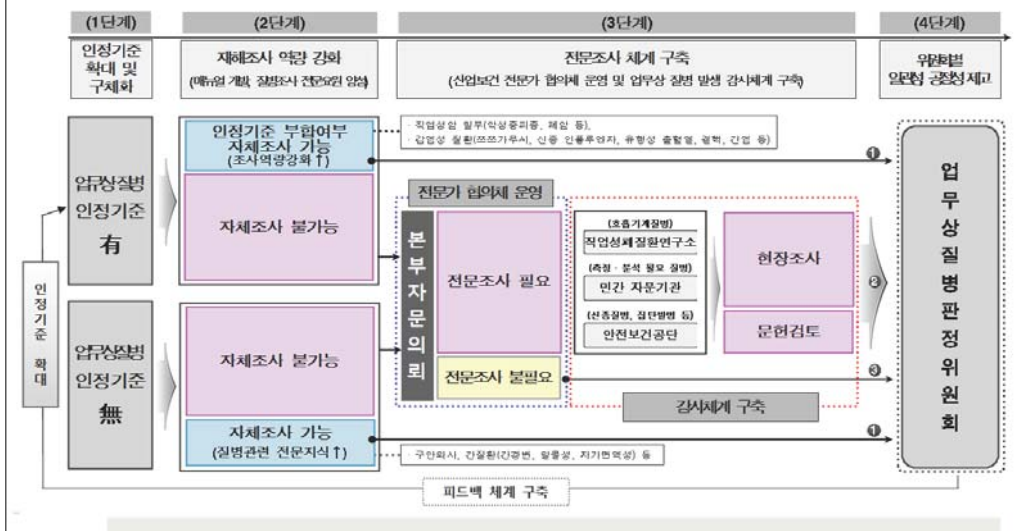
### ■ 제34조(업무상 질병의 인정기준)

- ① 근로자가 「근로기준법 시행령 제44조제1항 및 같은 법 시행령 별표 5의 업무상 질병의 범위에 속하는 질병에 걸린 경우 다음 각 호의 요건 모두에 해당하면 법 제37조제1항제2호가목에 따른 업무상 질병으로 본다.
1. 근로자가 업무수행 과정에서 유해·위험요인을 취급하거나 유해·위험요인에 노출된 경력이 있을 것
  2. 유해·위험요인을 취급하거나 유해·위험요인에 노출되는 업무시간, 그 업무에 종사한 기간 및 업무 환경 등에 비추어 볼 때 근로자의 질병을 유발할 수 있다고 인정될 것
  3. 근로자가 유해·위험요인에 노출되거나 유해·위험요인을 취급한 것이 원인이 되어 그 질병이 발생하였다고 의학적으로 인정될 것
- ② 업무상 부상을 입은 근로자에게 발생한 질병이 다음 각 호의 요건 모두에 해당하면 법 제37조제1항제2호나목에 따른 업무상 질병으로 본다.
1. 업무상 부상과 질병 사이의 인과관계가 의학적으로 인정될 것
  2. 기초질환 또는 기존 질병이 자연발생적으로 나타난 증상이 아닐 것
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 업무상 질병(진폐증은 제외한다)에 대한 구체적인 인정 기준은 별표 3과 같다.
- ④ 공단은 근로자의 업무상 질병 또는 업무상 질병에 따른 사망의 인정 여부를 판정할 때에는 그 근로자의 성별, 연령, 건강 정도 및 체질 등을 고려하여야 한다.

## 현행 업무상 질병 판정 절차

- 2011년 산재보험제도개선 TF 구성하여 판정 절차 변화
- 주요 내용
  - 근로복지공단 재해조사 강화 및 전문조사 절차 개선
  - 역학조사 절차 개선
  - 업무상질병판정위원회구성 및 운영 개선

## 업무상 질병의 조사 및 판정 절차



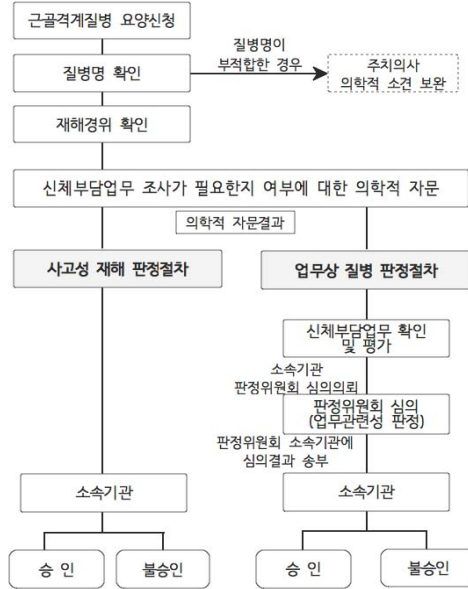


그림 2. 근골격계 질병의 조사 및 판정 절차

## 업무상질병 판정위원회 운영 현황

- 질병 종류별 전문가 심의체계 구축
  - 뇌심혈관계 질환, 근골격계 질환, 내과계 질환으로 구분
  - 그 밖의 질병 (암, 정신질환 등)은 서울질병판정위원회로 일원화
- 판정위 심의 위원 구성
  - 직업환경의 전문의 2명, 임상의 2명
  - 노사 추천 각 1/3
- 심의 건수
  - 2012년 평균 14.6건

## 국내 업무상 질병 현황

(업무상질병자 비교표)

(단위명)

구분	총계	직업							직업관련성 질병				
		소계	진폐	난청	금속 및 중금속 중독	유기용제 중독	특정화학물질 중독	기타	소계	뇌심혈관 질환	신체부담 작업	요통	기타
2011	7,247	1,592	1,018	268	2	9	44	251	5,655	526	1,161	3,724	244
2012	7,472	1,500	897	275	3	9	39	277	5,972	579	1,438	3,792	163
증감	225	-92	-121	7	1	0	-5	26	317	53	277	68	-81

※ 업무상질병지란 근로복지공단에서 산재보상지급이 결정된 지이며, 산재보상 인정범위가 확대됨에 따라 예방목적에 적합한 통계를 산출하기 위하여 '99년부터 업무상 질병을 아래와 같이 「직업병」과 「직업관련성 질병」으로 구분

- 직업병 : 작업환경 중 유해인자와 관련성이 뚜렷한 질병(진폐, 난청, 금속 및 중금속중독, 유기용제중독, 특정화학물질 중독 등)
- 직업병 기타 : 물리적인자, 이삼기압, 세균바이러스 등
- 직업관련성 질병 : 업무적 요인과 개인질병 등 업무외적 요인이 복합적으로 적용하여 발생하는 질병(뇌·심혈관질환, 신체부담작업, 요통 등)
- 직업관련성 질병 기타 : 과로, 스트레스, 긴장, 정신질환 등으로 인한 질환 등

## 국내 업무상 질병 현황-1

구분	2007년			2009년			2010년		
	심의	인정	인정률	심의	인정	인정률	심의	인정	인정률
계	8,239	3,742	45.4	10,033	3,944	39.3	10,379	3,746	36.1
뇌심혈관질환	3,236	1,302	40.2	2,909	454	15.6	2,780	401	14.6
근골격계질환	3,485	1,928	55.3	5,853	3,143	53.7	6,163	2,942	47.7
기타질환	1,518	512	33.7	1,271	347	27.3	1,436	403	28.1

구분	2011년			2012년			2013년		
	심의	인정	인정률	심의	인정	인정률	심의	인정	인정률
계	9,417	3,365	35.7	9,267	3,605	38.9	9,012	3,971	44.1
뇌심혈관질환	2,475	319	12.9	2,300	350	15.2	2,178	458	21.0
근골격계질환	6,054	2,787	46.0	6,129	2,994	48.8	5,927	3,191	53.8
기타질환	888	259	29.2	838	261	31.1	907	322	35.5

## 국내 업무상 질병 현황-2

연도	총 업무상 질병자수 (A)	근골격계 질환자			업무상 질병자 대비 비율(%) (=D/A)
		신체부담 작업 (B)	요통 (C)	계 (D=B+C)	
2000	4,051	487	522	1,009	24.9
2001	5,576	778	820	1,598	28.7
2002	5,417	1,167	660	1,827	33.7
2003	9,130	2,906	1,626	4,532	49.6
2004	9,183	2,953	1,159	4,112	44.8
2005	7,495	1,926	975	2,901	38.7
2006	10,235	1,615	4,618	6,233	60.9
2007	11,472	1,390	6,333	7,723	67.3
2008	9,734	1,471	5,232	6,703	68.8
2009	8,721	1,343	4,879	6,222	71.3
2010	7,803	1,292	4,008	5,300	69.2

## 국내 업무상 질병 현황-3

	2009년			2010년			2011년			2012년 10월			전체		
	계	승인	불승인	계	승인	불승인	계	승인	불승인	계	승인	불승인	계	승인	불승인
호흡기계질환*	47	14	33	35	10	25	28	15	13	14	4	10	124	43	81
신경정신계질환	8	2	6	13	4	9	4	0	4	2	1	1	27	7	20
피부질환	32	19	13	35	23	12	20	12	8	15	10	5	102	64	38
암	175	101	97	213	94	92	182	100	82	149	72	77	679	367	393
총계	262	136	149	296	131	138	234	127	107	180	87	93	932	481	532

\*탄광부진폐증, 규폐증 제외 (출처 : 근로복지공단)



## 1. 까다로운 절차와 소요 기간

- 정확한 원인 분석을 위한 개별 사례 조사 필요
- 누적된 사례가 있는 경우 별도의 조사 절차 없이 근무력에 대한 철저한 조사 후 업무상질병판정위원회 상정
  - 예) 폐암의 경우

사용물질	직무 및 노출기간
석 면	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 석면을 원료로 제품을 생산하는 직무 종사자 : 1년(잠복기 10년)</li> <li>■ 석면함유제품을 사용하거나 취급하는 직무 종사자 : 10년</li> </ul>
6가크롬	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 크롬 또는 니켈 용접, 도금, 도장작업 종사자 : 20년</li> <li>■ 다른 물질에 동시노출 및 관련 질병 발견자 : 10년</li> </ul>
결정형 유리규산	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주물공, 사상공, 석공으로 종사자 : 20년</li> <li>■ 위의 종사자로서 진폐의증이 발견된 종사자 : 10년</li> </ul>

## 2. 입증책임의 문제

- 재해조사 역량의 강화
  - 인간공학, 산업위생 등의 전문인력 확보
  - 재해조사 직원의 교육 및 질관리
  - 현장 조사 강화 및 질병별 조사 매뉴얼 확보
  - 전담 직원 양성
  - 각 질병별 재해조사 가이드라인의 구체화

- 과거 노출 확인의 어려움
  - 직무-노출 매트릭스 등 지속적 연구 성과 축적
- 전문적 지원 서비스 방안 마련
  - 개별 사례별 행정적 지원
  - 자문이나 역학조사에서 누락되는 일이 없도록 전문가 자문 확대
    - 근골격계 질환의 사고성과 질병 구분 관련

### 3. 판정의 합리성과 전문성 강화

- 자문 및 역학조사 과정에서의 투명성
  - 조사 사례의 공개
- 업무관련성이 낮거나 불승인 경우 근거 확인이 용이하도록 해야 함
- 판정위원 및 자문의의 질적 역량 강화
  - 질병별 판정시 참고 자료 개발
  - 판례 등에 대한 피드백

## 4. 지속적 제도개선 구조 마련

- 지속적인 인정기준의 개정 및 보완
  - 전문가들의 지속적인 과학적 문헌 검토 시행 중
  - 지속적인 논의 구조의 안정화
- 업무상 질병의 인정기준 및 절차에 대한 지속적 연구
  - 외국의 제도에 대한 지속적 연구
  - 질병별 사례에 대한 비교 연구
  - 업무상 질병 현황에 대한 지속적 연구

감사합니다.





■ 지정토론



## 산재보험제도 개선방안 마련을 위한 토론회

고용노동부 (산재보상정책과)

임우택 (한국경총 안전보건팀장)

임성호 (한국노총 산재보상국장)

최명선 (민주노총 노동안전보건국장)

임자운 (변호사, 반올림 상임활동가)





## 일하는 모든 이들의 안전하게 일할 권리, 맘 놓고 치료받을 권리

Ⅰ 최명선 (민주노총 노동안전보건국장)

### 1. 들어가며

한국은 1962년 [헌법]에서 “인간의 존엄에 가치에 대한 보장” (제8조)을 선언하고, “인간다운 생활을 권리”를 사회적 기본권으로 보장하였으며, “국가의 사회보장 증진 노력”의무를 (제30조2항) 규정하고, ‘생활능력이 없는 국민에 대해 법률이 정하는 바에 따라 국가의 보호’를 받도록 하였다. 이는 1952년 ILO 제 102호 협약 즉 [사회보장 최저기준에 관한 협약]에 따른 사회보장 이념의 국제적인 경향을 적극 수용한 것이다. 이에 따라 [사회보장에 관한 법률]과 [산업재해보상보험법]이 1963년 11월 5일 같은 날 제정되어, 1964년 7월 시행되었다. 산재보험은 사회보험제도로 가장 먼저 도입된 것이다.

한국은 지난 50년간 OECD 가입, 세계적인 경제규모를 가진 국가로 성장해 왔으나, 사회보장제도는 그 속도와 변화를 반영하지 못 했다. 특히, 산재보험은 뒤늦게 출발한 다른 사회보험제도에 비해 그 변화 속도가 늦어 사회보장제도로서의 제 기능을 다하지 못하고 있다. 독일 등이 전체 국민의 대부분을 대상으로 포괄하는 등 선진외국이 산재보험의 가입 대상이 넓은데 비해 한국은 취업자의 60%, 전체 국민의 30%내외에서 적용되고 있다. 또한, 직업병 인정 기준이 수 십년만에 개정되는 등 고용구조와 산업구조의 변화 속도를 반영하지 못하는 인정기준과 불합리한 산재심사 승인 절차와 체계로 산재노동자들이 고통과 원성의 대상이 되고 있다. 특히 취약한 것은 치료와 재활, 산재병원의 공공성 전문성 확보와 낮은 직장 복귀율 문제이다.

반 백년.

지난 산재보험 50년의 역사는 산재노동자들의 절망, 고통, 눈물의 역사였고, 이는 여전히 현재 진행형이다. 여전히 일하는 모든 이들에게 용기와 희망이 되지 못하고 있는 산재보험의 새로운 50년 역사가 제시되어야 한다. 최소한의 사회안전망, 사회보장제도로서의 제 기능과 역할을 다 할 수 있도록 전면적인 개혁이 시급하다.

## 2. 민주노총의 산재보험 10대 개혁과제

### 1) 일하는 모든 이들에게 차별 없는 산재보험 적용

- 특수고용노동자 산재보험 전면 적용
- 해외 근무 노동자 산재보험 전면 적용
- 소규모 건설공사, 가사사용인 적용제외 철폐
- 공무원 연금, 사학연금 보상기준과 절차의 개편

### 2) 모든 산재를 산재로

- 심야노동으로 인한 수면장애, 감정노동을 비롯한 정신질환 인정기준의 확대
- 유방암등 직업성 암 인정기준의 확대
- 출퇴근 재해 산재보험 전면 적용
- 직업병 인정기준 정기적 상설적 논의구조 제도화

### 3) 산재보험 신청을 쉽게! 건강보험처럼 당연하게!

- 의료기관이 산재신청 및 산재신고제도 도입
- 산재노동자 선 치료와 보상 적용보험은 해당기관이 사후평가
- 건강보험의 상병급여 도입



#### 4) 산재보험 심사승인에 있어 노동자 입증책임 전환

- 산재 입증책임을 근로복지공단으로 전환
- 산재 신청 사업장 사업주 조력의무 처벌조항 도입

#### 5) 산재보험 심사, 승인체계 개혁

- 산재심사 승인체계의 개혁 (재해조사, 자문의, 질병판정위원회, 산재심사 재심사위원회)
- 직업병 업무관련성 평가 (역학조사) 신청인과 신청인을 대리하는 전문가 참여 보장

#### 6) 산재보험의 보장성 강화

- 산재보험 본인부담 최소화 방안
- 의료기관에서 비 급여 산재노동자 부담 금지

#### 7) 산재노동자 재활 사업 강화 및 직장복귀 법제화

- 재활수가 개선을 포함한 재활사업 실행계획과 예산 확대
- 산재노동자 직장복귀 법제화

#### 8) 산재병원 공공성 확보

- 산재병원의 공공성 목적에 맞게 운영평가 지표 개편
- 산재의료 전달 체계 개편

#### 9) 개별실적 요율제 전면 개편

- 대기업 산재보험료 감면 폐지
- 하청 노동자 재해율 과악위해 산재신청 과정에서 원청 및 발주처의 명기
- 고용구조와 산업구조의 개편에 따른 산재보험 부과방식, 재정구조 전면 재검토

10) 산재보험 기금 정부예산 확대

**3. 산재보험 제도개혁 주요 과제 (발제문에 기초하여)**

1) 산재보험 적용확대

(1) 특수고용노동자 산재보험 전면 적용

가. 특수고용 산재보험 제도의 현황

- 산재보험 적용범위 확대는 산재보험 제도의 사회보험으로서의 정체성을 가능 하는 주요한 지표임. 현재와 같이 취업자의 60%만 적용되는 산재보험은 사회 보험으로서의 위상과 기능을 다하지 못함. 적용범위 확대에 있어 가장 시급한 부문은 특수고용노동자임.
- 특수고용노동자의 산재보험 적용확대는 그 현실적 필요성이 십 수년간 제기 되고 있으나, 지나치게 선심성 공약이나 정치적인 판단으로 흐르고 있고, 그 과정에서 특수고용노동자의 고통은 심화되고 있음
- 사업주의 강요, 서류조작으로 인한 <적용제외신청>의 폐해가 수년간 제기되 고 있으나, 보험 사업주 단체의 보험시장 사수 전략에 휘둘리고 있음.
- 보험설계사의 적용제외신청 서류 조작, 골프장 경기보조원 노동자의 허위 서명 등이 제기되었으나, 허위 서류에 대한 공단의 조사나 법적 처벌도 없는 상태임.

나. 현행 특례제도의 한계

- 정부는 특수고용노동자 산재보험 적용확대를 지속적으로 검토하고 있으나, 현 행의 특례규정은 단일 사업장과의 계약관계에 기초한 전속성을 전제로 하고 있음. 이는 다수 사업자와 계약관계를 맺는 특수고용노동자의 고용구조의 변 화를 수용하지 않는 낡은 방식임.
- 산재보험 적용을 발표했던 퀵 서비스, 문화예술인들이 결국 중소기업주 특례 방식으로 전락할 수 밖에 없었고, 직종확대를 검토한다고 발표한 다수의 직종

- 도 동일한 상황에 직면해 있음
- 이미 다수 사업장에서 단기 고용을 반복하는 건설일용노동자, 하역 노동자 등이 산재보험 적용을 받고 있고, 보험료 징수를 위한 별도의 방식(원청 징수, 관리기구 구성)을 채택하고 있음.
- 특수고용노동자중 다수 사업장과 계약을 맺는 건설기계, 화물, 퀵 서비스, 간병인등 다수 직종도 별도의 관리기구를 통해 보험료 징수가 가능하며. 이에 산재보험이 전면 적용되어야 함.
- 아울러 산재보험료 노동자 부담은 노동자 평균임금보다 낮은 임금과 최저임금 미만 대상 노동자가 많은 특수고용노동자에게 절대적 부담이 되고 있음. 특수고용노동자 산재보험료는 사업주가 전액 부담. 보험료 지원 방안도 국회 내 다양한 입법 발의가 되어있음.
- 화물, 건설기계, 문화예술인등 특수고용노동자에게 적용하는 중소기업주 특례는 0.003%의 적용만 되고 있음

**다. 민주노총의 산재보험 전면적용 입법 요구안**

- 민주노총은 특수고용노동자를 “산재보험법상의 근로자” 로 정의하며 전면 적용하는 법 개정 요구안을 발표한 바 있음. 또한, 이 규정에서 다른 노동자를 고용하는 경우에는 대상에서 제외하고 있음.

현행법	개정안
<p>제5조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. 생략</p> <p>2. “근로자”·“임금”·“평균임금”·“통상임금”이란 각각 「근로기준법」에 따른 “근로자”·“임금”·“평균임금”·“통상임금”을 말한다. 다만, 「근로기준법」에 따라 “임금” 또는 “평균임금”을 결정하기 어렵다고 인정되면 고용노동부장관이 정하여 고시하는 금액을 해당 “임금” 또는 “평균임금”으로 한다.</p> <p>제125조 &lt;삭제&gt;</p>	<p>제5조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. (현행과 동일)</p> <p>2. “근로자”란 근로기준법에 따른 근로자를 말한다. 다만, 각 목의 1에 해당하는 자 중 대통령령이 정하는 자도 이 법상 근로자로 본다.</p> <p>가. 타인을 고용하지 않고 본인이 직접 자신이 아닌 다른 자의 업무를 위하여 노무를 제공하고 해당 사업주 또는 노무수령자로부터 대가를 얻어 생활하는 자</p> <p>나. 기타 노무를 제공하는 자로서 이법에 따른 보호의 필요성이 있는 자</p> <p>3. - 생략.</p>

- 또한 산재보험 적용이 산재보험 재정과 연동되는 문제이므로 다수 사업장과 계약관계를 맺는 직종의 경우에는 고용보험의 시간강사 적용례 적용이나, 하역등의 사례를 원용한 별도의 관리 기구를 구성하는 것으로 징수법 개정안도 마련하여 제시한 바 있음. 건설기계의 경우에는 현행의 건설업의 원청 징수 방식에 건설기계를 확대하여 적용하는 것으로 가는 방안도 제시한 바 있음
- 특수고용노동자 산재보험 적용은 국가 인권위, 국민권익위, ILO, 국회 입법 조사처, 노사정위원회 연구소위등 다양한 공적기관에서 권고 한바 있음
- 특수고용노동자 산재보험 전면 적용은 더 이상 정치적 탁상공론을 반복할 것이 아니라, 현실에 기초한 전면적용방안을 시급히 입법화 해야 함.

## (2) 해외 파견 노동자 산재보험 적용

- 2003년 이라크 오무전기 노동자 피격사망, 이라크 파병 고 김선일씨 사망등 사회적으로 큰 문제가 되었던 사건에서 해당 노동자는 산재보험 적용 안됨.
- 현행 산재보험 제도는 해외 근무 노동자에 대하여 민간보험 가입으로 제도화 하고 있음. 1998년 해외파견 노동자 특례제도를 도입함.
- 현재는 해외 근무 노동자들중 출장형태로 처리되는 노동자는 산재보험 적용. 파견노동자는 임의가입제도로 운영
- 해외 근무 노동자중 정규직 노동자는 출장으로 처리하여 산재보험 적용. 비정규직 노동자는 파견으로 처리되어 산재보험 적용을 받지 못하고 있음
- 중동, 아프리카등 저개발 국가에 근무하는 건설노동자등 비정규 노동자들은 해당국가의 치료시설이 미비하여 귀국하고 있으나, 아무런 보상을 받지 못하는 사례가 속출하고 있음
- 현재 해외파견 노동자가 가입하고 있는 해외 근재보험의 경우에는 산재보험보다 보장성이 현격히 떨어짐.

〈표 1〉 산재보험과 해외 근재보험 비교

해외근재보험	산재보험
사업주가 가입해야만 적용	당연가입제도 이므로 사업주가 가입여부와 상관없이 산재보상 가능
과실여부에 따라 보상 제한	무과실책임주의로 노동자 과실여부 무관
휴업, 폐업, 퇴직하면 보상 불가	사업장 휴폐업 무관, 퇴직해도 신청가능
천재지변, 교전, 내란, 방사선등 보상제외	천재지변 등 돌발 사고에 따른 것도 보상
보상내용도 사업주 선택 따라 좌지우지 특별약관 형태로 구성에 차이	치료비, 휴업급여, 유족보상, 장애보상 등 법에 규정
일시 보상이므로 재발 시 보상 불가	재발 시 재요양 신청으로 보상가능
사업주 보험료 액수 따라 보상한도 제한 가입보험금액에 따라 비율 보상	산재보상액은 사업주 보험료 액수와는 무관. 장애정도에 따른 기준만 있음
분쟁이 발생하면 금융감독원에 신청	불승인시 재심의 등 구제절차 있음

- 근재보험은 ‘고의에 의한 손해, 무면허 운전, 천재지변, 전쟁 교전, 외국의 무력행위, 내란, 테러, 소용 등의 사태로 인한 손해, 방사선을 쬐거나 방사능 오염으로 인한 손해 등’ 해외현장에서 발생 가능성 높은 산재를 보통 약관에서 적용제외
- 해외근재보험은 <비업무상 재해 확장 추가 특별약관> 이라는 형태로 당뇨, 고혈압 성 질환, 허혈성 심질환, 기타 심질환, 뇌혈관 질환 등 7개 질병 보상 대상에서 제외
- 전쟁위험 특별 약관 등에서는 요양보상의 한도액을 정하도록 되어 있음
- 해외 근재보험은 산재보험법 121조를 통해 해외 산재보험이 국내 산재보험 보상 수준보다 낮아서 노동자에게 불 이익 해서는 안 된다고 규정하고 있으나, 약관을 통해 무용지물
- 해외 파견 노동자의 산재보험 적용을 위해 <임의 가입> 이 아니라 당연 가입 형태로 전환하는 법 개정안이 발의 (2013. 오병윤)
- 해외 건설협회, 국토교통부 등은 찬성하고 있으나, 노동부의 반대로 입법 추진 안 되고 있음
- 산재보험의 노사 당사자가 제도 도입을 찬성하고 있는 상황에서 법 개정을 반대하는 것은 현실을 도외시 하는 것임. 점차적으로 해외 근무 노동자가 증가하고 있는 상태에서 산재보험 전면 적용이 시급히 입법화 되어야 함.

### (3) 기타

- 소규모 건설공사, 가사 사용인등은 사회 취약계층임.
- 열악한 노동조건인 노동자에게 산재보험은 더 적극적으로 보호범위를 확대 해야 함에도 이에 대한 적극적인 검토가 안 되고 있음
- 각종 연금으로 보상되는 노동자들이 출퇴근 재해등을 제외하고 산재보험의 적용기준보다 열악한 적용기준과 임의적인 심사로 전근대적인 운영을 하고 있음.

## 2) 산재 은폐를 조장하는 산재보험 제도 개선

### (1) 산재은폐 유인요인으로만 작동하는 개별 실적 요율제

- 사업체 인식 조사에서 산재를 산재보험이 아닌 다른 방법으로 처리한 경우 그 이유에서 보험료율 인상이 49.0%로 1위임. 불편한 청구절차 23.5%, PQ 가점 취득 5.9%등
- 향후 재해에 대한 처리에서도 45.8%가 산재보험이 아닌 다른 처리를 하겠다고 하고 있고, 그 이유에서도 산재보험요율 인상 우려 40.9%가 1위임  
(2012 노동부 '산재사고 발생 시 산재보험제도에 대한 노사당사자의 인식및 대응 유형에 대한 연구')
- 산재예방의 취지로 도입된 개별 실적 요율제는 재해예방 효과는 나타나지 않고 산재은폐를 조장하는 제도로 전략한 체 수 십년 운영되고 있음
- 더욱이 재벌 대기업은 위험한 업무를 외주화 하고, 하청업체에게 산재은폐를 강요하면서 매년 수백억의 산재보험료를 감면 받고 있음
- 민주노총의 자체 조사에서는 산재노동자 중 산재보험이나 공상등 어떠한 보상도 받지 못하고 개인 부담으로 치료하는 노동자가 25%를 상회하고 있고, 이는 비정규직 노동자의 경우에는 더욱더 극심함.
- 정부는 산재발생이 집중하고 있는 영세 사업장에도 개별 실적 요율제를 확대하면서, 산재은폐를 확대하고, 취약계층의 산재노동자의 최소한의 산재보상도 더욱 난관에 봉착할 것으로 예견되고 있음
- 영세 사업장의 경우에는 사업주 지불능력이 낮으므로, 산재노동자중 산재보험이

- 아닌 공상의 경우에도 산재보험보다 낮은 보상으로 진행되고 있고, 치료비 지급과 동시에 해고당하거나, 아무런 보상을 받지 못하는 경우가 다발하고 있음
- 이미 제도의 효과보다 폐해가 수 십년째 드러나고 있는 개별 실적 효율제를 전면 재검토해야 하며, 대기업 산재보험료 감면 제도를 폐지해야함.

(2) 산재은폐 무대책으로 일관한 정부

- 건강보험공단등에서 산재보험으로 판명되어 보험금 환수 조치 매년 30만- 45만 건 상회

〈표 2〉 건강보험 환수현황 (단위: 천건, 백만원). 2014년 국민권익위

연도	산재보험		자동차보험	
	건수	금액	건수	금액
2011	398	63,450	63	24,960
2012	333	56,781	81	27,305
2013	444	71,300	90	26,751

- 매년 노동부의 산재은폐 적발 건수 중 사업장 감독에 의한 처벌은 미미함.

〈표 3〉 산재발생 보고의무 위반 적발 현황 / 2013년 국정감사 자료

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013.6
계	2,102	1,591	1,908	456	1,242	115
건강보험 부당이득금 환수	1,134	982	1,500	78	785	47
산재 은폐 신고센터	1	2	0	1	0	2
자진신고기간	22	8	14	19	4	9
사업장 감독	167	8	11	8	224	5
119 구급대 제해	65	28	6	21	0	0
요양신청서 반려 및 지연보고	713	563	377	329	229	52

\* 2008년에 사업장 감독 건수중 143건은 한국타이어 단일 사업장임.  
 \* 2012년 사업장 감독 건수중 100건은 유성기업, 86건은 기아자동차 광주공장임.

- 산재은폐 사업주 90% 경고처분에 그치고 있고, 119 이송등 중대재해의 경우에도 절대다수가 경고처분에 그치고 있음

〈표 4〉 산재은폐 노동부 처리 현황, 2013년 국정감사 자료

년도	적발건수	경고	사법조치	과태료
2008	2,102	1,875	227	
2009	1,591	1,545	46	
2010	1,908	1,875	23	10
2011	456	409		47
2012	1,242	821		421
계	7,299	6,525 (89%)	296	478

\* 2012년 과태료 건수는 유성기업과 기아차 광주 공장 2개 사업장이 다수

- 2006년 건설업 산재은폐 제도개선 위해 PQ에 산재은폐 감점제도 도입. 그러나 노동부의 산재 은폐 처리가 경고처분이 90%이상 차지하는 현실에서 제도는 형해화 되고 있음
- 사업주 단체인 전문건설협회 조사에서도 산재은폐가 70%를 상회하고 있으나, 2008년- 2013년 06까지 PQ 감점은 79건에 그침
- 산재은폐 관련 공소시효도 3년으로 해석하고 있음. 그러나, 법령 개정 미비로 건강보험공단으로부터 자료를 받지 못하거나, 자료를 받아 처리하는 과정에서 공소시효를 넘기는 경우도 다수임. 결국 산재은폐 사업주 면죄부로 귀결되고 있음

### (3) 산재은폐를 가속화하는 제도 개악

- 노동부는 산업안전보건법 위반에 대한 처벌을 신속화, 실질화 한다며 벌금형을 과태료로 대폭 전환했고, 산재은폐도 벌금형에서 과태료로 전환
- 그러나, 실제로 벌금형 당시와 과태료 전환 이후 처리건수에서 획기적인 차이는 없음.
- 2014년 7월 사업주 산재보고 기준을 요양4일에서 휴업3일로 개정. 상대적으로



- 제3기관인 병원의 치료기록이 아니라, 사업주 지배관리하에 있는 휴업 3일로 개정하면서 산재은폐는 용이하게 되고, 산재은폐에 대한 노동자의 진정이나 노동부 감독 및 처벌은 더욱 어려워지게 됨.
- 현장에서는 휴업이 필요한 치료도 취업치료를 강요하는 등 산재노동자의 보상도 취약해지는 결과가 나타나기 시작하고 있음

#### (4) 일본 후생노동성의 산재은폐 예방 사업

\* 2011년 노동부 연구용역 ‘산재사고 발생시 산재보험제도에 대한 노사당사자의 인식 및 대응 유형에 대한 연구’

- 산재은폐의 예방을 호소하는 포스터, 리플렛 작성 사업주, 노동자에게 홍보
  - 홍보물, 리플렛을 이용하여 감독지도, 개별지도, 집단지도, 안전패트roller, 설명회, 세미나등 모든 기회를 통해 홍보 (일본 노동후생성 홈페이지 ‘노재은폐는 범죄입니다’)
- 산재예방 지도원의 활동
- 의료기관에 대한 주지.계몽
  - 의료기관에 대해 피해를 입은 노동자에게 산재보험 청구에 대해 노동감독부서에 상담할 것을 권장하도록 주지. 계몽
- 사업자단체, 시·도의 사회보험 노무사회 등에 요청
  - 사업자단체가 구성원인 사업자에 대해 산재은폐 예방 계몽 요청.
  - 시·도의 사회보험 노무사회 등을 통해 산재은폐 관련 협력 요청
- 시·도 및 군,읍,면의 홍보 잡지나 신문에 산재은폐 예방 광고 기재 의뢰
- 노동기준법 제 87조
  - 노동기준법 제 87조 제2항에 의거하여 건설업의 도급업자가 하청업자에 대해 재해 보상 관련 사용자 책임 지게함. 도급업자가 자금력이 없는 하청업자에게 사용자 책임을 지게 함으로써 산재은폐로 연결되는 것을 방지하기 위하여 집단지도등을 시행

○ 발주기관

공공건설공사에 있어서 산재은폐를 예방하기 위해 발주기관에 대해 산재은폐에 대한 기본입장을 설명하고, 발주기관으로서 산재은폐를 예방하도록 요청

(5) 민주노총의 산재은폐 대책 요구안

① 중장기 대책

가. 의사 신고제도 도입

가-1필요성

- 노동부 통계의 13배에서 30배에 달하는 산재가 건강보험으로 처리되는 현실을 개선하기위해 <의사 신고제도> 도입 적극 검토
- 하청 산재에 대한 원청의 협박과 강요가 현존하는 상태에서는 사업주 보고 불가능. 중소영세 사업장의 경우 노무관리의 현재적 수준에서 산재 사업주 보고 정착 불가능
- 현재는 의사가 노동자의 동의를 얻어 신고 가능하도록 제도화 되어 있음. 그러나, 이는 실질적으로 노동자 신청 제도와 동일하고 문제 해결 불가능. 노동자가 통보하지 않아 산재보고 하지 못한다는 사업주 주장 있음
- 근로복지공단 같은 규정 폐지가 되었으므로 사업주는 모든 재해에 대해 신고 의무. 이를 현실화 할 수 있는 것은 의사 신고제도임.

가-2외국 사례

- 의사 신고제도는 독일과 미국 워싱턴 주등에서 시행
- 독일 : 산재사고 발생 시 사업주와 초기 진료의사가 사고를 인지한 후 3일 이내에 산재보험 조합에 사고보고서 제출 규정. 대부분 초기 진료의사가 재해신고를 하며, 진료의사가 신고를 한 경우 사업주 신고 한 것으로 같음
- 미국 워싱턴 주 : 산재노동자가 사업주와 의사에게 사고사실 알리도록 의무 규정. 의사는 치료 및 사고보고서 작성 5일 이내 노동부에 우편 발송. 의사의 정

- 보가 기재된 사업주의 사고보고서를 사업주에게 발송
- 의사 신고제도는 산재신고를 둘러싼 노사 갈등문제를 해결하고, 산재노동자의 신속하고 정확한 치료에 주요한 기여.. 산재보험 신청 문제 뿐 아니라 적절한 치료와 직장복귀에도 기여함.

#### 나. 산재은폐 실태조사 및 제도개선 방안 연구 및 대책기구 구성

- 산재은폐가 수십년 제기된 문제이나, 노동부는 실태조사나 연구용역도 거의 없음
- 기존의 실태조사에서 <근로환경 조사> , <응급실 기반 직업성 손상연구> 등이 있었음. 각각의 장단점을 보완한 산재은폐에 대한 전면적인 실태조사 필요함.
- 재해율에 기초한 각종 제도에 대한 실효성 검토 및 개선 방안 마련  
(사업장 감독, 무재해 인증, PQ, 자율안전관리, 예방요율제도, 개별실적 요율제도 등)
- 산재 은폐의 원인중의 하나인 통상근로계수 제도 재 검토
- 건강보험의 상병수당 제도화 도입에 대한 연구 및 도입방안 마련

#### 다. 지정병원과 사업장 유착 근절

- 산재은폐는 이송단계 병원 치료 단계에서 집중적으로 진행되고, 이에는 지정병원과 사업장의 유착관계가 주요한 역할
- 주요 기업이나. 공단지역의 지정병원과 사업장 유착을 근절하기 위한 방안 마련
- 의료기관 평가 혹은 산재의료기관 평가에 <의사 신고제도> 에 대한 인센티브 부여
- 산재보험 처리를 건강보험 처리 다수 발생 혹은 고의 발생 병원에 대한 제재 방안 규정화. 현재는 부당이득금 환수 규정 외에 병원에 대한 제재 방안 없음

### ② 단기 대책

#### 가. 산재은폐 사업장 처벌 강화

- 현행의 과태료 규정 벌금형으로 개정

- 법 개정 이전에 산재은폐 적발 사업장 경고 처분 단계 삭제, 즉시 과태료 부과
- 사업장 미보고 공소시효 3년 기준 철폐
- 하청 노동자 산재에 대한 원청의 산재은폐 및 공상처리 협박에 대한 처벌 규정 신설

#### 나. 산재보고 휴업3일 기준 철폐 및 단기 대책 마련

- 산재보고 휴업3일 기준 철폐
- 산재보고 제도 개악 도입에 따른 산재은폐 대책 마련
- 정부의 집중 산재은폐 감독 및 정기적 실시 계획, 사업주 조작에 대한 적발 방안 마련

#### 다. 건강보험공단 환수조치 대상자에 대한 전면조사 및 산재은폐 적발 및 처분

#### 라. 공무원 연금, 사학연금 대상 노동자 산재은폐 적발 및 점검 처리 사업 실시

#### 마. 건설현장의 기계 장비 사고에 대한 사업주 보고 의무

- 건설현장의 운송기계 장비의 산재사고가 교통사고로 둔갑하여 산재은폐
- 노동부 근로감독 규정에 의거하여 중대재해인 경우에도 사업주가 교통사고로 보고되면 재해조사 제외대상이 되어 산재가 은폐
- 건설기계 장비 사고는 특수고용직 노동자로 산재보험 적용대상에서도 제외되어, 산재은폐 적발 방안도 없음.
- 사업주의 재해보고 의무 대상에서 건설현장 운송기계 장비 사고를 포함하여 산재은폐 예방과 더불어 재해예방 대책 수립에 기여하도록 함.

#### 바. 사업장 중대재해 119 이송 의무화 : 민간응급수송으로 인한 산재은폐 문제 차단

## (6) 산재 미 인식 노동자 사업

- 산재보험 제도의 개혁의 가장 밑바탕은 산재가 산재보험으로 치리되고, 빙산의 일각인 산재의 실질 규모를 드러내는 것임. 이는 산재은폐에 대한 각종 제도적인 대책과 더불어 노동자의 산재보험 미인식 문제에 대한 전면적인 사업 배치가 주요한 열쇠임.

### 가. 중소 영세 사업장 노동자

- 중소영세 사업장 노동자는 여전히 산재보험 제도에 대한 미 인식, 왜곡의 문제가 있음
- 산재보험의 무과실 책임주의, 사업주 날인 불필요, 사업주 당연가입 및 사업주 가입여부 무관 보상 가능 등 기본 사실도 미 인식
- 산재 미 인식 노동자에 대한 홍보사업 및 산재신청 시 지원 제도가 필요함.
- 2013년 민주노총 제기로 산재예방 기금 사업에 산재 미인식 노동자 사업 일부 진행
- 2014년 근로복지공단 55개 지사 무료 산재 소송 지원 사업 제출. 확대 적극사업화 필요
- 주요 영세사업장 밀집 지역 공단 및 산업단지, 아파트형 공장등 산재보험 제도 홍보
- 병원을 통한 산재보험 제도 홍보

### 나. 직업병

- 산재은폐중의 상당부분은 업무상 질병에 대한 것임.
- 산업안전보건법상의 업무상 질병 인정기준과 인정 사례에 대한 홍보와 교육이 절대적으로 부족함
- 의료기관에 직업병에 대한 교육, 홍보 사업 대대적 전개 필요

### 3) 산재 심사 승인체계 및 직업병 인정기준 개정

#### (1) 업무상 질병 산재 인정 50% 미만

- 사고성 재해는 90%이상의 승인되고 있으나, 업무상 질병은 절반 이하의 승인률.
- 산재신청 - 현장 재해조사 - 자문의 심의 - 질병판정위원회 심의 - 산재심사위원회 - 산재 재심사위원회 - 행정소송의 단계를 거치게 되어 있음
- 각 단계별로 많은 문제점을 갖고 있어 산재불승인 남발의 주요 원인이 되고 있음

#### 가. 산재신청과 현장 재해조사

- 사업주 날인 제도로 인해 산재신청 노동자의 산재신청 포기
- 근골격계 질환 현장 재해조사는 최근 확대. 뇌심질환, 정신질환, 기타질환의 경우에는 현장재해조사나 업무관련성 평가가 제대로 수행되지 않고, 조사인력이나 전문성이 절대적 부족

#### 나. 근로복지공단 자문의

- 1,700여명의 근로복지공단 자문의 중에서 직업환경 자문의는 60-70명 내외
- 현장 실태와 업무상 질병에 대한 전문성이 부족한 임상과의 비중이 높아 불승인 남발

#### 다. 질병 판정위, 산재심사위, 산재 재심사위

- 부당 노동행위와 해고 등을 다루는 노동위원회의 경우 1회 심의당 3-4건 심의
- 산재를 심의하는 각 단계의 위원회는 평균 15회 이상을 심의
- 노동위원회는 심의위원이 산재 신청인에게 공개되고 있으나, 산재심의기구는 비공개로 진행되므로 산재노동자의 항변권이 제한되고 위원들의 책임의식이 저하됨
- 노동위원회의 경우에는 노동자의 주장에 대한 사업주의 반박자료가 사전에 제공되어, 노동자가 사업주의 허위 정보나 자료 조작에 대한 반증을 준비 할 수 있음

- 산재심의 과정에서는 산재신청 과정에서만 사업주 제출자료가 노동자에게 제공되고, 심의 과정에서 어떤 자료가 제출되는 지 노동자에게 정보제공이 제한되어 있음. 이에 노동자는 위원 구성이나 사업주 제출자료, 공단의 심의안에 대한 사전 정보없이 회의에 참가하여 진술권을 제한적으로 행사하고 있음
- 위원회 구성에서 직업환경의학 전문가가 충분히 배정되어야 하고, 전문성에 기초한 판단이 존중되어야 하나, 위원장의 운영, 임상의의 과도한 개입 등으로 심의의 전문성, 객관성, 공정성이 보장되지 않고 있음
- 질판위 제도의 개정으로 노동계 추천 위원 확대, 노사동수 구성, 직업환경의학의 위원 배정 등이 규정화 되었으나, 실질 심의 과정에서 개선 내용이 정착되지 않고 있음
- 일부 지역 질판위의 경우에는 노동계 추천 위원을 심의에서 배제하는 경우도 발생

#### 라. 업무관련성 평가 (역학조사)

- 업무관련성 평가 과정에서 신청인과 신청인을 대리하는 전문가 참여 보장되어야 함.
- 현재는 법적 소송 대리인만 참여 보장

### (2) 현장 현실, 고용구조, 산업구조 변화 따라잡지 못하는 업무상 질병 인정기준

#### (1) 서비스 노동자

- 한국의 산업구조의 변화로 서비스 산업의 구성이 확대되고, 종사자 비중도 대폭 증가
- 서비스 산업의 고강도 경쟁으로 감정노동의 문제가 심각한 상황임. 감정노동의 문제는 공공기관의 대면 업무, 병원, 사무 금융, 서비스 매장을 비롯하여 전면적으로 확대되고 있고, 자살, 정신질환 등 심각한 질병을 발생시키고 있으나, 이에 대한 산재보상 기준이나 절차가 마련되어 있지 않음
- 서비스 노동자는 비정형 근로를 하고 있으나 근로격계 질환이 심각. 대표적으로 급식실 조리사 노동자는 조선업 노동자보다 심각. 케이블 설치 기사, 청소노동

자 등…….

- 근골격계 산재신청과 심사 승인과정에서 서비스 직종 노동자들에 대한 절차와 과정이 절대적으로 부족하여 불승인이 집중됨.

## (2) 여성 노동자 직업병

- 여성 노동자의 취업 비중이 절반을 차지하고, 고령 여성 노동이 증가하고 있으나, 산재보험 보상에서 여성 노동자 보상 비중은 작음
- 간호사, 유통매장 노동자등 야간에 일을 하는 여성 노동자의 유산, 직업성 유방암 문제에 대한 산재인정 기준이 마련되어 있지 않음
- 업종특성으로 심야노동을 반복하는 간호사 노동자의 집단 유산뿐 아니라 선천성 이상을 갖는 출산도 있으나, 현행 산재보상보험법은 불승인 남발

## (3) 심야노동 수면장애

- 심야노동 종사 노동자가 정부보고에도 20%를 상회하고 있음. 심야노동으로 인한 업무상 질병에서 수면장애가 절대적인 비중을 차지하고 있으나, 인정기준에 포함되어 있지 않음

## (4) 직업성 암

- 산업구조의 변화에 따라 각종 현장에서 사용하는 화학물질, 발암물질의 종류 확대
- 미국 산업의학회지는 직업성 사망의 1순위가 ‘암’으로 사고성 사망 17%보다 높다고 발표. 매년 암으로 인한 사망자중 최소 4%가 직업적 원인으로 추정 발표. 특히 폐암은 10%, 방광암은 21-27%, 악성 중피종은 100% 직업에 기인한다고 발표. 더욱이 발암물질에 노출된 노동자들의 암중에서 직업성 암은 4%- 20%
- 2012년 국립암센터 <한국의 직업성 암 부담 연구> 2007년 한국의 암 사망자 6만 7천여 명 중 8.5%인 5,691명이 직업적 원인으로 분석
- 한국의 현재 직업성 암 산재승인은 매년 30여건 내외
- 현재의 직업병 인정기준은 일부 제조업 현장에 한정된 작업환경 실태조사와 산



재신청과 인정사례, 외국 기준에 근거하여 발암물질 목록 작성

(5) 비정규직 증가. 단시간 시간제 근로의 확대

- 비정규직이 증가하고 있으며, 단시간 근로가 확대되고 있음
- 동일한 직종과 업무에 종사하면서 고용기간만 짧아지는 형태가 확대됨.
- 건설 일용노동자 고용형태는 일용직이나, 건설업 종사 경력은 평균 15년 상회함.
- 동일 업무에서 직업성 유발 물질에 반복적으로 노출 되도 직업성 이력이 추적되지 않고, 최종 직업병 발생 현장에 대한 조사만 진행. 잠복기가 있는 직업병 불승인 남발

(6) 관련 입법

- 2013년 은수미 의원 직업병 인정기준 정기적 심의 및 개정 기구 설치 입법 발의

## 선진국 노동자가 산재보험에 목매지 않는 이유

국가	대상자	비용부담			질병수당	
		가입자	사용자	국가		
이탈리아	경제활동인구	월급여 1%	월급여 14.35%	보조금	총임금의 50%~60%	6개월 지급
스웨덴	전 국민	월급여 3.95%	월급여 5.28%	의료시설 운영비	총임금의 75%	무기한 지급
스페인	제조업 및 서비스업근로자	월급여 4.70%	월급여 23.60%	보조금	총임금의 60%~75%	12개월 지급
아일랜드	경제활동인구	월급여 5.50%	총임금 12%	현물급여 90%부담	일정액지급 후 가산	52주~무한
덴마크	전 국민	-	-	전액국고부담	총임금 전액	18개월 내 52주
핀란드	전 국민	1.9%~3.35%	1.6%~2.28%	의료시설 운영비	소득에 따라 차등지급	2년내 300일 지급

## 4. 마치며

산재보험 50년의 역사를 새로이 수립하기 위해서는 각계의 충분한 의견 수렴과 논의가 필요하다. 산재보험의 각각의 영역에서 제출되고 있는 과제에 대하여 전체적인 방향성에 입각하여 총적인 방향과 우선 과제를 수립하고 실행 주체와 계획을 수립해 나갈 때 실질적인 변화가 이루어 질 것이다. 그러나 현재까지는 이러한 모색과 노력이 보이질 않는다.

앞으로의 방향을 논의해 나갈 때 반드시 우선되어야 할 것이 있다. 첫째는 현장 노동자의 목소리다. 자칫 제도개선의 방향이 탁상의 논의나 외국 제도의 베끼기로 채워지지 않기를 바란다. 산재노동자의 입장에서 산재노동자의 목소리를 반영하는 방향이 기본이 되어야 하다. 둘째, 특수고용 산재보험 논의 과정에서 다시 한 번 드러난 것처럼 산재보험의 민영화를 위한 보험시장의 기도는 여전히 계속되고 확대되고 있다. 산재보험의 사회보장제도로서의 방향성을 더욱 확고히 하는 것이 무엇보다 중요하게 제기된다. 셋째, 재활과 산재의료전달체계 등과 같은 산재보험 제도 중 가장 취약한 부분에 대한 집중적인 개혁이 추진되어야 할 것이다.

# 반도체 노동자 직업병 소송에서 경험한 문제사례와 입증책임의 문제

▮ 임자운 (변호사, 반올림 상임활동가)

## 1. 들어가며

업무상 질병의 인정기준은 산업재해보상보험법 시행령 제43조 등에 따르지만, 거칠게 요약하면 두 가지다. ①업무환경이 유해하였을 것, ②업무환경의 유해성과 질병간의 의학적 인과성이 있을 것.

그런데 반도체·LCD 산업과 같이 공정이 복잡하고 취급하는 화학물질도 다양할 뿐 아니라 기술 경쟁의 심화로 공정 자체가 빨리 변화하는 사업장에서는 재해노동자의 업무환경을 제대로 파악하는 것이 거의 불가능하다. 더욱이 업무관련성을 다투는 질병이 희귀질환인 경우에는 현대의학의 한계로 인해 의학적 인과성을 밝히는 것 또한 불가능해진다.

결국 반도체 공장 노동자가 희귀질환에 걸리면 그 질병은 업무관련성이 없어서가 아니라 업무관련성을 알 수 없어서 개인질환이 된다. 분명한 것은 업무관련성을 알 수 없게 된 사정은 전적으로 기업과 정부 혹은 현대 의학(?)의 탓이라는 거다. 즉 재해노동자에게는 아무 잘못이 없다. 하지만 그로인한 모든 불이익은 오롯이 재해노동자에게 전가된다. 산업재해보상보험제도가 본연의 존재가치를 살리고자 한다면 시급하게 개선해야 할 문제상황이다.

백혈병 등에 걸려 산재보상을 신청하는 반도체 노동자들이 자신이 처했던 업무환경의 유해성을 알 수 없는 탓에 치료비 조차 보상받지 못하게 되는 구체적인 사례들을 살펴 보자.

## 2. 업무환경에 관한 자료의 ‘은폐’

반도체노동자들의 산재소송은 곧 ‘영업비밀’과의 싸움이라 해도 과언이 아니다.

문제는 크게 두 가지다. 첫째 회사가 무분별하게 영업비밀을 주장한다. 영업비밀은 “일반적으로 알려져 있지 아니하고(비공지성) 독립된 경제적 가치를 가지며(경제성), 상당한 노력에 의하여 비밀로 유지·관리된 생산방법, 판매방법, 그 밖에 영업활동에 유용한(비밀관리성, 유용성) 기술상 또는 경영상의 정보”<sup>1)</sup>이다. 설령 재해노동자의 업무환경에 관한 자료 중 일부 내용이 관계 법령<sup>2)</sup>이 보호하는 영업비밀에 해당한다 하더라도 노동자의 건강 보호를 위한 정보인 한 공개대상이 된다.<sup>3)</sup> 따라서 회사가 만일 영업비밀을 이유로 관련 자료의 제출을 거부하고자 한다면, 해당 자료가 ①노동자의 건강보호와는 무관하며 ②위 네 가지 요건(비공지성, 경제성, 비밀관리성, 유용성)에 모두 해당한다는 점을 구체적으로 소명해야 한다. 그러나 이제까지 산재소송에서 회사로부터 솔하게 영업비밀 주장을 듣지만 그러한 소명이 이루어진 경우는 없었다.

둘째 정부는 회사의 그런 주장을 비판없이 수용한다. 재해노동자의 업무환경에 관한 자료를 고용노동부 등의 정부기관이 보관하고 있는 경우에도 제출이 거부되는 상황은 크게 다르지 않다. 고용노동부 등은 해당 정보가 영업비밀로서 보호가치가 있는지(즉 위의 ①, ②)에 대한 판단 자체를 하지 않고, 회사가 영업비밀이라고 주장하는 거의 모든 내용을 보호해 주고 있다. 아래 사례①에서 보듯 최근 고용노동부 천안지청은 ‘노동자에 대한 보호구 지급현황’을 점검한 내용 조차 공개하지 않았다. 사측이 그것도 ‘영업비밀’이라고 주장했기 때문이다.

1) 대법원 2008. 2. 15. 선고 2005도6223 판결 등. 괄호안의 내용은 일반적으로 언급되는 영업비밀의 요건들을 판례내용에 맞게 첨가한 것.

2) 정보공개법 제9조 제1항 제7호, 산업안전보건법 제63조 등

3) 정보공개법 제9조 제1항 제7호 가목, 산업안전보건법 제63조 단서

〈사례① 산안공단이 삼성반도체 사업장에 대하여 작성한 ‘종합진단 보고서’ 은폐〉

2013년 1월, 삼성반도체 화성공장에서 불산누출사고가 일어나 5명의 사상자가 발생하자, 고용노동부는 그 공장에 대한 특별감독을 실시하였다. 그 결과 2000여건의 산안법 위반 사례가 적발되었고, 고용노동부는 후속조치로서 “삼성반도체 전 공장에 대한 진단명령을 실시하겠다”고 밝혔다.

그에 따라 산업안전보건공단 등이 삼성반도체 기흥, 온양 공장 등에 대한 종합진단을 실시하여 보고서를 작성하였다.

현재 진행되고 있는 산재 소송 중에는 삼성반도체 기흥·온양 공장 노동자에 대한 건들이 많다. 위 보고서는 해당 공장의 안전관리 실태에 대한 공신력있는 진단결과를 담고 있으므로 그 내용은 곧 업무환경의 유해성에 대한 중요한 입증자료가 될 것이다. 따라서 원고 측은 법원에 사실조회 및 문서송부촉탁 신청을 하여 보고서를 입수하고자 했다.

그런데 산업안전보건공단과 고용노동부는 아래와 같은 사유를 들며 보고서 제출을 거부했다.

- 또한, 진단보고서의 내용은 작업공정 등 해당 사업장의 경영·영업상 비밀에 관한 사항이 포함되어 있을 수 있고, 경영·영업비밀의 대상, 범위 및 그 구체적인 사유는 해당 사업장에 사실조회를 하여야 할 사항으로 판단되므로 우리 부는 진단 보고서 등사 제출이 곤란함

- 고용노동부의 2014. 8. 11. 답변내용

한편 고용노동부 천안지청은 아래와 같은 답변을 보내왔다.

- 고용노동부 천안지청은 삼성디스플레이 주식회사 아산사업장으로부터 종합진단보고서를 제출받아 보유하고는 있으나, 동자료를 생산한 당사자(삼성디스플레이 주식회사)가 보고서에 기업의 영업상 비밀에 해당하는 정보가 다수 포함되어 있다고 주장하므로, 당사자의 의견을 들어 영업상 비밀에 해당하는 정보를 가리고 제출해야 하는 입장을 양해하여 주시기 바랍니다.

- 고용노동부 천안지청의 2014. 6. 25. 답변내용

그렇다면 삼성디스플레이 주식회사가 영업비밀이라고 주장한 부분들은 어떤 내용들이었을까. 사실상 공장의 안전관리실태를 평가할 수 있는 자료 대부분을 영업비밀이라고 했다. 가령 「공장별 유해·위험요인 관리」 전부, 「작업환경 측정 현황·점검내용」 전부, 「근로자건강관리 현황·점검내용」 전부에 대해 “영업비밀”이라고 표기한 채 내용을 가려 버린 것이다. 심지어 「최근 3년간 재해발생 현황」과 「보호구지급 현황 및 점검내용」에 대하여도 영업비밀을 주장했다.

## 2. 재해발생 현황 [최근 3년간]

연도	근로자 수	재해자 수									재해율 (%)	
		계	사망	부상	직업병(유소견자)				작업관련성 질환			
					난청	진폐	관리대상물질	기타	근골격계질환	뇌·심혈관계질환		기타

영업비밀

## 6. 보호구지급 및 착용상태

현황	점검 내용(개선 필요사항)	비고
영업비밀		

- 고용노동부 천안지청이 2014. 6. 제출한 종합진단 보고서 일부

### 〈사례②〉 작업환경 측정 결과, 환경수첩, 서울대 산학협력단 보고서, 가스검지기 경보내역 은폐)

삼성반도체 기흥공장에서 1992년부터 2006년까지 공정 설비 엔지니어로 근무했던 A씨는 2006년에 희귀질환인 루게릭병에 걸려 현재까지도 투병중이다. A씨의 산재소송에서 원고 측 대리인은 L 씨의 업무환경을 파악하기 위하여 회사에게 다음과 같은 자료를 요청했다. L씨가 근무할 당시 엔지니어들에게 지급했던 '환경수첩', 기흥공장의 안전관리 실태를 점검한 '서울대 산학협력단의 보고서', A씨가 근무했던 공장에서 '가스검지기가 울렸던 내역'.

그러나 회사는 "영업비밀에 해당한다"며 모든 자료의 제출을 거부했다. L씨는 1심에서 패소판결을 받은 후 항소를 포기했다.

#### 나. '96년 기흥공장에서 엔지니어들에게 배포한 환경수첩

- 각 반도체 공정에서 사용되는 물질이 기재되어 있는 바, 이는 삼성전자의 영업비밀에 해당함

다. 서울대 산학협력단 보고서

- 삼성전자의 각 반도체 제조 공정별 사용 화학물질, 사용형태, 월 사용량 등 주요 영업비밀이 기재되어 있음

라. 설치시점부터 2011년까지 가스 및 유기화합물 감지기 경보내역(물질명, 공정, 노출기준, 발생원인, 농도, 누출시간)

- 가스 및 유기화합물 감지기 경보내역은 각 반도체 공정에서 사용되는 물질과 관련이 있으며, 이는 삼성전자의 영업비밀에 해당함

- 2012. 10. 삼성전자의 답변내용

특히 삼성반도체 공장에서 운영중인 가스 및 유기화합물질 모니터링 시스템의 작동내역은 재해노동자들의 업무환경을 평가할 수 있는 매우 중요한 자료이다. 여기에는 가스 등 누출이 일어난 공정과 누출물질, 누출원인, 누출시간 및 농도 등이 기록된다. 최근 삼성반도체 노동자였던 故황유미·이숙영의 백혈병을 직업병이라고 판단한 서울고등법원도 “망인들이 정전, 설비고장 등의 비정상적인 상황에서 유해물질에 고농도로 노출될 수 있었다”는 점을 인정하며 이것이 백혈병 발병·축진의 한 원인이 되었을 것으로 보았다.

삼성반도체 노동자의 산재소송에서 원고 측은 관련 기록의 제출을 여러 번 요청하였다. 재판부가 직접 요구한 적도 있다. 하지만 삼성전자는 “영업비밀에 해당한다”거나 “1년이 지난 자료는 모두 폐기한다”는 이유를 대며 매번 제출을 거부했다.

〈사례③ 재해노동자가 업무 중 취급한 물질의 구성성분 은폐〉

반도체 노동자의 산재소송에서 가장 중점을 두는 부분은 재해노동자가 업무중 취급한 화학물질의 성분이다. 그것을 알 수 있는 자료가 해당 물질에 대한 MSDS(물질안전보건자료)인데, MSDS 상 「구성성분의 명칭 및 함유량」 부분이 “영업비밀”이라고 표기된 경우가 많다.

삼성반도체 온양공장에서 일하다 난소암에 걸려 사망한 B 씨의 산재소송에서는 원고 측이 유해요인으로 지목한 3가지 물질 모두 구성성분에 “영업비밀”로 가리워진 부분들이 있었다. 어느 물질은 성분의 80% 이상이 “영업비밀”이라고 되어 있었다.

삼성전자 측에 해당 부분의 성분을 물으면 아래와 같이 “물질 공급업체의 영업비밀이라 자신들도 알 수 없다”고 답변한다.

※ 첨부된 각 물질안전보건자료(MSDS)의 Trade Secret 으로 표시된 부분은 해당물질을 공급하는 업체가 자사의 영업비밀을 이유로 공개하지 않는 정보이므로 물질안전보건자료(MSDS)를 제공받는 당사로서는 해당물질의 정보를 알 수 없다는 점을 말씀드립니다.

- 2014. 3. 삼성디스플레이 주식회사의 답변 내용

물질 공급업체에 해당 부분에 대해 물으면 결국 “영업비밀이라서 알려 줄 수 없다”고 한다. 그 업체가 같은 삼성계열사인 경우에도 마찬가지다.

< 사실조회사항 3 에 대해서 >

제조원인 히타치화학주식회사가 발행한 최신의 「물질안전보건자료」(MSDS) (2008년 발행) 를 첨부합니다. 영업비밀로 되어 맞는 부분은, 당사의 방침에 따라 개시하지 않겠습니다.

그 이후의 조회사항에 대해서는, 영업비밀의 관점에서, 회답을 삼가하겠습니다.

- 2014. 7. H 주식회사의 답변 내용

3. 각 구성성분의 인체유해성 관련 정보 요청

- 위에서 설명 드린 바와 같이 요청하신 당사 제품의 구성성분은 당사의 영업비밀로서 공개할 수 없으므로 그 구성성분에 대한 정보 또한 제공할 수 없습니다.

- 2014. 8. 삼성SDI의 답변 내용

### 3. 업무환경에 관한 자료의 ‘폐기’

반도체 노동자의 산재소송에서는 늘 ‘과거의’ 업무환경에 대해 다룬다. 질병의 잠복기나, 발병 후 재해노동자가 업무관련성을 자각하는데 까지 걸리는 시간 등을 고려하면 재해노동자의 업무시기와 질병의 업무관련성을 평가하는 시기(근로복지공단이나 법원이 산재 여부를 판단하는 시기) 사이에는 필연적으로 상당한 시간 격차가 생기기 때문이다.



문제는 재해노동자의 업무환경에 대한 자료(예컨대 ‘근무당시의 작업환경 측정 결과’)를 요청했을 때 사측이 “과거의 자료라 보관하고 있지 않다”고 답하는 경우이다. 반도체 노동자 산재소송에서는 매우 빈번하게 일어나는 일이다. 노동자 측으로서는 그 답변의 진위여부를 가릴 방법도 없다. 회사가 “폐기했다”고 하면 그만이다.<sup>4)</sup>

〈사례④ 재해노동자가 근무할 당시에 대한 자료를 모두 폐기했다고 하는 경우〉

※ 김미선 근무 당시의 와이어 슬더에 관한 정보는 현재 남아 있지 않고, 2000년부터는 공정에서 와이어 슬더가 사용되지 않아 그 이후의 자료도 남아 있지 않습니다.

- 2014. 3. 삼성전자 측의 답변

가스 모니터링 시스템은 1995년 설치되어 전체 라인에서 운영하고 있으므로 원고들이 근무할 당시에 설치되어 있었으나, 자료의 보관기간이 1년으로 원고들이 근무한 기간 중 작동한 내역은 보관기간이 지나 현재 남아 있지 않습니다.

- 2013. 12. 삼성전자 측 답변

현재는 1997년부터 2000년까지의 LCD 4층 Module Rework 공정에 대한 작업환경 측정결과 보고서가 보존되어 있지 않은 관계로, 나머지 사실조회 요청에 대해서는 답변해 드릴 수 없음을 양해해 주시기 바랍니다.

- 2014. 7. 삼성전자 측 답변

4) 산업안전보건법상 관련 자료의 보존기간은 대부분 3년이다(산안법 제64조). 반도체·LCD와 같은 첨단 전자산업 일수록 생산기술 경쟁의 심화로 인해 공정이 빠르게 변화하는 점, 취급 물질도 수시로 변하고 공정 자체가 바뀌기도 하는 상황 등을 고려하면 ‘3년’이라는 보존 기간은 너무 짧다.

#### 4. 업무환경에 관한 자료의 ‘부재’

사실 더 큰 문제는 업무환경에 관한 자료 자체가 아예 없는 경우다.

가령 재해노동자 A의 산재소송에서 ‘업무 중 X라는 발암물질에 노출되었는지’가 쟁점이 되었다고 가정해 보자. 회사는 그러한 노출을 부정하면서 1)A가 근무할 당시 X를 함유한 화학물질을 취급하지 않았고, 2)A가 근무할 당시의 작업환경 측정 결과를 보아도 X의 노출은 없었다는 점 등을 근거로 든다. 그러나 정작 회사가 A가 업무중 취급했던 화학물질의 성분을 제대로 파악하고 있지 않았거나(아래 사례⑤) 회사가 X에 대한 작업환경 측정 자체를 실시하지 않았다면(아래 사례⑥), 위의 1), 2)는 모두 노출여부를 판단하는 근거가 될 수 없다. 최근 고 황유미·이숙영의 백혈병을 직업병으로 인정한 서울고등법원의 판결 이유중에도 이에 대한 언급이 있었다<sup>5)</sup>.

나아가 우리 사회는 어떤 물질이 발암성이 있는지조차 모르는 경우가 많다(아래 사례 ⑦). 반도체 산업 재해노동자가 취급한 물질에 대한 MSDS에도 ‘발암성’ 등의 독성이 “자료없음”으로 표기된 경우가 허다하다. MSDS 상 “자료없음”이란 ‘부득이 어느 항목에 대해 관련 정보를 얻을 수 없는 경우’를 뜻한다(‘화학물질의 분류·표시 및 물질안전보건자료에 관한 기준’ 제11조 제7항)

5) “피고는 삼성전자의 2007년도 3라인 작업환경 측정 결과에 의하면, 3라인 세척 공정(3 베이)에서 검출된 물질은 IPA, 과산화수소, 황산, 3라인 확산공정에서 검출된 물질은 염산, 불산, 질산, 암모니아, 황산, 인산일 뿐이라고 주장하나, 위와 같은 측정 결과는 위 작업장에 대하여 위 물질들만을 측정하였기 때문인 것으로 보이고, 피고 주장과 같이 위 작업장에 위 물질들 이외의 물질은 공기 중으로 누출되지 않았다는 취지로 해석하기는 어렵다” (서울고등법원 2011누23995 판결이유 중)

〈사례⑤ 회사가 공정 내 취급 물질의 성분을 제대로 파악하고 있지 못한 경우〉

2009년 서울대 산학협력단이 삼성반도체 기흥공장에서 취급하는 화학제품의 수를 확인한 결과, 한 개 라인(제5라인)에서만 총 99종의 제품을 사용하는 것으로 나타났다. 그런데 삼성이 자체적으로 화학제품의 성분을 분석한 건수는 0건이었다. 모든 제품의 성분을 MSDS에 의존하여 파악하고 있었던 것이다. 위의 사례③에서 보았듯 MSDS에 “영업비밀”이라고 표기된 부분은 삼성도 모른다고 했다.

[표 1] 화학물질 총 제품 수, 성상 및 사용형태 등 <5라인>

총 제품수	사용일자 확인제품수	성분확인 제품수	성상			사용형태		
			고체	액체	기체	병	라인	드럼
99종	40종(40%)	0종	0종	58종	41종	65종	32종	2종

○ MSDS에 기재된 혼합물질의 성분이 맞는지 확인해본 제품은 없었으며 화학물질 구성성분에 대한 정보는 MSDS 자료에 의존하고 있음.

· 서울대 산학협력단의 2009년 보고서 내용(삼성반도체 기흥사업장 자문보고서)

〈사례⑥ 회사가 유해물질에 대한 작업환경 측정 자체를 하지 않은 경우〉

2009년 서울대 산학협력단이 삼성반도체 기흥공장의 작업환경 측정 실태를 진단한 결과, 한 개 라인(제5라인)에서 취급하는 화학제품의 성분물질을 총 83종인데 그 중 작업환경 측정이 이루어지는 물질은 24종(28.9%)에 불과했다. 측정이 이루어지지 않은 71%의 물질 중에는 측정방법이 존재하고 노출기준도 설정되어있는(즉 독성이 강한) 물질들도 있었다.

○ 83종의 단일 화학물질 중(미확인 물질 10종 포함) 전체의 28.9%인 24종만이 작업환경 측정을 통해 측정되고 있었으며, 나머지 약 71%의 화학물질에 대한 측정은 없었음.

○ [표 5]는 비록 법적 측정대상물질은 아니라 할지라도, 현재 단일물질 또는 혼합물질 형태로 사용되는 화학물질 중 작업환경측정방법이 존재하고, 노출기준이 설정되어있는 물질들로서(독성이 강한 물질도 있음), 근로자 건강보호를 위해 측정할 필요성이 있는 물질로 판단되나 관련 측정기록이 확인되지 않는 물질 리스트를 정리한 것임.

[표 5] 법적 측정대상물질 이외의 작업환경측정가능 물질 리스트

물질명	제제및사용형태	사용공정	월사용량	노출기준
BF <sub>3</sub>	단일물질, Bottle		0.75kg	C1 ppm(ACGIH)
Catechol	혼합물질, Line		3,540L	5 ppm(ACGIH)
NH <sub>4</sub> OH	혼합물질, Line		3,200L	ILDH,100 ppm(NIOSH)
PGME*	혼합물질, Bottle		3.7L	100 ppm(ACGIH)
SiH <sub>4</sub>	단일물질, Bottle		340kg	5 ppm(ACGIH)

\* 1-Methoxy-2-propanol 또는 Propylene glycol monomethyl ether

. 서울대 산학협력단의 2009년 보고서 내용(삼성반도체 기흥사업장 자문보고서)

〈사례⑦〉 사회적으로 화학물질의 유해성 자체가 파악되지 않은 경우)

2011. 1. 환경부·고용노동부 등 관계부처가 합동으로 발표한 자료에 따르면 유통되는 화학물질인 43,000종 중에 15%만 유해정보가 확인되었다고 한다.

**II 현황 및 문제점**

- 화학물질 정보 부족 등으로 사전예방적 위해관리에 한계
    - 신규화학물질 위주의 제한된 독성정보 생산으로, 유통되는 화학물질(43천종) 중 일부(15%)만 유해정보 확인
      - ※ EU REACH는 유통되는 모든 화학물질을 대상으로 정보 확인
    - 우수실험실(GLP), 유해성 평가·관리 등 제도적 인프라 취약
      - ※ GLP(Good Laboratory Practice) : 시험자료의 국가간 상호인정을 위한 OECD 규정
- . 「국가화학물질 관리 기본계획(2011~2020)」 내용 중

**5. 입증책임의 전환**

1) 결국 반도체·LCD 노동자에 대한 산재소송에서 업무환경의 유해성을 제대로 파악하는 것은 사실상 불가능하다. 일하는 동안 계속 두통이 있었고 속이 매스꺼웠고 생리불순에 시달렸고 동료들의 잦은 유산 소식에 불안했다는 등등의 노동자들 진술 외에, 업무환경의 유해성을 온전히 평가할 수 있는 자료는 거의 찾아볼 수 없다. 위

에서 보았듯 회사가 관련 자료를 은폐하고(사례 ①②③) 이미 폐기하였거나 단지 그렇다고 주장하고 있으며(사례 ④), 아예 처음부터 제대로 구비하지 않았기(사례 ⑤) 때문이다.

업무상 질병 인정의 다른 요건인 “업무환경과 질병간의 의학적 인과성” 부분도 마찬가지다. 과연 현대 의학은 질병의 발병원인·기전에 대해 얼마나 알고 있을까. 반도체노동자의 직업병으로 가장 많이 거론되는 백혈병의 경우에도 발병원인·기전이 명확하게 드러나 있지 않다. 다발성경화증, 루게릭 등 발병율이 더 낮은 희귀질환들은 상황이 더 심각하다. 어렵게나마 업무환경의 유해성을 일부 밝혀낸다 해도 “현대의학상 아직 발병원인이 밝혀지지 않았다”는 이유로 업무관련성이 또 부인된다.

이러한 상황을 소송법적으로는 “요증사실이 진위불명 상태가 되었다”고 한다. 그럴 때 재해노동자에게 불이익을 전가하는 것이 재해자 입증책임의 원리이다. 알수 없으니 무해하고 모르겠으니 안전한 것이 된다.

- 2) 그래서, 입증책임을 ‘전환’하자고 하는거다. 당장 ‘전환’이 어려우면 적절하게 ‘분배’라도 하자고 주장하는 거다. 업무환경에 대한 거의 모든 자료가 사측에 편재된 상황에서 재해노동자로 하여금 업무환경의 유해성을 입증해 내라고 하는 것은 너무도 불합리하다. 회사 입장에서는 직업병 발병을 은폐하는 것이 너무도 쉽다. 굳이 자료 ‘조작’의 위험성까지는 언급하지 않더라도, 업무환경에 관한 자료들 중 법정 보존기관을 경과한 것들은 모두 “폐기했다”고 하면 그만이다. 보관하고 있는 자료 중 조금이라도 불리할 수 있는 것들에 대하여는 모두 “영업비밀이다”고 하면 그만이다.

입증책임의 전환을 반대하는 입장에서는 업무환경에 대한 조사를 근로복지공단이 담당하므로 노동자의 입증부담은 현실적으로 미미하다고 한다. 심지어 “업무 관련성에 대한 조사를 근로복지공단이 하고 있으므로 입증책임은 근로복지공단이 지고 있다고 볼 수 있다”<sup>6)</sup>는 주장도 있다. 문제의 본질을 흐리는 주장이다. 입증‘부담’의 문제와 입증‘책임’의 문제는 다르다. ‘입증책임’에 관한 강학상의 정의는 “요증사실

이 진위불명일 때 그로 인한 불이익을 누가 지는가”이다. 즉 입증책임은 ‘행위’책임이 아닌 ‘결과’책임이다. “입증 행위를 누가 해야 하는가”가의 문제가 아니라 “결과적으로 입증이 안 되었을 때의 상황을 어떻게 처리하느냐”의 문제이다. 전술하였듯 전자산업 노동자의 직업병 문제에서 업무환경의 유해성과 의학적 인과성은 대체로 ‘알 수 없다’는 결론에 도달한다. 왜 알 수 없게 되었느냐를 따지지 않고 알 수 없는 상황으로 인한 모든 불이익을 오롯이 재해노동자에게 전가하는 것, 그것이 입증책임 문제의 핵심이다.

- 3) 나아가 입증책임의 전환이나 분배가 이루어지면 유해물질을 취급하는 사업장의 안전관리가 더욱 강화되는 효과도 기대해 볼 수 있다.

가령 반도체 노동자의 백혈병에 대한 산재소송의 경우를 생각해 보자. 입증책임이 전환된다면 회사나 근로복지공단은 백혈병의 원인물질이 공장에서 쓰이지 않았거나 일부 쓰였더라도 전혀 노출되지 않았다는 점을 입증해야 한다. 그러기 위해서는 공장에서 취급하는 모든 물질의 성분을 철저히 조사했어야 하고, 유해성이 인정되는 모든 물질에 대하여 노출 평가를 했어야 한다. 그리고 관련 자료는 모두 오래도록 보관하고 관리해야 한다. 그 과정에서 발암물질이 발견되면 대체물질을 고려하거나 철저한 노출관리에 들어갈 것이다. 노동자에게 지급하는 보호구, 사업장 내 환기시스템도 강화하게 될 것이다. 어쩌면 백혈병의 발병원인·기전에 대한 연구까지 하게 될는지 모른다. 직업병이 아니라는 점을 입증하기 위한 노력들이 결국 직업병 ‘예방’의 결과를 낳게 될 것이다. 노동자의 직업병 인정에 극도로 예민한 삼성이 직업병 ‘은폐’에 쓰는 돈과 노력을 이처럼 직업병 ‘예방’에 쓰게 된다면? 보험재정의 안정성을 최우선 과제로 삼는 듯한 근로복지공단이 부정수급 색출에 쓰는 돈과 노력을 유해사업장 관리에 쓴다면? 상상만으로도 즐겁다.

6) “입증책임” (강성규 산업안전보건연구원 원장, 2011. 3. ‘안전보건 연구동향’)

## 6. 결론

입증책임의 문제 외에도 반도체노동자의 직업병 인정 소송을 대리하며 느낀 산재제도의 운용에 관한 문제점들은 많다. 가령 산재보험법은 분명 신청인에게 질판위 심의위원에 대한 기피신청권을 인정하고 있음에도 기피여부를 판단할 수 있는 정보(심의위원의 소속 등)를 사전에 제공하지 않는 점, 업무상 질병 인정여부에 관한 조사 및 판단이 너무 지연되어 신속한 보상이 이루어지지 않는 점, 업무환경에 관한 자료를 신청인이 직접 회사에 요구할 수 있는 권리가 마련되어 있지 않은 점 등이 있다. 개인적으로는 산재불승인 처분에 대한 취소소송에서 회사의 보조참가를 허용하는 게 맞는지도 의문이다.

그럼에도 핵심은 ‘입증책임의 문제’라고 생각한다. 산업현장은 점점 더 복잡·다양해지고 있다. 취급하는 화학물질의 종류도 점점 더 많아지고 있다. 업무관련성이 의심되는 질환의 종류도 계속 늘어난다. 업무환경의 유해성과 의학적 인과성을 밝혀내는 것은 점점더 어려워 질 것인데, 그로 인한 불이익이 오롯이 노동자에게 전가되는 상황이 계속 방치되어선 안된다.





---

## 산재보험제도 개선방안 마련을 위한 토론회

---

| 인 쇄 | 2014년 9월

| 발 행 | 2014년 9월

| 발행인 | **현 병 철** (국가인권위원회 위원장)

| 발행처 | **국가인권위원회 인권정책과**

| 주 소 | (100-842) 서울특별시 중구 무교로 6  
금세기B/D (을지로1가 16번지)

| 전 화 | (02) 2125-9838 | F A X | (02) 2125-0918

| Homepage | [www.humanrights.go.kr](http://www.humanrights.go.kr)

| 인쇄처 | 도서출판 **한학문화**

| 전 화 | (02) 313-7593 | F A X | (02) 393-3016

---

| ISBN | 978-89-6114-356-1 93320

이 저작물은 국가인권위원회가 지적재산권을 전부 소유하지  
아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(변경, 복제, 배포, 상업적인  
용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을  
받으셔야 합니다.