

● 제316회 ●
서울특별시의회
제2차 보건복지위원회

서울특별시 국군포로 예우 및 지원에 관한 조례안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 425)

2023. 2. 28.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【문성호 의원 발의】

의안번호 425

I. 조례안 개요

1. 제안경위

- 가. 발 의 자 : 문성호 의원(37인 찬성)
나. 제출일자 : 2023년 01월 11일
다. 회부일자 : 2023년 02월 09일

2. 제안이유

- 이 조례는 대한민국으로 귀환한 국군포로(이하 등록포로)에 대한 예우와 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 참전용사의 명예를 향상하고 건강하고 인간다운 삶의 영위에 이바지함을 목적으로 하며 서울 시민의 애국정신을 높이기 위해 제정하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 대한민국으로 귀환한 국군포로에 대한 예우와 지원에 관한 사항을 규정함으로써 귀환한 참전용사로서의 명예를 향상하고, 억류 및 귀환 중 받은 고통을 치유하며 건강하고 인간다운 삶의 영위에 이바지하고자 함.
- 나. 서울특별시장은 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」 제6조에 따라 서울특별시에 주민등록을 두고 있는 등록포로의 생활안정과 복지향상에 필요한 지원계획을 추진할 수 있으며 등록포로지원위원회를 설치·운영할 수 있음.

다. 시장은 등록포로 지원사업의 효과적인 추진을 위하여 정부 부처, 관련기관 및 단체 등과 협력체계를 구축할 수 있음.

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 박지향)

1 제정안의 개요

- 국군포로 문제는 북한에 억류되어 있는 6.25 전쟁이 정전되면서 유엔군과 공산군의 포로송환에서 시작되었음. 당시 상호합의에 따라 유엔군과 공산군은 서로 포로교환을 하였으나, 공산군이 인계한 국군포로의 수는 당시 우리 측이 파악하고 있던 실종자수에 미치지 못해 다수의 국군포로가 정전 당시 귀환하지 못하고 북한에 억류된 것으로 추정되고 있음.¹⁾
- 정부에서는 1999년 「국군포로대우등에관한법률」을 제정해 국군포로에 대한 국가의 의무를 규정한 바 있음. 또한 당시 지속적으로 제기된 개선점을 보완하기 위해 2006년 기존 법률을 폐지하고, 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」을 제정해 국군포로 및 가족의 송환에 대한 국가의 책무를 규정하며 이들을 위한 지원 근거를 마련한 바 있음.²⁾
- 본 조례제정안은 대한민국으로 귀환한 국군포로(등록포로)를 예우하고, 서울특별시장이 이들을 지원하기 위한 법률적 근거를 마련하고자 발의되었으며, 조례제정안은 12개의 본칙 조문과 1개의 부칙으로 구성되어 있음.

1) 대한민국 국회 국방위원회(2005). “「국군포로대우 등에 관한 법률 일부개정법률안」 검토보고서.

2) 국방부(2007). 국군포로문제의 실상과 대책.

〈조례안의 조문 배열〉

제1조(목적)	제7조(등록포로 지원사업)
제2조(정의)	제8조(위원회의 설치·운영)
제3조(책무)	제9조(위원회의 구성)
제4조(적용범위)	제10조(협력체계 구축)
제5조(지원계획의 수립 및 시행)	제11조(지원신청)
제6조(실태조사)	제12조(시행규칙)
	부 칙

2 제정안의 주요내용 검토

가. 조례의 목적 및 정의 및 적용범위 (안 제1조~제2조, 안 제4조)

- 안 제1조에서는 조례의 목적을 규정하고 있으며, 제정안 제2조에서는 조례에서 사용하는 용어에 대해 정의하고 있음.
- 안 제2조에서는 본 조례안에서 사용하는 용어는 「국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률」(이하 “국군포로송환법”)을 따른다고 정의하고 있음.
- 동 조례 제정안에서는 “국군포로”와 “등록포로”라는 용어가 혼재되어 사용되고 있음.
 - 「국군포로송환법」 제2조에 따르면, 국군포로는 대한민국 군인으로서 참전 또는 임무 수행 중 적국이나 무장폭도 또는 반란집단에 의하여 억류 중인 사람 또는 억류지를 벗어난 사람으로서 대한민국으로 귀환하지 아니한 사람을 의미하며,

- 또한, 등록포로는 동법 제6조³⁾ 규정에 따라 등록한 귀환포로를 의미함.
- 즉, 「국군포로송환법」의 정의에 따라 국군포로는 대한민국으로 귀환한 귀환포로와 그렇지 않은 포로로 나뉘어지며, 그 가운데에서도 일정한 절차를 거쳐 국방부 장관에게 등록한 귀환포로가 등록포로로 인정되게 됨.
- 안 제4조에서 이 조례안의 적용대상은 국군포로 가운데 서울특별시에 주민등록을 두고 있는 등록포로로 한정하고 있음.
- 2023년 2월 기준, 국방부에 등록된 국군 포로는 총 80명이며, 등록 억류지출신 포로 가족은 113세대임. 이 가운데 생존한 국군 포로는 13명이며, 이 조례안의 대상이 되는 서울시에 주소지를 둔 생존 국군포로는 5명임.

3) 국군포로의 송환 및 대우 등에 관한 법률 제6조(등록 및 취소) ①귀환포로 또는 대한민국으로 귀환한 억류지출신 포로가족으로서 이 법에 따른 대우 또는 지원을 받고자 하는 사람은 국방부장관에게 등록하여야 한다. <개정 2013. 3. 22.>

②국방부장관은 제1항의 규정에 따른 등록을 신청한 귀환포로가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 등록을 거부할 수 있다.

1. 전투 또는 임무수행 중 스스로 적에게 투항하여 포로가 된 사람
2. 억류기간 중 억류국등에 스스로 적극 동조한 사실이 있는 사람
3. 억류기간 중 고의로 국군에게 피해를 준 사실이 있는 사람
4. 그 밖에 등록하는 것이 부적당한 사람으로서 대통령령이 정하는 사람

③국방부장관은 귀환포로를 등록할 때에는 다음 각 호의 기준에 따라 등급을 정하여 등록하여야 한다.

1. 1등급 : 억류기간 중 억류국등에 동조를 거부하여 수형생활을 하는 등 포로로서의 본분이 되는 행위를 한 사람
2. 2등급 : 억류기간 중 생존을 위하여 억류국등에 단순노무 제공 등의 협조를 하였으나 대한민국에 대한 적대행위는 하지 아니한 사람
3. 3등급 : 억류기간 중 생존을 위하여 억류국등의 공공조직에 가입하여 협조하는 등 대한민국에 간접적 적대행위를 한 사람

④국방부장관은 제1항의 규정에 따른 등록을 신청한 억류지출신 포로가족이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 등록을 거부할 수 있다.

1. 그 배우자 또는 직계존속 등인 국군포로가 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
2. 항공기납치·마약거래·테러·집단살해 등의 범죄를 저지른 사람
3. 살인 등 중대한 범죄를 저지른 사람
4. 그 밖에 등록하는 것이 부적당한 사람으로서 대통령령이 정하는 사람

⑤국방부장관은 제2항 내지 제4항의 규정에 따른 등록 여부 및 등급을 결정하기 전에 관계기관의 협조를 얻어 대상자의 신원, 귀환 동기, 억류기간 중의 행적 그 밖의 필요한 사실을 확인할 수 있다.

⑥ 국방부장관은 거짓 또는 그 밖에 부정한 방법으로 이 법에 따라 등록한 사람에 대하여 그 등록을 취소할 수 있다.

⑦제1항의 규정에 따른 등록의 신청절차, 제3항의 규정에 따른 등급결정의 세부기준 그 밖에 등록 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 본 제정조례안의 정의에 따른 지원 대상 인원을 고려하였을 때, 조례 제정으로 인한 실효성 등의 측면에서는 신중한 접근이 필요하다 하겠음.

나. 시장의 책무 및 지원계획의 수립 등 (안 제3조, 안 제5조)

- 안 제3조에서는 서울특별시장이 등록포로의 생활 안정과 복지향상에 필요한 시책을 마련하기 위하여 노력하여야 한다고 규정하였으며, 안 제5조에서는 지원계획의 수립에 대해서 규정하고 있음.
- 「국군포로송환법」에서는 국군포로에 대한 실태파악 및 송환, 국군포로 및 억류지출신 포로가족의 대우와 지원에 관한 기본정책을 국가에서 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있음.
- 이처럼 법률에서는 국군포로에 대한 지원계획의 수립과 시행을 국가의 책무로 규정하고 있으며, 지방자치단체의 책무에 대해 별도 규정이 없는 상태임. 따라서 해당 사무를 「지방자치법」 제13조에 의해 규정된 지방자치단체의 사무로 보는 것의 적합성에 대해서는 충분한 검토가 필요함.

「지방자치법」 제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등
 - 가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정
 - 나. 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리

- 다. 산하(傘下) 행정기관의 조직관리
- 라. 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독
- 마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육
- 바. 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수
- 사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리
- 아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선
- 자. 공유재산(公有財産) 관리
- 차. 주민등록 관리
- 카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성

2. 주민의 복지증진

- 가. 주민복지에 관한 사업
- 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리
- 다. 생활이 어려운 사람의 보호 및 지원
- 라. 노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진
- 마. 공공보건의료기관의 설립·운영
- 바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역
- 사. 묘지·화장장(火葬場) 및 봉안당의 운영·관리
- 아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도
- 자. 청소, 생활폐기물의 수거 및 처리
- 차. 지방공기업의 설치 및 운영

3. 농림·수산·상공업 등 산업 진흥

- 가. 못·늪지·보(洑) 등 농업용수시설의 설치 및 관리
- 나. 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통 지원
- 다. 농업자재의 관리
- 라. 복합영농의 운영·지도
- 마. 농업 외 소득사업의 육성·지도
- 바. 농가 부업의 장려
- 사. 공유림 관리
- 아. 소규모 축산 개발사업 및 낙농 진흥사업
- 자. 가축전염병 예방
- 차. 지역산업의 육성·지원
- 카. 소비자 보호 및 저축 장려
- 타. 중소기업의 육성
- 파. 지역특화산업의 개발과 육성·지원
- 하. 우수지역특산물 개발과 관광민예품 개발

4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리

- 가. 지역개발사업
- 나. 지방 토목·건설사업의 시행
- 다. 도시·군계획사업의 시행
- 라. 지방도(地方道), 시도(市道)·군도(郡道)·구도(區道)의 신설·개선·보수 및 유지

- 마. 주거생활환경 개선의 장려 및 지원
- 바. 농어촌주택 개량 및 취락구조 개선
- 사. 자연보호활동
- 아. 지방하천 및 소하천의 관리
- 자. 상수도·하수도의 설치 및 관리
- 차. 소규모급수시설의 설치 및 관리
- 카. 도립공원, 광역시립공원, 군립공원, 시립공원 및 구립공원 등의 지정 및 관리
- 타. 도시공원 및 공원시설, 녹지, 유원지 등과 그 휴양시설의 설치 및 관리
- 파. 관광지, 관광단지 및 관광시설의 설치 및 관리
- 하. 지방 궤도사업의 경영
- 거. 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리
- 너. 재해대책의 수립 및 집행
- 더. 지역경제의 육성 및 지원

5. 교육·체육·문화·예술의 진흥

- 가. 어린이집·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도
- 나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리
- 다. 지방문화재의 지정·등록·보존 및 관리
- 라. 지방문화·예술의 진흥
- 마. 지방문화·예술단체의 육성

6. 지역민방위 및 지방소방

- 가. 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도·감독
- 나. 지역의 화재예방·경계·진압·조사 및 구조·구급

7. 국제교류 및 협력

- 가. 국제기구·행사·대회의 유치·지원
- 나. 외국 지방자치단체와의 교류·협력

라. 지원사업의 범위 (안 제7조)

- 안 제7조에서는 안 제5조에 의한 지원계획에 따라 지원사업을 시행할 수 있으며, 이에 필요한 사업비를 예산의 범위에서 보조할 수 있다고 규정하고 있음.
- 「국군포로송환법」에서는 국군포로와 그 가족을 대상으로 사회적응교육, 위로지원금, 주거·의료지원, 국군포로의 예우 등을 국가에서 시행하도록 규정하고 있으며, 주요 지원내용은 다음과 같음.

<표> 등록 국군포로에 대한 지원현황

지원내역	지원 내용 및 산정기준	지급액
보 수	·역류기간에 대한 보수 · 60세까지 산정	약 100만원 (병장 기준)
연 금	·兵은 미해당	-
위로지원금	·일시지원금 (초기 정착 지원금)	· 월지원금 월액의 40배 · 1인당 평균 약 1.9억원 수준
	·월지원금 (생활 지원금)	· 기준중위소득×0.43×10배 이내 · 최대 월 400만원 수준
주거지원금	· 임대주택 제공 (보증금 및 월세, 공공건 설임대주택 입주 지원)	· 보증금 약 5,000만원 수준 · 월세 약 50만원 수준 실비
유족지원금	·귀환포로 사망시 배우자 또는 미성년 자 녀에게 지급	· 약 월 100만원 수준
의료지원비	· 병원 진료비 및 처방약 조제비 중 본인 이 부담한 금액 (진료비 및 의약품 조제 비, 보장구 구입 등)	연 1,000만원 한도
특별지원금	· 제공한 정보나 장비의 활용가치에 따라 지급	· 정보별 상이함.
역류지출신 포 로가족 지원	· 지원금 (대표가족 1인)	· 일시 및 분할지급
기타	· 사회적응교육 · 역류지 출신 포로가족 취업지원	

출처 : 제399회국회 국방위원회, 국회 국군포로의 송환 및 대우등에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고서 및 복지정책실 제출자료 재구성

- 이와 별도로, 2022년 10월부터 국군보훈처에서는 귀환한 국군포로 참전용사에 대한 예우 개선을 본격적으로 시작하겠다고 밝힌 바 있음.⁴⁾
 - 이에 따르면 보훈처에서는 민간자원을 활용해 의료지원 서비스 제공, 귀환용사 지원금 등을 지급할 계획에 있음.

마. 위원회의 구성 및 운영 (안 제8조~제9조)

- 안 제8조와 제9조에서는 서울특별시 등록포로 지원위원회의 설치 근거와 그 기능, 운영에 대한 사항을 규정하고 있음.
 - 위원회에서는 지원계획 수립을 위한 자문, 지원계획 평가, 미귀환 국군포로에 대한 연구, 위원장이 필요하다고 회의에 부치는 사항 등을 논의하도록 규정하고 있음.
- 안 제8조 제2항제3조에서는 위원회의 기능으로 귀환하지 못한 국군포로에 관한 조사 및 연구 등을 규정하고 있으나, 귀환하지 못한 국군포로의 송환 등은 국방 사무로 볼 수 있어, 지방자치단체 소관의 위원회에서 해당 사무에 대한 위원회를 운영하는 것에 대해서는 심도 있는 접근이 필요하다 하겠음.

마. 지원신청 (안 제11조)

- 안 제11조에서는 조례에 따른 지원을 받고자 하는 등록포로는 법 제6조에 따라 등록하였음을 증명하는 서류를 붙여 시장에게 신청하여야 하며, 시장은 해당 사무를 구청장에게 위임할 수 있도록 규정하고 있음.

4) 국가보훈처 보도자료(2022.10.25.), “보훈처, 귀한 생존 국군포로 참전용사 예우정책 본격 추진”

- 현재 등록포로는 국방부에서 신청·선정하고 있으며 현재 제출된 조례안만으로는 아직 명확한 지원사업이 없는 단계로, 별도로 시에 등록할 필요성에 대해서는 고려해 볼 필요가 있음.

3 종합의견

- 국가를 지키기 위해 희생한 국군포로의 공헌을 인정하고, 국가와는 별도로 지방자치단체 차원에서 그에 걸맞은 예우와 지원을 실시하려는 본 제정안의 취지는 의미가 있음.
- 국군포로의 송환업무는 국방사무로 분류할 수 있으나, 국군포로(등록포로)도 참전유공자로 볼 수 있으며, 이들에 대한 지방자치단체 차원의 예우라는 관점에서 본 제정안의 발의취지를 존중해 접근할 필요는 있음.
- 다만, 해당 사무 추진의 통일성 및 지원체계 등을 종합적으로 고려하였을 때 시 차원에서 해당 조례안과 그에 연관된 사무를 별도로 추진하는 것의 적합성에 대해서는 신중히 접근할 필요가 있으며, 향후 이와 관련해서는 국가사무의 범위 및 국가차원의 지원과는 중복되지 않도록 유관부서와 긴밀한 소통을 통해 협의할 필요가 있음.

문 의 처

도미화 입법조사관 (02-2180-8147)