

원저

보훈환경 변화에 따른 미래 국가보훈 기능 재설계 방안

김진수

국가보훈부 제대군인국장

교신저자: 김진수 (jinsu622@hanmail.net)

요약

대한민국은 2023년 6월5일 기존 국가보훈 '처'가 '부'로 승격되어 공식적으로 출범한지 벌써 2년이란 기간이 경과 하였다. 본 연구는 '부' 승격과 최근 보훈환경 변화와 관련 보훈정책에 제한사항과 문제점을 고찰하여, '부' 승격에 걸맞은 미래 보훈조직의 체계와 정책성과를 극대화 하기 위한 방안을 제시하였다. 먼저 보훈환경 변화에 따른 패러다임 전환과 보훈의 미래를 재설계하고, 보훈조직의 구조 개편 및 업무 조정 등으로 보훈의 확장성을 제고하는 방안과, 유관부서인 국방부 보건복지부 외교부 등과의 협업 체계 강화가 필요하다, 그리고 보훈정책 추진 과정에서 발생하는 비효율성을 최소화하고, 특히 보훈의 주 대상이 제대군인으로 변화가 불가피함에 따른 보훈정책 재설계로 기존 보훈 대상자의 요구를 충족하면서 새로운 대상자를 위한 정책전환도 필요하다. 이를 위해 국가와 지방정부가 협력을 강화하여 미래세대 및 국민이 공감하고 참여하는 보훈정책을 설계하는 것이 중요하다.

핵심어

국가보훈, 국가유공자, 보훈대상자, 제대군인, 보훈 정체성

차례

1. 서론
2. 이론적 배경
3. 국가보훈의 기능 및 역할
4. 외국의 국가 보훈제도 및 시사점
 - 4.1. 미국
 - 4.2. 영국
 - 4.3. 캐나다
5. 국가보훈 위상과 환경변화에 따른 보훈기능 재설계 및 발전방안
 - 5.1. 보훈환경 변화에 따른 보훈 패러다임 전환
 - 5.2. 보훈 조직 재정비 및 업무영역 확대
 - 5.3. 지방 보훈관서 조직 개선 및 업무 발전방안
6. 결론

Open Access

접수일: 2025년 7월 05일
수정일: 2025년 8월 15일
게재승인일: 2025년 8월 27일
출판일: 2025년 9월 30일

Copyright: © 2025 Author(s)

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons CC BY 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Original Article

Redesigning Future Functions of National Veterans Affairs in Response to Changes in the Veterans Affairs Environment

Jinsu Kim

Director of Veterans Affairs, Ministry of Patriots and Veterans Affairs, Republic of Korea

Corresponding Author: Jinsu Kim (jinsu622@hanmail.net)

ABSTRACT

This study examines the evolving landscape of national veterans affairs following the elevation of the Ministry of Patriots and Veterans Affairs to full ministerial status. As the population of traditional beneficiaries—warveterans—declines, the research highlights the urgent need to redesign veterans policies to reflect new realities. It identifies key challenges including limitations in current policy frameworks, the inevitable shift toward discharged soldiers as the primary recipients, and the necessity of redefining the identity and paradigm of veterans services. The study emphasizes the importance of structural reform within veterans-related departments and enhanced collaboration between central and local governments. Ultimately, it calls for a more inclusive and future-oriented policy approach that minimizes inefficiencies, meets the needs of both existing and emerging beneficiaries, and fosters public empathy and participation.

KEYWORDS

Patriots and Veterans Affairs, National Meritorious Persons, Veterans, Discharged Soldiers, Veterans Identity

1. 서론

우리나라는 2023년 6월 5일 기존 국가보훈처가부로 승격되면서 공식적으로 출범하였다. 출범의 주된 배경은 “국가보훈의 위상을 강화”하여 국민을 통합하고 미래로 도약하는 대한민국을 만들기 위한 것으로서, 기존의 국가보훈처가 행정기관으로서 국무총리 소속으로 총리령을 발령하지만, ‘부’로 승격되면서 독립적 권한과 부령 발령권을 갖고 국무회의에 참여하여 직접 정책을 논의할 수 있는 위상이 부여되었다. 이를 통해 보훈 대상자의 숙원인 ‘부’ 승격과 이에 걸맞는 지원과 예우를 위해 국가 차원의 핵심 정책으로 다룰 수 있게 되었다.[1]

승격 이전에는 “국가유공자 및 보훈 가족에 대한 예우 강화”를 위해 6·25 및 월남참전 용사, 독립운동가, 민주화운동 관련자, 제대군인 지원 등 다양한 보훈 대상자에 대한 정책적 지원을 보다 체계적으로 수행하기 위해 보훈부 승격이 숙원이었다. 이는 참전 국가유공자 및 유족의 고령으로 급격한 감소에 따라 더 늦기 전에 국가 차원의 예우를 다하기 위하여 국가가 결단을 내린 것이기도 하다. 더불어 “국방과 연계한 국가정체성 확립”, “국방과 보훈은 동전의 양면”이라는 큰 틀 속에서 안보와 보훈을 연계하여 보훈이 단순한 보상과 시혜의 복지지원이라는 기존의 보훈을 바라보는 차원을 넘어, 국가 정체성 확립과 국민통합으로 더 나은 미래로 나아가자는 의미의 보훈정신 함양과 정책추진을 위해 이루어진 성과이다.

특히, 세계 유일한 분단국가로서 북한의 위협은 날로 가중되고, 세계 여러 국가에서는 분쟁과 전쟁으로 국가 생존을 위해 처절하게 싸우고 있으며, 2년 넘게 장기전에서 돌입한 러-우 전쟁은 동원 병력과 징집을 통하여 전투 병력을 충원하여 장기전을 펼치고 있다. 여기서 우리가 눈여겨볼 사항은 전투에 참여하는 병력들이 제대군인 또는 젊은 청년들이라는 것과, 그들이 전장으로 나갈때 가장 두려운 것이 생사의 문제와 가족들을 국가가 책임지고 지원해 줄 것인가 일 것이다. 즉 전장으로 나가는 동원병력들에게 미래 불확실성에 대한 국가의 지원정책은 전쟁의 승패와 직결되며, 전장에서 돌아온 그들을 지원하고 예우하는 것이 보훈정책 이기에 보훈과 국방은 밀접한 관계이며, 현존 전투력 극대화 및 싸워 이길 수 있는 원천이기에 보훈정책은 대단히 중요하다.

그리고 우리나라만의 큰 자산은 70여 년 전 6.25라는 역사적 사건으로 세계 많은 국가들이 참전하여 우리와 생사를 같이한 피를 나눈 형제의 나라라는 공감대는 외교적 측면의 큰 자산이라고 할 수 있다. 우리는 이를 바탕으로 유엔 참전국과의 협력을 통한 보훈외교로 국제적 위상 제고 및 글로벌 협력 강화에 필요성과 이제는 K-보훈이라는 신조어가 생길 정도로 국제적으로 외교, 경제, 문화, 음식, 국방, 방산 등의 다양한 영역을 더욱 확장하면서, 더 나아가 우리의 큰 자산인 유엔 참전국과의 협력 강화로 해외 독립운동 유적지 관리 및 국제적인 보훈 외교를 주도할 정부조직 보강과 위상 강화 필요성이 제기되었다.

국가 보훈조직이 ‘부’로 승격되기 이전에는 여러 구조적·정책적 어려움이 존재한 것이 현실이었으며 특히 국무위원으로 참석은 하였지만 발언권이 주어지지 않는 국무위원으로서의 역할은 정책 추진에 많은 어려움으로 작용하였다고 할 수 있다. 주요 한계점을 비교해 보면 표 1과 같다.

표 1. 보훈처와 보훈부의 차이점 비교

구분	보훈처 (승격이전)	보훈부 (승격이후)
행정조직의 위상 / 법적 지위	<ul style="list-style-type: none"> 국무총리 소속 ‘처’ 대통령령으로 설치, 처장 단독으로 내릴 수 없으며 ‘총리령’으로 하달 	<ul style="list-style-type: none"> 장관급 ‘부’ 정부조직법에 의하여 근거한 중앙행정기관, 장관의 단독으로 부령을 하달
국무회의 참석 / 발언권	<ul style="list-style-type: none"> 제한적, 비정기적으로 참여 발언권 미부여, 필요시 한정된 범위 내 발언 	<ul style="list-style-type: none"> 국무위원으로서 고정적으로 참석 발언권 부여

조직·인력 관리 및 예산편성	<ul style="list-style-type: none"> 조직 개편 보강과 인력 편성에 한계 예산편성 한계 / 기재부 의존 	<ul style="list-style-type: none"> 조직보강 및 전문인력 배치 용이 독자 편성 / 집행, 대등한 입장 협상력 강화
부처간 업무 조정 및 협조	<ul style="list-style-type: none"> 처급으로서 부와 협상에 어려움 타 부처에 의존, 편승하는 정책 보훈 서비스 분산 비효율적, 복지·고용·의료·노동부서 의존 	<ul style="list-style-type: none"> 타 부와 대등한 입장, 정책 조정 협력 가능 독자적 정책 수립과 집행 주도 통합 및 종합 보훈정책 추진 용이
보훈관련 국민 인식 / 지지도	<ul style="list-style-type: none"> 소수 특정세대, 계층영역으로 인식 낮은 위상, 지지 및 공감대 부족 젊은 세대와 단절, 과거 중심 	<ul style="list-style-type: none"> 국가 주도의 책임성 강화 보훈대상자들 숙원 해결 위상 강화 국민적지지 향상, 감사 문화 확산
업무의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> 단기적, 지속적인 연속성 한계 	<ul style="list-style-type: none"> 미래를 준비하는 장기적 계획 기획·계획기능 보강, 체계적

이와 같이 부 승격 이전에 보훈정책을 추진함에 있어 단적으로 보훈 대상자의 복지와 의료 지원은 보훈부 뿐만 아니라 보건복지부, 국방부, 지자체와도 연계되어 다양한 부서와 협업이 필요하지만 사각지대가 발생하기도 하였으며, 보훈 대상자 복지 및 지원 부족으로 고령인 국가유공자 증가에도 불구하고 지원이 충분하지 않은 측면이 있었으며, 참전용사, 독립운동가, 민주화운동 관련자, 제대군인 등 다양한 보훈 대상자 지원의 형평성 문제도 지속적으로 제기되기도 하였다. 그리고 보훈정책이 과거 중심으로 시혜성 보상의 개념으로 바라보는 측면과 또한 보훈이 특정 세대나 계층에 국한된 특권으로 그들만의 잔치로만 인식하였고, 우리 모두의 잔치가 되지 못하였기에 국민적 지지나 젊은 세대들의 공감대를 얻는 데는 한계가 있었던 것이 사실이다.

이런 문제점과 제한사항을 극복하기 위해 국가보훈부로 승격되었고 승격된지 2년이란 기간이 지난 이 시점에서 승격 이전보다 무엇이 달라졌는지? 국가보훈의 정체성을 재정립하고 미래 도약하는 기회로 삼아야 함에도 불구하고 ‘부’ 승격이란 외형적 형식에 급급하여 내실을 기하데 소홀하지는 않았는지 냉철한 자성이 필요한 시점이다. 이렇게 우려하는 원인으로는 여러 가지가 있지만 국정감사 시 국민을 대표하는 국회의원들이 “부로 승격한지 2년 동안 무엇을 하였는가”라는 질문을 던지는 것을 보고, 이제 더 늦기 전에 이에 대한 답을 구하고 답이 없다면 새로운 방안을 모색하지 않으면 않된다는 위기감을 가져야 할 필요가 있다.

‘부’ 승격은 국가보훈의 질적인 개선과 정책발전을 강화할 환경이 마련된 것이며 이것은 단순한 조직 승격의 의미뿐만 아니라, 보훈환경 변화에 따른 새로운 보훈의 패러다임 전환과 이에 따른 개념 재정립 및 수반되는 조직과 정책을 총체적으로 재구상하여 미래 보훈정책의 효율성을 극대화하는 노력은 선택이 아니라 필수이다. 보훈은 단순한 복지 정책이라기 보다 국민을 통합하고 미래의 대한민국을 건설하는데 가장 중요한 국가정체성과 직결되는 문제이기에 더 이상 미룰수 없는 국가적 과제이다. 특히 부로 승격된지 2년이 되는 지금이야말로 대한민국의 100년 대계의 명운을 걸고 총체적 리부팅이 필요한 시기임에 틀림없다.

이렇게 판단한 이유 중 대표적인 사례로 예산편성과 외국과의 비교를 해봄으로서 우리의 현실과 위치를 진단할 수 있다. 예산분야는 표 2와 같다.

표 2. 최근 5년간 정부예산 대비 보훈부 예산 규모

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
정부 예산	558조원	608조원	639조원	657조원	673조원
보훈 예산	5조8천억원	5조9천억원	6조2천억원	6조4천억원	6조4천억원
대비(%)	1	0.97	0.97	0.98	0.96
제대군인국 (보훈예산 대비)	298억원 (0.5%)	322억원 (0.5%)	518억원 (0.8%)	589억원 (0.9%)	296억원 (0.5%)

출처: 국가보훈부 (2025) 업무보고 재인용.

우리는 부로 승격되었다고 모든 국민들이 관심과 기대속에서 2년이란 세월이 지났지만 단적으로 보훈부 살림살이는 과거보다 크게 변화된 것이 없는 것이 현실이다. 그리고 일찍이 국가보훈을 통하여 국가를 지탱하는 힘으로 활용하는 외국 국가들과 규모를 비교해 보면 한없이 부족함을 느끼게 한다. 외국 보훈선진국과의 비교는 표 3과 같다.

표 3. 외국 보훈선진국과의 예산규모 비교(2022년 기준)

구분	한국	미국	캐나다	호주
보훈 대상	83만명	195십만명	61만명	27만명
예산 (정부예산 대비)	5조9천억원 (0.97%)	344조원 (4.6%)	5조7천억원 (1.2%)	8조7천억원 (1.4%)
공무원 수	1천4백명	42만5천명	3천4백명	2천1백명

출처: 국가보훈부 (2025) 업무보고 재인용

위 두 가지 사례를 미루어 볼 때 최근 5년간 정부 예산 대비 보훈부 예산 규모나 외국의 보훈대상자 대비 예산과 공무원 편성을 보면 그 나라의 보훈 관심도를 가늠하게 되고 그것이 곧 국격이고 국가의 힘이라고 단언하고 싶다. 이런 문제점을 제기하면서 본 연구는 앞으로 국가보훈부가 국가 정체성을 확립하고, 국가 중심 기관으로서 확고한 자리매김을 위해 다음과 같은 연구문제를 고찰하였다. 먼저, 보훈환경 변화에 따른 보훈의 패러다임 전환과 보훈의 미래를 재설계하고 이에 따른 보훈조직과 구조 개선으로 보훈의 확장성을 제고시켜야 하며, 보훈관련 유관부서와 협업 체계를 강화하고 예산 및 정책관련 행정 비효율성을 최소화하는 방안을 본 연구에서 제시하고자 한다.

연구방법은 문헌연구와 사례연구를 병행하였다. 문헌연구는 국가보훈 관련 문헌 및 현황 자료 분석으로 국가보훈의 개념 및 연혁, 국가보훈 관련 법·정책·제도 현황, 국가보훈 기능·조직 현황 분석과 외국의 국가보훈 사례분석을 통해 시사점을 도출하였다.

2. 이론적 배경

‘보훈(Veterans Affairs)’은 법률적으로 “국가의 존립과 주권 수호를 위해서 신체적, 정신적 희생을 당하거나 뚜렷한 공훈을 세운 사람 또는 그 유족에 대하여 국가가 적절한 보상을 하는 것”을 의미한다. 보훈정책은 국가가 존립을 유지하고 발전을 해가는 과정에서 수많은 국가공공자들의 희생이 있었기 때문이라는 것을 인정하고 그에 대한 보상은 국가와 국민의 기본적 책무라는 인식을 바탕으로 그들의 명예로운 생활이 유지·보장되도록 하는데 그 목적이 있다.[3] 나아가 보훈정책은 나라를 위한 헌신이 명예롭고 존중받는다라는 확고한 믿음을 가지게 함으로써 국가공동체의 영속적인 발전을 위한 정신적 가치를 창출하는 기능을 가지고 있다. 그러나 우리나라의 보훈정책은 위와 같은 중요한 의미를 갖고 있음에도 불구하고 그 기능과 역할에 한계가 있고 보훈에 대한 국민의 의식이 그리 높은 편이 아니다.[4]

국가보훈의 개념은 국가를 위한 특별한 공헌과 희생에 대하여 일반 국민과 구별되는 예우를 하고 영예로운 생활을 보장하려는 정부가 펼치는 정책이다. 이러한 보훈 정책의 목적은 첫째, 국가를 위하여 희생하거나 공헌한 사람의 숭고한 정신선양, 둘째, 그와 그 유족 또는 가족의 영예로운 삶 도모, 셋째, 국민의 나라 사랑 정신 함양의 이바지에 있다. 국가를 위해 희생하거나 공훈이 있는 사람에 대한 보훈 관련 제도는 통일 신라 시대에 공훈 관계를 담당하는 상사서(賞賜署)가 있었으며, 고려시대에는 고공사(考功司)라는 관청이 별도로 있었으며 전공자 및 전공자 가족에게 사회적 지

위를 보장하고 이들에게 경제적 지원을 아끼지 않아 약 500여 년의 왕조를 지킬 수 있었다.[5] 조선시대에도 충훈부(忠勳府)가 있어 공신에 관한 사무를 담당하였다.

현대적 보훈제도의 태동은 1945년 광복 후 사회가 혼란한 시기에 좌·우익의 치열한 이념 대결과 6.25전쟁 이전에 공비토벌을 하는 과정에서 많은 군경 희생자가 발생하였고, 6.25전쟁이후에는 수많은 전쟁희생자와 부상자들이 발생하여, 이들을 먹고 살게 하기 위한 목적으로 「군사원호법」과 「경찰원호법」이 제정되면서 원호사업이란 정책이 산발적으로 시작이 되었던 것이 보훈역사의 시작이었다. 그리고 전쟁이후에는 국가재정이 여의치 않아 충분한 보상이라기 보다 제도를 시행하고 있다는 것만으로도 의의가 있었던 시절이었다.

그후 1960년대에 경제발전과 더불어 1961년 「군사원호청설치법」이 제정되고 당해 8월5일 군사원호청이 창설되었다. 이를 기점으로 각 부처에서 추진되던 원호업무를 통합하는 등 체계적인 원호사업의 기반을 이루었다. 또한 「군사원호보상법」, 「상이군경원호법」, 「경찰원호법」 등 5개 법률이 제정되어 보상급지급, 의료지원, 취업지원, 교육기회, 정착대부, 수용보호 등의 지원 정책이 기틀을 잡아갔다. 군사원호청은 1962년 4월 16일 원호처로 승격되어 5개의 지방원호청과 30개의 원호지청을 설치 운영함으로써 전국적인 원호사업의 체계를 갖추게 되었다. 당시의 원호사업의 중점은 전쟁희생자(전상자와 유족)들의 생계지원에 우선을 두고 사회복지정책 차원에서 추진되었다. 이와 같이 경제사정이 녹록치 않는 상황에서 보훈의 개념이 미처 정립되기도 전에 먹고사는 문제 해결에 초점을 두었으며, ‘희생에 대한 보상과 이들에 대한 자긍심 부여’라는 정신적 지원과 사회적 공감대를 형성하는 데는 한계가 있었다.

1970년대 부터 급속한 경제성장으로 원호대상자들에게 실질적인 재정적 물질적 보상이 이루어지면서, 이들의 희생과 공헌에 대한 국민적 존경과 예우에 대한 관심과 지원정책의 필요성이 본격적으로 대두되어, 이에 1984년 기존의 「군사원호보상법」, 「국가유공자 등 특별원호법」, 「군사원호보상급여금법」, 「군사원호대상자자녀교육보호법」, 「원호대상자정착대부법」 등 7개 법률을 통합하여 「국가유공자 예우 등에 관한 법률」을 제정함으로써 본격적으로 국가유공자에 대한 물질적 지원과 정신적 예우 정책이 본 궤도에 들어서게 되었다. 이 법에 따라 ‘원호’의 개념에서 ‘보훈’으로, ‘원호대상자’도 ‘국가유공자’로 바뀌고 ‘원호처’도 ‘국가보훈처’로 개칭되었다. 또한 예우를 위해 국가유공자와 그 유족 등에 대한 생활안정과 복지향상 도모, 국민의 애국정신 함양에 이바지한 의미와 국가유공자와 그 유족 등에 대한 응분의 예우(생활안정과 복지향상 도모, 국민의 애국정신 함양에 이바지)를 법률로써 명문화함과 동시에, 예우의 기본 이념으로 “우리나라의 오늘은 국가유공자의 공훈과 희생 위에 이룩된 것이므로 영예로운 생활이 유지 보장되도록 실질적인 보상을 한다”라고 공식화 하였다. 그리고 이를 구현하기 위해 예우의 세부사업으로서 ‘보훈의 달’ 선정, 의전상의 예우, 기장 및 증서수여, 사망시의 예우, 공훈록 발간, 애국정신 계승, 수송시설 이용료 감면, 고궁 등 이용료 감면, 주택의 우선 분양, 국립묘지의 안장 등을 추진하는 것으로 하였다.¹⁾

한편 보훈선양정책은 1980년대부터 보훈정책이 국가유공자와 유족에 대한 물질적 보상과 함께 숭고한 희생과 나라사랑정신을 널리 선양하는 ‘보훈정신 선양정책’을 병행함으로써 국민으로부터 존경과 예우를 받도록 해야 한다는 것에서 출발하였다. 정부는 ‘민족정기선양사업’으로 독립유공자의 애국정신의 계승·발전과 공훈선양을 통하여 국민의 애국심을 함양하여 국력결집에 이바지하고자 하였다. 대표적인 사업으로는 독립유공자 발굴 및 포상, 독립운동 관련 문헌발간사업, 국내·외 독립운동 사료 수집, 이달의 독립운동가 선정사업, 해외독립유공자 후손 초청 정착지원, 나라사랑 선양연수 교육 및 체험프로그램, 애국선열 유해봉환 및 묘소단장 등이다.

그러나 1990년대에 이르러서야 참전유공자와 고엽제후유의증 환자 및 제대군인들이 보훈대상

1) 대백과사전. <https://100.daum.net/encyclopedia/view/14XXE0006138> (검색일, 2025. 4. 12).

자에 편입되었고 2000년대에 들어와서는 5.18민주유공자와 특수임무수행자가 새롭게 편입되면서 기존 보훈행사 및 사업인 민족정기선양사업은 독립정신 위주에서 호국정신과 민주정신 이 포함되면서 미묘한 갈등과 마찰을 보이기도 했다.

특히 우리는 세계유일의 분단된 국가로서 국가보훈 정책은 우리나라를 지탱하는 국민적 힘이요 기반일 것이다. 과거 우리는 6.25전쟁 이후 극빈계층으로 내몰린 전몰유족·전상군경에 대한 최소한의 복지 혜택으로 국한하였지만, 이제는 외상스트레스(PTSD)²⁾, 평시 국지도발 작전 참여자, 국민을 위한 위험지역 종사자 등 새로운 영역에서의 요구가 증폭되고 있어, 그 대상과 범위 선정에 공정하고 신중한 검토와 사안별 지원대책을 구체적으로 분석하여 체계적이고 합리적인 보상방안 들을 정립하여야 하며, 또한 기존 보훈대상자 이외 국가와 국민을 위해 묵묵히 임무를 다하는 제복 근무자의 희생·헌신에 대한 예우와 존중도 가치가 있기에 시대 상황에 맞게 면밀한 검토가 필요하다.

3. 국가보훈의 기능 및 역할

대한민국의 국가보훈 정책은 1948년 정부 수립 이후 발전해 왔으며, 2023년 국가보훈부로 승격되면서 정책적 위상이 강화되었다. 이에 따른 국가보훈의 기능도 점차 확대되어 가고 있다. 현재의 국가보훈의 기능은 다음과 같다.

첫째, 보상 및 복지 지원은 국가유공자와 그 가족, 그리고 제대군인들이 안정적인 생활을 할 수 있도록 경제적 보상과 의료, 주거, 교육, 일자리 등을 제공하는 것이다. 이를 구체적으로 살펴보면, ① 보훈급여금(보상금) 전공상 순직 등 상이 등급에 따른 지급과 생활조정수당 과 보훈보상대상자 보상금, 유족연금 및 유족보상금 등이 있다. ② 의료지원은 보훈병원 운영 및 진료비 지원, 국가보훈부 산하 보훈병원(서울, 대전, 부산 등)에서 진료, 재활치료, 전용 건강관리 프로그램 운영, 무료 건강검진, 방문의료 서비스 확대, 고독사 예방 등이다. ③ 주거지원은 전용 주택지원, 공공임대주택 우선 입주기회, 저소득층 국가유공자 주택구입 및 임대지원과 주거환경 개선 등이다. ④ 교육지원은 보훈장학금 및 학비지원, 국가유공자의 자녀 및 손자녀 초·중·고 및 대학등록금 지원, 장학금 지급, 보훈 교육기관 운영, 보훈대상자 및 가족의 평생 교육지원 등, ⑤ 일자리 지원은 공공기관 및 기업 채용우대, 채용 가산점 부여, 공기업 및 공공기관 의무채용, 창업지원 및 직업훈련, 창업지원금 및 컨설팅제공, 직업훈련 프로그램 운영 등이다.

둘째, 기념과 예우이다. 특 주요 행사는 ① 국가 기념일 및 행사 운영, 현충일(6월 6일) 추념식, 6.25 기념식, 정전협정 기념식, 서해수호의날 행사, 국군의 날(10월 1일) 행사, 각종 참전·독립운동 기념일 운영, 3.1절, 광복절 행사 등 이다. ② 국립묘지 운영 및 안장지원으로 서울현충원, 대전현충원 등 국가유공자 전용 묘지와 전사자 및 국가유공자의 유해안장 및 관리, 독립운동가 유해발굴 및 봉환사업, 6.25전쟁 전사자 유해 발굴 및 신원확인, 해외 전쟁터 등 유해 봉환사업, 국립호국원 운영 등이다, ③ 국가유공자 예우 강화로 이달에 독립영웅 및 이달에 전쟁영웅 선정, 국가를 위해 희생·헌신한 인물에 대한 훈장 및 포상 수여, 독립운동가, 참전용사, 순직군경에 대한 정부표창, 대중 인식제고를 위한 보훈사업 운영, 보훈 대상자들의 공헌홍보, 전국보훈기념관 및 전쟁기념관 운영, 보훈관련 단체지원 등이다.

셋째, 정체성 확립 및 국민의 애국심 함양을 위하여 보훈교육 및 홍보활동을 진행한다. 주요 내용은 ① 미래세대 어린이 청소년 대상 보훈교육, 초·중·고 교과 과정에 보훈관련교육 강화, 학교 내

2) Post-Traumatic Stress Disorder: 전쟁, 테러, 천재지변, 화재, 신체적 폭행, 성폭력, 교통사고, 트라우마 등 생명이나 신체를 위협할 정도의 극심한 스트레스 (정신적 외상)를 경험한 후 나타나는 정신적 질병이며, 대개 우울증, 불안장애, 또는 공황장애 를 동반한다.[2]

보훈 체험학습 및 프로그램 운영, 군인 및 공무원 대상 보훈교육, 보훈정신 연수 프로그램 운영 ② 보훈문화 확산, 국민 참여형 행사, 보훈 관련 공모전(글쓰기, 그림, 영상 등), 보훈관련 패스티벌, 전국 보훈 기념관 및 박물관 무료 개방 및 체험행사, 미디어 및 콘텐츠 활용 홍보, 보훈 관련 역사적 사건을 다룬 드라마, 영화, 다큐멘터리 제작, SNS 및 유튜브를 활용한 보훈 인식 제고 캠페인 추진 등이다.

넷째, 국제 협력으로 해외 참전용사 예우 및 지원과 국제적인 협력을 통해 보훈 네트워크를 구축하고, 대한민국의 외교적 위상을 강화한다. 주요 내용은 ① 유엔참전용사 국제추모식, 한국전쟁 참전용사 초청행사, 참전용사의 후손과의 교류, 해외 참전용사 복지지원, 참전국 기념관 및 묘역정비 사업지원 ② 국제 보훈 네트워크 구축, 해외 보훈 관련 기관과 협력강화, 미국 재향군인회(VFW) 및 UN군 관련 보훈기구와의 협력, 국제 컨퍼런스 및 포럼 개최를 통한 K-보훈 확장, 해외 전쟁기념 시설지원, 해외 전적지 및 전쟁기념관 보수 및 유지관리, 대한민국 관련 전쟁기념비 건립 지원 등이 있다.

다섯째, 제대군인과 제복군무자 예우와 감사를 위해 의무복무 제대군인들에게는 제한적으로 지원하고 있고, 중·장기 제대군인들에게는 교육지원, 전직지원금, 취업 및 창업지원, 생활안정 및 주거지원, 주택특별공급, 의료지원 등의 정책을 추진하고 있으며 국민과 제대군인 대상으로 제대군인 국민지도 확보와 문화를 조성하기 위하여 제대군인 주간행사, 취업박람회, 그리고 제복군무자(군인, 경찰, 해경, 소방, 교도관)들을 예우하기 위해 국민이 참여하는 다양한 행사를 진행하고 있다.

이와 같이 국가보훈의 기능과 활동은 단순한 보상과 복지를 넘어, 국가 정체성 확립, 국민 통합, 국제 협력, 국방력 강화 그리고 가장 중요한 국민들에게 애국심과 국가를 사랑하는 마음을 갖게 하는 정신적 출발점이고 국가를 유지하는데 매우 중요한 부분이다.

4. 외국의 국가 보훈제도 및 시사점

4.1. 미국³⁾

미국은 모병제 국가로서 건국을 전후하여 이미 여러 전쟁을 경험한 국가로서 일찍부터 전쟁에 참여한 제대군인 및 그 유족에 대한 지원제도의 기틀을 마련하고 지금까지 구체적이고 체계적인 보훈제도를 발전시켜 왔다. 실제로 미국은 독립전쟁과 남북전쟁 직후 참전 제대군인과 그 유족에 대한 지원을 시행한 바 있으며 최근까지도 참전 제대군인에 다양한 지원을 통해 현역들의 사기진작과 범국민적 연대의식 제고에 기여한 국가로 보훈제도의 선진국 중 하나로 평가받고 있다.[7]

세계적으로 보훈제도가 가장 발달 되었다고 하는 미국의 전반적인 보훈 제도를 구체적으로 살펴 보면 보훈 제도를 전반적으로 관장하고 있는 부서는 제대군인부이며 기타 부서들도 참여하고 있고 행정대상 및 예산, 그리고 다양한 제대군인 지원제도, 보훈제도 관련 법령은 몽고메리 법안, 신 GI 법안, 직업재활법, 군인재조정법, 제대군인 우선 법, 제대군인 교육지원법 등이 있다.

미국의 보훈제도를 관장하는 부서는 제대군인부(United States Department of Veterans Affairs)이며 미국 연방정부의 전체 예산의 약 3~5% 수준의 예산을 사용하며 국방부 보건복지부

3) 미국 보훈제도에 관련해서는 다음 자료를 참조. 박혜란, 미국의 보훈정책, 한국보훈논총, 제9권 제2호, 2010; 안형주, 외국의 보훈제도: 미국, 국가보훈처 보훈교육연구원, 2005; 박상혁 등, 우리나라와 세계 각국의 보훈제도 비교연구, The Journal of the Convergence on Culture Technology, 제9권 제1호, 2023; 서윤석, 주요 국가의 보훈선양제도 비교 및 시사점 연구: 미국, 캐나다, 호주, 프랑스 사례를 중심으로, 한국보훈논총, 제10권 제1호, 2011; 황정하, 강영숙, 보훈복지서비스제도의 국가 간 비교연구: 미국·호주·영국을 중심으로, 生活科學研究, 제28권, 2018; Knight A. W. The Veterans Benefits Administration: An Organization History: 1776-1994. Veterans Affairs Dept. 1995.

재무부에 이어 상위권에 있으며 지원 재정은 점진적으로 확대되는 추세이다.

제대군인부는 워싱턴 D.C.에 본부가 있고 주 정부와 카운티에도 제대군인지원국 또는 위원회 등을 별도로 운영하고 있으며, 행정심판소인 소청심사위원회, 사법조직으로 제대군인특별법원이 있으며 국회에도 상·하원에 제대군인업무상임위원회가 설치되어 있다. 제대군인부의 목표는 “전쟁으로부터 발생하는 희생자와 참전군인, 그 미망인과 그들의 고아들을 돌보기 위한 것”이며 구체적으로 다음과 같다.[12]

이와 함께 제대군인부 주요 기능으로는 ① Health Care 개념의 체계적인 의료보호 통합서비스 망구축, 보상금 및 연금 지급, ②제대군인과 중상이자 자녀 및 유자녀 교육지원(Montgomery GI-Bill 등), ③ 직업재활·직업훈련 및 취업지원, ④ 주택 및 사업대부 지원, ⑤ 군인생명보험 관리 및 보험금 지급, ⑥ 양로·양육보호, ⑦ 제대군인 명예선양사업, ⑧ 국립묘지(엘링턴 묘지 제외) 관리 및 사망 시 안장 등 예우지원, ⑨ 제대군인단체 활동 지원 등이다.[13] 미국 제대군인부 주요 지원제도를 요약하면 표 4와 같다.

표 4. 미국 제대군인부 주요 지원제도

구분	지원내용
의료보호	<ul style="list-style-type: none"> 입원치료: 병원비 제공 요양원 보호: 병원보호가 필요 없는 제대군인에게 간호 보호 제공 정양원 보호: 의료치료와 전문적 간호의 필요성이 적은 제대군인을 위한 재활적 건강유지 보호 외래환자 의약지원 등
장애보상	<ul style="list-style-type: none"> 복무 중 질병 발생, 부상, 병세가 악화된 참전용사에게 지급(비과세) 치료 전, 치료 중, 치료 후 발생한 신체적 상태(만성질환, 부상 등) 및 정신건강상태(PTSD)에 대한 장애보상금 지급
교육·훈련	<ul style="list-style-type: none"> 참전용사, 군인 및 가족을 대상으로 대학등록금 납부, 학교 및 훈련 프로그램 지원, 진로상담 등
경력 및 취업	<ul style="list-style-type: none"> 개인능력, 기술, 관심에 대한 평가 취업 및 고용유지 지원, 직업 관련 자문 및 계획 수립 지원 직업훈련 및 재할봉사
연금	<ul style="list-style-type: none"> 참전용사 연금 제공 유족연금
주택대부 보증	<ul style="list-style-type: none"> 주택 및 주거용 콘도 구입 지원 주택건축 및 수리 등 지원 등
생명보험	<ul style="list-style-type: none"> 참전용사, 배우자 및 부양자녀 대상
매장시혜	<ul style="list-style-type: none"> 참전용사 및 가족 대상 국립묘지 안장 장례비용 지원 등

출처: <https://www.va.gov> (검색일: 2023. 9. 12); 박해란. 미국의 보훈정책. 한국보훈논총, 제9권 제2호, p. 80. 2010.

미국 제대군인부의 조직과 기능이 우리 체계와 상이 하기 때문에 인정하는 기준 또는 사례 등에 초점을 집중하고자 한다. 먼저 미국 제대군인부의 지원제도로 건강보호(Health Care Benefits)를 들 수 있다. 기존의 의료보호(Medical care)에서 건강보호(Health care)로 개념이 전환되었으며, ‘상이처’에 대한 치료의 개념에서 상이자의 모든 질병에 대한 치료 및 요양(Nursing Home), 정양(Domicilliary)으로 확대하는 등, 4차산업의 기술을 활용하여 질병을 예측하고 대비하는 예방의학에 집중하는 방향을 전환하고, 장애 정도 혹은 생활 수준에 따라 표 5와 같이 우선순위를 분류한다.

표 5. 복무와 관련한 장애정도 및 생활수준에 근거한 이용 우선순위

구분	내용
1순위	복무관련 장애 50% 이상 상이자, 명예훈장
2순위	복무관련 장애 30-40% 상이자
3순위	복무관련 장애 10-20% 상이자 및 전쟁포로
4순위	개호수당 및 가택보호수당 보조를 받고 있는 상이자
5순위	장애 0%, 재정적으로 진료비용을 부담할 수 없다고 판단된 자
6순위	복무와 관계없는 장애인, 베트남전쟁·걸프전 참전자 등
7순위	복무관련 장애 없고 일정소득 이하(GMT) 참전군인(본인부담금 부담)

출처: <https://www.va.gov/health-care/eligibility/priority-groups/> (검색일:2025. 4. 13).

미국 제대군인부의 보상금(Compensation)과 연금(Pension) 제도는 군 복무 중 복무와 관련하여 발병(생)하거나 악화된 질병, 또는 부상을 입은 제대군인에게 지원되는 보상금과 연금액은 의회에서 결정한다. 또한 지급액은 상이등급(10등급: 0%-100%)에 따라 차등 지급하고, 중증 중박 장애자에게는 부가금도 지원되고 있는 것이 특징이다.

표 6. 복무 관련 상이로 인정되는 특이 사례

구분	내용
전쟁포로(POW)	30일 이상 포로상태로 있었고 10% 이상의 장애가 있을 경우
고엽제 후유증 (Agent Orange and Other Herbicides)	월남전에 참전하여 고엽제 후유증과 관련 있다고 여겨지는 경우
방사능 노출 제대군인	방사능 노출과 관련하여 인정되는 경우
걸프전 참전 제대군인	유독성 화학물질 등으로 인해 진단할 수 없거나 의학적 설명이 어려운 경우

출처: 국가보훈처(2004), p. 8

보상금 성격의 기타 수혜로는 양다리 절단자, 양안실명, 휠체어 상이군경 등을 위해 고안된 주택인 경우 주택신축 또는 재건축시 \$50,000이내에서 주택가격의 50%까지 지원하고 있으며, 복무관련 상이 30%이상의 상이군인에게는 가족에게 부가금을 지급하고 있다.

그리고 최신 연금제도는 복무와 관련 없는 상이를 입은 자 중에서 생계 능력이 없는 것으로 판정된 경우, 90일 이상 현역에 복무하는 중 하루 이상 전쟁에 참가한 자, 65세 이상의 고령 참전자에게도 연금을 지급하고 있다. 지급 금액은 제대군인 및 배우자, 자녀의 수입 등을 고려하여 연간 한도액 범위 내에서 차등 지급하고 있다.

이외에도 직업재활과 고용, 생명보험과 안장지원, 주택대부 지급보증 등에 이르기까지 다양한 지원제도를 채택하면서 그 사안별로 어떠한 전쟁(6.25전쟁, 베트남전쟁, 걸프전 등)에 참전했는지, 현역 근무 기간, 상이 정도에 따라 지원의 내용 또는 혜택이 다르게 적용하고 있다는 것에 관심을 가질 필요가 있다.

지금까지의 내용을 종합해 보면 미국은 모병제 국가이면서 제대군인부(<https://www.va.gov/>)가 시행하고 있는 최신 보훈제도 및 정책의 주요 내용, 참전유공자를 인정하고 있는 기준, 인정인원, 신청절차와 구체적인 지원 내용을 보다 심도있는 검토와 분석을 통하여 우리의 지원정책 수립과 미래정책을 수립할 때 참고 할 만한 가치가 있는 것으로 판단된다.

4.2. 영국⁴⁾

영국은 모병제 국가로서 보훈제도는 오랜 전통을 가지고 있으며 1590년경 국가를 위해 희생하거나 군 복무 중 사망 또는 부상을 입은 사람에게 지원하기 위한 ‘채텀기금(the Chatham Chest)’이 마련된 것이 영국 보훈제도의 기원이라고 보는 것이 일반적이다.[14]

현대적 보훈제도는 1917년 전쟁연금계획(War Pensions Schemes)을 전담하는 연금부(Ministry of Pension)가 창설되고 이후 사회보장부(Ministry of Social Security)로 확대 개편되면서부터 라고 볼 수 있다.

또한 사회보장부는 1994년 전쟁연금청(War Pension Agency)으로 발전되었고, 사회보장급 여청에서 1994년 4월 1일에 독립하였으며, 2001년 사회보장성 산하에 있던 기존의 취업연금청 및 전쟁연금청 업무가 국방부 소관으로 이관되면서 제대군인청(the Veterans Agency)으로 개편되었다.

2005년에는 ‘군인연금계획(Armed Forces Pension Scheme 2005)’ 및 ‘군인보상금계획(Armed Forces Compensation Scheme)’안이 마련되었고, 2007년 4월에는 영국의 국방성(Ministry of Defence)은 기존의 국군인력행정처(Armed Forces Personnel Administration Agency)와 제대군인청(Veterans Agency)을 통합하여 ‘서비스 인력 및 제대군인청(이하 제대군인청)’(Service Personnel & Veterans Agency, SPVA)을 설립하기에 이르렀다.[9]

영국은 미국과 더불어 제1,2차 세계대전과 20세기 다양한 전쟁 및 전투를 경험한 국가이기에 영국의 보훈제도도 급격한 변천과 발전을 하였고 보훈제도의 측면에서 선진국이라고 평가할 수 있으며 조직 및 주요 기능, 그리고 구체적인 보상지원책을 분석하여 주요 특징들을 참고할 필요가 있다.

먼저 영국 보훈제도 연혁 및 관련 법령의 개념은 영국 보훈제도를 총괄하고 있는 제대군인청의 주요 기능과 하부조직, 그리고 제대군인청의 보훈제도 입안, 추진, 개정에 영향을 미치는 주요 자문기구의 역할에 대해 알아볼 필요가 있다.

따라서 영국의 보훈제도가 보장하고 있는 구체적인 지원내용, 수혜자격 등에 대한 면밀한 검토를 통해 한국 보훈제도에 대한 시사점을 도출하고, 특히 상이자와 상이가 없는 제대군인에 대한 영국의 보상제도에 주목하고자 한다. 주요 연구자료로는 국가보훈부에서 발간한 영국의 보훈제도(하태연 저)를 비롯한 정책보고서, 영국 보훈제도를 분석한 학술논문, 그리고 영국의 보훈 관련 법률 등이다. 특히 영국의 보훈 관련 법률은 전쟁연금의 역사가 긴 만큼, 다양한 법률이 존재하고 있다. 대표적인 것으로 『해군 및 해병급여 및 연금법 1865(Naval and Marine Pay and Pensions Act 1865)』 등을 들 수 있다.[15]

4.3. 캐나다⁵⁾

캐나다는 모병제 국가로서 보훈정책의 기본방향은 제대군인 정책을 중심으로 전개된다. 2006

- 4) 영국 보훈제도에 관련해서는 다음 자료를 참조. 박재훈. 영국 보훈문화진흥 관련 법제 현황. 최신외국법제정보, 제1호. 2021; 하태연. 영국 보훈제도. 국가보훈처. 2006; 황정하, 강영숙. 보훈복지서비스제도의 국가 간 비교연구: 미국 호주 영국을 중심으로. 생활과학연구, 제28권. 2018.; 강창국. 영국의 보훈정책 분석. 한국보훈논총, 제9권 제2호, 2010.
- 5) 캐나다 보훈제도에 관련해서는 다음 자료를 참조. 조영훈. 캐나다 보훈제도. 국가보훈처. 2006; 서운석. 주요 국가의 보훈선양제도 비교 및 시사점 연구: 미국, 캐나다, 호주, 프랑스 사례를 중심으로. 한국보훈논총, 제10권 제1호. 2011; 김태완 등. 보훈대상 인구변화 대응을 위한 미래사회정책 방향과 과제. 한국보건사회연구원. 2021; 신지영. 젊은 경상이 제대군인을 위한 재할 및 전직지원 제도 연구. 국가보훈처. 2012; 박상혁 등. 우리나라와 세계 각국의 보훈제도 비교연구. The Journal of the Convergence on Culture Technology, 제9권 제1호. 2023.

년에는 “신 제대군인 헌장(New Veterans Chart)”을 마련하는 등 전역군인들에 대한 사회정착 지원제도를 강화하고 있다. 2006년부터 제대군인에 대한 지원업무를 보훈부가 통합 관리하면서 사회복귀 훈련프로그램, 의료혜택, 구직프로그램을 주축하고 재정을 통한 소득보장사업이 포함되고 있다.[23]

특히 2006년 제정된 제대군인 신헌장은 “캐나다 현역 및 제대군인 사회복귀 및 보상 법안(The Canadian Forces Members and Veterans Re-establishment and Compensation Act)”으로도 불리며, 동 법안이 제정된 이후 캐나다의 보훈제도는 큰 변화를 맞이하였고,[24] 지원제도는 표 7과 같다.

표 7. 제대군인신헌장(NVC)하에서의 지원제도

구분	내용
상이보상금	<ul style="list-style-type: none"> • 군복무로 인해 상해 또는 질병 판정을 받은 현역 및 제대군인 대상 • 장애와 군복무의 관련 정도, 장애의 정도, 삶의 질 정도에 따라 결정
유족지원	<ul style="list-style-type: none"> • 상이보상금 수급대상자 유족 대상 • 제대군인 사망시 유족에게 사망급여 또는 상이보상금 지급 • 기타: 자녀 교육지원 프로그램 등
상이보상금 수급대상자 기타 수당	<ul style="list-style-type: none"> • 영구장애수당 • 피복수당 • 기타 재정지원 제도: 소득손실급여, 보충퇴직급여, 소득보조급여
의료급여	<ul style="list-style-type: none"> • 14개 프로그램을 통해 자격 있는 제대군인에게 의료급여를 위한 재정 지원
장기요양보호	<ul style="list-style-type: none"> • 부상, 장애, 고령의 제대군인 보호를 위한 지원책
제대군인 자립프로그램	<ul style="list-style-type: none"> • 1981년 도입, 상이 제대군인의 건강하고 독립적인 생활 유지를 위한 각종 지원
단체의료보험	<ul style="list-style-type: none"> • 2006년 4월 이후 군복무와 관련된 상해 또는 질병으로 인하여 사망한 현역 및 제대군인의 유족이며 캐나다 제대군인부의 다른 경로로는 공공서비스 의료보험제도 가입이 어려운 경우 지원 • 자격에 따라 본인부담금 발생
정신건강 등 기타 의료지원	<ul style="list-style-type: none"> • 복무 관련 스트레스(OSI) 상해 클리닉 • 동료지원: OSI를 겪고 있는 제대군인과 가족에게 경험있는 동료를 통한 집단상담의 기회 제공 • 목회자의 지원
재활 및 취업 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 장애를 입은 상이제대군인들이 정상적인 민간 생활로 복귀할 수 있도록 지원하는 제도 • 제대군인 신헌장 도입과 함께 특히 강조되는 프로그램

출처: <https://www.va.gov> (검색일: 2023. 9. 12); 나치만(2015), pp. 57-84.

이러한 변화는 보훈제도의 주 대상이 제1, 2차 세계대전 및 한국전쟁에 참전한 제대군인에서 평시의 캐나다 복무 제대군인으로 변화되고 있으며, 이것은 보훈제도의 전통적인 지원대상인 제대군인들의 평균연령이 높아지고 사망자들까지 다수 발생하게 되는 상황에서 평시 복무(Canadian Forces: CF) 제대군인의 수요가 증가하고 있는 상황을 고려한 것이다.

특히 평시 복무 제대군인은 참전 제대군인과 달리 군 복무 기간이나, 부상(장애)의 정도, 수요의 복잡성 등으로 인해 제대군인부의 기존 정책에 대한 변화의 필요성이 높아진 것으로 볼 수 있다. 이처럼 보훈지원 대상이 점차 양극화되고 “단순히 시혜성 금전적 지급을 중시하는 전통적 보훈제도로는 한계가 있으며, 초고령 국가유공자(혹은 유족)에게 맞는 지원제도와 젊은 제대군인(평시 복무 제대군인)에게 맞는 맞춤형 지원정책이 필요할 것으로 판단된다.

그리고 우리가 특히 신중하게 살펴볼 부분은 캐나다의 보훈대상은 크게 제대군인, 현역군인, 유가족, 및 RCMP(왕립기마경찰)들 임을 감안할 때 우리가 관심을 가지고 있는 제복군무자가 보훈대상인가에 대한 참고 할 만한 가치가 있는 부분이라고 본다. 특히 사망, 부상(질병포함) 등으로 지원이 필요한 자만 대상으로 하고, 훈장수훈자라고 할지라도 사망 또는 부상과 질병으로 지원이 필요한 자가 아니라면 보훈대상이 아니라는 점도 주목할 만하다.[24]

이와 같이 미국, 영국, 캐나다의 보훈제도를 관찰하고 있는 조직의 현황을 분석하여 이 조직들의 구체적인 임무를 비교하면 표 8과 같다.

표 8. 외국의 보훈조직 및 지원 제도 비교

구분	미국	영국	캐나다
기관명	제대군인부	제대군인청	제대군인부
행정대상	<ul style="list-style-type: none"> • 군복무상이자 • 전사자 유족 • 참전군인 • 제대군인 	<ul style="list-style-type: none"> • 전쟁연금수급대상자 	<ul style="list-style-type: none"> • 전사 / 전몰군인 • 유족 • 순직경찰 • 참전군인 • 전시동원 민간인
주요 임무	<ul style="list-style-type: none"> • 보상금 / 연금지급 • 의료취업대부 • 안장지원 • 생명보험사업 • 양로시설운영 • 기념사업 	<ul style="list-style-type: none"> • 전쟁연금계획 관장 • 유가족 복지서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 보상금/연금지급 • 의료,안장지원 • 주택,토지지원 • 전적지 추념사업

5. 국가보훈 위상과 환경변화에 따른 보훈기능 재설계 및 발전방안

5.1. 보훈환경 변화에 따른 보훈 패러다임 전환

우리나라가 보훈처에서 보훈부로 승격된지 2년이 되었다. 그러나 무엇이 발전하고 무엇이 변화했는가 라고 자문한다면 크게 과거와 달라진 것을 자신있게 답 할 수 없는 것이 현 보훈부의 주소가 아닐까 싶다. 그러나 2년 동안 많은 발전과 보훈부 직원들의 노력을 지금도 진행 중이란 사실에 부정하지 않지만, 좀더 나은 내일을 위해 연구자는 비판자로서의 역할을 담당하고자 한다. 현실적으로 보훈부로 승격되었지만 매년 소액으로 인상되는 보상금이나 지원제도들이 ‘부’로 승격되어 변화된 것이라 할 수가 없다. 지금 시점에서 이 연구 논문을 작성하는 이유는 ‘부’ 승격 2년에 즈음하여 무엇이 문제이고 어떻게 앞으로 할 것인가를 되짚어 보고 재도약 준비가 필요하다. 따라서 우선적으로 SWOT분석을 통하여 우리가 직면한 보훈의 현실과 문제점 향후 나아갈 방향을 표 9와 같이 도출하였다.

표 9. 보훈환경의 SWOT 분석

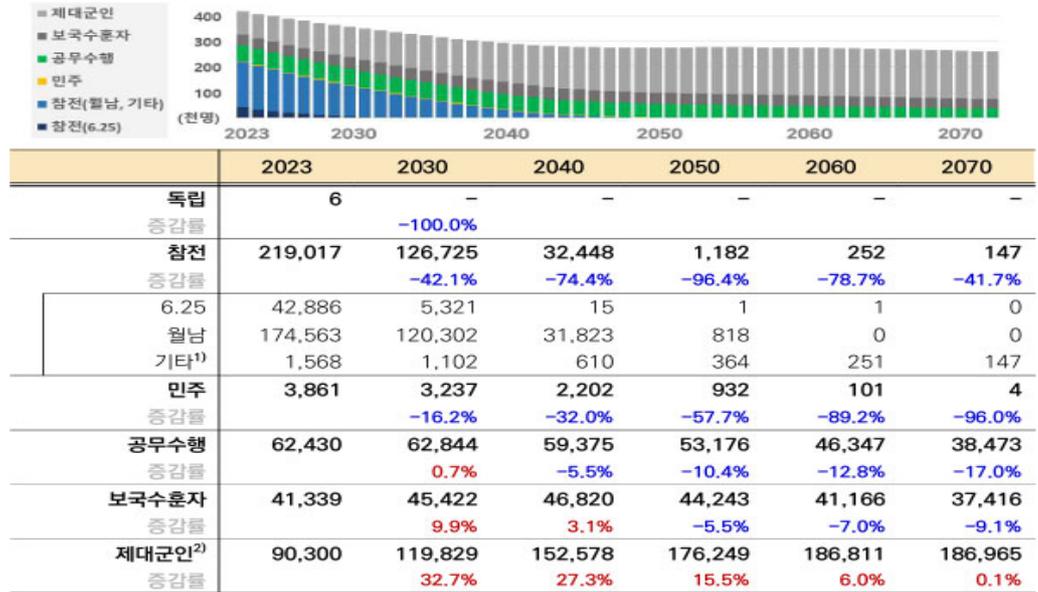
	Positive	Negative
내부	강 점(Strength) <ul style="list-style-type: none"> • 보훈부 승격으로 부령 발령권 • 국무회의 참여, 정책 / 예산 영역 확대 • 장기적 보훈정책 추진의 경험 풍부 • 국제적으로 우호 협력 용이 (참전국) • 보훈의식1%증가시,사회갈등1.6%감소,GDP20조증가⁶⁾ 	약 점(Weakness) <ul style="list-style-type: none"> • ‘부’ 승격 후 조직개편 미흡, 참전용사 감소 • 고령 보훈대상자 증가로 복지수요 급증 • 개인별 요구 다양화, 현장방문 소요 증대 • 지역별 세대간 보훈인식 / 공감력 차등 • 새로운 영역의 보상 등 보훈 요구 확대
외부	기회(Opportunity) <ul style="list-style-type: none"> • 첨단화 과학화 시대 디지털 기반 보훈정책 • 해외파병, 사이버안보, 위험작전 분야 부상 • 부 승격, 중앙부서와 지자체 협업 여건 호전 • 보훈과 제대군인관련 국민적 관심 증대 	위협(Threat) <ul style="list-style-type: none"> • 국가보훈이 정치적 이념적 대립 • 보훈대상자 다양, 형평성, 보훈인프라 구축요구 • 다수의 제대군인, 재정적 부담 가중, • 타부서 무관심, 특수 계층의 영역으로 인식

SO전략 (핵심전략)	ST전략 (강화전략)	WO전략 (다양화전략)	WT전략 (우회전략)
<ul style="list-style-type: none"> • 장관급 위상 활용력 제고 • 디지털 기반 보훈 정책 추진 • K-보훈 외교활동강화 • 참전자 가족 친화화 • 국민공감대 기반 활용 • 젊은 세대 동참 유도 • 정부, 지자체 협업하 다양한 정책 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 보훈의 정치화 방지, 공공의 가치 재조명 • 국가정체성, 세대통합 보훈교육 강화 • 보훈대상자 기준 재정립 • 다수인 제대군인 특성 고려 예산 집중과 분산 • 지속적인 홍보, 국민 공감대 형성 	<ul style="list-style-type: none"> • 미래를 위한 조직보강, 조직 역할 및 확장성 제고 • 국민이 참여하는 보훈 행사 • 고령감안 원격진료 등 새로운 방안 모색 • 젊은 층 보훈 사각지역 집중 홍보 • 지방특성이 부합된 보훈 	<ul style="list-style-type: none"> • 미래 보훈 설계 및 보훈 정책 평가기능 강화 • 보훈위원회 운영으로 관심 제고 및 이슈화 • 시혜, 복지 중심에서 삶의 질, 사회통합 • 참전용사 감소에 따른 보훈고객 중심 재편 • 보훈기금, 재정, 제대군인 지원으로 전환
① 전략적 추진과제	② 전략적 추진과제	③ 전략적 추진과제	
보훈환경 변화에 따른 보훈 패러다임 전환	보훈관련 조직 재정비 및 업무 영역 확대 / 미래 재설계	보훈의 주 고객 이동에 따른 맞춤형 지방보훈 조직개선 및 업무 발전	

출처: 국가보훈부, (2025) 업무보고, 연구자료 종합 재구성

현실적으로 우리의 보훈 환경은 새로운 대 전환기를 맞이하고 있으며 그것을 입증하는 자료 중에 하나가 그림 1과 같이 참전용사들의 급격한 감소이다.

6) 문화일보. 보훈의식 1% 높아지면, 사회갈등 1.6% 줄어 GDP 20조 증가효과. <https://www.munhwa.com/article/11320410> (검색일 2025. 9. 19).



1) 참전유공자, 6.25참전재일학도이용군인, 6.18자유상이자, 무공수훈자, 전몰군경유족, 전상군경 중 미해당자
 2) 제대군인·보국수훈자 경합은 보국수훈자로 분류

그림 1. 보훈영역별 인구 추계 [25]

보훈인구 규모는 전체 등록 건수 및 실인원은 2023년 83만 건에서 연평균 0.8%로 완만히 감소하여 2070년경 약 58만 건에 이를 것으로 예상⁷⁾되고, 경합⁸⁾을 제외한 실제 본인 인구는 기준연도(23년) 41만 명에서 2040년경 29만 명으로 17년간 29.6% 감소가 예상된다. 특히, 보국수훈자·제대군인을 제외하면 기준연도 28만 명에서 2040년경 9만 명으로 매우 급격히 소멸되는 것으로 예측이 되고 있다. 그래서 경합을 제외한 실제 유족 인구는 기준연도(23년) 26만 명에서 2040년경 40만 명으로 17년간 54%가 증가하고 보국수훈자를 제외하면 2025년경 27만 명으로 본인(보국·제군 제외) 인구를 추월하여 2048년경 40만 명으로 정점을 찍을 것으로 추이하고 있다.[31]

영역별 보훈 인구추계를 살펴보면 참전용사는 향후 17년간 연평균 10.6%로 감소하여 2040년경 기준연도(23년) 대비 약 85% 감소한 3.2만 명 수준으로 전망하고, 민주유공자는 2040년까지 연 평균 3.2%로 천천히 감소하다가 이후 급격히 소멸, 공무수행 유공자는 공상·재해부상군경 유입으로 2030년대까지 6만 명 내외 규모 유지되나, 이후 고령화, 병력자원 감소 등으로 하락, 보국수훈자는 2038년 4.7만 명으로 정점, 이후 지속적으로 감소하여 2070년에 3.7만 명이 될 것으로 예상하고 있으며 제대군인은 2030년 기준연도 대비 32.7% 급격히 증가 이후, 지속적인 증가로 2070년경 기준연도 대비 약 2배 이상이 될 것으로 추계되고 있다.

여기서 우리가 눈여겨 보아야 할 부분이 지금 제대군인을 제외한 보훈대상자가 28만여 명에서 2040년경 9만여 명으로 급격히 감소하고, 제대군인은 지금 13만여 명에서 2040년경에는 20여만 명으로 대폭증가, 2070년까지 지속될 것으로 추계하고 있다.

이것은 먼 미래의 상황이 아니고 지금 우리가 직면한 현실이며 여기에 대비하지 못한다면 ‘처’로 다시 돌아가거나 다른 부서에 통합해야 하는 상황이 직면할 수 있음을 보훈부 모든 직원이나 관련 보훈 단체들이 깊이 인식하고 새로운 보훈 패러다임 전환과 미래 청사진 설계와 개혁이 시급하다.

첫째, 국가보훈 정책의 중심이 제대군인으로 점진적으로 전환을 준비해야 한다. 기존의 보훈 대

7) 본인이 사망해도 유족 승계로 등록이 유지, 평시 군 장기복무로 발생하는 보국수훈자·제대군인의 증가 등에 기인
 8) (경합) 같은 사람이 여러 종류의 국가보훈대상자로 등록된 경우

상이 독립과 참전, 민주에 치중하였다면 보훈대상 인구변화에 따라 이제는 제대군인으로 이동이 불가피 하다. 보훈부가 살아남기 위해서라도 이것은 선택이 아니라 불가피한 운명일 것이며 보훈의 고객 중심이 제대군인으로 이동하고 있고 고객없는 부서는 존재할 수 없다, 세계 대부분 국가들도 보훈부가 아닌 제대군인부로 조직되어 있으며, 특히 남북으로 대치하고 있는 상황에서 국방력 강화차원에서 병역의 의무를 다하고 있는 현역들의 미래인 제대군인 정책에 집중할 필요가 있다.

둘째, 국가의 제대군인 지원정책과 군인연금은 미래 국가위기에 대비한 투자, 국가위기 보험이다. 제대군인 정책과 군인연금은 과거에는 단순히 국가를 위해 병역의무를 다하고 헌신한 제대군인들에게 국가가 예우하고 보상하는 것으로만 인식하였다. 이것이 명확한 답이긴 하지만 이제는 새로운 시각이 필요하다. 지금 세계 각 지역에서 벌어지고 있는 다양한 분쟁과 전쟁은 장기전으로 이어지고 현역에 의한 전투보다 동원된 병력과 징집으로 장기전을 치르고 있다는 것에 주목할 필요가 있다. 만약 우리나라에 전쟁이 발발한다면 현역을 비롯하여 예비군에 의한 전투가 불가피하고 국민여론 조사에서도 현 예비군 제도의 중요성에 대해 일반 국민의 73.5%가 전문가들은 84%가 중요하다고 생각하는 것으로 그림 2와 같이 나타났다.

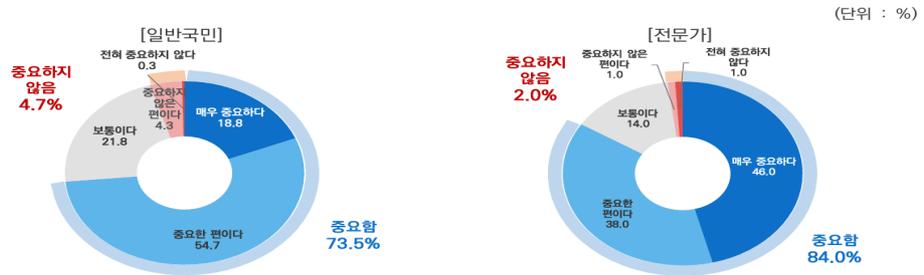


그림 2. 예비군의 중요성(국방대학교) [28]

그리고 전쟁 발발 시 대처방법에 대해서도 국민여론 조사결과 ‘전투에 참여하겠다’라는 의사가 12.1%, ‘후방에서 군을 지원하겠다’라고 답한 국민이 46.2%로 나타났지만, 반면에 23.4%는 피난가겠다 라고 응답하였다.

이와 같이 국민들이 싸우겠다는 의지와 예비군은 전쟁의 승패를 좌우하는 핵심 요소임에도 불구하고 예비군에 대한 투자는 미흡한 면이 있다. 예를 들어 예비군 동원훈련 2박3일을 하는데 총 9만 7천원의 비용을 받는다⁹⁾ 이것은 생업을 전폐하고 훈련에 참가한 국민들에게 최저 임금 수준 이상의 지급이 필요하다. 군인 연금 또한 군복무 보상의 성격도 있지만 국가가 위기에 처해 있을 때 국가와 국민을 지켜달라는 묵시적 약속이기에 그 가치가 무겁다 하겠다.

셋째, 변하지 않는 보훈의 정체성 확립이 필요하다. 보훈의 정체성 문제는 과거부터 지속적으로 대두되었고 정치적 상황에 따라 변화가 심한 부분이었다. 따라서 보훈은 지금까지 나라를 지키기 위해 목숨을 바치고 헌신한 국가유공자를 예우하고 보답하다는 가장 기본적인 보훈의 본질을 잊어서는 않될 것이며 이를 통해 국가의 정통성을 확립하고 공동체 의식을 기반으로 다함께 미래로 나아가는 근본이며 국가체제 유지의 근본이 되어야 한다.

넷째, 참전유공자 감소에 따른 재원 절약을 제대군인 지원 정책분야에 전환해야 한다.

참전용사는 감소하고 유족들이 일시적으로 증가는 하겠지만, 장기적으로 대상인원은 점진적으로 감소될 것이다. 이에 따라 예산을 다른 분야나 타 정부기관으로 전환할 것이 아니라, 지금까지

9) 동원훈련: 대상자 47만여명 / 훈련비 9만7천 (식비 7천원, 교통비 8천원, 훈련보상비 8만2천원).

는 참전용사와 유가족들에게 집중하던 정책을 이제는 참전용사 자녀들과 제대군인으로 영역 확대가 필요하다. 최근 사회적으로나 언론에서도 제대군인 지원에 대한 기획기사가 심상치 않게 회자되고 있다는 것은 국민들의 지지가 높다는 것을 반증하는 것이 아닐까 싶다.[29]

5.2. 보훈 조직 재정비 및 업무영역 확대

국가보훈은 내·외적 환경 요인에 민감하고 보훈대상자의 고령화와 사회 인식변화 등에 따라 국가보훈 정책 또한 유연한 대응이 필요하며, '부'로 승격된지 벌써 2년이 경과 되면서 보훈정책 추진이 과거보다 추동력이 높아지고 진일보한 정책들을 추진해 왔지만, SWOT 분석에서 보는 바와 같이 해결해야 할 과제들이 산재해 있다. 특히 보훈 인구의 변화, AI·빅데이터 등 기술발전, 사회 인식의 변화 등 다양한 요구를 충족하기 위해 맞춤형 보훈 서비스 제공, 세대 간 가치와 인식 차이 해소, 국민의 지지와 공감대 형성을 위한 보훈 교육과 디지털 홍보 등, 다양한 요구에 걸맞는 보훈 정책개발이 절대적으로 필요한 시점이다.

SWOT 분석에 추가하여 국가보훈의 환경변화 등 조직의 외부환경을 이해하고 전략을 수립하기 위해 정치(Political), 경제(Economic), 사회(Social), 기술(Technology) 요인을 분석하고 이를 통해 시사점을 도출하기 위해 PEST 분석을 한 결과 표 10과 같다.

표 10. 국가보훈관련 환경분석

구분	분석 주요 내용
정치적 요인 Political	'부' 승격 및 정책 발전, 지원 법률 개정 및 예산 증가, 참전국 및 국제관계, 군 복무 제도 및 제대군인 정책 변화, 정부의 지속적인 관심도 등
경제적 요인 Economic	국가 예산에서 보훈 지원 예산 편성 비율 가변, 보훈대상자의 취·창업 및 일자리 창출 한계, 노동시장 다변화, 보훈수당 및 연금의 실질 가치 변화 등
사회적 요인 Social	국민의 국가보훈에 대한 지지 및 인식 변화, 고령화로 보훈대상자 감소, 청년세대와의 소통 및 공감대, 예우 존경 기억의 참여문화 변동성, 보훈복지 지원정책의 구현시 공정성과 형평성 문제, 병역의 의무라는 인식
기술적 요인 Technical	디지털 행정시스템 발전, AI 및 빅데이터 등 신기술 발달, 사이버 안보 및 보훈 기록 관리, 첨단 진료 등 지원정책 효율성 제고, 과학기술의 첨단화

SWOT 와 PEST 분석을 종합해보면 보훈의 미래를 가늠하고 쟁점사항을 사전에 판단할 수 있으며 이를 기초로 대비방안을 연구하는 기초자료가 되었다.

국가보훈부 조직적인 측면에서는 국가보훈부 본부가 2실 3국 6관 21과 10담당관 1팀으로 337명이며, 소속기관은 19개(지방보훈청5, 국립묘지12, 보훈심사위원회, 임시정부기념관), 지방보훈지청 21개 1,167명 (2025. 1월 말 기준)이 근무하고 있다. 그러나 보훈처에서 보훈부로 승격되어 조직의 변화는 보훈전략 기획, 보훈문화정책, 의료심의 등 제한적으로 조직이 변화는 하였지만 무엇이 어떻게 효율적으로 변화 되었는지는 체감되지 않는다는 것이다. 따라서 보훈환경 변화와 보훈부 승격에 걸맞는 보훈위상 제고 및 시대적 다양한 요구를 충족할 수 있는 보훈정책을 시행하기 위해서 보훈부 조직개편은 필연적이고 방안을 다음과 같이 제시 한다.

첫째, 국가정체성 확립과 미래 비전을 기획하는 부서를 통합하고 새롭게 재조직 해야 한다. 현재 1차관 2실장으로 기획조정실장과 보훈문화정책실로 편성되어 있으며, 기획조정실장 아래에는 정책기획관이 조직되어, 통상적인 보훈정책과 보훈문화정책이 각각 분리되어 종합적인 보훈의 청사진을 구상하는 데는 한계가 있다. 따라서 국가 정체성을 바탕으로 하여 국가보훈 미래를 기획하는 기구를 통합하고 서비스를 제공하는 부서와 분리하여 업무의 전문성과 효율성을 제고 하기 위해

보훈정책전략실로 개편해야 한다. 여기서 통합된 국가보훈의 중장기 전략을 수립하고 국정과제와 연계하여 정책개발을 강화하는 즉 보훈의 미래를 구상하는 싱크 탱크 조직을 만들어야 한다.

둘째, 보훈부 인력구성을 공무원 중심에서 민간전문가 비율을 확대해야 한다. 현재 보훈부 본부에 고위급 외부자원 직위는 제대군인국장, 정보화과장, 보심위원장 등 3개 직위 밖에 없다. 그리고 본부 공무원들은 인사규정에 의하여 잦은 보직이동으로 한 분야 전문가로 양성하는 데는 한계가 있다. 그리고 대다수 공무원들이 행정실무와 행사 및 민원에 집중하면서 기획분야 정책전문가가 흔치 않은 것이 현실이다. 따라서 미래를 설계하는 정책전문가를 양성하고 군과 같이 개인별 전문 특기를 부여하여 관리하는 것도 한 방법일 것이며, 보훈의 특성에 맞는 특기를 부여한다면 정책, 선양, 문화, 홍보, 국제, 의료, 복지, 서비스, 제대군인 등으로 전문화 하면서 민간전문가 비율을 점진적으로 확대하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 중앙집중형의 보훈 서비스 전달체계를 지방으로 확대가 필요하다. 보훈서비스 전달체제란 국가보훈부가 보훈대상자에게 제공하는 다양한 서비스를 전달하는 시스템을 말한다. 보훈대상자들의 고령화와 지방에 거주하는 분들에게는 매우 긴요한 문제이면서 지역간 보훈서비스의 격차 등도 존재한다. 따라서 중앙부서의 권한을 지역청으로 과감하게 이양하고 자율성을 보장하여 지자체와 연계한 지역특성에 부합된 보훈정책을 펼칠 수 있도록 하여야 한다.

넷째, 행정업무 체계 및 일하는 문화 개선이 필요하다. 우리는 과거에 비해 인구는 감소하였음에도 불구하고 공무원 수도 늘어나고, 컴퓨터 온라인 시스템으로 행정체계가 획기적으로 개선되었음에도 불구하고 행정업무가 원활하다고 할 수는 없는 상황이다. 사회가 복잡하고 요구가 다양해졌다고 하더라도 발달된 디지털 행정시스템을 최대한 활용하지 못하고 있으며, 다양한 자료들을 데이터화, 데이터화된 자료의 통합DB 시스템 구축 및 연계, AI기반의 상담을 통한 24시간 지원시스템 구축 등 일부 시행되고 있긴 하지만 체계 보완이 필요하다. 그리고 정부 업무시스템이 서울과 세종으로 이원화 되어 길거리에 뿌려지는 과도한 정부재정의 지출¹⁰⁾을 최소화 하여야 하며, 전자결재 시스템, 화상회의, 특히 국회에서 국회보좌관이나 실무자 또는 의원들의 대면 설명을 화상을 통한 행정업무 시스템으로 전환이 필요하다.

다섯째, 보훈관련 국가 부서들과의 협업 체계를 강화해야 한다. 특히 국방부와 보훈부간에 업무가 중복 되거나 업무소관에 대한 의견이 조율되지 않아 사각지역이 발생하는 경우도 있다. 그러나 이런 벽을 낮추기 위해 양개부서 과장급 교환근무로 과거보다 소통과 의사 전달에는 성과를 거두고 있다. 그러나 해결 해야 할 분야로는 예를 들어 양개기관에서 각각 열리고 있는 취업박람회를 통합하는 것과 국방부의 국방전직교육원과 보훈부의 제대군인 지원센터의 중복되는 업무를 단일화 하거나 아니면 조직을 통합하여 예산 절약과 업무의 효율성을 높여야 한다, 그리고 복지부나 고용노동부 등 보훈과 연관이 있는 부서와의 상설조직을 만들어 통합과 조율로 효율성을 제고 할 필요가 있다.

여섯째, 미래세대가 참여하는 보훈정책 대상을 확대하고 국민 지지를 향상 시켜야 한다. 보훈의 식을 향상시켜야 하는 이유는 국민들의 보훈의식 1% 상승시 사회갈등 1.6% 줄어들고 GDP 20조가 상승한다는 조사가 있다.[30] 이것만 보아도 보훈의 가치가 얼마나 중요한가를 보여주는 단적인 예라고 할 수 있다. 따라서 보훈정책의 중심이 참전군인과 중장기 제대군인으로 한정하기 보다, 보훈대상자 가족들과 청년제대군인 및 초급간부 제대군인과 그들의 가족, 그리고 국가 공공의 안전과 생명과 직결되는 일들을 하는 제복근무자들 등을 포함하여, 소수의 그들만의 보훈이 아니라 많은 국민들이 대상이 되어 참여하는 맞춤형 보훈정책이 필요하다. 이것은 궁극적으로 국민 통합이란 관점에서 교육과 보훈문화 증진을 위한 보훈문화국 조직을 별도로 조직하는 방안도 고려해야

10) 세종에서 출장인원: 일일 평균 500명 × 80,000(일일출장비 평균) = 4천만원(1개월 약10억).

한다.

일곱 번째, 보훈연구, 보훈통계, 조사연구. 평가 전담조직 등 조직을 집중 보강해야 한다. 보훈과 관련된 보훈연구원 또는 국가보훈정책연구원을 조직하여 지금까지 외주 용역형태로 연구되고 조사하던 모든 통계 조사 및 연구를 전문가들로 조직된 체계적인 기구에서 연구함으로써 연구의 신뢰도를 높혀 국가보훈정책수립에 기반을 만들어야 한다. 그리고 특히 업무의 성과와 평가를 외부 평가인원에 의해 평가되고 있지만 내부에서 업무를 평가하는 전담조직도 필요하다.

이상과 같이 보훈부 조직은 미래를 설계하고 전략을 수립하여 보훈의 정체성을 확립하고 보훈대상자들에게 양질의 서비스를 제공하는 부서로 탈바꿈 해야한다. 그리고 보훈정책의 미래 청사진이 부실하고 등한시되는 근원적인 문제는 전문성이 부족한 장관과 차관이 부임하여 1년 단위로 빈번하게 교체되는 상황에서 미래 국가 중장기 보훈정책 방안 등에 관심을 두기보다 짧은 보직기간에 성과를 높이기 위한 보여주기식 정책에 집중하는 경향이 있다는 것이 근본적 문제이다.

5.3. 지방 보훈관서 조직 개선 및 업무 발전방안

국가보훈부 산하에는 지방 보훈관서가 행정기관으로서 국가를 위해 헌신한 유공자와 가족들을 위해 복지 및 지원 서비스를 제공하기 위해 5개의 지방 보훈청과 21개의 보훈지청이 운영되고 있으며, 지방 보훈관서는 국가보훈부가 수립한 정책들을 보훈대상자들에게 집행하는 기관으로서 보훈대상자에게 행정지원과 보훈복지 서비스 및 보훈문화 확산과 기념사업, 지방자치단체와 협력을 강화하여 복지를 증진하는 등 보훈정책 최 접점에서 보훈대상자를 위해 지역사회의 특성을 고려하여 유공자를 위해 존재하는 행정기구로서 지방 보훈관서의 역할이 매우 중요하다.

그러나 지방 보훈관서가 직면한 현실은 보훈 및 행정 수요의 변화, 지역별 세대별 보훈의 인식과 가치관의 변화, 조직체계와 인력의 한계로 업무 과중, 지역 간 서비스 보훈 인프라 불균형, 디지털 전환 체계에 대한 대응 미흡, 지자체 및 지역사회와 협력 한계 등의 문제로 인해 조직구조 개선이 필요한 상황이다. 이에 따라 조직과 기능을 재정비하고, 인력의 역량강화와 적재적소에 배치하고 행정지원 체계를 효율적으로 개편하여 대상자들의 요구 충족을 위하여 대책이 필요하다.

첫째, 조직과 기능을 업무지향적으로 재구성하여 보훈행정의 효율성을 높여야 한다. 지방 보훈관서는 보훈대상자들과 직접 상대하면서 보상, 복지, 의료, 교육, 취업, 장례, 문화, 민원 등 보훈대상자의 삶의 전 과정에 필요한 서비스를 제공하면서 지역 보훈문화 확산과 교육까지 담당하고 있다. 그러나 이에 대한 전문 조직이 편성이 미흡하여 업무의 효율성이 떨어지는 경우가 있다. 이를 해결하기 위해 지금도 어느 정도 시행되고 있지만, 보훈등록 급여 부서, 복지서비스 부서, 의료·재활 부서, 심리 상담 및 정신건강 지원 부서, 현장방문 기동팀 등으로 세분화하여 대상자 요구에 맞춤형으로 구조를 조직하여 운영하여야 한다. 이를 구현하기 위해서는 담당 공무원들의 역량을 강화하고 전문성을 높혀 체계적인 행정서비스 제공이 가능하도록 해야 한다.

둘째, 지역별 밀착지원이 가능하도록 행정서비스 접근성을 강화해야 한다. 현재 일부 도심 지역은 보훈대상자가 집중되어 있어 행정업무가 과중한 반면, 농촌 및 도서 지역은 보훈 행정서비스 접근성이 낮아 보훈대상자가 충분한 지원을 받지 못하는 문제가 발생하고 있다. 이를 해결하기 지역별 보훈대상자의 규모 및 행정 수요, 그리고 농어촌 지역의 거리 이력 등을 고려하여 인력을 적절히 재배치하고, 행정 공백을 해소할 수 있도록 조직 운영을 개선해야 한다.

셋째, 디지털 및 AI 기반의 보훈 서비스 통합을 해야한다. 시대적 변화에 따라 모바일 기반 행정 처리를 확대를 위해 신청 변경 조회를 One-Stop 서비스를 하기 위하여 통합플랫폼 구축이 필요하다. 여기서 보상금, 의료, 교육, 취업, 장례 등 종합적인 서비스를 받고 개인보훈 기능을 도입하여 개인맞춤형 서비스 지원체계 구축과 전자지갑 형태의 보훈인증서를 개발하여 각종복지 혜택과

연동하여 현장확인 수단으로 활용할 필요가 있다. 그리고 AI기반의 24시간 상담서비스 체계를 구축하여 고령층 음성 상담지원, 대상자 맞춤형 서비스 추천, 방문없이 처리하는 전자문서 또는 전자서명 기반체계, 미신청 서비스를 자동안내하는 시스템 등이 필요하다. 국방부·보훈부·고용부 등과 정보를 연계하는 플랫폼을 구축하여 군 복무간의 이력이나 상담내용을 자동으로 공유하여 반복 상담을 최소화하고, 그리고 수요자가 국가로부터 지원을 받을 수 있는 분야가 무엇인지를 종합적으로 검색할 수 있는 시스템 보완으로, 몰라서 지원을 받지 못하는 수요자를 최소화 시켜야 한다.

넷째, 사회복지 서비스와 연결하여 촘촘한 복지 지원체계 구축이다. 보훈 지원과 사회복지 서비스는 보훈대상자와 국민들의 삶의 질 향상을 목표로 하고 있어 상호 보완적 협력을 한다면 효과를 극대화할 수 있다. 과거 보훈이라고 하면 국가유공자 예우를 위해 금전적 지원에 집중 하였지만 지금은 사회복지 서비스와의 연계를 통해 촘촘한 복지지원 체계를 구축하는 방향으로 변모되어 가고 있다. 따라서 보훈에서 지원하는 서비스는 제한적이기 때문에 사회복지 서비스와 연계한다면 보훈 대상자들에게 양질의 서비스가 가능하다. 특히 고령의 보훈대상자 증가로 장기요양 서비스, 방문건강관리, 노인 돌봄 서비스 등의 사회복지 프로그램과 협력해야 한다. 그리고 최근 작전에 참여한 분들이 PTSD(외상 후 스트레스 장애), 우울증 등 정신건강 문제가 증가하고 있어, 보훈병원의 정신건강 치료만으로 충족이 제한되어 지역 정신건강복지센터, 심리 상담 기관과 협력하여 보훈대상자들이 안정적으로 지원을 받을 수 있어야 한다. 그 외에도 단순한 금전적 지원을 넘어 다양한 복지 지원을 위해 사회복지 기관, 지방자치단체, 민간 복지단체 등과 협력체계 구축이 필수적이다. 이를 위해 주요 협력 모델을 다음과 같이 정리할 수 있다.

다섯째, 지방관서의 관할구역 조정으로 행정업무 효율화가 필요하다. 지방 보훈관서는 보훈대상자에게 전폭적인 서비스를 제공하는 임무를 수행하고 있지만, 지역별 보훈대상자 인원의 차이, 행정서비스 접근성의 어려움, 공무원 인력 및 자원 할당의 비효율성 등으로 인원 증원이나 재정 추가투입은 현 상황에서 해결하기 어려운 문제이기에 관할구역을 조정하여 업무 효율을 높이는 방안이 필요하다. 특히 고령화와, 사회복지와 연결, 디지털 행정시스템 도입등의 사회적 변화에 따라 시급한 행정서비스 지원 체계를 과감하게 개선할 필요가 있다.

따라서 관할구역 재조정과 보훈행정 효율화 분야는 보훈서비스의 질적 향상과 행정소모를 최소화 하여 효율성을 극대화 가능한 방안이다. 그리고 이것과 병행하여 온라인 원격 행정 및 찾아가는 서비스 확대, 표준화된 행정과 협업 체계 구축 등을 통해 모든 보훈대상자가 지역과 개인 여건에 관계없이 다양한 지원을 충분히 받을 수 있는 시스템 구비가 가장 중요하다. 미래 궁극적으로는 지방의 특성에 부합된 복지정책과 보훈정책이 융합하여 시너지 효과를 극대화하기 위해서는 지방자치 단위에 보훈청을 이관하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

6. 결론

국가보훈이란 국가와 국민을 위해 희생하거나 공헌한 분들과 가족들에게 국가가 예우하고 존중하는 정책적 행위 전반을 말하는 것이다. 국가보훈의 기능은 국가관을 확립하여 국가발전을 뒷받침하는 정신체계를 확립하는 것으로서 광복과 국가수호를 위해 헌신하신 분들을 존중하고 예우함으로써 국민의 안보의식을 고취하여 위국헌신의 숭고한 희생정신을 승화시켜 올바른 가치관 창조와 국민통합의 정신적 바탕을 마련하는 기능을 하고 국가 존립과 밀접한 관계를 가지고 있다.

그리고 보훈위상과 환경 변화에 따라 보훈의 정체성 확립과 기능과 정책 재설계는 단순한 정책 개선을 넘어 국가의 존립과 국민적 통합으로 미래로 나아가기 위한 필수적인 요소이다. 본 연구는 보훈환경이 급변하고 있는 상황에서 국가보훈이 가진 역사적 의의와 현 시대적 요구에 따라 보훈의 역할을 재조명하고 발전시켜야 할 부분이 많지만, 여기서는 “보훈환경 변화에 따른 보훈 패러다

임 전환”, “패러다임 변화에 따른 보훈 조직 재정비 및 업무영역 확대”, “지방 보훈관서 조직개선 및 업무 발전방안”에 국한하여 탐색하고 연구하였다.

먼저, 우리는 급변하는 보훈환경과 보훈부로 승격된지 2년이란 기간이 지났지만 우리는 보훈의 환경변화에 대비하여 무엇을 준비하고 있는가? 그리고 당장 보훈부로 승격시켰는데 무엇을 하였는가? 를 반문하면서 연구의 단초를 풀어 나가고자 하였다. ‘처’에서 ‘부’로 승격되면 엄청난 권한의 변화와 정부정책의 입지가 강화된 것은 분명한데 ‘처’에서 하던 관행을 답습한다는 느낌이 들고 국민들이 체감하지 못하는 보훈정책들은 기존의 ‘처’로 있어도 가능한 것들이라 본다. ‘부’ 승격시 국민들의 지지와 기대치는 대단히 높았으나 2년이 지난 지금 예산확보나 추진하는 사업들이 과거보다 크게 변화된 모습을 보이기에는 망설임이 있으며, 이것은 국민들의 지지와 향후 보훈부 존재와도 직결됨을 인식하여야 한다.

보훈부가 살아남기 위해서는, 첫째, 기존의 보훈대상의 주 고객인 독립, 참전, 민주를 뛰어넘어 보훈의 중심이 제대군인으로 전환해야 한다. 외국에서는 보훈부가 아니라 제대군인부인 것을 보면 우리도 중·장기 제대군인을 대상으로 하던 정책을 확대하여 전 병역의무이행자 1,600만을 아우르는 보훈정책을 추진하고 고객의 영역을 확장해 나가야 한다. 고객없는 조직과 기업은 있을 수 없듯이 고객 확장과 제대군인별 특성에 맞는 맞춤형 정책으로 재정적 부담을 해소하고 국민의 지지를 얻어야 한다. 둘째, 제대군인이 보훈의 주 고객인 이유는 과거에 국가를 위해 헌신함에 대한 보상 예우인것에 추가하여, 미래 국가위기사 국가를 위해 헌신해 달라는 의미의 국가위기보험의 성격이 있다는 것이다. 미래 전쟁은 예비군의 역할이 중요하고, 제대군인에게 연금을 국가가 지급하는 것도 군복무에 대한 보상이면서 예비역 간부로서 국가가 부를 때 다시 국가를 위해 헌신해 달라는 묵시적 약속의 의미가 있음을 제대군인들과 국민들은 알아야 한다. 셋째, 국가보훈부 조직 재정비와 보훈정책연구 전문 조직을 만들어야 한다. 지금의 조직으로는 보훈의 미래를 설계하고 청사진을 만들어 낼수 있는 전문조직이 다소 미흡한 면이 있고, 본부 내에서 정책부서와 실행부서를 명확히 구분하고, 추가적으로 가치 보훈정책연구원을 만들어 장관이나 차관이 빈번히 교체된다 할 지라도 국가보훈 정신이 정치바람을 타지 않고 일관된 정체성으로 미래 보훈을 간담없이 설계하는 구조적 생태계를 만들어야 한다. 넷째, 보훈의 대상을 확대해야 한다, 사회가 복잡하고 국가와 국민의 대한 위협과 위험은 더욱 다양화 되고 가중되는 상황에서 이를 극복하고자 위험지역에서 공무를 수행하거나 군작전을 펼치는 경우가 많이 있기에 위험작전 참가자들을 보훈의 영역으로 확대할 필요가 있다. 이것은 재정지원 영역의 문제라기 보다 국가와 국민들이 자신들을 위해 헌신한 분들에 대한 감사의 의미로 이해해 달라는 의미가 더 깊다. 다섯째, 지방보훈관서 조직개선 및 업무발전, 그리고 민간과 함께하는 보훈이 되어야 한다. 지방보훈관서는 보훈대상자들을 현장에서 직접적인 지원을 하는 접점에 있는 긴요한 임무를 수행하는 조직이다. 따라서 근무자들의 역량을 강화하고 조직을 지역 특성과 지자체와 관련부서 및 민간조직과의 연계를 고려하여 개편하여야 한다. 필요하다면 지방보훈청을 지자체로 이관하여 지자체장 중심으로 사회복지와 보훈복지를 연계하여 복합적으로 추진한다면 시너지 효과가 더 높을 것으로 판단된다.

국가보훈의 환경이 변화하고 ‘부’로 승격되어 이제는 국가보훈의 체계적인 추진으로 국민통합의 주도자가 되어야 한다는 것이다. 현실적으로 국가관이나 애국심 함양을 교육으로 이루어지는 것이 아니라, 생활주변에서 체득되고 문화로서 특정 계층에 국한되지 않고 국민 전체가 공유하는 가치가 될 수 있도록 하는 포괄적 정책 접근이 필수적이다. 이를 위해 대중적 공감대 형성을 위한 캠페인, 미디어를 활용한 스토리텔링 전략 등이 효과적으로 활용될 수 있다.

이와 같이 보훈부 승격에 걸맞는 조직과 정책을 만들어 국가보훈이 국민들의 지지와 대상자들이 자긍심을 가지고 사회에서 의미 있는 역할을 수행할 수 있도록 하는 새로운 지원정책을 발굴하고 펼치는 것이 핵심일 것이다. 따라서 단순한 보상과 혜택 제공을 넘어 보훈 대상자들이 사회의 적극

적인 구성원으로 활동할 수 있도록 정책적 배려가 필요하다.

마지막으로, 국가보훈의 발전은 보훈환경 변화에 유연하고 실효성 있게 선제적으로 대비하면서 지속적인 연구, 그리고 추진정책을 주기적으로 평가를 통해 정책개선과 발전을 이룰 수 있을 것이다. 그리고 무엇보다 중요한 것이 정부뿐만 아니라 지자체와 시민사회 및 민간기업이 함께 국가보훈의 가치와 역할을 고민하고 발전시키는데 동참하고 협업을 할 때 시너지 효과가 달성되고, 이를 통해 국가보훈이 국민통합과 국가발전의 필수적인 초석이 될 수 있을 것이다.

결론적으로, 국가보훈 환경변화에 따라 정체성을 비롯하여 국가보훈 기능과 정책을 재설계하고 보훈 패러다임을 전환하는 것은 미래 국가가 존재하느냐 하지 않느냐의 문제와 직결됨을 우리는 깊이 인식해야 하고, 이를 궁극적으로 달성하기 위하여 국민의 적극적인 참여와 정부의 체계적인 정책추진이 결합 될 때 국가보훈은 단순한 제도적 지원을 넘어 국민과 함께 만들어가는 지속 가능한 가치로 자리 잡을 수 있을 것이다.

참고문헌

- [1] 국가보훈부. 연두 업무보고. 2023.
- [2] 김승은. 외상 후 스트레스 장애(PTSD) 관련 치료적 음악경험 연구 동향 분석. 숙명여자대학교 대학원, 석사학위논문. 2024.
- [3] 김종성. 국가유공자 보상 및 예우 강화. 행정포커스, 제130호, pp. 2-3. 2017.
- [4] 라미경. 한반도 평화통일 기반구축과 보훈정책 방향. 한국보훈논총, 제15권 제1호, pp. 31-57. 2016.
- [5] 박우현. 고려시대 전공자 예우 연구. 한국교원대학교 대학원, 석사학위논문. 2012.
- [6] 안형주. 외국의 보훈제도: 미국. 국가보훈처 보훈교육연구원. 2005.
- [7] 박혜란. 미국의 보훈정책. 한국보훈논총, 제9권 제2호. 2010.
- [8] 박상혁 등. 우리나라와 세계 각국의 보훈제도 비교연구, The Journal of the Convergence on Culture Technology, 제9권 제1호. 2023.
- [9] 황정하, 강영숙. 보훈복지 서비스 제도의 국가 간 비교연구: 미국 호주 영국을 중심으로. 전남대학교 생활과학 연구소논집, 제28권. 2018.
- [10] 서운석. 주요 국가의 보훈선양제도 비교 및 시사점 연구: 미국, 캐나다, 호주, 프랑스 사례를 중심으로, 한국보훈논총, 제10권 제1호. 2011.
- [11] Knight A. W. The Veterans Benefits Administration: An Organization History: 1776-1994. Veterans Affairs Dept. 1995.
- [12] 국가보훈처. 제대군인 지원시스템 운영상황 연구 및 보훈관련 행정심판제도 연구 훈련 보고서, pp. 5-6. 2004.
- [13] 신미애. 외교적 차원에서 한국 보훈외교의 함의: 해외 보훈정책 사례 비교. 한국동북아논총, 제26집 제2호, pp. 37. 2021.
- [14] 하태연. 영국 보훈제도. 국가보훈처. 2006.
- [15] 박재훈. 영국 보훈문화진흥 관련 법제 현황. 최신외국법제정보, 제1호. 2021.
- [16] 황정하, 강영숙. 보훈복지 서비스 제도의 국가 간 비교연구: 미국 호주 영국을 중심으로. 전남대학교 생활과학 연구소논집, 제28권. 2018.
- [17] 강창국. 영국의 보훈정책 분석, 한국보훈논총, 제9권 제2호. 2010.
- [18] 조영훈. 캐나다 보훈제도. 국가보훈처. 2006.
- [19] 서운석. 주요 국가의 보훈선양제도 비교 및 시사점 연구: 미국, 캐나다, 호주, 프랑스 사례를 중심으로, 한국보훈논총, 제10권 제1호. 2011.
- [20] 김태완 등. 보훈대상 인구변화 대응을 위한 미래사회정책 방향과 과제. 한국보건의사회연구원. 2021.
- [21] 신지영. 젊은 경상이 제대군인을 위한 재활 및 전직지원 제도 연구. 국가보훈처. 2012.
- [22] 박상혁 등. 우리나라와 세계 각국의 보훈제도 비교연구. The Journal of the Convergence on Culture

- Technology, 제9권 제1호. 2023.
- [23] 김종성. 한국보훈정책론. 일진사. pp. 80. 2006.
 - [24] 나치만. 캐나다의 보훈대상 및 보상수준 비교 연구. 국가보훈처. 2015.
 - [25] 코리아리서치. 제2차 미래보훈인구추계. 국가보훈부. 2023.
 - [26] 국방대학교 국가안전보장문제연구소. 2024 범국민 안보의식 조사, pp. 309. 2024.
 - [27] 국방부. 통계연보. 2024.
 - [28] 국방대학교 국가안전보장문제연구소. 2024 범국민 안보의식 조사, pp. 306, 2024.
 - [29] 서울경제신문. 나라지키려 병역 복무하면 뭐하노, 전역군인 혜택 거의 없네. <https://www.sedaily.com/NewsView/2GRHQBPAPK> (검색일 2025. 4. 12).
 - [30] 문화일보. 보훈의식 1% 높아지면, 사회갈등 1.6% 줄어 GDP 20조 증가효과. <https://www.munhwa.com/article/11320410> (검색일 2025. 9. 19).
 - [31] 국가보훈부. 보훈정책 개선방안 내부자료. 2023.
 - [32] 국가보훈처 보훈교육연구원. 외국의 보훈제도: 대만, 호주. 2005.
 - [33] 국가보훈부. 성과관리 시행계획. 2024.
 - [34] 김윤권. 정부 조직개편의 로직과 기능별 개편 전략. 한국행정학보, 제47권 제3호. 2013.
 - [35] 하상균, 금창호. 지방보훈청의 기능재편과 발전방향. 한국보훈논총, 제11권 제1호. 2012.