보훈보상대상자 지원에 관한 법률 일부개정법률안(대안) 검 토 보 고

Ⅰ. 주요내용

○ 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).

○ 위탁 의료기관에서의 진료 및 비용 감면이 가능한 유족의 연령 기준을 현행 75세에서 65세로 하향함(안 제51조제6항).

○ 국가보훈부장관이 보훈보상대상자의 고독사 예방 및 관리에 필요한 정책을 수립·시행하게 하고, 고독사 현황에 대한 실태조사를 실시할 수 있도록 함(안 제53조의4).

○ 국가보훈부장관이 고독사 현황에 대한 실태조사를 위해 경찰청장 및 해양경찰청장에게 형사사법정보의 제공을 요청할 수 있게 하고, 고독사 예방 및 관리를 위해 주민등록정보, 소득·재산에 관한 자료 등을 관계기관의 장에게 요청할 수 있는 근거를 마련함(안 제53조의5 및 제70조제1항제6호의2).

Ⅱ. 검토의견

1. 위탁병원 진료 및 감면 대상 유족 연령 하향에 대한 부처 이견 존재

현행법 제51조제6항은 위탁병원에서 진료를 받고 비용 감면을 받을 수 있는 재해사망군경의 배우자 등의 연령 기준을 “75세” 이상인 사람으로 규정하고 있으나, 개정안은 “65세”로 하향하여 그 대상을 확대하려는 것임.

다만, 국가보훈부와 기획예산처는 2025년 보훈·위탁병원 진료보상금 미지급금 1,138억원이 발생한 상황에서, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 및 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 개정안에 따른 진료비 지출예상액인 연간 60억원 이상의 추가적인 재정부담을 고려할 때, 보훈보상대상자 유족에 대한 지원 연령 완화에는 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하고 있음.

참고로, 연령 기준을 “65세”로 하향하려는 동일한 취지의 3가지 법률안에 대한 2027년 기준 추가적인 재정소요 추계액은 독립유공자법 3억 1,500만원, 국가유공자법 60억 2,700만원, 보훈보상자법 1,400만원이 예상되는데,

국가보훈부와 기획예산처는 독립유공자법의 경우 대상자가 고령임을 고려하여 찬성하는 입장이나, 국가유공자법 및 보훈보상법에 대해서는 추가적인 재정부담을 이유로 반대하는 입장을 제시하고 있음.

[65세로 연령제한 하향 시 추가 재정소요(2027～2031)]

구 분		2027	2028	2029	2030	2031
총 계		**6,356**	**6,653**	**6,965**	**7,291**	**7,633**
독립유공자법	대상자 인원(명)	1,284	1,279	1,275	1,271	1,267
	추가 소요(백만원)	**315**	**326**	**337**	**349**	**361**
국가유공자법	대상자 인원(명)	24,579	24,803	25,030	25,259	25,489
	추가 소요(백만원)	**6,027**	**6,313**	**6,613**	**6,927**	**7,256**
보훈보상자법	대상자 인원(명)	56	56	57	57	58
	추가 소요(백만원)	**14**	**14**	**15**	**16**	**16**

* 자료: 국가보훈부

** 추계방법: 인원×수진횟수×단가

○인　　원 : '26년 기준, 65세이상 75세미만 선순위 유족 인원에 보상금 수령 선순위유족 최근 3년 평균 증감률 각각 적용(독립유공자법 △0.33%, 그 외 0.95%)

○수진횟수 : 위탁병원 유족 평균 수진 횟수(8.7회)　* 5년 평균('20~'24)

○단가 : 2024년도 60% 감면대상자 진료단가(25,202원)에 '20~'24년 단가 연평균증가율(3.8%)적용

한편, 동 조항은 2026년 8월 20일에 시행예정인 이른바 공포 후 시행 전 법률(법률 제21364호)에 포함되는데 이번 개정안의 시행일이 2027년 1월 1일임을 함께 고려할 때, 이를 법제 원리의 개정방식에 맞추어 수정할 필요가 있음.

2. 개정 주요사항을 반영하기 위해 부칙의 시행일을 정리·수정할 필요

첫째, 안 부칙 제1조는 이 법의 시행일을 2027년 1월 1일로 하면서 고독사 예방 및 관리 중 실태조사를 제외한 나머지 조항(안 제53조의4제1항·제3항·제4항, 안 제53조의5, 안 제70조제1항제6호의2 및 안 제75조제1항제2호의2)은 공포한 날부터 시행하도록 하고, 위탁 진료 감면 대상 유족 연령 하향 조항(안 제51조제6항)은 공포 후 6개월이 경과한

날부터 시행하게 규정하고 있음.

그런데, 개정안 중 가장 많은 내용을 차지하면서 가장 빨리 시행하는 고독사 예방 및 관리(실태조사 부분 제외)의 시행일을 단서로 규정하는 것은 법제 원리 측면에서 맞지 않는 측면이 있음.

따라서 법제실무에서 제안하는 ① 해당하는 조문이 많은 시행일을 본문에, 해당하는 조문이 적은 시행일은 단서에 두도록 규정하는 방식, ② 시행일이 빠른 순서대로 규정하는 방식 등[1)2)]을 고려하 여 아래표와 같이 재조정함과 아울러 다양한 시행일을 고려하여 각 호로 열거할 필요가 있음.

[안 부칙 제1조 시행일 순서 수정]

개정안 내용	해당조문	안 부칙 시행일	시행일 배치 순서	
			개정안	수정의견
보상금 지급순위 변경	안 제12조제2항 제3호	2027년 1월 1일	①	③
고독사 예방 및 관리 (실태조사 제외)	안 제53조의4제1항·제3항·제4항, 안 제53조의5, 안 제70조제1항 제6호의2 및 안 제75조제1항제2호의2	공포한 날	②	①
위탁 진료 감면 대상 유족 연령 하향 조항	안 제51조제6항	공포 후 6개월이 경과한 날	③	②

1) 「법제기준과 실제(2024 개정증보판)」 825p. 참조

2) 이 밖에도 '③ 해당 법률의 핵심취지에 해당되는 내용을 본문에 두는 방식'이 있으나 개정안에는 다양한 내용을 담고 있어 조항 간의 우선순위는 확인되지 않음.

둘째, 개정안의 부칙은 시행일을 공포한 날로 규정하면서, 고독사 현황 등에 대한 실태조사 근거를 마련하는 안 제53조의4제2항에 대해서는 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 구분하고 있음.

그런데, 고독사 현황 등에 대한 실태조사를 전제로 안 제53조의5에서는 경찰청장 및 해양경찰청장에 대한 형사사법정보 제공 요청을, 안 제70조제1항제6호의2에서는 관계기관의 장에 대한 연금·보험에 관한 자료 제공 등을 함께 규정하고 있음에도 불구하고, 이에 대한 시행일에 대해서는 부칙에 아무런 규정을 두고 있지 않은 문제가 있음.

따라서, 법률 시행 시 발생이 예상되는 고독사실태조사 관련 조항들의 법적용상 불일치 문제를 해결하되, 안 제53조의4제2항에서 실태조사를 재량으로 규정하여 탄력적으로 실시할 수 있다는 점을 함께 고려하여, 공포 후 6개월 시행 규정을 삭제함으로써 고독사실태조사 및 정보 제공요청 등 관련된 모든 조항의 시행일을 공포한 날로 일치시키면서 실태조사 실시 여부는 부처가 재량 규정을 활용하여 여건에 맞게 추진하게 할 필요가 있음[3].

[수정의견]

개 정 안	수 정 의 견
부 칙	부 칙

3) 관련 부칙의 통일성을 제고하는 다른 방법으로는, 고독사 현황 등에 대한 실태조사를 전제로 한 제53조의5 및 안 제70조제1항제6호의2의 시행일을 공포 후 6개월로 통일하는 방법도 있겠으나, 상술한 바와 같이 실태조사 실시여부가 재량사항이므로, 개정안과 같이 공포 후 6개월 실시로 규정하지 않고 공포 후 즉시 시행하도록 수정하되, 실제 실태조사 실시여부는 보훈부가 준비사항을 감안하여 추진하면 될 것임.

제1조(시행일) 이 법은 2027년 1월 1일부터 시행한다. 다만, 제68조의4제1항·제3항·제4항, 제68조의5, 제77조제1항제11호의3 및 제85조제1항제2호의2의 개정규정은 공포한 날부터 시행하고, 제42조제7항제3호·제4호 및 제68조의4제2항의 개정규정은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	제1조(시행일) ---------- 공포한 날-------. --- 다음 각 호의 사항은 그 구분에 따른 날부터 시행한다. 1. 제51조제6항의 개정규정: 공포 후 6개월이 경과한 날 2. 제12조제2항제3호·제4호의 개정규정: 2027년 1월 1일

3. 종전의 규정에 따른 선순위자를 우선 적용하려는 부칙 경과조치의 적절성 여부 검토 필요

현행법 제12조제2항은 보상금을 받을 유족의 선순위자를 정할 때 같은 순위자가 2명 이상인 경우에는 '유족 간 협의-주로 부양·양육-연장자' 순으로 정하도록 규정하고 있으나[4], 안 제13조제2항은 '유족 간 협의-주로 부양·양육-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 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 중 '나이가 많은 사

4) **「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 제12조(보상금 지급순위)** ② 제1항에 따라 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상이면 다음 각 호의 순서에 따라 보상금을 지급한다.
1. 같은 순위 유족 간의 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 보훈보상대상자를 주로 부양하거나 양육한 사람에게 보상금을 지급한다.
3. 제1호 및 제2호에 해당하는 사람이 없는 경우에는 나이가 많은 사람에게 보상금을 지급하되, 같은 순위자가 보훈보상대상자의 부모인 때에는 제11조제1항에도 불구하고 보상금을 균등하게 분할하여 지급한다. 이 경우 보상금의 분할 지급방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

람'을 선순위자로 정하는 부분에 대해 최근 헌법재판소가 평등원칙 위반을 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 제3조는 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따른 선순위자로 보상금을 지급하고 있는 사람을 계속 선순위자로 보고 보상금을 받게 하여 기존 선순위자의 재산권 및 신뢰이익을 고려하려는 측면이 있음.

다만, 이 경우 결과적으로 안 제12조제2항에 따른 새로운 선정기준을 배제시켜 '생활 수준'에 따라 보상금을 수급할 수 있는 자의 순위 재선정의 기회를 원천적으로 박탈한 채 기존 선순위를 계속 유지하도록 함[5]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 고려하여 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 권리구제여부를 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 갖는

5) 보다 엄밀하게는 안 부칙 제3조 에 따른 기존의 선순위자가 사망한 후 세로운 선정기준에 따른 순위 재산정을 통해 보상금 수급권의 이전이 이루어질 것으로 보임.

다고 결정한 점을 고려할 필요가 있음[6].

또한, 헌법재판소가 헌법불합치결정에 따른 개선입법을 소급적용하지 않도록 규정한 부칙 조항에 관한 위헌제청 사건을 결정한 사례에서, 헌법재판소 결정의 취지와 개선입법의 내용, 소급을 제한하는 제반 사정을 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 합치되지 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.

6) 민법 부칙 제3항 위헌소원[2002헌바40등 (2002헌바40, 2002헌가22, 2003헌바19, 2003헌바46)] 중 일부 "(중략) 요컨대 헌법불합치결정에 의한 입법자의 입법개선의무에 따라 입법자가 개선입법을 함에 있어 소급적용 규정을 둘 의무가 있다면 그 소급적용의 범위는 원칙적으로 헌법불합치결정의 시점까지로 될 것이나, 구체적 사안마다 헌법불합치결정의 취지, 헌법불합치결정이 선고된 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."

【「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.

4. 부칙 제3조의 '보상'을 구체화할 필요

안 부칙 제3조는 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따른 선순위자로서 '보상'을 받고 있던 사람에 대한 기존 선순위를 존속하려는 것인데, '보상'의 의미가 모호하여 선순위에 따라 결정되는 지원사항을 보다 명확하게 표현할 필요가 있음.

[수정의견]

개 정 안	수 정 의 견

부 칙	부 칙
제3조(**보상금** 지급순위에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따른 선순위자로서 **보상**을 받고 있던 사람은 제13조제2항의 개정규정에도 불구하고 이 법에 따른 선순위자로서 **보상**을 받는다.	제3조(**보상금 등의** 지급순위에 관한 경과조치) ---------- **보상금 및 생활조정수당**을 ---------- **보상금 등**-----.

(수석전문위원 심 정 희)