

뉴질랜드 사고보상제도 40년에 대한 평가 (Forty years of accident compensation in New Zealand)

박은경*

EunGyoung, Park

<국문초록>

뉴질랜드는 사고로 인신 손해를 입은 사람에 대하여 기존의 불법행위제도에 기한 손해배상제도가 아닌, 매우 독특한 제도를 발전시켜오고 있다. 1967년 Woodhouse의 보고서를 기초로 1972년 사고보상법이 제정되면서, 인신 손해를 입은 자는 원인여하를 불문하고 국가(ACC)로부터 치료와 재활비용, 일정액의 소득 보전을 받을 수 있게 되었다. 전통적인 불법행위제도와는 달리, 피해자는 가해자의 과실과 손해와의 인과관계를 증명하지 않아도 되며, 가해자 개인에 대한 손해배상청구소송을 진행할 필요가 없다. 이것을 ‘무과실 사고보상제도’라 부른다.

지금부터 무려 43년 전에 사고로 인신손해를 입은 자에 대한 신속하고 적절한 보상이 가해자 개인의 책임이 아니라 ‘공동체의 책임’으로 인식하고, 이를 법률제도로 확립하였다는 것은 매우 흥미로운 연구주제이다. 뉴질랜드의 사고보상법이 어떤 경과를 거쳐 오늘에 이르고 있으며, 그동안의 성과에 대한 평가를 살펴본다면, 우리나라의 경우에도 장기적으로 인신손해를 입은 피해자에 대한 손해보상제도의 개선에 유익한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 이런 목적에 가장

* 법학박사, 경성대학교 법행정정치학부 교수, 제3종 대인손해사정사.

투고일: 2015. 12. 28. 심사일: 2016. 01. 19. 게재확정일: 2016. 02. 18.

부합되는 것으로 뉴질랜드 사고보상법의 40년 역사를 잘 정리한 Stephen Todd 교수**의 최근 논문을 번역하여 소개하였다.

Todd교수에 의하면, 뉴질랜드는 국가(기구 Accident Compensation Corporation)을 통하여 인신손해 무과실보상에 대한 효율성을 확보한 것은 물론, 피해자에 대한 공정하고 신속한 구제수단을 제공하고 있어, 불법행위제도의 대안으로서 지금까지는 매우 성공적인 제도라고 평가하였다.

※ 국문 주제어 : 우드하우스 보고서(Woodhouse Report), 뉴질랜드 사고보상제도, 무과실책임제도, 불법행위제도, 사고보상법, 사고보상기구, 사회공동체의 책임

** STEPHEN TODD는 뉴질랜드 캔터베리 대학 법과대학 교수. University of Canterbury(NZ) ; Professor of Common Law, University of Nottingham (UK)

I. 시작하며

뉴질랜드는 사고로 인신 손해를 입은 경우의 보상과 관련하여 매우 독특한 제도를 발전시켜오고 있다. 근로자의 재해에 대한 보상 제도를 개선하기 위하여 구성된 뉴질랜드 국왕위원회(Royal Commission)가 ‘우드하우스 보고서(Woodhouse Report)’라 불리는 결과물에서 모든 인신상의 손해에 대한 혁신적인 보상제도의 도입을 권유한 때가 1967년이였다.³⁾ 보고서의 내용은 당시뿐만 아니라 지금에서도 전 세계적으로 유래를 찾아볼 수 없는 손해배상제도의 대혁신이었다. 뉴질랜드의 국민이 사고로 또는 근로와 관련한 질병으로 인하여 인신 손해를 입은 경우에는 불법행위법상의 과실책임에 기초한 손해배상이 아닌 국가기관에 의한 손해보상을 지급하는 제도였다. 인신손해를 입게 된 이유가 무엇이든지 혹은 가해자의 과실여부를 묻지 않고, 피해자에 대하여 치료와 재활에 소요되는 비용과 일정 범위의 소득을 보전해주는 대신, 전통적인 불법행위법리에 기한 손해배상청구를 위한 소송권을 제한하는 방식이었다.⁴⁾ 불법행위제도는 피해자에 대한 구제와 가해자에 대한 징계, 손해의 공평부담이라는 원칙이 요구되었기에, 피해자는 가해자의 과실, 인과관계 등을 증명하고 가해자로부터 손해의 배상을 받아야 한다. 이러한 전통적인 불법행위제도는 절차의 신속성과 효율성이 부족하며 특히 피해자의 과실이 큰 경우 손해배상액이 전혀 없는 경우도 있어, 피해자 구제에 충분하지 않다는 비판을 받고 있었다.⁵⁾ 이에 뉴질랜드는 1972년 우드하우스의 보고서에 기초한 사고보상법(Accident Compensation Act 1972)을 제정하고 ‘No-Fault’를 확립하였다.⁶⁾

뉴질랜드에서 사고보상법이 시행된 지 벌써 43년의 시간이 흘렀다. 그동안 정

3) O. Woodhouse, *Royal Commission of Inquiry Compensation for Personal Injury in New Zealand*, Wellington, Government Printer, 1967.

4) Geoffery Palmer, “Accident Compensation in New Zealand: Looking Back and Looking Forward”, from the Palmer Collection as *VUWLRPPC (Victoria University of Wellington Faculty of Law Research Papers)* 80, 2015 or NZLR [2008] p.84.

5) Sugarman, “Doing Away with Personal Injury Law : New Compensation Mechanisms for Victims”, *Consumers and Business* 211, 1989.

6) Doug Tennent, *Accident Compensation Law*, LexisNexis NZ Limited, Wellington, 2013, pp.2-3.

권의 교체와 사회적 요구의 변화로 입법 역시 수 차례 개정되었지만, 우드하우스 보고서의 근본적인 정신은 지금까지 유지되고 있다.⁷⁾ 뉴질랜드의 사고보상법이 어떤 경과를 거쳐 오늘에 이르고 있으며, 그동안의 성과에 대한 평가를 살펴본다면, 우리나라의 경우에도 장기적으로 인신손해를 입은 피해자에 대한 손해보상제도의 개선에 유익한 시사점을 얻을 수 있을 것이라 생각한다. 이런 목적에 가장 부합되는 것으로 뉴질랜드 사고보상법의 40년 역사를 잘 정리한 Stephen Todd교수⁸⁾의 최근 논문을 번역하여 소개하고자 한다.

II. 뉴질랜드 사고보상제도 40년의 평가⁹⁾

1. 서론

뉴질랜드를 제외한 대부분의 관습법 국가에서 불법행위 -특히 불법행위상 과실의 책임-의 핵심적인 기능은 신체 상해에 대한 손해배상이다. 그러나, 뉴질랜드 정부는 1972년에 Accident Compensation Act를 제정함으로써 신체적 상해로 인한 손해배상에 대한 기존의 법적 보상 제도를 완전히 새롭게 바꾸었다. 가해자가 피해자에게 상해를 입혔다는 증거가 기반이 되었던 손해배상 시스템은 사고 피해자들의 상해로 인한, 영구적 또는 일시적, 직업 수행 불능에서 나타나는 사회적 문제들을 완화시키기엔 역부족이라고 생각되었기 때문이다. 당시의 새로운 손해보상 청구자가 손해보상을 위한 법적 조건을 충족하고 있는가의 여부가 기반이 되도록 바꾸었다. 그럼으로써 청구자들은 보다 간단한 관리상의 절차만으로도 인신손해에 대한 손해보상을 청구 할 수 있게 되었다. 그와 동시에 손해

7) 당시 우드하우스 보고서에 담겨졌던 근본정신은 ①지역사회의 책임 ②종합적 권리 ③완전한 재활치료 ④보상의 적절성 ⑤효율성이었다. Doug Tennent, op.cit., pp.1-7.

8) STEPHEN TODD는 뉴질랜드 캔터베리 대학 법과대학 교수. University of Canterbury(NZ) ; Professor of Common Law, University of Nottingham (UK)

9) 이하의 내용은 STEPHEN TODD, "FORTY YEARS OF ACCIDENT COMPENSATION IN NEW ZEALAND", 28 *T.M.Coolley L. Rev.* Vol.28:2, MONASH UNIVERSITY, 2001, pp.189-218에 게재된 글을 번역한 것입니다.

배상을 받기 위해 불법행위법에 기초한 손해배상청구 소송에 대한 권리도 금지되었다.

사고보상제도는 현재도 효력을 발휘하고 있다. 지난 몇 년간 손해배상 제도에 크고 작은 변화가 있었다. 이런 변화는 제도 범위, 보조금, 보조금을 지급하는 방법, 재원을 마련하는 방법 등에 영향을 미쳤다. 그렇지만 제도의 근본적인 측면은 처음 입법되었을 때와 같다. 그러므로 인신손해에 대한 소송은 뉴질랜드에서 사실상 없어졌고, 예외적인 경우에 한해서만 소송이 가능하게 되었다.

The Accident Compensation Act 가 입법되고 43년이 흘렀다. 40년 이상의 역사를 가지고 있는 이 제도에 대하여 처음부터 자세히 검토해 보려 한다. 첫째, Woodhouse Report의 배경과 그리고 4번의 법률개정을 거쳐 현재와 같은 ‘Accident Compensation Act(2001)’에 이르기까지의 성장과정을 살펴볼 것이다. 둘째, 사고보상제도의 적용범위와 일반법과의 관계, 그리고 지급되는 보조금의 종류와 재원조달 방법에 대하여 알아보려고 한다. 마지막으로 이러한 분석을 통하여 이 제도의 성공여부에 대한 평가를 한다. 사고보상제도(The Accident Compensation scheme)의 창시자는 사고 피해자에게 ①적당한 금액으로 ②빠르고 효율적인 ③보상을 제공하기를 희망하였다. 이러한 희망이 충족되었는지 그동안의 제도운영에 대한 성과를 이번 기회를 통해 확인해보고자 한다.¹⁰⁾

2. 우드하우스 보고서(Woodhouse Report)

뉴질랜드에 the accident compensation scheme이 소개된 이유와 근본적 토대는 국왕위원회의 보고서(후일 이 보고서는 위원회의 의장이었던 Woodhouse의 이름을 따서 Woodhouse Report로 알려져 있다)에서 찾을 수 있다.¹¹⁾ 국왕위원회는 사고로 인한 근로자들의 장애 또는 사망에 관한 보상, 그리고 손해배상청구에 관한 조사와 보도의 책임을 맡았다. 따라서 위원회는 이러한 보상과 손해배

10) 이하의 내용은 Todd, *The Law of Torts in New Zealand*, Brookers, Wellington, 5th ed, 2009, ch 2 and Todd, “Treatment Injury in New Zealand”, 2011, 86 Chicago-Kent Law Rev. 1169.에 기초한 것임.

11) Royal Commission of Inquiry *Compensation for Personal Injury in New Zealand*, Wellington, Government Printer, 1967.

상청구 시스템에 변화가 필요한지, 만약 필요하다면, 어떤 형태의 변화가 필요한지를 알아내기 위해 상해를 입은 근로자들의 처리방안 등을 관습법과 관련 법률¹²⁾을 통해 면밀히 조사하였다.

이와 같이 조사한 결과 국왕위원회는 손해배상 법적 조치와 관련법률들이 만족스러운 손해배상 시스템을 구축하고 있지 못하고 있다는 것에 확신을 갖게 되었다. 그 이유는 첫 번째로, 상해를 입은 근로자들의 처리방안 등의 관습법 과정은 심각한 부정을 야기하고, 수많은 변칙들을 영속화 한다고 보여졌다. 중요한 문제점들 중에는 과실책임론이 법적 의제로 발전되고 있는 점, 과실 행위의 경제적 결과가 보험으로 확산되고 있다는 점; 소송의 위험 요소들이 - 확보하기 어려운 증거, 변호사들의 능력, 배심원들의 반응 - 손해배상 시스템을 도박화시키고 있다는 점; 그리고 불법 행위 시스템은 복잡하고, 비효율적이며 불법행위 시스템에 들어가는 총 금액의 40% 정도가 넘는 금액이 행정부에 들어가는 등 낭비가 심하다고 보여졌다. 근로자 재해 보상 제도에 관해서는, 너무 제한된 원칙에 따라 진행 되었으며, 딱딱한 절차를 따랐으며, 보상금도 빈약하였고, 그리고 사고를 예방하기에도 또는 피해자가 입은 상해를 회복시키기에도 효과적이지 못하였다.

이를 통해 국왕위원회는 손해배상에 대한 조치 그리고 근로자의 재해 보상이 만족스럽지 못하다는 것이 명확하다고 단정지었다. 위원회는 이러한 문제점들을 바로 잡을 수 있는 해결책으로 포괄적인 재해보상 제도 그리고 사고와 질병을 모두 아우르는 사회보장 체계의 통합을 생각했다. 이 해결책의 가장 큰 장점은 적은 규칙과 규정, 분권화, 광범위한 직무, 넓은 통솔 범위, 높은 팀워크가 특징인 유기적 구조의 형성 그리고 전체 구조의 통일성이다. 그러나, 위원회가 생각하는 이러한 통합은, 만약 배상 시스템이 고정 요금 지불의 형태를 취하게 된다면 받아들여지기 힘들뿐더러 부당하다고 볼 수 있기 때문에, 실현이 불가능하다고 생각했다. 그러므로 국왕위원회는 이 통합이 공정하게 운영 될 수 있는 유일한 방법은 보상 혜택을 근로자의 소득과 연결시키는 것 그리고 영구적인 신체적 장애를 고려하는 것이다 라고 생각했다. 하지만, 위원회는 이와 같이 진행시키지

12) Worker's Compensation Act 1956 (NZ).

못하였다. 그 이유는 처음부터 이렇게 하기엔 몇 개의 계단을 한 번에 뛰어 넘는 것과도 같았기 때문이었다. 그래서 느리지만 단계를 밟아가는 게 중요하다고 생각했고, 그 첫 단계로 위원회는 현재 시스템에 약점을 보완할 수 있는 동시에 포괄적인 사고방지, 지역사회 책임, 혜택, 완전한 재활치료, 실질적 보상과 행정적 효율성을 정부에 권고했다. 이러한 권고의 주된 목적은 원인 또는 잘못을 따지지 않고 상해를 입은 모든 근로자들의 타당한 보상에 있었다.

3. 보고서의 실행(Implementation)

The Woodhouse Report에 소개된 국왕위원회의 제안들은 the Accident Compensation Act 1972에 반영되었다. 이 법은 법정 요건을 충족하는 모든 사고 피해자들에게 보상을 해주기로 되어있었다. 그 대신 이 법에 의하여 보상이 가능한 모든 사건들은 소송을 제기할 수 없었다. 이것은 ‘사회 계약(social contract)’ 또는 ‘사회 협약(social compact)’ 로 언급되었다.¹³⁾

1972년 법의 여러 가지 목적은 안전 촉진, 사고로 인해 상해를 입은 피해자의 재활 촉진, 그리고 피해자 또는 피해자의 자녀들을 위한 보상금 규정이다. 그렇다고 한다면 “사고로 인한 상해”의 범위는 어디까지였는가? The Accident Compensation Act 1972는 상해의 범위로 사고로 인한 신체적 그리고 정신적 상해, 의학적 상해, 직업병으로 인한 장애, 그리고 범죄로 인한 신체적 상해를 포함하고 있지만 정확한 범위는 정의되지 않았다. 결과적으로 “사고로 인한 상해”의 확실한 범위는 의사 결정 과정이나 위 법제가 정해 놓은 기관들을 통해 정의 될 수 있도록 되어 있었다. 이러한 기관들은 상해 범위를 융통성 있게 결정했고 이렇게 결정된 범위 안에 해당되는 상해 피해자는 그들이 사고 전 받았던 급여에 80% 정도를 지급 식으로 배상 받았고, 일시불 손해보상으로는 신체 일부의 기능장애, 육체적 고통과 정신적 괴로움, 그리고 일상 생활능력 상실 등을 지급했다. 아울러 병원 치료비와 사망 보조금 등도 지급했다. 이러한 배상금과 보조금 등은 피해자들의 고용주들, 자영업자, 그리고 자동차 소유주들로부터

13) *Brightwell v ACC* [1985] 1 NZLR 132 at 139-140 per Cooke J (CA); *Queenstown Lakes DC v Palmer* [1999] 1 NZLR 549 at 555 per Thomas J (CA).

모금되었다. 이 제도는 Accident Compensation 위원회가 맡아 관리했다. Accident Compensation 위원회는 피해자들에게 배상을 지급해주는 역할뿐만 아니라 제도의 경영과 관리도 수행했다. 아울러 피해자들의 빠른 쾌유와 사회 복귀를 위해 노력했다.

4. 2012년까지의 발전 과정(Developments to 2012)

The Accident Compensation Act 1972가 처음 입법된 이후로 4번의 큰 개정을 겪었다. - the Accident Compensation Act(1982), the Accident Rehabilitation and Compensation Insurance Act(1992), the Accident Insurance Act(1998), the Injury Prevention, Rehabilitation, Compensation Act(2001)이 그것이다. 이 각 개정의 목적을 살펴볼 필요가 있다.

The Accident Compensation Act 1982는 1972년도 법제와 보상범위 면에서는 동일했고, 재정 지원 혜택이 조금 바뀌었고, Accident Compensation 위원회를 Accident Compensation Corporation (ACC)로 명칭을 바꿨으며, 그리고 제도의 자금제공 방식을 “pay-as-you-go” 방식으로 정했다.

Pay-as-you-go 자금제공 방식은 매 해 인신손해를 입은 피해자들이 청구한 손해보상 비용만 충당할 수 있도록 분담금을 모으는 방식이다. 하지만 이 방식은 미래의 손해보상까지 충당할 수는 없다. 즉, 그 해에 청구된 손해보상만을 지급하기 위한 방식이며 피해자의 치료목적을 위한 지속적인 보상자금은 추가로 마련되지 않는다는 말이다. -여기서 “지속적인” 이란 피해자가 인신손해를 입은 순간부터 그 손해가 치유 될 때까지의 기간을 의미한다. 이 기간은 길게는 60년까지도 간다고 한다. - 그러므로 Pay-as-you-go 방식 아래에서 피해자는 자신이 입은 인신손해가 모두 치료될 때까지 매년 다시 손해보상 청구를 해야 한다. 반면에 full-funding 자금제공 방식은 매 년 충분한 분담금을 모으는 방식으로써 피해자의 인신손해가 모두 치료 될 때까지 지속적인 보상이 가능하며 아울러 미래에 있을 손해보상을 위한 자금마련을 할 수 있다.

The Accident Compensation Act 198가 자금제공 방식을 “pay-as-you-go” 방

식으로 정한 후 초창기엔 피해자들의 손해보상 청구가 많지 않아 지금보다 저축이 많아지면서 자연스럽게 분담금을 줄여야 한다는 고용주들의 불만으로 이어졌다. 정부는 그들의 불만에 귀를 기울였고 결국 분담금을 줄이기로 결정했다. 그 결과 손해보상을 위한 예산이 빠르게 감소되었고, 이것이 결국 제도의 경제적 위기를 가져오게 되었다. 지켜볼 수만 없었던 정부는 다시 분담금을 인상시켰고 동시에 법률위원회에 제도 검토와 그에 따른 권고를 위탁했다.

1988년도 법률위원회 보고서¹⁴⁾에 따르면 위원회는 Accident Compensation 제도가 금융위기의 난관에 봉착해있다는 것에 반박했으며, 제도를 더욱 확장시켜 질병과 비우발적 장애도 보상범위에 포함시키도록 강력히 주장했다. 위원회는 부상과 질병의 구분이 상당히 이례적이고 변칙적이므로 최대한 빨리 이러한 구분이 사라질 수 있도록 조치를 취해야 한다고 말했다. 이렇게 하기 위해선 단계별 과정을 거쳐야 하는데, 우선, 선천적 장애를 보상범위 안에 포함시켜야 하고, 그 다음으로 심각한 장애를, 마지막으로 덜 심각한 장애 또한 수용함으로써 부상과 질병의 구분이 없어질 것이라고 예상했다. 또 한편으로 위원회는 일시불 손해보상 시스템이 인신손해를 입은 피해자의 생활보조금 목적을 가지고 있는 상해제도와 부조화를 이루고 질병에 대한 보상과도 어울리지 않는다고 말했다. 그러므로 심각한 인신손해와 그에 따른 경제적 피해는 일시불 손해보상이 아닌 정기적 손해보상으로 대체해야 한다고 지적하며, 동시에 일시불 손해보상은 없어져야 된다고 했다.

법률위원회는 위와 같이 제도가 바뀌더라도 제도에 들어가는 비용이 크게 오르지 않을 것이라 확신했고 예전과 같은 방식으로 분담금, 투자이익 또는 세금을 통해 자금을 충분히 모을 수 있을 거라 믿었다. 노동당은 법률위원회의 권고들을 받아들였고 모든 사람이 받을 수 있는 포괄적인 보조금과 빠른 사회 복귀를 위한 재활 시스템을 추구하는 법안을 제출했다. 그러나, 1990년 노동당이 정권에서 물러남으로써 이 법안은 사실상 힘을 잃었다. 그 후 정권을 잡은 국민당은 현재 제도에 들어가는 비용이 너무 많다고 주장했고 자금제공 기반을 넓히는 동시에 재조정 하면서 제도의 비용을 절감하자고 제안했다.¹⁵⁾ 얼마 지나지 않아

14) New Zealand Law Commission Report No 4 *Personal Injury : Prevention and Recovery*, Government Printer, Wellington, 1988.

이러한 제안들은 새로운 법제 “Accident Rehabilitation and Compensation Insurance Act 1992” 를 통해 정식으로 법률화 되었다.

이렇게 탄생한 새로운 법제는 The Accident Compensation Act 1982 와 같이 “pay-as-you-go” 자금제공 방식을 채택했다. 하지만 중요한 부분이 대거 수정되었다. 기존의 자금 제공자들에 대한 변화와 새롭게 추가된 자금 제공자들이 소개되었다. 구체적으로 말하면, 고용주들은 자동차로 인한 상해를 제외하곤 업무도중 입은 상해에 대해서만 보조금을 내면 됐고, 근로자들 또한 우발적 사고를 대비해 그것에 대한 보조금을 내야 했다. 보상혜택 부분에서도, 손해보상을 받고 있는 근로자들을 대상으로 하는 “작업 능력” 시험 시스템을 새로 도입했고, 이 시험을 통해 손해보상을 받았던 사람들 중 일을 찾지 못하는 사람들이 실업 수당을 받을 수 있도록 했다; 신체적 또는 정신적 능력 장애 그리고 육체적 또는 정신적 고통에 대한 일시불 손해보상이 폐지 됐고 그것을 대신하는 “개인 수당” 시스템을 도입했다; 그리고 손해보상을 받고 있던 사람들은 연금이 나오는 해부터 더 이상 손해보상금을 받을 수 없도록 하였다. 더 나아가, 제도의 범위와 관련된 법 조항을 광범위하게 해석할 수 있는 재량을 가진 판사들의 능력을 통솔함으로써 Accident Compensation 제도에 들어가는 비용을 더욱 절감 할 수 있을 것이라고 예상했다.¹⁵⁾ 새로운 법제의 “손해보상” 기준은 이전 법제들과 비슷했지만 보상범위는 더욱 분명해졌으며, 어떤 관점에서는 더욱 제한적이었다. 이것을 구체적으로 설명하자면 사고, 직업과 연관된 질병, 의료 사고, 그리고 성폭행으로 받은 육체적 또는 신체적 고통 등이 인신손해 보상범위에 포함되었다. 이전 법제들도 이 같은 범위를 아우르고는 있었지만 구체적이거나 명확하게 정의 되어 있지 않았기 때문에 변칙이 많았다. 하지만 새로운 법제는 이러한 범위들을 이전보다 훨씬 명확하게 정의했고, 그와 동시에 이 범위들을 제한할 수 있는 사법부의 재량을 폐지 시켰다.

Accident Rehabilitation and Compensation Insurance Act 1992 다음으로 등장

15) *Accident Compensation - A Fairer Scheme*, Department of Labour, Wellington, 1991.

16) For leading authorities exploring the concept of “personal injury by accident” pre-1992, see *Re Chase* [1989] 1 NZLR 324 (CA); *Green v Matheson* [1989] 3 NZLR 564 (CA); *Willis v Attorney-General* [1989] 3 NZLR 574 (CA); *ACC v E* [1992] 2 NZLR 426 (CA); *ACC v Mitchell* [1992] 2 NZLR 436 (CA); *Childs v Hillock* [1994] 2 NZLR 65 (CA).

한 법제는 Accident Insurance Act 1998 이다.¹⁷⁾ 1998년 법제는 보상범위와 법적 혜택들을 1992년 법제와 똑같이 유지했지만 사고 피해자들에게 주어지는 법적 혜택을 민영화 시켰다. 그러면서 ACC의 독점적 지위를 폐지시켰고 고용주들을 의무적으로 민간보험회사나 국가보험기업들을 통해 보험에 가입하도록 하였다. 이러한 규제 제도의 목적은 사람들의 선택의 자유, 안전과 재활의 중요성 강조, 그리고 제도의 효율적인 경영을 부추기는데 있었다. 정부는 공공으로 관리되는 제도는 효율성이 떨어진다고 덧붙였다. 그러므로 민간보험회사의 등장은 제도에 들어가는 비용을 낮추면서 효율성을 높이고 사고 방지 그리고 재활에 더욱 집중할 수 있을 것이라고 했다. 더 나아가, pay-as-you-go 자금제공 방식은 ACC의 사고 방지 프로그램에 큰 걸림돌이 된다고 생각했고 정부는 곧 full funding 자금제공 방식으로 바꿨다.

하지만 국민당이 그 다음 해인 1999년에 노동당에게 정권을 빼앗김과 동시에 Accident Insurance Act 1998도 그 효력을 잃었다. 노동당은 정권을 잡고 민영화 제도를 폐지시키면서 다시 ACC의 독점적 지위를 부활시켰다. 노동당은 ACC가 효율성이 낮다는 것에 반박했고 피해자들에게 들어가는 손해보상 비용과 사고를 방지하면서 제도의 비용을 줄이는 것은 별개의 이슈라면서 연관성이 없다고 강조했다. 그러나, full funding 자금제공 방식은 바람직하다며 앞으로 이 방식을 계속 이어나갈 것이라고 말했다. 그 후 노동당은 “the Injury Prevention, Rehabilitation, and Compensation Act 2001” 을 발표했다. 2001년 법제는 보상범위를 1998년도 법제와 거의 흡사하게 유지했고 법적 혜택 또한 비슷했다. 하지만 폐지되었었던 일시불 손해보상을 다시 부활시켰다. 2001년 법제가 추진하고자 한 것은 사고 방지 프로그램이었다. 그러므로 정부는 사고로 인한 인신손해의 빈도를 줄이고 안전 규칙의 중요성을 강조하기 위해 새로운 계획과 과정을 소개했다. 하지만 정부의 예상과는 다르게 보상범위가 확장되었다. 정부는 2005년도 개정안¹⁸⁾을 통해 의료 사고 범위를 확장 시켰고, 더 나아가 2008년도 개정안¹⁹⁾에서는 직업과 연관된 정신질환을 보상범위 안에 추가시켰다. 2010년도에는

17) For evaluation see Todd, “Privatization of Accident Compensation : policy and Politics in New Zealand” (2000) 39 WASHBURN L.J. 404, 474-487, and articles there cited.

18) Injury Prevention, Rehabilitation, and Compensation Amendment Act (No 2) 2005.

다시 국민당이 정권을 잡으면서 2001년 법제 명칭을 오늘날과 같은 ‘Accident Compensation Act 2001’²⁰⁾로 변경하였다.

가장 최근에, 국민당은 더 많은 시장 규율을 Accident Compensation 제도 안에 투입시킬 것이라고 표명했다 - 여기서 시장 규율이란 제도의 투명성과 안정성 또는 신뢰성을 목적으로 하는 규제 시스템이다. ACC는 Accredited Employers Programme (AEP) 을 통해 고용주들의 분담금 금액을 상당히 할인을 해줌과 동시에 고용주들로부터 그들의 고용인들이 직업과 관련된 상해를 입었을 경우 그것에 대한 책임을 지겠다는 약속을 받아냈다. 하지만 정부는 더 많은 고용주들을 AEP 에 협력시키기 위해선 좀 더 폭 넓은 위험분담 약속과 낮은 규제순응비용을 제공해야 한다고 주장했다.²¹⁾ 더 나아가 경제적 규모가 작아 AEP 안으로 들어올 수 없는 고용주들에게는 AEP 외 다른 프로그램을 제공해야 한다고 했다. 사실은 최근까지만 해도 고용주들에게 분담금 할인 혜택이 없었다. 하지만, 2011년 4월에 ACC는 “experience rating” 이라는 시스템을 소개했다. 이 시스템은 기업들이 안전한 업무현장을 제공하고 있는지 그리고 안전한 업무 현장을 구성하기 위한 어떤 노력을 하고 있는지를 토대로 가장 적합한 기업들을 뽑아 분담금 할인 혜택을 주는 시스템이다.²²⁾ 그러므로 ACC는 ‘the ACC Workplace Safety Management Practices Programme’ 과 ‘the Workplace Safety Discount Programme’ 을 통해 건강과 안전을 보장하는 확실한 체계를 갖춘 기업들에게 보조금 할인 혜택을 주고 있다.²³⁾ 더 나아가 앞으로 개정안을 통해 민간보험회사를 재등장 시켜 ACC와 세심한 규제 아래 공정경쟁을 이루게 할 것이다.

5. 보상대상 및 범위(Cover)

Accident Compensation 제도의 보상범위를 다루는 법 조항들은 수년간 매우 섬세해졌고, 현재는 12가지의 구체적인 범주들 아래 나뉘져 있다. 하지만, 이렇

19) Injury Prevention, Rehabilitation, and Compensation Amendment Act 2008.

20) Accident Compensation Amendment Act 2010, s 5.

21) *Increasing Choice in Workplace Accident Compensation* (2011).

22) *Experience Rating - Making ACC Work Levies Fairer for Individual Businesses* (2011).

23) *Increasing Choice in Workplace Accident Compensation* (2011).

게 장황하게 나뉘져 있다고 해도 실제로 피해자들이 손해보상을 받을 때 주로 네 가지 핵심 범주로 좁혀진다. 이 범주들은 사고로 인한 인신손해²⁴⁾, 의학적 치료로 인한 인신손해²⁵⁾, 직업과 관련된 질병 또는 감염으로 인한 인신손해²⁶⁾, 그리고 육체적 고통으로 인한 정신적 인신손해²⁷⁾ 또는 특정한 성적 공격의 희생자로서²⁸⁾ 특정 직업에 관련된 정신적 인신손해²⁹⁾로 나뉜다. 이 네 가지에 속하는 피해자들은 ACC의 간단한 행정절차를 거쳐 손해보상을 받을 수 있다.³⁰⁾

(1) 인신 손해(Personal injury)

피해자가 보상을 받을 수 있을지에 여부는 피해자가 실제로 인신손해를 입었는지에 달려있다. 인신손해의 범위는 죽음, 육체적 상해, 정신적 장애, 또는 피해자의 의족이나 의치에 대한 손상으로 나뉘져 있다.³¹⁾ 점차적으로 나타나는 질병은 직업 또는 의학적 치료와 연관되지 않는 이상 인신손해가 될 수 없다.³²⁾ 아울러, 심장마비 또는 뇌졸중도 마찬가지로 직업 또는 의학적 치료로 인해서 발생한 것이 아니라면 인신손해가 될 수 없다.³³⁾

Accident Compensation 제도에서 말하는 “육체적 상해” 는 모든 상해를 아우르고 있다. 즉 이 말은 모든, 질병을 포함한, 신체적 피해가 육체적 상해라 불린다는 말이다.³⁴⁾ 더 나아가 “정신적 장애” 는 행동, 인식 또는 정신 기능 장애를 아우르고 있다.³⁵⁾ 그래서 요구되는 것은 육체적 상해로 인한 손해 회복

24) Accident Compensation Act 2001, s 20(2)(a),(g).

25) Ibid. s 20(2)(b),(c),(d),(f),(h),(i).

26) Ibid, s 20(2)(e),(i).

27) Ibid, s 26(1)(c).

28) Ibid, 22 21, 26(1)(d), sched 3.

29) Ibid, ss 21B, 26(1)(da).

30) Ibid, s 48.

31) Ibid, s 26(1).

32) Ibid, s 26(2).

33) Ibid, s 26(3).

34) *The Law of Torts in New Zealand* (fn 1 above) at para 2.4.01에서 제안된 것은 *Stevens J in Falwasser v Attorney-General* [2010] NZAR 445 at [90]에서 증명되었다. 이 사건에서 후추 스프레이의 폭발로 인신상해를 입은 원고가 경찰을 상대로 제기한 보통법상의 소송은 금지된다고 판시하였다.

35) Accident Compensation Act 2001, s 27. 이러한 정의는 미국 정신의학 협회의 *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*에 기초한 것이다.

을 위하여 보통법에서 평가하는 것과 같다.³⁶⁾

그러므로 이 제도가 뜻하는 인신손해는, 구체적으로 육체적 상해와 정신적 상해, 굉장히 넓은 정의를 갖고 있다. 하지만 그럼에도 불가하고 간혹 어떠한 특정 신체적 피해는 보상범위에 들어가지 않는 경우도 있다. 이럴 경우 피해자는 소송을 걸 수 있다. 아울러 보상범위에 해당되는 신체적 피해를 입었지만 이것이 직업 또는 의학적 치료에 의해서 일어나지 않은 경우 또한 보상을 받을 수 없으며 피해자는 이것으로 소송을 제기할 수 있다. 다음의 논의에서 가능한 몇 가지 예를 살펴보고자 한다.

(가) 사고로 인한 인신 손해(Personal injury by an accident)

Accident Compensation Act 2001 에 의거하여 “사고” 의 의미를 정의해보자. “사고” 란 - (a) 신체에 중력을 포함한 물리적 힘이 가해지는 어떤 특정 사건 또는 연속적인 사건; (b) 다른 사람에 악으로 인해서 고체나 액체상의 가스 또는 이물질질을 섭취한 경우, 단 바이러스, 박테리아, 곰팡이 또는 원충감염 등은 포함되지 않는다; (c) 어떤 특정 사건으로 인해 화상을 입었거나 방사선에 노출 되었을 경우, 단 어떠한 요소에 의해 노출 되었을 경우는 제외된다; (d) 정해진 기간, 단 1 개월이 넘지 않는 기간 동안, 화학물질이 몸에 흡수 되었을 경우; (e) 정해진 기간, 단 1 개월이 넘지 않는 기간 동안, 어떤 요소에 노출이 되었거나, 신체에 해로울 정도의 온도 나 환경에 노출 되었을 경우이다.³⁷⁾ 그러나, “사고” 가 피해자의 직업과 관련이 없는 의학적 치료 또는 외부 기생충에 의해 발생 되었을 땐 위에 정의된 “사고” 와는 다르게 정의 된다.³⁸⁾ 그러므로 사람들이 인신손해를 입었다고 해서 모두 사고라고 정의 할 수는 없다.³⁹⁾

가장 흔히 일어나는 사고의 종류 중 하나는 위에 설명된 (a)이다. 다른 사람이

36) *McLoghlin v O' Brian* [1983] 1 AC 410, 417 (HL); *Tame v New South Wales: Annetts v Australian Stations Pty Ltd* (2002) 211 CLR 317, [17], [192]-[194] (HCA); *Odhavji Estate v Woodhouse* [2003] 3 SCR 263, [41] (SCC); *van Soest v Residual Health Management Unit* [2000] 1 NZLR 179, 197-199 (CA).

37) Accident Compensation Act 2001, s 25(1).

38) *Ibid*, s 25(2).

39) *Ibid*, s 25(3).

한 사람에 대한 폭력이 있는 경우 이것은 “사고” 이기 때문에 고의적 행위로 야기된 상해에 명확히 포함되며, 상해를 야기한 사람의 심리상태는 무의미하다. 그것은 또한 “점진적 진보” 와는 구별되어야 함에도 불구하고 어떤 일련의 사고가 계속적으로 일어나는 경우도 포함한다. “강제력(force)” 이란 물리적으로 사용되는 힘의 개념이 아니라 상해를 야기할 수 있는 정도의 힘을 의미한다. 그것은 엄마가 임신 중에 알코올을 마셨기 때문에 알코올 증후군으로 고통 받는 아이⁴⁰⁾, 또는 태아가 모체 내에 있는 동안 어떤 외부의 힘에 의하여 발생한 뇌성마비로 고통 받는 아이⁴¹⁾, 혹은 담배연기를 들이마시는 사람⁴²⁾을 포함하지 않는다. 어떤 환자의 나팔관을 봉쇄하는 클립시술의 실패는 여기서 말하는 “사고” 라고 볼 수 없다.⁴³⁾ 중력이 필연적인 외부의 힘 또는 저항을 포함한다는 기초 하에 사고에 의하여 발생한 것이라면, 경직이나 염좌는 인신상해에 포함된다.

(나) 의료과실로 인한 인신손해(Personal injury by way of medical treatment)

두 번째 핵심 범위는 치료행위로 발생하는 인신상해이다. 처음엔 법제에 정의 되어 있지 않았지만 법정에서 의료과실이라는 의미로 알려졌던 “medical misadventure(의료 부주의)” 가 보상범위에 포함 되었었다. “의료 부주의”란 타당한 치료를 하지 않았거나 타당한 치료였지만 예측할 수 없던 변수로 인한 신체적 피해를 의미한다.⁴⁴⁾ 의회는 1992년 법을 통해 이러한 의학적 사고를 “의료적 오류” 와 “의료적 변칙” 으로 나뉘서 법제에 공식적으로 정의했다.⁴⁵⁾ 의료적 오류는 말 그대로 의료 과실을 의미했고⁴⁶⁾, 반면에 의료적 변칙

40) *Winikerei v ARCIC* 27/7/05, Fogarty J, HC Wellington CIV-1999-485-000008.

41) *Sam v ACC* [2010] NZAR 490.

42) *Simm v ACC* 10/12/06, Mallon J, HC Wellington CIV-2005-484-965.

43) *Patient A v Health Board X* 15/3/05, Baragwanath J, HC Blenheim CIV-2003-406-14, [59].

44) 특히 *ACC v Auckland Hospital Board* [1980] 2 NZLR 748; *Green v Matheson* [1989] 3 NZLR 564; *Childs v Hillock* [1994] 2 NZLR 65를 참조.

45) Accident Rehabilitation and Compensation Insurance Act 1992, s 5(1).

46) 보다 전문적으로 법은 “의료 과실” 이란 등록된 건강전문인이 그러한 상황에서 합리적으로 기대되는 처치와 기술을 제공하지 못한 것으로 정의하였다. 단순히 기대된 결과가 나타나지 않았거나 혹은 다른 결정을 하였더라면 더 좋은 결과를 가져왔을 수도 있다거나 어떤 지연이 있었거나 조직의 자원배분과 관련한 결정의 문제가 있었다는 것을 보여주는 것만으로 이를 의료과실이라 할 수는 없다고 기술하였다.

은 정상적인 치료였음에도 불구하고 “드물고(rare)” “심각한(severe)” 정상과 정반대의 결과가 나온 것을 의미했다.⁴⁷⁾

하지만 의회는 2005년에 이와 같이 규정된 정의를 대대적으로 바꿔야 했다. 이렇게 해야만 했던 가장 큰 이유는 무과실 시스템에 초점을 둔 Accident Compensation 제도와는 조화를 이루기 힘들었고 “의료적 변칙”이란 개념에 대한 상세한 제한들이 임의적이고 원칙이 부족한 것으로 보여졌기 때문이다. (역자 주-이 말인즉슨 변칙이라는 것이 기준을 잡기가 어려운 사항인데 이것을 몇 개의 항목으로 제한을 둔다는 것이 사실상 말이 되지 않았다.) 그러므로 정부는 의료과실을 커버하기 위하여 “치료로 인한 피해(treatment injury)”라는 새로운 조항을 도입했다. “치료로 인한 피해”란 한 사람이 공증된 의사를 통해 치료를 받는 도중이나 받은 후에 나타나는 부작용 또는 신체적 피해를 의미한다.⁴⁸⁾ 이것을 입증하기 위해선 피해자의 치료 받기 전 건강 상태 그리고 치료 할 당시 의사의 의학적 지식을 고려한다.⁴⁹⁾ 만약 치료로 인한 피해가 피해자의 건강상태 또는 불합리한 이유로 치료를 미뤄서 생긴 거라면 “치료로 인한 피해”가 성사 될 수 없다.⁵⁰⁾ 법은 더 나아가 치료의 결과가 예상했던 대로 나타나지 않았다는 사실은 그 자체만으로 치료상해를 구성하지는 않는다고 규정하였다.⁵¹⁾ 여기서 말하는 치료는 넓은 의미를 가지고 있다 - 치

47) “드문” 반대의 결과는 동일한 치료가 주어진 사례에서 1% 미만으로 발생할 가능성이 있는 경우만을 말한다. 그러한 반대의 결과가 일반적인 치러과정에서는 드문 경우에 포함되지만, 이전의 치료법이 보다 위험한 것으로 알려진 특정한 사람에게는 희귀하지 않는 것이라면 그것은 “의료적 변칙”이 아니다. 그리고 환자의 사망 또는 14일 이상 환자로서 입원하도록 한 경우, 또는 종합적으로 28일 이상 특정 능력의 심각한 제한이나 결여를 초래하게 한 경우에만 “심각한” 결과에 해당한다.

48) 보통법상 “예외(but for)”의 일반 원칙은 피고가 손해의 위험을 야기하였거나 그 손해를 피할 수 있는 기회를 상실하였다는 것에 대하여 충분한 인과관계를 증명하여야 한다는 것이 원칙이다. *McGhee v National Coal Board* [1973] 1 WLR 1; *Fairchild v Glenhaven Funeral Services Ltd* [2003] 1 AC 32 참조. 그러나 이런 결정들이 사고보상을 위한 소송에 적용될 수는 없다. Richardson 판사는 “법률은 결과에 중점을 두는 것이지 상해나 상해의 잠재적 위험성에 있지 않다. 증가되는 위험을 낮추려는 시도나 의무적 접근법을 채택하는 것은 법령의 용어와 제도에 맞지 않다.”고 하였다. *Atkinson v ARCIC* [2002] 1 NZLR 374 [24]; *ACC v Ambros* [2008] 1 NZLR 340.

49) *Ibid*, s 32(1).

50) *Ibid*, s 32(2)

51) *Ibid*, s 32(3)

료를 하던 도중인 또는 하고 난 후에 경우; 건강상태를 진찰하는 경우; 치료가 필요하다고 결정하는 경우, 반대로 치료를 받지 않아도 된다는 결정을 하는 경우; 치료가 미뤄지거나 실패하는 경우; 치료 동의를 받지 못하는 경우 등이 모든 경우들이 “치료”란 의미에 속한다.⁵²⁾

이처럼 정부가 “치료로 인한 피해”라는 새로운 조항으로 대대적 변화를 주었지만 과연 그렇다고 해서 1992년도 법제에 정의된 “의료적 오류(medical error)”와 “의료적 변칙(medical mishap)”은 사라지게 되는 건가? 그렇지 않다, 아직 의료적 오류와 의료적 변칙은 “치료로 인한 피해”를 입증하는데 중요한 열쇠 역할을 한다. 첫째로 치료를 받은 후 일반적이지 않은 부작용이 생겼을 경우 “치료로 인한 피해”를 입증시키기 위해서 법원은 이런 부작용이 정상적이지 않은 의료적 변칙에 의한 것인지를 판단해야 한다. 둘째로, 잘못된 치료를 받은 후 몸 상태가 더욱 악화되었을 때 “치료로 인한 피해”를 입증시키기 위해서 피해자는 자신이 다른 치료를 받았더라면 몸 상태가 호전될 수 있었다거나 혹은 악화되는 것을 방지할 수 있었음을 법원에 입증시켜주어야 한다.

“의학적 치료”라는 맥락에서 Accident Compensation 제도가 보상해줄 수 있는 또는 없는 범위를 정확히 잡아낸다는 것은 사실상 불가능하다. 의료상해(medical injury)는 보통 사고와 질병/질환 사이에 자리 잡고 있다. 그러므로 현재 Accident Compensation 제도가 사고로 인한 인신손해만 보상이 가능하고 질병(직업병 제외)에 대한 보상을 하지 않는다면, 질병/질환의 일반적 치료과정으로 발생한 의료상해와 분리될 수 있는 예상하지 못했던 사고나 사건이 연구될 필요는 있을 것이다.

(다) 직업병, 심장마비와 뇌졸중으로 인한 인신손해(Personal injury caused by work-related disease, heart-attacks and strokes)

세 번째로 직업과 관련된 질환으로 심장마비와 뇌졸중으로 야기된 인신상해가 있다. 직업과 연관된 질병으로 인해 또는 유해물질에 감염으로 인해 인신

52) Ibid, s 32(1)

손해를 받았다는 것을 입증하기 위해서는: (a) 피해자가 질병에 걸릴만한 또는 유해물질에 노출 될만한 업무환경에서 일하고 있어야 하며; (b) 전 고용기간을 통하여 이러한 환경이 피해자의 개인 생활과 연관성이 없어야 하며; (c) 피해자가 일하고 있는 환경이 그런 환경에서 일하지 않는 사람보다 인신손해의 위험성이 더 높아야 한다.⁵³⁾

“직업과 연관된 인신손해”의 범위는 즉 피해자가 작업현장에서 일을 하던 도중 받은 인신손해; 출장을 가던 도중 사고로 인한 인신손해 또는 고용주의 소유인 자동차를 운전하는 도중 사고로 인한 인신손해; 그리고 작업현장에서 인신손해 치료를 위해 병원으로 이동 중 사고로 인해 또 다른 인신손해를 입었을 경우가 포함 된다.⁵⁴⁾ 반면에, 직업과 연관된 질병 또는 유해물질 감염의 범위는 Accident Compensation Act 2001, Schedule 2 에 정의되어 있고⁵⁵⁾, 더 나아가 손해보상을 받기 위 질병 또는 유해물질 감염과 직업과의 연관성을 법원에 입증 시킬 필요가 없다.⁵⁶⁾ 그러나 인신상해가 신체적 스트레스와 관련이 없거나 근로자보상이 지급된 모든 난청은 보상이 되지 않는다.⁵⁷⁾

심장 혈관 또는 뇌 혈관에 문제가 있는 사람 역시 Accident Compensation 제도 아래 보상을 받을 수 있다. 하지만 심장 혈관 또는 뇌 혈관의 문제가 피해자의 직업과 연관된 육체적 노동 또는 육체적 긴장으로 인해 생긴 문제여야 하고 육체적 노동 또는 육체적 긴장의 강도가 피해자에게 너무 과도했다고 판단되어야만 보상이 가능하다.⁵⁸⁾ 여기서 “과도”란 피해자가 평상시에 일하는 강도보다 이상의 경우를 뜻한다. 그러므로 피해자가 평상시에 일하던 강도에서 심장마비나 뇌졸중이 발생했다면 안타깝지만 보상을 받을 수 없다.

53) Accident Compensation Act 2001, s 30(2).

54) Ibid, s 28(1).

55) Ibid, s 30(3). 경화광물 먼지로 인하여 발생하는 진폐증, 실리코 결핵, 석면으로 야기되는 것으로 알려진 폐암과 중피종, 그리고 특정한 산업물질 또는 그들의 독성 화합물로 인하여 전형적으로 야기되는 질병으로 의료전문인에 의하여 승인된 다양한 질병들이 직업관련 질병에 포함된다.

56) Ibid, s 30(4).

57) Ibid, s 30(5).

58) Ibid, s 28(3)

(2) 정신적 손해(Mental injury)

정신적 손해는 인신손해 범위에 포함되지 않는다. 그러나 만약 정신적 손해가 피해자의 신체적 손해 때문에 발생했거나⁵⁹⁾, 아래에 설명할 두 가지 범주 안에 해당된다면 예외적으로 보상을 받을 수 있다.

첫째로, Accident Compensation Act 2001 제 21 조항을 보면, Schedule 3 에 정의된 범죄적 행위로 인한 정신적 상해를 입은 피해자는 보상을 받을 수 있다고 말한다. 여기서 말하는 범죄적 행위란 성폭행, 근친상간, 성추행, 또는 여성 생식기를 감염 시키는 행위를 말한다. 범죄행위로 정신적 상해를 입은 피해자는 만약 그 범죄행위가 schedule 3에 포함되어 있지 않다면 보상을 받을 수 없다. 예를 들어서, 피해자의 남자친구 또는 애인이 HIV 감염자인 것을 확인한 후 정신적 충격을 받았음에도 불구하고 피해자의 남자친구 또는 애인이 schedule 3 범죄행위에 포함되어 있지 않은 형법 제 145 조항에 의거해 기소되었다는 이유로 보상을 받지 못했다.⁶⁰⁾ 반면에, 최근에 비슷한 사건임에도 불구하고 피해자의 남자친구 또는 애인이 “성적 침해” 로 기소가 된 사건은 schedule 3 범죄행위에 포함되어 있어 보상을 받을 수 있었다. 그러므로 어떠한 범죄행위가 schedule 3에 포함이 되느냐 안 되느냐에 따라 사건이 비슷하더라도 보상을 받을 수도 있고 없을 수도 있다.⁶¹⁾

둘째로, 제 21B 조항을 보면 직업과 연관된 갑작스러운, 직접적인 정신적 손해는 보상이 가능하다고 말하고 있다.⁶²⁾ Accident Compensation Act 2001 는 “갑작스러운” 과 “직접적인” 의 정확한 의미를 상세하게 정의하고 있다.⁶³⁾ 영국에서 보통법상 정신적 손해에 대한 배상을 청구할 수 있는 제한한 사유와 거의 비슷한 테스트를 사용하고 있다.⁶⁴⁾

59) *Hornby v ACC* (2010) 9 NZELC 93, 476.

60) *CLM v ACC* [2006] 3 NZLR 127.

61) *KSB v ACC* [2012] NZCA 82.

62) Accident Compensation Act 2001. s 21B(1). 위의 각주 45번 “직업과 관련한 인신 손해” 참조.

63) *Ibid*, s 21B(5)-(7)

64) *Alcock v Chief Constable of South Yorkshire Police* [1992] 1 AC 310 (HL).

6. 보통법과의 관계(Relationship with the common law)

Accident Compensation 제도의 가장 큰 특징은 뉴질랜드에서 사고로 인한 상해 또는 죽음을 대상으로 고소를 취할 수 없는 것이다. The Accident Compensation 1972년과 1982년 법에서 사용된 용어를 간단히 정의한 Act 2001 제317조 제1항⁶⁵⁾을 보면 이렇게 말하고 있다 : 다음의 사람들은 뉴질랜드에서 일어난 사고로 인한 상해 또는 죽음을 대상으로 뉴질랜드 어떤 법원에서도 소송을 제기할 수 없다. (a) 2001년 법제를 통하여 인신손해 보상을 받을 수 있는 자 ; (b) 과거 법제를 통하여 인신손해 보상을 받을 수 있었던 자.

소송제기의 실패 또는 어떠한 법률에 의한 권리의 포기나 거부, 특정한 혜택을 받을 권리의 부족 등에 의하여도 이러한 소송의 금지로부터 벗어날 수는 없다.⁶⁶⁾ 이러한 법적 제제는 직업과 관련된 질병 또는 유해성 물질에 의한 감염에도 적용된다.⁶⁷⁾

법령상의 소송금지의 범위가 Queenstown Lakes District Council v Palmer 사건⁶⁸⁾에서 항소법원에 의하여 다루어졌다. 이 사건에서 원고는 자신의 부인이 래프팅 사고로 사망하는 것을 직접 목격했고 그 결과 충격으로 인한 정신적 상해를 입었다. 원고는 이 사고를 피고의 과실로 인한 사고라고 주장했고, 이것은 “법률에 의하여 보상되는 인신 상해와는 직접적인 관련이 없는” 피고를 상대로 인신손해액에 대한 소송을 제기했다. 토마스 판사(Thomas)는 이 사건에 관해 원고가 소송을 제기할 수 있다고 판결했다. 그 이유는 Accident Rehabilitation and Compensation Insurance Act 1992 제14조 제1항 (현재 제 317조 1항과 같다)을 보면, 이 법에 의하여 인신손해보상을 받을 수 있는 사람은 소송을 제기 할 수 없다고 규정되어 있는데, 원고는 아내의 죽음에 대한 인신손해보상을 원했던 것이 아니라 피고의 부주의로 인하여 아내가 사망하는 것을 목격함으로써 생긴 정신적 질환에 대한 보상을 원했던 것이고 정신적 질환은 Accident Compensation

65) AC Act 1972, s 5(1); AC Act 1982, s 27(1); Accident Rehabilitation and Compensation Insurance Act 1992, s 14(1); Accident Insurance act 1998, s 394(1).

66) AC Act 2001, s 317(7).

67) Ibid, s 318(1),(2).

68) [1999] 1 NZLR 549.

보상범위 안에 포함되지 않기 때문에 소송을 제기할 수 있다고 판결하였다.

토마스 판사는 이 법의 입법적 연혁과 정책적 목적을 고려하여 Accident Compensation 제도를 통해 보상받을 수 있는 모든 피해자는 동시에 소송권리도 같이 잃는다는 원칙을 유지했다. Accident Compensation 제도가 처음 입법되면서 사고 때문에 일어나는 소송을 폐지시킨 이유들 중 하나는 피해자에게 두 번 보상을 줄 수 있는 가능성을 막기 위해서이다. 따라서 ACC를 통해 보상을 받을 수 있는 사람들은 손해배상을 위한 소송권을 포기하게 했고, 보상이 안 되는 사람들에게는 소송권리를 부여함으로써 균형을 유지했다.

소송의 제한은 재산 손실, 계약조건의 불이행, 고용계약으로 발생하는 어떤 개인적 불만, 직장에 대한 불만과 관련된 절차에까지 확장되지는 않는다.⁶⁹⁾ 그러나 보상제도에 의하여 보상되는 인신 손해에 대해서는 보상을 받지 못할 수도 있으며,⁷⁰⁾ 범죄에 대한 소송의 경우와 같이 다른 종류의 절차에서는 소송을 할 수 있다.⁷¹⁾ 이 말은 인신손해에 대한 보상을 받았다 하더라도 또는 범죄에 대한 소송은 제기 할 수 있다는 뜻이다.

예를 들어 자동차 사고의 피해자가 인신손해를 입었는데 ACC를 통해 그 인신 손해에 대한 보상을 받았다고 해서 재산상 손해에 대한 소송권리마저 박탈되는 것은 아니다. 도리에 맞지 않는 해고(unjustifiable dismissal)의 희생자는 “굴욕감(humiliation), 존엄성의 상실(loss of dignity)과 감정적 피해(injury to feelings)”에 대하여 보상을 청구할 수 있다.⁷²⁾

다른 한편에는, 사고로 인한 피해자가 인신손해보상을 받았다 하더라도 그 피해자가 제3자와 개인적으로 맺은 계약을 통해 추가적인 보상을 위해 소송을 제기할 수 있다. 하지만, *Brittain v Telecom Corporation of New Zealand Ltd* 판

69) AC Act 2001, s 317(2).

70) Ibid, s 317(3).

71) Sentencing Act 2002 S 32(5)를 통해 법원이 내리는 보상 판결은 2001년 법제를 통해 보상을 받을 수 있는 사람에게 손해나 피해를 참고하여 보상을 내릴 수 없다. *Davies v Police* [2009] 3 NZLR 189 판례를 보면 대법원은 관련 법률 하에 청구 할 수 있는 종류의 손실의 대한 담보의 여부가 질문 되어야한다고 판시했다. 그러므로, 형사 법원 또한 마찬가지로 피해자의 대한 직접적인 피해나 2001년 법제를 통해 받은 80%에 해당하는 보상을 참고하여 보상금을 판단할 수 없다.

72) Employment Relations Act 2000, s 123(c)(1).

례⁷³⁾를 살펴보면, 티핑 판사(Tipping J)는 계약조건에 인신손해에 대한 보상 약속이 있을 경우와 계약조건 불이행으로 인하여 인신손해를 입었을 경우는 확연히 다르다고 말했다. 계약조건에 인신손해에 대한 보상이 약속되어 있을 경우 보상금액이 정확히 명시되어있고 그 금액 또한 작다. 하지만, 후자의 경우엔 보통 보상금액이 명시되어 있지 않을뿐더러 금액 또한 큰지 작은지 측정할 수 없어서 소송을 금지하고 있다.

사고보상법 하에서의 보상과 보통법에서의 배상청구 사이의 관계는 단순하다. 사고보상체계에 의하여 보상이 제공되는 범위를 확장하고 보상청구를 위한 소송을 금지한다는 의미는 반대로 배상청구소송이 가능한 경우를 확장하는 것은 사고보상제도를 통한 보상이 이루어지는 범위가 축소된다는 것을 의미한다.

7. 손실에 대한 추가적 소송(Residual actions for damages)

어떤 특정 형태의 인신손해는 제도에 의해 보상되지 않고, 이러한 경우에는 보통법 하에서 손실보상을 위한 소송이 매우 제한적인 범위 내에서 가능하다. 특히 직업과 연관이 없는 정신적 질환, 의료적 치료와 연관이 없는 정신적 질환, 직업과 연관이 없는 신체적 질환 (심장마비, 뇌졸중 등) 등이 그런 경우다. 보상 범위에 포함되지 않아 ACC를 통해 인신손해보상을 받지 못한다 하더라도 불법행위에 의하여 손해가 발생한 경우에는 가해자를 상대로 보통법상의 소송이 여전히 가능하다.⁷⁴⁾

피해자는 가해자를 상대로 전보적 손해배상 외에 징벌적 손해배상(exemplary damages)을 요구할 수도 있다. 일찍이 Donselaar v Donselaar 판례⁷⁵⁾에서, 항소법원은 사고로 인해 인신손해를 받은 피해자는 가해자를 상대로 징벌적 손해배상을 요구할 수 있다고 판결했다. 리차드슨 판사(Richardson J.)는 “징벌적 손해배상은 피해자의 인신손해나 사망으로부터 직접 또는 간접적으로 발생하여 법률이 금지하고 있는 손해보상절차가 아니다. 징벌적 손해배상은 원고의 상해로부

73) [2002] 2 NZLR 201.

74) Todd, 앞의 각주 1, paras 2.4.02(2), 2.4.03(2), 2.4.03(2), 2.4.04(3), 2.4.05(3).

75) [1982] 1 NZLR 97.

터 발생하는 것이 아니며 또한 원고의 손실에 직접적이지도 않은 것이기 때문이다.” 고 하였다. 같은 시기의 Taylor v Beere 판례⁷⁶⁾에서도 징벌적 손해배상 가해자의 죄질이 아주 험악하다(outrageous or contumelious)고 판단됐을 때 피고를 처벌하고 범죄를 방지하기 위한 의도를 가지는 것임을 명확히 하였다. 징벌적 손해배상은 그 자체로서 징벌적 효과가 있지만, 법원은 피고의 죄질이 아주 “험악(outrageous)하다” 는 것을 기록하기 위하여 적절하게 허용되는 보상을 넘어 보상하는 것을 가능하게 하였다. 피고의 범죄가 “험악하다” 는 것은 “피고에 의하여 피해자가 가지는 인간으로서의 권리/가치가 무시되는 행위” 라고 정의하였다.

Bottrill v A 판례⁷⁷⁾에서, 항소법원은 징벌적 손해배상은 오직 죄질이 고의 또는 현저한 범죄의 의도가 있었던 경우에만 적용되어야 한다고 결정하여 범위를 제한하였다. 이런 결정은 예외적으로 과실의 경우에는 피고에게 현저한 부주의가 없었다고 하더라도 죄질의 판단은 특정 테스트 (outrageous test)를 통해 이루어져야 한다고 판단하는 추밀원(the Privy Council)⁷⁸⁾에서 파기되었다. 그러나 그 이후에 뉴질랜드에서 추밀원으로서의 항소는 폐지되었고, 뉴질랜드 대법원이 최종 상소법원으로 설치되었다.⁷⁹⁾ 그래서 Couch v Attorney-General 사건⁸⁰⁾에서 징벌적 손해배상이 가능한가라는 테스트가 다시 다루어졌을 때, 대법원은 Bottrill 판례에서 추밀원의 결정을 고려할 기회를 가지게 되었다. 주된 관점은 추밀원의 결정은 파기되어야 하며, Bottrill 항소법원에서 사용하였던 테스트에 따라 징벌적 손해배상이 결정되어야만 한다는 것이었다.

8. 보상 청구 및 급부의 내용

1) 보상의 청구권자(Claimants)

76) [1982] 1 NZLR 81 (CA).

77) [2001] 3 NZLR 622 (CA).

78) A v Bottrill [2003] 1 AC 449 (PC).

79) Supreme Court Act 2004.

80) [2010] NZSC 27.

뉴질랜드에서 인신손해를 입은 모든 사람들은 보상을 청구할 수 있다.⁸¹⁾ 하지만 영주권자나 시민권자가 아닌 여행객은 그 보상에 제한이 있기는 하다.⁸²⁾ 더 나아가, Accident Compensation 제도는 뉴질랜드 시민이 해외에서 사망, 인신손해, 그리고 의료시술로 인한 인신손해 또는 정신적 상해를 당했을 경우 뉴질랜드에 돌아오는 즉시 마치 뉴질랜드에서 사고를 당한 것처럼 똑같은 보상을 해줄 수 있게 했다.⁸³⁾

2) 급부의 내용(Benefits)

인신손해 보상범위 안에 속하면 보상을 받을 수 있는 권리가 주어진다. 인신손해를 당한 피해자에게 주어지는 보상들은 법적으로 정해져 있다: 치료비용 보상, 재활치료비용 보상, 급여에 관한 보상, 영구장애 일시불 보상, 그리고 사망 보조금이다.

ACC는 피해자에게 특히 필요한 치료비용과 사회적 또는 직업적 재활치료비용을 보상해야 할 책임을 가지고 있다.⁸⁴⁾ 사회적 재활치료의 목적은 피해자의 생활 능력을 최대한 끌어올리기 위함에 있다. 그러므로, 그것에 필요한 모든 비용을 ACC에서 보조해주어야 한다. 직업적 재활치료는 주급보상을 받을 수 있는 피해자에게만 해당 되는 것인데 피해자가 다시 직장으로 돌아갈 수 있도록 하는데 목적을 가지고 있다.

급여에 관한 보상은 언제나 중요한 역할을 하고 있다.⁸⁵⁾ 이 보상은 직장을 다니고 있는 피해자에게만 주어지는 보상이며 피해자가 직장을 다닐 수 없는 기간 동안 보조금 역할을 하고 있다. 피해자는 자신이 직장에서 받던 급여에 80% 를 보상 받을 수 있다 (최고 NZ\$1341.31). 하지만 비정규직 근로자, 자영업자, 저소득 근로자 등은 특별한 법 조항 아래 관리된다.

81) s 23에는 예외조항이 있다.

82) 특히 비거주자는 소득세법(Income Tax Act 2007)에서 정의된 소득을 가지는 사람이 아니기 때문에 소득 관련 보상은 받을 수가 없다. 2001년 법 s 6 “근로자”의 정의를 참조.

83) AC Act 2001, s 22. s 24에서는 외국에서 발생한 직업관련 질병으로 인한 인신손해에 대한 특별규정을 두고 있다.

84) Ibid, ss 69(1)(a), 75-96, Schedule 1, Part 1.

85) Ibid, ss 69(1)(b),(c), 100-106, Schedule 1, Part 2.

일시불 보상은 영구적 장애에 대한 보상으로 주어질 수 있지만 고통에 대한 것은 아니다.⁸⁶⁾ 10%의 영구장애를 입은 피해자는 최저 NZ\$2,500을 일시불로 보상 받을 수 있고, 80% 이상의 영구장애를 입은 경우라면 최대 NZ\$100,000까지 일시불로 보상 받을 수 있다. 하지만, 최저치와 최대치는 소비자 물가지수를 반영해 매년 달라진다. 영구장애 피해자의 보상은 장애의 상태를 반영해 계산된다.

사망 보조금 같은 경우는 피해자의 유족에게 지급된다. 이 보조금은 장례비용 또는 유족들이 살아가면서 경제적으로 힘들지 않도록 주급보상까지 포함하고 있다.⁸⁷⁾

하지만 이러한 혜택을 전적으로 또는 부분적으로 박탈시킬 수 있는 여러 사항들이 있다: 피해자가 일부러 자신에게 상해를 가한 경우 또는 자살을 한 경우⁸⁸⁾; 자식이나 배우자가 피해자를 살해하고 보상을 요구하는 경우⁸⁹⁾; 피해자가 감옥에 있는 경우⁹⁰⁾; 그리고 피해자가 최고 2년 징역에 해당하는 범죄를 저지르던 도중 상해를 입었을 경우이다. 하지만 예외는 있다, 이 제도를 책임지는 장관이 인정하는 위의 사항의 대한 합당한 이유가 있을 경우 보상혜택박탈을 면제받을 수 있다.⁹¹⁾ 결국 이것들은 공공정책의 이유로 완전하게 유효하게 보상을 청구할 수도 있는 것에 대한 보상을 방지하는 형벌 규정이다.

3) 보상청구의 절차(Claims process)

The Accident Compensation Act 2001은 간단한 절차를 통해 보상신청을 할 수 있도록 하였다. 피해자가 보상 또는 특정한 혜택을 신청하면 ACC는 우선 피해자가 신청한 보상이나 특정혜택이 존재하는지의 여부를 확인해야 하며, 확인되는 즉시 신청인에게 알려주어야 한다.⁹²⁾ 피해자는 인신손해를 입은 날짜로부터 1년 안에 보상 또는 특정혜택을 신청해야 한다. 하지만 피해자가 1년 안

86) Ibid, s 69(1)(d), Schedule 1, Part 3.

87) Ibid, s 69(1)(e), Schedule 1, cls 64, 65.

88) Ibid, s 119.

89) Ibid, s 120.

90) Ibid, s 121.

91) Ibid, ss 122, 122A.

92) Ibid, ss 48-52,

에 신청을 못한다 해도 ACC는 피해자가 신청한 보상 또는 특정혜택을 ACC에게 해가 되지 않는 이상 무조건 거절할 수 없다.⁹³⁾ ACC는 최대한 빠른 시간에 정당한 결정을 내려야 하며, 결정을 내린 직후 바로 신청자에게 그 결과에 대해 알려야 하며 만약 그 결정이 신청자의 예상과 반대된다면 그 이유를 상세히 말해야 한다. 그리고 신청자에게 그 결정을 항소할 수 있는 권리가 있다는 것을 알려줘야 한다.⁹⁴⁾ 아울러 ACC가 내린 결정에 만족하지 못하는 신청자는 원고의 권리에 관한 규정에 따라 재검토를 요청 할 수 있다.⁹⁵⁾ 독립적 검토자는 법적 절차에 따라 검토 청문을 실시한다.⁹⁶⁾ 항소는 지방법원(the District Court)에 하며⁹⁷⁾, 이 후에 법적 문제에 대한 항소는 고등법원(High Court)⁹⁸⁾, 그리고 그 다음으로 항소법원(Court of Appeal)에서 다루어진다.⁹⁹⁾

9. 재원의 조달(Funding)

Accident Compensation 제도의 재원은 사고가 일어나기 쉬운 활동에 대한 분담금(levies)과 일반 조세를 통하여 조달하였다.¹⁰⁰⁾ 제도의 제정 당시 분담금은 고용주, 자영업자, 그리고 자동차 소유주가 납부하였지만, 시간이 지나면서 새로운 소스들이 추가되었다. 현재 분담금 계정(account)은 4개로 구성되어 있다. 첫째, Work account(이 계정은 직업과 연관된 상해를 입은 근로자, 개별 가정 근로자, 자영업자를 위해 만들어졌다); 둘째, the Motor Vehicle account(이 계정은 자동차 사고로 인한 인신손해를 위해 만들어졌다); 셋째, the Earners' account(이 계정은 직업관련 상해를 입지 않은 소득자를 위한 계정이다); 넷째, the Treatment Injury Account(이 계정은 치료와 연관된 인신손해를 위해 만들어졌다); 여기에 덧붙여서 the Non-Earners' Account(이 계정은 직업이 없는 사람들이 당한 인신손해를 위

93) Ibid, s 53.

94) Ibid, ss 54-64.

95) Ibid, Part 3.

96) ACC Act Part 5.

97) Ibid, s 149.

98) Ibid, s 162.

99) Ibid, s 163.

100) Ibid, Part 6.

해 만들어졌다)가 있고, 재원은 일반 세금으로 충당한다.

위에서도 설명했지만, 1980년대와 1990년대는 분담금이 pay-as-you-go의 방식으로 계산되었다. 그러나, Accident Insurance Act 1998이 입법된 이후로 the Non-Earners' Account를 제외한 모든 계정들의 분담금은 fully-fund 방식으로 변경되었다. Fully-fund 방식은 그 해에 신청된 보상금 지급뿐만 아니라 심각한 인신손해를 입은 피해자를 미래에도 계속 보조해주기 위해 매해 많은 보조금을 조달하는 방식이다. 각 계정에 대한 보험료는 특정한 해에 발생한 보상청구 뿐만 아니라 미래의 비용에 대해서도 보상할 수 있어야만 한다. 이전에는 잔여청구권 계정(Residual Claims Account)에서 pay-as-you-go의 기초 하에서 펀딩되지 않았던 과거의 청구에 대한 계속적 지급을 담당하여 왔으나, 2010년에 이 계정은 근로계정(Work Account)에 흡수되었다. 이들 잔여 책임은 2019년 3월 31일까지 fully fund되어져야 한다.¹⁰¹⁾

The Work Account에 대한 분담금은 고용주, 개별 가정 근로자(private domestic workers), 자영업자를 통해 조달되었다; the Motor Vehicle Account는 자동차 등록과 휘발유 판매로부터, the Earners' Account는 근로자의 급여에서 직접적으로 조달되었다. 치료계정의 경우에는 이 법 하에서 치료를 제공하는 등록된 의료전문가와 기관에 대하여 분담금을 부과할 법률적 강제력이 존재하지 않는다. 따라서 이 계정은 소득자와 비소득자인 고객이 혼재되어 있다는 점에서 근로자 계정과 비근로자 계정으로부터 펀드를 받고 있다.

10. 관리(Administration)

ACC는 Accident Compensation 제도의 총 책임을 맡고 있는 책임운영기관이다. 이 기관은 왕립 법인(Crown entity)이며¹⁰²⁾, 장관에 의하여 임명된 이사회에 의하여 운영된다.¹⁰³⁾ 이 기구의 역할은 특히 보상범위를 결정하고, 혜택을 제공하

101) Ibid, ss 169AA. The ACC 연감 2011 (<http://www.acc.co.nz/publications/>)에 따르면 ACC의 재원 조달 목표가 모든 계정에 걸쳐 2010에서 2011년 사이에 초과되었다는 것을 보여주며, 이것은 ACC가 풀 펀딩 요구에 연착륙하였음을 설명하는 것이다.

102) Ibid, s 259(2).

103) Ibid, s. 267. “장관”은 이 법률의 운영에 대한 책임을 지는 Minister of the Crown을 말한다.

고, 여러 계정들을 관리하고, 분담금을 조달하고, 그리고 분쟁처리 절차를 관리하는 것이다.¹⁰⁴⁾ 이들 의무 뿐만 아니라, ACC는 사고의 가능성과 심각한 인신손해의 발생을 줄이기 위한 조치를 강구하고, 계정들과 관련된 위험과 책임을 평가하고 관리한다.¹⁰⁵⁾ ACC는 자신의 기능과 의무, 권한에 대한 정부의 정책과 관련하여 정관의 지시를 준수하여야만 한다.¹⁰⁶⁾ 매년 ACC에 의하여 제공된 질적 양적 서비스를 “서비스 협정”으로 만든다. 여기에는 ACC가 기능, 의무, 권한을 수행하는 과정에서 나타난 성과와 목표치를 포함하고 있다.¹⁰⁷⁾ 의회에 제출되는 ACC 연차보고서는 의회로 하여금 ACC가 잘 운영되고 있는지 미래에는 어떤 식으로 운영되면 좋을지에 대한 관점을 제공한다.

11. 제도에 대한 평가(Evaluation)

이제 뉴질랜드의 Accident Compensation 제도에 대한 평가를 해보자. 우리는 이 제도가 충분한 보상을 해주고 있는지, 보상범위가 적정한지, 효율적으로 관리가 되고 있는지, 그리고 안전을 중시하는 장려책으로 사용되고 있는지를 살펴볼 것이다.

1) 충분한 보상을 해주는가?

뉴질랜드 Accident Compensation 제도는 사고 피해자에게 충분한 보상을 제공할 수 있도록 법률상 만들어진 제도로서 중요한 역할을 잘 수행해내고 있다. 이 제도가 제공하는 혜택들 중 특히 급여와 연관된 보상은 충분하고 사회보장 지급액으로서 손색이 없다. Accident Compensation 제도가 이처럼 충분한 보상을 제공해주고 있음에도 불구하고, 소송을 통해 받을 수 있는 보상과의 비교는 피할 수 없는 장애물이다. Queenstown Lakes 판례¹⁰⁸⁾를 보면 토마스 판사는 사회적 계약의 개념 그리고 소송권리를 박탈하는 것과 인신손해보상을 받는 것의

104) Ibid, s 165.

105) Ibid, s 262.

106) Ibid, s 270.

107) Ibid, s 271.

108) [1999] 1 NZLR 549 at 557 (CA).

차이점을 언급했다. 아울러, 토마스 판사는 소송에서 받는 손해배상과 Accident Compensation 제도를 통해 받는 인신손해보상은 애초에 같을 수 없다고 말했다. 그 이유는 소송을 통해 받는 보상은 매우 불확실하고, 이런 불확실함이 소득과 관련한 보상의 제공 뿐만 아니라 재활을 위한 규정까지 포함된 No-fault 제도를 만든 요인이 되었기 때문이다. 아울러, Accident compensation 제도는 거의 모든 인신손해 피해자에 대하여 잘잘못을 따지지 않고 보상해주고 있는 반면, 소송을 통해 받게 되는 피해자의 보상은 가해자의 법적 책임 여부에 따라 달라지기 때문에 이 둘의 보상 시스템은 비교 될 수 없다고 했다.

2) 보상범위는 적정한가?

Accident Compensation 제도에도 보상범위의 한계가 있다. 이 제도는 직업과 관련된 “질병”이 아닌 이상 다른 질병에 대한 보상을 다루지는 않고 있다. 하지만 Queenstown Lakes 판례를 보면 토마스 판사는 사고로 입은 인신손해와 사고와 관계없는 상해 또는 질환들을 정확히 구분 짓기란 매우 어려운 일이라고 말했다. 이 같은 문제는 특히 질병을 가지고 있던 환자를 치료할 때 더욱 극심해진다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 특별한 예외사항을 만들었는데, 그것은 환자가 만약 의사가 예상할 수 없었던 불운이나 잘못된 치료 또는 처치로 인하여 상해를 입은 경우에는 보상을 받을 수 있다.

원칙적으로 어떤 보상제도이든지 보상의 범위는 정해져 있어야 한다. 지금 현재의 Accident Compensation 제도의 보상범위는 사람에 의한 것과 자연에 의한 것으로 나뉘어져 있다. 예를 들어 질병을 대상으로 보상받고 싶다고 한다면 우선 그 질병이 사람적 원인에서 발생한 것인지 아니면 자연적 원인으로 발생한 것인지 확인해야 하며, 만약 자연적 원인 때문이라면 보상을 받을 수 없다는 원리이다. 현실적으로 현재 제도에서 모든 질병을 포함하기에는 재정적 어려움이 있을 것이다. 질병까지 커버 할 수 있도록 분담금을 더 많이 늘려야 하는데 절 때 쉽지 않은 일이고, 결국 분담금을 늘리지 못해 다른 분담금계좌들과 돈을 나눠 써야 하는데 그렇게 된다면 피해자들이 받는 보상이 현저히 줄어들것이기 때문이다.

3) 제도가 효율적으로 관리되는가?

Accident Compensation 제도의 가장 큰 장점 중 하나는 효율성과 신속함이다. 법적으로 정해진 보상혜택은 소송에 들어가는 막대한 비용을 피할 수 있다. 이 제도를 관리하기 위해 들어가는 비용은 상당히 저렴하며 최근 몇 년간 안정적이었다. 2010-11년도 수치를 살펴보면 보상해결비용이 제공된 전체 보상금액에서 11.8%, 분담금 조달 비용이 전체 조달된 금액에서 1.0%, 그리고 투자비용은 전체 투자된 금액의 0.24% 밖에 차지하지 않았다.¹⁰⁹⁾ 이 수치는 소송비용에 비교하면 엄청난 차이이다. 영국 불법행위소송비용 치수를 보면, 총 보상금액 중 55% 정도가 피해자에게 주어지고 나머지 45%정도는 행정비용으로 빠진다고 한다.¹¹⁰⁾

하지만 비평가들은 불법행위에 대한 소송권리가 박탈되고 특정 정부기관에 보상을 신청할 수 있는 시스템으로 바뀌게 된다면 도덕적 위험성이 증가할 것이라고 추측했다. 요즘 들어 Accident Compensation 제도에 들어가는 비용이 갑자기 증가하면서 이러한 추측에 힘이 실릴 수도 있다.¹¹¹⁾ 제도의 가장 최근 수치를 살펴봤을 때 보상범위가 넓어진 면에서 제도의 비용이 증가하는 이유가 설명되며 또 제도가 최근까지 안정적으로 돌아가고 있었기 때문에 비평가들의 추측은 설득력을 얻지 못하고 있다.¹¹²⁾

4) 제도가 사고 예방을 위한 정책적 효과를 가지는가?

현재로서 이 질문에 대한 완벽한 답변을 하기는 힘들다. 하지만, Woodhouse Report는 상해에 대한 책임을 증명하며 잘잘못을 따지는 방법은 사고로 인한 인신손해를 방지하기엔 유용하지 못하다고 지적했다.¹¹³⁾ 뉴질랜드 법률위원회도 잘잘못을 따지는 불법행위 시스템은 인신손해를 방지하기엔 역부족이라고 했고¹¹⁴⁾, North American study의 주요 저자 또한 불법행위 시스템은 인신손해를 방지할

109) ACC 연감 2011, pp 31-33.

110) 이를 언급한 것으로 Cane, Atiyah's Accidents, Compensation and the Law, 7th ed, Cambridge, 2006, p.397.

111) ACC에 대한 청구액이 2004년~2005년 NZ\$9억4천만에서 2010~2011 24억5천만으로 증가하였다.(2011년 ACC 연감, p.1).

112) 앞의 각주 92) 참조.

113) Woodhouse, para 319.

114) 1988 Report, para 81.

수 있는 메커니즘이 아니라고 단정지었다.¹¹⁵⁾ 이러한 이유는 가해자에게 불법행위적 책임을 묻는다 해도 인신손해를 방지할만한 큰 임팩트는 없기 때문이다.¹¹⁶⁾ Accident Compensation 제도의 탄생은 잘잘못을 따지는 불법행위 시스템을 없애으로써 더 효율적인 인신손해 방지를 할 수 있게 만들었다. ACC의 의무에는 병원과 기타 관련 공공기관 또는 최근에 설립된 국립 건강 안전위원회(National Health Safety and Quality Commission)에서 표준이하의 치료를 제공함으로써 발생하는 의료적 위험에 대한 보고가 포함되어 있고¹¹⁷⁾, 청구인이 만약 ACC가 ‘ACC 청구인 권리규정’ 위반에 대하여 이의를 제기하여 그 위반을 시정할 수 있도록 규정을 두고 있다.¹¹⁸⁾ 게다가 사고예방에 대한 시장의 인센티브는 사고보상제도 속에서 제대로 작동할 수 있다.¹¹⁹⁾ 그러나 사고가 악한 범죄행위로 일어났다면 징벌적 배상을 위해 소송을 제기할 수 있게 함으로써 미래 사고예방에 신경을 썼다.¹²⁰⁾

12. 결어(Overview)

개인적인 소견으로는 뉴질랜드 Accident Compensation 제도는 1972년 입법된 이래 안정적으로 운영되고 있다고 말할 수 있겠다. 피해자에 대한 보상은 충분히 이루어지고 있으며, 신청 절차 또한 간단하고 효율적이었다. 불법행위제도 하에서 행정부로 들어가던 비용을 최대한 줄여 사람들이 더 많은 보상을 받을 수 있게 했다. 이러한 보상을 위한 재원은 분담금(levies)이라는 방식으로 조달했다.¹²¹⁾ 뉴질랜드의 ACC가 완벽하지는 않다. 어떠한 보상제도로 그렇게 될 수는

115) Dewees and Trebilcock, “The Efficacy of Tort System and Its Alternative: A review of the Empirical Evidence” (1992) 30 Osgoode Hall LJ 57.

116) “Privatization of Accident Compensation: Policy and Politics in New Zealand” (2009) 39 WASHBURN L.J. 404 at 478-482.

117) AC ACT 2001, s 284.

118) Health and Disability Commissioner Act 1994, s 39-47.

119) 앞의 각주 12)-14)

120) 앞의 각주 66)-71).

121) “Looking Back and Accident Compensation: Finding Lessons for the Future” (2003) 34 VUWLR 189-467, 2002년 8월에 웰링톤(Wellington)의 빅토리아 대학교에서 열린 회의에 제출된 자료 ; “The Future of Accident Compensation” (2004) 35 VUWLR 775-974, 2003년 12월에 개최된 2차 회의 자료. 또한 Accident Compensation Symposium [2008] *NZ Law Review* 3-140, Woodhouse 보고서가 의회에 제출되고 40주년 기념식에서 Owen Woodhouse에 대한 헌사로 제출된 자료 등 참고.

없다. 그러나 불법행위제도와 비교하여 보건대, 소송 절차를 통하여 개인의 상해에 대한 잘못을 따지는 불법행위 시스템보다는 훨씬 성공적이고 효과적이라고 평가할 수 있다.

III. 마치며

이상에서 살펴본 것처럼 뉴질랜드는 불의의 사고나 직업병으로 인하여 인신상의 손해를 입은 사람에 대하여 국가가 과실여부를 묻지 않고 치료와 재활은 물론 소득의 일정부분을 보상하여 주는 대신 피해자의 손해배상청구소송을 제한하는 순수한 ‘무과실 보상제도’를 취하고 있다. 교통수단을 이용하여 이동의 편의성을 누리는 모든 사람은 비록 자신의 과실 없이 타인이 입게 된 인신상의 손해에 대하여도, 충분한 치료와 치료기간 동안의 소득보전을 제공함으로써 빠른 시일 내에 사회에 복귀하도록 도와주는 것이 공동체의 책임이라고 한다.

뉴질랜드는 과실책임에 기초한 불법행위제도가 인신상 손해를 입은 자에 대하여 신속하고 적절한 보상을 행하지 못하고 있다는 점을 지적하고, 이를 해결하기 위하여 ‘무과실 책임에 기초한 사고보상제도’를 도입하였다. 특정한 사람의 인신 손해에 대하여 아무런 과실이나 책임이 없는 사람일지라도 공동체의 일원으로서 상해를 입은 사람의 치료와 재활을 위한 책임을 분담하여야 한다는 ‘공동체 책임(community responsibility)’의 원리는 특히 ‘공생과 공존의 시대’라 불리는 지금 이 시대에 힘을 발휘하는 더욱 의미 있는 보상제도라고 생각한다.

뉴질랜드에서 무과실 책임제도인 ‘사고보상법’이 도입되고 40여년의 시간이 흐르는 동안 몇 차례 변화를 겪기는 하였지만, 그 근본정신은 변하지 않고 있다. 공생의 사회에서 인신손해를 입은 피해자의 빠르고 완전한 재활을 상해의 원인이나 과실여부보다 더 중요시하는 뉴질랜드의 무과실보상제도는 전 세계적으로 보기 드문 것으로 이 분야에 대한 깊은 연구가 필요하다고 생각한다.

이 글에서 뉴질랜드 사고보상법의 40년 역사와 성과를 잘 평가한 Stephen

Todd 교수의 논문을 통하여, 그 운영원리와 방법을 소개하고 향후 우리나라에의 도입가능성에 대한 논의의 시초를 제공하고자 하였다.

Todd교수에 의하면, 뉴질랜드는 국가법인(Accident Compensation Corporation)을 통하여 인신손해 무과실보상에 대한 효율성을 확보한 것은 물론, 피해자에 대한 공정하고 신속한 구제수단을 제공하고 있어, 불법행위제도의 대안으로서 지금까지는 매우 성공적인 제도라고 평가하였다.

Abstract

New Zealand has an unique compensation scheme, so called ‘No-fault scheme’ , for the injured people by accident including motor accident. 40 years ago, the New Zealand legislated ‘Accident Compensation Act(ACA)’ by operated ACC(Accident Compensation Corporation) for accomplishment the responsibility of society for the injured. I have a very keen interest in Accident Compensation Act of New Zealand. After making a broad evaluation of its success, I think, Korea Government can consider the introduction of ‘No-fault scheme’ into Korean legal system for providing fair compensation quickly and efficiently to deserving victims at an affordable cost.

In this paper, I would like to introduce Accident Compensation Act of New Zealand by giving an translation of the article which was written by Professor Stephen Todd. Stephen Todd had an opinion that New Zealand’ s Accident Compensation scheme has been operated reasonably well since its introduction in 1972. The compensation is fairly generous and is available with the minimum of formality. So far the most part available resources are used to meet the needs of qualifying. Even though the ACC is not perfect, but by comparison with the tort system it has been and continues to be a distinct success.

※ Key words : Woodhouse Report, New Zealand’ s Accident Compensation scheme, no-fault scheme, tort system, Accident Compensation Corporation(ACC), Accident Compensation Act(ACA), the responsibility of society