

## 산업재해보상보험 민영화론의 문제점

박 승 회\*

- I. 머리말
- II. 산재보험의 의의, 목적과 현황
- III. 민영화의 의의와 한계
- IV. 산재보험 민영화 추진 방안과 그 이유
- V. 산재보험 민영화론의 논리 검토
- VI. 산재보험의 목적과 '민영화'의 문제점
- VII. 결론

### I. 머리말

산업재해보상보험(이하 산재보험)은 산업현장에서 재해를 당한 노동자(이하 피재노동자)들의 치료와 재활, 그들과 그 가족들의 최저생계를 사회적으로 보장하기 위해 만들어진 제도이다. 우리나라에서는 이 산재보험을 서구의 여러 나라들의 경우처럼 지금까지 국가가 직접 운영해 오고 있다. 그런데 최근 산재보험을 민영화하자는 주장이 재정경제원(이하 재경원) 등의 정부 일각에서 제기되고 있다. 이 주장은 우리 사회에서 산재보험을 국가가 직접 운영하는 것이 당연하다는 기존의 가정을 근본적으로 부정하는 도전적인 문제제기라고 할

\* 성균관대학과 사회복지학과 교수

수 있다.

산재보험의 민영화 여부는 사회복지정책의 실천적인 면에서 매우 중요한 문제이다. 잘 알고 있는 것처럼 산재보험은 사회복지의 출발이자 기초인 사회보장의 핵심인 '4대 사회보험'에 속하기 때문에, 산재보험의 민영화 여부는 사회보장의 원칙과 관련된 보편적인 문제로서 깊이 있게 논의되어야 한다.

그럼에도 불구하고, 현재 이 문제는 산재보험과 직접 관련되어 있는 일부 이해 당사자들을 중심으로 피상적으로만 논의되고 있을 뿐이다. 예컨대 노동조합의 간부, 산재보험을 운영하는 근로복지 공단의 종사자, 정부의 정책결정자, 민간 보험회사들에게 이 문제는 당장의 이해관계가 걸린 심각한 것이기 때문에, 이들을 중심으로 민영화의 찬반 양론이 전개되고 있는 중이다. 따라서 이해관계가 얽힌 문제들이 다 그렇듯이 산재보험의 민영화 논쟁도 제한된 사람들 사이에서이긴 하나 뜨겁게 전개되고 있는 것은 사실이다. 그러나 그 논의의 심도는 매우 낮은 실정이다.

민영화를 주장하는 쪽의 입장도 체계적인 보고서로 제시된 것은 없다. 민영화론에 관한 가장 중요한 문건은 재경원의 내부 회의자료이다. 이 문건은 산재보험의 민영화를 공식적으로 추진하고 있는 재경원의 입장을 반영하고 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 이 문건은 산재보험의 민영화 방안과 민영화 추진 이유등을 밝히고 있다. 그러나 그 내용은 완전한 문장으로 기술되어 있지 않으며, 내용도 잘 정리되어 있지 않다. 기타 재경원의 입장에 동조하는 산재보험 민영화 찬성론자들도 자신의 주장을 정리되지 않은 짤막한 글로 표현하고 있을 뿐이다.

민영화론에 대한 반론도 체계적으로 정리된 것이 없기는 마찬가지다. 비교적 나은 주장으로는 노동부의 회의자료와 한편의 논문<sup>1)</sup>이 있으며, 그 밖에는 성명서나 주장을 간략히 밝힌 짧은 글들이 있다. 석재은의 논문을 제외한 나머지 글들은 문제점들만을 나열하고 있을 뿐이다. 석재은의 논문은 민영화 찬성론자들이 국내의 자동차보험과 미국의 산재보험을 민간 보험회사가 운영하고 있는 것을 근거로 들어 산재보험의 민영화를 주장하는 것에 대한 반론이다. 이 논문은 민영화되고 있는 이 두 보험이 운영상에 많은 문제가 있음을 지적하면서 산재보험의 민영화가 많은 문제점을 야기시킬 것임을 잘 지적하고 있다. 그러나 이 논문도 산재보험의 사회보장적인 목적과 관련시켜 산재보험의 민영화론을 종합적으로 점검하고 있는

1) 석재은, "산재보험의 민영화, 무엇이 문제인가?", 한국노동사회연구소, 『노동사회연구』 제 11호, 1997년 3월 호, 59쪽 참조.

것은 아니다.

이처럼 우리 사회에서 산재보험의 민영화가 매우 중요한 문제이며 이에 대한 한 논쟁이 뜨겁게 전개되고 있음에도 불구하고, 논쟁이 체계적으로 이루어지고 있지 않고 있다. 특히 사회복지의 관점에서 짜임새 있게 쓰여진 논문은 없다.

따라서 이 글에서는 현재의 산재보험 민영화론의 단편적 주장을 추스려 그 핵심적인 요지들을 정리하고, 이것을 사회복지의 원칙에 입각하여 비판적으로 검토하고자 한다. 이 글의 주요 목적은 첫째 민영화론의 핵심이라 할 수 있는 주장들을 나름대로 정리해내는 것이며, 둘째 이러한 민영화론을 그 자체의 논리 속에서 검토하는 것이다. 이것은 만약 민영화론이 문제가 있다면 민영화론 스스로가 자신의 문제를 말하게 하려는 의도에서 이루어질 작업이다. 셋째는 민영화론을 산재보험의 사회보장적 목적과 대질시키는 것이다. 이를 위해 본격적인 논의에 앞서 산재보험의 목적을 사회복지학적인 입장에서 간략하게 정리할 것이다.

## II. 산재보험의 의의, 목적과 현황

### 1. 의의

산업재해(이하 산재)란 노동자가 작업중에 정신과 신체에 상처를 입는 것을 말한다. 그 상처는 가볍게 치료될 수 있는 것도 있고, 장기적인 장애나 사망의 원인이 되는 것도 있다. 피재노동자들이 일시적 혹은 장기적으로 요양을 받는 동안에는 많은 치료비가 들어가게 되며, 노동력의 약화나 상실에 따라 수입이 감소되거나 정지되어 생계의 위기에 빠지게 된다. 뿐만 아니라 장애나 사망으로 요양마저 필요 없게 된 경우에도 피재노동자와 그 가족은 생계를 위협받는다.

자본주의적 산업사회가 형성된 이래 이러한 산재는 지속적으로 발생하여 왔는데, 그 이유는 자본주의적 노동과정에서는 이윤추구가 우선시되므로 작업자의 안전이나 건강이 소홀히 취급되어 노동자들이 열악한 작업환경이나 근로조건에서 일하는 경우가 많기 때문이다. 따라서 피재노동자들이 사용자에게 손해배상을 청구할 수 있도록 법으로 규정하고 있는 것이 일반적이다. 그러나 실질적으로 피재노동자들이 산재에 대한 손해배상을 받기란 매우 어렵다. 왜냐하면 과실책임주의의 원칙이 적용됨에 따라 피노동자들은 가해자인 사용자의 잘못을 입증해야만 하며, 이를 입증하여 손해배상을 받기 위해서는 대부분 복잡한 소송절차를 거칠 수 밖에 없기 때문이다. 소송이 지연되면 재력이 약한 피재노동자들은 당장 신체의 부

상마저도 치료받을 수 없게 되는 경우가 많다. 또한 사용자의 잘못이 입증되었다 하더라도 사용자가 손해를 배상할 만한 경제적 능력이 부족한 경우에도 피재노동자와 그 가족은 생계 위협을 받게 된다.

이처럼 피재노동자들의 생계문제를 시장경제에만 내맡겨두어서는 해결할 수 없기 때문에 국가가 개입하여 그 문제를 해결하려는 과정에서 산재보험이 만들어 졌다. 산재보험은 국가가 피재노동자와 그 가족의 생계를 최저 수준에서나마 보장하기 위하여 사용자로부터 평상시 보험료를 강제로 각출한 다음, 산재가 발생하면 사용자의 잘잘못을 따지지 않고(무과실 책임주의) 피재노동자를 위해 치료비와 최저생계비를 지급해 주기 위하여 만든 제도이다. 따라서 대부분의 나라에서 산재보험은 사회보험으로 운영되고 있으며, 민영으로 운영되는 경우에도 국가가 그 운영에 깊게 개입하는 것은 당연시되고 있다.

## 2. 목적

산재보험의 가장 중요한 목적은 피재노동자와 그 가족의 최저생계를 보장하는 것이다. 또한 산재보험은 산재발생시 손해배상에 드는 사용자의 과중한 일시 부담을 줄여주어 기업의 도산을 막는 데도 일조한다.

산재보험은 이러한 기본적 목적에서 한 걸음 더 나아가 피재노동자들에게는 가능한 한 급여와 서비스의 양과 질을 향상시켜 삶의 질을 최대한 개선시켜 주어야 하고, 기업들에게는 될 수 있는 한 산재보험료의 부담을 줄여 주어야 한다. 이를 위해 재정과 조직이 효율적으로 관리되어야 한다.

산재보험에서는 소득의 재분배도 중요하다. 산재보험이 되도록 많은 피재노동자의 최저생계를 사회적으로 보장하기 위해서는 보험료가 부담스러운 영세기업도 산재에 가입할 수 있도록 이런 기업들의 산재보험료의 부담을 덜어주는 대신, 여유 있는 기업들이 더 부담하도록 하여야 한다. 이것은 사회연대성의 원칙을 따르는 것으로서 얼핏 보면 자본주의 시장경제 원칙을 파괴하는 것처럼 보이나 장기적이고 거시적으로 볼 때 이러한 소득의 재분배는 지나친 빈부차이로 인한 유효수요의 부족의 문제나 사회적인 갈등 등을 완화시켜줌으로써 오히려 시장경제가 잘 돌아갈 수 있게 하는 일종의 틈이나 여백을 마련해 주기도 한다.

산재보험은 산재의 예방과 재활에도 기여하는 것이 바람직하다. 산재보험은 원래 산재에 대한 사후적인 처리이다. 그런데 산재에 대한 가장 바람직한 처리는 피재노동자 자체를 줄이는 것이므로 산재보험의 최종 목표는 산재와 피재노동자의 소멸, 곧 산재보험의 소멸이라

고도 볼 수 있다. 따라서 피재노동자 그 자체를 줄여주는 산재의 예방과 재활은 산재보험의 또 다른 목표가 될 수 있을 것이다.

이상의 목표들을 열거하면 다음과 같다.

① 피재노동자의 최저생계의 보장, ② 기업 도산의 방지, ③ 피재노동자의 삶의 질의 향상과 서비스 개선, ④ 기업의 보험료 부담 경감, ⑤ 재정과 조직의 효율적 관리, ⑥ 소득의 재분배 효과, ⑦ 산재의 예방과 재활

재경원 등에서 제시하고 있는 산재보험의 민영화 방안은 이러한 목표들을 더 효과적으로 달성하는데 기여할 것인가? 이에 대한 대답은 민영화의 정당성을 평가하는 중요한 기준 중의 하나가 될 것이다.

### 3. 우리나라 산재보험의 현황

우리나라도 '복지선진국'이라 불리는 유럽의 여러 나라들처럼 산재보험은 사회보험으로서 국가가 직접 운영하여 왔다.

사회보험의 핵심적인 목표가 모든 사람들의 최저생계에 대한 사회적 보장(사회보장)이며, 이 사회보장은 오늘날 공공의 과제로 당연시되고 있다. 산재보험이 사회보험으로 운영되는 경우, 그 운영목표는 사적인 이윤을 추구하는 사보험과는 달리 원칙적으로 사회보장이라는 공공성의 추구이다. 이런 목표의 달성을 위하여 다른 사회보험이 다 그렇듯이 산재보험에서는 원칙적으로 가입이 강제적이며, 산재로 인한 손해를 전액 보상하기보다는 최저생계를 보장하는 수준으로 보상하며, 보상의 크기가 보험료의 크기에 비례하지 않는 것이 원칙이다. 각 사업자에 대한 각출도 사회적인 연대성의 원칙에 따라 이루어지기 때문에 보험료가 급여의 크기에 비례하여 결정되기보다는 사업자의 경제적 여건을 고려하여 결정된다.

그러나 이런 원칙이 현실에서 그대로 관철되는 경우는 드물다. 아무리 사회보험의 원리를 따르는 산재보험이 최저생계의 사회적 보장을 위해서 효과적이라 하더라도, 시장경제의 원리가 지배하는 사회에서는 사회보험의 원리를 전면적으로 수용하기가 어렵기 때문이다. 산재보험이 사회보험의 원칙을 따를 때에는 소득의 재분배가 이루어지는 것이 전제되므로 그것은 경제적인 약자에게 유리한 반면, 고소득자에게는 불리하다. 따라서 고소득자의 저항이 있기 마련이며, 이들의 저항을 무시할 수 없는 한 사회보험의 원칙은 수정될 수 밖에 없다. 특히 약자의 발언권이 약한 사회에서는 사회보험의 원칙이 크게 수정되는 것이 일반적이다.

잘 알고있는 바와 같이 우리 사회에서는 아직 경제적인 약자들을 대변하는 정당이나 단체들이 제대로 발전하지 못한 상태에 있다. 이로 인해 우리나라의 산재보험에서는 고소득자나 대기업의 입장을 충분히 고려하여 보험료율과 급여액이 결정되고 있다. 이것은 사회보험의 원리에 사보험의 원리가 많이 가미되어 있다는 것을 의미한다. 바로 이것 때문에 우리나라의 산재보험은 '복지선진국'의 경우에 비해 사회보장적인 성격이 약하다는 지적을 받게 된다<sup>2)</sup>.

### Ⅲ. 민영화의 의의와 한계

산재보험을 민영화시켜야 한다는 주장은 요즈음 우리 사회 여러 분야에서 불고 있는 '민영화 바람'의 한 사례라고 볼 수 있다. 정부가 운영하는 사업을 민간에게 맡기는 것을 의미하는 '민영화'가 최근의 신보수주의 흐름 속에서는 '개혁'의 방향으로만 미화되는 경향이 많다. 그러나 민영화가 항상 바람직한 개혁적 대안일 수만은 없을 것이다.

민영화 조치의 핵심은 사업의 운영을 철저한 시장경제의 원리에 따르게 하는 것이다. 시장경제제도란 사적인 이익을 획득하기 위하여 개인이나 기업이 자기가 생산하거나 소유한 재화나 용역을 시장에 내다 팔고 반대로 필요한 것들은 시장에서 사들임으로써, 사회 전체의 재화와 용역을 적재 적소에 분배하는 제도이다. 이 제도의 장점은 경쟁을 통해서 재화와 용역이 질적으로나 양적으로 개선된다는데 있다. 공급자들은 가격이나 품질 경쟁에서 이기면 많은 돈을 벌 수 있지만, 지면 망하는 고통을 당해야 하기 때문에 사활을 걸고 경쟁을 한다. 이러한 경쟁의 체적을 통하여 품질과 서비스가 개선되고 생산과 판매의 조직내의 효율성이 증대되기도 한다.

그러나 이런 시장제도가 항상 좋은 것은 아니다. 경쟁은 시장제도의 장점이면서도 다른 쪽에서 보면 단점일 수 있다. 예컨대 가난한 노인이나 장애인들 같은 약자에게는 시장의 경쟁이란 생존을 위협하는 것일 수도 있다. 그리고 불량식품의 경우에서 볼 수 있는 것과 같이 시장의 경쟁이 항상 정당하게 이루어지지 않는다는 것도 문제이다. 시장의 경쟁은 개인의 단기적인 이익을 추구하는 것이기 때문에 지나치게 시장제도에 의존하는 사회에서는 사

2) 김진수, "산업재해보상보험", 한국복지연구회 편, 『한국사회복지연감』, 유풍출판사, 1997, 153쪽과 석재은, "산재보험의 동향과 쟁점", 한국사회과학연구소 사회복지연구실 지음, 『한국 사회복지의 이해』, 도서출판 동풍, 1995, 308쪽 등 참조.

회전체의 이익이나 장기적인 이익이 무시되는 경우가 많다.

이처럼 시장제도는 선악의 두 얼굴을 가지기 때문에 시장원리에 따라 잘 해결되는 문제가 있고 그렇지 않은 문제가 있다. 예컨대 소비재의 생산과 분배는 시장의 원리에 맡겨두는 것이 더 효율적이다. 그러나 사회전체의 장기적이고 공공인 이익을 추구하거나 약자를 보호하기 위해서는 탈시장적인 원리에 의해서 문제를 처리하는 것이 더 효율적이다. 이로 인해 아무리 시장원리가 지배하는 사회에서라도 탈시장적인 논리가 관철되는 공공의 영역이 반드시 존재해야 한다. 이 공공의 영역은 시장체제자체가 잘 작동되도록하기 위해서도 필수적인 '틈'과 '여백'이기도 하다. 바로 이것 때문에 국가를 포함한 공공의 제도들이 필요한 것이다. 만약 시장이 모든 문제를 해결한다면 국가는 불필요할 것이다.

이처럼 시장이 맡아야 좋은 일이 있고 국가가 맡아야 좋은 일이 있기 때문에, 시장제도의 도입을 의미하는 '민영화'도 시키는 것이 바람직한 분야가 있고 그렇지 않아야 바람직한 분야가 있다.

#### IV. 산재보험 민영화 추진 방안과 그 이유

산재보험의 민영화를 공식적으로 추진하는 추체는 재경원이므로 민영화에 대한 재경원은 주장은 민영화론들 중에서 가장 중요하다. 또한 우리 사회에 재경원의 회의자료만큼 민영화의 방안과 이유가 잘 정리된 것도 없다. 그러므로 여기서는 재경원의 자료를 중심으로 민영화론의 입장을 정리하고, 여기에 기타 자료들을 보완하여 사용하겠다.

##### 1. 민영화 방안의 내용<sup>3)</sup>

재경원에서 추진하려는 산재보험 민영화 방안의 주요 내용은 다음과 같이 정리 할 수 있다.

첫째, 근로 복지 공단이 운영하고 있는 산재보험을 민간 보험회사도 운영할 수 있게 한다.

둘째, 개별 사업장의 보험료율의 차등화를 크게 한다. 기존의 업종별로 단순화된 보험요

3) 이하 재정경제원 인력개발과, "산재보험제도 운용 효율화 방안", 재정경제원 내부 회의 자료, 1996년 11월을 재구성하였음. 이 자료는 우리노무법인, 「노사전문가 we」, 1997년 3월호에 게재되어 있음.

율을 차등화시킨다. 재해예방 실태 평가에 근거하여 특별할인료율을 적용한다. 현재 노동부가 하는 보험료율 산출 업무를 '전문기관'인 보험개발원에 맡긴다.

세째, '불량물건'<sup>4)</sup> 인수체계를 구축한다. 사보험사에 강제로 배분하는 방법이나 전담기관을 지정하되 비용은 각 보험사에 할당하는 방법을 택한다.

네째, 산재 예방사업이나 근로복지 사업은 공공부분이 담당하고, 비용은 각보험사에서 각출한다.

다섯째, 미가입자 문제를 처리할 정보시스템을 구축하고, 근로 복지 공단이 미가입업체를 전담한다. 비용은 각 보험사로부터 각출한다.

여섯째, 6개의 산재병원중 이용율이 낮은 병원 4개의 민영화를 추진한다.

우리는 위의 내용을 다음과 같이 축약할 수 있다.

첫째, 산재보험(산재병원)을 민영화하고, 보험료율의 차등을 크게한다.

둘째, 이로 인해 나타나는 모든 문제(불량물건 인수거부, 미가입자 문제, 산재 예방과 재활 사업의 위축 등)는 공공기관이 책임진다. 단 비용은 보험회사에서 각출한다.

이 내용을 더 축약하면 이윤이 남을 만한 사업은 민간보험사에 맡기고 이로 인해 야기된 문제는 공공기관이 떠 맡는다는 것이다.

## 2. 민영화 추진의 논거

재경원의 문건<sup>5)</sup>에는 민영화 추진의 이유에 대한 재경원의 입장이 명백히 밝혀져 있지는 않다. 그러나 앞뒤의 문맥을 잘 살펴보면 재경원이 산재보험을 민영화하겠다는 명분은 재정수지 악화 방지, 경쟁을 통한 서비스 개선, 산재예방 효과 제고 등임을 알 수 있다. 이런 이유들을 다음과 같이 정리 할 수 있을 것이다.

4) 이것은 산재가 많이 발생하는 기업이 보험에 가입하는 것을 의미한다. 이런 기업들은 대개 영세기업이다. 사보험사들은 이익이 되지 않으므로 이들 기업의 보험인수를 꺼린다.

5) 재정경제원 인력개발과, "산재보험제도 운용 효율화 방안", 재정경제원 내부 회의 자료, 1996년 11월



### 1) 재정수지 악화 방지

재경원의 주장에 따르면 현재의 산재보험은 보험료율이 단순하고 획일적이어서, 개별 기업에 적정보험료가 부과되지 않고 있다는 것이다. 현재의 산재보험제도에서는 업종별로 기본보험료율을 정하고, 개별 사업장의 보험수지율(산재 발생 정도)을 고려하여 기본요율에 개별사업장별 차등을 가미하지만, 개별 사업장의 산재의 정도가 산재보험료에 반영되는 정도가 미약하다는 것이다. 이로 인해 '적정보험료'가 부과되지 못하고 있으며, 연금제의 도입(1989년)으로 장기적 재정수지 악화를 초래할 수 있다는 것이다.

따라서 민영화를 통해 사업장별로 차등을 심화시키는 '적정보험료'를 부과하여, 재정수지 악화를 막겠다는 것이다.

### 2) 경쟁을 통한 서비스 개선

현재의 산재보험제도에서는 경쟁부재로 적정보험료 부담을 위한 유인장치가 부족하며, 재해근로자에게 제공하는 서비스도 잘 되지 않고 있다는 것이다. 따라서 민영화를 통해 경쟁 제도를 도입하면 보험가입자와 재해근로자에게 제공하는 서비스를 제고할 수 있다는 것이다.

### 3) 산재의 예방 기능 강화

현재의 보험제도에서는 보험료를 결정하는데 사업장별 실적(산재가 적게 발생하는 정도)과 사업장 안전도들 제대로 반영하지 못하기 때문에 보험사고의 예방효과가 낮다는 것이다. 산재를 많이 내거나 많이 낼 가능성이 큰 기업들은 그에 비례해서 보험료를 많이 물어야 마땅한데, 현재의 제도에서는 그렇지 않기 때문에 산재 예방에 소홀하므로 현재의 산재보험제도는 잘못되었다는 것이다. 따라서 산재를 많이 내는 기업은 그만큼 보험료를 많이 내고, 반대로 산재를 적게 내는 기업은 그 만큼 보험료를 적게 내게 하는 민영화를 추진하여 '적정보험료'를 부과함으로써 산재를 예방해야 한다는 것이다.

### 4) 기타 주장

재경원이 제시하지 않은 산재보험 민영화의 논리적인 근거들 중에서 다음 두가지는 살펴볼만한 것들이다. 하나는 산재보험도 손해보험으로서 자동차보험 등과 큰 차이가 없기 때문

에 자동차보험처럼 사보험으로 운영하여도 별문제가 없다는 것이고, 다른 하나는 선진국인 미국에서도 산재보험이 사보험으로 운영되고 있으니 우리도 산재보험을 민영화해야 한다는 주장이다.

산재보험도 자동차보험과 같은 손해보험이니 민영화해도 별 문제가 없다는 주장을 정리하면 다음과 같다.

산업재해는 자동차 사고, 원자력 사고, 제품의 하자 등과 마찬가지로 개인이나 기업이 책임을 져야 한다. 산재에 대한 1차적인 책임은 개별 기업에 있는 것이지 사회나 국가에 있는 것이 아니다. 산재보험도 자동차보험 등과 마찬가지로 개인이나 기업의 책임을 위한 보장이며, 그래서 보험료도 기업만이 부담하고 있다. 구태여 산재에 대해서만 국가가 책임지는 형식으로 산재보험을 관리할 필요가 없다. 산재를 국가가 책임을 져야 할 사회적인 위험에 포함시킨다면 현재 기업이나 개인의 배상 책임으로 분류되어 있는 자동차 사고, 가스폭발 사고, 화재, 제품 하자 등도 빈도나 강도면에서 산재에 못지 않은 사회적인 위험이므로 사회보장의 차원에서 이에 대해서도 국가가 책임져야 한다는 결론이 도출된다<sup>6)</sup>.

이 주장의 골자는 산재보험은 기업의 책임보험이고 보험료도 기업이 내기 때문에 국가가 강제로 관리해서는 안되고 기업이 사보험회사를 자유롭게 선택할 수 있도록 산재보험을 민영화해야 한다는 것이다.

뿐만 아니라 이 주장에서는 현재의 산재보험은 보험료를 개별 실적에 따라 차등적으로 부과하고 있는 것 등에서 알 수 있는 것처럼 운영방식에서도 자동차보험 등의 사보험과 다를 바 없으며 이런 사보험들이 잘 운영되고 있기 때문에 산재보험을 민영화시켜도 별 문제가 없다<sup>7)</sup>는 것이다.

한편 이런 주장들을 하는 사람들은 미국의 사례를 들어가면서 산재보험 민영화의 정당성을 강조한다<sup>8)</sup>. 이들에 따르면 세계의 3분의 2 이상의 국가들이 산재보험을 공공부분에서

6) 이것은 심성보, "사회보장적 산재보험은 적극적인 산재예방책이 아니다", 우리노무법인, 「노사전문가 we」, 1997년 3월호와 박은희, "산재보험은 기업의 책임보장이자", 우리노무법인, 「노사전문가 we」, 1997년 3월호에 담긴 내용들을 정리하였음.

7) 박은희, "산재보험은 기업의 책임보험이다", 우리노무법인, 「노사전문가 we」, 1997년 3월 호 참조.

8) 재경원의 자료(재정경제원 인력개발과, "산재보험의 효율화 방안", 재정경제원 내부 회의 자료, 1996년 11월)을 보면 재경원도 이런 입장을 가지고 있는 것으로 추정된다.

운영하고 있지만, 선진국인 미국의 경우 공보험의 비중이 점점 줄어들고 있다는 것이다. 이런 미국의 제도는 개별 기업이 공영보험과 민영보험, 자체보험 중에서 선택하게 함으로써, 기업의 부담을 줄여 주고 기업의 경쟁력을 높혀 준다는 것이다. 여기서도 산재의 발생 빈도가 낮거나 자체적으로 충분히 부담할 수 있는 기업은 자체적으로 해결하거나 보험료가 적은 보험에 가입하게 하여 부담을 줄여주고, 개별 기업이 해결하기 곤란 경우나 산재 발생의 빈도가 높아 보험회사가 꺼리는 경우는 정부가 책임을 지게 한다는 것이다<sup>9)</sup>. 이 제도는 기업의 경쟁력을 키워주는 좋은 제도이기 때문에 우리도 이 제도를 도입하자는 것이다.

## V. 산재보험 민영화론의 논리 검토

위 주장은 두가지 측면에서 검토해볼 필요가 있다. 하나는 위 주장이 자기 모순이나 문제점을 가지고 있지 않은가이고, 다른 측면은 이런 주장들이 산재보험의 목표에 적합한가이다. 여기서도 산재보험의 민영화 논리 자체가 가지고 있는 문제점을 먼저 살펴보고자 한다.

### 1. 민영화를 통해서 장기적 재정수지 개선은 가능한가?

민영화론자들은 산재보험의 장기적인 수지개선을 위해서 산재보험을 민영화시켜야 한다고 주장한다. 그렇다면 그들이 제시한 방식으로 민영화를 추진하면 재정수지는 개선되는가?

재정수지가 개선되기 위해서는 수입은 늘고 지출은 줄어야 한다.

산재보험에서 수입은 보험료와 기금이자이다.

민영화를 통해서 보험료를 차등화시키면 보험료 총액이 늘어나는가? 보험료를 내는 기업의 수는 민영화한다고 하여 결코 늘어날 리는 없다. 왜냐하면 미가입업체는 대개 산재를 많이 내는 영세업체로서, 민간보험사들이 미가입업체를 찾으려 하지 않을 것이기 때문이다.

보험가입대상이 일정할 때 보험료의 수입을 늘리기 위해서는 보험료를 더 많이 걷어야 할 것이다. 그러면 민영화를 통해 기업별 보험료의 차등을 심화시키면 보험료의 총액이 늘어나는가? 보험료율의 평균을 그대로 둔채 차등만을 심화시킨다면 보험료 수입의 총액은 전혀 늘어나지 않는다.

9) 심성보, "사회보장적 산재보험은 적극적인 산재예방책이 아니다", 우리노무법인, 「노사전문가 we」, 1997년 3월호와 박은희, "산재보험은 기업의 책임보험이다", 우리노무법인, 「노사전문가 we」, 1997년 3월호 참조.

한편 민영화시키면 기금관리가 효율적으로 되어 이자의 수입이 늘어날 것인가? 개별 보험사의 능력에 따라서는 이자의 수입이 증가하는 경우도 있을 것이다. 그러나 기금이 정상적인 사회윤리적인 원칙에 따라 그리고 위험부담을 고려하여 운용된다면, 정기적인 관점에서 볼 때 보험회사별 이자율의 차이는 그리 크지 않을 것이며, 전체 보험사의 이자 수입의 총액이 현재보다 현저히 증가하지는 않을 것이다. 뿐만 아니라 기금운용의 효율성은 현재의 공영 체제하에서도 얼마든지 증진시킬 수 있다. 만약 개별 보험사들이 산재보험의 기금을 투기적으로 운용한다면 기금의 운용 수익은 증가할 수 있다. 그러나 이 투기는 기금 손실의 위험도 클 뿐만 아니라 국가적인 차원의 장기적인 경제정책이나 사회정책의 측면에서 보면 커다란 손실이다. 투기는 소탐대실의 어리석음이다.

재정수지를 개선하는 다른 방법은 지출을 줄이는 것이다. 지출을 줄이는 방법은 두 가지가 있다. 하나는 관리비를 줄이는 것이요, 다른 하나는 보험급여의 액수를 줄이는 것이다.

일반적으로 독점적인 공공조직은 효율성이 떨어진다는 말이 있다. 이점에서는 근로복지공단이라고 예외일 수 없다. 실제로 근로복지공단의 구석 구석을 찾아보면 개선해야 할 곳들이 많을 것이다.

그러나 모든 면에서 언제나 공공기업의 효율성이 떨어지는 것은 아니다. 비교적 업무의 성격이 명확한 경우 규모의 경제 원칙을 이용하면 많은 민간기업이 난립하여 경쟁하는 것에 비하면 더 효율적일 수 있다. 산재보험의 약출과 지급 업무의 경우 그렇게 복잡한 것이 아니다. 정해진 원칙에 따라 집행하면 된다. 만약 민영화를 통해서 많은 기업들이 보험 가입자들을 대상으로 경쟁을 벌이면서, 제 각기 보험료의 약출과 급여금의 지급 업무를 담당한다면 개별보험사들의 관리비용은 줄어들지 모르나 전체적인 관리비는 지금보다 늘어날 수 밖에 없다.

또한 사적인 이윤을 추구하는 보험사들은 더 많은 이익을 남겨야 하므로 보험사들의 이윤을 보장하는 한 민영화될 경우 관리비는 지금보다 늘어날 수 밖에 없다. 민영화될 경우 광고비도 관리비를 증액시키는 요인이 된다.

이것은 1995년의 산재보험사업관리비를 살펴보면 알 수 있다. 다음의 <표 1>에서 보는 것처럼 산재보험의 관리비(공단지원비과 경상사업비의 합)는 전체 수입의 5.9%이다. 전체 수입에서 보험급여로 지출되는 금액이 차지하는 비율은 78.0%이고, 산재예방과 근로복지 등으로 지출하는 비용의 비율이 12.3%이다. 이처럼 공영으로 운영되는 산재보험의 경우 6%이하를 관리비로 사용하고, 90%이상을 산재보험급여와 산재예방과 근로복지를 위해 사

용하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 이에 비해 손해보험은 1994년의 경우 관리비가 보험료 수입의 22.6%이다<sup>10)</sup>. 자동차보험의 보험수지율(보험료총액에 대한 보험급여총액의 비율)은 64.8%, 손해보험의 보험수지율은 65.9%이다<sup>11)</sup>. 여기서 우리는 만약 산재 보험이 민영화된다면 앞에서 지적한 여러 요인에 의해서 관리비는 늘어나고 산재보험급여와 예방 등에 지출되는 비용은 줄어들 것임을 충분히 예측할 수 있다.

〈표 1〉 1995년 산재보험기금 운영 내역

(억원, %)

수 입			지 출		
항 목	금 액	비 중	항 목	금 액	비 중
보 험 료	11,304	77.8	보험급여	11,336	78.0
가 산 금	335	2.3	산재예방	1,727	11.9
이자수익	136	0.9	근로복지	60	0.4
적립금전입	2,678	18.4	공단지원	684	4.7
국고지원	70	0.5	경상사업비	178	1.2
기 타	12	0.1	반 환 금	139	1.0
			적 립 금	464	3.2
기 타			기 타		
계	14,535	100.0	계	14,535	100.0

자료:노동부, 「산재보험사업연보」 1995년도, 1996년 10월 발행, 79쪽 참조

또한 민영화될 경우 각보험사들에 분산된 정보를 통합하기 위해서도 별도의 관리비가 들어가게 된다. 지금처럼 근로복지공단이 통합하여 보험을 운영하는 상태에서는 이런 비용은 들어가지 않는다.

지출을 줄이는 또 다른 방법은 보험급여를 줄이는 것이다. 피재노동자의 삶의 질을 떨어뜨리지 않고 보험급여를 줄이는 방법으로는 부당한 보험급여의 지출을 줄이는 것이 있다. 그런데 이런 부당한 급여는 현행 제도에서도 나름대로 억제되고 있으므로 민영화가 된다고 하여 이런 지출이 현격히 줄어들 가능성은 없다. 부당한 보험급여를 줄이지 않은 상태에서 보험급여를 줄이려면 결국 피재노동자의 복지를 악화시키는 길 밖에 없다.

10) 보험감독원, 「연차보고서」, 1995년도 제18차, 194 쪽

11) 석재은, "산재보험의 민영화, 무엇이 문제인가?", 한국노동사회연구소, 「노동사회연구」 제 11호, 1997년 3월 호, 59쪽 참조.

이제까지의 논의를 표로서 요약하면 다음과 같다.

〈표 2〉 산재보험의 민영화에 따른 재정수지의 변화

수입과 지출	수입 지출의 주요 내용	민영화로 예상된 결과
수입	보험료	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 가입자수 변화 미미</li> <li>● 보험료 수입 총액은 불변</li> </ul>
	기금 이자	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 정상적 운용의 경우 큰 변화 없음</li> </ul>
지출	관리비	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 규모의 경제성 약화</li> <li>● 이윤 보장에 따른 비용 증가</li> <li>● 광고비 증가</li> <li>● 보험사들을 총괄하는 추가비용 발생</li> <li>● 각보험사들의 부분적인 효율성은 증가 하나 전체적인 효율성은 떨어짐</li> </ul>
	급여	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 급여 총액 줄이기에 한계 있음</li> <li>● 부당 급여 줄이기에 한계 있음</li> </ul>

이렇게 볼 때 기업들의 평균 보험료율을 증가시키거나 보험급여의 액수를 줄여 산재노동자의 삶의 질을 떨어뜨리거나 투기 등을 통해 비정상적으로 기금을 운용하여 이익금을 늘리지 않고서는 민영화를 통한 재정적 효율성 증대는 기대하기 어렵다.

따라서 민영화로 재정수지의 악화를 막을 것이라는 민영화론자들의 주장은 민영화를 통해 서비스를 개선한다는 그들 자신들의 주장 등과 모순된다.

## 2. 경쟁을 통해 서비스는 개선될 것인가?

민영화론자들은 산재보험을 민영화하면 산재보험의 서비스가 개선된다고 주장한다. 과연 그런가?

산재보험에서 서비스 개선의 내용은 비교적 간단하다. 여기서 서비스 개선이란 기업에는 보험료의 부담을 줄여주는 것이고, 산재 노동자에게는 신속하게 치료와 보험급여를 받을 수 있게 해주고, 치료비와 재활비, 휴업급여 및 연금 등을 넉넉하게 지급하는 것이다.

민영화를 통해 경쟁을 하는 경우 보험료가 내려갈 가능성은 있다. 특히 산재발생율이 적

은 기업의 보험료는 지금보다 내려 갈 수 있고, 고객 확보 경쟁이 활성화되면 전반적으로 보험료가 일시적으로 내려 갈 수도 있다. 그러나 이윤추구가 목적인 사보험사들이 보험료를 장기적으로 많이 내리는데는 명확한 한계가 있다. 사보험사는 피재노동자들에게 지급하는 보험급여를 줄이지 않고서는 보험료를 장기적으로 내릴 수 없기 때문에 결국 보험급여를 줄이려 할 것이다.

산재보험이 민영화되면 민간보험사들이 보험급여를 실질적으로 줄임으로써 보험료율을 낮추고 이윤도 확보할 가능성은 상당히 있다. 산재보험에서는 기업이 보험료를 부담하고 보험혜택은 노동자가 받는다. 여기서 보험사를 결정하는 쪽은 기업이기 때문에 가격경쟁만 있고, 보험혜택경쟁(품질경쟁)은 뒤로 밀릴 가능성이 커진다. 이렇게 되면 보험료가 내려가면서 동시에 피재노동자를 위한 보험급여의 액수도 내려갈 가능성이 커진다. 결국 보험급여를 줄이면, 산재노동자들의 삶의 질이 악화될 것이다.

이윤추구가 목적인 사보험에서는 최저생계보장이 목적인 사회보험에 비하여 보험급여의 지출에 태생적으로 인색할 수 밖에 없다. 사보험에서는 최저생계보장 보다는 이윤의 획득이 우선시되기 때문이다. 따라서 똑 같은 보험급여의 조건에 관한 법률이 적용된다 하더라도 민영보험사들은 그 법의 규정과 산재가 발생한 상황을 보험사에게 유리하게 해석하여 산재를 인정하지 않으려 할 것이며, 보상의 크기도 사회보험의 경우에 비해 줄이려 할 것이다. 이 과정에서 시비가 발생하고 소송이 제기되는 경우가 많아질 것이다. 결국 산재보험의 민영화가 이루어지면 피재노동자들은 산재를 인정받기가 까다로워지며 보상의 액수가 줄어들고 보상이 지연될 가능성이 커질 것이다. 이미 앞에서 밝힌 것처럼 바로 이런 상황 때문에 산재보험이 생겨나게 되었다는 점을 고려할 때 민영화는 산재보험의 의의를 정면으로 부정하는 조치라고 할 수 있다.

민영화를 통해서 차등화가 심해지면 산재가 적게 일어나는 기업은 오히려 보험료가 낮아지지만, 산재가 많이 일어나는 영세기업의 보험료는 올라가게 된다. 결국 이런 기업들은 산재보험료의 부담 때문에 산재보험의 가입조차 어렵게 될 것이다. 또한 이런 기업들은 민영보험사의 입장에서 보면 '불량물건'이기 때문에 가입시키는 것을 꺼려할 것이다. 이 점은 민영화론자들이 스스로 인정하고 있는 것이다.<sup>12)</sup> 따라서 이런 영세 기업의 노동자들은 산재보험의 혜택도 받지 못하는 사태가 빈번해질 것이다.

12) 재정경제원 인력개발과, "산재보험제도 운용의 효율화 방안", 재정경제원 내부 회의 자료, 1996년 11월 참조

산재보험에서 경쟁을 통한 서비스개선의 근본적인 한계는 경쟁 그 자체에도 내재해 있다. 경쟁이란 흥망과 승패가 있기 마련이다. 따라서 망하는 기업이 있을 수 있다. 보험사가 망하면 산재노동자들은 보험급여를 받을 수 없게 된다. 이런 문제를 해결하기 위하여 재보험제도를 운영하다면 관리비는 더 증대될 것이다.

‘경쟁을 통한 서비스 개선’이란 결국 산재가 적게 일어나는 여유있는 기업들에게만 보험료를 내려주는 것이외에는 별 의미가 없다. 민영화를 통한 경쟁 도입은 산재가 많이 일어난 기업과 산재 노동자들에게는 오히려 서비스를 악화시키는 결과를 초래한다.

### 3. 민영화는 산재예방 효과를 증대시킬 것인가?

민영화를 통해서 산재의 발생 빈도에 따라 산재보험료를 차등화시키면 어느정도 산재의 예방효과가 증대되는 측면이 분명히 있긴 있을 것이다.

그런데 이런 효과가 얼마나 클 것인지는 의문스럽다. 현재의 산재보험에서도 산재를 일으키지 않게 하는 물질적 자극체계는 충분히 있다. 산재가 발생하면 기업은 보험료부담이 커지는 것과는 비교할 수 없을 정도로 큰 직간접적인 손해를 보기 때문이다. 또한 당장의 자금 압박 때문에 산재 예방을 위한 투자를 소홀히 하는 기업들이 보험료를 아끼려고 하기 때문에 산재 예방 투자를 늘리기는 쉽지 않을 것이다.

뿐만 아니라 민영화는 그 자체가 장기적인 산재 예방 노력과는 상반되는 조치이다. 산재가 없으면 산재보험사의 이윤도 없기 때문이다. 이점은 민영화를 지지하는 사람들이 스스로 인정하고 있다.

이러하면 산재보험의 민영화론자들에게는 산업재해 예방비는 낭비적인 관리비용일 뿐이다.

“ ‘95년도 산재보험 사업연보’에 의하면 재해 예방 사업 1,678억원, 사무비 833억원 등 2,511억원을 관리비용으로 지출하여 보험료 1조 1,304억원의 22.2%에 해당하는 사업비율을 기록하였다. 이는 민영화된 자동차보험의 사업비인 22.8%(순사업비/원보험료)와 별로 다를 것이 없다. 따라서 산재보험을 민영화하더라도 비슷한 비용으로 운영이 가능하며 국가에서 보조되는 금액은 세금을 납부한 국민에게 보다 공정하게 사용될 수 있을 것이다.”<sup>13)</sup>

13) 심성보, '사회보장적 산재보험은 적극적인 산재예방책이 아니다', 우리노무법인, 「노사전문가 we」, 1997년 3월호, 29쪽.



이 주장에 의하면 산재예방비는 낭비적이고 관리비는 아무리 많더라도 필요경비인데, 현재 산재보험의 낭비적인 산재예방비는 민영화에 따라 새로 늘어나는 관리비에 충당할 수 있다는 것이다. 이 주장을 그대로 따른다면 산재보험이 민영화될 경우 산재예방비를 지출할 필요성도 없고 지출하지 않아도 된다.

그런데 산재를 예방하기 위해서는 산재비용이 늘어나야 한다. 일반적으로 산재예방비가 늘어나면 산재는 줄어드는 추세를 보인다. 독일의 경우 산재보험은 1950~1960년대에 걸친 산재예방에 대한 지속적인 투자(산재보험 지출총액의 2.3~2.9%)와 이후 계속되는 증액 투자(1980년 4.0%, 1990년 5.7%, 1995년 6.6%)가 산재의 발생을 줄여 줌으로써 산재 보험료율을 안정화시켰다<sup>14)</sup>.

요컨대 산재보험의 민영화는 산재 예방비의 증액에 도움이 되지 않으며, 따라서 산재예방에도 효과적이지 않다.

#### 4. 민영화로 야기되는 문제점들

산재보험을 민영화하면 불량물건인수 거부, 미가입자 발생, 산재 예방 및 재활 기능 약화, 통합적인 정보 행정 관리 체계의 해체 등의 문제가 야기된다는 것은 산재보험의 민영화를 주장하는 재경원이 스스로 인정하고 있다<sup>15)</sup>. 이런 문제를 해결하기 위해서 또 다른 노력이 필요하게 된다. 그런데 지금의 산재보험제도에서는 이런 문제들이 발생하지 않거나 비교적 잘 처리되고 있다. 구태여 '굶어 부스럼'을 낼 필요가 있겠는가?

#### 5. 사보험과 별차이가 없다는 주장의 문제점

산재는 기업의 책임이고 산재보험을 위한 돈도 기업이 내기 때문에 기업이 보험회사를 자유롭게 선택할 수 있는 길을 열어 주기 위하여 산재보험을 민영화하여야 한다는 주장은 그럴듯해 보인다. 그러나 이 주장의 문제점은 산재보험의 발생 배경을 살펴보면 쉽게 드러난다. 앞에서 살펴본 것처럼 기업에게 산재를 마음대로 책임지라고 맡겨 놓아서 기업 책임 지기 어렵기 때문에 산재보험이 사회보험이나 강제성을 띤 준사보험으로 출발한 것이다.

14) 윤조덕, '산재보험 현황과 민영화 논의', 우리노무법인, 『노사전문가 we』, 1997년 3월호.

15) 재정경제원, "산재보험제도 운용 효율화 방안", 재정경제원 내부 회의 자료, 1996년 11월.

산재보험이 민영화되어 기업이 마음대로 보험사를 선택하면 기업이 책임지기 어렵다는 것은 민영화론자들 스스로가 잘 입증해 주고 있다. 민영화론자들에 의하면 미국에서는 산재의 발생 빈도가 낮거나 충분히 부담할 수 있는 기업은 자체적으로 해결하거나 보험료가 적은 보험에 가입하게 하여 부담을 줄여주고, 개별 기업이 해결하기 곤란한 경우나 산재 발생의 빈도가 높아서 보험회사가 꺼리는 경우는 정부가 책임을 지게 한다는 것이다<sup>16)</sup>. 이것은 결국 산재에 대한 책임의 많은 부분을 국가에 떠 넘기는 것이며, 이것이 바람직하다고 주장하는 것은 산재는 기업의 책임이기 때문에 기업이 알아서 하게 해달라는 그들의 주장률 스스로 부정하는 것이다.

산재보험을 사회보험으로 운영하는 취지는 산재가 기업의 책임이 아니라는 뜻이 아니라, 오히려 기업이 산재를 책임질 수 있도록 도와 주는 것이다. 산재는 분명히 기업의 책임이고, 산재보험은 자동차보험 등과 마찬가지로 책임보험이다. 그러나 산재보험은 단순한 책임보험이 아니라 산재를 당한 노동자의 최저생계를 보장하기 위한 보험이다. 산재보험의 가장 중요한 목적은 피재노동자의 최저생계의 보장이며, 부차적인 목적이 가해자(사용자)의 재산손실을 줄여주는 것이다. 이와는 달리 현재의 자동차보험의 일차적인 목적은 가해자의 재산손실을 줄여주고 피해자에 대해 배상하는 것이며, 부차적인 목적은 피해자의 최저생계의 보장이다. 이러한 목적 차이가 두 보험의 근본적인 차이이다. 이러한 두 보험의 핵심적인 운영 목적의 차이를 무시하고 같은 책임보험이기 때문에 산재보험을 민영화하자는 주장은 산재보험의 목적 자체를 바꾸자는 주장을 하는 것과 같다.

만약 사람들의 최저생계를 사회적으로 보장하는데는 사보험보다는 사회보험이 더 효과적이라고 하는 일반론을 부정할 수 없다고 한다면<sup>17)</sup>, 그리고 사고에 대비한 보험들이 사고를 당한 사람들의 최저생계보장을 주요 목표로 삼는다면, 산재보험과 같은 사회보험을 민영화시킬 것이 아니라, 오히려 자동차보험과 같은 사보험을 공영화시켜야 할 것이다.

현재의 산재보험은 보험료를 개별 실적에 따라 차등적으로 부과하고 있는 것 등에서 알 수 있는 것처럼 운영방식에서도 자동차보험과 같은 사보험과 다를 바 없으며 자동차보험이 사보험으로 잘 운영되고 있기 때문에 민영화시켜도 별 문제가 없다는 주장은 자동차보험이 많은 문제점이 있다는 점을 고려하면 설득력이 없다. 현재 자동차보험사들의 적자운영으로

16) 심성보, "사회보장적 산재보험은 적극적인 산재예방책이 아니다", 우리노무법인, 「노사전문가 we」, 1997년 3월호와 박은희, "산재보험은 기업의 책임보험이다", 우리노무법인, 「노사전문가 we」, 1997년 3월호 참조.

17) 이 점은 뒤에서 정리할 것이다.

인하여 자동차보험의 요율이 급등하는 등 많은 문제점을 안고 있다<sup>18)</sup>. 자동차보험처럼 산재보험을 사보험으로 만들자는 주장은 시장경제적인 측면에서 보더라도 문제가 많다.

## 6. 미국의 산재보험과 우리의 민영화

우리 사회의 제도개선에 관한 논의에서는 '선진국'을 예로 들어 우리도 그렇게하자라는 주장을 자주 접하게 된다. 이런 주장에는 외국의 사례는 완전하고 그것을 우리나라에 도입해도 큰 문제가 없다는 점을 전제로 깔고 있기 때문에, 외국의 제도에 대한 평가와 그 제도의 사회 경제적 배경, 우리 나라의 실정 등을 충분히 고려하지 않는 경향이 있다. 이번의 산재보험 민영화 논의에서도 미국의 경우를 예로 들면서 우리도 당연히 그렇게 해야되는 것처럼 주장을 펴는 사람들은 미국의 사보험적인 산재보험만을 언급할 뿐, 미국 산재보험에 대한 평가와 배경은 물론, 그런 제도가 우리의 실정에 맞는가에 대한 이야기는 하지 않고 있다. 이런 식의 논의는 우리 자신들의 판단만을 흐리게 할 뿐, 좋은 제도를 만들어가는데는 하등의 도움이 되지 않는다. 중요한 것은 우리의 입장에서 외국의 사례를 점검해고 평가하는 것이다.

더군다나 미국의 산재보험은 사회보장의 기능의 미약, 보험비용의 폭등, 각 보험사들의 재정수지 악화, 막대한 소송비용(1989년의 경우 소송비용이 전체 산재급여의 59%), 재활과 산재 예방의 비효과적인 운영 등과 같은 심각한 문제점을 지니고 있다<sup>19)</sup>는 지적이 있다. 이런 지적이 있음에도 불구하고 이런 문제점들과 그 원인에 대해서는 더 깊이 있게 고려하지 않고 미국에서 산재보험을 사보험으로 운영하고 있으니 우리도 그렇게 하자라는 주장은 위험하기 짝이 없다.

미국의 경우, 산재보험은 이런 문제점들을 안고 있지만, 이런 문제점들을 완충시킬 수 있는 산재보험 이외의 여러 장치들이 있다는 점에 주목해야 한다. 산재보험으로 생계의 보장과 치료를 받을 수 없는 노동자들도 공적부조와 같은 다른 복지제도 등을 통하여 구제받을 수 있는 길들이 있다. 아무리 미국이 서구에 비하여 '복지후진국'이라지만 우리나라에 비하면 '복지선진국'이다. 따라서 미국의 피재노동자들이 산재보험의 안전장치로 구제받지 못한다 하더라도 다른 복지제도에 의해서 보호받을 여지는 우리나라의 피재노동자들보다는 훨씬

18) 석재은, "산재보험 민영화, 무엇이 문제인가?", 한국노동사회연구소, 「노동사회연구」 제11호, 1997년 3월호 참조.

19) 석재은, "산재보험 민영화, 무엇이 문제인가?", 한국노동사회연구소, 「노동사회연구」 제11호, 1997년 3월호 참조.

많다.

우리나라의 경우 산재보험을 제외하면 노동자들의 최저생계를 보장해 줄만한 사회보장제도는 거의 없다. 이런 상황에서 산재보험의 사회보장의 기능이 민영화로 더 약화된다면 산재보험에 의해서 생계를 보호받지 못하는 사람들의 생계는 미국의 경우와는 비교할 수 없을 정도로 곤궁해질 것이다.

## VI. 산재보험의 목적과 '민영화' 문제점

우리는 앞에서 산재보험의 목표로서 피재노동자의 최저생계의 보장, 산재로 인한 기업도산의 방지, 피재노동자들의 삶의 질의 향상, 기업의 보험료부담의 경감, 재정과 조직의 효율적인 관리, 소득의 재분배, 산재의 예방과 재활등을 지적하였다.

이러한 산재보험의 목표들이 민영화를 통해서 효과적으로 달성되기 어렵다는 것은 이미 앞의 논의 도중에 언급하였다. 여기서는 각각의 목표별로 민영화의 예상 결과들을 정리해보고자 한다.

피재노동자들의 최저생계의 보장은 산재보험이 민영화되면 더 어려워진다. 무엇보다도 경쟁이 치열한 민영 보험시장에서는 흥망이 있기 마련이며, 보험사가 망한 경우 피재노동자가 생계보장을 받기는 어려워질 것이다. 기업간 보험료의 차등이 심화됨으로써 영세기업의 부담이 늘어나고 이들 기업이 보험가입을 꺼리는 경우가 증가한다. 한편 사보험사들도 이 영세기업들의 보험인수를 꺼림(불량물건의 인수 거부)에 따라, 미가입업체가 늘어난다. 미가입업체의 증가로 미가입자는 늘어나지만, 이들에 대한 보상은 사보험에서는 인색할 수 밖에 없다. 사회보험에서는 미가입자라하더라도 생계보장의 차원에서 여러가지 예외 규정을 통하여 보상할 수 있는 여지를 남겨두지만, 사보험에서는 이윤추구를 위한 효율성의 원리에 따라 이런 여지를 없애 버린다. 따라서 미가입업체의 노동자들이 산재를 입어도 최저생계를 보장받을 수 없다. 또한 사보험제도에서는 소송이 증가하기 마련인데, 이것은 소송이 없이 피재노동자들의 최저생계를 보장하려는 산재보험의 원래 의도에서 벗어나는 것으로서 피재노동자들의 최저생계를 위협한다.

민영화 조치는 기업의 도산을 막는데도 악영향을 미친다. 늘어나는 미가입업체들이 산재를 당하면 파산할 가능성이 커진다.

피재노동자의 삶의 질의 향상과 서비스의 개선도 어려워진다. 이윤을 추구하는 사보험사들은 보험금의 지급에 인색할 수 밖에 없다. 특히 보험료 인하 경쟁이 이루어지면, 이윤을 추구하는 사보험사들은 피재노동자에 대한 보상의 액을 줄이는데 더 급급하게 된다. 이것은 그 자체가 서비스의 악화이며, 또한 빈번한 소송을 야기시켜 간접적으로 산재노동자들에 대한 서비스를 악화시킬 것이다.

산재보험의 민영화로 보험료의 차등이 커지면 일부 기업의 보험료는 줄어드는 반면, 산재의 발생빈도가 많은 영세기업의 보험료 부담은 늘어나게 된다. 따라서 민영화로 평균보험료가 줄어들 가능성은 크지 않다. 가격 경쟁에 의해서 평균보험료가 인하될 수도 있지만, 이것은 산재노동자들에 대한 서비스의 악화를 초래할 것이다.

재정과 조직의 효율적인 관리도 이루어지지 않는다. 민영화되면 개별보험사의 부분적인 효율성은 증대할 수도 있다. 그러나 전체적으로는 산재노동자들에 대한 급여의 삭감이나 투기 등에 의한 기금 운영이 이루어지지 않고서는 재정의 효율성이 감소할 가능성이 커지며, 조직도 분산됨에 따라 효율적으로 운영하기 어렵게 된다. 또한 산재의 예방과 재활 기능도 악화된다.

민영화에 의해서 산재보험료율의 차등이 심화되면 소득의 재분배의 기능은 악화된다. 그렇지 않아도 현재의 산재보험이 소득재분배의 기능을 제대로 수행하지 못한다는 지적이 자주 이루어지고 있는 상황에서 이 기능을 더 악화시키는 조치는 결코 바람직스럽지 못하다. 우리나라의 경우 재해율이 낮으면서도 경제적인 능력이 있는 대기업들이, 재해율은 높으면서도 경제적인 능력이 약한 중소기업의 부담을 나누어 지는 것은 도덕적인 차원에서 뿐만 아니라 경제정책적인 측면에서도 바람직하다. 주지하는 바와 같이 우리나라 대기업들은 많은 부품을 하청 중소기업들로부터 공급 받는데, 특히 재해율이 높은 부품 생산은 주로 중소기업이 떠맡고 있는 것이 현실이다.<sup>20)</sup> 이런 상황에서 재해율이 높은 중소기업이 미가입업체로 남아 있다가 산재를 당하여 파산하게 되면 대기업도 결국 손해를 보게 된다.

이상의 논의를 포로서 정리하면 다음과 같다.

20) 노동부 산재보험과, "재정경제원의 산재보험 운용 효율화 방안의 문제점", 1996년 12월과 노동부 산업보험과, "산재보험제도 운영 효율화 방안", 1997년 1월 참조.

〈표 3〉 산재보험의 목표와 민영화 결과

산재보험의 목표	민영화에 따른 예상 결과
피재노동자의 최저생계의 보장	생계 '보장'이 어렵게 됨
기업의 도산 방지	영세기업의 도산 가능성 증대
피재노동자의 삶의 질 개선	서비스 악화 가능성 증대
기업의 보험료 부담의 경감	대기업의 보험료 감소 영세기업의 보험료 증가
재정과 조직의 효율적 관리	부분적 효율성 증대할 수 있으나 전체적인 효율성은 감소함
소득의 재분배 효과	역효과
산재의 예방과 재활	역효과가 큼

## Ⅶ. 결 론

이상에서 살펴본 것처럼 산재보험 민영화론은 그 자체적으로도 많은 모순점들을 가지고 있다. 민영화되면 재정수지의 적자가 줄어들고, 경쟁을 통해 서비스가 개선되며, 산재예방도 잘 될 것이라는 주장은 설득력이 없다. 그리고 산재보험이 자동차보험 등과 같은 사보험과 크게 다를 바 없고, 미국에서도 산재보험에 사보험 원칙이 적용되고 있기 때문에 민영화하는 주장도 산재보험의 본래 목적에서 보나 경제적인 관점에서 보나 많은 문제를 지니고 있다.

뿐만 아니라 우리나라에서 현재 진행되고 있는 민영화 방안은 산재보험의 여러 목적을 달성하는데 비효율적이다. 산재보험이 민영화될 경우, 일부 대기업 등의 보험료 부담이 줄어드는 대신, 사회보장의 기능은 전반적으로 후퇴할 것이며, 영세기업 경영과 피재노동자의 삶을 질을 악화시킬 것으로 예상된다. 또한 산재보험의 재정과 조직의 효율적 관리, 산재의 예방 및 재활, 소득의 재분배도 어려워질 것으로 보인다. 이러한 결론들은 산재보험은 사회보험으로서 국가가 경영하는 것이 효율적이라는 일반론과 일치한다.

이처럼 산재보험의 민영화는 여러 산재보험의 목적을 달성하는데 효율적이지 않으며, 오히려 많은 문제를 야기시킬 가능성이 크기 때문에 산재보험은 민영화시키지 않는 것이 바람

직하다. 물론 현행의 산재보험에 문제가 없는 것은 아니다. 그러나 이런 문제들이 민영화시킨다고 해결되는 것이 아니다. 오히려 더 악화될 수 있다. 이런 문제들은 현재의 공영 체제 안에서 대부분 해결할 수 있기 때문에 구태여 민영화를 강행할 필요는 없을 것이다.

우리는 민영화가 모든 분야에서 항상 바람직하지 않다는 이야기를 하고자 하는 것은 결코 아니다. 시장경제의 효율성을 활용하기 위하여 국가가 운영하던 사업을 민영화시키는 것이 바람직한 경우도 많이 있다. 그러나 산재보험은 사회보장이라는 핵심적인 목적을 바꾸지 않는 한 민영화시켜서는 안 될 분야이다. 우리가 사보험사들의 대외 경쟁력의 확보나 시장의 확대, 일부 대기업들의 경쟁력 확보, 또는 '작은 정부의 실현'이라는 관점에서만 산재보험을 바라본다면 민영화는 바람직할지도 모른다. 그런데 산재보험의 민영화를 통해서 이런 것들이 확실히 달성될 수 있다하더라도, 우리는 민영화로 인해 잃어버릴 다른 다른 측면들, 특히 피재노동자들의 최저생계의 보장을 무시할 수는 없다. 인간의 최저생계보장이라는 기본적인 목적이 심각하게 훼손되는 가운데, 시장 경쟁력을 확보한다는 것이 무슨 의미가 있겠는가? 인간은 생존을 위해서 상품을 파는 것이지, 상품을 팔기 위해 생존하는 것은 아니다.