

정부상훈제도 개선을 위한 표준포상규모 산정방식 도입방안*

박 석 희**
이 선 영***
최 정 열****
조 강 주*****

| | |
|-------------------------|----------------------|
| < 목 次 > | |
| I. 서 론 | IV. 표준포상규모 산정방식 도입방안 |
| II. 정부포상 현황 및 선행연구 검토 | V. 결 론 |
| III. 주요국 정부포상제도 현황 및 비교 | |

<요 약>

본 연구는 정부상훈제도의 개선을 위한 표준포상규모 산정방식 도입방안을 제시함을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 정부포상 현황 및 문제점에 대해 논의하고, 선행연구들이 제시하는 포상제도 개선방안에 대해 검토한 후 주요국들의 정부포상제도를 비교분석하였다. 또한 관련 전문가 및 공무원 대상 심층면접결과까지 반영하여 표준포상규모 산정방안을 마련하였다. 정부포상은 크게 서훈과 표창으로 구분되고, 서훈은 훈장과 포장, 표창은 대통령표창과 국무총리표창으로 구분되는데 본 연구에서는 매년 전체 포상규모에서 과반을 차지하는 훈장에 한정하여 영역별 및 부문별 표준포상규모 산정방안을 제시하였다. 포상대상을 크게 민간분야와 공공분야로 구분하고, 민간분야는 다시 산업경제영역과 사회문화영역, 공공분야는 외교안보영역과 공공정책(공직)영역으로 구분하여 각 영역별 표준포상규모를 산정하였다. 그리고 각 영역을 다시 하위 부문으로 구분한 후 외교안보영역을 제외한 세 영역에 있어 영역별 포상규모 내에서 각 부문별

* 본 논문은 연구자들이 2014년에 안전행정부의 의뢰를 받아 수행한 “정부포상규모 산정 지표개발 연구”를 기반으로 수정·보완한 것이다. 자료 수집과정에서 도움을 준 가톨릭대학교 행정학과 석사과정의 전인석 군에게 사의를 표한다.

** 주저자, 가톨릭대학교 행정학과 부교수(nice113@catholic.ac.kr).

*** 가톨릭대학교 정부혁신생산성연구소 선임연구원(rjqnrtjsud@hanmail.net)

**** 서울대학교 공공성과관리센터 책임연구원(heromjk@hanmail.net)

***** 가톨릭대학교 행정학과 박사과정(myi111@catholic.ac.kr)

논문접수일(2014.8.8), 수정일(2014.9.18), 게재확정일(2014.9.21)

표준포상규모를 산정하였는데, 민간분야의 경우 표준점수방식을, 공공분야의 경우 상대점수방식을 적용하였다. 마지막으로 영역별·부문별 표준포상규모의 활용방안 및 정부상훈정책의 중장기 개선방향을 논의하였다.

【주제어: 정부상훈제도, 정부포상, 표준포상규모, 표준점수방식, 상대점수방식】

I. 서론

정부는 매년 사회 각 분야에서 탁월한 공적을 수립한 사람들을 선별하여 포상하고 있다. 상훈법에 따라 포상은 서훈과 표창으로 구분되고, 서훈은 다시 훈장과 표창으로, 표창은 다시 대통령표창과 국무총리표창으로 구분된다. 특히 훈장은 공적(功績) 내용에 따라 무궁화, 건국, 국민, 무공, 근정, 보국, 수교, 산업, 새마을, 문화, 체육, 과학기술의 12개 훈종으로 구분되며, 무궁화대훈장 외에는 훈종별로 5등급으로 훈격이 구분된다. 훈종별 서훈대상을 보면 무궁화대훈장은 대통령, 우방원수 및 그 배우자가 대상이며, 건국훈장은 건국 혹은 국가를 공고히 한 유공자, 국민훈장은 정치, 경제, 사회, 교육, 학술분야 유공자, 무공훈장은 전시참여 유공자, 근정훈장은 공무원과 사립학교 교원으로서 현직, 퇴직자 중 우수한 공헌장려자, 보국훈장은 국가안전보장 유공자, 수교훈장은 국권신장 우방과의 친선 유공자, 산업훈장은 국가산업발전유공자, 새마을훈장은 새마을운동 유공자, 문화훈장은 문화예술발전 유공자, 체육훈장은 체육발전유공자, 과학기술훈장은 과학기술발전에 기여한 유공자가 수여대상이다.

하지만 공적의 구분이 훈종에 따라 배타적이지 않고, 경계가 뚜렷하지 않은 문제가 있다. 또한 객관적인 정부포상규모 산정방식이 없어 정부포상의 영예성과 신뢰성에 대한 문제가 제기되고 있다(데일리메일, 2014; 연합뉴스, 2014).¹⁾ 즉 전체 포상의 81.8% 정도가 일정한 포상기준 없이 전년도 규모를 기초로 실적을 고려하여 조정하고 있다(안전행정부, 2014: 1). 물론 정부는 포상규모의 적정수준을 유지하기 위해 2010년 기준으로 포상총량제를 도입하여 정례포상과 우수공무원포상, 국민추천포상을 일정 규모로 유지하고 있다. 하지만 포상분야에 대한 명확한 구분이 없어 훈종별 수훈대상의 중첩성이 높고, 사회 각 영역 및 부문별 적정 포상규모에 대한 합리적인 기준이 마련되어 있지 않아 특정 분야에 포상이 편중되거나 반대로 과소 포상되는 문제가 발생하고 있다.²⁾

1) 한국일보(2014)의 정부부처 관계자들 인터뷰에 따르면 실제 포상제도는 성과를 낸 자보다는 승진을 앞둔 선임자에게 인사과과 관리 차원에서 포상을 양보하는 것이 관례라고 비판하고 있다.

2) 2013년도 복지부문의 예산규모는 약 97조 4,000억 원으로 국가 총예산 342조의 1/3을 차지하였다. 하

따라서 정부포상규모 산정에 있어 경제사회적 환경변화에 부응하는 사회 각 영역 및 부문별 적정 포상규모 산정방안이 마련될 필요가 있다. 그럼에도 행정학 및 인접 학문분야조차 정부상훈정책의 방향에 대한 이론적 논의가 미미한 실정인데, 외국에서도 정부포상의 원칙이나 목적에 대해 부분적으로 논의되고 있고(Pater, 연도미상; Straface, 2003), 국내에서는 제도개선에 대한 연구가 일부 이루어졌다. 가령 하미승·전영상(2007)은 훈종별 수훈 대상의 구분이 모호하고, 인구대비 포상비율이 높은 점 등을 지적하면서 포상심의지표 개발을 주장한다. 하지만 퇴직자(공무원 및 사립교원)포상을 제외하면 한국은 오히려 인구대비 일반포상비율이 낮은 수준이라 퇴직공직자포상은 축소하되 일반포상을 확대하면서 사회 각 영역 및 부문별로 적정 포상규모를 산정하는 것이 바람직하다. 다른 연구들도 상훈분야 혹은 훈종의 조정, 공무원 수훈규모 조정 등 포상규모 산정기준 개선을 주요 개선방안으로 제시하고 있다(김경식, 1985; 김정훈·황성원, 2013; 정무설, 1997; 최영민, 2002; 배운호, 2003).

이에 본 연구는 정부포상 중 과반을 차지하고 있는 훈장(勳章³⁾)을 중심으로 영역별 및 부문별 표준포상규모 산정방안을 제시하였다. 특히 무궁화대훈장을 제외한 11개 훈종을 대상으로 하되 퇴직자포상을 제외한 일반포상⁴⁾에 대한 산정방안에 대해 논의하였다. 구체적으로 보면 포상대상을 민간분야와 공공분야로 구분하고, 민간분야는 다시 산업경제, 사회문화영역으로, 공공분야는 외교안보, 공공정책영역으로 구분하여 영역별 표준포상규모를 산정하였다. 산업경제영역은 12개 부문, 사회문화영역은 4개 부문, 공공정책영역은 44개 부문으로 구분한 후 각 영역별 포상규모 내에서 부문별 표준포상규모를 산정하였고, 외교안보영역⁵⁾은 특성상 부문을 따로 구분하지 않았다. 영역별 표준포상규모의 경우 국가발전 기여도, 국민적 중요도, 국정목표 공헌도의 3가지 정성지표를 통해, 부문별 표준포상규모의 경우 민간분야는 종사자수, 부가가치규모, 고용유발효과 및 GDP기여도를, 공공분야는 공무원 정원, 국무총리실의 정부업무평가, 국민권익위원회회의 청렴도평가, 예산규모를 통해 산정하였다.

특히 관계 전문가 및 공무원 인터뷰, 선행연구 검토 및 주요국 사례 분석을 통해 제시한 정부포상규모 산정방안의 객관성과 타당성을 제고하였다. 이러한 분석을 토대로 연간 총포상규모 산정은 포상총량제 도입년도인 2010년도 기준안(1안), 최근 10년(2004~2013년) 간 연

지만 2013년에 총 훈장수훈규모 13,601명 중 국민훈장은 210명에 불과하였고, 더욱이 국민훈장 수훈자 중 복지부문 종사자에 대한 수훈규모는 매우 미미한 수준이었다.

- 3) 2013년도 정부포상통계에 의하면 1993~2013년에 수여된 전체 포상에서 훈장이 51%, 포장이 15%, 대통령표창이 18%, 국무총리표창이 16%를 차지하고 있다(안전행정부, 2013).
- 4) 2004~2013년 간 일반포상현황을 보면 연평균 1,402명으로 2005년에 1,636명, 2007년에 1,216명, 포상총량제가 적용된 2010년에는 1,379명에게 훈장이 수여되었다(안전행정부, 2004~2013).
- 5) 외교안보영역의 경우 무공훈장, 보국훈장, 수교훈장 등으로 연간 서훈규모가 대상자 발생 여부에 따라 사후적으로 결정되기 때문에 사전에 규모를 특정하기 어려운 특성이 있다.

평균 총포상규모 기준안(2안), 주요국(독일, 영국) 사례를 고려한 인구비례 기준안(3안)을 제시하였다. 이러한 세 가지 연간 총포상규모별로 산업경제, 사회문화, 외교안보, 공공정책의 4개 영역별 표준포상규모를 산정하고, 영역별 표준포상규모 내에서 외교안보영역을 제외한 산업경제, 사회문화, 공공정책영역에 대해 부문별 표준포상규모를 산정하였다. 부문별 표준포상규모 산정에 있어 각 분야의 특성을 고려하여 민간분야의 경우 표준점수방식을, 공공분야의 경우 상대점수방식을 적용하여 지표값을 계산하였다. 부문별 표준포상규모 역시 3가지 연간 총포상규모별로 산정하였다. 마지막으로 분석결과를 토대로 표준포상규모 활용방안 및 정부포상체계의 중장기 개선방향에 대해 논의하였다.

II. 정부포상 현황 및 선행연구 검토

1. 이론적 논의 및 선행연구 검토

정부상훈정책(medal conferment policy)의 원칙과 관련하여 일부에서는 영역별로 국가와 사회에 대한 공적(功績, achievements)과 훈료(勳勞, accomplishments)가 명확한 자에게 훈장을 수여하되 직업공직자의 일상적 공적책무 수행을 통해 달성한 성과 혹은 정치·사회적 연(緣)에 의한 수여는 제한하는 것이 합리적이라고 주장한다(Pater, 연도미상). 이들은 이를 통해 훈장수훈에 대한 시민들의 헌법상의 평등권을 보장하고 객관적인 공적심사기준을 마련함으로써 훈장에 대한 사회적 신뢰를 제고할 수 있다는 입장이다. 반면 다른 일부는 훈장수여는 국가수반의 고유권한으로 고도의 정치적 판단이 요구되는 영역이기 때문에 서훈대상에 행정적 규제를 가하기보다 수훈자들에게 영예성에 따른 의무를 강화하는 것이 바람직하다는 주장을 제기한다(Pater, 연도미상). 이와 관련 폴란드는 최근 상훈정책을 전자에 따라 개선하였다. 즉 폴란드는 헌법에 따라 영전수여권이 대통령에게 있지만 상훈대상은 일반국민이나 외국인을 중심으로 하며, 공직자에 대한 포상은 최소화해야 한다는 요구에 따라 2007년에 정부상훈법(the Act of Medals and Decorations)을 개정하여 일정 직급 이상의 관리직공무원, 상·하원 의원 등에 대한 훈장(medals) 수여를 제한하였다(Pater, 연도미상).

정부포상의 목적에 대해서는 달성된 성과에 대한 경축(celebration) 목적과 수범사례(best practice)의 확산(replication) 목적의 두 가지 입장이 대립하고 있다(Straface, 2003: 4). 물론 상훈정책은 대체로 두 가지 목적을 모두 추구하지만 사후경축 목적을 강조할 경우 수범사례 확산 목적을 강조하는 경우에 비해 포상대상 및 규모가 확대될 가능성이 있다. 따라서 상훈정책의 목적을 명확히 함으로써 서훈대상과 규모를 합리적으로 규정할 필요가 있고, 이를

통해 정부포상의 영예성을 제고하고 훈장수훈에 대한 국민들의 평등권을 보장할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 영전수여권이 국가수반의 고유권한이라 하더라도 서훈대상, 영역 및 규모 등을 관련법령에 명확히 규정할 필요가 있다. 한편 정부포상의 규모에 대해서는 국외 연구는 찾기 어렵고 국내연구로서 하미승·전영상(2007: 231-232)은 총인구 대비 일정비율 기준을 통해 인구 1만 명당 5명을 기준으로 인구증가에 따라 조정하는 방안을 제시하였다. 다만 4장에서 보듯이 우리나라의 2004~2013년 동안 퇴직자포상을 제외한 일반포상의 연평균 규모가 인구 1만 명당 0.28명임을 감안하면 이 비율은 달리 적용될 필요가 있다.

더욱이 1980년대 이후 공공부문 효율화와 생산성 제고를 목적으로 신공공관리론적 개혁이 전 세계에 확산됨에 따라 여러 국가들이 공공부문에서의 혁신활동에 대한 포상을 강조하고 있다(Straface, 2003). 그런데 공직자에 대한 포상은 객관적이고 엄격한 심사기준을 통한 영예성 제고가 무엇보다 중요하며, 또한 일반인 포상에 있어서도 사후경축과 수범사례 확산의 조화를 위해 영역 및 부문별로 포상규모를 명확히 규정할 필요가 있다(김정훈·황성원, 2013; 하미승·전영상, 2007). 그럼에도 국내·외에서 정부포상제도에 관한 연구들은 많지 않으며, 대다수 국내 연구들은 상훈제도의 문제점을 열거하고 개선방안을 도출하고 있지만 연구방법의 차이를 제외하고는 대체로 유사한 주제의 연구들이 많은 실정이다.

기존 연구들은 그 대상에 따라 첫째, 정부포상제도 전반에 관한 연구와 둘째, 특정 분야의 포상제도에 관한 연구로 구분된다. 먼저 전반적 개선방안에 관한 연구로서 하미승·전영상(2007)은 지나치게 많은 훈종, 인구대비 높은 포상비율 등이 포상의 영예성과 희소성을 저하시킨다고 지적하면서 포상심의 절차와 지표개발의 필요성을 주장한다. 국내 포상규모의 추이와 해외사례를 분석하여 적정 포상비율을 제시하면서 공통지표(국가발전 기여도, 국민 생활 향상도, 고객만족도, 혁신기여도)와 특성지표(공적기간, 업적도, 기여도, 난이도, 평판도, 인지도, 혁신도)로 구성된 심사지표론 제안하고 있다. 한편 김정훈·황성원(2013)은 한·일 상훈담당 공무원과의 인터뷰를 통해 포상제도의 개선방안을 제시하였다. 상훈제도의 역사성·희소성·공정성·보상성을 기준으로 비교한 결과 한국 상훈제도의 개선방안으로 공적심사 강화, 상훈분야(훈종)에 대한 조정, 상훈 수에 대한 총량적 관리 및 공무원 상훈수상자 수 조정, 상훈 수상자에 대한 홍보, 상훈 관련 민간위원회 운영 등을 제시하였다.

그 외 정부포상제도 전반에 관한 연구는 외국사례 검토를 통한 접근(김경식, 1985), 중앙부처 공무원 대상 설문조사(정무설, 1997), 체제론적 접근(최영민, 2002), 중앙부처 공무원 대상 인터뷰(배운호, 2003) 등이 있으나, 연구방법이 상이한 것을 제외하고 문제점과 개선방안에 큰 차이가 없다. 다만 선행연구의 시간적 흐름으로 보면 정부포상제도의 개선방향이 훈·포장 종류의 통폐합, 치탈제도 개선, 공무원 포상 개선 등에서 최근에는 포상규모 책정기준 개선, 민간참여 확대, 포상자 공개 및 홍보 등으로 관심이 전환되는 것을 알 수 있다. 한편

특정 분야의 포상제도에 관한 연구로 교원 및 청소년 등 교육포상제도에 관한 연구(조금주, 2002), 국가유공·독립유공자 상훈제도에 관한 연구(김강녕, 2006; 김성민, 2009), 소방공무원 포상제도를 다룬 연구(김국래, 2007), 새마을 훈장에 관한 연구(김보현, 2011), 중소기업 포상에 관한 연구(류두원 외, 2014) 등이 있다. 이 연구들은 개별 분야의 포상제도 개선방안을 제시하고 있는데 포상 확대, 형평성 보장 등의 방안이 주를 이루고 있다.

〈표 1〉 포상제도 개선방안에 대한 선행연구 종합

| | 김경식 (1985) | 정무설 (1997) | 최영민 (2002) | 배윤호 (2003) | 하미승·전영 상(2007) | 김정훈·황성 원(2013) |
|---------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|-------------------|
| 훈·포장 종류의 통폐합 | ○ | ○ | ○ | ○ | | |
| 포상가점제 폐지(또는 부활) | ○ | ○ | | | | |
| 치탈제도 개선 | ○ | ○ | ○ | ○ | | |
| 공무원 포상(퇴직자 포함)의 개선 | ○ | ○ | ○ | | | ○ |
| 분야/직업/기관별 포상 형평성 개선 | ○ | ○ | | | ○ | |
| 포상(공적) 심사 개선 및 객관화 | ○ | ○ | ○ | | | ○ |
| 상훈법 체계 정비 | | ○ | | | | |
| 포상추천권 확대 | | | ○ | ○ | | |
| 포상 심의 독립기관 신설 | | | ○ | ○ | ○ | |
| 포상규모 책정(상훈 수)기준 개선 | | | ○ | | ○ | ○ |
| 포상관련 위원회에 민간 참여 확대 | | | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 포상자 공개 및 홍보 | | | | ○ | | ○ |

2. 정부포상의 현황 및 문제점

국내에서 현대적 훈장(勳章)제도는 고종 시기인 1899년 7월 4일에 표훈원(表勳院) 관제가 공포되면서 도입되었다.⁶⁾ 이듬해인 1900년 4월 17일에 ‘훈장조례’를 공포하여 금척대훈장(金尺大勳章), 이화대훈장(梨花大勳章), 태극장(太極章), 자웅장(紫鷹章)이 제정되었고, 1901년 4월 16일에는 태극장과 동일한 훈격의 팔괘장(八卦章)이 추가되고, 1902년에는 이화대훈장 위에 서성대훈장(瑞星大勳章)이 추가되었으며, 1907년 3월 30일에는 황후가 내외명부(內外命婦)에게 수여하는 서봉장(瑞鳳章)이 추가되어 총 7종의 훈장을 제정하였다. 훈종별 훈격은 3종의 대훈장은 단일등급인 반면 4종의 훈장은 8등급으로 구분되었으며, 추서시기는 원칙적으로 매년 1월과 7월에 2차례 개최되는 정기 의정관회의(議定官會議)로 규정하였다(이강철,

6) 상훈제도의 역사를 보면 신라의 상사서(賞賜署)는 통일 공로자 및 국난 공신 등에게 상을 주었고, 고려시대에는 고공사(考功司), 조선 초기에는 공신도감(功臣都監), 후기에는 충훈사(忠勳司, 이후 충훈부(忠勳府)로 승격)에서 개국공신, 국난공신, 효자, 열녀 등에게 상을 주었다(김강녕, 2006).

1970). 해방 이후 1949년 4월 27일에 상훈제도가 부활되었는데 ‘건국공로훈장령’을 시작으로 9개의 훈장령이 공포되었으며, 1963년에 단일의 ‘상훈법’이 제정되었다(김강녕, 2006).

일반적으로 정부포상의 개념은 ‘대한민국 국민이나 외국인으로서 대한민국에 공로가 뚜렷한 사람에 대해 정부가 공적을 치하하고 포상을 수여하는 것’으로서 서훈과 표창을 포괄한다(안전행정부, 2013). 정부포상에 대한 법적 근거로서 상위법으로 헌법 제11조 3항, 제80조, 제89조 8항)과 서훈에 관한 일반법으로 상훈법과 상훈법 시행령이 있어 훈·포장의 종류, 수여절차, 기타 상훈업무에 관한 사항을 규율하고 있다. 표창의 경우는 서훈과 별도 규정을 두어 대통령표창, 국무총리표창, 각 행정기관의 장의 표창에 대해 규정하고 있으며, 현재 훈장, 포장, 대통령표창, 국무총리표창은 안전행정부에서 관장하고 각 중앙행정기관장의 표창은 각 부처의 자체적 기준에 의하여 실시하고 있다.

최근 20년 간 연도별 정부포상 현황을 보면 다소 기복은 있으나 대체적으로 지속적으로 증가하는 현상이 나타나고 있다. 특히 <표 2>를 보면 표창에 비해서 훈·포장의 증가율이 더 크게 나타남을 확인할 수 있다. 구체적으로 훈격별 포상인원을 보면, 2010년 기준으로 훈격이 가장 높은 훈장이 14,160명으로 전체 포상인원의 50%를 차지하고 있으며, 대통령표창이 4,677명으로 17%, 포장이 4,112명으로 15%, 국무총리표창이 5,098명으로 18%를 차지하고 있다. 이처럼 훈장의 비중이 높게 나타나는 것에 대해 전문가들은 정부포상의 영예성 문제가 유발될 수 있다고 비판한다. 더욱이 정부포상업무지침에 의하면 훈·포장 및 표창의 비율은 20대 80의 비율을 유지함을 원칙으로 하고 있음에도 상위 훈격으로 갈수록 그 비율이 오히려 높게 나타나고 있어 정부포상제도가 합리적이고 체계적으로 관리되도록 포상규모 산정 기준 정립이 필요하다는 문제를 제기할 수 있다.

7) 헌법 제11조 제3항은 훈장 등 영전의 효력범위와 영전 수여자에 대한 특권부여 금지를 명시하고 있고, 제80조에서는 훈장, 기타 영전수여의 법정주의에 관해 규정하고 있다. 또한 제89조 제8항에서는 영전수여에 대하여 국무회의의 심의를 거칠 것을 규정하고 있다.

〈표 2〉 연도별 정부포상현황 (단위: 명)

| 연 도 | 계 | 훈·포장 | | | 표창 | | |
|-------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | 소 계 | 훈 장 | 포 장 | 소 계 | 대 표 | 국 표 |
| 계 | 1,057,468 | 695,808 | 539,542 | 156,266 | 361,660 | 190,218 | 171,442 |
| 48~92 | 512,705 | 367,078 | 301,992 | 65,086 | 145,627 | 84,800 | 60,827 |
| 1993 | 12,639 | 6,620 | 4,611 | 2,009 | 6,019 | 3,210 | 2,809 |
| 1994 | 17,513 | 9,050 | 6,032 | 3,018 | 8,463 | 4,253 | 4,210 |
| 1995 | 18,345 | 10,390 | 7,558 | 2,832 | 7,955 | 4,115 | 3,840 |
| 1996 | 19,727 | 11,114 | 7,434 | 3,680 | 8,613 | 4,295 | 4,318 |
| 1997 | 20,844 | 11,825 | 7,626 | 4,199 | 9,019 | 4,684 | 4,335 |
| 1998 | 35,487 | 21,465 | 12,338 | 9,127 | 14,022 | 7,294 | 6,728 |
| 1999 | 53,282 | 34,330 | 22,526 | 11,804 | 18,952 | 9,887 | 9,065 |
| 2000 | 31,024 | 18,836 | 12,625 | 6,211 | 12,188 | 5,879 | 6,309 |
| 2001 | 18,341 | 9,163 | 6,187 | 2,976 | 9,178 | 4,219 | 4,959 |
| 2002 | 21,344 | 11,013 | 7,979 | 3,034 | 10,331 | 5,079 | 5,252 |
| 2003 | 22,030 | 12,233 | 9,085 | 3,148 | 9,797 | 4,779 | 5,018 |
| 2004 | 24,326 | 14,196 | 10,649 | 3,547 | 10,130 | 4,796 | 5,334 |
| 2005 | 30,585 | 18,138 | 13,097 | 5,041 | 12,447 | 5,697 | 6,750 |
| 2006 | 24,316 | 14,666 | 11,347 | 3,319 | 9,650 | 4,589 | 5,061 |
| 2007 | 25,952 | 16,342 | 12,557 | 3,785 | 9,610 | 4,586 | 5,024 |
| 2008 | 30,859 | 20,251 | 15,468 | 4,783 | 10,608 | 4,964 | 5,644 |
| 2009 | 25,649 | 16,834 | 13,456 | 3,378 | 8,815 | 4,160 | 4,655 |
| 2010 | 28,047 | 18,272 | 14,160 | 4,112 | 9,775 | 4,677 | 5,098 |
| 2011 | 25,564 | 15,749 | 12,490 | 3,259 | 9,815 | 4,558 | 5,257 |
| 2012 | 31,538 | 20,857 | 16,724 | 4,133 | 10,681 | 4,976 | 5,705 |
| 2013 | 27,351 | 17,386 | 13,601 | 3,785 | 9,965 | 4,721 | 5,244 |

자료: 안전행정부(2014). 정부포상규모 산정 지표개발 연구. p.28

역대 정부별로 퇴직자포상을 제외한 일반포상의 연평균 수여현황을 보면 포장, 대통령표창, 국무총리표창의 비율이 김영삼정부 이후 증가 추세를 나타내고 있다. 훈장의 경우 김대중정부에서 1,387명으로 다소 주춤하였으나 노무현정부에서 다시 증가 추세를 나타냈다.

〈표 3〉 정부별 연평균 정부포상 수여현황 (단위: 명)

| 정부 \ 훈격 | 계 | 훈 장 | 포 장 | 대 표 | 국 표 |
|------------------|---------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| 계 | 125,095 (59,473) | 53,361 (12,033) | 20,107 (6,951) | 26,037 (19,881) | 25,590 (20,608) |
| 5공화국 <80~87> | 9,218 (7,344) | 3,546 (2,301) | 1,228 (1,115) | 2,465 (2,003) | 1,979 (1,925) |
| 노태우정부 <88~92> | 12,397 (7,158) | 5,026 (2,309) | 1,400 (845) | 3,433 (2,168) | 2,538 (1,836) |
| 김영삼정부 <93~97> | 17,813 (6,663) | 6,652 (1,487) | 3,148 (741) | 4,111 (2,333) | 3,902 (2,102) |
| 김대중정부 <98~02> | 31,896 (8,350) | 12,331 (1,387) | 6,630 (904) | 6,472 (2,913) | 6,463 (3,146) |
| 노무현정부 <03~07> | 25,441 (9,641) | 11,347 (1,508) | 3,768 (1,101) | 4,889 (3,369) | 5,437 (3,663) |
| 이명박정부 <08~12> | 28,330 (9,936) | 14,459 (1,495) | 3,933 (1,110) | 4,667 (3,435) | 5,271 (3,896) |

주: ()은 퇴직자포상을 제외한 규모

한편 안전행정부(2014) 「정부포상규모 산정 지표개발 추진계획」의 4가지 영역별 소관기관 및 세부영역을 기준으로 각 연도 포상통계자료를 산업경제, 사회문화, 외교안보, 공공정책의 4개 영역으로 재분류하여 연도별 훈장규모를 분석하면 다음과 같다. 산업경제영역은 2004년부터 2013년까지 순서대로 497명, 448명, 353명, 307명, 326명, 311명, 289명, 364명, 431명, 379명으로 연평균 370.5명 정도의 훈장을 수여하였고, 사회문화영역은 2004년부터 2013년까지 순서대로 314명, 357명, 195명, 188명, 222명, 227명, 249명, 248명, 308명, 287명으로 연평균 259.5명 정도의 훈장을 수여하였다. 외교안보영역은 2004년부터 2013년까지 순서대로 371명, 353명, 310명, 298명, 333명, 286명, 328명, 297명, 351명, 292명으로 연평균 321.9명 정도의 훈장을 수여했으며, 공공정책영역은 2004년부터 2013년까지 순서대로 241명, 478명, 457명, 423명, 439명, 452명, 513명, 572명, 439명, 492명으로 연평균 450.6명 정도의 훈장을 수여하였다. 요컨대 산업경제, 사회문화, 외교안보, 공공정책의 4개 영역별 연평균 훈장수여규모가 각각 370.5명, 259.5명, 321.9명, 450.6명으로 영역별로 차이가 나타나고 있다.

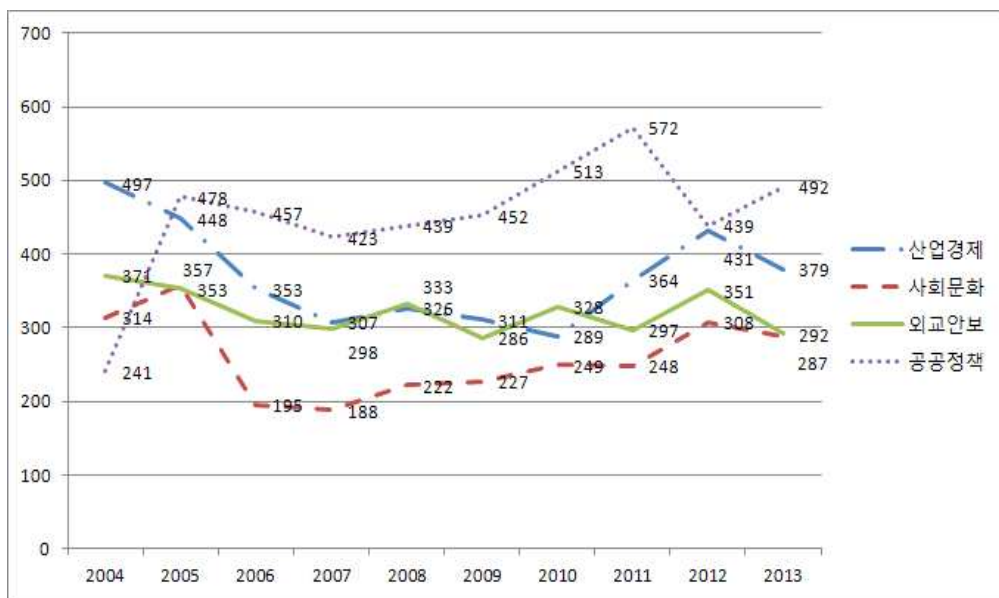
또한 각 영역을 합쳐 공공분야와 민간분야별로 연간 훈장규모 변화를 보면 다음과 같다. 먼저 공공분야⁸⁾의 경우 2004년 612명에서 2005년 831명으로 219명이 증가한 후 2006년부터

8) 공공분야 관련기관으로 감사원, 경찰청, 국가균형발전위원회, 국가보훈처, 국가비상기획위원회, 국가안전보장회의사무처, 국가인권위원회, 국민권익위원회, 국가청소년위원회, 국무총리실, 국민고충처리위원회, 국민권익위원회, 국방부, 국정홍보처, 국회사무처, 기상청, 기획재정부, 대법원, 대통령경호실,

2013년까지 767명, 721명, 772명, 738명, 841명, 869명, 790명, 784명으로 연평균 772.5명의 훈장을 수여하였다. 반면 민간분야⁹⁾의 경우 2004년 811명, 2005년 805명에서 2006년부터 2010년까지 각 548명, 495명, 548명, 538명, 538명으로 감소하였다가 2011년에 612명, 2012년 739명, 2013년 666명으로 다시 증가하여 동 기간 동안 연평균 630명의 훈장을 수여하였다.

요컨대 민간분야는 공공분야에 비해 연평균 142.5명이 적은 규모로 훈장이 수여되는 등 매년 분야별 및 영역별 훈장수여규모가 차이를 나타내고 있다. 따라서 영역별 훈장규모에 대한 합리적인 산정기준과 체계적인 근거가 마련될 필요가 있다.

〈그림 1〉 4개 영역의 연도별 훈장 수여규모의 변화



자료. 안전행정부(2013). 정시훈장 총계DB 재구성

대통령비서실, 대통령실, 민주평화통일자문회의, 방위사업청, 법무부, 병무청, 부패방지위원회, 비상기획위원회, 서울특별시, 소방방재청, 여성가족부, 외교부, 외교통상부, 중앙선거관리위원회, 중앙인사위원회, 청소년보호위원회, 통일부, 해양경찰청, 안전행정부, 환경부 등이 포함되었다.

- 9) 민간분야 관련기관으로 건설교통부, 고용노동부, 공정거래위원회, 과학기술부, 관세청, 교육과학기술부, 교육부, 교육인적자원부, 국가과학기술위원회, 국토교통부, 국토해양부, 금융위원회, 노동부, 농림축산식품부, 농촌진흥청, 문화체육관광부, 문화재청, 미래창조과학부, 방송통신위원회, 보건복지부, 산림청, 산업통상자원부, 식품의약품안전처, 기획재정부, 정보통신부, 조달청, 중소기업청, 중소기업특별위원회, 지식경제부, 철도청, 통계청, 특허청, 해양수산부 등이 포함되었다.

Ⅲ. 주요국 정부포상제도 현황 및 비교

1. 주요국들의 포상제도 개관

1) 일본

일본의 상훈제도는 1963년 이후부터 매년 4월 29일과 11월 3일에 수여되어 ‘춘추서훈’이라 불리고 있다. 포상종류는 훈장과 포장으로 구분된다.¹⁰⁾ 훈장의 춘추서훈은 ‘춘추서훈후보자추천요강’을 근거로 각 성·청장의 추천을 받아 내각부 상훈국의 심사를 거쳐 선정한다.¹¹⁾ 포장은 종류에 따라 스스로를 돌보지 않고 인명을 구조한 자(홍수포장), 봉사 및 덕행(녹수포장), 업무정려와 대중모범(황수포장), 학술이나 예술의 공적(자수포장), 공중도덕 및 공동사무에 대한 공헌(남수포장), 공익을 위한 사재(私財) 기부자(감수포장)에게 각각 수여된다. ‘식판’은 포장이 기수여자에게 한 번 더 동종포장을 수여할 경우를 의미한다. 춘추서훈의 경우 지난 10여 년간 연평균 약 8,000여 명에게 수여되어 2010년 기준 우리나라의 유사 훈종들에 대한 수여인원(8,895명)과 유사하게 나타나고 있다. 그러나 일본은 하나의 훈장이 여러 분야를 명시하여 수여되는 형태로서 특정 분야로 훈장을 수여하는 한국과 차이가 있다.

2) 독일

독일은 1957년 제정된 “훈장에 관한 법률”에서 포상을 훈장, 포장, 표창으로 구분하였으나 이들 간 실질적인 구분이 이루어지지 않고 1997년 법률 일부가 개정된 뒤 십자특별대훈장(Grand Cross Special Class)부터 메달(Medal)까지 8개 훈격의 훈장을 수여하고 있다. 훈장의 추천권한은 내국민에 대해서 16개 주(州) 총리가 해당 주의 거주민을 추천하고, 외국인과 해외체류국민은 외교부장관이 권한을 갖는다. 공무원에 대해서는 각 연방장관이 해당 부처 공무원을 추천하여 대통령에게 보고한다. 대통령은 추천권자와 일치의견을 통해 최종 선정하도록 하고 있다. 포상시기는 ‘독일통일기념일’인 10월 3일 혹은 그에 가까운 날 중 선택되고, ‘자원봉사의 날’인 12월 5일에도 포상을 수여한다. 포상규모는 2004년 3,447명, 2005

10) 훈장에는 춘추서훈, 춘추외국인서훈, 문화훈장, 위험업무종사자서훈, 사망자서훈, 고령자서훈 등이 있고, 포장은 홍수포장, 녹수포장, 황수포장, 자수포장, 남수포장, 감수포장, 식판으로 구성된다.

11) 춘추서훈은 최고훈장인 대훈위국화장과 동화대수장, 옥일장, 서보장 등으로 구성된다. 옥일장은 국제사회의 안정 및 발전, 적정한 납세의 실현, 학교교육 또는 사회교육 진흥, 문화 또는 스포츠의 진흥에 기여한 자 등 총 14개의 분야에 대해 시상한다. 서보장은 국가 및 지방자치단체의 공무 또는 학교교육 혹은 연구와 각종 시설의 사회복지·의료·보건·조정위원·보호사·민생위원 등의 국가나 지방공공단체 위촉 업무, 위험한 직장, 정신적·육체적 어려움의 환경에서의 근무, 그리고 상기 내용 외에 눈에 띄지 않는 분야에서 업무 성과가 현저한 자에게 수여된다.

년 2,508명, 2006년 2,312명으로 매년 일정치 않으며, 대략 총인구 8,300만 명 대비 약 0.0028% 수준을 유지하고 있다. 포상의 원칙 및 기준은 ‘정치나 경제·사회 및 학문 분야에서 특정한 성과를 도출하고, 이 성과가 독일의 발전(재건)에 특별히 기여한 경우와 인도주의적인 실천 행위 및 개인적 헌신의 결과가 독일의 특별한 성과가 되는 경우’로 하고 있다.

독일 포상제도의 특징은 포상자의 연령과 향후 추가 공적의 가능성을 고려하여 단계적으로 수여한다는 것이다. 포상자가 최초 수상자일 경우 십자견장(Cross) 이상의 포상을 받는 것이 불가능하며, 연령도 40세 이상만 수여가 가능하다. 더불어 기존에 훈장을 수여받은 자는 그보다 상위등급의 훈장만 수상이 가능하다. 또한 상위등급의 훈장을 받기 위해서는 과거의 수훈 이후 십자메달(Officer's Cross)·십자대메달(Commander's Cross)은 최소 4년 이후, 여타 상위 수훈은 3년의 경과시간이 필요하다. 다만 수훈자의 공적과 연령을 고려하여 55~65세의 연령자 중 특별한 성과가 객관적으로 존재할 경우 예외적으로 최초 수훈에 있어서도 십자메달을 받을 수 있다. 또한 60~70세 사이의 연령자가 앞서 설명한 특별한 성과가 있을 경우 최초 수훈에 있어 십자1등급훈장(Grand Cross 1st Class)을 받을 수 있다.¹²⁾

3) 프랑스

1802년 나폴레옹 1세가 만든 프랑스 최초의 정부 포상인 레종 도뇌르 훈장 이후 오늘날 프랑스의 포상은 레종 도뇌르와 근정훈장으로 구분된다. 레종 도뇌르는 총 5단계로 분류된다. 1·2차 세계대전으로 30만 명 이상이 등록되었다가, 2차 세계대전 이후 드골 대통령에 의해 총량이 125,000명을 넘지 못하도록 수정되었다. 근정훈장은 1963년 만들어져 역시 5단계로 분류된다. 프랑스는 1962년 훈장 수여 전반의 규정을 정비하였다. 이후 매 3년마다 훈장 수여규모를 대통령령으로 공표하여 총량을 규제하고 있다. 훈장의 추천과정에서의 특징으로 훈장 수상자 등으로 구성되는 훈장수여심사단¹³⁾을 들 수 있다. 먼저 각 부처는 정해진 훈장종류와 등급별로 할당받은 인원 범위에서만 추천이 가능하다. 이렇게 각 부처에서 모아진 추천인원은 훈장수여심사단에서 심의하여 대통령에게 추천된다. 프랑스의 포상시기는 추천일 기준으로 각 부처에서 1년에 총 3번(1월 1일, 4월 1일, 10월 1일)추천된다. 최종 선정된 수상자는 민간인의 경우 1월 1일, 부활절, 7월 14일(프랑스 혁명 기념일)에 수상자를 받

12) 십자메달과 십자대메달에 대한 예외조치는 수훈자가 정치·문화관련 업무에서 떠나 향후의 수훈 성과를 기대할 수 없을 때만 가능하다. 즉 고령이거나 해당 분야를 은퇴하여 향후의 추가 공적을 기대할 수 없을 경우 현재의 공적에 상응하는 수훈이 가능하도록 하는 것이다. 그 이외에는 공적에 대한 단계적인 훈장 수여만 가능하다.

13) 훈장수여심사단은 사무국장을 포함한 총 16명의 심사위원으로 구성되는데 14명은 ‘레종 도뇌르 commandeur’급 이상의 수상자이고, 1명은 ‘officier’급의 수상자로 구성된다. 이들은 2년마다 8명씩 교체된다.

표하고, 군인의 경우 매년 7월 1일에 발표한다.

4) 영국

영국의 정부포상제도는 크게 훈장(Orders of Chivalry)과 용맹장(Bravery Awards)으로 구별된다. 훈장은 14세기 이후 지속적으로 수여되었고 특별한 업적이나 공을 이룬 사람에게 수여되며 The Most Noble Order of the Garter 등 총 10개 훈종으로 이루어져있고, 각 훈장은 5단계로 구분된다. 용맹장은 자신의 목숨을 걸고 국민의 생명을 보호 혹은 구하는 등의 이타적인 행동을 시도한 개인에게 수여된다. 용맹장의 종류는 매우 다양한데 George Cross, George Medal, The Queen's Gallantry Medal, The Queen's Commendation for Bravery 등 총 12개 훈종으로 구성되어 있다.

포상추천은 6가지 기준¹⁴⁾에 부합할 경우 본위원회에서 포상결정절차에 들어간다. 포상추천 및 선정은 내각 의전국, 소위원회, 본위원회, 총리, 여왕으로 이어지는 복잡한 절차를 거쳐 이루어진다. 첫째, 포상 대상자에 대한 일반시민 또는 정부부처의 추천, 둘째, 추천서류에 대한 내각 의전국의 심사, 셋째, 의전국 심사 통과 시 소위원회를 구성하여 후보자를 평가(8개 분야별 소위원회, 다수 민간인과 공무원으로 구성), 넷째, 후보자 평가에 대한 본위원회(위원장은 내각사무처 장관, 위원은 소위원장 8인, 국방 총장, 외교부 사무차관, 기타 사무차관) 심의이다. 내각사무처 장관은 본위원회에서 심의된 후보자들을 총리에게 보고하며, 총리는 다시 후보자를 여왕에게 상신한다. 여왕의 비공식 승인이 이루어지면 후보자들에게 수락 여부를 확인하고 후보자의 승낙 이후 여왕의 공식 승인이 결정된다. 이후 “The London Gazette” 및 “The Central Chancery of the Orders of the Knighthood”에 포상 수여가 최종적으로 공표되면 결정절차가 완료된다. 포상시기는 신년과 여왕의 공식 생일날의 연 2회뿐이다. 포상규모는 연간 총 3,000여명 내외로 매해 1,500여명에게 수여하고 있다.

2. 주요국 포상체계 비교 및 함의

외국의 정부포상제도는 각국의 전통, 관습 그리고 환경변화 등에 따라 매우 다양한 체계 및 방식으로 운영되고 있다. 각국의 법체계에 따라 포상제도를 구분하면 한국과 독일은 통일된 법률을 구비하고 이를 토대로 포상을 결정하는 국가로 볼 수 있다. 반면 영국은 각 훈

14) ① 대상자의 실질적 업적이 특별한 상황 변화를 일으켰는지에 대한 여부, ② 관련 분야의 영국에서의 생활 차이를 발생시켰고 영국의 국가 명성을 제고하였는지 여부, ③ 지속적이면서도 이타적인 자세로 자원봉사를 하였고 그 과정에서 최선의 모범을 보여주었는지 여부, ④ 혁신 및 기업가 정신을 확인할 수 있는 지에 대한 여부, ⑤ 동료의 존경과 더불어 해당 분야의 롤 모델이 되었는지 여부, ⑥ 역경 속에서 포기하지 않고 지속적인 성과를 창출했는지 여부

장별 개별규정을 마련하고 이에 의거하여 포상을 결정하는 체계로 이해된다. 그러나 각국의 포상제도는 정립과정과 운영방식이 상이하기 때문에 획일적인 분석틀로 구분하는 것이 어렵고 실익도 적다. 다만 각국에서 유사하게 나타나는 포상제도의 특징들을 보면 첫째, 포상의 영예성을 제고하기 위해 포상규모를 제한하고 있다. 대표적으로 프랑스는 법령을 통해 최고훈장인 레종 도뇌르의 수상자를 125,000명으로 제한하고 있다. 둘째, 포상심의에 대한 별도의 위원회 구성이 일반적이며, 수상자나 민간위원을 구성하여 심의과정의 투명성과 객관성을 제고하고 있다. 셋째, 대상자 추천은 대부분 정부의 각 기관이 담당하고 있지만, 영국의 경우 일반인에 의한 추천도 병행하고 있다.

〈표 4〉 주요국 정부포상체계 비교 종합

| 국가 | 포상시기 | 훈장체계 | 포상연령/수공기간 |
|-----|----------------------------------|--|---|
| 한국 | ·정기, 수시 포상으로 구분 | ·훈, 포장 12종, 분야별로 세분화 | ·연령 제한 없음 ·훈장15년, 포장10년 |
| 일본 | ·춘추서훈 (연 2회) ·문화훈장 (연 1회) | ·훈장: 국회장(2등급), 동백대수장, 옥일장·보관장·서보장(각6등급), 분야별 구분 없음. 문화훈장. ·포장: 6종, 분야별로 구분 | ·70세 이상인 자, 눈에 띄지 않는 분야 등은 55세 이상(춘추서훈) ·현저하게 위험한 업무에 정진하는 자 중 55세 이상 근로자(동백대수장) |
| 독일 | ·자원봉사의 날, 통일기념일 (연 2회) | ·국가훈장, 명예장, 국가가 재가한 훈장, 명예장으로 구분 ·독일연방공화국, 공적훈장 대십자장(2등급), 대공적십자장(3등급), 공적십자장(2등급), 공적메달로 구분하고 분야별 구분없음 | ·최초 수상자의 경우 공적십자장2등급(최하위등급훈장)보다 높은 훈장은 받을 수 없고, 연령은 40세 이상 |
| 프랑스 | ·레종 도뇌르 (연 3회) ·국가공적훈장 (연 2회) | ·레종 도뇌르, 국가근정훈장이 각 5등급으로 구분(분야 구분 없음) | ·레종 도뇌르훈장의 슈발리에 5등급을 받기 위해서는 공직20년, 일반직장에서 25년 수공기간 필요 ·근정훈장 중 슈발리에 5등급을 받기 위해서는 최소10년 이상 필요(교육공로 훈장은 35세 이상으로 제한) |
| 영국 | ·연 2회(여왕 공식 생일, 신년) | ·훈장 10종, 용맹장 12종(훈장은 분야별로 단일등급 또는 5등급으로 구분, 분야별 구분) | |

특히 연간 포상규모의 경우 영국은 총 3,000명(매회 1500명)으로 총인구 6,000만 명 기준 1만 명당 약 0.5명에게 수여하고 있고, 독일은 2004년 3,447명, 2005년 2,508명, 2006년 2,312명으로 연평균 수상자를 3,000명으로 계산할 때 총인구 8,000만 명 기준 1만 명당 약 0.37명에게 수여하고 있다. 반면 한국은 2000~2013년 동안 연평균 26,210명이 포상 받아 절대규모는 이들에 비해 높지만 퇴직자(공무원 및 사립교원)포상을 제외한 일반포상 규모는 오히려

낮은 수준이다. 즉, 퇴직자포상을 제외하면 2004~2013년 동안 연평균 1,402명에게 훈장을 수여하여 인구 약 5,000만명을 기준으로 1만 명당 약 0.28명에게 수여함으로써(<표 3> 참조) 이들에 비해 일반포상의 비중이 낮다. 물론 다른 훈격의 포상을 포함하면 일반포상이 연평균 8,895명 수준이지만 각국 포상체계의 다양성으로 인해 포상규모의 상대적 비교는 한계가 있다. 한편 프랑스는 연간규모가 125,000명으로 제한되어 있으나 실제 포상규모 파악이 어렵고, 일본은 연간 약 8,000명 수준인데 훈장의 규모를 파악하기 어렵다.

이에 한국의 연간 적정 포상규모 산정을 위해 주요국들의 인구규모, 공무원규모, 경제규모 등 일반현황을 비교할 필요가 있다. 우선 1인당 GDP(US\$ 기준)는 일본이 46,720\$, 독일이 41,514\$, 프랑스가 39,772\$, 영국이 38,514\$, 한국은 22,582\$이며(통계청, 2014), 인구규모는 일본 127,103,388명, 독일 80,996,685명, 프랑스 66,259,012명, 영국 63,742,977명, 한국은 49,039,986명으로 나타났다(Central Intelligence Agency: CIA, 2014). 또한 인구 1천 명당 공무원수는 영국 73.65명, 프랑스 65.56명, 독일 61.73명, 일본 31.19명, 한국 18.40명 수준인 것으로 나타나고 있다.¹⁵⁾ 종합적으로 인구규모, 1인당 GDP, 공무원수 등을 비교하여 퇴직자포상을 제외하고 한국의 연간 총포상규모(훈장에 한함) 산정을 위한 벤치마킹 국가로서 영국과 독일이 가장 근사하다고 볼 수 있다.

그렇다면 영국과 독일의 정부포상체계는 어떠한지 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 영국의 경우 가장 오랫동안 포상을 실시해 온 국가이다. 또한 식민지배를 통하여 영연방 국가들의 포상제도에 영향을 주었다. 이러한 오랜 역사와 다양한 나라의 제도에 영향을 준 영국의 정부포상체계는 우리나라와 비교해서 매우 간결한 체계를 갖고 있다. 한국은 훈장을 12개의 훈종으로 구분하여 훈종별로 5개의 등급으로 운영하지만 영국은 훈장(Orders of Chivalry)을 10개 훈종으로 구분하여 분야별 단일등급 혹은 5등급(Order)으로 운영하며, 용맹장(Bravery Awards)은 12개 훈종으로 구분하여 5등급으로 운영하고 있다.

한편 독일은 우리나라와 마찬가지로 포상에 대한 통일된 법률을 구비하고 이를 통해 포상을 제공하는 국가이다. 특히 독일은 수상자의 공적, 나이 등의 엄격한 조건을 통하여 매년 3,000여명에게만 포상을 실시함으로써 적은 규모에도 불구하고 정부포상의 영예성을 제고하고 있다. 또한 수상자의 40~50%를 사회적 기여 및 봉사 분야에서 선발함을 원칙으로 하는 만큼 공무원보다 민간분야에서의 수상이 더욱 높을 것으로 평가된다. 특히 실제 포상수여가 연방 및 각 주 장관이나 시장으로부터 이루어지는 경우가 많기 때문에 민간 부문의 포상이 공공부문보다 활발하게 이루어지는 것으로 파악된다.

종합적으로 영국과 독일의 포상체계는 우리의 경우와 다소 상이하지만 퇴직자포상을 제

15) 국가별 공무원수 자료는 한국은 안전행정부(2012), 일본은 행정자치부(2005), 독일은 행정공제회(2014), 프랑스는 한국행정연구원(2005), 영국은 OECD(2005)에서 확보하였다

외한 일반포상만 고려하면 인구규모 대비 연간총포상규모 산정에 있어 유의미한 함의를 제시해 줄 수 있다고 본다. 더욱이 정부포상의 영예성 측면에서 영국과 독일의 연간포상규모는 향후 우리나라의 연간 총포상규모 산정에 있어 중요한 기준이 될 것으로 판단된다.

IV. 표준포상규모 산정방식 도입방안

1. 표준포상규모 산정지표 및 산식의 설정

1) 영역별 표준포상규모 산정지표(대분류 지표)

표준포상규모 산정기준 수립을 위한 지표를 고안하기 위해 먼저 본 연구는 2014년에 안행정부에서 수립한 ‘정부포상규모 산정지표 개발 추진계획’안을 바탕으로 <표 5>와 같이 포상의 영역을 크게 민간분야와 공공분야로 구분한 후 이를 다시 ①산업경제영역, ②사회문화영역, ③외교안보영역, ④공공정책영역의 4개 영역으로 구분하였다.

4개 영역별 표준포상규모 산정을 위한 지표는 국가발전 기여도, 국민적 중요도, 국정목표 공헌도의 세 가지 정성지표로 설정하였다. 여기서 1)국가발전 기여도는 ‘영역별 개인, 관련 집단의 공적이 국가전반의 경쟁력을 제고하는 데 도움이 된 정도’, 2)국민적 중요도는 ‘영역별 수여대상자 공적이 국민생활 전반의 만족과 향상에 미친 긍정적 영향 정도’, 3)국정목표 공헌도는 ‘영역별 수여대상자 공적이 국가정책의 방향과 국정목표를 긍정적으로 변화시키는 데 기여한 정도’를 의미한다. 이 지표들은 2007년에 행정자치부가 수행한 ‘정부포상 심사기준의 합리화 방안 연구’의 주요부처 논의사항을 중심으로 재구성한 것으로 각 지표별로 4개 영역 간에 상대적 중요도를 관계 공무원 및 전문가 설문조사를 통해 도출하였다.

<표 5> 표준포상규모 산정방식 개발을 위한 4대 영역 분류

| 분야 | 영역 | 부문 | 관련 훈종 |
|-------|---------|--|----------------------------|
| 민간 분야 | 산업경제 영역 | 16개(농림어업, 광업, 소비재, 기초소재, 조립가공, 전력·가스·수도 등, 건설, 도소매·운수, 정보통신·방송, 금융·보험, 부동산·임대, 음식점·숙박) | 산업훈장 국민훈장 |
| | 사회문화 영역 | 4개(보건·사회복지, 문화, 교육, 전문과학·기술) | 문화훈장, 체육훈장 과학기술훈장, 국민훈장 |
| 공공 분야 | 외교안보 영역 | 부문 구분 없음 | 수교훈장, 보국훈장 무공훈장 |
| | 공공정책 영역 | 44개(43개 중앙행정기관 및 지방정부) | 건국훈장, 새마을훈장 근정훈장 |

자료: 안행정부(2014). 정부포상규모산정 지표개발 추진계획, p2 재구성

2) 영역 내 부문별 표준포상규모 산정지표(소분류 지표)

훈장의 성격과 특징에 따라 정부의 재량성을 기준으로 일정 정도 경직성을 띤 훈장의 경우 공공분야로 구분하고, 나머지 부문에 대해서는 민간분야로 구분한 후, 민간분야는 통계청과 한국은행의 제9차 표준산업분류의 대분류 기준을 근거로 산업경제영역과 사회문화영역으로 구분하였다. 또한 산업경제영역의 세부부문은 표준산업분류에 따라 농림어업, 광업, 소비재, 기초소재, 조립가공, 전력가스수도 및 폐기물처리, 건설, 도소매 및 운수, 정보통신 및 방송, 금융 및 보험, 부동산 및 임대, 음식점 및 숙박의 12개 부문으로 구성하였고, 사회문화영역은 보건 및 사회복지, 문화, 교육, 전문과학 및 기술의 4개 부문으로 구성하였다.

공공분야는 우수공무원 포상부문으로서 일정기준을 충족한 자에게 수여되는 공공정책영역만을 대상으로 부문별 포상규모를 산정하였는데, 외교안보영역의 경우 영역의 특성상 전 시상황과 같은 대내·외적 환경을 고려해야 할 뿐만 아니라 국가유공자수의 변동 등에 따라 별도의 규정으로 산정해야 하는 특수성을 감안하여 본 연구의 포상규모 산정대상에서는 제외하였다. 따라서 공공분야의 경우 공공정책영역은 44개(지방정부 포함) 정부기관별로 부문을 구성하여 표준포상규모를 산정하였다. 산정지표로는 먼저 민간분야의 산업경제영역과 사회문화영역의 경우 공통적으로 적용될 수 있는 지표 중 영역에 대한 기여도를 고려함과 동시에 부문 간 상대적 비교가 가능해야 하는 조건을 동시에 충족시키기 위하여 통계청과 한국은행의 지표 중 종사자수, 부가가치규모, 고용유발효과, GDP기여도의 4개의 공통지표를 활용하였다. 공공정책영역의 세부부문에 대한 지표는 마찬가지로 영역에 대한 기여도를 고려함과 동시에 부문 간 상대적 비교가 가능한 지표로 공무원정원, 예산규모, 국무조정실의 정부업무평가결과, 국민권익위원회 청렴도평가결과를 공통지표로 설정하였다.

〈표 6〉 민간분야와 공공분야의 부문별 표준포상규모 산정지표 설정

| 분야 | 평가지표 | 구분 | 종사자수 (천명) | 부가가치 규모(조원) | 고용유발효과 (명/10억원) | GDP기여도 (%) | 총점 |
|----------|--------|-----|--------------|----------------|--------------------|-----------------|-------|
| | | 가중치 | (25) | (25) | (25) | (25) | (100) |
| 민간 분야 | 산업경제영역 | 평점: | A1 | A2 | A3 | A4 | |
| | 사회문화영역 | 평점: | B1 | B2 | B3 | B4 | |
| 분야 | 평가지표 | 구분 | 공무원 정원(명) | 예산규모 (억원) | 국무총리실 정부업무평가 | 국민권익위 청렴도 순위 | 총점 |
| | | 가중치 | (80) | (10) | (5) | (5) | (100) |
| 공공 분야 | 공공정책영역 | 평점: | C1 | C2 | C3 | C4 | |
| | 외교안보영역 | 평점: | | | | | |

3) 부문별 표준포상규모 산정방식

부문별 표준포상규모 산정지표를 토대로 민간분야와 공공분야의 각 영역별로 부문별 표준포상규모 산정에 적용된 원칙은 다음과 같다. 먼저 포상규모 산정기준 중 산업경제, 사회문화, 외교안보, 공공정책의 4개 영역 간에 상대적 중요도를 검토하기 위해 각 부처 담당공무원들과 영역별 전문가 53명을 대상으로 계층분석방법(AHP: Analytic Hierarchy Process)에 의해 영역별 중요도에 대한 설문을 실시하여 4개 영역별 상대적 중요도를 토대로 연간 총포상규모에서 영역별로 포상비율을 산정하였다.¹⁶⁾ 이렇게 산출된 영역별 표준포상규모(T) 내에서 각 부문별로 최소 포상규모(N)를 정하되, 최소 수여규모분(N×C)이 당해 영역별 총포상규모(T)의 70%를 초과하지 않도록 하였다. 지표별 가중합으로 부문별 총점을 산정하되 지표별 득점은 절대평가방식으로 점수를 부여하였다. 그리고 부문 간 특성 차이를 포상규모 산정에 반영하기 위해 부문 총점의 표준점수(Z점수)를 일정한 방식에 따라 반영하되, 총점에 따른 차등규모분이 영역별 표준포상규모(T)의 30% 이상이 되도록 하였다. 이상의 원칙들에 따라 민간분야 2개 영역의 부문별 표준포상규모 산정에 다음의 산식을 적용하였다.

$$\begin{array}{ll}
 \text{(기본규모)} & \text{(총점에 따른 차등규모)} \\
 N + \left[\frac{T - N \times C}{C} + \left(\frac{T - N \times C}{C} \times \text{부문별 Z점수} \times \alpha \right) \right] &
 \end{array}$$

여기서, T는 영역별 연간 표준포상규모, N은 부문별 최소 수여규모, C는 부문의 개수

$$\alpha = \frac{1}{\text{Max}(\text{부문별 Z점수})}$$

한편 공공정책영역의 부문별 표준포상규모 산정은 상대점수방식을 사용하였다¹⁷⁾. 공공분야의 포상은 민간분야와 달리 시기적 대응과 정무적 판단을 요구할 뿐 아니라 동시에 부처별로 포상의 편차가 크게 나타나고 있기 때문이다. 지표별 가중치는 부처별로 일부 지표의 수치가 없을 경우, 100/N(지표수)로 산정하였고, 총점을 토대로 당해 영역의 표준포상규모 내에서 부문별 포상규모를 산정하였다. 부처에 따라 훈장을 포상받지 못하는 경우가 많기

16) 응답자들을 보면 각 부처의 상훈담당 공무원 47명, 시민단체 1명, 연구원 5명으로 구성되었다. 종사 분야로는 산업경제 13명, 사회과학교육문화 10명, 국방외교 7명, 공공정책 22명으로 나타났고, 연령대별로는 20대 3명, 30대 29명, 40대 15명, 50대 6명, 학력별로는 전문대졸이 1명, 대졸 44명, 대학원졸 이상이 7명, 고졸이 1명으로 나타났다. 성별로는 남성이 35, 여성이 18명이 참여하였다. AHP 설문문에 총 53명의 전문가들이 응답함으로써 응답의 타당성은 높다고 판단된다.

17) 민간분야에서 사용한 표준점수방식을 1차적으로 적용하였으나, 부처부문이 44개로 나뉘어서 산정규모의 결과상 지나치게 균등하게 나타나는 문제가 발생했다. 즉 부문 간 편차를 유발하지 못하는 문제와 공공영역의 특수한 상황을 고려하여 최종적으로 상대점수방식을 적용하였다.

때문에 민간분야와 달리 부문별 최소규모는 0명으로 하여 부문별 총점에 따라 포상규모를 산정하였다. 다음 수식과 같이 먼저 각 부문별 지표를 100점 만점으로 환산한 후 환산점수에 가중치를 곱한 후 각 부문별 총점에 비례하여 표준포상규모를 산정하였다.

$$\frac{\text{공공분야포상총규모}}{100} \times \left(\frac{k \times 100 \times 0.8}{\sum_{j=1}^{44} k} + \frac{l \times 100 \times 0.1}{\sum_{j=1}^{44} l} + \frac{m \times 100 \times 0.05}{\sum_{j=1}^{44} m} + \frac{n \times 100 \times 0.05}{\sum_{j=1}^{44} n} \right)$$

여기서, k, l, m, n은 각 부문별 공무원수, 예산규모, 정부업무평가점수, 청렴도지수를 나타내며, j는 부문인 각 부처 및 지방정부를 나타낸다.

2. 연간 정부포상규모 산정

먼저 각 영역별 표준포상규모 산정에 앞서 정부포상이 매년 적정규모를 유지하는 것이 상훈정책의 핵심이라 할 수 있다. 따라서 연간 적정포상규모를 결정함에 있어 다음과 같은 세 가지안을 기준으로 연간 총포상규모를 산정하였다.¹⁸⁾ 그리고 이를 토대로 순차적으로 영역별 및 부문별 표준포상규모를 산정하였다.

1) 연간 총포상규모

첫째, 1안으로 포상총량제 도입연도(2010년) 기준안을 들 수 있다. 안전행정부 포상통계자료에 따르면 포상총량제가 도입된 2010년의 포상규모를 기준으로 2010년 정기수시포상(퇴직자 포상 제외) 총 8,895명 가운데 훈장은 1,379명, 포장이 1,152명, 대통령표창이 2,967명, 국무총리표창이 3,397명으로 나타나고 있다. 따라서 1안의 기준에 따른 연간 총포상규모는 본 연구의 범위에 해당하는 훈장의 포상규모인 1,379점으로 산정하였다.

둘째, 2안으로 최근 10년간 연평균 포상규모 기준안을 들 수 있다. 2004년부터 2013년까지 10년 간 퇴직자포상을 제외한 훈장의 수여규모를 보면 각 1,423명, 1,636명, 1,315명, 1,216명, 1,320명, 1,276명, 1,379명, 1,481명, 1,529명, 1,450명으로 기간 중 연평균 1,402명에게 수여되어 2안의 기준에 따른 연간 총포상규모는 1,402점으로 산정하였다.

셋째, 3안은 외국 사례를 고려한 인구비례 기준안이다. 앞서 논의대로 각국의 포상체계 및 방식이 다양하기 때문에 포상체계, 인구수, 1인당 GDP 등을 종합하여 비교국가로 독일과 영국을 선정하였다. 연간 포상규모를 보면 영국은 총인구 약 6,000만명 기준 1만 명당

18) 물론 연도별로 국제대회개최에 의한 체육선수 포상이나, 특정 사건에 의한 전투공적·유공 등의 포상수요가 발생할 수 있다. 그러나 이러한 특수한 포상수요는 자칫 특수한 포상수요로 인해 특정 분야로 포상이 편중될 수 있기 때문에 연간 총포상규모의 산정에서 별도로 고려되어야 할 것이다.

약 0.5명이고, 독일은 총인구 약 8,000만명 기준 1만 명당 약 0.37명에게 수여하고 있다(3장 2절 참조). 한국의 경우 2004년부터 2013년까지 연평균 수여인원이 1,402명(퇴직자포상 제외)으로 1만 명당 평균 0.28명 수준으로 영국과 독일사례를 볼 때 일반포상에 있어 1만 명당 약 0.4명의 포상규모가 적절하다고 판단되며, 그 결과 3안의 기준에 따른 연간 총포상규모는 인구 5,000만명을 기준으로 총 2,000점으로 산정되었다.

2) 영역별 표준포상규모

(1) 4개 영역별 상대적 중요도

산업경제, 사회문화, 외교안보, 공공정책 4개 영역 내에서 각각 국가발전 기여도, 국민적 중요도, 국정목표 공헌도의 3가지 정성지표 중 각 영역별로 어떠한 지표가 가장 중요한가를 관련 전문가를 대상으로 AHP설문을 실시한 결과 4개의 영역 모두 국가발전 기여도를 가장 중요한 지표로 지적하였고, 국민적 중요도와 국정목표 공헌도의 순으로 나타났다. 분석결과 일관성지수(CR: Consistency Ratio)가 모두 0.005 이하로 나타나서 본 설문 응답이 유효한 것으로 확인되었다. 이러한 결과를 토대로 영역별 최종 상대적 중요도를 분석한 결과 외교안보영역의 중요도가 0.2875로 가장 높았으며, 산업경제영역 0.2864, 사회문화영역 0.2322, 그리고 공공정책영역 0.1939의 순으로 확인되었다.

(2) 3가지 연간 총포상규모 대안에 따른 4개 영역별 표준포상규모

연간 총포상규모의 3가지 기준인 ①포상총량제 실시연도인 2010년도 기준에 따라 산정한 연간 총포상규모 1,379점, ②최근 10년간 연평균 포상규모 기준에 따라 산정한 연간 총포상규모 1,402점, ③인구비례 기준에 따라 산정한 연간 총포상규모 2,000점에 대해 4개 영역별 상대적 중요도를 반영하여 각각 영역별 표준포상규모를 산정하였다.

1안의 경우 민간분야의 포상규모는 총인원 1,379점 대비 51.8%인 715점으로 나타났고, 영역별로는 산업경제영역의 포상규모가 395점, 사회문화영역의 포상규모는 320점으로 나타났다. 공공분야의 포상규모는 총 1,379점 대비 48.2%인 664점으로 나타났고, 영역별로는 외교안보영역의 포상규모가 397점, 공공정책영역의 포상규모는 267점으로 나타났다. 2안과 3안의 경우에도 연간 총포상규모의 증가에 따라 영역별 표준포상규모가 조금씩 증가하고 있다.

<표 7> 연간 총포상규모 3가지 대안에 따른 영역별 표준포상규모

| | 민간분야 | | | 공공분야 | | | 합계 |
|---------|------|------|-------|------|------|------|--------|
| | 산업경제 | 사회문화 | 소계 | 외교안보 | 공공정책 | 소계 | |
| 산정비율(%) | 28.6 | 23.2 | 51.8 | 28.8 | 19.4 | 48.2 | 100.0% |
| 1안(점) | 395 | 320 | 715 | 397 | 267 | 664 | 1,379점 |
| 2안(점) | 401 | 326 | 727 | 403 | 272 | 675 | 1,402점 |
| 3안(점) | 572 | 464 | 1,036 | 576 | 388 | 964 | 2,000점 |

3) 부문별 표준포상규모

(1) 민간분야의 부문별 표준포상규모 산정

민간분야의 세부부문은 통계청 및 한국은행의 표준산업분류(대분류)를 토대로 산업경제영역 12개 부문, 사회문화영역 4개 부문의 총 16개 부문으로 구성하였다. 또한 평가지표는 정량지표로 종사자수, 부가가치규모, 고용유발효과 및 GDP 기여도를 고려하였다. 민간분야의 시뮬레이션 결과는 부문별 득점을 고려하되 3가지 대안인 2010년 기준안, 10년 평균규모 기준안, 인구비례 기준안에 따른 수여규모를 적용하여 사전에 2개의 영역별 배분규모를 확정한 후 각 영역 내에서 부문별로 포상규모를 산정한 결과이다. 산업경제영역의 경우 부문별로 최소 수여규모는 10점으로 하였다. 부문별 종사자수를 볼 때 종사자수가 최저인 광업부문(약 2만명)에서도 종사자수 1천 명당 최소 0.5점이 산정되도록 부문별 최소 규모를 10점으로 설정하였다. 반면 사회문화영역의 경우 부문별로 최소 수여규모는 40점으로 설정하였다. 사회문화영역의 부문별 종사자수를 볼 때 종사자수가 최저인 교육부문(약 98만명)에서도 종사자 인구 1만 명당 최소 0.5점이 산정되도록 부문별 최소 규모를 40점으로 설정하였다.

이를 토대로 민간분야의 부문별 표준포상규모를 산정한 결과는 <표 8>과 같다. 분석결과에 따르면 산업경제영역의 경우 도소매 및 운수 부문이 56점으로 1안의 기준(2, 3안 모두 동일)으로 가장 많은 산정규모를 나타내고 있으며, 조립가공이 51점으로 많은 산정규모를 보여주고 있는 반면 광업은 20점으로 가장 낮은 산정규모를 나타내고 있다. 한편 사회문화영역의 경우 4개 부문 중 보건 및 사회복지 부문이 118점으로 가장 많은 산정규모를 나타내고 있으며, 전문과학 및 기술부문은 40점으로 최저를 나타내고 있다. 2안과 3안에서도 규모의 차이만 있을 뿐 동일한 산정 분포를 보여주고 있다.

〈표 8〉 민간분야의 부문별 표준포상규모

| 부문 | 평가지표 | 종사자수 (25) | 부가가치 규모(25) | 고용유발 효과(25) | GDP기여도 (25) | 총점 (100) | 표준 점수 | 포상규모 | | |
|-------------|------------|--------------|----------------|----------------|----------------|-------------|----------|------|-----|------|
| | | | | | | | | 1안 | 2안 | 3안 |
| 산업 경제 | 농 립 어 업 | 1515.2 | 28.3 | 5.4 | -0.1 | 74.8 | -0.767 | 25 | 25 | 34 |
| | 광 업 | 19.1 | 2.2 | 7.2 | 0.0 | 72.2 | -1.153 | 20 | 21 | 28 |
| | 소비재 | 1127.2 | 46.7 | 8.8 | 0.1 | 78.4 | -0.233 | 30 | 31 | 44 |
| | 기초소재 | 903.6 | 121.2 | 4.3 | 1.0 | 80.4 | 0.059 | 34 | 34 | 49 |
| | 조립가공 | 1519.5 | 183.8 | 6.1 | 2.5 | 91.1 | 1.649 | 51 | 52 | 77 |
| | 전력·가스·수도 등 | 194.9 | 25.6 | 5.5 | 0.1 | 72.6 | -1.107 | 21 | 21 | 28 |
| | 건 설 | 1461.3 | 58.6 | 10.5 | -0.2 | 80.2 | 0.030 | 33 | 34 | 48 |
| | 도소매 및 운수 | 4398.4 | 145.0 | 10.2 | 1.0 | 94.3 | 2.125 | 56 | 56 | 85 |
| | 정보통신및방송 | 617.2 | 45.4 | 10.9 | 0.1 | 79.1 | -0.138 | 31 | 32 | 45 |
| | 금융 및 보험 | 737.3 | 71.7 | 9.9 | 0.1 | 79.7 | -0.049 | 32 | 33 | 47 |
| | 부동산 및 임대 | 441.8 | 91.0 | 4.3 | 0.2 | 75.4 | -0.687 | 26 | 26 | 35 |
| | 음식점 및 숙박 | 1436.3 | 29.9 | 12.8 | 0.1 | 81.8 | 0.269 | 36 | 36 | 52 |
| 총계 | 14371.8 | 849.4 | 95.9 | 4.9 | 960.0 | 0 | 395 | 401 | 572 | |
| 사회 문화 | 보건·사회복지 | 1110.2 | 43.9 | 15.3 | 0.2 | 84.2 | 1.184 | 118 | 121 | 188 |
| | 문 화 | 1408.7 | 31.1 | 14.9 | 0.1 | 79.6 | -0.100 | 77 | 78 | 110 |
| | 교 육 | 978.0 | 63.7 | 15.2 | 0.1 | 80.6 | 0.166 | 85 | 87 | 126 |
| | 전문과학·기술 | 1107.1 | 54.2 | 13.7 | 0.1 | 75.6 | -1.249 | 40 | 40 | 40 |
| 총계 | 4604.0 | 192.9 | 59.1 | 0.5 | 320 | 0 | 320 | 326 | 464 | |
| 민간분야 총 기준규모 | | | | | | | | 715 | 727 | 1036 |

자료: 2010 기준년 산업연관표(한국은행), 통계정보시스템(통계청)

(2) 공공분야의 부문별 표준포상규모 산정

공공정책영역은 중앙정부의 43개 소관부처부문과 지방정부 1개 부문을 추가하여 총 44개 부문으로 구성하였다. 지표별 가중치는 부처별 공무원수 80%, 국민권인위원회 청렴도 순위 5%, 국무총리실 정부업무평가등급 5%, 부처별 예산규모 10%로 설정하였는데¹⁹⁾, 이는 정부 포상이 자연인에게 수여되는 특성을 감안할 때 각 부처의 공무원 정원에 가장 큰 영향을 받을 것이라는 기대를 반영하고, 부처별 예산의 경직성, 그리고 부처별 정부업무평가와 청렴도 지수 차이의 변별력의 정도를 감안한 것이다.

공공분야의 시뮬레이션 결과는 민간분야와 마찬가지로 부문별 득점을 고려하되 3가지 대

19) 부처별 공무원 수와 지방공무원 수는 2014년 안전행정통계연보의 기관별 정원(안행부 2014년 3월 기준) 기준, 예산규모는 2014년 일반회계를 기준으로 하였다. 정부업무평가등급(2012년 국무총리실 발표)은 최우수(1등급)-우수(2등급)-보통(3등급)-미흡(4등급)으로 평가하여 등급에 따라 10-9-8-7점으로 환산하였고, 부처 청렴도 순위(2013년 권익위 발표)는 10점 만점으로 환산하였다.

안인 2010년 기준안, 10년 평균규모 기준안, 인구비례 기준안에 따른 수여규모를 적용하여 사전에 2개의 영역별 배분규모를 확정된 후 각 영역 내에서 부문별로 포상규모를 산정한 결과이다. 단, 부처에 따라 포상규모가 전무한 경우가 많기 때문에 세부부문별로 최소 수여 규모는 0점으로 하였다. 먼저 각 부문별 지표를 100점 만점으로 환산한 후 환산된 점수에 가중치를 곱한 후 각 부문별 점수의 총합에 비례하여 포상규모를 산정하였다.

분석결과 2010년 기준안에 따른 산정규모는 지방정부 및 43개 중앙부처 중 지방정부가 267점, 각 부처별로는 교육부가 86점으로 가장 많고, 경찰청이 27점으로 많은 비중을 차지했으며, 미래창조과학부 9점, 법무부 6점, 국세청 5점의 순으로 나타났으며, 나머지 부처들은 대부분 1~2점으로 나타나고 있다. 2안과 3안의 경우에도 총규모의 증가에 따라 약간의 차이를 보이고 있으나 총규모가 커질수록 편차가 크게 나타나고 있다.

〈표 9〉 공공분야 부문별 표준포상규모

| 부문 | 평가지표 | 공무원 ¹⁾ 정원(80) | 예산규모 (10) | 정부업무 평가(5) | 청렴도 (5) | 총점 (100) | 포상규모 | | |
|-----------------------|------|-----------------------------|--------------|---------------|------------|-------------|------|----|-----|
| | | | | | | | 1안 | 2안 | 3안 |
| 감사원 | | 1,035 | 107 | - | - | 0.32 | 1 | 1 | 1 |
| 경찰청 | | 110,942 | 8,695 | 8 | 6.86 | 10.13 | 27 | 28 | 39 |
| 관세청 | | 4,594 | 481 | 9 | 8.00 | 0.65 | 2 | 2 | 3 |
| 교육부 ²⁾ | | 356,558 | 50,131 | 8 | 7.46 | 32.32 | 86 | 88 | 125 |
| 국무조정실 ³⁾ | | 456 | 540 | - | 7.56 | 0.27 | 1 | 1 | 1 |
| 국방부 ⁴⁾ | | 935 | 25,101 | 7 | 7.12 | 0.53 | 1 | 1 | 2 |
| 국토교통부 | | 3,899 | 19,045 | 9 | 7.40 | 0.77 | 2 | 2 | 3 |
| 해양수산부 ⁵⁾ | | 3,839 | 2,356 | 9 | - | 0.60 | 2 | 2 | 2 |
| 기획재정부 | | 976 | 17,962 | 8 | 7.51 | 0.48 | 1 | 1 | 2 |
| 농림축산식품부 ⁶⁾ | | 3,239 | 4,542 | 8 | 7.88 | 0.56 | 1 | 2 | 2 |
| 대통령실 | | 989 | 84 | - | - | 0.32 | 1 | 1 | 1 |
| 문화재청 | | 908 | 527 | 8 | 7.39 | 0.30 | 1 | 1 | 1 |
| 법무부 | | 21,071 | 2,671 | 8 | 7.82 | 2.12 | 6 | 6 | 8 |
| 병무청 | | 1,877 | 187 | 8 | 8.17 | 0.40 | 1 | 1 | 2 |
| 산림청 | | 1,596 | 1,362 | 8 | 7.98 | 0.38 | 1 | 1 | 1 |
| 소방방재청 | | 615 | 640 | 9 | 7.64 | 0.30 | 1 | 1 | 1 |
| 조달청 | | 968 | 192 | 9 | 7.92 | 0.33 | 1 | 1 | 1 |
| 미래창조과학부 | | 33,285 | 5,341 | 8 | - | 3.23 | 9 | 9 | 13 |
| 해양경찰청 | | 8,684 | 1,113 | 9 | 7.35 | 1.01 | 3 | 3 | 4 |
| 안전행정부 | | 3,314 | 40,335 | 8 | 7.50 | 0.91 | 2 | 2 | 4 |
| 환경부 | | 1,871 | 3,475 | 7 | 7.95 | 0.41 | 1 | 1 | 2 |

| | | | | | | | | |
|-----------------------|---------|-----------|-------|--------|--------|-----|-----|-----|
| 고용노동부 | 5,793 | 2,068 | 8 | 7.39 | 0.75 | 2 | 2 | 3 |
| 공정거래위원회 | 529 | 84 | 8 | 7.55 | 0.27 | 1 | 1 | 1 |
| 국가보훈처 | 1,277 | 4,215 | 8 | 7.96 | 0.38 | 1 | 1 | 1 |
| 국가인권위원회 | 188 | 24 | - | - | 0.24 | 1 | 1 | 1 |
| 국민권익위원회 | 480 | 69 | 8 | - | 0.27 | 1 | 1 | 1 |
| 국세청 | 20,032 | 1,473 | 8 | 7.18 | 2.01 | 5 | 5 | 8 |
| 금융위원회 | 254 | 1,118 | 9 | 7.97 | 0.27 | 1 | 1 | 1 |
| 기상청 | 1,320 | 348 | 7 | 7.76 | 0.33 | 1 | 1 | 1 |
| 농촌진흥청 | 1,856 | 699 | 7 | 8.09 | 0.39 | 1 | 1 | 1 |
| 문화체육관광부 | 2,740 | 1,627 | 10 | 7.67 | 0.51 | 1 | 1 | 2 |
| 민주평통 사무처 | 70 | 23 | - | - | 0.23 | 1 | 1 | 1 |
| 방위사업청 | 821 | 10,698 | 8 | 7.72 | 0.40 | 1 | 1 | 2 |
| 법제처 | 187 | 29 | 8 | 8.32 | 0.25 | 1 | 1 | 1 |
| 보건복지부 | 3,025 | 29,096 | 9 | 7.84 | 0.79 | 2 | 2 | 3 |
| 산업통상자원부 ⁷⁾ | 1,257 | 3,147 | 9 | 7.64 | 0.38 | 1 | 1 | 1 |
| 식품의약품안전처 | 1,758 | 323 | 9 | 7.42 | 0.39 | 1 | 1 | 2 |
| 여성가족부 | 241 | 273 | 8 | 8.21 | 0.25 | 1 | 1 | 1 |
| 외교부 | 2,480 | 1,976 | 9 | 7.54 | 0.47 | 1 | 1 | 2 |
| 중소기업청 | 1,236 | 2,623 | 8 | 7.91 | 0.36 | 1 | 1 | 1 |
| 통계청 | 2,222 | 273 | 8 | 8.33 | 0.43 | 1 | 1 | 2 |
| 통일부 | 515 | 337 | 8 | 7.98 | 0.28 | 1 | 1 | 1 |
| 특허청 | 1,568 | 459 | 10 | 7.66 | 0.39 | 1 | 1 | 2 |
| 지방정부 | 291,080 | 770,730 | - | - | 33.61 | 90 | 91 | 130 |
| 합 계 | 902,580 | 1,016,599 | 364.8 | 339.33 | 100.00 | 267 | 272 | 388 |

주1) 2014년 3월 정원 기준

- 2) 교육부 정원은 교원과 교육전문직 정원을 포함, 청렴도는 교육과학기술부 지표를 사용함
- 3) 국무총리비서실 정원 포함
- 4) 현역 장교, 부사관 인원이 불포함된 국방부 국가공무원 정원
- 5) 공무원수와 정부업무평가는 국토해양부 지표를 사용함
- 6) 정부업무평가, 청렴도는 농림수산식품부 지표를 사용함
- 7) 공무원 수, 정부업무평가는 지식경제부 지표를 사용함

3. 분석결과의 함의

본 연구는 정부포상규모의 적정성을 확보하고자 민간과 공공분야로 구분하여 영역별 및 부문별 표준포상규모를 산정하였다. 특히 각 영역 및 부문의 전문가와 공무원들과의 면접을 토대로 정량지표와 정성지표를 설정하고, 산정방식을 개발하여 표준포상규모를 도출하였다. 이러한 논의는 우리나라 상훈정책에 있어 포상총량관리와 공무원 수훈자 수 조정 등을 강조한 선행연구들의 논의(김정훈·황성원, 2013: 131; 하미승·전영상, 2007: 230-235; Pater, 연

도미상)를 기반으로 하고 있다. 즉 연간 포상규모에 대한 총량적 관리와 포상체계의 적절성 제고를 위해서는 공직자에 대한 포상규모의 조정을 비롯하여 우선적으로 영역별 및 부문별 표준포상규모를 설정하기 위해 합리적인 산정방식을 마련할 필요가 있다.

본 연구의 분석결과 기존의 선례기준에 따른 포상규모와는 다소 차이를 보이고 있다. 이러한 결과는 기존의 선례방식에 따른 산정기준과는 달리 일정한 지표에 근거한 객관적 기준에 따른 결과라는 점에서 새로운 정부포상규모 산정기준 마련이라는 의의를 지니고 있다고 판단된다. 그러나 이러한 도출 결과를 그대로 현실에 적용할 수 있는 것은 아니다. 분야별 포상규모뿐만 아니라 하위 기준인 영역별 포상규모, 그리고 부문별 포상규모로 순차적으로 세분화될수록 경우에 따라 그동안 적용되었던 포상규모와 많은 차이를 보이는 영역과 부문이 존재할 것이다. 본 연구는 이러한 새로운 기준에 따른 표준포상규모가 현실에 적용되어야 한다는 당위성보다는 기존의 정부포상기준과 본 연구의 새로운 기준에 따른 차이를 참고하여 적정포상규모 산정을 위한 정부의 지침으로서 역할을 할 수 있을 것이다.

이러한 측면에서 본 연구의 산정결과에 대한 적용방향은 다음과 같다. 첫째, 정부포상의 분야, 영역 및 부문별 산정기준의 수립 주기는 5년 단위를 원칙으로 하되 특별한 사정이 있는 경우 수시로 수립하는 것이 바람직하다. 물론 표준포상규모 산정기준의 수립 주기를 매년 또는 3년 단위 등으로 하는 방안도 검토할 수 있으나 여전히 본 연구의 산식에 따른 포상규모 산정 이후에도 제반 정치·경제·사회·문화적 여건을 고려한 영역 및 부문별 포상규모의 미세조정은 여전히 필요한 부분이기 때문에 매년 산식에 따른 산정기준 마련은 실익이 낮아 보인다. 또한 영역별 및 부문별 공통지표로 적용되고 있는 지표들이 주로 5년 단위로 갱신되고 있다는 점을 감안하고, 수여권자인 대통령의 임기와 그에 따른 국정운영의 연속성을 고려하여 5년 단위로 수립하는 것이 적절하다고 판단된다.

둘째, 영역별 혹은 부문별 표준포상규모는 기본적으로 포상총량제가 적용된 2010년도 정부포상 결과에 따라 설정할 수 있지만 이러한 표준포상규모에 영역별, 부문별 특성지표를 추가적으로 고려하여 표준포상규모를 미세조정 한 후 최종적으로 영역별 및 부문별 포상규모를 산정할 필요가 있다. 이러한 미세조정을 위한 특성지표로는 당해 연도의 성과(실적), 분야에 대한 국민여론(언론·국회 등), 사고(비리·형벌·징계 등), 국정기여도, 포상운영 적정성(포상비리, 취소사유발생·법령지침위반·포상관련 민원발생 등), 외부평가(공신력 있는 국내외기구) 등이 적용될 수 있을 것이다.

셋째, 본 연구를 통해서 수립한 훈장에 대한 표준포상규모 산정기준은 포장, 대통령포창, 국무총리포창 등 여타 정부포상의 영역별 및 부문별 포상규모 산정에 준용할 수 있다. 구체적으로 정부포상업무지침의 훈·포장 및 포창 수여비율을 고려하여 상위포상을 하위포상보다 적게 책정하는 것이 포상의 영예성 유지를 위해 바람직할 것이다.

그 밖에도 훈장에 대한 연간 총포상규모 산정에 있어 ‘인구연동제’를 도입하여 정부포상의 남발을 방지함으로써 포상의 영예성을 제고할 필요가 있으며, 이를 토대로 민간과 우수 공무원 포상을 확대하고 장기적으로 퇴직공무원 등에 대한 포상규모 축소가 필요하다. 또한 현행 정부포상은 일부 훈종(무공훈장 등)을 제외하고는 대다수 훈종들이 포상대상이 중복되어 있기 때문에 특정 집단이나 부문, 혹은 특정 산업영역이나 직업영역 등에 상대적으로 포상이 집중되거나 반대로 다른 영역들에서는 포상이 작아질 수 있는 ‘집중화의 오류’ 문제가 있을 수 있다. 이에 법령 개정을 통해 훈종별 포상대상을 산업부문이나 직업부문, 그리고 공적(功績) 유형의 이중적 기준을 적용하여 보다 배타적으로 설정할 필요가 있다.

V. 결 론

그 동안 우리나라는 선례답습적 방식의 정부포상으로 특히 훈장 서훈에 대한 국민적 신뢰 문제가 제기되어 왔다. 정부는 포상규모의 적정수준을 유지하기 위하여 2010년 기준으로 포상총량제를 도입하여 정례포상과 우수공무원 포상, 국민추천포상을 일정 규모로 유지하고 있다. 하지만 전체포상의 81.8% 정도가 일정한 포상기준 없이 전년도 규모를 기초로 실적을 고려하여 조정하고 있다. 특히 산업 분야, 각종 기념일, 사회단체, 기타 분야 포상규모는 전년규모 대비 실적감안 조정을 통해 결정하고 있다. 상훈정책에 대한 이론이 많지 않은 상황에서 일부 선행연구들에 의하면 정부포상의 원칙과 관련하여 영전수여권이 국가수반의 고유권한이지만 포상규모와 대상 등을 법령을 통해 일정하게 제한하는 것이 바람직하다(Pater, 연도미상). 특히 주요국 사례와 폴란드의 최근 상훈법 개정을 보면 여러 선행연구들(김정식, 1985; 김정훈·황성원, 2013; 정무설, 1997; 최영민, 2002; 배윤호, 2003; 하미승·전영상, 2007)이 제기한 포상기준 명확화, 포상대상의 적정화, 포상규모 제한 등의 개선방안을 보다 구체화할 필요가 있으며, 또한 상훈정책이 목적도 명확히 할 필요가 있다(Straface, 2003).

이러한 문제에 대응하기 위해 본 연구는 정부포상 대상을 2개 분야, 4개 영역 및 각 영역별 세부부문으로 구분하여 영역별 및 부문별 연간 표준포상규모 산정방안을 제시하였다. 정부포상규모 산정지표 및 산정방식 도입을 통해 정부포상규모 산정에 대한 합리적이고 객관적인 기준을 마련하기 위한 것이다. 즉 과거 정책적 필요에 따른 포상으로 인한 특정 분야에의 편중 문제를 해결하고, 포상규모 산정에 있어 선례규모에 의존하는 문제를 해결하기 위해 경제사회적 환경변화에 부응하는 표준포상규모 산정방안을 마련하였다. 본 연구는 정부포상 중 훈장에 한정하여 논의하였지만 훈장규모 산정방안을 포장과 대통령포창, 국무총

리표창 등의 산정방안에도 준용할 경우 전체적으로 연간 영역별 및 부문별 정부포상규모를 경제사회적 환경변화에 따라 보다 객관적이고 합리적으로 산정할 수 있을 것이다.

구체적으로 정량지표와 정성지표를 모두 고려하여 영역별 및 부문별 표준포상규모를 산정하였다. 먼저 대상을 민간분야와 공공분야로 구분하고, 민간분야는 다시 ‘산업·경제’, ‘사회·문화’영역, 공공분야는 ‘외교·안보’, ‘공공정책’영역으로 구분하여 영역별 표준포상규모를 산정하였다. 4개 영역은 다시 여러 하위 부문으로 구분하여 부문별 성과를 고려해 부문별 표준포상규모를 산정하였다. 영역별 포상규모는 국가발전기여도, 국민적 중요도, 국정목표 공헌도의 세 가지 정성지표를 적용하여 산정하였다. 부문별 포상규모의 경우 민간분야는 종사자수, 부가가치규모, 고용유발효과 및 GDP기여도를, 공공분야는 부처별 공무원 정원, 국무총리실의 정부업무평가, 국민권익위원회의 청렴도평가, 예산규모를 활용하여 산정하였으며 산업경제영역은 12개 부문, 사회문화영역은 4개 부문, 공공정책영역은 44개 부문으로 구분하였고, 외교안보영역은 서훈대상의 특성상 하위 부문을 별도로 구분하지 않았다.

이를 토대로 퇴직자 포상을 제외하고 훈장에 한정된 연간 총포상규모 산정은 포상총량제 도입년도인 2010년도 연간 총포상규모 기준안(1안), 최근 10년(2004~2013년) 간 연평균 총포상규모 기준안(2안), 우리와 여건이 비슷한 주요국(독일, 영국) 사례를 고려한 인구비례 기준안(3안)을 제시하였다. 이러한 세 가지 연간 총포상규모별로 산업경제, 사회문화, 외교안보, 공공정책의 4개 영역별 표준포상규모를 산정하고, 마지막으로 영역별 표준포상규모 내에서 외교안보영역을 제외한 산업경제, 사회문화, 공공정책영역에 대해 영역 내 부문별 표준포상규모를 산정하였다. 부문별 표준포상규모 역시 3가지 연간 총포상규모별로 산정하였다. 유의할 것은 본 연구에서는 영역별 및 부문별 표준포상규모만 산정한 것으로 각 부문에 수여되는 훈종별 규모는 수훈자의 공적 유형을 고려하여 판단해야 할 것이다.

정부상훈정책의 방향에 대한 이론적 논의가 미미한 상황에서 본 연구를 계기로 향후 정부상훈제도에 대한 다양한 논의가 이루어진다면 이에 대한 이론적 발전을 기대할 수 있을 것이다. 그러나 본 연구에서 제시한 표준포상규모도 각 영역별 및 부문별 특수한 여건을 완전히 반영하기에 한계가 있다. 이와 관련하여 전문가들은 사회적 기여도에 의한 규모산정원칙의 적용 및 사회적 동기에 대한 가중치 부여(공공정책영역의 A연구원), 산업별 경제적 기여와 사회적 기여의 구분 및 공정·희소·보상의 원칙 적용(산업경제영역의 C연구원), 문화영역 등 비산업적 분야에 대한 정성지표의 확대(문화분야 전문가), 퇴직자에 대해서 근속연수에 따른 자동포상이 아닌 공적에 따른 포상규모 산정(공무원1), 엄격한 공적심사를 통해 포상하는 계획포상의 분야별 확대 및 수시포상의 현행체계(계획포상의 20%이내) 유지(공무원 2) 등의 의견을 제시하였다. 요컨대 전문가들은 각 분야별로 선례방식의 점진적 개선과 포상규모 산정의 객관적 원칙 및 기준 정립의 필요성을 주장하고 있다. 따라서 정부는 영역별

및 부문별 표준포상규모를 토대로 분야별 여건과 사회·경제적 여건을 고려한 지속적인 정
부상훈정책 개선방안을 수립해야 할 것이다.

참고문헌

- 김강녕. (2006). 국가 상훈법과 보훈정책. 군사논단, 제46호: 80-105.
- 김경식. (1986). 상훈제도 합리화 방안에 대한 연구. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 김국래. (2007). 소방공무원 의식과 치우개선에 관한 연구. 한국화재소방학회지, 21(1): 7-18.
- 김보현. (2011). 박정희시대 지배체제의 통치 전략과 기술. 사회와 역사, 제90집: 49-77.
- 김성민. (2009). 정부 주도 독립유공자 발굴포상 업무의 활성화 방안. 한국행정학회 동계학술대회 발
표논문집, 1-9.
- 김정훈·황성원. (2013). 정부 상훈제도 개선방안에 관한 연구: 일본의 상훈제도 현황 및 개혁을 중심으
로. 「한국인사행정학회보」, 12(3): 107-133.
- 데일리메일. (2014). 나경원은 받고 김연아는 못받는 대한민국 훈장 “청룡장”. 3월14일 이유정기자
류두원·류두진·홍기택. (2014). 정부기관의 중소기업 포상이 나아가야할 방향: 기업 가치에 미치는 영
향을 중심으로. 한국증권학회지, 43(1): 47-69.
- 배운호. (2003). 포상제도의 영예성 제고를 위한 개선방안 연구. 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 안전행정부. (2007). 정부포상 심사기준의 합리화 방안 개발 연구.
- 안전행정부. (2012). 2013 안전행정통계연보, 12월31일 기준
- 안전행정부. (2013). 정부포상통계.
- 안전행정부. (2014). 정부포상 규모산정 지표개발 추진계획(안).
- 안전행정부(행정자치부). 정부포상업무지침. 각년도(2003~2013).
- 안전행정부(행정자치부). 정부포상통계. 각년도(2003~2013).
- 연합뉴스. (2014). 안행부 "김연아도 못받는 체육훈장 서훈기준 조정" 3월 14일 이윤기자
- 이강철. (1970). 갑오개혁이후의 훈장제도에 대하여. 「고문화」, 12집, pp.3-13.
- 정무설. (1997). 정부상훈제도의 개선방안에 관한 연구. 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 조금주. (2002). 우리나라 교육 포상제도와 외국 교육 포상제도의 비교. 비교교육연구, 12(2): 233-268.
- 최영민. (2002). 대한민국 상훈체제 관리실태와 개선방안 연구. 성균관대학교 대학원 석사학위논문
- 통계청(2014). 2012년 국가통계기준 DB
- 하미승·전영상. (2007). 정부포상의 합리적 심사기준 개발방안 연구. 한국인사행정학회보, 6(2):
217-245.
- 한국산업기술진흥원. (2012). 미국의 혁신 포상제도 추진성과 분석
- 한국일보. (2014). 「감사·고과 바뀌야 공직사회 움직인다」 3월16일 임세원기자

- 한국행정연구원. (2005). 정부인력규모의 국제비교분석
- 한국행정연구원. (2006). 「정부 서훈제도 개선방안 연구」.
- 한국행정연구원. (2012). 「정부포상제도 개선에 관한 연구」.
- 한국행정연구원. (2013). 「정부포상 관리기준 합리화 방안 연구」.
- 황성원·권용수·김정훈·김승연. (2007). 정부서훈제도의 개선방안에 관한 연구: 정부 훈·포장제도를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 6(1): 193-234.
- 행정공제회. (2014). 각국의 공무원인력현황자료. <http://pobain.or.kr/2014/04/16>
- 행정자치부. (2005). 「정부인력운영계획」
- 각종 관련 법안. 「상훈법」, 「상훈법시행령」, 「정부표창규정」 등.
- Cabinet Office. (2005). Reform of the Honours System 2005. <https://www.gov.uk/government/publications/reform-of-the-honours-system-2005>
- Cabinet Office. (2008). Three Years of Operation of the Reformed Honours System. <https://www.gov.uk/government/publications/operation-of-the-honours-system-2008>
- Cabinet Office. (2011). Second Report on Operation of the Reformed Honours System. <https://www.gov.uk/government/publications/second-report-on-operation-of-the-reformed-honours-system>
- CIA. (2014). The World Factbook. Country Comparison: Population. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html>
- IMF (2014). World Economic and Financial Surveys, World Economic Outlook(WEO). <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/01>
- OECD. (2005). 일반정부규모
- Pater, M. (연도미상). Is Awarding a Medal an Administrative Decision? <https://law.muni.cz/sborniky/dp08/files/pdf/sprava/pater.pdf>
- Public Administration Select Committee, House of Commons. (2004). A Matter of Honour: Reforming the Honours System, 5th Report of Session 2003-04. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmpublicadm/212/212.pdf>.
- Peter Duckers. (2004). British Orders and Decorations. London: Shire Books.
- Straface, F. (2003). Latin American and Caribbean Award for Innovations in Government. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047323.pdf>

ABSTRACT

Developing the Standard Number of National Medals by Category in the National Medal Conferment Policy

Sauk-hee Park, Sun-young Lee, Jeong-yeol Choi, and Kang-ju Cho

This study explores developing the standard number of national medals and decorations, particularly national medals, per year in Korea in four categories and sub-categories. The objects of national medals are first divided into the private and public sphere, and then classified into four categories: industry and economy, society and culture, foreign affairs and security, and public administration. The standard number of national medals by categories and sub-categories is estimated with four common performance indicators in each sphere. In particular, a standardized scoring method is adopted in the private sphere while a relative scoring method is applied to the public sphere.

【Keywords: national medals and decorations, standard number of national medals, standardized scoring method, relative scoring method】