

미국의 군인복지 관련 법제

정보신청기관 : 군인공제회

I. 머리말

국가 방위라는 중차대한 임무를 수행하는 군인 및 군무원의 생활안정과 복지증진을 도모하고, 군의 전력 향상을 기여하고자 하는 노력은 군을 운영하는 모든 국가에서 공통적으로 고민하는 문제라 할 수 있을 것이다.

우리 나라는 이러한 목적에 기여하기 위해 1982년 특별법으로 비영리 공익법인인 군인공제회를 설립한 바 있다. 이는 직업군인들이 군 조직의 특수성 때문에 정년이 짧아 장기적인 직업보장이 어려운 취약점이 있고, 또한 전역 후 재취업은 현재의 사회적 추세로 보아 점점 어려워지고 있어 직업군인에 대한 생활안정대책이 주요 쟁점으로 등장하였고, 대부분의 직업군인들은 자녀들의 교육과 결혼 전에 정년을 맞이해야

하며, 전역 후 유일한 생계수단이 되고 있는 연금액도 현실적인 수준에 미치지 못하고 있는 상황에 처하게 됨에 따라, 직업군인들 스스로가 복무기간 중에 전역 후 생활안전을 위한 목돈과 내집 마련 등 자구책 강구의 공감대를 형성하게 되어 군인 및 군무원에 대한 효율적인 공제제도를 확립하여 군인 및 군무원의 생활안정과 복지증진을 도모하고 국군의 전력향상에 이바지함을 목적으로 군인공제회가 설립되게 된 것이다.

이러한 군인공제회의 재원은 회원부담금(회비)과 정부보조금 및 사업이익금으로 운영하며, 『군인공제회법』 제14조에 따라 회원들에 대한 급여 지급과 함께 회원들의 복지·후생을 증진시킬 수 있는 여러 가지 사업 및 공제회의 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 내에서의 수익사업을 할 수 있도록 되어 있으며,¹⁾ 이러한 규정에



1) 『군인공제회법』 제14조 (사업) ① 공제회는 그 목적을 달성하기 위하여 다음 각호의 사업을 한다.

1. 회원에 대한 급여의 지급

따라서 현역 복무 기간의 복지증진을 위해 장학금·출산지원금·재해위로금의 무상지원과 생활자금을 대여하며, 전역 후를 대비해 목돈마련 지원, 주택건립 분양, 수탁금 관리 등의 업무를 수행하는 한편, 전역 후 생활안정 자금도 지원하고 있다.²⁾

2009년 1월 현재 16만 명이 넘는 가입회원을 보유하고 7조 3천억 원의 자산을 운용하고 있는³⁾ 군인공제회의 국가경제에서 차지하는 위상은 특히 요즈음의 미국발 경제위기상황에 맞물려 더욱 높아지게 되었다. 이러한 군인공제회의 효율적인 운영을 위해서 다른 국가의 유사기관 운영례를 참고해 보는 것도 의미가 있을 것으로 생각되는바, 이러한 맥락에서 미국의 군인공제 관련 법제를 검토해 보기로 한다.

세계 최강의 군사력을 자랑하는 미국은 군인에 대한 처우에도 많은 노력을 기울이고 있으며, 이는 현역 군인에 대한 지원뿐만 아니라 재향군인에 대한 지원 역시 게을리하지 않고 있다. 이러한 측면은 미국의 14개의 연방중앙행정부 가운데 재향군인 관련 업무를 담당하는 보훈부(U.S. Department of Veterans Affairs; VA)가 존재한다는 사실만으로도 쉽게 확인해 볼 수 있을 것이다. 물론 보훈부의 지원 이외에도 수많은

민간차원의 지원체제가 마련되어 각기 활동 중이기도 하다. 다음에서는 이러한 미국의 재향군인 지원 체제를 검토해 보기로 한다. 우선 정부차원의 재향군인 지원체제를 간략히 살펴보고, 이어 민간차원의 지원체제를, 특히 우리의 군인공제회에 해당하는 것으로 볼 수 있는, 의회에 의해 설립허가를 받은 단체(Congressional chartered organization)를 중심으로 살펴보기로 한다.

II. 미국의 정부차원의 재향군인 지원 체제

미국 정부는 군인의 복지, 특히 재향군인의 복지를 담당하기 위한 부서로 보훈부를 두고 있다. 보훈부는 현재 연방정부의 일원으로서 재향군인과 그 가족, 그리고 생존자들의 복지향상을 위한 프로그램들을 운영하고 있다. 이러한 보훈부는 대체적으로 우리 법제상의 국가보훈처에 대응하는 것이라 할 수 있을 것이다.

보훈부의 전신은 허버트 후버(Herbert Hoover) 대통령이 1930년 7월 21일 서명한 『행정명령 5398(Executive Order 5398)』에 의해 창설된 보훈청(Veterans Administration)이며, 당시에는 54개의 병원과 3만 1,600명의 직원으



- 2. 회원을 위한 복지·후생시설의 운영
- 3. 기타 회원을 위한 복지·후생사업

② 공제회는 그 목적을 달성하기 위하여 필요한 범위 안에서 수익사업을 할 수 있다.

- 2) 구체적인 사업내용은 『군인공제회 정관』 제7장 사업 편에서 확인할 수 있다.
- 3) 자세한 사항은 군인공제회 홈페이지(<http://mmaa.or.kr/>) 참조.

로 470만 명의 재향군인들의 복지를 담당하였다. 이후 점진적인 발전을 거듭하다가, 1944년에 『1944년의 군인의 재적응을 위한 법(Servicemen's Readjustment Act of 1944; 통칭 G.I. Bill)』⁴⁾이 통과되면서, 재향군인들에 대한 주택 대출 및 교육 관련 복지혜택을 제공할 수 있게 되었고, 이후 의료부(the Department of Medicine & Surgery, 1946년, 현재의 the Veterans Health Administration의 전신), The Department of Veterans Benefits(1953년, 현재의 Veterans Benefits Administration의 전신) 등의 부서들이 더 신설되어 운영되다가 1988년 레이건(Ronald Reagan) 대통령 시절, 중앙부서로 승격되기 위한 법안이 통과되어,⁵⁾ 1989년 3월 15일에 보훈부는 14번째 중앙부서가 되었다. 현재의 보훈부는 연방정부에서, 국방부에 이어 두 번째로 큰 부서로 2009년 현재 876억 달러의 예산과 약 28만 명의 인력을 운용하고 있다.

보훈부는 크게 3개의 주요 부서를 운용하고 있는데, 바로 '재향군인 건강 관리국(Veterans Health Administration)' 과 '재향군인 급부 관리국(Veterans Benefits Administration; 이하

VBA)' 그리고 '국립묘지관리국(National Cemetery Administration)' 이 그것들이다. 경제적 혜택에 관련된 업무는 주로 VBA에서 담당하는데,⁶⁾ 재향군인의 등록, 적격 심사 및 다섯 가지의 주요한 급부 사업, 즉 주택 대출 보증, 보험,⁷⁾ 취업 보조 및 재교육, 보상 및 연금 등의 사업을 담당한다.

한편, 2001년 9월 11일의 세계무역센터 사고 이후 진행된 '테러와의 전쟁(War on Terrorism)'으로 하여 증대한 지원수요는 VA의 예산소요를 급증하게 하였고, 2004년 12월에는 VA의 재원고갈에 대한 우려까지 제기된 바 있다. 이러한 상황에 대응하여 오바마 행정부는 VA의 전면적인 개혁을 요구한 바 있고, 이에 VA는 다양한 방안을 강구하고 있는 실정인바,⁸⁾ 그 귀추가 주목된다 하겠다.

III. 미국의 민간 차원의 군인공제체제

정부의 직접적인 지원 이외에도 재향군인 및 그 가족 등에 대한 삶의 질을 보다 향상시키기 위한 노력의 일환으로 각종 단체들이 설립·운



4) P.L. 78-346, 58 Stat. 284m.

5) 『Department of Veterans Affairs Act』 P.L. 100-527.

6) VBA의 공식 홈페이지는 <http://vba.va.gov/VBA/> 이다.

7) VBA의 보험관련 프로그램은 크게 현역군인을 위한 'Servicemembers' Group Life Insurance(이하 SGLI)와 퇴역군인을 위한 'Veterans' Group Life Insurance(이하 VGLI)로 나뉘며, 그 밖에 SGLI의 하위 프로그램으로 외상(外傷)에 대한 대책을 위한 'Servicemembers' Group Life Insurance Traumatic Injury Protection Program(TSGLI)이 마련되어 있다. 보다 자세한 사항은 <http://insurance.va.gov/miscellaneous/index.htm>를 참조.

8) VA의 개혁과 관련한 개괄적인 내용은 http://1.va.gov/opa/U_S_Department_of_Veterans_Affairs_Progress_Report.asp에서 확인할 수 있다.

영 중이다. 이러한 단체들은 기본적으로 현역군인 혹은 재향군인들의 자발적인 상호회의 형태로 출발한 것들도 적지 않지만, 일부는 ‘의회 설립허가장(Congressional Charter)’⁹⁾에 의해 설립된 단체들도 있다. 특히 후자의 형태가 법률에 의해 설립된 공법인의 형태를 띠고 있는 우리나라의 군인공제회와 유사한 성격을 가지고 있다고 볼 여지가 크기 때문에 다음에서는 연방법률에 의해 설립된 단체들을 중점적으로 살펴보고, 나머지 민간단체들은 간략히 살펴보기로 하겠다.

1. 의회의 설립허가장을 받은 단체

(1) 미 재향군인회 (American Veterans; AMVETS)

‘미재향군인회(이하 AMVETS)’는 제2차 세계대전 참전용사들에 의해 1944년 조직된 자원봉사자 위주(volunteer-led)의 단체로, 명예롭게 퇴역한 재향군인들을 구성원으로 하고 있다. AMVETS는 미국 내에서 가장 존경 받는 자원봉사단체 중의 하나로서, 제반 수입을 기반으로 한 재향군인들과 현역 군인들에 대한 지원뿐만 아

니라, 일반 시민들의 삶의 질을 향상시키기 위한 공동체 지원활동(community service)까지 수행하고 있다.¹⁰⁾

AMVETS가 보유한 의회의 설립허가장은 미연방법률 제36편 제2부제 제227장에 규정되어 있다.¹¹⁾ 법률상 규정되어 있는 AMVETS의 기본적인 목적은 미합중국이 기초하고 있는 위대한 기초적 진실들과 지속가능한 원리들의 보존을 필두로, 제2차 세계대전, 한국 전쟁 및 베트남 전쟁의 상이용사들의 사회복귀와 복지에 대한 지속적인 관심의 유지, 재향군인들의 조력을 위한 시설의 마련 및 VA 등의 조직에 대한 재향군인의 요구사항의 대행, 그 밖의 각종 공동체 지원활동 등의 총 11가지 목적이 규정되어 있으며,¹²⁾ AMVETS의 가입조건은 기본적으로 정관에 위임하고 있지만, 다만 구성원의 의결권의 평등 및 모든 구성원에 대한 차별금지가 규정되어 있다.¹³⁾

아울러 법률상 규정되어 있는 AMVETS의 권한을 살펴보면 다음과 같다.¹⁴⁾



9) 의회의 설립허가장(Congressional Charter)는 미합중국의회가 조직의 목적, 권한 및 활동을 규정한 법률(federal statute)로서, 1791년부터 1992년까지 발부된 바 있으며, 현재 미연방법률 제36편(United States Codes Title 36)에 편제되어 있다.

10) AMVETS의 공식 홈페이지는 <http://amvets.org>이다. 우리의 군인공제회와 비교해 보면, AMVETS는 『군인공제법』 제14조 제1항의 2호와 3호의 사업을 주로 영위하는 단체라 할 수 있을 것이다.

11) 36 U.S.C.§22701 이하.

12) 36 U.S.C.§22702.

13) 36 U.S.C.§22703.

14) 36 U.S.C.§22705.

a) 일반적인 권한

- 1) 정관의 작성권한
 - 2) 고유의 상징표지들의 채용
 - 3) 임원 등의 인적조직원의 구성권한
 - 4) 계약체결권
 - 5) 지부 설립권
 - 6) 단체의 목적을 수행하기 위해 필요한 범위 내에서의 자산의 취득(acquire), 소유(own), 임대차계약(lease), 소유권의 제한(encumber), 소유권의 이전(transfer)
 - 7) 자산범위내에서의 금전의 대차(borrow money), 약속어음 등의 발행(issue instruments of indebtedness), 이자의 지급 의무의 담보(secure its obligations by granting security interests)
 - 8) 단체의 목적에 부합하는 잡지, 신문 등의 출판물의 간행
 - 9) 소송에서의 당사자 적격
 - 10) 기타 단체의 목적을 수행하는 데 필요하거나 적절한 행위의 실행
- b) 그밖의 조직들에 부여된 권한들 - 1947년 7월 24일 이전에 다른 국가적인 재향군인 단체들에 대하여 의회에 의해 부여된 조항들, 특권, 특전들이 이 단체에도 적용된다.

이러한 임무들을 수행하는 AMVETS는 법률에 의하여 몇 가지 제한을 받는데, 그 내용은 다음과 같다.¹⁵⁾

- a) 단체는 비영리 단체(not-for-profit corporation)로서 오직 자선적(charitable), 교육적(educational), 애국적(patriotic) 그리고 도시개발(지역개발)을 위한 목적을 위해 운영되어야 하고,
- b) 주식(stock)을 발행하거나 배당금(dividend)을 지급해서는 안된다.
- c) 단체나 임원 등의 정치적 행위(Political Activities)는 금지된다.
- d) 수입이나 자산의 분배에 있어서는 단체의 수입 혹은 자산이 관리자나 직원 혹은 구성원들의 이익을 위하여거나, 그들에게 배분되어서는 안된다. 다만, 단체의 해산 혹은 최종적인 청산의 경우는 제외한다.
- e) 단체는 원칙적으로 단체의 임원 등에게 대출이나 선불금을 지급해서는 안된다. 임원 등에게 대출이나 선불금 지급에 동의한 임원은 연대해서 책임을 진다.



15) 36 U.S.C.§22707.

(2) 공군 부사관 협회(Air Force Sergeant Association; AFSA)

재향군인들의 일반적인 복지의 향상을 목표로 하는 것을 넘어서 ‘공제(共濟)’, 즉 구성원들의 상부상조조직으로서 미리 일정액의 부금을 각출(釀出)해 적립하였다가 일정한 사유가 발생한 경우 적립금에서 일정액의 금액을 급여하여 줌으로써 생활의 곤란을 덜어주는 기능을 수행하는 단체로, 법률에 의해 설립된 것으로는 1961년 설립된 공군의 현역군인 및 재향군인과 그 가족을 중심으로 하는 ‘공군 부사관 협회(Air Force Sergeant Association; 이하 AFSA)’가 있다.¹⁶⁾ 즉 법률상 규정되어 있는 AFSA의 다양한 목적 가운데,¹⁷⁾ (a)항 (5)호는 ‘단체의 구성원과 그 가족들의 상호 부조(mutual welfare)의 제공’을 규정하고 있다. 그렇지만, AFSA의 권한을 규율하는 규정은 그 내용을 정관에 위임하고 있어, 법률에 의한 구체적인 규율은 마련되어 있지 않은 실정이다.

그렇지만 실제에 있어서의 AFSA의 활동은 실질적인 상호부조의 제공보다는 군복무에 대한

보상금(compensation for military service), 퇴직금 및 퇴직 후 수당(retirement pay and post-service benefits), 기타 지원 수당(supporting benefits) 및 공군 복무 경력의 무형의 이익(intangible benefits of an air force career) 등과 관련한 입법청원 등에 치우쳐 있는 것으로 보인다.¹⁸⁾

(3) 기타 단체들

그 밖에도 의회의 특허에 의해 설립된 군관련 단체들로는 1886년 설립된 재향군인 관련사항들을 종합적으로 다루는 ‘미합중국 육·해군 연합회(Army and Navy Union of the United States of America)¹⁹⁾와 1948년 설립되어 주로 장학관련 문제들을 다루는 ‘미합중국 미군병사 포럼(American GI Forum of the United States)²⁰⁾ 등이 있으며, 그 밖에도 군인 자녀를 둔 어머니들을 중심으로 한 단체들인 1917년 설립된, ‘미국 전쟁 어머니회(American War Mothers)²¹⁾와 1942년 설립된 ‘미국의 푸른 별 어머니회(Blue Star Mothers of America, INC)²²⁾ 및 상이군인을 중심으로 한 단체들인 1920년 설립된 ‘미국 상이군인회(Disabled



16) 36 U.S.C.§20201 이하. AFSA의 공식홈페이지는 <http://hqafsa.org>.

17) 36 U.S.C.§20203

18) AFSA의 홈페이지의 상당부분은 회원에게만 공개되어 있기 때문에, 보다 구체적인 내용은 확인할 수 없었다. 다만, Wikipedia의 관련 항목들을 종합해 볼 때, AFSA는 직접적인 금융부조 활동보다는 입법청원 및 장학사업 등이 주요한 사업으로 보는 것이 적절해 보인다. http://en.wikipedia.org/wiki/Air_Force_Sergeants_Association 참조.

19) 36 U.S.C.§22901 이하. 공식 홈페이지는 <http://armynavy.net>.

20) 36 U.S.C.§21001 이하. 공식 홈페이지는 <http://americangiforum.org>.

21) 36 U.S.C.§22501 이하. 공식 홈페이지는 <http://americanwarmoms.org>.

22) 36 U.S.C.§30501 이하. 공식 홈페이지는 <http://bluestarmothers.org>.

American Veterans)’²³⁾와 1932년 설립된 미합중국 명예전상장회(Military Order of the Purple Heart of the United States of America, Incorporated)²⁴⁾ 및 1945년 설립된 ‘맹인 재향군인회(Blinded Veterans Association)’²⁵⁾ 등이 있다.

2. 민간 단체

군인의 복지와 관련한 실질적인 경제적 보상 프로그램 가운데 하나로, VBA가 제공하는 SGLI 등의 보험 프로그램은 몇몇 민간단체에 의해 유사한 보장이 이루어지고 있다. 이러한 보장을 수행하는 대표적인 기관으로는 1879년 설립된 ‘육·공군 공제조합(the Army and Air Force Mutual Aid Association; AAFMAA)’²⁶⁾과 ‘해군 공제조합(Navy Mutual Aid Association)’²⁷⁾을 필두로, 1922년 설립된 ‘미합중국 자동차 협회(United State Automobile Association; USAA),’²⁸⁾ 1956

년 설립된 ‘군사적 수의 협회(Military Benefit Association; MBA)’²⁹⁾와 1959년 설립된 ‘공무부조 조합(Uniformed Services Benefit Association; USBA),’³⁰⁾ 1963년 설립된 ‘군 상호부조 조합(the Armed Services Mutual Benefit Association; ASMBA)’³¹⁾ 등이 있다.

이러한 기관들은 모두 군 구성원들에게 SGLI와 유사하거나 보다 낮은 보험료로 그와 유사하거나 보다 높은 수준의 보장을 제공하고 있는데, SGLI 등과 같이 군 관련자들의 수요를 충족시키기 위해 섬세하게 설계된 보장을 제공하는 점에 특색이 있으며, 전쟁위험면책약관(war-clause)을 포함하지 않는다. 아울러 이러한 기관들은 대부분 세금면제 혜택을 누리는데, 이는 『내국세입법전(Internal Revenue Code)』의 규정에 따른 것이다.³²⁾



23) 36 U.S.C.§50301 이하. 공식 홈페이지는 <http://dav.org>.

24) 36 U.S.C.§140501 이하. 공식 홈페이지는 <http://purpleheart.org>.

25) 36 U.S.C.§30301 이하. 공식 홈페이지는 <http://bva.org>.

26) AAFMAA의 공식 홈페이지는 <http://aafmaa.com>. 한편, AAFMAA의 자회사(spin-off organization)로 2000년 ‘군복무자 법인(The Armed Forces Services Corporation; AFSC)’이 설립되어 운영 중인데, AAFMAA의 정형화된 보장 체계를 보충하기 위한 보다 섬세한 보장규정들을 운용하고 있다. 보다 자세한 내용은 AFSC의 공식 홈페이지 <http://afsc-usa.com>를 참조.

27) 공식 홈페이지는 <http://navymutual.org>.

28) 공식 홈페이지는 <http://usaa.com>.

29) 공식 홈페이지는 <http://militarybenefit.org>. 1956년 설립 당시의 명칭은 ‘The Armed Forces Enlisted Benefit Association’이었고, 1963년 현재의 명칭으로 바뀌었다.

30) 공식 홈페이지는 <http://usba.com>.

31) 공식 홈페이지는 <http://asmba.com>.

32) 26 U.S.C.§ 501.

IV. 맺음말

지금까지 간략하게나마 살펴본 미국의 군인 복지 관련 체제는 기본적으로 연방행정기관인 VA를 중심으로 운영되는 것을 바탕으로 하여, 전반적인 복지체제의 향상을 위한 분야에 있어서는 의회의 설립허가를 받은 단체들과 실질적인 경제적 원조와 관련하여서는 기타 민간단체들의 중첩적인 보장체제를 갖추고 있다고 요약해 볼 수 있을 것이다. 이러한 보장체제는 미국에 있어서의 군인 복지 문제의 중요성에 대한 인식의 수준을 보여주는 것이라 할 수 있을 것이며, 세계 최고를 자랑하는 미국의 군사력은 병력의 양이나 운용하는 장비의 질뿐만 아니라 군 중사자의 복지 문제에 있어서도 그 우수성을 확인할 수 있는 기회를 제공해 준다고 하겠다.

다만 이러한 중첩적인 보장체제에 있어서는

상대적으로 분화된 개별적인 보장체제들이 마련되어 있는 관계로, 우리나라의 군인공제회의 조직과 역할에 정확하게 필적하는 미국 내의 기관은 찾기 어렵지 않나 생각된다.³³⁾ 결국 군인 복지의 문제에 있어서의 우리 법제의 운용에 있어서의 미국의 운용례의 참고는 개별적인 임무를 중심으로 접근하는 것이 필요할 것이며, 이를 위해서는 보다 엄밀한 수준에서의 미국의 군인복지체제에 대한 검토가 필요할 것으로 생각된다.

김 주 영

(명지대 법과대학 교수, 외국법제조사위원)



33) 그렇기 때문에 이 글의 작성과 관련하여 요청받은 사항인 미국내 군인공제회 유사기관의 채권의 발행 가능 여부 및 관련 법률의 유무 등의 검토는 일률적으로 판단할 수 있는 문제로 보기는 어렵다고 할 수 있을 것이다.