산재보험의 '원인주의'적 접근방식의 문제점과 발전전망

石 才 恩(한국보건사회연구원 책임연구원)

Ⅰ. 서론

우리 나라의 산재보험은 1964년 제도시행이래 약 40년에 걸쳐 상당한 제도적 발전을 이루어 왔다. 무엇보다 산재보험 적용근로자의 범위가 몇 개 산재다발 업종의 500인 이상 사업장으로 시작하였던 것에서 이제는 전업종의 거의 모든 임금근로자를 포괄하는 수준으로 확대되었다. 물론 '근로자성'이 논란이 되는 독립도급 등 특수고용 근로자와 같이 산재보험의 적용범위에서 제외된 경우도 아직 존재한다. 또한 행정력의 미흡으로 제도적 적용범위의 확대에도 불구하고 미가입인채로 적용누락된 사업장이 상당수 존재하고 있는 것도 사실이다. 그렇지만 사업장 규모, 고용형태에 관계없이 임금근로자로 인정되는 경우 산재보험의 적용을 받을 수 있도록 제도적 적용범위가 전면적으로 확대되었다는 것은 산재보험의 질적인 발전성과라고 아니할 수 없다.

또한 산재보험의 급여수준도 제도초기보다 상당히 현실화되었고, 사회보장적 성격을 강화하기 위하여 장애 및 유족급여의 경우 연금급여방식을 강조한 급여체계의 개선이 이루어져 왔다. 요양급여의 보장범위도 확대하여 비보험급여 부분을 축소하여 왔으며, 산재보험의 궁극적 목적을 산재근로자의 원활한 직장복귀에 두고 재활체계를 강화하는 정책적 노력이 이루어지고 있다. 이와 같이 산재보험은 숨가쁜 산업화의 진행과정에서 산재근로자의 사회안전망으로서 많은 역할을 담당해왔으며, 그 과정에서 제도의 질적인 발전을 이루어 왔다.

그럼에도 불구하고 산재보험은 다른 여타 사회보장제도에 비하여 사회보장적 성격이

가장 약한 제도로 여겨지고 있다. 그 이유는 사용자배상책임보험의 성격으로 출발한 산재보험의 역사적 기원에 근거한다. 산재보험은 어떤 이유로든 재해를 당한 모든 근로자에 대한 보편적인 보장제도로 자리매김하지 못하였다. 산업재해, 즉 재해의 원인이 업무수행성 혹은 업무기인성이 명확한 업무상 재해인 경우에 한하여 산재보험으로부터 보호를 받을 수 있다. 이는 산재보험이 사용자배상책임을 대위해주는 성격을 가지고 있는데 기인한다. 또한 재해근로자의 입장에서 보다 중요한 것은 산재보험에 의한 보호여부를 결정짓는 '산재' 인정여부가 산재보험의 실질적인 문지기(gatekeeper) 역할을 한다는 데 있다. 산재 인정기준이 제한적이고, 산재 입증책임이 근로자에게 있고, 산재라고 인정이 되어야 서비스를 받을 수 있는 사전승인체계 등 산재 인정체계가 경직적인 상황에서 산재보험으로부터 실질적으로 배제되는 억울한 재해근로자는 많을 수밖에 없다. 나날이 세련되어지는 산재보험의 요란한 정책적 구호와 제도적 형태의 선진화의 뒷그늘에서, 아무런 보상도 받지 못하고 신음하는 재해근로자의 존재는 우리가 산재보험의 진정한 발전을 위하여 무엇을 해야 하는지를 제시해 준다.

따라서 본 고는 산재보험의 원인주의적 접근방식에 입각한 후진적인 산재인정체계가 실제로 산재보험의 보호가 필요한 재해근로자들을 산재보험 혜택을 받지 못하는 사각지대로 내몰고 있는 것에 주목하고, 산재보험의 원인주의 접근방식의 배경과 그로 인한 문제점을 분석하고, 선진국의 경험을 참고하여 산재보험이 재해근로자에게 보다 보편적으로 문호를 개방할 수 있도록 산재보험의 대안적인 발전방향을 모색해보고자 한다.

Ⅱ. 산재보험의 성격과 원인주의적 접근

1. 산재보험의 성격

산재보험은 대부분의 국가에서 정부가 실시한 최초의 사회보장제도로서 여타 사회보장제도의 발전에 선구적인 역할을 수행해 왔다. 산재보험제도가 실시되기 전에는 과실책임의 원칙하에 불법행위에 대한 처벌이라는 관점에서 산재보상이 이루어졌다. 즉 산재를 당했을 경우 근로자는 재판을 청구하여 그 결과 사용자의 과실이 인정되어야만 사용자로부터 보상을 받을 수 있었다. 산재보험은 이러한 법적 절차를 우회하여 근로자에게는 빠르고 확실하게 산재에 따른 보상을 받게 해주고 사용자에게는 그 책임을 한정시켜 주려는 목적에서 실시되었다. 이에 따라 대부분의 국가에서는 산재보상의 기준을 업

무수행성과 업무기인성에 두고 있다. 즉 산재의 책임이 사용자측에 있는가 혹은 근로자측에 있는가를 따지지 않고 일정한 법적 요건만 만족시킨다면 무과실책임의 원칙[1]하에 근로자에게 산재보상을 제공하고 이와 같이 산재보상의 경로가 과실책임주의에서 무과실책임주의로 이행한 결과 산재보험제도가 도입되었다고 한다면, 현재 유럽의 일부국가에서 나타나고 있는 원인주의에서 결과주의로의 이행은 산재보험제도의 질적인 변신이라고 할 수 있다. 즉 지금까지의 산재보험제도에서는 재해발생에 있어 업무수행성 또는 업무기인성이라는 원인(요건)이 있어야만 이를 산재로 인정하고 보상해주는 원인주의(요건주의)에 입각하고 있었지만, 스위스, 독일 등 일부 국가에서는 이러한 조건에 관계없이 재해가 발생하였다는 사실만으로 보상의 조건이 충족되는 이른바 결과주의가 확산되고 있다. 이에 따라 산재보험의 적용범위도 근로계층의 근로사고뿐만 아니라 비근로사고와 비근로계층에까지 확대되고 있으며, 이는 산재보험제도가 초기 사용자배상책임보험적 성격에서 전국민적 사회보장제도의 성격으로 이행하고 있음을 보여주는 것이다.

이와 같이 산재보험의 최초 도입기에는 근로자재해에 대한 사용자 책임을 적정 수준에서 효과적으로 담보하는 사용자배상책임보험의 성격을 강하게 보였으나, 점차 제도의 발전과 산재보험을 둘러싼 외부환경의 변화, 즉 산업의 고도화로 인한 산재율의 저하와 복지국가의 발전 등으로 인하여 사회보장적 성격을 보다 강하게 보이고 있다. 이에 따라 선진 유럽국가들에서는 적용대상도 근로자에서 전국민으로 확대되는 경향을 보이고 있고, 보상재해 인정범위도 업무상재해에 국한하지 않는 등 포괄적인 재해보험에 접근하고 있다. 또한 보호수준도 재해에 대한 단순한 보상적 성격에서 벗어나 생활보장적 성격의 급여수준과 방식을 채택하고 있다(석재은, 1998).

이와 같이 선진외국의 산재보험이 전국민 재해보험 성격으로 전환되어가는 추세가 일반적인 것으로 보이지만, 실제로 각 국가의 산재보험들이 사용자배상책임보험의 성격을 한 끝으로 하고 근로자의 사회보장적 성격을 한 끝으로 하는 연속적 스펙트럼상에 놓여있는 위치는 상이하다. 이는 산재보험이 사용자배상책임보험으로서의 역사적 성격과 보편적인 사회보장제도로서의 성격을 동시에 가지고 있으며, 그 제도내에 각각의 성격이 반영되어 있기 때문이다.

---

1) Redja(1984)는 산재보험의 무과실책임 원칙이 갖는 성격을 설명하는 논리로 세가지를 들고 있다. 첫째, 사회적 타협 이론으로, 무과실책임의 원칙은 근로자와 사용자간의 사회적 타협의 결과이다. 둘째, 최소사회비용 이론으로, 사회전체적 입장에서 산재보험은 과실책임주의에 입각한 재판제도보다 효율적인 제도이다. 셋째, 직업위험의 이론으로, 이는 자본주의 생산양식에서 산업재해는 필연적으로 발생하는 것이므로 산재가 근로자의 태만에 의한 것이든 아니든 사용주는 이에 대한 책임을 져야 한다는 것이다.

산재보험이 사용자배상책임보험으로서의 역사적 성격에 충실한 경우에는 적용대상은 임금근로자에 한정되며, 급여보상 범위는 업무상재해에 한정되고, 보험료율은 위험발생율에 따른 차등보험료율 산정체계를 강화하여 적용하는 경향이 있다. 반면, 산재보험이 보편적인 사회보장제도적 성격이 강화된 일반재해보험으로 발전하는 경우에는 적용대상이 근로자뿐만 아니라 비근로자도 포함하는 전국민으로 확대되며, 급여보상범위도 업무상재해 여부에 관계없이 일반재해를 포괄하며, 급여형태는 일시금에서 연금형태로 발전하며, 보험료율은 균등보험료율 산정체계를 채택하는 경향이 강하다.

2. 원인주의 및 결과주의 원칙의 의미와 특성

1) 원인주의 원칙

원인주의 원칙(causal principle)은 제도의 보호대상은 특정한 원인에 의해 피해를 입은 사람으로 해당 제도의 수급자를 한정하고 있다. 따라서 원인주의는 위험발생 원인에 따라 별개의 제도 및 전담기구가 운영되는 특징을 지닌다.

원인주의 원칙의 장점으로는, 첫째, 기여에 대한 보상의 원칙이 적용되어 자본주의 시장경제원리에 부합하게 되며, 둘째, 피해의 발생원인에 따라 책임주체 및 책임의 한계를 명확히 함으로써 제도의 오용 또는 남용 문제 등 도덕적 해이를 방지할 수 있다. 셋째, 특정한 종류의 위험에 한정하여 제도를 운영함으로써 불필요한 소득재분배적 기능과 이로 인한 가입자의 보험료 납부저항을 최소화할 수 있다(Frerich, 1990; 윤조덕 외, 1998 재인용).

반면에 원인주의 원칙의 단점으로는, 첫째, 동일한 피해에 대해 그 발생원인에 따라 차별적 대우가 이루어지게 되어 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 일례로 한쪽 다리가 절단된 세명의 동일한 환자가 발생되었을 경우를 가정해보면, 그 재해의 원인이 각각 산업재해, 교통사고, 여가활동중 사고로 인하여 발생하였을 경우 3개 관리운영주체(우리나라의 경우 산재보험, 자동차보험, 의료보험 및 일반상해보험)가 각각의 사안을 담당하게 되며, 급여내용 및 수준은 제도간 상당한 차이가 있다. 둘째, 중복수혜의 문제 또는 보장의 결함 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어 동일한 장애 발생시 어떤 사람은 연금보험제도와 산재보험제도로부터 동시에 장해연금을 받는가 하면, 다른 사람은 양제도의 미가입으로 아무런 보상을 받지 못하게 되는 문제가 나타나게 된다. 셋째, 유사한 위험에 대한 중복적 제도운영으로 사회적 비효율성의 문제가 발생하게 된다. 넷째, 피해의 발생원인이 불명확할 경우 관련기관간 행정적 마찰과 이에 따른 수요자의 불편을 초래

하게 된다. 이러한 문제는 질병의 경우 전형적으로 나타나는데, 그 원인이 일반적 질병인지 또는 직업수행과 관련한 직업병인지를 명확히 규명하기 어려운 경우가 있다(Strasser, 1979; 윤조덕 외, 1998 재인용).

2) 결과주의 원칙

결과주의 원칙(final principle)은 동일한 피해현상에 대해 그 발생원인에 상관없이 동일한 급여를 제공하는 것을 기본원칙으로 하고 있다. 따라서 동일한 제도가 유사한 성격의 위험에 대한 보호업무를 전담하도록 하고 있다.

결과주의 원칙의 장점은 첫째, 동일한 피해에 대해 동일한 급여를 제공하게 되므로 원인주의 원칙의 문제점으로 지적된 형평성의 문제를 해결할 수 있다. 둘째, 피해 당사자의 피해정도에 따라 적절한 급여를 제공함으로써 급여의 과다지급 또는 보장의 결함 문제를 해결할 수 있다. 셋째, 유사한 사회보장제도를 일원화함으로써 관리운영비를 절감하고 업무처리 절차의 간소화를 통하여 수요자의 편익을 제고할 수 있다.

반면, 결과주의 원칙의 단점은 첫째, 피해발생의 원인에 상관없이 그 결과를 바탕으로 급여를 제공하게 되므로 피해에 대한 책임한계가 명확하게 규명되지 않게 되고, 이에 따라 제도의 오용 및 남용 등 도덕적 위해의 문제가 나타날 수 있으며, 이로 인하여 사회적 부담이 증가할 수 있다. 둘째, 동일한 피해에 대해 동일한 급여가 제공되게 되므로 개별피해자의 실제적 피해에 대한 보상이 적절하게 이루어지지 못할 가능성이 있다. 왜냐하면 동일한 신체부위 (예를 들어 손가락 절단)에 장해가 발생하였을 경우에도 직업의 종류(피아니스트, 단순기능공)에 따라 그 피해가 개인의 이후 소득활동 및 생활에 미치는 영향은 상당히 다르기 때문이다.

종합적으로 정리하면, 원인주의 원칙은 피해의 발생원인을 중요시하는 과거지향적 자세를 취하고 있는 반면, 결과주의 원칙은 피해 그 자체의 극복, 즉 미래지향적이고 능동적인 자세를 강조하고 있다(Molitor, 1991 : 윤조덕 외, 1998 재인용)

3. 산재보험의 성격과 원인주의 및 결과주의

산재보험 형태상의 차이는 각 국가의 산재보험이 사용자보험의 성격을 강하게 가지느냐 혹은 근로자 사회보장적 성격을 강하게 가지느냐에 따라 달라진다. 실제로 각국의 산재보험은 사용자보험의 성격과 근로자 사회보장적 성격이 다양한 비율로 혼합된 형태로 실시되고 있지만, 그 비율의 정도는 각 국가의 정치·사회·문화적 정향에 따라 다르

게 나타난다. 그리고 이는 구체적으로 산재보험의 운영주체나 보험료율 부과체계 등의 제도운영체계 측면에서의 차이에 반영되어 나타난다.

예컨대 자유주의와 개인주의 전통이 강하고 민간보험회사가 제도운영의 많은 부분을 담당하고 있는 미국에서는 산재보험을 순수한 사용자보험으로 인식하는 경향이 강하다. 따라서 보험료율 부과체계도 사보험과 같이 급여발생에 정확히 비례하는 차등요율제에 철저히 기반하고 있으며, 급여요건도 비교적 엄격한 편이다.

반대로 사회적 합의문화와 사회협동적 전통이 강한 오스트리아, 영국, 독일 등은 산재보험을 근로자에 대한 사회보장정책의 일환으로 인식하는 경향이 강하다. 이들 국가에서는 전반적 사회보장제도의 틀내에서 산재보험이 운영되고 있으며, 재해보상대상에 비근로자까지 포함하는 보편주의적 성격이 강하고 급여요건에서도 원인주의보다는 결과주의적 성격이 강하게 나타나고 있다.

한편 이들의 중간적 형태를 띠는 일본의 경우는 국가가 산재보험을 직접 관장하는 사회보험제도의 형태를 띠고 있으나, 그 내용은 철저한 차등요율제에 기반하고 있는 등 사용자보험의 성격이 강한 편이다.

보험료 부과체계의 유형과 산재보험의 성격과의 관계를 보다 구체적으로 살펴보면, 보험료율 산정방식은 크게 전체가입자에 대해 동일한 보험료율을 적용하는 단일요율제와 특정기준에 의해 보험가입자마다 다른 보험료율을 적용하는 차등보험료율제로 구분할 수 있으며, 이들의 혼합방식이 있을 수 있다. 산재보험의 성격을 철저한 위험분산과 사회연대적 입장에서 설정하고 있는지, 아니면 산재발생율에 대한 비용발생 책임과 연계시켜 보험료를 부담시키는 사보험적 성격으로 설정하고 있는지에 따라 산재보험료율 산정체계에서 차이를 보인다. 전자의 경우 단일보험료율을, 후자의 경우에는 산재발생율에 따른 차등보험료율을 선택하게 된다.

단일보험료율제는 위험의 정도에 상관없이 동일한 보험료율을 부담함으로써 산재위험을 전체 사회가 공동분담하여 책임져야 한다는 사회연대성에 입각하고 있어 사회통합에 기여할 수 있는 제도이다. 또한 행정적으로도 보험료율 책정이 간편하여 행정비용을 절감할 수 있으며 재정적으로도 위험의 전가입자에 대한 분산을 통하여 재정안정을 기할 수 있다. 그러나 이 제도는 위험정도에 관계없이 보험료율을 책정함으로써 개별 사용자가 산재발생 예방에 대한 관심과 노력을 소홀히 할 부작용을 낳을 수 있다.

한편, 차등보험료율제는 보험가입 사업장의 업종별, 개별사업장별, 직종별로 산재발생의 위험도에 비례하여 보험료율을 책정하는 제도이므로 산재발생율이 자신이 부담해야 할 보험료 부담에 직접 반영됨으로써 사용자의 산재발생 예방노력을 촉진시키는 효과를

가지는 장점이 있다. 그러나 이 제도는 산재발생의 책임을 산재발생자가 스스로 책임지게 함으로써 사회보험의 본래 목적인 사회연대성에 입각한 보험가입자간 위험분산 효과는 최소화되고 결국 산재보험 가입자의 비용편익이 제로가 되게 하는 수지상등 원칙의 사보험적 성격이 강하다.

현행 각국 산재보험의 보험료율 책정방식은 대부분 차등보험료율제에 입각하고 있으며 단지 산재보험을 전국민적 재해보험제도로 전환시킨 오스트리아만이 단일보험료율제를 채택하고 있다. 그러나 대부분의 선진외국에서는 차등요율제의 단점인 사보험적 성격을 보다 완화시키고 사회연대적 성격을 부여하기 위하여 보험료율체계에 단일보험료율제를 부분적으로 도입하는 혼합방식을 취하고 있다. 특히 산업구조의 급격한 변화는 사양업종을 발생시키기 때문에 사양산업에 남아 있는 사업장에 기존에 동일업종의 산재발생 책임까지 모두 전가시키는 것은 형평성에도 맞지 않는 측면이 있다. 따라서 이러한 부분에 대한 사회연대적 책임을 강조하는 단일보험료율제의 부분적 도입이 시도되고 있다.

한편, 산재보험은 산업화의 진전과 함께 변화된다. 산업화 정도에 따른 산업구조의 특성은 산재발생율 및 강도와 직접적으로 관련되며, 산재보험에 직접적으로 영향을 미치는 기본적 규정요인이다. 예컨대 산재보험이 도입된 산업화 초기의 산재발생의 성격과 고도로 발달한 오늘날 선진국의 산재발생의 특성은 현격한 차이를 보인다. 오늘날 선진국은 산업의 자동화 진전과 산재율이 낮은 3차산업의 비중이 커짐으로 인해 산재발생율이 전반적으로 매우 낮은 상태여서 안정성을 보인다. 이와 같이 안정된 산재율은 신규 산재급여 수급자의 감소를 의미하므로 산재보험이 상대적으로 여유가 생긴 재정으로 사회보장적 측면에서 질적 제고를 할 수 있는 가능성을 열어주게 된다. 최근 유럽이나 일본에서 산재보험의 사회보장적 성격의 강화는 산재발생율이 안정적으로 낮게 유지되는 것이 결정적으로 작용한 것으로 보여진다. 즉 점차 산업이 고도화되고 기술이 발전하여 산업구성에 근본적인 변화가 일어나면서 산재보험은 적용범위에서나 급여범위에서 보다 관대하고 폭넓은 서비스를 제공하게 된다.

구체적으로 첫째, 보상 재해범위의 확대로 급여발생 기준이 원인주의에서 결과주의로 전환됨으로써 산업현장에서의 재해뿐만 아니라 통근재해 등 일반재해까지 포괄하는 등 급여인정 범위의 확대가 이루어지게 된다. 결과주의는 업무수행성과 업무기인성 등의 조건과 관계없이 재해가 발생하였다는 사실만으로 보상의 요건이 충족되는 것이다. 이에 따라 산재보험의 보상 재해 인정범위가 점차 비근로자, 비근로사고까지 확대되고 있다. 둘째, 보상 재해대상의 확대가 이루어지게 된다. 근로자 대상에서 전체 국민으로 보

호대상 범위가 확대되어 전국민 재해보험 성격으로 변화되게 되는 것이다. 셋째, 재해보상급여, 특히 장해급여와 유족급여의 경우 손해보상적 차원의 단기일시금 형태에서 생활보장적 성격이 강한 장기적 연금방식으로의 변화경향 등을 보이게 된다.

Ⅲ. 산재보험 원인주의적 접근방식의 현황과 문제점

1. 현황

1) 업무상재해 인정기준

우리 나라의 산재보험은 '업무상 재해'에 한하여 급여를 제공하는 원인주의에 입각하고 있다. 산업재해보상보험법시행규칙 제3절 제32조에서 제39조에 걸쳐 업무상재해의 기본원칙을 밝히고 있다.[2] 법조문의 개정사항을 통해 살펴볼 수 있는 것처럼, 업무상재

2) 산업재해보상보험법시행규칙
제3절 업무상재해의 기본원칙
제32조 (업무상 사고) 사고로 인한 근로자의 사상이 다음 각호의 요건에 해당되는 경우에는 이를 업무상 재해로 본다.<개정 2000.7.29>
1. 근로자가 근로계약에 의한 업무를 사업주의 지배관리하에 수행하는 상태에서 사고가 발생하거나 사업주가 관리하고 있는 시설물의 결함 또는 관리상의 하자로 인하여 사고가 발생하여 사상하였을 것
2. 사고와 근로자의 사상간에 상당인과 관계가 있을 것
3. 근로자의 고의·자해행위나 범죄행위 또는 그것이 원인이 되어 발생한 사상이 아닐 것 다만, 다음 각목의 1에 해당하는 자가 정신장해로 인하여 정상적인 인식능력이나 행위선택능력 또는 정신적 억제력이 현저히 저하된 상태에서 자살행위로 인하여 사상하였다는 의학적 소견이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.
가. 업무상 스트레스로 인하여 정신과 치료를 받은 자
나. 업무상 재해로 인하여 요양중인 자

제33조 (업무상 질병) ①근로자의 질병에의 이환이 다음 각호의 요건에 해당되는 경우로서 그 질병이 근로기준법시행령 제40조제1항의 규정에 의한 업무상 질병의 범위에 속하는 경우에는 업무상 요인에 의하여 이환된 질병이 아니라는 명백한 반증이 없는 한 이를 업무상 질병으로 본다.<개정 1997.12.31>
1. 근로자가 업무수행과정에서 유해요인을 취급하거나 이에 폭로된 경력이 있을 것
2. 유해요인을 취급하거나 이에 폭로될 우려가 있는 업무를 수행함에 있어서 작업시간·근무기간·폭로량 및 작업환경등에 의하여 유해인자의 폭로정도가 근로자의 질병 또는 건강장해를 유발할 수 있다고 인정될 것
3. 유해요인에 폭로되거나 취급방법에 따라 영향을 미칠 수 있는 신체부위에 그 유해인자로 인하여 특이한 임상증상이 나타났다고 의학적으로 인정될 것
4. 질병에 이환되어 의학적인 요양의 필요성이나 보험급여 지급사유가 있다고 인정될 것

②업무상 부상으로 인하여 질병에 이환된 근로자의 상태가 다음 각호의 요건에 해당되는 경우에는 이를 업무상 질병으로 본다.

1. 부상으로 인한 신체의 손상과 질병간에 신체부위 및 시간적·기능적 관련성이 의학적으로 인정될 것
2. 부상의 원인·정도 및 상태등이 질병의 원인임이 의학적으로 인정될 것
3. 기초질환 또는 기존질병이 있는 근로자의 경우 그 질환 또는 질병이 자연발생적으로 나타난 증상이 아닐 것

제34조 (작업시간중 사고) ①근로자가 사업장내에서 작업시간중에 다음 각호의 1에 해당되는 행위를 하고 있던 중 발생한 사고로 인하여 사상한 경우에는 이를 업무상 재해로 본다. 다만, 업무와 사고간에 상당인과관계가 없음이 명백한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 작업
2. 용변등 생리적 필요행위
3. 작업준비·마무리행위등 작업에 수반되는 필요적 부수행위

②근로자가 사업장내에서 천재지변 또는 화재등의 돌발적인 사고가 발생하여 사회통념상 예견될 수 있는 구조행위 또는 긴급피난행위를 하고 있을 때 발생한 사고로 인하여 사상한 경우에는 제1항 본문의 규정을 준용한다.

제35조 (작업시간외 사고) ①근로자가 사업장내에서 작업시간외의 시간을 이용하여 제34조제1항 각호의 1에 해당되는 행위를 하고 있을 때 발생한 사고로 인하여 사상한 경우에는 동조제1항 본문의 규정을 준용한다.

②사업주가 관리하고 있는 시설(차량·장비등을 포함한다)의 결함 또는 사업주의 시설관리소홀로 인하여 재해가 발생한 경우에는 그 재해가 작업시간외의 시간중에 발생한 때에도 당해근로자의 자해행위 또는 사업주의 구체적인 지시사항을 위반한 행위로 인하여 사상한 경우를 제외하고는 이를 업무상 재해로 본다. 다만, 관리 또는 사용권이 사상한 근로자의 전속적 권한에 속하는 시설을 이용하고 있던 중 발생한 사고로 인하여 사상한 경우에는 그러하지 아니하다.

③태풍·홍수·지진·눈사태등의 천재지변이나 돌발적인 사고가 발생할 우려가 많은 장소에서 업무를 수행하는 근로자가 다음 각호의 1에 해당되는 행위를 하고 있던중 발생한 사고로 인하여 사상한 경우로서 작업장소(인근지역을 포함한다)에서 그러한 행위를 하는 것이 사회통념상 인정되는 경우에는 이를 업무상 재해로 본다. 다만, 업무와 사고간에 상당인과관계가 없음이 명백한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 근로자의 자유로운 행동이 허용되고 있는 휴식시간을 이용하여 사적행위를 하고 있을 때
2. 근로자가 작업시간외의 시간중에 사업장내의 시설을 자유롭게 이용하고 있을 때
3. 근로자가 사업장내에서 자유롭게 출·퇴근하고 있거나 출·퇴근중에 잠시 머무르고 있을 때

④근로자가 출·퇴근하는 도중에 발생한 사고로 인하여 사상한 경우로서 다음 각호의 요건에 해당되는 경우에는 이를 업무상 재해로 본다. 다만, 업무와 사고간에 상당인과관계가 없음이 명백한 경우에는 그러하지 아니하다.<개정 1999.10.7>

1. 사업주가 소속 근로자들의 출·퇴근용으로 제공한 교통수단의 이용중에 발생한 사고일 것
2. 사업주가 제공한 교통수단에 대한 관리·이용권이 근로자 측에 전담되어 있지 아니할 것

제35조의2 (휴게시간중 사고) 근로기준법 제53조의 규정에 의하여 사업주가 근로자에게 제공한 휴게시간중에 사업장내에서 사회통념상 휴게시간중에 할 수 있다고 인정되는 행위로 인하여 발생한 사고로 사상한 경우에는 이를 업무상 재해로 본다. 다만, 취업규칙 등을 위반하거나, 고의·자해 및 범죄행위 또

는 그것이 원인이 되어 사상한 경우에는 그러하지 아니하다. [본조신설 2000.7.29]

제36조 (출장중 사고) ①근로자가 사업주의 출장지시를 받아 사업장 밖에서 업무를 수행하고 있을 때 발생한 사고로 인하여 사상한 경우에는 이를 업무상 재해로 본다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 사상의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 출장도중 정상적 경로(순로)를 벗어났을 때 발생한 사고로 인한 근로자의 사상
2. 근로자의 사적행위·자해행위나 범죄행위 또는 그것이 원인이 되어 발생한 사상
3. 사업주의 구체적인 지시를 위반한 행위로 인한 근로자의 사상

②근로자가 사업주의 지시를 받아 출·퇴근중에 업무를 수행하고 있을 때 발생한 사고로 인하여 사상한 경우에는 제1항의 규정을 준용한다.

③사업주의 지시를 받아 사업장외의 장소로 출·퇴근하여 직무를 수행하고 있는 근로자(외근근로자)가 최초로 직무수행장소에 도착하여 직무를 시작한 때부터 최후로 직무를 완수한 후 퇴근하기 전까지의 사이에 발생한 사고로 인하여 사상한 경우에는 제1항의 규정을 준용한다.

제37조 (행사중 사고) ①근로자가 운동경기·야유회·등산대회 등 각종행사(이하 "행사"라 한다)에 참가중 사고로 인하여 사상한 때에는 사회통념상 당해 행사에 근로자의 참여가 노무관리 또는 사업운영상 필요하다고 인정되는 경우로서 다음 각호의 1에 해당되는 경우에는 이를 업무상 재해로 본다. 다만, 행사와 사고간에 상당인과관계가 없음이 명백한 경우에는 그러하지 아니하다.<개정 2000.7.29>

1. 사업주가 행사에 참여하는 근로자에 대하여 행사당일날 출근한 것으로 처리하는 경우
2. 사업주가 근로자에 대하여 행사에 참여하도록 지시하는 경우
3. 사업주에게 행사참여에 대한 사전보고를 통하여 사업주의 참가승인을 얻은 경우
4. 기타 제1호 내지 제3호의 규정에 준하는 경우로서 통상적·관례적인 행사에 참여하는 경우

②행사참가를 위한 준비연습중에 발생한 사고로 인하여 근로자가 사상한 경우에는 제1항의 규정을 준용한다.

③행사의 기획·운영업무를 담당하고 있는 근로자가 그 행사의 기획·운영업무를 수행하던 중 발생한 사고로 인하여 사상한 경우에는 제34조 및 제36조제1항의 규정을 준용한다.

제38조 (기타 사고) ①타인의 폭력행위에 의하여 근로자가 사상한 경우로서 다음 각호의 요건에 해당되는 경우에는 이를 법 제54조의 규정에 의한 제3자의 행위에 의한 업무상 재해로 본다.

1. 재해발생경위 및 사상한 근로자가 담당한 업무의 성질이 가해행위를 유발할 수 있다고 사회통념상 인정될 것
2. 타인의 가해행위와 사상한 근로자의 사상간에 상당인과 관계가 있을 것

②제3자의 행위에 의하여 발생한 사고로 인하여 제34조제1항 각호의 1에 해당되는 행위를 하고 있던 근로자가 사상한 경우에는 이를 법 제54조의 규정에 의한 제3자의 행위에 의한 업무상 재해로 본다. 다만, 업무와 사상간에 상당인과관계가 없음이 명백한 경우에는 그러하지 아니하다.

③업무상 재해를 당하여 요양중에 있는 근로자가 요양과 관련된 행위중에 발생한 사고로 인하여 사상한 경우로서 요양중인 행위와 사고간에 사고와 새로운 사상간에 각각 상당인과관계가 있다고 인정되는 경우에는 이를 업무상 재해로 본다.

제39조 (업무상 질병 또는 그 원인으로 인한 사망) ①업무상 질병 또는 업무상 질병으로 인한 사망에 대한 업무상 재해의 인정기준은 별표 1과 같다.

②공단은 근로자의 업무상 질병 또는 업무상 질병으로 인한 사망에 대하여 업무상 재해여부를 결정하는 경

해의 인정범위는 최근까지 점진적으로 확대되고 있다.

1997년 시행규칙 개정에서는 열거된 업무상질병의 범위에 속하는 경우 업무상 요인에 의하여 이환된 질병이 아니라는 명백한 반증이 없는 한 업무상 질병으로 본다고 명시함으로써(시행규칙 제33조), 업무상질병에 대한 보다 적극적인 인정 의지를 표현하였다. 또한 1999년에는 근로자의 출퇴근사고에 대해서도 부분적으로 업무상재해로 인정하고 있다(시행규칙 제35조 4항). 2000년에는 자살의 경우에도 정신장해로 인하여 정상적 인식능력이나 행위선택능력 또는 정신적 억제력이 현저히 저하된 상태였다고 판단되는 경우에는 업무상재해로 인정토록 하였으며(시행규칙 제32조 제3항), 휴게시간중 사고 및 행사중 사고도 업무상재해로 인정토록 하였다(시행규칙 제35조의 2, 제37조). 또한 2001년에는 업무상질병 여부의 결정이 곤란한 경우 자문을 의뢰할 수 있도록 하였으며(시행규칙 제39조의 2), 이산화탄소중독증 판정절차에 관한 조항을 신설하여 보다 객관적이고 합리적인 인정체계를 갖추도록 하였다(시행규칙 제39조의 3).

2) 업무상재해 발생현황

산업재해근로자의 발생현황을 살펴보면, 2000년의 경우 총재해자수는 68,976명으로 전체 적용근로자의 0.73% 수준이다. 재해자의 구성은 사망이 2,528명으로 재해자의 3.7%이며, 신체장해자를 포함한 부상이 63,989명으로 재해자의 92.8%이며, 업무상질병요양자가 2,459명으로 재해자의 3.6%를 차지하고 있다. 이를 1999년과 비교하여 보면, 재해자

우에는 별표 1의 기준외에 당해근로자의 성별·연령·건강정도 및 체질등을 참작하여야 한다.

제39조의2 (업무상 질병 여부에 관한 자문의뢰) 공단은 업무상 질병 여부의 결정이 곤란한 경우에는 다음 각호의 기관에 자문을 의뢰할 수 있다.

1. 제16조의 규정에 의한 자문의사협의회
2. 한국산업안전공단법에 의한 한국산업안전공단의 산업안전 연구를 담당하는 기관
3. 그 밖에 업무상 질병 여부를 판단할 수 있는 기관

[본조신설 2001.12.31]

제39조의3 (이황화탄소중독증 판정절차) ①공단은 이황화탄소중독증으로 인하여 요양을 받고자 하는 자의 요양신청을 받은 경우에는 그 판정에 필요한 검사를 할 수 있는 의료기관에 정밀진단을 의뢰할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 정밀진단을 의뢰받은 의료기관은 지체없이 정밀진단을 한 후 그 진단결과를 공단에 통보하여야 한다.

③공단은 제2항의 규정에 의한 진단결과를 통보받은 경우 이를 토대로 이황화탄소중독증에 관한 전문지식을 갖춘 자문의사 3인 이상의 의견을 들어 중독여부를 판정하여야 한다.

[본조신설 2001.12.31]

수는 24.5% 증가하였으나 적용근로자 대비 재해자수인 재해율은 0.1%포인트 감소하였으며, 재해자의 구성면에서 사망의 증가율은 전체 재해자의 평균증가율인 24.5%를 훨씬 하회하는 것으로 나타났으나, 부상과 업무상질병요양자는 재해자의 평균증가율을 상회하는 수준으로 각각 24.9%와 29.6% 증가한 것으로 나타났다. 특히 업무상질병요양자가 전년에 비하여 가장 많이 증가하였다.

〈표 1〉 산업재해 발생현황

(단위 : 명, %)

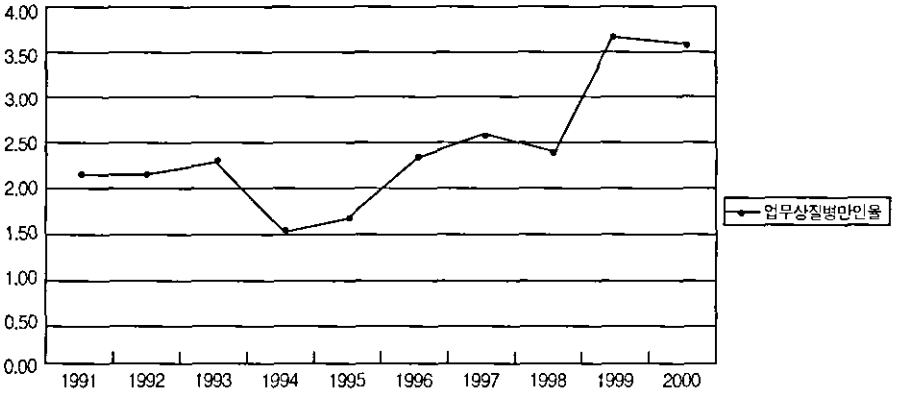
	적용근로자수	재해자수					재해율(%)
		계	사망	부상	신체장해자	업무상질병 요양자	
1999	7,441,160	55,405 (100.0)	2,291 (4.1)	51,217 (92.4)	19,591 (35.4)	1,897 (3.4)	0.74
2000	9,485,557	68,976 (100.0)	2,528 (3.7)	63,989 (92.8)	19,784 (28.7)	2,459 (3.6)	0.73
증감율	183.17	24.49	10.34	24.94	0.99	29.63	-1.35

주 : 재해재수/근로자수×100

자료 : 노동부, 「2000년 산업재해분석」, 2001.

업무상질병자의 연도별 추이를 살펴보면, 2000년 현재 업무상질병요양자와 업무상질병사망자를 합한 업무상 질병자수는 3,414명으로 전체적용근로자의 0.036%인데, 이는 1991년의 업무상질병자수가 1,720명이고 전체적용근로자의 0.0217%인데 비하여 약 2배 가량 증가한 것이며, 지난 10년간의 업무상질병자의 추이를 보면 점진적으로 증가하는 곡선을 보이고 있다.

[도 1] 업무상질병만인율 추이



주 : 업무상질병만인율=업무상질병자수/적용근로자수×10000
업무상질병자수=업무상질병요양자+업무상질병사망자

자료 : 노동부, 「2000년도 산업재해분석」, 2001.

또한 업무상질병자를 직업환경중 유해인자와 관련성이 뚜렷한 직업병(진폐, 난청, 중금속중독, 유기용제중독, 특정화학물질 중독 등)과 개인질병 등 업무외적 요인과 복합적으로 작용하여 발생하는 직업관련성 질병(신체부담 작업, 뇌·심질환, 요통 등)으로 구분하여 보면, 직접적인 직업병은 오히려 감소하고, 직업관련성 질병은 증가한 것으로 나타나고 있다(표 2 참조). 이는 점차 업무상질병에 대한 적극적 해석과 인정이 증가하고 있는 것을 보여주는 것이라 해석된다.

〈표 2〉 업무상질병자 구성

(단위 : 명)

	총 계	직업병	직업관련성 질병
1999	2,732	1,174	1,558
2000	3,414	933	2,481
증감	682	-241	923

주 : 재해재수/근로자수×100
자료 : 노동부, 「2000년도 산업재해분석」, 2001.

3) 산재보험 관련 이의신청 및 행정소송 현황

업무상재해 인정과 관련한 이의신청과 행정소송만을 별도로 구분한 자료를 구할 수 없어, 전반적으로 산재보험과 관련하여 심사청구나 행정소송을 통하여 이의를 제기한 현황을 살펴보았다. 요양급여 관련 심사청구는 최초 요양급여 신청에서 좌절된 경우와 치료종결조치에 대한 요양급여의 계속급여 신청 및 재요양 신청 등의 경우가 포함되어 있다고 보여진다. 전자의 경우가 업무상재해 인정여부와 직접 관련있는 부분이나 구분되어 있는 자료를 구할 수없어 여기서는 요양급여 관련 심사청구 현황을 살펴보았다. 심사청구 건수는 해가 갈수록 점차 증가하고 있는 것으로 나타나고 있으나, 취소율은 특별한 경향을 찾아보긴 어렵고 10% 내외에서 요양급여 이의신청이 받아들여지고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 3〉 요양급여 관련 심사청구 심사 현황

(단위 : 건, %)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
계	637	734	925	1,443	2,166	2,363	2,099	1,636
취소	63	152	95	222	263	218	302	178
기각	541	531	771	1,153	1,807	2,057	1,688	1,394
각하	30	49	54	56	78	70	66	42
기타	3	2	5	12	18	18	43	22
취소율	9.9	20.7	10.3	15.4	12.1	9.2	14.4	10.9

자료 : 노동부, 「2000년도 산재보험사업연보」, 2001.

또한 행정소송의 경우에도 그 이유별로 구분되어 있지 않으나, 행정소송의 경우 업무상재해 인정여부가 상당한 비중을 차지하고 있을 것으로 보여진다. 흥미로운 것은 행정소송의 건수가 점차 증가하고 있을 뿐만 아니라 패소율이 급격히 줄어들고 있다는 것이다. 이는 법정에서 일선관리공단보다 업무상재해에 대한 인정범위를 적극적으로 해석하고 있다는 것을 의미하며, 현행 산재보험법의 업무상재해에 대한 경직적 해석이 현 사회의 변화흐름을 좇아가지 못하고 있는 반증이라 할 수 있다.

〈표 4〉 행정소송 현황

(단위 : 건, %)

구분	1993	1994	1995	1996	1997	1999	2000.05
확정건수	289	178	254	368	517	797	304
패소	201	123	161	208	271	369	116
패소율	69.5	69.1	63.4	56.5	52.4	46.3	38.2

자료 : 노동과 건강연구회 내부자료.

2. 문제점

1) 원인('업무상' 기준)의 불명확성 : 재해근로자에 대한 소극적 보장

업무상재해 인정범위를 점차 확대하여 오고 있으나, 급속히 변화하고 복잡해지는 사회에서 업무상재해냐 혹은 아니냐의 판단은 더욱 어려워지고 있다.

업무상사고의 경우, 업무의 연장선상에서 이루어지고 있다고 볼 수 있는 여러 가지 상황에서의 사고를 업무상재해로 인정할 것인가의 여부가 논란이 되고 있다. 특히 업무상질병의 경우에는 병원에 노출되는 시기와 잠복했다 발병하는 시기간에 시간적 괴리도 있고, 개인별 신체적 건강과의 복합적 상호작용에 의해 발병 여부가 결정되기도 하기 때문에 업무상재해라고 판정할 수 있는 명확한 인과관계를 발견하는 것이 쉽지 않다.

이와 같이 산업구조의 급속한 변화와 날로 복잡해지고 직장간 이동도 빈번한 사회에서 재해의 원인을 추적하여 업무상재해가 분명한 경우에 한하여 재해를 인정하는 원인주의에 입각한 접근방식은 아무리 재해인정범위를 확대해석하는 방향으로 나아가고 있다고 하더라도 상당수 재해근로자를 보호대상에서 탈락시키는 결과를 초래할 수 밖에 없는 한계를 내재하고 있다. 즉, 재해근로자를 '업무상재해'라는 엄격한 체로 거르다보면,

실제 산재보험을 통하여 보장받을 수 있는 재해근로자는 제한적일 수 밖에 없으며, 상당수 재해근로자는 산재보험 혜택을 누리지 못한다.

무엇보다 심각한 것은 의당 보호를 받아야 하는 실제 업무상재해 근로자가 정확한 업무상 인과관계를 증명하지 못하여 보호에서 제외될 수 있는 개연성이 충분하다는 점이다. 현재는 업무상 인과관계가 명확한 단순사고성 재해의 비중이 압도적 비중을 차지하고 있으나, 점차 산업구조의 현대화 및 자동화, 서비스 산업의 증대에 따라 인과관계 증명이 대단히 어려운 업무상질병 등의 비중이 점차 증가하고 있다. 원인이 불명확하다는 이유로 재해근로자를 보호하지 않는 것은 비복지적이다. 원인이 불명확할 소지가 많은 복잡한 사회로 변화되고 있는 상황에서 명확한 원인만을 고집하는 것은 억울한 보호의 사각지대에 놓이는 재해근로자를 양산할 것은 분명하다. 이와 같이 재해 원인의 업무상 여부를 판정하여 산재보험 급여여부를 결정하는 것은 가능한한 산재보험을 통하여 재해근로자를 포괄하여 보호하는 적극적인 보장태도와는 거리가 있는 것은 분명하다.

2) 절차적 문제 : 공급자 중심의 절차

현행 산재보험의 요양급여 업무프로세스는 근로자가 산재인정신청을 하고 승인을 받아야 요양급여를 받을 수 있는 체계이다. 즉 산재 인정여부가 결정되어야 병원에서 치료가 정상적으로 이루어질 수 있는 사전승인체계에 기반하고 있다.

현재도 업무상 사고와 같이 '산재'임이 분명한 응급상황에서는 간단한 확인절차만 거치고 응급처치와 치료를 행하는데 큰 문제가 없다. 그러나 직업병의 경우에는 그 업무상 원인을 추적하여 재해원인과 직업병간의 인과관계를 밝혀내는데 엄청난 시간이 소요될 뿐만 아니라 그 과정에서의 검진비가 엄청나다. 따라서 '산재' 인정여부를 판정하는 과정에서 재해근로자의 부담이 너무 큰 실정이다.

이와 같은 선판정 후보장 체계는 공급자 중심의 서비스 제공체계를 기반으로 하는 것이다. 재해근로자가 산재 인정을 신속하게 받기 위하여 여러 서류를 갖추어 뛰어다녀야 하는 구조이고, 근로복지공단의 담당자는 가져온 서류를 수동적으로 챙겨서 처리를 하는 입장에 놓이기 때문이다. 따라서 이러한 체계하에서는 수요자 중심의 서비스를 아무리 강조해도 정책적 수사에 지나지 않게 된다.

3) 산재보험의 공공적 성격 미흡 : 사용자배상책임보험 성격의 강조

앞에서 산재보험의 원인주의는 사용자배상책임보험의 성격에 근거한다는 점을 지적한 바 있다. 우리 나라는 1997년 초에 경영계를 중심으로 산재보험 민영화가 전면적인 쟁

점으로 부각된 적이 있다. 이는 산재보험의 사용자배상책임의 성격을 강조하는데서 비롯된 것으로 보여진다. 이와 같은 사용자배상책임보험의 강조는 사적보험의 성격과 유사하여 산재보험의 공공적 성격을 희석시키고, 타사회보장제도와의 차별성을 강조하게 된다.

Ⅳ. 결론 : 산재보험의 원인주의적 접근방식을 넘어서

앞서 살펴본 산재보험이 원인주의적 접근방식에 입각하고 있기 때문에 발생하는 비복지적이고 전근대적인 문제들을 개선하기 위하여 원인주의의 한계를 극복할 수 있는 대안들을 모색해 보고자 한다. 여기서 제시한 대안들은 우리가 동시에 추구할 수 있는 병렬적인 성격이라기 보다는 실현가능성이 높고 우선적으로 추진할 수 있는 것부터 차례대로 제시해 보고자 한다.

1. '선판정 후보장' 체계에서 '선보장 후판정' 체계로의 전환

현재와 같이 산재여부를 판정하고 후에 보장을 행하는 '선판정 후보장'체계에서 먼저 재해근로자에게 필요한 검진과 치료를 하고 이후에 산재여부를 판정하고 정산하는 '선보장 후판정'체계로 전환하는 것이 재해근로자에 대한 산재보험의 역할을 충실히 수행하는데 기여할 것이다. 즉, 직업병이 의심되어 산재요양 신청을 한 경우, 일단 산재보험에서 검진을 비롯한 관련비용을 부담하여 보호를 하고, 이후에 정확한 산재 판정을 통하여 산재라고 판정이 된 경우에는 계속 보호를 행하도록 하고, 산재로 인정할 수 없다고 판정이 된 경우에는 의료보험으로부터 보험자 부담금은 구상권 행사를 통하여 환불받는 식의 접근이 바람직할 것으로 판단된다.

이와 같은 '선보장 후판정'체계로의 전환은 산재보험 관리운영체계를 공급자 중심에서 수요자 중심으로 전환해 나가는 측면에서도 중요한 계기를 제공할 것이다. 이전에도 근로복지공단에서 수요자 중심의 서비스제공체계로 만들어 나가겠다면서 현장사례관리 등의 신개념을 많이 만들어 왔지만, 현행 '선판정 후보장' 체계하에서는 구조적으로 수요자 중심의 서비스 제공체계를 구축하는데 분명한 한계가 있다. '선판정 후보장'체계에서는 신속하게 산재 인정을 받아 제대로 된 요양서비스를 받고 싶은 측이 재해근로자이기 때문에 재해근로자가 이리 저리 서류를 갖고 뛰어다닐 수밖에 없으므로, 수요자 중심의

서비스를 기대하기는 어렵다. 그러나 '선보장 후판정'체계가 되면 굳이 현란하게 정책적 용어로 수요자 중심의 서비스를 강조하지 않아도 근로복지공단 담당자가 산재 여부를 판정하기 위한 자료수집을 위하여 움직이는 것이 필요하기 때문에 자연스럽게 수요자 중심의 서비스 제공이 이루어지게 될 것이다.

2. 적극적 재해인정을 위한 원인주의에서 결과주의로의 전환

'산재' 인정이 되지 않아 억울하게 보호의 사각지대에 놓이는 재해근로자를 최소화하기 위해서는 산재인정방식이 원인주의적 접근에서 결과주의적 접근으로 전환되어야 할 필요성이 있다. 앞서 지적한 바와 같이 직업병의 경우 직업병의 원인을 근로경력과 정확히 연결하여 인과관계를 짓기가 상당히 어렵다. 즉, 근로자의 직장간 이동도 잦고, 환경오염 등 건강악화를 부추길 수 있는 자연요인들이 있는 상황에서 직업병의 원인을 다른 일반적인 개인적 질병요인으로부터 분리해내기 어렵다. 이런 상황에서 구조적으로 재해인정이 소극적으로 이루어질 수밖에 없는 원인주의 접근방식으로는 많은 재해근로자가 산재보험 급여에서 배제될 것은 자명하다.

산재보험 도입 이전에 재해의 책임이 누구의 과실이냐를 따지면서 법정 소송으로 비화되던 것을 무과실책임주의에 입각한 산재보험을 도입함으로써 사회적 효율성을 제고하고 재해근로자에 대해 효과적 보호를 수행할 수 있었던 것처럼, 이제 업무상재해 여부와 관계없이 재해근로자를 보호하는 사회보장적 성격이 강화되어야 사회적 효율성 및 재해근로자에 대한 포괄적이고 효과적인 보호가 가능한 시점에 있다. 업무상 질병의 원인이 너무나 복잡하고 그 원인을 규명하는 것이 결코 만만한 일이 아니기 때문이다.

본래 원인주의 접근방식이 근로자에게 갖는 장점은 산재근로자를 특별하게 보상할 수 있다는 점에서이다. 산재라는 원인을 추적하여 산재라는 것이 인정되면, 산재근로자는 일반 재해근로자와 달리 특별한 보상을 더 받아야 한다고 생각된다. 산재보험의 일련의 급여들이 동일한 조건의 경우에 다른 사회보험보다 유리한 조건으로 설계되어 있는 것이 그 때문이다.

그러나 산업기술이 자동화되고 발전하면서 산재의 구성도 그 원인이 명확한 단순사고성 재해의 비중은 점차 줄어들고 그 원인이 복합적인 직업병은 점차 증가하고 있다. 소위 선진국형 산재의 모습이 그러하다. 이와 같은 선진국형 산재에서 점차 비중이 증가하는 직업병의 원인을 추적하는 것은 무의미하고, 비효율적인 것이라 할 수 있다. 따라서 몇몇 선진국들은 선구적으로 산재보험의 사용자보험적 성격에 근거하고 있는 원인주

의적 접근방식의 장점에도 불구하고 재해의 원인이 산재든, 산재가 아니든 관계없이 동일하게 보호를 해주는 결과주의적 접근방식을 채택하고자 하는 것이다.

우리 나라도 전체 산재율은 0.7%내외에서 안정되는 것으로 나타나고 있고, 아직 절대적 비중은 매우 높지만 점차 단순사고성 재해의 비중이 줄어들고 직업병의 비중은 점차 증가하고 있어 선진국형의 진입을 예고하고 있다. 따라서 장기적으로 결과주의적 접근방식의 모색이 필요할 것으로 생각된다. 당장 결과주의 접근을 모색하기 어려운 것은 산재근로자가 현재 누리고 있는 혜택을 계속 유지시켜야 하는 측면이 강하기 때문이다. 결과주의로 이행하기 위해서는 의료보험 서비스의 선진화를 통하여 산재보험 수준의 서비스 급여가 이루어지는 것이 전제되어야 할 것이다.

덧붙여 이러한 맥락에서 산업재해보상보험의 제도명칭을 근로자재해보험으로 변경할 것을 제안한다. 산업재해보상보험은 그 명칭에서 산업재해를 보상하는 사용자에 대한 보험의 성격을 강하게 풍기고 있다. 선진 외국에서 산재보험의 명칭은 'Workers' Compensation Insurance'으로, 명칭 자체에서 사용자 보험이라는 인상을 주지 않는다. 전세계적 경향이 산재보험의 사용자보험적 성격이 약화되고 사회보장적 성격이 강화되는 것이라고 할 때, 산재보험의 명칭을 근로자재해보험으로 변경하는 것이 적절할 것이라 생각된다.

3. 타사회보험과의 공동연대적 성격 강화

산재보험은 점차 사회보장적 성격을 강화하는 방향으로 나가는 것이 바람직한 발전방향으로 보여진다. 따라서 타사회보험제도와의 역할정립을 통하여 산재보험제도가 현재의 한계를 뛰어넘어 일반재해에 대비하는 사회보험제도로서 그 역할을 수행하여야 할 것이다. 산재보험은 근로자의 재해발생시 원만한 보상을 위한 사용자 보험으로 출발하였기 때문에 시초부터 사용자와 자영자는 대상에서 제외되어 있었다. 국민연금의 확대로 일반적인 재해에 대해서는 국민연금에 의해 보장받을 수 있는 길이 열렸으므로 단기적으로는 산재보험제도는 현행과 같은 사용자배상책임보험의 성격이 유지되어야 할 것으로 보여지나 두 제도에서의 급여의 중복지급 등 근로자와 자영자간의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 따라서 장기적으로는 근로자보험에 머물지 말고 일반재해보험의 성격이 강화될 수 있는 방안의 검토가 필요하다. 또한 예방사업과 재해근로자 사후관리와의 긴밀한 연계의 확립이 필요하다.

세계적으로 아직 대부분의 국가는 산재보험을 사회보장제도의 일부분으로서 별도의

제도로 운영하고 있으나, 네덜란드와 뉴질랜드 등 몇 개 국가에서는 산재보험을 일반 사회보장체계내로 완전히 흡수 통합하고, 별도의 산재보험제도를 폐기하였다. 네덜란드는 업무상 사고와 비업무상 사고 및 질병간에 어떠한 구분도 없이 완전히 일반사회보장체계로 산재보상을 완전히 통합하였으며, 뉴질랜드는 업무상 사고 및 비업무상 사고간의 구분은 완전히 철폐하였으나, 질병의 경우에는 직업병에 대해서만 포괄토록 하였다. 그러나 대부분 국가의 경우 산재근로자에 대해 기존에 존재하던 특별한 대우를 완전히 철폐한다는 것에 대한 저항과 산재근로자는 특별한 대우를 받을만하다는 믿음 때문에 산재보상을 다른 일반 질병 및 재해와 전혀 구분없이 일반사회보장제도에서 동일하게 취급하는 것에 대한 경계심이 존재하고, 이 때문에 별개의 산재보상 급여를 유지하는 선택을 하고 있다고 보여진다. 특히 우리 나라의 경우 의료보험의 본인부담 비율이 매우 높기 때문에 산재보험과 통합한다는 것은 시기상조이며, 의료보험체계의 정비가 없는 한 요원하다고 할 수 있다. 따라서 우리 나라의 경우 독일 혹은 스위스와 같이 결과주의에 입각한 재해보험으로 발전시켜 나가는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

■ 참고문헌

김용하, 석재은 외, 「산재보험 서비스 전달체계 개선방안」, 한국보건사회연구원, 1995.

김용하, 신수식, 오창수, 이정우, 석재은, 「산재보험 운영효율화 방안」, 한국보건사회연구원, 1997.

노동부, 「2000년도 산재보험 사업연보」, 2001.

민재성, 고영선, 김진수, 김용하, 석재은, 「산재보험의 재정운영방식 개발에 관한 연구」, 한국개발연구원, 1994.

석재은, 「산재보험의 쟁점과 발전방향」, 한국사회과학연구소 사회복지연구실 편, 「한국 사회복지의 현황과 쟁점」, 인간과 복지, 1998, pp.176-220.

석재은, 「산재보험 민영화, 무엇이 문제인가」, 「노동사회연구」 제11호, 한국노동사회연구소, 1997.

윤조덕 외, 「산재보험 적용 및 징수체계의 효율화 방안(Ⅰ)」, 한국노동연구원, 1998.

Borba, Philip S. and David Appel(eds.), *Benefits, Costs, and Cycles in Workers' Compensation*, Kluwer Academic Publication, 1990.

Borba, Philip S. and David Appel(eds.), *Workers' Compensation Insurance Pricing : Current Programs and Proposed Reforms*, Kluwer Academic Publication, 1988.

Chelius, James(ed.), *Current Issues in Workers' Compensation*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1986.

Redja, George E., *Social Insurance and Economic Security*, Fifth Edition, Prentice Hall Inc., 1994.

Williams, C. Arthur, Jr., *An International Comparison of Workers' Compensation*, Kluwer Academic Publication, 1991.