creative commons
COMMONS DEED

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

dCollection

공기업정책학 석사 학위논문

공무원재해보상 정책변동에 관한 연구

- 2018년 공무원 재해보상법 제정을 중심으로 -

2022년 8월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

김 주 성

공무원재해보상 정책변동에 관한 연구

- 2018년 공무원 재해보상법 제정을 중심으로 -

지도교수 이 진 수

이 논문을 공기업정책학 석사 학위논문으로 제출함

2022년 3월

서울대학교 행정대학원

공기업정책학과

김 주 성

김주성의 석사 학위논문을 인준함

2022년 6월

위 원 장 우 지 숙 (인)

부위원장 김 봉 환 (인)

위 원 이 진 수 (인)

국 문 초 록

공무원재해보상 정책은 공무원의 공무상 재해라는 사회적 위험에 대하여 그 사용자인 정부가 사회보험의 형식으로 대처하는 정책이다. 이러한 공무원재해보상은 공무원이 직무에 전념할 수 있는 여건을 조성하고 공무원과 유족의 복지를 향상하려는 정책 목적의 중요성에도 불구하고 그동안 정책적 관심이 부족하였다. 국민연금과 산재보상이 제도상 분리된 것과 달리, 정부는 1960년 이후「공무원연금법」을 통해 공무원재해보상 제도를 발전시켜 왔고, 민간 근로자의 산재보상 제도에 비하여 여러 가지 측면에서 미성숙하다는 지적이 있었다.

이에 본 연구에서는 첫째, 공무원재해보상이 어떤 역사와 제도적 맥락을 가진 채 발전되어 왔고 왜 오랜 정체기를 거쳤는지 살펴보았다. 둘째, 2018년 「공무원 재해보상법」제정으로 정책 변동하는 과정에서 여러 가지 조건들이 어떻게 역사적·정치적으로 결합하였는지, 그 과정에서의 정책주도자가 누구였는지에 대하여 살펴보았다. 셋째, 2018년 법률제정에 따른 정책 효과를 평가함으로써 현재 시점에도 계속되고 있는 공무원재해보상 정책변동 과정에 환류를 제공하고자 하였다.

이에 따라 첫 번째 연구 질문으로 공무원재해보상 제도의 초기 경로 형성과정과 역사적·제도적 맥락을 살펴보았다. 이러한 과정을 통하여 공무원재해보상을 둘러싼 정책적·제도적 환경과 주요한 정책 이익집단의 특성은 제도적 발전에 어떠한 장애요인으로 작용하였는지에 대한 연구자의 해석을 제시하였다. 그리고 두 번째 연구 질문으로 종전에 경로 의존적 발전 양상을 띠던 공무원재해보상이 2018년 「공무원 재해보상법」제정으로 크게 분기하는 과정에서 주요한 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름의

변화 및 결합양상을 살펴보았다. 마지막 세 번째 연구 질문으로 종전 연구자들에 의하여 공무원재해보상의 문제점으로 지적된 사항들이 2018년 「공무원 재해보상법」 제정으로 얼마나 개선되었는지 구체적으로 살펴보았다.

이러한 세 가지 연구 질문에 대한 답을 찾기 위하여 신제도주의 이론, 무의사결정 이론, Kingdon 모형 등을 종합하여 정책변동 분석틀을 구성하였고, 정책대상자, 보상급여 및 서비스 내용, 공무상 재해의 심사현황 등 세 가지 측면에서 「공무원 재해보상법」 제정 이후의 개선 효과를 평가하였다.

본 연구의 결론은 다음과 같다.

첫 번째 연구 질문과 관련하여, 공무원재해보상에 관한 법령이 제도 형성 초기에 「공무원연금법」에 통합되면서 독특한 역사적·제도적 맥락을 형성하였고, 이러한 초기 경로의 형성은 공무원연금의 정책 의제화를 원치 않은 주요 이익집단에 의하여 제도적 성숙에 장애요인으로 작용하였다. 즉, 공무원연금과 공무원재해보상이 통합된 법률체계를 가짐에 따라 대상자 측면에서 공무원재해보상 적용대상자 확대는 공무원연금 적용대상자의 확대로 연결되었고, 공무원연금의 재정 악화는 추가적인 재정 확대가 필요한 재해보상 급여 및 서비스의 확대 이슈를 제기하기 어렵게 하였다. 또한 공무원재해보상을 담당하는 별도 조직이 없었고, 소속기관에서 작성한 서류 심사 위주의 공무상 재해 심사체계와 의학적인 기준에 치우친 심의 경향은 행정소송을 통하여 자주 번복됨으로써 공무원재해보상 심사에 대한 신뢰의 저하를 낳았다. 특히, 노동조합의 적극적 활동 이후 질적 수준의 향상이 이루어졌던 산재보상과 달리, 공무원노조의 형성 지체, 불완전한 노동기본권 보장, 연금개혁 저지에 치중한 전략은 공무원재해보상이 경로 의존적 발전 양상을 띠며 제도적으로 정체하도록 만들었다.

두 번째 연구 질문과 관련하여, 이러한 공무원재해보상 발전의 제약요인으로 인해 정체되었던 제도적 발전의 흐름은 2014년 이후 문제의 흐름에서의 문제점 부각과 국가책임 강화의 정치적 흐름이 결합하여 공무원재해보상 정책변동에 유리한 환경을 조성하였고, 정부 주도의 대안 제시와 정치 흐름의 변경으로 비교적 신속하게 합의가 이루어질 수 있었다.

먼저, 문제의 흐름 측면에서 주요 사건 및 지표 등을 살펴보면, 2014년 4·16 세월호 침몰이라는 대형 참사는 안전에 대한 국민적 여론을 집중시켰고, 참사로 희생된 기간제 교사에 대한 순직 신청의 반려 사건, 세월호 침몰 현장 수색작업 후 복귀하던 소방헬기 추락사건, 2014년 희귀암으로 사망한 소방공무원에 대한 순직 불승인 처분 및 이에 관련한 표창원 의원의 공상추정법 제안 등은 공무원재해보상에 관한 관심을 증폭시키는 계기가 되었다. 또한 정책의 흐름 측면에서 당시 공무원 재해 발생률 증가, 2017년 일시적인 산재 발생률의 역전, 경찰·소방공무원의 가파른 공무상 재해 증가 등 지표상으로도 문제점들이 부각되었다. 반면, 공무원재해보상이 산재보상과 비교하여 보상 및 서비스 수준에서 부족하다는 연구자들의 비판이 있었고, 엄격한 심사기준에 따른 공무상 재해 심의 경향 및 행정소송을 통한 처분의 번복 사례들은 제도 운영에 대한 신뢰에 부정적인 영향을 미쳤다.

다음으로 정치적 흐름의 측면에서 국민 안전과 이에 대한 국가적 책임이 강조되는 것과 더불어, 4·16 세월호 참사 이후 '관피아' 문제의 부각과 2015년 공무원연금 개혁으로 저하된 공무원들의 사기를 회복하려는 정치적 분위기가 만들어졌다. 특히, 인사혁신처는 공무원재해보상 등 공무원복지에 관하여 전체 공무원의 암묵적인 대표자로서 연금개혁에 관한 국민적 요구가 높을 때는 개혁 수준을 조정하면서 공무원재해보상 강화를 통하여 이를 보상하는

모습을 보였다. 특히, 2015년 6월 공무원연금 개혁이 마무리되었기 때문에, 준비절차를 거쳐 2016년 9월「공무원 재해보상법」입법계획을 발표하기에 더없이 좋은 정치적 분위기가 만들어졌다. 공무원재해보상을 강화하는 정책 과정에서 안전행정부에서 국민안전처 등과 함께 분리된 인사혁신처의 역할이 컸던 반면, 공무원노조의 역할은 찾아보기 어려운 점은 산재보상과의 차이점이었다.

정책대안의 측면에서는 정책적 관심 부족과 전문적·기술적 특성으로 인하여 많은 대안이 경쟁하지 않았고, 정부안이 대부분 수용되었다. 다만, 시간선택제 공무원과 공무를 수행하는 민간근로자에 대한 공무원재해보상 적용 여부에 관한 쟁점이 있었으나, 정권교체 등 정치적 흐름 변화로 재정 소요가 증가로 이러한 문제에 제한적이었던 정부 입장이 적용 확대로 변경됨으로써 수월하게 합의에 이르렀다.

세 번째 연구 질문과 관련하여, 정책대상자, 급여 및 서비스, 공무원 재해 심사현황 등 세 가치 측면에서 「공무원 재해보상법」 제정 이후의 개선 효과를 평가해 보았다.

첫째, 정책대상자 측면에서 시간선택제 공무원이 공무원재해보상의 적용대상으로 포함되면서 공무원 신분을 기준으로 분류한 현행 법률체계의 정합성이 높아졌고, 국회 논의 과정에서「공무원연금법」의 적용대상으로도 함께 포함되는 혜택을 받았다. 국가 또는 지방자치단체에 직간접적으로 고용되어 공무를 수행하는 민간근로자의 경우 경제적 보상에서는 종전처럼 산재보상을 따르되, 순직의 경우에만 추가로 국가유공자 등의 예우를 받을 수 있는 통로가 새롭게 마련되었다. 또한, 위험한 공무를 수행하던 민간근로자가 사망한 경우에는 위험직무순직보상금을 추가로 지급함으로써 경제적 보상도 강화하였다.

둘째, 급여 및 서비스의 측면에서 금전적 보상에서 벗어나 재활

급여 등을 도입하고, 재해예방을 위한 사업 수행의 근거 규정을 도입하는 등 진일보하였다. 다만, 공상공무원을 위한 별도의 의료기관이 없어서 근로복지공단 재활전문병원 등과 업무협약을 확대해나가고 있고, 아직 재해예방을 위한 재원이 없는 탓에 시범적인 사업들만 시행하고 있다. 한편 산재보상이 오래전에 도입한 유족수에 따른 순직유족급여 가산이나 최고·최저 한도의 설정을 도입하고, 사망공무원의 재직기간에 따른 순직유족급여 차등의 폐지 및 산재보상 수준으로의 순직유족급여 지급률 상향도 이루어졌다. 그 밖에 2021년 「국가공무원법」개정 시 공무상 휴직 기간 연장으로 종전에 휴직기간 제한에 따른 사실상 요양기간 제한의 효과가 완화되었다. 한편, 장해로 퇴직한 공무원의 경우 퇴직연금 지급이 개시되는 연령 이전에는 산재보상과 비교하여 장해연금이 과소보장되는 문제가 있고, 퇴직연금 지급개시연령 이후에는 양 급여의 병급으로 과다보장되는 문제에 대한 지적이 있었지만, 이번에는 해소되지 못한 채 유지되었다. 관련 문헌조사 결과 국민연금과 산재보상 제도 간에도 동일 문제가 발생하고 있었고, 급여 제한의 문제이기 때문에 제도개선에 어려움이 예상되었다.

셋째, 공무원 재해 심사의 측면에서 연구자의 예상과는 달리, 긍정적인 변화의 모습이 확인되었다. 비록 전체적인 승인율과 행정소송 승소율에는 아직 유의미한 개선이 보이지 않았지만, 청구인들이 주로 입증의 곤란을 겪는 공무상 질병의 경우 승인율 개선 효과가 데이터로 확인되었다. 다만, 이러한 결과는 2016년「공무원연금법」시행령 개정을 통한 공무상 질병 인정기준의 신설·확대와 전문기관 조사제도 도입 등에 기인한 측면이 커서 「공무원 재해보상법」제정의 개선 효과로 평가하기는 어려운 면이 있었다.

그 밖에 언론 보도나 국회의원들의 개정 입법안의 증가가 두드러지는 등 공무원재해보상에 관한 사회적 관심이 확대되었고,

정부 차원에서도 담당 조직이 확충되는 등 지속적인 제도개선의 흐름이 이어지고 있었다.

이상 본 연구의 의의 및 시사점은 다음과 같다.

먼저, 본 연구는 종전에 관심을 받지 못했던 공무원재해보상이라는 특수한 정책 및 제도의 발전과정을 체계적으로 정리하면서 정책학적 관점에서 해석을 시도하였다는 점에서 의의가 있다. 또한, 법률 시행 기간이 짧기는 하지만「공무원 재해보상법」제정 이후 구체적으로 어떤 유의미한 개선 효과가 나타나고 있는지를 확인해 보았다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

본 연구에서 살펴본 바에 의하면, 성격이 다른 제도를 통합적인 법령체계 내에서 운영함은 각각의 제도발전에 있어서 의도하지 않은 제약요인으로 작용할 가능성이 없지 않다. 2018년「공무원 재해보상법」분법 이후 공무원재해보상 강화를 요구하는 목소리는 더욱 강화될 것으로 보이고, 연금개혁에 대한 시대적 요구가 계속되는 한 주요 정책결정자들은 공무원재해보상 강화를 재직공무원의 불만을 완화하는 정책 수단으로 활용할 유인이 적지 않을 것이다. 한편, 종전 공무원재해보상에 관한 지적 중에서「공무원 재해보상법」제정으로 개선된 부분은 주로 정책대상의 확대, 급여 신설, 급여액의 확대 등 법률 변경만으로 비교적 쉽게 개선할 수 있는 내용에만 제한되었다. 향후 구체적이고 실질적인 제도개선 방안에 관한 연구가 이어져야 할 것이고, 제도적 변경에 따른 개선 효과도 지속 모니터링하여 효율적이고 전문적인 공무원재해보상 운영 체계를 고민해볼 필요가 있을 것이다.

주요어 : 공무원재해보상, 공무원 재해보상법, 신제도주의, 무의사결정, 정책흐름모형, 정책변동

학 번 : 2021-27409

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구의 배경과 목적 ····· 1

제 2 절 연구의 대상 및 방법 ····· 4

1. 연구의 대상 ····· 4

2. 연구의 방법 ····· 5

제 2 장 연구의 분석틀을 위한 이론적 기초 ····· 7

제 1 절 공무원재해보상에 대한 이론 ····· 7

1. 산재보상 제도의 역사적 형성 ····· 7

2. 대한민국 공무원재해보상 ····· 8

제 2 절 정책변동 분석을 위한 이론 ····· 12

1. 정책변동의 개요 ····· 12

2. 무의사결정 이론 ····· 13

3. Kingdon의 정책흐름모형 ····· 15

4. 역사적 제도주의 이론 ····· 17

5. 공무원재해보상에 관한 선행연구 검토 ····· 19

1) 2018년「공무원 재해보상법」제정 이전의 연구 ····· 19

2) 2018년「공무원 재해보상법」제정 이후의 연구 ····· 23

제 3 절 연구의 분석틀 ····· 24

1. 공무원재해보상 정책변동에 대한 종합분석틀의 구성 · 24

2. 「공무원 재해보상법」제정 효과에 대한 분석틀 ····· 27

제 3 장 공무원재해보상 제도 개관 ····· 28
제 1 절 공무원재해보상 개요 ····· 28
제 2 절 유사 제도와 비교 ····· 30
1. 공무원연금 제도와 비교 ····· 30
2. 산재보상 제도와 비교 ····· 31
제 3 절 공무원재해보상 절차 ····· 33
1. 개요 ····· 33
2. 급여의 청구 및 사실관계의 확인 ····· 34
3. 안건심의 및 처분 ····· 34
4. 급여의 지급 ····· 35
5. 권리구제 ····· 37
제 4 절 공무원재해보상 현황 ····· 38
1. 정책대상자 추이 ····· 38
2. 재해보상급여액 추이 및 급여별 소요비용 비중 ····· 39
3. 공무상 재해 건수 및 승인율 추이 ····· 40
제 4 장 공무원재해보상 발전과정의 분석 ····· 41
제 1 절 공무원재해보상 발전과정 개관 ····· 41
1. 시대구분의 기준 ····· 41
2. 1960년부터 1981년까지의 시기(초기 형성기) ····· 43
1) 개요 ····· 43
2) 정책대상자 ····· 43
3) 재해보상 급여 및 서비스 ····· 45
4) 공무상 재해 심사 ····· 46
3. 1982년부터 1995년까지의 시기(체계 정립기) ····· 48
1) 개요 ····· 48

2) 정책대상자 ····· 48
3) 재해보상 급여 및 서비스 ····· 48
4) 공무상 재해 심사 ····· 49
4. 1996년부터 2017년까지의 시기(점진적 확대기) ····· 50
1) 개요 ····· 50
2) 정책대상자 ····· 51
3) 재해보상 급여 및 서비스 ····· 53
4) 공무상 재해 심사 ····· 55
5. 2018년 이후의 시기(독립성장기) ····· 58
1) 개요 ····· 58
2) 정책대상자 ····· 58
3) 재해보상 급여 및 서비스 ····· 59
4) 공무상 재해 심사 ····· 59

제 2 절 공무원재해보상 발전과정 분석 ····· 61
1. 경로 시작의 우연성 및 자기강화적 경로의존 ····· 61
2. 제도적 맥락 ····· 63
1) 공무원 사회보장 법률의 복합성 ····· 63
2) 재정적 특성 ····· 66
3) 조직적 특성 ····· 69
3. 공무원 이익집단의 특성 ····· 71
4. 주요 정책행위자의 무의사결정 ····· 74

제 5 장 「공무원 재해보상법」 제정과정 분석 ··· 76
제 1 절 정책문제의 흐름 ····· 77
1. 주목되는 사건 ····· 77
1) 4·16 세월호 참사 ····· 77
2) 세월호 참사에 희생된 기간제교사 순직 신청의 반려 78
3) 희귀질환 소방관의 공무상 질병 불승인 사례 ····· 81

2. 관련 지표 ····· 84
1) 공무상 재해의 증가 ····· 84
2) 공무원재해보상과 산재보상의 급여 불균형 ····· 87
3) 순직유족급여 대상자 간 급여 수준의 차이 ····· 89
3. 환류 ····· 91
1) 공무원재해보상 심의현황 ····· 91
2) 공무원재해보상 행정소송 승소율 하락 ····· 93

제 2 절 정치의 흐름 ····· 97
1. 국가적 분위기 : 국가책임 강화 기조 ····· 97
2. 공무원 집단의 여론: 정치권의 공무원 표심 잡기 ····· 99
3. 공무원 이익집단의 활동 ····· 101
1) 정부 부처 ····· 101
2) 공무원 노동조합 ····· 104

제 3 절 정책대안의 흐름 ····· 106
1. 개요 ····· 106
2. 쟁점별 분석 ····· 107
1) 적용 대상자 ····· 107
2) 위험직무순직공무원 인정요건 ····· 111
3) 급여 및 심사제도 ····· 117

제 4 절 정책의 창 ····· 119

제 6 장 「공무원 재해보상법」 제정 효과 분석 125
제 1 절 개요 ····· 125
제 2 절 정책대상자 측면 ····· 128
1. 개요 ····· 128
2. 시간선택제 공무원 등 ····· 128

3. 공무수행 민간근로자 ····· 130
4. 위험직무순직 인정요건 ····· 132

제 3 절 급여 및 서비스 측면 ····· 135
1. 개요 ····· 135
2. 요양급여 ····· 135
2. 신설급여 ····· 136
3. 장해급여 ····· 142
4. 순직유족급여 및 위험직무순직유족급여 ····· 143

제 4 절 공무상 재해 심사 측면 ····· 146
1. 개요 ····· 146
2. 승인율 변동 ····· 147
1) 전체 승인율 및 재심 인용률 ····· 147
2) 주요 공무상 질병의 승인율 ····· 149
3) 자살 사건의 승인율 ····· 154
3. 행정소송 승소율 변동 ····· 155

제 5 절 환경 및 자원 측면 ····· 156
1. 사회적 관심 확대 ····· 156
2. 담당 조직의 확충 ····· 159
3. 기타 여건의 변화 ····· 161

제 6 절 소결 ····· 162

제 7 장 결론 ····· 164
제 1 절 연구 결과의 요약 ····· 164
제 2 절 연구의 의의와 정책적 시사점 ····· 168
제 3 절 연구의 한계 ····· 170

참고문헌 ····· 172
Abstract ····· 179

표 목 차

[표 1-1] 연구 질문별 연구내용 및 연구방법 ····· 6
[표 2-1] 공무원재해보상 제도 개선에 관한 연구용역 요약 ····· 20
[표 2-2] 공상공무원의 심리적·정신적 지원방안에 관한 연구 ····· 21
[표 2-3] 공무원재해보상 정책변동 분석방법 ····· 25
[표 2-4] 공무원 재해보상법 제정효과 분석방법 ····· 27
[표 3-1] 공무원재해보상과 공무원연금의 비교 ····· 30
[표 3-2] 공무원연금법의 재해보상과 산재보상의 비교 ····· 31
[표 3-3] 요양급여비용 청구액 및 지급액 현황 ····· 36
[표 3-4] 연도별 요양급여비용 지급실적 ····· 36
[표 4-1] 공무원재해보상 급여의 연혁(1960~1981년) ····· 45
[표 4-2] 공무원재해보상 급여의 연혁(1960~1995년) ····· 48
[표 4-3] 시간선택제 공무원 제도 개요 ····· 51
[표 4-4] 시간선택제 일반직공무원 연도별 채용목표 및 결과 ····· 52
[표 4-5] 공공부문 비정규직 및 무기계약직 현황(2016년말 기준) ····· 53
[표 4-6] 공무원재해보상 급여 연혁(1996~2017년) ····· 54
[표 4-7] 공무상 질병 인정기준에 관한 시행령 신구조문 대비표 ····· 56
[표 4-8] 인사혁신처 조직 연혁 ····· 69
[표 5-1] 공무원 재해보상법 제정과정 주요일정 ····· 76
[표 5-2] 주요 직렬별 공무상 재해 발생 현황 ····· 86
[표 5-3] 공무원재해보상과 산재보상의 요양급여 비교 ····· 88
[표 5-4] 공무원재해보상과 산재보상의 장해연금 수준의 비교 ····· 88
[표 5-5] 공무원재해보상과 산재보상의 유족급여 수준의 비교 ····· 89
[표 5-6] 최근 5년간 재직기간별 순직자 현황(‘11년~’15년) ····· 90
[표 5-7] 순직유족연금과 위험직무순직유족연금의 신규수급자 현황 ·· 90
[표 5-8] 재해유형별 심의현황(2013~2015년) ····· 91

[표 5-9] 내과질환별 심의현황(2013~2015년) ····· 92
[표 5-10] 자살 관련 심의현황(2013~2015년) ····· 92
[표 5-11] 공무원재해보상 급여 관련 행정소송 현황 ····· 94
[표 5-12] 자살 사건에 대한 행정소송 현황 ····· 96
[표 5-13] 국무총리 주재 국민안전 민관합동회의 현황 ····· 97
[표 5-14] 대한민국공무원노동조합총연맹 중점 추진사업(2014~2021년) 105
[표 5-15] 공무원재해보상 개선에 대한 주요 대안 ····· 106
[표 5-16] 공무원연금법 개정안 주요 내용 ····· 107
[표 5-17] 정부의 공무원 재해보상법안 제3조 ····· 108
[표 5-18] 진선미 의원의 공무원 재해보상법안 제3조 ····· 109
[표 5-19] 법률 적용대상에 관한 대안 간의 비교 ····· 110
[표 5-20] 위험직무순직공무원 인정요건에 관한 구법과 제정안 비교 112
[표 5-21] 급여 확대 및 심사제도 개편에 대한 행안위 심사의견 ····· 117
[표 6-1] 공무원 재해보상법 주요 변경내용 비교 ····· 125
[표 6-2] 구「공무원연금법」의 적용대상이 아닌 공무원 ····· 128
[표 6-3] 시간선택제공무원 재해승인 현황(2019~2021년) ····· 129
[표 6-4] 공무수행사망자 심의현황(2018~2021년) ····· 131
[표 6-5] 공무수행사망자 위험직무순직유족보상금 지급실적 ····· 131
[표 6-6] 위험직무순직공무원 요건 확대 내용 ····· 132
[표 6-7] 공무상재해보상 급여종류 및 항목의 확대 ····· 137
[표 6-8] 근로복지공단 협력 재활서비스(시범)사업 현황 ····· 140
[표 6-9] 공무원재해보상 전문 재활서비스 이용실적(2018~2021년) ··· 140
[표 6-10] (위험직무) 순직유족급여 변동내역 ····· 144
[표 6-11] 공무상 재해 재심기구 변동사항 비교 ····· 149
[표 6-12] 공무상 질병 인용률 추이(2015~2021년) ····· 151
[표 6-13] 법률 시행 이후 공무원재해보상 개선에 관한 주요 입법안 158

그 림 목 차

[그림 2-1] 공무원재해보상 정책변동에 관한 종합분석틀 ····· 25
[그림 3-1] 종합적인 공무원재해보상 프로그램 개요 ····· 24
[그림 3-2] 공무원재해보상 절차도 ····· 33
[그림 3-3] 건강보험이 적용되는 급여 비용의 지급 절차 ····· 35
[그림 3-4] 건강보험 적용되지 않는 급여 비용의 지급 절차 ····· 36
[그림 3-5] 연도별 공무원재해보상 정책대상자 추이 ····· 38
[그림 3-6] 1983년 이후 공무상재해보상 급여액 변동 추이 ····· 39
[그림 3-7] 공무원연금과 공무원재해보상 제 급여액 비중('20년 기준) 39
[그림 3-8] 연도별 공무원재해보상 승인건수 및 승인율 추이 ····· 40
[그림 4-1] 공무원 재해보상 심사기구 ····· 47
[그림 4-2] 공무원재해보상 심사체계 개편 ····· 60
[그림 4-3] 퇴직급여와 재해보상급여 현황 비교(2020년 기준) ····· 67
[그림 4-4] 공무원연금에 대한 보전금 변동 추이 ····· 68
[그림 5-1] 공무상 사망자 추이 ····· 84
[그림 5-2] 공무상 재해 승인건수 추이 ····· 85
[그림 5-3] 직렬별 공무상 재해 승인건수 추이 ····· 85
[그림 5-4] 공무원·민간 재해발생률 비교(2013~2019년) ····· 87
[그림 5-5] 연도별 공무원재해보상 행정소송 승소율 추이 ····· 93
[그림 5-6] 공무원재해보상 급여종류별 행정소송 승소율 추이 ····· 93
[그림 6-1] 공무수행사망자 순직 인정 절차 ····· 131
[그림 6-2] 위험직무순직 심의현황 ····· 134
[그림 6-3] 공무상 재해 승인율 및 재심 인용률 추이(2015~2021년) 148
[그림 6-4] 공무상 질병 인용률 추이(2015~2021년) ····· 150
[그림 6-5] 뇌혈관 질환 인용률 추이(2015~2021년) ····· 151
[그림 6-6] 심혈관 질환 인용률 추이(2015~2021년) ····· 152

[그림 6-7] 근골격계 질환 인용률 추이(2015~2021년) ····· 152
[그림 6-8] 악성종양 인용률 추이(2015~2021년) ····· 153
[그림 6-9] 자살사건 승인율 추이(2013~2021년) ····· 154
[그림 6-10] 공무원재해보상 행정소송 승소율 추이(2015~2021년) ··· 155
[그림 6-11] 공무원재해보상 언론기사 키워드 트렌드 분석 ····· 157
[그림 6-12] 법률 시행 이전 공무원재해보상 담당 정부 부처 조직 ·· 160
[그림 6-13] 법률 시행 이후 공무원재해보상 담당 정부 부처 조직 ·· 160

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경과 목적

공무원재해보상 정책은 공무원의 공무상 재해라는 사회적 위험에 대해 그 사용자인 정부가 사회보험의 형식으로 대처하는 정책이다. 헌법상 직업공무원제를 운영하는 대한민국에서 공무원이 직무에 전념할 수 있는 여건을 조성하고 공무원과 유족의 복지를 향상하려는 정책 목적의 중요성은 새삼 강조할 필요가 없다. 그동안 정부의 공무원 재해보상 정책은 별도의 법률 없이 1960년 1월 1일 제정된 「공무원연금법」을 통하여 독특한 형태로 발전되어 왔다.[1] 이는 민간근로자의 경우 「국민연금법」(1988년)과 「산업재해보상보험법」(1964년)을 통하여 별개의 사회보험 제도를 유지해온 것과 차이가 있다. 최근까지 공무원재해보상에 관한 정책적 관심은 매우 부족하여 민간근로자의 「산업재해보상보험법」에 의한 보상(이하 '산재보상'이라 함)에 비하여 제도적으로 미성숙했다는 지적을 받아왔다. 그러나 이러한 지적들에도 불구하고 공무원재해보상이 근본적인 제도개선에 이르지 못하고 상당 기간 유지·정체되었던 제도적인 원인에 대한 논의는 부족하다.

지난 2018년 3월 20일 「공무원연금법」에서 공무원 재해보상에 관한 조항들을 분리하면서「공무원 재해보상법」이 제정·공포되었고, 6개월의 준비기간을 거쳐 2018년 9월 21부터 시행되었다. 주요 내용은 공무수행 중 사망한 비정규직・무기계약직 근로자도 순직 인정 및 예우 등을 받을 수 있도록 하되 이를 2017년 6월 30일 이후 직무를 수행하다 사망한 사람부터 적용하도록 하고, 민간 부분의 산재보상 대비 53~75%인 유족급여 수준

1) 「공무원연금법」은 공무원 연금제도와 재해보상 제도를 포괄하면서 정부가 주택사업, 복지시설사업, 융자사업, 은퇴 지원사업, 기금 운용 등 기타 공무원 복지향상을 위한 정책들의 근거가 되는 일반법으로 기능하여 왔었다.

을 92~93% 수준으로 상향하는 한편, 위험직무 순직으로 인정받을 수 있는 위험직무의 기준을 확대하려는 것 등이었다. 동 법률의 제정을 통하여 공무원연금과는 목적과 재원이 상이함에도 통합 규율되어오던 공무원 재해보상을 별도의 법률로 분리하고, 재해예방과 재활급여 등의 규정을 추가함으로써 재해 발생한 이후 경제적 보상에 치중하던 서비스를 재해예방 활동과 직무 복귀 및 재활까지 확대하려는 근본적인 정책변동을 시도하고 있다. 그리고「공무원 재해보상법」제정 이후에도 공무원재해보상 정책에 관한 관심은 유지되어 소방공무원 등 유해한 환경에서 근무하는 현장직 공무원을 위한 제도 개선방안[2] 등이 제안되고 있고, 이른바 공무원 구하라법[3] 개정이나 공무원 장해평가 기준의 체계화[4] 등 구체적인 입법 개선이 계속 이루어지고 있다.

이러한 연구 배경 아래에서 본 연구에서 주목하는 부분은 다음의 세 가지이다. 첫째, 공무원 재해보상 정책은 정책엘리트인 공무원들을 직접 정책대상자로 한 정책영역임에도 불구하고 왜 오랜 기간 소외되었는지에 관한 것이다. 둘째, 2018년 「공무원 재해보상법」제정의 구체적인 정책

---

2) 오영환 의원이 대표 발의한「공무원 재해보상법」일부개정법률안(의안번호 제2105129호)은 재난·재해 현장에서 화재진압, 인명구조·구급작업 등에 3년 이상 종사한 공무원이 암, 심뇌혈관질환, 희귀질환 등 대통령령으로 정하는 질병에 걸리는 경우와 그 질병으로 장해를 입거나 사망한 경우 공무상 재해로 보고 이에 대한 입증책임을 인사혁신처장이 부담하도록 함으로써(입증책임 전환), 국민의 생명과 안전을 직접적으로 책임지는 공무원의 공무상 재해에 대한 적절한 보상을 도모하고 있다. 이러한 입법 시도는 2017. 5. 23. 표창원의원이 대표 발의한 「공무원연금법」일부개정법률안(의안번호 제6992호)에도 있었으나, 제20대 국회 임기만료로 폐기된 바 있다.

3) 서영교 의원이 대표 발의한「공무원 재해보상법」일부개정법률안(의안번호 제2105288호)은 유족급여를 받을 수 있는 유족이 공무원이거나 공무원이었던 사람에 대하여 양육책임이 있음에도 이를 이행하지 않은 경우 그 유족에게 해당 급여의 전부 또는 일부를 제한할 수 있도록 하는 내용으로 국회 심의과정에서 일부 수정되어 2020년 12월 22일 공포되었다.

4) 인사혁신처장은 2021. 10. 15. 척추와 흉터 등에 대한 평가 기준을 구체화하는 「공무원 재해보상법」시행령 및 시행규칙 개정안을 입법예고 하였다.

변동 흐름에 관한 분석이다. 셋째, 이러한 법률제정을 통한 정책변동의 효과가 구체적으로 어떻게 나타나고 있는지에 대한 분석이다. 이를 연구 질문으로 표현하면 아래와 같다.

1) 공무원재해보상이 민간근로자의 산재보상보다 상대적으로 낙후된 이유는 무엇인가?

2) 2018년 「공무원 재해보상법」제정 등 공무원재해보상 정책변동 과정에서 어떠한 흐름의 변화와 이들의 결합이 있었는가?

3)「공무원 재해보상법」제정으로 종전에 지적된 문제점들과 관련하여 구체적으로 어떤 개선 효과가 나타나고 있는가?

위와 같은 연구 질문에 답하기 위하여 독특한 제도적 맥락의 설명에 적합한 신제도주의 이론, 정책의제 설정과 관련한 무의사결정 이론, 정책의제 설정과 정책변동을 두루 설명하는 대표적인 정책이론인 Kingdon의 정책흐름모형 등을 종합하여 정책변동에 관한 첫 번째 분석의 틀을 구성하고자 한다. 그리고 가장 중요한 분석 차원으로 판단한 정책대상자, 급여 및 서비스, 대상자 선별을 위한 공무상 재해 심사 등 세 가지 측면에서 정책변동 이후의 개선 효과 분석을 위한 두 번째 분석틀을 구성하였다.

이러한 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 공무원재해보상의 역사적·제도적 변화과정을 신제도주의 이론, 무의사결정 이론, Kingdon 정책흐름모형 등 이론적 토대를 바탕으로 정리해보고자 한다. 둘째, 이러한 이론적 배경을 토대로 종전에 공무원재해보상이 산재보상보다 낙후되었던 이유에 대하여 연구자의 해석적 의견을 제시해 보고자 한다. 셋째, 2018년 「공무원 재해보상법」 제정이라는 구체적인 정책변동이 나타나기 위해서 여러 가지 조건들이 어떻게 역사적·정치적으로 결합하였는지 해석적 근거를 제시해 보고자 한다. 넷째, 「공무원 재해보상법」제정을 통한 정책변동의 효과를 구체적으로 평가해 보고자 한다.

종전의 공무원재해보상에 관한 연구의 흐름은 유사한 제도 간 비교연구를 통해서 문제점과 개선방안을 제안하거나 정부 등에서 의뢰한 재해예방 등 새로운 사업영역에 대한 연구용역에 치우쳐 있었다. 본 연구는

공무원재해보상이라는 특수한 정책영역에 관하여 정책학적 관점에 그 역사와 변동과정을 살펴보았고, 비록 시행 기간이 짧긴 하지만 2018년 「공무원 재해보상법」 제정 효과의 분석을 시도해 보았다는 점에서 기존 연구들과 차별성이 있다.

제 2 절 연구의 대상 및 방법

1. 연구의 대상

본 연구는 정부의 공무원재해보상 정책이 본격적으로 시작된 1960년부터 2018년 「공무원 재해보상법」이 제정 시까지 역사적·제도적 맥락을 첫 번째 대상으로 하고 있다. 그리고 2018년 「공무원 재해보상법」이 입법되기까지의 과정과 입법 이후 2021년까지 제도적 개선 효과까지 연구대상으로 포함하고 있다. 즉, 연구대상의 '시기'적 측면에서 60여 년이라는 매우 긴 기간을 대상으로 하고, '대상'적 측면에서 한국의 공무원재해보상 정책이라는 거대한 제도 또는 정책 자체를 하나의 사례로 다루고 있다. 따라서 연구자의 시간과 능력의 제약으로 모든 측면을 세세히 다루지는 못하고 주요한 변동사항을 중심으로 다룰 예정이다.

연구자는 한국의 공무원재해보상 정책에 있어서 가장 중요한 분석 차원을 정책대상자, 급여 및 서비스의 내용, 정책대상자 선별을 위한 심사제도 등 세 가지로 파악하고,[5] 이러한 세 가지 관점에서 향후 논의를 진행하고자 한다. 상세한 내용은 본문에서 서술할 예정이지만 간략하게 소개하면 다음과 같다.

---

5) 유사한 정책 분야인 국가보훈보상 정책변동에 관한 선행연구에서도 보훈대상, 보훈급여, 보훈심사 정책변동에 관하여 분석하고 있다. 오진영(2021)은 한국의 보훈보상 제도 변화와 관련하여 보훈대상과 보훈급여를 대상으로 역사적 제도주의 시각에서 분석하였고, 이종정(2013)은 보훈심사 정책변동을 Sabatier의 ACF 모형과 Kingdon의 PSF 모형을 결합한 ACPS 모형에 역사적 제도주의를 가미하여 분석하였다.

첫째, 공무원재해보상 정책대상자 관점은 4·16 세월호 참사에 희생된 기간제 교사의 순직 처리 문제로 사회적으로 논란이 있었다. 이 문제는 민간근로자의 산재보상 급여보다 공무원재해보상 급여가 오히려 낮았기 때문에 단순한 금전적 보상의 차원의 문제가 아니라 신청인의 명예 감정 등이 복합적으로 작용한 문제였다. 둘째, 재해보상 급여 및 서비스의 관점인데, 실무상 공무원의 치료비 선 부담, 공단을 통한 사후 정산방식 및 지급기준에 따른 지급액 제한 등으로 민원이 많았고, 산재보상 급여 수준보다 낮은 지급률이 연구자들에 의해 지적되기도 하였다. 셋째, 재해보상 급여 및 서비스 대상자를 선별하는 심사정책의 관점이다. 공무상 재해 여부에 대한 심사는 해당 급여 및 서비스를 받기 위한 관문의 역할을 하는 핵심 이슈이고, 불승인 결정을 받은 신청인들의 불만뿐만 아니라 관련 행정소송, 언론보도 및 국정감사 등 외부적인 피드백이 많았던 부분이다.

2. 연구의 방법

본 연구는 한국의 공무원재해보상 정책변동이라는 단일사례 연구이다. 단일사례 연구는 하나의 실체나 현상을 전체적으로 연구하고, 주로 설명적(explanatory) 질문을 제기하여 그러한 사건 등의 원인과 결과를 고찰한다. 이러한 사례연구는 소수의 사례를 대상으로 심층적·종합적으로 연구한다는 점에서 다수의 사례를 대상으로 하는 계량적 연구와 구분되고, 주로 질적 방법을 활용하는 특징이 있다(남궁근, 2021:439-441).

이러한 사례 중심의 기술적 연구는 방법론상 그 연구 결과의 객관화의 한계를 노정하고 있고, 연구자의 역량에 따라 해석적 근거 제시가 충분하지 못할 위험이 있다. 다만, 기존에 공무원재해보상의 발전과정이나 「공무원 재해보상법」 입법과정 등에 대한 정책연구가 거의 실시되지 않았다는 점에서 본 연구의 의의가 있다고 본다. 또한 본 연구는 이러한 해석적 연구에 그치지 않고, 2018년「공무원 재해보상법」제정 전후의 효과를 계량적 데이터를 통해 비교·분석해 봄으로써 연구내용의 주관적

한계를 일부 만회하고자 하였다. 즉, 세 가지 연구 질문 중에서 첫 번째와 두 번째는 이론적인 측면에서 공무원재해보상과 관련한 필자의 해석적인 의견을 제시하고자 하였고, 세 번째는 별도 법률제정을 통한 정책변동의 효과를 여러 데이터를 통하여 비교·분석하고자 하였다.

[표1-1] 연구 질문별 연구내용 및 연구방법

연구질문	연구내용	연구방법
① 제도 정체 원인의 해석	여러 가지 조건들이 구체적으로 어떻게 결합하였는지에 관하여 해석적 근거(interpretative accounts) 제시	역사적 제도주의 관점, 무의사결정 이론, Kingdon의 정책흐름모형 등을 종합한 해석 모형의 구성
② 정책 변동 과정의 해석		
③ 정책변동 성과의 분석	정책대상자, 급여의 내용, 정책대상자 심사 경향에 어떠한 변화 혹은 성과를 가져왔는지 비교·분석	2018년 법률 시행 기준 전후 3년간 비교·분석

제 2 장 연구의 분석틀을 위한 이론적 기초

제 1 절 공무원재해보상에 대한 이론

1. 산재보상 제도의 역사적 형성

산업화 초기 근로자들은 장시간 열악한 근무환경에서 재해의 위험에 노출되었다. 이후 산업재해에 대한 사회적 인식이 제고되었지만, 근로자들은 아직 민사법의 일반원칙에 따라 사용자의 고의 또는 과실을 스스로 입증한 경우에만 사용자에게 손해배상책임을 물을 수 있었다. 산업재해의 발생 원인이 개인적 부주의의 문제만이 아니고 그 결과 역시 가족의 생존을 위협하는 사회적 성격을 가짐에도 불구하고, 근대 시민법은 산재보상을 아직 과실책임주의에 기한 손해배상의 문제로만 접근하였다. 이러한 형태의 근로자 재해보상 형태로 인하여 근로자가 사용자의 과실과 본인의 손해를 입증하기 위하여 많은 비용과 시간을 들였고, 본인 과실에 따른 과실상계의 법리에 따라 실질적인 보상을 받기 어려웠다(신태식, 2009:20-21).

이후 이에 대한 노동자들의 저항이 점점 증가하게 되자 결국 별도의 사용자 배상제도가 입법되었다. 최초의 입법은 1880년 영국에서 제정된 사용자배상법(The Employer's Liability Act)이었지만, 소송절차를 통하지 않고는 신속하고 확실한 보상을 받기 어려웠다. 이후 산재보상 제도의 형성은 노동운동 발전에 따라 노동보호 입법의 형태로 등장하였다.[6] 하지만 이러한 근로기준법에 따른 재해보상 규정 역시 실제 사용자의 자력이

---

6) 근로조건 보호를 위한 다양한 입법이 이루어지면서 근로자 재해보상에 관한 규정이 함께 도입되었다. 이러한 형태의 노동보호 입법으로 1897년 영국에서 근로자보상법(Workmen's Compensation Act)이 제정되었다.

없는 경우 효용이 없었고, 이러한 결함을 시정하고자 사회보험[7] 방식의 근로자 재해보상 제도가 고안되었다. 최초의 사회보험 형식의 근로자 재해보상 법률은 1884년 독일에서 제정된 재해보험법(Unfallver sicherungs gesetz)이다(이성엽, 1996).

산재보상은 전 세계적으로 볼 때 가장 먼저 도입된 사회보험 제도이면서 가장 널리 퍼진 사회보험이다. 1999년 the Social Security Program Throughout the World에 따르면 5개국을 제외한 전 세계 모든 국가에서 어떤 형태로든 산업재해에 대한 보상제도를 가지고 있다고 한다(박찬임, 2002).

2. 대한민국 공무원재해보상

한국의 경우에는 산업화와 노동자들의 재해 위험에 대한 인식이 싹트기 이전에 국가에 의해서 산재보상 및 공무원재해보상이 미리 도입된 것으로 볼 수 있다. 특히, 후발 개발도상 국가인 한국에서 국가발전의 역군인 공무원을 위한 직업공무원제도[8]의 확립이 매우 중시되었는데, 공무원의 직무 전념 여건 조성의 일환으로 1960년 공무원연금이 비교적 빠른 시기에 도입되었다.[9] 동시에 공무원의 공무수행과 관련한 재해에 관한 적정한 보상을 통하여 공무원의 성실의무 확보하고자 공무원재해보상에 관한 규정도 함께 도입되었다.

---

7) 사회보험은 동종의 위험에 대비하여 그에 소요되는 비용을 다수가 부담하는 제도로서 보험원리에 입각하여 설계된다.

8) 직업공무원제도란 젊고 유능한 인재가 공직에 들어와서 국민에 대한 봉사를 보람으로 알고 공직을 일생의 본업으로 하여 일할 수 있도록 계획된 인사제도를 말한다(유민봉, 2021:495).

9) 대한민국 정부 수립 이후 공무원에게 적정한 보수를 지급하기 어려웠던 국가재정 현실을 보완하며, 공무원의 노후 생계보장 등 사회 정책적 고려를 통하여 1960년 공무원연금이 처음 도입되었다(공무원연금공단, 2016:37-44).

현재 한국의 경우 민간근로자의 재해보상을 담당하는 「산업재해보상보험법」이 있고, 특수직역인 선원(어선원 및 어선 재해보상보험법, 법률 제18290호), 공무원(공무원 재해보상법, 법률 제17753호), 군인(군인 재해보상법, 법률 제16761호), 및 사립학교교직원(사립학교교원연금법, 법률 제5068호)의 경우 별도의 재해보상 제도가 마련되어 있다. 그런데 한국의 공무원재해보상의 경우 국가 차원의 다른 제도와 달리, 민간 근로자의 산재보상보다 오히려 제도적으로 낙후된 특징이 있다. 이는 오랜 기간 유교문화[10]와 관존민비의 차별적 사고로 인하여 국가 차원의 복지제도 설계 시 공직자 우대 경향[11][12]이 있음을 고려한다면, 매우 이례적인 특징이라고 할 수 있다. 아래에서 공무원재해보상이 산재보상보다 우대되었다고 보기 어려운 이유에 대하여 간략하게 살펴보고자 한다.

첫째, 공무원재해보상의 도입 시기적 측면에서 민간근로자의 산재보상보다 앞섰다고 보기 어렵다. 1953년 「근로기준법」은 제8장 '재해보상'에서 요양보상, 휴업보상, 장해보상, 유족보상, 장사비, 일시보상 등을 규정

---

10) 1989년 조사에 의하면, 자신이 가진 종교와 상관없이 약 70%의 한국인이 유교적 가치관을 가진 것으로 조사되었다. 불교인의 경우 72%, 개신교의 경우 63%, 천주교의 경우 61%, 그리고 비종교인의 경우 70%가 유교적인 의식 성향을 가진 것으로 나타났다(한국갤럽연구소, 1990).

11) 복지제도의 시행에 있어 공무원을 가장 먼저 그 적용대상으로 삼았고, 일반 국민을 위한 복지제도와 같은 취지라 하더라도 공무원을 위한 복지에는 더 관대한 관행이 없지 않았다(박광준, 2013). 예를 들어, 공적연금의 경우 그 도입 시기와 급여 수준 등에서 공무원이 민간 근로자보다 더 우대되었다고 볼 수 있다. 민간근로자를 위한 「국민연금법」이 1988년에 시행됨에 반하여 공무원을 위한 「공무원연금법」은 1960년에 가장 먼저 정책대상자가 되었고, 급여 수준에 있어서도 일반 국민을 위한 국민연금제도에 비하여 높은 수준을 유지하고 있다.

12) 공무원연금제도 도입 초기에 발간된 「공무원 처우개선 백서」에는 "공무원연금을 다른 분야에 우선하여 실시하게 된 동기는 국가라는 커다란 통치기구를 운영하고 또 국민의 모든 생활영역에까지 영향을 미치는 공무원의 생활이 불안정할 때 행정능률은 저하되고 공무원의 부정부패를 유발하는 요인이 될 것이므로 공무원의 생활을 안정시켜 자기 직분에 충실할 수 있도록 하려는데 있다고 할 것(이하 생략)"이라고 표현하고 있다(총무처, 1967:62).

하였지만, 공무원재해보상을 포함하는「공무원연금법」은 1960년 제정 시에 장해연금과 유족보상금을 도입하고 1962년 개정 시에 요양비를 신설하였다.[13][14] 당시 영세한 기업의 보상 능력 문제, 사용자의 고의적 보상 기피 등의 문제를 고려하여 국가적 차원에서 「산업재해보상보험법」이 시행된 1963년을 기준으로 하더라도, 공무원재해보상 제도의 도입이 산재보상보다 시기적으로 앞섰다고 보기 어렵다.

둘째, 현재 공무원재해보상은 민간 근로자의 산재보상보다 제도적으로 미숙한 상태이다. 민간 근로자의 산재보상의 경우 이미 금전적 보상을 넘어 재해예방, 재활 등 질적 측면에서 상당한 차이가 있다. 공무원재해보상의 경우 2018년 「공무원 재해보상법」을 통하여 제도적 개선 노력을 기울이고 있으나, 예산, 조직 등 모든 면에서 아직은 미흡한 부분이 많다. 자세한 내용은 본문에서 검토하고자 한다.

셋째, 재해근로자에게 제공하는 급여 수준의 측면에서도 취약하다는 평가가 많다. 2018년「공무원 재해보상법」 제정의 주요 내용 중 하나가 민간근로자의 산업재해 유족보상과 비교하여 53~75% 수준이었던 공무원재해보상 순직유족급여 수준을 92~93% 수준으로 상향하는 것이었다. 그밖에 공무상 요양 기간의 사실상 제한, 재활 급여 및 간병 급여의 부존재 등 급여 수준에서 민간 근로자의 산재보상에 미치지 못하는 부분이 많았다.

선진국의 경우 일반적으로 공무원재해보상이 민간 근로자의 산재보상 수준보다 상당 부분 유리한 경향이 유지되다가 사회보험제도가 보편화한 이후에 상호 비교를 통하여 보완과 형평성을 확보하는 경향으로 발전하였다(김진수·이철수, 2004: 3). 그런데 한국의 경우 공무원 스스로를 대상으로 하는 정책영역이 민간근로자보다 오히려 낙후된 수준을 보여 오다가,

---

13) 전광석(2019; 131)은 1953년 제정된 근로기준법에 일반 근로자를 대상으로 하는 재해보상이 규정되었다는 점을 염두에 두면 공무원재해보상 등을 규정한 「공무원연금법」이 결코 이른 시기에 제정되었다고 볼 수 없다고 평가한다.

14) 공무원의 요양보상, 휴업보상, 장해보상, 유족보상, 장제보상, 일시보상, 피해보상을 규정한 「공무원재해보상규정[각령 제265호]는 1961년 11월 22일 제정되었다.

민간근로자와의 형평 등을 위하여 제도가 보완되고 있는 독특한 정책영역이다. 이러한 독특한 제도적 아이러니에 대한 체계적 설명이 본 연구의 연구 질문 중 하나이다.

제 2 절 정책변동 분석을 위한 이론

1. 정책변동의 개요

정책의 변동은 정책목표, 정책수단, 대상집단 등 정책내용의 변동만이 아니라 서비스 제공 체계상의 변화를 비롯한 정책집행 방법의 변동까지 포함한다(행정학용어사전, 2020). 정책의제의 설정, 정책 결정, 정책집행의 논리적 흐름을 갖는 정책 과정에는 끊임없는 피드백이 이루어져서 정책의 변동을 일으킨다. 특히, 정책변동은 기존 정책의 실패나 폐단을 인정하고, 그것을 수정 또는 극복하기 위해 이루어진 조치라는 점에서 일반적 정책형성과는 차별화된다(유훈, 2009: 135).

이러한 정책변동은 그 범위와 정도에 따라 점증적 변동과 비점증적 변동으로 나누어 볼 수 있고(Baumgartner and Jones, 2002: 정정길, 2021: 695 재인용), 점증적 변동의 경우 기존 현상의 유지라는 균형을 중심으로 일정 범위에서 예측 가능한 변화가 발생한다. 공무원재해보상 급여 확대와 같이 한정된 자원 내에서 추가적인 예산 등이 소요되거나 이미 오랜 기간 정책이 시행되어 온 영역에서는 자연스럽게 점증주의적인 변동 기제가 작동한다. 그래서 이러한 영역에서는 정책변동이 있더라도 정책대상자들이 정책변동을 체감하기 어려울 가능성도 크다. 그렇지만 법률은 한 나라의 기본정책을 법 규정이라는 형식으로 표현한 것으로서 새로운 입법과정은 곧 한 나라의 국가정책이 결정·변동되는 과정으로 볼 수 있다(임종훈, 2012: 5). 공무원재해보상은 2018년 「공무원 재해보상법」이라는 새로운 법률로 분리되어 제정되었고, 종전 금전적 보상 차원의 정책에서 재해예방 등 종합적인 서비스 제공을 위한 근거 규정이 마련되었다는 점에서 향후 지속적인 정책변동을 기대할 수 있다.

2. 무의사결정론(Non-Decision Making)

모든 정책체계와 그 하위체계에는 지배적인 가치·이념·의식 등으로 구성된 일련의 편견이 있을 수 있고, 통상 이러한 편견은 특정한 집단에 이익이 되도록 체계적이고 일관성 있게 작용한다. 이러한 현상 유지를 옹호하는 쪽은 대개 소수의 엘리트 집단인 경우가 많고, 이를 가능하게 하는 주요한 방법의 하나가 무의사결정(無意思決定)[15]이다(김상해, 1993:151).

무의사결정론은 정치체제의 실질적인 지배자가 누구인가에 대한 엘리트론자와 다원주의 간 논쟁의 결과로 대두되었다. Dahl을 비롯한 다원론자들은 정치적 영향력과 권력은 각 계층에 널리 분산되어 있어서 소수의 엘리트에 의해 정책 과정이 실질적으로 지배되지 않는 것으로 보았다. 반면, Bachrach and Baratz의 경우 정치 권력은 정책 결정에서 영향력을 행사하는 권력인 동시에 정책 결정에 앞서 정책문제의 채택과정에서 영향력을 행사하는 두 가지 얼굴(two faces of power)을 가진다고 본다. 즉, 이들은 정책엘리트들에게 안전한 이슈만을 논의되고 불리한 문제는 처음부터 은밀하게 봉쇄시키는 무의사결정이 정책 과정 곳곳에서 일어난다고 주장한다(정정길 외, 2021; 289-310). 이에 대하여 다원론자들은 무의사결정론에 대하여 표면화되지 않은 갈등을 막연한 짐작이나 편견으로 무의사결정으로 주장해서는 안 된다고 비판한다.

국내에서는 1980년대 환경이나 노동문제에 관하여 무의사결정론 논의가 많이 있었으나 1990년대 민주화 이후에는 이에 대한 논의가 줄어들었다(민효상·양재진, 2012). 그러나 이와 같은 무의사결정은 단지 정책담당자가 문제를 인식하고도 방치하는 차원을 넘어 더 복잡·미묘하게 상황에 대한 변화를 요구함으로써 일반 국민은 어떤 사안이 무의사결정으로 남았는지 알 수 없게 되어버린다(임도빈, 2014). 이에 따라 정책엘리트들의 다양한

15) 무의사결정(無意思決定)은 정책의제 선정 이전 단계에서부터 현존하는 세력판도나 이해관계를 파괴할 가능성이 있는 주제 및 이슈가 부상하는 것을 사전에 막으려는 권력작용을 지칭한다(행정학 용어사전, 2020; 219).

무의사결정 사례들이 분석되지 않았을 가능성이 크다.

한국의 공무원연금 제도와 최근 일련의 연금개혁 과정에서 정책엘리트들은 공무원의 충성을 담보하기 위하여 공무원연금 개혁에 소극적으로 대응한 측면이 많다. 같은 취지로 민효상·양재진(2012)은 2009년 한국의 공무원연금 개혁과정에서 대통령, 행정부, 공무원 노동조합, 국회 등 주요 행위자들이 영향력을 발휘하여 공무원 중심으로 무의사결정이 있었다고 평가한 바 있다.[16)]

본 연구의 대상인 공무원재해보상의 경우 국민연금에 비하여 기득권화된 공무원연금과 반대로 민간 근로자의 산재보상에 비하여 취약한 수준에 있다. 하지만 공무원재해보상이 오랜 기간 공무원연금 제도와 통합된 채로 형성·발전되어 온 탓에, 공무원연금에 관한 무의사결정론 시각은 공무원재해보상의 발전에도 영향을 미치게 되었다고 본다. 상세한 내용은 본문에서 살펴보고자 한다.

---

16) 공무원이라는 특정 신분을 대상으로 하고 있어서 대통령의 공무원연금개혁에 대한 정책 의지가 낮았고, 공무원은 자기 주도 개혁과정에서 자기이익 극대화 전략을 펼쳤다고 보았다. 또한, 공무원 노동조합의 영향력이 실제 개혁안에 많이 반영되었고, 공무원 지지를 위하여 국회가 이익집단에 포획되었다고 평가하였다(민효상·양재진, 2012).

3. Kingdon의 정책흐름모형

Kingdon의 정책흐름모형(Policy Stream Model)[17]은 본래 정책결정의 불합리성을 강조하는 쓰레기통 모형을 원용하여 정책의제 설정 과정을 설명하는 이론이지만 정책변동의 설명에도 널리 활용되고 있다. Kingdon 모형은 정책문제의 흐름(problem stream), 정책대안의 흐름(policy stream), 정치의 흐름(political stream) 등 세 가지 흐름의 결합으로 정책의제 설정 및 정책변동을 설명한다. 즉, 구체적 지표, 사건, 환류 등이 정책결정자의 관심을 끄는 정책문제의 흐름에 영향을 미치고, 이익집단의 개입, 정책활동가 등은 정책대안의 흐름에 영향을 미치며, 여론의 변화, 정권의 교체, 이익집단의 압력 등이 정치의 흐름에 영향을 미친다고 본다. 특히, 대형 화재 사고나 안전사고와 같은 사회적 사건이 국민적 관심을 유발하고, 기존에 정책공동체에서 논의되던 정책대안과 정권 교체와 같은 정치적 사건 등으로 정책문제가 전면에 등장하게 된다고 보는데(정정길 외, 2021; 716-717), 2014년 4·16 세월호 참사 이후 정치적·사회적 변화와 2018년 「공무원 재해보상법」 제정을 연관하여 생각하게 해준 이론적인 단초가 되었다.

실제 Kingdon의 모형은 한국에서의 정책 과정을 설명하는 주된 이론적 모델로 기능하고 있고, Kingdon 모형을 활용하여 사회적 쟁점이 되는 주요 입법과정을 설명한 선행연구들이 매우 많았다. 예를 들어, 김보엽(2008)은 사립학교법 개정 연구에서 정권 교체에 따른 신정부의 출범 등 정치지형의 변화가 사회정책변동에 있어서 가장 큰 영향요인이라 주장하였다. 대규모 정책변동의 경우 반드시 Kingdon 모형의 세 가지 흐름이 결합되어야 하는 것은 아니고, 열정적인 정책선도가가 존재하면 두 가지 흐름만의 결합으로도 가능하다는 의견을 제시하였다. 최정민, 배관표, 최성락(2013)은 예술인복지법 정책결정 과정 연구에서 예술인의 복지 개선을 위한 정책결정 과정을 분석하였는데, 정책선도가나 공식적인 참여자의

17) 세 가지 흐름(stream)을 중심으로 설계되어 다중흐름모형(Multiple Stream Framework, MSF)으로도 불린다.

역할보다 네티즌 등 비공식적인 참여자의 역할이 중요했다는 것을 밝혔다. 또한 정책선도가의 활동이 부족함에 따라 최소한의 사회보장만을 담은 채로 법제화되었다는 특징과 한계를 제시하였다. 그리고 신지현·변진석·박은혜(2017)은 아동학대처벌법 제정과정에 관한 연구에서 법률제정의 필요성이 지속적으로 논의되었음에도 불구하고 2014년에야 비로소 동법이 제정되었는지를 분석하였다. 그 과정에서 정책 수혜자가 스스로 정책형성과정에 능동적으로 개입할 수 없는 아동정책 등과 같은 정책의 결정 및 변동과정에는 어떠한 요소들이 주요하게 작용하는지에 대해 시사점을 도출하고자 하였다. 이봉재·박수정(2020)은 2019년에 제정된 '일학습병행법'의 제정 배경과 정책형성과정을 분석하였는데, 정책 초기 정치·사회적 관심 이슈 부족으로 정책입안자들의 관심이 높지 않았고, 공식적 참여자인 고용노동부와 국회의원이 정책선도가로서 역할을 한 반면, 교육부의 역할에 한계가 있었고, 정권 교체와 다수당의 변화도 의미가 있었지만 청년실업 해소, 학력 철폐, 현장 실습생의 학습권 보장 등 정책 차원의 요구가 주요하였다고 분석하였다.

한편, 이론적 검토과정에서 Kingdon 모형으로 「공무원 재해보상법」 제정과정을 설명하는 것에 일부 한계를 발견하기도 하였다. Kingdon의 모형은 기존에 정해진 방향이 없어서 새로운 길을 개척하는 미국적 상황과 완전경쟁적 성격을 띠는 정책공동체에 타당성이 높아지는 모형으로 한국의 정책문제에 적용하기에 한계가 있다고 지적이 있었다(최성락·박민정, 2012). 「공무원 재해보상법」은 정부 부처가 제정과정을 주도하였고, 민간근로자의 산재보상과의 형평성을 맞추는 내용이 다수 포함되어 있어서 이러한 지적에는 더욱 취약한 면이 있다. 하지만, 이러한 한계에도 불구하고 공무원재해보상에 관한 정책변동을 설명하는 데에 있어서 일정 부분 설명력이 있을 것으로 판단하였다. 특히, 정책변동의 현실적인 과정을 분석하는 데 Kingdon 모형의 세부적 설명변수들이 유용할 것으로 보아 종합적인 분석틀의 일부로 활용하였다.

4. 역사적 제도주의 이론

기존에 개인이나 집단의 행태를 통해 행정 현상을 설명하던 행태론적 접근방법에 대한 반발로 '제도'를 독립변수로 고려하는 신제도주의(Neo-Institutionalism) 연구 흐름이 있다. 신제도주의 연구 흐름은 크게 정치학과 사회학에서의 역사적 제도주의, 사회학(특히, 조직이론)에서 출발한 사회학적 제도주의, 정치학에서의 합리적 선택 제도주의, 경제학에서의 신제도주의 경제학 등이 거론된다.

연구자는 독특한 역사적·제도적 맥락을 가진 공무원재해보상 정책의 형성과정을 살펴보기 위하여 이 중에서 역사적 제도주의의 접근방법을 일부 활용하고자 한다. 역사적 제도주의는 제도의 형태와 모습(institutional forms and configurations)에 초점을 맞추어 행정 현상을 설명한다. 각각의 나라마다 구체적인 제도의 모습이 달라짐에 따라 정책이 어떻게 달라지는지를 분석한다. 또한 제도 자체를 역사적 산물로 파악하고, 한 번 형성된 제도는 상당 기간 지속되고 그 이후의 사회현상에 대해서 지속적으로 영향을 미친다고 보기 때문에 일정한 시점에서의 맥락을 이해하기 위해서는 그 맥락의 배경이 되는 역사적 과정에 주목한다. 이러한 역사와 맥락이 '제도'를 의미하고, 제도는 개인의 행위에 영향을 미치는 구조적 제약요인(structural constraints)이라는 의미를 지닌다(하연섭, 2016:56).

특히, 역사적 제도주의는 제도가 일단 형성되면 방향성과 안정성을 유지하면서 일정한 경로를 지속하는 경로의존성(path dependence)이 있다고 본다(Stephen D, Krasner, Sovereignty: An Institutional Perspective, Comparative Political Studies, 21(1), 1988, pp. 66-94: 유민봉, 2021, p.39 재인용). t시점에서의 기능적 요구에 부응하기 위해 제도가 성립된 이후 사회적 환경이 변화하여 전혀 새로운 기능적 요구가 제기되더라도 그 자체가 지속되는 경향을 지닌다. 이로 인하여 기존의 제도는 때로 새로운 시점의 문제해결에 역기능적으로 작용할 수도 있다(Peter A. Hall & Rosemary C. R. Taylor, Political Science and the Three New Institutionalism,

Political Studies, 44, 1996, pp.936-957: 유민봉, 2021, p.39 재인용). 다시 말해, 역사적 제도주의는 환경변화와 제도변화 간의 괴리, 최적의 결과와 실제 결과와의 괴리, 그리고 역사의 비효율성과 우연성을 강조한다(하연섭, 2016: 3-13, 37-70).

본 연구의 대상인 공무원재해보상은 공무원연금과는 제도적 성격이 다름에도 불구하고 1960년 이후 「공무원연금법」 체계 내에서 제한적 역할만을 수행하여왔다. 현재 시점에서의 공무원재해보상 정책의 미성숙 원인과 새로운 문제 해결의 역기능적 측면을 역사의 비효율성과 우연성의 관점으로 해석해보고자 한다.[18]

18) 최근 신제도주의를 적용하여 정책변동을 분석한 선행연구들이 많았다. 이재술(2020)은 정책이 점진적으로 변동할 수밖에 없는 이유를 제도론적 관점에서 설명하였는데, 장애인 등록 정책이 초기 표류(drift) 이후 정책의 수단과 범위를 확대하는 가겹(layering)이 지속되어 현재에 이르렀다고 분석하였다. 한편, 오진영(2021)은 한국의 보훈보상 제도가 기존 권위주의 정부의 생계형 공적부조에서 민주주의 정부에 이르러 재정지원 중심의 명예형 상징정책으로 변화하였다고 보았다. 또한 한국의 보훈보상 제도는 보훈대상 범위가 지나치게 확대되었고, 보훈급여금 위주로 제도가 발전하였으며, 보훈의 정치화가 심화되었다는 세 가지 특징이 있다고 평가하였다. 또한 이러한 특징들이 제도의 규범적 발전을 저해하는 제약이 된다고 보았다.

5. 공무원재해보상에 관한 선행연구

1) 2018년「공무원 재해보상법」제정 이전의 연구

2018년「공무원 재해보상법」제정 시점을 기준으로 구분하면, 종전에「공무원연금법」에서 일부 급여의 형태로만 존재하는 공무원재해보상에 관한 연구는 그 수가 매우 적었다.

김경제(1971)는 공무원재해보상 제도에 관한 초기 연구로서 요양, 장해, 순직, 휴업 보상 현황 및 문제점 등을 분석하고 새로운 공무원재해보상을 고찰하였고, 이성엽(1996)은 공무원, 군인의 재해보상 제도를 국가재해보상 제도로 규정하면서 독자적인 법률로「국가재해보상법」의 제정을 제안하면서 제3자에 대한 구상권 제도에 대하여 고찰하였다.

이후 공무원재해보상에 관한 대표적인 연구로 김진수·이철수의 2004년 연구[19]가 있다. 김진수·이철수(2004)는 연구 배경에서 한국의 공무원연금이 경험과 지식이 부족한 상태에서 도입됨에 따라 재정 불안정의 문제를 예정하였을 뿐만 아니라, 공무원재해보상의 경우 민간 근로자의 산재보상과 비교하여 볼 때 매우 취약한 수준이라고 평가하였다. 구체적으로 공무원재해보상과 민간근로자의 산재보상의 요양급여, 장해급여, 유족급여의 체계와 현황을 비교 분석하였고, 이를 통하여 ① 비공무상 재해에 대한 보장체계의 도입, ② 재직 중 장해급여 전액 지급 정지제도 개선, ③ 퇴직급여와 장해급여의 병급 조정, ④ 장해급여의 다양성 및 적정 수준의 확보, ⑤ 유족연금의 개선을 제안하였다.[20]

---

19) 공무원연금의 재해급여 체계 평가 및 개선과제: 산업재해보상제도의 재해급여와 비교를 중심으로, 사회보장연구. 제20권 제2호.

20) 한편, 정창률·김진수(2015)은 2015년 공무원연금 개혁의 내용을 분석하였다. 그 내용으로 재정문제를 급여 하락보다는 기여 인상을 통한 해결을 시도함으로써 정부 재정부담 경감이 20% 수준에 머물 것으로 평가하였고, 공무원연금의 재정문제로 인하여 추가 재정이 필요한 공무원재해보상 급여의 확대 논의가 무시되었다는 평가를 덧붙이기도 하였다.

그 후「공무원 재해보상법」제정 당시 주관부처인 인사혁신처가 의뢰한 연구용역에서 김진수 등(2016)은 공무상 재해보상 제도의 문제점들을 아래와 같이 종합하면서 개선안을 제안하였고, 정부(인사혁신처)는「공무원 재해보상법」제정안 마련에 이를 참고하였다.

[표2-1] 공무원재해보상 제도 개선에 관한 연구용역 요약

구 분	문 제 점
요양급여	· 소득보장 기간 제한으로 인한 사실상 공무상 요양 기간 제한 · 요양급여 내 전문 재활치료 부재 · 재활서비스의 부재 · 요양급여 지급방식(先부담-後정산) 문제로 의료서비스 접근의 제한 · 요양급여를 보완하는 제도적 장치의 미흡 · 휴업급여 신설 필요
장해급여	· 산재보상에 비해 장해급여 수준이 낮은 문제(과소보장)와 퇴직 이후 퇴직급여와 병급이 가능함으로써 보장 수준이 너무 높아지는 경우(과잉보장)도 동시 발생 · 퇴직 이후에만 장해급여 수급이 가능(장애로 인해 직접비용 보상 부재) · 공무원 내 소득재분배 기능 부재
순직유족급여	· 재직기간에 따른 유족급여 수준 차이로 유족 생계 보호 제한 · 위험직무순직과 일반순직 구분에 따른 문제점 발생
기 타	· 공무상 재해 행정소송 승소율 저조(심의기능에 대한 신뢰 상실)

자료 : 김진수 등(2016) 요약

이외에 세부적인 재해보상 급여 및 서비스 내용의 문제점과 개선방안을 제안하는 연구들이 있었다. 공무원재해보상에는 사고·질병에 대한 치료비 보상 이외에 재활서비스가 없어서 공상공무원 재활서비스 운영방안에 관한 연구(문성현 등, 2011)가 있었고[21], 예산 규모의 한계로 독자적인 재활

21) 동 연구에 따르면, 치료기간 상한으로 심각한 장애를 입은 공상공무원들이 치료종결 이전에 복귀하거나 복귀 후 적응 곤란을 호소하였고, 대상자들의

서비스 인프라 구축이 곤란함에 따라 이미 오래전부터 이를 도입한 근로복지공단과의 재활서비스 연계 방안에 관한 연구(이각희·이승욱, 2016)가 실시된 바 있었다.[22] 또한 공무원의 업무환경이나 PTSD 증상 등 심리적·정신적 지원방안과 관련하여 공무상 재해 위험의 노출 빈도가 높은 소방공무원 및 경찰공무원을 위주로 많이 수행되고 있었다.

[표2-2] 공상공무원의 심리적·정신적 지원방안에 관한 연구

연구자	연구내용
정영기 외(2008)	『소방공무원 외상후스트레스 실태 분석 연구』, 소방방재청.
신성원(2009)	「경찰·교정 공무원의 폭력피해 경험, 심리적 탈진, 직무만족 비교」, 『한국치안행정논집』 6(2): 105-123.
배점모(2010)	「소방공무원의 출동충격, 사회적지지, 대처행태와 PTSD 증상 및 심리적 복지감 간의 관계」, 『한국행정학보』 44(3): 141-264.
방창훈·홍외현(2010)	「공상 소방공무원의 직무스트레스에 관한 연구」, 『한국화재소방학회 논문지』 24(4): 79-85.
문유석(2011)	「소방공무원의 스트레스 수준과 직무환경적 유발요인」, 『지방정부연구』 15(1): 119-141.
박정민·김대성·김행희(2012)	「직무환경이 소방공무원의 심리적 탈진에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국거버넌스학회보』 19(1): 25-49.
하상군·김종길·이준형(2012)	「해양경찰공무원의 외상후 스트레스 장애(PTSD) 실태와 그 대책에 관한 연구」, 『해항도시문화교섭학』 7:199-225.
유재두(2013)	「외상 경험 경찰공무원의 스트레스 대처형태와 PTSD와의 관계 연구」, 『한국경찰학회보』 15(1): 183-203.
성시경 외(2014)	『소방공무원 보건안전복지 실태조사 및 정책방안 연구』, 소방방재청.
채진(2014)	「소방공무원 보훈제도의 개선 방안에 관한 연구」, 『한국위기관리논집』 10(2): 63-84.

97.17%가 신체 능력회복을 위한 재활서비스가 필요하다고 응답하였다.

22) 이러한 연구성과를 바탕으로 2018년부터 공무원연금공단은 산재병원과의 협약을 체결함으로써 공상공무원이 산재병원의 전문 재활서비스 제공 확대에 노력하고 있다.

김 석 (2 0 1 5)	「공무상 재해공무원 심리정서적 지원방안 연구」, 건국대학교 산학협력단.
김 우 민 (2 0 1 7)	「소방공무원의 공무상 재해보상 제도 개선방안에 관한 연구」. 석사학위논문. 경기대학교 건설·산업대학원[23]

그 밖에 최병국(2007)은 산재보상 제도와 공무원재해보상 제도의 비교 연구에서 국가기관에 소속된 공무원과 비정규 공무원의 경우 다른 보상 체계에 따르도록 하는 문제와 양 제도 간의 급여 등의 차이로 인한 형평성 문제를 제거하기 위하여 통일된 재해보상 체계 구축을 제안하였으며, 마승렬(2009)은 자동차보험 제도와 비교를 통하여 재해보상 서비스의 한계를 지적하였다.[24] 그리고 심익섭(2014)은 공무상 재해 심사정책과 관련하여 공무원의 공무수행이 어느 정도 재해 발생에 기여했는지, 공무원의 과실은 어느 정도 있는지 등과 관계없이 전부 아니면 전무 원칙(All or Nothing) 원칙의 판단으로 이의신청이 지속되는 문제점을 지적하면서 공무상 재해에 관한 부분 인정 형태인 5가지 보상 차등화 모형을 제시하였다. 그리고 오진영(2016)은 2016년 당시 '순직', '재해', '보상금' 등 법률용어의 해석상 혼란이 있고, 군인, 경찰, 일반 공무원 등 신분상의 구분에 따라 재해의 인정 범위와 기준에 차이가 있어 형평성 논란이 있으며, 보훈보상금과의 이중보상 논란 등 보훈제도와의 체계 부조화의 문제를 지적하기도 하였다.

이상의 선행연구 경향을 종합하면, 「공무원연금법」 상의 공무원재해보상 제도의 문제점에 대한 진단과 이에 대한 개선방안을 제시하는 연구가 주류를 이루었다고 볼 수 있고. 공무원재해보상에 관한 행정학적 연구는 매우 부족하였다. 이러한 점에 착안하여 공무원재해보상 제도의 형성과

23) 소방공무원의 요양 승인 통계 분석과 소방관 혈액 사례 분석을 토대로 공무상 질병 추정법의 입법, 유해 물질에 대한 데이터베이스 구축, 개인별 유해인자 노출 기록시스템 도입 등을 제안하였다.

24) 현장 중심의 서비스 제공을 위한 추가 소요 인력을 예측하였고, 치료비 사후 정산방식의 문제점 해결을 위하여 계약병원을 통한 직접 치료비 정산방안을 제안하였으며, 재해공무원 재활사업 운영의 필요성을 논의하였다.

발전과정 및 그 지체 원인, 「공무원 재해보상법」 제정과정의 여러 가지 요인들의 구체적 결합에 관한 해석 등 첫 번째와 두 번째 연구 질문을 구성하였다. 즉, 공무원재해보상 정책이라는 제도적으로 매우 독특한 정책 사례에 대하여 다원적·결합적 인과관계, 역사적 또는 발생론적 인과관계를 살펴봄으로써 선행연구와의 차별성을 기하였다.

2) 2018년「공무원 재해보상법」제정 이후의 연구

2018년 이후에는 공무원 재해예방사업 기반조성을 위한 신규사업 발굴에 관한 연구(임현교 등, 2019), 공상공무원 재활 및 직무복귀 서비스 도입 방안에 관한 연구(김지원 등, 2019), 재해예방을 위한 재해통계 체계 구축 방안에 관한 연구(문성현 등, 2020), 종합재해보상서비스 발전방안에 관한 연구(권혁주 등, 2020), 공무상 장해평가 기준 개선방안에 관한 연구(원종욱 등, 2020) 등 「공무원 재해보상법」 제정 이후 신사업 영역에 관한 정부 및 공공기관이 발주한 연구용역이 주를 이루고 있었다.

반면, 2018년 「공무원 재해보상법」 제정을 통한 정책변동의 효과에 관한 연구는 찾아보기 어려웠다. 이러한 점에 착안하여 동 법률의 제정으로 인하여 종전에 문제점으로 지적된 내용들이 어떻게 개선되었는지 실제 데이터를 통해 비교 분석해 보고자 한다. 이러한 제도 개선의 효과에 관한 연구를 통하여 공무원재해보상 정책변동 과정에 환류를 제공할 수 있을 것으로 본다.

제 3 절 연구의 분석틀

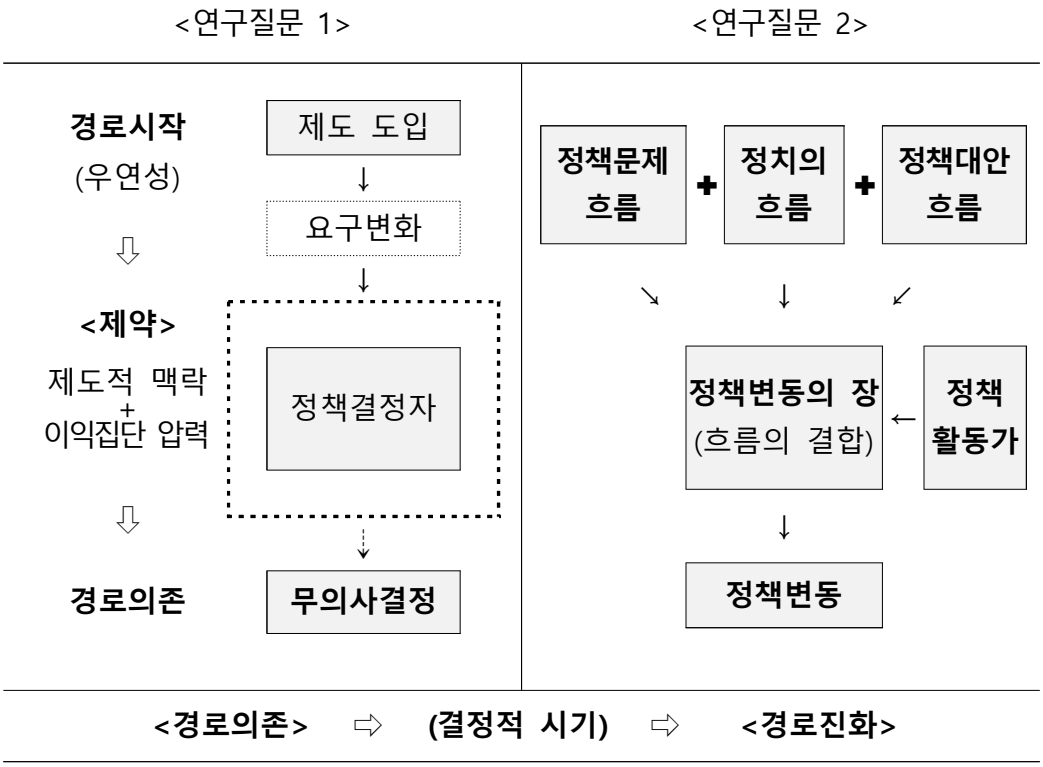
1. 공무원재해보상 정책변동에 관한 종합분석틀의 구성

다양한 역사적 맥락, 정치·사회적 흐름, 정책결정자들의 행태 등이 복합적으로 작용하는 정책변동을 하나의 이론으로 설명하는 것에는 필연적으로 한계가 있다고 본다. 이에 보다 의미 있고 적실성 있는 분석을 위하여 여러 가지 이론들을 종합하여 분석틀을 구성하는 것이 연구에 도움이 되리라고 판단하였다.

본 연구의 첫 번째, 두 번째 연구 질문은 공무원재해보상의 역사적·제도적 맥락에 대한 이해를 바탕으로 제도 성숙의 지체 원인, 2018년 「공무원 재해보상법」 제정과정을 해석하는 것이다. 따라서 신제도주의 이론인 역사적 제도주의를 기본적인 이론적인 바탕으로 하되, 공무원재해보상 정책의제화 지연에는 무의사결정 이론을, 「공무원 재해보상법」 제정과정에는 Kingdon 모형을 보완하여 분석틀을 설계하였다.

첫 번째 연구 질문과 관련하여 공무원재해보상은 어떠한 선택으로 제도적 경로를 시작하였고, 이후 이러한 제도적 맥락과 이익집단의 압력의 형태가 향후 공무원재해보상 제도 발전에 어떠한 영향을 미쳤는지 무의사결정 이론을 통해 해석해보고자 하였다. 두 번째 연구 질문과 관련하여 공무원재해보상은 2018년에 이르러서야 독립적인 법률을 제정하고 제도적 '경로 진화'의 모습을 보이는바, 이러한 정책변동은 어떠한 정치적·제도적 환경의 변화와 정책 결정과 관련한 행위자들의 행태가 결합하여 이루어진 것인지 Kingdon 모형을 통하여 분석하고자 한다. 이러한 두 가지 연구 질문에 대한 분석틀을 도식화해보면, 아래와 같은 모형을 구성할 수 있다.

[그림2-1] 공무원재해보상 정책변동에 관한 종합 분석틀



이러한 분석을 위한 구체적인 하위변수와 분석자료는 아래 [표 2-3]과 같다.

[표2-3] 공무원재해보상 정책변동 분석방법

구 분	설명변수	하 위 변 수	분석자료
경로유지(제약)	경로시작	우 연 성	공무원연금법 연혁법령, 관련 논문, 외국의 재해보상 제도 사례
	제도적 맥락	법 률 의 복 합 성	대한민국헌법, 국가공무원법, 공무원연금법 외국의 재해보상 제도 사례
		연금재정 악화	공무원재해보상 급여 총액, 재원 부담
		조직·인력 및 예산	인사혁신처, 공무원연금공단 조직, 인력, 예산(공무원재해보상과 산재보상 비교)
	이익집단 특성	공무원노조 형성 및 구성	연혁법령, 관련 논문 및 문헌

경로 진화	정책 문제의 흐름	주목사건	언론보도, 국가기관 보도자료, 연혁법령, 관련 처분서 및 판결문, 국회 회의록
		관련지표	공무원 재해에 관한 국내 통계자료, 문헌자료(공무원재해보상과 산재보상 비교)
		환류	공무원재해보상 심의현황(통계)자료, 공무원재해보상 행정소송 통계
	정치의 흐름	국가적 분위기	언론보도 및 정부 보도자료, 언론보도 수 국정기획자문위원회 자료
		공무원 여론	정부 자료, 언론보도, 선거결과, 관련 논문
		이익집단 활동	(정부 부처) 연혁법령, 정부 부처 관계자 글 및 언론 인터뷰, 관계부처 보도자료
			(노동조합) 정부 보도자료, 관련 문헌, 양대 공무원노조의 성명·논평·보도자료 키워드
	정책 대안의 흐름	정부안 국회의원안 연구용역결과	정부 법률제정안, 국회의원 법률제정안 및 개정안, 관련 논문 및 연구용역 (정책대상자, 급여, 심사 3가지 기준 비교)
	정책의 창	흐름의 결합	대통령의 업무지시, 여당 의원들의 대안, 국가인권위원회 보도자료, 정부 부처 내부자료, 국회 회의록

2. 「공무원 재해보상법」 제정 효과에 대한 분석틀

본 연구의 세 번째 연구 질문은 2018년 「공무원 재해보상법」 제정에 따른 효과를 분석하는 것이다. 공무원재해보상을 고찰하는 다양한 시각이 있을 것이나, 본 연구에서 초점을 두고 분석한 정책대상자, 재해보상 급여 및 서비스, 재해보상 심사정책 및 체계 등 세 가지 측면을 중심으로 법률 제정 전후에 유의미한 성과가 있는지를 분석하고자 한다.

[표2-4] 공무원 재해보상법 제정효과 분석방법

구 분	분석항목	분석자료
정책대상자	시간선택제채용공무원 등 적용	추가 적용대상자 및 추가 승인실적
	공무수행사망자 적용	
	위험직무순직 인정요건	인정요건 변동, 위험직무순직 승인실적
급여(서비스) 내용	요양급여	요양 가능 기간(휴직기간), 치료비 청구절차
	신설급여	추가 급여 종류 및 항목 서비스 이용자 만족도(재인용)
	장해급여	과소·과대 보장 사례
	(위험직무) 순직유족급여	지급기준, 지급률, 기타 개선사항
공무상 재해 심사	승인율(재심 인용률)	승인율, 재심인용률, 재심기구 변동 사항, 직렬별 승인율, 주요 질병별 승인율 및 자살에 대한 승인율
	행정소송 승소율	국회 행정안전소위 회의록 행정소송 승소율
기 타	환경 및 자원	언론기사 키워드 트렌드, 추가 입법안, 담당조직 및 인원 변동, 기타 환경변화

제 3 장 공무원재해보상 제도 개관

제 1 절 공무원재해보상 개요

공무원재해보상은 공무원이 공무수행과 관련하여 발생한 질병·부상으로 요양하거나 장해를 당하거나 사망하는 경우 공무원과 그 유족의 생활 안정과 복리 향상을 위하여 적정한 보상을 하는 사회보장제도이다. 「공무원재해보상법」은 공무원이 공무상 부상을 당하거나 질병에 걸리는 경우와 그 부상 또는 질병으로 장해를 입거나 사망하는 경우를 공무상 재해로 규정하고 있다(동법 제4조 제1항).[25]

공무원이 공무상 질병 또는 사고로 의료기관 등에서 요양하는 경우 요양급여를 통해 치료비를 지원하고, 장애 상태로 퇴직한 경우 장해급여를 지급하며, 사망한 경우 그 유족에게 순직유족급여를 지급한다. 이는 근로자성을 띠는 공무원의 근로자 재해에 대해 사용자인 국가 또는 지방자치단체가 보상적인 차원에서 지급하는 것으로서 민간 근로자의 「산업재해보상보험법」의 급여에 상응한다. 반면, 고도의 위험을 무릅쓰고 공무를 수행하다가 순직한 공무원의 유족에 대해서는 특별히 위험직무순직유족보상금(일시금)과 위험직무순직유족연금이라는 별도의 급여를 지급하는데, 이는 특별보상의 성격을 가진다고 할 수 있다.[26] 그리고 2016년에 「공무원연금법」에 추가 도입된 비공무상 장해급여[27]의 경우

---

25) 기존 「공무원연금법」에는 공무상 재해에 관한 별도의 규정이 없었고, 그 시행령 제29조에서 공무상 질병과 공무상 부상의 요건을 나열하고 있었는데, 공무상 재해의 인정기준은 공무원재해보상에 관한 중요사항이라는 점에서 법률로서 이를 규정할 필요성이 있었다.

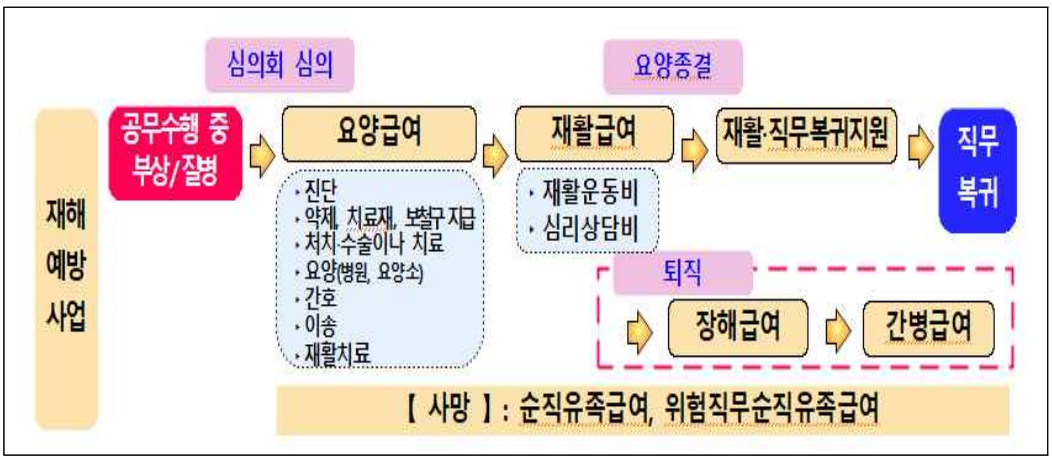
26) 위험직무 종사 순직공무원 유족의 수급권은 수급자 측의 금전적 기여가 전제되어 있지 아니하나, 생명의 희생이라는 특별한 희생에 대한 국가보상적 성격을 띠면서, 장기간에 걸쳐 수급권자의 생활보호를 위하여 주어진다고 하는 특성도 가지고 있으므로 사회보장적 성질도 겸하고 있다(헌재 1995. 7. 21. 93헌가14)

27) 공무원 재해보상법상의 재해보상급여와는 달리 공무 외의 사유로 인한 부상·

장해가 있는 퇴직공무원에 대한 사회보장적 차원의 급여이다.

과거 구「공무원연금법」의 공무원재해보상은 요양급여, 장해급여, 순직유족급여 등 사후적인 금전적 보상 성격만 띠었지만, 「공무원 재해보상법」제정 이후 재해예방 및 직무복귀 지원을 위한 사업을 강화하는 등 공무원 재해에 관한 종합적인 서비스 제공을 추진하고 있다.

[그림3-1] 공무원재해보상 프로그램 개요



자료: 공무원연금공단 내부자료

질병으로 장해 상태가 되어 퇴직했을 때 또는 퇴직 후 장해 상태가 되었을 때 장해등급에 따라 연금 또는 일시금 형태로 지급한다.

제 2 절 유사 제도와 비교

1. 공무원연금 제도와 비교

공무원재해보상 제도는 공무원의 공무수행과 관련한 부상·질병·장애·사망에 대하여 사용자인 국가 또는 지방자치단체가 공무원과 그 유족에 대하여 적합한 보상을 함으로써 모범적인 사용자로서 책임을 다하는 것을 주된 목적으로 한다. 그 재원은 전부 국가 또는 지방자치단체가 부담한다. 반면, 공무원연금 제도는 공무원이 퇴직한 이후의 노후 소득보장을 주된 목적으로 하여 국가 또는 지방자치단체와 공무원이 균등하게 재원을 부담하여 운영된다. 즉, 제도의 운영목적과 이를 위한 재원 부담 등에서 양 제도는 차이가 있다.

[표3-1] 공무원재해보상과 공무원연금의 비교

구 분	공무원재해보상	공무원연금
성 질	사회보험	사회보험
목 적	공무원이 공무수행과 관련하여 입은 부상·질병·장해.사망에 대하여 사용자인 국가 및 지방자치단체가 적합한 보상	공무원 퇴직 이후의 사회보장
재원부담	사용자(국가 또는 지방자치단체) 전액 부담	연금부담금(국가/지자체) +기여금(공무원) +보전금(국가/지자체)[28]
유사제도 (근거법률)	산업재해보상 제도 (「산업재해보상보험법」)	국민연금 제도 (「국민연금법」)

자료: 인사혁신처 내부자료

28) 공무원연금 급여에 드는 비용은 공무원과 국가 또는 지방자치단체가 균등 비율로 기여금과 연금부담금으로 부담하되, 기여금과 연금부담금으로 충당할 수 없는 경우에는 그 부족한 금액(보전금)을 국가나 지방자치단체가 부담한다. (「공무원연금법」 제66조, 제71조)

2. 산재보상 제도와 비교

통상 선진국에서는 업무상 재해보상 제도의 도입이나 보상수준 등에 있어서 공무원 등 특수직역에 종사하는 자를 민간 근로자보다 유리하게 적용하다가 사회보험제도의 보편화 이후 양 제도의 상호 비교를 통하여 형평성을 강화하는 방향으로 발전하였다(김진수·이철수, 2004:3-4). 반면, 본 연구에서 여러 차례 지적하는 바와 같이, 한국의 경우 양 제도의 도입 시기나 급여 및 서비스 수준에서 뒤처졌던 공무원재해보상이 2018년 「공무원 재해보상법」 제정 이후 민간 근로자의 산재보상 제도를 뒤따라 가고 있다고 평가할 수 있다.

[표 3-2] 공무원연금법의 재해보상과 산재보상의 비교

구 분	공무원재해보상	산재보상
급여 기준	기준소득월액(과세소득)	평균임금 (사유발생 이전 3개월간 임금의 평균)
지급 수준 제한	-	全 근로자 평균임금 최고(1.8배)/최저(0.5배)
요 양	- 치료 종료시까지 (재요양 가능)	좌 동
	- 최대 3년 6월 휴직(병가 6개월 포함) (보수전액 지급) * 휴직기간 만료 후 직무를 감당할 수 없을 때에는 직권 면직	- (요양 중) 휴업급여 * 개인 평균임금의 70%, 기간 제한 없음 - (2년 경과 후 미완치 및 미취업시) 상병보상연금 * 폐질 1급(개인 평균임금 329일분) . 2급(291일분) . 3급(257일분) ※ 휴업급여, 상병보상연금 병급 불가
	<지급사례> 월 200만 원 가정 - 3년 6개월간 200만 원 지급	<지급사례> 월 200만 원 가정 - 휴업급여 : 140만 원 * 지급기간 제한이 없음 - 상병보상연금(휴업급여 대체) 1급 월180만원, 2급 월159만원, 3급 143만원
장 애	- 장애 1~14급 차등지급 (개인기준소득월액 52%~9.75%) ※ 퇴직 이후 수급 가능	- 장애 1~14급 차등지급 (개인평균임금 90%~3.4%) ※ 재직 중, 퇴직 이후 수급 가능

구 분		공무원재해보상	산재보상
		<지급사례> 월 200만원 가정 - 1급 : 104만원 ⋮ - 14급 : 19.5만원 ※ 퇴직연금과 병급 가능	<지급사례> 월 200만원 가정 - 1급 : 180만원 ⋮ - 14급 : 6.8만원 * 국민연금법에 의한 장애연금과 병급 가능(장애연금의 1/2 지급)
		- 연금/일시금 선택	- 1-3급 연금, 4-7급 선택 8급이하 일시금
		- 본인 신청 또는 공단 인정 시 장애등급 조정	- 장애결정 후 3년內 1회 재판정
		- 장해연금 수급 중 사망 장해연금의 60% 유족승계	- 유족 승계 없음
재 활		- 특수요양비 (언어치료, 도수치료 등 재활치료비)	- 직업 재활급여 (직장적응훈련비, 재활운동비 등)
사망	순직	- 유족연금 ·20년 미만 : 개인기준소득월액 26% ·20년 이상 : 개인기준소득월액 32.5% - 유족보상금 개인기준소득월액의 23.4배	- 유족연금 : . 개인평균임금의 47%(최대67%까지) ※유족 1인 5%, 최대20%까지 가산 - 유족보상금 : 없음
		<지급사례> 월 200만원 가정 - 유족연금 ·20년 미만 : 월 52만원 ·20년 이상 : 월 65만원 - 유족보상금 : 4,680만원	<지급사례> 월 200만원 가정 - 유족연금 : 월 94만원 * 유족수에 따라 134만원까지 가능 - 유족보상금 : 없음 ※ 유족연금수급자가 없는 경우 - 개인평균임금 1,300일분 일시금 지급(85백만원)
	위험직무순직	- 유족연금 ·20년 미만 개인기준소득월액 35.75% ·20년 이상 개인기준소득월액 42.25% - 유족보상금 ·공무원 전체의 기준소득월액 평균액의 44.2배	-
		<지급사례> 월 200만원 가정 - 유족연금 ·20년 미만 : 월 71.5만원 ·20년 이상 : 월 84.5만원 - 유족보상금 : 2억1,800만원	-

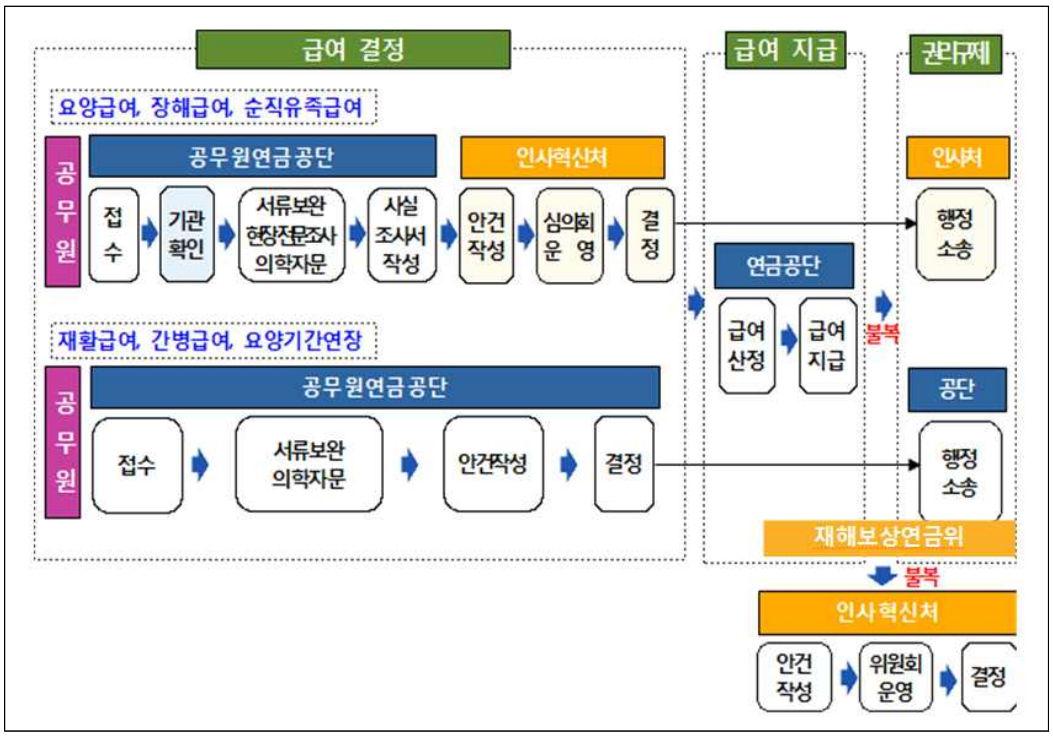
자료 : 인사혁신처 내부자료(행정안전위원회, 2018 재인용)

제 3 절 공무원재해보상 절차

1. 개요

공무원재해보상의 절차는 크게 급여의 청구 및 사실관계의 확인, 안건심의 및 처분, 급여의 지급, 권리구제로 나누어볼 수 있다. 구「공무원연금법」에서는 일련의 절차를 공무원연금공단에 위탁하고 있었으나, 「공무원 재해보상법」에서는 안건심의 및 처분 및 이에 대한 이의절차를 제도주관 부처인 인사혁신처가 직접 담당하고 있다. 이를 그림으로 도식화하면 아래와 같다.

[그림 3-2] 공무원재해보상 절차도



자료: 공무원연금공단 내부자료 활용

2. 급여의 청구 및 사실관계의 확인

공무원이 공무상 재해를 당하여 「공무원 재해보상법」의 급여를 받고자 하는 경우 현재 소속되어 있거나 소속되어 있었던 기관장의 확인을 받아 인사혁신처장에게 급여를 청구하여야 한다(동법 제9조 제1항 및 제2항). 그리고 공무상 재해의 신청을 받은 소속기관의 장은 상병경위조사서 등을 작성하여 공무원연금공단에 제출하고, 공단은 소속 기관장의 확인 및 조사를 바탕으로 사실조사서를 작성하여 인사혁신처로 송부한다.

현재 일정한 요건에 해당하는 경우 현장 조사나 전문 조사를 실시하여 청구인의 공무상 재해의 입증을 돕고 있다.

3. 안건심의 및 처분

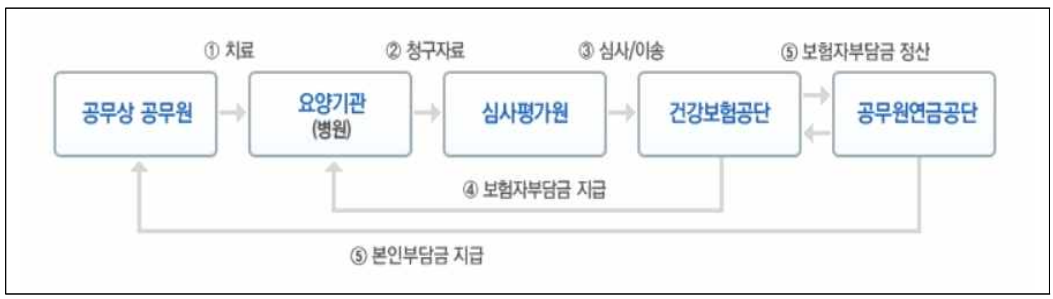
인사혁신처는 소속기관의 장이 작성한 경위조사서와 청구인이 제출한 신청서와 진단서, 의무기록지, 시간외·휴일근무 명령부, 건강진단결과 통보서 등 다양한 근거 서류들을 바탕으로 공무원재해보상심의회에 상정할 안건을 작성한다. 원칙적으로 급여의 결정은 급여 요건의 확인과 공무원재해보상심의회의 심의를 거쳐 인사혁신처장이 하되(동법 제9조 제3항), 공무원재해보상심의회의 심의를 거치지 않는 재활급여나 간병급여의 지급결정, 최초 공무상 요양 승인 결정 이후 요양 기간의 연장에 관한 결정은 공무원연금공단이 수행하는 이원적인 심사체계를 실시하고 있다.

공무원재해보상심의회는 인사혁신처에 두고, 요양급여, 장해연금 또는 일시금, 순직유족연금 또는 순직유족보상금, 위험직무순직유족연금 및 위험직무순직유족보상금의 결정에 관한 사항, 제3자에 대한 손해배상청구에 관한 사항, 재요양에 관한 사항, 추가적인 부상이나 질병 또는 합병증에 해당하는지 여부, 급여 제한사유에 해당하는지 여부, 요양의 종결 여부, 장해등급의 결정 및 개정 등 기타의 사항을 심의하고 있다(동법 제6조 및 동법 시행령 제6조).

4. 급여의 지급

「공무원 재해보상법」의 제반 급여 비용의 지급은 공무원연금공단이 위탁받아 수행하고 있다(동법 제61조 제1항). 급여의 지급방식 측면에서도 공무원재해보상은 산재보상보다 매우 불편한 보상구조이다. 공상공무원을 위한 병원과 시스템이 없기 때문에, 산재환자와 달리 공상공무원은 일반 건강보험 환자로 건강보험공단 부담금을 제외한 제반 치료비용을 본인 부담으로 먼저 납부하고 있다. 공무상 요양 결정을 위한 절차를 거친 다음에 또다시 요양비 지급을 위하여 제반 서류[29]를 갖추어 사후 정산을 청구하여야 하는데, 그 절차가 매우 복잡하고 처리 기간이 길어서 과거부터 많은 민원이 발생하고 있다. 특히, 건강보험이 적용되지 않는 비급여 진료 항목 중에서 지급이 가능한 일부 항목을 지정하고, 개별 항목별 지급 가능 금액을 별도로 규정하고 있는 positive list 방식을 취하고 있어서, 심사에 드는 비용도 클 뿐만 아니라 청구한 비용에 대한 삭감처리에 대한 청구인들의 반발도 매우 크다.

[그림 3-3] 건강보험이 적용되는 급여 비용의 지급 절차



자료 : 공무원연금공단 홈페이지

29) 요양급여비용 청구서와 병·의원, 약국의 영수증, 본인부담 비급여에 대한 세부내역서, 간호기록지, 의사소견서, 상급병실이용 확인서 등 치료비용의 종류에 따라 추가적인 서류를 요청하고 있다. 그리고 비급여 항목인 간호비, 상급병실료, 치과보철료, 이송료, 재활 보조기구, MRI 및 초음파 검사료, 성형수술비, 처치 및 수술료 등 항목별로 별도의 지급기준을 정하고 있기 때문에, 청구인의 입장에서는 실제 지급한 비용의 일부만을 보전받게 되는 문제가 발생하고 있고, 심사를 위하여 많은 비용과 노력이 소요되고 있다.

[그림 3-4] 건강보험 적용되지 않는 급여 비용의 지급 절차

자료 : 공무원연금공단 홈페이지

[표 3-3] 요양급여비용 청구액 및 지급액 현황

구 분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
예 산	187억원	271억원	255억원	350억원	325억원	401억원
청 구 액	253억원	315억원	282억원	361억원	370억원	328억원
지 급 액[30]	226억원	291억원	255억원	337억원	339억원	304억원
지 급 률	89%	92%	92%	93%	92%	93%
삭 감 액	27억원	26억원	23억원	24억원	31억원	24억원

자료 : 공무원연금공단 내부자료

[표 3-4] 연도별 요양급여비용 지급실적

(단위 : 건, 억원)

구 분		2017년		2018년		2019년		2020년		2021년	
		건 수	금 액	건 수	금 액	건 수**	금 액	건 수**	금 액	건 수**	금 액
요양급여비용	건 강 보 험	141,637	225	105,492	178	124,258	248	102,268	253	81,678	226
	산 재 보 험	2,568	18	3,094	20	2,918	27	2,632	25	1,935	22
	특수요양비	32,442	48	35,727	57	38,783	62	36,696	61	29,635	56
합 계		176,647	291	144,313	255	165,959	337	141,596	339	113,248	304

자료 : 공무원연금공단 내부자료

* 요양급여비용 : 결산금액 기준 / 건수 : 전산통계 기준
** 건수 : 수가코드 기준 지급건수

30) 요양급여비용 심사결정금액과 공단 결산금액 기준에서 약간의 차이가 있다.

5. 권리구제

「공무원 재해보상법」의 급여에 관한 결정 등에 이의가 있는 사람은 그 결정이 있었던 날로부터 180일, 그 사실을 안 날로부터 90일 이내에 공무원재해보상연금위원회에 심사를 청구할 수 있다(동법 제51조). 동법 제51조 제4항은 일반적인 「행정심판법」에 따른 행정심판 절차를 명문으로 배제하고 있어 특별 행정심판의 역할을 한다.

한편, 동법상의 결정 등에 대하여 이의가 있는 당사자는 공무원재해보상연금위원회에 심사를 청구하지 않고 곧바로 「행정소송법」에 따라 행정소송을 제기하는 것도 가능하다. 2018년 「공무원 재해보상법」시행 이후 공무원재해보상에 관한 주요한 처분을 대부분 인사혁신처가 하고 있기 때문에, 처분청인 인사혁신처를 상대로 소송을 제기하여야 한다.[31]

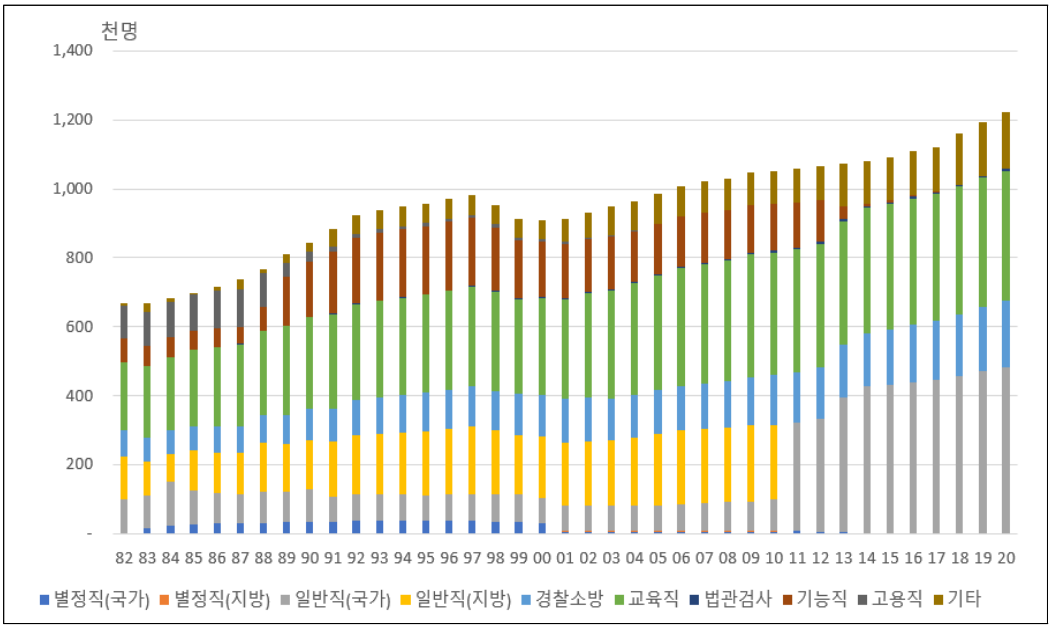
31) 오랜 기간 공무원연금공단이 공무원재해보상에 관한 처분을 하고 처분청으로서 소송을 담당하였고, 여전히 신청서의 접수 및 사실조사를 실시하고 있어서, 법률전문가들조차 공단을 상대로 소를 제기하는 경우가 매우 많았다.

제 4 절 공무원재해보상 현황

1. 정책대상자 추이

공무원연금 및 공무원재해보상의 정책대상자인 공무원 수는 2000년 이후 지속적으로 증가하여 2021년말 기준 126만 명에 이르고 있다. 특히, 2018년 「공무원 재해보상법」 제정 이후에는 국가 또는 지방자치단체가 고용한 무기계약직 근로자, 기간제 교원, 의용소방대원 등 공무를 수행하는 민간근로자들도 잠재적인 적용대상에 포함되었다.[32)]

[그림 3-5] 연도별 공무원재해보상 정책대상자 추이



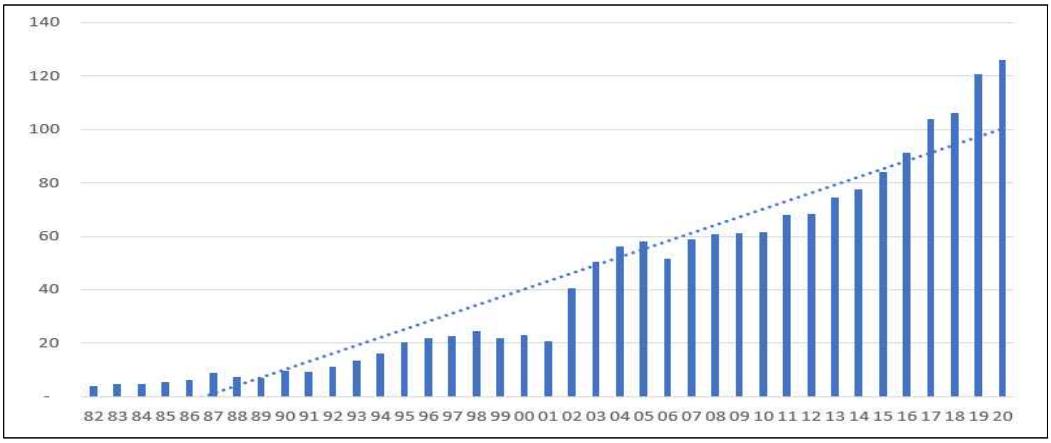
자료 : 공공데이터 포털(www. data.go.kr)의 공무원연금공단 통계 활용

32) 후술하는 바와 같이, 국가 또는 지자체에 직·간접적으로 고용된 근로자로서 산업재해보상보험법의 재해보상 적용자인 경우 공무원재해보상의 적용대상이 된다. 다만, 이러한 잠재적 적용대상자에 대한 구체적 수치는 따로 관리되지 않아서 통계에 포함되지 않았다.

2. 재해보상급여액 추이 및 급여별 소요비용 비중

1982년 공무원연금공단이 설립되고 본격적인 통계관리가 시작된 이후 2020년까지 공무원재해보상 급여액은 증가하는 추세이다.

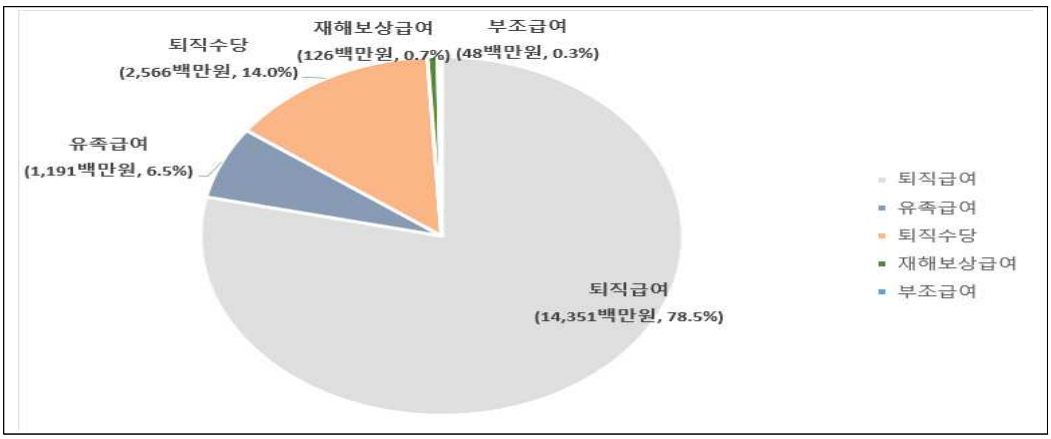
[그림 3-6] 1983년 이후 공무상재해보상 급여액 변동 추이



자료 : 공공데이터 포털(www. data.go.kr)의 공무원연금공단 통계 활용

다만, 공무원재해보상 급여액은 2020년말 기준 「공무원연금법」과 「공무원 재해보상법」에 따른 급여의 총액 중 0.7%에 불과하여 정책적 중요성 측면에서 경시되는 면이 있었다.

[그림 3-7] 공무원연금과 공무원재해보상 제 급여액 비중('20년 기준)



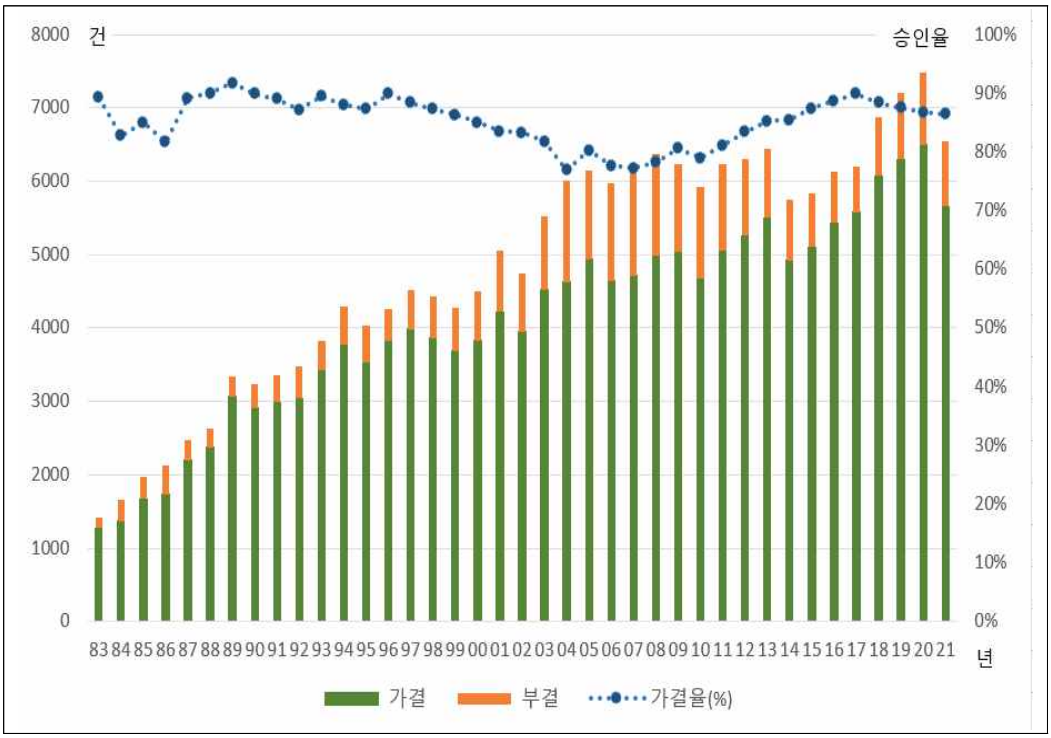
자료 : 공공데이터 포털(www. data.go.kr)의 공무원연금공단 통계 활용

3. 공무상 재해 건수 및 승인율 추이

1982년 공무원연금공단이 설립되고 본격적인 통계관리가 시작된 이후 2020년까지 공무원재해보상 승인 건수는 대체로 증가하는 추세이다. 2014년 세월호 참사 이후 재해예방 및 안전에 관한 경각심이 높아짐에 따라 잠시 낮아졌던 공무원재해보상 건수는 이후 다시 증가하다가 2021년 대폭 감소하였다.

1983년부터 2020년까지 공무원재해보상 평균 승인율(누적 승인건수/누적 신청건수)은 84.7%이고, 90년대 중후반 이후 점차 감소하는 추세를 보이다가 2010년 이후 다시 증가하는 추세였다. 그러다 2018년 이후 다시 감소하는 모습이다.

[그림 3-8] 연도별 공무원재해보상 승인건수 및 승인율 추이



자료 : 공공데이터 포털(www. data.go.kr)의 공무원연금공단 통계 활용

제 4 장 공무원재해보상의 발전과정 분석

제 1 절 공무원재해보상 발전과정 개관

1. 시대구분의 기준

시대구분은 시대별 상대적 특수성을 부각함으로써 제도의 역사적 변화 과정을 설명하는 데에 유용하다. 하지만 시대의 전환은 그 인과관계가 복합적이고 매우 불명확하다. 이로 인하여 기존에 한국의 사회보장 역사에 대한 다양한 시대 구분의 시도가 있다.[33] 다만, 한국의 사회보장법 일반에 대한 시대구분을 특수한 제도적 맥락에서 발전해 온 공무원재해보상에 그대로 적용하는 것은 타당하지 않은 측면이 있다.

반면, 공무원재해보상과 밀접한 관련이 있는 공무원연금과 산재보상의 경우 제도별로 독자적으로 시대를 구분하려는 시도가 있다. 먼저, 공무원연금에 대하여 태동기(1960～1962년), 확대기(1963～1966년), 발전기(1967～1981년), 전환기(1982～1995년), 제도 개선기(1996～2009년)로 구분하는 시도가 있고(안전행정부·공무원연금공단, 2011), 산재보상에 대하여 도입기(1964～1969년), 전개기(1970～1988년), 정립기(1989～1999년), 발전기

33) 시대구분의 방법에는 역사서술의 시대 구분을 차용하는 시도, 정치적 환경과 규범적 대응 관계를 기준으로 구분하는 시도, 주로 정치적 환경 그 자체 혹은 정치적 환경과 경제발전의 상관관계를 기준으로 시대를 구분하는 시도, 복지정책 그 자체를 기준으로 시대를 구분하는 시도 등이 있었다(전광석, 2019: 89-93). 한편, 전광석(2019)은 1. 국가건설의 시대적 과제, 구호행정과 조선구호령, 공무원연금법(1945-1960년), 2. 사회정책에 대한 인식의 형성과 제한적 법제화(1961-1976년), 3. 사회문제의 심화, 의료보험법의 제정 및 시행과 국민연금법의 제정(1977-1986년), 4. 헌법의 기능변화, 민주주의로 이행, 그리고 사회보장법의 확대(1986-1997년), 5. 복지정치의 구조화, 사회구조의 변화(1997-2007년), 6. 재정 및 제도의 위기, 고용과 복지, 재사회화, 탈표준화(2007-)로 구분하였다.

(2000～2007년), 확대·심화기(2008～2014년)로 구분하는 시도도 있다(고용노동부, 2014). 이는 일반적인 사회보장법의 시대구분과 차이가 있으나, 공무원재해보상과 밀접한 관련이 있는 제도 자체의 변화에 보다 초점을 두고 있었다.

연구자는 이러한 시대구분을 참고하여 공무원재해보상 제도의 시대구분을 형성기(1960～1981년), 체계 정립기(1982～1999년), 점진적 확대기(2000～2017년), 독립성장기(2018년 이후)로 구분하여 분석하였다.

첫 번째 '형성기'에는 근거 법률인「공무원연금법」이 제정된 이후 공무원재해보상에 관한 급여 종류가 하나씩 추가되었다. 두 번째 '체계 정립기'에는 1982년 별도의 집행기관인 공무원연금공단이 설립된 이후 현재와 같은 공무원재해보상 체계가 정립되었다. 이 시기는 전국적인 민주화 운동 등으로 사회적 기대와 요구가 높아진 기간으로서 산재보상이 사회보장으로서 확대·정착된 시대로 분류되는 반면, 공무원재해보상의 경우 기존에 정립된 체계가 유지·안정화되는 시대였다. 세 번째 '점진적 확대기'에는 제도의 질적 발전이 있었던 산재보상과 달리, 공무원연금 재정문제가 본격적으로 부각하면서 부분적으로 재해보상의 확대가 시도되었다. 마지막 '독립성장기'는 2018년 이후로 구분하였는데, 공무원재해보상의 근거 법률이 별도의 법률로 분리 제정되면서 공무원재해보상에 대한 국가의 책임을 대폭 강화한 정책변동이 있었다. 연구자는 기존에 대체로 경로 의존적 발전 양상을 띠던 공무원재해보상이 중대한 전환점을 맞아 경로 진화한 것으로 보았다.

이하에서 이러한 시대구분을 토대로 공무원재해보상의 정책대상자, 급여 및 서비스 수준, 공무상 재해 심사제도가 어떻게 변화되었는지 간략하게 살펴보고자 한다.

2. 1960년부터 1981년까지의 시기(형성기)

1) 개요

1960년 1월 1일 「공무원연금법」(법률 제533호)이 제정·공포됨으로써 공무원재해보상 제도가 시작되었다. 당시 국가 주도의 발전체계에서 유능한 인재들이 공직을 평생 직업으로 생각하며 일하는 직업공무원제도의 확립이 필요한 상황에서 동법이 제정되었다고 볼 수 있다.[34] 1960년 제정된「공무원연금법」에는 장해연금과 유족부조금이 규정되어 있었고, 1961년 11월 22일 제정된 「공무원재해보상규정」에는 요양보상, 휴업보상, 장해보상, 유족보상, 장제보상, 일시보상, 피해보상이 규정되었다. 이후 「공무원재해보상규정」에 의한 급여는 1962년 10월 1일 「공무원연금법」에 통합되었다(공무원연금공단 내부자료).

2) 정책대상자

최초의 「공무원연금법」 제2조는 선거에 의하여 취임하는 공무원, 동·리장, 동리의 직원, 임시직공무원 및 조건부채용 공무원을 제외[35]한 국가공무원, 지방공무원을 대상자로 하였다. 특히, 동법 시행령 제2조는 국가공무원과 지방공무원의 정의를 국가 또는 지방자치단체에서 봉급을 받고 '상시' 근무하는 공무원으로 제한하여 규정하였다. 이후 1962년 개정에서 '임시'적 공무원 중 내각사무처장이 인정하는 일부를 '적용제외의

34) 동법 제정이유서나 제1조(목적)에는 공무원이 상당한 기간 성실히 근무하고 퇴직을 하였거나 공무로 인한 부상 또는 질병으로 퇴직 또는 사망한 때에 본인이나 유족에게 연금 또는 일시금을 지급하여 생계를 보장하려는 직접적인 목적을 제시하고 있다.

35) 선출직 공무원은 신분의 계속성이 보장되지 않아서 제외하였고, 동리장 및 동리의 직원은 지방자치단체의 규칙에 의하여 임용되어 정규 지방공무원이 아니기 때문에 기여금의 납부 담보가 어렵고 부담금의 부담 주체도 불명확한 탓에 제외되었다(안전행정부 등, 2011; 110).

예외'의 형태로 적용대상에 포함하였다가[36] 1974년 개정에서 폐지되었다. 1979년 개정[37]에서는 공무원들의 사기를 높이기 위하여 「공무원연금법」의 적용대상을 대폭 확대하였다. 「국가공무원법」 및 「지방공무원법」에 의한 '잡급직원'과 '전문직원'을 적용대상에 포함하였고, 1980년 7월 1일부터 대통령령(대통령령 제9928호)으로 정하는 '상시 공무에 종사하는 임시직원'까지 정책대상자를 확대하였다. 이러한 '상시 공무에 종사하는 임시직원'의 범위에는 「청원경찰법」에 의한 청원경찰, 「청원산림보호직원 배치에 관한 법률」에 의한 청원산림보호직원, 국립중앙직업훈련원의 직업훈련교사, 국가 또는 지방자치단체의 위원회 등의 상임위원과 전임직원으로서 매월 정액의 보수 또는 이에 준하는 급여를 지급받는 자, 기타 국가 또는 지방자치단체의 정규 공무원 이외의 직원으로서 수행 업무의 계속성과 매월 정액의 보수지급 여부 등을 참작하여 총무처장관이 인정하는 자가 포함되었다.

---

36) 제5조 (임시적공무원의 정의) 법 제2조제1항제1호 단서에 규정된 임시적으로 취임하는 공무원이라함은 매연도예산의 정하는 바에 의하여 채용되는 촉탁, 지도원, 동 또는 리의 장과 그 직원, 기타 이에 준하는 공무원을 말한다. 단, 서울특별시 및 시의 동장과 그 직원, 기타 공무에 종사하는 자로서 내각사무처장이 인정하는 자는 예외로 한다.

37) 공무원연금법(법률 제3221호, 1979. 12. 28., 일부개정)

제2조 (정의) ①이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. 공무원이라 함은 상시 공무에 종사하는 다음 각목의 자를 말한다.
   가. 국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 별정직과 일반직공무원. 다만, 군인과 선거에 의하여 취임하는 공무원은 제외한다.
   나. 국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 잡급직원과 전문직원[적용 1980·7·1부터]
   다. 대통령령으로 정하는 임시직원[적용 1980·7·1부터]

3) 재해보상 급여 및 서비스

1960년 「공무원연금법」 제정 시에 장해연금과 유족부조금이 먼저 도입되었고, 1961년 11월 22일 「공무원재해보상규정(각령 제265호)」에 요양보상, 휴업보상, 장해보상, 유족보상, 장제보상, 일시보상, 피해보상이 규정되었다. 이후 1962년 「공무원연금법」 개정 시에 「공무원재해보상규정」을 통합하면서 요양비·분만비·상병수당·분만수당·장제비 등 5종의 단기급여가 신설되었고, 유족연금이 신설되었다. 1963년에는 요양일시금과 장해연금에 대한 일시금인 장해보상금이 신설되었고, 공무원을 위한 건강진단제도가 도입되었다. 1972년에는 종전에 선택하도록 하였던 장해급여와 퇴직급여 등 다른 장기급여의 병급을 인정하는 것으로 개정하였고, 마찬가지로 선택하도록 하였던 유족급여와 순직부조금의 병급을 인정하였다. 1979년에는 공무원을 위한 별도의 의료보험법이 시행됨에 따라 요양부조금과 건강진단비 등이 폐지되었다(공무원연금공단, 2016: 44-47).

[표 4-1] 공무원재해보상 급여의 연혁(1960～1981년)

요양급여	
1962. 8. 31	• 단기급여로 요양비 규정(법 제13조) 신설 - 보건급여(요양비, 분만비), 휴업급여(상병수당, 분만수당), 장제급여(장제비)
1963. 11. 1	• 요양비 지급범위 확대: 보철구의 교부, 개호, 이송에 소요된 비용 • 요양기간 연장(최장 10월→ 1년), 요양일시금(법 제19조의2) 신설 • 공무원에 대한 건강진단제도 도입, 장제비 인상(봉급1월분→3월분)
1966. 12. 15	• 공무원 배우자에 대한 분만비 지급 폐지
1972. 12. 6	• 공무상 사유로 인한 요양비로 한정 • 공무원이 의료보험에 가입된 때에는 요양부조금, 분만비, 장제비 지급 제외
1979. 12. 28	• 요양부조금과 건강진단비를 폐지 ※ 별도「공무원 및 사립학교교직원 의료보험법」시행에 따름

장해급여	
1960. 1. 1	• 장해연금 도입: 봉급연액의 50/100(상시 개호를 요하는 경우 100분의 10 가산)
1962. 8. 31	• 장해연금을 봉급연액의 50/100에서 1급 80/100, 2급 60/100, 3급 40/100으로 등급화하여 인상
1963. 11. 1	• 장해연금에 대한 일시금 제도인 장해보상금(연금액의 5배) 신설하여 택일하게 함
1972. 12. 6	• 장해연금을 3등급에서 14등급으로 세분화

순직유족급여	
1960. 01. 01	• 공무로 인한 부상 또는 질병에 의한 사망 시 유족부조금 지급
1962. 08. 31	• 공무상 질병·부상으로 사망한 경우 유족연금 신설(유족부조금 폐지)
1963. 11. 01	• 유족연금에 대한 일시금제도인 유족부조금(연금액의 5배)을 신설하여 택일하게 함 • 공무상 질병·부상으로 인한 사망의 경우 유족연금액을 봉급연액의 40/100에서 60/100으로 인상
1969. 07. 28	• 연금과 일시금의 선택 인정(유족연금일시금 신설)
1972. 12. 06	• 공무상 질병·부상으로 사망한 경우 유족연금과 유족부조금을 폐지하고, 봉급월액의 36배 범위 내의 순직부조금 지급

기타	
1972. 12. 06	• 가족의료비 부조제도 신설: 비용의 2분의 1 • 재해부조금 신설(수재, 화재, 기타 비상재해로 인한 재산상 손해 시 봉급월액의 3배 범위) • 장해급여와 퇴직급여의 병급 인정(종전에는 선택) • 순직사망시 유족급여와 순직부조금의 병급 인정(종전에는 선택)

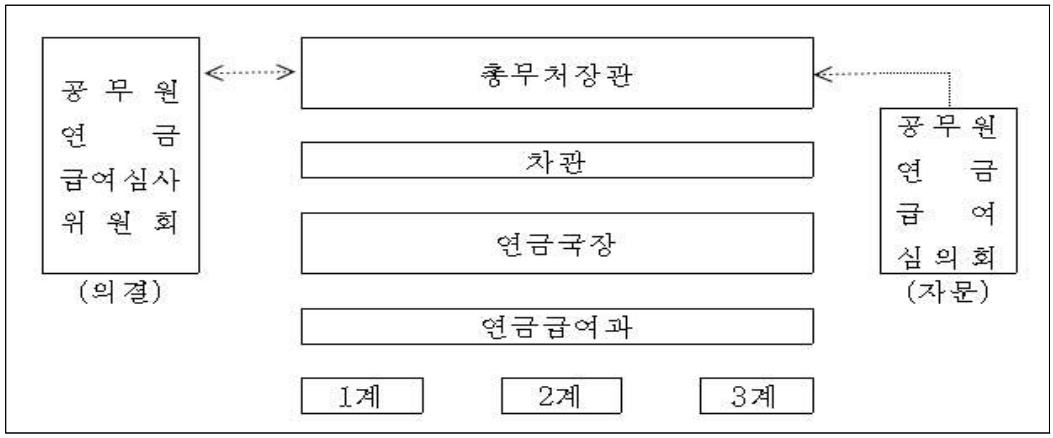
자료 : 공무원연금법 연혁법령

4) 공무상 재해 심사

1963년 11월 1일 공무원재해보상 급여의 결정을 심의하기 위하여 공무원연금급여심의회의 조직과 운영에 관한 규정이 신설되었다. 당시 공무원연금급여심의회는 내각사무처에 두었고, 위원장 1인을 포함한

위원 9인으로 구성되었다. 1970년 당시 공무원재해보상에 관한 정부 조직으로는 총무처 장·차관, 연금국장 밑에 '연금급여과(2계)'가 설치되어 있었고, 재해보상에 대한 자문기구인 '공무원연금급여심의회'와 총무처 장관의 처분에 대한 이의 심사를 위한 '공무원연금급여심사위원회'가 있었다.[38]

[그림 4-1] 공무원 재해보상 심사기구



자료: 김경제(1971), p.50 인용

38) 연금급여과(2계)의 경우 의학적 전문 지식이 요구됨에도 불구하고 전부 행정공무원으로 구성되어 전문성이 부족한 문제가 있다는 지적이 있었다(김경제, 1971). 현재는 요양비 심사를 전담하는 심사간호사 인력을 채용하여 운영하고 있다.

3. 1982년부터 1995년까지의 시기(체계 정립기)

1) 개요

공무원재해보상의 경우 초기 형성기가 지난 1980년 이후 점진적인 서비스 확대 이외에 눈에 띄는 제도적 변화가 보이지 않았던 반면, 산재보상의 경우 1970년대와 1980년대 초반까지 기본적인 뼈대가 갖추어진 후 전면적인 확대를 논의하기 시작하였다.

2) 정책대상자

공무원재해보상 정책대상자는 변화 없이 종전대로 유지되었다.

3) 재해보상 급여 및 서비스

1982년 공무상 요양 기간이 종전 1년에서 2년으로 연장되었고, 1972년 공무상 사망에 경우 일시금 형태의 급여인 순직부조금이 신설되었다. 반면, 장해급여의 경우 종전 수준이 유지되었다.

[표 4-2] 공무원재해보상 급여의 연혁(1960~1995년)

요양급여	
1982. 12. 28	• 공무상 요양기간 연장(1년→2년)
	• 사문화된 상병수당 및 분만수당 폐지
1987. 11. 28	• 요양비 비용부담 주체 변경(공무원연금기금 → 국가 및 지자체)

순직유족급여	
1972. 12. 6	• 순직부조금 신설(봉급월액의 18~36배 지급)
1979. 12. 28	• 순직부조금 지급률 변경(봉급월액의 18~36배 → 보수월액의 36배)
1984. 7. 25	• 순직부조금에서 유족보상금으로 명칭 변경

자료 : 공무원연금법 연혁법령

반면, 1981년 12월 17일 개정된 「산업재해보상보험법」은 급여 종류와 수준 측면에서 많은 변화가 있었다. 요양급여 및 휴업급여를 지급하지 않는 기간의 기준을 종전 7일 이내에서 3일 이내로 단축함으로써 경미한 재해근로자도 혜택을 받을 수 있게 되었고, 장해급여의 연금지급 대상 등급을 제1급~3급에서 제4급~제7급 근로자까지 확대하고 연금급여액 수준을 12%로 인상하여 ILO 권고 수준까지 높였다(고용노동부, 2014). 1982년 6월 14일 공포된 개정 시행령은 유족보상연금을 유족 수에 따라 11.6~15.5% 인상해 ILO 권고 수준에 맞췄으며, 평균임금이 극히 낮은 경우 근로자를 위한 최저보상한도제를 신설하여 저임금 근로자에 대한 재해보상 실효성을 확보하였다.

4) 공무상 재해 심사

1982년 12월 28일 「공무원연금법」 전부개정에서 사업경영의 전문성과 책임성을 강화하기 위하여 공무원연금공단이 설립되었고(공무원연금법 제정·개정이유), '공무원연금급여심의회'의 운영 및 급여의 결정 권한은 종전 총무처장관에서 공무원연금공단으로 법률상 위탁되었다.[39] 이후 정부는 공무원재해보상 제도개선을 담당하고, 공무원연금공단이 구체적인 집행 실무를 담당하면서 심의회의 운영과 급여 결정을 하는 운영체계가 유지되었다.

---

39) 구 공무원연금법(법률 제3586호, 1982. 12. 28., 전부개정)
제26조 (급여사유의 확인 및 급여의 결정) ①각종 급여는 그 급여를 받을 권리를 가진 자가 당해 공무원이 소속하였던 기관장의 확인을 얻어 신청하는 바에 의하여 공단이 결정한다. 다만, 대통령령이 정하는 종류의 급여의 결정에 있어서는 공무원연금급여심의회의 심의를 거쳐야 한다. ②제1항 단서의 규정에 의한 공무원연금급여심의회는 공단에 두되, 그 조직과 운영에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

4. 1996년부터 2017까지의 시기(점진적 확대기)

1) 개요

이 시기에 공무원재해보상도 점진적인 재해보상 급여 및 서비스의 확대가 이루어지긴 하였지만, 산재보상에 비교하여 아주 제한적인 확대만 이루어졌다. 산재보상의 경우 1995년 근로복지공단이 창립되었고, 산재병원 9곳, 재활공학연구센터, 재활훈련원 2곳 등 12개 보험시설을 관리하는 산재의료관리원이 설립되었다. 1999년 일부개정(법률 제18425호)에서 보험급여의 최고·최저한도를 설정하여 급여 수준의 형평성을 제고하였고, 간병급여 등 새로운 급여를 신설하였으며, 직업재활에 관한 법률적 근거를 마련하였다. 1998년 10월에 근로복지공단 보험급여국에 재활사업부를 신설했으며, 1999년 시범 운영을 거쳐 2000년부터 직업재활 상담원 제도를 도입하였다. 이후 재활사업 활성화를 위해 재활서비스 전달체계 확립, 직업재활훈련기능 확충, 후유증상 진료제도 도입, 의료재활 지원사업 신설 등이 이루어졌다. 또한 1999년 12월 31일에 산재보상 제도에 관련한 조사·연구사업을 수행하는 전문연구기관을 설립하는 근거도 신설되었다.[40] 2002년 개정 법률은 기금의 명칭을 “산업재해보상보험기금”에서 “산업재해보상보험 및 예방기금”으로 바꾸었고, 정부는 산재예방사업의 수행을 위해 회계연도마다 기금지출예산 총액의 3%의 범위 내에서 정부의 출연금으로 세출예산에 계상하도록 하고(산업재해보상보험법 제95조 제3항), 또 기금지출예산 총액의 8% 이상을 재해예방사업의 용도로 계상하도록 하고 있다(산업재해보상보험법 제96조 제2항, 산업안전보건법 제12조).

---

40) 2021. 12. 29. 서영교 의원이 발의한 「공무원 재해보상법」 개정안에도 공무상 재해 전문 연구기관을 설립하는 내용이 포함되어 있다.

2) 정책대상자

⑴ 시간선택제 공무원

정부는 시간선택제 일자리 창출을 고용률 제고를 위한 핵심 수단으로 활용하였다. 시간선택제 공무원은 크게 ① 전환형 시간선택제 공무원, ② 채용형 시간선택제 공무원, ③ 임기제 공무원으로 구분할 수 있다.

[표 4-3] 시간선택제 공무원 제도 개요

• <개 념> 주 40시간 근무시간보다 짧게 근무하는 공무원, 전일제 공무원과 대비
• <유 형>
① 전일제 공무원이 전환된 시간선택제 전환 공무원
② 최초 임용부터 시간선택제 근무형태로 채용된 시간선택제 채용 공무원
③ 한시적인 사업 수행 또는 시간선택제 전환자의 업무대체를 위해 일시적으로 채용되는 시간선택제 임기제 공무원

자료 : 인사혁신처(2016:56) 인용

먼저 ①전환형 시간선택제 공무원[41]은 전일제 공무원이 근무형태만 전환한 것으로서 종전부터 「공무원연금법」의 적용대상이었기 때문에 공무원 재해보상의 정책대상이었다. 반면, ②채용형 시간선택제 공무원[42]은 처음부터 시간선택제로 근무할 것을 예정하여 채용되고 근무시간에 비례하여 승진·보수 등 인사관리를 받았으며, '상시' 공무에 종사 공무원이 아니었

41) 최소 1개월 이상, 1일 최소 3시간 이상, 주당 15~30시간 범위에서 근무 기간 및 시간을 정할 수 있다. 승진·보수 등 인사상의 불이익에 대한 우려와 경직적인 공직문화 등으로 이용실적이 매우 저조하지만, 정부 합동으로 발표한 일·가정 양립 등을 통한 공공부문 청년고용 확대 실행방안('16. 11. 15.)에 따라 시간선택제 전환 목표를 '18년까지 기관별로 일반직 정원의 3% 이상으로 확대하는 시간선택제 전환 공무원 확대 계획이 시행되기도 하였다(인사혁신처, 2016).

42) 인사혁신처(구 안전행정부)는 2013년 공무원임용령을 개정하여 시간선택제 일반직공무원을 채용할 수 있는 제도적 근거를 마련하였고 2014년부터 2016년까지 시간선택제 국가직공무원 1,180명을 신규 채용하였다(인사혁신처, 2016:60).

기 때문에 「공무원연금법」의 적용대상이 아니었다. ③임기제 공무원[43] 역시 '상시' 공무에 종사 공무원이 아니라는 이유로 「공무원연금법」의 적용대상에서 배제되었다.

[표 4-4] 시간선택제 일반직공무원 연도별 채용목표 및 결과

(단위 : 명)

구 분	계		'14년		'15년		'16년		'17년
	목표	'16년까지 결과	목 표	결 과	목 표	결 과	목 표	결 과	목표
국가직	1,680	1,180	280	366	374	353	466	461	560
지방직	2,732	3,176	304	632	607	1,329	809	1,215	1,012
합 계	4,412	4,356	584	998	981	1,682	1,275	1,676	1,572

자료 : 인사혁신처(2016:60) 인용

⑵ 공무수행 민간근로자

1997년 IMF 경제위기와 2008년 외환위기를 거치면서 기업들은 비용 절감과 탄력적 인력 운용을 위해 비정규직을 적극 활용하였고, 최대의 사용자로서 공공부문 또한 효율성 중심의 경영혁신을 추구하면서 비정규직 확산의 책임에서 자유롭지 못하였다(관계부처 합동, 2017). 국가 또는 지자체에 고용되어 공무를 수행하는 민간 근로자에는 무기계약직과 기간제 공무원, 파견·용역 등 비정규직 근로자가 있다.[44] 이러한 근로자들은 수행하는 직무의 성격은 공무였지만, 공무원이 아니었기 때문에 「공무원연금법」의 적용대상이 아니었다.

---

43) 임기제 공무원의 경우 1973년 도입된 계약직 공무원제도에 근거를 두고 있고, 행정 여건 변화 등에 부응하기 위하여 1998년부터 모든 직무 분야로 확대되어 시행되고 있다(강지연, 2020: 6-7).

44) 행정기관 무기계약직의 처우는 기간제 노동자 등 비정규직에 가까운 게 현실임에도 비정규직에 비해 별다른 처우개선 없는 무기계약직으로의 전환이 정규직 전환인 것처럼 사용되어 현실을 비판하면서 이른바 '공무직제'의 신설 필요성을 고찰한 연구도 있다(김기우 등, 2018).

[표 4-5] 공공부문 비정규직 및 무기계약직 현황(2016년말 기준)

(단위: 명)

구 분	총인원	정규직		비정규직		
			무기계약직		기간제 등	파견용역
중앙부처	310,982	290,094	20,582	20,888	13,295	7,593
자치단체	401,647	350,637	52,939	51,010	40,424	10,586
공공기관	431,760	318,573	24,676	113,187	40,134	73,053
지방공기업	70,055	55,429	9,466	14,626	8,759	5,867
교육기관	634,109	521,932	104,287	112,177	88,621	23,556
합 계	**1,848,553**	**1,536,665**	**211,950**	**311,888**	**191,233**	**120,655**

자료 : 관계부처 합동(2017) 인용

3) 재해보상 급여 및 서비스

2000년 12월 30일 「공무원연금법」 개정에서 공무상 요양급여의 산정 범위가 확대되었다. 종전에는「공무원및사립학교교직원의료보험법」 규정에 의하여 산정하는 금액만 지급되었지만, 「산업재해보상보험법」 규정에 의하여 산정하는 금액과 기타 대통령령으로 정하는 요양비까지 지급범위가 확대되었다. 2001년 1월 1일부터 '공무상 특수요양비 산정기준'(행자부 고시 제2001-7호)이 시행되어 선택진료 및 화상치료재 등 5개 항목이 적용되었고, 이후 2004년 3월부터 MRI, 초음파검사 등 4개 항목, 2005년 1월부터 진단서 비용 등 8개 항목과 레이저 수술비용 등 11개 항목을 추가하였다. 이후에도 특수요양비에 대한 기준 및 지급범위가 점진적으로 확대되면서 공무상 재해를 당한 공무원의 본인부담률이 감소하였다(안전행정부·공무원연금공단, 2011: 256-258). 2011년 8월 4일 개정에서 요양 기간이 2년을 초과하여 계속 치료가 필요한 경우에도 1년 이하의 기간 단위로 요양 기간 연장을 허용하였고, 치유 후 재발·악화의 경우에도 요양비를 지원하도록 하였다.

2006년 3월 24일에는 「위험직무 관련 순직공무원의 보상에 관한 법률」이 제정되어 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 생명 또는 신체에 대한 고도의 위험이 예측되는 상황에서 범인 체포, 화재진압, 인명구조 등의 직무를 수행하다가 사망한 공무원의 유족에 대한 보상을 강화함으

로써, 위험직무에 종사하는 공무원이 직무에 전념할 수 있도록 하였다.[45] 이후 동 법률은 2009년 12월 31일 「공무원연금법」에 통합되면서 보상수준이 강화되었고, 보상대상 직무도 점차 확대되었다.

한편, 장해연금의 경우 공무상 질병 또는 부상으로 인한 장해에 대해서만 지급하여 오다가, 2015년 6월 22일 비공무상 질병 또는 부상으로 인한 장해에 대해서도 공무상 장해연금의 50% 수준을 지급하는 비공무상 장해연금을 신설하였다.[46]

[표 4-6] 공무원재해보상 급여 연혁(1996~2017년)

요양급여	
2000. 12. 30. 2011. 08. 04.	• 화상 등 특수치료가 필요한 경우 요양비 전액 지급(특수요양비 신설) • 실제 요양기간이 2년을 경과한 후에도 계속 치료가 필요한 경우 1년 이하의 기간 단위로 요양기간 연장 허용, 치유 후 재발·악화의 경우에도 요양비 지원
장해급여	
2015. 06. 22.	공무상 장해 시에만 지급하는 장해연금을 비공무상 장해 시에도 지급하되, 그 금액은 공무상 장해연금의 50% 수준으로 함

45) 생명과 신체에 대한 고도의 위험을 무릅쓰고 직무에 종사하는 공무원의 연령은 30대 전후가 대부분이고, 실제 현장에 투입되는 공무원은 대부분 하위직급으로 재직기간이 20년에 미치지 못하는 관계로, 사망할 경우 유족이 받는 보상은 일반 공무원과 같이 공무원연금법상 유족일시금과 소정의 유족보상금에 불과하여 유족의 생활안정에 미흡하다는 지적이 있었다.

46) 「국민연금법」의 장애연금에 해당한다고 할 것이다.

순직유족급여	
2006. 03. 24.	• 「위험직무 관련 순직공무원의 보상에 관한 법률」 제정 → (위험직무) 순직유족연금과 순직유족보상금 신설
2009. 12. 31.	• 「위험직무 관련 순직공무원의 보상에 관한 법률」을 「공무원연금법」에 통합 • 위험직무순직공무원의 보상범위 확대 및 보상금 인상 - 재해·재난 현장에서 사망한 경우 + 출동, 귀소 및 부수활동 중에 입은 위해로 사망한 경우도 포함 - 보상금 인상 : 전체공무원 기준소득월액 평균액의 39배 → 44.2배
2011. 08. 04.	• 위험직무순직공무원의 보상범위 확대 - 국외에서 천재지변·전쟁 등의 위난 상황으로부터 우리 국민을 보호하거나 사고수습을 하다가 위해를 입어 순직한 공무원 포함 • 공무상 사망에 따른 유족연금 신설 - 공무원이 공무로 사망한 경우 재직기간과 관계없이 유족연금을 지급하되, 재직기간 20년 미만인 경우 본인 기준소득월액의 1만분의 2,600, 20년 이상인 경우 본인 기준소득월액의 1만분의 3,250을 지급

기타	
2016. 01. 27.	순직공무원을 "위험직무순직공무원"으로, 공무상 사망한 공무원을 "순직공무원"으로 변경(일반국민 인식[47]과 용어의 사전적 의미 고려)

자료 : 공무원연금법 연혁법령

4) 공무상 재해 심사

2016년 7월 28일 공무원연금법 시행령(대통령령 제27415호) 개정을 통하여 공무원연금공단 또는 공무원연금급여심의회가 급여 사유의 확인 및 급여의 심의를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 작업환경 측정기관 또는 그 밖에 공무상 질병 여부를 판단할 수 있는 기관에 조사를 의뢰하거나

47) 1차적으로 공무상 사망 결정 이후 해당 직무수행이 위험직무 수행이 아님을 이유로 순직 불승인 결정되는 경우(현행 순직 인정, 위험직무순직 불승인) 국민 및 언론 등은 공무상 사망 자체를 불승인한 것으로 혼동하는 경우가 많았다.

전문가에게 의견을 구할 수 있도록 함으로써, 공무상 질병 여부에 대한 심의의 객관성과 신뢰성을 높이고자 하였다(동법 시행령 개정이유).

또한 종전에 대통령령과 총리령으로 이원화된 공무상 질병 또는 부상의 인정기준을 대통령령에서 통합 규정하였고, 국제노동기구 및 선진국 등의 국제 추세에 따라 공무상 질병을 원인에 따른 질병과 계통에 따른 질병으로 재분류하였으며, 최근 판례의 경향 등을 반영하여 자해행위·암·정신질환에 관한 공무상 질병 인정기준을 신설·확대하였다.

[표 4-7] 공무상 질병 인정기준에 관한 시행령 신구조문 대비표

종전(대통령령 제26759호)	개정(대통령령 제27415호)
제29조(공무상요양비) ① 법 제35조제3항에 따른 공무상 질병 또는 부상의 인정기준은 다음 각 호와 같다.	제29조(공무상 질병 또는 부상의 인정기준) ① 법 제35조제3항에 따른 공무상 질병 또는 부상은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 질병 또는 부상이 새로 발생하였거나 기존의 질병 또는 부상보다 현저하게 악화된 경우로 한다. 다만, 공무와 질병 또는 부상의 발생이나 그 현저한 악화 사이에 상당한 인과관계가 없는 경우에는 공무상 질병 또는 부상으로 보지 아니한다.
1. 공무수행 중의 사고로 인하여 새로 발생된 부상 또는 이로 인한 질병	1. 공무상 질병 가. 공무수행 과정에서 물리적·화학적·생물학적 요인 또는 신체적·정신적 부담을 주는 업무 등의 원인에 의하여 발생한 질병 나. 공무상 부상이 원인이 되어 발생한 질병 다. 그 밖에 공무수행과 관련하여 발생한 질병
2. 공무수행 중에 라듐방사선·자외선·엑스선 또는 그 밖의 유해방사선의 취급으로 인한 질병	2. 공무상 부상 가. 공무수행 또는 그에 따르는 행위를 하던 중 발생한 사고로 인한 부상 나. 통상적인 경로와 방법으로 출근·퇴근하던 중 발생한 사고로 인한 부상 다. 그 밖에 공무수행과 관련하여 발생한 사고로 인한 부상

② 제1항 각 호에 따른 공무상 부상 또는 질병에 대한 세부 기준은 총리령으로 정한다.	② 제1항에 따른 공무상 질병 또는 부상의 구체적인 인정기준은 별표 2의2와 같다.
<신 설>	③ 공무상 질병의 치료과정에서 그 질병이 주된 원인이 되어 합병증이 유발된 경우 그 합병증은 공무상 질병으로 본다. 다만, 합병증이 기초 질환이나 체질적 원인에 의하여 자연적으로 유발되었거나 악화된 경우에는 공무상 질병으로 보지 아니한다.
<신 설>	④ 공무원의 자해행위가 원인이 되어 발생한 질병 또는 부상은 공무상 질병 또는 부상으로 보지 아니한다. 다만, 그 자해행위가 정상적인 인식능력 등이 뚜렷하게 저하된 상태에서 한 행위로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 자해행위가 원인이 되어 발생한 질병 또는 부상은 공무상 질병 또는 부상으로 본다. 1. 공무수행 또는 공무와 관련하여 발생한 정신질환으로 요양을 받았거나 받고 있는 공무원이 정신적 이상 상태에서 자해행위를 한 경우 2. 공무상 질병 또는 부상으로 요양 중인 공무원이 그 공무상 질병 또는 부상으로 인한 정신적 이상 상태에서 자해행위를 한 경우 3. 그 밖에 공무수행 또는 공무와 관련한 사유로 인한 정신적 이상 상태에서 자해행위를 하였다는 것이 의학적으로 인정되는 경우
<신 설>	⑤ 공무상 질병에 대한 결정을 하는 경우에는 공무원 또는 공무원이었던 사람의 업무 특성, 성별, 나이, 체질, 평소의 건강상태, 기존의 질병 유무, 병가, 휴직, 퇴직 등을 고려하여야 한다.

자료 : 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/)

5. 2018년 법률제정 이후의 시기(독립 성장기)

1) 개요

2018년 종전「공무원연금법」에서 「공무원 재해보상법」이 분리되어 독립적인 법률로 제정됨에 따라 관련 법률 체계가 정비되었고, 공무원 재해보상에 관한 국가책임이 한층 강화되는 계기가 되었다. 아래에서 주요 내용을 간략히 살펴보고, 상세한 내용은 본문에서 다룰 예정이다.

2) 정책대상자

첫째, 시간선택제 공무원은 그동안 공무원 신분임에도 구「공무원연금법」상 '공무원' 정의에 추가로 요구되는 '상시' 요건[48]을 충족하지 않아 국민연금과 산재보상을 적용받아 왔다. 2018년「공무원연금법」과 「공무원 재해보상법」모두 '상시' 요건을 삭제하여 적용대상에 포함되었다.

둘째, 국가 또는 지방자치단체에 직간접적으로 고용되어 공무를 수행하다 사망한 비공무원도 순직 인정을 받을 수 있는 근거가 마련되었다. 다만, 산재보상의 급여 수준이 공무원재해보상보다 일반적으로 더 낮기 때문에 원칙적으로 경제적 보상은 산재보상에 따르고, 순직 시 국가유공자 등의 예우를 받을 수 있는 통로를 마련하였다.

셋째, 행정수요 증대에 따른 소방·경찰 등 현장 공무원의 다양한 위험 직무 유형을 법률에 구체적으로 명시하여 위험직무순직공무원 인정 대상

---

48) 구 공무원연금법(2018. 3. 20. 법률 제15523호로 변경되기 전의 법률)

제3조 ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "공무원"이란 **상시** 공무에 종사하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 그 밖의 법률에 따른 공무원. 다만, 군인과 선거에 의하여 취임하는 공무원은 제외한다.

나. 그 밖에 대통령령으로 정하는 국가나 지방자치단체의 직원

직무를 구체화하였다.

3) 재해보상 급여 및 서비스

첫째, 순직유족급여 보상 수준을 현실화하여 유족에 대한 국가책임을 강화하였다. 종전 순직유족급여가 민간의 산재보상 대비 53~75%에 불과하다는 지적이 있었는데, 산재보상 유족급여의 92~93% 수준으로 지급률을 높이고, 유족의 수에 따라 급여를 가산하는 제도 등을 마련하였다. 또한 재직기간에 따른 지급률을 차등하지 않는 것으로 변경하였고, 산정기준인 '본인 기준소득월액'의 최고·최저 기준을 설정하여 유족 간 형평성을 제고하였다.

둘째, 종전에 공무원재해보상은 재해 발생 이후 금전적 보상 중심으로만 설계되어 있다는 비판이 있었는데, 산재병원 등과 MOU 체결을 통하여 의료재활과 직무 복귀지원 서비스를 시행하고, 공무원 재해를 예방하기 위하여 여러 가지 시책을 수립·추진할 수 있는 근거 규정을 법률에 명시함으로써, 종합적인 재해보상 서비스를 제공할 수 있는 체계가 마련하였다.

4) 공무상 재해 심사

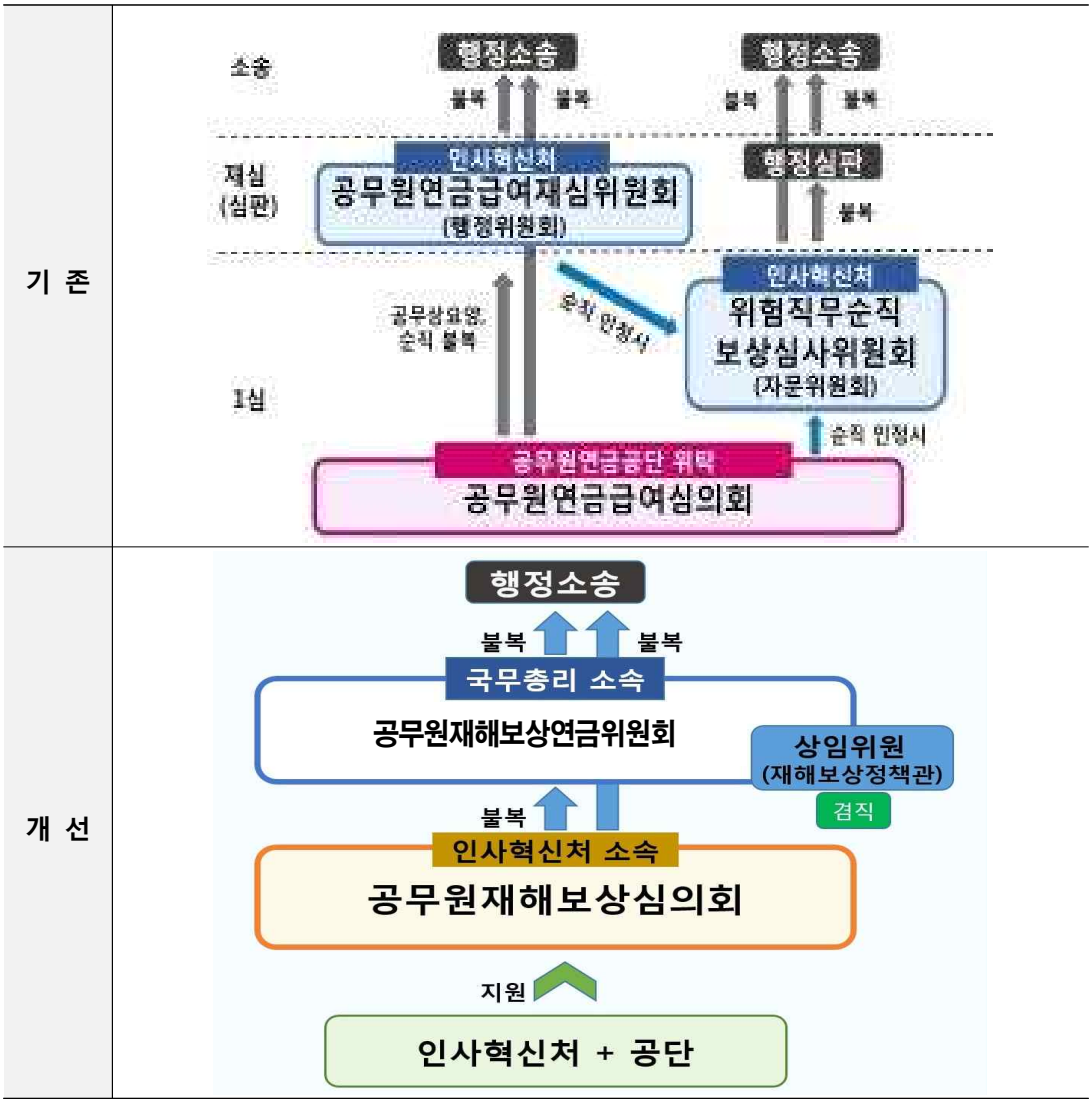
종래 공무원재해보상 처분에 대한 행정소송 승소율이 하락함에 따라 관련 처분에 대한 국민적 신뢰가 떨어지고, 위험직무순직의 심사 절차가 복잡하여 유족의 부담이 가중된다는 지적이 있었다(김진수 등, 2016). 이에 「공무원 재해보상법」 제정 시 관련 심사체계 개편을 통하여 국가책임을 강화하고 심사의 효율성을 개선하고자 하였다.

먼저, 종전에는 공무원연금공단이 요양급여·장해급여·순직유족급여 등에 관한 결정을 하고, 고도의 위험직무 수행에 따른 위험직무순직 결정을 받고자 하면 인사혁신처에 추가신청을 하여야 하였다. 새로운 법률에서는 종전 공무원연금공단의 심의기능을 인사혁신처로 통합하여 모든 심사를 담당하게 하였다. 또한, 종전에 인사혁신처 소속의 재심위원회를 국무총리

소속으로 지위를 격상하여 공무원재해보상에 대한 이른바 국가의 책임성을 강화하고 관계기관과의 협력이 이루어지도록 하였다.

한편, 공무상 재해에 관한 신청접수, 심의회 심의를 거치지 않는 급여의 결정, 급여의 지급, 구상채권 및 통계관리 등 그대로 공무원연금공단에 위탁함으로써 관련 기능의 조정이 이루어졌다.

[그림 4-2] 공무원재해보상 심사체계 개편



자료: 인사혁신처 내부자료 활용

제 2 절 공무원재해보상 발전과정 분석

1. 경로 시작의 우연성 및 자기강화적 경로의존

1948년 제정헌법에는 공무원 제도에 관한 어떠한 규정도 없었고,[49] 1960년 개정헌법에 비로소 공무원의 신분보장과 정치적 중립성에 관한 규정이 도입되었다.[50] 공무원 제도를 별도로 규정한 독일의 헌법과 달리,[51] 제정헌법에는 공무원 제도나 공무원의 사회보장에 관한 헌법적 기준이 없었기 때문에 이에 관한 입법 형성권의 범위는 매우 넓었다고 볼 수 있다. 즉, 한국의 경우 공무원을 위한 사회보장의 방법론에 관하여 당초에 헌법적 차원에서의 기준은 없었다고 볼 수 있다(전광석, 2019, p.129-130).

그러한 헌법적 상황에서 1949년 8월 12일 제정된「국가공무원법」은 공무원을 위한 별도의 연금과 재해보상을 시행할 수 있는 법률적 근거를 먼저 도입하였다. 이러한「국가공무원법」제26조와 제27조[52]의 도입은

---

49) 제정헌법 제27조에는 “공무원은 주권을 가진 국민의 수임자이며 언제든지 국민에 대하여 책임을 진다. 국민은 불법행위를 한 공무원의 파면을 청원할 권리가 있다. 공무원의 직무상 불법행위로 인하여 손해를 받은 자는 국가 또는 공공단체에 대하여 배상을 청구할 수 있다. 단, 공무원 자신의 민사상이나 형사상의 책임이 면제되는 것은 아니다.”라는 규정만 있었다.

50) 대한민국헌법(헌법 제4호, 1960. 6. 15., 일부개정) 제27조 ② 공무원의 정치적 중립성과 신분은 법률의 정하는 바에 의하여 보장된다. <신설 1960. 6. 15.>

51) 독일 헌법 제33조 제5항이 전통적인 공무원 제도의 기본원칙(hergebrachte Grundsätze des berufsbeamtentums)을 존중하여야 한다고 선언하고 있기 때문에, 독일에서는 공무원부양제도(Beamtenversorgung)의 개혁이 헌법적인 쟁점으로까지 되는 것과 차이가 있다(Franz Ruland, Möglichkeiten und Grenzen einer Annäherung der beamtenversogung an die gesetzliche Rentenversicherung(1983), p.106 이하(전광석, 2019, p.129-130 재인용))

52) 국가공무원법」제26조는 “공무원이 공무로 인하여 질병, 부상 또는 사망하였을 때에는 본인 또는 그 부양가족에 대한 보상제도는 따로 대통령령으로써 정한다”고 규정하고 있고, 제27조는 “공무원으로서 상당한 년한 성실히 근무하

공무원과 일반 국민의 사회보장을 별도로 규율하려는 입법자의 결단에 의한 것으로 보기 어렵다. 당시 국무원사무국 인사과에서 공무원연금법 법안 기초 사무 담당자의 진술에 의하면, 1949년「국가공무원법」의 규정은 관련 연구와 검토를 바탕으로 정부의 방침이 있었던 것이 아니라, 제2차 세계대전 이전의 일본 공무원법 규정을 참고하여 규정한 것에 불과한 것이었다고 한다(김승엽, 1962, 22-25).[53] 즉, 한국의 공무원 제도와 이에 뒷받침하는 공무원재해보상 제도는 초기 단계에서 여러 가지 대안 중 비교적 친숙한 일본의 「국가공무원법」을 참고함에 따른 것이었다.

이처럼 초기 단계에서 하나의 대안을 우연히 선택하는 중대 국면(critical junctures)에 제도가 시작되었고, 이후 제도적 경로가 생성된 것으로 볼 수 있다. 한 번 설정된 제도의 발전경로는 제도 지속의 자기강화 메커니즘이 작동하게 되고, 외부의 지적에 대하여 제도를 방어하고 확산하며 비록 제도가 비효율적이더라도 장기적으로 경로를 지속시키게 된다(박용성 외, 2011; 246). 한국의 공무원재해보상은 제4장 제1절(공무원재해보상 발전과정 개관)에서 살펴본 바와 같이, 최초 제도 도입과 이후 체계 정립이 이루진 다음 매우 제한된 경로를 밟으며 자기강화적 전개[54]를 지속하였다. 특히, 「국가공무원법」제26조의 위임에 따라 1962년 1월 1일 시행된 「공무원재해보상규정」의 급여가 1962년 8월 31일 「공무원연금법」으로 통합 규정되면서 공무원재해보상은 공무원연금과 관계에서 매우 제한적인 역할만 수행하게 되었다. 한 번 공무원연금과 공무원재해보상이 통합적인

여 퇴직하였거나 공무로 인한 부상 또는 질병으로 퇴직 또는 사망하였을 때에는 법률의 정하는 바에 의하여 연금을 지급한다"고 규정하였다.

53) 김승엽(1962)은 그 이유로 국가공무원법 제정 이후 공무원연금제도 창설을 위한 법안의 기초 기타 준비작업의 흔적을 찾아볼 수 없는 점, 당시 연금제도를 창설할 만한 지식과 기술을 보유한 행정전문가가 없는 점, 당시 6·25한국전쟁으로 국방 이외에는 주의를 기울일 여력이 없었던 점, 6·25한국전쟁에 뒤따른 국내적 혼란 및 악성 인플레이션 및 국고 재정의 궁핍 등을 들고 있다.

54) 자기강화적 경로의존은 중대 국면에서 우연히 선택된 경로가 시간의 흐름에서 결정적 시기에 또 다른 우발적 충격을 만나기 전까지 지속적으로 재생산되면서 유지되는 현상을 의미한다(하태수, 2010;2).

법률체계를 가진 이후 양 제도는 서로 복합적으로 영향을 주고받으며 하나의 독특한 제도를 형성하였고, 중대한 전환점(critical junctures)에서 근본적으로 변화가 있기 전까지 제한된 경로를 밟으며 지속되었다.[55] 이후 그러한 제도의 지속 과정에서의 부정적 환류가 있었지만, 공무원연금 재정의 악화는 공무원재해보상 제도개선의 장애요인이 되었고, 이후 결정적 위기, 사건, 충격 등으로 2018년「공무원 재해보상법」제정이라는 결정적 전기를 맞게 되었다고 본다.

2. 제도적 맥락

1) 공무원 사회보장 법률의 복합성

구「공무원연금법」은 공적연금의 주된 기능인 소득보장 급여뿐만 아니라 노동재해에 대한 보상급여, 부조적 성격의 급여, 근로자 후생복지 사업을 위한 근거 등 다양한 사회보장 프로그램을 함께 가지고 있었다. 이에 구「공무원연금법」은 공무원에 대한 종합적인 사회보장 기능을 수행하는 법률로 평가되었다(공무원연금공단, 2016; 38). 다른 선진국의 사례를 살펴보면, 한국의 법률체계에 많은 영향을 미친 독일에서도 공무상 재해 및 직업병에 대한 공무원 배상제도를 공무원연금법(Civil Servant Care Law[Beamtenversorgungsgesetz, BeamtVG])으로 통일하여 운영하고 있다(김진수 등, 2016).[56] 반면, 일본의 경우 국가공무원재해보상법과 지방공무원재해보상법에 별도의 법적 근거를 두고 있고,[57] 해당

---

55) 경로를 선택하는 것과 이후에 경로가 유지되는 것은 서로 다른 논리에 의해 작동한다. 중대 국면에서 경로를 선택한 행위자가 사라지더라도 한 번 형성된 경로의 재생산 기제들은 기존의 제도를 폐지하는 것을 어렵게 만들고, 궁극적으로는 경로의 재생산을 아주 효과적이게 만들게 된다(Mahoney, 2000: 515; 하태수, 2010 재인용).

56) 많은 독일 주정부에서는 기본적으로 이 공무원연금법에서 규정하는 기본 범위를 넘어 각자의 연방 공무원 및 직원에 대한 법적 제도를 적용하고 있다.

법률 규정이 국가공무원법 및 지방공무원법에 저촉되는 경우 국가공무원법 및 지방공무원법이 우선 적용되도록 하고 있다(김진, 2013; 87-89).[58] 독일 등 대륙법 체계에 많은 영향을 받은 다른 법령들과 마찬가지로 이러한 법률체계를 그대로 계수한 것으로 보인다.

공무원연금과 공무원재해보상이 통일된 법률체계를 가짐에 따라, 구「공무원연금법」제3조(정의)의 "공무원"은 공무원재해보상의 적용대상이면서 동시에 공무원연금의 적용대상이었다.[59] 이러한 공무원 사회보장 법률의 복합성은 이후 공무원재해보상의 개선방안에 관한 논의에서 상반된 입장의 대립을 낳게 된다.

먼저, 최초 정부안의 경우 공무원재해보상의 적용대상과 공무원연금의 적용대상은 제도적으로 연계된 것으로 간주하였다. 이러한 태도는 제도개선을 위한 연구용역 결과에서 확인할 수 있는데, 해당 연구용역에서 김진수 등(2016, 2017)은 공무원연금과 공무원재해보상의 적용대상은 반드시 일치해야 하며, 민간근로자의 재해보상은 산재보상의 적용대상이 되어야 한다고 주장하였다. 그러면서 기간제근로자와 무기계약직 근로자 등 민간근로자로서 산재보상의 적용대상자를 정치적인 이유나 여론의 압력에 따라 순직으로 인정하는 것은 제도의 정합성 측면에서 크게 어긋날 뿐 아니라 법적인 모순을 발생시킴으로써 오히려 문제를 심화시킨다고 지적하였다(김진수 등, 2017; 63-65).[60] 반면, 진선미 의원안의

57) 1951년 국가공무원재해보상법이 제정되었고, 1967년 지방공무원재해보상법이 제정되었다. 국가공무원재해보상제도는 인사원에서 운영하고, 지방공무원재해보상제도는 지방공무원재해보상기금에서 운영하고 있다.

58) 미국에서는 산업재해로 인한 일시적이거나 영구적인 상해 및 질환을 당한 근로자들을 위하여 연방근로자보상법(The Federal Employees' Compensation Act), 해안 및 항만근로자보상법(The Longshore and Harbor Workers' Compensation, 그리고 50개 주의 근로자보상법들과 워싱톤 특별행정주의 근로자보상법들에 의해 보상과 급여가 실시되고 있다(박찬임, 2012:77)

59) 2018년 제정된「공무원 재해보상법」제3조(정의)의 "공무원"은 「공무원연금법」제3조(정의)의 "공무원"과 동일하다. 다만, 사회적 논란이 되었던 국가 또는 지방자치단체 사무를 수행하는 일반근로자의 사망을 공무상 재해로 포함하기 위하여 제3조(정의) 제2호에서 "공무수행사망자"를 신설하였다.

경우 비공무원 순직의 경우에는 공무원재해보상으로 인정할 수 있는 여지를 인정하였다. 한편, 공무수행이라는 본질적 요소 이외에 대상자의 신분에 따른 적용법령의 구분은 때로 상식에 반하는 결과를 초래한다는 지적이 있었다. 예를 들어, 기간제교사 등 비공무원 근로자가 공무원과 실제 동일 업무를 수행함에도 공무수행에 따른 동일 사고에 대한 재해보상의 체계나 수준이 달라지는 결과가 초래될 수 있다. 특히, 정규직 공무원과 비정규직 근로자가 공무수행을 위하여 같은 차량으로 출장을 수행하다가 교통사고가 발생한 경우를 가정해 보면, 공무원은 구「공무원연금법」의 규정을 적용받고 비정규직 근로자는「산업재해보상보험법」의 적용을 받게 되어 보상수준의 차이가 발생하게 되며, 제3자의 행위와 본인의 과실 여부 등 사후적인 구상권 행사의 주체, 범위 등에서 필연적으로 복잡한 문제가 발생하게 된다(최병국, 2007; 85-87).[61]

그러나 공무원연금과 공무원재해보상의 근거 법률이 하나로 통일됨에 공무원의 퇴직 또는 사망과 공무로 인한 부상·질병·장애에 대하여 종합적으로 급여를 조정 지급할 수 있는 장점도 있었다. 첫째, 1962년 「공무원연금법」은 동일인에게 퇴직연금과 장해연금을 지급할 사유가 발생하였을 때에는 본인에게 중복적인 급여를 허용하지 않고 유리한 급여만을 지급하게 하였다.[62] 둘째, 과거 공무원이 공무원연금 수급을 위한 20년 재직기간을 채우지 못하고 사망한 경우 일시금 형식의 보상금 이외의 공무원 유족연금을 수급할 수 없어서 유족의 생계보장 측면에서 한계가 있었다. 이러한 문제를 2011년「공무원연금법」개정 시 그 사망의 원인이 공무

---

60) 따라서 사회적 논란이 되었던 기간제 교사의 경우 처음부터 공무원 신분으로 공무원연금에 가입하게 함으로써 순직 인정을 가능하게 하는 근본적인 조치가 있어야 한다는 의견을 개진하였다(김진수 등, 2017; 64)

61) 만약 카풀 형태로 같은 차량으로 출퇴근하는 경우였다고 가정한다면, 출퇴근 중의 재해에 관하여 산업재해보상보험법이나 공무원재해보상의 적용대상으로 포함한 시기가 달라 더욱 상식에 반하는 결과가 초래될 수 있다(출퇴근 중의 재해의 경우 공무원재해보상에서 먼저 보상대상에 포함).

62) 1972년 12월 6일 개정에서 장해급여와 퇴직급여 등 연금급여의 병급을 인정하는 것으로 변경하여 과대보장의 문제를 초래한 점이 있어서 아쉬운 점이다.

수행에 관한 것인 경우 특별히 20년 재직기간을 채우지 못하더라도 유족연금을 지급할 수 있도록 보완하여 개정된 바 있다.[63] 셋째, 2015년 「공무원연금법」 개정 시에 공무수행이 원인이 아닌 일반 장애로 퇴직한 공무원에 대하여 '비공무상 장해급여'가 도입되었는데, 만약 동일인에게 비공무상 장해와 공무상 장해가 동시에 있는 경우 둘 중 큰 금액만 지급하도록 조정되었다.

이러한 장점에도 불구하고 공무원연금과 재해보상의 통합 법률은 결과론적으로 공무원재해보상 제도의 발전을 지체시키는 가장 큰 원인이 된 것이 분명해 보인다. 이어서 상세히 논의하겠지만, 1990년 이후 공무원연금 재정의 악화는 공무원 복지 수준의 감축 압박으로 작용하였고, 주요 이해관계자들 역시 재해 발생이라는 우연성에 좌우되는 재해보상 강화 혜택보다는 공무원연금 개혁 저지에 초점을 두게 되었다. 게다가 공무원연금과 공무원재해보상 담당 조직의 미분화, 예산 규모 및 국민적 관심의 차이 등으로 인하여 공무원연금에 비교하여 공무원재해보상에 대한 정부 조직적 차원의 관심도 부족할 수밖에 없었다.

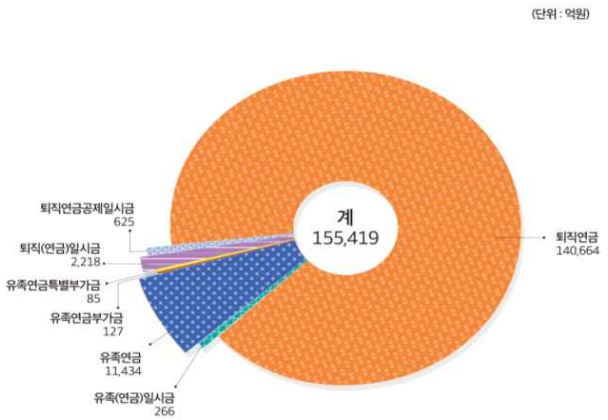
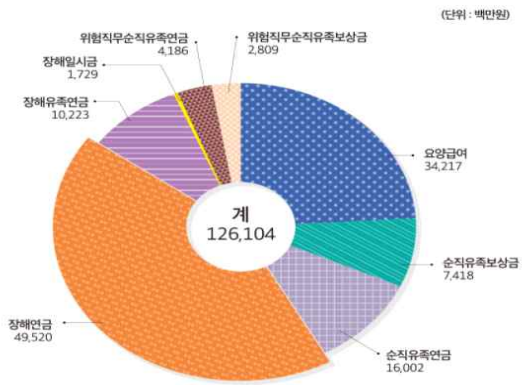
2) 재정적 특성

첫째, 공무원재해보상 급여비용은 공무원연금 급여비용과 비교하여 극히 미미한 수준이다. 2020년 기준 공무원연금 급여비용이 15조 5,419억 원임에 반하여 공무원재해보상 급여비용은 1,261억 원으로 0.8%에 불과하다. 담당 조직이 따로 분리되지 않은 상황에서 이러한 상대적인 예산 규모의 차이는 담당 조직 차원에서 공무원재해보상에 대한 제도적 관심을 약화하는 측면이 없지 않았을 것으로 보인다.

---

63) 퇴직공무원 사망 후 퇴직급여의 유족승계분인 일반 유족연금과 대비하여 '공무상 유족연금'으로 칭하였다. 실무상으로 공무원 사망시점과 공무상 사망인지 여부 결정 시점의 차이가 있어서, 공무상 사망 결정 처분 이전에 미리 받은 유족일시금을 공무상 유족연금에서 빼고 지급하였다.

[그림 4-3] 퇴직급여와 재해보상급여 현황 비교(2020년 기준)

퇴 직 급 여 (15조 5,419억 원)	
재 해 보 상 급 여 (1,261억 원)	

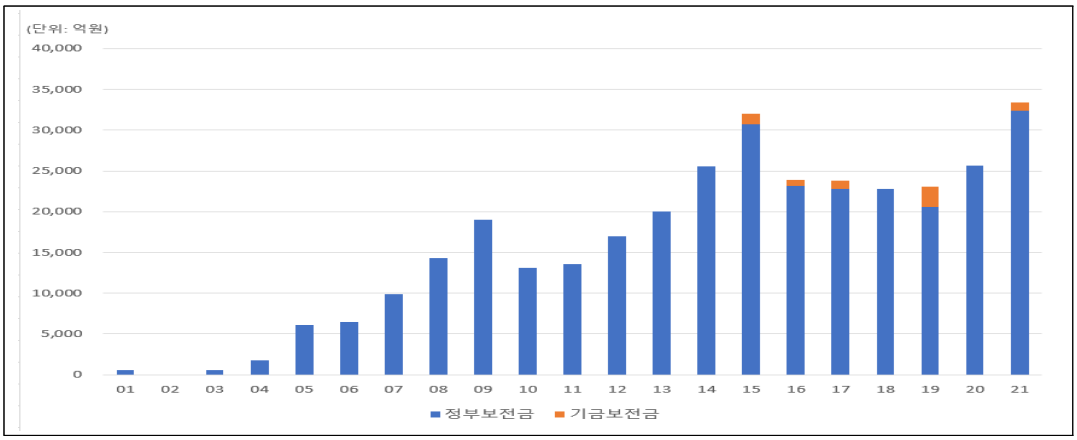
자료 : 공공데이터 포털(www. data.go.kr)의 공무원연금공단 통계 활용

둘째, 제도적으로 공무원연금과 공무원재해보상 재원의 부담 주체가 다르나,[64] 실제 운영상 양 제도의 재원 부담이 엄격히 구분되고 있다고 보기는 어려운 면이 많다. 제도 운영 및 집행기관이 동일할 뿐만 아니라 기금운용계획의 예산액과 집행 실적의 차이를 기금운용계획 변경 절차를 통하여 조정하는 과정에서 공무원연금공단의 다양한 사업 간 조정이 매년 이루어지며, 법령에도 재해보상부담금으로 재해보상 급여에 드는 비

64) 공무원연금의 경우 국가·지방자치단체와 공무원이 균등한 비율로 납부한 부담금과 기여금을 재원으로 운영하지만, 공무원재해보상의 경우 사용자인 국가 및 지방자치단체가 전액을 부담하고 있다.

용의 지출을 충당할 수 없을 때에는 공무원연금기금에서 일시 차입할 수 있도록 규정하고 있고, 순직공무원의 유족이 공무원재해보상 급여인 순직유족연금을 선택함으로써 지급하지 않게 된 퇴직유족급여는 다음다음 회계연도의 재해보상부담금 재원으로 이체하는 '이체 제도'[65] 등 양 제도가 엄격하게 분리되어 있다고 보기는 어렵다. 이러한 상황에서 1990년대 공무원연금의 재정문제 가시화는 공무원재해보상 확대에 강력한 장애요인이 되었다. 즉, 2000년 이후 매년도 연금적자에 대하여 정부가 전액을 추가로 부담하는 보전금 제도[66] 도입 등으로 공무원복지 확대를 위하여 추가적인 재정부담을 요구하는 재해보상급여 확대의 어려움이 있었다.[67]

[그림 4-4] 공무원연금에 대한 보전금 변동 추이



자료 : 공무원연금공단 통계 활용

65) 「공무원 재해보상법」 제정 당시에도 공무원연금과 공무원재해보상은 그 목적과 성격이 별개의 급여인 점, 기금의 예산 목적 외 사용을 금지하는 「국가재정법」에 위반될 소지가 있는 점 등을 이유로 이체 제도에 반대하는 의견이 있었으나, 인사혁신처는 이체 규정 도입 취지, 지급주체 추가부담 경감, 조성재원 활용성 제고, 부담금 간 구분 정산의 필요성 등을 이유로 이체 규정을 존치 의견을 제시하였고(행정안전위원회, 2018), 「공무원 재해보상법」에도 해당 제도는 계속 유지되고 있다.

66) 정부보전금은 2001년 599억 원에서 2015년 3조 727억 원으로 51배 증가하였다. 2015년 공무원연금 개혁으로 인한 보전금 억제 효과의 종료, 최근 베이비붐 세대('55년~'63년)의 집중적인 퇴직 등으로 '21년 3조 2,400억 원으로 급증하였으며, '25년 정부보전금 규모는 6조 3천억 원에 이를 것으로 예상되고 있다(공무원연금공단).

67) 공무원재해보상 이외의 다른 복지사업들도 추가기금 투입이 없는 사업을 위주로 운영하거나 기존 자산을 매각하여 기금에 충당하는 방향으로 추진될 수밖에 없었다.

셋째, 「산업재해보상보험법」의 보험급여와 비교하여 보더라도 공무원재해보상 급여는 매우 미미한 수준이다. 2020년 기준 공무원재해보상 급여 수급자는 6,492명으로 산재보상 수급자 수 350,363명의 1.85%에 불과하고, 공무원재해보상 급여비용 1,261억 원은 산재보상 급여비용 4,675억 원의 27.0%에 불과하다(근로복지공단, 2021). 이와 같은 예산 규모의 차이는 이어서 살펴보는 바와 같이, 담당 조직의 규모의 차이로 이어진 측면이 있다.

3) 조직적 특성

공무원재해보상을 포함한 공무원연금 업무는 1960년 이후 국무원 사무국, 국무원 사무처, 내각 사무처, 총무처, 행정자치부, 행정안전부, 안전행정부를 거쳐 2014년 세월호 참사 이후 신설된 인사혁신처[68]가 담당하고 있다(인사혁신처 홈페이지). 초기에는 인사국 내 '과' 조직으로 존재하다가 연금 업무가 증가함에 따라 '연금국'을 창설하였고, 1982년 집행기관인 공무원연금공단 설립 후 1991년부터 다시 인사국 내 연금복지과 형식으로 유지되고 있다. 공무원재해보상을 전담하는 별도 조직 없이 공무원연금 담당 부서의 일부 업무로 유지되었다.

[표 4-8] 인사혁신처 조직 연혁

- '60년 1월 국무원 사무국(연금기획과, 연금기금과, 연금급여과)
- '60년 7월 국무원 사무처(인사국: 연금급여과, 연금기금과)
- '61년 7월 내각 사무처(인사국: 연금급여과, 연금기금과)

68) 인사혁신처는 2014년 11월 19일 정부조직법 개정으로 안전행정부의 공무원 인사와 윤리·복무·연금(재해보상 포함) 기능 및 공무원시험, 채용 등 인력개발과 관련한 업무를 이관받아 인사혁신 전담기관으로 신설되었다. 처장 아래 차장 1명, 인재정보기획관, 공무원노사협력관, 기획조정관, 인사혁신국, 인력개발국, 성과복지국, 윤리복무국을 두고 있고, 소속기관으로 국가공무원인재개발원, 소청심사위원회 등을 두고 있다.

- '63년 12월 총무처(인사국: 연금기금과, 연금급여과)
- '67년 4월 총무처(연금국 신설)
- '81년 11월 총무처(후생국으로 개칭)
- '91년 8월 총무처(인사국에 통합)
  ※ '82년 공무원연금공단 발족에 따라 다시 인사국에 통합(국 체계 업무로서 미약)
- '98년 2월 행정자치부(인사복무국 또는 의정관리국 내 연금복지과)
- '08년 2월 행정안전부(인사실 연금복지과)
- '13년 안전행정부(인사실 연금복지과)
- '14년 인사혁신처(성과복지국 또는 인사혁신국 내 연금복지과)

자료: 행정자치부(2001), 행정안전부(2010), 연혁자료 중에서 발췌

공무원재해보상 정책변동의 흐름이 시작되었다고 보는 2014년을 기준으로 산재보상 제도의 담당 조직을 비교해 보면 다음과 같다.

2014년 공무원재해보상을 주관하였던 안전행정부는 직원 수 2,826명(본부 1,203명+소속기관 1,623명), 예산 39조 7,742억 원에 이르는 대규모 조직이었으나, 공무원재해보상에 대한 전담 조직 없이 인사실 연금복지과 내에 직원 3명(재해보상 계장 1명, 제도 담당 1명, 재심청구 담당 1명)이 관련 업무를 담당하고 있었다. 그리고 집행업무를 위탁받은 공무원연금공단에는 재해보상실(본부)에 보상기획부[69] 8명, 보상심사부[70] 12명의 합계 총 20명과 전국 8개 지부에 요양비 심사·지급업무 담당자 11명[71]으

69) 보상기획부는 제도 정비, 부담금 고지 및 징수, 요양비 심사 업무의 지도·감독 업무를 담당하였다.

70) 보상심사부는 급여심의회의 안건 작성 및 회의 운영, 재해보상급여의 결정, 요양기간 연장 승인 등의 업무를 수행하였다. 재해 현장에 대한 조사 없이 소속기관이 작성하여 제출한 재해경위조사서와 관련 증빙자료들을 종합하여 공무원연금급여심의회의 상정 안건을 정리하는 업무를 하였고, 재해 발생빈도가 낮은 소규모 기관의 경우 우연히 발생하는 공무상 재해의 조사에 대한 전담 인력이나 업무 경험이 부족하여 재해경위 조사 등에서 어려움을 겪었다.

71) 요양비 심사·지급 업무는 2014. 4. 1. 공단 지부로 업무 이관되어 처리되다가 이후 다시 본부 재해보상실로 이관되었다.

로 운영되었다(공무원연금공단 내부자료). 반면, 2014년 고용노동부에는 산재예방보상정책국 내에 산재예방정책과, 산재보상정책과, 산업안전과, 산업보건과, 화학사고예방과가 있었고, 전국 6개 도시에 지방고용노동청에 산재예방지도과가 있었으며, 전국에 40개 지청에 산재예방지도과가 있었다(정부조직관리정보시스템 홈페이지 참고). 집행업무를 위탁받은 근로복지공단에는 5,223명의 직원과 6개 지역본부, 49개 지사, 6개 위원회, 1개 인재개발원, 2개 고객지원센터, 10개 직영 산재병원, 1개 연구소가 있었고, 전국 5,759개의 산재보험 지정의료기관을 보유하고 있었다(근로복지공단, 2015).

물론 2014년 기준 산재보상 적용근로자는 1,706만 명으로 공무원재해보상 적용 공무원 108만 명에 비교하여 15배 이상 많긴 하였지만, 이러한 조직 규모의 차이는 업무적 전문화와 제도적 성숙에서의 차이를 가져온 측면이 없지 않았을 것으로 보인다.

3. 공무원 이익집단의 특성

한국에서 공무원 노동조합 형성은 매우 지체되었고, 현재까지 낙후된 공무원재해보상 제도의 개선을 요구하는 공무원 노동조합의 목소리는 매우 미약하다. 반면, 산재보상의 경우 개발 위주의 초기 정책과 국민적 공감대 미형성으로 질적 측면에서 초보적 수준이었지만(김진수, 1996; 91), 1980년대 후반 노동자 대투쟁 이후 노동조합 운동이 활성화되고[72] 노동 보건 운동 진영이 구축되면서 산재보상 제도에도 변화가 나타났다.[73]

---

72) 1987년 6월 말 당시의 노조 수는 2,742개, 조합원 수는 105만 명으로 조직률은 15.7%였는데, 1987년 노동자대투쟁 이후 노동조합 운동이 활성화하면서 1989년에는 노조 수 7,883개, 조합원 수 193만 명, 조직률은 19.8%로 급증하였다(김금수, 2013).

73) 1991년 장해연금이 도입되고, 1995년 근로복지공단이 설립되는 등 괄목할 만한 개혁이 이루어졌다. 특히, 1999년에는 산재노동자들의 10년간 요구였던 직

먼저, 공무원 노동조합의 경우 그 형성 자체가 매우 지체되었다. 한국에서 공무원 노동기본권은 그 장점[74]과 공무원의 일반적 근로자성 인정에도 불구하고 오랫동안 금기(禁忌)의 단어로 사회적인 의제로 다루어지지 못하다가 1991년 가입한 국제노동기구(ILO)의 지속적 제도개선 권고[75], 공무원 노동조합에 대한 긍정적 인식의 확산[76], 1998년 2월 노사정위원회의 '노사정대타협'에 따른「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 시행, 1999년「공무원직장협의회의 설립·운영에 관한 법률」[77] 시행을 거쳐 2006년에야 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」이 제정되었다.[78] 2006년 9월에는 정부 수립 이후 최초로 대정부

업재활 부문에 대한 법률적 근거를 마련하게 되었고, 일부 질환에 대한 보험급여의 확대, 보험급여 최대한도 설정 등 개혁이 이루어졌다.

74) 공무원재해보상을 비롯한 공무원 인사 정책 전반의 이익집단(interest group)으로서 공무원 근로자들은 노동조합 결성을 통하여 사용자와 대등한 교섭력을 확보하여 근로조건의 유지·개선과 사회·경제적 지위 향상을 도모할 수 있다. 또한 참여의식·안정감·귀속감 등을 통하여 그들의 일체감과 사기 앙양을 가져올 수 있고, 관리층과 협상을 통하여 상호이해의 증진과 관리층의 자율적인 행동 억제 등을 통하여 대민행정의 민주화에 공헌할 수 있다(신윤표, 2006: 423).

75) 우리나라가 1991년 12월 9일 ILO에 정식으로 가입한 이후 ILO 이사회에서는 1993년부터 1998년까지 8차에 걸쳐 노사관계에 관한 권고를 하였고, 그중 중요한 것이 공공부문 근로자에 대한 노동기본권에 관한 것이었다.

76) 서원석(1995)에 의하면 과반수 이상의 국민들이 공무원 노동조합 활동의 허용에 찬성하는 것으로 나타났고, 백종섭(1991)에 의하면 공무원 노동조합 활동이 허용되면 공무원 노동조합에 가입하겠다고 응답한 비율이 현저하게 증가하였다(김재기, 2006 재인용)

77) 6급 이하 공무원들에게 그들의 권익을 대변하는 '공무원직장협의회'를 설치하도록 하였으나, '공무원직장협의회'는 결성 단위가 '기관'에 한정되어 있었고, 주된 역할도 '기관'에서 발생하는 하위직 공무원의 고충 처리에 머무른 한계가 있었다.

78) 1961년 5·16 군사정변 이후 「대한민국헌법」과 「국가공무원법」은 공무원의 노동조합 결성을 원칙적으로 금지하였고, 1989년 3월 9일 야3당은 현역군인·경찰·교정·소방공무원을 제외한 일반 직업공무원의 단결권과 단체교섭권을 보장

단체교섭에 임하여 131건의 주요 의제가 타결되었는데, 공무원재해보상을 민간의 산재보상 수준으로 적정하게 보상하는 것이 교섭의제의 하나로 타결되기도 하였다. 2007년 정부와 단체협약이 체결되는 등 본격적인 노사관계가 형성되었지만, 초기에는 노동기본권 보장 수준에 대한 이견으로 노동조합 설립 신고 거부와 지연 사태가 발생하였고, 이 과정에서 법내·법외 노조를 놓고 조직 분열과 통합이 반복되는 등 복잡한 진화과정을 경험하였다(김동원 등, 2013;160-161).

그리고 공무원노조 설립이 허용된 이후에도 업무의 사회적 공익성은 공무원 노사관계의 기능과 구조를 제약하고, 공무원 처우에 관한 사항은 국회의 법률제정이 필요하여[79] 이에 대한 예산부처의 통제, 국민 일반의 관심 집중 등 정치적인 요소를 많이 띠었다(김동원 등, 2013; 165-168). 특히, 2000년대 이후 연금재정의 악화에 따른 정부보전금 증가 등으로 연금개혁이 중요 이슈가 됨에 따라, 공무원 노동조합 역시 기존의 연금 수급권 보호에 치중할 수밖에 없었다. 더구나 공무원 직렬 중에서 재해 발생률이 높은 경찰·소방직 공무원의 경우 노동조합 가입이 최근까지 허용되지 않아서,[80] 공무원노조의 재해보상 제도개선 요구의 목소리는 약할 수밖에 없었다.

하는 「노동조합법」(의안번호 130509)을 통과시켰으나, 노태우 대통령의 거부권 행사와 13대 국회의 임기종료와 함께 폐기된 바 있다(대한민국공무원노동조합총연맹, 2012; 12-15).

79) 민간부문의 노사관계와 달리 근로조건의 성립이나 변경이 계약(단체협약)이 아니라 관련 법령에 의해 결정된다(법률주의).

80) 2019년 12월 10일 시행된 개정「공무원직장협의회의 설립·운영에 관한 법률」(법률 제16762호)은 경찰과 소방공무원의 직장협의회 설립 및 가입이 허용되었고, 2021년 7월 6일 시행된 개정「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(법률 제17860호)은 공무원 노동조합의 가입 기준 중 공무원의 직급 제한을 폐지하고, 퇴직공무원, 소방공무원 및 교육공무원(교원은 제외)의 가입을 허용하는 등 공무원의 단결권 보장의 범위를 확대하였다.

4. 주요 정책행위자의 무의사결정

앞에서 살펴본 바와 같이, 공무원연금과 공무원재해보상은 하나의 「공무원연금법」 속에서 일부 급여의 형태로 공존하면서 상호 밀접하게 연결됨에 따라 공무원연금의 문제와 공무원재해보상의 문제는 분리되어 고려되지 않았다. 공공선택론(Public Choice Theory)[81] 관점에서 볼 때, 정책엘리트인 공무원들은 1990년대 이후 연금개혁이 절실한 상황에서 「공무원연금법」 관련 이슈의 부각을 꺼릴 수밖에 없었을 것이다. 비록 연금개혁 요구가 거센 상황에서 자기이익극대화 전략만을 취할 수는 없더라도, 전체 공무원의 암묵적인 대표자로서 공무원의 이익을 지키려는 압박을 받게 되기 때문이다(민효상·양재진, 2012: 132). 이러한 상황에서 추가적인 재정부담을 수반하는 공무원재해보상 개선에 관한 논의를 제기하여 「공무원연금법」 관련 이슈를 미리 제기할 이유가 거의 존재하지 않았다. 이에 연금개혁에 최대한 소극적으로 대응하고, 공무원재해보상에 관한 일부 민원사항을 조금씩 반영하는 형태로 정책 결정이 이루어졌다고 볼 수 있다.

첫째, 중요한 정책결정자인 대통령의 경우 본인의 정치적 공약을 정책으로 실현하기 위하여 공무원들의 충성 확보가 필요함에 따라, 취임 직후에는 공무원 보수를 인상하여주고, 연금개혁 논의는 임기 말로 미루는 경향을 보였다. 특히, 약 120만 명에 이르는 공무원은 투표율이 가장 높은 직군인데다가 그 표심이 주변뿐만 아니라 지역사회 여론을 주도하는 경향이 있어서, 대통령도 비난 회피(blame avoidance)의 성격을 가지는 있는 연금개혁(Weaver, 1986; Myles and Pierson, 2001: 민효상·양재진, 2012 재인용)과 관련한 문제에서 무의사결정 전략을 취하기 쉽다. 반면,

81) 공공선택론은 합리적 선택이론이 가정하는 자기중심적 경제인을 공공부문의 비시장적 집단의사결정에 적용하여 경제학적으로 연구한다. 공공선택론은 공무원을 더 이상 공익추구의 공정하고 중립적인 현인으로 보지 않고, 정부가 제공하는 재화의 성격상 외부효과가 심각한 문제를 야기할 수 있다고 본다(유민봉, 2021:43).

연금개혁이 더이상 미룰 수 없는 당면과제로 부상하면 공무원 사기 진작을 위한 당근책으로 공무원재해보상 확대를 진행할 가능성이 높다.

둘째, 직접적인 이해관계집단인 공무원노조 역시 공무원연금과 공무원재해보상 문제에 있어서 행정부와 입장을 같이하였다. 공무원노조는 전체 조합원의 이해가 걸린 공무원연금 문제에 더 집중하였고, 노조활동에 참여하지 않는 상위직 공무원들도 공무원노조가「공무원연금법」개혁을 저지하거나 지체시킴으로써 정부의 무의사결정 전략에 부응하기를 심정적으로 동조할 여지가 충분히 있었다.

셋째, 국회의원 역시 전체 공동체의 갈등을 해결하는 주요한 정책결정자이지만[82] 기본적으로 본인의 재선을 추구하면서 본인과 관련한 이익집단의 이익을 추구하였다.[83][84] 실제 공무원재해보상에 관한 의원입법안들을 살펴보면,[85] 주로 일반 유족급여보다 더 높은 보상을 받는 위험직무 순직유족급여 대상 직무를 추가하거나 시간선택제 공무원 등의 「공무원연금법」적용 확대에 관한 입법안들로서 관련 이익집단의 민원성 요구에 의한 것이었고, 적극적인 제도개선을 위한 입법안이 제시되지 못하였다.

이처럼 주요 정책결정자들이 공무원 전체 이익의 측면에서「공무원연금법」관련 이슈의 부각을 꺼림에 따라, 공무원재해보상을 포함한「공무원연금법」관련 이슈는 주요 정책결정자들에 의하여 무의사결정 전략으로 전환되었다고 볼 수 있다.

---

82) 국회의원의 경우 법률안의 발의 권한을 가지고 관련 위원회와 본회의에서 법률안을 심사할 권한을 가짐으로써 공동체의 갈등을 해결하는 주요한 정책결정자이다(임종훈, 2012:5-8).

83) 기본적으로 재선을 위해서 자신에 대한 지지의 투표를 최대화하고 반대의 투표를 최소화함으로써 득표의 극대화를 추구한다(Peltzman, 1976: 민효상·양재진, 2012).

84) 최근 연구를 살펴보더라도, 한국 국회의원들은 법률안 발의와 심사 과정에서 본인의 지역구나 본인과 관계가 있는 이익집단을 위한 법률안, 소속 정당의 이념에 부합하는 법률안에 우선하여 관심을 두고 있다(서덕교, 2020).

85) 제5장(공무원 재해보상법 제정과정 분석) 제3절(정책대안의 흐름) 참고

제 5 장 공무원 재해보상법 제정과정 분석

[표 5-1] 공무원 재해보상법 제정과정 주요일정

추진 일정	추진 내용
15년 6월	연금개혁에 관한「공무원연금법」국회 통과
15년 11월~12월	재해보상제도 실태조사 실시
15년 12월	위험직무·현장근무 공무원 간담회 실시
16년 1월	국민안전 민관합동회의 실시
'16년 7월~12월	전문가·공직사회 등 의견수렴 간담회 등 개최(총 10회)
16년 9월 27일	공무원 재해보상법 입법계획 발표
'16년 9월~12월	재해보상제도 개선 연구용역 추진
16년 12월 9일	박근혜 대통령 탄핵소추안 의결(국회)
16년 12월 23.~	「공무원 재해보상법」제정안 입법예고
17년 3월 10일	박근혜 대통령 탄핵 선고(헌법재판소)
'17년 4월 20일	「공무원 재해보상법」차관회의 상정
17년 4월 25일	「공무원 재해보상법」국무회의 의결
'17년 4월 27일	「공무원 재해보상법」정부입법안 국회제출
'17년 5월 1일	국회 행정안전위원회 회부
'17년 5월 9일	대통령 선거(당선인: 문재인)
'17년 9월 18일	국회(정기회) 제1차 행정안전위원회
'17년 11월 2일	「공무원 재해보상법」제안(진선미의원 등 14인)
'18년 2월 20일	국회(임시회) 제1차 행정 및 인사법심사소위원회
'18년 2월 22일	국회(임시회) 제3차 행정안전위원회
'18년 2월 28일	법사위 및 국회(임시회) 제7차 전체회의(본회의 의결)
'18년 3월 20일	「공무원 재해보상법」제정·공포
'18년 9월 18일	「공무원 재해보상법 시행령」제정
'18년 9월 21일	「공무원 재해보상법 시행규칙」제정

제 1 절 정책문제의 흐름

1. 주목되는 사건

1) 4·16 세월호 참사

2014년 4월 16일 여객선 세월호가 진도 인근 해상에서 침몰하여 승객 476명 중 304명이 사망·실종한 대형 참사가 발생하였다. 정부의 부실한 대응 등 공직사회의 무능, 선박회사에 대한 민관유착 비리 문제로 정부에 대한 신뢰는 매우 심각하게 추락하였다. 2014년 5월 19일 박근혜 대통령은 대국민담화를 통하여 “국민의 생명과 안전을 책임져야 하는 대통령으로서 국민 여러분께서 겪으신 고통에 진심으로 사과”하면서 “국가가 먼저 피해자들에게 신속하게 보상하고, 사고 책임자에게 구상권을 행사하는 특별법안을 정부 입법으로 즉각 국회에 제출”할 것을 약속하였다. 아울러 본연의 임무를 다하지 못했다고 판단한 해양경찰청, 안전행정부, 해양수산부 등의 조직 개편을 단행하고, 관피아의 폐해를 끊기 위하여 퇴직공무원의 취업제한 강화 등 공직사회 혁신을 약속하였다. 이후 4월 16일은 ‘국민 안전의 날’로 제정되었고, 사회적 재난·재해에 대한 대응은 국가의 책임이라는 인식이 널리 퍼졌다.

2014년 7월 17일 세월호 실종자 수색작업 후 복귀하던 강원도소방본부 소속 소방관 5인이 탑승한 소방헬기가 광주 도심 인도에 추락하여 전원이 사망하는 참사가 또다시 발생하였다. 세월호 참사 이후 석 달이 지나 헬기 수색은 무의미한 상황이었지만 세월호 유가족들의 안타까운 심정을 헤아리기 위하여 수색 일정을 연장하였고, 당시 민간인의 피해를 줄이기 위한 조종사들의 노력 등이 언론에 보도되었다.[86] 하지만 주요 언론 및 정치계를 비롯한 대중들은 세월호 특별법 제정[87] 이슈에만 함몰

86) YTN 2014. 7. 17. 방송, 동일자 서울신문 등 언론보도(헬기 추락 사망자, 강원 소방헬기로 세월호 수색임무 복귀 중 헬기 사고 당해)

87) 2014. 11. 19. 「4・16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특

되어 세월호 참사를 수습하다가 희생된 사람들에 대하여 크게 관심을 두지 못했다.[88]

한편, 2014년 11월 19일 정부는 정부조직법 개정(법률 제12844호)을 통하여 조직 개편을 단행하였다. 기존 안전행정부의 재난안전 총괄·조정, 소방방재청의 소방·방재, 해양경찰청의 해양경비 기능 등을 통합하여 국무총리 소속으로 국민안전처를 설치하였다. 반면, 종전 안전행정부의 공무원 인사・윤리・복무 및 연금(재해보상 포함) 기능을 이관하여 국무총리 소속으로 인사혁신처를 설치하였다.[89]

2) 세월호 참사에 희생된 기간제교사 순직 신청의 반려

2014년 4·16 세월호 참사 당시 단원고 학생들을 인솔한 단원고 교사 11명의 희생이 있었고, 그 유족들은 공무수행 중의 사망을 이유로 유족보상금과 유족급여를 신청하였다. 그런데 정규직 교사 7명[90]에 대한 순직 인정 및 유족보상금 등의 지급과 달리, 2014년 6월 23일 기간제교사 2명의 유족의 신청서가 반려되었다. '기간제교사[91]'는 공무원연금법 제3조 제1항

별법」, 2015. 1. 28. 「4・16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」, 2017. 3. 21. 「세월호 선체조사위원회의 설치 및 운영에 관한 특별법」, 2017. 12. 12. 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」이 제정되었다.

88) 2014. 9. 4. 데일리안 기사(세월호 순직 소방관 동료 "다른 사람 희생 강요할 수 없어"); <특별법에 가려진 희생자들②>유족들 "순직자는 잊혀져", 강원도 제1항공대 소방관 8인 '외상후 스트레스 장애'

89) 이에 기존 안전행정부는 행정자치부로 축소 개편되었고, 소방방재청과 해양경찰청은 국민안전처에 각각의 기능을 담당하는 본부장을 두게 되었다.

90) 단원고 교사 중 9명은 공립학교 교사로서 공무원연금법상 공무원으로 인정됨에 문제가 없었다. 한편, 시신이 미수습된 2명의 선생님은 실종상태로 처리되었다.

91) 기간제교원은 1964. 1. 1. 시행된 교육공무원법(법률 제1463호) 제15조의 '임시교사' 제도로 최초 도입되었고, 1982. 11. 23. 개정(법률 제3458호)에 의하여 '임시교원'으로 변경되면서 '정규 공무원에게 적용되는 신분보장 등에 관한 사항

제1호 및 같은 법 시행령 제2조에서 규정하고 있는 공무원이 아니므로 유족급여 및 유족보상금의 지급대상이 되지 않는다'는 이유에서였다. 이후 사회적 논란은 계속되었고, 2015년 6월 25일 참여연대의 비판 논평 게재[92] 2015년 7월 14일 재심의 촉구 기자회견, 2015년 10월 7일 순직 인정 촉구 오체투지 등이 이어졌다.

2016년 3월 23일 재차 유족급여 및 유족보상금을 신청하였지만 2016년 4월 14일 또다시 반려 처분을 받았고, 같은 해 6월 28일 4·16연대[93]는 서울행정법원 앞에서 기자회견을 개최하고 30만 명이 넘는 서명과 함께 세월호 참사로 숨진 기간제 교사 순직 인정을 구하는 소장을 접수하였다.

"고용 형태로 희생을 차별할 수는 없습니다. 소송이 필요할 것 같지 않았던 일을 법원의 판단으로 해결하려 모인 이 자리가 참으로 무겁습니다. 그만큼 우리 사회에는 아직도 완고한 마음을 품고 살아가는 사람들이 많다는 생각에 가슴이 슬퍼집니다. 그럼에도 불구하고 오늘 우리는 세월호 사건의 희생자이면서도 순직 인정에 있어 차별을 받고 있는 故 김○원, 이○혜 선생님을 기억하며 서울행정법원에 소장을 제출합니다(...이하 생략)(2016. 6. 28. 4·16연대 기자회견문 中)"

등의 적용이 배제되었다. 1996. 12. 30. 개정(법률 제5207호)에 의하여 '기간제교원'으로 명칭이 변경되었다. 기간제 교원은 최초의 '임시교사' 제도에서 명칭이 변경되었을 뿐이고, 정규교원의 결원보충 등을 위하여 한시적으로 임용되는 임시적 신분을 보유하고 있다. 이에 따라 기간제교원의 임용요건, 보수 등을 비롯한 법적 지위에 있어 정규 교원과 차이가 있다.

92) 참여연대 사회복지위원회(2015), 『월간 복지동향』 제201호, pp.99-100; "담임 선생님의 의무를 다하려다 입은 고귀한 희생조차 비정규직이라는 이유로 죽음마저 차별하는 비정한 대한민국"이라고 비판하였다.

93) 4월16일의약속국민연대(약칭 4.16연대)는 세월호 참사의 진실을 밝히고 생명이 존중받는 안전사회 건설을 위해 세월호 가족들과 시민들이 함께 만든 단체로서, 2014년 4월 16일 일어난 세월호 참사의 충격과 고통 속에서 '잊지 않겠다', '가만히 있지 않겠다', '끝까지 행동하겠다'고 다짐하고 실천했던 피해자 가족들과 시민들의 의지를 모아 그 이듬해인 2015년 출범했다.

한편, 세월호 참사로 희생된 기간제교사의 순직 인정의 문제는 애초에 경제적 보상 차원의 문제는 아니었다. 2015년 1월 28일 제정된 「4·16 세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」에 따라 지급대상이 되는 인적 손해에 대한 배상금이 공무원연금법에 따른 급여와 중복하여 지급되지 않았고,[94] 당시 민간 근로자로서 산재보상 유족급여를 받는 것이 공무원재해보상의 유족급여보다 많았기 때문이다.[95]

국가인원위원회는 2017년 4월 13일 공무원재해보상 제도를 검토한 뒤 인사혁신처장에게 국가가 고용한 기간제 교원과 비공무원도 공무원재해보상의 순직 인정에 포함되도록 관련 법률과 제도를 개선할 것을 권고하였다(2017. 4. 14. 국가인원위원회 보도자료).

본래 공무원재해보상은 4·16 세월호 참사와 직접 관련이 있는 이슈는 아니었지만, 동 참사로 희생된 단원고 기간제교사 순직 신청의 반려는 공무원재해보상에 대한 사회적 관심을 지속시키는 요인이 되었고, 동일하게 담임교사 임무를 수행하였음에도 불구하고 법률상의 채용 형태에 따라 재해보상 법률 자체가 달라지는 차이는 당시 우리 사회의 비정규직 차별 문제와 맞물려서 더욱 확대되었다고 볼 수 있다.[96]

---

94) 2015. 4. 1. 세월호 배상 및 보상심의위원회는 세월호 특별법에 따라 희생자에게 지급되는 배상금액을 발표하였다. 단원고 학생의 경우 대략 4억 2천만 원, 교사는 7억 6천만 원으로, 일반인 희생자는 소득과 나이에 따라 차이가 클 것으로 보인다고 설명하였다(2015. 4. 1. JTBC 방송).

95) 2017년 3월 30일 한 라디오 방송에 출연한 세월호 희생 기간제교사 유족은 기간제 교사가 정규직 교사들과 동일한 업무를 수행하고, 오히려 기피하는 업무를 많이 하였음에도 차별적으로 대우를 함에 따라 부모로서 딸의 명예의 문제임을 강조하였다(2017. 3. 30. CBS 라디오 「시사자키 정관용입니다.」 방송).

96) 관련하여 하급심(서울중앙지법 2013. 5. 2. 선고 2012나31498 판결)에서는 기간제교원이 교육공무원법에 따라 임용되는 교원에 해당함을 전제로 교육부장관이 기관제교원을 성과상여금 지급대상에서 일률적으로 배제하여 성과상여금에 관한 심사 기회 자체를 박탈한 것은 합리적 이유 없이 기간제교원을 차별한 것으로 불법행위에 해당한다는 판단이 있었으나, 대법원(대법원 2017. 2. 9 선고 2013다205778 판결)에서는 구 공무원수당 등에 관한 규정상의 공무원에 기간제교원이 포함되지 않기 때문에 국가가 불법행위로 인한 손해배상책임이 없다고

3) 희귀질환 소방관의 공무상 질병 불승인 사례

최근 공무원재해보상 강화와 관련하여 가장 관심을 받는 공무원 직렬은 소방직 공무원이라고 생각된다. 재난·재해 현장에서 화재진압, 인명구조·구급 작업 등을 진행해야 하는 소방직 공무원들은 경찰직 공무원과 함께 대표적으로 공무상 재해 발생 위험성이 높은 직렬의 공무원이다. 특히, 현장 업무를 수행하는 소방공무원들의 경우 공무상 재해 입증을 위한 서류 준비 등에 어려움이 많고, 화재 현장 등에서 유해 물질에 노출되고 있지만, 관련 질병을 공무상 질병으로 입증하는 데 어려움이 많다.

이러한 문제들은 젊은 소방관의 희귀질환에 의한 사망을 공무상 사망으로 인정하지 않은 사건으로 사회적으로 큰 관심을 받았다. 고 김○○ 소방관은 희귀질환인 혈관육종 진단 후 항암 치료를 받다가 2014년 6월 23일 사망하였는데, 사망 당시 만 31세에 불과하였다. 망인의 유족인 표○○ 등은 2015년 9월 1일 재직 중 공무상 질병 또는 부상으로 사망한 것임을 이유로 유족보상금을 청구하지만,[97] 2015년 10월 23일 불승인되었다.[98] 이에 유족들은 2016년 4월 1일 서울행정법원에 위 처분의 취소를 구하는 행정소송을 제기하였다.

이 사건은 소방공무원의 처우 및 공무원재해보상과 관련하여 사회적

판단한 바 있다. 이러한 대법원의 판단은 기간제교원의 법적 지위와 관련하여 당시 사회적 관심을 유발하였다.

97) 평소 건강에 아무런 이상이 없던 망인이 젊은 나이에 혈관육종으로 사망한 것은 망인이 소방공무원으로서 화재진압 시에 지속적으로 유해 물질에 노출되었고, 거의 모든 화재 현장에서 발생하는 물질인 염화비닐은 혈관육종을 일으키는 원인임이 의학적으로 인정되고 있기 때문에, 망인의 공무수행으로 인하여 혈관육종이 유발 또는 악화된 것으로서 망인의 사망은 공무수행과 상당인과관계가 있다고 주장하였다.

98) 공무원연금공단은 2015년 10월 23일 '혈관육종은 매우 희귀한 종양으로서 유독성 물질 등에 지속적으로 노출된 것이 원인이 된다는 의학적 근거가 없고, 그 발병원인 및 감염경로 등이 분명하지 아니하여 공무에 기인한 질병으로 볼 수 없다'는 이유로 부지급 처분하였고, 2016년 3월 24일 공무원연금급여재심위원회 심사청구 역시 기각되었다.

이슈가 되었고, ‘고 김○○ 소방관법’(위험직무 공무원의 순직 및 공상의 인정 등에 관한 법률) 공개 토론회가 2016년 9월 20일 국회의원회관 대회의실에서 열렸다.[99] 이를 주관한 표창원 의원은 “조사해보니 김○○ 소방관 외에도 건강했던 사람이 소방관이 된 후 암에 걸리는 사례가 굉장히 많았다. 그래서 법안을 준비하게 됐다”며 토론회의 개최 배경을 설명하였다.[100]

2017년 5월 10일 표창원 의원은 위험물질 등 발병인자에 자주 노출되는 재난·재해 현장서 일정 기간 이상 구호·수습 업무에 종사한 공무원에게 중증·희귀질병이 발생한 경우 이를 공무상 질병으로 추정하는 내용의 「공무원연금법」 개정안을 대표 발의하였다.[101] 이러한 공상추정제도의 도입은 2018년 「공무원 재해보상법」 제정 시에 반영되지 못하였다. 2020년 11월 9일 오영환 의원이 동일 취지로 「공무원 재해보상법」 일부개정법률안을 제출하였으나, 당시 인사혁신처는 아직 신중한 입장이었다.

---

99) 더불어민주당 표창원 의원이 주관하고 한국화재소방학회와 대한민국재향소방동우회, 119소방안전복지사업단 등이 공동으로 주최한 토론회에 고 김○○ 소방관의 부친을 비롯하여 현직 소방공무원 등 300여 명이 참석하였다.

100) 토론회는 이창원 한성대 교수의 ‘위험직무 공무원의 순직 및 공상에 관한 법률 입법방안’, 왕순주 한림대병원 응급의학과장의 ‘순직 및 공상 인정 범위 관련 의학적 연구 및 논의들’, 이희숙 변호사의 ‘소방공무원 공상 소송 사례’ 발제가 있었다. 이후 자유토론에는 현장 소방관이 현장에서 피부로 느끼는 순직과 공상 인정의 어려움을 토로하였고, 공무원연금공단 참석자는 소방공무원 공상 소송 현황 등에 대하여 설명하였고, 인사혁신처 연금복지과 사무관은 공무원연금법 시행령 개정안과 추가 개선을 위한 연구용역 진행상황 등을 소개하였다(2016. 9. 26. 소방방재신문).

101) 표창원 의원은 “근무 현장의 특성상 위험물질에 상시 노출되는 소방관들이 중증·희귀질환으로 투병하는 사례가 많이 알려지면서 현행 제도에 대한 비판의 목소리가 높다”며 “발병 원인이 의학적으로 밝혀지지 않은 희귀질환의 경우 공무수행으로 인해 발병했음을 입증하는 것 자체가 원천적으로 불가능하다”고 지적했다.

"위원님께서 현장에서 몸소 체험을 하시고 내놓으시는 의견이기 때문에 저희도 매우 소중하게 생각을 하고요. 또 발의하신 개정안의 취지도 사실은 소방공무원들, 특히 소방공무원들의 중증질환에 대해서 일반적인 경우보다는 두텁게 보호해야 되지 않느냐 그런 취지에서 발의한 것으로 저희는 이해를 하고 있습니다다만 잘 아시다시피 기본적으로 **산업재해나 또는 의료소송 또는 환경소송 이런 것들이 굉장히 전문적 판단이 요구되는 부분인데 이런 부분에 있어서도 지금 대체적으로 입증책임은 기본적으로 청구인한테 주어지고 있고** 실제로 이런 문제를 판단하는 데 있어서는 각 개개인의 건강 상태 또는 위험에 노출하는 정도 또는 해당 근무 환경 이런 것들에 대해서 **개별적, 구체적인 판단을 통해서 이제까지 재해하고 직무 간에 상당인과관계를 판단해서 보상**을 하고 있는데요. 그 체계 자체를 전체적으로 뒤바꾸는 것이기 때문에 어떤 의미에서는 저희도 **이런 취지는 공감을 하면서도 기본적으로 사회적으로 신중한 접근이 필요하지 않는가**, 여러 가지 파급효과가 대단히 심대하기 때문에 이런 부분들에 대해서는……저희가 법안심사위원회에서 긴밀하게 논의를 하겠습니다마는 현재 입장에서는, 저희도 **외국의 사례들 이런 것도 다 충분히 검토를 해 보고 있긴 합니다만 현실적으로 굉장히 좀 더 신중하게 검토가 되어야 될 필요가 있다**라는 현재 입장을 갖고 있습니다(2021년 2월 17일 인사혁신처장 발언, 제384회 국회 행정안전위원회 회의록)."

2021년 12월 22일 오영환·서영교 의원 등이 대표 발의한 「공무원 재해보상법」 일부개정법률안이 또다시 제출되어 있는데, 2022년 인사혁신처의 주요 업무 추진계획에 이러한 내용이 포함되어 있어서 향후 전향적인 검토가 예상된다.[102]

---

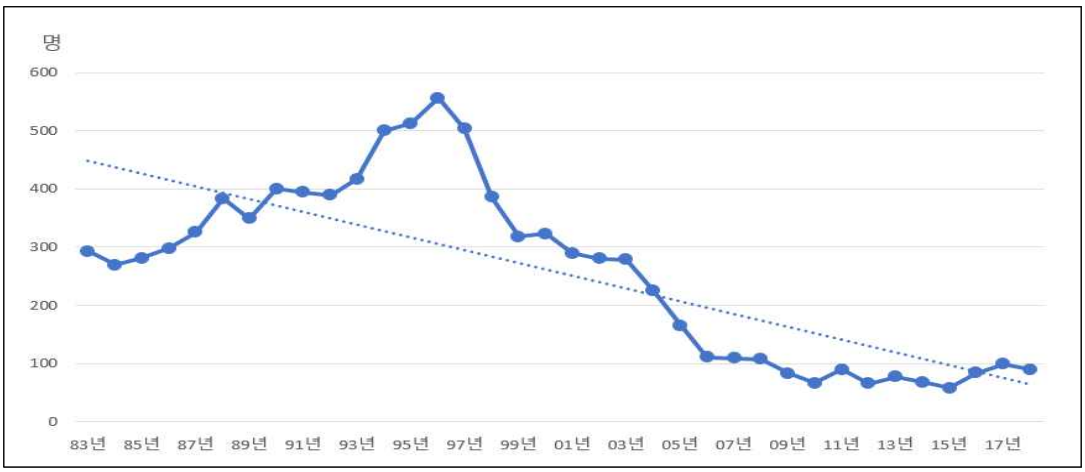
102) 인사혁신처는 2022년 유해 근무환경에서 상당 기간 종사 시 발생 위험이 높은 질병에 대하여 공무와 질병 간의 상당인과관계를 추정하고, 공식행사·출퇴근 사고 등 공무상 재해 여부를 명백하게 판단할 수 있는 부상은 별도의 위원회 심의 없이 인정하는 심의절차 간소화를 추진하겠다고 밝히고 있다(2021. 12. 2022년 인사혁신처 주요업무 추진계획).

2. 관련 지표

1) 공무상 재해의 증가

공공서비스 수요 증가로 공무원의 대민 업무가 증가하고 있고, 평소 '업무량이 매우 많다'고 생각하는 공무원의 수가 증가하고 있다.[103] 대표적으로 2010년 발생한 구제역 사태에는 지방공무원과 군인·경찰 등 약 200만 명 가까운 공무원들이 동원되었고, 2014~2015년 겨울, 2016~2017 겨울 연속해서 발생한 조류독감에도 많은 공무원이 동원되었다.[104] 이러한 상황에서 비록 공무상 사망자는 감소하고 있지만, 공무상 재해 승인 건수는 지속적으로 증가하고 있다.

[그림 5-1] 공무상 사망자 추이



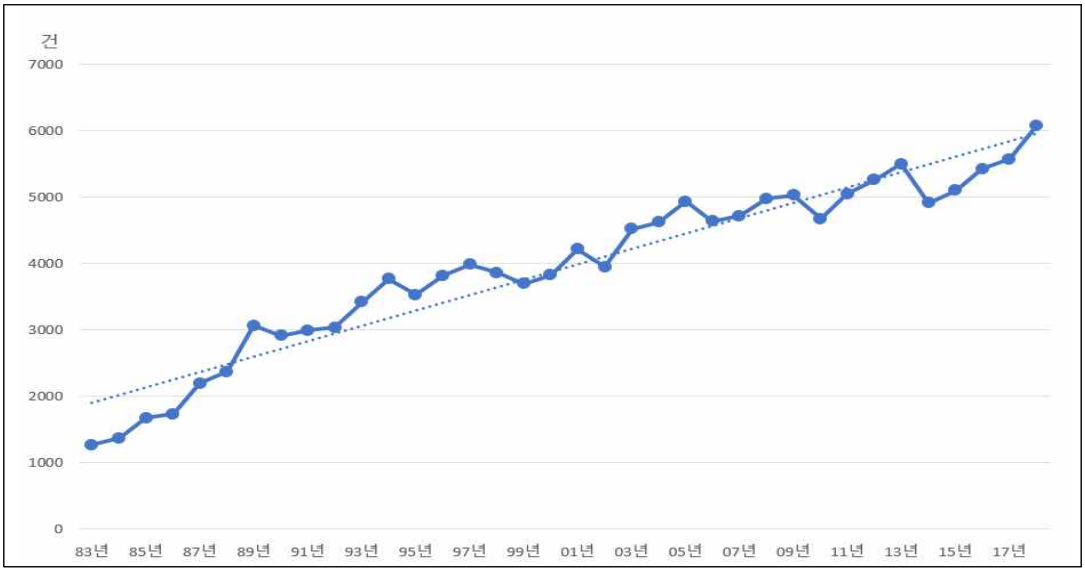
자료 : 공공데이터 포털(www. data.go.kr)의 공무원연금공단 통계 활용

---

103) 평소 업무량이 많다고 생각하는 공무원의 수는 줄어들고 있으나(2017년, 45.7% → 2018년, 44.3% → 2019년, 43.5%), 업무량이 매우 많다고 생각하는 공무원의 수는 오히려 늘어나는 추세이다(2017년, 13.8% → 2018년, 14.4% → 2019년, 16.5%)(한국행정연구원, 2020)

104) 국가인권위원회는 이러한 가축 매몰(살처분) 이후 참여자들이 겪는 심리적 트라우마를 예방·보상하기 위한 체계적인 대응 방안 마련을 권고하기도 하였다(김석호 등, 2017).

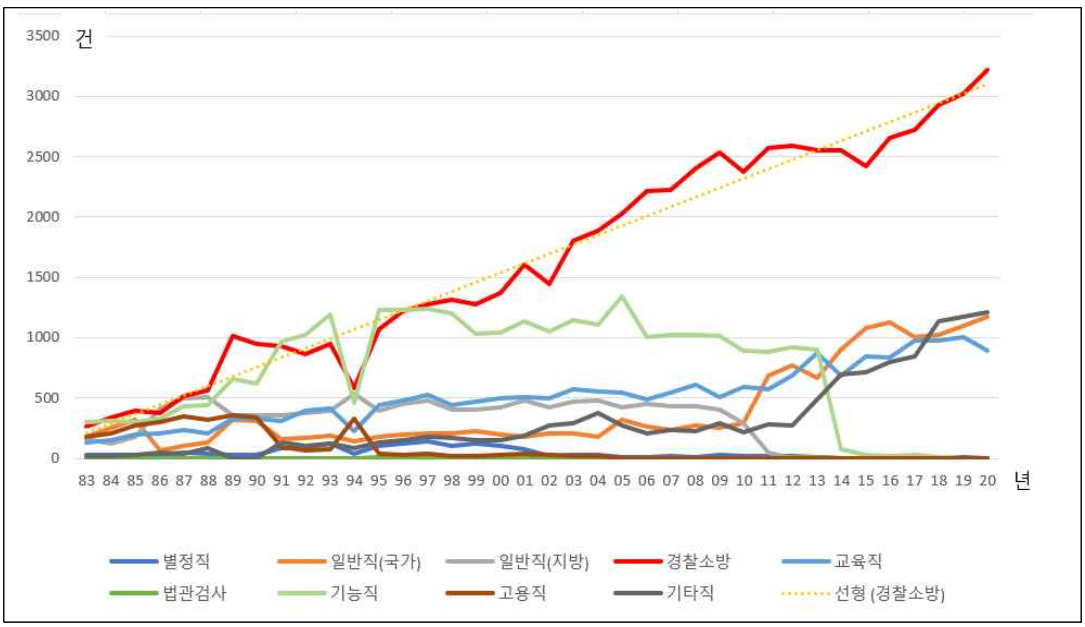
[그림 5-2] 공무상 재해 승인건수 추이



자료 : 공공데이터 포털(www. data.go.kr)의 공무원연금공단 통계 활용

직렬별로는 소방직과 경찰직 공무원의 공무상 재해 건수의 증가가 두드러진다.

[그림 5-3] 직렬별 공무상 재해 승인건수 추이



자료 : 공공데이터 포털(www. data.go.kr)의 공무원연금공단 통계 활용

구체적으로 공상공무원 내 직렬별 분포 비율과 직렬별 공상공무원 비율 모두에서 경찰직과 소방직 공무원이 높다.

[표 5-2] 주요 직렬별 공무상 재해 발생 현황

구 분	합	일반직	경찰직	소방직	교육직	기타직
현 원 (A)	991,861	440,331	129,869	48,944	367,282	5,435[105]
공상공무원 수(B)	5,488	894	1,928	815	955	896[106]
공상공무원 내 직렬분포비율 (=Bi/B*100)	100	16.29	35.13	14.85	17.40	16.33
직렬별 공상 공무원비율 (C= B/A*100)	0.55	0.20	1.48	1.67	0.26	0.16

자료 : 김지원·이제복(2020) pp.414 재인용(인사혁신처, 공무원연금 내부자료)

게다가 민간근로자의 산업재해 발생률과 비교해 보면, 「공무원 재해보상법」 제정이 논의되던 2017년 공무상 재해 발생률(공무상 재해자 수/공무원 수)[107]이 일시적으로 산업재해 발생률(산재 재해자 수/근로자 수)[108]보다 높았음을 알 수 있다.

---

105) 외무직 1,928명, 검사 2,121명, 정무직 1,014명, 별정직 372명

106) 공안직 142명, 군무원 131명, 기타직 623명

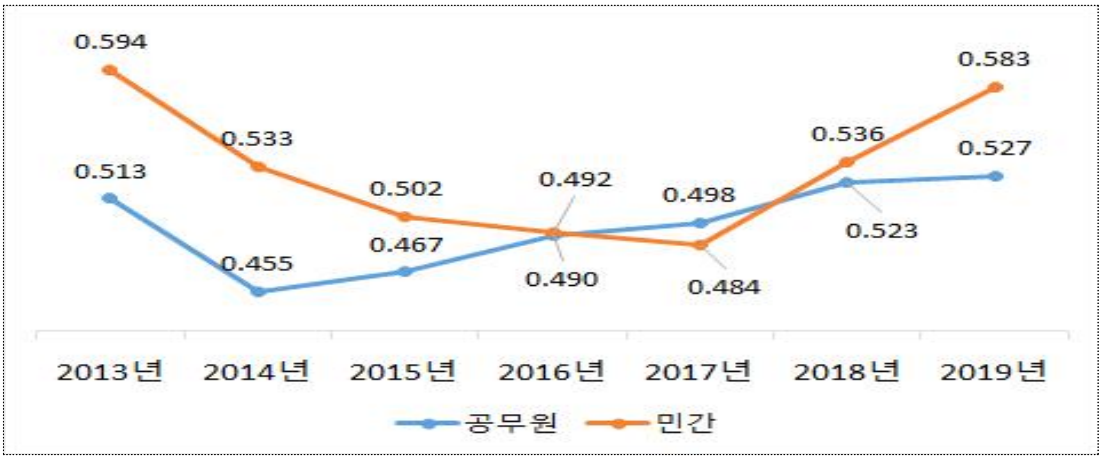
107) 공무원 재해발생률

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
공무원수(A)	1,072,610	1,081,147	1,093,038	1,107,972	1,120,458	1,160,586	1,195,051
재해자수(B)	5,500	4,917	5,100	5,429	5,576	6,073	6,298
재해발생률(B/A)	0.513	0.455	0.467	0.490	0.498	0.523	0.527

108) 산재 재해발생률

구분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년
근로자수(A)	15,449,228	17,062,308	17,968,931	18,431,716	18,560,142	19,073,438	18,725,160
재해자수(B)	91,824	90,909	90,129	90,656	89,848	102,305	109,242
재해발생률(B/A)	0.594	0.533	0.502	0.492	0.484	0.536	0.583

[그림 5-4] 공무원·민간 재해발생률 비교(2013～2019년)



자료 : 인사혁신처 통계 활용

이와 같은 공무상 재해의 증가는 공무원재해보상의 강화뿐만 아니라 재해예방 및 직무 복귀지원 등 종합적인 서비스 제공의 필요를 인식하게 하였다.

2) 공무원재해보상과 산재보상의 급여 불균형

종전 「공무원연금법」의 공무원재해보상 급여는 「산업재해보상보험법」의 급여 및 기타 서비스 수준과 비교하여 미흡하다는 지적이 있었다. 이러한 양 제도 간의 급여 및 서비스 수준의 차이는 공무원재해보상 강화의 이유가 되었는데, 종전 지적내용을 급여별로 다시 정리하면 다음과 같다.

[표 5-3] 공무원재해보상과 산재보상의 요양급여 비교

공무원재해보상	산재보상
<요양급여비용> ・완치시까지 치료보장[109]	<요양급여> ・4일 이상, 기간제한 없음
(추가상병) 요양 중 질병 추가 발생 (재요양) 치유 후 재발・악화 시 (치료종결) 치료효과 없을 때	(추가상병요양) 요양 중 질병 추가 발생 (재요양) 치유 후 재발・악화 시 (치료종결) 치료효과 없을 때
-	<휴업급여> ・4일이상, 요양 중 미취업기간 보장
-	<상병보상연금> ・요양 2년 경과 후 완치 전이고 폐질 1~3급이며, 미취업 상태인 경우 ・평균임금 329~257일분
건강보험에서 인정하는 정도의 단순 재활치료만이 가능	의료·사회심리·직업재활로 구성된 재활서비스를 제공
요양기간 내에 필요한 간병에 대하여는 산업재해보상보험법의 간병비 제공. 단, 요양종결 이후 간병비 규정 부재	요양기간 내 간병료뿐만 아니라 요양종결 이후에도 일상생활을 위해 간병이 필요한 경우 이를 지원하는 간병급여 지급

자료 : 공무원연금공단 내부자료 및 김진수 등(2016) 연구결과 활용

[표 5-4] 공무원재해보상과 산재보상의 장해연금 수준의 비교

장해등급	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급
산재보상	329일분	291일분	257일분	224일분	193일분	164일분	138일분
	90.1%	79.7%	70.4%	61.4%	52.9%	44.9%	37.8%
공무원재해보상	52.00%	48.75%	45.50%	42.52%	39.00%	35.75%	32.50%

자료 : 김진수 등(2017:72) 인용

109) 김진수 등(2016)은 공무원재해보상의 경우 요양 시작 후 3년 6개월이 지나면 생계지원을 위한 보수월액이 제공되지 않아 사실상 요양 기간이 3년 6개월을 초과하기 어렵게 설계된 문제를 지적하였다. 그러면서 2015년 기준으로 3년 반 이상 요양을 한 공상공무원이 1명에 불과한 점이 이러한 문제점을 잘 나타내주고 있다고 하였다.

[표 5-5] 공무원재해보상과 산재보상의 유족급여 수준의 비교

공무원재해보상	산재보상
<순직유족급여> ・연금 + 보상금 ・연금 - 재직기간 20년 미만 : 기준소득월액 26% - 재직기간 20년 이상 : 기준소득월액 32.5% ※ 유족 수에 따른 가산 없음 ・보상금 : 전체기준소득월액 23.4배 <위험직무순직유족급여> ・연금 - 재직기간 20년 미만 : 기준소득월액 35.75% - 재직기간 20년 이상 : 기준소득월액 42.25% ※ 유족 수에 따른 가산 없음 ・보상금 : 전체기준소득월액 44.2배 (대간첩작전 : 57.7배)	<유족급여(연금/일시금)> ・유족연금 원칙, 예외적 일시금 지급 - 연금수급권자 없으면 일시금 지급 ・연금 : 기본금액 + 가산금액 - 기본금액 : 평균임금 x 365 x 47% - 가산금액 : 유족연금수급권자 1인당 5%씩 가산, 최대 20%

자료 : 김진수 등(2017:72) 일부 인용

양자 제도에 대한 일률적인 비교는 매우 어려우나, 전문가들은 대체로 공무원재해보상 수준이 민간 근로자의 산재보상 수준보다 낮다고 평가하면서[110] 공무원재해보상 강화를 주장하였다.

3) 순직유족급여 대상자 간 급여 수준의 차이

종전 「공무원연금법」의 순직유족급여는 재직기간에 따라 유족급여 금액이 달라서, 재직기간이 짧은 공무원의 경우 현장 활동으로 재해 위험이 높음에도 불구하고 유족에 대한 생계보장이 미흡하다는 문제가 지적되었다.

110) 김진수 등(2017)은 산재보상 역시 절대적으로 제도개선이 필요한 상태임에도 공무원재해보상은 산재보험에도 훨씬 미치지 못하는 결함들을 나타내고 있다고 평가하였다.

예를 들어, 위험직무순직공무원 중 20년 미만 재직자의 사망 당시 평균 연령이 36.5세에 불과한데, 통상 어린 자녀가 있을 것으로 추정됨에도 이들의 평균 연금액은 20년 이상 장기 재직자의 약 62%밖에 되지 않는 등의 문제가 지적되었다(행정안전위원회, 2018).

[표 5-6] 최근 5년간 재직기간별 순직자 현황('11년~'15년)

(단위: 명, 원)

구 분		인 원	사망평균연령	평균 연금액	평균 보상금액
순직	20년 미만	84(28.3%)	40.3	1,299,785	116,980,632
	20년 이상	213(71.7%)	51.7	1,791,596	128,994,941
	계	297(100%)	48.5	1,652,498	125,596,955
위험직무순직	20년 미만	33(57.9%)	36.5	1,547,984	217,022,000
	20년 이상	24(42.1%)	49.8	2,528,179	217,022,000
	계	57(100%)	42.1	1,960,698	217,022,000

* 연도는 사망연도 기준, 평균 연금액 및 평균 보상금액은 현재 가치로 재계산(보수인상 반영)

자료 : 인사혁신처 통계(행정안전위원회, 2018 재인용)

[표 5-7] 순직유족연금과 위험직무순직유족연금의 신규수급자 현황

(단위: 명, 2015년 기준)

구분		0-50만원 미만	50-100 만원	100-150 만원	150-200 만원	200만원 이상
순직유족연금	10년 미만 근속	1	2	-	-	-
	10~20년 근속	-	5	6	0	-
	20년 이상 근속	-	-	3	19	2
위험직무순직유족연금	10년 미만 근속	-	1	3	1	-
	10-20년 근속	-	-	-	1	-
	20년 이상 근속	-	-	-	-	4

자료 : 공무원연금공단 통계(김진수 등, 2017 재인용)

3. 환류

1) 공무원재해보상 심의현황

공무상 재해의 원인은 크게 사고[111]와 질병으로 구분할 수 있는데, 질병에 대한 공무상 재해 승인율은 사고와 비교하여 지나치게 낮은 수준이었다. 2013년~2015년 기준 전체평균 86%의 승인율이었으나, 내과 질환에 대한 승인율은 평균 35%에 그쳤다.

[표 5-8] 재해유형별 심의현황(2013~2015년)

구 분		내과 질환	직무 수행	출퇴근	출장	행사	시위 진압	화재 진압	당직 근무	기타	계
'13	계	554	3,875	744	300	630	28	25	16	278	6,450
	승인	197	3,570	711	280	554	27	23	16	120	5,498
	불승인	357	305	33	20	76	1	2	0	158	952
'14	계	553	3,691	565	219	480	41	59	14	135	5,757
	승인	199	3,406	528	199	430	40	52	14	49	4,917
	불승인	354	285	37	20	50	1	7	0	86	840
'15	계	532	3,631	535	241	663	16	72	8	138	5,836
	승인	179	3,405	506	229	610	16	70	7	78	5,100
	불승인	353	226	29	12	53	0	2	1	60	736
계		1,639	11,197	1,844	760	1,773	85	156	38	551	18,043
승인		575 **(35%)**	10,381 (93%)	1,745 (95%)	708 (93%)	1,594 (90%)	83 (97%)	145 (93%)	37 (97%)	247 (45%)	15,515 **(86%)**
불승인		1,064	816	99	52	179	2	11	1	304	2,528

자료 : 공무원연금공단 내부 통계

내과 질환 중 가장 많은 신청 질병은 뇌경색이나 심근경색과 같은 뇌심혈관계 질환이고, 그다음이 악성종양으로 분류된 건들이다. 특히, 악성종양의 경우 전체 169건의 신청 중에서 단지 6건(3%)만 승인되었다.

111) 사고는 직무수행, 출퇴근, 출장, 행사, 시위진압, 화재진압, 당직근무, 기타 유형으로 구분하여 관리되었다.

[표 5-9] 내과질환별 심의현황(2013～2015년)

구 분		계	뇌혈관	간장	심혈관	신장	소화기	감염성	근골격계	안이비인	악성종양	기타
'13	계	554	210	7	89	13	6	19	26	34	54	96
	가결	197	103	0	38	2	1	5	9	14	2	23
	부결	357	107	7	51	11	5	14	17	20	52	73
'14	계	553	175	8	90	12	7	14	30	34	56	127
	가결	199	93	3	35	3	1	4	16	9	0	35
	부결	354	82	5	55	9	6	10	14	25	56	92
'15	계	532	215	12	72	12	13	10	19	27	59	93
	가결	179	106	1	25	2	1	2	7	4	4	27
	부결	353	109	11	47	10	12	8	12	23	55	66
계	계	1,639	**600**	27	**251**	37	26	43	75	95	**169**	316
	가결	575 (35%)	**302 (50%)**	4 (15%)	**98 (39%)**	7 (19%)	3 (12%)	11 (26%)	32 (43%)	27 (28%)	**6 (4%)**	85 (27%)
	부결	1,064	298	23	153	30	23	32	43	68	163	231

자료 : 공무원연금공단 내부 통계

또한 자살의 경우 2013년～2015년 총 48건의 공무상 재해의 신청이 있었지만, 이 중에서 단 2건만 승인되었다.[112)]

[표 5-10] 자살 관련 심의현황(2013～2015년)

구 분		계	일반직	경찰직	소방직	우정직	교육직
'13년	승인	0	0	0	0	0	0
	불승인	15	9	3	1	0	2
'14년	승인	1	0	0	0	0	1
	불승인	14	8	2	0	1	3
'15년	승인	1	1	0	0	0	0
	불승인	17	7	5	3	1	1
계	승인	**2(4%)**	1(4%)	0	0	0	1(14%)
	불승인	46	24	10	4	2	6

자료 : 공무원연금공단 내부 통계

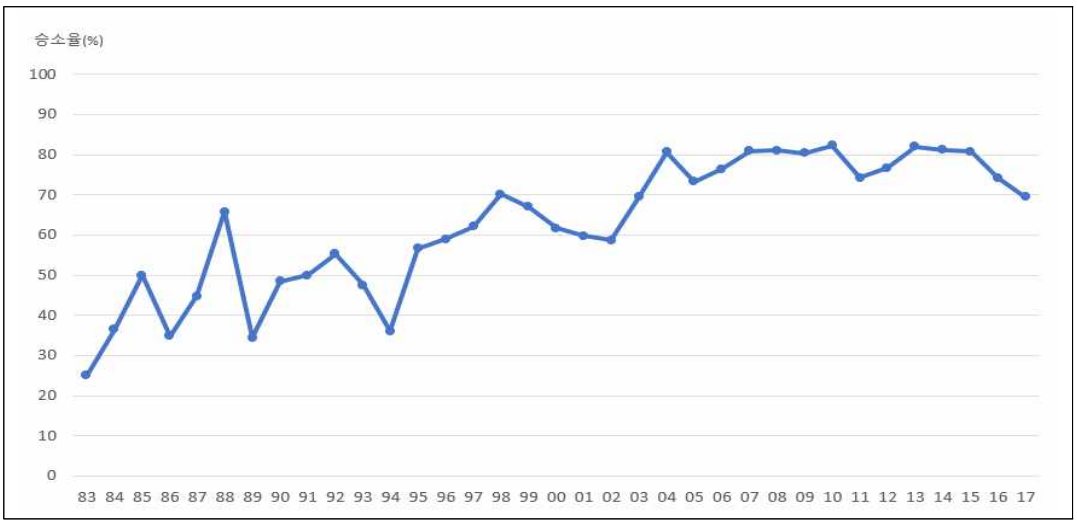
112) 자살로 공무상 재해 승인된 건은 2014년 세월호 사고에서 생존한 단원고 교감의 자살 건과 2015년 한국공무원의 중국연수단 버스추락 사고로 인한 다수의 사망자 발생사고 수급과정에서 자살한 지방행정연수원장의 자살 건이다.

이와 같은 엄격한 공무원재해보상 심의 경향은 국정감사나 언론 등에서 반복 지적되었고 법원의 판결을 통해서도 번복되는 경우가 많았지만, 의학적인 판단이 심의 결과에 많은 영향을 미쳤던 것으로 추정된다.

2) 공무원재해보상 행정소송 승소율 하락

공무원재해보상 처분에 관한 승소율을 살펴보면, 2013년 이후 하락하는 모습을 보이고 있었다. 2016년 인사혁신처의 공무원재해보상 제도 개선에 관한 연구용역 결과는 현장 공무원들 사이에서는 공단의 심의를 신뢰하지 않고, 집행기관인 공단에서 공무원재해보상을 판정하는 것에 대하여 불만이 제기되고 있다고 지적하였다(김진수 등, 2016).[113]

[그림 5-5] 연도별 공무원재해보상 행정소송 승소율 추이



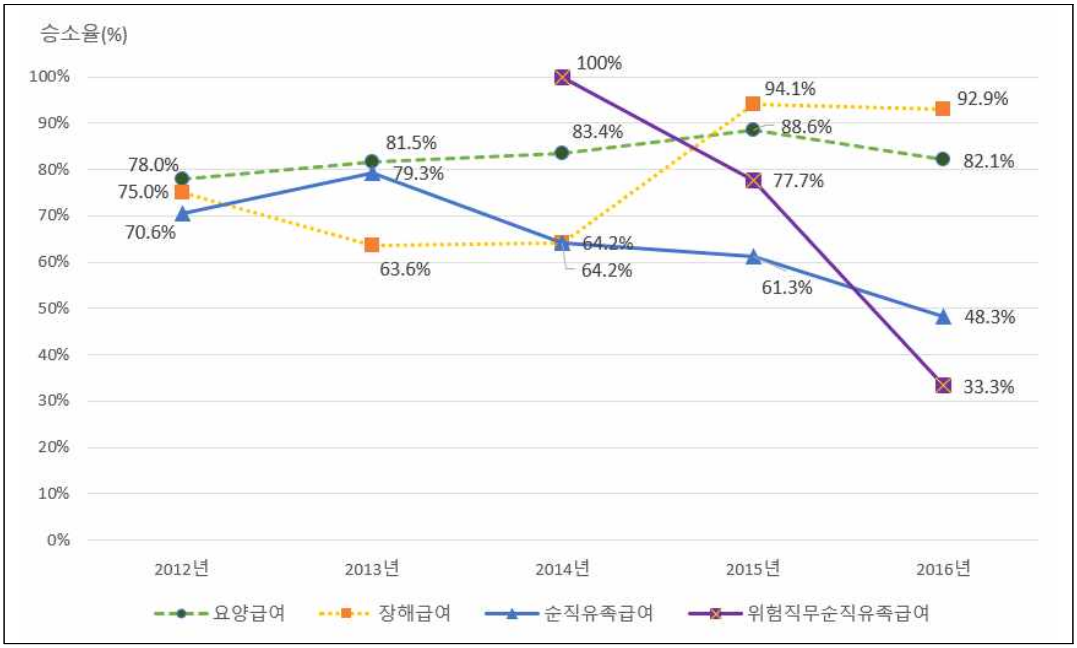
자료 : 공공데이터 포털(www. data.go.kr)의 공무원연금공단 통계 활용

행정소송 승소율을 재해보상 급여별로 구체적으로 살펴보면, 2012~2016년까지 요양급여에 관한 승소율은 점차 상승하다가 2016년 약간 하

113) 김진수 등(2016)은 2011년에서 2016년 6월까지 211건의 소송제기 가운데 기각은 108건(56건은 진행중)으로 승소율은 70% 수준이나, 승소율이 점점 낮아져서 2015년의 경우 인용 7건, 기각 4건으로 승소율이 36%에 불과하다고 지적하였다(31건은 현재 진행 중).

락하였고, 장해급여에 대한 승소율은 2013년 이후 오히려 상승하였다. 하지만 공무상 사망에 관한 (위험직무)순직유족급여에 대한 승소율은 2013년 이후 모두 급락하는 모습을 보였다.[114]

[그림 5-6] 공무원재해보상 급여종류별 행정소송 승소율 추이



자료 : 공무원연금공단의 내부 통계자료 활용

[표 5-11] 공무원재해보상 급여 관련 행정소송 현황

(단위 : 건)

구분	연도	수행건수			확정									
		전년이월	신규	계	원고승소				인사처·공단 승소				계 (B)	승소율 (A/B) %
					행정	고법	대법	소계	행정	고법	대법	소계 (A)		
위험직무순직유족급여	'12년	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	'13년	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	'14년	-	5	5	-	-	-	-	1	-	-	1	1	100.0
	'15년	4	4	-	-	2	-	2	3	3	1	7	9	77.7

114) 2014년 이후 인사혁신처가 수행한 위험직무순직유족급여 관련 행정소송 승소율은 2016년 33.3%까지 떨어졌고, 공무원연금공단이 수행한 순직유족급여 관련 행정소송 승소율은 2013년 79.3%, 2014년 64.2%, 2015년 61.3%, 2016년 48.3%로 지속적으로 낮아졌다.

	'16년	1	2	-	1	1	-	2	-	-	-	1	3	33.3
	계	5	11	5	1	3	-	4	4	3	1	9	13	77.7
순직 유족 급여	'12년	57	33	90	7	5	3	15	15	9	12	36	51	70.6
	'13년	39	43	82	2	2	2	6	12	7	4	23	29	79.3
	'14년	51	29	80	5	4	1	10	4	6	8	18	28	64.2
	'15년	52	46	98	5	3	4	12	9	5	5	19	31	61.3
	'16년	75	34	109	8	2	6	16	5	5	5	15	31	48.3
	계	274	185	459	27	16	16	59	45	32	34	111	170	64.74
요양 급여	'12년	145	87	232	11	8	1	20	46	17	8	71	91	78.0
	'13년	140	90	230	10	4	3	17	44	13	18	75	92	81.5
	'14년	144	88	229	6	8	5	19	66	17	13	96	115	83.4
	'15년	115	58	173	3	2	4	9	39	19	12	70	79	88.6
	'16년	94	69	163	5	2	5	12	30	11	14	55	67	82.1
	계	638	392	1027	35	24	18	77	225	77	65	367	444	82.72
장해 급여	'12년	19	12	31	1	1	1	3	6	2	1	9	12	75.0
	'13년	18	12	30	2	2	-	4	5	1	1	7	11	63.6
	'14년	18	18	36	2	3	-	5	8	1	-	9	14	64.2
	'15년	22	10	32	0	1	0	1	11	3	2	16	17	94.1
	'16년	18	15	33	0	1	0	1	10	1	2	13	14	92.9
	계	95	67	162	5	8	1	14	40	8	6	54	68	77.96

자료: 인사혁신처 내부 통계

특히, 2013~2015년 기준 자살 사건에 대한 승인율은 4%(승인 2건/전체 48건)에 불과하였고,[115] 이에 대한 행정소송 제기율은 39%(18건/불승인 건 46건)에 이르고, 2015년 말 판결 확정 건 기준 원고승소율은 38%로 공무원재해보상 심의와 법원의 판결 간의 괴리가 있었다.[116]

115) 2018년 한국에서 1만 3,670명이 자살하였는데, 10대 사인 중 악성신생물(암), 심장 질환, 폐렴, 뇌혈관 질환에 이어서 5위에 이르렀다. 특히, 경찰직, 소방직, 공안직 공무원 등의 자살율이 높은 편이다. 2015년부터 2019년까지 자살로 사망한 경찰공무원은 총 103명에 이르고(이만석 등, 2020), 동일 기간 자살로 사망한 소방공무원은 56명에 이른다(송지아 등, 2021). 특히, 동일 기간 소방공무원의 순직 인정 건이 23건인데 비하여 2배가 넘는다.

116) 공무수행과 관련한 정신적 이상 상태에서 자해행위를 하였다는 상당인과관계의 입증이 관건이었는데, 사회적으로 자살이 증가하는 경향이었지만 공무상 재해에 관한 심사 경향은 대체로 엄격한 잣대가 적용되었다. 즉, 해당 공무원의

[표 5-12] 자살 사건에 대한 행정소송 현황

구 분		소송제기	확정판결		계류
			원고승소	원고패소	
'13년	일반직	5	3	1	1
	경찰직	0	0	0	0
	소방직	0	0	0	0
	교육직	1	0	0	1
	우정직	0	0	0	0
	소계	6	3	1	2
'14년	일반직	4	1	1	2
	경찰직	2	0	0	2
	소방직	0	0	0	0
	교육직	0	0	0	0
	우정직	1	1	0	0
	소계	7	2	1	4
'15년	일반직	2	0	0	2
	경찰직	1	0	0	1
	소방직	1	0	0	1
	교육직	1	0	1	0
	우정직	0	0	0	0
	소계	5	0	1	4
계		18	3(38%)	5(62%)	10

자료 : 공무원연금공단 내부 통계

이에 대하여 행정소송 전 단계에서 진행되는 재심 제도가 제 기능을 다 하지 못하고 있다는 지적이 있었고(김진수 등, 2016:66), 행정소송을 통하여 비로소 구제되는 경우가 많았다. 이러한 행정소송 절차에는 진료기록 등에 대한 감정촉탁 절차, 증인신문 등의 절차로 2~3년의 기간이 소요되었고, 심사청구와 달리 비용이 많이 들어서 공무원들의 불만이 높았다. 또한 행정소송에서 패소한 사례들은 언론에 보도되는 경우가 많았고, 공무원재해보상에 대한 공무원들의 불신은 깊어질 수밖에 없었다.

경제적 곤궁이나 가정불화 등으로 인한 어려움을 호소한 사실이 당사자의 유언이나 경찰의 주변인 조사과정에서 명백하게 기록으로 드러나는 경우 공무상 재해를 인정하지 않는 경향이었다. 반면, 법원은 여러 가지 사정을 종합하여 공무상 원인이 자살에 상당한 영향을 미친 것으로 추단되는 경우 상당인과관계를 넓게 인정하는 경향을 보였다(대법원 2011. 6. 9. 선고 2011두3944 판결, 대법원 2010. 8. 19. 선고 2010두8553 판결, 대법원 2012. 3. 15. 선고 2011두24644 판결 등).

제 2 절 정치의 흐름

1. 국가적 분위기 : 국가책임 강화 기조

2014년 4·16 세월호 참사 이후 박근혜 정부는 국무총리 주재로 민간 전문가와 정책수요자들이 참여하는 '국민안전 민관합동회의'를 열어서 국민안전에 대한 대책을 논의하였다. 특히 제7차 '국민안전 민관합동회의'에서 소방 출동인력 확충, 노후·부족 소방장비 보강, 소방차 출동로 확보, 소방공무원 폭행 및 허위신고 방지, 소방관 처우개선 등 그동안 문제가 제기되었던 5개 분야에 대한 근본적이고 실질적인 대책을 논의하였는데, 이 중에 공무원재해보상에 관한 내용이 포함되었다. 그동안 부상 소방관에게 큰 부담이 되었던 치료비 문제 해결을 위하여 공무수행 중 입은 부상이 명백한 치료비는 공상 승인 전이라도 국가가 우선 부담하고, 공무상 요양비 인정 범위를 대폭 확대하며, 복잡한 공상 승인절차도 개선하기로 하였다(2016. 1. 29. 국무총리실 보도자료 참고). 이후 공무원재해보상 제도를 주관하는 인사혁신처는 전문가 및 공직사회 간담회 등을 통하여 의견을 수렴한 뒤 2016년 9월 27일 「공무원 재해보상법」 입법계획을 발표하였다.

[표 5-13] 국무총리 주재 국민안전 민관합동회의 현황

회의 일자	회의 차수	주요 논의사항
2015. 7. 29	제1차	「야영장 안전대책」과 '여름철 식품안전대책」 논의·확정
2015. 8. 31	제2차	「교통·철도·여객선 안전대책」 논의·확정
2015. 9. 23	제3차	「추석연휴 안전대책」 논의·확정
2015. 10. 21	제4차	「건설현장 안전대책」과 「하청근로자 안전대책」 논의
2015. 11. 24	제5차	「동절기 안전대책」과 「산업단지 안전관리 강화대책」논의·확정
2015. 12. 9	제6차	1년간 정부의 안전정책을 되돌아보고 향후 추진방향 논의
2016. 1. 29	**제7차**	**「소방 역량 강화 종합대책」, 「설 명절 안전대책」, 「수입식품 안전관리대책」 논의·확정**

2016. 2. 26	제8차	「도시철도 안전대책」, 「봄철 산불 안전대책」, 「안전수칙 위반 시 제재수단 내실화 방안」
2016. 5. 27		「지진방재 개선대책」, 「안전 면허제도 개선방안」, 「노인 안전대책」
2016. 9. 29	제10차	「안전관리분야 위탁사무 개선방안」, 「항만안전 강화 방안」 논의·확정
2016. 12. 16	제11차	「지진방재 종합대책」, 「공연안전 강화방안」 논의·확정, 「'16년 안전대책 종합평가」를 통해 지난 1년간 정부의 안전정책 주요 성과와 문제점 점검

자료 : 국무총리실 보도자료 정리(2015.7.~2016.12.)

한편, 2016년 12월 9일 국정농단 등의 사유로 박근혜 대통령의 탄핵소추안이 국회에서 의결되고, 2017년 3월 10일 헌법재판소에 의하여 대통령 탄핵이 선고되는 사태가 있었지만, 「공무원 재해보상법」 제정안은 2016년 12월 23일 입법예고와 2017년 4월 20일 차관회의, 25일 국무회의 의결을 거쳐 27일 국회에 제출되었다. 이후 2017년 5월 9일 치러진 대통령 선거에서 문재인 대통령이 당선되었고, 이후 재해·재난 대응뿐만 아니라 사회복지 전반에 대한 국가책임을 더욱 강화하는 정책 기조가 형성되었다. 문재인 정부는 2017년 7월 5대 국정목표[117], 20대 국정전략, 100대 국정과제를 발표하였는데, 복지・보육・교육・안전・환경 등에서 국가의 책임성을 강화함으로써 '내 삶을 책임지는 국가'의 비전을 제시하였다(국정기획자문위원회, 2017).

117) ① 국민이 주인인 정부, ② 더불어 잘사는 경제, ③ 내 삶을 책임지는 국가, ④ 고르게 발전하는 지역, ⑤ 평화와 번영의 한반도 등 5대 국정목표를 제시하였다.

2. 공무원 집단의 여론: 정치권의 공무원 표심 잡기

박근혜 정부의 2015년 공무원연금 개혁과 2014년 4·16 세월호 참사 이후 공직사회 전반에 대한 개혁[118] 시도는 공무원 집단의 사기에 영향을 미쳤다. 특히, 2015년 공무원연금 개혁과 관련하여 공무원들이 국민들로부터 따가운 시선과 미래에 대한 불안감을 느끼며 업무에 몰입하지 못하는 상황이 되었고, 지나치게 정치적 쟁점으로 만들어 불필요하게 공무원의 사기[119]를 저하시킨 면이 있다는 평가가 있었다(인사혁신처, 2016; 278).

2016년 4월 13일 치러진 제20대 국회의원 선거에서는 야권의 분열 상황에도 불구하고 집권 여당인 새누리당은 제2당으로 주저앉았다.[120] 새누리당은 4월 26일 「20대 총선 패인 분석과 당 지지 회복 방안」에서 "공무원이 반(反)정부화한 원인을 분석하고 대책을 세워야 한다."고 주장하였고, 권성동 전략기획본부장은 27일 "이번 선거 결과에 나타난 지지율을 보면 세종시 공무원 거주지역의 지지도가 야당에 비해서 1/3 정도[121]

---

118) 2014년 4·16 세월호 참사 이후 해양경찰청 해체 등 조직 개편, 고위공무원 취업 이력 공시제도 도입, 유관 단체 기관장·감사직에 공무원 임명 불허 등을 비롯한 공직사회 전반에 대한 개혁을 실시하였다.

119) A. H. Leighton에 따르면, 사기(morale)란 어느 기관을 구성하는 일단의 성원들이 시종일관 단결하여 공동목적의 달성을 위하여 노력하는 능력 또는 정신상태를 말한다(A. H. Leighton, "Improving Human Relations, Applied Science of Human Relation," Personnel Administration, Vol. 19, No. 6(July 1947), p.5: 신윤표, 2006, p.414 재인용). 사기는 전체적·상황적 성격을 띠고 근무조건, 인간관계, 조직에 대한 사회적 평가, 개인목표 등 복합적 요인의 결과이다. 이러한 사기를 측정하는 방법에는 생산성조사, 태도조사, 출퇴근상황 조사, 이직률 조사, 사회측정법 등이 있다.

120) 새누리당은 원내 과반수를 노렸으나 122석을 확보하는 데 그쳐, 제2당으로 주저앉았고, 더불어민주당은 123석으로 새누리당을 제치고 제1당으로 올라섰다. 간신히 교섭단체 의석수를 충족하던 국민의당은 20대 총선에서 지역구 25석, 비례 13석 총 38석을 확보하면서 크게 약진하였다.

밖에 안 나왔다. 결국은 현 정부정책과 여당의 정책에 대해서 반대한다는 불만이 많다는 표시가 아니겠느냐"고 설명했다(MBC 신동호의 시선집중 인터뷰 내용). 그리고 공무원의 반정부 감정이 퍼지는 이유에 대해 "첫 번째는 공무원연금 개혁, 여기에 대한 불만이 가장 크다고 본다. 두 번째는 요즘은 관피아 문제 때문에 공무원들이 정년까지 채우지 못하고 퇴직함에도 자리를 만들어주지 않고 있는 그런 측면이 있다"고 언급하였다. 당시 공무원들의 사기 저하가 우려된다는 지적[122][123]이 여기저기에서 제기되고 있었다.

박근혜 대통령의 탄핵으로 조기에 치러진 제19대 대통령 선거의 주요 대선주자들은 이러한 정치적 흐름에 편승하여 2017년 3월 18일 앞다퉈 대한민국공무원노동조합총연맹 제4대 출범식을 찾아 공공분야 성과 평가제

---

121) 4월 27일 중앙선거관리위원회에 따르면 세종시 투표구 13곳 중 정부 세종청사와 가까워 공무원들이 많이 사는 도담·아름·한솔동의 경우 정당 투표에서 새누리당은 9,889표(18.8%)를 얻은 반면, 더불어민주당은 1만 6911표(32.2%), 국민의당은 1만 6382표(31.2%)를 얻었다. 지역구 의원에 대한 투표 성향도 비슷했다. 세종시에선 야권 성향 무소속 이해찬 후보가 당선됐는데 신시가지 3개 동에서 이 후보는 여당 후보보다 2배가량 득표했다. 이 후보가 2만 7817표(52.7%)를 얻었고, 새누리당 박종준 후보는 1만 3,792표(26.1%)를 얻었다. 세종시 전체 득표에서는 이 후보 4만 6,187표(43.7%), 박 후보 3만 8,076표(36.0%)로 차이가 7.7%포인트였다(조선일보, 2016. 4.28. '정부·여당에 등돌린 공무원들 표심'에서 재인용).

122) 세종시 공무원들이 일과 삶의 부조화 상황에서 자긍심 대신 유배왔다거나 밀려왔다는 인식을 갖고 있으며, 미래에 대한 불투명성이 공직자로서의 자세나 사기를 많이 꺾고 있는 실정(뉴시스, 국가공무원 절반이 KTX 안에 있다. 2014.8.10.)이고, 행정효율성과 관련하여 겉으로 보이는 인프라적인 업무환경뿐만 아니라 공무원들이 자긍심을 느끼고 일할 수 있는 여건으로 인력수급 계획, 사기, 동기부여 등 거시적 접근이 필요하다(허준영, 2014).

123) 4·16세월호 참사 이후 '관피아'라는 은유로 상징되는 공무원 때리기로 공무원들이 심리적으로 위축되었고, 퇴직공무원 재취업 제한, 세종시 이전으로 인한 근무환경의 변화와 피로도 증가 및 고립감, 공무원연금 개혁 논의로 인한 노후연금에 대한 기대의 상실 등으로 공무원 조직의 사기가 저하되었다는 평가이다(최순영, 2015)

재검토 등을 약속하며 공무원 표심 잡기 경쟁을 벌였다.[124] 같은 해 7월 문재인 정부의 100대 국정과제에는 공직사회 사기 제고를 위하여 육아시간·휴직수당 및 대체공휴일 확대, 초과근무 감축 등 일·가정 양립을 위한 제도개선과 함께 일선 현장근무자 위험직무 재해보상 강화 및 후생 복지 개선대책이 포함되었으며, 소방공무원의 근속승진 단축 및 국가직화 검토, 소방복합치유센터 설립 등 처우 개선과 치료 지원 확대가 포함되었다(2017. 7. 문재인정부 국정운영 5개년 계획).[125]

3. 공무원 이익집단의 활동

1) 정부 부처

인사혁신처는 공무원재해보상을 비롯한 인사행정 제도를 주관하는 정부부처이면서 동시에 공무원재해보상을 포함하는 공무원복지제도에 대하여 전체 120만 공무원들의 암묵적 대표자이다. 연금개혁에 대한 국민적 요구가 거센 상황에서 자기이익극대화 전략만을 취할 수는 없지만, 전체 공무원의 암묵적 대표자로서 그 이익을 지키려는 압박을 받을 수밖에 없다. 이에 따라 자연스럽게 연금개혁의 요구가 너무 거셀 때는 공무원재해보상 강화 등 다른 수단을 통하여 공무원의 이익을 보상받는 전략을 취하는 모습을 보였다.

---

124) 당시 대선주자 문재인은 "공공부문 성과연봉제와 성과평가제를 즉시 폐지하고 정부조직 개편 시 노조와 협의할 것"이라며 "공무원의 정당 가입과 정치후원 등 공무원의 정치기본권 보장은 너무나 당연한 일이고, 공무원 노조 가입범위 확대, 근로시간 면제제도 도입 등을 적극 추진할 것"이라고 밝혔다. 이어 "공공부문 일자리 창출은 제 첫 번째 공약이다. 작은 정부가 좋다는 것은 그야말로 정부의 도리를 다하지 않는 것이고 공무원 인권을 유린하는 것"이라며 "공무원을 과로에서 해방하겠다"고 강조했다.

125) 앞으로도 공무원연금 개혁이 거스를 수 없는 시대적 지속 과제로 예정된 가운데, 공무원의 표심을 얻고 공무원들의 사기를 높이기 위하여 공무원재해보상의 강화 등 공무원 사기 강화를 대책이 지속될 것으로 예상된다.

대표적인 공무원연금 개혁인 2009년과 2015년 연금개혁에서도 이러한 모습이 관찰된다. 2009년의 연금개혁[126] 시에는 공무원재해보상에 관련하여 위험직무순직공무원의 보상범위가 확대되었고,[127] 순직유족보상금 금액이 전체 공무원 기준소득월액 평균액의 39배에서 44.2배로 인상되었다. 이를 통하여 공무원의 사기 제고 및 유족의 처우개선을 도모하였다.

"이제까지의 공무원연금법과 관련된 논의의 핵심은 노후소득보장 기능을 하는 퇴직급여 및 유족급여 지급에 있어 제도의 합리성과 재정안정성을 도모하는데 있었고, (중략) **공무원의 재해보상제도는 상대적으로 덜 조명을 받았고, 개선 필요성에 대해 많은 관심과 공감을 얻지 못한 것이 사실이다.** 하지만 공무상 재해에 상대적으로 노출될 가능성이 높은 경찰·소방 업무 담당자와의 현장간담회, 연금 및 재해보상업무 담당자와의 간담회를 통해서 현재의 공무원 재해보상제도의 미비점에 대해 개선이 필요함을 느꼈고, 산업재해보상보험법·군인연금 등 국내 유사제도 사례 및 선진국 해외사례 조사 등을 개선방안을 고민하였다. 게다가 지난 해 말부터 전국을 휩쓴 구제역 여파로 많은 공무원이 방역과정에서 목숨을 잃거나 부상을 입는 경우가 발생하였다. 이 과정에서 보상이 적절하지 않은 점은 많은 비판의 대상이 되었기에 개선이 시급함을 공감하였다(행정안전부 연금복지과장, 김찬선, 2011)."

2015년 공무원연금개혁에서는 공무원연금 기여율 및 부담률을 단계적으로 인상하고,[128] 퇴직연금액을 단계적으로 인하하며,[129] 법 시행 후

---

126) 공무원연금과 관련하여 연금급여의 지급개시연령을 신규자부터 현행 60세에서 65세로 상향 조정하고 연금지급률을 재직기간 1년당 종전 평균기준소득월액의 1천분의 21에서 평균기준소득월액의 1천분의 19로 인하하며, 공무원과 정부의 기여금·부담금을 종전 기준소득월액 및 보수예산의 5.5%에서 2012년까지 점진적으로 기준소득월액의 7%로 인상하는 등 연금재정 안정화를 위한 개혁이 일부 이루어졌다(공무원연금법 제·개정 이유).

127) 소방공무원, 산림청헬기조종사 및 「재난 및 안전관리기본법」에 따라 투입된 공무원의 경우 재난·재해 현장에서 사망한 경우뿐만 아니라 출동, 귀소 및 부수활동 중에 입은 위해로 사망한 경우에도 순직공무원의 대상으로 하였다.

128) 공무원의 기여금을 현행 기준소득월액의 7%에서 2016년 8%, 2017년 8.25%, 2018년 8.5%, 2019년 8.75%, 2020년 9%로 단계적으로 인상하고, 국가

5년간 연금액을 동결[130]하는 등 2009년보다 강력한 재정안정화 조치가 취하여졌다. 반면, 공무원재해보상과 관련하여 종전에 공무상 질병·장해 등에만 지급하는 장해연금을 비공무상 질병·장해 시에도 지급하는 '비공무상 장해연금'이 도입되었고, 2015년 연금개혁이 마무리된 이후 공무원 재해보상을 별도로 분리하고「공무원 재해보상법」제정을 추진하였다.

"**아무래도 110만 공무원의 주된 관심사는 공무원연금**이었습니다. 공직사회에서는 **재해보상 제도를 손질하면, 노후 보장을 위한 연금액이 깎일 것이라는 인식이 만연**했습니다. **목적과 재원이 다른 두 제도를 연결지어 바라보는 시선은 재해보상제도의 현실화를 어렵게 한 요인 중 하나**입니다. **지난해 공무원연금 개혁을 마무리한 만큼 지금이 재해보상제도를 공무원연금법에서 따로 떼어내 전면 개선할 수 있는 적기**라고 봅니다(인사혁신처 인사관리국장, 2016.11.28. 서울신문 인터뷰)."

한편, 공무원재해보상과 관련하여 2017년 7월 26일 청 단위의 독립된 소방기관으로 개청한 '소방청'[131]의 활동이 두드러진다. '재난현장의 유해물질 노출에 따른 소방공무원 해독 프로그램 개발' 등 소방공무원의

및 지방자치단체의 연금부담금도 현행 보수예산의 7%에서 2016년 8%, 2017년 8.25%, 2018년 8.5%, 2019년 8.75%, 2020년 9%로 단계적으로 인상하였다(공무원연금법 제·개정 이유).

129) 퇴직연금액을 현행 재직기간 1년당 평균기준소득월액의 1.9%에서 2035년 1.7%로 단계적으로 인하하고, 1%에 상당하는 부분에 대하여는 공직 내 연금격차가 완화되도록 하였다(공무원연금법 제·개정 이유).

130) 2016년부터 2020년까지는 퇴직자에게 적용하는 연금액 조정률인 '소비자물가상승률'을 반영하지 아니하도록 하였다(공무원연금법 제·개정 이유).

131) 소방 업무는 안전행정부 산하에 소속되어 있다가 2014년 세월호 참사 이후 국무총리실 산하에 신설된 국민안전처로 편입되었다. 그런데 총리실은 각 부처의 주요 정책과 업무를 총괄·조정하는 역할을 함에도 불구하고 그 산하에 집행 기능의 성격이 강한 소방과 해경이 편재되어 있었다. 그로 인해 지방의 현장까지 직접적이고도 신속한 집행이 곤란할 뿐만 아니라, 소방이 가진 집행 기능을 효율적으로 수행하기에는 부적합한 조직이었다는 평가가 있다(소방청, 2018).

건강에 관한 기초연구로 재해보상 관련 행정소송[132]에도 일정 부분 반영되는 성과가 있었고(2017. 9. 25. 소방청 보도자료),[133] '소방공무원의 재해보상제도 개선 심포지엄[134]', '찾아가는 재해보상 제도 설명회[135]' 등을 개최하는 등 적극적인 모습을 보이고 있다.

2) 공무원 노동조합

앞서 언급한 바와 같이, 공무원 노동조합은 2006년 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 시행 이후 2007년 정부와 단체협약이 체결되는 등 본격적인 노사관계가 형성되었지만, 노동기본권 보장 수준에 대한 이견이 커서 노동조합 설립 신고의 거부·지연 사태가 발생하였고, 법내·법외 노조를 두고 조직 분열을 경험하기도 하였다.

한편, 공무원재해보상에 관한 정치적 흐름이 변화할 당시 공무원노조의 주요한 관심 사항을 파악하기 위하여 양대 공무원노조인 전국공무원노동조합과 대한민국공무원노동조합총연맹의 성명·논평·보도자료의 제목을 발췌

---

132) 이○○ 소방공무원은 2003년 대구 지하철 화재 참사를 비롯해 재직 시 1만 번 이상 화재 현장에서 근무하다가 '소뇌위축증'이라는 진단을 받고 퇴직하였다. 공무원연금공단과 1·2심 법원은 '소뇌위축증'이 유전성 질환일 가능성이 있음을 이유로 공무상 재해가 아니라고 판단하였으나, 힘겨운 법정투쟁 끝에 2017. 9. 20. 대법원이 원심을 파기했다.

133) 본 판결에서 연구결과를 증언한 연구책임자 김○○ 교수는 "비록 유전성 질환일 가능성이 있다고 하더라도 화재 현장에서 노출되는 독성물질이나 산소부족, 열, 심리적 스트레스가 축적될 경우, 발병이 촉진되거나 진행이 악화될 수 있다'는 부분이 대법원에서 전향적으로 받아들여진 것으로 판단된다"고 언급하였다(2017. 9. 25. 소방청 보도자료).

134) 소방청은 2018년 11월 27일 홍익표 의원과 대한변호사협회와 함께 국회의원회관에서 '소방공무원의 재해보상제도 개선 심포지엄'을 개최하였다.

135) 인사혁신처는 2019년에 소방과 경찰, 우정 등 상대적으로 재해에 노출될 위험성이 높은 현장 공무원 약 1,500명을 대상으로 총 17회에 걸쳐 공무원 재해보상 제도 설명회를 실시하였다.

하여 텍스트마이닝 분석해 보았다.[136] 그 결과 주요한 상위 200개 키워드에 '원직복직, 해직, 전국공무원노동조합, 공무원연금, 투쟁, 정치기본권, 공적연금, 성과급, 설립신고, 해직공무원, 공무원보수, 성과주의' 등이 상위에 위치하였고,[137] 공무원재해보상에 관련한 키워드는 없었다. 대한민국공무원노동조합총연맹 홈페이지에 게시된 주요 사업계획에서도 공무원 노동기본권과 조직에 관한 부분과 연금개혁에 관한 부분이 대부분이었고, 재해보상에 관한 언급을 찾아볼 수 없었다. 이 부분은 제도개선을 위한 노동조합의 목소리가 강했던 산재보상과 차이점이었다.

[표 5-14] 대한민국공무원노동조합총연맹 중점 추진사업(2014~2021년)

구 분	중점 추진사업
2014년	공무원노조법 개정, 보수교섭 실시, **연금투쟁,** 근속승진제도 개선, 직급체계 개선, 수당제도 개선, 조직 확대 및 강화 사업, 특별위원회 활성화, 반값등록금 실현, 학교행정실 법제화 및 병설유치원 정원배정
2015년	대정부교섭 재개, 공무원노조법 개정, 조직확대사업, 사회공공성 강화, 조직 중장기 발전방안 마련, **공적연금 복원사업**
2016년	대정부단체교섭, 특별위원회 활성화 사업, 법률사업, 정책역량 강화, 조직강화 및 확대사업, 홍보물 제작 사업, 노동교육 사업, 국회 및 대외연대 사업, 공무원노조법 개정, 사회공헌 사업, 사회공공성 강화 사업, 재정안정화 사업
2017년	공무원노조법 전면 개정, 공공부문 성과주의 폐지, 대정부 단체교섭 조기에 재개, 정부조직 개편 시 노조 참여, 공무원 노동자의 정치참여 기본권 보장, 공무원 제도 개혁, 학교조직 법제화, 공공부문 일자리 창출, 국민안전시스템 구축, **공적연금 강화**, 지방분권 강화
2018년	공무원노조법 개정, 공직사회 성과주의 퇴출, 대정부 단체교섭 재개

자료 : 대한민국공무원노동조합총연맹 홈페이지 주요사업계획 참고

136) 전국공무원노동조합의 성명·논평(891건, 2009.09.23.-2022.04.28), 보도자료(635건/2009.10.16.-2022.05.03)와 대한민국공무원노동조합총연맹의 성명·논평·보도자료(671건, 2004.08.29.-2022.05.04.)의 제목을 발췌하여 웹 기반으로 빅데이터 분석 솔루션을 제공하는 텍스톰 사이트(https://www.textom.co.kr/)에서 텍스트마이닝 분석해 보았다.

137) '공무원, 기자회견, 정부, 즉각, 규탄, 쟁취, 보장, 결의대회, 노동자, 권리, 거부, 지지' 등 일반적인 단어는 제외하였다.

제 3 절 정책대안의 흐름

1. 개요

공무원재해보상에 관한 선행연구 검토에서 살펴본 바와 같이, 그동안 공무원재해보상에 관한 연구나 관심이 부족하여 극히 일부의 연구자에 의하여 문제점 지적과 대안 제시가 이루어졌다. 이러한 내용들은 정부가 「공무원 재해보상법」 제정 준비를 위하여 발주한 연구용역으로 정리된 후 정부의 법률안 제정안에 상당 부분 반영되었다. 주요내용은 적용대상의 확대, 급여 확대, 심사체계 개편 등을 제도 전반에 관한 사항을 포함한다.

반면, 국회의원 입법안의 경우 공무상 사망에 따른 순직유족보상급여보다 높은 보상을 받는 '위험직무'순직유족보상급여의 대상 직무의 확대에 관한 것이 대부분이고, 정부의「공무원 재해보상법」제정안 이후에 제출된 진선미 의원안 역시 시간선택제 공무원 등과 공무수행 민간근로자에 대한 적용 확대에서만 정부안과 차이가 있을 뿐 나머지 내용은 정부안과 같았다. 이하에서 적용대상의 확대, 급여의 확대, 심사체계의 개편 등 세 가지 관점에서 제시된 대안을 구체적으로 살펴보고자 한다.

[표 5-15] 공무원재해보상 개선에 대한 주요 대안

구 분	주 요 대 안		주 요 내 용
공무원연금법 일부개정 법률안	2016. 6. 7.	박남춘 의원안	· 적용대상 확대
	2016. 6. 17.	이찬열 의원안	
	2017. 3. 17.	장정숙 의원안	
	2017. 8. 29.	김영춘 의원안	
	2017. 8. 30.	박남춘 의원안	
공무원 재해보상 법률 제정안	2016. 12.	정부 발주 연구용역 결과	· 적용대상 확대 · 급여 확대 · 심사체계 개편
	2017. 4. 27.	정부 제정안	
	2017. 11. 2.	진선미 의원안	

2. 쟁점별 분석

1) 적용대상자

① 정부의 「공무원 재해보상법안」 제출 이전 국회를 통한 공무원재해보상 적용대상자에 대한 정책대안은 위험직무순직유족급여 인정요건의 확대와 시간선택제 채용공무원 등 공무원 신분임에도 공무원재해보상에 포함되지 않는 공무원을 적용대상으로 포함하자는 제안이었다.

[표 5-16] 공무원연금법 개정안 주요 내용

발의연월일 의안번호	대표발의	주요 내용
2016. 6. 7. 의안번호 134	박남춘 의원	소방공무원이 「소방기본법」 제16조, 제16조의2 및 제16조의3에 따라 수행한 직무(그 업무 수행을 위한 긴급한 출동·복귀 및 부수 활동을 포함한다) 중 입은 위해로 사망한 경우도 순직의 범위에 명시(제안이유)
2016. 6. 17. 의안번호 334	이찬열 의원	현행법상 순직 사유에 경찰공무원의 야간순찰 업무 수행 중 입은 위해를 구체적으로 명시(제안이유)
2017. 3. 17. 의안번호 6242	장정숙 의원	시간선택제채용공무원을 비롯한 통상적인 근무시간보다 짧게 근무하는 공무원으로 임용된 사람에 대해서도 공무원연금의 가입 대상이 되도록 규정(제안이유)
2017. 8. 29. 의안번호 8826	김영춘 의원	「수산업법」에 따른 어업감독 공무원이 생명과 신체에 대한 고도의 위험을 무릅쓰고 직무를 수행하다가 위해를 입고 사망한 경우에도 위험직무순직공무원으로 명시(제안이유)
2017. 8. 30. 의안번호 8865	박남춘 의원	통상적인 근무시간보다 짧게 근무하더라도 법률상 공무원 신분이 부여된 시간선택제채용공무원 및 시간선택제임기제공무원, 한시임기제공무원에 대해서는 공무원연금의 적용대상이 되도록 규정(제안이유)

자료 : 의안정보시스템(www.likms.assembly.go.k)의 의안별 원문 참고

② 정부가 발주한 ‘공무원 재해보상제도 개선 연구(김진수 등, 2016)’ 결과는 수행하는 직무의 성격에 따를 것이 아니라, 적용대상자의 공무원 신분 여부에 따른 현행 법률체계의 구분 원칙을 강조하였다. 이에 따라, 시간선택제 공무원 등은 공무원 신분임을 이유로 공무원재해보상에 추가

로 포함하고, 당시에 사회적 논란이 있었던 기간제 교사 등은 설사 공무원과 사실상 같은 업무를 수행하더라도 산재보상이 적용되어야 한다는 입장이었다(김진수 등, 2016). 다만, 시간선택제 공무원 역시 공무원연금 연금 수지 악화에 따른 추가 재정부담의 어려움을 지적하여 사실상 양자 모두에 대하여 반대하는 입장으로 볼 수 있다.[138]

③ 정부의 제정안은 이러한 전문가 연구용역 결과를 바탕으로 만들어졌다. 즉, 종전 「공무원연금법」의 '공무원' 정의 규정과 마찬가지로 '상시' 공무에 종사하는 공무원만을 대상으로 하여 시간선택제 공무원 등의 적용을 배제하였고, 공무수행 중 사망한 무기계약직·비정규직 등 민간 근로자는 포함하지 않았다.

[표 5-17] 정부의 공무원 재해보상법안 제3조

공무원 재해보상법(안)	비고
제3조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "공무원"이란 **상시** 공무에 종사하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 가. 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 그 밖의 법률에 따른 공무원. 다만, 군인과 선거에 의하여 취임하는 공무원은 제외한다.[139] 나. 그 밖에 대통령령으로 정하는 국가나 지방자치단체의 직원[140]	· 기존 공무원연금법의 있던 '상시' 요건 유지 · 무기계약직.비정규직 등 근로자 불포함

자료: 의안정보시스템(www.likms.assembly.go.k) 의안원문 참고

---

138) 특히, 공무원연금 제도와 공무원재해보상 제도의 적용대상은 반드시 일치해야 하고, 특정한 사건이 발생한 이후에 공무를 수행한 민간 근로자를 공무원으로 대우해야 한다는 여론 등에 따라서 휘둘린다면 제도적 취지에 어긋날 개연성이 높다는 점을 강조하였다.

139) 「공무원연금법」 제3조 제1항 제1호 가목에 따른 대상자
① 「국가공무원법」, 「지방공무원법」에 따라 상시 공무에 종사하는 공무원(군인과 선거에 의하여 취임하는 공무원 제외)
② 그 밖의 법률에 따라 상시 공무에 종사하는 공무원 : 보건진료 전담공무원(지방공무원), 공중보건의사(임기제공무원), 공익법무관(임기제공무원), 병

④ 더불어민주단 진선미 의원안은 문재인 정부로 정권교체가 이루어진 이후에 제시되었는데, 기존 정부안보다 적용대상을 확대하였다. 종전 「공무원연금법」에 있던 '상시' 요건을 삭제하여 법률상 공무원 신분임에도 그동안 적용대상에서 제외되었던 시간선택제 공무원을 적용대상에 포함하였다. 또한 공무수행사망자 정의 및 특례를 신설하여 공무수행 중 사망한 무기계약직·비정규직 등 근로자에게 공무원과 동일하게 순직 또는 위험직무순직 심사절차를 거쳐 순직공무원 또는 위험직무순직공무원으로 인정되는 경우 그에 따른 예우 및 지원 등을 받을 수 있도록 하였다(법률 제안이유 참고).

[표 5-18] 진선미 의원의 공무원 재해보상법안 제3조

공무원 재해보상법(안)	비고
제3조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "공무원"이란 공무에 종사하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 가. 「국가공무원법」, 「지방공무원법」, 그 밖의 법률에 따른 공무원. 다만, 군인과 선거에 의하여 취임하는 공무원은 제외한다. 나. 그 밖에 대통령령으로 정하는 국가나 지방자치단체의 직원	·기존 공무원연금법의 있던 '상시' 요건 삭제

역판정검사전담의사(임기제공무원), 사법연수생(별정직공무원) 등 그 밖의 법률에 따른 상시 공무에 종사하는 공무원

140) 「공무원연금법」 제3조 제1항 제1호 나목 및 시행령 제2조에 따른 대상자
③「청원경찰법」에 따라 국가 또는 지방자치단체에 근무하는 청원경찰
④「청원산림보호직원 배치에 관한 법률」에 따라 국가 또는 지방자치단체에 근무하는 청원산림보호직원
⑤ 국가 또는 지방자치단체의 위원회 등의 상임위원과 전임직원(專任職員)으로서 매월 정액의 보수 또는 이에 준하는 급여를 받는 사람(한시적인 자문위원회와 법령에 의하지 아니하는 위원회 등의 상임위원과 전임직원은 제외)
⑥ 국가 또는 지방자치단체의 정규 공무원 외의 직원으로서 수행 업무의 계속성과 매월 정액의 보수 지급 여부 등을 고려하여 인사혁신처장이 인정하는 사람 : 국립중앙극장·세종문화회관 및 각 지방자치단체의 악단단원 등

2. "공무수행사망자"란 제1호 외의 사람으로서 사망 당시(부상 또는 질병으로 사망한 경우에는 그 부상 또는 질병 발생 당시를 말한다) 다음 각 목의 요건 모두에 해당하는 것으로 제6조에 따른 공무원재해보상심의회의 심의를 거쳐 인사혁신처장이 인정하는 사람을 말한다. 다만, 군인과 선거에 의하여 취임하는 공무원은 제외한다. 가. 국가 또는 지방자치단체의 사무를 수행할 것 나. 국가 또는 지방자치단체가 업무상 관리·감독 권한을 직접 또는 간접적으로 갖고 있을 것 다. 국가 또는 지방자치단체가 법령 또는 계약 등에 따라 정기적으로 보수 또는 수당 등을 지급할 것. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 간접적으로 지급하는 경우를 포함한다. 라. 「산업재해보상보험법」 또는 그 밖의 법령(이하 "「산업재해보상보험법」 등" 이라 한다)에 따른 재해보상 적용자일 것	· 공무수행사망자 정의 및 특례를 신설

자료: 의안정보시스템(www.likms.assembly.go.k) 의안원문 참고

⑤ 대안 간의 비교

공무원재해보상 적용대상에 관한 세 가지 대안을 비교해 보면 아래 표와 같은데, 정부안의 경우 연구용역 결과와 사실상 같아서 결국 정부안과 진선미 의원안이 대립하고 있었다.

[표 5-19] 법률 적용대상에 관한 대안 간의 비교

구 분	연구용역	정부안	진선미 의원안
시간선택제채용공무원 등의 공무원재해보상 적용 여부	제도적으로 공무원재해보상과 연금의 적용이 바람직하나, 연금재정상 연금법 적용대상 확대 곤란 지적(사실상 반대)	제외	포함
공무수행 민간근로자의 공무원재해보상 적용 여부	제도적 취지상 민간신분의 근로자는 제외함이 타당	제외	포함

사회적·경제적 환경변화 등에 따라 공무원의 채용 및 근무의 형태가 날이 갈수록 다양화되는 마당에 공무원임에도 공무원 복지제도가 적용되지 않는 사각지대가 존재하는 점은 정부안의 분명한 단점이 될 수 있다. 또한 사실상 공무원과 동일한 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 국가유공자 등의 예우를 할 수 있는 통로가 막혀있다는 점 역시 정부안의 단점이다. 이러한 정부안의 태도는 기본적으로 공무원복지 관련 제도에 추가적인 재정투입이 있는 것에 대하여 부정적인 입장으로 볼 수 있다. 당초에 시간선택제공무원의 공무원재해보상 및 공무원연금 적용에 반대였던 만큼 정부안에 첨부된 비용추계서에는 정책대상자 확대로 인한 추가 비용 소요가 포함되지 않았고, 국회에서 논의 과정에서 이러한 내용이 포함됨에 따라 구체적인 추가 재정 소요액이 공개되어 있지는 않았다. 다행히 공무원재해보상의 경우 급여 소요 예산이 워낙 적어서 큰 재정적인 부담은 없을 것이나[141], 공무원연금의 경우 연금 수지 악화에 부정적 영향을 피하기는 어려울 것으로 보이고, 이는 진선미 의원안의 단점이라고 볼 수 있다.

2) 위험직무순직공무원 인정요건

구「공무원연금법」은 위험직무순직 요건에 해당하는 재해를 나열하여 왔는데, 공무원의 공무수행 영역의 다양화 상황을 관련 법률이 반영하지 못하고 있다는 비판이 있었다. 이에 따라, 정부는 위험직무순직의 인정요건으로서 재해의 종류를 직렬별・기능별로 유형화하는 한편, 경찰공무원의 긴급신고 처리를 위한 현장 출동・범죄예방 등을 위한 순찰 활동, 소방공무원의 위험 제거를 위한 생활안전 활동, 사법경찰관리의 범죄 수사・단속 활동, 공무수행 관련 보복성 범죄・테러 또는 실기・실습 훈련 중 입은 재해 등을 위험직무순직공무원의 요건으로 확대하는 제정안을 제안하였다.

---

141) 시간선택제공무원의 경우 2019~2021년 3개년 평균 46건이 승인되었고, 공무수행 민간근로자로서 위험직무순직에 해당하여 경제적 보상(일시보상금)을 받은 건은 단 2건에 불과했다.

이러한 내용은 기존에 제안된 「공무원연금법」 일부개정법률안 내용을 대부분 포함하는 것이었고, 이후 제안된 진선미 의원안 역시 정부안과 차이가 없었다. 한편, 김영춘 의원안의 경우 어업감독 공무원이 불법조업 지도단속 등의 업무 수행과 그 부수 활동을 추가로 명시하는 것을 제안하였고,[142] 인사혁신처의 신중한 입장에도 불구하고 결국 반영되었다.

[표 5-20] 위험직무순직공무원 인정요건에 관한 구법과 제정안 비교

구법 제3조제1항제2호	제정안 제5조	비 고
	1. 경찰공무원이 다음 각 목의 직무를 수행하다가 입은 재해	- 경찰공무원의 위험직무 순직요건에 '긴급신고 처리를 위한 현장 출동·범죄예방·인명구조·재산보호 등을 위한 순찰 활동, 해양오염 확산 방지(라목)' 추가
가. 경찰관이나 수사관이 범인이나 피의자를 체포하다가 입은 위해	가. 범인 또는 피의자의 체포	
나. 경찰관이 「경찰관 직무집행법」 제2조제3호에 따른 경비, 주요 인사(人士) 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행 중 입은 위해 및 같은 조	나. 「경찰관 직무집행법」 제2조제3호에 따른 경비, 주요 인사(人士) 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행 다. 「경찰관 직무집행법」 제2조제5호에 따른 교통	

142) 해양수산부는 ①어업감독 공무원의 주요 업무는 각종 무기로 무장하고 집단 저항하는 중국어선의 불법 어업을 단속하는 것인데, 무장이 가능한 해군이나 해경과 달리 비무장으로 직무를 수행하므로 안전사고의 위험이 높고, ②어업감독 직무를 수행하는 관할구역으로의 출동과 직무 수행 후 복귀를 위한 항해는 어업감독 직무수행을 위한 필수적인 행위인데 비해, 바다 날씨는 변화무쌍하고 예측이 어려워서 출동과 복귀 및 부수활동도 위험에 항시 노출될 수밖에 없으며, ③직무수행 장소와 관련해서 어업지도선 승선근무는 발생 가능한 위험 예측 정도 측면에서 계호업무 및 산림항공기 조종사 등이 수행하는 업무에 비해 그 위험이 작다고 할 수 없고, 직무수행 강도 측면에서도 경찰관의 교통단속 업무, 소방관의 출동·복귀 및 부수활동 업무, 산림항공기 조종사의 출동·복귀 및 부수활동 업무와 비교할 때 그 강도가 낮다고 할 수 없으며, ④그동안 어업감독 업무를 수행하다가 순직한 공무원은 1994년 이후 11명에 이르고 있다는 점에서도 어업감독 업무의 위험성을 알 수 있다는 입장을 제시하였다(국회 행정안전위원회, 2018:46-48).

구법 제3조제1항제2호	제정안 제5조	비 고
제5호에 따른 교통단속과 교통 위해의 방지 업무 수행 중 입은 위해 다. 국민안전처나 경찰청 소속 대테러특공대원이 대테러작전 수행 중 입은 위해	단속과 교통 위해(危害)의 방지 라. 긴급신고 처리를 위한 현장 출동, 범죄예방.인명구조.재산보호 등을 위한 순찰 활동, 해양오염 확산 방지	
	2. 소방공무원이 다음 각 목의 직무를 수행하다가 입은 재해	- 기존의 '그 밖에 이에 준하는 위험업무'를 ① 재난·재해 현장에서의 화재진압, 인명구조·구급작업을 위한 지원활동 및 이러한 지원활동을 위한 긴급한 출동·복귀 및 부수 활동과 위험 제거를 위한 생활안전활동으로 구체화 - ② 기존에는 보상심의회의 판단이 필요했으나, 제정안은 재해의 범위로 구체적으로 명시함.
라. 소방공무원이 재난·재해 현장에서 화재진압이나 인명구조작업(그 업무수행을 위한 긴급한 출동·복귀 및 부수활동을 포함한다) 중 입은 위해 또는 그 밖에 이에 준하는 위험업무 중 입은 위해	가. 재난·재해 현장에서의 화재진압, 인명구조·구급작업 또는 이를 위한 지원활동(그 업무수행을 위한 긴급한 출동.복귀 및 부수활동을 포함한다) 나. 위험 제거를 위한 생활안전활동	
바. 대통령경호실 직원이 「대통령 등의 경호에 관한 법률」에 따른 경호 업무를 수행하다가 입은 위해	3. 대통령경호실 직원이 「대통령 등의 경호에 관한 법률」에 따른 경호 업무를 수행하다가 입은 재해	
	4. 국가정보원 직원이 다음 각 목의 직무를 수행하다가 입은 재해	-국가정보원 직원의 위험직무순직에 해당하는 재해의 유형 확대 및 구체화 (①「국가정보원법」 제3조제1항제3호.제4호에 따른 직무(가목) 추가, ② 방첩 활동(나목) 추가, ③ 분쟁지역 등에서 대테러 및 국제범죄

구법 제3조제1항제2호	제정안 제5조	비 고
사. 국가정보원 직원이 간첩을 체포하다가 입은 위해	가. 「국가정보원법」 제3조제1항제3호.제4호에 따른 직무 나. 간첩 체포 및 방첩 활동 다. 분쟁지역 등에서 대테러 및 국제범죄조직 등 보안정보 수집	조직 등 보안정보 수집 (다목) 추가 :「국가정보원법」 제3조(직무)제1호에 방첩이 포함되어 있고, 방첩 활동은 국가정보원 직원이 국가안보와 국익에 반하는 외국의 정보활동을 찾아내고 그 정보활동을 견제·차단하기 위한 대응활동으로 대간첩작전 또는 분쟁지역 등에서 국제범죄 정보 수집 업무 수행에 준하는 업무로 볼 수 있음
아. 교도관이 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」 제101조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 상황에서 계호(戒護) 업무를 수행하다가 입은 위해	5. 교도관이 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」에 따른 계호(戒護) 업무를 수행하다가 입은 재해	- 교도관의 위험직무순직 요건을 '계호 업무 일반'으로 확대
차. 산림항공헬기조종사가 현장에서 산불진화작업(그 업무수행을 위한 긴급한 출동·복귀 및 부수활동을 포함한다)을 하다가 입은 위해	6. 산림항공기 조종사 및 그와 동승(同乘)한 근무자가 현장에서 산불예방·진화작업, 산림병해충 예찰·방제 작업, 인명구조, 재난·재해 현장에서의 구난행위(그 업무수행을 위한 긴급한 출동.복귀 및 부수활동을 포함한다)를 하다가 입은 재해	- 대상 확대 : 산림항공기 조종사 → 산림항공기 조종사와 동승 근무자 - 산불예방, 산림병해충 예찰 : 추가

구법 제3조제1항제2호	제정안 제5조	비 고
	<김영춘의원안> 파. 「수산업법」 제72조에 따른 어업감독 공무원이 현장에서 불법조업 지도단속, 어업협정이행, 해상사고처리, 인명구조, 구급행위(그 업무수행을 위한 긴급한 출동·복귀 및 부수활동을 포함한다)등을 하다가 입은 위해	-「수산업법」제72조에 따른 어업감독 공무원이 불법조업 지도단속, 어업협정이행, 해상사고처리, 인명구조, 구급행위 등의 직무를 수행하다가 입은 위해를 위험직무순직공무원의 요건에 포함
가. 경찰관이나 수사관이 범인이나 피의자를 체포하다가 입은 위해	7. 「형사소송법」 제196조에 따른 사법경찰관리나 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제3조부터 제5조까지의 규정에 따른 사법경찰관리가 범죄의 수사.단속 또는 범인이나 피의자를 체포하다가 입은 재해	- 위험직무순직요건에 '범죄의 수사.단속 중 입은 재해' 추가
	8. 공무원이 다음 각 목의 활동 중 입은 재해	
마. 공무원이 「재해 및 안전관리 기본법」에 따라 재해·재해 현장에 투입되어 인명구조·진화·수방 또는 구난행위(그 업무수행을 위한 긴급한 출동·복귀 및 부수활동을 포함한다)를 하다가 입은 위해	가. 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 재난·재해 현장에 투입되어 수행한 인명구조.진화.수해방지 또는 구난(그 업무 수행을 위한 긴급한 출동·복귀 및 부수활동을 포함한다)	
자. 공무원이 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병환자의 치료 또는 감염병의 확산 방지를 위한 직무수행 중 입은 위해	나. 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병환자의 치료 또는 감염병의 확산 방지	

구법 제3조제1항제2호	제정안 제5조	비 고
카. 「산림보호법」 제39조제1항에 따라 산불진화에 동원된 공무원이 산불진화작업을 하다가 입은 위해	다. 「산림보호법」에 따른 산불 진화	
타. 국외에서 천재지변·전쟁·교전·폭동·납치·테러·감염병 등의 위난상황이 발생하였을 때 공무원이 대한민국 국민에 대한 보호 또는 사고수습의 업무를 하다가 입은 위해	라. 국외에서 천재지변.전쟁.교전·폭동·납치·테러·감염병, 그 밖의 위난상황 발생 시 대한민국 국민의 보호 또는 사고수습	
	마. 「화학물질관리법」 제2조제6호에 따른 사고대비물질 또는 같은 조 제7호에 따른 유해화학물질의 취급	- 유해화학물질 등에 의한 사고도 위험직무순직 요건으로 추가
	9. 공무원이 제1호부터 제8호까지의 공무수행과 관련하여 보복성 범죄·테러 등으로 입은 재해 또는 실기.실습 훈련 중 입은 재해	- 보복성 범죄, 테러 등으로 사망한 경우도 위험직무순직 요건에 포함. - 그 밖에 실기·실습 훈련 중 입은 재해도 직무의 일환이라는 점에서 위험직무순직의 범위에 추가
파. 그 밖에 제75조의2에 따른 위험직무순직보상심사위원회가 가목부터 타목까지의 위해에 준한다고 인정하는, 위험한 직무를 수행하다가 입은 위해	10. 그 밖에 제6조에 따른 공무원재해보상심의회가 제1호부터 제9호까지의 재해에 준한다고 인정하는 위험한 직무를 수행하다가 입은 재해	

자료 : 공무원 재해보상법안 심사보고서(2018. 2.) 내용을 수정

3) 급여 및 심사제도

공무원재해보상 급여 및 서비스를 강화하고 심사체계를 개편하는 것과 관련해서는 다양한 대안이 제시되지 않았고, 정부의 제정안과 진선미 의원안이 일치하였다. 이는 그동안의 정책적 관심 부족의 탓도 있을 것이고, 워낙 기술적인 영역이어서 정부안과 다른 새로운 대안을 제시하기도 어려운 면도 있었을 것으로 보인다. 이에 따라 대안의 논의는 정부가 제시한 대안의 적정성을 평가하는 수준으로 제한되었다.

[표 5-21] 급여 확대 및 심사제도 개편에 대한 행안위 심사의견

정부의「공무원 재해보상법안」주요내용		행안위 심사의견
급여 확대	· 급여의 종류에 재활급여, 간병급여 신설 · 요양급여의 요양범위에 재활치료를 추가 · 최초 요양기간을 2년 이내에서 3년 이내로 확대	<타당> 현행 문제점 일부 보완
	· 국가와 지방자치단체의 재해예방 및 공상 공무원의 재활·직무복귀 관련 시책 수립·추진 책무 규정	<타당> 국가 차원의 관심과 노력이 필요하다는 차원에서 관련 규정을 신설한 의의
	· (위험직무) 순직유족급여 강화 및 합리화	<타당>
	- 재직기간에 따른 차등지급 폐지	· 유족의 생활보장 목적 급여 → 재직기간 차등 이유 없음
	- 유족 가산금제 도입	· 유족생활 두텁게 보장 가능 (산재보상과 동일)
	- 지급기준 변경 본인 기준소득월액 → 기준소득월액 평균액	· 산정의 형평성과 합리성 제고 현행 제도에 비해 타당

<table>
<tr><th colspan="2">정부의「공무원 재해보상법안」주요내용</th><th>행안위 심사의견</th></tr>
<tr><td></td><td>- 지급률 강화</td><td rowspan="2">· 국가의 재정상황, 유사제도와 형평성, 유족의 실질적인 생계 보장 수준 등을 감안하여 입법 정책적으로 결정할 사항
→ 산재급여 수준으로 상향 필요
(현행 53%-75% 수준)

<타당>
유족급여 수준의 형평성 제고</td></tr>
<tr><td></td><td>- 최저·최고 보상 기준 설정</td></tr>
<tr><td>심사 제도 개편</td><td>
<table>
<tr><th>구분</th><th>종전</th><th>제정안</th></tr>
<tr><td rowspan="2">심사 체계</td><td>1심(분리) : 공단 공무원연금급여 심의회 + 인사처 위험직무순직보상 심사위원회'</td><td>1심(통합) : 인사처 공무원재해보상심의회</td></tr>
<tr><td>재심 : 인사처 공무원 연금급여재심위원회</td><td>재심 : 국무총리 소속 공무원재해보상위원회</td></tr>
<tr><td>위원 구성</td><td>제한된 인원 구성</td><td>심사위원 pool 도입</td></tr>
<tr><td rowspan="2">심사 운영</td><td rowspan="2">서면심사 중심</td><td>청구인 의견청취 규정 명문화</td></tr>
<tr><td>전문조사·현장조사 확대 실시</td></tr>
<tr><td>급여 결정</td><td>위험직무순직유족 급여(인사처장 결정)를 제외하고 공무원연금 공단이 급여 결정</td><td>인사처장이 급여결정 (일부 급여 제외)</td></tr>
</table>
</td><td><타당>
· 재해보상 심사에 대한 국가의 책임성 강화
· 심사 소요 기간 단축
· 공무상 재해와 관련한 심사의 전문성을 도모
· 입증책임 경감 기대
단, 심의회 운영 관련 철저한 준비, 종전 소송의 지위 승계 등 기술적 부분 등 검토 요구</td></tr>
</table>

자료 : 행정안정위원회 심사보고서 활용 정리

제 4 절 정책의 창

앞서 살펴본 바와 같이,「공무원 재해보상법」제정과 관련한 쟁점은 적용대상의 확대에 한정되었다. 이러한 적용대상에 관한 입장의 차이는 2014년 세월호 참사 이후에 국회 및 행정부 교체 등 정치적 흐름의 변화에 기인한다. 즉, 종전 정부안의 경우 2015년부터 박근혜 정부가 준비하여 국회에 제출한 것이었고, 진선미 의원안의 경우 2017년 11월 더불어민주당 의원들이 발의한 것이었다. 그런데 2017년 5월 문재인 정부 출범에 따라 종전 정부 입장의 변경은 예견된 것이었고, 세부 기술적인 부분을 제외하고 국가책임을 강화하는「공무원 재해보상법」에 관한 내용들에 대하여 쉽게 합의에 이를 수 있었다.

먼저, 2014년 4·16 세월호 참사 이후의 일련의 우연한 사건들로 쟁점이 되었던 정책대상자에 관한 정책의 창이 열리는 과정을 살펴보고자 한다. 정부는 당초에 논란이 있었던 세월호 참사에 희생된 기간제 교사에 대한 순직 인정에 부정적이었는데, 이는 4만 6천여 기간제 교사가 교육공무원법상 공무원으로 인정되지 않음이 이유였다. 그 후로 순직 인정 신청에 대한 반려처분에 대한 행정소송 제기, 국가인권위원회의 순직인정 권고, 관련 언론 보도 등 3년 동안 사회적 논란을 거쳤고, 당시 법령의 규정에 따라 순직 인정에 신중한 입장이었던 정부의 태도는 2017년 문재인 정부의 출범으로 해결의 국면을 맞게 되었다. 2017년 5월 9일 취임한 문재인 대통령은 5월 15일 스승의 날에 세월호 참사로 희생된 2명의 기간제교사에 대한 순직 절차를 진행하라는 업무지시를 하였고(2017. 5. 15. 대한민국 정책브리핑),[143] 이에 인사혁신처는 5시간여 만에 보도자료를 내고 “그동안 기간제 교사에 대한 순직 인정은 ‘세월호 피해지원법’을 개정해 반영하는 것을 검토했지만 국회의 법 개정이 늦춰져 왔다”며 “공무원연금법에서 ‘대통령령으로 인정하는 자’도 가능하다고 규정돼 있는 만큼 시행령 개정을 포함한 다양한 대안을 검토하겠다”는 입장을 밝혔다. 같은 해 6월

143) 이는 문재인 대통령의 후보 시절 국민 공약의 일부였다.

30일 인사혁신처는 「공무원연금법 시행령」을 개정하여「4·16세월호참사 진상규명 및 안전 사회 건설등을 위한 특별법」제2조 제2호에 따른 희생자를 「공무원연금법」적용 대상자에 포함하도록「공무원연금법 시행령」을 개정하였고,[144] 2017년 7월 6일 공무원연금공단은 망인의 사망에 관하여 순직유족보상금 수급자로 결정하였으며[145], 나아가 인사혁신처는 같은 달 17일 위험직무순직유족급여 청구도 인용하였다.

하지만 국가 또는 지방자치단체에 고용된 민간 근로자의 공무원재해보상 적용에 관한 제도개선이 있었던 것이 아니라 개별 사건에 대한 임시방편적 해결책은 또다시 유사한 문제를 낳았다. 2017년 7월 16일 충북 청주시의 집중호우 상황에서 새벽에 긴급 도로보수 작업을 하던 무기계약직 공무원이 사망하는 사건이 있었는데,[146] 공무원연금공단은 세월호 기간제 교사 사례와 마찬가지로 「공무원연금법」상 공무원이 아님을 이유로 반려 처분하였다. 이후 국가인권위원장은 7월 20일 성명을 통하여 인사혁신처장에게 공무수행 중 사망한 비공무원에 대한 순직 인정 제도 개선을 촉구하였고(2017. 7. 20. 국가인권위원회 보도자료),[147] 전국공공

---

144) 공무원연금법 시행령(대통령령 제28176호, 2017. 6. 30., 일부개정)

제2조(정규 공무원 외의 직원) 「공무원연금법」(이하 “법”이라 한다) 제3조 제1항제1호나목에서 “대통령령으로 정하는 국가나 지방자치단체의 직원”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

4. 그 밖에 국가 또는 지방자치단체의 정규 공무원 외의 직원으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중 인사혁신처장이 인정하는 사람

가. 수행 업무의 계속성과 매월 정액의 보수 지급 여부 등을 고려하여 인정할 필요가 있는 사람

나. 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제2조 제2호에 따른 희생자

145) 이에 따라 기존에 유족들이 제기한 행정소송(서울행정법원 2016구합5099)은 2017년 10월 26일 원고들이 이 사건 소송을 통해 달성하려는 목적이 이미 달성되었다는 이유로 소 각하되었다.

146) 충북도 도로관리사업소 무기계약직 박○○은 시간당 90㎜의 폭우가 쏟아진 2017년 7월 16일 새벽에 출근해 온종일 도로보수 작업을 하였고, 그날 저녁 작업차 안에서 심근경색으로 사망하였다.

노동조합연맹은 2017년 8월 7일 성명서에서 인사혁신처에 “죽음마저 차별받는, 무기계약직 노동자에 대한 차별 철폐 법제도 마련”을 촉구하였다.

정부는 공무수행 중 사망한 민간근로자도 순직으로 인정하는 제도를 마련하기 위해 기재부, 고용부, 행안부, 교육부, 국토부, 보훈처, 법제처, 우정사업본부 등 관계부처 협의체를 구성하여 논의를 진행하였다. 관계부처 협의체 논의 결과, 공무원재해보상과 산재보상은 보상수준 등의 차이로 대상자의 상황에 따라 유불리가 있을 수 있어서, 공무수행 중 사망한 무기계약직·비정규직 근로자를 공무원재해보상으로 일률적으로 전환하기보다 추가적인 순직 심사만을 인정하여 공무원과 동일하게 순직에 따른 예우·지원 등을 제공하는 방안이 바람직하다는 의견을 모았다. 이에 따라 공무수행 중 사망한 비정규직 직원 등에 대한 요양급여, 장해급여, 순직급여 지급 등 공무원재해보상 제도의 전면적인 적용은 먼저 공무원재해보상 수준을 산재보상 수준으로 조정한 이후 단계적으로 추진하기로 하였다(공무원연금공단 내부자료).

다음으로 국회에서 공무원재해보상에 관한 대안들을 구체적으로 논의한 내용을 살펴보고자 한다. 국회 논의 과정에서는 앞서 언급한 바와 같이 정부가 정책대상자에 관한 입장을 변경한 탓에, 큰 쟁점이 되는 부분이 없었다. 그나마 쟁점이 있었던 부분은 공무수행 민간근로자에 대한 순직 심사 인정의 소급시점 부분이었다. 국회에서는 당해 논란을 재점화한 2017년 7월 도로보수 작업 이후 사망한 무기계약직 공무원까지 소급하여 적용하는 방안을 요구하였고, 정부는 기술적인 문제[148] 발생을 우려하여 신중한 입장이었다. 그러나 국회의원들의 계속된 요구로 「공무원 재해보

147) 국가인권위원장은 1998년 경제위기 이후 국가에 고용되어 공무를 수행하는 비공무원의 규모는 점차 커지고 있으며, 세월호 참사뿐 아니라 향후 공무수행 과정에서 사망하는 비공무원이 발생할 경우 유사 논란이 지속될 가능성이 있다는 점도 강조하였다(2017. 7. 20. 국가인권위원회 보도자료).

148) 정부는「공무원 재해보상법」에 급여 확대, 위험직무순직 인정요건 완화 등의 포함되었는데, 특별히 공무수행 민간근로자만을 소급적용하는 문제는 종전 공상공무원들과 형평의 문제가 생길 수 있고, 구체적인 소급시점을 정하는 방식 등에 있어서 기술상 문제가 생길 수 있음을 우려하였다.

상법」 부칙 제9조는 특례조항의 신설 배경인 세월호 참사로 희생된 기간제 교원의 순직 인정 시점(2017. 6. 30)부터 제60조(공무수행사망자에 대한 특례) 해당 조항만의 소급적용을 위한 특례[149]를 마련함으로써 쟁점이 마무리 되었다.

"정부 입법안에는 결과적으로 당해 사람, 그러니까 박○○ 씨는 결국은 박○○법으로 해서 여론의 반향을 일으키고도 적용을 받지 못하는 상황이 되었습니다. 사실 이 법의 심의가 오늘에 이르기까지 또 그사이에는 환경미화원분이 돌아가셔서 이 법이 통과된다고 하더라도 적용을 받지 못하는 또 다른 사례가 있기도 합니다(이재정 의원 발언)."

"소급하는 문제에 대해서는 대상자라든지 시기라든지 지금 말씀해 주신 대로, 특히 비정규직을 소급했을 때 저희들 법 제정안에 보시면 위험직무순직이나 순직 인정 사유가 대폭 확대가 되고 있습니다. 그래서 공무원은 위험직무순직 인정을 과거에 받지 못했지만 비정규직 같은 경우는 소급함으로 해서 위험직무순직대상이 될 수도 있게 되는 그런 여러 가지 복잡한 상황이 생기고 있습니다. 그래서 제가 계속 부탁을 드리는 것이 이 법 제정을 도와주시고 지금 위원님께서 말씀하시는 그런 부분은 저희가 위원님하고 협의해서 합리적인 방안을 향후 마련할 수 있도록 그렇게 노력했으면 합니다(인사혁신처차장 발언)."

한편, 정책대상자와 관련하여 국회 행정안전소위원장 권은희 의원은 종전 공무원 신분을 기준으로 한 공무원재해보상 시스템을 공무수행이라는 기준으로 대체하는 방안을 제시하였는데, 향후 제도개선 방향에 있어서 매우 의미 있는 제안이었다.

"저는 사례가 아니라 순직 시스템과 관련해서 **기존의 공무원재해 순직시스템이**

---

149) 공무원 재해보상법(법률 제15522호, 2018. 3. 20)
부칙 제9조(공무수행사망자에 대한 특례에 관한 적용례) 제3조제1항제2호, 제59조(공무수행사망자의 경우에 한정한다. 이하 이 조에서 같다) 제1항부터 제4항까지 및 제60조는 2017년 6월 30일 이후 직무를 수행하다 발생한 재해로 사망한 사람부터 적용하고, 제59조제5항은 이 법 시행 후 사망한 사람부터 적용한다.

공무원이라는 신분 기준으로 재해보상이 이루어지는 시스템이었다면 **이제는 재해보상법의 제정으로 인해서 공무수행을 기준으로 재해보상을 해주는 시스템으로 변화를 하는 것입니다. 그런데 인사혁신처의 법안은** 애매한 위치에 자리를 잡고 있어요. 공무원 플러스 무기계약직 비정규직이라는 **여전히 신분적인 요소를 가장 중요한 기준으로 잡고 있습니다.**
기왕에 저희들이 신분을 벗어나서 공무수행 중이라는 그런 기준을 가지고 순직 시스템을, 국가의 재해보상 시스템을 만들어 나가겠다라고 한다면 공무 수행이라는 기준을 가지고 저희들이 이 법의 적용대상을 정하는 게 저도 타당하다고 보고요(권은희 의원 발언)."

전술한 바와 같이, 공무원재해보상 급여 및 서비스의 확대와 심사체계 개편과 관련하여서는 아쉽게도 상세한 논의가 이루어지지 않았다. 다만, 공무원재해보상 심사체계 개편 등과 관련하여 비록 법률제정에 반영되지는 못하였지만 향후 제도개선에 의미 있는 제안이 있어서 이를 인용하고자 한다. 이는 국회 행정안전소위원장 권은희 의원의 제안이었는데, 공무원재해보상에 관한 처분청 및 재심기구의 정치적 위상을 강화하여 국가책임을 강화하고자 하는 정부의「공무원 재해보상법」에 대하여 우려와 지적으로서 연구자의 생각과 일치하였다. 즉, 공무원재해보상에 국가 책임을 강화하고자 하는 정책목표의 달성을 위하여 공무원재해보상 처분청을 공무원연금공단에서 인사혁신처로 변경하고, 인사혁신처에 소속되었던 재심기구를 국무총리실 소속으로 변경한 것이 적합한 정책 수단의 선택이었는지에 대하여 의문이 없지 않다. 물론 별도 기관을 통하여 법률상 위탁하여 집행하던 공무원재해보상을 정부가 직접 그리고 그 소속기관의 위상까지 강화하여 집행함에 따라 정치적 책임성은 일부 강화될지 모르나, 실질적인 제도개선을 위한 합리적이고 효율적인 정책 수단의 변경으로 보기는 어렵다. 오히려 공무원재해보상에 관한 책임성을 강화하려면 공무원재해보상심의회에 전문가 등의 참여를 강화하고 행정소송의 경우처럼 청구인에게 처분에 관한 결정 과정에 실질적으로 참여할 수 있도록 하며, 청구인의 상당인과관계 입증 능력을 보완하는 제도를 마련하는 방향이 더욱 타당하였을 것으로 보인다. 또한 이러한 정책결정이 이미 이루어진 이후

에도 정책집행 수단 변경의 효과를 정기적으로 점검하여 추가적인 제도 개선을 이루어나가는 것이 필요할 것으로 보이는데, 동법 제정 이후의 개선 효과에 대해서는 다음 장에서 상세히 살펴보고자 한다.

"**소속된 기관의 상·하위에 따라서 책임성 여부가 달라지는 것은 아니라고 보거든요**. 이 부분이 지금 공무수행 체계로 재해보상 시스템이 변경되기 때문에 기관에서 이 부분을 얼마나 축적시켜서 일관된 기준들을 형성해 가느냐가 사실은 앞으로 법 운용에 있어서 가장 중요할 텐데 오히려 **국무총리 위원회에 소속됨으로 인해서 그런 기능은 약화될 우려**가 보여서 그렇습니다. 오히려 법이 제한적인 방식으로 신분에 의한 기준에 의해서 심의·보상을 하는 시스템이라면 국무총리 위원회에서 운영을 한다고 하더라도 법 자체에서 일응의 기준을 제시하고 있기 때문에 특별히 문제가 되지는 않겠지만 법 체계가 바뀌어서 심의의 재량성이 커지는 상황에서 심의 과정에서의 경험의 축적과 거기에서의 기준 도출 이런 부분들이 중요한데 이런 것은 오히려 실무적으로 일을 하고 있는 기관에서 더 잘할 수 있는, 더 빨리 축적할 수 있는 시스템이라고 보게 되거든요(소위원장 권은희 의원 발언)."

"**정부의 고위직 공무원들이 당연직 위원으로 참여할 뿐만 아니라 민간의 우수한 전문가들도 풀을 구성해서 다양한 의견을 들을 수 있게끔 해서 합리적인 심사가 될 수 있도록 제도를 개선**하고자 하는 내용이 되겠습니다. 이렇게 한다고 해서 연금공단의 지금까지 여러 가지 쌓인 경험과 이런 부분들이 활용이 안 되고 이러지는 않을 것입니다. 충분히 다 위원으로도 참여하고 실무적으로도 지원하는 것으로 준비하고 있습니다(인사혁신처 차장 발언)."

"'이렇게 해야지 전문성과 편의가 제고될 수 있다'가 아니라 '하겠다' 하는 부분은 연금관리공단의 현재 시스템 운영 체계 속에서 될 수 있지 않나요? 저는 이게 다른 심의위원회하고 달리 정말 다양한 케이스를 정말 다양한 전문가, 특히 개정된 법률안에 따라서 다뤄야 되는데 **일반화된 행정체제 속에서 심도 있게 다루어질 수 있다라고 쉽게 믿을 수가 없거든요**(소위원장 권은희 의원 발언)."

제 6 장 「공무원 재해보상법」 제정 효과 분석

제 1 절 개요

「공무원 재해보상법」은 「공무원연금법」의 내용 중 공무원재해보상과 관련한 내용을 독립된 법률로 분리하였다. 주요 내용은 시간선택제 공무원 등을 적용범위에 포함하고, 위험직무순직공무원 인정요건을 확대하며, 공무원재해보상 급여액을 강화하는 것이었다. 또한, 공무원의 재해발생을 예방하고 공무상 재해를 입은 공무원의 재활 및 직무복귀를 지원하는 것을 국가의 책무로 규정하고 공무원재해보상 심사체계 등을 개편하는 것이다.

본 장에서는 동 법률제정을 전후하여 구체적으로 어떤 제도적 변화가 있었고, 이로 인하여 유의미한 개선 효과가 나타나고 있는지 구체적인 데이터를 통해서 평가해 보고자 한다.

[표 6-1] 공무원 재해보상법 주요 변경내용 비교

구분	구「공무원연금법」	「공무원 재해보상법」
【공무상 재해 관련 국가의 책무 등】		
공무상 재해 관련 국가 책무	- 공무원의 퇴직 또는 사망과 **공무로 인한 부상·질병·장애에 대한 적절한 급여를 지급**함으로써, 공무원 및 그 유족의 복리 향상에 이바지함(§1)	- 공무원의 **공무로 인한 부상·질병·장해·사망에 대한 적합한 보상**을 하고, 공무상 재해를 입은 공무원의 **재활 및 직무복귀를 지원**하며, **재해예방을 위한 사업을 시행**함으로써 공무원 및 그 유족의 복지 향상에 이바지함(§1)
		- 공무상 재해 예방 시책 추진 및 재활·직무복귀 지원 강화 위한 국가의 책무 등 명시(§46, §47)
【급여의 종류 및 수급 요건·수준】		
급여 종류	-급여**수급기간**으로 **분류**(§34, §42)	-급여의 **성질별**로 **분류**(§8)

구분	구 「공무원연금법」	「공무원 재해보상법」
	· 단기급여: 공무상요양비, 부조급여	·요양급여, 부조급여
	· 장기급여: 장해급여, 유족급여, 퇴직급여, 퇴직수당	·장해급여, 재해유족급여 (* 퇴직급여·퇴직수당은 「공무원연금법」에서 규정)
	-	·(**신설급여**)**재활급여, 간병급여**
공무상 재해 인정기준	공무로 인한 부상·질병·장해·사망 (**시행령** §29)	공무로 인한 부상·질병·장해·사망 (**법** §4)
위험직무순직 공무원 요건	직종별·기능별 구분 없이 13종으로 열거(§3①:2) * 예시: · **경찰관**이 범인이나 피의자를 체포하다가 입은 위해 · 경찰관이 「경찰관 직무집행법」 제2조제3호 제5호에 따른 직무수행 중 입은 위해 · **소방공무원**이이 화재진압·인명구조작업 중 입은 위해 또는 그 밖에 이에 준하는 위험업무 중 입은 위해 ·**산림항공헬기조종사**가 산불진화작업 중 입은 위해	재해의 종류를 직종별·기능별로 유형화하고 그 **범위 확대**(§5) * 위험직무순직공무원으로 **추가**된 요건(예시): · **경찰관**이 긴급신고 처리를 위한 출동, 범죄예방·인명구조·재산보호 등을 위한 순찰활동, 해양오염확산 방지 직무수행 중 입은 재해 · **소방관**이 위험제거를 위한 생활안전활동 중에 입은 재해 · **산림항공헬기조종사**와 동승자가 산불진화작업·산림병해충 예찰 중 입은 재해 * 위험직무순직공무원으로 **신설**된 요건(예시): ·**사법경찰관리**가 범죄의 수사·단속 중에 입은 재해 ·공무원이 공무수행과 관련하여 보복성 범죄·테러 등으로 입은 재해 또는 실기·실습훈련 중 입은 재해 등

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>구「공무원연금법」</th><th>「공무원 재해보상법」</th></tr>
<tr><td colspan="2">재해유족급여 수준</td><td>
<table>
<tr><td rowspan="2">연금</td><td>위험직무순직</td><td>본인 기준소득월액의 35.75%재직20년↓~ 42.25%재직20년↑</td></tr>
<tr><td>순직</td><td>본인 기준소득월액의 26.0%재직20년↓~ 32.5%재직20년↑</td></tr>
<tr><td rowspan="2">보상금</td><td>위험직무순직</td><td>공무원 전체 기준소득월액 평균액의 44.2배</td></tr>
<tr><td>순직</td><td>본인 기준소득월액의 23.4배</td></tr>
</table>
(§57① ·⑤)
</td><td>
<table>
<tr><td rowspan="2">연금</td><td>위험직무순직</td><td>본인 기준소득월액의 43% + 5~20%(유족가산) * 재직기간 무관</td></tr>
<tr><td>순직</td><td>본인 기준소득월액의 38% + 5~20%(유족가산) * 재직기간 무관</td></tr>
<tr><td rowspan="2">보상금</td><td>위험직무순직</td><td>공무원 전체 기준소득월액 평균액의 45배</td></tr>
<tr><td>순직</td><td>공무원 전체 기준소득월액 평균액의 24배
* 본인 기준소득월액 → 공무원 전체 기준소득월액 평균액으로 변경</td></tr>
</table>
(§37, §38)
</td></tr>
<tr><td colspan="4">【공무원 재해보상 심사체계 및 업무위탁 범위 변경】</td></tr>
<tr><td colspan="2">재해보상 심사체계</td><td>- 위험직무순직 여부: 3단계
· 공무원연금급여심의회(공단)→ 위험직무순직보상심의위원회(공단) → 공무원연금급여재심위원회(인사처)
- 순직 여부 등 기타 급여: 2단계
·공무원연금급여심의회(공단)→ 공무원연금급여재심위원회(인사처) (§26①, §80①)</td><td>-2단계
· 공무원재해보상심의회(인사처)
→ 공무원재해보상위원회(총리)(§6, §52)
※ 위험직무순직 심사 절차 간소화</td></tr>
<tr><td rowspan="2">업무위탁범위</td><td>인사혁신처</td><td>제도개선</td><td>제도개선, 심의회 운영, 급여 결정(심의대상 급여)</td></tr>
<tr><td>공무원연금공단</td><td>공무상 재해 청구 접수, 심의회 운영, 급여 결정, 급여지급, 환수·구상 채권관리, 시스템 운영 등</td><td>공무상 재해 청구 접수, 급여 결정(비심의대상 급여) 급여지급, 환수·구상 채권관리, 시스템 운영 등</td></tr>
</table>

자료 : 행정안전위원회 공무원 재해보상법안 심사보고서 변형·추가

제 2 절 정책대상자 측면

1. 개요

공무원재해보상 정책대상자의 확대는 법률 제정과정에서 쟁점이 되었던 부분이었다. 시간선택제공무원 등의 적용 확대, 공무수행 민간근로자의 사망의 경우 법률적용의 확대, 위험직무순직 인정요건의 확대 등 크게 세 가지 변화가 있었지만, 공무원재해보상에 관한 국가책임 강화의 유의미한 성과로 보기에 부족한 면이 없지 않아 보인다.

2. 시간선택제 공무원 등

「공무원 재해보상법」은 제3조 제1호 '공무원'의 정의에서 종전 「공무원연금법」의 '상시' 요건을 삭제함으로써, 종전에 적용대상이 아니던 약 1만 명(2016년말 기준)이 추가로「공무원 재해보상법」적용대상자가 되었다.

[표 6-2] 구「공무원연금법」의 적용대상이 아닌 공무원

(단위: 명, 2016년말 기준)

구 분	인원(명)	정 의
□시간선택제 채용공무원	2,680	시간선택제(주 20시간±5)로 근무할 것을 예정하여 채용되는 공무원으로 정년이 보장되는 일반직공무원(국공법§26조의2, 지공법§25조의3)
□임기제 공무원	6,374	경력직공무원을 한시적 사업이나 외부 우수인재 충원 등을 위해 일정 근무기간을 정하여 임용(국공법§26조의5, 지공법§25조의5)
- 시간선택제 임기제	(5,439)	통상적 근무시간(주40시간)보다 짧은 시간(주15~35시간)을 근무하는 임기제공무원
- 한시임기제 (5호~9호)	(935)	휴직, 병가 또는 출산·유산·사산휴가에 따른 업무대행을 위해 임용되며 통상적 근무시간보다 짧은 시간(주15~35시간)을 근무하는 임기제공무원
계	9,054	

자료: 행정안전위원회 심사보고서(2018) ; 인사혁신처 자료제공

최근 3개년 간(2019～2021년) 시간선택제 등의 공무원은 평균 51건의 공무상 재해 신청이 있었고, 이에 대한 승인율은 평균 90%로 전체 공무원 재해보상 승인율(86.9%)[150]보다는 다소 높았다. 그러나 앞에서도 언급한 바와 같이, 아직 공무원재해보상이 산재보상보다 서비스 수준에서 미흡한 부분이 여전히 많아서,[151] 시간선택제 공무원이 공무원재해보상의 적용 대상이 된 것을 국가책임의 강화로 보기는 어렵다.

다만, 종전에 문제점으로 지적되었던 공무원 신분을 기준으로 연금과 재해보상 등을 달리 적용하는 현행 법률체계의 정합성이 제고된 측면이 있고, 같은 공무원임에도 공무원재해보상 등이 적용되지 않았던 형평성의 문제가 해소된 측면이 있다. 또한 마찬가지로「공무원 재해보상법」 분리에 따른 최초 정부의「공무원연금법」개정안(의안번호 6814)에는 시간선택제 공무원의 적용이 포함되지 않았으나, 당시 정책결정 과정에서 포함하는 것으로 대안(의안번호 12185)이 마련됨으로써 공무원연금의 적용을 받는 혜택을 누리게 되었다.

[표 6-3] 시간선택제공무원 재해승인 현황(2019～2021년)

(단위: 건)

구 분	2019년	2020년	2021년	누계	3년 평균
신청	49	45	60	154	51.3
승인 (승인률)	44 (89.8%)	41 (91.1%)	52 (86.7%)	137 (90.0%)	45.7

자료: 공무원연금공단 내부 통계 변형

150) 2019～2021년 공무원재해보상 누적 승인율 = (19년 승인건수+20년 승인건수+21년 승인건수)/(19년 심사건수+20년 심사건수+21년 심사건수) = 86.9%

151) 후술하는 바와 공무원재해보상은 서비스 확대를 위하여 산재병원 등 전국 재활전문 병원과 협약을 확대하고 있고, 일정한 경우 치료비 선지원을 실시하고 있으며, 중증환자 찾아가기 서비스 등 서비스 확대를 진행하고 있다.

3. 공무수행 민간근로자

「공무원 재해보상법」은 제정과정에서 사회적 논란이 있었던 국가 또는 지방자치단체에서 고용되어 공무를 수행하는 민간근로자[152]에 대해서도 순직 인정이 가능하도록 '공무수행 사망자' 제도를 신설하여 차별 논란을 해소하였다. 정부는 공무수행 중 사망한 비정규직 근로자(무기계약직, 기간제근로자, 기간제교원 등)도 순직으로 인정하는 제도를 마련하기 위해 관계부처 협의체[153]를 구성하여 논의를 진행한 결과, 공무수행 중 사망한 민간근로자에 대한 순직 심사를 인정하여 순직에 따른 예우·지원 등을 제공하는 방안이 마련되었다. 즉, 경제적 보상의 경우 아직 보상 수준 등이 더 낫다고 평가되는 산재보상의 절차에 따라 진행하고,[154] 산재보상에 따른 업무상 재해가 인정되면 추가로 순직 인정 및 국가유공자 등의 예우를 신청할 수 있는 통로를 새롭게 마련하였다(공무원연금공단 내부자료).[155] 제도적으로 조금 복잡한 문제가 없지 않지만, 현행 제도에서 부족한 부분에 대한 보완적 개선조치로 볼 수 있다.

---

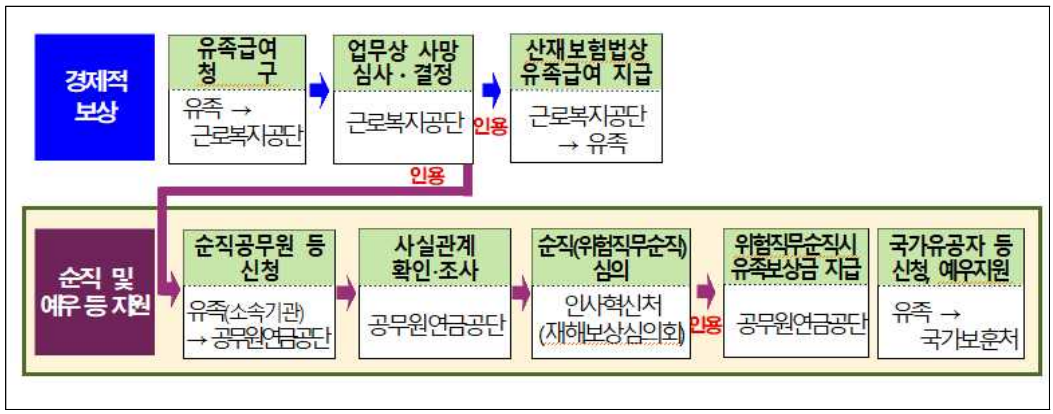
152) 2016년 말 기준 공무수행 민간근로자는 산업재해보상보험 적용자 36만 명, 의용소방대원, 민간해양구조대원 등 10만 명 등 약 46만 명으로 추산되었다(공무원연금공단 내부자료).

153) 인사혁신처, 기재부, 고용부, 행안부, 교육부, 국토부, 보훈처, 법제처, 우정사업본부 등이 참여하였다.

154) 2018년 제도 도입 시에는 1단계로 공무원과 동일하게 순직에 따른 예우·지원을 하되, 순직유족급여와 위험직무순직연금은 지급하지 않는 것으로 규정하였다. 다만, 위험직무순직으로 인정된 경우에는 위험직무순직유족보상금을 지급하는 것으로 규정하였다(공무원연금공단 내부자료).

155) 공무원 재해보상법상 공무수행사망자로 인정되는 경우 유족의 신청에 의해 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 국가유공자, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」의 보훈보상대상자 등록 신청이 가능하며(법 제59조 제1항 내지 제4항), 국가보훈처의 심사를 거쳐 국가유공자 또는 보훈보상대상자로 인정되면 교육 취업 등의 예우를 받게 된다.

[그림 6-1] 공무수행사망자 순직 인정 절차



자료 : 공무원연금공단 내부자료

또한, 다른 경제적 보상은 원칙적으로 산재보상에 따르지만, 「공무원 재해보상법」에 특수한 위험직무 수행 중의 사망으로 인정되는 경우에는 위험직무순직보상금을 추가로 지급하는 것으로 규정하였다(법 제60조 제4항 및 제5항).[156] 다만, 기존 제도의 흠결을 보완하는 제도적 개선책이지만, 복잡한 절차로 인하여 아직 신청자가 많지 않은 한계가 있었다. 2021년까지의 신청 및 승인 현황을 살펴보면, 누적 신청 건은 23건이었고, 이 중에서 위험직무순직으로 인정되어 추가 급여가 지급된 건은 3건에 불과하였다.

[표 6-4] 공무수행사망자 심의현황(2018~2021년)

(단위: 건)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	누계
승인(신청)	2(2)	9(9)	4(4)	8(8)	23(23)

자료 : 공무원연금공단 내부 통계

[표 6-5] 공무수행사망자 위험직무순직유족보상금 지급실적

(단위 : 건, 백만원)

구 분	2018년		2019년		2020년		2021년	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
위험직무순직	-	-	-	-	1	225	2	484

자료 : 공무원연금공단 내부 통계

156) 한편, 연금형태의 급여인 위험직무순직유족연금은 지급하지 않는다.

4. 위험직무순직 인정요건

「공무원 재해보상법」은 위험직무순직 인정요건으로서 재해의 종류를 직종별·기능별로 유형화하는 한편, 경찰공무원의 긴급신고 처리를 위한 현장 출동·범죄예방 등을 위한 순찰 활동, 소방공무원의 위험 제거를 위한 생활안전 활동, 사법경찰관리의 범죄 수사·단속 활동, 공무수행 관련 보복성 범죄·테러 또는 실기·실습 훈련 중 입은 재해 등을 위험직무순직공무원의 인정요건으로 추가하였다.

[표 6-6] 위험직무순직공무원 요건 확대 내용

구 분	종 전	개 선
경 찰	· 범인이나 피의자 체포 · 경비, 주요인사 경호, 대간첩·대테러 작전 · 교통단속과 교통위해 방지	· 긴급신고 처리를 위한 현장활동 추가 · 범죄예방·인명구조·재산보호 등을 위한 순찰활동 추가 · 해양오염확산 방지 추가
소 방	· 화재진압·인명구조 또는 이에 준하는 위험업무	· 화재진압·인명구조·구급작업 또는 이를 위한 지원활동 추가 · 위험제거를 위한 생활안전활동 추가
교 도 관	· 무기사용 상황에서의 계호(戒護)업무	· 계호업무 전체로 확대
산림항공기 조 종 사	· 산불진화업무	· 동승근무자 추가 · 산불예방, 산림병해충 예찰·방제, 인명구조, 구난행위 추가
어업감독 공 무 원	< 신 설 >	· 어업지도선 및 단속정에 승선하여 불법어법 지도·단속
사법경찰 관 리	< 신 설 >	· 범죄의 수사·단속 또는 범인이나 피의자 체포 등

자료 : 공무원연금공단 내부자료 활용

그러나 이러한 위험직무순직공무원의 인정요건 추가로 위험직무순직 인정이 유의미하게 증가하였는지에 대하여는 의문이 없지 않다. 왜냐하면, 비록 구 「공무원연금법」 제3조 제1항 2호[157]가 ① 제1호에 해당하는 공무원으로서 ② 생명과 신체에 대한 고도의 위험을 무릅쓰고 직무를 수행하다가 ③ 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 위해(危害)를 입고 ④ 이 위해가 직접적인 원인이 되어 사망하였을 것이라는 엄격한 요건을 요구하고 있기는 하지만, 파.목에서 "그 밖에 위험직무순직보상심사위원회가 가목부터 타목까지의 위해에 준한다고 인정하는, 위험한 직무를 수행하다가 입은 위해"를 이미 규정하고 있었기 때문이다. 즉, 종전 법령상의 위험직무순직 인정요건은 열거적 조항이라기보다는 예시적 조항의 성격을 띠는 것으로 보이고, 실제 관련한 내용은 대부분 심의위원회의 심사를 통하여 구체적인 사례로 누적되어 왔기 때문에, 이러한 인정요건의 추가가 향후 위험직무순직 확대로 이어질지는 의문이 없지 않다.

실제 개별 신청 사례들은 워낙 다양할 뿐만 아니라 신청 건수가 적어 개별 사례별 세부 내용을 파악하지 못하는 한 인정요건 확대의 효과를 비교하기 어려운 측면이 있었다. 그러나 처음 제도가 시행된 2006년 이후 2021년까지[158] 전체 심의현황만을 두고 본다면, 아래와 같이 위험직무

---

157) 구 공무원연금법 제3조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "위험직무순직공무원"이란 제1호에 해당하는 공무원으로서 생명과 신체에 대한 고도의 위험을 무릅쓰고 직무를 수행하다가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 위해(危害)를 입고 이 위해가 직접적인 원인이 되어 사망한 공무원을 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 위해가 직접적인 원인이 아닌 공무상 질병으로 인하여 사망한 공무원은 제외한다.

가. 경찰관이나 수사관이 범인이나 피의자를 체포하다가 입은 위해

(중략)

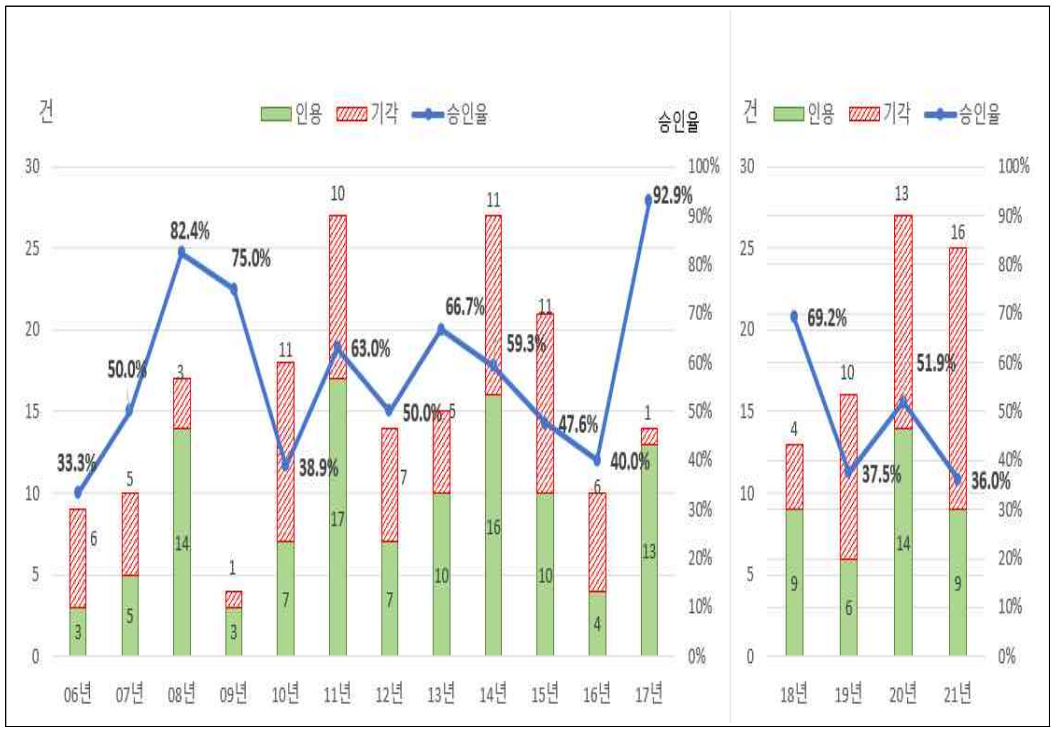
파. 그 밖에 제75조의2에 따른 위험직무순직보상심사위원회가 가목부터 타목까지의 위해에 준한다고 인정하는, 위험한 직무를 수행하다가 입은 위해

158) 2006년 3월 24일「위험직무 관련 순직공무원의 보상에 관한 법률」이 제정되었고, 이후 동 법률은 2009년 12월 31일 「공무원연금법」에 통합되었으며, 2018년 3월 21일 「공무원 재해보상법」으로 분리 제정되었다.

순직 인정이 2018년「공무원 재해보상법」제정 후 확대되었다고 보기는 어렵고, 불승인 건수가 오히려 증가하였다. 다만, 이러한 불승인 건수 증가에는 2018년 이전에는 일반 순직이 불승인된 건들은 위험직무 순직 신청이 불가능했으나, 2018년 이후에는 동시 신청이 가능해짐에 따라 불승인 건들이 위험직무순직 신청 불승인 건에도 함께 포함된 영향이 클 것으로 보이기는 하다.

.

[그림 6-2] 위험직무순직 심의현황



자료 : 공무원연금공단의 내부 통계자료(2006~2017년) 및 정보공개포털 (http://www.open.go.kr) 인사혁신처 정보공개 요청자료 활용(2018~2021년)

제 3 절 급여 및 서비스 측면

1. 개요

구 「공무원연금법」의 재해보상 급여에 대하여 다양한 문제점 지적이 있었다. 첫째, 요양급여와 관련하여 공무원복무규정상 3년 6개월 후 복직을 하지 않으면 면직으로 처리되어서 사실상 3년 6개월 이상의 요양이 제한되어 있다는 비판이 있었다(김진수 등, 2017: 69). 둘째, 공무상 재해를 입은 공무원의 재활 및 직무복귀를 지원하는 서비스가 지원되지 않았고, 공무상 요양 기간 이후에도 의학적 간병이 필요한 경우가 있음에도 이에 대한 비용이 지원되지 않는 문제점이 있었다. 셋째, 장해급여와 관련하여 산재보상과 비교할 때 급여 수준은 낮지만, 퇴직급여와의 병급 허용으로 퇴직급여 지급개시연령 이후에는 오히려 보장 수준이 너무 높아지는 문제가 있었다. 넷째, 순직유족급여의 경우 산재보상에 비해 전반적으로 급여 수준이 낮다는 비판이 있었지만, 연금 형태인 순직유족연금과 더불어 일시금 형태인 순직유족보상금(일시금)이 중복하여 지급되는 측면을 고려할 필요가 있었다.

2. 요양급여

종전 「공무원연금법」에도 공무상 요양을 위한 기간 제한은 없었지만, 공무원복무규정상 3년 6개월 후 복직을 하지 않으면 면직으로 처리되어서 사실상 3년 6개월 이상의 요양이 제한되어 있었다. 이러한 내용은 「공무원 재해보상법」을 통하여 해결될 문제는 아니었고, 2021년 「국가공무원법」 제72조(휴직 기간)[159]의 개정을 통하여 최대 5년까지 공무상

159) 국가공무원법(법률 제18237호, 2021. 6. 8. 일부개정)
제72조(휴직 기간) 휴직 기간은 다음과 같다.
1. 제71조제1항제1호에 따른 휴직기간은 1년 이내로 하되, 부득이한 경우 1년의

휴직 기간이 연장됨으로써 일정 부분 개선되었다. 2021년 개정으로 아직 5년까지 요양급여를 수급하고 있는 공상공무원은 없지만, 향후 제도개선에 따라 사실상 요양급여 제한의 문제가 일부 해소될 것으로 보인다.

그밖에 공상공무원을 위한 별도의 의료기관이 없음에 따라 공상공무원이 건강보험부담금을 제외한 비용을 선납하고 사후 정산을 청구하여야 하는 문제는 당장 해결되기에는 어려운 문제이다. 현재 산재병원 등과의 업무협약을 통하여 공상공무원의 치료비 청구서류 지원을 확대하고 있고, 일정한 요건에 해당하는 중증공무원의 경우 병원과 공무원연금공단이 직접 비용을 정산하는 '원스톱 토탈케어 서비스'를 실시하고 있다. 다만, 이러한 서비스 확대 노력은「공무원 재해보상법」제정에 따른 개선 효과로 보기는 어려울 것이다.

2. 신설급여

「공무원 재해보상법」에는 아래와 같이 구「공무원연금법」에 없었던 재활치료비가 요양급여의 세부 항목으로 추가되었고, 새로운 급여로 재활급여 및 간병급여가 신설되었다.

범위에서 연장할 수 있다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 공무상 질병 또는 부상으로 인한 휴직기간은 3년 이내로 하되, 의학적 소견 등을 고려하여 대통령령등으로 정하는 바에 따라 2년의 범위에서 연장할 수 있다.

가. 「공무원 재해보상법」제22조제1항에 따른 요양급여 지급 대상 부상 또는 질병

나. 「산업재해보상보험법」제40조에 따른 요양급여 결정 대상 질병 또는 부상

[표 6-7] 공무원재해보상 급여종류 및 항목의 확대

공무원 재해보상법		비고
제2절 요양급여	제22조(요양급여) 제1항에 진단, 약제, 치료제 및 보철구 등 기존 항목 이외에 '재활치료'(제7호) 추가	급여항목 확대
제3절 재활급여	제26조(재활운동비)	급여종류 신설
	제27조(심리상담비)	
제5절 간병급여	제35조(간병급여)	급여종류 신설

자료 : 공무원연금공단 내부자료

재활치료비용에는 언어치료 비용, 전산화인지재활치료 비용, 증식치료 비용, 도수치료 비용, 언어전반진단검사 비용, 발음 및 발성검사 비용, 보스톤 사물이름대기검사 비용, 10미터 걷는 동안 속도 평가 비용, 장비를 이용한 근력검사 비용, 연하장애 임상평가 비용 등이 지급되게 되었다.

또한, 신체 회복을 위한 의료재활뿐만 아니라 재해 발생 후 정상적인 생활·업무 복귀를 위한 심리 재활 등 종합적인 재활서비스가 필요함에 따라 재활급여를 신설하였다. 재활급여에는 재활운동비[160][161]와 심리상담비[162]가 있다. 재활운동비는 공무상 요양 중이거나 요양 종료 후 3개월

160) 재활운동에는 수영, 헬스, 에어로빅, 아쿠아로빅, 탁구, 요가, 필라테스 등이 있고, 재활운동 시작일로부터 최대 3개월, 월 10만원(인사혁신처장이 고시하는 금액) 이내 실비지급이 원칙이며, 재활운동 출석확인서의 출석내역을 확인 후, 출석률이 50% 이상인 경우 납부비용의 100%를 지급하나, 출석률이 50% 미만인 경우에는 출석률에 따라 비용을 지급한다(공무원연금공단 내부자료).

161) 다만, 재활운동이 병원 내 재활치료시설과 같이 요양기관 내에서 이루어지는 등 법 제22조제1항 각 호의 요양에 해당되는 경우에는 요양급여로 지급하고, 요양급여 비용과 재활운동비로서 중복하여 지급하지 아니한다(공무원연금공단 내부자료).

162) 심리상담비 지원대상이 되는 공무상 요양 중인 공무원에는 반드시 심리재해를 이유로 공무상 요양 승인을 받을 것을 요구하지 않으며, 신경정신과적 질환으로 공무상 요양 중인 공무원뿐만 아니라 공무상 부상 및 질병으로 인해 심리적 치료가 필요한 공상 공무원에게도 지급한다. 심리상담비의 지급기간은 심리상담을 시작한

이내인 자로서 「공무원 재해보상법」 제38조제1항[163]에 의거한 장해가 남을 것으로 예상되는 공무원이 재활운동을 한 경우 비용을 지급한다. 심리상담비의 경우 공무상 요양 중인 공무원이 공무상 재해로 인한 심리적 치료를 위하여 심리상담을 한 경우 「공무원 재해보상법 시행령」 제39조에 의거하여 비용을 지급하는데, 미리 공무원연금공단의 심리상담 승인을 받아야 심리상담 비용을 청구할 수 있다. 이러한 공상공무원의 직무 복귀를 위한 재활급여의 신설은 「공무원 재해보상법」 제정에 따른 유의미한 개선 효과로 볼 수 있다. 특히, 2018년 이후 공상공무원이 치료비용 선부담 없이 치료에 전념할 수 있도록 치료비용을 공무원연금공단이 병원을 직접 지급하는 '재활서비스 연계' 서비스를 시행하고 있다. 다만, 근로복지공단 소속 병원 8개와 근로복지공단 지정 재활인증병원 42개 등 전국 50개 전문 재활병원과의 업무협약의 방식을 통하여 이를 지원하고 있는데, 아직 전국에 '재활서비스 연계' 협약병원 수가 제한적인 탓에 재활급여 청구 건수는 많지 않은 한계가 있었다. 최근 공무원재해보상 서비스에 관한 연구(김지원·이제복, 2020)에서 재해발생 빈도 높은 직렬에 대한 심층 인터뷰 내용에서 확인할 수 있듯이, 서비스 이용자들의 만족도가 높기 때문에 향후 서비스 확대가 필요할 것으로 보였다.

"(경찰직 A) 근로복지공단 직영병원에서 3개월 정도 집중재활서비스를 받았는데 서류절차 등을 제가 챙기지 않아도 되고 전문가분들이 일반병원과 달리 재활계획도 세워주고 체계적으로 지원해주시니 만족했어요. 경찰직에 대한

날로부터 3개월 이내이며, 1회 10만원, 최대 10회(인사처장이 고시하는 금액) 범위 내 실비로 지급한다.(공무원연금공단 내부자료).

163) 공무원 재해보상법 시행령 제38조(재활운동비의 지급요건 및 지급절차 등)
① 법 제26조제1항 각 호 외의 부분에서 "대통령령으로 정하는 장해"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장해를 말한다.
1. 팔 또는 다리의 3대 관절 중 1개 관절 이상의 기능장해
2. 척추의 변형, 기능장해 또는 신경장해
3. 팔 또는 다리의 근육이나 신경의 장해(뇌 또는 척수손상으로 팔 또는 다리에 장해가 발생된 경우를 포함)로서 별표 3에 따른 장해등급 제1급부터 제12급까지에 해당하는 장해

직무 이해도가 높은 경찰병원에서도 이러한 재활서비스 지원이 있으면 좋겠어요. 또 경찰청 단위에서만이라도 이렇게 재활서비스 안내 조직이나 담당자가 있었으면 좋겠고요."

"(군무원 B) 개인적으로 재활급여인 재활운동비 지원제도에 관심이 있었는데 문제는 재활요가, 재활수영 이런 식으로 앞에 '재활' 명칭이 들어가는 사업자이어야 이용이 가능하고 **신청절차 및 요건도 까다롭고 개인 부담도 커서 서비스 이용을 그냥 포기**했어요. **근로복지공단 병원에서 재활서비스를 받을 때는 이같은 행정절차 부담이 덜했고** 처음에는 저도 건강보험공단 환자로 접수했지만 제가 공상공무원임을 밝히자 알아서 전환을 해주시고 집중재활 및 직무복귀 프로그램 안내 및 서비스를 편하게 해주시고 만족스러웠어요. 다소 불편한 점은 **근로복지공단 직영병원이 전국에 몇 개 없고 그나마 수도권에는 인천, 안산에 병원이 있는데 대기도 길고 지방에 계신 분들은 정말 난감**하실 듯해요. 지역별로 1-2개 정도 민간병원 중 규모가 큰 재활전문 거점병원과도 연계해서 재활서비스를 지원해주면 좋겠어요."

"(소방직 C) 교대제 근무 특성으로 인해 맞춤형 프로그램이 아닌 한 일반 재활프로그램 참여가 매우 제한적이에요. 근로복지공단 OO병원에서 재활프로그램을 참여했고 직원들이 프로그램을 맡아서 자세히 안내해주고 도와주어 만족했어요. **민간병원을 이용할 때처럼 치료비용을 선 부담하는 부분도 없었고요.** 아쉬운 것은 우리나라에 이런 곳을 찾기 힘들 정도로 근로복지공단 병원 수영장이 정말 잘 되어 있는데 수중치료를 시간제약으로 받지 못했어요. 몇 번 물어봤는데 제가 3교대제 근무라 프로그램 스케줄을 맞추기 힘들었고 현재 시범사업으로 산재환자 위주이고 공상공무원 이용자가 별로 없어서 저만을 위해 프로그램 스케줄을 조정하기는 힘든 것 같았어요."
"(우정직 D) 병원에서 재활서비스 안내와 계획수립을 도와주고 맞춤형 재활로 건강회복에 많은 도움이 되었고 별도 본인 부담도 없고 해서 심리적으로 안정이 되었어요. 저는 당초 장애가 남을 수도 있었는데 재활치료로 장애가 남지 않았지요. 물리치료, 도수치료 등을 하루 30분씩 하고, 전기치료도 입원기간 동안 주 5일 내내 받을 수 있었어요. 직업복귀 프로그램에 참여할 때는 운동기구 사용 외 사회복지사분들께서 한 번씩 물어보고 상담(2번 이상 면담)도 했어요."

자료 : 김지원·이제복(2020) 인용

[표 6-8] 근로복지공단 협력 재활서비스(시범)사업 현황

구 분	프로그램	주요 내용	서비스 운영자	근로복지공단 직영병원
의료재활	진단치료	·재활의학과전문의 중심의 진료 및 치료 ·재활치료목표 설정, 팀 평가회의 운영	재활의학 전문의	직영병원 전체
	물리치료	·중추신경계/근골격계 치료(보바스/열전기 치료)	물리치료사	전체
	작업치료	·상지/손 기능, 인지기능, 감각/지각기능, 연하기능, 일상생활동작	작업치료사	전체
	언어치료	·뇌손상 언어장애 환자의 언어치료, 언어 전반검사, 발음· 발성검사 등 실시	언어치료사	인천, 창원, 대구
	수중운동	·부력을 활용한 외상환자의 신체기능 활성화 유도 및 치료효과 증대 ·1:1 치료, 그룹치료, 신체능력평가 등	수중치료사	인천, 대구
	주간병동	·외래환자 일상생활 적응력 향상 교육, 재활 간호 서비스 제공	재활간호사	인천, 창원, 대전
사회심리재활	임상심리	·심리/인지검사, 인지기능, 감각/지각기능, 연하기능, 일상생활동	임상심리사	인천, 안산, 창원, 대전 등
	사회복지	·가정/사회환경평가, 개인/그룹 상담 ·심리적 안정감 도모 및 지역사회 연계 지원	사회복지사	전체
	통합재활	·보장구 착용시 일상생활과 연계한 적응훈련	물리치료사	인천
	특수재활	·미술치료, 음악치료, 목공계과정 등 운영 ·신체기능 강화 및 자아존중감 향상	특수재활교사	인천, 안산, 창원, 순천 등
직업재활	직장복귀지원	·작업능력평가, 작업능력강화, 직업복귀소견서 제공 등	재활의학 전문의 등	인천, 안산, 창원, 순천 등

자료 : 김지원·이제복(2020) p.417 재인용(근로복지공단 홍보간행물(2018-003))

[표 6-9] 공무원재해보상 전문 재활서비스 이용실적(2018~2021년)

구 분	'18년 (a)	'19년			'20년			'21년			계		지급액
		신규 (a)	기존 (c)	소계	신규 (a)	기존 (c)	소계	신규 (a)	기존 (c)	소계	신규 (a+b)	누적 (a+d)	
집중재활	19	30	7	37	28	26	54	19	21	40	96	150	610
직무복귀	1	2	-	2	-	1	1	-	-	-	3	4	16
집중재활 + 직무복귀	3	-	2	2	-	-	-	-	-	-	3	5	57
합 계	23	32	9	41	28	27	55	19	21	40	102	159	683

자료 : 공무원연금공단 내부 통계

한편, 구 「공무원연금법」은 공무상 요양 기간 중에는 간병료를 지급하였으나, 요양 기간 종료 이후의 간병급여가 없어서 중증 장해 공무원 및 그 가족에 대한 경제적 부담이 가중되는 지적이 있었다. 이에 요양이 종결된 후 증상이 고정되었지만 의학적으로 상시 또는 수시로 간병이 필요하여 실제로 간병을 받은 때에는 간병급여를 지급할 수 있도록 하였다. 상시 간병급여는 신경계통의 기능, 정신기능 또는 흉복부 장기의 기능에 장해등급 제1급에 해당하는 장해가 남아 일상생활에 필요한 동작을 하기 위하여 항상 다른 사람의 간병이 필요하거나 두 눈, 두 팔 또는 두 다리 중 어느 하나의 부위에 장해등급 제1급에 해당하는 장해가 남고, 다른 부위에 제7급 이상에 해당하는 장해가 남아 일상새활에 필요한 동작을 하기 위하여 항상 다른 사람의 간병이 필요한 경우 지급한다. 그리고 수시 간병급여는 신경계통의 기능, 정신기능 또는 흉복부 장기의 기능에 장해등급 제2급에 해당하는 장해가 남아 일상생활에 필요한 동작을 하기 위하여 수시로 다른 사람의 간병이 필요하거나 장해등급 제1급 에 해당하는 장해가 남아 일상생활에 필요한 동작을 하기 위하여 수시로 다른 사람의 간병이 필요한 경우 지급하게 된다.[164)165)]

---

164) 지급액은 산업재해보상보험법 시행령 제59조제3항 및 제4항을 준용하여 2021년 기준 가족·기타간병인의 상시 간병급여 지급기준 금액은 1일에 41,170원, 수시 간병급여 지급기준 금액은 1일에 27,450원이며 전문간병인의 상시간병은 1일에 44,760원, 수시간병은 1일에 29,840원이다.

165) 다만, 간병급여 수급권자가 재요양시에는 그 기간 중 간병급여를 지급하지 않으며, 해당기준에도 불구하고 간병급여 대상자가 무료요양소에 들어가 간병비용을 지출하지 않았다면 간병급여를 지급하지 않으며, 지급기준보다 적은 금액을 지출한 경우에는 실제 지출금액을 지급한다. 또한 국가보훈처 간호수당 수급자는 간병급여에서 공제한다(공무원연금공단 내부자료).

3. 장해급여

종전에 공무원재해보상의 장해급여는 산재보상에 비교할 때 장해급여 자체의 수준은 낮으면서도(과소보장), 퇴직급여 지급개시연령 이후 퇴직급여와의 병급이 가능하여 오히려 보장 수준이 너무 높아지는(과잉보장) 이중적인 문제가 있다는 지적이 있었다(김진수 등, 2017). 앞서 제4장 제1절(공무원재해보상 발전과정 개관)에서 살펴본 바와 같이, 종전에 선택하도록 규정되었던 장해급여와 퇴직급여는 1972년 병급을 인정하는 것으로 개정되었다. 이러한 개정의 사유를 적시한 자료를 발견하지 못하였고, 「공무원연금법」이라는 같은 법률을 통하여 발전해온 공무원재해보상의 장점이 될 수 있는 부분이 개정된 것은 매우 아쉬운 부분이다.

이후 이러한 지적은 「공무원 재해보상법」에도 반영되지 못하였다. 다만, 관련 문헌을 검토해본 결과 이 문제는 공무원재해보상에만 국한된 문제는 아니었다. 우리나라 사회보험제도가 제도별로 도입 배경, 시점, 적용대상, 관리기구 등을 달리하면서 상호연계성이 떨어진 상태로 발전함에 따라 과소보상이나 중복보상의 문제가 발생하고 있었다(유홍준 등, 2014: 250). 산재보상의 경우에도 「산업재해보상보험법」상 장해보상연금을 받는 자가 국민연금 가입자인 경우 「국민연금법」상 장애연금 50%도 중복하여 수급할 수 있었고, 65세가 되면 국민연금 가입 기간이 10년 이상일 경우 노령연금 수급권도 발생하는 중복수혜의 상황이 발생한다(유홍준 등, 2014: 252). 하지만 관련 제도 논의는 있었으나 아직 제도적 개선은 이루어지지 않고 있었고, 종전 사회보장급여의 축소에 관한 문제인 만큼 앞으로도 제도개선에 어려움이 예상되었다.

4. 순직유족급여 및 위험직무순직유족급여

「공무원 재해보상법」 제정을 통하여 종전 재직기간에 따른 (위험직무) 순직유족연금 지급률 차등을 폐지하고 지급기준을 조정하는 등 제도적 개선이 이루어졌다. 아래에서 더 상세히 살펴보고자 한다.

첫째, 종전에는 공무상 재해로 사망한 공무원 본인의 기준소득월액을 기준으로 하여 재직기간이 20년 미만인 경우에는 26%, 재직기간이 20년 이상인 경우에는 32.5%를 순직유족연금으로 지급하였지만, 신법에서는 사망공무원의 재직기간과 무관하게 본인의 기준소득월액의 38%를 순직유족연금으로 지급하도록 하였다.[166] 공무상 재해로 사망한 공무원의 유족에 대한 재해보상 지급률이 전반적으로 강화되었고, 특히, 재직기간이 짧았던 공무원의 유족에 대한 보상이 한층 강화되는 효과를 가져왔다.

둘째, 종전에는 사망한 공무원의 재직기간과 기준소득월액 등 '순직공무원'만을 기준으로 순직유족연금을 지급하였으나, 제정법에서는 사망한 공무원의 '유족' 수에 따라 유족 1인당 5%씩 최대 20%까지 가산하도록 하였다. 이 역시 순직공무원의 유족에 대한 생계보장을 훨씬 강화하는 효과를 가져왔다.

셋째, 일시금 형태로 지급되는 순직유족보상금과 위험직무순직보상금의 지급기준이 통일되었고, 지급률이 조금 상향되었다. 즉, 종전에는 사망한 공무원이 순직 결정을 받으면 본인의 기준소득월액의 23.4배를 지급하고 위험직무순직 결정을 받으면 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 44.2배를 지급하였다. 그러나 제정법에서는 지급기준을 공무원 전체 기준소득월액 평균액으로 통일하였고, 지급률을 24배, 45배로 조금씩 상향하였다. 특히, 지급기준이 공무원 전체 기준소득월액으로 변경됨에 따라, 재직기간이

---

166) 마찬가지로 사망한 공무원 본인의 기준소득월액을 기준으로 재직기간 20년 미만인 경우 37.75%, 재직기간 20년 이상인 경우 42.25%를 위험직무순직유족연금을 지급하였지만, 신법에서는 재직기간과 무관하게 본인의 기준소득월액의 43%의 순직유족연금(현행 위험직무순직유족연금으로 명칭 변경)을 지급하도록 하였다

짧거나 직급이 낮아 사망공무원의 기준소득월액이 낮은 경우에 대한 유족의 생계보장이 훨씬 강화되는 효과를 가져왔다.

넷째, 종전에는 사망공무원 본인의 기준소득월액을 기준으로 지급되는 순직유족연금과 위험직무순직유족연금의 최고·최저 한도가 없어서 유족 간 보상 수준의 격차가 너무 크게 발생하는 문제가 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 공무원 전체 기준 소득월액 평균액의 0.5배를 최저 기준으로, 1.6배 범위의 금액을 최고 기준으로 설정하였다. 이를 통하여 유족 간 형평성이 강화되는 효과를 가져왔다.

[표 6-10] (위험직무) 순직유족급여 변동내역

<table>
<tr><th colspan="3">구 분</th><th>구 공무원연금법</th><th colspan="2"></th><th>공무원 재해보상법</th></tr>
<tr><td colspan="3">재직기간 차등</td><td>재직기간 20년을 기준으로
유족연금 지급비율 차등 적용</td><td colspan="2"></td><td>재직기간에 따른 차등지급 폐지</td></tr>
<tr><td colspan="3">유족 가산</td><td>X</td><td colspan="2"></td><td>유족 가산금제 도입
* 유족 1인당 5%씩 최대 20% 가산</td></tr>
<tr><td colspan="3">순직유족 보상금 지급기준 변경</td><td>해당 공무원의
'본인 기준소득월액'
* 위험직무순직유족보상금의 경우
'공무원 전체 기준소득월액 평균액' 적용</td><td colspan="2"></td><td>공무원 전체
기준소득월액 평균액
* 순직-위험직무순직 간 유족보상금
지급기준 통일</td></tr>
<tr><td rowspan="4">지급률 조정</td><td rowspan="2">연금</td><td>위험직무순직</td><td>본인 기준소득월액의
35.75%재직20년↓ ~ 42.25%재직20년↑</td><td rowspan="2">연금</td><td>위험직무순직</td><td>본인 기준소득월액의
43% + 5~20%(유족가산)</td></tr>
<tr><td>순직</td><td>본인 기준소득월액의
26.0%재직20년↓ ~ 32.5%재직20년↑</td><td>순직</td><td>본인 기준소득월액의
38% + 5~20%(유족가산)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">보상금</td><td>위험직무순직</td><td>공무원 전체 기준소득월액
평균액의 44.2배</td><td rowspan="2">보상금</td><td>위험직무순직</td><td>공무원 전체 기준소득월액
평균액의 45배
* 60배 (대간첩 작전 수행중 사망시)</td></tr>
<tr><td>순직</td><td>본인 기준소득월액의 23.4배</td><td>순직</td><td>공무원 전체 기준소득월액
평균액의 24배
* 본인 기준소득월액 → 공무원 전체
기준소득월액 평균액으로 변경</td></tr>
</table>

구 분	구 공무원연금법	공무원 재해보상법
최저·최고 보상 기준 설정	X	최저·최고 보상 기준 설정 * '공무원 전체 기준소득월액 평균액'의 최저(0.5배) ~ 최고(1.6배) 범위로 설정

자료 : 공무원연금공단 내부자료

제 4 절 공무상 재해 심사 측면

1. 개요

종전에 공무원연금공단이 법률상 위탁받아 집행하여 온 공무상 재해 심의회 운영 및 관련 처분 권한은 「공무원 재해보상법」 제정 이후 인사혁신처가 직접 수행하는 것으로 변경되었다. 정부는 이러한 심사체계 개편에 관하여 종래 위험직무순직을 위한 심의회만 인사혁신처가 운영하는 것으로 이원화되어 있었기 때문에, 위험직무순직 결정을 받기 위하여 공무원연금공단으로부터 순직 결정을 받은 이후 인사혁신처의 이중절차를 거침에 따라 유족 부담이 가중됨을 첫 번째 이유로 들었다. 그런데 순직 신청 이후 추가로 위험직무순직 신청 건은 연평균 17건[167]에 불과하였고, 심의 및 처분기관과 안건의 접수·사실조사, 비용 지급 및 채권관리 등의 업무가 분리되어 절차의 지연[168]과 청구인의 혼란[169]이 야기되는 면이 없지 않은 점에 비추어 볼 때 정책 수단 변경의 타당성에 의문이 없지 않다. 심사체계 개편의 두 번째 이유는 행정소송 승소율 하락 등에 따른 공무원 재해보상 제도에 대한 신뢰성 하락이었는데, 국회 논의 과정에서의 지적처럼 전문성과 효율성의 관점에서 적합한 정책 수단의 선택이었는지 의문이 없지 않아서 행정소송 승소율 등의 긍정적 변화가 있는지를 이어서 살펴보고자 한다.

한편, 종전에 인사혁신처에 설치되어 있었던 재심위원회는 국무총리실

---

167) 위험직무순직 제도가 시행된 2006년 이후 2021년까지(16년간) 누적 신청 건수는 267건으로 연평균 약 17건 정도이다.

168) 다행히 2022년 인사혁신처의 주요업무계획에는 공식행사·출퇴근 사고 등 공무상 재해 여부를 명백하게 판단할 수 있는 부상은 별도의 위원회 심의절차를 거치지 않고 인정하는 제도개선을 추진하고 있다. 이러한 제도개선의 배경에는 재해보상 처리 절차의 지연이 있다.

169) 앞에서 지적한 바와 같이, 법률전문가들조차 공무원연금공단을 상대로 소를 제기하는 경우가 매우 많았다.

소속으로 그 지위가 한 단계 격상되었다. 정부는 이러한 변경을 통하여 국가책임을 강화하는 효과를 가져올 것으로 보았으나, 마찬가지로 국회에서의 지적처럼 전문성의 관점에서 이러한 변경이 바람직한 것인지에 대하여 의문이 없지 않다. 개별 재심 결정서의 확보가 불가능하여 재심기구 위상 변화 이후의 개선 효과를 구체적으로 분석하기는 곤란하나, 전체적인 재심 인용률에 있어서 어떠한 변화가 있었는지 이어서 살펴보고자 한다.

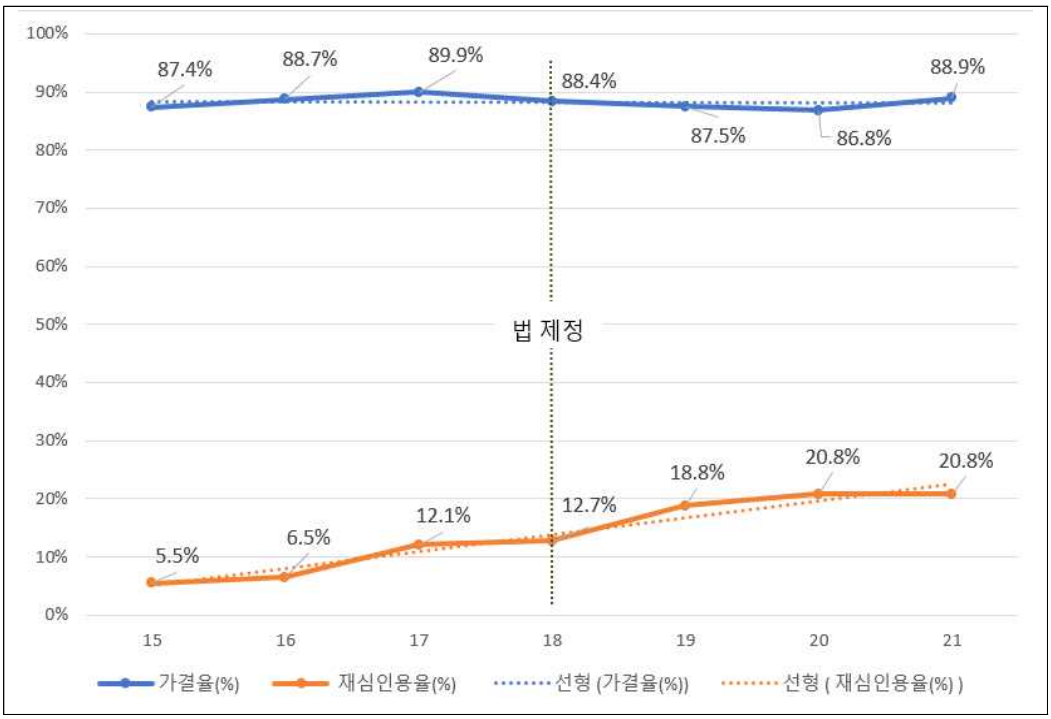
2. 승인율 변동

1) 전체 승인율 및 재심 인용률

제정법(2018년) 전후 3개년 간 공무상 재해에 관한 승인율은 최저 86.8%(2020년)에서 최고 89.9%(2017년) 범위에서 유지되고 있었다. 제3장 제4절(공무원재해보상 현황)에서 살펴본 바와 같이, 1983년 이후 2020년까지 평균 승인율(누적 승인건수/누적 신청건수)은 84.7%이고, 2010년 이후 2017년까지 대체로 증가하는 추세였다. 국가책임의 강화를 내세운 제도 변경 초기였기 때문에 일반적으로 평균 승인율의 상승을 예상하였으나, 일반적인 예상과 달리 종전 3개년보다 최대 3.1%p 감소한 모습이었다.

반면, 공무상 재해에 대한 재심 인용률에는 수치상 두드러진 변화가 발견되었다. 1983년 이후 2018년까지 평균 재심인용률(누적 인용건수/누적 신청건수)은 16.2%였지만 2015에서 2017년까지 5~12%의 매우 낮은 재심 인용률을 보이고 있었다. 이에 대하여 재심 제도가 본래의 기능을 하지 못하고 있음을 공무상 재해에 관한 승소율 하락으로 분석한 연구용역 결과(김진수 등, 2016)가 있음은 앞에서 살펴본 바와 같다. 그런데 2018년 이후 재심인용률이 20%대까지 상승하면서 최근 재심을 통한 권리구제가 활발하게 진행되고 있는 것을 확인할 수 있었다.

[그림 6-3] 공무상 재해 승인율 및 재심 인용률 추이(2015~2021년)



자료 : 공공데이터 포털(www. data.go.kr)의 공무원연금공단 통계 활용

비록 재심위원회 회의록이나 개별 재심결정서 등을 확보할 수 없어서 구체적인 원인 분석은 가능하지 않지만, 정부가 내세우는 재심 기구의 정치적 위상 강화에 따라 국가책임을 강화하는 정치적 흐름을 반영한 효과가 아닐까 추측해본다.

[표 6-11] 공무상 재해 재심기구 변동사항 비교

구 분	공무원연금급여 재심위원회	공무원재해보상연금위원회
근 거 법 률	구 공무원연금법	공무원 재해보상법
소 속	인사혁신처	국무총리
인 원	7명 이상 9명 이하의 위원으로 구성	50명 이내의 위원으로 구성
위 원 장	위원 중에서 호선	인사혁신처장 제청에 따라 대통령 임명 또는 위촉 (현 김OO 前 외교부 2차관)
위 원	공무원, 의료계 및 사회보장에 관한 학식·경험이 풍부한 인사 중에서 인사혁신처장이 임명 또는 위촉하는 사람	기재부, 행안부, 고용부, 보훈처 및 인사처의 고위공무원단에 속하거나 이에 상당하는 공무원 중 해당기관장이 지명하는 사람 (당연직 위원)
		법조인, 의료인, 기타 재해보상·연금·복지·복무 등 업무전문가 중 대통령이 임명 또는 위촉하는 사람 (위촉직 위원)

자료 : 공무원연금공단 내부자료 참고

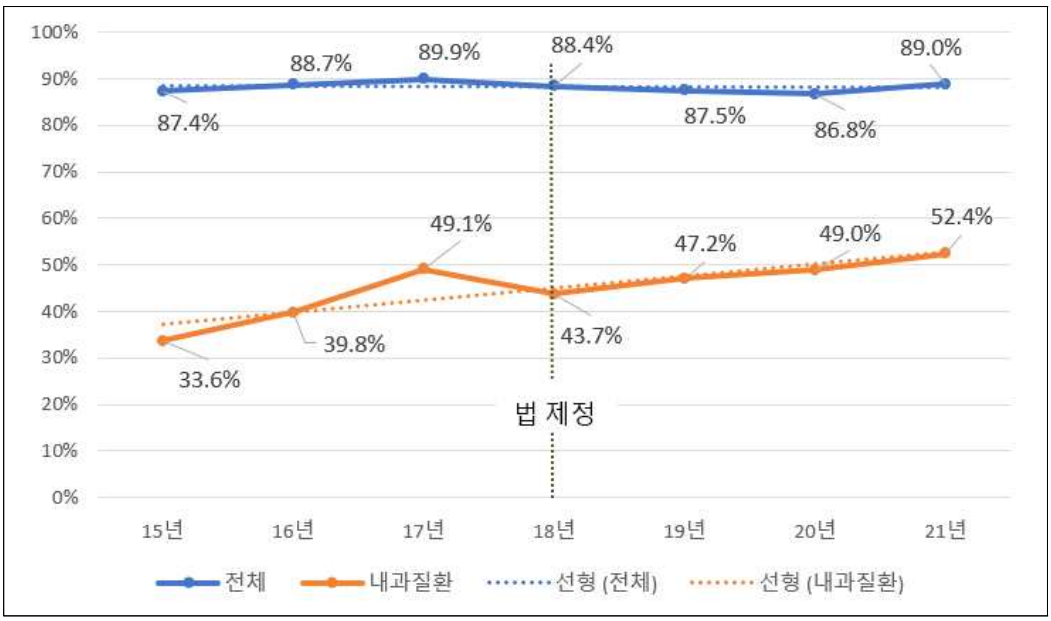
2) 주요 공무상 질병의 승인율

사고와 달리 질병의 경우 공무수행과 질병의 발생·악화와의 상당인과관계를 입증하기 위한 청구인의 부담이 크다. 각종 의료기록뿐만 아니라 작업환경에서의 유해물질 등의 노출 빈도, 유해물질과 질병과의 연관성, 업무상 과로의 정도 등 질병 발생의 사유로 주장하는 내용에 따라 세부 입증서류 준비 등의 부담이 크고, 이러한 사유가 일부 소명되더라도 개인적·체질적 소인이 경합적으로 작용하는 경우가 많아서 사고에 비교하여 승인율이 매우 낮았다.

그런데 제정법(2018년) 전후 3년간을 각 비교해 보면, 앞에서 본 것처럼

전체적인 승인율의 1%p 감소에도 불구하고[170], 질병에 대한 승인율은 9%p나 상승하였다(40.8%→49.8%, 9%p↑). 공무수행과의 상당인과관계 판단이 비교적 명확한 사고와 달리, 질병에 대한 이러한 승인율의 개선으로 국가책임의 강화가 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 2017년에 질병 승인율이 대폭 상승한 점에 비추어 볼 때, 2016년 7월 28일 「공무원연금법」 시행령 개정에 의하여 공무상 질병에 관한 인정기준을 신설·확대하고, 필요한 경우 작업환경 측정기관 또는 그 밖에 전문기관에 조사를 의뢰하는 근거를 신설한 영향으로 추측된다.

[그림 6-4] 공무상 질병 인용률 추이(2015~2021년)



자료 : 공무원연금공단의 내부 데이터 활용[171]

170) 2015~2017년 전체 평균 승인율 : 88.7%
2019~2021년 전체 평균 승인율 : 87.7%(△1%p↓)

171) 공단은 과거부터 재해발생 상황을 직무수행, 내과질환, 행사, 출퇴근, 출장, 당직근무, 기타로 전산 분류하였고, 이 중 내과질환을 공무상 질병으로 보았다.

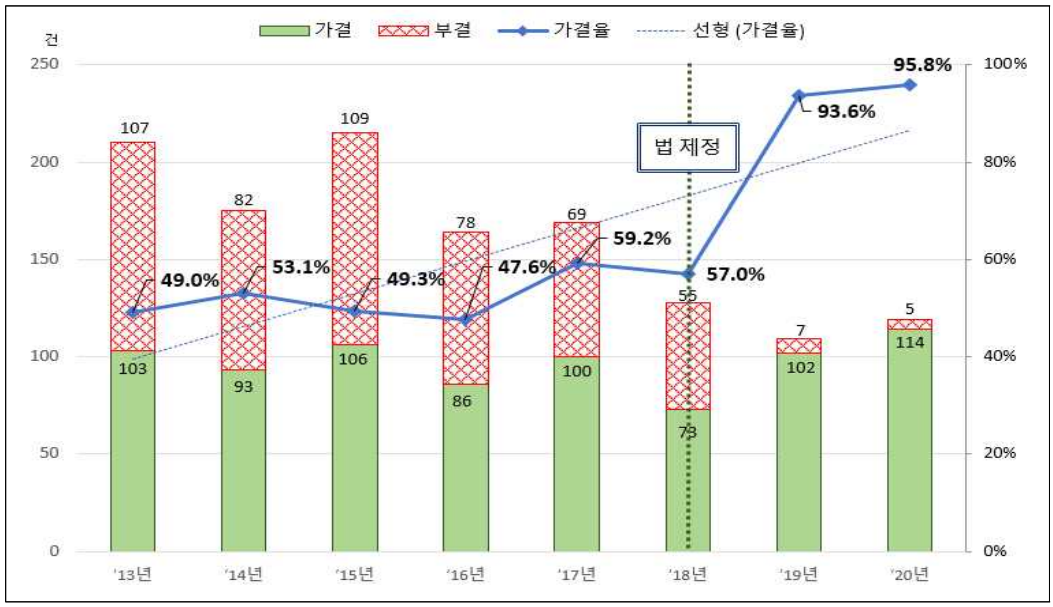
[표 6-12] 공무상 질병 인용률 추이(2015~2021년)

구 분	전체 공무상 재해			공무상 질병		
	누적 신청건수	누적 승인건수	**누적 승인율**	누적 신청건수	누적 승인건수	**누적 승인율**
'15~'17년	18,159	16,105	**88.7%**	1568	640	**40.8%**
'19~'21년	21,033	18,441	**87.7% (△1%p)**	2,549	1270	**49.8% (9%p)**

자료 : 공무원연금공단의 내부 데이터 활용

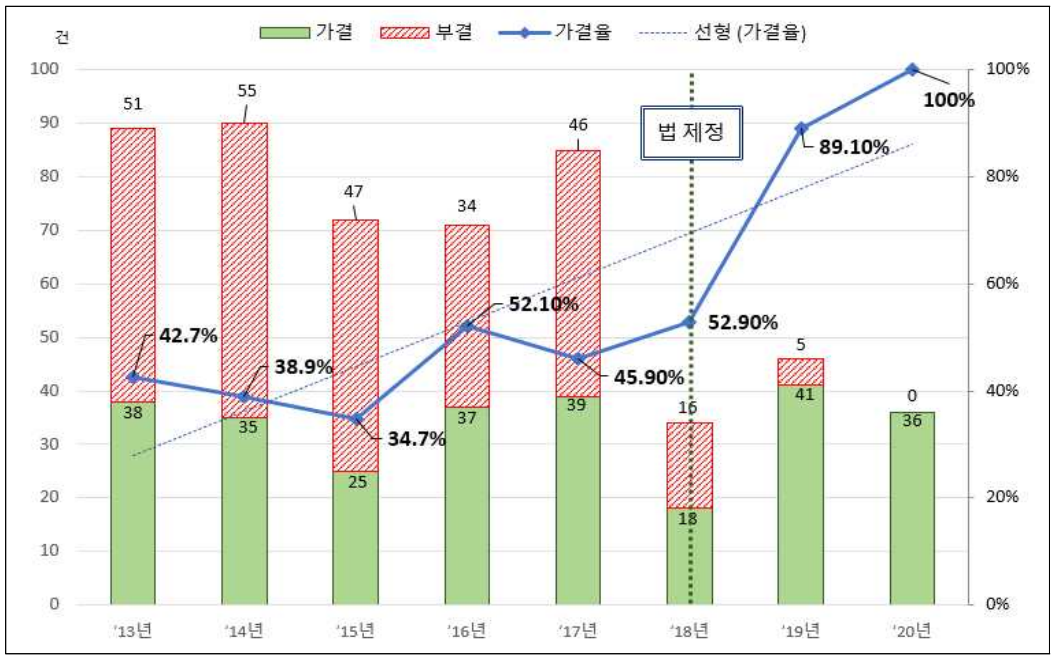
특히, 국정감사 등 외부의 지적이 많았던 뇌혈관 질환, 심혈관 질환, 근골격계 질환, 악성종양 등 주요한 내과 질환들의 승인율의 경우 2018년 이후 현저하게 증가하는 것으로 확인되었다.

[그림 6-5] 뇌혈관 질환 인용률 추이(2015~2021년)



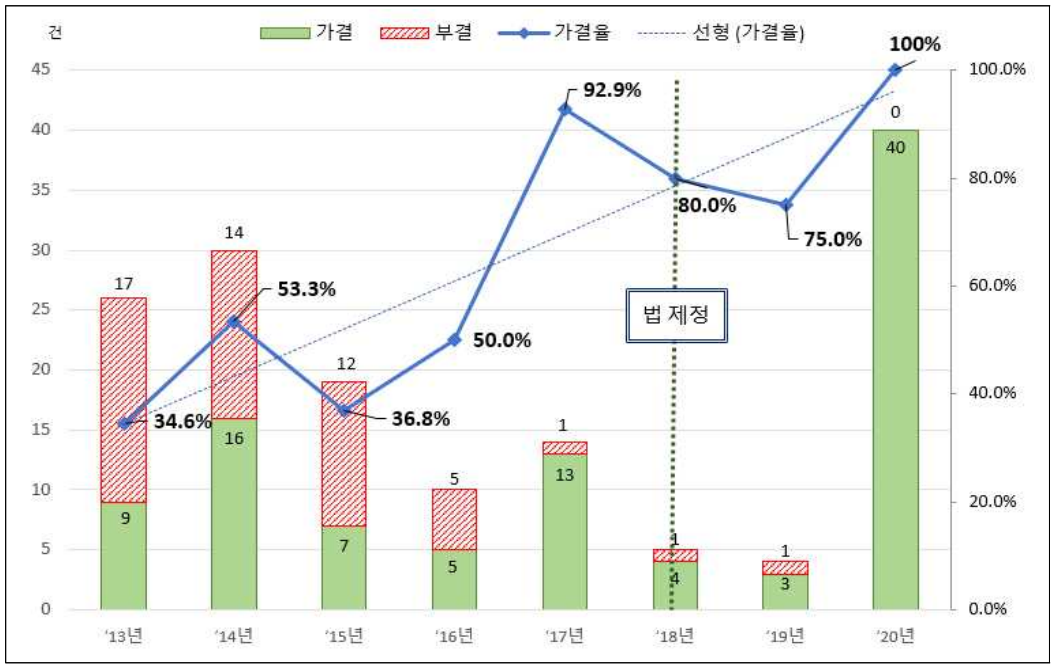
자료 : 공무원연금공단의 내부 데이터 활용

[그림 6-6] 심혈관 질환 인용률 추이(2015~2021년)



자료 : 공무원연금공단의 내부 데이터 활용

[그림 6-7] 근골격계 질환 인용률 추이(2015~2021년)



자료 : 공무원연금공단의 내부 데이터 활용

[그림 6-8] 악성종양 인용률 추이(2015~2021년)

자료 :공무원연금공단의 내부 데이터 활용

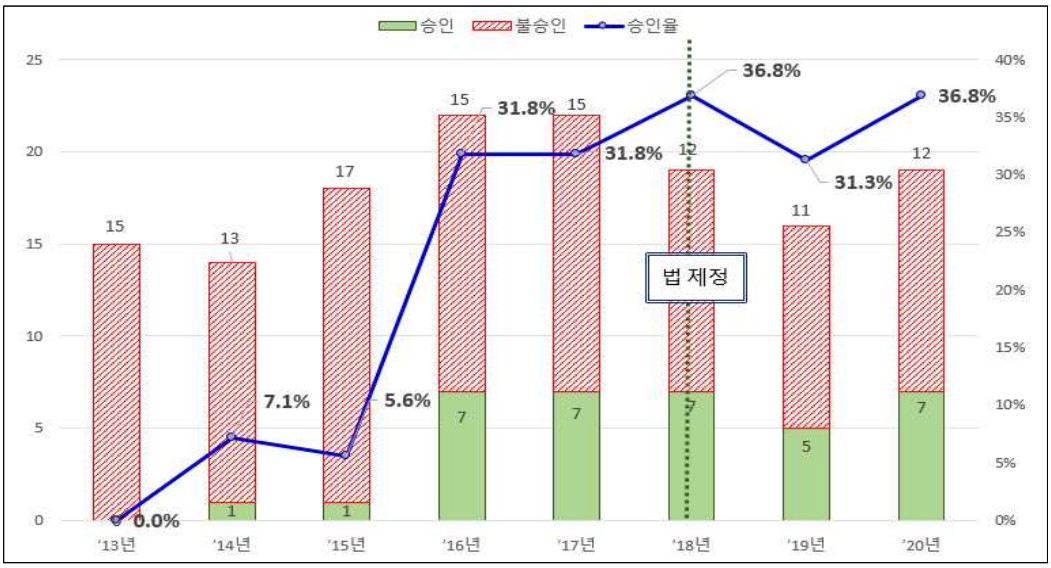
그리고 관련 언론 보도에 대한 검토를 통해서도 공무상 질병에 관한 변화된 언론 보도를 확인할 수 있었다. 예를 들어, 과거 공상추정법 도입이라는 사회적 의제를 제기한 고 김○○ 소방관의 혈관육종암의 경우 행정소송을 통해 공무상 사망으로 인정받기까지 무려 5년의 기간이 소요되었지만, 동일한 질병인 혈관육종암으로 투병 중인 김○○ 소방관의 경우 행정소송 없이 2020년 9월 3일 인사혁신처로부터 공무상 요양 승인 결정을 받을 수 있었음을 확인할 수 있었다.[172] 또한 코로나19와 관련하여 질병청은 백신과 '급성 횡단척수염', '중증 재생불량성 빈혈' 등의 인과성을 부정했음에도 불구하고, 정부가 소방서 구급대원, 보건소 공무원 등의 이러한 질병을 공무상 질병으로 인정한 사례도 확인할 수 있었다(2021. 11. 4. 인사혁신처 보도자료, 팜뉴스 등).

172) 더불어민주당 이형석 의원의 참고인 신청으로 국정감사에 참석하여 "소방을 직장이 아닌 업으로 여기며 살았는데 불현듯 병마와 그에 따른 공상 인정이 불투명할 때는 국가로부터 버림받은 기분이었다"고 말했다(2020. 10. 13. 서울신문).

3) 자살 사건의 승인율

자살 사건에 대한 승인율은 매우 낮은 수준을 유지하다가 2016년 이후 대폭 증가하는 모습이 확인되었다. 이러한 변화 역시 2016년 「공무원연금법」 시행령 개정을 통하여 작업환경 측정기관 또는 공무상 질병 전문조사기관 등에 의견을 구할 수 있는 근거가 마련되고, 최근 판례 경향을 반영한 자해행위 및 정신질환에 관한 공무상 질병 인정기준의 신설·확대에 기인한 것으로 추측된다. 자해행위·정신질환에 대한 심의 경향이 법원 판례의 태도와 괴리가 있다는 피드백이 지속되면서「공무원연금법」시행령 개정을 통해 먼저 반영되었고, 동일 내용이 「공무원 재해보상법」에도 유지되었다. 다만, 아직 자살 사건에 대한 승인율이 높다고 보기는 어렵기 때문에 국회 등에서 소방공무원의 자살률 증가[173]와 낮은 공무상 재해 승인율 및 재해예방을 위한 대책 지적들이 이어지고 있는 상황이었다.

[그림 6-9] 자살사건 승인율 추이(2013~2021년)



자료 : 공무원연금공단의 내부 데이터 활용

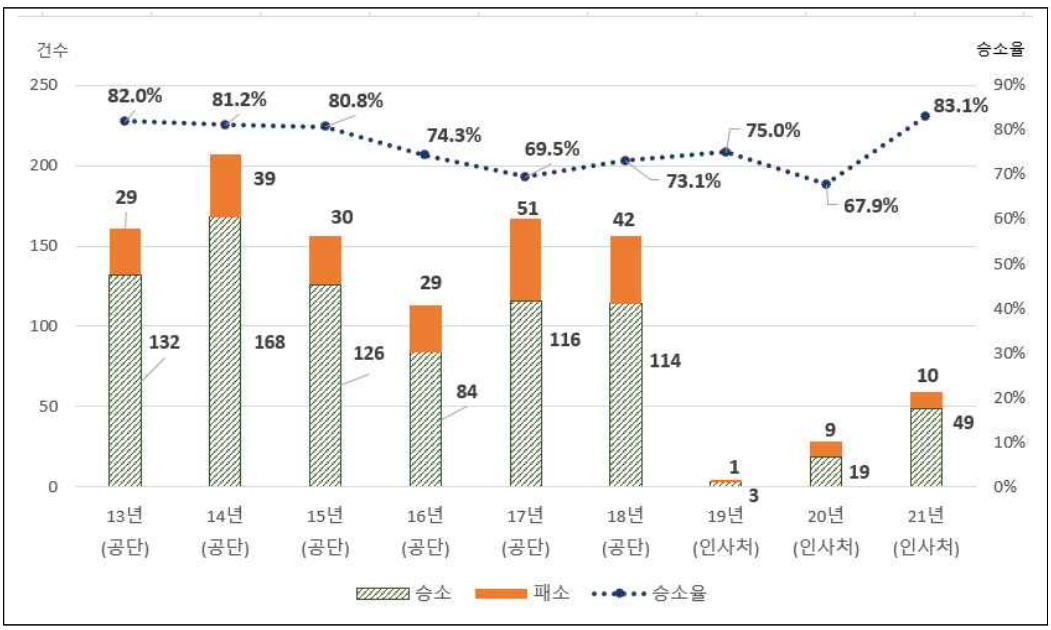
173) 인구 10만명당 자살률이 일반 국민과 경찰공무원은 점차 감소하고 있으나, 소방공무원은 계속 증가하고 있다(고기봉·채진·박승균, 2021, 소방공무원 자살에 관한 실태분석, 한국방재학회)

3. 행정소송 승소율 추이

공무원재해보상 불승인 처분에 대한 행정소송 승소율이 2016, 2017년 대폭 하락함에 따라 공무원재해보상에 관한 고객 불만과 신뢰 저하의 문제가 대두하여, 이에 대한 개선책으로 공무원재해보상 처분청을 종전 공무원연금공단에서 인사혁신처로 변경하고 및 재심 기구를 인사혁신처 소속에서 국무총리실 소속으로 위상을 강화하였다.

이러한 제도개선이 합리적인 정책 수단의 선택이었는지 의문이 있음은 앞서 언급한 바와 같다. 경과규정을 통하여 종전 처분에 대한 행정소송은 공단이 수행하고 있고, 신규 처분에 대한 행정소송의 경우 최종적으로 확정되기까지 통상 2~3년이 소요됨에 따라 개선 효과를 비교하기에는 확정된 사건들의 건수가 매우 부족하였다. 2021년의 경우 과거 평균적인 행정소송 승소율 수준으로 회복하였지만, 아직 유의미한 개선의 효과가 있다고 말하기는 어려워 보인다.

[그림 6-10] 공무원재해보상 행정소송 승소율 추이(2015~2021년)



자료 : 공무원연금공단의 내부 통계자료 및 정보공개포털(http://www.open.go.kr)
인사혁신처 정보공개청구 활용[174]

제 5 절 환경 및 자원 측면

1. 사회적 관심 확대

2018년 3월 20일 「공무원 재해보상법」이 구「공무원연금법」에서 분리·제정됨에 따라 공무원재해보상에 관한 사회적 관심이 대폭 증가하였다. 이러한 변화를 보다 계량적으로 확인해보기 위하여 한국언론진흥재단의 기사 검색 데이터베이스(BIGKINDS) 활용하여 '공무원 재해보상'을 키워드로 하여 트렌드 분석을 시행하여 보았다. 서비스가 제공되는 1990년 이후의 언론 보도 트렌드 분석결과에 의하면, 2016년 정부가 「공무원 재해보상법」제정 계획을 발표한 이후 관련 언론 기사가 증가하기 시작하여 2017년에 113건으로 크게 증가하였고, 2018년 법률이 시행된 이후에도 사회적 관심은 유지되어 2020년까지 관련 언론 보도 건수가 높게 유지되었다. 특히, 소위 '공무원 구하라법'으로 불리는 공무원 재해유족급여에 대한 제한 입법[175]은 2020년, 2021년 사회적 이슈가 되었고, 소위 '구하라법'으로 불리는 민법상 상속권 제한 입법이 아직 처리되지 못한 것과 달리 속도감 있게 처리되었다.[176]

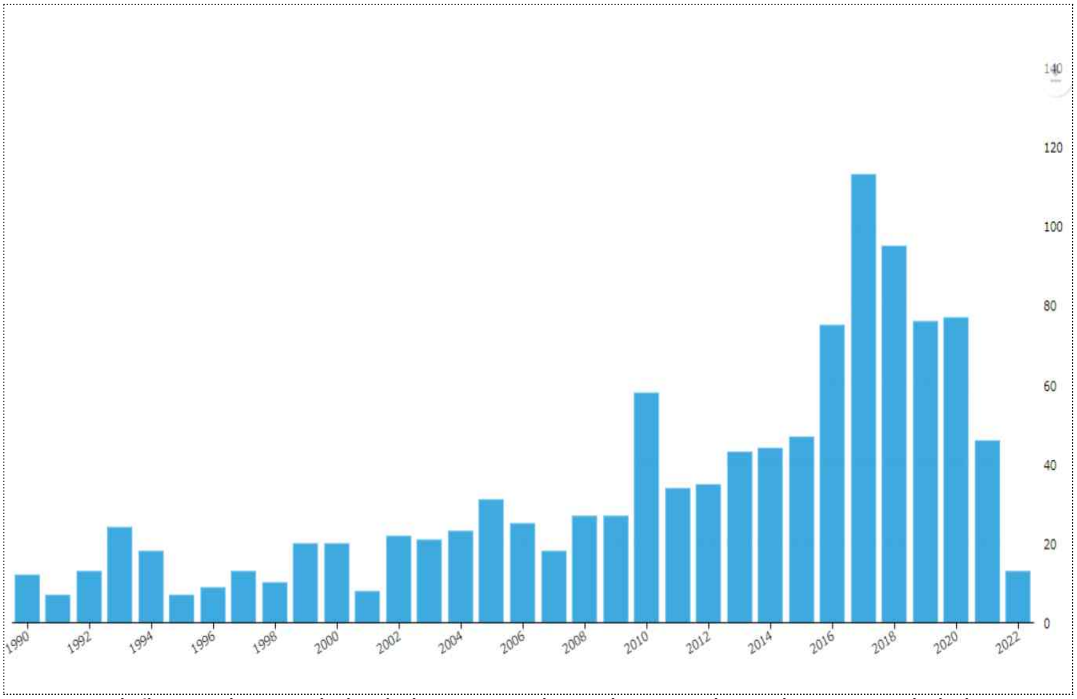
---

174) 당해연도에 재판이 확정된 사건을 대상으로 승소율을 분류하였다. 2018년 9월 21일 「공무원 재해보상법」 제정 이후의 급여 결정부터 인사혁신처가 공무원재해보상에 관한 행정소송을 수행하였고, 재판 확정 사건은 2019년부터 발생하였다.

175) 공무원 재해유족급여를 받을 수 있는 유족이 공무원이거나 공무원이었던 사람에 대하여 양육책임이 있음에도 이를 이행하지 않은 경우에는 그 유족에게 해당 급여의 전부 또는 일부를 지급하지 안을 수 있도록 규정함으로써 급여 수급자 간의 형평성을 제고하였다(공무원 재해보상법 개정이유).

176) 반면, 양육의무를 다하지 않은 나쁜 부모가 자식이 사망했을 때 그 재산을 상속받지 못하도록 하는 민법 개정안은 국민적 요구가 높지만 국회는 세부적인 내용을 두고 2년 넘게 법 통과를 미루고 있다. 국회 행정안전위원회 서영교 의원은 "전 국민에게 적용될 '구하라법'이 필요한 만큼 더 많은 피해자가 나오기 전에 빨리 구하라법을 논의해야 한다"고 강조하였다(2022. 2. 13. 머니투데이 기사).

[그림 6-11] 공무원재해보상 언론기사 키워드 트렌드 분석



* 2017년에 113건으로 가장 많았고, 2018년 95건, 2020년 77건 순으로 나타남

키 워 드	공무원 재해보상
기 간	1990.01.01. ~ 2022.04.30.
검색어 범위	제목 + 본문
검색어 처리	형태소 분석
언 론 사	중앙지, 경제지, 지역종합지, 방송자, 전문지 등 54개 주요언론사
분 석 조 건	키워드 트렌드[177]

자료 : 한국언론진흥재단의 기사검색 데이터베이스(BIGKINDS) 활용

한편, 공무원재해보상에 관한 사회적 관심이 확대된 만큼 관련한 입법안들도 굉장히 많이 제안되고 있었다. 가장 눈에 띄는 제안은 재해·재난 현장직 공무원으로서 유해 근무환경에서 상당 기간 종사한 경우 공무수행과 질병과의 상당인과관계를 추정하는 '공상추정제도'에 관한 제안이었다. 2017년 5월 23일 표창원 의원이 최초로 제안한 이후 동일한 취지의 입법안들이 계속 논의되어왔으나, 앞에서 살펴본 바와 같이 정부

177) 검색한 키워드가 포함된 뉴스 건수를 일간/주간/월간/연간 그래프로 시각화

는 신중한 입장이었다. 그런데 2022년에는 이러한 입법에 대한 긍정적인 변화가 예상된다. 정부는 2021년 12월 유해 근무환경에서 상당 기간 종사한 공무원에 대하여 공무수행과 질병 간의 상당인과관계를 추정함으로써 공무상 재해 입증 책임을 전환하는 입법을 추진하겠다고 발표하였다(2022년 인사혁신처 주요업무 추진계획). 공무원연금 개혁 이슈가 또다시 부상하는 시점이기 때문에, 반대로 공무원재해보상에 관한 국가책임을 강화하는 방향의 정책추진을 예상해 볼 수 있었다.

[표 6-13] 법률 시행 이후 공무원재해보상 개선에 관한 주요 입법안

발의연월일	대표발의	주요내용
'18.04.04	정갑윤 의원	공상추정제도 도입
'18.11.16.	이진복 의원	소방공무원의 공무상재해 추정 특례 도입
'19.03.22.	김영호 의원	위험직무순직공무원의 범위를 위험한 직무수행이 직접적인 원인이 되어 사망한 경우로 한정하지 않고 주된 원인이 되어 사망한 경우로 확장
'19.05.13.	이춘석 의원	공무원재해보상심의회 등의 위원 구성에 재해 관련 현장 전문가를 추가하고, 청구인의 의견청귀 등 절차 개선
'19.05.30.	전혜숙 의원	혼동 우려가 있는 "재활운동"을 "재활운동치료"로 정비
'19.07.16.	이찬열 의원	공상추정제도 도입
'19.07.26.	이채익 의원	경찰공무원의 공무상재해 추정 특례 도입
'19.10.25.	서삼석 의원	위험직무순직공무원 요건에 가축전염병 확산 방지 직무를 포함
'20.03.06.	정재호 의원	선거에 의하여 취임하는 공무원을 적용대상에 포함
'20.11.09.	오영환 의원	공상추정제도 도입
'20.11.12.	서영교 의원	순직공무원의 유족이 공무원 또는 공무원이었던 사람에 대하여 부양·양육의무를 이행하지 않은 경우 그 유족에게 급여의 전부 또는 일부를 지급하지 않도록 함

’20.12.04.	한병도 의원	「형사소송법」 개정에 따른 규정 정비
’20.12.31.	윤미향 의원	급여 청구 이전에 신청인이 소속기관 장의 확인을 받도록 하던 부분을 신청인의 급여 청구 이후 인사혁신처장이 소속기관 장의 확인을 받도록 변경
’21.01.26.	김정호 의원	소속기관 장의 확인 절차 삭제
’21.03.05.	박대출 의원	종전에 기관장이 작성하던 상병경위조사서를 청구자가 작성 후 기관장이 확인하는 방식으로 변경하여 기관장의 부당한 확인서 발급 거부 예방
’21.03.08.	김미애 의원	공무수행 중 성희롱·성폭력에 의한 질병을 공무상 질병에 포함
’21.11.18.	김성원 의원	법률용어 순화(’보철구’→’보조기구’)
’21.11.19.	김도읍 의원	순직유족급여 등의 수급을 위한 자녀·손자녀의 기준을 종전 19세 미만에서 25세 미만으로 상향
’21.12.22.	오영환 의원	공상추정제도 도입
’21.12.29.	서영교 의원	공상추정제도 도입 공무상 재해가 명백한 경우 심의 생략 공무상 재해 전문 연구기관 설립
’22.03.16.	정부	직장 내 괴롭힘, 민원인 폭언 등으로 인한 정신적 스트레스가 원인이 되어 발생한 질병을 공무상 재해로 명확하게 규정
’22.04.12.	전용기 의원	직장 내 괴롭힘으로 인한 업무상 스트레스가 원인이 되어 발생한 질병에 대한 공무상 재해 인정기준 규정

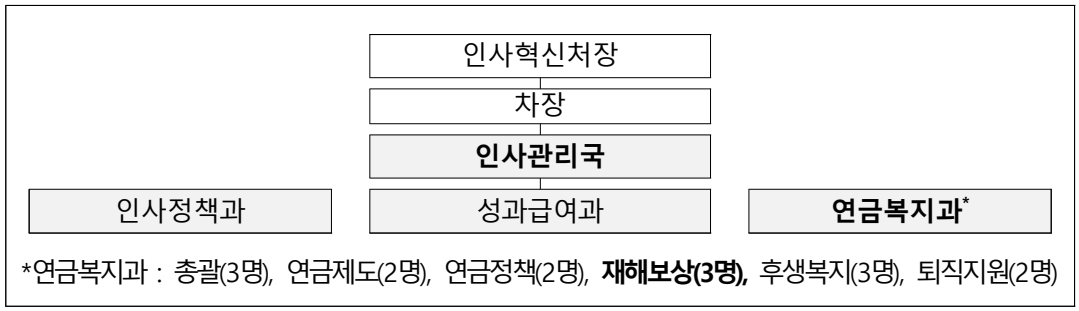
자료 : 의안정보시스템(www.likms.assembly.go.k)의 의안별 원문 참고

2. 담당 조직의 확충

공무원재해보상을 주관하는 정부 부처(인사혁신처)는 기존에 ‘과’ 단위 조직 내에서 1계(3명)가 재해보상 제도 및 공무원연금공단의 처분에 대한 재심 안건 관리를 모두 담당하고 있었다. 그런데 2018년 「공무원 재해보

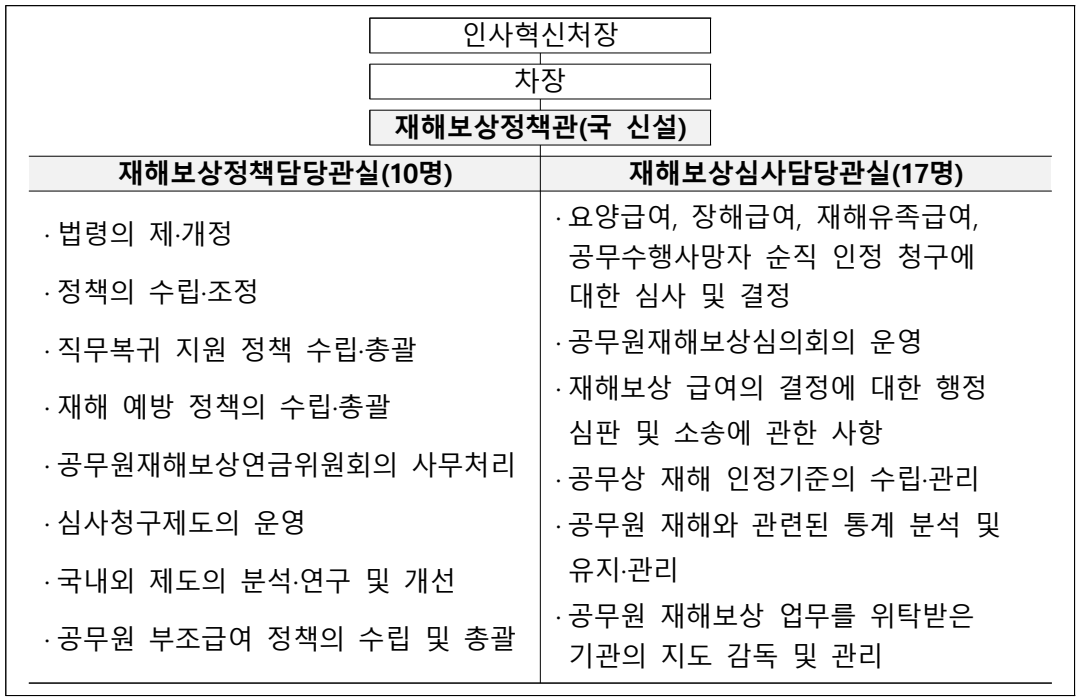
상법」 제정으로 '국' 단위의 조직과 그 밑에 2개 부서를 신설하면서 담당 인력을 9배 정도 증원하였다. 상당 부분의 인력은 종전에 공무원연금공단이 수행하던 재해보상 심사를 직접 수행함에 따른 인력이나(재해보상심사 담당관실), 재해예방 등 재해보상 정책기능을 담당하는 인력(재해보상정책 담당관실)도 대폭 증원되어 향후 제도적인 정비를 속도감 있게 지원할 수 있는 여건이 조성된 것으로 보였다.

[그림 6-12] 법률 시행 이전 공무원재해보상 담당 정부 부처 조직



자료: 인사혁신처 내부자료(2016년)

[그림 6-13] 법률 시행 이후 공무원재해보상 담당 정부 부처 조직



자료: 인사혁신처 홈페이지 참고(2022. 4월 기준)

3. 기타 여건의 변화

공무원 이익집단인 공무원 노동조합의 가입범위는 오랜 기간 사실상 노무에 종사하는 공무원으로 한정되어 있다가 점차 확대되는 추세에 있었다.[178] 특히, 2018년 「공무원 재해보상법」제정 이후에도 눈에 띄는 변화가 확인되었다. 2021년 개정된 「공무원의 노동조합 설립 및 운영에 관한 법률」은 종전에는 참여가 제한되었던 퇴직공무원도 포함할 수 있도록 함과 함께 특정직공무원 중에서 소방공무원과 조교를 포함한 교육공무원(교원노조법 대상인 교원은 제외)도 노동조합 가입을 허용하였다. 특히, 업무의 특성상 재해 발생 확률이 높음에도 업무환경이 열악하다는 지적이 많았던 소방직 공무원의 공무원 노동조합 가입이 허용됨에 따라 소방공무원의 처우와 직접적으로 관련이 있는 공무원재해보상 제도개선의 목소리가 앞으로도 두드러질 것으로 예상되었다.

178) 1999년에 교원에게 허용하였고, 2006년에 6급 이하 일반직공무원·특정직공무원·별정직공무원까지 확대하였으며, 2021년에는 6급 이하의 직급 제한 규정을 삭제하는 등 지속적으로 확대되는 경향이다(유민봉, 2021:534).

제 5 절 소 결

2018년「공무원 재해보상법」제정으로 공무원재해보상 정책대상자 및 급여·서비스의 확대가 이루어졌고, 2016년「공무원연금법」시행령 개정과「공무원 재해보상법」에 따른 심사체계 개편 등으로 질병에 대한 심의 경향 등 일부 유의미한 변화가 확인되었다.

먼저, 정책대상자 측면에서 종래 적용이 배제되었던 시간선택제 공무원과 국가 또는 지자체에 고용되어 공무를 수행하던 민간근로자가 공무원재해보상의 정책대상에 포함되었다. 아직 산재보상의 급여 및 서비스와 비교하여 부족한 부분이 있어서 오히려 불리한 제도변경이 되는 사례들이 있을 수 있지만, 현행 법률 체계상의 정합성이 제고되고 공무수행 민간근로자에게 국가유공자 등의 예우와 지원을 할 수 있는 통로를 만들어 준 것은 의미 있는 제도개선으로 평가할 수 있다.

위험직무순직 인정요건 확대와 관련해서는 일부 위험직무 수행을 수반하는 직렬의 공무원 집단의 민원을 반영하였지만, 예시적 성격을 띠는 해당 법령의 규정 형태, 제정법 이후의 심의현황 등의 측면에서 쟁점에 비하여 큰 개선 효과가 확인되지는 않았다.

급여 및 서비스 측면에서 종전에 제공되지 않던 전문 재활치료 비용이 지급되고, 직업재활 등 재활서비스가 지원될 수 있게 되었으며, 요양기간 이후의 간병비 지원을 위한 간병급여가 새롭게 신설되었다. 다만, 공무원재해보상을 위한 별도 의료기관이 없는 상태에서 업무협약 등을 통한 서비스 추진에 따라 재활급여 청구가 활성화되진 않은 한계가 확인되었다. 서비스 이용자들의 만족도가 높은 만큼 향후 지속적인 제도개선이 필요할 것으로 보였다.

장해급여에 있어서는 공무원연금과 병급을 인정함에 따라 연금지급이 개시하는 연령을 전후로 과소보장과 과잉보장이 공존하는 문제가 있지만, 이에 대한 개선은 이루어지지 못하였다. 문헌조사 결과 산재보상의 장해보상연금과 국민연금법상 장애연금 및 노령연금 역시 이러한 문제들이 있었다. 1972년「공무원연금법」개정 이후 퇴직급여와 장해급여의 병급을

인정해오고 있어서 종전 수급자들의 기대권의 문제와 한번 시행한 사회보장급여의 축소에 관한 문제여서 개정이 쉽지 않아 보였다.

순직유족급여에 있어서는 산재보상 유족급여 수준으로의 지급률 개선이 이루어졌고, 산재보상에서 미리 도입한 유족 중심의 합리적 제도개선 방안들을 도입하였다. 이로 인하여 사망공무원의 소득이 아니라 유족을 생계를 중심으로 한 급여체계로 변화하는 효과가 있었고, 순직공무원의 유족 간 급여 수준의 형평성을 강화한 효과가 확인되었다.

마지막으로 공무상 재해 심사의 측면에서는 최초 연구자의 우려와 달리 일부 긍정적인 개선 효과가 없지 않았다. 전체적인 심의율이나 행정소송 승소율은 종전 수준을 유지하거나 일부 하락하기도 하였지만, 재심을 통한 인용률이 대폭 상승하였다. 특히, 청구인의 입증 부담이 컸던 공무상 질병의 승인율과 자살 사건에 대한 승인율의 상승이 두드러졌다. 다만, 이러한 결과는 2016년 「공무원연금법」 시행령 개정을 통한 공무상 질병 인정기준의 신설·확대와 전문기관 조사제도 도입 등에 기인한 측면이 커서 「공무원 재해보상법」 제정의 직접 효과로 평가하기는 어려운 면이 있었고, 심사의 전문성 측면보다 국민 눈높이에 부합하는 심의 경향이 강화된 것으로 볼 수 있다.

그 밖에 공무원재해보상에 관한 언론의 관심과 관련 입법의 증가 등 사회적 관심이 뚜렷하게 증가하였고, 제도를 주관하는 인사혁신처 내 조직이 대폭 확대됨으로써 앞으로도 지속적인 제도개선이 이루어질 것으로 기대되었다.

제 7 장 결 론

제 1 절 연구 결과의 요약

한국의 공무원재해보상은 1949년 8월 12일 일본 공무원법을 참고하여 제정한 「국가공무원법」 규정에 따라 공무원의 사회보장과 일반 국민의 사회보장 제도가 분리되어 규정되었다. 그러나 최초「공무원연금법」과 「공무원 재해보상규정」으로 분리 규율되었던 법령체계가 1962년 8월 31일「공무원연금법」으로 통합됨에 따라, 공무원연금과 공무원재해보상이 하나의 공무원복지를 위한 법령으로 유지되었다. 이에 따라 공무원 신분을 기준으로 공무원재해보상을 적용하는 법령체계에도 불구하고 공무원연금 적용 확대로까지 연결되는 공무원재해보상 적용대상의 확대에 신중한 입장이 유지되었다. 특히, 1990년 이후 공무원연금 재정의 악화는 공무원 복지 수준의 축소를 지향하게 하는 압박으로 작용하였고, 공무원 이해관계집단 역시 발생확률이 낮은 재해보상 급여의 강화보다는 공무원연금 개혁 저지에 초점을 두게 되었다. 조직 차원에서도 공무원연금과 공무원재해보상은 분리되지 않고, 예산 규모 및 국민적 관심 모두 공무원연금에 보다 치중되어 공무원재해보상에 대한 정부의 관심도 부족할 수밖에 없었다. 게다가 1990년대 연금개혁이 절실한 상황에서 정책엘리트인 공무원을 비롯한 주요 이해관계자들이 「공무원연금법」과 관련한 이슈의 부각을 꺼릴 수밖에 없었기 때문에 주요 정책결정자들은 공무원재해보상에 관하여 무의사결정 전략을 취하였다. 이에 따라 공무원재해보상은 제도개선에 대한 요구는 공무원연금 개혁에 맞추어 아주 제한적인 수준에서 점진적인 개선이 이루어졌다.

이러한 제도적 정체는 2014년 이후 부각한 문제의 흐름, 정치의 흐름의 변화 등이 결합함으로써 2018년「공무원 재해보상법」제정의 모습으로 경로 진화한 것으로 평가할 수 있다.

먼저, 정책문제의 측면에서 2014년 4·16 세월호 참사로 사회적 재난·재해에 대한 국민적 관심이 커졌고, 세월호 참사에 희생된 기간제교사에 대한 공무원재해보상 순직 신청의 반려는 기간제교사 등 비정규직의 처우 개선 문제와 더불어 공무원재해보상에 관한 사회적 관심을 유발하였다. 특히, 소방공무원들의 열악한 근무조건과 화재 현장 등에서 노출되는 유해물질과 연관성이 있는 희귀질환을 공무상 질병으로 인정하지 않은 사건은 공무원재해보상의 문제점을 크게 부각하였다. 당시 공무원 재해 발생 건수는 증가하는 추세였고, 현장직 공무원인 소방 및 경찰 직렬의 경우 공무상 재해 발생이 가파르게 증가하고 있었다. 또한, 공무상 재해 발생률은 2014년 이후 지속적으로 증가하였고, 「공무원 재해보상법」 제정이 논의되던 2017년에는 일시적으로 산업재해 발생률보다 높은 수치를 기록하기도 하였다. 이러한 상황에도 불구하고 종전 「공무원연금법」의 공무원재해보상 급여는 산재보상 급여 및 기타 서비스 수준과 비교하여 매우 미흡하다는 연구자들의 지적이 있었다. 한편, 공무원재해보상에 관한 심사 및 결정을 위탁받은 공무원연금공단은 공무상 질병이나 자살 사건 등에 대하여 대체로 엄격한 심의 경향을 유지하였고, 법원의 판단과 괴리가 커지기 시작하였다. 이로 인한 공무원재해보상 처분에 대한 행정소송 패소 증가는 불가피한 공무원연금 개혁과 맞물려 공무원들의 불신을 키웠다.

한편, 정치적 흐름의 측면에서 4·16세월호 참사 이후 사회적 재난·재해에 대한 국가책임을 강화해야 한다는 정치적 흐름이 만들어졌다. 2015년 하반기부터 국무총리 주재로 '국민안전 민관합동회의'를 통하여 사회 전반의 안전을 강화하였고, 2016년 9월 공무원재해보상 강화를 위한 입법계획도 발표됨으로써 제도개선에 관한 논의가 시작되었다. 한편, 박근혜 대통령은 2014년 2월에 공무원연금 개혁 추진 의지를 재차 밝혔고, 4·16세월호 참사 이후 해양경찰청 해체 등 조직 개편, 고위공무원 취업 이력 공시제도 도입, 유관 단체 기관장·감사직에 공무원 임명 불허 등을 비롯한 공직사회 전반을 개혁하였는데, 이로 인하여 공무원 집단의 사기 저하가 우려된다는 지적들이 나왔다. 국정농단 등의 사태로 박근혜 대통

령의 탄핵 이후 치러진 대선에서 문재인 대통령이 당선됨으로써, 각종 사회보장에 관한 국가의 포용적 정책은 더욱 강화되었다. 게다가 정부(인사혁신처)는 전체 공무원들의 암묵적인 대표자로서 공무원의 이익을 지키려는 압박을 받음으로써 연금개혁이 있는 경우 공무원재해보상을 강화함으로써 공무원의 이익을 보상받는 전략을 취하는 모습을 보였다. 반면, 노동조합의 역할이 컸던 산재보상 발전과정과 달리, 공무원노조의 역할은 찾아보기 어려웠다.

아울러, 정책대안의 측면에서는 다양한 대안이 경쟁하지 않았고 정부의 연구용역 결과에 기반한 정부안이 중심이 되어 논의되었다. 2017년 4월 박근혜 정부에서 제출한 정부안과 2017년 11월 더불어민주당 진선미 의원안 간에 시간선택제 공무원, 공무수행 민간근로자의 공무원재해보상 적용 여부에 대한 쟁점이 있긴 하였지만, 2017년 5월 문재인 대통령 당선 등 정권 교체에 따라 정부가 좀 더 포용적인 대안이었던 진선미 의원안을 수용하는 것으로 수월하게 합의에 이를 수 있었다.

마지막으로 2018년「공무원 재해보상법」제정을 통한 정책변동의 개선효과를 살펴보았다. 첫째, 정책대상자 측면에서 종전에 공무원재해보상 적용대상이 아니었던 시간선택제 공무원과 국가 또는 지자체에 고용되어 공무를 수행하던 민간근로자가 공무원재해보상의 정책대상에 포함되었다. 공무원임에도 공무원재해보상의 적용이 배제되었던 시간선택제 공무원을 포함함으로써 현행 법률체계의 정합성이 높아졌고, 공무를 수행하다 사망한 민간근로자에게 국가유공자 등의 예우를 할 수 있는 통로가 마련된 것은 의미 있는 제도개선으로 볼 수 있다.

둘째, 공무원재해보상 급여 및 서비스 측면에서 종전에 제공되지 않던 전문 재활치료 비용, 직업재활 등 재활서비스, 간병급여 등이 신설되었고, 공무상 휴직 기간 연장으로 요양급여 지급 기간의 사실상 제한 효과도 완화되었다. 아직 공상공무원을 위한 재활병원 등 독립적인 인프라가 없어 산재병원 등과의 업무협약을 통하여 이를 지원하고 있었고, 재활급여 등 청구 건수가 저조한 한계가 확인되었다. 한편, 순직유족급여 수준을 산재보상 수준으로 조정하였고, 유족 수에 따른 지급률 가산제도나 최대·최저

보상한도 설정 등 합리적인 제도개선이 있었다. 다만, 장해급여와 퇴직급여 간의 중복급여 조정의 문제는 아직 해결되지 못하였는데, 산재보상의 장해보상연금과 국민연금법상 장애연금 및 노령연금 역시 유사한 문제가 남아 있어서 향후 전반적인 사회보장체계의 조정이 필요한 장기과제로 생각되었다.

셋째, 공무상 재해 심사의 측면에서, 당초 연구자의 우려와 달리 일부 긍정적인 효과가 관찰되었다. 전체적인 심의율이나 행정소송 승소율은 종전 수준을 유지하거나 일부 하락하기도 하였지만, 청구인의 입증 부담이 컸던 공무상 질병의 승인율과 자살 사건에 대한 승인율의 상승이 두드러졌다. 다만, 이러한 결과는 2016년 「공무원연금법」 시행령 개정을 통한 공무상 질병 인정기준의 신설·확대와 전문기관 조사제도 도입 등에 기인한 측면이 커서 「공무원 재해보상법」 제정의 개선 효과로 평가하기는 어려운 면이 있었다. 아울러, 공무원재해보상에 관한 언론의 관심과 관련 입법의 증가 등 사회적 관심이 뚜렷하게 증가하였고, 제도를 주관하는 인사혁신처 내 조직이 대폭 확대됨으로써, 앞으로도 지속적인 제도개선이 이루어질 수 있는 환경과 자원이 확보된 것으로 볼 수 있었다.

제 2 절 연구의 의의와 정책적 시사점

본 연구는 종전에 관심이 부족하였던 공무원재해보상이라는 특수한 정책 및 제도의 발전과정에 대하여 정책학적 관점에서 해석을 시도한 연구이다. 이러한 연구를 위해 공무원재해보상 제도의 발전사를 체계적으로 이해하고자 제도의 변천을 정책대상자, 급여, 심사제도 등 세 가지 차원에서 정리해보았다. 이러한 작업을 바탕으로 1960년대 각종 사회보장제도의 도입 당시 그 설계상 우대를 받았던 공무원 사회보장 제도가 특혜와 개혁의 대상으로 인식됨에 반하여, 유독 공무원재해보상의 경우 민간근로자의 산재보상 제도보다 낙후한 제도로 정체하였는지에 주목하였다. 첫 번째 연구 질문을 통하여 그 이유를 소관 법률의 복합성, 재정적 특성, 담당 조직의 특성, 공무원 이익집단의 특성과 주요 정책행위자의 무의사결정의 차원에서 해석을 시도하였다. 다음으로 두 번째 연구 질문을 통하여 종전까지 제한적인 발전양상을 띠던 공무원재해보상 제도의 분기점인 2018년 「공무원 재해보상법」 제정과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하여 체계적으로 고찰해보았다. 또한 그 과정에서 Kingdon모형의 한계에 대한 비판에도 불구하고 한국의 공무원재해보상의 현실적 정책변동과정을 적절하게 설명하는 이론적 유용성을 확인할 수 있었다. 마지막 세 번째 연구 질문을 통하여 그러한 정책변동 과정에 대한 이론적 고찰에 그치지 않고, 「공무원 재해보상법」 제정으로 입법자가 의도한 정책적인 효과가 나타나고 있는지 살펴봄으로써 향후 제도개선의 피드백을 제공하고자 한 점에 본 연구의 의의가 있다.

한편, 본 연구를 통한 정책적 시사점은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 성격이 다른 제도를 통합적인 법령체계 내에서 운영함은 각각의 제도발전에 있어서 의도하지 않은 제약요인으로 작용할 수 있다. 물론 독일 등의 사례처럼 공무원 사회보장 법률을 하나로 통합 운영함에 따라 제도 간 상호보완적 기능을 할 수 있는 장점이 있지만, 한국의 공무원연금과 공무원재해보상의 경우처럼 의도하지 않은 제약 요소가 될 가능성을 배제하기 어렵다. 또한 각각의 소관 법령을 분리하는 것은 해당

제도의 목적을 더욱 분명하게 할 수 있고, 필요에 따라 정책대상자를 유연하게 구분할 수 있으며, 별도 법률이 생성됨에 따라 부수적으로 정책적인 관심이 상대적으로 증가하는 장점이 있을 것으로 보인다.

둘째, 앞으로 공무원재해보상 강화를 요구하는 목소리가 더욱 강화되고, 정책변동의 속도도 빨라질 것으로 예상된다. 2018년 「공무원 재해보상법」 제정과정에서는 정책문제의 흐름과 정치의 흐름 속에서 정부 부처가 정책선도가로서 정책의제의 선정에 결정적인 역할을 하면서 정책변동이 이루어졌다. 그런데 경찰·소방 등 현장직 공무원의 공무상 재해는 여전히 국민적 관심을 받고 있고, 그 처우개선에 관한 반감이 적으며, 제도개선의 여지 역시 매우 많은 정책영역이다. 게다가 공무상 재해 발생이 빈발하는 경찰·소방공무원 등의 노동기본권 보장범위의 확대로 제도개선의 목소리도 강화될 것으로 예상할 수 있다. 반면, 공무원연금 개혁은 거부하기 어려운 시대적 정책과제로 지속적으로 요구될 것이기 때문에, 대통령, 국회, 정부부처 등 주요 정책결정자들은 공무원재해보상 강화를 재직공무원의 불만을 완화하는 정책 수단으로 활용할 유인이 적지 않을 것이다.

셋째, 종전에 지적되었던 공무원재해보상의 문제점 중에서 「공무원 재해보상법」 제정으로 개선된 부분은 주로 정책대상의 확대, 급여 신설, 급여액의 확대 등 법률 변경만으로 비교적 쉽게 개선할 수 있는 내용에만 제한된 한계가 있다. 한편, 그간 공무원재해보상과 민간근로자 산재보상의 관련 예산, 담당 조직 등 규모의 차이는 서비스 수요자의 요구수준 및 관련 제도가 성숙할수록 정책 집행기관이 직접 제공할 수 있는 서비스 품질의 차이를 확대하였다. 공무상 재해 심의는 재해 현장과 유리되어 공상공무원 소속기관이 작성해온 상병경위서 등에만 의존하여왔고, 건강보험에 따른 비용처리 후 국민건강보험공단, 공상공무원, 공무원연금공단 간의 사후적인 정산 절차로 공무상 요양비 지급 절차는 복잡하고 느리다. 게다가 신설한 재활서비스 이용실적은 저조하고, 재해예방 활동에 관한 규정은 상징적 입법에 머무르고 있으며, 종전 급여의 제한 문제가 야기되는 급여 간의 조정에 관한 법률 개정은 요원한 상태로 보인다. 해결해야 할 과제들이 산적한 만큼 정부 부처뿐만 아니라 관련 연구자들의

꾸준한 연구가 필요할 것으로 보인다.

넷째, 공무원재해보상 심사체계와 관련하여 기존의 문제점과 이에 대한 개선 방향을 재고해볼 필요가 있다. 우선, 2016년「공무원연금법」 시행령 개정으로 공무상 질병 인정기준을 신설·확대하고 전문기관 조사제도 도입 등의 개선은 주요 질병 등의 심의에 있어서 유의미한 효과를 나타내고 있어 앞으로도 꾸준히 확대해나갈 필요가 있다. 반면, 공무원재해보상에 관한 국가책임 강화의 명목으로 처분청과 재심 기구의 위상을 한 단계씩 상승시켰으나, 심의의 효율성·전문성 상승이나 심의 결과에 대한 신뢰 수준 개선 효과가 있는지는 아직은 판단하기 어려웠다. 앞으로도 이러한 심의제도 변경 효과를 꾸준히 모니터링하고, 만약 공무상 재해 안건접수 이후 심의까지의 처리 기간의 지연 등 효율성 저하가 계속되거나 제도변경에 따른 개선 효과가 뚜렷하지 않다면 다른 개선방안을 고민하여야 할 필요가 있을 것이다.

제 3 절 연구의 한계

한국의 공무원재해보상 역사와 정책변동, 그리고 별도 법률제정에 따른 효과까지 포괄한 거대한 이론적 사례연구인 본 연구에는 다음과 같은 한계를 인정하지 않을 수 없다.

첫째, 기본적으로 질적 연구가 가진 객관화의 한계이다. 첫 번째, 두 번째 연구 질문과 관련하여 연구대상 기간과 범위가 워낙 광범위하지만, 연구자가 참고한 종전 법령, 연구자료, 정부 부처 등의 기록, 언론 기사 등은 상대적으로 매우 제한적이었다는 한계가 있다. 또한 연구자가 실제 공무원재해보상 정책 결정 과정에 직접 참여해보지 않은 상태에서 제한된 자료만을 바탕으로 정책변동을 제대로 파악하는 것은 매우 어려운 문제였다. 연구자가 이러한 능력상 한계를 극복하기 어려웠던 탓에 공무원재해보상 제도의 정체 및 정책변동 과정에 관한 전반부 연구는 후속 연구를 통하여 보완되기를 기대한다.[179]

둘째, 후반부의「공무원 재해보상법」제정에 따른 개선 효과에 관한

연구는 2018년 법률제정 이후 충분한 기간이 지나지 않았고 현재 제도개선이 이루어지는 정책변동의 초기 단계로 평가가 다소 이르다는 비판이 있을 수 있다. 그렇지만 「공무원 재해보상법」 제정 이후 얼마 지나지 않은 시점에서도 눈에 띄는 개선 효과를 발견하였을 뿐만 아니라, 아직 뚜렷한 개선 효과가 나오지 않은 부분에 대해서는 정책개선을 위한 환류를 제공한다는 의미가 있을 것으로 본다.

셋째, 「공무원 재해보상법」 제정에 따른 개선 효과 연구와 관련하여, 다양한 차원의 분석이 이루어지지 못한 한계가 있다. 이러한 점도 대체로 연구자의 역량의 부족에 기인한다. 다만, 여기에는 종전 공무원재해보상에 관한 데이터가 체계적으로 관리되지 못함에 따라[180] 다양한 차원의 분석에 어려움이 있었다. 이러한 데이터 확보의 어려움은 당분간 공무원재해보상에 관한 체계적 연구의 장애요인으로 작용할 가능성이 없지 않다. 공무원재해보상에 관한 정책적 관심과 빅데이터 분석기술의 발전 등으로 공무원 재해를 예방하기 위한 데이터 기반의 과학적 후속 연구가 이어지길 기대한다.

---

179) 이러한 명백한 한계에도 불구하고 본 연구의 상당 부분을 할애하였는데, 이는 관련 집행업무 종사자로서 해당 정책의 역사를 체계적으로 정리해봄으로써 연구자 본인의 업무에 대한 깊이 있는 이해를 도모하고, 후행 연구의 참고자료로 활용되기를 기대한다.

180) 공무원재해보상에 관한 데이터 분류는 직무수행, 내과질환, 행사, 출·퇴근, 출장, 당직근무, 기타 등으로 간략한 분류기준에 따르고 있었다.

현재 재해예방 등 공무원재해보상의 체계적 관리를 위한 통계 구축방안에 관한 연구(문성현 등, 2020)를 통하여 2021년 공무원 재해 데이터 분류기준을 만들고, 재해자 특성(9개 항목)과 공무상 사고(35개 항목) 및 질병(22개 항목)의 세부 분석 차원 간 조합을 통하여 체계적인 통계관리를 해나가고 있다.

참 고 문 헌

1. 국내 단행본

김동원·김승호·김영두·손동희·유병홍·정경은. (2013). 『한국의 노사관계: 산업별 동향과 전망』. 박영사.

김재기. (2006). 『공무원과 노동인권』, 한국학술정보.

박광준. (2013).『한국사회복지역사론』, 양서원.

신윤표. (2006). 『정부관리학』, 박영사.

신태식. (2009). 『산업재해보상론』, 형설출판사.

양재진·김영순·조영재·권순미·우명숙·정홍모. (2008), 『한국의 복지정책 결정과정: 역사와 자료』, 나남.

유민봉. (2021). 『한국 행정학』. 제7판. 박영사.

유훈. (2009). 『정책변동론』. 대영문화사.

임도빈. (2014). 『행정학: 시간의 관점에서』. 박영사

임종훈. (2012).『한국입법과정론』. 박영사.

전광석. (2014), 『한국사회보장법론』. 집현재.

전광석. (2019), 『한국사회보장법의 역사』. 집현재.

정정길, 이시원, 최종원, 권혁주 외. (2021). 『정책학 원론』. 대명출판사.

하연섭. (2016). 『제도분석: 이론과 쟁점』. 제2판. 다산출판사.

한국행정학회 행정학전자사전특별위원회. (2020). 『행정학 용어사전』. 박영사.

2. 국내 논문

강지연. (2020). 임기제공무원제도와 조직성과에 관한 연구: 서울시 임기제 공무원제도를 중심으로. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.

권혁주·배관표·이수연. (2020). 종합재해보상서비스 발전방안 연구, 한국공공복지학회.

김기우·남우근·엄진령. (2018). 행정기관 무기계약직 실태와 공무직제 신설 필요성에 대한 고찰: 한국노총 공공연맹 산하 공무직 노조를 중심으로. 민주법학 제67호.

김경제. (1971). 공무원 재해보상에 관한 연구: 공무원 연금제도를 중심으로. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.

김금수. (2013). 87년 노동자대투쟁 20년과 노동운동 과제. 한국노동사회연구소. http://klsi.org/

김보엽. (2008). 한국 사학정책의 변동 요인 및 과정 분석: 국민의 정부 및 참여정부의 사립학교법 개정 사례를 중심으로. 교육행정학연구, 제26권 제3호: 1-23.

김상해. (1993). 공공정책의 무의사결정(Non-Dicision Making)이론. 한국토지행정학회 논문집 제5권.

김석·김철주·이만우. (2015). 공무상 재해공무원 심리정서적 지원방안 연구. 건국대학교 산학협력단.

김석호·박효민·주윤정·천명선. (2017). 가축매몰(살처분) 참여자 트라우마 현황 실태조사. 국가인권위원회.

김승엽. (1962). 한국공무원제도론: 한국공무원연금제도에 대한 이론적 분석. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.

김우민. (2017). 소방공무원의 공무상 재해보상 제도 개선방안에 관한 연구.

석사학위논문. 경기대학교 건설·산업대학원.

김지원 등. (2019). 공상공무원 재활 및 직무복귀 서비스 도입방안, 한국복지대학교 산학협력단.

김진. (2013). 일본의 공무원재해보상제도에 대한 연구. GEPS연금포럼 제4권, 86-110.

김진수·라지훈·이승영. (2007). 산업재해 인정 형태 변화와 보상체계 합리화 연구, 한국사회복지학, 제59권 제3호: 59-73.

김진수·이철수. (2004). 공무원연금의 재해급여 체계 평가 및 개선과제: 산업재해보상제도의 재해급여와 비교를 중심으로, 사회보장연구. 제20권 제2호.

김진수·정창률·이승욱. (2016). 공무원 재해보상제도 개선 연구.

김진수·정창률·이다미. (2017). 공무원재해보상의 개선에 관한 연구. 사회보장연구. 제33권 제4호.

김찬선. (2011). 공무원 재해보상제도 개선관련 공무원연금법 개정의 의의. GEPS연금포럼: 9-10.

마승렬·신종욱. (2009). 공무원재해보상의 장해급여 지급체계에 관한 연구, 손해사정연구. 제2권 제1호.

문성현·이용재·김욱·신슬비. (2020). 공무원 재해통계체계 구축방안 연구. 백석대학교 산학협력단.

마승렬. (2008). 공무원 재해보상 서비스 개선 방안, 공무원연금공단

민효상. (2011). 한국 공무원연금의 온건개혁(moderate reform) 원인과 정책과정에 관한 연구. 박사학위논문. 연세대학교.

민효상. (2012). 공무원 노사관계의 특징과 공무원연금개혁의 연관성: 왜 한국의 공무원들은 연금개혁에 반대하는가?. 한국정책학회 동계학술발표논문집.

민효상·양재진. (2012). 무의사결정론의 재등장?: 2009년 한국 공무원연금 개혁과정을 중심으로. 현대사회와 행정, 제22권 제1호, pp. 127-150

박용성·박춘섭. (2011). 민간투자 사업 최소수입보장(MRG)제도의 경로변화 연구:경로의존모델에 따른 경로시작과 점진적 경로진화, 『한국정책학회보』 제20권 1호.

박용성. (2015). 국가보훈 정책변동에 대한 연구: 정책변동모형을 결합한 수정된 다중흐름모형적용을 중심으로. 한국거버넌스학회보. 제22권 제2호.

백종섭. (1991). 한국공무원단체활동의 영향요인에 관한 연구. 박사학위 논문. 서울대학교 행정대학원.

송지아·허보윤. (2021). 소방 공무원의 스트레스, 직무 소진이 자살 생각에 미치는 영향. 인문사회21 제12권 제5호.

서덕교. (2020). 법률안의 발의와 심사 과정에서 국회의원들의 동기와 관심에 관한 연구: 의원 역할 이론을 중심으로. 한국정책학회보, 제29권 3호.

서원석. (1995). ILO회원국의 공무원 단체활동 비교연구. 한국행정연구원.

서원석. (2010). 공직생산성 제고를 위한 공무원 사기의 진작 방안. 한국행정연구원.

신지현, 변진석, 박은혜(2017). Kingdon의 정책흐름모형을 통해서 본 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제정과정. 사회복지정책, 제44권 제3호.

신현기, 김정일. (2018). 순직·공상경찰공무원의 복지향상을 위한 공무원 재해보상법. 경찰복지연구. 제6권 제1호.

심익섭·김춘형. (2014). 공무상 재해에 대한 보상차등화 모형에 관한 시론적 연구. 지방정부연구. 제18권 제3호.

오진영. (2016). 공무상 재해보상 제도의 문제점과 개선방안. 사회보장법학. 제5권 제2호.

오진영. (2021). 한국의 보훈보상 제도 변화에 관한 신제도주의 분석: 권위주의 정부와 민주주의 정부의 비교를 중심으로. 박사학위논문. 고려대학교 대학원.

오진영·김윤태. (2021). 한국 보훈보상 제도 및 정책의 변화와 신제도주의 이론: 정치 민주화 시기의 분석, 1987-2002. 비판사회정책. 제72호.

원종욱·김진수·김종문·크리스티나 히슬. (2020). 공무상 장해평가기준 개선방안 연구. 연세대학교 산학협력단.

유홍준·조준모·정홍주. (2014). 근로자의 산재보험 장해보상연금과 국민연금 장애연금 간 중복급여 조정 방안. 사회보장연구 제30권 제2호.

이각희·이승욱. (2016). 재해공무원 재활서비스 연계 타당성 분석 연구. 공무원연금공단 연금연구소.

이만석·김명식. (2020). 경찰공무원의 자살 실태와 예방대책, 한국경찰학회보 제22권 제5호.

이성엽. (1996). 국가재해보상과 구상권제도의 개선방안. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.

이종정. (2013). 우리나라 보훈심사의 정책변동 연구. 박사학위논문. 국민대학교 대학원.

임현교·김헌·장성록·최병록·정승래. (2019), 공무원 재해예방사업 기반조성을 위한 신규사업 발굴. 한국안전학회

장현주. (2017). 다중흐름모형을 적용한 국내 논문들에 대한 분석: 중앙과 지방의 정책변동에서 정책선도자는 누구이며 정책의 창은 어떻게

열리는가? 지방정부연구. 제21권 제2호.
전광석. (2018). 공무원연금법의 체계와 체계전환: 입법사적 관점에서, 법학연구(연세대학교 법학연구원). 제28권 제1호: 143-175
정창률·김진수. (2015), 한국 공무원연금 개혁 평가 및 발전방안, 사회보장연구. 제31권 제4호.
최미혜·박용성. (2020). 「비정규직 보호법」의 경로변화 연구: 역사적 제도주의와 이익집단 위상변동의 결합모형을 중심으로, 노동정책연구, 2020(9): 107-132.
최순영. (2015). 국가경쟁력 강화를 위한 공무원 사기의 진작방안, ISSUE PAPER, 2015-09, 한국행정연구원.
최성락·박민정. (2012). Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구. 한국정책연구, 제12권 제1호: 119-137.
최정민·배관표·최성락. (2013). 예술인복지법 정책결정과정 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로, 한국콘텐츠학회논문지, 제13권 제5호: 243-252.
하태수. (2010). 경로 변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조, 한국행정학회 동계학술대회, Vol. 2010.

3. 정부 간행물 및 기타 자료

고용노동부. (2014), 『산재보험 50년사』
관계부처 합동. (2017). 『공공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인』
공무원연금공단. (2016), 『공무원연금제도 해설』
국정기획자문위원회. (2017). 『문재인 정부 국정운영 5개년 계획』
국회 행정안전위원회. (2018). 『공무원 재해보상법안 심사보고서』

근로복지공단, (2021), 『2020 근로복지공단 통계연보』
대한민국공무원노동조합총연맹. (2012), 『공무원 노동운동 10년사』, 다니엘123
소방청. (2019), 『2019년도 소방 공무원 마음 건강 전수 조사 결과: PTSD, 수면장애, 음주 습관장애, 우울증, 삶의 만족도, 자해시도 조사』
안전행정부·공무원연금공단. (2011), 『공무원연금제도 50년:1960～2010』
인사혁신처. (2016). 『2015년 공무원연금개혁 백서』.
인사혁신처. (2017). 『2016 인사혁신 백서』.
한국행정연구원. (2020). 『2019년 공직생활실태조사』.
행정자치부. (2001). 『행정자치부 조직변천사(1948～2001)』

Abstract

A Study on the Policy Change of Public Officials' Accident Compensation system

- Focusing on the enactment of the Public Officials' Accident Compensation Act -

Kim Juseoung

Department of Public Enterprise Policy

The Graduate School

of Public Administration

Seoul National University

The public official accident compensation system is a policy in the form of social insurance for injuries and diseases, disability or death of public officials incurred in the line of duty. Despite the importance of the policy to enable public officials to concentrate on their duties, and to contribute to improving the welfare of public officials and their survivors, there has been a lack of policy attention. Unlike the National Pension Act for National Pension Service and the Industrial Accident Compensation Act for Industrial Accident Compensation, the

government has developed a public official accident compensation system by the Public Officials Pension Act since 1960. Until now, public official accident compensation system has been criticized for being immature in many ways compared to the industrial accident compensation system for private-sector workers.

In this research, first, background, It was intended to examine what historical development process the public official accident compensation system has undergone, what institutional context it has formed, and why an institutional development has been delayed for a long time. Second, it was examined what policy streams and political streams were combined in the course of policy change by enacting of the Public Officials Accident Compensation Act in 2018. Third, by evaluating the improvement effect of Public Official's Accident Compensation Act in 2018, it was intended to provide a feedback to the policy changes that are continuing at this time.

As the first research question, the initial path formation process and historical and institutional context of the pubic officials' accident compensation system were examined. And through this process, the researcher's opinion was presented on how the policy environment, institutional environment, and characteristics of major policy interest groups acted as obstacles to institutional development. As a second research question, it was examined that how the problem streams, policy streams, political streams were combined by enacting the Public Officials Accident Compensation Act in 2018. As the last third research question, it was examined in detail how much the matters criticized by previous researchers as problems of official accident compensation system improved with the enactment of the Public Officials' Accident Compensation Act in 2018.

To find answers to these three research questions, a analysis

framework on policy change was created by the neo-institutionalism, non-decision making theory, and Kingdon's policy stream model. And In terms of policy targets, level of compensation, and deliberation system, it was evaluated that how much improvement has been made by enacting the Public Officials Accident Compensation Act.

The conclusion of this study is as follows.

Regarding the first research question, a unique historical and institutional context was made by the integration of public official accident compensation system into the Public Officials Pension Act. And this initial path acted as an obstacle to institutional development by major interest groups that didn't want the public official pension system to be a policy agenda. As the government employee pension system and public official accident compensation system were integrated, the expansion of the policy target group for public official accident compensation could have had a negative impact on public officials pension. And the financial deterioration of the public officials pension made it difficult to raise the issue of accident compensation benefits and services. In addition, there was no separate organization in charge of public official accident compensation system, and the dispositions based on the tendency of too strict deliberation was often reversed in the course of administrative litigation, resulting in a decrease in trust in the public official accident compensation system. In particular, unlike industrial accident compensation which improved by the activities of the labor unions, it was difficult to find the role of public official' Union in strengthening the public official accident compensation system.

Regarding the second research question, since 2014 a problem stream and a policy stream and a political stream have created an environment suitable for policy changes to strengthen the public

official accident compensation system.

In terms of problem streams, the Ferry Sewol sinking on April 16, 2014 concentrated public opinion on safety. The government refused to compensate fixed-term teachers killed in the victims of the Ferry Sewol sinking by the Public Officials Pension Act and a fire helicopter crashed on its way back from a missing person search. And a young firefighter who died from rare diseases was refused of the public official accident compensation on the grounds that the cause was not determined. After this refusal, Rep. Pyo Chang-won proposed the presumptive disability law for public officials. In addition, Problems have also emerged on the surface, such as the rapid increase in the incidence of public official' accidents, in particular of police and fire officials' accident. On the other hand, researchers criticized that public official accident compensation was insufficient at the level of compensation and service compared to industrial accident compensation system, and cases of reversal of disposition in the course of administrative litigation negatively affected trust in public official accident compensation system.

Next, in terms of political streams, the emergence of the corruption of public officials after the Ferry Sewol sinking and the Public Official Pension Reform in 2015 created a political atmosphere to boost the morale of public officials. And the Ministry of Personnel Management were implicit representatives of all public officials on the welfare. Accordingly when the demand for the Public Official Pension Reform was high, they adjusted the level of reform and compensated by gradually strengthening accident compensation benefits. In particular, The completion of the Public Official Pension Reform in June 2015 provided a great political opportunity to announce the legislative plan of the Public Officials' Accident Compensation Act in

2016. In the process, the role of the Human Resources Innovation Agency, which was separated from the Ministry of Public Safety and Security, stood out, while the role of the public officials' union was difficult to find. This is the difference from the development process of industrial accidents compensation system.

In terms of policy alternatives, few alternatives compete due to the lack of policy interest and professional and technical characteristics. And most of the government proposals were accepted. In particular, it was led to an easy agreement by the change in the political streams of strengthening the responsibility of the state.

Regarding the third research question, significant improvement was observed in some parts since the enactment of the Public Officials Accident Compensation Act in 2018.

First, in terms of policy targets, it has been changed so that all public officials, including public officials hired by time-selective system, have been changed to be covered by Public Official Accident Compensation Act. And in case of the death of a private-sector worker who performing public duties with directly or indirectly employed by the state or local governments, a channel was created to be honored as a person of national merit.

In terms of the level of compensation, there have been many improvements. The legal basis has been established to support the rehabilitation of public officials suffering accidents in the line of duty and their return to duties, and implementing projects for preventing of accidents while on duty. However, rehabilitation services are provided only through business agreements with rehabilitaion hospitals belonging the Korea Workers' Compensation and Welfare Service, and just pilot projects are being implemented because there is no financial resources to prevent injuries or diseases of public

officials.

On the other hand, compensation benefits were added according to the number of the survivors, which was introduced a long time ago in the industrial accidents compensation system. And when the National Public Officials Act was amended in 2021, the legal leave period due to injury or illness in the line of duty was extended, which effectively eased the restriction on the period of medical care. On the other hand, in the case of public officials who retired due to disability, there was a problem that social security benefits are lower than private-sector workers before the age at which retirement pension payments began, and on the contrary after the age the social security benefits are too high. But this problem has not been solved in Public Officials' Accident Compensation Act. According to the related literature survey, the similar problem was occurring between the national pension and disability benefit in the industrial accident compensation system, and difficulties were expected because it was a problem of reducing social security benefits.

In terms of the deliberation system for public officials' accidents compensation, a positive improvement was observed, which was contrary to the researcher's expectation. Although there has been no significant improvement in the overall approval rate and the winning rate in administrative litigation, it was observed that approval rates for diseases have risen sharply, which claimants have struggled with proof.

In addition, social interest in compensation for public officials' accidents compensation has expanded, with media reports and increasing revised legislation on that.

The significance and implications of this study above are as follows.

First, this study is meaningful in that it attempted to interpret why the development of the public officials' accidents compensation system was delayed from a policy perspective. Although the period of enforcement of the law is short, it is significant in the light of observing what significant improvement effects are occurring after the enactment of the Public Officials Accident Compensation Act. In particular, the feedback could be provided on areas that still need institutional improvement, such as the limitation of infrastructure to provide sufficient rehabilitation benefits, etc. Follow-up research on specific improvement measures should be continuously conducted.

keywords : public officials' accidents compensation system, Public Officials' Accident Compensation Act, neo-institutionalism, non-decision making theory, policy stream model, policy change
Student Number : 2021-27409