

한국 보훈정책의 성찰적 회고와 전망*

- 보훈대상과 보상수준의 문제점과 개선방안을 중심으로 -

오진영**

(2008.05.06. 접수 / 2008.06.15. 1차수정 / 2008.07.02. 게재확정)

- 요약 -

이 논문은 6·25 이후 대동하여 이명박 정부가 출범한 오늘에 이르기까지 애국심과 국민통합을 목표로 전개되어온 국가보훈의 현 주소를 성찰적으로 고찰하고 바람직한 보훈정책의 기본방향을 제시하는 데 연구의 목적이 있다. 연구를 수행한 결과 우리나라의 보훈제도는 다양한 문제점을 안고 있는데 이것은 보훈대상과 보상수준을 결정하는 과정에서 과도한 정치성을 제거하지 못한데 원인이 있는 것으로 보인다. 보훈대상과 관련하여서는 첫째, 보훈대상의 범위에 대한 사회적 합의가 없어 보훈대상 인정요구 논쟁이 지속되고 있고, 둘째, 관련 법률이 정치적 요구에 따라 임기응변식으로 제·개정됨에 따라 법적 체계와 규율 내용이 정합성을 띠지 못하고 있으며, 셋째, ‘국가유공자’ 등 가치편향적인 보훈용어로 인해 오히려 사회적 갈등이 야기되고 정부와 국민 간에도 불필요한 긴장을 형성하고 있었다. 보훈보상 제도

* 본 논문은 연구자의 개인적 견해일 뿐 연구자가 속한 기관의 견해가 아님.

** 국가보훈처 보상정책과장(ojy1131@yahoo.com), 핀란드 헬싱키 대학교 사회정책학 박사과정 수료

또한 첫째, 보상금의 성격과 지급대상 및 지급기준 등이 체계화되어 있지 못해 만평적인 형평성 논쟁에 휩싸여 있고, 둘째, 각종 수당 또한 보상금을 대체할 목적으로 도입된 탓에 개별적인 특수한 여건을 고려하여 일정 수준이상의 ‘삶의 질’을 보장하려는 수당제도 본연의 취지와는 다르게 발전되어왔으며, 셋째, 교육, 취업, 의료, 수송시설 이용보호 등 각종 사회적 우대조치들도 과잉성과 무임승차자의 문제가 제기되는 등 다양한 문제가 있는 것으로 파악되었다. 이렇게 보훈대상 및 보상체계에서 드러난 다양한 문제점들을 해소하기 위해서는 첫째, 보훈의 성격 내지 이념을 재정립하여 보훈의 대상이 누구인지를 명확히 할 필요가 있고, 둘째, 역설적이지만 지나치게 가치편향적인 보훈행정용어들을 사실적이고 기능적인 용어로 바꾸어 지나친 특권의식의 조장을 방지해야하며, 셋째, 보훈정책 집행과정에서 존경의 대상과 보상의 대상이 명확히 구분되지 않아 발생하고 있는 국민들의 보훈에 관한 냉소적 시각을 바로잡을 필요가 있다. 넷째, 신체적 희생에 비례하는 객관적인 보상금 지급체계를 갖추어 끊임없이 지속되어온 형평성 시비를 차단하되 일정기준에 미달할 경우에는 국민연금, 기초노령연금 등 일반 사회복지 제도와 연계하여 소득, 재산, 가족구성 등 개별적인 여건을 감안한 보충급여를 지급하는 방식으로 현행 현금급여체계를 바꿀 필요가 있고, 다섯째, 취업, 교육, 의료 등 각종 사회적 우대조치도 국가이익 기여자 본인의 사회복지에 초점을 두고 경상이자 등 일부 보훈대상에 대한 과잉성 논란과 무임승차 문제가 제기되고 있는 부분들을 국민감정에 맞게 합리적으로 조정하여 보훈제도로서의 존재의의를 강화할 필요가 있다고 파악되었다.

주제어: 보훈, 보훈대상, 보훈보상, 국가, 애국심, 희생, 공헌,
국가유공자, 사회(보장)정책, 사회적 우대조치

1. 서론

1) 문제의 제기

‘보훈(報勳)’이란 무엇인가? 사전적으로 말한다면 ‘공(勳)을 갚는다(報)’는 뜻이다. 이러한 의미의 보훈은 개인적으로, 사회적으로 혹은 국가적 차원에서 모두 일어날 수 있다. 논의를 좁혀 국가적 의미, 즉, 행정 내지 사회정책적 개념에서 본다면 보훈이란 국가이익 기여자에 대한 국가의 보답 또는 그러한 행위의 집합체(김종성, 2005: 21)이다. 이와 관련하여 국가의 사회정책적 개입의 원인이 국가이익에 기여한 사실에 기초하고 있다면 그에 대한 국가의 사후적 보답행위는 해당 행정의 목적이라고 할 수 있다. 그러나 무엇이 ‘국가이익’인지, ‘기여’의 내용이 무엇인지, 나아가 이러한 기여에 대한 ‘보답’의 내용과 수준이 어떠해야 하는 지에 대한 일관된 기준은 그 어디에도 없다. 이런 이유로 보훈이라고 볼 수 있는 국가 행정의 양태는 나라별로, 시기별로 때로는 정치체제의 성격에 따라 매우 상이하다(오진영, 2007: 167; 전광석, 2005: 18-31). 우리나라에서 군주의 시혜적 성격에 의한 급부가 아닌 주권재민 원칙에 의한 근대적 의미의 보훈행정, 즉, 법률에 근거하여 형성된 ‘프로그램적 권리’¹⁾로서 지금과 같은 형태의 보훈행정이 등장한 것은 6.25가 한창이던 1950년이였다. 전상군경과 전몰군경 그리고 그들의 유가족에 대한 ‘원호(援護)’ 차원에서 생계안정 위주의 시책을 사회부, 국방부, 내무부 등에서 분산하여 펼친 것이 그 효시라고 할 수 있다. 이것은 미국 등 선진국에서 전후에 여러 가지 복지 제도가 출현하고 발전하는 것처럼²⁾ 우리나라에 있어서도 실질적 의미의

1) 보훈이라는 이름으로 시행되고 있는 각종 정책내용들이 헌법학적 기준으로 프로그램적 권리인지 법적 권리인지에 대해서는 좀 더 심층적인 검토가 필요하나 여기서는 본 논문의 연구범위를 벗어나는 것이므로 상론을 미루기로 한다.

2) 미국도 일부 학자들은 상이군인에 대한 연금지급, 즉, 참전한 제대군인에 대한 생활 지원을 공식적인 사회보장정책의 효시로 보고 있다. 이 점에 관해 좀 더 자세한 것은 Skocpol, H. 1992. *Protecting soldiers and mothers: The political origins of social policy in*

현대적 복지제도의 출발점이기도 하다(이영환, 2003: 77-128).

이렇게 시작된 보훈제도는 6·25 이후 지금까지 그 대상과 내용의 외연을 지속적으로 넓혀왔다. 정부는 2008년 3월 현재 총 7개 보훈법률에 의한 29개 유형의 보훈대상에 대해 현금급여 외에 취업, 교육, 의료, 대부 등의 다양한 비현금급여를 제공하면서 이들의 국가 이익 기여 행위를 국민에게 널리 알리고 애국심을 고양하기 위한 활동을 펼치고 있다. 그러나 이렇게 보훈행정의 외연이 확대되는 과정에서 보훈제도가 성숙해지고 안정화 되었다기보다는 보훈대상 인정여부 또는 보상수준을 놓고 사회적 갈등과 형평성 논란이 양산되는 등 일종의 제도적 퇴행(*institutional regression*) 현상을 보이고 있는 점 또한 사실이다(박효중, 2004: 49-50; 오진영, 2007: 169-170). 대표적으로 ‘신체적 희생 없는 참전자’, 민주화운동 관련자, 고엽제후유의증환자, 반탁활동 관련자, 파독광부와 간호사 등의 국가유공자 인정요구 그리고 독립유공자의 증손자녀와 신체적 희생 없는 참전자 등의 연금 요구 등이 비교적 최근에 대두된 보훈행정의 현안이자 제도적 미성숙의 증표라고 볼 수 있다. 이것은 보훈제도가 최초 시행된 이후 지난 60여 년간 보훈제도에 고유한 제도적 정체성을 확보하지 못하고 정치적 담론의 수준에서 벗어나지 못한 측면이 가장 중요한 원인이고 또 다른 차원에서는 국민 일반을 대상으로 하는 사회보장 영역이 국가유공자라는 특정한 집단을 대상으로 하는 보훈정책과 상호간 어떤 제도적 연계를 맺을 것인지에 대한 긴밀한 고찰 없이 독자적으로 이론적 틀과 정책기조를 다듬어온 측면에 기인한다고 볼 수 있다.

사실 우리나라에서 보훈의 문제는 일반적으로 사회복지 내지 사회(보장)정책과 거리를 두고 독자성을 강조하는 것이 기존 학계와 정부의 입장이었다. 그러나 보훈제도의 실질적인 내용이 특정 집단에 대한 복지서비스로 이뤄지는 현실을 감안하면 이러한 구분은 보훈정책 자체의 발전은 물론 사회보장과의 정밀한 연계를 저해하는 결과를 초래했다고 판단된다.

the United States, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.를 참조하라.

이에 반해 미국, 영국, 호주, 캐나다 등 대다수의 나라들에서 보훈 또는 제대군인 지원에 관한 문제가 일반적으로 사회보장의 논제로 다뤄지고 있음은 주목할 만한 일이다³⁾. 이러한 문제의식을 바탕으로 이 논문은 사회(보장)정책적 관점에서 보훈제도의 문제점을 고찰하고 그에 대한 정책 대안의 제시를 시도한다. 이하에서는 본론에 앞서 이 논문의 목적에 따른 선행연구의 실태를 살펴보고 좀 더 구체적인 연구의 범위 및 한계에 대하여 간략히 설명하고자 한다.

2) 선행연구의 분석 및 연구방법

기본적으로 보훈이라고 하는 주제는 ‘애국심’ 또는 국가를 위한 희생에 대한 보답이라는 명분론에 가려져 보훈업무 종사자들의 산발적인 정책연구 외에 이렇다할 학술적 접근이 전혀 없었다(김종성, 2005: 15; 오진영, 2007: 167; Siegel & Taylor, 1948: 527). 우리 사회에서 보훈이 본격적인 학술연구의 주제가 된 것은 한국보훈학회가 설립된 2002년으로 비교적 최근의 일이다. 그러나 그마저도 사회(보장)정책의 영역에서 다루어진 것이 아니라 국가상징 또는 국가정체성 등 정치학이나 사회학적 접근을 통해 보훈정책의 당위성 확보와 애국심 향상 방안 모색에 초점을 둔 연구들이 많았다. 이러한 연구들로 가장 대표적인 것이 단행본을 출간한 김종성(2005)과 유영옥(2005)의 연구이다. 이 외에는 주로 ‘국가유공자 가산점 제도’나 ‘국가유공자 노후복지’와 같은 하나의 정책 이슈에 대한 단편적인 연구들로서 관련업무 종사자가 아닌 전문연구기관이나 학계에서 이루어진 연구는 김상균·정이윤(2004), 김용하(2005), 홍미령 외 3인(2005), 김승

3) 일례로 미국의 참전군인과 이들의 복지실태를 가장 최근에 분석한 자료들도 참전군인에 관한 문제를 사회보장 차원에서 다루고 있다. 자세한 것은 Olsen. 2006. "Military veterans and social security". *Social Security Bulletin*, 66(2), pp. 1-6. 또는 Campbell. 2004. "The invisible welfare state: Establishing the phenomenon of twentieth century veteran's benefits". *Journal of Political and Military Sociology*, 32(2), pp. 249-267 참조.

권 외 5인(2007)의 연구 등 그 숫자를 손에 꼽을 정도이다. 보훈제도에 관한 선행연구가 이렇게 부족하고 그마저도 정치적 담론 형태의 연구가 많다보니 국가를 위한 희생에 대한 보상기능을 갖고 있는 군인연금이나 공무원연금 등 인접 사회보장정책과의 비교라든가 외국 유사제도와의 비교를 통해 보훈정책의 인적 범위(target population or allocation)와 급여 내용(benefits), 전달 조직(delivery), 재원 조성(financing) 등과 같이 일반적인 사회보장정책의 평가에 있어 골격을 형성하는 주요 논제에 대해서는 심층적인 연구는 더더욱 부족한 현실이다.

그런 의미에서 이 논문은 앞서 밝힌 것처럼 보훈을 통하여 국민통합을 이루고자 하는 국가적 목표와는 달리 오히려 보훈으로 인하여 사회적 갈등이 형성되는 역설적인 현상에 주목하고 보훈제도의 문제점과 그에 대한 정책대안의 방향을 제시하는데 일차적인 목적을 두고 있다. 아울러 우리 사회에 잘 알려지지 않은 보훈제도의 실상을 사실적이고 구체적으로 공개하여 보훈제도에 관한 사회(보장)정책적 관점에서의 깊이 있는 연구의 필요성을 강조하고자 하는 것이 이 연구의 부가적인 목적이다. 이러한 두 가지 연구목적은 이루기 위해 연구자는 사회(보장)정책 분석 기법의 오랜 전형으로 활용되고 있는 '선택의 차원'(Gilbert & Terrell, 2005, 남찬섭 & 유태균, 2007: 111-116)을 이용하되 보훈제도의 할당과 급여로 분석 범위를 한정하여 문제점을 분석하고 그에 대한 정책 대안의 기본방향을 제시하고자 한다. 이에 따라 제2장에서는 현행 보훈제도를 개관한다. 즉, 누가 보훈대상이고 이들에게 국가는 어떤 보상을 하고 있는가를 살펴본다. 이어지는 제3장에서는 현재의 보훈제도 중에서도 인적 범위와 급여의 내용상 나타난 다양한 문제점을 구체적으로 설명한다. 그리고 제4장은 그러한 문제점을 해결할 합리적인 정책방향을 함께 모색해보고 마지막 제5장은 이전 장까지의 서술내용을 요약하고자 한다.

다만, 본론에 들어가기에 앞서 밝히지 않을 수 없는 연구의 한계가 있다. 이 논문은 굳이 분류하자면 규범적(normative) 연구 또는 처방적(prescriptive) 연구의 형태로 시작한 것이지만 보훈에 고유한 학술적 접근

법이나 사회이론이 체계화되어 있지 않은 현실 속에서 오히려 그러한 접근법과 이론의 형성을 촉구하기 위해 보훈제도의 실태를 소개하는 데 초점을 맞추고 있다. 따라서 연구방법은 주로 국가보훈처의 내부 정책자료와 얼마 되지 않는 보훈관련 학술논문, 그리고 인접 사회과학 영역에서의 관련 문헌들을 수집하고 고찰하는 문헌연구방식에 의존하고 있다. 통계를 통한 실증분석이라든가 주요 쟁점에 대한 심층면접 방법 등을 활용하여 연구자의 판단을 적극 검증할 필요가 있었지만 아쉽게도 기존연구 결과를 통한 간접적인 확인에 그치고 말았다. 좀더 세부적인 주제에 관한 실증연구는 후속과제로 미루고자 한다.

2. 우리나라의 보훈제도

이 장에서는 어떤 사회적 현상의 문제점을 분석하고 정책대안의 방향을 제시하고자 하는 많은 연구들과 마찬가지로 본 연구의 분석대상인 우리나라 보훈제도가 어떻게 발전해 왔는지 사회(보장)정책적 관점에서 주요 발전단계별로 나누어서 그 연혁과 특징을 간략히 소개하고 현재 시행 중에 있는 보훈제도의 인적 범위와 급여의 내용을 설명한다.

1) 보훈제도의 발달 약사(略史)

우리나라의 보훈은 앞서 밝힌 것처럼 6·25라는 전쟁의 복구 차원에서 1950년 군사원호법과 경찰원호법을 제정하여 상이를 입은 군경과 전사한 군경의 유족에 대한 생계지원을 제공한 것이 시초였다. 흔히 이 시기를 ‘태동기’라고 부른다. 이때의 보훈정책은 국가재건기(실질적으로는 국가형성기)에 정부가 성장과 생존이라는 절대명제에 매달려야 하는 상황에서 사회보장에 관한 인식을 전혀 할 수 없었거나 있었다고 하더라도 필요 최소한 또는 정치체제의 유지·강화에 필요한 특정집단을 중심 대상으로 하는 ‘외견적 또는 정치 종속적 사회정책’(전광석, 2005: 21-22)의 일환이

었다(김태성 & 성경룡, 2000: 371-377).

보훈제도의 두 번째 발달단계는 1961년 이후부터 1980년대 중반까지이다. 이 시기는 보훈제도의 '발전기' 또는 '성장기'로 부를 수 있다. 이 시기의 특징은 1961년 군사 쿠데타로 집권한 박정희 정부가 같은 해 7월에 군사원호청을 창설하여 여러 기관에 분산되어 있던 보훈업무를 통합하고 군사원호법 등 관련 법률 다수를 제정하여 보훈대상을 기존의 전사상군경 외에 독립운동가, 4·19혁명 관련자, 순직/공상공무원 등으로 확대하면서 급여 수준도 획기적으로 향상시켰다는 점이다. 그러나 이 시기 또한 전반적인 사회정책 차원에서는 국민 일반의 복지가 아닌 '국가와 특수한 관련을 맺는 집단, 즉 군인, 경찰, 공무원, 국가유공자'(김태성 & 성경룡, 2000: 371-377)에게 특혜적 복지를 제공하는 데 지나지 않았다.

세 번째 발달단계는 1985년부터 2000년대 초반까지로 나눌 수 있다. 이 시기는 '성숙기' 또는 '안정기'로 부를 수 있는데 보훈의 정책 목표를 물질적 보상을 넘어 정신선양과 예우로 전환하여 모든 보훈대상을 함께 규율하는 '국가유공자 예우 등에 관한 법률'이 제정되고 이 법 안에서 보훈대상의 확대와 각종 선양사업이 추진되어지는 등 보훈제도의 사회적 수용성이 가장 높은 시기였다. 다만, 이 시기는 아주 초보적인 수준이지만 '국민연금법'과 '최저임금법' 등 국민 일반을 위한 보편적 복지제도가 함께 형성되면서 보훈보상금 등 물질적 급부 수준의 향상에도 불구하고 국가와의 특수한 관계를 바탕으로 하는 보훈제도의 특혜성과 상징성은 약화되어졌던 시기였다고 볼 수 있다.

마지막으로 이러한 특혜성과 상징성에 대한 박탈의식은 보훈제도 발달사의 마지막 단계로서 '혼란기' 또는 '전환기'를 초래했는데 대략 2000년대 초반부터 지금까지를 가리킨다. 이 시기의 주요한 특징은 국민경제의 성장과 복지제도의 비약적인 발전을 겪으면서 기존의 보훈대상은 더 높은 수준의 보상을 요구하고 참전, 민주 등 아직 제도권에 진입하지 못한 다양한 사회영역에서는 국가에 대한 기여를 명분으로 보훈으로서의 특혜성을 가진 별도의 복지 시스템을 요구하게 되었다는 것이다.

2) 현행 보훈제도상의 인적 범위

보훈대상은 말 그대로 국가에 기여한 것을 이유로 국가가 허락하는 범위 안에서 일정한 물질적 지원과 국민들의 존경을 법적으로 보장해 주는 국가행정의 객체이다. 일반적으로 미국, 호주, 캐나다 등 선진국을 포함한 대다수의 외국은 보훈의 대상을 국가 존립에 대한 1차적 책임을 지고 있는 군사적 영역으로 한정한다. 이 점은 우리나라의 국가보훈처에 상응하는 조직으로서 흔히 '보훈부'라고 부르고 있는 미국, 호주, 캐나다의 관련 부서의 정식 명칭이 '제대군인부(Department of Veterans Affairs)'라는 사실을 통해서도 잘 알 수 있다. 반면 우리나라의 보훈대상은 앞에서 밝힌 바와 같이 7개 대상 법률에 총 29개 유형이 있다. 각각의 대상 법률별로 나누어서 보면 다음과 같다.

(1) 독립유공자 예우에 관한 법률의 적용대상자

이들은 독립운동에 참여하여 일제 합병 이후 36년간 식민 지배를 받던 우리나라의 국권회복에 기여한 분들이다. 이 법(이하 '독립유공자법'이라 한다)에 의한 보훈대상으로는 순국선열과 애국지사의 두 가지 유형이 있다.

(2) 국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률의 적용대상자

이 법(이하 '국가유공자법'이라 한다)에 의한 보훈대상이 가장 다양하고 숫자도 많다. 즉, 6·25전쟁에 참전하여 전사하거나 상이를 입은 사람을 비롯하여 공무원의 신분으로 직무를 수행하다가 사망하거나 다친 사람까지 다양한 영역에서 발생한 국가이익 기여자들이 포함된다. 또한 이들은 크게 3대 영역으로 나누어볼 수 있는데 먼저 국가의 수호 또는 안전보장과 관련된 유형으로서 전몰군경, 전상군경, 순직군경, 공상군경, 무공수훈자, 보국수훈자, 6.25참전제일학도의용군인, 6·25전쟁 참전유공자가 있다. 둘째 우리나라의 자유민주주의발전에 기여한 4·19혁명사망자, 4·19혁명

부상자, 4·19혁명공로자가 있다. 셋째 공직 수행에 관련된 유형으로서 순직공무원과 공상공무원이 있다. 마지막으로 3대 유형은 아니지만 일부 극소수에 해당하는 유형으로서 국가사회발전특별공로순직자, 국가사회발전특별공로상이자, 국가사회발전특별공로자가 있다.

(3) 참전유공자 예우에 관한 법률의 적용대상자

우리나라는 건국 이후 두 개의 전쟁과 관련되었다. 하나는 국내에서 발생한 6·25전쟁(Korean War)이고 다른 하나는 월남전쟁(Vietnam War)이다. 이 두개의 전쟁에 참전한 사실이 있는 자로서 불명예스러운 제대 또는 파면된 사실이 없는 자를 참전유공자라는 보훈대상으로 인정하고 있다. 다만, 이러한 참전자들 가운데 전사하거나 상이를 입은 사람들은 위에서 언급한 국가유공자법의 적용대상자이고 그 법에 의한 지원을 받도록 되어있기 때문에 참전유공자 예우에 관한 법률(이하 '참전유공자법'이라 한다)의 적용대상자는 주로 전쟁에 참가는 하였으나 신체적 희생은 입지 않은 사람들을 가리킨다.

(4) 5·18민주유공자 예우에 관한 법률의 적용대상자

1979년 박정희 대통령이 암살된 후 1980년 전남과 광주시민들이 신군부와 계엄군에 맞서 벌인 무력투쟁에서 희생된 사람들은 관련법령에 따라 보상(補償)을 받았다. 이렇게 보상받은 사람들을 다시 유공자로 인정하기 위해 기존의 국가유공자법에 포함하지 않고 별도의 법률을 제정하였는데 이 법이 바로 5·18민주유공자 예우에 관한 법률이다. 이 법(이하 '5·18유공자법'이라 한다)의 적용대상자에는 5·18민주화운동사망자 또는 행방불명자, 5·18민주화운동부상자, 5·18민주화운동공로자가 있다.

(5) 고엽제후유의증환자 지원 등에 관한 법률의 적용대상자

월남전쟁 당시 아군의 시계(視界)를 확보하기 위해 다양한 제초제(herbicide)가 사용되었는데 대표적인 것이 'Agent Orange'라고 불리는 것

으로서 우리나라에서는 흔히 고엽제로 불린다. 고엽제후유의증환자 지원 등에 관한 법률(이하 '고엽제후유의증환자지원법'이라 한다)에서는 월남전쟁에서의 고엽제노출과 질병발생간의 역학관계가 인정된 질병을 '고엽제후유증(枯葉劑後遺症)'으로, 역학관계가 인정되지는 않았으나 고엽제에 노출된 참전군인들이 고엽제후유증으로 인정해달라고 주장하는 질병을 '고엽제후유의증(枯葉劑後有疑症)'⁴⁾으로 구분하고 있다. 고엽제후유의증환자 지원법에 의한 보훈대상에는 '고엽제후유증환자', '고엽제후유의증환자', 그리고 고엽제후유증환자의 자녀들 중에서 고엽제로 인한 유전성이 인정된 질병⁵⁾을 갖고 있는 '고엽제후유증2세환자'가 있다.

(6) 특수임무수행자 지원에 관한 법률의 적용대상자

우리나라는 분단 이후 미수복 지역에 대한 정보수집을 목적으로 특수한 조직을 운용한 바 있다. 이들에 대한 사후보상 문제가 2000년대 초반부터 제기되어 2004년도에 특수임무수행자 보상에 관한 법률(이하 '특수임무수행자보상법'이라 한다)이 제정되었는데 다시 특수임무수행자에 대한 지원을 목적으로 특수임무수행자 지원에 관한 법률(이하 '특수임무수행자지원법'이라 한다)이 별도로 제정되었다. 이 법에 의한 보훈대상으로는 특수임무수행자보상법에 의해 특수임무수행자로 인정된 자로서 특수임무사망자 또는 행방불명자, 특수임무부상자, 특수임무공로자 3개 유형이 있다.

(7) 제대군인 지원에 관한 법률

우리나라는 징병제 국가이다. 모든 국민에게 국방의 의무가 부과되지만

4) 월남전쟁에 같이 참전한 미국, 호주 등에서는 인정하지 않는 질병들로서 우리나라의 월남참전자들이 고속도로를 접거하는 등 집단행동을 벌임에 따라 사회문제 해결차원에서 인정한 질병들이다. 물론 의학적인 역학관계가 인정되면 후유증으로 재분류하고 있다.

5) 우리나라는 척추이분증, 말초신경병, 하지마비척추병변 3가지 질병이 있으나 고엽제에 관한 연구가 가장 진전된 미국에서는 척추이분증 한 가지만 인정하고 있다(U. S. C. 38 참조).

실질적으로는 남성들만 징집의 대상이 된다. 여자들은 본인의 지원에 의해 군복무가 가능하다. 이렇게 국방의 의무를 다한 제대군인이 전역한 후에 원활한 사회복귀와 생활안정을 지원하기 위한 법이 바로 제대군인 지원에 관한 법률이다. 이 법(이하 '제대군인지원법'이라 한다)에 의한 보훈 대상은 말 그대로 제대군인이지만 주로 5년 이상 복무기간을 가진 제대군인에 초점을 맞추고 있다.

3) 현행 보훈제도상의 급여 내용과 수준

위에서 7개 법률별로 설명한 29개 보훈대상에 대한 '국가적 배려(national consideration)⁶⁾의 내용은 그 대상별로 각기 다르다. 예를 들어 독립유공자법에 의한 독립유공자들은 그들의 공적에 대해 국가로부터 받은 서훈의 격에 따라 현금급여액이 차이가 난다. 그리고 국가유공자법에 의한 다양한 보훈대상들도 모두 동일한 수준의 국가적 배려를 받는 것이 아니라 대상별로 신체 상이도에 따라 현금급여액에 차등이 있는 등 상당한 차이가 있다. 물론 이 외에도 보훈대상의 유가족에 대한 국가적 배려의 내용도 대상별로 상이하다. 먼저, 독립유공자와 국가유공자의 유가족의 범위에서부터 상당한 차이가 있고 그 유가족들이 받는 국가적 배려의 내용과 수준도 독립유공자의 훈격, 보훈대상 사망의 상이 관련성 여부, 연령 등에 따라 다르다. 한편, 이러한 국가적 배려는 보훈처에서만 독점적으로 제공하는 것이 아니다. 아파트 특별분양이라든가 TV 시청료 감면 등 보훈처 소관 사항이 아닌 제도적 특혜(privileges)는 각각의 부처가 주관하는 법령에 규정되고 당해 부처에서 주관하여 제공하고 있다. 이하에

6) 여기서 굳이 국가적 '보답' 혹은 보다 직접적인 '보상'이라는 말 대신에 '국가적 배려'라고 하는 용어를 사용하는 것은 현행 보훈관련 법률에서 사용하는 용어에 통일성이 없기 때문이다. 통상 보훈대상법률의 제명에는 '예우' 또는 '지원'이라는 용어를 사용하고 있으나 실제 법 규정에서나 일상 행정에서는 지원뿐만 아니라 '보상(報償)' 또는 '보호(保護)'라는 용어도 혼용되고 있기 때문이다. 이하에서는 이러한 용어들에 대한 정확한 개념이 정리되기 전까지는 정신적 시책과 물질적 급부를 포함한 모든 보훈관련 급여를 '국가적 배려'로 부르기로 한다.

서는 국가적 배려의 내용을 성격별로 나누어 설명하고자 한다.

(1) 현금급여

① 보상금

보훈처에서 독립유공자, 국가유공자 등 다양한 보훈대상에게 지급하는 현금급여의 종류는 크게 보상금과 수당으로 구분할 수 있다. 보상금은 보훈대상의 신체적 희생에 대한 반대급부로서의 성격을 갖고 있으나 일부는 신체적 희생이 아니라 독립운동 참가 또는 경제적 기반의 완전상실을 보전하는 차원에서도 지급하고 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 독립유공자에 대한 보상금은 신체적 희생의 정도에 따르는 것이 아니라 국가로부터 받은 서훈의 격에 따라 차별하여 지급된다. 또 국가유공자법에 의한 보훈대상으로서 6·25전쟁에 참전한 재일학도의용군인은 신체적 희생이 없어도 소정의 현금을 월별로 지급받는다. 그러나 전상군경 등 신체적 희생이 있는 대부분의 보훈대상은 그 상이 정도에 따라 보상금을 받는다. 한편 신체적 희생이 있어도 보상금 지급자격이 주어지지 않는 보훈대상이 있는데 바로 순직공무원과 공상공무원들이다. 이렇게 보상금이라는 명목으로 지급되는 현금급여의 지급자격과 수준은 보훈대상별, 신체적 상이 정도, 유족과 본인과의 관계(배우자, 부모, 자녀), 본인의 사망원인이 보훈대상으로 등록하게 된 원인인 상이나 질병에 의한 것인지 여부 등에 따라 매우 상이하다. 아래의 <표 1>은 보훈대상별로 받을 수 있는 보상금 지급액을 간략하게 정리한 것이다.

<표 1> 보훈대상별 보상금 지급액(2008년도 기준)

(단위 : 천원)

보훈대상	본인/유족 여부	월 지급액
독립유공자	본 인	702 ~ 3,677
	유 족	377 ~ 1,631
국가유공자	본 인	275 ~ 1,864
	유 족	292 ~ 1,000

자료: 국가보훈처 인터넷 홈페이지.

② 수당

보훈처가 보훈대상에게 제공하는 보상금이 일정한 희생에 대한 대가라고 한다면 수당은 그러한 대가로서가 아니라 보훈대상의 생활여건 등 특별한 사정을 고려한 현금급여라고 볼 수 있다. 보훈처에서 보훈대상에게 제공하는 수당의 종류는 3가지 형태로 나누어 볼 수 있다. 우선 희생에 대한 보상과는 상관없이 생활정도와 건강상태 등을 추가적으로 고려하여 보충적인 현금급여를 지급하는 생활조정수당과 간호수당, 사망일시금이 있다. 둘째, 특수한 사회문제나 집단적 요구사항의 해결 또는 특정사건의 관련성 여부만을 기준으로 현금급여가 제공되는 수당으로서 고엽제후유 의증환자수당, 고엽제후유증2세환자수당, 6·25전몰군경자녀수당, 무공영 예수당, 참전명예수당, 전상수당 등이 있다. 셋째, 보상금 수급자의 연령 또는 특수한 가족관계 등을 고려하여 지급하는 수당으로 고령수당, 무의 탁수당, 무의탁시부모부양수당, 독자사망수당, 2인 이상 사망수당, 미성년 자녀양육수당, 미성년제매양육수당이 있다. <표 2>는 위에서 설명한 다양한 수당의 종류와 지급대상 및 지급액을 간략하게 정리한 것이다.

<표 2> 보훈대상별 수당 지급액(2008년도 기준)

(단위 : 천원)

종 류	지급대상	월 지급액
생활조정수당	도시근로자 기본생계비 미만자	90 ~ 200
간호수당	1~2급 상이군경	579 ~ 1,863
사망일시금	보상금수급권자가 사망한 때	927 ~ 3,068
고엽제후유의증수당	경도 ~ 고도 장애가 있는 고엽제후유의증환자	291 ~ 600
고엽제후유증2세환자수당	경도 ~ 고도 장애가 있는 후유증2세 질환자	669 ~ 1,071
6·25전몰군경자녀수당	97년이전 유족연금이 중단된 6·25전몰군경의 자녀	513 ~ 586
무공영예수당	60세이상 무공수훈자 본인	130
참전명예수당	65세이상 참전유공자 본인	80
전상수당	참전한 사실이 있는 상이군경	18
고령수당	60세 이상 보상금 수급자	94 ~ 147
무의탁수당	60세 이상 보상금수급자로서 부양할 자녀(24세 이상 60세 미만)가 없는 자	266
무의탁시부모부양수당	보상금을 받는 사망 국가유공자의 배우자로서 부양할 자녀(24세 이상 60세 미만) 없는 시부모를 모시는 자	147
독자사망수당	보상금을 받는 부모로서 사망 국가유공자가 독자인 자	266
2인 이상 사망수당 ¹⁾	자녀 2인 이상이 사망한 국가유공자인 부모 또는 배우자와 자녀 1인 이상이 사망한 국가유공자인 배우자	266
미성년자녀 양육수당 ¹⁾	보상금을 받는 배우자로서 미성년자녀 2인을 양육하는 자	180
미성년제매 양육수당 ¹⁾	보상금을 받는 자녀로서 미성년제매 2인이 있는 자	360

주 1) 각각 사망한 국가유공자, 미성년자녀, 미성년제매가 1인씩 추가될 때마다 당해 지급액만큼 가산 지급

자료: 국가보훈처 인터넷 홈페이지

(2) 각종 우대 및 지원제도

국가는 보훈대상에 대한 국가적 배려로서 보상금과 수당이라는 현금급여 외에 다양한 우대제도(affirmative actions)와 사회적 서비스(social services)를 제공한다. 이러한 제도에는 보훈처가 주관하여 제공하는 것과 다른 기관이 주관하는 것이 있다. 먼저 보훈처가 주관하는 제도로는 대학까지의 등록금 면제와 소정의 학업장려금 지급, 명령에 의한 기업체의 보훈대상 채용 강제, 보훈대상이 채용시험에 응시할 경우 가산점 부여, 구직능력을 향상시키기 위한 무료 직업훈련, 의료비 감면, 보철구 지급, 주택구입 및 사업자금 대부, 양로보호, 양육보호, 비행기나 기차 등 각종 수송시설 이용료 감면, 고궁이나 박물관 등 공공시설의 입장료 감면, 아파트 등 공동주택 우선분양, 사망시 묘비제작비 지원 또는 국립묘지 안장 등이 있다. 또 보훈처가 아닌 다른 기관에서는 TV시청료 면제(방송통신위원회), 전화요금감면(방송통신위원회), 군복무기간 단축(국방부), 보철용차량 구입시 세제혜택(기획재정부 및 행정안전부), 수의계약체결권(기획재정부), 자동차 LPG 연료 사용 허용 및 LPG세액인상분 보전(지식경제부), 교통유발부담금 면제(국토해양부), 유료도로통행료 감면(국토해양부), 개인택시 우선면허(국토해양부), 의료급여증 발급(보건복지가족부), 국민건강보험료 감면(보건복지가족부), 의약분업 예외 적용(보건복지가족부), 공영주차장 사용료 감면(지방자치단체), 무료법률구조(법무부), 국선대리인 선임요청권 보장(헌법재판소) 등 매우 다양한 우대 제도와 서비스를 제공한다. 다만, 각각의 제도별로 수급자격과 지원수준은 모두 상이하다.

3. 우리나라 보훈제도의 문제점

이상과 같이 우리나라의 보훈대상과 그들이 국가로부터 받는 국가적 배려의 내용에 대해 살펴보았다. 그렇다면 현재 우리의 보훈제도가 안고 있는 문제는 무엇인가? 작금의 보훈행정은 6·25전쟁 이후 발생한 전상군경 등 나름대로 특수한 보호가 필요했던 집단에 대한 국가적 책임을 다

해은 측면도 있지만 국가유공자의 범위 또는 이들에 대한 보상수준과 관련하여 사회 갈등을 지속적으로 야기하는 등 다양한 문제를 안고 있다. 보훈에 관한 사회적 논의는 과거의 뒤틀린 역사 속에서 '달한 애국주의'(최병권, 1999: 225) 또는 '맹목적 애국주의'(안태형, 1999)의 경향마저 보이기도 한다. 이하에서는 이러한 문제점을 보훈의 대상(인적 범위)에 관한 문제점과 보훈대상에 대한 국가적 배려(급여 내용과 수준)에 관한 문제점으로 나누어서 살펴본다.

1) 현행 보훈대상체계의 문제점

(1) 보훈대상 범위의 불명확

국가이익 기여자에 대한 국가적 배려, 즉 보훈이 지극히 당연한 일이라고 하더라도 그러한 보훈의 대상이 많으면 많을수록 좋다고 볼 수 있을까? 현재 우리는 앞에서 설명한 것처럼 총 29개 대상을 갖고 있지만 지나온 우리나라 보훈의 역사와 현실을 돌이켜 볼 때 이렇게 대상이 많고 다양한 것이 국민의 애국심을 크게 높였다고 판단하기는 어려워 보인다. 국가보훈처가 국민들의 보훈의식을 조사하기 위해 매년 사회조사전문기관에 의뢰하여 실시하는 '국민보훈의식지수'가 100점 만점 기준으로 2005년도에 66.7점, 2006년도에 65점, 2007년도에 63.9를 기록하는 등 절대적으로 높지 않은 수준이면서도 지속적으로 하락하고 있다는 점도 이런 판단을 뒷받침한다(국가보훈처, 2007(a): 9-10). 다른 한편으로 '내가 속한 국가의 국민으로서 얼마나 자랑스러워하는가?'라는 국가적 자부심을 애국심과 동일한 개념으로 볼 수 있다는 전제하에서, 2006년에 실시된 국가 자부심에 관한 세계적 조사를 살펴보아도 그 결과는 유사하다. 우리나라 국민들은 미국 시카고 대학 전국여론조사센터(NORC, National Opinion Research Center at the University of Chicago)에서 민주체제 국가 34개국을 대상으로 분석한 국가 자부심 조사에서 31위를 차지했다. 흥미로운 것은 국가 보훈대상의 범위가 전상군인 등 제대군인 밖에 없는 미국이 이 조사에서

1위를 차지했다는 것이다. 물론 이 조사가 현행 우리나라 보훈정책의 성공여부를 가늠하는 직접적인 잣대라고 보기는 어렵지만 국가보훈대상의 외연이 넓다고 하여 반드시 국민의 애국심이 함양된다고 볼 수 없다는 유추는 허용할 것이다.

그러나 우리나라는 이렇게 세계에서 가장 많은 보훈대상을 지니고 있음에도 불구하고 아직도 보훈대상으로 새로 진입을 희망하는 사회집단이 많이 있다. 반공반탁관련자, 민주화운동관련자, 조림(造林)공로자, 산업훈장 수훈자, 국가대표 운동선수, 의사상자, 과독광부와 간호사, 일본군위안부, 일제징용피해자 등이다. 이렇게 보훈대상이 되어 국가적 배려를 받고자 하는 국민들의 욕구가 왜 발생하고 있고 이 문제를 어떻게 처리해야 할 것인지 진지한 고민이 필요한 시점이다.

(2) 보훈대상 분류방식과 자기평가(self-evaluation)의 불일치

앞에서 본 것처럼 우리나라의 보훈대상은 크게 보아 독립유공자, 국가유공자, 국가유공자가 아닌 유공자(참전유공자와 5·18민주유공자), 지원대상자(고엽제후유의증환자, 특수임무수행자, 제대군인) 체계로 되어 있다. 이러한 분류방식을 보훈대상자들은 하나의 위계적 질서(hierarchical order)로 인식한다. 즉, 정부가 아무리 부정한다고 해도 다양한 보훈대상들은 독립유공자를 정점으로 해서 지원대상자로 내려올수록 국가이익 기여행위에 대한 사회적 가치가 낮게 평가된 것으로 느낀다는 것이다.

사실 독립유공자에서 지원대상자 순으로 각각의 보훈대상에게 국가가 제공하는 배려의 수준이 어느 정도 실제로 낮아지고 있음을 감안하면 이러한 분류가 전혀 설득력이 없는 것도 아니다. 그러나 문제는 이러한 분류기준이 대상자들 스스로의 자기평가와 일치하지 않는다는 점에 있다. 독립유공자를 제외한 나머지 대상자들은 왜 독립유공자에 대한 평가가 최고 정점에 있어야 하는지, 참전유공자가 왜 국가유공자가 아니라는 것인지, 고엽제후유의증환자⁷⁾는 왜 국가유공자가 아니고 지원대상자로 분류

7) 지난 2월 국회에서는 이 문제에 대해 중지부를 찍는 차원에서 6·25전쟁에 참

되어야 하는 것인지를 이해하려고 하지 않는다는 것이다. 이것은 누구든지 자신의 국가적 기여가 가장 큰 희생이자 공훈이라고 생각하는 경향과 깊은 관련이 있다.

이렇듯 보훈대상 또는 보훈대상이 되기를 희망하는 집단의 자기평가(self-evaluation)와 현행 보훈법령체계상의 분류기준(standard of target classification)이 불일치한다는 점은 국민통합의 구심점으로 작용하겠다는 보훈의 기본적인 정책 목표와 달리 오히려 국민갈등을 야기하고 있다는 역설의 중요한 원인이다. 아울러 이러한 분류기준은 보훈행정이 시작된 지 근 60년이 다되어가는 시점에서 아직도 특정한 사회영역의 보훈대상 인정 여부나 국가유공자라는 타이틀의 부여가 정파적 이익을 고려한 정치적 협상의 문제로 남아있게 만드는(박효중, 2004: 49-50⁹⁾) 근본적인 원인으로 작용하고 있다. 이것은 보훈의 정체성을 확보하고 대외적으로 보훈행정의 신뢰성을 제고하는데 매우 큰 제약요인으로 작용하고 있다.

(3) 보훈대상 분류 관련 법체계의 혼란

이렇게 보훈대상에 대한 법적 분류와 대상자들의 자기평가가 불일치하는 현행의 분류기준이 처음부터 정해져 있던 것은 아니다. 국민들의 보훈에 관한 욕구가 국회에서 수용되는 과정에서 그때그때 정치적 결정에 의

전한 참전유공자를 '국가유공자'로 인정하되 각종 예우는 본래의 참전유공자법에 의하는 내용으로 국가유공자법 개정안을 통과시켰다. 정부부처에서 반대했던 내용을 입법권이라는 이유로 관련 법안을 통과시킨 사례로서 지속적인 보상요구 등 상당한 후유증이 예상된다.

8) '고엽제후유의증환자'는 '고엽제후유증환자'가 아니라는 점을 분명히 하고자 한다. 우리 사회에서는 용어의 형태적 유사성 때문에 둘을 마치 같은 것으로 알고 있는 경우가 많은데 고엽제후유증환자가 당해 질병과 고엽제와의 역학관계가 의학적으로 인정된 것이라면 고엽제후유의증환자는 그러한 역학관계가 인정되지 않은 것을 말한다.

9) 좀 더 부연설명하면 박효중은 지금까지 정부가 보훈대상자를 정함에 있어 보훈의 근본이념도 없이 너무나 무원칙적인 대응을 해왔다고 비판하면서 그 원인을 정치적 지지세력 확보를 위한 국가유공자의 양산으로 파악하였다. 아울러 박효중은 보훈에 관련한 이러한 현상의 반복이 끊임없이 형평성 시비를 야기하였고 결국 보훈이 '구심력의 상징'이 아니라 '원심력의 상징'이 될 수밖에 없었다고 주장한다.

해 여러 가지 개별 법률이 제정되면서 일관성을 잃게 된 탓이 크다(전광석, 2004: 227). 이러한 법 제정 관행이 어떤 문제점을 초래했는지 몇 가지 예를 들어본다.

① 독립유공자 지위의 이중성

독립유공자법 적용대상인 순국선열과 애국지사는 사실 국가유공자법 적용대상으로서 동법 제4조제1항 제1호 및 제2호에 규정되어 있다. 국가적 배려의 내용과 수준을 다른 대상보다 우대하고 대상자의 자긍심을 제고해달라는 관련자들의 요구로 별도 법률인 독립유공자법이 제정되었지만 그 뿌리는 국가유공자에우법이고 현재도 동 법의 규정에 의한 적용대상으로 남아있다. 독립유공자와 국가유공자가 어떻게 다른 것인지 특별한 논리가 없다. 상식적으로는 국가유공자가 가장 높은 상징성과 포괄성이 인정되어야하고 독립유공자는 전체 국가유공자의 한 유형이 되어야 할 것이다. 문제는 이러한 상식을 관련 대상들이 수용하려하지 않고 오히려 국가유공자와 차별화하면서 자신들의 가치를 더 높게 인식하려 하는 데 있다.

② 4·19와 5·18의 차이

이 두 가지 보훈대상 모두 우리나라 민주주의 발전에 기여한 점을 이유로 보훈대상에 포함된 경우다. 그러나 4·19는 18개 유형을 한꺼번에 포괄하고 있는 국가유공자법의 적용을 받고 있고 5·18은 국가유공자법이 아닌 5·18유공자법이라는 별도 법률의 적용대상이다. 다 같이 우리나라의 민주발전과 관련이 있다는 점에서 국가를 위한 기여의 성격이 동일함에도 규율하는 법률이 각각 나누어져 있는데 왜 그래야만 하는지 설명할 논거를 찾기가 쉽지 않다. 현상으로만 보면 법적 분류가 그렇게 되어 있다고 해서 크게 문제가 되지 않는다는 인식도 가능하다. 그러나 정작 이런 법적 분류는 두 가지 차원에서의 문제를 야기한다. 첫째, '5·18은 그럼 우리가 흔히 말하는 국가유공자가 아니고 4·19는 거꾸로 민주유공

자가 아닌가?라는 질문에 어떻게 답을 할 것인지 모호하다는 점이다. 둘째, 우리나라 민주주의 역사상 보훈대상에 포함된 4·19나 5·18 외에도 다양하고 수많은 민주화운동 관련자들도 새로이 보훈대상으로 인정해줄 것을 요구하고 있는데 이들의 요구를 수용할 경우 법적 분류를 어떻게 해야 할 것인지 상당히 혼란스럽다는 점이다.

③ 동일 사건에 대한 적용가능 법률의 지나친 중복성

월남전에 참전하였다가 무공훈장을 받고 전역하였으나 고엽제후유증과 고엽제후유의증으로 소정의 장애등급 판정을 받은 사람은 무려 3가지 보훈대상법률에서 5가지 보훈대상 유형에 관한 규정을 적용받을 수 있다. 첫째, 국가유공자법상의 무공수훈자(제4조제1항제7호), 둘째, 국가유공자법상의 전상군경(제4조제1항제4호)¹⁰⁾, 셋째, 고엽제후유의증환자지원법상의 고엽제후유증환자(제2조제2호), 넷째, 고엽제후유의증환자지원법상의 고엽제후유의증환자(제2조제3호), 다섯째, 참전유공자법상의 참전유공자(제2조제2호)가 되는 것이다. 이렇게 대상별 법률을 적용받을 객체는 하나이지만 동일하거나 일부 중복되는 요건을 가지고 여러 가지 보훈대상의 자격을 한꺼번에 취득하게 됨으로써 동일 요건에 대한 국가적 배려의 중복이라는 문제를 낳는다. 이런 중복을 방지하기 위해 개별 법률에 동일한 성격의 보상을 받지 못하게 하기 위해 병급을 제한하는 규정을 두고 있기도 하지만 완벽하지는 못한 실정이다. 필연적으로 국가재정의 중복지출 또는 낭비라는 문제와 직결되는 사안이다.

(4) 보훈대상 총칭(general term) '국가유공자'의 부적절성

앞에서도 살펴보았지만 현행 29개 보훈대상 중에서 국가유공자법에 의한 18개 보훈대상에 대한 법적 명칭은 '국가유공자'이다. 각각의 대상별로

10) 고엽제후유증환자로 인정된 자가 국가보훈처장이 정한 소정의 신체장애 등급 판정을 받으면 국가유공자법상 전상군경 또는 공상군경으로 의제하여 국가유공자법에 의한 보상을 받게 된다(고엽제후유의증환자지원법 제6조 참조).

국가적 기여의 성격과 내용이 무엇인지를 국가유공자라는 명칭 자체만으로는 유추할 수가 없다. 이에 반해 국가유공자법에 의하지 않은 개별 법률에 의한 보훈대상은 참전유공자, 5·18민주유공자, 특수임무수행자 등 국가적 기여의 성격이 무엇이었는지를 당해 법률의 제명과 대상별 호칭을 통해 알 수 있다. 원래 국가유공자라는 용어는 보훈행정 초창기에 상이군인을 제외한 독립유공자, 4·19혁명관련자 등을 한데 아울러 부르기 위해 도입되었던 것인데 1984년 보훈관련 법률의 개정을 통해 당시의 모든 보훈대상을 통칭하는 법적 명칭이 되었다. 그 이후 참전자, 고엽제후유의증환자, 5·18민주화운동관련자 등이 보훈대상에 추가되면서 국가유공자라는 용어는 보훈대상들 가운데 희생의 가치와 보상의 수준을 구별하는 비교의 도구이자 보상수준의 향상을 요구하기 위한 명분으로 사용되어왔다.¹¹⁾ 즉, 국가유공자라는 단어가 우리나라 국민들의 가슴속에서 자부심, 존경, 예우의 증표로서 인식되어 온 것이 아니라 피해의식, 국가적 무관심, 보상, 특혜 등과 연관된 논의에서 국가적 배려의 필요성을 옹호하기 위한 수단으로 빈번하게 사용되어왔던 것이다.

한편 국가유공자라는 용어는 아직 보훈대상으로 들어오지 못한 영역에서 국가유공자라는 용어가 갖고 있는 추상성과 포괄성 때문에 한국 사회에서 그 용어가 등장하게 된 역사적 배경을 고려하지 않고 사용되는 경향이 있다. 즉, 국가를 위한 모든 애국적 행위를 이유로 그 행위자에 대한 사후보상(특히, 물질적)을 요구하게 만드는 시그널(signal)로 많이 사용되고 있다. 환언하면 국가유공자라는 단어가 사회 속에서 통용되면서 이 명칭을 얻은 대상들의 자부심을 높이고 국민들의 존경을 유도한 것도 사실이지만 한편으로는 국가와 국민의 관계를 지극히 상업적, 타산적인 관계로 돌려놓았다는 점도 부인하기 어렵다.

사실 국가와 국민과의 관계 속에서 국민이 자신이 속한 국가를 위해 무엇인가를 한다는 것은 동서고금을 막론하고 지극히 당연한 것이지만

11) 국가유공자라는 단어가 한국사회에 지난 60여 년간 보훈행정과 한국사회에 어떤 영향력을 미쳤고 그 원인이 어디에 있는지에 대해서는 오진영의 논문(2007: 165-209)을 참조.

우리나라는 유독 전 세계적으로도 사용하지 않는 국가유공자라는 용어가 사회에 널리 통용됨으로써 국가를 위한 국민들의 기여에 대해 반드시 국가가 무엇인가를 보답해야만 한다는 정서가 자연스럽게 형성되었던 것이다. 그러나 애국(patriotism)이라는 것을 하나의 덕성(vertu)으로 보았던 몽테스키외나(Nussbaum & Cohen, 1996, 오인영 역, 2003에서 재인용) 심지어 “정직한 인간의 가장 고귀한 도덕적 의무”라고 설파했던 마키아벨리와 같은 시각들(조승래, 1998: 80-81)에 비하면 지나친 애국주의의 강조 또는 그러한 강조로 인한 보상 논쟁이 그리 애국적이지 못하다는 것만큼은 부인할 수 없는 사실이다.

2) 현행 보훈보상체계의 문제점

위에서 설명한 것처럼 보훈대상별로 국가유공자법과 그 밖의 개별 법률들이 그렇게 되어야할 뚜렷한 이유 없이 각각 제정되다보니 각각의 법률이 정하고 있는 보훈대상에 대한 국가적 배려의 내용 또한 법률 상호간에 매우 다르다. 그리고 그러한 점은 보훈대상간에 서로 자신에 대한 국가적 배려의 내용과 수준이 기대에 미치지 못한다고 주장하며 더 높은 수준의 국가적 배려를 요구하는 보상 욕구의 확산 현상을 야기한다. 이것은 보훈대상체계에 관한 문제점에서 밝힌 바와 마찬가지로 보훈대상들이 국민통합의 선도적 역할은 차치하고라도 보훈대상 상호간의 단결과 화합도 이루지 못하는 이유이기도 하다.

여기서 한 가지 주목해야 할 것은 보훈대상에 대한 국가적 배려라고 하는 것은 프랑스가 ‘기억의 정치(La Politique de Mémoire)’라는 모토를 내걸고 있는 것처럼 궁극적으로 보훈대상들의 국가이익 기여행위가 영구히 잊혀지지 않도록 한다는 것임에도 불구하고 우리나라에서는 정부와 대상자 모두 물질적 수준에서의 논의만을 펼치고 있을 뿐이라는 점이다. 다시 말해 보훈대상은 존경의 대상이지 복지의 대상이 아닌데도(박효중, 2004:55-56) 불구하고 대다수의 보훈대상자들은 그들의 국가이익 기여행위

가 어떻게 기억되느냐에 대한 문제보다는 어떠한 물질적 보상이 뒤따르느냐는 문제에 더 적극적으로 매달리고 있다. 일종의 목적과 수단의 전도가 악순환 되고 있는 것이다. 이하에서는 보훈보상체계의 문제점을 보훈보상의 대표적 내용인 현금급여(cash benefits)와 각종 사회적 우대(affirmative actions)에 관한 사항 중에서 가장 중요하다고 생각되는 쟁점에 대해서 논하기로 한다.

(1) 보상금¹²⁾ : 성격, 지급 대상, 지급기준의 불명확

현재 우리나라는 보훈대상에 대한 국가적 배려의 내용으로서 매월 일정한 금액, 즉 보상금을 일정한 범위의 보훈대상 본인 또는 그의 유족에게 지급한다. 2007년 1월 1일 이전에 '연금'이라는 이름으로 지급되던 급여이다. 그러나 여기서 대표적인 문제는 매월 지급하는 보상금의 성격과 지급대상 및 기준이 불명확하다는 것이다.

먼저, 성격에 대해서 보면 용어상으로는 보상금이지만 사회 일반에서 말하는 손해 또는 손실에 대한 보상금(補償金)은 아니라는 것이 그간의 정부와 대상자들의 인식이다. 2006년 국가유공자법을 개정할 당시 한글로 개정되어 어떤 의도를 가지고 연금에서 보상금으로 바뀌었는지도 명확하지 않다. 이렇게 보상금의 성격이 애매하고 명확히 규정되어 있지 않기 때문에 이러한 보상금을 왜 지급해야하는 지, 누구에게 지급해야하는 지, 얼마만큼 지급해야하는지 논리적 체계를 세울 수가 없게 된다.

둘째, 정부에서는 지금까지 통상적인 보상금, 즉, 과거의 연금을 지급하는 논리를 신체적 희생이 있는 사람에 대한 국가책임의 이행 또는 그가 부담했어야 할 할 유가족에 대한 부양의무의 국가대행이라고 설명하고 있다. 그러나 정부의 견해는 당장 이러한 설명과 상충되는 두 가지 의문을 제공한다. 먼저, 애국지사, 6·25참전제일학도의용군인 등에게는 신체적 희생이 없어도 연금을 지급한다. 둘째, 신체적 희생이 있는데도 연금을

12) 국가보훈제도상 보상금지급체계의 전반적인 문제점에 대해서는 2002년부터 2년간 국가보훈처에서 한국개발연구원에 의뢰하여 수행된 보상금 관련 연구(국가보훈처, 2005(b))를 참조.

지급하지 않는 보훈대상이 있다. 순직공무원 또는 공상공무원이 바로 그들이다. 그리고 이 두 번째 모순과 관련하여서는 같은 공무원이지만 순직경찰과 공상경찰에게는 연금이 지급된다는 의문이 다시 파생된다. 이러한 비대칭은 항상 다른 대상과의 형평성을 이유로 한 보상금 지급 또는 인상요구를 초래한다. 최근에 신체적 희생이 없더라도 보상금을 지급받는 다른 대상과의 형평성 차원에서 보상금 지급을 요구한 4.19혁명공로자¹³⁾와 신체적 희생 없는 6·25참전군인과 무공수훈자 등이 좋은 예다.

셋째, 성격과 대상에 관한 문제보다도 더욱 심각한 것이 있다. 바로 '누구에게 줄 것인가'라는 문제와 '얼마만큼 주는 것이 적당한가'라는 지급기준에 관한 것으로 나누어 볼 수 있다. 먼저 수급대상 범위에 관하여 보면 독립유공자들의 경우에 보상금은 본인과 자녀에게 당연히 지급되고 독립유공자 본인이 1945년 8월 14일 이전에 사망하여 보상금을 수급한 사실이 없는 경우에는 그의 손자녀 1인에게까지 지급된다. 그런데 이 경우 자녀나 손자녀에 대한 연령 제한이 없다. 그러나 독립유공자가 아닌 국가유공자법에 의해 보상금을 지급받는 대상은 본인과 미성년 자녀에 한한다. 이런 상황에서 독립유공자 손자녀들 상호간에는 형평성을 이유로 보상금 수급과 관련한 본인의 사망시기 제한을 폐지할 것과 더 나아가 증손자녀에게까지 보상금을 달라는 주장까지 제기되고 있다. 다른 한편으로는 이런 분위기에 편승해 국가유공자 자녀들도 독립유공자 자녀나 손자녀처럼 자신들에 대한 보상금 수급 연령제한을 없애서 성년이 된 자녀들에게도 보상금을 달라고 주장한다. 한편 보상금 지급수준에 관해서도 각각의 보상금 수급권자에게 어떠한 기준을 근거로 얼마를 주어야 한다는 원칙이 존재하지 않고 그때그때 정치적 특수성과 재정상황 등을 감안하여 보상금액이 결정되어온 탓에 국내외 유사제도와와의 비교라든가 보상금을 지급하기 위한 기본전제 등 아주 기본적인 것들에 대한 선행연구도 별로 눈에 띄지 않는다. 그리고 이런 연구 부재의 상황은 끊임없이 지속되는 보

13) 이들은 4·19혁명에 참여한 사실만을 이유로 2001년부터 보훈대상에 편입된 경우로서 당시 보상금을 제외한 각종 지원만 받을 수 있으면 결코 보상금은 요구하지 않겠다는 암묵적 약속까지 한 바 있음.

상금 인상 요구에 정부가 적절하게 대처할 수 없게 만들었다.

결국 시스템 하에서는 보상금과 관련하여 아무리 많은 재원이 투입된다 하여도¹⁴⁾ 원천적으로 지급대상과 기준에 대한 혼란과 사회적 갈등이 지속될 수밖에 없는 구조적 딜레마(structural dilemma)에 빠져 있다고 할 수 있다.

(2) 수당 : 목적과 기능의 혼란

흔히 사회복지에서 수당(allowances)이라고 하면 그 명칭이야 어떻든 간에 일정한 조건을 충족하는 대상자 모두에게 지급하는 급여를 말한다. 예를 들자면 출산수당(maternity grants)이나 가족수당(family allowances) 같은 것들이다. 기여금(contribution)의 적립이 없다는 점에서 연금 등 사회보험상의 급여와, 그리고 반드시 빈곤층에 한정하지 않는다는 차원에서 공적부조에 의한 급여와 차이가 있다. 오히려 자산조사를 요하지 않고 기여금 부담도 없다는 점에서는 일종의 “범주적 급여(categorical benefits)”(Gal, 1998)와 유사한 것들이 많다. 우리나라가 보훈대상에게 제공하는 현금급여 가운데 독립유공자특별예우금, 6·25전몰군경유자녀수당, 무공영예수당, 참전명예수당, 고엽제후유의증환자수당, 고엽제후유증2세환자수당, 사망일시금, 장제보조비 등이 범주적 급여에 해당할 것이다. 이 외에도 생활정도, 건강상태, 연령, 가족구성 등을 감안하여 지급하는 생활조정수당과 간호수당, 고령수당, 무의탁수당, 미성년자녀양육수당 등도 보훈급여금에 의한 수당이다.

그런데 수당의 성격에 관한 논의는 차치하고라도 이렇게 다양한 종류의 수당이 도입된 목적 내지 경위와 실제 어떤 기능을 하고 있는 지에 대해서는 비판적 고찰이 필요하다. 위에서 언급한 수당들 중에서 참전명

14) 2008년도 총 보훈예산은 기금예산 3천5백억을 포함하여 약 3조4천억원이다. 이는 일반회계로 따졌을 때 정부예산 대비 1.7%에 해당한다. 다시 보훈예산 일반회계는 약 3조원이고 이 중에서 보상금 1조7천억, 각종 수당 6천억 등 총 2조3천억 정도가 순수하게 현금급여(보상금+수당+사망일시금)로 지출되는데 이는 보훈예산 일반회계 총액의 78%에 해당하는 액수이다(국가보훈처, 2008).

예수당¹⁵⁾은 참전군인들이 국가유공자법상의 적용대상(국가유공자)으로 인정해달라는 주장에 대한 임시방편이었고, 무공영예수당¹⁶⁾은 참전군인들에게 수당을 주려는 데 단순하게 참전만 한 사람보다는 공훈도가 높고 보상금(과거의 연금)을 받지 못하는 무공수훈자의 반발이 예상되자 그에 대한 대응책으로 도입된 것이었다. 그 외에도 독립유공자특별예우금과 6·25전몰군경유자녀수당 등도 보상금 수준에 대한 대상자들의 불만에 대한 미봉책으로 도입된 것이다. 이렇게 보상금에 대한 불만을 완화할 목적으로 보충급여 형태로 각종 수당이 도입되는 등 목적이 왜곡되거나 정치적 성향이 강한 수당을 지급하면 이러한 수당의 수급자들은 수당의 성격에 대해 오해를 한다. 예를 들어 참전명예수당과 무공영예수당의 도입 당시 목적이 무엇이었건 간에 양 수당은 사회보장적 측면에서 우리나라의 노년층 중에 보훈과 연관된 특정 대상에 대한 보충적 소득 또는 재분배된 소득으로서 국고의 현금이전(money transfer)에 해당한다. 이 점은 <표 3>에서 볼 수 있는 것처럼 참전자들에게 보훈의 명목으로 소득수준에 따라 현금급여(수당)를 지급하다가 일정 연령에 도달하면 일반 사회보장 차원의 노령급여로 전환하여 양자의 병행 지급을 제한하는 미국, 호주, 캐나다 등의 사례에서도 잘 드러난다.

<표 3> 주요 국가의 참전군인 수당제도

국가	제도 개요
한국	- 65세 이상 참전자에 명예수당 지급(월 8만원/08)
프랑스	- 65세 이상 참전자에 수당(연 430유로/05) 2회 분할 지급(월 47천원 상당)
미국	- 저소득자로서 65세 이상이거나 복무와 관련 없는 장애를 입은 참전군인에게 장애생활보조금(Disability Pension) 지급 ☞ 지급액 : 기준소득('05년 독신기준 연 \$10,579)과 참전자 소득과의

15) 2008년 기준으로 6·25전쟁에 참전한 65세 이상 참전유공자에게 월 8만원씩 지급.

16) 2008년 기준으로 무공훈장을 받은 60세 이상자에게 월 13만원씩 지급.

	<p>차액</p> <p>☞ 지급제한 : 보조금 수급 참전자는 65세 이상 저소득노인을 위한 사회보장인 보충적 소득보장급여(SSI, '05년 월 \$579)는 미지급</p> <p>※수급자 사망시 배우자 또는 미혼자녀가 기준소득 미만시 차액 지급 (Death Pension)</p>
호주	<p>- 남60세 여57세 이상의 전투 복무자로서 소득과 자산이 일정기준 이하인 경우 복무생활보조금(Service Pension) 지급</p> <p>☞ 지급액 : 사회보장부에서 지급하는 노령연금(Age Pension) 또는 장애연금(Disability Pension)과 동일한 금액('05년 독신의 경우 2주 최대 지급액 A\$476일 소득 증가에 따라 차감하여 독신의 경우 2주간 소득이 A\$1,327에 도달시 미지급)</p> <p>☞ 지급제한 : 수급자가 남65세 여62세 도달시 일반 노령연금으로 전환 중복지급 제한</p> <p>※수급자 사망시 저소득 배우자에게 승계</p>
캐나다	<p>- 남60세 여55세 이상 저소득 참전자에 참전군인수당(War Veterans Allowance) 지급</p> <p>☞ 지급액 : 기준소득(C\$ 1,176/'06)과 참전자 소득과의 차액 (미국과 유사)</p> <p>☞ 지급제한 : 고령자 연금(Old Age Security, '05 최대 C\$453) 및 최저소득보장(Guaranteed Income Supplement, '05 최대 C\$539)의 수급자일 경우 참전군인수당 미지급</p>

자료 : 국가보훈처. 2006. 제1차 국가보훈실무위원회 심의안건에서 재구성

그럼에도 불구하고 우리나라에서는 보훈 관련 수당이 사회보장과는 별도의 영역에서 논의되는 경향이 짙다. 그러다 보니 수급자들은 이러한 수당을 마치 자신들의 공훈에 대한 금전적 교환가치로만 인식하고 그 금액의 적음이 곧 자신들의 공훈에 대한 저평가의 결과라고 주장한다. 그리고 결국은 보훈제도 자체에 대한 신뢰를 잃어버리고 정부와 불필요한 갈등 관계에 놓이게 된다. 결국 정부는 선심성 또는 민심 무마용으로 도입된 목적 불명의 수당 운용으로 재정은 재정대로 투입하면서도 보훈이 이루고자 하는 정책목표를 달성하지 못하는 이중 실패(double failure)에 빠지고 만다.

보상금을 대체하기 위한 명목상 수당을 도입하는 것 못지않게 소득이

나 재산 등을 정확하게 반영하지 않고 단순히 연령이나 가족 형태만을 고려하여 추가적인 현금을 지급하는 방식의 수당이 많은 것도 중요한 문제점 중의 하나이다. 즉, 정당한 보상이 실시된 후에 보상금 수급자의 추가적인 여건을 고려하여 부가적으로 지급되는 급여라는 수당의 성격과 취지를 고려하지 않고 단순히 연령이 높아서, 독자가 사망했기 때문에, 시부모를 모시고 있어서, 부양할 자녀가 없어서 등등 현금급여를 받을 대상자의 특수한 사정 또는 감정만을 고려한 다양한 명목의 수당이 신설되어 재원투입의 효과성을 저해하고 있는 것이다.

(3) 사회적 서비스 및 우대 지원 : 대상과 수준의 비형평성

먼저, '이러한 사회적 서비스나 우대 지원을 누가 받을 것인가', 즉 수급자격(entitlement)에 관한 문제가 있다. 원래 국가이익 기여행위에 대한 국가적 배려는 희생자 본인에게 돌아가는 것이 기본일 것이다. 희생자 본인이 아닌 유족 또는 가족에 대한 사회적 서비스와 우대 지원의 제공은 사실 희생자 본인에 대한 것이 아니라는 점에서 직접적인 국가의 배려라기보다는 본인의 국가이익 기여행위로 말미암아 기존에 본인이 이루었던 생활공동체가 붕괴되는 것을 막기 위한 사회보장차원의 간접적인 배려일 것이다. 그러나 우리나라는 직접 기여행위를 한 본인이 아닌 사람들, 즉, 유족이나 가족에 대한 배려의 정도가 지나치게 강하다고 판단된다. 충과 효를 강조하는 전통적인 유교사상 또는 가장에게 나머지 가족의 부양의 무가 전적으로 지워지는 가부장적 사고와 함께 성장위주 경제발전을 겪으면서 방치되어온 열악한 복지수준이 반영된 결과로 보인다. 이에 반해 우리가 흔히 보훈대상 - 좀 더 논의를 좁혀 말한다면 참전자 또는 제대군인 - 지원에 관한 한 선진국으로 인식되고 있는 미국, 캐나다, 호주 등의 나라에서는 희생자 본인이 아닌 유가족에 대한 배려가 거의 없거나 있다 하더라도 지극히 조건적이면서도 제한적이다.

그러면 이렇게 본인이 아닌 유가족에 대한 배려가 커질수록 좋기만 한가? 그렇지는 않다고 본다. 이들은 일단 국가이익에 직접 기여한 본인이

아니므로 본인의 기여행위를 매개로 자신들이 받는 국가적 지원을 명예나 자부심과 연결 짓기보다는 단순히 복지차원 내지 희생에 대한 보상(compensation)으로 인식하는 경향이 크다. 따라서 국가이익 기여행위에 대한 국가적 배려의 의미와 그 정도를 희생자 본인의 국가이익 기여행위의 유형과 정도에 비추어 생각하지 않고 유족이나 가족으로서 자신의 실제적인 욕구(practical needs)에 맞추어 생각한다. 우리는 이런 예를 앞서 보상금 파트에서 언급한 독립유공자나 6·25전몰군경 유족들의 보상금 확대지급 요구에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 국민경제 규모나 전체적인 복지 수준에 비추어 적지 않은 재정을 투입하고 있음에도 불구하고 국가적 배려에 대한 보훈대상 유가족들의 만족도가 낮은 이유가 바로 여기에 있다.

둘째, 사회적 서비스나 각종 우대조치들의 수준(benefits)에도 문제가 많다. 이러한 문제점들은 공히 사회 제반 영역에서 보훈에 대한 국민인식과 보훈정책의 유지나 확대에 대한 공감대를 상당히 훼손하고 있는 것으로 보인다. 몇 가지 대표적인 것을 언급해 보면 아래와 같다.

① 교육보호

이 제도는 보훈대상별로 수급자격이 상이해서 형평성 논란을 낳고 있다. 즉, 독립유공자는 손자녀까지 수급자격이 주어지는데 비해 그 외의 국가유공자는 자녀까지만 해당된다. 또 현재의 교육보호 제도는 사립대학에 보훈대상자 수업료의 50%를 부담하게 하고 있는데 과거 전쟁 직후에는 전상군경 등에 대한 사회적 연대 의무가 공감대를 얻을 수 있었지만 실질적인 사회 주도권이 전후 세대로 바뀌고 학교운영 환경도 각박해지면서 이제는 보훈이라는 사회적 의무의 공동부담이 아니라 단순한 규제로 인식되는 경향이 심화되고 있다.

② 취업보호

이 제도도 전 세계적으로 활용되는 대표적인 '소수자 보호정책

(affirmative action)'으로서 보훈정책에서도 중요한 기능을 담당한다. 그런데 이러한 취업보호도 교육보호 제도와 마찬가지로 희생자 본인보다는 유가족 위주로 실시됨에 따라 국민이 헌법소원을 통해 적극적으로 제도에 대한 수용 거부 의견을 표시하고 이에 대해 헌법재판소는 2006년 1월에 보훈대상자에 대해 각종 채용시험 만점의 10%를 보훈대상자에게 가산하는 채용시험 선발 우대 정책에 대해 헌법불합치로 결정하여 2007년 7월에는 가점비율을 하향하는 제도개선이 있었다. 그러나 이러한 가산점 부여보다 더 큰 사회적 이슈는 사실 일반 기업체에 대해 보훈대상자를 채용할 것을 강제하는 '고용명령' 제도이다. 이 제도는 청년실업의 확산과 외국자본 유치 필요성 등 현행 노동시장의 특성에 부합하지 않는 측면 때문에 재계에서는 강력하게 제도개선을 희망하고 있다.

③ 의료보호

국민건강보험 제도를 운영하고 있는 우리나라에서 희생자 본인이 아닌 유가족에 대해 보훈이라는 명분으로 보훈병원과 위탁진료병원¹⁷⁾을 통해 별도의 의료지원을 실시하는 것에도 문제가 있다. 즉, 신체적 희생을 입은 보훈대상 본인 대신에 유족이나 가족이 진료 수요를 가중시키고 환자적체로 인해 정작 국가이익에 기여하다 신체적 희생을 입은 본인들이 진료기회와 편의를 상대적으로 제약받고 있어 이들의 불만이 날로 커지고 있다. 아울러 희생자 본인에 대한 의료보호 수준을 향상한다는 이유로 신체적 희생 부분, 즉, 국가적 기여행위와 직접적인 관련이 없는 질병이나 부상에 대한 전액 무료진료 제도와 그 대상범위를 확대하는 것은 그 취지에도 불구하고 이용자의 도덕적 해이(moral hazard) 또는 과잉성(superabundance)의 문제로 의료비용을 가중시키고 있다. 이밖에도 현행 보훈의료제도는 국가 전체적인 의료체계인 국민건강보험 및 의료급여 제

17) 우리나라는 보훈대상자에 대한 의료지원을 위해 서울, 부산, 대구, 광주, 대전 등 5개의 보훈병원과 이들 병원을 이용하기 불편한 보훈대상의 진료접근성을 보장하기 위해 전국에 약 200여개 위탁진료병원을 지정하여 전액 무료 또는 감면 진료를 실시하고 있다.

도와도 일부 상충되는 근본적인 문제점을 안고 있다. 예를 들자면 보훈대상이라는 이유로 건강보험 가입을 유예해준다거나 의료급여 대상자를 선정함에 있어 보훈대상에 대한 적용기준이 일반국민보다 완화되어 또 다른 형평성 논란이 제기되고 있는 점들이다.

④ 수송시설 이용보호

현재 국가보훈처에서는 일부 상이자의 이동성(mobility)을 제고하기 위해 승용차 구입시 취득세 감면, LPG연료 이용과 세금감면 등 각종 세제상 혜택과 유료도로 통행료 감면, 주차장 이용료 감면, 시내버스·지하철·고속버스·철도·선박·비행기 등 대중교통 요금 감면 등 이용료감면 제도를 운영하고 있다. 여기에서도 지적하지 않을 수 없는 몇 가지 문제점이 있는데 첫째, 기존의 장애인 복지 시책과 유사하게 우대 세제를 이용한 무임승차자(free-riders)의 문제이다. 둘째, 보훈대상의 전반적 고령화로 상이가 없는 참전유공자 등의 보훈대상자들도 각종 대중교통의 무상이용을 요구하고 있다는 점이다. 본래 이 제도가 미국 등 외국에서는 복무와 관련 있는 상이로 이동에 제한을 받는 사람들이 병원 또는 약국 등의 의료시설을 이용하고자 할 경우에 불가피하게 택시나 앰블런스를 이용했을 경우 그 경비를 실비로 환급하던 것이었음에도 불구하고 우리는 이용 대상과 목적에 대한 제한 없이 광범위하게 허용한데 따른 문제가 나타나고 있다.

(4) 장애(상이)정도에 연계되지 못한 보상체제로 인한 비형평성 심화

현재 우리나라의 보훈제도상 전사나 순직 등 사망 외의 신체적 희생 즉 장애(부상 외에 질병도 포함)의 정도는 총 10개 등급¹⁸⁾으로 나누어진 다. 이처럼 장애정도를 몇 개의 등급으로 나누는 방식은 우리나라에서 장애인, 산업재해, 공무원재해, 병무 신체검사 등 다양한 분야에서 일반화되어 있는 실정이지만¹⁹⁾ 많은 선진국들이 <표 4>에서 볼 수 있는 것처럼

18) 1급 1항, 2항, 3항, 2급, 3급, 4급, 5급, 6급 1항, 2항, 7급 등 총 10개 등급이다.

국가이익 기여행위의 결과 또는 그것이 원인이 되어 발생한 신체장애의 정도를 백분율로 평가하고 있는 방식과는 완전히 다른 방식이다. 문제는 우리의 보훈제도상의 10개 등급체계가 백분율과 같이 개개인의 장애정도를 구체화할 수 없어 결국은 당사자에게 적절한 보상이 이루어지지 못하게 되면서 보훈대상 간에 형평성 논란의 원인이 된다는 점이다.

<표 4> 주요 국가별 보훈대상자 신체장애 평가방식

국가	내용	국가	내용
미국	10-100%(10등급)	프랑스	10-100%(20등급) 단, 질병은 30% 이상
영국	20-100%(9등급)	독일	25-100%(6등급)
캐나다	5-100%(20등급)	이스라엘	10-100%(12등급)
호주	10-100%(19등급)	일본	15-100%(12등급)

자료: 국가보훈처. 2005. 『세계속의 보훈』 ; 국가보훈처. 2006. 『세계속의 보훈』 .

현재 우리나라에서 보훈대상자에 대한 가장 낮은 상이등급인 7급을 미국의 장애평가 방식인 AMA(미국의사협회) 기준에 의한 신체장애율로 환산하여 본다면 약 3%에서 25%에 해당한다고 한다(서울보훈병원, 2004). 이렇게 같은 등급 내에서 장애의 정도가 현저하게 차이가 나는데도 동일한 보상을 실시함으로써 과소보상 또는 과대보상의 문제를 동시에 발생시키고 있다. 아울러 상이등급 7급보다 상위의 등급인 6급은 AMA 기준으로 환산시 약 6%에서 53%에 이르고 있어(서울보훈병원, 2004) 등급 상호간에도 심각한 형평성 문제가 제기되고 있다.

한편 현행 등급제 장애평가 방식에 문제가 있는 것 외에도 장애의 정도에 따라 보상금 외의 지원내용을 차등화하지 않고 있다는 점도 큰 문제점이다. 위에서 예를 든 7급 상이자의 경우 현행 제도상으로는 보상금

19) 현재 국내에서 장애정도를 평가하는 시스템은 11개 부처 소관 23개 법령에 나뉘어져 있다(이미진, 2005: 70).

만 다른 상이등급과 약간의 차이가 있을 뿐 교육, 취업, 의료, 대부 등 여타의 지원에 있어서 본인과 그 유가족에 대한 지원내용은 1등급 내지 6등급의 상이자와 모두 같다. 그러다 보니 상이 등급이 낮아질수록, 특히 6급 내지 7급에 해당하는 경상이자에 대해 국가적 배려의 수준이 과도한 측면이 있다고 인식하는 경향이 높아지고 있는 실정이다.

4. 보훈제도 합리화를 위한 정책제언

지금까지 국가보훈대상과 보상체계의 실태와 문제점을 알아보았다. 사실 우리나라의 국가보훈은 국가적 배려의 수준만 놓고 본다면 어느 나라에 내놓아도 뒤지지 않을 정도의 수준에 올라와 있다고 판단된다. 그럼에도 불구하고 우리에게 그러한 실상이 제대로 알려지지 않고 보훈대상의 주관적 평가에만 의존하여 보훈행정 수준의 우열을 논하는 경향이 계속되었다. 이런 경향은 위에서 설명한 보훈제도의 문제점과 함께 보훈행정에 대한 외부평가를 낮게 만드는 악순환의 중요한 원인이 되어 왔다. 즉, 보훈대상이 확대되고 그 인정기준도 관대해지면서 대상자의 숫자는 증가되었지만 오히려 거꾸로 국민들은 보훈대상에 대한 자신의 존경을 철회하는 현상이 나타났고²⁰⁾ 희생의 정도에 상응하는 보상수준이 결정되지 못해 국가에 대해 너도나도 더 많은 국가적 배려를 요구해도 적절한 대응과 설득 자체가 불가능했던 것이다. 결국 보훈의 기본 목적인 ‘어떻게 국민의 애국심을 함양하여 국가경쟁력을 강화시키느냐’라는 문제보다는 ‘보훈대상에게 얼마나 더 많은 금전적 배려를 제공해야하느냐’라는 차원에 논의가 머물 수밖에 없었던 것이다. 이하에서는 이러한 문제점을 해소하기 위한 정책대안(policy alternatives)으로서 보훈제도 개선의 몇 가

20) 최근 몇 차례 군복무가 원인이 되어 원형탈모증이 발생한 사람을 국가유공자로 인정하라는 판결이 나왔는데 이 때마다 많은 네티즌들은 판결의 부당성을 지적하였다. 이들의 기본 주장은 진정한 공헌이 없는데도 국가유공자라는 타이틀을 부여하는 것은 납득하기 어렵고 이런 사례는 단순히 보상의 대상에 지나지 않는다는 것이었다.

지 기본방향을 제시하고자 한다.

1) 보훈대상 관련

(1) 보훈의 성격(이념) 재정립

국가보훈대상체계가 위에서 본 바와 같이 국민의 애국심을 결집시키지 못하고 오히려 갈등을 양산하고 국민통합력을 분산시키는 원인으로 작용하고 있는 원인은 현행 국가보훈제도 내에서 국가보훈의 성격 내지는 이념이 제대로 정립되어 있지 못하기 때문이다(박효중, 2004; 전광석, 2004). 이제는 개별적인 유형과 사례에 대한 국가적 배려의 크기를 일렬로 세우기 전에 국가보훈의 성격과 이념부터 재정립해야 한다. 결국 이 말은 “단순성”, “현저성”, “존경성”의 원칙(박효중, 2004: 49-56)에 입각하여 국가가 보답해야 할 최적의 범위를 정해야 한다는 말이다. 보훈의 성격과 이념을 규정하면 누가 보훈대상이 되어야 하는지가 자연스럽게 드러난다. 국가보훈의 대상범위를 정함에 있어 정수(core)가 아닌 주변(periphery)을 포함할 때 국민들은 이미 그것을 보훈으로 인식하지 않는다는 것을 깨달아야 한다. 이런 의미에서 보훈의 성격을 새롭게 정의한다면 ‘국가의 존립을 위해(조건의 단순성) 국민적 존경을 받기에 충분할 만큼(결과의 존경성) 생명과 신체의 희생(내용의 현저성)을 감수한 행위와 그 정신에 대한 예우’라고 할 수 있다. 이러한 개념이 사회적으로 합의가 되면 보훈대상이 어디까지여야 하는가에 대한 해묵은 논쟁은 막을 내릴 수 있을 것이다. 이렇게 보훈의 범위가 상식이 있는 국민이라면 이해할 수 있을 만큼 명쾌해져야 불필요한 사회적 갈등의 발생을 방지하고 진정한 국민통합의 초석을 놓을 수 있을 것이다.

(2) 보훈행정 용어의 탈가치화

보훈의 개념을 재정립하는 것과 함께 반드시 선결되어야 할 과제가 보

훈행정에 사용되는 용어들의 지나친 가치지향성(value-orientedness)을 제거하는 일이다. 베네딕트 앤더슨이 이야기한 것처럼 국가(민족)라는 “상상의 공동체”(Anderson, 1991, 윤형숙 역, 2002)에 대한 조건 없는 희생과 그에 대한 국가의 극진한 보살핌을 통해 국민을 통합하고 애국심을 고양하려는 보훈행정은 본래 지극히 가치지향적일 수밖에 없다. 그러나 이러한 가치지향성이 과도해서 오히려 보훈행정의 발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있는 것이 우리의 현실이다. 어떤 외국 사례를 비교해보아도 우리나라처럼 국가이익 기여행위자에 대해 국가유공자라는 총괄적 개념을 사용하고 있지 않다. 심지어 국가보훈이라는 국가주의적 색채가 짙은 용어도 사용하지 않는다. 그것은 국가유공자의 범위와 유형을 명확히 한정할 수 없기 때문이고 국민의 합의에 의해 자발적이고 자연스러운 존경을 받아야 할 사람들의 유형을 국가가 정치적으로 결정할 때 지속적인 자격 시비와 형평성의 문제를 낳을 수 있다(전광석, 2004: 226-228)는 것을 잘 알기 때문이라고 판단된다.

오히려 국가를 위해 기여한 사람들에 대한 국민들의 존경심이 높다는 선진 외국들은 법률 명칭이나 행정대상에 대해 가능한 사실적이며 구체적으로 명명하려고 노력한다(국가보훈처, 2007: 27). 관련 법 조문에서도 불필요한 미사여구를 사용하지 않음은 말할 나위도 없다. 이런 점에서 우리는 보훈이념과 보훈대상에 대해 지나치게 가치지향적인 법령체계도 정비할 필요가 있다. 특히, 국가유공자라는 행정용어가 낳고 있는 사회적 의미와 영향을 고려하여 적합한 용어로 대체할 필요가 있다. 물론 국가유공자 등 정신적 예우 차원에서 심리적 만족감을 줄 수 있는 보훈용어의 사용이 그다지 나쁜 것이 아니라고 항변할 수도 있다. 그러나 우리 사회에서 끊임없이 일어나고 있는 국가유공자 인정 논란이 하나의 정치 담론(discourse)으로서 우리 사회에 끼친 부정적 영향을 고려할 때 앞에서 설명한 것처럼 단순성, 현저성, 존경성이라는 엄격하게 구성된 보훈이념에 상응하게 보훈대상의 범위를 정하고 관련 법률에 대해 구체적인 명칭을 부여할 필요성은 그 어느 때보다도 높아 보인다.

(3) 국민존경의 대상과 국가책임 대상의 구분

사실 지난 60 여년간 우리나라의 보훈행정은 희생과 공헌에 대한 물질적 보상을 보훈정책 논의의 주된 대상으로 삼아왔다. 좀 더 정확히 말한다면 '공헌 있는 희생'과 '희생 없는 공헌'에 대해서만 보훈의 영역으로 다루어 온 것이다. 그러나 공헌 있는 희생은 당연한 국가적 배려의 대상이지만 사실 희생 없는 공헌은 보훈으로서의 당위성을 인정하기는 어려운 측면이 있다(박효중, 2004: 57-58). 국가를 위한 행위가 개인에게 감내하기 어려운 신체적 희생을 가져온 것이 아니라면 공헌한 사실 자체가 그에 대한 적절한 보상이 될 수 있고 어느 나라든지 그런 경우에는 대상자에 한하여 훈장을 수여하는 등 서훈(conferment of decoration)제도를 활용하지 물질적 보상이 수반되는 보훈제도를 당연시하고 있지는 않기 때문이다.

한편 국가기여에 대한 보답 내지 배려라는 보훈의 기본 개념과 부합하지는 않지만 우리나라는 '공헌 없는 희생'에 대해서는 마땅히 다하여야 할 국가책임을 소홀히 한 측면이 크다. 예를 들어 복무관련성이 인정되지 않는 자살과 질병(부상 포함) 등은 그간의 보훈 내지 국가유공자라는 가치 개념의 개입으로 인해 오히려 국가가 책임성을 부정해온 영역이다. 그러나 이제는 진정으로 보훈의 정체성을 확보하고 국민들로부터 보훈행정의 당위성을 확보하기 위해서라도 국가는 국민이 존경할 대상과 국가가 책임질 대상을 명확히 구분하여야 한다. 지금의 보훈대상 범위는 양자가 혼재되어 있고 관련 법규정이 정비되지 않아 국민과 정부간에 법적 다툼이 비일비재하게 일어나는 등 불필요한 긴장이 조성됨으로써 보훈의 정체성이 흐려져 있는 상태다(김용하, 2008: 11). 복무관련성이 없는 자살자나 복무관련성이 확인되지 않는 질병에 걸린 사람들에게도 일정한 범위에서 국가가 국민에 대한 책임을 다하는 모습을 보여줌으로써 존경대상으로서의 보훈대상에 대한 인식이 차별화되면서 제고될 수 있는 것이다.

2) 보훈보상 관련

위에서 밝힌 것처럼 보훈의 성격을 재정립하고 보훈대상을 정비하면서 보훈용어를 구체화시킨다면 현행 보훈대상에 대한 보상수준의 조정이 필요한 것은 자명한 일이다. 그러나 이것은 그렇게 쉬운 일이 아니다. 우리가 이미 복지 프로그램의 경직성(rigidity)을 잘 알고 있는 것처럼 한번 만들어진 복지제도를 축소하는 것은 대단히 어렵다. 하물며 국가이익 기여행위에 대한 국가적 배려로서의 보훈급여가 갖고 있는 비탄력성은 그나마 그러한 명분론에서 자유로운 일반 사회보장 급여를 축소하거나 현실에 맞게 조정하는 것보다도 훨씬 더 어려운 일이다. 결국 이러한 문제가 발생할 경우 대부분은 현재의 기득권(vested rights)을 인정하고 새로운 제도는 향후 발생하는 대상에 대해서 적용하는 방식을 취한다. 참전하거나 국내에서 복무한 제대군인에 대한 보상체계를 최근에 바꾼 바 있는 영국과 캐나다의 경우에도 새로운 제도를 도입하면서 기존 제도에 의한 수급권을 보호하고 있다. 그러나 기득권을 보호하는 방식(범위)은 양국간에 다소 다르다. 즉, 영국이 정해진 시점을 기준으로 부상, 질병, 사망이 언제 발생했는가라는 재해발생 시기에 초점을 맞추고 있다(21) 캐나다는 정해진 시점을 기준으로 언제 급여신청을 했는가라는 급여신청 시기에 초점을 두고 있는 것이다(22).

결국 우리도 현재와 같은 체계에서 보훈대상의 범위와 명칭 그리고 국가적 배려의 적정성에 대한 논란이 있다고 하더라도 많은 부분에 있어서

21) 영국은 2005년 4월 6일을 기점으로 새로운 군인보상체계(AFCS: Armed Forces Compensation Scheme)를 발효시켰는데 이것은 당해 기점 이후 발생하는 군인들의 부상, 질병, 사망에 대해 적용되는 것이고 그 이전의 부상, 질병, 사망에 대해서는 기존의 전쟁연금체계(War Pensions Scheme), 군인연금(Armed Forces Pension), 예비군급여체계(Reserve Forces Attributable Benefit Scheme)가 그대로 적용되도록 했다(영국 국방부 산하 제대군인청 홈페이지 <http://www.veteransagency.org.uk/> 참조). 필자가 수학했던 핀란드도 재해 발생 시점을 기준으로 법체계를 바꾼 바 있다.

22) 그러나 같은 영연방 국가의 하나인 캐나다는 2006년 4월 1일부로 『캐나다 현역 및 제대군인 사회복귀 및 보상법안』(The Canadian Forces Members and Veterans Reestablishment and Compensation Act)을 발효시켰는데 “제대군인신헌장”(New Veterans Charter)이라고도 불리는 이 법률은 동 시점 이후에 급여를 신청하는 제대군인에게 적용하도록 하고 있다(국가보훈처, 2006: 60-61).

기존 대상자들의 기득권을 인정하지 않을 수 없을 것이다. 이하에서도 어떤 식으로든 기득권을 인정한다는 전제를 바탕으로 현행 보훈보상체계의 개선방안을 제시하기로 한다.

(1) 현금급여 지급제도의 합리화

① 신체적 희생에 상응하는 수준의 보상금 지급

현행 보상체계의 문제점에서 설명한 것처럼 현재 우리나라의 보훈보상금은 신체적 희생에 대한 정당한 보상(補償, compensation)이 아니라 국가이익 기여행위에 대한 국가의 은전(special privilege)으로서의 성격이 강하게 남아있다. 그러다 보니 오히려 보상금 제도의 합리적 발전이 어려워지고 보훈대상들은 보훈보상금을 국가에 기여한 정도나 그에 따른 신체 희생도와 관계없이 보훈대상의 지위를 획득한 이후의 모든 생계를 책임지는 금전급여라고 생각하게 되었다. 따라서 이러한 소모적 논쟁을 불식시키기 위해서는 현재의 보훈보상금의 성격을 '국가이익에 기여하다 입은 신체적 희생에 대한 정당한 보상(補償)'으로 명확히 하여야 한다. 아울러 보훈보상금의 지급대상을 국가이익에 기여한 사람들 중에서 신체적 희생을 입은 사람(사망한 사람의 배우자나 자녀 등 법정 유족을 포함한다)으로 한정할 필요가 있다. 신체적 희생 없이 공헌만 있는 사람에게 보훈보상금을 지급하거나 또는 거꾸로 복무관련성이 없는 자살자나 복무관련성이 확인되지 않은 질병자처럼 신체적 희생은 있으나 공헌이 없는 사람에게 보훈보상금을 지급하여서는 안 된다. 설사 이런 사람들에 대한 현금급여가 지급된다하더라도 보훈보상금이라기보다는 본인과 가족구성원의 소득정도에 비례하고 다른 사회보장제도와 연계한 생활지원금(일시금 또는 생활조정수당)의 형태로 지급되어야 할 것이다. 다만, 신체적 희생에 상응하는 정당한 보상은 현행과 같은 등급제 장애평가방식을 백분율에 의한 평가방식으로 전환하고 그 안에서 5% 내지 10% 단위로 보상금을 차등화하는 운용체계의 정비가 반드시 필요하다.

그리고 적정한 보훈보상금의 지급수준을 사회적 합의를 거쳐 조속히

마련하여야한다. 해마다 예산주무부처, 국가보훈처, 이해관계인 삼자의 줄다리기(tug of war)로 인상폭이 정해지는 방식으로는 작금의 보상금 논쟁에서 벗어날 길이 없다. 사실 적절한 보상금 수준과 관련하여 정해진 기준은 없다. 한 국가의 경제사정, 사회복지 수준, 국민정서 등을 고려하여 정해지는 것이 보통이다. 여기서 의미 있는 외국사례를 들자면 이스라엘 같은 나라는 100%의 장애율을 가진 보훈대상에게 중견공무원의 91% 수준에 해당하는 보상금을 지급하고 보상금 인상을 소비자 물가지수에 연동시키고 있다(국가보훈처, 2006: 141). 한편 국가보훈처에서 2007년에 실시한 연구용역에서는 ‘국가유공자의 바람직한 보상수준’에 대해 일반 국민을 비롯한 보훈대상자와 공무원, 학계·언론인 모두 중하위권 생활보장 수준이 적당하다고 답한 것으로 나왔다(한국보건사회연구원, 2007: 216-220). 이러한 설문조사 결과는 아무리 국가를 위해 기여하고 희생하였다 하더라도 그에 대한 국가적 배려의 최고수준이 지나친 특별대우라기 보다는 원만한 사회복귀가 가능한 정도의 수준임을 유추할 수 있다는 점에서 향후 보상체계 개편시 반드시 참고할 만한 자료로 보인다.

아울러 지급방식도 지금처럼 천편일률적인 연금형태에서 벗어날 필요가 있다. 현재 발생되고 있는 보훈대상의 대부분이 경미한 상이를 입은 젊은 제대군인임을 감안할 때 캐나다처럼 장애연금(disability pension)이 아니라 일시불(lump-sum payment)로 지급하는 장애보상금(disability award) 제도의 도입을 검토할 필요가 있다. 장애보상금 제도와 관련하여 현행 재해보상금(사망보상금과 상이급여금) 제도와 병행하여 양자의 합리적 수준에 대한 검토 또한 필요하다. 그 외에 상이를 입은 본인이 아닌 사망자의 부모나 자녀에 대해서도 일시금²³⁾ 제도의 적용을 도입할 필요가 있다. 그리고 상이등급별 보상금을 산정함에 있어 합리적 이유 없이 고령자에게 가산금을 지급하는 방식도 고령화에 따라 생애주기별로 대체 소득 수준이 감소하는 일반의 사정과 배치되는 것이어서 개선이 요구된

23) 일시금 제도는 보훈대상이 아니지만 국가가 돌볼 책임을 갖고 있는 복무와 관련성이 없는 자살자의 유족에게도 적용을 검토할 만하다.

다. 아울러 현행제도상으로는 보상금을 받던 상이자가 사망한 경우 바로 유족보상금을 지급하고 있으나 보상금 수준이 갑자기 낮아지는 것을 방지하기 위해 상이자 사망 후 1년간은 상이자가 사망 전에 받던 금액을 지급하고 그 이후부터 유족보상금을 지급하는 캐나다 방식도 도입을 고려할 필요가 있다.

② 보상금 대체형 수당체계를 생활정도를 감안한 보충형 수당체계로 전환

잘 알다시피 우리의 수당지급체계는 대상자들의 보상금 수준에 대한 불만을 무마하기 위해 명목상으로는 수당이지만 실질적으로는 보상금 역할을 하고 있다. 그러나 이러한 구조의 수당지급체계는 신체적 회생에 대한 정당한 보상을 실시하고, 그 후에 보상금을 받을 사람이 부양하고 있는 가족의 수, 취학 여부, 전체 가구원의 소득 등에 대한 욕구평가(needs evaluation)를 거쳐 추가적인 급여를 제공하는 맞춤형 지원(taylor-made assistance)을 어렵게 한다. 따라서 현행 수당지급체계는 다음과 같이 정비되어야 한다. 먼저 현행 상이 1급과 2급에게만 지급하는 간호수당을 좀 더 세분화하고 지급대상을 확대할 필요가 있다. 미국처럼 장애 정도에 따라 보상금에 포함시키든지 아니면 기본보상금에 가산하는 방식을 유지하든 현행과 같이 실질적인 간호가 필요하지 않은데도 간호수당을 지급받거나 실질적인 간호가 필요한데도 불구하고 상이등급이 낮다는 이유로 간호수당을 지급받지 못하는 일은 없어야 한다. 둘째, 자녀양육수당도 정교하게 개선해야 한다. 즉, 현행과 같이 2인 양육은 18만원 추가, 3인 양육은 36만원 추가가 아니라 자녀가 없는 경우부터 자녀수가 많아질수록 차등하여 지급하는 시스템을 갖추어야 한다. 물론 미국처럼 장애율 30% 이상자에 대해서만 부양가족에 대한 추가수당을 지급한다든가 영국처럼 일정 상한을 도입할 필요는 있을 것이다. 셋째, 현행 미성년제매양육수당은 폐지되어야 한다. 보훈대상자 본인의 형제자매를 돌볼 책임은 그 부모에게 있는 것이지 보훈대상자에게 있는 것이 아니기 때문에 이러한 수당을 보

훈차가 유지할 필요는 전혀 없다고 판단된다. 넷째, 생활조정수당을 보훈 보상금과 그 밖의 수당 등 모든 공적 현금이전(money transfer)을 포함한 가구원의 총소득과 재산을 감안(means-tested)하고도 일정한 생활수준이 안 될 경우에 재정적인 지원을 실시하는 제도로 바꾸고 지급액도 일정기준액과 그 차액을 지급하는 방식으로 바꾸어야한다. 이렇게 되면 고령, 무의탁, 시부모부양여부 등 생활정도를 고려하지 않은 채 특수한 조건을 충족하는 대상에게 주어지던 여러 가지 비합리적인 수당들도 함께 정리할 수 있을 것이다. 다섯째, 현행 무공영예수당이나 참전명예수당도 보상금과 유사하게 객관적인 기준도 없이 매년 인상하기보다는 그 성격을 품위유지비로 명확히 하고 이를 포함하여도 수급대상자의 생활수준이 일정 기준에 미달할 경우 생활조정수당을 지급할 수 있게 바꿀 필요가 있다. 물론 이렇게 지급되는 금액은 모두 소득에 산정하고 국민연금과 긴밀하게 연계시켜야할 것이다. 마지막으로 아직 어떠한 형태로도 도입되지 않은 피복수당이나 자동차구입 현금보조 같은 제도의 도입도 검토할 필요가 있다.

(2) 각종 사회적 우대조치의 합리적 조정

현재 보훈대상이 받고 있는 대표적인 사회적 우대는 교육, 취업, 의료와 각종 감면제도 등이다. 이러한 조치들은 과거 사회복지에 대한 사회적 관심이 전혀 없던 시절 보훈대상과 그들의 유가족들이 사회에 복귀하는데 일정 부분 긍정적인 역할을 한 것은 사실이다. 그러나 전반적인 생활수준이 향상되고 4대사회보험이 모두 실시되는 등 어느 정도 체계를 갖춘 사회복지 수준을 고려할 때 이러한 제도적 기반이 전혀 없었을 때 도입했던 보훈대상과 그 유가족에 대한 우대조치는 변화한 현실에 맞게 정비될 필요가 있다.

먼저, 교육지원의 대상자와 수준을 맞춤형으로 전환해야한다. 교육지원은 보상금만으로 경제적 자활이 보장되지 않던 시절에 교육을 통한 경쟁력 강화 취지로 도입되었던 제도가 세월이 지나면서 본인보다도 유가족,

특히 자녀들에 대한 특전 정도로 성격이 바뀐 것이 현실이다²⁴⁾. 보훈대상자에 대한 교육지원 본래의 취지와 향후 복지국가적 측면에서 무상교육과 장학제도의 확대 추세를 고려할 때 보훈대상 본인에 대해서는 교육지원에 대한 제한을 두지 않되 본인 외의 유가족에 대해서는 본인이 복무와 관련하여 일정기준 이상의 영구적인 장애를 입었거나 사망한 경우에 교육지원 인원, 교육지원 기관, 교육지원 연령, 무상보조액의 범위에 합리적인 제한을 둘 필요가 있다고 보인다. 그리고 현행 사립대학에 대해 보훈대상자에 대한 수업료의 50%를 강제적으로 부담하게 하는 제도도 전액 보조하는 것으로 바꿀 필요가 있다. 또 유가족에 대한 교육보호는 아래에서 설명할 취업지원과 연계하여 교육보호와 명령에 의한 취업 중에서 양자를 택일할 수 있게 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

둘째, 취업지원제도도 순수하게 본인 위주로 전환하고 유가족에 대한 지원 여부는 본인이 복무와 관련하여 사망했거나 일정기준 이상의 영구적인 장애 또는 취업이 불가능한 장애가 있는 경우에 본인에 대한 대체 개념으로 범위를 조정할 필요가 있다. 특히 만족할 수 없는 보상금 수준 때문에 규제와 국제화라는 개념조차 생소했던 시절에 내수시장만을 보고 도입되었던 고용명령 제도는 우선은 본인에 대해서만 인정하되 단계적으로 폐지를 검토해야할 시점이라고 본다. 또한 각종 취업시험에 응시한 보훈대상에게 가산점을 부여하여 우선적인 선발기회를 제공하는 취업지원 방식도 역차별이라는 논란에서 벗어나고 반드시 우대조치를 받아야할 사람들을 위한 제도로 존치되도록 하려면 대상인원과 대상연령의 제한을 검토할 필요가 있다.

셋째, 의료지원도 국민 일반을 위한 사회복지 환경에 맞추어 개선되어야한다. 현행과 같이 아무리 가벼운 상이로 보훈대상자가 되었다하더라도

24) 사실 교육지원과 관련하여 국가이익 기여자 본인이 아닌 다른 가족에 대해 이렇게 광범위한 지원을 실시하고 있는 나라는 드물다. 교육지원프로그램이 가장 성공적인 보훈정책이었다고 평가되는 미국에서도 부양가족에 대한 지원은 전체 교육지원의 2% 정도에 불과하고(국가보훈처, 2005(c): 85) 대부분의 교육지원대상인 제대군인 또는 현역장병들도 일정 수준의 본인 부담금 제도가 있다는 점에 유의해야한다.

상이와 관련 없는 모든 질병이나 부상까지 전액 무료로 치료해주는 시스템은 국민적 동의를 얻기 어려운 제도라고 생각된다. 이스라엘 같은 나라는 오히려 장애율 20% 이상으로서 연금수급권이 있는 제대군인의 복무관련 상이처에 대해서만 무료로 치료해준다(국가보훈처, 2006). 이런 점을 고려할 때 복무 비관련 질병이나 부상에 대한 무료진료의 적용대상을 일정 수준 이상의 장애가 있는 경우로 한정할 필요성이 있을 것이다. 아울러 국민개보험제가 정착되어 있는 상황에서 보훈대상자 본인 외의 유가족들이 보훈병원에서 받은 개인적 의료비용의 일부를 전보해주는 감면진료제도도 개선해야한다. 미국은 영구적이고 완전한 장애를 가진 제대군인의 배우자와 자녀, 그리고 영구적이고 완전한 장애로 사망한 제대군인의 배우자와 자녀에게만 제한적으로 의료지원(CHAMPVA: Civilian Health and Medical Program of VA)을 제공한다(U.S. Department of Veterans Affairs, 2007: 88-89). 한편 현재의 의료지원 전달시스템은 현재 보훈대상자의 노령화에 대비하여야할 필요성이 그 어느 분야보다도 높다. 즉, 현재의 보훈병원과 제한된 위탁진료병원 제도로는 증가하는 의료 및 요양 수요를 감당하기 어렵다고 본다. 따라서 호주나 캐나다처럼 제대군인부소관의 병원을 대부분 민간이나 지방에 이관하는 방안과 호주처럼 모든 일반병원에서의 진료를 허용하고 사후에 정산하는 방식의 의료지원 체계의 도입도 검토할 필요가 있다²⁵⁾.

넷째, 수송시설 이용지원 등 다양한 우대조치들도 의학적으로 또는 일상생활 영위시 본인에게 반드시 필요한 것인지 검토하여 합리적인 수준에서 이용할 수 있도록 개선방안을 찾아야한다. 모든 우대조치가 어떤 특권의 증거로서가 아니라 실생활에 반드시 필요한 것이고 이를 필요로 하는 대상에게 지급될 때 국민들은 그러한 우대조치에 동의할 것이기 때문이다. 특히, 이동성에 제약이 없는 모든 상이자에게도 자동차 구입시 세

25) 호주는 모든 보훈병원을 1992년부터 1995년 사이 주정부 또는 민간에 매각하고 일반 의료시설에서 진료 후 체감정산(steping-down)하는 시스템을 도입한 바 있다(국가보훈처, 2005(c): 284-286).

금감면, 값이 싼 LPG연료의 사용 등을 허가한 상태에서 대중교통의 무료 이용은 그 의미가 사실상 반감되었다고 보인다. 따라서 수송시설 이용지원제도는 그 취지에 맞게 대상범위를 조정하되 자동차구입시 혜택과 중복되지 않는 차원에서 지원수준을 확대할 필요가 있다고 본다. 그리고 TV시청료면제, 전화요금감면, 공영주차장사용료감면, 고궁·공원 등의 이용료감면과 같이 사실상 국가가 재정부담을 직접 지지 않고 간접적으로 사회적 우대를 강요하는 소극적 정책은 과거 관치 시절에는 통했을 방법이지만 민영화(privatization) 혹은 책임운영기관화 등 효율성(efficiency)과 경제성을 대단히 중요시하게 된 21C 사회 환경과는 부합하지 않는 측면이 많다. 이러한 제도는 오히려 과감히 폐지하여 강제적인 사회적 부담을 줄이되 공공기관이나 기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility) 차원에서 자발적인 지원책을 내놓도록 하는 것이 세계질서 속에서 애국심을 유도하는 바람직한 방법이라고 본다.

5. 결론

역사란 흘러가는 것이고 시대정신도 변하기 마련이다. 따라서 한 시대의 정신과 가치를 구현한 국가정책이 시간이 흘러감에 따라 변화한 시대정신과 가치에 어울리지 않게 되는 것은 너무나 당연한 사실이다. 이 논문도 서론에서 제기한 것처럼 '50년대에 '경제성장', 즉 '먹고 사는 문제'가 국가의 최우선 과제였던 상황에서 출발한 우리나라의 보훈제도가 복지국가적 면모를 갖추어 나가고 있는 현실 속에서 어떻게 변화해야 할 것 인지를 염두에 두고 서술되었다. 이러한 목적을 갖고 수행한 본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

현행 보훈제도상의 문제점은 6·25전쟁 이후 사회로 복귀한 상이군인들에 대한 생계부조 목적의 원호정책이 국민통합을 도모하는 상징정책으로 그 초점이 변화한 데 기인한다. 즉, 보훈대상의 범위와 그들에 대한 보상수준의 문제가 '애국심 함양을 통한 국민통합'이라는 명분으로 지나

치게 정치적인 색채를 띠게 되고 그러한 과정에서 역설적으로 통합보다는 분열을 조장하는 결과를 초래했던 것이다(박효종, 2004: 50; 이충열, 2005: 43). 현행 보훈제도의 문제점 중 보훈대상의 범위에 관한 것을 요약하면 첫째, 국민이 존경할 보훈대상이 누구이어야하는지에 대한 선명성이 없어 외국과 같이 단순화된 대상을 통한 애국심 창출이 제대로 안된다는 점, 둘째, 그런 불명확성 때문에 너도나도 보훈의 영역에 진입해서 보상과 존경을 바라게 되었다는 점, 셋째, 보훈대상이 국가유공자라는 명칭을 갖고 있는 그룹과 그렇지 못한 그룹으로 나뉘면서 보상수준에 대한 다과 여부를 중심으로 사회적 갈등이 지속되고 있다는 점이다. 그리고 보상수준에 관한 문제점으로는 첫째, 보훈보상금이 희생의 정도에 비례하지 못해 지속적인 보상금 적정성 논쟁에 휘말려 있고 각종 수당도 변화한 사회현실과 유리되어 재정지출 효과가 의문시 되고 있다는 점, 둘째, 각종 사회적 우대 제도가 국가를 위해 희생한 본인보다 유가족을 위한 구조로 변하여 국민적 공감대가 약해져 가고 있으며 구체적인 내용 또한 과잉보상 논란이 일 정도로 사회 환경과 국민의식의 변화를 반영하고 있지 못하다는 점이다.

이러한 문제점을 개선하기 위해서는 먼저, 보훈대상을 단순성, 현저성, 존경성의 원칙 하에 국민적 공감대를 고려하여 새롭게 범위를 설정하고 이들에 대한 명칭도 국민 위에서 존경을 강요하는 것이 아니라 국민과 대등한 수준에서 공동체의식을 나눌 수 있는 사실적인 명칭으로 바꾸어야 할 필요가 있다. 또 '영예로운 생활의 보장'과 '희생과 공헌의 정도에 따른 보상'이라는 이율배반적인 보상이념을 탈피해서 '신체적 희생에 따른 정당한 보상'을 먼저 실시하고 그밖에 부가적인 우대조치와 서비스는 국민적 동의를 가능한 수준에서 보훈대상의 개별적인 여건을 고려하여 제공한다'는 개념으로 바꾸어야 한다. 물론 이러한 보상체계의 개선은 과도한 부분의 축소와 부족한 부분의 추가를 포함하는 과정이 되어야하고 국민일반의 사회복지제도와의 긴밀히 연계하여 전체적인 국가재정운용의 효과성도 고려되어야 할 것이다.

- 국가보훈처. 2005(a). 『외국보훈제도 종합비교연구: 미국·독일·프랑스·호주·대만 편』, 국가보훈처.
- _____. 2005(b). 『보훈보상금체계 개편 방안』, 국가보훈처.
- _____. 2005(c). 『세계속의 보훈』, 국가보훈처.
- _____. 2006. 『세계속의 보훈』, 국가보훈처.
- _____. 2007(a). 『국민보훈의식지수 조사보고서』, 국가보훈처.
- _____. 2007(b). 『국가보훈대상체계 개편방안』, 국가보훈처.
- _____. 2008. 『2008년도 보훈사업개요』, 국가보훈처.
- 김상균, 정이윤. 2004. “보훈대상자 선정기준 합리화를 위한 대상자 분류 체계 정립에 관한 연구”, 『사회복지연구』 제25권, pp. 5-34.
- 김승권, 김상철, 김유경, 김종성, 김용하, 이주연. 2007. 『한국의 국가보훈 체계 개편연구』, 한국보건사회연구원.
- 김용하. 2005. “국가보훈연금체계의 개선방안 연구”, 『사회보장연구』 제21권제1호, pp. 201-231.
- _____. 2008. “국가보훈체계 선진화 방안 모색”, 한국보훈학회 2008년도 춘계학술회의 발표논문.
- 김종성. 2005. 『한국보훈정책론』, 일진사.
- 김태성, 성경룡. 2000. 『복지국가론』, 나남.
- 박효중. 2004. “한국의 보훈이념 정립을 위한 고찰”, 『군사논단』 제38호, pp. 45-63.
- 서울보훈병원. 2004. 『국내·외장애평가제도 비교연구』, 서울보훈병원.
- 안태형. 1999. “영국 노동계급의 애국주의(Patriotism)”, 석사학위논문, 서울대학교.
- 오진영. 2007. “한국사회 국가유공자 담론의 활성화 요인에 관한 질적 연구”, 『상황과 복지』 제23호, pp. 165-209.

- 유영욱. 2005. 『국가보훈학』, 홍익제.
- 이미진. 2005. “우리나라 장애평가 관련 법률에 관한 연구” 석사학위논문, 연세대학교.
- 이영환. 2003. "차별과 배제의 복지정책과 담론". 이영환 편, 『통합과 배제의 사회정책과 담론』, 함께 읽는 책, pp. 77-128.
- 이충열. 2005. 『보훈복지정책의 혁신비전』, 학민사.
- 전광석. 2004. “국가유공자 보상의 범위 결정 및 보상의 원칙”, 『헌법학연구』 제10권제4호, pp. 225-263.
- _____. 2005. 『한국사회보장법론』, 법문사.
- 조승래. 1998. “애국주의에 대한 역사적 고찰”, 『교육과학연구』 제11집 제3호, pp. 75-91.
- 최병권. 1999. 『대안은 열린 애국주의다』, 열린 책들.
- 홍미령, 고양곤, 배성권, 이기만. 2005. 『국가유공자 노후복지 발전방안 연구』, 한국노인문제연구소.
- Anderson, B. 2002. 『상상의 공동체: 민족주의의 기원과 전파에 대한 성찰』, 윤희숙 역, 나남.
- Campbell, A. 2004. "The invisible welfare state: Establishing the phenomenon of twentieth century veteran's benefits". *Journal of Political and Military Sociology*, 32(2), pp. 249-267.
- Gal, J. 1998. "Categorical benefits in welfare states: Findings from Great Britain and Israel". *International Social Security Review* 51(1), pp. 73-101.
- Gilbert, N. & Terrell, P. 2007. 『사회복지정책론: 분석틀과 선택의 차원』, 남찬섭 & 유태균 역, 나눔의 집.
- Nussbaum, M. & Cohen, J. 2003. 『나라를 사랑한다는 것: 애국주의와 세계시민주의의 한계 논쟁』, 오인영 역, 삼인.
- Olsen, A. 2006. "Military veterans and social security". *Social Security*

Bulletin, 66(2), pp. 1-6.

Siegel, I., & Taylor, M. 1948. "Public expenditures for veterans' assistance". *Journal of Political Economy* 56(6). pp. 527-532.

Skocpol, H. 1992. *Protecting soldiers and mothers: The political origins of social policy in the United States*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.

U. S. Department of Veterans Affairs. 2007. *Federal Benefits for Veterans and Dependents*, Washington, DC: Author.

<Abstract>

Prospect and Retrospect of the National-Merit Person Policy
in South Korea - Focused on Its Target Population and Benefits

Oh, Jin Young*

This article's objective is to review the South Korea's "National-Merit Person** (NMP)" policy, which has been implemented for the purpose of inspiring patriotism and achieving national integration since the Armistice of the Korean War, and to suggest alternative policies for its reform. The results of the study indicate that the NMP policy of South Korea has not properly adapted itself to changing national and international environments and has not reflected people's consciousness in a timely manner. This is due to the excessive political intervention in the process of determining the scope of policy target(entitlement) and compensation standards(benefits). In terms of the former, there are three major problems. First, South Korea has failed to build a social consensus on who is entitled to receive honorable treatments as a NMP. As a result, some people insist unreasonably that they deserve honorable treatments and benefits. Second, laws and regulations regarding NMP policies are not well coordinated and often incompatible since there has been a vicious circle of improvised enactment and revision of laws resulted from political influence seeking party interests. Third, administrative jargons used in the NMP policy have placed their focus

* Director, Benefits Development Division of the Ministry of Patriots & Veterans Affairs, Republic of Korea(E-mail: ogy1131@yahoo.com)

** It means a person who rendered distinguished services to the State.

excessively on values, thereby provoking social conflicts rather than generating national integration, and creating unnecessary tension between the government and the people. With regard to the latter, there are also three major critical issues. First, incessant complaints about compensation level and disputes over its fairness have been prevalent among NMPs because of ambiguous definitions of the character of compensation, entitlement and compensation rates. Second, allowances have been introduced to complement the compensation program but failed to fulfill their initial goal of guaranteeing the quality of life to a certain degree for NMPs taking their individual socio-economic conditions into account. Third, social affirmative actions that provide various assistances and benefits to NMPs in terms of education, employment, healthcare and public transportation have turned out to be the cause of ethical problems- i.e. too generous benefits and free riders.

In conclusion, the current NMP policy of South Korea must be reformed as follows; First, the scope of NMP entitlement should be reorganized reflecting national sentiments so as to clearly specify who is entitled to the honorable treatments. Second, the administrative jargons should be replaced with more descriptive and functional ones to keep NMPs from demanding privileges excessively. Third, public skepticism toward the NMP policy should be changed. The policy has caused confusion among people because of a lack of clear definition distinguishing the object of respect and honor from the recipient of compensation. Fourth, compensation rates for NMPs have to be rescheduled properly so as to end the disputes over unfairness regarding how much money the State should give to a NMP to repay his/her sacrifice in a token of everlasting gratitude to them. Fifth and lastly, affirmative actions should reflect national sentiments and be revised to get rid of problems such as moral hazards of free riders resulted from

excessively generous benefits.

Key words: Patriots & Veterans Affairs, compensation, State, patriotism,
sacrifice, national-merit person, social welfare policy,
affirmative action