

국가장법과 국가장 대상자의 제한 문제

Issues of State Funeral Act and Restrictions on the Persons Eligible for State Funerals

이 철 호
남부대학교

Lee cheol-ho
Nambu Univ.

요약

‘국가장법’(國家葬法)은 국가 또는 사회에 현저한 공훈을 남겨 국민의 추앙을 받는 사람이 서거(逝去)한 경우에 그 장례를 경건하고 엄숙하게 집행함으로써 국민 통합에 이바지하는 것을 목적으로 한다. 현행 국가장법이 규정하고 있는 국가장의 대상자는 ① 전직·현직 대통령, ② 대통령당선인, ③ 국가 또는 사회에 현저한 공훈을 남겨 국민의 추앙을 받는 사람이다. 위 사람들이 서거한 경우에는 유족 등의 의견을 고려하여 행정안전부장관의 제청으로 국무회의(國務會議)의 심의를 마친 후 대통령이 결정하는 바에 따라 국가장(國家葬)으로 할 수 있다. ‘대통령을 지냈다는 이유만으로 그 공과(功過)를 떠나 국가장으로 장례를 거행하는 것이 타당한지 의문이 든다. 현행 국가장법은 국가장 대상자의 제한에 대한 명확한 규정이 마련되어 있지 않아, 대통령이 재임중이나 퇴임후 내란죄나 직권남용죄, 뇌물죄 등 중범죄로 처벌받은 경우에도 국가장 대상자가 될 수 있는가에 대한 의문이 제기된다. 또한 헌법재판소의 탄핵결정을 받아 대통령직에서 파면당한 대통령이나, 탄핵소추의결서가 송달된 후 탄핵결정 전 스스로 사임한 경우까지 국가장으로 하는 것도 국민정서 등을 고려해 볼 때 문제가 있다고 할 것이다. 본고에서는 역대 전직대통령들의 장례 선례를 살펴보고, 현행 국가장법에 명확한 규정이 없는 국가장 대상자의 제한 문제를 검토한다.

I. 국가장법과 전직대통령 장례

장례형식을 두고 사회적 갈등과 국론이 분열된 사례가 오늘에만 있는 것은 아니다. 조선시대 장례 상복 입는 기간을 두고 벌어진 논쟁이 그 유명한 예송논쟁(禮訟論爭)이다. 예송(禮訟)은 현종, 숙종 대에 걸쳐 효종과 효종비에 대한 자의대비(인조의 계비 장렬왕후 조씨)의 상복을 입는 복상 기간을 둘러싸고 일어난 서인과 남인간의 논쟁을 말한다.

1659년 효종이 갑작스럽게 죽자, 이 때 조정에서는 효종의 어머니인 자의대비가 상복 입는 기간을 두고 논쟁이 일어 송시열을 주축으로 한 서인은 『주자가례』에 따라 기년복(壽年服, 일 년 동안 입는 상복)을 주장했고, 허목·윤선도 등 남인은 3년 동안 상복을 입는 3년복을 주장했다. 1차예송 논쟁은 현종이 서인의 주장을 따랐고, 더 이상 예론을 거론치 말도록 명했다. 2차 예송은 1674년 효종의 비 인선왕후가 죽자 서인은 9개월 동안 상복을 입는 대공복(大功服)을, 남인은 1년 동안 상복을 입는 기년복을 주장하며 서로가 정치 생명을 걸고 논쟁을 벌였다. 현종은 『경국대전』에 따라 상복 입는 기간을 일 년으로 정해 남인의 손을 들어 주었다. 조선시대 1·2차 예송논쟁은 말이 예송이지 실상은 권력투쟁이었다.

사기(史記)를 완성한 사마천(司馬遷)은 자신의 친구인 임안(任安, 任少卿)이 보낸 편지에 늦게 답장을 보낸 유명한 서신인 보임안서(報任安書)에서 “사람은 누구나 한

번은 죽는다. 하지만 어떤 죽음은 태산보다 무겁고, 어떤 죽음은 깃털보다 가볍다. 죽음을 사용하는 방향이 다르기 때문이다(人固有一死, 惑重於泰山, 惑輕於鴻毛, 用之所趨異也)”라는 말을 했다. 세상에 소중하지 않는 목숨이 없듯 소중하지 않는 죽음 역시 없을 것이다. 그러나 한 개인의 삶이 개인과 가족을 넘어 사회, 국가, 인류에까지 영향력을 미치는 인물의 경우에 그 죽음의 무게는 결코 가벼울 수 없을 것이다.^[1] 현대 국가에서 전직대통령들의 죽음 또한 일정기간 동안 권력의 정점에 있었던 인물이었기에 직·간접적으로 사회에 영향을 미친다.

1967년 제정된 「국장·국민장에 관한 법률」은 국장 및 국민장 제도는 대상자를 구분하는 기준이 모호하고, 국고에서 부담하는 장례비용의 기준이 명확하지 않은 문제점 등이 제기되었는데, 이를 보완·개선하기 위하여 국장 및 국민장을 국가장으로 통합하고, 장례범위, 장례기간 및 장례비용 등에 관하여 일관적이고 명확하게 규정함으로써 국가가 주관하는 장례의식의 품격을 확립하고 국민 통합에 이바지하기 위해 2011년 5월 「국장·국민장에 관한 법률」을 전면 개정하여 국장과 국민장을 국가장으로 통일시키는 「국가장법」을 전면개정하였다. 2015년 11월 22일 서거한 김영삼 전 대통령의 장례가 ‘국가장’으로 치러진 첫 사례이다.

「국가장법」은 국가 또는 사회에 현저한 공훈을 남겨 국민의 추앙을 받는 사람이 서거(逝去)한 경우에 그 장례를 경건하고 엄숙하게 집행함으로써 국민 통합에 이바지

하는 것을 목적으로 한다. 현행 국가장법이 규정하고 있는 국가장의 대상자는 ① 전직·현직 대통령, ② 대통령 당선인, ③ 국가 또는 사회에 현저한 공훈을 남겨 국민의 추앙을 받는 사람이다. 위 사람들이 서거한 경우에는 유족 등의 의견을 고려하여 행정안전부장관의 제청으로 국무회의의 심의를 마친 후 대통령이 결정하는 바에 따라 국가장으로 할 수 있다.

대통령을 지냈다는 이유만으로 그 공과(功過)를 떠나 국가장으로 장례를 거행하는 것이 타당한지 의문이 든다. 현행 국가장법은 국가장 대상자의 제한에 대한 명확한 규정이 마련되어 있지 않아, 대통령이 재임중이나 퇴임 후 내란죄나 직권남용죄, 뇌물죄 등 중범죄로 처벌받은 경우에도 국가장 대상자가 될 수 있는가에 대한 의문이 제기된다. 또한 헌법재판소의 탄핵결정을 받아 대통령직에서 파면당한 대통령이나, 탄핵소추의결서가 송달된 후 탄핵결정 전 스스로 사임한 경우까지 국가장으로 하는 것도 국민정서 등을 고려해 볼 때 문제가 있다고 할 것이다.

II. 전직대통령 예우와 국가장 대상자의 제한 문제

현행 「국가장법」은 국가 또는 사회에 현저한 공훈을 남겨 국민의 추앙을 받는 사람이 서거한 경우 그 장례를 경건하고 엄숙하게 집행함으로써 국민 통합에 이바지 하는 것을 목적으로 하고 있다. 그러나 내란죄, 군사반란죄, 뇌물죄 등을 저지른 전직 대통령의 경우나 「헌법재판소법」에 따른 탄핵결정을 받은 전직 대통령까지 국가장의 대상자에 포함시키는 것은 국가장법의 궁극적 목적인 ‘국민 통합’을 저해할 우려가 분명 존재한다. 이러한 문제를 입법적으로 해결하기 위해 현 20대 국회에는 국가장법 일부개정법률안이 제출회부되어 있다.

현행 「국가장법」 제2조에서 국가장 대상자를 규정하면서도 국가장 결격사유에 대해서는 규정하고 있지 않는데 이에 대한 문제를 입법적으로 국가장 대상자 예외규정을 명시하자는데 적극적인 입장에서는 ① 전직 대통령에 대한 국가장은 재임 시의 업적과 덕망으로 국민적 추앙을 받는 고인에 대한 국민적 추모정서를 함양하고 국가·사회 통합에 기여하는 의의가 있다고 할 것인데, 탄핵소추가 의결되거나 내란 또는 외환의 죄로 금고 이상의 형이 확정된 경우까지 예우를 하는 것은 타당성을 인정하기 어려운 측면이 있고, ② 행정부 수반이자 국가 원수로서 국정의 최고 책임자인 대통령에 대하여 국민의 대표기관인 국회가 중대한 헌법·법률 위반에 대한 판단을 하였음에도 자진 사임하였다는 이유로 국가장의 대상이 된다면 국민의 법 감정 및 정서에 맞지 않으며, ③ 특히 탄핵결정으로 파면된 경우 또는 내란·외환의 죄로 금고 이상의 형이 확정된 경우에는 「전직대통령 예우에 관한 법률」(제7조 제2항)·「국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률」(제5조 제4항)에서 예우나 국립묘지 안장을

배제하는 입법례가 있다는 주장이 가능할 수 있을 것이다.[2]

■ 참고 문헌 ■

- [1] “잘 짜여진 매뉴얼 위에 국가장이 바로 선다”, 「뉴시스」 2013년 11월 11일.
- [2] 「국가장법 일부개정법률안 검토보고서:(박용진의원 대표발의안(제4152호) 김해영의원 대표발의안(제4175호) 추혜선의원 대표발의안(제4606호))」, 국회 안전행정위원회 수석전문위원 박수철, 2017.7, 8-10면.