

# 장해선원의 직업 복귀 촉진을 위한 선원 직업재활 보상제도 개선방안에 관한 연구

정선근 · 박성호<sup>†</sup>

한국해양수산연수원(교수) · <sup>†</sup>한국해양대학교(교수)

## A Study on Improvement of Seafarer's Vocational Rehabilitation Compensation to Promote Return-to-Work of Injured Seafarer

Seon-Geun JEONG · Sung-Ho PARK<sup>†</sup>

Korea Institute of Maritime and Fisheries Technology(professor) ·

<sup>†</sup>Korea Maritime and Ocean University(professor)

### Abstract

Despite the importance of the shipping industry, the treatment of seafarers is inferior to those of land workers. In particular, among the areas related to compensation for industrial accident, there is no legal basis for vocational rehabilitation compensation for the injured seafarers. The vocational rehabilitation is for the disabled worker's return to society. The vocational rehabilitation compensation is a means of return to work for disabled workers. But there is no basis in the seafarer's accident compensation act, so sufficient vocational rehabilitation compensation cannot be provided to injured seafarers. This makes it difficult for the injured seafarers to return to their original positions or expect re-employment. To improve this, the concept of return-to-work and vocational rehabilitation compensation was examined, and the necessity of vocational rehabilitation compensation for seafarers was reviewed. And problems related to the vocational rehabilitation compensation system for seafarers were derived by analyzing the current status of the vocational rehabilitation for general workers and the seafarer vocational rehabilitation compensation system. Based on this, improvement measures were proposed to promote the return to work of the injured seafarers, such as preparing the legal basis for the vocational rehabilitation compensation system for seafarers and establishing a public dedicated agency for compensation for the injured seafarers.

**Key words :** Seafarers, Vocational rehabilitation, Seafarers' accident compensation, Seafarers' act, Seafarers' welfare

### I. 서론

산업재해가 발생하면 근로자는 산업재해보상보험법(이하 '산재보험법'이라 한다)에 따른 보상을 받는다. 산재보험은 1963년 도입된 우리나라 최초의 사회보험제도로 산업화 이후 증가하고 있는 업무상 재해에 관한 사회안전망의 기능을 하고

있으며(Lee and Lee, 2015), 국가가 근로복지공단에 위탁하여 운영하는 공보험(公保險)의 영역이다. 고용노동부 산하 근로복지공단은 산재보험법에 따른 산재 근로자의 복지후생 전담 기관으로 산업재해 보상 전반에 대하여 관리·감독하고 있으며, 산재 근로자의 경제적 보상 및 사회 복귀에 대한 욕구를 고려하여 의료재활, 사회심리재

<sup>†</sup> Corresponding author : 051-410-4232, shpark@kmou.ac.kr

활, 직업재활 등 산재 재활서비스를 제공하고 있다(Chun and Kim, 2017).

공무원, 군인, 사립학교 교직원, 선원, 가구내 고용활동, 농업·임업·어업·수렵업 중 법인이 아닌 사업자의 사업으로 상시근로자 5명 미만인 사업을 제외하고는 모든 사업 또는 사업장에 산재보험법이 적용되고 있다(산재보험법 제6조, 동법 시행령 제2조). 산재보험법은 제정된 이래 여러 차례의 법 개정을 거쳐 왔으며, 그 결과 오늘날 선원보다 육상근로자의 재해보상 규정이 전반적으로 상향 조정되었다(Ryu, 2013). 적용제외 대상인 선원의 경우에는 선원법 또는 어선원 및 어선 재해보상보험법(이하 ‘어선원재해보험법’이라 한다)을 적용받고 있다. 선원은 해상환경의 특수성과 선박 내 폐쇄성 등 열악한 노동환경으로 인하여 산업재해 위험에 더욱 노출되어 있음에도 불구하고, 실제로 선원의 재해보상 제도에서는 육상근로자에 비하여 다소 미흡한 부분이 있다.

특히, 장해선원의 직업 복귀를 위한 직업재활 보상에 관하여 선원에게 적용할 수 있는 법적 근거를 찾아볼 수 없다. 직업재활 보상은 재해를 입은 근로자의 원직 복귀 또는 재취업을 통한 사회 복귀 측면에서 그 필요성이 크지만, 선원 재해보상에 관한 사항을 규정하고 있는 선원법과 어선원재해보험법에는 구체적으로 명시된 바가 없는 실정이다.

현재 국고보조금으로 사업을 수행하고 있는 한국선원복지고용센터에서 장해선원의 직업 및 사회적응 능력 향상을 통한 직업 복귀를 촉진하기 위하여 재활직업훈련, 재활스포츠, 후유증상관리 지원 등 장해선원 지원에 관한 사업을 수행하고 있다. 장해선원을 대상으로 직업재활을 지원하고 있지만, 사업수행의 근거가 선원복지정책으로 예산사업의 특성상 주무 부처인 해양수산부의 결정 또는 기획재정부의 재정 운영 방침에 따라 사업수행의 연속성에 제한을 받을 수 있다.

또한, 다른 선원 재해보상 제도와 달리 사업재원이 국고보조금이기 때문에 장해선원 지원의

제도 유지 및 질적 향상에 한계가 있으며, 재해보상 전반에 대하여 종합적으로 관리·감독하는 공적 전담 기관이 없어 장해선원에 대한 지원체계가 부실하고, 전문한 한국선원복지고용센터의 복지사업인 장해선원 지원사업 실적도 미흡한 현실이다.

한편, 우리나라의 무역의존도는 63.7%로 선박을 통한 해상운송이 수출입 화물의 99.7%를 담당하고 있다(KCS, 2020). 외항 해운산업이 한 해 동안 벌어들이는 외화는 191.4억 달러로 우리나라 전체 서비스 분야 외화 가득액의 17.8%를 차지한다(ECOS, 2020). 또한, 해운업은 원유, 철광석과 같은 필수산업 원자재를 수송하는 국가 기간산업이다. 국가 안보 차원에서도 선박과 선원은 육·해·공군에 이은 제4군으로서 유사시 동원되어 병력 및 군수품 등 국가 전략물자 수송을 담당하게 된다.

해운산업의 역할과 중요성에도 불구하고 해운업의 큰 축을 담당하는 선원에 대한 처우는 육상의 일반근로자에 비해 열악하다. 이로 인하여 우리나라 선원의 수는 점진적으로 감소세에 있으며 외국인 선원의 비중은 지속적으로 증가하고 있다. 또한, 선원직에 젊은 세대의 유입이 저조하여 전체 선원 중 60세 이상 고령선원이 차지하는 비중이 37.8%에 이르고 있다(KOSWEC, 2020).

따라서 이번 연구에서는 선원의 권리보호를 위하여 선원법 또는 어선원재해보험법을 적용받는 장해선원의 직업 복귀 및 직업재활 보상에 관한 문제점을 검토하고, 법제도적 개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 연구 방법

### 1. 연구설계

본 연구는 우리나라 근로자에게 적용되는 직업재활 보상제도의 현황을 파악하고, 선원 직업재활 보상제도의 개선방안을 제시하기 위한 제도

및 관계 법령의 비교법적 연구이다.

## 2. 연구대상 및 자료수집

이번 연구의 대상은 산업재해에 따른 산재 근로자 재해 보상제도인 직업재활 보상제도이다. 특히, 산재보험법의 적용을 받지 않는 선원의 직업재활 보상제도를 연구의 대상으로 한다. 직업복귀 및 직업재활 보상제도의 개념과 필요성을 확인하기 위하여 육상근로자의 직업재활 보상제도에 관한 선행연구를 검토하고자 문헌조사를 실시하였다.

또한, 우리나라 근로자의 직업재활 보상제도 현황을 파악하기 위하여 국가법령정보센터에서 산재보험법, 공무원 재해보상법, 사립학교 교직원 연금법, 군인 재해보상법 등 관계 법령을 수집·분석하였고, 근로복지공단 및 한국선원복지고용센터에서 생산한 통계자료를 인용하였다.

## 3. 연구절차

문헌조사를 통하여 수집한 선행연구를 바탕으로 직업복귀 및 직업재활 보상의 개념과 직업재활 보상의 필요성에 대하여 살펴보았다. 그리고 산재보험법, 선원법 등 재해보상 관련 법령과 통계를 바탕으로 일반근로자 및 산재보험법 적용제외 근로자의 직업재활 보상제도와 현행 선원 직업재활 보상제도의 현황을 분석하였다. 이를 비교하여 선원 직업재활 보상제도의 문제점을 검토하고, 개선방안을 제시하였다.

# Ⅲ. 연구 결과

## 1. 직업복귀와 직업재활 보상

### 가. 직업복귀와 직업재활 보상의 개념

산재보험법은 근로자의 업무상 재해 보상, 재해근로자의 재활 및 사회복귀 촉진을 목적으로 하고 있으며(산재보험법 제1조), 근로복지공단의

내부규정에서 “직업복귀란 산재근로자가 재해가 발생한 당시의 사업 또는 사업장에 복귀하거나 다른 사업장으로서의 재취업, 창업을 통해 다시 직업생활을 영위하는 것을 말한다”고 규정하고 있다(근로복지공단 직업재활업무 처리규정 제2조). 일반적으로 산재근로자의 직업복귀는 산업재해를 당한 근로자가 요양과정 이후 원직장으로 돌아가거나 자영업 등을 포함한 타 직장에 복귀하는 것을 의미한다(Kim et al, 2020).

한편, 산재보험법상 직업재활 급여의 종류를 ‘직업훈련에 드는 비용 및 직업훈련을 받는 훈련대상자에게 지급하는 직업훈련수당, 업무상의 재해가 발생할 당시의 사업에 복귀한 장애급여자에 대하여 사업주가 고용을 유지하거나 직장적응훈련 또는 재활운동을 실시하는 경우 지급하는 직장복귀지원금, 직장적응훈련비 및 재활운동비’로 규정하고 있다(산재보험법 제72조). 이를 종합하면 직업재활 보상은 산업재해로 인한 장애근로자를 대상으로 자신의 능력이나 기술을 활용하여 재해 발생 당시의 사업 또는 사업장에 복귀하거나 다른 사업장으로서의 재취업, 창업 등을 통해 다시 직업생활을 영위할 수 있도록 도와주는 교육·훈련 프로그램과 이를 수행하기 위하여 드는 비용을 보상하는 것이다.

### 나. 직업재활 보상의 역할 및 기능과 선원 직업재활 보상의 필요성

산재보험법의 목적은 산업재해보상보험 사업을 시행하여 근로자의 업무상의 재해를 신속하고 공정하게 보상하며, 재해근로자의 재활 및 사회복귀를 촉진하기 위하여 이에 필요한 보험시설을 설치·운영하고, 재해예방과 그 밖에 근로자의 복지 증진을 위한 사업을 시행하여 근로자 보호에 이바지하는 것이다(산재보험법 제1조). 산재보험법의 목적에서 알 수 있듯이 직업재활 보상은 근로자의 사회복귀를 위한 것으로 장애근로자의 정신적, 신체적 손해를 치유하고, 직업인으로서 사회복귀를 실현하여 가능한 장애근로자의 삶을

산업재해 발생 이전 시점으로 되돌리는 데에 그 목적이 있다. 직업재활 보상으로 장해근로자는 본래의 직장으로 복귀할 수 있을 뿐만 아니라, 원칙으로의 복귀가 불가능하다면 전직에 필요한 교육·훈련을 통하여 타 직종으로 직업 복귀가 가능하다. 이는 장해근로자의 개인적인 측면과 국가의 사회경제적인 측면에서 큰 의미가 있다. 성공적으로 직업에 복귀한 장해근로자는 개인적 측면에서 경제적으로 독립할 수 있을 뿐 아니라 사회적 역할과 정체성, 사회적 지위를 얻을 수 있기 때문에 장해근로자의 심리 사회적 건강에도 도움이 된다(Waddell and Burton, 2006). 국가의 사회경제적인 측면에서는 장해근로자를 직장으로 복귀시켜 생계를 가능하게 함으로써 장해근로자의 요양과 보호에 드는 사회적 비용을 줄일 수 있다. 또한, 생산가능 인구를 유지하여 국가 경제 및 고용지표 개선에도 이바지 할 수 있다.

직업재활 보상의 필요성은 이미 육상근로자를 대상으로 하는 산재보험법 개정에서 확인되었다. 2000년 개정산재보험법에 산재 근로자의 재활 및 사회 복귀에 대한 명시화가 이루어진 후 2001년 산재보험재활사업 5개년 계획이 시행되면서 우리나라 산재 근로자의 재활서비스가 본격적으로 시작되었다(Lee, 2010). 시행초기 17,000여명에 불과하던 재활서비스 이용자 수는 2005년 10만명을 초과하였고, 이후 산재 근로자의 재활사업이 보다 강화되면서 2008년 7월 개정 산재보험법에서는 직업훈련비용지원, 직장복귀지원, 직장적응훈련, 그리고 재활운동지원과 같은 예산사업들이 법정급여로 전환되었다(Lee, 2010). 산재보험을 운영하는 근로복지공단은 ‘당해연도 1월부터 12월까지 해당 기간에 원직장 또는 타 직장 복귀자로서 조사기준일에 고용보험 및 산재보험 피보험 자격 유지 및 신규취득’을 직장 복귀의 기준으로 보고 있으며(Kim et al, 2020), 2000년 37%였던 직업 복귀율은 2009년 57.2%로 매년 증가하였고, 재활서비스를 받는 산재 근로자들의 만족도 역시 향상되었다(Lee, 2010). <Table 1>과 같이 최근 산

재보험법을 적용받는 산재 근로자의 직업 복귀율은 68.5%에 이르고 있다(COMWEL, 2020).

<Table 1> Rate of Return to Work

Division	2015	2016	2017	2018	2019
Rate(%)	56.8	61.9	63.5	65.3	68.5

Source : COMWEL Press release(2020. 2)

육상근로자의 직업 복귀율 상승은 직업재활의 효과와 그 필요성을 보여주고 있다. 특히, 한국은 2017년부터 생산가능 인구가 줄어드는 ‘인구오너스(Demographic Onus)’ 상태에 돌입하고 있는 시점으로 산재 근로자의 요양 종결 이후 수준 높은 직업훈련 등을 통한 직업 복귀는 기업의 생산성 향상뿐만 아니라 산재 근로자의 생계안정 및 그 가족의 삶의 질 향상과 아울러 국가 경쟁력 향상 측면에서도 산재보험의 중요한 과제 중의 하나이다(Yoon, 2017).

한편, 선원법 제87조에서는 선원으로 선박에 승무하기 위하여 의료법에 따른 병원급 이상의 의료기관 또는 해양수산부령으로 정하는 기준에 맞는 의원의 의사가 승무에 합당하다는 것을 증명한 건강진단서를 받도록 규정하고 있다. 장해등급에 따라 승무 가능여부가 결정되는 기준은 없지만, 선원법에 의하여 장해를 입은 선원은 장해의 정도에 따라 원칙으로의 복귀가 원칙적으로 차단되어 타 직종 대비 원직 복귀에 제한을 받을 수밖에 없다. 직업 복귀의 수단은 원직 복귀 또는 타 직종으로의 재취업이라는 점에서 선원은 일반근로자보다 직업 복귀에 있어 선택의 폭이 좁은 것이다. 또한, 근로자수 대비 재해자수 비율을 나타내는 <Table 2>에서 알 수 있듯이 우리나라 전체 근로자의 평균 재해율과 비교하여 선원의 재해율은 높은 수치를 보이고 있다. 이는 타업종에 비하여 선원의 노동환경이 산업재해의 위험에 더욱 노출되어 있음을 시사하고 있다.

일반근로자를 대상으로 하는 직업재활 보상의 효과와 선박에 승무하기 위한 선원이 갖추어야

할 신체적 조건, 산업재해 발생빈도 등을 고려하면 직업훈련, 사회심리재활 등의 직업재활서비스가 선원에게도 필수적으로 제공되어야 하지만 선원의 직업재활 보상에 관한 명문화된 법적 근거가 마련되어 있지 않다.

<Table 2> Accident Rate of Land Worker & Seafarer

Division	2015	2016	2017	2018	2019
Land Worker Total(%)	0.50	0.49	0.48	0.54	0.58
Seafarer(%)	0.50	0.51	1.12	0.98	1.07

Source : KOSHA(2020) & KOSWEC(2020)

## 2. 일반근로자의 직업재활 보상제도

산재보험법 시행령 제2조에서 공무원 재해보상법 또는 군인 재해보상법에 따라 재해보상이 되는 사업, 선원법, 어선원 및 어선 재해보상보험법 또는 사립학교 교직원 연금법에 따라 재해보상이 되는 사업은 산재보험법의 적용제외 사업으로 규정하고 있다. 이는 산재보험법 제6조에 따라 위험률·규모 및 장소 등을 고려하여 일부 사업에 대하여 동 법의 적용을 제외하고 있는 것으로 산재보험법과 적용제외 사업에 대한 개별 재해보상법령을 살펴보고 직업재활 보상에 관하여 규정된 사항 및 공적 전담 기관을 비교해 보고자 한다.

### 가. 산업재해보상보험법

앞서 살펴본 바와 같이 산재보험법 제72조에서는 직업재활 보상에 관하여 ‘직업재활급여’라는 명칭으로 그 종류를 규정하고 있다. 이 법을 근거로 근로복지공단에서는 전국에 6본부, 55지사를 두어 장해를 입은 근로자에게 직업재활에 필요한 훈련비용을 지원할 뿐만 아니라, 장해근로자가 훈련으로 인하여 취업하지 못함으로써 발생하는 생계 문제를 해결하기 위하여 최저임금에 상당하는 금액을 직업훈련수당으로 지급하고 있다. 또한 장해근로자에 대하여 고용을 유지하거

나 직장적응훈련 또는 재활운동을 실시하는 사업주에게 직장복귀지원금, 직장적응훈련비 및 재활운동비를 지급함으로써 사업주의 부담을 경감시키고 있다.

### 나. 공무원 재해보상법

공무원 재해보상법 제26조 및 제27조에서는 재활급여 항목으로 재활운동비 및 심리상담비를 지급하도록 규정하고, 재활 및 직무 복귀 지원을 할 수 있는 근거를 두고 있다. 공무원연금공단은 전국에 10개 지부를 두고 있으며, 공무원 재해보상에 관한 업무를 주관하고 있다. 또한, 공무원 상 재해를 입은 공무원의 재활 및 직무 복귀를 촉진하고, 그 유족을 지원하기 위하여 재활 및 직무 복귀 관련 프로그램의 개발·보급, 지원 기준의 마련, 관련 정보의 수집·제공 및 조사·연구, 공무원 상 재해를 입은 공무원의 유족을 위한 심리상담, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 실시할 수 있다(공무원 재해보상법 제47조).

### 다. 사립학교 교직원 연금법

사립학교 교직원 연금법에서는 교직원의 퇴직·사망·장해(직무로 인한 경우를 제외한다)에 대해서는 공무원연금법 제28조에 따른 급여를 지급하고, 교직원의 직무로 인한 부상·질병·장해·사망에 대해서는 공무원 재해보상법 제8조에 따른 급여를 지급하도록(사립학교 교직원 연금법 제33조)하여 공무원 재해보상법에서 지급하도록 규정하고 있는 재활운동비, 심리상담비를 지급할 수 있는 법적 근거를 두고 있다. 사립학교교직원연금공단은 전국에 1본부, 3센터를 두어 관련 업무를 전담하고 있다. 한편, 사립학교 교직원 연금법에는 공무원 재해보상법에서 규정하고 있는 재활 및 직무 복귀 지원 등에 관한 법적 근거가 없으나, 근로복지공단과 사립학교교직원연금공단 상호 간에 직무상 재해 교직원의 재활 및 직무 복귀 지원을 위한 업무협약을 체결함으로써, 사립학교 재해 교직원에 대하여서도 직무분석, 작업 능력 평가 및 강화, 사회·심리재활 및 일상생활적

용 프로그램 등 직업 복귀를 위한 통합적인 재활 서비스를 제공하고 있다(COMWEL, 2018).

라. 군인 재해보상법

군인 재해보상법에서는 장해를 입은 군인에 대하여 직업재활 보상에 관한 사항이 명시되어 있지 않다. 그러나 군인의 경우, 장해 여부와 관계없이 중·장기복무 제대군인을 대상으로 제대군인 지원에 관한 법률에 따라 교육훈련, 취업알선 등 취업지원은 물론, 창업지원까지 폭넓게 사회 복귀를 지원하고 있다. 또한, 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률(이하 ‘국가유공자법’이라 한다)에 따라 군인, 경찰·소방공무원, 일반 공무원은 국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산 보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중 상이(질병을 포함)를 입고 전역하거나 퇴직한 사람으로서 그 상이 정도가 국가보훈처장이 실시하는 신체검사에서 상이등급으로 판정된 사람을 국가유공자로 지정하고 있다(국가유공자법 제4조). 국가유공자는 취업지원에 국한하지 않고, 교육, 의료, 대부 등 생활 전반에 걸쳐 다양한 혜택과 지원을 받을 수 있다.

마. 시사점

산재보험법 적용제외 사업 중 공무원 재해보상법 및 사립학교 교직원 연금법의 경우 산재보험법과 다소 차이는 있으나 장해를 입은 공무원 또는 교직원에 대한 재활 및 직무 복귀 지원을 규정하고 있다. 군인의 경우에도 직업재활 또는 이를 대체할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있다. 반면에 선원의 재해보상을 위한 선원법 및 어선원재해보험법에는 재해로 인한 직업재활 보상에 관한 규정이 전무하다. 선원 재해보상을 관리·감독하는 공적 전담 기관도 없어 장해선원의 직업재활 지원에 취약점을 드러내고 있다. 따라서 선원 직업재활 보상과 관련한 법제도 개선을 위한 정책 연구가 필요하다.

3. 선원의 직업재활 보상제도

가. 선원 장해보상 현황

한국선원통계연보에 따르면, 연간 장해보상의 사례는 최근 5년간 다소 증가세에 있다. 통계 작성의 방법상 외항선, 원양어선, 해외취업선의 자료는 해당 업체에서 작성·제출한 자료만을 수록한 것으로 우리나라 선원의 전체 장해보상 현황을 반영한 것은 아니기 때문에 실제 장해보상 빈도는 더 높을 것이다.

나. 선원 직업재활 보상제도의 지원 실적

선원법 제142조에 의하여 선원의 복지 증진과 고용 촉진 및 직업안정을 위하여 설립된 한국선원복지고용센터에서는 승선 중 장해를 입은 선원의 신체 노동능력 회복과 직업훈련교육 지원을 통해 원활한 원직 복귀 및 창업 지원을 도모하고자 장해선원 재활지원 사업을 수행하고 있다.

이 사업은 장해선원을 대상으로 재활직업훈련, 재활스포츠훈련, 후유증상관리에 드는 비용을 국고보조금으로 지원하고 있으며, 최근 5년간 지원 실적은 <Table 3>과 같다.

<Table 3> Disability Rehabilitation Support State

Division	2015	2016	2017	2018	2019
Number of person	18	11	8	12	12
Amount (Thousand Korea Won)	38,134	14,637	10,445	51,383	50,000

Source : KOSWEC DB(2020)

다. 선원 직업재활 보상제도 전담 기관

한국선원복지고용센터는 장해선원에 대한 보상제도 중 직업재활 보상의 성격을 띠고 있는 장해선원 재활지원 사업에 한하여 관련 업무를 수행하고 있다. 부산에 본부가 있으며, 포항, 제주, 목포 등 전국에 3개의 지역사무소를 두고 있다. 본부와 3개 지역사무소에서 장해선원 재활지원 신청자를 받고 있으며, 실질적인 안내 및 상담, 지원은 부산 본부에서 전담하고 있다.

라. 시사점

&lt;Table 4&gt; Impairment Compensation State

Division	2015	2016	2017	2018	2019
Total(Person)	185	183	393	339	366
Ocean-going Vessel	3	1	1	1	11
Coastal Vessel	85	102	101	79	58
Ocean-going Fishing Vessel	7	1	8	2	13
Coastal near-ocean Fishing Vessel	84	78	282	255	284
Foreign-flag Merchant Vessel Employing Korea Crew	3	-	1	1	-
Foreign-flag Fishing Vessel Employing Korean Crew	3	1	-	1	-

Source : Korea Seafarer's Statistical Year Book 2020

최근 5년간 우리나라에서 장해보상을 받은 선원은 <Table 4>에서 나타난 것과 같이 1,466명으로 통계 작성을 위한 실태조사에서 조사 대상 업체들의 자발적인 설문에 근거한 자료이기 때문에 실제 장해보상을 받은 선원은 통계보다 더 많을 것으로 판단되며, 통계상 장해보상을 받은 선원수는 직업재활 보상을 받을 수 있는 대상의 규모를 의미한다. 장해선원 대비 한국선원복지고용센터 장해선원 재활지원 사업의 최근 5년간 실적은 매년 8~18건으로 상당수 장해선원들이 직업재활 보상의 사각지대에 놓여 있음을 시사하고 있다.

또한, 한국선원복지고용센터는 선원의 직업재활 보상제도에 한하여 제한적으로 공적 전담 기관의 역할을 하고 있으며, 사실상 부산 본부에서 해당 업무를 전담하고 있기 때문에 전국에 산재하고 있는 장해선원의 직업재활 욕구 충족에 한계점을 보이고 있다.

#### 4. 선원 직업재활 보상제도의 문제점

##### 가. 법적 근거 부재

선원법 및 어선원재해보험법상 재해보상의 종류는 요양보상, 상병보상, 장해보상, 유족보상, 일시보상, 장제비, 행방불명보상, 소지품유실보상으로 산재보험법에서 규정된 ‘직업재활급여’가 선원법 및 어선원재해보험법에는 명시되어 있지 않

다. 법적 근거의 부재로 인한 문제점은 다음과 같다.

첫째, 산재보험법을 적용받는 근로자를 비롯하여 공무원, 사립학교 교원, 군인은 직업 복귀를 위한 제도적 장치가 마련되어 있지만, 선원의 경우, 직업재활 보상의 법적 근거가 없어 사회 및 직업 복귀를 위한 보상을 받을 수 있는 제도적 장치가 없는 상황이다.

둘째, 선원의 근로조건 등을 규정하는 해사노동협약 제A4.5조 제3항에서 “각 회원국은 자국의 사회보장법률이 적용되는 선원과 자국의 국내법에 의해 규정된 범위까지의 부양가족이 육상근로자가 향유하는 사회보장 보호보다 불리하지 아니한 그 혜택을 받을 자격이 부여되도록 보장하여야 한다”고 규정하고 있다. 선원의 재해보상은 사회보장의 범위에 포함되지 않고 있으며, 이를 대체하는 법령이 선원법 및 어선원재해보험법이지만 직업재활 보상을 위한 법적 근거가 부재한 것은 육상근로자보다 불리한 처우로 볼 수 있다. 우리나라는 해사노동협약의 당사국으로서 이를 개선할 필요성이 있다.

셋째, 선원법에 설립 근거를 두고 있는 해양수산부의 보조사업자인 한국선원복지고용센터(이하 ‘센터’라 한다)에서 선원복지 정책으로 장해선원 재활지원 사업을 수행하고 있지만, 연간 예산 규모가 60백만원에 불과하며, 2019년도 수혜 인원도

12명에 그치고 있는 실정이다(KOSWEC, 2020). 명확한 법적 근거의 부재로 사업수행 기관의 예산 및 운영인력 확대에 한계가 있고, 이는 사업 홍보 부족, 직업재활 대상자에 대한 심층 상담 부재, 훈련기관 연계 미흡 등의 문제를 야기하고 있다.

나. 국고보조 사업의 한계

센터는 기관의 지출예산 총액에서 기관 운영으로 발생하는 자체수입 예산을 차감한 나머지 부분을 출연·보조금으로 지원받는 수지차 보전기관으로(NABO, 2020) 사업 추진을 위한 재원은 센터의 자체수입과 국고보조금으로 구성되어 있다. 센터의 복지사업인 장해선원 재활지원 사업비는 국고보조금으로 충당되고 있다. 국고보조금을 확보하기 위해서는 매년 사업의 내용과 필요성 및 타당성을 해양수산부 및 기획재정부에 설명하여야 하며, 주무 부처와 재정 당국을 설득하지 못하면 차년도 국고보조금이 삭감되거나 아예 예산을 배정받지 못할 수도 있다. 따라서 국고보조 사업은 사업 유지의 안정성과 사업수행의 연속성에 한계를 지닐 수밖에 없으며, 국고보조금으로 사업을 수행하고 있는 현행 장해선원 재활지원 사업도 예외일 수 없다.

다. 선원 재해보상 공적 전담 기관의 부재

일반근로자, 공무원, 사립학교 교직원 등에 적용하는 재해보상 제도는 공적 전담 기관에서 운영하고 있다. 근로복지공단, 공무원연금공단, 사립학교교직원연금공단 등의 공적 전담 기관은 재해보상 전반에 걸쳐 관리·감독할 뿐만 아니라 전국에 인프라를 구축하여 일원화된 서비스를 제공하고 있어 장해근로자의 접근성 및 편의성이 높고, 보상 절차 안내 및 홍보 등이 효과적이다.

그러나 선원의 경우, 장애를 입은 선원과 선사 및 보험회사 개별적으로 재해보상 처리가 이루어지고 있으며, 센터는 선원 재해보상 전반에 걸쳐 관리·감독하는 공적 전담 기관의 역할을 할 수 없는 구조이다. 선원 재해보상 전반에 관한 공적

전담 기관의 부재로 현행 제도권에서는 장해선원을 적시에 파악할 수 없어 요양 중 또는 요양을 마친 장해근로자를 대상으로 하는 직업재활 프로그램을 장해선원에게는 적극적으로 제공할 수 없다. 이로 인하여 현재 센터의 장해선원 재활지원 사업은 찾아오는 장해선원에게 한하여 지원을 하고 있으며, 장해선원을 대상으로 수요를 발굴하고, 선원 직업재활 보상제도를 안내·홍보하는 데에는 어려움이 있다.

5. 선원 직업재활 보상제도의 개선방안

가. 선원법 및 어선원재해보험법 개정

장해선원의 직업재활을 선원복지정책에서 벗어나 정식 선원 재해보상 제도로 편입시켜 장해선원이 원칙으로 복귀하거나 타 업종으로 전직할 수 있도록 보상의 법적 근거를 마련해야 한다. 선원의 재해보상에 적용되는 선원법 및 어선원재해보험법의 구체적인 개정안은 다음과 같다.

첫째, 선원법 제10장 재해보상에 ‘직업재활보상’, 어선원재해보험법 제2절 보험급여에 ‘직업재활급여’를 각각 신설하고, 직업재활 보상의 대상, 종류, 규모 등을 명시하여 장애를 입은 선원이 직업재활 보상을 받을 수 있는 명확한 법적 근거를 마련한다.

둘째, 기존의 선원 직업재활 보상제도의 재원 마련 방법과 선박소유자의 부담 경감, 제도의 공공성 확보 등을 고려하여 보상의 주체를 명확하게 국가로 명시하고, 선원복지정책 범주의 예산 사업에 머물러 있던 기존의 장해선원 재활지원 사업을 법정보상 또는 급여로 전환한다.

나. 근로복지공단에의 위탁 운영

장해선원에게 직업 복귀 촉진을 위한 직업재활 서비스를 효과적으로 제공하기 위해서는 전국적으로 인프라와 제도를 갖추고 이미 직업재활 서비스를 제공하고 있는 근로복지공단에 위탁·운영하는 것이 가장 이상적이다. 원칙으로의 복귀가 제한적인 선원직의 특성상 타 업종으로의 재취업



을 위해서는 근로복지공단과 다양한 직업재활 프로그램이 효과적일 것이다. 근로복지공단은 이미 공무원연금공단, 사립학교교직원연금공단 등과 업무협약을 체결하여 산재보험법 적용제외 직군에 대해서도 서비스를 제공하고 있다. 또한, 한국선원복지고용센터에서도 이와 유사한 사례로 대한법률구조공단과 업무협약을 체결하여 선원에게 법률서비스를 제공하고, 비용은 사후 정산하고 있다. 선원의 직업재활 보상제도의 경우에도 근로복지공단과 업무협약을 체결하고, 사후 비용정산의 형태로 사업을 추진할 수 있다. 사업 추진에 필요한 재원은 기존의 예산으로 충당하되, 전문화된 법정보상 또는 급여 형태로 명시한 법적 근거를 통하여 안정적인 예산 확보가 가능할 것이다.

#### 다. 선원 재해보상 공적 전담 기관 지정

장해선원의 접근성과 편의성을 높이고 장해선원에게 직업재활 서비스를 적시에 제공하기 위하여 선원 재해보상을 전담하는 공공기관을 신설하는 것이 가장 효과적일 것이다. 그러나 하나의 공적 기관을 신설하기 위해서는 많은 비용과 사회적 합의가 요구된다. 또한 정부 재정 당국과의 협의와 지원이 선행되어야 하므로 상당한 시간이 소요될 것이다. 따라서 별도 기관을 새로 신설하는 방안은 가까운 시일 내에 실현하는 데에 한계가 있다.

차선책으로 기존의 선원 관련 유관기관을 선원 재해보상 전담 공적 기관으로 지정하는 법적 근거를 마련하는 것이 합리적이다. 그 법적 근거에 따라 기존 기관의 정원 및 예산 규모를 확대하고 전문가 확충, 재정 지원 등을 통하여 해당 기관이 역할을 수행할 수 있도록 하는 것이 가장 현실적 방안이다.

구체적인 방안은 기존의 선원 관련 유관기관으로 선원법에 설립근거를 두고 있는 한국선원복지고용센터(이하 ‘센터’라 한다)를 선원 재해보상 공적 전담 기관으로 지정하는 것이다. 선원법 제

143조에서 센터가 수행하는 사업을 나열하고 있는데, 해당 조문에 ‘선원 재해보상 지원 업무’ 및 ‘선원 재해보상 관리·감독’을 추가하여 관련 업무를 수행하게 한다. 기존에 선원 복지체도로 수행하고 있던 장해선원 재활지원 사업을 ‘선원 재해보상 공적 전담 기관 업무’로 확대·발전시키는 것이다. 주요 업무로는 장해선원을 대상으로 재해보상 업무를 지원할 뿐만 아니라 상황에 따라서 장해선원에게 보상을 먼저 지급하고, 보험사 또는 선박소유자에게 구상권을 청구하는 적극적 보상업무를 수행하게 한다. 그리고 사업주가 장해선원 발생 사실을 센터에 신고하도록 선원 관련 법령을 정비하면, 센터는 선원 재해보상에 관한 종합적인 관리·감독이 가능해질 것이다. 또한 재해보상 제도의 안내 및 홍보, 장해선원 심층상담, 장해선원 통계의 고도화 등을 가능하게 할 것이며, 이는 장해선원의 직업 복귀를 촉진할 것이다.

#### 라. 중장기 선원 직업재활 정책의 추진 방향

후천적 장애인의 직업재활은 가능한 일찍부터 시작하는 것이 효과적이지만, 대부분의 국가에서 장애의 원인과 비용부담자에 따라 급여의 종류와 수준을 달리하여 직업재활을 수행하고 있어 직업재활의 시점이 늦추어지는 경향이 있다(Chung, 2005). 이 문제를 해결하고자 독일에서는 장애의 원인에 따라 비용부담자가 다르기는 하지만 재할을 담당하는 어느 기관에 급여를 신청하여도 무방하며, 급여도 유사한 수준으로 지급하고 있다(Chung, 2005).

한편, 선원의 재해보상 제도의 개선방안에 관한 선행연구에서 선원에게는 4대 사회보험 가운데 재해보상에 관한 것을 제외하고는 육상근로자와 동일한 체제에서 시행되고 있기 때문에, 선원 재해보상을 산재보험법에 통합하는 것이 가장 현실적이고 바람직한 것으로 보고 있다(Ji, 2009). 우리나라 선원법과 유사한 체제를 갖추고 있는 일본에서는 이미 2010년부터 선원의 재해보상에

관한 사항 일부가 산재보험에 통합되면서 선원도 일반 육상근로자와 같이 사회 복귀 촉진 등 재해 보상제도의 수혜를 받을 수 있게 되었다.

독일의 노력과 일본의 사례, 선원 재해보상에 관한 선행연구에 비추어 중·장기적 정책 방향은 선원의 재해보상 제도를 산재보험법에 통합하여 재해보상 제도를 일원화시키는 것으로 되어야 한다. 일원화된 재해보상 제도는 선원직에 종사하는 근로자도 육상근로자와 같이 사회보험의 보호를 받을 수 있게 함으로써 해사노동협약에서 요구하는 사항을 충족할 수 있을 뿐만 아니라 재해보상의 적시성과 편의성이 확보될 수 있다. 이는 본 논문의 연구대상인 선원의 직업재활 보상제도의 문제점을 해결하기 위한 명확한 방안이기도 하다.

또한, 선원의 직업재활 보상제도의 문제점 해결에서 나아가 제도의 질적 향상에 관한 연구를 수행하여야 한다. 육상근로자의 직업 복귀와 관련한 다수의 연구에서는 단순히 산재 근로자가 직업에 복귀하였는지 여부에서 나아가 직업에 복귀하였더라도 복귀한 직장에서의 질적 측면을 고려하는 것도 매우 중요한 과제라 여기고 있다 (Lee, 2015).

#### IV. 결론

이번 논문에서는 직업 복귀 및 직업재활 보상에 대한 개념과 그 필요성에 대하여 살펴보고, 육상근로자에게 적용되는 직업재활 보상제도와 선원의 직업재활 보상제도의 현황을 분석하였다. 이를 바탕으로 선원 직업재활 보상제도에 관한 문제점을 검토한 후 법제도적 개선방안을 제시하였다. 우리나라의 선원 직업재활 보상제도는 법적 근거의 부재, 국고보조 사업의 한계, 장해선원 재해보상 관리를 위한 공적 전담 기관 부재 등의 문제점을 가지고 있다. 장해선원의 직업 복귀를 촉진하고 장해선원의 권리를 보장하기 위하여 다

음과 같은 선원 직업재활 보상제도의 개선방안이 요구된다.

첫째, 한시적 예산사업에서 벗어나 지속적인 제도 유지를 위하여 직업재활 보상의 법적 근거를 선원법 및 어선원재해보험법에 명확하게 명시하여야 한다.

둘째, 장해선원에게 직업 복귀 촉진을 위한 직업재활 서비스를 효과적으로 제공하기 위하여 직업재활 업무를 근로복지공단에 위탁·운영한다.

셋째, 장해선원의 직업재활 보상을 원조하고 장해선원 지원체계를 구축하며, 선원 재해보상 제도의 관리·감독을 위하여 공적 전담 기관으로 한국선원복지고용센터를 지정한다.

넷째, 중장기적으로 선원의 재해보상 제도를 산재보험법에 통합하여 재해보상 제도를 일원화하도록 정책 추진 방향을 설정한다.

상기 개선방안은 법령 일부개정을 통하여 실행할 수 있을 것이다. 개정 법안에 포함될 직업재활 보상의 종류와 규모, 공적 전담 기관이 수행하여야 할 세부 업무에 관하여서는 부가적으로 연구를 수행하여야 할 것이다.

#### References

- Chun DI and Kim SY(2017). Need Types and Explanation Factors of Rehabilitation Service of Industrial-Accident Workers. Disability & Employment, 27(4), 5~23.
- Chung YT(2005). A Study on Vocational Rehabilitation System In Germany. Disability & Employment, 15(1), 5~24.
- COMWEL(2018). Press release, Retrieved from <http://www.kcomwel.or.kr> on January 21.
- COMWEL(2020). Press release, Retrieved from <http://www.kcomwel.or.kr> on January 21.
- ECOS(2020). Economic Statistics, Retrieved from <http://ecos.bok.or.kr> on January 21.
- Ji SW(2009). A Study on the Improvement Plan of the Compensation Scheme of the Disaster for Seafarers. KIMLaw, 21(3), 181~202.

- KCS(2020). Trade Statistics, Retrieved from <http://unipass.customs.go.kr> on January 21.
- Kim SH, Lee JE and Leigh JH(2020). A Qualitative Study on the Process of Returning to Work of Workers with Industrial Accidents. *Disability & Employment*, 30(1), 121~158.
- KOSHA(2020) Industrial Accident Statistics, Retrieved from <http://www.kosha.or.kr> on January 21.
- KOSWEC(2020). Korea Seafarer's Statistical Year Book 2020, Retrieved from <http://www.koswec.or.kr> on January 21.
- Lee SW(2010). A Study on the Introduction of Advanced Rehabilitation Services. Korea Workers' Compensation & Welfare Service, Seoul, Korea.
- Lee YJ and Lee DM(2015). The Study on Needs for Using Rehabilitation Service and Successful Return-to-work of Injured Workers; The Mediation Effect of Self-efficacy. *Journal of Social Science*, 26(3), 3~27.
- NABO(2020), Public Institution of Republic of Korea 2020. National Assembly Budget Office, Seoul, Korea, Retrieved from <http://korea.nabo.go.kr> on January 21.
- Ryu SJ(2013). A Study on the Improvement of Seafarer Accident Compensation System. Master's thesis, University of Korea at Seoul, Retrieved from <http://dcollection.korea.ac.kr/jsp/common/DcLoOrgPer.jsp?sItemId=000000045827> on January 21.
- Waddell, G and Burton K(2006). *Is Work Good for Your Health and Well-being?*. UK: The Stationary Office, Retrieved from [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/214326/hwwb-is-work-good-for-you.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214326/hwwb-is-work-good-for-you.pdf) on December, 20.
- Yoon JD(2017). A Comparative Analysis of Korea and Germany on the Vocational Rehabilitation System of Industrial Accident Insurance. *Studies of Social Security law*, 32(2), 63~98.

- 
- Received : 13 January, 2021
  - Revised : 09 February, 2021
  - Accepted : 17 February, 2021