

勞 動 經 濟 論 集
第22卷(2), 1999.12, pp. 145~161
© 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

근로자 산업재해 보상체계의 안정화 방안

김 상 호*

< 目 次 >

- | | |
|------------------------|-------------------------|
| I. 서론 | IV. 재원조달방식의 단기적
개선방안 |
| II. 현행의 보험요율 산정방식 | V. 재원조달방식의 중장기적
개선방안 |
| III. 현행 재원조달방식의
문제점 | VI. 결론 |

I. 서론

1884년에 독일에서 최초로 도입된 산재보험제도는 이어서 각국이 동 제도를 도입하는데 커다란 영향을 미쳤다. 우리 나라에서는 1963년에 제정된 산업재해보상보험법에 근거하여 최초의 사회보험제도로 1964년에 산재보험이 도입되었으며, 도입 후 30여년 동안 노동부에서 모든 업무를 관장하다가 1995년 5월에 집행업무가 신설된 근로복지공단에 위탁되어 실시되고 있다. 적용범위는 500인 이상 사업장에서

* 관동대 경제무역학부 교수

시작하여 지속적으로 확대한 결과 현재 5인 이상 사업장을 대상으로 하고 있으며,¹⁾ 1997년에는 금융보험업으로 적용업종이 확대되었다. 이의 결과 1998년말 현재 215,539개의 사업장에서 7,582,479명의 근로자가 산재보험 서비스를 받고 있다. 아울러 급여수준 역시 지속적으로 개선되었으며, 특히 1989년에는 1~3급 장애자의 의무적으로 연금을 수급하도록 수급요건을 변경하고, 4~7급 장애자는 연금과 일시금을 선택할 수 있지만 다양한 혜택을 제공하여 연금을 수급하도록 유도함으로써 재해근로자에 대한 생활보호를 강화하였다.²⁾

산재보험제도의 주요 기능으로는 다음을 들 수 있다. 첫째, 산재보험에서는 법적 규제와 보험료의 차등화를 통하여 산업재해를 예방하고 있다. 둘째, 이러한 예방활동에도 불구하고 발생한 산업재해의 재해근로자에게는 다양한 현물급여와 현금급여를 제공하여 보상하고 있다. 셋째, 보험원칙을 적용하여 산재발생 위험을 분산시키기 때문에 산재발생 사업장의 재정압박을 경감시키고 있다. 이는 특히 현재 적용대상 사업장이 아닌 4인 이하 사업장에서 산재가 발생하면 재해근로자에 대한 손해배상 때문에 기업이 도산하기도 하는 현실을 살펴보면 산재발생 사업장에 대한 재정압박의 완화기능을 높게 평가할 수 있다. 넷째, 산재보험이 도입되어 있지 않으면 손해배상을 받기 위하여 재해근로자가 소송을 제기하여야 하며, 산재발생의 책임소재를 규명하고 배상액을 결정하는 과정에서 재해근로자, 동료근로자 및 사용자간에 갈등이 발생하게 된다. 그러나 산재보험에서는 사업주의 無過失責任主義를 적용하여 재해근로자가 배상에 대한 소송을 제기하지 않아도 신속하게 보상을 받을 수 있기 때문에 이러한 갈등을 사전에 방지하여 산업평화의 증진에 기여하고 있다.

그러나 이러한 기여에도 불구하고 산재보험제도는 최근에 많은 비판의 대상이 되고 있다. 이기영 외(1998)는 특히 현행의 보험요율 산정방식이 개별사업장의 특성을 제대로 반영하지 못하여 산재예방의 유인을 충분히 제공하지 못하기 때문에 운영주체를 다원화(민영보험회사의 산재업무 취급 허용)할 것을 주장하였다. 오영수(1998) 역시 산재보험제도의 문제점을 지적하고 보험상품 취급기관의 다원화와 제도운영의 효율화 방안을 제시하였다. 이러한 산재보험 취급기관의 다원화 방안에 대한 반대의견 역시 제시되었는데, 김용하·석재은(1997), 정무성(1997) 및 김진수(1998)는 다원화방안을 포함하여 민영화의 문제점을 지적하였다.

이러한 상황에서 본 논문에서는 산재보험 재원조달을 합리화하는 방안에 중점을 두어 분석하고자 한다. 지금까지 산재보험제도의 재원조달을 중점적으로 분석한 연구는 거의 없는 실정이며, 이는 1998년도 보험요율 산정작업까지는 노동부에서 이를 담당하였고 요율산정 방식에 대한 구체적 내용이 공개되지 않은데도 원인이 있

1) 산재보험에서는 2000년 7월부터 적용대상을 4인 이하 사업장으로 확대할 예정이다.

2) 한국과 독일의 산재보험제도를 비교 분석한 연구로는 김상호(1999) 참조.

다고 판단된다. 따라서 본 논문에서는 1999년도 보험요율 산정작업에 참여한 필자의 경험을 바탕으로 요율산정 방식을 구체적으로 설명하여 이 분야에서의 연구를 활성화 하고자 한다. 아울러 재원조달 개선방안을 단기 및 중장기로 구분하여 제시함으로써 산재보험제도가 현행의 재원조달 방법을 개선하여 산업재해 보상체계를 안정화하도록 기여하는데 본 논문의 목적이 있다.

II. 현행의 보험요율 산정방식

1. 개요

산재보험의 재원은 약간의 정부 보조를 제외하고는 전적으로 보험가입자인 사업주가 부담하는 보험료를 통하여 조달되며, 산재보험 사업의 사무집행에 소요되는 비용중의 일부를 보조할 목적으로 일반예산에서 지원되는 일반회계 전입금이 차지하는 비중은 매우 낮다(1999년도의 경우 전입금 규모는 116억원으로 이는 수입예상액의 0.6%에 해당함). 현재 산재보험요율은 68개 사업종류별로 구분하여 업종별 요율을 산정한 후에, 개별실적요율이 적용되는 사업장에는 사업장 단위의 보험수지율에 기초하여 업종별 요율을 가감하는 개별실적요율을 적용하여 사업장별 보험요율을 확정하고 있다. 이렇게 산정된 사업장별 보험요율에, 기업이 보험연도에 고용할 예정인 근로자에게 지급할 임금총액 추정액을 곱하여 해당 보험연도에 보험가입자가 납부할 개산보험료가 산출된다. 이어서 보험연도가 경과한 후에 보험연도에 고용한 근로자에게 실제로 지급한 임금총액에 사업장별 보험요율을 곱하여 확정적으로 산출되는 확정보험료를 개산보험료와 비교하여 그 차액을 정산하도록 하고 있다.

산재보험의 보험요율은 순보험요율과 부가보험요율로 구성되어 있으며, 순보험요율은 다시 보험급여지급률(재해율)과 추가증가지출률로 이루어져 있다(산재보험법 시행규칙 별표 6 참조). 그러나 실제로 보험요율을 산정할 때는 먼저 업종별 보험급여지급률과 업종별 부가보험요율을 계산하여 합산하고, 여기에 업종별 임금총액을 곱하여 업종별 개산보험료 수납예상액을 산출하고 있다. 만약 업종별 개산보험료 수납예상액을 합제한 쏠산업 수납예상액이 개산보험료 징수목표액보다 적으면, 그 차액만큼 추가증가지출률을 산정하여 순보험요율 구성요소로 첨가하여 업종별 보험요율을 최종적으로 산출하고 있다.

업종별 보험요율(100%) = 업종별 순보험요율(85%) + 업종별 부가보험요율(15%)
 업종별 순보험요율 = 업종별 보험급여지급률 + 업종별 추가증가지출률

2. 보험요율 산정과정

가. 개산보험료 징수목표액의 설정

본 연구에서는 이해를 돕기 위하여 1999년도 산재보험요율을 산정할 때의 내용을 중심으로 보험요율 산정과정을 단계별로 설명하고자 한다. 해당 보험연도의 보험요율을 산정하는데 필요한 기초자료는 근로복지공단의 전산작업을 통하여 전년도 10월말쯤에 이용할 수 있게 된다. 요율산정 작업을 시작하기 위해서는 우선 개산보험료 징수목표액이 설정되어야 하는데, 노동부에서 이 작업을 하고 있다. 즉 노동부 산재보험과는 해당 보험연도의 요율산정 작업이 시작되기 이전에 수입과 지출의 항목별 예상규모를 정하는 산업재해보상보험기금운용계획을 확정하게 되는데, 여기서 사업주로부터 징수할 보험료 수입액이 결정된다. 따라서 요율산정은 이 징수목표액을 조달하기 위하여 업종별 및 사업주별로 보험료를 분담시키는 작업으로 이해할 수 있다.³⁾

나. 보험연도 임금총액의 추정

산재보험에 피보험되어 있는 근로자의 1999년도 임금총액을 추정하려면 우선 1998년도의 임금총액을 추정해야 한다. 1998년 1월부터 9월까지의 임금총액은 근로복지공단의 전산망을 통하여 파악할 수 있었기 때문에 우선 1998년 10월부터 12월까지의 3개월 임금을 추정하였다. 아울러 1998년에 큰 적자가 발생한 점을 고려하여 근로자의 임금총액이 0% 상승할 것으로 보수적으로 예상하고 1999년도의 임금총액을 추정하였다.

다. 보험연도의 쏠산업 및 업종별 수입영향률의 추정

기금운용계획에서 설정한 징수목표액을 업종별 순보험요율과 업종별 부가보험요율을 통하여 각 업종에 분담시키고, 그 분담액의 합계가 징수목표액과 일치하도록 하기 위해서는 쏠산업 수입영향률과 업종별 수입영향률을 적용하여야 한다. 즉 산재보험의 수지균형을 맞추기 위해서는 다음과 같은 이유에서 요율산정 과정에 수입영향률을 적용하여야 한다. 첫째, 사업부진 및 휴·폐업으로 개산보험료를 납입하지 못하는 사업주가 있다. 만약 이를 보험료 수입예상액에 반영하지 않으면 실제의 보험료 수납액이 부과액보다 적게 된다. 둘째, 개별실적요율이 적용되는 사업장

3) 현행의 보험요율 산정방법과 관련된 내용은 윤조덕·김상호(1999) 참조.

에서는 업종별 보험요율과 실제로 사업장에 적용되는 보험요율이 일치하지 않는다. 또한 산재보험의 특성상 개별실적요율을 적용하는 여타 국가에서와 마찬가지로 우리 나라에서도 보험요율이 인하되는 사업장이 인상되는 사업장보다 많다.⁴⁾ 따라서 이러한 보험요율 인하 요인을 고려하지 않고 업종별 보험요율만을 사용하면, 보험연도가 경과한 후의 보험료 수납액이 요율산정 시의 징수목표액보다 적게 된다. 셋째, 산재보험에서는 4분기로 분할 납부할 수 있는 개산보험료를 납부기간 내에 일시납으로 납부할 때에는 개산보험료 금액에서 5%를 공제해 주고 있다(산재보험법 제65조 제4항). 따라서 이를 반영하지 않으면 실제의 보험료 수납액이 징수목표액보다 적게 되기 때문이다. 한편 수입영향률은 개산보험료 부과액에 대한 개산보험료 수납액의 비율로서 이를 수식으로 표시하면 다음과 같다.

$$\text{총산업 수입영향률} = \frac{\text{과거 3년간 총산업 개산보험료 수납액의 합계}}{\text{과거 3년간 총산업 개산보험료 부과액의 합계}}$$

$$\text{업종별 수입영향률} = \frac{\text{과거 3년간 업종별 개산보험료 수납액의 합계}}{\text{과거 3년간 업종별 개산보험료 부과액의 합계}}$$

수입영향률은 보험료 수납액에 민감한 영향을 미치기 때문에 수입영향률의 추정 은 매우 중요하다. 수입영향률의 추정치로서 보험연도 경과 후에 알게 되는 실제치 보다 높은 수치가 사용되면, 징수목표액을 각출하는데 필요한 보험요율보다 낮은 보험요율이 산정된다. 이러한 경우에는 1998년처럼 보험료 수납액이 징수목표액에 미달하게 된다. 또한 반대의 경우로서 실제치보다 낮은 값이 수입영향률의 추정치로 사용되면 징수목표액을 조달하는데 필요한 보험요율보다 높은 보험요율이 산출되며, 그 결과 수납액이 징수목표액을 상회하게 된다. 따라서 수지균형을 유지하기 위해서는 수입영향률을 정확히 예측해야 한다.

한편 1998년도 보험요율 산정까지는 과거 3년의 수입영향률을 산술평균한 값을 해당 보험연도의 추정치로서 사용하였다. 수입영향률에 영향을 미치는 경제적 변수가 시간이 경과하여도 크게 변하지 않는 상황에서는 이러한 방법으로도 큰 오차 없이 수입영향률을 추정할 수 있다. 그러나 최근의 IMF 체제처럼 경제적 여건이 현저히 변한 상황에서는 이러한 추정방법에 한계가 있을 수밖에 없다.⁵⁾

4) 1997년의 경우 개별실적요율 적용사업장 중에서 요율이 인상된 사업장은 28.6%, 인하된 사업장은 67.5%, 그리고 불변인 사업장은 3.9%를 차지하였다.
 5) 1999년도 보험요율 산정에서는 변화된 경제 여건을 더 많이 반영하기 위하여 1994년 10월 1일부터 1997년 9월 30일까지의 수입영향률에는 각 연도에 15%의 가중치를, 그리고 1997년 10월 1일부터 1998년 9월 30일까지의 수입영향률에는 55%의 가중치를 주었다.

라. 업종별 보험급여지급률의 산정

산재보험에서도 보험원칙이 중시되기 때문에 보험요율 산정의 기초자료로 임금 총액에 대한 보험급여액의 비율인 보험급여지급률(재해율)이 사용된다. 보험급여지급률을 구체적으로 살펴보면 이는 9월 30일을 기준으로 최근 3년의 임금총액에 대한 보험급여총액의 비율이며, 보험급여지급률을 수식으로 표시하면 다음과 같다.⁶⁾

$$\text{업종별 보험급여지급률} = \frac{\text{최근 3년간의 업종별 보험급여총액}}{\text{최근 3년간의 업종별 임금총액}}$$

마. 부가보험요율의 산정

부가보험요율은 산재예방과 재해근로자 복지 등에 사용되는 비용을 조달하기 위하여 쉰산업에 균등하게 사용되는 비용과 재해 발생 정도에 따라 업종별로 차등하여 적용되는 비용으로 구분하여 산정된다. 업종에 관계없이 공통적으로 적용되는 쉰산업 균등부담률과 각 업종의 재해에 소요되는 비용을 반영하는 업종별 재해산업부담률을 계산하기 위해서는 쉰산업 균등부담총액과 재해산업 부담총액을 산출하여야 한다. 여기서 쉰산업 균등부담총액과 재해산업 부담총액은 근로복지공단과 산업안전관리공단의 운영에 소요되는 비용에서 산출되며, 구체적인 항목분류 방법은 <부표 1>에 요약되어 있다.

$$\text{업종별 부가보험요율} = \text{전산업 균등부담률} + \text{업종별 재해산업부담률}$$

$$\text{전산업 균등부담률} = \frac{\text{전산업 균등부담총액}}{\text{전산업 임금총액 추정액} \times \text{전산업 수입영향률}}$$

$$\text{업종별 재해산업부담률} = \frac{\text{재해산업 부담총액} \times \text{업종별 보험급여총액 대비율}}{\text{업종별 임금총액 추정액} \times \text{업종별 수입영향률}}$$

바. 폐업사업장 보험급여의 분산(1차 분산)

폐업한 사업장에서 발생한 산재에 기인하는 보험급여의 비용을 해당 업종에서 활동중인 사업장에 전가하면 가입세대간 형평성이 보장되지 못하여 사양산업이 속해 있는 업종에서는 보험요율이 큰 폭으로 상승하는 문제가 발생한다. 따라서 폐업 시기를 고려하여 폐업사업장의 보험급여를 쉰업종으로 분산시키는 것이 업종별 연대성 제고 차원에서 바람직하기 때문에, 산재보험에서는 과거 3년 이전에 폐업한

6) 보험급여총액을 산정할 때 장해보상연금과 유족보상연금은 일시금으로 환산하여 최초로 연금이 지급되는 연도의 보험급여 총액에 포함시키고 있다. 그러나 장해보상연금과 유족보상연금의 6년차 지급액부터는, 해당연도의 보험요율을 산정하는 보험급여 총액에 포함시키고 있다(산재보험법 시행규칙 별표 6).

사업장에서 발생하는 보험급여를 소업종에 분산시키고 있다.⁷⁾ 또한 특히 사양산업처럼 피보험된 근로자의 임금총액이 감소하는 업종의 경우에는 분산시기를 보험연도 쪽으로 앞당겨 분산 규모를 확대시킴으로써 해당 업종의 보험료 부담을 경감시켜 주고 있다.

사. 1차 분산 후 보험급여지급률과 부가보험요율의 재산정

1차 분산에서 업종별 보험급여를 소산업으로 분산시킴에 따라 업종별 보험급여총액이 변하게 된다. 이에 따라 보험급여총액을 사용하여 산출되는 업종별 보험급여지급률이 변하기 때문에 이를 다시 산정하고, 업종별 재해산업부담률도 변하기 때문에 업종별 부가보험요율 역시 다시 계산하게 된다.

아. 제1차 업종별 보험요율(안)의 산정

1차 분산 후 재산정한 업종별 보험급여지급률과 업종별 부가보험요율을 합하여 제1차 업종별 보험요율(안)이 산출된다.

자. 제1차 업종별 보험요율(안)을 전년요율과 비교하여 추가분산(2차 분산)

산재보험에서는 업종별 보험요율의 급격한 상승이 해당 산업에 미치게 될 부정적 영향을 완화시키기 위하여 보험연도의 요율이 전년보다 큰 폭으로 상승하는 것을 방지하고 있다. 즉 高상승업종의 보험요율을 일정한 수준 이하로 제한시키기 위하여, 요율 인상을 억제할 때 발생하는 보험료 수입 부족액을 보험요율이 큰 폭으로 하락하거나 또는 하락한 업종이 충분히 많지 않을 경우에는 소폭으로 상승한 업종(이러한 업종이 피분산대상업종이 됨)으로 분산시키고 있다.⁸⁾ 이 때 보험료 수입 부족액을 업종별로 분산시키는 기준으로는 개별 피분산대상업종의 임금총액이 피분산대상업종 전체의 임금총액에서 차지하는 비중을 사용하고 있다.

차. 제2차 업종별 보험요율(안)과 개산보험료 수입예상액의 산정

2차 분산 후 제2차 업종별 보험요율(안)이 산정된다. 이렇게 산정된 업종별 보험요율에 업종별 임금총액을 곱하고 이를 합산하면 개산보험료 수입예상액이 산출된다. 이 개산보험료 수입예상액과 개산보험료 징수목표액을 비교하여 그 차액이 클 경우에는 이를 보험요율 산정에 반영하게 된다. 현실의 요율산정 작업에서는 차액

7) 따라서 1999년도 보험요율 산정 시에는 1995년 10월 1일 이전에 폐업한 사업장에서 발생한 산재에 기인하는 보험급여 비용을 소산업 임금총액에서 차지하는 업종별 임금총액의 비율에 따라 각 업종으로 분산시켰다.

8) 1999년도 보험요율 산정 시에는 전년 대비 30% 이상 상승한 업종의 보험료 부담을 15% 이하 상승한 업종으로 분산시켰다.

이 5%를 벗어나지 않으면 제2차 업종별 보험요율(안)을 채택하게 되며, 이로써 업종별 보험요율 산정 작업이 종료된다.

카. 추가증가지출률의 산정

그러나 개선보험료 수입예상액과 개선보험료 징수목표액의 차액이 큰 폭으로 발생하면 추가증가지출률을 산정하게 된다.

타. 제3차 업종별 산재보험요율의 산정

제2차 업종별 보험요율에서는 업종별 보험급여지급률과 업종별 부가보험요율을 산정하였는데, 여기에 업종별 추가증가지출률을 합하면 업종별 산재보험요율이 최종적으로 확정된다.

파. 사업장별 보험요율의 산정

산재보험에서는 산재예방 활동을 강화하기 위하여 1969년부터 개별실적요율제를 적용하고 있다.⁹⁾ 개별실적요율 적용사업장에서 최근 3년의 보험료총액에 대한 보험급여총액의 비율(수지율)이 75%~85%를 벗어나면 보험요율을 할인 또는 할증하고 있으며, 이의 구체적 방법은 <부표 2>에 표시되어 있다. 따라서 개별실적요율제가 적용되는 사업장에는 업종별 보험요율에 개별실적요율의 조정을 거쳐 사업장이 부담할 최종 보험요율이 결정된다.¹⁰⁾

Ⅲ. 현행 재원조달 방식의 문제점

1. 요율산정의 투명성 및 전문성 결여

산재보험 요율산정 작업과 관련하여 보험료가 전문가에 의해 산정되지 않고 노동부의 비전문가에 의해 투명하지 못하게 산출되는 점이 문제점으로 제기되었다

9) 개별실적요율은 산재보험에 3년 이상 가입한 다음과 같은 사업장에 적용된다.

① 상시 30인 이상 또는 연간 연인원 7,500인 이상의 근로자를 사용하는 광업, 제조업, 전기·가스 및 상수도사업, 운수·창고 및 통신업, 임업(벌목업 제외), 어업, 농업에 해당하는 사업

② 건설업은 기간의 정함이 있으며, 매년 해당 보험연도 2년전 보험연도의 총공사실적이 100억원 이상인 사업

10) 개별실적요율 적용사업장의 최종 보험요율 = (해당사업 업종의 일반요율) × (1 ± 수지율에 의한 증감비율)

(오영수 1998, p.3). 이러한 타당성 있는 지적을 수용하여 노동부는 1998년도 보험요율 산정작업부터 한국노동연구원에 위탁하여 요율을 산정하고 있으며, 이 작업에는 한국노총, 민주노총, 한국경총 및 학계의 관련당사자가 참가하고 있다. 또한 이들에게 요율산정의 쏠과정을 공개하기 때문에 앞에서 제기된 문제점의 심각성이 완화되었다. 그러나 요율산정의 완전한 투명성을 보장하고, 정실이 개입할 수도 있다는 의혹을 불식시켜 높은 신뢰를 확보하기 위해서는 앞으로 요율산정 쏠과정의 자료를 모든 관련당사자에게 공개하는 것이 바람직하다. 또한 업종별 보험요율의 급격한 상승을 방지하기 위하여 실시하는 2차 분산이 법적 근거 없이 관행적으로 이루어지고 있다.¹¹⁾

2. 재해예방 유인기능의 취약

현행의 보험요율 산정방법은 개별사업장의 특성을 제대로 반영하지 못하기 때문에 재해예방을 위한 유인을 제공하지 못한다는 비판이 있다(이기영 외 1998, pp.25). 현행의 요율산정 및 적용체계가 산재예방사업에 대한 사업주의 투자를 유인하지 못한다는 이러한 주장의 근거는 보험요율 산정의 기초가 되는 업종의 분류가 68개에 불과하다는 사실 외에도 다음과 같은 요율산정 과정의 3단계에서 찾을 수 있을 것이다. 첫째, 개별사업장이 산재예방사업에 투자하여 해당기업의 보험급여지급률(재해율)을 낮추어도, 같은 업종에 속해 있는 다른 사업장이 산재예방 투자를 통해 재해율을 낮추지 않으면 업종별 보험급여지급률은 거의 영향을 받지 않게 된다. 따라서 개별사업장이 산재예방에 대한 투자의 혜택을 거의 볼 수 없기 때문에 재해예방에 소홀하게 된다. 둘째, 업종별 부가보험요율은 쏠산업 균등부담률과 업종별 재해산업부담률로 구성되는데, 재해산업부담률의 경우에도 앞에서 지적한 것과 동일한 문제가 발생하게 된다.¹²⁾ 셋째, 개별실적요율 적용사업장이 전체 사업장에서 차지하는 비중이 약 8%에 불과할 뿐만 아니라 할인·할증폭이 50%로 제한되어 있다.

민영보험적 관점에서 산재보험 요율산정 방법의 타당성을 판단하는 이러한 논리가 사회보험인 산재보험에 그대로 적용될 수 있다면, 이는 현행의 요율산정 및 적용체계에 심각한 문제가 있음을 의미한다. 따라서 이러한 주장의 타당성과 논리적인 한계를 분석하는 작업이 이루어져야 할 것이다.

11) 아울러 폐업사업장의 보험급여를 쏠업종으로 분산시키는 1차 분산에 대해서 산재보험법 시행규칙 별표 6에 규정되어 있지만, 이 분산을 구체적으로 과거 몇 년 이전에 폐업한 사업장에 적용할 지에 관한 규정 역시 없는 실정이다.

12) 그러나 현실에서는 재해산업부담률의 비중이 낮기 때문에 이 문제의 심각성은 완화된다. 1999년도 보험요율 산정의 경우 부가보험요율을 계산할 때 사용한 쏠산업 균등부담액과 재해산업부담액의 비중은 83:17이었고, 쏠산업 균등부담률과 재해산업부담률(평균값)은 각각 0.0021%와 0.0004%였다.

3. 요율산정 작업의 합리성 부족

보험요율 산정에 가장 중요한 영향을 미치는 변수는 가입근로자의 임금총액 추정액과 수입영향률 추정치이다. 임금총액 추정치는 한국노동연구원, 한국개발연구원 및 한국은행과 같은 정부출연기관과 민간연구소의 예측자료를 종합하여 사용할 수 있지만, 수입영향률에 대한 추정은 요율산정 작업팀에서 독자적으로 수행하여야 한다. 그러나 수입영향률을 신뢰성 있게 예측할 수 있는 기법이 아직 개발되어 있지 않으며, 보험급여지급률(재해율)을 과거 3년의 자료에 기초하여 계산하고 있는데 과거 3년의 기준기간이 타당한지를 실증분석을 통해 검증하여야 한다.

4. 사회보험 順기능의 미비

고용보험과 산재보험 같은 사회보험제도는 시장경제체제에 내재하여(system-immanent) 국민경제에 부정적 영향을 미치는 경기변동의 폭을 완화시키는 順기능을 수행할 수 있다. 따라서 산재보험제도가 경기안정에 기여하는 긍정적 역할을 수행할 수 있도록 재원조달방식을 개선하는 것이 바람직하다.

5. 징수·납부업무의 효율성 부족

산재보험은 현재 개산보험료와 확정보험료의 납부방식을 사용하고 있다. 두 번에 걸쳐 이루어지는 이러한 납부방식에서는 업무의 번잡성 때문에 징수 및 납부와 관련하여 높은 행정비용이 발생하게 된다. 이에는 근로복지공단이 보험료를 징수하는데 소요되는 비용뿐만 아니라 사업주가 보험료를 납부하는데 소요되는 비용이 포함된다. 또한 개산보험료를 납부한 후에도 사업장의 실제임금총액이 개산보험료 산정 시에 사용한 임금총액 추정액에서 100% 이상 상승하거나 30% 이하로 하락하면 이를 근로복지공단에 신고하여야 하기 때문에 징수 및 납부 관련 행정비용이 더욱 증가하게 된다(산재보험법 시행령 제66조 제2항 및 동법 시행령 제70조). 따라서 징수·납부업무의 효율성을 제고할 수 있도록 관련제도를 개선하여야 한다.

6. 장기재정의 불안정

1989년부터 1~3급 장애자에게는 연금수급을 의무화하고, 4~7급 장애자에게는 연금 또는 일시금을 선택할 수 있도록 수급규정을 변경하여 연금수급자수가 빠른 속도로 증가하고 있다. 또한 노동부는 4~7급 장애자 역시 최소한 급여의 50%를 연금으로 수급하도록 1999년 정기국회에서 법개정을 추진하고 있기 때문에 앞으

로 연금수급자의 증가 추세가 가속화 될 것이다. 이러한 여건의 변화에도 불구하고 현행의 순부과방식을 유지하면 장기재정의 안정성이 확보되지 못할 뿐만 아니라 세대간 부담이전의 문제가 심화된다.

IV. 재원조달방식의 단기적 개선방안

1. 보험급여 분산 규정의 법제화

산재보험법 시행규칙 별표 6은 폐업사업장에서 발생하는 보험급여를 타업종으로 분산시켜 공동으로 부담하도록 규정하고 있지만(1차 분산), 분산대상 폐업사업장을 선정하는 기준연도에 대한 규정은 없다. 기준연도에 대한 규정이 없는 상황에서 현실의 요율산정 작업에서는 과거 3년 이전에 폐업한 사업장의 보험급여를 쏠업종으로 분산시키고 있다. 따라서 과거 어느 시점 이전에 폐업한 사업장의 보험급여를 분산시키는 것이 가입세대간 형평성 제고와 업종별 연대성 제고를 위하여 바람직한지를 실증적으로 분석한 후에, 보험급여를 분산시키는 폐업사업장의 범위를 결정하는 폐업사업장 기준연도에 관한 규정을 법에 명시하도록 한다.

또한 업종별 보험요율의 급격한 변동을 방지하기 위하여 사용하는 2차 분산에 관한 규정 역시 명시되어 있지 않은데 이를 법제화하도록 한다. 이러한 법제화와 현실성 있는 분산 기준의 설정을 통하여 요율산정 작업의 투명성을 제고하고 분산의 정당성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.

2. 업종분류의 합리적 기준 마련과 개별실적요율 확대 검토

현재 산재보험은 68개 업종으로 구분하여 보험요율을 결정하고 있는데 현행의 업종 분류가 과연 타당한지를 심층 분석하여 업종분류를 재조정할 필요가 있다. 이러한 분석에는 업종간의 연대성 제고를 지향하는 사회보험적 성격과, 개별 가입자의 재해율에 기초하여 보험료를 산정함으로써 형평성 제고를 지향하는 민영보험적 성격을 산재보험제도에 어떻게 조화시킬 수 있는지에 관한 연구가 포함되어야 할 것이다. 즉 현행의 업종분류수를 축소 또는 확대하는 것이 바람직한 지에 관한 분석이 필요하다. 또한 개별실적요율과 관련하여 적용사업장 규모를 확대하는 방안을 적극적으로 검토하고, 할인·할증폭을 현재처럼 50%로 유지하여야 하는지 또는 이를 확대하는 것이 바람직한 지를 검토하여야 할 것이다.

3. 수입영향률 예측방법의 개선

요율산정 과정에서 해당 보험연도 수입영향률의 추정치로서 지금까지는 과거의 수입영향률을 산술평균하거나 가중평균한 값을 사용하였다. 그러나 이러한 방법에 의한 예측치는 수입영향률에 영향을 미치는 경제변수가 급격히 변할 때에는 실제의 수입영향률과 큰 오차를 보이게 된다. 따라서 수입영향률에 영향을 미치는 변수의 종류와 이 변수들이 미치는 영향의 크기를 파악할 수 있는 계량경제학적 모델을 개발하여 수입영향률을 추정하는데 활용하도록 한다. 이러한 수입영향률 예측방법의 개선은 보험수지의 안정성 제고에 기여할 것이다.

4. 보험요율 산정 기준기간의 적정성 검토

보험요율은 과거 3년의 임금총액에 대한 보험급여총액의 비율을 기초로 하여 산정되고 있다. 그러나 이 기준기간의 타당성에 대한 보험수리적 분석이 아직 이루어지지 않고 있다. 즉 최근 3년의 자료가 해당 보험연도의 산재발생과 가장 밀접한 관계에 있으면서도, 우연히 발생하는 산재에 의해 크게 영향을 받지도 않기 때문에 보험원칙이 가장 잘 적용될 수 있는 기간인지를 실증적으로 분석하여야 할 것이다.

5. 추가증가지출률 개념과 산정 방법의 명시화

산재보험법 시행규칙 별표 6에는 추가증가지출률을 해당 보험연도의 임금총액 추정액에 대한 연금 및 급여개선 등 해당 보험연도에 추가로 지급될 금액을 고려한 조정액의 비율로 규정하고 있지만 이는 부정확한 개념이다. 왜냐하면 현실의 요율산정 작업에서는 추가증가지출률을 개산보험료 수입예상액과 개산보험료 징수목표액의 차이가 크게 발생할 때 그 차액을 각 업종에 추가로 부담시키는 개념으로 사용하고 있기 때문이다. 따라서 추가증가지출률의 개념을 현실에 맞게 개정하고, 추가증가지출률의 산정 방법을 법에 명시하도록 한다.

V. 재원조달방식의 중장기적 개선방안

1. 자동안정장치를 위한 경기안정기금의 축적

산재보험제도는 원칙적으로 逆週期的 機能(anti-cyclical function)을 수행하여 경

기안정에 기여할 수 있다. 즉 불경기에는 낮은 보험료를 적용하여 경기 활성화를 도모하며, 호경기에는 높은 보험료를 적용하여 경기과열에 제동을 걸 수 있도록 제도를 설계할 수 있다. 그러나 현실의 산재보험에서는 극심한 경기침체 현상을 보인 1998~1999년도의 보험요율을 산정할 때에 경기 활성화에 기여할 수 있도록 보험료를 낮추고자 했지만 경기안정기금의 미확보로 이를 실현하는데 한계가 있었다. 따라서 이러한 문제를 보완하기 위하여, 수년간 지속되는 장기간의 불경기에도 산재보험이 경기안정기능을 수행할 수 있게 충분한 기금을 적립하도록 재정방식을 변경하도록 한다. 이를 실현하기 위해서는 경기안정기금의 적정 수준을 산정하고, 이를 조달하는 방법을 강구하여야 한다. 이 때 짧은 기간에 이 기금을 마련하려고 하면 가입자가 보험연도에 소요되는 보험료뿐만 아니라 경기안정기금 마련에 소요되는 비용을 동시에 부담하게 되어 부담이 급증하기 때문에 기금의 마련은 점진적으로 이루어져야 할 것이다.

2. 후납제 도입

현행의 개산보험료 및 확정보험료의 납부방식은 두 번에 걸쳐 이루어지는 신고 및 정산 업무 때문에 사업장의 불편을 초래할 뿐만 아니라 사업장과 근로복지공단에 높은 행정비용을 초래하고 있다. 따라서 현행의 납부제도를 개선하여 후납제를 도입하는 것이 바람직하다. 후납제를 도입하기 위해서 우선 이에 소요되는 적립금 규모를 산정하고, 이 적립금을 확보하는 구체적 방안을 마련하도록 한다.

3. 충족부과방식의 도입

현재 우리 나라에서는 보험급여가 해당보험연도에, 또는 그 이전의 시기에 발생한 산재에 기인하는 것인지를 구분하지 않고 1년 단위로 보험연도에 지급할 지출액을 조달하는 순부과방식(Pay-As-You-Go system)을 사용하고 있다. 그러나 순부과방식에서는 가입자 세대간 보험료 부담의 형평성이 확보되지 않으며, 현재의 부담을 미래로 전가하기 때문에 보험료의 차등화가 산재를 예방할 충분한 경제적 유인으로 작용하지 못하는 문제가 있다. 또한 현재처럼 연금수급자수가 급격히 증가하는 상황에서는 장기재정이 불안정하게 된다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 궁극적으로 해당연도의 산재에 기인하는 모든 미래의 보험급여를 해당연도의 보험료로 징수하고, 보험연도에 징수한 보험료 중에서 여유분을 적립금으로 운영하는 충족부과방식(funded system)으로 재정방식을 전환하여야 한다. 그러나 재정방식을 변경하는 전환기의 가입세대는 보험연도에 발생한 산재에 기인하는 모든 미래의 보험급여뿐만 아니라 과거세대가 유발하였으면서 보험연도에 발생하는

보험급여를 동시에 부담하게 되는 이중부담(double burden)이 발생하기 때문에 보험료의 상승이 불가피하다. 따라서 이러한 이중부담을 완화하기 위하여 순부과방식에서 충족부과방식으로 직접 전환하지 않고, 보험연도에 발생한 산재에 기인하는 보험급여 중에서 해당 보험연도를 포함한 미래의 일정시점(예: 10년)까지 발생할 보험급여의 현재가치를 계산하여 보험연도의 보험료 산정에 반영하는 수정부과방식을 경유하는 방안의 타당성을 검토하도록 한다. 한편 수정부과방식과 충족부과방식을 사용하려면 미래에 발생할 보험급여를 현재가치로 계산하여야 하는데, 이를 위해서는 무엇보다도 미래연금을 추정하여 이를 현재가치화 할 수 있는 연산식이 개발되어야 한다. 이러한 재정방식의 전환은 세대간 비용부담의 형평성 확보뿐만 아니라 산재 예방활동의 강화를 통하여 장기적으로 보험요율의 하락에도 기여할 것이다.

VI. 결 론

산재를 예방하고 산재발생 시에는 산재보험법에 규정되어 있는 보험급여를 지급함으로써 근로자를 보호하며, 사업주에게 다양한 보험서비스를 제공하는 산재보험 제도는 산업구조의 급격한 변화와 세계화의 진전으로 새로운 도전에 직면해 있다. 이러한 도전에 능동적으로 대응하여 제도를 도입한 본래의 목적을 달성하기 위해서는 재원조달과 관련된 다양한 문제를 개선하여야 한다. 특히 본 연구에서 제시한 단기적 개선방안 중에서 업종분류의 합리화와 개별실적요율제의 확대, 그리고 장기적 개선방안 중에서 충족부과방식의 도입은 산재예방 활동의 강화를 통하여 궁극적으로 보험요율을 하락시키는데 기여할 것이다. 또한 후납제 역시 보험료 납부와 관련된 행정비용을 하락시켜 노동비용의 하락을 통하여 기업의 국제경쟁력 제고에도 기여하게 된다. 본 논문에서는 산재보험의 재원조달과 관련된 문제를 지적하고, 이를 해결할 수 있는 방안을 단기와 중장기로 나누어 제시하였다.¹³⁾ 이러한 제도 개선은 근로자의 산업재해 보상체계를 안정화시킴으로써 산재보험제도가 근로자를 보호하며, 사업장의 산업평화를 증진하고, 기업의 국제경쟁력을 높이는데 기여할 것이다.

13) 그러나 지면의 한정 때문에 현금급여와 관련된 사항은 본 연구의 분석 대상에서 제외하였다. 참고로 노동부는 지나치게 높은 현금급여가 야기하는 다양한 문제를 완화하기 위하여 휴업급여, 장해급여, 유족급여 및 상병보상연금에 최고보상한도제를 실시하고, 장의비에 최고·최저보상기준을 적용하며, 휴업급여와 상병보상연금을 연령별로 감액하는 방안을 추진하고 있다. 이는 1999년 정기국회에서의 산재보험법 개정을 통하여 실현될 전망이다.

〈부표 1〉 부가보험요율 구성요소의 산출을 위한 항목분류

구 분	전산업 균등부담총액	재해산업 부담총액
근로복지공단 출연금(인건비 및 관리비)	근로복지공단 출연금 · (인건비, 기관운영비, 보험관 리사업비)×근로복지공단 총 인원 중 징수 및 관리인력 비율 · 홍보 및 징수관련 경비	근로복지공단 출연금 · (인건비, 기관운영비, 보험관 리사업비)×근로복지공단 총 인원 중 보상담당인력 비율 · 재해근로자 복지증진 및 산재 의료관리원 출연비용
산재예방기금출연	산재예방기금 출연	없음
산재보험기금 관리 운영비	산재보험운영경비	산재심사위원회운영비

〈부표 2〉 개별실적요율 적용 시의 보험요율 할인율 및 할증률

수지율	할인율	수지율	할증률
5% 미만	50%	85~90% 미만	6%
5~10% 미만	48%	90~100% 미만	12%
10~20% 미만	42%	100~110% 미만	18%
20~30% 미만	36%	110~120% 미만	24%
30~40% 미만	30%	120~130% 미만	30%
40~50% 미만	24%	130~140% 미만	36%
50~60% 미만	18%	140~150% 미만	42%
60~70% 미만	12%	150%~160%미만	48%
70~75% 미만	6%	160% 이상	50%
75~85% 미만	-		

자료: 산재보험법 시행령 별표 8.

참 고 문 헌

- 김상호(1999), 「21세기를 대비한 한국과 독일의 산재보험제도」, 독일 프리드리히 에베르트 재단 한국 사무소
- 김용하, 신수식, 오창수, 이정우, 석재은 (1997), 「산재보험 운영 효율화 방안」, 한국보건사회연구원
- 김용하, 석재은(1997), 「산재보험의 민영화에 대한 비용·편익 분석」, 「한국사회정책」 1997 제4집 제2호, pp.148-182
- 김진수 (1999), 「산재보험 급여체계 개선 및 발전방안」, 한국노동연구원 부설 산업복지연구원 개소기념 심포지엄
- 오영수 (1998), 「산재보험의 취급기관 다원화와 제도운영의 효율화 방안」, 「보험동향」 1998년 봄호, 보험개발원 보험연구소, pp.1-32
- 윤조덕 (1997), 「우리 나라 산재보험제도의 전환기적 정책방향」, 「한국사회정책」 제4집 제2호, pp. 65-115
- _____ (1999), 「산재보험의 재할체계 활성화 방안」, 한국노동연구원 부설 산업복지연구원 개소기념 심포지엄
- 윤조덕, 김상호 외 (1998), 「1999년도 산재보험요율(안) 산정 및 보험요율 결정의 합리화방안 연구」, 한국노동연구원
- 이기영, 김기홍, 안종범, 유일호 (1998), 「산재보험제도 운영주체의 다원화 방안에 관한 연구」, 한국조세연구원
- 정무성(1997), 「산재보험 민영화의 한계와 개선과제」, 「한국사회정책」 제4집 제1호, pp.159-180
- 정연택(1998), 「비스마르크의 산재보험법 입법배경」, 「산재보험정책연구」, 산재보험정책연구회
- Fuchs, M (1996), “Die Legitimation der gesetzlichen Unfallversicherung”, in Die BG, pp.248-256
- Gitter, W (1998), “Die gesetzliche Unfallversicherung nach der Einordnung ins Sozialgesetzbuch - ein Versicherungszweig ohne Reformbedarf?”, in Betriebs-Berater, Beilage zu Heft 22/1998, pp.1401-1419
- Gitter, W and Nunius, V. (1996), “Grundgedanken und Prinzipien”, in Schulin, B. (ed.): Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 2 Unfallversicherungsrecht, pp.97-133.

- Schulz, U (1989), Grundfragen des berufsgenossenschaftlichen Gefahr tariffs, Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften(HVBG), Sankt Augustin
- _____ (1996), Beitragsausgleichsverfahren, Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften(HVBG)
- Specht, R (1997), Selbstverwaltung und Organe, Hauptverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften(HVBG)
- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1997), Übersicht über das Sozialrecht, Bonn