

산재보험과 사회안전망

- 사회안전망의 효율성 제고를 위한 연구 -

책머리에

1963년 1차 사회안전망으로서 가장 먼저 도입된 산재보험제도는 양적으로나 질적으로나 지속적인 발전해 온 것이 사실이다. 그러나 산업재해에 대한 예방, 보상 그리고 재활이라는 전체적인 수준에 있어서 균형적인 발전이 이루어지지 않고 산재보험 급여, 즉, 피재근로자의 보상에만 너무 치우쳐 발전해 왔다. 이러한 불균형적인 발전은 산재예방사업이 사업주로 하여금 산업재해를 은폐하고 축소하는 제도상 왜곡된 면도 나타나고 있으며 재활사업의 경우에는 피재근로자의 욕구 및 수요에 공급이 너무나 모자라 산재장해자 상당수가 재활에 기회조차도 갖지 못하는 실정이다.

이러한 불균형적 발전 양상을 시정하고 산업재해에 대한 종합적인 시각을 제공해 줄 수 있는 방안으로 본 연구는 사회안전망으로서 산재보험의 역할을 재조명해 봄으로써 산업재해 및 산재보험에 대한 종합적인 대책마련 및 개선 방안을 제시하고 있다. 본 보고서에서는 이러한 산재안전망을 산업재해에 대한 예방대책을 의미하는 사전적 산재안전망과 산업재해가 발생한 후에 피재근로자에 대한 보상 및 재활을 의미하는 사후적 산재안전망으로 구분하고 있다. 이러한 구분은 산업재해라는 잠재적인 위험하에서 안전관리의 영역으로서 사전적 산재안전망을 재조명하면서 그 중요성을 강조하고, 사전적 산재안전망과 사후적 산재안전망의 상호 연계 및 협조가 이루어져야 함을 지적하기 위함이다.

본 연구는 산업재해에 대한 사회안전망의 현황 및 문제점을 통해 산재보험제도 및 산업재해예방책의 개선방안을 모색하기 위하여 노동부의 정책과제로

서 한국노동연구원이 주관이 되어 진행되었다.

본 연구는 본원 산업복지연구센터 김호경 연구위원의 책임하에 이루어졌다. 연구진행 과정에서의 기초자료의 작성·수집 및 전달에 힘써준 노동부와 근로복지공단 및 산업안전공단의 관계자에게 감사를 드린다. 그리고 출판을 담당한 박찬영 전문위원을 비롯한 출판팀의 노고에 대해서도 감사를 드리며 보고서를 집필하는 과정에서 자료정리를 도와준 한창근 R.A.에게도 감사한다.

끝으로 본 연구보고서에 수록된 내용은 모두 필자 개인의 의견이며, 본원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

2001년 12월

한국노동연구원
원 장 李 源 德

목 차

요 약	i
I. 서 론	1
1. 연구의 목적과 연구내용	1
II. 사회안전망과 산업재해	4
1. 사회안전망의 의의 및 현황	4
2. 산업재해의 현황 및 특성	8
III. 산재안전망의 물리적 범위로서의 산업재해 인정현황 및 과제 ...	14
1. 우리나라의 산업재해 인정범위	14
2. 산업재해의 인정범위와 국제비교	18
3. 업무상 질병의 인정범위와 국제비교	20
4. 산재 인정범위에 대한 개선사항	26
IV. 사전적 산재안전망으로서 산업안전 및 예방제도의 문제점과 개선방안	28
1. 우리나라 산재예방 관련제도 및 사업 개요	29
2. 산재예방 관련제도의 현황 및 문제점	30
3. 산재예방 관련사업의 현황 및 문제점	35
4. 외국의 산재예방 대책	39
5. 산재예방제도 및 사업의 개선방안	42

V. 사후적 산재안전망으로서 산재보험 기능의 문제점 및 개선방안	47
1. 산재보험의 적용확대 현황 및 문제점	47
2. 산재보험급여 및 보상현황과 문제점	53
3. 산재안전망과 타사회안전망의 중복급여 현황 및 문제점	58
4. 외국의 산재보험제도	61
5. 사후적 산재안전망의 개선방안	67
VI. 요약 평가 및 결론	73
참고문헌	75

표 목 차

<표 II-1> 사회안전망, 사회보장, 소득보장의 관계	5
<표 II-2> 우리나라 사회보장비 항목별 구성	6
<표 II-3> OECD국가의 사회안전망 프로그램(1997)	7
<표 II-4> OECD 주요국의 사회보장 지출(1995년도 기준)	8
<표 II-5> 연도별 산업재해 분석	10
<표 II-6> 전년동기 대비 재해자수 비교	10
<표 II-7> 50인 미만 사업장의 산재발생 현황	11
<표 II-8> 연도별 산재 중장해자 발생추이	12
<표 II-9> 주요국의 산재현황	13
<표 III-1> 주요국 재해통계 산출범위	19
<표 III-2> 2000년 우리나라 업무상 질병 발생현황	21
<표 III-3> 우리나라의 업무상 질병(산재보험법 제40조 제1항 관련)	22
<표 III-4> 업무상 질병 요인별 증감	23
<표 III-5> 국가별 업무상 질병 인정항목	24
<표 III-6> 주요국의 업무상 질병의 종류	25
<표 IV-1> 우리나라 산재보험의 연도별 세출항목별 지출추이	30
<표 IV-2> 산업안전·보건분야 감독인력 국제비교	32
<표 IV-3> 명예산업안전감독관의 활동실태	34
<표 IV-4> 재해 및 직업병 발생시 처리방식	38
<표 IV-5> 산재은혜 처리이유	38
<표 IV-6> 개별실적요율 적용사업장 및 조정상황	46
<표 V-1> 산재보험 연도별·규모별 적용현황	48
<표 V-2> 산재보험 적용확대 추이	49
<표 V-3> 근로자의 지위별 고용의 국제비교(1998)	50
<표 V-4> 업종별 적용사업장수	51

<표 V- 5> 산재보험급여의 지급수준 변화	55
<표 V- 6> 연도별·산업별 보험급여 지급현황	57
<표 V- 7> 급여별 평균지급액 증가추이	58
<표 V- 8> 사회안전망의 중복 및 처리	59
<표 V- 9> 독일 산재보험제도	62
<표 V-10> 일본의 노재보험제도	64
<표 V-11> 노동복지사업단의 주요 업무와 시설(1997년 기준)	65
<표 V-12> 미국의 산재보험제도	67
<표 V-13> 산재장해자 중 직업재활훈련의 수혜인원 및 비율	70

요약

- 본 연구는 사회안전망에 관한 연구의 일환으로 근로자의 안정된 근로생애를 위협하는 산업재해를 둘러싼 제위험에 대한 리스크관리적 관점에서 산업재해에 대한 물리적 안전망의 정교성 및 범위와 산업재해에 대한 사전안전망으로서 산재예방과, 재해발생시 이에 대한 경제적 및 의료적 보호를 위한 사후안전망으로서 산재보험의 역할과, 사회안전망의 강화를 위한 이들 산재안전망의 향후 과제에 관한 연구를 다루었다.
- 산업재해를 둘러싼 물리적 안전망으로서 산재보험은 그 안전망의 정교성과 범위를 더욱 넓혀 나갈 필요가 있다. 산재보험의 재해인정범위를 국제적인 수준으로 더욱 더 넓힘으로써 우리나라 산재보험의 사회안전망으로서의 기능을 더욱 강화해 나갈 필요가 있다. 이에 따라 산재인정범위를 산업구조의 변화에 따른 직업병의 변모에 부응하여 스트레스성 질환이나 근골격계 질환 등을 포함한 다양한 분야로 넓혀 나갈 필요가 있을 것이다. 외국의 경우 통근재해까지도 산재보험에 포함하는 경우가 있다.
- 하지만 이러한 재해인정범위를 넓혀 나가더라도 산재에 대한 은폐문제가 존속하는 한 근로자에게 미치는 실질적인 산재에 대한 보호범위는 여전히 제한을 받는다. 따라서 이러한 은폐의 문제를 제거하는 노력도 함께 기울여야 할 것이다.

- 산재문제를 둘러싼 사전적 사회안전망으로서 산재예방 및 안전관리에 대한 노력을 기울이는 것은 산재위험에 대한 사전적 리스크관리라는 차원에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 이러한 사전적 산재안전망의 강화를 통하여 산업재해 자체를 줄이는 노력은 산업재해의 빈도와 심도를 줄임으로써 산재로 인한 경제적 비용뿐만 아니라 산재로 인해 초래되는 사회적 기회비용 등을 축소한다는 의미에서 산재안전망의 여러 가지 형태 중 가장 중요시되어야 할 부분으로 보인다. 따라서 이에 대한 보다 근본적인 제도개선택이 필요하다.
- 산업재해에 대비한 사전안전망을 구성하는 산재예방 및 안전관리제도의 근간으로는 근로감독관제도, 명예산업안전감독관제도, KOSHA2000 사업, 무재해운동 등을 들 수 있다. 이들 여러 가지 제도 및 사업들은 현재 서로 유기적인 관계성이 결여되어 있어 제도의 취지에 비해 이러한 제도로부터 얻는 효과는 매우 미미한 것으로 판단된다. 따라서 이러한 여러 제도의 근본취지를 살려 그 효과를 거두기 위해서는 다음과 같이 여러 가지 문제점을 개선하여야 한다.
- 첫째, 명예산업안전감독관이 산업안전관리 및 감독의 업무를 할 수 있도록 이들의 자질(자격)에 대한 일정한 요건을 충족할 수 있도록 관련 제도를 개선할 필요가 있다. 뿐만 아니라 사업주의 간섭을 받지 않고 독자적인 안전관리 및 감독업무의 수행을 가능하게 하는 법적인 지위의 확보와 동시에 업무에 대한 부주의 또는 태만시 제재를 가할 수 있는 법적인 책임의 소재도 분명히 할 필요가 있을 것이다. 이러한 경우 이러한 명예산업안전감독관의 업무가 더 이상 ‘명예’ 또는 ‘명목’적인 직위가 아닌 실질적인 권한과 책임을 지는 ‘전문’적인 직위가 될 것으로 판단된다.

이에 따라 이러한 일정규모 이상의 사업장에서는 (명예)산업안전감독관의 고용을 법적으로 강제화하는 방안에 대해서도 고려해 볼 수 있을 것이다. 일정규모 이하의 영세사업장에 대해서는 동질적인 사업장들을 통합하여 관리하는 독립적인 산업안전감독관제도를 고려해 볼 수도 있을 것으로 생각된다.

- 둘째, (명예)산업안전감독관이 근로감독관에게 각 사업장의 안전관리실태에 대한 보고를 하고 근로감독관은 이에 대한 보고자료 등을 통해 감독업무를 수행할 수 있도록 하는 유기적인 공조체제를 형성함과 동시에 감독업무에 대한 상호 견제체제를 유지할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.
- 셋째, 현재 안전관리컨설팅업무를 수행하고 있는 KOSHA2000 프로그램 등에 의한 전문적인 안전관리 활동 및 노하우(know-how)를 통해 개별 사업장의 명예산업안전감독관의 안전관리 및 감독의 업무를 더욱 전문화하는데 기여할 수 있도록 할 필요가 있다. KOSHA2000 프로그램 등이 명예산업안전감독관의 안전관리감독업무를 전문화를 위한 교육 및 인증 등의 역할을 할 수 있도록 하는 안전관리를 위한 유기적인 시스템을 구축할 필요가 있을 것으로 보인다.
- 산업재해를 줄이기 위해서는 사업장 스스로 안전관리에 참여할 수 있도록 하기 위한 인센티브제도의 도입에 대해서도 고려할 필요가 있다. 즉, 작업장의 안전 정도에 따른 산재보험 개별경험요율의 차등 적용 등과 같은 시스템을 도입할 경우 개별 사업장의 안전관리에 대한 유인을 유발시킬 수 있다. 물론 이를 위해서는 개별요율 산정에 관한 몇 가지 제도의 개선이 수반되어야 한다.

- 사후적 안전망인 산재보험은 1964년 설립 이후 그 적용대상을 지속적으로 확대해 왔다. 하지만 아직 일부 비정규근로자는 재해의 직업관련성에 대한 증거가 어려움으로 말미암아 산재보험으로부터 적용제외되어 있으며, 특수고용형태 종사자들의 경우 이들의 근로자성에 대한 논란으로 현재 산재보험으로부터 제도적으로 분리되어 있다. 우리나라의 고용구조상 비정규직에 종사하는 인구의 비율이 다른 국가에 비해 상대적으로 많음을 감안할 때 이들 비정규직 근로자에 대한 산재보험 적용문제는 조속히 해결되어야 할 문제로 보인다.

- 이들 여러 종류의 비정규직 근로자들을 산재문제로부터 보호하는 일은 보험이라는 테두리에서 볼 때 그리 간단한 문제로 보이지는 않는다. 각각 다른 형태의 비정규직 근로자들에 대해 일률적으로 현행 산재보험에 의한 보호를 고집할 필요는 없을 것이다. 이들 비정규직 근로자의 경우 형태에 따라 각각 산재리스크의 형태가 다를 것이며 이에 따라 산재보험에 대한 수요도 각각 다를 것이므로 이들 다양한 집단의 다양한 수요를 충족시켜 줄 수 있는 차별화된 프로그램의 도입에 대한 고려를 해볼 필요가 있다.

- 산재보험은 국민연금 등 다른 여러 사회안전망과 그 급여 및 사업 등에 있어서 중복되어 있는 부분이 있다. 이러한 사회안전망의 중복은 사회적 효용의 감소 또는 투자의 중복으로 인한 비효율성을 가져올 뿐만 아니라 보험적용에 있어서 도덕적 해이의 원인이 되므로 이러한 안전망간의 중복의 영역을 최소화할 필요가 있다.

I. 서론

1. 연구의 목적과 연구내용

가. 연구 목적

일반적으로 사회의 구성원들은 그들의 근로생애 가운데 여러 가지 종류의 위험에 직면할 개연성을 지니고 있다. 이러한 위험으로는 질병, 재해, 노령, 실업 등 여러 가지를 들 수 있을 것이다. 사회안전망이란 이러한 제위험이나 위험의 개연성으로부터 사회의 구성원을 안전하게 보호해 주는 제도적 장치라 할 수 있다.

이러한 위험에 대해 사전에 대비하지 않은채 위험에 빠질 경우 피해 근로자는 이로 인한 경제적인 또는 신체적인 손상으로 인해 사회의 구성원으로서의 정상적인 삶을 영위하기 어렵게 되며 이러한 문제의 누적은 사회적인 문제로 발전할 수 있으므로 이들에 대한 국가적 차원에서의 보호가 필요하다. 이러한 관점에서 국가적인 차원에서 이러한 잠재적인 위험을 관리할 필요가 있는 것이다. 이러한 의미에서 볼 때 사회안전망이란 국가적 차원에서 사회구성원의 기본적인 잠재적인 리스크를 관리하기 위한 공적인 제도라 할 수 있다.

본 연구에서는 이러한 관점에서 여러 가지 기초적인 리스크 중 산업재해의 리스크에 대비한 사회안전망의 관점에서 산재 위험과 그 관리를 둘러싼 여러 가지 제도 및 사업들을 산재관련 사회안전망이라는 관점에서 재조명해 보며 산재리스크를 관리하는 사회안전망으로서 기존 제도의 문제점을 분석해 보고 안전망의 물리적인 정교성과 충분성이라는 관점에서 산재보험 및 예방사업 등의 향후 대책 및 개선방안을 제시해 보고자 한다. 본 연구에서는 편의상 산재관련 사회안전망을 산재안전망이라 표기하였으며 이를 사전 및 사후 산재안전망으로 구분하였다.

본 연구에서는 산재안전망 자체의 물리적인 범주와 그 정교성의 관점에서 우리나라 산재보험의 산업재해 또는 직업병에 대한 인정범위를 살펴보고 이에 대한 국제비교 등을 통하여 우리나라 산재안전망의 범위와 정교성을 상대적인 관점에서 평가해 보았다. 뿐만 아니라 이 산재안전망에 관한 연구를 산재리스크에 대한 사전적인 관리로서의 산재예방 부분과 사후적인 관리로서의 산재보험 부분으로 나누어 각각에 대하여 산재리스크에 대한 관리방안으로서 사전 및 사후적인 산재안전망으로 정의하고 산재를 둘러싼 여러 가지 관리제도의 문제점과 향후 정책과 제도적인 효과 및 효율성을 제고하기 위한 제도적인 개선방안을 제도경제학적인 측면에서 도출하였다.

특히 산업재해에 대한 리스크관리 방안으로서 사전·사후 산재안전망의 연계성 문제를 다루었으며 그 연계방안을 제시하였다. 제I장의 서론에 이어 제II장에서는 사회안전망이라는 관점에서 산업재해의 문제를 재조명해 보았으며 우리나라의 산업재해 현황을 외국과 비교하였다.

제III장에서는 현재 우리나라 산재안전망의 물리적 테두리를 살펴보기 위해 산재 및 직업병에 대한 인정범위를 살펴봄으로써 우리나라 산재안전망의 물리적 형태를 평가해 보았으며 이를 외국과 비교해 봄으로써 우리나라의 산재안전망의 상대적인 수준을 가늠해 보았다. 뿐만 아니라 산재 은폐의 문제로 말미암아 현실적인 이러한 물리적 형태가 그 만큼 무의미해지고 있음을 지적하였다.

제IV장에서는 사전적 산재안전망으로서 산재예방의 문제를 다루었다. 여기서는 제도경제학적인 관점에서 산재예방관리 사업들간의 유기적인 관계성하에서 산재안전망의 효율성 제고를 위한 정책적인 시사점을 도출하였다. 이 장에서는 사전안전망의 제도적 근간을 구성하고 있는 근로감독관제도 및 명예산업안전감독관제도와 산업안전공단이 주관하고 있는 KOSHA2000 프로그램의 상호 유기적인 관계와 이들 제도가 산재안전망으로서의 역할을 수행할 수 있는 (필요)조건에 관점에서 정책적인 개선점을 제시하였다. 아울러 사전 및 사후 산재안전망의 연계방안으로서 개별사업장의 안전관리 노력을 산재보험의 개별 효율에 대한 경감을 통하여 효율체계에 반영해 주는 방안을 논의하였다.

제V장에서는 사후적 산재안전망으로서 산재보험 적용확대 및 급여·재활

등을 다루었다. 여기서는 현재 아직 적용제외되고 있는 일부 비정규 및 특수고용형태 근로자들에 대한 안전망 적용방안과 급여·재활 등에 있어서의 개선점을 논의하였으며, 뿐만 아니라 산재보험과 타사회보험간의 중복급여 및 업무연계 등에 대한 논의를 함으로써 사후 산재안전망의 효율성 제고방안을 제시하였다.

제VI장의 결론에서는 앞의 각 장을 통하여 논의된 주요 개선방안들에 대한 요약과 종합적인 정책적 개선안을 제시하였다.

II. 사회안전망과 산업재해

1. 사회안전망의 의의 및 현황

사회안전망(social safety net)이라는 말은 원래 브레튼우즈협정 기관들(세계은행, 국제통화기금 등)에 의해 사용된 용어로 기존 사회보장제도하에서는 적절한 보호를 받지 못한 채 여전히 위험에 노출된 사람들을 보호하기 위한 대책을 의미하며, 과거 약 10여년 동안에 세계적으로 통용되게 되었다.

가. 우리나라 사회안전망의 개요 및 현황

1) 사회안전망의 개요

박찬용 외(2000)에 의하면, 우리나라는 전체 국민의 생활보장을 위한 사회안전망 체계를 1·2·3차 안전망으로 나누어 구성하고 있다. 1차 안전망은 일반 국민을 대상으로 노령·질병·실업 등의 사회적 위험을 보험방식을 통하여 사전에 대비하고 위험을 분산시키는 사회보험, 2차 안전망은 1차 안전망에 의하여 보호받지 못하는 저소득층의 기초생활을 보장하고, 실업자의 조속한 복귀를 지원하는 공공부조와 실업대책으로 구성된다. 그리고 3차 안전망은 긴급한 보호가 필요한 자에게 최소한의 생계 및 건강유지 지원을 위한 장치로서 긴급구호 등을 들 수 있다. 박찬용 외(2000)의 사회안전망에 대한 이러한 구분을 보면 다음 <표 II-1>과 같다.

한국의 1차 사회안전망인 사회보험제도는 1964년 산재보험 도입을 시작으로 1977년 의료보험, 1988년 국민연금, 그리고 1995년 고용보험을 도입함으로써 그 틀을 갖추게 되었다.

<표 II-1> 사회안전망, 사회보장, 소득보장의 관계

사회안전망		소득보장의 급여	
1차	사회보장	국민연금	노령·유족·장애연금, 반환일시금, 사망일시금
		공무원연금	퇴직·유족·장해급여
		사학연금	퇴직·유족·장해급여, 퇴직수당
		군인연금	퇴직·상이·유족연금, 재해보상금, 사망조위금, 재해보조금, 퇴직수당, 공무상요양비
		건강보험	요양비, 분만비, 장제비
		고용보험	실업급여
		산재보험	요양·휴업·장해·유족·상병보상·특별급여, 간병급여, 장의비
2차	공공부조	기초생활보장의 생계급여, 출산급여, 장제급여, 주거급여	
		경로연금, 장애수당, 저소득모·부자가정지원제도의 아동양육비 지원, 소년소녀가장세대보호비	
	공공근로사업	-	
	생업자금융자	-	
	자립자금융자	-	
	실직자대부	-	
	직업훈련	-	
특별취로사업	-		
3차	긴급구호	생계급여	

자료: 사회안전망 확충을 위한 소득보장체계 개편방안, 박찬용 외(2000), 한국보건사회연구원.

이와 같이 우리나라에서는 최근 사회안전망에 대한 논의가 활발히 전개되어 왔지만, 잠재적인 산업재해의 개연성을 염두에 둔 산재위험에 대한 리스크관리적 기능으로서 산재안전망의 효율성에 대한 논의는 아직 없었던 것으로 보인다. 산재보험은 특히 근로와 관련된 질병 및 재해 등의 위험으로부터 근로자들을 보호하기 위한 제도적 장치라 할 수 있으며 이러한 안전망에는 사후적인 산재보험뿐만 아니라 사전적인 산재예방도 포함된다고 할 수 있다.

2) 사회안전망의 재정현황

우리나라 사회보장비 지출규모는 OECD 기준으로 1997년 30조 9,200억원으로 이것은 GDP 대비 6.82%로 추정된다. 이러한 지출규모는 1990년의 8조 2,200억원과 비교하면, 연평균 20.8%의 높은 증가율을 보인 것이다.

사회보장비 지출규모가 급격히 증가하는 이유는 전국민의료보험의 도입(1989)과 국민연금(특례노령연금 1993년) 및 고용보험(고용안정사업 1995년, 실업급여 1996년)의 급여 실시, 임금상승에 따른 법정퇴직금의 증가, 그리고 저소득층에 대한 정부의 지원 확대 등에 연유하는 것으로 추정되고 있다.

<표 II-2> 우리나라 사회보장비 항목별 구성

(단위: 10억원, %)

	전 체	보건	실업· 고용	연금	산업재해	사회복지 서비스	공공부조
금 액	30,920	11,433	10,782	5,566	1,159	1,149	829
구성비	100.0	37.0	34.9	18.0	3.7	3.7	2.7

주: 1) 보건 분야는 의료보험, 의료보호부문이 6조 4,670억원, 그외 공공보건부문이 4조 9,660억원임.

2) 연금은 공무원, 군인, 사학, 국민연금 등을 포함.

3) 공공부조는 가족현금급여, 주거급여를 포함.

자료: 보건복지부·한국보건사회연구원, 『한국의 사회보장비 추계: 1990~97』, 1999.

사회보장비의 항목별 구성을 보면 의료보험과 의료보호 진료비를 포함한 보건부문의 비중이 37%로 가장 높고, 다음으로 퇴직금을 포함한 실업급여가 34.9%, 노령연금이 18.0%로 세 부문이 80% 이상을 차지하고 있어 이들이 우리나라 사회보장의 주요 기능임을 알 수 있다. 다음으로 비중이 비교적 약한 기능으로는 산업재해(3.7%), 사회복지서비스(3.7%), 그리고 공공부조(2.7%)로 나타났다.

나. 외국의 사회안전망

사회안전망의 실시현황을 OECD국가를 중심으로 살펴보면 다음의 <표 II-3>과 같다. 사회안전망 구성으로서 사회보험제도의 도입은 사회적 위험에 대한 대책의 마련이라는 점에서 중요하다. OECD국가의 사회안전망 프로그램 도입여부에 관하여 <표 II-3>에서 볼 수 있듯이 거의 대부분의 나라들은 연금, 산재보험, 의료보험, 공공부조 등을 도입함으로써 각각의 사회적 위험에 대하여 대비하고 있다.

<표 II-3> OECD국가의 사회안전망 프로그램(1997)

	연금 (노령, 장애, 사망)	의료보험 (질병, 출산)	산재보험 (산업재해)	고용보험 (실업)	가족수당 (아동양육)	공공부조 (빈곤)
호주	○	○	○	○	○	○
오스트리아	○	○	○	○	○	○
벨기에	○	○	○	○	○	○
캐나다	○	○	○	○	○	○
체코	○	○	○	○	○	○
덴마크	○	○	○	○	○	○
핀란드	○	○	○	○	○	○
프랑스	○	○	○	○	○	○
독일	○	○	○	○	○	○
그리스	○	○	○	○	○	○
아이슬랜드	○	○	○	○	-	○
아일랜드	○	○	○	○	○	○
이탈리아	○	○	○	○	○	○
일본	○	○	○	○	○	○
룩셈부르크	○	○	○	○	○	○
멕시코	○	○	○	-	-	○
네덜란드	○	○	○	○	○	○
뉴질랜드	○	○	○	○	○	○
노르웨이	○	○	○	○	○	○
포르투갈	○	○	○	○	○	○
스페인	○	○	○	○	○	○
스웨덴	○	○	○	○	○	○
스위스	○	○	○	○	○	○
터키	○	○	○	-	-	○
영국	○	○	○	○	○	○
미국	○	-	○	○	-	○
한국	○	△	○	○	-	○

주: 1) 호주와 뉴질랜드는 실제 실업에 대한 보장이 실업부조의 형태로 모두 이루어지고 있음.

2) 한국의 의료보험 내에 출산에 관한 급여가 없고, 근로기준법상의 유급휴가가 있음.

3) 일본의 가족수당은 일반재정에서 부담하고 있으나, 모든 국민을 대상으로 하는 것이 아니라 자산조사를 거쳐 생활수준이 일정수준 이하인 가족에게만 지급됨.

자료: U.S. Social Administration, *Social Security Programs Throughout the World*, 1997.

미국의 경우는 예외적으로 공적인 의료보장에 대한 체계를 갖추고 있지 않다. 한국의 경우 대부분의 많은 국가에서 채택하고 있는 가족수당제도를 갖추고 있지 않으며, 출산에 대한 보장도 근로기준법상의 유급휴가로 제한되어 있는 실정이다. 이것은 출산에 대한 소득보장이 여성근로자에게만 해당됨을 의미한다. 그러나 대부분의 다른 나라에서는 의료보장체계 내에서 피보험자의 피부양자에게도 출산수당이 주어지고 있다. 한국의 경우 출산 등에 대한 보호가 아직 부족하며 아동양육 등에 대한 가족수당제공도 1997년 현재 지급되지 않고 있다.

다음은 각 국가가 어느 정도로 사회안전망 확보에 투자하고 있는가를 살펴 보기 위하여 <표 II-4>를 참조해 보기로 한다.

이 표에서는 OECD의 주요 국가들 사이의 사회보장비 지출규모를 비교하고 있다. 우리나라의 GDP 대비 사회보장비 지출규모는 1995년 기준으로 OECD 회원국의 1/5~1/2 수준에 불과한 것으로 나타났다. 사회보장비 지출수준은 스웨덴이 회원국 중 가장 높으며, 우리나라는 멕시코를 제외하면 최하위 수준으로 나타났다. 이를 통해 사회안전망에 대한 전반적인 투자가 아직도 매우 열악한 수준이라는 것을 알 수 있다.

<표 II-4> OECD 주요국의 사회보장 지출(1995년도 기준)

국가	스웨덴	덴마크	프랑스	독일	영국	미국	호주	일본	터키	한국	멕시코
GDP 대비%	33.4	32.6	30.1	29.6	22.8	16.3	16.7	14.1	6.8	6.8 (4.8)	3.7

자료: 최병호 외, 「보건복지포럼」, 2000. 11.

2. 산업재해의 현황 및 특성

가. 산업재해의 현황

적용근로자수의 증가에도 불구하고 재해자수는 1980년대 후반 이후 지속적으로 감소하는 추세를 보여왔고 재해율의 경우도 지속적으로 감소하였다. 특히 1998년의 적용근로자수와 재해자수 그리고 재해율의 감소는 1997년 말 경

제위기에 따른 산업위축으로 인한 결과로 보인다. 그러나 이러한 현상은 경기가 어느 정도 회복되는 2000년에 와서는 확연한 반전을 보이고 있다. 2000년 7월부터 5인 미만 사업장에까지 산재보험이 확대되면서 전체 산업재해에서 5인 미만 사업장이 차지하는 비율이 60% 이상이라는 것을 고려한다면, 산업재해를 줄이기 위해서는 이들 사업장에 대한 집중관리가 보다 강조되어야 할 것으로 보인다.

[그림 II-1] 산업재해 근로자수 추이

(단위 : 명)



자료 : 노동부, 『산재보험사업연보』, 각년도.

연도별 적용근로자수의 추이에 대한 산업재해의 내역을 보면 다음 <표 II-5>과 같다. 재해율의 경우, 1998년 0.68로 가장 낮은 수치를 보였으나 1999년 이후 다시 증가 추세를 보이고 있다. 사망자수도 이와 비슷한 추세를 보이고 있다. 2000년도 산업재해보상보험법 적용사업장 706,231개소에 종사하는 근로자 9,485,557명 중에서 4일 이상 요양을 요하는 재해자가 68,976명이 발생하였다. 2000년도에 사망재해로 2,528명이 사망하였으며, 또한 만인율(근로자 10,000명당 사망자수)은 2.67을 나타내 1999년도 3.08에 비해 13.31% 감소한 것으로 나타났다.

최근의 적용사업장 확대에 따른 산업재해의 변화를 살펴보면 다음 <표 III-6>과 같다. 2001년도 상반기 산재발생률은 0.38%로서 전년동기 0.35%보다

0.03%포인트 증가하였으며, 재해자수는 37,552명으로 전년동기 28,738명보다 8,814명(30.67%) 증가한 것으로 나타났다.

<표 II-5> 연도별 산업재해 분석

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
적용근로자수	7,273,132	7,893,727	8,156,894	8,236,641	7,582,479	7,441,160	9,485,557
재해자수	85,948	78,034	71,548	66,770	51,514	55,405	68,976
재해건수	84,480	76,388	70,188	65,732	50,561	54,534	67,930
도수율	4.69	3.90	3.49	3.28	2.79	2.92	2.89
강도율	2.47	2.10	2.19	2.32	2.29	2.11	1.88
재해율	1.18	0.99	0.88	0.81	0.68	0.74	0.73
사망자수	2,678	2,662	2,670	2,742	2,212	2,291	2,528
(사망만인율)	(3.68)	(3.37)	(3.27)	(3.33)	(2.92)	(3.08)	(2.67)

주: 도수율: 재해건수/연근로시간수×1,000,000
 강도율: 총근로손실일수/연근로시간수×1,000
 사망만인율: 산재사망자수/산재보험적용 근로자수×10,000

자료: 노동부 산재보험사업연보

<표 II-6> 전년동기 대비 재해자수 비교

(단위: 명, %)

	2000. 6. 30	2001. 6. 30	증가인원	증가율
전 체	28,738	37,552	8,814	30.67
5인 미만 사업장	2,215	7,346	5,131	231.65
5인 이상 사업장	26,523	30,206	3,683	13.89

자료: 노동부 내부자료.

이러한 재해현황에서 나타나는 산업재해의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

나. 산업재해의 특성

1) 중소기업에서의 산업재해의 증가

우선 산업재해는 사업장 규모에 따라 발생의 차이를 보이고 있는데, 50인 미

만 사업장에서 주로 발생하고 있다. <표 II-7>에서 나타난 바와 같이 50인 미만 사업장의 산업재해는 최근 꾸준히 증가하고 있는 추세이고 또한 재해자 점유율도 전체 재해자 대비 매년 지속적으로 증가하는 추세이다. 이러한 추세는 2000년 7월부터 5인 미만 사업장에 대한 적용확대로 향후에도 지속될 것으로 보이며, 따라서 이들 중소기업장에 대한 안전관리가 시급한 것으로 판단된다.

<표 II-7> 50인 미만 사업장의 산재발생 현황

	1998	1999	2000	2001. 6.
전 체	51,514	55,405	68,976	37,552
50인 미만 사업장 재해자(%)	29,754 (57.8)	34,161 (61.7)	44,417 (64.4)	25,629 (68.2)

자료: 노동부, 『산재보험사업연보』.

2) 중장해 발생의 증가

산업재해에 있어서 사망 및 중장해의 증가는 피재근로자 자신뿐만 아니라 그 가족에게도 경제적·의료적·심리적 문제를 초래함으로써 사회안전망에 있어서 커다란 위기로 등장한다. 산재안전망의 일차적인 목적이 전체적인 산재의 감소 및 예방에 있다고 한다면, 그 중에서도 특히 우선적으로 고려되어야 할 것은 사망 및 중장해의 감소에 있다고 할 것이다.

그러나 <표 II-8>에 나타나 있듯이 우리나라의 사망 및 중장해는 감소하지 않고 있을 뿐만 아니라 위에서 본 바와 같이 5인 미만 사업장을 중심으로 산업재해가 확대되면서 이러한 중장해의 문제는 더욱 심각해질 것으로 판단된다.

1996년 이후의 통계자료를 중심으로 살펴보면 일반적인 재해발생률 및 장해발생률은 감소 또는 둔화추세를 보이고 있는 반면에 중장해 발생비율은 지속적으로 증가하고 있으며, 2000년에는 전년도에 비해 약 9퍼센트가 증가하였다. 이는 5인 미만 사업장의 근로자가 열악한 근로환경 및 안전의식 부족으로 중장해를 입을 가능성이 크다는 것을 시사하고 있다고 할 수 있다. 따라서 산업재해를 둘러싼 사회안전망의 강화를 위해서는 일차적으로 이러한 중소기업장에 대한 중재해 예방대책이 절실히 필요할 것으로 보인다.

<표 II-8> 연도별 산재 증장해자 발생추이

(단위: 명, %)

	1996	1997	1998	1999	2000
재해자수(A)	71,548	66,770	51,514	55,405	68,976
재해발생률(B)	0.88	0.81	0.68	0.74	0.73
장해자수(C)	27,394	28,854	24,759	19,591	19,784
장해발생률(C/A)	38.3	43.2	48.1	35.4	28.7
증장해자(1~7급)(D)	2,922	3,250	2,983	2,466	4,219
증장해발생률(D/C)	10.7	11.3	12.0	12.6	21.3
사망자수(E)	2,670	2,742	2,212	2,291	2,528
(사망만인율)	(3.27)	(3.33)	(2.92)	(3.08)	(2.67)
사망 및 증장해 발생률((D+E)/A)	7.8	9.0	10.1	8.6	9.8

자료: 노동부, 『산재보험사업연보』, 각년도.
 윤조덕 외(2001: 162) 표 수정.

3) 외국과의 비교

다음 <표 II-9>는 주요국의 산재현황을 비교해 놓은 것이다. 그러나 이 표를 해석하는 데 있어서 제시된 수치상으로만 비교해서는 안될 몇 가지 주의할 점이 있다.

먼저, 산업재해 인정여부의 방식에 따라서 국가별로 산업재해에 대한 통계치를 작성하는 기준에 있어서 차이를 보이고 있는데 이에 따라 국가별 재해통계의 비교에 있어서 주의를 요한다. 우선 보고된 재해건수(reported accidents)를 기준으로 하는 국가에는 일본, 싱가포르, 독일, 스웨덴, 영국, 미국 등이 있으며, 보상된 재해건수(compensated accidents)를 기준으로 산업재해 통계를 산출하는 국가로는 한국, 대만, 프랑스 등을 들 수 있다. 산업재해 통계작성의 이러한 차이점에서 주의할 점은 보상된 재해건수를 통해서 산업재해를 산출하는 경우, 보고된 재해건수로 산출되는 경우에 비해 산업재해를 상대적으로 과소평가할 수밖에 없다는 것이다.

이뿐 아니라 재해에 대한 인정범위 및 인정기준이 국가별로 상이하므로 단순한 표면적인 재해율로 국가별 비교를 하는 것은 무의미하다 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여기서는 이러한 표면적인 재해자수(율)와 간단한 재해내역

<표 II-9> 주요국의 산재현황

	한국 (1999)	일본 (1998)	독일 (1998)	미국 (1999)	영국 (1998/99)
근로자수(천명)	7,441	53,670	37,587	104,641* 112,588**	21,943
사고재해자(명)	51,593	137,830	1,584,077	2,612,000	144,501
재해율(만인율)	0.69	0.26	4.21	2.50	0.66
사고사망자(명)	1,554	1,844	1,287	4,213	186
사망만인율	2.09	0.34	0.34	0.37	0.08
질병자(명)	1,521	8,754	18,694	168,700	2,199(건)
질병유소건자	1,928('98)	93,438	85,787	-	-

주: *『인구조사자료』에 근거한 민간사업장의 근로자수(사업주·자영업자 및 연방·주·지방정부 근로자 제외).

**『고용 및 임금자료』에 근거한 모든 사업장의 근로자수(연방·주·지방정부 근로자 및 자영업자 포함).

- 1) 통근재해 또는 질병사망자 등 분리통계가 되지 않는 사항에 대하여는 비교가 불가능하여 기준이 일치하지 않는 부분이 있음.
- 2) 사고재해자는 전체 재해자에서 사망자와 질병자(사망포함)를 제외한 사고부상자를, 사망자는 질병사망자를 제외한 사고사망자, 질병자는 사망자를 제외한 이환자(일본 및 영국의 질병자에는 사망자가 포함되어 있음), 질병유소건자는 건강진단 결과 업무상 질병 유소건자로 판정된 자를 의미하며 재해자에는 포함되지 않음(미국은 질병 유소건자 통계를 구분하지 않고 있으며, 영국은 관련통계를 산출하고 있지 않음).

자료: 한국산업안전공단, 『주요국의 산업재해현황 및 통계제도』, 2001, 34쪽.

을 비교해 보기로 하고 재해 인정범위 등에 관한 보다 자세한 내용은 제III장에서 다루기로 한다.

재해율을 명목적인 수치상으로 비교할 경우 한국은 0.0069%로서 독일이나 미국보다는 훨씬 낮은 재해율을 보이고 있으며, 영국과 비슷한 수준이다. 이 수치 자체가 각 나라의 산업재해 현황을 얼마나 정확하게 제시하고 있는가의 문제는 앞에서 지적한 바와 같이 산업재해 통계산정 기준문제와 연관되어 있다. 산업재해에 따른 사망만인율의 경우, 한국은 다른 비교국들보다 훨씬 많은 수치를 보여주고 있다. 이것은 한국의 산업재해가 다른 국가들보다 근로자에게 치명적인 재해를 초래하고 있으며, 사망재해에 대한 산재안전망의 제도개선 및 확충을 필요로 함을 의미한다고 할 수 있다.

III. 산재안전망의 물리적 범위로서의 산업재해 인정현황 및 과제

소득에 대한 대가로 노동을 제공하는 근로자에게 있어서 산업재해는 재해로 인한 물리적인 고통뿐만 아니라 재해 이후 노동가치의 절하를 겪게 되며 이뿐 아니라 경우에 따라서는 산재발생 이후에도 지속적인 의료적·심리적 문제를 등을 경험하게 된다. 최근 산업의 발달과 생산기술의 고도화에 따라 산업재해 및 직업병의 원인이 더욱 복잡화·다양화됨에 따라 산업재해 인정여부 및 인정범위가 산재문제를 둘러싼 중요한 이슈로 등장하고 있다.

이 장은 근로자에게 이러한 심각한 문제를 초래하는 산업재해의 현황 및 특성 그리고 산업재해의 법적 인정범위에 대한 논의를 산재문제에 관한 사회안전망의 물리적인 형태 또는 범위라는 관점에서 논의해 보기로 한다. 이러한 산업재해의 인정범위에 대한 정의는 각 국가별로 차이를 보이고 있다. 이러한 차이에 대한 비교분석을 통해서 우리나라 산재안전망이 인정하는 산업재해 인정범위가 주요 국가들에 비해 어느 정도 수준에 있는지에 대해서도 살펴보고자 한다.

1. 우리나라의 산업재해 인정범위

우리나라의 경우 산업재해자수는 법적으로 인정된 산업재해만을 포함하고 있다. 즉, 산업재해의 적용사업장, 인정기간 및 인정범위 등이 법으로 규정되어 있어 근로자가 입은 산업재해가 그러한 법적 규정에 일치하여야만 산업재해로서 인정이 됨과 동시에 이에 대한 보상 및 지원이 이루어지고 따라서 산업재해에 관한 통계도 이러한 법적 산업재해에 근거하여 작성되고 있다. 예를 들어 현 산재보험법상 5인 미만 농림업 사업장 근로자, 산업재해로 인한 4일 미만 요양을 한 근로자, 출퇴근 중 정상적 운행이 아닌 곳에서 교통사고를 당한 근

로자 그리고 업무상 질병으로 인정되지 않은 질병을 가지고 있는 근로자 등은 산재보험의 적용을 받지 못하고 있다. 이러한 점에서 산업재해의 인정 폭을 어떻게 규정하느냐의 문제는 산재안전망을 어느 정도 폭넓게 인정하고 있는가 또는 산재안전망이 얼마나 정교하게 잘 짜여져 있는가와도 밀접한 연관이 있다. 따라서 여기에서는 산업재해의 인정범위를 중심으로 더욱 더 세밀한 검토를 해보고자 한다.

가. 산업재해의 정의

우리나라의 산업재해에 대한 법적 그리고 일반적 정의는 다음과 같다. 산업재해에 대한 정의는 산업안전보건법 제2조에서 “산업재해라 함은 근로자가 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 기타 업무에 기인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 이환되는 것을 말한다”라고 정의하고 있으며, 산업재해보상보험법 제4조는 업무상 재해에 대한 정의를 하고 있는데 업무상 재해는 업무상의 사유에 의한 근로자의 부상·질병·신체장애 또는 사망을 의미한다.

산업재해란 노동자가 임금을 목적으로 사업주에게 고용되어 일하던 도중에 부상, 사망하거나(사고성 재해), 일정한 일을 오랫동안 하면서 그 일에 따르는 유해한 작업환경이나 작업자세로 인해 서서히 발생하는 질병(직업병)으로서, 4일 이상의 요양을 요하는 경우를 말한다. 사고성 재해는 ‘업무상 재해’, 직업병은 ‘업무상 질병’이라는 용어를 사용한다.

나. 산업재해 인정에 대한 예

산업재해란, 경우에 따라서 이것이 업무상 재해인지 아닌지를 분간하기 어려운 경우가 많다. 따라서 여기서는 이러한 업무상 재해로 인정되는 예를 보임으로써 이에 대한 이해를 높이고자 한다.

1) 업무상 재해의 예

가) 근무시간에 일어난 재해

- 담당업무를 하던 중에 일어난 재해
- 업무와 관련된 일을 하다가(프레스공이 금형을 운반하는 일을 하던 중) 일어난 재해
- 사업주나 관리자의 지시에 의한 일을 하다가(반장지시로 회사 앞 도로를 고치던 중) 일어난 재해
- 기계 점검을 하다가 일어난 재해
- 작업장 청소, 제품 정리도중 일어난 재해
- 화장실 또는 물먹으러 가다가 일어난 재해는 사업주의 지배·관리를 받는 근무시간 중이므로 업무상 재해
- 세면, 목욕도중 일어난 재해
- 개인적인 업무 또는 관리자 지시없이 일을 하다가 다쳤더라도 시설물 하자로 인한 경우는 업무상 재해

나) 근무시간 외에 일어난 재해

- 휴식시간, 작업시간 전후에 시설물 하자 때문에 일어난 재해
- 점심시간에 운동을 하다가 시설물 하자로 다친 경우

다) 사업장을 벗어나서 일어난 재해

- 출장 중 일어난 재해(정상적인 출장경로를 이탈하지 않고 일어난 교통사고, 전염병, 풍토병 등)
- 업무수행 중 순로를 이탈하지 않은 범위 내에서 발생한 재해(수급사원이 맹견에게 물렸을 때)
- 통근차량을 이용하여 출퇴근하다가 일어난 재해
- 회사가 주최한 행사(운동회, 등산대회, 야유회 등)에서 일어난 재해와 행사준비 중에 일어난 재해
- 담당업무 때문에 참석한 간담회, 연회, 회사대표로 출전한 운동경기 등에

서 일어난 재해

라) 기타 재해

- 담당업무와 관련해서 동료와 싸우다가 다친 경우

2) 업무상 질병의 예

가) 사고성 질병

사고로 인하여 질병이 발생한 경우, 예를 들어 무거운 물건을 들다가 추간판 탈출증(디스크)에 걸린 경우

나) 직업성 질병

근골격계 질환¹⁾, 유기용제 중독, 소음성 난청 등 오랜 반복작업 또는 불편한 작업자세, 작업장의 유해요인 때문에 발생한 질병, 육체적·정신적 과로 때문에 발생한 질병, 개인 질병이 업무로 인해 악화된 경우, 예를 들면 간염이 과로로 악화되어 사망한 경우, 과로로 뇌혈관 질환이 발생한 경우, 사용하는 페인트의 벤젠으로 인한 백혈병, 절삭유로 인한 피부병, 요통, 피부병, 소화기 질환, 만성피로, 경견완장애 등은 작업과의 원인관계가 분명한 진폐증과 중금속 중독 등과 구별되어 작업에 의해서 부분적·간접적으로 악화되는 질병으로 이를 ‘직업관련성 질환’이라고 한다. ‘직업관련성 질환’ 역시 직업과 관련이 있으므로 직업병으로 분류될 수 있다.

1) 경견완장애, 경견완증후군, 반복운동성 장애(Repetitive Strain Injuries: RSI), 직업관련성 근골격계 질환(Musculoskeletal Disorders: MSDs), 누적외상성장애(Cumulative Trauma Disorders, CTDs) 등으로 불리워지는데 이것들을 통칭하여 근골격계 질환이라고 한다. 근골격계 질환은 특정 신체 부위 및 근육의 과도한 사용으로 인해 근육, 연골, 건, 인대, 관절, 혈관, 신경 등에 미세한 손상이 발생하여 목, 허리, 무릎, 어깨, 팔, 손목 및 손가락 등에 나타나는 만성적인 건강장해를 말한다.

2. 산업재해의 인정범위와 국제비교

가. 산업재해의 국제적 정의

국제노동기구(ILO)의 결의안(1982)에 따르면 업무상 재해(통상 '산업재해'라 함)의 정의는 "업무수행 중에 일어나는 사망·질병 또는 부상을 야기시키는 재해"이다. 그러나 국가별로 산업재해(occupational injuries)의 정의는 차이가 있다.

일본에서는 "근로자가 업무수행 중 업무에 기인하여 발생한 재해에 의해 사망, 신체의 일부 상실 또는 신체 일부의 기능을 못쓰게 되는 경우, 또는 요양을 위해 1일 이상의 휴업을 수반하는 재해"라고 정의한다. 또한 일본은 노동자 재해보상보험법 제7조 제2항에 노동자의 통근재해를 언급하고 있는데, "통근이란 노동자가 취업에 관해 주거와 취업장소와의 사이를 합리적인 경로 및 방법으로 왕복하는 것을 말하며, 업무의 성질이 있는 것은 제외한다"라고 명시하고 있다.

나. 업무상 재해인정에 대한 국제비교

주요국의 재해인정 기준은 다음과 같다. <표 III-1>에서 휴업에 대한 의미로 독일, 미국, 영국은 산업재해로 인한 출근불가 및 출근은 가능하되 정상적인 업무수행에 지장을 받을 수 있는 재해를 포함하며 일본과 싱가포르의 경우는 출근이 불가능한 재해만을 포함한다.

우리나라의 경우 산업재해를 당한 근로자가 재해당일을 포함하여 1~3일간 휴업을 한 경우 산재보험에서는 재해로 인정되지 않을 뿐만 아니라 산업재해 통계에 포함되지도 않는다. 다만 이러한 피재근로자의 경우 근로기준법에 따라 사업주에 의하여 치료 및 보상을 받도록 되어 있다. 이러한 재해인정기간의 설정은 근로자의 도덕적 해이를 방지하고 산재보험의 행정적·재정적 편익에 따라 규정하고 있다.

그러나 이렇게 구분하여 산재를 처리하는 경우 사소한 재해를 당한 근로자

<표 III-1> 주요국의 재해통계 산출범위

	한 국	일 본	독 일	미 국	싱가포르	영 국
재해당일을 포함한 재해산출범위	4일 이상	5일 이상	4일 이상	2일 이상	4일 이상	4일 이상

자료: 한국산업안전공단, 『주요국의 산업재해 현황 및 통계제도』, 2001.

는 건강보험에 비해 상대적으로 요양 및 치료의 범위가 넓은 산재보험을 통한 치료를 받지 못하여 건강보험에서 인정하는 범위 이외의 재해에 대한 추가적인 부담을 지게된다는 문제점이 있다.

다. 통근재해 인정에 대한 국제비교

현대 사회에서는 교통량의 증가에 따라 교통사고도 증가하고 있다. 교통사고가 산업재해로 인정되는가에 대해서 많은 논의가 진행되어 왔으나, 대부분 국가의 경우 통근재해를 인정하되 아주 엄격하게 적용하고 있다. 다만 독일의 경우 상대적으로 통근재해의 인정기준이 완화되고 있다.

한국에서는 업무상 교통사고는 업무상 재해에 포함하며 사업주가 제공한 차량에 의한 통근재해 이외의 통근재해는 제외(산업재해보상보험법 시행규칙 제 35조 제4항)하고 있다. 통근재해의 경우도 현 법상 아주 엄격하게 적용(예, 셔틀버스 내에서의 사고만 인정)하고 있으므로 이에 대해서는 판례를 통한 분석이 가능한 것으로 보인다.

일본의 경우 노동안전위생법 제2조 제1호에 따라 업무와 관련된 교통사고는 포함하나 통근재해는 제외(단, 노재보험 적용사업의 경우, 자동차배상보험에 의해 처리된 교통사고는 제외)되고 있다. 통근재해에 의한 사망이나 사상은 노동자재해보상보험법 제1조에 의해 보상이 가능한 재해로 보고 있다.

독일에서는 업무와 관련된 교통사고는 산재에 포함하며 통근재해도 별도 통계를 산출하고 있다. 단, 통근재해로 인한 사고의 통계는 별도로 산출되며 비교를 위하여 제외하고 있고, 통근재해의 경우 1925년 산재보험급여의 대상으로 포함되어 오고 있는데, 초기에는 집과 사업장간의 통근과 업무상 출장 중

발생한 사고만 산업재해로 인정하였으나 이러한 통근재해의 인정기준이 점차 완화되어 출퇴근시 자녀를 유치원 또는 학교에 데려다 주거나 또는 데리고 오는 경우 및 직장동료를 집까지 데려다 주기 위한 우회도 포함하고 있다(SGBV II 8 Abs.2).

업무상 재해를 엄격하게 다루고 있는 미국에서는 업무와 관련한 교통사고는 포함하나 통근재해는 제외하고 있다.

영국에서는 원칙적으로 교통사고 및 통근재해는 제외하나 교통사고의 경우 RIDDOR 규정에 따라 도로상의 운반 물질노출에 의한 사고 등 다음의 총 4가지 유형에 관련된 교통사고는 산업재해로 인정하며 산재통계에 포함하여 산출하고 있다.

- ① 차량으로 운반되는 물질에 노출되어 죽거나 또는 상해를 당한 경우
- ② 재해자 자신이 직접 승·하차관련 작업 중이었거나, 사고당시 이 작업을 하던 다른 사람 때문에 사망 또는 재해를 입은 경우
- ③ 재해자 본인이 도로를 따라 다음 사항의 건축, 붕괴, 변경, 수리 또는 유지와 관련된 작업도중 또는 사고당시 위의 작업 중이던 사람의 행동에 의한 사망·상해를 입은 경우, ㉠도로, 도로표시, 노상 설비물, ㉡가장자리, 가로물, ㉢도로 위, 아래 또는 인접하여 설치된 파이프나 전선, ㉣노상 또는 노변에 위치한 건물이나 구조물
- ④ 기차와 관련한 사고에 의한 사망 또는 상해를 당한 경우

3. 업무상 질병의 인정범위와 국제비교

업무상 질병은 한국과 일본을 제외한 나머지 국가의 경우 질병재해자수의 산출시 요양 또는 휴업의 유무에 관계없이 재해자 산출범위에 포함되므로 재해자수에 대해 국가별로 맞비교할 수가 없다는 것은 앞서도 지적한 바와 같다. 영국의 경우 재해자수가 아닌 보고건수의 통계를 발표하는 등 각 국가간의 질병재해자수는 직접적인 비교가 사실상 불가능하다. 또한 질병 인정기준에 있어서도 국가간의 차이점을 명확히 비교할 수 없으며, 업무와의 관련성 여부에 대한 명확한 판정의 어려움과 잠복기간 등으로 인하여 정확한 통계산출의

어려움을 대부분 인정하고 있는 상태이다.

가. 우리나라의 업무상 질병 인정범위

우리나라 산재보험에 있어서 업무상 질병의 범위는 근로기준법 시행령 제40조 제1항에 잘 나타나 있다. 업무상 질병의 경우 업무상 재해와 마찬가지로 요양 4일 이상의 업무상 질병에 대해서만 산재로 인정하고 있다. 우리나라에서는 질병사망자의 경우는 별도로 분리하여 산출하고 있고, 사망과 이환 판정시점이 연도별로 상이할 경우 통계를 중복 산입하고 있다. 2001년 현재 우리나라의 산재보험법은 총 38개의 업무상 질병을 인정하고 있다(표 III-2 참조).

업무상 질병의 경우 산업재해 인정여부와 관련되어 매우 민감한 분야이다. 최근 산업구조 및 근로내용의 변화로 인해 업무상 질병의 발생유형도 변화하고 있는 추세이다. 특히 오랜시간 동안 반복된 작업으로 인해 특정 신체부위 및 근육에 나타나는 질병인 근골격계 질환의 경우 최근 들어 급속하게 증가하고 있다. 따라서 이러한 업무상 질병에 대한 원인분석 및 예방책의 도입과 산재대책 방안 마련 등이 요구되고 있다.

<표 III-2>는 업무상 질병을 직업병과 직업관련성 질병으로 구분하여 분석한 것으로 우리나라의 경우 뇌·심혈관 질환이 가장 많은 비율을 차지하는 업무상 질병으로 나타나고 있다.

<표 III-2> 2000년 우리나라 업무상 질병 발생현황

	전체	직업병			직업관련성 질병		
		소음성 난청	진폐	화학물질 등 기타	뇌·심혈관 질환	신체부담 작업	요통
재해자	3,414	251	425	275	1,666	394	421
사망자	955	0	364	46	544	1	0

자료: 근로복지공단, 『산재보험사업연보』, 2001.

<표 III-3> 우리나라의 업무상 질병(산재보험법 제40조 제1항 관련)

	범 위
업무상 질병	1. 업무상의 부상에 기인하는 질병
	2. 무겁고 힘든 업무로 인한 근육·관절의 질병과 내장탈장
	3. 고열·자극성의 가스나 증기·유해광선 또는 이물질로 인한 결막염 기타의 안질환
	4. 라듐방사선·자외선·엑스선 기타 유해방사선으로 인한 질병
	5. 덥고 뜨거운 장소에 있어서의 업무로 인한 열사병 등 열중증
	6. 덥고 뜨거운 장소에 있어서의 업무 또는 고열물체를 취급하는 업무로 인한 제2도 이상의 화상 및 춥고 차가운 장소에 있어서의 업무 또는 저온물체를 취급하는 업무로 인한 제2도 이상의 동상
	7. 분진을 비산하는 장소에 있어서의 업무로 인한 진폐증 및 이에 따르는 폐결핵 등 합병증
	8. 지하작업으로 인한 안구진탕증
	9. 이상기압하에 있어서의 업무로 인한 감압병 기타의 질병
	10. 제사 또는 방적 등의 업무로 인한 수지봉와직염 및 피부염
	11. 착암기 등 진동발생공구 취급작업으로 인하여 유발되는 신경염 기타의 질병
	12. 강렬한 소음을 발하는 장소에 있어서의 업무로 인한 귀질환
	13. 영상표시단말기(VDT) 등 취급자에게 나타나는 경견완증후군
	14. 납·그 합금 또는 그 화합물로 인한 중독 및 그 속발증
	15. 수은·아말감 또는 그 화합물로 인한 중독 및 그 속발증
	16. 망간 또는 그 화합물로 인한 중독 및 그 속발증
	17. 크롬·니켈·알루미늄 또는 이상의 화합물로 인한 궤양 기타의 질병
	18. 아연 기타의 금속증기로 인한 금속열
	19. 비소 또는 그 화합물로 인한 중독 및 그 속발증
	20. 인 또는 그 화합물로 인한 중독 및 그 속발증
	21. 초산염가스 또는 아황산가스로 인한 중독 및 그 속발증
	22. 황화수소로 인한 중독 및 그 속발증
	23. 아황화탄소로 인한 중독 및 그 속발증
	24. 일산화탄소로 인한 중독 및 그 속발증
	25. 청산 기타의 시안화합물로 인한 중독과 그 속발증 또는 기타의 질병
	26. 광산·가성알카리·염소·불소·석탄산 또는 이상의 화합물 기타 부식성 또는 자극성의 물체로 인한 부식·궤양 및 염증
	27. 벤젠 또는 벤젠의 동족체와 그 니트로 및 아미노 유도체로 인한 중독 또는 그 속발증
	28. 아세트 또는 기타의 용제로 인한 중독 또는 그 속발증과 기타의 질병
	29. 제27호 및 제28호 외의 지방족 또는 방향족의 탄화수소화합물로 인한 중독 및 그 속발증 기타의 질병
	30. 매연·광물유·동유·칠·타르·시멘트 등으로 인한 봉와직염·습진 기타의 피부질환
	31. 매연·타르·핏치·아스팔트·광물유·파라핀 또는 이상의 물질을 포함한 것으로 인한 원발성 상피암
	32. 제14호 내지 제31호에 기재된 것 외의 독성·극성 기타 유해물로 인한 중독 및 그 속발증 또는 피부 및 점막의 질환
	33. 환자의 검진·치료·간호 기타 병원체로 인하여 오염될 우려가 있는 업무로 인한 각종 전염성 질환
	34. 습윤지에 있어서의 업무로 인한 와일씨병
	35. 옥외노동에 기인하는 찌르가무시병
	36. 동물 또는 그 시체, 짐승의 털, 피혁 기타 동물성의 물체 및 농마 기타 고물의 취급으로 인한 탄저병·단독 및 페스트
	37. 제1호 내지 제36호 외에 중앙노동위원회의 동의를 얻어 노동부장관이 지정하는 질병
	38. 기타 업무로 기인한 것이 명확한 질병

자료: 산재보험법.

<표 III-4>는 최근 업무상 질병의 요인별 증감여부를 나타내 주고 있으며 이를 통하여 업무상 질병 내용에 있어서의 변화를 알 수 있다. 이 표에 나타나 있듯이 업무상 질병은 1999년과 2000년 사이에 약 25%가 증가하였으나, 그 중에서 근골격계 질병은 140%라는 엄청난 증가를 보였다. 전체 직업병 환자 중에서 누적외상성 질환자가 차지하는 비중이 점차 높아지고 있고, 특히 IMF 이후에 더욱 급증하고 있는 추세이다.

<표 III-4> 업무상 질병 요인별 증감

	뇌혈관/ 심장질환	근골격계 질환	소음성 난청	진폐	화학물질 및 기타	전 체
1999. 12.	1,214	346	204	736	232	2,732
2000. 12.	1,666	829	251	425	243	3,414
증감(%)	452 (37)	483 (140)	47 (23)	-311 (∇ 42)	11 (5)	682 (25)

자료: 근로복지공단, 『산재보험사업연보』, 2001.

나. 외국과의 비교

일본에서 업무상 질병으로 인정되기 위해서는 휴업 4일 이상의 질병재해(사망)자이어야 하며, 업무상 질병의 범위는 일본의 노동기준법 시행규칙 제35조에 규정되어 있으며 이에 업무상 부상에 기인한 질병을 포함한 총 53가지 유형의 질병을 선정하고 있다. 질병사망자는 별도 분리산출하지 않고 질병이 환자수에 사망을 포함하여 산출한다.

독일에서는 휴업과 무관하게 법에 규정된 업무상 질병의 재해자를 산재보험 대상으로 하고 있다. 이러한 포괄적인 인정범위와 함께 업무상 질병의 범위도 BGI. 1. 1997 S2623에 따른 화학인자에 의한 질병 등 총 70여가지의 질병을 인정하고 있어서 업무상 재해뿐만 아니라 업무상 질병 인정범위가 매우 넓은 편이다. 질병사망자는 경우에 따라 포함 및 분리 산출하고 기존 질병자와 사망 질병자를 총체적으로 관리하고 있다.

미국에서는 뚜렷한 법적인 질병의 범위는 없으며 현재는 업무와 관련된 재해를 심각성 정도에 관계없이 모두 기록하고 있으며 그 기준은 질병으로 인한

비정상적인 상태 또는 심신기능 상실의 경우에 업무상 질병으로 인정하고 있다. 질병사망자는 산출하지 않고 있으며, 사망의 경우 잠복기간과 업무와의 관련성 판정여부가 곤란하므로 이환자 통계만 산출하고 있다. 업무상 질병자수는 휴업 및 비휴업으로 구분하여 발표하며 비교를 위해 휴업질병자수를 관리하고 있다. 미국의 경우에는 상대적으로 엄격하게 업무상 질병을 인정하고 있음을 알 수 있다.

영국에서는 휴업과 무관하게 RIDDOR 규정에 정의된 업무상 질병의 보고에 의해 업무상 질병이 인정되고 있다. 업무상 질병의 범위는 RIDDOR 규정 Schedule 3 Part 1에 의한 방사능 유출에 의한 피부질병 등 총 47가지 유형의 질병이 있다.

지금까지 논의한 각 국가별 업무상 질병의 수는 <표 III-5>에 나타나 있다. 각 국가별 업무상 질병 인정의 항목수는 최근 산업재해로서 업무상 질병이 상대적으로 중요하게 인식되고 있는 실정에서 각 국가가 산업재해에 대해 어느 정도 포괄적으로 그리고 포용적으로 인정하고 있는가를 대체로 보여준다고 볼 수 있다. 이 표에서 나타나듯이 우리나라에서 산업재해의 일부로 인정되는 업무상 질병은 그 수가 38개로서 다른 나라에 비해 상대적으로 엄격하게 적용되고 있음을 보여주고 있다. 산재보험이 상대적으로 발달한 독일의 경우, 업무상 질병이 인정되는 개수가 70여개에 달함으로써 산업재해로서 업무상 질병을 상대적으로 광범위하게 인정하고 있는 것으로 보여진다.

<표 III-5> 국가별 업무상 질병 인정항목

	한 국	일 본	독 일	영 국
업무상 질병 인정수	38	53	70	47

한편 아래에 제시된 <표 III-6>은 각 국가별로 어떤 업무상 질병이 상대적으로 많이 나타나고 있는가를 보여주고 있다. 이러한 비교를 통하여 우리나라에서 인정되지 않는 업무상 질병들을 개괄적으로 파악할 수 있다. 따라서 이를

통하여 우리나라에서도 근로조건이나 환경의 변화와 더불어 인정되어야 할 업무상 질병을 간접적으로 유추해 낼 수 있을 것이다.

전반적으로 업무상 질병으로 공통적으로 등장하는 것은 진폐로 나타나고 있고, 일본의 경우에는 우리나라에서도 인정하고 있는 ‘부상에 기인한 질병’이 절대적 다수를 차지하고 있다. 독일이나 미국의 경우에는 물리적 현상 또는 반복작업에 의한 질병이 다수를 차지하고 있는 것으로 나타나 3차 산업의 증가에 따른 직업병 등에 대한 인정범위 확대의 결과로 보여진다. 영국의 경우는 수지

<표 III-6> 주요국의 업무상 질병의 종류

빈도순	한 국	일 본	독 일	미 국	영 국
1	뇌심(41%)	부상에 기인한 질병(70%)	물리적 현상에 의한 질병(44%)	반복작업에 의한 질병(65%)	수지진동 증후군(28%)
2	진폐(24%)	진폐 및 진폐 합병증(14%)	호흡기 및 진폐 관련질병(36%)	피부질병(14%)	직업성피부염(23%)
3	난청(13%)	물리적 인자에 의한 질병(7%)	피부질병(9%)	기타(12%)	건초염(18%)
4	신체부담작업(8%)	작업자세로 인한 질병(4%)	감염성질병(7%)	유해인자에 의한 호흡기 및 진폐관련 질병(7%)	손 및 전박의 경련(9%)
5	요통(4%)	암을 제외한 화학물질에 의한 질병(4%)	화학물질에 의한 질병(3%)	물리적 인자에 의한 질병(4%)	직업성천식(7%)
6	기타(4%)	병원체에 의한 질병(2%)	기타(1%)	중독에 의한 질병(1%)	수근관 증후군(5%)
7	유기용제(3%)	산소결핍증(0.2%)			기타(10%)
8	금속 및 중금속(1%)	기타(0.1%)			
9	특정화학물질(0.8%)				

자료: 한국산업안전공단, 『주요국의 산업재해 현황 및 통계제도』, 2001, 42쪽.

진동 증후군과 피부염 순으로 업무상 질병이 나타나고 있어 국가별 산업발달의 방향 및 정도에 따라 업무상 질병의 내역도 달리 나타나고 있음을 시사하고 있다.

미국을 비롯한 선진국에서는 이러한 근골격계 질환이 많은 직종으로 더욱 확산되고 있으며 이미 직업병의 상위를 차지하고 있다. 이는 업무상 질병의 인정범위가 점차 확대됨에 따라 상대적으로 이러한 직업병에 대한 산재인정이 그만큼 원활함을 시사하고 있다고 할 수 있다. 한편 선진국에서는 이러한 산업재해 및 직업병 인정기준의 완화와 생산손실과 요양비 지출로 인한 재정문제 등이 점차 심화되고 있다. 1999년 미국 노동성 통계에 의하면 1997년 한 해 동안 누적외상성 질환자가 276,600건이나 발생하여 전체 직업병 빈도의 65%를 차지하는 등 커다란 사회문제로 등장하고 있다. 따라서 미국에서는 이에 대한 관심을 갖고 환자관리는 물론 근로자들의 작업조건 및 각종 인체공학적인 관리기준 등을 포함한 구체적인 지침들이 마련되어 있으며, 일부 주정부에서는 관련지침들을 법제화하여 강제적인 관리규정들을 정해놓고 있다(임상혁, 2001).

4. 산재 인정범위에 대한 개선사항

우리나라의 산업재해율은 통계계측이 도입된 이래 지속적으로 감소추세를 보여왔으나, 이러한 감소추세를 산업재해의 감소라고 단순하게 결정내리는 것은 성급한 결론으로 보인다.

왜냐하면 첫째, 2000년 7월 5인 미만 사업장으로 산재보험이 확대적용되었음에도 불구하고 여전히 상당수의 근로자들이 산재안전망의 사각지대에 놓여 있다는 점에 주목을 하여야 할 것이다. 명목적인 산업재해율의 감소에만 너무 집착할 경우에는 산업재해의 인정범위를 너무 좁게 설정함으로써 산업재해를 입는 근로자들을 산재안전망 사각지대에 방치하게 되는 결과를 초래하게 될 가능성이 있다.

둘째, 앞에서 논의한 바와 같이 산업구조, 근로형태 및 근로성격의 변화에 따라 업무상 재해와 업무상 질병의 범위가 변화하고 있으며, 특히 업무상 질병

의 경우 새로운 업무상 질병에 대해 각 나라에서 적극적으로 산업재해를 인정하느냐에 따라 국가별로 많은 편차가 발생할 수도 있다. 특히 업무상 질병 중에서 급격하게 증가하고 있는 근골격계 질환에 있어서 국내에서는 아직 이 직업병에 대한 정확한 실태조차 파악되고 있지 않음은 물론 이에 대한 중장기적인 관리대책²⁾이 마련되어 있지 않아 그 문제의 심각성에 비해 대책이 매우 미비되어 있다고 할 수 있다. 이러한 현실 속에서 근골격계 질환에 대한 근로자 보상과 인체공학적인 작업조건에 대한 근로자 요구는 점차 증가하고 있다.

이러한 점은 산업재해에 있어서 가장 선진화된 제도를 갖고 있는 독일의 경우와 비교하여 설명할 수 있다. 독일은 산업재해율에 있어서 우리나라보다 훨씬 높은 산업재해율을 보이고 있으나, 이는 산업재해의 인정범위를 매우 광범위하게 인정하고 있을 뿐만 아니라 산업재해의 대상이 전국민의 80~90%에 이를 만큼 포괄적이라는 데에서 그 이유를 찾을 수 있다.

따라서 산업재해의 감소뿐만 아니라 산업재해의 내용상의 변화, 즉 산업재해의 인정범위 및 재해의 특성 등에 대해서도 지속적인 연구가 이루어져야 할 것으로 보인다.

하지만 이러한 산재안전망으로서 재해에 대한 인정범위를 아무리 잘 설정해 놓더라도 산재에 대한 은폐의 문제가 근절되지 않는 한 피재근로자에 대한 보상이 제대로 이루어질 수 없다. 다시 말해 산재안전망을 아무리 정교하게 잘 짜놓았다 하더라도 이러한 산재은폐의 문제가 존속할 경우 안전망으로 연결되는 통로를 차단함으로써 산재안전망의 역할을 심각하게 제한할 수밖에 없는 것이다. 따라서 산재은폐 근절을 위한 조속한 대책의 수립이 필요한 것으로 판단된다. 이에 대한 구체적인 사항은 제IV장에서 다시 논의하기로 하겠다.

2) 다만 최근 정부에서 이러한 문제에 관심을 갖기 시작하여 ‘영상단말기(VDT) 취급 근로자의 작업관리지침’과 ‘단순반복작업 근로자 작업관리지침’이 노동부고시로 발표되어 근골격계 질환에 대한 관리의 틀을 마련하고 있다. 이러한 정책의 확대와 함께 근골격계 질환에 대한 중·장기적인 예방대책을 통해서 근로자들의 질환에 적극적으로 대처해 나가야 할 것이다.

IV. 사전적 산재안전망으로서 산업안전 및 예방 제도의 문제점과 개선방안

산업재해에 대한 예방사업은 합리적인 제도적 틀을 갖추고 합리적으로 운영이 되기만 한다면 산재보험 재원의 불필요한 낭비를 막을 수 있는 매우 효율적인 제도가 될 수 있다. 바꾸어 말하면, 산재예방사업은 산재발생 후 피재근로자의 경제적·심리적 고통과 노동력 상실로 인한 사회적인 기회비용 등을 고려해 볼 때 산재안전망에 있어서 가장 우선적으로 강조되어야 하는 부문이라 할 수 있다. 그러나 지금까지 전개된 우리나라의 산재예방사업은 제도적인 효율성 및 합리성이라는 관점에서 볼 때 그 성과가 매우 불분명하며 현행제도를 유지할 경우 향후에도 제도의 목적에 대한 달성가능성도 매우 불투명해 보인다.

따라서 이 장에서는 우리나라의 산재예방관련제도 및 사업에 대하여 사전적 산재안전망의 효율성이라는 관점에서 재조명해 보고 안전예방제도의 비효율성에 대한 원인을 제도경제학적인 관점에서 찾아보기로 하며, 경제주체의 인센티브를 유발할 수 있는 제도적 합리성이라는 관점에서 기존의 제도를 비판적으로 평가해 보기로 한다. 아울러 이러한 평가 및 분석을 통하여 향후 효율적인 예방사업의 추진을 위해 필요한 제도적 개선점을 경제주체의 유인일치적인(incentive compatibility) 조건의 충족이라는 관점에서 제시해 보고자 한다. 뿐만 아니라 이 보고서의 주된 논지인 사전·사후안전망간의 연계성이라는 관점에서 기존 제도의 문제점을 지적하고 이러한 비효율성을 유발시킬 수 있는 제도적인 맹점에 대해 재조명함과 동시에 그 해결방안을 제시하고자 한다. 특히 현행 여러 제도 중 사전안전망의 근간이 됨과 동시에 문제점의 핵심이 되는 근로감독관 및 명예산업안전감독관제도와 산업안전공단에 의한 KOSHA2000 프로그램, 노동부에 의한 무재해운동 등에 대해 집중적으로 논의

하고자 한다. 아울러 이러한 산재예방제도에 대한 개선책을 제시함과 동시에 산재예방관련 외국제도에 대한 간략한 내용을 소개하였다.

1. 우리나라 산재예방 관련제도 및 사업 개요

우리나라에서 산업재해예방을 위해 안전·보건 기준이 최초로 도입된 것은 1953년 근로기준법이었다. 그 후 1981년에는 산업안전보건법이 독립법령으로 제정되었고, 1991년에는 최초의 종합적 안전보건계획인 산재예방 6개년 계획을 수립하였으며, 1996년에는 산업안전선진화 3개년 계획을 수립하여 다각적인 산업재해 예방활동을 전개해 왔다. 최근 2000년부터는 ‘제1차 산업재해예방 5개년계획’을 새롭게 마련하여 추진하고 있다.

산재예방제도 및 사업은 산업의 발달과 생산기술의 고도화에 따라 재해 및 직업병 원인이 복잡·다양화되어 이에 대한 체계적이고 계획적인 안전·보건 기술지원이 요구되고 있다. 근로자의 삶의 질 향상과 건강권 확보요구가 새로운 사회문제로 대두됨에 따라 산재적용 및 인정범위 확대로 재해가 급증하고 있고 이로 인한 직접·간접 손실도 크게 증가하고 있다.

우리나라 산재보험 재정에서 재해예방비에 대한 상대적인 비중과 그 추이는 <표 IV-1>에서 보는 바와 같다. 재해예방비는 1991년 전체 세출항목 대비 4.5%를 차지하였으나, 1995년에 최고 수준인 12.3%를 지나면서 그 후 점차 감소하여 2000년 현재 전체 대비 4.9%를 지출하고 있다. 현재 우리나라에서는 산재예방사업에 대한 재정비용을 산재보험의 보험료 수입의 일정비율(약 5%)로 충당하고 있다.³⁾ 하지만, 보험재정의 타당성 및 합리성이란 관점에서 볼 때 이러한 경우에는 재해예방사업이 보험급여액을 5% 이상 감소시킬 경우에만 그 정당성이 인정될 수 있다고 할 수 있겠으나 우리나라의 경우 아직 이러한 정당성에 대한 근거가 상당히 미약한 것으로 보인다.

3) 산업안전보건법 제53조에 따라 산재예방사업 재원조성은 사업주의 자기부담 원칙에 의한 산재보상보험기금 출연금(산재보상보험기금 지출예산 총액의 5% 이상)과 정부의 사회적 책임에 의한 정부 일반회계 출연금(산재보상보험기금 지출예산 총액의 3% 이내)을 기본으로 하고 있다.

<표 IV-1> 우리나라 산재보험의 연도별 세출항목별 지출추이

(단위: 억원, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
보험급여	7,015 (90.3)	9,316 (90.6)	8,725 (83.4)	9,986 (88.7)	11,335 (80.6)	13,553 (83.9)	15,560 (84.8)	14,511 (88.2)	12,742 (85.0)	14,563 (86.4)
재해예방비	347 (4.5)	494 (4.8)	755 (7.2)	742 (6.6)	1,727 (12.3)	1,727 (10.7)	1,864 (10.2)	952 (5.8)	-	817 (4.9)
경상사업비	229 (3.0)	297 (2.8)	300 (2.8)	305 (2.7)	180 (1.3)	-	-	5.5 (0.04)	-	14 (0.1)
보험시설확충 및 근로복지공사 보조금	98 (1.3)	65 (0.6)	34 (0.3)	12 (0.1)	-	-	-	-	-	-
재해근로자 자녀장 학금	10 (0.1)	20 (0.2)	20 (0.2)	20 (0.2)	30 (0.2)	28 (0.2)	31 (0.2)	-	-	-
재해근로자 생활정 착금	10 (0.1)	20 (0.2)	30 (0.3)	30 (0.3)	30 (0.2)	41 (0.3)	60 (0.3)	-	-	-
반환금	58 (0.7)	67 (0.6)	103 (1.0)	159 (1.4)	139 (1.0)	111 (0.7)	140 (0.8)	148 (0.9)	150 (1.0)	239 (1.4)
기금적립금	-	-	500 (4.8)	-	-	-	-	-	-	-
전 체	7,767 (100)	10,279 (100)	10,467 (100)	11,254 (100)	14,071 (100)	16,154 (100)	18,345 (100)	16,459 (100)	14,992 (100)	16,847 (100)

주: 금액은 억 단위 이하를 반올림한 값임.
 자료: 노동부, 『산재보험사업연보』, 각년도.

산업재해예방을 위해 정부의 제도 및 사업의 골격으로는 크게 근로감독관 제도, 명예산업안전감독관제도, 무재해운동, 그리고 KOSHA2000 프로그램 등을 들 수 있다. 각각의 예방제도 및 사업의 현황 및 문제점과 그 개선방안은 다음과 같다.

2. 산재예방 관련제도의 현황 및 문제점

산재예방제도의 효율적인 운영을 위해서는 각 제도의 유기적인 구성 및 사업의 인적 구성 및 인센티브 구조가 매우 중요하다. 그러나 현재 산재예방제도에 참여하고 있는 산업안전관련 인력과 법제도적인 구성 및 그 자격요건으로 볼 때 각 경제주체의 바람직한 역할수행 가능성의 관점에서 많은 비판의 여지가 있다. 여기에서는 근로감독관과 명예산업안전감독관제도를 중심으로 그 문제점과 개선방안을 연구해 보기로 한다.

가. 근로감독관제도 현황 및 문제점

산업안전보건업무를 담당하는 근로감독관은 관할사업장의 산업안전보건법 위반에 대한 사법처리권과 법 위반 사항을 예방·점검하는 역할을 맡고 있으며 그 법적 근거는 근로기준법에 기초하여 구성되고 있다.⁴⁾

하지만 현재 노동부 산업안전보건업무담당 근로감독관은 행정적 대상에 비해 그 수가 크게 부족하고 전문성도 충분히 갖추지 못한 관계로 정부가 수행하여야 할 사업장 지도·점검업무의 상당부분을 한국산업안전공단에서 수행하고 있는 실정이다. 이에 따라 노동부와 공단간 역할 및 기능의 중복문제가 제기되고 있다.

산업현장에서 산업안전·보건 기준을 확립시키는 등 효과적인 산업안전·보건행정을 구현하기 위해서는 정부의 강력한 지도·감독활동이 필수적이나 5인 미만 사업장에 대한 산재보험 서비스 확대적용 등 행정대상의 급격한 확대에도 불구하고 현재 산업안전·보건 감독인력은 절대적으로 부족한 실정이며, 특히 상대적으로 전문성을 갖춘 기술직 감독관의 비율이 낮고 효과적인 직무교육 체계의 미비 등으로 충실한 지도·감독활동이 실현되기 어려운 실정이다. 이러한 사실은 <표 IV-2>에서의 근로감독관 인력에 대한 국제비교를 통해서

4) 근로기준법 제14조 및 제15조의 내용은 다음과 같다.

- 제104조(감독기관) ① 근로조건의 기준을 확보하기 위하여 노동부 및 그 소속기관에 근로감독관을 둔다.
- ② 근로감독관의 자격, 임면과 직무배치에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제105조(근로감독관의 권한) ① 근로감독관은 사업장, 기숙사 기타 부속건물에 임검하고 장부와 서류의 제출을 요구할 수 있으며 사용자와 근로자에 대하여 심문할 수 있다.
- ② 의사인 근로감독관 또는 근로감독관의 위촉을 받은 의사는 취업을 금지하여야 할 질병에 걸릴 의심이 있는 근로자에 대하여 검진할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항의 경우에 근로감독관 또는 그 위촉을 받은 의사는 그 신분증명서와 노동부장관의 임검 또는 검진지령서를 제시하여야 한다.
- ④ 제3항의 임검 또는 검진지령서에는 그 시일, 장소 및 범위를 명기하여야 한다.
- ⑤ 근로감독관은 이 법 기타 노동관계법령 위반의 죄에 관하여 「사법경찰관리의 직무를 행할자와 그 직무범위에 관한 법률」이 정하는 바에 의하여 사법경찰관의 직무를 행한다.

도 짐작할 수 있다. 이 표에서 알 수 있듯이 한국의 산업안전관련 감독인력은 1인당 담당근로자수에 있어서 다른 비교국가들보다 적게는 2배 이상 많게는 4배 이상으로 너무 많은 부담을 안고 있다.

<표 IV-2> 산업안전·보건분야 감독인력 국제비교

	한 국	독 일	영 국	일 본
감독관수(명)	251	4,560	1,447	3,960
보호대상 근로자수(천명)	7,545	29,966	13,200	50,020
1인당 담당근로자수(명)	30,060	6,571	9,122	12,631

자료: 노동부, 중앙행정기관 경영진단 참고자료, 1999.

참고로 2001년 국정감사 자료에 의하면 2001년 6월 현재 산업안전보건업무 담당 근로감독관은 총 246명인데 반해 관찰사업장수는 76만 7,117개소로 제시되었다. 이것은 산업안전보건감독관 1인당 담당사업장수가 3,118개소인 셈이다.

나. 명예산업안전감독관제도 현황 및 문제점

명예산업안전감독관제도는 1995년 1월 산업안전보건법 개정시에 산재발생의 급박한 위험시 또는 중대재해 발생시 근로자의 작업중지권(법 제26조 제2항) 신설한 이래 안전예방관리에 근로자를 참여시키기 위한 취지로 1996년 12월 산업안전보건법 개정시 신설되었으며 이 제도의 원활한 운영을 위하여 명예산업안전감독관 운영규정이 1997년 10월 제정됨으로써 출범되었다.⁵⁾

현행 명예산업안전감독관의 임기는 1년이나 연임할 수 있도록 되어 있으며

5) 명예산업안전감독관에 대한 법적 근거인 산업안전보건법 제61조의 2는 다음과 같다.
 제61조의 2(명예산업안전감독관) ① 노동부장관은 산업재해예방활동에 대한 참여와 지원을 촉진하기 위하여 근로자·근로자단체·사업주단체 및 산업재해예방관련 전문단체에 소속된 자 중에서 명예산업안전감독관을 위촉할 수 있다.
 ② 사업주는 명예산업안전감독관으로서 정당한 활동을 수행한 것을 이유로 당해 명예산업안전감독관에 대하여 불이익한 처우를 하여서는 아니된다.
 ③ 제1항의 규정에 의한 명예산업안전감독관의 위촉방법, 업무범위 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
 제45조의 3: 명예감독관의 해촉
 -명예감독관 운영규정

이는 근로자대표가 추천하는 근로자, 노동조합(혹은 근로자 단체), 사용자단체 그리고 산재예방 관련단체에 소속된 임직원 중에서 위촉하고 있다. 명예산업 안전감독관의 업무는 다음과 같다.⁶⁾

<명예산업안전감독관의 업무>

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 사업장에서 행하는 자체 점검에의 참여 및 근로감독관이 행하는 사업장 감독에의 참여 2. 사업장 산재예방 계획수립에의 참여 및 사업장에서 행하는 기계·기구 자체 검사에의 입회 3. 법령위반 사실이 있는 경우 사업주에 대한 개선요청 및 감독기관에의 신고 4. 산재발생의 급박한 위험이 있는 경우 사업주에 대한 작업중지 요청 5. 작업환경 측정·근로자 건강진단시의 입회 및 그 결과에 대한 설명회 참여 6. 직업성 질병의 증상이 있거나 질병에 이완된 근로자가 다수 발생한 경우 사업주에 대한 임시건강진단 실시 요청 7. 근로자에 대한 안전수칙 준수지도 8. 법령 및 산재예방정책 개선 건의 9. 안전보건교육 고취를 위한 활동 및 무재해운동에 대한 참여와 지원 10. 기타 산재예방에 대한 홍보·계몽은 산재예방업무와 관련하여 노동부장관이 정하는 업무 |
|---|

명예산업안전감독관제도는 사업장 내 산재예방 활동에 근로자들의 직접적인 참여를 유도함으로써 노·사가 협력적으로 산재예방체제를 구축하도록 하기 위해 도입된 것으로 그 취지는 매우 바람직한 것이었다고 할 수 있다.

하지만 산업안전보건법상으로 볼 때, 근로자대표와 명예산업안전감독관에 대해 사업장 내 안전·보건활동에 입회 또는 참여할 수 있는 권한과 정보요청권 등을 보장하고 있으나, 현재 전반적으로 활동실적이 미흡한 것으로 보인다. 다음 <표 IV-3>에서 보는 바와 같이 명예산업안전감독관의 각종 안전관리 활동에 참여조차 하지 않는 경우도 상당히 많은 것으로 나타나고 있다.

산재예방 및 안전관리를 위한 이러한 제도적인 현황을 볼 때 사업자 및 근로자와 정부감독관의 상호유기적인 기능으로 말미암아 현장에 대한 밀착감독을 하려고 했다는 점에서 그 제도적인 구성과 취지는 매우 바람직한 것으로

6) 산업안전보건법 시행령 제45조의 2 제2항에 명예감독관의 업무를 규정하고 있다.

<표 IV-3> 명예산업안전감독관의 활동실태

(단위: 명, %)

	참 여	미참여
사업장작업환경측정시 입회	140(66.0)	72(34.0)
근로자 건강검진시 입회	131(61.8)	81(38.2)
사업장 안전보건진단시 입회	113(53.3)	99(46.7)
사업장 자체점검시 입회	151(71.2)	61(28.8)

자료: 한국노동연구원, IMF하에서의 산업안전과 노동조합·명예산업안전감독관의 역할에 관한 토론회 자료집, 1998.

보임에도 불구하고 제도의 근본 취지가 목표로 하는 효과는 매우 미미한 것으로 나타나고 있다. 법제도적인 취지로 볼 때 산재예방을 위한 제도의 구심점이 되어야 할 명예산업안전감독관의 역할과 실제적인 기능이 매우 미미하여 안전 감독업무의 발전을 위한 근로감독관과 이들과의 유기적인 공조체제가 거의 전무한 실정이다.

이러한 제도의 아름다운 골격에도 불구하고 상호유기적인 역할 및 기능이 원활하지 않은 것은 제도 내의 경제주체간의 인센티브가 왜곡되어 있기 때문이다. 문제의 핵심은 대부분 명예산업안전감독관의 법적 지위와 자격요건의 부실에서 유래하고 있는 것으로 보인다. 명예산업안전감독관의 법적 지위를 보장하고 자격요건을 강화함으로써 회사 내의 안전감독 및 관리에 대한 전문적인 기능을 독자적으로 수행해 낼 수 있도록 하지 않는 한 이러한 안전예방 시스템은 그 외형적인 아름다움에도 불구하고 각 세부제도간의 적절한 유기적인 기능과 활동을 이끌어낼 수가 없다. 뿐만 아니라 이들 명예산업안전감독관의 안전관리에 대한 자질과 법적인 지위가 전반적으로 확보되어 있지 않은 상황에서는 이들이 회사 내의 사원으로서 회사의 안전관리 및 감독의 업무를 독자적으로 수행하는 데는 많은 어려움이 있을 것으로 판단된다. 이러한 사실을 종합하여 볼 때 현행 산재예방제도의 효율성과 효과를 제고하기 위해서는 단순히 명예산업안전감독관에 대한 직무교육만으로는 이러한 효과를 거두기가 어려운 것으로 보인다.

3. 산재예방 관련사업의 현황 및 문제점

지금까지 추진되어온 산재예방사업의 근간으로는 이전에 노동부에서 지원하였으나 최근에는 산업안전공단에서 주관하고 있는 무재해운동과 KOSHA2000 프로그램을 들 수 있다. 여기서는 이들 산재예방사업의 현황과 문제점에 대해 논의하고자 한다.

가. KOSHA2000 프로그램의 문제점 및 개선사항

산업안전관리공단은 최근 사업장의 자율안전보건경영체제가 조기에 확립될 수 있도록 하려는 취지로 사업장의 자율안전보건관리 활동에 대한 지원을 위하여 KOSHA2000 프로그램과 'S'(위험기계류 자율인증)마크 인증제도를 시도하고 있다. 이는 사업장의 자율적인 안전보건경영체제를 구축할 수 있도록 지원하기 위해 공단이 주관이 되어 관련교육과 기술지원(컨설팅)을 실시하고 그 결과를 객관적으로 평가하여 일정기준 이상 도달되었을 때 「KOSHA2000 프로그램」인증서와 인증패를 수여하고 안전보건 상태를 지속적으로 유지하기 위해 사후 지원토록 하는 제도이다.⁷⁾

현재 KOSHA2000 프로그램은 자율신청제도로써 개별사업장의 신청에 의해 이루어지고 있으며, 이에 따라 KOSHA2000 프로그램 인증 수여실적은 매우 미미한 수준이다. 즉, 시행건수로는 시행초기인 1999년도에 10건, 2000년도에

7) KOSHA2000 프로그램의 현황을 살펴보면 다음과 같다. 자율안전경영인증(KOSHA2000 프로그램 인증)은 한국산업안전공단이 지난 1999년 7월 1일부터 우리나라의 기업에 대하여 선진국 수준의 자율안전경영체제를 구축지원하기 위해 ILO에서 제정중인 OSH-MS와 영국 BSI의 BS 8800 안전보건경영시스템 규격 등 선진국에서 시행하고 있는 사업장 자율안전관리기법을 참조하여 우리나라 실정에 적합하도록 개발한 것으로 프로그램 구축을 희망하는 사업장으로부터 인증신청을 받아 시스템 구축을 위한 기술지원을 실시하고, 평가요원이 당해 사업장의 안전보건경영체제, 안전보건 활동수준, 안전보건경영관계자 의식수준 등에 대해 객관적으로 평가하여 인증기준에 적합시 공단 이사장이 이를 인증해 주는 제도이다. OSH-MS(Occupational Safety and Health Management System)는 국제노동기구(ILO)에서 성공적인 사업장 안전보건경영을 지원하기 위하여 제정(2001년 6월 공포)중에 있는 국제기준을 의미하며, BSI(British Standards Institution)는 영국 표준협회를 의미한다.

61건, 2001년 6월 현재 29건으로 총 100건을 수여하였으며, 사업장규모별로는 ① 500인 사업장이 50%이고, ② 500인 미만 사업장이 40%이며, ③ 100인 미만 사업장이 10%로서 중·대형 사업장이 주로 인증받고 있다.

현재 KOSHA2000 프로그램을 통해 자율안전경영체계를 구축한 기업들의 경우 평균재해율이 0.18%로 제조업 평균재해율 1.21%에 비해 매우 낮은 상황이나, 이는 한편으로는 KOSHA2000의 인증을 신청한 기업의 경우 이러한 프로그램을 도입할 수 있을 만큼 기업의 재정적인 기반이 조성되어 있는 기업일 뿐만 아니라 작업장의 안전관리에 대한 의식수준이 대체로 매우 양호한 기업이라는데 유의할 필요가 있다.

산재예방 및 안전관리의 측면에서는 이러한 프로그램을 도입하기 어려운 여타의 대부분의 (영세)기업들에 대해 논의의 초점을 두어야 할 것으로 판단된다. 따라서 현재로서는 다른 제도적인 뒷받침이 없이 단순히 현행 KOSHA2000의 수행만으로는 사전적인 산재안전망인 산재예방의 효과를 제고하기는 매우 어려울 것으로 보인다.

앞에서 설명한 대로 KOSHA2000 프로그램은 민간의 자율적인 참여를 통해서 산업재해를 예방하려는 취지에서 실시되는 관계로 많은 사업장의 참여를 유도해 내는데는 그 자체로서는 한계가 있는 것으로 보인다. 따라서 KOSHA2000 프로그램이 처음 의도했던 취지를 효과적으로 이루기 위해서는 KOSHA2000 프로그램이 산재예방을 위한 적극적인 역할을 수행할 수 있도록 관련제도의 개선이 이루어져야 할 것이다. 이에 대한 구체적인 개선내용은 뒤에서 살펴보기로 한다.

나. 무재해운동의 문제점 및 개선사항

무재해운동이란 사업주와 근로자가 다같이 참여하여 산업재해예방을 위한 자율적인 운동을 촉진함으로써 사업장 내의 모든 잠재적인 요인을 사전에 발견하여 파악하고, 근원적으로 산업재해를 절감하기 위한 것으로 이는 1970년대 중반 국내 일부기업에서 도입, 자율적으로 시행하던 중 1979. 9. 1.부터 정부에서 이를 장려하다가 1982. 2. 1. 「사업장 무재해운동 시행지침」을 제정하였

고, 1989. 10. 1. 노동부에서 한국산업안전공단으로 업무가 이관되어 오늘에 이르고 있다.

무재해 사업장에 대해 정기 감독면제, 포상금 지급, 무재해탑 수여 등 인센티브를 주어 왔으나 1997년 이후 이러한 사업들을 축소하고 있다. 왜냐하면 사업장 스스로 재해 감소를 위한 노력을 기울이게 하는 인센티브가 마련되지 않은 채 명목적인 재해율 감소만을 산재예방정책의 최우선에 두고 무재해를 권장하다 보니 사업주들이 기록달성에만 연연하여 경미한 재해를 은폐하는 부작용을 초래했기 때문이다.

무재해운동과 관련하여 나타나는 가장 심각한 문제점은 그동안 강압적인 무재해운동의 확대 결과로 무재해운동이 산재은폐를 부추기는 중대한 이유가 되고 있다는 것이다. 무재해운동의 가입은 사업주에게 있어서 높은 산업재해에 대한 일종의 처벌로 간주되고 있고, 가입 이후 가입사업장에서 발생한 산재는 산재보험 등의 공식적인 처리절차를 따르기보다는 비공식적인 방법, 즉 피재근로자와 사업주 사이의 협의하에 산업재해를 보고하지 않는 방법을 택하고 있다. 이러한 결과 산업재해예방책으로 도입된 무재해운동이 사업주로 하여금 피재근로자를 산재안전망 이외의 방법으로 처리하게 함으로써 피재근로자들이 제대로 된 보상을 받지 못하는 결과를 초래하고 있는 것이다.

산업재해 은폐란 산업재해가 발생했음에도 불구하고 근로복지공단에 요양신청서를 제출하지 않거나 지방노동관서에 산업재해조사표를 제출하지 않은 경우를 말한다. 2001년 상반기 산업재해 은폐건수는 2000년 같은 기간과 비교해 절반 가량 감소한 반면, 산재은폐에 따른 사법처리 비율은 2배 이상 증가한 것으로 나타났다. 노동부는 2001년 상반기 3백6개 사업장에서 사망 6건을 포함해 총 428건의 산재은폐 사례를 적발하고 47개 업체를 사법처리 하는 한편, 2백 59개 사업장을 행정처리했다. 이와 같은 수치는 지난 해 동기 7백90건의 적발사례보다 45.8% 감소한 수치이지만 사법처리건의 비율에서는 17.2%에서 37.6%로 20.4% 증가하였다.

산재은폐의 발견은 아직도 쉽지 않고, 산재은폐가 근로자와 사업주 사이에 일종의 계약형식으로 이루어지고 있어서 그 정확한 산재은폐 수치를 알아내기는 어려운 실정이다.⁸⁾ 윤조덕 외(2001)에 의해 산업재해나 직업병의 경험이 있

는 238명의 조합원을 대상으로 재해발생시의 처리방식, 제공받은 서비스, 작업 복귀시 담당업무에 대해 조사된 결과를 보면 <표 IV-4>와 같다. 이 표를 통해 볼 때, 일반사업장에서 산재발생시 산재처리보다는 산업재해를 은폐하는 방법이 아주 흔하게 발생할 가능성이 있음을 짐작할 수 있다.

<표 IV-4> 재해 및 직업병 발생시 처리방식

(단위: 명, %)

	응답자수
개인비용(의료보험 없이)으로 치료한 후 회사에서 지급받음	42(17.6)
의료보험으로 치료받은 다음 회사에서 지급받음	56(23.5)
산재보험으로 치료	104(43.7)
기타	36(15.1)
전 체	238(100.0)

자료: 윤조덕 외, 『산재보험 재활사업의 중장기 발전전략』, 한국노동연구원, 2001, 155쪽.

산재은폐가 근절되지 않는 이유는 경미한 재해의 경우 노사가 자체 처리하는 것이 절차상 간편하고 근로자도 자신에게 불이익이 없다고 생각해 쉽게 동의하기 때문인 것으로 보인다. 그러나 산재은폐는 산재예방정책의 신뢰도를 저하시키는 주요인이 되고 있다.

<표 IV-5> 산재은폐 처리이유

	사업장수	비율
요양기간이 비교적 짧은 경우	49	73.13
본인이 산재처리를 요구하지 않은 경우	16	23.88
후유장해가 없다고 판단되는 경우	14	17.91
뚜렷한 원칙이 없고 산재발생이 많을 때	12	16.42
기 타	13	19.34

자료: 한국노동연구원, IMF하에서의 산업안전과 노동조합·명예산업안전감독관의 역할에 관한 토론회 자료집, 1998, 129쪽.

8) 산재은폐를 발견하게 된 경위를 보면 건강보험부당이득금 환수자에 대한 조사결과 2백71건(63.3%), 지방관서에 설치된 산재은폐신고센터 신고접수 109건(25.5%), 지방노동관서 타업무 수행중 발견 48건(11.2%)으로 나타났다.

4. 외국의 산재예방 대책

가. 외국의 산재예방 대책 개요

외국의 국가들이 산업재해에 대한 예방책으로 주로 이용하는 대책은 ① 적극적인 사고예방책, ② 위험에 기초한 보험료 부과 및 ③ 부당행위에 대한 제재 등 세 가지이다.

먼저, 적극적인 사고예방책으로는 고용주와 피용자들이 작업을 수행할 때에 필요한 여러 가지 안전기준을 준수하도록 하는 광범위한 조치들을 포함하고 있다. 기업체들에 대한 권고, 훈련 및 정보의 제공을 통하여 제반 안전기준을 확실히 준수하게 만드는 것이 중요하다. 그리고 사고통계와 조사연구를 매우 중요시한다.

둘째, 보험료 부과를 이용한 산재예방이란 산재보험료 부과시 수지상등의 원칙(equivalence principle)과 더불어 개별기업의 과거사고에 대한 경험률(experience rating)을 같이 반영하는 것을 의미한다. 이에 따라 보험료를 정하는 데는 보통 해당 기업의 '전반적인 임금총액×각 산업(또는 기업)의 위험률'에 사고예방 및 안전관리 수준에 따라 보험료에 대한 할인 및 할증금을 정하게 된다⁹⁾(예, 독일, 프랑스, 이탈리아, 스페인 등).

셋째, 예방책으로는 부당행위에 대한 제재를 들 수 있는데, 이는 재해예방 프로그램의 성공이 관련당사자들이 제반 직업안전 기준에 대한 준수여부에 달려 있기 때문이다. 제재장치는 국가에 따라 다양하다. 벌금부과로부터 해당 고용주에 대한 보험적용의 박탈, 또는 심지어 고용주를 상대로 피재근로자에 대한 보상금을 배상하도록 하는 소송의 제기까지 가능하도록 하는 제재를 가하기도 한다.

9) 물론 예외 국가들도 많이 있다. 오스트리아, 아일랜드 및 스웨덴에서는 고용주들이 균일률로 비용을 부담하는 반면, 벨기에에서는 독립적인 직업병 금고가 있고 이에 대한 고용주의 기여금은 균일하다. 또 네덜란드에서는 통합적 장애보험제도하에서 균일한 고용주 기여에 의해 재정조달을 한다.

나. 각국의 예방대책

1) 독일의 현황 및 안전보건교육

독일 사업장에서 사망재해자수 및 사망재해율의 지속적인 감소의 주요 요인은 산재예방에 대한 지속적인 투자를 하였기 때문이다. 예방비용은 주로 교육사업, 자료개발 보급 등에 사용되고 있다.

독일의 산재예방사업은 산재보험조합(BG)에서 주로 담당(본부 및 35개 업종별 조합)하고 있다. 최근의 산업재해가 기술적 원인에 있기보다는 잘못된 조직, 근로자의 행동미비 등에 기인하고 있기 때문에 이에 대한 대응책으로 교육적 대책을 중시하고 있다. 독일 안전보건의 특징은 규제보다는 동기부여와 교육에 초점을 두고 있다는 것이다. BG의 연간 교육인원은 약 36만명으로 사업주(경영층)가 21.8%, 안전관리자가 8.4%, 안전담당자가 14%, 기타 직종별 교육이 55.7%를 차지하고 있다.

소규모 사업장 지원을 위해 사업주(경영층) 교육을 이수한 사업장에 대해서는 안전관리자 선임의무를 면제해 주는 혜택을 주고 있으며, 독일의 안전보건교육은 학교교육체계와 직업훈련교육과의 연계선상에서 실시되고 있다.

2) 미국의 현황 및 안전보건교육

미국에서의 산재 감소는 OSHA 기준 및 지도감독의 강화, 이에 대응한 사업주의 자구노력, 그리고 사업주·관리감독자의 자율적인 안전보건교육 및 적극적인 교육참여 등에 기인하고 있다.

미국의 안전보건교육 기본전략은 사업장의 관리감독자를 안전보건지도자로 육성시켜서 이들을 통해 사업장의 안전보건을 확보하고, 사업장의 자율안전촉진 및 동기유발을 위한 각종 제도를 마련한다는 것이다. 세부사업으로 산재발생, 진정 등에 의한 사업장 지도감독시 사내교육 실태를 면밀히 조사하고 있다.

우선 Outreach Training Program(OSHA 교육센터)에서 관리감독자를 대상으로 연 16만명에게 교육을 제공하고 있으며, 전문교육과정으로 연 6천명에게 교육을 실시하고 있다. 또한 250인 미만 고위험작업장을 대상으로 연 5천명에게 교육을 실시하고 있다.

3) 영국의 현황 및 안전보건교육

영국에서는 1974년 안전보건에 관한 제반 감독기능을 통합한 작업장보건안전법(HSWA)을 제정하였고, 이후 안전보건청(HSE)을 중심으로 왕립재해예방협회(ROSPA), 산업안전보건협회(IOSH) 등에서 안전보건교육업무를 담당하고 있다. 그리고 안전보건교육에 있어서 학교교육과 사업장 사이의 연계를 중요시하고 있다.

영국의 안전보건교육의 기본전략은 안전보건전문가의 양성에 주력하면서 이들을 활용하여 기업, 대학, 직업훈련기관 등에서 전달교육과 지도가 이루어지도록 하는데 초점을 두고 있다. 사업주의 사내교육의무와 안전보건전문가 채용의무 규정을 두고 있으나 중대재해 발생 등 특별한 경우를 제외하고는 세부 집행에 관한 사항은 기업의 자율에 맡기고 있다.

교육의 주요 내용으로는 IOSH회원, 즉 대학의 안전보건관련학과를 졸업한 후 기업, 대학, 유관기관 등에서 안전보건업무를 담당하는 자를 대상으로 교육을 실시(연 1,500명)하고 있으며, 8개 분야별 100~150개 교육과정을 실시(연 35,000명)하고 있다.

4) 일본의 현황 및 안전보건교육

일본에서는 사업장의 안전보건교육을 모두 사업주의 책임으로 실시토록 하고 있다(노동안전위생법). 그리고 근로자 고용시, 작업변경시, 유해위험업무에 채용시 및 안전관리자에게 안전보건교육을 실시하며, 새로운 직무를 담당하는 직장에 대해서는 감독자 안전위생교육을 필하도록 의무화하고 있다.

기본전략으로 직장에 대한 안전보건교육을 역점적으로 실시하여 사업장 안

전보건을 선도할 수 있는 인력확보에 역점을 두고 있다. 그리고 주요 내용은 우선 RST(노동성 감독자 안전위생 강사) 교육을 강조하여 연 3,720명에게 교육시키고 있으며, 기타 전문교육과정을 설치하여 운영하고 있다. 일본의 경우도 학교교육 단계에서부터 안전위생교육을 강화함으로써 취업전 교육을 중시하고 있다.

5. 산재예방제도 및 사업의 개선방안

가. 산재예방제도의 개선방안

산재예방제도의 효율성을 위해서는 먼저, 근로감독관과 명예산업안전감독관 간의 유기적인 공조체제가 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. 정부감독관인 근로감독관의 감독에 있어서 전문성 확보의 한계와 이에 따른 각 사업장에 대한 밀착감독의 한계점을 고려할 때 감독의 전문성 구축에 있어서 각 기업 내에서 기업의 업무공정을 가장 깊이 있게 파악하고 있는 명예산업안전감독관을 활용하는 것이 매우 효율적일 것이다. 이들 근로감독관과 명예산업안전감독관 간의 유기적인 공조 및 견제체제하에서만 산재예방 및 안전관리에 대한 의미 있는 감독의 효과를 도출해 낼 수 있는 것이다. 하지만 이러한 공조 및 견제체제에 의한 밀착감독을 이끌어낼 수 있기 위해서는 먼저 해결해야 할 다른 여러 가지 문제점들이 있다.

즉, 이러한 명예산업안전감독관의 직무에 대한 개선사항에 앞서서 명예산업안전감독관의 역할을 재고하기 위해서는 다음과 같은 조치가 있어야 할 것이다. 첫째, 명예산업안전감독관의 자격(qualification)에 관한 문제이다. 현재 명예산업안전감독관은 사업장의 근로자가 명예직으로 담당하고 있다. 그러나 이러한 명예직을 통한 산업안전감독은 산재예방의 효과를 달성하기에는 많은 한계가 있다. 명예산업안전감독관에 대한 자격취득이 시험이나 기타 공정성있는 제도를 통해서 이루어지지 않고 다만 노조관계자나 지원자에 의해 이루어질 경우 사업주에 대한 사원으로서의 지위로 말미암아 그 전문적이고 독자적인 업무수행을 통한 산재예방을 제대로 할 수 없는 상황이 나타나게 되는 것이다.

따라서 명예산업안전감독관제도의 근본취지를 살리기 위해서는 더 이상 ‘명예’직이 아닌 실제 안전관리 및 감독업무 수행의 능력을 갖춘 ‘실질’직으로 탈바꿈할 필요가 있다. 산재에 대한 예방의 중요성을 감안할 때 이는 매우 중요한 일이라 할 수 있다.

둘째, 이러한 자격과 함께 (명예)산업안전감독관이 회사 내에서 독자적인 감독업무를 수행할 수 있는 법적 지위를 보다 확실하게 보장해 주어야 할 것이다. 즉, 명예산업안전감독관이 산업안전감독업무에 있어서 독자적이고 보다 적극적인 역할을 할 수 있는 법제도적인 개선이 이루어져야 할 것이다. 다시 말해 이들의 법적인 지위와 권한을 명시할 필요가 있다.

한편 명예산업안전감독관에게 이러한 법적 자격과 지위가 주어지는 대신에 그들의 업무수행에 대한 법적 책임을 물을 수 있는 근거도 마련되어야 할 것이다. 이것은 명예산업안전감독관에게 법적 지위와 권한을 주는 대신에 그에 따르는 법적 책임을 지게 함으로써 그들이 산재예방사업의 최일선에 배치되어 있는 중요한 직책을 자각하게 할 뿐만 아니라 명예산업안전감독관으로 하여금 그 업무를 보다 충실하게 수행하게끔 하는 역할을 유인할 수 있을 것이다.

현행 명예산업안전감독관제도를 ‘실질’적인 제도로 탈바꿈하기 위해서는 법제도 개편을 통한 자격취득시험제도 및 기업의 의무적인 안전감독관보유제도 등 다양한 방법을 모색할 수 있을 것이다. 또한 재정적으로 안전감독관을 보유하기 어려운 영세규모 기업의 경우 회사에 소속되지 않은 독립적인 전문안전감독관에 의한 정기적인 안전점검 수행에 대한 의무조항 등에 대해서도 검토해 볼 수 있을 것이다.

나. 산재예방사업의 개선방안

앞에서도 이미 언급한 것과 같이 산재은폐 문제를 해결하기 위해서는 단순한 은폐 자체에 대한 징계뿐만 아니라 이러한 은폐문제의 보다 근원적인 원인이 되고 있는 무재해운동의 취지와 효과에 대해 먼저 재고할 필요가 있을 것으로 보인다. 그 취지의 탁월함에도 불구하고 강압적이고 권위적인 무재해운동을 사업장에 적용하는 것은 산업재해 발생시 사업주로 하여금 산재적용을

회피하게 하는 동기를 유발시키게 되는 것이다. 이러한 폐단을 방지하기 위해 무재해운동을 강압적으로 적용하기보다는 민간의 자율적 참여를 강조하면서 사업장 산재예방시설 지원이나 재해예방 노력을 기울이는 기업에 대한 보험료 감면 등 기타 산재예방 인센티브 강화 프로그램을 개선·적용하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

또한 무재해운동을 지도·감독하고 있는 근로감독관업무의 투명성 및 합리성을 확보하여야 할 것이다. 근로감독관이 재해발생건수(발생률) 위주로 지도·감독하는 것을 지양하여야 하며, 안전보건관리체계를 운영하는 과정에서 (명예)산업안전감독관과 근로감독관 사이의 상호 보고 및 감시체계에 의한 유기적인 관계성하에서 보다 전문적이고 효율적인 감독이 이루어질 수 있도록 제도를 개선해 나갈 필요가 있다.

뿐만 아니라 현행의 KOSHA2000 프로그램 등에 의한 개별 작업장 내에서의 전문적인 안전관리를 위한 수칙 및 지침의 개발로 개별 작업장 내의 안전관리의 전문화를 도와줄 수 있을 것으로 보인다. 이러한 안전관리 전문화의 정착을 위해 특히 KOSHA2000 프로그램에 대한 접근이 어려운 영세사업장에 대한 보조 등에 대해서 고려해 보는 것은 산재예방효과의 증대라는 측면에서 보험재정에 있어서 긍정적인 측면이 있을 것으로 보인다.

다. 사전 및 사후 산재안전망 연계방안

사전 및 사후 산재안전망의 상호 연계문제는 여러 각도에서 생각해 볼 수 있다. 즉, 산재보험 기금재정의 효율성이라는 측면에서 현재 사전 및 사후 산재안전망을 구성하고 있는 여러 가지 사업의 효율성과 상호 유기적인 관계성 등을 조명해 볼 수도 있고, 각 제도간의 기능적인 효율성의 측면에서 상호 연계성 등을 고려해 볼 수 있을 것이다. 여기서는 그 중 사전 산재안전망으로서 사업주의 안전관리에 대한 노력과 개별사업장의 안전관리 수준을 사후 산재안전망인 산재보험의 효율체계와 연계시키는 방안에 대해 논의하였다.

사업주의 산재예방 노력을 강화하기 위하여 여러 국가에서 산재보험의 보험요율에 있어서 개별실적요율제를 도입하고 있다. 그러나 우리나라의 경우, 개

별실적요율제도의 적용대상 사업장에 대한 제한¹⁰⁾에 따라 산재예방에 대한 효과가 미미한 실정이다.

산재보험의 재원은 주로 보험가입자인 사업주가 부담하는 보험료를 기초로 마련되고 있다. 우리나라의 산재보험요율은 업종별요율과 개별실적요율을 병행하여 사용하고 있다. 업종별요율은 사업종류별로 구분하여 과거 3년간의 재해율이 기초가 되고 기타 부수적인 비용을 감안하여 결정되며, 개별실적요율은 업종별요율을 기초로 하여 개별 사업장단위의 경험위험률에 따라 업종별요율에 가감하기 위한 기초로 사용되고 있다.¹¹⁾

개별실적요율제는 <표 IV-6>의 제도적용사업장 및 증감사업장수에서 나타나 있듯이 그 적용규정이 까다로워서 전체 사업장 대비 적용사업장 비율은 매우 적은 편이다. 2000년의 경우에만 보더라도 산재보험 적용사업장은 706,231개소인데 반하여 개별실적요율제 적용사업장은 15,238개소에 불과하여 적용률은 약 2.2%로서 개별실적요율제를 통한 산업재해 예방효과는 매우 미미한 수준이라 할 수 있다.

따라서 중소기업의 산업재해율이 상대적으로 높음을 고려할 때 이러한 개별실적요율제를 30인 이상 규모의 사업장에만 한정적으로 적용하는 현행제도의 요건을 더욱 완화함으로써 개별요율의 적용범위를 더욱 확대할 필요가 있다.

뿐만 아니라 KOSHA2000 프로그램에 의한 인증기업의 경우 산재보험의 보

10) 개별실적요율 적용대상 사업장은 현재 약 2.2%에 불과하다.

11) 개별실적요율제는 1969년부터 보험요율 산정의 특례를 정하여 실시하고 있다. 보험관계가 성립한 후 3년이 경과하고 상시 30인 이상 또는 연간 연인원 7,500인 이상의 근로자를 사용하는 광업, 제조업, 전기·가스업 및 상수도사업, 운수·창고 및 통신업, 금융·보험업, 임업(벌목업 제외), 어업, 농업과 건설업 중 일괄적용을 받는 사업으로 매년 당해 보험년도의 2년전 보험년도의 총공사실적이 100억원 이상인 사업은 과거 3년간 그 사업의 보험료액에 대한 보험급여액의 비율이 85/100을 넘거나 75/100 이하인 경우 그 사업에 적용되는 업종별 일반 보험요율을 50/100의 범위안에서 인상 또는 인하한 율을 해당 사업에 대한 보험요율로 하는 개별실적요율제도를 채택하고 있다.

개별실적요율 산정방법은 다음과 같다.

$\text{개별실적요율} = \text{해당 사업종류의 일반요율} \pm (\text{해당 사업종류의 일반요율} \times \text{수지율에 의한 증감비율})$
$\text{수지율} = \text{과거 3년간 보험급여 총액을 보험료 총액으로 나눈 비율}$

험요율을 감면해 주는 등 요율체계에 있어서 사업주 스스로 재해예방에 대한 노력에 대해 인센티브를 제공하는 방안 등을 고려해 볼 수 있다. 보험료에 대한 부담을 지는 사업주 스스로 산재예방에 대한 노력을 기울일 수 있도록 하는 이러한 요율체계에 있어서 인센티브 구조의 선순환 방안은 매우 바람직한 제도의 방향이라 할 수 있을 것으로 판단된다.

<표 IV-6> 개별실적요율 적용사업장 및 조정상황

(단위: 개소)

	1997		1998		1999		2000	
	사업장수	구성비	사업장수	구성비	사업장수	구성비	사업장수	구성비
전 체	17,612	100.0	17,650	100.0	15,415	100.0	15,238	100.0
인 상	5,033	28.6	5,058	28.6	4,137	26.8	3,939	25.8
인 하	11,896	67.5	11,891	67.4	10,622	68.9	10,688	70.1
불 변	683	3.9	701	4.0	656	4.3	611	4.1

자료: 근로복지공단, 『산재보험사업연보』, 각년도.

V. 사후적 산재안전망으로서 산재보험 기능의 문제점 및 개선방안

산재보험은 일단 산업재해가 발생한 후의 피재근로자가 겪는 위험과 경제적 손실 등을 보상하기 위한 제도라는 점에서 사후적인 의미에서의 산재에 대한 사회안전망이라 할 수 있다.

이 장에서는 이러한 사후적인 산재안전망의 적용 및 급여에 대한 현황과 문제점을 살펴보고, 이에 대한 일반적인 제도개선 사항과 타사회보험과의 중복 급여 및 연계문제에 대해 중점적으로 다룸으로써 사후적인 산재안전망 자체의 정교성과 타사회보험과의 유기적인 연관성 확보에 의한 효율성 제고 및 중복 회피에 의한 비효율성 제거 등에 대해 살펴보고 이를 위한 제도적인 개선방안을 도출해 보기로 한다.

1. 산재보험의 적용확대 현황 및 문제점

가. 산재보험 적용확대 현황

산재보험은 1964년 시행 당시에는 광업과 제조업의 500인 이상 64개 사업장에 대한 8만여명의 근로자를 대상으로 출발하였으나 그동안 꾸준히 그 적용대상업 종 및 최소 사업장 규모를 확대하여 왔다.

적용사업장수는 매년 지속적으로 증가 추이를 보여 왔다. 1987년까지 22년 동안 적용사업장수는 10만개 이하였지만, 1988~96년까지 9년 동안 적용사업장수는 20만개가 되었다. 이러한 증가 추이는 1998년에 외환위기의 여파로 일시적인 감소 현상을 보였으나, 1999년에는 다시 15.7%가 증가하였다. 이에 더하여 2000년 7월부터 4인 이하 사업장에 대한 적용확대와 영세중소사업주에 대한 임의가입 허용으로 적용사업장수는 최근 급격한 증가를 보이고 있으며

이러한 현상은 당분간 지속될 것으로 예상된다. 하지만 이러한 지속적인 적용 확대에도 불구하고 5인 미만 사업장의 가입률은 2001년 7월 현재 58.0% 수준에 그치고 있다. 따라서 이들 미가입 사업장에 대한 가입확대 문제가 보험적용 형평성 확보의 차원에서 보다 심도있게 논의되어야 할 것으로 보인다.

<표 V-1> 산재보험 연도별·규모별 적용현황

(단위: 개소, 명)

	사업장수			근로자수		
	전 체	5인 미만	5인 이상	전 체	5인 미만	5인 이상
1998	215,539	31,928	183,611	7,582,479	87,642	7,494,837
1999	249,405	44,218	205,187	7,441,160	119,203	7,321,957
2000	706,231	430,212	276,019	9,485,557	908,507	8,577,050
2001. 8.	778,071	487,938	290,133	9,744,974	1,026,861	8,718,113

자료: 근로복지공단(2001).

산재보험 적용대상 업종의 변화를 살펴보면 1965년에 전기·가스업과 운수·창고업을, 1969년에는 건설업, 서비스업, 수도위생시설업, 통신업을 추가하였으며, 1980년대에 들어와서 임업 중 벌목업과 농수산물 위탁판매업이 추가되었다. 특히 1989년에는 근로기준법의 적용을 받는 사업에서 모든 사업 또는 사업장으로 대폭적으로 확대적용되었다. 1991년에는 농업, 임업, 어업, 수렵업, 도소매업, 부동산 및 사업서비스업, 개인 가사서비스업까지 확대되었으며, 1998년 7월에는 금융·보험업까지 추가되었다. 최근에 와서 1999년 12월 법개정을 통해 2000년 7월부터는 5인 미만 근로자를 사용하는 중소기업주도 임의로 산재보험에 가입할 수 있도록 함으로써 적용대상을 영세사업주에까지 광범위하게 확대하였다.

또한 1998년 1월부터 사업장 현장에서 실습중인 학생 및 직업훈련생과 해외 파견자에게 산재보험법이 적용될 수 있는 특례를 마련하였으며 같은 해 7월 1일부터는 5인 이상의 근로자를 사용하는 금융·보험업에도 확대하다가 2000년 7월부터 근로자 1인 이상 사업장으로 전면적으로 확대하였다.

<표 V-2> 산재보험 적용확대 추이

	기업규모(인)	업 종
1964	≥500	광업, 제조업
1965	≥200	전기가스업, 운수보관업 신설
1966	≥150	
1967	≥100	유기사업(연간 25,000인 이상)
1969	≥ 50	건설업, 서비스업, 수도위생설비업, 통신업 신설
1974	≥ 16	
1976	≥ 16(5)	광업, 제조업 중 화학, 석유, 석탄, 고무, 플라스틱 제조업은 5인 이상
1982	≥ 10	벌목업 추가
1983	≥ 10	농수산물 위탁판매업 및 증개업 추가
1986	≥ 5	베니아판 제조업 등 14개 업종은 5인 이상
1987	≥ (5)	목재판 제조업 등 20개 업종은 5인 이상
1988	≥ 5	전자제품 제조업 등 16개 업종 5인 이상
1991	≥ 10	광업, 임업, 어업, 수렵업, 도소매업, 부동산업 10인 이상 확대
1992	≥ 5	광업, 임업, 수렵업, 도소매업, 부동산업 5인 이상
1996	-	교육서비스업, 보건 및 사회복지사업
1998	-	금융보험업, 해외과건업
2000	≥ 1	중소사업주(근로자수 50인 미만 사업장)

자료: 김호경(2000: 13).

나. 산재보험 적용의 문제점

하지만 이러한 산재보험의 1인 이상 사업체를 포함한 전면적인 적용확대에도 불구하고 산재보험으로부터 적용제외되어 있는 비정규근로자 집단이 있다. 이들의 예로는 총비용 2,000만원 미만의 건설공사, 300㎡ 이하의 개인직영 공사, 농림어업 및 수렵업과 5인 미만의 가사서비스업 등의 사업장에 종사하는 근로자 집단 등을 들 수 있다. 이들은 그 근로형태상 재해의 직장 또는 작업관련성 여부를 결정하기가 매우 어렵기 때문인 것으로 보인다.

하지만 비정규직의 비율이 매우 높은 우리나라의 고용구조를 고려할 때 이들 비정규직에 대한 산재보험 적용문제는 향후 더욱 더 중요하게 다루어져야 할 것으로 보인다.

<표 V-3> 근로자의 지위별 고용의 국제비교(1998)

(단위: 총고용대비 %)

	취업자				진 체	무임금 가족종사자	자영업
	정규직	()	비정규직	()			
한국(1997)	34	(54)	29	(46)	63	9	28
한국(1998)	32	(52)	29	(48)	61	10	29
한국(1999)	30	(48)	32	(52)	62	9	29
호주	63	(73)	23	(27)	86	1	14
오스트리아	80	(93)	7	(7)	86	3	11
벨기에	75	(91)	6	(9)	82	3	15
캐나다	73	(89)	10	(11)	82	0	17
체코	80	(93)	7	(7)	86	0	13
덴마크	81	(89)	9	(11)	91	1	8
핀란드	71	(83)	15	(17)	86	1	14
프랑스	77	(87)	12	(13)	89	0	11
독일	78	(88)	11	(12)	89	1	10
그리스	48	(87)	7	(13)	55	12	33
헝가리	81	(95)	5	(5)	85	1	14
아이슬랜드	73	(89)	9	(11)	82	0	18
아일랜드	72	(91)	7	(9)	79	1	20
이탈리아	65	(90)	6	(10)	72	4	24
일본	73	(88)	10	(12)	83	6	12
룩셈부르크	90	(97)	3	(3)	93	0	7
멕시코	51	(84)	10	(16)	61	10	29
네덜란드	77	(88)	11	(12)	88	1	11
뉴질랜드	-	(-)	-	(-)	80	1	19
노르웨이	81	(88)	10	(12)	92	1	8
폴란드	-	(-)	-	(-)	70	5	26
포르투갈	59	(83)	12	(17)	71	2	27
스페인	52	(68)	25	(32)	77	3	20
스웨덴	78	(88)	11	(12)	89	0	10
스위스	77	(89)	10	(11)	87	2	11
터키	35	980)	8	(20)	44	25	31
영국	81	(93)	6	(7)	87	1	12
미국	-	(-)	-	(-)	92	0	8
OECD 평균	71	(87)	10	(13)	81	3	16

주: 1) 그리스, 아일랜드, 룩셈부르크, 포르투갈은 1997년 수치이며, 한국은 ()안에 표시된 연도와 같음.

2) ()안의 수치는 취업자 비중을 나타냄.

3) 수치는 소수점 이하를 반올림함.

4) OECD 평균의 경우 한국은 제외, 정규직과 비정규직 근로자의 평균은 뉴질랜드, 폴란드, 미국은 제외.

자료: OECD, 『OECD 한국경제보고서』, 한국개발연구원/재정경제부 공동번역, 1999/2000, 259쪽.

우리나라 임시직 및 일용직 등 비정규직 근로자는 1999년 현재 전체 근로자의 52%로 나타나 OECD국가 중 가장 높은 비율을 보였다. 비정규직 근로자의 OECD 평균비율은 13%로 나타나 우리나라의 비정규직 비율이 OECD 평균의 약 4배 정도로 높게 나타났다. 또한 정규직 이외의 비정규직 무임금가족종사자 그리고 자영업자를 포함한 고용인구의 비교에서는 1999년 현재 30 대 70의 비율인 반면에 OECD 평균은 71 대 29의 비율을 보임으로써 우리나라의 고용구조와는 정반대의 양상을 보이고 있는 것으로 나타났다.

OECD 각 국가에 비해 우리나라의 고용구조는 일반 취업자보다 무임금가족종사자나 자영업의 비율이 상대적으로 크다는 것과 취업자의 경우 비정규직의 비율이 상대적으로 월등하게 높다는 특징을 가지고 있음을 알 수 있다. 비정규직과 무임금가족종사자 그리고 자영업종사자의 높은 비율은 한국의 산재안전망이 정규고용자에게 주로 적용되고 있음을 고려해 볼 때 전체 노동자 중 상당히 많은 비율이 지금까지의 적용확대에도 불구하고 산재안전망의 사각지대에 놓여 있을 가능성이 높음을 짐작케 한다.

<표 V-4> 업종별 적용사업장수

	1999			2000년 말 현재			전년 대비 증가율
	전체 사업장수 (A)	산재적용 사업장수 (B)	구성비 (B/A)	전체 사업장수 (C)	산재적용 사업장수 (D)	구성비 (D/C)	
전 체	2,927,330	249,405	8.5	3,017,198 (100)	706,231	23.4	183.2
금융 및 보험업	35,888	5,532	15.4	35,359	6,803(1.0)	19.2	23.0
제조업	297,416	79,088	26.6	312,390	164,817(23.3)	52.8	108.4
전기·가스 및 상수도업	1,392	544	39.1	1,416	688(0.1)	48.6	26.5
건설업	64,777	59,176	91.4	66,597	94,898(13.4)	142.5	60.4
운수창고 및 통신업	245,650	11,809	4.8	274,476	26,996(3.8)	9.8	128.6
농림업	2,164	1,868	86.3	2,221	2,954(0.5)	133.0	49.7
어업	865	190	21.9	863	213(0.0)	24.7	12.1
광업	2,115	888	42.0	2,093	1,051(0.2)	50.2	18.4
기타의 사업	2,277,063	90,310	4.0	2,321,783	407,811(57.7)	17.6	351.6

자료: 근로복지공단, 『산재보험사업연보』, 2001.
 통계청, 『2000년도 사업체기초통계조사』.

<표 V-4>는 업종별 적용사업장수를 사업체기초통계조사와 비교함으로써 각 업종별 사업장이 산재안전망 속에 어느 정도 포함되고 있는지를 보여주고 있다. 즉, 자영업자 및 무급가족 경영을 포함한 전체 사업장 대비 산재보험 적용사업장수의 비율은 1999년의 8.5%에서 2000년의 23.4%¹²⁾로 급격히 상승하였는데 이것은 2000년 7월부터 5인 미만 사업장으로 산재보험 적용이 확대된 결과라 할 수 있다. 하지만 이 표를 통해 알 수 있듯이 많은 사업체들은 여전히 산업재해의 리스크에 대해 방치되고 있는 것으로 나타나고 있다.

다만 이 표에서 주의할 것은 건설업과 농림업의 경우 전체 사업장보다 산재 적용사업장수가 더 많게 나타나고 있는데 이는 건설업 및 농림업의 경우 인가 받은 사업체수가 아니라 건설공사 또는 농림사업장의 빈도에 따라 산재보험 적용사업장수가 정해지기 때문인 것으로 보인다.

이러한 사실은 그동안 산재보험이 (일용직 근로자 중) 건설업 관련 일용직 근로자들을 대상으로 꾸준히 확대하려는 노력을 보인 결과로 나타났다. 하지만 이러한 노력은 앞에서 논의한 바와 같이 다른 업종의 일용직 근로자에 대해서는 지속적인 확대를 보이지 않아 타업종의 상당수 일용직 근로자들은 이러한 안전망에서 벗어나 있는 것으로 보인다. 따라서 이들에 대한 산재적용 방안과 보험료 확보방안 등이 추가적으로 연구되어야 할 것이다.

이들 산재보험에 대한 적용제외 근로자들 외에도 산재보험으로부터 제도적으로 제외되어 있어 최근 논의의 대상이 되고 있는 계층으로 특수고용관계의 비정형근로자계층을 들 수 있다. 이러한 형태의 근로자로는 학습지 교사, 보험설계사, 골프장 경기보조원, 퀵서비스 배달원, 레미콘 운전기사 등과 가내근로자 등을 들 수 있다.

고용주의 관점에서는 정상적인 고용관계에 대한 문제를 들고 있다. 즉, 이들 특수고용관계 근로자의 경우, 주수입원이 일정한 봉급보다는 일에 대한 수수료 성격의 급여인 경우가 많기 때문에 고용주들이 이들을 피고용자로서 대우하지 않으려는 경향이 있다는 것이다. 이들 특수고용관계 근로자들이 문제가 되고 있는 이유는 산재보험의 적용요건 중 하나인 이들에 대한 고용관계의 인

12) 적용근로자수를 사업체기초통계조사의 전체 근로자수와 비교해 보면, 1999년의 57.6%에서 2000년 69.5%로 상승하였음을 알 수 있다.

정여부 때문이다. 이에 대한 찬반의 논점을 간략히 정리해 보면 다음과 같다.

즉, 찬성론자는 비록 비정규직인 경우에도 고용주와 지속적인 고용관계를 유지하고 있으므로 업무관련 재해발생시 일반 피고용자로 적용받아야 한다는 견해를 보이고 있는 반면, 반대론자의 입장은 비정규직 근로자가 특정기업에 근무하고 있다는 사실을 증명하기가 어려우며, 특히 이들의 업무의 성격상 실제로 업무상 재해 판단에 대한 기준이 모호하다는 이유로 적용할 수 없다는 것이다.

이러한 특수고용관계의 비정형근로자는 아직 이들에 대한 근로자성이 전적으로 인정되지는 않고 있으며 다만 이들이 “실질적인 사용종속관계가 인정되는 경우에 근로자로 인정할 수 있다”는 노동부의 행정해석에 따라서 적용여부를 결정하고 있는 실정이다.

2. 산재보험급여 및 보상현황과 문제점

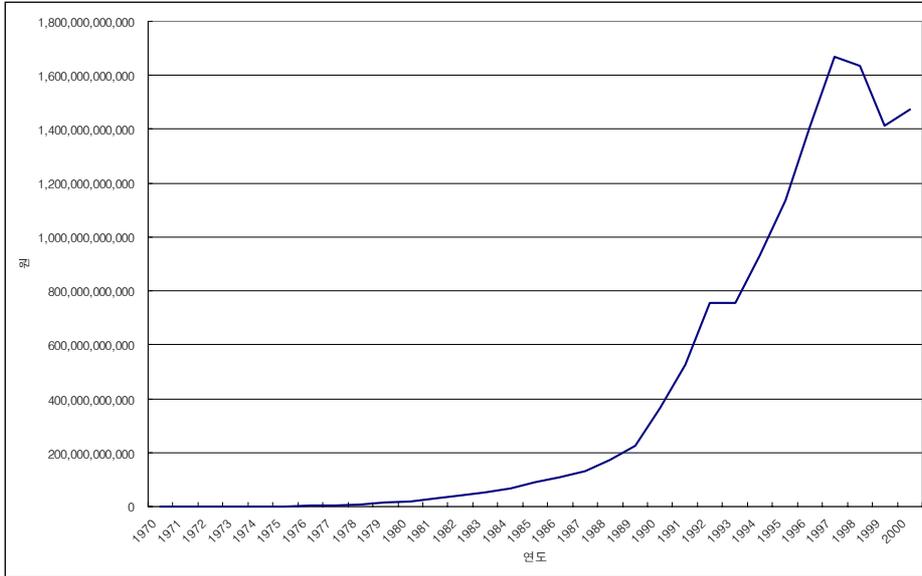
가. 산재보험급여 및 보상제도의 현황

현재 우리나라의 산재보험 보상급여는 요양급여, 휴업급여, 장해급여(및 간병급여), 유족급여, 장의비, 상병보상연금, 등 여섯(일곱) 가지로 분류되어 있으며, 보상관련사업으로는 재활사업을 들 수 있다. 이러한 급여는 요양급여와 같이 현물형태로 지급되는 급여와 나머지 급여와 같이 현금형태로 지급되는 급여의 두 가지 형태가 있으며, 장해급여는 연금과 일시금 두 가지 형태로 지급되고, 유족급여와 상병보상연금은 연금 형태로 지급되고 있다.

산업재해율의 지속적인 감소 추세와는 대조적으로 1인당 평균 보험급여는 중대재해의 증가, 임금의 상승, 요양급여 수가의 인상 등으로 말미암아 증가 추세를 보여왔으며 이는 지금까지 총보험급여액의 급격한 증가를 초래해 왔다. 다만 1998, 1999년은 외환위기로 인한 제조업 공장가동률 하락 등으로 근로자들이 유해·위험요소에 노출되는 시간이 줄어들었고, 임금인상률이 둔화되거나 오히려 감소되어 보험급여 지급액이 큰 폭으로 감소하였으나, 2000년도에는 다시 경기회복에 따른 근로자수 및 근로시간의 증가와 임금인상 등으로 보

험급여 지급액이 증가하였으며 이러한 현상은 2001년에도 지속될 것으로 전망된다.

[그림 V-1] 연도별 총보험급여액



산재보험의 급여수준은 1964년 설립 이후 꾸준히 증가되어 왔으며 이에 따른 연도별 급여수준의 확대추이는 <표 V-5>에서 보는 바와 같다.

최근 2000년 7월 산재보험법에 개정된 내용 중 보험급여와 관련된 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 보험료와 급여수준을 산정하기 위한 근로자의 총임금 수준을 계산하는데 따른 곤란을 경감하기 위하여 '기준임금'이 도입되었다. 기준임금은 폐업, 도산, 사업장 이전 등으로 임금을 산정·확인하기 어려운 경우와 5인 미만 사업주가 근로자의 의견을 들어 신고하는 경우에 적용된다. 이때 기준임금은 고용보험 기준과 동일하도록 하여 월급의 경우는 723,000원으로, 시간급의 경우에는 3,200원으로 책정하고 있다.

둘째, 중증장애 근로자를 위한 간병급여제도가 신설되었다. 간병급여의 지급 대상은 실제 간병이 필요한 장애등급 1~2급의 중증장애자로 제한하였다. 간

<표 V-5> 산재보험급여의 지급수준 변화

시행일	요양급여	휴업급여· 상병보상연금	장해급여	유족급여	장의비
1964.7.1	지급대상: 10일 이상	평균임금의 60% 지급대상:10일 이상	일시금: 최고(1급 1,000일본) 최저(10급 50일본) 일시급여: 1년 경과후 미완치시 평균임금의 1,000일본	일시금: 평균임금의 1,000일본	평균임금의 90일본
1971.1.1	지급대상: 7일 이상	지급대상: 7일 이상	등급추가: 최고(1급 1,340일본) 최저(14급 50일본) 연금제 도입 대상: 1~3급 연금급여 수준: 1급(평균임금의 240일본) 2급(213일본), 3급(188일본) 일시급여 2년 경과후 평균임금의 1,340일본	연금제 도입 유족수별 급여수준 유족 1인(연소득의 30%) 유족 2인(35%) 유족 3인(40%) 유족 4인(45%)	
1977.12.19			연금급여수준 인상: 1급(평균임금의 279일본) 2급(248일본) 3급(219일본)	유족연금수준 인상 유족 1인(연소득의 45%) 유족 2인(50%) 유족 3인(55%) 유족 4인(60%)	
1982.1.1	지급대상: 3일 이상	지급대상: 3일 이상	연금급여수준 인상: 1급(평균임금의 313일본) 2급(277일본), 3급(245일본) 4급(213일본), 5급(184일본) 6급(156일본), 7급(131일본)	유족연금수준 인상 유족 1인(연소득의 52%) 유족 2인(57%) 유족 3인(62%) 유족 4인(67%)	
1983.7.1		상병보상연금제도 신설 (평균임금 기준) 1급(313일본) 2급(277일본) 3급(245일본)	일시급여 폐지		
1989.4.1		휴업급여수준 인상 평균임금의 70% 상병보상연금 수준 인상 1급(329일본) 2급(291일본) 3급(257일본)	장해 1~3등급 연금수급 의무화 장해일시금수준 인상: 1급(1,474일본), 2급(1,309일본), 3급(1,155일본), 4급(1,012일본), 5급(869일본), 6급(737일본), 7급(616일본), 8급(495일본), 9급(385일본), 10급(297일본), 11급(220일본), 12급(154일본), 13급(99일본), 14급(55일본), 장해연금수준 인상: 1급(329일본), 2급(291일본), 3급(257일본), 4급(224일본), 5급(193일본), 6급(164일본), 7급(138일본)	유족연금 일시금수준 인상: 평균임금의 1,300일본	장의비 수준 인상 평균임금의 120일본
2000.7.1	후유증상 진료제도 도입		장해 4~7등급자의 일시금 수급 액 중 50% 연금수급 의무화 간병급여 신설 간병급여 수준: 상시간병(일 24,775원) 수시간병(일 16,516원)	유족연금 의무화 - 100% 연금 수급 - 50% 일시금 수급 - 50% 연금 수급	최고·최저 금액 설정

자료 : 김호경(2000: 17~18).

병급여액은 상시급여의 경우에는 일 24,775원으로, 수시 간병급여는 일 16,516원으로 책정하고 있다.

셋째, 65세 이상의 고령자 휴업급여가 종전의 평균임금 70% 수준에서 65%로 감액지급하도록 하였다.

넷째, 최고보상기준 금액(최고·최저간 28배)을 설정하여 재해근로자간 급여 격차를 완화시키도록 하였다.

다섯째, 건설일용직 근로자 등과 같이 실근로일수가 적은 근로자의 통상임금을 제대로 산정하여 재해근로자간 보험급여의 형평성을 제고하기 위한 산정 방법으로 '통상근로계수'가 도입되었다.

재활사업과 관련하여서는 추가적으로 재해근로자의 재활서비스를 강화하기 위하여 호흡기 질환을 포함한 재해·질병 등의 후유증상에 대해 요양이 종결된 후라도 재요양요건에는 해당되지 아니하나 재활의 목적으로 치료받을 수 있는 '후유증상진료제도'를 도입하였다. 나아가 재활훈련원 수료생의 경제적 자립을 도와주기 위해 낮은 이자율로 소규모사업 창업지원하는 것을 현재 연간 80명에서 2005년에는 연간 500명으로 확대할 예정이다. 또한 산재장해인을 위한 직업훈련비용을 지원하고 있다.

나. 산재보험급여 및 보상제도의 문제점

2000년도 보험급여 지급현황을 보면 1,456,266백만원의 보험급여가 지급되어 전년동기 1,274,266백만원에 비하여 14.3%가 증가하였다. 2000년도의 산업별 보험급여 지급현황을 보면 농업을 제외한 제조업, 건설업, 광업, 전기·가스업, 임업, 금융 및 보험업 등 대부분의 산업에서 증가하였으며, 증가율은 건설경기의 침체로 건설업이 5.8%로, 전기·가스업이 4.0%로 낮은 반면, 어업이 96.7%로 가장 높았으며, 광업 6.8%, 제조업 23.9%, 금융 및 보험업 16.8%, 운수·창고업 7.9% 등이다. 전체 보험급여 중 제조업(37.0%)과 건설업(32.9%)이 69.9%로 높은 비율을 차지하고 있으며, 기타는 전체의 12% 미만으로 그 비중이 미미하다.

최근 약 10여년간의 보험지급 규모의 증가를 고려해 볼 때 이러한 지급규모

의 지속적인 증가는 향후 보험재정의 심각한 부족현상을 초래할 수 있으므로 이러한 지급금 증가의 모멘텀을 낮출 수 있는 방안을 강구하는 것은 보험재정의 장기적인 안정성 유지를 위해 매우 시급한 과제라 할 수 있다. 단기적으로 산재보험의 지급규모를 줄이고 산재재정의 장기적인 안정성을 유지하기 위해서는 특히 제조업 및 건설업에 대한 안전관리의 수행이 매우 시급한 것으로 보인다.

보험급여 항목별 1인당 지급액의 과거 7년간 증가규모를 보면 요양급여는 183%, 휴업급여는 103%, 장해보상일시금은 47%, 유족보상일시금은 40%가 각각 증가하였으며 이는 그동안 임금인상과 보상수준의 지속적인 향상과 더불어 장기수급의 증가에 기인한 것으로 판단된다.

유족보상일시금이 상대적으로 인상률이 낮은 것은 2000. 7. 1.부터 유족연금이 의무화되었기 때문이다. 이러한 급여수준 확대는 피재근로자에 대한 보상수준의 현실화로 긍정적인 측면이 없지 않으나 이러한 급여증가는 현재 산재보험 소요재정의 기하급수적인 증가의 원인이 되고 있으므로 장기적으로는 재정안정과 안정적인 보험요율의 유지를 위하여 신중히 고려할 필요가 있다.

<표 V-6> 연도별 · 산업별 보험급여 지급현황

(단위: 천원, %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
전 체	1,133,577,490 (100.0)	1,355,337,130 (100.0)	1,556,041,968 (100.0)	1,451,065,987 (100.0)	1,247,225,649 (100.0)	1,456,265,790 (100.0)
금융 및 보험업	-	-	-	802,160 (0.06)	8,050,463 (0.6)	9,401,877 (0.6)
광업	133,824,986 (11.8)	145,038,908 (10.7)	155,979,759 (10.0)	152,365,857 (10.5)	153,109,149 (12.0)	163,470,592 (11.2)
제조업	390,162,936 (34.4)	465,583,169 (34.4)	521,646,805 (33.5)	470,647,038 (32.4)	434,490,556 (34.1)	538,234,649 (37.0)
전기·가스 및 상수도업	3,007,999 (0.3)	4,697,036 (0.3)	3,546,472 (0.2)	4,119,482 (0.3)	4,748,114 (0.4)	4,939,876 (0.3)
건설업	433,595,583 (38.3)	538,817,698 (39.8)	630,830,769 (40.5)	583,648,430 (40.2)	452,859,440 (35.5)	479,138,222 (32.9)
운수·창고 및 통신업	85,038,471 (7.5)	106,012,629 (7.8)	123,650,893 (7.9)	108,005,672 (7.4)	85,707,337 (6.7)	92,452,099 (6.4)
농·임·어업	4,823,901 (0.4)	5,137,704 (0.4)	6,337,176 (0.4)	7,462,145 (0.4)	10,719,927 (0.8)	13,851,834 (1.0)
기타 사업	83,093,614 (7.3)	90,049,986 (6.6)	114,050,094 (7.3)	124,015,203 (8.3)	124,540,663 (9.8)	154,777,641 (10.6)

자료: 근로복지공단, 『산재보험사업연보』, 각년도.

<표 V-7> 급여별 평균지급액 증가추이

(단위: 원)

	수급자 1인당 요양급여	수급자 1인당 휴업급여	수급자 1인당 장해보상일시금	수급자 1인당 유족보상일시금
1993	1,551,565	2,609,005	7,831,366	45,618,620
1994	1,783,963	3,134,309	8,601,002	50,041,447
1995	2,103,054	3,837,092	9,537,475	54,564,723
1996	3,075,590	4,624,149	10,528,790	64,284,444
1997	3,589,295	5,184,625	11,933,505	69,948,144
1998	4,155,188	5,420,721	13,045,440	69,949,143
1999	4,297,279	5,029,837	11,931,020	71,088,108
2000	4,386,554	5,285,490	11,533,463	63,683,725

자료: 근로복지공단, 『산재보험사업연보』, 각년도.

3. 산재안전망과 타사회안전망의 중복급여 현황 및 문제점

가. 타사회안전망과의 연계 및 중복급여 현황과 문제점

전반적으로 볼 때 산업재해에 대한 보상의 일환으로 제공되는 현 산재보험의 급여종류와 급여수준은 그동안 상당한 향상을 거듭해 왔으며 이는 다른 국가나 ILO 기준에 비해 뒤쳐지지 않고 있는 것으로 보인다. 따라서 우리나라 산재보험의 급여수준은 국제적인 사회안전망의 수준을 갖추고 있는 것으로 보여진다.

하지만 우리나라의 산재보험은 타사회안전망과의 중복에 의한 비효율성의 가능성에 대해서는 비판의 여지가 있다. 우리나라 사회보험제도는 전체적인 구상에 의해 체계적으로 도입된 것이 아니라 상황에 따른 필요에 의해 기존 제도와의 연계에 대한 고려 없이 도입되었다는 평가를 받고 있다. 그 결과 각기 제도적인 틀은 잘 갖추고 있으나 여러 제도간의 중복과 비체계성이 문제시 되고 있다. 산재보험과 다른 사회보험제도, 특히 국민연금과 적용대상 및 급여에 있어서 중복문제가 상당히 발생하고 있다.

<표 V-9>는 현재 산재안전망과 중복적인 급여가 이루어지고 있는 타사회 안전망의 종류와 중복급여에 대한 현황을 간략하게 요약하고 있다.

현재 동일 피보험자가 산재보험의 장해급여와 국민연금의 장애연금을 중복

<표 V-8> 사회안전망의 중복 및 처리

사회적 위험	산재보험 급여	관련제도 중복여부	처리현황
장해	장해급여	국민연금 장애연금과 중복	산재보험 장해급여와 중복될 경우 국민연금의 장애연금 1/2만 지급
	상병보상연금	국민연금의 노령연금	규정없음
사망	유족급여	국민연금 유족연금과 중복	산재보험 유족급여와 중복될 경우 국민연금의 유족연금 1/2만 지급
		국민연금 반환일시금과 중복	규정없음
	장의비	건강보험 장제비와 중복	다른 법규정에 의해 장제비용이 지급될 경우 지급을 안할 수 있다
		공공부조 장제급여와 중복	규정없음

자료: 박찬용 외(2000) 참조.

수급할 경우, 산재보험의 장해급여는 100% 지급하고 병급 조정을 위해 국민연금의 장애연금은 50% 지급하도록 규정하고 있다. 또한 산재보험과 국민연금간의 유족연금에 대한 병급조정은 장애연금과 동일하게 이루어지고 있으나 이는 이러한 중복급여가 아무런 근거 없이 시행되고 있다는 점에서 시급히 개선되어야 할 것으로 보인다.

한편 산재사고로 인하여 2년 이상 장기요양을 요하는 재해근로자가 폐질자로 판정된 경우 휴업급여는 상병보상연금으로 대체되는데 이러한 상병보상연금은 지급기간에 있어서 제한이 없다. 따라서 상병보상연금을 수급하는 피보험자가 근로기간 및 휴업급여를 수급받는 기간동안 국민연금의 보험료를 납부한 경우, 국민연금의 노령연금 수급연령에 달하면 노령연금을 수급할 수 있어 요양이 지속되는 한 상병보상연금과 노령연금을 동시에 종신토록 수급하는 것이 가능하다.

한편 현재 산재장해인의 취업알선은 장애인고용촉진공단에서 담당하고 있는데, 장애인고용촉진공단의 취업알선 프로그램은 산재장해인 중 장애인복지법에 해당하는 공단의 취업알선 프로그램으로 산재장해인 중 장애인복지법에 해당하는 산재장해등급 1~10급 장애인만을 대상으로 하고 있어 장해 정도가 경미한 산재장해인(11~14급)은 취업상담 및 알선서비스를 제공받기 어려운 형편이다.

또한 사회보험의 연금 또는 일시금 지급을 위한 장애 판정을 받을 경우, 국민연금과 산재보험의 기준이 차이를 나타내고 있다. 산재보험에서의 장애등급은 14등급이나 국민연금에서는 4등급으로 구분하고 있어 동일한 장애정도에 대해 각각의 사회보험에서 장애판정을 이중으로 처리해야 하는 문제가 있다. 즉 국민연금의 장애연금에서는 장애등급 1급부터 3급까지는 연금을 지급하고, 4급은 일시보상금을 지급받도록 되어 있으나, 산재보험의 장애급여는 장애등급 1급부터 7급까지의 재해자는 연금을 지급받고¹³⁾ 8급부터 14급까지는 장애보상일시금을 지급받게 되어 있다.

나. 외국의 사례

영국의 경우 국민연금을 중심으로 사회안전망이 구성되어 있기 때문에 사회안전망의 중복의 문제가 발생할 가능성이 거의 없는 것으로 보여진다. 그리고 보장기관의 단일화로 서비스의 연계가 신속하게 이루어지고 있다.

독일의 경우에는 유가족에 대한 산재연금급여의 경우 사망자의 연간 노동보수의 80%를 초과할 수 없도록 규정되어 있다. 독일의 산재보험은 노동사회부에서 총괄조정을 하고 있으나, 실제 운영은 독립적인 관리운영체계에 의해 이루어지고 있고, 보험료 징수는 여타의 사회보험(연금보험, 고용보험, 의료보험)들이 통합되어 이루어지는 반면 산재보험은 따로 징수된다. 독일의 산재보험은 보험수급 대상자가 폭넓게 확대됨에 따라 다른 급여와 병급 조정될 필요가 있는 것으로 보인다.

미국의 경우 우리나라의 국민연금과 같은 노령·유족·장애보험(OASDI)이 있는데, 장애연금의 경우 가입기간 동안의 평균소득에 비례해서 급여를 받는데, 최고한도액은 있어도 최저한도액은 없다는 특징을 가지고 있다. 산재보험은 연방정부나 주정부에서 지급하는 다른 급여를 받고 있다면 급여액이 감소하며 급여액은 물가에 연동되어 있다. 유족연금은 가입자가 65세에 사망한 경우에는 가입자 연금액의 100%가 주어지고 사망연령이 내려갈수록 연금액 수준도 낮아진다.¹⁴⁾

13) 4급~7급 재해자의 경우 연금과 일시금 중 선택할 수 있다.

14) 방하남 외(1999) 참조.

4. 외국의 산재보험제도

가. 독일

1884년 세계 최초로 사회보험 형태로 산재보험제도를 도입한 독일은 1997년 현재 근로계층의 가입자수가 5천 5백만명을 상회하고 있으며, 이와 별도로 약 1천 6백 4십만명의 학생(유치원생과 초·중·고·대학생)이 산재보험에 가입해 있다.

당연가입 대상자는 법적 강제에 의해 무조건 가입해야 하며 소득수준에 관계없이 모든 근로자, 가내공업자 및 그와 같이 일하는 배우자가 이에 속하고, 이들이 가입자의 절대다수를 차지하고 있다. 또한 농업의 사업주, 이의 배우자 및 가족종사자뿐만 아니라 연안선박운송업자와 연안어업의 사업주 및 그와 같이 일하는 배우자 역시 당연가입 대상자에 속한다. 아울러 지방자치단체, 복지단체 및 종교단체 등에서 공공복지를 위하여 일하는 사람(자원봉사자 포함)과 직업교육을 받는 훈련생을 포함한 모든 학생도 당연가입대상자이다.

임의가입대상자는 본인의 신청에 의해 가입할 수 있는 사람들이다. 이에는 사업주 및 같은 기업에 근무하는 그의 배우자에 해당한다.

가입제외대상자에는 자체의 보상제도를 가지고 있는 공무원, 소규모 토지(0.12ha 미만)를 경작하는 농부 및 그의 배우자가 속한다.

1) 요양 및 현금급여

산재사고 또는 직업병이 발생하면 가능한 한 신속히 적절한 치료가 이루어지도록 규정되어 있으며, 요양의 범위로는 응급조치, 의사의 치료(치과치료 포함), 의과용 보조기구의 공급, 재가간병서비스, 그리고 병원과 재활시설에서의 입원치료 등이 포함되어 있으며, 요양비용의 지원한계가 의료보험보다 일반적으로 높게 설정되어 있다.

독일 산재보험 현금급여의 내용 및 주요 특징은 <표 V-9>와 같다.

- ① 먼저 적용범위가 학생 및 유치원생을 포함하고 있어서 다른 국가에 비해 아주 포괄적이라는 특징이 있다. 1997년 현재 근로계층 가입자수가 5천5백만명을 상회하고 있으며, 이와 별도로 약 1천6백4십만명의 학생(유치원생과 초·중·고·대학생)이 산재보험에 가입해 있다.
- ② 일시적 장애급여에서 재해 이후 처음 6주 동안에 대한 휴업급여를 고용으로 하여금 지급하도록 함으로써 고용주의 산업재해에 대한 예방노력을 강화하는 것으로 나타나고 있다.
- ③ 산재보험과 연금과의 효율적인 연계가 가능하도록 하기 위하여 산재보험

<표 V-9> 독일 산재보험제도

	피고용인, 일부 범주의 자영업자, 견습생, 학생, 유치원생, 농업 가족종사자, 공무원을 위한 특별한 제도 등 아주 포괄적임.	
급여 종류	요양급여	치료, 사회적·직업적 재활, 의료기구 등 모든 포괄적인 care에 소요되는 비용. 전액 사고기금에서 지급, 농업 산재보험은 농업 경영과 가구보조에 대한 부조를 지급함.
	휴업급여 (일시적 장애급여)	첫 6주 동안 고용주에 의하여 지불되며, 다른 일반적인 질병에 대해서와 같은 급여가 제공됨. 그 이후는 사고보험기금에서 급여가 이루어짐. 급여는 사고 이후 회복시점까지 또는 연금이 지급되는 시점까지 지급 가능함.
	영구적 장애급여	완전 장애일 경우 최근 연소득의 66.7%를 지급함. 심각한 장애(소득상실정도가 50% 또는 그 이상인 경우)를 가지면서 다른 연금소득이 없는 경우: 10%의 기초연금이 지급됨 부분장애: 소득상실정도가 20%나 그 이상인 경우에 상응하는 완전연금의 비율을 지급함.
	유족연금	만일 유족이 45세 이상이나, 장애가 있거나, 부양아동이 있는 경우에는 피보험자 소득의 40%, 그렇지 않으면 30%가 지급됨. 사망 후 4번째 달부터 급여가 지급됨. 첫 3달 동안은 소득의 66.7%가 과부와 홀아비에게 지급 가능함. 일정수준 이상의 소득은 급여에서 일부 상쇄됨. 고아: 18세(학생이나 장애인은 25세) 이하의 아동에 대해서는 소득의 20%를 지급하며, 만일 완전 고아의 경우 30%를 지급함. 일정수준 이상의 소득에 대해서는 18세 이상 수급자에 대하여 급여가 상쇄됨. 부모나 조부모(만일 필요시): 만일 한 명인 경우 피보험자 소득의 20%, 부부일 경우에는 30%를 지급함. 최대유족연금은 피보험자 소득의 80%임.
	장제급여	장제급여: 7,560마르크 지급
	간병급여	지속적인 간병급여의 경우 한 달에 538마르크에서 2,152마르크 지불됨.

자료: Social Security Programs Throughout the World - 1999.

의 급여는 연금 수급 이전까지만 제공하도록 하고, 연금 수급 이후에는 연금에 의한 생활이 가능하도록 이루어져 있다. 또한 산재보험 급여율과 연금지급률을 상호 연계시킴으로써 이 두 제도간에 발생할 수 있는 중복 급여 및 조정의 문제를 해결하고 있다. 그리고 중증장애의 경우 산재보험에 의한 급여만으로 생활하기가 어려운 경우를 대비하여 기초연금에 의한 급여를 제공하고 있다.

2) 재 활

독일 산재보험은 산재보험법 제26조 제3항에 “요양과 재활을 위한 보험급여는 연금지급에 우선한다”고 명시하고 있으며 실무사업 추진과정에 ‘재활은 첫 번째, 연금은 두 번째’라는 슬로건으로 재해근로자 조기치료 및 산업현장 재복귀를 원칙으로 사업을 추진하고 있다(1994년 직업재활비 5억 2천 3백만DM 사용).

재활사업은 육체적·정신적 재해근로자의 재활을 지원하며, 이를 통해 일할 수 있는 능력을 습득, 향상 및 재생시켜 가능한 지속적으로 취업할 수 있도록 하며, 원활한 사회생활을 할 수 있도록 하는 데 그 목적이 있다. 재활서비스는 의학적 재활치료, 취업을 지원하는 재활사업, 그리고 사회편입을 지원하는 재활사업(사회재활)으로 구성되어 있다.

취업을 지원하는 재활사업은 재해근로자가 본인의 적성, 취미 및 이전의 직업 등을 고려하여 적당한 직업에 장기적으로 취업할 수 있도록 지원하는 데 그 목적이 있다. 이 재활사업의 지원범위는 직업양성훈련, 향상훈련, 전직훈련, 그리고 기존 직장의 유지 또는 새로운 직장에서의 적응 보조 등으로 매우 넓다. 취업을 지원하는 재활훈련이 현실에서 적극적으로 이용되도록 하기 위해 산재보험에서는 직업훈련에 소요되는 비용과 기숙사비뿐만 아니라 현금급여로서 전환급여를 지원하고 있다. 또한 기존 직장을 유지하거나 새로운 직장에 완전히 적응하기까지 적응기간이 필요할 때에는 사업주에게 임금보조를 하고 있다.

사회재활사업은 차량보조, 주택보조, 자문 및 상담, 가사운영 보조, 재활스포츠 지원 등으로 구성되어 있다.

나. 일본

우리나라의 산재보험의 전체적 틀과 내용이 전반적으로 일본의 산재보험에 의존하고 있기 때문에 일본 산재보험의 특징을 이해하는 것은 중요하다.

일본 산재보험급여의 특징을 우리나라의 경우와 비교하여 설명하면 다음과 같다.

- ① 5인 미만 사업장에 의한 구분, 3일의 대기기간, 장애의 14등급 등에서 나타나듯이 우리 산재보험과 일본 산재보험제도는 많은 유사성을 가지고 있다.

<표 V-10> 일본의 노재보험제도

	다음과 같이 특별한 제도를 가지고 있는 경우를 제외한 모든 산업의 피고용인. 5인 미만 농업, 수산업, 임업 등의 사업장은 자발적인 적용가능. 선원과 공무원의 특별한 제도	
급여종류	요양급여	치료, 수술, 입원, 간호, 치과치료, 의료기구, 재활, 교통에 드는 비용
	휴업급여 (일시적 장애급여)	3일의 대기일이 있으며, 최고 18개월의 회복시점까지 평균일급의 60%를 받게 되고(고용주는 첫 3일 기간동안 평균일급의 60%를 지불함), 평균일급의 20%에 해당하는 일시적 장애에 대한 보충급여도 함께 지급됨. 최소급여는 하루에 4,340엔임. 장애정도가 심각하지 않은 경우 19개월부터는 치료를 받는 동안 임금 상실분과 동일한 보상을 받게됨; 장애정도가 심각할 경우 회복될 때까지 평균일급의 100%에 245에서 313을 곱한(장애정도에 따라서) 상해 질병보상연급을 받게됨.
	특별보충수당	상해질병보상연급에 추가하여 노동자의 매년 보너스를 기반으로 특별보충수당을 받게 됨.
	영구적 장애급여	중증장애(1~7급)의 경우 장애정도에 따라 평균일급에 131~313을 곱한 액. 경중장애(8~14급)의 경우 장애정도에 따라 평균일급에 56~503을 곱한 액에 해당하는 일시급
	유족연금	유족수에 따라서 매년 평균일급에 153~245일을 곱한 액: 과부, 아동, 부모, 조부모, 손자, 피부양 형제자매(과부를 제외하고 모두 장애정도나 연령에 대한 자격기준이 있음). 만일, 연금에 대한 자격조건이 맞는 유족이 없을 경우 평균일급에 1,000일을 곱한 액수의 일시급 지급
	장제급여	305,000엔+30일 임금과 60일 임금 중에서 큰 쪽
간병급여	간병수당(1~2급): full-time일 경우 매달 102,100엔(가족일 경우: 58,150)이 지급되며, 시간제보호가 필요할 경우는 53,550엔(가족일 경우: 29,080)이 지급됨.	

자료: Social Security Programs Throughout the World - 1999.

- ② 차이점은 상병보상연금의 지급기준 기한(우리나라: 24개월, 일본: 18개월), 휴업급여의 임금대체율(우리나라: 70%, 일본: 60%), 강제급여의 산출방법 등은 약간의 차이를 보이고 있다.
- ③ 그 밖의 급여에 있어서는 많은 유사점을 보이고 있으나, 상병보상연금에 추가하여 매년 근로자의 보너스를 기준으로 한 특별보충수당이 있다는 점이 특이하다.

<표 V-11> 노동복지사업단의 주요 업무와 시설(1997년 기준)

	시설 또는 사업명	개요
노동 복지 사업	노재병원	근로자에 대한 의료시설(전국 39개소)
	건강진단센터	근로자의 건강진단시설(전국 8개소)
	해외근무건강관리센터	해외에 파견된 근로자의 건강관리시설(1개소)
	간호전문학교	간호부 양성시설(전국 13개소)
	구주재활대학교	이학요법사, 작업요법사 양성시설(1개소)
	노재재활공학센터	의지·보장구 등 연구개발시설(1개소)
	산업보건추진센터	근로자 건강확보를 위한 산업보건활동 지원시설(전국 24개소)
	소규모사업장산업보건 활동지원촉진사업	소규모사업장 노동자의 건강관리를 위한 조성금제도
	재택개호주택자금대부	중도피재노동자의 개호를 위해 주택을 신축·구입·개량하는 경우의 원조제도
	자동차구입자금대부	외상성 척손환자 등의 사회복귀·작업자립을 위한 원조제도
	연금담보자금대부	노재연금 수급권을 담보로 하는 자금대부제도
	노재원호금 지급	피재노동자, 유족의 복지증진을 위한 원호금 지급제도
	미불임금 교체지불사업	도산기업 노동자에 대한 미불임금의 교체지불제도
	노재재활작업소	외상성 척손환자 및 양하지장해자의 자립생활을 위한 원조시설(8개소)
	후락원 회관	피재노동자 및 근로자의 숙박·문화·체육시설(1개소)
	휴양소	피재노동자 및 근로자의 휴양시설(9개소)
고미미크로모 영정	산업순직자 유골의 수장 및 위령을 위한 시설(1개소)	
노재위탁병동	적절한 공공병원에 위탁한 노재의료시설(8개소)	
용자 사업	직장환경개선자금대부	노동재해방지를 위한 직장환경개선에 필요한 자금대부제도
	건강진단기관등 정비촉 진자금대부	건강진단, 작업환경측정기관에 대한 기기 등의 구입에 필요한 자금대부제도
	건설공사안전기재자금 대부	공익법인이 행하는 가설기재 임대사업에 필요한 자금대부제도

자료: 윤조덕 외, 『산재보험 재활사업의 중장기 발전전략』, 한국노동연구원, 2001.

재활의 경우, 산재장애인을 위한 사업은 주로 노동복지사업단에서 수행하고 있다. 노동복지사업법에 의해 설립된 특수법인으로, 그 사업목적은 노동성이 관리하는 노동자재해보상보험(노재보험)에서의 노동복지사업을 적절히 또 능률적으로 수행하는 한편, 노동재해 방지를 위해 필요한 자금을 융통함으로써 근로자 복지증진에 기여하는 데 있다.

다. 미 국

산업재해로 인한 상해 및 질환을 당한 근로자들을 위한 보상체계와 급여의 방식은 연방근로자보상법(FECA: The Federal Employees' Compensation Act), 해안 및 항만근로자보상법(LHWCA: The Longshore and Harbor Workers' Compensation Act), 그리고 50개 주의 근로자보상법들과 워싱턴 특별행정주의 근로자보상법들에 의거하여 지급하고 있다.

근로자보상프로그램은 임금대체급여, 의료적 치료, 직업재활프로그램으로 나뉘고 직업관련이나 직업병으로 인한 상해나 장애를 당한 근로자들을 위한 급여를 실시하고 있다.

미국의 요양 및 현금급여에 대한 내용은 다음의 표에 제시되어 있다.

근로자보상법들의 직업재활에 있어 연방과 주의 근로자보상프로그램들은 산재근로자들이 치료 후에 산재 이전의 같은 직장으로 복귀시키는 것을 주목적으로 하고 있다. 직업재활에 관한 법으로 연방직업재활 및 기타 재활서비스법(Vocational Rehabilitation and other Rehabilitation General Provisions)이 있는데, 여기에서는 개인적인 서비스와 집단서비스로 나누어 재활서비스를 제공하고 있다.

개인서비스의 경우, 우선 개인의 직업재활욕구 및 고용가능성에 대한 체계적 조사와 사정을 하고, 상담, 조언, 직업알선, 구직후원, 개인적인 후원서비스 등을 제공하며, 고용이 된 후에도 직장에 잘 적응할 수 있도록 지속적인 사후관리감독 및 고용후 직업훈련서비스를 제공하고 있다.

산재근로자와 사업주 사이를 연결해 주는 직업재활상담사는 재해발생 직후 재해근로자의 직무분석, 재해근로자의 직업능력평가, 지원가능한 자원동원 등

을 실시하고 있는바, 재활사업에 있어서 이러한 인적 구성의 역할이 아주 중요하다.

집단서비스의 경우, 장애인 고용사업장이나 지역사회에서 장애인 고용이 원활하게 이루어지도록 지원하는 기술적·후원적 서비스들이 있다.

<표 V-12> 미국의 산재보험제도

	일반적으로 산업, 상업 그리고 대부분의 공무원들. 배제대상: 농민(1/5주에서), 가정부(1/2주에서), 비정규직 노동자(3/5주에서), 3~5인 미만 사업장(1/6주에서)
요양급여	모든 주에서 요구가 되는 기간동안 지급됨.
휴업급여 (일시적 장해급여)	대부분의 주에서 소득의 66.7%. 약 주의 1/5은 피부양자의 보충급여를 제공함. 최대급여: 주(state)에 따라서 일주일에 270~714달러. 약 주의 4/5는 자동적으로 주임금에 의해 조정되는 급여체계를 가지고 있음. 2~7일의 대기일 후에 지급가능함. 만일 상해가 3일부터 6주의 기간까지 지속된다면, 대기일에 대한 급여가 소급하여 제공됨.
급여 종류	영구적 장해연금
	완전장애: 대부분의 주에서 소득의 66.7%를 지급 진폐증: 기초급여 월 455.40달러. 가족에게 지급되는 최대급여는 월 917.70달러임. 사망 또는 영구장애에 대해 4/5 가량의 주들은 104~500주의 임금 또는 최대 100,000~214,000달러를 지급 부분장애: 임금손실에 비례하여 혹은 재해에 따라 제한된 몇 주(week)동안 100% 지급
	유족연금
	과부는 피보험자 소득의 35~70%가 지급됨. 아동이 있는 경우는 60~80%가 지급됨. 다른 적용가능한 유족들(일부 산재법과 진폐증 환자의 경우): 피부양 부모, 형제자매
	장제급여
	700~6,000달러의 일시금. 전체 주의 1/2 주(state)들은 3,000달러 이상 지급
	간병급여
	간병급여와 피부양자에 대한 보충급여는 몇몇 주에서 지급됨. 모든 주의 4/5는 평생동안 혹은 장애가 있는 전기간에 대하여 지급하지만 나머지 주들은 104~500주까지 100,000~214,000달러만을 지급함.

자료: Social Security Programs Throughout the World - 1999.

5. 사후적 산재안전망의 개선방안

가. 산재보험 적용에 대한 개선점: 비정규직 및 특수고용관계 종사자

사후적 안전망으로서 산재보험의 가장 큰 과제는 사회안전망의 적용제외 부분으로 있는 비정규직 근로자 및 특수고용관계 종사자들을 안전망의 틀 안으로 끌어들이는 일이다. 특히 우리나라는 다른 나라에 비하여 비정규직 근로자의 비중이 상대적으로 크다는 점에서 비정규직 문제는 더욱 더 중요하게 다루어져야 한다. 따라서 이하에서는 이러한 비정규직 근로자에 대한 산재안전망 적용방안에 대해 보다 구체적으로 논의하기로 한다.

산재보험 적용확대와 관련하여 최근 문제가 되고 있는 것은 현재 적용제의

되고 있는 비정규근로자와 특수고용관계 종사자(비임금 비정규근로자)에 대한 적용여부라 할 수 있다. 현재로서는 산재보험의 단순한 적용확대를 통해서 이들을 산재위험으로부터 보호하기는 쉽지는 않을 것으로 보인다. 왜냐하면 이들은 일반적으로 고위험집단일 가능성이 높으나 현 제도하에서는 이들의 산업재해의 직업관련성 여부에 대한 확인이 매우 어려울 것이기 때문이다.

한편 이러한 직업관련성에 대한 기준을 완화할 경우 산재보험 적용을 둘러싼 매우 광범위한 도덕적 해이가 발생할 가능성이 높으며 이는 또한 산재보험 재정의 압박과 요율의 급격한 상승을 불러 일으킬 것이기 때문이다. 따라서 이들에 대한 산재적용 확대문제는 단순히 접근하기는 어려울 것으로 보이며 산재보험의 재정문제와 이들 집단의 규모 및 성격에 대한 보다 면밀한 연구가 선행되어야 할 것으로 보인다. 하지만 고용형태가 다양화되고 있는 최근의 상황에서 향후 이들 특수고용관계 종사자들에 대한 산재보험 적용에 관한 명확한 대안을 도출할 필요가 있을 것이다.

지금까지의 이러한 논의의 쟁점과 급박한 현실적인 문제점들을 고려해 볼 때, 이러한 다양한 형태의 경제집단에 대해 기존의 산재보험이라는 단일한 형태의 사후 안전망만을 고집할 필요는 없을 것으로 보인다. 현재의 상황에서는 다양한 집단의 다양한 형편과 요구에 부응하는 다양한 프로그램을 제시하는 것이 더욱 합리적인 수도 있다. 즉, 이들 적용제외 비정규근로자와 특수고용관계에 있는 근로자들의 경우 일률적인 고용관계에 대한 사실확인 및 고용형태에 대한 판단이 어려우므로 산재보험의 적용도 근로자 스스로 인정하는 소득수준에 대해서 뿐만 아니라 고용형태 및 종사업종에 따라 필요한 항목에 한하는 산재인정 등 다양한 형태의 (유사)산재보험프로그램을 제시함으로써 전체적인 산재안전망의 적용범위를 점차 넓혀 나가는 방안에 대해서 우선적으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

나. 산재보험급여 및 보상에 대한 개선방안

[그림 V-1]에서 보는 바와 같이 산재보험급여의 기하급수적인 증가 추세는 향후 산재보험의 재정을 압박할 가능성이 있으며 이에 따른 대책이 조만간 마

련되어야 함을 시사하고 있다. 특히 앞에서 언급한 바와 같이 급여증가의 대부분을 차지하고 있는 제조업 및 건설업에 대한 안전관리를 먼저 조속히 시행함으로써 피재근로자의 수를 줄이는데 대한 노력을 기울일 필요가 있다. 뿐만 아니라 중증장애자의 발생을 줄일 수 있도록 이들 중증장애자의 주된 발생원인과 발생산업에 대한 분석을 해봄으로써 그 대책을 강구할 필요가 있다. 즉, 이들 중증장애 다발산업에 대한 집중적인 안전관리를 통하여 재해의 빈도와 심도를 줄이는데 대한 노력을 기울여야 할 것으로 판단된다. 또한 장차 산재보험에 대한 보험료와 급여수준간의 비교연구를 통하여 적정보상수준에 관한 연구도 추진해 나갈 필요가 있을 것으로 보인다.

한편 산재장애인의 재활 및 사회복귀에 대한 개선책으로서 최근 재활사업이 강조되고 있다. 이러한 재활사업은 피재근로자수는 전반적으로 감소 추세를 보이고 있으나 중증장애자수(장애등급 1~7급)는 오히려 증가 추세에 있다는 점에서 이러한 추세에 부응하는 재활사업에 대한 재정비가 필요할 것으로 보인다.

재활사업 중 의료재활의 경우에는 산재보험에서 재활치료의 보험적용 확대 및 보장구 수가 현실화 등을 포함한 지속적이고 적절한 의료재활서비스를 받을 수 있도록 제도가 개선되어야 할 것으로 보인다.

직업재활은 산재근로자들의 경제적·사회적 참여의 기본적 수단이 됨을 인식하고 이를 위해서 재활대상자를 폭넓게 확대적용시키기 위해 직업훈련 및 직업소개 그리고 재취업훈련 등 다양한 프로그램의 도입 및 연계가 필요할 것이다. 또한 사회재활을 위해서는 지역내 장애인복지기관의 이용과 연계가 필요하며 재활프로그램의 개발이 필요하다.

산재장애인에게 제공되는 다양한 재활사업이 본문에서 상론한 바와 같이 종합적인 시각에서 연계될 필요가 있다. 현재 장애인을 대상으로 한 일반 재활은 장애인복지법이, 산재장애인의 경우에는 산재보험법이 담당하고 있으며, 각각의 법 자체에 부족한 점이 있을 뿐만 아니라 제도간 서비스의 연계가 이루어지지 않고 있어서 법제도적인 측면에서 보완이 이루어질 필요가 있는 것으로 보인다.

하지만 앞에서 언급한 바와 같이 이러한 재활사업에 대한 산재보험의 재정

지출이 여타의 급여에 대한 비중과 형평성이 있도록 수행되어야 할 것이며, 이를 위해서는 재활사업의 실수요자에 대한 명확한 분석과 함께 실수요에 부응하는 재활급여가 이루어져야 할 것으로 판단된다. 현재 직업재활프로그램의 경우 이에 대한 참여자의 비율이 6.21%에 불과한 것을 볼 때 재활프로그램에 대한 수요와 공급에 대한 구체적인 분석이 선행되어야 할 것으로 보인다.

또한 재활사업에 있어서는 산재장해자가 사회복귀 과정에서 원직으로의 복귀를 하는 경우가 가장 이상적이라고 할 수 있을 것이나 이러한 복귀가 어려운 중증장해자에 대한 적절한 보상도 이루어져야 할 것이다.

<표 V-13> 산재장해자 중 직업재활훈련의 수혜인원 및 비율

(단위: 명, %)

		1998	1999	2000. 8
산재장해자		26,155	19,894	13,215
수혜 인원	전 체	520(1.99)	508(2.55)	820(6.21)
	재활훈련원	288	323	323
	직업훈련비용지원 (선발인원)	225	178	480
	자립점포임대 (2000. 신규사업)	7	7	17

자료: 2001년도 근로복지공단 국감자료.

<표 V-13>에서 나타나듯이 재활사업의 대상자는 전체 산재장해자의 수에 비해 너무나 적은 실정이다. 1998년 이후 직업재활훈련을 받는 산재장해자의 수가 점차 증가하고 있는 것은 사실이나 그 비율이 전체 산재장해자의 6.21%에 불과하다. 이에 비해 현재 산재보험 재활사업을 위해 매년 전체 산재기금의 약 4%에 해당하는 규모인 1,000억원 정도를 재활사업을 위해 투자하는 것으로 되어 있다. 따라서 현재 재활사업의 규모와 내용이 전체 산재장해자의 수요에 부합하는지에 대한 보다 면밀한 분석이 필요할 것으로 보인다.

다. 타사회안전망과의 연계 및 중복급여 조정방안

1) 타사회안전망과의 연계방안

산재보험의 안전망이 더욱 더 효율적으로 그 역할을 수행하도록 하기 위해서는 산재보험의 제사업을 현재 타사회보험의 사업과 연계하여 추진함으로써 유사사업간에 중복투자를 피하고 서로 시너지 효과를 누리게 할 수 있을 것이다. 산재보험과 고용보험에 대해서는 산재보험의 직업재활훈련 및 산재장해인 고용촉진사업과 고용보험의 직업능력개발사업 및 고용안정사업간의 연계방안을 검토할 필요가 있을 것으로 보인다. 산재보험의 직업재활을 위한 직업재활훈련 프로그램은 산재보험 내의 산재장해인 고용촉진사업과 고용보험의 직업능력개발사업 및 고용안정사업간의 연계를 가짐으로써 직업재활사업에 대한 시너지 효과를 창출할 수 있을 것이다.

현재까지 산재장해인 재활과 관련하여 업무의 본질적 차이로 인하여 장애인 고용촉진공단과의 기능분담 등 상호간에 협의된 내역은 없으나, 장애인 구인·구직정보 공유 등 효과적인 재활사업의 수행을 위한 자원공유의 필요성이 있으므로 필요한 업무에 있어서 연계할 필요가 있다.

뿐만 아니라 산재보험과 국민연금간의 제도적으로 더욱 긴밀한 연계를 위하여 급여의 기준이 되는 장해등급의 차이(산재 14등급, 국민연금 4등급)를 보다 이해하기 쉽게 일치시킬 필요도 있을 것이다. 동일한 장해사고에 대한 이중판결, 그리고 산재보험과 국민연금간에 일시금과 연금 지급의 기준이 되는 장해등급의 차이는 제도간의 연계를 매우 제한시키고 있으므로 피보험자의 편의를 증진시키기 위해 개선되어야 할 부분이다.

2) 중복급여 해결방안

사회안전망으로서 산재보험의 역할을 충실하게 수행하기 위해서는 중복급여의 문제를 최대한 줄이는 한편, 안전망이 보다 효과적으로 잘 짜여지도록 함

으로써 보험대상에서 탈락하는 경우를 최소화하여 사회안전망의 누수가 없도록 할 필요가 있다.

산재보험 급여에 있어서 타사회보험급여와 조율이 이루어지지 않거나 그 조율규정 자체가 합리적인 기준없이 적용되는 경우에는 산재재해자의 중복수급 가능성 문제가 나타날 수 있으며 이는 산재보험의 비효율성 또는 보험기금의 장기적 재정수지를 악화시키는 요인으로 작용할 것이며 이러한 재정악화는 결과적으로 산재보험효율의 상승을 초래할 수 있다.

그러나 산재보험의 여러 가지 연금급여는 산재사고를 당한 근로자의 소득상실을 보장하는 것이므로, 경제활동기 동안의 소득상실은 산재보험의 상병보상 연금에서 보장하되 퇴직연령 이후 기간에 대한 소득상실에 대해서는 산재보험의 의무가 없다고 보는 것이 타당할 것으로 보여진다. 따라서 퇴직연령 이후에는 국민연금으로 보장의 책임을 이관하여 노령연금을 수급할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 경우 산재보험으로부터 연금을 수급하는 기간 내의 퇴직연령전까지는 산재보험기금에서 소득상실분에 대한 보상에 더하여 급여수급자의 국민연금보험료를 납부해 주어야 할 필요가 있다.

일본에서는 우리와 반대로 국민연금과 후생연금은 전액 지급하고, 산재보험의 급여를 조정하고 있다. 일본에서는 국민연금과 후생연금은 전액 지급하고, 장애와 상병보상연금에는 0.73의 조정률을 곱한 금액, 유족보상연금은 0.8의 조정률을 곱한 금액을 지급하도록 되어 있다.¹⁵⁾

15) 김용득 외(2001: 180~181) 참조.

VI. 요약 평가 및 결론

지금까지의 과정을 돌이켜 볼 때 한국의 산재보험제도는 그 동안 많은 발전을 이루어 왔지만, 아직도 해결해야 할 과제들이 많이 남아있는 것이 사실이다.

산재안전망의 물리적인 안전망 자체의 정교함을 위해서는 향후 산재 인정범위를 점차 확대할 필요가 있다. 산업구조, 근로형태 및 근로성격의 변화에 따라 업무상 재해와 업무상 질병의 범위가 변화하고 있으며, 이에 따라 새로운 업무상 질병에 대한 산업재해 인정여부는 매우 중요한 이슈로 등장하고 있다. 따라서 산재안전망의 강화를 위해서는 재해 자체의 감소에 대한 노력뿐만 아니라 산업재해의 인정범위 및 재해의 특성 등에 대해서도 지속적인 연구가 이루어져야 할 것으로 보인다.

이뿐 아니라 사전적 산재안전망으로서 현재 실시되고 있는 재해예방제도 및 사업의 골격을 볼 때 이들 제사업 및 활동들이 앞의 연구에서 지적한 바와 같은 여러 가지 개선점을 이행한 후 이들이 서로 유기적인 역할을 잘 감당할 수 있도록 할 경우 재해예방에 대한 괄목할 실적을 가져올 수 있을 것으로 보인다. 즉, 명예산업안전감독관의 안전감독관으로서의 역할이 잘 이행될 수 있도록 이에 대한 자질뿐만 아니라 독자적인 안전감독업무를 위한 법적인 지위와 책임을 명확히 규정할 필요가 있으며 이들의 각 사업장의 고유한 안전관리 및 수칙에 대한 노하우를 습득하고 동시에 안전관리 감독업무 수행에 있어서 노동부 근로감독관과의 상호 보완 및 견제 기능이 완벽하게 작동할 수 있도록 제도를 정비할 필요가 있을 것이다.

뿐만 아니라 앞에서의 연구내용에서 제안하고 있는 것과 같이 현재 진행되고 있는 'KOSHA2000 프로그램'과 같은 전문적인 사업을 통해 이러한 명예산업안전감독관의 전문적인 안전관리 및 감독업무에 대한 기술적인 지원을 할 수 있을 것이며, 이는 명예산업안전감독관의 기본적인 자질 향상을 위한 시험 및 인증제도의 도입 등과 더불어 산업안전관리 및 감독의 패러다임을 변화시

킴으로써 고도의 안전관리제도의 도입을 앞당길 수 있을 것으로 보인다.

산재은폐로 인한 피재근로자의 불이익을 방지하기 위해서는 산재적용을 회피하려는 동기를 제공하는 강압적이고 권위적인 무재해운동을 지양하고 안전 예방에 대한 사업장의 자율적 참여를 유도할 수 있는 시스템을 만들어 나갈 필요가 있다. 따라서 이러한 무재해운동보다는 효율적인 산재예방체계를 위해 근로감독관 및 (명예)산업안전감독관의 유기적인 관계성하에서 안전관리에 대한 전문적인 감독을 할 수 있도록 관련제도를 개선해 나갈 필요가 있을 것이다.

뿐만 아니라 이러한 산업안전관리의 능력 및 수준을 따라 향후 산재보험의 개별요율의 적용에 있어서 할인 및 할증요율의 기초로 활용할 경우 개별사업장의 안전관리에 대한 인센티브를 한층 더 제고시킴으로써 사전 및 사후 산재 안전망의 연계를 통한 산재 리스크관리 체제를 더욱 고도화시킬 수 있을 것이다.

이뿐 아니라 국민연금과의 중복급여에 대한 병급 조정문제를 조속히 해결함으로써 산재안전망과 타사회안전망간의 중복으로 인한 전체적인 재원낭비의 문제를 해결함과 동시에 이러한 재원을 타사회보험 영역을 포함한 전반적인 국가적 차원의 사회안전망의 확대 및 발전에 기여할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

또한 향후 타사회보험에서 수행하고 있는 유사한 사업과의 업무 연계 및 조정 등을 통하여 사후적 산재안전망으로서의 산재보험 급여·보상시스템 및 관련사업에 대한 시너지 효과를 가져올 수 있을 것으로 사료된다.

산재보험의 적용확대를 통한 산재안전망의 강화를 위해서는 현재 이슈가 되고 있는 적용제외 비정규근로자들과 제도적으로 제외되어 있는 특수고용관계 종사자들을 기존의 산재보험체제로 일률적으로 편입시키려는 노력보다는 이들의 특수한 니드를 충족시켜 줄 수 있는 별도의 프로그램에 대해서도 고려해 볼 필요가 있을 것으로 보인다. 즉, 사회보험으로서의 안정적인 제도 및 재정 운영과 제도 유지발전에 있어서의 도덕적 해이 및 역선택 문제 등의 방지를 위해 이러한 비정규직 근로자 집단의 다양한 욕구에 상응하는 차별적인 프로그램의 시행을 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 고경환, 「우리나라 순사회복지지출 수준의 평가와 국제비교」, 보건복지포럼, 한국보건사회연구원, 2001. 4.
- 근로복지공단, 『통일전후 산재보험과 재활체계에 관한 한·독 세미나』, 1996.
- _____, 『미국의 산재보험제도』, 1999.
- _____, 『일본 노동자재해보상보험법령』, 2000.
- _____, 2001년도 환경노동위원회 국정감사 요구자료, 2001.
- 김소영, 『고용형태 다양화와 법·제도 개선과제』, 한국노동연구원, 2001.
- 김용득 외, 「한국 장애인복지의 이해」, 『인간과 복지』, 2001.
- 김호경, 『산재보험 중장기 재정추계』, 한국노동연구원, 2000.
- 노동부, 『산재보험사업연보』, 각년도.
- _____, 『제1차 산업재해예방 5개년 계획(2000~2004)』, 2000.
- _____, 『재활사업 5개년 계획 세부실천사업』, 2001.
- 박찬용 외, 『사회안전망 확충을 위한 소득보장체계 개편방안』, 한국보건사회연구원, 2000.
- 방하남 외, 『사회보험 통합방안 연구』, 한국노동연구원, 1999.
- 보건복지부·한국보건사회연구원, 『한국의 사회보장비 추계: 1990~1997』, 1999.
- 산재보험정책연구회, 『산재보험정책연구』, 제1호, 제2호, 제3호.
- 산업안전관리공단, 『안전보건』, 7월호, 2001.
- 안주엽 외, 『비정규근로의 실태와 정책과제(I)』, 한국노동연구원, 2001.
- 유길상 외, 『실업자 사회안전망의 국제비교』, 한국노동연구원, 1998.
- 윤조덕, 「산재보험과 노동운동(우리나라와 독일의 비교를 통하여)」, 한국노총중앙연구원, 1999.
- 윤조덕 외, 『산재보험 재활사업의 중장기 발전전략』, 한국노동연구원, 2001.
- _____, 『산재보험요율 결정 및 제도개선 방안』, 한국노동연구원, 2001.

- 이광찬, 『한국산재보험의 문제점과 개혁방향』, 사회복지정책 제9집, 1999.
- 이원덕 외, 「고용 및 산재보험의 역할」, 생산적 복지 국제 심포지엄 자료집, 보건복지부, 2001.
- 이익섭, 「산재장애근로자의 실태와 그 대책」, 『21세기 한국산업복지의 방향 모색』, 제10회 연세대학교 사회복지연구소 사회복지학술발표회, 1996.
- 임상혁, “근골격계 질환 추방을 위하여”, 『산업재해 노동자협의회 회보』, 8월호, 2001.
- 최병호·고경환, 「우리나라 사회보장비 현황과 수준 제고방안」, 보건복지포럼, 한국보건사회연구원, 2000. 11.
- 통계청, 『2000년 기준 사업체기초통계조사 잠정결과』, 2001.
- 한국노동연구원, 『산재보험 선진화 방안과 정책과제』, 한국노동연구원 산업복지연구센터 개소기념 심포지엄, 1999.
- _____, 『KLI 해외노동통계』, 2000.
- _____, 『산재보험제도 합리화 방안』, 1999.
- 한국비정규노동센터, 「비정규노동자와 사회보험 I」, 『비정규노동』, 제5호, 2001.
- _____, 「비정규노동자와 사회보험 II」, 『비정규노동』, 제6호, 2001.
- 한국산업안전공단, 『주요국의 산업재해현황 및 통계제도(제3판)』, 2001.
- _____, 2001년도 환경노동위원회 국정감사 요구자료 I·II, 2001.
- David Durbin and Philip S. Borba, Ed., *Workers' Compensation Insurance: Claim Costs, Prices, and Regulation*, Kluwer Academic Publishers, 1993.
- OECD, *Review of Labour Market and Social Safety-net Policies in Korea*, Paris, 2000.
- Peter M. Lencsis, *Workers Compensation: A Reference and Guide*, Quarum Books, 1998.
- Social Security Administration, *Social Security Programs Throughout the World*, 1999.
- Williams C. Arthur, Jr. *An International Comparison of Workers'*

Compensation, Kluwer Academic Publishers, 1991.

Wonduk Lee, Jaijun Hur, and Hokyung Kim, "Assessing the Role of Korean Employment Insurance and Work Injury Insurance as a Social Safety Net", International Symposium for Sharing Productive Welfare Experience, Ministry of Health and Welfare of Korea and the World Bank, September 6-7, 2001.

◆ 著者 略歷

• 김호경

- 미국 텍사스 오스틴대 경제학 박사
- 現 한국노동연구원 연구위원

산재보험과 사회안전망: 사회안전망의 효율성 제고를 위한 연구

- 발행연월일 2001년 12월 15일 초판
2002년 4월 25일 재판
- 발행인 이원덕
- 발행처 **한국노동연구원**
150-0110 서울특별시 영등포구
여의도동 16-2 중소기업회관 9층
☎ 대표 (02) 782-0141 Fax (02) 786-1862
- 조판·인쇄 이환기획 (02) 2254-4301
- 등록일자 1988년 9월 13일
- 등록번호 제13-155호

© 한국노동연구원

정가 5,000원

ISBN 89-7356-359-9