



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

문학석사 학위논문

테오도어 로만의 "노사 화합 정책"의
구상과 실천(1874-1891)

- 독일제국 사회정책을 중심으로 -

2012 년 8 월

서울대학교 대학원

서양사학과

이 재 규

테오도어 로만의 "노사 화합 정책"의
구상과 실천(1874-1891)
- 독일제국 사회정책을 중심으로 -

지도교수 안병직

이 논문을 문학석사 학위논문으로 제출함
2012 년 6 월

서울대학교 대학원
서양사학과
이 재 규

이재규의 문학석사 학위논문을 인준함
2012 년 8 월

위원장	<u>박 지 향</u>	(인)
부위원장	<u>안 병 직</u>	(인)
위원	<u>박 흥 식</u>	(인)

초 록

본 논문은 프로이센 상공부와 독일제국 내무부에서 근무한 고등 추밀 고문관 테어도어 로만의 소위 "노사 화합 정책"을 통해 독일제국 사회정책을 재조명하려는 시도이다. 로만의 "노사 화합 정책"의 실현 가능성과 성격에 대한 지금까지의 연구들은 대체로 그가 1883/4년 노동자 보험법과 관련하여 비스마르크와 겪었던 갈등에만 집중하였다. 하지만 로만은 1871년 제국창건 즈음부터 1901년 '신 향로' 시대까지 지속적으로 노동자 보험뿐 아니라 노동자 보호와 권익 보장을 위해서 노력하였기 때문에, 로만의 "노사 화합 정책"을 더 포괄적으로 살펴볼 필요가 있다.

독실한 기독교 신자였던 로만은 사회문제를 해결하여 지상에서 신의 왕국을 실현하는 것을 자신의 목표로 삼았고, 그 방법으로 사회정책협회가 주장한 일련의 사회개혁사상에 주목하였다. 이를 위해서 우선 국가는 노동자들에게 윤리적으로 살 수 있도록 최소한의 기반을 제공해야만 한다. 이 기반 마련은 노동자가 자율적인 존재라는 사실을 인정하는 것에서 시작한다. 노동자들에게도 이상적 도덕 공동체의 실현에 동참할 의무가 있고, 자율성은 그 의무수행을 위한 동기를 부여하기 때문이다. 노동자들이 자기책임과 자기부담을 기반으로 복리후생과 같은 사항들을 스스로 결정한다면, 이상사회의 출발점이라 할 수 있는 가정의 경제적·도덕적 기반을 자력으로 다질 수 있다. 노동자들은 이러한 과정을 통해서 사회에 대한 책임의식과 연대의식을 배우고 사회통합을 이루어, 궁극적으로는 이상사회의 실현에 일조할 것이다.

로만은 1880년을 전후로 본격적으로 논의되기 시작한 노동자 보험을 통해 "노사 화합 정책"을 실현하고자 노력하였지만, 여러 차례 비스마르

크와 갈등을 겪었다. 비록 새로 탄생한 독일제국을 사회민주주의가 전복할 수도 있다고 경계하고 이를 방지하기 위한 사회정책 도입의 필요성을 인정한 점에서 로만과 비스마르크는 생각을 같이 하였지만, 두 사람은 그 방법에서 큰 차이를 보였다. 비스마르크는 노동자들에게 연금 형식의 보험을 통해 노동자들의 물질적 요구를 충족시킴으로써 노동자들의 불만을 잠재울 수 있다고 생각했다.

반면에 로만은 비스마르크의 방식이 불완전한 미봉책에 불과하다고 파악했다. 진정한 계급 간 화합과 사회문제의 해결을 위해서 우선 노동자들은 자신들도 사회 공동체의 정당한 일원이라는 사실을 다른 구성원들로부터 인정받아야 한다. 노동자에 대한 정당한 인정은 그들에 대한 보호와 배려의 필요성을 인식하는 것에서 시작하고, 노동자들이 자신들과 관련한 사항들에 직접 참여해야만 권리를 보장받을 수 있기 때문이다. 로만은 그 방법으로 노동자 보험에 주목했다. 보험 이해 당사자인 노사가 동등한 자격과 책임으로 같이 운영하면 평화롭게 문제를 해결하여 상호 신뢰를 구축할 수 있다. 이를 통해 노동자 계급은 물질적인 최저기반을 보장받을 뿐 아니라 사회에 대한 책임의식도 배워 나아간다. 보험제도는 이렇게 노동자들이 보편적 복지를 위한 자기 책임과 공동책임의 인식을 얻을 수 있는 사회적·교육적인 공간을 제공하여, 계급 간 완전한 화합을 달성할 수 있다. 그런 의미에서 각종 노동자 보호 조치와 직접 참여를 통한 권익보장 방안은 반드시 필요한 정책이라는 것이 로만의 생각이었다.

결국 "노사 화합 정책"은 '미완의 제국'에 노동자 계급을 어떻게 포함시킬 것인가에 대한 로만 나름의 답이었다는 사실을 알 수 있다. 그밖에 로만을 통해 제국 행정부 중심에 로만과 같이 비스마르크와 다른 목소리를 내는 개혁적인 관료들도 적지 않게 포진했음을 확인할 수 있다. 이것은 흔히 관치국가로 알려진 독일제국이 철혈정책을 주장하는 비스마

르크와 같은 권력 엘리트들에 의해서만 운영되지 않았음을 보여준다. 이
렇듯 프로이센 주도의 독일제국 창건에 대한 반발은 그 중심인 제국 수
도 베를린에서도 역동적으로 일어났고, 로만은 그 역동성의 산증인이었
다.

주요어 : 테오도어 로만, 노사 화합 정책, 독일제국 사회정책, 노동자
보험, 노동자 보호, 노동자 권익보장, 내방선교, 사회정책협회

학 번 : 2009-20055

목 차

I. 서론.....	5
II. 로만의 "노사 화합 정책"의 배경.....	12
1. 기독교적 동기.....	12
2. 사회개혁이론의 영향.....	18
III. 로만의 "노사 화합 정책"의 실천.....	26
1. 노동자 보험법안.....	26
2. 노동자 보호법안.....	41
3. 노동자 권익보장 방안.....	49
IV. 결론.....	59
참고문헌.....	64
Zusammenfassung.....	72

I. 서론

독일제국 사회정책은 정책을 주도적으로 추진한 제국수상의 이름을 빌어 흔히 "비스마르크 사회정책"으로 불린다. 그 가운데 특히 노동자 보험 정책은 이미 동시대에 획기적이라는 찬사를 받았고, 한 세기가 지난 오늘날까지도 그 기조가 이어진다는 점에서 역사적 의의가 크다. 그럼에도 비스마르크는 자신의 업적을 "사생아"라고 혹평하였다.¹ 나아가 그는 자신의 자서전을 기술하면서 자신이 추진한 사회보험과 관련하여 일언반구도 하지 않았을 정도로 남은 생애 내내 무관심하였다.² 사회정책에 자신의 의도를 충분히 반영하지 못했다고 여겼던 탓이다. 그 점에서 독일제국 사회정책을 "비스마르크 사회정책"으로 통칭하는 것은 문제가 있다. 그것은 단지 비스마르크의 실망 때문만은 아니다. 니퍼다이(Thomas Nipperdey)와 같은 역사가들이 지적하듯이 "비스마르크 사회정책"이라는 용어에는 비스마르크 이외에 이 정책입안에 참여한 행정관료, 의회, 학자, 기업가들의 역할을 과소평가할 여지도 있다.³

이처럼 오랫동안 비스마르크에 가려져 상대적으로 큰 관심을 받지 못한 인물 중 한 사람이 바로 프로이센 상공부와 제국내무부에서 활동한 고등 추밀고문관 테오도어 로만(Theodor Christian Lohmann)이다. 1831년 하노버 왕국의 빈젠에서 태어난 로만은 1850년 괴팅겐에서 법학과

¹ "Brief des Geheimen Oberregierungsrates Theodor Lohmann an den Schuldirektor Dr. Ernst Wyneken, 15. Okt. 1882.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. II Bd. 2 (1), p. 262.

² Lothar Gall, *Bismarck: the white revolutionary*, vol. 2, London: 1986, p. 165.

³ Thomas Nipperdey, *Deutsche Geschichte 1866-1918*, Bd. I, München: 1990, p. 341; Ritter, *Sozialversicherung in Deutschland und England: Entstehung und Grundzüge im Vergleich*, München: 1983, p. 40.

행정학을 전공하였다. 독실한 개신교 가정에서 태어난 그는 대학 시절 개신교 학생 단체에서 활동하기도 하였다. 학업을 마친 뒤 하노버 왕국의 관리로 일하던 로만은 1871년 독일 통일 이후 베를린으로 이주하여 프로이센 왕국의 상공부와 제국 내무부에서 근무하였다. 1905년 사망할 때까지 그는 30년 넘게 독일제국 행정부에서 사회정책을 전담하면서 소위 "노사 화합 정책(versöhnende Arbeiterpolitik)"이라는 자신의 구상을 실현하고자 노력하였다.⁴ 그리고 그 과정에서 그는 종종 비스마르크와 갈등을 빚기도 하였다.

로만 연구는 1927년 로트펠스(Hans Rothfels)가 로만의 유고들을 바탕으로 평전을 출판하면서 시작된다.⁵ 그러나 로트펠스 이후 거의 반 세기가 넘도록 로만에 대한 관심은 비스마르크 시대 사회정책을 다루는 연구에서 단편적으로만 언급될 뿐, 거의 잊혀졌다.⁶ 로만이 독일제국 사회정책 연구에서 재조명을 받은 것은 1980년 전후에 이르러서였는데, 이것은 당시에 발생한 소위 "복지국가의 위기(Krise des Sozialstaats)"와 무관하지 않다. 영국이나 독일과 같이 복지제도가 정착된 국가들은 이 시기에 경제성장의 둔화와 국가부채의 증가를 경험하였고, 복지제도는 경기침체의 원인으로 언급되었다. 이러한 시대적 상황에서 연구자들은 비스마르크가 주도한 사회정책 방법 이외에 다른 대안이 있었는지를 연구하면서 그와 함께 작업하였던 로만에 주목했다.

⁴ "Schreiben des preußischen Handelsminister Heinrich Graf von Itzenplitz an den preußischen Ministerpräsidenten Otto Fürst von Bismarck", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. I Bd. 1, p. 314. 로만은 이 문서의 초안을 작성하면서 "노사 화합 정책"을 처음으로 언급하였다.

⁵ Hans Rothfels, *Theodor Lohmann und die Kampffahre der staatlichen Sozialpolitik(1817-1905)*, Berlin: 1927, p. 6.

⁶ Peter Koch, "Theodor Lohmann", in: *Neue Deutsche Biographie*, Bd. 15, Berlin: 1973, p. 129; Charlott Cordes, "Theodor Lohmann", in: *Evangelisches Soziallexikon*, Stuttgart: 1963, p. 834.

1980년대 이후 로만에 대한 연구는 크게 두 가지 흐름으로 나눌 수 있다. 첫째는 로만이 독일제국 사회정책의 형성에서 얼마나 중요한 역할을 하였는가에 대한 논의이다. 마흐탄(Lothar Machtan)이나 베어렙쉬(Hans-Jörg von Berlepsch)는 로만을 사회정책 설계 과정에 적극적으로 참여하여 독일제국 사회정책 수립에서 비스마르크 못지 않은 비중을 차지한 인물로 본다. 비스마르크가 노동자들에게 국가에 대한 충성의 대가로 지급하는 "보상적 노동자 정책"을 구상했다면, 로만은 노동자가 고된 노동으로 인해 육체적으로는 물론 정신적으로도 피폐해지는 것을 막기 위한 "예방적 노동자 정책"을 입안하였다는 것이다.⁷ 그리하여 두 연구자들은 로만의 구상이 비스마르크의 구상보다 더 미래지향적이며 실현 가능한 정책이었다고 평가한다. 반면 텐슈테트(Florian Tennstedt)는 비스마르크와 로만이 각기 "보상적 노동자 정책"과 "예방적 노동자 정책"을 지향했다는 마흐탄과 베어렙쉬의 주장에 동의하면서도 여전히 비스마르크의 역할을 더 강조한다. 텐슈테트에 따르면 로만은 사회정책을 계획하는 과정에서 비스마르크의 반대에 직면하여 소극적으로 대처하였고 자신의 구상을 드러낼 수도 없었다. 또한 로만은 사회정책가로서 전문성과 적극적 의지가 부족했다.⁸

물론 1880년대 초반 노동자 보험 정책으로만 국한하자면 텐슈테트의 평가가 일견 옳을 수 있다. 흔히 3대 보험법으로 불리는 비스마르크 시

⁷ Berlepsch; Machtan, "Vorsorge oder Ausgleich - oder beides? Prinzipienfragen staatliche Sozialpolitik in Deutsch Kaiserreich", in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Bd. 5, 1986, p. 257-275.

⁸ Florian Tennstedt, "Sozialreform als Mission. Anmerkungen zum politischen Handeln Theodor Lohmanns", in: J. Kocka (Ed.), *Von der Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat*, München: 1994, pp. 538-559; "Politikfähige Anstöße zu Sozialreform und Sozialstaat: Der Irvingianer Hermann Wagener und der Lutheraner Theodor Lohmann als Ratgeber und Gegenspieler Bismarcks", in: *Soziale Reform im Kaiserreich: Protestantismus, Katholizismus und Sozialpolitik*, Stuttgart: 1997, pp. 19-31.

대 노동자 보험법 중 로만의 의견이 전적으로 반영된 것은 1883년 통과한 의료보험법뿐이기 때문이다. 그리고 비스마르크가 적극적으로 추진하지 않았다면 노동자 보험법은 성사될 수 없었다는 사실 역시 부정할 수 없다. 그러나 독일제국 사회정책에서 로만의 역할을 제대로 이해하려면 먼저 그의 관료 생활을 포괄적으로 다루어야만 한다. 로만은 독일제국 관계에서 시종일관 사회정책 업무만 다루었다. 그럼에도 위에서 언급한 세 사람을 포함한 거의 모든 연구자들은 1883년을 전후로 노동자 보험법안과 관련하여 발생한 비스마르크와 로만 사이의 갈등에만 집중하고, 1900년 전후 소위 '신 향로(neue Kurs)' 시대에 이룬 로만의 업적에 대해서는 소홀하였다. 또한 로만은 비스마르크와 달리 노동자 보험법뿐 아니라 노동자 보호나 권익 보장을 위한 다양한 조치를 구상하고 실천하였지만 이 분야에 대한 연구 역시 노동자 보험 정책에 비하면 많이 이루어지지 않았다.⁹ 이러한 제한적인 접근으로는 로만의 "노사 화합 정책"을 충분히 조명했다고 할 수 없다.

로만을 다루는 두 번째 접근 방법은 로만이 추구한 "노사 화합 정책"의 성격과 관련된다. 로만은 독실한 개신교 신자였고, 베를린으로 이주하기 전 하노버에 있는 동안에는 문화부 산하 종교 관리국에서 근무하였다. 일부 연구자들은 이 점을 근거로 로만의 정책이 종교색이 대단히 강했음을 지적하며, 그가 당대의 문제를 종교적 시각으로만 다루었다고 본다. 예를 들어 칸델(Johannes Kandel)이나 바이로이터(Erich Beyreuther) 두 사람은 로만이 소유계급의 대가 없는 무조건적인 양보나 신앙을 통

⁹ 예외적으로 베어렙쉬가 신 향로 시대의 사회정책 전반을 다루면서 로만을 언급하였다. 하지만 이 연구도 당시 프로이센 상공부장관으로 재직하면서 신 향로 시대를 주도한 한스 헤르만 폰 베어렙쉬(Hans Hermann von Berlepsch)가 중심이고, 로만은 상대적으로 덜 중요하게 다루어졌기 때문에 한계가 분명하다. Hans-Jörg von Berlepsch, „Neue Kurs“ im Kaiserreich? Die Arbeiterpolitik des Freiherrn von Berlepsch 1890 bis 1896, Bonn: 1987.

한 갈등의 해소와 사회통합을 지향하였다고 주장한다.¹⁰

바이로이터나 칸델이 로만의 이념에서 전근대성을 지적했다면, 라이데겔트(Eckhart Reidegeld)는 로만의 구체적인 정책에서 전근대성을 언급한다. 로만은 사회정책을 계획하면서 중앙정부나 지방정부 차원의 통일되고 체계적인 기구를 새로 도입하는 것보다 이미 노동자들이 자발적으로 설립한 유사한 기관을 최대한 수용하고자 하였다. 라이데겔트는 노동불능 상태에 대비해 노동자들이 자발적으로 조직한 구제금고(Hilfskasse)나 훗날 이를 의무적으로 가입해야 하는 의료보험의 한 종류로 인정한 의료보험법에는 1830년대 산업혁명 이전부터 이어진 전통적인 요소들이 많았다고 지적한다.¹¹

그러나 칸델이나 바이로이터의 견해는 독실한 종교인이라는 로만의 한 모습에만 집중한 결과이다. 로만은 산업화에 따라 고용주와 노동자 사이에서 계급 갈등이 발생할 수 있음을 분명히 인지하였다. 그는 산업화와 이에 따른 사회 변동을 불가피한 것으로 여겼고, 노동자 문제를 단순히 자선으로 해결할 수 있는 물질적인 문제로 국한하지 않았다. 그보다는 양측에게 법적으로 동등한 권리와 대화의 장을 충분히 제공한다면, 노사는 자율적으로, 그리고 평화롭게 갈등을 해결할 수 있을 것이라고 믿었다. 이를 위해서 로만은 소유계급의 양보만큼 노동계급의 책임도 강조하였고, 비스마르크나 대기업가 출신의 제국의회(Reichstag) 의원들이 선호했던 가부장적 노사관계 또한 더 이상 유효한 해결방식이 아니라고 보았다. 그는 양측의 동반자 관계를 강조함으로써 사회정책 구상에서 수정

¹⁰ Johannes Kandel, *Protestantischer Sozialkonservatismus am Ende des 19. Jahrhunderts*, Bonn: 1993, p. 302; Erich Beyreuther, *Geschichte der Diakonie und Inneren Mission in der Neuzeit*, Berlin: 1983, p. 137.

¹¹ Eckart Reidegeld, *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und theoretische Analyse von den Ursprüngen bis 1918*, Opladen: 1996, pp. 340-341.

자본주의적인 면을 엿볼 수 있을 정도로 충분히 근대적인 방안을 제시하였다.

또한 라이데겔트의 주장과 달리 로만의 방식은 근대적인 성격을 갖추었다. 로만은 기존의 구제 금고들을 무조건 수용하지 않았다. 그는 수용의 조건으로 일정 기준의 규정을 준수하도록 법을 마련하였다. 그리고 로만은 이 노동자 구제금고에서 참여나 자치와 같은 민주주의 요소에 주목하여 전통적인 구제금고를 수용했다. 또한 그가 시장경제를 통해 노동자 복리후생의 질적 향상을 보장하고자 했다는 점에서도 근대적 면모를 알 수 있다. 노동자들은 여러 금고들 중에서 자신에게 적합한 것을 선택할 자유가 있었고, 금고들은 노동자들의 가입을 유도하기 위해 상호경쟁을 하면서 발전할 수 있었기 때문이다.

한편 치트(Renate Zitt)는 위에서 언급한 두 가지 접근 방법을 모두 취하였다. 그녀는 개신교 사회복지(Diakonie)의 관점에서 로만의 일생을 다루면서 로만의 사회정책이 어린 시절부터 가지고 있었던 독실한 신앙심에 의해 영향을 받은 것으로 본다. 그녀는 그럼에도 로만이 사회정책에서 어느 정도 성과를 거둘 수 있었던 것은, 그가 철저하게 세속적인 수단을 통해 사회문제를 해결하고자 하였기 때문이라고 지적한다. 하지만 치트 역시 로만의 신앙심과 사회정책의 연관성을 다루면서도 기존의 연구들과 동일하게 사회정책 입안활동에 대해서는 1884년까지만을 중점적으로 분석하고 있다는 점에서 보완을 필요로 한다.

이 논문은 이처럼 로만이 사회정책가로서의 역할과 그의 사회정책을 둘러싼 엇갈린 평가들을 중심으로 그가 구상한 "노사 화합 정책"의 내용과 성격을 규명하고, 독일제국 사회정책을 통해 이를 얼마나 실현할 수 있었는지를 살펴보고자 한다. 로만은 독실한 개신교 신자로서의 사명감을 바탕으로 사회 문제를 해결하여 기독교적 이상을 실현하고자 노력하였다. 동시에 그는 단순히 신앙심만으로는 자신의 정치적 이상을 실현할

수 없으며, 전체 국가와 사회 질서를 개혁해야만 한다는 사실을 깨달았다.¹² 로만은 자신의 기독교적인 이상을 사회과학적 방법을 통해 실현하고자 노력하였고, "노사 화합 정책"은 그 결과물이었다. 그의 "노사 화합 정책"은 사회문제의 완전한 해결을 위해 "포괄적"인 대처를 요구했다. 여기에는 노동자 보험제도의 확대나 노동자 보호 규정의 강화와 같은 사안뿐 아니라, "여태까지 전혀 논의되지 않았던" 문제, 즉 노동자들이 사업장 안팎에서 자신들의 이익을 대변할 수 있는 조직과 관련한 사항들도 포함된다.¹³ 본문에서는 이렇게 로만이 독자적으로 "노사 화합 정책"을 구상하여 실천하는 모습을 살펴봄으로써 독일제국 사회정책의 수립과 시행에서 로만이 기존의 평가보다 더 큰 역할을 했음을 밝히고자 한다. 끝으로 이 작업을 통해 그가 사회질서의 잠재적 위협요소로 여겨진 산업 노동자들을 기존의 사회질서에 통합할 방법을 마련하고자 했음을 확인할 수 있을 것으로 기대한다.

¹² Tennstedt, "Sozialreform als Mission", p. 546.

¹³ "Aufzeichnung des Regierungsrates Theodor Lohmann, 20. Apr. 1872.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. I Bd. 1, pp.287-295.

II. 로만의 "노사 화합 정책"의 배경

로만은 "노사 화합 정책"을 착안할 때 기독교, 특히 "구제하는 사랑(die rettende Liebe)" 정신을 강조하는 내방선교(Innere Mission)의 영향을 많이 받았다. 그리고 국가가 사회개혁을 주도해야 한다고 생각하는 당대의 학자들이 세운 사회정책협회(Verein für Sozialpolitik)도 로만의 정책 구상 수립에 적지 않은 영향을 미쳤다. 로만은 이렇게 내방선교 활동과 사회정책협회에서 자신의 구상에 대한 실마리를 얻었지만 "노사 화합 정책"은 이 두 가지 요소들을 그저 답습한 수준에 그치지 않았다. 이 장에서는 "노사 화합 정책"이 기독교 사상과 사회개혁 이론들에서 어떠한 영향을 받았고, 또 어떠한 점에서 차이를 보였는지를 로만의 저술들을 중심으로 다룰 것이다. 아래에서 자세하게 살펴보겠지만 이 저술들은 로만이 인생에서 중요한 기로에 설 때마다 자신의 구상을 풀어낸 것으로, 그가 어떻게 자신의 정책의 목표와 실천방향을 구체화하였는지를 파악할 수 있다.

1. 로만의 기독교적 동기

로만의 신앙심과 관련하여 빠질 수 없는 것이 바로 내방선교 운동이다. 내방선교는 1848년 3월 혁명과 산업화 이후 진행된 세속화와 그에 따른 사회문제에 대응하기 위하여 독일 개신교에서 조직한 시민계급의 협회 운동이다. '내방'선교라는 이름에서 알 수 있듯이, 가톨릭의 '외방'선교회가 전 세계와 전 민족의 복음화를 위해 활동한다면, 이들은 독일의 사회문제를 해결하여 국내의 복음화를 실현하고자 했다. 내방선교는 개신교 신자들 중 루터파 교회 신자들이 주축을 이루었는데, 이들은 루터파 교회 특유의 직제 중심에서 비롯한 경직성을 비판하면서 만인사제주

의를 지향하였다.

내방선교 활동은 사랑의 봉사를 실천하기 위한 자발적인 결사조직의 형태로 발전하였고, 다음과 같은 과제를 설정하여 행하고자 노력하였다. 첫째, 독일 민족을 타락에서 구원의 길로 이끈다. 둘째, 도움을 필요로 하는 사람들을 구제하는 사랑을 실천한다. 셋째, 사람들을 물질적·정신적 곤경에 빠뜨리는 사회관계들을 바꾸는 것에 관심을 가진다. 마지막으로 모든 기독교인들은 하나님의 말씀을 전하고 사랑을 실천할 사명이 있다. 내방선교는 이 과제를 구체적으로 실행에 옮기기 위하여 선교와 봉사를 행하고, 또 더 많은 기독교인들이 조직적으로 봉사활동을 할 수 있도록 지원하며, 국가에 대하여 사회정책 수립을 촉구하고자 했다.¹⁴ 내방선교의 이러한 목표는 한편으로 사회혁명을 통해 사회문제를 극복하려는 노동자 계급의 구상에 대응하고자 하는 의도도 포함하였다.¹⁵

¹⁴ Johannes Steinweg, *Die Innere Mission der evangelischen Kirche. Eine Einführung in ihr Wesen und ihre Arbeit sowie in ihre Zusammenhänge mit der Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik*, Heilbronn: 1928, pp. 9-14.

¹⁵ 내방선교는 독일제국 창건 전까지 교구별로 독자적인 빈민 구호 활동을 실시하였다. 내방선교는 처음에는 제도권 교회와 거리를 두고 개별로 행동하였으나 그 활동이 활기를 띠면서 내방선교와 제도권 교회 양측의 지도자들을 중심으로 긴밀한 인적 관계를 형성한다. 그러나 그럼에도 내방선교는 여전히 당시 교회 체제와는 거리를 두고자 하였다. 영방군주가 교회의 수장도 겸하는 상황에서 내방선교 지도자들은 교회를 국가 기구의 일부로 인식하였고, 제도권 교회와 깊은 관계를 맺을 경우 내방선교가 표방한 자율성을 침해 받으리라 생각했기 때문이다. 내방선교가 국가와 가까워지기 시작한 것은 독일제국 창건 이후에서였다. 1873년 경제 불황이 발생하면서 자유주의 기조가 퇴조하고 비스마르크가 사회정책을 준비하는 등, 국가가 이전과는 다른 방법으로 복지문제에 접근했다. 다른 한편으로 내방선교는 민간 차원의 자선·지원 사업만으로는 사회문제를 근본적으로 해결할 수 없다는 사실과 사회민주주의의 도전이 더욱 거세지면서 자신들의 독립적인 활동만으로는 한계가 있음을 체감하면서, 국가와 더욱 밀접한 연관을 맺고자 했다. 강원돈, 「독일 내방선교의 복지 사상과 실천에 대한 기독교 윤리적 평가: 그 설립으로부터 나치 시대 말까지의 활동을 중심으로」, 『부흥운동과 사회변혁의 형성-한국기독교 윤리학회 논총 제9집』, 2007, pp. 115-117.

독실한 신앙인이었던 로만은 지상에서 신의 왕국을 실현해야 한다는 사명의식이 뚜렷했으며, 모든 사람은 신을 위해 봉사해야 한다는 기독교적 직업윤리에도 충실했다. 이러한 생각은 그가 대학시절 각종 활동을 하면서 접했던 내방선교를 계기로 더욱 견고해졌다. 로만은 베를린으로 이주한 이후에도 "내방선교 중앙협의회"에서 활동할 정도로 내방선교는 그의 생애에서 큰 비중을 차지한다.¹⁶ 그렇다면 로만이 사회문제에 접근할 때, 내방선교는 로만에게 어떠한 영향을 미쳤는가?

로만은 사회문제의 가장 중요한 원인으로 물질주의의 확산을 지적한다. 산업화의 발전은 물질적 부의 막대한 증가를 가져왔다. 물론 물질적 재산의 증대 자체가 문제는 아니다. 물질적 욕구의 충족은 "인간의 정신 활동을 보장하여 보다 높은 인류의 사명을 가능한 한 완전하게 만족시키기 위한 수단이자 필요조건"이기 때문이다.¹⁷ 그러나 물질적 부가 늘어나면 더 많은 사람들이 자유롭고 도덕적인 삶을 살 수 있으리라는 기대와 달리, 특정계급이 증대한 부를 독식하면서 빈부격차를 야기하여 오히려 사회문제를 심각하게 만들었다.¹⁸ 그 결과 "물질이 정신을 지배하는 사회적 질병"이 발생하고, 사람들은 정신적으로 타락한다. 물질적으로 빈곤한 노동자들은 그 부족함 때문에 상대적인 박탈감을 느끼고, 유산계급은 유산계급대로 더 많은 물질적 부를 소유하고 싶다는 탐욕에 눈이 멀어 노동자 착취도 불사한다. 두 계급의 불만은 결국 사회혁명으로까지 이어진다.¹⁹

¹⁶ Central-Ausschuß für die Innere Mission.

¹⁷ Lohmann, "Communismus, Socialismus und Christenthum", in: *Vierteljahrsschrift für Theologie und Kirche*, 3. Folge, 2. Jg., Hannover: 1853, p. 25.

¹⁸ Lohmann, *Über bürgerliche und kirchliche Armenpflege*, Hannover: 1865. p. 15.

¹⁹ Lohmann, "Der gegenwärtige Augenblick. Einleitende Worte zur Besprechung der Thesen über die Frage 'Was fordert der gegenwärtige Augenblick von der inneren

"사회적 질병"의 치료책으로 프랑스의 생시몽이나 푸리에 등은 사회주의와 공산주의라는 "새로운 사회이론"을 제시한다. 사회주의와 공산주의는 산업사회의 치료책으로 "모든 사람들이 물질적 만족을 동등하게 누릴 권리"를 약속한다.²⁰ 하지만 로만에 따르면 이 이론들은 악으로부터 인간을 해방시키려는 선한 의도를 가지고 있음에도 결국 물질이 정신을 지배하는 또 다른 "사회적 질병"이 될 수밖에 없다. 사유재산과 가족제도를 폐지하고 공동의 물질적 소유를 증진시키는 방향으로 나아가기 때문이다.²¹ 따라서 사회주의나 공산주의 역시 현대사회의 근본적인 해결방안이 될 수 없다.

로만은 오래 전부터 산업사회에 대해 위와 같이 진단하여 그 해결책으로 기독교를 제시하였다. 하지만 초기 저술에서 기독교는 그저 막연한 지향점 정도에 불과하였다. 예를 들어 1853년 대학 졸업을 앞두고 작성한 「공산주의, 사회주의, 기독교」에서 로만은 완전한 평등은 물질적 욕구의 충족을 통해서가 아니라 신 앞에서만 가능한 것이기 때문에, 인류는 오직 기독교를 통해서 물질주의를 진정으로 그리고 완전히 극복할 수 있다고 주장하였다. 로만의 대안이 구체적으로 나타난 것은 1865년에 집필한 『시민들과 교회의 빈민 구제에 대하여』에서였다. 당시 하노버 왕국 문화부 산하 교회 관리국에서 근무하였던 로만은 교회가 먼저 국가적 차원의 해결 방안을 요구하고 그 방향을 제시하는 것이 기독교적 사랑을 실천하는 것이라 보았다. 즉 지배계급에게 약자를 보호하고 그들의 처지를 이해할 필요성을 인식시키며, 그 인식을 행동으로 옮기는

Mission?"(1890), in: Günter Brakelmann, *Zwischen Widerstand und Mitverantwortung*, Bohm: 1994, p. 151.

²⁰ Lohmann, "Communismus, Socialismus und Christenthum", p. 22.

²¹ Lohmann, *Ibid.*, p. 23.

것이 자신들의 사회적 책임임을 깨닫도록 하는 것이 교회의 사명이다.²²

나아가 로만은 1884년 비스마르크와 갈등을 겪고 사회정책 업무에서 물러난 직후에 쓴 「현재의 경제, 사회적 투쟁에 맞선 교회와 내방선교의 과제」에서 교회가 적극적으로 대응하여 사회문제를 해결하기 위한 법안을 만들도록 행정부와 의회에 압력을 가해야 한다고 천명했다. 로마에 따르면 사회문제 해결을 위하여 교회는 공동체와 사회의 경제적·도덕적 발전의 출발점인 가정이며, 그 중에서도 사회적·물질적 기반이 가장 취약한 노동자들의 가정을 각별히 신경 써야 한다.²³ 따라서 교회는 노동자 계급 가정을 보호하기 위하여 여성과 청소년들의 노동 시간 제한 및 근로 조건 규제를 비롯한 여러 노동자 보호조치와 보험제도를 마련할 것을 정부에 요구해야 한다. 로만은 이러한 활동을 통해서만 교회가 "민족의 경제적·도덕적인 생활에서 그들의 양심"이 될 수 있다고 믿었다.²⁴

6년 뒤 로만은 「현 시점에서 내방선교에 필요한 것은 무엇인가?」에서 1880년대 국가 주도의 사회정책을 비판하고 그 보완책을 제안했다.²⁵ 우선 그는 비스마르크 식 사회정책이 소기의 목적을 달성하지 못한 이유로, 애초에 사회정책이 그저 사회전복에 대한 지배계급의 경계심에서 마련되었기 때문이라고 지적한다. 또한 이렇게 사회적 위기의 근본적인 병인을 치료하려는 노력이 부족한 비스마르크의 사회정책은 종교

²² Lohmann, *Über bürgerliche und kirchliche Armenpflege*, p. 21.

²³ Lohmann, "Die Aufgaben der Kirche und ihrer Inneren Mission", pp. 128-130.

²⁴ Lohmann, *Ibid.*, p. 139.

²⁵ Lohmann, "Der gegenwärtige Augenblick", pp. 147-160. 중앙협의회는 1890년 4월 베를린에서 비공개 회의를 실시하여 몇 가지 사항들을 논의하였다. 그 논의 사항 중 하나가 현재 내방선교가 할 일에 관한 것이었고, 로만은 이 문제에 대한 답으로 이 글을 작성하였다.

적 지향점이 없었음을 언급한다.²⁶ 다시 말해, 비스마르크는 인간을 단순히 물질적 존재로만 파악했기 때문이라는 것이다. 그가 노동자들에게 단순히 물질적 보상을 제공하는 정도로만 사회정책을 실시하려 했던 것도 결국은 이러한 이유에서였다. 하지만 인간은 정신적·윤리적 존재이기도 하므로, 진정한 사회정책을 실현하기 위해서는 그 정책에 윤리적 지침도 포함해야만 한다는 것이 로만의 입장이었다. 따라서 내방선교는 비스마르크 사회정책에 결여된 '구제하는 사랑'과 같은 기독교 정신을 법제화할 수 있도록 노력해야 한다. 이러한 노력들이 있어야 노동자들이 다시 교회의 권위를 인정하고 따를 것이다. 또한 교회는 그들에게 도덕적인 지침을 제시하여 사회의 정신적·도덕적 발전을 견인할 수 있다.²⁷ 마지막으로 로만은 노사분쟁에서 노동자가 직접 자신의 의견을 말할 수 있는 제도를 도입하여 양자의 동등한 지위를 법적으로 인정하고, 이를 위해서 노동자들이 자신들의 대표를 직접 선출해야 한다고 주장했다.

지금까지 로만이 제시한 해결 방법을 자세히 살펴본다면, 비록 그가 아무리 윤리적인 관점에서 사회문제를 바라보았다 하더라도 로만이 대단히 종교적인 시각에 치우쳐 전근대적인 해결방안을 제시하였다는 칸텔이나 바이로이터의 비판은 지나치다는 것을 알 수 있다. 두 사람에 따르면 로만은 사회문제를 단순히 윤리적인 기준으로 판단하였고, 가족 같은 작업장을 이상적이라 생각하였으며, 노동자와 고용주, 그리고 국가 모두 구체적인 근거 없이 일방적으로 양보하라고 주장하였다. 하지만 로만은 자본주의의 문제점을 정확히 포착하고 기독교적인 관점에서 나름대로 대책을 제시하려 하였으며, 그 방안은 점차 구체적인 방식으로 나타났다. 로만이 이렇게 점차 기독교 정신을 구체적으로 발전시켜 나아갈

²⁶ Lohmann, *Ibid.*, p. 149.

²⁷ Lohmann, *Ibid.*, pp. 151-152.

수 있었던 것은 그 자신이 관료이기 때문이기도 했지만, 당대에 유행한 사회개혁이론에 공감하여 이를 수용하려 했던 덕이었다.

2. 로만과 사회개혁이론

로만은 1870년대 이후 프로이센 상공부와 제국 내무부에 근무하면서 노동자 문제로 대표되는 여러 사회문제를 담당하였다. 그러면서 그는 사회개혁이론을 제시한 학자들에게 관심을 보이기 시작하였다. 그는 특히 슈타인(Lorenz von Stein)이나 사회정책협회에서 활동하던 학자들에 주목하였다. 로만은 이 학자들의 저술을 읽는 수준에서 머물지 않고 직접 서신을 교환하면서 당대의 사회적 현안에 대해 의견을 주고받을 정도로 친분이 있었고, 또 그만큼 많은 영향을 받았다. 로만의 "노사 화합 정책"은 이러한 과정을 거치면서 점점 구체화되었다.

사실 로만은 관료가 되기 전부터 슈타인의 영향을 많이 받았다. 1878년 9월 슈타인에게 보내는 편지에서 "1852년 젊은 학생일 때 당신의 저서를 알게 된 이래로, [당신의 연구는] 이후 제 삶을 계속 이끌었습니다"라고 밝힌 바 있다.²⁸ 슈타인은 이른바 '사회국가(Sozialstaat)' 이념의 창시자로, 독일에 프랑스의 초기 사회주의와 공산주의 이론을 본격적으로 소개하였다.²⁹ 슈타인은 독일이 프랑스처럼 혁명을 겪지 않기 위해서는 국왕이 계급 간 갈등을 중립적인 위치에서 중재하는 "사회복지 왕정(sociale Königstum)"³⁰을 실시하여 사회개혁을 주도해야 한다고 보았

²⁸ Lohmann, "Brief an Lorenz von Stein, 30. Sep. 1878", in: *Mut zur Moral*, p. 498.

²⁹ Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München: 1989, p. 11.

³⁰ 직역하자면 "사회복지 왕정"은 "사회 왕정"으로 하는 것이 맞겠지만 여기서는 슈타인이 혁명을 방지하기 위한 방법으로 무산계급에게 생계에 필요한 최소한 물질적 수단을 제공해야 한다고 주장한 점에 주목하여 "사회복지 왕정"으로

다.³¹ 슈타인의 사회복지 왕정은 군주제 원칙 아래서 진정으로 자유로운 헌법을 보장하고, 자유로운 '국가시민(Staatsbürger)'들의 정치적 참여와 권리를 신장시키는 것을 이상으로 삼았다. 그리고 이 사회복지 왕정이 자유로운 국가시민들로 하여금 자치단체를 구성하여 자치행정을 할 수 있도록 돕고, 이익집단 간의 갈등을 조정해야 한다고 보았다.³²

로만은 사회정책협회에도 관심을 기울였다. 사회정책협회는 1873년 슈몰러(Gustav Schmoller)와 바그너(Adolf Wagner)를 중심으로 한 소위 "강단사회주의자(Kathedersozialist)"들이 설립한 단체이다. 이 단체는 "임금노동자와 자본가 사이의 반목을 조정"하기 위한 학술적인 토대를 마련하는 데 그 목적이 있었다.³³ 강단사회주의자들의 기본 노선은 자유주의와 사회주의 사이에서 발생한 갈등을 해소하려면 국가 주도의 사회개혁이 필요하다고 본 슈타인의 생각과도 일치한다. 비록 사회정책협회의 구성원들 사이에서는 의견이 다양하였지만, 그들은 영국의 맨체스터 학과

표기한다. 슈타인은 이러한 복지정책이 무산계급에게는 최소한의 물질적 욕구 충족뿐 아니라 신분상승의 가능성을 제공하고, 유산계급에게는 사회전복에 대한 두려움을 없애줄 것이라고 기대하였다.

³¹ von Stein, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, Leipzig: 1850, p. 206.

³² Blasius, "Lorenz von Steins Lehre vom Königstum der sozialen Reform und ihre verfassungspolitischen Grundlagen", in: *Der Staat*, vol. 10, 1971, pp. 33-51.

³³ 1872년 슈몰러가 "현존하는 질서에서 하층 계급이 조화와 평화를 이룰 수 있도록 고양하고 교육하기 위해서" 사회정책협회를 설립한다고 말하자, 당시 법학자이자 자유주의 정치가였던 하인리히 오펜하임(Heinrich Bernhard Oppenheim)은 이들의 활동을 비판하며 '강단사회주의'라는 표현을 사용하였다. 강단사회주의는 처음에는 폄하하기 위해 쓰였으나, 사회정책협회 학자들은 점차 스스로 자신을 강단사회주의자로 소개하였다. Schmoller, "Beschlussantrag des Professors Dr. Gustav Schmoller auf der Gründungsversammlung des Vereins für Sozialpolitik. 06. Okt. 1872.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. I Bd. 4, Darmstadt: 1997, pp. 337-339; 박근갑, 『복지국가 만들기: 독일 사회민주주의의 기원』, 2009, p. 206.

가 주장하는 자유방임주의는 물론 사회혁명을 주장하는 사회주의적인 해결방식에도 원칙적으로 반대하였다. 그리고 사회정책협회 회원들은 국가가 보다 적극적으로 개입하여 사회문제를 해결해야 한다고 생각한 점에서도 의견이 일치하였다.

로만은 강단사회주의자들 중에서 브렌타노(Lujo Brentano)와 의견을 같이하는 편이었다. 브렌타노는 사회정책협회원 중에서도 상대적으로 자유주의적인 성향이 가장 강했고, 사회문제 해결책으로 영국의 노동조합이나 공제조합과 같은 방식을 선호하였다. 그는 협동적 자조와 책임을 기반으로 지역과 직업에 따라 노동자 의료보험기구를 조직해야 한다고 생각했다. 그리고 노동자가 전적으로 이 보험 운영과 재정을 맡아야 한다고 주장할 정도로 자율적 보험제도를 적극적으로 옹호하였다.³⁴ 로만은 브렌타노와 편지를 주고 받으며 비스마르크의 국가중심주의에 대한 거부감을 공유하고, 또 영국의 노동조합에 대해서 여러 차례 토론을 하면서 그로부터 많은 영향을 받았다.³⁵

로만이 슈타인이나 브렌타노 등의 학자들로부터 영향을 받은 사실은 그의 저술들을 통해서 알 수 있다. 앞서 살펴보았듯이 로만은 물질적 부의 증가에 따른 계급분화와 갈등을 현대 사회의 문제 원인으로 보았는데, 이것은 프랑스 혁명에 대한 슈타인의 관점과 유사하다. 그리고 로만은 사회문제의 해결책으로 유산 계급들이 나서서 국가정책적인 수단을 통해 적절한 개혁을 추진해야 혁명을 막고 갈등을 풀 수 있다고 생각하였다. 이러한 로만의 시각 역시 슈타인의 사회복지 왕정이론과도 일맥상통한다. 실제로 로만은 슈타인의 개혁구상이 자신의 믿음을 실현할 수

³⁴ Vogel, *Bismarcks Arbeiterversicherung. Ihre Entstehung im Kräftespiel der Zeit*, Braunschweig: 1951, p. 68.

³⁵ Rothfels, *Theodor Lohmann*, p. 45.

있는 방법이라고 생각했다. 로만은 대학생 시절부터 군주들도 자신이 신의 사업의 일부라는 사실을 알고 이익이나 권력만을 위해서가 아니라 기독교적인 원칙 아래 통치해야 한다고 보았다.³⁶

로만은 사회문제 해결을 위해서는 지금보다 더 적극적인 국가의 개입이 필요하다고 보면서, 동시에 슈타인이나 브렌타노와 비슷하게 시민들과 노동자들의 참여 없는 국가의 일방적인 주도만으로는 불가능하다고 파악했다. 예를 들어 노동자들의 빈곤 문제는 이제 언제 어디서나 일어날 수 있는 전국적인 현상이 되었기 때문에 동정심에 입각한 기존의 신앙공동체나 지역공동체 중심의 자선활동만으로는 근본적인 해결이 불가능하다. 따라서 국가가 노동자 보호를 위해 관련 규정을 정해서 관리해야만 근본적으로 해결할 수 있다.³⁷ 그러나 빈민 문제를 해결하기 위한 국가의 개입은 지역 및 종교 공동체가 이미 자발적으로 형성한 여러 구제단체들을 공인하고 이 단체들이 더 효율적으로 작동하도록 관리하고 감독하는 제도적 기반 마련에 그쳐야 한다. 왜냐하면 해당 단체들이 현지 상황을 가장 잘 알고 있고, 구호를 위한 기금의 운영과 집행, 수혜 모두 그 구성원들의 몫이므로, 이 방법이 국가의 일괄 관리보다 더 효율적이기 때문이다.³⁸

로만이 이러한 생각을 담아 그 기초를 마련한 것이 1876년 등록구제금고법이었다.³⁹ 등록구제금고법은 노동자들이 질병이나 사고로 인한 노동 불능 상태시 생계비 보조를 위하여 직능이나 지역에 따라 이미 자발

³⁶ Lohmann, "Lohmann an Karl Lohmann, 17. Nov. 1851.", in: *Mut zur Moral*, p. 28.

³⁷ Lohmann, *Über bürgerliche und kirchliche Armenpflege*, p. 18; "Der gegenwärtige Augenblick.", p. 151.

³⁸ Lohmann, *Über bürgerliche und kirchliche Armenpflege*, pp. 19-20.

³⁹ Gesetz über die eingeschriebenen Hilfskassen, 1876.

적으로 조직된 구제금고들을 몇 가지 규정을 준수하면 법적으로 공인 받을 수 있도록 하였다. 로만은 구제금고의 조직과 운영에 대해 세부적인 사항까지 법으로 정해 간섭하는 것보다 노동자들이 실용적인 지혜를 바탕으로 자율적으로 운영하는 것이 당사자들에게 더 많은 혜택을 줄 것이라고 보았다. 등록구제금고법은 그 법적 조건으로 기존의 구제금고들이 금고회원들의 총회를 통해 정관을 마련하고 이사회를 조직하도록 하였으며, 또 보험금의 최저액을 정하였다. 기존의 구제금고들은 이러한 법적 조건들을 만족하였음을 해당 관청에 신고하면 공인 받을 수 있었고, 그밖에 구제금고를 새로 설립하여 운영하는 것도 가능하게 하였다. 등록구제금고법은 이렇게 노동자들의 자치활동을 법적으로 공인했다는 점에서 의미가 있을뿐 아니라 다음 장에서 살펴보겠지만 훗날 의료보험의 한 종류로 인정받았고, 새로 조직될 의료금고들의 원형을 마련했다는 점에서 그 의의가 있다. 노동자들이 가입할 수 있는 의료금고의 종류는 다양하였지만, 이 금고들의 기본적인 운영 방식이나 예산의 집행 등은 구제금고법을 통해 마련된 규정들과 거의 차이가 없었기 때문이다.

사회문제를 해결하기 위한 방안으로 국가의 적극적인 개입과 관련 당사자들의 자치를 함께 강조한 점에서 로만은 슈타인이나 강단사회주의자들과 의견을 같이하였지만, 차이점도 있었다. 물론 그 차이점은 이미 앞 절에서 살펴보았듯이 로만이 기독교 정신을 사회문제의 근본적인 해결을 위한 지침으로 삼았다는 점에 있다. 그는 슈타인에 대해 "자신이 사회질서의 역사라고 부르는 한 방향으로만 보려고 한다. 그리고 현상의 종교적 측면을 완전히 무시한다"라고 논평했고,⁴⁰ 브렌타노에 대해서도 마찬가지였다. "대단히 참신하지만 종교적인 요소를 전혀 고려하지 않는

⁴⁰ Lohmann, "Brief an E. F. Wyneken, 28. Dez. 1875.", in: *Mut zur Moral*, pp. 431-432.

다."⁴¹

로만과 사회개혁이론가들의 차이점은 구체적인 사안에서도 나타난다. 1882년 6월 로만은 자신이 기초한 제 2차 재해보험법안과 의료보험법안을 슈타인에게 보내며 이에 대한 의견을 구하였다.⁴² 같은 해 9월까지 이어지는 서신을 교환하면서 두 사람은 비스마르크가 주장한 국가주의적인 보험법에 반대한다는 점에 동의하였다. 하지만 로만과 슈타인은 그 보험의 강제성에 대해서는 이견을 나타냈다.⁴³ 슈타인은 보험의 강제가입은 개인의 자유를 제한하므로, 국가는 개인의 자력갱생이 불가능할 때에만 나서야 한다고 주장했다. 로만은 자신도 보험강제를 원칙적으로는 반대하지만, 슈타인의 주장이 현실에서 큰 성과를 얻을 수 있을지 모르겠다고 반문한다. 슈타인의 생각대로 한다면 보험을 통해 국가의 지원을 받는 사람은 자력으로 살 수 없는 자라는 인식을 만들어 당사자가 구호를 부끄럽게 여길지도 모른다. 그러므로 로만은 연대적인 차원에서라도 강제보험의 형식으로 재해보험법을 실시해야 한다고 생각했다.

이렇게 로만이 슈타인과 달리 강제보험의 형식을 지지했던 이유는 강

⁴¹ Lohmann, "Brief an E. F. Wyneken, 28. Okt. 1877.", *Ibid.*, p. 477. 로만은 두 사람뿐 아니라 사회정책협회에 참여한 대부분의 학자들이 "본질적인 것을 결여한 채, 근본적인 대안 없이 그저 맨체스터 학파에 반대만" 하며, 나아가 그들의 연구는 영국을 기준으로 이루어졌기 때문에 "우리를 완전히 다른 국가관으로 이끌 것"이라고 비판하였다. Lohmann, "Brief an E. F. Wyneken, 24. Nov. 1872.", *Ibid.*, pp. 351-354.

⁴² 재해보험법은 1881년에 처음 마련되어 제국의회에 제출하였으나, 제국의회는 재해보험법이 중앙정부의 권력을 강화시킬 것을 우려하여 1882년 4월 부결하였다. 로만이 슈타인에게 보낸 재해보험법안은 1차 재해보험법안이 부결된 후 로만이 새로 계획한 것이다. 이 과정에 대해서는 III 장에서 보다 자세하게 다룰 예정이다.

⁴³ Lohmann, "Brief an Lorenz von Stein, 26. Jun. 1882.", p. 601.; von Stein, "Brief an Theodor Lohmann, 2. Jul. 1882.", pp. 603-605; Lohmann, "Brief an Lorenz von Stein, 2. Sep. 1882.", *Ibid.*, pp. 606-608.

제보험이 두 가지 점에서 사회개혁을 위한 구조적인 기반을 마련할 것이기 때문이었다. 첫째로 로만은 강제보험을 통해 노동자 가정의 붕괴를 막을 수 있다고 보았다. 이상적인 도덕공동체는 가정에서 출발한다고 믿었던 로만은 강제보험을 통해 노동자 가정의 물질적 요구를 최소한도로 보장하고, 노동자 계급은 이러한 물질적 방파제를 통해 윤리적으로도 타락하지 않을 것이라 생각하였다. 그래서 로만은 모든 노동자들이 보험 혜택을 받게 되면 이 혜택은 자연스럽게 노동자들의 가정에도 돌아가 그들의 물질적인 욕구를 충족시키는데 일조한다고 생각했다. 그리고 이러한 현실적인 이유 외에 로만은 강제보험을 통해 사회적·교육적 효과도 거둘 수 있다고 보았다. 강제보험을 통해 더 많은 노동자들이 보험기구에 직접 참여하면 공동체에 대한 연대와 책임감을 배울 수 있으리라 기대했다.

물론 로만은 노동자들이 보험을 선택하거나 운영할 때에는 그들의 자유에 맡겨야 한다는 점에서는 슈타인이나 브렌타노 등의 생각에 원칙적으로 동의하였다. 그럼에도 로만이 때로는 국가의 개입을 지지했던 이유는 비스마르크에 있을지도 모른다. 로만은 강제보험을 통해 연금을 지급하고자 했던 비스마르크와 강제보험 자체를 반대했던 슈타인 사이에서 일종의 절충안을 마련한 것처럼 보이기 때문이다. 로만이 슈타인이나 브렌타노의 생각에 원칙적으로 동의했음에도 그대로 반영하지 않고 비스마르크의 강제적 형식과 절충하여 등록구제금고법을 마련한 점에서 텐슈테트가 지적한 소극적인 면모가 드러난 것처럼 보일 수 있다. 하지만 그렇게 보기에는 무리가 있다. 로만은 베를린에서 프로이센 왕국과 제국 중앙 정부 업무까지 관장하였다. 따라서 그가 고려해야 할 사항들은 하노버 관료 때보다 훨씬 커졌고, 그만큼 당면한 문제를 근본적으로 해결하기 위해 할 수 있는 조치도 많아지면서 입장이 자연스럽게 변했다고 보는 것이 더 적합하다. 무엇보다 그가 부득이하게 보험의 강제성을 선

택했다 하더라도, 그것은 큰 틀에서 기본적인 규칙만 의무사항으로 만드는 정도에 국한되었다는 사실을 잊어서는 안된다. 로만은 가령 구제금고와 같은 하급 실무 조직들이 종전과 같이 현지에서 최적화된 방법으로 운영할 수 있도록 해야 한다고 보았다.

정리하자면 로만은 지상에서 신의 왕국을 실현하기 위해서는 무엇보다도 윤리적으로 살 수 있는 최소한의 기반을 국가가 노동자들에게 제공해야 한다고 보았다. 그리고 그 기반 마련은 노동자가 자율적인 존재라는 사실을 인정하는 것에서 시작한다. 노동자들에게도 이상적인 도덕 공동체의 실현에 동참할 의무가 있고, 자율성은 그 의무수행을 위한 동기를 부여하기 때문이다. 노동자들이 자기책임과 자기부담을 기반으로 복리후생과 관련한 사항들을 스스로 결정한다면, 이상사회의 출발점이라 할 수 있는 가정의 경제적·도덕적 기반을 자력으로 다질 수 있다. 노동자들은 이러한 과정을 통해서 사회에 대한 책임의식과 연대의식을 배우고, 신의 사업에 동참하고 있다는 사실을 자각하면서 윤리적 존재로 거듭나 신의 왕국 실현에 일조할 수 있다. 그러므로 국가는 비스마르크처럼 노동자들을 단순히 기존 사회질서에 포섭할 대상으로만 취급하지 말고, 이상 사회의 실현을 위한 동반자로 인식해야만 한다. 예를 들어 구제금고는 국가가 노동자들에게 자치의 기회를 제공하는 제도적 기반 중 하나가 될 수 있다. 이렇게 국가가 노동자들의 자치를 보장하기 위하여 적극적으로 개입을 해야 하는 이유는 노동자의 빈곤 문제가 전 국가적 현상으로 부상한 현실에서 개별 종교·지역 공동체의 힘만으로는 근본적인 해결이 불가능하기 때문이다. 다른 한편으로 이러한 국가의 개입은 약자를 보호하고 이웃을 사랑하라는 기독교 정신을 적극적으로 실천할 수 있는 방법이기 때문이다. 로만은 이러한 생각을 "노사 화합 정책"에 담아내려 하였고, 1880년을 전후로 본격적으로 논의되기 시작한 노동자 보험을 통해 자신의 구상을 실현하고자 노력하였다.

III. 로만의 "노사 화합 정책" 실천

지금까지 로만의 사회정책 구상을 살펴보았다면 이제는 로만의 "노사 화합 정책" 수립 과정을 살펴볼 차례이다. 이 과정에서 로만은 상관인 비스마르크와 공조와 반목을 반복한다. 두 사람은 비스마르크가 거의 고려하지 않던 노동자 보호법안이나 노동자 권익보장 방안에서는 물론이고, 함께 입법의 필요성에 동의한 노동자 보험법안에서도 첨예하게 대립하였다. 이렇게 두 사람이 의견을 달리한 이유는 무엇인가? 그리고 로만이 비스마르크의 반발을 감수하면서까지 자신의 정책을 관철하고자 노력한 이유는 무엇인가? 비스마르크가 퇴진한 뒤에 로만은 그동안 이를 수 없었던 자신의 정책을 뒤늦게나마 얼마나 실현할 수 있었는가? 이 장에서는 노동자 보험법안과 노동자 보호법안, 그리고 노동자 권익보장 법안의 세 가지 분야로 나누어 살펴보면서 이 질문에 답하고자 한다.

1. 노동자 보험법안

노동자 보험법은 1881년 11월 『황제교서』에서 비스마르크가 사회문제를 해결하기 위한 방법으로 언급하면서 시작하였다. 비스마르크는 노동자들이 질병이나 사고, 노령 등의 이유로 노동을 할 수 없을 경우 국가가 최소한의 물질적인 생계를 보장해야 산업화의 폐단을 방지할 수 있다고 주장하였다. 그 결과 의료보험법과 재해보험법, 그리고 폐질 및 노령 보험법이라는 소위 3대 보험법이 탄생하였다.⁴⁴ 제국정부는 3대 보험법 입안에 거의 동시에 착수하였지만 이 법안들이 통과한 시기는 제

⁴⁴ 각각 Gesetz, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter(1883), Unfallversicherungsgesetz(1884), Gesetz betreffend der Invaliditäts- und Altersversicherung(1889).

각각이고, 보험의 운영주체나 운영방식도 상이하였다. 그 결과 비스마르크는 노동자 보험법안을 통해 성취하려 했던 자신의 목표를 충분히 이룰 수 없었다. 비스마르크가 자신의 의도를 완전히 성사시키지 못한 데는 당시 주로 재해보험법과 의료보험법 계획을 담당한 로만이 한 몫을 하였다.

로만은 1880년대에 들어서 비스마르크와 긴밀한 공조관계를 맺으면서 사회정책 업무에서 핵심적인 인물로 부상한다. 비스마르크는 1880년 사회정책 업무를 직접 총괄하기 위해 프로이센 상공부 장관을 겸임하였다. 이듬해 로만은 프로이센 상공부의 노동자 보호와 공장감독 담당 사무관과 제국 내무부의 경제입법 자문관, 그리고 독일제국 상원에 해당하는 연방 참의회(Bundesrat) 프로이센 대표의 대리를 동시에 맡았다. 이렇게 여러 업무를 함께 담당하면서 로만은 사회정책과 관련하여 비스마르크에게 많은 조언을 하여 신뢰를 얻을 수 있었고, 동시에 자신의 구상을 개선할 기회를 많이 얻을 수 있었다.

긴밀한 협력관계임에도 로만과 비스마르크는 여러 차례 갈등을 겪었다. 그것은 주로 노동자 보험과 관련한 것으로, 예를 들면 정부나 피보험자인 노동자가 보험의 운영과 경비 마련에서 참여해야 하는가, 참여해야 한다면 어느 정도로 참여해야 하는가, 정부가 참여한다 하더라도 그것은 제국차원의 단일한 체계를 따라야 하는가, 아니면 각 주정부나 지방정부들이 개별적으로 맡아야 하는가와 같은 문제에 대하여 두 사람은 거의 양보하지 않았다. 두 사람의 팽팽한 신경전을 통해서 "예방적 노동자 정책"과 "보상적 노동자 정책"이라는 노선 차이가 극명하게 드러난다.

3대 보험법 중에서 가장 먼저 논의된 재해보험법은 근로 중 사고로 인하여 노동불능 상태에 빠진 노동자들의 생계를 보장하기 위해 해당 기간동안 임금의 일부를 보험금으로 지급하는 것을 주 내용으로 한다. 이 법은 프로이센 상업 고문관 바레(Louis Baare)가 비스마르크에게 제출

한 진정서에서 출발한다.⁴⁵ 바레의 진정서에 따르면 보험 운영은 제국보험청이 담당한다. 그리고 재해보험은 강제보험 형식으로 노동자와 고용주, 그리고 국가가 균등하게 보험재정을 분담한다. 바레가 국가에 제국보험청과 같은 정부 기관을 매개로 한 운영만 아니라 재정지원도 요청한 것은 국가도 노동자를 보호할 책임이 있다고 보았기 때문이다. 바레는 노동자들도 고용주와 함께 작업장의 평화와 질서 유지의 의무가 있으므로 그들도 보험의 재정을 일부 부담해야 한다고 주장하였다. 바레의 생각은 중공업, 특히 철강 분야 대기업의 주장을 반영한 것이라 볼 수 있다. 대기업가들은 이렇게 재해배상과 관련한 업무를 국가 차원의 보험기구로 전가한다면, 노동자 사고 문제를 해결하면서 동시에 개별 기업들이 지불해야 하는 경제적, 사회적 비용을 줄일 수 있다고 보았다.⁴⁶ 또한 경영인들은 국가차원의 보험제도는 노동력의 안정적인 수급에도 도움이 되리라 판단하였다. 후발 산업국가였던 독일은 저가상품으로 해외 시장에서 경쟁력을 얻었는데, 이러한 전략은 특히 1870년대 후반에 이르러 예전만큼 쉽지 않았다. 당시 재해사고의 증가와 국제적인 불경기는 생산비용의 상승을 초래하여 대기업의 부담이 크게 늘어났기 때문이다.

비스마르크가 바레의 제안에 동의할 수 있었던 이유는 물론 대기업의 편의를 도모하여 해외 시장에서 독일 상품의 경쟁력을 확보하려는 경제적인 목적에 동의했기 때문이다. 그러나 그는 무엇보다도 이 방법이 자신의 정치적 목적에 도움이 될 것이라 생각했다. 우선 비스마르크는 노동자 보험을 통해 사회민주주의를 노동자들로부터 고립시킬 수 있다고

⁴⁵ "Promemoria des Kommerzienrats Louis Baare für den preußischen Handelsminister Karl Hofmann, 30. Apr. 1880.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. I Bd. 2, Darmstadt: 1993, pp. 161-170.

⁴⁶ Hans-Peter Ullmann, "Industrielle Interessen und die Entstehung der deutschen Sozialversicherung", in: *Historische Zeitschrift*, vol. 229, 1979, p. 600.

판단했다. 그는 1879년 제정된 사회주의자탄압법이라는 "채찍"을 통해 사회민주주의의 확산을 억압하는 한편, 국가연금 형식의 보험이라는 "당근"으로 노동자들을 회유하여 국가에 대한 충성을 얻고자 했다. 비스마르크의 이러한 정치적 의도는 노동자 보험이 산업 노동자를 주로 염두에 두었다는 사실에서 알 수 있다. 비스마르크는 도시의 공장이나 작업장에서 일하는 노동자들은 다른 분야의 노동자들에 비해 사회민주주의나 노동조합의 영향을 받아 사회를 전복할 위험이 매우 크다고 판단했기에, 이들을 통제할 방법을 모색했다. 제국수상은 또한 보험제도를 통해 프로이센 주도의 중앙집권적 제국체제를 이루고자 하였다. 비스마르크는 보험 운영에 필요한 재정을 제국정부의 담배 전매에서 발생하는 수익으로 충당하려 했다. 그는 자신의 방법대로 재정을 확보한다면 의회의 개입을 받지 않고 국정을 운영할 수 있다고 기대하였다.

비스마르크로부터 이 진정서를 바탕으로 법안을 기초하라는 지시를 받은 로만은 보험 재정을 보험 관련 당사자들이 동등하게 부담하는 쪽으로 방향을 잡았다.⁴⁷ 보험의 재정은 노동자와 고용주, 그리고 지방정부가 운영하는 지역빈민구호기금이 균등하게 부담한다. 그리고 보험의 운영은 지역빈민구호기금을 관리하는 지방정부의 해당 기관이 맡고, 재해 보험청은 각 실무 운영기관들을 감독한다. 보험 가입 대상으로는 공장이나 작업장에 종사하는 모든 노동자들을 의중에 두었다.

비스마르크는 당연히 이러한 로만의 생각에 동의할 수 없었다. 비스마르크는 로만의 당사자 동등부담원칙으로는 자신의 정치적 목적을 실현할 수 없다고 보았다. 그래서 비스마르크는 로만의 제안서에 있는 노동

⁴⁷ "Erstfassung des Entwurfs eines Gesetzes betr. die Versicherung der in Bergwerken, Fabriken und anderen Betrieben beschäftigten Arbeiter gegen die Folgen der beim Betrieb sich ereignenden Unfälle, 23. Sep. 1880.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. I Bd. 2, pp. 245-253.

자들의 보험료 지불 조항을 삭제하고, 고용주가 대신 부담하게 하였다. 비스마르크는 로만의 계획에 대한 자신의 수정지침도 만족스럽지 못했던지 제안서 여백에 마음에 들지 않는다고 기재하여 돌려주었다. 여기에 덧붙여 제국수상은 제안서의 재해보험청(Unfallversicherungsanstalt)을 제국보험청(Reichsversicherungsanstalt)으로 수정하였는데, 이 수정은 비스마르크가 재해보험뿐 아니라 장차 마련할 폐질 및 노령 보험도 전 제국차원의 중앙기관을 통해 운영할 생각이었음을 시사한다.⁴⁸

결국 최종적으로 완성된 제 1차 재해보험법안은 비스마르크가 수정을 지시한 사항을 제외하면 로만의 제안서와 대체로 동일하였다. 하지만 비스마르크의 지시에 따라 바뀐 보험료 분담방식은 재해보험이 실상은 국가연금이라는 점을 더 명확하게 드러냈다. 즉 수정안의 새로운 분담방식은 연수입 750마르크 이하의 노동자들에게 보험료 납부 의무를 면제하는 대신 고용주와 지역빈민구호단체가 각각 2:1의 비율로 부담하고, 그 이상의 연수입을 벌어들이는 노동자들의 경우 노동자와 고용주들이 절반씩 부담하도록 했다.⁴⁹

하지만 이러한 비스마르크의 계획은 수포로 돌아갔다. 정부의 제안은 1881년 4월 제국의회에서 실시된 독회에서 예상치 않게 당파를 초월한 반대에 직면하였다. 사회민주당을 비롯하여 자유주의 좌파 성향의 독일 진보당과 보수적인 중앙당조차도 이 법에 내재한 강제성에 대하여 원칙적인 반대를 표명했다.⁵⁰ 무엇보다도 비스마르크는 국정의 협력 대상으로 생각했던 보수계열 정당들이나 민족자유당 의원들마저 반대했다는

⁴⁸ *Ibid.*, p. 247, 주 5, 주 6; p. 249, 주 9.

⁴⁹ "Dritte und vierte Fassung des Entwurfs eines Unfallversicherungsgesetzes, 21. Nov. 1880.", *Ibid.*, pp. 374-384.

⁵⁰ Ritter, *Sozialversicherung in Deutschland und England*, p. 48.

사실에 놀랐다. 의원들은 정도의 차이는 있으나 강제성을 띤 보험제도의 실시나 제국보험청과 같은 중앙관청의 설치에 프로이센 중심의 중앙집권화를 강화할 것이라 우려했다. 결국 제국의회는 결의안을 통해 운영주체를 제국보험청에서 주보험청으로 바꾸고, 연수입에 상관없이 노동자와 고용주가 각각 1:2의 비율로 부담하도록 조항을 변경할 것을 제국정부에 요구하였다.⁵¹ 한 마디로 제국의회는 비스마르크의 제 1차 목표인 국가연금 형식의 보험제도를 원칙적으로 거부한 셈이다. 비스마르크는 이 사실에 대단히 낙심하여 제출한 재해보험법안을 철회하고 새로 입안하겠다고 밝혔다. 그러나 상심한 비스마르크의 뒤에서 로만은 비스마르크식 재정부담 방식을 "전체 안전에서 가장 걱정스러운 것"으로 여겼던 탓에 이 소식을 듣고 안도하였다.⁵²

제국정부는 얼마 지나지 않아 재해보험법을 다시 추진한다. 제국 내무부의 새 법안에 따르면 고용주들이 직종별로 제국차원에서 고용주 동업보험조합(Berufsgenossenschaft)을 결성하여 보험을 운영한다. 그리고 보험재정은 고용주 동업보험조합과 제국정부가 각각 2:1의 비율로 부담하고, 노동자는 연소득에 상관없이 보험료를 내지 않는다. 로만은 여전히 보험의 재정 부담과 보험 운영에서 노동자가 배제된 사실에 불만을 느꼈다. 그는 이렇게 단순히 노동자에게 시혜를 베푸는 형식의 보험은 진정한 사회통합을 이룰 수 없기 때문에, 역사의 진보에 전혀 도움이 안 된다고 생각했다. 하지만 그는 상관들의 지시를 따를 수밖에 없었다.⁵³

⁵¹ "Bericht der 13. Kommission des Reichstags über den Gesetzentwurf, betreffend die Unfallversicherung der Arbeiter, 21. Mai 1881.", *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. I Bd. 2, pp. 609-611.

⁵² Lohmann, "Theodor Lohmann an Wyneken, 18. Jun. 1881.", in: *Mut zur Moral*, pp. 574-576.

⁵³ Lohmann, "Lohmann an Ernst Wyneken, 04. Dez. 1881.", *Ibid.*, pp. 585-588.

비스마르크의 지시에 따라 제 2차 재해보험법안의 원안을 작성하면서, 로만은 고용주 동업보험조합의 예산 운영 및 편성과 관련해서도 비스마르크와 의견을 달리했다.⁵⁴ 로만은 비스마르크가 지향한 방식이 보험운영에서 발생할 수도 있는 적자문제를 충분히 대비하지 못한다고 생각하였다. 고용주 동업보험조합의 예산은 반년 단위로 이전의 6개월 동안 사용한 경비를 바탕으로 새로 편성하는데, 비스마르크는 이 예산이 지난 6개월 동안 실제로 집행된 금액을 넘어서는 안되고, 예산을 초과할 경우 그 다음 회계단위에서 지불하도록 했다. 로만은 이러한 방법이 예산을 산정하기는 쉽지만, 예산보다 실제 지출액이 많아질 경우 다음 회계단위에 부채를 남길 수도 있다는 문제점을 지적하였다. 그리고 만약 이 부채가 계속 누적될 경우 "이와 무관한, 미래의 조합원들에게 부담을 줄 수도 있다"라고 말했다.⁵⁵ 그래서 로만은 지난 반년 동안 동업보험조합이 보험금으로 실제로 지출한 비용이 아니라, 동업보험조합이 해당 기간 동안 접수한 재해 사고를 모두 포괄하는 비용을 기준으로 예산을 편성해야 한다고 보았다. 이러한 방식은 비록 예산 산정에 다소 어려움이 있을지 모르지만, 예산을 여유 있게 편성함으로써 이후의 보험 회계단위에서 적자를 만들지 않을 것이다. 그러나 비스마르크는 동업보험조합이나 그 구성원들은 국가와 같이 불변하기 때문에 큰 문제가 없을 것이라며 로만의 문제제기를 간단하게 일축하였다.⁵⁶ 로만이 제 2차 재해보험법안을 작성하면서 자신의 생각을 관철할 수 있었던 것은, 중앙집권화를 최대한 방지하기 위하여 고용주 동업보험조합을 제국 차원이 아닌 각 주

⁵⁴ "Direktiven des Reichskanzlers Otto Fürst von Bismarck für den Staatssekretär des Innern Karl Heinrich von Boetticher, 07. Nov. 1881.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. II Bd. 2 (1), pp. 64-71.

⁵⁵ "Grundzüge für die zweite Unfallversicherungsvorlage, 28. Feb. 1882.", *Ibid.*, p. 171.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 171, 주 9.

차원에서 설립하도록 변경한 정도였다.⁵⁷

지금까지의 재해보험법 입안 과정을 살펴본다면 로만은 보험 관계 당사자들의 자기부담방식과 운영 참여와 같은 자신의 원칙들을 재해보험 법안에 충분히 반영하지 못했던 것처럼 보인다. 하지만 로만은 곧 불리한 상황을 뒤집을 틈을 발견한다. 제 2차 재해보험법안은 재해 감정을 위한 기간으로 재해발생 시점과 보험금 지급 일자 사이에 2주 동안의 재해보험금 지급유예기간(Karenzzeit)을 규정하였다. 그리고 이 재해보험금 지급유예기간 동안 부상당한 노동자, 혹은 사망한 노동자의 유가족들의 생계 유지는 의료보험을 통해서 보장하기로 하고, 제국정부는 의료보험의 관리와 운영에 대해서는 별도로 법으로 마련하기로 정했다.

의료보험법안을 기초하면서 로만은 의료보험의 모범적인 운영방식으로 구호금고를 염두에 두었던 것으로 파악된다. 로만의 의료보험법 계획에 따르면 노동자들의 보험가입은 의무로 하되, 피보험자인 노동자들이 자신의 상황에 맞게 여러 의료금고 중 하나를 선택하여 가입하도록 했다.⁵⁸ 그리고 구제금고를 의료금고의 한 종류로 인정함으로써 노동자들이 기존의 구호금고에 가입하였을 경우 별도로 의료금고에 가입할 의무

⁵⁷ "Erstfassung der zweiten Unfallversicherungsvorlage, (sog. Urentwurf) 05. Dez. 1881.", *Ibid.*, pp. 94-112.

⁵⁸ 노동자들은 다음의 금고들 중 하나를 선택하여 의료보험에 가입할 수 있었다. (1) 지방 자치 단체를 기준으로 100명 이상의 단일 직업 종사자들이나, 혹은 100명이 넘지 못할 경우 여러 직종들이 모여 형성된 지역의료금고 (Ortskrankenkasse) (2) 개별 작업장(혹은 공장) 정규직 노동자 절반 이상의 동의와 보험감독관청의 인가를 받은 공장의료금고(Betriebs(Fabrik-)krankenkasse) (3) 건설 노동자들의 건설의료금고 (Baukrankenkasse), (4) 수공업 노동자들의 조합의료금고(Innungskrankenkasse) (5) 기존의 광원조합금고(Knappschaftkasse)와 등록 구제금고 (eingeschriebene Hilfskasse)에 가입한 노동자들은 의료보험에 가입한 것으로 인정받았다. (6) 기타 보험가입의무가 있으나 이상의 금고에 가입하지 않은 노동자들을 임시적으로 관리하기 위한 지방정부금고 (Gemeindekrankenkasse)를 설치하였다. 이 금고는 위의 금고들과 달리 해당 행정당국이 직접 조직하며, 회원들의 자치를 인정하지 않았다.

를 면제하였다. 또한 로만은 정부 방침대로 보험가입을 강제로 하면서 동시에 재해보험금 지급유예기간을 최소화하면 국가의 재정부담이 심해질 수 있다고 생각하였다. 그래서 그는 재해보험금 지불유예기간을 2주에서 13주로 확대하여 그 동안의 보험금은 의료보험이 지급하도록 정했는데, 이 기간은 1876년 등록구제금고법에서 정한 구제금고의 보험금 지불기간과 일치한다. 그밖에 노동자와 고용주가 의료보험의 재정을 2:1의 비율로 부담하고, 그 비율에 따라 이사회를 구성하여 보험을 운영하도록 한 의료보험법의 지침들은 등록구제금고법의 관련 규정들과 거의 동일했다.⁵⁹

로만의 구상은 이번에도 비스마르크의 반대에 직면하였다. 비스마르크는 재해보험과 마찬가지로 고용주와 국가가 의료보험의 재정을 2:1의 비율로 맡거나 고용주가 전담해야 한다고 주장했다. 그리고 자신의 주장대로 한다면 재해보험이나 의료보험이나 보험료 지불의 주체는 크게 다르지 않으므로 지불유예기간을 반대로 8일로 축소하거나 아예 없애야 한다고 말했다.⁶⁰ 하지만 로만은 결국 비스마르크로부터 자신의 원래 계획에 대한 동의를 받아낼 수 있었다. 비스마르크는 이 무렵에 와병하였기 때문에 자신의 주장을 여느 때와 같이 끝까지 고수할 수 없었던 것이다. 비스마르크는 의료보험법이 제국의회를 통과하지 못할 경우 지불

⁵⁹ "Denkschrift des Geheimen Oberregierungsrats Theodor Lohmann für den Direktor im Reichsamt des Innern Robert Bosse, 05. Jul. 1881.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. I Bd. 5, Darmstadt: 1999, pp. 615-620. 재해보험과 달리 의료보험은 별도의 고용주 동업보험조합을 설립하지 않고, 한 개 이상의 공장이나 작업장마다 설치된 의료금고에 고용주들이 직접 참여한다.

⁶⁰ "Direktiven des Reichskanzlers Otto Fürst von Bismarck von Bismarck für den Staatssekretär des Innern Karl Heinrich von Boetticher, 7. Nov. 1881.", pp. 64-71; "Entwurf von Grundzügen für eine zweite Unfallversicherungsvorlage mit Direktiven des Reichskanzlers Otto Fürst von Bismarck, 17. Feb. 1882.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. II Bd. 2 (1), pp. 161-163.

유예기간을 2주로 줄여 재입안한다는 조건 하에 승낙하였다.⁶¹ 비스마르크가 이렇게 쉽게 승낙할 수 있었던 이유로 사실상 모든 업무를 중단할 수밖에 없을 정도로 심각하게 앓는 중에 재해보험도 아닌, 부차적인 의료보험법까지 신경을 쓸 겨를이 없었기 때문이었다. 그리고 제국의회가 로만의 생각을 그대로 수용할 리 없다는 것이 비스마르크의 예상이기도 했다.

그러나 비스마르크의 예측과 달리 제국의회는 의료보험법을 거의 같은 시기에 제출된 제 2차 재해보험법과는 다르게 일사천리로 처리하였다. 비록 자유주의 좌파 진영과 사회민주당 의원들은 노동자의 의료보험 자기부담 규정에 마지막까지 격렬하게 반대하였지만, 나머지 의원들은 의료보험마저 정부가 부담한다면 국가재정에 상당한 압박을 초래할 것이라 우려하여 정부의, 사실상 로만의 법안을 지지하였다. 결국 의료보험법은 221대 99라는 압도적인 지지를 얻어 통과하였다.⁶²

이렇게 로만의 구상은 실현되었다. 로만의 승리는 제국수상의 병가와 같은 우연한 사건 덕을 보긴 하였지만, 그렇다고 과소평가할 수는 없다. 그 여파가 상당했기 때문이다. 우선 13주에 달하는 재해보험금 지불유예기간은 이 보험의 재정충당이나 운영방식과는 상관없이, 재해보험을

⁶¹ "Schreiben des Legationsrates Edmund Freiherr von Heyking an den Geheimen Oberregierungsrat Theodor Lohmann, 27. Feb. 1882.", *Ibid.*, p. 164.

⁶² 한편 어느 정도 회복되긴 하였지만 여전히 완쾌하지 못한 비스마르크는 1883년 5월 자신의 대리인 프로이센 재무부장관 솔츠(Adolf von Scholz)를 파견하여 현재 심의 중인 의료보험법은 노동자에게 전혀 유익하지 못한다는 이유로 재고를 요청하였으나 의회는 이를 수용하지 않았다. "Rede des stellvertretenden Reichskanzlers und preußischen Finanzministers Dr. Adolf von Scholz im Reichstag, 25. Mai 1883.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. II Bd. 5, Darmstadt: 2009, pp. 152-154. 또한 의료보험법은 이 해에 통과한 법들 중에서 유일하게 제국수상의 발의권과 무관하게 성사된 법이었다. Tennstedt, *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. II. Bd. 2 (1), p. XXVIII.

거의 무의미하게 만들었다. 작업 중 부상은 대부분 이 기간 안에 완치되면서 피해자들과 그 가족들은 재해보험이 아닌 의료보험의 혜택을 받기 때문이다.⁶³ 그 결과 비스마르크가 재해보험을 통해 추구한 "보상적 노동자 정책"은 기대만큼의 실효를 거둘 수 없게 되었다.

반대로 그만큼 로만의 "예방적 노동자 정책"이 제대로 작동할 여지가 크게 늘어났다. 노동자들이 의료금고의 운영에 참여하면서, 의료금고는 노동자들에게 자치의 기회를 제공하였다. 의료금고를 운영하는 이사회는 노동자와 고용주가 보험료를 부담하는 것과 동일한 비율인 2:1로 구성되고, 노사가 자유로운 선거를 통해 자신들을 대변할 임원들을 선발하였다. "나는 노동자가 함께 분담하고 그 대가로 같이 관리하는 방법만이 합리적이라 믿는다"라는 로만의 설명에서 알 수 있듯이, 그는 의료금고 이사회를 통해 노동자들에게 자율성과 책임의식을 불어넣고자 하였다.⁶⁴ 그리고 그의 바람은 1890년대에 이르러 마침내 결실을 거두었다. 정부의 우려와 달리 노동자들은 의료금고를 자발적으로 잘 운영하였고, 정부도 그 성과를 인정하였다. 그래서 훗날 정부는 노사분쟁 발생시 중재를 위해서나, 혹은 작업장 내 근로환경에 대하여 노동자들의 의견을 구해야 할 때, 의료금고 이사회가 노동자 대표 역할을 할 수 있으리라 생각했다.

한편 제국의회 의원들은 새로 작성한 재해보험법에 대해서는 의료보험법과 달리 부정적인 태도를 고수했다. 수차례의 심의 끝에 제국의회 제 8 상임위원회는 정부의 보험료 부담 방식을 부결하고 수정안을 제출하도록 요구하면서 제 2차 재해보험법안도 다시 실패로 돌아갔다.⁶⁵ 재해

⁶³ Reidelgeld, *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland*, p. 222.

⁶⁴ "Brief des Geheimen Oberregierungsrates Theodor Lohmann an den Schuldirektor Dr. Ernst Wyneken, 12. Nov. 1882.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. II Bd. 2 (1), p. 264.

⁶⁵ "Bericht über die sechste Sitzung der VIII. Reichstagskommission, 05. Mai 1883.", *Ibid.*, p. 286.

보험법이 이처럼 지지부진하자 비스마르크는 실무자인 로만 등을 의심하기 시작했다.⁶⁶ 비스마르크는 자신이 지시한 업무들을 잘 수행하면서도 시종일관 회의적이었던 로만의 모습이 뒤늦게 생각났을지도 모른다. 그리고 무엇보다도 재해보험을 보완하고자 상정했던 것에 불과한 의료보험법이 먼저, 그것도 자신의 의도와는 완전히 다른 방향으로 제국의회를 통과함으로써 "뒤바뀐 아이"가 됐다는 사실 때문에 제국수상은 로만에게 의심의 눈길을 보냈을 수도 있다.⁶⁷

이후 제 3차 재해보험법 입안과정에서 로만은 나름대로 비스마르크와 타협하면서, 동시에 자신의 구상도 함께 실현할 방안을 모색하였다. 그는 이원적 보험운영이라는 지금까지와는 전혀 다른 방식을 제시하였다.⁶⁸ 로만은 재해보험을 강제보험과 자율보험 두 종류로 나누었다. 우선 보험가입 의무가 있는 모든 고용주들이 업종과는 상관없이 연방을 구성하는 각 지방별로 공장보험협회(Betriebsverband)를 조직하여 강제보험을 운영하도록 했다. 그리고 공장보험협회는 재해발생시 해당 노동자에게 재해의 종류나 부상의 경중과 관계 없이 연금 형태로 일정 금액만을 보험금으로 지급하도록 하였다. 로만은 제 2차 재해보험법안에서 상

⁶⁶ "Bericht des Regierungsrates Wilhelm Graf von Bismarck für den Reichskanzler Otto Fuerst von Bismarck, 27. Jun. 1883.", *Ibid.*, p. 302.

⁶⁷ "Brief des Geheimen Oberregierungsrates Theodor Lohmann an den Schuldirektor Dr. Ernst Wyneken, 22. Jun. 1882.", *Ibid.*, p. 246.

⁶⁸ "Denkschrift des Geheimen Oberregierungsrates Theodor Lohmann für den Staatssekretär des Innern Karl Heinrich von Boetticher, 18. Jun. 1883.", *Ibid.*, pp. 316-320. 내무부 차관에게 전달한 이 구상안은 어디까지나 새 재해보험법안의 윤곽을 잡은 정도에 불과하다. 여기에는 보험의 재정 부담과 같은 사항에 대해서는 구체적으로 언급이 없고, 이러한 방식에 대한 논의는 더 이상 없었던 관계로 유추하기도 힘들다. 다만 지금까지 로만의 생각을 미루어 살펴보면 공장보험협회는 제 2차 재해보험법에서 상정한 고용주 동업보험조합과 같이 고용주와 국가가 각각 2:1의 비율로 재정을 부담하는 것을 염두에 둔 것으로 보인다.

정했던 제국차원의 고용주 동업보험조합이 할 업무를 각 주의 영업자들이 모두 참여하는 공장보험협회에 이관함으로써 탈중앙집권적인 보험 운영을 기도하였다. 한편 자율보험은 고용주들이 이전의 계획과 마찬가지로 각 주별로 동업보험조합을 조직하여 운영하고, 영업의 위험등급이나 부상의 심각성에 따라 차등적으로 보험금을 지급하도록 하였다. 로만은 이러한 이원적 운영을 통해 비스마르크가 의도한 강제보험과 연금형식의 보험을 인정하였다. 그러면서 동시에 국가의 재정 부담을 줄이기 위하여 보험운영에서 발생할 수밖에 없는 위험요소를 최대한 자율보험으로 넘겼다. 그는 이 방법을 통해 민간 영역에 해당하는 자율보험들은 상호 경쟁을 통해서 재정상 생길 수 있는 위험을 극복할 수 있으리라 믿었다. 하지만 비스마르크뿐 아니라 그의 다른 상관들도 이 법안을 강하게 반대한 탓에 로만은 이 방안을 일찌감치 단념할 수밖에 없었다.⁶⁹

1883년 10월 5일 로만은 요양을 마치고 베를린으로 돌아온 비스마르크를 접견하여 재해보험법을 논의하였다. 대화의 주제는 보험 운영의 주체, 재원 마련, 피보험자인 노동자의 참여 여부, 제국의 보조금 지원 정도 등 지금까지 두 사람이 논쟁했던 사항들과 동일하였다. 그리고 늘 그랬듯이 두 사람은 자신의 주장을 되풀이하며 서로의 입장 차이를 확인할 수밖에 없었다. 결국 로만은 비스마르크와 함께 협력하여 이 계획을 실현할 수 있다면 대단히 기쁘고 만족스럽겠지만 이제 더 이상 자신이 제국수상에게 도움이 되지 못하는 것 같다고 말했다. 그러자 비스마르크는 로만의 조언을 받지 못하는 점은 매우 안타깝지만 그 역시도 자신의 원칙을 결코 포기할 수 없다고 대답했다. 제국수상에게 재해보험법은 자

⁶⁹ 그리고 이때를 전후로 로만도 "결국 나는 여기서 제외될 것이다"라고 말한 것으로 보아, 그에 대한 비스마르크의 신뢰가 전과 같지 않다는 느낌을 받은 듯하다. Lohmann, "Theodor Lohmann an Wyneken, 22. Jul. 1883.", pp. 631-632; Lohmann, "Theodor Lohmann an Wyneken, 25. Jun. 1883.", in: *Mut zur Moral*, pp. 626-628.

신의 궁극적인 목표를 위하여, 보험기구를 정치적 기구로 재편하려는 정치적인 이유에서 포기할 수 없는 것이었다. 제국의회를 신뢰하지 않았던 비스마르크는 각 동업보험조합을 통해 직종별로 대표를 뽑고, 이들이 제국의회의 역할을 대신하기를 원하였다.

그[비스마르크]가 재해보험법을 통해 진정 실현하고자 했던 바는, 모든 생산계급들이 참여하는 동업보험조합을 성사시키는 것이다. 그리고 이 동업보험조합은 장차 제국의회를 대체하거나 최소한 제국의회와 동등한 의결권을 갖는 국민대표단을 위한 초석이 될 것이다. 제국수상은 이를 관철하기 위해 서 상황이 여의치 않을 경우에 쿠데타도 할 용의가 있다고까지 말했다.⁷⁰

이처럼 비스마르크가 제국의회에 대하여 강한 불신을 보였던 것은, 애초에 통치는 의회가 아니라 황제와 초당파적인 인물이 해야 한다고 보았기 때문이다.⁷¹ 그는 각 정당들이 오직 자신들의 이익만을 대변하고 국가 전반적인 이익을 우선적으로 고려하지 않는다고 생각했다.⁷² 그래도 비스마르크는 제국창건 당시만 해도 의회의 협조를 통해 국정을 운영할 수 있다고 생각했었지만, 제국의회의 구성은 선거를 거듭할수록 그에게 점차 불리해졌다. 결국 이 시기에 이르러 제국수상은 그 기대를 접고, 자신의 회의를 확신으로 굳히기 시작했다.⁷³ 이러한 상황에서 비스

⁷⁰ "Lohmann an Ernst Wyneken, 05. Okt. 1883.", *Ibid.*, pp. 635-640.

⁷¹ Wilhlem Mommsen, *Bismarck*, Hamburg: 1994, p. 128.

⁷² Gall, *Bismarck: the white revolutionary*, p. 129.

⁷³ 실제로 비스마르크를 가장 적극적으로 지지했던 독일 제국당은 비스마르크의 권력이 정점에 달하였던 1878년 제 4대 제국의회 선거에서도 13%의 지지율과 57석을 확보하는 것에 그쳤고(전체 의석의 14.4%, 원내 제 4당), 특히 노동자 보험 입법을 다루던 제 5대 제국의회(1881-1884)는 비스마르크에게 최악의 상황을 제공했다. 비스마르크의 전통적 적대세력인 중앙당이 제 1

마르크는 직능대의기구에 해당하는 동업보험조합을 토대로 경제적 이익을 대변하는 사람들에게 정치적 발언의 장을 제공하는 방식으로, 정당들을 우회하여 정국을 주도하려 하였다.⁷⁴

이 대화를 끝으로 로만은 신 향로 시대가 도래할 때까지 각종 보험 업무를 비롯한 사회정책 업무 전면에서 사라졌다. 그 결과 그는 당장의 제 3차 재해보험법뿐 아니라 1889년에 탄생한 폐질 및 노령 보험법의 입안 작업에도 참여할 수 없었다.⁷⁵ 비스마르크가 직접 주도하여 성사된 재해보험법에 따르면 보험 운영과 재정 부담은 고용주의 직종에 따라 조직된 제국차원의 고용주 동업보험조합이 맡았다.⁷⁶ 이 방식으로 연 수

당을 유지하였고, 사회민주당은 지난 선거 때보다 3석을 더 확보할 수 있었다. 또한 1881년 선거에서는 자유주의 좌파 계열의 정당들은 지난 선거보다 86석이 더 많은 115석을 확보하면서 크게 약진하였다. 반면에 제국당이나 비스마르크가 연정 상대로 생각하고 있었던 자유주의 우파 정당은 의석을 크게 상실하였다. Gall, *Ibid.*, p. 160; Jonathan Steinberg, *Bismarck: a Life*, Oxford: 2011, p. 315, p. 410.

⁷⁴ 그렇다면 비스마르크의 쿠데타 발언은 어떻게 생각할 수 있을까? 로만과 위와 같은 대화를 나누기 전부터 비스마르크는 자신의 뜻을 관철하기 위하여 쿠데타도 불사하겠다는 생각을 여러 차례 공공연하게 표명하였으나, 실제로 그가 쿠데타를 위하여 어떠한 행동을 했다는 증거는 거의 찾아볼 수 없다. 로만 역시 쿠데타 발언에 대해 별 다른 동요를 보이지 않았다. 그는 오히려 비스마르크의 발언에 대해 결코 이루어질 수 없는 일이며, "아무 관련 없는 요소들을 그저 기계적으로 용접한 것"이라 판단했다. 이러한 점들을 미루어 보면 비스마르크의 쿠데타 발언은 몸젠(Wilhelm Mommsen)의 말대로 "기껏해야 화살통에 있는 화살들 중 하나"에 불과하였음을 보여준다. Gall, *Ibid.*, p. 162; Lohmann, "Theodor Lohmann an Wyneken, 25. Jun. 1883.", in: *Mut zur Moral*, pp. 626-628; Mommsen, *Bismarck*, p. 151.

⁷⁵ 폐질 및 노령보험법은 다음의 사항을 골자로 한다: (1) 의약 치료에 드는 일시적 금액의 지원 (2) 70세 이상의 노동자들에 대한 노령연금 (3) 폐질연금 (4) 보험료는 노사가 절반씩 부담하고, 보험은 주보험청(Landesversicherungsanstalt)을 설치하여 운영한다. 주보험청의 운영비는 제국정부가 지원하는 보조금으로 충당한다.

⁷⁶ "Endfassung der dritten Unfallversicherungsvorlage 06. Mär. 1884.", *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. II Bd. 2 (1), pp. 509-530.

입 2,000 마르크 이하의 공장 노동자들은 보험료를 납부할 필요가 없었다. 이 처리 과정을 가까이서 지켜볼 수밖에 없었던 로만은 그 결과에 대해서 각 정당들이 제국정부에게 전횡을 부여하는 법안을 "한심하게도 묵인"했다며 자신의 소회를 밝혔다. 그리고 만약 자신도 "이런 졸작에 다름없는 법안에 계속 참여했었다면 나는 도덕적으로 황폐해졌을 것이고, 사람들로부터는 비웃음을 샀을 것이다"라고 덧붙였다.⁷⁷

로만과 비스마르크의 갈등 이면에는 새로운 독일제국을 어떻게 조직할 것인가 하는 방법상의 문제가 내재했음을 알 수 있다. 두 사람은 창건 초기의 '미완의 제국'을 사회민주주의라는 위협에서 지켜내고 새로운 질서를 도입하여 사회적 안정을 이룰 방법으로 노동자 보험제도에 주목했다는 점은 동일했다. 하지만 두 사람이 보험을 통해서 기대한 것은 완전히 달랐다. 로만은 보험제도를 통해 이해 당사자들이 자발적으로 참여하고 형성하여 운영함으로써 상호 신뢰관계를 구축하는 계기를 마련하려 했다. 반면에 비스마르크에게 노동자 보험정책은 일차적으로는 노동자들의 물질적인 필요를 충족시켜 사회 불안 요소를 잠재우고 나아가 동업조합 중심의 보험기구 조직을 사회 전반으로 확대하여 사회 재편과 안정을 추구하고, 동시에 정국을 자신에게 유리하게 만들기 위한 수단이었다. 그는 궁극적으로 보험기구가 신분제 의회와 같은 역할을 수행하기를 희망하였다.

2. 노동자 보호법안

로만이 추진한 노동자 보호법안은 그의 "노사 화합 정책"과 일견 무관한 것처럼 보인다. 노동자 보호법안은 앞에서 살펴보았던 노동자 보험이

⁷⁷ "Brief des Geheimen Oberregierungsrates Theodor Lohmann an den Schuldirektor Dr. Ernst Wyneken 01. Jul. 1884. ", *Ibid.*, pp. 632-634.

나 뒤에서 다룰 노동자 권익 보장 정책과 달리 "노동자의 직접 참여"라는 로만 구상의 핵심이 직접적으로 드러나지 않기 때문이다. 하지만 노동자 보호법안은 사고를 미리 방지한다는 의미에서 노동자 정책의 출발점이며 동시에 "노사 화합 정책"의 핵심이라 할 수 있다. 그뿐 아니라 노동자 보호법안은 약자를 돌볼 것을 강조하는 내방선교의 정신과도 가장 부합하는 방안이기도 하다. 로만에 따르면 노동자는 노사 간 계약에서 약자의 위치에 있으므로 고용주가 부주의할 경우 공장 노동으로 인한 신체적·정신적인 악영향을 그대로 받을 수 밖에 없다. 특히 노동자들 중에서도 미성년자나 여성 노동자는 성인 남성보다 더 약함에도 보다 열악한 환경에서 노동을 하기 때문에 각별한 관심과 보호가 필요하다. 그러므로 노동자는 근로 중 발생할 수 있는 여러 사고로부터 보호받고, 피해가 발생할 경우에는 당연히 보상을 받아야 하고, 고용주들은 이를 사전에 방지할 의무가 있다는 것이 로만의 생각이었다. 이러한 점을 고려한다면 노동자 보호 정책이 없는 "노사 화합 정책"은 실현될 수 없었을 것이다.

로만은 1876년부터 1891년까지 미성년 및 여성 노동자 보호, 일요일 및 휴일 노동 금지, 공장(영업)감독관제도⁷⁸ 강화 등을 골자로 하는 영업조례(Gewerbeordnung) 개정 작업을 통해 노동자 보호 정책을 실현하고자 하였다. 노사 간 계약을 다룬 영업조례는 1845년 프로이센에서 제정된 이래로 1869년 북독일 연방을 거쳐 1871년 독일제국으로까지 확대·적용되었다. 영업조례는 노동자의 임금과 노동조건을 노사의 '자유로운 계약'에 따라 정하도록 하였기 때문에 별도의 노동자 보호 규정이 없었다. 따라서 로만은 노동자 보호 관련 규정들을 영업조례에 추가해야

⁷⁸ 1891년 개정안은 공장감독관(Fabrikinspektor)을 영업감독관(Gewerbeinspektor)으로 명칭을 변경하고, 전담하는 영업분야도 확대하였다.

한다고 생각했으며, 개정 법안 기초 작업에 참여하고 제국의회에 정부위원 자격으로 출석하는 등 적극적으로 노력하였다.

1876년 영업조례 개정안은 제국 창건 이후 정부가 처음으로 제안한 노동자 보호입법이었다. 당시 프로이센 상공부에는 산업규제 자체를 반대하는 자유주의적인 기조가 지배적이었고, 그 위에는 대기업의 국내외 경쟁력을 우선시하는 비스마르크가 있었다. 상공부에 자리를 잡은 지 얼마 지나지 않은 로만의 처지에선 자신의 주장을 분명하게 개진하기는 아마 힘들었을 것으로 보인다.⁷⁹ 그럼에도 그는 자신의 구상을 관철시키기 위한 방법을 모색하였다. 우선 로만은 1874-75년 동안 전국적인 설문조사를 통해 노동자 근로 실태를 파악한 다음, 이를 바탕으로 개정안 작업에 착수하였다. 그는 청소년 및 아동 노동과 여성 노동의 제한, 그리고 야간 노동 금지 규정 등을 주요 과제로 설정했다.

로만은 프로이센 상공부장관 명의로 비스마르크에게 제출한 계획안과 그 취지문에서 노동자 계급의 가족들이 제각기 다른 공장에 나가 근무를 하면서 점점 더 많은 시간을 공장이나 작업장에서 보내고, 이로 인해 가족의 삶이 해체될 것이라고 우려하였다. 이를 방지하려면 아동, 청소년, 여성 노동자들의 근로 시간을 제한하고, 야간 노동과 일요일 및 휴일 노동도 금지해야 한다. 마지막으로 로만은 2주가 채 못되는 현행 산모 출산휴가 기간은 여성이 신체 및 정신적으로 회복하기에 불충분하다고 언급했다.⁸⁰

하지만 영업조례의 개정은 2년 뒤인 1878년에 이르러서야 이루어졌

⁷⁹ 박근갑, 『복지국가 만들기』, p. 234.

⁸⁰ 하지만 로만은 뒤에 첨부한 구체적인 입법안에서 이에 대해 따로 규정하지 않았다. *Ibid.*, p. 344.

다.⁸¹ 법 개정에는 꽤 오랜 시간이 걸렸던 이유는 각 정당들이 개정안의 세부 사항에 대하여 합의를 쉽게 이루어내지 못했던 것도 있지만, 무엇보다도 비스마르크가 법 개정에는 소극적이었기 때문이었다. 개정안은 미성년자들의 야간 노동과 직업교육의 보장과 관련된 조항들을 삭제하였고, 초과근무와 관련한 제한 규정도 로만의 원안보다 많이 완화하였다. 비록 가결된 개정안이 실질적으로 노동자를 보호할 수 있는 방향으로 바뀌었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있겠지만, 여러 면에서 1876년 로만이 계획한 정부안을 충분히 반영하지 못하였다는 한계를 보였다.⁸² 로만 역시 이 결과에 만족할 수 없었다. 그나마 아동 및 청소년들의 1일 최대 노동시간 제한이 수용된 점과, 1876년 개정안의 취지문에서 짧게 언급한 것에 불과했던 산모의 출산 휴가가 3주로 늘어난 점은 로만에게 어느 정도 위안이 되었다.

로만이 염두에 둔 미성년과 여성 노동자들의 처우 개선 규정들은 1891년에서야 전면적으로 수용될 수 있었다. 제국의회는 1891년 개정안을 비스마르크 시대와 달리 큰 반발 없이 가결하였다. 새로 즉위한 황제 빌헬름 2세가 노동자 보호 정책을 적극적으로 추진하고자 했고, 관련 노동자 보호 조치에 대한 논의가 20여 년 가까이 지속적으로 이루어지면서, 로만이 구상한 여러 조치들은 충분한 공감대를 얻을 수 있었다. 새 개정안은 13세 이하 아동의 공장 노동을 전면 금지하고, 청소년들의 최대 노동시간 제한과 직업교육 보장 조항들을 추가하였다.⁸³ 특히 새

⁸¹ "Gesetz, betreffend die Abänderung der Gewerbeordnung, 17. Jul. 1878.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. I Bd. 4, pp. 659-666.

⁸² Berlepsch, „*Neue Kurs*“ im Kaiserreich?, p. 136.

⁸³ "Gesetz, betreffend Abänderung der Gewerbeordnung. 1891. 06. 01.", in: *Deutsches Reichsgesetzblatt Band 1891*, Nr. 18, pp. 261-290.

영업조례는 산모의 출산 휴가를 필요한 경우 6주까지 보장함으로써 여성 노동자 보호에서 획기적인 진전을 거두었다.

일요일 및 휴일 노동의 금지와 관련해서 로만은 이미 1876년 영업조례 개정안에서부터 이를 포함시키고자 하였다. 그는 미성년 및 여성 노동 제한 규정들과 마찬가지로 휴일 노동 금지는 노동자 계급의 가정을 보전할 수 있는 최소한의 방책이라고 생각했다. 하지만 비스마르크는 로만의 생각에 전혀 동의하지 않았다. 비스마르크는 일요일 및 휴일 노동 금지에 대하여 비록 의무사항이 아니더라도 충분히 지켜지고 있기 때문에 굳이 법으로 강제할 필요는 없다고 주장했다.⁸⁴ 한편 제국의회 의원들은 비스마르크가 노동자 보호에 별다른 신경을 기울이지 않는다고 비판하였다. 이에 대해 제국수상은 자신도 노동자들을 보호하기 위하여 노력하고 있으며, 이러한 노동 규제 조항들은 언뜻 보면 노동자를 위한 정책처럼 보이지만 종국적으로는 오히려 노동자 가계에 악영향을 끼친다고 반박하였다. 뿐만 아니라 그는 이 조항들이 노동자들에게 더 많은 임금을 얻을 자유를 빼앗고, 거꾸로 휴일 기간 동안 자신이 받은 수당을 유흥으로 모두 소비하도록 유인한다고 주장하였다.⁸⁵ 비스마르크의 이러한 대답은 노동자 보호법안을 반대하기 위한 변명에 불과하였다. 그는 노동자 보호 규정들이 생산비용의 증가를 초래하여 독일 제품들의 해외 경쟁력에 악영향을 미칠 수 있다고 확신했기 때문이다. 1878년 제국의회가 영업조례를 심의하는 동안 로만은 지난 몇 년간 유럽 국가들의 공장 노동 실태를 비교한 보고서를 출판하여 독일의 노동시간이나 휴일근

⁸⁴ "Votum des preußischen Handelsministers Dr. Heinrich Achenbach für das Staatsministerium mit Denkschrift und Gesetzentwurf, 30. Jul. 1876.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. I. Bd. 3, Stuttgart: 1996, p. 341.

⁸⁵ "Rede des Reichskanzler Otto Fürst von Bismarck im Reichstag, 15. Jan. 1885.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. II Bd. 3, Darmstadt: 1998, pp. 179-186.

로가 다른 유럽 국가에 비해 많다고 밝혔다. 이렇게 로만은 비스마르크의 주장을 반박하고 여론을 환기하여 자신의 뜻을 널리 알리고자 하였으나 끝내 성과를 거두지 못하였다.⁸⁶ 개정안에는 로만이 기초한 휴일 및 일요 노동 금지 의무화 조항이 빠졌다.

1880년대에 이르러 사회민주당과 중앙당은 일요일과 휴일 노동을 금지하는 노동자 보호입법을 재추진하였다. 로만은 1887년 제국의회 제 15 상임위원회에 정부위원 자격으로 참여하여 상세한 규정을 기초하였다.⁸⁷ 제 15 상임위원회는 공장과 광산 및 건설 등 기타 중공업 분야에서 일요일과 휴일 노동을 원칙적으로 금지하고, 기타 영업분야에서도 일요일과 휴일 근무 강제를 금지할 것을 결의하였다.⁸⁸ 그러나 제국의회와 로만의 노력은 실패하였는데, 제국의회 본회의는 제 15 상임위원회의 결의안을 수용하였지만 비스마르크의 지시를 받은 연방 참의회가 이 안건을 부결하였기 때문이다.⁸⁹ 결국 1878년의 개정입법안만이 비스마르크 시대 처음이자 마지막으로 이루어진 유일한 노동자 보호입법으로 남았고, 휴일과 일요일 노동 금지와 관련한 조항은 1891년에야 실현될 수 있었다.

⁸⁶ Lohnann, *Die Fabrikgesetzgebungen der Staaten des europäischen Kontinents*, Berlin: 1878.

⁸⁷ "Bericht der XV. Kommission an den Reichstag mit Gesetzentwurf, 27. Feb. 1888.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. II Bd. 3, pp. 521-533.

⁸⁸ 기타 산업 시설상 24시간 가동이 불가피한 경우는 예외를 적용하되 격주로 휴일을 준수할 것을 지정하였다.

⁸⁹ "Bericht des Staatssekretärs des Innern Karl Heinrich von Boetticher an den Reichskanzler Otto Fürst von Bismarck, 30. Okt. 1888.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. I. Bd. 4, p. 544. 수상의 뜻과 어긋나는 제국의회의 결의안을 어떻게 처리할 것인지를 묻는 내무부 차관 보에티셔(Karl Heinrich von Boetticher)의 질문에 비스마르크는 "연방 참의회에 상정하되, 그곳에서 부결"하도록 지침을 내렸다.

마지막으로 노동자 보호 입법과 관련하여 중요한 문제는 공장감독관 제도였다. 공장감독관제도는 특히 "예방적 노동자 정책"이라는 관점에서 큰 의미가 있다. 공장감독관의 임무로 노동자들의 건강을 보호하고 산업 재해 발생을 방지하기 위하여 작업장의 안전시설이나 위생, 환경 등을 감시하는 업무를 수행하는 것이었다. 공장감독관과 관련한 조항은 1876년 이전의 영업조례에도 있었지만 극히 예외적으로 적용되는 규정에 불과하여 유명무실한 제도였다. 그래서 로만은 기존의 공장감독관제도를 보완할 수 있도록 영업조례를 고쳐야 한다고 보았다. 그때까지는 해당 지역의 경찰이 공장감독을 실시하던 것을, 로만의 계획안은 별도의 관청을 신설하여 전문성을 갖춘 공무원이 관련 업무를 수행하도록 정했다. 하지만 비스마르크는 공장감독관제도를 현행보다 엄격하게 시행하는 것을 작업장의 생산력 제고에 오히려 방해가 될, 지나친 간섭으로 보았다. 이런 맥락에서 그는 공장감독관제를 강화해야 한다는 로만의 주장에 해당 제안서 여백에 "협박?"이라고 답할 정도로 민감하게 반응했다.⁹⁰ 그래서 공장감독관제도의 강화는 로만이 염두에 둔 다른 어떠한 노동자 보호 정책보다도 성사되기 어려운 것처럼 보였다.

그러나 많은 사람들의 예측과 달리, 공장감독관제도 강화 조항은 제국 의회의 심의를 거치면서 약간 바뀌긴 했지만 1878년에 개정된 영업조례에서도 존속할 수 있었다. 여기에는 로만의 역할이 컸다. 그는 1878년 제국의회에 정부위원 자격으로 참석하여 상임위원회 의원들을 직접 설득하였다.⁹¹ 그러나 로만의 이러한 노력에도 불구하고 공장감독관제도

⁹⁰ "Votum des preußischen Handelsministers Dr. Heinrich Achenbach für das Staatsministerium mit Denkschrift und Gesetzentwurf, 30. Jun. 1876.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. I. Bd. 3, pp. 333-360.

⁹¹ "Bericht der XI. Kommission an den Reichstag", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. I. Bd. 4, pp. 57-80; "Brief des Geheimen Oberregierungsrates Theodor Lohmann an den Schuldirektor

개선안은 당장 큰 실효를 거두지는 못하였다. 우선 공장감독관의 수가 여전히 절대적으로 부족했다. 그리고 로만의 의도와 달리 공장감독관은 중앙정부 차원에서 일괄적으로 임명하고 관리하는 것이 아니라, 지방 정부가 해당 지역의 동업조합 등과 협조하여 선발하고 관리하는 방식이었기 때문에 더디게 정착하였다. 그럼에도 1878년에 개정된 공장감독제도 관련 규정들은 1890년대에 제 역할을 할 수 있는 발판을 마련하였다는 점에서 의의가 있다.

영업감독관제도는 1891년 영업조례 개정에서 가장 기념비적인 업적으로 남았다. 실제로 로만은 1891년 영업조례 개정에서 공장감독관을 영업감독관으로 이름을 바꾸면서 그 역할을 크게 확대할 수 있었던 것이다. 즉 새 규정들은 영업감독관의 업무를 공장에서 작업장 전 분야로 확대하면서 담당 공무원의 수도 크게 늘였다.⁹² 그리고 영업감독관은 노사가 함께 자체적으로 결정한 노동규약이 사업장에서 제대로 실시되는지를 감시하는 역할도 맡았다. 로만은 영업감독관이 노사 간 신뢰 형성에 다리 역할을 하면서 "점점 더 노동자들의 신뢰를 받는 인물이 될 때", 자신의 "예방적 노동자 정책"이 빠른 시일에 정착할 수 있으리라 믿었다.⁹³ 로만의 이러한 믿음에서 알 수 있듯이, 영업감독관제도는 그의 노동자 정책에서 매우 주목할만한 것이었다.

Dr. Ernst Wyneken, 1878. 04. 14.", in: *Ibid.*, pp. 580-581.

⁹² 공장(영업) 감독관은 1890년에서 1895년 사이 프로이센 지역은 29명에서 179명, 독일 제국 전체는 89명에서 276명으로 늘어났다. Berlepsch, „*Neue Kurs*“ im Kaiserreich?, p. 285.

⁹³ "Votum des preußischen Handelsministers Hans Freiherr von Berlepsch für das Staatsministerium, 22. Apr. 1890.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. III Bd. 3, p. 38. 상공부 장관 헤르만 베어랩쉬의 명의로 되어있지만 실제 초안은 로만이 작성하였다.

3. 노동자 권익보장 방안

로만은 이미 1870년대부터 노사 분쟁 조정과정에서 노동자들이 자신들의 의사를 직접 반영해야 한다고 생각했고, 이 점에서 "보상적 노동자 정책"을 지향한 비스마르크와 차이를 드러냈다. 비스마르크에게 참여와 자치는 사회정책이라는 기계가 잘 돌아가기 위한 "기름 한 방울"에 불과하였을지 모르지만, 로만은 그것을 노동자의 정당한 권리를 보장하기 위한 필수 요소로 보았다.⁹⁴ 노동자들의 참여와 자치를 강조한 로만의 구상은 소위 '공동결정(Mitbestimmung)'이라는 오늘날까지 지속되는 독일의 독특한 노사관계의 토대를 마련했다는 점에서 역사적으로도 의미가 크다.⁹⁵ 또한 이 사실에서 로만이 전통적인 기독교적 자선이 아니라, 근대적 노사 동반자 관계를 지향했음을 알 수 있다.

노동자의 참여와 발언권을 중시하는 로만의 구상은 1850-60년대 내방선교를 이끌었던 후버(Victor Aime Huber)의 영향을 받았던 것으로 보인다. 후버에 따르면 유산 계급의 부유함은 단지 신이 부여한 재능이므로, 그들은 장차 그 '선물'을 신의 의지에 따라서 사용하였는지 아니면 그저 자신의 욕망을 만족시키기 위해 사용했는지를 신 앞에서 해명해야

⁹⁴ Gespräch mit dem Abg. Windthorst am 10. Mai 1884 in Berlin, in: Otto von Bismarck, *Werke in Auswahl*, VII-3, Darmstadt: 2001, p. 145.

⁹⁵ 생산과정의 분업화와 생산수단의 소유로부터 노동자를 소외시키는 현상이 산업화로 인해 빠르게 진행되자 생산영역에서 노동자가 배제되는 현상도 심각해졌다. 공동결정은 이러한 노동자 소외를 극복하기 위하여 노동자가 기업의 경영에 일정부분 참여하게끔 하는 제도이다. 공동결정 제도를 통해 노동은 생산과정에 투입되는 생산요소로 자본과 동등한 지위를 확보한다. 다시 말해 공동결정은 산업 민주화의 실현을 위한 첫 단계로, 단순히 경제발전의 지향에 머물지 않고 노사의 공존과 발전적 상생도 지향한다. 권기정, 「독일의 노동자 참가제도」, 『세계의 노동자 경영 참가: 참여의 산업민주주의를 위해서』, 1995, p. 124.

만 한다.⁹⁶ 로만 역시 유산 계급 출신 경영인들이 자신들의 소명을 다하기 위해서는 노동자 위원회와 같은 노동자들의 이익 대표 기구를 인정하고 대화해야 한다고 믿었다. 물론 노동자들도 여기에 응하여 노사협력과 작업장의 자치를 실현해야 하였다.

따라서 대기업가 크루프나 대기업가 출신 제국의회 의원인 스톨 등이 추구한 공장가부장제 형태의 노사 관계를 로만이 반대한 것은 당연했다. 노동자 대표가 없는 노사 관계는 오히려 계급 간 갈등을 심화시킬 미봉책에 불과하다. 가부장적 노사관계에 대한 로만의 거부감은 1874년 한 친구에게 보낸 편지에서도 알 수 있다.

'절대영주' 크루프는 자신의 공장에 노동자 복지를 위한 시설들을 모두 갖추었지만 그것을 노동자들과 같이 논의하고 결정하지는 않았다. 이러한 사실은 신의 은총을 받은 크루프 사(社)뿐 아니라 대부분의 다른 대기업들도 마찬가지이다.⁹⁷

로만은 노동자들이 고용주들로부터 자신들의 의사가 전혀 고려되지 않은, 단지 시혜적 성격의 복지를 받는다면 갑자기 늘어난 물질적 부를 어떻게 사용해야 할 지 몰라 도덕적으로 타락하거나 탐욕에 사로잡힐 위험이 있다고 생각하였다. 그는 무엇보다도 생산성을 고려해서라도 "고용주가 전제군주처럼 노동자를 의지가 없는 노예처럼 이용하지 않고, 그들에게 동등한 권리와 스스로 생각할 수 있는 기회를 주는" 것이 더 바람

⁹⁶ Rothfels, *Theodor Lohmann*, p. 13; Zitt, *Zwischen Innerer Mission und staatlicher Sozialpolitik*, p. 103.

⁹⁷ Lohmann, "Brief Lohmanns an Rudolf Friedrichs, 05. Okt. 1874.", in: *Mut zur Moral*, p. 402.

직하다고 생각했다.⁹⁸

로만은 1874년 영업조례 개정안에 영업재판소(Gewerbegericht) 조항을 추가하여 자신의 생각을 실현하고자 하였다. 노사 간 계약문제와 관련한 갈등이 증가하면서 제국의회는 이러한 문제를 전담할 기관을 설치하도록 정부에 요청하였다. 비스마르크는 이에 동의하여 관련 법안을 작성하도록 로만에게 지시하였다. 정부가 로만의 계획을 정리하여 제국의회에 제출한 법안에 따르면, 영업재판소는 지금까지 지방정부 업무였던 노사 분쟁 중재를 담당한다. 영업재판소의 구성은 지방정부가 임명한 재판장과, 고용주와 노동자 양 측에서 같은 수로 선발한 부심으로 이루어진다. 고용주 측 부심은 해당 지역 내 고용주들이 투표로 선출하고, 노동자 측 부심은 우선 지방자치의회가 일정한 수의 노동자 대표를 선정한 다음, 선정된 대표들이 다시 투표로 부심을 정한다.⁹⁹

하지만 로만이 기초한 이 방안은 비스마르크와 제국의회 어느 쪽의 지지도 받지 못한 채 좌초했다. 우선 비스마르크는 이 법안을 준비했지만, 처음부터 적극적이지 않았다. 그는 단순히 자신의 주도권을 잃지 않기 위해서 제국의회의 요구에 마지못해 응했기 때문이다. 그런 이유로 의회의 각 정당들도 제국수상의 미온적 태도를 비판하였다. 그렇지만 로만이 보기에는 제국의회도 잘못하기는 마찬가지였다. 정당들은 뚜렷한 목표 없이 영업재판소의 관할권 문제나 부심의 봉급 문제와 같은 세부 사항에서 자신들의 주장만 늘어놓기에 바빴다. 특히 로만이 불만을 느꼈

⁹⁸ Theodor Lohmann an Ernst F. Wyneken, 29. Dez. 1889, BArch N 2179 Nr. 2, fol. 249, Zitt, *Zwischen Innerer Mission und staatlicher Sozialpolitik*, p. 306에서 재인용.

⁹⁹ "Antrag des Reichskanzlers Otto Fürst von Bismarck an den Reichstag auf Beschlußnahme eines Gesetzes zur Abänderung einiger Bestimmungen der Gewerbeordnung, 10. Feb. 1874.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. I Bd.4, pp. 447-454. 노사 양측의 대표와 부심의 수는 해당 지역자치단체 관청이 결정하도록 정하였다.

던 이유는, 자신의 영업재판소 규정들이 행정부 상급 관리들의 검토와 의회의 심의 과정을 거치면서 크게 바뀌었다고 생각했기 때문이다. 그는 처음에 지방자치의회가 아닌 해당지역 노동자들이 직접 부심을 선출해야 한다고 주장하였으나, 이 생각은 수용되지 않았다. 또한 영업재판소는 이미 발생한 노사 분쟁을 다루는 조정재판소(Schiedsgericht) 역할뿐 아니라 장차 임금이나 노동시간과 관련하여 발생할 수 있는 분쟁도 협의를 할 수 있는 합의관청(Einigungsamt) 역할도 수행해야 하지만, 개정안에는 후자의 기능이 생략되었다.¹⁰⁰ 로만은 자신의 작업이 이처럼 아무런 대책 없이 표류하고 있는 사실에 불쾌감을 느끼며 제국의회가 본회의에서 영업조례 개정안을 부결할 것이라 예상하였다.¹⁰¹ 결국 영업조례 개정안은 회기가 끝나기 전에 본회의에 상정되지 못하여 자동으로 무산되었다.

영업재판소법이 성사된 것은 15년이 지난 1889년에 이르러서였다.¹⁰² 로만은 영업재판소법을 다시 준비하면서 중재기능 강화에 가장 유의하였다. 그는 내무부 차관 명의로 비스마르크에게 보내는 보고 초안에서 "

¹⁰⁰ "Schreiben des preußischen Handelsministers Heinrich Graf von Itzenplitz an den preußischen Ministerpräsidenten Albrecht Graf von Roon 17. Mär. 1873.", *Ibid.*, p. 368, 주 9. 참조.

¹⁰¹ "Brief des Geheimen Regierungsrates Theodor Lohmann an den Rat bei der Regierung Stettin Rudolf Friedrichs 06. Apr. 1874.", *Ibid.*, pp. 503-504.

¹⁰² 영업재판소를 비롯하여 각종 노동자 참여 보장방안과 관련한 논의가 다시 활기를 띤 것은 다음과 같은 배경에서 시작했다. 우선 1889년 루르 지역 탄광노동자들의 대규모 파업에 위기의식을 느낀 정부가 새로운 노동정책이 필요함을 절감하였다. 또한 의료보험법을 통해 보장된 노동자들의 자발적인 참여와 금고운영이 예상 외로 잘 이루어지면서 정부는 노동자 자치를 긍정적으로 바라보기 시작했다. 그리고 무엇보다도 새로 즉위한 황제 빌헬름 2세가 노동자 문제에 대한 강한 개혁의지를 천명함에 따라 노동자 권리를 보장하기 위한 각종 제도들의 도입을 위한 노력이 탄력을 얻었다. Hans Jürgen Teuteberg, *Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland, Thüringen*: 1961, p. 362.

동맹파업이 발생할 위험을 신속하게 제거하기 위해서는 현행 노동계약 뿐 아니라 앞으로 맺어질 노동계약에서 발생할 수 있는 문제도 중재해야 한다"라고 그 이유를 밝혔다.¹⁰³ 이후 프로이센 주정부가 연방 참의회에서 로만의 주장을 그대로 반복하였고, 제국의회 역시 심의 과정 동안 이 취지에 대해서 큰 이견을 나타내지 않았다.¹⁰⁴ 그리하여 단순히 조정재판의 역할만 언급했던 1874년 영업조례 개정안과 달리, 1889년 영업재판소법안은 영업재판소가 조정재판소와 합의관청 기능 모두를 수행하도록 정했다. 우선 중재는 재판부와 노사 양측 대표가 모여 시도하고, 합의가 실패할 경우 영업재판을 실시한다. 1889년의 영업재판소법에서 로만의 뜻이 관철된 중요한 사항 중 하나는, 남성 노동자들이 부심을 직접 선출하도록 했다는 점이다. 노동자들의 직접 선출을 반대했던 이전의 법안과 다르게, 제국의회는 노동자들에게 부심 선출을 위한 투표권을 보장해야 한다는 원칙에 동의하였다.¹⁰⁵

정부 법안에서 논쟁의 대상이 된 것은 영업재판소 설치 의무에 대한 조항이었다. 일부 고용주들은 영업재판소의 의무도입이 실제로 효과가 크지 않을 것이라며 의무화를 반대하였고, 로만 역시 영업재판소 설치해 해당 지방정부의 선택에 맡겨야 한다고 생각했다. 하지만 반대의 이유는 달랐다. 고용주들은 노동자들의 적극적인 참여로 인해 사회민주주의가

¹⁰³ "Bericht des Staatssekretärs des Innern Dr. Karl Heinrich von Boetticher an den Reichskanzler Otto Fürst von Bismarck 05. Nov. 1889.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. II Bd. 4, pp. 479-451.

¹⁰⁴ "Antrag Preußens im Bundesrat 15. Nov. 1889.", *Ibid.*, pp. 498-499; "Die 24. Sitzung der Verhandlung Reichstags, 23. Jun. 1890.", in: *Reichstagsprotokolle*, 1890/92,1, pp. 613-615.

¹⁰⁵ 마찬가지로 사용자측 부심들도 고용주들의 선거를 통해 선출하며, 최소 2인씩 같은 인원을 부심으로 선출하도록 규정하였다.

공공연하게 만연할지도 모른다는 불안감 때문에 반대했다.¹⁰⁶ 반면에 로마는 전국적으로 통일된 기준에 따라 의무적으로 실시할 경우, 그동안 별다른 문제 없이 자발적으로 운영하고 있는 지역들에서는 갑자기 바뀐 규정으로 인해 혼선이 빚어질지도 모른다고 생각하였다. 이러한 현실적인 이유 외에도 로마는 노사의 진정한 상호 신뢰 관계를 위해선 강제적인 수단의 동원을 최대한 자제하려 했다. 로마에 따르면 강제성을 띤 제도는 아무리 선한 목적을 추구하더라도 저의를 의심받을 수밖에 없다. 따라서 정부는 노사가 자발적으로 대화의 장을 만들어 그 실효성을 스스로 깨닫고 자발적으로 확대해 나갈 수 있도록 도와주는 수준에 머물러야만 한다.¹⁰⁷ 로마는 지방정부 재량에 따라 영업재판소를 설치하고 중앙정부는 이에 대한 지침을 정하는 정도에서 일단락 해야 한다고 보았고, 제국의회도 여기에 동의하였다.¹⁰⁸

¹⁰⁶ "Magdeburgische Zeitung Nr. 169, Morgenausgabe. Die obligatorische Einführung von Gewerbeberichten, 10. Apr. 1886.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. II Bd. 4, Darmstadt: 2008, pp. 120-121.

¹⁰⁷ Teuteberg, *Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland*, p. 384, 주. 15

¹⁰⁸ "Gesetzesentwurf, betreffend die Gewerbeberichte, 28. Jan. 1890.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. II Bd. 4, pp. 586-588.

하지만 영업재판소법이 시행되고 얼마 지나지 않아 곧 성과가 나타나면서 1901년 사민당과 중앙당의 주도로 2만 명 이상의 인구가 소재한 지방자치단체는 영업재판소를 의무적으로 설치하는 개정안이 발의되어 통과하였다. 또한 이 개정안은 사업장에서 파업이나 직장폐쇄가 발생하였을 경우 별도의 중재요청이 없어도 개입할 수 있도록 하여 영업재판소의 중재권한을 강화하였다. "Abänderung des Gesetzes, betreffend die Gewerbeberichte vom 29. Jun. 1890, 13. Mai 1901.", in: *Reichstagsprotokolle*, 1900/03, 13, pp. 2326-2329. 기타 영업재판소의 설치과정에서 발생한 의회 내 논쟁에 대해서는 박규정, 「빌헬름 제국 시기 노동재판소법의 성립에 대하여」, 『독일연구』 제 7호, pp. 23-48을 참조.

영업재판소 외에도 로만은 1880년대에 노동자 보험 법안을 구상하면서 보험 배상금 문제와 관련하여 노동자들을 대변할 수 있는 기구가 필요하다고 보았다. 그는 의료금고가 이러한 노동자 이익 대표 기구의 주축이 될 수 있다고 생각했다. 그래서 로만은 1882년 제 2차 재해보험법 계획안에 산업재해 배상금에 대해 노사가 합의를 이루지 못한 경우 합의를 유도할 중재재판소를 상정하였다. 조직상으로 중재재판소는 영업재판소와 동일하였다. 즉 고용주 측 부심은 고용주 동업보험조합 총회에서, 노동자 측 부심은 의료금고에 가입한 노동자들로 구성된 노동자 위원회(Arbeiterausschuß)에서 선출하도록 정하였다. 이렇게 선출된 위원회는 부심을 선출하고, 고용주 측과 동등한 자격으로 재해 발생시 사고 조사와 배상금 결정에 참여할 수 있었다.¹⁰⁹

그러나 로만은 재해보험법 입안작업에 끝까지 참여하지 못하면서 결국 중재재판소에 관한 자신의 구상이 충분히 실현되지 못하는 것을 관망할 수밖에 없었다. 애당초 제 3차 재해보험법 정부 초안에서도 노동자 위원회를 통해 노동자가 보험 운영이나 중재재판소에 참여하는 방식은 바뀌지 않았다. 하지만 제국의회 상임위원회의 심의를 거치면서 "노동자 위원회"는 "노동자 대표단(Vertreter der Arbeiter)"으로 이름이 바뀌어 역할 역시 축소되었다. 노동자 위원회가 재해 사고에 대한 조사도 공동으로 실시한다는 원안의 규정이 삭제된 것이다.¹¹⁰

¹⁰⁹ "Endfassung der zweite. Unfallversicherungsvorlage 08. Mai. 1882.", in: *Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914*, Abt. II Bd. 2 (1), p. 224.

¹¹⁰ "Erstfassung der Grundzüge für die dritte Unfallversicherungsvorlage mit Begründung 1883. 12. 29.", pp. 458-459; "Endfassung der dritten Unfallversicherungsvorlage 1884. 03. 06.", pp. 518-520; "Beschlüsse der VII. Reichstagskommission in erster Lesung der dritten Unfallversicherungsvorlage", pp. 592-593; "Unfallversicherungsgesetz, 06. Jul. 1884.", pp.644-646, *Ibid.*. 보험금고에서 중재재판소의 설치와 운영은 다른 두 보험에서도 유사하게 적용되었다. 질병보험법과 폐질 및 노령보험법은 제 2차 재해보험법의 초안의 의도대로

"노동자 대표단"의 선출 방법도 제한적으로 바뀌었다. 의료금고에 가입한 노동자들이 노동자 위원회에 참여할 대표를 직접 뽑았던 원안과 달리, 노동자 대표단은 의료금고의 임원에게만 선거권과 피선거권을 부여하면서 전체 노동자의 대리인이라는 대표성이 사라졌다. 이처럼 노동자들의 선거권과 피선거권을 제한하여 원래 노동자 위원회 구상에 있었던 노동자의 참여가 갖는 의미는 사라졌다. 로만은 친구에게 보내는 편지에서 법안이 이렇게 달라진 것은 비스마르크 때문이라고 언급했다. 로만에 따르면 비스마르크는 언제나 대기업의 이익을 우선시 하였고, 자신이 더 이상 사회정책 업무에 관여를 하지 못하는 이상 이를 저지할 담당 관료들이 없으며, 보수당이나 민족자유당은 물론 중앙당마저 제국수상의 "노련한 노림수"에 넘어갔다.¹¹¹

로만은 신 항로 시대에 이르러서야 노동자들이 참여를 통해 권익을 보장받을 수 있도록 법적 근거를 마련할 수 있었다. 1891년 영업조례 개정안은 개별 작업장의 노동자들이 직접 선출한 기존의 의료금고 이사회나 작업장에서 일하는 성년 노동자들의 과반 이상이 별도로 직접 및 보통 선거를 통해 선출한 대표들이 상설 노동자 위원회를 구성하도록 정했다. 이 개정안에 따르면 각 작업장의 상설 노동자 위원회는 작업장의 작업 환경이나 근로 조건과 같이 노동자들과 관련된 경영사항에 대한 의사 결정권을 고용주나 그 대리인과 동등하게 갖는다. 이를 통해서

노동자의 중재재판소의 구성과 참여를 폭넓게 인정하였다.

¹¹¹ "Brief des Geheimen Oberregierungsrates Theodor Lohmann an den Schuldirektor Dr. Ernst Wyneken 01. Jul. 1884.", *Ibid.*, pp. 632-634. 한편 독일 철강산업가 협회는 로만의 제안대로 노동자에게 전적으로 자율성을 부여할 경우 "경영지도부에게 절대적으로 필요한 권위가 손상될 수 있다"라는 우려를 표명하였고, 비스마르크는 이 주장에 수긍하였다. "Protokoll der Vorstandssitzung, 10. Feb. 1884.", in: *Bundesarchiv Koblenz: Reichsakten 13/I - Verein Deutscher Eisen- und Stahlindustrieller*, 박근갑, 『복지국가 만들기』, p. 213. 에서 재인용.

로만은 두 가지 효과를 기대하였다. 첫째는 노동자들이 스스로 자신의 근로 여건을 결정하게 함으로써 작업장 내 규율을 자발적으로 따를 동기를 부여하였다. 둘째는 노동자들이 해고나 임금 체납 등과 같은 부당한 처사로부터 보호받을 수 있는 예방책을 노동규약을 통해 마련하고자 하였다.

상설 노동자 위원회의 주요 역할은 노동규약(Arbeitsordnung)을 정하는 것이었다. 법안에 따르면 20인 이상의 공장 노동자를 고용한 사업장은 노동자의 의무와 권리를 명시한 노동규약을 의무적으로 마련한다. 이 노동규약에는 작업장 내 질서를 위해 필요한 규정과 이를 어겼을 때의 처벌, 별도의 예고 없이 해고가 가능한 사유와 같은 의무사항과 성인 남성 노동자를 기준으로 한 1일 노동 시간 및 휴식시간, 임금지불의 방법과 같은 사항을 포함한다. 노동규약은 고용주 측과 상설 노동자 위원회가 함께 논의하여 작성하거나 수정하고, 이 사실을 해당 감독관청에 보고한다. 또한 작업장 내 모든 사람들이 잘 볼 수 있도록 이 규약 내용을 게시한다. 노동규약과 관련하여 노동자의 참여를 인정하는 이 조항은 이미 공인받은 각 작업장의 노동자 위원회를 기준으로 정했기 때문에 영업조례 개정을 위한 심의에서 연방참의회와 제국의회에서 별 다른 반발을 사지 않았다.¹¹²

로만은 사회민주주의와 같은 특정 정치세력만의 영향을 받는 노동조합을 대신하여 의료금고나 노동자 위원회가 노동자 계급 전체를 아우를 수 있는 노동자 자치기구가 될 수 있을 것이라 생각하였다. 그렇게 된다면 노동자에 대한 사회민주주의의 영향력은 줄어들고 사회질서의 안정을 찾을 수 있으리라 기대했던 것이다. 하지만 결과는 로만의 생각과는

¹¹² 영업조례 개정안의 관련된 조항은 1890년 4월 25일 연방 참의회 본회의에서 정부의 원안 그대로 각 주 대표들의 승인을 받았고, 제국의회도 같은 해 6월 1일 수정 없이 가결하였다.

정반대로 이루어졌다. 사회주의탄압법으로 인해 제국의회를 제외한 다른 정치활동을 인정받지 못했던 사회민주주의자들은 의료금고와 같은 공식적인 노동자 자치기구에 주목하였고, 의료금고와 노동자 위원회를 빠르게 '접수'하였던 것이다.¹¹³ 하지만 그렇다고 해서 로만의 의도가 완전히 실패했다고 볼 수는 없다. 물론 로만의 의도는 아니었겠지만 사회민주주의는 공식적으로 활동할 수 있는 기구를 보장받음으로써 제도권에 큰 문제 없이 진입할 수 있었고, 결과적으로는 사회민주주의가 사회전복이나 혁명을 추구할 이유를 제거하여 제국 질서 안정에 기여했기 때문이다.

요약하자면 로만은 사회문제를 진정으로 해결하기 위해서는 비스마르크와 달리 노동자 보험뿐 아니라 노동자 보호조치와 권익보장제도도 필요하다고 보았고, 이와 관련한 관련사항들에 대하여 노동자들이 직접 의견을 표명할 기회를 주어야 한다고 생각했다. 그래야만 노동자들은 고용주나 정부가 일방적으로 결정하는 경우보다 관련 사항들을 큰 반발 없이 수용할 것이다. 로만은 노동자들이 이러한 과정을 통해 사회에 대한 책임의식을 배우고 물리적 충돌 없이 노사협력을 이루면 사회와 완전히 통합할 수 있으리라 기대하였다. 또한 그는 이러한 방법이 더 경제적이 라고 보았다. 단순히 국가가 사후에 최소한의 생계유지비를 지원하는 형식의 "보상적 노동자 정책"과 달리, 자기부담과 자치를 기반으로 한 "예방적 노동자 정책"은 궁극적으로는 국가 재정에 부담을 줄이면서 동시에 원래 계획했던 노동자 정책도 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다. 그는 비록 "예방적 노동자 정책"이 지향한 노동자 보호조치는 당장 추가비용이 발생할지 몰라도, 궁극적으로는 사고를 미리 방지하여 보험금으로 지출할 경비를 크게 절감할 수 있다고 생각했다.

¹¹³ Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, pp. 86-87.

IV. 결론

결국 "노사 화합 정책"은 '미완의 제국'에 노동자 계급을 어떻게 포함시킬 것인가에 대한 로만 나름의 답이었다. 로만은 사회민주주의가 새로 탄생한 독일제국을 전복할 수도 있다고 경계하고 이를 방지하기 위한 사회정책 도입의 필요성을 인정한 점에서는 비스마르크와 일치한다. 비스마르크는 노동자들에게 연금 형식의 보험을 통해 노동자들의 물질적 요구를 충족시킴으로써 여기에 만족한 노동자들이 기존 사회 질서에 별다른 불만을 품지 않을 것이라 기대하였다. 다시 말해 보험 정책은 전반적인 사회 문제를 개혁하지 않고 현 체제를 유지할 수 있는 최소한의 대응 방안이었다.¹¹⁴ 비스마르크의 이러한 생각은 적은 비용으로 양질의 노동자를 공급받기 원하는 중공업 분야 대기업가들의 이해와도 어느 정도 일치한다. 그러므로 노동자 보호를 위한 각종 산업규제나 노동자들의 권익을 보장하는 조치들은 비스마르크에게 불필요한 것이었고, 나아가 생산비 증가를 초래하는 용납할 수 없는 것이었다.

하지만 로만은 달랐다. 로만에 따르면 비스마르크의 사회정책은 최소한의 생계 보장과 같은 물질적 보상책으로 회유하여 노동자들을 사회체제라는 울타리 안에 가두는 수준에 불과하다. 이러한 비스마르크의 방식은 당장의 사회 혁명은 막을 수 있겠지만 그것은 언젠가 폭발할 가능성이 있는, 불안한 미봉책이었다. 로만은 노동자들을 사회 질서 안에 더 적극적으로 끌어 안아야 한다고 보았다. 로만에 따르면 지배계급이 이웃에 대한 사랑의 실천과 약자를 보호하고 배려하는 것과 같은 기독교 정신을 사회적 차원으로 구체적으로 나타내 보여야만, 노동계급이 사회 질

¹¹⁴ Ullmann, "Industrielle Interessen und die Entstehung der deutschen Sozialversicherung", p. 608.

서에 원만하게 통합되어 진정한 화합을 이룰 수 있다. 그러기 위해서는 노동자들도 사회 공동체의 정당한 일원이라는 사실을 다른 구성원들로부터 인정받아야 한다. 그를 위해서는 보험정책이 안성맞춤이었다. 보험 이해 당사자인 노사가 동등한 자격과 책임으로 같이 운영하면 평화롭게 문제를 해결하여 상호 신뢰를 구축할 수 있다. 이를 통해 노동자 계급은 물질적인 최저 기반을 보장받을 뿐 아니라 사회에 대한 책임의식도 배워 나간다. 보험제도는 이렇게 노동자들이 보편적 복지를 위한 자기 책임과 공동책임의 인식을 얻을 수 있는 사회적·교육적인 공간을 제공한다.¹¹⁵ 그리고 국가는 여기서 양측이 자율적으로 참여하여 같이 결정하고 책임질 수 있는 기반과 지침만 마련하는 형식으로, 필요한 경우에 최소한으로만 개입하면서 노동자들이 여러 사회제도들이 자신에게 이로운 것이라고 스스로 깨닫고 수용하도록 도와 주어야 한다. 오직 이 방법으로만 현 체제에 존재하는 계급 간 긴장 완화와 완전한 화합을 달성할 수 있다. 그런 의미에서 각종 노동자 보호 조치와 직접 참여를 통한 권익보장 방안은 반드시 필요한 정책이었고, 로만은 이것을 "노사 화합 정책"을 통해 실현하고자 하였다.

로만이 비스마르크와 다른 관점에서 사회문제를 바라볼 수 있었던 것은 내방선교 활동을 통해 공고해진 그의 신앙심과 관련된다. 로만은 교회가 사회 문제에 기민하게 대처하기 위해서 가난한 이웃을 사랑하라는 기독교의 가르침을 개인적 차원에서 사회적 차원으로 확대하여 실천해야 한다고 보았다. 로만은 그 방법으로 사회정책협회에 주목한다. 그의 노력은 노동자의 자치와 동등한 권리, 그리고 노사간 상호 책임의식을 강조하는 "노사 화합 정책"으로 구체화되었다. 이런 의미에서 1881년 11월 "비록 어렵다 하더라도, 복지를 위한 법적 수단을 추구하는 것

¹¹⁵ Teuteberg, *Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland*, p. 349.

은 기독교 도덕 원칙에 기반한 모든 공동체들이 추구해야 할 지선의 과제이다"라는 『황제교서』의 원칙은 이 교서를 작성한 비스마르크보다 오히려 로만이 더 진지하게 받아들이고 실천하기 위해 공을 들였다고 볼 수 있다.¹¹⁶

이처럼 기독교적인 동기부여를 바탕으로 지상에서 신의 왕국을 실현한다는 궁극적인 목표를 추구했다는 점에서 로만은 공상적이었다는 평가를 받기도 한다. 그러나 로만이 자신의 이상을 실현하기 위하여 제시한 방법은 구체적이고 시의적절하기까지 했다. 기독교적으로 동기부여를 받았던 덕에 로만은 비스마르크보다 더 넓은 시각에서 사회문제에 접근하여 포괄적인 해결방안을 모색할 수 있었다. 이 사실은 비스마르크의 "보상적 노동자 정책"이 노동자 보험 법안에만 초점을 맞춘 반면, 로만의 "예방적 노동자 정책"은 노동자 보험뿐 아니라 노동자의 보호나 권리 보장까지 고려했다는 점에서 알 수 있다.

지금까지의 연구들과 마찬가지로 관료 로만의 업적을 노동자 보험에만 국한해서 생각한다면 그가 자신의 구상을 충분히 실현하지 못한 것처럼 보일 수 있다. 그는 많은 노력에도 자신의 생각을 재해보험법안에 만족할 정도로 관철하지 못했고, 심지어 폐질 및 노령 보험법안에는 거의 참여하지 못했다. 그러나 로만은 결코 비스마르크라는 현실에 가로막힌, 이상만 좇던 관료에 불과하지는 않았다. 그의 생각이 온전히 반영된 의료보험법은 비록 "뒤바뀐 아이"로 우연히 탄생하였지만, 그렇다 하더라도 그 파급효과가 상당히 컸다. 우선 의료보험법 때문에 비스마르크는 노동자 보험을 통해 얻고자 한 목표를 단념할 수밖에 없었다. 그뿐 아니라 의료금고 제도를 통해 보장된 노동자들의 참여와 자치는 이후 노동자 공동결정 제도가 정착하여 발전할 수 있는 계기를 마련했다.

¹¹⁶ *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags, V. Legislaturperiode. I. Session 1881/82, Berlin 1882, p. 2.*

또한 로만이 노동자 보호나 참여를 위해 부단히 노력한 점도 적극적으로 평가할 만 하다. 노동자 보호 정책이나 노사 공동결정 정책 등은 단순히 노동자 보험이 잘 돌아가기 위한 보조적 수단이 아니었다. "사람들은 사회정책하면 노동자 보험만 떠올리지만, 노동자 보호 역시 사회정책의 일환이고, 이 두 가지가 실현되기 위해서는 그들의 권리도 보장해야만 한다"라는 로만의 회고에서도 알 수 있듯이, 진정한 노동자 정책을 실현하기 위해서는 어느 한 가지 요소도 무시할 수 없다.¹¹⁷ 물론 신항로 시대에서야 본격적으로 실현될 수 있었다는 점에서 비스마르크라는 장벽이 있었음을 재차 인정하지 않을 수 없지만 로만은 이미 1870년대부터 자신의 계획을 주장했으며, 언제라도 실현될 수 있도록 준비하고 있었고, 마침내 그 결실을 거둘 수 있었다.

마지막으로 프로이센과 독일제국 정부에서 비스마르크에게 당당히 맞섰던 로만의 역할과 업적을 통해 제국 행정부 중심에 로만과 같이 비스마르크와 다른 목소리를 내는 개혁적인 관료들도 포진했음을 알 수 있다. 비스마르크의 "보상적 노동자 정책"에 맞서 "예방적 노동자 정책"을 실현하려 했던 로만의 노력은, 독일제국이 - 흔히 관치국가로 표현되듯이 - 철혈정책을 주장하는 비스마르크와 같은 권력 엘리트들에 의해서만 운영되지 않았음을 보여준다. 이러한 모습은 비스마르크와 달리 로만이 제국정부의 중앙집권화를 우려했다는 점에서도 나타난다. 비스마르크는 재해보험법을 추진할 때 제국차원의 중앙기관이 보험의 운영과 관리를 맡아야 한다고 생각하였으나, 이 점에 대해 제국의회뿐 아니라 로만도 강력하게 반발하였고, 그 결과 재해보험법은 여러 차례 수정을 거친 후에야 간신히 통과할 수 있었다. 이렇듯 프로이센 주도의 독일제국 창

¹¹⁷ Theodor Lohmann an Ernst F. Wyneken, 14. Jan. 1901, BarchB N 2179 Nr. 2, fol. 315f, Zitt, *Zwischen Innerer Mission und staatlicher Sozialpolitik*, p. 410. 에서 재인용.

건에 대한 반발은 그 중심인 제국 수도 베를린에서도 역동적으로 일어났다. 그리고 옛 하노버 왕국 출신 로만은 그 역동성의 산증인이었다.

참고 문헌

I. 사료 및 당대 문헌

1. 관련법안

Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund, in: *Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes Band 1869*, Nr. 26, pp. 245-282.

Gesetz über die eingeschriebenen Hilfskassen, in: *Deutsches Reichsgesetzblatt Band 1876*, Nr. 9, pp. 125-133.

Gesetz, betreffend die Abänderung der Gewerbeordnung. in: *Deutsches Reichsgesetzblatt Band 1878*, Nr. 24, pp. 199-212.

Gesetz, betreffend die Krankenversicherung der Arbeiter, in: *Deutsches Reichsgesetzblatt Band 1883*, No. 9, pp. 73-104.

Unfallversicherungsgesetz, in: *Deutsches Reichsgesetzblatt Band 1884*, Nr. 19, pp. 69-111.

Gesetz, betreffend die Gewerbegerichte, in: *Deutsches Reichsgesetzblatt Band 1890*, Nr. 24, pp. 141-162.

Gesetz, betreffend Abänderung der Gewerbeordnung. Vom 1. Juni 1891, in: *Deutsches Reichsgesetzblatt Band 1891*, Nr. 18, pp. 261-290.

2. 제국의회 의사록

Deutsches Reichsgesetzblatt.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstags.

3. 간행 사료

Bismarck, Otto von: *Gesammelte Werke*, Paderborn: 2004.

Brenntano, Lujo: *Das Arbeitsverhältnis gemäß dem heutigen Recht. Geschichte und ökonomische Studien*, Goldbach: 1994.

Lohmann, Theodor: "Communismus, Socialismus, Christenthum", in: *Vierteljahrsschrift für Theologie und Kirche*. 1853, pp. 1-33.

_____: *Über bürgerliche und kirchliche Armenpflege mit Rücksicht auf hannoversche Verhältnisse*, Hannover: 1855.

_____(Ed.): *Die Fabrikgesetzgebungen der Staaten des europäischen Kontinents*, Berlin: 1878.

_____: "Die Aufgabe der Kirche und ihrer inneren Mission gegenüber den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kämpfen der Gegenwart", *Eine Denkschrift des Central-Ausschusses für die innere Mission der deutschen evangelischen Kirche*, Berlin: Wilhelm Hertz, 1884.

von Stein, Lorenz: *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, Leipzig: 1850.

4. 편집된 1차 문헌

Quellensammlung zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1867 bis 1914, Darmstadt.

Abt. I. Von der Reichsgründungszeit bis zur Kaiserlichen Sozialbotschaft (1867-1881)

Bd. 1. Grundfragen staatlicher Sozialpolitik: die Diskussion der Arbeiterfrage auf Regierungsseite vom preußischen Verfassungskonflikt bis zur Reichstagswahl von 1881, 1994.

Bd. 2. Von der Haftpflichtgesetzgebung zur ersten Unfallversicherungsvorlage, 1993.

Bd. 3. Arbeiterschutz, 1996.

Bd. 4. Arbeiterrecht, 1997.

Bd. 5. Gewerbliche Unterstützungskassen: die Krankenversicherung für gewerbliche Arbeitnehmer zwischen Selbsthilfe und Staatshilfe, 1999.

Bd. 6. Altersversorgungs- und Invalidenkassen, 2002.

Bd. 7. Armengesetzgebung und Freizügigkeit, 2000.

Bd. 8. Grundfragen der Sozialpolitik in der öffentlichen

Diskussion: Kirchen, Parteien, Vereine und Verbände, 2006.

Abt. II. Von der kaiserlichen Sozialbotschaft bis zu den Februarerlassen Wilhelms II. (1881-1890)

Bd. 1. Grundfragen der Sozialpolitik: die Diskussion der Arbeiterfrage auf Regierungsseite und in der Öffentlichkeit, 2003.

Bd. 2 (1). Von der zweiten Unfallversicherungsvorlage bis zum Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884, 1995.

Bd. 2 (2). Die Ausdehnungsgesetzgebung und die Praxis der Unfallversicherung, 2001.

Bd. 3. Arbeiterschutz, 1998.

Bd. 4. Arbeiterrecht, 2008.

Bd. 5. Die gesetzliche Krankenversicherung und die eingeschriebenen Hilfskassen, 2009.

Bd. 6. Die gesetzliche Invaliditäts- und Altersversicherung und die Alternativen auf gewerkschaftlicher und betrieblicher Grundlage, 2004.

Abt. III. Ausbau und Differenzierung der Sozialpolitik seit Beginn des neuen Kurses, 1890-1904

Bd. 3. Arbeiterschutz, p. 2005.

Lohmann, Theodor: "Der gegenwärtige Augenblick. Einleitende Worte zur Besprechung der Thesen über die Frage 'Was fordert der gegenwärtige Augenblick von der inneren Mission?'(1890)", in: Günter Brakelmann, *Zwischen Widerstand und Mitverantwortung*, Bohum: 1994, pp. 147-160.

_____: *Mut zur Moral. Aus der privaten Korrespondenz des Gesellschaftsreformers Theodor Lohmann*, Lothar Machtan(Ed.), Bremen: 2001.

II. 2차 자료

1. 연구서

- Berlepsch, Hans-Jörg von: „*Neue Kurs“ im Kaiserreich? Die Arbeiterpolitik des Freiherrn von Berlepsch 1890 bis 1896*, Bonn: 1987.
- Beyreyther, Erich: *Geschichte der Diakonie und Inneren Mission in der Neuzeit*, Berlin: 1983.
- Gall, Lothar: *Bismarck: the white revolutionary*, vol. 2, London: 1986.
- Grebing, Helga: *Geschichte der sozialen Ideen in Deutschland - Sozialismus - Katholische Soziallehre - Protestantische Sozialethik. Ein Handbuch*, Essen: 2005.
- Hentschel, Volker: *Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1880-1980*, Frankfurt am Main: 1983.
- Kandel, Johannes: *Protestantischer Sozialkonservatismus am Ende des 19. Jahrhunderts*, Bonn: 1993.
- Mossen, Wilhelm: *Bismarck*, Hamburg: 1994. (최경은 역, 『비스마르크』, 서울, 1997.)
- Nipperdey, Thomas: *Deutsche Geschichte 1866–1918. Erster Band: Arbeitswelt und Bürgergeist*, München: 1990.
- Reidegeld, Eckart: *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und theoretische Analyse von den Ursprüngen bis 1918*, Opladen: 1996.
- Ritter, Gerhard A.: *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München: 1989.
- _____, *Sozialversicherung in Deutschland und England: Entstehung und Grundzüge im Vergleich*, München: 1983. (전광석 역, 『복지국가의 기원: 독일과 영국의 사회보험발달사』, 서울, 2005.)

- Rothfels, Hans: *Theodor Lohmann und die Kampffahre der staatlichen Sozialpolitik(1817-1905)*, Berlin: 1927.
- Steinberg, Jonathan: *Bismarck: a Life*, Oxford: 2011.
- Steinweg, Johannes: *Die Innere Mission der evangelischen Kirche. Eine Einführung in ihr Wesen und ihre Arbeit sowie in ihre Zusammenhänge mit der Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik*, Heilbronn: 1928.
- Teuteberg, Hans Jürgen: *Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland. Ursprung und Entwicklung ihrer Vorläufer im Denken und in der Wirklichkeit des 19. Jahrhunderts*, Thübingen: 1961.
- Vogel, Walter: *Bismarcks Arbeiterversicherung. Ihre Entstehung im Kräftespiel der Zeit*, Braunschweig: 1951.
- Wehler, Hans-Ulrich: *Das Deutsche Kaiserreich, 1871-1918*, Göttingen: 1988. (이대현 역, 『독일 제 2제국』, 서울, 1996.)
- Zitt, Renate: *Zwischen Innerer Mission und staatlicher Sozialpolitik. Der protestantische Sozialreformer Theodor Lohmann (1831–1905). Eine Studie zum sozialen Protestantismus im 19. Jahrhundert*, Heidelberg: 1997.
- 강미현, 『비스마르크 평전: 비스마르크, 또다시 살아나다』, 서울, 2010.
- 박광준, 『사회복지의 사상과 역사: 마녀재판에서 복지국가의 선택까지』, 서울, 2002.
- 박근갑, 『복지국가 만들기: 독일 사회민주주의의 기원』, 서울, 2009.
- 안병직 외, 『유럽의 산업화와 노동계급』, 서울, 1997.
- 전광석, 『독일사회보장법과 사회정책』, 서울, 2008.

2. 논문

- Berlepsch, Hans-Jörg von; Machtan, Lothar: "Vorsorge oder Ausgleich - oder beides? Prinzipienfragen staatliche Sozialpolitik in Deutsch Kaiserreich", in: *Zeitschrift für Sozialreform*, Bd. 5., 1986, pp. 257-275.
- Berlepsch, Hans-Jörg von: "Konsensfähige Alternativen zu Bismarcks Modell sozialpolitischer Gestaltung", in: Machtan (Ed.), *Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Geschichte der Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung*, Frankfurt a. M./New York: 1994, pp. 61-82.
- Blasius, Dirk: "Lorenz von Steins Lehre vom Königtum der sozialen Reform und ihre verfassungspolitischen Grundlagen", in: *Der Staat*, vol. 10, 1971, pp. 33-51.
- Cordes, Charlott: "Theodor Lohmann", in: *Evangelisches Soziallexikon*, Stuttgart: 1873, p. 834.
- Fischer, Fritz: "Der deutsche Protestantismus und die Politik im 19. Jahrhundert", in: *Historische Zeitschrift*, Bd. 171, H. 3, 1951, pp. 473-518.
- Frie, Ewald: "Fürsorgepolitik zwischen Kirche und Staat. Wandererarmenhilfe in Preußen", in: *Soziale Reform im Kaiserreich: Protestantismus, Katholizismus und Sozialpolitik*, Stuttgart: 1997, pp. 114-128.
- Heffter, Heinrich: "Bismarcks Sozialpolitik", in: *Archiv für Sozialgeschichte* 3, Bonn: 1963, pp. 141-156.
- Kaiser, Jochen-Christoph: "Protestantismus und Sozialpolitik. Der Ertrag der 1890er Jahre", in: *Soziale Reform im Kaiserreich: Protestantismus, Katholizismus und Sozialpolitik*, Stuttgart: 1997, pp. 94-113.
- Koch, Peter: "Theodor Lohmann", in: *Neue Deutsche Biographie*, Bd. 15, Berlin: 1978, p. 129.
- Kocka, Juergen: "Arbeiterbewegung in der Bürgergesellschaft.

- Überlegungen zum deutschen Fall", in: *Geschichte und Gesellschaft*, vol. 20, 1994, pp. 487-496.
- Machtan, Lothar: "Hans Rothfels und die Anfänge der historische Sozialpolitikforschung", in: *Internationalen Wissenschaftlichen Korrespondenz zur Geschichte der Arbeiterbewegung* 28. Jg., 1992, pp. 161-210.
- _____, "Der Gesellschaftsreformer Theodor Lohmann. Grundanschauung und Programm", in: *Soziale Demokratie und sozialistische Theorie. Festschrift für Hans-Josef Steinberg*, 1995, pp. 30-38.
- Otto, Hans: "Den Ideen Gestalt geben. Der Sozialpolitiker Theodor Lohmann im Centralausschuß für die Innere Mission", in: *Soziale Reform im Kaiserreich: Protestantismus, Katholizismus und Sozialpolitik*, Stuttgart: 1997, pp. 32-55.
- Ritter, Gerhard A.: "Soziale Sicherheit in Deutschland und Großbritannien von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg. Ein Vergleich", in: *Geschichte und Gesellschaft*, vol. 13, 1987, pp. 137-156.
- _____: "Entstehung und Entwicklung des Sozialstaates in vergleichender Perspektive", in: *Historische Zeitschrift*, Bd. 243, 1986, pp. 1-90.
- _____: "Der Sozialstaat Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich", in: *Historische Zeitschrift. Beihefte, New Series*, vol. 11, 1989, pp. III-V, VII-IX, XI-XII, 1-203, 205-223, 225-233.
- Stolleis, Michael: "Historische Grundlagen. Sozialpolitik in Deutschland bis 1945", in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung Bundesarchiv(Ed.), *Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, Bd. 1: Grundlagen der Sozialpolitik*, Baden-Baden: 2001, pp. 192-332.
- Tennstedt, Florian: "Sozialreform als Mission. Anmerkungen zum politischen Handeln Theodor Lohmanns" in: *Von der*

Arbeiterbewegung zum modernen Sozialstaat. München: 1994, pp. 538-559.

_____: "Politikfähige Anstöße zu Sozialreform und Sozialstaat: Der Irvingianer Hermann Wagener und der Lutheraner Theodor Lohmann als Ratgeber und Gegenspieler Bismarcks", in: *Soziale Reform im Kaiserreich: Protestantismus, Katholizismus und Sozialpolitik*, Stuttgart: 1997, pp. 19-31.

Ullmann, Hans-Peter: "Industrielle Interessen und die Entstehung der deutschen Sozialversicherung", in: *Historische Zeitschrift*, vol. 229, 1979, pp. 574-610.

강원돈, 「독일 내방선교의 복지 사상과 실천에 대한 기독교 윤리적 평가: 그 설립으로부터 나치 시대 말까지의 활동을 중심으로」, 『부흥운동과 사회변혁의 영성-한국기독교윤리학회 논총 제9집』, 2007, pp. 115-117.

권기정, 「독일의 노동자 참가제도」, 『세계의 노동자 경영참가: 참여의 산업민주주의를 위하여』, 서울, 1995, pp. 123-167.

문기상, 「비스마르크의 제국창건과 노동자사회보험」, 『獨逸史의 諸問題』, 1990, pp. 146-167.

박규정, 「빌헬름 제국 시기 노동재판소법 (Gewerbegerichtsgesetz)의 성립에 대하여」, 『독일연구』, 7호, 2004, pp. 23-48.

안병직, 「독일제국(Kaiserreich: 1871-1918), 어떻게 이해할 것인가?」, 『이화사학연구』, 27호, 2000, pp. 81-99.

Zusammenfassung

Die Konzeption und Praxis der
"versöhnenden Arbeiterpolitik" von
Theodor Lohmann im deutschen
Kaiserreich (1874-1891)

JaeKyoo Lee
Department of Western History
The Graduate School
Seoul National University

In dieser Arbeit wird die Sozialpolitik im deutschen Kaiserreich mittels der "versöhnenden Arbeiterpolitik" von Theodor Lohmann, wer der geheime Oberregierungsrat im Handelsministerium Preußens und Reichsamt des Innern war, analysiert. Die bisherigen Studien über die Möglichkeit und Charakter seiner "versöhnenden Arbeiterpolitik" konzentrierten sich am meisten auf den Konflikt, wegen dessen Lohmann 1883/4 mit seinem Vorsteher, Bismarck, in einem Zwiespalt geraten ist. Aber Lohmanns Politik muss mehr umfassend untersucht werden, weil er sich von 1874 bis 1901 nicht nur um Arbeiterversicherung, sondern auch um Arbeiterschutz und Arbeiterrecht weiter bemüht hat.

Lohmann, ein aufrichtiger Lutheraner, beabsichtigte durch die Lösung der

Sozialfrage die Verwirklichung der Gottesreich auf der Welt, und machte dafür auf die Sozialreformstheorie, zum Beispiel die Theorie des Vereins für Sozialpolitik, aufmerksam. Zuerst muss der Staat den Arbeitern den Grund, moralisch leben zu können, anbieten. Dieser Grund fängt mit der Anerkennung an, dass die Arbeiter autonome Wesen sind, weil die Arbeiter auch die Ausführung der Pflicht, eine moralische Idealgemeinschaft zu realisieren, motiviert. Wenn die Arbeiter sich ihre Wohlfahrt aufgrund der Selbstverantwortung entscheiden, können sie auch den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grund der Familie, den Ausgangspunkt der Utopie, selbst erarbeiten. Durch diesen Prozess lernen die Arbeiter die gesellschaftliche Verantwortlichkeit und soziale Solidarität, und erreichen eine Sozialvereinigung. Eventuell können sie der Verwirklichung der Utopie helfen.

Seit 1880 hat Lohmann versucht, mit der Arbeiterversicherung seine "versöhnende Arbeiterpolitik" zu verwirklichen, aber ist bei Bismarck auf starken Widerspruch gestoßen. Obwohl diese Staatsmänner die Notwendigkeit der Sozialpolitik gegen die Entstehung und Verbreitung der Sozialdemokratie zugestimmt haben, waren sie anderer Ansicht über die Lösung. Der Reichskanzler dachte das Mißfallen der Arbeiter lindern zu können, indem der Staat nur mit einer Arbeiterversicherung der Arbeiter die materielle Forderung beigebracht hat.

Andererseits hat Lohmann gesehen, dass sein Vorsteher nur eine vorläufige Maßnahme ergriffen hat. Für eine wirkliche Versöhnung zwischen Klasse und Lösung der Sozialfrage müssen die Arbeiter von einer anderen Klasse als gerechte Mitglieder der Gemeinschaft anerkannt werden, weil die gerechte Anerkennung der Arbeiter Schutz zu bieten beginnt und den Arbeitern ihr Recht garantieren können, wenn sie sich selbst an ihrer Sicherheit oder Gesundheit beteiligen. Die Arbeiterversicherung ist Lohmann ins Auge gefallen. Wenn der Arbeitnehmer und der Arbeitsgeber mit der gleichmäßigen Befähigung und Verpflichtung die Versicherung mitverwalten, können sie die Frage friedlich lösen und einander Vertrauen bilden. Dann sichern die Arbeiter ihre materielle Lebenshaltung und lernen das soziale Verantwortungsbewusstsein durch die Verwaltung der Versicherung. Das heißt,

dass die Versicherung der Arbeiter den erzieherischen und gesellschaftlichen Raum für allgemeinen Wohlfahrt und ein Mittel für die ganze soziale Harmonie beibringt. In dieser Hinsicht waren die Gewähr der Arbeiterschutz und Arbeiterrecht auch unbedingt notwendig.

Schließlich ist Lohmanns "versöhnende Arbeiterpolitik" seine Antwort, wie die Arbeiterklasse in dem "unvollendeten Reich" umfasst werden kann. Und durch diese Arbeit erfahren wir auch, dass es viele innovative Staatsmänner im Kaiserreich wie Lohmann gibt, die anderer Ansicht als Bismarck waren. Es zeigt an, dass das deutsche Kaiserreich weder von politischen Eliten wie Bismarck, der die "Blut- und Eisen Politik" unterstützte, noch als Obrigkeitsstaat geleitet wurde. Auf diese Weise ist der Abstoß gegen die preußisch-deutsche Reichsgründung in Berlin, die Hauptstadt des Kaiserreichs, dynamisch entstanden, und Lohmann ist Zeuge dieser Dynamik.

Schlüsselwörter : Theodor Lohmann, die versöhnende Arbeiterpolitik, Sozialpolitik im deutschem Kaiserreich, Arbeiterversicherung, Arbeiterschutz, Arbeiterrechts, Innere Mission, Verein für Sozialpolitik

Studentnummer : 2009-20055