

박 사 학 위 논 문

우리나라 역대정부의 보훈정책 결정요인 연구

—1961년 이후 역대정부의 보훈정책을 중심으로—

2015년

한성대학교 대학원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

이 강 수

박 사 학 위 논 문
지도교수 이창원

우리나라 역대정부의 보훈정책 결정요인 연구

—1961년 이후 역대정부의 보훈정책을 중심으로—

A Research on the Decision-Making Factors of the Past Korean
Government in Structuring the National Merit Reward Policy.

*—Focusing on the National Merit Rewards of the past
governments after 1961.—*

2014년 12월 일

한성대학교 대학원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

이 강 수

박 사 학 위 논 문
지도교수 이창원

우리나라 역대정부의 보훈정책 결정요인 연구

—1961년 이후 역대정부의 보훈정책을 중심으로—

A Research on the Decision-Making Factors of the Past Korean
Government in Structuring the National Merit Reward Policy.

*—Focusing on the National Merit Rewards of the past
governments after 1961.—*

위 논문을 정책학 박사학위 논문으로 제출함

2014년 12월 일

한성대학교 대학원

행 정 학 과

정 책 학 전 공

이 강 수

이강수의 정책학 박사학위논문을 인준함

2014년 12월 일

심사위원장 _____인

심사위원 _____인

심사위원 _____인

심사위원 _____인

심사위원 _____인

국 문 초 록

우리나라 역대정부의 보훈정책 결정요인 연구

-1961년 이후 역대정부의 보훈정책을 중심으로-

한성대학교 대학원

행 정 학 과

정책학 전공

이 강 수

우리나라의 보훈정책은 최초 일제에 침탈당한 조국의 독립을 위해 공헌한 사람, 6·25전쟁 등에 참전하여 상이를 당한 사람, 그들의 유족 등 조국독립과 국가수호에 헌신한 사람들의 기본적 생활을 보장하기 위한 ‘원호’에서 출발하여 1984년에는 ‘보상과 예우’, ‘국민의 애국심 고양’ 등 정신적 선양이 강조된 ‘보훈’으로 명칭과 정책방향이 변화되었으며, 2005년에는 ‘대한민국 민주발전에 기여’ 가치를 포함하는 포괄적 보훈제도로 발전되어 국민의 단결기체로서 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 현재의 사회적 갈등상황을 볼 때 보훈정책의 실효성은 그리 높지 않아 보이며, 이러한 현상은 국가보훈처 자체에서 실시하는 ‘국민보훈의식지수’ 평가에서도 실증되고 있다.

본 연구는 이러한 현상이 현재의 보훈정책을 만들어 낸 ‘결정요인’으로부터 발생하였다는 시각에서 우리나라 보훈정책의 결정요인을 밝히고, 향후 보훈정책이 보다 목적에 충실하고, 합리적으로 이루어질 수 있는 이론적, 정책적 시사점을 제시하기 위한 것이다.

이를 위해 본 연구는 1961년부터 2012년까지 역대정부에서 시행된 보훈정책을 연구대상으로 하였다. 연구 분석의 틀은 보훈정책이 보훈정신과 공익적 목적

을 구현하기 위한 “국가의 합리적 행위”, “정치집단의 목적 달성”을 위한 정책 선택, “국가보훈처의 조직행동”의 결과라는 3가지 관점을 주요 범주로 하고, 13개의 하위범주와 60개의 개념을 분석요소로 하여 보훈정책을 분석하였으며, 이를 통해 우리나라의 보훈정책 결정요인을 확인하였다.

연구결과 첫 번째 관점인 보훈정신과 공익적 목적을 구현하기 위한 국가의 합리적 행위로서 국가가 보훈정책을 발전시켰는가에 대해서는 박정희 정부를 제외하고는 보훈정책 결정에 큰 영향을 주지 않았다. 이러한 분석결과는 보훈정신과 공익적 목적이 정책을 만들어내는 정책결정 요인이 아니라 정책결정자가 가져야 할 기본적 가치를 결정요인으로 본 ‘관점’의 문제일 수도 있지만, 보편적으로 역대정부가 정치적 필요성에 의해 보훈정책을 만들고, 만들어진 정책의 당위성을 국가의 합리적 행위로 합리화시킨 것이 주요 원인이었다.

두 번째 관점인 정치집단의 목적 달성을 위한 정책 선택은 보훈정책에 가장 큰 영향을 미친 것으로 나타났다. 군사혁명 등을 통해 집권한 정부는 그들의 정통성을 뒷받침할 수 있는 집단을 보훈대상으로 선정하였고, 그들을 위한 시책을 마련하는데 주력하였다. 민주적 절차를 거쳐 등장한 정부도 그들의 지지 세력에 대한 배려를 보훈정책을 통해 해결하였다.

세 번째로 보훈정책이 정책발전을 위해 노력한 “국가보훈처의 조직행동 결과”라는 부분은 정부마다 차이가 나타났다. 국가보훈처는 1980년대 초반까지는 나름대로 보훈목적 구현을 위해 독자적으로 정책을 발전시켜 나간 것으로 나타나고 있다. 그러나 김영삼 정부 이후 보훈정책은 대통령과 정치집단의 결정을 구현하는데 더 많은 노력을 기울인 것으로 나타나고 있다. 이러한 경향은 특히 김대중·노무현 정부에서 강하게 나타났다. 결국 국가보훈처는 나름대로 충실하고, 안정적으로 정책을 개발하고 추진하였지만, 중요한 정책결정은 정치집단에 의해 이루어졌으며, 국가보훈처는 이를 구현하는데 불과하였다.

접근관점에서 누락되었으나, 정부의 정통성을 유지하려는 정치적 노력도 정책결정에 큰 영향을 미쳤다. 즉, 혁명 등을 통해 집권한 정부는 정통성의 근원을 독립운동과 4.19혁명 등에서 찾음으로써 정책에 변화를 가져왔다. 또한 민주화가 진행됨에 따라 정책네트워크의 역할이 정책결정에 많은 영향을 미친 것

으로 분석되었다. 특히 민주화 이후에는 보훈단체와 정당, 언론 등 비공식참여자의 정책네트워크가 정책결정에 상당부분 영향을 미쳤다.

이러한 정책결정 요인으로 인해 나타난 우리나라 보훈정책의 특징과 문제점은 다음과 같다. 첫째, 우리나라의 보훈정책은 세계 여러 나라와는 정책의 성격과 범위가 다르다. 각국이 전쟁 또는 병역으로 인해 발생한 피해를 보상하고, 그 뜻을 계승하는 단순한 목적을 가지고 있다면 우리나라는 사회적 문제를 ‘보훈’의 개념 속에 포괄함으로써 정책 목적과 유형의 다원화 경향이 크다는 것이다. 둘째, 합리적으로 정책발전이 이루어진 면도 있으나 대통령으로 대표되는 정치세력의 가치지향에 따라 정책이 결정되는 경향이 강했다는 점이다. 셋째, 정책의 변화가 국민의 의견수렴 없이, 단기간에 이루어짐에 따라 국민의 공감대 형성과 동참을 유도하는데 많은 걸림돌이 되고 있다는 점이다. 넷째, 각국은 군인과 참전자, 그 유족에 대한 배려를 가장 우선시 하고 있으나, 우리나라는 참전자와 일반 순직자·민주발전유공자 등 사회적 배려자가 동일한 정책적 조치를 받고 있으며, 이것이 ‘국가보훈’의 신뢰성을 저해하고 있다는 점이다.

따라서 이러한 문제점을 제거하기 위해서는 국가보훈에 대한 정치적 영향력을 최소화하고 정책결정 시스템을 보다 합리적으로 구축할 수 있도록 국가보훈처 직제에 대한 심도 깊은 연구가 있어야 할 것으로 판단된다. 국가보훈처는 단순한 정부부처가 아니라 국가 이념과 가치를 유지하는 정신문화기관으로서의 성격도 가지고 있기 때문이다. 이를 위해 우선 국가보훈처의 직제를 ‘독립형 합의제 기관으로 조정하여 독립성을 보장해야 한다. 또한 너무 많은 유형의 정책대상과 다양한 시책을 수행하기 위해 어려움을 감내하고 있는 국가보훈처가 보다 목적 지향적이고, 전문화된 임무를 수행할 수 있도록 ‘작은 조직으로서의 국가보훈처’에 대한 논의도 필요하다. 이러한 것은 “보상적 가치”를 가진 집단은 국가보훈처가 관리하고, “배상적 가치”를 가진 집단은 그 원인을 제공한 부처나 “행정자치부” 등에서 관장하는 방법 등을 통해 해결이 가능할 것이다.

【주요어】 역대 정부, 보훈정책, 정책결정요인, 합리적 행위, 정치적 선택, 조직행동, 정책네트워크.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	3
제2절 연구 방법	4
제2장 이론적 고찰	6
제1절 보훈정책의 정의와 구성요소	6
1. 「보훈」의 정의와 목적	6
2. 보훈정책과 구성요소	9
제2절 대한민국 보훈정책	15
1. 보훈정책의 시대별 변화	15
2. 보훈정책의 대상과 특징	22
3. 보훈시책의 유형과 특징	26
4. 보훈정책의 주요쟁점	33
제3절 정책결정요인 연구	36
1. 정책결정과정과 결정요인	36
2. 정책결정 행위자와 정책네트워크	44
3. 대통령의 가치지향과 정책선택	48
4. 조직문화와 조직행동	57
제3장 연구 분석 방법	62

제1절 분석의 관점	62
제2절 연구대상의 이해	65
1. 국가보훈의 목적과 근거	66
2. 정치집단의 정치적 목적 달성	68
3. 국가보훈처의 정책발전 노력	71
4. 보훈대상의 유형과 수	72
5. 보훈시책의 유형과 수	73
제3절 분석의 틀	75
 제4장 분석결과	77
제1절 박정희 정부 : 원호체계의 구축과 정착	77
1. 박정희 정부의 원호정책 현황	77
2. 분석관점에서 본 박정희 정부의 원호정책	80
3. 연구결과의 정리	85
제2절 전두환·노무현 정부 : 보훈의 목적과 정책 변화	86
1. 전두환·노무현 정부의 보훈정책 현황	87
2. 분석관점에서 본 전두환·노무현 정부의 보훈정책	91
3. 연구결과의 정리	99
제3절 김영삼·김대중 정부 : 보훈정책 대상과 수의 확대	100
1. 김영삼·김대중 정부의 보훈정책 현황	101
2. 분석관점에서 본 김영삼·김대중 정부의 보훈정책	105
3. 연구결과의 정리	110
제4절 노태우·이명박 정부 : 보훈시책의 내실화와 다변화	113
1. 노태우·이명박 정부의 보훈정책 현황	114
2. 분석관점에서 본 노태우·이명박 정부의 보훈정책	118
3. 연구결과의 정리	123

제5장 결 론	125
제1절 연구결과 종합	125
1. 역대 정부별 보훈정책 특징	126
2. 범주 관점에서의 결정요인 분석결과	128
제2절 보훈정책결정요인 연구의 새로운 관점	130
1. 기존 연구이론의 적용 가능성	130
2. 보훈정책 결정요인의 특이점	131
제3절 연구의 한계와 향후 연구방향	133
참고문헌	135
부 록	146
ABSTRACT	153
	156

표 목 차

〈표 2- 1〉	각국의 보훈대상	12
〈표 2- 2〉	대한민국의 보훈대상	12
〈표 2- 3〉	각국의 보훈시책	14
〈표 2- 4〉	대한민국의 보훈정책 발전	16
〈표 2- 5〉	보훈급여금의 종류	27
〈표 2- 6〉	보훈병원 병상운영 현황	30
〈표 2- 7〉	나라사랑정신 선양사업	32
〈표 2- 8〉	나라사랑정신 함양 사업에 대한 국민의 인식도	35
〈표 2- 9〉	학자들의 정책에 대한 정의	36
〈표 2-10〉	역대 대통령의 취임사 분석내용 종합	52
〈표 2-11〉	내용분석 단계별 검토 항목	55
〈표 2-12〉	정책분야별 분석대상 주요단어 목록	56
〈표 2-13〉	대통령 연설문 절대적 빈도수에 따른 주요언어 비교	56
〈표 3- 1〉	주요 중심단어의 빈도수 분석	69
〈표 3- 2〉	대통령의 가치지향과 보훈정책 변화 비교	70
〈표 3- 3〉	중앙정부와 국가보훈처의 조직 및 인원 변화 비교	72
〈표 3- 4〉	보훈대상자의 유형과 수, 편입시기	73
〈표 3- 5〉	역대 정부별 주요보훈시책 현황	74
〈표 3- 6〉	연구관점에 기초한 연구대상 분석의 틀	75
〈표 4- 1〉	박정희 정부의 원호대상 유형과 수	77
〈표 4- 2〉	박정희 정부의 원호시책 유형과 수	78
〈표 4- 3〉	시책별 원호예산의 편성	79

〈표 4- 4〉	보훈예산과 사회보장예산 비교	81
〈표 4- 5〉	박정희 정부 제정 헌법 전문 내용	82
〈표 4- 6〉	박정희 대통령 연설문에 나타난 주요단어	83
〈표 4- 7〉	대통령 취임사에 나타난 가치지향	84
〈표 4- 8〉	보훈시책과 실무부서 증감 현황	85
〈표 4- 9〉	전두환· 노무현 정부의 보훈대상 유형과 수	88
〈표 4-10〉	전두환· 노무현 정부의 보훈시책 유형과 수	89
〈표 4-11〉	전두환· 노무현 정부의 시책별 보훈예산 편성	90
〈표 4-12〉	전두환 정부의 헌법전문 개정 내용	93
〈표 4-13〉	전두환 대통령 연설문에 나타난 주요단어	93
〈표 4-14〉	전두환 대통령의 연설문	93
〈표 4-15〉	국가보훈처 업무보고 시 지시사항	94
〈표 4-16〉	노무현 대통령의 연설문	95
〈표 4-17〉	노무현 대통령의 5·18행사 추모사	95
〈표 4-18〉	전두환 정부의 보훈시책과 실무부서 증감현황	97
〈표 4-19〉	노무현 정부의 보훈시책과 실무부서 증감현황	98
〈표 4-20〉	보훈대상에 대한 정책적 조치 소요기간	98
〈표 4-21〉	김영삼·김대중 정부의 보훈대상 유형과 수	102
〈표 4-22〉	김영삼·김대중 정부의 보훈시책 유형과 수	103
〈표 4-23〉	김영삼·김대중 정부의 시책별 보훈예산 편성	105
〈표 4-24〉	김영삼 대통령 연설문에 나타난 주요단어	108
〈표 4-25〉	김영삼 대통령의 연설문	108
〈표 4-26〉	김대중 대통령 연설문에 나타난 주요단어	109
〈표 4-27〉	김대중 대통령의 제15대 대통령 취임사	109

〈표 4-28〉	김대중 대통령의 제20회 5.18민주화운동 추모사	109
〈표 4-29〉	국가보훈처에 제기된 보훈단체의 항의문	113
〈표 4-30〉	노태우·이명박 정부의 보훈대상 유형과 수	115
〈표 4-31〉	노태우·이명박 정부의 보훈시책 유형과 수	116
〈표 4-32〉	노태우·이명박 정부의 시책별 보훈예산 편성	117
〈표 4-33〉	노태우 대통령 연설문에 나타난 주요단어	121
〈표 4-34〉	노태우 대통령의 연설문	121
〈표 4-35〉	이명박 대통령 연설문에 나타난 주요단어	121
〈표 4-36〉	이명박 대통령의 연설문	122
〈표 4-37〉	이명박 정부의 보훈시책과 실무부서 증감 현황	123

그 립 목 차

[그림 3-1]	분석패러다임 흐름도	63
[그림 3-2]	연도별 중앙정부 행정조직의 증감	71
[그림 4-1]	역대 정부의 유형별 보훈시책의 변화	79
[그림 4-2]	전두환·노무현 정부의 유형별 보훈시책의 변화	89
[그림 4-3]	실무부서와 보훈대상의 수 비교도	100
[그림 4-4]	김영삼·김대중 정부의 유형별 보훈시책의 변화	104
[그림 4-5]	김영삼·김대중 정부의 분야별 예산비중	105
[그림 4-6]	노태우·이명박 정부의 유형별 보훈시책의 변화	116
[그림 4-7]	노태우·이명박 정부의 예산 항목별 점유도	118

부 록 목 차

〈부록 1〉	보훈대상의 유형과 수의 변화	146
〈부록 2〉	보훈시책의 유형과 변화	148
〈부록 3〉	보훈예산의 사업별 배정액	150

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

나라에 따라 다소 차이가 있으나 세계 각국은 ‘국가라는 공동체’의 존속과 발전을 위하여 자신을 헌신한 개인의 피해를 보상하고, 그 뜻을 기리는 기풍을 가지고 있으며, 대부분의 국가가 이러한 조치를 ‘국가보훈’이라는 틀 속에서 시행하고 있다(국가보훈처, 2011: 55). 그런데 이러한 국가보훈은 대상자에 대한 보상뿐만 아니라 그들의 공훈과 정신을 귀감으로 하여 국민들을 단결시키고 국가 이념을 공고히 하는 정책 수단적 성격도 가지고 있다. 따라서 한 국가의 보훈정책의 개념, 대상, 체계 등을 살펴보면 그 국가의 정체성과 이념, 국민의 단결의식을 가늠해 볼 수 있다(서은석, 2011: 44). 그런데 국가보훈은 최근에 발생한 것이 아니라 고대 국가로부터 시작하여 현대까지 이어져 온 것으로 국가의 체제, 사회문화적 환경 등에 따라 다양한 목적과 형태로 운용되어 왔다. 그러나 과거 고대 왕조국가나 중세 전제군주국가의 국가보훈은 군주를 위해 헌신한 이들에 대한 온정적, 시혜적 활동의 일환이었다고 볼 수 있다(국가보훈처, 2011: 55). 반면 근대에 이르러 민주주의 정치이념¹⁾이 보편화되고 이로 인해 사회구성원의 권리와 권한이 확대되어 공동체를 유지하기 위한 국민의 역할이 중요시됨에 따라 각국은 국가보훈을 “나라를 위해 헌신한 국민에 대해 국가가 반드시 수행해야 할 도덕적 책무”라는 인식하에 각국의 실정에 맞는 보훈정책을 마련하여 국민들의 공동체 의식을 제고하고 있다(강원택, 2010: 10).

우리나라의 보훈정책은 일제에 의해 침탈당한 조국을 찾기 위한 자신을 헌신한 사람, 6·25전쟁 등에서 국가수호를 위해 참전하여 상이를 당한 사람, 또 그

1) 민주주의란 개념은 여러 형태로 변모되고 시행되고 있으며 민주주의와 거리가 먼 공산국가까지 민주주의 국가로 자처하고 있다. 따라서 본 논문에서는 J. 브라이스가 주장한 “사회전체 구성원에게 합법적 권한이 부여된 정치형태”에 기초하여 특정 독재국가가 아닌 보편적 국가 형태를 민주주의 국가로 간주하였다.

들의 유족들에 대한 기본적 생활보장을 목적으로 한 ‘원호정책’에서 시작되어, 1984년에는 보상과 예우, 국민의 애국심 고양 등 정신적 선양이 강조된 ‘보훈’²⁾으로 명칭과 정책방향이 변화되었다. 또한 2005년에는 ‘대한민국 민주발전’ 가치를 포함하는 포괄적 개념³⁾의 보훈제도로 발전되어 국민의 단결기제로서 중요한 역할을 하고 있다. 그러나 이러한 특징은 다른 나라에서는 찾아보기 어려운 사례이다. 실례로 미국의 보훈정책은 전쟁에서 전사한 참전군인과 그 가족에 대한 국가적 보상, 참전군인의 사회적 적응을 목적으로 하고 있으며(박해란, 2010: 74-75), 독일의 경우 패전국이라는 정치 환경적 문제로 인해 군인뿐만 아니라 전쟁 또는 국가의 강제적 행위로 인한 일반인의 피해까지 망라하여 사회보장제도 속에서 보상 및 지원을 하고 있다(전신욱, 2011: 165-166). 공산권 국가도 기본개념은 동일한데 다만 공산권 국가는 참전군인의 희생을 영웅시하여 체제 선전 및 의식 주입에 활용하는 상징정책 프로그램이 활성화되었다는 점이 민주주의 국가와 다를 뿐이다(이우영, 2002: 13-16). 이를 종합해 볼 때 대부분의 국가가 참전군인과 그 가족을 대상으로 보훈제도를 운용하고 있으며, 국가를 위한 행위로 인해 발생한 손해를 보상하고, 그들의 공훈을 선양하여 국민의 단결을 제고하는데 목적을 두고 보훈정책을 펴고 있는 것을 볼 수 있다(형시영 외, 2011: 28-29).

그렇다면 대한민국의 보훈정책의 이러한 특징이 헌법과 국가조직법에 명시된 보훈목적⁴⁾에 부합되며, 나름대로 성과를 거두고 있는지 살펴 볼 필요가 있는데, 세계 각국과 비교 시 대한민국의 보훈정책은 보훈행정대상(이하 보훈대상)의 유형과 시책 범위가 넓은 것을 볼 수 있다. 우선 대상 면에서 참전용사뿐만 아니라 4.19혁명, 5.18민주화운동 등 민주사회 발전에 참여한 이들을 포함하고

2) 1984년 물질적 지원 위주의 법체계에서 정신적 예우와 물질적 지원을 병행하는 새로운 법체계를 개편하는 과정에서 구호의 의미를 담은 ‘원호’를 폐지하고 그 공훈에 보답하고 뜻을 기린다는 의미의 ‘보훈(報勳)’으로 개칭하였다.(김중성, 2012: 189)

3) 국가보훈처는 국가보훈처 사이트(www.mpva.go.kr), ‘기관 소개’에서 정책대상을 독립, 호국, 민주화 유공자로 명시하고, 제대군인 지원과 국민의 나라사랑정신 함양을 부차적인 임무로 수행한다고 밝히고 있다.(2014. 10월 4일 검색)

4) 헌법 제10조(전문개정, 1987. 10.) 전문에는 “대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고”로 대한민국의 법통을 3.1운동과 4.19혁명 이념에 두고 있고, 정부조직법(2013, 법률 제12114호) 제24조(국가보훈처)에 “국가유공자 및 그 유족에 대한 보훈, 제대군인의 보상·보호 및 보훈선양에 관한 사무를 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 국가보훈처를 둔다”고 명시하고 있다.

있다(국가보훈처, 2011: 211-214). 또한 시책 면에서도 UN 참전국에 대한 보은, 국민의 나라사랑 정신 함양, 위문 등 다양한 시책이 시행되고 있었다(국가보훈처, 2012: 452-456). 그런데 이와 같은 특징은 우리 근대사의 역동적 변화를 수용하는 것으로 생각할 수도 있으나 국가를 위해 헌신한 자에 대한 훈공을 기려 국민의 애국심과 단결심을 함양하고, 2012년 말 기준 3.9여조 원의 예산을 사용하는 보훈정책이 이렇게 광범위한 가치체계를 담고 있는 것은 정책의 효과를 저해하는 가장 큰 요인일 수 있다. 따라서 국민의 단결기체로서의 보훈정책의 실효성 제고와 보훈정책의 이념과 가치를 명확하게 하기 위해 보훈정책 결정요인에 대한 체계적인 연구 필요성이 제기된다.

2. 연구의 목적

대한민국은 1960년 이후 50여 년간 어려움을 극복하고 세계 10위권에 들어가는 괄목할만한 경제성장과 민주화를 이룩하였다. 이러한 성과의 이면에는 효율적인 있는 정책 수립과 지원 등을 통해 국민을 이끈 정부, 수익창출을 위해 노력한 기업가, 우수한 교육을 통해 국가발전의 기초를 마련한 교육계 등 제분야의 수많은 노력이 있었다. 그러나 무엇보다 애국선열과 참전군인의 헌신이 국가번영의 가장 큰 공로자임을 국민들은 잘 알고 있다. 보훈정책은 이렇게 국가를 지켜내고, 사회발전에 기여한 공훈에 대한 국가공동체의 배려이며, 미래에 유사한 위기가 닥쳐왔을 때 젊은이들이 국가를 위해 자신을 헌신할 수 있는 토양을 만드는 일이다. 미국의 초대대통령 Washington은 “젊은이가 나라를 위해 기꺼이 전쟁에 나가는 것은 전쟁이 정의롭기 때문이 아니고, 이전에 이러한 전쟁에 나갔던 사람들이 국가로부터 어떠한 대우를 받는가를 보았기 때문이다.”라는 말로 국가보훈의 중요성을 역설하였다(김종성, 2012: 123).

우리나라의 보훈정책은 50여 년 동안 215회에 걸친 법률의 제·개정 등을 통해 체계를 구축하고, 1962년 21여억 원에 불과하던 보훈예산을 50여 년 동안 1.6만 배로 증액하는 등 양적 면에 많은 노력을 기울였지만(원호행정연보, 1981; 보훈연감, 2012), 이러한 발전이 국가보훈 목표와 목적에 부합되게 이루어졌는지에 대해서는 의구심을 갖게 한다. 이러한 점은 매년 국가보훈처에서 실시하

고 있는 ‘국민보훈의식지수’ 분석결과⁵⁾와 사회적 평가에 잘 나타나고 있다. 국가보훈처의 국민보훈의식지수 항목별 분석에 의하면 “전쟁 시 국가를 위해 참전하겠는가?”에 관한 의사를 묻는 설문에 대해 10-20대 젊은이들의 긍정적 답변은 2010년에 79.6%였으나, 2013년에는 67.2%로 저하되었다(국가보훈처 2013: 41-51). 또한 언론사의 국민의식 평가결과도 우리나라 보훈정책에 대한 국민적 정책 지지도는 상당히 낮은 것으로 나타나고 있다(조선일보, 2013. 6. 6; 서울신문, 2009. 7. 20).⁶⁾

본 연구는 이러한 현상이 현재의 보훈정책을 만들어 낸 ‘보훈정책 결정요인’에서 비롯되었다는 관점에서, 탐색적 연구를 통해 어떠한 결정요인이, 어떤 방법으로 보훈정책에 영향을 미쳤는가를 분석하는 것이다. 이러한 연구는 향후 보훈정책이 보다 목적에 충실하고, 합리적으로 결정되어질 수 있는 이론적 근거와 정책방향을 제시할 것이며, 국민들의 애국정신을 함양하는 실질적 정책기제로서 자리 잡는데 기여할 것이다.

제2절 연구 방법

본 연구는 박정희 정부로부터 이명박 정부까지⁷⁾의 보훈정책을 분석대상으로 하였으며, 기간은 실질적 정책개선이 이루어지기 시작한 1961년도부터 2012년까지로 하였다. 연구 자료는 국가보훈처가 1981년부터 발간한 원호행정연감, 보훈통계연감, 보훈연감 등과 14건의 대통령 취임사⁸⁾, 155건의 3.1절, 현충일, 5.18행사 연설문, 언론매체의 보도자료, 통계청의 통계자료, 보건복지부의 복지정책자료, 법무부의 법령자료, 대통령기록관 보유 기록물, 학술연구서 등을 기본 자료로 하였으며, 기타 국가보훈처가 소장하고 있는 각종 정책발전연구서

5) 국가보훈처(www.mpva.go.kr)는 메인 포털에 2007, 2009, 2011년 국민보훈의식 분석결과를 공개했다.

6) 국가보훈처에서 매년 실시하는 ‘국민의식보훈지수’ 평가를 보면 아직도 보훈정책의 정책적 함의가 부족한 것으로 나타나고 있으며, 민족독립, 국가수호, 민주사회발전의 3대 가치체계, 보상의 형평성, 사회주의 독립운동가의 국립묘지 안장 등에 관한 문제점 개선요구가 지속적으로 제기되고 있다.(조선일보, 2013. 6. 6; 김수봉 외, 2008: 25-26. 등)

7) 최규하 정부는 통치기간이 짧아(1979-1980) 정책 수립이 제한되었던 관계로 연구대상에서 제외하였다.

8) 박정희 대통령은 5번의 취임식이 있었으며, 전두환 대통령은 2번의 취임식이 있었다.

등을 참고하였다. 분석방법은 수집된 자료로부터 귀납적으로 이론을 개발하는 근거이론(grounded theory)을 사용하였다. 병행해서 대통령과 정치집단의 정치적 의도를 측정하는 방법으로 대통령 연설문에 나타난 가치지향은 내용분석(content analysis)과 Krkwick 프로그램을 사용하여 총 169건의 취임사 및 기념사를 분석하였다. 이를 통해 1961년 이후 7개 정부 보훈정책에 영향을 미쳤던 결정요인은 무엇인지? 각 정부별로는 이러한 결정요인이 어떠한 이유, 어떠한 방법으로 영향을 미쳤는지 분석하였다.

본 연구의 방법과 구성을 전반적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫 번째, 선행연구를 통해 국가보훈의 정의와 목적, 구성요소 등에 관한 이론적 개념과 그 변천과정을 정리하였으며 정책결정의 주요 연구들과 정책네트워크, 조직행동 등 연구관점과 관련된 연구를 고찰하였다.

두 번째, 연구 분석의 틀은 “보훈정책은 보훈정신과 공익적 목적을 구현하기 위한 국가의 합리적 행위”, “정치집단의 목적 달성”을 위한 정책 선택, “국가보훈처의 조직행동”의 결과라는 3가지 관점을 주요 범주로 하고 13개의 하위범주와 60개의 개념을 기초로 하여 보훈정책의 결정요인을 분석하였다. 연구관점을 범주로 선정한 것은 이러한 방법이 분석의 접근개념을 명확하게 하고, 자료 분석과 경험으로부터 나오는 해석을 통해 일반론을 확립하는데 보다 효과적(남궁근, 2004: 317-320)일 것으로 판단하였기 때문이다.

세 번째, 역대정부의 정책을 분석하였다. 정책분석의 순서는 대통령의 재임 순서가 아니라 정치상황과 정책의 발전과정 등을 고려하여 공통점이 있는 정부를 함께 묶어 비교하는 방식을 택하였다. 박정희 정부는 보훈정책의 토대를 만들었다는 점에서 독립적 분석을 실시하였고, 전두환·노무현 정부는 보훈정책의 방향을 바꾼 법령을 주도적으로 바꾼 정부라는 점 등을 고려하였다. 이러한 비교분석은 정책결정요인을 보다 명확하게 식별하는데 도움을 주었다.

네 번째, 정책분석과 사유(speculation) 과정 등을 통해 나타난 보훈정책 결정요인을 기존의 연구 등과 비교하였으며, 기존 이론으로 설명이 곤란한 부분을 보완할 수 있는 새로운 분석 관점을 제시하였다.

다섯 번째, 보다 합리적이고, 국민의 지지를 받는 보훈정책 수립을 위한 정책적 보완방향을 제시하였다.

제2장 이론적 고찰

제1절 보훈정책의 정의와 구성요소

1. 「보훈」의 정의와 목적

우리가 현재 사용하고 있는 ‘보훈’은 ‘국가보훈’을 줄여 부르는 것이다. ‘국가보훈’과 ‘보훈’은 엄밀한 의미에서 다른 용어이나 이는 ‘보훈정책’이 ‘보훈’의 광의적 의미로 정책적 성질을 강조하는 경우에 사용되기 때문이다(국가보훈처, 2011: 54). ‘국가보훈’을 단어적 의미로 보면 ‘국가’와 ‘보훈’의 결합체로 일반적인 ‘국가’의 개념은 영토와 인구와 주권을 갖고 물리적 규제력에 대한 독점적 권리를 갖고 있는 정부를 통해 그 권위를 행사하는 한 사회의 포괄적 정치조직을 말한다(김영국 외, 1986: 71). 그런데 현대사회에서 국가는 1차적 보호기능과 2차적 공동복지 기능을 가지고 있다. 국가의 1차적 보호기능은 개인의 자유와 안전을 동시에 보장해 주기 위해 대외적인 침략으로부터 국가를 보호하는 안보 기능과 법과 질서 속에서 평화와 안전을 보장해 주는 대내적 치안유지 기능으로 국가의 생존권과도 결부되는 기능이다(국가보훈처, 2006). 국가의 2차적 기능은 경제, 사회, 문화적 분야에서의 공동복지사업을 증진시켜주는 국가의 기능을 말한다. 이는 사회의 공동복지사업을 증진시켜 국민의 복리를 꾀하는 국가의 기능을 말한다(이범준·신승권, 1988: 41-42).

‘보훈(報勳)’은 갚을 ‘보(報)’와 공을 의미하는 ‘훈(勳)’이 결합된 단어이다. 조선왕조실록에 기록된 바를 보면 보상(報償)은 은혜 또는 빚을 갚는다는 뜻으로, 보상(補償)은 보탠다는 뜻으로 사용되었다. 또한 배상(賠償)은 불법행위에 대한 책임을 의미하는데 이러한 단어적 뜻을 고려 배상이나 나눔이 아닌 국가를 위해 헌신한 사람들의 노고에 대한 보답을 단어에 담은 것이다. ‘훈(勳)’은 사직과 관련된 큰 공로를 의미하는 말로 이러한 두 가지 의미를 가진 단어가 만나 ‘보훈(報勳)’이라는 단어가 사용되게 되었다(전신욱, 2003: 223). 따라서 정치적, 정책적 의미로 사용하는 ‘보훈’은 ‘국가보훈’을 의미하는 것으로 국가가

시행하는 많은 일들을 총칭하는 것이라 볼 수 있다. ‘보훈’이란 용어가 정책용어로 사용되기 시작한 것은 1984년 「국가유공자 예우에 관한 법률」을 제정하면서이다. ‘보훈’이라는 단어 사용 이전에는 ‘원호’란 용어를 사용하였는데, ‘원호(援護)’는 ‘다른 사람이나 집단을 도와서 보살핀다.’는 물질중심의 개념으로 이 용어가 국민적 영웅들을 마치 구호하는 듯 한 인상을 준다는 각계의 지적에 의해 공훈을 선양한다는 의미를 담아 ‘보훈(報勳)’이라는 용어를 만든 것이다(김종성, 2012: 188).⁹⁾ 이는 ‘국가에 큰 공훈을 세운 개인이나 단체의 공을 기리고 보답한다.’는 뜻을 담고 있는데 이러한 용어의 변화는 정책방향과 그 본질을 새롭게 정립하는 계기가 되었다.

보훈의 통상적 영문표기는 “National Merit Reward”이며, “국가를 위해 헌신적으로 공헌한데 대한 보답”이라는 뜻을 담고 있는 것으로 해석한다(최용수, 1995: 36). 그러나 보훈은 우리 고유의 용어이다. 각종 연구서에 각국의 정책을 ‘보훈’이라는 단어로 해석하고, 그러한 임무를 수행하고 있는 조직을 ‘보훈부’, ‘보훈청’ 등으로 번역하고 있지만 우리의 보훈과는 일치하지는 않는다. 그 이유는 각국의 역사적 배경에 따라 보훈정책이 참전용사와 그 유족에 대한 원호로부터 민간에게까지 통용되는 사회보장까지 포함하는 경우도 있기 때문이다. 미국은 보훈업무를 ‘제대군인부’(‘Department of Veterans Affairs’)에서 담당하며 주요임무를 퇴역군인 또는 참전용사와 가족을 위한 지원업무(Patriots and Veterans Affairs)로 명시하고 있다. 독일은 보훈정책의 기본적 토대가 된 ‘전쟁희생자지원법’(Gesetz ueber die Verorgung der Opfer des Krieges)¹⁰⁾이 의미하는 바와 같이 ‘사회적 보상법’의 범주에서 전쟁, 병역, 민간봉사로 인한 피해, 폭력범죄나 면역손상으로 인한 피해 등을 포괄하여 보훈으로 정의하고 있다(전신옥, 2011: 160). 북한의 경우도 헌법 제75조에 ‘혁명투사·혁명렬사 가족·애국렬사 가족·인민군 후방가족·영예군인은 국가와 사회의 특별한 보호를 받는다.’로 명시하고 ‘원호’란 단어를 사용하고 있다(윤황, 2003: 191-192). 반면

9) 1983년 북한에 의해 일어난 아웅산 테러는 17명의 소중한 인재를 앗아갔다. 그러나 당시 보훈관련법에 의하면 이들에 대한 보상과 명예선양 조치가 매우 제한되어 정부에서는 국가유공자에 대한 보상뿐만 아니라 명예선양 방안을 발전시키게 되는데 과거 원호의 개념으로는 이러한 뜻을 담을 수 없는 관계로 새로운 개념의 용어를 도출하게 되었다(김종성, 2012).

10) 독일어에서는 우리의 ‘보훈’에 해당하는 법개념은 찾아볼 수가 없으며 우리의 보훈제도에 상응하는 독일의 제도는 사회법의 한 부분을 차지하는 ‘사회적 보상법’과 전체 사회법의 기본법인 ‘연방원호법’에 규정되어 있다(윤재왕, 2005: 5).

우리가 사용하고 있는 ‘보훈’은 나를 대신하여 희생함으로써 나의 안위를 지켜 준 다른 성원들에게 빚을 지고 있다는 공동체 내 부채의식의 표현으로, 국민들은 자신이 속한 국가공동체에 대한 자긍심과 애착심에 근거하여 자발적으로 헌신, 봉사하고, 그 과정에서 입은 희생을 기억하고 정당하게 평가하면서, 보답에 대한 확고한 믿음을 통하여 강한 국민을 만들고 명예존중의 국민정신을 뿌리내리게 함으로서 국가공동체의 영속적 발전을 도모하게 하는 기제로서의 의미가 담겨 있다(국가보훈처, 2011: 57). 이를 통해 볼 때 ‘국가보훈’은 ‘나라를 위해 희생, 공헌한 국가유공자와 유족에게 국가가 그 훈공을 기리고 보답하고자 정신적, 물질적 예우 및 지원을 실시하는 일’(서은식, 2012: 218)로서 1950년대 초 태동기에 사용한 ‘원호’가 시혜적 의미를 담고 있었다면 ‘국가보훈’은 국가와 국민이 행해야 할 도덕적 당위 또는 의무행위라는 의미를 담고 있다.

보훈의 목적을 보면 각국은 군 복무, 전쟁 등을 통해 발생한 군인과 민간인의 피해를 구제하고 그들이 정상적인 생활을 영위하도록 도우며, 국가라는 공동체를 유지하기 위해 보상과 명예를 선양하고 이를 통해 ‘국가에 헌신한 자는 보상을 받는다.’라는 공동체적 공감대 확산의 목적을 가지고 있는 것을 볼 수 있다(서은식, 2011: 44). 한편 우리나라는 학자들마다 다소 다른 정의를 하고 있다. 유영옥(2005)은 “국가가 위기에 처했을 때 자신의 희생을 무릅쓰고 국가의 위기 극복에 공헌한 자를 정책적으로 특별대우를 해줌으로서 국가를 위해서는 희생을 할 가치가 있다는 믿음을 국민에게 심어주고, 국가 헌신자에 대해서는 근무의욕과 사기를 진작시키는 것”으로 정의한다(유영옥, 2005: 50). 정경환(2011)은 “대외적 외침과 대내적 혼란으로부터 국민의 자유와 생명을 보호 및 발전하는데 큰 공을 세운 이들에 대해 국가적 차원에서 합당한 지원과 예우를 다하는 것”(정경환, 2011: 78)으로 정의한다. 국가보훈처는 이러한 학자들의 주장에 기초하여 “나라를 위해 희생, 공헌한 국가유공자와 유족에게 그 훈공을 기리고 보답하고자 정신적 물질적 예우와 지원을 실시하는 것”으로 정의하고 있다(국가보훈처, 2011: 54). 이를 정리해 보면 국가보훈은 “국가를 위해 헌신한 자에 대한 국가적 예우와 지원을 하고, 이를 통해 국민들의 애국심을 고양시키는 국가적 활동”으로 볼 수 있으며, 보훈정책의 목적은 세계 각국이 유사

하나, 그 나라의 역사적 배경과 정치사회적 환경에 따라 대상과 시책에서 차이가 있는 것을 볼 수 있다.

2. 보훈정책과 구성요소

‘정책(policy)’은 오늘날 매우 자연스럽게 사용하는 용어이기는 하나 정책의 정의는 그 분야와 관점 등에 따라 다소 다르다. 우선 정책을 환경과의 관계로 보는 관점의 학자들은 공공정책(public policy)을 ‘도전이나 압력 등과 같은 환경의 자극에 대한 정부의 반응’이라고 정의하였다(Eyestone 1978: 18). 또 다른 광의의 해석으로 Dye(2007)는 공공정책이란 ‘정부가 하기로 한 것 혹은 하지 않기로 한 모든 것들’라고 정의하여 정부가 하지 않기로 한 것까지 정책에 포함시키고 있다(이성우, 2013: 4). 반면 Rose(1969)는 다른 견해를 보이고 있는데 Rose(1969)는 정책을 ‘서로 연관이 있는 활동들의 장기적인 체계와 그 결과’라고 주장하고 있다. 반면 Rose 외(1969)는 ‘어떤 문제나 관심사에 대하여 행위자나 그 집단들에 의하여 행하여지는 행동과정’으로 정의하고 있다(Rose, ed. 1969: 10). 특히 Anderson(1984)은 정책을 긍정적, 부정적 의도가 아닌 실제로 행해진 것에 초점을 맞추으로써 여러 가지 대안 중 최선의 것을 선택하려는 의사결정과는 명확히 구별하고 있다(Anderson 1984: 2-3).

그러나 이 장에서 연구하고자 하는 보훈정책에 있어 정책에 대한 정의는 “여러 가지 사회문제를 해결하기 위하여 고안된 정책의 실제적·잠재적 사업계획 또는 행동”(The Policy Studies Journal, 1972: 2)과 “바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침(정정길 외, 2003: 53)”의 관점에서 “보훈정책 대상자의 문제를 바람직한 상태로 해결하기 위해 고안된 정부기관의 실제적·잠재적 사업계획과 행동”으로 해석하고 보훈정책을 논하고자 한다.

보훈정책의 구성요인이 무엇인가를 논하는 것은 다른 정책분야에 비해 충분한 연구가 이루어지지 않은 상태이기 때문에 학술적 논의가 제한되는 것이 사실이다. 대부분의 국가는 보훈정책을 군인들과 그 가족에 대한 보상정책으로 하여 그 대상과 시책을 한정하고 있다(서운석, 2009: 46). 또한 독일과 같은

패전국은 그 대상을 국민과 피해자를 주요 지원 대상으로 하고 있으며, 사회복지정책을 도입하여 보상과 보훈서비스를 제공하기 한다(윤재왕, 2005: 17-20). 따라서 보훈정책의 성격과 구성요소는 학자들의 일반적 정의와 현재의 국가보훈처 과업에 기초하여 도출할 수밖에 없는데 학자들의 정의를 살펴보면, 이성우(2013)는 정책을 구성하는 요소를 정책주체, 정책객체, 정책목표와 정책수단 4가지로 정의하고, 정책주체는 각급 정부로부터 권한을 위임받아 공적임무를 수행하는 모든 주체를 포함하고, 공공기관 내부운용에 관한 정부의 의사결정도 정책의 일부로 보았다. 반면, 정정길 외(2012)는 정책목표, 정책수단, 정책대상으로 정의하고 정책도 권위 있는 정부기관에 의하여 결정된 것으로 한정하고 있다. 이러한 학자들의 정의에 기초해 볼 때 정책은 목표, 정책주체 및 수단, 대상 4가지로 볼 수 있으며, 정부 또는 정부기관에 위촉을 받은 기관에 의해 결정되거나 시행된 것이라 할 수 있을 것이다. 이러한 연구에 기초할 때 ‘보훈정책’은 ‘보훈 목표’, ‘보훈정책 수행기관’, ‘보훈대상’, ‘보훈시책’으로 구성된다 고 볼 수 있다.

1) 보훈 목표

대부분의 국가는 보훈정책의 목표를 ‘국가수호 또는 국가를 위해 헌신한 참전군인과 그 가족의 생활보장을 통한 보호, 명예선양과 애국심 고취’ 등을 그 목표로 하고 있으며(이서행, 2003: 144), 패전국인 독일과 일본은 참전군인 외에 일반국민 중 전쟁으로 인한 피해자를 구제하는 것을 목표로 하고 있다(윤재왕, 2005: 52-53; 박환무, 2006: 13-14). 북한도 명목 목표는 민주주의 국가와 유사한데 실질 목표는 다소 달라 ‘체제유지’ 또는 ‘수령을 위해 헌신한 자’에 대한 보상적 성격을 가지고 있다(윤황, 2003: 194). 우리나라는 첫째, 보훈대상자들이 국가에 대한 헌신과 희생에 대하여 적절한 보상과 지원을 받아 영예로운 생활을 할 수 있도록 삶의 질을 증진시키며, 둘째, 국가유공자 및 유족의 국가 정책적 지원에 대한 국민적 정책지지를 얻고, 셋째, 이분들에 대한 국민의 존경심을 조국에 대한 애국심, 헌신의 정신으로 승화시켜 올바른 국가공동체 의식을 함양” 하는 것을 정책목표로 하고 있다(국가보훈처, 2011: 27).

2) 보훈정책 수행기관

각 국가의 정책 주체는 그 나라의 역사적 전통과 정치 환경에 많은 영향을 받고 있는 것을 볼 수 있다. 미국은 명칭을 제대군인부(Department of Veterans Affairs)로 하여 참전 및 제대군인과 그 가족에 대한 지원임무를 하는 비독립형 단독기관임을 명확히 하고 있고¹¹⁾, 캐나다 등 영연방 대부분의 국가도 이러한 예를 따르고 있다. 반면 프랑스는 국방부 내에, 일본과 독일은 일반 행정부서가 임무를 대행하고 있는데 프랑스는 국방부 내 보훈국무부장이 보훈 업무를 수행하고 있고(신오석, 2005: 164; 윤재왕, 2005: 15), 일본은 후생노동성 사회 및 원호국과 총무청 은급국에서, 독일은 사회복지부에서 임무를 수행하고 있다(유영옥, 2009: 375-390). 이러한 이유는 프랑스의 경우 세계대전과 식민지 전쟁에 대한 보상 및 의료지원 등의 업무가 주류를 이루나 대부분의 인원의 고령화로 인해 그 임무가 군인에 대한 지원으로 축소되고 있기 때문이고, 일본과 독일의 경우 패전국이라는 특성으로 인해 군인을 보훈대상으로 삼기 어렵기 때문이다(서운석, 2012: 222-223). 반면 우리나라는 국무총리실 예하의 비독립형 단독기관으로 국가보훈처(Ministry of Patriots & Veterans Affairs)를 편성하여 참전군인 뿐만 아니라 독립운동가, 민주화 유공자에 대한 정책기관으로 임무를 수행하도록 하고 있다.

3) 보훈대상

보훈대상은 그 나라의 정치사회적 상황, 국민적 인식 등 다양한 요인에 의해 결정되며, 보훈정책의 특징을 한 눈에 볼 수 있는 주요요소인데, 그 이유는 보훈정책은 이들을 중심으로 만들어지고, 이들에 대한 보상과 지원을 가장 우선적으로 하기 때문이다. 각국의 보훈대상을 보면 <표 2-1> 과 같이 군인 및 유족을 주 대상으로 하고 있으나, 프랑스의 경우 과거 식민지에서 프랑스를 위해 전쟁에 참여한 인원과 저항운동을 한 민간인을 포함하고 있다(서운석, 2012: 221). 독일의 경우도 세계대전으로 인한 민간 피해자를 포함하고 있다

11) 링컨대통령은 1865년 그의 두 번째 취임식 연설에서 의회에 전쟁에서 산화한 사람과 그의 미망인, 자녀를 돌볼 것을 요구하였는데(... to care for him who shall have borne the battle and for widow, and his orphan) 이것이 나중에 제대군인부의 지향가치(좌우명)로 채택되었다.(전게서, 2005: 153)

(전신옥, 2011: 166). 또한 일본은 중국과 러시아에서 귀환한 민간인 등을 포함하고 있다. 우리나라의 보훈대상은 〈표 2-2〉에서 보는 바와 같이 그 구성이 매우 다양한 것을 볼 수 있다. 이는 우리의 역사가 독립운동기, 6·25전쟁과 월남전, 민주화 등 다양한 가치가 충돌하는 시대를 거쳐 왔고 정치적 필요성 등으로 인해 제 집단이 국가보훈이라는 상위가치로 편입되었기 때문이다.

〈표 2-1〉 각국의 보훈대상 (2012년 말 기준)

범례 : ●(해당) / △(일부해당) / ×(해당 없음)

국가명	보훈대상					비 고
	참전군인	참전군인 유족	전쟁피해 민간	제대군인 (비참전)	기 타	
미 국	●	●	×	●	×	-
캐나다	●	●	×	●	×	-
호 주	●	●	×	●	×	-
프랑스	●	●	×	●	×	대외국민 고려
독 일	●	●	●	●	●	민간, 동독
일 본	●	●	△	●	●	억류송환자
중 국	●	●	×	●	×	-
대한민국	●	●	×	●	●	다양

출처 ; 국가보훈처 ‘보훈 50주년’(2011). p214.

〈표 2-2〉 대한민국의 보훈대상

기준일 : 2012년

사업명	주요대상	인원(명)
독립유공자	일제 국권침탈에 항거한 순국선열·애국지사	6,670
국가유공자	전몰군경, 전상군경, 순직군경, 공상군경, 무공수훈자, 보국수훈자, 참전유공자, 6·25참전 재일학도의용군인, 4·19혁명 사망자, 4·19혁명 부상자, 4·19혁명 공로자, 순직공무원, 공상공무원, 국가사회발전 특별공로 순직자·상이자 및 공로자, 전투종사군무원, 개별법령에 의거 등록되는 국가유공자, 6·18자유상이자 ¹²⁾ , 국가유공자에 준하는 군경	350,228

12) 북한의 군인 또는 군무원으로서 1950년 6월 25일부터 1953년 7월2 3일까지의 사이에 국군

보훈보상대상자	재해사망군경, 재해부상군경, 재해사망공무원, 재해부상공무원	2,800
참전유공자	6·25전쟁 참전자, 월남전 참전자	391,310
5·18민주유공자	5·18민주화운동 사망자, 행불자, 부상자, 상이자	4,191
고엽제 후유(의)증	고엽제 후유(의)증 본인, 2세 환자, 유족	48,942
특수임무유공자	특수임무 사망자, 행불자, 부상자, 공로자	3,496
제대군인	장기복무제대군인, 중기복무제대군인	53,089

출처 : 국가보훈처 보훈연감(1981-2012)

4) 보훈시책

정책시책은 정책목표 달성을 위한 수단이나, 일상적으로 ‘정책’이라는 말과 혼재되어 사용될 정도로 정책의 실질적인 부분이다. 정책수단을 지칭하는 용어로는 정책수단(policy instruments)과 정책도구(policy tools)가 사용되어 왔다. 대체로 초기 문헌에서는 수단(instruments)이라는 표현이 도구(tools)라는 표현보다 많이 쓰여 졌으나, 최근에는 Salamon(2002)와 Hood & Margetts(2007) 등의 주장을 반영하여 후자를 보편적으로 사용한다(전영한, 2007: 95). 정책수단은 그 정책의 성격과 따라 그 내용을 달리하고 있는데, 통상 의도적으로 고안된 기법(techniques) 또는 기술(technologies)이며, 정부 또는 유사한 공적 행위자에 의해 활용되는 목표지향적 성격을 갖는 수단이라고 정의한다(전영한, 2007b: 259-295). Salamon(2002)은 공공부문에 있어서 정책수단은 규제와 같은 직접적 정책수단으로부터 위탁계약, 정부보험, 조세지출, 공공정보 제공 등과 같은 간접적 정책수단으로 그 시행방법이 바뀌고 있음을 지적하였다(Salamon, 2002: 9-19). 본 논문에서는 연구 목적상 보조적 정책수단 보다 보훈정책에 관한 실질적 정책수단인 보훈정책프로그램(시책)에 대해 논하기로 한다. 그 이유는 보조적 정책수단의 경우 순응확보수단인 법률과 예산, 집행기구, 요원 등으로 구분되는데, 우리나라의 경우 집행기관과 기구, 산하단체 등이 확정되어 변수적 요소가 적기 때문에 실질적 정책 수단인 프로그램(시책)에 대해 살펴보면 정책수단의 목적과 효과성을 정확하게 식별할 수 있기 때문이다.

또는 국제연합군에 포로가 된 사람으로 일정 요건 해당자(국가보훈처 정보마당, 2014)

보훈시책도 보훈대상과 마찬가지로 각국이 다소 상이한 정책 형태를 보이고 있다. 그러나 대부분의 국가가 보상, 사회적응 지원, 의료지원, 추념 사업이라는 틀 속에서 시책을 마련하고 있다(국가보훈처, 2004: 9). 이를 세부적으로 비교해 보면 <표 2-3> 과 같다.

<표 2-3> 각국의 보훈시책

범례 : ●(해당) / △(일부해당) / ×(해당 없음)

국가명	보훈프로그램					비 고
	보상	사회적응	의료/복지	추모행사	국민계도	
미 국	●	●	●	●	△	생명보험 등을 통한 보상 추진
캐나다	●	●	●	●	△	
호 주	●	●	●	●	△	
프랑스	●	●	●	●	△	
독 일	●	●	△	×	×	사회보장제도 활용
일 본	●	●	△	×	×	
중 국	●	●	●	●	●	
대한민국	●	●	×	●	●	수와 종류 다양

출처 : 국가보훈처 보훈연감(2012)

국가별 프로그램 시행에 차이점은 재원과 사회보장제도의 구비, 정치 환경 등이 가장 큰 원인으로 분석된다. 미국의 경우 2005년을 기준으로 보훈대상자는 2,600여만 명으로, 보상금만 3천여 억불이 지출되고 있는 상황에서 국가재정을 줄이고자 하는 노력이 보험제도의 활용이라는 방법으로 발전하였다. 또한 참전단체에 대한 지원도 후원제도를 통해 해결하고 있다. 독일과 일본의 경우 패전국이라는 정치적 성격으로 인해 군인들의 행동은 불법적 정치활동의 수단으로 간주되어 참전자들의 공훈을 추모하거나, 그 후생을 국가가 부담하는 것이 제한되었고, 사회보장제도를 통한 보상이 국가적 보상금을 상회하기 때문에 참전자는 물론 일반군인까지 사회보장제도 속에서 모든 것을 해결하는 형식으로 발전되었다(국가보훈처, 2004: 16-32). 우리나라의 경우 그 대상자의 수와 유형만큼 다양한 시책을 가지고 있는데 생활안정을 위한 보상과 공훈선양 활동은 물론, 나라사랑 교육 등 국민계도 활동까지 그 범위가 매우 넓은 편이다.

각국의 보훈정책은 공통적으로 전쟁 및 병역(兵役)과 밀접한 관계가 있으나 정책수단은 나라마다 상이한 사회적, 문화적, 정치 환경적 특징에 따라 다소 상이한 형태가 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 각 국의 이러한 보훈정책 근간에는 국민 개개인의 희생과 충성에 대한 국민부조로서의 보상과 참전자 및 제대군인의 문제가 사회문제로 발전되는 것을 막으려는 노력, 국가체제를 유지하고 국민의 공동체 의식을 고양하는 상징정책의 기제로서의 보훈정책이 마련되고 있음을 알 수 있다.

제2절 대한민국의 보훈정책

1. 보훈정책의 시대별 변화

우리나라는 전통적으로 상사서(賞賜署), 고공사(考功司), 충훈부(忠勳府) 등의 관청이 설치되어 나라에 공을 끼친 자들을 지원하고, 예로써 대우하기 위한 제도적 노력을 기울였었다. 상사서는 신라시대 진평왕 47년(625)에 만들어진 관청으로서 관리들의 공을 평가하여 상을 주는 사무를 맡아 보았고, 고공사는 고려시대의 관청으로 관원들의 공과 과실 등을 심사하고 처리하는 일을 맡아 보았다. 충훈부는 조선시대의 관청으로 나라에 공을 세운 공신이나 그 자손을 대우하기 위한 일 등을 맡아 보았다(국가보훈처, 1992: 75). 그러나 당시의 조직은 백성을 위한 것이기 보다 국가의 시혜개념으로 일반백성은 충분한 혜택을 받을 수 없는 한계가 있었다.

현재 우리의 보훈정책은 1948년 정부수립 이후 구축된 것으로, 국가보훈처는 시대별 변화과정을 4개 단계로 구분하고 있다. 1단계는 1950년부터 1960년까지로 ‘처 창설 이전기’로 분류하고 있으며, 2단계는 1961년에서 1973년까지로 ‘제도구축기’로 분류하고 있다. 3단계는 1974년에서 1984년까지로 ‘제도정비기’로 분류하고 있으며, 1985년 이후 현재까지 ‘제도발전기’로 분류하고 있다(국가보훈처, 2011: 64-109). 그러나 이러한 분류는 보훈대상이나 그 시책을 기준으로 하여 볼 때 다소 문제가 있는 것으로 보인다. 즉, 국가보훈업무는 1961년을 기점으로 시작하여 그 토대가 마련되었고, 이후 지속 발전해 왔으며, 2000

년대에 들어 다원화가 급속하게 이루어졌다. 따라서 국가보훈의 방향이 바뀌고, 그 시책의 증가가 다른 시기와는 특징적으로 변화한 각 1984년 이후를 제도변화기와 제도발전기로 구분할 필요가 있다. <표 2-4> 는 이러한 기준에 의해 보훈정책을 정리한 것으로 이를 기초로 보훈정책의 변화를 살펴보기로 한다.

<표 2-4> 대한민국의 보훈정책 발전¹³⁾

구분	초 기 (1950-1960)	제도구축기 (1961-1973)	제도정비기 (1974-1984)	제도변화기 (1985-1997)	제도발전기 (1997-현재)
수행 기관	보건사회부	군사원호청	원호처	국가보훈처	
대상	• 상이군경 • 전몰군경유족	• 애국지사 • 4.19, 유족 • 월남귀순자 • 재일학도 의용군 • 반공포로 상이자	• 순직, 공상 공무원 • 무공수훈자 • 장기복무 전역하사관	• 무공수훈자 • 보국수훈자 • 국가사회발전 특별공로자 • 고엽제휴유증 및 의증자	• 5.18광주 민주유공자 • 특수임무 수행자 • 중장기복무 제대군인 • 6.25/월남전 참전유공자
시책 특징	단편, 임시적 지원체계 예산배정 미흡 각 부처로 책임 분산	실질적 지원체계 구축 (제도, 법, 예산 등) 수혜대상자 확대	보상의 현실화, 각종제도 통합	정신적 예우 및 선양을 보훈 중점 가치 및 시 책으로 확대 민족정기선양 업무체계화	가치체계 변화 (민주발전유공을 보훈가치에 추가) 상대적 지원 범위 확대 (참전,제대군인)
지원 법률	군사원호법, 경찰원호법	군사원호보상법 군사원호청 설치법, 국가유공자 및 월남귀순자특 별원호법	특별원호법	국가유공자 예우 등에 관한 법률, 고엽제관련법률, 참전군인 지원 에 관한 법률	국가보훈기본법 광주민주화 유공자예우에 관한 법률, 특수임무수행 자 지원법

13) 본 표는 국가보훈처가 1981년부터 2012년까지 발행한 원호통계자료, 보훈연감, 보훈통계연감 등의 현황과 '보훈의 역사'(전게서, 2012), 보훈논총(2005) 자료를 토대로 작성하였다.

1) 보훈제도(군사원호제도)의 태동기(1950-1960)

현대의 보훈제도가 시작된 것은 1950년대 이후의 일로 건국 후 미국 등의 군사원호를 기초로 시작한 보훈제도는 1950년 「군사원호법」이 제정됨으로서 정책적 근거를 마련하게 되었다. 「군사원호법」은 1950년 4월 공비토벌에 희생된 군인과 경찰, 그 유가족에 대한 원호를 주고자 마련한 최초의 법률로서 사회부¹⁴⁾ 사회국에 군사원호과가 설치되어 원호업무를 담당하였다. 그러나 실질적 시행 면에 있어서는 어려움이 많았는데 「군사원호법」상의 원호제도는 군장병과 상이군인 및 그 가족, 그리고 전몰군경의 유족을 대상으로 하여 생계유지가 곤란한 자에 대한 생계부조와 직업보도(職業輔導) 사업을 행하고, 상이정도가 심한 군인은 적십자병원·국공립병원·요양소 등에 수용 또는 위탁, 가료하도록 한 것으로, 예산의 뒷받침도 없이 지방장관인 시·도지사가 상황과 여건에 따라 시행토록 하였다(국가보훈처, 1992: 88-89). 그러나 당시의 열악한 사회여건과 참전군인에 대한 무관심, 냉대, 그리고 의료시설의 부실 등으로 실효를 거둘 수 없어 이름뿐인 원호에 불과하였다. 또한 3년 반 동안 벌어진 6·25 전쟁은 참전자와 그 가족을 위한 지원소요를 급증시켜 이들을 지원하기 위한 제도적 보완을 필요로 하였다. 따라서 이승만 정부는 1950년 「군사원호법」에 이어 1951년 「경찰원호법」과 시행령을 각각 제정, 공포하였다. 「경찰원호법」에서도 원호대상자에 대한 생계부조·직업보도 및 수용보호를 규정했는데, 시행기관과 각종 급여 및 보호제도는 상이군인·전몰유족의 경우와 거의 같았고, 제도 운영의 실태도 비슷하였다. 그러나 이 경우에도 예산과 집행의지 부족 등으로 실제적 조치는 이루어지지 않았다(국가보훈처, 2011: 64). 이후 1951년 「군인사망급여금규정」이 제정, 공포됨으로써 국방부 산하 각 지구병사구사령부 원호과에서 군인사망급여금이 지급되었으며 1952년 「전몰군경유족과 상이군경연금법」이 제정·공포되고, 이 법의 시행령이 같은 해에 제정·공포됨으로써 우리나라에서는 처음으로 연금지급제도가 실시되었다(국가보훈처, 1992: 108). 이 연금제도에 의한 연금수급권자는 전몰군경의 유족(배우자·자녀·부모·조부모)과 상이군경으로 제한하였는데 1952년 당시 연금연액은 60만 원이었으며 이후 1953년에는 1만 2000환(圓), 1955년에는 2만 4000환이 되었고, 1961년에 와

14) 1948년 정부수립 직후 노동·보건·후생과 부녀문제에 관한 사무를 관장하던 중앙행정기관. 현재 보건복지부의 전신으로 최초 보훈정책을 수립하고 시행하는 임무를 수행하였다.

서 전몰군경유족에게 8만 4000환을 지급하였으며, 상이군경은 부상정도에 따른 차등지급제도를 도입하여 1급은 18만 원, 2급은 12만 원, 3급은 6만 원을 각각 지급하였다. 원호업무 관장기구인 6·25전쟁으로 군사원호 대상자가 급격히 증가함에 따라 종전의 사회부 사회국 군사원호과를 1951년 7월 13일자로 사회부 원호국으로 승격시키고 원호과·보도과(輔導課)·연금과를 신설하였다. 이와 병행해서 3개의 직업보도원과 4개의 정양원(靜養院) 및 중앙재활원을 설치하고, 의정국(醫政局) 산하에 구호병원을 두었다. 또한 폭주하는 지방 원호업무를 수행하기 위하여 지방자치단체인 서울특별시와 각 도의 사회과 원호계를 원호과로 승격, 분리시켰다(국가보훈처, 1992: 102).

그러나 이러한 초창기의 정책은 관련부서가 분산되고 책임 소재가 불분명하여 체계적인 원호정책을 수행하는데 어려움이 있었다(김승권 외, 2007: 74). 실제로 각 부서별 조직을 살펴보면 1951년 8월 25일 국방부는 병무국 보건과에 사전계·교도계를 두고 지방에는 각 지구병사구 사령부에 원호과를 두어 전사자 유족에 대하여 군인사망급여금·사금(賜金)의 지급업무를 담당하게 하였으며, 육군에서는 군 자체에 1952년 11월 1일자로 군사원호처를 설치하여 주로 상이군인에 대한 원호를 실시하다 1956년 5월 폐지하였으며, 내무부는 치안국에 원호계를 두어 상이경찰과 전몰경찰의 유족에 대한 원호업무를 담당하게 하였으며, 모든 군사원호 대상자들에게 지급되는 연 1회의 연금지급업무는 체신부 우정국 군경연금과에서 담당하였다. 이러한 관장기관 외에 1951년 11월 15일자로 반관반민 형태로 발족한 대한군경원호회를 비롯하여 대한상이용사회·대한군인유족회·대한경찰유족회·실명자동지회 등 각종 원호단체가 설립되어 원호업무의 일부를 담당하고 나섰는데 창설 초기의 목적과는 달리 빈약한 국가재원을 충당하기 위해 각종 이권사업에 참여하게 됨으로써 사회문제로 발전되었다(국가보훈처, 1992: 103). 이러한 현상은 국가재건위원회에서 이들에 대한 지원과 통제대책을 강구하는 단초를 제공하였다.

2) 보훈제도 구축기(1961-1973)

5·16군사혁명 이후부터 제3공화국 기간은 보훈제도구축기라 할 수 있다. 우선 1961년 「군사원호청설치법」을 제정, 군사원호청을 설치함으로써 각 기관

의 국가원호업무를 통합 관장하였다. 그리고 전면적 제도개혁을 위해 모든 원호제도의 기본법적 기능을 규정한 「군사원호보상법」을 1961년 제정, 공포하였으며 「군사원호대상자임용법」, 「군사원호대상자고용법」, 「군사원호대상자정착대부법」, 「원호특별회계법」, 「군사원호대상자자녀교육보호법」, 1962년에는 「군인보험법」, 「군사원호보상급여금법」, 「국가유공자등특별원호법」, 1963년에 「원호재산특별처리법」, 「원호대상자직업재활법」, 「원호대상자단체설립에 관한 법률」, 1967년 3월 「애국지사사업기금법」 등 13개 법률을 추가 제정함으로써 체계적인 원호제도가 뿌리 내리게 되었다(김승권 외, 2007: 76-77).

또한 정부는 법적 제도 확충 아래 정확한 원호 지원을 위해 대상자의 실태 파악과 기록 관리에 착수하여 개인별 자력기록부(資歷記錄簿)를 작성, 개인별 기록철 제도를 도입하고, 활동능력 상실자에게는 단계적 생계보조방법으로 지원하는 한편, 활동능력 보유자에게는 취업·대부 등의 방법으로 자립·자활을 촉진하는 방향으로 시책을 추진하였다(국가보훈처, 1992: 115). 원호사업 전개는 국가재정 상태를 감안, 사회 공동부담 내지 자체기금조성 방향에서 단계적 확대 신장을 도모하였고, 집단 또는 단체 원호를 지양하고 개인원호 원칙을 지향해 나갔다. 그리고 각종 원호단체·친목단체의 지원을 중지하고 국가 주도형의 공익 추구를 목적으로 한 원호단체를 설립하여 건전한 국가유공자단체 육성체제도 구축하였다. 수혜대상도 대폭 확대하여 군사원호청 설립 이전의 상이군경·전몰군경유족 및 기타 제한된 범위의 대상자 외에도 특별원호 대상자까지 포함시켰다. 그리하여 애국지사와 유족, 월남귀순자, 반공포로 상이자, 재일학도의용군, 4·19혁명 희생자 등 원호의 차원을 직접적인 전쟁희생자에서 국가의 자주독립과 민주발전에 기여한 국가유공자¹⁵⁾ 전체로까지 확대하였다(국가보훈처, 1992: 116-120). 또한 대상자들에 대한 각종 보상금을 확충하고, 자녀교육 지원 사업·의료보호사업·수용복지시설사업·직업재활사업·직업보도사업·자영사업·정착대부와 금융 지원 사업, 인허가 특전·집단촌 지원 및 재활분조합(再活分組合)

15) 군사원호보상법(1961)에 의해 ‘국가를 위하여 공헌하였거나 희생된 사람으로서 법률이 그 적용대상자로서 규정한 자’로 지정환자를 의미하며 그 대상은 ① 순국선열, ② 애국지사, ③ 전몰군경, ④ 전상군경, ⑤ 순직군경, ⑥ 공상군경, ⑦ 무공·보국수훈자(保國受勳者), ⑧ 6·25 전쟁 참전 재일학도의용군인, ⑨ 4·19혁명 사망자, ⑩ 4·19혁명 상이자, ⑪ 순직공무원, ⑫ 공상공무원, ⑬ 국가사회발전 특별공로순직자, ⑭ 국가사회발전 특별공로상이자, ⑮ 국가사회발전 특별공로자 등으로 명시하고 있다(법무부 법령정보실, 2014).

육성·주택지원사업·취로사업지원·애국지사 기금사업·수송시설 이용 등 다각적 사업 전개로 대상자들의 생계 및 의료보장과 복지증진을 위해 노력하였다(국가보훈처, 2011: 12-35).

3) 제도정비기(1974-1984)

1974년 우리나라는 전국 원호대상자에 대한 전수 실태조사를 실시하여 원호 정책수립의 귀중한 정책 자료를 갖추게 되었다. 이 자료에 따라 저 소득자를 중점 지원하고, 대상자의 여건과 능력에 상응한 원호와 지원을 실시하였다. 자립의욕 고취를 위한 교육과 홍보를 강화하여 대상자의 정신개혁을 바탕으로 원호시책을 적극 추진하였다. 또한 국가의 연금과 수당 등 보상금을 도시근로자의 가계비를 기준으로 생활능력의 유무와 그 정도에 따라 중점 인상하여 최저 기본연금을 한 달 백미(白米) 반 가마 구입수준으로 끌어올렸다. 특히 이 기간 중에는 국민들의 원호의식이 점차 고조되어 원호 성금도 1980년까지 약 353억원이 마련되었다. 이러한 사업 확충에 힘입어 원호대상자 평균소득은 1979년 21만 7700원으로 같은 해 도시근로자 평균소득 22만 4300원의 90%에 달하였다(국가보훈처, 1992: 131-132). 그리고 원호사업의 재정 조달은 국가재정 조달 이외에 원호대상자 돕기 운동 등을 통한 사회기금 조성, 대부 형식인 금융 지원으로 충당하게 되었다. 이와 같은 변화는 대상자의 자립 의지와 국가의 적극적인 시책, 그리고 국민들의 지지 등에 기인한 것으로 실질적인 혜택을 대상자들에게 줄 수 있는 여건이 조성 되었다.

4) 제도변환기(1985-1997)

전두환 행정부가 내건 복지국가 건설의 복지정책과 아웅산묘소 폭발암살사건¹⁶⁾으로 인해 촉발된 사망 및 부상자, 유족에 대한 보상과 명예선양 문제는 구휼의 수준으로 시행되었던 경제지원 위주의 보훈정책을 지금의 보상과 예우, 선양의 보훈정책으로 변화시켰다. 정부는 ‘아웅산묘소 폭발암살사건’ 사망자와 유족의 보상과정에서 불거진 문제점을 해소하기 위해 보상시혜 범위 확대와 함

16) 1983년 10월 9일 미얀마의 아웅산묘소에서 북한의 폭탄테러에 의해 한국의 외교사절 다수가 사상당한 사건으로 17명의 사망자와 13명의 부상자가 발생하였다(두산백과, 2014).

게 자립자활 시책을 추진하고, 한국원호복지공단을 설립하여 다양한 복지 증진책을 강구하는 한편 전·퇴역 군인의 원호를 적극 실시하는 등 원호시책 기반조성에 주력하였다. 이를 위해 정부는 1981년 「한국원호복지공단법」, 「원호기금법」 등을 제정하고, 「군사원호보상급여금법」, 「국가유공자등특별원호법」, 「원호대상자정착대부법」, 「군인보험법」 등을 개정하였다. 또한 국가의 장기발전계획에 상응한 장기 국가원호 계획을 수립하여 정책에 반영하였다. 유공자의 대상 범위도 확대하여 물질적 지원에 주안점을 두으로써 누락되었던 후손 없는 순국선열이나 생활이 안정된 무공수훈자도 지원 대상에 포함시켰으며, 미얀마 ‘아웅산묘소 암살폭파사건’으로 인해 순국한 각료 등을 국가사회 발전 특별공로순직자로 새로이 포함시켰다(국가보훈처, 1992: 144-145).

제도전환기 정책에서 가장 주목할 만한 사항은 원호 관계 용어와 호칭 및 명칭 등이 대폭적으로 바뀌게 된 것이다. 이는 추앙을 받아야 할 대상을 ‘구호’의 대상으로 비하되는 문제점을 제거하고, 그 분들의 뜻을 기리고 명예를 선양하기 위해 ‘원호대상자’는 ‘국가유공자’로, ‘원호처’는 ‘국가보훈처’로, ‘원호’라는 용어는 모두 ‘보훈(報勳)’, ‘국가유공자’ 또는 ‘보상’이라는 말로 바뀌게 되었고, 이러한 내용을 반영하기 위해 정부 및 국회는 「군사원호보상법」과 「국가유공자등특별원호법」의 2개의 기본법과, 「군사원호보상급여금법」·「군사원호대상자자녀교육보호법」·「군사원호대상자임용법」·「군사원호대상자고용법」·「원호대상자정착대부법」의 5개의 지원법을 통합하여 1984년 8월 법률 제 3742호로 「국가유공자 예우 등에 관한 법률」을 제정, 공포하였다. 이와 동시에 기타 법 7개 중 「원호재산특별처리법」을 없애고, 「원호기금법」·「애국지사사업기금법」·「월남귀순용사특별보상법」·「군인보험법」·「원호대상자단체설립에 관한 법률」·「한국원호복지공단법」 등 6개 법을 보완하였다.

5) 제도발전기¹⁷⁾(1998-현재)

이 시기에는 보훈대상과 범위, 보훈시책의 유형, 보상 수준 등 전반적인 면

17) 제도발전기는 2011년 발행된 ‘보훈 50년사’에 기술되어진 구분으로(국가보훈처, 2011: 224), 동 시기에는 보훈의 선진화와 각종 프로그램이 발전되기 시작된 반면, 5·18민주발전 기여자 등이 보훈대상으로 편입되었고, 6·25참전유공자를 국가유공자로 인정하고 특수임무수행자를 보훈대상에 추가하는 등 대상 집단 유형의 변화가 극심하였다.

에서 정책의 범위와 유형이 확대되고, 보훈가치에도 많은 변화와 발전이 있었다. 우선 보훈대상 범위와 가치의 변화가 가장 큰 특징으로 10년 이상 장기복무제대군인, 상이 7급 경상이자, 독립운동 관련 대통령표창 수상자, 5·18민주화운동 관련자 등이 보훈대상으로 선정되었다(국가보훈처, 2012: 189-197). 특히 기존에 시행하던 민족정기선양 시책에 참전 관련 시책과 민주화운동 기념시책을 포함시켜 외형상으로는 조국독립과 국가수호, 민주발전 기여를 포괄하는 형태를 취하였다. 그러나 이러한 과정에서 사회주의계열의 독립 운동가를 국가유공자로 선정하고, 동의대 사건 등 시국사건 관련자를 민주화유공자로 선정함으로써 참전용사 등 기존의 보훈대상자로부터 많은 반발을 일으키는 원인을 제공하였다. 보상범위와 종류에는 많은 변화가 있었던 시기로 무공명예수당, 6·25전몰군경 자녀수당, 6급비상이사망자 유족연금 승계 등 보훈보상금 지급 대상이 확대되었다. 또한 의료지원면에서도 국가유공자들의 노령화를 고려하여 거주지 인근 민간병원에서 진료를 받을 수 있도록 위탁병원을 90년대 초 20개에서 2010년 말 301개로 확대하는 한편 위탁병원 감면율을 60%로 확대하였다. 또한 진료대상을 75세 이상 수권유족과 무공수훈자, 참전유공자까지 확대하였다. 민족정기 선양과 민주화유공자에 대한 예우를 보장하는 차원에서 시작된 5·18묘역 등의 국립묘지화는 국가보훈처의 외양이 확대되는 계기가 되었는데 2005년 독립기념관이 문화체육관광부로부터 국가보훈처로 이관되었으며, 2006년 대전국립현충원과 3개 호국원이 국방부로부터 국가보훈처로 이관되었고, 4·19, 3·15, 5·18민주묘지는 국립묘지로 승격되어 국가보훈처에서 관리 및 행사 등을 지원하게 되었다. 이밖에도 해외참전용사 초청 및 참전국방문행사 등 새로운 시책이 다수 등장하였다(국가보훈처, 2011: 100-107).

2. 보훈정책 대상과 특징

대한민국의 보훈정책의 변화를 살펴보면 보훈정책의 변화를 상당부분 이해할 수 있을 정도로 그 변화가 심한데 보훈정책의 상당부분이 이러한 보훈대상자를 대상으로 하여 발전되고 실시되는 것은 물론, 새로운 정책대상의 선정은 정치집단과 이익집단 등 수 많은 행위자간의 상호작용이 투영된다는 점을 감안할 때 보훈정책의 결정요인에 가장 많은 영향을 받은 분야일 것이라 판단된다. 대

상의 변화를 뒷받침하는 것은 ‘법’으로, 정책행정대상(보훈대상자¹⁸⁾, 국가유공자 등)과 관련법의 변화를 함께 살펴보기로 한다.

1) 1950년대 - 1960년대

1950년대에는 우리나라 보훈관계법의 효시가 되는 「군사원호법」(법률 제127호)가 제정되어 군 복무 중 다치거나 전사한 장병과 그 유족에 대한 원호혜택 명시하였다. 이후 1951년 「경찰원호법」(법률 제187호)이 제정되고, 1952년 「전몰군경유족과 상이군경연금법」(법률 제256호)이 제정되어 군인뿐만 아니라 경찰, 그 유족들을 대상으로 한 원호활동을 명문화 했다. 그러나 이러한 조치가 구체적인 시행은 미흡한 상태였다. 1960년대는 1950년대에 마련된 법과 시행 상 문제점을 보완하고 당시 사회문제가 되고 있는 상이용사 등 전쟁으로 인해 삶을 희생당한 참전용사와 그 유족에 대한 법률들이 대거 제정되어 이들에 대한 원호활동이 본격화 되었다. 1961년 「군사원호보상법」(법률 제758호), 「국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법」(법률 제1053호)의 제정을 통해 군사원호대상자와 애국지사, 월남귀순자 등에 대한 원호활동의 근거가 마련되었다. 특히 「군사원호보상법」은 원호대상자의 등록기간 삭제, 의료수당을 비롯한 수당의 신설 및 지급 등을 명시함으로써 실제적 국가재정 지원의 근거를 마련하였다. 1960년대에는 이 밖에도 「군사원호대상자 자녀교육보호법」(법률 제759호) 등 16개 법률이 제정 및 개정되었는데 이러한 법률에 기초하여 애국지사, 복무 중 다치거나 전사한 군경과 그 유족, 월남귀순자, 재일학도 의용군인, 4·19혁명유공자 등 150,340명이 보훈대상이 되었다.

2) 1970년대

1970년대는 1960년대의 법률적 보완 외에 큰 변화가 없었던 시기로 원호대상자의 자립을 지원하고 난립하는 단체를 정비하기 위해 제정된 「군사원호대상자 단체설립에 관한 법률」(법률 제1389호)의 보완 정도의 개정이 있었으며, 대상에도 큰 변화가 없었다. 이시기 보훈대상은 146,496명으로 순국 및 애

18) 보훈대상자의 정확한 표현은 보훈행정대상자로 이를 줄여서 보훈대상자로 말한다. 보훈대상자는 국가를 위해서 헌신하고 공헌한 분들을 의미하는 단어로 독립유공자, 국가유공자, 보훈보상대상자, 참전유공자, 5·18민주유공자, 고엽제후유(의)증, 특수임무유공자, 제대군인을 포괄하는 용어이다(국가보훈처, 2013).

국지사, 재일학도의용군, 4·19혁명유공자의 수는 증가한 반면, 군경 유족은 사망 등으로 인해 대폭 감소하였다.

3) 1980년대

1980년대는 사회여건 및 행정환경의 변화를 반영하고, 법률상 미비점 등을 보완하기 위한 법률의 통합과 국가와 민족을 위해 희생 및 공헌한 국가유공자의 명칭과 범위를 새롭게 정립하고 종래의 물질적 지원뿐만 아니라 정신적 예우를 함께 시행토록 법률의 제정이 이루어진 시기였다. 다만 이러한 변화는 전두환 정부(1981-1988) 시절에 이루어진 것으로 노태우 정부는 이전 정권의 정책을 유지하는데 그쳤다. 세부적인 사항을 살펴보면 기능과 성격이 유사한 「군사원호보상법」과 「국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법」 등 7개 법률을 통합하고, 미비점을 보완하여 「국가유공자 예우 등에 관한 법률」(법률 제3742호), 「독립기념관법」(법률 제10630호)을 제정하고, 「원호기금법」은 「보훈기금법」으로, 「한국원호복지공단법」은 「한국보훈복지공단법」으로 개정하였다. 대상 면에서 무공훈장과 보국훈장 수여자를 국가유공자 범위에 추가되었으며, 국가사회발전특별공로자, 특별공로상이자, 특별공로순직자가 국가유공자에 포함되었다¹⁹⁾. 1980년대 말 보훈대상자는 총 130,986명으로 총수는 1970년 대비 15,510명이 감소하였으나 군경유족의 사망으로 인한 감소인원 27,804명을 고려할 때 오히려 증가하였는데 그 이유는 법 개정으로 인해 공무원 중 부상공무원, 순직공무원유족, 무공 및 보국수훈자가 국가유공자로 편입하였기 때문이다.

4) 1990년대

김영삼 정부(1993-1998)는 ‘국민의 정부, 신한국 창조’라는 슬로건을 내걸고 과거의 잘못된 것을 단절하고 새로운 국가를 만드는 정책을 펴게 되는데 이때 새롭게 조명된 것이 독립운동가와 그 자손에 대한 보상과 명예선양이었다. 이

19) 1983년 10월 9일 미얀마 아웅산 묘소 테러로 경제부총리, 외무장관 등 고위관리와 수행원 17명이 희생되었는데 당시 순직공무원의 유족은 소액의 유족연금과 취업지원 등의 혜택을 받는 것이 고작이었다. 따라서 정부는 국가를 위해 순직한 사람도 국가유공자로 선정될 수 있는 방법을 강구하고, 보상 중심의 원호정책을 명예존중의 제도로 바꾸는 노력을 한다. 이 결과 지금 우리가 쓰고 있는 ‘보훈’이라는 명칭이 도입되었다(전계서, 2012: 192).

에 따라 1994년 광복 50주년을 계기로 「국가유공자 예우 등에 관한 법률」에 통합되어 있던 순국선열과 애국지사²⁰⁾의 예우와 지원내용을 분리하여 「독립유공자 예우 등에 관한 법률」을 별도 입법함으로써 독립유공자의 희생과 공헌을 재평가하고 예우에 대한 미비점을 보완하였다. 또한 6·25전쟁과 월남전쟁에 참전한 군인들에 대한 보상과 예우가 필요하다는 의견에 따라 「참전군인 지원에 관한 법률」(법률 제4658호)과 「고엽제후유의 증환자 진료 등에 관한 법률」(법률 제4547호), 「제대군인지원에 관한 법률」(법률 제5482호)을 제정하여 보훈대상이 대폭 확대되었다. 주요현황 변화를 보면 애국지사는 1980년대 대비 554명에서 564명으로 소폭 상승하였으나 순국선열 및 애국지사 유족의 수는 1980년 1,711명 대비 3,097명으로, 무공 및 보국훈장 수훈자는 307명에서 35,936명으로 대폭 증가하였고, 장기복무전역하사관 4,057명이 새롭게 보훈대상으로 추가되었다.

5) 2000년대

2000년대는 보훈체계와 이념에 급격한 변화가 있었던 시기였다. 2002년 김대중 정부는 「광주민주유공자 예우에 관한 법률」(법률 제6650호)을 통과시킴으로써 광주민주유공자가 국가보훈대상으로 진입할 수 있는 계기를 마련하였으며, 노무현 정부는 이를 위해 「국가보훈기본법」(법률 제7572호)을 새롭게 제정하여 보훈대상의 범주를 새롭게 정립하였는데 과거 ‘일제로부터의 조국의 자주독립’, ‘국가 수호 또는 안전보장’, ‘국민의 생명 또는 재산의 보호 등 공무수행’ 외에 ‘대한민국 자유민주주의 발전’에 관련된 인원도 보훈대상에 포함하였다(전신일, 2005: 3-4).²¹⁾ 또한 ‘특수임무유공자’의 불만을 제거하기 위해 2004년 「특수임무수행자 지원에 관한 법률」(법률 제7160호)을 제정하고 이들을 국가유공자로 인정하는 조치와 일반 6·25전쟁 참전자와 월남전 참전자를 보훈대상으로 확대하고, ‘고엽제 후유의증 환자’ 신청자를 보훈대상에 포함하는

20) 순국선열은 일제의 국권침탈 전후로부터 1945년 8월 14일까지 국내외에서 일제에 항거하다 순국한 분들 중 그 공로로 건국훈장 또는 건국포장, 대통령 표창을 받은 자를 말하며, 애국지사는 동기간 국내외에서 일제에 항거한 사실이 있는 자로서 그 공로로 건국훈장·포장 또는 대통령 표창을 받은 자 말한다(국가유공자 예우 등에 관한 법률, 1994).

21) 「국가보훈법」 제3조에 의하면 상기 사항에 해당하는 목적을 위해 희생, 공헌한 사람을 보훈대상으로 선정하고 이 희생, 공헌의 범주를 확대하여 민주발전이라는 가치를 포함하였다. 이로 인해 보훈정책의 일관성과 합리성에 대한 다양한 의견이 표출되었다(전신일, 2005).

등 대상자가 대폭 증가함으로써 보훈대상은 744,944명이 되었으며, 그 유형도 크게 확대되었다. 보훈대상자의 유형 변화를 보면 1990년대까지는 세계 각국과 마찬가지로 보편적 가치에 기초한 보훈대상, 즉, ‘참전자와 국가수호를 위해 상이를 당하거나, 헌신한 자, 그 유족’에 한정함으로서 그 대상과 유형이 단순하였다. 그러나 「국가유공자 예우 등에 관한 법률」이 제정된 이후 공무순직자가 편입되고, 「국가보훈기본법」이 제정된 이후에는 민주발전 기여자 등 다양한 가치가 도입됨으로서 그 대상과 유형이 대폭 증가하였다. 또한 법률의 제정은 보편적으로 집권세력의 의도가 상당 부분 반영되는 양태를 보였다.

3. 보훈시책의 유형과 특징

정책도구로서의 정책은 ‘실질적 정책수단(substantive policy means)과 실질적 정책수단을 실행하기 위한 보조적 정책수단(auxiliary policy means)으로 나뉘는데(정정길 외, 2011), 보훈시책은 보조적 정책수단의 의미가 강하다. 즉, 보훈시책은 정책목표를 달성하기 위해 정부가 의도적으로 활용하는 수단(전영환, 2007b: 259-295)로 볼 수 있다는 것이다. <표 2-3>에 나타난 각 국의 예를 통해 볼 때 보훈시책은 생활보장(보상), 사회보장(사회생활 지원), 제대군인지원, 나라사랑정신 함양, 기타 복지시책 등 5가지로 구분할 수 있다. 우리나라의 보훈시책을 살펴보면 사회적, 정치적 환경변화에 많은 영향을 받은 것을 알 수 있다. 보훈시책을 시대별로 구분하면 단순한 구휼이 중심이 되었던 1950년부터 1960년대 초기에 유명무실하였던 보훈시책은 「군사원호법」이 제정된 이후 실질적 정책으로 시행되기 시작하였고, 1984년 「국가유공자 예우 등에 관한 법률」 제정 이후 각종 선양활동이 이루어지기 시작하였으며, 2002년 「광주민주유공자 예우에 관한 법률」과 2005년 「국가보훈기본법」이 제정된 이후 일반국민들의 편입과 그에 따른 시책이 증가하는 모습을 보였다. 이를 시책 유형별로 자세히 살펴보면 다음과 같다.

1) 생활 보장

기본적 생활보장은 보훈급여금을 통해 보장한다. 보훈급여금은 국가공동체의 존립과 발전을 위하여 희생 및 공헌한 국가유공자들의 공헌에 보답하기 위해

국가가 지급하는 금전적 급부로서 1961년부터 지금까지 14개 유형의 급여금제도가 <표 2-5> 와 같이 운용되었으나 1984년 「국가유공자 예우 등에 관한 법률」 이 제정되며 대부분의 수당이 통합되거나, 폐지되어 현재는 정기적으로 지급되는 보상금 및 수당, 수시로 사유가 발생 시 지급되는 일시금 체계로 개선되어 운용되고 있다. 대상 면에서는 1961년 당시 애국지사와 6.25전쟁으로 인한 전상자, 그 유족을 대상으로 실시되었던 보상제도는 각종 법률이 제정되면서 범위가 크게 확대되었는데 애국지사, 참전용사, 전몰군경 유족 등 전통적인 보훈대상뿐만 아니라 사회적 이슈가 되는 집단도 보훈대상으로 편입됨에 따라 특수임무수행자, 독도의용수비대원, 고엽제후유(의)증자, 5.18민주유공자 등도 상응하는 보상을 받게 되었다.

<표 2-5> 보훈급여금의 종류

기준일 : 2012년

급여명	주요내용	대상 및 변화	시행기간
기본연금	매년 정기적으로 지급되는 보상금	전몰군경 및 상이자 → 국가유공자	1952-2006
생계부조수당	생활능력이 없는 애국지사, 전몰군경 유족 등에 주는 보조수당	애국지사중 건국훈장 수훈자, 유족	1962-1984
부가연금	기본연금을 제외한 연금을 흡수하여 만들어진 기본연금 부가 연금	군사원호대상 → 6급상이자, 가족	1986-2006
간호수당	건국훈장수여 애국지사 간호보조비	애국지사→1급 공상 공무원, 2급 상이군경	1962-현재
의료수당	상이자에 대한 의료수당	특급-2급 상이자	1974-1984
가족수당	애국지사의 가족, 유족 중 차에 지급되는 수당	애국지사 관계	1962-1984
근로수당	군사원호대상 저소득 취업자 보조수당	군사원호대상 취업자	1962-1984
보철수당	상이군경의 보철비용 제공	상이군경	1963-1969, 현재 현물지급
생활조정수당	저소득 국가유공자와 유족 생활안정	저소득 국가유공자, 유족	1975-1984
정착수당	월남귀순자, 재일학도의용군인 정착수당	월남귀순자, 재일학도	1962-1978
퇴직급여금	취업으로 연금 중지자 퇴직시 지급 보상금	원호대상 취업자	1968-1989
사망일시금	애국지사, 상이군경 사망시 유족 대상 지급금	애국지사상이군경 유족	1962-현재
체불연금과 사금	국가유공자 중 지연등록으로 인한 미수급금 지급	지연등록 국가유공자	1962-현재
정지연금	원호대상자 취업으로 인해 미지급한 연금을 퇴직금으로 보전하는 제도	원호대상취업자	1961-1989

출처 : 국가보훈처 보훈연감(1981-2012)

2) 사회보장(정상적 사회생활 지원)

참전자와 그 유족 및 자녀가 정상적인 사회생활을 할 수 있도록 지원하는 제도로 보상제도 만큼 중요성을 가지는데 그 이유는 참전자의 사회생활 적응이 어려워질 경우 사회문제로 발전되는 경향이 크고, 국가생산성에도 많은 영향을 미치기 때문이다. 특히 보훈제도는 공공부조의 성격을 지니는 특성으로 인해 그 유족과 자녀에 대한 정상적 생활여건 보장도 매우 중요한 의미를 가지는데 미국과 유럽 국가가 이 정책에 많은 관심을 가지고 다양한 프로그램을 발전시키고 있는 반면 우리나라는 취업지원과 교육 여건 보장, 대부 등 프로그램이 비교적 단순한 편이다. 사회보장시책은 다른 시책과 달리 사회보장제도와 연계되어 시대적으로 많은 변화가 이루어졌다.

교육제도는 전몰군경유자녀의 중·고등학교 학비 면제와 학습보조비 지급과 상급학교 진학비율 할당정책을 시작으로, 1977년에는 「학교수업료 및 입학금에 관한 규정」(문교부령 제402호)에 의해 모든 국가유공자 자녀들의 대학학비를 면제해 주는 제도를 시행하였고, 1981년 「한국원호공단법」에 의거 ‘한국원호복지공단’을 설립하여 국가유공자와 그 자녀들의 학비를 지원하였으며, 1982년 「국가유공자 등 특별원호법」을 제정하여 20년 이상 복무 전역 부사관 자녀의 학비를 지원하였고, 이후 보훈대상으로 편입한 고엽제후유의증 자녀와 5·18민주유공자 자녀들에게도 학비지원뿐만 아니라 대학특별입학전형제 등 다양한 교육지원을 실시하였다. 또한 1997년부터 「제대군인지원법」에 의거 10년 이상 복무한 제대군인의 대학 수업료 지원제도를 시행하는 제도를 시행하였는데, 기존 제도가 국가유공자의 자녀를 대상으로 한 것이라면 이 제도는 복무당사자를 대상으로 하였다는 점에서 보다 진일보한 정책으로 평가되었다.

보훈대상자의 생활안정과 자립지원을 위한 취업지원은 1950년부터 1960년까지 「군사원호법」과 「경찰원호법」에 의해 서울특별시와 각 도에서 사업을 추진하였고, 1961년부터 관련법에 의거 국가보훈처(이전 원호처) 주관 하에 추진하고 있다. 취업지원의 특징은 국가기관 및 지방자치단체는 물론 공기업, 사기업까지 보훈대상자를 일정비율 고용토록 하고 시험응시자에 대해서는 가산점을 부여하는 것이었다. 그 대상도 참전군경 및 유족과 그 자녀로부터 대상을 확대하여 보훈대상자에 편입한 자와 자녀에게까지 확대되었다. 그 결과 취업

연인원은 1961년 16,808명에서 2010년 말 기준 417,367명으로 확대되었다.

대부지원은 국가유공자 및 그 유족의 자립자활과 생활안정을 도모하기 위하여 1961년 제정된 「군사원호대상자 정착대부법」에 의해 최초로 시행되었다. 사업 초기에는 도시 거주 대상자들의 생업자금을 지원하고, 농촌거주자에게는 농장구입 대부를 지원함으로써 이들의 자립정착을 지원하는 것이었다(국가보훈처, 2012: 125). 이후 1974년 원호성금을 이 기금에 적립함으로써 그 대부지원 규모가 크게 늘어 주택지원사업까지 사업의 범위를 확대하였다. 1982년에 이르러서는 생업지원대부의 범위를 의료비, 자녀결혼비용, 주택개수비 지원 등 생활안정대부까지 확대하였다. 그러나 2004년 5·18민주유공자와 특수임무수행자에게도 대부 범위를 확대함에 따라 재원부족 현상이 발생하여 공공관리자금을 차입하는 문제가 발생하였으며, 이를 개선하기 위해 2007년부터 대부업무를 민간 금융기관에 위탁하고 있으며, 대부재원은 금융기관 자금을 활용하며 국가유공자에 대한 이자율은 현행대로 유지하되 금융기관과의 이자율 차이는 국가가 부담하는 보전방식을 취하였다.

3) 의료 및 복지 지원

의료지원은 세계 각국이 공통적으로 제공하는 보훈시책이다. 미국의 경우 보훈시책의 상당부분이 의료지원프로그램으로 구성되어 있을 정도로 중요성을 가지고 있다²²⁾ 그러나 우리나라의 경우 6·25전쟁을 겪으면서 수많은 군경이 전상을 입었음에도 상당기간 희생에 상응한 보상은 물론 상이자에 대한 치료도 제한되었다. 전쟁 당시 상이군경에 대한 의료가무는 1953년 설립된 사회부 산하 대구 구호병원에서 담당하였으며, 1957년 서울 구로구에 200병상 규모의 구호병원을 신축하여 상이자에 대한 치료를 담당하였다. 이후 1961년 ‘군사원호청’이 창설되고 국가유공자에 대한 의료사업을 담당하면서 비로소 의료활동이 체계적으로 실시되게 되었는데, 1961년 보건사회부에서 운용하던 구로구 병원을 인수하여 원호병원으로 조직을 개편하였고 원호병원은 1969년 국립원호병원으

22) 미국의 주요보훈프로그램은 보상, 연금, 교육, 직업재활과 취업, 주택지원, 보험, 장례와 의료지원, 재활지원, 의료연구 등으로 구성될 정도로 의료분야에 많은 연구와 노력을 기울이고 있으며, 예산비중도 보상금이 300억 3,700백만 불인데 반해 의료분야 예산은 304억 불에 달할 정도로 높은 편이다.(안형주, 2005: 15).

로 발전하여 상이군경, 4·19의거 상이자, 애국지사와 반공포로상이자의 상이처 치료를 담당하였고, 1974년부터 상이처 이외의 일반 질병에 대해서도 진료 범위를 확대하였다. 이후 1979년 강동구 둔촌동에 현대식 종합병원을 신축하여 현대식 종합병원을 개관하였다. 그러나 이후에도 부족한 의료지원과 병상이 부족한 문제점을 해결하기 위해 1981년 국립병원체제에서 법인체제인 한국원호복지공단(현재 한국보훈복지의료공단)을 발족하고 양질의 가료사업과 재활사업을 병행하게 되었다. 한국원호복지공단 설립 이후 1983년 강동구 둔촌동에 440병상 규모의 서울보훈병원이 개원되었고 이후 지속적인 확장을 실시하여 1998년말 경에는 장기요양병동 300병상과 종합재활센터 80병상이 준공되어 보훈종합병원으로 면모를 갖추게 되었다.

지방병원의 경우에도 영·호남 지역거주 국가유공자들의 진료와 고령화에 따른 의료수요를 충당할 수 있는 부산보훈병원과 광주보훈병원이 1989년과 1987년에 각각 완공되었으며, 대구와 대전에서도 1990년대 중반에 보훈병원을 개원함으로써 <표 2-6> 과 같이 전국적인 보훈대상자 지원체계를 갖추게 되었다.

<표 2-6> 보훈병원 병상운영 현황

기준일 : 2010년

구 분(연도)	1982이전	1984	1987	1992	1993	1997	2005	2010
계	250	550	670	1,380	1,680	2,030	2,510	2,755
서울병원	250	400	400	740	740	740	820	820
부산병원	.	150	150	340	340	340	540	540
광주병원	.	.	120	300	300	300	500	545
대구병원	.	.	.	.	300	300	300	500
대전병원	.	.	.	.		350	350	350

출처 : 국가보훈처 보훈연감(1981-2012) 정리

복지지원은 재활지원, 양로 및 양육지원, 수송시설 이용 지원이 주요내용으로 재활지원은 국가유공상이자에 대한 의료·사회·직업재활서비스를 제공함으로써 안정적 사회복귀를 지원하는 것으로서 이러한 활동은 장애를 입은 척수장애 상이군경의 재활체육지원이 고작이었으나 최근 사회복지체계의 변화에 따라 주요사업으로 부각되고 있다.

양육 및 양로지원은 전사자유족과 어린 유자녀에 대한 생활보호를 목적으로 시행된 것으로 1963년 ‘종합원호원’을 설립하여 양로, 양육보호업무 및 직업재활교육 등의 업무를 시행하였다. 이후 1993년 업무를 분리하여 양로 및 양육업무는 ‘한국보훈복지공단’에서, 직업재활교육은 ‘국립보훈원’에서 시행하게 되었다. 이후 1997년에는 수원시에 보훈복지타운을 건립하여 부양의무자가 없는 무주택자들에게 양로 및 의료지원을 실시하고 있다. 대상 면에서 보면 ‘종합원호원’ 개원 당시 양육보호대상은 무의탁 전몰군경의 미성년자녀였으며, 양로보호대상은 상이군경, 애국지사, 4·19의거 상이자, 월남귀순자 등 본인과 전몰군경 유족, 애국지사유족, 4·19의거사망자 유족 등이었으나 1968년 관련법에 의거 재일학도의용군 및 반공포로 상이자가 추가되었고 이후 공상공무원과 순직공무원 유족, 무공수훈자, 특수임무수행자, 고엽제후유의증 환자 등이 양로보호대상자에 포함되었다.

4) 나라사랑정신 선양

나라사랑 정신 선양 시책은 애국선열의 위국의를 숭상, 계승함으로써 나라와 민족의 정통성, 정체성 확립과 국민들의 올바른 국가관, 안보관, 애국심을 함양하기 위해 시행되고 있는 시책이다(국가보훈처, 2011: 474). 세부시책은 나라사랑정신 함양 교육 및 홍보, 나라사랑정신 체험, 국외사적지 탐방 등의 청소년 중심 시책과 국가유공자에 대한 예우를 중심으로 하는 애국지사 위문, 보훈문화상 수상 등의 활동과 각종 보훈기념행사 지원 등으로 이루어져 있다.

이러한 제도는 1984년 「국가유공자 예우 등에 관한 법률」 제정 이후 국가유공자에 대한 영예와 자긍심을 높이는 제반 시책들을 추진하면서 본격화되었는데 너무 많은 정책과 사업들이 시행되고, 상호 충돌되는 가치가 공존하면서 국민들을 계도하기보다 각 대상 집단 고유의 활동을 지원하는 형태로 나타나고 있으며, 특히 학생 등 젊은 층을 대상으로하는 사업의 실효성은 낮은 편이다. 또한 보훈기념행사는 대규모 행사 일부를 제외하고 효과성이 저조한 편인데 이는 행사성과에 대한 분석과 발전노력이 부족하고, 참전단체 위주의 행사로 추진되어 국민들에 참여가 부족한 것이 원인으로 보여진다(김신, 2011: 2-5). 나라사랑정신 선양 사업의 종류와 내용은 <표 2-7> 과 같다.

〈표 2-7〉 나라사랑정신 선양 사업

사업명	대 상	주 요 내 용
나라사랑 정신 선양사업	학생, 청소년, 일반국민	나라를 위해 헌신한 애국선열들의 숭고한 희생정신의 기억 및 계승을 위한 교육 및 홍보활동
보훈기념행사	국가유공자와 가족, 민주화운동자 등	현충일로부터 5·18민주화운동까지 주요사건을 기념, 호국보훈의 달 행사 추진
10년 주기 보훈행사	참전자, 민주유공자 학생, 일반국민	10년 주기로 도래하는 각종 기념식을 계획 및 시행 예) 6·25전쟁, 광복군창설, 3·15 / 5·18민주화 등
독립유공자 포상	독립운동에 참여 한 인사	독립운동을 한 유공자를 찾아 포상 * 4·19혁명유공자 포상 병행
독립운동 공훈 선양, 지원	독립유공자 및 후손, 일반국민	독립운동에 관한 사료 수집, 편찬사업, 공훈록 제작
해외 독립유공자 후손 정착사업	해외독립유공자	해외독립유공자 후손의 국내정착 지원
국내외 현충시설 건립 및 관리	관련단체, 일반국민	독립기념관 등 현충시설 운용 및 관리, 국내외 건립지원 * 2002년 관련법 제정, 주요사업으로 확대
국립묘지 관리 및 운용	안장대상자	국립묘지 관리, 조성, 운용(현충원으로 부터 호국원, 5·18묘지 망라), 참배 및 선양활동
국가유공자 사망 시 예우	애국지사, 순국선열	애국지사 및 순국선열, 납북자 등에 대한 안장지원, 국외 안장선열 유해봉환

자료 : 「보훈」 (국가보훈처, 2011) 내용 정리

5) 기타 시책

이 밖에도 제대군인의 사회복귀 지원, 참전국과의 보훈외교 사업 추진, 국가유공자 단체 지원, 군부대 위문사업, 수송 지원 등 다양한 사업이 진행되고 있는데 특히 참전국과의 보훈외교는 1975년부터 시작한 참전용사 재방한 사업이 기초가 된 것으로, 이명박 정부 시절 국익 제고를 목적으로 범위가 확대 추진되었고, 현재는 UN참전용사 자녀들이 참가하는 평화캠프 등 다양한 시책이 시행되고 있다. 제대군인 지원은 노태우 정부로부터 시작되어 취업을 위한 교육 지원 등 다양한 사업을 시행하고 있으며, 2013년 이후 국가보훈처의 주요사업으로 확대되었다. 이밖에도 수송 지원, 보철용 차량 제세공과금을 면제, LPG 비용 보조, 고궁 및 공원 무료이용 등 생활편의 지원시책이 시행되고 있다.

4. 보훈정책의 주요쟁점

국가보훈정책의 주요쟁점을 알아보는 것은 보훈정책의 대상과 시책의 문제점을 이해할 수 있다는 점에서 중요하다. 국가보훈정책에 대한 주요쟁점은 정책주체인 국가보훈처와 이해 당사자인 보훈대상, 국민들의 시각이 서로 다르다. 우선 정책주체 입장부터 정리해 보면, 국가보훈처(2011)는 보훈정책의 문제점을 독립유공자에 대한 예우 부족, 잘못된 역사인식으로 참전군인에 대한 진정성 있는 예우 부족, 보훈을 소모적 투자로 인식, 집단민원을 정치적으로 해결함으로써 보훈정책의 신뢰성 및 투명성 부족, 국가유공자 범위와 관련한 이견과 갈등 심화, 전역군인에 대한 지원 부족, 예우시책의 미흡, 보훈대상자의 진료범위 확대와 고령화에 따른 예산 부족 심화 등 8가지로 보고 있다(국가보훈처, 2011: 108-109). 또한 보훈교육연구원(2011)은 보훈정책에 대한 국민적 공감대 조성 미흡, 국가보훈처의 조직위상 제고 필요, 민간 거버넌스와 연계된 정책 시행 부족, 상징기능의 통합관리를 위한 정책기반 구축 미흡 등을 들고 있다(보훈교육연구원, 2011: 182-195).

반면, 보훈대상자의 경우 소속 보훈단체에 대한 배려 부족, 타 집단과 보상 등에 관한 형평성 부족, 부적절한 보훈이념 집단의 편입 등을 문제점으로 들고 있다. 우선 민주화 발전 가치에 의해 국가보훈대상으로 편입된 4.19혁명과 5.18민주화운동 관련자의 의견을 분석해보면, 주상숙(2004)은 4.19혁명의 상징성이 희석된 채 관련보훈정책이 수립됨으로서 사실적으로나 법률적으로 ‘혁명’인 4.19의 위상에 부합되지 않는 조치가 이루어지고 있으며, 이를 개선하기 위해서는 독립운동가와 같은 예우를 해야 한다고 주장하고 있다(주상숙, 2004: 151). 5.18민주화 운동 관련자는 5.18민주화운동자의 국가유공자 선정과 아직도 계속되고 있는 후유증에 대한 보상 및 치료, 5.18민주화운동의 역사를 국민의 주요가치로 선양 등을 주장하고 있다(CBS, 2011. 5. 17; 이호웅 의원 대표발의, 2005. 6. 20²³⁾). 반면 1960년대 이후 중추적 보훈대상으로

23) 2005년 6월 20일 국회정무위원회는 이호웅의원이 제기한 ‘민주유공자예우에 관한 법률’ 심의를 위해 공청회를 개최하였는데, 당시 이호웅의원은 5.18민주화운동 관련단체(민주화운동계승연대, 이병주)의 의견 등을 들어, 추가적인 보상과 독립유공자국가유공자5.18민주유공자와 형평을 유지해 줄 것을 요구하였다.(2005, 국회정무위원회 속기록)

자리 잡은 독립유공자를 대표하는 (사)독립유공자유족회는 “의병활동까지 포함하여 50여년이 넘게 61여만 명이 항일 독립운동을 하였으나 정부가 인정한 대상자는 사망자를 포함하여 9,300여명에 불과하고, 물질적 보상 외에 추가적 명예선양 등의 활동이 부족하다.”고 주장하고 있으며(독립운동유족회, 2008. 1. 7), 최상권(2014)은 제34회 보훈학회 세미나에서 “친일반민족행위자와 그 후손들은 영달을 누리는 반면 독립유공자에 대한 보상은 매우 미약하다며, ‘순국선열유족회’를 공법단체화 하고, 거시적 차원의 순국선열 바로세우기와 정당한 보상을 해야 한다”고 주장하였다(최상권, 2014. 10. 29). 이를 종합해 보면 독립운동 관련단체는 보상의 대상을 직계가족에서 일가족으로 확대하고, 국가보훈처가 약속한 직계 3대까지의 보상범위를 일가족의 손자녀까지 확대하는 것을 가장 큰 바람으로 하고 있음을 알 수 있다(서울대학신문, 2009. 4. 11). 참전용사들의 주장은 “6·25참전용사 유족 보상금 5천원은 부당”의 기사(중앙일보, 2011. 10. 16)²⁴⁾에서 볼 수 있듯이 적절한 보상의 부족함과 민주화운동자의 보상²⁵⁾과의 형평성에 많은 불만을 나타내고 있다. 이러한 점을 고려해 볼 때 보훈대상자는 다른 유형의 보훈대상과의 보상 형평성과 보훈보상금의 인상, 보상의 승계 등에 많은 관심을 가지고 있다 할 수 있다.

보훈관련 학문적 연구는 주로 국가보훈처와 보훈학회를 주축으로 이루어지고 있다. 이러한 보훈학회 연구자들의 주장을 정리해 보면 다음과 같다. 김주환(2013)은 국가보훈의 기본이념은 국가를 위해 헌신한 자에 대한 국가공동체의 보상으로 정의하고, 정부에서 보훈대상으로 선정한 새로운 유형의 대상자들은 대통령의 지지세력에 대한 배려, 이해관계와 연계됨으로써 보훈의 기본개념을 모호하게 만들었음은 물론, 국민통합에도 부정적 영향을 주었다(김주환, 2013: 41-42)고 주장하였다. 박효종(2004)는 국가 보훈이념은 위국헌신의 정신과 행위를 기리고 예우하는 이념으로 그 대상자들이 ‘존경의 대상’

24) 국가보훈처는 6·25 전쟁에서 전사한 군인의 유족이 직계가족이 아닌 경우 5천 원의 보상금만 지급하고 있었으나, 2011년 본 조치가 부당하다는 국민권익위 결정에 따라 보상금을 900여만 원으로 인상하였다(중앙일보, 2011. 10. 16).

25) ‘5.18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률’(법률 제11042호) 등에 의거 5.18민주화운동 대상자에 대해서는 보상금(의료지원금, 생활지원금 등) 지급 및 교육지원, 취업지원, 의료지원, 양로지원, 양육지원 등 국가유공자에 준하는 조치가 이루어지고 있다(국가보훈처, 2014).

이나 ‘시민적 기억(civil memory)’의 대상이 되고, 구성원 사이의 통합이념과 ‘구심력’으로 작용해야 하나, 현재의 보훈가치가 갈등과 원심력의 원천이 되고 있다(박효중, 2004: 45)고 주장하였다. 전신옥(2003)과 강석승 외(2003)은 보훈대상자에 대한 존중 풍토를 조성하고, 보다 효율적인 정책을 수행하기 위해서는 국가유공자에 대한 새로운 개념 정립과 보훈문화 기반조성을 위한 법적, 제도적 지원책 마련, 보훈문화 확산을 위한 상징정책에 기반을 둔 선양사업 전개 등(전신옥, 2003: 247-248; 강석승 외, 2003: 89-90)을 주장하였다. 이러한 점을 고려할 때 학자들은 국가보훈정책 이념에 기초하여 보훈정책을 추진해야 한다는 점과 보훈정책의 실효성 보장을 위한 제도적 보완 필요성, 국민계도 활동의 강화 등을 많이 주장하고 있는 것을 볼 수 있다.

보훈관련 국민들의 시각은 국가보훈처에서 실시하고 있는 국가보훈의식지수 조사보고서를 보면 알 수 있다. 우선 나라사랑정신 함양사업이 본격적으로 시작된 2007년 조사보고서를 살펴보면, 국민들의 보훈의식은 연령이 많을수록 높게 나타나고 있으며, 직업면에서 직장인과 학생 등이 낮게 나타나 이에 관심 제고가 필요한 것으로 나타났다. 또한 <표 2-8> 에서 보는 바와 같이 20대 이하 연령층의 경우 대한민국 국적에 대한 자긍심은 높으나, 국가위기 시 국난극복 동참의향은 저조하여, 보훈정책의 실효성을 높이는 대책이 필요한 것으로 나타나고 있다. 부가하여 국가유공자에 대한 공헌 인정은 높은 반면, 존경심을 낮게 나타나 이에 대한 정책적 보완이 필요한 것으로 나타났다.

〈표 2-8〉 나라사랑정신 함양 사업에 대한 국민의 인식도

구 분	대한민국 국적에 대한 자긍심		병역의무 이행 의향		국가위기시 국난극복 동참 의향		국가위기시 국가에 대한 신뢰		나라사랑정신 차원	
	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006
연령대										
15~19 세	70.5	71.4	81.9	86.1	65.	59.1	61.6	62.7	65.4	65.4
20 대	70.↓	76.6	77.↓	81.4	63↓	72.0	62.0	63.4	63.4↓	68.1
30 대	68.↓	72.7	75.↓	80.8	70↓	76.4	66.5	69.0	65.6↓	69.7
40 대	72.0	72.5	88.1	86.2	76.4	80.9	72.2	74.0	72.7	74.3
50세 이상	79.9	82.1	95.5	94.6	76.9	79.7	77.5	78.7	79.1	81.0

출처 : 국가보훈처, 「2007년 국민보훈의식 조사보고서」 (2007. 6)

제3절 정책결정요인 연구

1. 정책결정과정과 결정요인

1) 정책의 정의

‘정책(Policy)’은 학자마다 그 정의가 다르다. Lasswell(1960)은 정책을 “목적가치와 실행을 투사한 계획(course of action)”이라 정의하였으며, Dror(1968)는 ‘정책’을 “매우 복잡하고 동태적인 과정을 통하여 만들어지는 미래지향적인 행동지침을 말하며, 그것은 공식적으로는 최선의 가능한 수단을 통하여 공익을 달성할 것을 목적으로 하는 것”으로 정의하였다. 또한 Dye(1978)은 정책을 “정부가 하거나, 하지 않기로 결정한 모든 것”이라고 정의하였다(Dye, 1978: 652). 한편, 1950년대 정치 시스템 이론의 주창자이며 행태주의 정치학자로 유명한 Easton(1964)은 정치를 “사회 전체를 위한 가치의 권위적 배분(the authoritative allocation of values for the whole society)”로 정의하였다. 이러한 정치체계이론에 따라 정책을 정의하면 “정책은 정치체계의 산출물(a response of a political system to forces brought to bear upon it the environment)”이다. 즉, Easton(1964)은 정책을 정부가 정치공동체의 가치와 이익을 대표하여 결정한 정치체계의 산출물로 본 것이다. 또 다른 관점으로 국내학자 정정길 외(2003)는 정책을 구성하는 3대 요소를 중심으로 정책을 “바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침”으로 정의한다(정정길 외, 2003: 54). 이러한 학자들의 주장을 정리해 보면 <표 2-9> 와 같은 것을 볼 수 있다.

<표 2-9> 학자들의 정책에 대한 정의

주장자	정 의
H. D. Lasswell & Abramham Kaplan	정책이란 목표가 되는 가치와 실재를 투사하여 얻은 행동계획
David Easton	전체사회를 위한 제가치의 권위적 배분
Y. Dror.	복잡하고 동태적인 과정을 통하여 주로 정부기관에 의해 만들어 지는 미래지향적 행동지침

C. Friedrich	목표를 달성하기 위하여 환경적 장애를 극복하고 또한 기회를 활용하려는 노력
J. Anderson	어떤 문제 또는 관심사를 다루는데 있어 행위자 또는 행위집단이 추구하는 의도적이고 실제적인 행동 노력
이 중 수	'정책이란 정부 또는 공공기관이 공적 목표(공익)를 달성하기 위하여 마련한 장기적인 행동지침

출처 : 이종수, 「행정학 사전」 (2009), 서울: 대영문화사.

정책은 공공정책으로 불리기도 한다. 공공정책은 공공기관이 주체이기 때문에 정치 권력적 성질을 가지고 있으며, 목표 지향적으로 미래성과 방향을 갖고, 목표와 함께 그 집행수단을 핵심으로 하는 것을 알 수 있다. 또한 공공정책은 비용과 편익의 배분을 통해 국민들의 이해관계에도 영향을 미친다고 할 수 있다. 따라서 (남기범, 2009)은 공공정책(Public policy)을 “정책 활동의 주체가 정부 및 공공기관으로 인간의 문제와 사회적 문제를 보다 나은 방향으로 해결하려는 정치적 의사결정”으로 정의한다(남기범, 2009: 6). 그러나 인간의 문제와 사회적 문제를 정확하게 진단하고 이에 대한 대책을 마련하는 것은 쉽지 않은 문제이다. 또한 정책결정은 탐색, 개발된 여러 대안 중 최선의 대안(the best alternative)을 택하는 것이지만 실제로 정책결정은 수많은 이해관계자와 집단 간 타협의 결과일 수도 있고, 합리적인 결정과정을 거쳤다 하더라도 현상의 본질을 정확하게 이해하지 못했을 수도 있다. 특히 정치적 합의는 논리와 합리의 합의가 아니라 감정적, 정서적 합의인 경우가 많다(이성우, 2013: 7). 이런 관점에서 Lasswell(1960)은 ‘정치는 도전받지 않은 합의에서 다음의 합의로의 이행과정’이라는 정의로 정책결정 과정에서의 정치적 합의가 반드시 합리적 결정만은 아니라는 주장을 하고 있다(Lasswell, 1960: 184-185). 정치과정의 하위요소인 정부활동도 완벽하지 않기는 동일하다. Allison(1999)은 정부조직은 반복적으로 발생하는 일상적인 문제들을 SOP(standard operating procedures)에 기초하여 정형화된 처리수단을 가지고 판단하고, 건의하고, 결정한다. 그러나 정형화된 것이 아닌 복잡한 비일상적 문제들에 대해서는 비효율적이고, 비상식적 행동을 하는 경향을 보이기도 한다(Allison, 1999: 357)라고 주장하고 있다.

2) 정책의 구성요소

정책을 구성하는 요소는 앞에서 살펴본 바와 같이 목표, 정책주체 및 수단, 대상 4가지로 정의한다(이성우, 2013: 5). 정책목표(policy goals)는 공동체가 추구하는 가치의 실현과 이익 증진을 목적으로 하며, 공식화 과정을 거쳐 문서로 표명된 정책 산출을 말한다(류지성, 2012: 42). 정책주체는 각급 정부 또는 위임을 받아 임무를 수행하는 모든 주체를 의미한다. 따라서 공공부문과 민간부문이 공동으로 출자한 민관합동법인기관, NGO 등도 정부의 위임을 받은 경우 광의의 공공기관으로 분류하는데 보훈행사를 일정부분 위임받아 시행하는 ‘재향군인회’ 등이 이에 포함 된다. 정책객체인 정책대상 집단은 정책의 목표와 종류에 따라 달라진다. 예를 들어 ‘나라사랑’ 정책의 경우 그 대상은 국민 전체이며, ‘국가유공자 예우’ 활동은 국가유공자와 그 가족을 대상으로 하게 된다. 정책수단(policy instrument)은 정책목표를 수행하는 도구로 법과 공권력 등의 지원을 받는다. 많은 정책수단 연구자들이 공통적으로 지적하는 정책수단의 개념은 의도적으로 고안된 기법(techniques) 혹은 기술(technologies)이며, 정부 혹은 유사한 공적 행위자에 의해 활용되고, 정책목표의 달성 혹은 집합적 문제의 해결이라는 목적 지향적(goal-directed) 성격을 갖는다(전영한, 2010: 95). 보훈정책 경우 이러한 정책수단은 통상 ‘시책’의 형태로 집행되게 된다.

3) 정책결정 과정과 정책결정 이론

정책을 결정하는 정책결정(policy decision) 과정은 정책주체인 정부와 위임기관의 행동지침이며 매우 복잡하고 적극적인 과정을 거쳐 정부의 행동방향과 양식을 결정하는 것이다(양승일, 2006: 161). 정책결정 과정은 사회현상에 대한 문제인식과 정책대상의 요구 등을 기초로 이에 대한 대응을 결정하는 것이다. 정책결정 과정에서는 정책목표를 설정하고 설정된 목표를 달성하기 위해 여러 가지 대안을 비교하게 되며 이 중 최적의 대안을 선택하게 된다. 따라서 이러한 정책결정은 행정기관이 정부목표를 달성하기 위해 정책대안을 탐색하고 그 결과를 예측하고, 분석하며 정책을 채택하는 일련의 동태적 과정이다(허범, 1988: 91). 이러한 정책결정 과정은 그 중점을 산출에 두느냐, 과정에 두느냐 또는 다른 관점에 두느냐에 따라 산출 지향적 이론 모형, 과정 중심적 이론 모

형, 기타 관점의 이론 모형으로 구분할 수 있다. 본 연구에서 참고하는 산출 지향적 이론 모형은 과정 중심적 이론 모형과 기타 이론 모형으로, 세부적으로 Easton의 정치체계 모형, Allison 모형, Kingdon의 다중흐름모형이다.

정책을 결정하는 요인에 대한 연구는 정책결정 이론과 마찬가지로 다양한 이론이 있는 것을 볼 수 있다. 행정 분야의 학자들은 정치, 행정적 요인이 정책을 좌우한다고 보고 있으며, 사회학자들은 사회적 환경과 예산 등에서 결정요인을 분석하려한다. 반면 정치학자들은 정당간의 경쟁이라는 정치적 변수가 정책의 내용을 결정하는 요인이라는 주장을 하고 있다(이영찬, 2003: 121). 이렇게 정책과 정치, 행정, 사회적 환경요인은 서로 밀접한 관계를 맺고 있다. 그러나 학자에 따라서는 특정요인들을 정책을 결정하는 결정적 요소로 정의하기도 한다. Anderson(1984)은 천연자원의 종류와 양, 기후 조건 등의 지형학적 특성과 인구의 수, 인구의 분포 등과 같은 인구학적 특성은 국가의 생존전략과 국가경쟁력 차원에서 정책에 영향을 미치며, 특히 특정 사회가 가지고 있는 정치문화적 특성(공유되는 정치적 신념, 가치관, 태도 등)과 사회경제적 특성, 국제적 요인 등은 정책결정에 가장 큰 영향을 미치는 요소(Anderson, 1984: 23)라고 주장하였다. 반면 Edwards & Shakansky(1978)은 정책에 영향을 미치는 요소를 경제적 범주와 정치적 범주로 나누어 접근하였다. 경제적 요소는 사회경제 발전 수준을 가늠할 수 있는 인적·물적 자본과 재정, 발달된 경제 체제 등을 의미하고, 정치적 범주는 사회의 타협, 협상 능력 등을 통해 나타나는 정치적 실현 가능성, 헌법정신, 3권 분립과 같은 정치체제 구조 등을 의미한다(Edwards & Shakansky, 1978: 233-262). Anderson(1984)은 Dye(1966)의 주장(미국의 50개 주를 대상으로 정책에 영향을 미치는 정책 환경을 조사한 결과 정치적 변수의 영향은 미미한 반면, 사회경제적 요인이 많은 영향을 미치고 있다)을 토대로 정치적 변수는 사회경제적 변수에 비해 정책에 그리 큰 영향을 미치지 못한다(Anderson, 1984: 28)는 주장을 하였다. 그러나 우리와 같은 전통적인 관료제 사회에서 이러한 주장은 그리 합리적으로 보이지 않는다(정용덕, 2008: 148-149). 오히려 정치적 요소와 정치네트워크에 관여하는 각 행위자들의 관계에서 정책이 많이 만들어지고 있다고 볼 수 있다.

정책결정에 관한 대표적 연구들은 정책결정과정을 연구하는 관점을 명확하게 한다는 점에서 앞에서 언급한 대로 3가지 연구를 참고하고자 한다. 우선 ‘정치체제 모형’이다. 정치체제 모형은 정책을 권력과 정치체제의 결과라는 관점을 도입하기 위한 모형이다. Bachrach & Baratz(1962)는 권력은 특정한 사람이나 집단이 자신들의 사회적·정치적 가치를 실현하는 정치과정에서 자신들에게 해로울 수 있는 쟁점을 공론화 시키지 않는 범위로 정책을 한정시키려하는 노력이며 이러한 노력의 결과로 정책이 나타나게 된다는 것이다(Bachrach & Baratz, 1962: 948). 또한 Bachrach & Baratz(1963)은 무의사 결정이라는 논리를 통해 무의사 결정을 “사회에서 통용되는 가치와 신념, 정치 제도와 과정 등을 조작하여 기존의 세력과의 균형 속에서 정책이 이루어지게 한다는 주장을 하였다(Bachrach & Baratz, 1963: 632). 이러한 점에 대해 정치체제 모형을 구체화 한 Easton(1965)은 정치체제로 투입되는 요구와 지지는 모두 정치체제로 들어오는 것이 아니라 투입과정에 이를 통제하는 ‘문지기(gatekeeper)’가 있어 정치체제의 안정성을 보장하는 범위 내에서 투입을 허용한다고 하였다. 즉 Easton(1957)은 정치체제를 유지하게 하는 투입과 지지는 정치체제에 대한 지지와 합법적 정치체제의 권위적 정책에 대한 후원이나 옹호로 나타나며 이러한 유형의 지지는 정부의 지원, 정치체제가 만든 법과 규칙에 대한 ‘복종(obedience)’, 정치 체제에 대한 존경으로서 정부의 정치적 입장지지 등으로 나타난다고 보았다(Easton, 1957: 390). 따라서 문지기는 모든 것을 포괄하는 이상적인 정치체제가 아니라 정치적 영향력을 유지할 수 있는 지지와 옹호를 받기 위해 정치체제가 선택한 이익집단이나 정당 등의 활동을 의미한다. 이러한 연구에 기초할 때 정책은 정치체제가 그들의 영향력을 유지하고, 지지와 옹호를 받기 위해 선택한 결과로 볼 수 있다.

또 다른 관점으로 Allison(1999)은 정책결정은 ‘합리적인 정부활동의 결과’ 또는 ‘정치활동의 결과’라는 특정 관점을 떠나 정책은 매우 복합적인 요인들이 상호간에 영향을 미쳐 나타난 산물로 보았다(김태현 역, 2005: 12). 그는 개인의 선택으로부터 정책의 결정까지 인간이 결정하는 모든 것은 단순한 반응의 연결일 수도 있지만 환경을 비롯한 외적 요인에 대한 복합적인 결정 절차를 통

해 이루어진다고 주장하였으며, 쿠바 미사일 사태에서 보여준 미국정부의 정책 결정과정 연구를 통해 이러한 정책결정요인은 세 가지 측면에서 고려되어야 한다는 주장을 하였다(김태현 역, 2005: 8-9).

Allison은 이러한 관점을 합리적 행위 모형(Rational Actor Model), 조직 행동 모형(Organizational Behavior Model), 정부정치모형(Bureaucratic Politics Model)²⁶⁾으로 분석하였다. 우선 합리적 행위 모형(Rational Actor Model)은 정부가 행하는 정책적 행위는 합리적 행위라는 전제이다. 합리적 행위란 이성적 행위라는 의미만이 아니라 의식적으로 득실을 따지는 계산과 그 계산의 기초가 되는 명시적이고 내부적 일관성이 있는 가치체계에 근거한 행위라는 의미에서 합리적 행위가 이 논리의 핵심을 이루고 있다. 이러한 합리적 행위 모형은 정부조직을 합리적으로 결정을 행하는 단일 유기체로 가정한다(김태현 역, 2005: 55). 정부는 국가목표의 극대화를 지향하는 합리적 결정자이며, 일관된 선호체계와 목표, 평가기준을 지니는 것으로 가정된다. 이모형은 정부조직의 상층부가 마치 유기체의 두뇌와 같은 위치에서 결정을 행하며, 조직 구성원의 목표도 집단의 목표와 일치하는 것으로 가정한다. 조직 참여자들은 합리적 정책 결정을 위해 노력하는 것으로 간주된다. 여기서 국가는 인간과 같은 단일행위자로 가정될 뿐만 아니라 완전한 정보처리, 계산능력이 있다고 본다(Down, 1957: 4). 정부는 그들의 행위는 국익과 국민들을 위한 목적지향적 행위이며, 모든 정책적 행동은 전략적 문제에 대한 계산된 해법으로 나온 가장 합리적 결정으로 설명한다(김태현 역, 2005: 90).

둘째, 조직행동 모형은 국가는 완전한 합리성을 가지고 있는 것이 아니라 한정된 합리성(bounded rationality)만을 가지고 있기 때문에 국가가 취급해야 할 문제에 대응하여 다양한 조직을 그 속에 만든다. 즉 정부는 조직이다(Moe, 1987: 99). 그리고 정부는 각 조직이 처리하는 정보에 따라 대안을 규정하고 결과를 평가한다. 정부의 행동은 조직의 루틴(routines), 혹은 통상절차를 작동함으로써 이루어진다. 결국 이 모형이 주장하는 것은 정부의 행위는 합리적 결정자로서의 선택이 아니라 거대한 조직들이 미리 규정된 행위패턴에 따라 작동한 일종의 산출이다(Mark & Simon, 1965: 160-162). 이것을 조직의 입장에

26) 정치활동의 일환으로 보는 볼 경우 정부정치모형으로 해석하기도 한다.(김태현, 2005: 317)

서 살펴보면 조직은 그들이 담당하는 문제에 대해 한정된 합리성을 가지고 대응하며, 한정된 합리성은 표준적인 작업절차(Standard Operating Procedure)를 만들어 낸다. 따라서 국가의 대외정책은 어떠한 문제가 발생하였을 때 그것을 담당하는 조직의 표준적 작업절차에 따른 대응(산출)로 이루어진다. 이런 상황에서의 정책결정행태는 다음과 같은 특성을 지닌다. 우선 하위조직의 구성원들은 국가목표보다 하위조직의 목표에 더 집착한다. 하위조직의 결정행태는 불확실성의 회피, 학습과 경험, 관행 등을 통하여 표준적인 작업절차(SOP) 및 프로그램목록²⁷⁾에의 의존 등으로 특징지어 진다(김태현 역, 2005: 224). 하위조직의 결정은 새로운 프로그램을 개발하기보다는 기존의 프로그램 목록들 중에서 적절한 대안을 선택한다. 조직의 의사결정은 SOP에 따라 습관적으로 이루어지며 조직은 그것이 생산하는 것이 무엇이든 좀 더 많이 생산하고자 하며 그들의 주장을 합리화하고, 더 많은 재원을 얻거나 조직을 확장하는 것을 규범화 한다. 결국 그들이 택하는 정책은 정해진 표준행동절차에 의한 결과이며, 불확실성을 회피하고자 하는 조직문화의 결과이다. 또한 조직이 변화를 피하거나 기존의 정책과 다른 정책을 선택하는 것은 예산의 증감 또는 조직 개편 등의 외적인 압력이 가해질 때이다(김태현 역, 2005: 225).

세 번째 정부(관료)정치 모형은 Allison의 핵심 모형으로 국가는 복수의 관료(행정) 조직으로 구성되며 각각의 장은 그 소속하는 조직의 이익 또는 개인적인 신조를 기초로 정치를 전개한다. 그리고 그 정치 속에서 지배적인 연합을 구축하는데 성공한 그룹의 정책이 그 국가의 대외정책이 된다. 이른바 국가의 대외정책은 관료정치의 결과인 셈이다(김태현 역, 2005: 373). 즉, 정책결정은 해당 문제와 관련된 관료의 장(長)간의 정치적 게임(game)의 산물이라고 보는 것이다. 이때 정책결정에 영향을 미치는 권력은 특정 기관이 독점하는 불공정 게임이 아니라 여러 기관이 공유한다고 본다. 대통령도 하나의 권력으로 보는데 대통령의 권력은 “설득하는 권력(Power to Persuade)”이며(Neustadt, 1960: 11), 권력의 정도는 그가 어떠한 행동을 취했는가가 아니라 그가 결과에 어떠한 영향을 미쳤는지로 평가된다(Neustadt, 1960: 6). 그러나 이러한 논

27) 여기에서 프로그램목록(program repertory)이란 조직이 오랜 시간의 경험을 통해 축적시킨 문제에 대한 해결방안들이라고 할 수 있다. 조직은 경험을 통해 어떤 문제에는 어떤 대안이 효과적이라는 것을 알게 되는데, 이러한 정보들이 축적된 것이 프로그램 목록이다.

리는 삼권분립으로 인한 권력의 분산이 명확한 정치체계에서 적용되는 것으로 대한민국과 같은 정치체계에서는 적용하기 어려운 점이 있다.

Kingdon(1984)은 정책의제 설정과 정책대안이 성립되는 과정에서 왜 대통령을 비롯한 정책결정자들이 특정 문제에는 즉각적이고, 민감하게 반응하는 반면 어떤 문제에는 관심을 두지 않음으로서 해결에 실패를 찾지 못하는가를 다중흐름모형(Multiple streams model)을 통해 설명하고자 했다. 이모형에서 정책은 정책에 참여하는 ‘참여자’와 정책의제와 정책대안을 논의하는 ‘과정’이 정책결정에 영향을 미치는 주요인이라 보았으며, 참여자 중 행정조직의 관료가 가장 큰 영향을 미친다고 보았다(정정길 외, 2013: 143). 대통령, 이익집단, 정당, 행정조직과 관료 등으로 대표되는 ‘참여자’는 각각의 과정에 적극적으로 참여하며 ‘과정’에는 ‘문제의 흐름(problem stream)’, ‘정치의 흐름(politics stream)’, ‘정책의 흐름(policy stream)’이 있다. 문제의 흐름을 구성하는 요소에는 ‘정책결정자와 시민들이 정책 이슈로 다루기를 원하는 이슈가 포함된다. 정치의 흐름은 국가의 정치적인 환경으로 구성되어 있는데, 이 환경은 정책결정기관들이 지지하는 조정과 다수의 여론이 포함될 수 있다. 마지막으로 정책의 흐름은 아이디어와 해결책들로 구성되어 있고 기술 관료들과 전문가들에 의해 개발된다(정정길 외, 2013: 491-493). Kingdon(1984)은 정책의제를 설정하는 과정의 중요 변수로 ‘문제(problems)’, ‘정치(politics)’, ‘정책(policies)’를 들고 있다(Kingdon, 1984: 18). ‘문제’는 중요한 사회적 가치에 상반되는 조건이나 규범과 반하는 사항, 유형 조건의 변화 등이 발생하면 그 것이 의제화 될 수 있다는 것이다. ‘정치’는 새로운 정부의 출범, 정치적 이익, 사회분위기와 선거 등은 의제 설정에 큰 영향을 미친다고 보는 것이다(Kingdon, 1984: 19-21). ‘정책’은 기술적 실현가능성과 예산, 시민과 정치엘리트의 수용 등에 따라 달라진다. 이러한 변수들은 의제설정과정에서 각각 다른 역할을 하는데 이러한 변수들과 정책의 창이 만나고, 특정 정책대안을 선호하는 사람들에게 기회가 주어질 때 특정문제가 해결된다고 보는 것이다(Kingdon, 1984: 174-204). 이러한 개념을 보훈정책에 대입해 보면 사회적 문제가 반드시 정책에 반영되는 것이 아니며, 정치적 조치 등을 통해 의제화 되고 이러한 상황이 정책 사건과 정

책혁신가의 활동 등과 맞물릴 때 정책의 수용이 이루어진다고 볼 수 있다. 실제로 43년간 유보되었던 6·25전쟁 참전자의 2008년 국가유공자 수용은 방치되었던 사회적 이슈가 보훈가치 회귀를 원하는 정치집단의 의사와 맞물리고, 촛불집회 등으로 지지와 옹호를 필요로 하는 사회적 상황이 정책혁신가 역할을 하여 비로소 정책으로 반영되었다고 볼 수 있는 것이다.

2. 정책결정 행위자와 정책네트워크

1) 정책결정 행위자

오늘날의 정책은 다수 행위자들 간의 이해관계가 상호작용을 통해 타협 내지 조정되는 동태적이면서도, 복잡한 일련의 상호조정 결과로 나타난 것이다(김선경 외, 2014, 254). 보훈정책도 과거 박정희 정부로부터 지금까지 보훈단체와 정치권, 행정조직 간에 많은 의견 조정절차를 거쳐 결정된 것을 볼 수 있는데, 1980년대 이전에는 이러한 영향이 크지 않았던 반면 민주화 이후 보훈대상의 유형이 다양해지고, 그 수가 급증함에 따라 이러한 집단 간의 상호작용이 국가보훈처 정책 활동에도 많은 영향을 미치고 있는 것을 볼 수 있다(국가보훈처, 2011: 581). 따라서 정책결정과정에서 상호간의 관계를 정의하는 정책네트워크는 그 효용성뿐만 아니라 정책에 미치는 영향 때문에도 중요한 연구 대상이다. Rhodes(1997)에 의하면 정책네트워크는 정책과정에서 참여를 한정하고, 행위자들의 역할을 정의하며, 정책 주제에 어떤 이슈가 포함되고 배제되는가를 결정한다. 또한 게임규칙을 통해서 행위자들의 행동을 형성하며, 정책결정자에 대한 접근을 부여하고, 그들이 선호하는 정책결과를 옹호함으로써 어떤 이해세력에 특권을 부여함은 물론, 공공책임성을 사적 정부로 대체하는 특징이 있다(Rhodes, 1997: 9-10). 이에 따라 정책문제의 해결 방안에 따라서 상대적으로 피해를 보는 집단과 혜택을 보는 집단이 달라질 수 있다. 따라서 정책과정의 정치성을 이해하기 위해서는 정부정책의 결정이 이루어지는 무대의 구성원은 누구이고, 이들 행위자 사이의 상호관계는 어떠하며, 이들이 정책과정에서 어떤 방식으로 조화되고 있는가를 살펴보는 것이 중요하다(남궁근, 2012: 269).

행위자에 대한 정의는 다양하다. Howlett & Ramesh(2003)은 공식행위자를 국가행위자로, 비공식행위자를 경제행위자 또는 정치행위자로 구분하였다

(Howlett & Ramesh, 2003: 65-85). 정정길 외(2003)는 정책행위자의 유형을 정책결정에 참여할 수 있는 권한을 합법적으로 보유하고 있는 공식행위자와 정책형성과정에서 실질적인 영향력을 미치고는 있지만 합법적인 권한은 가지지 못한 비공식적 행위자로 구분하고, 공식행위자를 행정수반과 정치집행부, 입법부, 관료제와 행정부처, 사법부 등 4가지 집단으로, 비공식행위자를 일반국민, 이익집단, 시민사회단체, 정당, 싱크탱크와 연구기관, 대중매체 등 6가지 집단으로 구분하였다(정정길 외, 2003: 137-215).

대통령제를 기준으로 행정수반과 정치집행부는 선출된 대통령과 그가 임명한 정무직 공무원들로 구성되어 최고의 행정권한을 가지며, 정책을 수립하고 법률안을 의회에 제출한다. 국가의 행정수반인 대통령은 정책과정에서 가장 강력한 권한을 행사한다. 입법부는 국민이 선거를 통해 선출한 대표자로 공식적인 법률 제정권이 부여되어 있다. 과거와는 다르게 현대 국가에서 국회의 역할은 막강하여 정책대안이 아무리 훌륭해도 입법부의 동의를 얻지 못하면 정책을 수행할 수가 없게 된다. 관료는 행정부서에서 일하는 공무원들을 총칭하며 행정부처의 공식적 권한은 국민이 선출한 대통령과 국회에서 결정한 정책을 충실하게 집행하는 것이다. 그러나 현대 관료제 사회에서는 정책 입안부터 통과까지 정책전반에 참여하는 행위자로 활동하기 때문에 그 영향력이 크다. 사법부는 법관으로 구성되며, 구체적인 법의 해석을 통해 정책에 영향을 미치게 된다. 그러나 사법부는 정책과정에 주도적으로 참여하기보다 정책결정 후 그 해석에 개입하는 제한적 행위자로 평가된다(류지성, 2012: 89-90).

비공식 행위자들은 명백한 법적 권한은 없지만 정책과정에서 실질적 역할을 수행하는 행위자들이다. 민주정치체제에서 국민은 개인이나 조직화되지 않은 대중으로 정책과정에 참여하는데 가장 큰 역할이자 수단은 투표이다. 이러한 투표를 통해 국민은 간접적으로 정책과정에 참여한다(정정길, 2013: 213). 이익집단이란 집단구성원들의 공동이익을 증진할 목적으로 결성된 단체를 말한다. 정책과정에서는 국민 개개인보다 조직화된 이익집단이 중요하다. 시민단체란 정부부문과 시장부문과는 구분되는 비정부, 비영리 영역에서 활동하는 조직들을 말한다. 시민단체가 수행하는 주요기능은 정책을 이끌고 서비스를 제공하는 것이다. 시민사회단체는 영향력을 행사하기 위해 대중동원, 시위, 소송 등의

전략을 사용한다(김영규, 2009: 8). 정당은 정권 획득을 목적으로 결성된 단체이다. 정당은 공식행위자와 비공식행위자의 경계선에 존재한다. 외국의 경우 정당의 정책이념이 뚜렷하여 국민들은 자신이 원하는 정책에 따라 정당을 선택하지만, 우리나라의 경우 정당의 정책이념이 혼재되고 명확하지 않은 경우가 있다. 싱크탱크와 연구기관은 정부가 수행하는 정책의 범위와 전문성이 높아지면서 영향력이 커지고 있는 집단으로 정책에 대한 분석과 대안마련에 중요한 역할을 한다. 언론의 자유가 보장된 국가에서의 언론의 역할은 지대하다. 언론은 여론을 조성하여 정책적 압력을 가하는 효과적 수단이기도 하다.

2) 정책네트워크

정책네트워크는 최초 정부기관들과 이익집단들 간의 관계를 설명하는 개념으로 출발하였으나, 현재는 다양한 행위자들 간의 관계를 설명하는 개념을 진화되었다(Schneider, 1992: 109, 배응환, 2001: 266). 그러나 정책네트워크는 정의하는 학자들에 따라 그 개념이 매우 다양한 것을 알 수 있다(김영중, 2009: 243). Waarden(1992)은 정책네트워크를 행위자, 기능, 구조, 제도화, 행동규칙, 권력관계, 행위자의 전략 등으로 정의하였다. Jordan & Schubert(1992)는 행위자들, 연결, 경계 등으로 정의하였으며, Marin & Mayntz(1991)은 정책부문, 정책행위자, 조직간 관계로서 구조 집합적 행동, 권력관계, 전략적 상호작용 등으로 정의하였다. 또한 배응환(2001)은 정책행위자, 정책이익, 권력관계, 연결통로 등으로 정의하고 있다(김선경 외, 2014: 255). 이러한 연구들을 종합해보면 정책행위자와 연계구조, 상호작용이 정책네트워크의 중요한 요소임을 알 수 있다. 즉 정책네트워크는 어떤 특정한 요소들의 관계가 아니라 정책결정에 관여하는 하위체계들의 연결 구조를 의미하며, 독립적 관계에 있는 하위요소들은 상호작용을 통해 정책결정에 영향을 미치는 것이다(김영중, 2009: 246).

정책네트워크를 구성하는 행위자는 1)항에서 살펴본 바와 같이 정책에 직·간접적으로 참여하여 정책결정에 영향을 주게 되는데 참여자의 수와 유형에 따라 정책네트워크의 크기와 유형이 달라질 수 있다(Waarden, 1992: 33). 행위자간의 상호작용은 이분법으로 구분되는 것이 아니라 행위자들 간의 목표와 전략, 자원동원 등과 같은 활동을 통해 이루어지는 것이다. 따라서 정책네트워크 분

석은 행위자들의 상호의존성, 그리고 그들이 그 상호의존에 대응하기 위해 사용하는 전략 및 행위자들의 상이한 전략의 상호작용에 따른 결과에 초점을 맞추게 되는 것이다(김선경 외, 2014: 256). 연계구조는 행위자가 어떠한 형태로 구성되는가하는 행위자들 간의 연계 구조를 뜻하는데 단순히 개인 간의 상호작용과 결합에 초점을 두는 것이 아니라 공공부문과 민간부문의 조직화된 행위자 간의 행동이 어떻게 공공정책에 관여하는가에 관한 조직 간의 관계가 중요하다(Kenis & Schneider, 1991: 40).

그러면 보훈정책 결정에 관여하는 네트워크가 어떠한 작용을 하고 있으며 이러한 네트워크를 통해 얻는 장점은 무엇인가를 알아보기 위해 학자들의 연구를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 조직은 다른 조직들과의 네트워크를 통하여 규모의 경제를 이룩할 수 있다. 즉 같이 협력하는 조직의 수가 산술적으로 증가할 때 이들과의 관계는 기하급수적으로 늘어나 더 많은 정보와 전략적 시너지효과를 창출한다(Te'eni & Young, 2003: 397-414). 두 번째, 다양한 조직들과 네트워크 관계를 유지하는 조직의 경우, 전통적인 운영형태인 계층제나 시장기제보다 변화에 대해 더 높은 유연성(flexibility)을 가질 수 있다(박치성, 2010: 169). 네트워크 관리란 전통적인 조직관리 기법인 중앙집권적 권위 또는 단 하나의 조직에 의해 통제되는 것이 아니라, 네트워크에 배태되어 있는 다른 조직들과 자율적이며, 유연한 방식으로 상호 공통된 목표를 민주적으로 찾아나가는, 즉 명령과 통제가 아닌 자율적 조정이 관리의 주된 방식이기 때문이다. 셋째, 네트워크 시스템은 조직 간(내) 관계에 있어 공식적, 비공식적인 관계들을 동시에 관리할 수 있다. 즉, 정보의 흐름, 공식계약, 친분관계 등을 동시에 관리하고 분석할 수 있다(Agranoff & McGuire, 1999; 박치성, 2010, 재인용). 넷째, 최근 관심이 높아지고 있는 네트워크 거버넌스 또는 네트워크 관리를 하는데 있어 기본적인 정보를 제공하여 줄 수 있다. 즉 네트워크의 구조적 특성에 따른 네트워크 거버넌스 모형이 어떻게 관리될 때, 가장 효과적인 네트워크 성과가 산출될 수 있는가에 대하여 분석이 가능하다(Provan & Kenis, 2008: 479-516).

이를 정리해 보면 정책네트워크는 다양한 공공부문과 민간부문의 조직과 조직들 간의 관계(intersectional relationships)와 상호작용을 포괄하는 개념이며,

이러한 관계는 정책에 많은 영향을 미친다고 볼 수 있다(박치성, 2010: 170). 특히 민주화 이후 다양해진 보훈대상과 수의 증가, 3.9조원에 달하는 예산 등은 보훈대상자의 정책 간여행위와 함께 정치집단과의 상호작용을 활발하게 만드는 원인이 되고, 이것이 정책에 영향을 미치고 있다 볼 수 있다.

3. 대통령의 가치지향과 정책 선택

연구에 앞서 우선 두 가지 문제를 정리할 필요가 있는데 첫째는 대통령은 과연 정책에 영향을 미칠 수 있는 실질적 권한을 가지고 있는가 하는 것이며, 두 번째는 대통령을 보좌하여 정책을 시행하는 정책집단의 영향력을 무시할 수 있는가 하는 문제이다. 만약 대통령 권한이 정책결정에 실질적 권한이 없거나 정책집단의 건의를 승인하는 수준에 그친다면 연구의 필요성이 없기 때문이다.

1) 대통령의 영향력

대한민국의 대통령이 정책에 미치는 영향력은 기타 권력기관의 경쟁과 타협의 수준을 넘어서는 것이다(함성득, 2009: 205). 따라서 정책의 선택은 대통령과 대통령을 둘러싼 정치권력의 힘, 그리고 이러한 힘의 기저에 깔려있는 가치지향이 정책결정에 가장 큰 영향을 미쳤을 것이다.

법률적으로 보면 대통령은 헌법 제66조에 의거 ‘국가원수로서의 권한’과 ‘행정부 수반으로서의 권한’을 보장받고 있으며 행정부를 지휘 및 감독하기 위해 대통령령을 공포할 수 있는 권한(헌법 제75조), 공무원을 임명할 수 있는 권한(헌법 제78조), 법률안을 제출하고 거부할 수 있는 권한(헌법 제52조, 제53조 2항) 등을 가진다. 특히 권한 행사의 정점이라 할 수 있는 인사권은 막강하여 행정부 국가공무원, 헌법기관 공무원, 국가산하단체 공무원 등 총 2만 4,208명에 대한 임면권을 가진다. 이밖에도 대통령은 국방, 외교, 경제, 치안에 이르기까지 포괄적 외적 권한과 함께 인적네트워크를 이용한 내부적 권위도 함께 가지고 있어 대통령의 지시 또는 의도는 상당한 영향력을 가진다고 볼 수 있다(성낙인, 2006: 903-946; 함성득, 2009: 204).

물론 민주화 이후 강화된 국회의 영향력이 대통령의 권한을 제한하고 있으

며, 특히 노무현, 이명박 정부의 경우 이러한 경향이 강했던 것으로 평가되기도 한다(가상준 외, 2012: 88). 그러나 이러한 어려움은 당정협의 등의 제도적 보완책으로 문제를 최소화할 수 있으며(권찬호, 2010: 110), 우리나라의 대통령제가 북한의 안보위협에 따른 권한의 강화, 수천 년 동안 계속되어 온 중앙 집권적 왕권체제의 문화, 유교적 특성 등으로 인해 대통령의 권한이 강할 수밖에 없다는 연구도 있다(유현중 외, 2010: 112-133). 미국의 연구를 살펴보면 Neustadt(1960)는 그의 저서 「대통령의 권력」(Presidential Power)에서 ‘권력이란 결과에 미치는 영향력’으로 대통령을 평가하는 기준은 “그가 어떠한 행동을 취했는가가 아니라 그가 결과에 어떠한 영향을 미쳤는가.”라는 말로 대통령의 권력과 영향력을 표현하고 있다(Neustadt, 1960: 4). 접근 방식과 목적은 다르지만 정운재는 정치리더십 연구에서 ‘대통령의 정치리더십은 정책의 방향과 완급을 기획하고 조정하는 주체’라는 분석을 통해 역대 정치 및 행정, 사회 전반에 미친 대통령이 역할과 영향력을 나타내고 있다(정운재, 2008: 68-80).

그러나 대통령을 보좌하거나, 정책에 참여하는 정책집단의 활동을 대통령의 권력과 분리하여 보고자 하는 일부 학자는 ‘대통령이 모든 것을 관장하는 것이 불가능하며 대통령의 이념을 구현하고자 하는 집단의 의지가 정책을 만드는데 큰 역할을 한다.’고 주장하기도 한다(Morton, 2006: 77).²⁸⁾ 그러나 대통령을 개인으로 볼 것이냐, 아니면 대통령을 지근거리에서 보좌하는 집단까지 대통령과 같은 권한체로 볼 것이냐는 크게 중요치 않다고 본다. 물론 Allison의 정부 정치모형의 관점에서 또는 Steinmo(1993), C. North(1991)과 같은 정치학을 연구하는 학자들의 주장과 같이 “아무리 작은 조직이라 하더라도 정책은 정치적 투쟁을 통한 이념과 가치의 변화과정을 가지기 때문에 대통령의 뜻이 변할 수 있다.”고 해석하는 입장도 있다(김태현 역, 2005: 321 인용). 그러나 정책 보좌집단, 심지어 국회도 대통령이 임명하거나 그의 정책을 지지하는 집단으로 구성되고, 대통령이 추구하는 정책을 구현하기 위해 노력하기 때문에 일반적으로 보좌조직도 ‘대통령’의 범주로 해석하는 것이 합리적일 것이다(유현중 외, 2009: 132-133). 실제로 역대 대통령 부서의 발전을 연구한 자료에 의하면 청

28) Morton H. Halperin, Arnold Kanter 등은 공저 “Bureaucratic Politics and Foreign Policy”에서 “정책은 대통령 주변에 있는 상당한 독자성을 가진 경기자들이 서로 정치적으로 흥정한 결과물.”이라 보았다.

와대나 국무총리실 등의 대통령 보좌조직은 개별적으로 정책을 발전시키는 노력도 하나, 대통령의 정치이념을 충실하게 구현하는데 많은 노력을 경주하고 있는 것으로 나타났다(유현중 외, 2005: 410-411). 결론적으로 제왕적 대통령의 시대는 지나갔다고 하지만 헌법의 명시된 권한과 행정수반으로서 실질적 권한은 대단하여 대통령의 이념과 가치, 정치적 필요성은 정책에 많은 영향을 미쳤을 것으로 보는 것이 타당하다고 할 수 있다.

2) 대통령의 가치지향

‘가치지향(價値志向, value orientation)’의 사전적 의미는 “행위나 태도의 선택을 가치기준에 두는 행위의 방향성”으로, 사람이 어떤 행동을 하려고 할 때, 대상이나 수단 등 여러 가지 선택의 상황에 직면하게 되는데, 그 경우 어떤 특정의 가치를 의도적으로 추구하거나 따르도록 힘이 작용하는 것을 말한다. 사람은 사회화의 과정에서 그 사회의 가치체계를 내면화하며, 구체적인 선택 상황에 직면하였을 때 그것을 기준으로 행동하게 된다(허범, 1982: 217). 즉, 정책은 가치지향을 가지며, 가치지향은 정책의 우선순위로 표현될 수 있다(이창길, 2010: 167). 어떤 추상적 개념을 수치로 전환하거나, 측정하는 것과 개념화를 시키는 것은 쉬운 일이 아니다. 그 이유는 이러한 개념을 측정하는 도구가 주관적일 수도 있고, 데이터를 수립할 수 있는 척도를 마련하는 것도 쉽지 않기 때문이다. 특히 대통령의 지향가치를 측정하는 것은 지근거리에서 대통령의 모습을 관찰하거나, 그 생애가 관념에 영향을 미친 인과관계를 입증하기가 쉽지 않기 때문에 일반적인 사람들을 측정하는 것 보다 더 어려움이 있다(오석홍, 2004; 김영중, 2008). ‘가치’는 ‘바람직한 것에 관한 사람들의 관념으로 사람들의 행동을 결정하는 근본이자 기본원리로 작용하는 것이며, 정책은 어떤 문제와 행동이 타당한 것인가에 관한 결정으로 어떤 판단의 기준과 척도를 적용해야 하는가에 관한 가치 판단적 결정을 요구하기 때문에 정책의 가치지향성은 필연적이라고 보았다(허범, 1982: 277). 사공영호(2008)는 지금까지 정책개념은 가치문제를 외면하고 수단적 측면만을 강조한다고 비판하고, 가치문제를 고려하지 않는 정책은 구성원들 간의 공통가치 형성의 기회를 차단하거나 가치의 분열을 초래할 우려가 있다고 지적하고 있다(이창길, 2009: 167). 이와 같

이 정책은 많은 학자들에 의해 목표달성이나 문제해결의 수단으로 가치지향성을 내포하는 개념으로 정의되고 있다.

3) 대통령의 가치지향 측정방법

‘정책’을 지향성을 가지며 가치판단을 내포한 개념이라고 정의하면, ‘가치지향’은 정책을 선택하는 우선순위로 표현될 수 있다. 이러한 차원에서 Dunn(2004)이 가치의 개념을 “선택을 포함한 포괄적인 행태의 스펙트럼 가운데의 목적”을 나타낸다고 정의한 것도 정책이 가지는 지향성뿐만 아니라 정책상호간의 선택 우선순위도 포함하는 것임을 알 수 있는데, Easton(1953)이 정책선택을 “가치의 권위적 할당(the authoritative allocation of values)”라고 규정(Dunn, 2004에서 재인용)한 것도 이렇듯 정책이 가치지향성과 우선순위를 포함하고 있음을 나타낸 것이라 볼 수 있다. 다만, 정책우선순위는 가치지향을 실현하는 개념으로 정책우선순위의 판단기준은 지향하는 가치에 의하여 예측되고 결정되기 때문에 가치지향은 정책우선순위 결정의 선행적 개념으로 해석된다. 즉, 정부정책은 우선순위에 의해 채택이 결정되며, 그 우선순위는 국정목표와 원리, 그리고 국정수반의 의지와 철학에 따라 달라지기 때문에 ‘정책’은 국정수반의 의지와 철학에 의해 좌우된다는 것이다(이우권, 2007: 129).

정치권력의 변화에 따라 현실적으로 나타나는 정책결정자의 지향가치는 국정의 운영방향과 정책우선순위를 이해하고 예측하는 기준이 되기 때문에 이러한 지향가치를 예측하고, 측정하는 것이 매우 중요하다. Dunn(2004)은 이러한 ‘가치’를 정책의 선택 우선순위로 보았는데, 그는 가치(value)가 개인적인 맥락에서는 선호, 소망, 욕구의 형태로 ‘표현(expressed)’되기도 하고, 표준적 맥락에서는 특정가치를 고수하는 개인이나 집단에 대한 ‘표명(statements)’이기도 한다고 주장하였고(Dunn, 2004: 440), 사공영호(2008) 역시 가치란 무정형적이기 때문에 외적표현으로서 무한한 표현가능성을 가지고 있고, 언어도 예술이나 법률과 같이 그 사회가 중시하는 가치를 발견할 수 있는 중요한 전달매체임을 강조하고 있다(사공영호, 2008: 1-35). 대통령의 연설문은 언어의 공적 표현양식으로서 취임, 이임, 국회연설, 전쟁선포 등 각기 상황에서 강력한 커뮤니케이션 효과를 나타내는 공적 담론으로서 이를 분석하는 학문은 ‘대통령 수사학’이

라는 특정 장르로 인식되고 있다(Campbell & Jamieson, 1990; 박성희, 2009b에서 재인용). 특히 대통령제를 채택하고 있는 우리나라의 경우 정책결정자로서 대통령의 연설문은 정권의 가치지향이나 정책우선순위를 표현하는 국정목표나 국정철학 및 방향을 규정하는 상징기체로서 그 중요성을 인정받고 있다(이우권, 2007). 이런 이론적 근거에서 임도빈(2008)은 역대 대통령의 국정철학 변화를 연구하기 위해 대통령의 취임사에 나타난 단어를 분석하여 통치이념을 규명한 학자들의 주장을 정리하였는데 취임사는 많은 계층을 아우르기 위한 포괄성과 여러 가지 장밋빛 청사진을 담고 있어 대통령의 철학을 정확하게 파악하는데 다소 어려움이 있으나 전임자 시대의 문제점과 현안, 현안의 해소 등을 이해하는데 중요한 시사점을 제공할 수 있다 보았다(임도빈, 2008: 213). <표 2-10>은 이와 같은 결과를 정리한 것으로 각각의 연구자는 본인이 연구하고자 하는 주제에 따라 서로 다른 결과를 도출하였다.

〈표 2-10〉 역대 대통령의 취임사 분석내용 종합

구 분	김광웅(1993)	함성득(2001)	이성은(2004)	이세화(2005)	김성남(2003)
박정희	경제발전, 반부패, 자주의식, 민주와 번영, 민족적 주체성,	“주체적민주주의”: 건실한 경제 사회 토대 구축, 평화적 정권교체, 복수정당, 민생문제 해결	발전국가, 신중상주의적 안보국가	경제, 법과 질서유지, 국방외교	발전, 민주, 부패,
전두환	민주주의, 복지, 정의, 자주국방, 교육혁신, 문화창달	“민주정의복지사회 구현”:지속적인 경제발전, 공직자 부정부패 척결, 정치적 자유보장, 평화적 정권교체	친시장적 발전국가, 신중상주의적 안보국가	법과 질서 유지, 국방외교, 교육문화, 사회복지	경제발전, 민주, 복지, 부패, 안보, 남북교류와 평화통일
노태우	민주주의, 지도층의 도덕성, 국민화합, 부의 고른 분배	“권위주의 청산”: 야당과의 대화와 협력, 지역갈등 해소, 부의 공정한 분배와 물가안정, 부정부패 척결, 국방외교 전개	신자유주의적 국가, 케인즈 주의 복지국가	법과 질서유지, 국방외교	민주, 경제발전, 국가성장, 복지, 통일, 남북교류

구 분	김광웅(1993)	함성득(2001)	이성은(2004)	이세화(2005)	김성남(2003)
김영삼	부정부패 척결, 경제회생, 민주주의, 국가기강확립, 분배의 정의 실현, 교육	“신한국창조”: 부정부패척결, 각종개혁 추진, 약자를 위한 사회구현, 침체된 경제회생	신자유주의적 최소국가	법과 질서 유지	민주주의, 경제성장, 발전, 부정부패, 평화통일, 개혁, 정치개혁
김대중			한국형 재의길 신자유주의적 최소국가,	경제, 사회복지, 교육문화	국민의 정부, 민주주의, 남북교류, 개혁, 경쟁과 시장경제
노무현			신자유주의적 최소국가		

출처 : 임도빈, 『행정논총』 2008. 46권. pp.213-214. 재인용

이와 같은 연구가 이루어지고 있음에도 불구하고 이상호(2007)의 연구에 의하면 우리나라의 경우 언어분석을 통하여 가치지향이나 정책우선순위를 분석한 실증연구는 다소 제한적인 편인데, 이는 분석자의 자의성 개입에 따른 신뢰성 결여 등 내재적 한계가 가장 큰 원인으로 판단하였다(이상호, 2007: 1). 특히 윤건수(2005)는 이러한 내용분석 방법이 행정학 연구에 대단히 유용한 방법임에도 불구하고 내용분석을 이용한 행정학 논문은 타 분야에 비해 매우 저조하다고 분석하였다(윤건수, 2005: 1-22). 행정학 분야에서 내용분석을 사용하여 역대 정부의 정책방향 등을 연구한 사례를 살펴보면 주재현(1998)은 1962년부터 1986년까지 대통령의 시정연설문의 내용분석을 통하여 정책 우선순위를 결정하는 국가엘리트의 정책추진 동기와 학습효과를 분석하였다. 또한 이대희(2006)는 2006년 ‘역대 정부 행정의 사상적 기반에 관한 연구’에서 대통령의 시정연설에 나타난 단어를 분석하여 행정 이념의 변천을 도출하였다. 이밖에도 박성희 외(2011)는 미 Obama 대통령의 취임 연설문의 수사적 특성을 연구하여 긍정적이고 현재 시제적 언어를 구사함으로써 미국이 지향하는 국가적 이상과 가치관을 천명한 것으로 분석하고 있다(박성희, 2011: 53-81).

이러한 문제점을 고려하여 내용분석(Content Analysis)을 통해 보훈정책에

투영된 대통령의 가치를 판단하기 위해서는 몇 가지 고려해야 할 요소가 있는 것으로 판단하였다. 우선 내용분석에 대해 간단히 살펴보면, Holsti(1969)는 내용분석을 “특정한 메시지가 가진 특성을 객관적이고, 체계적으로 파악함으로써 추론을 하는데 사용하는 기법”이라 정의(Holsti, 1969: 18) 하였다. 반면 국내 학자인 김정동 외(1995)는 “인간의 언어적 상징을 통해 표현된 의사소통 기록물의 내용적 특성들을 체계적으로 기술하고, 나아가 그 동기 원인 및 결과나 영향을 체계적으로 추론하려는 사회과학의 분석기법”으로 정의(김정동 외, 1995: 321)하고 있다. 이상호(2007)은 내용분석의 방법론에 대한 연구를 통해 내용분석은 커뮤니케이션의 내용을 기록한 문헌자료를 분석한다는 점에서 문헌연구(document study)의 일종이며, 상징과 회화, 설문결과, 관찰도 분석대상에 포함된다고 하였다. 또한 내용분석은 명백한 내용을 대상으로 하지만 최근에는 잠재적 내용을 포함하고 있다고 하였다(이상호, 2007: 4). 내용의 명백성과 잠재성에 대한 의견은 많은 논란이 있다. Berelson(1952)는 잠재적 내용을 포함할 경우 객관화의 어려움을 부정적 이유로 들었다. 반면 긍정적 입장인 Hsieh & Shannon(2005)은 잠재적 내용도 훌륭한 분석대상이 된다는 주장(Hsieh & Shannon, 2005: 1278)을 하고 있다. 결국 내용분석에 대한 논란은 그 객관성과 신뢰성을 어떻게 보장하는가에 따른 것으로 평가된다. 즉, 내용분석은 객관성과 체계성이 담보되어야 하며, 과학적 연구방법의 요건을 두루 갖추어야 한다는 것이다(Woodrum, 1984: 1-19). 따라서 객관성 보장을 위해서는 복수의 조사자가 반복연구를 하여도 동일한 결과가 나올 수 있도록 분석의 기준을 명확하게 하고, 규칙과 절차를 정형화하며, 복수의 코더를 사용하는 등의 조치를 통해 이러한 문제점을 제거해야 한다. 또한 다양한 통계기법을 사용하여 내용을 보다 정확하게 기술하고 특성을 추론하는 것이 필요하다(이상호, 2007: 7-11).

내용분석은 우선 연구문제와 가설을 설정하는 단계로 시작한다. 연구문제와 가설이 설정되면 문헌자료의 종류와 범위를 명확하게 규정한다. 특히 선정 자료가 연구문제를 해결하는데 적절한지, 신뢰할만한지 판단할 수 있어야 한다. 다음은 표본추출단계인데 표본추출 시 표본추출단위, 기록단위, 분석단위를 명확하게 해야 한다(권경득, 1996: 145-146). 다음은 분석단위와 분석기준을 설

정하는 단계인데 분석단위는 분석하려는 메시지, 단어 등의 최소단위를 말하며, 반드시 측정이 가능한 단위로 환원될 수 있어야 한다. 분석단위는 학자마다, 그 분석의 주제에 따라 달라질 수 있는데 단어, 구, 문장 외에도 주제와 등장인물도 사용된다. 단어는 측정이 용이한 반면 전체적인 의미 분석이 제한되고, 문단은 그와 반대인 경우가 있다(Harris, 2001: 191-208). 다음은 코딩(coding)으로 코딩은 분석단위를 분석기준에 맞게 배열하는 것이다. 분석기준이 정확하게 정의되었다 하더라도 분석단위에 어떠한 모습으로 사용되고 있는지에 대한 판단은 코더(coder)의 몫이다. 이러한 코딩이 끝나면 통계적 절차를 거쳐 자료를 분석하게 된다(이상호, 2005: 7-10). 이상호(2005)는 이러한 연구에 기초하여 <표 2-11> 과 같이 내용분석 단계와 단계별 검토 항목을 정리하였다.

<표 2-11> 내용분석 단계별 검토 항목

단 계	세부 과정 및 절차	검토 항목
문제인식	연구문제 및 가설의 설정	연구문제 혹은 가설의 명확한 설정
연구설계	자료의 규정과 표본선정	문헌자료의 종류와 범위의 규정 표본의 성격과 표집방법의 기술
	분석단위의 설정 분석기준의 결정	분석단위와 기준에 대한 명확한 설명과 조작적 정의
분석 및 결과해석	코딩	코딩지침
	통계적 절차의 적용과 분석	코더의 수, 훈련
	결과의 해석	신뢰도

출처 : 이상호, 『행정논총』, (2007), 제45권, p.11.

이창길(2010)은 이러한 내용분석 방법을 통해 노무현 정부와 이명박 정부의 언어네트워크와 가치지향을 분석하여 대통령의 가치지향이 어떻게 정책에 영향을 미쳤는가를 분석하였다(이창길, 2010: 166-189). 이러한 표본 설정은 정권 초기 대통령의 언어사용은 가치지향을 잘 나타내고 있음은 물론 일반국민들과 정책집행자에게 직접적인 영향을 주고, 정책방향 및 우선순위를 해석하는 기준이 될 수 있기 때문이다(배병인, 2009: 112-114). <표 2-12> 와 <표 2-13> 은 이러한 정책분야별 분석대상 분석에 사용한 주요단어 목록으로, 이창길(2010)은 분석단위를 연설문에 나타난 주요단어로 하였으며, 빈도수와 언어네

트위크 분석을 통해 양개 정부가 추구하는 가치지향과 정책 중점을 분석하고자 하였다. 또한 주요단어에 대한 언어네트워크 분석을 통해 언어 상호간의 상징적 연결구조와 의미론적 해석을 도모하고자 하였는데, 본 연구에서는 이러한 언어네트워크를 대통령의 의지를 가늠할 수 있는 문장으로 대치하였다.

〈표 2-12〉 정책분야별 분석대상 주요단어의 목록

구 분	주요단어(분야별 12개 기준)
정 치	정치, 민주, 참여, 선진, 개혁, 안정, 자율, 책임, 분권, 실용, 국민1), 평등
행 정	행정, 효율, 성과, 변화, 혁신, 창의, 부패, 지방, 인사, 예산, 공무원, 정보화
사회문화	사회, 문화, 미래, 과거, 법, 질서, 안전, 갈등, 통합, 위기, 투명, 인터넷
교육복지	복지, 여성, 장애인, 노인, 서민, 청소년, 농민, 의료, 교육, 과학, 근로자, 차별

출처 : 이창길, 『한국행정학보』, (2010), 44권, p.170.

<표 2-13> 대통령 연설문 절대적 빈도수에 따른 주요언어 비교

순위	상위순위 15개 단어						하위순위 15개 단어					
	참여정부			이명박정부			참여정부			이명박정부		
	단어	빈도	비율	단어	빈도	비율	단어	빈도	비율	단어	빈도	비율
1	행정	671	8.7	국민	424	10.0	노인	0	0	분배	0	0
2	국민	594	7.7	경제	381	8.9	장애인	1	0	분권	1	0
3	경제	537	7.0	기업	347	8.1	실용	1	0	부패	2	0
4	평화	450	5.8	선진	223	5.2	농민	2	0	농민	3	0.1
5	개혁	362	4.7	사회	307	4.9	의료	2	0	평등	3	0.1
6	사회	301	3.7	중국	164	3.9	근로자	4	0.1	행정	5	0.1
7	정치	221	2.9	법	157	3.7	알자리	6	0.1	유럽	7	0.2
8	참여	193	2.6	변화	156	3.7	세계화	7	0.1	예산	8	0.2
9	시장	181	2.3	위기	102	2.4	청소년	7	0.1	노인	8	0.2
10	법	169	2.2	미래	100	2.3	평등	8	0.2	혁신	8	0.2
11	북한	165	2.1	성장	97	2.2	차별	12	0.2	투명	9	0.2
12	기업	160	2.1	민주	95	2.2	인터넷	16	0.2	상호화	9	0.2
13	문화	160	2.1	환경	89	2.1	통일	18	0.2	균형	9	0.2
14	지방	167	2.0	문화	88	2.1	복지	19	0.2	차별	9	0.2
15	분배	150	1.9	경쟁	86	2.0	정의	20	0.3	세계화	9	0.2

출처 : 이창길, 『한국행정학보』 (2010), 44권, p.172.

4. 조직문화와 조직행동

1) 조직(organization)의 정의

‘조직’은 개개의 일정한 질서를 유지하면서 결합하여 일체적인 것을 이루고 있는 형태 또는 어떤 기능을 수행하도록 협동해 나가는 체계로 정의(이상철, 2012: 181)되는데 이러한 조직은 정부 통치 집단이 어떠한 결정을 하던 그들의 조직문화에 기인한 행동양식에 의거해 정책을 추진하고, 조직의 생존에 민감하여 루틴(routine)한 정책을 지속적으로 만들어 내며, 수명적 태도는 주어진 지침 내에서 최대의 성과를 보이는 특성을 보인다(Allison, 1999: 203).

공식조직의 유형 중에서 가장 대표적이고 능률적인 것은 관료제(bureaucracy)로 평가된다. M. Weber(1947)는 관료제의 특징으로 다음의 5가지를 들고 있다. 분업과 전문화, 위계적 권위구조, 인원의 교체(무능력자를 교체하여 전보·승진에 의한 인원의 재결합 시도), 정실(情實)의 배제, 보수체계 등이다. 이러한 정부조직은 민간조직에 비해 상대적으로 안정적이라는 믿음이 존재한다. 조직의 설립근거를 법령에 두고 있으며, 관련 예산은 점증적으로 늘어나기 마련이고, 무엇보다도 이해집단과의 지속적이고 안정적인 관계를 유지하기 때문이다 즉, 일단 만들어지고 나면 쉽게 변하지 않으며, 극단적으로 소멸되는 경우는 드물다는 것이다(Kaufman, 1976; 윤주철 외, 2011: 187). 하지만 정부조직 역시 끊임없이 개편되고 폐지되는 것을 볼 수 있다. 그러나 모든 정부조직이 개편의 대상이 되는 것은 아니며, 논의가 이루어진다 하더라도 실제 개편으로 이어지지 않는 경우도 많다. 특히 정부조직은 일단 만들어지면 그 자체만으로도 생존능력을 갖게 되어 조직의 존속을 위해 직무를 창출하기도 한다(박국흠, 2008: 265). 이러한 점은 Weick(1979)의 조직이론 연구에서도 볼 수 있다. Weick(1979)는 조직의 환경이 객관적으로 조직원들에게 주어지는 것이 아니라, 조직원들이 스스로의 환경을 창조하고 설정(enactment)한다는 것이다. 이러한 조직의 환경이 조직원들에 의해 창조되듯, 조직 자체도 조직원들에 의해 창조된다. 이러한 맥락에서 Weick은 ‘조직’이라는 용어보다는 ‘조직화’라는 용어를 사용한다. 조직이란 항상 변화되고 창조되어지는 과정에 있으며, 조직에 관련된 사람들 간의 관계도 끊임없이 변화된다. 이러한 점을 강조하기 위하여 Weick은 ‘조직화’라는 용어를 사용한다.”(김동환, 1990: 3)

2) 조직문화와 특성

‘문화(culture)’는 우리가 일상적으로 많이 사용하는 단어이나 그 것을 바라보는 측면에 따라 정의가 매우 다양한 것을 볼 수가 있다. 김광익(1962)에 의하면 우리가 사용하는 ‘문화’는 대략 네 가지 범주로 분류되어질 수 있다. 첫째, 정서를 함양하고 올바른 방향으로 이끌어 나가는 수단으로서의 문화, 둘째, 창작 및 표현예술로서의 문화로 정부의 문화정책은 이러한 측면의 문화이다. 셋째, 대중문화, 소비문화 등 소비로서의 문화이다. 최근 우리 생활의 질과 연계되어지는 많은 부분이 이러한 측면의 문화이다. 넷째, 민족적 특성과 생활양식, 사고 방식 등을 의미하는 문화이다(김광익, 1962: 5-7). 또 다른 이론으로 Raymond(1983)는 ‘문화’를 넓은 의미에서 3가지 정도로 정의한다. 첫째, 문화는 18세기 이후 지적, 정신적, 심미적(aesthetic) 계발의 일반적 과정을 의미한다. 둘째, 문화는 일반적으로 민족, 시대, 집단 혹은 인류의 특정한 생활방식을 지시한다. 특정한 생활 방식이란 휴가나 여가 문화, 다양한 축제나 축제와 연관된 하위문화 등을 의미한다. 셋째, 문화는 지적인 작품과 실천, 그리고 특별히 예술 행위들을 기술하는 독립적이고 추상적인 명사이다(Raymond, 1983: 90). 이러한 것을 종합해 보면 문화란 ‘인간이 어느 한 집단의 구성원들을 또 다른 집단의 구성원과 구분하는 정신적 특질의 총체적 계획체제(collective programming)’이라 정의할 수 있다(Hofstede, 1991: 5).

그러면 조직문화란 무엇인가? Pettigrew(1979)는 “조직문화란 조직 구성원들로 하여금 다양한 상황에 대한 해석과 행위를 불러일으키는 조직 내에 공유된 정신적 가치”로 “조직문화는 구성원들이 환경을 해석하는 방식을 학습하는데 필요한 렌즈 역할을 하고 조직 구성원들이 공유하고 있는 ‘세상에 대한 관점(view of the world)’을 제공하며, 구성원들이 서로를 대하는 방식, 의사결정의 질, 업무 방식 등을 결정하는 것”이라고 정의하였다(Pettigrew, 1979: 575). 또한 Schein(1985)은 조직문화를 “조직이 외부 환경에 적응하고 내부를 통합하는 과정에서 특정 집단이 고안, 발견, 개발하는 양식의 기본 믿음으로 이러한 믿음은 오랜 기간 조직 구성원들이 타당한 것으로 여겨 왔기 때문에 그들 사이에서 아무런 의심 없이 당연한 것으로 받아들여지고 새로운 구성원들에게도 조직

의 대내외적 문제를 해결하려는 올바른 방법으로 학습되는 것”이라 정의하였다(Schein, 1985: 9). 또한 Schein(1992)은 조직문화는 3개의 층으로 구성되고, 하단으로 갈수록 조직 외부 사람은 이해하기 어려워진다고 보았다. 첫 번째 층은 가시적인 수준으로서 인공물(artifacts), 테크놀로지(technology), 그리고 행동 방식(behavior patterns)이 있다고 보았다(Schein, 1992: 13-28). 인공물은 문화적 의미를 전달하는 물리적 환경의 측면이고, 테크놀로지는 조직이 외부 환경으로부터 받아들인 것을 조직 내부에 맞게 변환하는 수단을 의미하며, 행동 방식은 단순히 조직 구성원의 행동을 뜻한다. 두 번째 층은 조직 내의 공유된 가치(Shared values)이다. 조직 내에서의 특출한 가치들은 충성, 고객 만족, 동료애 그리고 자기 보존 등 다양하다. 마지막 층은 조직의 구성원들이 가진 기본 신념(basic beliefs)과 가정(assumptions)이 자리 잡고 있다(Schein, 1992: 9). 이러한 연구를 정부조직에 대입한다면 우선 첫 번째 층은 정부조직과 일을 하도록 만들어진 내규 등의 체계를 의미한다고 볼 수 있고, 두 번째 층은 부처 또는 부서 내에 존재하는 행동방식, 가치관 등이라 볼 수 있을 것이다. 마지막 층은 같은 부처 또는 부서에 근무하는 소속 원들의 기본 신념과 업무 관행 등으로 단기간 직부를 수행하는 정무직 또는 별정직 공무원은 근저에 접근하기 어려운 부분이다. 그러면 이러한 조직문화의 중요성은 무엇일까? 조직문화의 중요성은 조직성과와 행동에 영향을 준다는 것이다. Kotter & Heskett(1992)은 미국 25개 분야의 산업 중 207개의 기업을 대상으로 조직 문화의 영향력을 측정하여 기업의 매출, 주가, 종업원 수의 증가, 순이익 등의 다양한 성과 지표와의 연관성에 대해 경험적 연구를 실시한 결과 “조직 문화는 핵심적인 조직성과에 영향을 준다.”는 사실을 증명하였다(Kotter & Heskett, 1992: 102-188). 또한 Moorhead & Griffin(2004)과 김인수(1997) 등은 조직문화는 과업을 수행하는 과정에 발생하는 관행과 의사결정에 영향을 미치고, 조직 통합 시 상이한 문화적 특성을 가진 조직의 경우 진정한 내부적 통합이 이루어지지 못하거나, 업무의 효율성이 낮아지는 문제가 발생하기도 한다. 또한 조직문화는 조직의 정책 및 전략과정에서 정책담당자의 관점을 제한하거나 저항세력을 형성시킴으로써 정책 및 전략과정에 영향을 미치는 것으로 분석되었다(Moorhead & Griffin, 2004 : 633-634 ; 김인수, 1997 : 584-586). 이동수(2007)는 우리나라

라 공공조직의 조직문화의 특성을 “위계중심의 안정 지향적 문화”로 정의하고 조직의 생존을 우선적 규범으로 하여 업무를 수행한다고 정의하였다(이동수, 2007: 234). 또한 이상철 외(2008)은 공익형 조직은 발전문화와 위계문화가 자리 잡고 있어 조직을 운영 시 위계중심의 안정적 운용이 필요하다고 하였다(이상철 외, 2008: 159).

3) 조직행동과 조직생존

조직행동은 March & Simon(1993)의 조직론에서 나온 이론을 Allison(1999)이 자신의 조직행태 모형을 설명하면서 사용한 것이다. March & Simon(1993)에 의하면 조직행동은 분석적 합리성은 결과의 논리로 행동을 선택할 때 가능한 여러 가지 결과를 행위자의 선호에 비추어 평가하고 그에 따라 선택한다. 또한 조직행동은 상황을 이전에 자주 접한 친숙한 유형으로 분류하고 그 유형에 따른 적당한 규칙을 적용하려는 특성을 가진다고 설명하였다(March & Simon, 1993: 8; 김태현 역, 2005 재인용). 또한 Moe(1989)는 조직은 일단 만들어지면 정치지도자의 대리자로서의 역할을 넘어 독자적이고 적극적인 의사결정자가 된다고 주장하였다(Moe, 1989: 236). Allison(1999)은 이러한 이론을 기초로 국가는 완전한 합리성을 가지고 있는 것이 아니라 한정된 합리성만을 가지며, 취급해야 할 문제에 대응하여 다양한 조직, 즉 정부를 만들고 정부는 각 조직이 처리하는 정보에 따라 대안을 규정하고 결과를 평가하며, 정부의 행동은 조직의 루틴(routines), 혹은 통상절차를 작동함으로써 이루어지는 것으로 정책은 거대한 조직들이 미리 규정된 행위패턴에 따라 작동한 일종의 산출이라고 보았다(김태현 역, 2005: 190). 또한 Allison(1999)은 조직은 그것이 생산하는 것이 무엇이든 좀 더 많이 생산하고자 하며 그들의 주장을 합리화하고, 더 많은 재원을 얻거나 조직을 확장하는 것을 규범화 한다. 결국 그들이 택하는 정책은 정해진 표준행동절차에 의한 결과이며, 불확실성을 회피하고자 하는 조직문화의 결과이다. 또한 조직이 변화를 피하거나 기존의 정책과 다른 정책을 선택하는 것은 예산의 증감 또는 조직 개편 등의 외적인 압력이 가해질 때라고 분석하였다(김태현 역, 2005: 231-237). 따라서 이러한 조직행동을 발생시키는 강력한 동기는 조직생존으로 볼 수 있다. Seidman(1998)은 정부조직의 개편, 즉 신설과 폐지 및 통폐합 등은 해당 기관의 인력과 예산의 변동은 물론, 기관 운영방식의 변화, 정책의 우

선순위 조정 등을 통해 궁극적으로 공공정책에 영향을 미친다고 보았다(Seidman, 1998: 12). 이러한 정부조직 개편은 사회적, 경제적, 기술적 환경변화와 같은 거시적인 맥락에서 발생하거나(Garnett and Levine, 1980; Grafton, 1975; 1979), 정권교체나 여소야대 같은 정치적 환경변화로 인해 발생한다고 보기도 한다(Askim et al., 2010; Boin et al., 2010; Lewis, 2002; 2003; Robinson, 2004; 윤주철, 2010 재인용). 또한 정부조직이 사회로부터 정당성을 확보하기 위해 개편을 한다는 시각도 있다(DiMaggio and Powell, 1983; Meyer and Rowan, 1977; 김영수 장용석, 2002 재인용).

우리나라의 경우 정부조직은 정부정책과 필요성에 의해 정권초기에 대부분 증편되거나 감축, 폐지되는 경향성을 보인다(민진, 2006: 14). 이러한 조직의 변화는 조직구성원 입장에서 보면 달갑지 않은 현상일 수 있다. 윤주철 외(2011)는 ‘정부조직 개편과 정치적 환경’연구²⁹⁾에서 기본적 임무를 수행하는 소극적 기관(국방부, 법제처, 경찰청 등)의 경우 위험률이 낮아 개편으로부터 상대적으로 자유로우나, 산업정책, 금융 등 적극적인 임무를 수행하는 조직은 상대적으로 개편의 가능성이 높았으며, 다음으로 정부의 민주화에 따라 조직개편을 국정운영의 철학을 가시적 상징(visible symbols)으로 보여주고, 직업공무원에 대한 통제를 하기 위한 수단으로 조직개편을 적극 활용하는 경향이 많아졌는데 이는 특정 정책목적을 달성하기 위한 수단으로 조직개편을 활용하였다고 분석하였다(윤주철 외, 2011: 199-200). 그렇다면 조직이 택할 수 있는 방법은 무엇일까? Adam 외(2007)는 정부 또는 정치집단의 조직개편에 저항하는 조직 내부의 특성을 연구한 결과 조직의 생존이 높은 조직은 기존의 루틴(routine)한 정책을 지속 유지시키는 조직이 안정적으로 유지될 수 있으며, 조직의 유지 및 증편은 국정철학을 구현하는 조직의 생존율이 높았다고 분석하였다(Adam 외, 2007: 221-236). 이러한 연구에 기초할 때 중앙정부 감축의 영향을 많이 받고 있는 국가보훈처는 각종 시책을 담당하는 소과(小課) 등을 편성하고 시책과 대상 수를 늘리는 노력을 경주할 수밖에 없음을 알 수 있다.

29) 윤주철 외는 우리나라 97개 중앙행정조직을 대상으로 1970년부터 2008년까지의 생존기간을 분석한 결과 97개 행정기관 중 59개 기관이 폐지, 조정되었으며, 개편에 주요한 원인은 대통령령의 교체나 민주화 등과 같은 정치적 요소와 개별기관의 생존 노력과 같은 내부특성이 영향을 미치는 것으로 분석하였다. (윤주철 외, 2011: 187-213)

제3장 연구분석 방법

제1절 분석의 관점

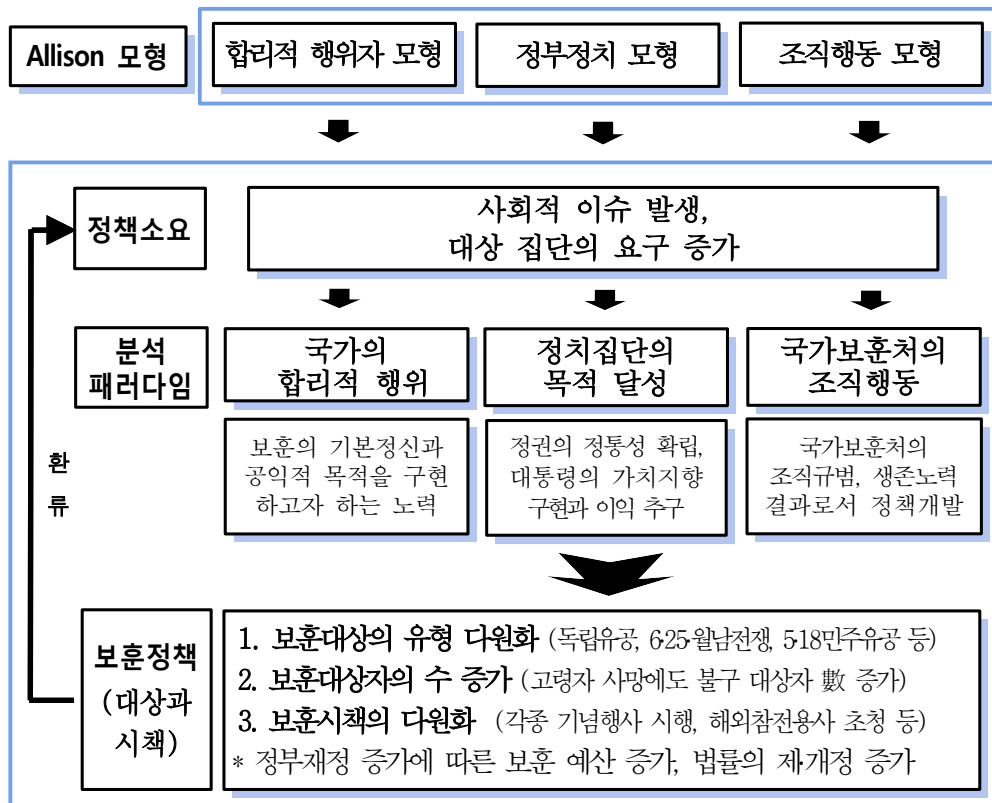
본 연구의 목적은 보훈정책에 어떠한 결정요인이, 어느 정도의 영향을 미쳤는가를 분석하는 것이다. 따라서 연구의 분석 대상은 정책결정의 요인으로 예상되는 다양한 원인들과 그 결과인 정책이다. 연구의 방법은 정량화된 연구에서 벗어나 심층적이고 드러나지 않았던 원인, 논리, 상호관계, 맥락 등을 새롭게 인식 할 수 있는 질적 분석(조용환, 1999: 27-63)을 사용하였으며, 연구방법은 관심 있는 현상 속에서 드러나지 않았던 구조를 밝힐 수 있는 근거이론 접근법(grounded theory approach)을 사용하였다(Suddaby, 2006; 이철주 외, 2004 재인용). 그러나 근거이론 접근법은 지식발견(knowledge discovery), 지식진화(knowledge evolution), 떠오르는 관련성(emergent relationships) 등을 주요 개념으로 하여 연구의 완성도를 높일 수 있는(Gorlenko, 2006: 3) 반면 하나의 코드와 코드의 범주가 연계되고, 식별되는데 대한 설명과 분석이 제한되는 문제점이 있다(Gresswell, 2004: 10). 따라서 설명과 분석력을 높이고 범주의 일반화를 위한 방법으로 Allison(1999)의 모형에 기초하여 세 가지 정책분석 관점을 주요범주로 설정하고 이를 통해 보훈정책의 결정요인을 분석하였다. 그러나 이러한 방법은 정책연구 간에 흔히 발생하는 후건공정의 오류(fallacy of affirming the consequent)³⁰⁾가 발생할 수 있고, 특정 관점에 대한 논란이 있을 수도 있기 때문에 이를 제거하기 위해 접근방법에 대한 이해를 명확히 할 필요가 있었다(최진욱 외, 2012: 54). 따라서 이러한 관점을 채택하게 된 배경과 이에 대한 내용을 살펴본 후 분석을 실시하기로 한다.

Allison 모형은 “정책결정 현상을 설명할 수 있는 최선의 개념틀(single best framework)은 없으며, 다각적 패러다임(paradigm)을 통해 정책결정 현상을 분석할 때 비교적 정책결정 현상을 정확하게 볼 수 있다”는 다원론적 개념을 최초로

30) 논리학에서 설명하는 오류의 한 가지, “만약 A라면 그때 B일 것이다. 지금은 B이기 때문에 A가 있을 것이다”라는 식의 오류다. 하지만 A 이외의 다른 요인들 때문에 현재의 B가 있을 수도 있다.

도입한 분석이론이다(남궁근, 2012: 438). Allison(1999)은 정책결정요인을 분석하기 위해서는 정책결정이 국가의 목적과 목표에 기초하여 합리적 과정을 거쳐 이루어졌다는 ‘합리적 행위자 모형’과 정책이 정부를 구성하는 거대조직들의 고유한 행위규칙에 의해 나타난 산출이라는 관점의 ‘조직행태모형’, 그리고 정부내부의 정치과정의 결과로 보는 ‘정부정치모형’ 등 3가지 패러다임을 통할 때 종합적 분석이 가능하다고 보았다. 본 연구는 이러한 연구 관점을 준용하여 [그림 3-1] 과 같은 분석패러다임 흐름에 의거 보훈정책을 분석한 것이다.

[그림 3-1] 분석패러다임 흐름도



우선 첫 번째 관점은 국가보훈정책을 정부가 ‘국가를 위하여 희생하거나 공헌한 국가유공자, 그 유족 또는 가족을 합당하게 예우하고 지원’하고자 하는 보훈목적에 기초하여 정책을 발전시켰다는 ‘합리적 행위자’ 관점에서 국가 활동을 보는 것이다. 두 번째 관점은 보훈정책은 대통령으로 대표되는 집권세력의 ‘가치지향

반영'과 '지지세력 증대'라는 '정치적 이익의 선택'으로 보는 것이다. 이는 Allison(1999)이 주장한 '정부정치모형'의 패러다임과는 다소 다른 면이 있으나³¹⁾, Allison(1999)이 '정부정치모형'의 분석 기본단위를 "정치적 결과물로서 정부의 행동"으로 하였고, 그 참여자로서 '직업관료', '임시직', '정치적으로 임명된 자'로 본 점(김태현 역, 2005: 363-389)을 고려할 때 그 본질은 같다고 할 수 있다. 그 이유는 보훈정책도 정치적 결과물이며, 그 참여자는 '대통령을 중심으로 한 정치세력'과 '관료조직', '정당' 등이기 때문이다. 세 번째 관점은 보훈정책은 국가보훈처가 보훈 목적, 정치집단의 결정 구현, 조직생존을 위한 정책개발의 노력 등을 통해 보훈정책을 발전시켜왔다는 '조직행동'의 패러다임으로 보는 것이다. 이 부분도 Allison(1999)이 주장한 바와 다소 차이가 있다(김태현 역, 2005: 193-229).³²⁾ 그러나 보훈정책은 국가보훈처의 조직문화에 기인한 업무규범과 조직생존을 노력의 결과라는 면에서 동일한 패러다임을 적용할 수 있다고 보았다.

이러한 세 가지 범주의 내용을 세부적으로 설명하면 다음과 같다.

국가보훈처(1992)는 "국가는 나라를 지키기 위해 공훈을 세웠거나 희생한 사람들을 국가가 보살피고, 예우하여 그들의 은공을 보답하는 한편, 국민들로 하여금 본 받아 애국이 숭고한 일이며, 이를 통해 국가를 유지, 발전시키고자하는 것이다. 이러한 제도는 삼국시대로부터 시작되었다"라고 기술하여 보훈의 목적과 근거에 대해 언급하고 있다(국가보훈처, 1992: 75). 또한 Dror(1968)은 정책을 "최선의 가능한 수단을 통하여 공익을 달성할 것을 목적으로 하는 것"이라 하였으며, Dye(2005)는 정책을 "정부가 하고자 또는 하지 않고자 결정한 것"이라 정의한 것에 기초하여 보훈정책을 분석해 보면 **"보훈정책은 보훈정신과 공익적 목적을 구현하기 위한 국가의 합리적 행위"**라고 볼 수 있다. 따라서 이러한 관점에서 보훈의 근본 목적과 정신이 보훈정책 결정요인으로 작용하였는지 보는 것이다.

31) Allison은 정책이란 상당한 정도의 독자성을 가진 경기자들의 정치적 흥정 결과라 보았고, 그 분석단위를 정치적 결과물로서의 정부의 행동으로 하였으며, 정치적 흥정의 참여자는 직업관료, 다른 부처에서 수평 이동한 경우, 정치적으로 임명한 낙하산으로 보았다(전게서, 2005).

32) Allison은 정부의 행위는 의식적인 선택이 아니라 거대한 정부조직이 미리 규정된 행위패턴에 따라 작동한 "일종의 산출"로 보았으며, 이러한 정부 행위의 기조에는 조직문화와 조직선호, 레퍼토리, 생존노력이 자리 잡고 있다 보았다(전게서, 2005).

모든 정치와 정책은 불가분의 관계이다. Easton(1965)은 정책을 “정치체제의 산출”로 보았으며, 정치체제 이론적 관점에서 정책은 “환경으로부터 제기되는 요구에 대한 정치체제의 반응”으로 보는 연구도 많이 이루어지고 있다(김진영 외, 2011: 243-275). 또한 정치체제의 구조적 특성, 즉 전환기제(black box)인 정치체제(정부, 공공기관 등)의 이념적 요소로서 담당자의 특성, 정치체제의 분위기와 규범, 그리고 정치체제의 구조 등이 정책 내용에 지대한 영향을 미치는 요소로 보기도 한다(정정길 외, 2003; 김진영·이창구, 2011: 243-275). 또한, Howlett(2009)은 통치이념, 정책이념 등 정책이 지향하는 이념이나 가치의 문제를 정책목표의 단계에서 가장 상위단계의 차원으로 보았다. 이러한 연구에 기초할 때 정책은 “정치의 이념과 가치에 기반을 둔 정치적 결정의 결과”로 볼 수 있다. 보훈정책의 대상과 시책을 살펴보면 이러한 정치적 가치가 많이 반영된 것으로 나타나고 있다. 따라서 **정치집단의 목적 달성을 위한 정책 선택**이 보훈정책 결정에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석하였다.

보훈정책은 법과 국가보훈처라는 공권력을 통해 집행된다. 따라서 국가보훈처는 국가정책의 주요한 정책수단으로 집행적 성격뿐만 아니라 정책의 개발자로서 위치를 가지며, 시책의 개발과 발전을 통해 정책을 구현한다. 이러한 국가보훈처의 특성은 공동체의 요구를 합리적이고, 정확하게 정책으로 변화시켜 집행하는 관료적 특성(Weber, 1977: 15-16)을 가진다. 반면 보훈정책은 제공하는 재화나 서비스에 대해 항상 더 좋은 질을 요구하는 시민들의 행동적 특성(Wittmer, 1991: 369)이 강한 편이며, 정치집단의 요구도 시책의 수를 늘리거나, 서로 상충하는 목표를 정책에 반영하게 하는 경향성을 갖게 한다(Wilson, 1989: 289). 이러한 각 요소들은 보훈정책의 상충성과 포괄성을 설명할 수 있는 또 다른 중요한 원인이며, 현재의 정책은 이러한 요구를 수용한 ‘**국가보훈처의 조직행동**’의 결과로 볼 수 있다.

제2절 연구대상의 이해

탐색을 위한 연구대상은 예상되는 보훈정책 결정요인과 그 결과인 보훈정책이다. 우선 결정요인에 대한 이해를 위해 국가보훈의 목적과 근거, 역대 대통령의 가치지향과 정치적 목적, 국가보훈처의 정책발전 노력과 조직변화를 분석

하였다. 보훈정책은 보훈대상과 시책을 대상으로 그 유형과 수를 분석하였다.

연구 자료는 국가보훈처에서 발행한 원호행정연보(1981-1983), 보훈행정연보(1984-1991), 보훈행정연감(1992-1997), 보훈연감(1998-2012)과 관련기관의 사이트, 대통령기록관 기록물 등을 활용하였으며, 언론매체의 보도 자료를 분석하였다. 국가보훈의 목적과 근거는 국가보훈처 사이트(www.mpva.go.kr)내 자료실, 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 정부조직법, 보훈관련 연구서 등에 나타난 내용을 분석하였다. 정치집단의 정치성향과 대통령의 가치지향은 대통령기록관 기록물, 언론보도 내용 등을 분석하였다. 특히 대통령의 가치지향은 기념사에 169건의 기념사와 80여건의 기사, 10여건의 회의자료 등에서 발췌한 주요문장 등을 내용분석 방법으로 분석하였다. 국가보훈처의 조직목표와 조직변화는 1981년부터 발간한 국가보훈처 연보와 통계청(www.kostat.go.kr)의 통계자료, 행정자치부(www.mogaha.go.kr)³³⁾의 조직변화 자료 등을 분석하였다. 보훈대상의 변화와 수, 시책 등은 국가보훈처 발행 연감 등에 나타난 현황을 기초로 하고, 국가보훈처 회의록, 보훈연구원 연구자료, 보훈학회 연구자료 등을 참고하였다. 기타 대한민국의 발전과정은 정치·경제·사회복지·보훈 분야 연구서적과 학술연구자료 등을 참고하고 정리하였다.

1. 국가보훈의 목적과 근거

국가보훈의 목적은 선행연구에서도 살펴 본 바와 같으나 정책 기관의 정의는 시간 경과에 따라 변화가 있는 것을 볼 수 있다. 국가보훈처가 1992년 발행한 ‘보훈 30년사’에는 “나라를 지키기 위해 공훈을 세웠거나 희생한 사람들을 국가가 보살피고 예우하는 것”으로 정의하였으나, 2011년 발행한 ‘보훈 50년사’에서는 “나라를 위해 희생, 공헌한 국가유공자와 유족에게 국가가 그 훈공을 기리고” 등으로 변화하고 있다. 따라서 본 연구에서는 국가보훈처의 보훈 30년사(1992)와 정경환(2011)의 “국가가 지니는 일차적 기능이라 할 수 있는 대외적 외침과 대내적 혼란으로부터 국민의 자유와 생명을 보호, 발전하는데 큰 공

33) 행정자치부는 국무회의의 서무, 법령공포, 조직과 정원, 지방자치업무 등의 업무를 관장하는 기관으로 2014년 11월 19일 ‘정부조직법 개정안’이 통과됨에 따라 기존 안전행정부가 해체되고, 동 기관으로 개편되었다.

을 세운 이들에 대해 국가적 차원에서 합당한 지원과 예우를 다하는 것”이라는 정의(정경환, 2011: 21)에 기초하였다. 보훈대상에 대한 조치근거는 주요 관련 법인 ‘군사원호대상법률’(법률 제758호), ‘국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률’(법률 제12386호), ‘국가보훈기본법’(법률 제12104호) 등을 통해 알 수가 있다. 우선 1961년 제정되어 보훈법령의 기초가 되었던 ‘군사원호대상법률’은 보훈대상을 제대군인, 상이군경, 전몰군경의 유족 등 3개 집단으로 명시하고 이후 개정을 거쳐 독립유공자와 4.19혁명 유공자를 받아들이고 있다. 시책은 연금 및 보상금의 지급과 유자녀의 보호 등으로 명시하고 있어 그 대상과 시책의 범위가 주로 참전 군인과 생활보장을 목적으로 하고 있음을 알 수 있다. ‘군사원호대상법’은 1984년 제정된 ‘국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률’과 2005년 제정된 ‘국가보훈기본법’으로 보완 개정되었다. 국가보훈대상자와 시책을 구체적으로 명시한 법률인 ‘국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률’은 1984년 최초 제정된 이래 수차례의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있는데 이 법에서 명시한 지원대상은 “국가를 위해 희생하거나 공헌한 국가유공자, 그 유족 또는 가족”으로 18개 집단³⁴⁾을 대상으로 하고 있으며, 그 시책으로 보훈급여금 지급, 교육지원, 취업지원, 현충시설 관리, 보훈심사위원회 운용 등을 규정하고 있다. 현재 보훈관련 기준 법령으로 자리 잡고 있는 ‘국가보훈기본법’은 정책목적을 “국가를 위하여 희생하거나 공헌한 국가유공자, 그 유족 또는 가족을 합당하게 예우하고 지원함으로써 이들의 생활안정과 복지향상을 도모하고 국민의 애국정신을 기르는 데에 이바지함”로 명시하고, 지원 범위를 “일제로부터 자주독립을 위해 공헌한 자, 국가수호 또는 안전보장에 공헌한 자, 대한민국 자유민주주의 발전을 위해 공헌한 자”로 명시하고 있으며, 국가보훈에 대한 국가와 지방자치단체의 책무, 보훈위원회 운용, 예우 및 지원, 보훈문화 창달 등을 명시하고 있다. 따라서 역대 정부에서 새로이 편입한 보훈대상과 발전시킨 시책이 국가보훈의 근본 목적과 정신에 얼마만큼 충실하였는지 살펴본다면 국가보훈정책이 보훈목적에 얼마나 영향을 받았는지 확인할 수 있을 것이다.

34) ‘국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률’은 1984년 제정된 이래 총 12회에 걸쳐 개정되었으며, 현재의 법률은 2014년 개정된 법률 제12386호이다. 동법은 순국선열, 애국지사, 전몰군경, 전상군경, 순직군경, 공상군경, 상이수훈자, 보국수훈자, 6·25참전 재일학도의용군인, 참전유공자, 4·19혁명유공자, 순직공무원, 공상공무원, 국가사회발전 특별공로순직자, 국가사회발전 특별공로상이자 및 특별공로자, 기타 이에 준하는 자를 지원 대상으로 명시하고 있다.

2. 정치집단의 정치적 목적달성

정책결정 과정 면에서 보면 가장 큰 영향력을 행사하는 것은 대통령을 중심으로 한 행정부와 집권정당이다(Neustadt, 1960: 4). 역대정부와 정당은 그들이 추구하는 정치적 가치와 목적 달성을 위해 각종 정책을 발전시키거나, 정책을 변화시켰다(허범, 1982: 277). 보훈정책 전반을 분석해 보면 우선적으로 나타나는 특징이 정부의 정통성을 과시하기 위해 부단히 노력하였다는 것이다. 특히 군사혁명 등을 통해 집권한 정부는 이러한 경향이 강하였다(조은희, 2009: 254-260). 또한 대통령과 집권세력은 지지 세력의 염원과 사회적 문제를 보훈정책을 통해 해소하고자 하였다. 이러한 결과로 나타난 것이 김대중 정부에서 시행된 5.18민주화운동 피해자의 보훈대상 선정, 김영삼 정부의 고엽제 피해자 보훈대상 선정, 노무현 정부의 특수임무수행자 보훈대상 선정 등이며, 이명박 정부에서 6.25 및 월남전 참전용사가 국가유공자로 선정된 것도 넓은 의미에서는 동일한 사례라 볼 수 있다. 따라서 이렇게 정책에 결정적 영향을 미쳤던 대통령의 가치지향을 분석하면 어떠한 정책을 선택하고자 노력하였는지 알 수 있다(Dunn, 2004: 440). 대통령의 가치지향은 연설문에 대한 내용분석과 주요 발표문장 등을 활용하여 분석하였다. 내용분석 연구에 가장 중요한 부분인 중심단어의 선정은 3명의 연구자가 독립적으로 선정 작업을 실시하여 객관성과 타당성 확보에 유의하였다.³⁵⁾ 분석대상으로 사용한 연설문은 보훈가치가 가장 많이 나타나는 3.1절, 현충일, 5.18민주화운동 기념사와 대통령의 취임사 등으로 하였다. 또한 대통령마다 의미는 같으나 다른 어휘를 사용하는 경우가 많아 이를 통일 하였으며, 특별한 의미가 없는 호칭 등은 보훈관련법에 나타난 단어로 통일하였다. 분석방법은 선정된 주요단어에 대한 빈도수 분석과 언어네트워크 분석을 실시하였다. 빈도분석은 한글 내용분석을 위해 고안된 KrKwic프로그램(박한우 & Leydesdorff, 2004)을 활용하였으며, 네트워크 분석 프로그램 UCINET³⁶⁾의 일종인 NodeXL³⁷⁾을 통해 밀도, 중심성 등을 분석하여

35) Woodrum(1984)은 내용분석이 사회과학에서 유용성이 높음에도 불구하고 행정학 분야에서 사용빈도가 낮은 것은 기법과 절차에 대한 방법론적 논의가 부족한 것이 원인으로 텍스트의 분석과정에서 코더의 편의(bias)가 수반되어 신뢰성과 타당성을 결여할 수 있다는 점이 가장 큰 문제점으로 지적하고 있다.

36) UCINET(a software tool for network analysis) : 인간 행위와 사회구조의 효과를 설명하기 위해 구조나 연결망 특징을 도출하고 관계성으로 체계의 특성 또는 체계구성 단위의 행위를 분석하는 분석프로그램

연구에 참고하였다. <표 3-1> 은 이러한 절차를 거쳐 도출된 주요 중심단어의 빈도수 분석 결과이다.

<표 3-1> 주요 중심단어의 빈도수 분석

단위 : 총 사용빈도

주요 키워드		빈 도 수						
		박정희	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박
공통 / 유사 의미 (상위 20개)	호국영령	20	17		5	9(민주, 8)	9(5.18, 4)	
	선열	17	17	7	12	13(민주, 3)	23	46
	애국(충절)	15	14		3	7	5	3
	호국정신	19	8	1	1	2	2	1
	자주(자립)	55	8	5	10	1	12	3
	헌신(희생)	10	5	2	3	1	6	7
	투쟁	4	1	1	1(민주화)	3(민주, 1)	1	2
	국난극복	3	1		1	6		
	유가족	16	3	2		3(5.18, 2)	8(5.18, 3)	7
	배려(보상)	16	1	1	3	2(5.18, 1)	2(5.18, 1)	5
	경의(예우)	12	5	3	5	3(5.18, 2)	5(5.18, 2)	
	계승	7	1		1		2(민주화)	1
	수호(안보)	5	8	2	1	11	2	5
	단결(화합)	25	8	3	4	10	23	10
	민족	18	6	5	4	5		6
	평화	23	11	3	4	11	19	21
	번영(융성)	15	4	4	4	5	9	8
	통일	31	13	13	13	10	1	13
	자유	8	3	1	1	5	12	16
	국력	11	5	1	2	1	1	
상이 / 특정 의미 (상위 10개)	반공정신	14				1(부정적)		
	민족중흥	11						
	사명	2	5					5
	동참(분발)	1	8					1
	민주화(주의)	7	8	14	8	22	20	20
	정통성	6	2	1			1	
	인권	.				8	4	4
	정의	.	5	1	3	4	6	
	반민족/개혁	.					4	
	유엔군(우방)	3	1			1	3(한미동맹)	

출처 : 국가기록원 대통령기록관(<http://www.po.go.kr>)의 아카이브(archive)

37) LNodeXL는 Microsoft Excel 2007에 네트워크 분석도구를 추가한 새로운 기능이며, 다른 네트워크분석 소프트웨어를 이용한 분석결과나 기초데이터도 처리할 수 있다.

주요단어 빈도수와 관련 문장 등을 비교한 결과 나타난 대통령들의 가치지향은 <표 3-2> 와 같다. 이는 ‘역대 대통령의 국정철학’(임도빈, 2008: 213-214), ‘역대 정부 행정의 사상적 기반에 관한 연구’(이대희, 2006: 161) 등에서 나타난 정책지향성과 많은 부분이 일치하는 것으로 나타났다.

<표 3-2> 대통령의 가치지향과 보훈정책 변화 비교

대통령(연도)	가치지향	보훈정책	
		대상 집단	시 책
박정희 (1961-1979)	자주의식, 민족중흥 국가에 헌신한 자에 대한 합당한 대우	독립유공자 상이군경 및 전몰군경 4.19혁명 유공자 6.25재일학도의용군 등	상이자, 유족 등에 대한 지원 체계 구축 (법률, 지원조직) *군사원호보상법 생활안정, 교육지원 등의 시책 시행
전두환 (1980-1987)	호국의지, 국민적 참여 국민을 계도 대상으로 판단	국가사회발전기여자	예우 및 명예선양 정책 시행 *국가유공자 예우 등에 관한 법률 제정
노태우 (1988-1992)	민주공화, 공존공영 치적 과시형 사고	—	제대군인 지원정책 외 특징적 시책 없음
김영삼 (1993-1997)	민주주의, 정통성 정부의 정통성 강조, 정치개혁 주력	6.25전쟁 참전자 월남전 참전자 고엽제 환자(의증자)	독립운동에 중심을 둔 시책과 참전용사를 위한 시책 발전 고엽제 피해자 구제를 위한 보훈대상 선정 및 시책 시행
김대중 (1998-2002)	민주화, 희생, 수호 기존 제도와 개혁의 균형, 민주화 운동에 대한 적정 보상 피력	5.18민주화유공자	5.18민주화운동 관련자를 보훈대상으로 편입, 시책 발전 수당 및 연금 지원 대상과 지원액 확대
노무현 (2003-2007)	민주화, 불의, 정의 기존 정치질서를 배격, 민주화운동을 국가의 주요가치로 봄	특수임무수행자	국가보훈체계 변화 : 민주화 운동을 보훈가치에 편입 *국가보훈기본법 제정 민주화운동 묘역을 국립묘지화, 국가보훈처 관리시설로 통합
이명박 (2008-2012)	산업화, 민주화, 관용 합리성과 경제 발전 중심의 사고를 기초로 다양한 가치 수용	—	10년 주기 기념사업 활성화(12건) 참전국과 보훈외교 시책 발전 참전용사의 국가유공자 선정

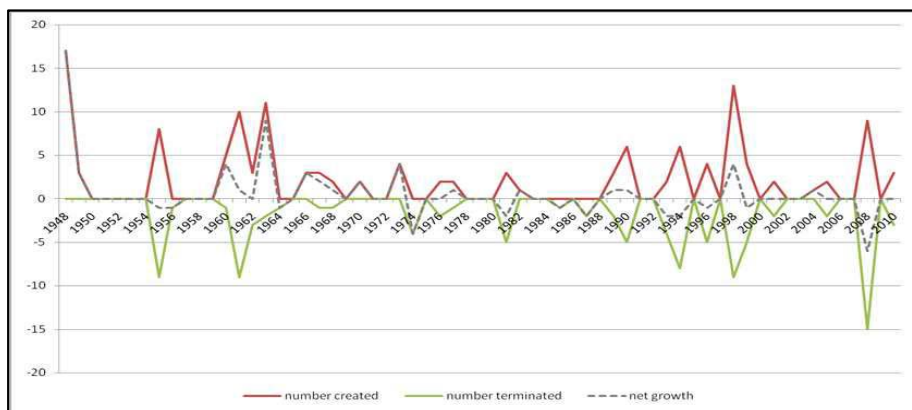
출처 : 대통령 연설문(1963-2012) 내용분석 결과, 「보훈연감」 (1981-2012) 내용 정리

〈표 3-2〉를 정리하면, 박정희 대통령은 반공정신과 국가수호에 대한 자주의식에 대한 지향성이 강한 것으로 나타났다. 전두환 대통령은 국민 계도적 성격의 단어를 많이 사용하는 것으로 나타났다. 노태우 대통령과 김영삼 대통령은 언어에서 나타나는 중심적 가치가 다소 모호한 것으로 나타났다. 김대중 대통령은 광주민주화운동을 중요가치로 언급함과 동시에 “강한 국방태세”도 함께 언급하여 개혁과 안정의 균형을 위해 노력하는 중도적 경향성을 보였다. 노무현 대통령은 언어 사용에서 기존 정부들과 많은 차이를 보였다. 노무현 대통령은 혁신과 형평의 가치를 우선시 하였으며, 이로 인해 기존 국가유공자에 대해 사용하던 정의, 계승, 헌신 등의 단어를 민주화 유공자를 중심으로 사용하는 언어적 특징을 보였다. 이명박 대통령은 특정가치보다 실용성을 강조하는 언어적 특성을 나타냈다.

3. 국가보훈처의 정책발전 노력

관료조직으로서 국가보훈처는 정책을 합리적으로 개발하고, 규칙적으로 집행하는 특성과 함께 정치집단의 요구에 자유롭지 않은 특성을 보인다. 따라서 합리적인 정책개발과 집행은 정부별로 만들어진 각종 법령과 시책, 그리고 보훈대상의 편입 등에서 찾아보고, 추가해서 [그림 3-2]와 〈표 3-3〉 같이 정부조직과 국가보훈처의 조직변화를 살펴봄으로써 조직 감축에 대응하기 위한 방법으로 시책을 개발하는 관료조직의 특징(윤주철 외, 2011: 187-189) 등을 알 수 있었다.

[그림 3-2] 연도별 중앙정부 행정조직의 증감



출처 : 연도별 중앙행정조직의 신설 및 폐지(윤주철 외, 2011: 194 인용)

〈표 3-3〉 중앙정부와 국가보훈처의 조직 및 인원 변화 비교

행정부	연 도	중앙정부			국가보훈처		
		조직수	인원수	증가율	조직수	인원수	증가율
박정희	1962년	24	123,037	1.0	54	1,729	1
	1973년	40	362,396	1.6	58	1,587	1.0
전두환	1980년	42	350,745	1.0	60	1,776	1.12
	1988년	40	471,438	1.1	55	1,526	1.0
노태우	1989년	41	492,466	1.0	55	1,528	1.0
	1992년	42	516,008	1.0	59	1,532	1.0
김영삼	1993년	40	565,115	1.1	59	1,528	1.0
	1997년	37	568,413	1.0	56	1,446	0.95
김대중	1998년	41	561,952	1.0	51	1,240	0.86
	2002년	40	559,203	1.0	51	1,174	0.95
노무현	2003년	40	579,448	1.0	51	1,174	1.0
	2007년	41	604,713	1.0	60	1,289	1.1
이명박	2008년	35	605,924	1.0	61	1,278	0.99
	2012년	37	615,000	1.0	60	1,283	1.0

출처 : 행정자치부 「통계연보」 (1948-2010), 국가보훈처 「보훈연감」 (1981-2012)

4. 보훈대상의 유형과 수

보훈대상은 단순한 정책 대상이라는 의미를 떠나 각 집단이 정치적, 정책적 가치를 가졌다는 점에서 대단히 중요하다. 국가보훈처는 이러한 대상을 7개 법령³⁸⁾에 기초하여 29개 보훈집단으로 구분하고 있다(국가보훈처, 2011: 214). 그러나 이러한 분류는 시책의 편의성을 고려하여 분류한 것으로 각 집단의 성격적 면을 규명하기 어려운 면이 있다. 예를 들어 ‘국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률’은 참전군인과 4.19혁명 관련자, 순직공무원, 국가사회발전기여자를 동일한 보훈대상으로 구분하고 있다. 따라서 본 논문에서는 연구목적을 위해 〈표 3-4〉와 같이 독립유공자, 참전군인, 순직·공상 군경, 순직·공상 공무원, 국가사회발전기여

38) ‘독립유공자예우에 관한법률(1994)’은 순국선열, 애국지사, ‘국가유공자 예우 및 지원에 관한 법률(1985)’은 전몰전상순직·공상군경, 무공 및 보국수훈자, 6·25재일학도의용군 및 참전유공자, 4·19관련자, 순직·공상공무원, 국가사회발전유공 관련자를, ‘참전유공자예우 및 단체설립에 관한법률(1985)’은 월남전 참전유공자를, ‘5·18민주유공자 예우에 관한 법률(2002)’은 5·18민주화운동 관련자를, ‘고엽제후유의증 환자지원 등에 관한 법률’(2007)은 고엽제후유증(의증) 환자 및 2세를, ‘특수임무수행자 지원 및 단체설립에 관한법률’(2005)은 특수임무수행 관련자, ‘제대군인지원에 관한법률(1998)’은 제대군인에 관해 규정하고 있다.

자, 제대군인, 기타 집단 등 7개 유형, 18개 집단으로 분류하여 분석하였다.

〈표 3-4〉 보훈대상자의 유형과 수, 편입시기

단위 : 명

유 형	대상 집단	편입시기	인원수		
			최초	2012년 말	증감률(배)
총 계			276,207	16,198,020	58.6
독립유공자	순국선열, 유족, 애국지사	1961년	139	6,670	48
참전군인	전몰군경 유족	1951년	124,735	37,095	2.9
	전상 군경	1951년	24,769	115,273	4.6
	6·25참전유공	1996년	40,430	182,729	4.5
	재일학도의용군	1961년	159	293	1.8
	월남전참전유공	1996년	17,241	208,581	12.1
	무공 및 보국훈장 수훈자	1976년	218	97,916	449
순직·공상 군경	순직 군경 및 유족	2004년	18,718	18,218	0.97
	공상 군경	2004년	39,520	62,610	1.6
순직·공상 공무원	순직자 유족	1981년	1,178	4,293	3.6
	공상 공무원	1981년	2,485	10,452	4.2
국가사회 발전기여자	4·19혁명 유공자, 부상자, 유족	1961년	337	828	2.5
	5·18민주화운동 사망·부상·실종자	2002년	3,507	4,191	1.2
	국가사회발전공로자	1985년	17	17	변동 없음
제대군인	증장기복무자	1981년	22	53,089	2400
기 타	고엽제 환자(의증 등) 및 2세	1995년	770	49,006	63.7
	특수임무수행자	2005년	1,775	3,496	2.0
	반공포로 상이자, 월남귀순자	1961년	187	369	2.0

출처 : 국가보훈처. 「보훈연감」 (1981-2012) 현황 정리

5. 보훈시책의 유형과 수

시책은 실질적인 정책수단으로 이러한 시책은 정책대상에 대한 실질적인 조치라는 면에서 대단히 중요한 요소이다. 역대 정부의 시책은 〈표 3-5〉에서 보는 바와 같으며, 분석의 기준은 정책이 시작되었거나, 그 정책의 범위가 보완의 범위를 넘어 대폭 확대되었거나, 조직이 신설 되어 고유의 업무를 수행하거나, 기존의 업무를 통합 한 것, 법령 제정 등을 건수로 하여 정리한 것이다. 이러한 현황은

관점에 따라 측정방법이 다를 수 있지만 시책의 단순변화를 건수로 택할 경우 그 현황을 파악하기도 어려울 뿐만 아니라 크고, 작은 정책이 혼합되어 정확한 정책 변화를 파악할 수 없게 되는 문제점이 있어 신규시책만을 건수로 판단하였다. 보훈시책의 특징을 살펴보면 박정희 정부에는 생활보장과 보훈단체에 대한 정리 및 지원이 중점적으로 이루어졌으며, 전두환 정부는 실질 시책보다 법령의 제·개정이 상당 수 이루어졌음을 알 수 있다. 또한 김대중·노무현 정부에서는 5.18민주화운동 관련자와 민원사항에 대한 시책이 중점적으로 시행된 것을 볼 수 있다.

〈표 3-5〉 역대 정부별 주요보훈시책 현황

현황 : 시책 건수

구 분		박정희	전두환	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박
계		181	64	28	45	44 (5.18, 7)	40	28
생활 보장	보훈급여금 등	10	8	2	4	5 (5.18, 3)	3 (5.18 특수)	1
	교육지원	8	3	—	1	2 (5.18, 1)	1 (특수, 1)	—
	취업지원	4	3	1	2	2 (5.18, 1)	3 (5.18 특수)	—
	대부지원 등	6	—	1	—	1 (5.18, 1)	2 (특수, 1)	—
복지 지원	노후복지	—	—	—	—	1	3	1
	의료 지원	9	7	—	1	1 (5.18, 1)	1 (특수, 1)	—
	재활 지원	2	1	1	—	—	1 (5.18, 1)	—
	양로 및 양육 등	6	—	1	2	—	1	1
	기 타	4	1	1	—	1	1	1
나라 사랑 정신 함양	선양사업	2	2	1	2	1	1	—
	기념/추모행사	2	3	—	1	1 (5.18, 1)	1 (5.18, 1)	5 (6.25 연감)
	10년주기 행사	—	—	—	1	1 (6.25 1)	—	7
	독립/4.19포상	1	—	1	—	—	1	—
	해외독립유공자 후손 정착지원	—	—	—	1	—	1	1
	현충시설관리	—	—	—	—	—	3	—
제대 군인 지원	제도 및 조직	1	1	1	—	—	2	—
	직업훈련	—	—	1	1	—	1	1
	취업지원	1	2	1	1	—	—	1
	대부지원 등	1	1	1	1	—	—	—
대외 협력	보훈외교	1	—	—	3	1	—	2
	유공단체지원	2	1	1	—	1 (5.18, 1)	2 (5.18, 1)	2 (배극남 1)
	위문/기금증식	1	1	—	1	—	—	—
법률	제개정 수	120	40	13	23	26	14	5

출처 : 국가보훈처, 「보훈연감」 (1981-2012) 시책 정리

제3절 분석의 틀

연구관점을 범주로 하여 연구대상을 분석한 결과 <표 3-6>과 같이 13개 하위 범주와 60개의 개념을 도출하였으며, 이를 분석의 틀로 하여 보훈정책의 결정요인을 분석하였다.

<표 3-6> 연구관점에 기초한 연구대상 분석의 틀

개 념	하위범주	범 주
독립운동, 순국선열 유족의 보훈대상 선정	조국독립, 국가수호자의	국가의 합리적 행위
참전용사 및 상이자, 전몰 및 순직군경 유족 보훈대상 선정	보훈대상 선정	
기본연금의 안정적 지급과 물가를 고려한 연금률 상승	보훈대상의 생활안정	
생계부조 수당과 부가연금 지급		
보훈대상의 취업 지원		
보훈대상 자녀의 교육지원		
보훈대상의 생활·주택 대부		
무공수훈 및 표창수상자에 대한 예우행사 실시	보훈대상에 대한 예우 및 복지 지원	
보훈대상자에 대한 사회복지서비스 이용 혜택		
가사 및 간병 서비스 지원		
보훈대상 노령자의 장제비 지원		
요양보호제도 시행		
의료 및 지원시설 설치, 진료 확대	공훈 선양과 애국정신 함양	
호국보훈의 날 시행		
호국원의 신축, 안장제도 현실화		
보훈단체 주관 보훈기념행사 지원		
10년 주기 보훈행사 시행		
4.19혁명유공자의 보훈대상 편입	정부의 정통성 마련을 위한 새로운 시책 시행	정치집단의 목적 달성
순국선열 유족, 애국지사의 보훈대상 편입		
민족정기 선양사업 시행		
독립유공자에 대한 포상 확대		
독립유공자의 손자녀, 자부의 지원시책 마련		
대통령 어젠다에서 나타난 대통령의 가치지향과 정책 변화	대통령의 가치지향과 정책 변화	(목적 달성을 위한 정책 선택)
연설문의 주요 문장에서 나타난 대통령의 가치지향과 시책 변화		
연설문의 주요 문장에서 나타난 대통령의 가치지향과 새로운 보훈대상의 편입		

구호의 원호에서 선양의 보훈으로 가치 변경	대통령의 가치지향과 정책 변화	정치집단의 목적 달성 (목적 달성을 위한 정책 선택)
‘민주발전 기여’를 보훈의 주요가치로 반영		
UN참전국과의 교류활동을 경제외교와 접목		
국가사회발전기여자의 보훈대상 편입	지지 세력에 대한 배려	
5.18유공자의 보훈대상 편입		
5.18민주화 사망, 실종, 부상자의 보훈대상 편입		
순직공무원 유가족, 공상 공무원의 보훈대상 선정	사회문제의 정치적 해결	
6.25전쟁/월남전 참전자의 국가유공자 선정		
고엽제, 특수임무수행자의 보훈대상 편입		
보훈외교를 국가보훈정책의 주요 분야로 시행	새로운 유형의 보훈시책 발생	
보훈대상자 수의 급격한 증가		
재해대상자 위로금 지급		
해외표창대상자 발굴, 참전기장 배포 등 포상대상과 유형의 다원화 추진		
나라사랑 정신 함양 부서 신설		
나라사랑 정신을 안보교육의 일환으로 실시		
5.18민주유공자를 위한 보훈시책 발전		
4.19, 5.18 등 민주유공자 묘역의 국립묘지 전환		
산하 영리법인 운용(주. 한성, 88관광개발 등)	보훈 출연금 확보 및 안정적 운용	
보훈 출연금 등의 안정적 관리, 기타 사업에 사용		
고엽제 피해자의 보훈대상 편입	국가유공집단의 민원 해결 노력 (부정적 요소)	국가보훈처의 조직행동
특수임무수행자의 보훈대상 편입		
참전군인의 국가유공자 편입		
국가공헌자의 발생과 보훈대상 선정기간의 불합리		
참전단체의 설립 지원		
보훈시책 유형의 연도별 균형성 유지	연중 균형 잡힌 보훈시책 마련	
보훈시책 수의 연도별 균형성 유지		
보훈시책 시행을 위한 시행령 제개정		
보훈시책의 문제점 개선을 위한 지속적 노력		
안장제도 개선		
보훈심사 제도개선(심사위원회 운용 등)	국가보훈처의 조직유지 (조직생존) 노력	
연도별 인원 감소에 따른 조직 증감 균형		
연도별 신규시책 발생과 실무조직의 증가		
보훈외교 등 신규 사업의 확충		
제대군인지원 사업을 국가보훈처 주요업무로 반영		
보훈범위의 확대로 대상자의 수 증가		

제4장 분석결과

분석방법은 보훈정책 현황(대상자의 유형과 수, 보훈시책, 법령과 예산 등)을 살펴보고, 이러한 현황과 정치사회 현상을 하위범주 요소별로 순차적으로 분석함으로써 정책결정 요인과 영향정도를 확인하는 방법을 사용하였다.

제1절 박정희 정부 : 원호체계의 구축과 정착

1. 박정희 정부의 원호정책 현황

1) 원호대상의 유형과 수

1962년 기준 원호대상은 <표 4-1> 에서와 같이 4개 유형 7개 집단이었다. 이는 1950년 제정된 ‘군사원호법’(법률 127호)과 1951년 제정된 ‘경찰원호법’(법률 187호)에 의해 원호대상으로 지정된 전상군경과 그 유족, ‘군사원호보상법’(법률 758호)에 의해 추가된 4.19혁명 관련자, 재일학도의용군, 반공포로 상이자와 월남귀순자 등을 포함한 것으로 2012년 말 7개 유형 18개 집단이 정책대상으로 지정된 것과 비교하면 약 40%에 해당되는 수이고, 6·25전쟁으로 인한 전상군경과 전몰군경 유족을 주요대상으로 하고 있는 것을 볼 수 있다.

<표 4-1> 박정희 정부의 원호대상 유형과 수

단위 : 명

구 분	독립유공자	참전군인				4.19혁명 유공, 부상, 유족	반공포로 상이자/ 월남귀순자	계
	순국선열유족 / 애국지사	전몰군경 유족	전상 군경	재일학도 의용군	무공 및 보국 수훈자			
1962년	139	124,735	24,789	159	0	337	187	150,346
1963년	308	124,638	25,857	174	0	365	242	151,584
1964년	302	121,989	26,297	179	0	379	299	149,445
1965년	298	119,681	26,637	174	0	396	321	147,507
1966년	301	120,011	27,145	176	0	407	356	148,396
1967년	297	119,835	27,817	177	0	403	432	148,961
1968년	334	118,422	29,399	189	0	408	461	149,213
1969년	349	114,971	31,183	195	0	410	501	147,609
1970년	352	112,708	32,292	190	0	413	541	146,496
1971년	352	110,289	33,169	190	0	410	552	144,962
1972년	351	107,125	33,630	193	0	410	582	142,291
1973년	344	103,018	33,951	192	0	411	558	138,474

1974년	342	100,118	34,754	190	0	406	551	136,361
1975년	344	97,629	34,837	185	0	399	584	133,978
1976년	335	94,645	36,642	184	218	404	657	133,085
1977년	1,207	92,341	37,475	184	285	406	682	132,580
1978년	2,043	89,905	37,977	182	294	399	714	131,514
1979년	2,028	87,118	38,300	178	303	396	706	129,029

출처 : 원호처. 「원호행정연보」 (1981) 현황 정리.

2) 원호시책

박정희 행정부의 원호시책은 <표 4-2> 에서 보는 바와 같이 181건으로, 1961년부터 2012년까지의 총 시책 수 430건의 42%에 해당하는 양이었다. 시책의 성격 면을 살펴보면 생활안정과 사회복지서비스 제공 등 기초생활 보장을 위한 각종 시책이 49건으로 시책 수만 보면 80%를 점하고 있는데, [그림 4-1] 에서 보는 바와 같이 생활보장에 중점을 두고 있는 것을 볼 수 있다. 또한 <표 4-2> 에서 보는 바와 같이 120건에 달하는 법률과 시행령의 제·개정 을 통해 원호(보훈)정책의 기초를 마련하고자 노력한 것으로 나타났다.

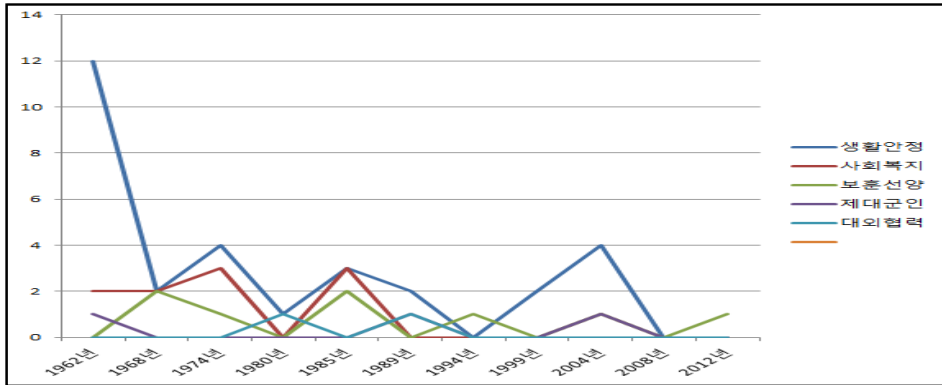
<표 4-2> 박정희 정부의 원호시책 유형과 수

단위 : 건

구 분	생활안정				보훈 선양	사회복지서비스				법률 제정 등	제대 군인 지원	유공 단체 지원	계
	보훈금 /수당	교육 지원	취업 지원	대부/ 채권		노후 복지	의료 지원	재활 지원	양육, 복지				
*1962년	9	2	5	3	0	0	2	0	1	29	1	0	52
1963년	0	0	0	1	1	0	0	0	3	8	1	3	17
1964년	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
1965년	0	1	0	0	0	0	0	1	0	6	0	0	8
1966년	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	4
1967년	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2	0	0	4
1968년	0	1	1	0	2	0	1	0	1	9	1	0	16
1969년	1	0	0	1	0	0	1	0	0	10	0	0	13
1970년	0	0	0	0	0	0	0	1	0	5	0	0	6
1971년	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	0	0	5
1972년	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3
1973년	0	0	0	0	0	0	1	0	1	4	0	1	7
1974년	0	1	2	1	1	0	1	0	2	16	0	0	24
1975년	1	0	0	0	0	0	1	0	1	4	0	0	7
1976년	1	0	2	0	0	0	0	0	0	3	0	0	6
1977년	1	2	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	8
1978년	1	1	0	0	0	0	1	0	0	4	0	0	7
1979년	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3

관련근거 : 원호처. 「원호행정연보」 (1981) 현황 정리. * : 1961년 포함

[그림 4-1] 역대 정부의 유형별 보훈시책의 변화



출처 : 국가보훈처, 「보훈연감」 (1981-2012) 현황을 도표로 전환.

3) 예산 편성

1962년 당시 원호예산은 19억 원으로 정부재정의 2.0%를 점하고 있었는데 특이한 것은 당시의 사회보장분야 예산은 12.1억 원으로 정부예산의 1.3%에 불과하고, 최초부터 사회보장예산과 원호예산은 별도로 책정된 것을 볼 수 있다. 이러한 원호예산은 〈표 4-3〉과 시책에서 보는 바와 같이 생활안정을 위한 보상금이 가장 많고, 다음으로 사회정착을 위한 대부와 전몰 및 상이군경 유자녀에 대한 교육지원비가 많이 책정된 것을 볼 수 있다.

〈표 4-3〉 시책별 원호예산의 편성

단위 : 천원

구 분	보훈급여금	의료지원	교육지원	원호관리	작업보도	보험대부	군인보험	정착대부	기관운영
1962년	1,441,522	95,954	106,967	8,598	799	312,280	13,831	304,448	31,052
1963년	1,374,326	16,339	120,280	10,041	979	371,471	50,667	320,803	32,321
1964년	1,432,037	17,050	170,793	11,559	724	353,420	79,951	276,469	25,943
1965년	1,530,625	24,368	190,035	6,712	1,239	391,379	110,507	280,871	27,493
1966년	2,244,467	24,367	225,080	76,086	3,301	41,230	174,941	14,357	41,500
1967년	2,700,346	28,208	361,572	33,982	6,840	471,926	217,024	34,541	46,225
1968년	3,309,966	96,439	676,743	37,038	8,657	622,431	233,146	39,985	106,997
1969년	4,342,903	105,015	848,366	52,434	17,036	667,880	259,378	42,041	162,511
1970년	5,005,668	172,272	859,459	50,808	23,942	755,610	259,497	61,715	64,551
1971년	5,738,288	155,735	888,306	62,489	24,398	1,016,498	258,693	69,047	84,580

1972년	6,737,062	185,355	729,442	72,465	24,998	2,300,836	1,523,326	75,403	97,957
1973년	6,714,628	194,004	664,695	78,087	16,131	1,516,941	348,028	48,021	97,450
1974년	7,833,542	1,752,066	668,137	65,745	16,107	1,655,919	366,894	48,075	147,874
1975년	10,643,311	481,388	790,273	147,872	0	2,007,779	0	0	357,317
1976년	16,084,361	746,409	1,202,446	795,216	0	2,336,034	0	0	273,158
1977년	22,348,682	981,407	1,356,803	2,386,369	0	2,850,155	0	0	459,459
1978년	29,397,347	1,388,912	2,464,639	2,636,975	0	3,192,954	0	0	572,998
1979년	36,217,973	1,911,407	3,069,786	3,024,748	0	3,530,742	0	0	868,944

출처 : 원호처, 「원호행정연보」 (1981) 현황 정리

2. 분석관점에서 본 박정희 정부의 원호정책

1) 국가의 합리적 행위

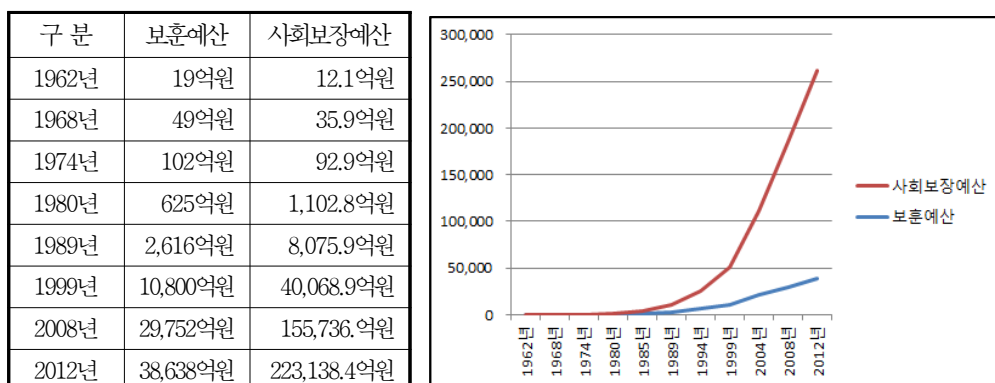
박정희 정부가 출범할 당시 대한민국은 국가의 열악한 재정과 행정의 미비로 인해 사회보장제도의 시행은 물론, 취약계층에 대한 사회적 배려 등은 거의 이루어지지 않는 상태였다. 특히 3년 반에 걸친 6·25전쟁으로 인해 14여만 명의 부상군인과 30여만 명의 전쟁미망인, 10만여 명이 넘는 고아가 발생³⁹⁾하였지만 이들에 대한 현황조차 제대로 파악되지 않는 상태였다. 제도 면에서 보면 정부는 1948년부터 북한군과의 교전, 공비토벌 등에서 발생한 전몰 및 상이군경과 그 유족의 피해를 보상하기 위해 1950년 ‘군사원호법’과 1951년 ‘경찰원호법’ 등을 제정하여 지원근거를 마련하였으나, 주무부서가 불분명하고, 시행 의지와 예산이 부족하여 정책은 거의 유명무실한 상태였다(국가보훈처, 2011: 63). 이에 따라 상이군경과 그 가족, 전몰군경 유족은 사회 극빈층으로 전락하였고, 이러한 모습을 본 젊은이들은 군 입대를 기피하는 등의 사회문제가 경제 개발을 위한 국력결집에도 악영향을 미쳤다(국가보훈처, 1992: 111). 1961년 5·16혁명으로 탄생한 ‘국가최고재건회의’⁴⁰⁾는 다양한 사회문제 중 이러한 문제를 가장 중요한 부분으로 인식하고, 이를 해결하기 위해 노력하였다. 따라서 이들을 돌보는 일이 가장 중요한 문제로 대두되었다. 1962년 국가최고재건회의

39) 국방부군사편찬연구소는 6·25전쟁 결과 한국군 62만 명이 부상당하고, 30여만 명의 이재민과 10여만 명의 전쟁고아가 발생하였다고 기록하였다(2011: 142).

40) 5·16혁명이후 주도세력이 5월 18일에 ‘군사혁명위원회’에서 이름을 바꾸어 발족시킨 입법·행정·사법의 3권을 행사했던 비상통치기구이다. 첫 번째 군사내각은 5월 20일에 발표됐으며, 1963년 12월 27일 제3공화국이 수립되면서 해체되었다(두산백과, 2014).

는 이러한 배경에 따라 박정희 최고회의의장에게 보고된 “사회보장제도 확립에 관한 지시각서”(최고회의 문사 제 683호, 1962. 7. 28)에 기술된 ‘국가지도노선’ 원칙에 따라 국가 공헌자와 이재민을 위해 ①사회보험제도를 중심으로 한 사회보장제도를 국가가 발전시키고, ②그 내용과 시기는 경제성장의 범위 내에서 국가가 결정한다고 언명하였다(우명숙, 2007: 154). 또한 국가수호 집단에 대한 생활안정을 위해 상당한 배려를 하였다. 이러한 근거는 <표 4-4>에서 보는 바와 같이 국민에 대한 사회보장과 국가수호자 및 유족에 대한 정부예산은 별개로 편성되었으며, 금액 면에서 원호예산이 사회보장예산보다 상당히 많은 것을 알 수 있다. 시책 면에서도 군경 상이자와 전몰군경 유족에 대해서 많은 배려를 하고 있는 것을 볼 수 있는데, <표 4-3>에서 보는 바와 같이 시책별 예산은 원호급여금과 정착 대부 등에 대부분 집중되어 외형적인 행사나 예우보다 기본생활 보장에 중점을 두고 있는 것을 볼 수 있다.

<표 4-4> 보훈예산과 사회보장예산 비교



출처 : 국가보훈처 . 「보훈연감」 (1981-2012) 정리

2) 정치집단의 목적 달성

5·16혁명과 선거를 통해 등장한 박정희 정부에 대한 평가는 매우 다양하다. 민주화, 산업화를 논하는 자리에는 물론, 정치사회적으로 중요한 국면마다 박정희 정부의 각종 정책은 정치적, 학문적 논쟁이 벌어지고 있다(곽준혁, 2010: 6).⁴¹⁾ 그러나 경제 분야를 중심으로 한 박정희 대통령의 업적은 1994년 역대

41) 박정희시대의 산업화 정책과 민주화에 대해 보수진영은 박정희 전 대통령의 리더십이 없이

대통령 업적도에서 86.8%의 평가 받았으며, 2008년에도 여전히 73.4%의 지지를 받아 최고의 대통령으로 평가⁴²⁾ 되고 있다. 본 연구에서는 이러한 박정희 정부의 정치적 평가, 실적 등과 무관하게 정치집단의 중심에 서 있는 대통령으로서 보훈정책에 영향을 미쳤는가? 영향을 미쳤다면 어떻게 영향을 미쳤는가에 초점을 두고 연구를 진행하였다. 이스턴(Easton)은 “정통성의 원천은 정권이나 그 당국자의 이념적 원칙과 일치하며, 정권의 조직과 규범에 대한 애착 또는 개인적으로 모범적인 도덕성으로 인한 국가에의 헌신 등으로 분출되는 것이다”라고 정의하였다(이용필, 1988: 278). 이런 면에서 박정희 정부는 5·16혁명을 통해 정권을 잡은 군사정부였기 때문에 정통성은 혁명의 문제점을 최소화하고 국민적 지지를 얻어내는데 매우 중요한 의미를 가지는 것이었다. 따라서 <표 4-5>에서와 같이 부패로 인해 실각한 이승만 정부와 차별화는 물론, 국민적 공감대를 형성하기 위해 3.1운동의 독립정신과 부패 척결을 위해 불의에 항거한 4.19혁명 정신을 근간으로 하여 5·16혁명의 당위성을 강조하는데 주력하였다(조은희, 2009: 254). 이러한 현상은 유신헌법(헌법 제8조)에서도 나타나는데 그만큼 박정희 정부는 그 태생적 문제로 인해 정통성 확보에 많은 노력을 기울였으며, 정통성의 근간이 되는 독립유공자와 4.19혁명유공자 등을 원호대상으로 선정하고, 이들을 위한 다양한 시책을 시행하였다.

〈표 4-5〉 박정희 정부 제정 헌법 전문 내용

헌법 제6호 본문 일부(전문개정, 1962. 12.)	헌법 제8호 본문 일부(전문개정, 1972. 12.)
유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한민국은 3.1운동의 숭고한 독립정신을 계승하고 4.19의거와 5.16혁명의 이념에 입각하여 새로운 민주공화국을 건설함에 있어서..	우리 대한민국은 3.1운동의 숭고한 독립정신과 4.19의거 및 5.16혁명이 이념을 계승하고 조국의 평화적 통일의 역사적 사명에 입각하여 자유민주주의적 기본 질서를 더욱 공고히 하는 새로운 민주공화국을 건설함에 있어서...

출처 : 헌법재판소 역사관(www.court.go.kr/home/history/open/60year)

는 산업화의 성공은 어려웠다고 보는 반면, 진보진영에서는 국민들의 노력 때문이었다고 본다. 또한 산업화가 가져온 결과에 대해 보수진영은 경제성장을 통해 민주화의 초석이 다져졌다는 입장인 반면, 진보진영은 불균등 발전과 민주주의의 후퇴가 초래되었다고 보고 있다.
42) 1994년의 지지도는 “김대통령 가장 민주적 평가, 업적, 인기 박 전대통령 으뜸”. 「경향신문」, 1994년 8월 16일 7~8면 참조. 2008년의 지지도는 KBS, ‘정부수립60주년 방송’ 참조

〈표 4-6〉에서 보는 바와 같이 각종 기념사에서 나타난 박정희 대통령의 가치지향은 〈표 4-5〉에 명시된 헌법의 가치가 유사한 것을 볼 수 있는데 대통령과 정치집단의 가치지향이 법령에 그대로 반영된 것을 보여주고 있다.

〈표 4-6〉 박정희 대통령 연설문에 나타난 주요단어

취임사	3.1절	현충일	5.18민주화 기념식
순국선열, 광복쟁취, 보위, 수호, 전몰장병, 반공의식, 4월 혁명, 통일, 자주적 주체의식, 우방 *4.5월 혁명을 연계	자주독립, 구국정신, 민족중흥, 애국충정(심), 헌신, 대동단결, 자주, 국난극복, 헌신, 근대화, 국력배양, 조국통일, 사명감, 계승, 유가족	호국영현, 애국충절, 호국정신, 자주정신, 반공정신, 민족중흥, 통일, 국난극복, 정통성 수호, 희생정신, 헌신, 유가족, 보살핌	관련 없음

출처 : 국가기록원 대통령기록관 자료(1963-1979), 내용분석 결과

대통령의 가치지향이 원호정책에 미친 영향력을 보기 위해 원호대상의 변동을 살펴보면, 1961년 제정된 ‘원호보상법’은 이전 ‘군사원호법’과 달리 독립유공자와 4.19혁명 관련자에 대한 지원을 명시하고 있는 것을 볼 수 있다. 물론 이것을 보훈목적에 충실한 결과로도 볼 수 있지만 6·25 참전 군경 중 부상자가 65여만 명이나 되었음에도 이들을 배제하고 우선적으로 독립유공자와 4.19혁명 관련자를 대상자에 편입시킨 점과 그간의 연설문에 나타난 가치지향 등을 종합해 보면 이들 대상자의 편입은 원호목적이라기 보다 정치적 선택이 우선하였다고 볼 수가 있다. 또한 1976년 6·25전쟁 무공수훈자의 보훈대상 편입과 함께 1977년 애국지사의 대상 범위가 335명에서 1,207명으로 대폭 확대된 것도 점진적인 정책개발을 추진하는 국가원호처의 조치라기보다 ‘판문점 미루나무 사건’⁴³⁾으로 촉발된 전쟁 위기를 해소하고 국민적 단결을 위해 참전용사들에 대한 대우를 대폭 확대한 정치적 선택으로 보는 편이 타당할 것이다. 이밖에도 독립유공자와 4.19혁명 관련자에 대한 보훈급여금과 사회보장서비스가 법 제정 직후인 1962년부터 조치된 반면, 재일학도의용군과 반공포로 상이자는 1968년이 돼서 점진적인 조치가 이루어진 것도 이를 입증한다고 볼 수 있다.

43) 1976년 8월 18일 판문점 공동경비구역 내에서 북한군이 미루나무 가지치기를 하던 미군 장교 2명을 도끼로 살해하고 9명에게 중상을 입혔다. 이 사건으로 전쟁위험이 증가하였으나 북한 김일성이 UN군 측에 사과문을 보냄으로써 일단락되었다(국가기록원, 2014).

〈표 4-7〉은 대통령 취임사에 나타난 가치지향으로 박정희 대통령은 5.16혁명의 당위성과 조국근대화의 의지를 강력하게 천명하고 있다.

〈표 4-7〉 대통령 취임사에 나타난 가치지향

“4월 혁명으로부터 비롯되어 5월 혁명을 거쳐 발전된 1960년대 우리 세대의 한국이 겪어야만 할 역사적 필연의 과제는 정치·경제·사회·문화 모든 분야에 걸쳐 조국의 근대화를 축성하는 것이며, 이를 위해 우리는 조성된 계기를 일심함 없이 성공적으로 이 과업을 성취시키는 데 범국민적인 노력이 있어야 할 것입니다.”

“이제 여기에 **3·1정신을 받들어 4·19와 5·16의 혁명이념을 계승하고** 당위적으로 제기된바 민족적인 제 과제를 수행할 것을 목표로 나는 오늘 이 뜻 깊은 자리를 빌려, 일대 혁신운동을 제창하는 바이며, 아울러 이에 범국민적 혁명대열에의 적극적 호응과 열성적인 참여가 있기를 호소하는 바입니다.”

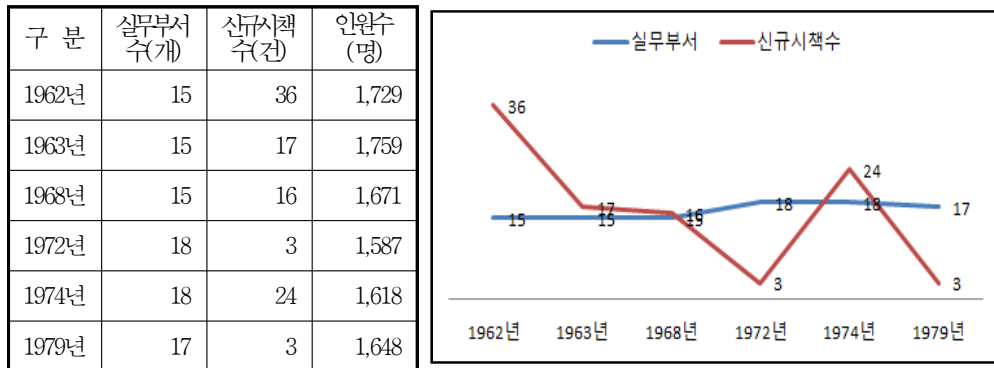
출처 : 국가기록원 대통령기록관; 박정희 대통령 제5대 대통령 취임사(1962) 일부 발췌

3) 군사원호처의 조직행동

박정희 정부는 1961년 각 부서로 나누어져 있는 원호관계 업무를 통합하고 이를 수행할 조직으로 “군사원호처”를 편성하였다. 군사원호처는 신편 조직으로 임무수행에 많은 어려움과 국무총리실 산하의 “처” 조직으로 그 위상이 그리 높지 않았음에도 나름대로 원호제도 정착에 많은 성과를 거둔 것으로 보인다. 〈표 4-2〉에서도 볼 수 있듯이 박정희 정부 18년 동안 제정한 법률과 시행령은 모두 134건으로 16건의 법률과 118건의 시행령이 제정되었다. 이는 군사원호처의 법률 제정이 의원입법이나 국무총리실을 경유한 정부입법으로 진행된다는 점을 고려하면 제도의 정착을 위해 상당한 노력을 한 것으로 평가할 수 있다. 또한 예산 면에서 볼 때 〈표 4-4〉와 같이 중앙정부 예산의 배정이 일정수준을 유지하고 있고, 보훈예산의 배정 또한 〈표 4-4〉와 같이 안정된 배정 비율을 보이고 있는 점을 고려시 군사원호처가 안정적인 사업 추진에 진력한 것으로 평가된다. 그러나 〈표 4-8〉에서 보는 바와 같이 보훈시책이 제3공화국(1962-1971), 제4공화국(1972-1979) 시작된 다음 연도부터 1-2년간 새로운 시책이 집중적으로 마련된 것은 국가원호처의 조직행동의 결과로 판단하

기보다 대통령과 정치집단의 정책결정 이후 이것을 구현하는 시책 마련하는데 충실하였다는 주장을 가능하게 한다. 이는 6·25참전으로 인해 피해를 본 민간인과 참전 군인에 대한 조치보다 우선 독립유공자와 4.19혁명 관련자에 대한 조치를 우선적으로 실시한 각종 시책에서도 이를 찾아 볼 수 있다.

〈표 4-8〉 보훈시책과 실무부서 증감 현황



출처 : 원호처, 「원호행정연보」 (1981) 현황 정리

3. 연구결과의 정리

지금의 보훈정책은 박정희 정부에서 마련된 법령의 수와 그 내용에서도 볼 수 있듯이 박정희 정부에서 그 기초가 마련되었다. 그러나 박정희 정부에서 정책결정에 가장 큰 영향을 미친 결정요인에 대해서는 국가로서 취해야 할 합리적 행위와 정치적 필요성이 함께 결합된 것으로 보인다. 물론 정치적 필요성이 합리적 행위라는 형태로 나타났다고 볼 수도 있다. 그러나 대통령의 어젠다에서도 나타났듯이 전쟁 상이자와 전사자 유가족에 대한 배려는 통치자이자 전쟁을 치룬 군인으로써 당연한 사명감이었을 것이고 이러한 의무감이 원호정책에 근간을 이룬 것으로 보인다. 한편 최상권(2011)은 ‘박정희 대통령의 어려웠던 가정형편과 공산주의자로 몰려 상당한 어려움을 겪었던 경험은 그를 온정주의적 지도자로 만들었고 이러한 이념이 원호정책의 근간이 되었다’고 주장하고 있다. 또 다른 접근법으로 박정희 대통령의 정치철학을 정리한 민주공화당(1977)에 의하면 “이 국가와 이 민족을 살리는 길은 무엇인가라는 대명제 앞에

당면과제는 최우선 가난에서 벗어나야 하며, 가난에서부터 벗어나기 위해서는 경제건설부터 해야 한다”(민주공화당, 1977: 173-174)는 것을 지속적으로 주장한 것을 볼 수 있다. 따라서 이러한 연구 등과 당시의 정치적 상황에 기초할 때 원호체계를 개선하고, 재구축하고자 한 것은 국가 공헌자에 대한 국가의무의 이행이라는 원호목적에 충실하였던 것으로 볼 수 있고, 5.16혁명의 정당성을 확보하여 국가적 에너지를 경제발전에 집중하고자 하는 정치적 필요성이 독립운동과 4.19혁명에 대한 예우를 우선시하고 이들을 원호정책으로 편입시켜 보호한 것으로도 볼 수 있다. 세 가지 관점에서 누락되었으나 주목해야 할 부분은 정책대상과의 원호처의 정책네트워크에 대한 문제이다. 1963년 제정된 “원호대상자단체 설립에 관한 법률”에는 법의 대상인 대한민국상이군경회, 광복회, 4.19혁명부상자회 등 9개의 공익단체들에 대한 지원과 의무 등을 명시하고 있는데 이러한 법률을 제정하기 위해 원호처는 기존의 단체들을 9개 단체로 통합하고, 이들의 권리와 의무를 명시하기 위해 수차례에 걸친 협상을 통해 세부사항을 등을 구체화하고 있음을 볼 수 있다(송미현, 2004: 118-119). 이러한 사실에 기초할 때 기본적으로 보훈정책은 “다원주의 사회에서 특정 이익 집단, 관료, 의회의 관련위원회가 상호간의 이해관계를 보호하기 위해 영역별로 안정적 관계를 형성하여 정책과정을 지배하는 하위정부모형(subgovernment model)”(정정길, 2013: 165)으로 변화해 나갈 수밖에 없는 정책 환경을 가졌으며, 민주화 이후 이러한 경향이 강하게 나타나고 있다고 볼 수 있다.

제2절 전두환·노무현 정부 : 보훈 목적과 정책의 변화

전두환 정부와 노무현 정부는 그 이념과 집권배경이 전혀 다른 대척선(對蹠線) 상에 있는 정부이다. 우선 전두환 정부는 12.12사태를 통해 집권하였으며, 자유주의적 시장경제체제 기반을 중심으로 하는 정책을 수행하였다(임도빈, 2008: 225-226). 반면 노무현 정부는 민주적 절차에 의한 선거를 통해 집권하였으며, 좌파적 ‘국가개입주의’⁴⁴⁾에 입각한 정책을 수행하였다(현진권, 2007: 77). 그러나 보훈정책에 국한한다면, 전두환·노무현 정부는 박정희 정부의 물질

44) 케인즈가 주장한 이론으로 총수요가 총공급에 미달할 때 불황이 시작 된다 보아 정부가 유효수요를 늘리기 위해 시장에 개입하고 투자를 해야 한다는 이론이다(두산백과, 2014).

중심, 제한된 대상의 원호정책의 목표와 이념, 대상을 변화시켜 현재의 보훈정책을 만들었다는 공통점을 찾을 수 있다. 전두환 정부는 과거 ‘원호’라는 구호개념의 정책을 ‘보훈’이라는 보상뿐만 아니라 명예 선양과 정신적 가치가 존중되는 보훈정책으로 변화시켰으며(김종성, 2012: 183), 7개의 보훈관계 법령을 ‘국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률’로 통합하고, 내용을 보완하였다. 노무현 정부는 기존의 보훈법령을 정리하고, ‘국가보훈기본법’을 제정하였으며, 보훈가치에 “자유민주주의 발전에 기여”라는 새로운 가치를 포함시켰다. 또한 과거 관련단체가 관리 및 운영하던 5.18, 3.15민주화 묘지 등을 국립묘지로 귀속시켜 관리토록 하였다.

1. 전두환, 노무현 정부의 보훈정책 현황

1) 보훈대상의 유형과 수

박정희 정부의 마지막 해인 1979년 말 기준 보훈대상의 유형은 〈표 4-1〉과 같이 4개 유형 8개 집단이었다. 전두환 정부에서의 보훈대상은 5개 유형, 9개 집단으로 ‘국가사회발전기여자’라는 새로운 유형과 집단이 추가되었다. 이들은 “아웅산묘소 테러사건”으로 사망한 17명의 각료 및 수행원으로, 1984년 제정된 ‘국가유공자 예우 등에 관한 법률’(법률 제3742호)에 의해 국가유공자로 편입되었다. 또한 이법에 의거 과거 태극무공훈장 또는 을지무공훈장 표창수상자만 해당되었던 무공 및 보국 수훈자의 범위가 유사등급의 표창을 받은 국가사회발전기여자까지 해당되어 〈표 4-9〉에서 보는 바와 같이 그 수가 1984년 339명에서 1985년 19,282명으로 대폭 확대되었다.

노무현 정부에서의 보훈대상은 9개 유형 19개 집단이었다. 이들은 전두환 정부 이후 새로 편입된 고엽제 환자 및 2세, 5.18민주화운동 관련자 등 7개 유형 16개 집단에 순직공상 군경 및 그 유족과 특수임무수행자가 추가된 것이다. 수에 있어서도 많은 변화가 있어 박정희 정부 말 129,029명에서 2007년 말 826,966명으로 대폭 증가되었다. 이는 유형의 증가에도 영향이 있으나 대상의 범위와 자격요건이 대폭 완화된 것이 가장 큰 원인이었으며, 해당 보훈단체의 요구를 국가보훈처가 수용함에 따라 그 수가 점진 증가하는 경향을 나타냈다.

〈표 4-9〉 전두환·노무현 정부의 보훈대상 유형과 수

단위 : 명

구 분	독립유공자	참전군인			4.19혁명 유공, 부상 유족	국가사회 발전 기여자	5.18민주 사망, 실종, 부상자	고엽제/ 특수임무 수행자
	순국선열유족 / 애국지사	전몰군경유족, 전상군경 등	6·25전쟁 / 월남전	무공보국 수훈자				
1980년	2,265	123,961	0	307	390	0	0	0
1981년	2,289	122,343	0	312	386	0	0	0
1982년	1,739	120,815	0	320	378	0	0	0
1983년	2,851	118,729	0	317	377	0	0	0
1984년	2,880	116,884	0	329	373	0	0	0
1985년	2,904	120,101	0	<u>19,282</u>	376	<u>17</u>	0	0
1986년	2,895	120,682	0	24,440	375	17	0	0
1987년	3,151	120,927	0	27,656	371	17	0	0

2003년	5,463	165,232	350,775	70,468	481	17	3,825	<u>20,019/</u> 0
2004년	5,604	165,406	478,918	72,488	493	17	3,875	32,579/ 0
2005년	5,391	117,347	484,995	76,491	508	17	3,954	36463/ <u>1775</u>
2006년	6,281	121,154	483,321	80,151	512	17	3,978	40,321/ 1,917
2007년	6,442	124,300	476,211	53,291	562	17	3,951	43,604/ 2,271

출처 : 국가보훈처. 「보훈연감」 (1981-2007) 현황 정리

2) 보훈시책

전두환·노무현 정부의 보훈시책은 〈표 4-10〉에서 보는 바와 같이 전두환 정부는 연평균 9.1건, 노무현 정부는 연평균 8건으로 박정희 정부가 연평균 10.1건의 시책을 만들어 낸 것과 비교해 보면 다소 감소한 것을 볼 수 있다. 이것을 시책의 성격으로 보면 [그림 4-2]에서 보는 바와 같이 사회복지서비스제공 시책은 박정희 정부와 마찬가지로 높은 비중을 차지하고 있었으나, 생활보장 관련 시책은 상당부분 감소하였고, 보훈선양, 제대군인지원 등의 시책이 대폭 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 이를 전두환 정부와 노무현 정부로 구분하여 살펴보면 전두환 정부의 경우 수당의 신설, 조정이 많이 이루어졌고, 법령 개정 등과 맞물려 보훈선양 사업 수가 증가한 것을 볼 수 있다. 또한 이전 정부에서 예산부족 등의 이유로 사업이 지연되었던 보훈병원 등의 설립 등이 추진된 것을 볼 수 있으며, 장기복무하사관에 대한 시책도 마련되었다. 노무현 정부의 경우 시책의 많은 부분이 5.18민주화 관련자와 특수임무수행자를 위해

마련되었다. 우선 보훈급여금과 교육 지원 등의 생활보장 시책이 5건 마련되었고, 관련단체에 의해 운영되던 독립기념관, 민주묘역 등이 보훈처로 이관되고, 통합됨에 따라 묘지 운용, 안장 등에 관한 시책이 마련되었다.

〈표 4-10〉 전두환·노무현 정부의 보훈시책 유형과 수

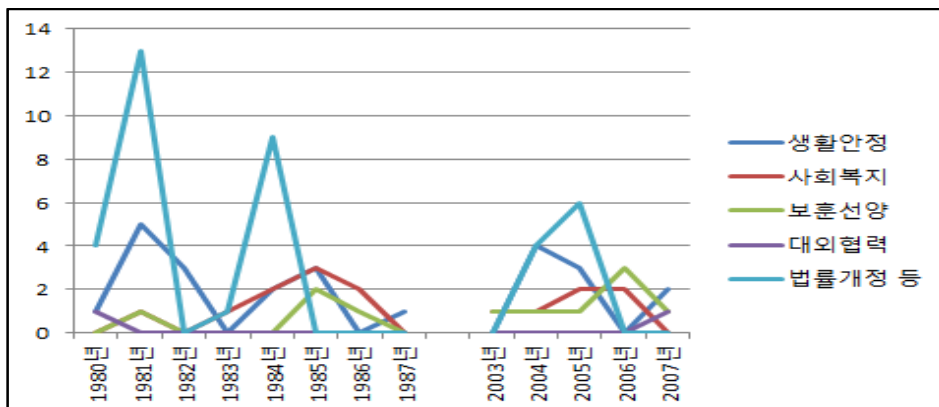
단위 : 건

구분	생활안정				보훈 선양	사회복지서비스				법률 제정 등	재대 군인 지원	유공 단체 지원	계
	보훈금 /수당	교육 지원	취업 지원	대부 채권		노후 복지	의료 지원	재활 지원	양육 복지				
1980년	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	1	6
1981년	3	1	0	0	1	0	1	0	0	14	3	0	23
1982년	2	1	0	0	1	0	0	0	0	3	1	0	8
1983년	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2
1984년	1	0	1	0	0	0	2	0	0	9	0	0	13
1985년	1	1	1	0	2	0	1	1	1	0	0	0	8
1986년	0	0	0	0	1	0	2	0	0	1	0	0	3
1987년	0	0	1	0	0	0	0	0	0	9	0	0	1

2003년	0	0	0	0	1	1	0	0	0	4	0	0	6
2004년	2	0	1	1	1	0	0	0	1	4	1	0	11
2005년	1	1	1	0	1	0	2	0	1	6	1	1	13
2006년	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	1	0	6
2007년	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	1	4

출처 : 국가보훈처. 「보훈연감」(1981-2007) 현황 정리

[그림 4-2] 전두환·노무현 정부의 유형별 보훈시책의 변화



출처 : 국가보훈처. 「보훈연감」(1981-2007) 현황을 도표로 전환

3) 예산 편성

박정희 정부에서 사회보장예산을 상회하던 보훈예산은 1980년대에 들어 국민들의 사회보장에 대한 의식이 제고되면서 사회보장예산과 역전되고, 그 액수와 정부예산 점유율에서도 상당한 격차가 벌어지기 시작하였다. 전두환 정부에서의 보훈예산은 연평균 896여억 원으로 정부재정의 1.0%를 밑돈 반면, 사회보장예산은 연평균 2,888억 원으로 정부예산의 2.7%를 점하였고, 노무현 정부에서의 보훈예산은 연평균 2조 2,462여억 원으로 정부재정의 1.7%를 점유하였고, 사회보장예산은 연평균 9조 4,296여억 원으로 정부예산의 7.1%를 점하였다. 보훈예산의 편성을 살펴보면 전두환 정부는 박정희 정부와 유사한 형태를 보이고 있으나, 노무현 정부의 경우 〈표 4-11〉와 같이 예산 편성 내역이 다변화 되고 있음을 볼 수 있다.

〈표 4-11〉 전두환·노무현 정부의 시책별 보훈예산 편성

단위 : 천원

구분	보훈 급여금	병원 운영	교육 지원	원호 관리	보험 대부	군인 보험	재대군인 지원	기념/ 선양	기관 운영
1980년	46,088,143	2,180,384	3,984,832	3,484,332	3,330,822	0	0	0	1,028,957
1981년	60,743,646	3,005,524	5,021,409	429,900	4,476,233	0	0	0	1,586,508
1982년	71,782,000	7,815,131	7,875,827	1,366,139	0	0	0	0	1,311,535
1983년	78,155,264	8,589,383	9,156,574	1,678,631	0	0	0	0	1,345,789
1984년	82,523,697	5,141,818	9,360,982	1,742,544	0	0	0	0	1,329,184
1985년	87,666,501	5,728,649	9,519,974	1,837,007	0	0	0	0	1,388,641
1986년	92,321,945	6,431,911	10,997,715	2,026,370	0	0	0	0	1,400,562
1987년	102,558,404	7,361,213	11,138,087	2,376,582	0	0	0	0	1,605,714

구분	보훈 급여금	병원 운영	교육 지원	원호 관리	재대군인 지원	묘지 관리	기념/ 선양	기 타	기관 운영
2003년	1,499,706,072	20,561,078	0	0	135,087,808	3,283,548	18,789,239	11,708,288	18,010,587
2004년	1,601,446,160	20,889,386	0	0	200,025,883	4,820,242	18,533,335	19,428,315	18,419,540
2005년	1,873,524,461	26,301,479	0	0	15,602,482	5,115,825	18,644,743	29,708,977	26,585,210
2006년	1,988,000,088	26,629,566	0	0	20,475,875	10,065,511	42,790,187	25,689,771	31,049,774
2007년	2,178,687,246	33,108,001	0	0	16,246,476	16,463,533	53,074,796	25,900,000	41,125,138

출처 : 국가보훈처. 「보훈연감」 (1981-2007) 현황 정리

2. 분석관점에서 본 전두환·노무현 정부의 보훈정책

1) 국가의 합리적 행위

박정희 행정부의 원호정책이 취약계층으로 전략한 상이군경과 유가족에 대한 생활보장 중심의 정책이었다면 전두환·노무현 정부의 보훈정책은 명예에 대한 존중과 소외집단의 가치를 반영한 정책을 시행하였다. 그러나 이 두 가지 모두 국가의 합리적 행위로 볼 것인가에 대해서는 의문이 있다. 전두환 정부는 1983년 10월 9일 미안마에서 일어난 “아웅산묘소 테러사건” 순직자가 소액의 순직보상금 외에 국가로부터 받는 혜택이 없다는 것에 문제를 제기하였다(김종성, 2012). 이러한 이유로 정부는 ‘국가유공자 예우 등에 관한 법률’(법률 제3742호)을 제정하여 순직 공무원도 국립묘지에 묻힐 수 있는 법적 조치를 하였다. 또한 과거 구휼 중심의 원호정책을 보훈대상자의 명예선양과 예우, 애국정심 함양의 개념으로 바꾸었다. 이에 따라 보훈대상은 ‘국가사회를 위해 공헌이 지대한 자’까지 확대되고, 그들에 대한 명예를 선양하였다.

김대중 정부에서 시작되어 노무현 정부에서 완성된 5.18민주화유공자에 대한 보훈대상 편입과 지원 시책도 유사한 개념이다. 1980년 5월 18일 광주에서 발생한 민주화운동은 대한민국의 민주주의를 발전시키는데 상당부분 역할을 하였다(손호철, 1997: 53). 그러나 이러한 민주주의 발전의 기여한 사람들에 대한 보상이 미흡하여 이를 국가적 이슈화 하고 이들에 대한 국가적 보상을 실시한 것이다. 그러나 이러한 조치들이 과연 “국가의 합리적 행위로 볼 수 있는가?” 하는 반론이 제기될 수도 있다. 보훈의 목적은 “국가가 지니는 일차적 기능이라 할 수 있는 대외적 외침과 대내적 혼란으로부터 국민의 자유와 생명을 보호, 발전하는데 큰 공을 세운 이들”에 대한 조치기 때문이다. 특히 5.18민주화운동이 문제가 되는데, 2004년 9월 24일 정봉주의원 등 23명의 국회의원이 제출한 “민주유공자 예우에 관한 법률안” 발의문에 보면 “5.18민주유공자의 보훈대상 편입은 4.19혁명과 같이 국민의 기본권 신장에 기여한 사람에 대한 국가의 조치”라고 주장하고 있는 것을 볼 수 있다. 따라서 4.19혁명유공자, 국가사회특별공헌자, 5.18민주화유공자 등은 동일한 맥락에서 국가의 합리적 행위 여부를 평가해야 할 것이다.

2) 정치집단의 목적 달성

5.16혁명을 통해 정권을 잡은 박정희 정부와 마찬가지로 전두환 정부도 그 정통성의 근거를 마련하는데 고심하였고 이를 위해 〈표 4-12〉에서 보는 바와 같이 1980년 10월 헌법의 전문 개정을 통해 이를 구체화 하였는데, 박정희 정부에서 강조했던 ‘4.19의거 및 5.16혁명의 이념 계승’은 삭제하고 ‘3.1운동의 숭고한 독립정신’만을 계승하였다. 이러한 조치를 한 이유는 5.16군사쿠데타의 이념을 계승할 경우 군사정권이라는 비난을 씻기 어려운 것은 물론, 민주화에 대한 열망을 잠재우고 들어선 정권이기 때문에 4.19의거에 대한 이념에 대한 논의도 삭제한 것으로 볼 수 있다(조은희, 2009: 259). 이러한 가치는 1987년 일어난 6월 민주항쟁 시 또 한 번의 변화를 가져와 불의에 항거한 4.19민주이념을 강조함으로써 민주화에 대한 정신적 가치를 국가의 주요 가치로 하였다. 또한 박정희 대통령이 3.1운동과의 연계를 위해 1962년 3.1절 행사시 2천여 명의 독립운동가에게 포상을 실시한 것과 같이 독립기념관 건립과 항일유적 복원사업을 시행하였다(한국문화예술진흥원, 1985: 113-121). 전두환 대통령은 정치란 “불가능한 것을 가능하게 하는 것”이라 하였으며, “집권여당이 하고 싶은 대로 끌고 가는 것”이라는 인식을 토대로 정책을 수행하였다(김성익, 1993: 268-306). 또한 〈표 4-13〉과 〈표 4-14〉에서 보는 바와 같이 국민은 국가에 충성하고, 주어진 목표를 달성하기 위해 최선을 다해야 하며, 보훈정책은 이러한 것을 구현시키기 위한 정책이라는 인식을 하고 있었던 것으로 보인다. 이러한 가치지향은 “아웅산묘소 테러사건”으로 순직한 17명의 각료와 그 수행원에 대한 처리에서 두드러지게 나타나는데 전두환 정부는 ‘국가유공자 예우 등에 관한 법률’(법률 제3742호) 제정을 통해 〈표 4-15〉에서 보는 바와 같이 “국가를 위해 공헌하거나 희생한 국가유공자와 그 유족에 대한 응분의 예우”를 행하도록 하였고(국가보훈처, 2011: 94), 17명의 순직자를 ‘국가사회발전 기여자’라는 명목의 국가유공자로 지정하여 국립묘지에 안장될 수 있는 근거를 마련하였다. 이러한 조치 결과 약 18,900여 명의 공무원 등이 보훈대상으로 편입되었다. ‘국가유공자 예우 등에 관한 법률’ 제정은 보훈대상자 수와 보훈시책 면에서 보면 그리 큰 변화는 없었다. 전두환 정부의 보훈시책 특징은 명예선양 외에 법령의 통합과, 재활과 의료지원기능을 강화하기 위해 의료지원을 1981년

11월 설립한 ‘한국보훈복지공단’으로 일원화 한 것, 재정적 자립여건 마련을 위해 (주)한성과 88골프장을 건립하여 국가보훈처 산하기관으로 귀속시킨 것으로 볼 수 있는데, 이러한 조치는 보훈대상에 대한 보다 효과적 지원을 가능토록 하였지만 당시에 추진하였던 생산성 향상과 경제정상화 등의 경제 정책기조(임도빈, 2008: 225-226)가 보훈정책에 반영된 것으로도 볼 수 있다.

〈표 4-12〉 전두환 정부의 헌법전문 개정내용

헌법 제9호 본문 일부(전문개정, 1980. 10.)	헌법 제10호 본문 일부(전문개정, 1987. 10.)
우리 대한민국은 3.1운동의 숭고한 독립정신을 계승하고 조국의 평화적 통일과 민족중흥의 역사적 사명에 입각한 제5민주공화국의 출발에 즈음하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고...	유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한민국은 3.1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4.19민주이념을 계승하고, 조국의 민주개혁과 평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고...

출처 : 헌법재판소 역사관(www.ccourt.go.kr/home/history/open/60year)

〈표 4-13〉 전두환 대통령 연설문에 나타난 주요단어

취임사	3.1절	현충일	5.18민주화 기념식
약소의 비애, 국가안보, 자주 민족국가 *선열의 업적 칭송보다 그러한 난국이 초래하지 말자는 메시지	민족융성, 대동단합, 국난극복, 자기건설, 사명, 동참, 애국, 정의, 헌신, 자주정신, 행동지표, 결의, 통일, 평화, 전진, 단합	호국영령, 순국선열, 전몰장병(군경), 국가수호, 유가족, 국가유공자, 애국심, 역사의식, 가치관, 사명, 책임, 헌신, 충성, 다짐, 분발	참석하지 않음

출처 : 국가기록원 대통령기록관 자료(1980-1987), 내용분석 결과

〈표 4-14〉 전두환 대통령의 연설문

“우리는 지난날의 불행이 이 땅에 되풀이하지 않는 데 그치지 않고 못다 이룬 3.1운동의 역사적 과업을 기필코 성취하여 선열의 의지에 보답해야겠습니다....(중략), 역사적 과업을 완수하는데 배전의 노력을 기울여 나가야 하겠습니다. ...(중략), 선진발전과 통일성취의 민족적 과업에 힘찬 전진을 가속화 할 것을 다짐하면서 **국민적인 합심과 동참을 바라는 바입니다.**”

- 1985년 제 30회 3.1절 추념사 -

출처 : 국가기록원 대통령기록관; 전두환 대통령 1995년도 기념사 일부

〈표 4-15〉 국가보훈처 업무보고 시 지시사항

전두환 대통령은 국가보훈처의 업무계획을 보고받고 국가와 민족을 위해 헌신, 봉사하고 희생한 보훈대상자들에게 **국민 모두가 감사하고 보답하는 국민 예우 풍토가 확산되도록 홍보와 계도에 힘쓰라고 지시했다.**

출처 : 1986년 3월 12일 동아일보 보도자료

노무현 정부는 김대중 정부와 같은 정치이념을 가진 정당에서 국민의 지지를 받아 대통령에 당선되었다. 그러나 김대중 정부가 기존의 정치 세력과 균형을 유지한 가운데 민주발전의 가치를 도입한 반면, 노무현 정부는 〈표 4-16〉에서 보는 바와 같이 기존의 것들을 부정하고 새로운 가치를 보훈정책에 반영하고자 하는 열망이 강하였다. 이러한 이유로 노무현 정부는 집권초기부터 친일 민족반역자 진상조사를 실시하였고, 사회주의계열 독립운동을 국가유공자로 편입시키는 파격적 정책을 폈다. 이러한 결과 항일의 가치가 국가수호의 가치보다 우선하게 되었으며, 정체성에서도 많은 문제가 발생하게 되었다. 또한 내란죄로 유죄 판결을 받은 신군부인사들의 상훈을 박탈하고 국립묘지 안장의 자격도 제한하였다. 이러한 조치는 〈표 4-17〉에서 보는 바와 같이 정치적 상황을 극복하기 위한 정치적 행위라기보다 지지 세력에 대한 배려이자, 노무현 대통령 고유의 가치지향의 결과로 볼 수 있다. 노무현 정부에서 이루어진 복과 특수임무수행자들의 보훈대상 편입은 국가목적에 의해 운용되었으나 그 특수성으로 인해 국가로부터 보상을 받지 못했다는 측면을 고려하여 국가유공자로 선정하였다. 그러나 그 내면을 보면 5.18민주유공자의 보훈대상 편입과 보상 등에 항의하는 복과 특수임무수행자들의 민원⁴⁵⁾을 해소하고, 대외적으로는 가치 균형의 모습을 보이기 위한 정치적 조치(김주환, 2008: 52)로 보여 진다. 결국 이러한 가치의 변화는 2005년 제정한 “국가보훈기본법”(법률 제12104호)으로 나타났는데, 이 법은 기존의 ‘민족독립’과 ‘국가수호’라는 국가보훈의 전통적 가치에 ‘민주발전 기여’라는 새로운 가치를 반영함으로써 보훈정책에 대한 갈등이 시작되는 단초를 제공하였다.

45) 한국사회의 민주화가 진행됨에 따라 특수임무를 수행하는 조직에 종사하였던 자들이 정당한 대우를 요구하였고, 1999년 말 전직 복과공직원들과 그 유족들이 명예회복과 인권유린에 대한 진상규명, 보상 등을 요구하며 시위를 벌이기 시작하였고, 5.18민주화 관련자가 보훈대상으로 편입되자 그 요구가 더욱 강한 형태로 나타났다(신동아 통권 600호, 2009: 318-327)

〈표 4-16〉 노무현 대통령의 연설문

“국회에 계류 중인 ‘친일 반민족행위자 재산환수에 관한 특별법’까지 통과되면 친일 반민족행위자들이 나라와 민족을 팔아서 치부한 재산을 그 후손들이 누리는 역사의 부조리도 해소될 것입니다.”

“해방 후, 좌우의 대립과 독재, 반독재간의 오랜 대결도 갈등과 대립의 문화를 남겨 놓았습니다. 좌우익은 서로를 용납하기 어려운 가치체계를 가지고 테러와 학살까지 일삼았습니다. 독재정권도 도청과 감시, 체포와 투옥, 고문과 협박도 모자라서 마침내는 죄 없는 사람에게 죄를 만들어 죽이기까지 했습니다. 자연히 여야의 정치적 대립과 반독재 운동도 타협을 허락하지 않는 투쟁이 될 수밖에 없었습니다.”

- 2005년 제60주년 광복절 기념사 -

출처 : 국가기록원 대통령기록관; 노무현 대통령 2005년도 기념사 일부

〈표 4-17〉 노무현 대통령의 5·18행사 추모사

“호국보훈의 의미를 되새길 때마다 안타까운 심정을 금할 수 없습니다. 아직도 식민지 지배의 역사적 진실은 다 가려지지 못했고, 혼백마저 조국 품으로 돌아오지 못한 독립투사들이 있습니다. 참으로 부끄럽고, 또 미안합니다. ...(중략), 애국을 명예로 지켜드리는 것은 국가의 기본책무입니다. 국가유공자에 대한 예우와 유해 발굴 등에 더욱 힘써 나가겠습니다.”

-2007년 제 52주년 현충일 추념사 -

“이 자리에 잠들어 계신 우리의 애국선열들은 나라가 어려울 때마다 분연히 떨쳐 일 어났습니다. 일제강점기에는 자주독립을 위해, 6·25때는 나라와 국민의 생명을 지키기 위해, 군사독재 시절에는 민주주의와 인권을 위해 온몸을 바쳐 헌신했습니다.”

- 2007년 제 52주년 현충일 추념사 -

출처 : 국가기록원 대통령기록관; 노무현 대통령 2007년도 기념사 일부

노무현 정부의 보훈시책은 5.18민주유공자와 특수임무수행자에 대한 법적, 제도적 지원책을 구체화 하는데 우선을 두고 시행되었다. 구체적으로 이들에 대한 수당 및 연금의 지급기준 마련, 본인과 자녀의 교육 및 취업지원, 관련단체 설립 등을 위한 시책들이 마련되었다. 다음으로 독립기념관, 대전 현충원, 4.19민주화 묘역 등 국내외 현충시설과 민주화 묘역의 관리와 유지가 국가보훈

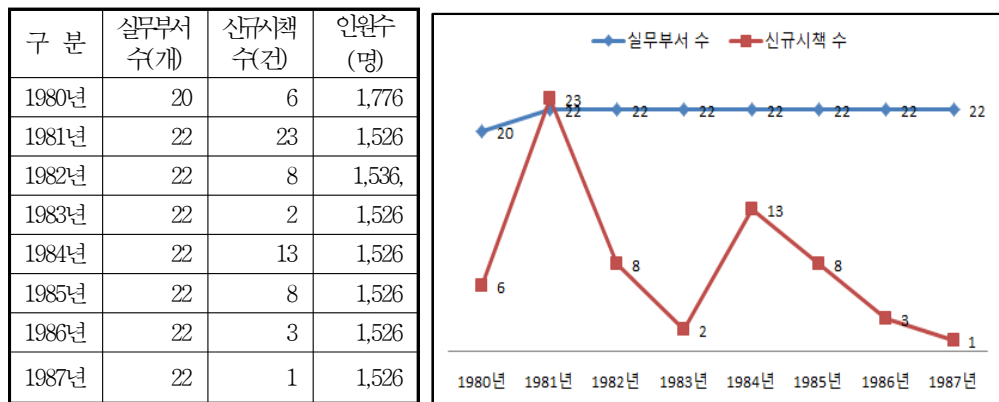
처 관할로 이관됨에 따른 제반 시책이 마련되었다. 또한 독립유공자 발굴, 해외독립유공자 후손의 정착지원 등 민족정기사업의 지속적 추진을 위한 시책도 마련되었다. 이를 종합해 보면 보편적 보훈목적 구현을 위한 정책을 펴기보다 정치집단의 가치지향에 따른 법령 제정과 이를 뒷받침하는 각종 시책이 중점적으로 만들어지고, 시행된 것을 볼 수 있다.

3) 국가보훈처의 조직행동

전두환·노무현 정부는 법령 등의 제정을 통해 대한민국의 보훈체제와 그 이념을 상당부분 변화시켰다. 그러나 근본적인 국가보훈 목적에 충실하기보다 그들의 가치지향 구현에 충실함으로써 국가보훈처의 역할을 상당부분 위축시켰다. 기간 중 시행된 시책은 현안을 해소하는 역할을 한 것도 많았지만, “아웅산 묘역 테러사건”으로 순직한 인사 17명을 ‘국가사회발전기여자’라는 명목으로 국가유공자에 편입시킨 이후 현재까지 동일한 유형의 보훈대상자가 나오지 않고 있는 것은 소수의 각료를 위해 보훈정책을 활용한 것으로 분석될 수 있다. 이러한 현상은 노무현 정부도 동일하여 당시에 마련된 각종 시책은 5.18민주유공자를 중심으로 이루어지는 것을 볼 수 있다. 실례로 2004년 대통령의 민원해소 지시가 있자 국가보훈처는 33개의 실천계획에 5.18민주유공자와 그 가족을 위한 지원책을 포함시켜 즉시 시행에 옮긴 것을 볼 수 있다(보훈연감, 2004: 315). 이러한 현상은 정치적 영향력이 높은 정부에서는 많은 보훈시책이 대통령의 의지를 구현하기 위한 수단이며, 국가보훈처는 이러한 대통령의 가치지향을 구현하는 기구로 변질될 위험성을 보여주는 것이다. 국가보훈처의 시책 발전이 대통령의 가치지향에 많은 영향을 받는다는 것은 집권초기의 시책수와 집권 2-3년차의 시책수를 비교해 보면 잘 알 수 있다. <표 4-18>, <표 4-19>는 대통령의 재직기간 중 이루어진 시책수와 조직의 변화를 나타낸 것으로 표에서 보는 바와 같이 집권초기에는 다소 저조하던 시책 발전이 2-3년차에는 최소 2배에서 4배까지 급증하는 것을 볼 수 있는데 이것은 보훈정책이 대통령의 가치지향을 중심으로 이루어지고 있다는 증거일 수 있다. 두 번째로 보훈대상자로 편입되는 시기가 정책선택에 따라 상당한 편차를 보이고 있으며, 보훈

대상자들의 끈질긴 노력의 결과인 경우도 많았다.⁴⁶⁾ 〈표 4-20〉에서 보는 바와 같이 주요 보훈대상이 10여년 이상 경과된 이후에 보훈대상으로 편입된 반면 국가사회발전공로자는 1년, 특수임무수행자는 현재 진행형인 상태일지도 모르는 상태에서 대상으로 편입되었고, 6·25참전용사의 경우 1996년도에 보훈대상이 되었으나, 정식적인 국가유공자의 위치를 갖게 된 것은 이명박 정부에서 이루어진 것을 볼 수 있다. 결국 보훈대상자 선정은 유형과 그 가치, 수에 관계없이 정치권의 결정이며 국가보훈처는 정치적 결정을 구현하는데 불과하였다고 볼 수 있다. 한편 국가보훈처 입장에서 보면 국립묘지의 관리책임이 부여되고, 이에 따른 예식행사 등이 증가함에 따라 인원수와 조직이 증가하는 것을 볼 수 있었다. 이러한 것은 국가보훈처의 조직생존이 정치집단의 이해관계에 많은 영향을 받을 수밖에 없다는 것을 보여주는 실증이라 할 수 있다. 또한 인원수가 감소함에도 실무부서의 편성이 많아지는 것도 일정한 시책(routine policy)을 수행하는 조직은 조직 감소의 위험부담이 적다는데서 나타나는 조직 행동(윤주철, 2011: 54)으로 이해될 수 있었다. 이러한 경험은 이명박 정부에서 새로운 시책들이 등장하는 이유를 설명하는데 유용한 접근 방식이 되었다.

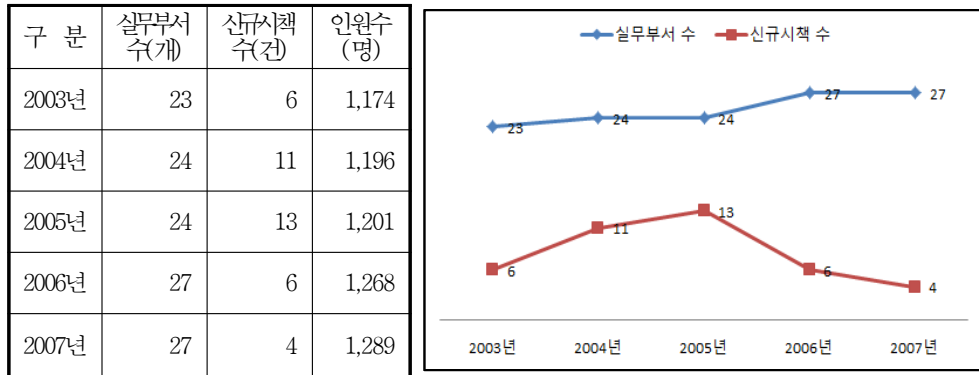
〈표 4-18〉 전두환 정부의 보훈시책과 실무부서 증감 현황



출처 : 국가보훈처. 「보훈연감」 (1981-1987) 현황 정리

46) 특수임무수행자의 보훈대상 편입은 북파공작원들의 시위로 그 존재가 노출됨에 따라 2003년 국방부는 국회에서 북파공작원 양성 사실을 공식적으로 인정하고, 2004년 ‘특수임무수행자 보상에 관한 법률’이 제정됨으로써 시행되기에 이르렀다(신동아, 통권 600호, 2009: 318-327)

〈표 4-19〉 노무현 정부의 보훈시책과 실무부서 증감 현황



출처 : 국가보훈처. 「보훈연감」 (2003-2007) 현황 정리

〈표 4-20〉 보훈대상에 대한 정책적 조치 소요기간

유 형	대상 집단	사건 종료시점	정책적 조치	소요 기간
독립유공자	순국선열 유족 / 애국지사	1945. 8	1962	17년
참전군인	전상군경, 전몰군경 유족	1949-1953. ('59)	1951. ('84)	1-2년(15)
	625참전유공자	1953. 7	1996	43년
	재일학도의용군	1953. 7	1962	9년
	월남전 참전유공자	1973. 3	1996	23년
	무공 및 보국 수훈자	1953. 7	1976	23년
순작공상 군경	공상군경, 순직군경 유족	1953 이후 지속	2004	50여년
공무원	공상공무원, 순직공무원 유족	확정 곤란	1981	판단 제한
제대군인	중장기 복무 제대군인	확정 곤란	1981	판단 제한
국가사회발 전기여자	419혁명 유공, 부상, 유족	1960. 4	1962	1.5년
	518민주화 사망, 실종, 부상	1980. 5. 27	2002	22년
	국가사회발전 공로자	1883. 10	1985	1년
기 타	고엽제 환자 및 2세	1973. 3 ('94 소송, '06 승소)	1995	22년
	특수임무수행자	확정 곤란	2005	판단 제한
	반공포로상/월남귀순자	1953. 7	1962	9년

출처 : 국가보훈처. 「보훈연감」 (1981-2012) 현황 정리

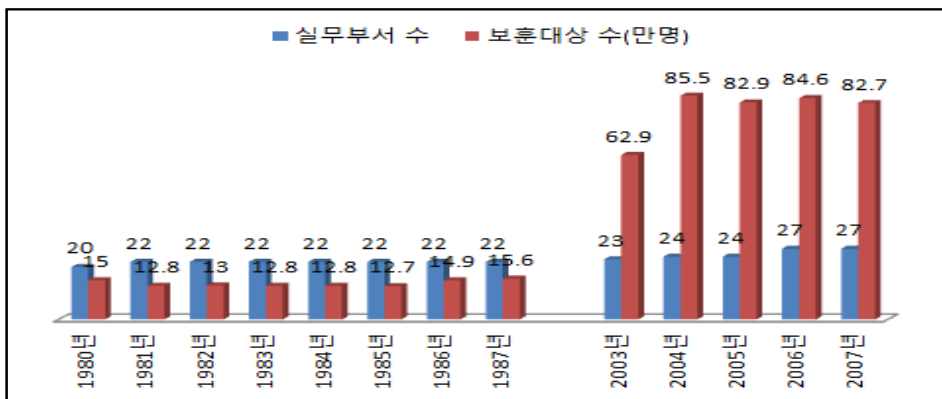
3. 연구결과의 정리

전두환 정부와 노무현 정부를 함께 연구한 것은 두 명의 대통령의 성장과정과 가치관이 매우 다름에도 불구하고, 국가보훈정책에 미친 영향이 심대하고 정책수립의 절차가 매우 독선적이기 때문이다. 국가보훈정책은 이 두 개의 정부에서 만들어진 법률과 정책을 통해 현재와 같은 이념과 정책방향을 갖게 되었다. 그러나 이 두 개의 정부는 그 집권과정에 관계없이 형식적 민주주의를 펼치고 국민을 투표라는 소극적 참여수준에 머물도록 한 반면 정부는 특권세력화 해 정치과정에서 국민을 소외시키고 지지 세력을 중심으로 정책을 폈다는 특성을 가지고 있다(양승함, 2007: 37). 전두환 정부의 경우 17명에 불과한 자신의 각료의 명예를 선양하고, 유족에게 혜택을 주기위해 관계법에 ‘국가사회발전기여자’라는 개념을 포함시켰으며, 노무현 정부의 좌파적 ‘국가개입주의’는 형평을 이념으로 삼았지만 실제에 있어서는 사회적 실패자 또는 소외집단을 우선시하는 또 다른 형태의 불균형정책을 추구하고 이를 정책에 반영함으로써 많은 논란을 남겼다(양승함, 2007: 42). 특히 ‘국가보훈기본법’을 제정하면서 민족독립유공자의 범위를 확대하여 사회주의계열 독립운동을 국가유공자로 인정한 것은 보훈정책이 ‘이념의 장’으로 넘어가는 결정적 역할을 하였다. 2005년 1월 노무현 정부는 그동안 독립유공자 서훈에서 제외시켜온 서훈심사자 조항 가운데 ‘공산주의자’ 항목을 ‘사회주의국가 건설을 목적으로 한 활동에 주력하였거나, 적극 동조한 자’로 바꾸어 사회주의계열의 독립운동가 111명에게 독립유공훈장을 수여하고 국립현충원 안장자격을 부여하였다(연합뉴스, 2005. 8. 3; 한겨레신문 2005. 8. 3). 이러한 조치는 우리사회의 이념에 대한 수용치가 어느 정도인지를 보여주는 것이 아니라 국민의 공감대를 생명으로 하고 있는 보훈정책을 독단적으로 결정한 사례라는 면에서 또한 각종 시책을 대통령의 가치를 구현하는 수준으로 전락시켰다는 점에서 그 결정과정의 문제가 있다 할 수 있다.

전두환·노무현 정부에서도 나타나는 것이 국가보훈처의 조직생존 노력과 이익집단과 정치조직, 이익집단과 보훈조직과의 네트워크이다. 송미현(2004)의 연구에서도 보았지만 민주화가 진행될수록 비공식조직의 정책영향력은 무시할 수

없는 요인이 되는 것을 볼 수 있다. 또한 한 조직에 대한 특혜범위를 넓혔을 경우 다른 조직도 점진적으로 그 범위가 확대되는 것을 볼 수 있는데, 실제로 2010년 9월 29일 국회정무위 김승기의원이 발의한 「특수임무수행자 지원 및 단체설립에 관한 법률 일부개정 법률안」은 5.18민주유공자의 범위 확대를 선포로 하여 특수임무수행자의 지원대상과 혜택범위를 확대하는 것을 주요골자로 하고 있었다. 그런데 [그림 4-3]에서 보는 바와 같이 국가보훈처 실무부서의 증가는 인원이나 시책 수의 증감보다 보훈대상의 수에 많은 영향을 받는 것을 볼 수 있다. 이러한 현상은 순수한 보훈목적의 구현하기 위해 보훈대상을 선정하거나, 시책을 마련하기보다 이익단체의 압력을 제거하거나, 조직생존 또는 대통령의 가치지향의 구현을 위해 보훈단체를 선정하고, 시책을 마련하며, 혜택을 주는 바람직하지 않은 관계가 발생할 수 있음을 보여주는 것이다.

[그림 4-3] 실무부서 수와 보훈대상의 수 비교도



출처 : 국가보훈처, 「보훈연감」 (1981-2007) 현황을 도표로 전환

제3절 김영삼·김대중 정부 : 보훈정책 대상과 수의 확대

김영삼 대통령과 김대중 대통령의 공통점은 오랫동안 대한민국의 민주주의 정착을 위해 노력하였고, 그 결과 국민들로 지지를 받아 대통령으로 당선되었다는 점이다. 김영삼 정부는 과거 군사정부 시대가 지나고, 민주적 열망이 강하게 분출되는 정치적 전환점에서 많은 국민들의 기대를 안고 출발하였다. 김대중 정부의 탄생도 한국정치 사상 최초로 평화적인 여야 간의 정권교체를 실

현하였다는 데 그 의미가 있었다. 양개 정부는 문민정부나 국민의 정부라는 슬로건에서 보는 바와 같이 과거사를 청산하고 한국의 민주주의를 공고화하며 정치, 경제, 사회 발전을 이룩할 수 있을 것이라는 기대를 받았다(김병문, 2012: 126). 이렇게 기존 정부와는 다른 민주적 정통성과 지지 세력이 확실한 정치적 배경은 이전 정부가 정통성을 확보하고 국민적 지지를 얻기 위해 노력하였던 것과는 다른 정치적 환경을 조성하였고, 국정운영에 있어서도 자신감과 융통성을 가지게 하였다. 그러나 양개 정부에서 추진한 보훈정책을 살펴보면 이러한 장점이 대통령의 가치지향과 정치적 필요성에 의해 어떻게 정책으로 표출되었는지 확인할 수가 있었다.

1. 김영삼·김대중 정부의 보훈정책 현황

1) 보훈대상의 유형과 수

김영삼 정부에서는 국가를 위해 그 공헌이 지대하였으나, 보훈대상에서 제외하였던 6·25전쟁 참전용사와 월남전 참전용사가 보훈대상으로 편입되었다. 또한 〈표 4-21〉에서 보는 바와 같이 월남전과 비무장지대 작업간 고엽제⁴⁷⁾로 인해 피해를 입은 제대군인들이 보훈대상으로 편입되었다. 김대중 정부에서는 그간 상당한 논란 속에 있었던⁴⁸⁾ 광주민주화운동 관련자들이 보훈대상으로 편입되었다. 이 세 개 집단의 특징을 살펴보면 6·25참전자와 월남전 참전자의 경우 그간의 민원 등을 고려하여 김영삼 정부에서 보훈대상으로 선정하였으나 행정대상으로 선정된 것에 불과하여, 실질적인 지원은 2008년 9월 국가유공자로 지정된 이후에 이루어졌다. 고엽제 피해자의 경우 그 편입과정이 국가의 자발적 노력이 아니라 고엽제 피해자들이 미국정부와 관련업체를 대상으로 지속적인 소송을 하고, 사회적 물의가 일어난 이후 국가가 이를 수용한 것에 불과하였다. 이러한 이유로 고엽제와 질병의 인과관계가 의학적으로 밝혀지고, 법률적 조치가 이루어질 때 마다 그 수가 급격히 변동되는 것을 볼 수 있는데, 2002

47) 고엽제(枯葉劑, defoliant)는 나무를 고사시키기 위한 제초제를 말하며 미군이 베트남전 당시 사용한 에이전트 오렌지가 유명하다. 베트남 전쟁에서 살포된 고엽제에는 다이옥신이라는 화학적 불순물이 있는데, 이것은 청산가리의 1만 배, 비소의 3천배에 이르는 독성을 가지고 있다(두산백과, 2014).

48) ‘광주민주화운동 보상법안 마련’(MBC, 1990. 11. 6), ‘광주민주화운동유공자 보상논란’(중앙일보, 2001. 7. 16일자)

년 국가가 기존에 인과관계를 인정한 암과 신경계 계통의 피해 외에 당뇨병과의 인과관계를 인정함에 따라 그 대상자의 수가 3,654명에서 16,865명으로 증가하였다. 광주민주화운동에 대한 보상은 1980년대 말부터 그 논의가 활발하였으나, 2002년 ‘5.18민주유공자에게 등에 관한 법률’이 제정되고 난 이후에 조치가 이루어졌으며, 법률의 보완이 이루어질 때마다 그 수가 점진 증가하였다.

〈표 4-21〉 김영삼·김대중 정부의 보훈대상 유형과 수

단위 : 명

구 분	독립유공자	참전군인			4.19혁명 유공, 부상 유족	제대 군인	5.18민주 사망 실종, 부상자	고엽제/ 특수임무 수행자
	순국선열유족 / 애국지사	전몰군경유족, 전상군경 등	625전쟁 / 월남전	무공 및 보국수훈자				
1993년	3,977	123,556	299(재향군인)	42,257	361	1,984	0	0 / 0
1994년	4,017	123,836	301	43,746	378	2,043	0	0 / 0
1995년	4,140	124,022	301	45,584	378	2,170	0	<u>770</u> / 0
1996년	4,216	125,191	<u>57,971</u>	47,796	376	2,243	0	1,201 / 0
1997년	4,249	126,167	115,370	52,481	374	2,330	0	1,499 / 0

1998년	4,286	127,418	144,700	55,441	369	2,430	0	2,006 / 0
1999년	4,333	128,337	198,007	57,741	363	2,572	0	2,464 / 0
2000년	4,362	139,560	260,231	60,710	370	2,979	0	3,036 / 0
2001년	5,225	147,268	294,440	63,605	476	3,194	0	3,654 / 0
2002년	5,373	158,101	322,212	68,191	483	3,422	<u>3,507</u>	<u>16,865</u> / 0

출처 : 국가보훈처, 「보훈연감」 (1993-2002) 현황 정리

2) 보훈시책

김영삼·김대중 정부에서의 보훈시책은 나름대로 외연의 확대와 지속적인 제도 개선이 시행되었다. 김영삼 정부를 우선 살펴보면 〈표 4-22〉에서 보는 바와 같이 김영삼 정부는 연간 지속적인 보훈시책을 마련하고 보상범위 또한 확대한 것을 볼 수 있다. 그러나 시책의 상당부분이 독립유공자에 대한 예우에 우선권을 두었고, 김영삼 정부 후반에 사회문제가 되었던 고엽제 피해자에 대한 구체 시책이 추가되어 그 질적 면에서는 양개 집단에 대한 편중현상이 발생하였다. 김영삼 정부의 법령제정을 살펴보면 1984년 제정된 ‘국가유공자

예우 등에 관한 법률’(법률3742호)을 개정하여 ‘독립유공자예우 등에 관한 법률’(법률 제4856호), ‘참전유공자예우 등에 관한 법률’(법률 제4857호), ‘제대군인지원에 관한 법률’(법률 제4858호)로 분리 개정하였다. 이러한 법령의 제·개정으로 독립유공자는 보훈혜택을 받을 수 있는 대상이 과거 건국훈장 및 건국장 수상자에서 대통령 표창 대상자까지 대폭 확대되었으며, 그 대상범위도 직계가족뿐만 아니라 손자녀, 자부까지로 확대되었다. 또한 과거 보훈의 사각지대에 있었던 참전유공자들이 수당과 진료지원 등을 받을 수 있게 되었다. 또한 제대군인에 대한 지원활동이 국방부로부터 국가보훈처로 이관됨으로써 제대군인들이 보다 체계적인 지원을 받을 수 있는 여건을 마련되었다.

김대중 정부도 그 현황 면으로 보면 재직기간 동안 꾸준히 시책을 발전시킨 것으로 나타나고 있다. 그러나 이러한 시책은 기존의 시책을 발전시키는 형태가 아니라 ‘민주발전에 대한 공로’라는 새로운 가치를 보훈목적에 접목시키는 노력을 경주한 결과 나타난 것이었다. 김대중 정부는 2002년 ‘5.18민주유공자예우 등에 관한법률’을 기초로 5.18 민주유공자를 보훈대상으로 편입시키고, 이들을 지원하기 위한 시책을 마련하여 보상금과 국가유공자가 받는 다양한 혜택⁴⁹⁾을 받을 수 있도록 하였다. 이러한 노력은 〈표 4-22〉에서 보는 바와 같이 2002년에 무려 17건에 달하는 보훈시책과 보훈법령이 마련되는 이유가 되었다. 유형별로 보면 생활안정을 위한 재정 지원시책이 가장 많았고, 보훈선양 활동이 상당수 증가하였다. 법령 면에서 특이한 점은 탈북자의 증가로 과거 ‘월남귀순용사특별보상법’에 적용을 받던 귀순용사들이 ‘귀순북한동포 보호법’의 적용을 받게 되어 국가보훈처에서 보건복지부로 전환된 점이다.

〈표 4-22〉 김영삼·김대중 정부의 보훈시책 유형과 수

단위 : 건

구 분	생활안정				보훈 선양 등	사회복지서비스				법률 제정 등	제대 군인 지원	대외 협력 등	계
	보훈금 /수당	교육 지원	취업 지원	대부/ 채권		노후 복지	의료 지원	재활 지원	양육 복지				
1993년	0	0	0	0	1	0	1	0	0	4	1	0	7
1994년	0	0	0	0	1	0	0	0	0	8	0	3	12

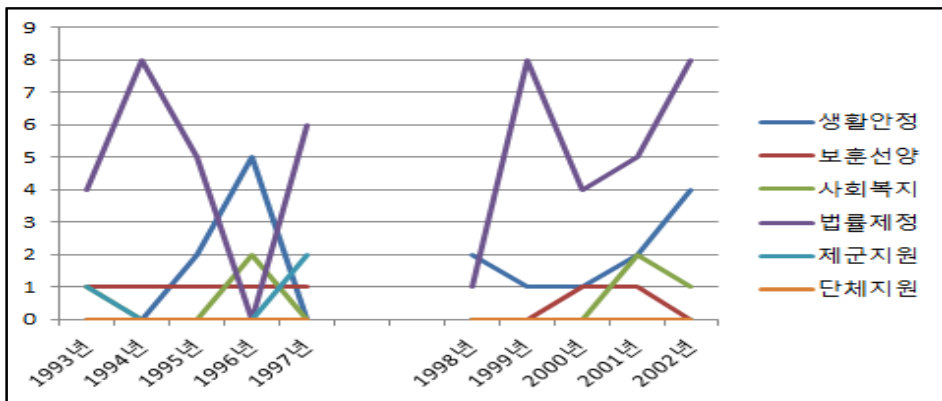
49) 국가유공자와 그 가족에게는 10여개의 혜택(보훈급여금 지급, 자녀 및 본인 교육지원, 교통비용 감면, 의료지원, 취업지원, 대부지원, 노후복지지원, 사망 시 예우 등)이 주어진다(국가보훈처, 2014).

1995년	1	0	1	0	1	0	0	0	0	5	0	0	8
1996년	3	1	1	0	1	0	0	0	2	0	0	1	9
1997년	0	0	0	0	1	0	0	0	0	6	2	0	9

1998년	2	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3
1999년	0	0	1	0	0	0	0	0	0	8	0	0	10
2000년	1	0	0	0	1	0	0	0	0	4	0	1	7
2001년	2	0	0	0	1	0	1	1	0	5	0	0	10
2002년	2	1	1	0	0	0	1	0	0	8	0	1	14

출처 : 국가보훈처. 「보훈연감」 (1993-2002) 현황 정리

[그림 4-4] 김영삼·김대중 정부의 유형별 보훈시책의 변화



출처 : 국가보훈처. 「보훈연감」 (1993-2002) 현황을 도표로 전환

3) 예산 편성

〈표 4-23〉에서 보는 바와 같이 예산은 기존 정부와 마찬가지로 보상급여금이 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 그러나 노령화에 따른 진료비의 증가와 병원의 현대화와 보훈병원의 추가적인 건립으로 병원운영과 진료비의 비중이 일부 증가하였다. 또한 진료비를 보조하던 원호관리 비용은 사회보장과 연계되고, 보훈병원의 진료과목이 늘어나게 됨에 따라 원호관리 비용의 감소를 가져왔다. 또한 제대군인 시책이 구체화하면서 제대군인을 지원하는 예산이 점진적으로 증가하였다. 군인보험은 사회보장보험 발전에 영향을 받아 배정이 중단되었다. 또한 각 보훈단체의 정치적 요구가 많아지고, 민족정기 사업을 통해 정치적 상징성을 표현하려는 정치적 요구가 어우러져 각종 기념 및 선양사업 비용이 노

태우 이전 정부에 비해 대폭 증가하였다. 또한 제대군인 지원업무가 국방부에서 국가보훈처로 이관됨에 따라 이 부분의 예산도 증액되었다.

〈표 4-23〉 김영삼·김대중 정부의 시책별 보훈예산 편성

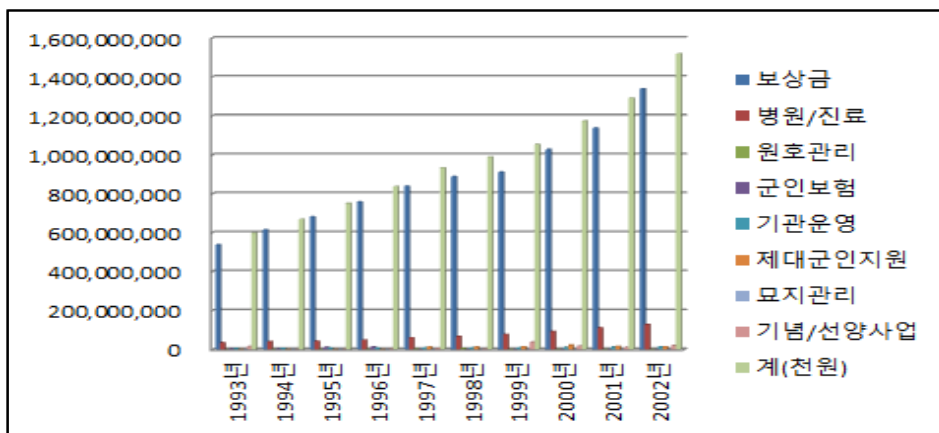
단위 : 백만원

구분	보훈 급여금	병원 / 진료	원호 관리	군인 보험	제대군인 지원	묘지 관리	기념 / 선양	기관 운영	계
1993년	538,392	34,796	0	3,692	0	0	15,262	6,036	598,179
1994년	615,799	40,089	1,295	3,867	562	0	1,533	6,786	668,931
1995년	682,949	43,677	1,571	12,138	946	0	1,897	7,874	751,054
1996년	758,529	48,504	1,679	14,616	929	802	3,211	9,200	837,471
1997년	839,796	60,922	1,705	0	14,264	1,012	5,960	10,308	933,967

1998년	889,287	67,445	5,636	0	13,454	398	3,22	9,440	988,880
1999년	911,989	77,817	0	0	15,070	441	38,143	9,995	1,053,454
2000년	1,028,440	92,403	0	0	22,790	428	18,601	11,396	1,174,059
2001년	1,138,674	111,676	0	0	16,627	458	11,573	13,274	1,292,281
2002년	1,339,675	128,671	0	0	14,455	492	21,403	14,977	1,519,672

출처 : 국가보훈처, 「보훈연감」 (1993-2002) 현황 정리

[그림 4-5] 김영삼·김대중 정부의 분야별 예산비중



출처 : 국가보훈처, 「보훈연감」 (1981-2012) 현황을 도표로 전환

2. 분석관점에서 본 김영삼·김대중 정부의 보훈정책

1) 국가의 합리적 행위

김영삼·김대중 대통령이 지향하였던 보훈의 목적을 살펴보면 법률 제3742호에 명시된 대로 “국가를 위하여 공헌하거나 희생한 국가유공자와 그 유족에 대한 응분의 예우와 국가유공자에 준하는 군경 등에 대한 지원을 행함으로써 이들의 생활안정과 복지향상을 도모하고 국민의 애국정신함양에 이바지함을 목적으로 하는 것”이며 그 대상은 독립운동가와 그 유족, 전몰 및 상이군경 등 국가사회를 위해 헌신한 자를 말한다. 그러나 한동안 대한민국 사회는 50여만 명에 달하는 6·25참전용사와 30여만 명으로 추산되는 월남전 참전용사에 대한 적절한 조치를 취하지 못하고, 중대한 부상을 당하거나, 전사를 한 참전용사에게만 보훈의 혜택을 누릴 권리를 주었다. 그러나 김영삼 정부에서 ‘참전용사 예우법’ 등을 통해 이들을 보훈대상으로 편입시키고, 국가유공자로 채택될 수 있도록 단초를 마련한 것은 보훈목적의 구현한 것으로 볼 수 있다. 그러나 민주화의 기초가 되었음에도 지난 정부에서 적법한 조치를 받지 못했던 5·18민주유공자를 양개 정부가 노력하여⁵⁰⁾ 보훈대상으로 편입한 것은 민주사회발전유공자를 배려하였다는 면에서는 또 다른 차원의 조치로도 이해할 수 있지만 보훈법령이 개정되지 않은 상태에서 정치적 고려를 우선하였다는 점에서 국가의 합리적 행위로 보기에는 무리가 있다. 고엽제 피해자에 대한 보훈대상 편입은 보훈목적의 구현하고자 하는 국가의 적극적 노력으로 이루어진 것은 아니지만 민주화가 진행됨에 따라 그간 국가로부터 소외되었던 참전용사와 그 가족들이 제 목소리를 내고 이를 적시 적으로 배려하기 시작하였다는 점에서 보훈목적의 구현으로 봐도 무방할 것이다.

2) 정치집단의 목적 달성

정책목표는 공식적으로 언명한 공언목표(stated goal)과 실제적으로 달성하고자 하는 실질목표(real goal)가 있다. 이 두 가지는 일치할 수도 있지만 불일치하는 경우도 있다(Etzioni, 1964: 6-7). 김영삼 정부와 김대중 정부의 보훈정책

50) 5·18민주화운동유공자를 보훈대상으로 편입하려는 시도는 1980년대 말부터 시작하였다. 김영삼 정부는 1997년 광주민주화운동유공자를 위한 입법발의를 준비하였으나, 당시 신한국당과 보훈단체의 반대로 뜻을 이루지 못했고(문화일보, 1997. 5. 12일자 보도), 새천년민주당에 의해 재 입법 발의되어 2002년 1월 통과되었다.

은 이러한 특징이 두드러지게 나타나는 예라고 할 수 있다. 이 두 개 정부는 기존 정부와 달리 그 정통성과 민주성에서도 특별한 문제가 없었다. 그러나 지지 세력에 대한 배려와 정치적 경향성들이 보훈정책에 그대로 투영되었다.

김영삼 정부는 명목상으로는 참전용사에 대한 배려, 고엽제 문제 등 사회전반에 내재된 국가사회공헌자의 문제를 해결하는 정책을 펼쳤지만, 〈표 4-25〉에서 보는 바와 같이 이전 노태우 정부와는 차별되는 정통성 있는 민주정부이면서, 최초의 문민정부라는 모습을 부각시키기 위해 역사바로세우기를 위한 ‘민족정기선양’이라는 슬로건을 내걸고 독립운동가와 그 유족을 중심으로 한 정책을 중점적으로 추진하였다. 이에 따라 보훈정책 수혜대상을 과거 훈장수상자에 국한한 것을 대통령 표창 수상자까지 확대하였으며, 기존 자료의 부실로 포상대상에서 제외하였던 많은 사람들에 대해서도 대대적이 포상을 실시하였다.⁵¹⁾ 또한 다른 대상에게서 찾아볼 수 없는 손자녀, 자부에 대한 지원도 명문화하였고, ‘독립운동사 재조명’ 사업을 추진하였음은 물론 국내외 독립운동 사적지 방문행사도 시행하였다. 그러나 6·25참전용사 등 실질적 보훈대상에 대한 배려는 시책에서 본 바와 같이 보훈병원 진료비 30% 감면 등 명목적인 지원에 그쳤다. 고엽제 피해자에 대한 조치는 국가의 정당한 노력이나 대통령의 가치지향과는 전혀 다른 차원의 문제였다. 이는 고엽제 단체의 자구노력을 국가가 어쩔 수 없이 받아들이는 수준에 불과한 것이었다.

김대중 정부도 이러한 현상은 마찬가지였다. 김대중 대통령은 복지와 화해라는 담론으로 대표되는 정책적 특성을 가지지만 그 화해는 ‘빈부의 화해’라는 철학으로 기존의 대통령과는 차별화된 가치지향을 가지고 있었다(임도빈, 2008: 235). 또한 〈표 4-27〉에서 보는 바와 같이 화합과 강한 안보 속의 국가발전을 이룩하겠다는 현실적 이해와, 〈표 4-28〉에서와 같이 5.18민주화운동 등으로 대표되는 정치적 지지 세력에 대한 배려를 함께 추구해야 하는 상황을 보훈정책이라는 부분으로 해결하고자 하였다. 김대중 정부는 외환위기가 어느 정도 극복된 2000년 1월 ‘민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률’(법률 제6123호)을 제정하고 이들에 대한 구체적인 보상 활동을 시행하였다. 국무총리 산하 ‘민주화운동 관련자 명예회복 및 보상심의위원회’는 동법에

51) 이러한 조치를 통해 최초 26명에 불과하던 포상자가 1997년 말에는 8,366명에 달하였다(보훈연감, 1997).

의거하여 5.18민주유공자를 보훈대상을 편입시키려는 노력을 경주하여 이를 관철하였다. 이때 국가보훈처장은 대통령복지수석을 역임하였거나, 이후에 역임한 최규하 처장(1999-2000. 8)과 김유배 처장(2000. 8-2001)으로 대통령이 지향하는 바를 구현하는 역할을 수행하였는데 5.18민주유공자의 보훈대상 편입은 물론, 이로 인해 나타나는 기존 보훈대상의 반발을 최소화하기 위해 3년간에 걸친 6·25전쟁 50주년 기념사업, 보상급여금의 인상, 의료지원 확대 등 실질적인 명예선양과 물질지원 시책 등을 발굴, 개선하는데 많은 노력을 기울였다.

〈표 4-24〉 김영삼 대통령 연설문에 나타난 주요단어

취임사	3.1절	현충일	5.18민주화 기념식
국가의 정통성을 일부 언급하여 기존 정부와 차별 시도(신한국 창조), 독립운동을 정통성의 기초로 봄	겨레 자존 문민정부, 정의 이상, 희생, 정통성, 민주(화), 반영 유해 복원, 화합, 단결, 계승, 잘못된 역사, 민주투사, 전진	호국영령 명예 증지 보답, 국난극복, 애국선열 순국선열 전상자 배려 유가족, 감사 위로, 국가유공자, 충의 대동단결 헌신	현충일에 민주화운동의 한 부분으로 5.18 언급

출처 : 국가기록원 대통령기록관 자료(1993-1997), 내용분석 결과

〈표 4-25〉 김영삼 대통령의 연설문

“선조들의 넘치는 기개와 숭고한 희생정신은 깊이 가라앉아 있던 민족혼을 일깨웠습니다. 3·1운동을 계기로 상해에 대한민국임시정부를 수립하였고, 끝내 조국의 해방을 쟁취했습니다. 임시정부의 법통을 이어받은 정통성 있는 문민정부는 위대한 **3·1정신을 올바르게 구현하기 위해 노력하고 있습니다**. 지난해 임시정부 지도자 다섯 분의 유해를 봉환하여 국립묘지에 모신 뜻도 바로 여기에 있는 것입니다. 또한 태평양시대를 열어나갈 위대한 나라 건설에 매진하고 있습니다.”

- 1994년 제 75주년 3.1절 추념사 -

“이를 위해 정부는 해외에 흩어진 애국선열의 유해를 이곳에 옮겨 모시고, **일제의 잔재를 청산하는 동시에 독립운동 유적지를 복원하는 사업을 지속적으로 추진하고 있습니다**. 4·19혁명과 5·18광주민주화운동의 명예를 회복하고, 12·12 군사 쿠데타를 단죄하는 것도 역사 바로 세우기의 일환입니다.”

- 1996년 제 41회 현충일 기념사 -

출처 : 국가기록원 대통령기록관; 김영삼 대통령 1994/1995년도 기념사 일부

〈표 4-26〉 김대중 대통령 연설문에 나타난 주요단어

취임사	3.1절	현충일	5.18민주화 기념식
경제난 극복에 대부분을 할애, 6.25를 언급하였으나 참전자의 헌신보다 극복을 위한 투쟁 칭송	애국선열, 저항정신, 투쟁, 자주독립, 민주주의, 민주공화국, 민족자존, 생산적 복지, 저력, 대화합, 번영	순국선열, 호국영령, 국가유공자, 민주열사, 독립, 건국, 수호, 헌신, 희생, 민주화, 투쟁, 인권, 나라사랑, 복지	민주영령, 민주주의, 민주화, 기억, 선양, 슬픔, 희생, 성취, 인권, 특별법, 국립묘지, 화합, 유가족, 부상자

출처 : 국가기록원 대통령기록관 자료(1998-2002), 내용분석 결과

〈표 4-27〉 김대중 대통령의 제15대 대통령 취임사

“이 정부는 국민의 힘에 의해 이루어진 참된 '국민의 정부' 입니다. 모든 영광과 축복을 국민 여러분께 드리면서, 제 몸과 마음을 다 바쳐 봉사할 것을 굳게 다짐하는 바입니다.

'국민의 정부'는 어떠한 정치보복도 하지 않겠습니다. 어떠한 차별과 특혜도 용납하지 않겠습니다. 다시는 무슨 지역 정권이니 무슨 도(道)차별이니 하는 말이 없도록 하겠다는 것을 굳게 다짐합니다.

국민적 단결과 사기 넘치는 강군을 토대로 자주적 안보태세를 강화하겠습니다. 동시에 한미안보체제를 더욱 굳건히 다지는 등의 집단안보를 결코 소홀히 하지 않겠습니다. 한반도에서의 평화구축을 위해 4자회담을 반드시 성공시키는데 적극 노력하겠습니다.”

출처 : 국가기록원 대통령기록관; 김대중 대통령 1998년도 취임사 일부

〈표 4-28〉 김대중 대통령의 제20회 5.18민주화운동 추모사

“정부는 5·18 항쟁의 고귀한 정신과 값진 헌신이 역사 속에 영원히 기억되고 크게 선양될 수 있도록 최선의 노력을 다할 것입니다.

특별법을 조속히 제정하겠습니다. 그에 따라 『광주민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률』에 의해 보상을 받았거나 앞으로 받게 될 모든 5·18 희생자들을 '민주화 유공자'로 예우하고, 5·18 묘역을 국립묘지로 승격시킬 것입니다. 이와 함께 각종 기념사업을 실시하여 5·18 민주화운동에 참여했던 분들의 명예와 자긍심을 높이고, 5·18의 숭고한 정신을 길이 계승, 발전시켜 나갈 것입니다. ”

출처 : 국가기록원 대통령기록관; 김대중 대통령 2000년도 기념사 일부

3) 국가보훈처의 조직행동

김영삼·김대중 정부에서의 보훈정책은 시책 면에서 볼 때 연평균 8.2건과 9.4건으로 7개 정부를 대상으로 볼 때 적은 수가 아니었으며, 보훈대상의 편입도 일부 논란이 있긴 하지만 나름대로 의미를 부여할 수 있는 것이었다. 그러나 이러한 시책과 보훈대상의 유형의 증가는 대통령에 의해 결정된 정책을 그대로 구현하였다는 면에서 정책선택 내의 발전이라는 표현이 적절할 것이다. 실제로 김영삼 정부에서의 시책은 독립유공자와 그 유족의 우대정책, 그리고 고엽제 피해자에 대한 시책이 41건 중 29건으로 65% 수준에 달하였다. 이러한 현상은 김대중 정부도 동일하여 김대중 정부에서의 시책은 5.18민주유공자에 대한 시책이 대부분을 차지하였고, 특히 생활보장과 의료지원 등은 50%를 상회하였다. 이러한 조치는 5.18민주유공자에 대한 보상급여금과 수당 등을 별도 기금에서 조치토록 한 것까지 포함하면 그 비중이 조금 더 올라갈 것이다. 그러나 이러한 과정에서 기존집단의 반발을 우려하여 이들에 대한 지원 시책과 예산 등의 조치는 지속적으로 이루어진 것을 볼 수 있다.

3. 연구결과의 정리

김영삼·김대중 정부에서 보훈대상의 선정과 편입과정은 민주화의 결과로 등장한 정부가 과연 보훈목적에 충실한 정책을 만들어내는가? 또한 민주화로 인해 상승된 국민의 주권의식과 요구가 정책으로 어떻게 연결되는가? 또한 비공식 행위자⁵²⁾로서 이익집단과 정당이 어떠한 역할을 하고 있는가를 볼 수 있는 좋은 예라 할 수 있다.

우선 김영삼·김대중 정부는 민주주의의 상징으로 표현되는 양개 집단임에도 불구하고 합리적 행위자로서의 보훈정책을 내실 있게 추진하고 근본 목적에 충실하기보다 정치적 정당성과 지지 세력에 대한 배려에 우선순위를 두었다는 특징을 보여 보훈정책 결정에 민주화라는 사회적 변화는 큰 영향을 주지 못하는 것을 입증하였다. 그러나 다양한 사회문제를 해결하여 지지 세력을 유지, 확대하려는 정치적 성향과 이익단체의 구체적이고, 적극적 의견표출은 이전 정부와는 다른

52) 비공식행위자는 명백한 법적권한은 없지만 정책과정에서 실질적 역할을 수행하는 행위자로 Kingdon(1984)과 Anderson(2002) 등 많은 학자들이 이에 대한 이론을 발전시켰다(남궁근, 2012: 280)

보훈정책의 변화를 가져왔다. 김영삼 정부의 경우 보훈대상 집단이 언론 등을 통해 자신의 의지를 관철하는 좋은 예를 보여주고 있다. 고엽제 피해자의 보훈대상 편입 과정을 살펴보면 고엽제에 대한 문제가 1991년 2월 15일 호주교민인 최영환을 통해서 월남전에 참전한 병사들의 고엽제 피해가 국민들에게 알려졌고, 그 피해보상을 요구하면서 표면화되기 시작했다. 그 후 1991년 7월24일 해병대 해외참전전우회 설립 및 고엽제대책본부가 발족되어 본격적인 이익단체의 압력행사가 시작되었다. 이러한 상황은 1992년 언론보도를 통해 집중보도되기 시작하였으며(경향신문, 1992),⁵³⁾ 1992년 9월 29일 고엽제 피해자들이 경부고속도로 목천나들목을 점거 농성하는 사건이 발생함으로써 국민들의 이목이 집중되었다. 이후 고엽제대책본부는 피해 사진전 개최 등을 통해 그들의 문제를 사회문제로 부각시켰다(박용성 외, 2012: 3). 이렇게 문제가 커지자 정부는 고엽제 피해자 지원을 국가보훈처에서 실시하기로 결정하고 고엽제 후유증 보상지침 마련과 피해 보상 집수를 실시하였다. 이러한 결과 1993년 5월 11일 「고엽제후유의증환자 진료 등에 관한 법률」이 제정되고, 1995년 고엽제 피해자 777명이 최초로 보훈대상으로 편입되었다.

반면 5.18민주화유공자는 관련단체와 정당의 연합의 역할이 두드러진 경우이다. 5.18민주유공자는 1990년 제정된 ‘광주민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률’ 제정 이후 특정지역을 기반으로 한 지지 세력과 정치집단을 통해 제도권에 편입하기 위해 끊임없는 노력을 경주하였다. 1997년에는 4.19혁명과 형평성을 기하기 위한 김영삼 정부의 입법발의가 있었고, 1999년에는 김종배의원(민주당)에 의해 광부민주화운동 관련자를 위한 개정입법이 발의되었다. 이러한 꾸준한 노력은 결국 16대 국회에 들어와 관련법이 제정되고 이를 근거로 김대중 정부에 의해 ‘광주민주화유공자’들이 ‘5.18민주유공자’로 보훈대상에 편입되는 결과로 나타났다(김주환, 2013: 50-51).

53) 파월유공전우회회장(황문길)은 고엽제후유증 피해 사례를 모아 외무부, 보훈처 등 관계기관과 협조. 미 정부를 상대로 피해보상을 위한 국제소송 제기 준비(경향신문, 1992. 2. 13일자 23면). *고엽제 피해에 대한 보도와 관련, 정부 당국이 진상조사에 나섰다. 보사부는 고엽제 영향에 대해 정식조사 착수하였다. 보훈처도 '국가유공자 예우 등에 관한 개정법'에 상이등급에서 등외관정을 받은 고엽제 후유의증 환자에 대해 의료치료를 받을 수 있도록 시행령을 보완키로 하였다. 대한파월유공전우회는 미국정부와 다우케미컬 등 고엽제 제조회사를 상대로 피해보상 청구를 추진할 예정이라 밝혔다(경향신문, 1992. 2. 14일자 23면).

본 연구에서 주목 한 것은 민주화에 따른 정부의 정통성이 보훈정책에 어떠한 영향을 미쳤는가이다. 일반적으로 6월 항쟁에 의한 6.29선언을 민주화의 분기점으로 평가하지만 실질적인 민주화는 김영삼 정부 이후로 평가되고 있다(박기덕, 2006: 43-44, 59-61). 따라서 많은 보훈정책에도 이전 정부와는 다른 변화가 예상되었다. Hirshman(1963)은 개혁을 “지금까지의 특권집단의 권력이 억제되고, 혜택을 받지 못하던 집단의 경제적 지위와 사회적 신분이 상응하여 향상되는 변화”라고 정의하였다. Hirshman(1963)이 의미하는 개혁은 혁명적 방법에 의존하지 않고 한 사회의 기존 질서가 변화하는 것으로서 권력관계와 신분질서의 변화를 강조한 것이다. 그러나 이러한 개혁과 민주화가 민주주의적 정책결정 또는 합리성을 의미하거나, 사회문제를 보다 합리적으로 해결하지는 못하는 것으로 보여 진다. 김영삼·김대중 정부의 보훈정책은 그 결정과정에서 보듯 합리적이거나, 공개적 절차를 거친 것이 아니라 대통령과 집권세력의 가치와 그 이익관계에 따라 결정되고, 후속해서 법령과 시책 등이 마련되어지는 것을 볼 수 있다. 또한 국가보훈처의 역할도 제한되어 결정되어진 정책을 보다 합리적으로 수행하는데 지나지 않는 것을 볼 수도 있다. 우선 기존 보훈대상에 대한 보훈목적에 입각하여 보상과 지원은 꾸준히 진행되었으며, 그간 소외되었던 집단에 대한 배려가 있었다. 그러나 이러한 과정에서 보훈가치와 목적에 관한 심층 깊은 고민과 철학이 부족하여 보훈정책에 대한 불신과 정책대상간의 갈등이 노정되었다. 〈표 4-29〉는 5.18민주유공자 편입과정에서 불거진 여러 가지 반발 중 한가지로 2001년 7월 21일, 대한민국 상이군경회, 대한민국 전몰군경유족회, 대한민국 미망인회는 공동명의로 국가보훈처에 항의문을 발송하였으며, 항의집회를 실시하였다. 이를 제도적 면에서 살펴보면 과거와는 달리 민주화 시대에서는 보훈정책도 국민의 의사와 밀접하게 관련이 있으며, 국가보훈처가 나름 기본적 임무를 충실하게 수행한다고 해도, 정책의 정당성에 대한 의문이 발생하면 그러한 정책의 실효성이 저하될 수 있다. 즉, 과거에는 수단의 합리성(substantive rationality)이 중요하였다면, 민주화가 진행되면서는 절차의 합리성(procedural rationality)가 중요성을 가지게 되며 이러한 면이 무시될 때 갈등이 생길 수 있다는 것을 보여주고 있다.

한편 이러한 정치적 상황 속에서도 국가보훈처가 보훈대상에 대한 보상급여

금의 안정적 지급과 참전군인의 명예수당 지급 등 보훈목적에 부합되는 각종 시책을 꾸준히 추진한 것은 그나마 관료제의 합리성이 사회적 가치를 보호하는데 많은 역할을 하고 있다는 사실을 실증하고(Bartel, 2009: 447-478) 있다고 볼 수 있다.

〈표 4-29〉 국가보훈처에 제기된 보훈단체의 항의문

“최근 논의되고 있는 “국가유공자등 예우에 관한 기본법안”의 제안 이유 및 주요골자를 놓고 볼 때에 이 나라의 경제발전을 이룩한 산업 전사들, 국내외에서 피땀 흘려 경제부흥에 일조한 근로자, 그 과정에서 희생되어 죽거나 불구의 몸이 된 사람들 또한 각종 훈포장 수혜자등 모두가 국가유공자로 예우 받아 마땅한 일이며, 운동선수로 국위 선양한 사람 등 각계에서 국가발전과 국위 선양을 위해 헤아릴 수 없는 사람들이 공을 세워 왔다. 그들이 모두 입을 모아 국가유공자의 반열에 세워 줄 것을 정치권에 강력히 호소한다면 과연 정치권은 어떻게 대응할 것인가?”

출처 : 국가보훈처(www.mpva.go.kr), 국민광장 게시판, 2014.

제4절 노태우·이명박 정부 : 보훈시책의 내실화와 다변화

노태우 대통령과 이명박 대통령은 보수정당의 후보로 출마하여 민주적 절차를 통해 당선되었다(이지호, 2009: 141). 그러나 노태우 정부는 35%에 불과한 득표와 과반수에 미달되는 국회의석으로 인한 지지기반의 취약성과 시민사회의 지속적 민주화 요구, 야당의 거센 개혁 압력 등으로 인해 통치에 많은 어려움을 겪었다(박기덕, 2005: 107). 노태우 정부는 이러한 문제를 타개하기 위해 그의 강력한 지지 세력인 군인들의 전역 후 문제를 해결하고자 제대군인지원을 시책으로 추진하였다. 또한 광주민주화운동을 국가기념사업으로 추진하여 끊임 없는 보상조치를 해결하고자 하였다. 그러나 광주민주화운동에 대한 조치 및 기념사업 추진은 지지 세력인 군과 보수층의 압력으로 인해 실제적인 조치가 이루어지지 못했다(조은희, 2009: 261). 이명박 정부는 집권과정이 노태우 정부보다 안정적이었으나 집권이후 벌어진 촛불집회, 천안함 사건 등 수많은 사건들이 이념적 갈등으로 이어져 많은 어려움을 겪었다(엄상훈, 2010: 243). 이명박 정부는 이러한 어려움을 타개하기 위한 방법의 하나로 민주화보상법의 개정과 월남전 참전유공자의 국가유공자 지정 등을 추진하여 노무현 정부에서 제

한되었던 국가수호 가치를 다시금 공고히 함으로써 지지 세력의 도움을 받고자 하였다(김주환, 2013: 134-140). 이러한 정치사회적 환경은 두 정부가 지지 세력의 이익을 유지하는 한편, 반대세력을 아우르기 위한 정책을 펴게 만들었으며, 사회적 이슈가 발생할 수 있는 보훈정책을 폐기보다 현상 유지적 정책, 또는 보훈대상에게 실질적 혜택이 돌아갈 수 있는 정책을 펴게 하였다. 이러한 정치사회적 환경으로 인해 국가보훈처는 보다 자유로운 입장에서 보훈정책의 내실화 또는 새로운 유형의 시책을 만들어 낼 수 있었다.

1. 노태우·이명박 정부의 보훈정책 현황

1) 보훈대상의 유형과 수

보훈대상의 유형과 수는 그동안 대한민국 보훈정책의 변화과정을 한 눈에 볼 수 있는 현황이다. 우선 노태우 정부 초기인 1988년에는 4개 유형, 11개 집단, 164,454명에 불과했던 보훈대상의 유형은 20여년이 경과하면서 많은 변화를 거쳐 이명박 정부 말기인 2012년 말에는 7개 유형 18개 집단, 855,126명으로 급증하였다.⁵⁴⁾ 이는 그간 김영삼·김대중·노무현 정부를 거치며 대상 편입여건을 완화하고, 다양한 민원집단을 보훈정책에 편입시킴으로써 정책대상의 범위를 확대시킨 결과이며, 민주화 이후 나타난 이익집단들의 요구에 순응한 편의위주의 정책을 편 결과로 분석된다. 보훈대상 면에서 노태우·이명박 정부에서는 김영삼·김대중·노무현 정부에서 보였던 정치적 경향성은 크게 나타나지 않고 있다. 우선 노태우 정부에서는 추가적인 보훈대상 식별 및 대상 편입 노력이 크지 않았으며, 행정절차 간소화, 체계화, 제대군인 지원정책 확대 등의 시책을 편 결과 <표 4-30>에서 보는 바와 같이 유형별이나, 전체적인 수면에서 큰 변화가 없었다. 이명박 정부에서도 유형에는 큰 변화가 없었다. 그러나 독립운동가와 유족, 6·25전쟁 참전용사와 그 유족 등 전통적인 보훈대상자가 고령화로 인해 그 수가 점차 감소하는 경향을 보인 반면 행정기록 정비를 통한 보훈대상자의 추가 발굴, 보훈관련 단체의 요구에 따른 유공의 인정범위 확대 등으로 전체적인 수는 지속적으로 증가하였다(국가보훈처, 2012: 127-132).

54) 김영삼 정부에서는 182,939명에서 314,573명으로, 김대중 정부에서는 344,707명에서 587,263명으로, 노무현 정부에서는 629,274명에서 826,966명으로 증가하였다(국가보훈처, 1998-2007).

〈표 4-30〉 노태우·이명박 정부의 보훈대상 유형과 수

단위 : 명

구분	독립유공자	참전군인			순직공상	4.19혁명	5.18민주	고엽제 /
	순국선열유족 / 애국가사	전몰군경유족, 전상군경 등	625전쟁 / 월남전	무공보국 수훈자	군경/ 공무원	유공, 부상 유족	사망 실종, 부상자	특수임무 수행자
1988년	3,162	120,543	292(재일)	30,516	0/5,520	369	0	0 / 0
1989년	3,195	120,484	296	33,719	0/5,859	365	0	0 / 0
1990년	3,660	120,704	297	35,936	0/6,290	365	0	0 / 0
1991년	3,698	120,909	299	37,697	0/6,706	360	0	0 / 0
1992년	3,853	122,378	299	40,050	0/7,146	357	0	0 / 0

2008년	6642	127,111	468,831	65,953	75,025 / 14,959	563	4,042	46,688 / 2,333
2009년	6226	130,542	459,738	89,015	77,325 / 15,117	566	4,062	49,900 / 1,302
2010년	6358	134,649	433,014	91,976	78,546 / 14,628	797	4,090	52,692 / 3,113
2011년	6564	136,756	405,733	94,715	79,661 / 14,701	803	4,095	55,166 / 3,261
2012년	6670	152,368	391,603	97,916	80,828 / 14,745	828	4,191	49,006 / 3,496

출처 : 국가보훈처, 「보훈연감」 (1988-2012) 현황 정리

2) 보훈시책

보훈시책은 〈표 4-31〉에서 보는 바와 같이 법률의 제·개정 현황을 포함해도 평균 5.7건에 그치고 있는데 이는 박정희 정부의 연평균 10.1건, 전두환 정부의 연평균 9.1건, 노무현 정부의 연평균 8건에 비하면 새로운 시책 발전은 다소 적었다. 그러나 보훈급여금을 부상정도에 따라 차등지급하는 제도를 처음 시행하고, 각종 미흡했던 보훈제도 등을 보완하는 등 내용면에서는 발전이 있었다. 이명박 정부는 보훈대상자의 수당, 사회복지서비스 등 보훈대상에게 필요한 시책에 대한 실질적인 조치는 미흡하였으나, 10여 건에 달하는 10년 주기 대규모 기념행사의 시행, 보훈외교 등 새로운 시책들을 많이 만들어냈다. 또한 보훈단체가 주도하는 행사 등을 적극 지원하고, 해외참전용사 초청, 국민 대상 나라사랑정신 함양 활동 추진 및 지원 등 외적으로 나타나는 시책에 많은 노력을 기울였다. 그러나 보훈대상을 위한 실질적 시책 수와 내용의 변화는 그리 크지 않았으며, 현상을 유지하는 수준에 머물렀다.

〈표 4-31〉 노태우·이명박 정부의 보훈시책 유형과 수

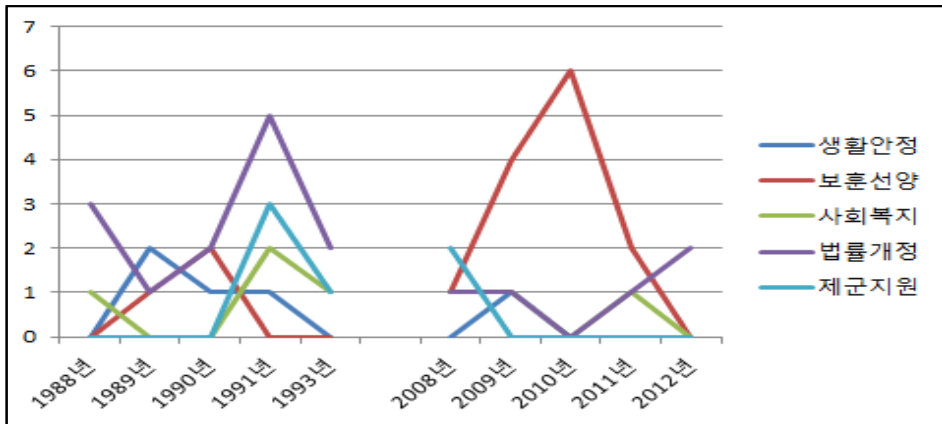
단위 : 건

구 분	생활안정				보훈 선양 등	사회복지서비스				법률 제정 등	제대 군인 지원	보훈 외교 등	계
	보훈금 /수당	교육 지원	취업 지원	대부, 채권		노후 복지	의료 지원	재활 지원	양육 복지				
1988년	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3	0	0	4
1989년	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	1	4
1990년	0	0	1	0	2	0	0	0	0	2	0	0	5
1991년	0	0	0	1	0	0	2	0	0	5	3	0	11
1993년	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	1	0	4

2008년	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	2	0	5
2009년	0	0	0	1	4	0	0	0	1	1	0	0	7
2010년	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	1	7
2011년	0	0	0	0	2	0	0	1	0	1	0	1	5
2012년	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	4

출처 : 국가보훈처, 「보훈연감」 (1988-2012) 현황 정리

[그림 4-6] 노태우·이명박 정부의 유형별 보훈시책의 변화



출처 : 국가보훈처, 「보훈연감」 (1988-2012) 현황을 도표로 전환

3) 예산 편성

보훈예산은 외적인 성장 면에서 보면 1990년대 초 정부재정 증가, 사회보장 제도 확충 등에 따른 영향으로 1990년도 이후 예산의 증가세가 두드러지는 것을 볼 수 있다.⁵⁵⁾ 이를 세부 항목별로 보면 〈표 4-32〉, [그림 4-7] 에서 보

는 바와 같이 보상급여금과 수당의 지급이 가장 높은 비율을 유지하고 있는 가운데 노태우 정부는 제대군인 지원을 위한 군인보험의 확대가 두드러졌다. 이명박 정부의 경우 참전용사의 노령화에 따른 진료비용과 보훈병원의 유지비용, 장례예우 비용이 점진 증가하였으며, 제대군인지원 시책과 관련된 예산이 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 특히 이명박 정부는 다양한 상징정책과 10년 주기 보훈행사⁵⁶⁾ 시행에 주력하고, 해외참전용사의 초청행사 등 보훈외교정책을 적극적으로 시행함에 따라 기념행사 및 선양사업 비용이 증가하였다. 2012년 말 기준 보훈예산은 3.9여조 원에 달하였으나, 정부예산 점유율은 1.7%에 불과하여, 보훈대상자 수 증가에 따른 보상급여금, 수당 증가와 고령화에 따른 진료 비용 증가 등의 문제에 탄력적인 대응이 어려운 상황이 발생하기 시작하였다.

〈표 4-32〉 노태우·이명박 정부의 시책별 보훈예산 편성

단위 : 백만원

구분	보훈 급여금	병원/ 진료	원호 관리	군인 보험	제대군인 지원	묘지 관리	기념/ 선양	기관 운영	계
1988년	124,356	8,478	14,692	10,623	0	0	0	1,901	160,049
1989년	216,967	12,393	15,447	2,654	0	0	0	2,979	250,440
1990년	319,493	19,030	12,325	3,170	0	0	0	3,483	357,500
1991년	464,609	25,247	0	3,618	0	0	12,430	4,505	510,409
1992년	493,433	29,509	0	3,692	0	0	12,966	5,356	544,955

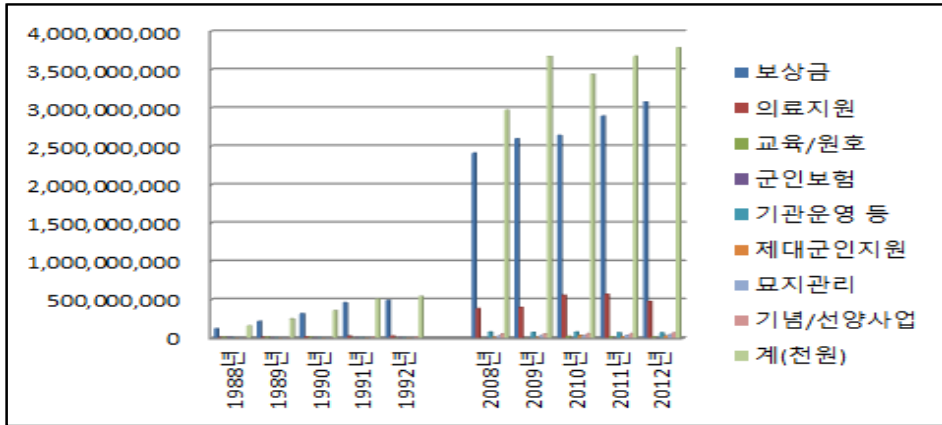
2008년	2,414,432	385,036	0	0	14,691	26,732	54,962	78,021	2,973,873
2009년	2,602,068	401,326	0	0	12,900	33,901	56,783	76,901	3,673,879
2010년	2,644,867	556,617	20,863	0	38,975	33,364	61,808	80,577	3,437,073
2011년	2,897,535	572,277	18,631	0	18,934	39,386	59,890	72,106	3,678,759
2012년	3,082,748	478,867	13,468	0	27,349	44,791	69,597	71,359	3,788,179

출처 : 국가보훈처 발행 「보훈연감」 (1988-2012) 현황 정리

55) 1980년 1,103억원 정부재정의 1.9%를 점유하였던 사회보장예산은 1990년 7천억원(정부재정의 3.9%)을 기록한데 이어 1992년말에는 1조 5,272억원(4.6%), 2012년에는 22조 3,138억원(정부재정의 10%)으로 급증하였다(통계청, 2014).

56) 노무현 정부의 경우 5.18민주유공자의 명예선양을 위한 현충시설 확충과 선양사업이 중점적으로 시행되었고 이에 대한 비용이 많이 책정되었으나, 이명박 정부의 경우 ‘대한민국 임시정부 수립 90주년’, ‘광복군 창설 70주년’, ‘6·25전쟁 60주년’, ‘4.19혁명 50주년’, ‘5.18민주화운동 30주년’ 등 다양한 선양행사가 시행되었다.(국가보훈처, 보훈연감, 2012년)

[그림 4-7] 노태우·이명박 정부의 예산 항목별 점유도



출처 : 국가보훈처, 「보훈연감」 (1988-2012) 현황을 도표로 전환

2. 분석관점에서 본 노태우·이명박 정부의 보훈정책

1) 국가의 합리적 행위

국가보훈목적에 입각한 보훈정책에는 큰 변화가 없는 가운데 지속적이고, 안정적인 활동이 추진된 것으로 평가할 수 있다. 보훈대상에 대한 행정지원 면에서 보면 노태우 정부에서 몇 가지 의미 있는 시책이 마련되었는데, 우선 상이 군경의 부상정도에 따라 상이등급을 기존 5개 등급에서 10개 등급으로 세분화하고 이에 따라 부가연금을 차등화해서 지급함으로써 중상자에게 실질적인 혜택이 돌아가도록 하였다. 또한 일부 저소득층 훈장수상자에 대해 시행하고 있는 보상금 지급 범위를 확대하였으며, 기본급여금을 점진 인상하였다. 노후생활 여건 보장을 위한 대책 마련에도 착수하여 요양시설 4개를 신축하였고, 제대군인에 대한 지원을 공식적인 사업으로 추진하여 '93년부터 시행되기 시작하였다. 이명박 정부에서는 6·25참전자와 참전용사들을 국가유공자로 공식 임명하고, 이들을 위한 명예수당의 증액을 통해 기본적인 품위유지 여건을 마련하기 위해 노력하였고 “동의대 사건 등 희생자의 명예회복 및 보상에 관한 법률” 제정, “민중화보상법” 개정 노력 등을 통해 보훈대상 선정의 형평성을 기하고자 노력하였다(김주환, 2013: 136-140). 또한 보훈대상의 노령화에 따른 의료지원 소요 증가로 진료대상 범위를 확대하고, 사회복지서비스와 연계한 지원을

반도록 하였다. 노태우·이명박 정부는 정치적·재정적 압박 속에서도 기본급여금에 대한 관심을 통해 나름대로 생활안정을 보장하고자 하였으며, 국가를 위해 헌신한 국가수호세력에 대한 지원을 강화하는 특징을 보였다. 이는 보훈급여금 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 기본급여금을 보면 알 수 있는데, 김대중 정부의 경우 월평균 42만원을 지급하였으며, 노무현 정부는 월평균 60.9만원을 지급한 반면 노태우 정부는 월평균 74만원을 지급하였으며, 이명박 정부에서는 월평균 80.6만원을 지급하였다.

2) 정치집단의 목적 달성

노태우 대통령은 〈표 4-12〉 에서와 같이 1987년 민주화 투쟁이후 개정된 헌법 제10호에서 명시한 ‘3.1운동의 숭고한 독립정신’ 과 불의에 항거한 ‘4.19 민주이념’을 정통성의 기반으로 삼고자 하였으며, 이를 위해 ‘민주개혁과 평화적 통일의 사명’을 지속적으로 강조하였다(조은희, 2009: 235). 반면, 이명박 정부는 정권의 정통성을 건국에서 찾고자 하였다. 이명박 정부는 임기 첫 해인 2008년 8.15광복절 행사를 ‘제63주년 광복절 및 대한민국 건국 60년’이란 슬로건을 내걸고 기념하였다. 이는 지난 노무현 정부가 3.1운동과 독립운동 계승을 정통성의 기반으로 삼고 친일인사 숙정과 기존 정치체제의 부정을 통해 정권의 지지기반을 넓히고자 한 것을 정면으로 부정한 것으로 보인다.⁵⁷⁾ 이러한 정치적 배경과 필요성은 보훈정책 시행방향에 영향을 주었다.

노태우 정부는 민주개혁과 국민화합을 내걸고 국정을 운영하였으나, 정책은 이전 정부의 것을 그대로 승계한 것이 많았다(오석홍, 2007: 8). 〈표 4-31〉에서 보는 바와 같이 사회보장정책도 전두환 정부에서 결정된 것을 시행하는데 그쳤다. 그러나 노태우 정부가 정책시행 의지와 철학 면에서 그리 좋은 평가를 받지 못하고 있는 이면에는 민주화 과정을 통해 집권을 하였으나 군부를 통해 등장한 배경을 의식하다 보니 군사독재에 대한 거부감이 강했던 당시의 상황에

57) 대한민국 역사박물관 건립과 관련하여 건립위원회는 1948년을 ‘대한민국 수립’으로 규정하고 국가의 정통성을 대한민국 수립과 헌법에서 찾고자 하였으나, 광복회 등이 이에 반발하였고 사회적으로도 많은 논란이 일자 정부는 1948년을 ‘대한민국 정부 수립’으로 정정하고 논란을 잠재웠다(연합뉴스, 2010).

서 강력한 정책을 펴기가 어려운 태생적인 문제가 있었던 것으로 보인다.⁵⁸⁾ 또한 6월 민주혁명 이후 지속적 민주화 요구와 이익 배분의 요구는 노태우 정부가 제한적인 정책을 펴도록 하는 환경적 요인을 제공하였다. 이러한 경향성은 <표 4-33> 와 <표 4-34> 에서와 같이 주요 단어와 1989년 3.1절 행사에서 낭독한 기념사를 통해 확인 해 볼 수 있다. 결국 이러한 정치사회적 환경 요인과 노태우 대통령의 안정중심의 가치지향은 새로운 정책을 펴기보다 기존의 정책을 보다 충실하게 추진하는 한편 지지 세력인 장기복무 제대군인에 대한 지원정책을 시행하도록 하였다.

이명박 대통령도 노무현 정부 이후 벌어진 진보와 보수 세력의 갈등을 해결하면서 국가수호세력을 지지기반으로 하는데 많은 노력을 기울였다. 갈등 해결의 모습은 5.18민주화운동 기념식에 참석하여 행한 연설에서도 잘 나타나고 있는데 <표 4-36> 에서와 같이 기존 보훈대상의 다양한 가치를 그대로 인정함으로써 국민적 화합을 위해 노력하고 있는 것을 볼 수 있다. 지지 세력에 대한 배려는 국가수호세력의 국가유공자 지정으로 나타났다. 2008년 18대 국회에서 6·25참전자를 국가유공자로 지정한 것에 이어 월남전 참전자를 국가유공자로 채택하려는 노력을 기울여 2011년 3월, 175,000여 명의 월남전참전자가 국가유공자로 지정되었다. 또한 ‘민주화보상법’(법률 제6123호) 제정으로 인해 혜택을 받은 동의대사태⁵⁹⁾ 학생들과 달리 아무런 혜택을 받지 못하고 있던 피해 경찰관들에 대한 보상을 실시하고 이들을 국가유공자로 지정함으로써 ‘국가보훈기본법’ 제정 이전에 추구하였던 가치를 구현하고자 하였다. 노태우 정부가 현상 유지에 중점을 두는 정책을 시행하였다면, 이명박 정부는 보다 적극적 방법을 택해 광복 60주년, 6·25전쟁 60주년, 광복군 창설 90주년 등 각종 행사를 통해 관련국과의 교류를 활성화하고, 보훈외교라는 독특한 시책을 만들어 냈다(국가보훈처, 2011). 또한 국민의 안보교육을 목적으로 “나라사랑 과”를 만들고 보훈단체 등을 통해 국민들에게 나라사랑정신을 정신을 선양하고자 했다.

58) 이러한 정황은 노태우 대통령의 보훈행사 참석 등에도 그대로 나타나는데 노태우 대통령은 재임기간 중 현충일 행사에 참석하지 않았으며 대신 보훈병원 등을 위문하는 상징적 활동을 하는데 그쳤다(대통령기록관, 2014).

59) 동의대 사태는 1989년 학내 입시부정 의혹해소와 노태우대통령의 중간평가 약속 이행 등을 촉구하며 학생들이 파출소를 습격하고 경찰을 학교로 납치 감금한 뒤 이를 구하러 온 경찰관을 저지를 위해 쌓아놓은 인화물질에 방화하여 경찰관 7명과 학생 1명이 사망한 사건이다. 이후 학생들은 민주화유공자로 인정되어 1인당 2,500만원씩을 지급받았다(최영해, 2002)

〈표 4-33〉 노태우 대통령 연설문에 나타난 주요단어

취임사	3.1절	현충일	5.18민주화 기념식
자주독립정신을 반복 언급하였으나 이는 역사 속의 자존 활동과 정신 등을 의미하였음	애국선열, 독립, 자존, 희생, 헌신, 민주공화국, 공존, 민주주의, 민족자결, 대동단결, 공존공영, 광복지사,	참석 사실 없음	언급 없음

출처 : 국가기록원 대통령기록관 자료(1988-1992), 내용분석 결과

〈표 4-34〉 노태우 대통령의 연설문

“3·1정신은 우리 겨레 모두가 나라를 위해서는 소이를 버리고 대동하여 갈라진 힘을 하나로 모아 나아가라고 말하고 있습니다. 3·1운동의 70주년을 맞은 지금 우리에게 가장 절실한 것은 바로 이 정신입니다.

우리는 최대 최상의 올림픽을 성공시킨 자신감을 바탕으로 민주주의를 확고히 진전시켜 가고 있습니다. 그러나 **우리 사회 내부에 일고 있는 일부 현상은 겨레의 밝은 내일을 여는 도정을 위협하고 있습니다.** 민주주의 체제를 계급혁명으로 뒤엎으려는 책동은 더 이상 방치될 수 없는 상황에 이르렀습니다. 이 나라, 이 시대에 책임을 나누고 있는 모두는 이제 자유사회의 기틀을 흔드는 이 독선과 폭력행동, 그리고 민주주의 전복세력에 대해 분명한 태도를 밝혀야 합니다. 3·1운동을 통해 이룩된 민족적 합의로 실현된 자유민주주의체제를 지키고 이를 통해 국민적 단합을 확고히 해나가는 일이 이 시대의 과제가 되고 있습니다.”

- 1989년 제 70주년 3.1절 추념사 -

출처 : 국가기록원 대통령기록관; 노태우 대통령 1989년도 기념사 일부

〈표 4-35〉 이명박 대통령 연설문에 나타난 주요단어

취임사	3.1절	현충일	5.18민주화 기념식
독립을 위한 선열, 전선에서 산화한 장병, 근로자, 민주화를 일궈낸 청년 등 국가 유공자를 특정하지 않고 모두 망라	애국선열, 독립유공자, 자유민주주의, 민족정신, 글로벌, 대립, 화합, 관용, 고난, 극복, 선진, 일류국가, (국제사회)지원	선열 호국영령, 광복, 건국, 자유민주주의 유엔군참전용사, 산업화, 민주화 공헌 기념 계승 *현충일행사시 민주화 관련 언급 자체	민주화, 민주주의, 유공자, 화해, 관용, 부상자, 계승, 발전, 산업화, 사회통합, 다양한 가치 *노무현대통령과는 다른 관점의 유사단어 사용

출처 : 국가기록원 대통령기록관 자료(2008-2012), 내용분석 결과

〈표 4-36〉 이명박 대통령의 연설문

“5·18민주화운동의 정신은 오늘날 우리에게 ‘화해와 관용’에 기초한 성숙한 민주주의의 실현을 요구하고 있습니다. 권위주의 정치가 종식되고, 자유가 넘치는 나라가 되었지만 우리는 아직 민주사회의 자유에 걸맞은 성숙한 민주주의를 이루었다고 말하기 어렵습니다. **많은 분열과 대립이 한국 민주주의의 성숙을 가로막고 있습니다.** 남북 분단으로 인해 슬한 비극을 겪었으면서도 지역과 계층, 이념 등에 따라 또다시 완고한 분단의 벽을 세우고 있습니다.

민주주의의 출발점인 생산적인 대화와 토론이 뿌리내리지 못했습니다. 법을 무시한 거리의 정치와 무책임한 포퓰리즘에 기대는 일이 적지 않습니다. 문제 해결을 위해 생산적인 대화를 나누고 **견해와 이해관계가 다소 달라도 국가와 국민의 처지 에서 작은 차이를 넘어 대승적 타협을 이루자는 것입니다.**”

- 2011년 제 30주년 5.18기념행사 추념사 -

출처 : 국가기록원 대통령기록관; 이명박 대통령 2011년도 기념사 일부

3) 국가보훈처의 조직행동

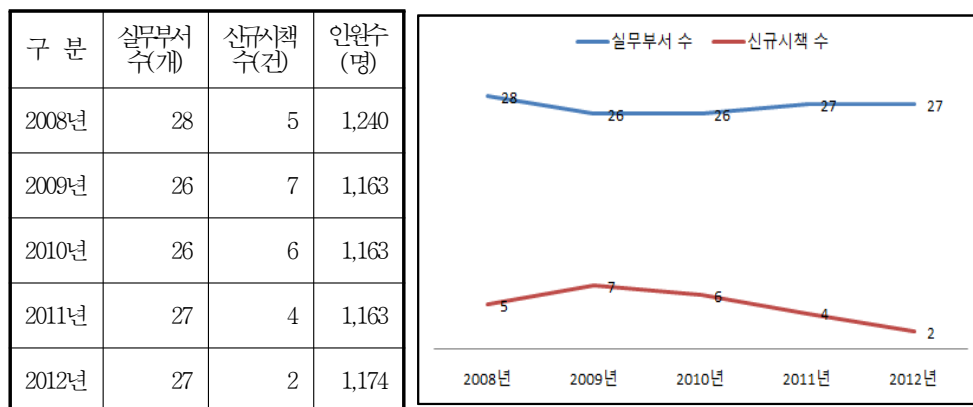
노태우 정부와 이명박 정부는 보훈대상의 변화를 추구하는 대신 국가수호에 대한 보훈가치를 우선으로 하는 안정적 보훈정책을 수행하였으며, 보훈의 정치적 활용을 최소화 하였다. 국가보훈처는 이러한 대통령의 의지에 맞춰 정책적 내실을 기할 수 있었으며, 다양한 정책개발을 통해 조직 감축의 부담을 최소화 하기 위해 노력하였다.

노태우 정부에서 국가보훈처는 수당 및 연금 지급체계를 세분화하여 보훈대상의 피해정도에 따라 차등을 두는 차등보상제를 시행하였으며 이러한 시책은 이후 각 정부의 피해 보상 기준이 되었다. 정부의 정통성을 독립운동에 기초하려는 정부의 의지구현을 위해 ‘독립운동 공훈록’을 제작 발간하는 등 독립운동의 역사적 가치를 해석하고 이를 국민들에게 전파하였다. 또한 제대군인에 대한 정책적 지원을 시작하여 각종 지원 시책을 마련하였다(국가보훈처, 1993). 그러나 기존에 마련된 정책을 보완하는 수준에 그침으로서 많은 참전용사들이 김영삼 정부에 들어서서야 비로소 보훈대상으로 선정되고 고엽제 피해대상자가 자신의 의사를 무력적 방법으로 관철시키는 현상이 발생하였다.

이명박 정부에서의 국가보훈처는 조직생존과 시책의 연관성을 두드러지게 나

타냈다. 노무현 정부에서 5.18민주유공자를 보훈대상으로 채택하는 과정에서 소외되었던 6·25참전유공자와 월남전참전유공자 등 국가수호 집단의 국가유공자 편입에 많은 노력을 경주하여, 2008년과 2009년에 각각 국가유공자로 편입하였고, 보훈외교 등 새로운 정책을 개발하고 이를 국가보훈처의 중요한 임무로 발전시켰다.⁶⁰⁾ 이러한 결과 <표 4-37> 에서 보는 바와 같이 국가보훈처의 인력과 신규시책은 소폭 감소하였으나 실무부서의 편성은 그대로 유지되었다.

<표 4-37> 이명박 정부의 보훈시책과 실무부서 증감 현황



출처 : 국가보훈처. 「보훈연감」 (2008-2012) 현황 정리

3. 연구결과의 정리

노태우·이명박 정부는 유사한 정치사회적 환경 속에서 정부가 어떠한 정책방향을 택하고, 이를 어떻게 정책으로 발전시켰는지(함성득, 2009: 206), 또한 국민의 지지가 얼마나 중요한지, 정치집단이 변혁적 정책을 택하지 않을 때 국가보훈처는 과연 역할에 충실할 수 있을 것인지에 대한 해답을 보여주고 있다. 우선 노태우 정부는 취약한 정통성과 정당과의 원활하지 않은 협조로 인해 현상 유지식 정책을 펼 수밖에 없었는데(진덕규, 1994: 66-70), 이러한 환경 속에서 국가보훈처는 정책의 내실을 기하고, 행정적 문제점을 해결하는데 많은

60) 국가보훈처의 2010년 정책목표는 ①보훈대상자의 생활안정, ②고령 보훈대상자의 안정적 노후생활 보장, ③보훈선양을 통한 국가정체성 강화, ④제대군인의 원활한 사회복귀 지원, ⑤보훈대상 및 보상 체계 개편이었으나, 2012년 보훈정책 방향은 ①국가유공자 예우 및 보상, ②제대군인 지원, ③보훈외교 활성화, ④나라사랑교육 활성화로 대폭 변경되었다(국가보훈처, 2010-2012).

노력을 기울일 수 있었다. 결국 대통령의 입지가 제한되고, 뚜렷한 정책방향을 내놓기 힘든 정치사회적 환경이 역설적으로 보훈급여금의 체계화, 보훈등록의 과학화, 제대군인 지원정책 시행 등의 계기를 마련하였다. 그러나 이러한 현상 유지 정책은 보다 시급한 월남전 참전군인과 6·25참전군경에 대한 적절한 조치를 취하지 못하였음은 물론, 미국정부와 갈등을 겪고 있었던 고엽제 피해자 문제를 그들 스스로 해결할 수밖에 없는 문제를 발생시켰다.

반면 이명박 정부는 정당과의 원활한 정책협조 등을 통해 정부의 이념적 가치를 명확히 하고 이를 행동에 옮겼다. 이명박 정부는 이전정부에서 도외시 하였던 6·25참전용사와 월남전 참전용사의 국가유공자 편입, 각종 선양행사를 통한 참전용사와 독립유공자의 명예선양 등의 활동을 실시하였다. 이를 통해 40여 년간 소외되었던 참전군인에 대한 실질적 지원계기가 마련되었다. 또한 5.18민주화 기념행사에 보수성향의 대통령으로는 처음으로 참석하는 등 정책의 균형을 유지하기 위해 노력하였다. 그러나 김대중·노무현 정부의 과도한 가치지향과 마찬가지로 정부의 이념을 “나라사랑정신 함양”이라는 방식을 통해 보훈 정책에 반영하고, 보훈단체를 정책지지에 활용함으로써 또 다른 갈등이 발생하였다. 이는 김대중·노무현 정부에서는 보훈단체와 정부정책과의 갈등(정상호 외, 2004)이었다면, 이명박 정부에서는 이질적 이념을 가진 보훈단체 간의 갈등으로 확대되었다. 이러한 예는 이익단체와 정부조직이 어떠한 관계설정을 통해서도 이익을 주고받는가를 보여주는 사례로도 볼 수 있다. 즉, 정치집단의 간섭이 다소 느슨해지자 국가보훈처가 조직의 생존을 위해 정책을 개발하고 이를 목표로 전환하는 현상이 발생하였다. 예를 들어 2009년 대통령훈령 275호에 의해 시행된 6·25전쟁 60주년 행사를 통해 많은 참전국들과 교류가 빈번해지자 이를 대통령의 국제협력 및 경제 활성화와 연계하여 보훈외교로 활용하려는 노력을 전개하여, 2012년 이후에는 보훈목표에 참전국과의 보훈외교가 보훈목표로 자리 잡게 되었다. 그러나 이러한 현상은 과거 대통령의 정치적 요구가 조직생존의 원동력이었다면, 이러한 요구가 제한될 때 새로운 시책과 정책대상의 증가 등을 통해 조직을 유지하려는 조직문화의 결과(윤주철 외, 2011: 208-209)로 볼 수 있는 것이다.

제5장 결 론

제1절 연구결과 종합

국가보훈은 국민의 단결기제로서 중요한 역할을 하고 있으나, 보훈정책의 실효성이 저하되고⁶¹⁾, 국가보훈처 내에서도 다양한 문제점이 거론되고 있는 상황이다(국가보훈처, 2011: 850-851). 본 연구는 이러한 상황이 보훈정책 결정요인에 있다는 관점에서 그 원인과 문제점을 밝히고, 향후 보훈정책이 보다 목적에 충실하고, 합리적으로 이루어질 수 있는 이론적, 정책적 시사점을 제시하기 위한 것이다. 이를 위해 본 연구는 1961년 이후 역대 정부에서 시행된 각종 보훈정책에 대한 탐색적 연구를 통해 역대정부의 정책결정요인(Political Environments of Public Policy)이 무엇이며, 이러한 요인이 어떻게 정책으로 나타났는지를 분석하였다.

본 연구는 이러한 분석을 위해 보훈정책과 정책관점을 구체화 할 수 있는 선행연구를 실시하였으며, 국가보훈처에서 발행한 보훈연감 등 32권의 역사자료집과 각종 회의록, 통계청의 통계자료, 169건의 대통령 연설문, 기사, 법령 등을 심층 깊게 정리, 분석하였다. 병행해서 정책결정에 주요한 요인인 대통령의 가치지향은 내용분석(content analysis)을 사용하여 분석하였다.

분석의 틀은 근거이론(grounded theory)에 기초하여 3개의 관점을 범주로 하여 60개의 개념을 13개의 하위범주로 통합하고 이를 통해 정책을 분석하였다. 분석방법은 정부 집권순서에 따른 시계열적 분석보다 보훈정책 결정요인을 보다 확실하게 인식할 수 있도록 정치사회적 환경, 보훈에 미친 영향, 정치적 성향 등을 고려하여 보훈정책에 있어서 공통점이 높은 정부를 한 개의 집단으로 묶어 정책과정을 비교함으로써 결정요인을 찾아내는 방법을 사용하였다.

61) 보훈연구원이 2011년 국가보훈처에 제출한 자료에 의하면 국민의 나라사랑 의식수준은 상당히 낮은 편이며, 국민의 85%가 보훈정신 고양과 안보의식 함양 등의 교육이 필요하다고 답변해 그간 국가보훈처가 시행한 나라사랑 교육과 안보교육 등이 국민들에게 제대로 인식되지 못하고 있다는 것으로 나타났다(형시영 외, 2011: 132-141). 이러한 현황은 2011년 동기간에 실시한 ‘국가보훈의식지수’에서 나타난 긍정답변 67.5점에 비해 비교적 높은 수준이었음을 볼 때 실제적인 실효성은 더욱 낮을 것으로 판단된다.

1. 역대 정부별 보훈정책 특징

박정희 정부는 원호(보훈)정책의 체계를 구축하고 정착시켰다. 박정희 정부가 이렇게 원호정책에 많은 노력을 경주한 이유는 전쟁으로 인해 발생한 상이군경과 그 유족이 극빈층으로 몰락하였으며, 이를 목격한 젊은이들의 군 복무 회피 경향이 발생하는 등(국가보훈처, 1992: 111), 국가가 참전용사의 문제를 해결하지 않고는 경제발전정책 추진에 대한 국민들의 신뢰를 얻기 어렵다는 판단 때문이었다. 또한 혁명으로 등장한 정부의 정통성 확보 노력은 그간 소외되었던 순국선열 유족과 애국지사 그리고 불의에 항거한 4.19혁명 유공자의 보훈대상 선정으로 나타났다. 이러한 정치사회적 환경으로 인해 원호시책은 기초생활보장이라는 물질적 지원에 중점을 두고 시행되었다.

전두환 정부와 노무현 정부는 정치적 대척점(對蹠點)에도 불구하고 보훈정책에 가장 큰 영향을 미친 ‘국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률’(1984, 법률 제3742호)과 ‘국가보훈기본법’(2004, 법률 제7572호)을 제정한 정부이다. 전두환 정부는 ‘국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률’의 제정으로 ‘아웅산묘소 테러사건’으로 발생한 17명의 각료들을 ‘국가사회발전기여자’라는 새로운 유형의 국가유공자로 만들었으며, 보훈정책의 방향을 구호(救護) 중심에서 예우와 보상, 애국정신 함양의 중심적 가치로 변화시켰다. 반면 노무현 정부는 ‘국가보훈기본법’의 시행을 통해 ‘민주발전 기여’라는 가치를 독립운동과 국가수호와 동등한 반열에 올려놓으며, 국가유공자들의 품위유지 의무조항을 규정하고, 보훈정책의 체계 개선에 많은 영향을 주었다. 그러나 보훈정책의 가장 큰 변화가 정치적 목적을 달성하기 위해서 이루어졌다는 점은 좋지 않은 선례를 남겼다. 특히 노무현 정부의 경우 사회주의적 가치를 가진 독립운동가가 보훈대상으로 선정되는 등 전통적 보훈가치의 급격한 변화가 이루어졌으나 이러한 것을 보완하는 논리적 발전은 이루어지지 않음에 따라 기존 보훈목적 및 가치⁶²⁾와의 충돌이 불가피 하였다. 또한 재정적 증가 없는 보훈대상자 수의 급속한 증가

62) 보훈은 국가와 국민개인과 상호관계에서 발생하는 하나의 국가행위이자 신뢰관계로 국가공동체를 위해서 개인적 희생이 있을 때 거기에 부합되는 보상의 크기가 균형을 유지하여야 한다(조익균, 2000: 109). 또한 국민 개인의 공헌과 희생은 공익성을 띄어야 하며 이러한 행위에 대해서는 객관적 기준에 의해 공정한 평가가 이루어져야 한다(전신옥, 2003: 223)라는 정의는 전통적 가치를 나타낸 것으로 평가되고 있다.

는 보훈급여금의 실질적 수령액이 상당 부분 감소하는 부작용을 발생시켰다.

김영삼·김대중 정부는 앞선 정부와 달리 민주적 정통성을 갖춘 정부로 정치적 부담이 없는 정부였다. 이 두 개의 정부는 공언목표(stated goal)로 민주주의 가치를 내세웠으나 실제로 달성하고자 하는 실질목표(real goal)는 매우 정치적인 것이었다. 김영삼 정부는 이전 노태우 정부를 군부정부로 인식하여 민주정부의 정통성을 강조하고, 이전 정부와의 차별화를 위해 ‘상해임시정부’와 본인의 정부를 연결하려는 작업을 진행하였으며(조은희, 2009: 262), 애국지사 및 순국선열 유족의 자부까지 보훈대상으로 선정하는 등 파격적인 시책을 시행하였다. 병행하여 이전정부에서 유보되었던 6·25참전용사의 보훈대상 선정 등 사회적 민원을 적극적으로 해결하고자 하였다. 김대중 정부도 보훈정책을 정치적으로 활용하였다. 김대중 대통령은 자신의 지지 세력에 대한 배려로 5.18민주화운동 관련자를 보훈대상으로 편입시키고 국가유공자와 동일한 수준의 시책을 마련하였다. 또한 이들을 지원하기 위한 각종 법령 마련에 많은 노력을 기울였다. 또한 정치적 균형을 유지하려는 목적으로 인해 보훈대상자의 수도 급속히 증가하였다. 한편 김영삼 정부에서 보훈대상으로 편입된 고엽제 피해자들은 국가가 관심을 갖지 않는 자신들의 보상 문제를 국가소송과 무력행위, 여론조성 등을 통해 관철시켰다. 결국 김영삼·김대중 정부는 기존 보훈대상에 대한 충실한 정책을 펴기보다 정치적 필요성, 지지 세력 유지 등을 위해 새로운 대상을 보훈대상으로 편입시키고, 새로운 시책을 만드는데 주력함으로써 국민이 자신들의 이익을 스스로 획득하는 형태의 분위기가 조성되었다.

노태우 정부와 이명박 정부는 1987년 6월 항쟁에 의한 민주화와 정치적 이념이 다른 정권과의 교체 집권 등으로 이념적 갈등이 심한 상태에서 보훈정책을 시행하였다는 공통점이 있다. 노태우 정부는 국민의 민주화 요구를 수용함으로써 집권하였으나 이러한 민주화와 국회주도권 상실로 인해 어려움을 겪었다. 이명박 정부는 쇄고기 파동으로 발생한 촛불집회 등으로 극심한 이념적 갈등을 겪었다. 그러나 노태우 대통령은 현충일 행사에 불참하는 등 다소 소극적이고 현상 유지식 정책을 시행했던 반면, 이명박 정부는 이전 정부의 지지 세

력과 이념적 대립을 이겨내고 정부가 추구하는 정책을 반영하는 모습을 보였다. 그러나 역설적으로 이러한 정치사회적 환경과 대통령의 정책에 대한 중도적 태도는 국가보훈처 자체의 정책 노력을 증가시켜 보훈시책의 내실을 기하거나, 새로운 시책을 만들어내는 기회를 제공하였다.

2. 범주 관점에서의 결정요인 분석결과

보훈정책 결정요인의 분석은 Allison(1999)의 다원적 관점에 기초하여 보훈정신과 공익적 목적을 구현하기 위한 ‘국가의 합리적 행위’, ‘정치집단의 목적 달성’을 위한 정책 선택, 정책발전을 위한 ‘국가보훈처의 조직행동’의 결과라는 3가지 패러다임을 통하여 보훈정책을 분석하였다.

우선 “보훈정신과 공익적 목적을 구현하기 위한 국가의 합리적 행위”로서 국가가 보훈정책을 발전시켰는가에 대해서는 박정희 정부를 제외하고는 그리 긍정적인 결과를 얻을 수 없었다. 이러한 결과는 보훈정신과 공익적 목적이 정책을 만들어내는 정책결정 요인이 아니라, 정책결정자의 기본적 가치에 불과한 것을 결정요인으로 본 ‘관점’의 문제이기 보다, 보편적으로 역대정부가 정치적 필요성에 의해 보훈정책을 만들거나, 민원 집단의 정치적 요구 등을 수용한 결과⁶³⁾를 국가의 합리적 행위로 정당화시킨 것이 주요 원인이었다.

두 번째 관점인 “정치집단의 목적 달성을 위한 정책 선택”은 보훈정책에 가장 큰 영향을 미친 것을 알 수가 있었다. 혁명 등을 통해 집권한 정부는 그들의 정통성을 뒷받침하기 위해 다양한 집단을 보훈대상으로 선정하였고, 그들을 위한 시책을 마련하는데 주력하였으며, 민주적 절차를 거쳐 등장한 정부도 그들의 지지 세력에 대한 배려를 보훈정책을 통해 해결하려고 하였다. 또한 국가보훈정책의 가장 근간이 되었던 ‘국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률’과 ‘국가보훈

63) 2007년 3월 12일 국가인권위원회에서는 국방부장관과 국회의장에게 “「특수임무수행자 보상에 관한 법률」(이하 ‘특수임무수행자보상법’이라 한다.)이 2004. 1. 29. 제정되었음에도 불구하고 외국군 부대 소속 복파공작원인 경우를 그 보상대상에서 제외하고 있어, 한국전쟁기간 중 한국군 소속 첩보부대와 유사한 활동을 한 주한연락처 소속 부대원 등이 보상을 받지 못하는 것은 평등권의 침해라는 주장의 진정이 2004. 11. 18. ‘KLO 000전우회’ 회원에 의하여 국가인권위원회(이하 ‘위원회’라 한다.)에 제기된 바 있으나 이에 대한 조치가 미진한바 조속한 조치를 촉구한다.”는 서신을 보내 실질적 조치가 이루어지지 않고 있는 특수임무수행자에 대한 국가적 조치를 요구하였다.

기본법'은 보훈 목적을 충실하게 추진하고자 하는 목적보다 대통령을 수행하였던 각료들에 대한 보상조치를 목적으로 하거나(김종성, 2012), 기존 질서를 부정하는 대통령의 가치지향과 지지 세력에 대한 배려를 목적으로 기존의 보훈가치를 재정립한 것이었다. 이는 대부분의 갈등이 언론과 정치권의 편향성의 동원(mobilization of bias)⁶⁴⁾으로부터 발생된다는 연구(윤성이, 2006: 164)와 일치하는 것으로, 정치집단은 단순한 배상이나, 보상보다 장기적 혜택을 줄 수 있는 보훈대상에 그들의 지지 세력을 편입시킴으로서 현재 발생하고 있는 이념적 갈등의 한 부분을 제공하였다.⁶⁵⁾ 그러나 이 관점을 정치적 활동이라는 차원에서 접근하면 모든 것은 정치활동의 연장선상으로 볼 수 있는 문제가 있을 수 있다. 따라서 그러한 경향이 강했는가, 아니면 약했는가로 구분한다면, 정치적 목적과 가치지향이 강해 정책에 큰 영향을 미쳤던 정부는 김대중, 노무현 정부로 분류할 수 있으며, 그 가치에 무관하게 보훈정책을 정치적으로 활용했던 정부는 김영삼·이명박 정부로 볼 수 있다. 반면 전두환 정부는 '국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률'을 제정하여 '보훈'의 개념을 정립하였으나, 이 부분을 제외하면 노태우 정부와 마찬가지로 정치적 영향력은 그리 크지 않았다고 분석하였다.

‘국가보훈 30년사’와 ‘보훈 50년사’의 기술내용, 각종 시책 등을 비교하여 국가보훈처의 조직행동 즉, 국가보훈처의 정책개발 노력이 정책에 영향을 미쳤는가하는 관점에서 정책과정을 살펴본 결과는 다음과 같다. 국가보훈처는 1990년대 초반까지는 나름대로 보훈목적 구현을 위해 독립적으로 정책을 개발한 것으로 나타나고 있다. 그러나 김영삼 정부 이후 보훈정책은 대통령의 의지를 구현하는데 더 많은 노력을 기울인 것으로 분석된다. 이러한 경향은 김대중·노무현 정부에서 강하게 나타나는데, 시책의 상당부분이 대통령의 가치지향과 정책선택을 충실하게 구현하고 있는 것을 볼 수 있다. 또한 이명박 정부에서 국가보

64) ‘편향성의 동원’은 정치조직들이 특정 종류의 갈등에 대해서는 선호하는 반면, 그 외의 갈등에 대해서는 억압하려는 성향, 즉 일종의 편향성을 갖게 되는 것을 의미한다(Wadsworth/Thomson, 1975, 인용).

65) 대부분 대규모의 사회적 갈등은 국가에 의해 초래된다. 국가는 갈등의 해결자이기 보다 갈등 유발자인 경우가 많다(정일준·윤인진, 2009: 187 인용). 내일신문이 서강대 현대정치연구소, 한국리서치에 의뢰한 국민여론조사에 따르면 정치사회적 갈등을 심하게 만든 주 책임자에 대해 대통령과 정부(57.8%), 국회(21.6%), 정당(10.5%), 언론(5.5%), 국민(1.6%) 등으로 나타났다(내일신문, 2010년 3월 2일 인용)

훈처는 보훈외교, 나라사랑정신 선양사업 등을 통한 안보·호국의식 함양 등 새로운 시책을 개발하고, 보훈대상의 수를 늘리는 등의 조직 생존적 경향성을 보였다. 그러나 보훈대상의 편입시기의 불균형, 국민의 보훈지수 등을 통해서 본 국가보훈처의 역할은 단순히 현재의 정책을 성실하게 발전, 보완하고, 정치적 결정사항을 충실하게 구현하는데 그친 것을 볼 수 있다. 특이점으로 정치적 요구가 적었던 노태우 정부와 이명박 정부의 경우 그 결과가 서로 다르게 나타났다. 노태우 정부의 국가보훈처는 그간 미진했거나 불편을 초래했던 정책 보완에 주력한 반면, 이명박 정부에서는 새로운 시책을 만들고, 다양한 상징행사를 실시하는 등 외적, 양적인 면에 많은 노력을 기울인 것을 볼 수 있었다.

접근관점에서 누락되었으나, 정부의 정통성을 유지하려는 노력이 정책결정에 많은 영향을 미쳤으며, 민주화 이후 국민과 비공식참여자인 이익단체의 역할이 증가하였다. 혁명 등을 통해 집권한 정부는 정통성의 근원을 독립운동과 4.19 혁명 등에서 찾음으로써 정책에 변화를 가져왔다. 또한 비공식참여자의 정책 영향력은 민주화 이후 점진적으로 증가하는 양상을 보였다. 박정희 정부의 경우 자생 원호조직의 비정상적 행위를 차단하기 위해 많은 원호단체를 해체시키고 9개의 원호단체만을 신설 및 존속시키는 등(국가보훈처, 1992: 124) 국가가 절대적 입장에서 정책을 수행하였으나, 민주화 이후 보훈대상으로 새로 편입된 고엽제 피해자·특수임무수행자·5.18민주유공자 등은 정당, 언론 등과 연계된 정책네트워크를 통해 보훈대상에 편입되고, 이후에는 그들의 이익을 확대하기 위해 국회와 언론 등을 적극적으로 활용하였다. 특히 최근에는 고령화로 인해 그 역할이 제한되거나, 활동이 중지된 기존의 보훈단체를 대체하여 보훈대상의 후손, 기존의 조직화된 보훈단체 등이 그들의 목소리를 높이고 있어 향후 이들의 정책네트워크가 새로운 정책을 만들어 낼 가능성이 높을 것으로 보여 진다.

제2절 보훈정책 결정요인 연구의 새로운 관점

1. 기존 연구이론의 적용 가능성

보훈정책을 결정했던 요인과 채택 이유, 과정 등을 알아보기 위해 기존의 정

책과정 이론을 검토하였고 이 중 Allison(1999)의 다원론적 관점을 적용하여 보훈정책을 분석하고자 하였다. 그러나 연구결과 보훈정책은 대통령과 정치집단의 영향력이 매우 강하여 기존의 이론들로는 설명이 제한되는 것을 볼 수 있었다. Allison(1999)은 3개의 모형을 통해 정책결정과정을 관찰할 때 정책을 정확하게 분석할 수 있다 보았으나, 보훈정책에서는 ‘합리적 행위자’, ‘조직행태’ 등의 두 개 모형은 그 실효성과 모형의 타당성을 찾기 어려웠다. 또한 보훈정책은 Allison의 정부정치모형의 참여자들과는 달리 이익단체가 행정부에 직접적 압력을 가하거나, 정당과 언론 등을 통해 직접 정책결정에 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. Kingdon(1984)의 ‘다중 흐름모형(흐름과 창)’도 그 기본적인 개념 면에서 공공정책을 해석할 수 있는 좋은 모형이었으나, 분석결과를 통해 볼 때 참여자 중 대통령과 정치집단의 역할이 다른 요소를 압도할 정도로 강한 영향력을 행사하고, Kingdon이 주장한 기술 관료와 전문가의 역할은 미미하였으며, 김영삼 정부 이후에 두드러지기 시작한 이익집단의 영향력과 정치네트워크는 기존의 이론을 적용하는데 적합하지 못한 것으로 나타났다. 즉 ‘문제’도 외부의 변화를 정치가 수용하는 것이 아니라 역으로 정치적 필요성과 가치지향에 의해 외부의 변화를 초래하고 이렇게 결정된 정책을 국민들에게 납득시키는 행동양식을 보였다. 따라서 Kingdon의 다중흐름모형도 4.19혁명 유공자와 독립운동가, 5.18민주화운동 등의 관련자를 보훈대상으로 편입시키거나, 법률을 정치적 목적으로 개정하는 역대 정부의 활동들을 해석하는데 적절하지 않았다. 정치체계 모형 또한 자신들의 의지를 직접 관철시킨 고엽제 피해자의 보훈대상 편입 등을 설명하는데 적합하지 않은 것으로 나타났다.

2. 보훈정책 결정요인의 특이점

보훈정책의 실체를 보려면 보훈대상의 유형과 그 시책의 변화에 주목할 필요가 있다. 정책대상의 편입은 사회적 필요성보다 정치적 필요의 반영이고, 시책은 이러한 변화를 뒷받침하는 수단이기 때문이다. 따라서 50여 년간의 보훈정책 자료와 언어와 문장에서 나타난 가치지향을 기초로 보훈정책의 결정요인을 분석한 결과는 다음과 같다.

정책결정은 최선의 대안(the best alternative)가 아니라 정치집단의 정책선택 결과였다. 보훈목적에 입각한 정책수립과 국가보훈처의 역할은 박정희 정부를 제외하고 정책결정에 영향을 주는 요인이기보다, 정책의 결과로 나타나는 현상에 불과하였다. 국가보훈처의 역할은 정치적 영향력이 강한 상태에서는 정책주체로서의 국가보훈처의 조직행동은 제한되었으며, 결정된 정치적 결정을 구체화 하는 ‘수단으로서의 역할’에 머물렀다. 연구결과를 통해 본 **보훈정책의 결정요인은 정부의 정통성, 민주화 정도 등의 정치사회적 환경요인과 대통령으로 대표되는 정치집단의 가치지향과 정책 선택이 가장 중요한 요인으로 나타났다.** 또한 각종 법령에 나타난 정책대상과 시책과의 관계 면에서 볼 때 정책수혜자와 정치집단, 정책수혜자와 국가보훈처와의 **정책네트워크도 정책에 큰 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다(송미원, 2004: 131).**⁶⁶⁾

이러한 분석기준에 기초하여 정치사회적 환경과 정치적 면에서 보훈정책을 다시 살펴보면 다음과 같다. 박정희 정부는 정부의 정통성을 합리화하기 위해 3.1운동과 4.19혁명 관련자를 보훈대상에 편입시키고, 물질적 보상에 중점을 둔 시책을 시행하였다. 전두환·노태우 정부는 헌법의 개정을 통해 독립운동을 정통성의 기반으로 삼고자 하였으나, ‘국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률’ 등의 제정에도 불구하고 보훈정책에 대한 철학이 부족하여 현상을 유지하고, 자립기반을 만드는데 그쳤다. 김영삼 정부는 이전 정부와 구별되는 민주정부만의 정통성 확립을 위해 “민족정기선양” 사업을 활성화하고, 포상을 확대하는 등 외연 확장에 주력하였다. 김대중·노무현·이명박 정부는 지지 세력에 대한 보상과 대통령이 가지는 가치지향 구현에 보훈정책을 활용하였다. 이러한 정책선택 결과 보훈정책에 대한 국민적 신뢰성 저하와 이념적 갈등이 발생하는 현상이 나타났다. 또한 보훈단체와 정당, 국가보훈처의 정책네트워크는 보훈단체와 정당의 이익을 극대화하는데 도움을 준 반면, 국가보훈정책에서 국민이 배제되는 현상을 발생시켰다(전신욱, 2003: 224-225; 방선이 외, 2010: 1-2; 형시영, 2011: 143-144; 김신 외, 2011: 31-53).

66) “국가보훈정책 관련법에 나타난 정책변화 연구”에 따르면 국가보훈정책의 주요 10개 법령을 분석한 결과 정책수혜자가 국한되어 있으며, 정책개정 이유들이 대부분 정책수혜자들과 이해관계가 직결된다는 점에서 다른 정책보다 더 갈등적 정책네트워크적 요소가 내재되었다고 분석되었다(송미원, 2004: 131).

제3절 연구의 한계와 향후 연구방향

본 연구의 한계점은 연구방법 면에서 질적 분석의 3가지 유형 중 양적·질적 분석 수준에 머물러 보다 심도 깊은 정책분석이 부족하였다는 것이다. 이러한 문제점은 향후 보다 질적인 분석에 충실하도록 각종 상황적 데이터를 추가 확보하는 한편 분석문제를 구조화하고, 정확한 의제설정을 통해 보다 통찰력 있는 연구가 시행 돼야 할 것으로 판단된다.

본 연구를 통해 얻은 성과는 대한민국 보훈정책의 특성을 정확히 인식하고, 이러한 정책에 영향을 주는 요인을 확인하였다는 점이다. 우리나라의 보훈정책은 세계 여러 나라와는 다른 특성을 가지고 있다. 첫째, 전쟁 또는 병역으로 인해 발생한 피해를 보상하고, 그 뜻을 계승하는 전통적 보훈가치를 벗어나, 사회적 문제를 ‘보훈’의 개념 속에서 해결함으로써 정책 대상과 정책 유형의 다원화 경향이 크다는 것이다. 둘째, 합리적으로 정책발전이 이루어진 면도 있으나 대통령으로 대표되는 정치세력의 가치지향과 필요성에 따라 정책이 결정되어지는 경향이 강했다는 점이다. 셋째, 이러한 정책의 변화가 국민의 의견수렴 없이, 단기간에 이루어짐에 따라 국민의 공감대 형성과 동참을 유도하는데 많은 걸림돌이 되고 있다는 점이다. 넷째, 외국에 경우 국가수호자에 대한 배려가 가장 우선이나 우리나라에 경우 일반 순직자, 민주발전유공자 등 사회적 배려자가 동일선상에서 정책적 조치를 받고 또한 보상에서도 차이가 적어 이로 인해 가치의 혼란과 갈등이 나타나고 있다는 점이다. 이는 ‘배분정책’의 경우 한정된 자원을 여러 대상에게 배분할 때 그 결정과정이 ‘갈라먹기 다툼(pork barrel politics)’으로 이어진다는 주장(Lowi, 1964)과 일치하는 현상이며, 이러한 문제가 보훈대상에 대한 존경심을 저해하고, 국가보훈의 목적적 가치를 훼손하고 있다.

따라서 이러한 문제점을 제거하기 위해서는 국가보훈처의 직제에 대한 보다 심도 깊은 연구가 있어야 할 것으로 판단된다. 국가보훈처는 단순한 정책부서가 아니라 국가 이념과 가치에 기초를 두고 이를 유지하는 임무를 가진 중요한 기관이기 때문이다. 따라서 본 연구를 통해 나타난 것과 같이 국가보훈처의 정

책이 대통령과 정치집단의 가치에 많은 영향을 받는 경향성을 가져서는 안 된다. 이러한 문제는 단순한 행정적 효율성의 문제가 아니라 가치의 혼란이 발생할 수 있는 사항이며, 국가의 위기에서 제대로 된 애국심을 기대하기 어렵게 만들 수 있는 문제이기 때문이다. 그런데 이러한 문제의 해결책은 국가보훈처가 장관급 조직이나, 차관급 조직이나의 위상에서 발생하는 문제가 아니라 외부의 압력으로부터 헌법에 명시된 가치를 준수할 수 있는 “독립성을 가졌는가”, 아니면 “가지지 못했는가”의 문제이다. 따라서 국가보훈처가 보다 안정적으로 운용될 수 있도록 독립형 합의제 기관으로 직제를 변경하고, 가치중립적으로 운용할 수 있는 법률적 보완책을 강구해야 할 것이다.

이런 차원에서 국가보훈처의 조직규모는 가치유지에 주안을 두고 검토가 되어야 한다. 어떠한 가치를 가져야 하는가? 는 대단히 어려운 문제이나 국가보훈처 인력의 부족과 시책의 과도함에 기초하여 어떻게 효율적이고 합목적으로 운용할 것인가는 논의가 가능할 것이다. 반공정신으로부터 시작된 가치를 보수적이라 한다면 그러한 가치를 가진 국민들은 단순히 국가사회에 기여하였다는 이유로 보훈대상자가 돼서는 안 된다는 생각을 가질 것이다. 또한 변화적 가치를 가졌던 국민들은 국가보훈의 가치를 사회발전에 기여하였다면 모두가 누릴 수 있는 ‘국민의 권리’로 해석할 수 있다. 따라서 과도한 포괄성을 배제하고, 기본가치에 충실할 수 있는 작은 조직으로서의 국가보훈처에 대한 논의가 필요하다. 다양한 대상과 가치가 만들어낸 많은 시책을 수행하기 위해 어려움을 감내하고 있는 국가보훈처가 보다 목적 지향적 임무를 수행할 수 있도록 “보상적 가치”를 가진 집단은 국가보훈처가 관리하고, “배상적 가치”를 가진 집단은 그 원인을 제공한 부처나 “행정자치부” 등에서 관장하는 등의 방안을 강구해야 할 것이다. 또한 국가보훈처의 복지서비스와 사회보장제도와의 연계를 통해 국가보훈처의 업무를 경감시키고, 예산의 효율성을 증가시켜야 한다. 국가보훈 대상의 노령화와 이에 대한 복지서비스 증가는 필연적으로 예산으로 이어질 것이다. 그러나 이 부분은 사회보장제도 속에서 해결하는 의식 전환과 부처 협력관계 확대가 필요하다고 판단된다. 보건복지부 등에서 운용하는 시설과 혜택을 공유하고, 필요시 보훈의 영역에서 분리하여 이관한다면 고령 보훈 대상자에 대한 지원의 효율성과 질이 보다 높아질 수 있을 것이기 때문이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 곽준혁 (2010). 결과론적 후견주의와 박정희 리더십. 「국가전략」, 16(4): 6.
- 국가보훈처 (1992). 「보훈 30년사」. 서울: 국가보훈처.
- _____ (1992). 「보훈 50년사」. 서울: 국가보훈처.
- _____ (1984-1991). 「보훈행정연보」. 서울: 국가보훈처.
- _____ (1992-1997). 「보훈행정연감」. 서울: 국가보훈처.
- _____ (1997-2012). 「보훈연감」. 서울: 국가보훈처.
- 권경득 (1996). 한국행정학보의 연구경향에 관한 실증적 분석; 한국행정학보
기고논문(1967-1995)을 중심으로. 「한국정책학회보」, 30(4):
139-153.
- 권찬호 (2010). 한국 당정협의 제도의 정치적 기능 연구: 거부권 행사자 이론
에 의한 접근. 「의정연구」, 16(3): 95-124.
- 김광욱 (1992). 역대 대통령의 취임사에서 밝혀진 이념과 정책. 「행정논총」,
31(1).
- 김병문, 김영삼 (2012). 김대중·노무현 정부의 개혁정책비교. 「비교민주주의연
구」, 8(1): 126.
- 김선경, 양주대, 원준영 (2014). 도시계획 결정과정의 정책네트워크 분석. 「행
정논총」, 41(4).
- 김수봉, 김진수, 김상철, 정찬미 (2008). 「보훈급여금 제도 개편방안 연구」.
한국보건사회연구원.
- 김승권, 김상철, 김유경, 김종성, 김용하, 이주연. (2007). 「한국의 국가보훈체계
개편연구」. 한국보건사회연구원.
- 김신, 박환, 임승빈, 형시영 (2011). 「국민은 당신을 기억합니다」. 경제·인문
사회연구회.
- 김영국 (1986). 「정치학개론」. 서울: 박영사.

- 김영중 (2009). 사회정책결정과정의 정책네트워크 비교분석: 국민기초생활보장법과 비정규직근로자보호법 제정과정의 비교를 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 20(2).
- 김종성 (2012). 「보훈의 역사와 문화」. 서울: 국학자료원.
- 김주환 (2008). 김대중·노무현·이명박 정부의 보훈정책 비교: 보훈이념의 정체성 확립과 대통령의 보훈행사 참석을 중심으로. 「제31차 한국 보훈학회」, 학술세미나.
- _____ (2013). 역대 정부의 보훈정책 공과와 박근혜 정부의 보훈 어젠다. 「한국보훈논총」, 12(3): 50-51.
- _____ (2013). 김대중, 노무현, 이명박 정부의 보훈정책 비교. 「제31차 한국보훈학회」, 학술세미나. pp.50-51.
- 김진영, 이창구 (2011). 이념이 조세정책에 미치는 효과에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 20(4): 243-275.
- 남기범 (2009). 「정책학개론」. 서울: 조명문화사.
- 노화준 (2012). 「정책학원론」. 서울: 박영사.
- 대통령비서실 (1999). 「김영삼 대통령 연설문집 1-2권」. 서울: 대통령비서실.
- _____ (2004). 「김대중 대통령 연설문집 1-4권」. 서울: 대통령비서실.
- _____ (2008). 「노무현 대통령 연설문집 1-5권」. 서울: 대통령비서실.
- 류지성 (2012). 「정책학」, 서울: 대영출판사.
- 박경숙, 강혜규 (1992). 「사회복지사무소 모형개발」, 한국보건사회연구원.
- 박국흠 (2008). 지방공무원의 조직몰입과 혁신정향이 혁신형태에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 42(2): 263-282.
- 박기덕 (2006). 한국민주주의의 이론과 실제. 「세종연구소 세종정책총서」, 2005-5, 파주: 한울.
- 박능후 (2000). 「외국의 공공부조 비교연구」. 한국보건사회연구원. pp7-38.
- 박명호 (2013). 지표를 활용한 한국의 경제사회발전 연구: OECD 회원국과의 비교분석. 「경제학연구」, 61(4).
- 박성희 (2009a). 제 17대 대통령 후보합동 토론 언어네트워크 관련 이슈를 중심으로. 「한국언론정보학회보」, 45: 195-222.

- _____ (2009b). 대통령 취임연설의 제의적(Epideictic)특성 수사 분석. 「Speech & communication」, 11: 195-222.
- 박성희, 이윤지 (2011). 미국대통령 취임 연설문의 제의성과 가치지향: 토마스 제퍼슨에서 버락 오바마까지 11개의 취임 연설문을 중심으로. 「사회과학연구논총」, p.26.
- 박용성, 이정은 (2012). 국가보훈 정책변화유형에 대한 연구; 다중흐름모형의 적용을 중심으로, 「행정학회지」, p.32.
- 박치성 (2010). 사회네트워크 방법론과 행정/정책 연구에 있어서의 함의. 「한국행정학보」, 춘계학술대회 발표논문집. pp.158-176.
- 박치성, 정지원 (2013). 텍스트 네트워크 분석; 사회적 인식 네트워크 분석을 통한 정책이해관계자 간 공유된 의미 파악 사례. 「정부학연구」, 19(2): 73-108.
- 박환무 (2006). 「일본의 보훈제도」. 국가보훈처 보훈교육연구원.
- 박효종 (2004). 한국의 보훈이념 정립을 위한 고찰. 「군사논단」, 제38호.
- 방선이, 정미강, 장현주, 한미애 (2011). 보훈단체 위상 정립 및 역할변화 연구. 「한국사회문화연구원」.
- 배병인 (2009). 전·현직 대통령들의 집권초기 국정운영에서 관찰되는 리더십 스타일. 「현대사회와 정치평론」, 4.
- 사공영호 (2008). 정책이란 무엇인가? 정책의 수단적 가치에 대한 반성. 「한국정책학회보」, 17(4): 1-35.
- 서운석 (2012). 프랑스·독일의 국가통합 상징기제로서의 보훈 연구. 「유럽사회문화」, 8: 215-236.
- 성낙인 (2006). 「헌법학」. 서울: 법문사.
- 손호철 (1997). 「한국민주화의 실험 비교연구」, 서강대연구소. p.53.
- 송미원 (2004). 국가보훈행정 관련법에서 나타난 정책변화에 관한 연구: 정책 네트워크 관점의 적용가능성을 중심으로. 「한국보훈논총」, 3(2).
- 안형주 (2005). 「미국의 보훈제도」. 국가보훈처 보훈교육연구원.
- 양영조 (2011). 「알아봅시다. 6·25전쟁사」, 국방부군사편찬연구소.
- 엄상윤 (2010). 21세기 한국정치사회의 갈등 구조와 양상: 한국적 ‘이중 딜레

- 마'와 정책노선 갈등의 양극화·치열화. 「세종정책연구」, 6(2): 241-275.
- 원호처 (1981-1983). 「원호행정연보」. 서울: 원호처
- 유현종 (2005). 제도적 대통령 부서의 발전에 관한 역사적 분석. 「한국행정학보」, pp.410-411.
- 윤건수 (2005). 한국행정학의 질적 연구방법에 대한 반성과 제안. 「한국행정학보」, 39(2): 1-22.
- 윤성이 (2006). 한국사회 이념갈등의 실체와 변화, 「국가전략」. 12(4): 164.
- 윤재왕 (2005). 「외국의 보훈제도(독일·프랑스)」. 국가보훈처 보훈교육연구원.
- 윤주철, 양지숙, 전영환 (2011). 정부조직 개편과 정치적 환경. 「한국행정학보」, 45(2): 187-213.
- 이대희 (2006). 역대 정부 행정의 사상적 기반에 관한 연구. 「한국행정사학지」. 18: 153-180.
- _____ (2001). 「한국의 행정사」. 서울: 대영문화사.
- _____ (1999). 행정이념의 시대적 변천. 「한국 사회와 행정연구」, 10(2): 3-19
- 이동수 (2007). 경쟁가치 모형을 이용한 한국 행정조직문화의 진단. 「한국행정논집」, 19(2): 215-244.
- 이상철, 권영주(2008), 경영성과 제고를 위한 공공기관의 조직문화유형분석, 「한국행정학보」, 42(3): 143-164.
- 이상호. (2007). 행정학 연구에서 사용된 내용분석법의 방법론 분석: 한국행정학보 게재 논문(1991-2005)의 사례. 「한국행정논총」, 45(2): 1-23.
- 이성우 (2013). 「정책분석론」. 서울: 조명문화사
- 이우권 (2007). 정부의 정책우선순위 결정기준에 관한 탐색적 연구. 「한국자치행정학보」, 21(2).
- 이우영 (2002). 북한사회의 상징체계연구: 혁명구호의 변화를 중심으로. 「통일연구원」.
- 이종수 (2009). 「행정학사전」, 서울: 대영문화사.
- 이지호 (2009). 정당 위치와 유권자 성향. 「현대 정치연구」, 2(1).

- 이창길 (2010). 정권초기의 가치지향과 정책우선순위: 참여정부와 이명박정부의 언어네트워크 비교분석, 『한국행정학보』, 44(3): 165-189.
- 이창원, 최창현, 최천근 (2012). 『새조직론』. 서울: 대영문화사.
- 이철주, 한승주 (2014). 관료제 구조와 사회복지업무 속성의 충돌, 그리고 재량행위의 왜곡. 『정부학연구』, 20(1): 35-118.
- 임도빈 (2008). 역대 대통령 국정철학의 변화; 한국행정 60년의 회고와 과제. 『행정논총』, 8: 410-411.
- 전신욱 (2003). 한국보훈문화 사업의 현황과 과제. 『한국보훈논총』, 1(1).
- _____ (2011). 독일 보훈정책의 전개과정과 보훈제도. 『한국보훈논총』, 10(1).
- 전영한 (2007). 정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가. 『정부학연구』, 13(4): 259-295.
- 정상호 (2004). 『보훈단체 활성화 방안 용역 연구보고서』, 국가보훈처, pp.32-41.
- 정용덕 (2008). 한국행정 60년 연속과 변화: 정부구조, 조직, 인사. 『한국행정학보』.
- 정윤재 (2008). 『정치리더십과 한국민주주의』. 서울: 나남출판사.
- 정일준, 윤인진 (2009). 한국 갈등사회연구와 통치방안: 공공사회학의 시각. 『새물결』, p.187.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호 (2003). 『정책학 원론』. 서울: 대명출판사.
- _____ (2012). 『정책학원론』. 서울: 대명출판사.
- 조용한 (1999). 질적 연구의 동향과 과제. 『교육인류학 연구』, 2(2): 27-63.
- 조은희 (2009). 남북한 정통성 만들기 역사와 비교. 『통일과 평화』. pp.243-284.
- 주상숙 (2004). 국가정체성 확립을 위한 보훈정책 방향. 『보훈학술논문집』, 6.
- 진덕규. (1994). 노태우 정부의 권력구조와 정치체계, 안청시 편. 『전환기의 한국민주주의』. 서울: 법문사.
- 최도림 (2013). 대통령의 과업환경변화에 대응한 언어적 상징전략에 대한 연

- 구: 역대 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 대통령의 공식 연설문 분석을 중심으로. 「한국조직학회」, 5월 월례세미나 발표논문.
- 최상권 (2011). 박정희 대통령의 보훈정책 이념연구. 「한국보훈학회」, pp.273-274.
- 최진욱, 윤건수, 김현 (2012). 정부의 질 개념 구성에 관한 탐색, 「정부학연구」, 18(2): 53-76.
- 한국경제60년사편찬위원회 (2013). 「한국경제60년사-사회·복지」. 기획재정부.
- 한국문화예술진흥원 (1985). 「문화예술진흥백서(1981~1985)」, 한국문화예술진흥원. pp.113~121.
- 함성득 (2005). 노무현 대통령의 집권 전반기 리더십 평가. 「행정논총」, pp. 410-411
- _____ (2000). 「한국의 대통령과 권력」. 서울: 나남출판사.
- _____ (2009). 한국대통령제의 발전과 권력구조 개편: '4년 중임 정부통제' 도입에 대한 소고. 「서울대학교 법학」. 50(3): 203-234.
- 허문영, 김국신, 박영호, 배정호, 손기웅, 신상진, 여인곤, 임강택, 정영태, 정현수, 조민 (2003). 「통일정책추진체계 실태연구」, 통일연구원.
- 허 범 (1981). 「한국정치 행정의 체계」. 서울: 박영사.
- _____ (1982). 「가치인식과 정책학」. 성균관대학교 사회과학연구소. pp.275-291.
- 형시영, 정원섭, 최용수, 하상복 (2011). 「나라사랑정신 함양을 위한 국가보훈 상징기능 관리방안 연구」. 보훈교육연구원.

2. 국외문헌

- Adam, Christian, Michael W. Bauer, Christoph Knill, and Philipp Studinger. (2007). The Termination of Public Organizations: Theoretical Perspectives to Revitalize a Promising Research Area. *Public Organization Review*, 7: 221–236.
- Agranoff, R. and McGuire, M. (2003). *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Anthony, Downs. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Haper and Row.
- Bartel, Cohen P. (2009). “The Disregard for Weber’s *Herrschaft*: The Relevance of Weber’s Ideal Type of Bureaucracy for the Mordern Study of Public Administration” *Administrative Theory & Praxis*. 31(4): 447–478.
- Cresswell, J. W. (1998). *Qualitative Inquiry and Research Design*. Thousand Oaks, CA: sage.
- Dror, Y. (1968). *Public Policymaking Reexamined*. Chandler Publishing Company: Pennsylvania.
- Dye, Thomas R. (2007). *Policy Analysis*. 12th. The Univ of Alabama Press.
- Easton, David. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice – Hall Inc.
- Etzioni, A. (1964). *Mordern Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice–Hall.
- Hirshman, A. O. (1963). *Journey Toward Progress*. New York: Twentieth Century Fund.
- Graham, Allison & Philip, Zelikow. (1999). *Essence of Decision: Explanining the Cuban Missile Crisis*. Addison–Wesley

Educational Publishers Inc.

- Gorlenko, L. (2006). *In search of Common Grounds: Introducing Grounded Theory to IA*. User Experience Architect, IBM
- Harold, D. Lasswell. (1960). *Psychopathology and Politics*. New York Viking Press.
- Harris, Howard. (2001). Content Analysis of Secondary Data: A Study of Courage in Managerial Decision Making. *Journal of Business Ethics*, 34: 191–208.
- Hood, Christopher. (1986). *The Tools of Government*. Chatham, N.J.: Chatham House
- Howlett, Michael & Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. 2nd ed. pp.65–85. Toronto: Oxford University Press.
- Howlett, Michael. (2009). “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. *Policy Sciences*. 42(1). pp.73–89.
- Kahn, A. J. & Kammerman, S. B. (1980). *Social services in international perspective: the Emergence of the Sixth System*, New Brunswick: Transaction Books.
- Kingdon, John W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public politics*. 2nd ed(1st ed. 1984. NY: Addison Wesley Longman, Inc.
- Lasswell, H. D. (1970). *The Emerging Conception of the Policy Sciences*. *Policy Sciences* 1.
- Leslie, Lipson. (1970). *The Great Issues of Politics: An Introduction to Political Science*. Prentice Hall.
- March, James G, & Herbert, A. Simon. (1965). *Organizations*. Introduction to the Second Edition, 2nd ed. Cambridge Blackwell Publishers Inc.
- Moe, Terry M. (1989). The Politics of Bureaucratic Structure. In J. E. Chubb and

- P. E. Peterson (ed.). *Can the Government Govern?* Washington, DC: Brookings Institution.
- Morton, H. Halprin, Priscilla, A. Clapp. & Arnold, Kanter. (2006). *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, 2nd. 1775 Massachusetts Avenue, N.W., Washing, D.C.: The Brookings Inc.
- Neustadt, R. E. (1960). *Presidential Power and the modern President*. Macmillan Publishing Company New York.
- Ostrom, Charles W. (1978). *Time Series Analysis: Regression Techniques*. Sage Publication.
- Pettigrew, A. M. (1979). *On Studying Organizational Culture*. Administrative Science Quarterly. 24(4): 570–581.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Richard, Rose. (1969). *Studies in British Politics*. N.J.: Prentice – Hall Inc.
- Suddaby, R. (2006). "From the editors: what grounded theory is not". *Academy of Management Journal*, 49(4): 633–642.
- Te'eni, D. & Young, D. R. (2003). *The Changing Role of Nonprofits in the Network Economy*. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 32(3): 397–414.
- Terry, Moe, (1987). *Studies in American Political Development 2*. The Politics of the NIRB.
- Weber, Max. (1977). Bureaucracy. in Kramer, Fred A. *Perspectives on Public Bureaucracy*. Cambridge, MA: Winthrop, Inc.
- Weick, K. (1979). *The Social Psychology of Organization*. N.Y. : The Free Press.
- William, N Dunn. (2004). *"Public Policy Analysis: An Introduction"*, Prentice Hall.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy*. New York, NY: Basic Books.

- Wittmer, D. (1991). Serving the People or Serving for Pay: Reward Preferences among Government, Hybrid Sector and Business Managers, *Public Productivity and Management Review*, 14: 369–383.
- Woodrom, Eric. (1984). Mainstreaming Content Analysis in Social Science: Methodological Advantages, Obstacles, and Solutions. *Social Science Research*, 13(1): 1–19.
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organization*. Translated by A. M. Henderson & T. Parsons. New York: Free Press.

3. 기사 및 인터넷사이트

- 고대훈 (2001). 민주화운동 보상금 형평성 논란. 중앙일보(joongang.joins.com), 2001. 7. 16일자 보도.
- 김성우 (1990). 광주민주화운동 및 삼청교육피해자 보상 법안 마련. MBC(www.imbc.com). 1990. 11. 6일 9시 뉴스.
- 박래용 (1992). 월남참전용사 고엽제 후유증. 경향신문(www.khan.co.kr), 1992. 2. 13. 23면.
- _____ (1992). 정부 고엽제피해 진상조사. 경향신문(www.khan.co.kr), 1992. 2. 14. 23면.
- 송정훈 (2011). 6·25참전용사 유족 보상금 5천원은 부당. 중앙일보(joongang.joins.com), 2011. 10. 16일자.
- 이상현 (2010). 역사박물관 건립위 내부도 의견대립. 연합뉴스(www.yonhapnews.co.kr). 2010. 1. 26일 보도.
- 이미지 (2013). 현충일이 뭔지도 모르고, 술판 벌이는 젊은이들. 조선일보(www.chosun.com). 2010. 1. 21일자.
- 최영창 (1997). 당정 5.18관련자 국가유공자로 지정. 문화일보(www.munhwa.com), 1997. 5. 12일자 기사.
- 황일도 (2009). 특수임무수행자. 신동아(shindonga.donga.com). 통권600호, 9. 서울대학신문(www.snunews.com). 2009. 4. 11일자 보도내용.
- KBS(www.kbs.co.kr). 2008. 8. 18. 9시 뉴스 보도내용.
- 국가기록원(www.archives.go.kr), 2014.
- 국가보훈처(www.mpva.go.kr). 국민광장게시판. 2014.
- _____. 정보마당. 2014.
- 대한민국 국회(www.assembly.go.kr). 국회활동. 2014.
- 두산백과사전(www.doopedia.co.kr), 2014.
- 법무부(www.moj.go.kr). 법령정보실, 2014.
- 통계청(www.stat.go.kr). 국가통계포털, 2014.
- 행정자치부(www.mogaha.go.kr). 정책자료, 2014.
- 헌법재판소 역사관(www.ccourt.go.kr). 60year, 2014.

〈부록 1〉 보훈대상의 유형과 수의 변화

구 분	독립 유공자	참전군인						순직공상 군경		순직·공상 공무원		계 대 군 인	국가사회발전기여자			기타			계
	순국선열 유족 / 애국지사	전몰 군경 유족	전상 군경	6·25 전쟁	재일 학도 의용군	월남전	무공· 보국 수훈자	순직 군경	공상 군경, 유족	공상자	순직자 유족		4.19 혁명 관련자	5.18 민주 관련자	국가 사회 발전 공로자	고엽제 환자 및 2세	특수 임무 수행자	반공포로 상이 / 월남 귀순자	
1962	139	124,735	24,789	0	159	0	0	0	0	0	0	0	337	0	0	0	0	187	150346
1963	308	124,638	25,857	0	174	0	0	0	0	0	0	0	365	0	0	0	0	242	151584
1964	302	121,989	26,297	0	179	0	0	0	0	0	0	0	379	0	0	0	0	299	149445
1965	298	19,681	26,637	0	174	0	0	0	0	0	0	0	396	0	0	0	0	321	147507
1966	301	120,011	27,145	0	176	0	0	0	0	0	0	0	407	0	0	0	0	356	148396
1967	297	119,835	27,817	0	177	0	0	0	0	0	0	0	403	0	0	0	0	432	148961
1968	334	118,422	29,399	0	189	0	0	0	0	0	0	0	408	0	0	0	0	461	149213
1969	349	114,971	31,183	0	195	0	0	0	0	0	0	0	410	0	0	0	0	501	147609
1970	352	112,708	32,292	0	190	0	0	0	0	0	0	0	413	0	0	0	0	541	146496
1971	352	110,289	33,169	0	190	0	0	0	0	0	0	0	410	0	0	0	0	552	144962
1972	351	107,125	33,630	0	193	0	0	0	0	0	0	0	410	0	0	0	0	582	142291
1973	344	103,018	33,951	0	192	0	0	0	0	0	0	0	411	0	0	0	0	558	138474
1974	342	100,118	34,754	0	190	0	0	0	0	0	0	0	406	0	0	0	0	551	136361
1975	344	97,629	34,837	0	185	0	0	0	0	0	0	0	399	0	0	0	0	584	133978
1976	335	94,645	36,642	0	184	0	218	0	0	0	0	0	404	0	0	0	0	657	133085
1977	1,207	92,341	37,475	0	184	0	285	0	0	0	0	0	406	0	0	0	0	682	132580
1978	2,043	89,905	37,977	0	182	0	294	0	0	0	0	0	399	0	0	0	0	714	131514
1979	2,028	87,118	38,300	0	178	0	303	0	0	0	0	0	396	0	0	0	0	706	129029
1980	2,265	84,976	38,745	0	215	0	307	0	0	0	0	0	390	0	0	0	0	689	127587
1981	2,289	82,622	39,501	0	220	0	312	0	0	1,178	2,485	22	386	0	0	0	0	725	129740
1982	1,739	80,452	40,146	0	217	0	320	0	0	1,214	2,714	419	378	0	0	0	0	731	128330
1983	2,851	78,016	40,493	0	220	0	317	0	0	1,269	3,028	733	377	0	0	0	0	738	128042
1984	2,880	75,845	40,828	0	211	0	329	0	0	1,342	3,342	1,200	373	0	0	0	0	735	127085
1985	2,904	78,294	41,696	0	275	0	19,282	0	0	1,303	3,037	1,606	376	0	17	0	0	754	149544

1986	2,895	7,838	42,556	0	288	0	24,440	0	0	1,374	3,339	2,333	375	0	17	0	0	772	86227
1987	3,151	77,205	43,431	0	291	0	27,656	0	0	1,492	3,638	2,836	371	0	17	0	0	781	160869
1988	3,162	76,216	44,327	0	292	0	30,516	0	0	1,572	3,948	3,248	369	0	17	0	0	787	164454
1989	3,195	75,562	44,922	0	296	0	33,719	0	0	1,605	4,254	3,734	365	0	17	0	0	804	168473
1990	3,660	74,817	45,887	0	297	0	35,936	0	0	1,693	4,597	4,057	365	0	17	0	0	822	172148
1991	3,698	74,003	46,906	0	299	0	37,697	0	0	1,807	4,899	4,363	360	0	17	0	0	830	174879
1992	3,853	73,723	48,655	0	299	0	40,050	0	0	1,903	5,243	4,539	357	0	17	0	0	942	179581
1993	3,977	73,527	50,029	0	299	0	42,257	0	0	1,984	5,616	4,525	361	0	17	0	0	347	182939
1994	4,017	73,346	50,490	0	301	0	43,746	0	0	2,043	5,995	444	378	0	17	0	0	347	181124
1995	4,140	73,222	50,800	0	301	0	45,584	0	0	2,170	6,448	4,418	378	0	17	770	0	347	188595
1996	4,216	73,508	51,683	40,430	300	17,241	47,796	0	0	2,243	6,895	4,399	376	0	17	1201	0	350	250655
1997	4,249	73,857	52,310	71,281	300	43,790	52,481	0	0	2,330	7,342	4,389	374	0	17	1499	0	354	314573
1998	4,286	74,655	52,763	89,299	303	55,098	55,441	0	0	2430	7685	장55519	369	0	17	2006	0	355	344707
1999	4,333	75,418	52,912	114,707	300	83,000	57,741	0	0	2572	7983	장61234	363	0	17	2464	0	335	402145
2000	4,362	76,941	62,619	156,270	301	103,660	60,710	0	0	2979	8235	장63926	370	0	17	3036	0	366	479866
2001	5,225	79,742	67,544	177,286	300	116,854	63,605	0	0	3194	8488	장66312	476	0	17	3,654	0	366	526751
2002	5,373	82,542	75,559	221,934	299	99,979	68,191	0	0	3422	8728	장67565	481	3,507	17	16,865	0	366	587263
2003	5,463	85,903	79,030	240,582	299	110,193	70,468	0	0	3604	9025	장78742	481	3,825	17	20,019	0	365	629274
2004	5,604	88,545	76,569	298,533	292	180,385	72,488	18,718	39,520	3,895	9,295	23,573	493	3,875	17	32,579	0	367	854748
2005	5,991	37,047	80,002	292,033	298	192,962	76,491	18,958	43,517	4,172	9,430	25,460	508	3,954	17	36,463	1,775	367	829445
2006	6,281	37,231	83,623	281,671	300	201,650	80,151	19,008	48,502	4,578	9,759	26,760	512	3,978	17	40,321	1,917	367	846626
2007	6,442	37,249	86,750	268,423	301	207,788	53,291	19,112	52,440	4,847	9,920	29,631	562	3,951	17	43,604	2,271	367	826966
2008	6,642	37,168	89,943	255,078	299	213,454	65,953	19,087	55,938	4,936	10,023	35,057	563	4,042	17	46,688	2,333	368	847589
2009	6,226	37,084	93,458	240,077	294	219,367	89,015	18,829	58,496	4,974	10,143	40,086	566	4,062	17	49,900	2,302	369	875265
2010	6,358	37,993	96,656	217,698	293	215,023	91,976	18,632	59,914	4,396	10,232	44,698	797	4,090	17	52,692	3,113	369	864947
2011	6,564	37,009	99,747	198,246	293	207,194	94,715	18,446	61,215	4,348	10,353	48,785	803	4,095	17	55,166	3,261	369	850626
2012	6,670	37,095	115,273	182,729	293	208,581	97,916	18,218	62,610	4,293	10,452	53,089	828	4,191	17	49,006	3,496	369	855126
계	154,987	1,27,829	2,598,004	3,346,277	12,677	2,476,219	1,581,997	169,008	482,152	87,162	216,571	374,404	22,040	43,570	476	457,933	20,468	26,246	16,198,020

〈부록 2〉 보훈시책의 유형과 변화

구 분	생활안정						보훈선양					사회복지서비스					제대군인지원				대외협력		기 타			총계
	보훈 급여금	수당 /연금	교육 지원	취업 지원	대부 지원	채권 관리	선양 홍보	보훈 기념사 행사	행사 지원	유공자 포상	현충 시설 건립	노후 복지	의료 지원	재활 지원	양로, 양육	기타 복지	제도 조직구 축	직업 훈련	취업 지원	대부 지원	보훈 외교	유공 단체 지원	법률 제개정	위문 활동	기금 증식	
1961	2	0	1	3	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	16
1962	4	3	1	2	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	20	0	1	36
1963	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3	0	0	1	0	0	0	3	8	0	0	17
1964	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1
1965	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	8
1966	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	4
1967	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	4
1968	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1	0	0	0	8	1	0	16
1969	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	13
1970	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	6
1971	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	4	0	0	5
1972	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3
1973	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	4	0	0	7
1974	0	0	1	2	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	14	0	2	24
1975	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	3	0	0	7
1976	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	6
1977	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	8
1978	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	7
1979	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	3
1980	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	0	0	6
1981	3	0	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0	1	0	0	0	11	0	2	23
1982	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	3	0	0	8
1983	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
1984	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	1	13

1985	1	0	1	1	0	0	0	0	2	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	8
1986	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3
1987	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
1988	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	3	0	4
1989	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	4
1990	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	5
1991	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	1	0	1	1	0	0	5	0	11
1992	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	4
1993	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	4	0	7
1994	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	8	0	12
1995	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	8
1996	2	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	9
1997	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	6	0	9
1998	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3
1999	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	10
2000	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	4	0	7
2001	0	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	5	0	10
2002	1	2	1	1	1	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	14
2003	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	6
2004	2	0	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	4	0	11
2005	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	6	0	13
2006	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	2	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	6
2007	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	4
2008	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	5
2009	0	0	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	1	0	7
2010	0	0	0	0	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	7
2011	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	5
2012	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	2	0	4

〈부록 3〉 보훈예산의 사업별 배정액

구 분	보훈 급여금 등	의료 지원	복지 의료	교육 지원	원호 관리	직업 보도	보험 대부	군인 보험	정착 대부	기관 운영	제대군인 지원	묘지 관리	기념/ 선양사업	기 타	계(천원)
1962년	1,441,522	95,954	0	106,967	8,598	799	312,280	13,831	304,448	31,052	0	0	0	0	2,315,451
1963년	1,374,326	16,339	0	120,280	10,041	979	371,471	50,667	320,803	32,321	0	0	0	0	2,297,227
1964년	1,432,037	17,050	0	170,793	11,559	724	353,420	79,951	276,469	25,943	0	0	0	0	2,367,946
1965년	1,530,625	24,368	0	190,035	6,712	1,239	391,379	110,507	280,871	27,493	0	0	0	0	2,563,229
1966년	2,244,467	24,367	0	225,080	76,086	3,301	41,230	174,941	14,357	41,500	0	0	0	0	2,845,329
1967년	2,700,346	28,208	0	361,572	33,982	6,840	471,926	217,024	34,541	46,225	0	0	0	0	3,900,664
1968년	3,309,966	96,439	0	676,743	37,038	8,657	622,431	233,146	39,985	106,997	0	0	0	0	5,131,402
1969년	4,342,903	105,015	0	848,366	52,434	17,036	667,880	259,378	42,041	162,511	0	0	0	0	6,497,564
1970년	5,005,668	172,272	0	859,459	50,808	23,942	755,610	259,497	61,715	64,551	0	0	0	0	7,253,522
1971년	5,738,288	155,735	0	888,306	62,489	24,398	1,016,498	258,693	69,047	84,580	0	0	0	0	8,298,034
1972년	6,737,062	185,355	0	729,442	72,465	24,998	2,390,836	1,523,326	75,403	97,957	0	0	0	0	11,836,844
1973년	6,714,628	194,004	0	664,695	78,087	16,131	1,516,941	348,028	48,021	97,450	0	0	0	0	9,677,985
1974년	7,833,542	1,752,066	0	668,137	65,745	16,107	1,655,919	366,894	48,075	147,874	0	0	0	0	12,554,359
1975년	10,643,311	481,388	0	790,273	147,872	0	2,007,779	0	0	357,317	0	0	0	0	14,427,940
1976년	16,084,361	746,409	0	1,202,446	795,216	0	2,336,034	0	0	273,158	0	0	0	0	21,437,624
1977년	22,348,682	981,407	0	1,356,893	2,386,369	0	2,850,155	0	0	459,459	0	0	0	0	30,382,965

1978년	29,397,347	1,388,912	0	2,464,639	2,636,975	0	3,192,954	0	0	572,998	0	0	0	0	39,653,825
1979년	36,217,973	1,911,407	0	3,069,786	3,024,748	0	3,530,742	0	0	868,944	0	0	0	0	48,623,600
1980년	46,093,143	2,180,384	0	3,984,832	30,484,352	0	3,830,822	0	0	1,028,957	0	0	0	0	87,602,490
1981년	60,743,646	3,005,524	0	5,021,409	429,900	0	4,476,253	0	0	1,586,508	0	0	0	0	75,263,240
1982년	71,782,000	7,815,131	0	7,875,827	1,366,139	0	0	0	0	1,311,535	0	0	0	0	90,150,632
1983년	78,155,264	8,589,383	0	9,156,574	1,678,631	0	0	0	0	1,345,789	0	0	0	0	98,925,641
1984년	82,523,697	5,141,818	0	9,360,982	1,742,544	0	0	0	0	1,329,184	0	0	0	0	100,098,225
1985년	87,656,501	5,728,649	0	9,519,974	1,837,007	0	0	0	0	1,388,641	0	0	0	0	106,130,772
1986년	92,321,945	6,431,911	0	10,997,715	2,026,370	0	0	0	0	1,490,562	0	0	0	0	113,268,503
1987년	102,558,404	7,361,213	0	11,138,087	2,376,582	0	0	0	0	1,605,714	0	0	0	0	125,040,000
1988년	124,355,669	8,478,264	0	11,769,958	2,921,621	0	0	10,623,144	0	1,900,719	0	0	0	0	160,049,375
1989년	216,967,132	12,392,981	0	12,265,770	3,181,515	0	0	2,653,780	0	2,979,253	0	0	0	0	250,440,431
1990년	319,492,696	19,030,478	0	12,324,665	0	0	0	3,169,391	0	3,483,095	0	0	0	0	357,500,325
1991년	464,608,906	25,247,225	0	0	0	0	0	3,617,903	0	4,504,526	0	0	12,429,974	0	510,408,534
1992년	493,433,442	29,509,001	0	0	0	0	0	3,691,748	0	5,355,714	0	0	12,965,541	0	544,955,446
1993년	538,392,366	34,796,262	0	0	0	0	0	3,691,748	0	6,035,995	0	0	15,262,261	0	598,178,632
1994년	615,798,695	40,088,815	1,295,346	0	0	0	0	3,867,235	0	6,785,832	561,943	0	532,781	0	668,930,647
1995년	682,949,342	43,677,256	1,571,387	0	0	0	0	12,138,245	0	7,874,325	946,479	0	1,897,394	0	751,054,428
1996년	758,529,440	48,504,288	1,678,573	0	0	0	0	14,616,120	0	9,199,776	929,462	801,556	3,211,399	0	837,470,614
1997년	839,796,000	60,922,082	1,705,450	0	0	0	0	0	0	10,307,582	14,264,168	1,011,808	5,959,527	0	933,966,617
1998년	889,286,414	67,445,183	5,635,913	0	0	0	0	0	0	9,439,601	13,453,847	397,926	3,221,440	0	988,880,324

1999년	911,988,849	77,816,648	0	0	0	0	0	0	0	9,995,329	15,069,655	441,020	38,142,706	0	1,053,454,207
2000년	1,028,440,331	92,402,866	0	0	0	0	0	0	0	11,395,881	22,790,222	428,021	18,601,379	0	1,174,058,700
2001년	1,138,673,855	111,675,667	0	0	0	0	0	0	0	13,274,407	16,626,913	458,033	11,572,517	0	1,292,281,392
2002년	1,339,675,326	128,670,996	0	0	0	0	0	0	0	14,976,668	14,454,879	491,756	21,402,560	0	1,519,672,185
2003년	1,499,706,072	220,561,078	0	0	0	0	0	0	0	18,010,587	135,087,808	3,283,548	18,789,239	11,708,288	1,907,146,620
2004년	1,601,446,160	230,889,386	0	0	0	0	0	0	0	18,419,540	200,025,893	4,820,242	18,353,595	19,442,815	2,093,397,631
2005년	1,873,524,461	226,301,479	0	0	0	0	0	0	0	26,585,210	15,602,482	5,115,825	18,644,743	29,703,977	2,195,478,177
2006년	1,988,030,088	264,629,566	0	0	0	0	0	0	0	31,049,774	20,475,875	10,096,551	42,790,187	25,699,771	2,382,771,812
2007년	2,178,687,246	323,108,001	0	0	0	0	0	0	0	41,125,138	16,246,476	16,466,553	59,074,796	25,900,000	2,660,608,210
2008년	2,414,431,688	385,036,432	0	0	0	0	0	0	0	43,840,624	14,690,530	26,731,503	54,961,863	34,180,000	2,973,872,640
2009년	2,602,067,815	401,325,914	0	0	0	0	0	0	0	42,721,169	12,899,934	33,900,700	54,678,914	34,180,131	3,673,878,577
2010년	2,644,867,000	556,617,483	0	0	20,862,760	0	0	0	0	46,397,474	38,975,000	33,364,440	61,808,092	34,180,000	3,437,072,249
2011년	2,897,535,000	572,277,000	0	0	18,631,000	0	0	0	0	37,925,554	18,934,000	39,385,975	59,890,000	34,180,000	3,678,758,529
2012년	3,082,748,078	478,867,000	0	0	13,468,000	0	0	0	0	38,887,677	27,349,102	44,790,999	69,597,419	32,471,000	3,788,179,275
계	33,932,363,725	4,514,902,059	11,886,669	118,809,705	110,563,645	145,151	32,792,560	61,965,197	1,615,776	477,056,670	599,384,668	221,986,456	1,055,892,327	281,645,982	41,461,010,590

ABSTRACT

A Research on the Decision-Making Factors of the Past Korean
Government in Structuring the National Merit Reward Policy.

*-Focusing on the National Merit Rewards of the past governments
after 1961.-*

Lee, Kang Soo

Major in Policy Science

Dept. of Public Administration

The Graduate School

Hansung University

The National Merit Reward Policy of South Korea started from 'Wonho Policy' to provide basic living condition to the people, who struggled for independence and national security, such as those, who stood up for independence under Japan's rule, the injured from the Korean War and their families, etc. In 1984, the policy was renamed to 'National Merit Reward,' which emphasizes more on reward, respect, patriotism and the policy direction was also altered. In 2005, the system was improved to be the momentum of national solidarity as a comprehensive merit reward policy, that contains the value of 'improvement in Korean democracy'. However, in retrospect to the current social conflicts, the practical effect of the merit reward policy does not seem so much admirable, as can be evidenced by 'National Merit Reward Awareness Quotient' surveyed by the Office of Veterans Affairs.

This research considers decisive factors that affected in the making of

the reward policy as the origin of the occurring problems and elucidates such factors. The object of the research is to present theoretical reviews in regard to the policy so to promote more substantial and reasonable merit reward policy in the future.

To attain the objective of the research, National Merit Reward policies from 1961 to 2012 were studied. The frame of analysis takes the following big three perspectives: "The National Merit Reward policy is a rational action for the state to realize the spirit of the National Merit Reward and achieve public good", "The National Merit Reward is an option for political groups to attain their goals", "The National Merit Reward is the consequence of communal action by the Office of Veterans Affairs". In addition to the big frames, thirteen sub-categories and sixty concepts were taken in as the fundamental ground for analyzing the determinant factors of the policy.

As a result of the study, only few positive results were shown, besides President Park Jung-hee's regime, in regard to the first perspective "The National Merit Reward policy is a rational action for the state to realize the spirit of the National Merit Reward and achieve public good". This result could have been affected by the perspective taken in this research, and because most of the past government forged the policy out of political necessity and the Office of Veterans Affairs merely took part in propping up the policy.

The second perspective, "The National Merit Reward is an option for political groups to attain their goals", turned out to be more influential than any other factors. Regimes, that took political power by revolution, selected various groups as the targets of the National Merit Reward to consolidate the newly born government's legitimacy. Regimes with democratic background in the procedure of obtaining power also tried to treat their supporters

through the National Merit Reward policy.

In regard to the third perspective, "The National Merit Reward is the consequence of communal action by the Office of Veterans Affairs", it seems the office has valued realizing the true objectives of the policy and developed policies with such good intent up to the 90s. This is evidenced by '30 Years of National Merit Reward History', '50 Years of National Merit Reward History.' However, after President Kim young-sam took power, the Office of Veterans Affairs displayed more interest in realizing the President's intention. This tendency is found evidently in the next governments of President Kim Dae-jung, and Roh Moo-hyun, showing the policy fully delivering the Presidents' values.

One thing that is omitted from the forementioned perspectives is that the governments' effort to gain legitimacy hugely affected the decision making process, and as democratization was achieved, the role of the policy network became more influential in the process. The regimes that gained access to power through revolution found the origin of legitimacy from independence movements and 4.19 revolution, bringing out change in policy. Unofficial participants' influence to decision making process was shown after the democratization was completed.

The Republic of Korea has distinctive National Merit Reward policies from the other states in the world. First, the traditional boundary of limiting the reward to those who sacrificed in war and military service has been torn down and now social issues are included in the concept of National Merit Reward, resulting in wide spectrum of beneficiaries and types of policy. Second, the decision making process for developing policy has billowed as regimes shifted and it apt to tilt toward political power's value, mainly

represented by the President of the time. Third, these kinds of alterations in policy were made without public discussion, making it harder to form public consensus. Fourth, other beneficiaries, such as those who died in the line of duty, contributors to democracy, are granted the same reward, unlike other nations that leave primary beneficiaries to war veterans and soldiers. Thus, to obliterate the unfolded problems, it needs to conduct further research and study on the structural organization of the Office of Veterans Affairs, so to establish a platform that can minimize political influence and come out with more reasonable decisions. Also, discussions for a smaller organization are required. For the better functioning Office of Veterans Affairs, a new organizational platform should be devised to put the beneficiary groups that should be "rewarded" under the management of the Office of Veterans Affairs and put the other groups that should be "compensated" under the care of the ministries that caused trouble or by the "Ministry of Government Affairs and Home Affairs".

Key Words : the Past Korean Government, the National Merit Reward Policy, the Decision-Making Factors, a rational action, an option for political groups, communal action, the policy network.