

## 산재보험 민영화 근거와 사회보험으로서의 산재보험



원종욱  
연세대학교  
직업환경의학과 교수



산재보험 제도가 도입된 이후 산재보험 민영화에 대한 요구가 여러 차례 있었다. 방법으로는 근로복지공단을 민영화하는 것, 민간보험회사를 산재보험 시장에 편입시키는 것이 있는데, 그중 우리나라에서 구체적으로 논의된 내용은 산재보험 시장을 민간에 개방해 근로복지공단과 다수의 민간보험회사를 함께 참여시키는 것이다. 민영화 논리의 근거를 통해 사회보험으로서의 산재보험의 역할을 되짚어본다.

### 근거1. 산재보험료율을 차등화는 산재 예방에 기여

산재보험 민영화 측의 주된 주장은 산재보험료율을 차등화하는 것이다. 물론 근로복지공단도 이미 위험률에 따른 보험료율을 차등화하고 있다.<sup>1)</sup> 하지만 위험에 따른 보험료율을 산정하는 것은 민간보험회사들의 경험이 더욱 풍부하고, 보험회사들의 자율 경쟁을 통해

1) 산재보험료율은 업종별요율과 개별실적요율로 정해지는데, 업종별요율은 업종에 따른 위험도를 정해서 보험료율을 달리하는 것으로 1990년대부터 약 60여 개의 업종으로 분류해 오고 있으며, 최근 업종 분류를 줄이고 있다. 개별실적요율은 개별 기업의 산재 발생 정도에 따라 업종별 보험료율을 증가 또는 감소시켜 주는 것을 말한다.

효율성을 높일 수 있다는 이야기다. 이 주장을 풀어보면 이렇다. 산재가 많이 발생하는 기업의 보험료율을 올리면, 이 기업은 산재보험료를 낮추기 위해서 산재 예방에 노력하게 되고, 결국 산재가 낮아지게 된다. 궁극적으로 산재 예방에 도움이 되고 노동자를 산재로부터 보호하게 된다는 것이다.

그러나 이 주장의 가장 큰 문제는 재해율이 낮은 기업은 대부분 대기업이고, 재해율이 높은 기업은 대부분 중소기업, 특히 영세 소규모 사업장이라는 데 있다. 즉, 보험료 차등을 확대하면 대기업의 보험료율이 낮아지고, 중소기업들의 보험료율은 높아지게 된다. 이렇게 될 경우, 산재보험료율이 높은 기업은 산재보험에 가입하지 않으려 할 수 있고 보험회사들 또는 위험률이 높은 기업의 산재보험을 받지 않으려고 할 수 있다는 점이다. 다시 말해, 산재보험에 가입하지 않은 기업의 노동자들은 산재보험의 보호를 받지 못하게 된다.

이에 대한 반론은 사회적 연대를 통해 사회적 약자를 보호하면 된다는 것이다. 이 주장에 따르면 재해율이 낮은 대기업이 산재보험료를 더 내서 소득의 재분배를 이루고, 중소기업과 중소기업의 노동자를 보호할 수 있다는 것이다.

앞선 내용의 산재보험의 민영화를 한마디로 요약하자면 ‘소득재분배를 통한 사회적 연대성을 강화할 것인가’, ‘위험도에 따른 보험요율 차등화를 통한 제도의 효율성과 형평성을 중시할 것인가’에 대한 선택의 문제<sup>2)</sup>다.

## 근거2. 산재노동자 보호에 전혀 문제없는 민영화

산재보험이 민영화되었을 때 또 큰 문제는 산재 인정을 까다롭게 해 산재 승인이 어려울지도 모른다는 점과 충분한 치료를 받지 못할지도 모른다는 두려움이 있다.

민영화를 주장하는 측도 이런 문제를 알고 있다. 산재보험 민영화를 제기했던 1997년 당시의 재정경제원도 이런 문제를 알고 있었기 때문에 민영화를 추진하면서 ‘산재보험의 의무보험 유지’와 ‘의무급여의 현행 방식 유지’의 원칙을 세웠다. 이후에 보험개발원이나 한국경영자총협회의 주장에서도 이 원칙은 유지되었다.

즉, 산재보험에 가입해야 하는 모든 사업장이 산재보험에 의무적으로 가입하게 하고, 보험회사가 인수를 거부하는 불량물건은 각 보험회사에 강제로 배정하는 방법, 보험회사가 공동으로 인수하도록 하는 방법, 근로복지공단이 인수하고 이로 인한 손실을 보험회사들이 분담하는 방법 등을 세워두고 있었다. 또한 이런 불량물건으로 인한 손실을 산재보험에 참여하는 보험회사들이 각출하여 보전하는 방법을 제안하였다.<sup>2)</sup> 또 다른 문제, 즉 민간 보험회사들이 보험 급여를 줄이거나 보험급여 대상을 축소하려고 하지 않을까 하는 걱정이 있다. 이 문제에 대해서는 민영화를 지지하는 측은 산재보험 보상 대상과 급여를 법으로 정해서 산재노동자를 보호할 수 있다고 주장한다.

2) 보험개발원, 산재보험 운영의 경쟁원리 도입(민영보험 참여) 방안. CEO Report 2009.7

### 근거3. 법 규정을 준수해도 차별은 발생

‘업무상 뇌심혈관질환’의 인정기준과 사회상황에 따른 산재 승인율 변화를 통해 법 규정을 통한 산재노동자 보호에 대해 생각해 보자.

뇌심혈관질환의 업무상질병 인정기준은 1995년에 처음 산재보험법 시행규칙에 규정되었다. 이때 인정기준의 문제점은 업무수행 중 뇌실질내출혈이나 지주막하출혈이 발생하는 경우 뇌출혈을 업무상질병으로 인정한다는 규정이었다. 즉, 업무수행 중에 뇌출혈이 발생하면 구체적인 원인을 따지지 않고 업무상질병으로 인정해 주었다. 1998년부터 업무상 뇌심혈관질환이 급격히 증가해 2004년에 최고를 기록하였고, 이후 다시 2008년까지 급격한 감소 추세를 보였다. 한편, 뇌심혈관질환으로 산재요양을 신청한 노동자 수는 2000년부터 꾸준히 상승하고 있지만 이를 업무상질병으로 승인한 승인율은 반대로 감소하고 있다.

이 기간 중 산재보험법 시행규칙의 뇌심혈관질환 인정기준은 수정되지 않았다.<sup>3)</sup> 동일한 기준을 적용했음에도 불구하고 승인율에 차이가 있다는 것은 기준을 법에 따라 적용하더라도 방법에 따라 결과에 차이가 있을 수 있음을 보여준다. 이는 공공기관인 근로복지공단에서도 필요에 따라, 또는 사회환경의 변화에 따라 동일 인정기준을 적용해도 산재 승인을 확대할 수도 있고, 축소할 수도 있다는 사실이다. 이를 민간보험회사에 맡긴다면 법으로 기준을 정해도 기준 안에서 보험회사에 이익이 되는 방향으로 해석하고 적용할 수 있을 것으로 짐작할 수 있다.

### 근거4. 불공정하게 적용되는 현행 산재보험

산재보험 민영화를 찬성하는 측은 산재보험이 불공정하게 적용되고 있고, 도덕적 해이를 유발할 수 있다고 주장한다. 이 문제에 대한 답은 민영화를 주장하는 사람들과 기업이 산재보험을 보는 시각에서 찾을 수 있다. 2004년 한국경영자총협회 부설 노동경제연구원의 대·중소 기업 1,465개 사업장 대상 무작위 설문조사를 실시하여 설문에 응답한 1,465개 사업장을 분석한 결과를 살펴보자.

(중략) 현 산재보험의 문제점(복수응답)에 대해 70.5%의 기업이 ‘도덕적 해이 감시 부족’이라고 응답했다. 이는 산재보험이 보험료부담자(기업)와 산재심사 및 급여 지급자(공단) 그리고 급여 수혜자(노동자)가 완전히 상이하고 의료기관의 과잉진료를 제어할 수단이 부족하기 때문에 도덕적 해이를 유발할 가능성이 가장 큰 제도라는 지적과 일맥상 통한다고 연구원은 지적했다. 또한 산업 현장에 엄청난 파급효과를 일으키는 산재심사 결과에 대해 41.5% 기업만이 ‘공정하다’고 응답, 기업들이 근로복지공단의 행정처분의 공정성에 상당한 불신을 갖고 있는 것으로 나타났다. 특히 대기업의 경우 ‘불공정하다’는 응답이 57.4%에 달한 반면 ‘공정하다’는 대답은 38.9%에 불과, 중소기업보다 상대적으로 심사결정에 대해 불신이 더 큰 것으로 조사됐다. 산재심사결정이 불공정한 이유에 대해(복수응답), 80.6% 기업이 ‘재해인정 기준이 모호하기 때문’이라고 응답했고, 55.4%는 ‘근로자 입장을 고려하기 때문’이라고 답했다.<sup>4)</sup>

3) 업무상 뇌심혈관질환 인정기준은 업무수행 중 뇌출혈을 당연인 정하는 조항을 삭제하고, 업무상 과로와 스트레스를 구체적으로 명시하는 것으로 2008년 개정되었다.

4) 지영한, 경총, 산재보험제도 운영방식 개편 시급, 이데일리 2004.10.03

어쩌면 문제의 핵심은 위 기사에서 지적한 것처럼 보험료 부담자는 기업이고, 수혜자는 노동자, 산재 심사 및 급여지급자는 공단으로 부담자와 수혜자, 관리자가 모두 다른 데서 오는 것인지도 모른다.

자동차보험이나 상해보험 또는 암보험처럼 보험료를 부담하는 사람과 수혜자가 같으면, 보험료가 조금 더 부담이 되더라도 보장이 잘되고, 편리한 보험을 선택할 수 있다. 그런데 보험료는 부담하지만 자기가 수혜를 보지 않는다면 어떨까? 모든 기업이 다 그렇지는 않겠지만 가급적 보험료 부담이 적은 쪽을 선호할 것이다. 보험회사는 보험가입을 늘리기 위해 보험료를 낮추려고 노력할 수밖에 없는데, 보험 급여가 법으로 정해져 있다면 보험회사의 선택은 법에서 정한 한도 내에서 적용을 엄격히 할 수밖에 없다.

법에서 정한 규정을 엄격히 적용하는 것이 문제가 될 것은 없다. 민영화를 찬성하는 측의 주장대로 산재보험 적용과 급여에 어느 정도 도덕적 해이가 있는 것은 사실이고, 규정을 엄격히 적용하는 것이 이를 방지하기 위한 하나의 방법이라는 것도 맞는 말이다.

한다. 산재보험의 민영화는 ‘사회적 연대성을 강화할 것인가’ 아니면 ‘제도의 효율성과 형평성을 중시할 것인가’에 대한 선택의 문제일 수 있지만, 사실 두 가지 모두 어느 한쪽을 선택할 수는 없다. 두 가지 문제의 적절한 조화가 필요하다고 생각한다. 다만 현재 우리 사회는 ‘사회적 연대’를 더 중시하고 있고, 효율성이나 도덕적 해이와 같은 다른 문제는 큰 흐름 속에서 조정을 통해 해결해 나아가야 할 것이다. 🗣️

### 사회보험으로서의 산재보험의 역할

산재보험이 사회보험으로 공공기관이 독점 운영하는 데는 분명히 부족한 점이 있다. 이는 산재보험이 갖는 한계일 수도 있고, 공공기관이 갖는 공통적인 한계일 수도 있다. 그러나 이런 한계를 극복하는 방법이 반드시 민영화를 필요로 하지는 않는다고 생각한다.

앞서 살펴본 바와 같이 산재보험 민영화를 통해 지적된 문제들이 조금은 더딘 것처럼 보일지 모르지만, 꾸준히 개선되어 나아가고 있다고 생각

