

勞 動 經 濟 論 集  
第 17 卷, 1994. 12. pp. 269 ~ 288  
◎ 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

## 韓國產災保險의 經濟的 意義 分析\*

邢 光 錫\*\*

### < 目 次 >

I. 序 論	IV. 產災保險의 經濟的 意義 分析
II. 產災保險의 經濟的 意義	V. 結 論
III. 產災發生과 產災保險 現況	

### I. 序 論

1994년 7월로 한국에 産業災害補償保險(앞으로 '產災保險'이라 함)이 실시된 지 만 30년 이 된다. 產災保險 特別會計의 세출은 산재보험이 막 시작되던 1964년에 4천 3백만원(경상 가격)이던 것이 1992년에는 1조 279억원(경상가격)에 이르고 있다. 이제는 산재보험 특별 회계의 규모도 상당히 방대하다고 할 수 있다.

위와 같이 산재보험이 발전하고 산재보험 실시 이후 산재에 대해 국가가 계속 관심을 기울여 왔음에도 불구하고 이미 아는 바와 같이 한국의 산업재해(앞으로 '산재'라 함)는 여전히 매우 심각한 상태에 있다. 1993년 산업현장에서는 산재 때문에 날마다 노동자 6명이 사망하고 241명이 부상을 입었다. 산재 때문에 발생한 경제적 총손실액은 약 4조 4,000억 원에 이른다. 다른 나라에 견주어 보아도 산재문제는 심각하다. 1989년 산재에 따른 노동자 1,000명당 노동손실일수를 보면, 한국은 3,620일로서 그와 경제발전 수준이 비슷하다고

\* 이 논문은 한국노동경제학회 1994년도 상반기 연구발표회(1994. 6. 18)에서 발표한 "韓國 產災保險 財政運營과 產災處理方式"을 수정 보완한 것이다.

\*\* 목포전문대학 교수

하는 대만 194일, 싱가포르 86일보다 현저히 높다. 곧 노동손실일수로 보면 한국의 산재는 대만보다 약 19배, 싱가포르보다 42배나 심각한 상태에 있다고 할 수 있다.

한국 산재보험의 상당한 역사와 그 방대한 재정규모, 한국 산재의 심각함 등은 산재보험의 경제적 의의에 대한 분석을 요구하고 있다. 우리는 모형구성을 통한 실증분석은 하지 않고 서술차원에서 분석하였다.

이 논문은 이러한 필요에 따라 다음과 같이 구성되어 있다. 서론에서 문제를 제기하고 제Ⅱ장에서는 산재보험의 경제적 의의를 살펴보았다. 제Ⅲ장에서는 산재발생 특징과 산재보험 현황을 살폈다. 그리고 제Ⅳ장에서는 산재보험의 경제적 의의를 논증하는데, 한국 산재보험이 그 경제적 의의에서 상당히 벗어난 채 운영되고 있음을 보이고 있다. 제Ⅴ장에서는 지금까지의 논의를 요약하면서 결론을 도출하였다.

## Ⅱ. 産災保險의 經濟的 意義

### 1. 使用者保險

산재보험의 경제적 의의 가운데서 가장 먼저 들 수 있는 것은 산재보험은 곧바로 사용자보험으로서 구실을 한다는 점이다. 산재보험은 단기적으로는 노동과정에서 불가피하게 발생하는 산업재해에 따른 보상 혹은 배상에 관련된 위험을 분산하여 사용자의 부담을 줄이는 구실을 한다. 이러한 측면은 「산업재해보상보험법」이 제안된 이유에서 볼 수 있다(노동부(1981, pp.31~32).<sup>1)</sup> 산재보험은 첫째, 「근로기준법」 제8장 災害補償을 보험화함으로써 근로자의 업무상의 부상, 질병, 폐질, 사망 등의 보험사고에 대하여 신속하고 공정한 재해보상을 도모한다. 둘째, 사용자의 개별책임을 담고 있는 「근로기준법」에 따라 보상할 경우

1) 한국에는 업무상 재해에 대한 補償法制로는 「勤勞基準法」과 「産業災害補償保險法」이 있는데, 후자가 그 핵심을 이루고 있다. 노동부(1981, pp.24~26)에 따르면, 1962년 2월 20일 보건사회부장관의 자문기관으로서 사회보장제도심의위원회가 설치되었고 1963년 11월 5일 「산업재해보상보험법」이 공포되었다. 한편 노동청(1973, pp.251~252)과 노동부(1981, pp.7~22)는 한국 산업재해보상제도의 발전단계를 다음과 같이 구분하고 있다. 첫째, 건국후부터 「근로기준법」의 제정 공포까지에 이루어졌던 과도기로서 團體協約 또는 厚生協約에 따라 재해보상을 한 시기(1948~53). 둘째, 個別使用者 責任主義를 담고 있는 「근로기준법」에 따라 전산업을 대상으로 재해보상을 한 시기(1953~63). 셋째, 集團的 使用責任을 담고 있는 「산업재해보상보험법」이 1963년 제정된 이후 그 법에 따라 주요산업에 산재보험제도를 실시한 이후부터 현재까지.

사용자의 재력부족 때문에 발생할 수 있는 재해보상이 불가능할 때를 대비한다. 셋째, 재해보상을 보험화함으로써 위험분산을 통해 우발적인 대형 재해의 경우에도 기업이 정상 운영될 수 있도록 한다.

## 2. 勞動力 再生産의 安定化

산재보험은 노동력 재생산의 안정화에 기여한다.<sup>2)</sup> 장시간 노동이나 높은 노동강도 혹은 그 둘의 결합이 가져오는 산업재해는<sup>3)</sup> 노동력을 파괴하고 노동자를 궁핍하게 한다. 곧 산업재해를 방지하게 되면 장기적으로 안정적인 노동력의 지속적인 재생산과 공급은 위협받게 된다. 그런데 노동시장에서 사용자는 노동자에 견주면 상대적으로 독점력을 가지고 노동자를 실질적으로 포섭하고 있기 때문에, 또한 노동시장의 정보가 불완전하기 때문에 산재에 대한 보상을 시장원리에 맡길 경우 노동자는 적정수준의 보상을 받기 어렵게 된다.<sup>4)</sup> 따라서 노동자는 산재로 파괴된 노동력을 회복하기 어렵게 되고, 더 나아가 자본축적에 필요한 勞動階級의 일정한 발전은(Marx, 1989, p.6) 이루어지기 어렵게 된다. 결국 이는 장기적으로 보면 사용자에게 큰 부담으로 작용하게 된다.

위와 같은 이유에서 국가는 단기적으로는 사용자에게 산재보험료라는 부담을 지우지만 산업재해에 대한 적절한 보상이 이루어져 장기적으로는 노동력의 안정적인 재생산이 가능하도록 산재보험제도를 마련하게 된다. 곧 산재보험이 산재에 따른 노동력 재생산과 공급의 불안정을 해소하는 데 상당한 기여를 한다는 점에서 그 경제적 의의를 찾을 수 있다.

## 3. 産業合理化

산재보험은 산업합리화에 이바지한다. 이러한 사실은 영국의 공장입법에서 잘 볼 수 있

2) Althusser(1991, p.80)에 따르면, '노동력의 재생산'은 그 자격의 재생산만이 아니라 동시에 세워진 질서의 규칙들에 대한 복종의 재생산을, 즉 노동자들에게는 支配이데올로기에 대한 복종의 재생산을, 한편 착취와 억압의 대리자들에게는 支配이데올로기를 잘 다루는 능력의 재생산을 의미한다. 이와는 달리 이 논문에서 '노동력 재생산'은 노동자가 노동할 수 있는 능력의 재생산을 뜻한다.

3) 한국의 산업재해 발생원인에 대해서는 형광석(1992) 참조.

4) 송기호(1993, pp.35~36)에 따르면, 산재에 대한 補償體系는 크게 두 가지이다. 첫째는 산재가 발생하기 전 노동자가 직무위험을 감수한 대가로 시장기능에 따라 받는 事前補償으로서 補償賃金隔差(compensating wage differentials)이다. 둘째는 산재가 발생한 후에 노동자가 事後補償으로서 받는 產災保險에 따른 補償이다. 이 논문은 후자를 분석대상으로 하고 있다.

다. 영국의 공장입법은 산재문제 차원에서 보면 산재에 따른 노동력 파괴에 대한 총자본 차원의 대응책이었다. 공장입법은 산재 발생을 가져온 장시간노동, 그리고 부인노동과 아동노동을 제한하였기 때문에 사용자는 노동력 확보에 곤란을 겪게 되었다. 사용자는 이를 극복하기 위해 노동력을 덜 사용하기 위해 기계화를 촉진하였다. 한편 노동력 확보 문제를 해결하지 못한 사용자는 자기가 속한 산업에서 퇴장하지 않으면 안되었다. 곧 산재 발생에 대한 대응책의 하나였던 공장입법은 노동력 감축을 기본 목표로 한 산업합리화를 촉진하는 결과를 가져왔다(손호철, 1991 ; Marx, 1989, 제10장과 제15장).

위와 같은 英國 工場立法이 보여준 산업합리화 효과를 산재보험에서도 찾을 수 있다. 산재보험은 그 효율적인 운영을 위해 대체로 실적료율을 적용하게 된다. 한국 산재보험의 당해년도 보험료율은 최근 3년간의 재해율(연간 보험급여 총액 ÷ 연간 임금총액)을 기초로 하여 계산되므로 사용자는 재해율을 줄이려는 노력을 하게 될 것이다. 한편 현재의 기술수준에서 재해율이 높은 사업장을 가진 사용자는 노동시장에서 노동력 확보를 위해 사전적으로 높은 보상임금을 지불해야 하는 부담이 있을 뿐 아니라 사후적으로는 보험료 할증이라는 부담에 직면하게 된다.

또한 산재보험은 산재에 따른 사후보상에 중점을 두고 있지만 산재예방에도 상당한 관심을 갖게 된다. 곧 산재보험이 효율적으로 운영되려면 산재예방에 직접 관련된 산업안전보건 규제를 강화할 필요성이 대두된다. 산업안전보건 규제강화는 이른바 3D 작업이 많은 사업장의 존립을 어렵게 하기도 하지만 사용자로 하여금 3D 작업을 공장자동화를 통해 해결하도록 촉진하는 효과를 가져온다.

산재보험의 경제적 의의는 다음과 같이 요약될 수 있다. 산재보험은 단기적으로는 노동과정에서 불가피하게 발생하는 산업재해에 따른 위험을 분산하여 사용자의 부담을 줄이는 사용자보험의 성격을 띠고 있으며, 장기적으로는 노동력 재생산의 안정화와 산업합리화에 기여한다.

### Ⅲ. 産災發生과 産災保險 現況

#### 1. 産災發生의 特徵

산재보험의 경제적 의의를 분석하기에 앞서, 한국 산재발생의 특징과 산재보험 현황에

대해서 알아보기로 한다.

산재가 한국에서는 어떤 특징을 띠면서 발생하고 있는가를 간단히 보기로 한다(형광석, 1992). 첫째, 산재 발생률은 증가와 감소의 국면이 있으나 전반적으로 하락하는 추세에 있다. 전산업의 産災 度數率(연근로 100만시간당 재해건수)은 1989년 7.47에서 1992년 6.02로 감소하였다. 제조업의 산재도수율도 1989년 8.46에서 1992년 5.71로 감소하였다. 또한 전산업의 산재 천인율(노동자 1,000명당 재해자수)도<sup>5)</sup> 1989년 20.1에서 1993년 13.0으로 감소하였다. 이같이 산재의 度數率과 千人率은 감소하는 경향을 보이고 있다. 그러나 전산업의 산재 強度率(연근로 1,000시간당 근로손실일수)은 1989년 2.19에서 해마다 계속 상승하여 1992년에 2.89가 되었다. 제조업의 산재 강도율도 1989년 2.08에서 1992년 2.48로 상승하였다. 그리고 1989년부터 1992년 사이에 重大災害率(통상 사망자 만인율로서 노동자 10,000명당 사망재해자수)은 전산업에서는 2.58에서 3.44로, 제조업에서는 1.62에서 1.88로 각각 상승하였다.

둘째, 산재는 산업구조를 반영하여 제조업부문에 집중 발생하고 있으나 최근에는 건설업에서 발생하는 산재 비중이 점점 커지고 있다. 그리고 경공업보다 중화학공업의 산재가 더 심각하다.

「산업재해보상보험법」 적용범위의 확대와 더불어 산업별 부가가치 및 취업자 구성의 변동에 따라 재해자의 산업별 구성도 변하였다. 총재해자 가운데서 제조업부문 재해자의 비중은 여전히 산업별 구성에서 가장 크지만 1976년 64.2%를 최고로 점차 감소하여 1992년에는 44.3%로 떨어졌다. 건설업부문 재해자의 비중은 점점 증가하여 1992년에는 33.8%를 차지하고 있다.

자본축적 과정에서 중화학공업 비중이 증가하면서 대체로 중화학공업에서 발생하는 산재는 경공업에서보다 중대재해인 것으로 나타났다. 즉 경공업보다는 중화학공업의 사망자 만인율이 전체제조업의 사망자 만인율보다 큰 것으로 나타났다.

셋째, 중소기업장에서 산재는 빈발하면서도 중대재해 양상을 띠고 있다. 규모별 재해자 천인율은 1992년에 300인 이상 사업장에서 7.13, 300인 미만 사업장에서 20.06이다. 곧 대형사업장에서보다는 중소기업장에서 산재가 더 빈번히 발생하고 있다.

또한 중소기업에서의 산재는 중대재해이다. 300인 이상 사업장의 사망자 만인율은 1988년 2.20에서 1992년 0.29로 현저히 감소하는 추세이지만, 300인 미만 사업장의 사망자 만인율은 같은 기간에 1.61에서 2.98로 급격히 증가하는 경향이다. 이러한 현상은 1987년 이후 독점대기업에서 노동운동이 활발해지면서 노동자를 분할지배하기 위한 전략으로서 또는 유해·위험작업을 중소기업장으로 이전시키는 전략으로서 적극 활용되고 있는 하청

5) 大衆媒體에서 통상 말하는 災害率은 千人率을 뜻하고, 원래 '災害率'은 [연간 보험급여총액 ÷ 연간 임금총액]을 말한다.

계열화의 확대·심화와 연관된 것으로 보인다. 곧 중대재해가 대규모사업장에서 중소기업으로 이전되고 있다고 생각된다.

넷째, 동력기계에 따른 사망재해자의 비율이 크다. 제조업부문에서 사망재해를 야기한 물질은 기타 장치와 동력기계가 대부분을 차지하고 있으며 최근으로 올수록 전자보다는 후자의 비중이 커지고 있다. 제조업부문에서 사망재해를 일으킨 동력기계는 그 비중이 1982년 18.4%, 1987년 15.3%, 1989년 27.2%, 1990년 23.0% 등과 같이 변동하고 있는데 최근으로 올수록 그 상대적 중요성이 커지고 있다.

다섯째, 통계상으로는 노동자의 직업병 이환율(노동자 1,000명당 직업병자수)은 1983년 0.77에서 1992년 0.19로 감소하고 있다. 그러나 직업병 문제는 매우 심각한 상황인 것으로 보인다. 이러한 심각함은 최근 원진레이온의 사례를 계기로 하여 일반적으로 인식되었는데, 1988년부터 1994년 현재까지 원진레이온에서 직업병환자로 판명된 노동자가 359명이나 되고 사망한 노동자도 16명에 이른다.

## 2. 産災保險 現況

먼저 산재보험 특별회계의 세입 측면을 보기로 하자. 산재보험 특별회계의 세입 요소에는 사업주가 부담하는 보험료 수입, 加算金, 국고부담(일반회계 전입금), 이자수입 등이 있다. <표 1>에서 보는 바와 같이 보험료 수입이 1992년에는 세입의 96.5%를 차지하고 있다. 한편 1970년에 산재보험사업의 사무비에 대한 국고부담을 규정하고서도 1979년에 와서야 약 1억원의 국고부담(일반회계 전입금)이 있었다. 경상사무비에 대한 국고부담의 비율(C/G)은 1982년에 4.6%이었다. 그 비율은 대폭 증가하여 1983년 19.0%로 최고가 된 후 점차 감소하여 1988년 9.6%가 되었고 1989년에는 6.6%로 감소하였다. 한국 노사관계의 전환점이라 하는 1987년 노동자 대투쟁이 있는 바로 뒤임에도 불구하고 산재보험사업에 대한 국고부담은 매우 적었다. 1990년 국고부담액은 1989년 10억원에서 대폭 증가한 70억원을 기록하여 경상사무비에 대한 국고부담 비율은 35.4%가 되었다. 그리고 그 비율은 1992년에는 34.4%를 보이고 있다.

다음으로 산재보험 특별회계의 세출 측면을 보기로 한다. <표 1>에서 보듯이 산재보험의 세입에 대한 세출의 비율(D/A)은 1보다 작게 나타나 있다. 곧 통계에서는 한국 산재보험이 거의 매년 잉여를 내고 있음을 알 수 있다. 한편 산재보험 특별회계의 세출 요소에는 보험급여, 재해예방비, 경상사무비, 반환금, 보험시설 확충 및 근로복지공사 보조금, 재해근로자 자녀 장학금, 재해근로자 생활정착금 등이 있다. 1992년 산재보험 특별회계의 세출요소별 비중은 보험급여 90.6%, 재해예방비 4.8%, 경상사무비 2.9%, 기타 1.7% 등으로 나타

<표 1> 산업재해보상보험 특별회계

	세입 (A)	보험료 (B)	일반회계 전입C	세출 (D)	보험급여(E)	재해 예방비 (F)	경상 사무비 (G)	D/A	B/A	E/B	F/D	C/G
1964	89	75	14	43	25	—	—	48.3	84.2	33.3	0.0	—
1965	303	228	11	269	203	—	—	88.7	75.2	89.0	0.0	—
1979	71,718	59,138	101	61,222	53,799	244	—	85.3	82.4	90.9	0.3	—
1980	86,067	69,411	173	72,035	62,505	332	—	83.6	80.6	90.0	0.4	—
1981	96,163	81,307	173	88,385	76,220	319	—	91.9	84.5	93.7	0.3	—
1982	117,875	103,094	259	112,824	97,141	584	5,539	95.7	87.4	94.2	0.5	4.6
1983	137,042	125,011	1,000	134,134	117,611	746	5,236	97.8	91.2	94.0	0.5	19.0
1984	165,816	147,955	777	162,083	142,177	831	5,542	97.7	89.2	96.0	0.5	14.0
1985	205,628	193,171	1,000	201,908	185,999	765	6,644	98.1	93.9	96.2	0.3	15.0
1986	240,153	231,367	1,000	234,013	214,731	2,355	7,291	97.4	96.3	92.8	1.0	13.7
1987	298,355	287,501	1,000	266,263	241,255	4,592	9,507	89.2	96.3	83.9	1.7	10.5
1988	336,209	325,055	1,000	328,172	296,995	7,236	10,402	97.6	96.6	91.3	2.2	9.6
1989	424,357	410,618	1,000	412,726	369,305	11,267	15,078	97.2	96.7	89.9	2.7	6.6
1990	601,044	550,304	7,074	587,326	539,351	12,487	19,975	97.7	91.5	98.0	2.1	35.4
1991	788,718	720,653	8,920	776,677	701,514	34,651	22,939	98.4	91.3	97.3	4.4	38.8
1992	1,088,148	1,049,848	10,230	1,027,915	931,564	49,375	29,719	94.4	96.4	88.7	4.8	34.4

주: 1979~1982의 재해예방비는 예산액임.

자료: 노동부, 『노동백서』, 각년도 ; 『산재보험사업연보』, 각년도.

나타났다. 한편 산재보험 특별회계의 세출 가운데서 두 번째로 큰 비중을 차지하고 있는 재해예방비는 최근에 이르러서야 중요한 위치를 차지하게 되었다. 곧 1986년 「산업재해보상보험법」 개정 때 산재보험사업 목적에 재해예방을 명시하면서부터 산재보험 특별회계의 세출중 災害豫防費가 차지하는 비율(F/D)은 작으나마 1979~85년 기간에는 0.4% 혹은 0.5%로서 매우 낮은 수준을 기록하다가 1986년 1.0%, 1989년에는 2.7%로 대폭 상승하였고, 1992년에는 4.8%에 이르고 있다. 노동운동이 활성화되지 않은 1985년 이전에는 재해예방비의 비율은 0.5% 내외로서 지극히 작았다.

<표 2>에서 1992년 보험급여별 비중을 순서로 보면, 휴업급여 30.1%, 요양급여 27.9%, 장해급여 26.6%, 유족급여 12.7%, 상병보상연금 1.5%, 장의비 1.2% 등으로 나타났다. 대체로 보험급여 가운데서 요양급여의 비중이 여타 급여의 비중보다 더 크나 1991년부터는 휴업급여의 비중이 보험급여 가운데서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 보험급여 가운데서 휴업급여의 비중은 1985년 18.5%에서 계속 증가하여 1991년에는 31.8%를 차지함으로써 1991년 요양급여의 비중 27.4%보다 더 컸다. 장해급여 연금은 1984년부터 주어지고 있는데, 그 비중은 점차 증가하여 1992년에는 2.4%를 차지하고 있다.

&lt;표 2&gt; 연도별 보험급여별 구성

(단위: 1,000원, %)

	보험급여액	계	요양급여	휴업급여	장해급여 일 시 금	장해급여 연 금	유족급여 일시금	기타급여
1964	25,210	100.0	40.7	20.5	1.7	0.0	33.8	3.0
1970	1,843,599	100.0	48.6	18.6	7.6	0.0	22.7	2.2
1974	6,516,930	100.0	49.2	13.8	19.4	0.0	15.8	1.5
1978	30,418,528	100.0	37.7	17.8	26.1	0.0	16.5	1.5
1982	97,140,814	100.0	40.4	18.9	27.5	0.0	11.8	1.0
1984	142,176,577	100.0	38.6	20.5	26.7	0.1	12.3	1.5
1986	214,700,695	100.0	45.4	18.7	24.1	0.2	9.9	1.3
1988	296,994,666	100.0	42.2	21.0	24.1	0.3	10.3	1.9
1989	369,305,326	100.0	36.6	26.5	23.0	1.1	10.1	2.4
1990	539,351,469	100.0	32.1	28.9	21.7	1.6	12.8	2.6
1991	701,514,053	100.0	27.4	31.8	22.7	1.9	13.1	2.7
1992	931,654,168	100.0	27.9	30.1	24.1	2.4	12.6	2.6

자료: 노동부, 『산재보험사업연보』, 각년도.

## IV. 産災保險의 經濟的 意義分析

## 1. 使用者保險

우선 산재보험이 사용자보험으로서 구실을 하는 점은 두 가지 점에서 확인된다. 첫째, 산재보험의 세입은 대부분 사용자의 보험료로 충당되고 있다는 점이다. <표 1>에서 보듯이 산재보험 특별회계의 세입 중 사업주가 전적으로 부담하는 보험료가 차지하는 비율(B/A)은 1979년 82.4%에서 1986년 96.3%, 1992년 96.4%로 상승하고 있다. 또한 보험료에 대한 보험급여의 비중(E/B)이 매우 높다. 곧 산재보험사업은 전적으로 사업주의 보험료로 유지되고 있음을 알 수 있다. 따라서 부담차원에서 보면 산재보험은 사용자보험이라 할 수 있다.

둘째, 사용자들이 가벼운 재해는 공상으로 처리하지만 중대재해 특히 사망재해는 은폐하지 않고 산재보험으로 처리하고 있다는 점이다. 이는 사망재해에 따른 보상이나 배상 등에 관련된 높은 수준의 위험을 사용자가 산재보험을 통해 분산하고 있음을 보여주고 있다.

위와 같이 산재보험이 사용자보험으로서 구실을 하고 있지만, 산재보험의 운용은 그렇게



되지 못하고 오히려 사용자에게 상당한 부담을 주는 방향인 것으로 보인다. 첫째, 산재보험 관장자인 국가는 산재보험사업에 대한 국고부담은 적게 하면서 오히려 산재보험 특별회계의 일부를 일반회계로 전용하고 있다. <표 3>에서 알 수 있듯이 국가는 1988년에 산재보험 특별회계에 대한 국고부담 10억원보다 훨씬 더 많은 86억원을 일반회계로 전용하였다. 그리고 전용금액이 증가되어 1991년에는 203억원이며 산재보험 특별회계 세입에 대한 그 비율은 3.0%에 이른다.

또한 산업재해보상보험 특별회계에 대한 감사원 결과에 따르면, 산재보험 특별회계에서 차입금 이자지급명의 11억원과 납부된 산재보험료 반환금 명목의 21억원이 다른 용도로 전용되었다. 또한 산재보험료 반환금 명목 중 99억원이 남았고, 산재보험 특별회계의 여유자금을 활용하지 않아 1993 회계년도에만 70억원 상당의 이자수익을 포기한 것으로 나타났다(『한겨레신문』, 1994. 5. 15).

둘째, 일부 기업에서는 국가가 부과하는 산재보험료 부담과 행정감독 등 때문에 산재를 산재보험으로 처리하지 않은 경우가 많은 것으로 보인다. 노동과 건강연구회(1991, pp.45~55)는 1991년에 사업장의 노조 및 보건관리자를 대상으로 하여 회사측이 산업재해를 공상으로 처리하는 사유의 우선순위를 조사하였다. 그 결과는 <표 4>와 같다. 총점수 69점을

<표 3> 산업재해보상보험 특별회계를 일반회계로 전용

(단위: 억원, %)

	세입	전용액(전용비율)	연도	세입	전용액(전용비율)
1988	3,362	86(2.6)	1991	6,803	203(3.0)

주: 1991년은 예산임.

자료: 『한겨레신문』, 1990. 12. 16.

<표 4> 사업장 규모별 공상처리 사유

	2,000 이상		1,000이상		500이상		300이상		100이상		100미만		계	
	점수	1/2	점수	1/2	점수	1/2	점수	1/2	점수	1/2	점수	1/2	점수	1/2
보험료 부담	0	0/0	2	1/0	5	1/3	2	0/2	4	1/2	9	3/3	22	6/10
행정 감독	2	1/0	0	0/0	5	2/1	2	1/0	4	2/0	3	1/1	16	7/2
무재해 실적	5	1/3	0	0/0	3	1/1	2	1/0	5	1/3	1	0/1	16	4/8
本人 不願	1	0/1	0	0/0	2	1/0	0	0/0	0	0/0	4	2/0	7	3/1
기 타	4	2/0	0	0/0	2	1/0	0	0/0	2	1/0	0	0/0	8	4/0
계	12	4/4	2	1/0	17	6/5	6	2/2	15	5/5	17	6/5	69	24/21

주: 1/2는 (1순위 사업장수/2순위 사업장수). 항목별 점수는 1순위에 2점, 2순위에 1점을 부여하여 계산 함.

자료: 노동과 건강연구회(1991, p.48).

準으로 하면 “산재보험으로 처리하면 보험료 부담이 늘어나기 때문”이 31.8%(= 22/69), “무재해 실적을 높이기 위하여”와 “노동부의 행정감독이 두려워서”가 각각 23.2%, “노동자 스스로 원하지 않기 때문에”가 10.1%, “기타”가 11.6% 등으로 나타났다. “기타”의 내용은 주로 경미한 재해 또는 근무하면서 요양이 가능한 자 등이다.

공상처리 사유 중 종업원이 2,000인 이상인 대규모 사업장에서는 무재해 실적을 높이기 위함이 41.7%(= 5/12)인 반면, 100인 미만 영세사업장에서는 과중한 보험료 부담이 52.9%(= 9/17)인 것으로 나타났다.

위와 같이 국가가 산재보험을 효율적으로 운영하지 못하는 데 따르는 사용자부담을 완화하기 위한 방향으로 산재보험 심사와 근로감독이 이루어지는 것으로 보인다. 첫째, <표 5>에서 보듯이 해마다 산재보험급여에 대한 異議 審査請求가 증가하고 있으나 산재보험 심사제도를 통해 노동자가 권리를 구제받은 경우(원처분 취소의 경우)는 많지 않은 것으로 보인다. 노동자의 권리구제율은 1992년에 1심에서는 11.0%, 2심에서는 20.2%에 지나지 않은 것으로 나타났다. 산재보험심사제도의 1심에서 권리를 구제받은 경우는 많지 않지만, 노사대표로 구성된 산재심사위원회의 2심에서는 1심에서보다 더 높은 권리구제율을 보이고 있다. 그러나 1980년대 들어 산업재해에 대한 여러 가지 등급표와 기준이 마련되면서부터 2심에서 권리가 구제된 비율도 하락하고 있다. 이같은 산재보험심사제도의 운영은 1993년 산재행정소송 결과 144건 가운데서 108건을 노동부가 패소하는, 즉 75%의 높은 패소율을 가져오는 한 요인으로 보인다(『노동자신문』, 1994. 6. 17).

<표 5> 산재보험 심사청구와 재심사청구 심리 현황

	산 재 보 험 심 사 청 구 심 리						산 재 보 험 재 심 사 청 구 심 리					
	件	계	취소	기각	각하	기타	件	계	취소	기각	각하	기타
1966	92	100.0	42.4	55.4	2.2	0.0	26	100.0	15.4	80.8	3.8	0.0
1970	176	100.0	21.6	70.5	6.3	1.7	67	100.0	35.8	47.8	7.5	9.0
1974	242	100.0	18.6	74.0	5.8	1.7	69	100.0	60.9	34.8	4.3	0.0
1978	366	100.0	23.0	72.7	3.8	0.5	107	100.0	26.2	71.0	2.8	0.0
1980	521	100.0	20.3	78.9	0.8	0.0	125	100.0	14.4	73.6	4.0	8.0
1982	694	100.0	26.2	71.9	1.9	0.0	214	100.0	35.5	61.2	3.3	0.0
1984	627	100.0	20.7	75.8	3.5	0.0	186	100.0	22.0	76.3	1.6	0.0
1986	1,135	100.0	25.1	73.6	1.3	0.0	320	100.0	25.9	71.9	2.2	0.0
1988	1,268	100.0	21.9	74.8	3.2	0.1	400	100.0	22.3	73.5	4.0	0.3
1990	1,756	100.0	18.8	76.4	4.6	0.2	544	100.0	12.9	80.7	6.3	0.2
1992	2,948	100.0	11.0	86.6	2.1	0.3	1,191	100.0	20.2	76.2	3.5	0.0

자료: 노동부, 『산재보험사업연보』, 각년도.

<표 6> 연도별 안전보건과 재해보상에 관한 근로감독 현황

(단위: 건, %)

	1984	1986	1987	1988	1989
근로감독	39,235(100.0)	59,695(100.0)	44,415(100.0)	45,538(100.0)	41,099(100.0)
안전보건	1,688( 4.3)	5,744( 9.6)	2,286( 5.1)	639( 1.4)	637( 1.5)
재해보상	718( 1.8)	752( 1.3)	427( 1.0)	282( 0.6)	215( 0.5)

주: 1990년 이후 현황은 『노동통계연감』에 제시되어 있지 않음.

자료: 노동부, 『노동통계연감』, 각년도.

둘째, 災害補償에 대한 근로감독은 비교적 적은 것으로 보인다. <표 6>에서 보듯이 1984년 총근로감독 39,235건의 1.8%인 718건만이 재해보상에 관련되어 감독되었다. 그 비율은 해마다 감소하여 1989년에는 0.5%에 지나지 않는다. 또한 1989년에 안전보건에 관한 감독 비율도 1.5%로 매우 낮은 수준이라 할 수 있다. 이는 기업에서 안전보건이나 재해보상에 관하여 위반한 사례가 적다는 것을 뜻할 수도 있지만 근로감독 때 안전보건이나 재해보상에 관한 감독이 상대적으로 중요하게 다루어지지 못하고 있음을 보여주고 있다.

이처럼 산재보험심사제도를 통하여 노동자의 권리가 구제된 경우는 적고, 재해보상과 안전보건에 관한 근로감독은 중요하게 다루어지지 않고 있다.

이는 국가가 산재보험 특별회계에 대한 낮은 수준의 국고부담을 정당화하고 산재보험료의 상승에 따른 사용자부담을 완화하는 데 기여하는 것으로 보인다.

요약하면, 산재보험에 대한 부담 차원에서 보면 산재보험은 사용자보험의 성격을 강하게 띠고 있지만, 산재보험 특별회계의 일부가 일반회계로 전용되고 산재 일부가 산재보험으로 처리되지 않고 산재행송 소송에 따른 노동부의 패소율이 높고 재해보상에 대한 감독 소홀 등 산재보험이 효율적으로 운영되지 못하고 있는 현실은 한국 산재보험의 사용자보험 성격을 상당히 약화시키고 있음을 보여준다.

## 2. 勞動力 再生産의 安定化

한국의 산재보험은 그 실시 이후 노동력 재생산의 안정화를 가져오는 데 상당히 기여한 것으로 보인다. 기회비용 관점에서 보았을 때, 만일 한국에 산재보험이 실시되지 않았다면 현재 공식 통계로 파악되는 노동력의 손실보다 훨씬 더 큰 손실이 있었을 것이라는 점은 산재보험이 실시된 지 30년이 된 지금에도 우리와 경제발전 수준이 비슷한 나라보다도 여전히 산재가 심각한 상황이라는 사실에서 짐작할 수 있다. 곧 기회비용 관점에서 보면, 한국 산재보험은 노동력 재생산의 안정화에 기여한 것으로 보인다.

그러나 한국 산재보험이 노동력 재생산의 안정화를 가져오는 데 큰 기여를 하지 못하고

있음은 여러 사실에서 확인된다. 첫째, 재해건당 근로손일수와 재해자당 근로손일수 증가 추이를 보건대, 산재보험이 노동력 재생산의 안정화에 기여했다고 볼 수 없다. <표 7>에서 보듯이 건당 평균 근로손실일수는 주요 산업에서 대량생산체제가 확립되는(김형기, 1988, p.222) 1970년대말 이후 약간의 기복은 있으나 증가추세에 있다. 1979년 213.8에서 1989년에는 293.2로 증가하였다. 또한 재해자당 근로손실일수는 피해해자가 받는 재해의 정도인데 건당 평균 근로손실일수와 마찬가지로 약간의 기복은 있으나 1979년 211.06에서 1989년 279.68로 증가하고 있다. 이러한 근로손실일수는 그 후에도 매년 증가하여 1993년에는 각각 527.0일과 518.7일을 기록하고 있다. 이러한 사실은 전체적으로 보면 대량생산체제가 확립되면서 산재가 대형으로 발생하였음을 보여주고 있지만 산재보험이 대량생산체제 확립에 따른 노동력 손실을 줄이는 데 큰 영향을 미치지 못하였음을 보여주고 있다.

<표 7> 연도별 산재에 따른 전산업의 근로손실일수

(단위: 일)

	재해건당근로 손실일수	재해자 1인당 근로손실일수	연도	재해건당근로 손실일수	재해자 1인당 근로손실일수
1979	213.8	211.1	1986	256.2	268.6
1980	232.0	229.4	1987	296.8	294.6
1981	219.7	217.5	1988	272.1	271.0
1982	193.2	192.1	1990	343.3	328.0
1983	147.1	189.1	1991	368.5	360.8
1984	197.1	195.7	1992	480.1	470.7
1985	231.6	258.0	1993	527.0	518.7

주: 재해건당 근로손실일수 = (강도율/도수율) × 1,000

자료: 노동부 『산업재해분석』, 각년도 및 『산재보험사업연보』, 각년도.

<표 8> 산재에 따른 노동자(전산업) 1,000명당 노동손실일수

(단위: 일)

	한 국	대 만	싱가포르	일 본	프 랑 스	미 국
1980	4,023.5	—	519.5	743.1	1,536.1	464.9
1985	4,514.3	—	65.3	677.4	1,246.0	463.9
1987	4,570.8	—	81.7	486.2	1,239.5	497.5
1988	4,013.1	—	86.5	470.3	1,316.7	544.5
1989	3,623.1	194.0	86.3	459.0	1,416.6	562.3
1990	4,011.8	185.4	342.9	—	—	—

자료: 한국노동연구원(1992).

둘째, <표 8>에서 보았듯이 한국에 산재보험이 실시된 지 30년이 지났지만 산재에 따른 노동손실일수는 다른 나라에 견주어 보아도 매우 높은 수준에 있다. 일본, 프랑스 미국 등은 우리나라보다 선진국이므로 비교대상으로 삼지 않는다 하더라도, 노동손실일수가 1990년에 한국은 4,011.8일이나 되지만 그와 경제발전 수준이 비슷한 대만은 185.4일, 싱가포르 342.9일에 지나지 않는다. 한국 산재보험이 위와 같이 노동력 재생산의 안정화를 가져오는 데 큰 구실을 하지 못하는 이유는 다음과 같이 생각된다.

우선 들 수 있는 것은, 일부기업에서는 산재보험으로 처리해야 할 산재를 공상이나 의료보험으로 처리하여 은폐함으로써 산재를 당한 노동자가 노동력 재생산에 필요한 보상을 받지 못하고 있다는 점이다. 형광석(1991b)은 산재를 당한 경험이 있다고 응답한 노동자가 77.9%에 이를 정도로 많은 노동자들이 산재를 경험하고 있음을 보여주었다. 그러나 산재를 경험한 노동자 가운데서 산재보험으로 처리된 경우는 56.5%에 지나지 않았고 공상으로 처리된 경우는 33.1%인 것으로 나타났다. 홍성우(1989)는 산재 발생시 산재보험으로 처리되는 경우가 44.4%, 산재보험으로 처리하되 등급을 낮추어 보상하는 경우가 9.1%, 치료비만 보상하는 경우가 15.0%, 기타가 2.2% 등으로 나타남을 보여주었다.

형광석(1991b)과 홍성우(1989)의 연구에서는 산재보험으로 처리된다고 응답한 노동자가 각각 56.5%, 44.4%로 비교적 높게 나타났으나, 노동과 건강연구회의 京仁地域 조사에 따르면, 산재보험으로 처리되는 비율은 <표 9>에서 보듯이 전체적으로는 11.7%에 지나지 않는다. C사의 경우에는 산재보험처리 비율이 7.2%, 곧 공상처리 비율이 92.8%나 된 것으로 나타났다.

<표 10>에 제시된 30개 사업장 가운데 산업재해 은폐율(=공상처리율)이 50% 이상인 경우가 21개업체에 달한 것으로 나타났다. 또한 전체적으로 본 실제 千人率은 50.1명으로서 노동부에 보고된 공식 千人率 22.7명보다 두 배 이상이나 높다. 이는 산업재해 은폐율이 54.6%나 되는 데서 연유한 것으로 생각된다. 산업재해 은폐율은 기업규모가 작을수록

<표 9> 경인지역 제조업체의 산재처리 현황 : 1987년

(단위: 건, %)

	A사	B사	C사	D사	계
산 재 보 험 처 리	19건	42건	27건	23건	111건
공 상 처 리	132	214	347	142	835
합 계	151	256	374	165	946
산재보험 처리비율	12.6	16.4	7.2	13.9	11.7

자료: 양길승(1991, 5, p.337)에서 인용.

&lt;표 10&gt; 사업장 규모별 산업재해 은폐율과 천인율

규모	사업장	종업원 (A)	산재사고 (B)	공상처리 (C)	산재보험 처리(B-C)	산재은폐율 (C/B)	公式千人率 (B-C)/A	實際千 人率 (B/A)
0~99인	8개	484명	52명	38명	14명	73.1%	28.9	107.4
100~299	7	1,305	118	73	45	61.9	34.5	90.4
300~499	2	812	58	49	9	84.5	11.1	71.4
500~999	7	4,550	351	248	103	70.7	22.6	77.1
1000 이상	6	49,800	2,272	1,150	1,122	50.6	22.5	45.6
합 계	30	56,951	2,851	1,558	1,293	54.6	22.7	50.1

자료: 노동과 건강연구회(1991).

대체로 높지만 규모가 큰 경우도 낮다고 볼 수 없다. 규모별로 본 실제 千人率은 규모가 클수록 작아지는 경향을 띠고 있지만 그 수준은 전규모에 걸쳐서 매우 높다.

위와 같이 산재를 공상으로 처리하는 경우도 많지만 의료보험으로 처리하는 경우도 많음이 1993년 정기국회 국정감사 자료에서 밝혀졌다. 1991년 산업재해를 산재보험이 아닌 의료보험으로 처리했다가 의료보험연합회의 심사에서 적발돼 진료비를 반환한 사례를 30대 재벌 계열사별로 분석한 결과 21개 재벌 63개 업체에 107건이었다.

그리고 전국 154개 직장의료보험조합에서 작성한 「업무상 재해로 인한 보험급여비 환수 현황」에 따르면, 업무상 재해를 의료보험으로 치료한 사례는 1990년 3,922건, 1991년 3,861건, 1992년 4,648건으로 해마다 늘어나고 있다(『한겨레신문』, 1993. 10. 15).

또한 노동부(1992. p.8)에 따르면, 1990년에 직업병 유소견율은 한국 1.5%, 일본 4.2%로서 한국은 일본의 36% 정도에 지나지 않는다. 일본의 산업보건대책이 한국보다 더 잘 이루어지고 있음에도 불구하고 직업병 유소견율이 한국보다 3배나 높다는 사실은 한국 직업병 통계의 신빙성에 대한 의문을 던져주고 있다. 곧 한국에서는 사업주의 이해관계 때문에 보고되지 않은 직업병 유소견자가 적지 않은 것으로 생각된다. 곧 은폐되고 있는 직업병 사례가 많은 것으로 보인다.

둘째, 한국 산재발생 특징이 보여주듯이 산업재해 발생 빈도는 줄어들고 있으나 강도율과 중대재해율은 증가하고 있어 장기요양을 필요로 하는 산재환자가 늘어나고 있다. 그런데 노동과 건강연구회(1994. p.17)에 따르면, 국가는 1993년 12월에 “산재환자 요양관리 합리화방안”을 마련하여 장기요양이 필요한 환자에 대한 치료를 제한하고 있다. 그리고 김은희(1994. p.24)에 따르면, 1990년 이후 노동부가 산재환자에 대한 치료를 종결한 실적은 1990년 260명, 1991년 2,071명, 1993년 3,000명 등으로 해마다 증가하고 있다. 이러한 치료의 조기종결문제는 국가·사용자와 노동자 사이에 존재하는 정보의 비대칭 문제이기도 하

지만, 최근 산재 강도율의 증가 경향과 더불어 한국의 산재보험이 노동력 재생산의 안정화에 기여하지 못하는 방향으로 운영되고 있음을 보여주고 있다.

셋째, 휴업급여의 구조가 노동력의 안정적인 공급을 가져오는 데는 적합하지 않은 것으로 보인다. 고영선(1993)에 따르면, 임금의 70%로 산재휴업급여를 정하고 있는 현행 산재보험급여 구조에서 저임금 노동자는 휴업급여 수준이 불충분하기 때문에 임금이 올라갈수록 복직을 통하여 정상적인 임금을 얻기를 원하지만, 고임금 노동자는 휴업급여 수준이 충분하여 휴업일수를 늘리고 재취업하려 하지 않는다. 이러한 점은 산재보험급여 구조가 노동력의 안정적인 공급을 하나의 목표로 하는 산재보험제도의 의의와 맞지 않음을 보여주고 있다. 따라서 산재보험의 효율적인 운영을 위해서는 현행 산재휴업급여 구조를 개선하여 고임금 노동자의 휴업급여를 줄이고 저임금 노동자의 휴업급여는 올려서 산재에 따른 휴업급여를 평균화할 필요가 있다.

넷째, 산업안전보건 규제의 느슨함과 업무상 재해인정의 엄격함은 산재에 대한 사용자의 부담감을 줄여 사용자들의 산재예방 노력을 높이는 데 바람직하지 못한 영향을 미침으로써 산재보험이 노동력 재생산의 안정화에 기여하기 힘들다. 1990년 1월에 「근로기준법」 제 43조(有害·危險作業)를 폐지하였고 과거 「근로기준법시행령」에서는 유해·위험작업 범위를 10종으로 하였는데 1990년 7월 「산업안전보건법시행령」 개정 때 잠함·잠수작업 등 高氣壓하에서 행하는 작업으로만 한정함으로써 유해·위험작업 범위를 사실상 폐지하였다. 또한 1993년 이후 경제행정 규제완화의 하나로서 산업안전보건 규제완화가 진행되고 있다. 또한 한국의 業務上 災害認定 基準은 ‘業務遂行性’과 ‘業務基因性’의 二要件主義에서 ‘業務關聯性’으로 완화된 후 1989년 12월에 ‘業務와 相當한 因果關係’로 개정되었다. 1991년 개정 때 “재해의 원인이 불명확한 경우, 순수한 사적 행위 때문이라는 증거가 없는 한 업무상 재해로 인정한다”는 從前의 조항을 삭제하여 오히려 災害認定 범위를 縮小하였다. 1993년 5월에 ‘업무상 재해인정기준’을 전면 개정하면서 사고성 재해인정 범위는 명확히 하였으나 출·퇴근 재해인정 범위를 비교적 협소하게 규정하였고, 업무상 질병의 범위에는 확실히 직업병인 범주만 열거하고 있다.

그러나 국제노동기구(ILO)의 권고 제121호인 「업무상 재해급여에 관한 권고」(1964년)에서는 業務上 災害를 “그 원인에 관계없이 작업중에 작업장이나 작업장 부근 또는 그 노동자가 고용되지 않았다면 있을 리가 萬無한 장소에서 당한 재해”로 규정하고 있다(국제노동관계연구소(1991, p.947)). 곧 ‘업무상 재해인정’에 관한 태도가 原因主義로부터 結果主義로 바뀌고 있다. 국제노동기구의 업무상 재해에 관한 규정은 한국의 ‘업무와 상당한 인과관계’보다는 훨씬 더 포괄적이다. 또한 職業病 認定에 대하여 한국은 노동자에게 立證責任

을 지우고 있지만 국제노동기구에서는 사용자의 反證責任을 권고하고 있다(국제노동관계 연구소1991. p.947). 따라서 한국의 산재보험이 노동자를 좀더 보호하는 방향으로 운영되려면 업무상 재해에 대한 立證責任을 轉換하여 오히려 보험자나 사용자가 부담하도록 하여야 할 것이다(곽윤직, 1992, pp.635~636 ; 전광석, 1993, p.156).

다섯째, 산재에 따른 노동력 손실을 사전에 방지할 수 있는 산재예방사업은 <표 11>에서 보는 바와 같이 산재보험사업에서 작은 비중을 차지하고 있다. 그러나 산재예방사업 그 기대편익이 큰 것으로 알려져 있다. 노동부(1992)에 따르면, 한국의 기업이 산업보건 관련 법규에 명시된 대로 산업보건사업을 시행할 경우 총편익과 총비용은 각각 연간 2,086,799 백만원, 453,197백만원으로 추계되었다. 따라서 총비용에 대한 총편익의 비율은 약 4.6이 된다. 그리고 총편익에서 총비용을 뺀 순편익은 연간 1조 6,366억원 정도에 이른다.

### 3. 産業合理化

첫째, 산재보험의 개별실적료율제도는 기업합리화나 산업합리화에 영향을 미칠 수 있다. 한국의 산재보험은 경제활동의 동질성과 재해발생 위험률의 동위성에 따라 업종별로 보험료율이 정하여지는 業種別 同一保險料率算定方式을 취하고 있다. 그러나 보험료율이 동일한 업종이라 할지라도 개별사업장별로 재해율이 현격한 차이를 나타내는 경우가 있다. 따라서 재해율이 작은 개별사업장이 해당업종 보험료율을 적용받게 되면 많은 보험료를 부담하게 된다. 따라서 그 개별사업장은 재해예방에 대한 노력을 기울이지 않을 가능성이 크게 된다. 이러한 모순을 시정하기 위하여 한국 산재보험은 1969년부터 事業場別 個別實績料率制度를 채택하고 있다. 개별요율 적용사업장을 과거 100인 이상 사업장에서 1986년 5월 이후 50인 이상 사업장으로 확대하였다. 보험관계가 성립한 후 3년이 경과하고 상시 50인 이상 또는 연간 연인원 12,500인 이상의 노동자를 사용하는 사업은 과거 3년간의 그 사업의 보험료의 총액에 대한 보험급여의 총액의 비율이 100분의 85를 넘거나 100분의 75 미만인 때에는 그 사업에 적용되는 업종별 일반보험료율을 100분의 40의 범위 안에서 인상 또한 인하한 率을 해당사업에 대한 보험료율로 부담한다.

<표 11>에서 보듯이 산재보험 적용사업장 가운데 개별실적료율 적용사업장이 차지하는 비율은 1980년에 5.3%로 최저를 보이고 1986년에 13.2%로 최고를 기록하였으며 1992년에 그 비율은 7.1%에 이르고 있다. 최근 들어 사업장별 개별실적요율을 적용받는 사업장의 비율이 오히려 감소하고 있음은 한국 산재보험의 운영이 사업주의 산재예방노력을 제고하거나 기업합리화나 산업합리화를 촉진하는 방향과 거리가 있다는 점을 보여주고 있다.



<표 11> 연도별 전산업 개별요율 적용사업장 현황

	산재보험적용 사업장(개)	개별요율적용사업장				최고 요율	최저 요율	개별요율 적용사업장 비율
		개	引上사 업장(%)	引下사 업장(%)	不變사업장 (%)			
1977	38,829	2,866						7.3
1978	49,957	3,269						6.5
1979	55,763	3,578	29.8	53.9	16.1	105	1	6.4
1980	63,100	3,369	29.7	52.1	18.1	112	1	5.3
1981	59,029	3,471	32.0	52.6	15.3	126	1	5.8
1982	54,159	3,605	31.4	53.9	14.5	142	1	6.6
1983	60,123	3,798	31.0	54.0	14.8	153	1	6.3
1984	64,704	4,406	33.2	51.3	15.4	186	1	6.8
1985	66,803	4,785	33.4	61.3	5.1	221	1	7.1
1986	70,865	9,356	33.5	61.6	4.8	—	—	13.2
1987	83,536	10,409	31.8	63.4	4.6	—	—	12.4
1988	101,445	10,867	30.3	63.9	5.7	247	1	10.7
1989	118,894	11,026	32.5	62.9	4.4	296	1	9.2
1990	129,687	11,026	32.5	62.9	4.4	296	1	8.5
1991	146,284	11,131	32.5	62.6	4.8	317	1	7.6
1992	154,820	11,101	32.6	61.7	5.5	400	2	7.1

자료: 노동부, 『산재보험사업연보』, 각년도.

둘째, 공장자동화는 경우에 따라서는 아직 밝혀지지 않은 새로운 위험을 안고 있기도 하지만 대체로 노동자의 힘을 덜어줄 뿐 아니라 위험한 작업을 대신하게 된다. 한국생산성본부(1986)에 따르면, 공장자동화 설비 도입의 지배적인 동기가 대량생산과 원가절감 등 자본의 이윤추구와 직접 관련된 것이 69.3%이고 산업재해 발생과 관계있는 작업의 危險度와 難度를 줄이기 위한 동기는 4.1%에 지나지 않는다. 공장자동화의 동기가 산업재해예방과 직접 관련된 것은 아니지만 사용자가 작업에 관련된 위험도와 난도를 줄이겠다는 것은 산업재해에 따른 위험을 회피하려는 動因이 있음을 보여주고 있다. 따라서 산재보험은 비록 그 영향은 작지만 공장자동화를 추구하는 데 영향을 미친다. 곧 산재보험은 공장자동화를 추구하지 못한 기업이나 산업은 위축시키게 되는 효과를 가짐으로써 산업합리화 효과를 가진다고 볼 수 있다.

셋째, 한국 산재발생의 특징에서 보았듯이 대규모사업장보다는 중소기업장에서 산재는 더 빈번히 발생하고 중대재해였다. 이러한 현상은 대기업이 유해·위험작업을 중소기업장으로 하청형태로 이전시키고 있기 때문이다.<sup>6)</sup> 대기업은 유해·위험작업을 스스로 하게 되면 산재발생에 따른 산재보험료 부담과 산업안전보건에 대한 투자 부담으로 이윤율이 낮

6) 하청과 산업재해의 관계에 대해서는 형광석(1992) 참조.

아지게 된다. 그래서 대기업은 합리화 차원에서 유해·위험작업을 하청형태로 이전하게 된다. 특히 한국의 대기업은 1987년 이후에 노동운동의 활성화로 산업안전보건에 대한 노동자의 요구가 많아지면서 유해·위험작업을 하청기업에 넘기고 있다. 대기업이 유해·위험작업을 하청형태로 이전하는 측면은 산재보험이 대기업에 작용하는 산업합리화 효과로 볼 수 있다. 이러한 상황은 국민경제 차원에서는 더 많은 부담을 초래하게 된다. 유해·위험작업을 하청받은 중소기업장에서 일어나는 산업재해는 제대로 산재보험으로 처리되지 않고 공상이나 의료보험으로 처리됨으로써 노동력 파괴를 상당히 많이 가져오고 있다.

이 논문에서 밝히고 있지 않지만 산재보험과 산업안전보건 규제는 산업안전보건기술의 발전을 가져오게 된다. 앞으로 이에 대한 분석이 요구된다.

## V. 結 論

우리는 이 연구를 통해 한국 산재보험의 경제적 의의에 대하여 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다. 첫째, 한국의 산재보험은 거의 전적으로 사용자의 부담에 따라서 운영되고 있다는 점에서 使用者保險이라 할 수 있다. 그러나 산재보험 특별회계의 일부가 일반회계로 전용되고 산재 일부가 산재보험으로 처리되지 않고 산재행송 소송에 따른 노동부의 패소율이 높고 재해보상에 대한 감독소홀 등 산재보험이 효율적으로 운영되지 못하고 있는 현실은 한국 산재보험의 사용자보험 성격을 상당히 악화시키고 있다.

둘째, 한국의 산재보험은 기회비용의 관점에서 보면, 노동력 재생산의 안정화에 기여한 것으로 보인다. 그러나 산재에 따른 노동손실일수의 계속적인 증가, 산재의 은폐, 적절하지 못한 휴업급여구조, 산업안전보건 규제의 느슨함과 업무상 재해인정의 엄격함·산재예방사업에 대한 상대적인 소홀 등 때문에 한국의 산재보험은 노동력 재생산에 큰 기여를 하지 못하는 것으로 생각된다.

셋째, 한국의 산재보험은 산업합리화에도 영향을 미친 것으로 보인다. 산재보험은 대기업이 공장자동화를 촉진하고 유해·위험작업을 하청형태로 이전하도록 촉진함으로써 합리화에 영향을 미칠 것으로 보인다. 그러나 개별실적료율을 적용받는 사업장이 많지 않고 유해·위험작업을 하청받고 있는 중소기업장이 온존되고 있는 현실은 한국 산재보험이 산업합리화외 기업합리화를 촉진하는 데 큰 영향을 미치지 못하도록 작용되고 있다.

요약하면, 한국 産災保險이 공업화 과정에서 발생한 産災에 대응하여 사용자보험, 노동력

재생산의 안정화, 산업합리화 등의 적지 않은 효과를 가진 것으로 보이나, 그 효과가 크지 않은 것은 한국 산재보험이 그 경제적 의의에서 벗어난 채 운영된 데 있는 것으로 보인다.

이 논문은 위와 같은 결론을 모형 구성을 통한 실증분석을 통해 도출하지 못한 한계를 지니고 있다. 앞으로 모형 구성을 통한 산재보험의 경제적 의의에 대한 분석이 요구되고 있다.

### 參 考 文 獻

- 근로복지공사(1987), 『근로복지공사 10년사』.  
 노동부, 『노동백서』, 각년도.  
 \_\_\_\_\_, (1992), 『산업보건사업의 경제성분석』.  
 \_\_\_\_\_, 『산업재해분석』, 각년도.  
 \_\_\_\_\_, 『산재보험사업연보』, 각년도.  
 \_\_\_\_\_, (1981), 『산재보험 15년사』.  
 노동청, (1973), 『노동행정 10년사』.  
 고영선(1993), 「산재휴업일수의 임금탄력성 분석」, 『한국개발연구』, 제15권 제3호, 한국개발연구원.  
 광윤직(1992), 『채권각론』, 박영사.  
 국제노동관계연구소(1991), 『ILO조약·권고집(1919 ~ 1991)』, 돌베개.  
 국회사무처(1990), 『주요국의 산업재해대책』.  
 김양호(1989), 「산업보건관리실태와 직업성질환 관리대책」, 『직업성질환의 실태와 대책』, 근로복지공사 중앙병원 직업병연구소.  
 김은희(1994), 「최근 정부의 산업재해보상 정책의 현실과 그 개선방향」, 『노동과 건강』, 제29호, 노동과 건강연구회.  
 김형기(1988), 『한국의 독점자본과 임노동』, 까치.  
 노동과 건강연구회(1994), 「산업재해 노동자에 대한 치료제한 조치를 즉각 철회하라」(성명서), 『노동과 건강』, 제28호, 노동과 건강연구회.  
 \_\_\_\_\_, (1991) 『산업재해 변화양상과 중대재해』.  
 \_\_\_\_\_, (1989), 『직업병과 산업재해』, 돌베개.  
 박세일(1989), 「산업재해의 예방 및 보상제도에 관한 연구」, 『법학』, 제30권, 제3·4호, 서울대 법학연구소.

- \_\_\_\_\_ (1994), 『법경제학』, 박영사.
- 손호철(1991), 「 '공장법' 분석과 마르크스의 자본주의 국가론 », 『한국정치학의 새구상』, 풀빛.
- 송기호(1993), 「산업재해의 경제학적 연구」, 서울대학교 경제학박사 학위논문.
- 양길승(1991.5), 「노동자의 직업병과 산업재해」, 『사회평론』.
- 어수봉(1991), 『산재보험료율 산정합리화방안』, 한국노동연구원.
- 연하청 외(1988), 「사회보장제도의 정책과제와 발전방향」, 한국개발연구원.
- 유광호(1986), 「서독의 사회보장」, 신섭중 외, 『각국의 사회보장』, 유풍출판사.
- 전광석(1993), 「산업재해의 법적 문제」, '법과 사회'이론연구회, 『법과 사회』, 제7호, 창작과비평사.
- 한국노동연구원(1993), 『고용보험제도 실시방안연구(종합편)』.
- \_\_\_\_\_, (1992) 『KLI 해외노동통계』
- 한국생산성본부(1986), 『국내공장자동화현황 조사보고서』
- 형광석(1992), 「한국의 산업재해에 관한 연구」, 전남대학교 경제학박사 학위논문.
- \_\_\_\_\_ (1991a), 「한국의 산업재해현황과 국가정책」, 『산업경제연구』, 제14집, 전남대학교 기업경영연구소.
- \_\_\_\_\_ (1991b), 「광주·전남지역 제조업부문의 산업재해에 관한 연구」, 『경영논총』, 제16집, 전남대학교 경영대학원.
- 홍성우(1989), 「광주지역 노동자의 상태」, 『지역개발연구』, 제21권, 제1호, 전남대학교 지역개발연구소.
- Althusser, Louis(1991), 「이데올로기와 이데올로기적 국가장치」, 『아미앵에서의 주장』, 김동수 역, 솔.
- Butler, Richard J. and John D. Worrall(1986), "The Costs of Workers' Compensation Insurance: Private versus Public," *Journal of Law and Economics*, Vol.29.
- Bruce, Christopher J. and Frank J. Atkins(1993), "Efficiency Effects of Premium-setting Regimes under Workers' Compensation: Canada and the United States," *Journal of Labor Economics*, Vol.11, No.1.
- Marx, K.(1989), 『자본론 1』, 김수행 역, 비봉출판사.
- Thomason, Terry and John F. Burton, Jr.(1993), "Economic Effects of Workers' Compensation in the United States: Private Insurance and the Administration of Compensation Claims," *Journal of Labor Economics*, Vol.11, No.1.
- Viscusi, W. Kip and Michael J. Moore(1991), "Worker Learning and Compensating Differentials," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.45, No.1.