

독립유공자예우에 관한 법률 일부개정법률안(대안)

검 토 보 고

I. 주요내용

- 독립유공자의 배우자 및 자녀의 유족이 제12조에 따른 보상금¹⁾을 받지 못하고 사망한 경우에 한정하여 손자녀의 자녀까지 유족 또는 가족의 범위에 포함되게 하고, 손자녀의 자녀는 보상금을 받는 손자녀의 유족이 없어야 하되 2인 이상이면 보상금 지급순위에 따른 선순위자 1명으로 한정하도록 함(안 제5조제1항제3호의2 및 제5항).
- 독립유공자의 사망 시기를 광복 전후로 구분하여 손자녀에게 보상금을 지급하던 현행 규정을 폐지하고, 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상이면 같은 순위 유족 간 협의로 지정된 사람, 독립유공자를 주요 부양한 사람, 생활수준이 낮은 사람, 나이가 많은 사람 순으로 선순위자를 정하도록 함(안 제12조제2항 및 제4항).
- 위탁 의료기관에서의 진료 및 비용 감면이 가능한 유족의 연령 기준을 현행 75세에서 65세로 하향함(안 제17조제6항).

1) 「독립유공자예우에 관한 법률」 제12조(보상금) ① 보상금은 월액(月額)으로 지급한다.

② 독립유공자와 그 유족 중 선순위자(先順位者) 1명에게는 보상금을 지급한다. 다만, 손자녀일 경우에는 대통령령으로 정하는 생활수준 등을 고려하여 다음 각 호의 사람으로 한정하여 보상금을 지급하고, 이 보상금을 받을 권리는 다른 손자녀에게 이전되지 아니한다.

1. 1945년 8월 14일 이전에 사망한 독립유공자의 손자녀 1명

2. 1945년 8월 15일 이후에 사망한 독립유공자의 유족으로 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 경우 손자녀 1명

가. 최초로 등록할 당시 자녀까지 모두 사망한 경우

나. 최초로 등록할 당시 생존 자녀가 있었으나 보상금을 지급받지 못하고 사망한 경우

(이하 생략)

II. 검토의견

1. 의료지원 및 취업지원 제외 대상을 보다 명확하게 규정할 필요

첫째, 국가보훈부는 유족 평균연령이 약 80세로 고령인 점을 등을 고려하여 시급한 지원사업부터 추진하고자, 안 제5조제1항제3호의2에 따라 확대되는 유족인 ‘손자녀의 자녀’에게는 교육·취업·의료·양육 지원을 제외할 필요가 있는 것으로 설명하고 있음.

이에 따라 개정안은 ‘의료지원’을 규정하고 있는 현행법 제17조제1항에 단서를 신설하여 안 제5조제1항제3호의2에 따라 확대되는 유족인 ‘손자녀의 자녀’가 의료지원 대상에서 제외됨을 명시하고 있음.

하지만, 독립유공자의 유족 또는 가족에 대한 보훈병원 진료 및 다른 의료기관 위탁진료를 규정하고 있는 현행법 제17조제5항²⁾에서는 제1항과 마찬가지로 ‘손자녀의 자녀’가 의료지원 제외 대상임을 명시하는 규정이 필요함에도 불구하고 누락되어 있어 이를 보완할 필요가 있음.

따라서, 안 제17조제5항에서 규정하고 있는 ‘독립유공자의 유족 또는 가족’은 안 제17조제1항에서 규정하는 손자녀의 자녀를 제외한 유족

2) 「독립유공자예우에 관한 법률」 제17조(의료지원) ① 국가는 독립유공자, 그 유족 또는 가족에 대하여 의료지원을 한다.

② ~ ④ (생략)

⑤ 독립유공자의 유족 또는 가족은 「한국보훈복지의료공단법」 제7조에 따른 보훈병원에서 진료하며, 필요하다고 인정되면 다른 의료기관에 위탁하여 진료하게 할 수 있다. 이 경우 그 진료비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면(減免)하며, 그 감면된 비용은 국가보훈부장관이 예산의 범위에서 해당 보훈병원이나 다른 의료기관에 교부할 수 있다.

(이하 생략)

또는 가족임을 의미하는 ‘제1항에 따른’을 추가하여 규정하여 ‘손자녀의 자녀’에 대한 의료지원 배제에 대해 같은 조 내에서 동일하게 법적용이 이루어지도록 할 필요가 있음.

한편, 동 조항은 2026년 8월 20일에 시행예정인 이른바 공포 후 시행전 법률(법률 제21363호)에 포함되는데 이번 개정안의 시행일이 2027년 1월 1일임을 함께 고려할 때, 이를 법제 원리의 개정방식에 맞추어 수정할 필요가 있음.

[수정의견]

현행	개정안	수정의견
법률 제21363호 독립유공자예우에 관한 법률 일부개정법률 제17조(의료지원) ① 국가는 독립유공자, 그 유족 또는 가족에 대하여 의료지원을 한다. <단서 신설> ② ~ ⑤ (생략) ⑤ <u>독립유공자</u>의 유족 또는 가족은 보훈병원 또는 공공단체의료기관에서 진료하며, 필	제17조(의료지원) ① --- ----- ----- ----- - 다만, 제5조제1항제3호의2에 해당하는 사람은 제외한다. ② ~ ⑤ (현행과 같음)	법률 제21363호 독립유공자예우에 관한 법률 일부개정법률 제17조(의료지원) ① (개정안과 같음) ② ~ ④ (개정안과 같음) ⑤ <u>제1항에 따른 독립유공자</u>----- ----- -----

요하다고 인정되면 다른 의료기관에 위탁하여 진료하게 할 수 있다. 이 경우 그 진료비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면(減免)하며, 그 감면된 비용은 국가보훈부장관이 예산의 범위에서 해당 보훈병원, 공공단체의료기관 또는 진료를 위탁한 의료기관에 교부할 수 있다.	----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
---	---

둘째, 개정안은 ‘취업지원’을 규정하고 있는 현행법 제16조제2항에 단서를 신설하여 안 제5조제1항제3호의2에 따라 확대되는 유족인 ‘손자녀의 자녀’가 취업지원 대상에서 제외됨을 명시하고 있음.

그런데 현행법 제16조제2항제3호에는 독립유공자의 유족 중 장손인 손자녀가 질병·장애 또는 고령으로 취업이 어려운 경우 그 손자녀의 자녀 1명의 취업지원을 규정하고 있어³⁾, ‘손자녀의 자녀’에 대한 취업지원에 대해 두 조항 간의 관계가 불명확해지는 문제가 있음.

3) 「독립유공자예우에 관한 법률」 제16조(취업지원) ② 취업지원을 받을 수 있는 사람(이하 “취업지원 대상자”라 한다)은 다음 각 호와 같다.

1. 순국선열의 유족
2. 애국지사 및 그 가족 및 유족
3. 독립유공자의 유족 중 장손인 손자녀가 질병·장애 또는 고령으로 취업이 어려운 경우 그 손자녀의 자녀 1명. 이 경우 질병·장애 또는 고령 등의 기준과 취업지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

따라서, 국가보훈부가 현행법 제16조제2항제3호의 손자녀의 자녀에 대해서는 질병 등으로 취업이 어려워 대리 취업이 필요한 불가피한 상황이 있어 이들에 대한 취업지원은 존속시킬 필요가 있다는 의견을 제시하고 있는 점을 감안하여, 이번에 신설되는 안 제16조제2항의 단서가 ‘제1호 및 제2호에서’만 적용된다는 문구를 추가하여 명확히 규정할 필요가 있음.

[수정의견]

현행	개정안	수정의견
제16조(취업지원) ① (생략)	제16조(취업지원) ① (현행과 같음)	제16조(취업지원) ① (개정안과 같음)
② 취업지원을 받을 수 있는 사람(이하 “취업지원 대상자”라 한다)은 다음 각 호와 같다. <단서 신설>	② ----- ----- ----- ----- ----. 다만, 제5조제1항제3호의2에 해당하는 사람은 제외한다.	② ----- ----- ----- ----- ----. 다만, 제1호 및 제2호에서 제5조제1항제3호의2에 해당하는 사람은 제외한다.
1. 순국선열의 유족	1. (현행과 같음)	1. (개정안과 같음)
2. 애국지사 및 그 가족 유족	2. (현행과 같음)	2. (개정안과 같음)
3. 독립유공자의 유족 중 장손인 손자녀가 질병·장애 또는 고	3. (현행과 같음)	3. (개정안과 같음)

령으로 취업이 어려운 경우 그 손자녀의 자녀 1명. 이 경우 질병·장애 또는 고령 등의 기준과 취업지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다		
--	--	--

2. 종전의 규정에 따른 선순위자를 우선 적용하려는 부칙 경과 조치의 적절성 여부 검토 필요

현행법 제12조제4항은 보상금을 받을 유족의 선순위자를 정할 때 같은 순위자가 2명 이상인 경우에는 ‘유족 간 협의-주로 부양-연장자’ 순으로 정하도록 규정하고 있으나⁴⁾, 안 제12조제4항은 ‘유족 간 협의-주로 부양-생활 수준-연장자’ 순서로 규정하여 ‘생활 수준이 낮은 사람’을 추가하면서 연장자보다 우선하도록 선순위자 선정기준을 변경하고 있음.

이와 같은 개정의 배경에는 보상금 지급의 선순위자를 결정함에 있어 「독립유공자예우에 관한 법률」과 동일한 기준을 정하고 있는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 중 ‘나이가 많은 사람’을 선순위자로 정하는 부분⁵⁾에 대해 최근 헌법재판소가 평등원칙 위반을

4) 「독립유공자예우에 관한 법률」 제12조(보상금) ④ 제3항에 따라 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상이면 다음 각 호의 구분에 따라 보상금을 지급한다.

1. 나이가 많은 사람을 우선하되, 독립유공자를 주로 부양한 사람이 있는 경우에는 그 사람을 우선한다.
2. 제1호에도 불구하고 같은 순위 유족 간의 협의에 의하여 같은 순위 유족 중 1명을 보상금을 받을 자로 지정한 경우에는 그 자에게 보상금을 지급한다. 이 경우 유족간 협의의 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

사유로 헌법불합치 결정을 선고한 것에 기인하고 있음.

【 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 위헌제청 등 결정문 】

헌법재판소 2025. 4. 10. 선고 2024헌가12, 2024헌바287(병합) 결정(일부)

국가유공자의 자녀 중 다른 자녀에 비하여 특별히 경제적으로 어려운 자가 있을 수 있고, 생활보호의 필요성이 인정되지 않는 자녀가 있을 수도 있는데, 이 사건 연장자우선조항은 이러한 개별적 사정은 전혀 고려하지 않고 나이 많음을 선순위 수급권자 선정의 최종 기준으로 삼고 있다. 이 사건 연장자우선조항처럼 국가유공자의 자녀 중 가장 나이가 많은 사람에게만 각종 보상을 지급한다면, 지급받는 연장자의 입장에서는 안정적인 생활이 보장되고 경제적으로 유용할 수 있을지 몰라도, 보상을 전혀 지급받지 못하는 나머지 자녀의 생활보호는 미흡하게 된다. 이는 국가유공자 유족의 생활안정과 복지향상이라는 국가유공자법의 입법취지에도 정면으로 배치된다. (중략) 절차상의 편의를 이유로 국가유공자 자녀의 경제적인 능력에 대한 어떠한 고려도 없이 국가유공자의 자녀 중 연장자를 선순위자로 정하게 되면, 다른 자녀의 생활보호에 배치되는 결과를 낳을 수 있기 때문이다.

위와 같은 사정을 종합하면, 이 사건 연장자우선조항이 국가유공자의 자녀 중 나이가 많은 자를 선순위 수급권자로 정하는 것은 국가유공자법의 각종 보상이 가지는 사회보장적 성격에 부합하지 아니하고, 나이가 많다는 우연한 사정을 기준으로 보상의 지급순위를 정하는 것에 합리적인 이유가 있다고 볼 수 없다.

그렇다면 이 사건 연장자우선조항은 국가가 국가유공자의 유족인 자녀에게 보상을 지급함에 있어 국가유공자의 자녀 중 나이가 많은 자와 그렇지 않은 자를 합리적인 이유 없이 차별하고 있으므로, 평등원칙에 위반된다. (중략) 이 사건 연장자우선조항에 대하여 단순위헌결정을 하는 대신 2026. 12. 31.을 시한으로 입법자의 개선입법이 있을 때까지 계속 적용을 명하는 헌법불합치 결정을 선고함이 타당하다.

이러한 개정배경에도 불구하고 안 부칙 제4조는 이 법 시행 당시 중

5) 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제13조(보상금 지급순위) ② 제1항에 따라 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상이면 다음 각 호의 순서에 따라 보상금을 지급한다.

1. 같은 순위 유족 간 협의에 의하여 같은 순위 유족 중 1명을 보상금을 받을 사람으로 지정한 경우에는 그 사람에게 보상금을 지급한다. 이 경우 유족 간 협의의 방법 및 효력 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
2. 제1호에 해당하는 사람이 없는 경우에는 국가유공자를 주로 부양하거나 양육한 사람에게 보상금을 지급한다.
3. 제1호 및 제2호에 해당하는 사람이 없는 경우에는 나이가 많은 사람에게 보상금을 지급하되, 같은 순위자가 국가유공자의 부모인 때에는 제12조제1항에도 불구하고 보상금을 균등하게 분할하여 지급한다. 이 경우 보상금의 분할 지급방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

전의 규정에 따른 선순위자로 보상금을 지급하고 있는 사람을 계속 선순위자로 보고 보상금을 받게 하고, 안 부칙 제5조는 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따른 보상금 외의 각종 지원을 받고 있는 손자녀에 대해 보상금을 받게 하여, 기존 선순위자의 재산권 및 신뢰이익을 고려하려는 측면이 있음.

다만, 이 경우 결과적으로 안 제12조제4항에 따른 새로운 선정기준을 배제시켜 ‘생활 수준’에 따라 보상금을 수급할 수 있는 자의 순위 재선정의 기회를 원천적으로 박탈한 채 기존 선순위를 계속 유지하도록 함⁶⁾으로써 법개정에도 불구하고 개정 실익이 없는 상황을 발생시킬 우려가 없는지를 함께 감안할 필요가 있음.

이에 대하여 국가보훈부는 기존 규정에 따라 이미 등록된 선순위자의 신뢰를 보호하고 생활안정을 기하며 선순위자 재결정 시에 발생이 예상되는 갈등 요소를 고려하여⁷⁾ 기존 선순위자의 지위를 인정하기 위한 부칙을 마련한 것으로 설명하고 있음.

하지만 앞서 살펴본 바와 같이 국가유공자 자녀의 경제적인 능력에 대한 어떠한 고려도 없이 나이가 많은 자와 그렇지 않은 자를 합리적인 이유 없이 차별하는 것은 평등원칙을 위반한다는 헌법재판소 결정 취지를 미반영한 것으로 볼 수 있어, 결국 관련자들이 소송을 통해 권

6) 보다 엄밀하게는 안 부칙 제4조 및 제5조에 따른 기존의 선순위자가 사망한 후 새로운 선정기준에 따른 순위 재산정을 통해 보상금 수급권의 이전이 이루어질 것으로 보임.

7) 국가보훈부는 부칙 제4조와 관련하여 2026년 1월 기준 선순위자는 약 15.6만명이고 비수권 동순위 유족은 약 38만명인 것으로, 부칙 제5조 관련하여 2025년 8월 기준 선순위자 약 2,363명인 것으로 보고 경과조치 없이 개정안 시행 시 이들에 대한 선순위 재결정이 필요할 것으로 밝히고 있음.

리구제 여부를 판단 받아야 하는 불합리한 상황에 처하게 될 수 있음.

그리고 헌법재판소가 헌법불합치결정의 소급효에 대해 구체적 사안마다 헌법불합치결정의 취지, 법률조항 위헌성의 내용과 정도, 개선입법의 내용과 그 소급적용이 다른 보호법익에 미치는 영향 등 제반사정을 고려하여 헌법상 보호법익을 비교형량하여 도출되어야 하고, 입법자는 이러한 의무에 반하지 않는 범위내에서 입법형성의 재량을 갖는다고 결정한 점을 고려할 필요가 있음⁸⁾.

또한, 헌법재판소가 헌법불합치결정에 따른 개선입법을 소급적용하지 않도록 규정한 부칙 조항에 관한 위헌제청 사건을 결정한 사례에서, 헌법재판소 결정의 취지와 개선입법의 내용, 소급을 제한하는 제반사정을 종합적으로 고려하여 그 차별을 정당화할 합리적인 이유가 없는 경우 또다시 헌법상 평등원칙에 위반된다고 결정한 사례가 있음을 감안할 필요가 있을 것임.

【 「산업재해보상보험법」 부칙 제2조 위헌제청 결정문 】

헌법재판소 2019. 9. 26. 2018헌바218, 2018헌가13(병합) 결정(일부)

헌법재판소는 2016. 9. 29. 2014헌바254 결정으로, 근로자가 사업주의 지배관리 아래 출퇴근하던 중 발생한 사고로 부상 등이 발생한 경우만 업무상 재해로 인정하던 구법 조항에 대하여 ‘통상의 출퇴근 재해를 업무상 재해로 인정하지 아니한 것은 헌법에 합치되

8) 민법 부칙 제3항 위헌소원[2002헌바40등 (2002헌바40, 2002헌가22, 2003헌바19, 2003헌바46)] 중 일부 “(중략) 요컨대 헌법불합치결정에 의한 입법자의 입법개선 의무에 따라 입법자가 개선입법을 함에 있어 소급적용 규정을 둘 의무가 있다면 그 소급적용의 범위는 원칙적으로 헌법불합치결정의 시점까지로 될 것이나, 구체적 사안마다 헌법불합치결정의 취지, 헌법불합치결정이 선포된 법률조항의 위헌성의 내용과 정도, 개선입법의 내용과 그 소급적용이 다른 보호법익에 미치는 영향 정도 등 제반 사정을 고려하여 헌법상 보호법익을 비교형량하여 도출되어야 할 것이고, 입법자는 이러한 의무에 반하지 않는 범위 내에서 입법형성의 재량을 갖는다 할 것이다.”

지 않는다’는 취지의 헌법불합치결정(이하 ‘이 사건 헌법불합치결정’이라 한다)을 하였다. 이 사건 헌법불합치결정에서 기존 제도에서 배제된 집단이 받는 중대한 불이익이 이미 확인된 이상, 신법 조항을 소급적용함으로써 산재보험에 미치는 재정상 부담과, 그로써 회복할 수 있는 합헌적 상태의 이익을 충분히 고려하여 차별취급이 합리적인지 여부를 판단하여야 한다. (중략) 심판대상조항이 신법 조항의 소급적용을 위한 경과규정을 두지 않음으로써 개정법 시행일 전에 통상의 출퇴근 사고를 당한 비혜택근로자를 보호하기 위한 최소한의 조치도 취하지 않은 것은, 산재보험의 재정상황 등 실무적 여건이나 경제상황 등을 고려한 것이라고 하더라도, 그 차별을 정당화할 만한 합리적인 이유가 있는 것으로 보기 어렵고, 이 사건 헌법불합치결정의 취지에도 어긋난다. 따라서 심판대상조항은 헌법상 평등원칙에 위반된다.

【 「국민연금법」 부칙 제2조 위헌제청 결정문 】

헌법재판소 2024. 5. 30. 2019헌가29 결정(일부)

헌법재판소는 2016. 12. 29. 별거나 가출 등으로 실질적인 혼인관계가 존재하지 아니하여 연금 형성에 기여가 없는 이혼배우자에 대해서까지 법률혼 기간을 기준으로 분할연금 수급권을 인정하는 구 국민연금법 제64조 제1항이 노령연금 수급권자의 재산권을 침해하므로 헌법에 합치되지 아니한다고 결정하였다(헌재 2015헌바182, 이하 ‘종전 헌법불합치결정’이라 한다). 심판대상조항은 국민연금법 제64조 제1항 및 제4항의 개정규정을 신법 조항 시행 후 최초로 분할연금 지급 사유가 발생한 경우부터 적용하도록 규정하고 있는 바, 실질적인 혼인관계가 해소되어 분할연금의 기초가 되는 노령연금 수급권 형성에 아무런 기여가 없는 경우에는 노령연금 분할을 청구할 전제를 갖추지 못한 것으로 볼 수 있다는 점에서 분할연금 지급 사유 발생 시점이 신법 조항 시행일 전인 경우와 후인 경우 사이에 아무런 차이가 없으므로, 분할연금 지급 사유 발생시점이 신법 조항 시행일 전·후인지와 같은 우연한 사정을 기준으로 달리 취급하는 것은 합리적인 이유를 찾기 어렵다. 신법 조항의 소급 적용은 분할연금 수급권자에 대한 소급입법에 따른 재산권 침해로 이어질 여지도 있으나 소급입법금지원칙이나 신뢰보호원칙의 측면에서 보더라도 종전 헌법불합치결정 이후 신법 조항 시행일 전에 분할연금 지급사유가 발생한 경우 신법 조항 시행일 이후에 이행기가 도래하는 분할연금 수급권까지 신법 조항을 적용하지 않도록 한 것은 차별을 정당화 할 합리적인 이유가 있는 것으로 보기 어렵고, 종전 헌법불합치결정의 취지에도 어긋난다. 따라서 심판대상조항은 평등원칙에 위반된다.

그 밖에 개정안의 체계와 자구에 대하여 검토한 결과, 경미한 자구수정 외에 별다른 문제점이 없는 것으로 보았음(주서본 참조).

(수석전문위원 심 정 희)