

# 산재보험 민영화, 무엇이 문제인가

석재은

(한국보건사회연구원 주임연구원)

## 1. 머리말

최근 우리나라 사회보험의 효시인 산재보험 운영을 경쟁체제로 전환하고자 하는 움직임이 경제관련 정부부처 및 금융보험업종의 이해관계자를 중심으로 나타나고 있다.

이러한 움직임은 지난 1996년 8월 22일 재경원이 주최한 경제인 간담회에서 산재보험료를 인하를 위하여 산재보험에 경쟁체제를 도입하고 사무직 근로자는 산재보험 대상에서 제외해 달라는 건의가 있은 이후에 본격화되었다. 이후 재경원에서는 이들 의견을 반영하여 산재보험의 경쟁체제 도입을 주요 골자로 하는 산재보험 운용효율화 방안을 마련하였다.

이러한 재경원의 발빠른 대응은 사회전반에 경제위기 의식이 팽배한 상황에서 효율성이라는 명분을 건 산재보험 경쟁도입이 설득력을 가질 수 있을 것이라고 판단했기 때문이라 보여진다. 즉 산재보험에 대한 경쟁체제 도입이 공공부문의 경제적 비효율성 문제의 해결의 차원에서 명분을 얻고 있는 것이다.

그러나 산재보험의 경쟁체제 도입이 현행의 체제보다 우월한 지 여부에 대한 판단은 경쟁체제 도입 전후의 근로복지공단, 민간보험회사 등 전면에 나타난 당사자 개별 입장의 이해 득실보다는 기업주의 보험료 부담, 산재근로자의 복지수준을 포괄하는 종합적인 비용-편익 분석하에 이루어져야 할 것이다.

## 2. 산재보험 경쟁체제 도입의 논리

재경원의 산재보험 운영효율화 방안의 핵심은 현재 공공부문에 의한 독점공급체제의 비효율성 및 낙후된 보험서비스를 개선하기 위하여 민간참여에 의한 경쟁체제를 도입하여야 한다는 것이다. 경영효율성 측면에서 볼 때 근로복지공단의 단독운영체제로는 최저의 비용으로 제도를 운영할 수 없으며, 민간보험과의 경쟁을 통하여 양질의 서비스를 제공할 수 있다는 것이다. 즉 산재보험의 경쟁도입으로 산재보험서비스를 민간보험회사도 공급할 수 있도록 함으로써 산재보험요율을 낮추고 서비스의 질도 개선할 수 있다는 것이다.

재경원은 현행 산재보험의 문제점으로 첫째, '단순하고 획일적인' 보험료 책정으로 적정보험료 부과기능이 미흡하다, 둘째, 업종요율은 단년도 수지균등 원칙 하에 보험료율을 결정함으로써 장기적인 재무건정성 확보가 곤란하며, 업종별로 수지율의 상대적 차이도 크다, 셋째, 개별요율이 사업장별 실적을 기초로 업종요율 40%이내에서 적용되나 적용범위의 제한으로 사업장별 실적반영이 미흡하며, 사업안전도율 요율에 반영하지 않는 관례로 보험사고 예방기능도 부족하다, 넷째, 경쟁부재로 적정보험료 부담을 위한 유인장치가 부족하고, 경쟁을 통한 보험가입자 및 재해근로자 위주의 서비스 제고 노력이 부족하다고 주장하고 있다

그리고 그 대안으로 첫째, 산재보험을 강제보험과 임의보험으로 이원화하고, 둘째, 개별실적요율의 할증폭을 확대하고, 장기균형수지 원칙에 의한 보험료율을 산출하며, 셋째, 경쟁체제 도입으로 불량물건 인수거부

가능성에 대한 대안으로서 (1) 공동인수 방안과 (2) 근로복지공단 전담 인수 방안을 제시하고, 넷째, 경쟁체제를 도입하면서도 산재예방사업과 근로복지사업은 현행대로 산업안전공단과 근로복지공단이 전담해야 하며, 다섯째, 미가입자에 대한 방지장치로서 근로복지공단이 미가입 업체에 대한 관리와 보상업무를 전담한다고 주장하고 있다.

이와 같이 재경원은 경쟁체제의 도입으로 발생할 문제점들의 해결방안으로 불량물건(고위험 업종) 인수, 미가입자 방지 등 어렵고 힘든 과제는 모두 근로복지공단이 전담하도록 하고, 그 비용중 일부를 민간보험회사가 부담하면 되지 않겠느냐는 주장으로 일관하고 있다. 이는 경쟁체제의 도입에 따른 문제점에 대한 충분한 검토 없이 임기응변적으로 제시한 미봉책에 불과한 것으로, 합리성이 결여된 주장이라 할 수 있다.

### 3. 산재보험의 특성

제도도입 34년을 경과하고 있는 현행 산재보험은 1996년 현재 5인 미만 사업장과 금융보험업종을 제외한 모든 사업장을 당연적용대상으로 하여 18만6천개 사업장의 789만 근로자를 포괄하고 있으며, 1995년 5월 이후 산재보험 관리운영은 그간의 노동부 직접 관리에서 준공공조직인 근로복지공단에 위탁·이관되어 운영되고 있다.

사회보험으로서의 산재보험의 특성은 첫째, 산재보험은 규모의 경제(economy of scale)가 존재한다는 점이다. 따라서 추가되는 공급 단위당 비용이 감소하게 된다. 그러므로 산재보험을 민간보험회사가 공급할 경우 과다경쟁으로 오히려 거래비용이 증가될 수 있다. 근로복지공단의 산재보험 관리비용은 산재보험료 수입의 4%로 자동차보험의 22.8%, 생명보험의 18.2%, 손해보험의 18.4% 보다 크게 낮다.

둘째, 산재보험이 경쟁체제가 되면 역선택(adverse selection)이 발생할 수 있다. 민간보험회사도 산재보험을 판매한다면, 일반 민간보험회사에는 재해율이 낮은 기업만 가입하고, 국가가 보증하는 근로복지공단에는

재해율이 높은 기업만 남게될 수 있다. 1984년에 경쟁체제를 도입한 스위스의 경우 광업, 제조업 등의 업종은 SUVA(스위스국가재해보험공단)에서 주로 관리하고 그 이외의 사무업종, 주부, 학생 등은 민간보험회사와 SUVA가 경쟁하고 있다. 그 결과 재해발생율이 높은 기업은 SUVA에 주로 가입하고 재해발생율이 낮은 기업은 민간보험회사에 가입하여 SUVA의 경영여건은 더욱 악화되고 있다.

셋째, 산재보험은 공공재(public goods)적 성격을 가지고 있다. 따라서 시장기능에 맡겨 두면 산재보험이 기존에 제공하고 있던 서비스가 제공되지 않거나 제공되어도 사회적 욕구에 비하여 불충분하게 제공될 수 있다. 근로복지공단의 일괄관리는 재해발생율이 높은 기업과 낮은 기업간의 소득재분배 효과를 도모할 수 있으며, 근로복지공단은 산재보험 미가입 기업의 경우에도 산재가 발생할 경우에는 일정한 절차를 통하여 산재급여를 지급할 수 있도록 하고 있는 등 보험의 원리를 초월한 근로자 복지적 성격을 지닌다. 근로복지공단은 산재근로자에 대한 요양, 보상, 재활 및 사회복지에 이르기까지의 전 과정에 대한 종합적인 서비스를 제공하는 역할을 하고 있으며, 장기입원요양자의 경우 산재병원 경영상의 불이익에도 불구하고 장기적으로 입원·요양할 수 있도록 하고 있다.

넷째, 현재 민영보험회사와 산재보험의 보험수지율을 비교하여 보면, 산재보험은 97.4%인 반면, 자동차보험 64.8%, 생명보험 63.5%, 손해보험 65.9%로, 산재보험의 경우 보험료수입의 대부분이 산재근로자에 대한 편익으로 쓰여지는 반면, 민간보험회사의 경우에는 보험료수입중 상당부분이 보험관리비 등으로 유출되고 있음을 의미한다. 따라서 경쟁체제의 도입은 산재보험제도의 효율성을 제고시킬 수 없을 뿐만 아니라 근로자의 복지를 저하시키고 부작용만 낳을 우려가 있다.

#### 4. 경쟁체제 시행국가(미국)의 산재보험 위기

산재보험 경쟁체제 도입의 전형적인 예로서 미국을 들 수 있는데, 미

국의 산재보험은 불완전한 적용범위, 불충분한 장해급여, 산재보험비용의 폭등, 실질적인 보험업 손실, 사기와 남용, 관리행정상의 결점, 비효과적인 직업재활 등으로 심각한 위기에 직면하고 있다.

첫째, 미국의 산재보험은 불완전한 적용범위로 인해 사회보장적 기능을 수행하지 못하고 있다. 전체 피고용자의 13%가 산재보험에 적용되지 않고 있어 산재보험의 기본적인 사회보장적 기능에 허점을 보이고 있다.

둘째, 미국의 산재보험 비용은 1984년의 251억달러에서 1991년의 620억달러로 연평균 13.8%씩 폭등하고 있다. 이러한 비용증가는 의료비용의 급증과 소송의 증가가 그 주요요인을 구성하고 있는 바, 이는 경쟁체제의 문제점에 따른 것이다.

셋째, 민간보험회사의 산재보험 운영이 보험업계의 경영수지에 가장 큰 적자요인으로 작용하고 있다. 민간보험회사의 보험료 수입에 대한 보험비용의 비율이 1991년에는 123.0%로 산재보험상품 취급이 결코 민간보험회사의 운영에 도움이 되지 않는 것으로 나타나고 있으며, 산재보험운영에 따른 보험업계의 손실로 인하여 산재보험상품 인수 거부 등이 나타나 사업주의 산재보험 선택폭도 줄어들고 있다. 특히 이러한 과정에서 산재발생율이 높은 기업의 경우 보험가입이 어려워지고 있는 바, 일반민간보험회사에서 배제된 고위험 사업체의 비율은 25%에 이르고 있다.

넷째, 경쟁체제의 도입이 산재보험 소송비용의 증가를 낳고 있다. 일관적이고 체계적인 보상체계의 미흡으로 소송건수가 급증하고 있다. 예를 들어 캘리포니아주의 1989년의 산재보험관련 소송비용은 소송결과 지급된 산재급여액의 59%에 해당되어 산재급여액의 41%만이 산재근로자에게 돌아가고 있어 산재근로자를 위한 산재보험기능이 퇴색하고 있다.

다섯째, 경쟁체제가 산재보험의 사회복지 기능을 소멸시키고 있다. 중도장해자의 증가로 산재근로자의 직업 및 신체 재활서비스의 필요성과 중요성은 증대되고 있으나, 경쟁체제시 불가피하게 병행되는 '위탁'

재활프로그램은 극히 비효과적으로 나타나고 있다. 위탁프로그램 비용이 비싸고, 훈련종결 시점에도 취업서비스와 원활하게 연계되지 못하여 산재근로자 재활체계의 취약성을 노출하고 있다.

## 5. 자동차보험 다원화의 경험 평가

재경원은 산재보험 경쟁체제 도입의 논리적 근거의 하나로 자동차보험의 운영주체 다원화 사례를 들고 있는데, 자동차보험 사례는 산재보험에 적용할 수 없다. 자동차보험과 산재보험은 다음과 같이 근본적으로 다른 제도이기 때문이다.

첫째, 산재보험제도는 단순한 책임보험제도가 아닌 사회보험제이다. 사회보험제도의 전제요건은 해당위험의 사회적 위험여부와 보험적용상의 강제성 여부에 의한다. 산재보험의 경우 해당위험이 근로자 모두가 직면할 수 있는 일반적인 직무상 발생할 수 있는 사고의 위험을 대비하기 위한 것으로 사회적 위험으로 분류된다. 따라서 ILO(국제노동기구), ISSA(국제사회보장협회) 등 국제사회보장 기구들은 산재보험을 사회보험으로 인정, 분류하고 있다. 반면에 자동차보험 등 책임보험의 경우 그 가입은 강제성을 띠고 있으나, 대상으로 하는 위험이 아직은 사회적 위험으로 인식되지 않고 있다.

둘째, 산재보험제도는 사용자의 과실 책임뿐만 아니라 무과실책임에 대해서도 배상하는 제도로서 단순히 사용자의 보험이 아니라 근로자를 국가적으로 보호하기 위한 사회복지제도이다. 산재보험은 사업주의 책임여부와 관계없이 사고가 직무상의 사고인지 여부만 확인되면 보험급여가 지급되는 반면, 책임보험의 경우 가해자의 책임이 전제되어야 함으로 자동차보험 식의 책임보험으로는 근로자 보호에 한계가 있다. 오히려 자동차보험의 경우에도 피해자 구제기능의 확보, 강제보험의 강화 등 사회보장적 성격의 강화를 요구하는 움직임이 증가되고 있으며, 뉴질랜드의 경우 자동차보험도 사회보험에 포함시켜 운영하고 있다.

셋째, 자동차보험의 경쟁체제도입은 민간독점에서 민간경쟁으로 전환된 사례로 산재보험제도 효율화 방안에 적용될 수 없다. 자동차보험은 1962년 10개 손해보험회사를 공동운영체로 한 한국 자동차보험공영사가 설립되었다가, 1968년에 한국자동차보험주식회사로 개편되어 자동차보험을 전업하여 오다가, 1983년에 정부당국의 자동차보험 다원화 정책에 의하여 국내 11개 손해보험회사 및 2개 외국 손해보험회사에서 자동차보험영업을 하게 되었다. 따라서 자동차보험의 경우 원래 민간독점에서 민간경쟁체제로 이행한 사례인 반면, 산재보험의 경쟁체제 도입은 공공운영체제의 해체를 의미하는 것으로 자동차보험과는 전혀 다른 경우라고 할 수 있다.

넷째, 자동차보험의 가장 큰 모순점은 최근 급증하는 자동차보험이 수행해야 할 공공재적 기능을 민간에 맡김으로써 발생하는 것이다. 이는 자동차보험에서 책임보험 부분을 계속하여 강화시킴에도 불구하고 피해자 구제문제 등이 근본적으로 해결되지 않고 있음에서 알 수 있다. 따라서, 자동차보험은 경영수지의 적자, 보험서비스의 질에 대한 문제제기 등 민간보험상품중 최악의 상품으로, 보험관리비용 등에서 효과적으로 운영되고 있는 산재보험과는 비교할 수도 없다.

또한 자동차보험의 경쟁체제도입으로 개선된 것은 없었다. 즉 자동차보험 사례는 다음과 같은 이유에서 성공사례로 말해질 수 없다.

첫째, 서비스 질은 개선되지 않고 있다. 1995년 한해동안 보험감독원에 접수된 각종 손해보험 상품에 대한 민원 3,441건중 자동차보험에 대한 민원은 2,773건으로 총민원중 84.0%는 자동차보험에 대한 민원이며, 이러한 자동차보험의 민원비중은 1994년의 80.1%보다 오히려 높아진 것이다.

구체적으로 보면 보험계약에 대한 것이 18.1%이고, 보상에 대한 불만이 81.9% 등으로 보험모집 및 계약단계에서의 불량불건 인수거부를 비롯하여 보험금 및 제지급금 산정·지급단계에 이르기까지 광범위한 민원이 제기되고 있다. 따라서 현 자동차보험의 서비스의 질은 각종 보험상품중 가장 낮은 것으로 평가될 수 있다.

둘째, 경영수지 악화에 따른 부담을 보험가입자에게 전가하고 있다. 1995년의 자동차 보험업계의 경영수지는 자동차보험료의 인상과 자동차 사고 증가율의 둔화 등으로 1994년도 보다 다소 개선되었으나 여전히 영업이익은 2,240억원의 적자를 보였다. 더욱이 1983년의 자동차보험의 다원화조치의 핵심적인 목표였던 경영수지 개선 노력에도 불구하고 다원화 조치 이후 누적적자액은 3조원을 상회하고 있다. 1996년 들어 자동차보험의 경영수지가 개선되고 있다하지만 이는 기본보험료 자유화 조치 등 주로 보험료 인상에 기인한 것으로 보험료 인상에 의한 경영수지 개선은 보험가입자에게 경영수지적자 부담을 전가하는 것에 지나지 않는다. 특히 보험료율의 자유화 실시와 관련하여, 현재 자동차 보험업계에서는 무분별한 제살각기 식의 과당경쟁으로 보험업계의 출혈은 물론 선량한 보험계약자들에게까지 피해를 주고 있다.

셋째, 자동차 종합보험은 넓은 면책범위로 인하여 보험가입자 및 자동차사고 피해자에 대한 보상에 허점이 노출되고 있다. 무면허 운전으로 생긴 사고, 자가용 영업차량, 운전자 고의에 의한 사고, 보험기간중의 자동차 양도 등의 경우 현행 자동차배상 책임보험에서는 보상을 하지만, 종합보험으로는 전혀 보상되지 않아 가입자 및 피해자의 보호에 문제점이 노출되고 있다.

## 6. 산재보험 경쟁체제 도입의 문제점

재경원이 제시한 산재보험 효율화 방안은 다음의 점에서 심각한 문제점을 지니고 있다. 첫째, 재정경제원의 산재보험 관리운영체제에 대한 문제제기중 대부분은 산재보험에 대한 부정확한 인식 하에서 이루어진 것이다. 둘째, 재정경제원의 산재보험 운용 효율화 방안은 그 내용상에 있어서 현실성이 없는 불합리한 것이다. 셋째, 경쟁체제 도입은 산재보험 관리효율성 제고를 위한 적절한 대안이라고 볼 수 없다. 넷째, 재정경제원의 산재보험 운용 효율화 방안은 결국 민영보험업계의 편들기라



는 인상을 주고 있다. 다섯째, 최근의 노동법 개정으로 근로자의 불만이 고조되어 있는 상황에서 우리나라 근로자 복지제도의 효시라고 할 수 있는 산재보험제도를 충분한 이유 없이 민영화한다는 것은 근로자의 의혹을 불러일으킬 수 있다.

재경원의 산재보험 경쟁체제 도입 주장이 설득력을 가지기 위해서는 다음의 전제조건이 충족되어야 할 것이다.

첫째, 산재보험제도의 관리 비효율성이 증명되어야 한다. 근로복지공단의 산재보험 관리비용은 산재보험료 수입의 4%로 자동차보험의 22.8%, 생명보험의 18.2%, 손해보험의 18.4% 보다 크게 낮아, 현재의 산재보험제도가 민간보험회사의 보험보다 효율적으로 운영되고 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 재경원은 산재보험제도가 비효율적이라는 것을 명백히 증명할 수 있는 근거자료를 제시하여야 할 것이다.

둘째, 경쟁체제의 도입이 산재보험관리비용 및 보험료를 저하시킬 수 있다는 명료한 증거가 제시되어야 한다. 일정 제도를 다른 제도로 개편하고자 할 때에는 개편의 타당성에 대한 충분한 근거자료가 있어야 한다. 현재 재경원이 산재보험 효율화 방안으로 제시하는 자료에서는 경쟁체제의 도입이 산재보험 관리비용 및 보험료를 저하시킨다는 증거자료를 전혀 찾아볼 수 없다.

셋째, 산재보험제도가 시행하는 근로복지적 성격에 대한 완벽한 보완 대책이 있어야 한다. 산재보험제도에 경쟁체제 도입을 위해서는 현재까지 산재보험제도가 제공하여 왔던 사회보장적 기능을 대체할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있어야 한다. 재경원이 제시하고 있는 보완대책은 미가입자에 대한 보호문제, 산재발생율이 높은 기업에 대한 인수 거부 문제, 산재근로자에 대한 재활사업을 포함한 사후복지체제의 구축 문제 등을 해결할 수 없다.

마지막으로 위의 세 가지 전제조건이 충족된다 하더라도 바람직한 경쟁체제의 도입을 위해서는 근로복지공단도 동일한 조건에서 경쟁할 여건이 조성되어야 한다. 현재 우리나라의 민간보험회사들은 대부분 개별기업의 자회사로 운영되고 있어서 경쟁체제를 도입할 경우 산재보험

료율의 고저나 서비스의 질과 관계없이 재별산하의 기업들은 모두 재별산하의 민간보험회사에 가입하게 될 것이다. 또한 현재 민간보험회사가 자행하고 있는 대출시 꺾기 형태의 산재보험 끼워팔기가 이루어질 경우 중소 기업체들도 불가피하게 민간보험회사의 산재보험에 가입하여야 할 것이다. 따라서 바람직한 경쟁체제가 이루어지기 위해서는 근로복지공단도 민간보험회사가 판매하고 있는 대출을 포함한 모든 상품을 팔 수 있게 하고, 동일계열기업의 보험회사에의 산재보험가입 금지조치가 이루어져야 할 것이다. 또한 근로복지공단이 수행해왔던 복지기능을 근로복지공단이 계속하여 수행한다면 공정한 경쟁이 이루어질 수 없다.

따라서, 앞에서 제시한 공정한 경쟁여건이 조성되지 않는 상태에서의 경쟁체제 도입은 근로복지공단의 경영여건 악화와 정부재정 부담의 증가로 이어질 것이 명백하므로 산재보험 경쟁체제 도입주장은 즉각적으로 철회되어야 할 것이다.

## 7. 맺음말

산재보험제도에의 경쟁체제 도입 주장은 설득력이 없고 편협된 것이지만, 21세기를 맞이하는 산재보험은 기존에 당연한 산재보험의 특성이란 여기던 부분들에 대한 과감한 발상의 전환과 함께 대폭적인 제도의 재구조화(restructuring)가 이루어져야 할 것이다. 즉, 경제사회의 정보화, 전문화, 산업 및 고용구조의 소프트화 등 외부환경, 공단관리체계로의 전환, 예상되는 산재적용대상의 확대 등 내부환경의 변화에 대응하여 '보험 수요자 중심의 서비스 제공'에 중점을 두고 산재보험 서비스의 질을 개선하고, 업무 효율을 극대화하여 산재보험의 위상을 재정립하여야 할 것이다.

새로운 패러다임은 크게 2개의 방향으로 추진되어야 할 것이다. 하나는 산재보험의 사회보험적 성격의 강화를 통한 사회보장적 측면의 강조이고, 다른 하나는 제도효율성의 증진을 통한 경쟁력의 제고이다. 즉 경쟁력 제고라는 시대적 요청에 부응하는 길은 단순히 산재보험에 대한

경쟁체제의 도입보다는 산재보험이 가지고 있는 사회보험적 특성을 살리는 선상에서 효율성이 제고되도록 하여야 한다는 것이다.

먼저 사회보장적 성격의 강화를 위해서는 첫째, 5인 미만 사업장에 대한 산재보험 적용확대 및 금융보험업종에 대한 산재보험의 적용확대를 통하여 산재보험의 사회연대성의 강화가 필요하다. 둘째, 산재근로자에 대한 의료재활, 직업재활 등 사후관리를 강화함으로써 산재근로자의 사회적 복귀라는 산재보험 본연의 사회복지적 성격을 명확히 하여야 할 것이다. 셋째, 통근재해 등 보험범위의 확대를 통하여 산재보험의 사회적 기능을 더욱 강화할 필요가 있다.

또한 관리효율성을 제고하기 위해서는 첫째, 산업안전공단 등 산재와 관련한 예방, 보상, 요양, 재활 등의 업무를 수행중인 관련 공공기관들 간의 연계강화가 우선적으로 검토되어야 할 것이다. 둘째, 산재보험 관리체계를 사업장 중심 관리체계에서 근로자 중심 관리체계로의 전환함으로써 산재보험 자체의 효율성 증진은 물론 타사회보험제도와 연계의 기반을 마련하여야 할 것이다. 셋째, 적용대상이 유사한 고용보험의 적용·징수업무의 근로복지공단 위탁운영 시기를 앞당겨 산재보험 및 고용보험의 관리효율성을 제고시켜야 할 것이다. 넷째, 보험료 부과기준 소득의 명확화를 위하여 현행 사업장 관리의 방향에서 상시근로자는 개인별로 관리하고, 시간제·일용직 근로자는 현행대로 사업장 관리를 유지하되 업종별로 구체적인 표준노임단가를 조사하여 매년 기초임금월액을 산출·참조토록 하여야 할 것이다.

경쟁체제 도입의 기본적 전제는 경쟁체제의 도입으로 현재보다 나은 서비스 혹은 더 낮은 가격하에서 산재보험을 제공할 수 있어야 한다. 이러한 전제에 대한 전문가의 검증이 충분히 이루어지지 않고, 기업 및 근로자의 의견수렴 과정도 거치지 않는 상황하에서의 산재보험의 경쟁도입 논리는 공공부문 경쟁력 제고라는 명분 하에 금융·보험업계의 이해에 치우친 판단이라는 의혹을 받을 수 있으므로 재고되어야 할 것이다. [출처 생략]