

# 독일의 사례를 통해 본 농업인재해 보장체계 구축 방안\*

## A Scheme of Compensation System for Farmers' Accidents through the Example of Germany

민병욱\*\* · 김효철\*\*\* · 이경숙\*\*\*\*

Byeong Wook Min · Hyo Chel Kim · Kyung Suk Lee

### Abstract

The purpose of this study is to look at the case of the German compensation system for farmers' accidents and to build a basic scheme in our country's compensation system for farmers' accidents.

When you view examples of Germany, the social insurance scheme for farmers accidents in Korea should be design as an independent institution from the existing industrial accident insurance, and it comes to relationships with other social insurance system, preferably with complementary personalities.

A general rule of the compensation system applies to all farmers in principle but the coverage limits part-time farmers. Financial burden consists of the mix of insurance premium and state aid. The type and level of benefits is similar to the current industrial accident insurance, which give priority to places on economic security for keeping farmworks, such as cost for using temporary farmers, rather than income loss. In terms of financial system, pay-as-you-go

\* 본 연구는 2010년도 농촌진흥청 국립농업과학원 박사후 연수과정 지원사업에 의해 이루어진 것임(과제번호: PJ006422).

\*\* 농촌진흥청 국립농업과학원 박사후연구원. e-mail: bwm65@hanmail.net

\*\*\* 농촌진흥청 국립농업과학원 농업연구사. e-mail: alf0416@korea.kr

\*\*\*\* 농촌진흥청 국립농업과학원 농업연구관. 교신저자. e-mail: leeks81@korea.kr

system would be better because of immediate payment with the introduction of the compensation system. The compensation system might be managed and administrated by the existing nationwide organization.

Of course, for operating of system review and further research on the technical details such as premium issues and funding problems of government support, the exact classification of the target coverage, premiums based on estimated income for the farmers' estimation, the exact statistical data on the accumulation of agricultural disaster is needed.

주요어(key words): 농업인재해 보장제도(Compensation System for Farmers' Accidents), 사회보험체계(Social Insurance Scheme), 농업직업조합(Landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft), 재해예방(Accident Prevention)

## 1. 서론

농업인 복지에 대한 논의는 사회보장체제의 발전 단계와 세계화 등에 의한 국내 농업여건의 변화와 더불어 지속적인 관심의 대상이 되고 있다. 특히 최근 미국과 EU와의 FTA 협상으로 농업의 존립과 관련하여 농업에 대한 보상과 농업인에 대한 보장이 강력히 요구되고 있고 실제로 사회보장과 관련하여 농촌 지역이 상대적으로 열악한 상황에 놓여 있는 현실은 이러한 요구를 논리적으로 뒷받침하고 있다. 농업인복지에 있어 최근의 핫이슈는 농업인의 농작업관련 사고와 직업병에 대한 보장이다. 통계에 의하면 농민들의 농작업 관련 업무상 사고와 질병으로 인한 피해가 갈수록 증가하고 있지만 우리나라에서 농업인이 이에 대한 보상을 받기 위해서는 사보험에 의지하거나 아니면 농협에서 운영하는 농업인 안전공제 정도에 가입할 수밖에 없는 것이 현실이다. 일반근로자들에게는

산재보험이 수십 년간 업무상 재해에 대한 보장역할을 해 왔지만 산재보상법에 따라 자영업인은 산재보험 적용대상에서 제외되어 있어 대부분 영세자영업자인 우리나라 농민들의 많은 수가 보험혜택을 받지 못하고 있고 그나마 임의가입 형식으로 정부지원금이 50% 지원되며 농협에서 운영 중인 “농업인 안전공제”의 경우도 제한된 재정범위 내에서 저소득층이 제외되는 등 일부 계층에 국한된 보장대상 범위와 일시금 형태의 보장 등 농업인재해가 가지는 특수성을 고려하지 않는 보장수준으로 많은 문제점을 나타내고 있다. 그러므로 일반 근로자와 마찬가지로 농업인도 농작업 중 발생한 재해에 대해 보장을 받을 수 있도록 농업인만의 별도 재해보장제도 도입이 시급한 실정이고 지금 현재 이에 대한 관련 법안이 국회에 상정되어 결과를 기다리고 있는 중이다.

이에 비해 영국, 오스트리아, 독일 등 선진국은 오래전부터 농업인 재해의 심각성을 인식하고 농업인재해의 예방과 관리를 위해 명확한 법적 체계를 갖추고 전문조직을 특화하는 등의 국가적 관리대책을 세워 재해에 대한 보상뿐만이 아닌 재활 및 예방사업이 효과적으로 이루어질 수 있도록 하고 있다. 특히 일찍부터 사회보험의 한 종류로서 농업인재해보험을 세계 최초로 시작한 독일의 농업인 재해보장제도는 다른 나라에 많은 영향을 주었다. 그러므로 독일의 제도는 어떻게 운영되고 있는지 그 장단점을 살펴보고 차후 농업인재해보장제도 도입에 도움이 되고자 한다. 따라서 본 논문은 먼저 농업인재해보장제도 도입을 위해 우선적이고 근본적인 논의가 있어야 하는 제도의 성격을 규명하기 위해 농업인재해의 특성과 농업인재해 보장을 위한 근거는 무엇이고 농업인재해보장과 관련하여 지금까지 어떤 논의들이 있었는지 그리고 농업인재해보장체계에 대한 독일의 사례를 통해 농업특성에 적합한 농업인재해보장제도 구축하기 위한 해결과제들은 무엇인지 살펴보고자 한다.

## 2. 농업인재해에 대한 이론적 고찰

### 2.1. 농업인재해의 특성

농업인재해란 농업인이 농작업과 관련하여 당하는 사고나 질병을 말하는데 여기에는 농작업과 관련된 업무상재해뿐만이 아니라 통근상의 재해, 직업병이 포함된다. 농업은 광업, 건설업과 함께 3대 위험업종에 해당되며 특히 국내 농업인구의 감소, 고령화, 여성화 등 농업인력 조건의 악화와 함께 농약, 농기계 사용이 증가하면서 농업인들이 인적재해에 노출될 위험이 많아졌는데 2008년 노동부의 산업재해 현황에 따르면 농업인의 업무상 재해 발생률은 1.4%로 일반 근로자의 0.71%보다 약 2배 이상 높은 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 이로 인한 피해도 약 5조 원으로 추산되고 있다.<sup>2)</sup> 이처럼 농업인재해가 농업생산활동 중 발생하고 비용발생과 소득손실을 일으켜 농가의 생활불안정과 빈곤을 초래할 가능성이 있으므로 이에 대한 적절한 보상을 해 주어야 한다는 점에서 근로자의 산재보험과 유사한 성격을 가지고 있으나 농업인재해의 특성상 근본적인 성격은 산재보험에서의 근로자재해와는 전혀 다르다. 농업인재해와 산업재해의 가장 큰 차이점은,

첫째, 산재보험이 업무상 발생한 재해에 대해서만 보장해 주는 데 비해 농업인재해의 경우 농작업을 준비하는 행위나 농업과 관련된 교육, 조합의 공동작업 참여 등 농작업의 범위가 상대적으로 포괄적이어서 업무와 비업무를 구분하기가 어렵다는 점이다.

둘째, 재해보장에 대한 성립근거에 있어서 산재보험은 사용자의 배상 책임 문제를 해결하기 위해 도입된 것이나 농민재해의 경우 대부분이 자

1) 2008년도 산업재해 발생현황 참조.

2) 2010년 농업노동(농작업)재해 보장제도 마련을 위한 토론회 자료집 참조.

영농이기 때문에 배상책임이 존재하지 않는다는 것이다. 즉 산재근로자에 대한 보상은 사용자의 배상책임에 근거한 수급권에 기인하는 데 반해, 농업인의 재해는 스스로 해결해야 하는 사회적 위험에 대한 예방적 차원의 보장이라는 것이다.

셋째, 재해보장의 적용대상에 있어서 가족의 의미부여에서 차이가 있는데 일반근로자에게 가족은 부양의 대상인 데 반해 농업은 본인과 가족을 포함한 공동작업의 특성으로 가족을 공동생산체로 함께 고려해야 한다는 것이다. 따라서 산재보험에서는 엄격하게 근로자만을 대상으로 법을 시행하는 반면, 농업인재해보장에서는 가족의 범위까지 고려하는 것이 중요하다.

넷째, 재해로 인한 소득 감소에 있어서도 산재근로자는 일반적으로 산재 발생 이후 근로를 통한 소득이 감소되거나 단절되지만 농업의 경우 재해 발생 후에 계절이나 농작물의 특성에 따라 소득 감소 현상이 일부만 해당되거나 또는 시차를 두고 발생할 수 있다는 특징이 있다. 따라서 재해보장에 있어 소득 감소 현상의 특성을 감안하지 않고 산재보험과 동일한 적용을 할 경우 과잉보장의 문제 혹은 도덕적 해이 문제가 심각하게 발생할 수 있음에 주의해야 한다. 이와 같이 농업인재해보장은 근로자를 대상으로 하는 산재보험과 근본적으로 다른 성격을 가지고 있으며, 제도의 목적과 기능에서 산재보험과는 차별화된 별도의 제도로 파악되어야 한다(김진수, 전희정, & 변영우, 2010).

## 2.2. 농업인재해 보장의 필요성

농업은 다양한 공익적 가치를 지니고 있다. 농업은 쌀을 주식으로 하는 국민들에게 안정적으로 식량을 공급하는 역할을 하고 있는 국가의 기반 산업이며 농촌의 주요소득원으로서 고용 창출에 기여하고 농촌지역사

회를 유지하는 경제적 기능을 담당하고 있다. 동시에 농촌은 환경보전과 생태질서의 유지, 자연 공간 및 휴식 공간의 제공 등의 역할로 사회문화적으로도 중요한 의미를 갖는다(김중숙 & 민상기, 1994). 이 때문에 선진각국은 농업과 농촌에 엄청난 투자를 하고 있고 농민들을 지원하고 있다. 우리나라의 경우에도 농업과 농촌을 살리기 위해 국가가 전략적으로 정책을 세우고 이의 지원을 위한 여러 시책들을 펴고 있지만 우리 농업은 아직도 지속적인 농가소득의 감소, 도·농 간의 소득격차 증대, 지속적인 농가 및 농가인구의 감소 및 고령화, 교육, 복지, 의료분야에서의 소외 등 사회경제적으로 열악한 상황에 놓여 있다. 점점 증가하고 있는 농작업 관련 사고나 질병도 농업인의 삶을 더 피폐하게 만들고 있다. 농촌진흥청 등 여러 연구에 의하면 농업인은 농작업과 관련하여 사고성 재해, 농약중독, 농부증, 호흡기 질환, 근골격계 질환, 피부 질환 등 많은 건강문제를 안고 있고 이로 인한 경제적 피해도 막대한 것으로 나타나고 있다. 이처럼 농작업재해로 인한 육체적·경제적 손실로 인해 많은 농업인이 고통을 받고 있음에도 불구하고 아직까지는 국가로부터 체계적인 보호를 받지 못하고 있는 것이 사실이다. 농업인들이 농작업재해로 인해 경제능력이 상실되고 생계가 곤란해져도 최소한의 안정적인 삶을 영위할 국가적 보호를 받지 못하고 있다는 사실은 국가의 심각한 직무유기이다. 특히 그 대상이 우리나라 생명산업을 책임지고 있는 농업인의 경우라면 더할 것이다. 이러한 상황에서 농업인재해에 대한 국가적 보장은 농업인개 개인의 소득과 삶의 질을 보장하는 농업인 보호정책이 될 수 있으며 이는 농업, 농촌 발전을 위한 국가전략과도 부합된다. 이에 우리나라도 농업인의 건강과 생명을 보호하고 궁극적으로는 농업인들이 안정적으로 다시 농업에 종사할 수 있도록 농업인만을 위한 별도의 재해보장제도 도입을 추진하고 있고 이의 올바른 구축방안에 대한 논의가 진행 중이다.

농업인재해에 대한 국가적 보장체제를 구축함에 있어 가장 바람직한

형태는 사회보험방식이라 할 수 있다. 사회보험이 이렇게 공적부조나 사회서비스와 비교하여 바람직한 이유는 강제적 기여를 통해 공적부조나 보편적 프로그램들이 할 수 없는 기능을 수행할 수 있기 때문이다(이달휴, 2000). 즉 사회보장은 국민들의 기본적인 최저생활을 보장해 준다는 목표도 있지만, 사회적 위험에 봉착하여 소득이 중단될 때 이전의 생활 수준을 최대한 유지해 주는 것 또한 중요한 목표인데 기본생계유지를 보장하는 것은 공적부조나 보편적 프로그램으로도 가능하지만, 이전 생활을 보장하는 기능은 공적부조나 보편적 프로그램을 통해 유지하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문이다. 만일 농업인이 재해로 인해 소득손실을 당했을 때 이전의 생활수준을 유지하도록 정부에서 세금에 의한 정부 일반예산으로 조달하고자 한다면 이는 다른 일반근로자와의 형평성 문제에도 어긋나고 재정조달의 문제로 인해 빈곤층이든 중산층이든 똑같이 기본적인 최저생활만을 보장해줄 수밖에 없게 된다. 따라서 사회보험방식의 기여를 많이 한 사람은 더 많은 급여를 받게 하고, 적게 기여를 한 사람은 적게 받게 함으로써, 각 계층이 위험 발생 이전의 생활수준을 가능한 한 유지할 수 있도록 할 수밖에 없다.

또한 강제적인 기여방식의 사회보험을 통해 실제 농업인과 비농업 인 간의 선별이 가능해질 수 있다. 모든 재정부담을 정부 예산으로 처리할 경우 누구라도 농민재해의 대상이 되고자 할 거고 이런 경우에 일정 수준 이상의 농민으로 제한할 수밖에 없게 되어 실제 영세농은 농민임에도 불구하고 재해보장의 혜택에서 제외되는 경우가 생길 수 있다. 그러므로 사회보험은 제도의 목적에 공감하는 그래서 제도가 꼭 필요한 농업인들을 선별해 주는 기능을 할 수 있고 사회보험의 수급을 받는 농업인의 입장에서라도 보험료 납부를 통해 어느 정도는 사회보험 제정에 기여한다는 생각에 수혜적 스티그마<sup>3)</sup> 발생이 거의 없게 된다는 것이다.

3) 그동안 농민에 대한 국가의 지원은 전달체계의 비효율성, 수급자의 의존성 등 일반

또한 공적부조의 경우 근로나 저축동기가 약화될 수밖에 없어 많은 경우 빈곤의 덫에 빠져버릴 수 있는 문제점이 있다.

마지막으로 사회보험의 형태를 취할 경우 농업인이 농업인재해로부터의 피해를 미리 예방하여 빈곤으로 추락하는 것을 방지해 주고 이것은 결국 전체 사회보장비용을 절약할 수 있기 때문에 국가 입장에서 보더라도 유리하고 농민에 대한 재정 지원의 명분을 제시할 수 있는 근거로서 중요한 의미를 가질 수 있다.

### 2.3. 기존연구

농업인재해에 대한 기존 연구들을 살펴보면 먼저 농촌사회의 양극화 실태(박대식 외, 2006), 경제위기와 농업인빈곤과의 관계(이홍규, 2003)에 대해 다루면서 농업인재해보장의 필요성에 대해 간단하게 언급한 논문들이 있고 정명채(1990)는 그의 논문에서 농작업사고의 사후대책으로서 농업노동재해보험의 필요성에 대해, 한국소비자보호원에서 나온 연구보고서는 농기계, 농약 등으로 인해 피해를 당한 농업인들에게 소비자피해에 대한 구제제도로서 농업인에 대한 산재보험제도 도입을 주장한다(한국소비자보호원, 2000). 좀 더 구체적으로는 농촌진흥청의 농업인 삶의 질 향상을 위한 농작업재해의 현황과 관리방안(농촌진흥청, 2006), 농업인 업무상재해 관리체제에 관한 연구(농촌진흥청, 2006)가 있는데 이들 연구는 농작업재해의 예방과 관리에 대한 해법을 제시하면서 이의 구체화로서 농업인재해보상보험의 필요성에 대해 역설하고 있다. 또한 농업인재해보상보험의 선결과제에 대한 연구(노동환경건강연구소, 2007)

---

국민 입장에서는 일방적으로 받는 자선이나 구호수준으로 인식되어 부정적인 평가가 있었던 게 사실임. 이러한 정책은 이론적으로 농민들이 수치심을 느끼게 되고 사회적으로 낙인이 되는 스티그마 현상이 나타나게 될 소지가 큼(연세대학교, 2007).



나 김진수 등(2010)의 농업인재해보장체계 구축방안에 대한 연구에서는 농업인의 특성을 고려한 구체적인 제도설계에 대해 이야기한다. 농업인 재해와 관련된 기타연구로서는 농약중독이나 농부중 등 농작업관련 재해 유형과 특성에 대한 연구(농림부, 2007) 등이 있다. 이러한 배경하에서 본 연구는 독일의 농업인재해보험 사례를 우리 현실에 맞게 응용하여 농업인재해보장체도의 성격을 규명해 보고 사회보험체도의 구성 및 분석틀에 따라 관리운영체계, 적용대상, 재정부담 및 조달체계, 급여종류, 재정 방식으로 나누어 체도가 수행하여야 할 농업인재해보장의 기본적 체계를 도출하고자 하였다.

#### 2.4. 한국 농업인재해보장 관련 현행제도의 검토

현재 우리나라에서는 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 촉진에 관한 특별법 제14조(농림어업인 질환의 예방, 치료 등 지원)와 제15조(업무상 재해를 입은 농림어업인에 대한 지원) 등 농업인재해의 예방과 보상을 위한 법적 근거 규정이 마련되어 있음에도 불구하고 농업인재해에 대한 직접적인 사회보장제도는 아직 갖추어져 있지 않다. 이렇게 법률 형식적으로는 농업인재해보장을 위한 법적 근거 규정이 마련되어 있음에도 불구하고 농업인재해보장을 위한 구체적인 제도의 도입과 시행이 미뤄지고 있는 가장 큰 이유는 정부의 재정부담 때문이다. 따라서 현실적으로 농업인의 경우 재해가 발생할 경우 산업재해보상보험이나 농업인 안전공제 그리고 건강보험,<sup>4)</sup> 국민연금<sup>5)</sup> 등을 통하여 각 제도의

4) 국민건강보험은 1989년 7월 1일부로 전국민의료보험이 실시되어 모든 국민이 건강보험과 의료급여에 대한 보장을 받고 있다. 2008년 말 현재 전 국민의 96.3%가 국민건강보험체도의 대상자이며, 나머지 3.7%는 기초생활보장수급권자, 국가유공자 등 의료급여 대상자이다. 2008년 건강보험통계연보에 따르면 건강보험 가입자 수는 직장가입자 30,417천 명, 지역가입자 17,743천 명, 총 48,160천 명으로 이 중 건강

가능한 범위 내에서 부분적으로만 보장이 가능하다. 그러나 이러한 제도들은 농업인재해에 있어 어느 정도 경제적 지원역할을 하는 것이 사실이지만 적정수준 보장에는 크게 미치지 못하고 있다. 또 농업인재해에 대한 단순한 보상을 넘어 농업인재해를 예방하고 관리하기 위한 노력이 거의 이루어지지 못하는 것도 큰 문제이다. 여기에서는 농업인재해와 직접적 연관이 있는 산재보험과 농업인 안전공제를 중심으로 농업인재해 보장과 관련된 우리의 현행제도 현황과 문제점에 대해 살펴보겠다.

#### 2.4.1. 산업재해보상보험제도

산재보험은 근로자가 작업 중 부상·사망 또는 질병이 발생한 경우 보험금으로 치료와 보상을 하여 근로자와 그 가족을 보호하고, 고용주의 정상적인 기업 활동을 보장하기 위하여 1964년에 도입된 우리나라 최초의 사회보험제도이다. 산재보험제도가 처음 시행된 1964년에는 상시근로자 500인 이상을 고용하는 대규모의 광업 및 제조업 부문에만 적용하고 「근로기준법」에 규정한 재해 보상을 행하였으나 그 후 산재보험 적용 범위가 점차 확대되어 2000.7.1부터는 근로자 1인 이상을 고용하는 사업장의 근로자에게까지 적용이 확대되어 2008년 현재 1,595천 개 사업장의 약 1,349만 명의 근로자가 산재보험에 가입되어 있다. 농업부문의 경우에도 법인 사업장은 당연히 적용되며, 법인이 아닌 자의 사업으로서 상시 근로자가 5인 미만인 농업(사업장)은 산재보험 적용이 제외되어 있어 대부분이 자영농인 우리나라 농업의 현실상 많은 농업인이 산재보험의 혜택을 받기에는 무리가 있다. 참고로 산재보험에 가입된 농업인의

---

보험료 경감지원을 받는 농어민은 537천 세대이다.

- 5) 국민연금은 갑작스러운 사고나 질병에 대한 소득보장이나 노후생활보장을 위한 목적으로 도입된 사회보험으로서 1988년 1월 1일부로 시행되었다. 2008년 보건복지가족백서에 의하면 국민연금 가입자 수는 직장 가입자 9,493,444명, 지역가입자 8,781,483명, 임의가입자 60,482명 등 총 18,335천 명이다.

수는 2008년 말 기준 4,193개 사업장에 37,736명이 가입되어 있고 이는 전체 농업인을 약 200만 명으로 추산했을 때 1.9%에 해당하는 수치이다.

지급되는 급여의 종류로는 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 유족급여, 기타급여로 간병급여, 장의비, 상병보상연금 등이 있다(근로복지공단, 2008).

#### 2.4.2. 농업인안전공제

농업인안전공제는 농업인이 농작업 중 사고(농기계 사고 포함)로 인하여 재해를 당한 경우 신체나 재산에 대한 손해를 보상하여 안정적인 농업경영 여건을 조성하기 위해 농협이 운영하는 공제제도이다. 산재보험 가입대상자에서 제외된 농업인을 대상으로 정부가 농업인 안전공제에 가입하는 농업인의 공제료 50%를 국고보조로 지원하고 있음에도 불구하고 산재보험보다 보상수준이 낮고 휴업급여 등 소득보장 수단이 없다는 점 때문에 2008년 말 현재 농림업 경제활동인구 167만 명을 기준으로 해도 46.8% 수준인 76만 명만이 농업인 안전공제에 가입되어 있다. 보상수준은 사망, 장해, 입원, 진단, 치료, 수술 등에 대해 규정에 따라 지급된다(농림부, 2007).

〈표 1〉 우리나라 현행 농작업관련 재해보장제도

구분	산재보험	농업인안전공제
가입대상	사업장에 소속된 근로자(농업부문의 경우 상시근로자 수가 5인 미만인 사업과 자영농민은 적용대상에서 제외, 다만 근로복지공단 승인 후 임의가입 가능)	만 15~84세 농업인
가입형태	의무가입	임의가입

보장수준	요양급여(치료비전액), 휴업급여(평균 임금의 70%/1일), 장해급여, 유족급여, 간병급여, 장례비, 재활비용 등	농작업재해 사망 시 최대 6,000만원, 입원 시 20천 원/일(120일 한도), 기타(진단, 수술, 치료공제금)
정부지원율	사용자 100% 부담(자부담X)	공제료의 50%(자부담 50%)
사업시행주체	근로복지공단	농협중앙회
가입현황('08)	약 3.8만 명(농업인 가입자 수)	76만 명 (농업경제활동인구의 약 46.8%)

※ 자료출처: 농업노동(농작업)재해 보장제도 마련을 위한 국회토론회 자료집('10)

### 3. 독일의 농업인재해 보상보험제도

#### 3.1. 독일 농업인재해 보험제도의 발전개요

이미 1884년의 비스마르크 사회입법(근로자보호)<sup>6)</sup>을 근거로 사회보험제도의 한 종류로서 재해보험(Unfallversicherung)을 최초로 시작한 독일은 1886년의 농림업 기업의 피용인을 위한 재해보험과 의료보험에 관한 법(Gesetz betrifft in die Unfall- und Krankenversicherung der in land- und forstwirtschaftlichen Betrieben beschäftigten Personen) 공포 이후 1888년부터 1889년까지 지역으로 분할된 48개의 농업직업조합을 설립하여 농업인을 위한 재해보장제도를 시행하여 왔다. 농업직업조합 설립 이후 농업인재해보험의 피보험자 숫자는 지속적으로 증가하여, 1913년에는 1,700만 명에까지 이르게 되었고 1925년에는 업무상 재해에 대한 피해뿐만이 아니라 직업병과 통근상의 재해에 대

6) 19세기 말에 산업화가 본격화되면서 재해, 질병과 같은 사회적 위험을 기존의 가족관계로는 해결할 수 없게 됨에 따라 국가는 새로운 보호 형태를 고민하기 시작하였고 이런 분위기 속에서 당시의 독일 제상 비스마르크는 1880년대에 세계 최초로 본격적인 사회보험입법을 추진하여 1883년 의료보험법, 1884년 산재보험법, 1889년 연금보험법을 제정하게 된다(김정호, 1991).

한 보상규정이 재해보험에 신설되었다. 또한 1963년에는 농업직업조합들이 “모든 적법한 수단”을 동원하여 재해예방을 수행해야 함을 법적으로 규정하는 등 재해예방을 촉진하는 일반적인 약관을 설립함으로써 예방을 중요한 과제로 인식하기 시작하였다. 농업인재해보험 최초 도입 당시에는 단지 농업과 임업 기업에 종사하는 피용자만이 재해보장 제도의 혜택을 받을 수 있었지만 그 이후 몇 십 년 동안 농업직업조합의 그들의 피보험자를 대상으로 한 관할영역이 꾸준히 확장되면서 농장주, 그들의 배우자 그리고 가족 종사자들도 점차적으로 사회보장망에 편입되어졌다. 이는 농업분야의 소규모 영세농장의 자영자들과 그 가족에게도 강력한 사회적 보호가 필요하다는 인식에서 나온 것이다. 1997년에는 법적재해보험법의 사회법 제7권(SGB VII)으로의 삽입과 함께 여러 가지 개혁조치들이 취해졌다. 특히 유럽연합의 지침(Richtlinie: Directive)을 반영하기 위한 법문상의 변화와 조정은 노동자 안전보건에 크게 기여하였다. 이러한 과정들을 거쳐 독일 농업인재해보험은 초기의 빈약함을 벗어나 재해보장제도를 토대로 하여 예방 사업과 관리까지 하게 되는 통합적 시스템으로 발전하였다. 2007년도 기준으로 농업인재해보험의 가입 농업기업은 163만여 개소이며, 피보험자는 400만여 명이다(윤조덕, 2009).

산재보험이 파편화되어 있고 일부(다수)지역에서는 민영화되어 있는 미국의 경우와는 달리, 독일의 농업재해보험은 독일 전체의 농민사회보험체계 내에 편입되어 있어 공영보험의 형태를 띠고 있고 농업인의 특성을 고려하여 농업인의 노령연금, 의료보험, 재해보험을 하나로 묶어 놓은 방식으로 운영되고 있다. 이는 효율적으로 보험운동을 할 수 있는 장점이 있는 반면에 여러 사회보험 간의 통합문제와 피보험자의 보험선택권 박탈, 보험사의 자유경쟁을 통한 보험서비스의 다양성을 저해하는 등 우리의 관점에서는 매우 낮은 제도일 수 있으나, 사회보험 자체가 직역(혹은 조합) 중심으로 자기들 실정에 맞게 발전되어 왔던 대륙 유럽 국

가의 전통을 이해한다면 당연한 제도 설계라고 할 수 있을 것이다(오용선, 송형만, & 신승혜, 2007).

〈표 2〉 독일 농업인재해 보험제도의 발전

1886년	농림업을 위한 재해보험법과 의료보험법의 공포
1888~1889년	48개의 농업직업조합(LBG)의 설립(지역 관할)
1900년	농업재해보험 안전보건 기술감독관을 통한 농림업기업에 대한 지도·감독을 농업직업조합에 의무화함
1911년	농업직업조합들이 재해예방규정을 공포할 것을 의무화함
1925년	직업병과 통근상의 재해도 재해보험에 포함
1963년	“모든 적합한 수단”을 동원하여 재해예방을 수행해야 함을 규정한 일반적인 약관 설립
1997년	법적 재해보험법이 사회법전 제7권(SGB VII)으로 편입됨 이는 무엇보다도 작업장에서의 노동자 안전보건에 관한 EU 지침을 반영한 것으로서 의미를 지님

※ 자료출처: 독일 농업직업조합 홈페이지, Pressemappe in [www.lsv.de](http://www.lsv.de) - Aktuelles/Presse

### 3.2. 보험관리운영기관

독일에서의 농업인재해 보상보험은 농업직업조합(landwirtschaftliche Berufsgenossenschaft: LBG)을 중심으로 관리·운영되고 있다. 독일에는 지역별로 조직된 8개의 농업직업조합들이 있으며 전국에 적용되는 원예직업조합이 있다. 농업직업조합의 법적 근거는 사회법의 7권(SGB VII)7)이다. 이는 농업인재해보험이 독일의 법적인 사회보험의 일부분이

7) 19세기 말 비스마르크식 사회정책 도입 이후 사회입법을 통한 사회권 개념이 독일에 퍼지기 시작했는데 점점 늘어나는 사회입법의 홍수 속에서 사회권 체계는 복잡해지고 일관성을 결여하게 되었다. 이에 따라 사회정책의 일관성을 유지하면서 효과적인 사회정책 전달체계를 위한 기반으로 사회입법을 하나의 체계로 통합하려는 움직임이 나타났다. 그 결과 사회법 개관을 정리한 사회법전 제1권이 1975년에, 1977년에 사회보험 관련 사회법전 제4권, 1980년 사회법 관련 행정에 관한 사회법전 제10권이,

며 농업기업가들에 법률상 강제적으로 적용됨을 뜻한다. 따라서 민영의 산재, 배상보험의 체결은 영향을 미치지 않는다. 직업조합은 공공단체이며 자치로 관리되는데 즉, 법적으로 위탁된 업무에 대해서 국가의 감독 하에 자치관리운영위원회를 통해 책임을 지고 수행한다. 자치관리운영위원회는 대표자 회의 및 이사회로 구성되며 구성멤버들은 다음과 같다.

- 가족 외의 노동자를 고용하는 농업 기업가들의 대표자(고용주) 1/3
- 외부의 노동자를 고용하지 않는 농업 기업가들의 대표자 1/3
- 보험에 가입된 노동자들의 대표자(재해보험에 가입된 고용주의 친척 등) 1/3

대표자회의는 농업직업조합의 규약들과 기타의 자치법률을 정하고 (예 재해예방규정) 이사회 멤버들을 투표로 선출한다. 이사회는 농업직업조합을 대외적으로 대표하며 행정업무를 위한 지침을 제정한다(Roland Gelbke, 2007).

### 3.3. 적용대상

농업직업조합의 회원은 법에 따라, 보험에 적용되는 농업기업을 운영 하는 모든 기업인이다. 회원이 된다는 것은 기업인이 농업직업조합에 보험료를 납부해야 함을 의미한다. 보험료는 부과방식에 따라 차후의 급여 수급을 대가로 1년에 한 번 각출된다. 보험료 납부를 통해 피용인, 농업 기업인의 배우자 그리고 기업 내 가족종사자들의 비고의성 신체상해에 대한 기업인의 민법상의 손해배상의무가 사라진다.

---

1989년 사회법전 제5권(의료보험법), 1991년 사회법전 제8권(아동 및 청소년보호), 1992년 사회법전 제6권(노후연금법), 1997년 사회법전 제7권(재해보험), 1998년 취업 장려에 관한 사회법전 제3권이 법적 효력을 갖게 되었다(Uebersicht ueber das Sozialrecht, 2005).

농업직업조합이 포괄하는 기업은 다음과 같다.

- 농업과 임업기업. 여기에는 원예, 포도재배, 양어, 양어지 그리고 담수어업, 양봉 및 자연·환경보호의 목적을 추구하는 자연경관보호 기업들도 포함됨
- 농업과 임업의 임금기업
- 사냥, 공원 및 정원관리 기업, 묘지
- 농업을 보호하거나 지원하는 기업
- 토지경작 없이 유용동물이나 종축을 사육하는 기업(예를 들어 종우 또는 사료기업, 가금사육장)
- 농업부업, 농업가정 및
- 위에서 언급한 기업에서 활동하기 위한 직업교육 및 연수기업

※ 독일 농업직업조합 홈페이지, [www.lsv.de](http://www.lsv.de) - Mitgliedschaft/Beitrag.

또한 농업인재해보험에 가입자격은 기업인이 주업농이건 부업농이건 상관없이 없고 농업기업의 협력업체와 부수기업 또한 해당된다. 그리고 농업기업을 위한 건축작업 및 통상적 의미에서 농업기업의 가사일도 농업직업조합의 보험영역에 들어간다.

### 3.4. 피보험인의 범위

원칙적으로 다음의 사람들이 농업인재해 보상보험제도의 피보험자들이다(독일 농업직업조합 홈페이지, [www.lsv.de](http://www.lsv.de) - Mitgliedschaft/Beitrag).

- 농업 기업의 모든 기업가들
- 기업에 같이 근무하는 기업가의 배우자 및 가족 구성원들
- 노동, 서비스 혹은 훈련과 관련된 이유로 고용된 모든 피고용인
- 전술한 경우에 적용되지 않더라도 기업가의 명시적인 혹은 외견상의



결의에 의거하여 일시적으로라도 다른 피보험자들처럼 기업에서 근무하는 사람들

- 농업자치운영조직이나 그들의 연합조직을 포함하여 농업 보호 및 후원을 위한 기업에 근무하는 자들
- 농업과 관련된 교육 및 훈련을 받고 있는 자들(농업학원 등)
- 농업 노인연금조합 혹은 농업 의료보험조합의 비용으로 입원치료나 일반치료 혹은 의료재활을 받고 있는 수급자들(병원치료, 요양 등).

### 3.5. 보험의 재정방식

독일 농업인재해보험의 재정은 원칙적으로 보험료와 국가의 조세(연방 정부세입)를 통해 충당된다(Elsner von der Malsburg, 2007). 보험료 산정은 보통 농업인의 경작규모와 연 노동소득에 비례하여 정해지는데 개인 보험료율은 연 노동소득의 약 1~7% 정도로 추산되고 있다(Ricke, 2009). 또한 연방정부세입에 의한 부분적 재정은 독일 농업의 구조변화를 고려한 것이다. 이러한 국가의 보조금을 통해 저소득 농업인의 보험료가 경감될 수 있고 결국 이는 농업분야의 소득 향상으로 직결된다. 또 다른 한편으로는 지역 간의 격차(예를 들면 옛 동·서독 간의 격차)로 인해 발생하는 보험료 부담의 격차를 상쇄할 수 있게 된다. 기본적으로 기금의 적립을 두지 않는 부과방식으로 설계되어 있기 때문에 보험의 수입과 지출이 거의 비슷하다. 2007년도 기준 독일 농업인재해보험의 수입은 대략 9억 5천 9백만 유로였다(독일 농업직업조합 홈페이지, Auf einen Blick in [www.lsv.de](http://www.lsv.de) - Aktuelles/Presse).

### 3.6. 급여의 조건, 종류 및 수준

농업직업조합은 피보험자가 농작업과 관련된 업무상 재해, 통근상 재해, 직업병으로 인해 손실을 당했을 때 이에 대해 요양급여(의료재활), 직업생활에 참여를 위한 급여(직업재활) 그리고 사회생활에 참여를 위한 급여(사회재활)를 제공한다. 또한 재해로 인한 피보험자의 소득상실도 현금으로 보상된다(독일 농업직업조합 홈페이지, [www.lsv.de](http://www.lsv.de) - Leistungen).

#### a) 요양치료(의료재활)

농업직업조합은 산재 혹은 직업병으로 인해 상해를 입은 자에게 요양치료를 제공한다.

#### b) 직업생활에 참여를 위한 급여(직업재활)

직업재활의 목적은 상해를 입은 자를 그 사람의 소득활동능력에 따라 그리고 이제까지의 활동, 성향, 적성을 고려하여 가능한 한 지속적으로 직업생활에 참여시키고자 하는 데에 있다. 이를 위해 농업직업조합은 직업훈련조치들을 포함한 포괄적인 원조를 제공한다. 또 이러한 원조와 관련해서 필요한 숙식비 및 교통비 또한 제공된다.

#### c) 사회생활에 참여를 위한 급여(사회재활)

이 급여의 목적은 피보험자가 사회의 일상의 삶으로 복귀가 가능하도록 하는 데에 있다. 상해를 입은 자의 개인적 상황에 맞추어 그리고 보험사고를 통해 발생한 손상의 종류와 경중을 고려하여 급여들이 제공되는데 즉 예를 들면 아이보육비용을 조합이 부담하거나 상해를 입은 자에게 적합한 주거의 임대료 지원 그리고 상해로 인한 신체적 손상을 고려하여 상해를 입은 자의 자동차를 개조함으로써 운전을 가능하게 하기 위

한 소위 차량개조금 등이 여기에 해당된다.

d) 경영과 가사원조

경영원조와 가사원조는 농업직업조합의 특별한 급여항목이다. 경영원조와 가사원조는 농업기업가들에게 보험사고의 발생 이후 그들의 농장을 지속적으로 운영할 수 있게끔 해준다. 만일 기업가의 상해로 인해 기업의 지속적 운영이 불가능하고, 그 농장에 피고용인이나 가족종사자가 꾸준히 고용되어 있는 것이 아니라면 입원치료를 받는 동안 피보험자는 경영원조를 받을 수 있다. 경영과 가사원조는 농업직업조합에서 파견한 대체인력을 통해 또는 기업가 측에서 스스로 마련한 대체인력을 위한 비용 지급을 통해 적절한 수준에서 보장된다.

e) 휴업급여

피보험자가 사고나 질병으로 인해 취업하지 못한 기간에 생활보호를 위해 임금 대신 받게 되는 급여이다. 휴업급여는 피보험자가 재해 전 취득하던 노동소득에 근거하여 고용인이 지급하는 상병급여의 종료 이후 휴업급여를 받게 된다. 또한 휴업급여는 보험사고로 인해 노동불능상태가 존속하고 있고, 치료로 인해 종일의 생업활동이 불가능한 상황을 전제로 하여 지급된다. 급여 수급 동안 상해를 입은 자가 어떤 형태로든 소득이 있다면, 이는 휴업급여에 반영된다. 기업가와 농장에 종사하는 그의 배우자는 단지 예외적으로 그리고 신청에 기초하여 휴업급여를 받을 수 있다. 단 농장운영 또는 가사의 특수성을 고려하여 개별 사안들이 합당한 이유가 있을 때에 급여수급이 가능하다.

f) 전환급여

재훈련 과정에의 참여와 같이 직업재활을 위한 프로그램에 참여하는

동안 피보험자는 전환급여를 수급한다. 프로그램 참여로 인해 피보험자가 종일의 생업활동을 할 수 없기 때문에 소득보상의 의미로서 이러한 전환급여가 지급된다. 피보험자의 가족의 수 혹은 재해 이전의 노동소득의 수준이 전환급여의 수준에 영향을 미친다.

#### g) 연금급여

하나의 또는 여러 가지의 보험사고로 인해 재해발생시점부터 26주 이후에도 최소 20%의 생업능력 감퇴가 지속되고 있다면 피보험자는 기본적으로 연금을 수급하게 된다. 이와는 다르게 농장주와 그 배우자 그리고 가족종사자의 경우는 보험사고로 인해 생업능력이 최소 30%가 상실되어야 연금을 받는다. 피보험자에 대한 연금은 노동불능 상태가 발생한 이후 그리고 그로 인해 지급된 휴업급여가 만기된 이후 지급된다. 이에 반해 농장주와 그의 배우자 또는 동거인의 경우에는 26주의 대기기간이 지나야 연금을 지급받을 수 있다. 연금수준을 산정함에 있어서 재해 직전 1년 동안 실제로 취득한 연노동소득이 결정적으로 중요하다. 생업능력을 100% 상실한 경우 연노동소득의 2/3 수준에서 연금이 지급되고 생업능력의 상실 정도가 100% 미만인 경우에는 확인된 생업능력감퇴 정도에 따라 연금액이 결정된다. 연금은 연간 액수로 환산되지만, 지급되는 연금은 월별로 지불된다.

#### h) 유족급여

피보험자가 농작업관련 사고나 질병으로 사망한 경우 그 유족에게 지급되는 급여로 여기에는 장의비와 유족연금이 있다. 장의비는 장례를 실제로 행한 사람에게 지급되어진다. 유족연금으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 과부연금/홀아비연금

- 이혼한 배우자를 위한 연금
- 고아연금
- 부모연금

사망한 피보험자의 과부 또는 홀아비인 경우에는 새롭게 결혼하기 전까지 연금이 지급된다. 이들이 받는 연금(연노동소득의 30%)의 지급기간은 최대 24개월이다. 이혼했던 전 배우자의 경우에는 이혼 이후 피보험자로 부터 생활비 청구권을 지니고 있었거나 또는 실제로 생활비를 받고 있었다면 유족연금을 지급받게 된다. 이 유족연금을 받기 위해서는 신청서를 제출해야 한다. 사망한 피보험자의 자식은 18세가 될 때까지 고아연금을 받을 수 있다. 예외적인 경우에는 그 이상의 나이까지도 보장된다. 편부모 아이를 위한 연금 수준은 연노동소득의 20%이고, 양부모를 모두 잃은 아이를 위해서는 30%가 지급된다. 고아연금 수급자에게 소득이 있다면 자신의 소득을 환산하고 그중 비과세액을 고려하여 연금수준이 결정된다.

참고로 2007년 기준 농업직업조합의 급여지급현황을 보면 <표 3>에서와 같이 요양급여로 2억 8782만 유로, 장해연금과 유족연금, 보조금과 장례비로 4억 4000만 유로, 직업재활급여로 830만 유로, 예방비용으로 5439만 유로, 기타 행정비용과 소송비용으로 1억 1227만 유로를 지급했다.

<표 3> 독일 농업직업조합의 보험급여 지급현황(2007년)

종류	금액
직업재활급여	8,302,000 유로
예방	54,395,000 유로
행정비용과 소송비용	112,270,000 유로
요양급여	287,820,000 유로
장해연금과 유족연금, 보조금과 장례비	440,000,000 유로

※ 자료출처: 한·독·오 국제세미나, 2009

### 3.7. 농업직업조합의 중요한 과제로서의 재해방지와 예방

농업직업조합의 또 다른 중요한 과제는 농작업과 관련된 업무상 재해와 직업병 및 직업과 관련된 건강위험을 예방하는 것이다. 이를 위해 농업직업조합은 재해예방규정을 정하여 작업장 내에서의 안전규정 준수 여부를 감시하고 재해조사, 농업안전보건 관련 교육훈련 및 상담, 홍보,<sup>8)</sup> 직업병 예방 및 연구업무 그리고 ENASP(European Network of Agricultural Social Protection)<sup>9)</sup> 등과의 재해예방관련 국제적 협조체계 구축을 위해 애쓰고 있다(독일 농업 직업조합 홈페이지, [www.lsv.de - Praevention](http://www.lsv.de-Praevention)).

이러한 집중적인 노력을 통해 지난 몇 년간 독일에서의 재해발생 수는 꾸준히 감소하여 왔다.<sup>10)</sup>

## 4. 독일 사례를 통해 본 농업인재해보장제도 구축 방안

위에서 우리나라와 독일의 농업인재해보장을 위한 사회안전망 실태를 살펴보았다. 우리나라가 아직 농업인재해에 대한 직접적이고 포괄적인 제도의 부재로 인한 한계를 보이고 있는 데 비해 독일은 농업인재해에 대한 체계적인 관리와 예방대책을 세워 농업인을 보호하고 있다. 이러한

8) 예를 들면 "Risiko raus"라는 재해예방캠페인이 있다. 참조: [www.risiko-raus.de](http://www.risiko-raus.de).

9) ENASP(European Network of Agricultural Social Protection)는 독일, 룩셈부르크, 폴란드, 핀란드, 프랑스, 그리스, 오스트리아의 7개 나라로 구성된 농업인 보호를 위한 연대협의체이다. 참조: [www.enasp.eu](http://www.enasp.eu).

10) 지속적인 재해예방노력의 결과로서 독일에서는 농작업재해 발생 건수가 2000년대 초반 14만 건에서 2008년 약 6만 건으로 급격하게 감소했다(한·독·오 국제세미나, 2009).

선진국의 사례를 통해 한국에 적합한 제도의 도입을 제안하기 위해서는 도입하고자 하는 제도의 근본적인 성격을 규명하고 제도의 목적과 역할, 기능이 우리의 실정에 적합한지 그리고 이를 위해 해결해야 할 과제들은 어떤 것들이 있는지 이에 대한 논의를 거쳐야 한다. 그러므로 본고에서는 사회보험제도의 구성 및 분석들에 맞춰 관리운영체계, 적용대상, 재정부담 및 조달체계, 급여종류, 재정방식으로 나누어 농업인재해보장제도의 기본형태를 모색해보려 한다.

#### 4.1. 관리운영체계

농업인재해보장체계의 관리운영은 일반적으로 정부가 직접 관리하거나, 정부 산하기구에게 위탁을 주어 독립된 집행기구에 의해 운영되거나, 또는 민간에 의한 관리운영체제로 나눌 수 있다. 독일의 사례를 볼 때 농업인재해에 효율적으로 대처하기 위한 별도의 운영주체를 설치하는 방법이 제일 바람직하다고 여겨지지만 이 경우에는 설치에 따른 시간이 많이 필요하고, 설치비용과 관리운영비용에 대한 부담이 크므로 농업인 관련기관에서 기존 조직을 우선적으로 활용하여 농업인재해보상에 대한 기존의 경험을 살릴 필요가 있겠다. 그래야만 새로운 기관을 만들어 불필요한 관리운영비를 지출하거나 나중에 이를 해체하는 등의 시간적, 경제적 낭비를 줄일 수 있을 것이다. 농업인 관련기관으로 생각해 볼 수 있는 곳은 우선 근로복지공단이 있다. 왜냐하면 근로복지공단이 오랫동안 근로자(농업근로자) 산재보험의 운영주체로서 많은 노하우를 축적하여 농업인재해보장업무를 담당할 경우 제도 운영에 장점을 보일 수 있기 때문이다. 하지만 농업인의 특성을 고려한 경험이 없다는 것이 흠이다. 다음으로는 농협을 생각해 볼 수 있는데 농업인재해보장제도가 기존 업무인 농업인 안전공제와 관련된 제도라는 점에서 장점이 있으나 공적인

사회보험 형태로서의 재해보장체계와는 제도의 연관성이 낮다는 점에서 실제 활용에 있어서는 한계가 있다. 이런 면에서 관리운영체계의 바람직한 방법은 농업인재해보장체계의 관리는 농림수산부가 사업의 최종 책임자로서 정책결정업무를 맡고, 사업 집행기관은 위에서 언급한 농업인 재해보장과 관련성이 있는 기존의 기관 중에서 맡아서 하는 것이 좋다(노동환경건강연구소, 2007). 이는 새롭게 만든 조직이나 기구에 비해 보다 비용이 적게 드는 등 관리운영의 효율성 측면에서도 바람직하다.

#### 4.2. 적용대상

농업인재해보장에서의 근본적인 적용대상 원칙은 모든 농업인을 가입 대상으로 하고, 가입대상 전원이 당연 적용대상으로 되어야 한다는 점이다. 농업인의 배우자 및 가족종사자 또한 기본적으로 보장 대상에 포함되어야 하는데, 이는 농업인재해보장제도를 도입하는 근본적인 목적에 해당된다. 그런데 이렇게 할 경우 농업인의 정의가 문제되는데, 이에 대한 정의는 농업·농촌 및 식품산업기본법 시행령 제3조에서 규정하고 있다.<sup>11)</sup> 그러나 이러한 법적인 기본 사실만으로 농업인의 정의와 범위를 농업인재해보장제도에 그대로 적용하기에는 그 범위가 다양하고 복잡하다. 농업인에 대한 정의에 있어 첫째로 고려해야 할 것은 전업농과 겸업농이 있고 부업으로 하는 농업인이 있다는 것이다. 주말이나 휴가를 이

11) 농업·농촌 및 식품산업기본법 시행령 제3조는 농업인을 ① 1천 제곱미터 이상의 농지(농어촌정비법 제84조에 따라 비 농업인이 분양이나 임대받은 농어촌 주택 등에 부속된 농지는 제외한다)를 경영하거나 경작하는 사람, ② 농업경영을 통한 농산물의 연간 판매액이 120만 원 이상인 사람, ③ 1년 중 90일 이상 농업에 종사하는 사람, ④ 법 제28조 1항에 따라 설립된 영농조합법인의 농산물 출하, 가공, 수출활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람, ⑤ 법 제29조 1항에 따라 설립된 농업회사법인의 농산물 유통, 가공, 판매활동에 1년 이상 계속하여 고용된 사람으로 정의하고 있다.



용하여 텃밭을 가꾸는 사람들까지 농업인으로 보고 재해보장대상에 포함하기에는 현실적인 어려움이 있으므로 제도의 현실성을 감안하여 적용대상을 부업이 아닌 전업농과 겸업농까지로만 하고 점차 단계적으로 확대하는 방식을 생각해볼 수 있다. 농업근로자의 경우는 이미 근로자로서 산재보험에 가입되어 있고 임금근로의 성격을 갖고 있는 점을 감안하면 우선 적용에서 제외하고 차후에 포함시키는 것이 바람직하다. 둘째는 고령농업인 가입 제한 여부와 관련해서 가입연령에 제한을 두되 현실적으로 현재 우리나라의 농업인 연령이 고령화되고 있는 점을 감안하여, 70세 정도로 가입 연령 제한을 상향하는 것을 검토해 봐야 한다. 통계청의 2008년 농업 및 어업조사결과에서 현재 우리나라 전체 농가인구의 43.4%가 60세 이상의 고령 농업인인 걸 감안할 때 연령제한의 상향은 제도의 실효성을 위해 필요하다. 다만 고령 농업인을 적용대상에 포함시켰을 때 타 사회보험 급여, 특히 국민연금 급여와 중복될 가능성에 대한 우려가 있는데 이는 농업인재해보장제도의 보충성의 원리에 입각하여 타 사회보험 급여가 있는 경우 그것을 제외한 만큼의 급여를 제공하는 형식으로 해결하면 된다.

#### 4.3. 재정부담 및 조달체계

농업인재해보장을 위한 재정부담 및 조달형태는 독일의 경우처럼 가입자 본인부담과 국고보조의 혼합으로 재원을 조달하는 것이 바람직해 보인다. 왜냐하면 농업이 가지고 있는 국가 전략적, 환경적 영향(공적 기능)을 고려할 때, 농업인에 대한 정부의 일정부분 보조는 필요하다고 인정되기 때문이다. 전액 가입자 부담의 경우, 가입자의 재정적 부담이 증가하므로 보험료에 대한 적정수준을 결정하여야 하는데 가입대상자의 소득수준에 비례하여 보험료를 부과한다든지 영세농업인에 대한 별도의 규

정을 두는 등 다양한 가능성을 고려해야 한다. 그런데 문제는 현재의 체계 내에서 보험료 산정을 위한 농업인의 정확한 소득 파악이 쉽지 않다는 사실이다. 전액 국가부담의 경우, 농업인지원에 대한 사회적 합의가 필요한 만큼 적용대상에 있어 보다 엄격한 기준이 요구될 것이다. 따라서 보험료 부담에 있어 농업인 스스로 부담하되 국가가 보험료 일부를 부담하는 체제가 합리적이며 이는 우리나라 농업분야에서 이미 오래전부터 농업인에 대한 국고보조가 실시되어 정착되고 있는 것을 보아도 타당하다.<sup>12)</sup> 독일의 경우 농업인재해보험 제정에 정부가 약 41%의 지원금을 보조하고 있다(노동환경건강연구소, 2007).

보험료를 산정은 각각의 농업인의 소득수준과 재해로 인한 비용부담이 비례적으로 연계되는 방식으로 부담체계를 수립하도록 한다.

참고로 2009년 농림부가 실시한 농업인재해보장제도 도입 시 예상되는 급여별 재정규모 추계를 보면 총 3,185억이 소요될 것으로 나타났다. 이는 2008년 기준 산재보험에 가입된 농업분야 적용인구 37,736명에게 지급된 총 급여지급액 106억을 기준으로 향후 농업인재해보장 도입 시 보험 가입자가 30배 정도(1,132천 명) 증가할 걸로 가정하여 추정한 것이다(농림부, 2009). 그러나 이 금액은 제도 도입 시 절감될 농작업 재해로 인한 손실추정비용 5조 원에 비하면 아무것도 아니다(농업노동재해보장제도 마련을 위한 토론회, 2010).

#### 4.4. 급여조건, 종류 및 수준

농업인재해보장제도의 급여에서의 기본시각은 발생하는 비용에 대해 보장을 하되 다른 사회보험에 대해서 보충적 성격의 급여를 제공한다는

12) 예를 들어 농어민에 대해 국가에서 국고보조로 건강보험과 국민연금 보험료를 일부 경감해주고 있다.

것이다. 즉 보충성의 원리에 따라 예컨대 요양급여는 건강보험이, 간병급여의 경우는 노인장기요양보험이 비용을 지불하고 본인부담금에 대한 부분을 농업인재해보장제도가 지급하는 방식이다. 또 비용발생의 원리에 따라 휴업급여, 장해급여, 유족급여 지급 시 임금의 일부를 보상하는 방식이 아닌 대체인력의 비용을 지급하는 것으로 하여 농업인의 소득손실을 방지할 수 있는데 이는 재해발생 시 농업이 가지는 소득감소의 차이를 고려한 것이다. 일반근로자의 산업재해와 달리 농업인재해는 재해발생 후에도 농작물에 대한 수익이 여전히 유효할 수 있기 때문에 이들에게 산재와 같은 방식의 손실보상은 과잉보장의 문제를 일으킬 수 있다. 따라서 농업인재해보장에 있어 급여종류 및 급여수준은 산재보험과 비슷한 수준을 유지하되 농업인재해의 특성을 고려하여 소득손실에 대한 보장보다는 비용발생에 대한 보장을 우선적으로 해결하는 것이 바람직하다. 또한 재해에 대한 보장뿐만 아니라 재활, 예방사업이 통합적으로 이루어져야 한다. 각종 재해사고에 대한 집중적 예방교육 및 사업은 농업인의 재해예방에 있어서 상당한 효과를 보인 점을 독일의 사례는 잘 보여주고 있다. 급여조건은 농업인이 농작업과 관련하여 사고나 질병으로 피해를 입게 된 경우이며 그러므로 농업인재해의 범위를 규정할 재해판정기준을 마련할 필요가 있다. 왜냐하면 농업인의 업무영역이 애매해 농업인에게 발생한 사고나 질병이 농업활동으로 인해 일어난 것인지 아닌지에 대해 구분이 쉽지 않기 때문이다. 독일 등 이미 농업인재해보험을 실시하고 있는 선진국의 재해인정규정을 참조하되 한국 실정에 맞는 새로운 재해인정기준과 판정절차가 필요하다. 또한 위에서 보았듯이 농업인재해의 경우 재해발생시점과 소득손실시점이 대부분 일치하지 않기 때문에 시기에 따라 급여종류 및 급여지급 여부가 결정될 수 있다. 즉, 급여지급 시점에 대한 조정이 필요하다(김진수, 전희정, & 변영우, 2010).

〈표 4〉 산재보험 및 농업인재해보장제도에서의 급여종류 비교

	산재보험	농업인재해보장제도
요양급여	업무상 부상 또는 질병에 걸렸을 때 의료비용 지급	농업활동으로 인해 재해가 발생하여 부상 또는 질병에 대한 치료비용 중 건강보험의 본인부담금에 대해 지급
휴업급여	부상 또는 질병으로 인해 취업하지 못한 기간에 임금 대신 지급	부상 또는 질병으로 인해 농업활동에 있어 대체인력 사용 시 인건비에 대한 비용 지급
장해급여	치유 후에도 장해가 남아 있는 경우 지급	장해로 농업활동이 불가능할 경우 국민연금과 농업수입을 고려하여 보완적으로 지급
간병급여	상시 또는 수시로 간병이 필요한 경우 실제 간병을 받는 자에게 지급	간병에 대하여 노인장기요양보험급여의 본인부담금을 급여로 지급
유족급여	근로자가 사망한 경우 그 유족에게 지급	농업인이 재해로 인해 사망 시 국민연금과 농업수입을 고려하여 지급
장의비	근로자가 사망 시 그 장제에 소요되는 비용 지급	근로자 사망 시 장의비 지급
상병보상연금	2년 이상 요양 중인 재해자 중 폐질등급 제1~3급 해당자에게 지급	-
직업재활급여	산재근로자가 재취업을 위해 직업훈련을 받는 경우 지급	타 업종으로의 이직에 대한 지원: 직업훈련, 재활훈련 지원

※ 자료출처: 농업인재해보상보험의 기본구상과 정책과제, 2007

#### 4.5. 재정방식

농업인재해보장에 있어 재정 운영 방식은 부과방식과 적립방식을 고려해 볼 수 있다. 현재 큰 틀에서 건강보험은 부과방식으로 운영되고 있으며 산재보험은 적립방식으로 운영되고 있다. 적립방식은 가입자가 가입시점부터 보험료를 납부하고 거기에서 발생한 적립금으로 미래특정시점에 가입자 세대가 수급하게 하는 재정방식이고 부과방식은 가입자 세대가 가입시점에서 납부한 보험료로 그 시점에서의 현 세대를 보장하고, 본인들은 미래세대가 부담하는 보험료로부터 보장을 받는 재정방식이다

(김상호, 1998). 농업인재해보장제도가 농작업재해로 고생하는 농업인에게 실질적인 비용보장을 위한 제도로 설계가 된다고 보면 제도도입과 동시에 보장이 가능한 부과방식의 운영이 더 적합하다고 할 수 있다.

## 5. 결론 및 제언

농업인재해보장제도 도입의 목적은 농작업재해로 인해 사회적 빈곤층으로 전락할 수밖에 없는 농업인들에게 적절한 보장을 해 줌으로써 그들이 안정적인 삶을 유지할 수 있도록 하기 위함이다. 이 목적에 맞게 제도의 기본형태도 모색되어야 한다. 선진국의 재해보장보험은 국가에 따라 다르게 나타나고 있으나 위에서 살펴본 것처럼 독일에서의 농업인재해보상보험제도의 특징은 첫째 농업인재해보장제도가 농작업 관련 사고나 질병의 규정, 보상에 관한 명확한 법적 체계를 갖추고 농업직업조합이라는 단일한 조직의 틀 안에서 이루어지고 있다는 것이다. 재해의 발생을 예방, 보장, 재활이라는 단계로 볼 때, 이러한 통합적이고 유기적인 관리와 정책은 재해 발생 위험이 높은 농업인들의 삶의 질을 높이는데 훨씬 더 효과적일 수 있을 것으로 기대된다. 둘째, 재해보장 제도에서의 특징은, ILO나 EU의 규정들이 주로 농업근로자(피용자) 중심, 다시 말해서, 자영농업인을 제외한 농업인에게 주로 적용되는데 반해서, 독일의 경우에는 그 범위가 자영농과 가족종사자까지 포괄하는 매우 광범위하다는 것이다. 물론, 독일의 경우 역시, 제도 초기에는 피용자 중심으로 농업인재해보장제도를 운영해 왔었지만, 최근에는 적용범위가 자영농까지 확대된 것이다.

또한 재해보장제도에서 산재보험의 보상과는 달리 대체인력에 대한 비용을 지급하는 형태는 주된 근로가 특정 계절에 몰려 있고 농업 규모에

따라 근로의 양이 크게 다른 농업의 특징을 반영한 것으로, 농업 재해보장 제도가 큰 비용이 든다는 고정 관념을 바꿀 수 있는 중요한 요소가 되는 것으로 판단된다. 이를 위해서는 적용대상이나 급여범위 등 타 사회보험제도와 농업인재해보장제도가 상호 연관되고 중첩되는 부분에 대한 법적 정비도 함께 이루어져야 한다. 셋째, 점점 강화되는 EU의 사업장 내 안전보건과 관련된 통일된 규제 틀 속에서 독일의 농업인재해보장 제도는 재해예방과 관리의 차원에서 제도를 운영, 발전시켜 나가고 있다는 것이다. 이미 위에서도 말했듯이 최근 주목할 만큼 독일에서 재해의 수가 감소했다는 점에서 그 구체적인 방법에 대한 노하우를 습득하는 것이 요구된다.

독일의 사례를 통해 볼 때, 농업인재해보장체계도 사회보험의 형태로 기존의 산재보험과는 독립된 제도로 설계하고, 타 사회보험과의 관계에 있어서는 보완적 성격을 갖는 체계가 바람직하다. 적용대상은 원칙적으로 모든 농업인으로 하되 농업인의 범위는 겸업농까지로 제한한다. 재정 부담은 가입자 기여와 국고보조의 혼합으로 재원을 조달하고, 급여종류 및 수준은 산재보험과 비슷한 유형으로 하되, 농업인재해의 특성상 소득 손실보다는 비용발생에 대한 보장을 위주로 하는 차등화된 형태로 설계하는 것이 좋겠다. 재정방식은 제도도입과 동시에 보장이 가능한 부과방식으로 운영하며, 관리운영체계는 별도의 운영체계를 설립하기보다는 전국 규모의 기존 조직을 활용하는 것이 합리적이다. 물론 이를 위해서는 보험료의 정부지원문제와 재정확보 문제, 농업인(전업, 겸업), 가족, 고용인 등 보험적용대상의 정확한 분류, 보험료 산정을 위한 농업인의 기준소득산정, 보험운영기관, 농작업 재해에 대한 정확한 통계자료 축적 등 제도 운영을 위한 기술적인 사항에 대한 검토와 연구가 더 필요할 것이다. 이런 노력들이 성공적으로 수행될 때 농작업 재해 보장과 예방이 효율적으로 이루어지게 되고 선진국과 같이 농작업 재해율이 줄어들 수

있을 것이다. 농작업 재해율이 경감하게 되면 재해에 수반되는 보험재정이 안정되게 되어 장기적으로 농업인 삶의 질 향상과 농업 경쟁력 확보에 기여하게 된다.

## ■ 참고 문헌 ■

- 국민건강보험공단. (2008). 건강보험통계연보.
- 근로복지공단. (2008). 2008년도 산재보험, 고용징수 실적분석.
- 김상호. (1998). 적립방식과 부과방식의 비교와 정책적 시사점. *사회보장연구*, 14(1), 한국사회보장학회, 1-20.
- 김정호. (1991). 독일의 사회보장제도의 발전과정과 통일 후의 방향. 한국개발연구원 연구보고서.
- 김종숙, & 민상기. (1994). 농업에 대한 국민의식과 사회적 인식 제고 방안. 한국농촌경제연구원 연구보고서.
- 김진수, 전희정, & 변영우. (2010). 농업인 재해보장체계 구축방안에 관한 연구. *사회보장연구*, 26(1), 한국사회보장학회, 209-231.
- 노동부. (2008). 2008년 산업재해 발생현황.
- 노동환경건강연구소. (2007). 농업인 재해보상보험제도 선결과제에 관한 연구보고서.
- 농림부. (2007). 농업인 안전공제 자료분석을 통한 농작업관련 재해유형과 특성연구. 과찬: 농림부.
- 농림부. (2009). 농업인 농작업 재해보험제도 도입방안(안). 과찬: 농림부.
- 농업노동(농작업)재해 보장제도 마련을 위한 토론회 자료집. (2010).
- 농촌진흥청. (2006). 농업인 삶의 질 향상을 위한 농작업재해의 현황과 관리방안. 수원: 농촌진흥청 농업과학기술원 농촌자원개발연구소.
- 농촌진흥청. (2006). 농업인 업무상재해 관리체제에 관한 연구. 수원: 농촌진흥청 농업과학기술원 농촌자원개발연구소.
- 박대식, 마상진, & 심대만. (2006). 농촌사회의 양극화실태와 정책과제. 한국농촌경제연구원.
- 보건복지가족부. (2008). 보건복지가족백서.
- 이달휴. (2000). 사회보험의 원리. *복지행정논총*, 10, 한국복지행정학회, 271-288.
- 오용선, 송형만, & 신승혜. (2007). 독일의 사회경제 발전모델과 사회적 기업의 특성. *ECO*, 11(2), 한국환경사회학회, 81-120.
- 연세대학교. (2007). 농업인 재해보상보험의 기본구상과 정책과제.



- 윤조덕. (2009). 독일과 오스트리아 농민재해보험이 한국에 주는 시사점. *국제노동브리프*, 2009년 7월호, 1-4.
- 이홍규. (2003). 경제위기가 농업인 가구의 빈곤에 미친 영향에 관한 연구. 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원.
- 정명채. (1990). 농작업사고와 농업노동재해보험연구. *사회보장연구*, 6(1), 한국사회보장학회, 139-158.
- 한국소비자보호원. (2000). *농업인의 소비자피해실태 및 효율적인 피해구제방안 연구*. 서울: 한국소비자보호원.
- 한·독·오 국제세미나. (2009). *산재보험 발전과 사회안전망 확충*. 한국노동연구원, 농촌진흥청, 연세대학교 사회복지대학원.
- 통계청. (2008). 2008년 농업 및 어업조사결과.
- Bundesministerium fuer Arbeit und Soziales. (2005). *Uebersicht ueber das Sozialrecht*, Bonn.
- Gelbke, Roland. (2007). Organisation und Selbstverwaltung in der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. *Soziale Sicherheit in der Landwirtschaft*, Nr. 3, 159-202.
- Ricke, Wolfgang. (2009). Beitragssaetze der Unfallversicherung in Europa: Vergleichbar? from [http://www.europeanforum.org/pdf/Beitragss%C3%A4tze\\_d\\_20090610.pdf](http://www.europeanforum.org/pdf/Beitragss%C3%A4tze_d_20090610.pdf)
- Von der Malsburg, Elsner. (2007). Die Finanzierung der Landwirtschaftlichen Unfallversicherung in Deutschland. *Jahrbuch der Oesterreichischen Gesellschaft fuer Agrarökonomie*, Band 17, 27-36.
- [http://www.lsv.de/lsv\\_all\\_neu/presse/Pressemappe.pdf](http://www.lsv.de/lsv_all_neu/presse/Pressemappe.pdf)
- [http://www.lsv.de/spv/02\\_lsv/statistiken/aufeinblick\\_2010.pdf](http://www.lsv.de/spv/02_lsv/statistiken/aufeinblick_2010.pdf)
- [http://www.risiko-raus.de/webcom/show\\_article\\_startseite.php/\\_c-1052/i.html](http://www.risiko-raus.de/webcom/show_article_startseite.php/_c-1052/i.html)
- <http://www.enasp.eu/front/id/enasp>
- [http://www.lsv.de/spv/11\\_leistungen/index.html](http://www.lsv.de/spv/11_leistungen/index.html)
- [http://www.lsv.de/spv/12\\_mitgliedschaft\\_beitrag/index.html](http://www.lsv.de/spv/12_mitgliedschaft_beitrag/index.html)
- [http://www.lsv.de/spv/13\\_praevention/index.html](http://www.lsv.de/spv/13_praevention/index.html)

논문투고일: 2010. 8. 10

1차수정일: 2010. 9. 12

2차수정일: 2010. 10. 15

게재확정일: 2010. 12. 5