국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안

심 사 보 고 서

2026. 4.

정무위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2025. 4. 29., 이정문의원 등 11인

나. 회부일자 : 2025. 4. 30.

다. 상정 및 의결일자 :

○ 제428회 국회(임시회)

- 제2차 정무위원회 (2025. 8. 26.)

  상정, 제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위회부

○ 제433회 국회(임시회)

- 제1차 법안심사제2소위원회 (2026. 4. 1.)

  상정, 축조심사, 의결(대안반영폐기)

- 제2차 정무위원회 (2026. 4. 2.)

상정, 소위심사보고, 찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(제안설명 : 이정문의원)

2025년 4월 10일 헌법재판소는 재판관(8인) 전원의 일치된 의견으로 국가유공자의 유족 중 보상을 받을 자녀의 순위를 정함에 있어 협의로 지정되거나 주로 부양한 자녀가 없는 경우 나이가 많은 자녀를 선순위 유족으로 정하는 제13조제2항제3호를 헌법불합치로 선고하였음.

헌법재판소의 연장자 우선조항에 대한 판단을 보면 국가유공자의 자녀 중 특별히 경제적으로 어려운 자가 있을 수 있는데 연장자 우선조항은 이러한 개별적 사정은 전혀 고려하지 않고 나이가 많음을 선순위 수급권자 선정의 최종 기준으로 삼고 있어 국가유공자 유족의 생활안정과 복지향상이라는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 입법취지에 배치된다고 판단하였음.

이에 기존 연장자 우선조항을 유족 중 경제적으로 어려운 자로 개정하여 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 입법취지를 달성하고 국가유공자 유족의 생활안정과 복지향상을 도모하여 법률이 헌법에 합치되도록 개선하고자 함.

3. 전문위원 검토보고 요지

(전문위원 : 최 기 도)

□ 현행법 제12조 제1항은 보상금 지급 대상을 '① 전상군경, 공상군경, 4·19혁명부상자 및 특별공로상이자, ② 재일학도의용군인 및 그가 사망한 경우 그 유족 중 선순위자 1명, ③ 전몰군경, 순직군경, 4·19혁명사망자 및 특별공로순직자의 유족 중 선순위자 1명'으로 정하고 있고, 같은 조 제2항은 유족 중 자녀는 25세 미만인 자녀로 한정하되, 그 자녀가 대통령령으로 정하는 생활능력이 없는 정도의 장애가 있으면 25세가 된 이후에도 지급하며, 미성년제매의 경우 생활능력이 없는 정도의 장애가 있으면 성년이 된 후에도 지급하도록 규정하고 있음.[1)]

□ 같은 법 제13조는 보상금을 받을 유족의 순위를 제5조제1항에 따른 ① 배우자 ② 자녀 ③ 부모 ④ 성년인 직계비속이 없는 조부모 ⑤ 60세 미만의 직계존속과 성년인 형제자매가 없는 미성년 제매 순위로 정하고 있음. 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상이면 ① 같은 순위 유족 간 협의에 의하여 1명을 지정하도록 하고, ②

---

1) 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제12조(보상금) ① 다음 각 호에 해당하는 사람에게는 보상금을 지급한다. 다만, 이 법 또는 다른 법률에 따라 보상금지급대상에서 제외되는 사람은 그러하지 아니하다.
1. 전상군경, 공상군경, 4·19혁명부상자 및 특별공로상이자
2. 재일학도의용군인 및 그가 사망한 경우 그 유족 중 선순위자 1명
3. 전몰군경, 순직군경, 4·19혁명사망자 및 특별공로순직자의 유족 중 선순위자 1명
4. 제1호에 해당하는 사람 중 대통령령으로 정하는 상이등급 이상으로 판정된 사람이 사망한 경우 그 유족 중 선순위자 1명
② 제1항제2호부터 제4호까지에 해당하는 유족 중 자녀는 25세 미만인 자녀로 한정하되, 그 자녀가 대통령령으로 정하는 생활능력이 없는 정도의 장애가 있으면 25세가 된 이후에도 25세 미만인 자녀의 예에 따라 지급한다. 대통령령으로 정하는 생활능력이 없는 정도의 장애가 있는 미성년 제매가 성년이 된 경우에도 또한 같다.
③ 제1항제1호에 해당하는 사람의 보상금은 상이등급별로 구분하여 지급한다.
④ 보상금의 지급수준은 「통계법」 제3조제2호에 따라 통계청장이 지정하여 고시(告示)하는 통계 중 가계조사통계의 전국가구(全國家口) 가계소비지출액 등을 고려하여 국가유공자의 희생과 공헌의 정도에 상응하게 결정하여야 한다.
⑤ 보상금은 월액(月額)으로 하고, 그 지급액, 지급방법, 그 밖에 지급에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

협의가 이루어지지 않을 경우 국가유공자를 주로 부양하거나 양육한 사람에게 보상금을 지급하며, ③ 주로 부양하거나 양육한 사람이 없으면 나이가 많은 사람에게 지급하되, 같은 순위자가 부모인 때에는 균등분할 하도록 정하고 있음.[2)]

□ 한편, 같은 순위자가 2명 이상인 경우 보상금을 받을 선순위 유족을 결정하는 기준과 관련하여, 헌법재판소는 다음과 같이 4건의 사건에서 대상 조항이 평등권을 침해하므로 헌법에 위반된다는 결정을 한 바 있음.

○ 헌법재판소는, 유공자의 유족에게 지급할 구체적인 보상의 내용에 관한 사항은 국가의 재정부담능력과 전체적인 사회보장 수준, 보훈대상자에 대한 평가기준 등에 따라 정할 수 있는 광범위한 입법

---

2) **「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제13조(보상금 지급순위)** ① 보상금을 받을 유족의 순위는 제5조제1항 각 호의 순위로 한다.
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.
③ 보상금을 받을 유족이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 다음 순위의 유족에게 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상금을 지급한다.
1. 사망한 경우
2. 제5조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하게 된 경우
3. 1년 이상 계속하여 행방불명인 경우
④ 제2항제3호에 따라 분할하여 보상금을 지급받는 사람이 제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 남아 있는 부 또는 모에게 보상금 전액을 지급한다.

제5조(유족 또는 가족의 범위) ① 이 법에 따라 보상을 받는 국가유공자의 유족이나 가족의 범위는 다음 각 호와 같다.
1. 배우자 2. 자녀 3. 부모 4. 성년인 직계비속(直系卑屬)이 없는 조부모
5. 60세 미만의 직계존속(直系尊屬)과 성년인 형제자매가 없는 미성년 제매(弟妹)

재량권의 영역으로 보면서도, 국가가 보훈대상자인 유족 또는 가족에 대한 지원에 있어서 현저히 자의적으로 의무를 이행한다면, 이는 평등권을 침해하는 것이 된다고 하면서,

- (2013. 10. 24.) 독립유공자의 손자녀가 2명 이상인 경우 (유족 간 협의로 지정한 자 → 독립유공자를 주로 부양한 자 → 나이가 많은 자) 순으로, 손자녀 1명에게만 보상금을 지급하도록 정하고 있던 舊 「독립유공자예우에 관한 법률」 제12조제2항 및 제4항제1호에 대하여, ① 유족의 생활정도 등을 고려하지 않고 나이가 많은 자를 우선하여 1명의 손자녀에게만 보상하도록 하는 것은 유족의 생활보호라는 측면에서 합리적 이유를 인정하기 어려워 상대적으로 나이가 적은 손자녀를 차별하는 것이고, ② 협의 또는 부양의무 이행이라는 "나이" 이외의 예외 기준은 실효성을 인정하기 어려워서 이를 이유로 나이에 따른 차별이 정당화되지 않는다는 등의 이유로,

  대상 조항은 평등권을 침해하여 헌법에 위반된다는 결정을 하였고,[3]

- (2018. 6. 28.) 보훈보상대상자의 부모에 대한 유족보상금 지급 시 수급권자를 1인에 한정하고, 나이가 많은 자를 우선하도록 규정한 舊 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 제12조제2항도 같은 이유로 평등권을 침해한다고 결정하였으며,[4]

- (2025. 4. 10.) 국가유공자의 유족 중 보상을 받을 자녀의 순위를 정함에

3) 헌법재판소 2013. 10. 24. 선고 2011헌마724 결정(독립유공자 손자녀 1명 한정 보상금 지급사건).
4) 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2016헌가14 결정(보상금 수급권자 1인 한정 및 연장자 우선사건).

있어 나이가 많은 사람을 최종 기준으로 정하고 있는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제13조제2항제3호도 평등원칙에 위반된다고 결정하였음.[5)]

- 한편, 보상금 지급 순위에 직접 관계된 것은 아니지만, 6·25전몰군경자녀가 여러 명인 경우 1명의 자녀에게만 수당을 지급하고, 보상금 지급 순위를 인용하여 연장자를 우선하도록 한 6·25전몰군경자녀수당의 지급 기준도 헌법불합치 결정을 선고(2021. 3. 25.)하였음.[6)]

□ 이와 별도로, 보상금 지급기준에 생활수준을 고려하면서도 최종적으로는 나이를 기준으로 손자녀 1명에게만 보상금을 지급하도록 하고 있는 독립유공자의 손자녀 보상금 지급기준에 대하여,

2018년 6월 28일 헌법재판소는 국가의 재정부담 능력을 고려하고, 보상금 수급권의 실효성과 합리성을 담보하고 있으므로 평등권을 침해하지 않는다고 판단한 바 있음.[7)]

○ 다만, “독립유공자의 자녀 및 손자녀”의 경우 “국가유공자·보훈보상대상자의 자녀”에 대한 보훈보상제도와 달리, 독립유공자의 자녀 중 보상금을 받지 않는 자녀에게는 생활수준을 고려하여 매월 “생활안정을 위한 지원금”(이하 “생활안정지원금”이라 함)을 지급할 수 있도록 제도를 마련(2018. 4. 6. 신설)함으로써 보상금을 받지 못

5) 헌법재판소 2025. 4. 10. 선고 2024헌가12 등 결정(국가유공자의 유족인 자녀 중 연장자 우선사건).
6) 헌법재판소 2021. 3. 25. 선고 2018헌가6 결정(6·25전몰군경자녀수당 수급권자 1인 한정 및 연장자 우선 사건).
7) 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2015헌마304 결정; 헌법재판소 2022. 1. 27. 선고 2020헌마594 결정.

하는 자녀도 일정 보상을 받을 수 있도록 했다는 점이 고려된 것으로 보임.[8)]

□ 헌법재판소 결정 이후, 헌법불합치 결정을 받은 각 대상 조항 내용의 위헌적 상태를 제거하기 위하여, 각 법률의 해당 조문에 대하여 개선 입법이 이루어졌음.

○ (2013. 10. 24. 선고 2011헌마724) 독립유공자의 손자녀의 경우, 손자녀 1명에게 보상금을 지급하되, 손자녀 간 협의가 되지 않을 경우 생활수준을 우선 고려하여 보상금 수급자로 지정될 수 있도록 하였고,

○ (2018. 6. 28. 선고 2016헌가14) 보훈보상대상자 부모에 대해 위헌 결정이 있었으나, 이와 유사한 국가유공자 부모도 협의 또는 부양·양육 기준으로 수급자를 결정할 수 없는 경우 동순위 유족 모두에게 균등하게 분할하여 지급하도록 개정하였으며,

○ (2021. 3. 25. 선고 2018헌가6) 6·25전몰군경자녀의 경우, 보훈보상대상자 및 국가유공자의 부모와 동일하게 협의 또는 부양·양육 기준으로 수급자를 결정할 수 없는 경우 동순위 유족 모두에게 균등하게

8) 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2015헌마304 결정요지 중 발췌

> 2014. 5. 21. 법률 제12668호로 개정된 '독립유공자예우에 관한 법률'(이하 '독립유공자법'이라 한다)은 대통령령으로 정하는 생활수준 등을 고려하여 손자녀 1명에게 보상금을 지급하도록 한바, 유족의 생활 안정과 복지 향상을 도모하기 위하여 보상금이 가장 필요한 손자녀에게 보상금을 지급하여 보상금 수급권의 실효성을 보장하면서 아울러 국가의 재정부담 능력도 고려하였다.
>
> 아울러 독립유공자법은 2018. 4. 6. 법률 제15550호 개정으로 제14조의5를 신설하여 독립유공자법 제12조에 따른 보상금을 받지 아니하는 손자녀에게 생활안정을 위한 지원금을 지급할 수 있도록 한바, 보상금을 지급받지 못하는 손자녀들에 대한 생활보호 대책을 마련하고 독립유공자법에 따른 보훈에 있어 손자녀간의 형평성도 고려하였다.

분할하여 지급하도록 하였음.

□ 다만, 최근인 2025년 3월 선고된 국가유공자 자녀에 대하여는 헌법재판소 결정 선고 이후 아직 관련 조항이 개정되지 않았고, 이에 보상금을 받을 수 있는 유족인 자녀에 대한 보상금 수급자 선정기준을 개편하기 위하여, 동 법에 대하여 5건의 개정안이 발의되었음.

○ 이와 더불어, 독립유공자 유족 및 보훈보상대상자에 대한 보상금 지급 순위 역시 헌법재판소의 판결을 존중하여, 보상금을 받을 독립유공자 및 보훈보상대상자의 유족 중 같은 순위자가 2명 이상인 경우 보상금을 받을 유족을 결정하는 기준을 변경하려는 개정안이 각각 2건씩 발의되었음.

□ 5건의 개정안은, 국가유공자의 유족 중 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상인 경우, 보상금을 지급할 유족을 결정하는 기준을 변경하려는 것임.

○ 5건의 개정안은 국가유공자의 유족 중 보상금을 받을 선순위 자녀를 결정하는 기준이 헌법에 반하다는 결정이 선고됨에 따라, 보상금을 받을 수 있는 유족의 지급기준을 헌법재판소의 결정 취지에 부합하도록 개정하려는 것임.[9)]

□ 5건의 개정안은 동순위 유족 중 보상금을 받을 유족을 결정하는

9) 독립유공자 유족의 지급 기준 개정에 관하여는 「독립유공자예우에 관한 법률 일부개정법률안」[박덕흠의원안(2210448), 윤한홍의원안(2210803)], 보훈보상대상자 유족의 지급 기준 개정에 관하여는 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률 일부개정법률안」[박덕흠의원안(2210446), 윤한홍의원안(2210804)]이 각각 발의되어 있음.

기준에 있어, ① 유족 간 협의로 지정한 자, ② 주로 부양한 자까지는 현행과 같으나, 이러한 기준들로도 보상금 수급자를 결정할 수 없는 경우 "이정문, 권향엽, 박덕흠, 윤한홍의원안"은 "③ 생활수준이 낮은 자" 순으로, "이상휘의원안"은 "③ 균등 분할" 순서로 결정한다는 점에서 차이가 있음.

○ ③ 생활수준이 낮은 자로도 보상금 수급자를 결정할 수 없는 경우 "권향엽, 박덕흠의원안"은 "균등 분할"을 규정하고 있는 반면, "윤한홍의원안"은 "나이(단, 부모는 균등 분할)"를 규정하고 있음.

□ 현재, 국가유공자의 유족 중 보상금을 지급받고 있는 인원은 65,044명으로, 이 중 배우자는 유족으로 등록할 수 있는 인원이 1명으로 제한되어 있어[10] 동순위에 해당하는 유족이 2명 이상이 될 수 없고, 부모의 경우 보상금을 균등분할 지급받고 있어, 개정안으로 인하여 변화가 없으므로, 이 중 개정안에 따른 보상금 수급자 선정의 적용을 받게 될 국가유공자의 유족은 '25세 미만 자녀와 생활능력이 없는 정도의 장애가 있는 25세 이상 자녀'만 해당되게 됨.[11]

---

10) 배우자의 경우 「민법」은 중혼을 금지하고 있으며, 대법원은 법률혼이 존속 중인 경우의 사실혼(중혼적 사실혼)에 대하여, 이를 사실혼으로 인정하여 법률혼에 준하는 보호를 할 수 없다는 입장이므로, 등록할 수 있는 유족이 2명이 될 수 없을 것으로 보임.

* **「민법」 제810조(중혼의 금지)** 배우자 있는 자는 다시 혼인하지 못한다.

** "사실혼이란 당사자 사이에 주관적으로 혼인의 의사가 있고, 객관적으로도 사회관념상 가족질서적인 면에서 부부공동생활을 인정할 만한 혼인생활의 실체가 있는 경우라야 하고, 법률상 혼인을 한 부부가 별거하고 있는 상태에서 그 다른 한 쪽이 제3자와 혼인의 의사로 실질적인 부부생활을 하고 있다고 하더라도, 특별한 사정이 없는 한, 이를 사실혼으로 인정하여 법률혼에 준하는 보호를 할 수는 없다."(대법원 2001. 4. 13. 선고 2000다52943판결 등).

11) 조부모 및 미성년제매의 경우에도 동순위 유족이 있을 수 있으나, 이에 해당할 수 있는 사례가 발생할 가능성이 낮고, 현재 보상금을 수급하고 있는 인원이 없으므로 논의에서 제외함.

○ 국가유공자의 배우자도 사망하여 자녀가 선순위 유족으로 지정된 경우, 그 자녀와 동순위 자녀는 총 454,005명으로, 이 중 보상금 지급 대상인 2,097명(수급권자 인원 667명 / 동순위 인원 1,430명)이 개정안에 따른 동순위 유족 중 보상금 지급 기준의 영향을 받을 것으로 보임.

□ 먼저, ① 유족 간 협의로 지정한 자, ② 주로 부양한 자의 기준으로 보상금 수급자를 결정할 수 없는 경우 "이정문, 권향엽, 박덕흠, 윤한홍의원안"은 "③ 생활수준이 낮은 자" 순으로, "이상휘의원안"은 "③ 균등 분할" 순서를 각각 규정하고 있는바,

동 법의 입법목적 및 헌법재판소 결정 취지 등을 고려할 때, "이정문, 권향엽, 박덕흠, 윤한홍의원안"과 같이 3순위로 생활수준을 고려하도록 하는 것이 타당한 입법 조치로 판단됨.[12)]

○ 법은 국가유공자의 유족에게 합당한 예우를 함으로써, 유족의 생활안정과 복지 향상을 도모하는 것을 목적으로 하고 있고,[13)] 이를 위하여 유족의 영예로운 생활이 유지·보상되도록 실질적인 보상이 이루어져야 한다고 규정하고 있는 바,[14)]

---

12) 윤한홍의원안은 3순위로 생활수준을 고려할 때 국가유공자의 부모 또한 균등 분할이 아니라 생활수준에 따라 부 또는 모 일방에게 지급하도록 규정하고 있으나, 현행법이 부모에게 균등분할을 하게 된 취지(2016헌가14, 보훈보상대상자 부모 평등권 침해)를 감안할 때 현행법과 같이 부모의 경우 생활수준에 대한 고려 없이 균등 분할 하는 것이 타당할 것으로 보임.

13) **「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제1조(목적)** 이 법은 국가를 위하여 희생하거나 공헌한 국가유공자, 그 유족 또는 가족을 합당하게 예우(禮遇)하고 지원함으로써 이들의 생활안정과 복지향상을 도모하고 국민의 애국정신을 기르는 데에 이바지함을 목적으로 한다.

14) **「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제2조(예우의 기본 이념)** 대한민국의 오늘은 온 국민의 애국정신을 바탕으로 전몰군경(戰歿軍警)과 전상군경(戰傷軍警)을 비롯한 국가유공자의 희생과 공헌 위에 이룩된 것이므로 이러한 희생과 공헌이 우리와 우리의 자손들에게 숭고한 애국정신의 귀감(龜鑑)으로서 항구적으로 존중되고, 그 희생과 공헌의 정도에 상응하여 국가유공자와 그 유족의 영예(榮譽)로운 생활이 유지·보장되도록 실질적인 보상이 이루어져야 한다.

이러한 점에 비추어 볼 때, 보상금 수급자 선정 시 동순위 유족 간 생활수준을 고려하여 수급자를 결정하도록 하는 것은 유족의 생활 보호라는 입법목적과 실질적 보상이라는 측면에서 바람직한 것으로 보임.

○ 또한, 보상금 수급권이 가지고 있는 사회보장수급권의 성격상 수급권자를 결정할 때에는 유족의 생활정도, 경제적 어려움 등의 개별적 사정이 고려될 필요가 있다는 헌법재판소 결정 취지[15]에도 부합하는 측면이 있음.

○ 한편, 박덕흠의원안은 생활수준이 어려운 자를 결정하는 기준을 법률에 직접 규정하려는 것이고, 이정문, 권향엽, 윤한홍의원안은 이를 대통령령으로 위임하려는 것이라는 점에서 일부 차이가 있으나,

박덕흠의원안에서 정하고 있는 생활수준을 고려하는 기준은 현재 독립유공자의 손자녀 간 수급자 결정 기준 중 생활수준 고려 기준인 「독립유공자예우에 관한 법률 시행령」 제5조의2제1항과 동일하다는 점에서, 실질적인 내용에는 차이가 없을 것으로 보임.

□ 다음으로, 개정안 중 "이정문의원안"은 생활수준으로 최종 결정을 하도록 규정하고 있는 반면, "권향엽, 박덕흠, 윤한홍의원안"은 4순위로 다른 기준(균등분할 또는 나이)을 적용하도록 규정하고 있는바,

---

15) 앞 4건의 헌법불합치결정(2011헌마724, 2016헌가14, 2024헌가12등, 2018헌가6) 참조.

유족 간 생활수준이 유사하거나 생계곤란자가 없는 경우가 있을 수 있다는 점에서 “권향엽, 박덕흠, 윤한홍의원안”과 같이 별도 기준을 통해 최종적으로 선순위 유족을 정할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 다음으로, 보상금 수급자를 최종적으로 결정하는 기준으로, ‘균등분할 지급(권향엽, 박덕흠의원안)’할 것인지 또는 ‘나이 기준(윤한홍의원안)’을 적용할 것인지에 대하여는 다음과 같은 사항을 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 먼저, 현행 ‘연장자 우선’ 기준을 ‘균등분할 지급’ 방식으로 변경하는 권향엽, 박덕흠의원안과 관련하여서는,

○ 사회보장수급권은 국가의 재정부담 능력이 허락하는 한 대상자 모두를 수급자로 하는 것이 원칙적으로 바람직하다는 측면에서, 균분 지급은 총 지급액의 변동 없이 경제적 수준 등 다른 조건이 동일한 자녀들 모두가 수급자가 될 수 있도록 한다는 점,

보상금을 전혀 받지 못하는 자녀 없이, 모든 자녀가 균등한 금액을 지급받는 방식은 일반국민의 평등의식과 부합하는 측면이 있다는 점,

연장자를 우선하는 것은 전통적 유교 사상에 기초한 것이나, 사회 변화에 따라 현재에는 나이를 기준으로 형제 간에 보상금 지급 여부에 차이를 두는 것이 합리적 이유가 되기 어렵다는 의견[16]이 있다는 점

16) 헌법재판소 2021. 3. 25. 선고 2018헌가6 결정 등 참조.

등을 고려할 때, 긍정적으로 평가될 수 있을 것으로 보임.

○ 다만, 보상금 수급권자의 범위를 결정하는데 있어서는 보상금 수급권의 실효성 보장과 국가의 재정부담 측면도 함께 고려되어야 할 것인데, 개정안에 따라 보상금을 균분 지급하게 되면 동순위 간 보상금 수급자 선정기준은 의료지원 대상자, 대부지원 대상자 등 보훈보상체계 내 다른 지원제도의 대상자를 정하는 기준으로 준용되고 있어,[17][18] 균분 지급으로 인한 보상금 수급인원 증가는 다른 지원제도의 대상자를 확대시킴으로써 보훈제도 전반의 재정부담을 가중할 수 있다는 점 등도 논의에 참고할 필요가 있을 것으로 보임.

- 현재 보상금 비수급자면서 동순위인 자녀는 311,262명으로, 균분개정 시 의료나 대부지원 등에서 대상자가 증가하여 발생하게 되는 국가의 재정부담 증가 및 행정업무 부담 등을 고려하여 논의할

---

17) 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제41조(의료지원) 국가는 국가유공자와 그 유족 등이 건강한 생활을 유지하고 필요한 진료 등을 받을 수 있도록 의료지원을 한다.
제42조(진료) ⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에 대하여는 보훈병원에서 진료한다. 이 경우 그 진료비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 감면(減免)하며, 그 감면된 비용은 국가보훈부장관이 예산의 범위에서 해당 보훈병원에 지급할 수 있다.
1. 제1항에 따른 의료지원 대상자가 아닌 국가유공자
2. 국가유공자의 가족 중 배우자
3. 국가유공자의 유족 중 제5조제1항 각 호의 순위에 따른 선순위자 1명. 이 경우 선순위자가 국가유공자의 부 또는 모인 때에는 선순위자가 아닌 모 또는 부를 포함한다.
⑥ 제5항제3호를 적용할 때 유족 중 같은 순위가 2명 이상이면 제13조제2항을 준용한다.

제46조(대부) 국가는 국가유공자와 그 유족 등의 자립과 생활안정을 위하여 장기저리(長期低利)로 대부(貸付)를 한다.
제47조(대부 대상자) ① 대부 대상자는 다음 각 호와 같다.
1. 국가유공자
2. 국가유공자의 유족 중 보상금을 받는 자
3. 국가유공자의 유족 중 보상금을 받는 자가 없는 경우에는 제5조제1항 각 호에 따른 선순위자
② 제1항제3호를 적용할 때 유족 중 같은 순위가 2명 이상이면 제13조제2항을 준용한다.

18) 전체 보훈관계 법률 중 보상금 수급자 선정기준을 준용하고 있는 조문에 대해서는 [참고](p.31) 참조.

필요가 있음.

○ 이와 관련하여, 국가보훈부는 국가유공자 부모, 보훈보상대상자 부모에 대한 보상금 지급기준이 균분 지급 방식으로 변경되자, 생활조정수당에 대해서도 균분 지급할 수 있도록 시행령을 개정한 바 있으며,[19] 6·25전몰군경자녀수당을 균분 지급할 수 있도록 법을 개정하면서, 의료지원 대상자가 확대되지 않도록 "6·25전몰군경자녀수당을 지급받는 자"를 "6·25전몰군경자녀수당을 지급받는 사람 중 선순위자"로 함께 개정한 선례를 참고하여,

보상금 지급기준을 균분 지급 방식으로 변경하게 된다면, 생활조정수당의 균분 지급도 함께 검토되어야 한다는 입장임.

○ 반면, 다른 기준으로 보상금 수급자 1명을 결정할 수 없을 때에는 나이를 기준으로 연장자 1명에게 보상금을 지급하는 방식을 유지하는 것(윤한홍의원안)과 관련하여서는,

- 국가보훈부는, 보상수급권은 유공자 본인 사망 시 그 가구의 대표 유족인 선순위 유족 1명에게만 지급함을 원칙으로 운영되어 왔으며, 보상금 지급기준은 의료·대부 등 각종 지원 제도에 준용되므로, 동순위 유족이 2명 이상일 경우에는 합리적 기준을 통해 최종적

19) **「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령」 제25조(생활조정수당)** ② 제1항에 따른 생활조정수당 지급대상자가 국가유공자의 부모인 경우에는 별표 5의 지급 구분에 따른 생활조정수당을 균등하게 분할하여 지급할 수 있다. 이 경우 생활조정수당을 균등하게 분할하여 지급받으려는 국가유공자의 부모는 국가보훈부령으로 정하는 보상금 등 분할 지급 신청서를 국가보훈부장관에게 제출해야 한다.
* 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률 시행령」도 내용은 동일함.

으로 선순위 유족 1명을 정할 필요가 있다는 의견이고,

이에 대하여, 보훈 혜택의 대상자를 정하는 기준은 명확할 필요가 있고, “나이가 많은 자”는 명확한 기준이 될 수 있다는 견해[20]가 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것으로 보임.

- 관련하여, 보상금 지급기준에 생활수준을 고려하면서도 최종적으로는 나이를 기준으로 손자녀 1명에게만 보상금을 지급하도록 하고 있는 독립유공자의 손자녀 보상금 지급기준에 대하여,

  헌법재판소는 국가의 재정부담 능력을 고려하고, 보상금 수급권의 실효성과 합리성을 담보하고 있으므로 평등권을 침해하지 않는다고 판단한 바 있음.[21]

- 다만, 위 결정은 보상금을 균분할 경우 그 금액이 소액이 될 수 밖에 없어 유족의 생활 안정을 보장하려는 보상금 수급권의 실효성이 보장될 수 없고, 보훈보상 대상자 급증으로 인한 국가의 재정부담이 가중될 가능성이 크며, 결정적으로 보상금을 받지 않는 자녀에게는 생활수준을 고려하여 매월 생활안정지원금이 지급된다는 점이 고려되었을 것으로 보인다는 점도 감안할 필요가 있을 것으로 보임.[22]

○ 한편, 헌법재판소의 헌법불합치결정 이후 개선입법을 함에 있어서는

---

20) 제22대국회 제417회(임시회) 정무위원회 법안심사제2소위원회 제1차 회의(2024. 8. 27.) 회의록 등 참조.
21) 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2015헌마304 결정; 헌법재판소 2022. 1. 27. 선고 2020헌마594 결정.

22) 보훈보상대상자 부모의 보상금 지급기준과 관련된 사건에서 헌법재판소는, “부모는 통상 2명 이하이므로 분할지급하는 경우 보상금 액수가 지나치게 소액이 되어 그 실효성을 상실한다거나 보상금 수급권자 급증에 따른 국가재정부담의 증가가 우려된다는 이유는 타당하지 않다.”고 판단한 바 있음. 결국, 헌법재판소는 보상금 수급권의 실효성과 국가의 재정부담을 이유로 균분 방식을 택하지 않는 경우, 그 합리성을 판단함에 있어, 보상금 수급권자 증가 규모에 영향을 미치는 동순위 유족 인원을 고려하여 판단하고 있는 것으로 보임.

보상금 수급권자의 범위 및 각종 보상·지원 수급권자의 결정 기준을 어떻게 정할 것인지는 헌법재판소의 결정취지 한도 내에서 입법재량의 영역이라 할 것이므로. 개정안을 심사하는 데 있어서는 3건의 헌법재판소 결정의 취지도 참고하여 논의할 필요가 있음.

□ 이상을 종합하면, 국가유공자의 유족 중 보상금을 받을 동순위 유족 간 보상금 수급자를 결정하는 기준을 변경하려는 개정안은,

○ 생활수준을 고려하여 유족 중 경제적으로 어려운 자가 보상금을 우선하여 지급받을 수 있도록 하는 부분은, 유족의 생활보호와 실질적 보상이념에 부합한다는 점에서 타당한 조치로 보이고,

○ 최종적으로 균등 분할지급할 것인지 또는 연장자를 우선할 것인지를 기준으로 하려는 부분은, 보상금 수급권의 사회보장적 성격, 보상수급권의 실효성 보장, 국가의 재정부담 능력 및 헌법재판소 결정 취지 등을 종합적으로 고려하고, 개정안에 따른 적용을 받게 되는 동순위 유족 인원 규모를 참고하여 결정할 필요가 있음.

□ 개정안 부칙은 법 시행일을 정하고, 개정되는 보상금 지급순위를 종전 보상금 수급자에게도 소급적용하려는 것임.

□ 안 부칙 제1조는 법 시행일을 “공포 후 6개월이 경과한 날”로 정하고 있는데, 법 시행을 위해서는 시행령 정비 등의 준비가 필요하다는 점에서, 공포 후 시행까지 6개월의 유예기간을 두는 것은 타당한 측면이 있으나,

개정안은 보상금 수급권의 내용을 변경하는 것이고, 보상금은 월 단위로 지급된다는 점에서는, 변경된 보상금 수급자 선정기준을 적용하여 지급되는 보상금의 지급 시점이 명확할 필요가 있으므로, 법 시행일을 특정한 날짜(○월 1일)로 정하는 방식으로 수정하는 것이 보다 바람직할 것으로 보임.

□ 안 부칙 제2조는 변경되는 보상금 지급순위를 종전의 보상금 수급자에게도 적용하려는 것으로,

개정되는 보상금 지급기준이 기존 수급자에게는 적용되지 않는다면, 종전 보상금 수급자는 생활수준 정도의 고려 없이 1명만 한정하여 보상금을 지급하는 차별 상태가 개선되지 않게 되고, 법 시행일 전후를 기점으로 구법 규정 적용 대상자와 신법 규정 대상자 간의 새로운 차별이 야기될 수 있으므로, 종전 수급자에게도 개정 조항을 적용하는 부칙은 타당한 것으로 보임.

○ 또한, 개정안 부칙 제2조에 따라 종전에 보상금을 받고 있던 수급자의 권리가 변동된다 하더라도, 이는 향후 보상금을 받을 수 있는 권리를 장래에 향하여 변경하는 것이므로, 소급적용에 따른 재산권 침해 등이 문제가 될 소지는 없을 것으로 보임.

○ 다만, 부칙 제2조는 일부 자구를 수정할 필요가 있을 것으로 보임.[23]

23) (수정의견) "제2조(보상금 지급순위에 관한 적용례) 제13조제2항의 개정규정은 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 보상금을 지급받고 있는 사람에게도 적용한다."

□ 참고로, 과거 보상금 지급순위를 개정하였던 경우에도, 법 시행일을 특정 일자로 정하고, 지급순위를 소급적용하는 부칙을 둔 사례가 있음.

4. 대체토론 요지

없 음

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 : 강민국의원)

○ “위원회 대안” 마련으로 본회의에 부의하지 않기로 함(대안반영폐기).

6. 찬반토론 요지

없 음

7. 심사결과

대안반영폐기