독일·영국·미국의 산재보험 도입과 발전과정

원종욱
연세대학교
직업환경의학과 교수

연재 순서

① 인류 최초의 산재와 공동체 사회의 해결법(2월호)
② 최초의 보상제도 - 함무라비 법전에 나타난 보상(3월호)
③ 산업혁명과 산업재해(4월호)
④ 산재보험의 도입(5월호)

독일의 산재보험[1)]

19세기 중반 노동자의 작업환경은 매우 열악했다. 건장한 성인 남성뿐 아니라 연소자와 여성들도 충분한 휴식과 영양 섭취 없이 장시간 노동을 견뎌야 했기에 질병 및 재해 발생은 매우 빈번한 일이었다. 당시 독일에서는 마르크스와 엥겔스의 영향으로 사회주의 운동이 활발히 진행됐는데, '노동자들의 사회적 보호'를 주요 쟁점으로 하는 사회주의의 확산은 당연한 수순이었다. 이때 독일 수상 비스마르크는 사회주의 세력을 탄압할 목적으로 「사회주의진압법」을 입법하였다. 그러나 다른 한편으로는 사회주의자들의 주요 의제인 사업장 안전과 보상을 선점해 1871년 철도산업에 적용되던 「고용주책임법」을 공장·광산·채석장으로 확대 적용하였다. 또 오늘날 사회보험인 건강보험(1883년), 산재보험(1884년) 및 연금보험(1889년)에 관한 법률을 제정하기도 했다.

1884년에 세계 최초로 도입된 독일의 산재보험은 사업주의 과실 여부와 관계없이 보상을 받을 수 있는 '무과실 제도(no-fault system)'를 원칙으로 하였다. 또 사업주와 국가가 비용을 부담하는 공적 산재보험으로 도입 초기에는 보험료를 사업주에게만 부담토록 하였다. 대신 사업주의 민법상 보상책임을

1) 김상호, 배준호, 윤조덕, 박종희, 원종욱, 이정우. 「산재보험의 진화와 미래.」 33-56쪽. 21세기북스. 2014

면제해 주었다. 한편, 독일의 초기 산재보험은 위험 사업장의 저소득 노동자와 생산직 노동자를 대상으로 시행됐으며 사무직 노동자에게는 적용되지 않았다. 1886년에 농업 및 임업 노동자를 산재보험에 당연가입하도록 하였고, 공무원과 군인의 재해보험을 도입하였다. 당연가입 적용 요건 중 연소득 상한선을 1900년에는 3,000마르크, 1911년에는 5,000마르크로 상향하여 적용 범위를 확대하였다. 1929년에는 사무직과 관리직도 당연가입이 적용되었으며, 1942년에 임금노동자 전체에 적용하였다. 1971년에는 유치원생과 학생을 포함시켰다.

영국의 산재보험

영국은 독일보다 늦은 1897년에 「노동자보상법」을 제정하였다. 이 법은 노동자의 고의나 중대한 과실이 없다면 고용 중에 발생한 재해[2]에 보상하는 무과실책임 원칙을 바탕으로 하였다.[3] 독일과 달리 노동자는 「노동자보상법」에 소송을 제기하거나 민법에 배상을 청구할 수 있었다. 산업재해로 노동력을 상실한 노동자는 이 법에 따라 재해 이전 임금의 50%를 보상받을 수 있었지만, 치료비와 장해·사망보상금은 받지 못했다. 다만 영구장애에 대해서는 평생 연금을 받을 수 있었다. 그러나 사업주의 보험 가입 의무는 없었고, 이를 담보할 국가 시스템도 없었다. 결국 재해 노동자들은 제대로 된 보상을 받지 못하는 경우가 많았다.[4]

1911년에는 「국민보험법」을 통해 국민보험이 도입되었는데, 이는 질병과 실업에 대비하기 위한 것으로 국민이 의무적으로 가입하는 기여 방식의 사회보험제도다. 건강보험과 실업보험으로 구성되었으며, 산재보상은 「노동자보상법」에 따라 시행되었기 때문에 「국민보험법」에는 적용되지 않았다.

1941년에 '사회보험 위원회'에서는 노동자 보상을 포함해 영국 사회보험 전반에 관한 조사를 경제학자 베버리지에게 맡겼다. 1942년 출판된 베버리지 보고서[5]에 따르면 베버리지는 수입과 재산에 무관하게 모든 국민에게 보장을 제공하는 한 개의 시스템을 선호하였으며, 사업주 및 노동자, 정부가 재정을 부담하고 산재보상을 포함하는 시스템을 구상하였다. 하지만 여러

2) 이 개념은 'Arising out of and in the course of employment'로 향후 미국을 비롯한 여러 나라들이 직업병과 산재를 정의하는데 기준으로 이용하고 있다.

3) 원종욱. 제9장 산재보험제도. 최복천 등. 주요국 사회보장제도 6 영국의 사회보장제도. 한국보건사회연구원 2018 나남.

4) William J CA. An International Comparison of Workers' Compensation. pp. 132-138. 1991. Springer Science+Business Media, LLC.

5) 베버리지 보고서는 제2차 세계대전 후 유럽과 미국의 각 사회보장정책에 커다란 영향을 끼친 것으로 이른바 '요람에서 무덤까지' 국민들의 사회생활을 보장한다는 복지국가 이념의 대표적인 문헌이다.

가지 현실적 문제로 건강보험과 산재보상을 부분적으로 통합하는 안을 제안하였다. 이 보고서를 토대로 1946년 「국가보험법」이 제정되었고, 국가보험을 통해 산재와 비산재 질병 및 손상에 대해 요양급여와 휴업급여가 제공되었다. 한편, 영구 장애는 「노동자보상법」에 따라 사업주가 제공하였다. 1965년 「국가보험법」를 통하여 급여의 통합이 이루어졌으며, 1973년 「사회보장법」으로 국가보험과 산재보상이 완전히 통합되어 현재에 이르고 있다.[6]
그러나 앞서 언급한 바와 같이 산재 노동자들은 「국가보험법」에 따라 보상을 받아도 사업주를 상대로 소송을 제기할 수 있었다. 또한 1969년에 제정된 「고용주책임법」에 따라 모든 사업주는 산재 노동자의 보상 비용을 담보하기 위하여 산재보상보험에 의무적으로 가입하게 되었다. 이 법 이전에는 산재 소송 승소 노동자들이 보상을 받지 못하는 경우가 많았지만, 이 법 이후 승소한 노동자가 제대로 된 보상을 받을 수 있었다. 기업 또한 보험을 통해 부담을 덜 수 있게 되었다.[7]

미국의 산재보험

미국은 유럽과 달리 노동 관련 규제가 주별로 시행되었기 때문에 산재보상을 위한 변화가 조금 더뎠고, 주에 따라 차이가 있었다.[8] 하지만 역시, 첫 번째 변화는 보통법의 사업주 방어 논리를 무력화시킨 「고용주책임법」의 도입이었다. 제한적이긴 하지만 조지아주는 1855년에 미국 최초로 「고용주책임법」을 입법해 보통법의 '공동자 원칙(fellow servant rule)'을 폐기하였다. 1907년까지 26개 주에서 공동자 원칙을 폐기하는 「고용주책임법」이 입법됐지만, 일부 주에서만 보통법의 '위험 인수(assumption of risk)'와 '기여 과실(contributory negligence)'이 제한되거나 조정되었다.

1902년 메릴랜드주는 미국 최초로 「산재보험법」을 통과시켰다. 이때 통과된 법은 광산과 철도, 일부 공공 건설에만 적용됐으며, 사망사고에 대해서만 1,000달러 이내의 보상을 시행했다.
1911년에 위스콘신주는 미국 최초로 포괄적이고 합법적인 산재보험 제도를 도입하였다. 같은 해 워싱턴주와 뉴저지주도 산재보험 제도를 도입하였으며, 이후 10년 사이 46개의 주가 산재보험 제도를 도입했고, 1948년에

6) 김근주. 영국 산업재해보상제도의 보험범위. 한양법학 2016;27(2):41-66
7) Philipsen N.J. Compensation for industrial accidents and incentives for prevention: a theoretical and empirical perspective. Eur J Law Econ 2009;28:163-183
8) Guyton GP. A brief history of workers' compensation. Iowa Orthopedic J. 1999;19:106-110

미시시피주를 마지막으로 모든 주가 산재보험 제도를 도입하였다. 그러나 워싱턴 주를 비롯한 8개 만이 산재보험을 의무적으로 가입하도록 하였고, 다른 주들은 선택적으로 가입하도록 하였다.[9)]

미국 산재보험 제도에 있어 분수령은 1972년에 발표된 '미국 산재보험법에 관한 국가 위원회 보고서'[10)]이다. 1960년대 말부터 주별로 시행되고 있는 산재보험법들의 공정성과 적정성에 대한 강한 의문이 제기되었다. 일부 주는 여전히 선택적 가입을 허용하였고, 적용 범위에 대한 차이가 컸으며, 직업병 보상에 제한이 있었다. 특히, 수입 대체와 의료 및 재활에 대한 보상이 적절하지 못했다. 이런 문제들을 확인하고 개선하기 위해 닉슨 대통령은 1971년에 국가 위원회를 구성하였다.
이 보고서를 작성하는 데는 5가지 주된 목적이 있었다. 첫째, 산재보험 적용 대상 노동자와 산재 및 직업병을 광범위하게 제공하는 것이고, 둘째, 산재로 인한 수입 손실에 대한 상당한 보호, 셋째, 의료 및 재활 서비스의 충분한 제공, 넷째, 산업안전에 대한 강화, 다섯째, 산재보험 제도의 효과적인 전달체계 확립이었다. 이 보고서는 총 82개의 권고사항을 담고 있으며, 이들 중 19개의 핵심 권고사항을 제안하였다. 미국은 이후 30여 년 동안 이 보고서를 토대로 주별로 산재보험 제도를 개선하였다.

산재보상 제도 발전 방향

원시공동체부터 현대에 이르기까지 어떤 방식이든 산업재해에 대한 보상이 이뤄졌다. 시대에 따라 굴곡은 있었지만, 역사의 발전은 약자일 수밖에 없는 노동자를 보호하는 방향으로 흘러왔다. 독일·영국 등 성숙한 산재보험 제도도 세계 경제의 변화, 특히 플랫폼 노동과 같이 새로운 형태의 노동과 노동자들이 출현함에 따라 그에 걸맞은 변화를 거듭하고 있다.
우리나라 또한 수많은 변화를 맞고 있으며, 앞으로 발전해야 할 길이 멀다. 산재보험의 제도적 발전은 물론이고, 새로운 형태의 노동과 신종 직업병에 대한 대응까지 앞으로 해야 할 것이 너무 많다. 그러나 분명한 것은 산재 노동자들이 더 쉽고, 빨리 그리고 적절한 보상을 받을 수 있는 방향으로 발전해 나아가야 한다는 사실이다.

9) DeCarlo DT, Thompson R. Workers compensation. The first one hundred years. 3rd ed. 10-14. 2015. The American Society of Workers Comp Professionals

10) Burton J JF et al. The Report of the National Commission on State Workmen's Compensation Laws. 1972