

2021 제1호

# 최신외국법제정보

Issue Brief on Foreign Laws

## 맞춤형 법제정보

- 프랑스 보훈문화진흥 관련 법제 현황
- 영국 보훈문화진흥 관련 법제 현황
- 독일 보훈문화진흥 관련 법제 현황

## 외국법제동향

- 독일 민법상 중개수수료 규정 관련 최신 동향
- 중국 수출규제법제 체계 및 주요 내용
- 캐나다 아동학대 방지 법제 현황 및 주요 내용
- 프랑스 「농·식품정보투명성법」 체계 및 주요 내용

2021 제1호

# 최신외국법제정보

Issue Brief on Foreign Laws

신청기관: 국가보훈처

## 독일 보훈문화진흥 관련 법제 현황

홍선기 | 국회 의정연수원 교수, 법학박사

### I. 들어가며

보훈이란 용어를 사전적 또는 법률적으로 정의하면 ‘나라를 위해 희생, 공헌한 국가유공자와 유족에게 국가가 그 훈공을 기리고 보답하고자 정신적, 물질적 예우 및 지원을 실시하는 일’을 의미한다.<sup>1</sup> 보훈의 최종 목표는 국민이 국가를 위해 희생하고 헌신할 수 있는 마음을 갖도록 하고, 보훈 정신을 통해 국민을 하나로 통합하는 것이다.<sup>2</sup>

우리나라에서는 1950년 공비토벌 희생자 등을 위해 「군사원호법」 제정으로 보훈제도가 시작되었다. 그 후 1961년, 「군사원호청」을 설치하고 관련 각종 법령과 제도가 구체적인 틀을 갖추게 되었다. 1984년 원호제도가 국가유공자 예우제도로 바뀌면서 원호처에서 국가보훈처로 바뀌었고, 국가보훈정책도 기존의 물질적인 보상에서 국가유공자의 희생정신을 국가발전의 정신적인 에너지로 결집시키는 선진국형 제도로 발전하고 있다.<sup>3</sup> 하지만 우리 「국가보훈기본법」에는 딱히 보훈의 정의는 규정되어 있지 않고 “희생·공헌자”, “국가보훈대상자”, “국가보훈관계 법령”에 대한 정의만을 내리고 있다.<sup>4</sup> 한국의 ‘보훈’에 해당하는 정확한 개념이 독일에는 없다.<sup>5</sup> 굳이 ‘보훈’을 의미하는 독일어를 들라면 ‘배려행정’(Versorgungsverwaltung)을 언급할 수 있다. 독일에서는 이를 ‘전쟁희생자행정’(Kriegsopferver-

1 서운석, 프랑스·독일의 국가통합 상징기제로서의 보훈 연구, 유럽사회문화 제8호, 2012년, 219면.

2 정경환, 국가보훈의 개념과 성격에 관한 연구, 민족사상, 5(1), 2011, 16면.

3 <https://edu.mpva.go.kr/bohun/system.do> (최종방문일: 2021년 4월 23일)

4 국가보훈기본법 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “희생·공헌자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 목적을 위하여 특별히 희생하거나 공헌한 사람으로서 국가보훈관계 법령에서 정하는 적용대상 요건에 해당하는 사람을 말한다.

가. 일제로부터의 조국의 자주독립

나. 국가의 수호 또는 안전보장

다. 대한민국 자유민주주의의 발전

라. 국민의 생명 또는 재산의 보호 등 공무수행

2. “국가보훈대상자”란 희생·공헌자와 그 유족 또는 가족으로서 국가보훈관계 법령의 적용대상자가 되어 예우 및 지원을 받는 사람을 말한다.

3. “국가보훈관계 법령”이란 국가보훈대상자에 대한 예우 및 지원과 관련된 법령을 말한다.

[전문개정 2011. 8. 4.]

5 윤재왕, 외국의 보훈제도(독일의 보훈제도), 국가보훈처 2005, 5면

waltung)과 같은 개념으로 이해하여 보훈 의미로 사용하고 있다. 즉 한국의 ‘보훈’은 독일에서는 ‘사회적 보상’과 ‘원호’라는 두 가지 개념의 혼합으로 이해할 수 있다.

보훈은 그 성격과 관련하여 전쟁과 밀접한 연관성을 띠고 있다. 제1차 세계대전은 영국, 프랑스, 러시아 등의 주요 연합국과 독일, 오스트리아, 불가리아, 오스만 제국 등의 동맹국이 양 진영의 중심이 되어 약 4년 4개월간 900만 명이 전사한 최초의 세계대전이다. 제2차 세계대전은 1939년부터 1945년까지 전 세계에서 독일, 이탈리아, 일본을 중심으로 한 추축국과 영국, 프랑스, 미국, 소련 등을 중심으로 한 연합국 사이에 벌어진 세계 최대 규모의 전쟁이었으며, 인류 역사상 가장 많은 인명과 재산 피해를 남긴 최악의 전쟁이었다.

이 두 전쟁에서 독일은 모두 패전국의 위치에 있었다. 이러한 역사적 사실은 독일 보훈 정책에 매우 커다란 영향을 줄 수밖에 없었고, 특히 국가통합정책으로서의 보훈 정책에 독특한 성격을 내포할 수밖에 없었다.

제1차 세계대전 패배 이후 독일제국은 베르사유 조약(Treaty of Versailles)을 통해 모든 전쟁책임을 부담하고, 징병제도와 전체 군사 조직을 폐지해야 했다. 여기에서 독일 제국군의 군 복무는 국가에 대한 봉사라 아니라 황제 개인의 불법적인 전쟁 수행의 피해자이기 때문에 특별희생에 따른 보훈이 아니라 단순한 시혜와 배려의 대상으로 인식되었다.<sup>6</sup>

이후 1935년 나치 독일(Nationalsozialismus)이 제2차 세계대전을 일으켰으나 패전했고, 연합국의 포고령에 따라 기존 원호법의 효력이 전면 폐기되었다. 하지만 전후 전쟁피해자가 150만 명에 달하자 이들에 대한 지원을 무시할 수 없게 되자 기존의 제국원호법을 계속 적용하고, 각 지역에 보훈청을 두어 지원에 나서게 되었다.

전후 복구와 국민통합의 측면에서 통일된 보훈법의 필요성을 절감한 아데나워(Konrad Adenauer) 정권은 1948년에 발효된 기본법 제74조에 근거하여 현재 운영되는 보훈제도의 근간을 새로 정립하게 되었다.<sup>7</sup> 보훈분야에서의 연방법과 주법간의 관계와 관련하여 현 독일기본법 체계에서는 전사자 및 전사자유족의 원호, 전쟁포로였던 자의 부조, 전몰자묘지, 전쟁희생자 및 폭력적 지배의 희생자의 묘지에 대한 법령의 제정권한은 ‘연방과 주의 경합적 입법(die konkurrierende Gesetzgebung)’에 속한다고 규정하고 있다.<sup>8</sup>

6 윤재왕, 외국의 보훈제도(독일의 보훈제도), 국가보훈처 2005, 3면.

7 전신옥, 「독일 보훈정책의 전개과정과 보훈제도」, 『한국보훈논총』제10권 1호, 2011, 165-166면.

8 박영도 외, 독일의 법령체계와 입법심사기준, 법제처 2005, 41-42면.

## II. 독일 보훈 관련 법과 정책

### 1. 독일 보훈 관련 법의 연혁

- 1825년 프로이센 군인연금규정 제정
- 1871년 군인 및 그 유가족에 대한 원호와 연금법
- 1906년 계급 구분 없는 보편적 원호청구권 성립
- 1920년 국가의 원호를 청구할 수 있는 권리 인정
- 1922년 전쟁피해를 입은 민간인도 원호대상에 포함
- 1950년 전후 전쟁피해자 보상에 대한 일련의 법률 제정
- 1957년 「군인원호법」 제정을 통한 보훈대상자 범위 확대<sup>9</sup>
- 1976년 사회법 도입으로 「사회적 보상법」 범주로 총괄

역사적으로 볼 때 보훈정책은 통상 전쟁이나 군인과 매우 긴밀한 상관관계에 있다. 특히 징병제도의 도입으로 보훈정책은 군이나 전쟁과 직결될 수밖에 없었다. 독일의 경우 상이군인에 대한 ‘원호’ 개념은 17세기에 종교나 사회단체를 통하여 이미 시작되었다. 당시에는 주로 전쟁에서 부상당한 가난한 하급 군인들에 대한 원호대책을 통해 이들이 부랑자로 전락하는 것을 방지하기 위해 시행되었기 때문에 영주의 시혜조치를 벗어나지 못했으며, 원호활동의 주체 역시 교회나 사회복지단체에 의해 이루어지는 경우가 많았다.

18세기 들어 주(Land) 차원에서 원호체제 근간을 이루는 고급장교, 공무원, 법관들에 대한 원호제도가 성립하게 되었다. 19세기 독일제국 성립 이후에는 징병제가 도입되면서 사회복지제도화와 함께 보훈정책과 관련된 여러 가지 규정들이 제정되었다. 독일의 경우는 20세기 들어 두 번에 걸친 세계대전의 패전국이라는 점, 그리고 유태인 학살과 히틀러의 제3제국을 경험했다는 점들이 독특한 보훈제도 발전의 결정적 계기가 되었다.

### 2. 독일 보훈 관련 주요 법

#### (1) 1920년 「제국원호법(Reichsversorgungsgesetz)」

독일 보훈제도는 제1차 세계대전이 끝나면서 전쟁부상자들과 유가족들에 대한 부양 문제가 국가의

9 서운석, 프랑스·독일의 국가통합 상징기제로서의 보훈 연구, 유럽사회문화 제8호, 2012년, 220면.

과제로 부각되었다. 이러한 상황에서 징병제가 실시된 이후 국가가 원호대상자들을 책임져야 한다는 요구가 처음으로 독일에서 생겨나게 되었다. 특별히 공동체 전체에 책임이 귀속되는 인적 피해에 대해서 국가에게 보상의 책임이 있어야 한다는 것이다. 이러한 법학적 전통에 따라 독일에서는 1920년에 「제국원호법(Reichsversorgungsgesetz)」이 제정되었다. 이 법률에서 최초로 국가의 원호를 청구할 수 있는 권리를 인정했다. 「제국원호법」은 사회법으로 만들어졌으며, 연금지급보다는 의료지원과 직업알선을 우선적으로 고려하고, 연금은 소득 활동의 감소 정도만을 기준으로 할 뿐, 대상자의 계급에 따른 차별은 인정하지 않았다.

이밖에 1921년 8월 4일에 공포된 「국방원호법」은 군속이 평화 시에 당한 부상도 원호대상이 되도록 규정했다. 이와 함께 1922년 「전시민간인법」을 통해 전쟁피해를 입은 민간인도 원호대상에 포함되었다.

## (2) 1950년 「연방원호법(Bundesversorgungsgesetz)」

이 법은 연방국가인 독일에서 보훈정책의 통일을 위해 연방법으로서 제정되었고, 복지국가 전통과 사회적 시장경제 원리에 입각하여, 사회법(Sozialrecht)의 하나로 마련된 법이다.

2차 대전 이후 연합군의 포고령에 근거하여 기존의 원호법이 전면 폐기되었다. 그러나 전쟁 피해자가 150만 명에 달하는 상황에서 각 지역 원호청은 「제국원호법」을 계속 적용하지 않을 수 없었다. 동시에 각 주마다 주 원호법이 다수 제정되는 상황이었다. 전후 복구와 국민통합을 위해 다음의 법률들이 제정되었다.

- 1950년 3월 27일 「전쟁피해자에 대한 급부의 개선에 관한 법률」
- 1950년 6월 13일 「전쟁포로 가족에 대한 생계부조에 관한 법률」
- 1950년 6월 19일 「귀환자 법률」
- 1950년 12월 21일 「연방원호법(Bundesversorgungsgesetz)」
- 1953년 9월 18일 「연방보상법(Bundesentschaedigungsgesetz)」
- 1957년 7월 26일 「군인원호법(Soldatenversorgungsgesetz)」

서독 지역에서는 종전 후 1950년 12월 21일 「연방원호법」으로 통합 제정하여 독일연방공화국의 첫 번째 대형 사회법을 탄생시킨다(BGBI.I.S.791). 통합 제정된 「연방원호법」은 전사와 평화 시의 병역, 병역대체 복무로 인한 피해자들에 대한 원호를 기본으로 하고 있었다. 구체적으로 현행 독일 「연방원호법」에서는 다음과 같은 몇 가지를 주요보훈 대상으로 규정하고 있다(Art.1 BVG):

- 군 복무 및 군대체 복무
- 직접적인 전쟁피해와 전쟁중사
- 전쟁포로
- 외국에의 주둔 또는 독일국가와 독일민족으로서 독일행정 밖의 영역 주재
- 국가를 위한 병역과 유사한 복무 등으로 인한 신체적 손상에 대한 보상
- 전쟁의 직접적 영향을 받은 일반 시민들의 신체적 손상에 대한 보상

여기에 특징적인 것은 전쟁으로 인한 민간인의 피해를 대상으로 삼았다는 점이다. 즉, 원호청구권자의 범위를 군인뿐만 아니라 민간인에 까지 확대한 것이다. 「연방원호법」의 제정과 함께 관할 행정청의 구조를 통일하고, 관련 행정절차에만 적용되는 별도의 소송법도 제정하였다. 하지만 1976년에 제정된 「사회법전」 제10권(X)을 통해 사회법과 관련된 행정소송법을 통일하면서 원호관련 특별소송법은 효력을 상실했다.

1955년에 연방군이 창설되고 징병제가 재도입되면서 1957년에 「군인원호법」을 제정하여 직업군인과 일반군인에 대한 원호대책을 새롭게 규율했다. 이외에 별도의 법률을 제정하여 민간봉사자, 연방국 경수비대, 민간보호요원의 경우에도 병역의무에 따라 연방군에 복무하는 군인과 동일한 원호대상이 되도록 규정했다.

「연방원호법」은 다음과 같은 시행령을 갖추고 있다.<sup>10</sup>

- 정형외과 관련 시행령
- 상이자 스포츠 시행령
- 전쟁피해자 배려행정 관련 시행령
- 직업손상보상금 시행령
- 보상연금 시행령

이후 「연방원호법」은 지속적으로 변경 개정되었는데, 1957년까지는 연금금액 증액법률들로 발전되다가, 1960년대에는 보호 위주에서 부상으로 인한 직업 및 경제적 손실 회복에 더욱 무게를 둔 「손해보상법(Entschädigungsgesetz)」으로 변화하게 되었다. 1970년대에 들어서면서 전쟁희생자 보상액 인상에 있어서 법적 연금(Rentenversicherung)의 액수와 비례하여 조화를 이룰 수 있도록 합리적으로 조정되었다. 1976년에는 피해자에게 경제적 손실에 대한 보상으로 「사회적 보상법」을 도입하였는데, 여기서는 건강과 활동능력의 유지, 개선, 재활을 위한 필요한 조치를 받을 수 있는 권리를 보

10 전신욱, 「독일 보훈정책의 전개과정과 보훈제도」, 『한국보훈논총』제10권 1호, 2011, 168면.

장하였고, 동시에 적합한 경제적 생활을 보장하게 되었다. 이러한 내용으로 1982년 1월 22일 개정을 통해 새로 나왔다(BGBI.IS.21).

독일은 나치 희생자에 대한 보상은 별도의 법률을 통해 규율했다. 즉, 나치 피해자에 대해서는 「사회적 보상법」의 범위에 포함시키지 않고, 1953년 9월 18일에 「연방보상법(Bundesentschaedigungsgesetz)」을 별도로 제정했다. 「연방보상법」은 피해자가 자유민주적 기본질서에 대항한 때에는 보상 대상에서 제외하는 규정을 두어, 나치 피해자 중에서 공산주의자들을 보상대상에서 배제했다. 제정 당시 「연방원호법」에는 연금배제 조항이 없어서 나치 범죄자나 그 유가족도 원호대상자에 포함되었다. 이에 1998년의 법 개정을 통해 「연방원호법」 제1a조에 나치 범죄자를 원호대상에서 제외한다고 규정함으로써 이들을 배제시켰다.

1990년 동서독 통일은 보훈정책의 변화계기가 되었다. 1990년 체결된 통일조약(Einigungsvertrag)에 의하여 「연방원호법」은 1991년 1월 1일부터 새로 편입된 구동독지역에서 효력을 발생시켰다. 새로 편입된 구동독 주에서의 금액은 동서독 평균연금의 비율에 맞추어 조정되어 동독의 소득발전에 자동적으로 연동되어졌다. 동서독 통일에 근거하여 구동독의 독재 하에서 정치적 사유로 인해 피해를 입은 사람들에 대한 복권을 규정하는 법률이 제정되어 피해자들을 보상하기 시작했다. 1992년에 「수감자 부조법」, 「형법적 복권법」, 그리고 「행정법적 복권법」이 제정되었다. 이러한 복권법은 구동독의 불법 제거법으로 지칭되었다. 1992년 4월 22일에 제정된 「보상연금법」 역시 나치에 대항했거나 박해로 인한 부상을 이유로 구 동독정권하에서 연금을 수령한 경우이더라도 구 동독정권에 깊이 연루된 경우 연금의 계속적인 지불을 거부하도록 했다. 통일 20년을 맞으면서 독일 보훈제도 역시 재정비에 들어가면서 2009년의 일부 조항에 대한 개정이 이루어졌다.

독일의 보훈정책 과정을 보면 전체적으로 시대 상황에 부응하여 지속적으로 법적인 변화가 이루어져 왔음을 알 수 있다. 특히, 독일 보훈제도는 초기의 국가주의적 사고로부터 오늘날에는 총체적인 '사회정책'의 일환으로 발전되어왔다. 이와 같이 「연방원호법」은 계속 변화 발전하면서 「사회적 손해보상의 기본법(Grundgesetz der Sozialen Entschaeudigung)」으로 변모했다.

이밖에 공무원 원호제도와 관련해서는 「공무원원호법(Beamtenversorgungsgesetz)」이라는 별도의 법률이 존재한다. 특히 직무 중 사고를 당한 공무원 및 유가족은 사고부조(Unfallfuersorge)에 관한 규정에 근거하여 「연방원호법」과는 별도의 원호대상이 된다. 복무 중 사고를 당한 직업군인 역시 기본적으로 「공무원원호법」에 따른 보상대상이 된다. 이처럼 독일의 보훈제도는 「사회적 보상법」의 핵심인 「연방원호법」을 중심으로 이루어지고 있다. 이 법률이 독일 보훈제도와 관련하여 가장 상세한 내용을 담고 있고, 학설과 판례도 역시 이를 중심으로 이루어지고 있다.



### 3. 독일 보훈 관청

연방차원에서 연방보건사회부에 전쟁피해자 원호 및 사회적 보상법 담당기관이 설치되어 있다. 여기서는 각 주의 원호행정의 균등실현을 위한 전체조율과 예산안의 기획 등을 담당한다. 업무성격을 고려하여 법률가와 의학자가 담당하는 부서로 분리되어 있다. 독일은 연방국가로서, 원호행정은 1차적으로 각 주의 관장사항이기 때문에, 연방 보건사회부의 담당기관은 행정위계질서상 주 보건사회부 또는 지방원호청의 상급기관이 아니며, 따라서 이의제기와 같은 심급상의 기능을 갖지 않는다.

각 주에는 주 원호청(Landesversorgungsamt)과 지역 원호청(Versorgungsamt)을 두고 있다. 지역 원호청은 각 주에 따라 원호 및 가족보호청, 가족 및 사회청 또는 가족 및 사회 복지청이라는 명명되기도 한다.<sup>11</sup> 이밖에 원호대상자에게 정형외과 지원을 담당하는 정형외과원호기관(orthopaedische Versorgungsstelle)을 별도 행정기관으로 두고 있으며, 지역 원호청 내에는 상이등급 확정을 위한 의료담당 부서가 설치되어 있다. 주 원호청은 지역 원호청에 대한 감독과 지역 원호청의 행정결정에 대한 이의제기를 관할한다. 현재 전 16개 주마다 1개의 주 원호청을 두고 있다.<sup>12</sup> 주 원호청은 각 주의 상황에 따라 원호전문병원과 원호요양원을 설치할 수 있다. 주 원호청의 상급기관은 각 주의 사회 및 노동 복지성이다.

각 지역 원호청은 「사회적 보상법」에 따른 원호행정만을 담당하는 것이 아니라, 1974년에 제정된 「중증장애인법(Schwerbehindertengesetz)」에 따른 원호행정도 동시에 담당한다. 실제 원호행정업무는 「사회적 보상법」에 따른 보상행정과 중증장애인에 대한 지원행정이 양대 산맥을 이루고 있다.

원호행정조직과 관련하여 또 하나의 중요한 기관은 배려행정청(Fuersorgestelle)<sup>13</sup>이다. 「연방원호법」에 따른 지원행정은 보상행정과 배려행정으로 나뉘어 있는데, 배려행정청은 배려행정과 관련된 원호조치를 담당한다.

### 4. 원호청구권-원호대상자

「연방원호법」에 따른 보상은 원호에 대한 청구권이 존재할 것을 전제로 한다. 원호청구권은 국가를 위해 생명 및 신체훼손 등의 특별희생에 대한 청구권이다. 원호청구권은 본질적으로 법률로 규정한 특수한 공법적 청구권으로서, 민사법적인 손해배상청구권과는 구별된다.

11 1951년에 제정된 '전쟁피해자 원호를 위한 행정기관에 관한 법률'에 따르면 원호 관련 행정청은 반드시 별도의 행정기관으로 설립하도록 규정되어 있었다. 그러나 통일 이후에는 통일조약에 따라 독일 전역에 원호담당 행정청의 명칭이 변화가 생겼다.

12 서운석, 프랑스·독일의 국가통합 상징기제로서의 보훈 연구, 유럽사회문화 제8호, 2012년, 226면.

13 주에 배려행정청의 업무를 사회부조업무와 장애인지원업무를 총괄하는 사회복지단(Landeswohlfahrtsverband)이 담당하게 하는 경우도 있고, 배려행정청이라는 명칭 대신 배려행정 및 사회통합청(Hauptfuersorgestelle/ Integrationsamt)이라는 명칭을 갖기도 한다.

전쟁피해자의 원호청구권을 독자적인 공법적 청구권으로 설정함으로써 1,2차 세계대전의 피해자 수가 막대했다는 점에서 국가로서는 경제적 부담이 컸지만 그럼에도 불구하고 독일은 2차 대전 이후 피해자들의 최소한의 인간다운 삶을 보장위해 이 보상청구권을 인정했다. 이와 같이 사회권적인 성격을 인정함으로써 경제성장과 함께 더불어 1960년에 직업손상보상금 제도 도입과 전쟁피해자의 연금을 일반 사회보험상의 연금과 같이 매년 물가상승률에 따라 조정하는 등의 조치가 가능했다. 원호청구권은 본질적으로 법률로 정한 특수한 청구권이기에 때문에 상이자 본인, 미망인, 유자녀, 상이자의 부모와 관련하여 각각 별도의 법 규정을 두고 있다.<sup>14</sup>

## 5. 독일 보훈 법·정책 분석 및 평가

### (1) 복지국가 시스템으로서의 보훈정책

독일의 경우 전쟁의 피해와 참상을 극복하며 국가정책으로 원호제도와 사회복지정책을 성공적으로 이끈 대표적인 국가라고 할 수 있다. 독일은 전쟁희생자나 기타공동체를 위해 “특별희생”한 사람들에게 대해 다른 사회복지정책에 비해 더 폭 넓은 보호를 제도화하고 있다. 기본적 생계와 인간다운 삶의 최소한의 조건의 보장하는 ‘사회국가(Sozialstaat)’ 개념을 넘어서 복지국가는 국민의 평온한 삶을 보장, 촉진하는 ‘배려국가(Fuersorgestaat)’이다. 독일은 보훈정책의 영역을 이러한 이론적 전제를 배경으로 한 복지국가 차원으로 확대하여 이해하고 있다.

### (2) 사회통합 시스템으로서의 보훈정책

지난 20세기 독일은 1,2차 세계대전의 패전과 분단 및 경제발전과 민주화 과정을 거쳐 다시 재통일을 이룬 국가로 질곡의 역사를 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 독일인들은 일관된 애국심을 보여주고 있는데 그 이유로 독일 정부가 자국민에게 실시한 보훈정책을 꼽고 있다. 독일의 사회복지시스템과 보훈 정책이 국가에 대한 국민의 지속적인 신뢰를 확보할 수 있는 계기가 되었다. 세계대전을 치르면서 발생한 전쟁피해자와 그 유가족을 원호하는 제도가 불가피하였고, 전쟁과 함께 징병제가 본격적으로 도입되면서 동시에 보훈정책을 실시하였다는 것이다. 이들 제도는 지금 독일 자긍심의 배경이며, 국민 통합을 이룰 수 있었던 원동력이 되었다. 국외적으로 이스라엘이나 폴란드 등과 같은 전쟁피해국에 대한 확실한 전쟁배상과, 국내적으로는 자국민에 대한 전쟁희생자 보훈정책 역시 철저히 실행한 결과 독일은 국내적으로 뿐만 아니라 국제적으로도 신뢰성을 확보할 수 있게 되었다.

14 송미원 외 5인, 외국보훈제도 비교연구(미국, 독일, 프랑스, 호주, 대만), 한국보훈복지의료공단 보훈교육연구원, 2005. 62-65면.

### III. 독일 보훈문화-기념 및 추모사업

#### 1. 군인묘지

보훈문화와 관련된 것 중에 가장 대표적인 것이 군인묘지이다. 하지만 독일은 1,2차 세계대전의 전범국이라는 역사적 과오로 인해 전몰장병 추모행사 자체가 민감한 정치적 사인이 되고 만다. 이런 역사적 배경 때문에 독일은 중앙단위의 군인묘지가 없다. 일반적으로 ‘군인묘지’(Soldatenfriedhof)라고 부를 때는 일반 공동묘지로서 매장된 전몰군인의 수가 상대적으로 많은 경우를 말한다.<sup>15</sup> 서독 정부는 1965년에 군인을 포함한 전쟁피해자 묘지의 실태를 파악하고, 그 관리를 위하여 「전쟁 및 폭력 지배의 피해자 묘지법」을 제정했다. 이 법률은 1,2차 세계대전의 전몰장병뿐만 아니라 민간인 폭격피해자, 유대인 수용소 피해자, 강제노역자, 피난민 등의 묘지를 조사하여 신원확인 및 묘지의 보존에 관하여 상세히 규정하고 있다.<sup>16</sup>

#### 2. 국민 추모일(Volkstrauertag)

독일의 국민추모일은 1919년에 제1차 세계대전 희생장병을 추모하기 위하여 최초로 제안되었으며, 1926년부터는 제국의회가 부활절 5주 전 일요일을 국민추모일로 지정하여, 의회 건물에 조기를 게양하고 의장의 추모연설을 하는 행사를 개최했다. 그러다가 나치 이후 국가 이데올로기를 선전하는 방편으로 1934년부터는 국민추모일을 국경일로 지정하고, 명칭을 ‘영웅추모일’로 변경했다. 추모행사 기관도 기존의 의회에서 연방선전부로 바꾸고 나치 국기에 대한 경례를 강요했다. 제2차 세계대전 이후에는 독일연방공화국이 나치와의 완전 결별의 의미에서 이전의 국민추모일 전통을 부활시키고 크리스마스 6주 전 일요일을 국민추모일로 지정했다. 추모행사의 내용도 이전과는 달리 전쟁에 희생된 모든 사람을 추모하는 행사로 변경하였다. 기념행사도 연방차원에서는 연방총리와 연방장관 및 각국 외교 사절이 참석한 가운데 연방대통령이 연설을 하고 각 주 차원에서도 크고 작은 기념행사가 진행된다.<sup>17</sup> 행사의 의미도 세계평화에 대한 호소와 민주적 기본질서 수호를 중심으로 발전하였다.<sup>18</sup>

15 대표적인 군인묘지는 베를린 인근의 헬프(Helb) 소재 묘지로서 약 23,000기가 안장되어 있다.

16 윤재왕, 외국의 보훈제도(독일의 보훈제도), 국가보훈처 2005, 132면.

17 윤재왕, 외국의 보훈제도(독일의 보훈제도), 국가보훈처 2005, 133면.

18 서운석, 프랑스·독일의 국가통합 상징기제로서의 보훈 연구, 유럽사회문화 제8호, 2012년, 216면.

### 3. 기념물

독일은 역사상 유례가 없는 나치의 학살을 다시는 반복해서는 안 된다는 반성을 국가의 정체성으로 인식하고 있다. 같은 차원에서 전쟁피해자에 대한 조형물은 기념물(Denkmal)이 아니라 과거의 희생자에 대한 추모와 기억을 통해 과거를 다시는 반복해서는 안 된다는 것을 경고하는 경고물(Mahnmal)의 의미를 갖는다. 2005년 5월 10일 종전 60주년을 맞이하여 베를린의 브란덴부르크 문과 포츠담 광장 사이 약 8,000 평의 부지에 2,711개의 사각형 석조물 “학살 유럽 유대인 기념물”이 설치되어 있다. 각 석조물에는 희생된 유대인의 이름이 새겨 있어 유대인뿐만 아니라 전쟁피해자들에 대한 추모까지도 겸하고 동시에 교육의 역할도 담당하고 있다.<sup>19</sup>

### 4. 걸림돌(Stolperstein) 프로젝트

현재 “독일과 유럽의 추모문화 속에서 가장 숫자가 많고 가장 알려진 프로젝트”는 쾰른에서 시작되었던 Gunter Demnig의 걸림돌(Stolperstein) 프로젝트이다. 나치 희생자를 추모하는 걸림돌(Stolperstein)은 인도(人道)의 보도블록 중간에 함께 설치한 10×10cm 크기의 작은 동판 표지석을 의미한다. 이러한 걸림돌은 전체 희생자가 아닌 각 희생자 개인이 마지막으로 살았던 곳 앞의 인도위에 설치되었다. 유대인뿐만 아니라 장애인, 사회주의자, 동성애자 등 나치에 희생당한 모든 개인을 위한 추모비이다. 이러한 추모 프로젝트는 중앙정부 차원에서 마련된 것이 아니라 예술가인 Gunter Demnig가 구상을 했고 여기에 자발적으로 시민들이 참여하면서 확산된 프로젝트로서 독일을 넘어 전 유럽으로 확장되었다. 2017년 말까지 전 유럽에 약 63,000여개의 걸림돌이 설치되었고 유럽 도처에 걸림돌 지도가 마련되었다.<sup>20</sup>

## IV. 나가며

### 1. 독일 보훈정책은 복지국가 차원에서 접근하고 있다.<sup>21</sup>

독일은 세계최초의 사회보장제도화를 성공적으로 정착시킨 국가이고 경제적인 어려움에도 불구하고 인간의 존엄성과 최소한의 생존권을 보장하는 것이 국가의 의무라는 가치를 보훈정책에도 투영하고 있다. 독일의 보훈제도는 전쟁피해자와 그 유가족에 대한 금전적 원호 제도로서 징병제 도입과 함께

19 윤재왕, 외국의 보훈제도(독일의 보훈제도), 국가보훈처 2005, 134면.

20 이홍경, 독일의 홀로코스트 추모문화의 새로운 흐름, 독어독문학 제146집, 2018, 129-130면.

21 심익섭, 독일 사회복지시스템과 보훈정책에 관한 연구, 한독사회과학논총 2011년 봄, 25- 52면.

실시되었는데, 부상이나 사망으로 인한 신체적, 정신적, 경제적 불이익을 보상하는 사회보장적 성격을 가지고 있다. 사회적 보상의 범위를 점차적으로 확대하여 공동체가 부담해야 한다고 판단되는 손상에 대해서도 원호급부를 인정하고 있다. 이는 사회적 법치국가를 실현할 것을 최고의 목적으로 선언한 독일 헌법의 정신에 부합한 것이다. 원호제도는 여타의 사회보장제도와 매우 밀접한 유기적 관련을 맺고 있다.<sup>22</sup>

## 2. 독일 보훈제도는 군경에 대한 원호에서 출발하여 점차 시민 등 전체피해자 중심으로 확대되었다.

전쟁피해자에 대한 국가의 원호는 시혜와 부조의 차원에서 보상의 차원으로 변경되었다. 독일 보훈제도는 “배려가 아닌 보상”이라는 이념적 토대 위에서 보상 대상자의 청구권에 근거한 법체계를 실현하고 있으며, 헌법적 근거는 법치국가의 원칙과 사회국가의 원칙의 결합이다. 지금도 독일 보훈정책은 “특별희생에 대한 보상”이라는 대원칙 하에 수행되고 있다.

## 3. 독일 원호제도의 중요 특성 중 하나는 철저한 법제화(Verrechtlichung)에 있다.

독일 보훈 관련 법체계는 독일 기본법을 필두로 연방과 각 주로 업무분장이 되어 있고 민간 피해자에 대한 원호와 정치적 희생자에 대한 원호까지 포괄되어 있다. 1970년대 사회보장제도 전체를 아우르는 사회법이 제정되면서, 독일 보훈정책은 입법적으로 체계화되었다. 독일 사회법은 “건강상의 손상으로 인한 결과 또는 기타 원호법상의 원칙에 따라 국가공동체가 이를 상쇄할 정도의 고통을 입은 자는 이에 대해 사회적 급부를 청구할 권리가 있다”(「사회법전」 1권 제5조)고 명시하여 보훈원칙을 천명했다. 법제화는 1차적으로 행정청의 재량을 축소하고 법적 안정성을 지향하고 있지만 행정청은 신청자의 구체적인 상황을 고려하기 때문에 개별사례의 형평성까지도 고려한 프로그램(Zweckprogramm)을 법규 내에 동시에 실현하고 있다.

## 4. 법체계의 핵심은 전쟁피해자에 대한 보상을 규정하고 있는 「연방원호법」이다.

독일에서 보훈정책은 사회법의 한 부분인 ‘사회적 보상’이라는 개념과 「사회적 보상법」의 기본법인 「연방원호법」으로 규정되어 있다. 「사회적 보상법」은 전쟁피해자에 대한 보상을 규정하고 있는 「연방원호법」에 보상요건과 보상내용에 관한 상세한 조항을 두고, 기타 보상 법률은 보상사유만 규정하고 요건 및 내용은 「연방원호법」을 준용하는 체계를 구성하고 있다.

22 심익섭, 독일 사회복지시스템과 보훈정책에 관한 연구, 한독사회과학논총 2011년 봄, 25- 52면.

「연방원호법」은 1976년 이후 수차례 개정이 되었으나 대부분은 타법 개정에 의한 개정이었고 2011년 독일 통일 후 20년이 지났음에도 불구하고 「사회보상법」의 수준과 관련하여 구 동독지역과 서독지역간의 차이가 있었고 이를 조정하기 위한 개정이 있었다.<sup>23</sup> 「연방원호법」은 「사회법전」 제1권 제68조에 의해 「사회법전」의 특별부분으로 간주되었고 2024년 1월 1일부터 「사회법전」 제14권으로 편재될 예정이다.<sup>24</sup>

## 5. 독일 보훈제도의 특성은 민간인까지 폭넓게 인정되고 보상도 국가적 차원에서 이루어지고 있다.

일반적으로, 독일 보훈대상은 국가유공자로 대표되는데, 독일 「연방원호법」에서는 일반적으로 인정되지 않는 민간인의 전쟁피해까지도 보호의 대상으로 하고 있다(동법 제1조2a항). 민간인의 경우 군인에 비하여 인과관계를 확인하는 것이 쉽지는 않으나, 제2차 세계대전에서 외국인학살이나 민간인 희생자들에 대한 책임을 분명히 해야 한다는 의미를 갖고 있다. 이러한 상징성으로 인하여 동서독 통일 이후에는 구동독지역의 정치적 희생자들에게까지 보훈정책으로 포용할 수 있게 되었다는 점을 주시할 필요가 있다. 최근 독일에서는 보훈관련 이슈들이 따로 발생하지 않음에 따라 이와 관련된 보훈문화 진흥 자료는 크게 눈에 띄이지 않고 있다. 더구나 독일은 전범 국가이었기 때문에 보훈문화를 진흥하는 문화가 없고 이와 관련된 법령도 존재하지 않는다. 오히려 나치에 의한 민간인 희생자에 대한 배상과 책임을 보다 강화하고 있는 추세이다.

23 Deutscher Bundestag Drucksache 17/5311, 17. Wahlperiode 30. 03. 2011, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften(<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/053/1705311.pdf> 에서 내려받음)

24 「연방원호법」의 개정 연혁은 <https://www.buzer.de/gesetz/443/l.htm> 참고 (최종방문일: 2021년 4월 23일)

## 참고문헌

- 박영도 외, 독일의 법령체계와 입법심사기준, 법제처, 2005.
- 서운석, “프랑스·독일의 국가통합 상징기제로서의 보훈 연구”, 유럽사회문화 제8호, 2012.
- 송미원 외 5인, “외국보훈제도 비교연구(미국, 독일, 프랑스, 호주, 대만)”, 한국보훈복지의료공단 보훈교육연구원, 2005.
- 심익섭, “독일 사회복지시스템과 보훈정책에 관한 연구”, 한독사회과학논총, 2011.
- 전신욱, “독일 보훈정책의 전개과정과 보훈제도”, 한국보훈논총, 2011.
- 정경환, “국가보훈의 개념과 성격에 관한 연구”, 민족사상 제5권 제1호, 2011.
- 윤재왕, 외국의 보훈제도(독일의 보훈제도), 국가보훈처, 2005.
- 이흥경, “독일의 홀로코스트 추모문화의 새로운 흐름”, 독어독문학 제146집, 2018.
- Deutscher Bundestag Drucksache 17/5311, 17. Wahlperiode 30. 03. 2011, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesversorgungsgesetzes und anderer Vorschriften(<https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/053/1705311.pdf>에서 내려받음)

# KLRI

## 맞춤형 법제정보 신청 안내

한국법제연구원 글로벌법제전략팀은 정부부처, 공공기관 등을 대상으로 외국 법제 조사 신청을 받아, 조사결과를 무료로 제공하고 있습니다.

### 제공내용 정보

- 주요 국가(미국, 영국, 캐나다, 호주, 독일, 프랑스, 일본, 중국 등)법령의 제·개정 내용
  - 국내 현안에 대한 외국 법제 현황 및 내용
  - 정부 입법 정책 수립에 필요한 외국 법령 정보
  - 정부 부처 관련 업무에 대한 법령 정보
- ※ 개인적인 연구(예, 학위논문 작성) 관련 및 단순 법령은 제외되며, 내용이 지나치게 광범위하거나 모호한 범위의 정보제공은 불가능할 수 있습니다.

### 신청방법

- 한국법제연구원 홈페이지([www.klri.re.kr](http://www.klri.re.kr))를 통하여 신청을 받습니다.  
⇒ 홈페이지 접속 → 하단의 수요자 맞춤 서비스 중 “맞춤형 외국법제정보 신청” Click (회원가입 후 로그인)
- 최신외국법제정보 담당자에게 메일로 신청하실 수 있습니다.  
⇒ 신청메일주소 : [foreignlaw@klri.re.kr](mailto:foreignlaw@klri.re.kr)  
※ 신청시, 대상 국가 법령 및 제도의 명칭 등을 구체적으로 명시하여야 합니다.

### 접수 및 문의



TEL. (044) 861-0471      FAX. (044) 868-1947  
E-Mail. [foreignlaw@klri.re.kr](mailto:foreignlaw@klri.re.kr)      [www.klri.re.kr](http://www.klri.re.kr)

### 배포

- 정기간행물 형식으로 발간되고 있으며, 정부부처, 공공기관 등에 배포 중입니다.
- 신청하시는 경우 ‘최신외국법제정보’를 무료로 보내드립니다.



미래혁신과 국민행복을  
추구하는 글로벌 입법  
연구 플랫폼  
한국법제연구원



발행일 2021년 4월 30일 | 발행인 김계홍 | 발행처 한국법제연구원([www.klri.re.kr](http://www.klri.re.kr))

주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로15 한국법제연구원

TEL (044) 861-0300 | FAX (044) 868-9913

