

## 남한의 보훈과 통일\*

### The Unification and South Korean Patriotism

전 수 미\*\*  
Sumi Jeon

#### 목 차

- |                        |                            |
|------------------------|----------------------------|
| I. 서론                  | III. 서독 및 동독, 통일 독일의 보훈제도  |
| II. 통일 대비 남한 보훈제도와 문제점 | IV. 결론 : 한반도 통일에 따른 보훈의 방향 |

북한은 우리에게 무엇이기에 하재헌 중사나 천안함 유공자들과 같은 국가유공자들에 게 상처와 분노의 기억을 남기는 것일까. 또한 우리에게는 지금까지도 6.25 전쟁이라는 민족의 상흔을 안고 살아가는, 하재헌 선수와 같은 국민들이 존재한다는 점에서, 현재 통일이 된 동독과 서독의 보훈제도를 분석하고 통일을 위해 준비하여야 할 보훈의 방향을 제시하고자 하고자 하였다. 보훈제도는 과거의 사실을 확인하고 기념하여 미래에 추구하여야 할 가치를 확보하는 미래지향적인 역할을 한다는 점에서 통일 이후, 남과 북의 역사적 인식의 차이와 지난 70여 년간의 변화로 인해 기존의 보훈대상자의 구도는 크게 바뀔 것이다. 과거 남북관계 패러다임은 국가안보의 패러다임으로서 국가안보를 유일목표로 하여 군사안보를 주요수단으로 활용해 왔다. 인간안보를 조명하는 전세계적 추세에 맞추어 통일 한국의 보훈제도는 남한과 북한의 하나 됨과 동시에 탈이념적인 패러다임을 바탕으로 한반도 보훈의 미래를 설계할 필요가 있다. 이러한 패러다임의 전환과 통일보훈제도의 구상을 위해 먼저, 남과 북의 이념 대립, 체제 대립으로 인해 그동안 역사 속에 묻혀왔던 사람들에게 대한 새로운 평가가 필요할 것으로 보인다. 또한 약산 김원봉 선생의 사례를 통해 재조명된 북한 관련 국가유공자 대상에 대해서는, 반공주의 시각을 전제로 공(功)과

<https://doi.org/10.35148/ilsilr.2021..48.173>

투고일: 2021. 1. 8. / 심사외탁일: 2021. 2. 4. / 게재확정일: 2021. 2. 15.

\* 본 논문은 2020년 11월 통일연구원과 보훈교육연구원 주최로 <보훈과 통일> 을 주제로 하는 공동기획세미나에서 발표된 연구를 수정 및 보완한 것입니다. 본 줄고(拙稿)에 대해 유익한 논평을 해주신 『일감법학』의 익명의 심사위원 세 분께 깊은 감사의 말씀드립니다.

\*\* 송실대학교 송실평화통일연구원 교수, 변호사

Visiting Professor, Attorney at law, Soongsil Institute for Peace and Unification, Soongsil University

과(過)로 구획하고 보훈 여부를 결정해온 기존 시스템에 대한 재고찰이 필요하다. 마지막으로 통일한국의 보훈제도는 단순히 보훈대상자의 생활보장을 위해 물질적인 지원을 하는 단계에서 벗어나 국민들 스스로가 명예롭고 상징적인 의미를 부여할 수 있는 교육 및 기념사업이 필요할 것이다.

[주제어] 북한, 통일, 보훈, 국가유공자, 인간안보

## I. 서론

2015년 8월 경기도 파주의 비무장지대에 매설되어 있던 묵함지뢰의 폭발로 인해 두 발을 잃은 하재현 중사는 청와대 청원게시판에 글을 올렸다.

“안녕하십니까. 저는 하\*\* 중사입니다. 저의 억울한 이야기를 들어주시기 바랍니다. 저는 2014년 7월 하사로 임관하여 \*사단 수색대대에 배치를 받아 근무를 하였습니다. 2015년 8월 4일 수색작전 도중 저는 북한의 묵함지뢰 도발사건으로 인하여 멸절하던 두 다리를 절단하고 양쪽 고막이 파열되며 오른쪽 엉덩이가 화상 및 함몰하는 부상을 입었습니다. 그 후 저는 총 21차례에 걸친 큰 수술을 받았으며, 1년 넘게 병원생활을 하고 두 다리에는 의족을 낀 채 장애인으로 살아가야만 합니다...”

하재현 중사의 부상에 대해 국방부는 ‘북한이 몰래 매설한 것’으로 보고 ‘전상군경’이라는 판단을 하였으나 국가보훈처는 ‘공상군경’이라는 판정을 내렸고, 이에 하재현 중사가 ‘공상군경’이 된 것에 대해 억울함을 게시판 글로 올린 것이다. 하재현 중사는 당시 묵함지뢰 폭발사건이 단순한 지뢰사고가 아니라 북한에 의한 것임을 강조하였고, 천안함 사건 역시 북한의 도발로 인해 많은 피해자가 발생하였는데도 천안함 유공자들은 전상판정을, 본인은 공상 판정을 받았다는 것이다.

이러한 하재현 중사의 문제제기 이후 문재인 대통령은 “관련 법조문을 탄력적으로 해석할 여지가 없는지 살펴보는 게 좋겠다”고 말하여 보훈처가 재검토를 한 끝에 전상군경 판정을 받게 된다. 하재현 중사는 전상군경 판정을 받은 이후 장애인 조정 국가대표로 새 삶을 도전하고 있다. 2019년 4월 서울주택도시공사 장애인 조정선수단에 입단하여 금메달도 목에 걸었다.

이러한 모습을 보며 많은 사람들은 하재현 선수는 남북 분단의 아픔의 상징이자, 남북 교류의 상징이 될 수 있지 않을까 하는 기대가 있었다. 몇몇 언론인들이 “국제무대

에서 북한을 만나면 어떻게 할 거냐?”라는 질문<sup>1)</sup>에 “정치와 스포츠는 분리해야 한다. 비극을 안긴 북한에 좋은 감정을 가지고 있지 않다”라고 발언하기도 하였으며, 남북 조정 단일팀을 꾸린다면 어떻겠느냐는 질문에 한참동안 말이 없다가 “시키면 하겠지만 그만큼 내 마음이 치유되진 않았다”며 북한이 설치한 목함지뢰로 인해 장애인이 된 자신의 분노를 숨기지 않았다.

그렇다면 북한은 우리에게 무엇이기에 하재현 중사나 천안함 유공자들과 같은 국가유공자들에게 상처와 분노의 기억을 남기는 것일까. 이 글에서는 지금까지도 6.25 전쟁이라는 민족의 상흔을 안고 살아가는, 하재현 선수와 같은 국민들이 존재한다는 점에서, 현재 통일이 된 동독과 서독의 보훈제도를 분석하고 통일을 위해 준비하여야 할 보훈의 방향을 제시하고자 한다.

## II. 통일 대비 남한 보훈제도와 문제점

### 1. 보훈제도의 현황

#### 1.1 근거법령

보훈제도의 근거법령을 나누어 보면, 보훈의 기본법, 직접 보훈대상자 지위를 인정하고 혜택을 부여하는 법적 근거를 정하는 법령과 보훈대상자의 지위에 관하여 간접적으로 규정하거나 영향을 미치는 법령으로 나눌 수 있다.

보훈제도의 기본법령은 「국가보훈기본법」(2005. 5. 31. 법률 제7572호)이다. 보훈대상자에 대한 법률관계를 직접 규율하는 법은 「국가유공자 예우 등에 관한 법률」과 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」을 꼽을 수 있다. 이들은 고유 행정 영역을 규정하는 법령이므로 법률에서 보훈대상자의 종류와 요건, 심사절차 등에 관한 대강의 내용을 정하고 상세한 내용을 대통령령과 시행령에 위임하고 있다. 그 외에도 「독립유공자예우에 관한 법률」, 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」, 「5·18민주유공자예우에 관한 법률」, 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」, 「참전유공자 예우 및

1) 연합뉴스, “선수 변신한 목함지뢰 하재현 중사 ‘남북단일팀 출전? 글썽’” <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191016037900007>>, 검색일: 2020. 9. 5.

단체설립에 관한 법률」 등 개별 법령에서 개별 보훈대상자들에 대한 요건과 인정 절차, 혜택 등을 규정하고 있다.

간접적으로는 보훈대상자의 법률관계나 법적 지위에 영향을 미치는 모든 법령, 그리고 보훈을 위해 물질적 보상 외의 예우와 기념사업에 관련된 모든 규정들이 법원(法源)과 같은 근거법령의 범주에 포함된다. 헌법의 이중배상금지(헌법 제29조 제2항), 국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족에 대한 우선적 근로의 기회 부여(같은 법 제32조 제6항), 「군인연금법」·「경찰연금법」 등에 정한 보상, 「상훈법」 등이 있다.

## 1.2 보훈제도의 변화과정

대한민국에서 최초로 보훈제도로 운영된 것은 1950년 무장충돌이 잦고 남성의 사회진출과 노동력이 중시되던 현실에서 공비토벌 희생자 등을 위해 마련한 「군사원호법」(1950. 4. 14. 법률 제127호)이었다. 이 제도는 군무에 복무하는 장병과 그 가족 또는 유족에 대한 원호를 목적으로 하였고, 생계부조와 직업보호 및 수용보호(의료혜택)를 제공하는 내용을 담고 있었다. 다만 ‘상병군인’ 등으로 지원대상자 요건이 매우 단순하고 추상적이며 기본적인 혜택만을 제공하는 것이어서, 경제적으로 어려운 시기였던 당시에는 실효성이 크지는 않았던 것으로 보인다.

군사원호법은 1961년 「군사원호보상법」(1961. 11. 1. 법률 제758호)으로 대체되었고, 적용대상도 제대군인·상이군인·전몰군경의 유족으로 확대되었다. 상세하게는 전상군경, 공상군경, 전몰군경유족, 6.25전쟁희생자, 애국지사, 4.19혁명, 재일학도의용군인 등을 포함하고 있었다.

1984년 원호제도가 국가유공자 예우제도로 고쳐지면서 명칭도 원호처에서 국가보훈처로 바뀌고, 「국가유공자 등 예우 지원에 관한 법률」을 제정하면서(1984. 8. 2. 법률 제3742호) 현행 제도의 기본적인 틀을 갖추게 된다. 이 법은 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」(2011. 9. 15. 법률 제11942호)이 제정되면서 좀 더 혜택범위와 내용이 확장·보충된다. 취업이나 교육 및 의료지원은 물론 일정 이자율의 대출과 주택지원까지 포함된다.

여기에서 주목할 만한 것은 보훈제도가 물질적인 보상에 그치지 않고 보훈의식의 고취와 기념 등 대인적 처분 이상으로 나아가기 시작했다는 점이다. 이런 변화된 패러다임은 「국가보훈 기본법」(2005. 5. 31. 법률 제7572호) 제정으로 다시 한 번 확인되었다.

국가와 지방자치단체가 희생·공헌자의 공훈과 나라사랑정신을 선양하고 국가보훈대상자를 예우하는 기반을 조성하기 위하여 노력할 것을 선언하고(같은 법 제5조 제1항), 국가보훈발전 기본계획의 수립과 실천계획 수립·시행(같은 법 제8조, 제9조), 국가와 지방자치단체의 보훈문화 창달 노력(같은 법 제21조), 국제교류·협력 강화(같은 법 제28조) 등 보훈대상자 개인을 벗어난 체계적인 보훈시스템을 갖추어 보훈의 의미를 살리기 위한 접근을 시도하고 있다.

또한 역사적 평가에 따라 여러 보훈대상자들의 재발견과 발굴이 이루어졌다. 이 덕분에 몇몇 사건에 제한되지 않고 보훈제도의 맥락에 대한 변화까지 불러올 수 있었다. 대표적인 것이 독립유공자예우에 관한 법률과 2000년대의 5·18 유공자, 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」이다. 이들은 사건 당시 국가가 제대로 직무에 대한 보상을 하지 못하거나 외면해왔던 일종의 과거사 청산 작업으로서의 성격도 갖는다.

한편 헌법을 중심으로 하는 관련 법령의 변화도 살펴본다. 유신헌법은 국고주의를 지극히 강조하는 시각에서 이증배상금지를 헌법에 명문화하면서 국가의 직무를 수행한 사람들에 대한 혜택을 후퇴시켰다. 베트남 전쟁에 참여한 전상자들에 대한 배상에 부담을 느낀 정권의 조치였다. 그러나 80년 헌법에서 현행 헌법에도 존재하는 국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족에 대한 우선적 근로기회 부여 규정이 도입되어 혜택이 확대되었다(1980년 헌법 제30조 제5항). 이 규정은 현행 헌법에서도 그대로 유지되었으며, 이증배상금지 규정은 끊임없는 도전을 받게 된다. 특히 이 규정과도 관련이 있는 베트남 전쟁 전상자들 중 고엽제후유의증 환자들을 위해 「고엽제후유의증 환자 진료 등에 관한 법률」(1993. 3. 10. 법률 제4547호)이 제정되었고, 이 법은 향후 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」(2012. 12. 21. 법률 제11600호)로 확장된다.

### 1.3 통계로 보는 보훈대상자 현황

〈표 1〉 보훈대상자 현황<sup>2)</sup>

|                 | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>총계</b>       | 871,092 | 857,151 | 861,817 | 858,834 | 857,107 | 858,859 | 854,356 | 851,635 | 846,800 | 843,770 |
| <b>국가유공자(계)</b> | 766,499 | 745,844 | 752,035 | 745,452 | 738,474 | 734,135 | 723,602 | 714,217 | 702,571 | 685,681 |
| —독립유공자          | 6,942   | 7,098   | 7,214   | 7,312   | 7,378   | 7,437   | 7,483   | 7,548   | 7,714   | 8,036   |
| —전공상군경          | 156,570 | 160,962 | 177,883 | 182,851 | 186,570 | 190,438 | 194,184 | 198,097 | 202,176 | 206,745 |

2) 국가보훈처 등록관리과, 보훈통계시스템(e-나라지표 보훈대상자현황), 검색일: 2020. 10. 7. 참조.

|                               |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| —전물순진군경                       | 55,625  | 55,455  | 55,313  | 54,998  | 54,573  | 54,125  | 53,727  | 53,273  | 52,680  | 52,188  |
| —참전유공자                        | 437,095 | 408,944 | 394,657 | 379,634 | 364,980 | 353,346 | 335,879 | 319,630 | 300,154 | 284,631 |
| —기타                           | 110,267 | 113,385 | 116,968 | 120,657 | 124,973 | 128,789 | 132,329 | 135,669 | 139,847 | 142,548 |
| 고엽제후유의<br>증 및 고엽제후<br>유증 2세환자 | 52,692  | 55,166  | 49,006  | 48,717  | 49,532  | 50,475  | 50,975  | 51,553  | 51,831  | 51,793  |
| 5.18민주유공자                     | 4,090   | 4,095   | 4,191   | 4,252   | 4,252   | 4,235   | 4,225   | 4,377   | 4,415   | 4,410   |
| 특수임무수행자                       | 3,113   | 3,261   | 3,496   | 3,575   | 3,617   | 3,659   | 3,690   | 3,714   | 3,765   | 3,786   |
| 증장기복무제<br>대군인                 | 44,698  | 48,785  | 53,089  | 56,838  | 61,232  | 66,355  | 71,864  | 77,774  | 84,218  | 89,633  |

출처 : 국가보훈처(보훈정책자료시스템) 참조.

현존하는 보훈대상자 통계는 1962년부터의 현황을 기록하고 있다. 1962년에는 전물순직군경 24,735명과 전공상군경 24,783명, 독립유공자 139명, 기타 683명으로 150,340명으로 집계되었고, 1996년 고엽제후유의증환자, 참전군인 및 제대군인도 편입되면서 254,591명으로 대폭 늘어난 뒤 그 추세를 계속하였다. 보훈대상자 사례군이 새롭게 발견·편입되면서 2019년 현재 전체 보훈대상자 수는 유족 등 당사자가 아닌 자를 포함하면 843,770명에 이른다.<sup>3)</sup>

그러나 2010년대의 통계만을 모아 보면 다른 추이가 나타난다. 2009년 878,780명을 정점으로 계속 감소 추세인데, 보훈대상자 범위를 넓히지 않는다면 이 추세가 정상적이라고 볼 수 있다. 가장 큰 비율을 차지하는 참전유공자와 전물순직군경 등이 고령인 경우가 많아 점점 줄어들 수밖에 없고, 다른 보훈대상자도 대부분 오래된 과거의 사실을 이유로 하기 때문이다. 일제강점기나 한국전쟁, 베트남전쟁 등 대한민국 사회에 심각한 변화나 영향을 미치는 사건이 발생하지 않는다면 보훈대상자는 공상공무원이나 증장기제대군인 중심으로 재편될 것으로 보인다.

실제 추이를 예측해 본 연구에서도 보훈인구 고령화로 2050년이 되면 521,829명으로 현재의 61.6% 수준으로 감소할 것이며,<sup>4)</sup> 이 중 국가유공자는 363,191명으로 소폭 감소하

3) 참조 : 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제53조(유족 또는 가족의 범위) ① 이 법에 따라 보상을 받는 국가유공자의 유족이나 가족의 범위는 다음 각 호와 같다. 1. 배우자 2. 자녀 3. 부모 4. 성년인 직계비속(直系卑屬)이 없는 조부모 5. 60세 미만의 직계존속(直系尊屬)과 성년인 형제자매가 없는 미성년 제매(弟妹) ② 제1항 제1호의 배우자의 경우, 사실혼 관계에 있는 사람을 포함한다. 다만, 배우자 및 사실혼 관계에 있는 사람이 국가유공자와 혼인 또는 사실혼 후 그 국가유공자가 아닌 다른 사람과 사실혼 관계에 있거나 있었던 경우는 제외한다. (③~⑥ 생략)

4) 김형석·신화연·이영자·이용재, “국가보훈대상자 인구추계 및 보훈급여금 전망: 코호트요인법을 중심으로”, 한국보훈논총 제19권 4호, 한국보훈학회, 2020, 11쪽.

면서 가장 주된 보훈대상자 유형에 해당하는 반면, 참전유공자는 3,873명, 고엽제후유의 증 환자도 379명으로 소수만 남고 대폭 줄어든 것으로 추정하고 있다.<sup>5)</sup> 독립유공자나 한국전쟁 참전 등을 이유로 한 유공자들도 마찬가지이다. 이들 유형의 보훈대상자들은 유족이 없는 유형으로 신규 진입도 거의 없고 현재 수급자도 모두 고령이어서 연령이 증가할수록 급속도로 사망자가 증가하기 때문이다.<sup>6)</sup>

## 2. 통일을 대비한 남한 보훈제도의 문제점

### 2.1 현행 헌법의 보훈 근거와 북한과의 이견<sup>7)</sup>

현행 헌법은 국가보훈제도와 관련하여서는 국가유공자 등에 대한 우선적 취업 기회 보장(헌법 제32조 제6항)만을 규정하고 있다. 그러나 명문 규정이 없더라도 국가유공자와 같이 국가 또는 국민을 위하여 매우 가치가 높은 희생이나 공헌을 한 사람에게 국가가 보상하는 것은 헌법 이념적으로나 국가 윤리적으로 지극히 타당하고, 법률에 규정되어 있더라도 헌법적으로 국가가 이러한 보상에 대하여 어떠한 의무를 지고 있는가는 별개의 문제이다.<sup>8)</sup>

헌법적 근거를 살피는 것은 이 의무와 사법 심사의 큰 틀을 확인하는 의미가 있다. 여기서 국가유공자에 대한 각종 보상은 헌법적 의무가 아니라는 반대 의견도 있지만, 헌법재판소는 헌법전문에 “우리 대한민국은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19 민주이념을 계승하고”, “정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 하고”라는 부분과 헌법 제32조 제6항을 근거로 포괄적 예우의 규범적 근거를 도출하고 있다.<sup>9)</sup> 위 논거로는 기본권성까지 도출할 수 없기 때문에 희생이 있는 국가유공자에 대한 보상·지원을 위한 국가의 책임이 헌법이 정하는 사회보장의무(헌법 제34조 제2항)에서 도출된다고 보는 견해가 주장되고 있다.<sup>10)</sup>

5) 김형식 외, 위의 글, 12-13쪽.

6) 김형식 외, 앞의 글, 12-13쪽.

7) 전수미, “문화국가와 한반도: 남북문화교류 활성화를 위한 헌법적 검토”, 북한연구학회보 제23권 1호, 북한연구학회, 2019, 57-81쪽 일부 내용을 수정 보완함.

8) 정영훈, “국가유공자에 대한 보상·지원의 헌법적 근거에 관한 검토”, 법과 정책연구 제16권 3호, 한국법정책학회, 2016, 243쪽.

9) 헌법재판소 1995.7.21. 93헌가14 전원재판부결정.

10) 정영훈, 앞의 글, 263쪽.

하지만 북한은 ‘남조선 정권이 상해임시정부의 법통을 계승하고 있지 못하다’고 평가하는데, 그 이유로 ‘남조선 정부가 상해임시정부의 인물들을 비롯한 독립운동세력을 철저히 배제하고 친미, 친일 인물들 위주의 단독정부를 조직’하였으며, ‘이승만이 상해임시정부의 주석이었던 김구를 암살하고 암살자를 보호’하였고, 그 후 ‘남조선 정권 또한 이승만 정권의 바턴을 받아 상해임시정부 관계자 및 독립운동 지사들을 탄압’하였기 때문이다. 북한은 이러한 점을 근거로 남한을 상해임시정부의 법통을 말살한 범죄자라 평가하고 있다.<sup>11)</sup>

또한 상해임시정부에 대한 평가도 남한과 상이한데, 남한이 상해임시정부를 독립투쟁의 근거지 및 주권회복을 위해 운동을 펼친 지도 중심이라는 점을 강조하는 데 비해, 북한은 상해임시정부는 1919년 4월 중국 상해에서 조직되어 1945년 해체될 때까지 장개석의 국민당의 보호 아래 간신히 명맥을 유지해 왔다는 점, 상해임시정부가 1940년 9월 중국 중경에서 조직한 광복군 역시 통수권은 장개석의 국민당 세력이 가지고 있었다는 점을 근거로 상해임시정부가 항일무장투쟁의 주 근거지가 아니며, 북한 김일성의 조선인민혁명군의 항일전 참여와 조국해방 투쟁의 역사를 강조하고 있다.<sup>12)</sup>

이러한 점에서 향후 남북통일을 추진하게 될 경우 남한의 보훈제도가 북한에서 인정하고 있지 않은 남한의 헌법, 그중 북한에서 부정하는 상해임시정부나 대한민국정부의 법통을 바탕으로 하고 있기에 남북통일 후 통합의 과정에서 문제가 야기될 것으로 보인다. 따라서 대한민국과 북조선의 역사적 현실을 고려한 ‘전체로서의 코리아’에 대한 논의가 필요하며, 이는 남과 북의 역사학자의 교류 및 공론의 장을 통해 풀어나가야 할 숙제 중 하나가 될 것이다. 헌법재판소 판례<sup>13)</sup>에서도 1992년 남북기본합의서 전문에 명시한 “남과 북의 관계는 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라 규정한 만큼 남북한 특수관계론에 근거하여 실질적 통일을 지향하기 위한 재검토가 필요하다.

## 2.2 북한과의 이념 대립에 따른 국가유공자 범위의 해석

「국가보훈기본법」은 국가보훈의 기본이념을 “대한민국의 오늘은 국가를 위하여 희생

11) 로동신문, “조선민주주의인민공화국 역사학학회 대변인 담화 ‘역사를 왜곡하는 비렬한 놀음으로 얻을 것은 세상의 조소와 비난뿐이다’”, 주체104(2015)년 9월 12일 참조.

12) 로동신문, 위의 글.

13) 앞의 각주 3 참조.

하거나 공헌한 분들의 숭고한 정신으로 이룩된 것이므로 우리와 우리의 후손들이 그 정신을 기억하고 선양하며, 이를 정신적 토대로 삼아 국민 통합과 국가 발전에 기여하"게 하는 것으로 정의하고 있다.(국가보훈기본법 제2조).

또한 희생·공헌자를 “법에서 열거하는 목적을 위해 특별히 희생하거나 공헌한 사람으로서 국가보훈관계 법령에서 정하는 적용대상 요건에 해당하는 사람”으로 정의하면서, ‘일제로부터의 조국의 자주독립’, ‘국가의 수호 또는 안전보장’, ‘대한민국 자유민주주의의 발전’, ‘국민의 생명 또는 재산의 보호 등 공무수행’의 네 가지를 열거하고 있다(같은 법 제3조 제1호 각목). 결국 조문을 종합하여 도출되는 것은 국가체제를 수호하고 국민에 헌신한 사람을 기리고 혜택을 부여하겠다는 규범적 선언이며, 국민정신 고양과 국민통합의 기능까지 함의하고 있다.<sup>14)</sup>

통계에서도 나타나듯, 보훈대상자 중 가장 큰 비율을 차지하는 것은 참전군인과 중장기제대군인, 전쟁 관련 전몰·전상자들이다. 당시 체제 경쟁은 한국전쟁 전후로 실제 무력충돌이 적지 않았으므로 친일청산에 나아가거나 독립유공자를 집중적으로 조명할 겨를도 없이 보훈대상자가 누적되도록 만들었다. 단순히 보더라도 국가체제에 위기가 오는 상황에서 적극 대응하고 희생된 사람들을 보훈자로 기리지 않는다면 국민들에게 기본적인 애국심과 충성을 확보할 수 없다. 이런 상황에서 현실을 규율하는 법제도가 군과 냉전논리 중심으로 편성된 것은 불가피한 결과라고 할 수 있다. 현행 보훈제도는 많은 변화를 거쳤지만 이 기반 위에서 형성되었기 때문에 이념적 지향성의 문제를 안고 있다.

이는 북한에 대해 규정한 대법원 판례<sup>15)</sup>에서도 잘 나타나는데, 대법원의 판례는 북한을 “조국의 평화적 통일을 위한 대화와 협력의 동반자”이기도 하지만 다른 한편 “남·북한 관계의 변화에도 불구하고 여전히 적화통일노선을 고수하면서 우리의 자유민주주의 체제를 전복하고자 획책하는 반국가단체”로서의 성격도 아울러 가지고 있고, 그 때문에 “반국가단체 등을 규율하는 국가보안법의 규범력도 계속 유효하다”고 판시하고 있다.

결국 북한을 반국가단체로서 활동하는 규범 영역에서는 간첩 활동 및 이적표현물 반입 등 북한을 이롭게 할 수 있는 활동을 규제하고 북한의 개혁개방을 유도하는 등 민주적 기본질서에 입각하여 통일을 지향하는 법적 관계로 인식한다는 점에서, 북한을 반국가단체로 규정하여, 보훈의 당사자에 대한 문제를 이념 지향적 문제로 판정하고

14) 김명수, “국가보훈제도의 헌법적 고찰”, 공공사회연구 제6권 3호, 한국공공사회학회, 2016, 135쪽.

15) 국가보안법위반(찬양·고무 등), 대법원 2010.12.9. 선고 2007도10121 판결.

있다. 특히 보훈사업이 북한을 주적으로 간주하는 군 관련 유공자 중심으로 운용된다는 점에서 향후 통일을 도모하기 위해서는 북한에 대한 ‘주적’ 개념을 바탕으로 한 보훈대상자에 대한 재 고찰이 필요하다. 따라서 다음 장에서는 통일 독일의 보훈제도에 대한 검토를 통해 향후 통일한국의 보훈제도가 나아가야 할 방향을 제안하려 한다.

### III. 서독 및 동독, 통일 독일의 보훈제도

#### 1. 서독의 보훈제도

서독의 보훈제도는 전쟁으로 계속 변화를 겪었다. 2차대전 전에도 한 차례 대규모 보훈대상자가 발생하여 제국원호법(Reichsversorgungsgesetz)을 제정하고 국가의 원호를 요구할 수 있는 권리를 규정하였다. 이 법은 의료지원과 취업알선 등을 중심으로 하였고, 군정으로 폐지되었다. 그러나 다시 상이군인이나 전쟁피해자가 넘쳐나는 상황에서는 급히 원호의 근거를 마련해야 했고 1950년 전쟁피해자에 대한 급부의 개선에 관한 법률, 전쟁포로가족에 대한 생계부조에 관한 법률, 귀환자법률, 연방원호법(Bundesversorgungsgesetz)을 순차 제정하였다. 이 대상자들은 계속 생존해 있으면서 독일 보훈제도의 변화를 몸으로 겪었다.

서독 시대에 특히 유의미한 것은 1960년대의 전면개정으로 연방원호법이 국가의 시혜와 배려정책을 규율하는 법률에서 각 개인의 직업생활 및 경제적 상황과 관련된 손해를 우선적으로 고려하고, 따라서 원호급부 역시 그러한 손해의 범위에 따르도록 하는 보상 법률로 바뀌게 된 것이었다. 구체적으로는 군사상 또는 이에 준하는 직무를 수행하던 중 손상을 야기하는 사건 또는 전쟁의 직접적인 영향으로 인해 건강상 손상이 발생한 경우, 이 건강상 장애로 인한 대상자의 소득활동능력 감소 수준을 고려하여 연금액과 간호수당 등을 정하고, 제대한 직업군인에게는 재직 시 보수의 75% 정도 수준을 지급하도록 하고 있다.<sup>16)</sup> 이들 지급액은 같은 직종에서 45년 이상 근무한 사람의 평균연금 수준을 초과할 수 없도록 제한을 두었다. 한편 원호대상자 요건도 굉장히 넓게 해석하게 되어 지뢰사고와 같이 전쟁의 사후적 영향을 받거나, 독일 국적이라는 이유만으로 억류되는 경우, 나치 치하의 군사법원의 판결로 인한 피해 등도 모두 원호대상자로 보고 있다.

16) 선진보훈문화탐방단, “프랑스·독일·폴란드 선진보훈문화 탐방 결과보고서”, 국가보훈처, 2005, 11쪽.

이 법은 위와 같은 내용상 기본법의 역할도 겸하였는데, 군인에 대한 원호나 상이군인, 기타 공법상 보상체계에서의 원호도 보상의 범위와 양태 등을 연방원호법에서 준용하는 방식으로 이루어졌다. 따라서 원호급부는 보훈대상자라는 특별한 지위에서 얻을 수 있는 별도의 권리가 아닌, 국가나 공동체가 부담하여야 할 피해에 대한 사회적 보상의 하나로 자리매김하면서 ‘특별한 희생에 대한 보상’으로 평가하고 이를 기준으로 제도를 다시 구성하게 된 것이다. 즉 이들 법령과 제도는 ‘보훈’ 개념에서 접근하는 것이 아니라 사회국가원리와<sup>17)</sup> 법치국가원리가 결합하여 사회적 보상법체계를 구성하고, 개별적인 청구권을 규정하는 방식으로 구성되었다. 다만 예외적으로 나치 피해자들에 대한 보상은 별도의 법률로 정하고, 공산주의자들을 배제하였다.

위 법을 집행하는 행정기관은 원호청(Landesversorgungsamts)과 배려행정청(Fuersorgestelle)이고, 원호에 관한 사무를 기본적으로 주(Land)의 사무에 속하도록 하였으므로 각 주에 원호청과 배려행정청을 설치하여 각 주 복지부나 보건사회부의 감독을 받도록 하고 있다. 보건사회부는 다른 사회보상급부와 전쟁희생자 보상급부 등을 모두 통합하여 집행하는 방법으로 중복지급 문제 등을 해결하고 있다. 그 외 연방 차원에서 연방 보건사회부의 사회적 보상·원호국을 두고 있지만 기획부서일 뿐 상급 행정청은 아니다.

## 2. 동독의 보훈제도<sup>18)</sup>

동독의 보훈제도는 명목상의 것에 지나지 않았다고 볼 수 있다. 정확히는 독일이 소련에 대항한 입장이었기 때문에 소련의 영향을 받은 동독은 전쟁피해자나 2차대전 상이군인 등을 보상할 수 있는 정당성을 확보하기 어려워 큰 공백이 생긴 채 사회주의 보상 체계에 의존하는 상황이었다. 뿐만 아니라 보상 수준도 높지 않아 유의미한 역할을 하지 못하는 상황이었다.

동서독 통일 이후에는 별도의 법 제정 없이 서독의 연방원호법이 확장 적용되었다. 특히 통일 당시 동독에 체류하고 있었던 사람들에게 대한 별도의 보상이 이루어졌는데 서독 대비 동독 지역 생산성 등을 고려하여 46% 정도 수준으로 보상하면서 순차 비율을 높여 나가다가 2000년 연방헌법재판소의 결정으로 인해 1997년부터 소급하는 방식으로

17) 독일 기본법은 대한민국과 달리 개별적으로 사회적 기본권을 열거하지 않고 사회국가원리를 선언하는 방식으로 추상적으로 규정한다.

18) 법제와 역사적 배경 등은 김학준, 외국의 보훈제도(대만·호주), 보훈교육연구원, 2005, 161쪽 이하를 정리하였다.

서독과 동일한 수준의 금액이 지급되었다.<sup>19)</sup>

### 3. 통일 독일의 원호제도

통일 이후 서독의 원호제도는 그대로 독일의 원호제도가 되었지만, 동독 영역에도 적용하기 위한 여러 특칙들이 만들어졌다. 이러한 일견 일방적인 방식은 통일조약 부속 문서 I의 VII장 업무영역 K의 III절 1항의 항목 m)은 1991. 1. 1. 부터 서독의 원호법을 동독에도 적용하도록 하고 있는데, 독일의 통일 방식이 동독을 구성하던 각 주가 서독의 연방에 새로 가입하는 방식으로 이루어졌기 때문에 가능한 것이었다.

동독 지역에 거주하던 사람들에 대한 새로운 기준도 마련되었다. 통일조약은 경과규정에서 1993. 12. 31.까지 원호급부를 신청한 경우 1991. 1. 1. 로 소급하여 지급되도록 하는 규정을 두었고, 장소적 요건으로 통일조약이 체결된 날(1990. 5. 18.)을 기준으로 구 동독 지역에 주소지를 가지고 있을 경우 동독지역에 준하는 원호기준을 적용하도록 하였다. 구 동독 인민군에 복무하였거나 복무 중인 자의 경우는 사례를 나누어, 조약 체결일을 기준으로 연방원호법 적용 여부를 결정하고, 동독 인민군이 독일 연방군에 흡수되기 전에 발생한 사고는 위 법의 적용을 받지 못하게 하였으며, 직업군인의 경우 원래 병역의무자가 아니므로 원칙적으로 적용 대상에서 배제되었다.

그 외에 위 체계에서 수감자 부조법과 복권법 등 동독 사회주의통일당 독재 치하에서 정치적 사유로 불법적인 피해를 입은 사람들에 대한 원호와 복권을 정하는 별도의 법률이 제정되었다.

현재 독일은 현 제도의 유지와 관리에 초점을 두고 있다. 전쟁과 관련된 상이군인이나 전쟁피해자 등 직접 당사자들은 대부분 사망했거나 고령으로 기대여명이 길지 않기 때문이다. 전쟁 직후 400만 명을 넘던 대상자들은 현재 50만 명 이하로 줄어들었고, 더 이상 침략전쟁을 하지 않는 독일 상황상 원호대상자들의 비율이 재편성될 수밖에 없었다.

19) BVerfG, 2000. 3. 14. BvR 284/96., 경제력 등을 고려한 차등지급은 입법형성의 영역이지만, 상승폭이 너무 낮았고 경제불황이 심해지면서 고령의 동독 사람들에 대한 차별취급이 고착화될 가능성이 생겼기 때문이다.

#### 4. 통일 독일의 보훈제도가 주는 시사점

독일의 보훈제도 역시 역사적 평가나 정치적 함의를 포함한 다층적인 면들이 제도에 반영되어 있다. 흡수통일 후 서독의 보훈제도를 그대로 확장 운영하면서 동독 지역 생산성 등을 고려해 보상하고 새로운 제도를 구축하지 않은 것은 체제 경쟁의 마지막 장면이었다고도 볼 수 있다. 보훈제도가 추구하고 확보하려는 가치는 국가 존립과 옹위를 위한 상징적 성격이 강하므로 이념성이 강한 제도임을 보여준다. 우리와 독일은 헌법체제나 이념적 대립의 양상이 서로 상이하기에 어떤 형식의 통일인지를 제외하더라도 결과적으로 북한의 보훈제도나 관련 법령을 존속시킬 것인지, 아니면 기존의 법제도를 완전 폐지하고 완전히 새로운 보훈체제를 만들거나 북한에 이식할 것인지에 대해 더 많은 고민과 검토가 필요하다. 우리에게 보훈이란 사회보장제도의 영역으로 흡수되지 않은 독립된 영역일뿐만 아니라, 이념적 충돌이 더욱 예각적으로 드러날 수 있는 분야이기 때문이다. 아직까지 우리나라의 보훈제도는 국가를 위해 희생한 자들에게 베푸는 국가차원의 시혜나 이들을 추앙하는 단계에 그친다는 문제가 있다.

두 번째는 통일 대비에서 보훈제도도 예외가 될 수 없다는 점이다. 독일보다 더 오랜 시간 분단이 이어졌으므로 재정적인 부담은 독일보다는 적을지 모르나, 북한의 보훈대상자가 남한 체제에서는 전혀 정당성을 인정받을 수 없는 경우도 적지 않을 것이며, 개별적인 혜택의 내용도 크게 다르기 때문에 통일과 동시에 순간적으로 보훈행정에 큰 부담이 발생할 수 있다. 따라서 우리는 북한의 어떤 요소를 반영하고 검토할 것인가를 결정하여야 한다. 주로 남한에서도 인정해줄 수 있는 보훈적 가치, 경제력 차이 등의 반영 및 지원 수준, 북한의 영웅 칭호를 받은 인물들과 같이 기존에는 수급자였으나 남한의 체제 성격상 보훈대상으로 인정받을 수 없는 자에 대한 처우 및 경과조치, 재심사 기준과 신청 기준일, 공고와 집행 등 다양한 규정을 마련하여야 한다. 이는 통일조약으로 한 번에 해결하기에는 너무 많은 내용이므로 조약에서 별도의 법령에 위임하는 근거를 두거나, 미리 법을 제정해 두고 한시법으로 운용한 뒤 대상자 대부분이 사망하거나 수급 자격을 잃게 되면 현행 법체계에 흡수시키는 것이 자연스러울 것으로 보인다.

세 번째는 시혜에서 보상으로의 전환이다. 이 문제는 헌법이 정하고 있는 사회국가원리 구성 형식과도 관련이 있기에, 사회보장청구권과 밀접한 결합이 있을 수밖에 없다. 독일 원호제도는 보훈의 영역에서 탈피한 지 오래되어 사회보장청구권의 각 내용을 구체적으로 규정하는 거대한 체계이므로 곧바로 우리가 받아들일 수 있는지는 의문이

있지만, 최소한 그 방향성은 참조하여 보훈대상자에 대한 보상을 시혜적 시각이 아니라 최종적으로 국가가 책임을 부담하여야 할 영역임을 자각하고 보상하는 방식으로 구성해 갈 필요가 있다. 이를 위해서는 보훈대상자의 수급요건이나 대상자 정립부터 재정비하고, 나아가 보훈 대상의 인정 절차뿐만 아니라 사회보장과의 중복수혜 문제 등을 정리해 나가야 할 것이다.

마지막으로 보훈대상자의 노령화에 따른 수급권 재구성과 제공이다. 오래 전부터 유럽은 전반적으로 고령화 문제를 마주하고 있고, 이에 독일의 보훈대상자들도 예외일 수 없었다. 특히 대규모로 보훈대상자가 발생하게 된 사건인 2차 세계대전도 꽤 오랜 시간이 지났기 때문에 보훈대상자의 노령화 문제는 훨씬 급격하게 나타나며 노령자 비율도 매우 높다고 볼 수 있다. 이 문제는 한반도에서도 공통적으로 나타나는 상황이다. 전쟁 피해자나 상이군인 등이 점점 줄어들고 있기 때문이다. 사회보장과 보훈이 결합된 체계적인 제도를 가진 독일에서는 현상 유지와 재원의 마련으로도 어느 정도 노령화에 대한 대응이 가능하지만, 우리나라는 아직 관련 제도가 제대로 정비되어 있지 않다. 따라서 통일 한국에서는 보훈대상자의 고령화에 발맞추어 보훈대상자의 수급권 구성과 제공이 필요할 것으로 보인다.

#### IV. 결론 : 한반도 통일에 따른 보훈의 방향

통일 이후, 남과 북의 역사적 인식의 차이와 지난 70여 년간의 변화로 인해 기존의 보훈대상자의 구도는 크게 바뀔 것으로 예상된다. 그리고 통일 이후에는 남과 북의 많은 차이로 인해 지금과 같은 구도가 유지되기는 어려울 것으로 보인다. 보훈제도는 과거의 사실을 확인하고 기념하여 미래에 추구하여야 할 가치를 확보하는 미래지향적인 역할을 한다. 따라서 완벽한 예측은 불가능하더라도 최소한 변화가 예상되는 추이에 따른 재편성과 재조명이 이뤄져야 할 것으로 보인다. 통일 이후 보훈제도가 나아가야 할 구체적인 방향은 다음과 같다.

##### 1. 인간안보를 바탕으로 한 남북관계 패러다임 전환

2020년은 한국전쟁 발발 70주년이며, 6.15 공동선언 20주년이지만 남북관계의 개선은

요원해 보인다. 기존 70여년의 남북관계 패러다임은 국가안보의 패러다임으로서 국가안보를 유일목표로 하여 군사안보를 주요수단으로 활용해 왔다. 남한의 국가안보에 대한 결과물 중 하나가 보훈제도라 할 수 있다.

냉전의 종식은 이념 대결의 종식을 동반하며 냉전체제 하에 억제되어온 다양한 비전통적 안보 문제들이 국제적으로 분출하는 계기로 작용하였고, 국가안보 패러다임과 다른 대중의 생명과 안전, 그리고 지구촌 미래와 관련된 사안들이 국제사회의 의제로 급부상하였다. 1994년 유엔개발계획(UNDP)의 『인간개발보고서』는 경제, 식량, 건강, 환경, 개인, 공동체, 정치 등 7가지를 인간안보 영역으로 제시한다.<sup>20)</sup> 인간안보는 위와 같은 배경속에서 국제사회의 새로운 안보 개념으로 등장하였는데, 최근 전 세계에서는 ‘코로나 팬데믹’이나 ‘기후 변화’ 등을 계기로 국가안보보다는 인간안보를 주목하고 있다.<sup>21)</sup> 이러한 추세에 맞추어 통일한국의 보훈제도도 남한과 북한의 하나 됨과 탈이념적인 패러다임을 바탕으로 한반도 보훈의 미래를 설계해야 할 때이다.

이러한 패러다임의 전환과 통일보훈제도의 구상을 위해 먼저, 남과 북의 이념 대립, 체제 대립으로 인해 그동안 역사 속에 묻혀왔던 사람들에게 대한 새로운 평가가 필요할 것으로 보인다. 남북한의 대립으로 인해 제대로 된 역사적 평가를 받지 못한 국가유공자들이 보훈대상자로 선정될 수 있도록 해야 한다. 보훈대상자가 되는 요건은 역사적 평가를 수반하므로, 그 평가가 달라지거나 재조명되면서 대상자들이 늘어날 수 있다. 특히 통일한국에서 보훈대상자들은 더더욱 역사적 평가에 따라 대상자로서의 지정 범위가 달라질 것이다.

물론 북한과의 대립을 바탕으로 기존에 선정 유공자에 대한 재해석 문제와 함께 인간을 중심으로 하는 안보 패러다임에 기반한다면, 대상자의 확대에 의한 예산 부담 문제가 거론될 수 있다. 하지만 기존의 냉전시대의 대립적 구도를 바탕으로 발전한 국가안보 패러다임은 ‘국가’라는 이름 아래 일반 국민의 삶을 위협해 온 만큼, 차후 남북통일을 기반으로 한 새로운 보훈의 상은 ‘대중 중심의 접근’을 바탕으로 해야 한다. 결국 인간안보 중심의 패러다임을 반영하여 보훈대상자의 추가 선정이 이루어져야 할 것이다.

다만 통일한국의 보훈대상자 선정은 극한의 이념적 갈등을 부를 가능성이 있으므로, 추구하는 정의의 방향에 좌우될 것으로 보인다. 이때 중요하게 봐야 할 것은 몇몇 사건을

20) United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. New York: Oxford University, 1994, 22쪽.

21) 서보혁, “인간안보에 있어서 국가의 역할 연구”, 동북아연구 제27권 2호, 조선대학교 동북아연구소, 2012, 73-100쪽.

선택적·대립적 구도로 가져가지 않는 것이다. ‘A 사건은 폭도이고 B 사건 관련자들이야말로 진짜 국가유공자’와 같은 구도는 보훈제도의 목적 달성을 저해하는 적·이분법에 불과하므로 ‘포용적 보훈정책’이라는 시각이 필요하다.

예를 들어 일제강점기의 독립운동과 분단체제 시기의 체제 수호 활동 사이에 충돌이 있는 경우, 후자의 사유로 전자의 행위에 대한 평가를 유보하거나 부인할 수 있느냐의 문제가 있다. 이는 남북이 외세에 의해 분단된 상황과 이데올로기적 내적 분열을 바탕으로 어느 한쪽이라는 선택을 할 수 밖에 없었던 시대적 상황이 존재했음을 고려해야 할 것이다. 과거 20세기의 냉전적 환경에서 외세 이데올로기에 따라 어쩔 수 없이 남과 북 중 어느 한쪽을 선택할 수밖에 없었다고 한다면, 이제 민족 내부에서 자율적이고 주체적으로 남북한을 아우르는 통합적 관점에서 이들의 행위를 재평가할 필요가 있다.<sup>22)</sup>

## 2. 북한관련 새로운 사건의 발견과 재검토

대표적인 사례가 약산 김원봉 선생의 사례라고 할 수 있다. 그는 의열단 활동 등 강렬한 독립운동을 통해 해방에 기여한 바가 큰 반면, 해방 후 북한으로 가서 북한 정권 수립에 기여하였고, 남북협상에 참여하였다. 그 뒤 북한에서 최고인민회의의 대의원 등을 역임하다 1958년 숙청당하게 된다. 위와 같은 행적들을 종합하여 보면 「상훈법」에는 명문의 규정이 없으나 실무 기준상 ‘북한 정권 수립에 기여한 자’는 서훈 대상에서 제외하도록 하고 있어(독립유공자 포상 심사기준 참조) 서훈을 요건으로 하는 독립유공자 요건을 갖추 수 없다. 또한 상훈법이 국가안전에 관한 죄를 범하고 형을 선고받거나 적대지역으로 도피한 경우 서훈 취소사유로 정하고 있어(상훈법 제8조 제1항 제2호) 이런 취지에서 약산의 행적을 문제 삼을 수 있는 점도 걸림돌이다.

다만 위 포상 심사기준은 법률의 위임이 없는 내부적 행정 처리 기준에 불과하고, 부당하게 제한하는 면이 있어 타당하다고 보기 어렵다. 행정 규칙 단계에서 국가가 추구 하고 기념하여야 할 방향에 반공주의적 시각을 강하게 반영하는 것으로 합리적이라고 볼 수도 없으며, 오히려 대한민국에 대한 기여도를 무시하는 절대적 기준이 될 우려가 있다. 이점에서 그의 활동을 반공주의 시각을 전제로 공(功)과 과(過)로 구획하고 보훈 여부를 결정하는 것은 적절한 역사적 평가가 될 수 없으며, 보훈에 대한 제대로 된 시각으

22) 이현환, “전환기의 보훈정책 - 국가정체성의 재정립을 위한 시론 -”, 공법연구 47집 4호, 한국공법학회, 2019, 137쪽.

로 보기 어렵다.

이미 보훈처는 2019년부터 좌익경력자 298명에 대한 재심의를 진행하고 있기 때문에, 약산의 사례도 재검토가 불가능한 것은 아니다. 약산의 사례가 논쟁을 부르는 이유는 결국 보훈제도가 추구하는 국가 이념의 문제 때문이라고 할 수 있다. 상훈법이 국가의 체제를 부정한 사람은 서훈을 취소하도록 한 것도 보훈이 추구하는 방향의 한계 때문이다. 그러나 보훈은 역사적 평가의 성격이 강하며, 당시 월북한 많은 인사들이 북한이 추구하는 바에 절대적으로 찬동하여 가담하는 것만은 아니었던 사정 등을 고려하면 포용적 보훈정책을 기반으로 한 재검토가 필요할 것으로 보인다.

### 3. 한반도 내 보훈 관련 기념사업 및 교육의 필요

보훈에 있어 자긍심을 고취케 하는 기념과 예우는 매우 중요하다. 앞서 언급한 하중사의 경우 ‘전투 또는 이에 준하는 직무수행’의 상황에서 상이를 입은 ‘전상군경’인지, 교육 훈련 또는 그 밖에 일반적인 직무수행 중 상이를 입은 ‘공상군경’인지 여부가 문제가 되었다. 왜 하재헌 중사는 전상군경 판정을 받기를 원했던 것일까. 바로 ‘명예로운 전상’ 때문이다. 실질적으로 전상판정과 공상판정에 따른 국가유공자법의 혜택은 거의 차이가 없지만, 앞서 언급한 대로 전상판정은 ‘전투 또는 이에 준하는 특수한 직무수행 중’에만 인정되기에 군에서는 ‘전투’와 유관한 ‘전상’ 판정이 보다 명예롭게 여겨진다.

결국 보훈대상자들은 ‘국가나 사회에 대한 경험과 철학을 가지고 국가를 위해 봉사했거나 하는 자들’이므로 국가와 국민들에게 더욱 존중을 받아야 한다. 그렇지 않다면 오히려 특정 정치세력들의 선전·선동에 손쉽게 노출되어 동원되거나 휘둘리는 유혹을 받을 수도 있다. 이런 점에서 국가유공자에게 품위 유지 의무를 부과하는 규정(「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제10조)의 수범자는 국가유공자뿐만이 아니라고 볼 수 있다. 국가 역시 국가유공자들이 품위를 유지할 수 있도록 세심한 배려와 적극적인 노력을 기울여야 한다.

이렇게 국가유공자의 품위를 유지하고 기념하기 위해 대대적으로 알리는 방법에는 국가가 국민들을 찾아가며 홍보하는 방법과, 국민 스스로가 기념을 위해 찾아오는 두 가지가 있다. 찾아가며 홍보하는 방식도 중요하지만 일반 국민들 스스로가 관심을 가지고 기념 행위를 위해 자발적으로 찾아오게 하는 방안이 필요하다. 왜냐하면 국민들이 찾아오는 경우, 국민들이 국가유공과 보훈에 대해 스스로 관심과 흥미를 가지고 오는

것이므로 참여도 및 공감과 보훈에 대한 이해도 더 높아지게 되기 때문이다.

통일한국의 보훈제도는 단순히 보훈대상자의 생활보장을 위해 물질적인 지원을 하는 단계에서 벗어난 국민들 스스로가 명예롭고 상징적인 의미를 부여할 수 있는 방안 모색이 필요하다. 상징적 보훈사업의 영역에서는 좀 더 다채로운 생각과 발상 전환이 요구된다. 국가정체성은 보훈정책만으로 확립되는 것이 아니기 때문에 시민의 참여나 자발적인 의지가 중요하고,<sup>23)</sup> 국가가 보훈 영역을 독점하거나 주도하게 된다면, 논리적 모순일 뿐만 아니라, 현실적으로는 국가가 특정한 상징을 조작 및 왜곡하는 결과로 나타날 수도 있기 때문이다.<sup>24)</sup>

이렇게 되면 오히려 남북한 사이 이념적 편향성 문제를 불러일으키고 보훈대상자들에 대한 인식마저 나빠지는 등 ‘역지 보훈’의 역효과를 불러올 수 있다는 문제가 있다. 현재까지는 남한 청년층에서의 보훈 행사 적정성에 대한 인식은 많이 나쁘지 않은 편이므로 긍정적인 방향으로 이끌어갈 수 있는 여지가 있다.<sup>25)</sup> 이러한 상황을 바탕으로 통일한국의 국민들에게 보훈 관련 행사나 참여 방법 등을 공모 받고, 현재 유행하는 유튜브나 인스타그램 등 콘텐츠를 활용하여 통일 한반도의 국민들이 ‘보훈’ 부문에 자연스럽게 접근할 수 있도록 알리는 것이 필요하다.

이를 뒷받침하기 위해서는 보훈공단의 역량 강화도 선제되어야 할 것으로 보인다. 차후 통일한국의 보훈공단은 단순한 행사나 번거로운 의전의 준비라는 차원을 넘어 예우와 기념의 새로운 방향을 고민하고 역사상 위인으로 남아 있는 인물들에 대한 보훈 처우와 그 영향력, 시민들의 인식을 철저하게 분석하는 작업이 필요하다.

23) 오일환, “국가보훈과 국가정체성”, 민족사상 제5권 1호, 한국민족사상학회, 2011, 61쪽.

24) 김연식, “다원적 민주주의 사회에 국가정체성과 보훈”, 제9회 2007년 학술논문공모 당선작 보훈학술논문집, 국가보훈처, 2007, 58쪽.

25) 구체적인 결과는 신은숙, “대학생들의 국가유공자에 대한 보훈 관련 인식도 연구”, 한국보훈논총 제18권 3호, 한국보훈학회, 2019, 59-83, 70쪽 참조.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 김연식, “다원적 민주주의 사회에 국가정체성과 보훈”, 제9회 2007년 학술논문공모 당선작 보훈학술논문집, 국가보훈처, 2007.
- 김학준, “외국의 보훈제도(대만·호주)”, 보훈교육연구원, 2005.
- Dieter Blumenwitz. 최창동 옮김, 분단국가의 법적 지위, 서울: 법률행정연구원, 1996.
- Harris. D.J, *Cases and Material on International Law*, 6. ed., London :Blackstone, 2004.
- United Nations Development Programme (UNDP), *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*. New York: Oxford University, 1994.

### 2. 학술지

- 김명수, “국가보훈제도의 헌법적 고찰”, 공공사회연구 제6권 3호, 한국공공사회학회, 2016, 131-163쪽.
- 김형석·신화연·이영자·이용재, “국가보훈대상자 인구추계 및 보훈급여금 전망: 코호트요인법을 중심으로”, 한국보훈논총 제19권 4호, 한국보훈학회, 2020, 1-24쪽.
- 서보혁, “인간안보에 있어서 국가의 역할 연구”, 동북아연구 제27권 2호, 조선대학교 동북아연구소, 2012, 73-100쪽.
- 신은숙, “대학생들의 국가유공자에 대한 보훈 관련 인식도 연구”, 한국보훈논총 제18권 3호, 한국보훈학회, 2019, 59-83쪽.
- 오일환, “국가보훈과 국가정체성”, 민족사상 제5권 1호, 한국민족사상학회, 2011, 47-79쪽.
- 이헌환, “전환기의 보훈정책 - 국가정체성의 재정립을 위한 시론 -”, 공법연구 47집 4호, 한국공법학회, 2019, 117-141쪽.
- 전수미, “문화국가와 한반도: 남북문화교류 활성화를 위한 헌법적 검토”, 북한연구학회보 제23권 1호, 북한연구학회, 2019, 57-81쪽.
- 정영훈, “국가유공자에 대한 보상·지원의 헌법적 근거에 관한 검토”, 법과 정책연구

제16권 3호, 한국법정책학회, 2016, 241-269쪽.

Castellino. Joshua, “International Law and Self-determination”, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 9, No. 2, 2000.

### 3. 보고서

선진보훈문화탐방단, “프랑스 · 독일 · 폴란드 선진보훈문화 탐방 결과보고서”, 국가보훈처, 2005.

### 4. 신문기사

연합뉴스, “선수 변신한 목함지뢰 하재현 중사 ‘남북단일팀 출전? 글썄요’”,  
<<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191016037900007>>, 검색일: 2020. 9. 5.  
로동신문, “조선민주주의인민공화국 력사학학회 대변인 담화 ‘력사를 왜곡하는 비렬한  
놀음으로 얻을 것은 세상의 조소와 비난뿐이다’”, 주체104(2015)년 9월 12일

### 5. 기타

대법원 1990. 9. 25. 선고 90도1451.  
대법원 1996. 11. 12. 선고 96누1221.  
대법원 2010. 12. 9. 선고 2007도10121.  
헌법재판소 1990. 4. 2. 선고 89헌가113.  
헌법재판소 1993. 7. 29. 선고 92헌바48.  
헌법재판소 1995. 7. 21. 93헌가14 전원재판부결정.  
헌법재판소 1997. 1. 16. 선고 92헌바6, 26, 93헌바34, 35, 36(병합)  
헌법재판소 1999. 7. 23. 선고 98두14525.  
BVerfG, 2000. 3. 14. BvR 284/96.

## [ Abstract ]

**The Unification and South Korean Patriotism**

Sumi Jeon\*

Could the meaning of North Korea to us be verbalized by the wounds and injuries of sergeant Ha Jea-heon sustained in Cheonan. In this article, the legal status of North Korea that is the factor behind several open-ending inter-Korean conflicts as well as the reason for continuing division will be discussed. Additionally, in order to suggest the aspect of veterans while preparing for unification, this paper also analyzing the veteran system of East and West Germany which are already unified, while considering that we have living veterans such as Ha Jae-heon who is carrying the wounds of battle while keeping national scars of the 6.25 Korean War in mind. Since the Veterans Affairs System plays a future-oriented position in securing the values to be persuaded while verifying and commemorating the facts of the past, after unification the veterans will play an important role in the changes of past 70 years between North and South as well as their difference in the perception of history. In the past, the paradigm of inter-Korean relations was based on national security and major importance was given to military security. As there is a new global trend that focuses on human security, the unified Korea's veteran system should be designed accordingly. For this shift in paradigm and the concept of a unified veteran system, in the first place, a new appraisal is necessary for the people who have been buried in history all through the time due to the ideological and regime confrontations between the two Koreas. Moreover, regarding the North Korean related men of national merit which has been resurfaced with the case of Yaksan Kim Won-bong, it can be stated that there is a necessity to review the existing system which evaluates the honorary veterans according to the anti-communist perspective which is categorizing between success (공-功) and fail (과-過). Lastly, the veteran system of unified Korea should be improved further from the existing which is only providing the guarantee of living, and for this purpose new education and commemoration projects are needed to

---

\* Visiting Professor, Attorney at law, Soongsil Institute for Peace and Unification, Soongsil University

raise awareness among citizens.

[Key Words] North Korea, Unification, Veterans, Men of National Merit, Human Security