한국사회복지학
Korean Journal of Social Welfare, vol. 53, 2003. 5. pp. 31-49

산재보험 민영화의 한계 :

미국 산재보험 사례

조 영 훈*

[요 약]

현재 세계의 거의 모든 국가에서 지배적인 지위를 차지하고 있는 신자유주의는 사회보장제도의 상업화 혹은 복지국가의 해체를 주장한다. 신자유주의의 관점에서는 사회서비스는 국가가 아니라 시장이 제공할 때 보다 효율적으로 되어 수급권자들에게 더 많은 혜택을 제공하며, 국가의 개입이 없는 자유시장의 보장이야말로 사회계층에 관계없이 모든 시민들의 복지를 향상시키는 지름길이기 때문이다.

이러한 신자유주의의 입장에 기초하여 1990년대 중·후반에 우리 나라에서는 산재보험을 민영화하자는 주장이 제기된 적이 있었다. 이러한 주장은 노동계와 사회복지학계의 저항에 부딪혔으며, 이후 IMF 구제금융으로 대변되는 경제위기와 구조개혁의 소용돌이를 거치면서 일시적인 소강상태에 들어갔다. 그렇지만, 신자유주의의 지배력이 확장됨에 따라서 산재보험에 대한 민영화 요구는 우리 나라에서 언제든 다시 제기될 수 있을 것이다.

이 글의 목적은 사회보장제도의 상업화가 효율성의 증대를 통해 수급권자들 뿐 아니라 사회전체의 이익을 증가시킨다는 신자유주의의 주장을 경험적으로 비판하는 데 있다. 이를 위해 이 글은 지역에 따라 공영보험이 독점하기도 하고 민영보험사들이 경쟁하기도 하는 미국 산재보험제도를 분석하고자 한다. 만일 공영보험독점형태를 취하는 지역들의 산재보험이 민영보험경쟁형태를 취하는 지역들의 산재보험에 비해 보다 효율적이라는 점이 밝혀진다면, 이 연구는 산재보험을 비롯한 사회보장제도의 상업화를 주장하는 신자유주의에 대한 효과적인 비판이 될 수 있을 것이다.

이와 함께, 이 연구는 산재보험 민영화를 둘러싸고 1990년대 중·후반에 우리 나라에서 진행되었던 논쟁에 대해 평가를 내리고자 한다. 그 당시의 논쟁은 경험적이고 과학적이기보다는 선험적이고 당위론적인 성격이 강했으며, 학문적 논의의 결과에 따라서가 아니라 사회적 상황의 변화에 의해 갑작스럽게 중단되었다. 이 연구는 체계적인 경험적 자료에 기초하여 산재보험 민영화론을 반박하게 될 것이다.

핵심어: 신자유주의, 사회보장제도, 상업화, 운영효율성, 산재비용, 산재급여

* 동의대학교 사회복지학과 조교수

1. 머리말

20세기 후반 사회주의국가들이 몰락한 이후, 시장의 자유와 경제효율성 극대화를 기치로 내건 신자유주의는 세계의 거의 모든 국가들에서 정책상으로나 이론적으로 지배적인 지위를 차지하게 되었다. 아직까지는 신자유주의를 반대하는 사회세력들이 남아있기는 하지만, 신자유주의는 자신에게 크게 유리하도록 변화된 국제사회환경을 배경으로 자신의 지배력을 강화시켜 가고 있다.

세계적 규모의 단일시장에서 살아남기 위해서 모든 국가들이 시장자유의 극대화를 추구하고 있으며 또 추구해야만 한다고 주장하는 신자유주의에게 있어서 개입주의 복지국가는 최대의 적이다. 신자유주의의 관점에서는 사회서비스는 국가가 아니라 시장이 제공할 때 보다 효율적으로 되어 수급권자들에게 더 많은 혜택을 제공하며, 국가의 개입이 없는 자유시장의 보장이야말로 사회계층에 관계없이 모든 시민들의 복지를 향상시키는 지름길이기 때문이다. 이런 점에서 신자유주의는 사회보장제도의 상업화 혹은 복지국가의 해체를 주장한다.

신자유주의의 입장에서 볼 때 가장 공격하기 쉬운 대상은 재정위기와 같은 문제에 직면해 있거나 제도의 성격상 국가독점의 정당성이 분명하지 않은 것으로 보이는 사회보장제도일 것이다. 전자의 경우에는 "국가의 실패"라는 논리에 기초하여, 그리고 후자의 경우에는 "시장의 효율성"의 논리에 기초하여 신자유주의는 국가가 운영하는 사회보장제도를 비판해왔다. 최근 서구에서는 재정파탄의 위험에 처한 연금제도에 대한 민영화 개혁안이 검토되고 있는데, 이것은 전자의 사례에 속한다. 반면에 성숙도가 낮아 적립금규모가 충분한 우리 나라에서는 연금에 대한 직접적인 공격은 없는 대신에, 다른 사회보험들에 비하여 민영보험의 성격이 강한 것으로 보이는 산재보험에 대한 신자유주의의 공격이 이미 1996년에서 1997년 초반 사이에 이루어진 바 있으며, 이것은 후자를 대표하는 사례로 간주될 수 있다.

사실, 아직 복지국가의 초입단계에 있는 우리 나라에서 사회보장제도의 민영화를 주장하는 것은 시대착오적인 발상으로 보여지기는 하지만, 신자유주의의 입장에서는 복지제도에 대한 사회적 지지기반이 미약한 상태이기 때문에 오히려 사회보장제도 민영화의 가능성이 높다고 여겼을 수도 있을 것이다. 1990년대 중·후반에 개시된 산재보험에 대한 신자유주의의 공격은 노동계와 사회복지학계의 저항에 부딪혔으며, 이후 IMF 구제금융으로 대변되는 경제위기와 구조개혁의 소용돌이를 거치면서 원시적인 소강상태에 들어갔다. 그렇지만, 신자유주의의 지배력이 확장됨에 따라서 사회보장제도들, 그 가운데서도 가장 쉬운 공격대상이 되는 산재보험에 대한 민영화 요구는 우리 나라에서 언제든 다시 제기될 수 있을 것이다.[1]

이 글의 목적은 사회보장제도의 상업화가 운영효율성의 증대를 통해 수급권자들 뿐 아니라 사회전

1) 전국경제인연합회는 1999년 12월에 발표한 「2000년대를 위한 사회보험제도」라는 보고서에서 산재보험을 비롯한 사회보험의 민영화를 주장하였으며,(서울경제신문, 1999.12.6) 최근에 한 신자유주의 계열의 언론은 민영화를 통한 산재보험의 효율성 증대를 주장한 바 있다.(파이낸셜뉴스, 2002. 9. 6)

체의 이익을 증가시킨다는 신자유주의의 주장을 경험적으로 비판하는 데 있다. 이를 위해 이 글은 지역에 따라 공영보험이 독점하기도 하고 민영보험사들이 경쟁하기도 하는 미국의 산재보험 사례를 분석하고자 한다. 만일 공영보험독점형태를 취하는 지역들의 산재보험이 민영보험경쟁형태를 취하는 지역들의 산재보험에 비해 보다 효율적이라는 점이 밝혀진다면, 이 연구는 산재보험을 비롯한 사회보장제도의 상업화를 주장하는 신자유주의에 대한 효과적인 비판이 될 수 있을 것이다.

이와 함께, 이 연구는 산재보험 민영화를 둘러싸고 1990년대 중·후반에 우리 나라에서 진행되었던 논쟁에 대해 평가를 내리고자 한다. 그 당시의 논쟁은 경험적이고 과학적이기보다는 선험적이고 당위론적인 성격이 강했으며, 학문적 논의의 결과에 따라서가 아니라 사회적 상황의 변화에 의해 갑작스럽게 중단되었다. 이 연구는 체계적인 경험적 자료에 기초하여 산재보험 민영화론 및 사회보장제도 상업화에 대한 신자유주의의 주장을 반박하게 될 것이다.

2. 이론적 검토

1) 신자유주의의 복지국가 비판[2]

신자유주의는 개인의 자유를 제약하는 모든 정책들에 대해 반대하며, 특히 빈곤과 사회불평등의 감소를 목적으로 소득재분배 및 노동보호 정책을 시행함으로써 시장의 자유로운 작동을 방해하는 개입주의 복지국가를 강력하게 비판한다. 재분배적 성격의 복지국가에 대한 신자유주의의 비판은 다음과 같이 세 가지로 요약된다.

첫째, 사회불평등은 경제성장과 사회의 역동성 유지를 위해서 필수적이다. 시장에서의 차별적인 보상으로 인해서 상위계층의 사람들은 자신의 자리를 지키기 위해서, 그리고 하위계층의 사람들은 상위계층으로 이동하기 위해서 자신의 잠재력을 최대한 발휘하고 자신에게 주어진 기회를 살리기 위해 최대한 노력하기 때문이다. 이러한 개인들간의 경쟁은 경제활성화를 통해 개인소득의 증가를 가져오며, 이에 따라 사회적 빈곤문제의 해결에도 기여한다. 이에 반하여, 개입주의 복지국가는 사회불평등을 인위적으로 수정하려고 함으로써 사회적 역동성을 제약할 뿐 아니라, 빈곤층의 자립의지를 훼손하여 빈곤층을 빈곤의 덫에 빠뜨린다.

둘째, 복지국가는 세금 및 사회보장 기여금에 대한 시민들과 기업들의 부담을 크게 증가시키며, 그 결과 기업의 고용의욕과 기업가의 투자의욕 및 일반시민의 근로의욕이 훼손된다. 또한, 일반적으로 가처분소득이 많은 고소득층은 저축을 많이 하는 반면에 저소득은 소비에 주력하기 때문에 빈곤층에 대한 보다 많은 소득재분배는 사회적으로 보다 많은 소비와 보다 적은 저축을 의미하며, 이로 인해 사회 전체적으로 저축률과 투자수준이 저하된다. 이러한 요인들이 복합적으로 작용하면 사회의 경제성장이 둔화되며, 높은 인플레이션과 높은 실업률, 그리고 경제불황의 악순환이 반복된다.

---

2) 이 부분은 (조영훈, 2002)의 일부를 요약한 것임.

마지막으로, 복지국가는 투입(복지지출)에 비해 훨씬 낮은 산출(저소득층의 복지향상)을 가져온다는 점에서 효율성이 매우 작다. 그 이유는 다음의 두 요인 때문이다. 첫째, 복지제도의 확대에 따라 복지기구가 과도하게 팽창하며 이 복지기구는 그 독점적 지위로 인해서 효율성 문제에 전혀 관심을 갖지 않는다. 둘째, 복지서비스는 그 제공자나 수급권자 모두에게 재정적 부담을 지우지 않기 때문에 정치인·일반시민·복지관료들은 공동의 선을 위해서가 아니라 자신의 이익을 위해서 복지지출의 증가에 쉽게 동의한다. 이에 따라 복지예산의 낭비가 초래되며 복지지출이 정부의 재정부담을 능가할 정도로 늘어난다.

이상과 같은 복지국가 비판에 기초하여 신자유주의는 개입주의 복지국가의 해체, 혹은 사회보장제도의 상업화를 주장한다. 특히, 연금과 산재보험 등의 강제적 사회보험은 개인의 자율성을 침해하고, 소득재분배 효과가 강력할 경우 경제성장의 주요한 동력인 사회불평등을 약화시키며, 현실적으로 시장에서 얼마든지 제공될 수 있기 때문에(즉, 공공재가 아니기 때문에) 상업화되어야 한다고 한다. 신자유주의에 따르면, 사회보장제도의 상업화는 정부의 복지지출을 줄이고 시장기제의 자유로운 작동을 회복시킴으로써 국민경제를 활성화시킬 뿐 아니라, 복지서비스 관리에 있어서 보다 높은 효율성을 가져옴으로써 수급자들에게 보다 향상된 급여 및 서비스를 제공한다고 한다.

2) 산재보험 민영화 논쟁

우리 나라에서 산재보험 민영화에 대한 논의가 시작된 것은 1996년 11월에 당시 재정경제원이 산재보험 민영화 방안을 작성하여 1997년 하반기에 국회에 상정할 계획을 발표하고 나서이다(김준, 1997; 신수식, 1997). 이러한 가운데, 1996년 11월 28일 한국경제신문에 박은회 교수가 산재보험 민영화 찬성론을 게재하였고 이에 대한 비판과 반비판이 이어지면서 산재보험의 민영화 문제는 당시 주요한 사회적 이슈로 떠올랐다. 이 논쟁은 1998년 3월 민영화 찬성론자들에 의한 저작물(이기영 외, 1998)이 나올 때까지 진행되다가 그 이후 급변하는 사회적 상황에 떠밀려서 현재는 수면 밑으로 가라앉아 버린 상태이다.

산재보험 민영화론은 대체로 위에서 서술한 신자유주의의 입장을 반영하고 있다. 이에 따르면, 현행 국가독점 산재보험은 다음과 같은 문제점을 지니고 있다고 한다. 첫째는 재도의 효율성이 낮다는 점이다. 이것은 산재보험 준비금의 운용수익률이 낮고, 산재보험료를 절저하게 징수하지 않으며, 산재사고에 대해 철저하게 조사하지 않음으로써 산재급여를 낭비하는 데서 잘 나타난다. 둘째는 산재보험요율이 불합리하다는 점이다. 즉, 보험요율이 업종별·직무별로 세분화되어 있지 않으며, 각 사업장별로 위험도에 비례한 보험요율을 적용하고 있지 않은 것이다. 이와 같이 개별 실적요율의 적용률이 낮고 개별실적에 따른 할인·할증률의 폭이 작기 때문에 현행 산재보험은 위험도가 높은 사업장으로 하여금 산재예방을 위해 적극적인 조치를 취하도록 강제하지 않는다(박은회, 1996; 이기영 외, 1998).

국가독점 산재보험에 대한 이러한 비판과 함께, 산재보험 민영화론에 따르면 산재보험은 그 성격상 사회보험 보다는 민영보험에 가깝다고 한다. 왜냐하면, 산재보험은 산재사고에 대한 보상이라는 위험을 고용주들이 분담하여 책임지기 위해 만들어진 것으로서 민영보험의 원리인 위험에 비례한 수익자

부담에 기초해 있기 때문이다. 이것은 사회보장제도로서의 사회보험이 일정 정도의 소득재분배 효과를 갖기 위해 소득에 비례한 부담의 원칙에 기초해 있다는 사실과 대비되는 것이다(박은희, 1997).

이상의 주장들을 요약한다면, 국가독점형태의 산재보험은 운영효율성에 있어서 커다란 문제가 있으며, 산재보험은 그 성격상 민영보험에 가깝다는 점에서 산재보험의 (부분)민영화가 요구된다는 것이다. 산재보험 민영화론은 산재보험이 민영화될 경우 투자수익의 증대를 통한 보험급여의 증대, 전문인력에 의한 효율적인 관리, 합리적 보험요율 확립을 통한 공정성 확보, 보험료의 할인율 및 할증률 확대를 통한 기업의 산재예방 노력 제고 등이 가능하며, 이에 따라 피보험자(근로자)와 산재보험료 납부자(고용주) 모두에게 유리하게 될 것이라고 한다.

이에 대하여 산재보험의 국가관리를 주장하는 공영보험 옹호론은 다음과 같이 반박하고 있다. 첫째, 산재보험은 비록 그 기원이 사용자배상책임을 담보하는 데 있기는 하지만 최근에는 산재피해 근로자들을 위한 생활보장의 성격이 강화되어 왔으며, 바로 이러한 이유 때문에 보험요율의 부담에 있어서 민영보험의 수리원칙이 엄격하게 적용되기보다는 위험률이 높은 영세기업에 대한 부담을 낮추어 왔다. 즉, 산재보험은 개인들간의 소득재분배가 아니라 기업들간의 소득재분배를 추구해 왔으며, 이를 통해 사회불평등의 감소에 기여해 온 것이다(김용하, 1997; 박승희, 1997; 이용석, 1998).

둘째, 운영효율성의 측면에서 국가독점형태가 민영보험사들의 경쟁체제에 비해 더 뛰어나다. 국가독점형태의 산재보험은 "규모의 경제"를 가질 뿐 아니라 광고비와 인건비 등의 사업비도 훨씬 적게 지출하기 때문이다. 이와 함께, 민영보험에 비해 국가독점 산재보험이 산재급여를 낭비하는 듯이(따라서, 운영효율성이 낮은 듯이) 보이는 것은 산재피해 근로자들의 생활보장이라는 사회보장제도로서의 특징 때문이며, 이로 인해 산재보험제도의 전체적인 운영효율성이 민영보험에 비해 낮아지는 것은 아니다(김신수, 1997a; 김용하, 1997; 박승희, 1997).

이와 같이 공영보험 옹호론은 산재보험의 사회보장적인 성격과 국가독점 산재보험의 효율성 우위를 강조하면서 산재보험의 민영화에 반대하고 있다. 여기서 더 나아가서, 공영보험 옹호론은 산재보험이 민영화될 경우 불량물건 인수 거부로 인한 미가입 사업장의 증가라든지 재활사업 및 복지사업의 축소 등의 문제가 발생할 것이라고 주장한다. 공영보험 옹호론에 따르면, 현행 국가독점 산재보험이 내포하고 있는 관리운영의 비효율성과 관료화로 인한 경직성 등의 문제들은 민영화를 통해서가 아니라 체제내의 개혁을 통해서 해결될 수 있다고 한다.

3) 평가

산재보험 민영화론은 산재보험의 민영보험적인 성격을 강조하면서, 산재보험 민영화가 효율적인 제도의 운영을 통해 산재급여를 증가시킴으로써 산재근로자들에게 더욱 유리한 제도가 될 것이라고 주장한다. 이에 반해서, 공영보험 옹호론은 산재보험의 사회보장적인 측면을 강조하면서 민영보험에 비해서 국가독점보험이 더 효율적이라고 주장한다.

산재보험이 사용자배상책임보험의 성격을 갖느냐 아니면 산재피해 근로자들의 생활보장의 성격을 갖느냐 하는 문제는 관점의 차이일 수 있으며, 따라서 어떤 주장이 옳으냐 하는 것은 경험적으로 판

난된 성질의 것이 아니다. 반면에, 공영보험독점체제와 민영보험경쟁체제 가운데 어느 것이 보다 더 효율적일 것인가 하는 것은 경험적 자료에 기초한 판단이 가능하며, 산재보험의 민영화를 둘러싼 두 진영의 논쟁의 첨예한 대립점은 바로 여기에 놓여 있다.

그럼에도 불구하고, 기존의 논쟁에서는 어떤 형태의 산재보험이 보다 효율적인가에 대한 체계적인 설명이 부족했었다. 산재보험 민영화론은 신자유주의의 논리에 따라 국가독점체제의 비효율성과 시장의 경쟁압력에 따른 효율성 증가를 주장만 하고만 있을 뿐 그에 대한 체계적인 경험적 사료들을 거의 제시하지 않고 있다. 공영보험 옹호론도 민영보험이 공영보험에 비해 사업비를 더 많이 쓰고 있는 몇몇 외국사례들을 단편적으로 소개하거나, 자동차보험 등 우리 나라의 손해보험의 사업비가 공영형태의 산재보험에 비해 더 많은 사업비를 쓰고 있다는 점을 지적하는 데 그치고 있다.[3]

몇몇 연구자들이 지적하고 있는 대로 두 형태의 산재보험 가운데 어떤 것이 보다 더 효율적인가를 객관적으로 증명하는 것은 매우 어려운 일이다. 그렇지만, 그렇다고 하여 산재보험 민영화론처럼 자신의 주장에 대한 경험적 근거를 제시하지 않는 것은 자신의 주장에 대한 논증을 포기하는 것과 마찬가지이다. 공영보험 옹호론의 경우에는 이보다는 낫지만, 제시하는 증거들이 단편적인데다가 효율성을 사업비의 비교에만 한정하고 있기 때문에 올바른 비교가 되지 않을 수도 있다. 왜냐하면, 민영보험사들은 사업비 과다사용의 문제를 갖고 있는 반면에, 그들은 산재보험 민영화론의 주장대로 시장의 치열한 경쟁에서 생존하기 위해 투자수익의 증대, 산재보험료의 철저한 징수, 엄격한 산재관정, 관리조직의 합리화 등을 꾀하게 되며, 이를 통해 수입을 늘리고 비용을 절감할 수 있기 때문이다.

따라서, 비용과 급여를 모두 고려하여 공영보험과 민영보험의 효율성을 비교할 필요가 있을 것이다. 이를 위해 이하에서는 미국의 산재보험 사례에 대한 분석을 시도하고자 한다. 미국의 산재보험을 분석대상으로 삼은 이유는 그것이 산재보험 민영화론과 공영보험 옹호론 모두에 의해 자기주장의 타당성을 뒷받침하는 경험적인 증거로 인용되고 있기 때문이다.[4] 또한, 미국의 산재보험은 각 주마다 공영보험독점형태, 순수민영보험형태, 혹은 양자의 혼합형태로 운영되고 있기 때문에 공영보험과 민영보험의 효율성 비교를 위해 좋은 자료를 제공할 것으로 기대된다.

---

3) 산재보험 민영화론은 산재보험이 민영보험 형태로 운영되고 있는 몇몇 외국사례들을 단순하게 열거하거나, 상세적으로 적용되는 우리 나라 자동차보험의 책임보험의 관리운영비가 총지출의 10% 정도에 불과하여 국가독점형태의 산재보험에 비해 크게 많지 않다는 점을 지적하고 있을 따름이다(이기영 외, 1998: 67). 공영보험 옹호론에 따르면, 민영 자동차보험의 사업비비율이 수입보험료의 22%에 이르는 반면에 산재보험의 사업비비율은 6%에 그치고 있다고 한다(박승희, 1997: 79-80). 또한, 어떤 연구자는 스위스의 공영산재보험 SUVA의 사업비가 12%인 데 반하여 민영보험사의 사업비는 20%에 이르고 있다고 한다(김진수, 1997a: 132).

4) 산재보험 민영화론에서 미국 사례에 대해 언급하고 있는 것으로는 (박은희, 1997: 37) 및 (이기영 외, 1998: 50-52)을 보시오. 공영보험 옹호론에서의 미국 사례에 대한 인급은 (김용하, 1997: 39-40), (박승희, 1997: 86-87), (이용석, 1998: 127-129)을 보시오.

3. 미국의 산재보험 사례분석

1) 미국 산재보험의 특징과 현황

대부분의 다른 나라들에서와 마찬가지로 미국에서도 산재보험은 가장 일찍이 도입된 사회보장제도였다. 1908년에 연방정부 공무원 대상의 산재보험이 도입된 이래 1911년에 9개 주가 산재보험법안을 제정하였고, 1920년에는 7개 주를 제외한 모든 주가 산재보험을 도입한 것이다(Social Security Bulletin, 2001: 66). 이와 같이 산재보험이 각 주별로 독자적으로 도입되어 있었기 때문에 1935년에 사회보장법안(Social Security Act)이 제정되었을 때 산재보험은 연방정부 차원의 사회보장제도(OASDHI: 노령·유족·장애·의료보험)에서 제외되었으며, 이로 인해 미국의 산재보험은 그 이후 복잡한 발전양상을 보이게 되었다.

미국 산재보험의 가장 커다란 특징은 각 주별로 산재보험의 운영주체가 다르다는 점이다. 즉, 어떤 주에서는 주정부가 공영보험의 형태로 독점적으로 운영하는 반면에, 어떤 주에서는 민영보험들만이 경쟁하며, 어떤 경우에는 주정부와 민간보험사들이 산재보험시장에서 경쟁하기도 하는 것이다. 이외에도, 대부분의 주들은 자격을 갖춘 기업들에 대해서 자가보험(self insurance, 산재보상을 목적으로 기업 내에 자금을 적립하는 것)을 허용하고 있다.

2002년 말 현재, 산재보험이 주정부에 의해 독점되고 있는 곳(공영보험독점형태)은 노스다코타, 오하이오, 와이오밍, 위싱턴, 웨스트버지니아의 다섯 주이고, 민간보험사들만이 산재보험시장에서 경쟁하고 있는 곳(순수민영보험형태)은 플로리다, 일리노이, 매사추세츠 등의 25개 주(워싱턴 D.C. 포함)이며, 주정부와 민간보험이 경쟁하는 곳(혼합형태)은 캘리포니아, 뉴욕, 텍사스 등의 21개 주이다. 6개 주가 공영보험독점형태, 33개 주가 순수민영보험형태, 그리고 12주가 혼합형태를 취하고 있었던 1986년과 비교할 때, 순수민영보험형태의 숫자는 감소한 반면에 혼합형태는 증가한 것이다(Dewee, 2000: 223).

또한, 미국에서 한해 동안 제공된 산재급여 총액(의료 및 현금급여)에서 주정부기금(state fund, 공영보험독점형태 및 혼합형태에서 주정부가 운영하는 산재보험)이 차지하는 비중도 1990년의 15.4%에서 2000년에는 16.1%로 약간 증가해 왔다(Mont et al, 2002: 8). 이런 점들을 고려하면, 전세계적으로나 미국 내에서 사회보장제도 민영화의 압박이 커져 가던 가던 시기에 미국의 산재보험은 그 반대의 경향을 보여 왔다고 할 수 있다.[5]

미국의 산재보험은 각 주마다 약간씩 다르기는 하지만 공통적으로는 특수직종을 제외한 모든 피고용인에게 적용된다. 2000년 말 현재 적용대상은 총 1억2천7백만 명이며 산재보험료로 560억 달러를

5) 단, 혼합형태를 취하고 있는 많은 주에서 공영보험(state funds)이 주로 민간보험회사에 의해 거부된 불량물건들의 인수를 전담하고 있고, 공영보험이 민영보험사들과 경쟁하는 경우에는 민영보험사와 같은 시장원리를 철저히 따름으로써 공영성을 상실하고 있다는 점에서 혼합형태의 증가를 사회보장제도 민영화의 추세에 반하는 것으로 보기 어렵다는 견해도 있다.

징수하였고, 산재급여로 460억 달러를 지출하였다. 이 수치는 1990년에 비해 각각 2천3백만 명, 29억 달러, 78억 달러가 늘어난 것이다(Mont et al, 2002: 1).

다른 한편, 적용대상자들의 임금총액에 대한 산재보험비용(고용주의 실질부담액) 및 산재보험급여액의 비율은 1990년의 2.18 및 1.57에서 2000년에는 1.25 및 1.03으로 감소해 왔다. 비용과 급여액이 모두 줄어드는 추세를 보이고 있는 가운데 급여액에 비해 비용의 감소율이 더욱 컸으며, 이에 따라 비용에 대한 급여액의 비율은 1990년의 0.72에서 2000년 0.82로 높아져 왔다(Mont et al, 2002: 24).

2) 미국사례에 대한 기존연구 검토

미국의 서로 다른 형태의 산재보험 가운데 어느 쪽이 보다 더 효율적인가에 대한 연구는 미국학자들에 의해 오래 전부터 이루어져 왔다. 그리고 이에 대한 견해는 두 가지로 대립되어 있다. 우선, 기존연구들 가운데 일부는 민영보험이 공영보험에 비해 산재보험료가 낮다는 점에서 보다 효율적이라고 주장하고 있다. 예를 들어, 어떤 연구자는 공영보험독점형태였다가 1981년에 혼합형태가 된 미시간 주의 경우 그 이후 몇 년 동안 산재보험요율이 떨어졌음을 밝히고 있다(Hunt et al, 1988). 또 다른 연구자들은 1980년대 중반의 혼합체제와 순수민영체제의 보험요율을 비교한 결과 전자가 후자에 비해 고용주에 대해 약 20% 더 많은 비용을 부담시킨다고 결론지었다(Krueger and Burton, 1990: 36).

이에 반하여, 대부분의 연구들은 효율성의 측면에서 공영보험과 민영보험이 비슷하거나 아니면 공영보험 쪽이 더 나은 것으로 평가하고 있다. 예를 들어, 어떤 연구자들은 1987년에서 1988년까지는 민영보험의 효율성이 약간 높은 반면에 1989년에서 1991년까지는 공영보험의 효율성이 약간 높다고 하면서 결국 두 집단 사이에 유의미한 차이가 없다고 한다(Kown et al., 1994). 또 다른 연구자에 따르면, 공영보험독점형태를 혼합형태로 대체한 이후 보험요율 및 비용의 증가가 나타났거나 보험요율과 비용의 측면에서 아무런 변화가 없었다고 한다(Schmidle, 1995).

나아가서, 공영보험이 민영보험에 비해 효율성의 우위를 지니고 있음을 경험적으로 확인하는 연구들도 있다. 예를 들어, 어떤 연구자들은 1975년에서 1995년 사이에 공영체제인 캐나다의 브리티시 컬럼비아 및 온타리오와 미국의 45개 주(공영보험독점형태 제외)의 비용을 조사한 결과, 산업구성상의 차이와 급여수준의 차이를 조정했을 때 공영보험이 민영보험에 비해 비용을 적게 쓰고 있음을 발견하고, 이러한 현상이 발생한 이유를 공영보험이 규모의 경제를 지니고 마켓팅 비용을 초래하거나 이윤을 남기지 않는다는 사실에서 찾고 있다(Thomason and Burton, 2000).

같은 맥락에서, 어떤 연구자들은 산재보험의 운영형태에 따라 이전비율(loading ratio, 산재보험료 총액에 대한 산재급여 총액의 비율)을 비교한 결과 1980년에서 1988년 사이에 공영보험(공영보험독점형태 및 혼합형태의 공영보험)이 73.6%로서 민영보험(순수민영보험형태 및 혼합형태의 민영보험사)의 57.6%에 비해 16% 더 높다는 것을 발견하였다. 이들은 양자의 차이가 1989년에서 1993년 사이에 9.2%(공영보험 75.9%, 민영보험 66.5%)로 줄어들기는 했지만 여전히 공영보험의 이전비율이 더 높으며, 조세구조의 차이를 감안한다면 공영보험이 민영보험에 비해 4.9% 더 효율적이라고 한다(Leigh and Bernstein, 1997).

이상에서 검토한 연구들은 공영보험과 민영보험의 효율성에 대해 서로 다른 의견을 내놓고 있다. 대체로 공영보험의 우위성을 주장하는 견해가 지배적이기는 하지만, 이상의 연구들은 다음과 같은 공통의 문제점들을 지니고 있다. 첫째, 대부분의 연구들은 자신들의 주장을 뒷받침하는 자료들과 관련 정보들을 상세하게 제공하지 않는다. 이에 따라, 기존연구들은 그 주장의 진위 여부를 다시 검증하지 못하도록 하고 있다.

둘째, 그 연구들은 비교대상이 되는 기간을 1980년대에서 1990년대 중반으로 한정하고 있다. 이에 따라, 기존연구들은 순수민영보험형태의 감소와 혼합형태의 증가라든가 산재보험요율의 하락과 임금총액에 대한 산재급여액의 감소와 같은 1990년대 들어 나타난 각종 변화들을 적절하게 반영하지 못하고 있다. 만일 임금총액에 대한 산재비용의 감소가 순수민영보험형태를 중심으로 발생하는 것이라면 민영보험의 효율성이 최근 들어 나아지고 있다는 증거로 사용될 수도 있다는 점에서, 기존연구들은 한계를 지니고 있다.

셋째, 기존연구들은 공영보험의 효율성을 측정하는 데 있어서 공영보험독점형태만을 대상으로 하지 않고 혼합형태의 공영보험도 포함시키고 있다. 후자의 경우 공영보험이 다른 민간보험사들과 마찬가지로 산재보험시장에서 경쟁하는 하나의 기업처럼 행위하기 때문에 공영보험독점형태가 갖는 유리한 지위를 갖지 못하고 민간보험사들이 인수하기 꺼려하는 불량물건(산재발생 위험도가 높은 기업)의 인수를 전담하며, 이로 인해 공영보험의 효율성이 실제보다 낮게 나타날 수 있는 것이다.

3) 공영보험과 민영보험의 효율성 비교

위에서 제기된 문제점들을 극복하면서 공영보험과 민영보험의 효율성에 대한 비교를 보다 정확하게 하기 위해서 이 글은 다음과 같은 방법을 사용한다. 우선, 미국의 산재보험을 공영독점형태로 운영하는 5개의 주들과 순수민영형태로 운영하는 25개 주들을 두 집단으로 나누고, 이 두 집단의 산재보험제도상의 효율성을 비교한다. 혼합형태에 속하는 21개 주들은 비교대상에서 제외되는 것이다.

다음에, 산재보험의 효율성은 다음과 같은 두 가지 차원에서 측정한다. 하나는 각 주에서 법률적으로 규정하고 있는 산재급여의 수준과 매년 각 주의 권위 있는 기관에 의해 결정되는 산재보험요율을 비교하는 것이다. 여기서 산재급여의 수준이나 산재보험요율은 각 주의 평균치를 사용한다.

또 다른 하나는 산재보험의 총비용에 대한 산재급여총액의 비율이다. 여기서 산재보험의 총비용은 매년 고용주들이 산재보험을 위해 실질적으로 부담하는 금액을 나타내며, 산재급여총액은 산재근로자들에게 매년 지급되는 의료급여 및 현금급여의 합계를 말한다. 이런 점에서 이 지표는 앞의 것에 비해 보다 실질적인 차원의 것이라고 할 수 있다. 단, 비교의 편의를 위해서 산재비용과 산재급여액은 모두 임금총액에 대한 비율로 표시될 것이다.

(1) 산재보험료와 산재급여의 비교

<표 1>에는 산재보험 운영주체의 형태별로 보험요율, 유족급여액, 대기기간이 명시되어 있다. 여기에서 보험요율은 근로자 통상임금에 대한 산재보험료의 비율이며, 각 주의 보험요율은 각 주의 전체

산업의 평균 보험요율을, 그리고 운영형태별 평균 보험요율은 순수민영보험형태 및 공영보험독점형태에 속하는 각 주들의 보험요율의 단순평균치를 나타낸다.

〈표 1〉 운영형태별 산재보험료 및 산재급여 비교[6]

(단위: %, 일)

형태	주	보험요율		유족급여규정				대기기간
		2000년	1996년	배우자	배우자/아동	최고액	최저액	
민영	Alabama	2.56	3.64	50	66.7	100	27⅓	3
	Alaska	2.18	3.41	N/A	N/A	120	N/A	3
	Arkansas	1.68	3.04	35	66.7	85	N/A	7
	Connecticut	2.58	4.64	N/A	N/A	100	20	3
	Delaware	2.58	3.54	66.7	80	66⅔-80	22⅓	3
	D.C.	2.89	3.90	50	66.7	100	25	3
	Florida	4.08	5.26	50	66.7	100	N/A	7
	Georgia	2.42	4.04	66.7	66.7	N/A	N/A	7
	Illinois	2.62	3.77	66.7	66.7	133⅓	50	3
	Indiana	1.32	1.71	66.7	66.7	N/A	N/A	7
	Iowa	1.66	2.17	N/A	N/A	200	N/A	3
	Kansas	1.56	2.64	66.7	66.7	75	N/A	7
	Massachusetts	1.77	3.71	66.7	66.7	100	20	5
	Michigan	2.40	3.05	N/A	N/A	90	50	7
	Mississippi	2.10	3.30	35	66.7	66⅔	N/A	5
	Nebraska	1.62	2.04	66.7	75	100	N/A	7
	Nevada	3.10	3.96	66.7	66.7	100	N/A	5
	New Hampshire	2.47	4.13	60	66.7	150	30	3
	New Jersey	2.19	3.20	50	70	75	20	7
	North Carolina	1.64	3.05	66.7	66.7	110	N/A	7
	South Dakota	1.63	3.20	66.7	66.7	100	50	7
	Tennessee	2.10	3.59	50	66.7	N/A	N/A	7
	Vermont	1.98	3.60	66.7	76.7	150	50	3
	Virginia	1.27	1.91	66.7	66.7	100	25	7
	Wisconsin	2.01	2.34	66.7	66.7	100	N/A	3
	평균	2.176	3.29	59.4	68.4	105.1	32.5	5.2
혼합	평균	2.436	3.89	61.2	69.6	94.5	37.9	5.0
공영	North Dakota	1.79	3.05	66.7	66.7	110	60	4
	Ohio	2.89	4.12	66.7	66.7	100	50	7
	Washington	1.77	2.55	60	70	120	N/A	3
	West Virginia	2.72	2.91	70	70	100	33⅓	3
	Wyoming	1.75	2.85	N/A	N/A	66⅔	N/A	3
	평균	2.184	3.24	65.9	68.4	99.4	47.8	4.0

우선, 2000년 현재 순수민영보험형태를 취하는 25개 주의 평균 보험요율은 2.176%로서 공영보험독

6) 1999년에 산재보험 민영화개혁을 단행한 네바다주는 1996년에는 공영에, 2000년에는 민영에 포함시켜 계산하였다. 또한, 노동성자료에는 미시간주가 혼합형태로, 사우스캐롤라이나주는 순수민영형태로 되어 있으나, 실제로는 (Mont et al. 2002, 14-15)에서 보듯이 미시간주는 주정부 기금이 전혀 없기 때문에 민영형태로, 그리고 사우스캐롤라이나주는 그 반대의 이유에서 혼합형태로 분류하였다. 이 표에 실린 수치들은 다음과 같은 자료에서 추출하였다(Department of Consummer and Business Services, 1996 및 2000), (Mont et al. 2002), (U.S. Chamber of Commerce, 1996), (U.S. Department of Labor, 2002).

집형태의 2.184%과 비교하여 거의 차이가 없다. 단, 최고치와 최저치는 민영보험형태의 경우 4.08%(플로리다) 및 1.27%(버지니아)로서 공영보험형태의 2.89%(오하이오) 및 1.75%(와이오밍)에 비해 변동폭이 훨씬 컸다. 1996년과 비교할 때, 민영보험의 보험요율(3.29%)과 공영보험의 보험요율(3.24%)은 모두 크게 감소하는 경향을 보이고 있다. 이 두 집단과 대비하여 혼합형태의 보험요율은 1996년의 3.89% 및 2000년의 2.44%로 높은 편이었다.

다음에, 산재보험의 급여를 비교하기 위해 각 주마다 규정되어 있는 유족급여의 수준을 제시하였다. 유족급여가 채택된 이유는 대부분의 주가 다른 급여들에 비해 유족급여에 대해 보다 상세한 정보를 제공하고 있을 뿐 아니라, 유족급여는 피부양가족의 조건에 따라서 급여수준이 달라지기 때문에 보다 다양한 비교를 가능하게 하기 때문이다. <표 1>에서 단독 배우자에 대한 유족급여와 피부양아동이 있는 배우자에 대한 유족급여는 산재근로자 본인의 통상임금에 대한 비율이고, 최고액과 최저액은 각 주의 평균임금에 대한 비율로 표시되어 있다. 그리고, 1996년과 2000년 사이에 유족급여의 수준은 거의 변화가 없었다.

먼저, 단독 배우자에 대한 유족급여는 2000년 현재 민영보험형태가 59.4%인데 반하여 공영보험형태는 65.9%이다. 이 수치들을 각각의 보험료로 나누면 민영보험 27.3 공영보험 30.2가 되며, 따라서 공영보험의 효율성이 약간 높은 것으로 나타났다. 반면에, 아동을 부양하는 배우자에 대한 유족급여는 민영보험과 공영보험 모두 68.4%로서 차이가 없었다.

다음에, 각 주의 평균임금에 대한 비율로 표시되는 유족급여의 최고액을 보면, 민영보험형태가 105.1%로서 공영보험형태의 99.4%에 비해 약간 높았다. 반면에, 최저액의 경우에는 민영보험이 32.5%로서 공영보험의 47.9%에 크게 못 미치고 있다. 산재보험료의 경우와 마찬가지로 유족급여에 있어서도 민간보험의 변동폭이 더 크며, 공영보험형태가 최저생활보장에 보다 많은 관심을 갖고 있는 것이다.

마지막으로, 산재급여 신청 후 산재급여가 제공되기까지의 대기기간을 비교해 보 보면, 민영보험의 평균치는 5.2일인 반면에 공영보험은 4.0일로 나타났다. 대기기간이 짧다는 것은 그만큼 산재피해 근로자들에게 더 많은 도움을 주고 있다는 것이며, 이런 점에서 공영보험형태가 민영보험에 비해 보다 나은 급여서비스를 제공하고 있다고 할 수 있다.

이상에서 논의한 것들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 보험요율은 민영보험과 공영보험간에 커다란 차이가 없고 보험요율의 변동폭은 민영보험 쪽이 훨씬 크다. 둘째, 아동을 부양하는 배우자에 대한 유족급여는 민영보험과 공영보험간에 차이가 없지만 단독배우자에 대한 유족급여는 공영보험이 약간 높다. 셋째, 유족급여의 최고액은 민영보험이, 최저액은 공영보험이 높다. 넷째, 대기기간은 민영보험에 비해 공영보험이 짧다.

결국, 몇 가지 측면에서는 민영보험과 공영보험의 차이가 없는 반면에 어떤 측면에서는 공영보험의 급여가 상대적으로 더 낫고, 산재보험요율과 산재급여수준의 변동폭(유족급여의 최고액과 최저액의 차이)은 민영보험 쪽이 더 넓으며, 이런 점에서 공영보험은 민영보험에 비해 보다 안정적이고 보다 관대한 급여를 제공하고 있다고 할 수 있을 것이다.

〈표 2〉 임금총액에 대한 산재비용 및 산재급여의 비율[7]

(단위: %)

형태	주	산재비용	산재급여	
		2000년	2000년	1997년
민영	Alabama	1.01	1.08	1.25
	Alaska	1.99	1.76	1.64
	Arkansas	1.10	0.68	0.68
	Connecticut	0.80	0.89	1.20
	Delaware	0.92	0.69	1.02
	D.C.	0.50	0.34	0.47
	Florida	1.70	1.11	1.48
	Georgia	1.11	0.71	0.74
	Illinois	0.96	0.82	0.87
	Indiana	0.88	0.63	0.59
	Iowa	1.03	0.84	0.82
	Kansas	1.06	0.92	1.02
	Massachusetts	0.70	0.47	0.62
	Michigan	1.14	0.97	0.98
	Mississippi	1.28	1.05	1.04
	Nebraska	1.31	0.77	0.95
	Nevada	0.96	0.90	1.41
	New Hampshire	1.20	0.81	0.97
	New Jersey	0.76	0.64	0.70
	North Carolina	0.99	0.69	0.67
	South Dakota	1.23	0.90	1.07
	Tennessee	0.96	0.79	0.68
	Vermont	1.50	1.37	1.29
	Virginia	0.60	0.49	0.64
	Wisconsin	1.55	0.87	0.88
	평균	1.13	0.88	0.95
혼합	평균	1.27	1.07	1.23
공영	North Dakota	1.38	1.19	1.24
	Ohio	1.25	1.19	1.35
	Washington	1.05	1.54	1.66
	West Virginia	4.11	4.24	3.93
	Wyoming	1.96	0.80	1.41
	평균	1.95	1.79	1.92

7) 공영보험의 경우 산재비용 및 산재급여에서 지나치게 높은 수치를 나타내고 있는 웨스트버지니아주를 제외하고 다시 계산하더라도 그 수치는 83.7%(1.18/1.41)가 되어 여전히 민영보험의 수치를 상회한다. 또한, 와이오밍주의 산재급여의 비율이 1997년~1999년의 1.32~1.46%에서 2000년에는 0.80으로 급격스럽게 감소하였다는 점에서 와이오밍주와 웨스트버지니아주의 수치를 제외하고 다시 계산하면 산재비용에 대한 산재급여의 비율은 106%가 된다. 웨스트버지니아주는 2000년 현재 산재보험 가입자 66만여 명, 산재급여액 7억4천만 달러로서 미국의 산재보험시장에서 소규모에 속한다. 이 주의 산재비용 및 급여의 비율이 높은 이유는 전체 가입자 가운데 산재발생위험도가 높은 광업종사자의 비중이 상대적으로 높기 때문이다. 2000년 현재 웨스트버지니아주의 산재급여 가운데 광업종사자가 차지하는 비중은 건수에서 4.8%, 그리고 액수에서는 18%를 차지한다. 와이오밍주는 2000년 현재 가입자 22만 명, 산재급여액 4천6백만 달러로 미국의 모든 주들 가운데서 산재보험시장의 규모가 가장 작다.

(2) 산재비용과 산재급여의 비교

이상과 같은 비교의 문제점은 산재보험료와 유족급여 모두가 실제로 거두어들이거나 지급된 액수가 아니라는 점이다. 예를 들어, 보험요율은 각 주의 산업별 혹은 업종별 보험요율의 단순평균치로서 각 주의 산업구조상의 차이(예를 들어, 어떤 산업에 어느 정도의 인력이 집중되어 있는가)에 따라 실질수입보험료에 커다란 차이가 발생할 수 있다. 유족급여 역시 규정에 불과한 것이며 산재피해를 입은 모든 근로자들이 정확히 어느 정도의 보상을 제공받고 있는지를 보여주지 못한다.

〈표 2〉에서 보듯이, 2000년 민영보험형태에서 고용주들이 산재보험을 위해 실제로 부담한 비용은 임금총액의 1.13%이고, 산재근로자들이 실제로 지급받은 급여액, 즉 산재보험의 급여지출액은 임금총액의 0.88%이었다. 이에 반하여, 공영보험독점형태의 비용과 급여액은 1.95% 및 1.79%로 민영보험에 비해 모두 높게 나타났다. 공영보험은 민영보험에 비해 보다 많은 비용을 요구함과 동시에 보다 많은 급여를 제공하고 있는 것이다.

민영보험과 공영보험 가운데 어느 것이 보다 높은 효율성을 지니는가 하는 것은 산재급여를 산재비용으로 나눈 값을 가지고 측정할 수 있다. 이 수치는 민영보험의 경우 약 78%(0.88/1.13)인 데 반하여 공영보험의 경우에는 약 92%(1.79/1.95)로 나타났다. 이것은 곧 공영보험이 민영보험에 비해 동일한 비용으로 보다 관대한 급여를 제공하고 있음을 나타낸다.

이상에서 밝혀진 것처럼 공영보험독점형태가 순수민영보험형태에 비해서 보다 효율적이라고 하는 것은 공영형태가 산재보험료를 부담하는 고용주와 산재급여를 수급하는 산재근로자 모두에게 있어서 보다 유리한 제도라는 것을 의미한다. 특히, 산재비용을 전혀 부담하지 않는 근로자의 입장에서는 산재급여를 훨씬 관대하게 제공하는 공영보험 쪽이 민영보험에 비해 유리하며, 이런 점에서 사회보장제도의 민영화는 수급권자들에게 불리한 결과를 낳는 것이다.

(3) 효율성 차이의 원인

그렇다면, 공영보험과 민영보험간의 효율성의 차이를 가져오는 요인은 무엇일까? 이것은 이론상으로는 공영보험과 민영보험 모두가 효율성의 증가요인과 감소요인을 모두 갖고 있음에도 불구하고 현실적으로는 민영보험의 효율성 감소요인이 훨씬 크게 작용하고 있다는 것으로 설명될 수 있을 것이다. 즉, 민영보험의 경우 시장의 경쟁압력에 따라 사업을 합리화하여 효율성을 높이는 측면도 있지만, 그보다는 시장의 경쟁 속에서 생존하기 위해 마케팅비용이나 인건비 등의 사업비를 보다 많이 지출함으로써 전체적으로 효율성을 떨어뜨리는 측면이 더 강하였던 것이다.

이에 대한 경험적 증거를 제시하면 다음과 같다. 2000년 현재 미국 민간보험사들의 산재급여에 대한 산재보험 관리운영비의 비율은 약 20% 정도로서(수입보험료에 대한 관리운영비의 비율은 27%) 공영보험의 운영비 7.4%(웨스트버지니아주)~15.1%(노스다코타주)에 비해 상당히 높았다. 이러한 관리운영비 수준에서의 차이가 오랜 기간 지속되어 오면서 민영보험과 공영보험간에는 산재보험 적립금의 수준에 커다란 차이가 존재하게 된 것이다. 다른 나라에서와 마찬가지로 미국에서도 공영형태의 산재보험은 주정부의 보조금 없이 산재보험료만으로 운영되므로 민영보험과 공영보험간의 적립금수

준의 차이는 거의 관리운영비의 차이에 의존한다고 할 수 있다.

보험료총액에 대한 적립금의 비율이 높기 때문에 공영보험은 민영보험에 비해 보다 많은 투자수익을 얻을 수 있었다(Shuford, 2001: 28). 실제로, 2000년 현재 수입보험료총액에 대한 투자수익의 비율이 민영보험사들의 경우에는 평균적으로 19.2%인 데 반하여(Mealy, 2002: 11) 공영독점보험들의 경우에는 44.4%에 이르고 있다.[8] 이와 같이 전체 수입에서 차지하는 투자수익의 비중이 크기 때문에 공영보험은 같은 보험료를 가지고 보다 많은 급여를 제공할 수 있게 된 것이다.

결국, 민영보험은 관리운영비를 상대적으로 과다하게 지출함으로써 산재보험 적립금을 상대적으로 적게 보유하게 되었고, 이로 인해 적립금의 운영수익이 상대적으로 작아졌기 때문에 산재보험운영을 위해 수입보험료에 보다 더 많이 의존하게 되었다. 이에 따라, 고용주가 동일한 보험료를 냈을 경우 순수민영보험형태의 적용을 받는 산재근로자들은 공영보험독점형태의 경우에 비해 더 적은 급여를 받게 된 것이다.

물론, 지불된 산재급여와 납입된 산재보험료의 단순비교를 통해 효율성을 판단할 경우 문제가 없는 것은 아니다. 예를 들어, 동일한 비용으로 보다 많은 급여를 제공했다면 이것은 신자유주의의 주장대로 엄격한 조사를 행하지 않고 보험급여를 제공함으로써 재원을 낭비한 것으로 판단될 수도 있다(Dewees, 2000: 231-2). 또한, 공영보험의 경우 세제혜택과 같이 겉으로는 드러나지 않는 비노출비용(hidden costs)을 가질 수 있고 이에 따라 사업비가 상대적으로 적은 것으로 나타날 수도 있을 것이다(장동한, 1998: 35). 그러나, 이러한 지적들은 또 다른 체계적인 연구를 통해 그 타당성이 분석되어야 할 것들이며, 이러한 지적들로 인해서 〈표 1〉과 〈표 2〉에서 도출된 결론의 타당성이 훼손되는 것도 아니다.

(4) 네바다주 사례

앞 절에서는 2000년 현재의 시점에서 순수민영보험형태와 공영독점보험형태의 효율성에 대한 횡단적인 비교를 시도하였다. 이러한 횡단적인 비교의 단점은 각 주마다 산재보험료의 수준과 산재급여지출액에 영향을 미칠 수 있는 독특한 사정들(예를 들어, 산업구조상의 차이)이 있을 수 있고, 이로 인해 비교의 정밀도가 떨어질 수 있다는 점이다.

이러한 단점을 보완하기 위해서 이 절에서는 네바다주에 대한 종단적 비교, 즉 역사적 비교연구를 시도하겠다. 네바다주는 산재보험을 공영보험독점형태로 운영하다가 1999년 이후 혼합형태를 거쳐 2000년 이후 순수민영보험형태로 전환하였다. 따라서, 민영화를 전후하여 네바다주의 산재비용과 산재급여의 수준을 비교하면 다른 조건들이 모두 통제된 상태에서 공영보험과 민영보험의 효율성이 비교되는 효과가 있을 것이다.

2000년 말 현재 네바다주의 산재보험 가입자는 99만 명이고, 적용대상 근로자들의 임금총액은 약 32억 달러였다. 또한, 산재보험의 급여총액은 2억9천만 달러로서 이 가운데 민영보험이 2억3천만 달

8) 수입보험료에 대한 투자수익의 비율은 노스다코타주 46.0%, 오하이오주 56.1%, 워싱턴주 48.5%, 웨스트버지니아주 5.4%이었으며, 이 4주들을 합산하면 수입보험료 32억 달러, 투자수익 14억 달러가 된다. 이에 대해서는 참고문헌에 있는 각 주의 산재보험담당기구의 보고서를 보시오.

러, 그리고 자가보험이 6천만 달러를 차지하고 있다. 산재급여액을 기준으로 할 때 네바다주는 미국의 51개 주들(워싱턴 D.C. 포함) 가운데서 33위를 차지하고 있다.

네바다주 산재보험 관리기구인 SIIS(State Industrial Insurance System)의 주장에 따르면, 네바다주가 산재보험을 민영화한 것은 정부독점체제의 비효율성 제거를 통해 미래에 지불해야 할 부채(연금부채)의 증가로 인한 장기재정적자를 줄이기 위해서라고 한다.[9] 이러한 목표가 어느 정도나 달성되었는가 하는 것은 또 다른 연구과제이며, 이 글의 관심은 산재보험의 민영화 이후 산재보험의 비용과 급여에 어떤 변화가 발생했는가에 있다.

먼저, 산재보험료는 1996년의 3.96%에서 2000년에는 3.10%로 약 22% 감소하였다. 반면에, 〈표 1〉에서 보여지듯이 이 기간 동안 순수민영보험형태에 속하는 주들의 산재보험요율은 평균적으로 3.3%에서 2.2%로 33% 감소하였고, 공영보험의 평균보험요율도 3.2%에서 2.2%로 비슷한 정도로 감소하였다. 즉, 네바다주의 산재보험료 수준은 민영화 이후 낮아지기는 했지만 다른 주들과 비교해 보면 그 감소율이 작은 것이다.

다음에, 민영화 이후 네바다주의 산재급여에 대한 규정들 가운데 달라진 것은 거의 없다. 단 하나 변화가 있다면, 그것은 영구완전장애급여의 최고액이 1996년의 주 평균임금의 150%에서 2000년에는 100%로 감소했다고 하는 것이다. 일부이기는 하지만 민영화 이후 산재급여의 수준이 하락한 것이다.

또한, 〈표 2〉에서 나타나듯이, 적용대상 근로자들의 임금총액에 대한 산재급여의 비율은 1997년의 1.41에서 2000년에는 0.90으로 크게 떨어졌고, 이에 따라 전체 51개 주들 가운데서 네바다주의 순위는 11위에서 24위로 낮아졌다. 실제금액을 가지고 서술한다면, 2000년에 네바다주의 민영보험사들(및 자가보험)이 지출한 산재급여 총액은 2억9천만 달러로서 1997년에 공영보험(및 자가보험)이 지출한 3억5천만 달러에 비해 20%이상 감소하였다. 같은 기간 미국 전체의 산재급여가 410억 달러에서 460억 달러로 약 12% 증가했음을 감안한다면 네바다주는 민영화 이후 산재급여의 급속한 감소를 경험했다고 할 수 있다.

이상에서 서술하였듯이 네바다주는 민영화 이후 산재보험료는 상대적으로 높아진 반면에, 산재급여는 상대적으로 낮아졌다. 이것은 민영보험에 비해서 공영보험이 보다 나은 급여를 제공할 뿐만 아니라 효율성의 측면에서도 더 우월하다고 하는 앞 절의 횡단적 비교연구의 결과와 일치하는 것이다.

4. 맺음말

미국의 산재보험에 대한 분석 결과는 공영독점보험체제가 순수민영보험체제에 비해 효율성이 더

9) 민영화 이전인 1996년 현재, 수입보험료 4억6천만 달러, 산재급여지출 2억5천만 달러로 산재보험은 2억 달러 이상의 당기흑자를 기록하였으며, 1997년 4월 현재 약 12억 달러의 적립금을 보유하고 있었다. 반면에, 이 당시 나중에 지불해야 할 연금액수, 즉 미지불 연금부채는 23억 달러일 것으로 추산되었다. SIIS는 산재보험의 장기재정적자를 산재보험을 판매하게 될 모든 민간보험사들에게 수입보험료의 3.5%에 해당하는 세금을 부과함으로써 감소시킬 계획이었다고 한다.

높으며, 동일한 비용으로 보다 나은 급여를 제공한다는 것이다. 공영독점보험은 산재근로자의 생활보장을 위해서 더 유리할 뿐 아니라, 나아가서는 낮은 수준의 산재보험요율에만 관심이 있는 일부 고용주들을 제외한다면 사회전체를 위해서도 더 이익이 되는 것이다.

산재보험 민영화의 거의 유일한 장점은 비용절감을 위한 민영보험사들간의 경쟁을 유발시켜서 약간의 운영효율성 향상 효과를 초래하는 것이다. 반면에, 그러한 경쟁에 의한 비용절감효과는 많은 경우 산재급여지급을 엄격하게 함으로써 산재근로자의 생활보장 책임을 일부 포기하는 데서 연유하며, 민영보험사들간의 치열한 경쟁은 사업비의 증가를 불러일으킴으로써 제도 전체의 효율성을 떨어뜨리는 결과를 낳기도 한다.

이런 점에서, 우리 나라에서 한 때 제기되었던 산재보험 민영화론은 사실과 부합하지 않을 뿐 아니라 사회적 정당성을 획득하기도 힘들 것이다. 산재보험 민영화론이 자신의 주장의 근거로 내세웠던 미국사례가 오히려 공영보험의 효율성 우위를 확인해 주고 있다는 사실은 산재보험 민영화, 혹은 더 나아가서 사회보장제도 민영화의 타당성의 근거를 현실에서 찾기 어려울 것임을 보여준다.

비록 산재보험 민영화의 문제점을 분명히 보여주기는 했지만, 이 글은 우리 나라의 산재보험을 현행 그대로 유지해야 한다고 주장하지는 않는다. 사회보험은 그것이 국가독점형태를 취하고 있는 한 운영효율성 향상의 압박을 덜 받을 수밖에 없으며, 이런 점에서 우리 나라의 산재보험은 효율성 향상의 여지를 상대적으로 많이 갖고 있기 때문이다.

특히, 산재보험의 운영기구인 근로복지공단의 개혁을 통해 산재보험의 운영효율성을 높일 필요가 있을 것이다. 물론 1990년대 중·후반에 행해진 신자유주의의 공격 이후 근로복지공단이 운영효율성 향상을 위해 많은 노력을 기울여 온 것은 사실이다. 그렇지만, 그러한 노력은 인원감축 및 임금인상통제와 같은 경영합리화 조치들에 의존해왔다. 문제는 이러한 조치들이 유능한 인재를 확보할 수 없게 하고 근로복지공단 종사자들의 근로의욕을 약화시킴으로서 서비스 질의 저하를 가져올 뿐 아니라 이미 한계에 이른 것으로 평가된다는 점이다.

이러한 인건비 통제 및 노동강화와 같은 방식 대신에 경영효율성의 제고를 위한 새로운 방안들이 발굴되어야 한다. 근로복지공단과 같은 사회보험의 독점적 관리기구들은 시장의 압력을 받지 않기 때문에 경영진 사이에 경쟁이 결여되어 있고, 승진이 경영자 개인의 성과에 기초하기보다 관료적인 고려에 의해 형해진다. 이와 같이 내부적으로 경영효율성 극대화의 압력이 존재하지 않기 때문에 근로복지공단 전체의 효율성은 일정한 한계를 지닐 수밖에 없다. 이런 문제를 극복하려면 경영진에 대한 엄정한 외부평가를 지속적으로 수행해야 하며, 기존의 낙하산 인사를 배제하고 전문경영인을 영입해야 할 것이다.

나아가서, 산재보험을 경제효율성이라는 잣대만을 가지고 재단하는 것은 사회보장제도에 대한 성당한 평가가 되지 않을 뿐 아니라 자칫하면 사회보장제도의 기능을 방해하는 역효과를 낳을 수 있다는 점에 주목해야 한다. 효율성을 지나치게 강조하게 되면 산재판정의 엄격화나 산재급여 수급조건의 강화와 같은 비용절감조치들이 시행될 수도 있으며, 이러한 조치들은 운영효율성의 향상을 위해 산재근로자의 생활보호라는 산재보험의 본래의 목적을 희생시키는 결과를 낳게 되는 것이다.

참 고 문 헌

권욱진 · 신기철. 1997. "미국의 산업재해보상제도 운영현황". 『보험조사월보』 23호. pp. 7-38.

김용하. 1997. "산재보험 민영화의 문제점". 한국노동조합총연맹 토론회 자료집(산재보험 민영화 어떻게 생각하나)

김 준. 1997. "산재보험 민영화의 쟁점과 주요국 사례". 『입법조사연구』. 244호.

김진수. 1997a. "산재보험의 민영화와 문제점". 『사회복지연구』. 10호. pp. 117-146.

김진수. 1997b. "산재보험 개선 및 발전에 관한 연구". 『사회보장연구』. 13권 1호. pp. 89-114.

이기영 외. 1998. 『산재보험제도 운용주체의 다원화 방안에 관한 연구』. 한국조세연구원.

박승희. 1997. "산업재해보상보험 민영화론의 문제점". 『한국사회복지학』. vol. 32. pp. 68-90.

박은희. 1996. "산재보험의 민영화". 『한국경제신문』 1996년 11월 28일.

박은희. 1997. "산재보험의 민영화에 관한 논고". 『손해보험』. 339호. pp. 32-41.

신수식. 1997. "산업재해보상보험제도의 정책과제". 『경영논총』. 41호. 77-104.

이용석. 1998. "산업재해보상보험의 민영화 반대론". 『보험학회지』. 52호. 101-135.

정일용. 1992. 『미국사회보장제도의 발전과정과 특성』. 국민경제교육연구소.

장동한. 1996. "미국 산업재해보상보험제도의 효율성 분석". 『보험학회지』. vol. 47. pp. 225-245.

장동한. 1998. "산업재해보상보험제도의 효율성 분석". 『리스크관리연구』. vol. 9. pp. 23-40.

조영훈. 2002. "신자유주의 복지정책의 이론과 현실". 『현상과 인식』. 26권 3호. pp. 95-118.

Department of Consumer and Business Services. 1996. *Oregon Workers' Compensation Premium Rate Ranking(Calendar Year 1996)*

Department of Consumer and Business Services. 2001. *Oregon Workers' Compensation Premium Rate Ranking(Calendar Year 2000)*

Department of Employment(State of Wyoming). 2002. "Proposed 2003 Workers' Compensation Industry Base Rates". http://wydoe.state.wy.us/

Department of Labor and Industry(State of Washington). 2001. "Financial Information". http://www.lni.wa.gov/insurance/fininfo.htm

Dewees. D. 2000. "Private Participation in Workers' Compensation". M. Gunderson and D. Hyatt(eds.). *Workers' Compensation: Foundations for Reform*. University of Toronto Press. pp. 219-260.

Hunt. H. et al. 1988. "The Impact of Open Competition in Michigan on the Employers' Costs of Workers' Compensation". P. Borba and D. Appel(eds). *Workers' Compensation Insurance Pricing*. New York: Kluwer. pp. 109-144.

Krueger. A. and J. Burton. 1990. "The Employers' Costs of Workers'Compensation Insurance: Magnitudes, Determinants and Public Policy". *Review of Economics and Statistics 72*. pp. 228-240.

Leigh. J. and J. Bernstein. 1997. "Public and Private Workers' Compensation". *Journal of Occupational and Environmental Medicine 39*. 119-121.

Mealy. D. 2002. "State of the Line: A Detailed Examination of the Current Market Conditions". *NCCI Issue Report*(Summer. 2002). pp. 9-17.

Mont, D. et al. 2002. *Workers' Compensation: Benefits, Coverage, and Costs, 2000 New Estimates.* Washington D.C.: National Academy of Social Insurance

Kown, W. et al. 1994. "Efficiency Comparison Between Private and Public Insures: A Case in Workers' Compensation". *NCCI Digest*, vol. 9, pp. 53-69.

NCCI, 1994, *1994 Issues Report*, Boca Raton, FL: National Council on Compensation Insurance.

North Dakota Workers Compensation. 2002. *1999-2001 Biennial Report*. http://www.ndworkerscomp.com/publications/Reports/

Ohio Bureau of Workers' Compensation. 2002. *BWC Year End Statistics.*

Rousmaniere, P. and D. Chadwick. 2001. "Managing Workers' Comp". *Best's Review*, vol. 102, Issue 7, pp. 87-92.

Schmidle, T. 1995. "The Impact of Insurance Pricing Deregulation on Workers' Compensation Costs". *John Burton's Workers' Compensation Monitor*, 8, pp. 1-12.

Shuford, H. 2001. "Private Carriers and State Funds: Anomalies in Financial Performance". *NCCI Issues Report*(Spring, 2001), pp. 24-28.

Social Security Bulletin, 2001, "Workers' Compensation", *Social Security Bulletin, Annual Statistical Supplement*, pp. 66-69.

Thomason, T. and J. Burton. 2000. "The Cost of Workers' Compensation in Ontario and British Columbia". M. Gunderson and D. Hyatt(eds.). *Workers' Compensation: Foundations for Reform*. University of Toronto Press. pp. 261-298.

U.S. Chamber of Commerce, 1996. *1996 Analysis of Workers' Compensation Laws*. Washington D.C: U.S. Chamber of Commerce.

U.S. Department of Labor. 2002. *State Workers' Compensation Laws*. http://www.dol.gov/esa/regs/statutes/owcp/stwclaw/stwclaw.htm

West Virginia Bureau of Employment Programs, 2001a. Combined Financial Statements. http://www.state.wv.us/scripts/bep/wc/resources/2001b. *Workers Compensation Annual Statistical Tables.*

The Limitations of the Privatization of Social Security Programs: the American Workers' Compensation Program Case

Cho, Young-Hoon
(Assistant Professor, Dong-Eui University)

Neo-liberalism, the most influential ideology in the current world, argues for the commercialization of social security programs and for the dissolution of the interventionist welfare state. From the neo-liberal viewpoint, social services become more efficient and more advantageous for recipients, when provided by the market, not by the state. It is also argued that the welfare of all social members is best secured when the market freely operates without any interference from the state.

From the neo-liberal point of view, an argument was raised to commercialize the state-administered Workers' Compensation program of Korea in the mid-1990s. This argument was faced with strong resistances from labor unions and social welfare circles, and has disappeared since the economic breakdown and the restructuring of Korean society during the late 1990s. Butr, such an argument can emerge anytime as the neo-liberal ideology become more powerful.

This article aims to examine the neo-liberal argument that the privatization of social security programs, through an increases in efficiency, improves the interests of the recipients as well as the whole society. For this, this article attempts to analyze the Workers' Compensation programs of the USA, which, from state to state, are administered by the state government or by private insurance companies. This study can serve as an effective critique for the neo-liberal argument, if it finds that state-administered Workers' Compensation programs are more efficient than those managed by insurance companies.

This article's another aim is to assess the controversies over the privatization of the Workers' Compensation program of Korea during the mid to late 1990s. The controversies were more about which viewpoint is right and, in most cases, lacked empirical evidence. This study shall empirically criticize the argument for the privatization of the Workers' Compensation program.

Key words: neo-liberalism, social security program, commercialization, efficiency

[접수일 2003.1.17 게재확정일 2003.4.5]