

산재보험 급여체계의 합리화 방안에 관한 연구

김진수*

본고는 산재보험 급여체계 내에서 나타나고 있는 일부급여의 비합리적 과잉급여 현상과 협소한 급여범위와 급여의 미흡성 그리고 제한성 문제는 장기적으로 사회보험의 건전한 체제정립을 저해함은 물론 장기적으로 불공평성으로 인한 수급자의 제도에 대한 왜곡인식과 악용이 늘게되고 가입자의 제도 참여에 대한 불만과 회의적 시각이 누적되어 결국은 제도에 대한 신뢰를 상실시킬 수 있다는 우려에서 연구의 필요성을 인식하였다. 산재보험에 있어서 궁극적인 목적인 급여의 적절성을 보장하기 위하여 급여에 의하여 수급자가 오히려 부를 축적할 수 있는 기회로 왜곡되거나 또는 급여체계의 목적에서 벗어난 적정 이상의 소득이 발생되지 않도록 하여야 하는 점도 급여체계의 올바른 기능 수행에 있어서 중요한 과제로 판단하였다. 또한 사회보험제도 내에서 각 급여부분의 보장 수준에 평준화를 통하여 수급권자가 일부 급여에 대하여 집착을 보이지 않도록 하는 급여별 보장 수준의 평준화의 확립도 중요한 제도적 발전의 관건으로 인식하여 급여의 적절성과 평준화를 위한 문제점과 개선방안을 제시하고자 하였다. 다만 무분별한 급여수준의 삭감은 오히려 사회보험 발전에 저해요소로 작용할 위험이 높은 점을 감안하여 급여제도의 결함으로 인하여 제도가 목적으로 하지 않는 비합리적인 부분으로서 적정 이상의 급여를 제거하고, 오히려 급여부분에서 상대적으로 급여의 협소성과 미흡성으로 지적되는 보장기능에 대한 보완 작업을 통하여 제도 자체의 급여체계에 대한 형평성 및 공평성을 확보할 수 있는 대안을 제시하고자 하였다. 따라서 본 연구에서는 산재보험 급여체계에 있어서 과잉 또는 중복 지급되는 급여부분을 구체적으로 지적하고 이를 급여에 있어서 미흡한 부분으로 전환 방안을 제시함으로써 제도의 합리성을 확보하고 제도의 건전성을 확보함으로써 산재보험의 장기적인 제도발전에 기여하고자 하였다.

I. 서론

사회보험에 있어서 가장 궁극적인 목적은 위험에 대한 적절한 보장이며 이는 급여 제공에 의하여 구체적으로 실현된다고 볼 수 있다. 사회보험으로서 산재보험의 급여체계에 있어서 중요한 역할은 소득손실 또는 비용발생에 대한 보장으로서 급여의 충분성에 있다. 그러나 급여체계가 수급자에게 제 기능을 충분히 발휘하는 여부에 대한 판단은 급여에 의하여 수급자가 오히려 부

* 강남대학교 사회복지학부 교수

를 축적할 수 있는 기회로 왜곡되거나 또는 급여체계의 목적에서 벗어난 적정 이상의 소득이 발생되지 않도록 하여야 하는 점도 급여체계의 올바른 기능 수행에 있어서 중요한 과제라 할 수 있다. 또한 사회보험제도 내에서 각 급여부분의 보장수준에 평준화를 통하여 수급권자가 일부 급여에 대하여 집착을 보이지 않도록 하는 급여별 보장수준의 평준화의 확립도 중요한 제도적 발전의 관건이라 할 수 있다.(김진수, 1997: 104)

급여의 적절성과 평준화를 위한 노력으로서 무분별한 급여수준의 삭감은 오히려 사회보험 발전에 저해요소로 작용할 위험이 높다. 따라서 제도의 결함으로 인하여 제도가 목적으로 하지 않는 비합리적인 부분으로서 적정 이상의 급여를 제거하고, 오히려 급여부분에서 상대적으로 급여의 협소성과 미흡성으로 지적되는 보장기능에 대한 보완 작업을 통하여 제도 자체의 급여체계에 대한 형평성 및 공평성을 확보할 수 있다는 것이다. 그런데 산재보험 급여체계 내에서 나타나고 있는 일부급여의 비합리적 과잉급여 현상과 협소한 급여범위와 급여의 미흡성 그리고 제한성 문제는 장기적으로 사회보험의 건전한 체제정립을 저해함은 물론 장기적으로 불공평성으로 인한 수급자의 제도에 대한 왜곡인식과 악용이 늘게되고 가입자의 제도 참여에 대한 불만과 회의적 시각이 누적되어 결국은 제도에 대한 신뢰를 상실시킬 수 있는 우려가 제기되고 있다.)

따라서 본 연구에서는 산재보험 급여체계에 있어서 과잉 또는 중복 지급되는 급여부분을 구체적으로 지적하고 이를 급여에 있어서 미흡한 부분으로 전환 방안을 제시함으로써 제도의 합리성을 확보하고 제도의 건전성을 확보함으로써 산재보험의 장기적인 제도발전에 기여하고자 한다.

II. 산재보험 급여체계의 특징과 문제점

산재보험의 급여는 산재발생에 따른 소득손실과 비용발생에 대한 보장으로 나눌 수 있다. 보장형태는 각각의 산재로 인한 수급권자의 상황에 따라 종류를 구분하고 있으며 급여의 수준도 다양화하고 있다. 비용발생에 대한 보장은 상해나 질병에 대한 치료를 위한 서비스 중심의 현물 급여와 피보험자 사재에 따른 비용을 보전하기 위한 현금급여로 구분할 수 있다. 소득손실에 대한 보장은 치료기간 중 발생하는 소득결손 부분에 대한 단기적인 보전형태와 장해 등에 따른 장

1) 산재보험의 기능 및 역할에 대해서는 학자의 성향에 따라 사회보험보다는 기업의 배상책임에 대한 의무적인 보험으로 보는 경우도 있다. 그러나 이러한 경향은 산재보험의 기업간 위험재분배 및 사회연대성이 고려되지 않은 자유시장경제에 근간을 둔 시각으로서 향후 산재보험의 확대 발전에 있어서 농어민 및 자영자 등에 대한 적용의 이론적 근거를 마련할 수 없다는 한계성을 가지고 있다(김용하, 최병호외, 1995, 산재보험 서비스 전달체계의 개선방안, 서울: 한국보건사회연구원).

기적인 소득결손에 대한 보전으로 나뉘고 있다.(Tomandl, 1986: 203)

급여지급에 있어서 진료 등을 위한 비용발생에 대해서는 요양급여를 통하여 전액보상을 원칙으로 하고 있으며, 기타 현금급여에 있어서는 치료 및 장애로 인한 소득손실의 보전으로써 소득수준과 장애정도에 따라 이에 비례한 급여를 지급하는 방식을 취하고 있다. 특히 현금급여는 철저한 정률방식에 의하고 있어, 가입자의 산재발생 이전 소득은 산재보험급여 수준에 결정적인 역할을 하고 있다.

산재보험의 급여와 관련된 문제점으로 지적되는 것은 임금체계의 한계성과 급여체계의 한계성으로 나눌 수 있다. 먼저 임금체계에 있어서 지적되는 문제점은 임금수준 책정의 모호성을 들 수 있고, 근로자의 임금책정을 위한 근로일수산정의 비합리성 그리고 임금슬라이드제가 가지고 있는 비현실성을 들 수 있다. 한편 급여제도에 있어서 한계성으로는 휴업급여의 장기화와 상병보상연금의 노령화를 그리고 각 급여에서 지적되고 있는 비형평성 및 중복급여의 발생을 들 수 있다. 또한 유족급여 및 장의비 규정에 나타나 있는 급여대상의 비합리성과 불공평성 문제가 지적될 수 있다. 반면에 요양급여에 있어서 급여범위의 제한성과 협소성으로 인한 제한성을 들 수 있다.

<표 1> 산재보험급여체계의 문제

영역별	내용	결과	비고
임금체계	임금수준 책정의 모호성	소득손실보장의 기준미비	건전성 및 형평성 상실로 제도기능의 한계 및 발전저해
	근로일수 산정의 비합리성	과잉·과소급여의 발생	
	임금슬라이드제의 비현실성	수급수준의 현실과 괴리발생	
급여규정	휴업급여의 장기화	도덕적 해이 및 재정낭비	
	휴업·상병보상연금의 비형평성	소득보장의 비현실성	
	유족급여대상의 비합리성	대상 비현실성, 유족간 갈등초래	
	장의비의 불공평성	비용발생보장기능의 한계	
	요양급여의 제한성	산재보험 기능의 불충분성	
요양급여의 미흡성			

이 결과로 인하여 산재보험의 급여체계에서 나타나는 문제점은 급여수준의 상대적 과잉지급 문제, 요양기간의 장기화로 인한 급여의 건전성 상실, 가입자와 수급자간의 소득 불공평성 문제와 함께 심지어는 급여수급권을 둘러싼 가족간의 갈등문제 등 제도 전반적인 왜곡현상을 보이고 있다 하겠다.

1. 임금체제에서의 한계

1) 임금수준책정의 모호성

산재보험에서 가장 근본이 되는 산재근로자의 소득인 임금은 그 체제의 정확성 및 공평성에 따라 산재보험이 합리적으로 제 기능을 발휘하는 가에 대한 여부를 결정하게 되며, 향후 산재보험의 적용확대에 따른 발전에 중요한 관건이 된다. 이러한 중요한 역할에도 불구하고 우리 나라의 임금체제를 그대로 산재보험의 급여기준에 적용하는 데에는 몇 가지 문제가 따르게 된다.

임금구조의 복잡성 문제는 우리 나라의 임금체제는 매우 복잡하며, 수많은 수당이 병존하고 있는 데에서 기인한다고 볼 수 있다. 우선 우리 나라의 임금구조는 기본급 부분은 적고, 이를 보전하기 위한 수많은 명목의 수당이 존재하여, 실질적으로 어디까지 소득으로 인정하여야 하는 가하는 범위 설정이 매우 모호한 점을 지적할 수 있다. 이에 따라 산재보험에 있어서 이들 수당을 어느 정도까지 보상해주어야 하는지 하는 문제가 자연적으로 발생하게 된다는 것이다.

임금체제를 산재보험에 적용함에 있어 나타나는 한계성으로는 평균임금 개념의 모호함으로 나타나는 문제점과 특수직종이 고려되지 않는 문제 그리고 노동가능연령에 대한 고려가 없는 문제를 들 수 있다.

특수직종이 고려되지 않는 문제에 있어서는 소득자체가 불안정적이거나 소득파악에 있어서 제도적인 한계점이 있는 경우 또는 규정과 현실의 차이로 인하여 파리가 발생하는 경우 등으로 구분 할 수 있다. 먼저 소득자체가 불안정적인 계층은 대표적인 일용직 근로자의 경우 소득을 파악할 수 있는 자료와 근로일수에 대한 파악 미비 그리고 계절에 따른 변동이 심하여 단기적인 파악을 위한 실태조사로서는 한계가 있는 것이 사실이다. 특히 건설업에 종사하는 경우 이러한 문제점은 크게 드러나고 있다. 한편 택시기사의 경우처럼 임금체제상 기본급의 비중이 현저히 낮고, 성과급의 비중이 높은 직종과 또는 전공, 일부 건설기능공 등 그 반대인 경우가 고려되지 않아 심한 불균형이 발생하고 있는 점도 산재보험의 형평성 차원에서의 문제점이 지속적으로 제기되고 있는 문제점으로 지적할 수 있다.

2) 근로일수 산정의 비합리성

산재보험은 현금급여에 있어서 기준이 되는 통상임금이 평균임금보다 높거나 낮은 근로자의 경우에는 급여지급에 있어서 불공평성의 문제가 발생하고 있다. <표 2>는 건설근로자의 평균 근로일수에 따른 실질소득과 산재보험의 휴업급여 수준을 비교한 것이다. 근로조건은 8시간 기준 일당 10만원으로 월 평균 근로일수가 평균 21일을 적용할 경우 근로자의 경우 월 수입액은 210만원이며, 월 15일을 근무하는 것으로 산정 할 경우 월 수입액은 150만원이 된다. 이때 근로

자가 산재로 인하여 요양급여를 받게되는 경우 산재보험에서 지급하는 휴업급여는 210만원이 되며, 연간급여로 계산할 경우에는 휴업급여가 2,555만원으로 21일 근로자의 2,520만원과 15일 근로자 1,800만원보다 훨씬 높은 소득이 보장되는 결과가 발생한다는 것이다.

<표 2> 일용근로자의 휴업급여와 실질소득 비교

(단위: 일, 원)

구 분	일당(8시간기준)	월수입액	연간일수	연간급여
휴업급여	100,000	2,100,000	365일	25,550,000
월 21일 근로자	100,000	2,100,000	252일	25,200,000
월 15일 근로자	100,000	1,500,000	180일	18,000,000

이러한 비형평성의 문제는 요양기간의 장기화라는 결과를 초래하게 되는 데, 건설업종 산재근로자의 요양일수가 다른 업종보다 훨씬 길게 나타나고 있는 결과로 확인할 수 있다. 산재보험의 휴업급여가 지급되는 요양급여 일수는 1993년 전 업종 평균은 72일, 1994년에는 76일 그리고 1995년에는 81일로 점차적으로 증가하고 있다. 그런데 건설업종의 경우는 1994년에 이미 78일, 94년에 84일 그리고 1995년에는 93일로 전체업종 평균보다 8% - 15%가 긴 것으로 나타나고 있다. 이는 제조업의 경우 93년에 59일, 94년에 62일 그리고 95년에 67일과 비교하여 볼 때 대조적인 결과라 할 수 있다.

<표 3> 산재근로자의 요양급여 일수 비교

(단위: 일, %)

구 분	전업종 평균(A)	건설업(B)	제조업(C)	비교	
				B/A	B/C
1993	72	78	59	108.3	132.2
1994	76	84	62	110.5	135.5
1995	81	93	67	114.8	138.8

자료: 근로복지공단, 내부자료, 1998

3) 임금슬라이드제의 비현실성

산재보험급여의 실질가치 유지는 일반근로자의 소득변화와 밀접한 관계가 있다. 특히 실적급여의 실질가치유지측면에서 임금슬라이드제도는 물가상승과 노동생산성 향상을 고려한 일반 근

로자의 실질 소득향상에 비례하여 산재근로자의 소득보장이 이루어지도록 한다는 측면에서 매우 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 임금슬라이드제의 중요한 기능에도 불구하고 일반 근로자의 임금변화를 단순히 산재근로자의 급여에 반영하는 것은 비합리적인 문제가 유발될 수 있다는 점이다.

첫째, 임금슬라이드제에 대한 임금변화는 임금변화의 추정시기와 산재근로자에 대한 적용기간에 차이가 있다는 점이다.²⁾ 실질가치 유지를 위한 평균임금에 대한 증감은 시기선정에 있어서 문제점을 안고 있는데 기준 시기가정이 적용시점과 2~3년의 시차가 있다는 점을 들 수 있다. 특히 경기변동의 급격한 변화로 인하여 일반 근로자의 소득에 변화가 클 경우 이에 대한 반영이 2~3년 뒤에 나타날 수 있어 실질적인 변화에 대한 반영이 이루어지지 못한다는 것이다. 예로서 1998년의 경우 경제위기로 인하여 급속한 경기하강으로 인한 임금수준의 하락현상이 두드러진 경우에 일반근로자는 소득손실이 당해연도에 발생함에도 불구하고 산재근로자는 2~3년 전 일반근로자의 임금상승분을 반영하게 됨에 따라 두 계층간의 괴리가 크게 발생하게 되고, 향후 경기회복에 따라 일반근로자의 임금이 상승하게 될 때에는 오히려 산재근로자의 급여가 2~3년 전 급격히 하락한 현상이 반영되게 된다는 것이다.³⁾

둘째, 임금슬라이드제에 의한 임금변화 추정기준은 근로자의 연령을 고려하지 않고 적용함으로써 일반근로자의 소득이 연령에 따라 소득변화가 이루어지는데 반하여 급여수급권자의 급여는 연령에 관계없이 지속적으로 증가하게 되는 점을 들 수 있다. 산재보험에서 지급하는 현금급여는 장의비를 제외하고는 모두 소득손실에 대한 보장성격을 갖고 있는 만큼 산재근로자의 산재를 당하지 않은 경우 받을 수 있는 임금을 기준으로 하는 것이 합리적임에도 불구하고 일반근

2) 산재보험법 제38조 제 3항 및 시행령 제25조 제1항에 의하면 요양급여를 제외한 모든 급여가 재해당시의 평균임금을 기초로 계산되므로 장기요양자나 연금수령자의 경우 물가와 임금인상에 따라 손해를 보게되는 폐단을 시정하기 위한 조치로 평균임금을 증액 또는 감액하도록 하고 있다. 그런데 이러한 급여변동 기준은 두 가지로 나눌 수 있는데 동종 근로자의 통상임금이 5%이상 변동되거나, 퇴직근로자등이 재해발생일 부터 1년이 경과한 경우로 조건을 명시하고 있어 일정 이상의 변화에 대하여 적용하도록 하고 있다. 적용 시기에 있어서는 통상임금의 변동이 있는 달의 평균임금산정부터 적용함으로써 인하여 시기적인 차이가 없도록 하고 있다. 연금수령자 및 동일한 직종의 근로자가 없거나 휴·폐업 등의 사유로 통상임금의 변동률을 확인할 수 없는 근로자 및 퇴직근로자의 평균임금 증감에 대해서는 통상임금평균액의 변동률과 관계없이 재해발생일로부터 1년 이후에 매월 노동통계조사보고서상의 정액급여 변동률에 의거하여 증감하도록 하고 있다. 적용방법도 다음 식에 의해 계산하도록 하고 있다.

$$\text{전회의 평균임금} \times \frac{\text{2년전 보험년도 1년간 전체근로자의 월평균정액급여}}{\text{3년전 보험년도 1년간 전체근로자의 월평균정액급여}}$$

이 때 1년간 기간은 전년도 7월 1일부터 다음연도 6월 30일까지 기간으로 규정하고 있다.

3) 특히 문제가 될 수 있는 것은 산재보험수급권자간에도 통상임금의 변동을 확인 유무에 따라 산재 수급권자 중 일부는 직접적인 영향을 받는 반면에 다른 수급권계층은 2년 뒤에야 적용 받게 되는 문제점도 함께 남게 된다.

로자로서 소득이 점차 하향되는 연령에도 불구하고 임금이 상승하는 것을 상정하고 있으며, 이러한 현상은 임시 및 일용직 근로자의 경우는 물론이고 상용직 근로자의 경우에도 같은 문제점으로 지적되고 있다.

따라서 산재근로자의 지급되는 현금급여에 대한 급여기초로서 연령에 의한 소득변화가 고려되어야 하며, 특히 휴업급여 및 상병보상연금의 경우 요양급여와 함께 동시에 지급되는 점을 감안하여 볼 때 산재근로자의 소득활동이 전혀 이루어지지 않고 있어 오히려 경제적으로 종속되어 있는 가족에 대한 생활유지 성격이 있는 만큼, 연령증가에 따른 자녀의 성장, 독립 그리고 경제활동계층으로의 편입 등을 고려할 때 연령과 관련된 소득 대체의 형태가 변화되어야 하는 문제점이 지적될 수 있기 때문이다.

2. 급여규정에 있어서의 한계성

1) 휴업급여 수급기간의 장기화

우리 나라의 산재보험 휴업급여에 있어서 가장 우선적으로 지적되고 있는 문제점은 휴업급여 수급의 장기화 현상에 있다고 볼 수 있다. 요양기간에 있어서 장기화 경향은 심각한 수준에 와 있는데, <표 4>에 의하면 1년 이상 장기 요양환자 전체 수는 1996년 37.8%가 증가하였고 1997년에는 다시 21.7%가 증가하여 산재환자의 장기화 추세가 급속히 확산되고 있음을 보여주고 있다. 특히 10년 이상의 초장기 요양수급자의 경우는 1996년에 65.7%(592명), 1997년에는 41.7%(839명)증가하여 가장 급속한 증가 추세를 보이고 있으며, 5년 이상 10년 미만의 경우도 1996년에 52.7%(1,854명), 1997년에 26.7%(2,349명)의 증가를 보여 장기환자 중에서도 초장기 환자의 증가가 두드러짐을 보이고 있다.

<표 4> 장기요양급여 수급자 추이

(단위: 명, %)

구분	총인원	1년 이상	3년 이상	5년 이상	10년 이상
1995	11,672(100%)	7,816(100%)	2,284(100%)	1,214(100%)	358(100%)
1996	15,082(+ 37.8)	9,512(+ 21.7)	3,124(+36.8)	1,854(+52.7)	592(+65.7)
1997	17,727(+ 17.5)	10,578(+ 11.2)	3,961(+26.8)	2,349(+26.7)	839(+41.7)

자료: 근로복지공단, 내부자료, 1998

2) 휴업급여 및 상병보상연금의 비형평성

산재보험의 휴업급여 및 상병보상연금의 비형평성은 급여수준에 대한 연령별, 기간별, 차등화를 두지 못하여 산재보험의 급여가 실질적인 소득손실 보전 기능보다는 한번 급여수급권자로 판정된 경우에는 상당한 혜택이 제공된다. 반면에 급여 수급조건을 충족하지 못한 경우에는 생활에 있어서 상당한 고통을 받아야 하는 비형평성의 문제점을 들 수 있다 또한 일반근로자의 경우 연령에 따라 소득이 감소하는 경향을 보이게 됨에도 불구하고 산재근로자의 경우는 오히려 증가하게되는 모순점이 지적될 수 있다.

<표 5> 연령별 휴업급여 수급자 및 급여수준 비교

(단위: 명, 백만원, %)

구분	계	60세 미만	60 - 65세	65 - 70세	70세 이상
수급자 수	92,322(100)	85,074(92.21)	4,961(5.4)	1,656(1.8)	631(0.7)
지급총액	478,645(100)	442,084(92.4)	26,176(5.5)	7,725(1.6)	2,660(0.6)
평균급여액	5,184천원	5,196천원	5,276천원	4,664천원	4,215천원

자료: 근로복지공단, 내부자료, 1998

<표 5>에 따르면 60세 이상의 휴업급여 수급자 수는 총 92,322명중에 60세 미만이 85,074명(92.1%)이고, 60세부터 65세까지는 4,961(5.4%), 65세부터 70세까지는 1,656명(1.8%) 그리고 70세 이상은 631명(0.7%)으로 분포되어 있다. 그런데 평균지급금액은 5,184이며 60세 미만의 경우가 5,196천원, 60세부터 65세까지는 5,276천원, 65세이상 70세 미만은 4,664천원 그리고 70세 이상은 4,215천원을 보이고 있다. 평균급여수준에서 비교하여 볼 때 65세 이상의 휴업급여 수급자가 60세 미만의 수급자보다 급여수준이 약간 낮은 것으로 나타났고 60세에서 65세까지의 경우는 60세 미만의 평균보다 오히려 높은 것으로 나타났다.

이러한 추세와 일반근로자의 소득을 비교할 경우 비형평성의 문제는 확연하게 드러나게 되는데, 일반 근로자의 경우 정년에 관계없이 경제활동을 계속하는 상용근로자의 경우 <표 6>에서 보는 바와 같이 소득 분포가 40대의 일정연령까지는 소득이 증가하는 추세를 보이고 있으나 이후 점차적으로 떨어지고 있는 점을 감안할 때 휴직급여의 경우와는 다른 양상을 보이고 있다. 즉, 일반근로자의 경우 취업기간동안이라도 점차 연령이 늘어감에 따라 임금소득이 급격히 하락하는 추세에 있다. 그런데 일반 근로자로서 정년으로 인하여 경제활동에서 제외된 경우를 포함하면 산재보험의 급여수준과 일반근로자와의 급여수준은 더욱 현격한 차이를 보이게 된다는 것이다. 따라서 현재와 같이 휴업급여의 수준을 일방적으로 근로임금의 변화에만 적용하여 지급

하는 것은 오히려 일반근로자와의 형평성에 어긋난다고 볼 수 있다.

<표 6> 연령별 임금총액 변화추이(상용근로자)

(단위 : 원)

	19세이하	20세-24세	25세-29세	30세-34세	35세-39세
1993	454,581	599,312	852,072	1,063,633	1,162,958
1994	504,066	671,624	931,443	1,171,193	1,259,471
1995	578,671	762,357	1,038,259	1,331,448	1,453,473
1996	604,361	705,655	907,299	1,131,575	1,234,779
1997	648,666	759,949	973,306	1,203,513	1,322,460
	40세-44세	45세-49세	50세-54세	55세-59세	60세이상
1993	1,194,342	1,173,206	1,101,924	993,198	925,065
1994	1,274,089	1,254,296	1,182,227	1,070,761	986,049
1995	1,446,130	1,443,847	1,358,329	1,226,715	1,089,114
1996	1,261,537	1,251,935	1,198,321	1,083,858	1,022,426
1997	1,344,527	1,325,772	1,286,914	1,135,110	970,980

자료 : 노동부, 「임금구조기본통계조사 원자료 테이프」, 각 년도

한편 휴업급여의 수준은 임금소득에 대하여 정률제를 적용함으로써 하한선 규정을 두고 있으나 상한선 규정을 두고있지 않아 근로소득이 낮은 계층에 대한 생계보장 차원의 보호는 제도적으로 정착되고 있으나 고소득자에 대한 한계가 설정되지 않아 산재근로자간에 소득재분배적 기능에 한계를 보이고 있다.

<표 7>에서 보는 바와 같이 월 휴업급여 210 만원 이상 수령자가 1996년 1,748명에서 1997년 3,202명으로 증가하여 1996년 대비 79.5%가 증가하였으며, 전체휴업급여 수급자의 3.5%를 차지하고 있다. 또한 1997년 최저 휴업급여의 수급액은 11,880원인데 반하여 평균임금최고액은 300,770원으로 25배의 격차를 보이고 있다. 이러한 현상은 사회보험으로서 산재보험이 근로자의 산재에 대한 소득보장의 기능을 수행하는 데에 있어서 민영보험과 같이 단순 정률제에 의한 보상을 목적으로 하는 형태와 수지상 등의 원칙에 만 집착하는 민영보험의 성격이 강하게 반영되고 있는 데 기인한다고 볼 수 있다.

<표 7> 연령 및 평균임금수준별 휴업급여 수급자 현황(1996년)

(단위 : 명)

구 분	계	최저임금 미만	최저임금 - 5만원미만	5만원 ~ 10만원미만	10만원 ~ 20만원미만	20만원이상
계	94,299	1,088	55,516	35,911	1,696	88
20세미만	1,445	27	1,355	63	-	-
20세~30세미만	16,279	145	12,526	3,458	142	8
30세~40세미만	27,813	250	14,518	12,309	693	43
40세~50세미만	23,891	233	11,738	11,319	575	26
50세~60세미만	18,321	232	10,621	7,204	256	8
60세~65세미만	4,458	115	3,119	1,199	22	3
65세이상	2,092	86	1,639	359	8	-

자료: 근로복지공단, 내부자료, 1998

3) 재요양 등에 대한 중복급여의 발생

산재보험은 보장 부분에 있어서 급여의 지급 이유 및 기능을 소득손실과 비용발생에 두고 있으며, 장해연금의 지급은 수급권자가 일정부분 기능을 상실한 데에 따른 보장을 평가할 수 있다. 산재근로자의 경우 산재치료가 종결된 이후 그 후유증으로 장애 등급에 따라 장해급여를 수급할 수 있으며 이러한 장해급여는 산재근로자의 치료 종결 이후 발생하는 소득여부 및 규모에 관계없이 지급하도록 되어있다. 따라서 장해연금 수급권자의 장해부위 및 개인의 능력 또는 노력 여하에 따라 장해급여 이외에 소득활동도 충분히 가능할 수 있다. 이 경우 장해급여와 실질소득의 합계가 산재 이전 보다 높을 수 있는 문제점이 발생하게 된다. 산재근로자가 산재치료이후 후유증으로 인하여 산재보험에서 장해급여를 받고 이후에 경제활동을 지속하는 경우에 다시 재요양 하여야 할 사유가 발생할 때 휴업급여가 지급되어 두 가지 급여가 중복지급되는 점이 나타나게 된다.

재요양과 관련한 경우는 여러 가지 경우로 선정하여 볼 수 있는데, 먼저 산재근로자가 처음 발생한 장애가 다시 재요양 사유가 되는 경우와 이와 전혀 관계없이 직업재활 등을 통하여 취업하고 산재보험에 가입되어 있고 업무상의 사유로 다른 산재가 발생한 경우를 상정할 수 있다. 그리고 산재장애인이 재취업상태에 있는 경우가 있을 수 있으며 미취업상태에 있는지 여부에 대해서도 구분할 수 있다.

한편 산재근로자에 대한 급여 지급여부로 일시금 등을 선택함으로써 급여수급이 완료된 경우와 연금을 선택함으로써 급여지급이 진행중인 경우로 나눌 수 있다. 이때 급여지급이 진행중인 경우 수급권자가 선급금을 수령한 경우와 선급금을 수령하지 않은 경우도 또한 별도의 경우로

나누어 보아야 할 것이다.

<표 8> 현행 재요양 등에 관한 관련 규정

		재 취 업 중		미취업
		기존 장애관련	새로운 산재발생	
급여수급 기간중 발생	선급금수령 기간	휴업급여 지급*	휴업급여 지급*	휴업급여 지급*
	연금수령 기간	휴업급여 지급 연금지급중단	휴업급여 지급 연금급여 지급	휴업급여 지급 연금지급 중단
급여수급 완료후 발생		휴업급여 지급*	휴업급여 지급*	휴업급여 지급*

주 : 단, 모든 경우에 요양급여가 지급 됨.

* 표는 중복급여 지급이 되는 경우임

현행 제도에 의하면 급여수급권자가 재취업을 하지 않은 상황에서 기존 장애로 인한 재요양이 발생하게 되면 일시금을 선택하거나 연금선택 후 선급금을 받은 경우에는 재요양 기간 동안 휴업급여가 지급되며 장애연금을 수급하는 경우에는 장애연금 지급이 중지되고 있다. 한편 급여수급권자가 재취업을 한 경우 기존 장애로 인한 재요양 또는 새로운 산재로 인하여 요양급여를 수급하게 될 때 별도의 휴업급여가 지급되도록 하고 있다. 이 내용을 종합하여 정리하면 다음 <표 8>와 같다.

이에 따라 급여수급이 완료된 경우나 연금수급이 이루어지고 선급금을 받은 경우 선급금 받은 기간 내에 재요양이 이루어지는 경우에는 휴업급여와 장애급여가 중복하여 지급되는 비합리적인 경우가 발생하게 되며, 연금을 수급하는 경우에 있어서도 산재근로자가 재취업하여 새로이 산재가 발생하여 휴업급여가 지급되는 경우에는 장애급여와 병금지급이 이루어지게 된다. 그래서 산재보험의 소득보장기능을 수행하면서 재요양에 따른 수급권자의 제도 악용 또는 왜곡현상을 방지하기 위해서는 병급부분에 대한 조치가 필수적이라 할 수 있다.

4) 유족급여 지급대상의 비합리성

유족급여에 있어서 급여지급대상은 수급권자의 선택에 따라 일시금 또는 연금으로 지급하도록 하고 있다. 이때 일시금과 연금에 있어서 선택을 할 경우 이에 대한 수급대상자에 차이가 있다. 먼저 유족보상연금의 경우 급여대상자는 모두 사망당시 산재근로자에 의하여 부양되고 있었던 자로 규정하고 있으며 배우자 중 처를 제외한 경우는 연령 또는 일정이상의 장애상태를 조건으로 명시하고 있다. 반면에 일시금의 경우에는 산재근로자 사망 당시 부양되고 있던 유족에 우선 순위를 인정하며, 부양관계에 있지 않았던 친척에 대해서도 수급권을 인정하고 있다. 이때

일시금의 경우는 산재보험의 급여가 지급되는 기본적인 목적에 위배되는 것으로 산재보험 가입 근로자가 사망함으로써 이미 경제적인 종속관계에 있거나 부양의무대상이 되는 유족의 생활보장을 한다는 측면에서 지급대상자를 한정하여야 한다는 점을 간과한 것으로 볼 수 있다.

유족급여에 있어서 유족보상연금을 선택할 경우 처에 있어서는 사실상 혼인관계를 포함하여 연령에 관계없이 유족보상연금을 지급하도록 하고 있어, 우리나라 여성의 경제활동참여 여건이 열악한 점을 감안한 급여에 있어서 조건상 배려로 볼 수 있다. 그러나 유족이 처로서 경제활동을 하고 있는 경우에도 같은 급여를 지급하는 것은 유족급여의 조건인 부양관계에 있어서 정확한 해석으로 볼 수 없다는 문제점이 있다.

한편 유족보상일시금을 선택하는 경우에 산재근로자가 사망할 당시 부양되고 있던 배우자, 자녀, 부모, 손 및 조부모가 우선 순위를 인정하고 있으며 그 다음 순위에 있어서는 생계유지에 관계없던 가족 및 형제자매 등이 포함되도록 하고 있다. 이러한 우선 순위는 민법상의 규정을 근거로 한 것으로 산재보험의 사회보장적 성격과는 다르다는 점이다. 즉 유족급여의 근본적인 성격이 산재근로자에 의하여 경제적 부양을 받고, 또한 이러한 부양이 종결됨으로 인하여 생활유지가 어려운 유족의 생활유지가 목적인 점을 감안할 때, 생계유지에 관계없는 가족 또는 형제 등이 배제되어야 함에도 불구하고 현행규정상 모두 포함되어 있어, 산재근로자 사망에 따른 유산상속권의 발생과 유가족간의 불화가 발생하게 하는 문제점을 일으키고 있다는 점에서 시급히 개선되어야 할 과제라 할 것이다. 특히 유족급여에 있어서 일시금선택권 부여는 사회보험의 급여지급 목적과 대치되는 급여 형태로 산재보험에서도 이미 장해급여를 연금화하기 위한 노력과 작업이 병행되고 있는 점을 감안할 필요가 있다. 즉 일시금은 유족의 생활보장에 도움이 되지 못할 뿐 만 아니라, 산재근로자가 연금을 수급하는 기간 동안에 유족에게 안정적인 간호가 이루어지지 못하게 하는 불안정요인으로 작용할 수도 있기 때문이다.

실제 유족보상급여에 대한 내용을 살펴보면 유족보상급여수급권자가 연금보다는 일시금을 선호하는 경향이 매우 강함을 알 수 있는데, 유족보상급여에서 80% 이상이 유족일시금을 선택하는 것으로 나타나고 있다. <표 9>에 따르면 1993년부터 1997년까지 전체 유족급여수급권자 16,632명 중 유족일시금을 선택한 경우는 84.6%로 14,073건이었던 반면에 유족연금을 선택한 경우는 15.4%로 2,559건에 불과했다.

<표 9> 유족급여일시금 선택추이

(단위 : 건수, %)

연도별	1993	1994	1995	1996	1997	계
전체유족급여	2,723 (100.0)	3,376 (100.0)	3,527 (100.0)	3,458 (100.0)	3,458 (100.0)	16,632 (100)
일시금선택	2,408 (88.4)	2,967 (87.9)	3,015 (85.5)	2,822 (79.5)	2,861 (80.6)	14,073 (84.6)

자료 : 근로복지공단, 내부자료, 1998.

5) 장의비의 불공평성

장의비는 산재근로자가 사망하였을 때 장제에 소요되는 비용을 보전하는 비용발생에 대한 보장성의 급여라 할 수 있다. 따라서 장의비는 장제 실행에 소요되는 실비지급의 성격을 가지는 것이므로 장제에 필요한 비용자체가 우선적인 급여의 중심이 될 수밖에 없으며, 또한 장제에 대한 소득의 차이에 따라 비용도 차등화할 수 있다는 점에서 지급될 때 장제비의 목적과 부합되며, 합리적이라 할 수 있다.

그런데 현행규정에 의하면 장의비를 평균임금의 120일 분을 지급하도록 규정하고 있어 소득에 비례한 정률보상이 이루어지도록 함으로 인하여 산재근로자의 임금수준에 따라 차등화 현상이 심화되고 있다. 이로 인하여 1997년 지급된 장의비의 최고액과 최저액간의 차이는 약 3000만원에 이르고 있는 실정이다. 이는 고소득이 없던 자의 경우 장제비 외에 불필요한 금액이 추가로 지급되는 반면에 저소득자의 경우에는 장제비에 대한 보장이라는 측면에서 현행 장의비 지급이 현실성 있는 지급수준으로 전환하여야 할 것이며, 특히 저임금근로자에 대한 장제가 정상적으로 치러질 수 있도록 하는 배려가 있어야 할 것이다.

Ⅲ. 발전 및 개선방안

산재보험의 급여체계에 대한 이상적 발전을 위한 기본 시각은 산재보험이 사회보험으로서 기능과 역할을 충실하게 할 수 있도록 하는 데에 있다고 할 수 있다. 이러한 의미는 단순히 산재보험 자체에만 국한하는 것이 아니라 다른 사회보험과의 과제를 고려하여 조화로운 발전과 안정적인 정착 그리고 성숙화의 과제를 달성하는 것으로 볼 수 있다.

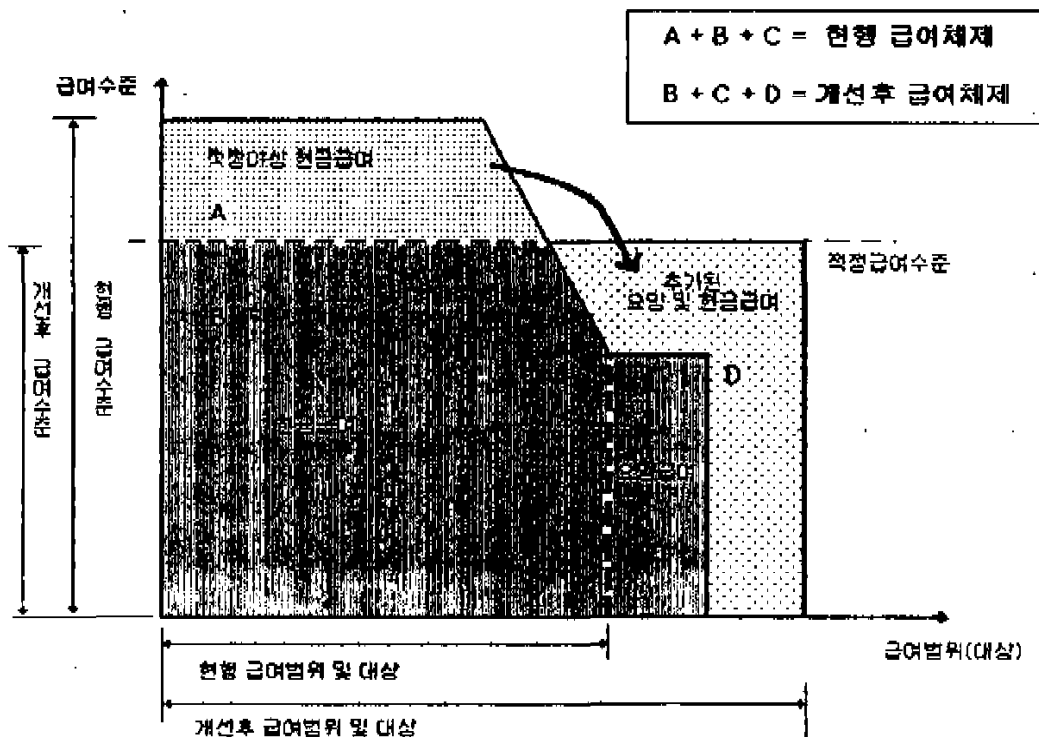
산재보험의 급여체계에 있어서 가장 근본적인 문제점은 급여조건을 협소한 범위로 한정함으로써 수혜대상을 좁히는 문제점과 일단 급여 대상에 포함되는 경우 현금급여에 있어서는 제도적 접근의 한계로 인하여 상당한 제도적 혜택을 받게된다는 점이다. 이에 따라 산재보험의 급여체계에 대한 발전 방향은 급여조건을 합리화를 통한 보편적 범위로서의 급여대상과 급여형태를 구축하는 반면에 기존소득과 비교하여 과도한 급여를 제공함으로써 발생하는 산재보험의 왜곡현상을 사전적 제거를 하는 동시에 적절한 급여와 합리적 형태의 급여로 전환함으로써 형평성과 효과성을 확보하는 데에 있다 할 것이다.

구체적으로 급여기초를 제공하는 임금체계에 대한 개선으로는 산재근로자의 실질소득이 급여기초가 될 수 있도록 제도를 개선하여야 하며 이를 위하여는 먼저 임금체계에 대한 비합리성을 제거함으로써 현재 일부 계층에 대하여 급여수준이 너무 높게 책정되거나 또는 낮게 책정되는

문제점을 해결하여야 할 것이다. 또한 임금 변화에 따른 급여수준을 변화하도록 하는 임금 슬라이드 제도가 안고 있는 과당 지급의 문제와 경기변동에 따른 적용의 시기적 차이를 개선하여 급격한 변동을 일반근로자와 산재근로자가 동시에 분담하도록 하는 방안이 마련되어야 할 것이다. 휴업급여 및 상병보상연금에 있어서는 고질적인 문제로 지적되고 있는 급여의 불필요한 장기화를 사전에 제거하도록 제도개선이 이루어져야 한다. 먼저 휴업급여 및 상병보상연금에 있어서 우선적으로 도입되어야 할 제도 개선책은 산재근로자 연령에 따른 급여 기준의 차등화로서 이러한 제도 도입을 통한 실제 소득손실의 보장이 이루어지도록 하여야 할 것이다. 이와 함께 재요양의 경우 이미 급여가 지급되었거나 지급되고 있는 점을 감안하여 중복급여를 방지하고 이로 인한 급여의 과다지급이 발생하지 않도록 하여야 할 것이다. 이와 함께 장의비는 비용발생에 대한 보전의 취지를 살려 임금격차에 의한 차등화를 완화하도록 개선 안이 마련되어야 할 것이다.

마지막으로 산재근로자에 대한 가장 기본적 급여로서 장기요양에 의한 부수적인 현금급여 수급 원인이 제거되는 점을 감안하여 좀더 적극적인 진료가 이루어져야 할 것이다. 특히 의료보험과 차별을 통하여 산재근로자의 재활급여가 좀 더 뒷받침되도록 기본적이고 필수적인 요양급여의 범위를 늘려 나가도록 하여야 할 것이다.

이러한 산재보험 급여개선을 통한 급여체계의 선진화 방향을 모식화 하면 다음과 같이 그림으로 설명할 수 있다.



<그림> 산재보험 급여체제 개선방향 모식도

그림에서 보는 바와 같이 현행급여체제는 급여범위와 대상은 좁은 반면에 현금급여에 있어서 제도적 미비 또는 제도의 왜곡된 이용으로 인하여 발생하는 적정수준 이상의 급여가 제공되고 있음을 의미하며 이러한 예가 각각에서 지적된 바와 같이 임금체계의 비합리화와 임금슬라이드 제도에 의한 과당지급 및 시기적 비적합성의 문제로 발생하는 과다급여지급, 휴업급여 및 상병 보상연금에서 급여의 장기화 문제와 재요양에 따른 중복급여 문제 그리고 유족급여에 있어서 소득보장 범위를 넘어선 과다 지급문제 등을 들 수 있다. 이러한 비합리성과 제도의 미비성으로 인하여 적정수준이상 지급되는 급여 수준을 조정함으로써 발생하는 재정으로 요양급여를 적정 수준까지 올리도록 하며, 산재보험 급여조건의 완화를 통하여 급여대상과 범위를 확장하도록 하여 산재보험의 형평성과 적정성을 확보하도록 한다는 것이다.

1. 임금체계의 개선방안

임금체계에 있어서 불합리성은 이를 제거하기 위한 방향으로 일반 산재근로자에 대한 급여의 합리성을 확보하기 위하여서는 기존의 평균임금체계에 의한 급여기준 방식으로는 한계가 있음을 이미 지적한바 있다. 즉, 보상의 기초로서 평균임금 개념을 사용하는 한 기존의 문제점이 개선되기는 어려울 것이기 때문이다. 특히 자의적인 증감의 가능성이라든지 이에 따른 비위 가능성이 사라지지 않을 것임이 명백하기 때문이다. 따라서 산재보상의 기초를 직종별로 객관적인 자료를 사용하도록 하고, 여기에 개별 대상자별 가감요인을 적용하는 방안이 고려되어야 할 것이다.

또한 일용직 근로자를 포함하여 소득파악이 어렵거나 파악이 되더라도 이를 산재보험의 급여 기준으로 활용하는 데에 한계가 있는 근로자에 대한 문제점을 해결하기 위하여서는 우선적으로 평균근로일수를 정확하게 파악하여 산재급여에 산재근로자의 실질 소득이 반영될 수 있도록 하여야 한다. 특히 현재 거론되고 있는 건설일용직, 전공 그리고 택시기사 외에도 대상이 될 수 있는 업종에 대한 파악이 중요하며, 이에 대한 작업이 지속적으로 되어야 할 것이다.

한편 현금급여의 실질가치를 유지하기 위한 임금슬라이드제도에 있어서는 이미 소득손실에 대한 보장이 이루어지는 경우 또는 이미 이루어진 경우에 따라 급여의 중복 또는 급여지급에 대한 제도를 수급자가 악용함으로써 인하여 산재보험이 추구하고 있는 기본 목적이 왜곡되지 않도록 하여야 할 것이다. 또한 임금변화기준이 급격한 경기변동을 반영하지 못하게 되어 있는 점을 감안하여, 급격한 변화에 즉각 대응될 수 있는 체제도 추가적으로 도입·운영되어야 한다.

1) 급여기초일액의 합리화 방안

급여기초일액은 산재보험의 보상 기초로서 모든 산재보험 현금급여의 근본이 되는 기본이라

할 수 있다. 이에 따라 급여기초일액에 대한 합리화는 산재보험급여에 있어서 우선적으로 정확성과 명료성이 선행되도록 하여야 하는 과제를 안고 있다. 급여기초일액은 원칙적으로 볼 때 소득파악이 정확하게 이루어질 경우 이에 대한 근본적 문제를 해결할 수 있는 것이 사실이다. 따라서 장기적으로는 상시근로자에 대한 소득파악은 물론이고 임시직, 일용직 근로자의 소득 파악이 정확하게 이루어질 경우 급여기초일액은 파악된 소득에 의하여 급여 책정이 가능하게 되며 자연스럽게 해결되어 질 수 있을 것이다. 그러나 현재 우리나라의 소득파악 수준을 감안할 때 아직까지 소득파악의 정확성에 대한 신뢰성이 기대되기 어려운 만큼 이에 준할 수 있고, 적어도 실제 소득에 접근할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

2) 임금 슬라이드제의 한계성 해결방안

산재보험에 있어서 급여수급권자에 대한 실질소득 유지를 위한 방안으로 도입 운영되고 있는 임금슬라이드제도는 그 취지에 있어서 매우 적합하고 필수적인 제도이며, 이러한 제도적 장치가 민영보험에 의한 보험제도와 구별되는 사회보험의 장점으로 소득손실에 대한 보장기능에 충실할 수 있다 할 것이다. 그러나 지적인 바와 같이 현행 임금슬라이드제도는 규정자체가 복잡하게 되어있어, 현실적인 적용에 한계가 있을 뿐만 아니라 적용시기에 대한 기간 차이로 인하여 일반 근로자의 임금 변화를 적절하게 반영하지 못하는 문제점이 있다.

이에 따라 임금슬라이드제도에 대한 한계성을 해결하기 위하여서는 먼저 복잡한 규정을 단순화하여 제도적용이 실질적으로 이루어지도록 하여야 하며, 또한 산재급여 수급권자의 현금급여에 대한 변동을 동일한 사업장 근로자의 임금변화로 국한하는 편협성에서 탈피하여 전체 근로자에 대한 임금 변동이 전체 산재근로자의 급여변동과 함께 이루어질 수 있는 넓은 의미의 연대성 확보가 이루어져야 할 것이다. 또한 적용시점에 있어서 현재 일반근로자의 임금변화에 대한 산재근로자의 급여 변화를 최대한 근접하게 함으로써 두 계층간의 소득 변화가 가능한 한 일치하도록 하여야 할 것이다.

해결방안으로는 먼저 현재 두 가지로 분리되어 있는 평균임금의 변화에 대한 기준을 일원화 하도록 하여야 한다. 즉, 현재 같은 사업장에서 일하는 동종의 근로자가 있는 경우와 없는 경우를 구별하는 임금변화에 대한 기준을 통일하여 일반근로자 전체의 임금변동률에 의하여 산재근로자의 급여를 변동시키도록 하여, 산재근로자 전체와 모든 일반근로자의 소득 변화가 같이 변화할 수 있도록 하여 상호간의 연대의식적 관계에 충실하도록 하여야 할 것이다.

둘째로 적용방법에 있어서 현재 기준이 되고 있는 근로자의 정액급여에 대한 2년 전 자료를 최대한 현재시점에 가깝도록 조정하여야 하며, 매년 임금인상 또는 인하 분을 적용하는 방식에서 벗어나 일정 이상 변동되거나 누적된 임금변동이 일정수준 이상 될 경우에 변동에 적용하도록 하여야 할 것이다. 이에 추가하여 일반 근로자에 대한 임금 변화가 급격히 이루어진 경우 이

에 대한 산재급여 수급자에 대한 변화도 바로 적용 받을 수 있는 제도적 보완이 필요한 것이다. 즉 임금근로자의 임금 변화가 일정범위 이상 급격히 이루어진 경우에는 급여수급자에게도 직접적으로 급여조정이 즉시 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

2. 휴업급여 및 상병보상연금의 합리화 방안

1) 휴업급여 및 상병보상연금의 연령별 차등화방안

현재 휴업급여 및 상병보상연금이 있어서 이미 상용근로자 및 임시·일용직 근로자의 연령별 소득 상황에서 본 바와 같이 경제활동을 하는 경우의 소득이 연령에 따라 상당한 변화가 있다는 점이 감안되어야 할 것이다. 이에 따라 산재보험의 급여에 있어서도 산재근로자가 지속적으로 경제활동을 하는 경우를 가정하여 급여가 계산될 때 형평성 차원에서 그리고 산재보험의 소득 결손에 대한 보장으로서 역할을 확보한다고 볼 수 있다. 따라서 연령에 따른 업종의 소득 변화를 산재보험의 휴업급여 그리고 상병보상연금의 급여에 반영하는 것이 타당할 것이다.

이에 따라 연령별 차등화에 있어서 먼저 일반근로자의 연령별 임금 변화추이를 보면 상용근로자의 경우 19세 미만부터 임금이 지속적으로 증가하여 45세~49세까지 최대점에 도달한 이후 점차적으로 임금수준이 감소됨을 알 수 있으며, 임시 및 일용근로자의 경우는 50세~54세에 최대점에 도달한 이후 감소추세로 전환됨을 알 수 있다. 이때 분석자료는 우리 나라 정년제에 의한 경제활동 퇴출을 감안하지 않고 작성된 것이며 연공서열제가 강하게 인식되어 있는 임금체계에서도 적어도 50세 중반 이후부터는 임금근로자의 소득이 급격히 하강하고 있음을 보여준다 할 것이다. 이러한 변화는 임금총액에서나 정액급여에서 공통으로 보여주고 있다. 따라서 경제활동계층으로 소득수준의 변화에 맞추어 휴업 및 상병보상연금 수급권자에 대해서도 연령에 따라 급여수준을 하향 조정하도록 하며, 이때 감액수준은 55세를 기준으로 65세까지 50% 수준이며, 경과조치도 고려하여 시행할 수 있다. 따라서 휴업급여 및 상병보상연금의 급여수준은 60세 이하까지 현행제도 즉 임금슬라이드에 의한 임금 인상분을 그대로 반영하여 지속적으로 증가하도록 하고 60세부터 점차적으로 낮아지도록 하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 61세부터 10%를 감액하고 단계적으로 1년씩 연령이 높아질 때마다 10%씩 65세까지 일정비율로 감액하도록 하며 임금슬라이드에 의한 실질가치적용은 그대로 유지하는 방안을 도입하는 것을 검토할 수 있다.

<표 10> 연령별 차등화 방안

연령	60세 이하	61세	62세	63세	64세	65세 이후
차등적용	100%	90%	80%	70%	60%	50%
비고	임금슬라이드제에 의한 실제가치유지는 전체적으로 적용되도록 함					

한편 이러한 연령별 차등화 방안은 현재 단계에서 갑자기 적용할 경우에 산재보험의 수급자에 상당한 경제적 충격이 예상됨에 따라 경과조치를 통하여 제도도입에 의한 충격을 완화하는 방안이 병행되어야 할 것이다. 이에 따라 경과조치는 제도도입이 이루어지는 시점부터 5년 동안 단계적으로 급여수준을 조정하도록 하는 조치가 마련되어야 할 것이다.

2) 재요양에 따른 급여조정 방안

재요양 등과 관련된 중복 급여에 대한 근본적인 해결방안은 산재보험의 장해관련 급여의 연금급여화가 조속히 시행되어야 함을 두말할 나위가 없을 것이다. 따라서 장해급여에 대한 연금과 일시금 중 선택할 수 있는 장해등급 4~7급의 연금의무화가 단행되어야 할 것이다.

이러한 재요양 등에 따른 휴업급여의 지급은 그 성격상 장해급여가 이미 지급되었거나 지급되고 있는 점에 따라 휴업급여가 원칙적으로 지급되어서는 안될 것이다. 다만 재요양으로 인한 장해등급에 조정이 이루어질 경우에는 조정된 등급에 따라서 장해연금을 받는 경우 조정된 연금지급이 이루어져야 할 것이다.

현행 제도를 개선하기 위한 방안으로 먼저 연금급여를 일시금으로 수급한 경우에 재요양이 발생한 경우에는 산재보험에서 이미 급여를 지급하였던 점을 감안하여 휴업급여 지급은 당연히 정지되어야 할 것이다. 다만 재취업중 새로운 산재로 인하여 요양급여가 지급되는 경우에 한하여는 급여지급이 연금화 할 때까지 휴업급여지급 정지를 유보하여야 할 것이다.

또한 급여수급에 있어서 선급금을 선택하여 선급금기간이 재요양기간에 포함될 경우에는 휴업급여 지급은 당연히 중지되어야 할 것이며, 선급금기간이 경과되어 새로이 장해연금이 지급되는 시점부터는 장해연금이 지급되어야 할 것이다.

한편 연금수급 기간동안에 재요양이 이루어지는 경우에는 현재 지급되고 있는 휴업급여를 중단하고 장해연금을 지급하도록 하여야 할 것이다. 다만 재취업중 새로이 산재가 발생하는 경우에는 새로이 발생하는 소득과 관련되어 휴업급여지급이 이루어지며 동시에 연금급여지급이 정지되어야 할 것이다.

이러한 개선방안에 있어서 재취업 중 급여지급이 완료된 상태에서 새로운 산재가 발생하는 경우에 휴업급여를 지급하는 것은 재취업 중 새로운 산재가 발생한 경우와 형평성에서 문제가 제기될 수 있으나 현행 제도상 일시금 선택이 연금급여수급의 경우보다 불리한 점을 감안하여

불 때 불공평 문제는 그리 심각하지 않을 수 있다는 점을 들어 개선방안 시행에는 이론의 여지가 적다고 볼 수 있다.

3) 유족급여 지급규정 개선방안

이미 문제점에서 밝힌 바와 같이 유족급여에 있어서 불합리한 점은 유족급여 지급대상 특히 유족보상일시금에서 급여대상이 될 수 없는 계층이 수급할 수 있도록 한 점을 우선적으로 들 수 있다. 이러한 문제점은 유족급여에 있어서 일시금 형태를 없애으로써 해결할 수 있는 방안이 마련되면 해결될 수 있을 것이다.

따라서 현재 유족급여에 있어서 유족보상일시금과 유족보상연금 중 선택할 수 있는 제도를 유족보상연금만을 지급하는 제도로 전환하여야 할 것이다. 또한 유족보상연금에 나타난 규정에서와 같이 유족보상연금 지급대상이 산재근로자의 산재가 발생한 시점을 기준으로 부양되고 있던 가족으로 한정된 점을 철저히 이행함으로써 산재근로자가 산재보험관련 급여를 수급하는 중간에 부양가족으로 입적하여 제도를 왜곡하는 경우가 발생하지 않도록 하고 이에 따른 재원낭비는 물론 산재보험의 근본적 목적에 충실할 수 있도록 하여야 할 것이다.

4) 장의비의 합리성 제고 방안

장의비는 산재근로자가 사망한 경우 장제비에 필요한 비용을 보전하는데 그 목적이 있는 만큼 장제실행에 소요되는 비용을 충족하도록 하는 제도적 개선이 이루어져야 할 것이다. 개선방안은 장의비에 대해서 일정수준을 정액으로 지급하고 소득비례적 성격을 추가적으로 도입하는데 초점을 두어야 한다.

V. 결 론

우리 나라 산재보험급여체계에서 나타나는 문제점은 산재보험의 도입과정에서 비롯된 사용자와 근로자간의 산재에 대한 배상책임관계의 성립과 갈등 그리고 사회보험으로서 산재보험까지의 전환과정이 단계적으로 이루어지지 못함으로써 산재보험의 근본적 목적과 기능에 충실하지 못하였던 한계성에 기인한다고 볼 수 있다. 또한 발전과정에 있어서 사회보험의 역할 중 우선이라 할 수 있는 소득손실과 비용발생에 대한 장기적 보호기능의 부재는 오히려 우리 나라 산재보험이 민영보험의 경향을 갖도록 하는 왜곡된 발전으로 유도한 측면을 부인할 수 없다.

이러한 산재보험체계의 한계성은 본 연구에서 분석한 바와 같이 급여체계에서도 상당부분 지

적되고 있다. 따라서 이러한 산재보험급여의 비합리성 제거노력은 산재보험의 도입·발전과정의 문제점을 개선함으로써 장기적으로 산재보험의 안정적 발전을 통한 성숙화과정이라 할 수 있다.

본 연구에서 제시된 개선방향과 이에 따른 개선방안은 이러한 측면에서 반드시 성취하여야 할 필수적인 과제라 할 수 있다. 특히 사회보험 발전과정에서 특히 주의하여야 할 급여부분의 비합리적 과잉 급여 현상은 장기적으로 사회보험의 건전한 체제정립은 물론 장기적으로 복지자체에 대한 회의와 신뢰의 상실을 일으킬 수 있는 점을 감안할 때 이에 대한 국민적 공감대 형성과 함께 성사시켜야 할 중요한 의무이기도 하다. 그러나 제시된 급여체제 개선방안이 소득과약이라는 근본적 한계로 인하여 실효성에 있어서 한계가 발생할 수도 있으며, 현재 급여수급자에게 있어서 특히 그 동안 과잉급여를 수급한 계층이나 이를 기대하고 있는 계층에게는 손해로 비추어지면서 집단이기주의적 반발이 발생할 수도 있다. 이는 선진국이 사회보험 발전과정에서 보여주고 있는 급여수준의 삭감으로 인하여 정권이 바뀌는 등 상당한 진통이 있었던 점에서 간과할 수 없는 사실이기도 하다.

이러한 현실적 어려움을 최소화하고 산재보험의 급여체계를 선진화하기 위한 개선방안을 실행하기 위한 가장 중요한 중점은 개선 안에 대한 파급효과가 종합성을 갖도록 하여야 한다는 점을 들 수 있다. 제시된 산재보험개선안은 단순한 시각에서 볼 때 급여수준을 낮추거나 급여범위를 좁게 하는 결과를 가져와 재정지출의 감소를 가져오게 될 것이다. 그런데 이러한 급여과다지급에 대한 합리화가 보험료부담의 경감이라는 결과로 나타나서는 안 된다는 점이다. 이미 지적한 바와 같이 현재 우리 나라 산재보험의 급여체제는 급여부분에 있어서 그 필요성에도 불구하고 그 수준에 있어서 미비하거나 아예 급여대상이나 범위자체에 포함되지 못할 부분이 많다는 점이다. 급여체계에 있어서 적정수준을 넘어서 부분에 대한 하향조정은 적정수준미달부분에 곧바로 전환되어야 함을 의미하는 것이다. 그렇다면 급여조정과정에서 발생한 잉여재원에 대한 지출에 있어서 적정수준 미달부분에 대한 전환이 어느 부분에 우선적으로 배정되어야 하는가에 대한 결정문제가 남게 된다. 산재보험급여에 있어서 급여체계에 대한 미흡성은 이미 여러 차례 지적한 바와 같이 근본적 해결로서 산재예방과 중심적 해결방안으로서 재활사업부분에 있다 할 것이다. 그러나 이 두 부분에 대하여 산재보험현금급여조정에 의한 재정이 우선적 투입되는 것도 바람직하지 않을 수 있다는 점이 있다. 즉 산재근로자에 대한 휴업급여와 상병보상연금의 비합리성을 제거하기 위한 과제로서 급여조정은 산재근로자 자신 또는 동일한 산재에도 불구하고 급여부분의 비형평성이나 불공평성이 지적되는 분야에 배치함으로써 자체 영역에 대한 안정성 확보가 오히려 바람직 할 수 있기 때문이다.

특히 같은 급여영역에 있어서 가장 열악한 것으로 지적되고 있는 요양급여에 대한 배려가 우선적으로 해결되어야 할 부분이다. 특히 요양급여의 범위와 대상에 대한 확대는 시급한 해결과제임은 물론이고 산재보험의 기본적 기능확보를 위하여 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 따라서

결론으로 산재급여조정에 따른 동일 급여범위에서 재원 활용방안으로 요양급여의 범위와 대상에 대한 확대방안을 제시하면 다음과 같다.

현재 산재보험의 요양급여는 그 범위와 대상을 일반의료보험에 준하여 동일한 차원에서 접근하고 있다. 이에 따라 의료보험에서 비급여 대상일 경우에는 산재보험의 요양급여에서도 제외되고 있다. 이는 의료보험의 전국민에 대한 건강을 위한 보건의료적 접근으로서 대중적 성격을 갖고 있으며 이에 따라 결과주의(Principle of Finality)에 입각하고 있는 점에 비추어 볼 때 산재보험의 요양급여는 그 근본이 배상책임에 근거를 하고 있는 특수성에 의하여 원인주의(Principle of Causality)에 입각하고 있는 점을 간과한 것이라 할 수 있다. 따라서 의료보험에서 정의하는 질병으로서 질료범위와 산재보험에서 정의하는 질병으로서 진료의 범위에는 당연히 다를 수밖에 없다는 점이다.

또한 물리치료에 의한 항목을 제한하여 산재근로자가 물리치료를 위하여 의료보험의 본인 부담을 감수하는 경우가 있는가 하면, 장기요양으로 인하여 추가적으로 발생하는 질병이 산재급여 대상에서 제외되는 등의 문제는 우선적으로 해결되어야 할 과제라 할 수 있다.

한편 산재병원 및 산재지정병원에서 산재보험에 청구한 진료비에 있어서 고가약품의 사용 등의 이유로 급여지급이 이루어지지 않고 있는 문제는 아직도 산재보험자체가 산재근로자는 물론 산재근로자에 대한 요양급여를 시행하는 병원에 대한 신뢰가 구축되지 못했음을 의미한다 할 것이다.

개선방향에서 제시한 바와 같이 현금급여부분에서 합리화로 절약된 재정에 의한 요양급여범위와 수준의 확대는 산재보험발전을 위한 기본조건임과 동시에 산재보험의 선진화를 위한 산재관련자의 신뢰확보측면에서 해결되어야 할 과제라 할 수 있다.

이와 함께 산재보험급여체제에 대한 개선이 이루어지기 위해서는 전제조건이 선행되어야 함을 상기할 필요가 있다. 산재보험급여체제에 대한 개선을 위해서는 우선적으로 정확한 통계자료와 권위 있는 분석이 뒷받침된 대안이 명료하게 밝혀져야 한다는 점을 들 수 있다. 즉, 정부에서 개선하고자 하는 방안의 목적과 내용 그리고 이로 인한 파급효과가 관련된 모든 계층에게 정확하게 전달되어야 한다는 것이다. 여기서 전달되어야 하는 계층의 의미는 수혜 당사자 뿐만 아니라 일반근로자 모두가 손쉽게 접할 수 있도록 광범위한 전달범위를 의미한다.

또한 개선방안에 대한 철저한 사명의식이 있어야 한다는 점이다. 그 동안 제도에 대한 개선에 있어서 취지나 목적이 확실함에도 불구하고 정책결정시 정치경제학(political economy)적 과정에서 왜곡된 점을 감안할 때 개선에 대한 논의 수준에 머물거나 개선자체가 오히려 불필요한 것으로 인식되는 경우가 있었던 것이 주지의 사실이기 때문이다. 따라서 진정한 발전에 대한 목표가 분명하고 이에 대한 적절한 대안으로 평가된 경우에 개선이 관철될 수 있도록 하는 진지하고 확고한 의지가 뒷받침되어야 할 것이다.

참고문헌

근로복지공단. 각분기. 산재보험 실적분석.

김용하, 최병호의. 1995. 산재보험 서비스 전달체계의 개선방안. 서울: 한국보건사회연구원.

김진수. 1996. 산재보험제도개선 및 발전에 관한 연구. 서울: 한국사회보장학회.

_____. 1997. OECD가입과 산재보험의 발전과제. 서울: 국민복지추진연합.

_____. 1998. 산재보험의 민영화와 문제점. 사회복지연구 10호.

노동부. 각년도. 산재보험사업연보.

_____. 각년도. 산업재해분석.

민재성, 김진수와. 1994. 산재보험 재정운영방식 개발에 관한 연구. 서울: 한국개발연구원.

박홍섭. 1996. 한독 산재보험제도의 비교검토와 우리 산재보험의 정책과제. 통일전후 산재보험과 재활체계에 관한 한·독세미나. 서울: 근로복지공단.

어수봉. 1991. 산재보험요율 산정 합리화 방안. 서울: 한국노동연구원.

한국노동연구원. 각년도. 노동통계연보.

Aulmann, H. 1996. *Die Rehabilitation im deutschen System der sozialen Sicherheit unter Berücksichtigung der Versicherungen gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten* (독일 사회보장시스템의 재활제도, 산업재해와 직업병으로인한 산재보험의 재활제도). 독일전후 산재보험과 재활체계에 관한 한·독 세미나, 서울: 근로복지공단.

Sokoll, G. 1996. *Ausgaben und Probleme der deutschen Unfallversicherung in den 90er Jahren und Perspektiven für das Jahr 2000* (1990년대 독일 산재보험의 과제 및 문제점과 2000년대 전망). 통일전후 산재보험과 재활체계에 관한 한·독세미나, 서울: 근로복지공단.

Tomandl, T. 1986. *Sozialrecht*. Wien, Manz.

Abstract

A Study on the Problems and Development of the Benefits in Work Injury Insurance

Kim, Jin Soo

Korea paid attention to the work injury insurance in the early economic development stage as other developed countries did. Thus 'The industrial Accident Compensation Insurance Law' was legislated in 1963 and it is now expanded to apply to the workplace with five or more employees.

Beside the low coverage of the number of employees, the scope of benefits are the problem of work injury insurance. The work injury insurance's main benefits are for the loss of income and the medical cost caused by occupational accidents. On the other hand, the investment on the prevention accident and the medical, social and employment rehabilitation is very low, even though the occupational accident pension is higher than that in other OECD countries.

Practically lay-off benefits and survivor' benefit for some special workers are paid more than they need, therefore they want to remain under the benefit condition and the medical care days are longer. This paper indicates the problems of work injury insurance and suggest how to improve the functions of it.

0331-280-3826(o), 0331-280-3848(fax), 02-736-9611(h), 천리안 kjs9611