

# 북한의 보훈정책 고찰과 통일대비 한국 보훈정책 발전방안

이성춘\*

## 요 약

본 연구는 북한의 보훈정책의 분석을 통하여 통일이후 남북한 보훈제도 통합의 기틀을 마련하는데 그 목적을 두고 연구하였다. 먼저 북한의 보훈법체계와 보훈제도 전개과정을 고찰한 후 통일기반 구축 및 통일대비 북한 보훈정책의 시사점을 분석해 보았다. 북한의 보훈정책을 체제수립 당시부터 현재까지 고찰하였다. 고찰 결과를 바탕으로 통일대비 보훈정책 이념 재정립 문제와 보훈정책 통합방안에 대하여 이념적인 사항과 제도적인 통합방안을 제시하였다. 이와 같은 연구결과는 통일 후 통합된 국가보훈정책을 어떠한 방향으로 추진하여야 될 것인지 조그마한 지표가 될 수 있을 것이다.

통일 이후에도 상당부분 남북한 구성원들 간에는 다양한 차이와 갈등의 요인을 내포하면서 국민통합으로 진행하는데 있어서 갈등 요인이 노출될 것이다. 철저한 준비와 사회적 공감대 형성이 무엇보다도 중요하다. 국가 보훈정책도 기본으로 돌아가서 재점검하고 통합의 준비를 하여 할 시기이다.

북한의 보훈제도는 시기를 달리하면서 북한체제의 근간이며 발전의 원동력으로 활용하고 있다는 사실을 알 수 있다. 보훈정책의 재이념은 통일국가와 국민정체성의 상징이며 나아가 사회통합정신의 상징성을 나타내어야 할 것이다. 아울러 나라사랑의 정신과 국가안보의식이 반드시 내포되어야 할 것이다. 또한 통일을 대비하는 보훈정책의 통합은 남북 공히 공통의 역사 인식을 공유하는 것이 중요한 사항이며, 이러한 바탕위에서 보훈정책의 통합을 실시하여야 할 것이다.

## Review of the North Korea's Veterans Policy and a Plan to improve South Korean's Veteran Policy in Preparation for Unification

Sung Choon Lee\*

### Abstract

The present study was conducted with aim for establishing the framework of integrated veteran policy for unified Korea through the analysis of the North Korea's veteran policy. For the purpose, this study reviewed the legal system and implementation process concerning the North Korea's veteran policy and analyzed the establishment of fundamental framework of unification and the implications from the North Korea's veteran policy for unified Korea. The review of the North Korea's veteran policy covered the beginning of the North Korea's veteran policy to the present. Based on the findings of the review, this study revealed the necessity of re-establishing the principle of veteran policy in preparation for unification and proposed a plan for unified veteran policy. The results from this study are expected to be a meaningful milestone to unified veteran policy after unification.

It is reasonably expected that there will remain considerable differences and conflicting factors, which could block the path to national integration, between two countries and their peoples after unification. Therefore, it is more important to make a thorough preparation and form social consensus than any other. In this respect, national policy for veterans should go back to basics and be reviewed to be ready for unification.

Although different in time, the North Korea's veteran policy was and is the base of the nation's system and source engine for development every period. Re-designing the principle of veteran policy should reflect both symbols of the unified nation and the national identity, but also of socially integrated spirit. Therefore, it must include the spirit of patriotism and awareness of national security. Furthermore, as for the integration of veteran policies for unification, it is especially important for two countries to possess and share common historical consciousness. The unified veteran policy should be integrated on this base.

**Key Words : the North Korea's Veteran Policy, Plan to Integrate Veteran Policies, Ideal of Rewarding Merits**

접수일(2015년 3월 16일), 수정일(1차: 2015년 3월 31일),  
계재확정일(2015년 3월 31일)

\* 송원대학교 국방공무원학과 조교수

## 1. 서론

국내외적으로 수많은 환경변화 속에서도 60년의 국가보훈 역사는 미흡한 점도 일부 있지만 정부의 중요 기능으로 자리 잡게 되었다는 것은 주지의 사실이다. 국가보훈정책은 국가권력의 정당성을 바탕으로 국가에 대한 충성심, 애국심의 총체이다. 국가보훈은 국가와 국민을 위해 공헌하거나 희생한 분들에 대한 지원과 예우를 통하여 그들이 영예로운 생활을 할 수 있도록 도와주는 국가의 중요한 기능 중의 하나이다. 나아가 국가보훈은 국가의 기능 차원에서 국가와 민족 사회를 위해 공헌하거나 희생한 분들에 대한 보답과 예우를 통해 국가의 정체성을 확립하고 국민공동체의 유지발전과 안보역량의 강화, 국가사회의 발전을 선도하는 등에 대한 정신적, 물질적 토대를 구축하는 것이다.<sup>1)</sup> 이러한 국가정체성과 국민통합을 지향하는 국가보훈 정책이 서서히 통일을 준비하는 국가보훈정책으로서 가치를 추구하기 위해서는 남북 분단현실의 보훈정책을 직시하여야 할 것이다. 현재 남북한의 보훈정책은 연구와 토론을 통하여 많은 발전을 거듭해오고 있다. 그럼에도 불구하고 북한의 보훈정책은 잘 알려져 있지 않다. 진정 통일을 준비한다면 현재 시행되고 있는 북한의 많은 제도와 정책들이 전문가들에 의해서 연구되어야 할 것이다. 그중에서도 북한의 보훈정책은 보다 심도 있게 토의되어야 하며 연구되어야 할 것이다. 왜냐하면 통일 후의 남북한의 보훈대상자들을 어떻게 통합할 것인지는 현재를 살아가고 있는 우리들에게 시사하는 바가 크기 때문이다. 대한민국 정부는 이념과 사상을 달리하는 현 체제하에서 통일 후 진정한 국민통합을 이루기 위해 많은 제도와 정책을 어떻게 하나로 통합 할 것인지 정책입안자들의 고민이 깊어지는 이유이다. 이 중에서 국가보훈정책은 애국정신의 계승과 민족정기 선양이라는 점에서는 남다른 면이 내포되어 있다. 특히 박근혜정부의 통일대박론과 연계되어서도 더욱 그러하다. 본 연구는 북한의 보훈정책의 분석을 통하여 통일이후 남북한 보훈제도 통합의 기틀을 마련하는데 그 목적을 두었다. 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 연구할 내용으로는 북한의 보훈법 체계와 보훈제도 전개과정을 우선적으로 고찰한 후 북한의 보훈정책의 시사점을 도출하고자

한다. 이와 같이 제시된 시사점에 근거하여 통일대비 보훈정책의 이념 재정립과 통합방안을 제시해보고자 한다. 이러한 연구결과는 학문적인 측면에서는 보훈학 연구에 있어서 남북한 보훈정책의 통합방안의 연구에 대한 해답에 한걸음 다가설 수 있을 것이다. 정책적인 측면에서는 학문적인 연구결과를 바탕으로 통일대비 남북한 보훈정책의 통합방안에 대한 국가보훈정책이 어떠한 방향으로 추진하여야 될 것인지 조그마한 지표가 될 수 있을 것이다. 진정한 국민적 통합을 위하여 앞으로 보다 많은 연구와 내실 있는 여론 수렴으로 국민적 공감대를 넓혀 나가야 할 것이다. 향후 보훈정책은 남북관계의 변화를 중시하면서 통일을 준비하는 보훈정책이 되어야 될 것은 두말할 필요가 없을 것이다.

## 2. 북한 보훈법체계와 보훈제도 전개과정

### 2.1. 북한의 보훈제도에 대한 이론적 배경

근본적으로 북한에 대한 과학적인 연구를 어렵게 하는 사항<sup>2)</sup>으로 북한에 대한 정보 자체가 매우 엄격하게 통제되고 있다는 사실이다. 이와 같은 사항에서 보훈분야 연구도 제한적으로 진행될 수 밖에 없다. 자료의 통제로 인해서 연구모형을 제시하여 분석하기 보다는 현재까지 발표된 북한의 보훈분야의 법적인 사항과 이와 관련된 자료를 중심으로 선행연구를 실시하여 통일대비 남북한 보훈정책 통합방안을 제시하고자 한다. 특히나 제도적인 측면은 수혜자들의 의견이 매우 중요하다. 탈북자들을 중심으로 보훈수혜자 확인 결과 대단히 미비하여 설문에 대한 신뢰성을 확보할 수 없어 이론적인 고찰을 통한 북한의 보훈정책을 살펴보고자 한다.

보훈이란 공훈에 보답한다는 의미이다. 국가 보훈이란 국가를 위하여 공헌하거나 희생한 자와 그 유가족에 대한 예우와 지원을 통해 이들의 영예로운 생활을 보장하고 국민의 애국심을 함양하는 정책<sup>3)</sup>이라고 할 수 있다. 즉 보훈대상자들의 생활이 안정되고 보장되도록 국가가 책임을 가지고 실질적인 보상을 실시하는 것이며 나아가 그들이 국민들로부터 예우와 존

경을 받을 수 있는 하는 제도인 것이다. 이러한 보훈 정책은 동서양을 막론하고 이념과 제도를 떠나서 필연적으로 발생하게 되었다.

먼저 북한의 보훈제도가 정책들은 기본적으로 김일성의 북한 정권창출에 대한 인식으로부터 도출될 수 있을 것이다<sup>4)</sup> 이와 같은 사항을 제도적으로 뒷받침하기 위한 북한 사회주의 헌법과 기타 법률을 중심으로 보훈제도에 대한 법적인 사항을 살펴본 후 연대별 특성을 고려하여 정권수립기부터 현대까지 대표적인 북한의 보훈정책을 고찰해보고자 한다. 북한헌법 및 당규약의 분석을 통하여 북한 스스로 규정해 놓은 사회운동 메카니즘과 권력구조 등을 이해할 수 있는 좋은 방안이다. 1948년 정권창출 이후 국가의 제도나 정책을 이해 할 수 있는 한 방법이다.

## 2.2. 보훈제도의 법적 뒷받침

대한민국의 보훈제도는 기본적으로 법치국가답게 법적인 뒷받침이 보장되어 있다. 현행 헌법 전문에는 “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통과 불의에 항거한 4·19민주이념을 계승하고” 라고 명시하고 있으며, 제32조에서는 “국가유공자·상이군경 및 전몰군경의 유가족은 법률이 정하는 바에 의하여 우선적으로 근로의 기회를 부여 받는다”라고 근거를 분명하게 명시하고 있다. 이와 같이 헌법에서는 보훈제도의 근간과 국가보훈대상자들에 대한 국가의 역할을 언급하고 있다. 한편 국가보훈기본법 제1조에서는 “국가보훈(國家報勳)에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국가를 위하여 희생하거나 공헌한 사람의 숭고한 정신을 선양(宣揚)하고 그와 그 유족 또는 가족의 영예로운 삶과 복지향상을 도모하며 나아가 국민의 나라사랑정신 함양에 이바지함을 목적으로 한다”고 명시하고 있다. 제2조에서는 “대한민국의 오늘은 국가를 위하여 희생하거나 공헌한 분들의 숭고한 정신으로 이루어진 것이므로 우리와 우리의 후손들이 그 정신을 기억하고 선양하며, 이를 정신적 토대로 삼아 국민 통합과 국가 발전에 기여하는 것을 국가보훈의 기본이념으로 한다”고 기본이념을 명확하게 제시하고 있다. 특히 제3조에서 “국가보훈대상자”란 희생·공헌자<sup>5)</sup>와 그 유족 또는 가족으로서 국가보훈관계 법령의 적용대상

자가 되어 예우 및 지원을 받는 사람”으로 정의하고 있다. 반면에 북한에서는 국가보훈대상자 대신에 “공로자”<sup>6)</sup> 용어를 사용하고 있다. 보훈제도의 법적인 뒷받침 사항을 살펴보면 제11차로 개정된 사회주의 헌법<sup>7)</sup> 제5장 ‘국민의 기본권리와 의무’에 해당되는 제76조 “혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족<sup>8)</sup>, 인민군 후방가족<sup>9)</sup>, 영예군인<sup>10)</sup>은 국가와 사회의 특별할 보호를 받는다” 라고 제시되어있다. 이와 같은 사항의 근본적인 뿌리는 노동당 규약<sup>11)</sup> 서문 “항일혁명투쟁과 조국해방전쟁, 민주주의혁명과 사회주의혁명을 승리에로 이끄시여 민족해방, 계급해방의 역사적 위업을 이룩하시고 사회주의 건설을 힘있게 다그쳐 이 땅위에 자주, 자립, 자위로 위용떨치는 인민대중중심의 사회주의 나라를<sup>12)</sup>..” 통해서 내용을 알 수 있다. 또한 북한 헌법 서문에서는 “항일혁명투쟁을 조직령도하시여 영광스러운 혁명전통을 마련하시고 조국광복의 역사적위업을 이룩하시였으며 정치, 경제, 문화, 군사분야에서 자주독립국가건설의 튼튼한 토대를 닦은데 기초하여...” 라고 밝히고 있다. 세부적으로 노동당 규약 채택과 개정 및 헌법의 제·개정 내용을 비교하여 보면 <표 1> 과 같다.

<표1> 북한 보훈제도의 법적고찰관련 노동당 규약과 북한 헌법 비교<sup>13)</sup>

노동당규약 채택 및 개정, 관련내용		헌법개정 및 개정, 관련내용	
채택 (1946.8.30)	노동당규약 채택 근로대중의 정치, 경제 및 문화생활 수준의 향상을 목적으로	제정 (1948.9.8)	제7조 사회보험제의 적용을 받을 수 있는 국민의 노쇠, 질병 또는 노동력을 상실한 경우에는 물질적 방조를 받을 수 있다. 이 권리는 국가가 실시하는 사회보험제에 의한 의료상 방조 또는 물질적 보호로 보장한다.
1차 개정(1948.3.27~30)		1차 개정(1954.4.23)	
2차 개정(1956.4.23~29)	마르크스-레닌주의에 혁명전통 계몽	2차 개정(1954.10.30)	
3차 개정(1956.1.9.11~18)	마르크스-레닌주의(항일혁명전통의 무장계승자임을 강조)	3차 개정(1955.3.11)	
4차 개정(1970.11.2~3)	마르크스-레닌주의(창조적으로 적용한 김일성 주체사상)	4차 개정(1956.11.7)	

5차 개정(1980.10.13)	조선로동당은 항일혁명투쟁시기에 위대한 수령 김일성동지의 의해 이룩된 영광스러운 혁명전통을 계승 발전시킨다.	5차 개정(1962.10.18)	제61조 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 인민군후방가족, 영예군인은 국가와 사회의 특별한 보호를 받는다
6차 개정(2010.9.28)		6차 개정(1972.12.27)	
7차 개정(2012.4.12)	항일혁명의 불길속에서 마련하신 당장건의 조직사상적기초와 빛나는 혁명전통에 토대하여 영광스러운 조선로동당을 창건... 항일혁명투쟁과 조국해방전쟁, 민주주의혁명과 사회주의혁명을 승리로 이끄시여 민족해방, 계급해방의 역사적위업을 이룩하시고...	7차 개정(1992.4.9)	제75조 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 인민군후방가족, 영예군인은 국가와 사회의 특별한 보호를 받는다
		8차 개정(1998.9.5)	제76조 혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 인민군후방가족, 영예군인은 국가와 사회의 특별한 보호를 받는다
		9차 개정(2009.4.9)	
		10차 개정(2010.4.9)	
		11차 개정(2012.4.13)	

위 표를 분석해보면 로동당 규약에서 채택된 내용이 헌법으로 반영된 사항을 알 수 있다. 당 규약의 개정내용이 북한 헌법에서 어떻게 반영되고 있으며, 보훈제도의 근간이 어떤 모습으로 나타나고 있는지 고찰할 수 있다. 당규약이 사회보장 및 보훈정책의 전반적인 범위를 결정하고 있다. 물론 헌법에서 나타나지 않는 세부적이고 구체적인 보훈정책에 관련된 사항은 개별법 또는 상임위원회나 중앙인민위원회 정령, 내각결정 등으로 구체화된다는 것은 북한의 연대별 보훈정책 고찰에서 알 수 있다.

로동법<sup>14)</sup> 제75조 “국가는 노동과 사회정치활동에서 공훈을 세운 국가공로자들이 노동능력을 잃었거나 사망 하였을때에는 그들과 그가족들에게 특별한 배려를 하여야 한다”라고 되어 있으며, 년로자보호법<sup>15)</sup> 제5조 공로있는 년로자의 특별보호원칙에서 “국가는 혁명투사와 혁명투쟁공로자, 전쟁로병, 영예군인과 공로자 같은 조국수호와 사회주의건설에서 공로를 세운 년로자를 사회적으로 특별히 우대하며 그들의 생활을 따듯이 보살피주도록 한다. 교육법<sup>16)</sup> 제17조 장학금 조항에서 “학업에서 특별히 우수한 학생에게는 특별 장학금을, 군관복무 또는 그와 유사한 경력을 가진 학생, 박사원생에게는 우대장학금을, 일하면서 배우는 학생에게는 현직생활비를 준다” 등으로 제반 법체계

에서 보훈대상자들에 대한 예우를 법적으로 언급하고 있다. 또한 북한은 로동당 규약 및 헌법뿐만 아니라 당 및 국가활동, 혁명과 건설의 모든 분야에서 주체를 세우기 위한 지침인 주체사상에서는 “인민들속에서 군대를 자기의 친혈육과 같이 아끼고 사랑하며 그들을 성심성의로 원호하도록 교양사업을 강화함으로써 군인들이 인민들의 두터운 사랑과 원호 속에서 맡겨진 군사적 임무를 훌륭히 수행할수 있게 하여야 한다”고 강조하고 있다.

### 2.3. 시기별 보훈정책 전개과정

북한의 보훈정책 준비 및 시행에 따른 시대별 특성과 지도체계의 변화 등을 고려하여 연대별로 4개의 시기로 구분<sup>17)</sup>하였다. 첫째, 북한 정권수립기는 북한 통치를 위한 법적 제도적 장치를 수립하는 시기로 보훈정책의 시발점이며 정책방향을 알 수 있는 기간이다. 둘째, 6.25 전쟁 및 전후 복구기는 남북 모두 격동의 시기로 전쟁기간 중 발생한 보훈대상자 관리 및 보훈정책에 대한 제반사항들을 확인 할 수 있는 기간이다. 또한 전후의 보훈정책 관리체계를 확인할 수 있다. 셋째, 1970~94년대는 북한사회가 일정부분 발전의 시기를 지나 하향 곡선을 보여주는 기간이다. 이는 제반 분야에 문제점이 서서히 노출되는 시점으로 그동안 진행되어왔던 보훈정책의 변화과정과 추가적인 정책을 시행하게 되므로 시사하는 바가 크다. 1995~현재는 김일성 사망 및 김정일, 김정은 체제기간으로서 고난의 행군과 체제유지를 위한 각종 보훈정책이 시행된 기간이다. 위와 같은 시대별 특성을 고려하여 북한 보훈정책 전개과정을 고찰해보면 다음과 같다.

#### 2.3.1. 북한정권 수립기(1945~1950년)<sup>18)</sup>

소련의 군정기에서부터 사회주의 정권수립기까지의 북한은 기본적으로 1946년 3월에 노동법을 제정하였으며, 나아가 12월에는 사회보험법이 제정되었다. 이를 바탕으로 보훈제도를 구체화하기 시작하였다. 보훈제도의 시발점이나 다름없는 내각결정으로 「조선인민군대 전사 및 하사관들의 부양가족 원호에 관한 결정서」를 제정<sup>19)</sup>하여 후방가족에 대한 원호제도를 기틀을 마련했다. 이것은 인민군에 입대하기 전에 부양하고 있던 부모, 처, 자녀들에게 국가가 보조금 지급,

현물세 감면, 직장 알선시 우선권 부여, 무상치료 등의 혜택을 부여하는 사항이다. 또한 「각급학교 수업료에 관한 규정」(1949.2.4)에서는 보훈대상자 자녀의 수업료 면제사항에 대해서 명시하고 있다. 정권수립기에 북한은 사회적인 분배와 군사 분야에 있어서 군인들의 부양가족 원호차원에 중점을 두고 있었다.

### 2.3.2. 6.25 전쟁 및 전후 복구기(1950~1970년)<sup>20)</sup>

1950년부터 한창 전쟁이 진행이 중임에도 불구하고 북한은 많은 보훈정책들을 실시하였다. 대표적인 사례를 살펴보면 「로동학원 설치에 관하여」(1950.1.30), 「인민군대 원호가족에 대한 육류수매량 감면에 관하여」(1950.7.13), 「전사의 영예훈장 제정에 관하여」(1950.7.1), 「최고의 영예인 영웅칭호<sup>21)</sup>를 제정함에 관하여」(1950.6.30), 「리순신훈장 제1급, 제2급의 제정에 관하여」(1950.1.30)를 비롯하여 「조국해방전쟁에서 희생된 인민군 장병 및 빨치산들과 애국렬사들의 유자녀학원 설치에 관한 결정서」(1951.1.13), 「조국해방전쟁에서 불구자로 된 인민군 장병 및 빨치산들을 위한 영예군인학교 설치에 관하여」(1951.4.13), 「국가사회보장에 관하여」(1951.8.30), 「국가공로자에 대한 사회보장 승인에 대하여」(1956.2.3)를 들 수 있다. 또한 ‘제대군인’과 관련된 것으로는 「제대군인 및 영예전상자들의 직업알선과 취학조건을 보장할 데 대하여」(1953.8.14), 「제대군인들의 생활안정의 제반대책을 수립할 데 대하여」(1956.6.10) 등이 있다. 이어 유자녀교육과 관련한 것으로는 「조국해방전쟁에서 희생된 인민군 장병 및 빨치산들과 애국렬사들의 유자녀학원 설치에 관한 결정서」(1951.1.13), 「조국해방전쟁에서 희생된 인민군 장병 및 빨치산들을 위한 영예군인학교 설치에 관하여」(1951.4.13), 「애국렬사들의 유자녀들과 전쟁고아들을 위한 초등학원을 평양시 및 각 도소재지에 설치할 데 관하여」(1953.8.4), 「유자녀학원과 초등학원 및 애육사업을 개선 강화할 데 대하여」(1958.7.21), 「조선인민군 전상자 여예회장 수여사업을 조직·진행할 데 대하여」(1959.11.28), 「전시공로자들을 더 세밀하게 조사하여 그들을 국가적으로 표창할 데 대하여」(1965.7.24) 등<sup>22)</sup>이 있다. 물론 전쟁을 승리로 이끌기 위한 정책의 일환이지만 기본적으로 국가보훈정책에 대한 북한의 인식을 확인할 수

있는 사항이다. 이러한 규정들을 구체적으로 살펴보면 소위 북한이 주장하는 ‘조국해방전쟁’에서 또는 민족독립국가 건설을 위한 투쟁에서 불구로 된 자 및 사망한자의 유가족과 또한 연로한 자에 대한 국가적 보호를 더욱 강화하고 그들의 건강을 증진시키며 물질문화생활을 향상시키기 위하여 직업보장과 직업교육 및 각급 간부양성소, 기술학교, 전문학교, 대학 우선 취학, 영농지원, 유아보호시설 설치, 주택보장, 농업현물세 감면조치 등을 세부적으로 규정하고 있다. 이와 같은 사항들은 전쟁남침을 정당화하면서 전후복구에 총력<sup>23)</sup>을 기울이기 위한 보훈정책의 강화를 의미한다. 즉 보훈정책의 제도적인 뒷받침이 이루어진 시기이다.

### 2.3.3. 1970~1994년대(1970~1994년)<sup>24)</sup>

제6차 헌법 개정을 통하여 “자주적인 사회주의 국가”<sup>25)</sup>로 명시하였다. 사회주의 헌법 제4장 공민의 기본권리와 의무 제61조에서 “혁명투사, 혁명렬사가족, 애국렬사가족, 인민군후방가족, 영예군인들은 국가와 사회의 특별한 보호를 받는다”라고 명시하여 보훈대상자들의 명칭을 분류하였으며, 국가의 의무에 대해서도 명시<sup>26)</sup>하였다. 즉 법률적인 근거와 뒷받침을 실현한 것이다. 나아가서 보훈대상자들의 지위도 로동당원 다음으로 구체화<sup>27)</sup>하였다. 또한 1970년대에 사회주의 로동법을 제정하여 국가공로자들에 대해서 근로자들을 위한 국가적 및 사회적 혜택을 법률에 구체적으로 제시하였다. 특히 1972년도에는 북한의 최고훈장인 김일성훈장과 김일성상을 제정<sup>28)</sup>하여 혁명사상을 고취하였다. 1970년대에는 지속적인 보훈정책 시행을 통하여 보훈대상들에 대한 대우를 유지함으로써 체제 발전의 원동력으로 활용하고 있다. 이러한 대표적인 사례가 바로 김일성훈장 제정이다. 특이사항으로는 김정일은 1970년대 중반이후 북한의 보훈정책의 일부 문제점 노출 및 미흡한 사항에 대하여 도당 책임비서들에게 강도 높게 질책<sup>29)</sup>하면서 개선책을 제시할 것을 강조하였다. 1980년도에는 북한체제의 이념성을 적극 고양하면서 보훈정책대상자들을 북한체제의 핵심으로 활용<sup>30)</sup>하기 위한 보훈정책 시행하였으며, 당장건 및 6.25전쟁 40돐을 기념하여 집중적으로 시행되었다. 또한 ‘조국해방전쟁기념메달 제정’<sup>31)</sup> 등을 통하여 군

(軍) 중시적 보훈제도를 대폭 강화하기 시작하였다. 이와 같은 사항들은 김정일의 후계체계가 구체화되면서 보훈정책에 대한 개선시기로 볼 수 있다.

### 2.3.4. 1995년대~ 현재<sup>32)</sup>

북한은 1990년대 중반부터 ‘고난의 행군’이라고 부르는 혹독한 시련기를 거쳤다. 원래 고난의 행군이란 용어는 1938년 말~1939년 김일성이 이끄는 항일빨치산이 만주에서 혹한과 굶주림을 겪으며 일본군의 토벌작전을 피해 100여 일간 행군한 데서 유래했다. 북한의 고난의 행군은 체제위협과 주민들의 아사상태를 유발한 시련의 시간이다. 냉전 종식과 소련·동구권의 몰락, 중국의 개혁·개방 등 국제환경이 급변하고 김일성 주석 사망, 경제난 심화 등으로 체제가 위기에 봉착하자 이를 극복하기 위해 주민들의 대중 노력동원이 대대적으로 시행된 시기이다. 이러한 시기에도 김정일은 “혁명선배를 존대하는것은 혁명가들의 숭고한 도덕의리이다”라고 하면서 북한의 보훈정책을 고상한 기풍이라고 강조<sup>33)</sup>하였다. 또한 ‘항일혁명투사들에게 조선민주주의 인민공화국 노력영웅칭호를 수여함에 대하여’, ‘항일혁명투사들에게 조선민주주의 인민공화국의 영웅칭호를 수여함에 대하여’, ‘조국해방전쟁 승리 40돐 기념훈장을 제정함에 대하여’ 등의 보훈정책 시행과 보훈대상자들을 특별하게 관리하였다는 것을 알 수 있다. 북한은 이렇듯 어려운 고난의 행군기간 중에도 보훈대상자들에 대해서는 정기보조금 지급을 중지하지 않고 지속하였다. 2000년 초반에는 애국렬사능에 안치된 유해를 혁명렬사능으로 이장하는 사례<sup>34)</sup>가 관찰되었으며, 베트남전 참전 중 사망한 유해를 인민군 영웅렬사묘에 안장하는 행사가 있었다. 2012년 2월에는 김정일 탄생 70돌에 즈음하여 북한에서 최고인민회의 상임위원회 정령으로 ‘김정일훈장’, ‘김정일상’, ‘김정일청년영예상’, ‘김정일소년영예상’이 제정되었다고 <조선중앙통신>이 4일말로 보도했다. 김정일훈장에 대하여 “주체혁명위업, 사회주의강성국가 건설위업을 수행하기 위한 투쟁에서 특출한 공로를 세운 일군들과 인민군장병들, 근로자들, 군부대들과 기관, 기업소, 사회협동단체들을 국가적으로 표창하기 위하여 이 훈장이 제정되었다”면서 “김정일훈장은 김일성훈장과 함께 조선의 최고훈장”이라고 그 제정의

의를 소개했다. 이어서 2월 16일에는 김정일 훈장 수장자로 리을설, 김경희, 김기남 등 132인 명단<sup>35)</sup>을 발표했다. 이와 같은 사례 및 탈북자들의 면담<sup>36)</sup>을 통하여 확인한 결과 현재도 북한은 보훈대상자들에 대한 보훈정책은 기본적으로 과거와 같이 변함없이 시행하고 있다는 사실은 알 수 있다. 이와 같은 사항들은 김정일 사망이후 현재까지 북한의 보훈정책 등이 변함없이 추진되고 있는 사항을 알 수 있다.

## 3. 통일대비 북한 보훈정책의 시사점

### 3.1. 북한의 보훈정책 역할과 차이점

앞에서 살펴본 바와 같이 북한의 보훈정책은 대한민국의 보훈정책과 달리 시기별로 북한정권 수립과 체제유지 및 발전의 원동력으로 활용하기 위하여 보훈정책을 시행하였다는 사실을 보여주고 있다. 이러한 정책들은 고난의 행군, 경제난 등 북한체제의 어려움에도 불구하고 변함없이 보훈정책을 시행하고 있다는 사실이다. 이것은 보훈정책의 수혜자들이 북한정권의 체제수호와 경제난을 타개해 나가기 위한 전위대 역할을 담당하고 있기 때문이다. 또한 북한의 보훈정책은 북한정권의 체제수립에 기여한 순서대로 차별화하면서 군의 사기와 충성심을 각종 보훈정책을 통해서 고취하고 있다는 사실이다. 이같은 사실은 북한 보훈정책의 선호도를 표현하는 것이 아니라 보훈정책 자체가 북한 정권의 동인으로 활용되고 있다는 것을 시기별로 증명한 사항이다. 남북한 보훈제도 비교면에서는 우선적으로 법적인 측면에서 우리측은 근로의 기회를 우선적으로 부여하고 있으나 북한측은 ‘국가와 사회의 특별한 보호를 받는다’라는 이념적인 사항을 규정하고 있다. 유사점으로는 항일독립운동 유공자 및 국가안보와 관련하여 희생당한 군경, 제대군인 및 국가유공자 가족 등을 포함하고 있다. 유공자 대상 및 신체등급 면에서는 차이점을 가지고 있다. 특히 북한은 체제를 유지하기 위한 미국 반대투쟁자들을 유공자로 관리하고 있다. 이와 같은 북한의 보훈정책을 고찰하면서 남한의 보훈정책과 유사점 및 차이점을 발

견할 수 있었다. 남북한 보훈정책에 대하여 주요사항을 도표로 비교하여 보면 <표 2>와 같다.

<표2> 남북한 보훈제도 비교

구분		남한	북한
헌법 / 법률		· 우선적으로 근로의 기회를 부여 · 우리와 우리의 후손들이 그 정신을 기억하고 신앙하며, 이를 정신적 토대로 삼아 국민 통합과 국가 발전에 기여	국가와 사회의 특별한 보호
유사점		항일독립운동을 한 독립유공자, 6·25 등 국가안보와 관련하여 공헌하거나 희생당한 군경, 재대군인, 국가유공자 가족 포함	
차이점	제도	독립된 체제와 제도	사회보장의 범주, 업무별 관장기구 상이
	대상	순직 및 공상공무원, 4·19혁명, 5·18민주화운동, 기타	미국 반대투쟁자, 인민군대에 복무하는 현역 군인의 부양가족, 6·25때 민간인으로 참여하여 희생된 자의 가족 등
	신체 등급	7등급	4등급

위 도표에서 알 수 있듯이 통일기반구축 및 통일 후에 대한민국의 보훈정책과 상충되는 현상들을 어떻게 사회통합 차원에서 접근할 것인가? 라는 명제는 현재를 살아가는 우리들에게 많은 시사점을 부여하고 있다. 대표적인 시사점으로는 통일을 준비하는 과정에서 국민의 공감대가 형성된 보훈정책이념의 재수립과 남북한 보훈정책 통합을 위한 기본설계 및 입법적인 틀이 완성되어야 한다는 점이다. 본 연구에서는 보훈정책의 이념재정립에 관한 사항과 남북한 보훈정책 통합방안 및 통합시에 갈등이 예상되는 주요정책 부문을 살펴보았다.

### 3.2. 통일대비 보훈정책 이념 재정립

국가의 보훈이념은 위국헌신의 정신과 행위를 기리고 예우하는 이념으로 국가공동체 구성원들 사이에 통합이념과 구심력으로 작용해야 한다는 것은 매우 중요한 사실이다. 현재의 보훈이념은 1984년 법령이 개정을 통해 ‘보훈’의 명칭으로 자리 잡아 ‘원호’의 개념에서 ‘보상과 예우’라는 보훈정책의 획기적인 변화를 가져왔다. 그럼에도 불구하고 우리사회에서 보훈대

상자들은 존경의 대상<sup>37)</sup>보다는 물질적 보상의 대상으로 접근하고 있다는 사실은 가슴 아픈 현실이다. 분단된 현실에서 조차 보훈이념이 원호(원호정착 단계) → 보상(보훈제도 전환) → 예우(상징정책 강화) → 보훈문화(정신가치 확산) 단계<sup>38)</sup>로 변화되기까지는 많은 시간이 지나게 되었다. 이러한 보훈정책의 이념변화는 보훈대상자 개인에 대한 지원차원의 보상이 아닌 국가의 책임과 국민들이 존경할 수 있는 토대를 구축하는데 큰 의미를 가지고 있다. 그렇기 때문에 통일 후에 국가보훈정책의 이념은 매우 중요한 요소가 될 것이다. 이와 같은 바탕위에 국민적 통합을 유도할 수 있기 때문이다.

현재 북한의 보훈정책은 이데올로기적 이념 지향성이 강하고 역사인식과 그에 따른 보훈 적용 대상자가 상호 대립적이기 때문에 제도 통합의 전제로 새로운 통일 보훈이념을 정립하는 것이 무엇보다 중요한 과제이다. 이는 통일 기반 구축차원에서 우선적으로 조치되어야 할 사항이다. 국가보훈처는 사전에 남북한 통일보훈 이념을 정립하기 위한 별도의 TF를 구성하여 준비하여야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 통일대비 보훈이념을 재정립하기 위해서는 추가적으로 요구되는 사항이 있다. 바로 민족정체성 회복사항이다. 누구도 부인할 수 없을 것이다. 통일한국의 보훈이념을 재정립하기 위해서서는 민족 정체성 회복이 절실히 요구된다. 민족 정체성 회복을 위하여 남북한이 상호 공유할 수 있는 민족적 가치관을 재정립하는 문제가 시급한 사항으로 대두된다. 따라서 통일한국의 국가보훈의식도 기존의 독립정신에서 공동체 의식으로, 호국정신에서 평화의식으로, 민주정신에서 민권의식으로의 방향으로 확대, 발전<sup>39)</sup>되어 나갈 필요가 있다는 것을 알 수 있다. 이런 점에서 통일한국을 대비하는 보훈정책의 의미는 보다 포괄적으로 제시되어야 할 것이다. 지난 2010년 보훈교육연구원에서 제시한 확대개념은 살펴보면 ‘한반도의 평화를 위협하는 모든 것으로부터 국가 및 국민의 안전을 보장하고 민족공동체 형성 및 기반 구축을 위한 헌신’의 개념으로 확장 제시하였다. 이와 같은 국가보훈 이념은 본질적으로 통일시대 이념적 갈등을 완화하는 핵심가치로서 과거 역사의 이해와 화해로 민족동질성을 회복하여 통일한국의 사회통합기능을 수행해야 할 것이다. 즉 다시

말하면 통일시대에 대비한 남북한 화해와 국민통합의 역할 개념으로 자리매김하여야 한다는 것이다.

보훈정책의 이념은 통일국가와 국민정체성의 상징이며 나아가 사회통합정신의 상징성을 나타내어야 할 것이다. 추가적으로 나라사랑의 정신과 국가안보의식이 내포되어야 한다는 것은 우리 국민 모두가 공감하고 있다. 이러한 보훈정책의 이념을 제정립함에 있어서 반드시 정책입안자들은 놓치지 않아야 될 주요원칙<sup>40)</sup>은 단순성, 대표성, 기억성의 원칙을 담고 있어야 된다는 사실이다. 왜냐하면 다변화하는 현대를 살아가는 국민들에게 보훈정책 이념의 제시사항 문장이 단순명쾌하지 않고 복잡하면서 기억하지 못한다면 무슨 가치와 의미가 담았다고 할 것인지 심사숙고해야 될 사항이다. 결국 보훈정책 이념은 단순하면서 대표성을 가지고 국민들의 가슴속에 오랫동안 기억되면서 보훈대상자들을 칭송할 만한 이념을 제시하여야 할 것이다.

### 3.3. 보훈정책 통합방안

남북한 보훈정책을 통합하기 위해서는 합리적인 기준과 사회적 인식의 통합이 가장 중요하지만 남북한 보훈제도가 갖고 있는 이념과 체제의 차이를 수렴해 통일 한국의 공통 지향점을 찾아가는 정책이 필요할 이유이다. 그럴 경우, 민족화해와 민족정체성 회복이라는 대 전제하에 포용적인 보훈정책을 수립할 필요성이 있다. 통일 이후의 보훈정책은 사회통합과 민족화해를 위해 ‘통합성’의 근거가 될 수 있는 공통의 역사 인식을 공유하는 것이 매우 중요하다. 남북한 보훈정책을 통합하기 위해서는 이념적인 사항과 제도적인 통합방안으로 으로 구분하여 제시해 볼 수 있다.

#### 3.3.1. 이념적인 통합방안

우선적으로 이념적인 부분에 해당되는 정신적인 통합 부분으로 남북한 공통의 역사적 자산이라 할 수 있는 항일 독립운동사가 서로 상이하게 달라 남북보훈제도의 통합 가능성에 가장 큰 장애요소로 작용될 것이다. 현재 남한은 민족주의 계열의 독립운동사<sup>41)</sup>만, 북한은 공산주의계열의운동사만 말하는 분단의 역사를 극복하는 것도 큰 과제로 대두되고 있다. 공통의 역사인식을 바탕으로 보훈제도의 통합에 있어 포용성

의 정도를 과연 어디까지 어떻게 설정할 것인가가 중요한데 우선 통일 이후에도 분단 이전까지 남북한 구분 없이 해당 국가를 위해 몸을 바친 보훈대상자에게는 그에 합당한 생활보장이 가능하도록 해야 할 것이다. 이는 국민적인 공감대를 사전에 형성해야 되는 문제점이 있지만 기본적으로는 국가를 위해서 희생한 국민들에 대한 기본적인 예우일 것이다. 반면에 통일 보훈정책의 수행조직 등 지원 수단과 내용에 있어서는 유사한 부분이 많기 때문에 보훈정책 통합에는 큰 어려움이 없을 것으로 보여 진다<sup>42)</sup>. 물론 이념적인 문제가 국민통합 차원에서 공감대를 형성하여 해결된다면 제도적인 통일도 보다 용이하게 통합이 가능할 것으로 판단되지만 제도적인 통합 또한 결코 쉽지 않을 것으로 판단된다. 이것은 보훈정책의 시스템 측면에서 통합 가능성은 큰 문제가 되지 않으나 보훈이념이나 보훈대상자 통합 등은 역사의식에서 상호교리가 매우 커 남북한 보훈정책 통합의 여지가 그만큼 적다<sup>43)</sup>는 것을 의미한다. 이념적인 통합방안이 우선적으로 해결되어야만 다음 단계인 제도적인 통합방안으로 접근이 가능하다는 점에서 사전에 충분한 연구가 필요하다.

#### 3.3.2. 제도적인 통합방안

통일 이후 예상되는 보훈정책의 문제점을 보완하기 위해 국가보훈처는 남북한 보훈정책의 통합에 관한 정책방향을 민족동질성 회복으로 제시하였다.

국가보훈처는 지난 2002년 이미 통일에 따른 보훈정책의 통합방안은 크게 4가지로 제시하였다. 첫째, 통일과 동시에 보훈제도 차원으로 선별 수용하는 방안, 둘째, 북한의 유사 대상자에게 적용할 특별법을 제정하거나, 셋째, 북한동포 지원 및 재건특별법에 포함하는 방안, 넷째, 보건복지부의 생활보호법 등 사회보장관련 법령을 적용하되 점진적으로 선별하여 수용하는 방안 등이 법제정을 통한 해결 방법 등<sup>44)</sup>이 있을 수 있다. 이와 같은 보훈정책 통합방안은 사전에 충분한 국민들의 공감대와 심도 깊은 연구가 이루어져야 할 사항들이다. 물론 이와 같은 범위에서 제도적인 통합방안을 제시하되 특히 통합시 새로운 보훈대상자의 범위, 수준, 기준, 보상 및 복지제도, 적용대상의 동질화 내용 등이 포함된 가운데 긴밀한 정책협의가 이루어져야 할 부분이 많다. 이러한 사항들이 입법

적으로 뒷받침하기 위해서는 북한 보훈대상자에게 적용할 특별법 제정 등 사회보장 관련 법령 등 법률적인 검토들이 선행되어야 할 것이다. 이와 관련하여 남한의 보훈대상자들의 인식을 보면 통일 후 보훈정책에서 북한의 보훈대상자들을 단순히 제도권 내에 수용하는 문제에 대해서는 긍정적이지만, 그들을 남한 보훈대상자와 균등한 대우를 해주는 것에 대해서는 제한적으로 긍정<sup>45)</sup>하고 있다는 사실이다. 남한의 보훈 대상자들은 대체적으로 현 북한체제의 특수성을 고려하여 독립운동가와 그 유족들에 대해 수용해야 한다는 생각이 큰 것으로 나타나고 있다. 반면에 북한의 6·25전상 군인과 그 유가족들도 보훈제도권 내로 수용되기를 바라고 있는 것으로 나타났다<sup>46)</sup>. 반면에 김일성·김정일과 관련된 사항 및 보훈문제 등은 어떻게 해결해 나갈 것인지 충분한 검토가 이루어져야 할 것이다. 또한 군대 통합시 당연히 조치될 사항이지만 북한의 인민군 중에서 주체사상을 신봉하고 있는 군 간부에 대한 선별적 배제는 불가피하며 나머지 병사들 중에서도 특별한 기능과 지식을 가지고 있는 일부를 제외하고는 통일군대에서 불가피하게 배제될 것으로 판단된다. 국민통합으로 가는데 있어서 필수 불가결한 사안이 될 것이다. 그러나 북한에서 기존의 사회보장제도에서 획득한 급여수급권은 최대한 보장해 주어야 하지만 특권층을 대상으로 지급해 온 공로자연금 등은 수급권에 제한을 가할 수밖에 없을 것이다. 이러한 보훈정책을 통합함에 있어서 고려할 사항으로는 선별하는 과정에서 보훈 혜택을 받지 못하는 대상자를 어떻게 관리할 것인가는 또 다른 문제점을 내포하고 있다는 사실이다. 이를 사회보장제도 범위에서 어떻게 구체해줄 것인가는 정책담당자들이 심각하게 고민해야 할 부분이다.

#### 4. 결 론

지금까지 북한의 보훈정책을 체제수립 당시부터 현재까지 고찰하였으며, 이에 근거하여 통일대비 보훈정책의 통합방안을 제시하여 보았다. 통일 이후에도 상당부분 남북한 구성원들 간에는 다양한 차이와 갈등의 요인을 내포하면서 국민통합으로 진행하는데 있어

서 갈등 요인이 노출될 것이다. 갈등요소를 사전에 제거 할 수만 있다면 최고의 국민통합이지만 이는 결코 쉬운 과제가 아니다. 통일을 준비하는 과정에서 이를 최소화하는 노력이 절대적으로 필요한 사항이다. 통일 후의 국가보훈정책 역시 주요한 사회적 갈등요소가 될 수 있을 것이다. 철저한 준비와 사회적 공감대 형성이 무엇보다도 중요하다. 국가 보훈정책도 기본으로 돌아가서 재점검하고 통합의 준비를 하여 할 시기이다.

북한의 보훈제도는 시기를 달리하면서 북한체제의 근간이며 발전의 원동력으로 활용하고 있다는 사실이다. 이러한 북한의 보훈정책에서 통일 한국 시대를 준비하는 정책입안자 및 국민모두가 공감하는 보훈정책의 이념을 재정립하기 위하여 보훈이념 통합을 위한 준비와 제도통합에 많은 연구와 투자를 하여야 할 것이다. 이것이야말로 진정한 국민통합의 모습일 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 보훈정책의 재이념은 통일국가와 국민정체성의 상징이며 나아가 사회통합정신의 상징성을 나타내어야 할 것이다. 아울러서 나라사랑의 정신과 국가안보의식이 반드시 내포되어야 할 것이다. 또한 통일을 대비하는 보훈정책의 통합은 남북 공히 공통의 역사 인식을 공유하는 것이 중요한 사항이며, 이러한 바탕위에서 보훈정책의 통합을 실시하여야 할 것이다. 통합으로 인하여 갈등사항이 최소화 될 수 있도록 지혜를 모아야 할 것이며, 이러한 과정에서 보훈 혜택을 받지 못하는 대상자를 어떻게 관리하고 구체해줄 것인가는 정책담당자들이 심각하게 고민해야 할 부분이다. 현재 100만이 넘는 북한 군부와 직접적으로 관련된 영예군인, 인민군 후방가족 등 북한의 보훈대상자가 통합정책에 반발할 경우 어떻게 접근할 것인지 심모원려(深謀遠慮)의 지혜가 적극적으로 필요한 시점이다.

#### 참고문헌

- 1) 유영욱, 『국가보훈학』, 홍익재, 2005, p. 317.
- 2) 북한 사회의 학문적 접근이 활성화되지 못하는 이유에 대하여 경험적 접근 제한, 엄격한 기준 지향, 관심저조 등 이유를 제시하고 있다. 『북한연구의 성찰』, 한울아카데미, 2005, p. 156.

- 3) 국가보훈처, 『보훈정책증장기 발전계획』, 2002, p. 17.
- 4) 김일성이 1945년10월 14일 평양공설운동장에서 대중연설 후 만경대 고향집을 방문하여 할머니와 나눈 대화 중 “할머니, 천묘도 천묘지만 나한테는 그보다 먼저 찾아야 할 은인들이 있습니다. 연포리주막집에서 아버지를 빼돌린 황씨와 가독령의 전주 김씨로인, 축한에 걸린 나를 사경에서서 구원해준 조씨로인을 찾아내고 싶습니다. 그분들을 찾아낸 다음에야 천묘도 하겠습니다”, 김일성, 『세기와 더불어 8』, 조선로동당출판사, 1998, pp. 49 2~493.
- 5) 국가보훈기본법에서 제3조 정의에서 “희생·공헌자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 목적을 위하여 특별히 희생하거나 공헌한 사람으로서 국가보훈관계 법령에서 정하는 적용대상 요건에 해당하는 사람을 말한다.
- 6) 북한에서 공로자란 “혁명사업과 국가사업에 오래 동안 참가하여 공로를 세움으로써 국가로부터 일정한 대우를 받은 사람으로 정의하고 있으며, 공로자협회가 있다. 『조선말대사건』, 사회과학출판사, 1992, p. 268.
- 7) 북한은 1948년 9월 8일 ‘조선민주주의인민공화국헌법’을 제정한 이후 총11번의 개정을 실시하였다. 제11차 헌법은 2012년 4월 13일 개정된 헌법으로 김정일을 사회주의 조선의 수호자로 헌법 서문에 명시하고 있어 일명 ‘김일성·김정일 헌법’이라고도 부르고 있다.
- 8) 조국과 인민을 위하여 몸바쳐 싸우다가 장렬하게 희생되었거나 빛나는 생애를 마친 투사를 말한다. 이들에게는 렬사의 유가족임을 증명하여주는 렬사증을 발행하고 있다. 위 사진, p. 955.
- 9) 조국보위를 위하여 나선 군인들의 가족, 『조선말대사건』, 사회과학출판사, 1992, p. 1007.
- 10) 군사복무기간 부상을 입고 제대되어 국가적배려를 받는 사람, 위 사진, p. 1517.
- 11) 로동당 규약은 1946년 8월 30일 채택되었으며, 근로대중의 정치, 경제 및 문화생활수준의 향상을 목적으로 함을 명시하여 사회보장에 대한 근본적인 범위를 제시하였다.
- 12) 2012년 제4차 당대표자회의에서 수정된 8차 조선로동당 규약 서문 내용이다.
- 13) 김창원, 『위대한 주체사상총서 3 주체사상의 지도적원칙』, 사회과학출판사, 1985, p. 171.
- 14) 북한의 로동법으로 1978년 4월 18일 최고인민회의가 제정한 법이다. 북한법령집, 제4권, 대륙연구소, 1990, p. 269.
- 15) 조선민주주의인민공화국 근로자보호법으로 2007년 4월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2214호로 채택된 법이다.
- 16) 조선민주주의인민공화국 근로자보호법으로 2007년 4월 26일 최고인민회의 상임위원회 정령 제2214호로 채택된 법이다.
- 17) 이종석은 북한역사를 혁명단계별 구분, 지도체계의 변화(정치적 변동)에 따른 구분, 경제발전단계 및 조선로동당 당대회 기준으로 한 분류 등 4가지로 제시하고 있다. 이종석, 『새로쓴 현대북한의 이해』, 역사비평사, 1992, p. 61.
- 18) 해방초부터 공산주의들을 분화시키고 과별화시켰으며, 이러한 분파들은 북한의 지도부를 균점하였다. 이를 가르켜서 정치연합이라고도 부른다 정치연합시키는 6.25 전쟁을 계기로 소멸된다. 이종석, 앞의 책, p. 63.
- 19) 내각결정 제45호(1949. 5. 9), 북한법령집 제4권, p. 610~611.
- 20) 김일성의 절대권력이 구축되어지는 시기로 단일 지도체계가 확립된 시기이다. 1967~1969년 사이에 전체예산의 30% 이상을 국방비에 사용할 정도로 군비증강에 힘을 쏟았다는 사실과 연계하여 보훈정책의 변화를 추정할 수 있다. 『조선로동당대회자료집(제3집)』, 국토통일원, 1988, p. 314.
- 21) 북한 최고의 영예를 지닌 칭호로 ‘공화국영웅’ 칭호와 ‘노력영웅’ 칭호로 구분되어 있다. 공화국 영웅 칭호는 한국전쟁이 시작된 1950. 6. 30 최고인민회의 상임위원회 정령으로 제정됐다. 정령에 의하면 ‘공화국영웅’ 칭호는 북한 최고의 영예이며 이 칭호를 받은 자에게는 이와 동시에 북한 최고훈장인 ‘국기훈장 제1급 및 표창장’이 각각 수여된다. 김일성은 휴전협정 체결 당시인 1953년 7월 이 칭호를 받았으며 김정일은 1982. 2. 15 40회 생일을 맞아 이 칭호를 받았다. ‘노력영웅’ 칭호는 1951. 7. 17 상임위원회 정령으로 제정되었고 경제, 문화, 건설부문에 있어서 특별한 공로를 세운 자들을 수상대상으로 하고 있으며 이들에게도 역시 ‘국기훈장 제1급’과 금메달, 표창장 등이 함께 수여되고 있다. 북한법령집, 제1권, pp. 402~403.
- 22) 강석승, 남북한의 ‘국가보훈’에 대한 인식과 그 특

- 성 비교, 한국보훈학회 2012년 춘계 발표논문, pp. 10~11.
- 23) 김일성은 인민무력 강화에서 “우리 당은 인민군대를 강철같은 간부군대로 단련하며 인민군대에 대한 전인민적원호사업을 강화하기 위하여 모든 힘을 다하여야 할것이다”라고 강조하였다, 『김일성 저작집 9 (1954.7 - 1955. 12)』, 조선로동당 출판사 1980, p. 244.
- 24) 김정일 후계체제 등장 및 김일성 사망과 관련하여 시기를 구분하였으며, 김정일 시대와 관련된 보훈정책을 유추할 수 있다.
- 25) 1972년 12월 27일 최고인민회의 제5기 제1차회의에서 채택된 조선민주주의인민공화국 사회주의헌법 제1조에 명시하고 있다.
- 26) 북한은 현재까지 총 11차례의 헌법 개정을 실시하였지만 개정될 때마다 국가보훈대상자에 대한 조항은 변경되었지만 법조문 내용은 변경되지 않고 있다.
- 27) 북한은 1970년 초반 전 주민을 핵심계층, 동요계층, 적대계층으로 구분하고 이를 다시 51개 부류로 세분화하였다. 51개 계층 중에서 보훈대상자들의 지위는 로동당원 다음으로 명시되어 있다. 김창순, 『북한총람』, 북한연구소, 1983, p. 310.
- 28) 북한은 1972년 3월 20일 상임위원회 정령으로 「김일성상을 제정함에 대하여」, 「김일성훈장을 제정함에 대하여」를 승인하였으며, 김일성상에 관한 규정 및 김일성상 금메달 그림폴이, 훈장에 관한 규정과 훈장에 대한 그림폴이가 포함되어 있다.
- 29) 김정일은 1977년 6월 30일 도, 시, 군 당위원회사업에서나서는 몇가지 문제에 대하여, 도당책임비서회의에서 “일부 당조직들에서는 영웅들과 국가공로자들이 어디에서 무슨 일을 하는지도 잘 모르며 그들의 생활에서 제기되는 문제도 제때에 풀어주지 않고 있습니다. 당조직들이 영웅들과 국가공로자들과의 사업에 낮을 돌리지 않은 결과 수령님께서 영웅들과 국가공로자들에게 돌려주시는 높은 신임과 뜨거운 배려가 제대로 미치지 못하고있으며 영웅들에 대한 사회적인식이 잘못되어가고 있습니다. 지금 일부 사람들이 영웅들과 국가공로자들에 대하여 존경을 표시할줄 모르며 지어 영웅이라는 말조차 잘 쓰지 않고 있습니다. 이것은 참으로 엄중한 일입니다”, 『김정일선집 5』, 조선로동당출판사, 1995, p.438~439.
- 30) 김정일은 1982년 9월 7일 조선로동당 중앙위원회 조직지도부, 선전선동부책임일군회의에서 한 연설에서 “영웅, 공로자들과의 사업에도 깊은 주의를 돌려야 합니다. 영웅, 공로자들에 대한 교양사업을 잘하여 그들이 사회주의건설에서 계속 핵심적역할을 하도록 하여야 합니다”, 『김정일선집 7』, 조선로동당출판사, 1996, p. 241.
- 31) 북한은 1985년 7월 25일 중앙인민위원회 정령에 의거 당창건 40돐과 조국해방 40돐에 즈음하여 조국해방기념메달을 제정하였다.
- 32) 김정일체제의 출범과 경제적으로 위기의 시대를 고려하여 구분하였으며, 김정일 시대 및 고난의 행군과 관련하여 보훈정책의 변동사항을 확인할 수 있다.
- 33) 김정일은 1995년 12월 25일 로동신에 발표한 담화에서 “오늘 우리 나라에서는 로혁명가들과 전쟁로병들, 영예군인들과 공로자들, 이름 있는 지식인들과 문화인들이 당의 크나큰 사랑과 배려속에서, 사회적인 관심과 존경속에서 혁명의 꽃을 계속 피우며 값 높고 보람찬 삶을 누리고 있습니다. 당과 혁명, 조국과 인민에게 충실한 혁명가들과 공로자들을 사랑하고 존경하며 적극 내세우는것은 우리 당의 정치이며 우리 사회의 고상한 기풍입니다”, 『김정일선집 14』, 조선로동당출판사, 2000, p. 121.
- 34) 2002년 3월 리두익 전 인민군차수 리학만 등 4명의 항일투쟁 유공자 유해를 이장함, 이는 체제유지 일환으로 혁명원로들의 업적을 재평가하는 작업으로 여겨지며 참전인원 유해안치는 군부의 충성심을 유도하기 위한 일환으로 판단된다.
- 35) 북한은 2012년 2월 9일 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 상임위원회 정령 제2194호 주‘체적인 사회주의문화건설위업수행에 크게 공헌한 대상들에게’ 김정일 상을 수여하였다. 조선중앙통신, 2012년 2월 16일
- 36) 2014년 10월 26일 탈북자 면담 결과
- 37) 2004년부터 국가보훈처에서 일반 국민들을 대상으로 매년 실시하는 나라사랑의식조사(보훈의식조사 개선) 자료 중 2013년(KOREA Gallup) 결과보고서에 의하면 ‘71.3% : 국가유공자들을 존경한다, 23.9% : 보통이다. 4.0% : 존경하지 않는다’ 라고 응답하였다. 특히 30대 연령층은 56.2%만 (매우) 존경한다고 하여 국가유공자에 대한 존경심이 낮

- 게 조사되었다. 국가보훈처, 2013년 나라사향의식 조사 결과보고서, 2013, pp. 19~20.
- 38) 형시영, '국가보훈의 제도적 상징성에 관한 연구', 국가정책연구 제25권 2호, 2011. p. 88.
- 39) 정숙경, "국가보훈의식과 보훈정책의 새로운 방향 -전문가 면접결과를 바탕으로", 한국보훈학회, 2007, p. 20.
- 40) 박효중은 앞의 논문에서 보훈이념의 원칙을 단순성, 현저성, 존경성의 원칙을 제시하였다, pp. 50~56.
- 41) 1995년 국가보훈처는 독립유공자 1천4백42명에 대하여 포상을 실시하면서 "광복 50주년을 맞이하는 시점에서 애국선열들의 숭고한 애국, 독립정신을 계승 발전시키고 민족의 정통성과 자존의식을 높이며 나아가 남북간의 동질성 회복을 위한 평화적 통일기반을 조성하기 위해 대대적으로 포상하게 됐다"고 밝혔다. 그동안 남북간의 분단현실로 인해 과거 사회주의 계열로 분류된 독립운동가들은 독립유공자로 지정되지 않았다.
- 42) 김종성, 『한국보훈정책론』. 서울: 일진사. 2006, p. 396.
- 43) 조춘태, 『남북한 통일 후 보훈정책에 관한 연구』, 연세대 행정대학원, 2003. pp. 54~57
- 44) 국가보훈처, 『미래지향적 보훈정책 발전방향』, 2002, p. 101.
- 45) 김종성, 위의 책, p. 397.
- 46) 김종성, 『남북한 보훈제도 통합에 관한 연구』, 경희대학교, 1999, p. 144.

[저자소개]



이 성 춘 (Sung Choon Lee)

1986년 3월 전남대학교 학사  
 2004년 2월 한국방송통신대학교 법학사  
 2015년 3월 조선대학교 중국어문화학과  
 4학년 재학 중  
 1990년 8월 동국대학교 행정학 석사  
 2013년 8월 동국대학교 일반대학원  
 북한학과 북한학 박사

현재 송원대학교 국방공무원학과  
 조교수

email : korealumen@paran.com