

공무상 재해에 대한 보상차등화 모형에 관한 시론적 연구

심 익 섭*

김 춘 형**

국문요약

공무원 연금제도 등 공직복지에 대한 논란이 지속되고 있는 가운데, 공무상 재해판정의 비합리성 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 공무원의 업무상 질병, 부상 등의 재해발생은 공무원의 수행업무에 따라 각종 사고의 발생상황과 질병의 형태가 다르다. 그럼에도 공무상 재해여부를 판단할 때 공무가 어느 정도 재해발생에 기여했는지, 공무원의 과실은 어느 정도 있는지, 공무수행 중 신체적 위험에 노출되는 정도는 어느 정도 인지하고 관계없이 전체인정제도 형태인 전부 아니면 전무 원칙의 판단으로 공무상 재해 인정여부가 결정되어 급여수급을 전액 받거나 혹은 전액을 받지 못하는 경우가 발생되고 있다. 이에 따라 공무상 재해보상 결정에 문제를 제기하는 이의신청이 지속되고 있으며, 재해보상제도의 합리성, 형평성, 적정성 등에도 논란의 소지가 있다. 따라서 본 연구에서는 공무기인정도와 위험노출정도 그리고 본인과실정도 등에 따라 공무상 재해 여부를 판단하는 부분인정제도 형태인 보상차등화의 가능성을 전제로 ① 5단계 차등모형, ② 5단계 발전모형, ③ 다변수 평가모형, ④ 매트릭스 응용모형, ⑤ 방사형 그래프모형 등 5가지의 재해보상 차등화 모형을 개발하고 제시하였다.

주제어: 공무상 재해, 보상차등화, 전부 또는 전무원칙

I. 서론

공무원 연금제도 등 공직복지에 대한 논란이 지속되고 있는 가운데, 공무상 재해판정의 비합리성 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 공무원연금법상 재해보상급여는 공무원이 공무를 수행하던 중에 공무와 관련된 질병·부상으로 인하여 요양기관에서 요양(을)하거나 그 질병·부상으로 인해 장애가 남아 퇴직 또는 사망하는 경우에 그 유족의 생활안정을 위하여 국가 또는 지방자치단체가 전액을 부담하는 비용으로 급여를 지급하는 사회보장성격의 급여제도이다. 한편 산

* 제1저자

** 교신저자

1) 요양기관은 병·의원을 뜻하며, 요양은 병·의원에서의 치료행위 등을 뜻한다. 요양이라는 용어는 일본의 재해보상제도를 도입하면서 일본한자를 그대로 받아들여지면서 생긴 결과이다.

재보험은 다른 사회보장제도에 비하여 사회보장적 성격이 가장 약한 제도로 평가 받고 있다 (Williams, 1991; 민재성 외, 1994; 석재은, 1998).

재해보상급여는 지급하기에 앞서 공무원연금법 제26조제1항 단서 규정에 따라 안전행정부장관이 임명·위촉한 6~9명의 전문가로 구성된 공무원연금급여심의회(이하 ‘급여심의회’)의 심의를 반드시 거쳐야 하며, 이 급여심의회에서는 공무상 질병·부상·장애 및 사망에의 해당여부를 심의, 판단하게 된다. 그러나 다양한 공무원의 수행업무에 따라 발생할 수 있는 재해에 대해 공무가 어느 정도 재해발생에 간여했는지, 공무원의 과실은 어느 정도였는지, 공무수행중 신체적 위험에 노출되는 정도는 어느 정도 인지와 관계없이 동일한 기준으로 급여를 지급하는 것은 합리성, 형평성, 적정성 등에 문제가 있다.

즉, 공무원은 국가공무원법 제2조 및 지방공무원법 제2조에 따라 일반직공무원과 그리고 특정직공무원인 외무공무원, 교육공무원, 경찰공무원, 소방공무원, 군무원 등으로 다양하다. 따라서 공무를 수행하던 중에 발생하는 각종 사고와 질병의 형태 역시 각기 다르다. 예를 들어, 경찰공무원의 경우 범인을 추격하거나 검거과정에서 부상을 입을 확률이 높고, 소방공무원은 화재진압, 인명구조 중에 부상을 당하는 경우가 많으며, 좀 더 넓게는 공무원의 포괄적 직무에 해당되는 청사 내 이동 중이거나, 공무의 준비단계라 할 수 있는 출·퇴근중의 사고 또한 재해보상급여의 대상이 된다.

이와 같이 사고발생상황은 각기 다르지만, 공무원연금법에 의한 재해보상급여의 지급대상과 기준에 있어서는 동일하게 취급하고 있다. 과거에 내과질환에 대해서도 본인의 지병성일 가능성이 높다는 점에서 급여를 제한하기도 하고, 그 정도에 따라 1종과 2종으로 구분하기도 했으나, 사회발전과 환경변화에 따라 1981년에 이를 통합하게 되었다. 특히, 급여심의회에서 공무상 재해 여부를 판단할 때 가(可) 또는 부(否)로 판단하고 있어, 어느 정도의 공무성은 인정되나 그것이 국가가 보상할 정도의 재해가 아닌 경우에는 ‘불인정(否)’ 처리하거나, 공무성이 약하다 라도 달리 반증의 자료가 없다면 ‘인정(可)’ 처리하는 “All or Nothing”의 전체인정형태를 취하고 있다.

이에 부득이 장기급여²⁾를 1/2로 제한하는 중과실 규정(공무원연금법 제62조)을 적극 활용하는 방법으로 차등을 두기도 했으나, 심사청구 또는 행정소송을 지나치게 유발시키고 있는 실정이다. 이상과 같이 그동안의 법적 관심은 재해발생에 대해 공무상 재해 인정여부를 판단하는 기준에 대해서만 있었을 뿐, 현실적으로 결정과정에서 매우 복잡한 재해발생 상황과 유형은 물론 전부(全部) 또는 전무(全無) 결정방식의 불합리한 판단기준에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다. 따라서 본 연구에서는 현행 전체인정형태(All or Nothing)의 보상제도에 대하여 공무기인정도와 위험노출정도 그리고 본인과실정도에 따른 보상차등화의 가능성을 전제로 재해보상급여의 보상차등화 평가모형을 모색해 보고자 한다. 공무상 재해에 대한 보상메커니즘을 합리화하는 것은 공직복지 전체에 대한 체계화를 재정리 한다는 차원에서 중요한 시발점이 될 수 있다.

2) 중과실 적용을 받을 경우 급여가 2분의 1로 제한되는 급여는 유족보상금, 장해급여, 순직유족급여 등이다.

Ⅱ. 공무상 재해에 대한 이론적 배경

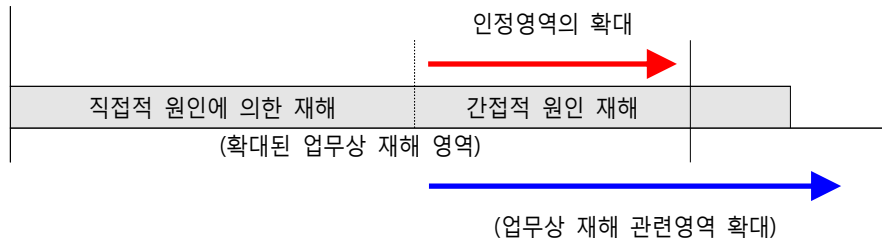
1. 재해보상의 발전과 보상 변화과정

급여수급조건에 따른 원칙으로는 급여지급과 관련된 사고나 사건의 원인에 따라 결정하는 원인주의(Principle of Causality)와 사건 및 사고의 결과 자체만으로 결정하는 결과주의(Principle of Finality)가 있다. 원인주의는 질병 또는 부상이 발생할 경우 그 원인에 따라 급여의 제공여부를 결정하는 것으로 공무원연금법에 의한 공무원의 재해보상과 민간근로자를 대상으로 하는 산재보험이 대표적이다. 재해의 개념을 판단하는 기준은 업무수행성(業務遂行性)³⁾과 업무기인성(業務起因性)⁴⁾이라 할 수 있다(김진수 외, 2007). 한편 산업재해 인정의 사회보장 전환 초기에는 부분적인 보상의 의미를 상실하면서 재해의 인정범위에 따라 급여수급과 비수급을 결정하는 것으로 재해로 인정되는 경우는 급여수급권을 확보하여 상당한 보상을 받을 수 있으나 재해로 인정되지 못한 경우에는 어떠한 급여도 수급하지 못하게 되는 문제가 발생되었다(김용하 외, 2005).

이후 재해에 대한 배상책임은 과실책임주의에서 사용자의 고의 혹은 과실과 무관하게 배상하는 무과실책임주의로 전환된다.⁵⁾ Redja(1994)는 그 배경으로 첫째는 사회적 협약이론(Social Compromise Theory)으로 근로자는 신속한 배상을 보장 받고, 사용자는 자신의 과실 책임이 없는 경우에도 배상을 해주고 보험료 납부를 통해 민사상 재판 등의 과정에서 벗어날 수 있는 점이다. 둘째는 최소사회비용의 이론(Least Social Cost Theory)으로 과실책임주의에 입각한 재판제도보다 비용 및 시간이 매우 효율적이라는 것이다. 셋째는 직업위험의 이론(Occupational Risk Theory)으로 자본주의 생산체제에서 재해는 필연적으로 발생하는 것이므로 사용자는 과실여부와 관계없이 배상책임을 져야 한다는 것이다(신수식, 2000; 김태성 외, 2006). 이러한 원인주의적 접근으로 <그림 1>과 같이 재해에 대한 범위는 넓게 적용되어 간접적 원인에 의한 재해와 출·퇴근시에 발생한 재해를 업무상 재해로 인정하는 변화를 가져왔다(박종희, 2004).

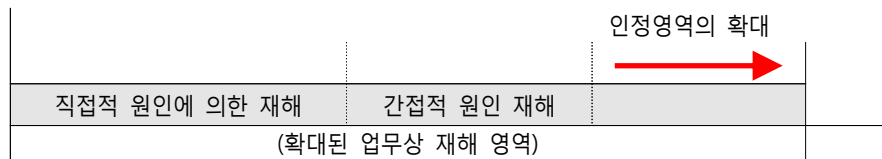
- 3) 업무수행성이라 함은 당해 근로자가 근무관계에 있는 것. 즉 사용자의 지휘명령 하에 업무를 행하는 것을 말한다. 그러나 사용자의 직접적인 지휘명령에 의한 것에만 국한되는 것이 아니라 그의 지휘명령 하에서 그 직무에 부가해서 기대되는 행위 또는 사고로 인하여 생긴 재해도 포함한다.(김용철, 2000; 이숙정, 2005)
- 4) 업무기인성은 근로자가 담당업무와 재해발생 사이에 인과관계가 존재하여 하는 것을 의미한다. 재해보상이 일종의 손해보상적 성질을 가진다고 할 것이므로 업무와 재해인 상병과의 사이에 인과관계의 존재를 필요로 함은 당연한 것이다(김용철, 2000). 인과관계 인정도 해당 근로자의 과실이 있다 하더라도 그것이 중대한 과실이 아닌 한, 업무기인성을 인정해야 한다(이숙정, 2005).
- 5) 유럽 국가들의 경우 근로자의 산재에 대해 사용자 책임을 우선하는 법이 도입되었다. 독일의 제국 배상책임법(Reichs-haftpflichtgesetz, 1871), 영국의 사용자책임법(Employer's Liability Act, 1880) 등을 예로 들 수 있다.(심익섭 외, 2014)

〈그림 1〉 재해인정 및 범위의 확대과정 형태



이후 재해인정은 전부 또는 전무의 원칙(All or Nothing Principle)이 더욱 강화된다. 이는 사용자에 대해서 무과실 책임이 폭넓게 적용되었기 때문이다. 이러한 업무상 재해의 인정범위 확대는 <그림 2>와 같이 거의 모든 업무와 관련된 재해에 대해 업무상 재해로 인정하는 형태로 전환된 것으로 설명될 수 있다. 미국, 영국, 프랑스 등(이하 선진국이라 한다)은 재해인정의 문제를 지속적으로 완화하면서 전부(all)와 전무(nothing)의 성격을 그대로 유지하는 정책으로 확대 발전하는 것으로 볼 수 있다(김용하 외 2006).

〈그림 2〉 최종 확대된 업무상 재해인정 형태



반면, 결과주의는 동일한 재해현상에 대해 그 발생 원인에 관계없이 동일한 급여를 제공한다. 이는 원인주의의 형평성의 문제를 해결할 수 있고, 재해 당사자의 피해 정도에 따른 급여제공으로 급여의 과다지급 또는 보상의 결함 문제를 해결할 수 있다. 그러나 동일한 재해에 대한 동일한 급여제공으로 개별피해자의 실제적 피해에 대한 보상이 적절하게 이루어지지 못할 수 있다. 왜냐하면 동일한 신체부위에 장애가 발생하는 경우 직업의 종류에 따라 그 피해가 개인의 소득 활동 및 생활에 미치는 영향은 상당히 다르기 때문이다(석재은, 2003). 결론적으로 원인주의는 재해발생의 원인을 중요시하는 과거 지향적 자세를 취하고 있는 반면, 결과주의는 재해발생 그 자체와 이를 극복하기 위한 미래 지향적이고 능동적인 자세를 강조하고 있다(윤조덕, 1998; 이정우, 2002).

2. 재해보상의 일원화와 차등화 형태

업무상 재해 인정여부를 판정하는 형태로는 판정결과에 따라 급여가 전액 지급되거나 또는 전혀 지급되지 않는 전체인정제도와 업무상으로 인정되는 판단 정도에 따라 급여의 수준이 결정되는 부분인정제도가 있다. 전체인정제도는 사회보험을 채택한 대부분의 국가에서 나타나는 재해관련

판정 및 급여지급 형태인 반면, 부분인정제도는 재해를 민영보험에 의하여 운영하는 체제나 민사상 배상책임에 의하여 사용자의 보상수준을 결정하는 경우에 해당된다(김용하 외, 2005 참조).

〈그림 3〉 재해인정체계 모형



업무상 재해 판정을 전부(all) 또는 전무(nothing)로 양분화 하는 방식은 논리적이라고 보기 어렵다. 업무상 재해는 정도에 따라 분포가 전반에 걸쳐 나타날 수 있기 때문이다. 그로 인해 업무상 재해여부 판정은 상당한 민원을 야기하고 법정 공방을 일으키는 주요 원인이 되고 있다.

3. 선행연구 고찰

공무상 재해인정 체계에 직접적인 초점을 두고 이루어진 연구는 찾아보기 어렵다. 산업재해 인정형태에 대한 연구로는 김진수·라지훈·이승영(2007)이 유일한 것으로 보인다. 이 연구에서는 산재의 판단 기준이 되는 업무수행성과 기인성 그리고 본인의 과실정도에 따라 산재에 대한 인정 비중의 가능성이 있으므로 부분인정제도에 의한 보상차등화의 발전방향을 제시하였다. 첫째, 업무상 재해에 대해서 사용자가 재정 부담을 하는 산재보험에 추가하여 비업무상 재해에 대해서는 근로자 재정부담의 재해보험을 동시에 운영하는 제도를 도입한다. 둘째, 부분인정제도를 도입하되, 비용발생이나 소득손실에 대한 보상수준이 낮아 자체의 목적과 취지를 반영하지 못할 수 있으므로 전체 사회보장 체제에서 사회적 위험에 대해서도 최소한의 수준을 보장하는 체제를 정비한다. 이를 기본으로 하여 부분적으로 인정된 산재에 대한 보상을 추가적으로 하도록 하는 것을 제시하고 있다. 그러나 이 연구는 부분인정제도 도입을 위한 재해와 업무와의 직·간접적 영향정도, 업무수행 행태, 본인과실여부 등을 고려한 구체적인 보상차등화 방법을 다루지 않고, 정책적 과제를 해결하기 위한 대안이라고 주장하는데 그치고 있다.

석재은(2003)은 재해근로자의 비보장성 문제를 해소하기 위해 재해인정 여부를 결정하는 원인의 주의적 접근방식에 대한 문제점을 분석하고 산재보험이 근로자에게 보다 보편적으로 문호를 개방할 수 있도록 하는 대안적인 발전방향으로 첫째, 현재 산재여부를 판정하고 후에 보장하는 ‘선판정 후보장’ 체계에서 먼저 검진과 치료를 하고 이후에 산재여부를 판정하고 정산하는 ‘선보장 후판정’ 체계로 전환하는 것이 필요하고, 둘째, 적극적 재해인정을 위해 산재인정이 되지 않아 억울하고, 보호사각지대에 있는 재해근로자를 최소화 하기위해 산재인정방식을 원인주의적 접근에서

결과주의적 접근으로 전환하는 것이 필요하다고 하였다. 예컨대 직업병의 경우 직업병의 원인을 근로경력과 정확히 연결하여 인과관계를 찾기가 어렵기 때문이다. 근로자의 직장 간 이동도 잦고, 환경오염 등 건강악화를 가중시킬 수 있는 자연요인들이 있는 상황에서 직업병의 원인을 다른 일반적인 개인적 질병요인으로부터 분리해내기가 어렵다. 그러나 이 연구는 동일한 재해에 동일한 급여지급으로 개별피해자의 실제적 피해에 대한 보상이 적절하게 이루어지지 않아 발생하는 결과주의의 문제점 등에 대한 연구가 부족하다. 따라서 본 연구에서는 부분인정제도 도입을 포함한 전체 사회보장체제 정비와 적극적 재해인정을 위한 결과주의적 접근이 필요하다는 선행연구와 달리 원인주의 하에서 보상차등화의 가능성을 전제로 차등화 평가모형을 제시했다.

한편 법원은 업무상 재해의 개념을 구체적 사건에 전향적·긍정적 방향으로 적용함으로써 공무상 재해의 범위를 넓게 해석하여, 사회적 약자를 보호하는 판결을 하는 경향이 있다. 공무상 재해란 공무와 관련된 공무수행성과 공무기인성을 갖춘 것을 의미하고 재해의 범위는 사고로 인한 부상뿐만 아니라 근무환경에 따른 각종 질병들까지 모두 포함하고 있는 것으로 매우 광범위하다. 사고에 기한 부상의 경우에는 공무상 재해인지 여부를 판단함에 있어서 업무수행성이 일차적 기준이 되나, 질병과 관련하여서 판례는 대체적으로 업무기인성을 중요한 문제로 보아 일차적인 판단기준으로 삼고 있다.

법원은 업무기인성과 관련하여 공무상 재해를 인정하기 위해서는 공무와 재해와의 상당인과 관계가 있어야 한다고 한다. 또한 인과관계의 정도와 관련해서 학계에서는 최우력원인설⁶⁾, 상대적우력원인설⁷⁾, 공동원인설⁸⁾ 등의 다양한 견해가 주장되고 있다. 이에 대해 법원은 명시적인 견해를 밝힌 바는 없으나 과로가 주된 발병원인일 필요는 없고 그것이 주된 발병원인에 대한 간접적·부수적 원인이라고 하더라도 업무상 재해를 인정하는데 지장이 없다고 판시한 것에 비추어 볼 때, 대체적으로 공동원인설의 견지에서 판단하고 있는 듯하다⁹⁾. 그리고 출·퇴근은 업무수행을 위해 필수적으로 부수되는 행위로서 근로관계가 형성되면 노무를 제공하기 위해서 출·퇴근을 하지 않을 수 없으므로 출·퇴근 중 발생한 재해를 공무상 재해와 무관하다고 보기 어렵다.

판례와 법령 등을 종합하여 볼 때 공무상 재해로 인정될 수 있는 출·퇴근 재해는 “공무원이 업무와 관련하여 주거와 근무지 사이를 순리적인(통상적인)경로 및 방법에 의하여 왕복하는 행위에 기인한 재해”에 한하는 것이다. 주거지와 근무지 사이의 순리적 경로 및 방법에 의한 출퇴근의 경우 업무수행 그 자체는 아니라 하더라도 업무수행에 수반되는 업무준비행위로서 공무상 재해로 인정하여야 할 것이다. 그러나 순리적인 경로와 방법을 벗어나는 그 일탈이 합리적인 퇴근경로로 복귀하기 위한 최소한의 행위에 그친 것이라고 볼 수 없는 경우에는 공무상 재해로 볼 수 없다고 하였다.

6) 질병에 대한 다수의 원인이 경합하고 있을 때 업무가 다른 원인들 가운데 필연적인 것, 최종적인 것, 결정적인 것, 가장 유력한 것일 때 한하여 질병사이에 상당인과관계를 인정하자는 견해

7) 질병에 대하여 다수의 원인이 경합하고 있을 때 업무가 다른 원인들과 비교할 때 상대적으로 유력한 원인으로 작용하는 경우에 한하여 업무와 질병사이에 상당인과관계를 인정하자는 견해

8) 질병에 대한 다수의 원인이 경합하고 있을 때 업무가 다른 원인과 함께 질병의 단순한 공동원인이 되지만 하더라도 업무와 질병사이에 상당인과관계를 인정하자는 견해

9) 대법원 1991. 2. 22. 선고 90누8817 판결, 대법원 1992. 7. 24. 선고 92누5355 판결

4. 공무원의 재해보상급여 현황 분석

1) 공무원의 재해보상 급여체계

우리나라는 공무상 재해에 한하여 급여를 제공하는 원인주의에 입각하고 있다. 공무원이 공무상 질병 또는 부상으로 인해 요양기관(병·의원)에서 요양을 하고자 할 때에는 실비보전 성격의 공무상요양비를 지급하고, 손실보상성격의 장기급여(시효 5년)로서 공무상 질병·부상으로 장애상태로 퇴직하거나 퇴직 후 그 질병·부상으로 장애상태로 된 경우에 장애등급(1급~14급)에 따라 기준소득월액의 52%~9.75%를 장해연금으로 매월 지급하거나, 장해연금액의 5년분을 일시금 형태의 장해보상금으로 지급한다. 또한 공무원이 재직 중 사망하거나 퇴직 후 3년 이내에 공무상 질병·부상으로 인하여 사망한 경우에는 기준소득월액의 23.4배를 그 유족에게 유족보상금으로 지급하고, 유족보상금과는 별도로 사망한 공무원의 재직기간이 20년 미만인 경우에는 사망·퇴직당시 기준소득월액의 26.00%를 지급하고, 재직기간이 20년 이상인 경우에는 기준소득월액의 32.50%를 유족연금으로 지급한다.

2006년 3월에 신설된 순직유족급여¹⁰⁾는 공무원이 생명과 신체에 대한 고도의 위험을 무릅쓰고 범인체포, 화재진압 등 직무를 수행하다가 위해를 입고 사망한 경우에 그 유족에게 재직기간이 20년 미만인 경우에는 기준소득월액의 35.75%를 지급하고, 재직기간이 20년 이상인 경우에는 기준소득월액의 42.45%를 순직유족연금으로 지급한다.¹¹⁾ 이외 순직유족보상금으로 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 44.2배를 지급하고, 대간첩작전 수행중에 사망한 경우에는 57.7배를 지급한다. 이상의 재해보상급여를 도표화하면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 재해보상급여의 종류와 급여액

구분		급여액	제한액	제한요건
순직 급여	유족연금	(20년 미만) 기준소득월액의 35.75% (20년 이상) 기준소득월액의 42.45%	1/2	교통사고 11대 중과실과 음주 또는 안전수칙 위반사고
	유족보상금	공무원 전체 기준소득월액 평균액의 44.2배(대간첩작전 수행 중은 57.7배)		
유족보상금		기준소득월액의 23.4배	1/2	
유족연금		(20년 미만) 기준소득월액의 26.00% (20년 이상) 기준소득월액의 32.50%	1/2	
장해 급여	장해연금	기준소득월액의 52%~9.75%	1/2	
	장해보상금	장해연금의 5년분	1/2	
공무상요양비		질병 또는 부상에 대한 치료비	없음	-

10) 순직유족급여는 유족보상금 지급결정을 받은 유족이 청구할 수 있으며, 안전행정부에 설치된 순직보상심사위원회에서 심사·결정하고, 순직급여는 공무원연금공단이 지급하되, 이미 결정한 유족보상금은 지급하지 않는다.

11) 순직유족연금을 지급할 때에는 공무원연금기금 부담의 유족연금 또는 유족(연금)일시금은 지급하지 않는다.

한편 공무원 상 질병은 공무원이 공무원연금법시행규칙 제11조에 열거한 사유¹²⁾로 인하여 새로이 질병이 발생하거나 기존의 질병이 현저하게 악화된 경우에는 이를 공무원 상 질병으로 본다. 이때 공무원 상 질병은 공무원수행과 그 질병의 발생·악화사유와 상당한 인과관계가 있어야 한다. 또한 공무원 상 질병의 치료과정에서 그 질병이 주된 원인이 되어 합병증이 유발된 경우도 포함한다. 공무원 상 사고는 공무원이 공무원연금법시행규칙 제13조 및 제14조에 규정한 근무시간외의 사고¹³⁾로 인한 부상 또는 사망과 출·퇴근중의 사고로 인한 부상 또는 사망 등에 대해서는 이를 공무원 상 부상 또는 사망으로 본다. 다만 공무원이 공무원연금법시행규칙 제12조에 열거한 사고로 인하여 부상 또는 사망¹⁴⁾한 경우에는 이를 공무원 상 부상 또는 사망으로 보지 않는다.

그 외 공무원수행 중 또는 공무에 준하는 행위 중 불가피한 사유 없이 교통사고처리 특례법 제3조제2항 각호의 규정을 위반¹⁵⁾하여 사고가 발생하였거나, 공무원수행 중 또는 공무에 준하는 행위 중 불가피한 사유 없이 법령을 위반하거나 음주 또는 안전수칙의 현저한 위반으로 사고가 발생한 경우에는 중과실 처분을 한다. 중과실 처분이 되면 재해보상급여의 1/2을 감액하여 지급하는

12) 공무원연금법시행규칙 제11조(공무원 상 질병)

- 공무원수행중에 진폐증·규폐증·중금속중독·화상·동상 등으로 인하여 발생한 질병
- 공무원수행중에 유해광선·방사선·마이크로파·가스·빛·열·소음·진동·이상기압 등에 장기간 노출되어 발생한 질병
- 신체에 과도한 부담을 줄 수 있는 업무를 계속하여 수행함으로써 근육·건·골격·관절 등에 발생한 질병
- 공무원수행중에 무거운 물체의 운반 등 급격한 힘의 작용으로 인하여 척추·관절근육 등에 발생한 질병
- 공무원수행중에 환자의 진료·간호업무 또는 연구목적으로 병원체를 취급함으로써 발생한 질병
- 공무원수행중에 동물, 동물의 털 기타 동물성 물질의 취급으로 인하여 발생한 감염성 질병, 알레르기성 질병 또는 기생충 감염 등에 의한 질병
- 공무원수행중에 습지·초지·산지 또는 전염병이 있는 지역에서 업무수행으로 인하여 발생한 질병
- 공무원수행중에 예방접종·건강진단 등 소속기관의 건강관리를 위한 조치로 인하여 발생한 질병
- 공무원수행중에 제공된 음식물로 인하여 발생한 질병
- 공무원수행중에 근무환경의 변화 또는 공무원수행 장소의 숙박시설의 여건으로 인한 현저한 생리적 변화에 의하여 발생한 질병
- 공무원수행중에 업무량의 증가, 초과근무 등으로 육체적·정신적 과로가 유발되어 발생한 질병 또는 현저하게 악화된 질병

13) 공무원이 공무원수행중의 사고로 인한 부상 또는 사망에 대해서는 공무원 상 사고로 인정할 뿐 아니라, 근무시작 전·근무종료 후 또는 휴식시간에 공무에 필요한 준비행위·정리행위를 하거나 소속기관의 회식·회합 등 공적 행사를 하다가 발생한 사고이거나, 공무원이 공무원수행을 위하여 입주가 필요하거나 의무화되어 있는 시설 등의 불완전 또는 시설관리의 부주의로 인하여 발생한 사고라 하더라도 공무원 상 부상 또는 사망으로 본다.

14) 공무원연금법시행규칙 제12조(공무원수행중의 사고로 인한 부상 또는 사망)

- 공무원수행과 상당한 인과관계가 없는 상태에서 발생한 사고
- 공무원의 고의에 의하여 발생한 사고
- 공무원의 사적 행위에 의하여 발생한 사고
- 근무지를 무단으로 이탈한 상태에서 발생한 사고
- 공무원수행중 사적 원인에 의한 폭력 또는 장난에 의하여 발생한 사고
- 정상적인 출장경로를 이탈하거나 출장목적외의 사유에 의하여 발생한 사고
- 공무원 상호간의 사적인 친목행사 또는 취미활동으로 인하여 발생한 사고
- 공무와 인과관계가 없는 타인의 원한 등에 의하여 발생한 사고

15) 교통사고처리특례법상 11대 중과실은 신호위반, 중앙선침범, 속도위반, 앞지르기방법 또는 금지위반, 건널목 통과 방법 위반, 횡단보도보행자 보호의무 위반, 무면허 운전, 음주 운전, 보도 침범사고, 개문 발차사고, 어린이보호구역 의무위반 등이다.

데, 대상급여는 장해급여(장해연금 또는 장해보상금), 유족보상금, 순직유족급여(순직유족연금 및 순직유족보상금)이며, 실비보장성격의 공무상요양비는 중과실이 적용된다 하더라도 요양비는 제한하지 않고 전액 지급한다.

2) 공무원의 재해발생 및 이의신청 현황

2010년부터 2013년까지 공무원의 공무상재해 발생현황을 살펴보면, 2013년의 경우 질병, 부상 등의 재해로 보상급여를 청구한 자는 6,450명으로 전체공무원의 0.60%수준이다. 이는 2010년 0.56%, 2011년 0.58%, 2012년 0.59%보다도 높은 수준으로 재해발생에 따른 보상급여 청구자는 매년 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 또한 공무상 재해 인정비율은 2010년 79.0%, 2011년 81.1%, 2012년 83.4%, 2013년 85.2%로 매년 증가하고 있는 것으로 나타났다. 이는 보상급여 청구시 소속기관에서 먼저 공무상재해 인정 가능성을 확인한 후 공무상재해 인정이 희박한 경우에는 보상급여 청구를 하지 않는 경우와 단순사고에 의한 경미한 부상자의 경우에도 공무상재해 인정 가능성이 높은 경우에는 보상급여 청구를 한 것이 증가한 원인으로 분석된다. 한편 2013년도 공무상재해 인정자 5,498명의 재해발생 유형은 안전사고가 2,457명(44.7%)으로 가장 많고, 그 다음으로는 출·퇴근 중에 주로 발생하는 교통사고가 660명(12.0%)으로 나타났다. 반면 내과질환으로 인한 공무상재해는 193명(3.5%) 수준으로 감소추세에 있는 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 공무원의 재해발생 유형 및 심의현황

년도	공무원수	신청건수	유형별 공무상재해 인정건수						불인정건수	인정율
			계	내과질환	교통사고	안전사고	화재진화	기타		
2010	1,052,407	5,917 (0.56%)	4,674	169	685	2,023	19	1,778	1,243	79.0
2011	1,057,958	6,233 (0.58%)	5,055	189	576	2,097	57	2,136	1,178	81.1
2012	1,064,472	6,305 (0.59%)	5,261	188	568	2,361	45	2,099	1,044	83.4
2013	1,072,610	6,450 (0.60%)	5,498	193	660	2,457	23	2,165	952	85.2

자료: 공무원연금공단, 공무원연금통계(2013).

2010년부터 2013년까지 4개년 동안 경찰·소방공무원의 재해발생건수가 전체 공무원 재해발생건수의 50%수준을 차지하고 있다. 2013년의 경우 전체 경찰·소방공무원 151,042명중 1.7%인 2,551명이 공무상 재해를 입은 것으로 나타나 전체 공무원의 재해발생률 0.60%보다도 매우 높은 것을 알 수 있다. 이는 경찰·소방공무원의 업무특성상 범인검거, 화재진압 등으로 신체의 위험한 노출이 많고, 야간근무 등에 따른 과로 등으로 질병·사고가 많이 발생한다는 것을 알 수 있

다. 반면 교육공무원은 전체 360,218명중 0.24%인 873명이 공무상 재해가 발생하여 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있다.

〈표 3〉 공무원 직종별 공무상재해 심의현황

년도	신청 건수	인정 건수	공무원 직종별 공무상재해 인정건수				
			국가·지방직	경찰·소방직	교육직	기능직	기타직
2010	5,917	4,674	594	2,375 (50.8%)	588 (12.6%)	895	222
2011	6,233	5,055	749	2,569 (50.8%)	572 (11.3%)	879	286
2012	6,305	5,261	792	2,589 (49.2%)	682 (13.0%)	918	280
2013	6,450	5,498	678	2,551 (46.5%)	873 (15.9%)	903	493

주: 기타직은 정무직, 공안직, 연구직, 지도직, 계약직 등이 포함되어 있음
 자료: 공무원연금공단, 공무원연금통계(2013).

공무상 재해 불인정에 따른 이의신청자도 매년 증가하고 있다. 2013년의 경우 공무상 재해 불인정자 952명중 546명이 심사청구를 하여 57.4% 수준을 보이고 있다. 행정소송 확정자를 기준으로 16.9%가 소송을 통해 공무상 재해로 인정해 줄 것을 요구하고 있다. 이와 같이 심사청구 및 행정소송이 많은 것은 현 공무상재해 인정여부를 판단할 때 어느 정도의 공무성은 인정되나 그것이 국가가 보상할 정도의 재해가 아닌 경우에는 “불인정(否)” 처리하거나, 공무성이 약하더라도 달리 반증의 자료가 없다면 ‘인정(可)’ 처리하는 “All or Nothing”의 전체인정형태를 취하고 있는 것에서 그 원인을 찾을 수 있다.

〈표 4〉 공무상재해 불인정 및 이의신청 현황

년도	신청 건수	인정 건수	불인정 건수	심사청구 확정건수			행정소송 확정건수		
				계	인용	기각	계	승소	패소
2010	5,917	4,674	1,243	571 (46.0%)	101	470	215 (17.3%)	177	38
2011	6,233	5,055	1,178	682 (57.9%)	95	567	187 (15.9%)	139	48
2012	6,305	5,261	1,044	608 (58.2%)	59	549	180 (17.2%)	138	42
2013	6,450	5,498	952	546 (57.4%)	44	502	161 (16.9%)	132	29

자료: 공무원연금공단, 공무원연금통계(2013).

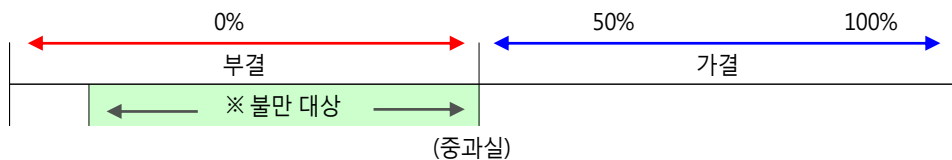
3) 공무원의 재해보상 문제점 및 과제

공무상재해 인정범위는 점차 확대되어 왔으나, 급속히 변화하고 복잡한 사회에서 공무상 재해 여부를 판단하는 것은 더욱 어려워지고 있다. 특히 공무상 질병의 경우에는 질환이 노출되는 시기와 잠복했다 발병하는 시간적 차이와 개인별 신체적 건강과의 복합적 상호작용에 의해 발병여부가 결정되기도 하기 때문에 업무상 재해라고 판정할 수 있는 명확한 인과관계를 찾기가 쉽지 않다. 이와 같이 재해의 원인을 추적하여 공무상 재해가 분명한 경우에 한하여 재해를 인정하는 원민주의에 입각한 접근방식은 재해의 인정 범위가 확대되고 있다고 하더라도 상당수 재해 공무원을 공무상 재해로 인정하지 않은 결과를 초래할 수밖에 없는 한계를 가지고 있다. 이는 실제로 공무상 재해에 해당하는 공무원이 정확한 공무상 인과관계를 증명하지 못하여 보호에서 제외될 수 있다는 점이다. 현재는 업무상 인과관계가 명확한 단순 사고성 재해의 비중이 높게 나타나고 있으나, 과로, 스트레스, 미발견 직업병 등 업무상 인과관계 증명이 어렵고, 그 질병의 원인이 불명확하다는 이유로 재해를 입은 공무원을 보호하지 않은 것은 매우 비복지적인 것이다(석재은, 2003).

산재요양이 불승인 되는 경우 재심사를 요청하는 심사청구, 행정소송 등의 구제절차는 짧게는 몇 달에서 길게는 몇 년이 소요된다. 최초요양 신청이 불승인되는 순간 재해 근로자는 육체적, 심리적 고통을 경험하며, 휴직 및 실직으로 인한 경제적 손실, 치료비 부담 등으로 제대로 치료도 받지 못하고 삶이 피폐해진다(권영준, 2002).

현행 공무상 재해여부를 판정하는 전체인정제도는 <그림 4>와 같이 공무기인 정도에 따라 공무상 재해여부를 판단하는 기준이 전부(all) 또는 전무(nothing) 판정방식이므로 공무기인정도가 많은 경우에 한하여 전부를 인정하는 것이고, 공무기인정도가 적은 경우에는 비록 공무기인성이 인정된다 하더라도 전무로 판정할 수밖에 없다.

〈그림 4〉 공무기인정도에 따른 공무상 재해 결정기준



재해를 입은 공무원이나 그 유족은 비록 공무기인정도가 적더라도 그에 합당한 급여를 받기를 원한다. 그러나 현실적으로 이를 구제할 규정도 공무기인정도를 측정할 도구도 없는 형편이다. 따라서 공무상 재해당시의 공무기인정도 만큼을 공무상 재해로 인정하고, 그에 기초하여 적정한 급여가 이뤄진다면 이런 문제를 해결할 수 있을 것으로 판단한다. 재해보상급여의 형평성 문제로 동일한 시간과 장소에서 동일한 사유로 공무상 재해를 당했다더라도 재해공무원 각각의 기

준소득월액을 기초로 산정되는 재해보상급여에서 상당한 차이를 보이게 된다.¹⁶⁾ 즉, 장기 재직 공무원이 공무상 재해를 당할 당시에 본인과실이 상당히 있었다 하더라도, 고유 업무를 수행 중 이던 하위직 또는 단기 재직 공무원이 수령하는 재해보상급여는 그 절반에도 못 미치는 경우¹⁷⁾가 발생하고 있다.

그러나 이와 같은 재해보상급여에서 차이를 보이는 것은 재해보상급여액의 산정이 공무원연금법으로 정형화 되어 있기 때문이다. 또한 업무상 재해로 인정되지 않은 경우 민간근로자는 국민연금에 의해 장해·유족급여 등이 지급되는 것과 달리 공무원은 장해·유족급여 등이 지급되지 않는다. 그리고 민간근로자를 위해 산재보험에서 지급하고 있는 간병급여나 재활을 위한 재활급여가 규정되어 있지 않아 재해보상의 기능과 역할에 한계를 가지고 있다(김진수·이철수, 2004). 따라서 부분인정제도에 대한 문제점만 부각할 것이 아니라 공무상 재해여부 판정의 합리성, 형평성, 적정성 등을 높이기 위한 다각적인 평가, 판정모형을 개발하고 연구할 필요가 있다.

Ⅲ. 연구 설계 및 분석의 틀

본 연구의 종속변수로는 공무상 재해에 대한 보상을 차등화 할 수 있는 평가모형을 개발하는 것이다. 공무기인정도가 있음에도 그 정도가 적다는 이유로 공무상 재해로 인정하지 않는 불합리성을 제거하기 위해 부분인정제도로써 보상 차등화를 검토할 필요가 있다. 따라서 부분인정제도에 입각한 차등보상을 하기 위해서는 다양한 평가모형의 개발이 필요하다. 이를 통해 평가모형에 따라 급여산정과 어떻게 연계할 것인지도 고민할 수 있기 때문이다. 재해사유별 보상차등화 대상이 되는 재해보상급여는 다음의 <그림 5>와 같다.

〈그림 5〉 보상 차등화 대상 급여

위험직무수행중 사망한 경우	⇒	순직유족급여	순직유족연금 순직유족보상금
공무수행중 사망한 경우	⇒	유족급여	유족연금 유족보상금
공무수행중 질병·부상으로 인해 장애가 남은 경우	⇒	장해급여	장해연금 장해보상금

16) 예를 들면, 초등학교 방호원(기능직, 재직기간 10년, 기준소득월액 200만원)이 운전하는 차량에 교장(교육직, 재직기간 33년, 기준소득월액 600만원)이 동승하여 교육청으로 출장가던 중, 맞은편에서 오던 트럭이 중앙선을 침범하여 관용차량과 충돌하면서 방호원과 교장이 동시에 사망하였다면, 퇴직급여에서 뿐 아니라 공무상 사망에 따른 유족보상금에서도 3배 이상의 차이가 발생한다.

17) 또 다른 사례로 방호원이 운전하여 출장가던 중 상대차량의 신호위반으로 사망한 경우와 출근중 졸음운전으로 가로변 전신주를 충격하여 사망한 교장의 경우도 재해보상급여에 있어서 위의 사례와 다르지 않다는 점이다. 즉 교장의 전적인 과실에도 불구하고 급여감액 없이 전액 지급되는 반면, 젊은 방호원이 사망한 것에 대해 재직기간이 짧고 기준소득월액이 적다는 이유만으로 3배 이상의 급여 차이를 보이는 것이다.

공무상 재해를 결정하는 요인으로는 공무와의 직접적 또는 간접적 영향으로 재해가 있었는지를 판단하게 되는데, 재해가 비록 간접적이라 하더라도 현행 재해보상급여를 지급하는 데에는 직접적인 재해와 차이가 없다. 그러나 일본은 국가공무원재해보상제도 제1조 및 지방공무원재해보상제도 제1조에서 재해의 범위를 공무상 또는 통근상재해로 구분하고 있다. 그리고 공무와의 간접적 영향이라 할 수 있는 통근상 재해와 관련된 부상 또는 질병으로 요양급여를 받는 직원은 일부 부담금을 국가에 납부하도록 하여 직접적 공무상 재해와 차등화 하고 있다. 또한, 공무원의 직군, 직종이 다양한 가운데, 공무원 각자의 신체가 위협에 노출되는 정도가 각기 다르다는 점도 차등화의 한 요소로 고려되어야 한다. 특히, 본인 과실이 공무상 재해과정에 간여를 했다면 공무원 본인과실에 대해서도 급여를 경감하는 등의 기준을 통해 경각심을 인식시킬 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 공무상 재해인정 기준인 공무기인정도, 위험노출정도, 본인과실정도 등 다음의 3가지의 차등화 요소를 독립변수로 보상차등화 모형을 개발한다.

첫째, 공무의 직·간접 정도에 따라 공무기인정도를 구분하여 차등화 한다.

공무기인성이란 업무와 재해사이의 인과관계로서 업무를 하지 않았으면 생기지 않았을 재해가 업무로 인하여 발생하였거나, 업무를 하지 않았으면 악화되지 않았을 기존질병이나 기초질환이 업무로 인하여 악화된 것을 말한다. 즉 공무상 재해로 인정받기 위해서는 공무원이 업무를 수행하는 과정에서 발생했는지 여부에 따라 급여지급이 결정된다는 것이다. 마찬가지로 질병 역시 그 발생 원인이 업무수행과 관계가 있다는 사실이 입증되어야 한다. 그리고 공무원에게만 적용되는 출·퇴근중 사고¹⁸⁾의 경우 간접적인 사고라 할 수 있다. 따라서 공무기인정도는 공무상 재해여부를 판단하고, 보상을 차등화 하는데 가장 중요한 의미를 가지고 있다.

둘째, 신체적 위협에 노출되는 상황별로 위험노출정도를 구분하여 차등화 한다.

범인검거, 교통단속과 교통 위해방지, 주요인사 경호, 경비업무가 주된 업무인 경찰공무원과 재난·재해 현장에서 화재진압이나, 인명구조 작업이 주된 업무인 소방공무원은 교내생활이 주된 교육공무원 간에는 공무수행 중에 신체적 위협에 노출되는 정도는 상당히 다르며, 내근이 주된 업무인 경우와 외근이 주된 업무인 경우 또한 구분된다. 그러나 현재는 공무원의 직무상 위험노출정도에 관계없이 공무원이 기관장의 지휘명령 하에 업무를 수행하고, 담당업무와 재해발생 사이에 인과관계가 존재하는 업무기인성에 따라 공무상 재해 여부를 판단하고 있다. 따라서 공무원의 주된 업무형태에 따른 위험노출정도는 공무상 재해여부를 판단하고, 보상을 차등화 하는 과정에서 공무기인정도에 가점요소가 될 수 있다.

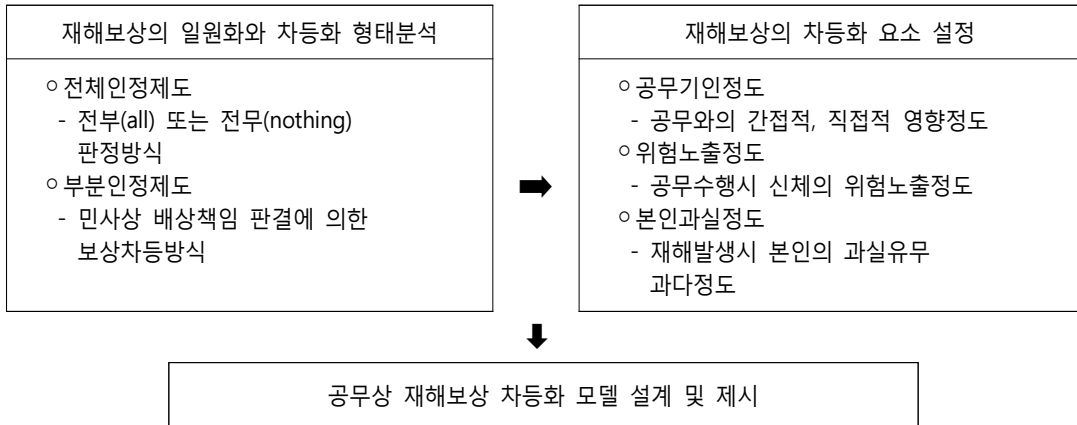
셋째, 본인의 과실유무 및 과다에 따라 본인과실정도를 구분하여 차등화 한다.

차량운행 중 중앙선침범이나 무면허운전 등 교통사고처리특별법상 11대 중과실에 해당하는 경우와 음주 등 안전의무를 위반한 경우에는 보상급여를 1/2 감액 지급(요양비는 중과실인 경우에도 100% 지급)하고 있으나, 중과실을 적용하기 위해서는 고의에 준하는 정도의 중대한 과실인 경우에 한하여 급여를 제한하므로 졸음 또는 운전부주의로 차선을 이탈한 단독, 자피 교통사고

18) 민간 산재보험의 경우 출·퇴근 중 사고는 고용주가 제공하는 통근버스 탑승 중에 사고가 난 경우에 한하여 인정하고 있으나, 공무원의 경우는 자택과 직장 간에 이동시간과 방향성만 맞다면 어떤 교통수단(도보, 택시, 버스, 카풀, 자전거 등)을 이용했는가와 관계없이 공무상 재해로 인정하고 있다.

의 경우에 비록 본인 과실이 절대적이었다고 하더라도 재해보상급여에는 전혀 영향을 미치지 않는 문제가 있다. 따라서 본인의 과실정도는 공무상 재해를 판단하고, 보상을 차등화 하는 과정에서 공무기인정도와 위험노출정도에 감점요소로 작용할 수 있다. 이상의 논의를 통해 본 연구의 분석모형은 다음과 같다.

〈그림 6〉 본 연구의 분석모형



IV. 공무상 재해보상 차등화 모형설계

보상차등화 모형 개발을 위해 공무원의 퇴직 또는 사망과 공무로 인한 부상·질병·장애에 대하여 공무원 및 그 유족의 생활안정과 복리증진을 위해 적절한 급여를 지급하는 업무를 수행하고 있는 공무원연금공단 직원들을 대상으로 수회에 걸쳐 실시한 개별 또는 집단 인터뷰와 토론을 통해 보상차등화 모형을 개발하였다. 대상은 공무상 재해 여부를 판정하기 위한 급여심의회 운영, 공무원연금(재해보상)제도 연구, 공무원연금법령 운영, 공무상 재해 불인정에 따른 행정소송 제기자에 대한 소송대응 부서 등 각 업무별 담당부서의 부서장, 중견간부, 담당실무자, 선임연구원 등 8명이다. 이들에게는 앞에서 전술한 이론적 배경 및 공무상 재해발생 통계자료 등의 기초자료를 제공하였다. 그리고 그들의 다양하고 풍부한 실무경험과 민원발생사례 등을 토대로 공무상 재해 보상차등화 모형을 개발하였다.

보상차등화 모형은 공무원연금법 제35조 및 동법 시행령 제29조와 같이 공무상재해 인정기준을 사고(부상)와 질병으로 구분하고, 사고는 고위험재해, 일반재해, 출·퇴근중 재해 그리고 본인 과실 등을 고려하였다. 질병은 업무의 과중여부, 근무환경, 건강상태 등에 따라 재해인정 비중을 차등화 할 수 있도록 하였다. 또한 주된 업무에 따라 사고는 노출정도가 높은 경우에는 단계별 배점을 최상위 등급을 부여하고, 질병은 공무원 개인별 업무특성과 업무량, 평소건강상태 기존 질병 유무 등을 고려하여 가점요소와 감점요소로 구분하여 반영하는 것으로 합리성과 형평성을 높였다. 이에 따라 그동안 재해를 입은 공무원중 공무기인정도가 적다하여 공무상 재해로 인정

받지 못한 공무원이나 그 유족은 공무기인정도가 적더라도 그에 합당한 급여를 받을 수 있고, 더불어 공무상 재해 불인정으로 재심사를 요청하는 심사청구나 행정소송 등도 감소할 것으로 보인다. 반면 차등화 된 재해등급 판정 결과의 상대적 높고, 낮음에 따라 재해인정기준에 대한 시비나 불복으로 심사청구나 법적 문제가 야기될 수도 있다.

한편 선진국의 경우 공무상재해로 인정받지 못하게 되더라도 건강보험에서 본인부담 없이 요양급여수급이 가능한 구조로 되어있다. 또한 소득상실에 있어서도 요양급여를 수급하는 기간에는 일정수준의 소득보장을 해주도록 설계되어 있고, 장애로 인정된 경우에는 공적연금에서 소득 보장을 하도록 규정하고 있어 소득손실 문제는 발생하지 않는다(김진수외, 2007). 반면 우리나라 공무원은 공무상재해로 인정받지 못하게 되면 건강보험에서 요양급여를 지급하도록 하고 있는 점은 동일하나, 본인부담수준이 약 30%에 이르고 있다. 또한 공무원연금제도에 의해 소득손실을 보장하는 급여가 없어 공무상재해로 인정받지 못할 경우 의료비 부담과 소득손실의 위험이 있다. 이에 공무상 재해 인정여부를 전체인정제도(All or Nothing)로 운영하고 있는 것에 대하여 공무기인정도와 위험노출정도 그리고 본인과실정도에 따른 보상차등화의 가능성을 전제로 부분인정제도 도입을 위한 재해보상급여 차등화 모형은 다음과 같다.

1. 5단계 차등모형(5-I형)

보상차등화 모형은 공무기인정도, 본인과실정도, 위험노출정도 등 차등화의 대상이 되는 요소를 3가지로 분류하고 재해정도에 따라 단계별로 구분하는 방법과 각 단계에 부여하는 배점의 수준을 어떻게 할 것인가가 중요하다. 먼저 공무기인정도는 업무와 재해사이의 인과관계로서 업무의 과중, 공무와의 직접적, 간접적 영향정도 등에 따라 차등화 한다. 질병은 동종 공무원 기준 업무의 과중여부 그리고 과로정도, 근무환경, 생활습관, 평소의 건강상태 등을 고려한다. 사고는 고위험재해 또는 일반재해 인지 아니면 간접적 재해인 출·퇴근 중 사고로 발생했는지를 고려하여 차등화 하는 것이다. 단계별 배점은 10~20점 간격으로 설계하며, 단계별 배점 및 분류기준은 <표 5>와 같다.

<표 5> 공무기인 단계별 배점 및 분류기준(예시)

구분	단계폭	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	
공무 기인	A	10점	10점	20점	30점	40점	50점
	B	15점	0점	15점	30점	45점	60점
	C	15점	10점	25점	40점	55점	70점
	D	10~20점	10점	20점	40점	60점	80점
	E	20점	0~20점	21~40점	41~60점	61~80점	81~100점

또한 재해발생 원인이 공무수행 과정에서 신체적 위험에 노출되는 상황별로 위험노출정도를 구분하고 차등화 한다. 국민의 재산과 생명을 보호하기 위한 범인검거, 교통단속, 화재진압 등이

주된 업무인 경찰·소방공무원과 우편배달 우정공무원은 내근이 주된 업무인 교육공무원, 일반직 공무원 간에는 공무수행 중에 신체적 위험에 노출되는 정도는 상당히 다르다. 따라서 공무원의 주된 업무에 따른 위험노출정도를 5단계로 구분하고, 단계별 배점은 2~15점 간격으로 설계하며, 단계별 배점 및 분류기준은 <표 6>과 같다.

<표 6> 위험노출 단계별 배점 및 분류기준(예시)

구분	단계폭	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	
위험 노출	A	2점	2점	4점	6점	8점	10점
	B	4점	4점	8점	12점	16점	20점
	C	5점	10점	15점	20점	25점	30점
	D	15점	10점	25점	30점	35점	40점
	E	20점	0~20점	21~40점	41~60점	61~80점	81~100점

그리고 재해발생 원인이 본인의 과실유무 및 과다에 따라 본인과실정도를 구분하고 차등화한다. 현재 교통사고 11대 중과실과 음주 또는 안전수칙 위반사고에 대해서는 고의에 준하는 정도의 중대한 과실인 경우에 한하여 보상급여를 1/2 감액 지급하고 있다. 반면 줄임 또는 운전부주의로 차선을 이탈한 단독, 자괴 교통사고의 경우에 비록 본인 과실이 절대적이었다고 하더라도 재해보상급여에는 전혀 영향을 미치지 않는 문제가 있다. 여기서는 본인의 과실정도를 5단계로 구분하고, 단계별 배점은 2~20점 간격으로 설계하며, 단계별 배점 및 분류기준은 <표 7>과 같다.

<표 7> 본인과실 단계별 배점 및 분류기준(예시)

구분	단계폭	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	
본인 과실	A	2점	2점	4점	6점	8점	10점
	B	4점	4점	8점	12점	16점	20점
	C	5점	10점	15점	20점	25점	30점
	D	15점	10점	25점	30점	35점	40점
	E	20점	0~20점	21~40점	41~60점	61~80점	81~100점

이상의 공무기인, 위험노출, 본인과실정도에 따라 단계별로 배점한 점수를 종합하여 평가한 결과를 <표 8>과 같이 100점 만점 기준으로 환산하고, 환산점수에 해당하는 보상급여를 지급하는 것으로 재해보상의 차등화를 할 수 있다.

〈표 8〉 차등화 요소별 종합 배점표(예시)

구분	공무기인	위험노출	본인과실	종합계	환산계
A~D	50점~80점	10점~40점	10점~40점	70점~160점	100점
E	81~100점	81~100점	81~100점	300점	100점

다만 이모형은 각 단계의 점수를 어떤 기준을 근거로 부여할 것인지 그 근거기준을 설정하기가 쉽지 않다는 약점을 갖고 있다. 또한 A~E 타입 중 어느 타입을 고려할 것인지도 고민의 대상이 될 수 있다.

2. 5단계 발전모형(5-II형)

공무상 재해를 결정하는 요인으로는 공무와의 직접적 또는 간접적 영향으로 재해가 있었는지를 판단하게 되는데, 재해가 비록 간접적이라 하더라도 재해보상급여를 지급하는 데에는 직접적인 재해와 차이가 없다. 그렇기 때문에 직접적 재해를 입은 경우에는 간접적 재해를 입은 경우보다 상대적으로 보상이 적다는 생각을 하게 된다. 그러므로 공무와의 직접성과 간접성에 따라 급여수준을 구분하여 차등화 하는 것이 타당하다. 이에 따라 <표 9>와 같이 고유업무중 사고는 최상위등급을, 출·퇴근중 사고는 중위등급을 기본으로 배정한다. 공무로 보기 어려운 사적행위나 공무관련성이 희박한 경우에는 최하위등급을 부여한다. 그리고 갑작스런 돌발 업무 또는 일상적인 업무에 비하여 한시적이고 일시적으로 주어지는 업무의 과중에 따른 과로누적으로 발생한 내과질환에 대해서는 과로누적 정도 등을 고려하여 차등화 한다. 차등화 요소별로 단계별 배점은 20점 간격으로 설정하고, 이를 사고와 내과질환의 사례를 중심으로 배정하는데 단계별 배점 및 고려해야할 요소는 다음과 같다.

〈표 9〉 공무기인 단계별 배점 및 분류기준(예시)

구분	단계폭	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	
기인점수	20점	0~20점	21~40점	41~60점	61~80점	81~100점	
공무기인	사고	공무상황	무관 사적행위	-	출퇴근중	직무수행 행사중 출장중	고유업무
	내과질환	과로누적	하	중하	중	중상	상

그리고 위험노출 분류는 <표 10>과 같이 사고는 국민의 재산과 생명을 보호하기 위해 범인검거, 화재진압이 주된 업무인 경찰공무원과 소방공무원은 위험노출정도를 최상위등급으로 부여하고, 교육공무원인 교사 등 근무지내에서 신체적 위험이 거의 없는 경우에는 최하위등급을 부여한다. 그리고 내과질환은 주·야 교대근무, 고정 야간근무, 열악한 작업환경, 건강관리가 어려운 근무현실 등을 고려하여 차등화 한다.

〈표 10〉 위험노출 단계별 배점 및 분류기준(예시)

구분		단계폭	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
위험점수		20점	0~20점	21~40점	41~60점	61~80점	81~100점
위험 노출	사고	신체위험	하	중하	중	중상	상
	내과질환	근무환경	우수	양호	보통	불량	열악

또한 본인과실이 없는 경우에는 <표 11>과 같이 최상위등급을 부여한다. 본인과실 100%인 경우 최하위등급을 부여하고, 중과실의 경우 중간등급을 부여한다. 이처럼 공무기인정도, 위험노출정도, 본인과실정도에 따라 산정된 점수를 종합하여 300점 만점 기준으로 판정한다.

〈표 11〉 본인과실 단계별 배점 및 분류기준(예시)

구분		단계폭	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
과실점수		20점	0~20점	21~40점	41~60점	61~80점	81~100점
과실 정도	사고	과실비중	100%		중과실	0%	
	내과질환	건강관리	방치	소홀	보통	우수	탁월

이모형은 공무기인, 위험노출, 본인과실 부분에 대한 정성적인 평가기준을 가지고 단계별로 배점을 차등하는 방법으로서 제도운영에 적용하기에는 비교적 쉬울 것으로 판단된다.

3. 다변수(多變數) 평가모형

내과질환(뇌·심혈관계, 근골격질환 등)인 경우에는 재직기간, 업무특성, 업무량, 과로수준, 스트레스의 정도, 교대근무, 성별, 연령, 병가, 휴직 등 공무성격과 체질(가족력), 평소건강상태(혈압, 비만, 당뇨, 콜레스테롤), 기존의 질병유무, 생활습관(음주, 흡연) 등을 공무상 재해에의 해당 여부 판정요소로 고려한다. 사고(事故)인 경우는 고유업무중¹⁹⁾, 직무수행중, 출장중, 행사중, 출·퇴근중 사고 등 사고 상황과 교통사고, 보행사고, 안전사고²⁰⁾, 철도사고 등 사고유형에 따라 구분하고, 공무와 직접적인 관련성과 부수적인 관련성에 따라 구분한다.

상기 고려요소들을 가점(+요소와 감점(-)요소로 구분하여 각각의 요소별 점수를 종합하여 판단한다. 고려요소 평가모형 예시는 다음 <표 12>와 같다.

19) 고유업무중은 업무분장표상에 지정된 업무를 수행하던 중에 발생한 사고

20) 안전사고는 본인(또는 상대방)의 과실, 부주의 또는 자연적인 상황에 의해 안전과 관련되어 발생한 사고

〈표 12〉 고려요소별 배점기준(질병 예시)

구분	고려요소	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
가점 (+) 요소	재직기간										
	업무특성										
	업무량										
	과로수준										
	스트레스정도										
	교대근무										
	연령										
감점 (-) 요소	체질(가족력)										
	평소건강상태										
	기존질병유무										
	생활습관										
	병가										
	휴직										

이모형 역시 공무원 재해발생 당시의 수행업무 특성과 개인별 건강상태 등을 고려한 평가기준을 가지고 가점요소와 감점요소를 정성적인 판단기준에 의해 평가해야 하는 단점이 있으나, 제도운영에 적용하기는 어렵지 않을 것으로 보인다.

4. 매트릭스 응용모형

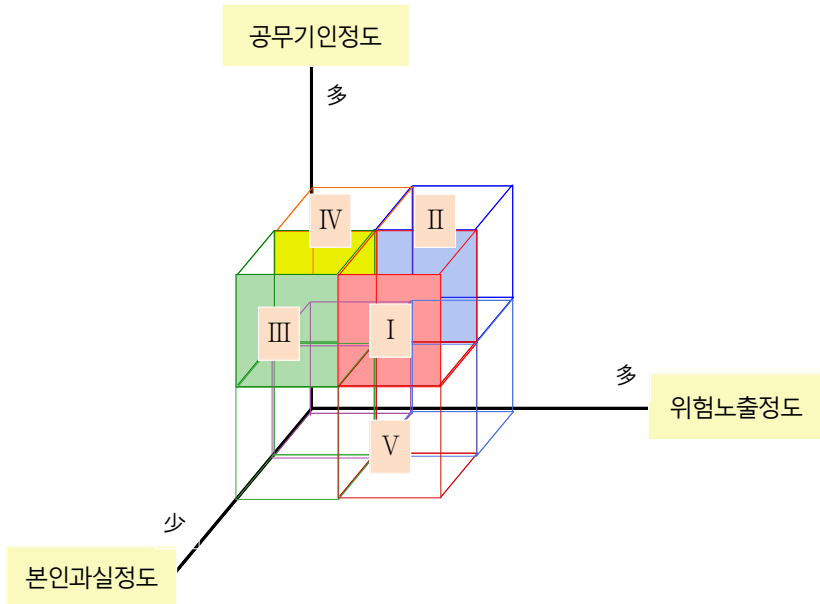
매트릭스분석을 응용한 개발모형으로, ‘공무기인/위험노출 모형’은 공무기인정도와 위험노출 정도에 따라 <그림 7>과 같이 평가하되, 우상단 I구역에 가장 높은 점수를 배정한다. 공무상 재해여부에 있어서는 무엇보다도 공무기인정도가 중요한 만큼 좌상단 II구역에 차등점수를 부여하는 것이 타당한데, 공무기인정도나 위험노출정도가 적은 경우 IV구역으로 한다.

〈그림 7〉 매트릭스1 모형(예시)

①공무기인/위험노출		②공무기인/본인과실		③위험노출/본인과실				
공무 기인 정도	II	I	공무 기인 정도	I	II	위험노 출정도	I	II
	IV	III		III	IV		III	IV
	위험노출정도			본인과실정도			본인과실정도	

한편 ‘공무기인/본인과실 모형’은 공무기인정도와 본인과실정도에서도 공무기인정도의 중요성을 감안하여 좌상단에 I 구역, 우상단에 II구역을 배정하고, 본인과실이 많은 경우 우하단부 IV 구역을 배정한다. 그러나 ‘위험노출/본인과실 모형’은 위험노출정도와 본인과실정도에 있어서 ‘공무기인/본인과실 모형’과 차이가 없다. 이모형에 대해서는 최종적으로 어떻게 종합할 것인지에 대한 문제가 남는데, 좀 더 발전된 모형으로 <그림 8>을 고려할 수 있다.

<그림 8> 매트릭스2 모형(예시)



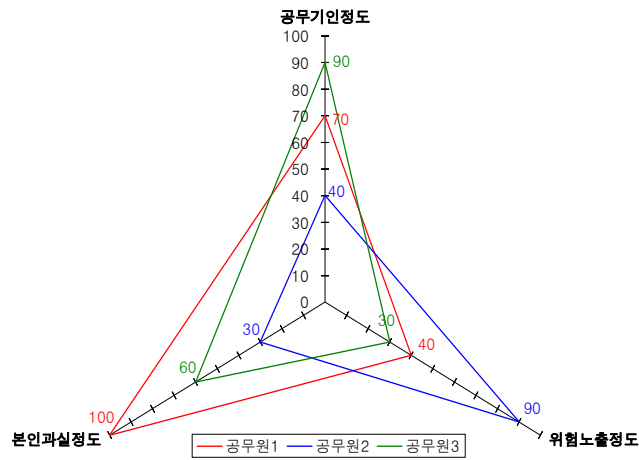
<그림 8>은 매트릭스분석에 입체성을 추가한 개발모형으로, 공무기인정도, 위험노출정도, 본인과실정도를 종합할 수 있는 특징을 갖는다. 그리고 공무상 재해에 관해서는 공무기인성이 중요한 만큼 공무기인정도가 많은 상단부(上段部)와 공무기인정도가 적은 하단부(下段部)로 구분하였다. 공무기인정도와 위험노출정도는 그 정도가 많은 경우에 가점을 부여하고, 본인과실정도가 많은 경우에는 감점하는 방식을 취한다. 따라서 상단부에서는 I 구역에 가장 높은 점수를 부여하고, IV구역에 가장 낮은 점수를 부여하는 방식이다. 따라서 하단부에서도 V구역에 가장 높은 점수를 부여한다. 한편 이모형은 공무기인정도, 위험노출정도, 본인과실정도에 대한 구역을 어떤 기준으로 판단할 것인지에 대한 과제가 있으나, 현행 공무상 재해 판정방식과 크게 다르지 않기 때문에 구역배정에 어려움은 없을 것으로 보인다. 다만, 청구인의 이의제기가 있을 경우에 대비해 객관적이고 명백한 소명자료 준비와 설명이 필요하겠다.

5. 방사형 그래프모형

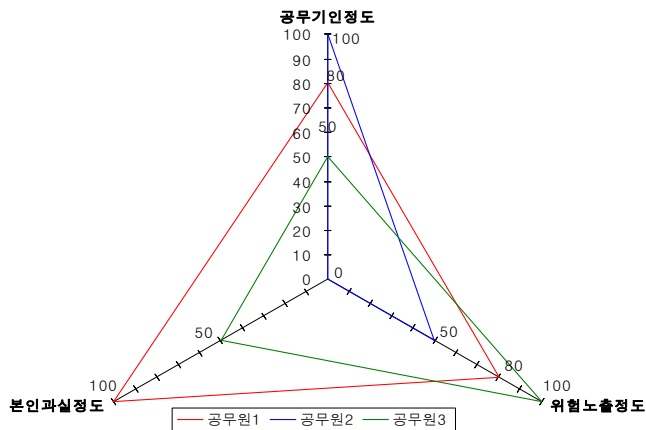
공무기인정도, 본인과실정도, 위험노출정도 등 차등화 고려요소별로 산출된 점수를 방사형 그래프를 이용해 3개 고려요소의 꼭지점에 해당하는 점수를 기준으로 차등보상을 고려하는 방법으로 다음과 같다.

〈그림 9〉 보상차등 종합판정 모형도(예시)

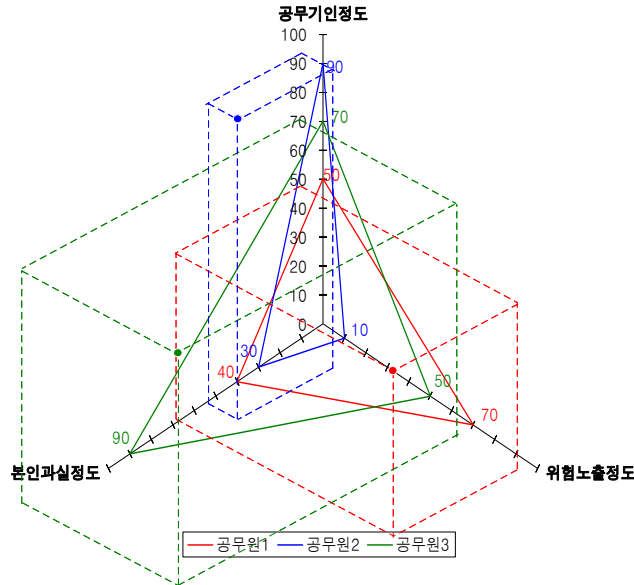
【 부상(사고) 모형도 】



【 질병(내과질환) 모형도 】



【 종합판정 모형도 】



이 모형의 문제점은 꼭지점에 해당하는 급여수준을 어떻게 정할 것인가가 가장 큰 난제라 할 수 있겠다. 따라서 앞에서 제시한 모형 중 현실성이 가장 떨어지는 모형으로 평가된다. 결론적으로 위에서 제시한 5가지 유형의 보상차등화 실행모형은 공무기인정도, 본인과실정도 및 위험노출정도를 종합하여 얻어지는 값을 기준으로 차등화 등급에 적용하여 산출된 급여를 지급할 수 있는데, 검토한 바와 같이 단계별로 임의적인 단계 폭을 두고 점수를 부여하는 것보다는 차등요소별 100점 만점을 기준으로 점수를 부여한 뒤, 요소별 가중치로 조정하는 방안도 고려할 수 있다. 그러나 제도시행 초기에는 우선 현실성이 높다고 판단되는 모형을 시행하면서 드러나는 문제점을 지속적으로 수정·보완하는 방안이 바람직할 것이다.

또한 차등보상을 위한 방법론으로는 공무원상 재해여부는 급여심의회에서 공무기인정도, 본인과실정도 그리고 위험노출정도를 판단하고, 차등요소별 점수합계를 산정한 후 재해보상급여를 지급하는 단계에서 차등화 점수에 합당한 급여를 지급하는 방향으로 결정하는 것이 타당할 것으로 보인다. 다만 공무원의 직군, 직종별로 공무의 직·간접성과 위험노출의 정도를 구체적으로 분류하는 것이 재해를 입은 청구인의 불만을 최소화 하고 보상차등화 제도 운영의 합목적성을 달성하는데 매우 중요한 것이므로 시행 전에 보다 과학적이고 합리적인 방안을 모색하기 위한 전문가 그룹의 논의와 철저한 검증과정을 거쳐야 할 것이다.

V. 결론

공무상재해 인정의 문제는 ‘전부 아니면 전무원칙’의 획일적 규정이다. 그러나 재해보상급여

를 지급하는 과정에서 공무의 직·간접성이나 공무원 본인의 과실정도 그리고 신체적인 위험에 의 노출정도에 따라 급여를 차등되게 지급하는 것이 합리적이라 할 수 있다. 또한 공무기여정도가 적다하더라도 그에 상응하는 급여를 지급하는 것이 바람직하다. 따라서 본 연구는 현행 전제 인정제도의 문제점을 보완하고, 적정보상을 위한 차등 평가모형을 개발한 것은 그 의미가 크다. 공무기인정도, 위험노출정도, 본인과실정도 등 3가지 차등화 요소로 구분하여 개발한 다섯 개 모형의 의미를 종합적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, ‘5단계 차등모형(5-I형)’은 3가지 차등화 요소를 5단계로 구분하여 단계별 배점을 각각 10~20점, 2~15점, 2~20점 간격으로 설계한 것으로 각각의 배점기준을 기준으로 공무상 재해 인정 비율을 차등화 하여 공무상 재해인정의 형평성을 높였다. 그러나 이모형은 각 단계의 점수를 어떤 기준을 근거로 부여할 것인가가 관건인데, 그 근거기준을 설정하기가 쉽지 않다는 약점을 갖고 있다.

둘째, ‘5단계 발전모형(5-II형)’은 사고 상황을 토대로 내과질환과 사고부상(事故負傷)으로 구분한 것으로, 고유업무중 사고를 공무기인정도의 최상위등급에, 출·퇴근중 사고를 중위등급으로 배정하고, 사적행위나 공무원관련성이 희박한 경우를 최하위등급을 부여하였다. 위험노출정도에서는 경찰공무원으로 강력계 형사인 경우 최상위등급에, 교육공무원으로 교사 등 내근자는 최하위 등급을 부여하였다. 과실정도는 본인과실이 전혀 없는 경우에는 최상위등급을, 본인과실 100%인 경우에는 최하위등급을, 중과실의 경우 중간등급을 부여하여 공무상 재해인정의 합리성을 높였다. 이모형은 비교적 정성적인 기준을 보여주고 있어 현실 적용이 비교적 쉬울 것으로 판단된다.

셋째, ‘다 변수(多變數) 평가모형’은 내과질환, 사고 상황 및 사고유형별 고려요소 등을 가점(+)요소와 감점(-)요소로 구분하고, 각각의 요소별 점수를 종합하여 판단하는 것으로 공무상 재해인정의 형평성과 합리성을 높였다. 이모형 역시 요소별로 주관적 판단기준에 의해 정성적으로 평가해야 하는 단점은 있으나, 현실에서 적용하기는 어렵지 않을 것으로 보인다.

넷째, ‘매트릭스 응용모형’은 매트릭스분석을 응용한 것으로, 공무기인정도와 위험노출정도를 평가하여 배정하고, 공무기인정도와 본인과실정도에 따라 배정하며, 위험노출정도와 본인과실정도를 비교하여 구역을 배정하는 방법이다. 공무기인정도, 위험노출정도, 본인과실정도를 종합하여 공무기인성이 중요한 만큼 공무기인정도가 많은 상단부와 공무기인정도가 적은 하단부로 구분하였다. 이모형은 구역을 어떻게 판단할 것인가에 대한 의문이 있으나, 현행 공무상 재해 판정 방식과 크게 다르지 않기 때문에 구역배정에 어려움은 없을 것으로 보인다.

다섯 째, ‘방사형 그래프 모형’은 3가지 차등화 요소별로 산출된 점수를 방사형 그래프를 이용해 3개 고려요소의 꼭지점을 기준으로 차등 보상하는 방법이다. 이모형은 꼭지점에 해당하는 급여수준을 어떻게 정할 것인가가 가장 큰 난제라 할 수 있으며, 앞에서 제시한 모형들보다 현실성이 가장 떨어지는 것으로 평가된다.

본 연구는 합리성과 형평성 차원에서 보상차등화 모형을 제시하는 수준에 머물렀을 뿐 실제 정책화에는 보다 심도 있는 논의가 요구된다. 그리고 재해보상 차등화 모형을 통해 공무상 재해 등급을 판정한 후 그 등급 결과와 연계하여 적절한 급여를 지급할 수 있도록 급여테이블과 연결하는 것은 본 연구에서는 다루지 않고 향후 추가적인 연구과제로 남겨두고자 한다. 또한 공무상

재해인정에 관한 국내외의 학술·학문적 선행연구를 찾아보기 어렵고, 선행연구에 대한 검토가 부족하여 시론적 차원에서 본 연구가 이루어져 선행연구와의 차별성 그리고 본 논문의 학문적 기여정도를 알 수 없다. 그럼에도 그동안 시도하지 못한 재해보상의 부분인정제도 도입을 위한 보상차등화 모형을 개발·제시했다는 점에서는 의미가 매우 크다고 생각된다. 하지만 본 연구에서 제시한 차등화 평가모형이 최종적이라고는 보기 어렵다. 본 연구에서 제시한 차등화 평가모형을 바탕으로 보다 정교하고 현실에 적합한 모형으로 발전시킬 필요가 있다. 앞으로 공무를 수행하기 위한 준비단계로서의 출·퇴근 중 사고나 고유 업무 등 공무원 본연의 업무를 수행하던 중 발생한 사고 등에 대한 공무상 재해에 대해서는 재해보상급여를 차등화 하여 지급하는 방안 등을 포함하여 심층적인 연구를 통해 보상차등화의 완성도를 높여 나아가야 할 것이다.

더불어 비공무상 재해에 대한 보상체계 마련이 필요하다. 이때 비공무상 재해로 인해 지급받을 수 있는 급여수준은 공무상 재해 인정으로 받을 수 있는 최소한의 급여보다 적은 것이 바람직할 것이다. 현재는 비공무상 재해에 대한 치료비, 가족의 생활안정을 위한 직·간접비용을 지급받을 수 있는 보상체계가 전무하다. 반면, 일반근로자는 업무상·비업무상 재해와 관계없이 국민연금의 장해급여, 유족급여를 받을 수 있어 일반근로자들에 비해 공무원의 비공무상 재해보상이 취약한 상태이다. 일본에서도 비공무상 재해에 대해 지급하는 급여로 장해연금과 유족연금이 있다. 우리나라 공무원의 비공무상 재해에도 장해급여, 유족급여를 지급하는 것이 사회보장적 형평성의 기준에 보다 적합할 것이다.

참고문헌

- 공무원연금공단. (2007). 재해보상 및 부조급여 업무편람.
- 공무원연금공단. (2007). 공무원연금 급여관련 판례분석집.
- 공무원연금공단. (2010). 공무원연금실무.
- 공무원연금공단. (2013). 공무원연금통계.
- 권영준. (2002). 요양에서 장벽해소와 노동자 건강의 보장 측면에서, 「산재보상보험제도 개혁을 위한 토론회 자료집」.
- 김용철. (2000). 업무상 질병의 인정기준과 그 적용에 관한 연구, 고려대학교 대학원.
- 김용하·김상호·김진수·박수경·박찬용·이정우·장동한·최재욱. (2005). 공무원재해 보상제도 개선 방안, 한국사회보험연구소.
- 김진수·이철수. (2004). 공무원연금의 재해급여 체계 평가 및 개선과제: 산업재해보상제 도의 재해 급여와 비교를 중심으로. 「사회보장연구」, 20(2), 1-26.
- 김진수·라지훈·이승영. (2007). 산업재해 인정 형태 변화와 보상체계 합리화 연구. 「한국사회복지학」, 59(3), 59-73.
- 김태성·김진수. (2006). 「사회보장론」, 서울: 청목출판사.
- 민재성·고영선·김진수·김용하·석재은. (1994). 산재보험의 재정운영방식 개발에 관한 연구, 한국

개발연구원.

- 박종희. (2004). 통근상의 재해 산재보험의 과거 현재 그리고 미래. 「근로복지공단」, 35-76.
- 석재은. (1998). 「한국사회복지의 현황과 쟁점」. 산재보험의 쟁점과 발전방향. 한국사회과학연구소 사회복지연구, 176-220, 서울: 인간과 복지.
- _____. (2003). 「상황과 복지」. 산재보험의 원민주의적 접근방식의 문제점과 정책과제. 한국사회복지학회, 제14호, 37-60, 서울: 인간과 복지.
- 신수식. (2000). 「사회보장론」, 서울: 박영사.
- 심익섭 외. (2013). 「독일의 행정과 공공정책」. 서울: 대영문화사.
- 윤조덕. (1998). 산재보험 적용 및 징수체계의 효율화 방안(I), 한국노동연구원.
- 이숙정. (2005). 직업병 인정기준과 절차에 관한 연구, 경상대학교 대학원.
- 이정우. (2002). 「사회복지정책」, 서울: 학지사.
- 최재식. (2010). 「공무원연금제도해설」, 공무원연금공단.
- Redja, George E. (1994). Social Insurance and Economic Security, Fifth Edition, Prentice Hall Inc.
- Williams, C, Arthur, Jr. (1991). An International Comparison of Workers Compensation, Kluwer Academic Publication.

심익섭(沈翊燮): 독일국립슈파이어행정대학원(DHV-Speyer)에서 행정학박사 학위를 받고(논문: Verwaltungskultur in Ostasien, 1987), 인하대학교 행정학과 교수를 거쳐 현재 동국대학교(서울) 사회과학대학 행정학과 교수로 재직 중이다. 학문적 관심분야는 지방자치, 조직관리, 사회복지 등이며, 주요 최근 논저로는 「독일의 행정과 공공정책」(대영문화사, 2013 공저), “주민자치회의 제도화방안과 발전방향에 관한 연구”(지방행정연구, 2012), “민간어린이집과 사립유치원의 비용비교연구”(한국영유아보육학, 2014) 등이 있다(E-mail: isshim@gmail.com).

김춘형(金春炯): 동국대학교 대학원에서 행정학 박사과정을 수료하고, 현재는 공무원연금공단에서 부장으로 근무하고 있다. 주요 학문적 관심분야는 행정학과 공적연금제도, 사회복지행정 등이다(E-mail: chkim@geps.or.kr).

Abstract

A Contemporary Study on Differentiated Model of Compensation for Official Disasters

Shim, Ik-Sup
Kim, Choon Hyung

The occurrence of disasters such as injuries and diseases due to occupational cases of public official is different in situation of various accidents and the form of disease and it depends on the performance of officials. Nevertheless, whether it is official disaster or not doesn't depend on following three criterions. First, how many works contributed to the occurrence of disaster. Second, how many mistakes were made by official and Third, how much they were exposed to physical harm during the performance of public work. Government judge the occurrence of disasters as the principle(consisted the full reference system) of all or nothing. Therefore, there exist the case that suffered officials receive the full wage or nothing. Accordingly, It has continuously raised formal objections about the decision of compensation for official disaster and the disaster compensation system has many controversial questions about rationality, equity and propriety. For this reason, 5 concepts of differentiated model of compensations for disaster were developed and proposed in this study. ① 5 stages of differential model. ② 5 stages of development model. ③ multi variate evaluation model. ④ matrix applied model ⑤ radial graphical model. They are based on the possibility of differentiated compensation. It is the partial reference system that decided by degree of the commitment for public works, danger exposure, negligence of officials.

Key Words: Officially Disasters, Differentiated Compensation, All or Nothing Principle