요양위로금을 통한 2층 보상체계 방안 연구

-공상에 대한 정신적 손해보상(위로금) 중심으로-

2017

김민기 김나리

공무원연금공단 연금연구소

< 머 리 말 >

공무원재해보상제도는 재해를 당한 공무원에 국한된 것이 아니라 재해를 당하지 않은 공무원까지 포함하여 전체공무원을 대상으로 국가가 사용자로서 책임지고 제공해야하는 중요한 복지제도 중 하나이며, 재해를 당한 공무원의 입장에서 제도가 발전하고 운영되어져야 한다.

그간 산업재해보상제도가 시대흐름에 맞춰 발전한 것과 달리, 공무원재해보상제도는 공무원연금제도의 관심에 밀려 지난 50여년간 심도 있는 제도개선이 이루어진 적이 없다. 현재 공무원연금법에서 재해보상제도를 별도로 분리하여 공무원재해보상법이란 제정법을 만들고, 공무원재해보상 수준을 강화하려는 것도 그간의 이러한 문제점을 인식하고 개선하기 위한 조치로 이해될 수 있을 것이다.

본 연구는 그 동안 한 번도 연구되지 않은 분야인 국가책임으로의 정신적 손해부분에 대한 보상영역을 연구한 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있다. 민사법에서 당연히 인정되는 정신적 손해배상을 국가책임인 공무원재해에서는 왜 인정하지 않을까라는 의문에 대한 답을 본 연구에서 이야기하고 있다. 그리고 공무원재해보상 급여에 대한 법리적 문제를 타 제도와 비교하여 명료하게 이론적 근거를 제시하여 설명하였고, 요양위로금의 구성과 운영에 대한 최적화된 방안을 제안하려고 노력하였다.

향후 재해보상제도에서의 정신적 손해보상의 접근은 재해보상제도의 선진화에 한 축을 이룰 것으로 보이며, 여기서 제시하는 요양위로금이 정부의 재해보상제도 강화의 흐름에 맞춰 다양한 논의를 거쳐 재해보상제도로 도입되길 희망해 본다.

앞으로도 재해보상제도의 발전을 위한 이러한 연구가 지속되어서 공무원재해보상제도가 공무원들이 안심하고 직무에 충실할 수 있도록 하며, 치료받는 공무원은 치료에 전념할 수 있도록 선진국 수준의 제도로 발전되어지길 희망한다. 끝으로 보고서에 수록된 내용은 저자들의 재해보상제도 발전을 위한 연구 의견으로 공단의 공식적 견해가 아님을 밝힌다.

2017년 12월

공무원연금공단 연금연구소

소장 **이 각 희**

〈 목 차 〉

<요 약> ····· i

Ⅰ. 서 론 ····· 1
1. 연구 필요성 및 목적 ····· 1
2. 연구 방법 및 범위 ····· 3

Ⅱ. 국내외 공무상(업무상) 재해에 대한 보상제도 ····· 4
1. 국가보훈처 보훈급여 ····· 4
2. 공무원 공제회별 재해위로금 ····· 8
3. 민간부분 산업재해에 대한 위자료 보상 ····· 9
4. 외국 재해보상 관련 특이 보장 사례 ····· 10

Ⅲ. 정신적 손해배상(위자료)의 일반적 법리 ····· 12
1. 정신적 손해배상의 법적 성격 ····· 12
2. 공무원재해보상 급여의 법적 성격 및 조정관계 ····· 13

Ⅳ. 공무상요양비의 운영현황 및 문제점 ····· 18
1. 공무상요양비 현황 ····· 18
2. 공무상요양비 불충분성에서 오는 부작용 ····· 21

Ⅴ. 요양위로금 신설을 통한 2층 보상체계 구성방안 ····· 30
1. 요양위로금의 법리적 특징 ····· 30
2. 요양위로금의 구성안 ····· 31
3. 요양위로금의 운영주체에 대한 방안 ····· 38

Ⅵ. 요양위로금 운영 효과 ····· 41
1. 공상공무원의 정신적 손해보상의 권리제한 법리문제 해결 ····· 41
2. 공무원의 사기 진작 및 공무의 적극적 업무수행 유인 ····· 41
3. 단체보험과 공무상요양제도의 적정한 운영방향 제시 ····· 42

Ⅶ. 결론 ····· 43

〈 표 차례 〉

<표 2-1> 국가유공자법과 보훈보상자법 비교 ····· 4
<표 2-2> 공무상 재해보상과 보훈급여의 차등내역 ····· 5
<표 2-3> 공무원재해보상과 보훈급여 間 급여 조정방법 ····· 6
<표 2-4> 공무원별 공제회 현황(2017년 기준) ····· 8
<표 2-5> 공제회별 위로금 제도 현황 ····· 9
<표 2-6> 산재보험과 근재보험 비교표 ····· 9
<표 3-1> 공무원재해보상제도의 급여 성격 ····· 14
<표 3-2> 공무원재해보상의 민사법체계와 상호 대응관계 ····· 15
<표 4-1> 공무상 요양비 산정기준 및 급여 내역 ····· 18
<표 4-2> 공무상요양비 청구 및 승인 현황 ····· 19
<표 4-3> 공무상요양비 청구액 대비 지급현황 ····· 19
<표 4-4> 공무원재해보상과 산업재해보상 지급수준 비교표 ····· 20
<표 4-5> 3년간 특수요양비 분석 결과(2013.7월~2016.6월) ····· 21
<표 4-6> 공무원 평균기준소득월액 대비 초과근무수당 등 비율(2016년) ··· 22
<표 4-7> 공무상 부상·질병 발생 시 손해발생 및 보상내역 ····· 22
<표 4-8> 근골격계 및 뇌질환자 대상 설문조사 결과 ····· 23
<표 4-9> 공상대상자 설문조사 결과 ····· 24
<표 4-10> 공상 소방공무원에 대한 보상체계 ····· 25
<표 4-11> 소방공제회 특별위로금 ····· 25
<표 4-12> 단양군 공상 공무원 재해보상 조례안 보상내역 ····· 26
<표 4-13> 맞춤형복지 구성 항목 ····· 27
<표 4-14> 사고발생 후 공무상요양 신청시까지의 평균소요일수 ····· 29
<표 5-1> LIG화재보험 부상위자료 산정기준(업계 참고자료) ····· 32
<표 5-2> 요양위로금 적용기준 방안 ····· 33
<표 5-3> 공무원공제회별 요양위로금 지급기준 ····· 34
<표 5-4> 공무원재해보상 급여 중 요양위로금 산정 기초 ····· 36
<표 5-5> 요양위로금 필요예산 시뮬레이션 ····· 36
<표 5-6> 요양위로금 하한선 적용기준 방안 ····· 38
<표 7-1> 요양위로금 설계안 및 검토내용 ····· 44

〈 그림 차례 〉

[그림 2-1] 공무상요양비 공단부담금 및 본인부담금 등 지급처리 절차 …… 7
[그림 5-1] 요양위로금과의 중복이 가능한 급여 …… 30
[그림 5-2] 요양위로금 구성 체계도 …… 31

< 요 약 >

Ⅰ. 서론

공무원재해보상제도는 1960년도 공무원연금법 제정 당시에 공무원연금제도와 함께 국내 최초로 도입되어, 타 사회보험제도의 발전에 중요한 역할을 해왔다. 그러나 그 동안 연금재정문제 해결을 위한 연금제도개혁의 관심에 밀려 재해보상의 환경 변화와 사회적 발전에 적절히 대응하지 못한 측면이 있다. 현재 공무원재해보상은 산업재해보상과 비교해 볼 때 그 보상 수준이 낮을 뿐만 아니라, 서비스의 전문성 및 다양성에서도 뒤쳐진 실정이다. 이러한 문제점을 해소하기 위하여 공무원연금법에서 공무원연금제도와 이질적 성격을 가지고 있는 재해보상제도를 별도로 분리하는 공무원재해보상법 제정을 추진하게 되었다. 2017년에 입법예고 된 이 제정법안은 20년 근무기간 여부에 따른 재해보상급여의 보상수준 차등을 없애고, 유족가산제 도입, 지급률 상향 등을 통하여 전반적인 급여보상 수준을 높이고 있으며, 그 간 재해보상제도의 취약분야로 여겨진 재활서비스 도입, 간병급여 및 재해복지사업 신설, 심사체계 개편 등을 통해 국가책임을 강화하는 내용을 주요 골자로 하고 있다.

이번 공무원재해보상법 제정을 통해 많은 부분에서 산재보험 수준으로 보상을 끌어올렸으나, 요양급여와 장해급여 관련하여서는 아직도 개선할 사항이 많이 남아 있다. 현재 공상공무원에게 발생한 치료비 대비 공무원연금공단(이하 공단)에서 지급한 비율은 3년 평균 90%수준으로, 재해로 인하여 10%정도는 본인에게 직접적 손해가 발생한다. 또한 공상공무원이 치료과정에서 발생하는 고통, 치료기간 동안의 여가활동의 제한, 향후 건강상태에 대한 걱정, 직장복귀에 대한 불안 등의 정신적 손해에 대해서는 전혀 보상이 이루어져 있지 않다. 일부 공무원의 경우 국가배상법에 의하여 원천적으로 국가를 대상으로 한 정신적 손해배상청구가 인정되지 않는다. 그러나 민법상에서 인정하고 있는 정신적 손해보상과 관련하여 자동차손해보험에서는 진단명 및 치료기간을 기준으로 산정하여 지급하고 있으며, 산업재해보상에서는 사업주나 근재보험을 통하여 근로자가 별도로 보상받도록 하고 있다.

이와 같이 공상공무원들에게 요양관련 보상수준을 높일 필요가 있는데, 그 중 하나가 정신적 손해배상에 대한 제도적 도입이다. 본 연구에서는 요양위로금의 2층급여 신설을 통한 정신적 손해에 대한 보상제도 구축을 목표로 공무원을 위한 충분하고 완전한 요양보상체계에 대하여 제언하고자 한다.

Ⅱ. 국내외 공무상(업무상) 재해에 대한 보상제도

1. 국가보훈처 보훈급여

국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산 보호와 관련이 있는 직무수행 중 재해를 입은 경우에 국가에서 보상해주는 보훈제도가 있다. 대상 법률은 '국가유공자법'과 '보훈보상자법'이 있는데, 양자의 구분은 '국가의 수호안전보장 또는 국민의 생명재산 보호'와 직접적 관련성 여부를 가지고 적용이 나뉘어진다. 그리고 일반적으로 국가유공자법의 보상수준이 보훈보상자법의 보상수준보다 높다.

순직한 공무원의 유족에 대한 보상수준을 높여주기 위하여 공무원연금법에서 (위험직무)순직유족급여와 보훈보상급여와의 병급을 인정하고 있다(공무원연금법 제33조제1항 단서). 그러나 보훈보상급여와 공무원연금법상 장해급여와는 병급이 제한된다. 이 경우 보훈보상급여의 공제대상금액은 모든 금액이 아니라 상이등급 6급2항이 받는 금액을 최고한도로 한다.

<표2-3> 공무원재해보상과 보훈급여 間 급여 조정방법

구 분		조정 방법
공무상재해보상	보훈보상	
(위험직무)순직 유족급여	순직군경 유족대상 보상금(매월지급)	병급(공무원연금법 제33조 1항)
장해연금	공상군경 본인대상 보상금(매월지급)	장해연금지급시 공상군경에게 지급되는 월 보상금 중 6급2항을 최고한도로 하여 공제지급
장해보상금	공상군경 본인대상 보상금(매월지급)	장해보상금 신청시점에서 공상군경에게 지급된 보상금만큼(월 누적금액)을 공제하고 장해보상금지급

그리고 공상공무원이 보훈병원을 이용하게 될 경우 공무상요양비와 보훈처의 의료지원비와 중복이 발생하는데, 이 경우 보험자부담금은 공무원연금공단에서 부담하고, 본인부담금은 보훈처에서 부담하게 된다. 일반 병원을 이용하게 되면 보험자부담금 및 본인부담금 모두 공단이 부담하지만, 보훈병원을 이용하게 되면 공단은 본인부담금을 부담하지 않게 된다.

또한 공상공무원의 부상정도가 심해서 보훈처로부터 간호수당을 받는 경우엔, 공단에서 공무상요양비의 간호비 지급시 해당 금액을 공제하고 지급한다.

2. 공무원 공제회별 재해위로금

공무원을 회원제로 운영하는 각종 공제회에서는 공무원이 공무상 부상을 당

했을 경우 정신적 손해보상의 형태로 위로금을 지급해주고 있다. 공무원 공제회별로 지급하는 위로금의 조건 및 보상수준은 각기 다른데 교직원공제회의 경우 요양관련 위로금이 없으며, 경찰공제회 및 지방행정공제회의 경우 장해에 대한 위로금이 없다. 소방공제회의 경우 다른 공제회보다 보상수준이 높은데, 공제회 회원이 아니더라도 소방공무원이라면 보상대상이 되는 것이 특이점이라 할 수 있다.

<표2-5> 공제회별 위로금 제도 현황

(단위 : 천원)

구 분	요양위로금		장해위로금		사망위로금	
	공상	일반	공상	일반	공상	일반
소 방 공 제 회	200 ~ 400	-	6,586	-	1,000 ~ 39,517	600 ~ 1,000
경 찰 공 제 회	200 ~ 500	-	-	-	700 ~ 20,000	500 ~ 1,500
교 정 공 제 회	200	-	1,000	-	2,000	500
교직원공제회	-	-	3,000~5,000	1,000~2,000	2,000	1,000
지방행정공제회	100 ~ 200		-	-	60 ~ 3,000	30 ~ 1,500

3. 민간부분 사업재해에 대한 위자료 보상

산업재해와 관련하여 산업재해자는 근로복지공단을 통하여 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 유족급여 등을 지급받을 수 있으나, 정신적 손해보상은 받을 수 없다. 그러나 산업재해 보상이 끝난 후에 사업주에게 과실이 있는 경우 사업주를 대상으로 정신적 손해배상 등을 청구할 수 있는데, 사업주가 근재보험을 가입한 경우에는 근로자는 근재보험을 통해 추가로 보상을 받을 수 있다. 그러나 근재보험은 사업주의 강제가입보험이 아니며, 근로자에게 과실이 있는 경우 과실상계가 이루어진다.

<표2-6> 산재보험과 근재보험 비교표

구 분	보상범위	적용법령	과실여부	가입방법	운용주체
산재보험	요양급여 휴업급여 장해급여 유족급여 등	산업재해 보상보험법	무과실 책임	강제가입	근로복지공단
근재보험	위자료 상실수익액 산재비급여치료비 향후 치료비 등	보험법 민법	과실책임	임의가입	민영보험사

4. 외국 재해보상 관련 특이 보장 사례

미국의 경우 기능적 손상이외에 외모손상에 대한 정신적 손해까지 보상해주며, 부상으로 영구적 또는 일시적으로 독립적인 정상 생활을 할 수 없는 경우 주택이나 차량 개조서비스 등을 제공해준다. 그리고 소방·경찰공무원의 경우 주에서 인정하는 암, 심장병, 폐질환 등에 걸리게 되면 바로 공무상재해로 추정되는 공상추정제도가 적용된다. 공무상재해로 추정되는 경우에 공단이 업무상 재해가 아니라는 점을 의학적으로 입증해야 하며, 그렇지 못할 경우 공상으로 인정되는 입증책임의 전환이 일어난다.

독일의 경우엔 임신한 공무원의 재해피해로 장해아동이 출산한 경우 아동의 장애정도에 따라 아동이 살아있는 동안 생계지원금이 제공되며, 신체손해와 동시에 의복이나 시계 등의 파손이 같이 발생한 경우 이에 대하여 보상을 해준다. 또한 재해발생당시 응급구호를 위해 지출한 비용에 대하여도 그 필요성이 인정되면 합리적 수준에서 보상이 이루어진다.

오스트리아의 경우 치료가 종결되었지만 아직 심신상태가 완전히 회복되지 않았을 경우 호텔 형태의 휴양소에서 휴양할 기회가 제공되며, 재해공무원의 상병이 중증인 경우 초기치료부터 직업복귀까지 법률문제, 급여, 가정상담, 가사까지의 제반사항을 관리하고 지원해 주는 특별관리제도를 운영하고 있다.

Ⅲ. 정신적 손해배상(위자료)의 일반적 법리

1. 정신적 손해배상의 법적성격

민법 제750조에 불법행위에 대한 손해배상책임을 규정하고, 다시 제751조에 재산 이외의 정신적 손해에 대한 배상책임을 규정하고 있는데, 불법행위로 인한 손해에는 ① 적극적 재산손해, ② 소극적 재산손해, ③ 정신적 손해로 3분하여 분류하는 것이 판례 및 학계 다수설이다. 적극적 재산손해란 불법행위로 인해 물건의 멸실 등 재산의 직접적 감소로 발생한 손해와 새로이 지출된 입원치료비, 개호비, 장례비와 같은 것을 말하며, 소극적 재산손해는 불법행위가 없었더라면 당연히 얻을 수 있었던 것인데 불법행위로 인하여 잃게 된 이익, 즉 휴업손해, 상실 수익액 등을 말한다. 그리고 정신적 손해는 불법행위로 인하여 입은 정신적 고통으로 신체침해로 인한 직접적 고통, 치료과정에서 겪는 고통, 여가활동의 제한, 직업복귀에 대한 불안 등을 말하는 것으로 보통 위자료라고 불린다. 위자료 액수에 대하여서는 객관적으로 확정이 불가능하며, 법

원에서도 법관의 재량이 넓게 인정된다. 따라서 정신적 손해배상인 위자료는 다른 재산상의 손해와 별개의 급여로 인정되며, 같은 정신적 손해배상인 위자료라 하더라도 손해금액을 확정할 수 없어 상호 조정관계에 놓이지 않는다.

손해배상사건 재판에서 재산상의 손해가 발생했지만 입증곤란 등의 사정으로 피해자가 적절한 손해보상을 받을 수 없는 경우 위자료를 증액함으로써 재산손해 일부의 보충을 인정하기도 하는데, 이를 위자료의 보완적기능이라고 한다.

2. 공무원재해보상 급여의 법적 성격 및 조정관계

공무원 재해보상제도 상의 급여는 재산적 손해에 대한 보상, 정신적 손해에 대한 보상, 유족급여과 같은 사회보장적 성격의 급여로 크게 3분하여 볼 수 있다. 공무상요양비, 장해급여, (위험직무)순직유족보상금은 재산상 손해보상성격의 급여에 해당된다. 재해부조금 및 사망조위금과 같은 부조급여의 경우 재산상 손해보상이 아니라 위로금적 성격의 급여로써 정신적 손해배상으로 분류된다. (위험직무)순직유족연금의 경우 유족이 이를 선택하게 되면 퇴직유족연금이 별도로 지급되지 않기 때문에 (위험직무)순직유족연금은 유족의 생계보장이라는 사회보장적 성격의 급여로 간주된다.

<표3-2> 공무원재해보상의 민사법체계와 상호 대응관계

구 분		공무원재해보상(공법관계)		민사법 관계
재산손해	적극적 손해	공무상요양비	↔	손해배상, 손해보험
	소극적 손해	(위험직무)순직유족보상금, 장해급여	↔	
정신적 손해		재해부조금, 사망조위금	···	위자료

<표3-2>에서와 같이 공무원재해보상에서 지급된 재산상 손해보상의 급여는 민법상 손해배상이나 손해보험상의 손해배상과 상호 중복지급이 되지 않으며, 공단이 공무상요양비, 순직유족보상금, 장해급여를 지급한 경우엔 지급한 범위내에서 사법관계에서의 손해배상을 대위할 수 있는 권리를 취득하게 된다(법 제33조제2항). 그러나 정신적 손해보상과 재산상 손해보상은 서로 법률적 성격이 다른 급여로써 조정관계에 놓이지 않는다. 또한 정신적 손해배상 상호관계에서는 위자료금액을 확정할 수 없고, 위자료청구권이 일신전속적인 성격이 강하기 때문에 상호 조정되거나 제3자가 대위하는 것이 허용되지 않는다. 다만 재해부조금의 경우 국가 또는 지자체의 부담으로 지급된 재해부조금 성격의 급여가 있는 경우 공단에서 공제하고 지급한다(법 제33조제1항).

국가배상법과 공무원재해보상급여의 관계는 국가배상법 제2조 단서에 “다만, 군인·군무원·경찰공무원 또는 예비군대원이 전투·훈련 등 직무 집행과 관련하여 전사·순직하거나 공상을 입은 경우에 본인이나 그 유족이 다른 법령에 따라 재해보상금·유족연금·상이연금 등의 보상을 지급받을 수 있을 때에는 이 법 및 민법에 따른 손해배상을 청구할 수 없다”라고 규정하여서 공무원연금법으로 재해보상을 받은 군무원이나 경찰공무원은 별도로 민사상 손해배상청구(정신적 손해배상 포함)를 할 수 없게 된다.

Ⅳ. 공무상요양비의 운영현황 및 문제점

1. 공무상요양비 현황

공무상요양비 청구액 대비 지급현황을 보면 매년 청구액 대비 지급금액은 약 90%수준이다. 연도별로 지급되지 않고 부지급된 금액을 보면 2014년 19억원, 2015년 26억원, 2016년에 27억원에 달하는데, 이 부지급액은 국민건강보험공단이나 병원에서 부담하는 금액이 아니라, 공상공무원이 개인적으로 부담하고 보상을 받지 못하는 금액이다.

<표4-3> 공무상요양비 청구액 대비 지급현황

구 분	2014년	2015년	2016년
청구액(A)	192억원	239억원	253억원
지급액(B)	173억원	213억원	226억원
지급률(B/A)	90%	89%	89%
부지급액(A-B)	19억원	26억원	27억원

2. 공무상요양비 불충분성에서 오는 부작용

공무원이 공무상재해를 입었을 경우 치료비의 100% 보상이 안되기 때문에 치료비관련 평균 10%의 손해가 발생한다. 또한 봉급은 100% 받지만 초과근무수당을 받지 못하기 때문에 이 부분에서 봉급의 7% 가량 손해가 발생하며, 기타 교통비, 병원생활비품, 가족의 병원방문비용 등 입증하기 어려운 소소한 재산적 손해가 추가로 발생한다고 할 수 있다. 이외에 정신적 손해에 대해서는 처음부터 보상대상에서 제외되어 있기 때문에 그대로 감내해야 한다. 이렇게 공무상 재해로 인하여 국가가 충분한 보상을 해주지 않게 된다면 공무수행 중 부상은 본인의 손해라는 인식이 확산되어 위험업무 회피 현상을 초래하고 국

민에 대한 공공봉사정신이 저하될 것이다. 같이 근무하는 동료직원들의 사기를 저하시키고, 최종적으로 공공서비스를 제공받는 국민의 손해로 귀결될 것이다.

공무원재해보상제도의 충분하지 못한 보상제도는 다른 제도를 통해서 보완하려고 하는 사회적 현상을 낳게 되는데, 지자체별로 별도의 조례를 가지고 보상을 강화하기도 하며, 소방공무원의 경우 별도로 조성된 기금으로 특별위로금 등을 운영하여 보상하기도 한다.

또한 공상공무원 중 일부는 맞춤형복지의 실손의료비보장보험을 통해 중복보상을 받기도 한다. 일부 공무원들의 중복보상은 보험사의 실손율을 높여 보험료인상을 가져오게 되는데, 결국 모든 공무원에게 이에 대한 부담이 전가되는 현상을 초래한다.

Ⅴ. 요양위로금 신설을 통한 2층 보상체계 구성방안

1. 요양위로금의 법리적 특성

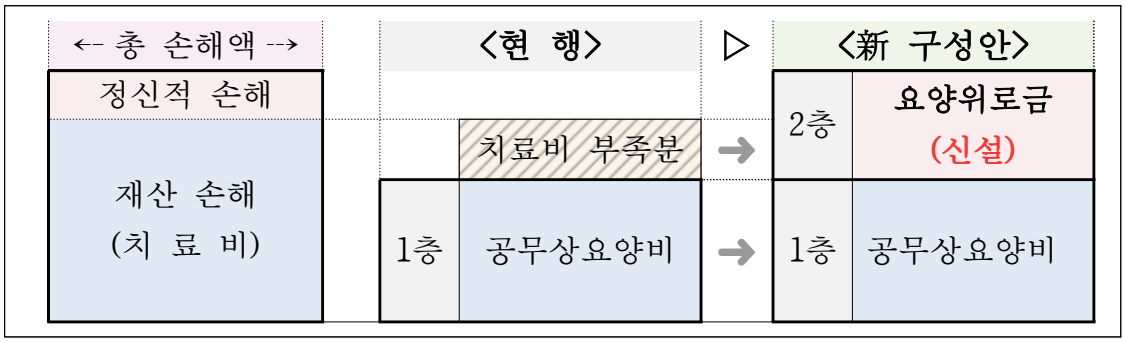
요양위로금은 정신적 손해배상에 속한다. 정신적 손해배상의 가장 큰 특징은 손해금액을 객관적으로 확정하거나 산정할 수 없어, 다른 동일 성격의 위로금과 조정관계 있지 않고 중복수령이 가능하다. 그리고 재산적 손해배상과는 성격이 다른 급여로 취급되어 상호 조정되거나 구상권이 발생하지 않는다.

요양위로금	+	손해보험 급여	공무상요양 급여	공무원 공제회 위로금	기타 지자체 급여	민사상 손해배상

<그림5-1> 요양위로금과의 중복이 가능한 급여

2. 요양위로금의 구성안

<그림5-2>와 같이 1층 보상체계를 공무상요양비로 하고 여기에 2층 보상체계로 정신적 손해에 대한 요양위로금이란 제도를 신설하는 것이다.



<그림5-2> 요양위로금 구성 체계도

1) 요양위로금 보상의 적용기준

보험회사의 경우 정신적 손해배상의 적용 기준을 사고 진단명으로 하고 있으며, 공제회의 경우에는 치료기간을 기준으로 산정하고 있다. 이외에 지출한 치료비금액을 기준으로 위로금을 설정하는 방법이 있다.

<표5-2> 요양위로금 적용기준 방안

구 분	적용기준	내 용	비 고
1안	진단명	진단명을 기준으로 위로금액 설정	손해보험사 방식
2안	치료기간	치료기간별로 구간을 설정하여 위로금액 설정	공무원공제회 방식
3안	치료비	치료비 지출금액을 기준으로 위로금액 설정	

제3안은 보상상승이 등급에 따른 계단식이 아닌 직선형 상승설계가 가능하고, 제1안처럼 모든 부상·질병에 대한 등급을 규정화 할 필요도 없다. 또한 치료비가 많이 들어 갈수록 이에 대한 재산적 손해 및 정신적 고통이 커진다는 점을 고려하면 요양위로금을 치료비기준으로 지급하는 것이 개인적인 사정을 합리적으로 반영한 최적 방안이라 할 것이다.

2) 요양위로금의 보상 수준

공무상요양비 지출금액을 적용기준으로 하여 요양위로금 도입시 추가 필요한 국가예산액은 10%~20%까지 설정시 23억원에서 45억원 수준이다.

<표5-5> 요양위로금 필요예산 시뮬레이션(2016년도 공무상요양비 기준)

요양비 총 지출액 (A)	승인건 (B)	적용기준 (C)	요양위로금 소요액 (D=A×C)	인당 평균 지급액 (D/B)
226억원	5,226건	10%	23억원	44만원
		15%	34억원	51만원
		20%	45억원	86만원

공무상 재해를 입은 공무원이 평균적으로 전체 치료비의 10%정도 환급을 받지 못하고 손해를 보고 있다는 점을 감안하면, 요양위로금은 최소 10%이상이 설정되어야 할 것이다. 10% 설정시 인당 평균 44만원이 지급되고, 15% 설정시에는 인당 평균 51만원, 20% 설정시 인당 평균 86만원이 지급되는데, 처음에 15%로 설정한 후에 국가재정 등의 상황을 고려하여 차후 20%까지 점진적으로 상향하는 방법이 바람직하다고 생각한다.

3) 요양위로금의 과실·중과실 제한 및 최고·최저 보상

공무상요양비에서 과실·중과실로 급여를 제한하지 않는 것처럼 요양위로금에 대하여서도 이를 제한하지 않는 것이 일관성이 있으며, 업무행정 관점에서도 요양신청건마다 공무원의 과실 여부 및 정도를 일일이 파악하는 것이 쉽지 않기 때문에 과실·중과실 제한은 적용하지 않는 것이 합리적이다.

또한 자동차보험에서 부상위자료 최고한도가 300만원인 것을 참고하여 요양위로금의 최고액도 300만원으로 설정하는 것이 바람직하며, 교통비, 식비 등을 고려하여 최소보장액을 4만원으로 설정하고 그 밑으로 나온 경우 4만원을 보상해 주는 것이 위로금의 운영 취지상 타당할 것으로 보인다.

3. 요양위로금의 운영주체에 대한 방안

정신적 손해배상인 요양위로금을 운영주체를 어떠한 방식으로 설정할 지에 대하여 3가지 방안이 있다. 첫째 산업재해보상의 근재보험처럼 별도의 사보험으로 운영하는 방법이 있고, 둘째 기관 자체적으로 위로금을 지급하고 운영하는 방안이 있다. 그리고 마지막으로 공무원연금법에 위로금에 대한 급여를 별도로 신설하여 국가 책임하에 직접보상해주는 방법이 있다.

첫째안은 국가가 보상하여야 할 정신적 손해배상에 대하여 개인에게 부여된 맞춤형복지포인트로 부담하게 하는 것은 국가책임을 개인공무원에게로 전가하는 것이라서 정당성을 부여받기 어렵다. 또한 공상공무원에 대한 정보를 보험사에 제공해야 하는데 이에 대한 개인정보보호의 문제가 제기될 수 있다. 둘째안은 국가나 지자체별로 운영하는 방법은 기관별 재정상황 등의 여건에 따라 공무원별 보상수준이 달라질 수 있으며, 동일한 부상인데도 보상금액이 근무지에 따라서 달라지는 것은 합리적인 차별이라 할 수 없다. 또한 모든 기관에서 자체적으로 관련법을 제정한다는 것도 어려운 일이며, 모든 기관이 자체적으로 보상제도를 집행을 한다는 것도 비효율적이다. 따라서 셋째안인 공무원연금법에 관련 급여를 신설하고 모든 공무원에게 일률적으로 적용하는 것이 재정적인 측면이나, 법체계 및 효과성에서도 제일 적합할 것이다.

Ⅶ. 결 론

결론적으로 공무원재해보상제도의 강화 및 제도운영 취지상 요양위로금 도입이 필요한데, 이러한 요양위로금을 도입하게 되면 재해공무원의 정신적 손해

배상의 제한이라는 위헌 논란이 법리적으로 해결될 것이며, 공무원의 피해에 대한 정당한 보상뿐만 아니라, 공무원의 사기 진작에 도움을 줄 것이다. 이는 궁극적으로 공무원의 대국민 서비스 질을 높이는 효과로 작용하여 그 이익이 국민에게 돌아갈 것이다. 그리고 이는 단체보험과 공무상요양비의 중복지급문제를 해결해 주는 단초 역할을 제공할 것이다. 중복지급의 문제 해결을 통해 공무원은 맞춤형복지포인트를 합리적으로 운영 할 수 있고, 공상공무원은 공단으로부터 보다 적극적이고 신속한 재해보상 서비스를 제공받을 수 있는 기회를 얻을 수 있을 것이다.

최종적으로 요양위로금 설계방안은 <표7-1>과 같이 제안한다.

<표7-1> 요양위로금 설계안 및 검토내용

<table>
<tr><th>구 분</th><th>설계 방안</th><th>추천안</th></tr>
<tr><td>적용기준</td><td><1안> 진단명 기준, <2안> 치료기간 기준,
<3안> 치료비 기준</td><td><3안> 치료비 기준</td></tr>
<tr><td>보상수준</td><td><table><tr><th>적용기준</th><th>연 추가소요액</th><th>평균 지급액</th></tr><tr><td><1안> 10%</td><td>23억원</td><td>44만원</td></tr><tr><td><2안> 15%</td><td>34억원</td><td>51만원</td></tr><tr><td><3안> 20%</td><td>45억원</td><td>90만원</td></tr></table></td><td><2안> 치료비의 15%</td></tr>
<tr><td>과실·중과실 제한</td><td><1안> 과실상계, <2안> 중과실 제한,
<3안> 제한없음</td><td><3안> 제한없음</td></tr>
<tr><td>최고·최저 보상</td><td>· 최고보상 한도 : 300만원
· 최저보상 : <1안> 최소보상, <2안> 최저금액 제외</td><td>· 최고보상액 : 300만원
· 최소 보상 : 4만원</td></tr>
<tr><td>운영주체 방안</td><td><1안> 사보험사 운영, <2안> 기관별로 별도 운영
<3안> 공무원연금법 제도(공단) 운영</td><td><3안> 공무원연금법 제도(공단) 운영</td></tr>
</table>

적용기준은 치료비를 기준으로 산정하고, 요양위로금은 치료비의 15%로 설정하되, 국가예산상황 등을 고려하여 차후 20%까지 상향할 수 있다. 요양위로금의 지급제한으로 공상공무원의 과실·중과실 여부는 묻지 않고 지급한다. 최고와 최저보상은 설정을 하고 최고보상액은 보험사와 유사한 300만원으로 설정하며, 최소보상은 4만원으로 하여 그 밑으로 금액이 나온 경우에도 4만원으로 지급한다. 운영주체는 공무원연금법제도의 신설급여로 만들고 공단에서 운영한다.

요양위로금 제도는 공무원의 재해보상을 강화하려는 현 트렌드와 부합하는 것으로 공무원의 재해보상 수준의 상향을 목적으로 하는 현 공무원재해보상법 제정추진과 맞물려 빠른 시일 내에 도입이 필요하다고 하겠다.

I. 서론

1. 연구 필요성 및 목적

공무원재해보상제도는 국가나 지방자치단체가 사용자의 입장에서 공무상 발생한 재해에 대하여 공무원 및 그 유족에게 발생한 손실을 보상해줌으로써, 현직 공무원이 안심하고 본연의 업무에 충실토록 하며, 재해를 입은 당사자 및 가족에게는 재해로 인해 발생할 수 있는 불안정한 생활의 안정을 보장해 주는 것을 목적으로 하는 일종의 사회보험적 성격의 제도이다.

공무원재해보상제도는 1960년 공무원연금법 제정 당시에 공무원연금제도와 함께 국내 최초로 도입되어, 타 사회보험제도의 발전에 중요한 역할을 해왔다. 그러나 1963년에 도입된 산업재해보상제도와 달리 독자적인 제도로 발전하지 못하고, 성격이 다른 공무원연금제도와 함께 공무원연금법에 함께 규정되어 있다보니, 연금재정문제 해결을 위한 연금제도개혁의 관심에 밀려 그 동안 재해보상의 환경 변화 및 사회적 발전에 적절히 대응하지 못한 측면이 있다.

현재 공무원재해보상은 산업재해보상과 비교해 볼 때 그 보상 수준이 낮을 뿐만 아니라, 서비스의 전문성 및 다양성에서도 뒤쳐진 실정이다. 이러한 문제점을 해결하고 제도를 개선하기 위하여, 2016년도에 공무원연금법에서 공무원연금제도와 이질적 성격을 가지고 있었던 재해보상제도를 별도로 분리하여 공무원재해보상법 제정을 추진하였다. 2017년에 입법예고 된 이 제정법안은 20년 근무기간 여부에 따른 재해보상급여의 보상수준 차등을 없애고, 유족가산제 도입, 지급률 상향 등을 통하여 전반적인 급여보상 수준을 상향하고 있으며, 그 간 재해보상제도의 취약분야로 여겨진 재활서비스 도입, 간병급여 및 재해복지사업 신설, 심사체계 개편 등을 통해 국가책임을 강화하는 내용을 주요 골자로 하고 있다. 많은 부분에서 산업재해 수준으로 보상수준을 끌어올렸으나, 요양급여와 장해급여 부분과 관련하여서는 아직도 개선해야 할 부분이 많이 남아 있다.

현재 공상공무원의 부담 치료비에 대하여 공무원연금공단(이하 공단)에서 지급한 비율은 3년 평균 90%수준이며, 공상공무원이 실제 체감하는 보상 수준은 80%수준이다. 그 동안 공무상요양급여의 부족 보상 부분에 대한 접근방법은 특수요양비의 범위 확대를 통해서 해결하는 방법을 취하였다. 그러나 특수요양비의 확대는 산업재해보상과의 형평성 문제를 야기할 수 있다. 또한 그 폭을

지속적으로 확대한다고 하더라도 치료의 최고수준을 원하는 인간의 기본적인 욕구에 부응하는 100%의 보상은 현실적으로 달성하기 어려운 부분이 있다. 예를 들어 모든 요양비를 전액 보전해 준다고 하고 100만원부터 1,000만원의 치료과정이 존재할 경우에 환자는 비용대비 효과 등의 경제적인 상황을 고려하지 않고, 무조건 1,000만원의 치료과정을 선택할 것이기 때문이다. 또한 발전하는 의료기술과 이를 검증하고 보험수가를 적용하는 데에는 시간차이가 존재하여 치료비에 대한 완전보상은 물리적으로도 어렵다.

본 연구에서는 치료비의 확대보상이 아니라 정신적 손해를 보상해 줌으로서 공상환자에 대하여 충분한 보상을 실현하는 방안에 대하여 논의하고자 한다. 공상공무원이 다쳐서 부상을 당한 경우 이에 대한 재산적 손해 성격인 치료비를 전부 보상해 주었다는 사실만으로 충분한 보상이 이루어졌다고 할 수 없다. 공상공무원이 치료과정에서 받은 고통, 치료기간 동안의 여가활동의 제한, 향후 건강에 대한 불안, 직장복귀시 업무공백으로 인한 정신적 불안 등에 대한 보상이 이루어져야 비로소 완전한 보상이 이루어졌다고 할 수 있다. 현재 공무상재해로 인한 정신적 손해에 대한 보상급여는 공무원연금법에는 없다. 일부 공제회에서 공상공무원에 대해 위로금을 지급해주고 있는 것이 전부이다.

우리나라 민법에서도 정신적 손해를 인정하고 있으며, 이는 재산상 적극적 손해와 소극적 손해와 함께 손해삼분설을 구성하는 중요한 개념이다. 공무상재해를 입은 자들에게 충분하고 완전한 보상을 해주기 위해서는 재산적 손해는 물론이며 정신적 손해까지 보상을 해주어야 하는 것이다. 산업재해의 경우 정신적 손해의 경우 산업재해보상법에서 보상을 받지 못하지만, 개인적으로 사업주나 근재보험을 통하여 별도로 보상을 받을 수 있다. 자동차손해보험의 경우에도 진단명 및 치료기간에 따라 일정한 정신적 손해비용을 산정하여 지급하고 있다. 하지만 일부 공무원의 경우엔 국가배상법에 의하여 공무상재해에 대한 정신적 손해배상을 국가를 상대로 청구하는 것이 원천적으로 차단되어 있다.

따라서 본 논의에서는 공무상요양자들에게 정신적 손해배상을 해주는 재해보상급여 도입에 대한 방안을 제시하고자 한다. 이는 기존의 치료비 성격의 요양비급여가 1층이라고 한다면, 신설되는 위로금 형태의 요양위로금은 2층급여의 성격을 갖는다고 할 수 있다. 궁극적으로 정신적 손해에 대한 보상을 통해 공무상 재해를 입은 공무원에 대한 충분하고 완전한 보상체계에 구축을 목표로 하고 있다.

2. 연구 방법 및 범위

본 연구에서는 재해보상급여 중 공무상요양비와 관련된 개선방안을 논의하고 있으며 유족급여나 장해급여 분야는 논외로 한다. 공무원연금법 뿐만 아니라 공무원재해보상과 연관이 있는 모든 민사법과 공사법의 영역을 비교하여 상호 어느 정도의 차이가 있는지와 공무원재해보상제도와 상호 어떠한 관계가 있는지를 규명하는 순서로 연구를 진행한다. 그리고 요양위로금의 설계방안에 대하여 여러 방안을 제시하고 최적의 조건을 찾아내는 방법으로 운영방안을 연구하고자 한다.

연구의 구성은 다음과 같다. Ⅱ장에서는 국가유공자법 및 보훈보상자법에 대한 급여의 성격과 차이점을 살펴보고 공무상재해와의 상호관계를 알아보겠다. 또한 본 연구에서 도입하고자 하는 공무상요양에 대한 위로금성격과 유사한 성격의 급여인 공무원별 공제회의 위로금현황을 조사한다. 산업재해의 경우 정신적 손해배상을 어떻게 해주고 있는지 알아본다. 그리고 해외재해보상제도에서는 단순한 치료비 지급이외에 완전한 보상을 해주기 위해 어떠한 특이한 제도를 운영하고 있는지 살펴보고, 이를 통해 국내 공무상재해 보상제도의 개선과 보장 확대 필요성에 대한 시사점을 보고자 한다.

Ⅲ장에서는 정신적 손해배상의 법적 성격을 규명하고, 공무원재해보상제도의 손해보상과 다른 제도와 관계를 비교하고 분석한다. Ⅳ장에서는 공무원재해보상에서의 공무상요양비 운영현황과 공무상요양비 불충분성에서 오는 부작용을 살펴본다. 이를 토대로 Ⅴ장에서 정신적 손해보상인 요양위로금 신설을 위한 요양위로금의 법적 성격 및 특징과 구성방안을 살펴보고, 세부적으로 위로금의 지급조건과 어느 정도를 보상해야 적정한지 등에 대한 여러 조건별 최적화된 방안을 제시하고자 한다. 아울러 위로금의 재원조달 방법과 운영방법에 대한 여러 대안별 장단점을 비교검토하기로 한다. 마지막으로 Ⅵ장에서는 요양위로금이 도입되었을 경우 어떠한 효과가 있는지 서술하고 Ⅶ장에서 결론으로 요양위로금의 도입필요성과 설계방향에 대해 최종적으로 요약을 하고 맺도록 하겠다.

II. 국내외 공무상(업무상) 재해에 대한 보상제도

1. 국가보훈처 보훈급여

1) 국가유공자와 보훈보상자

우리나라 보훈제도와 관련된 법률은 크게 국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산 보호와 직접적 관련이 있는 직무수행으로 재해를 입은 경우 보상해주는 “국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률(약칭:국가유공자법)” 과 국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산 보호와 직접적 관련이 없는 직무수행 중 재해를 입은 경우 보상해주는 “보훈보상대상자 지원에 관한 법률(약칭:보훈보상자법)”로 구분할 수 있다.

<표2-1> 국가유공자법과 보훈보상자법 비교 (2017년 보상기준)

구 분	국가유공자법	보훈보상자법
대 상	순국선열, 애국지사, 군인, 경찰, 소방, 일반공무원, 수훈자, 참전유공자 등	군인, 경찰, 소방, 일반공무원
요 건	국가 수호·안전보장, 국민 생명·재산 보호와 **직접적 관련이 있는** 직무수행이나 교육훈련 중 발생한 재해	국가 수호·안전보장, 국민 생명·재산 보호와 **직접적 관련이 없는** 직무수행이나 교육훈련 중 발생한 재해
공상 군경 보상금	월 417,000원 ~ 4,810,000원 (7급 ~ 1급1항)	월 292,000원 ~ 3,299,000원 (7급 ~ 1급1항)
간호수당	월 737,000원 ~ 2,306,000원 (2급 ~ 1급1항)	· 수시간호수당 : 1,537,000원 · 상시간호수당 : 2,306,000원
순직 군경 유족보상금	월 428,000원 ~ 1,614,000원	월 315,000원 ~ 1,088,000원
생활조정 수당	· 3인이하 가족 : 160,000 ~ 220,000원 · 4인이상 가족 : 210,000 ~ 270,000원	· 3인이하 가족 : 160,000 ~ 220,000원 · 4인이상 가족 : 210,000 ~ 270,000원
의료비지원	보훈병원 및 보훈위탁병원 등에서 진료를 받을 경우 본인이 부담하게 될 비용을 전액 또는 일부 지원받음 * 공상공무원의 경우 국민건강보험공단에서 지급한 공단부담금은 공무원연금공단에 청구하여 지급받음	
기타 지원	대부지원, 취업지원, 교육 및 학비지원, 재해위로금, 기타세금 감면 등	

2) 공무상 재해보상과 보훈보상과의 관계

(1) 공무상재해보상과 보훈보상의 제도내 보상 차등

공무원재해보상과 보훈보상의 경우 양자 모두 질병·부상·사망과 직무와의 연관성을 가지고 판단하며, 공무원연금법상 공무상재해로 인정받은 경우엔 일부 예외적인 경우를 제외하고 보통 보훈보상의 대상이 된다. 양자 모두 사망의 유형에 따라 보상의 차등이 존재한다. 보훈급여에서는 국가유공자가 보훈보상자보다 높은 보상을 받고, 그 구별 기준은 국가 수호나 국민의 생명·재산 등과 업무와의 직접적 연관성의 존재여부이다. 공무상 재해에서는 질병을 제외한 사고에서 직무의 생명과 신체에 대한 고도의 위험성 존재 여부에 따라 일반순직과 위험직무순직으로 나뉘며, 위험직무순직의 보상이 일반순직보다 높다.

보훈급여에서는 국가유공자와 보훈보상자의 장해에 대한 보상수준에 차등이 있지만, 공무상 재해에서는 고도의 위험성 존재 여부에 따른 장해보상 차등이 없으며, 질병으로 사망한 경우엔 위험직무 순직의 대상에서 아예 배제된다.

<표2-2> 공무상 재해보상과 보훈급여의 보상차등 내역

구 분	공무상 재해보상	보훈급여
대 상	공무원연금법적용 공무원(군인, 시간제공무원 등 제외)	순국선열, 애국지사, 군인, 경찰, 소방, 일반공무원, 수훈자, 참전유공자 등
보상의 차 등	위험직무순직이 일반순직보다 보상수준이 높음 * 장해급여는 보상차등이 없음	국가유공자가 보훈보상자보다 보상수준이 높음
차등 판단기준	직무수행 중 생명과 신체에 대한 고도의 위험성 존재 여부(질병은 제외)	국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산 보호와 직접적 관련성 여부

모든 공무원들이 공무상 재해를 인정받으면 국가유공자법 및 보훈보상자법의 보훈급여를 받을 수 있는 것이 아니다. 공무원 직종에 따른 차별이 존재한다. 경찰, 소방, 경호처, 국정원 공무원은 공무상 재해보상급여외에 보훈보상금을 병급하여 받을 수 있지만, 이외에 일반 공상공무원은 보훈처에서 매월 지급되는 보훈 보상금의 지급대상에서는 제외되며, 그 밖의 보훈혜택을 받을 수 있을 뿐이다. 다만 일반 공무원이라 하더라도 위험직무순직에 해당되는 경우엔 공무원연금법 제87조2의 적용을 받아 “순직군경과 그 유족”으로 간주되어 병급 대상이 된다. 그리고 간호수당의 경우엔 경찰, 소방 공무

원이 아닌 일반공무원이라고 하더라도 상이2급 이상 또는 수시간호가 필요한 중증의 경우에는 직종의 구별 없이 동일하게 지급받을 수 있다.

(2) 공무원재해보상과 보훈보상의 중복급여 조정

유족의 보상수준을 높여주기 위하여 보훈보상급여와 공무원연금법상의 (위험직무)순직유족급여의 병급을 인정하고 있다.(공무원연금법 제33조제1항 단서) 그러나 앞서 서술한 바와 같이 모든 순직공무원 유족이 보훈보상금의 수혜대상이 아니기 때문에 공무원연금법 제33조의 병급조항은 사실상 경찰·소방공무원 등의 일부 유족과 위험직무순직공무원 유족에게만 적용되는 것이다. 따라서 같은 공무상 순직이라 하더라도 보훈보상금을 받지 못하는 일반공무원은 병급이 가능한 경찰·소방 등의 순직공무원과 보상에서 많은 차이가 나게된다.

(위험직무)순직유족급여와 달리 장해급여의 경우에는 병급이 제한된다. 국가유공자법이나 보훈보상자법에서는 급여 조정에 관한 규정이 없기 때문에 국가유공자법이나 보훈보상자법상의 보훈급여는 조정없이 전액 지급되며, 공무원연금법상 장해급여가 지급될 때 보훈급여를 공제하고 지급한다. 공무원재해보상에서 장해연금과 장해보상금은 선택적으로 지급받을 수 있는데, 이에 따라 보훈급여와의 조정방법이 다르게 된다. 장해보상금은 일시금으로 5년치 장해연금액에 해당하는 금액이다.

<표2-3> 공무원재해보상과 보훈급여 間 급여 조정방법

구 분		조정 방법
공무상재해보상	보훈보상	
(위험직무)순직 유족급여	순직군경 유족대상 보상금(매월지급)	병급(공무원연금법 제33조 1항)
장해연금	공상군경 본인대상 보상금(매월지급)	장해연금지급시 공상군경에게 지급되는 월 보상금 중 상이등급 6급2항을 최고한도로 하여 공제지급
장해보상금	공상군경 본인대상 보상금(매월지급)	장해보상금 신청시점에서 공상군경에게 지급된 보상금만큼(월 누적금액)을 공제하고 장해보상금지급

공상공무원이 공무원연금법상 장해연금을 선택할 경우 매월 지급되는 보훈보상금을 공무원연금법상 장해연금에서 공제하고 지급한다. 그러나 모든 금액을 공제하는 것이 아니라 상이등급 6급2항이 받는 금액을 최고한도로 공제한다.

그리고 장해연금대신에 장해보상금을 선택할 경우에는 청구 시점을 기준으로 기 지급된 보훈보상연금액의 총합을 장해보상금에서 공제하고 지급한

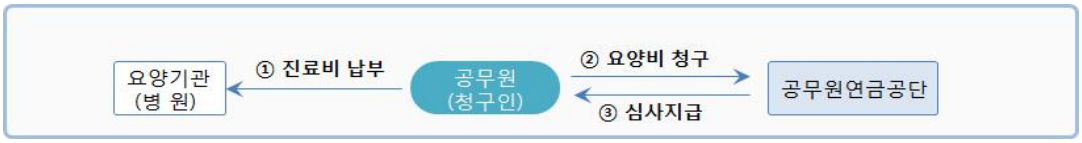
다. 따라서 공무원연금법상 장해보상금 신청시점에서 보훈보상연금이 아직 개시되지 않았다면 공제금액 없이 전액을 지급하며, 후에 보훈보상연금을 받는다고 하더라도 지급한 장해보상금을 환수하지 않는다. 이와 같이 장해보상금의 경우 청구시점에 따라 보훈보상금의 공제금액이 변동되게 된다.

2) 공무상요양비와 보훈처 의료지원의 중복영역

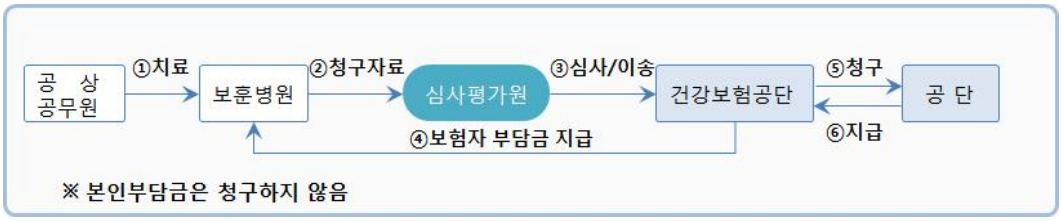
통상 병원에서 치료를 받을 경우 지불되는 치료비는 건강보험공단 부담금(보험자부담금)과 본인부담금으로 나눠지며, 건강보험이 적용되지 않는 비급여항목에 대해서는 본인이 전액 부담하게 된다. 공무원이 공상으로 인정받게 되면 보험자부담금과 본인부담금을 모두 공무원연금공단에서 부담하게 되는데, 처리절차는 국민건강보험공단에서 보험자부담금을 병원에 지급하고, 본인부담금은 개인에게 환불한 후 이 두 금액을 공무원연금공단에 청구하여 정산한다. 비급여항목은 국민건강보험공단의 정산절차를 거치지 않기 때문에 개인이 직접 공단에 본인이 부담한 치료비용을 청구하여야 한다.

① 공상공무원의 건강보험부담금 및 본인부담금 처리 절차

② 공상공무원이 부담한 비급여 부분 처리 절차



③ 공상공무원이 보훈병원 이용시 처리 절차



<그림2-1> 공무상요양비 공단부담금 및 본인부담금 등 지급처리 절차

여기서 국가유공자에게도 보훈처에서 진료비와 간호수당을 지원하는데 공무원재해보상의 공무상요양비 지원과 중복되는 문제가 발생한다. 이는 공상공무원이 보훈병원 및 보훈위탁병원에서 치료받은 경우와 부상정도가 심해서 간호

수당을 받은 경우에 발생한다. 진료비의 경우 본인부담금은 보훈처에서 부담하고, 보험자 부담금은 공무원연금공단에서 부담한다. 공단 입장에서 보았을 때 공상공무원이 보훈병원을 이용하게 되면 본인부담금을 보훈처에서 부담하기 때문에 해당 금액만큼 절감된다고 할 수 있다. 그리고 보훈처 간호수당의 경우에는 공단에서 공무상요양비의 간호비 지급시 해당 금액을 공제하고 지급한다.

2. 공무원 공제회별 재해 위로금

공무원이 공무상 부상을 당했을 경우 정신적 손해배상 형태의 위로금을 공무원별로 구성된 공제회에서 지급해주고 있다. 현재 공상에 대한 위로금형태의 급여를 지급하는 유일한 제도라고 할 수 있다. 현행 법령에 의거하여 공무원의 생활안정과 복지 증진을 위하여 설립된 공제회는 5개이다.

<표2-4> 공무원별 공제회 현황(2017년 기준)

구 분	근거법령	월 회비(기여금)	평균 월 불입액	가입률
소방공제회 (36,612명)	대한소방공제회법	3~300구좌 (1구좌:1만원)	인당 28만원	83%
경찰공제회 (112,224명)	경찰공제회법	1~80구좌 (1구좌:5천원)	인당 28만원	84%
교정공제회 (14,000명)	교정공제회법	4~40구좌 (1구좌:5천원)	인당 10만원	95%
교직원공제회 (750,471명)	한국교직원공제회법	50~1,000구좌 (1구좌:600원)	인당 28만원	82%
지방행정공제회 (261,721명)	대한지방행정공제회법	1~100구좌 (1구좌:1만원)	인당 3만원	100%

공무원 공제회별로 지급하는 위로금의 조건 및 보상수준은 각기 상이하다. <표2-5> 공제회별 위로금 급여현황을 보면, 교직원공제회의 경우 요양관련 위로금이 없으며, 경찰공제회 및 지방행정공제회의 경우 장해에 대한 위로금이 없다. 소방공제회의 경우 장해와 사망위로금의 지급한도가 가장 높은데, 공제회 회원이 아니더라도 소방공무원이 재해를 입을 경우 보상해주는 특이점이 있다.

<표2-5> 공제회별 위로금 제도 현황

(단위 : 천원)

구 분	요양위로금		장해위로금		사망위로금	
	공상	일반	공상	일반	공상	일반
소 방 공 제 회	200 ~ 400	-	6,586	-	1,000 ~ 39,517	600 ~ 1,000
경 찰 공 제 회	200 ~ 500	-	-	-	700 ~ 20,000	500 ~ 1,500
교 정 공 제 회	200	-	1,000	-	2,000	500
교직원공제회	-	-	3,000~5,000	1,000~2,000	2,000	1,000
지방행정공제회	100 ~ 200		-	-	60 ~ 3,000	30 ~ 1,500

3. 민간부분 산업재해에 대한 위자료 보상

산업재해로 요양을 하는 경우, 근로복지공단에 요양신청을 하여 승인을 받으면 산재급여 등의 보상을 받을 수 있다. 산업재해자는 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 유족급여 등을 받을 수 있으나 이렇게 근로복지공단을 통하여 받을 수 있는 보상은 재산적 손해에 국한된다. 정신적 손해에 대하여서는 산업재해보상법상 보상을 받을 수 없어 근로복지공단을 대상으로 한 산업재해 위자료 청구는 인정되지 않는다. 그러나 재해자는 산재보상이 끝난 후에 사업주에게 직접 또는 사업주가 가입한 근재보험의 보험회사를 대상으로 산재에서 보상받지 못한 손해에 대하여 추가로 보상 받을 수 있으며, 여기에는 정신적 손해보상인 위자료도 포함된다.

산업재해보상법에 의한 보상이외에 추가로 민사상 책임을 사업주가 부담하게 하려면 사업주의 고의 또는 과실이 있어야 한다. 근재보험이란 이러한 사업주가 산재보험법의 범위를 초과하여 민사상 추가로 부담하게 되는 배상책임을 보장하여 주는 근로자재해보상책임보험이다. 이러한 근재보험의 가입은 사용주 임의선택사항이기 때문에 사업자가 가입해야 할 의무가 있는 것은 아니다.

<표2-6> 산재보험과 근재보험 비교표

구 분	보상범위	적용법령	과실여부	가입방법	운용주체
산재보험	요양급여 휴업급여 장해급여 유족급여 등	산업재해 보상보험법	무과실 책임	강제가입	근로복지공단
근재보험	위자료 상실수익액 산재비급여치료비 향후 치료비 등	보험법 민법	과실책임	임의가입	민영보험사

사업주가 근재보험을 가입하고 있다면 정신적 손해에 대한 위자료를 보험사에 청구할 수 있으나, 그렇지 않다면 사업주에게 직접 청구를 하여야 한다. 근로자가 사고 당시 사업장에 복귀해서 계속 근무를 할 경우에 사업주에게 직접 이러한 보상청구를 한다는 것이 쉽지 않을 것이며, 원만한 합의가 이루어지지 않으면 손해배상소송을 제기 하여야 한다. 이러한 산업재해와 관련한 민사상 추가 보상을 받기 위하여서는 산재보험과 달리 사업주의 고의 또는 과실이 존재하여야 한다. 또한 근로자에게 과실이 있는 경우에는 손해배상액에 대하여 과실상계가 이루어져 배상액이 조정된다.

4. 외국 재해보상 관련 특이 보장 사례

1) 미국

(1) 외모손상에 대한 보상

미국의 경우 장애가 발생할 경우 기능적인 손해에 따라 보상해주는 일반적인 장애보상 외에 얼굴, 머리 또는 목 부분의 심각하고 영구적인 손상에 대하여 정도에 따라 $20,000까지 보상을 해준다. 이는 기능적 손상 외에 외모손상에 대한 정신적인 손해까지 확장해서 보장해 준 제도라고 볼 수 있다.

(2) 주택 및 차량 개조서비스

부상으로 인해 영구적 또는 일시적으로 독립적인 정상 생활을 할 수 없는 경우에 주택이나 차량 개조 서비스를 제공하거나 특별개조된 주택이나 차량을 구입하는데 지원을 해주고 있다.

(3) 공상추정 제도

일반적으로 입증책임은 이를 통해서 이익을 받는 자인 재해공무원이 지게 되어 있다. 따라서 인과관계가 밝혀지지 않는 경우 이에 대한 불이익이 재해공무원에게 주어지게 되는데, 암이나 심장병과 관련하여 업무연관성에 대한 의학적 인과관계를 입증한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 미국에서는 경찰공무원이 심장마비나 발작을 일으켜 사망한 경우, 해당 공무원에게 비일상적 스트레스나 지속적인 신체활동이 있었다는 사실만으로도 업무상 사망으로 추정된다. 그리고 소방관의 경우 주에서 인정하는 암, 심장병, 폐질환 등에 걸리게 되면 바로 업무상재해로 추정되고, 이 추정을 번복하기 위해서는 이것이 업무상 재해가 아니라는 점을 공단에서 의학적으로 입증해야 되는 입증책임의 전환이 일어난다.

2) 독일

(1) 태아의 재해피해에 대한 생계지원금

임신한 여성공무원의 태아가 공무상 재해로 인하여 부정적인 영향을 받아, 출산 이후 해당 아동에게 장해가 발생하였을 경우 아동의 장애 정도에 따라 아동이 살아있는 동안 생계지원금이 제공된다. 아동이 성인이 되었을 경우엔 부모에게 지급되던 생계지원금을 성인이 된 기존 아동에게 계속하여 지급하는데, 재해보상의 직접적 보호대상이 공무원뿐만 아니라 태아까지 확장되어 있다고 볼 수 있다.

(2) 의복 등 재산상 피해와 특별비용 보상

공무상 발생한 치료비에 대하여서 보상해주는 것은 당연한 것이나, 독일은 이러한 신체적 손상뿐만 아니라 신체적 손상과 함께 재산상 손해가 동시에 발생하였을 경우 일정 범위 내에서 재산상의 손해도 보상해준다. 예를 들어 범인제압과정에서 입고 있는 의복이나 시계 등이 파손되는 피해를 입었을 경우, 이에 대한 재산적 피해도 보상이 된다. 그리고 출퇴근 중 발생한 차량사고에 대해 사적보험에서 지원되지 않는 손해가 있다면 €300까지 보상되며, 재해 발생당시 응급구호를 위해 지출한 비용에 대하여서도 그 필요성이 인정되면 합리적인 수준에서 보상이 이루어진다.

3) 오스트리아

(1) 휴양호텔 운영

의학적으로 치료가 종결되었지만 아직 심신상태가 재해 이전의 상태를 회복하지 못한 경우, 의사의 판단에 따라 퇴원 후 호텔 형태의 휴양소에서 휴양할 수 있는 기회가 제공되어 진다. 해당 휴양호텔은 의사와 간호사가 근무하여 의료지원이 가능한 휴양소역할을 한다.

(2) 재해공무원 특별관리제도

재해공무원의 상병이 중증인 경우 발생 직후부터 치료 및 재활과 직업(사회)복귀까지의 법률문제, 급여, 가정상담, 가사까지 제반사항을 관리하고 지원해 주는 토탈서비스를 제공해 준다.

III. 정신적 손해배상(위자료)의 일반적 법리

1. 정신적 손해배상의 법적성격

1) 손해배상 삼분설

우리나라 민법 제750조에 “고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다”라고 규정하고 있으며, 그 손해에 대하여서는 ① 적극적 재산손해, ② 소극적 재산손해, ③ 정신적 손해로 3분하여 분류하는 것이 판례 및 학계 다수설이다. 적극적 재산손해란 불법행위로 인해 물건의 멸실 등 재산의 직접적 감소로 발생한 손해와 새로이 지출된 입원치료비, 개호비, 장례비와 같은 것을 말하며, 소극적 재산손해는 불법행위가 없었더라면 당연히 얻을 수 있었던 것인데 불법행위로 인하여 잃게 된 이익, 즉 휴업손해, 상실 수익액 등을 말한다. 그리고 정신적 손해는 불법행위로 인하여 입은 정신적 고통으로 생긴 손해로써 보통 위자료라고 불린다.

2) 정신적 손해(위자료)의 의미

민법 제750조에 불법행위에 대한 손해배상책임을 규정하고, 다시 제751조에 “타인의 신체, 자유 또는 명예를 해하거나 기타 정신상 고통을 가한 자는 재산외의 손해에 대하여도 배상할 책임이 있다.”라고 규정하여 재산 이외의 정신적 손해에 대한 배상책임을 규정하고 있다. 이처럼 민법 제751조에 정신적 손해배상 규정이 있지만, 제750조에 규정된 “손해”에는 정신적 손해까지 포함하고 있으며, 제751조는 정신적 손해배상에 대한 주의적 규정이라고 보는 것이 판례 및 학계의 보편적 시각이다.

신체적 침해가 발생하였을 경우 치료비, 일실손해라는 재산적 손해뿐만 아니라 일반적으로 정신적 손해가 동시에 수반된다. 신체침해를 당하게 되면 이와 관련하여 신체 침해에 따른 직접적 고통, 치료과정에서 겪는 고통, 교육지연으로 인한 미래에 대한 불안함, 휴직으로 인한 승진불이익, 여가활동의 제한 등과 같은 정신적 손해가 발생한다고 볼 수 있다.

이러한 정신적 손해에 대한 보상액을 위자료라고 하는데, 위자료는 꼭 현실적인 정신적 고통을 수반할 필요는 없다. 정신적 고통을 느낄 수 없는 태아나 유아의 경우에도 위자료청구권이 인정되며, 장래에 느끼게 될 고통도 포함한다[1].

3) 위자료 산정 기준 및 보완적 기능

정신적 손해배상에 대한 위자료는 금전적으로 산정하여 배상하게 되는데, 그 금액을 산정하는 것은 쉬운 일이 아니다. 위자료 산정시 그 기준에 관하여서 민법에는 아무런 규정이 없으며 비재산적 손해에 대한 당사자의 증명을 꼭 필요로 하지도 않기 때문에 그 위자료의 액수를 정할 때에 법관의 재량이 넓게 인정된다[2]. 또한 재산상 손해액의 산정과 달리 정확한 위자료를 산정할 수 없기 때문에 수개의 위자료를 받았다고 하여 그 금액이 상호 조정관계에 놓이지도 않게 된다.

손해배상사건 재판에서 재산상의 손해가 발생은 했지만 입증곤란 등의 사정으로 손해액의 확정이 불가능하여 피해자가 적절한 손해보상을 받을 수 없는 경우가 있다. 이 때 법원은 위자료액을 증액함으로써 재산손해의 보상에서 부족한 부분을 어느 정도 보충하는 것을 인정하기도 하는데[3] 보통 이를 위자료의 보완적 기능이라고 한다. 이 경우 위자료가 정신적 손해뿐만 아니라 일부 입증이 곤란한 재산상의 손해까지 전보를 해주는 역할을 하게 된다.

2. 공무원재해보상 급여의 법적 성격 및 조정관계

1) 공무원재해보상제도 급여의 성격

공무원 재해보상제도 상의 급여는 재산적 손해에 대한 배상, 정신적 손해에 대한 배상, 유족급여과 같은 사회보장적 성격의 급여로 크게 3분하여 볼 수 있다. ‘손해배상’이란 용어가 불법행위를 전제로 하는 용어로써 공무원재해보상제도는 국가의 고의·과실을 요하지 않으므로 원칙적으로 ‘손실보상’ 또는 ‘손해보상’이란 용어가 더 적합하나, 다른 법체계와 쉽게 비교하기 위하여 본 장에서는 ‘손해배상’이란 용어로 통일하여 사용하고자 한다.

공무상요양비, 장해급여, (위험직무)순직유족보상금은 재산상 손해배상 성격의 급여에 해당된다. 이를 좀 더 세분화하면 공무상요양비는 재산상 손해 중 적극적 손해배상에 해당되며, 장해급여 및 (위험직무)순직유족보상금은 소극적

---

1) 대법원 1971.3.9. 선고 70다2992 판결 ; 대법원 1968.3.1. 선고 67다2512 판결
2) 대법원 2002.11.26. 선고 2002다43165 판결 ; 대법원 2006.1.26. 선고 2005다47014,47021,47038 판결 등 다수
3) 대법원 2004.11.12. 2002다 53865 판결 “재산적 손해의 발생이 인정되는데도 입증곤란 등의 이유로 그 손해액의 확정이 불가능하여 그 배상을 받을 수 없는 경우에 이러한 사정을 위자료의 증액사유로 참작할 수는 있다”

손해배상으로 분류된다.

재해부조금 및 사망조위금과 같은 부조급여의 경우 재산상 손해배상이 아니라 위로금적 성격의 급여로써 정신적 손해배상으로 분류된다[4]. 사망조위금의 지급대상을 배우자 1순위로 하고 2순위를 장례와 제사를 모시는 사람으로 정하고 있어 산업재해보상 급여의 장의비(평균임금 120일분)와 대응이 된다고 할 수 있으나, 공무원재해보상의 본인 사망시 지급되는 사망조위금은 정신적 손해배상 성격인 위로금이라는 점에서 적극적 재산손해배상 급여인 산업재해보상의 장의비와 구별된다.

<표3-1> 공무원재해보상제도의 급여 성격

급여의 종류		급여의 성격	비 고
공무상요양비		적극적 재산상 손해배상	
장해급여	장해연금	소극적 재산상 손해배상	장해보상금과 병급불가
	장해보상금	소극적 재산상 손해배상	5년치 장해연금액
(위험직무) 순직유족급여	(위험직무) 순직유족연금	유족에 대한 사회보장적 급여	국가유공자법 및 보훈보상자법 상 급여와는 병급 가능(법제 33조에서 규정)
	(위험직무) 순직유족보상금	소극적 재산상 손해배상	
부조급여	재해부조금	정신적 손해배상	주택이 재해로 손해를 입은 경우 지급
	사망조위금	정신적 손해배상	본인 또는 배우자, 부모, 자녀사망시 지급

(위험직무)순직유족급여 중 (위험직무)순직유족연금은 재산적 손해배상 성격을 가진 (위험직무)순직유족보상금과는 다르게, 유족의 생계보장이라는 사회보장적 급여의 성격을 가지고 있다. 이렇게 보는 이유는 (위험직무)순직유족연금을 선택하게 되면 퇴직연금수급권자 사망에 따른 퇴직유족연금이 별도로 지급되지 않기 때문이다[5].

결론적으로 공무원연금법상 재해부조금과 사망조위금은 정신적 손해배상의 성격으로 분류되고, 그 외에 공무상 재해로 인한 사망, 부상, 질병, 장해에 대한 보상은 전부 재산적 손해배상이라고 할 수 있다. 공무상 재해로 인한 급여 중 정신적 손해배상과 관련된 것은 없으며, 공제회별로 지급되는 위로금이 전부라고 할 것이다.

4) 판례는 사망조위금에 대하여 공무상 재해와의 관계여부 없이 모든 공무원을 대상으로 한 것으로 손해보상이 아닌 다른 성격의 급여라고 본다(대법원 1998.4.10.선고, 97다39537 판결)
5) 최재식, 공무원연금제도해설(2016), p.266

2) 공무원 재해보상급여와 민법 등의 손해배상과의 관계

공무원 재해보상제도는 법으로 공무원의 재해에 대하여 국가가 책임지고 보상해 주는 국가보상제도라는 점에서 민법 상 손해배상이나 보험자와 피보험자의 계약으로 발생하는 보험제도와 구별된다. 환언하면 공무원 재해보상제도에서의 보상은 공법관계에 해당되며, 민법이나 보험제도에서 발생하는 권리의무관계는 사법관계에 속한다고 할 수 있다.

그러나 공법관계와 사법관계로 각각 다른 근거에 의하여 손해에 대한 보상이 이루어졌다고 하더라도, 그 성격이 같은 경우에는 상호 조정하여 중복지급이 허용되지 않는다.

<표3-2> 공무원재해보상의 민사법체계와 상호 대응관계

구 분		공무원재해보상(공법관계)		민사법 관계
재산 손해	적극적 손해	공무상요양비	↔	손해배상, 손해보험
	소극적 손해	(위험직무)순직유족보상금, 장해급여	↔	
정신적 손해		재해부조금, 사망조위금	…	위자료

<표3-2>에서와 같이 공무원재해보상에서 지급된 재산상 손해배상의 급여는 민법상 손해배상이나 손해보험상의 손해배상과 상호 중복지급이 되지 않으며, 공단이 공무상요양비, 순직유족보상금, 장해급여를 지급한 경우엔 지급한 범위 내에서 사법관계에서의 손해배상을 대위할 수 있는 권리를 취득한다(법제33조 제2항). 그리고 먼저 피해공무원에게 민법상 손해배상이나 손해보험상의 보상이 이루어졌다면 공단은 해당 금액만큼 공제하고 급여를 지급하게 된다.

같은 재산상 손해끼리의 손해배상에서는 상호 조정하게 되지만, 동일사건에 대한 정신적 손해배상과 재산상 손해배상은 서로 법률적 성격이 다른 것으로써 상호 조정관계에 놓이지 않게 된다. 예를 들어 공단이 순직유족보상금을 지급하였다고 하여, 피해자가 갖게 되는 위자료청구권을 대위할 수 있는 권리가 생기는 것이 아니다[6]. 그리고 순직유족연금이나 퇴직유족연금 등은 손해배상의 성격이 아니라 유족의 생계보장적 성격의 급여라는 점에서 재산상 손해배상과 조정관계에 놓이지 않게 된다. 사망조위금의 경우도 정신적 손해배상으로써 공단에게 구상권이 발생하지 않는다. 그러나 앞서 언급한 산업재해보상의

6) "유족보상금은 공무상 질병 또는 부상으로 인한 손실 또는 손해를 전보하기 위하여 지급된다는 점에서 불법행위로 인한 소극적 손해의 배상과 같은 종류의 급여라고 봄이 상당하므로 공단 등은 유족보상금을 지급하였음을 이유로 이와는 그 법률적 성격이 다른 수급권자의 위자료청구권을 취득할 수는 없다"라고 대법원 2000.5.12. 선고 98다58023 사건에서 판시

장의비는 재산손해보상으로 분류되어 근로복지공단이 이를 지급하게 되면 구상권 및 손해배상의 조정이 발생하게 되는 점이 다르다고 할 수 있다.

한편 공무원연금법 제33조에서는 공무원재해보상과 국가유공자법(보훈보상자법) 상의 조정관계를 규정하고 있는데, 수급자의 생활보장을 강화해주기 위하여 (위험직무)순직유족급여와 국가유공자법상의 급여는 서로 병급이 가능하도록 하고 있다.

3) 공무원재해보상급여와 국가배상법과의 관계

국가배상법 제2조 단서에는 "다만, 군인·군무원·경찰공무원 또는 예비군대원이 전투·훈련 등 직무 집행과 관련하여 전사·순직하거나 공상을 입은 경우에 본인이나 그 유족이 다른 법령에 따라 재해보상금·유족연금·상이연금 등의 보상을 지급받을 수 있을 때에는 이법 및 민법에 따른 손해배상을 청구할 수 없다"라고 규정하여, 공무원연금법에 따라 보상을 받은 군무원이나 경찰공무원은 추가로 민사상 손해배상을 청구할 수 없게 된다. 이렇게 되면 공무원연금법상 보상되지 않는 정신적 손해에 대하여 별도의 손해배상 청구를 통해 보상 받을 수 있는 방법이 없게 된다.

그러나 산업재해의 경우에는 앞에서 살펴본 바와 같이 근로자가 산업재해보상법에서 보상받지 못하는 위자료 등에 대하여 민사상 사업주나 사업주가 가입한 근재보험사에 청구할 수 있다. 물론 군무원이나 경찰공무원 이외의 일반공무원은 국가를 대상으로 민사상 정신적 손해배상을 청구할 수 있다. 그러나 이 경우 모든 공무상재해에 대하여 민사상 위자료의 청구대상이 되는 것이 아니라 국가의 고의 또는 과실에 의한 불법행위가 존재하는 재해사건에 한한다.

4) 정신적 손해배상 間의 상호 관계

법률적 성격이 같은 손해배상 상호간에는 급여의 조정이 이루어지며, 법률적 성격이 다른 급여 간에는 이러한 조정관계가 성립하지 않는 것은 앞서 언급한 바와 같다. 공무원연금법상 재해부조금의 경우를 예로 들어보자. 제3자의 고의로 인한 화재로 주택이 멸실되어 공단이 재해부조금을 지급하였을 경우 재해공무원이 제3자에 대해 가지는 손해배상청구권을 어디까지 대위할 수 있을까? 이 경우 공단이 지급한 재해부조금은 위로금적 성격으로써[7], 성격이 다른 재산적 손해배상청구권과 조정관계에 놓이지 않는다. 따라서 공단은 재해부조금을 지급하였다고 하여 피해공무원이 제3자에 대해 가지는 재산상 손해배상청

7) 재해부조금의 법률적 성격에 대해서는 재산적 손해보상 또는 증여라는 이견이 있을 수 있음.

구권을 대위취득할 수 없다. 그럼 피해공무원이 제3자로부터 위로금을 받았을 경우 위로금이 재해부조금과 조정관계가 발생하는지 문제가 될 수 있다.

정신적 손해배상 상호간에는 법률적 성격은 같지만 원칙적으로 상호 조정관계가 성립하지 않는다. 왜냐하면 위자료청구권의 경우 일신전속적인 성격이 강하여 이를 제3자가 대위하는 것이 허용되지 않을 뿐만 아니라, 정신적 손해배상액을 확정하기가 어렵기 때문이다. 정신적 손해에 대한 크기를 금전적으로 환산하여 확정하는 것이 사실상 불가능하다는 점은 법원도 인정하여 법원의 폭 넓은 재량권을 인정하고 있다는 것은 앞서 서술한 바와 같다. 따라서 앞의 예에서 피해공무원이 제3자에게 위로금을 받았다고 하더라도 재해부조금을 공단에서 공제하고 지급할 수 없다. 또한 공단에서 재해부조금을 지급하였다고 하여서, 피해공무원이 제3자에 대해 가지는 정신적 손해배상을 대위취득하지 않는다. 그러나 국가로부터 화재, 홍수, 호우, 폭설 등에 따른 피해에 대해 정부보조금을 수령한 경우에는 어떻게 될까? 정부보조금에 대한 성격과 공단의 재해부조금과의 성격을 어떻게 정의하느냐에 따라 결론이 달라진다. 또한 공무원연금법 제33조제1항 “다른 법령에 따라 국가나 지방자치단체의 부담으로 이 법에 따른 급여와 같은 종류의 급여를 받은 자에게는 그 급여에 상당하는 금액을 이 법에 따른 급여에서 공제하고 지급하여야 한다”라는 규정에서 ‘같은 종류의 급여’가 정신적 손해배상도 포함이 되는지 여부가 문제가 될 수 있다. 공단 실무에서는 재해부조금과 정부보조금을 ‘같은 종류의 급여’로 보고, 법규정의 ‘같은 종류의 급여’라고 하는 부분을 정신적 손해배상영역도 포함한다고 해석한다[8]. 실무적으로 보았을 때 결국 재해부조금을 수령한 공무원이 제3자인 가해자로부터 피해배상금(정신적 손해배상을 포함)을 중복배상 받을 수 있지만, 국가/지자체의 부담으로 법령에 의하여 정부보조금을 받은 경우에는 중복보상이 안되며 공제의 대상이 된다.

현재 공무원공제회별로 공무상 재해가 발생할 경우에 <표2-5>와 같이 위로금을 지급하고 있는데, 이러한 위로금은 정신적 손해배상이란 성격의 특수성과 재정부담의 주체가 다르기 때문에 공무원연금법상의 급여와 조정문제나 구상문제가 발생하지 않는다. 차후 논하는 공무상요양비에 대한 위로금도 정신적 손해배상의 성격을 띠기 때문에 다른 재산적 손해배상과 별개로 병급이 가능하며, 정신적 손해배상 상호관계에서는 조정이나 구상의 대상이 되지 않는다. 이 부분과 관련하여서는 Ⅴ장 1절에서 자세히 다루도록 하겠다.

8) 재해부조금의 성격 및 ‘같은 종류의 급여’의 범위에 대하여서는 논란이 있을 수 있다.

Ⅳ. 공무상요양비의 운영현황 및 문제점

1. 공무상요양비 현황

1) 공무상요양비 개요

공무상요양비는 공무원이 공무가 원인이 되어 발생한 질병 또는 부상으로 요양하게 된 때에 국가나 지방자치단체가 사용자 입장에서 이를 보상하고 지원하기 위하여 지급하는 급여이다. 이는 공상 공무원의 생활안정을 보장해주고 안심하고 치료에 전념할 수 있도록 도와주며, 다른 공무원에게는 안심하고 근무에 전념할 수 있도록 제도를 보장하여 사기를 고취하는데 목적을 가지고 운영되는 사회보험급여이다.

공무상요양비는 공무원연금법 제35조에 규정하고 있으며, 국가 및 지방자치단체의 부담금을 통해 재원을 조달하고 있다. 공무상요양 급여는 건강보험의 요양급여를 기준으로 여기에 산재보험의 요양급여와 특수요양비를 더하여 보상한다. 특수요양비란 건강보험과 산재보험의 요양비를 초과하거나 요양 외에 드는 비용을 말하여, 대통령령으로 해당 기준을 정한다.

<표4-1> 공무상 요양비 산정기준 및 급여 내역

구 분	산정기준	급여 내역
① 건강보험	국민건강보험법에 산정하는 요양비	진료비, 약제, 식대, 처치료
② 산재보험	① 항목을 초과하여 산재보험에서 인정하는 요양비	간호(철야·일반), 이송비, MRI촬영, 초음파검사, 재활보조기구, 진단서 발급수수료, 치과보철 등
③ 특수요양비	①+② 항목을 초과하여 대통령령으로 인정한 요양비	간호(기본), 선택진료비, 상급 병실료, 화상치료재, 성형수술비, 부대경비, 건강보험비급여

2) 공무상 요양급여의 지급현황

연도별 공무상요양승인건수는 2012년 5,089건, 2013년 5,498건, 2014년 4,712건, 2015년 4,874건, 2016년 5,429건으로 연평균 약 5,000건 정도로 발생한다. 연도별로 약간의 증감은 있으나 매년 비슷한 수준으로 발생한다. 또한 공무상요양신청대비 승인율은 3년 평균 88.9%이며, 이는 다른 장해급여나(승인율 75.2%) 순직유족급여(승인율 40.6%) 등과 비교해보면 신청건수도 월등히

많지만 승인율도 아주 높은 편이라고 할 수 있다.

<표4-2> 공무상요양비 청구 및 승인 현황

(단위 : 건)

구 분	2014년			2015년			2016년		
	청 구	승 인	승인율	청 구	승 인	승인율	청 구	승 인	승인율
공무상요양	5,404	4,712	87.2%	5,455	4,874	89.3%	5,799	5,226	90.1%
장해급여	200	139	69.5%	223	169	75.8%	172	138	80.2%
순직유족	155	66	42.6%	158	57	36.1%	151	65	43.0%
위험직무순직	27	16	59.3%	21	10	47.6%	10	4	40.0%

공무상요양비지급액은 2014년 173억원, 2015년에 213억원, 2016년에 226억원이 지급되어 3년평균 219억원이 지급되었으며, 지급액이 점차 증가하는 추세에 있다.

<표4-3> 공무상요양비 청구액 대비 지급현황

구 분	2014년	2015년	2016년
청구액(A)	192억원	239억원	253억원
지급액(B)	173억원	213억원	226억원
지급률(B/A)	90%	89%	89%
부지급액(A-B)	19억원	26억원	27억원

<표4-3> 공무상요양비 청구액 대비 지급현황을 보면 매년 청구액 대비 지급금액은 약 90%수준이다. 연도별로 지급되지 않고 부지급된 금액으로 보면 2014년 19억원, 2015년 26억원, 2016년에 27억원에 달하는데, 이 부지급 액수는 국민건강보험공단이나 병원에서 부담하는 금액이 아니라, 공상공무원이 개인적으로 부담하고 보상을 받지 못하는 금액이다. 산업재해에서는 병원과 공단간 정산방식을 취하고 있어 근로복지공단이 금액을 삭감하면 병원에서 그 부지급액을 부담해야 하고 환자에게 청구할 수 없는 구조인데 반하여, 공무원 재해보상에서는 공상공무원이 먼저 비용을 지급하고 추후 환불받는 구조이기 때문에 삭감이 발생하면 그 부담은 바로 공상공무원에게 전가된다.

3) 산업재해보상 요양급여와 수준 비교

요양 중 급여 항목을 보게 되면 제도적인 측면에서 산재에 없는 특수요양비란 항목이 있어 산재보다 보상의 폭이 더 많은 것처럼 보일 수 있으나, 재활급

여, 간병급여, 산병보상연금 등을 종합적으로 고려하면 오히려 공무상재해보상 제도가 보상에서 부족한 측면이 있다.

또한 공무원재해는 먼저 본인이 치료비를 부담하고 사후 환급받는 현금급여 방식으로 운영되지만, 산업재해는 처음부터 의료서비스를 직접 제공하는 현물급여방식으로 운영되어 요양자가 처음부터 의료비에 대한 부담을 가질 필요가 없으며 사고발생 초기부터 공단에서 환자관리 및 의료개입이 가능하다는 장점이 있다.

공무원재해의 경우 휴직기간 동안 임금이 100% 지급되는 점에서 산업재해 보상 70%보다 높으나, 공무원 휴직가능기간이 3년 6개월로 한정되어 있어 그 기간이 지나도 치료가 안되는 경우엔 직권면직 처리되어 임금이 지급되지 않는다. 그러나 산업재해 휴업급여에는 그러한 기간제한이 없다. 또한 산업재해의 경우 근로복지공단 직영 전문재활병원(전국 6개)에서 민간병원에서 제공하지 못하는 전문가적인 재활서비스를 제공하고 있으며, 산재환자가 심리재활, 직업재활서비스, 잡코디네이터 운영 등 다양한 서비스를 받을 수 있다.

현재 인사혁신처에서 공무원연금법에서 재해보상제도를 분리하여 별도의 공무원재해보상법 제정을 추진하고 있다. 그 제정안에는 재해보상급여의 보상 수준을 높이는 것뿐만 아니라 재활운동비, 심리상담비, 간병급여를 신설하고, 재해예방 및 재활 등 직업복귀 지원사업에 대한 규정을 마련하는 등 산업재해보상 대비 부족한 부분을 보완하기 위한 제도개선 내용을 담고 있다.

<표4-4> 공무원재해보상과 산업재해보상 지급수준 비교표

구 분	공무원재해보상	산업재해보상
보상수준	· 실제 요양기간 건강보험 + 산재보험 + 특수요양비	· 4일 이상 요양기간 건강보험 + 산재보험
주 지급방식	현금급여(개인 선부담 후 정산)	현물급여(병원과 공단간 정산)
간병급여	없음 ※ 공무원재해보상법 제정안 신설예정	상시 또는 수시 간병이 필요한 경우 지급
급여기준	본인 기준소득월액	본인 평균임금(3개월 평균 일임금)
상병보상연금	없음	요양 2년 경과 후 완치전이며 폐질 1~3급인 경우 지급
임금보전	휴직기간 동안 임금 100%지급 (최대 3년 6개월 제공)	휴업기간 간 임금 70% 휴업급여 지급
재해예방 및 재활급여	의료재활	· 의료재활, 심리재활, 직업재활 등 · 합병증 등 예방관리제도

2. 공무상요양비 불충분성에서 오는 부작용

1) 공무상 부상이나 질병시 보상 받지 못하는 치료비 발생

공무상 부상·질병으로 인하여 이에 대한 요양비는 앞서 설명한 바와 같이 적극적 재산 손해에 해당된다. 이러한 공무상 재해로 인해 발생한 치료비에 대하여 국가가 전적으로 보상해 줘야 하는데, 실상은 그렇지 않다. 앞 <표4-3> 공무상요양비 청구액 대비 지급현황을 보면 그 보상수준이 90%에 해당되는 것으로 이를 다시 말하면 평균 10%정도의 요양비에 대하여서는 공상공무원 이 부담을 해야 한다는 것이다.

이러한 공상공무원 부담은 주로 특수요양비에서 발생하게 되는데, <표4-5> 3년간 특수요양비특수요양비 청구건 중에는 32.7%가 삭감되는 것으로 나타난다. 검사료, 입원료, 재활 및 물리치료료, 주사료 등의 비급여항목에서 46.6%로 높은 삭감률이 발생하며, 한방치료와 관련하여서 삭감률은 33.9%로 그 다음으로 삭감률이 높다.

<표4-5> 3년간 특수요양비 분석 결과(2013.7월~2016.6월)

(단위 : 백만원)

종 류	청구액(A)	삭감금액(B)	삭감률(B/A)	총 삭감액 대비 비중
간호비	4,669	797	17.1%	9.3%
건강보험급여(비급여*)	14,332	6,679	46.6%	77.8%
건강보험급여(요양급여)	1,649	206	12.5%	2.4%
보조기	538	148	27.5%	1.7%
보철구	446	96	21.5%	1.1%
부대경비	1,630	9	0.6%	0.1%
약제비	39	8	20.5%	0.1%
이송료	299	65	21.7%	0.8%
진료비	133	14	10.5%	0.2%
한방치료	1,200	407	33.9%	4.7%
화상치료	422	6	1.4%	0.1%
기타	899	152	16.9%	1.8%
계	26,256	8,587	32.7%	100.0%

* 해당 비급여 항목에는 검사료, 입원료, 재활 및 물리치료료, 주사료, 처치 및 수술료, 치료재료대, 투약 및 조제료 등이 포함된다.

공무상 부상·질병으로 인하여 발생하는 적극적 재산상 손해는 요양비이외에도 교통비, 병원생활비품, 가족들의 병원방문비용 등이 있을 수 있다. 그리고 소극적 재산상 손해의 경우 공무원이 요양기간 동안 봉급의 100%를 모두 받아서 손해가 없는 것처럼 보이나, 실상을 살펴보면 시간외 또는 휴일근무 수당을 받을 수 없게 되어 초과근무수당에 대한 손해가 추가로 발생한다. <표4-6>을 보면 평균기준소득월액 대비 평균 초과근무수당이 차지하는 비율은 7%로 초과근무수당이 많은 공무원의 경우엔 이에 대한 손해도 상당하다고 할 수 있다. 그리고 성과급의 경우도 입증하기는 어렵겠지만, 휴직하게 되면 이로 인하여 좋은 등급을 받을 수 없는 경우가 일반적이기 때문에 이로 인한 등급 차이가 발생하였다면 이 차액 부분도 소극적 재산손해가 발생하였다고 할 수 있다.

<표4-6> 공무원 평균기준소득월액 대비 초과근무수당 등 비율(2016년)

평균기준소득월액	성과급여 평균액(구성비율)	초과근무수당 평균액(구성비율)
4,910,000원	연 : 3,010,000원 월환산 : 250,830원**(5%)**	349,170원**(7%)**

그리고 재산상 손해이외에 부상·질병으로 인한 직접적 고통, 치료과정에서 겪는 고통, 직장복귀 등 미래에 대한 불안함, 여가활동의 제한 등과 같은 정신적 손해가 발생했다고 할 수 있다.

따라서 공무상 재해 발생시 국가가 공무상요양비로 보상을 해주어도, <표4-7>과 같이 공상공무원에게는 적극적 재산손해, 소극적 재산손해, 정신적 손해 이렇게 3가지 분야에서 여러 손해가 발생한다고 할 수 있다.

<표4-7> 공무상 부상·질병 발생 시 손해발생 및 보상내역

구 분		내 용	보상내역
재산손해	적극적 손해	치료비, 부대비용 등	공무원연금법상 공무상요양비(총 비용의 90% 수준), 국가유공자법 등 간호비 및 진료비 지원
	소극적 손해	휴직기간의 급여	급여는 100%지급하나, 시간외수당 등 부지급
정신적 손해		치료 중 고통, 불안감, 여가생활 제한 등	공무원공제회별 위로금, 지자체 위로금 등

2) 공무원재해보상제도의 불신 초래

앞서 언급했던 바와 같이 공무상요양비로 보상되는 수준이 평균 90%정도로 평균적으로 10%는 본인이 부담해야하는 부분이 발생한다. 이는 치료비를 대상으로 전체 요양청구 대비 지급비율을 계산한 통계이며, 사고 유형의 다양성,

치료의 접근방법 및 예후의 차이, 기타 비용지출 등을 다 고려하면 체감하는 보상수준은 개인마다 다르다. 그리고 건강보험의 공단부담금을 포함한 비율로 이를 제외하고 본인이 부담한 금액만을 기준으로 한다면 체감하는 손해율은 훨씬 높게 올라간다. 이렇게 완전한 보상이 이루어지지 않게 되면 공무원 스스로가 재해가 발생하지 않도록 더 주의를 기울여 사고를 예방하는 효과가 있지 않느냐고 주장할 수도 있다. 예를 들면 사업장에서 부상을 당하면 개인적으로 손해가 발생하기 때문에 사고가 발생하지 않도록 예방활동이 강화되고, 개인들은 작업시 안전에 더 주의를 기울이게 된다는 이야기이다. 이런 논거는 일응 맞아 보이는 것 같으나, 개인적 위험을 전체적으로 안분하여 공동으로 부담하고, 이를 통하여 안심하고 근로 및 사업을 할 수 있도록 보장하는 사회보험의 취지에서 보았을 때는 맞지 않는 논리이다. 또한 사업장에서의 예방활동은 개인적인 책임이 아니라 국가나 사업자가 강구해야 할 부분이며, 피해자의 과실을 물어 재해에 대하여 그에 상응하는 개인 부담을 지울 수도 없다[9].

보상이 완벽히 이루어지지지 않는다면 업무상 위험에 노출이 심한 경우 일수록 이에 대한 부작용이 심하게 나타날 것이다. 또한 이윤보다는 공공성을 강조하는 공공분야에서는 이에 대한 문제점이 더 심화될 것이다.

<표4-8> 근골격계 및 뇌질환자 대상 설문조사 결과

□ 공무상 부상·질병 발생시 보상 수준

전액 보상	90~100%	80~90%	70~80%	60~70%	60% 미만	추정 평균
15.8%	16.2%	24.1%	20.7%	9.8%	13.5%	80%

□ 재해로 인해 충분한 치료를 받았는지 여부

충분히 받음 (매우 만족)	충분하지는 않지만 적정 (만족)	충분히 받지 못함 (불만족)	매우 부족함 (매우 불만족)
22.3%	42.3%	29.2%	6.2%

□ 충분한 치료를 받지 못한 이유는?

복직 때문에 치료기간이 부족	제도상 충분한 치료가 보장되지 않음	나중에 치료비를 돌려받지 못할까봐	초기 치료에 대한 개인부담이 너무 큼	기 타
43.4%	36.8%	8.6%	5.6%	5.6%

9) 산업재해에서도 본인 과실여부를 따지지 않고 보상하고 있으며, 공무상 재해에서는 중과실의 경우에 일부 보상을 제한하나, 공무상요양비와 관련하여서는 중과실 여부도 묻지 않는다.

<표4-8>는 최근 2016.10월 기준 2년간 발생한 근골격계 및 뇌질환자 3,126명을 대상으로 한 이메일 설문조사 결과(응답자 291명)이다. “개인적으로 지출한 비용에 대해 공단으로부터 보상받는 수준”은 평균 80%정도로 추정되고 있다. 공무상 재해 발생 사안별로 살펴보면 100%를 보상받는 사람도 있으나, 보상수준이 60%미만이라고 응답한 비율이 13.5%나 차지하고 있다. “재해로 인해 충분한 치료를 받았는지 여부”에 대한 질문에 충분한 치료를 받지 못했다는 의견도 35.4%에 달하고 있다. 그리고 “충분히 치료를 받지 못한 이유”는 복직 때문에 치료기간이 충분하지 않아서가 43.4%이고 제도상 충분한 치료가 보장되지 않기 때문에가 36.8%를 차지하고 있다.

2015년 11월 소방공무원을 대상으로 한 공단 설문조사(표4-9)에 의하면 공무상요양비지급기준에 만족한다는 응답은 20.7%에 불과하였고, 2015년 12월 인사혁신처에서 공상자 800명을 대상으로 한 설문조사에서는 공무상요양비가 적정하다는 의견이 35%에 불과하다. 응답자의 47.2%가 개인적인 치료비부담이 발생하였다고 응답하였으며, 개인치료비를 부담한 사람 중 50만원이상 부담했다는 응답자도 50.2%로 상당히 많았다.

<표4-9> 공상대상자 설문조사 결과

구 분	설문인원/조사기관	주요 결과
1차설문('15.11.30.)	620명/공무원연금공단	요양비 지급기준 만족 20.7%, 최우선 개선사항으로 요양비 지급범위 확대(66.7%)
2차설문('15.12.9.)	650명/인사혁신처	요양비 지급기준의 적정(적정:34.8%, 보통:38.4%, 부적정 26.8%)

위 설문조사 결과에도 볼 수 있듯이 공무를 수행하다가 부상을 당하면 손해라는 인식이 공무원간에 확산되어 있고, 공무상재해 보상제도에 많은 불만이 존재하고 있다.

이러한 현상은 특히 위험직무에 종사하는 공무원들에게 위험업무 회피 현상을 초래하고 국민에 대한 공공봉사정신을 저하하는 요인으로 작용한다. 범인을 제압하거나 화재 현장을 뛰어 들어가야 하는 위험한 상황에서, 다치면 손해라는 인식을 가진 공무원에게 직업의식과 공공봉사정신만으로 위험한 직무를 적극적으로 수행해 주기를 바라는 것은 무리이다. 이는 재해를 입은 당사자의 개인적 손해에 머무는 것이 아니라, 같은 업무를 수행하는 동료들의 사기 저하를 가져 오며, 더 나아가 공공서비스를 제공 받는 국민에게 그 손해가 귀속될 것이다. 이러한 현상이 지속된다고 하면 공무원재해보상제도 자체에 대한 근본적 문제제기와 함께 제도운영에 대한 사회적 불신을 가져올 것이다.

3) 공무상 재해보상의 부족보상을 보완하려는 사회적 현상

(1) 공무원연금법제도 외에 추가 보상제도를 자체적으로 운영

공무원재해보상의 보상수준에 대한 문제는 꾸준히 제기되어 왔으며, 경찰이나 소방공무원 등 위험한 일이 다루는 공무원들을 대상으로 그 보상을 강화하려는 움직임은 계속되어 왔다. 소방공무원의 경우 지자체별로 그 보상수준을 강화하고 있는 추세다. 경기도 등 10개 지자체는 "공사상 소방공무원 지원에 관한 조례"를 별도로 가지고 있으며, 이러한 입법추진은 다른 지자체로 확산되고 있는 추세이다. "공사상 소방공무원 지원에 관한 조례"의 주요 내용은 지자체별로 약간씩 다르나 공사상 소방공무원의 자녀장학금 지원과 단체보험 지원을 주된 내용으로 하고 있다. 그리고 소방공무원법상 특별위로금을 규정하여 공상으로 미출근한 경우 시간외수당 70%상당(6개월 기준)을 위로금으로 지급한다. 이를 통해 시간외수당의 미지급에 대한 손해를 간접적으로 보상해 주고 있다. 또한 소방공제회에서는 90일이상 입원치료를 받거나 재해로 상이등급에 해당하는 장해가 남게 되면 공상특별위로금으로 소방위 5호봉 봉급액의 3개월분을 별도로 지급해준다.

<표4-10> 공상 소방공무원에 대한 보상체계

1층	2층	3층 이상
공무원재해보상제도	국가유공자 및 보훈보상자 보훈급여 및 대우	① 지자체 소방공무원 지원조례, ② 소방공무원법 특별위로금, ③ 소방공제회 특별위로금 ④ 기타

<표4-10>를 보면 다른 공무원에 비하여 소방공무원의 재해에 대해서는 비교적 제도적으로 두텁게 보장되어 있다. 소방공제회의 경우 소방공무원이 공제회 회원에 가입하지 않았다고 하더라도 특별위로금의 지급대상이 되는데, 이는 국민성금과 지자체 재원 등으로 조성된 별도기금에서 특별위로금이 집행되고 있기 때문이다.

<표4-11> 소방공제회 특별위로금

근거 법령	순직자 특별위로금	공상자특별위로금
대한소방공제회법	소방위 5호봉 봉금액 18개월분 (2016년 기준 39,517,200원)	소방위 5호봉 봉급액 3개월분 (2016년 기준 6,586,200원)

앞 Ⅱ장 2절에서 살펴본 바와 같이 공무원별 공제회에서도 <표2-5>와 같이 공무상재해에 대한 위로금을 지급한다. 그리고 단양군의 경우엔 소방공무

원 뿐만 아니라 단양군 소속 공무원 전체를 대상으로 재해보상 기준을 강화하는 조례안을 2017.6.26. 입법예고하였다. 해당 조례안에는 2개월이상 입원한 중환자를 대상으로 하고 있는데, 공상환자 본인보다는 그 가족의 생활지원에 중점을 두었다. 간병하는 가족의 생계를 고려하여 공무원 출장비 기준으로 가족의 간병에 필요한 체재비를 가족에게 지원하고, 양육비는 모든 자녀가 아니라 미취학아동을 대상으로 지원해준다.

<표4-12> 단양군 공상 공무원 재해보상 조례안 보상내역

구 분	대상 조건	보상 수준
체제비 지원	2개월 이상 단양군 외 지역에 입원한 경우 가족 1인 대상	숙박비(일 5만원~7만원), 식비 및 일비(일 4만원), 부대경비(일 1만원)
양육비 지원	2개월 이상 입원한 공상공무원에 미취학 아동이 있는 경우	월 20만원 ~ 154만원(최대 24개월)
특별위로금	뇌수술 등 향후 생활에 막대한 영향이 우려되는 경우	1,000만원

위와 같이 공무상재해보상제도의 부족한 보상부분을 공무원별 공제회를 통하여 회원 중심으로 그 손해를 일부 보상하고, 더 나아가 지자체별로 별도 조례를 두어 보상하려고 하는 사회적 현상은 피해자의 보상을 두텁게 보장하는 측면에서 긍정적으로 볼 수 있다. 그러나 동일 재해·동일 부상이라고 하더라도 공무원의 소속과 직종에 따라 보상이 달라져 이에 대한 형평성 문제가 제기될 수 있다. 높은 수준의 보상을 받는 공무원에게는 문제가 없지만 이러한 보상에서 제외되거나 부족한 보상을 받는 공무원들에 대하여는 별도의 구제책이 필요하게 되는데, 이러한 구제책을 개인별, 공무원 종류별, 소속 지자체별로 각자의 방식으로 운영하는 것은 바람직하지 않다. 국가적인 차원에서 일정 보장수준을 제시하고 보상수준을 높여주는 제도개선 방향으로 접근하는 것이 필요할 것이다.

(2) 단체보험을 통한 중복보상 현상 발생

① 공무원재해보상제도와 맞춤형복지 단체보험과의 관계

공무원 맞춤형복지제도는 공무원 개인에게 복지점수를 부여하여 본인의 선호와 필요에 따라 적합한 복지혜택을 선택적으로 주는 제도로써 중앙행정기관은 '05년부터 본격 도입되어 실시되었고, 지방은 '06년부터 지자체별로 도입하여 운영하고 있다. 맞춤형복지 중 기본항목으로 단체보험을 두고 있는데, 단체보험은 공무원이 재해를 입었을 경우 이에 대한 경제적

지원을 하기 위한 것이다. 공무상재해로 인정받으면 공무원연금법상의 재해보상으로 지원을 받지만 그렇지 못한 경우 이러한 단체보험이 큰 효과를 발휘하게 된다.

<표4-13> 맞춤형복지 구성 항목

기본 항목(단체보험)		선택 항목			
필수기본 항목	선택기본 항목				
생명상해보험	입원의료비보험	자기계발	건강관리	가정친화	여가활용

단체보험은 보험계약에 따라 보장범위가 공무원의 가족까지 확대할 수 있으며, 기본항목 중 생명·상해보험은 필수가입이지만, 입원의료비보험은 선택항목이다. 입원의료비보험은 선택항목이지만 기관에 따라 개인실비보험을 들었을 경우만 면제해 주는 반강제성 항목으로 운영하기도 한다. 이와 같이 입원의료비보험을 선택적으로 허용한 것은 생명상해보험이 중복지급되는 것과 달리 입원의료비 보험은 다른 보험을 여러 개 들었다고 하여서 그 보장이 강화되거나 혜택이 증가하지 않는 실손 손해보험이기 때문이다.

공무원재해보상제도와 단체보험과의 관계를 살펴보면 공무원재해보상의 장해급여나 (위험직무)순직급여와 단체보험의 생명·상해 보험급여는 서로 병급이 가능하다. 그러면 공무상요양비와 실손의료비보장보험이 병급이 가능한가? 여기에는 의견이 나뉘어진다. '2017년 공무원보수 등의 업무지침' 715페이지에서는 동일사유에 대하여 공무상요양비와 의료비 단체보장보험금은 중복보상을 받으면 안된다고 규정하여 원칙적으로 이를 금지하고 있다. 이는 입원의료비보장보험이 실손형 손해보험으로 상법상 '중복보상금지의 원칙' 및 '이득금지의 원칙'이 적용되기 때문이다.

② 공무상요양비와 실손의료비보장보험의 중복보장의 문제점

보험사에서는 실손보상의 원칙에 따라 공무상요양으로 승인된 공상건에 대하여서는 보험금을 지급하지 않는다. 치료비에 대하여 국가로부터 보상을 받아 이에 대한 손해가 발생하지 않았기 때문에 이를 보상할 수 없다는 논리이다. 그러나 최근 금융감독원 분쟁조정위원회에서는 이와 유사한 사건에서 국가가 국가유공자 등에게 지급한 의료비 지원금은 국가유공자 및 유족들에게 돌아가야 하는 것으로써 보험사는 유공자의 의료비지원금을 공제하지 말고 실손보험금을 지급하라고 결정하였다[10]. 위 사안이 공

무상요양비에 까지 적용 될 수 있는지는 산업재해보상과의 연관성을 고려하여 현재까지 명확한 해석기준은 없다. 또한 위 결정은 유공자의 의료비 지원금이 원칙적으로 공제가 되지 않는다는 것이 아니라 약관상 명확한 공제근거가 없다는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 향후 보험사는 약관에 이러한 문구를 추가할 개연성이 있다.

산재보험에서도 이러한 문제가 발생할 수 있지만, 공무원재해보상과는 다른 양상이다. 공무원재해보상제도는 먼저 본인이 치료비를 부담하고 사후 환급받는 현금급여방식으로 운영된다. 따라서 공상환자 개인이 치료비를 선부담하고 해당 치료비 영수증을 가지고 단체보험과 공무상요양비를 모두 청구할 수 있다. 그러나 산업재해보상에서는 현금급여가 아니라 의료서비스를 제공하는 현물급여방식(공단과 병원간 직접정산)으로 운영된다. 따라서 대개의 경우 산재근로자가 직접 지출한 비용이 없기 때문에 보험사를 상대로 실손의료비를 청구할 수 없게 되며, 예외적으로 개인이 부담이 발생하는 경우에만 중복보상문제가 발생한다.

공무상요양비와 실손의료비보장보험의 중복보장은 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 모든 공상공무원이 중복보상을 받는 것이 아니다. 보험사에서는 공무상요양으로 승인된 공상건에 대하여서는 보험금을 지급하지 않는다. 반대로 공단에서는 보험금 수령여부가 공무상요양비 지급의 제한근거가 될 수 없기 때문에[11] 단체보험에 의한 보험금을 받았는지 여부와 관계없이 공무상요양비를 지급한다. 따라서 보험금 신청시점에서 보험사의 공상승인 인지여부에 따라 중복보상을 받은 경우와 중복보상을 받지 못한 경우로 나뉘게 된다. 이와 같이 단체보험의 실손의료비보장급여와 공무상요양비를 중복보상을 받은 사람과 받지 못하는 사람간의 형평성문제가 발생한다.

둘째, 단체보험을 재계약하는 시점에서 공무상요양비에 대한 중복지급은 실손율을 높여 보험료율을 높이는 요소로 작용하게 된다. 보험사는 실손보험의 중복지급에 대하여 크게 관여하지 않는다. 실손율이 높아지게 되면 보험료를 인상하면 되기 때문이다. 결국 모든 공무원에게 이에 대한 부담

10) 금융분쟁조정위원회 결정, 제2017-19호, 2017.11.14. “의료비 지원금은 군경 등 국가 유공자 및 보훈대상자에 대한 합당한 예우를 위한 금원으로 대상자에게 귀속되어야 하는 것으로, 실손의료보험금 산정시 약관상 근거없는 공제는 불가하는 점을 분명히 하여 국가를 위해 헌신한 분들에 대한 보상이 형해화되는 것을 방지해야 한다”

11) 단체보험과 달리 자동차손해보험의 경우는 공무원재해보상과 상호 조정관계에 놓이게 된다. 공단이 먼저 지급한 경우 구상권이 발생하며, 자동차손해보상보험에서 먼저 지급하면 공단은 그 범위내에서 지급의무를 면한다.

이 전가되며, 공상공무원의 보상강화를 위한 재정부담을 맞춤형복지비에서 지원해주는 결과가 된다.

셋째, 공무원이 둘 다 보상받기 위해서는 먼저 보험사를 상대로 실손의료비보험을 청구하여 보험금을 받은 후에 공상신청을 하여 보상을 받아야 하기 때문에 공단에 공무상요양신청이 늦어진다는 것이다

<표4-14> 사고발생 후 공무상요양 신청시까지의 평균 소요일수

구 분	2014년			2015년			2016년		
	승인건	불승인건	평 균	승인건	불승인건	평 균	승인건	불승인건	평 균
소요일수	98일	426일	140일	100일	426일	134일	108일	466일	143일

<표4-14> 사고발생 후 공무상요양신청까지의 평균 소요일수를 보면 승인된 건도 소요일수가 3개월이 넘어가고 있다. 불승인건이 승인건보다 신청까지 소요일수가 4배 이상 더 긴 이유는 주로 질병인 경우로 치료기간이 길어 서류구비 등에 많은 시간이 소요되기 때문이다. 또한 불승인건 중에 공상승인이 어렵다는 걸 알면서도 혹시나 하는 마음으로 시일이 한참 지난 후에 공무상재해를 청구하는 건이 많은 것으로 추측된다. 공무상재해보상제도의 원취지는 공상사고 발생 후 이에 대해 신속한 조치와 보상이 이루어져 공상공무원의 적정한 치료가 적기에 제공되도록 하는 것이다. 그러나 단체보험의 중복보상을 받기 위하여서는 공상신청을 나중에 해야 하고 따라서 사고발생 후 공상신청서를 제출하는 시점은 늦어질 수 밖에 없다. 사고초기에 공상에 대한 적극적 안내와 조치가 이루어져야 하는데, 공단의 사고인지 시점이 늦어지게 되면 공무원 입장에서 이러한 공단의 활동과 서비스를 제공받을 수 있는 기회가 사라진다고 할 수 있다.

V. 요양위로금 신설을 통한 2층 보상체계 구성방안

공무상요양비가 공무원이 입은 손해를 전부 보상하지 못하고 그 중 일부를 보장하는데 그치고 있음을 앞서 살펴보았다. 특수요양비의 폭을 넓혀 개인이 부담한 치료비를 100%보상해 주는 것은 국민건강보험의 보험수가정책, 병원의 운영정책, 개인의 치료방법 선택권, 산재와의 형평성 등을 고려할 때 사실상 불가능하다. 따라서 그 보상을 확대하기 위하여서는 별도의 보상체계가 필요한데, 이는 정신적 손해에 대한 보상체계를 구성하는 방안이 하나의 대안이 될 수 있다. 본 장에서는 요양위로금의 법리적 특징, 구성설계방법 및 운영주체방안에 대하여 살펴보기로 한다.

1. 요양위로금의 법리적 특징

요양위로금은 정신적 손해배상에 속한다. 정신적 손해배상의 가장 큰 특징은 그 손해금액을 객관적으로 확정하거나 산정할 수 없다는 것이다. 그리고 재산적 손해배상과는 다른 성격의 급여로 취급되어져 재산적 손해배상과의 상호 조정관계에 놓이지 않는다. 또한 같은 정신적 손해배상이라고 하더라도 그 금액을 확정할 수 없기 때문에 상호간 조정하는 것이 불가능하다. 결론적으로 요양위로금은 재산적 손해와 별도로 받을 수 있으며, 다른 동일 성격의 위로금과도 중복수령이 가능하다는 것이다.

요양위로금	+	손해보험 급여	공무상요양 급여	공무원 공제회 위로금	기타 지자체 급여	민사상 손해배상

<그림5-1> 요양위로금과의 중복이 가능한 급여

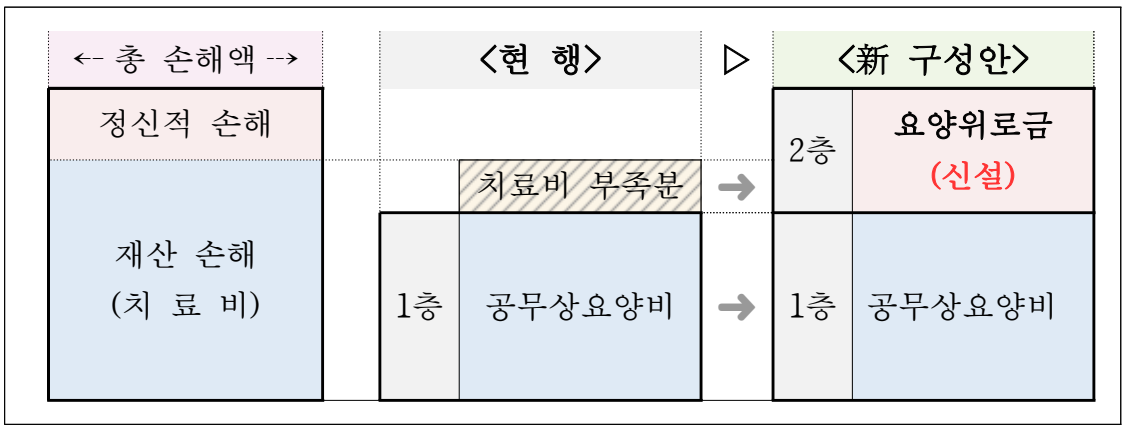
공무상재해에 대한 보상을 강화하기 위하여 특수요양비를 인상하는 방안과 위로금을 별도로 만드는 것은 근본적인 차이가 있다. 예를 들어 요양위로금으로 10만원을 지급하는 것과 치료비로 10만원을 추가로 지급하는 것은 공무원 입장에서는 10만원이란 같은 금액이지만, 보상의 방법 및 이에 따른 효과는 크게 다르다. 같은 금액을 요양위로금으로 받았을 때는 공상공무원은 구상이나 다른 급여와의 조정에서 자유롭다. 그러나 공무상요양비로 추가 지급을 받게 되면 손해보험급여, 민사상 손해배상과 관련하여서 조정관계에 놓이게 된다. 따라서 공상공무원의 입장에서는 요양위로금으로 받는 것이 같은 금액의 공무

상요양비 추가지급액으로 받는 것 보다 더 유리하다고 할 수 있다.

또한 신체침해로 입원해서 치료를 받을 경우 치료비 이외에도 병원내원을 위한 택시 이용비, 가족의 병원방문비, 입원시 필요한 생활용품 구입비, 시간외 근무 수당 감소 등 부수적으로 발생하는 재산적 손해가 있을 것이다. 이러한 재산적 손해는 입증하기 곤란할 뿐만 아니라 재산적 손해의 보상에서 제외가 되는 경우가 일반적이다. 이러한 경우에 요양위로금이 지급된다면 정신적 손해뿐만 아니라 입증이 곤란한 재산상의 손해부분까지 일부 보상한다고 할 수 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같은 위로금의 보완적 기능이라고 한다.

2. 요양위로금의 구성안

<그림5-2>와 같이 1층 보상체계를 공무상요양비로 하고 여기에 2층보상체계로 정신적 손해에 대한 요양위로금이란 제도를 신설하는 것이다. 재산적 손해(치료비)에 대한 보상은 1차로 공무상요양비가 보장하고, 정신적 손해에 대한 보상으로 요양위로금을 신설하여 전체적인 재해보상 보상체계를 강화한다. 요양위로금은 정신적 손해에 대한 보상뿐만 아니라 일부 입증하기 곤란한 재산적 손해부분까지 확장하여 보상하는 역할을 할 것이다.



<그림5-2> 요양위로금 구성 체계도

1) 요양위로금 보상의 적용기준

정신적 손해배상의 적용 기준을 세우는 것은 쉬운 일이 아니다. 법원에서는 위로금산정 시 판사의 재량권을 넓게 인정하고 있으며, 위자료의 산정근거나 정신적 피해의 정도를 상대방에게 입증하도록 요구할 필요도 없다. 그리고 위로금으로 정신적 손해 이외에 일부 확정이 곤란한 재산상의 손해까지 보전할

수 있다고 한다면 사건별로 그 액수를 법원에서 결정하기 전에 임의로 기준을 정하는 것은 매우 어렵게 된다.

자동차보험의 경우 재산적 손해배상 외에 부상위자료, 장해위자료, 사망위자료, 가족위자료로 크게 나누어 정신적 손해배상을 하고 있는데, 보험사별로 기준은 다르나 업무처리를 위한 지급기준은 정형화되어 있다. <표5-1> LIG화재보험 상해건에 대한 등급별 위자료산정 기준을 살펴보면 상병별로 등급이 정해져 있고 이에 따른 위자료 액수가 나와 있다. 등급별 위자료 최고액수는 300만원이며, 최저금액은 10만원이다.

<표5-1> LIG화재보험 부상위자료 산정기준(업계 참고자료)

구 분	상병명	위자료 액수
1급	경골/대퇴골/고관절분쇄성골절(탈구), 체표의 9%이상 연부조직손상(화상포함), 척추체분쇄성골절, 경골분쇄골절, 고도의 뇌좌상(Comma), 외상성 두개강내출혈, 두개골함몰골절	상:300만원 중:200만원 하:100만원
2급	두개골골절(Semicomma), 뇌손상(신경마비), 척추압박골절, 상완골분쇄골절, 안구파열로인한 적출술, 천장골간 탈구, 대퇴골과부골절	상:240만원 중:160만원 하: 80만원
3급	복부내장파열, 골반골절, 경골간부골절, 상완골과부골절, 대퇴골간부골절, 안구파열로 인한 적출술, 견갑관절 회선근개파열	상:210만원 중:140만원 하: 80만원
4급	슬관절인대파열, 요척골 근위부/원위부 골절, 혈흉 또는 기흉있는 다발성늑골골절, 상완골간부골절, 두개골단순골절, 체표의 4.5%이상 연부조직손상(화상포함), 족배부근건(아킬레스건)파열창	상:180만원 중:120만원 하: 60만원
5급	3대관절부위 인대완전파열(슬관절/족관절 인대파열 포함), 다발성 중족골/중수골 골절, 3대관절탈구, 요골/척골 간부골절, 외상성 지주막하출혈	상:150만원 중:100만원 하: 50만원
6급	척추제 HNP, 극상돌기/횡돌기골절, 뇌좌상, 고막파열, 3대관절부위 인대부분파열, 하악골/상악골 골절, 6치초과하는 치아보철, 늑골골절, 견갑골골절, 비글(하지)골절, 쇄골골절, 치골/좌골/장골/슬개골 단일골절	상: 90만원 중: 60만원 하: 30만원
7급	척추체 염좌 및 팽윤디스크, 족관절부염좌(슬내장증포함), 완관절탈골, 10㎝이상의 안면부열상, 중수골/수근골/중족골/족근골 골절, 6치이하의 치아보철	상: 75만원 중: 50만원 하: 25만원
8급	완관절부염좌, 수지골/족지골/비골(코) 염좌, 4치이하의 치아보철, 수지골/족지골/비골(코) 골절, 탈구, 체표의 4.5%미만의 연부조직의 손상(화상포함) 또는 10㎝이상의 심부열상	상: 60만원 중: 40만원 하: 20만원
9급	식중독(급성장염, 급성위염) 등으로 1주이상의 치료를 요하는 질병, 뇌진탕, 수지골/족지골/비골 염좌, 1~2치의 치아보철	상: 50만원 중: 40만원 하: 30만원
10급	식중독(급성장염, 급성위염)등으로 1주미만의 치료를 요하는 경미한 질병, 좌상, 창상, 열창, 타박상 등 경미한 상해	상: 30만원 중: 20만원 하: 10만원

LIG손해 보험사건 처리기준을 살펴보면 진단명으로 위로금 등급을 산정하고, 해당 등급 내에서 치료기간, 임상증상 등을 고려하여 상·중·하를 결정한다. 예를 들어 7급에 해당되는 족관절부염좌로 진단서상의 진단기간이 4주가 나왔으나 실제로 3개월 입원치료를 한 경우엔 7등급에서 6등급으로 상향하지 않고 이러한 점을 고려하여 7등급 내 '상·중·하' 중 '상'으로 위자료 액수를 결정하게 된다. 그리고 향후 장해가 발생할 경우엔 부상위자료는 지급하지 않고 한시장해와 영구장해로 구분하여 장해위자료로 대체하여 지급한다[12].

위와 같이 자동차보험에서는 진단명을 기준으로 위로금을 등급화하여 산정하였지만, 공무원별 공제회의 경우는 치료기간을 가지고 위자료 액수를 정하는 방법을 취한다. 이와 같이 위로금처리기준은 다를 수 있는데, 요양위로금에 대한 적용기준을 3가지 케이스로 나누어 검토하면 다음과 같다.

<표5-2> 요양위로금 적용기준 방안

구 분	적용기준	내 용	비 고
1안	진단명	진단명을 기준으로 위로금액을 설정	손해보험사 방식
2안	치료기간	치료기간별로 구간을 설정하여 위로금액 설정	공무원공제회 방식
3안	치료비	치료비 지출금액을 기준으로 위로금액을 설정	

<1안> 진단명을 기준으로 산정하는 방법은 보험사에서 취하는 방법으로 진단명별로 위로금액이 일정하게 책정되어 예측가능성이 큰 것이 장점이다. 하지만 같은 진단명이라도 치료비, 치료기간, 예후 등이 다른데 이를 충분히 반영하지 못하고 요양자의 손해를 일률적으로 책정했다는 단점이 있다. 더욱이 사고와 달리 질병의 경우에는 개별 건강정도나 예후 등의 변수 차이가 더욱 커서 질병에 대하여 이러한 방법을 취하는 것이 적정한지 논란이 될 수 있다.

<2안> 요양기간 또는 입원기간을 기준으로 산정하는 방법은 현 공무원공제회에서 위로금을 지급하는 방법이다. 소방공제회, 경찰공제회, 교정공제회는 요양기간을 기준으로 위로금을 책정하며, 지방행정공제회는 입원기간을 기준으로 위로금을 지급한다. 입원이나 요양기간을 기준으로 지급하게 되면 치료비 증가와 입원에 따른 생활의 제약 등의 정신적 손해를 적절하게 반영하였다고 평가할 수 있다. 그러나 위로금을 더 많이 받기 위하여 불필요하게 요양기간을 늘려 등급을 높게 받으려고 하는 사례가 발생할 수 있으며, 재요양 등으로 치료

12) LIG손해보험의 경우 장해위자료나 사망위자료는 5,000만원을 최고한도로 비율별로 산정하며, 20세 미만이나 60세이상으로 세대주가 아닌 자의 사망사건에서는 4,000만원을 기준으로 산정한다. 이 경우 피해자의 과실이 있으면 과실상계하여 금액을 산정한다.

기간이 확정되지 않을 때에는 완전히 치료가 끝날 때까지 위로금이 확정되지 않는다는 단점이 있다.

<표5-3> 공무원공제회별 요양위로금 지급기준

구 분	적용기준	지급액	비 고
소방공제회	8주이상 요양	5구좌 이하 : 20만원 5 ~ 10구좌 : 30만원 10구좌 이상 : 40만원	회비 1구좌당 1만원
	90일이상 입원(추가급)	6,586,200원	소방위5호봉 3개월분
경찰공제회	2~7주 요양	20만원	동일 공상에 대하여 50만원이 최고한도액
	7~12주 요양	30만원	
	12주 이상 요양	50만원	
교정공제회	180일 이상 요양	20만원	공상퇴직시 100만원
지방행정공제회	7일 이상 입원	10만원	
	14일 이상 입원	20만원	

<3안> 제3안은 치료비 지출금액을 기준으로 요양위로금을 책정하는 것이다. 최초 진단명이 확정되었을 때 위로금을 신속하게 지급할 수는 없지만 다음과 같은 장점이 있다. ① 모든 진단명을 등급화하여 규정할 필요가 없다. ② 등급화에서 오는 급격한 격차[13]를 없애고, 보상액수의 계단식 상승이 아닌 직선형 상승설계가 가능하다. ③ 같은 진단명이라 하더라도 치료기간 및 치료비용이 많이 차이가 날 수 있는데, 이러한 개인적인 상황을 반영을 할 수 있으며, 요양이 끝나지 않았거나 재연장하더라도 치료금액 대비 비율로 산정지급하기 때문에 치료 중간에 지급해도 아무 문제가 없다.

<소결> 제1안부터 제3안까지 각 안별로 장단점에 대하여 살펴보았다. 공단의 경우에는 제3안이 제일 적합하다. 공단의 경우 공상환자의 치료비 지출금액에 대한 정보를 가지고 있기 때문에 공무상요양이 승인된 후에는 공상공무원의 신청행위가 없어도 별도로 치료비 지출금액 대비 일정비율로 위로금을 산출할 수 있다. 또한 치료비에 대한 비율로 책정하기 때문에 앞에서 언급한 바와 같이 계단이 없는 직선형 상승설계가 가능하며, 모든 질병에 대한 등급을 규정화 할 필요도 없다. 치료비가 많이 들어 갈수록 이에 대한 재산적 손해 및 정신적 고통이 커진다는 점을 고려하면 위로금을 치료비기준으로 지급하는 것이 더 개인적인 사

13) 예를 들어 지방행정공제회의 경우 13일을 입원하면 10만원이지만 하루만 더 입원하여 14일이 되면 100%가 증가한 20만원이 된다. 소방공제회의 경우에도 90일이상 입원할 경우 6,586,200원('17년기준)을 지급하지만, 89일 입원하는 사람은 하루 차이로 특별위로금을 받지 못하는 불합리가 발생한다.

정을 합리적으로 반영한 방안이라 할 것이다. 이 후 요양위로금 등 보상액 산정과 관련하여서는 제3안을 기준으로 제안 및 검토하도록 하겠다.

2) 요양위로금의 보상수준

정신적 손해에 대한 객관적으로 금전적 산정은 불가능하지만, 금전적 보상으로 어느 정도의 정신적 고통에 대한 전보가 가능하다. 재해공무원에게 공제회, 지자체, 국민성금, 민사상 손해배상 등에서 별도로 지급되는 위로금액을 파악한다고 하더라도 전체적인 관점에서의 위로금의 한도를 정하는 것은 정신적 손해배상의 특성상 불가능하고, 공무원별로 위로금지급도 다르기 때문에 다른 법령 등에 의하여 지급하는 정신적 손해금액은 본 연구에서 참고할 뿐 보상액 기준 설정기준에서 제외하도록 한다.

정신적 손해배상 금액 기준 결정시에는 생활의 즐거움의 회복이라는 관점, 손해의 보상이라는 관점, 상대방의 불법행위에 대한 제제라는 관점 등 여러 요소를 고려할 수 있다. 특히 국가의 법상급여로 신설할 때에는 국가의 예산 및 정책적 사항이 중요한 고려요소가 될 수 있다. 본 연구에서는 손해의 보상이라는 관점과 국가예산 및 정책의 관점에서 보상금액을 제시하고자 한다.

(1) 손해의 보상관점

앞의 <표4-3>을 보면 매년 공무상요양비 청구액 대비 공단이 지급한 금액은 평균 90% 수준이다. 이는 공무상 재해를 입은 공무원이 평균적으로 전체 치료비의 10% 정도는 환급받지 못하고 손해를 보고 있다는 말이다. 위로금이 일부 재산상의 손해까지 보전할 수 있다는 보완적기능을 고려하면 위로금은 최소한 치료비의 10% 이상으로 설정해야 한다. 그래야 위로금의 보완적 기능으로서의 재산적 손해를 보상해주는 역할을 할 수 있다고 하겠다. 10% 외에 추가로 정신적 손해를 몇 % 더 주어야 할 것인지에 대해서는 후술하는 국가예산 및 정책의 관점에서 살펴보기로 하겠다.

(2) 국가정책 및 예산 관점

공무상요양비에는 건강보험 급여와 산재보험급여, 특수요양비 3부분으로 구성되어 있는데, 요양위로금산정 기초는 이 3개를 다 포함한다. 그러나 장해급여, 재해급여, 부조급여는 요양과 직접적 관련이 없어 제외하는 것이 타당하다. 그리고 향후 공무원재해보상법 제정에서 신설되는 재활급여와 간병급여에 대하여 요양위로금의 산정기초에 포함시킬지가 문제된다. 신설예정인 재활급여에는 재활운동비나 심리상담비로 구성되어 있는데, 위 급여는 별도

의 신청에 의하여 제공받는 임의 성격의 급여이기도 하며, 구상권 대상에서도 제외되기 때문에 이를 포함하지 않는 것이 맞다. 간병급여는 요양 이후 간병이 필요한 경우에 지급하는 급여이기 때문에 공무상요양비와 직접적 관련이 없고, 시간적 간격이 발생하여 요양위로금의 기초로 삼기에 적합하지 않다.

<표5-4> 공무원재해보상 급여 중 요양위로금 산정 기초

구 분	내 용	산정 기초 여부
공무상요양비	건강보험 급여, 산재보험급여, 특수요양비	포 함
재활급여(신설)	재활운동비, 심리상담비	불포함
장해급여	장해연금, 장해일시금	불포함
간병급여(신설)	요양을 마친 후 간병이 필요한 경우 지급	불포함
재해유족급여	장해유족연금, 순직유족급여, 위험직무순직유족급여	불포함
부조급여	재난부조금, 사망조위금	불포함

위에서 언급한 바와 같이 공무상요양비를 산정기초로 하여 요양위로금 도입시 추가 필요 국가예산액 시뮬레이션은 <표5-5>와 같다. 손해보상관점에서의 최소 10%를 요양위로금으로 설정할 경우 추가 국가부담액은 23억원이며, 인당 평균적으로 지급하는 금액은 44만원이다. 여기서 5% 상향하여 15%로 설정할 경우 34억원의 추가 국가부담액이 발생하며, 인당 평균 51만원의 요양위로금을 받을 수 있다. 20%로 설정할 경우 45억원의 추가 국가부담액으로 인당 평균 90만원정도의 요양위로금을 지급할 수 있는 것으로 나온다.

<표5-5> 요양위로금 필요예산 시뮬레이션(2016년도 공무상요양비 기준)

요양비 총 지출액 (A)	승인건 (B)	적용기준 (C)	요양위로금 소요액 (D=A×C)	인당 평균 지급액 (D/B)
226억원	5,226건	10%	23억원	44만원
		15%	34억원	51만원
		20%	45억원	86만원

요양위로금은 공무상요양비의 10%~20%선에서 설정하면 타당할 것으로 보이며 처음에 15%로 설정하여 운영하다가 향후 20%까지 점진적으로 상향하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

3) 요양위로금 과실·중과실 제한 여부

자동차보험에서는 위로금 산정시 피해자의 과실을 고려하여 과실상계하도록 하고 있다. 산업재해보상의 급여 및 공무원 재해보상급여에서는 피해자의 과실로 급여를 감액하지 않는다. 단 공무원 재해보상급여에서는 중과실인 경우에 급여를 1/2제한하고 있으나, 공무상요양비에 대하여서는 중과실제한을 적용하지 않는다. 공무원재해로 인한 법상 위로금은 공법상 급여로써 민사상의 과실상계원칙을 고집할 필요는 없다. 공무원요양비에서 과실·중과실로 급여를 제한하지 않는다면 요양위로금도 일관성 유지차원에서 과실상계의 원칙을 적용하지 않아야 한다. 또한 업무행정 관점에서 요양신청건에 대하여 일일이 재해공무원의 과실 여부 및 정도를 판단하는 것이 쉬운 일이 아니다. 따라서 요양위로금에 대하여서 과실·중과실의 제한을 적용하지 않는 것이 타당하다.

4) 요양위로금 상한선과 하한선의 설정

요양위로금의 상한선은 정책적 관점과 국가 예산을 고려할 때 설정하는 것이 타당하다. 일정 금액 이상이 되면 한계효용체감[14]이 발생하기 때문에 상한선을 설정하는 것이 한정된 예산의 효과를 극대화하는 방법이라 할 수 있다. <표5-1> 자동차보험에서 나타나 있는 바와 같이 자동차보험의 부상위자료의 최고한도는 300만원이다. 공무상재해에서도 이를 참조하여 300만원을 상한선으로 설정하는 것이 적정할 것으로 사료된다. 요양위자료를 치료금액의 15%로 설정하였다고 가정시에 300만원은 요양위자료 평균지급액(51만원)의 약5.9배에 해당되며, 20% 설정시에는 평균지급액의 약 3.5배에 해당되는 금액이다.

요양위로금의 하한선은 최소금액에 대한 기준을 설정하는 것이다. 하한선이 필요한 이유는 일이천원을 위로금으로 지급해야 하는 경우가 발생할 수 있는데, 지나치게 적은 금액은 위로금으로서의 역할을 할 수 없고 오히려 반감을 살 수 있다. 그러면 하한선 밑의 금액은 지급해야 하는지 아니면 일정금액까지 올려서 지급해야 하는지 기준을 설정할 필요가 있다.

14) 한계효용체감의 법칙 : 일정한 기간 동안 소비되는 재화의 수량이 증가할수록 그 재화의 추가분에서 얻는 한계효용은 점점 줄어든다는 법칙

<표5-6> 요양위로금 하한선 적용기준 방안

구 분	적용방법	내 용
1안	최소보장액	일정금액 밑으로 위로금이 산정될 경우 최소 일정금액을 보장하여 지급하는 방안
2안	최소금액제외	일정금액 밑으로 위로금이 산정될 경우 위로금을 지급하지 않는 방안

하한선을 교통비, 식비 등 공무원출장비를 고려하여 4만원으로 설정하고 4만원 밑으로 나올 경우에도 4만원을 지급하는 것이 공무원 사기진작 측면이나 위로금의 취지상 맞을 것으로 사료된다.

3. 요양위로금의 운영주체에 대한 방안

정신적 손해배상인 요양위로금을 누가 주체가 되어서 어떠한 방식으로 운영할 것인지를 결정해야 하는 중요문제가 있다. 첫째 산업재해보상의 근재보험처럼 별도의 사보험으로 운영하는 방법이 있다. 둘째 현재 지자체나 공제회 등에서 자체적으로 위로금을 지급하고 있는데, 이를 더욱 활성화 하여 보상받지 못하는 공무원이 없도록 하는 개별구제 방안을 강화하는 방법이 있다. 그리고 마지막으로 공무원연금법에 위로금에 대한 급여를 별도로 신설하여 국가 책임하에 직접보상해주는 방법이다. 이 세가지 방안에 대하여 검토해보기로 한다.

<1안> 단체보험형식의 사보험회사에서 운영방안

사보험회사에서 요양위로금을 지급하는 방식에는 재원조달을 맞춤형복지포인트식으로 충당하는 방법과 산업재해처럼 별도의 근재보험을 국가 부담하여 가입하는 방법이 있다. 단체보험 형식의 맞춤형복지포인트로 근재보험을 가입하여 운영하게 되면, 별도의 국가재원이 들어가지 않아 국가재정절감에 도움이 되지만, 공상재해에 대한 국가의 보상의무를 개인부담으로 전가하는 문제점이 있을 수 있다. 그럼 맞춤형복지포인트가 아니라 국가부담으로 별도의 근재보험을 가입하도록 한다면 어떨까? 이 또한 공적법률관계의 보상관계를 국가가 직접해결하지 않고 번거롭고 통제가 쉽지 않은 사적영역의 사보험회사를 끌어들여 보험료산정, 보험사선택, 수익률 등까지 고려하면서 위로금 제도를 운영할 실익이 없다는 비판이 가해 질 수 있다. 또한 공상공무원에 대한 자료를 보험사에 제공하여야 하는데 개인정보보호 등의 문제가 발생할 수 있다.

<2안> 국가·지자체 등 각 기관별로 별도 운영하는 방안

앞에서 살펴본 바와 같이 최근 공무상재해보상에 대해 지자체별로 강화하려는 움직임이 있는데, 요양위로금을 기관별로 운영하게 되면 공무원 업무 및 소속기관의 특성을 반영하고, 기관별 예산에 따라 유연성 있게 운영할 수 있는 장점이 있다. 그러나 기관별로 위로금을 받는 조건과 수령 금액이 달라서 공무원간 형평성 문제가 발생할 수 있다. 또한 특정 기관의 제도가 전체적인 공무원의 정책이나 보상에 부합하지 않고, 지나치게 많거나 적은 사례가 발생할 수 있다. 이와 같이 요양위로금에 대하여 국가 또는 지자체별로 자율적으로 운영하게 한다면 제도관장을 하는 정부부처에서 위로금지급에 대한 최소한의 운영가이드라인 제공이 필요할 것이며, 정부부처에서 이에 대한 컨트롤 역할을 어떻게 실행해야 할지 많은 고민이 필요할 것이다.

<3안> 공무원연금법상의 요양위로금 신설운영(공단) 방안

제3안은 요양위로금을 공무원연금법상 급여로 도입하여 전체 공무원에게 통일적 기준으로 지급하는 것이다. 이는 산재보험과의 형평성문제를 낳을 수 있고 재해보상의 새로운 재정부담이 발생하게 된다고 문제를 제기할 수 있다. 그러나 산재보험에서 정신적 손해보상을 해주지 않지만, 근로자가 사업주나 근재보험을 통해 정신적 손해를 보상받을 수 있다. 그러나 일부 공무원의 경우엔 국가공무원법 때문에 국가를 상대로 위자료를 청구하는 길이 원천적으로 막혀있다. 따라서 요양위로금을 법상 급여로 지급한다고 하여 산재와의 형평성에 문제가 있는 것은 아니다. 그리고 공상 신청을 공단에서 받기 때문에 창구의 일원화를 통한 행정적 편의가 쉽게 제공될 것이다. 또한 보험사에서 운영했을 때 발생할 수 있는 개인정보보호문제가 없다.

<소결> 국가가 보상하여야 할 정신적 손해배상에 대하여 <제1안>처럼 개인에게 주어진 맞춤형복지포인트로 부담하게 하는 것은 국가책임을 개인공무원에게로 전가하는 것이라서 정당성을 부여받기 어렵다. 그리고 국가부담으로 별도 사보험을 가입한다면 제도상 운영할 수 있는 공법관계의 문제를 사보험이란 제도를 끌어들여 여러 복잡한 문제를 해결해야 할 것이다. <제2안>은 국가나 지자체별로 운영하는 방법인데 기관별 재정상황 등의 여건에 따라 공무원별 보상수준이 달라질 수 있으며, 동일한 부상인데도 보상금액이 근무지에 따라서 달라진다는 점에서 합리적인 차별이라 할 수 없다. 또한 모든 기관에서 자체적으로 관련법을 제정한다는 것도 어려운 일이며, 모든 기관이 자체적으로

보상제도를 집행한다는 것은 비효율적이다. 따라서 <제3안>과 같이 공무원연금법에 관련 급여를 신설하고 모든 공무원에게 일률적으로 적용하는 것이 재정적인 측면이나, 법체계 및 효과성에서도 제일 타당할 것이다.

공무원연금법에 요양위로금을 신설할 경우 이로 인한 재정부담은 <표5-5>에서 살펴보았듯이 23억원에서 45억원 내외로 도입으로 인한 여러 효과를 감안해볼 때 국가에게 큰 재정부담이 되는 정도는 아니다. 국가지방자치단체 소속 비정규직 직원에 적용되는 산재보험료가 0.8%인데, 현재 공무원재해보상부담금 적용요율은 0.3335%로 산업재해보험료율의 반에도 미치지 못한 실정이다. 현 재정 부담률에서 0.1%p만 올려도 재정문제는 어렵지 않게 해결될 것이며, 이를 가지고 산업재해보상과의 형평성 문제를 제기되지 않을 것이다.

VI. 요양위로금 운영 효과

1. 공상공무원의 정신적 손해보상의 권리제한 법리문제 해결

공무원연금법에서 공무원의 재해로 인하여 발생한 정신적 손해배상에 대하여 보상하고 있지 않으며, 오히려 경찰공무원과 군무원 등의 경우 국가배상법에 의하여 국가를 상대로 한 별도의 정신적 손해배상이 제한되어 있는 것은 앞서 살펴본 바와 같다. 개별적으로 민사를 통하여 정신적 손해보상을 받을 수 있는 산업재해와 비교할 때 공무원의 정신적 손해보상이 법적으로 제한된 것은 형평성 문제의 소지를 안고 있다. 또한 민법상 제750조 내지 제751조에서 인정하고 있는 정신적 손해배상에 대하여 국가가 책임을 지지 않는 것은 공상공무원의 손해에 대한 적절한 재해보상제도라고 할 수 없다.

예를 들어 경찰공무원이 다른 법령(공무원연금법, 국가유공자법 등)에 의하여 보상을 받은 경우 민사 등에 의한 별도의 보상을 받을 수 없는데, 이는 국가배상법에서 규정하는 다른 법령에 의한 보상이 이루어지기 때문이다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 '다른 법령(공무원연금법)'에 의한 보상이 적절히 이루어져야 하며, 이렇게 되었을 때 국가배상법에 의한 공무원의 권리제한에 대한 논란이 발생하지 않을 것이다. 일반산재와 달리 공무원의 특수성 및 관계법규를 고려할 때 공무원연금법에서 정신적 손해에 대한 위로금제도를 별도 마련하게 된다면 국가배상법에 의한 공무원의 권리제한 문제가 법리적으로 어느 정도 해결 될 것이다.

2. 공무원의 사기 진작 및 공무의 적극적 업무수행 유인

앞서 살펴보았듯이 공무상 재해를 입어 치료를 받는 공무원은 정신적 손해배상을 받지 못 할 뿐더러 치료비도 완전히 보상받지 못하는 등 여러 손해를 입게 된다. 공무원재해보상제도는 공무상 재해를 받아 요양을 받고 있는 공무원이 요양비에 대하여 걱정하지 않고 치료에 전념할 수 있도록 하고, 공무원이 위험한 상황에서 적극적으로 업무를 수행할 수 있도록 하는데 그 운영의 목적이 있다. 따라서 공무원 재해보상제도의 보상은 궁극적으로 공무원이 입은 손해를 충분하고 적정하게 보상해야 할 필요가 있다. 재해보상제도의 강화 측면에서 요양위로금은 공무원의 정신적 손해를 보상할 수 있는 방안이 될 것이며, 다른 한편으로 충분하지 못한 일부 재산상의 손해도 보전하는 역할을 담당하

게 될 것이다. 이러한 제도적 보장은 공무원의 사기를 진작시키고, 좀 더 적극적으로 공무에 전념할 수 있도록 유인하는 효과를 발휘할 것이다. 이는 궁극적으로 공무원의 대국민 서비스 질을 높이는 효과로 작용하여 국민에게 그 이익이 돌아갈 것이다.

3. 단체보험과 공무상요양제도의 적정한 운영방향 제시

공무상요양비 자체가 재해를 입은 공무원의 치료비를 100% 보장하고 있지 못한 실정이기 때문에 사적보험에서 이를 중복보상 받아 간접적으로 부족한 보상을 해결하는 상황은 바람직하지는 않지만, 중복보상을 받은 공무원들 입장에서는 차선의 구제책으로 작동하고 있는 것이 사실이다. 그러나 모든 공상공무원이 중복보상을 받지 못한다는 점에서 문제가 발생한다. 그리고 일부 공상공무원에 대한 부족 보상부분을 전체공무원을 위한 맞춤형복지예산에서 부담하고 있는 것도 문제점이다. 이러한 현상은 공무원재해보상제도 운영에 있어 앞서 살펴본 바와 같이 여러 부작용을 낳게 된다. 이를 해결하기 위하여서는 먼저 요양위로금을 통해 재해공무원의 손해에 대한 국가책임의 보상을 강화시키고 치료비에 대한 중복지급의 필요성이 없도록 보상해야 한다. 이렇게 되면 공무원 개인에게 쓰여지게 될 맞춤형 복지예산을 더 많이 확보하게 될 것이다. 보험사는 공상공무원에게 지급하는 보험금을 지급하지 않을 수 있어 보험사의 손해율이 낮아지며, 이는 곧 보험료를 낮출 수 있는 요인이 되기 때문이다. 보험료가 낮아지면 이에 대한 혜택이 전체 공무원에게 돌아갈 것이다. 따라서 요양위로금은 공상공무원에게 충분한 보상을 해 줄 수 있는 제도적 마련장치로써, 단체보험 의료실비보상과 공무상요양비의 중복지급문제에 대한 해결 방향의 첫 단추를 끼울 수 있는 논의의 시작점을 제공할 수 있을 것이다.

또한 공무원이 중복지급을 받기 위해서는 공무상요양비 신청을 늦게 해야 하는데, 이러한 중복청구의 실익이 없게 된다면 공상신청을 하는 시점이 사고발생일로부터 훨씬 당겨질 것이다. 이렇게 되면 공단의 공상사고 발생 인지시점이 빨라질 것이며, 공상공무원은 공단으로부터 사고시부터 적극적으로 공무상 재해에 대한 여러 행정서비스를 제공받을 수 있는 기회를 얻을 수 있을 것이다.

VII. 결 론

본 장에서는 공무원재해보상제도의 보상강화 움직임에 맞춰 제도운영 취지상 요양위로금의 도입에 대한 당위성과 요양위로금의 설계 및 운영에 대하여 지금까지의 논의를 간략히 요약하고자 한다.

1. 요양위로금의 도입의 당위성

요양위로금의 도입은 현 제도 내에서 도입이 꼭 필요하다. 공무로 인한 재해에서 발생하는 치료과정에서의 고통, 여가활동의 제한, 향후 건강에 대한 불안, 직장복귀에 대한 걱정 등 정신적 손해를 국가가 보상해 주어야 할 법적 책임이 있기 때문이다. 산업재해의 경우 정신적 손해에 대하여 사업주에게 청구할 수 있는데, 공무원의 경우 국가배상법 때문에 일부 공무원의 경우엔 원천적으로 정신적 손해배상청구가 불가능하다. 일부 공무원 공제회에서 위로금을 주고 있으나 전체 공무원의 손해를 고려할 때 이는 많이 부족한 상황이다.

또한 공무상요양비가 공무원이 지불한 치료비에 대하여 100%보상이 이루어지고 있지 않으며, 공무상 휴직을 하게 되면 초과근무수당 등의 추가로 보상받지 못하는 재산적 손해가 발생한다. 이러한 보상을 해주기 위해서는 여러 방법이 있겠지만 정신적 손해보상제도인 요양위로금이 제일 적합하다. 요양위로금은 정신적 손해배상의 특성상 다른 법령상 급여와 조정을 받지 않고 중복수령이 가능하다. 따라서 다른 어떤 재산적 보상 강화책 보다 더 강력한 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

이렇게 요양위로금을 도입하게 되면 재해공무원의 정신적 손해배상의 제한이라는 위헌 논란이 법리적으로 해결될 것이며, 공무원의 피해에 대한 정당한 보상뿐만 아니라, 공무원의 사기 진작에 도움을 줄 것이다. 그리고 단체보험과 공무상요양비의 중복지급문제를 해결해 주는 단초 역할을 제공할 것이다. 중복지급의 문제 해결을 통해 공무원은 맞춤형복지포인트를 절감할 수 있고, 공상무원은 사고 초기부터 보다 적극적이고 신속한 재해보상 서비스를 제공받을 수 있는 기회를 얻을 수 있을 것이다.

2. 요양위로금의 설계 및 운영에 대한 제언

본문에서 요양위로금에 대한 여러 설계방향을 제시하였다. 그 방향에 대하여 요약하면 다음과 같다.

<표7-1> 요양위로금 설계안 및 검토내용

<table>
<tr><th>구 분</th><th>설계 방안</th><th>추천안</th></tr>
<tr><td>적용기준</td><td><1안> 진단명 기준, <2안> 치료기간 기준,
<3안> 치료비 기준</td><td><3안> 치료비 기준</td></tr>
<tr><td>보상수준</td><td><table><tr><th>적용기준</th><th>연 추가소요액</th><th>평균 지급액</th></tr><tr><td><1안> 10%</td><td>23억원</td><td>44만원</td></tr><tr><td><2안> 15%</td><td>34억원</td><td>51만원</td></tr><tr><td><3안> 20%</td><td>45억원</td><td>90만원</td></tr></table></td><td><2안> 치료비의 15%</td></tr>
<tr><td>과실·중과실
제한</td><td><1안> 과실상계, <2안> 중과실 제한,
<3안> 제한없음</td><td><3안> 제한없음</td></tr>
<tr><td>최고·최저
보상</td><td>· 최고보상 한도 : 300만원
· 최저보상 : <1안> 최소보상, <2안> 최저금액 제외</td><td>· 최고보상액 : 300만원
· 최소 보상 : 4만원</td></tr>
<tr><td>운영주체
방안</td><td><1안> 사보험사 운영, <2안> 기관별로 별도 운영
<3안> 공무원연금법 제도(공단) 운영</td><td><3안> 공무원연금법
제도(공단) 운영</td></tr>
</table>

적용기준은 치료비를 기준으로 산정하고, 요양위로금은 치료비의 15%로 설정하되, 국가예산상황 등을 고려하여 차후 점진적으로 20%까지 상향할 수 있다. 요양위로금의 지급제한으로 공상공무원의 과실·중과실 여부는 묻지 않고 지급한다. 최고와 최저보상은 설정을 하고 최고보상액은 보험사와 유사한 300만원으로 설정하며, 최소보상은 3만원으로 하여 그 밑으로 금액이 나온 경우에도 4만원으로 지급한다. 마지막으로 요양위로금을 공무원연금법제도 상의 신설급여로 만들고 운영주체를 공단으로 한다.

요양위로금 설계방안은 <표7-1>과 같으며 그 장단점에 대해서는 이미 Ⅴ장에서 살펴본 바와 같다.

요양위로금 제도는 공무원의 재해보상을 강화하려고 해주는 현 트렌드와 부합하는 것으로 공무원의 재해보상 수준의 상향을 목적으로 하는 현 공무원재해보상법 제정추진과 맞물려 빠른 시일 내에 도입이 필요하다고 하겠다. 그리고 요양위로금이 도입된 후에는 여기서 더 나아가 장해에 대한 위로금 도입이 완전한 정신적 손해보상체계를 갖추어가는 다음 단계가 될 것이다.

□ 참고 문헌

공무원연금공단, 『공무원연금실무』, 2016

마승렬, 『공무원재해보상 중복급여 조정방안 연구』, 공무원연금공단, 2011

마승렬, 『공무원재해보상 서비스 개선방안』, 공무원연금공단, 2009

문성현, 『공무원재해보상 요양비 지급방법의 합리화 방안』, 공무원연금공단, 2012

박동진, 「비재산적 손해의 배상과 위자료」, 특집논문집, 2011

박세민, 『보험법』, 박영사, 2015

오지용, 「새로운 손해배상 산정방식의 모색」, 법조, 2008·11

윤석찬, 「신체침해에 따른 비재산적 손해배상에 관한 법리」, 법조, 2007·7

이각희·이승욱, 『2016 재해공무원 재활서비스 연계 타당성 분석 연구』, 근로복지공단 근로복지연구원·공무원연금공단 공동연구, 2016

이정희·강선영, 『공무원 단체보험 통합운영 실행방안 연구』, 공무원연금공단, 2011

이창현, 「위자료청구의 소송법적 문제에 관한 소고」, 법조, 2009·12

이천성, 「대형 인명사고의 특별 위로금 지급에 관한 연구」, 손해사정연구, 2012.8.

장덕조, 「초과전보보험의 법률관계에 관한 연구」, 상사법연구 제21권, 2002

지원림, 『민법강의』, 홍문사, 2017

최재식, 『공무원연금제도 해설』, 공무원연금공단, 2016

한국사회보험연구소, 『주요국 공무원재해보상 제도 연구』, 공무원연금공단, 2013