

## 독일 민사복무제도의 운영체계와 사회복무제도에 대한 정책적 함의

최현수

한국보건사회연구원 사회보장연구본부 부연구위원

### 1. 들어가며: 사회복무제도의 도입 및 주요내용

지난 2007년 2월 재정경제부, 교육인적자원부, 국방부, 보건복지부, 노동부, 기획예산처 등 관계부처 합동으로 추진된 “비전 2030 인적자원 활용 「2년 빨리, 5년 더 일하는 사회(2+5) 만들기」 전략”에서는 국가인적자원의 효율적 활용을 위한 병역제도 개선방안으로 군 복무기간 단축 및 사회복무제도의 도입이 발표되었다. 병무청에서는 사회복무제도를 “예외 없는 병역이행 체계를 정립하여 사회활동이 가능한 모든 사람은 병역의무를 이행하되 현역 복무를 하지 않는 사람은 사회서비스 분야에서 복무하는 제도”로 정의하고 있다<sup>1)</sup>. 이 제도는 기존의 산업기능요원, 전문연구요원 등을 중심으로 운영되어 온 대체복무와 현재 운영되고 있는 공익근무요원 제도를 포함하여, 지난 몇 년 동안 대체복무 허용과 관련하여 쟁점이 되어왔던 양심적 병역거부자의 문제에 대해서도 포괄적으로 접근할 수 있는

제도라고 할 수 있다.

사회복무제도의 도입은 2005년 6월 비전 2030을 수립하는 과정에서 ‘청년 인적자원의 효율적 활용’ 차원에서 병역제도 개선의 필요성과 관련하여 제기되었으며, 국방개혁안에 따른 군 인력운영 효율화 방안에 대한 검토결과 보고(’06.6) 시 ‘군 복무 선호체계 구축을 위한 복무기간 단축’, ‘전투력 강화를 위한 유급 지원병제 도입’과 함께 병역 형평성 확보를 위한 방안으로 보고되었다. 이후 병무청 산하 「병역자원연구기획단」에서 집중 검토되어 2007년 초 도입방안이 발표되었으며, 2008년부터 본격적으로 사회복무제도가 시행되어 2012년에는 기존 대체복무 인력들을 포괄하여 전면적으로 시행될 예정이다<sup>2)</sup>.

사회복무제도를 도입하는 주된 목적은 앞서 언급된 바와 같이 병역의 사회적 형평성 제고 또는 공익근무요원 제도 등의 대체복무를 일원화하여 재정비하기 위한 것이지만, 저출산·고령화의 경향에 따라 급증하고 있는 사회서비스 수

1) 국방부·병무청, “병역제도 개선 추진계획”, 2007.

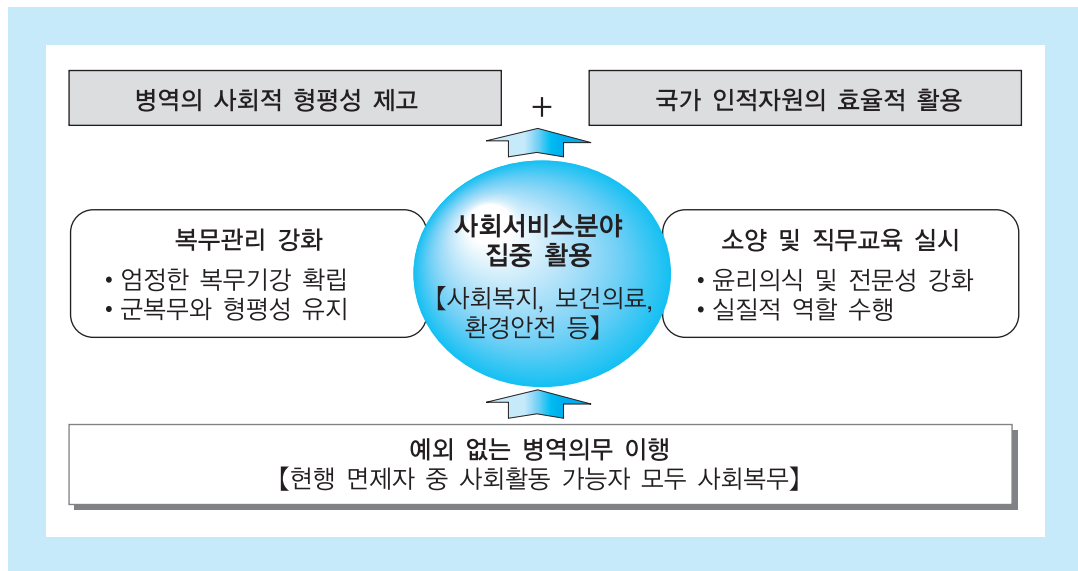
2) 관계부처 합동, “비전 2030 인적자원 활용 「2년 빨리, 5년 더 일하는 사회(2+5) 만들기」 전략”, 2007.

해외제도 하이라이트

요에 대한 대응방안으로서 중요한 의미를 지니고 있다고 할 수 있다. 이와 같은, 사회복무제도의 도입으로 인해 나타나게 될 중요한 변화는 다음의 세 가지로 요약할 수 있다. 첫 번째는 병역 이행 측면으로, 군사적인 임무수행 가능성을 전제로 합격과 불합격으로 분류<sup>3)</sup>하고 다시 현역과 공익요원으로 구분해오던 기존의 병역처분 기준이 조정된다는 점이다. 사회복무제도가 도입되면서 기존의 4급(보충역)과 5급(제2국민역)이 사회복무대상으로 분류되며, 이에 따라 신체 일부에 불편함이 있으나 사회활동이 가능한 사람

및 학력 미달인 사람, 귀화한 사람 등에 대해서도 향후 사회복무 의무가 부여된다<sup>4)</sup>. 두 번째는 인력활용 측면으로, 기존에 국방부와 병무청에서 관리되어 왔던 병역자원의 상당수가 사회적 서비스 분야에 우선적으로 투입된다는 점이다<sup>5)</sup>. 마지막으로 복무관리 측면에서, 현행 공익근무요원 제도와 달리복무분야에 대한 교육훈련을 통해 실질적인 역할수행을 강화하고 체계적인 복무관리시스템이 구축된다는 점이다. 이러한 사회복무제도의 도입으로 인해, 보건

그림 1. 우리나라 사회복무제도 도입 및 운영의 기본방향



자료: 국방부·병무청, "병역제도 개선 추진계획", 2007. 7.

3) 합격:1~3급(현역)/4급(보충역, 공익근무), 불합격:5급(제2국민역)/6급(면제), 재검:7급  
 4) '06년 징병검사 결과, 추가적으로 사회복무 대상이 되는 제2국민역(5급) 편입인원은 약 5,700명(전체의 2.0%)이며, 중증 질환을 보유한 것으로 판정되는 사람(6급)은 현행과 동일하게 사회복무 면제대상이다(국방부·병무청, 2007).  
 5) 현행 대체복무자 가운데 사회복지 분야에서 복무하는 경우는 3.4%에 불과하다(국방부·병무청, 2007).

Social Services Highlight

2. 민사복무제도의 운영체계

가. 민사복무제도의 역사

독일의 병역의무제도는 헌법과 병역기본법에 근거하여 1949년에 실시되었다. 처음에는 현역복무를 원칙으로 하였으나, 1956년에 병역거부자를 위한 의무복무의 법적근거가 마련되었다. "그 누구도 양심에 반하여 무기를 드는 전쟁병역을 강요받아서 안 된다"는 기본원칙(병역기본법 4조 3항)과 함께 병역기본법 12a조 2항에는 "양심적인 이유로 병역을 거부하는 사람은 대체복무를 해야 할 의무를 지닌다"라고 의무복무에 대해 명시하고 있다. 대체복무에 대한 기본원칙에 따라 실질적으로 병역거부자가 나타나고 이들에 대한 대체복무 의무부와 여부가 정치적으로 이슈화되기 시작한 것은 1960년부터이다. 1960년 1월 대체복무에 관한 법이 발효되었으며, 1961년 4월부터 340명의 병역거부자가 이를 근거로 대체복무를 처음으로 실시하였다. 이러한 대체복무와 관련하여, 민사복무 업무를 전담하기 위한 독립적인 연방 조직으로 민사복무청이 설립된 것은 1973년 10월인데, 당시에는 연방 노동사회부에 소속되어 있었으나 현재는 사회서비스 분야를 담당하는 연방 가족·노인·여성·청소년부 산하기관으로 병역거부 및

독일의 병역의무제도는 헌법과 병역기본법에 근거하여 1949년에 실시되었다. 처음에는 현역복무를 원칙으로 하였으나, 1956년에 병역거부자를 위한 의무복무의 법적근거가 마련되었다. "그 누구도 양심에 반하여 무기를 드는 전쟁병역을 강요받아서 안 된다"는 기본원칙(병역기본법 4조 3항)과 함께 병역기본법 12a조 2항에는 "양심적인 이유로 병역을 거부하는 사람은 대체복무를 해야 할 의무를 지닌다"라고 의무복무에 대해 명시하고 있다. 대체복무에 대한 기본원칙에 따라 실질적으로 병역거부자가 나타나고 이들에 대한 대체복무 의무부와 여부가 정치적으로 이슈화되기 시작한 것은 1960년부터이다. 1960년 1월 대체복무에 관한 법이 발효되었으며, 1961년 4월부터 340명의 병역거부자가 이를 근거로 대체복무를 처음으로 실시하였다.

이 글에서는 사회복무제도 도입과 관련하여 외국의 사회복무제도 운영사례<sup>7)</sup> 가운데 30여년의 오랜 역사적 경험을 지니고 있는 독일 민사복무제도의 운영체계 현황, 복무수행 절차, 복무관리 방안, 교육훈련 체계, 최근의 변화 동향 등을 살펴보고, 이를 바탕으로 향후 우리나라의 사회복무제도 운영 및 복무관리 분야에 대한 정책적 함의를 제시하고자 한다.

이러한 대체복무와 관련하여, 민사복무 업무를 전담하기 위한 독립적인 연방 조직으로 민사복무청이 설립된 것은 1973년 10월인데, 당시에는 연방 노동사회부에 소속되어 있었으나 현재는 사회서비스 분야를 담당하는 연방 가족·노인·여성·청소년부 산하기관으로 병역거부 및

6) 국정홍보처 조사(07.5)에 의하면, 사회복무제도 정착을 위해 가장 필요한 사항은 '철저한 복무관리(40.4%)'와 '복무자 의식변화(25.6%)'라는 응답이 다수를 차지하고 있는데, 이는 기존 공익근무제도에 대한 국민들의 부정적 인식과 향후 사회복무제도의 정착에 있어서 체계적인 복무관리의 중요성을 보여주는 결과라고 할 수 있다(국방부·병무청, 2007).  
 7) 독일 이외에 대만, 이스라엘, 러시아 등의 국가가 대체복무제도를 운영하고 있다(한국국방연구원 인력개발연구센터, 「세계국방인력편람」, 2005).

해외제도 하이라이트

민사복무제도와 관련된 모든 업무를 담당하고 있다. 특히, 민사복무청은 민사복무대상 여부를 판정하는 중요 절차인 병역의무자의 병역거부 신청, 심사, 승인에 대한 업무를 1984년부터 시작하였으며, 2003년에는 병역거부와 관련된 연방의 각종 위원회가 해산되고 민사복무청이 모든 병역거부자의 신청에 대한 심사 및 승인과 관련된 업무를 전담하게 되었다.

나. 민사복무제도의 정책방향

민사복무제도 시행 초기, 동·서독 간의 대립과 냉전 상황으로 인한 군사력 우위의 중요성이 강조되는 상황 속에서 대체복무를 허용하는 것 자체에 대한 반대여론이 있었다. 정부는 이러한 반대여론을 극복하면서 국가방위라는 최우선의 정책목표 하에서 국민의 동의를 받기 어려운 대체복무의 이미지를 쇠퇴시키고, 민사복무제도가 사회적으로 기여할 수 있다는 점을 강조하면서 제도의 정착에 목표를 두었다. 이를 통해 1980년대 중반 이후에는 민사복무 인력을 확대하고 이를 통해 다양한 형태의 사회서비스 기반 마련에 기여할 수 있도록 하였다.

그러나, 독일의 통일이 이루어짐에 따라 병력 규모가 감축되고 복무기간이 단축되는 변화를 거치면서 2000년 이후에는 민사복무자 규모가 감소하고 있는 상황을 경험하고 있다. 이에 따라, 최근 민사복무제도의 정책목표는, 사회생활을 시작하는 청년층에게 사회에 대한 경험의 기회를 부여함으로써 사회서비스 분야 및 각자의

적성에 맞는 직업에 대한 탐색과 발전 가능성을 제고하는 방향을 강조하고 있다. 이것은 2006년 11월 개최되었던 민사복무청의 workshop에서 사용된 '민사복무제도는 기회다(Zivildienst als Chance!)'라는 슬로건을 통해서도 확인할 수 있다. 정부는 노동시장의 중립성을 유지한다는 원칙 하에서 기존에 강조되어 왔던 사회적 기여 측면뿐만 아니라 청년층이 개인의 발전을 위해 긍정적인 기회로 활용할 수 있도록 민사복무제도를 발전시킨다는 목적을 가지고 있다.

다. 민사복무제도의 운영주체 및 역할

독일 민사복무제도를 구성하고 제도의 운영과 관련하여 역할을 수행하고 있는 주요 운영주체는 [그림 2]와 같다. 다양한 운영주체 가운데 민사복무제도에 대한 책임을 지고 제도 운영에 대한 결정권을 가지고 있는 기관은 민사복무청(BAZ)이다. 독일 민사복무제도의 운영체계에 있어서 중요한 특징은, 복무인력에 대한 수요부처인 동시에 주요 복무기관인 사회서비스 기관 및 시설을 관리하면서 전 국민에 대한 사회서비스 제공을 전담하고 있는 연방정부의 '가족·노인·여성·청소년부' 산하에 민사복무청이 소속되어 있는 반면, 국방부 산하기관인 병무청은 병역의무자에 대한 신체검사 업무와 현역근무 중 병역거부 신청자에 대한 병적기록을 민사복무청으로 이관하는 역할을 수행하고 있다는 사실이다. 이것은 사회서비스 제공 및 관리에 책임과 함께, 사회복무인력의 신분을 어떻게 정의할

Social Services Highlight

그림 2. 독일 민사복무제도의 운영주체



자료: Bundesamt für den Zivildienst(BAZ), "Zivildienst in Germany".

것인가의 문제와 연계되어 향후 우리나라 사회복무제도 운영에 있어서 정부부처 사이의 역할 분담 측면에 대해 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

주요 운영주체별 역할에 대해 살펴보면, 먼저 연방정부 차원에서의 민사복무제도 관리에 대한 책임은 사회복지서비스 영역을 담당하는 가족·노인·여성·청소년부(Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)에 주어진다. 민사복무제도의 직접적인 운영은 민사

복무청에서 전담하지만, 가족·노인·여성·청소년부는 민사복무청의 상급기관으로 관리 및 자문의 역할을 담당하며 민사복무제도 전반에 대한 정치적 결정사항을 민사복무청에 지시한다. 한편, 민사복무분야 정책자문관은 정치적 측면에서 민사복무제도의 대변자로서 정책수행을 보좌하며, 민사복무청장과 대등한 입장에서 민사복무제도 발전과 전문성 제고를 위해 노력한다. 또한, 민사복무기관 또는 복무자들로부터 제기되는 민원 등에 대해 확인하고 중재하는 업무



## 해외제도 하이라이트

즈퍼슨의 역할을 수행한다.

다음으로, 민사복무청(Bundesamt für den Zivildienst; BAZ)<sup>8)</sup>은 민사복무제도의 실질적인 운영과 집행에 대한 책임을 지는 최상급기관으로서 민사복무관리에 대한 모든 결정권을 가진다. 민사복무자에 대한 징집은 민사복무청에 의해서만 이루어질 수 있는데, 민사복무대상자 여부, 민사복무기관 승인 및 취소에 대한 결정을 내리고, 지역관리사무소 및 지역관리담당관을 관리한다. 한편, 국방부 산하기관인 연방 병무청(Keiswehersatzamt; KWEA)은 민사복무제도와 관련하여 민사복무청과 대등한 위상에서 상호 협력관계를 유지하고 있는데, 병역의무자에 대한 신체검사 업무와 현역근무자 중 병역거부 신청자가 발생 시 대상자 및 관련 병적기록을 민사복무청으로 이관하는 역할을 담당하고 있다. 독일의 경우, 민사복무대상자를 병력 자원으로 관리하는 것이 아니라 군 복무와 대등한 차원에서 민사복무를 수행하는 민간인으로 간주하기 때문에 병무청은 민사복무자의 복무관리에 대해서는 관여하지 않는다.

지역 단위에서 민사복무제도의 행정을 담당하는 조직으로는 민사복무청 산하에 지역 민사복무관리사무소(Zivildienstgruppe; ZG)가 설치되어 있다. 지역관리사무소는 전국을 8개 권역으

로 구분하여 각 권역별로 설치되어 있으며, 각 지역관리사무소마다 3~4명의 직원들이 민사복무청의 지시에 따라 민사복무기관에 대한 관리 및 통제, 본청으로부터 위임받은 행정업무<sup>9)</sup>를 전담한다. 독일 민사복무제도의 운영에 있어서 또 다른 특징은 공·사간의 역할분담이다. 지역관리사무소는 사회복지단체에 소속되지 않은 민사복무기관 및 해당기관 복무자에 대한 관리 및 행정업무를 담당하는 반면, 11개 사회복지단체에 소속된 민사복무기관 및 복무자에 대해서는 각 단체별로 지역마다 설치된 관리사무소에서 민사복무청과의 업무계약에 따라 동일한 위상에서 관리 및 행정업무를 수행하고 있다. 따라서, 11개의 사회복지단체<sup>10)</sup> 및 이에 소속된 지역관리사무소와 개별 사회복지기관 및 시설은 민사복무제도의 중간 관리조직 및 민사복무기관으로서 민사복무제도 운영에 있어서 매우 중요한 역할을 담당하고 있다고 평가할 수 있다.

민사복무자에 대한 소양교육과 실무교육을 담당하는 민사복무학교는 권역별로 전국에 20개 설치되어 있다. 민사복무자의 교육과 관련해서 일부 사회복지단체의 경우에는 소속된 민사복무기관에서 필요로 하는 분야에 대해 복무자를 직접 교육할 수 있는 자체 교육기관을 운영하기도 하며, 교육프로그램은 민사복무학교와 동일한 위

8) 연방 민사복무청은 쾰른에 위치하고 있으며, 민사복무청 소속 공무원은 1,064명이다.

9) 민사복무청에 의해 지역관리사무소에 위임된 행정업무는 민사복무자의 복무시작 확인, 민사복무자의 복무관련 출장지시, 민사복무자의 특별휴가 승인, 민사복무자의 부가적 활동 승인, 민사복무자가 출퇴근하지 않고 숙식하는 것에 대한 규제, 민사복무자와 복무기관에 대한 민원 검토 및 시정조치 등이다.

10) 우리나라의 협회 또는 협의회의 개념이 아니라, 적십자사 또는 Caritas 등과 같은 사회복지단체를 의미하며, 각 단체에 소속된 개별기관 및 시설들은 민사복무기관에 해당된다.

## Social Services Highlight

상에서 진행되고 민사복무청의 관리를 받는다.

지역 민사복무관리담당관(Regionalbetreuer; RB)은 일선 현장에서 복무관리 전반을 담당하는 중요한 역할을 수행한다. 1971년부터 각 지역을 담당하여 민사복무기관과 복무자를 관리하는 담당관이 배치되었으며, 민사복무청에 직접 소속된 93명의 지역관리담당관이 전국을 분할하여 지역별로 담당하고 있다. 이들은 담당지역 내에서 민사복무자와 민사복무기관과 관련하여 제기되는 모든 사안에 대한 관리자로 활동하고 있으며, 독일 민사복무제도에 있어서 복무관리의 핵심요소로 평가된다. 중앙 차원에서는 전국적으로 분포하고 있는 민사복무기관과 복무자에 대한 실질적인 통제가 불가능하므로, 각 지역에 상주하고 있는 지역관리담당관(RB)은 민사복무기관에서 발생하는 모든 업무상의 문제에 대하여 현장을 확인하고 상담 및 조사를 수행하며, 지역관리사무소 및 민사복무청에 보고하여 이를 처리하는 역할을 수행한다.

마지막으로, 민사복무제도를 구성하는 중요한 운영주체는 민사복무기관(Zivildienststelle; ZDS)이다. 민사복무기관은 필요에 따라 일정한 수의 민사복무직을 민사복무청에 신청하고, 승인 받은 민사복무직에 대해 복무자를 받을 수 있다. 민사복무기관은 앞서 언급한 8개의 지역관리사무소(ZG) 관할 복무기관과 11개의 사회복지단체(VB) 소속의 복무기관으로 구분되며, 전자가 전체 복무기관의 약 20%, 후자가 약 80%를

차지한다. 민사복무자(Zivildienstleistender; ZDL)는 본인이 선택한 민사복무기관의 민사복무직에서 직무를 수행하게 된다.

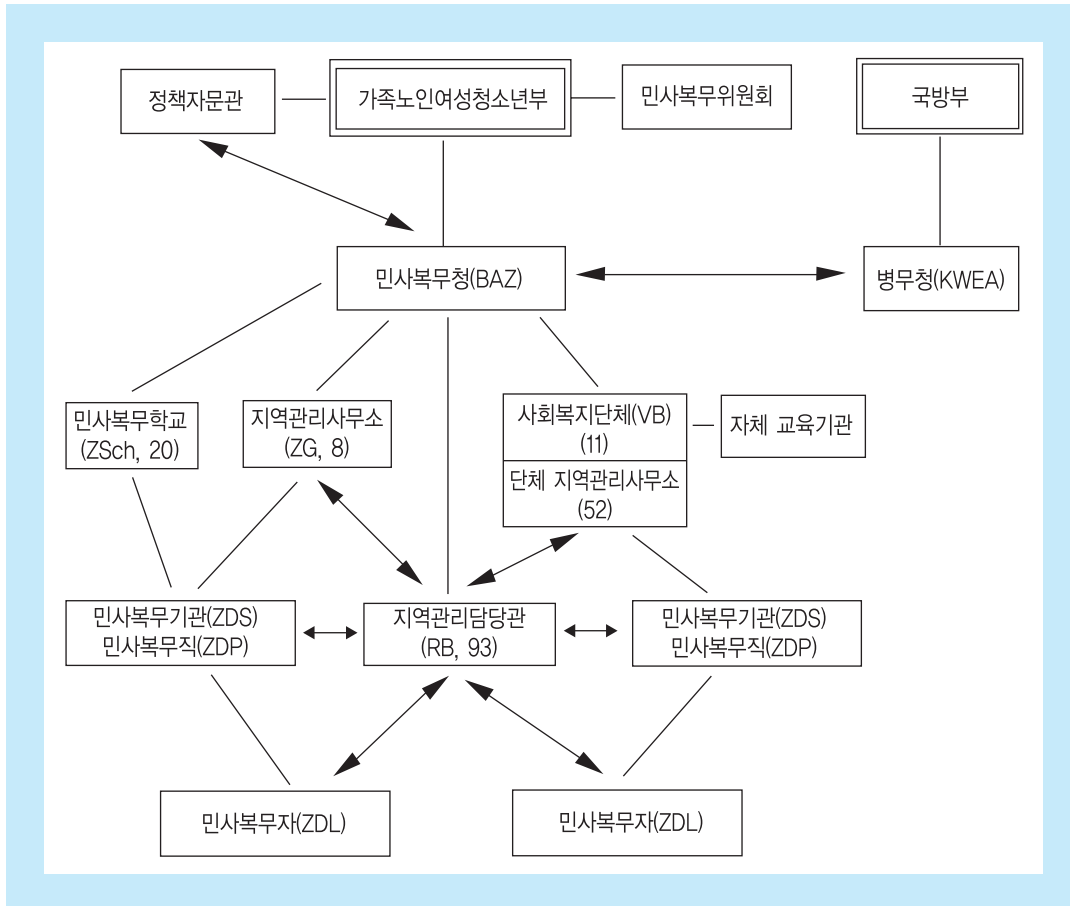
이상에서 살펴본 주요 운영주체 간의 관계를 바탕으로 독일 민사복무제도의 전달체계를 요약하면 [그림 3]과 같다. 가족·노인·여성·청소년부 산하에 위치한 민사복무청은 민사복무분야의 정치적 대변인 역할을 담당하는 장관의 정책자문관과 협력관계를 맺고 있으며, 군복무 및 민사복무 대상의 연계와 관련해서는 병무청과 명확하게 역할을 분담하고 있다. 실질적인 행정업무와 민사복무자의 교육은 지역 단위로 설치된 민사복무청 소속 지역관리사무소와 민사복무학교가 담당하며, 민사복무기관이 소속된 민간 사회복지단체의 지역관리사무소와 자체 교육기관이 동일한 역할을 수행하고 있다. 한편, 민사복무청 직속으로 일선 현장에서 민사복무제도의 복무관리에 있어서 핵심적인 역할을 담당하고 있는 지역관리담당관은 지역관리사무소와 민사복무학교, 민사복무기관 및 복무자와 유기적인 관계를 형성하고 있다.

## 라. 민사복무대상 결정 및 민사복무 수행절차

독일의 병역체계에 있어서 민사복무 대상자에 해당하는 경우는 18~23세의 남성으로 양심에 의한 병역의무 거부를 민사복무청<sup>11)</sup>에 신청하여 승인받은 사람이다. 병역거부에 대한 승인 신청

11) 과거 양심적 병역거부에 대한 승인 결정이 법원에 의한 재판형태로 이루어지는 것이 사회문제화 되면서 병역거부에 대한 신청, 심사, 승인을 통한 민사복무대상자 선정과정이 민사복무청으로 일원화되었다.

그림 3. 독일 민사복무제도의 전달체계



은 예외적인 경우를 제외하고 만 18세가 지나기 6개월 전에 이루어지며, 신청자는 병역거부가 양심에 기초한 결정임을 상세하게 설명하여야 할 의무를 지닌다. 이처럼, 병역의무 대상자가 신체 검사와 양심적 병역거부에 의해 민사복무 대상자로 판정되면 이들에 대한 모든 관리책임이 병무청으로부터 민사복무청으로 이관된다.

민사복무 대상자들은 민사복무청의 징집계획

등 관리체계에 따라 징집통지서를 받게 된다. 이처럼 통지서를 받은 후 2개월 이내에 민사복무 대상자는, 다양한 민사복무기관(ZDS) 및 해당 기관에 승인된 분야별 민사복무직(ZDP) 가운데 자신이 복무를 시작하는 시점을 기준으로 총원 여부 및 복무가능성을 확인하고 자신이 희망하는 기관과 직무를 직접 결정해야 한다. 이 때, 복무 대상자들은 민사복무청 홈페이지(www.

zivildienst.de), 거주지역 관할 지역관리사무소, 지역 민사복무관리담당관, 거주지역에 위치한 사회복지시설 등 민사복무기관 등을 통해 다양한 정보를 구할 수 있도록 지원이 이루어진다.

본인의 희망에 따라 거주지역 내에서 선택한

무직을 탐색하고 자신의 의사에 따라 최종적으로 선택하고 있다. 다만, 2개월 이내에 이러한 노력을 기울이지 않을 경우 민사복무청이 해당 거주지역 인근의 민사복무기관을 지정해준다. 또한, 직접 민사복무기관과 직무를 결정한 이후에도 불가피한 사정이 발생할 경우

에는 변경이 가능하다.

그림 4. 독일 민사복무청 홈페이지 내 민사복무기관 검색을 위한 배너



자료: 독일 민사복무청 홈페이지(www.zivildienst.de)

몇 개의 민사복무기관과 직무를 대상으로, 복무 대상자들은 해당 민사복무기관과 사전에 접촉하고 복무시작 시점이나 조건 등에 대해 상호 협의를 거쳐 최종적으로 민사복무기관과 본인이 담당할 민사복무직을 선택하게 된다. 그리고 민사복무직, 세부 직무내용, 복무시작과 종료 시점 등이 담긴 합의서를 작성하게 되며, 민사복무기관은 작성된 문서를 민사복무청에 제출한다. 민사복무청은 이를 심사하여 민사복무여부 및 시기를 최종적으로 확정하고 복무소집을 통지한다. 독일 민사복무 대상자의 90% 이상은 이와 같은 절차에 따라 직접 민사복무기관과 민사복

합의된 복무시작 시점에 맞춰

복무대상자는 선택한 민사복무기관에서 복무를 우선 시작하고, 1~2주간 복무하면서 현장에 적응하는 도중에 민사복무청에서 지정해주는 교육훈련 일정에 맞춰 각 지역별 민사복무학교에 입소하여 본격적인 소양교육과 직무교육을 받게 된다. 민사복무학교에서 약 3~4주간(1주 소양교육, 2~3주 직무교육) 교육을 수료한 이후 다시

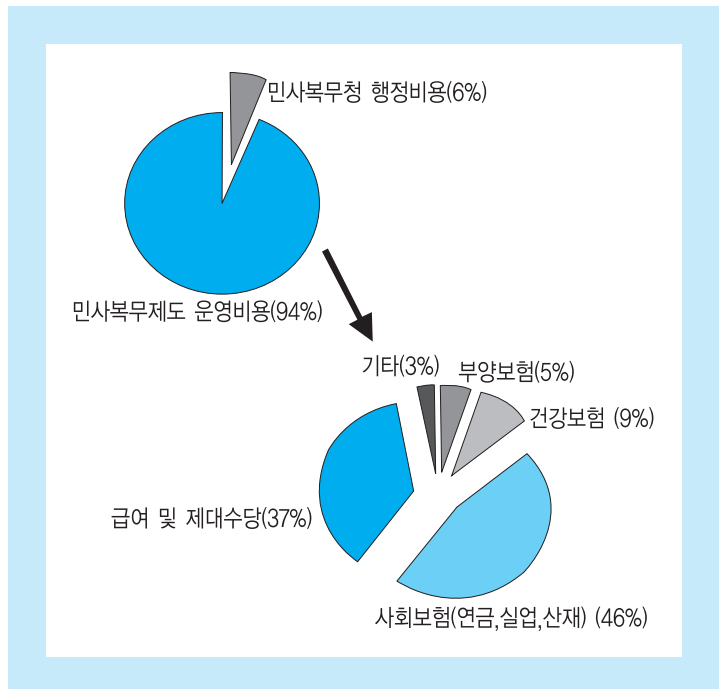
자신의 민사복무기관으로 복귀하여 복무종료 시점까지 근무하게 된다. 민사복무기간은 의무복무기간에 해당하는 9개월이며, 복무기간(9개월)이 만료되거나 복무기간 만료 이전일지라도 민사복무법 43조 1항 Nr.2~11에 언급되어 있는 상황과 민사복무를 계속하는 것에 특별한 문제가 발생할 경우에 한해 조기에 제대가 가능하다.

**마. 민사복무제도의 예산현황 및 복무기관의 비용부담 수준**

독일 민사복무제도 운영을 위한 예산규모 및

주요 구성내역을 살펴보면 [그림 5]와 같다.

그림 5. 독일 민사복무제도의 예산구조



자료: Bundesamt für den Zivildienst(BAZ), "Zivildienst in Germany".

2007년(회계연도) 기준으로 민사복무청 운영비, 민사복무자에 대해 지급되는 급여와 사회보험료 등을 모두 포함하여 약 6억 3,360만 유로(약 8,600억원)에 이른다. 예산구성을 살펴보면, 지역 민사복무관리사무소, 민사복무학교, 지역 민사복무담당관 운영비를 포함한 전체 민사복무청 행정비용이 약 6%를 차지하며 나머지 94%는 민사복무자에 대한 지원을 중심으로 민

사복무제도를 운영하는데 실질적으로 소요되는 비용에 해당한다. 민사복무제도 운영을 위해 투입되는 예산은 민사복무자에 대한 사회보험료(연금, 실업, 산재보험) 46%, 급여 및 제대수당 37%, 건강보험료 9%, 부양보험료 5%, 기타 3%로 구성되어 있다. 이처럼, 민사복무자에 대한 급여 및 제대수당 이외에 각종 사회보험료가 60% 정도를 차지하고 있는데, 정부예산으로 민사복무자의 복무기간 동안의 사회보험료를 부담하여 가입자격을 유지시키고 있는 것은 독일 민사복무제도의 특징이라 할 수 있다<sup>12)</sup>.

한편, 예산부담 측면에서 또 다른 특징은 수혜자 부담 원칙에 따라 민사복무자를 배치 받아 활용하고 있는 민사복무기관 역시 복무자에 대해 지급되는 비용의 일정 부분을 부담하고 있다는 사실이다. 민사복무기관은 민사복무자가 복무하는 기간 중의 식비, 피복비, 교통비<sup>13)</sup>를 전액 부담하며, 급여 및 제대수당의 경우 30%를 해당 기관이 부담하고 있다. 이처럼 민사복무기관이 일정 수준의 비용을 부담하는 것은 국가가 비영리단

12) Bundesamt für den Zivildienst(BAZ), "Zivildienst in Germany".  
13) 복무시작 및 제대 시 이동비용은 민사복무청에서 지급한다.

체에 대해서 국가의 인적자원인 민사복무자를 최소한의 비용으로 활용할 수 있도록 기회를 제공한 것이라고 생각하기 때문이다. 특히, 민사복무기관의 예산분담은 민사복무자의 남용을 방지하고 복무자의 적절한 활용 등 복무관리의 책임성을 제고하는 효과를 지니고 있다.

### 3. 민사복무제도의 복무현황 및 복무관리 체계

#### 가. 민사복무분야

독일 민사복무제도에서 복무자들을 활용하는 분야를 결정하는 기본원칙은 공공성을 지향하고 있는 분야의 직무에 대한 민사복무자의 배치이다. 이러한 원칙에 부합하여 민사복무기관으로 지정되면 해당 기관은 필요로 하는 세부 직무 분야에 따라 민사복무직의 수를 사전에 신청하고 이에 대한 승인을 받아 운영하게 된다.

현재 민사복무자의 직무분야별 배치 현황을 살펴보면, 노인·장애인 수발보호, 응급구조, 간호 보조 등 보건 및 사회복지 분야에 약 90%의 복무자가 근무하고 있으며, 나머지는 자연보호, 농업지원, 수자원관리 등 환경 분야에 배치되어 있다. 그러나, 민사복무청은 특정 분야에 복무자가 집중되는 현상을 방지하기 위한 방안을 원칙적으로 고려하고 있지 않다. 그 이유는, 앞서 언

급한 바와 같이 강제적인 배치가 아니라 복무대상자 자신의 선택에 따라 민사복무 분야를 결정하고, 업무의 난이도는 본인의 적극성과 능력 등 주관적인 특성에 따라 좌우되므로 분야 및 직무 배치에 대한 우선순위 및 인센티브 등을 적용할 필요가 없다고 판단하기 때문이다. 다만, 정책적으로 많은 복무인력의 투입이 요구되는 분야는 민사복무기관별로 세부적인 민사복무직의 정원을 결정할 때 일부 반영하여 구체적인 직무분야별로 유도한다.

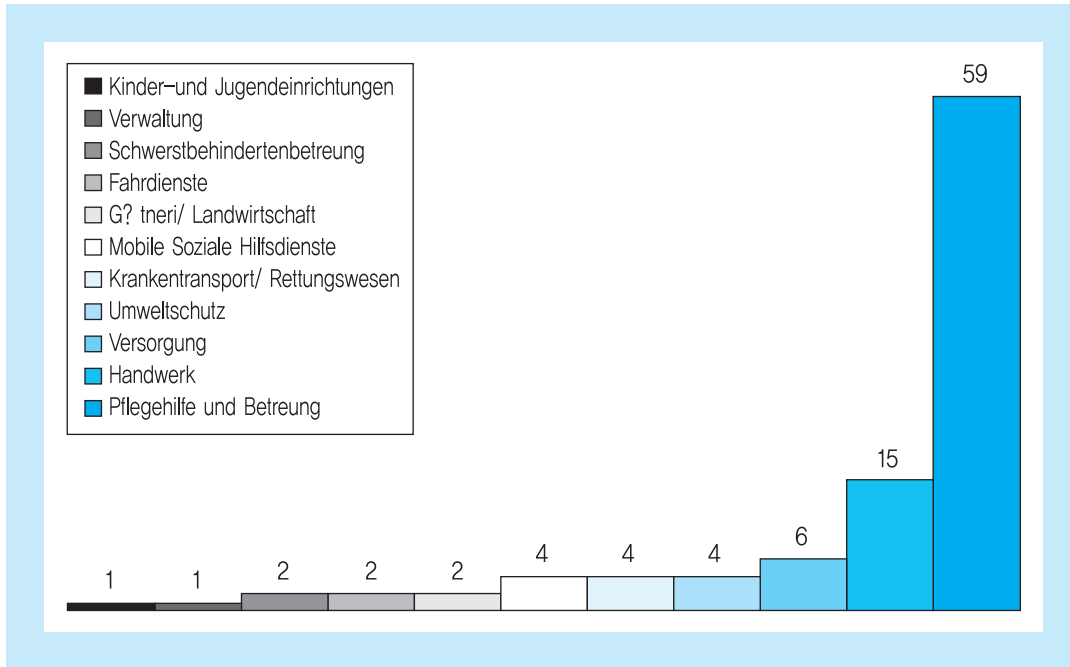
한편, 독일 민사복무제도는 특수한 경우 국가로부터 승인받은 기관에서 민사복무 자체에 대한 대체복무를 허용하는 제도를 가지고 있다. 따라서, 대체복무를 선택하는 복무자들은 민사복무 대상자임에도 불구하고 승인된 민사복무기관이 아닌 곳에서 정해진 기간<sup>14)</sup> 동안 유사한 업무를 수행해야 하며 이를 민사복무에 대한 대체복무로 인정받게 된다. 이처럼 민사복무에 대한 대체복무가 가능한 영역은 국가 재난구조 업무, 해외에서의 민사복무와 유사한 직무수행, 개발도상국 원조 및 봉사단체 활동 등으로, 여성의 경우에도 이를 통해 자유의사에 따라 민사복무에 참여할 수 있다.

#### 나. 민사복무기관(ZDS) · 민사복무직(ZDP) · 민사복무자(ZDL) 규모

민사복무제도 운영에 있어서 복무와 관련된

14) 의무복무 기간인 9개월보다 장기간 근무해야 하며, 예를 들어, 6년 동안 직무수행이 필요할 때마다 참여하되 연간 최소 200시간 이상 복무해야 하는 등의 방식이다.

그림 6. 민사복무자의 직무분야<sup>15)</sup>별 배치 현황



자료: Bundesamt für den Zivildienst(BAZ), "Zivildienst in Germany".

핵심적인 요소는 '민사복무기관-민사복무직-민사복무자' 라고 할 수 있다. [그림 7]에서 1970년부터 2006년까지 지난 36년 동안 민사복무기관, 민사복무직, 민사복무자의 규모 변화추이를 살펴보면, 복무분야의 다양화에 따라 민사복무직과 민사복무자의 규모가 최근 감소하고 있음에도 불구하고, 민사복무기관의 수는 1980년 약 13,000개에서 2000년 약 40,000개까지 완만하

게 증가하였으나, 이후 다소 감소하여 2006년에는 약 38,000개의 민사복무기관이 지정되어 운영하고 있다. 민사복무직의 경우, 1980년 약 50,000개에서 2000년 약 190,000개 수준으로 증가하였으나 2000년 이후부터 급격하게 감소하여 2006년 현재 약 120,000개 정도가 유지되고 있다. 한편, 민사복무자의 경우에는, 1980년 약 40,000명에서 2000년에 약 124,000명까지 증가하였으나

15) Kinder- und Jugendeinrichtungen: 아동·청소년단체 / Verwaltung: 행정사무, Schwerstbehindertenbetreuung: 중증 장애인보호, Fahrdienste: 철도지원, Landwirtschaft: 농업지원, Mobile soziale hilfsdienste: 사회문제 지원, Krankentransport/rettungswesen: 환자이송/응급구조, Umweltschutz: 환경보호, Versorgung: 식사지원, Handwerk: 작업지원, Pflegehilfe/betreuung: 보살핌/보호서비스

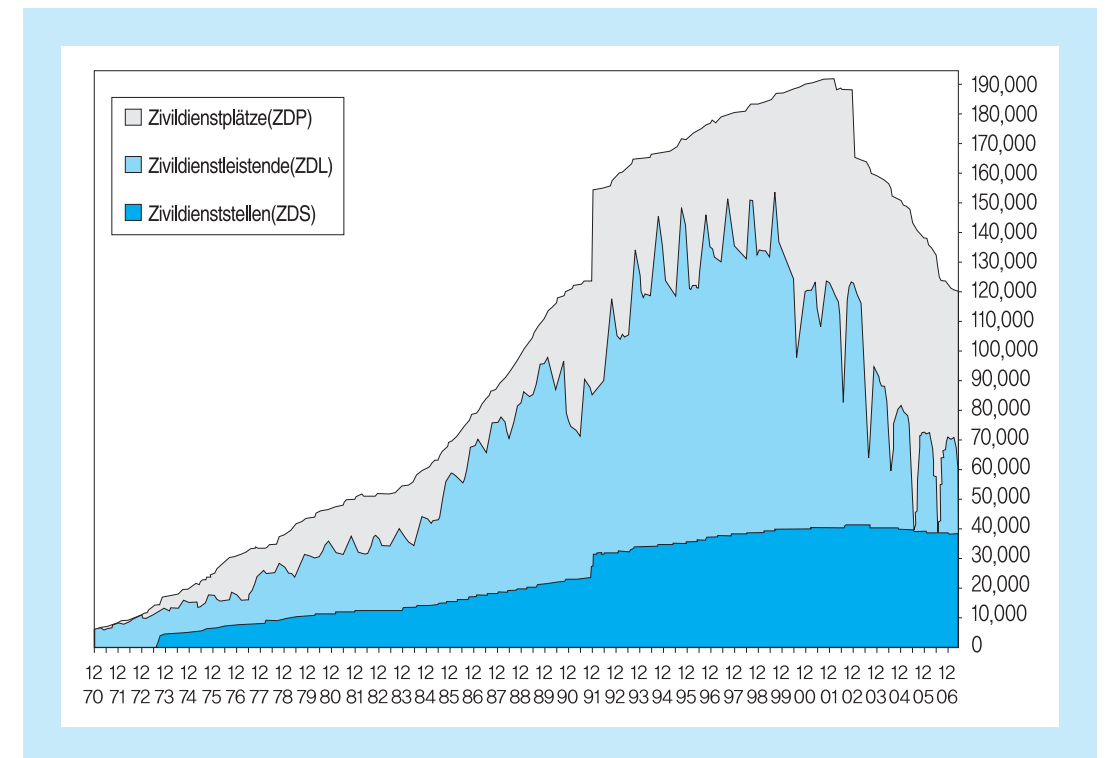
이를 정점으로 민사복무직과 함께 급격하게 감소하여 2006년 현재 약 62,000명 정도의 민사복무자가 매년 복무하고 있다.

이러한 '민사복무기관-민사복무직-민사복무자' 현황과 관련하여, 독일 민사복무제도는 민사복무자들의 자율적인 선택권을 보장하고 그에 따른 복무의 책임성을 요구하기 위하여 세 가지 요소 사이에 기본적인 원칙을 적용하고 있다. 그것은 '민사복무직(ZDP)의 수가 복무해야 하는 민사복무자(ZDL)의 수보다 항상 많은 상태'를

유지할 수 있도록 관리함으로써 민사복무 대상자에 대한 복무기관 및 세부 직무분야 선택권을 최대한 보장한다는 원칙이다. 이러한 원칙에 따라 민사복무직 대비 민사복무자의 총족률 변화 추이를 살펴보면, 1980년 80%에서 1985년에 90%까지 높아졌으나, 이를 정점으로 감소하기 시작하여 2000년에는 약 65%까지 감소하였고 최근에는 약 50~60% 수준(2006년 약 52%)을 유지하고 있다.

이러한 원칙을 준수하기 위해 민사복무청 및

그림 7. 민사복무기관(ZDS) · 민사복무직(ZDP) · 민사복무자(ZDL) 규모 변화(1970~2006)



자료: Bundesamt für den Zivildienst(BAZ), "Zivildienst in Germany".



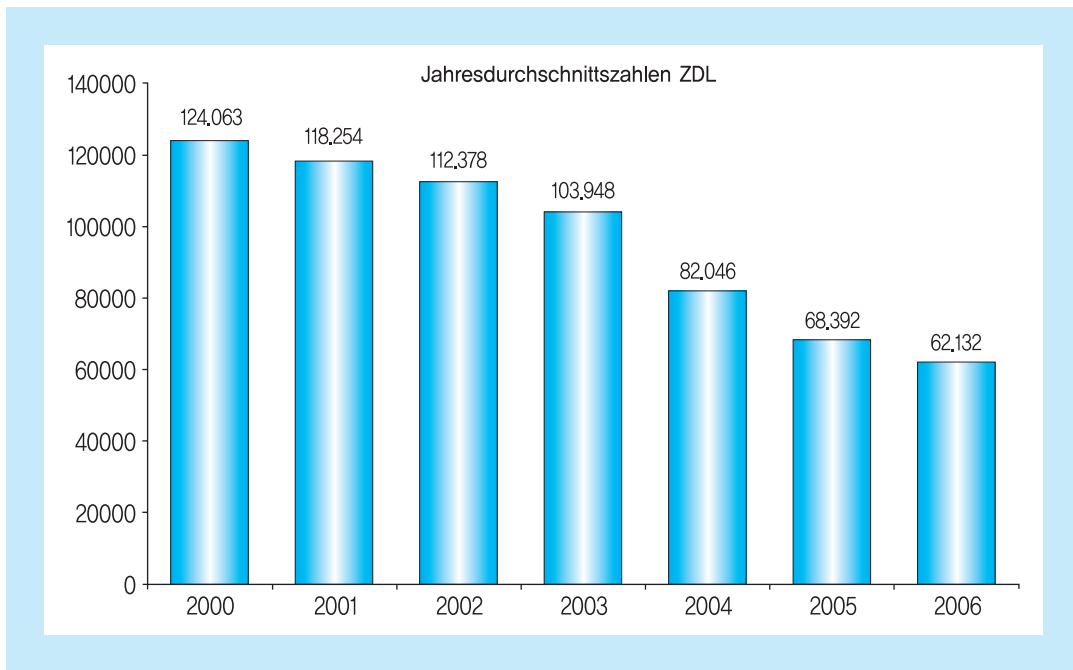
해외제도 하이라이트

지역 관리사무소는 민사복무 대상자의 수요와 공급을 적절하게 조절함과 동시에 민사복무기관에 대해 관리번호를 부여하고 각 기관별로 승인된 민사복무직에 대한 데이터베이스를 구축하고 있다. 이러한 민사복무 관련 정보체계의 연계 및 제공을 통해 민사복무 대상자들로 하여금 본인이 희망하고 적성에 맞는 민사복무기관 및 세부 직무분야에 대한 '탐색→선택→협의→결정'의 메커니즘이 체계적으로 작동하도록 노력하고 있다. 결과적으로, 이와 같이 본인의 선택권을 보장하는 시스템은 개인의 성실한 복무에

대한 책임을 강조함으로써 성공적인 복무관리를 가능하게 하는 결정적인 요소로 작용한다.

한편, [그림 8]과 같이 2000년 이후 매년 민사복무자 수가 감소하는 경향이 뚜렷하게 나타나 2006년에는 2000년 124,000명의 50% 수준인 약 62,000명까지 감소하였다. 이처럼 민사복무자 규모가 급격하게 감소하는 이유는 무엇보다도 통일 직후 대규모의 병력감축으로 인한 병역잉여자원 발생과 통일 직전 15개월에서 현재 9개월까지 단축된 복무기간의 영향 때문이라고 할 수 있다.

그림 8. 민사복무자(ZDL) 규모 변화(2000~2006)



자료: Bundesamt für den Zivildienst(BAZ), "Zivildienst in Germany".

Social Services Highlight

다. 복무관리체계

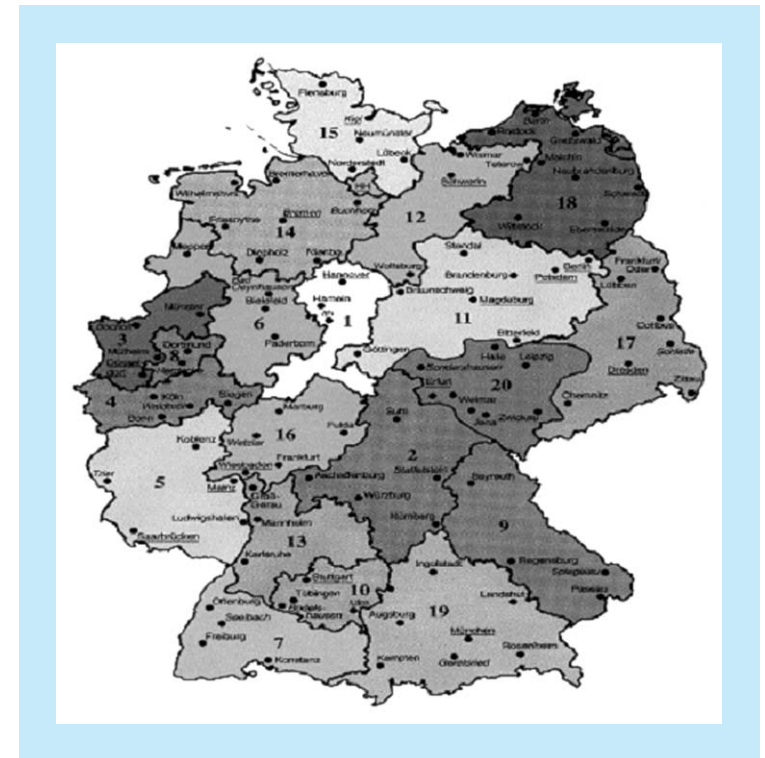
복무관리에 있어서 핵심적인 사항은 복무기관의 민사복무자 활용실태와 민사복무자의 복무실태에 대한 관리체계 구축이다. 독일 민사복무제도의 복무관리 시스템 정착에 있어서 가장 중요한 요인은 세 가지로 설명할 수 있다.

첫 번째는 제도 운영의 메커니즘 측면으로, 앞서 살펴본 바와 같이 복무자 스스로 희망하는 기관과 세부적인 직무를 선택하도록 최대한 보장함으로써 복무에 대한 책임의식을 높이는 것이다. 두 번째는 복무기관 관리 담당자와 복무자의 인식 측면이다. 특히 복무자에 대해서는 복무에 대한 책임의식 또는 의무감과 함께 민사복무자로서 복무기관에서 근무하는 동안 스스로 지켜야 할 권리에 대한 인식을 강화하는 것이 매우 중요한데, 이것은 민사복무학교를 통한 소양교육 및 직무교육 등의 교육프로그램에서 강조되어야 한다. 세 번째는 복무기관과 복무자를 유기적으로 관리할 수 있는 체계 구축의 필요성이다. 독일 민사복무제도는 이를

위해 지역 민사복무관리담당관 제도를 운영하고 있으며, 이는 위의 두 가지 요인과 함께 성공적인 복무관리체계 운영에 있어서 대표적인 특징이라고 할 수 있다.

독일 민사복무제도의 복무기관 및 복무자에 대한 기본적인 관리체계는 다음과 같다. 1차적으로는 민사복무청의 지도·감독 하에 민사복무기관에서 직접 복무자의 복무실태를 관리 감독하며, 이에 대한 행정업무 처리 및 현장 확인 조사는 각각 지역관리사무소와 지역관리담당관

그림 9. 권역별 지역 민사복무관리담당관 배치 현황



자료: Bundesamt für den Zivildienst(BAZ), "Zivildienst in Germany".



## 해외제도 하이라이트

에 의해 이루어진다. 지역관리사무소는 복무기관에서 문제가 발생할 경우, 지역관리담당관으로 하여금 현장을 방문하여 직접 조사하도록 한 후 그 결과를 민사복무청에 송부하며, 지역관리담당관은 민사복무자의 복무확인, 민사복무기관 현장 확인조사, 민사복무자의 기관선정 상담 및 안내, 복무 중 발생하는 문제에 관한 전반적인 상담업무 등을 수행한다. 특히, 전국을 93개 권역으로 나누어 각각의 권역을 담당하고 있는 93명의 지역관리담당관(RB)들은 매우 중요한 역할을 수행한다. 앞서 [그림 3]에서 제시된 바와 같이, 민사복무청에 직접 소속되어 있는 지역관리담당관은 전달체계 상에서 각 지역별 현장 복무관리의 중심에 위치하고 있으면서 민사복무자, 민사복무기관, 지역 관리사무소, 사회복지단체 등과 유기적인 네트워크를 형성하여 해당 지역 내의 복무실태에 대한 관리를 전담한다. 이러한 지역관리담당관은 권역별로 지역실정을 잘 알고 있는 거주자 중 1인을 선발하여 개인사무실에서 업무를 수행하도록 하며 특정 시간대에는 전화상담, 행정업무 등을 위해 내근을 실시하지만 나머지 시간대에는 대부분 담당지역 내 민사복무기관 방문, 민사복무자 면담 등 주로 외근을 실시한다<sup>16)</sup>.

한편, 민사복무기관에 대한 관리수단인 지정 및 취소와 관련된 결정권한은 민사복무청이 가지고 있으며, 행정적으로는 사회복지시설이 민

사복무기관 지정을 원할 경우 증빙서류와 신청서를 갖추어 지역 민사복무관리사무소를 경유하여 민사복무청에 신청해야 한다. 민사복무기관으로 지정되기 위한 중요한 조건은, 비영리기관으로 수행하고 있는 업무가 공공의 이익을 추구해야 하고 배치되는 민사복무자에 대해 급여 및 제대수당 등 일정 수준의 비용을 지불할 수 있는 능력이 있는 기관이어야 한다는 점이다. 또한, 복무관리를 전담하는 담당자를 지정하여 지역관리담당관과 연락체계를 갖추어야 하고, 복무관리를 위해 필요한 모든 정보를 성실하게 제공해야 한다.

이러한 조건을 충족하게 되면 민사복무청의 결정에 따라 민사복무기관으로 지정되는데, 해당 기관의 소요에 따라 세부 직무분야별로 일정 규모의 민사복무직을 승인받은 후 해당 직무별로 민사복무자의 선택과 상호 협의에 따라 복무자를 배치 받아 활용할 수 있다. 그러나, 민사복무기관으로 지정된 이후에도 기관의 성격이 변화되거나 비용부담 능력이 부족하다고 판단될 경우, 또는 복무자를 승인된 직무에 적절하게 활용하지 않는 등 기본적인 조건을 위반할 경우 해당 민사복무기관은 지정이 취소되거나 기존에 승인되었던 특정 분야의 민사복무직 규모가 축소될 수 있다. 이러한 민사복무기관 지정 취소에 대한 결정 역시 민사복무청에 의해 이루어지는데, 민사복무기관, 민사복무자, 제3자의 신고 등으로 인해

16) 예를 들어, 쾰른 지역을 담당한 지역관리담당관의 경우 482개 민사복무기관(약 2,800개 민사복무직)에 근무하고 있는 약 1,000명의 민사복무자를 관리하고 있다. 민사복무기관별 현장방문은 평균적으로 연간 1~2회 이루어지지만, 문제가 발생하거나 복무자 또는 제3자에 의해서 민원이 접수된 복무기관의 경우 수시로 방문하여 사실을 확인하기 위한 조사를 실시한다.

## Social Services Highlight

문제가 보고될 경우 지역관리담당관이 민사복무자 활용 및 복무관리 실태에 대해 사실관계를 조사한 결과가 중요한 근거로 활용된다.

민사복무기관에 대한 지정취소와 함께, 문제를 발생시키고 복무규정을 위반하는 민사복무자에 대해서는 처벌조항에 따라 복무관리가 이루어진다. 역시, 지역관리담당관의 역할이 중요한데, 해당 민사복무자뿐만 아니라 가족, 동료 복무자, 그리고 복무기관장 및 복무관리자에 대한 사실관계 확인을 근거로 민사복무청에 조서를 제출하면, 이를 근거로 민사복무청이 확인조사를 거쳐 처벌 등의 조치사항을 결정한다. 대부분의 경우 민사복무자에 대한 처벌은 감봉 또는 복무기간 연장 등의 형태로 이루어진다.

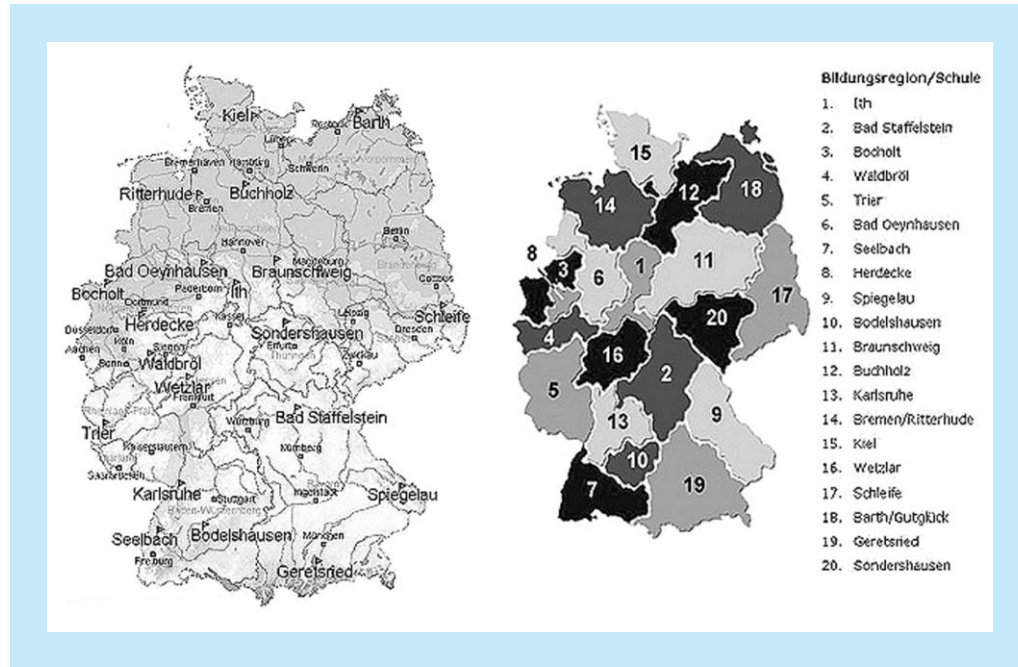
## 4. 민사복무제도의 교육훈련체계

독일 민사복무제도 운영에 있어서 복무자에 대한 교육훈련은 매우 중요한 의미를 지닌다. 특히, 고등학교를 졸업하고 사회생활을 시작하는 청년들에게 복무기간 중에 필요한 사항만을 단순히 교육하는 것이 아니라, 시민으로서의 권리와 의무, 정치적 관심, 의사소통의 중요성 등 기본적인 소양교육을 실시한다. 또한, 복무에 필요한 직무교육은 복무기관에서 필요로 하는 실무 중심의 내용들로 구성되며, 민사복무자들로 하여금 사회서비스 분야에 대한 긍정적인 인식을 제고함과 동시에 직업에 대한 탐색과 경험의 기회를 제공한다.

이와 같은 민사복무자에 대한 교육은 민사복무청에 소속된 민사복무학교를 중심으로 이루어진다. 민사복무학교는 전국을 20개 권역을 나누어 각 지역마다 운영되고 있으며, 민사복무기관이 소속된 사회복지단체가 운영하는 자체 교육기관에서도 직무교육을 운영한다. 민사복무학교는 1971년 10월 Weserbergland의 Ith(1)에 최초로 설립되었으며, 독일 통일 이후에는, 구 동독지역에서 새롭게 편입된 주 정부(Sachsen)의 Schleife(17) 지역에도 처음으로 민사복무학교가 설립되었다. 권역별로 분포하고 있는 각각의 민사복무학교는 민사복무 분야에 대한 다양한 교육프로그램을 운영하고 있으므로 민사복무대상자는 거주지 및 복무기관 인근의 민사복무학교로 입소가 가능하며, 민사복무청에서 복무시작 시점에 맞춰 입소할 수 있도록 각 학교로 배정한다. 다만, 환경 분야 관련 직무교육의 경우에는 Barth(18)에 위치한 민사복무학교에서만 교육프로그램이 진행된다.

민사복무학교의 운영 및 교육프로그램 진행에 필요한 예산은 민사복무청에서 지원하며, 민사복무자들은 민사복무청으로부터 받은 교육일정에 따라 민사복무학교에 입소해야 한다. 이들이 민사복무학교에 입소하여 교육을 받는 시점은, 민사복무자와 복무기관이 상호 협의에 의해 결정하고 민사복무청이 승인한 복무시작 시점을 기준으로 1개월 전후이다. 민사복무자는 복무시작 일자에 복무기관으로 우선 출근하여 기관에 대한 오리엔테이션과 적응기간을 거쳐 해당 복무기관에서 근무하다가 교육소집 일정에

그림 10. 권역별 민사복무학교 분포 현황



자료: 독일 민사복무청 홈페이지(www.zivildienst.de)

맞춰 민사복무학교로 입소하게 된다. 교육기간 중에는 아무리 거주지에 가까운 곳에 위치한 민사복무학교로 배정될지라도 합숙교육을 원칙으로 한다.

교육과정 및 세부 교육내용은 민사복무학교가 자율적으로 구성하여 운영할 수 있는데, 민사복무청 내에서 교육훈련을 담당하고 있는 'I-3'에서 제시하는 가이드라인에 따라 민사복무자에 대한 교육프로그램을 구성하고, 이에 대한 승인을 받은 후 계획대로 교육프로그램을 운영하게 된다. 민사복무학교는 교장과 전담강사, 행정 지원 인력 등으로 구성되며, 필요에 따라 지역사

회에 위치하고 있는 다양한 사회복지시설에서의 현장실습 및 외부 전문강사에 의한 교육 등이 동시에 진행된다. 매 기수마다 100~150명 정도가 연속적으로 교육을 받는데, 몇 개의 클래스로 구분되어 전담강사들이 각각 담당하게 된다. 이때, 민사복무청에서 해당 기수에 대한 교육이 진행되기 3~4주 전에 교육대상 복무자에 대한 정보를 제공하는데, 민사복무학교에서는 이를 토대로 반을 구성하고 담당교사별로 교육대상자의 정보(복무기관, 직무, 학력, 경력, 관심분야 등)에 따라 가이드라인의 범위 내에서 교육과정의 내용 및 수준 등을 조정한다.

교육프로그램은 대개 3~4주로 구성되는데, 1단계 소양교육과 2단계 직무교육으로 구분된다. 구성된다. 먼저, 소양교육 과정은 1주 동안 진행되며, 민주주의 국가의 국민으로서 권리와 의무, 정치적 상황에 대한 이해 등 기본적인 소양교육을 중심으로 진행된다. 특히, 주목할 사항은 소양교육 과정에서 의사소통의 중요성 및 기법, 민사복무자로서의 권리와 의무, 복무규정에 대한 교육 등이 이루어진다는 것이다. 이것은 기본적인 소양교육 역시 직무수행에 대한 지원을 위해서 뿐만 아니라 복무관리의 연장선상에서 진행된다는 의미를 지닌다. 소양교육을 마치면 세부적인 직무교육이 2~3주간 진행된다. 이것은 민사복무자 교육에 있어서 핵심적인 부분인데, 각자의 복무기관의 성격 및 직무에 따라 반이 구성되어 현장 직무수행에 필요한 내용 위주로 교육이 진행된다. 수발 서비스 및 응급구조 직무분야의 경우 실연을 중심으로 쌍방향 교육, 소그룹 토의 등을 통해 문제해결 방법을 찾고 적극적으로 참여하도록 유도하며, 짧은 기간이지만 각자의 복무기관에서 경험하고 느낀 점들을 공유할 수 있도록 한다. 직무교육 과정 중의 현장실습은 복무기간이 9개월로 단축되기 이전까지는 3주 교육기간 중 1주를 의무화했으나 현재는 민사복무학교에서 자율적으로 조정할 수 있다. 한편, 이러한 직무교육 과정의 내용은 매 기수별 복무자의 평가결과와 민사복무기관으로부터 제공되는 피드백을 반영하여 조정한다.

### 5. 우리나라의 사회복지제도에 대한 정책적 시사점

이상에서 독일의 민사복무제도를 중심으로 운영체계 현황, 복무관리 및 교육훈련 체계 등을 살펴보았다. 독일 통일이라는 정치적·군사적 상황, 민사복무자를 군 병력으로서가 아닌 민간인 신분으로 정의하는 상황, 민사복무제도 운영에 있어서 지역 관리사무소와 대등한 위상으로 중추적인 역할을 담당할만한 역량을 지닌 다수의 민간 사회복지단체가 존재하는 상황 등을 고려할 때, 독일의 민사복무제도는 우리나라의 사회복지제도 운영 및 복무관리 측면에서, 독일의 민사복무제도는 다음과 같은 정책적 시사점을 제공하고 있다.

먼저, 사회복지제도의 발전방향과 관련해서 고려되어야 할 중요한 원칙을 보여주고 있다. 즉, 독일의 경우에도 시행 초기, 동·서독 간의 대립과 냉전 상황 속에서 대체복무에 대한 사회적 반대여론을 극복하고 제도를 정착시키기 위해 노력하였다. 특히, 다양한 사회서비스 분야에서의 사회적 기여를 강조하였고, 최근에는 '민사복무제도는 기회다'라는 슬로건을 통해 청년층이 민사복무제도를 개인의 경험 및 발전을 위한 긍정적 기회로 활용할 수 있는 방향으로 발전시키고 있다.

국민들은 새롭게 도입되는 사회복지제도가 기존의 공익근무제도와 어떤 점에서 차별성을

## 해외제도 하이라이트

가지고 있는지에 대한 의문을 가질 수 있다. 따라서, 향후 사회복지제도가 나아갈 정책비전과 함께 사회서비스 분야에서의 복무인력의 활용, 체계적이고 전문적인 교육훈련 및 복무관리 시스템, 사회복지제도를 통한 복무인력의 자기계발 가능성 제고 등 제도 운영의 다양한 측면에서 발전방향을 제시해야 한다. 이처럼 사회복지제도가 기존의 제도와는 다른 위상으로 정착되기 위해서는 단순히 병무행정 차원에서 신체등급이 낮은 병역자원을 대상으로 군 복무의 대체 수단으로 의무를 부과하기 위한 것이라는 생각을 버려야 한다. 중장기적으로 국민을 위한 사회서비스 제공에 기여하고 청년층의 사회적응 경험을 위한 기회를 제공한다는 목표를 가져야 한다. 또한, 사회서비스 분야의 사회적 일자리 사업에 대한 구축효과가 나타나지 않도록 하기 위해서는 노동시장의 중립성에 대한 기본원칙을 수립하고 이를 사전에 계획하고 조정해야 하며, 사회복지제도를 통해 낮은 비용으로 사회서비스를 확대할 수 있다는 기대를 해서는 안 될 것이다.

두 번째는 사회복지제도의 운영주체와 역할 분담 측면으로, 독일 민사복무제도의 경우 복무인력에 대한 수요부처인 동시에 주요 복무기관인 사회서비스 시설을 관리하면서 서비스 제공을 전담하는 연방 '가족·노인·여성·청소년부' 산하의 민사복무청이 제도를 운영한다는 사실이다. 가족·노인·여성·청소년부 장관의 민사복무 분야 정책자문관인 Dr. Kreuter에 따르

면, 민사복무제도를 수요부처 산하 조직인 민사복무청에서 담당하는 것은 신체검사 및 병역거부 이후 병무청으로부터 이관되면서 민사복무자는 민간인 신분을 가진다는 인식과 복무기관 및 복무자가 수행하는 직무의 대부분이 사회서비스 분야라는 이유 때문이다. 또한, 민사복무제도의 지속적인 발전이 가능했던 것은 민사복무자의 사회적 역할에 대한 사회적 지지기반을 확보하였기 때문이며, 이것은 독일 통일 이후 병력이 감축되고 징병제 폐지가 논의되는 상황에서 국방부(징병제)와 복지 분야의 수요부처(민사복무제도)가 각자의 제도를 운영하면서 상생할 수 있는 중요한 조건이라고 언급하고 있다<sup>17)</sup>.

현재, 우리나라의 사회복지제도 전달체계는 병무청을 중심으로 설계되어 있으며, 보건복지부를 중심으로 한 수요부처와의 협의를 통해 인력소요 추계 및 복무관리, 실태조사 및 평가 등을 수행하도록 하고 있다. 우리나라의 사회복지인력이 병역자원의 개념으로 관리된다는 점에서 독일과는 상황이 다르다고 할지라도, 복무인력들이 복무하고 있는 전국의 사회복지기관 및 시설에 대한 다양한 정보와 관리책임을 가지고 있는 보건복지부 등 수요부처의 역할이 보다 강화되어야 한다. 이를 위해서 병무청과 수요부처 중심으로 구성될 예정인 사회복지위원회 등이 실질적인 역할을 수행할 수 있도록 부처 간의 역할분담이 명확하게 되어야 하며, 권역별로 설치되는 복무관리센터의 구체적인 역할과 인력구

17) 2007년 9월, 연방 '가족·노인·여성·청소년부' 방문 시, 장관의 민사복무 분야 정책자문관인 Dr. Kreuter와의 인터뷰 내용 중 일부이다.

## Social Services Highlight

성에 대해서도 검토가 필요하다.

세 번째는 향후 사회복지제도 운영 과정에서 고려되어야 할 다양한 쟁점과 관련된 것으로, 독일 민사복무제도는 이에 대한 시사점을 제시하고 있다. 먼저 복무분야 및 직무 난이도에 따른 복무기간 차등화와 관련하여, 독일 민사복무제도에서는 민사복무직의 수를 복무대상자보다 항상 많은 수준으로 유지함으로써 복무기관 및 직무에 대한 선택 기회를 최대한 보장하고, 이를 통해 복무자 스스로 복무계획 및 직무분야를 선택하도록 함으로써 복무기간 차등화를 고려하지 않고 있다. 우리나라의 경우에도 복무기간 차등적용을 검토하게 된다면 복무분야나 직무의 난이도를 근거로 구분하는데 있어서 객관적 기준설정의 어려움이 있다는 점에서 신중하게 접근해야 할 것이다. 또한, 우수인력의 사회복지유도와 관련해서는, 현재 사회복지 대상자가 신체등급에 의해 결정된다는 제약조건이 존재하며 복무기관의 경우 이러한 이유로 복무인력의 활용을 기피할 수 있다는 점이 고려되어야 한다. 향후, 병력 감축이 현실화되고 신체등급에 의한 사회복지 대상자 선정이 아니라 현역 자원의 사회복지 선택이 가능해진다면 사회복지에 대한 사회적 인식 제고와 다양한 보상체계(경력 인정, 사회서비스 분야 취업연계 등)를 통해 선호도를 높일 수 있을 것이다.

네 번째는 사회복지인력 활용에 있어 소요되는 비용의 일부를 사회복지기관이 부담하는 문제와 관련된 것이다. 독일의 사례를 살펴보면, 민사복무기관들은 이러한 비용부담을 당연하게

여기고 있으며 복무자가 복무하는 기간 중의 식비, 피복비, 교통비 전액과 급여 및 제대수당의 30%를 부담하고 있다. 이처럼 중앙정부의 예산을 주요 재원으로 운영하는 것을 기본원칙으로 하되, 복무기관으로 하여금 일정 수준의 비용을 부담하도록 함으로써 복무기관의 남용을 방지하고 복무관리 책임성을 제고해야 한다. 그러나, 지방자치단체 및 사회복지기관별로 재정여건이 상이하다는 점을 감안하여, 획일적인 기준이 아니라 적정 비용부담 수준을 차등화해야 한다. 또한, 독일의 민사복무제도에서 민사복무자에 대한 급여 이외에 국가가 사회보험료를 부담하여 가입시키고 있는 점은 향후 사회복지제도에 있어서도 적극적으로 검토되어야 할 과제이다.

다섯 번째로 사회복지제도 정착에 있어서 가장 중요한 요소인 복무관리체계와 관련하여, 독일 민사복무제도의 지역 민사복무관리담당관이 수행하고 있는 역할은 매우 중요한 시사점을 제공해준다. 중앙정부 차원에서는 전국적으로 분포하고 있는 민사복무기관과 복무자에 대한 실질적인 통제가 불가능하므로, 이들은 담당지역 내에서 민사복무자와 민사복무기관과 관련하여 제기되는 모든 사안에 대한 관리자로 활동하고 있으며 복무관리에 있어서 핵심요소로 평가된다. 우리나라의 경우에도, 사회복지제도가 국민들의 신뢰속에 정착되기 위해서는 기존의 공익근무제도 등과 차별화된 복무관리 시스템이 구축되어야 한다. 중앙정부 차원에서는 우선 병무청과 수요부처 간 협의를 바탕으로 수요부처의 전문성과 병무청의 복무관리 역량을 조화시킬



해외제도 하이라이트

수 있는 예방적 복무관리 시스템을 구축해야 한다. 이를 위해서는 지역 복무관리센터와 지역별 상담보호관의 역할이 매우 중요하다. 특히, 지역별로 배치될 예정인 상담보호관의 경우 현장 중심의 관리기능을 강화하고 복무기관과의 수평적인 네트워크 구축을 위하여 기존의 병무청 인력만이 아니라, 인력관리에 대한 경험과 함께 사회복지 분야에 대한 일정 수준의 지식을 지닌 인력들이 함께 배치되어야 한다.

또한, 사회복지인력을 대상으로 한 복무규정 준수 및 권리와 의무에 대한 교육과 함께 복무기관 관리담당자를 대상으로 한 정기적인 교육프로그램도 운영되어야 한다. 복무기관장이 지휘 감독 및 복무관리 책임을 가지게 되지만, 실질적으로 복무관리의 성패는 복무기관 관리담당자의 역할에 달려있다고 할 수 있다. 따라서, 이들에 대한 복무관리 교육을 통해 사회복지인력의 슈퍼바이저 및 멘토로서의 역할을 강화하고 군에서 현역병 복무관리를 위해 제작된 각종 교육자료와 매뉴얼을 적극 활용할 수 있도록 함으로써, 복무관리 담당자가 소대장과 유사한 위상에서 복무현장의 일상적인 직무수행 및 신상에 관해 지속적인 상담 및 고충처리 역할을 수행할 수 있도록 지원해야 한다.

여섯 번째는 사회복지제도의 전반적인 개요 및 운영상황, 사회복지기관별 직무분야 등에 대한 상세한 정보를 구축할 수 있는 포털사이트를 만들어 병무청과 수요부처가 공동으로 운영해야 한다. 이를 통해 병무청과 수요부처 및 지역 복무관리센터는 복무기관에 대해 관리번호를

부여한 후 이를 체계적으로 관리함으로써 사회 복무인력에 대한 수요와 공급을 실시간으로 파악하고 조정할 수 있어야 한다. 또한, 복무기관의 관리담당자는 이를 활용하여 제도 운영에 대한 정보를 신속하게 획득하고 행정 처리를 효율화함으로써 기관 내에서 담당할 본연의 업무가 지장을 받지 않아야 하며, 지역별 상담보호관과 상시적으로 긴밀하게 연계되어야 한다. 또한, 독일 민사복무제도에서 민사복무직의 수가 복무대상자의 수보다 항상 많은 상태를 유지할 수 있도록 관리함으로써 민사복무자에 대한 복무기관 및 세부 직무분야 선택권을 최대한 보장하고 있는 것처럼, 가능한 빠른 시일 내에 이러한 포털사이트의 데이터베이스를 기초로 하여 복무기관과 복무대상자간 상호선택제도를 확대함으로써 복무에 대한 책임성을 강화해야 한다.

일곱 번째는, 사회복지인력의 활용에 대한 실태조사, 복무기관 평가 및 인센티브 제공 방안을 마련해야 한다는 점이다. 독일 민사복무제도의 경우 정례적인 실태조사나 기관평가보다는 복무관리 중심으로 수시 관리에 중점을 두고 있다. 그러나, 수시 관리와 함께 복무기관에 대한 정기적인 평가 및 피드백을 통한 모니터링 시스템은 제도 시행 초기부터 복무관리 상의 부조리나 불합리한 관행이 형성되는 것을 방지하고 사회복지제도를 안정적으로 정착시키기 위해 중요하다. 특히, 복무기관의 인력활용 실태조사 및 평가 결과에 근거한 복무기관 지정 및 취소는 복무기관이 예측 가능한 형태로 강력하게 실시되어야 하며, 반드시 병무청과 수요부처 협의 하에

Social Services Highlight

각각의 장점을 살려 효과를 극대화시킬 수 있는 방법으로 실시되어야 한다. 실태조사 및 평가는 사회복지제도에 대한 연구경험이 있는 연구기관에 위탁하여 지역 복무관리센터 및 수요부처가 공동으로 실시해야 하며, 평가결과는 향후 사회복지제도의 개선 및 복무기관에 대한 인센티브 제공의 근거로 활용되어야 한다.

마지막으로, 교육훈련 체계 및 프로그램과 관련하여 민사복무학교 형태의 전문적인 교육기관에 의해 운영되어야 하며 기초적인 소양교육과 직무교육이 유기적으로 연계되어야 한다. 특히, 독일민사복무학교의 교육프로그램에서 실시하고 있는 것처럼 소양교육 과정에서부터 복무

관리 차원의 민사복무자로서의 권리와 의무, 복무규정에 대한 교육, 복무기관의 직원 및 복무기관의 클라이언트와의 의사소통의 중요성 및 기법에 대한 교육<sup>18)</sup> 등이 포함되어야 한다. 직무교육에 있어서는 복무기관의 성격 및 직무에 따라 현장 직무수행에 필요한 내용 위주로 특성화된 교육프로그램이 운영되어야 한다. 한편, 직무교육을 위한 교육기관은 복무인력의 편의를 도모하고 복무관리 효과를 높이기 위해 지역 복무관리센터가 있는 권역별로 설립하되, 중장기적으로 교육의 집중도를 제고할 수 있는 합숙교육의 형태로 운영하기 위한 시설이 갖추어져야 할 것이다. [CSST](#)

18) '복무기관 직원 > 복무인력 > 클라이언트'의 수직적 관계가 아니라, '복무기관 직원 = 복무인력 = 클라이언트'의 수평적 관계로 인식해야 적극적으로 복무할 수 있으며, 서비스 제공에 있어서 주어진 역할을 수행할 수 있다.