우리나라의 산재보험, 일제강점기부터 오늘날까지

원종욱
연세대학교
직업환경의학과 교수

연재 순서

①산업재해보상보험법의 제정과 발전(6월호)
② 산업재해보상보험 급여 (7월호)

일제강점기 산재보상 제도

우리나라는 19세기 외국에 문호가 개방되면서 광업과 소규모 제조업을 중심으로 산업화가 진행되었고, 이에 따라 산업재해가 자주 발생하였다. 그러나 이 당시 산재에 대한 보상은 법적 근거 없이 사업주의 자율적 판단에 따라 이뤄졌다.[1] 우리나라에 산재보상 제도로 처음 소개된 것은 1915년 조선 광산에서 일본인의 독점적 지위를 확보할 수 있도록 만들어진 「조선광업령」[2]에서의 '노무부조규칙'이라 할 수 있다. 1938년에는 '조선광업경찰규칙'과 '조선광부노무부조규칙'이 제정되었다.[3] 이는 광업 노동자의 격화된 투쟁을 진정시키고, 독점자본의 최대 이윤실현과 노동자에 대한 탄압을 강화하기 위한 목적으로 제정된 규칙이다. 목적이야 어떻든 이 부조규칙에서 근대적인 산재에 대한 보상이 최초로 언급됐으며, 이 제도는 미군정 시대까지 유지되었다.

광부를 상시적으로 50명 이상 사용하여 하루 10시간 이상 작업을 하는 광산에서 광부가 업무상 재해를 입었을 때 광업권자는 자기 비용으로 치료비(요양비), 1일 임금의 40%에 해당하는 휴업부조료, 업무상 재해로 장해가 남았을 경우에는 장해 정도에 따라 임금의 30~400일분의 장해부조료, 사망하였을 경우에는 그 유족에게 임금의 300일분에 해당하는 유족부조료와 임금의 30일분에 해당하는 장제비 등을 지급한다.[4]

---

1) 고용노동부. 2019년도 산재보험 사업연보. 2020.8
2) 국사편찬위원회. 한민족독립운동사. IV. 일제 식민정책의 분석(3)-사회경제. 이배용. 6. 광업정책
3) 국가기록원. 일제문서해제 - 광업, 미곡편 -. p 30. 2013년.
4) 고용노동부. 산재보험 사업연보. 2003.8

근로기준법 제정 및 업무상 재해

1948년 7월 17일 헌법이 제정되었고, 헌법은 노동자의 단결권·단체교섭권·단체행동권 등은 규정하였지만 재해보상에 관해서는 언급하지 않았다. 1953년 「근로기준법」이 제정될 때까지 산재노동자에 대한 재해보상은 노사 간의 단체협약에 따라서 이루어졌다. 「근로기준법」은 제8장에서 업무상 재해에 대한 사업주의 보상을 명시하고 있는데,[5] 그 구체적인 내용을 보면 노동자가 업무상 재해를 입었을 경우 사업주는 요양비, 평균임금 60%에 해당하는 휴업보상, 신체장해가 있는 경우 장해등급(제1급~제10급)에 따른 평균임금의 50일 내지 1,000일분의 장해보상(일시금으로 지급), 사망한 경우 평균임금 1,000일분의 유족보상 및 90일분의 장의비를 하도록 하였다. 하지만 사업주가 산재노동자에게 제대로 보상하지 않는 경우가 많았고, 대형 사고가 발생하면 복구비·보상비 등으로 기업이 도산하는 경우가 많아 재해보상은 제대로 이뤄지지 않았다.

산업재해보상보험법 도입과 발전

5·16혁명으로 정권을 잡은 군사정부는 사회보장제도를 도입함으로써 민심을 얻으려고 했다. 당시 경제개발이 강력히 추진되면서 산재가 많아진 반면, 노동자에 대한 구제 방법은 민법에 의한 '과실책임주의'로 노동자가 제대로 보상받는 일이 적었기 때문이다. 정부는 보건사회부 산하 '사회보장제도심의위원회'를 구성해 「산업재해보상보험법」 초안을 심의받고 1963년 10월 8일 국가재건최고회의에서 법안을 의결, 같은 해 11월 5일 법안을 공포한 후 1964년 7월 1일부터 산재보험법을 시행하게 되었다.[6]
산재보험법은 우선 '상시 근로자 500인 이상'을 사용하는 대규모 광업과 제조업 64개 사업장 노동자 81,798명에 적용되었다. 이때 「근로기준법」은 '상시 근로자 16인 이상' 사업장에 적용되었는데, 「근로기준법」에 턱없이 모자란 기준은 당시 많은 비판을 낳았다.

5) 근로기준법(1953년 5월 10일 제정. 법률 제286호). 제78조 (요양보상) ①근로자가 업무상 부상 또는 질병에 걸린 경우에는 사용자는 그 비용으로 필요한 요양을 행하거나 또는 필요한 요양비를 부담하여야 한다.

6) 고용노동부. 2019년도 산재보험 사업연보. 제1장 산업재해보상보험제도의 생성 및 발전. 2020.8

(전략) 노동청이 1차적으로 선정한 사업장을 보면 500명 이상의 종업원을 가지는 업체를 추린 것으로 생가되지만 그 명단을 보건대 종업원의 대우 같은 것을 상당히 고려하고 있는 우수한 기업체들인 것 같다. 본 법의 목적이 역시 일반적인 근로자의 권익보장과는 그 차원을 달리하고 있으리라는 것은 잘 알 수 있지만, 오늘날의 우리 현실에 비추어 보건대 보장을 받는 근로자만이 또 대우를 받게 된다는 느낌을 금할 수 없다. 허다한 수효에 달하는 실업자의 처지는 말할 것도 없이 근로기준법의 적용도 받지 못하는 가내수공업적 기업에 종사할 수밖에 없는 처지에 있는 우리 근로자의 경우를 생각한다면 하늘의 별과도 같은 제도라고 할 수 있을 것이다. (이하 생략)[7]

산재보험 적용대상 사업장 및 노동자의 확대

조선일보 사설도 지적했지만, 산재보험이 절실한 노동자는 더 열악한 환경과 조건에 놓인 소규모 사업장의 노동자들이다. 그럼에도 불구하고 500인 이상 사업장에 산재보험을 우선 적용한 것은, 소규모 사업장 사업주들의 보험료 부담 능력이 부족했기 때문이었다. 물론, 제정 당시 산재보험법은 적용범위를 「근로기준법」에 준하는 사업장으로 설정했으며, '산재보험법시행령'에 적용을 제외할 수 있는 규정을 둠으로써 「근로기준법」에 적용되는 모든 노동자를 대상으로 하는 것을 목표로 삼는다는 것을 선언하였다.[8][9]

산재보험법은 시행 다음 해인 1965년부터 적용을 확대하기 시작해서 1965년 200인 이상 사업장, 1967년에는 100인, 1968년 50인, 1971년 30명, 1982년 10인, 1986년에는 일부 업종에서 5인 이상 사업장으로 확대하였다. 1988년 1월 1일부터는 대부분 업종에서 5인 이상 사업장에 적용되었다.[10]

산재보험법은 마침내 2000년 7월 1일부터 '상시 근로자 1인 이상' 전 사업장에 적용되었다. 2018년부터는 '상시 근로자가 1인 미만'인 사업장도 적용 제외 대상에서 삭제되어, 1인 미만 사업장에도 모두 적용하고 있다. '상시 근로자 1인 미만' 사업장이란 노동자를 단속적으로 사용하거나 하루 8시간 미만으로 사용해서 연인원이 1인 미만이 되는 것을 말한다.

---

7) 조선일보. 사설. 1964.7.12.

8) 산업재해보상보험법 [1964. 1. 1.][법률 제1438호, 1963. 11. 5., 제정]. 제4조 (적용범위) 이 법은 근로기준법의 적용을 받는 사업 및 사업장에 대하여 이를 적용한다. 그러나, 위험률·사업의 규모등을 참작하여 각령으로 정하는 사업은 예외로 한다.

9) 산업재해보상보험법시행령 [시행 1964. 7. 1.] [대통령령 제1837호, 1964. 6. 9., 제정]. 제2조 (법의 적용을 받지 아니하는 사업) 법 제4조 단서의 규정에 의하여 법의 적용에 있어서 예외로 되는 사업은, 상시 500인 이상의 근로자를 사용하는 광업 및 제조업 이외의 모든 사업으로 한다.

10) 산업재해보상보험법 [시행 1989. 4. 1.] [법률 제4111호]. 제4조 (적용범위) 이 법은 모든 사업 또는 사업장(이하 '事業'이라 한다)에 적용한다. 다만, 사업의 위험률 규모 및 사업장소등을 참작하여 대통령령으로 정하는 사업은 그러하지 아니하다.

다양한 노동의 형태를 수용해가는 산재보험법

산재보험법이 '상시 근로자 1인 미만'의 모든 사업장에 적용된다고 해서, 모든 노동자들이 포함되는 것은 아니었다. 직종마다 차이가 있지만 회사와 1인 사업주로 용역계약을 체결하고 수수료를 받을 경우 「근로기준법」에서 정한 근로자의 범주에 들어가지 못한다. 산재보험에서는 기본적으로 피보험자가 '근로자'이다.
산재보험이 확대 발전되는 과정에서 '근로자'가 아니어서 산재보험 적용에 제외되었던 사람들이 점차 포함되어갔는데, 제일 먼저 적용대상이 된 것은 현장 실습생이었다. 현장 실습생 또한 실습 기간 중 노동자와 유사하게 일을 하지만, '근로자'가 아니어서 산재보험의 적용을 받지 못했다. 현장 실습생은 1998년부터 적용되었다.

한편, 2008년 7월 1일부터는 '근로자'로 인정받지 못하던 특수 직종의 사람들을 '특수형태근로종사자'라는 명칭으로 산재보험법을 적용받는다. 이들은 보험설계사 등 보험 또는 공제 모집인, 콘크리트믹서트럭(레미콘) 운전자, 학습지 교사, 골프장 캐디들이다. 자영업자로서 여객자동차운송사업(개인택시 또는 개인버스 운전자) 또는 화물자동차운송사업(개인화물차 운전자)도 산재보험 적용대상이 되었다.
2011년에는 특수형태근로종사자로 택배기사, 2012년 퀵서비스기사(전속), 2016년 대출모집인, 신용카드 모집인, 대리운전 기사(전속), 2020년 방문판매 종사자, 제품 방문점검원, 가전제품 설치, 수리원, 화물자동차 운수업으로 수출입컨테이너, 시멘트, 철강재, 기타 위험물 운송하는 사람들이 포함되었다.

2021년 말 현재 산재보험이 최초 시행된 이후 사업장 수는 약 18만 배, 적용 노동자 수는 약 3,274배 증가하였다. 그러나 2021년 말 총취업자 2,730만 명 중 산재보험 가입자는 71%에 불과하다. 공무원과 교직원, 군인 등 다른 사회보험으로 보장받는 노동자 수를 고려한다고 해도 그 점유율은 75% 미만이다. 사회보장의 선진국이라 할 수 있는 유럽 국가들이 85%를 상회하는 것에 반한다면 우리의 갈 길은 아직 멀다. 아직 산재보험에 가입하지 않은 개인사업자와 적용받지 못하고 있는 가사도우미, 간병인 등에 대해 관심을 가져야 한다.