



농업인 재해보장제도 도입방안

권 영 준* · 정 윤 경 | 한림대학교성심병원 직업환경의학과

Compensation system for farmers' accidents

Young Jun Kwon, MD* · Yunkyung Chung, MD

Department of Occupational and Environmental Medicine, Hallym University Sacred Heart Hospital, Anyang, Korea

*Corresponding author: Young Jun Kwon, E-mail: kwon5966@hallym.ac.kr

Received August 30, 2012 · Accepted September 15, 2012

A social insurance scheme for farmers' accidents in Korea should be established as an independent institution from the existing industrial accident insurance, and it comes to complementary relationships with other social insurance system. A general rule of the compensation system is that it should apply to all farmers in principle but the coverage would be limited for part-time farmers. The financial burden would be borne by insurance premiums and state aid together. The type and level of benefits would be similar to current industrial accident insurance, which gives priority to economic security for maintaining farm works, such as costs for using temporary farmers, rather than income loss. The compensation system might be managed and administered by a nationwide organization.

Keywords: Accident; Social security; Agriculture

서 론

농업인구의 감소, 고령화 등으로 농기계, 농약사용이 증가하면서 농작업재해, 농약중독 등 농작업 관련 사고나 질병이 증가하고 있다. 2010년 고용노동부의 산업재해 현황에 따르면 농업인의 농작업 관련 재해 천인율은 13.8로 전체 산업 천인율 6.9에 비해 재해율이 2배 높은 것으로 나타났다. 재해사망 만인율은 농업에서 2.4로 전체 산업사망 만인율 1.5보다 높게 나타나 재해 중증도 또한 농업에서 높은 것으로 나타났다[1]. 농업인 안전공제 보상자료(2005년)를 분석한 결과 재해 천인율은 16.7, 재해 사망 만인율은 3.1로 나타나 농업이 다른 어떤 직종보다 재해위험이 큰 업종 중의 하나로 보고되었다[2]. 농작업 손상으로 인한 개인적 비용손실은 국가의 평균 산업재해 손상비용의 약 30%로 나타나 예

방과 보상에 대한 사회적 관심이 필요하다[3]. 높은 재해위험과 더불어 최근 미국과 유럽연합과의 자유무역협정 협상으로 농업에 대한 보상과 농업인재해에 대한 보장이 요구되고 있다[4].

농업은 재해위험이 가장 높은 업종 중의 하나이며, 재해 중증도가 높아 사회적 보호의 필요성이 제기되며, 국가적으로 특별한 정책이 요구된다[5]. 이러한 필요성에 의해 자영업자에게는 산재보험이 적용되지 않는 국가에서도 농업에 대해서는 특별히 산재보험을 적용하는 국가가 다수 있다. 경제협력개발기구 국가 중에서 농업인을 산재보험에 강제 적용시키는 국가가 18개국으로서 전체의 40%에 이르고, 4개국은 임의 적용할 수 있도록 하고 있으며, 농업인이 산재보험 적용제의 대상이 되는 국가는 8개국(27%, 한국 포함)에 불과하다[6].

© Korean Medical Association

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

현재 한국에서 농업인재해에 대한 직접적인 사회보장제도는 갖추어져 있지 않다. 농업협동조합에서 운영하는 농업인 안전공제제도가 정부의 재정보조를 통하여 농업인재해를 직접 보장하고 있으나 임의가입 형태이며, 제한된 재정범위 내에서 1인당 한 계좌 형식의 정액방식으로 운영됨으로써 저소득층이 제외되는 등 일부 계층에 국한된 보장대상 범위의 한계와 일시금 형태의 보장 등 보장 수준과 형태, 역할에 있어서 한계를 보이고 있다.

이 글은 농업인 재해보장 도입을 위해 농업인 재해 특성, 재해보장 근거, 체계 등을 고찰하고자 한다.

농업인 재해의 특성

농업인 재해는 농작업과 관련되어 발생하며, 이로 인한 손상의 치료, 소득손실의 보전 측면에서는 산재보험과 유사한 성격을 지니고 있다. 그러나 산업재해와 농업인재해는 재해 자체의 성립부터 보장의 성격에 이르기까지 근본적으로 차이를 보이고 있다.

첫째, 재해보장의 성립근거가 다르다. 산업재해는 사업주의 무과실 책임주의에 의해 사업주가 납부하는 산재보험료로 보상되고 있으나, 농업인 재해는 배상책임이 성립되지 않는다. 또한 현행 산재보험은 적용대상을 근로자로 한정하고 있어 농업인은 법적으로 보장 대상에서 제외된다. 경제활동 연령에서도 차이를 보이고 있어 현재 경제활동을 하는 농업 경영주 중 60세 이상은 60.8%로 고령 농업인이 대부분이다[7].

둘째, 재해보장의 대상에 가족을 포함해야 한다. 농업은 본인과 가족을 포함한 공동작업의 특성 때문에 재해보장에 있어서도 가족을 공동생산체로 고려해야 한다. 또한 농업인의 범위와 성격에 있어서도 전업 농업인과 겸업 및 부업 또는 취미생활에 의한 농업인을 구분할 것인지 여부 등 산재보험의 근로자와는 달리 별도의 규정이 필요한 점도 차이가 있다.

셋째, 재해로 인한 결과로써 소득감소 현상에 차이가 발생한다. 근로자는 산재발생 이후 근로를 통한 소득이 단절된다. 반면에 농업인은 재해 발생 후에도 계절(겨울철)이나 농작물의 특성에 따라 소득감소 현상이 나타나지 않거나, 일

부만 발생하기도 하며, 시차를 두고 후에 발생할 수도 있다. 따라서 농업인에게는 산재근로자에게 발생한 재해보상을 위한 산재보험급여와는 차등화 된 급여기준이 별도로 마련되어야 한다.

넷째, 산재보험료 부담은 사업장의 재해위험에 따라 보험료에 차등이 있으나 농업의 경우 경지면적에 따라 위험규모가 결정된다[8]. 농업은 같은 면적에 투입되는 노동력이 증가하더라도 각 개인에 있어서의 재해발생 위험은 비례해서 증가하지 않는다. 그러므로 농업인재해에 대한 보험료 부담은 산재보험과 같이 인력에 비례하여 부과하는 것은 합리적이지 않다.

다섯째, 재해의 범위와 인정 정도가 다르다. 산업재해는 사업주의 지배관리 하에 있는 업무의 수행성과 기인성에 근거를 두고 있다. 농업의 경우 농작업의 성격이 업무와 비업무를 구분하기 어려우며, 농업에 있어서 업무수행성도 매우 광범위하다. 특히 농업과 관련된 행위로 농작업을 준비하는 행위나 농업과 관련된 교육이나 조합의 공동작업 참여, 농산물의 직접판매 등 농작업의 범위가 상대적으로 포괄적이라는 점에서 근로자와 차이를 보이고 있다. 그러므로 농업인 재해의 경우 산재보험과 같이 엄격하게 인정기준을 규정하는 것이 매우 어렵다.

이와 같이 농업인 재해보장은 산재보험과 형식적인 측면에서는 유사한 면이 있으나 적용대상, 재정부담, 재해의 인정범위나 급여조건 등에서 상당한 차이가 있다. 이는 재해보장 제도의 목적과 기능에서 산재보험과는 차별화가 되어야 함을 명백하게 보여준다. 따라서 농업인 재해보장제도는 강제적용과 보험료 납부에 의한 재정조달 등 사회보험적 형태를 취하고 있으나 농업인 재해보장을 위한 별도의 제도로 파악하여야 한다[9,10].

한국의 농업인 재해보장 관련 제도 현황

현재 제도 하에서 농업인에게 재해가 발생할 경우 산재보험이나 농업인 안전공제, 건강보험, 국민연금 등을 통하여 각 제도의 가능한 범위 내에서 부분적으로 보장을 받고 있다. 고용노동부의 2010년도 산업재해분석 자료에 의하면 산

Table 1. The industrial accident by job category (2010)

Industry	No. of business	No. of workers	No. of accident victim	Accident per year in thousands	No. of death	Death per year in thousands
Mining	1,117	12,548	1,084	86.39	2,200	30.76
Manufacture	269,630	3,196,182	34,069	10.66	618	0.19
Construction	221,617	3,200,645	22,504	7.03	611	0.19
Agriculture	5,462	46,663	645	13.82	11	0.24

From Ministry of Employment and Labor. 2010 Industrial accident analysis. Gwacheon: Ministry of Employment and Labor; 2011 [11].

재보험 가입자 중 농업인은 46,663명으로 전체 농업인 중 아주 적은 숫자만 산업재해 적용되고 있다. 이 중 산업재해 승인된 경우는 645명으로 재해 천인율은 13.82명으로 나타나 제조업, 건설업보다 높게 나타났다(Table 1) [11].

농업인 안전공제는 농협에서 운영하는 보험상품으로 농업인을 대상으로 농작업이나 농기계 사고로 인하여 재해를 당하는 경우, 신체나 재산에 대한 손해를 보상하는 제도이다. 일반 농업인을 대상으로 국가에서 기본공제료(보험료)의 50%를 지원해주고 나머지 50%는 농업인 본인이 부담하며, 본인부담 공제료는 연간 44,000원 이내로 설계되어 농업인의 부담을 최소화하고 있다. 2008년의 경우 771,000명의 농업인이 가입하고 있으며, 이는 농업경제인구 1,670,000명의 46.2%에 해당한다[10].

농업인 안전공제는 몇 가지 문제점을 가지고 있다. 첫째는 임의가입의 형식으로 전체 농업인을 포함하는데 한계가 있다. 둘째는 농작업재해로 사망 시 일시금으로 유족위로금이 4천만 원에서 6천만 원까지 지원되는데, 연금형태가 아니어서 가족들에게 지속적인 도움이 되지 못하며, 보장수준도 산재보험에 비해 낮다. 셋째는 한정된 국고보조금 예산의 범위 내에서 운용되기 때문에 가입자 및 보장수준을 확대하기에는 부족하다는 점이 지적되고 있다[10].

농업인 재해보장체계 제언

1. 적용대상의 범위

우리나라 농가규모를 보면 2010년도 농가인구는 306.3만 명, 이 중 농업어업 경제활동인구는 156.6만 명, 농가인구

중 60세 이상의 고령인구는 41.8%로 나타난다[7]. 농업은 전업 및 겸업의 형태로 운영되며, 고령의 농업인이 많고, 가족을 포함한 공동생산 형태로 운영되어 적용대상에서 이를 고려해야만 한다.

사회보장의 특성으로 볼 때 적용대상 원칙은 모든 농업인을 가입대상으로 당연 적용이 되어야 한다. 농업인의

배우자 및 가족 종사자 또한 기본적으로 보장대상에 포함되어야 하며, 겸업농까지 적용대상이 되도록 하여야 한다. 농업 및 농산물 생산과 관련된 사업장에서 일하는 농업근로자의 경우에는 임금근로의 성격을 가지고 있으므로 산재보험 적용을 먼저 추진한다.

2. 재정부담

농업인 재해보장에서 가능한 재정부담 형태는 전액 가입자부담, 전액 국가부담, 가입자부담과 국고보조 혼합 형태를 고려할 수 있다. 전액 가입자부담의 경우 농업인의 재정부담이 가중되며, 전액 국가부담을 하는 경우 사회적 합의가 필요하며, 적용대상자 선정에 보다 엄격한 기준이 요구된다.

현 시점에서는 가입자 본인부담과 국고보조의 혼합으로 재원을 조달하는 것이 적절하다. 제도도입 초기 시 급여성 청자의 급격한 증가로 인해 재정부담 증가의 문제가 발생할 수 있기 때문에 제도도입 전 재해가 이미 발생한 농업인에 대한 보장 범위와 수준에 대한 고려가 있어야 한다. 또한 사업주가 전액 납부하는 기존 산재보험과는 달리 농업인 재해보장은 건강보험 급여가 우선하도록 설계할 수 있다. 즉, 건강보험의 본인 부담분을 농업인 재해보장에서 부담하여 재정안정을 도모할 수 있다[10].

3. 농업인재해 인정기준

농업인재해에 대한 업무수행성의 인정범위가 일상생활과 연계되는 특징이 있다. 산업재해의 경우 사업주의 지배관리 하의 사업장 또는 출장 중 사고로 인과관계 확인이 용이하나, 농업인재해는 주거공간이 농업활동의 연장선일 수 있기

때문에 주거공간과 일하는 공간의 구분이 어렵다. 농작업사고로 포함될 수 있는 것은 농작업행위 중의 사고, 농작업과 관련된 시설물에 의한 사고, 농작업을 준비, 진행, 마무리 또는 농작업을 위해 이동 중 사고, 그 밖에 농작업과 관련된 사고로 산재보험 인정기준에 비해 좀 더 완화된 형태로 구성할 수 있다.

농작업과 관련된 업무상 질병의 판정기준은 기존 산재보험의 기준을 유사하게 마련할 수 있으나, 농업인의 질병이 고령화 때문인지 아니면 장기간의 농작업으로 인한 것인지에 대한 판단이 어렵다. 농업인의 특성을 고려하여 농작업과의 인과관계 확인이 용이한 급성질환인 농약중독, 천식, 피부질환, 감염성질환 등은 인정기준에 포함할 수 있으나 근골격계질환, 뇌심혈관질환, 암 등의 만성질환은 추후 기준을 마련하는 것이 필요하다[12].

4. 급여의 종류와 수준

급여종류 및 급여의 수준은 산재보험의 급여종류와 유사하게 구성되되, 농업인재해의 특성에 따라 소득손실에 대한 보장보다는 비용발생에 대한 보장을 우선적으로 해결하는 것이 바람직하다. 이유는 농업인에게 재해가 발생하여도 바로 소득손실로 이어지지 않을 수 있기 때문이다. 예를 들어 휴업급여는 농작업활동을 대체하는 인력에 대한 인건비로 지급할 수 있으며, 요양급여는 건강보험의 본인 부담 부분을 보장하는 보완적 형태가 가능하다. 간병급여는 노인장기요양보험의 급여서비스 제공 시 본인부담금을 급여로 보장할 수 있다. 다른 급여도 이와 유사하게 보완적 성격으로 지급 가능하여, 이런 방식으로 재정 안정화를 꾀할 수 있다[10].

5. 관리운영체계

농업인 재해보장제도의 운영주체로 농업인 재해특성을 고려하여 별도의 운영주체를 설립할 수 있으나 시간과 설치 및 관리운영비용의 부담이 크기 때문에 별도의 재정이 확보되어야 한다. 위탁관리의 형태로 고려할 수 있는 기관은 산재보험을 운영하는 근로복지공단이다. 근로복지공단은 산재보험 운영 경험으로 인해 장점을 보일 수 있으나, 농업인의 특성을 고려한 운영 경험이 없으며, 산재보험 방식과 상

이하여 함께 운영하기가 어렵다는 단점이 있다. 농협의 경우 공적인 사회보장 형태로써의 농업인 재해보장체계와는 제도의 연관성이 낮다는 점에서 한계가 있다. 이러한 측면에서 바람직한 방법은 농림수산식품부가 최종 책임자로서 정책결정 업무를 맡고, 사업 집행기관은 전국적인 조직을 가지고 있는 농촌진흥청을 고려해 볼 수 있다[4,10].

결론

우리나라 농업정책은 자유무역협정 등 국제농산물시장의 개방, 농촌의 고령화 등 국내외 여러 가지 상황을 고려하여 현재의 농업생산 기술력 향상을 통한 소득증대에서 지속 가능한 농업의 발전을 도모하기 위한 정책으로 전환되고 있다. 특히 농업인의 삶의 질 향상은 주요한 농업정책 목표 중의 하나이며, 이러한 농업인의 삶을 보호하기 위한 농업인재해보장은 매우 중요하다. 또한 농업인재해보장을 통해 농업인재해의 규모와 심각성을 확인하고, 이 후 재해를 예방하기 위한 농작업 안전보건사업의 수행이 가능해진다. 농업인재해보장은 농업인이 건강한 삶을 유지하고, 농작업재해로 발생하는 손실에 대하여 공동의 사회적 연대를 통하여 적절한 보장이 이루어 질 수 있도록 하는데 정책적 초점을 두어야 한다.

핵심용어: 사고; 재해보장; 농업

REFERENCES

1. Ministry of Employment and Labor. Major statistics [Internet]. Gwacheon: Ministry of Employment and Labor; 2012 [cited 2012 Aug 3]. Available from: http://www.moel.go.kr/english/statistics/major_statistics.jsp.
2. Lee SJ, Kim I, Ryou H, Lee KS, Kwon YJ. Work-related injuries and fatalities among farmers in South Korea. *Am J Ind Med* 2012;55:76-83.
3. Leigh JP, McCurdy SA, Schenker MB. Costs of occupational injuries in agriculture. *Public Health Rep* 2001;116:235-248.
4. Lee KS, Kim KL, Kim HC, Kim KS. A study on the management system for occupational disease and injury of farmers. Suwon: National Academy of Agricultural Science, Rural Development Administration; 2006.
5. Guthrie R, Westaway J, Goldacre L. Workers compensation and occupational health and safety in the Australian agricultural industry. *Aust J Rural Health* 2009;17:77-85.

6. Park CL. The study of industrial accident insurance coverage. Seoul: Korea Labor Institute; 2002.
7. Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries. Major statistics of food, agriculture, forestry, and fisheries [Internet]. Gwacheon: Ministry for Food, Agriculture, Forestry and Fisheries; 2011 [cited 2012 Aug 3]. Available from: http://ebook.mifaff.go.kr/src/viewer/main.php?host=main&site=20111207_135603&pagenum=25&category=0&page=0&search=&mem=.
8. Rautiainen RH, Ledolter J, Donham KJ, Ohsfeldt RL, Zwerling C. Risk factors for serious injury in Finnish agriculture. *Am J Ind Med* 2009;52:419-428.
9. Min BW, Kim HC, Lee KS. A scheme of compensation system for farmers' accidents through the example of Germany. *J Agric Ext Community Dev* 2011;18:351-384.
10. Kim JS, Jeon H, Byun Y. A scheme of compensation system for farmers' accidents in Korea. *Korean Soc Secur Stud* 2010;26:209-231.
11. Ministry of Employment and Labor. 2010 Industrial accident analysis. Gwacheon: Ministry of Employment and Labor; 2011.
12. Lee K, Lim HS. Work-related injuries and diseases of farmers in Korea. *Ind Health* 2008;46:424-434.



Peer Reviewers' Commentary

우리나라는 대부분의 농업인재해에 대한 사회보장제도가 없다. 농협의 안전공제는 산재보상제도와는 달리 임의로 가입하며, 부족한 재정 때문에 보상이 제한적이다. 비록 종사인구나 국가경제에서 차지하는 규모가 작지만 농업은 포기할 수 없는 부분이다. 따라서 어려운 여건 하에서 농업을 지키고 있는 농업인에 대한 사회보장은 간과해서는 안된다. 이 논문은 농업인들이 처해있는 현실적인 문제, 특히 농작업재해보상을 위한 국가적 과제를 제시했다는 데 의의가 있다. 농작업재해의 특성과 보상제도에서 고려해야 할 사항을 기술하였기에 정책수립에 크게 기여할 것으로 판단된다.

[정리: 편집위원회]