

생애소득 관점에서 본 산재보험 유족급여제도의 개선과제*

오 중 은** · 이 찬 미***

◁ 요약 ▷

최근 급속한 고령화와 저출산으로 인하여 사회보험의 소득보장 기능이 더욱 중요해지고 있다. 사회보험 중에서도 산재보험제도는 사회보험적인 성격과 함께 책임보험적 성격을 가지고 있다. 따라서 타 사회보험과 비교하여 사회보장의 목적에 차이가 있다는 것을 감안하더라도 급여수준이 상당히 높은 편이다. 이 연구에서는 급여 중에서도 유족급여에 대한 분석에 집중하였는데 우리보다 상당히 앞서 산재보험을 도입한 독일과 일본의 경우와 비교했을 때 과대 지급되는 경향이 있다. 본 연구는 유족급여의 적절성을 검토하기 위하여 급여 변화를 생애소득 관점에서 재평가 하고, 장기적으로 지속가능한 유족급여제도의 개선방향을 제시하였다. 연구결과는 다음과 같이 요약된다. ① 생애소득을 고려한 급여 적절성 확보 방안 ② 최고 보상 기준의 개선을 통한 급여 적절성 확보 방안이다. 이 연구는 산재보험제도개선을 통해 장기적인 재정안정을 도모하고 사회보장제도로서의 기능과 역할을 충실히 수행할 수 있도록 돕고자 한다.

주제어: 산재보험, 유족급여, 적절성, 생애소득, 장기적 안정성

* 본 연구는 2013년 산재보험연구센터 보고서의 연구 내용을 수정 보완한 것이며, 연구 결과는 소속기관의 공식의견이 아닌 필자 개인의 의견임을 밝힙니다.

** 근로복지공단 산재보험연구센터 책임연구원, 교신저자(serapin7@snu.ac.kr)

*** 근로복지공단 산재보험연구센터 전임연구원(esther1117@naver.com)

1. 서론

최근 급속한 고령화와 저출산으로 인하여 사회 복지에 대한 수요가 증가하고 사회 보험의 소득보장 기능이 더욱 중요해지고 있다. 사회보험이 사회안전망으로서의 역할을 제대로 수행하기 위해서는 장기적인 재정안정화를 담보할 수 있어야 한다. 잘 알려진 것처럼 사회보험의 급여가 저부담 고급여로 설정되어 있고 그중에서도 산재보험은 사용자가 100% 부담하는 구조이고 매년 요율을 새롭게 고시하기 때문에 재정적 위험은 없는 것으로 인식되어왔다. 그러나 최근 누적된 연금급여수급자의 증가로 인하여 전체 급여지급의 40% 이상이 연금 급여로 지급되고 있어 장기적인 안정화에 우려가 되고 있다. 이러한 연금 급여 부담의 증가로 인하여 고용노동부에서는 산재보험의 장기재정전망결과를 바탕으로 요율 산정을 계획하고 있는 상황이다.¹⁾ 그동안 근로자의 재해에 대비한 ‘착한 보험’²⁾으로 역할을 해온 산재보험도 재정의 장기적인 안정성 및 지속성 확보를 위하여 급여 수준에 대한 고민을 해야 하는 시기가 된 것이다.

산재보험제도의 유족연금은 수급권자가 사망근로자의 유족으로서 재해자가 아닌 일반인을 대상으로 한다. 현재 유족연금 수급자 비중은 2000년 7월 유족연금 수령의 의무화로 인하여 매년 급격히 증가하고 있는 반면, 일시금 수급자의 비중은 줄어들고 있다. 한국 사회에서 급속하게 진행 중인 노령화와 의학기술의 발달로 인한 사망률 감소로 이러한 증가세는 앞으로도 지속될 것으로 보이며, 유족연금이 일반인을 대상으로 하는 종신 연금임을 고려할 때 향후 상당한 재정적 부담이 될 것으로 전망된다.³⁾ 따라서 급여 비중이 급속히 늘어나고 있는 유족급여의 현행 지급수준에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 한국의 산재보험은 소득 비례에 의하여 적정 수준을 보장하는 독일형 비스마르크모델에 기초하여 운영이 되고 있다. 따라서 급여의 종류와 체계는 독일과 매우 유사하며 일본도 이와

1) 2012년 4월 산재보험법 시행령 개정.

2) 산재보험은 1964년 도입된 최초의 사회보험으로 그동안 재해근로자가 경제적 안정을 유지하며 치료를 통해 직업으로 복귀할 수 있도록 하는 다양한 지원 제도를 마련하였다. 필자가 산재보험을 ‘착한 보험’이라고 표현한 것은 재해로 인하여 어려움에 처한 근로자를 돕기 위한 사회보험이라는 의미도 있지만 제도를 통해 지급되는 급여의 종류 및 급여의 수급 대상과 수준이 선진국과 비교했을 때도 상당히 높은 수준이기 때문이다. 선진국과의 비교는 3장에서 주로 논의된다.

3) 산재보험 재정 전망에 대해서는 오종은(2012) 참고.

유사하게 운영하고 있다. 이러한 점에서 독일과 일본의 경우에 대한 검토를 통해 시사점을 도출하고자 한다.

유족연금은 근로 중 재해자 사망 후 사망 전 생활수준이나 기초적 생활을 보장함으로써 빈곤을 예방하기 위한 것을 기본적인 목적으로 한다. 그러나 산재보험의 유족 연금의 경우 산재보험이 사회보험적인 성격과 책임보험적인 성격을 함께 가지고 있기 때문에 급여가 상당히 높은 수준으로 책정되었다. 따라서 급여 수준의 합리성 및 적정성을 도모하고자 지출 축소 시 사용자의 개인배상책임을 증가시킬 수 있다는 점도 고려해야 한다. 모든 급여는 제도의 장기적인 지속성이 담보되는 선에서 지출이 이루어져야 할 것이다. 유족의 기초 생활 보장이라는 동일한 목적을 가지고 있는 국민연금 유족연금의 경우 지나치게 낮은 급여로 인한 최저연금제를 고민하고 있는 반면, 산재보험은 지나치게 높게 지급되는 급여에 대한 최고보상한도가 정해져 있는 상황으로 급여지급에 있어서의 적정성에 대한 검토가 필요하다.⁴⁾ 더욱이 2012년 12월 산재보험 유족급여제도의 개선이 이루어져 수급자가 남편일 경우 60세 이상에게만 유족급여를 지급했던 부분이 성불균형 해소 차원에서 삭제됨에 따라 수급권자의 범위가 더욱 넓어져 산재보험 재정에 부담을 가져다 줄 것으로 예상된다. 이러한 부담 수준 때문에 국민연금에서는 연령에 따라 연금급여의 정지조항을 마련해 두고 있지만, 산재보험의 경우는 일단 연금 개시가 시작되면 사망이나 재혼 등으로 인한 수급권 상실 사유가 없으면 이를 중단할 수 있는 방법이 없다는 점에서 제도적인 맹점이 있다.

본 연구에서는 산재보험제도의 유족급여 체계와 현황을 해외사례와의 비교를 통해 분석하고, 사회보험으로서 급여수준에 있어서의 적절성을 도모함으로써 장기적으로는 재정 건전성을 확보할 수 있는 방안을 제시하는 데에 그 목적이 있다. 이러한 논의를 위한 분석 틀로 유족급여 수급권자에 대한 분석과 일반인과 사망재해자의 생애 소득에 따른 급여 차이 비교를 통해 유족급여 지급수준의 적정성을 평가하도록 하겠다. 기존 연구에서는 유족급여의 지급수준을 법정 소득 대체율을 통해 평가한 것이 대부분이나 본 연구는 사망재해자의 평균임금을 통한 생애소득 대체율을 분석하여 유족급여의 지급수준을 보다 현실적으로 검토해보았다. 그리고 과대 지급되는 부분에 대해서는 선진사례 지급기

4) 산재보험의 최고 보상한도는 전체 평균임금액의 1.8배 수준으로 책정되어 있고, 최저는 전체 평균임금액의 1/2 수준으로 책정되어 있다.

준에 따른 시뮬레이션을 통하여 급여의 조정방안을 위한 시사점을 도출하고, 개선방안을 제시하였다. 전체는 5장으로 구성되어 있는데 2장에서는 선행연구 및 분석틀을 제시하였고, 3장에서는 유족급여의 현황 및 해외사례를 검토하여 개선 방안을 도출할 수 있도록 하였다. 4장에서는 구체적인 개선 방안을 제시하였고 5장에서는 요약 및 결론을 제시하였다.

2. 선행연구와의 관계 및 분석 틀

산재보험의 유족급여제도에 관한 선행연구를 살펴보면, 급여의 지급기준과 관련한 연구로 강선희(2010)에서 유족급여제도의 형평성 측면에서 남녀차별적 요소를 없애기 위해 수급권자가 남편일 경우 60세 이상에게만 유족연금을 지급했던 부분을 삭제할 것을 제시하였다. 한편 유족급여의 지급수준과 관련하여서는 정홍주(2008)와 마승렬(2008)에서 유족일시금과 연금의 급여수준 비교를 통해 급여 간 형평성 문제를 다루고, 일시금과 연금의 차이를 합리적으로 개선하는 방안을 제시하였다. 김진수(2003)에서는 산재보험과 국민연금간의 중복급여현황에서 과잉 또는 과소 보장된 사례를 분석하여 이를 합리적으로 조정하는 방안을 제시하였다. 박종희(2010)에서는 유족급여가 보험급여에서 차지하는 비중이 2000년 유족 보상 연금이 의무화 된 이후 상당히 줄었는데, 그 원인이 기존에 일시금을 받던 사람들이 대폭 감소했기 때문으로 유족급여가 보험재정의 건전성을 해할 정도는 아니라고 설명하고 있다. 그러나 필자는 오히려 전체급여에서 유족급여가 차지하는 비중이 2004년도 7.4%에서 2011년도 10.6%로 증가하는 추이를 보았을 때 연금이 의무화 되면서 일시금이 아닌 연금으로 장기적인 채무를 떠안게 되는 것이 장기적으로 재정건전성에 더 문제를 일으킬 수 있다고 본다. 더욱이 고령화로 인하여 한번 연금 개시가 된 이후에는 사망 시까지 상당한 기간 동안 급여를 지급해야 한다는 점에서 유족급여의 적정성에 대한 재고가 필요하다. 관련하여 김진수(2003)에서는 산재보험의 장해연금과 상병보상연급에 대하여 법원의 직종별 정년을 기초로 하여 일정 기간이 지나면 일시 보상으로 대체하거나, 연령별로 급여수준을 하향조정하는 방안을 제시한 바 있다.

이와 같이 기존 연구에서는 산재보험 급여 수준의 형평성 및 적정성 확보를 위해 제도 개선을 필요로 한다는 데 대해서는 같은 의견을 보이고 있다. 그러나 각각 그 당시 초점이 된 문제를 중심으로 논의가 있었기 때문에 어떻게 급여를 조정해야 할지에 관한 구체적인 안을 제시하지 못하고 있는 한계가 있다. 따라서 이 연구에서는 유족급여수준의 적정성과 형평성을 검토하고자 한다. 급여수준에 대한 판단은 산재보험이 사회보험과 책임보험의 역할을 함께 하고 있다는 점에서 사회보험으로서 급여 수준이 적절한지 그리고 형평성에 문제가 없는지를 검토함으로써 개선 방안을 제시하고자 한다. 관련하여 김태일(2004)은 수평적 형평성, 취업소득과 퇴직소득을 합산한 생애 소득 개념을 사용하여 동일한 학력과 연령에 해당하는 공무원과 민간기업 종사자를 비교하였다. 본 연구는 유족급여 수급자에 대하여 일반 근로자 대비 수평적 형평성이 있는가를 분석하여 제도 개선 방안을 마련하고자 한다. 또한 소득 대체율 개념을 통하여 급여적정성을 논의하고자 한다. 소득 대체율은 흔히 국가의 공적연금 수준을 파악하는 데 있어서 자주 활용되는 지표이다. 그러나 급여수준의 적절성을 논의하는 일은 간단한 문제는 아니다. 적절성이라는 용어는 사회적 적정성, 보험 급여 간 형평성, 세대내 및 세대간 형평성 등 다양한 차원의 논의를 필요로 한다. 이 연구는 임금근로자의 평균 소득에 의한 생애소득을 고려한 검토이기 때문에 채택하고 있는 적정한 수준의 개념은 사회적 적정성에 가깝다고 볼 수 있다. 관련하여 권혁진(2008)에서는 국민연금과 산재보험의 중복급여에 있어서 전산업 평균임금과 비교하였을 때 어느 수준인지를 비교하였으며, 이용하·권혁진(2007)에서도 임금근로자의 평균임금 비교를 통하여 급여수준을 논의하였다. 마승렬·신종욱(2009)의 연구에서는 실질손해액 대비 보험 급여의 형평성을 기준으로 적정성 여부를 검토하였다. 그 결과 손해액 기준 계산식을 적용하였을 경우에도 산재의 보상수준이 더 높다는 결론을 도출하였다. 기존 연구들은 접근방법이 다르긴 하지만 주요 관점은 산재보험과 국민연금의 중복급여에 있어서 급여수준을 비교하고, 국민연금에서 중복급여를 제공하지 않더라도 산재보험만으로 충분하다는 논의를 전개하고 있다. 즉, 산재보험의 급여 수준이 높다는 것에 대해서는 공통적인 결론을 내리고 있으나 산재보험 급여를 어떻게 조정해야 할지는 연구의 목적이 아니었기 때문에 그에 맞는 정책 제안을 하고 있지는 못하다. 따라서 이 연구에서는 이런 기존 연구의 주요 논의를 바탕으로 하여 향후 산재보험 유족급여의 개선 방안을 마련하고자 한다. 산재보험의 유족급여 수급자의 경우 연령과 성별의 분석은 할

수 있으나 그 밖의 인구통계학적 변수를 추출하기는 어렵기 때문에 연령별 평균적 임금 수준을 비교하는 방법을 활용하였다.

3. 유족급여의 현황 및 해외사례

1) 산재보험 유족급여제도

(1) 지급기준

현행 산재보험법 제63조에서는 유족의 범위를 근로자가 사망할 당시 그 근로자와 생계를 같이 하고 있던 유족 중 배우자와 60세 이상의 부모 또는 조부모, 19세 미만의 자녀 또는 손자녀, 19세 미만 또는 60세 이상의 형제자매, 그리고 고용노동부령이 정하는 장애등급에 해당하는 자⁵⁾로 규정하고 있으며, 유족의 연령에 따라 지급기준을 제한하고 있다. 이는 산업재해보상보험법이 2012년 12월 18일자로 개정된 것으로 이전에는 유족이 남편일 경우 60세 이상이 되어야 유족연금 수급자격이 주어졌으나 이를 성 평등 원칙에 입각하여 개정하고, 자녀와 형제자매의 수급연령도 이들이 학업상태가 끝나고 실질적으로 소득 활동이 가능한 연령대를 고려하여 국민연금의 수급조건과 같게 18세 미만에서 19세 미만으로 개정하였다. 유족연금은 종신지급을 원칙으로 하며, 수급권자가 자격을 잃게 되면 다음 순위자에게로 수급권이 이전 되고, 수급권 순위는 근로자 사망 시 근로자와 ‘생계를 같이 하고 있던’ 유족이 ‘생계를 같이 하고 있지 아니하던’ 유족보다 우선하며, 같은 순위의 수급권자가 두 명 이상일 경우 해당 유족에게 똑같이 나누어 지급한다.⁶⁾

5) 아래 산재보험법 제63조 제1호부터 제3호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하지 아니하는 자녀·부모·손자녀·조부모 또는 형제자매로서 「장애인복지법」 제2조에 따른 장애인 중 고용노동부령으로 정한 장애등급 이상에 해당하는 자.

① 배우자·부모 또는 조부모로서 각각 60세 이상인 자.

② 자녀 또는 손자녀로서 각각 19세 미만인 자.

③ 형제자매로서 19세 미만이거나 60세 이상인 자.

6) 유족보상연금 수급자격자 중 유족보상연금을 받을 권리의 순위는 배우자·자녀·부모·손자녀·조부모 및 형제자매의 순서로 한다.

(2) 지급수준

산재보험의 유족급여는 근로자가 업무상의 사유로 사망한 경우 유족에게 지급된다. 유족급여는 유족보상연금이나 유족보상일시금으로 지급되며, 유족보상일시금은 근로자가 사망할 당시 동 법에 따른 유족보상연금을 받을 수 있는 자격이 있는 자가 없는 경우에 지급된다. 유족보상연금의 경우 급여기초연액의 100분의 47에 상당하는 금액에 가산금액을 더하여 지급하는데, 유족이 한 명인 경우 급여기초연액의 100분의 52이고, 최대 100분의 67까지 받을 수 있다. 또한 유족보상연금을 받을 수 있는 자격이 있는 자가 원하는 경우 유족보상일시금의 100분의 50에 상당하는 금액을 일시금으로 지급하고, 유족보상연금은 100분의 50을 감액하여 지급한다. 유족보상연금을 받던 자가 그 수급자격을 잃고 더 이상 다른 수급자격자가 없는 경우에는 이미 지급한 연금일수가 일시금 일수에 미치지 여부에 따라 차액일시금을 지급하여 유족급여로서 지급될 최소금액을 보장해주고 있다⁷⁾.

[표 1] 연도별 유족급여 지출액의 증가추이

(단위 : 억원, %)

	보험급여 총계	유족 급여	유족급여 비중(%)	유족 일시금	유족일시금 비중(%)	유족 연금	유족연금 비중(%)
2004	28,599	2,108	7.4	1,328	4.6	780	2.7
2005	30,258	2,206	7.3	1,163	3.8	1,043	3.4
2006	31,638	2,539	8.0	1,192	3.8	1,347	4.3
2007	32,423	2,968	9.2	1,194	3.7	1,774	5.5
2008	34,219	3,177	9.3	1,245	3.6	1,932	5.6
2009	34,631	3,325	9.6	1,140	3.3	2,184	6.3
2010	35,237	3,521	10.0	1,082	3.1	2,440	6.9
2011	36,254	3,763	10.4	1,072	3.0	2,691	7.4
2012	38,513	4,075	10.6	981	2.5	3,094	8.0

자료 : 통계청(2012). 산재보험 보험급여 지급현황(2012.12.31 기준)

한편 전체 산재보험 급여지출액 중 유족연금 급여액의 비중을 살펴보면, 2.7%(2004년)에서 5.3% 증가하여 2012년도 기준 전체 급여지출액의 8%를 차지하고 있으며, 유족일시금의 경우 4.6%(2004년)에서 2.5%(2012년)로 2.1% 감소하였다([표 1] 참조).

7) 산재보험법 제62조에 따라 이미 지급한 연금액을 지급 당시의 각각의 평균임금으로 나누어 산정한 일수의 합계가 1,300일에 못 미치면 그 못 미치는 일수에 수급자격 상실 당시의 평균임금을 곱하여 산정한 금액을 수급자격 상실 당시의 유족에게 일시금으로 지급한다.

2) 해외 사례 및 시사점

(1) 국제노동기구

국제노동기구(ILO)는 사회보장의 적용대상과 적용범위를 지속적으로 확대하여 왔는데, 가장 최근의 산재관련협약은 1964년 업무상 재해에 있어서의 급여에 관한 협약 제121호로 유족급여와 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다. 부양자의 사망과 관련된 현금 급여는 정기금으로 지급해야 하며, 이 정기금의 경우 급여계산에 고려될 소득에 대하여 최고한도를 국내법령에 의해 정할 수 있도록 급여액 최고한도의 설정 조항을 두고 있으며(제19조 제3항), 또한 이 정기금은 소정의 최저 수준보다 낮아서는 안 된다(제19조 제10항)고 명시하고 있다. 유족급여의 지급수준은 정기금과 처와 자녀 2인 기준의 표준 수급자에 지급되는 경우 가족수당의 합계액의 50%는 최소 지급해야 하는 것으로 규정하고 있다(제121호 협약 제20조 제1항).

(2) 독일

독일의 산재보험 유족급여는 연금지급을 원칙으로 하며, 크게 배우자·자녀·직계존속 연금으로 나뉜다.

유족연금의 내용을 살펴보면 직계존속인 경우에는 무조건적인 급여지급이 아니라 민법상의 직계존속에 해당해야 하며, 경제적 어려움이 있어야 하고(독일 민법(BGB) 제1602조), 피보험자로부터 실질적인 부양이 이루어졌거나 이루어져야 하는 상태이어야 하므로 피보험자의 부양능력(독일 민법(BGB) 제1603조)을 요구한다. 이러한 까닭은 직계존속에 대한 유족연금 지급의 경우 민법상의 상속권과는 분리하고 있기 때문인데 독일의 경우 직계존속에 대한 부양의 1차적인 책임이 자녀에게 있다고 보지 않기 때문이다.

유배우자연금의 경우에는 피보험자의 배우자가 재혼하지 않은 경우에 한하여 지급하며, 근로자 사망 후 첫 3개월간은 근로자의 연간근로소득의 2/3(약 66.7%)를 지급하고, 그 후 시점부터는 연간근로소득의 30%를 지급하며, 자녀연금수급권이 있는 자녀를 양육하고 있거나 배우자가 47세 이상인 경우, 또는 취업불능의 경우에는 연간근로소득의 40%를 지급한다. 이처럼 독일은 수급자의 요건에 따라 차등지급을 보여주고 있으며, 배

우자연금과 배우자의 소득이 동시에 발생하는 경우 소득은 연금의 계산에서 공제되는데, 배우자의 소득참작은 사망 후 첫 3개월 동안은 경과기간의 경제적 부담을 덜어주기 위한 목적에 부합하기 위하여 연금산정에 소득을 참작하지 않으나 피보험자의 사망 3개월 이후에는 배우자의 소득을 참작하여 배우자에게 지급되는 연금에서 공제되며, 실질연금가치의 26.4배를 초과하는 소득의 경우 해당된다(독일 사회법전 제7권 제65조). 배우자연금은 과거에는 수급권과 관련하여 남녀차별적 요소가 있었으나 1985년 7월 연방헌법재판소의 요구에 따라 남녀동등한 대우를 실천하게 되어 기존 남성 배우자의 경우 사망자가 배우자에게 생계비를 지급했는지에 대한 여부와 상관없게 되었다.

자녀연금의 경우에는 양친 사망 시 자녀 1인당 사망근로자 연간 근로소득의 30%, 편친 사망의 경우 20%씩 지급하게 되어 있다. 자녀연금은 18세까지 지급하는 것을 원칙으로 하나 교육기간이거나 장애가 있어 스스로 생계유지가 어려운 경우에는 최고 27세까지 지급하도록 되어있다. 유자녀연금의 산정 시에도 소득을 참작한다. 단 18세 이상의 경우이며, 현행 실질연금가치의 17.6배를 초과하는 소득의 경우로 배우자연금의 기준보다 낮다(제7권 제67조, 제68조).

연금수준은 연간근로소득을 기준으로 하며, 연간근로소득은 보험사고가 발생한 달 이전의 12개월간 피보험자가 얻은 노동보수 및 노동소득의 합을 의미한다(제7권 제82조). 또한 모든 유족급여의 합은 사망자 연간 근로소득의 80%를 초과할 수 없도록 상한선을 두어 유족급여의 과대지급을 제한하고 있다.

(3) 일본

일본 노동자재해보상보험법에서는 유족급여를 유족보상연금 또는 유족보상일시금으로 지급하고 있다. 유족연금의 경우 수급자격자인 유족의 수에 따라 급부기초일액의 153일분부터 245일분까지 지급되도록 규정하고 있다. 153일분인 경우 365일을 기준으로 하였을 때 급여액의 약 42% 수준이며 245일은 약 67% 수준으로 볼 수 있다. 유족이 1인인 경우 급부기초일액의 153일분(유족이 55세 이상의 처 또는 장애상태인 처의 경우에는 급부기초일액의 175일분), 유족이 2인인 경우 201일분, 3인인 경우 223일분, 4인 이상의 경우 245일분을 지급한다(노재법 유족보상연금 제1항 제4호). 또한 연금수급자격자의 경우 제

1순위의 수급자격자라 하더라도 60세가 될 때까지는 연금지급을 정지하도록 규정하고 있다(제43조). 유족일시금은 수급자격자가 되는 유족이 존재하지 않는 경우 급부기초일액의 1000일분이 지급되며(제16조), 유족연금수급권자의 청구가 있을 경우 1000일분을 한도로 하여 선지급된다(제60조). 이 일시금은 사망 직후의 일시적 지출을 감당하게 하는 것으로 이들이 60세에 도달한 후 지급되는 연금은 이미 지급된 일시금 상당액에 도달하기까지 지급되지 않는다.

(4) 시사점

독일의 경우는 유족급여 지급에 있어서 일정 기간 동안은 급여를 약 66.7% 정도 지급하지만 그 이후로는 30% 수준으로 낮추어 지급하는 계단식 시스템을 갖추고 있다. 또한 배우자의 나이에 따라서도 급여를 차등화 하고 있는 것으로 나타난다. 이밖에도 근로소득을 고려하여 지나치게 높은 소득활동을 하고 있는 사람들에 대해서는 연금 급여액에서 공제하도록 되어 있다. 우리나라의 경우 일단 급여가 시작되면 유족이 사망할 때까지 제한을 둘 수 없다는 점에서 차이가 있으며 절대적인 지급 수준도 독일이 우리나라보다 낮은 것을 확인 할 수 있다. 우리의 경우 유족 1인에 대해서 급여 기초액의 52% 연금을 평생 받을 수 있기 때문이다. 일본의 경우와 비교하였을 때에도 유족 1인에 대한 지급 수준이 일본이 우리나라보다 10%p정도 낮은 수준이라는 것을 알 수 있다. 이처럼 우리나라의 유족급여의 수준은 상당부분 합리적인 조정이 필요한 것을 알 수 있다.

4. 개선방안

근로자는 생애주기에 따라 소득수준에 변화가 생기게 되면 고령자일수록 소득수준이 떨어지는 구조로 되어 있다. 그러나 현재 산재보험의 급여 체계는 이러한 일반 근로자의 소득 변화와는 다르게 운영되고 있다. 급여 대상자는 평균임금⁸⁾을 바탕으로 60세 이전에는

8) “평균임금”을 산정하여야 할 사유가 발생한 날 이전 3개월 동안에 그 근로자에게 지급된 임금 총액을 그 기간의 총일수로 나누어 산정한 금액을 의미한다.

임금상승률을 반영한 급여를, 60세 이후에는 물가상승률 적용을 받아 급여를 지급 받는다. 때문에 연령이 증가할수록 평균임금이 지속적으로 상승하는 구조로 되어있다. 이러한 문제는 유족급여에만 한정된 것은 아니지만 특히 유족급여는 신체적 이상이 없는 일반인인 유족에게 지급되는 급여이기에 책임보험적인 성격을 감안하더라도 형평성에서 문제가 있을 수 있다.

[표 2] 유족연금 수급자 분포

(단위: 명)

관계	유족연금(100%)1)				유족연금(50%)2)				유족일시금(100%)3)			
	합계	재해자 관계1	재해자 관계2	재해자 관계3	합계	재해자 관계1	재해자 관계2	재해자 관계3	합계	재해자 관계1	재해자 관계2	재해자 관계3
본인	32	32	0	0	27	27	0	0	26	26	0	0
처	7,073	7,065	8	0	10,329	10,289	40	0	4,463	4,320	137	6
자녀	213	165	43	4	653	478	138	28	3,322	1,418	1,003	501
부모	185	164	20	1	925	831	93	1	3,598	2,206	1,324	68
남편	29	29	0	0	186	183	2	1	416	386	30	0
형제	3	2	1	0	13	10	2	1	1,043	347	266	213
조부모	0	0	0	0	12	11	1	0	7	6	1	0
손자	0	0	0	0	8	5	3	0	2	1	1	0
합계	7,535	7,457	72	5	12,153	11,834	279	31	12,877	8,710	2,762	788

자료: 근로복지공단 산재보험연구센터 내부자료.

주: 1) 유족연금(100%)의 '재해자와의 관계' 4번째는 '자녀'인 경우로 1명, 5번째는 없는 것으로 나타남.

2) 유족연금(50%)의 '재해자와의 관계' 4, 5번째는 모두 '자녀'인 경우로 각각 7명, 2명인 것으로 나타남.

3) 유족일시금(100%)의 '재해자와의 관계' 4번째는 '자녀'가 264명, '형제'가 142명, 5번째는 '자녀'가 136명, '형제'가 75명인 것으로 나타남

2000년~2011년까지 발생한 유족연금 수급권자 분포는 다음과 같다. 유족연금은 재해자와의 관계에 있어서 대부분 '처'에게 지급되는 것으로 나타났다. 연금 100%와 50%의 차이가 있는지도 함께 비교하였는데 수급권자가 '처'인 경우는 유족연금(100%)가 7,073명(93.9%), 유족연금(50%)가 10,329명(85.0%), 일시금인 경우는 4,463명(34.7%)로 연금에서는 50%연금일 경우 1순위자인 '처'의 비율이 조금 더 낮게 나타났다. 유족급여 수급권자의 대부분이 배우자이기 때문에 재해자의 연령과 수급권자의 연령이 같다고 가정하고 분석을 시행하였다.

1) 생애소득을 고려한 적정성 확보방안

산재보험은 기본적으로 근로자가 산재가 발생하지 않은 상태에서 정상적인 경제활동을 했을 경우 발생할 수 있는 소득을 보장하도록 설계되어 있다. 그러나 일반적인 근로자가 생애주기에 따라 평균임금이 높아지다가 은퇴 연령 이후에는 감소하는 반면 산재보험의 유족급여의 경우는 이러한 생애주기에 따른 제도적 설계가 미비하다. 따라서 일반근로자가 경제활동을 하다가 노동시장에서 은퇴할 시점에 하향되는 소득수준을 산재근로자의 연금수준에도 반영하여 생애기간에 따른 적절한 급여가 이루어지도록 해야 한다. 최근 산재보험에서도 상병보상연금과 휴업급여의 경우 취업연령이 지난 고령자에게 취업연령시기와 비슷한 수준의 급여를 지급하는 것을 불합리한 것으로 보고, 2008년 7월 법 개정으로 61세부터 매년 4%씩 감액하여 65세 이후에는 총 20%를 감액하도록 제도 개선을 하였다. 하지만 정작 종신연금지급인 유족연금에 대해서는 고령자에 대한 어떠한 보완제도도 마련되어 있지 않다. 이를 위해 일반 근로자의 연령에 따른 소득수준 변화와 산재근로자의 소득수준 변화를 비교함으로써 현재 지급되고 있는 유족연금의 합리성을 검토하고자 한다. 유족급여 지급 수준에 대한 절대적인 기준이 없기 때문에 앞서 살펴본 ILO의 권고 수준과 선진국들의 지급 수준 및 현재 근로활동을 하고 있는 근로자의 소득 수준과의 비교를 통해 향후 적절한 수준으로의 제도 개선을 제안하고자 한다. 이 연구에서는 일반 근로자의 평균임금 대비 산재근로자가 지급받는 유족연금 지급수준으로 소득 대체율을 비교해보았다⁹⁾.

아래 [표 3]과 [표 4]는 2011년도 기준 산재사망자 정보를 통해 일반인의 연령별 평균 급여 수준과 산재보험을 통해서 받게 되는 유족연금 평균급여 수준으로 도출된 소득 대체율을 연령별로 비교해 본 결과이다.

[표 3]은 2011년도에 사망 사고를 통해 새로 발생한 신규 유족연금 급여수급자와 임금근로자의 급여수준을 비교하고 있다. 산재 사고로 인한 사망자의 당해 연도 임금테이블이 일반근로자의 임금테이블보다 높은 수준인 것을 확인할 수 있다. 산재사망자의 평균임금 테이블은 일반 임금근로자와 비교했을 때 29세 이하 1.14배에서 증가하여 60세 이

9) 2009년부터 2011년까지의 연도별 유족100%연금 신규수급자 데이터를 검토한 결과 각 연령대별 수급자수 및 평균임금 분포가 연도별로 거의 유사하게 발생하였으므로 본 연구에서는 최근 2011년도의 데이터를 활용하였음.

상에서는 1.71배까지 상승하게 된다. 전체 평균을 산정했을 때도 임금근로자 평균급여의 1.55배로 나타나고 있다. 이처럼 산재사망자의 임금이 일반근로자 보다 높은 것은 산재로 인한 사망이 발생하는 업종들이 대부분 재해 위험률이 높기 때문에 평균적인 임금근로자 보다는 높은 수준으로 급여가 책정되어 있기 때문이다. 그러나 차이가 은퇴연령기인 60대에서 더 심화되는 것은 제도적 한계 때문이다. 산재보험 유족급여액은 60세 이전에는 전체 근로자의 평균임금 증감률을 따르고, 60세 이후에는 소비자 물가상승률에 따라 평균임금을 증감하도록 되어 있기 때문에 시간이 지날수록 유족연금 수급권자의 평균임금 테이블은 상승하게 되어 있다.

[표 3] 신규 유족연금 100% 수급자의 생애소득 대비 연령별 소득 대체율

(n=736, 2011년 기준)

	임금근로자 평균급여 (천원)	임금근로자 연령구간별 소득대체율	산재사망자		산재사망자 연령구간별 소득대체율	
			평균임금 (천원)	빈도		
29세 이하	1,556	0.74	1,772		2	0.54
30 ~ 39	2,249	1.07	2,864		60	0.88
40 ~ 49	2,421	1.15	3,660		179	1.13
50 ~ 59	2,226	1.06	3,534		262	1.09
60 ~ 69	1,597	0.76	2,710	2,738	147	0.83
70 ~ 79			2,757		78	0.85
80 이상			3,061		8	0.94
전기간 평균	2,102	1.00	3,253		736	1.00

자료 : 고용노동부(2011). 고용형태별 근로조사실태보고서의 “임금근로자 평균급여”데이터와 근로복지공단 산재보험연구센터 내부자료(2011)를 바탕으로 분석.

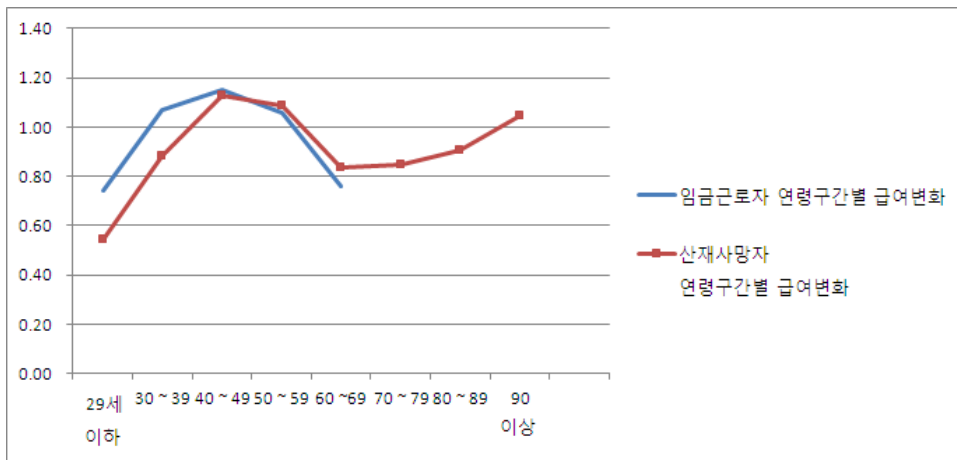
평균임금의 분포를 임금근로자와 산재 사망자의 전 생애 평균급여 대비 소득 대체율로 비교해 보면 다음과 같다.

일반 임금근로자의 2011년 전 생애 기간 평균급여가 2,102천 원이고 이를 기준으로 하여 각 연령구간별 급여 수준을 비교해 보면 20대가 74% 수준이고 30대가 107% 수준이며 40대에 115%로 가장 높이 올랐다가 감소하여 60대에서는 20대의 급여 수준으로 낮아지는 모습을 보인다. 그러나 산재사망자의 급여변화를 보면 전 기간 평균은 3,253천 원으로 일반 임금근로자에 비해 높다. 20대는 54% 수준으로 소득대체율이 전체 임금근로자와 비교하였을 때 낮다. 그러나 상승폭이 커서 30대에는 88% 수준이었다가 40대에 113% 수준으로

로 회복하고, 60대에도 83% 수준을 유지하고 있다. 게다가 80대 이상에서도 계속 증가하는 형태를 보이고 있다. 2011년 신규 유족연금 수급자를 대상으로 하고 있기 때문에 샘플 수가 작은 것을 감안하더라도 임금근로자와 확연하게 다른 형태의 변화를 보이고 있다.

위의 표를 그림으로 다시 그려보면 [그림 1]과 같다. 그림을 살펴보면 일반근로자와 산재근로자의 평균급여가 어떻게 다른지 확인할 수 있는데, 일반근로자의 경우 20대 이후 급여가 상승하여 40대를 정점으로 급여가 감소하여 60세 이상의 은퇴연령에서는 소득 수준이 20대 수준으로 떨어지는 전형적인 역 U자형을 보이고 있다. 즉, 생애소득가설에 따라 20대에는 소득수준이 낮고 장년기로 갈수록 소득이 증가하다가 은퇴 시점에 가까워 질수록 소득이 떨어지는 구조로 바뀐다. 그러나 산재근로자의 평균급여를 확인하면 40대를 정점으로 급여가 감소하다가 은퇴연령대인 60대에서 다시 증가하여 90대까지 상승하는 모습을 보이고 있다. 산재근로자들의 경우가 일반 근로자에 비해서 평균임금이 높게 책정되어 있는 것은 직업상 사고 발생률이 높은 직종의 경우 실제 임금이 높기 때문일 수 있다. 그러나 임금 상승 폭이 일반인과 비교하였을 때 높고, 은퇴시기에 다시 급여가 높아지는 것은 문제가 있다. 물론 최고보상기준이 있기 때문에 평균임금이 일정수준 이상으로 상승하는 경우에는 급여삭감을 하고 있으나 은퇴연령 이후에도 최고보상기준에 도달할 때까지는 지속적으로 급여가 상승할 것이라는 점에서 문제가 있다.

[그림 1] 유족연금 수급자와 임금근로자의 생애소득 대비 연령별 소득 대체율



자료 : 근로복지공단 산재보험연구센터 내부자료 분석 (2011)

적정한 노후의 소득 대체율과 관련해서는 다양한 의견이 있을 수 있는데 관련한 기존 연구에서 주장하는 적정 소득 대체율은 다음과 같다. World Bank에서 권장하는 노후 소득 보장효과는 70~80% 수준이고, 류건식 외(2009) 연구에서는 은퇴 전후의 소비비율을 통해 산출된 적정 소득 대체율을 61.5~64.9% 수준으로 추정하였다. 이 밖에도 원종욱(2000)의 연구에서는 은퇴한 노인가구의 적정 소득 대체율은 53~71%수준으로 설정하였으며 석재은(2002)에서는 66% 수준으로 보고 있다. OECD 국가들의 공적 연금의 총소득 대체율 평균은 58.7%인 것으로 나타나고 있다. 산재보험 유족연금 제도에서 수급자의 나이가 증가할수록 연금급여에 대한 경제적 의존성이 높아지는 것을 감안하더라도 임금 근로자의 생애 전체 평균급여가 2,102천 원 임을 감안할 때, 60세 이상에서 유족급여로 평균 1,594천 원을 수급한다는 것은 생애 평균 급여액 대비 소득 대체율 89% 수준이며, 실제 근로를 하고 있는 일반근로자의 생애 평균 급여와 비교하였을 때는 약 76%로 기존 연구 결과에서 제시하고 있는 53~80%의 소득 대체율과 비교하였을 때 상당히 높은 수준이다.

[표 4] 2011년도 기준 전체 유족연금 100% 수급자의 연령별 급여수준 (n=7370) (단위: 천원, %)

	임금근로자 평균급여 (A)	산재사망자			임금근로자 평균급여대비 유족급여액비율 (B*0.52/A)
		평균임금 (B)		빈도	
29세 이하	1,556	1,499		4	50%
30 ~ 39	2,249	2,698		299	62%
40 ~ 49	2,421	3,568		1,887	77%
50 ~ 59	2,226	3,842		2,678	90%
60 ~69	1,597	3,270	3,066	1,553	100%
70 ~ 79		2,692		850	
80 이상		3,088		99	
전체	2,102	3,461		7,370	86%

자료: 고용노동부(2011). 고용형태별 근로조사실태보고서의 “임금근로자 평균급여”데이터와 근로복지공단 산재보험연구센터 내부자료(2011)를 바탕으로 분석.

[표 4]는 2011년 기준 전체 100% 유족연금 수급자의 연령별 유족급여액을 임금근로자 평균과 비교했을 때의 결과이다. 신규수급자만을 대상으로 했을 때보다 60세 이상의 급여액이 더욱 상승하여 문제점이 심화되고 있음을 알 수 있다. 임금근로자와의 차이를

비교하면 유족연금액이 임금 근로자의 평균급여수준을 100% 대체할 수 있는 수준인 것으로 분석되고 있다. 특히 기존 연구에서 제시하고 있는 소득 대체율은 공적·사적 연금을 포함해서 설정하고 있는 것이기 때문에 상대적으로 더 높은 수치라고 볼 수 있다. 게다가 실제 유족급여의 수급자는 배우자인 처가 가장 많기 때문에 이들이 대부분 사망자보다 연령이 어리다는 상식적인 가정을 추가한다면 실제 소득 대체율은 더 높을 것이라는 것을 예상할 수 있다.

이러한 결과는 현재의 산재보험 유족급여 제도가 생애주기에 따른 소득 변화와 흐름을 반영하지 못하고 있다는 것을 의미한다.

2011년 신규 유족연금 수급자의 소득 대체율과 2011년 전체 유족연금 수급자의 소득 대체율을 비교하면 [표 5]와 같다.

[표 5] 유족급여 수급자의 연령별 소득 대체율

연령 구간	29세 이하	30~39	40 ~ 49	50 ~ 59	60 ~ 69	70 ~ 79	80세 이상	전기간 평균
유족연금의 소득대체율(신규자)	0.28	0.46	0.59	0.56	0.43	0.44	0.49	0.52
유족연금의 소득대체율(전체)	0.23	0.41	0.54	0.58	0.49	0.40	0.46	0.52

자료: 근로복지공단 산재보험연구센터 내부자료 분석 (2011)

유족연금액은 수급자 수에 따라 증가되지만 한 명일 때 임금의 52%로 책정되어 있다는 점을 감안하여 비교하였다. 연령 구간별로 소득 대체율에는 차이가 발생한다. 신규자와 기존수급자가 합쳐진 전체 유족연금 수급자의 소득 대체율을 비교해보면 신규자의 경우 50대 전에 더 높은 수준의 소득 대체율을 보이고 있는 반면 전체 수급자의 평균은 50대 이후에 더 높은 수준의 소득 대체율을 보이고 있다. 70대 구간에서는 잠시 역전현상이 나타나긴 하지만 이는 신규수급자 샘플 개수가 많지 않기 때문에 발생한 오류로 해석할 수 있다. 이러한 원인은 계속수급자의 경우 매년 발생하는 임금상승률이 반영된 급여 상승의 효과를 더 누릴 수 있기 때문으로 해석할 수 있을 것이다. 이 분석 결과를 미루어 볼 때 유족 급여액의 기준이 사망 시 평균임금의 52%이기 때문에 20~30대에 사망사고를 겪게 되면 전 기간 평균대비 소득 대체율이 23%~41%수준밖에 되지 않는다. 소득 대체율은

50대에서 가장 높은 수준을 보이고, 60대 이후 점차 낮아지다가 80대 이상에서 다시 상승하고 있다. 현재 사망 직전 평균 임금 기준으로 52% 일괄 적용된 급여 지급 방식은 근로자의 생애주기에 따른 소득 수준의 변화를 감안하지 못하여 급여 적정성에 문제가 발생하게 된다.

이를 해결하기 위해서는 [그림 1]에서 확인할 수 있는 것처럼 임금근로자의 생애 소득에 따른 역U자형의 평균 급여의 변화를 유족급여도 반영할 수 있어야 한다. 임금근로자의 경우 가장 급여수준이 높은 40대와 비교하였을 때 30대 미만에서는 약 2/3 수준의 급여를 받고 있고, 이후 은퇴시기인 60대가 되었을 경우 다시 30대 미만의 급여 수준이 되는 것을 확인할 수 있다. 따라서 임금근로자 보다 상대적으로 낮은 평균임금을 받고 있는 30대 이하 사망 재해자의 평균임금에 따른 유족 급여액 지급 비율을 높이고, 지나치게 많은 급여를 받고 있는 60대 이상 구간의 사람들에게는 지급 비율을 낮추어 유족급여 지급에 있어서도 생애 소득에 따른 변화를 반영할 수 있도록 조정하는 일이 필요할 것으로 보인다. 2011년도 유족연금 수급자 전체를 대상으로 한 소득 대체율을 기준으로 했을 때 50대에서는 약 58% 수준의 소득 대체율을 보이고 있는바, 30대 미만에서는 이의 2/3수준으로 소득 대체율을 조정하기 위해서는 15%p 정도의 급여 상향이 필요하고, 60대 이상에서는 은퇴 시기라는 점을 감안한 10%p 정도의 급여 하향이 필요할 것으로 보인다.

또한 생애소득을 고려한 기타 개선방안으로 앞서 살펴본 독일, 일본에서와 같이 경제활동이 가능한 연령계층에 대한 급여조정방안을 고려해볼 수 있다. 우리나라는 유족급여 수급권자가 배우자일 경우 수급권자의 연령을 고려한 급여조정방안이 마련되어 있지 않으나 독일, 일본의 경우 경제활동이 가능한 연령층에 대하여 급여의 정지 또는 조정방식을 통해 급여수급을 제한하고 있다. 일본의 경우 수급권자가 1순위에 해당할지라도 60세가 될 때까지는 연금지급을 정지하고 있으며, 독일의 사례에서도 배우자연금과 소득이 동시에 발생할 경우 배우자의 소득수준을 참작하는 규정이 있어 근로자의 사망 3개월 이후 시점부터는 연금에서 일정부분이 공제되고, 지급수준 또한 재해자 연간근로소득의 약 66.7% 수준에서 30%수준으로 급여가 조정된다.

일본의 노재보험 사례를 기준으로 국내에서도 경제활동 가능 연령층에 대한 지급정지조항을 두어 근로자 사망 시 60세 이상의 유족에게만 유족연금을 지급한다면, 2011년도 100%유족연금수급자를 기준으로 보았을 때 유족이 모두 1순위인 배우자라고 가정한

다면 약 4,870여 명의 연금급여액이 달라질 것이며([표 4] 참조), 이들에게 2011년도에 지급된 연금액은 약 1,115억 원 정도의 규모이다. 또한 근로자 사망 3개월 이후 급여수준을 절반 정도 하향조정하는 독일의 사례를 기준으로 이들의 급여수준을 하향조정한다면 연간 약 500억 원 정도의 급여를 조정할 수 있을 것으로 추정된다.

2) 최고 보상 기준의 개선을 통한 적정성 확보 방안

앞서 검토한 내용들은 실제 수급자들의 급여액의 삭감이 예상되기 때문에 실질적인 제도 반영을 위해서는 상당한 시간과 노력이 필요할 것이다. 따라서 이번 절에서는 앞서 여러 차례 언급되었던 최고·최저보상제도의 한계점을 개선하여 현실적인 상황을 고려하면서 급여를 합리화 할 수 있는 방안을 제안하고자 한다.

[표 6] 유족급여 최고·최저고시금액 구간 분포(2011년 수급자 전체)

연령대(5세)	최저미만	최저·최고구간 내	최고초과	최고초과 비중(%)	합계
10대	2	1	0	0.00	3
20대초반	15	10	0	0.00	25
20대후반	11	29	0	0.00	40
30대초반	18	129	2	1.34	149
30대후반	35	390	10	2.30	435
40대초반	57	1,022	79	6.82	1,158
40대후반	83	1,558	241	12.81	1,882
50대초반	118	1,985	370	14.96	2,473
50대후반	169	1,960	417	16.38	2,546
60대초반	213	1,702	241	11.18	2,156
60대후반	315	1,541	160	7.94	2,016
70대초반	407	1,660	153	6.89	2,220
70대후반	306	1,482	153	7.88	1,941
80대초반	87	890	67	6.42	1,044
80대후반	19	337	15	4.04	371
90대초반	1	135	2	1.45	138
90대후반	0	27	1	3.57	28
합계	1,856	14,858	1,911	10.26	18,625

자료: 근로복지공단 산재보험연구센터 내부자료 분석 (2011)

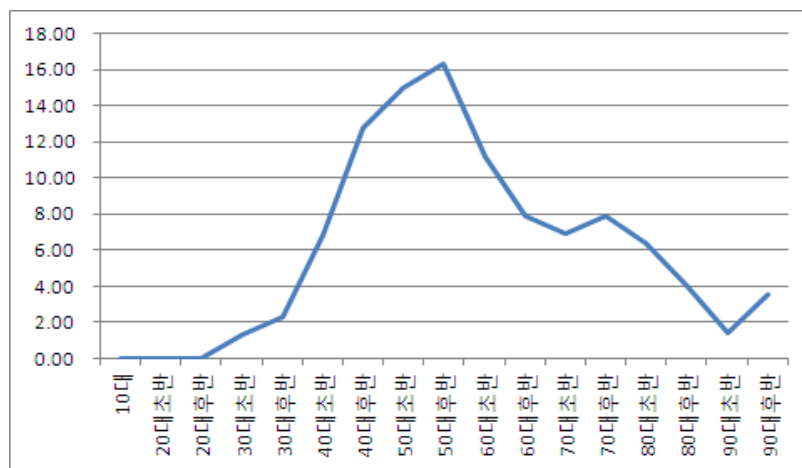
주) 2011년 고시금액: (최고) 159,796원, (최저) 46,933원

산재보험 최고 보상 기준은 현 제도에서 평균임금을 증감시키는 구조를 60세 이전에는 임금상승률로 하다가 60세에 도달하면 물가상승률로 바꾸어 지나치게 급여가 높아지는 것을 막고자 설계되어 있다. 그러나 앞서 살펴본 유족급여 증감 곡선을 확인하면 실제로는 이러한 문제가 제도적으로 해결되지 못하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 그렇다면 실제 유족급여 수급자들 중에서 급여가 최고 고시금액을 넘는 사람들과 최저 고시금액에 도달하지 못하는 사람들이 어느 정도인지 파악하기 위하여 분석을 시행하였다. [표 6]은 2011년도 유족급여 수급자 전체를 대상으로 하였을 경우 최고 임금을 초과하는 사람들을 나타내고 있다. 최고 임금 초과자는 20대 이하에서는 발생하지 않으나 30대부터 발생하는 것으로 나타났다. 30대 초반에는 동일한 연령대의 수급자 중에서 1.34%가 최고 보상한도를 초과하는 것으로 나타나는데 이러한 비중은 연령이 높아질수록 늘어나고 있다. 50대 후반에 이르러서는 이 연령대의 16.38%가 최고 보상 금액을 초과하는 것을 확인할 수 있다.

[그림 2]는 이러한 최고 초과 수급자들을 연령대 별로 나누어 연령별 최고 급여 초과자들의 비율을 그림을 통해 비교하였다. 60대 이후에도 최고 보상기준을 초과하는 사람들의 비중이 줄어들고 있긴 하지만 상당한 비율을 차지하고 있다. 전체 최고 고시금액을 초과하는 사람들 중에서 60대 이상의 사람들의 비중을 구해보면 전체 1,911명 중에서 792명으로 약 41% 수준이라는 것을 알 수 있다.

[그림 2] 유족급여 최고 고시금액 초과자 분포(2011년 전체수급자)

(단위 : %)



자료: 근로복지공단 산재보험연구센터 내부자료 분석 (2011)

그림에서 확인할 수 있는 것처럼 최고 고시금액을 초과하는 사람들이 30대 초반부터 발생하고 있고 계속 증가하여 40대 후반에서 가장 많이 나타나고 있으며, 2011년의 경우는 70대 초반에서도 높게 나타나고 있다. 이렇게 최고 고시금액을 초과한 사람들은 수급이 끝날 때까지 이 기준에 묶여 있을 수밖에 없다는 점에서 문제가 있다. 이렇듯 최고 고시금액이 일반적인 생애주기에 맞지 않는 수준으로 급여를 조율하고 있기 때문에 문제인 것이다. 즉, 생애주기의 급여 패턴 상 가장 많은 급여수급을 받는 50대 후반 계층에서 가장 많은 빈도로 최고보상기준을 초과할 수밖에 없다.

현재의 최고 보상 기준은 연령의 구분 없이 모든 연령층에 대하여 동일한 기준을 설정하고 있기 때문에 가장 소득활동과 소비활동이 왕성한 시기에는 최고 한도로 인한 경제적 어려움이 예상되고, 실제 소비활동이 줄어드는 은퇴 이후에도 높은 최고 보상 기준이 그대로 적용되기 때문에 실제 필요 이상의 많은 급여 지급을 받게 되는 것이다. 현 제도의 이러한 한계를 개선하기 위해서는 최고 보상한도의 설정에 있어서 생애주기의 특성을 반영하는 방법을 고려할 필요가 있다. 필자가 제안하는 방법은 가장 소득 수준이 높아지는 50대까지는 최고 보상기준을 상향시키고, 은퇴 이후에는 최고 보상기준을 하향시켜서 연령별 차등화 된 최고 보상기준을 마련하는 방안이다. 보다 면밀한 분석을 위해서는 매년 고시임금에 따른 변화를 반영시켜야 하지만 현 데이터 구조상 최종 평균임금만 데이터 추출이 되어 2011년도 이전의 비율은 산출하지 못했다는 한계가 있다. 그러나 전반적인 흐름은 2000년 이후의 데이터에서도 크게 차이가 나지는 않을 것으로 예상된다. 차후 연구에서는 필요 시 이 부분에 대한 보완이 필요할 것으로 보인다.

3) 소득계층별 적정성 확보방안

산재보험이 사회장보보험으로서의 역할을 수행하기 위하여 유족연금으로 생계유지가 가능한지 소득계층에 따라 유족연금 수급자의 연금급여액 분포를 살펴보면, 아래 [표 7]와 같다. 2011년도 기준 유족100%연금 신규수급자의 경우 월평균 소득이 적을수록 유족연금의 평균 급여액 역시 적은 것으로 나타났다. 연금급여 수급자가 29.3%로 가장 많이 분포하고 있는 200~300만 원 월평균 소득 구간의 경우 연간 평균 연금 급여액은 약 1천

348만 원 수준으로 이를 월로 분할하면 약 112만 원 정도이다. 생애소득에 따른 급여액 조 정도 필요하겠지만 유족연금의 취지를 고려하여 재해 사망자의 급여 수준차이에 따른 유족의 기초적인 생계 보장의 편차가 크지 않도록 소득계층에 따른 연금급여액의 차이를 현재보다 완화할 수 있는 방향으로의 제도 개선이 필요할 것이다.

[표 7] 2011년도 유족100%연금 신규수급자의 월평균 근로소득과 연금급여액

월평균 소득	신규100%유족연금 수급자		평균 연금급여액(원)
	빈도	비율	
100만 미만	30	4.1	7,520,084
100만~200만 미만	117	15.9	8,665,755
200만~300만 미만	216	29.3	13,477,509
300만~400만 미만	202	27.4	17,891,355
400만~500만 미만	81	11.0	26,149,811
500만~600만 미만	49	6.7	30,867,242
600만~700만 미만	22	3.0	32,706,026
700만 이상	19	2.6	30,822,667
합 계	736	100.0	

자료: 근로복지공단 산재보험연구센터 내부자료 분석(2011)

5. 결론

급속한 고령화로 인하여 연금수급자수가 증가하고, 사회보험의 저부담-고급여 구조의 재정불안정 문제가 대두되고 있는 가운데, 산재보험 역시 이에 대한 대응방안 마련을 피할 수 없게 되었다. 향후 의학기술 발달에 의한 사망률 감소로 연금수급자수가 줄어들더라도 기존 연금수급자들의 사망률 또한 감소할 것이기 때문에 현행 산재보험제도의 유지 시에는 장기적으로 재정의 불안정을 초래할 수 있다.

산재보험제도는 2012년 12월 산업재해보상보험법 일부 개정에 의하여 성차별적 요소를 없애기 위해 유족보상연금 수급자격자 범위에서 남자배우자에 대한 연령제한을 삭제하고, 유족의 생활안정을 도모하기 위하여 자녀 또는 손자녀 등에 대한 유족보상연금

수급자격자의 연령범위를 18세 미만에서 19세 미만까지 확장시켰다. 이러한 개정은 남녀 평등 원칙에 입각하여 남편에 대한 나이제한 규정까지 없앴으로 성 평등 문제는 해결하였으나 급여수준의 적절성에 관한 문제는 해결하지 못하였다. 적절성을 검토하기 위하여 우리나라의 산재보험이 따르고 있는 비스마르크모델에 기초하여 운영하고 있는 독일과 일본을 비교하였다. 그 결과, 독일의 경우는 계단식으로 제도가 구성되어 일정기간이 지나면 유족연금을 낮추고 있으며, 근로 소득을 고려하여 유족연금을 지급하고 있었다. 일본의 경우는 1인 기준의 유족급여를 비교하였을 때 우리보다 10%p 낮은 수준임을 확인할 수 있었다.

산재보험은 재해근로자가 산재 발생 전 정상적인 경제활동을 했을 경우 발생할 수 있는 소득을 보장해주는 목적을 가지고 있으며, 이때 소득보장급여의 산정은 재해근로자의 평균임금에 의한 정률 방식이다. 따라서 본 연구는 급여수준의 적정성을 검토하기 위해 임금근로자의 생애주기에 따른 급여 수준의 차이를 비교하고 연금급여를 차등화 하는 방안에 대한 검토를 시행하였다. 이를 위해 유족급여의 산정에 적용되는 산재 사망자의 평균임금과 일반 근로자의 급여소득을 비교 검토하고, 생애소득에 따른 제도 개선방안을 제안하였다. 개선 방안으로는 임금 근로자의 생애 소득 변화와 유사하게 현재의 지급 수준을 연령별로 조율하는 방법을 제안하였다. 즉, 낮은 수준으로 책정되어 있는 특정 연령대에 대해서는 소득 대비 지급 비율을 높이고 지나치게 높은 구간에 대해서는 낮추는 방안을 제안하였다. 그러나 이 방안이 급여를 실질적으로 삭감하기 때문에 제도 개선에 상당한 시일이 소요될 것을 우려하여 최고 보상한도를 연령별로 차등화 하여 생애 소득에 따른 지급이 이루어질 수 있도록 하는 방안도 함께 제안하였다. 이 분석은 일반 근로자의 연령별 평균 급여를 대상으로 하였기 때문에 보다 엄밀한 결과를 제시하기 위해서는 성별, 근로자가 종사하는 산업별 분석이 추가적으로 요구될 것이다. 그러나 일반 근로자 대비 유족급여의 절대적인 금액 수준이 높다는 것은 분명히 제도적인 맹점이라고 파악된다. 이를 해결하기 위해서 근로자의 생애소득에 따른 급여액을 현실화하는 한편 산재 사망자의 평균임금이 낮아 유족이 생계에 어려움을 겪는 일이 없도록 임금 수준에 따른 유족급여액의 차등화 방안도 함께 고려해야 할 것으로 보인다. 또한 유족연금 수급자가 노령 연금 수급 연령에 도달하게 되었을 경우에 산재보험이 아닌 노령연금으로 전환하는 안도 고려해보아야 할 것이다. 향후 유족 급여 제도의 합리적 개선을 통하여 줄어드는 급여

부분은 재해로 인하여 사회복귀가 어려운 재해자들을 실질적으로 지원하기 위한 재할 사업 등의 확대로 이어질 수 있도록 하는 추가적인 지원 방안이 마련되어야 할 것이다. 이러한 산재보험의 제도 개선이 장기적으로 산재보험의 지속적이고 안정적인 재해 근로자 지원으로 이어질 것이라고 기대한다.

■ 참고문헌 □

- 강선희 (2010). 산재보험법상 유족보상연금의 남녀차별적 지급기준. 노동정책연구. 10(4). 181-209.
- 강성호 (2011). 생애기간을 고려한 공·사적 연금소득 추정. 보험학회지 제88집. 11(04). 51-87.
- 김진수, 박수경 (2003). 사회보험의 중복급여체제 개선방안에 관한 연구. 사회보장연구. 19(2). 35-62.
- 김태일 (2004). 국민연금과의 비교를 통한 공무원연금의 형평성 분석. 한국행정학보. 38(6). 111-129.
- 권혁진 (2008). 국민연금과 산재보험 중복급여 현황과 문제점. 연금포럼 (29) 43-54.
- 고용노동부 (2011). 2011 고용형태별 근로조사 실태보고서. 고용노동부.
- 근로복지공단 (2005). 독일 산재보험법 해설서. 근로복지공단.
- 류건식, 이창우, 김동겸 (2009). 사적연금의 노후소득보장 기능제고 방안. 보험연구원.
- 미승렬, 김명규 (2008). 산업재해보상보험 급여체계의 적정성 분석. 보험개발연구. 19(3). 119-163.
- _____, 신종욱 (2009). 산재근로자의 실제 손해액을 기준으로 한 산재보험과 국민연금의 중복급여 체계 평가. 한국보험학회 보험학회지 84(0). 69-103.
- 박종희, 강선희, 이승현, 차동욱 (2010). 산재보험 유족급여 지급기준의 개선 방안. 고용노동부.
- 산재보험연구센터 (2011). 주요국 산재보험제도 - 독일. 근로복지공단.
- 산재보험연구센터 (2011). 주요국 산재보험제도 - 일본. 근로복지공단.
- 석재은 (2002). 국민연금 재정안정화 방안연구. 보건사회연구원.
- 이용하, 권혁진 (2007). 국민연금과 타사회보험간 중복조정 개선방안 연구. 국민연금연구원.
- 오종은, 문성현, 박진아, 서동민 (2012). 산재보험 중장기 재정추계모형 연구. 근로복지공단 산재보험 연구센터.
- 원종욱 (2000). 국민연금의 적정소득대체율 분석. 보건복지포럼 (45). 32-42.
- 유호선 (2011). 유족연금의 적정 급여수준을 위한 개선방안. 사회보장연구. 27(1). 241-275.
- 정홍주, 송용 (2008). 산재보험 장해·유족급여의 일시금과 연금의 형평성. 리스크관리연구. 19(2). 233-265.
- 통계청 (2012). 산재보험 보험급여 지급현황(2012. 12. 31 기준). 통계청.
- 근로복지공단 산재보험연구센터 내부자료 (2011), (2012).
- 산업재해보상보험법 시행령(2012. 12. 18 개정).
- Alford, S., D. B. Farnen & M. Schachet (2004). Affordable Retirement : Light at the End of the Tunnel. Benefits Quarterly (20). 8-14.
- Clasen, J & Van Oorschot, W. (2002). Changing Principles in European Social Security. European Journal of Social Security. 4(2).
- James, Estelle (2009). *Rethinking Survivor Benefits*. World Bank.

Sharmila, C. & M. V. Leonesio (1997). Life-Cycle Aspects of Poverty Among Older Women, Social Security Bulletin, 60(2).

OECD (2004). *Ageing and Employment Policies : Korea*, OECD.

OECD (2007). *Pensions at a Glance: Public Policies Across OECD Countries*, OECD.

www.ilo.org

Improvement of Survivor's Benefit in Korean Worker's Compensation Insurance from the perspective of life cycle

Oh, Jongeun* · Lee, Chanmi**

Features of public pension income security is becoming more important due to the recent rapid aging. However, there are also challenges that the financial stability of public pension should be addressed at the same time in the hidden side of social security's building. Survivor's benefit in Korean worker's compensation insurance tends to be overly excessive paid compared to other social insurance and foreign cases even though the purpose of the social security considers something else.

Therefore, this study was to reevaluate the part of being paid excessively from the perspective of life cycle to present the improvement of survivor's benefit scheme for long-term funding through comparing of domestic social insurance with foreign cases. The findings are summarized as the following improvement direction. 1. payment standard improvement through the provision of stop payment. 2. payment standard improvement reflecting income replacement rate by life cycle.

Through this system improvement, Korean worker's compensation insurance scheme will lay the framework for financial stability in the long term and can perform the roles and functions as social security system properly.

* Corresponding Author, Workers' Compensation Research Center Korea Workers' Compensation & Welfare Service (serapin7@snu.ac.kr).

** Workers' Compensation Research Center Korea Workers' Compensation & Welfare Service (esther1117@naver.com).

Key Words: Korean worker's compensation insurance, Survivor's benefit, Adequacy of benefit, Life cycle, Long-term financial stability

◆ 2013.11.25. 접수 / 2013.12.09. 1차 수정 / 2013.12.13. 게재 확정