



# 안보전략논단

www.korva.or.kr

| 발행인: 신상태 | 편집인: 김진수 | 발행처: 대한민국의향군인회 안보전략연구원 Vol.25('23-3) | 2023. 3. 2.

제대군인 지원 강화, 근본적 정책 검토 필요하다  
권영태

북한 진군절 열병식의 함의와 대응방향  
김열수

존중과 예우를 받아야 할 제대군인  
장광열

## 제대군인 지원 강화, 근본적 정책 검토 필요하다

권영태

(좌표22대표)

(향군 안보전략연구원 논문심사위원)

국가보훈처가 국가보훈부로 격상될 예정이다. 차제에 제대 군인 지원 강화를 위한 근본적 정책 검토를 할 필요가 있다. 관련 법률의 대폭적인 개정도 함께 검토해야 한다. 2023년 2월 14일 여야 합의로 정부 조직 개편에 합의하면서 보훈 관련 업무는 대폭 권한이 강화된 정부 부처가 담당하게 됐다. 현 정부는 출범 시 110대 국정과제 중 하나로 '국가가 끝까지 책임지는 일류 보훈'을 제시했는데, 그 결실로 평가할 수 있을 것이다.

보훈 관련 업무는 크게 3가지로 구성된다. 국가유공자와 유족에 대한 보훈, 보훈선양과 함께 제대군인의 보상·보호(정부조직법 제22조의 2)가 그것이다. 보훈 관련 정부 부처의 위상이 강화되는 마당에 제대군인에 대한 지원 정책도 대폭 강화될 필요가 있다. 사실 제대 군인 지원 정책을 국가보훈처에서 담당하고 있다는 사실을 모르는 국민들도 많다. 국가보훈처가 담당하고 있는 3대 보훈 관련 업무 중 국가유공자와 유족에 대한 보훈, 보훈선양은 '보훈'이라는 용어가 그대로 포함되어 있다. 그렇지만 제대군인 지원 사업은 국가보훈처 제대군인정책과에서 담당하고 있는데도 '보훈'의 느낌이 나지 않는 것이 현실이다.

제대군인 지원을 위해 제대군인지원에 관한 법률(제대군인법)이 국가와 지방자치단체에 부과한 책무(제3조)는 모두 세 가지다. 우선 제대군인의 사회복귀 지원 및 그 인력의 개발·활용을 위하여 노력하여야 한다. 다음으로 제대군인의 군 경력이 사회에서 인정되고, 군에서 받은 교육과 습득한 기술 등이 사회에서 활용될 수 있도록 필요한 시책을 강구하여야 한다. 마지막으로 제대군인의 고용증진과 생활안정을 위하여 필요한 노력을 하여야 한다.

법이 규정하고 있는 국가와 지방자치단체의 책무에 비해 법의 본문은 다소 빈약한 감을 지울 수 없다. 법은 제대군인 지원과 관련하여 취업 및 창업(제3장), 교육·의료·대부 지원 등(제4장)을 규정하고 있다. 이 정도로 과연 ‘국토방위의 임무를 성실히 수행하고 전역한 제대군인의 원활한 사회복귀를 돕고 그 인력 개발 및 활용을 촉진함으로써 제대군인의 생활을 안정시키며 경제·사회발전에 이바지’(제1조)하게 할 수 있는지 의문이다. 국가보훈부로의 승격을 계기로 전문가들과 일반 국민들의 광범위한 의견을 수렴하여 제대군인 지원 정책의 근본 틀을 새로이 마련할 필요가 있다.

지난 대선 과정에서 이낙연 전 총리는 군 제대 시 사회출발자금을 주자는 제안을 한 바 있다. 3,000만원이라는 액수의 근거도 제시되지 않았고 상대 후보의 반대, 심지어 포플리즘이라는 비난까지 곁들여 사회적 토론이 제대로 진행되지 않았다. 사회출발자금의 타당성에 대해서는 물론 구체적인 근거가 뒷받침되어야 할 것이다. 그렇지만 제대군인 지원 정책의 본격적인 검토가 전 사회적으로 진행되어야 한다는 점에서는 근시안적 관점을 제쳐두고 열린 고민이 필요하다.

2022년에 제안된 김태성 박사의 “평생학습을 위한 육군대학교 설립에 대한 연구”(한남대 박사학위논문)도 적극 검토할 만하다고 본다. 논문은 국가의 평생교육시스템의 일환으로 ‘육군대학교(Army University)’ 설립을 제안하였다. 그 근거로 장병들이 군 복무기간에 군사학에 대한 학위를 수여받거나 학점을 인정받음으로써 군복무기간을 자신의 인생에서 잃어버린 시간으로 생각하지 않도록 하고, 사회로 환원되는 젊은이들이 학업에 대한 시간과 노력의 중복과 낭비를 방지하기 위함을 근거를 들고 있다.

논문은 교원의 구성과 학생정원에 대한 기준, 학점인정 및 학사운영에 대한 기준, 학위 수여 및 대학원 설치에 대한 기준, 교지 및 교사에 대한 기준, 산·학·연과의 협력에 대한 기준, 군사연구자료의 연구출판에 대한 기준 등으로 나눠 다양한 관점에서 육군대학교 설립 방안을 제시하고 있다. 미국에 한정되긴 했지만 외국 사례도 참고하고 있다. 세부적인 면에서는 김태성 박사의 제안은 논란의 여지가 있는 부분이 있고 찬성하기 어려운 지점도 있다. 그렇지만 근본적으로 제대군인 지원을 위한 정책의 한 축을 형성할 수 있다는 점에서는 적극적인 검토가 필요하다. 학계 일각의 목소리로 끝나지 않도록 전 사회적인 관심을 기울여야 한다는 의미이다.

차제에 제대군인법도 국가보훈기본법에 버금갈 정도로 조문 개정이 필요하다. 우선적으로 필요한 2가지 조문을 덧붙일 것을 제안한다. 국가보훈기본법은 국가와 지방자치단체의 책무에 국민 또는 주민의 복지와 관련된 정책을 수립·시행하거나 법령 등을 제정 또는 개정할 때에는 국가보훈대상자를 우선하여 배려하는 등 적극적 조치를 하여야 한다(제5조)고 규정하고 있다. 또한 모든 국민에게도 희생·공헌자의 공훈과 나라사랑정신을 존중하고 선양하기 위한 국가와 지방자치단체의 시책에 적극 협력하여야 한다(제6조)는 책무를 명시하고 있다. 국가와 지방자치단체가 국민 또는 주민의 복지와 관련된 정책을 수립·시행하거나 법령 등을 제정 또는 개정할 때 국가보훈대상자와 함께 제대군인을 우선하여 배려하는 적극적 조치를 하도록 할 필요가 있다. 또한 모든 국민이 제대군인 지원을 위한 국가와 지방자치단체의 시책에 적극 협력하도록 하는 것도 필요하다.

물론 2가지 조문의 신설은 지금 당장은 상징적인 조문에 불과할 것이다. 그렇지만 제대군인 지원과 관련하여 근본적인 원칙과 관련된 상징적 조문은 향후 구체적인 정책의 확대로 이어질 수 있다. 제대 군인 지원 강화와 관련된 근본적 정책 검토가 필요하다는 필자의 제안과 관련하여 거시적인 관점의 원칙과 관련된 사회적 토론 또한 함께 진행될 수 있는 기반이 될 수도 있다.

# 북한 건군절 열병식의 함의와 대응방향

김 열 수

(한국군사문제연구소 안보전략실장)

(향군 안보전략연구원 자문위원)

북한은 2월 8일 북한인민군 창건 제75주년 기념 열병식을 개최했다. 30분의 식전 행사와 90분의 열병식이 진행되었다. 식전 행사는 야광복을 입은 공수병들의 고공 낙하 시범과 인공기 계양식이 진행되었다. 본 행사에는 과거부터 현재에 이르기까지 북한의 중요 무기들이 사열대를 지나는 열병식이 진행되었다. 군인들과 인간카드섹션을 위해 동원된 북한 주민까지 합하면 3만 명 가까이 참여했다. 인간카드섹션을 위해 동원된 인원들의 얼굴은 화면에 노출되지 않았다. 그러나 3달 가까이 열병식 훈련에 동원된 병사들의 얼굴은 강추 위에 얼어 붉고 검게 변해 있었다.

김정은은 이 한 겨울에 그것도 야밤에 왜 이런 열병식을 했을까? 크게 보면 대내적 목적과 대외적 목적이 있다. 대내적으로는 북한주민을 단결시키기 위한 선전선동적 차원과 백두혈통을 강조함으로써 체제 결속력을 높이려는 목적이 있다. 올해 북한의 식량난은 심각하다. 대북제재, 고온, 가뭄, 홍수 등으로 북한의 식량 생산은 작년에 비해 18만 톤이나 감소되었다. 그러다 보니 곡창지대인 황해도 일대와 개성 등지에서 아사자가 많이 발생하고 있다는 첩보도 있다. 심지어 제2의 고난의 행군 이야기도 심심찮게 들린다. 작년 연말에 개최된 제6차 당 중앙위원회 전원회의에서는 인민경제가 달성해야 할 12개 중요 고지들을 제시했다.

그 첫 번째 고지가 알곡생산이었다. 또 올해 2월 말에는 제7차 당 중앙위원회 확대회의를 개최했는데 그 회의의 주제가 농사문제라는 단일 주제였다. 당 중앙위원회가 2개월 만에 개최되는 것도 이례적이고 농사문제라는 단일 주제로 개최되는 것도 이례적이다. 그만큼 북한의 식량난이 심각하다는 뜻이다. 북한은 식량난으로 흉흉한 민심을 달랠 필요가 있었다. 따라서 북한 주민들의 관심을 군사 쪽으로 돌리기 위해 선전선동 차원에서 야밤에 열병식을 개최했다고 본다.

또 하나의 대내적 목적은 백두혈통에 대한 충성과 4대 세습의 당위성을 강요하기 위함이었다. 열병식에 동원된 북한 장병들은 백두혈통을 목숨으로 사수할 것을 외쳤다. 사전 각본에 의한 것이긴 했지만 그 외침은 어둠 속에서 김일성 광장을 뒤덮었다. 주석단에는 부인 이설주와 김정은의 둘째 딸인 김주애가 자리를 잡았다. 김주애의 경우, 김정은이 작년 11월 화성 17형 시험 발사시 데리고 나온 이후 벌써 5번째였다.

심지어 김정은 모녀가 붉은 카펫의 중앙을 밟고 지나가는 동안 이설주는 한 발 뒤에서 카펫의 모서리를 따라 걸었다. 김주애가 김정은의 볼을 쓰다듬는 장면도 방영되었다. 백마 종대가 사열대를 통과하는 동안 김주애가 좋아하는 말이 몇 번째 말인지도 소개되었다. 다양한 해석이 가능할 것이다. 그러나 핵심 메시지는 북한의 권력이 백두혈통으로 세습될 것이니 계속해서 충성해야 한다는 것이다. 김정은은 열병식을 통해 백두혈통에 대한 충성을 북한 주민들에게 세뇌시킨 것이다.

대외적인 목적도 있다. 비록 김정은의 연설은 없었지만 다양한 무기 공개를 통해 무언의 위력시위를 했다고 볼 수 있다. 북한은 열병식을 통해 신형 전차, 발사관 22개인 240미리 방사포, 발사관 4개인 600미리 방사포, 그리고 순항 미사일 등을 공개했다. 그 중에서도 핵심은 핵무기 탑재가 가능한 대남용 KN-23과 대미국용 화성 17형 및 고체연료용 ICBM이었다. 대남용 핵무기 탑재는 KN-23만 가능한 것은 아니다. 그러나 가장 신뢰성 있는 핵탑재용 무기가 KN-23이기 때문에 이를 공개한 것으로 보인다. 화성 17형은 11기를 공개했고 고체연료형 ICBM은 4기를 공개했다. 특히 화성 17형보다 다소 짧은 길이의 9축 18륜인 고체연료형 ICBM은 이번에 처음 공개했다. 북한은 작년 12월에 ICBM용 고체연료 시험 성공을 주장 한 이후 불과 2달도 안 되어 고체연료형 ICBM을 공개한 것이다. 결국 북한은 열병식을 통해 액체 및 고체 연료형 ICBM 15기를 공개함으로써 미국에 대한 무력시위 했다고 볼 수 있다.

북한은 대내적 결속력을 더 강화하기 위해 외부의 위협을 더 부풀리려고 할 것이다. 따라서 북한은 3월 이후 한미가 전반기 자유의 방패(FS) 훈련을 시작하게 되면 본격적으로 전략 및 전술적 도발을 감행할 것이다. 고체연료형 ICBM의 시험 사격과 이미 예고한 정찰용 위성 발사와 함께 국지도발의 가능성도 있다. 2021년 제8차 당대회 때 결정한 국방발전 5개년 계획에 포함된 다양한 전력의 성능향상을 위한 시험도 하게 될 것이다. 김정은은 지난해 말 제6차 전원회의에서 핵무기의 기하급수적 증대와 대적 투쟁을 강조한 바 있다. 따라서 정부는 다양한 시나리오를 상정하여 시나리오별로 철저하게 대비할 필요가 있다.

# 존중과 예우를 받아야 할 제대군인

장 광 열

(국방대 안보문제연구소 책임연구원)

(안보전략연구원 편집위원)

## 국가에 대한 헌신과 제대군인

일본의 세계 제2차대전에 대한 항복과 동시에 광복을 맞이한 우리 대한민국은 정부가 수립되기 이전인 1946년에 이미 남조선 국방경비대를 창설하고 정식 국군 창설을 위한 준비를 진행하였다. 이후 1948년에서 1949년까지 육군, 해군, 해병대, 공군 순으로 창설됨에 따라 완전한 모습으로 임무수행을 시작하였다. 그러나 1950년, 민족의 최대 비극인 한국전쟁이 발발하면서 동족상잔의 비극을 맞이하였는데, 당시 열세였던 전력을 피로써 극복하고 38선을 돌파한 1950년 10월 1일을 기념하여 이날을 ‘국군의 날’로 공포하였다.

한 국가를 구성하는 필수적인 요건으로 영토, 주권, 국민이라는 사실에는 많은 학자들이 공감하고 있으며, 국가가 영속적으로 존재하기 위해서는 당면해있는 안보위협을 최소화 시켜야 한다. 그리고 이를 달성하기 위한 물리적인 수단을 우리는 군방력(군사력)이라 말할 수 있으며 그 구성원을 국군이라 통칭한다. 우리 대한민국의 국군도 국가를 수호하는 물리적 실천력으로서 전후방 각 지역에서, 과거로부터 살신성인의 정신으로 헌신해왔으며 현재에도 묵묵히 본연의 임무를 수행하고 있다.

과거, 대한민국에는 많은 시련이 있었다 그리고 이와 같은 시련의 한 가운데에는 군의 역할을 부인할 사람은 아무도 없을 것이다. 혹자는 과거 군의 역사에 대해 부정적인 면을 노출시키려 할 수도 있지만, 한국전쟁을 통한 북한 공산화 저지, 베트남전에서의 국익 창출, 각종 북한의 도발에 대한 희생적 대처 등 손으로 열거할 수 없을 정도의 사활적 역할을 실천하였다. 이와 같은 공적의 중심에는 제대군인들이 있다. 우리나라는 국방의 의무를 신성시하고 있으며 이에 대한 불평등이 나타나면 국민 모두가 공분을 표출한다. 그러나 젊은 청년과 중년의 대부분을 열정을 바쳐 국가에 헌신한 제대군인에 대한 예우와 존중은 거의 없다시피 하다는 것이 중론이라 할 수 있다. 그것은 현역 군인으로서의 시공간적 구속과 부의 축적을 터부 시 하는 신분적 의무감 등으로 인하여 제대 후에 국가적 배려와 관리가 필요한 상황에서 국민적 관심과 제도적 차원의 존중이 미흡하다는 것이 그 원인이다.

## 제대군인을 위한 지원제도의 현실

광복으로부터 시작하여 현재에 이르기까지 우리 경제는 비약적으로 발전하였고 제대군인에 대한 대우도 많은 발전이 있었던 것이 사실이다. 이와 같은 결과로 ‘제대

군인지원에 관한 법률’, ‘국가유공자에우법’, ‘근로자 직업훈련 촉진법’ 등의 법과 국방부의 ‘군인사법’ 및 그 시행령 등이 수립되어 현재 시행 중에 있다. 이와 같은 법을 근거로 현재 국방부에서는 ‘전직지원제도’를 시행하고 있으며, 국방전직교육원을 통해 실질적으로 이를 뒷받침하고 있다. 그리고 국가보훈처에서도 제대군인을 위한 ‘제대군인지원센터’를 지역별로 운영하고 있는데, 관계부처 및 기업과의 협력을 통한 일자리 발굴 및 지원 등을 지속적으로 추진하고 있다.

위와 같이 우리나라의 제대군인에 대한 지원은 재취업에 초점이 맞추어져 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 제대군인의 취업률이 그리 높지 않다는 것이 대체적인 평가인데, 어느 통계를 보면 국가별 제대군인의 재취업률이 다음과 같이 나타난다. 미국 95%, 영국 94%, 프랑스 92%, 독일 90%인 반면, 한국은 59.2%라는 것이다. 이러한 단적인 사례에서 보듯 의무복무를 근간으로 하고 병역비리를 터부 시 하는 국가에서 나타나는 현상이라고는 믿기 힘든 결과가 드러나고 있는 것이다. 그리고 후술하는 타 국가의 제대군인에 대한 정책을 보면 우리와 많은 차이가 있음을 알 수 있다.

미국은 국방부와 제대군인지원부가 주도하여 전직지원업무를 수행하는데, 국방부는 군 복무기간 중 다양한 교육기회를 제공하고 제대군인들의 사회정착과 인적자원개발을 위한 시스템 구축을 담당한다. 그리고 국방부차관보 책임 하에 군 평생교육프로그램을 수립함과 동시에 각 군 장관과 해병대 사령관은 군 평생교육 시행을 위한 각종 자원을 지원하고 장병들에게 각종 정보를 제공한다. 프랑스는 제대군인들에 대한 법정 의무고용 비율을 16%로 설정하고 국가 차원에서 전직을 지원하고 있는데, 장병들로 하여금 전역 2년 전부터 취업설계서를 작성하고 전문가로 하여금 컨설팅을 받을 수 있도록 한다. 영국은 연대급 부대에까지 취업을 지원하는 정착지원장교와 지역별 제대군인정착센터를 운영하고 직업교육 전문기관과 계약하여 4년 이상 복무 군인에 대한 권외 직업교육을 실시한다. 독일은 국방부 인사국에서 군 복무 시 및 군 복무 후 전직지원업무를 수행하는데, 예하 조직인 지역별 연방군 행정청에서 전직지원실을 운영하여 세부적이고 적극적인 제대군인 취업지원정책을 지원한다.

### 제대군인에 대한 존중과 예우 풍토 고양

앞에서 언급하였듯 우리나라는 아직 외국에 비해 제대군인에 대한 인식이나 배려에 있어 미흡한 현실이라 말할 수 있다. 제대군인 대부분이 일반 사회와는 접촉이 많지 않은 삶의 환경에서 젊은 시절부터 국가를 위해 헌신하여왔기 때문에 이들의 제2의 인생을 위해서는 다음과 같은 사회적 존중과 예우의 풍토를 조성하여야 한다. 먼저, 제대군인들에 대한 존중과 예우의 풍토를 조성하기 위해서는 우선, 국가보훈처의 제대군인 정책과 같은 노력뿐 아니라 사회적 공감대 형성을 위한 범정부차원의 노력이 필요로 한다. 이는 장기적인 안목을 가지고 군 인사정책의 근본을 개선함과 동시에 국가적

인 과제로 확산시켜야 함을 의미한다. 특히, 군대라는 특수한 환경이 리더십과 팀워크를 위주로 하는 장점을 가진 만큼 이에 적합한 직업을 찾아내고 개발하는 것이 중요하다. 이와 같은 과정을 통하여 제대군인은 사회에서도 유능한 직장인으로서 실력을 발휘할 수 있다는 공감대를 형성 하도록 하여야 한다. 그리고 군은 언젠가는 제대군인이 될 현역들을 인식하고 이에 대비한 제도를 갖추고 꾸준히 이를 추진하여야 할 것이다.

두 번째, 민간 부문으로 하여금 적극적인 참여를 유도하여야 한다. 기본적으로 대한민국의 남성은 군복무 하도록 법으로 명시되어 있으며 실제로 거의 대부분의 남성은 군대에 다녀온다. 이와 같은 남성들은 군에 대한 부정적 인식과 긍정적 인식을 동시에 가지고 있겠지만, 국방의 의무를 이행했다는 자부심은 있을 것이라 생각한다. 그리고 군에 대한 기억을 평생 갖고 있을 것이다. 따라서 인터넷 등 온라인 매체를 통해 부대별 공간을 만들어 커뮤니티를 형성하게 하거나 직업별, 지역별, 연령대별 전우회 등을 활성화시켜 애대심을 통한 군친화적인 문화를 형성하게 하는 것이다. 이와 같은 문화는 노블레스 오블리제의 정신을 발현시킬 수 있으며 제대군인에 대한 우호적인 분위기를 유도할 수 있을 것이다.

세 번째, 정부의 관련 제도적 장치를 구현함과 동시에 이에 대한 확고한 추진 의지라 할 수 있다. 국가 안보를 위해 물리적 수단인 ‘국방’에 참여하는 군인과 ‘보훈’에 참여하는 국민을 하나로 묶고 제대군인에 대한 인식을 공유하는 문화를 확산시켜야 하는 것이 그것이다. 국민을 대표하여 국가 수호를 위해 사회적 문화생활과 안정적 가정 유지를 포기하고 생명 걸기를 각오한 제대군인에게 합당한 존중과 예우를 표하는 것이 건강한 국가의 당연한 책무임을 인식하게 하는 것이다. 그리고 제대군인을 위한 제도화에 대한 적극적인 자세는 물론 이를 범국가적으로 정착시키기 위한 정부의 노력이 절실히 요구된다 할 것이다.

※ 본지에 실린 내용은 집필자의 개인적 의견이며,  
본 연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힙니다.

※ 문 의

• 안보전략논단 담당

02)499-0201/korvass0201@naver.com