산재예방과 산재보험제도 관계의 효율성 제고에 관한 연구

A Study in Efficiency that relation between Prevention of Industrial Accident and Industrial Insurance

서규석 *
김대호 *
김병석**

Abstract

본 연구는 산업재해를 둘러싼 위험에 대한 리스크 관리적 관점에서 산업재해에 대한 물리적 안전망의 정교성 및 범위와 산업재해에 대한 사전 안전망으로서 산재예방과, 재해발생시 이에 대한 경제적 및 의료적 보호를 위한 사후 안전망으로서 산재보험의 역할을 분석하였으며, 안전망의 강화를 위한 이들 산재 안전망의 향후 과제에 관한 연구를 다루었다.

1. 서론

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.

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

* 충주대학교 석사과정

** 충주대학교 안전공학과 교수

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.

2. 사전적 안전망으로서 산재예방 관련제도 현황 및 문제점

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. <표 1>에서와 같이 우리나라에서는 세출항목 대비 재해예방비의 비율을 보험료 수입의 약 5%선에서 충당하고 있다. 그러나 재해예방비의 투자율이 높을수록 보험급여에 대한 지출이 상대적으로 작게 나타나고 있다. 보험재정의 타당성 및 합리성이란 관점에서 볼 때 이러한 경우에는 재해예방사업이 보험급여액을 5% 이상 감소시킬 경우에만 그 정당성이 인정될 수 있겠으나, 우리나라의 경우 아직 이러한 정당성에 대한 근거가 상당히 미약한 것으로 보인다.

<표 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 (83.5)	9986 (88.7)	11,335 (80.6)	13,553 (83.9)	15,560 (84.8)	14,511 (88.2)	12,742 (85)	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 자녀장학금	10 (0.1)	20 (0.2)	20 (0.2)	20 (0.2)	30 (0.2)	28 (0.2)	31 (0.2)	-	-	-
재해근로자 생활정착금	10 (0.1)	20 (0.2)	30 (0.2)	30 (0.2)	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)	-	-	-	-	-	-	-
전체	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)

또 다른 문제는 산업현장에서 산재예방을 방지하기 위해서는 정부의 강력한 지도, 감독활동이 필수적이나 5인미만 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. <표 2>는 근로감독관 인력에 대한 국제비교이다.

<표 2> 산업안전, 보건분야 감독인력 국제비교

	한국	독일	영국	일본
감독관수(명)	251	4,560	1,447	3,960
보호대상 근로자수(천명)	7,545	29,966	13,20	50,020
1인당 담당근로자수(명)	30,060	6,571	9,122	12,631

위에서 알 수 있듯이 한국의 산업안전관련 감독인력은 1인당 담당근로자수에 있어서 다른 비교국가들보다 적게는 2배 이상 많게는 4배 이상으로 너무 많은 부담을 안고 있는것이 재해예방을 하기위한 관리자의 절실한 부족으로 나타난다.

3. 사후적 안전망으로서 산재보험 기능의 현황 및 문제점

산재보험은 일단 산업재해가 발생한 후의 피재근로자가 겪는 위험과 경제적손실 등을 보상하기 위한 제도라는 점에서 사후적인 의미에서의 산재에 대한 사회안전망이라 할 수 있다. 이러한 사후적인 산재안전망의 적용 및 급여에 대한 현황과 문제점을 살펴보고, 이에 대한 일반적인 제도개선 사항과 타사회보험과의 중복급여 및 연계문제에 대해 중점적으로 다룸으로써 사후적인 산재안전망 자체의 정교성과 타사회보험과의 유기적인 연관성 확보에 의한 효율성 제고 및 중복회피에 의한 비효율성 제거 등에 대해 살펴본다.

3.1 산재보험의 적용확대 현황 및 문제점

3.1.1 산재보험 적용확대 현황

산재보험은 1964년 시행 당시에는 광업과 제조업의 500인 이상 64개 사업장에 대한 8만여명의 근로자를 대상으로 출발하였으나 그동안 꾸준히 그 적용대상 업종 및 최소 사업장 규모를 확대하여 왔다. 그 결과 01년부터는 국가 및 지방자치단체에서 직접 행하는 사업까지 확대하여 왔다. 현재 00년7월부터 상시근로자 1인 이상으로 하였다.

<표 3> 산재보험 연도별 적용규모 확대 과정

연도	64	65	66	67	69	72	73	82	87	00.7
적용규모	500인	200인	150인	100인	50인	30인	16인	10인	5인	1인

3.1.2 산재보험 적용의 문제점

하지만 이러한 산재보험의 1인 이상 사업체를 포함한 전면적인 적용확대에도 불구하고 산재보험으로부터 적용, 제외되어 있는 비정규근로자 집단이 있다. 2000만원 미만의 건설공사, 300m2 이하의 개인직영 공사, 농림어업 및 수렵업

과 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.

3.2 산재보험급여 및 보상현황과 문제점

현재 우리나라의 산재보험 보상급여는 요양, 휴업, 장해(간병), 유족, 장의비, 상병보상연금 등 여섯 가지로 분류되어 있으며 이러한 보상은 현물, 현금형태로 지급되어진다. 장해급여는 연금과 일시금 두 가지 형태로 지급되고, 유족급여와 상병보상연금은 연금 형태로 지급되고 있다. 이러한 형태의 보상급여 지급현황을 보면 최근 약 10여년간의 보험 지급 규모의 증가를 고려해 볼 때 지급규모의 지속적인 증가는 향후 보험재정의 심각한 부족현상을 초래할 수 있으므로 지급금 증가의 모멘텀을 낮출 수 있는 방안을 강구하는 것은 보험재정의 장기적인 안정성 유지를 위해 시급한 과제라 할 수 있다.

3.3 산재안전망과 타사회안전망의 중복급여 현황 및 문제점

국내의 산재보험의 급여종류와 급여수준은 그간 상당한 향상을 거듭해 오며 다른 국가나 ILO기준에 비해 뒤처지지 않고 있는 것이 사실이나, 국내의 산재보험은 타사회안전망과의 중복에 의한 비효율성에 대해서는 비판의 여지가 있다. 이는 국내 산재보험이 체계적으로 도입된 것이 아니라 상황에 따른 필요에 의해 기존 제도와의 연계에 대한 고려 없이 도입되었기 때문이다. 따라서 다른 사회보험제도, 특히 국민연금과 적용대상 및 급여에 있어서 중복문제가 상당수 발생하고 있다.

4. 결론

국내 현황에서 비추어 보았을때 기술직 감독관의 재해 예방에 대한 투자의 효율성을 극대화시키기 위하여 사전 산재안전망으로서 사업주의 안전관리에 대한 노력과 개별사업장의 안전관리 수준을 사후 산재안전망인 산재보험의 요율체계와 연계시키는 방안에 대해 재해예방비와 관련하여 논의 하였다. 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 중요시 되어야 할 부분으로 보인다. 사업주의 산재예방 노

력을 강화하기 위하여 국내에서 산재보험의 보험요율에 있어서 개별실적요율제를 도입하고 있다. 그러나 적용기준이 중소사업장의 규모이상의 것이어서 중소사업장의 산업재해율이 상대적으로 높음을 고려할 때 이러한 개별실적요율제를 30인 이상 규모의 사업장에만 한정적으로 적용하는 현행제도의 요건을 더욱 완화함으로써 개별요율의 적용범위를 더욱 확대할 필요가 있으며, 타사회보험제도와의 중복문제, 산재보험 적용대상자(비정규직자)에 대한 재검토도 동시에 이루어 져야 한다.

5. 참고문헌

고경환, 『우리나라 순사회복지지출 수준의 평가와 국제비교』 보건복지포럼, 한국보건사회연구원, 2001.4
근로복지공단, 『산재보험 시행 40주년 기념 학술토론회』 2004.
김용하 외『산재보험 운영효율화 방안』, 한국보건사회연구원, 1997.
김호경, 『산재보험과 사회안전망』, 2002.
노동부, 중앙행정기관 경영진단 참고자료, 1999.
노동부, 『산재보험사업연보』, 1991-2005
산업안전관리공단,『안전보건』, 7월호, 2001.
한국노동연구원, 『산재보험 선진화 방안과 정책과제』, 한국노동연구원 개소기념 심포지엄, 1999.
한국노동연구원,『KLI 해외노동통계』, 2000.
한국산업안전공단, 『주요국의 산업재해현황 및 통계제도』, 2001