

산업재해 보상 제도의 국제 비교¹⁾



원종욱
연세대학교
직업환경의학과 교수

최근 10여 년간 우리나라 산재보상 제도는 매우 큰 변화를 겪고 있고, 한 단계 발전하기 위한 노력을 하고 있다. 이런 시점에 우리나라와 외국의 제도를 비교해 보는 것은 산재보상의 발전 방향을 정하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

산업재해 보상 제도의 국제 현황

국제노동기구(ILO) 조사에 따르면 우리나라를 포함한 전 세계 130여 개 국가가 사회보험 형태로 산업재해 보상을 시행하고 있다. 물론 이들 국가 중 10개 국가는 보편적 사회보장 제도 안에 산재보험이 포함되어 있어, 산재 노동자에 대한 적절한 보상이 이뤄진다. 그러나 아프리카와 일부 아시아 국가 중 경제적으로 중하위권에 속하는 40여 개의 국가는 산재보상을 사업주 책임으로 정하고 있다. 이들 국가의 경우 사업주가 산재보상의 책임을 지도록 하고 있지만, 여러 가지 이

유로 인해 산재 노동자들은 적절한 보호를 받지 못하고 있는 실정이다.²⁾

산재보상 시 대부분 국가에서는 노동자 부담이 없다. 하지만 네덜란드와 영국같이 보편적 사회보장제도에 산재보상이 포함 경우 실제적으로는 노동자도 산재보상의 재원을 일부 부담하게 된다. 또한 많은 국가에서 산재보상에 정부의 부담이 없거나, 정부는 일부 보조금을 지급하기도 한다. 사업주의 부담은 대개 사업의 종류와 위험률에 따라 다르다.

1) 이번 장은 국제사회보장협회(International Social Security Association: ISSA)에서 발간한 Social Security Programs Throughout the World: Asia and Pacific(2018), Europes(2018), Americas(2019), Africas(2019)에 보고된 자료를 토대로 재구성하였다. 각 출간 자료는 ISSA 홈페이지에서 구할 수 있다(<https://ww1.issa.int/ssptw>)

2) ILO. World Social Protection Report 2017-2019. Universal social protection to achieve the sustainable development goals. 2017. pp. 56-65

<표> 일부 국가의 산재보상 프로그램

국가	프로그램 유형	재정 부담률(%)				전체 노동자에 대한 적용률(%)		자료조사 연도
		노동자	사업주	자영업자	정부	당연가입	당연가입	
멕시코	사회보험	없음	임금의 0.5%~15%	임의가입	없음	49.3	8.9	2013
캐나다	사회보험	없음	전액 (산업과 위험률에 따라 상이)	적용 안 함	없음	78.8	0.0	2015
미국	사업주 책임	일부주에서 명목상	평균 1.3%	적용 안 함	없음	87.6	0.0	2015
중국	사회보험	없음	임금의 0.2%~1.9%	임의가입	필요시 보조금	83.7	13.3	2014
일본	사회보험	없음	임금의 0.25%~8.8%	평균수입의 0.3~5.2%	필요시 보조금	85.5	0.0	2015
한국	사회보험	없음	임금의 0.7%~34%	임의가입 지정수입의 0.7%~34%	없음	70.6	0.0	2014
대만	사회보험	현금급여 : 없음 요양급여 : 건강보험 (수입의 4.69%)	현금급여 : 임금의 0.04% ~ 0.92% 요양급여 : 건강보험 (수입의 4.69%)	현금급여 : 수입의 0.066% ~ 0.594% 요양급여 : 지정 수입의 4.69%	행정비용, 자영업자에 대해 수입의 0.044% ~ 0.396%	74.1	0.0	2013
말레이시아	사회보험	없음	45개 임금계층에 따라 임금의 1.25%	적용안함	없음	71.6	0.0	2015
오스트렐리아	사업주 책임 (공공 또는 민간 보험)	없음	전액, 보험료율은 위험률에 따라 상이	임의가입 전액 부담	없음	77.9	16.0	2015
뉴질랜드	사회보험, 사업주 책임	없음	부담률 매년 책정	부담률 매년 책정	없음	100.0	0.0	2016
프랑스	사회보험	없음, 임의가입자는 위험에 따라 부담	전액, 위험률에 따라 부과	특별 제도	없음	100.0	0.0	2015
독일	사회보험	없음	평균 1.3%	적용 안 함	농업재해에 보조금 학생산재 부담	89.2	0.0	2015
네덜란드	국가 전체 사회보험 별도 산재보상제도 없음	질병, 노령, 장애 등에 공통 기어				93.1	0.0	2015
스웨덴	사회보험	없음	임금의 0.3%	지정수입의 0.3%	적용 안 함	92.6	0.0	2015
영국	국가 보험	주급의 12%	근로자 급여의 13.8%	적용 안 함	자산조사에 따라 지급하는 금액 전체	80.3	0.0	2015

독일³⁾

독일 산재보상의 특징은 산재보험조합을 통한 운영에 있다. 1885년에 55개 산재보험조합이 인가되었으며, 1886년에는 총 64개가 설립되었다. 2008년 산재보험현대화법과 이후 법률을 통하여 포괄적인 산재보험 조직 개혁이 있었다. 산재보험 운영기관 수가 감소했고, 조직이 축소되어, 현재는 9개 산재보험조합으로 운영되고 있다.

독일 산재보험조합은 산재예방의 기능과 역할을 하고 있다. 우리나라가 산재예방은 산업안전보건공단이 담당하고, 산재보상은 근로복지공단이 담

당하여 2원화되어 있는 것과 차별된다. 독일 사회법전에 명시된 산재보험조합의 산재예방 사업은 ①산재예방규정의 제정과 공포 ②사업장 감독과 자문 ③제3자와의 협력 ④안전담당자의 선임 및 업무 ⑤교육 훈련 ⑥사업장 밖의 산업보건 의료기관 및 안전공학기관의 설비 및 구성 등을 명시하고 있다. 독일의 산재보험조합은 최초부터 산재예방의 권한을 갖고 있었는데, 이는 산재보험조합이 동업조합으로 이루어져 있기 때문에 업종 내부의 위험요인이나 특징을 잘 알 수 있기 때문이다. 독일 산재보험제도의 또 다른 특징은 산재전문

3) 윤조덕. 제10장 산재보험제도. 한국보건사회연구원 주유국 사회보장제도 2. 독일의 사회보장제도. 2018. 357-394쪽

사(Durchgangsärzte, DA) 제도이다.⁴⁾ DA를 직역하면 ‘통과의사’이다. 말 그대로 독일에서 모든 산재환자들은 산재전문의(DA)를 거쳐야 한다. 독일에서 산재전문의(DA)는 산재환자에 대한 치료뿐 아니라 보고의무가 있고, 산재환자의 전반적인 영양관리를 맡고 있다. 즉, 산재환자가 산재전문의(DA)에게 가면 산재전문의(DA)는 일반 치료로 충분한지, 특별치료나 입원이 필요한지 등을 결정하여 다른 병원으로 이송하는 역할을 하고, 다른 전문의의 합류, 영양 후 재활치료 등을 의뢰하거나 수행한다.

영국⁵⁾

영국의 산재보상 방식은 우리나라를 비롯한 여러 국가와는 다르다. 영국은 별도의 산재보상 제도가 없이 산재보상도 국가 사회보험에 통합된 방식을 취하고 있다. 우리나라 등은 산재보험의 재원을 사업주가 전적으로 부담하지만 영국은 국가 사회보험에 통합되어 있어 사실상 산재보상의 재원을 사업주와 노동자가 공동으로 부담하고 있다고 볼 수 있다.

산재보험의 대표적인 급여는 요양급여, 휴업급여, 장애급여 및 유족급여인데, 영국에서는 이들 급여가 국가사회보험에 통합되어 있어 산재 환자와 일반 환자, 산재로 인한 휴업이나 장애와 일반 개인 질병이나 사고로 인한 휴업이나 장애에 대한 급여의 차이가 없다. 또한 우리나라를 포함한 대부분 국가의 산재보험은 재해자의 산재 이전 소득에 비례하여 보상하는 반면 영국에서는 모든 사람에게 동일, 단일 금액을 보상하고 있다. 독일을 비롯한 다수의 유럽국가는 산재보험에 따른 보상을 받은 노동자는 사업주에 민사소송

을 제기할 수 없도록 하는 것에 반해, 영국에서는 산재 노동자가 사업주를 상대로 소송을 할 수 있다. 따라서 대부분의 산재 노동자들은 사업주를 상대로 합의나 소송을 통해 추가로 보상을 받고 있다. 또한 영국의 모든 사업주는 고용주책임법에 따라 노동자 보상보험에 의무적으로 가입하여야 하고, 산재 노동자들은 이 고용주책임보험의 보험회사에 산재보상을 청구하고, 사업주의 책임 여부에 따라 보상금을 지급한다.

미국⁶⁾

미국의 산재보상 제도는 각 주마다 다르고, 민간 보험회사들도 산재보험에 참여한다는 것이 특징이다. 보험 주체의 관점에서 보면 미국의 주들은 주 정부에서 운영하는 단일 공공산재보험으로 운영되는 주와 민간보험회사들이 경쟁하는 산재보험 제도를 운영하는 주, 그리고 공공산재보험과 민간산재보험이 혼합되어 있는 주로 구분할 수 있다.

이처럼 각 주별 여러 형태의 산재보험이 있지만, 사업주들은 무과실책임과 함께 어떤 형태이든 산재보험에 의무적으로 가입하여야 한다. 예외적으로 텍사스주의 경우 산재보험 가입을 의무화하지 않고 있지만, 재해보상이 이루어지지 않을 경우 강력한 처벌이 있어 대다수가 산재보험에 가입하고 있으며, 산재보험에 가입하지 않은 사업주들이 연합하여 재해보상을 하고 있다. 한편, 대다수의 주가 일정 규모 이상이 되는 대기업은 자가보험에 가입할 수 있도록 허용하고 있다.

미국 산재보험의 또 다른 특징 중 하나는 산재 발생 후 첫 번째 의료기관 선택권을 산재 노동자 또는 산재보험회사에 주는 것이다. 일반적으로 민

4) 김경하. 독일 산재전문의(Durchgangsärzte, DA) 제도. 노동보험포럼 2012;10:48-56

5) 원종욱. 제9장 산재보험제도. 한국보건사회연구원. 주요국 사회보장제도 6. 영국의 사회보장제도. 2018. 277-309쪽

6) 정연택. 제9장 산재보험제도. 한국보건사회연구원. 주요국 사회보장제도 3. 미국의 사회보장제도. 2018. 297-325

영 산재보험회사들은 의료기관들과 계약을 맺고 있으며, 산재 노동자들은 보험회사가 계약한 의료기관에서 진료를 받아야 한다. 그러나 산재 노동자들의 진료권을 보장할 필요도 있다. 따라서 의료기관 선택권에 제한을 두는 것이다. 첫 번째 의료기관 선택권이 산재 노동자에게 있는 경우는 일정 기간 이 경과 후 불만이 있는 보험회사의 요청에 따라 산재보험회사가 지정한 의료기관으로 전원할 수 있다. 반면 첫 번째 의료기관 선택권이 보험회사가 있는 경우 일정 기간 경과 후 산재 노동자가 의료기관의 진료에 불만이 있는 경우 요청에 따라 원하는 의료기관으로 전원할 수 있다.⁷⁾

미국에서 민간보험회사에 산재보험을 허용하고 있지만, 보험료율과 보험급여, 보험급여 대상 등을 주에서 법률로 정하고 있어 다른 민영보험과는 차별된다. 민영보험이 공공 사회보험과 다른 가장 큰 특징은 언더라이팅(underwriting), 또는 인수거절을 하는 것인데, 미국에서는 민영보험 회사들이 인수를 거절한 사업장의 산재보험 가입을 강제로 배정하거나 보험회사들이 각출하여 주의 산재보험 펀드를 조성한 주 정부의 산재보험을 가입하도록 하여 해결하고 있다.

일본⁸⁾

일본의 산재보험은 우리나라와 매우 유사하다. 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 유족급여 및 장의비는 다른 모든 국가의 산재보험에서 제공하는 것과 같다. 그러나 요양기간이 1년 6개월 경과 후 낫지 않는 중한 상병이 있는 경우 지급하는 상병연금⁹⁾, 장해등급이 14등급 체계인 것과 1급부터 7급까지는 연금으로 지급하고, 8급부터 14급까

지는 일시금으로 지급하는 장해급여 제도는 우리나라와 동일하다. 그 외에 장해판정 기준도 우리나라와 유사한 부분이 많이 있다. 그러면서도 다음 몇 가지는 우리나라와 다르다.

첫째, 우리나라는 요양급여에 대기기간이 있지만, 일본은 요양급여에 대기기간이 없다. 즉, 산재를 당하면 첫날부터 노재보험에서 요양급여를 부담한다. 다만 휴업급여는 우리나라와 같이 3일의 대기기간 있어서 4일째부터 휴업급여를 지급한다. 둘째, 뇌심혈관질환 관련한 이상 소견이 있는 노동자에게 2차 건강진단 급여를 지급하여 뇌혈관과 심장상태를 파악하여 의사의 보건지도를 받도록 하고 있다. 셋째, 산재보험료를 부과하는데 있어 산재보상을 단기급여와 장기급여로 구분하는데, 단기급여는 요양급여, 휴업급여, 장해 및 유족 일시금과 같이 지급 사유가 있을 때 한정된 기간 또는 한 번만 지급하는 것이고, 장기급여는 장해연금과 유족연금과 같이 수급 대상자의 생존 시까지 지급하는 것을 말한다.

보험료 부과에 있어 단기급여는 순부과방식으로 운영하여 3년간의 수입과 지출이 균형을 이루도록 하고 있고, 장기급여는 총족부과방식으로 산재 사고 발생 시점의 사업주 집단이 향후 연금급여에 필요한 비용을 전액 부담하도록 할 목적으로 보험료를 부과하고 적립하고 있다.

이러한 보험료 산정방식은 보험료를 사고 당시 사업주들이 부담하도록 하는 것이며, 연금으로 인하여 늘어날 수밖에 없는 보험료 부담을 후대 세대에게 전가하지 않겠다는 것을 의미한다. 반면에 우리나라의 경우 수정부과방식을 취하고 있어 연금에 대한 부담을 향후 세대가 부담할 수 있다. 

7) 원종욱, 제4장 산재보험제도상 요양서비스 체계 개선 관련 정책과제, 박종희 등, 산재보험제도의 지속가능한 발전을 위한 정책과제 연구, 고용노동부 2012. 410-414쪽

8) 문성현, 제9장 산재보험제도, 한국보건사회연구원, 주요국 사회보장제도 8, 미국의 사회보장제도, 2018. 333-380

9) 우리나라의 경우 요양 개시 후 2년이 경과한 중한 상병에 상병보상연금을 지급하는데, 다른 나라에는 없는 제도이다