

http://dx.doi.org/10.17703/JCCT.2023.9.1.287

JCCT 2023-1-35

특수임무 수행자 보상에 대한 분석 -길버트와 테렐 분석틀을 중심으로-

An Analysis on Compensation for Special Mission Executors —Focused on Theoretical Frameworks of Gilbert and Terrell—

송병근*, 박성수**, 유수민***

Song Byeong-Keun*, Park Seong-su**, Yu Soo-Min***

요약 본 연구의 목적은 특수임무 수행자의 국가를 위한 희생에 따른 보상을 위해 제정된 특수임무 수행자 보상정책을 길버트와 테렐이 제시한 정책 분석틀을 토대로 분석하는 것이다. 우리는 이를 통해 보상정책의 문제점을 발견하고 개선 및 보완이 필요한 사항을 찾아 보상정책의 발전방향을 제시한다. 특히, 특수임무 수행자 보상정책을 급여대상·급여형태·전달체계·재원의 차원으로 구분하여 보상정책의 특징을 분석하고, 정책 문제점을 진단하여 개선 방향을 제시한다. 분석을 통해 식별한 보상정책의 대표적인 문제점은 다음과 같다. 첫째, 특수임무 수행자 보상정책은 극 선별주의적 성격으로 좁은 폭의 급여대상 선정기준을 갖는다. 둘째, 공헌과 기여도에 비례하지 않는 급여를 주고 있다. 셋째, 지연지급의 문제가 있다. 넷째, 조세로 운용되기 때문에 재원 확보의 문제가 있다. 이러한 보상정책의 한계점은 특수임무 수행자에 대한 보상정책이 국가보훈의 의의가 담겨있지 않은 데서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 특수임무 수행자는 ‘국가를 위해 희생이 요구되는 활동을 한 인원’으로 신체적·정신적 희생을 감수하고 국가안보에 공헌한 인원들이다. 따라서, 특수임무 수행자에 대한 보상을 국가보훈의 차원에서 인식하고 발전시킬 필요가 있다.

주요어 : 특수임무 수행자(북과공작원), 길버트·테렐분석, 국가보훈

Abstract The purpose of this study is to analyze the compensation law for Special Mission Executors enacted to compensate for sacrifices for the state based on the policy framework proposed by Gilbert and Terrell and to present the limitations and development directions of the compensation policy. In particular, this study presents the characteristics of each dimension of the policy through the bases of social allocation, the types of social provisions, the strategies for the delivery, and the ways to finance. Through the analysis, We deduce problems of the compensation law for Special Mission Executors. Representative limitations of the compensation policy can be summarized as follows. Due to extreme selectivism, the limitations are the narrow selection criteria of the targets, the benefits which are not out of proportional to contributions, delayed benefits and the decrease in the size of public resources. These limitations suggest that the compensation policy for Special Mission Executors does not contain the significance of the Patriots and Veterans Affairs Policy. The value the Patriots and Veterans Affairs can be considered as a means for repaying the contributions who sacrificed for the nation. Therefore, the government needs to make efforts to develop a policy with the true significance of the Patriots and Veterans Affairs.

Key words : Special Mission Executors, Agent Dispatched to North Korea, Theoretical Frameworks of Gilbert and Terrell, Patriots and Veterans Affairs.

*정회원, 육군3사관학교 법정학과 강사 (제1저자)

**정회원, 육군3사관학교 법정학과 조교수 (참여저자)

***준회원, 육군3사관학교 법정학과, 충북단대학교 영어학 학사 ***Corresponding Author: bottle@snu.ac.kr (교신저자)

Received: December 15, 2022 / Revised: January 5, 2023

Accepted: January 9, 2023

Dept. of Law and Public Administration, KAAAY, Korea

접수일: 2022년 12월 15일, 수정완료일: 2023년 1월 5일

게재확정일: 2023년 1월 9일

I. 서론

특수임무 수행자는 특별한 내용, 형태의 정보수집 등을 목적으로 하는 국가를 위한 희생이 요구되는 활동을 한 자를 의미한다(보상법, 제2조 1항). 한국전쟁 이후 대한민국은 남과 북으로 나뉘어 분단국가가 되었다. 국내의 정치적 갈등 이외에도 국제적인 안보위협과 지속적인 북한의 도발로부터 국가와 국민을 지키기 위해 정부는 1990년대 중반까지 특수임무 수행자, 일명 북과공작원을 차출 및 양성하여 북에 과전하였다. 정부는 특수임무 수행자를 통해 각종 위협으로부터 국가를 보호할 수 있었으나, 이들의 존재를 공식화하게 된다면 북한과 맺은 정전협정을 위반했다고 스스로 인정하는 정치적, 국제적 갈등이 우려되어 그들의 존재를 인정하지 않았다. 또한, 특수임무의 특성으로 정확한 정보와 기록이 존재하지 않는 사실과 정부의 공식적인 인정의 부재로 그들의 공헌과 희생에 대한 마땅한 보상이 이뤄지지 않았다.

이러한 가운데 '5·18 특수임무 수행자'들은 광주 민주화 운동자 국가보상금 지급을 근거로 보상이 미비한 것에 대한 이의를 제기하기 시작했다[1]. 이를 토대로 특수임무 수행자 실체에 대한 조사가 시작되었고, 그 결과, 1953년부터 1956년간 활동했던 첩보부대 소속 북과공작원의 명단을 입수하고 언론을 통해 공개함으로써 그들의 존재에 대한 인정이 시작되었다[2]. 조사결과 분단국가가 된 이후부터 1990년대 중반까지 특수임무 수행자로 훈련받고 양성된 인원은 약 13,000여 명으로 추산되었다[3]. 이러한 존재의 인정을 통해 특수임무 수행에 대한 적극적인 보상이 논의되기 시작했고, 언론 매체에 관련 정보가 노출되기 시작했다. 이후 2004년, 국회는 '특수임무 수행자 보상에 관한 법률'을 제정하였고, 이 법률에 근거하여 특수임무 수행자에 대해 보상을 하고 있지만, 아직 여러 문제가 남아 있다.

국민과 정부는 현존하는 사회문제를 인식하고 해결을 위한 법과 보상체계를 마련하여 사회문제를 해결해 나간다. 특히, 사회복지와 보상에 관련된 문제는 그 대상의 범위부터 보상형태, 전달방법, 재원 등 고려해야 할 사항이 복잡하다. 따라서, 정책 평가와 환류, 그리고 수정이 지속적으로 이뤄져야만 최적의 정책을 향해 나아갈 수 있다.

본 논문은 특수임무 수행자 보상정책을 길버트와 테렐 분석틀을 통해 급여대상, 급여형태, 전달체계, 재원의

분야별 한계점을 파악한다. 사회복지정책의 특징을 분석하는데 주로 활용되는 길버트와 테렐 분석틀을 특수임무 수행자의 보상정책에 적용하는 것은, 특수임무 수행자가 국가를 위해 신체적·정신적 피해를 감수하고 국가를 위해 희생한 것이 분명함에도 장기간 보상의 대상에서조차 논의되지 않아왔으며, 보상정책이 시행되었다 해도 대상자가 일정 기간 내 직접 확인 및 신청을 해야하는 등 개선할 사항이 많기 때문이다. 우리는 길버트와 테렐 분석틀을 통한 분석을 바탕으로 국가보훈의 의미와 보상정책의 의미를 나타내는 정책으로의 발전 방향을 제시한다.

특수임무 수행자에 대한 보상정책을 분석하기 위해서 사회복지 정책분석에 통용되는 길버트와 테렐 분석틀을 활용한다. 이 분석틀은 4가지 선택의 차원을 기준으로 제시한다. 이에 따라, 본 연구는 아래와 같은 연구문제로 분석한다.

첫째, 특수임무 수행자 보상정책의 급여대상은 누구인가?

둘째, 특수임무 수행자 보상정책의 급여형태는 어떤 모습을 갖고 있는가?

셋째, 특수임무 수행자 보상정책의 전달체계는 어떻게 형성되어 있는가?

넷째, 특수임무 수행자 보상정책의 재원은 어떻게 구성되어 있는가?

II. 이론고찰

본 연구는 길버트(Neil Gilbert; 1940~)와 테렐(Paul Terrell; 1975~)의 정책분석틀을 기초로 특수임무 수행자 보상정책을 분석하였다. 길버트와 테렐의 분석틀은 사회복지정책에 있어 가장 통용되는 분석방법이다. 이러한 길버트와 테렐의 사회복지정책 분석틀을 적용한 주요 연구를 살펴보면 다음과 같다. 길버트와 테렐의 이론적 틀을 통해 긴급 복지지원 사업을 분석한 연구에서 본 사업의 목적인 국민기초생활보장제도의 사각지대 보완이 잘 달성되고 있으나, 급여대상 선정기준에서 저소득층과 차상위 계층에게 혜택 지원에 한계가 있음을 지적하였다[4]. 국가보훈정책 선행연구에서 국가보훈정책은 현물과 현금의 혼합급여형태를 제공하며, 전달 주체는 공공기관임을 분석하였고, 또한, 복잡한 대상 선정기준과 기부금 등의 민간재원 확대가 필요하다는

한계점이 제시되었다[5]. 이는 길버트·테렐 분석들이 사회적 할당 기반의 형태, 사회적 급여의 성격, 전달체계의 구조, 재정 양식의 네 가지 차원으로 분류하여 정책의 제한점을 파악하고 개선방안 연구에 많이 활용되었다는 점을 보여준다.

1. 급여대상

정책의 제정과 시행에 있어 복지의 혜택을 받는 대상자 규정에 대한 논의는 필수적이다. 대상자에게 수급 자격을 부여하는 원리는 보편주의와 선별주의로 구성된다. 보편주의는 복지혜택이 모든 사람에게 제공되어야 한다는 의미이다. 이와 반대로 선별주의는 다양한 조건에 따라 대상자를 선정하여 복지혜택을 제공해야 한다는 의미이다. 급여대상 선정 과정에 보편주의를 적용하면 복지 제공의 평등성이 향상되는 반면 국가의 도움이 필요한 대상에게 제공되는 복지의 비율이 감소한다. 이와 반대로 선별주의를 적용하면 조건에 해당하는 사람들에게만 복지가 제공되어 정부의 지출 등 복지를 위한 지출비용이 감소한다. 그러나 특정한 대상에게 복지가 제공되며 낙인화라는 부정적인 효과가 발생한다[6]. 보편주의와 선별주의의 이분법적 규정은 수급자격 규정에 효과적이다. 오늘날 선별주의적 급여대상 선정은 경제적 자산조사 외의 다른 기준을 사용하기도 한다. 기준이 다양하게 되면 이분법적 규정은 선별주의를 모호하게 만드는 딜레마가 발생한다[7]. 이를 해결하기 위해서 수급대상을 더 구체적으로 규정할 필요가 있다. 할당원리를 개념화하는 방법으로 귀속적 욕구, 보상, 진단적 구분, 자산조사에 의한 욕구의 4가지 할당 원리가 존재한다. 귀속적 욕구란 기존의 사회적, 경제적 제도로 해결되지 않은 공통된 욕구를 가진 집단을 대상으로 선정하는 할당 원리이며, 이 원칙에서 욕구는 규범적 기준에 의해 결정된다. 이에 해당하는 대상자는 저소득층과 노인이 있다. 보상의 할당원리는 사회경제적으로 특별한 기여를 하거나 사회로부터 부당한 피해를 입은 집단의 구성원을 대상으로 채택한다. 사회에 기여한 집단은 국가유공자, 퇴역군인, 사회보험가입자가 있으며, 부당한 피해를 받은 집단은 특수임무수행자, 사회적 소수 집단이 있다. 진단적 등급분류의 할당 원리는 전문가의 분류심사를 통해 대상자 해당 여부를 판단하는 것이다. 예를 들어 신체 및 정신적 장애인이 있다. 재화나 서비스를 구매할 경제적 능력이 상실되었음을 자산조사를

통해 증명하여 대상으로 선발하는 원리는 자산조사에 의한 욕구이다.

2. 급여형태

급여형태란 복지혜택 수급의 대상자에게 제공하는 혜택의 내용을 의미하며, 크게 현물급여와 현금급여로 구분된다. 현물급여와 현금급여 중 어느 형태를 선택해야 할지에 대한 의견은 과거부터 지속 대립했다. 스웨덴 경제학자 알바 뮈르달(Alva Myrdal, 1902~1986)은 현물급여가 경제적으로 효율성이 우수하며, 수혜집단에 혜택의 정확한 전달이 가능하고, 공동체 특정 문제 해소가 가능하다고 주장하였다. 이와 달리 복지 경제학의 고전 이론에 따르면, 현금급여는 수급대상자의 최대 선택을 보장하여 만족도를 높이는 장점이 있다. 이는 지급 후 추가 관리가 필요 없어 관리비용 감소가 가능하다는 장점과 동시의 대상자의 소비를 통제할 수 없어 목적 외의 사용이 가능하다는 단점이 존재한다.

현물급여와 현금급여 이외에도 기회, 서비스, 재화, 바우처 및 세금공제, 현금 그리고 권한의 급여형태도 존재한다. 기회는 일반적인 급여형태가 아닌 가산점 및 특례입학과 같은 형태로 대상자의 목적에 달성할 수 있는 기회 제공을, 서비스란 수급 대상자를 위해 제공되는 활동을 말한다[7]. 상담 서비스, 가정방문 서비스가 이에 속한다. 재화란 물질의 형태로 제공하는 혜택으로 의류, 식품, 주택 등이 있다. 바우처 및 세금공제는 교환가치를 가지고 있는 급여형태로 현물급여와 현금급여의 특징을 혼합한 것이다[8].

3. 전달체계

복지정책에서 전달체계란 급여대상자에게 적절한 급여형태의 복지혜택을 제공하는 방법이다. 복지가 공급자로부터 수급자까지 효과적으로 전달되기 위해 전달체계의 중요성이 강조된다. 길버트와 테렐은 전달체계 설정에 있어 다음과 같은 7가지 사항의 고려가 필요하다고 말한다.

- 첫째, 행정적으로 중앙화할 것인가 아니면 분권화할 것인가?
- 둘째, 여러 가지 서비스를 결합시켜 제공할 것인가, 아니면 하나의 서비스만 제공할 것인가?
- 셋째, 서비스 제공 시설들을 한 건물 내에 모아 둘 것인가? 분산시켜 독립적으로 둘 것인가?

넷째, 서비스 제공 노력을 조정할 것인가, 아니면 조정 노력을 포기할 것인가?
다섯째, 서비스 전달을 전문가에게 맡길 것인가, 소비자 또는 준전문가들에게 맡길 것인가?
여섯째, 서비스 전달에 관련된 여러 가지 권한을 전문가에게 줄 것인가, 서비스 소비자들에게 줄 것인가?
일곱째, 서비스 전달을 공공행정기관이 담당할 것인가, 계약을 통해 민간기관이 담당하게 할 것인가?

복지혜택 전달의 주체는 크게 공공기관과 민간기관과의 계약을 통한 형태로 구분된다. 정부가 전달체계의 주체가 되는 경우, 지속성이 높으나 관료화라는 단점이 있다. 민영이 주체가 되는 경우 효율적 운영이 가능하나 지속성이 보장이 어렵다는 단점이 있다.

이 외에도 전달체계에서 고려해야 할 사항에는 일관성과 접근성 증진이 있다. 급여 대상에게 제공되는 복지혜택의 일관성을 가졌을 때 효과적으로 활용할 수 있다. 예를 들어 훈련 간 부상으로 거동이 불편하며 아이를 키우는 특수임무 수행자에게 병원 진료비 지원 서비스가 제공된다. 그러나 이동수단과 보육에 대한 지원을 동시에 제공하지 않는다면 급여대상자는 의료지원을 원활하게 이용할 수 없다. 이에 대한 해결책으로 정부 혹은 민간기관이 급여대상자에게 의료지원을 제공하는 해당 병원에 이동서비스 기관을 지원하는 방안이 있다. 이 방안은 병원 주변에 아이돌봄 서비스를 제공하는 시설을 설립하는 것이 복지혜택을 하나의 장소에서 제공하며 일관성을 높이는 예시라 할 수 있다. 특수임무 수행자의 경우 진료 간 가명을 사용하거나 기록을 남기지 않은 경우, 신분을 숨기기 위해 군번과 계급을 부여받지 못하고 임무를 수행한 경우 의료서비스를 이용할 수 없는 것은 제공되는 급여의 전달성이 낮다고 볼 수 있다. 접근성을 향상하기 위해서는 제공되는 복지혜택을 원활히 받을 수 있도록 지원하는 각 기관의 노력이 요구된다.

4. 재원

사회복지 혜택 제공을 위한 비용을 충당하는 방법은 총 3가지로 조세, 민간기부금, 이용료가 있다. 조세란 세금으로 정부가 국민과 기업으로부터 강제적으로

징수하는 재원이다. 민간기부금은 조세와 달리 자발적으로 재정 기여를 위해 기부하는 것을 의미한다. 이용료는 사회복지 서비스를 제공하고 이를 이용한 이용자로부터 비용을 받는 것을 의미한다. 재원은 가장 중요한 역할을 하는 공적재정인 조세와 개인으로부터 획득하는 민간재정인 민간기부금과 이용료로 분류할 수 있다. 효과적인 급여 혜택 제공을 위해서 하나의 재원을 활용하거나 여러 개의 재정을 혼합하여 활용하기도 한다.

III. 특수임무 수행자 보상정책 분석

특수임무 수행자는 특별한 내용, 형태의 정보수집 등을 목적으로 하는 국가를 위한 특별한 희생이 요구되는 활동을 한 자를 의미한다(보상법, 제2조 1항). 정전협약과 남북 관계의 안보로 특수임무 수행자에 대한 정부의 인정과 그에 따른 보상이 적절히 이뤄지지 않아 왔다. 이들과 그 유족에 대한 일시적이고 불완전한 보상으로 집단적 반발이 일어나기 시작함에 따라, 2003년 국회에서 북과공작원 양성 사실을 처음으로 인정하게 되었다. 이를 시작으로 2004년 특수임무 수행자 보상법이 제정되었다. 특수임무 수행자 보상에 관한 법률 제정의 목적은 특수임무 수행자와 그 유족의 생활안정 도모와 국민화합에 이바지함이다(보상법, 제1조). 보상정책은 1948년 8월 15일부터 2002년 12월 31일 간 특수임무를 수행한 특수임무 수행자를 대상으로 보상금, 교육·의료·취업 지원 등을 제공하는 형태이다(보상법, 제2조 제2항). 해당 대상자에 대한 보상이 완료되면, 해당 법률은 소멸된다. 또한, 보상정책 대상자가 되어도 무조건 혜택을 제공하는 것이 아닌 보상 지급신청을 법 시행일로부터 1년 이내로 규정하고 있는 특징을 가진다. 선별적인 대상에게 일정 기준에 부합하는 급여를 제공하고, 정부에서 제정한 법률에 의해 시행되는 보상정책을 길버트와 테렐 분석틀의 네 가지 차원(급여대상, 급여형태, 전달체계, 재원)으로 구분하면 다음과 같다.

1. 급여대상

보상정책에 있어 핵심이 되는 것은 급여대상 선정이다. 특수임무 수행자 보상에 관한 정책은 국가보훈대상자 중에서 특수임무 수행자와 그의 유족을 대상으로 한다. 특수임무 수행자란 특별한 내용, 형태의 정보수집 등을 목적으로 하는 국가를 위한 특별한 희생이 요구되는

활동을 수행한 자로서 1948년 8월 15일부터 2002년 12월 31일 사이에 대통령령이 정하는 기간 중 군 첩보부대에 소속되어 특수임무를 하였거나 이와 관련한 교육훈련을 받은 자로서 특임자보상법 제4조제2항제1호에 의하여 특수임무 수행자로 인정된 자를 말한다(보상법, 제2조 제1항, 제2항).

특수임무 수행자 보상에 대상자는 선별적으로 이뤄지는 것이다. 인원의 선별은 비공개 부대와 인원들이므로 문서가 파기되거나 찾을 수 없는 사항이 다수였지만, 국군정보사령부의 TF를 통해 유가족 찾기를 실시하였고, 가족 및 친지를 찾을 수 있었다. 그러한 결과로 선별된 인원은 약 6096명이다.

특수임무 수행자 보상에 관한 법률 시행령에 따르면 특수임무 수행자 대상자는 크게 특수임무를 수행한 자와 특수임무와 관련한 교육훈련을 받은 자로 구분된다. 특수임무를 수행한 자는 법 제3조 각호의 기간 중 특수임무를 받고 이를 수행하였는지의 여부로 판단하며, 특수임무와 관련한 교육훈련을 받은 자는 제3조 각호의 기간 중 특수임무를 수행하기 위하여 채용 및 입대 또는 선발되어 군 첩보부대에서 다음 각 목의 구분에 따라 교육훈련과정을 마쳤는지의 여부로 판단한다. 특수임무 수행자 보상에 관한 법률 시행령의 제3조 각호의 내용은 육군은 1951년 3월 6일부터 2002년 12월 31일까지, 해군은 1949년 6월 10일부터 2002년 12월 31일까지, 공군은 1951년 5월 15일부터 1971년 8월 31일까지이다. 더불어 보상법 제6조 ‘특수임무 수행자에 대하여는 그 근무시기·근무기간 및 복무형태 등에 따라 등급을 정하여 보상금을 지급한다’에 따르면 근무시기, 근무기간 및 복무형태 등에 따라 급여대상을 선정하는 것을 알 수 있다.

특수임무 수행자에 대한 보상법은 특수임무 수행자를 급여대상으로 규정하고 있으나 특수임무 수행자의 특성상 군번과 계급을 부여받지 못하고 개인 정보를 숨겨가며 임무를 수행했다. 이러한 이유로 임무 수행 증명이 어려워 보상의 급여대상이 되고 정확한 보상 제공이 어려운 것이 가장 큰 문제점이다. 다른 한편으로는, 임무수행 중 구타 및 가혹행위, 훈련으로 인한 부상자와 사망자의 존재가 인정되지 않고 있으며, 의료 진료시 가명을 사용, 의무기록 미작성, 병원 이용 제한 등을 사유로 특수임무 수행자로 인정되어 보상을 받는 것이 불가능한 경우도 존재한다[9]. 이 외에도 특수임무 수행

시 거금 지급의 제안과 취업 특채 제안의 사기, 모호한 인권침해에 대한 보상내용이 명시되지 않았다.

보상법 제3조 1항에 따르면 유족은 특수임무 수행자 사망 당시 민법에 의한 재산상속규정에 따라 이 법에 따라 보상금 등의 받을 권리가 명시되어 있으며, 제1항의 규정에 불구하고 특수임무 수행자의 형제자매와 방계혈족에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 따라 지급총액 주 일정 비율을 감하여 지급할 수 있다(보상법, 제3조 제2항). 법률에 따르면 유족에 대한 보상금 지급은 지급총액의 일정 비율을 감하여 지급하는 것으로 비용에 관한 규정만 있을 뿐 유족의 정신적 피해에 측정기준과 그에 대한 보상은 명시되어 있지 않다. 위 내용은 “특수임무 수행자 보상 처우개선 방안 모색(2016)”에도 제기되었으나 지금까지 해결되지 않는 문제이다.

특수임무 수행자는 국가보훈대상자 중 하나이다. 국가보훈대상에 대한 복지정책은 국민 모두를 대상으로 하는 것이 아닌, 특수임무 수행자 중 근무기간, 근무형태 등과 같은 일정 조건을 형성하여, 이를 충족시키는 대상에게만 급여를 제공하는 극 선별주의적 성격을 보인다. 복지정책은 사회문제에 대응하여 인간의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하나, 이러한 극 선별주의적 성격은 급여대상을 위함보다는 좁은 폭의 급여대상을 선정하고, 혜택 제공의 규모를 감소해 정부에게 이익이 되기 위한 방향성을 가진다고 볼 수 있다.

여기서 알 수 있는 해당 복지정책의 한계점은 급여대상 선정기준이 기여도와 정신적, 신체적 피해 정도가 아닌 근무시기와 근무기간 이라는 점이다. 더불어 보상금 지급 결정에 신청인이 동의한 때에는 특수임무 수행 또는 이와 관련한 교육훈련으로 입은 피해에 대하여 민사소송법의 규정에 따른 재판상 화해가 성립되는 것으로 본다(보상법 제17조2). 이는 보상결정에 동의하고 보상금이 지급된 후에 추가적인 보상금 청구가 불가함을 의미한다. 일반적인 군 복무가 아닌 열악한 상황에서 특수임무를 수행한 특성에 따라 근무시기와 기간을 고려하기보다는 그들의 피해정도와 공헌도를 고려한 선정기준이 요구된다.

또한, 특수임무 수행자라는 특성상 정확한 기록이 대부분 존재하지 않아, 이에 대한 해결방안이 필요하다. 신분을 숨기고 임무를 수행했던 특수임무 수행자는 일반적인 군인과 달리 군번과 계급을 부여받지 않았다. 휴전의 과정에서 남과 북은 상호 간의 첩보 활동 금지의

내용을 담은 정전협정을 맺었다. 정부는 정전협정 위반과 국민에게 고통스러운 정신적, 신체적 훈련을 시킨 사실과 공무원 취직, 필요한 급여 제공 등의 기반을 한 사실을 숨기기 위해 2003년까지 특수임무 수행자의 존재를 인정하지 않았다[9]. 특수임무 수행자들의 존재를 드러내는 시위와 언론 홍보가 활발해지며, 그 존재를 인정하며 2004년 보상법이 제정되었다. 존재의 인정을 통해 정책이 형성되었음에도, 현재까지 임무 수행 사실을 입증하지 못해 급여대상자로 선정되지 못하는 피해자가 존재하며, 의료기록 또한 남아 있지 않아 임무 수행 간 발생했던 폭행과 인권유린에 대한 피해청구 또한 어려운 것이 현실이다.

국가정보원은 젊은 남성을 국가의 안보를 위한 일을 하라며 지원을 유도하거나 취업 지원, 고액의 급여 지급 등의 거짓된 말로 특수임무를 수행에 참여하도록 하였다[10]. 특수임무의 성격상 수행자, 훈련 위치와 수행 임무 등 관련 대부분의 정보는 알 수 없었다. 이로 인해 그들의 유족 중 자신의 돌아오지 않는 가족이 특수임무 수행자로 전사하였거나, 임무 수행의 사실조차 모르는 경우가 존재한다. 몇 년의 훈련기간 동안 단 하루의 외출 및 외박, 휴가도 없었다. 가족의 곁을 떠나 국가를 위해 희생한 것에 대해 가족을 잃은 유족들의 피해에 대한 보상이 필요하다. 그러나 현 정책에서는 유족의 정신적 피해 심사 기준과 그에 대한 보상이 명시되어 있지 않다. 국가보훈의 대상자는 현존하며 직접적인 복지혜택을 받는 경우도 있으나, 전사, 노화로 인한 사망 등으로 그들의 가족의 생계와 윤택한 삶을 위한 보상이 필요한 경우도 많은 부분을 차지한다. 국가보훈의 이러한 특성을 고려해보면, 유족의 정신적 피해에 대한 보상방안 보완이 요구된다.

2. 급여형태

급여형태는 현금급여와 현물급여, 서비스의 혼합형태로 존재한다. 국가보훈처 예우보상의 특수임무 유공자 지원내용에 따르면 생계지원금, 교육지원, 취업지원, 의료지원, 대부지원, 양로 및 양육지원이 있다.

1) 현금급여

현금급여는 보상금, 공로금, 특별공로금, 특별위로금, 생계지원금으로 분류된다. 특수임무 수행자 보상에 관한 법률 시행령에 따르면 보상금은 보상금의 지급기준

금액 및 지급비율의 산정에 따른 <표 1> 신분별 지급기준금액에 <표 2> 등급별 지급비율과 근무기간 계산에 따른 근무기간을 곱하여 산정한 금액으로 지급된다.

표 1. 신분별 지급기준금액

Table 1. Standard compensation by rank

임무당시 신분	지급액
민간인·병·부사관 및 군무원	180만원의 범위안에서 복무형태와 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 보훈급여금의 지급을 고려하여 위원회가 정하는 금액
장교	35만원의 범위안에서 복무형태와 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 보훈급여금의 지급을 고려하여 위원회가 정하는 금액

표 2. 등급별 지급비율

Table 2. Compensation ratio by grade

등급	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	10급
총점	10점	9점	8점	7점	6점	5점	4점	3점	2점	1점
지급비율(%)	100	90	80	70	60	50	40	30	20	10

등급별 지급비율에서 고려되는 <표 3>과 <표 4>의 내용은 특수임무 수행자 보상심의 위원회의 심의를 거쳐 위원장을 통해 결정된다. <표 3>과 <표 4>를 통한 점수의 합산 결과를 <표 2>에 따라 지급비율이 결정된다. 위 보상금 지급기준을 정리하면 다음과 같다[11].

표 3. 임무의 종류 및 근무시기별 점수

Table 3. Score by type of mission and time of service

임무의 종류		근무시기	
		1953.7.27. 이전	1953.7.28. 이후
특수임무	특수임무수행	3~4점	4~6점
	특수임무수행지원	1~2점	1~3점
교육훈련		2~4점	3~6점

표 4. 특수임무종결형태별 가중치

Table 4. Weight by Special Mission Termination Type

특수임무 종결형태	계약만료	해고	전역	사망	행방불명
가중치	4점	1~3점	4점	4점	4점
특수임무 종결형태	부상	관련법령/소속 상관 명령 현저히 위반			
가중치	1~4점	-3점 ~ 3점			

특수임무수행자 보상에 관한 법률에 따르면 특수임무 수행자에 대한 현금형태의 급여는 보상금 외에 공로금이 지급기준에 의해 지급된다. 공로금은 기본공로금,

가산공로금, 특별공로금으로 나뉜다. 기본공로금은 월 최저임금의 72배에 채용, 입대시기별 지급비율에 따른 채용·입대시기별 지급비율을 곱하여 산정한 금액의 범위 안에서 채용·입대경위, 교육훈련여건, 특수임무종결일 이후의 처리사항 등을 고려하여 위원회가 정하는 금액으로 지급된다. 가산공로금은 특수임무와 관련한 교육훈련의 과정에서 사망 또는 행방불명으로 처리되거나 신체상의 장애를 입은 특수임무 수행자 및 그 유족에게 지급되는 보상금이다.

특별공로금은 기본특별공로금과 가산특별공로금으로 구분하여 지급된다. 기본특별공로금은 기본공로금에 특수임무수행시기 및 수행횟수 등을 고려하여 위원회에서 정한 금액을 더하여 산정한 금액을 지급하는 것이다. 가산특별공로금은 제7조 제1항 제 2호를 적용하여 대통령령에 의해 정한 기준에 따라 지급한다.

생계지원금은 현금급여로 본인 또는 선순위 유족 중 80세 이상으로 생계 곤란자에게 월 10만원을 지급하는데 특수임무 수행으로 인해 경제활동이 불가할 경우, 80세 이상의 유족의 경우는 월 10만원의 지원으로는 생계 유지가 불가능 할 것이다. 또한, 보상법 제 21조에서 알 수 있듯이 관련 단체의 사업비를 일부 지원하는 복지도 존재한다.

2) 현물급여

국가보훈처에 따르면 특수임무 수행자는 현금급여 외에도 다음과 같은 현물급여의 수혜를 받을 수 있다. 첫째, 교육지원은 본인, 특수임무사망자 또는 행방불명자의 배우자와 자녀를 대상으로 중, 고, 대 수업료 등을 면제하고 학습보조비를 지급하나 대학 학습보조비는 자녀에게는 지급하지 않는다. 둘째, 취업지원은 본인, 배우자, 자녀, (조)부모를 대상으로 가점취업 (만점의 10% 또는 5%), 보훈특별고용, 일반직공무원 (과거 기능직 공무원)등 특별채용, 취업수강료, 직업교육훈련 서비스를 제공한다. 셋째, 의료지원은 특수임무부상자(상 이등급~7급)에게 보훈병원 및 위탁병원 국비진료, 보철구 지급의 복지를 제공하며, 특수임무사망자, 행방불명자, 공로자의 가족 또는 유족을 대상으로는 보훈병원 진료 시 본인부담금의 60% 감면진료의 혜택을 제공한다. 넷째, 대부지원은 본인을 대상으로 주택 및 농토구입, 사업, 생활안정에 대부를 제공한다. 다섯째, 양로 및 양육지원은 보호시설이 존재하며, 특수임무유공자와

자녀를 제외한 그 유족으로서 65세 이상의 남자 또는 60세 이상의 여성 중 무의탁자를 대상으로 양로지원을, 무의탁 미성년 자녀, 제매를 대상으로 양육지원을 제공한다. 여섯째, 특수임무 수행자 본인과 그의 배우자 또는 부모 중 65세 이상으로 노인성 질환 또는 상이처 등으로 거동이 불편하여 정상적 일상생활 수행이 곤란한 자 혹은 65세 미만일지라도 일정 기준에 부합하는 특수임무 수행자 본인에게 정기적 가정방문을 통해 가사활동과 건강관리를 지원하는 이동보훈 복지서비스를 제공한다.

이러한 실질적인 서비스 제공에서 급여대상에게 필요한 급여형태가 무엇인지에 대한 정부 의식의 변화를 알 수 있다. 지금까지 급여형태를 현금급여와 현물급여로 구분하여 알아봤으며, 이를 정리하면 <표 5>와 같다.

표 5. 특수임무수행자 예우보상
 Table 5. Honorable Compensation

급여형태	현금급여		현물급여	
급여내용	생계지원금		교육지원	
	보상금		취업지원	
	공로금	기본공로금	의료지원	
		가산공로금	양로·양육지원	
특별공로금		이동 보훈 복지서비스		

특수임무 수행자 보상에 대한 급여형태를 살펴보면, 현금급여보다는 현물급여와 서비스 형태의 급여 제공에 초점을 맞추고 있다. 현물급여의 특징은 사용자의 자율성을 통제하나, 현물급여와 달리 혜택 지급의 목적에 맞는 사용이 보장된다는 것이다. 그러나 특수임무수행자들은 위 보상정책에 대해 만족하지 못하는 것이 현실이다. 특수임무 수행자 출신의 인터뷰에 따르면 보상금, 공로금, 특별공로금, 특별위로금의 형태로 2005년 기준 최소 9천만원에서 최고 2억7천만원 까지 평균 1억 2천만원 정도가 지급된다. 공로금이란 어떠한 일에 “노력과 수고”를 들인 사람에게 제공하는 현금을 의미한다. 그러나 특수임무 수행자 보상정책에서 수행자의 임무수행 간 기여도, 국가에 대한 공헌도를 측정하는 기준은 설립되어있지 않다. 공헌도를 고려하여 보상하는 것처럼 보이지만, 사망할 경우에 받는 금액이라 생각하면 턱없이 부족하다고 할 수 있다. 국가보훈처는 특수임무 수행자를 대상으로 월 10만원의 생계지원금을 제공한다. 그러나 월 10만원은 생계가 어려운 급여

대상에게 도움이 된다고 보기 어렵다. 임무 수행과 혼련 간 혹은 그 과정에서 발생한 폭행으로 경제활동을 통한 생활비 마련이 어려운 급여대상도 존재한다. 북한의 위협으로부터 국가의 안보를 위해 자신의 삶과 목숨을 포기하고 특수임무를 수행한 공헌과 기여에 대해 한 없이 부족하다는 의견이 존재한다[9].

정부는, 2004년 특수임무 수행자에 대한 보상법을 통해 그에 대한 보상을 시작하였으나, 현 보상정책에 반발하는 목소리는 점점 커지고 있다. 이는 현 보상체계가 대상자들이 원하는 것이 아니며 적절하지 않다는 것을 의미한다. 이러한 원인은 다양하나 그중 하나는 급여형태 규정 시 급여대상의 의견을 반영하여 정책을 진행하는 것이 아닌, 특수임무 수행자 보상 업무 추진을 위한 위원회와 보상지원단을 국방부에서 관리하는 것에 있다[9]. 다양한 급여형태로 복지혜택을 제공하고 있으나, 실질적인 활용도와 만족도가 낮은 급여형태는 수정보완이 필요하다.

3. 전달체계

특수임무 수행자 보상에 관한 법률 시행령에서 집단의 각 역할을 알 수 있다. 특수임무 수행자 보상정책을 진행하는 과정에는 특수임무 수행자보상심의위원회, 특수임무 수행자 보상지원단, 분과위원회가 존재한다. 특수임무 수행자 보상심의 위원회의 위원은 국방부장관이 일정 조건과 성별을 고려하여 임명된다. 위원회는 ① 특수임무 수행자와 그 유족 해당 여부에 관한 사항 ② 특수임무 수행자 및 그 유족에 대한 보상금 지급 등에 관한 사항 ③ 특수임무 수행자 관련 단체에 대한 지원, 그 밖에 보상 등과 관련하여 대통령이 정하는 사항에 대해 기능을 한다. 추가로 ① 제11조의 2 제4항에 따른 근무기간의 가감에 관한 사항 ② 제12조 및 보상금 지급기준금액 및 지급비율의 산정에 따른 점수 및 가중치의 결정에 관한 사항 ③ 제13조 제3항 및 제14조 제2항의 규정에 의한 공로금, 특별공로금 및 특별위로금의 감액에 관한 사항, 그 밖에 보상 등과 관련한 주요사항으로 위원장이 부의하는 사항에 대한 심의와 의결을 진행한다.

특수임무 수행자 보상지원단은 위원회의 사무를 처리하기 위해 국방부에서 일정 조건을 고려해 임명하여 구성된다. 분과위원회는 특수임무 수행자 보상 위원회의 특수임무 수행자와 그 유족 해당 여부에 관한 사항의 업무를 처리하는 특수임무 수행자 및 유족 심사 분과

위원회와 특수임무 수행자 및 그 유족에 대한 보상금 지급 등에 관한 사항의 업무를 처리하는 보상금 등 산정분과 위원회로 구성된다. 각 분과위원회의 위원장은 특수임무 수행자 보상심의 위원장이 임명한다.

이와 같이 보상금 전달체계는 정부를 중심으로 진행된다. 특수임무 수행자 보상 위원회의 위원장은 보상 신청에 관련하여 공고를 진행하며, 특수임무 수행자와 그의 가족과 유족이 해당하는 보상금 항목에 신청서를 제출하면 위 부서의 심의를 통해 급여대상에게 보상 여부와 그 규모를 측정한다. 보상법에 따르면 위원회는 정해진 기간 이내에 결정할 수 없는 상당한 이유가 있는 경우를 제외하고, 보상금 등의 지급신청을 받은 날부터 5월 이내에 그 지급여부와 금액을 결정해야 한다(보상법 제11조). 급여대상자들은 이에 대해 재심을 신청할 수 있으며, 보상이 결정되면 위원회는 보상결정통지서를 송달하고, 지급청구가 있는 날부터 30일 이내에 위원회가 보상금 지급을 실시한다(보상법 제12조 제1항).

현물급여 형태의 교육지원, 의료지원, 취업지원, 대부지원, 양로, 양육지원은 정부를 중심으로 진행되는 보상체계를 갖는다. 정부가 주체가 되어 해당 서비스를 제공하며, 관리와 총괄을 한다. 의료지원은 병원에서 보상을 제공하나, 개인 병원이 아닌 국가에서 관리하는 보훈병원 및 위탁병원에서 복지혜택을 제공한다. 공공재원인 보훈병원은 전국 서울, 부산, 광주, 대구, 대전에 위치하여 급여대상자의 접근성 감소를 극복하기 위해, 위탁병원을 지정하여 공공기관과 민간기관의 혼합형태로 혜택을 제공한다.

보상금과 다양한 형태의 급여와 서비스 전달에서 발생하는 문제는 지연지급이다. 특수임무 수행자 보상 정책에서 복지혜택 전달은 정부가 주체가 된다. 하지만 정부는 특수임무 수행자에 관한 업무만 진행하는 것이 아니기 때문에 업무의 지연이 발생한다. 특수임무 수행자 보장 정책에 대해서 보상금 지급까지 걸리는 시간의 단축에 대한 문제가 제기되고 있다. 급여 대상사 중 당장 생계유지가 어려운 경우도 존재하는데, 지급신청 후 장기간의 심의로 지급이 지연된다면 보상금 지급의 의미가 사라질 것이다. 이 외에도 국가에 대한 국민의 신뢰 하락의 결과를 초래한다는 우려도 존재한다[9].

특수임무 수행자의 대상이 되어 복지혜택을 받기 위해서는 해당자의 신청이 필수적이다. 특수임무 수행자

보상위원회에 따르면 특수임무 수행자 유족이 해당 사실과 보상신청 필요의 사실을 뒤늦게 인지한 경우는 2021년까지도 존재한다. 특수임무의 특성상 정확한 기록이 남아 있지 않아, 위의 사례처럼 뒤늦게 해당 여부를 알게 되는 유족과 대상자는 지속적으로 발생할 것이다.

4. 재원

국가보훈의 재원은 공공재원의 형태로 조세를 통해 마련된다. 국가보훈처의 해당년도 예산 및 기금운용 현황에 따르면, 2022년 보훈예산은 5조8,752억원으로 전년대비 5조8,350억원 보다 0.7% 증가되었다. 2018년도는 5조 3,186억원, 2019년도는 5조5,006억원, 2020년도는 5조6,211억원으로 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다. 2018년도 정부예산 대비 보훈예산은 일반회계와 특별회계로 구성된 세출예산 기준 1.76%를 차지한다. 2020년도는 1.6%, 2021년도는 1.5%, 2022년도는 1.4%로 매년 감소하고 있다. 국가보훈 예산의 금액은 증가하고 있으나 정부예산의 해당 비율은 매년 감소하고 있다.

국가 보훈처의 주요 국가의 보훈 행정기관과 그 예산을 살펴보면, 미국 제대군인부의 보훈예산은 2018년 기준 약 227조5,300억원이며 해당 혜택을 받는 대상자인 제대 군인수는 2021년 추계 기준 약 1,900만명이다. 캐나다 제대군인부의 보훈 예산은 2021년 기준 6조 5,880억원이며 보훈대상자의 수는 2020년 기준 187,101명이다. 호주 제대군인부의 경우 보훈예산은 약 15조 5,353억원이며 보훈대상자는 2020년 기준 약 32만명이다. 대한민국의 국가보훈처의 보훈예산은 2021년 기준 5조 8,350억원에 대상자 수는 841,119명이다. 대한민국 보훈대상자 1인에게 배정된 예산은 약 694만원이며, 미국의 경우 약 1200만원이다. 미국이 대한민국의 1인당 배정된 예산에 비해 약 2배, 캐나다는 약 5배, 호주는 약 7배 높게 측정됨을 알 수 있다. 대한민국과 주요 국가의 보훈예산은 <표 6>과 같다.

표 6. 한국 및 주요 국가의 보훈 예산
 Table 6. Veterans' Budget in Korea and Other Countries
 단위: 원/명

국가	보훈 예산	제대 군인수
미국	227조 5,300억	1,900만
캐나다	6조 5,880억	187,101
호주	15조 5,353억	32만
대한민국	5조 8,350억	841,119

국가보훈 예산의 비율은 정부 예산 중 2%에도 미치지 못하는 국가보훈 예산과, 정부예산 증가율에 따라 증가하지 않고 감소한다. 이는 보훈에 대한 국가의 인식을 증명한다. 특수임무 수행자 중 급여대상에 미해당되어 혜택을 받지 못하거나, 공헌과 기여도에 비해 현저히 적은 보상을 받아 현 보상정책에 만족하지 않는 대상자가 존재하는 것이 현 실태이다. 그럼에도 불구하고 예산 비율의 감소는 문제 해결보다는 다른 부문에 초점을 맞추는 정부의 태도를 나타낸다. 이처럼 공공재원으로 운영했을 경우 발생하는 한계를 해결하기 위해서는 민간재원을 추가하여 해결하는 방안 모색이 필요하다.

위에서 살펴본 바와 같이, 길버트 테렐 분석틀을 통한 특수임무 수행자 보상정책 분석으로 나타난 문제점은 다음과 같다. 급여대상은 국가보훈대상으로 선별된 대상에서 추가적인 기준으로 선별하는 것은 극 선별주의적 성격을 가진다. 그 기준은 근무시기와 근무기간 등으로 국가의 안보를 위해 기여한 대상자들의 공헌도 및 기여도, 임무 수행 간 발생한 정신적 신체적 피해를 고려하지 않았음을 알 수 있다. 위 항목들이 기준에 포함되지 않아 이에 대한 보상체계 또한 성립되지 않았다. 특수임무 수행자 본인 외에 그들의 유족이 받았을 정신적 피해 등에 대한 보상이 정책에 명시되어 있지 않다.

보상정책의 급여형태는 현물급여와 현금급여의 혼합된 양상을 보였다. 국가와 국민의 안전과 평화를 위해 목숨을 바친 특수임무 수행자들의 의지와 국가에 대한 공헌과 기여와 비교하면 부족한 보상금이 급여형태에서 나타난 문제점이다. 이 외에도 제공되는 혜택에 대한 낮은 만족도는 제공되는 급여형태가 급여대상자에 적절하지 않음을 의미한다. 전달체계에서 나타나는 대표적인 문제점은 지연지급이다. 보상정책의 보상금과 복지혜택의 전달 주체는 정부이다. 중앙화로 보상체계의 지속성이 보장되나, 정부가 관련 보상업무만 전담하는 것이 아니므로 지연지급의 문제가 발생한다. 이 외에도 특수임무 수행자의 특성을 고려하지 않은 전달체계가 유지되고 있다. 개인의 정보와 기록 잔존의 가능성이 적은 특성을 고려하지 않고, 기존 규정된 신청기간 내 신청하지 않을 시 보상금을 미지급한다. 유족들이 가족의 특수임무 수행 여부를 뒤늦게 알거나, 고령으로 신청이 어려운 경우 대상자에 포함되거나 복지를 받을 기회조차 얻지 못하게 되는 것이다.

끝으로 위 보상정책의 재원에서는 지속적으로 증가하는 정부예산에 비해 국가 보훈예산 증가율은 감소하고 있다. 국가보훈의 중요성은 국민의 인식과 사회적 분위기가 변함에 따라 나날이 증가하고 있으나, 현실적인 보상체계에는 반영되지 않고 있다. 특수임무 수행 보상정책 대상자에 해당하나 적절한 보상을 받지 못하는 다수의 존재를 유발하는 적은 예산 또한 해결방안이 필요하다.

IV. 논 의

국가보훈은 국가의 안보와 사회 발전을 위해 필수적이다. 2004년 보상법이 제정되고 특수임무 수행자에 대한 보상정책을 지속해서 진행 중임에도 불구하고, 다양한 문제점이 발견되었다. 우리는 현존하는 문제점에 대한 보완 및 해결방안을 다음과 같이 제시한다.

1. 급여대상

급여대상 선정기준 설립의 문제는 보상정책 급여대상 선정의 극 선별주의적 성격과 대상자의 공헌도, 기여도, 정신적, 육체적 피해 정도를 고려하지 않은데 있다. 또한, 현 정책은 국가보훈 대상자로 이미 선별된 일부 집단에만 복지를 제공하는 성격을 띠고 있다. 그러나 이러한 문제점은 대상 선정기준을 변경함으로써 극복할 수 있다. 정부는 다양한 기준으로 급여대상의 수를 감소하고 있으나 이는 국가보훈정책 취지에 맞지 않는다. 따라서 급여대상 선정기준의 문제점에는 선별 주의적 특징을 완화하고 급여대상의 폭을 확대할 방안이 필요하다.

급여대상 선정기준은 근무 시기와 근무 기간으로 대상자의 임무 수행 간과 그 이후에 발생한 정신적, 신체적 피해를 기준으로 삼고 있지 않다. 특수임무 수행자 보상에 대한 시위와 언론에서 꾸준히 언급되는 것은 위 기준에 대해 고려하지 않고 있다는 점이다. 특수임무 수행이라는 특성에서 다른 보훈 대상자보다 정신적, 신체적 피해가 많은 것도 고려하여 선정기준 및 보상체계를 보완해야 한다. 특수임무 수행자의 양성교육은 강도 높은 살상교육 위주였으며, 복과 임무 후 복귀시 37명 중 7명만이 생환하는 등의 신체적·정신적 고통과 희생이 큰데도 그에 상응하는 보상이 적절하게 이뤄지지 않았다[12].

또 다른 문제점은 유족의 피해에 대한 보상체계 미구축이다. 특수임무 수행자는 가족과 단절된 삶을 살았으며, 그 가족들은 그들의 생사조차 모르고 지낸 유족이 다수다. 실종 및 행방불명된 특수임무 수행자(복과 공작원)는 약 4,849명으로 가족의 품으로 돌아가지 못했다. 이러한 행방불명자들의 유족에 대한 보상기준도 마련되어야 한다.

2. 급여형태

현물급여와 현금급여의 혼합된 형태를 제공하는 특수임무 수행자 보상정책 중 현물급여에서 나타난 문제점은 부족한 보상금이다. 이는 급여대상, 재원에서도 유사하게 드러나는 문제점이며, 보상정책의 한계점 중 큰 부분을 차지한다. 이를 해결하기 위해서는 재원의 확대가 필요하다.

또한, 현물급여 차원에서 의료서비스 보장에 보완이 필요하다. 현재는 전국 5개 국가보훈병원에서 의료지원을 받도록 하고 있으나, 실질적으로 보훈대상자의 접근성이 낮다. 국가보훈병원을 이용할 수 있는 이동서비스 뿐 아니라 민간병원에서도 보훈대상자의 진료 지원이 가능하도록 개선되어야 한다.

3. 전달체계

보상정책의 전달체계에서 나타난 제한점에는 먼저 보상 지연지급이 있다. 특수임무 수행자를 대상으로 한 보상전달의 주체는 정부이다. 전달체계에는 보상심의위원회와 보상지원단이 구성되어 있다. 특수임무 수행자 보상정책은 5·18 보상법과 달리 보상대상자 해당 여부를 보상심의위원회를 통해 인정을 받은 후 보상금 등의 지급이 가능하다[13]. 이 과정에서 심의 대상이 특수임무 수행자여서 존재하는 제한 사항이 존재한다. 특수임무 수행의 특성상, 개인정보, 훈련 기록 그로 인한 피해, 전사여부 등에 대한 사실확인이 어렵다. 따라서, 보상이 지연되는 문제는 불가피하다. 이를 해결하기 위해서는 대상 여부 심의 기관의 업무 효율성을 높이는 기준 완화와 간소화가 이뤄져야 한다. 그렇게 된다면 지연지급의 문제는 해결될 것이다.

또한, 해당 보상법은 특수임무 수행자 보상 신청 기간을 규정하여 기간 내에 신청하지 않는다면, 대상자에 해당할지라도 복지혜택을 제공하지 않는다. 임무수행자를 증명하기 어려우며 유가족의 대상자 인지가 어려운

집단의 특수성을 고려한다면, 충분한 국가보훈이 이뤄지지 못할 것이라 판단된다. 국가가 적극적으로 대상자를 파악하고 희생에 대한 보답을 하는 것을 이어나가는 모습을 보여야만 충분한 보훈이 되고 국민의 신뢰를 얻을 수 있을 것이다.

4. 재원

본문에서 살펴본 바에 의하면, 국가보훈 예산은 매년 증가하여 보상에 대한 인식과 처우가 개선된 것으로 보이지만, 정부 예산 증가율과 비교해 본다면 국가보훈 예산의 비율은 감소하고 있는 추세인 것을 알 수 있다. 특수임무 수행자의 보상에 대한 개선의 목소리는 지속하여 커지고 있으나, 정부의 입장과 계획을 나타내는 예산에는 반영되지 않고 있다. 먼저, 특수임무 수행자 보상에 대한 정부의 인식 개선이 필요하다. 이들의 등장부터 정부는 호의적이지 않은 태도를 취했다. 수행자의 존재를 부정하고, 자발적인 보상법률 제정이 아닌, 여론과 국민 인식의 변화에 맞추기 위한 제정이었다. 정부는 국가를 위해 필요하여 그들을 찾을 때와 그들이 필요하지 않을 때 태도의 격차를 드러내서는 안된다. 그러기 위해서는 국가보훈 예산을 대폭 증가해야 한다.

현 편성된 예산으로 적절한 보상이 어려운 현실을 극복하기 위해서는 공공재원만 활용하는 것이 아닌 민간재원의 혼합형태 활용도 필요하다. 조세뿐만 아니라 기부금을 통한 예산 확대로 복지혜택의 규모를 증가할 수 있다. 기부는 국민으로부터 오는 것이므로, 기부를 활성화하기 위해 국민의 인식 개선이 필요하다. 정부는 기존 사회에서 특수임무 수행자의 존재와 그들의 생을 부정하고 국민에게 정확한 정보를 제공하지 않아, 전과자로 인식되는 결과를 초래했다[9]. 특수임무 수행자와 그들의 희생과 그에 대한 기부금 홍보 활동을 통해 이를 해결하려는 방향성이 필요하다. 국민참여 예산제도의 도입이 해결방안이 될 수 있다. 국민참여예산이란 기획재정부에서 운영하는 제도로 예산사업에서 국민에게 사업 제안, 심사, 우선순위 결정 과정에 참여할 수 있도록 하는 제도이다(국가재정법 제16조). 보상정책에 국민의 참여를 독려하여, 국민 인식 제고와 보훈 대상자 처우 개선을 동시에 이룰 수 있다.

국가보훈은 국가를 위해 희생하고 공헌한 사람들, 그 유족과 가족들의 영예로운 삶과 복지향상을 도모하며 나아가 국민의 나라사랑 정신 함양에 이바지함의

의의를 가진다(국가보훈 기본법 제1조, 제2조). 따라서, 본 연구에서 논의한 바와 같이 특수임무 수행자 보상정책의 개선하는 것이 중요하다. 지금까지 제시한 보상정책의 문제점과 발전 방향을 표를 통해 정리하면 <표 7>과 같다.

표 7. 특수임무 수행자 보상정책의 문제점과 발전방향
 Table 7. Problems and Development Direction of the Compensation

구분	문제점	발전 방향
급여 대상	· 국 선별주의적 · 부적절한 선정기준 · 정신적·육체적 피해 보상 미비 · 유족에 대한 보상체계 부재	· 대상 확대(국가주도 발굴) · 선정에 특수임무 수행자의 정신적, 육체적 피해 고려 · 유족의 피해 보상기준 마련
급여 형태	· 공헌도를 고려하지 않은 보상 · 혜택에 대한 낮은 만족도	· 일관성 증진을 위한 집약적 복지 제공 체계 구축
전달 체계	· 심사 과정 존재 · 지연지급(심의·지원 이원화) · 신청기한 외 보상금 미지급	· 민간기관 협조 · 기존 신청자 외 국가의 자발적 제공 확대
재원	· 정부 예산 증가에 비해 낮은 국가보훈 예산 증가율 · 대상자 발굴 예산 미비	· 민간재원 활용(기부금) · 국민참여 예산제도

V. 결 론

우리는 길버트·테렐의 정책분석 틀을 통해 특수임무 수행자 보상정책의 문제점을 진단하고 발전 방향을 제시하였다. 본 연구에서 특수임무 수행자 보상정책의 급여대상, 급여형태, 전달체계, 재원의 4가지 선택 차원을 분석한 결과 보상정책은 국가보훈의 궁극적 목적과 그 가치를 반영하지 않고 있음을 알 수 있다. 오히려 보훈 대상자에게 형식적 보상을 제공하는 모습을 보인다. 국가보훈정책이 본 연구의 제언에 따라 개선된다면 국가안보를 위해 신체적·정신적으로 희생하여 국가에 공헌한 자에게 상응하는 보상을 제공하고 명예를 드높일 수 있을 것이다.

국가보훈에 대한 정부와 국민의 인식은 관련 정책을 통해 드러난다. 따라서, 정책의 변화는 국민의 참여와 지지가 필요하며, 국가안보에 대한 인식변화가 필요하다. 우리는 본 연구로 국가보훈에 대한 국민과 정부의 관심을 환기하고 국민의 인식이 개선되기를 기대한다.

References

- [1] Il-Whan Oh, “Installation background and activities of SMC and Challenges,” *Journal of Patriots and Veterans Affairs in the Republic of Korea*, Vol. 12, No. 3, pp. 129-151, 2013.
- [2] Il-Whan Oh, “A search for a way to improve compensation treatment for the special mission executors,” *Journal of Patriots and Veterans Affairs in the Republic of Korea*, Vol. 4, No. 2, pp. 63-82, 2005.
- [3] Y. J. Lee, “7,726 SME who couldn’t return,” *The JoongAng*, <https://www.joongang.co.kr/article/12713451>, 9. 29. 2013.
- [4] Han Na Kim, “A Political Analysis on Emergency Welfare Assistance Projects,” *Journal of Social Work Practice*, Vol. 7, pp. 33-55, 2008.
- [5] Kwang Soo Choi, “The veterans and Patriots Affairs Policy analyzed by social welfare reference frame,” *Journal of Patriots and Veterans Affairs in the Republic of Korea*, Vol. 8, No. 2, pp. 133-165, 2009.
- [6] Geunchun Yoo, Moonhee Seo, and Wanseop Lim, 『A Study on the Collective Action about the Universal Welfare and the Selective Welfare』, *Korea Institute for Health and Social Affairs*, 2011.
- [7] N. Gilbert and P. Terrell, 『Social Welfare Policy Theory: Dimensions of social welfare policy』, *Knowledge Community*, 2020.
- [8] Lee Soo-cheon, Ko Kwang-shin, Jeon Joon-hyun, 『Social Welfare Policy Theory』, *ncbook*, 2011.
- [9] KIM Tae Yeol, KIM Hyeonsoo, and SOUNG Jae Hyen, “A Study for Issues and Improvement of the Framework Act on Veterans Affairs in Korea,” *HUFS Law Review*, Vol. 40, No. 3, pp. 143-158, 2016.
- [10] JeongHwan PARK, “Don’t look for me anymore: the family history of the SME,” *Incheonilbo*, <http://www.incheonilbo.com/news/articleView.htm?idxno=1046392>. 6. 29. 2020.
- [11] Ministry of Patriots and Veterans Affairs, “Status of Budget and Fund Management in 2022,” <https://www.mpva.go.kr/>. 2022.
- [12] Jeongin Heo, “Special Mission Case,” *Khuman bulletin*, Vol. 4, 2018. <http://www.khuman.org>
- [13] Guk-Soo Jeon, “A Study on Lawsuit seeking the payment of compensation by Acton Compensation to Persons Who Performed Special Military Missions,” *PNU Law Review*, Vol. 53, No. 3, 2012.