



제433회국회(임시회)
제1차 정무위원회

독립유공자에우에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 독립유공자 유해봉환을 국가 책무로 규정 등 〉
■ 김용만 의원 대표발의(의안번호 제2215358호)

2026. 3.

정 무 위 원 회
전 문 위 원 김 정 연

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견: 독립유공자 유해봉환을 국가 책무로 규정 등	2
※ 참고자료	12

I. 제안경위

1. 제안자 : 김용만의원 등 15인
2. 제안일 : 2025. 12. 18.
3. 회부일 : 2025. 12. 19.

II. 제안이유 및 주요내용

국외에서 조국의 독립을 위해 헌신하다 순국하신 독립유공자 중 상당수가 아직까지 타국에 안장되어 있습니다. 이는 국가가 독립유공자에게 마땅히 표해야 할 최고의 예우를 다하지 못하는 것이며, 유가족들에게도 큰 아픔으로 남아있습니다.

이에 국가가 국외 안장 독립유공자의 유해를 봉환하는 것을 국가적 책무로 명확히 하고, 유해 봉환을 위한 체계적인 실태조사 및 절차적 근거를 법률에 마련함으로써, 독립유공자에 대한 합당한 예우를 실현하고 민족정기를 바로 세우고자 합니다(안 제26조의3 신설).

Ⅲ. 검토의견: 독립유공자 유해봉환을 국가 책무로 규정 등

- 개정안은 국외에 안장된 독립유공자의 유해봉환을 위하여 국가가 적극 노력할 것을 국가의 책무로 규정하고, 이를 위하여 국가보훈부가 국외 안장 독립유공자의 현황, 위치 등에 관한 실태조사를 실시할 수 있는 근거 등을 마련하려는 것임(안 제26조의3 신설).

현행	개정안
<u><신 설></u>	<u>제26조의3(독립유공자 유해봉환 등) ① 국가는 국외에 안장된 독립유공자의 유해 봉환을 위하여 적극 노력하여야 한다.</u> <u>② 국가보훈부장관은 독립유공자의 유해 봉환을 위하여 국외에 안장된 독립유공자의 현황, 위치 등에 관하여 국가보훈부령으로 정하는 바에 따라 실태조사를 실시할 수 있다.</u> <u>③ 국가보훈부장관은 독립유공자의 유해를 봉환하고자 할 경우 유족 또는 가족과 협의를 거쳐야 한다. 다만, 무연고 독립유공자의 경우에는 그러하지 아니하다.</u>

□ 2025년 12월말 기준, 독립유공자로 포상된 인원은 18,664명으로, 이 중 국외에 안장되어 있는 독립유공자는 687명임.

○ 국외에 안장되어 있는 독립유공자 중 현재 소재가 확인된 독립유공자는 221명, 소재가 확인되지 않은 독립유공자는 466명인 것으로 나타남.¹⁾

[표 1] 독립유공자 묘소 현황

(2025. 12. 31. 기준, 단위 : 명)

총 포상인원	국립묘지 안장	국립묘지 미안장							기타		
		국내 소재			국외 소재			북한 소재	산골·허묘 · 멸실 ²⁾		그 외*
		소계	국내 산재	소재 미확인	소계	소재 확인	소재 미확인		국내	국외	
18,664	5,017	11,713	3,081	8,632	687	221	466	377	774	16	80

* 생존 애국지사, 외국인 등

자료: 국가보훈부

○ 국가보훈부는 국외에 안장되어 있는 독립유공자 묘소와 관련하여, 현지 보존 묘소의 관리상태 확인 및 소재 미확인 묘소의 소재지 파악 등을 위한 실태조사를 하고 있으며, 훼손된 묘소를 보수하거나 비석을 설치하는 등 현지 보존 묘소의 단장을 지원하고 있음.

1) 국외 안장 독립유공자의 묘소 현황에 관하여 보다 구체적인 사항은 [참고](p. 12) 참조.

2) ‘산골’은 유족 등이 화장 후 야산 또는 하천 등에 유골을 뿌린 경우, ‘허묘’는 정확한 매장지를 파악하지 못하는 유족측이 추모 등을 이유로 가묘를 만든 경우, ‘멸실’은 유족측이 독립유공자 묘소의 정확한 위치를 알고 있었으나 부득이한 사유로 묘소의 행방을 더 이상 파악할 수 없는 경우를 각 의미하며, 유해의 소재를 찾을 수 없는 상황이란 점에서, 현재 묘소의 정확한 위치가 파악되지 않았으나 향후 조사 등을 통하여 위치 확인이 가능할 수 있는 ‘소재 미확인’과 차이가 있음.

[표 2] 국외 안장 독립유공자 묘소 실태조사 및 단장 지원 사업 개요

국외 안장 독립유공자 묘소 실태조사	○ 대상지역: 미국·일본·중국·러시아·중앙아시아·멕시코 등 예정 ○ 조사대상: 현지 보존 묘소, 신규 포상자 및 소재 미확인 묘소 등 ○ 주요 내용 - 묘소 관리상태 확인 및 유족 등 봉환·현지단장·추후 관리방안 등에 대한 의견 수렴 - 봉환 및 현지 단장에 필요한 절차 등 확인 - 소재지 미파악, 미조사된 독립유공자 묘소 등에 대한 소재지 파악 등
국외 안장 독립유공자 묘소 단장 지원	○ 지원대상: 국립묘지 이장을 희망하지 않는 국외 안장 독립유공자의 묘소 중 훼손된 묘지의 보수 또는 묘지 상석·비석 설치 등 단장을 희망하는 자의 묘소 ○ 단장계획 / 지원금액: 연 1기 / 기당 250만원

자료: 국가보훈부 업무시행지침(2026년) p.269.-270.

□ 한편, 국외에 안장된 독립유공자에 대한 유해봉환은 1946년 민간 주도로 시작된 이후,³⁾ 1975년부터는 舊 국가보훈처(現 국가보훈부) 주관으로 추진되고 있으며, 2026년 현재까지 봉환된 유해는 총 155위임.

[표 3] 독립유공자 유해봉환 현황

(단위: 위)

연도 구분	'46~ '90	'91~ '00	'01~ '10	'11~ '20	'21	'22	'23	'24	'25	계
위수	19	55	48	21	1	2	2	1	6	155
지역	미국 중국 일본 네덜란드 싱가폴	미국 중국 일본 대만 러시아	미국 중국 일본 쿠바	미국 중국 일본 카자흐 스탄	카자흐 스탄	프랑스 스위스	미국	독일	미국 캐나다 브라질	

* '08년, '11년, '15년은 미봉환

자료: 국가보훈부

3) 국가보훈부에 따르면, 1946년 민간에서 봉환위원회(위원장 박열)를 구성하여 독립유공자 유해봉환을 추진하였고, 최초 유해봉환은 백범 김구선생의 삼의사(윤봉길, 이봉창, 백정기) 유해봉환임.

□ 그런데, 현재 소재가 확인된 독립유공자 묘소 221기가 아직 국외에 안장되어 있는 상태이고, 독립유공자 유해봉환은 2025년 광복80주년 계기로 전년 대비 증가(1위→6위)하였으나, 이를 제외한 최근 4년('21년~'24년)간은 연평균 1.5위에 그쳐, 이에 대한 국가보훈부의 적극적이고 지속적인 노력이 필요한 상황임.⁴⁾

○ 또한, 국외에 안장되어 있는 독립유공자 중 현재까지 소재지가 확인되지 않은 독립유공자 묘소는 약 68%로, 국외 안장 독립유공자 묘소의 절반 이상이 그 소재지가 확인되어 있지 않은 상황이므로, 유해봉환을 위한 선행단계로서 그 소재지 및 현황에 대한 확인·조사가 체계적으로 이루어질 필요가 있음.

□ 이에, 개정안은 독립유공자 유해봉환이 국가의 책무임을 법률에 명확히 하고, 이를 위한 실태조사 및 절차적 근거를 마련함으로써 독립유공자에 대한 합당한 예우를 실현하고 민족정기를 바로 세우려는 취지임.

○ 개정안은 제26조의3을 신설하는 것으로, 제1항에서는 독립유공자 유해봉환을 위한 국가의 책무를, 제2항에서는 유해봉환을 위한 실태조사의 법적 근거를, 제3항에서는 '유족 등과의 협의' 등 유해봉환의 절차를 각각 규정하고 있음.

4) 국가보훈부에 따르면, 2026년에는 총 3위의 유해봉환이 계획되어 있다고 함.

- 국가의 책무에 관한 규정을 법률에 두는 취지는, 국가가 수행하여야 할 업무를 법률에 명시하여 정부의 적극적인 정책집행을 유도함으로써 법률의 입법목적이 효과적으로 달성될 수 있게 하려는 것인데,⁵⁾ 현행법은 그 입법목적을 조국의 자주독립을 위하여 공헌한 독립유공자에게 국가가 합당한 예우를 하는 것으로 정하고 있고,⁶⁾ ‘국외 안장 독립유공자 유해봉환’은 조국을 위해 헌신하고 희생한 독립유공자에 대한 합당한 예우라는 입법목적을 실현하기 위하여 필요한 조치라는 점을 고려할 때, 독립유공자 유해봉환을 국가의 책무로 명시하여 독립유공자 유해봉환이 적극적으로 이루어질 수 있게 하려는 개정안은 타당한 측면이 있는 것으로 보임.
- 또한, ‘국외 독립운동가 유해봉환’ 사업은 독립유공자의 충의로운 유지를 기리고 숭고한 애국정신을 계승·발전시키는 것을 그 배경으로 하고 있다는 점에서,⁷⁾ 개정안의 내용은 독립유공자의 애국정신을 기리고, 이를 계승·발전시키기 위한 시책을 마련하는 것을 국가의 책임으로 정하고 있는 동 법의 총칙과 부합하는 측면이 있음.⁸⁾

5) 국회사무처 법제실, 법제기준과 실제(2024), p.255., 법제처, 법령입안심사기준(2024), p.69.

6) 「**독립유공자예우에 관한 법률**」 제1조(목적) 이 법은 일제(日帝)로부터 조국의 자주독립을 위하여 공헌한 독립유공자와 그 유족에게 국가가 합당한 예우(禮遇)를 함으로써 독립유공자와 그 유족의 생활 안정과 복지 향상을 도모하고 나아가 국민의 애국정신을 길러 민족정기(民族正氣)를 선양(宣揚)함을 목적으로 한다.

7) 국가기록원 분야별 검색 중 ‘해외 독립운동가 유해봉환사업’의 배경 참조

(<https://www.archives.go.kr/next/newsearch/listSubjectDescription.do?id=000218&pageFlag=&sitePage=>) (최종 방문일 2026. 1. 28.)

8) 「**독립유공자예우에 관한 법률**」 제3조(국가 등의 시책) 국가와 지방자치단체 등은 독립유공자의 애국정신을 기리고 이를 계승·발전시켜 민족정기를 선양(宣揚)하며 제2조의 기본 이념을 구현하기 위한 시책을 마련한다.

□ 다만, 개정안은 제26조의3제2항⁹⁾에서 독립유공자 유해봉환을 위하여 “국외에 안장된 독립유공자”의 “현황, 위치 등”에 관한 실태조사를 실시하도록 하고 있는데,

현행법은 제26조의2¹⁰⁾에서 묘지관리 비용의 지원을 위하여 “국립 묘지에 안장되지 아니한 독립유공자 묘지”의 “소재지, 현황, 관리 상태 등”에 관한 실태조사를 하도록 의무규정을 두고 있어,

개정안에 따른 실태조사가 신설될 경우에는 법에서 정하고 있는 두 실태조사가 그 목적에 다소 차이가 있을 수 있더라도,¹¹⁾ 대상과 내용에 있어서는 중복될 소지가 있을 것으로 보인다는 점에서,

각 실태조사가 별개로 실시되어 비효율적으로 운영되지 않도록,

① 두 제도의 대상 또는 내용이 서로 중복되지 않고 각 제도가 그 실태조사의 목적 달성에 부합하는 방향에서 체계적으로 운영될

9) 안 제26조의3(독립유공자 유해봉환 등) ② 국가보훈부장관은 독립유공자의 유해 봉환을 위하여 국외에 안장된 독립유공자의 현황, 위치 등에 관하여 국가보훈부령으로 정하는 바에 따라 실태조사를 실시할 수 있다.

10) 「독립유공자에우에 관한 법률」 제26조의2(묘지관리 비용의 지원 등) ① 국가는 국립묘지에 안장되지 아니한 순국선열 또는 사망한 애국지사의 묘지관리에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원할 수 있다.

② 국가보훈부장관은 제1항에 따른 비용지원을 위하여 국가보훈부령으로 정하는 바에 따라 국립묘지에 안장되지 아니한 순국선열 또는 사망한 애국지사의 묘지의 소재 및 현황 등에 관한 실태조사를 하여야 한다.

③ 국가보훈부장관은 제1항에 따른 비용지원 및 제2항에 따른 실태조사를 위하여 독립유공자의 친족 또는 묘지 관리자 등과의 연락체계를 갖추어야 한다.

「독립유공자에우에 관한 법률 시행규칙」 제10조의4(독립유공자 묘지에 관한 실태조사) 법 제26조의2 제2항에 따라 국가보훈부장관이 실시해야 하는 국립묘지에 안장되지 않은 순국선열 또는 사망한 애국지사의 묘지에 관한 실태조사에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 해당 묘지의 소재지 및 현황
2. 해당 묘지의 관리 상태
3. 독립유공자의 친족 또는 묘지 관리자의 연락처
4. 해당 묘지에 대한 관리 계획
5. 그 밖에 국가보훈부장관이 해당 묘지의 유지·관리 등에 필요하다고 인정하는 사항

11) 개정안은 실태조사의 목적을 유해봉환으로, 현행법 제26조의2제2항은 실태조사의 목적을 묘지관리에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 국가가 지원으로 각각 설정하고 있음.

수 있도록 대상·내용을 조정하거나, ②국외 안장 독립유공자 묘소에 대해서는 하나의 실태조사로 통합하여 실시하는 방안 등을 사전에 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

[표 4] 현행법에 따른 실태조사와 개정안에 따른 실태조사 비교

구분	현행법 제26조의2에 따른 실태조사	개정안 제26조의3에 따른 실태조사
목적	독립유공자 묘지관리 비용 지원	독립유공자 유해봉환
대상	국립묘지에 안장되어 있지 아니한 독립유공자 묘지(국내 산재 +국외 안장)	국외에 안장되어 있는 독립유공자
실태조사 내용	묘지의 소재지 및 현황 묘지의 관리 상태 친족 또는 묘지 관리자의 연락처 묘지에 대한 관리계획 등	독립유공자 (묘소) 현황, 위치 등 국가보훈부령으로 정하는 사항

□ 또한, 개정안 제26조의3제3항은 국가보훈부장관이 독립유공자의 유해봉환을 하고자 할 경우에는 “그 유족 또는 가족”과 협의를 거치도록 하는 절차를 규정하고 있는데,

① 이 법에 따른 “가족”은 독립유공자의 생존을 전제로 하는 것이어서, 독립유공자의 사망을 전제하는 유해봉환의 협의 대상으로 적합하지 않은 측면이 있고, ② 이 법의 적용대상자가 되는 “유족”은 독립유공자의 배우자 및 직계비속을 의미하는데, 독립유공자의 후손 중 직계비속이 아닌 친족이 유해봉환을 위한 협의 대상이 되어야

할 가능성도 존재하므로,¹²⁾

개정안 제26조의3제3항에서 유해봉환 협의의 대상으로 정하고 있는 “유족 또는 가족”은 그 문언을 “친족”으로 수정하는 것을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.¹³⁾

□ 그 밖에, 개정안에 따른 실태조사 및 유해봉환 협의 절차를 수행하기 위해서는 독립유공자 유족 등의 인적사항 등 「개인정보보호법」에 따른 개인정보가 필요할 것으로 보이는 바, 이를 위하여 국가보훈부장관이 관계기관의 장에게 관련 정보를 요청할 수 있는 권한을 국가보훈부장관의 자료요청권을 규정하고 있는 현행법 제39조의2에 추가할 필요성이 있는지를 논의하여야 할 것으로 보임.

○ 참고로, 국립묘지에 안장되지 아니한 독립유공자 묘지에 관하여 의무적으로 실태조사를 실시하도록 하는 규정 등을 신설하였던 과거 개정 당시(2021. 1. 26. 개정)에는 실태조사 사무 수행을 위하여 舊 국가보훈처장(現 국가보훈부장관)의 관련 자료 제공 요청 권한도 함께 신설한 바 있음.

12) 분묘의 관리처분권은 원칙적으로 제사주제자가 되는 직계비속에게 있으나, 배우자 및 직계비속이 없는 경우에는 그 형제자매 또는 4촌 이내의 방계혈족에게 제사주제자로서 분묘의 관리처분권이 귀속될 가능성이 있음(광주지방법원 2025. 6. 27. 선고 2023나89735 판결 등 참조).

13) 현행법은 국립묘지에 안장되지 아니한 독립유공자 묘지의 관리비용 지원 및 실태조사를 위한 연락체계 대상을 “독립유공자의 친족”으로 규정하고 있음.

* 「독립유공자예우에 관한 법률」 제26조의2(묘지관리 비용의 지원 등) ③ 국가보훈부장관은 제1항에 따른 비용지원 및 제2항에 따른 실태조사를 위하여 독립유공자의 친족 또는 묘지 관리자 등과의 연락체계를 갖추어야 한다.

[표 5] 舊 독립유공자예우에 관한 법률 개정 내용(2021. 1. 26. 개정)

舊 독립유공자예우에 관한 법률 (2017. 10. 31. 법률 제15030호로 개정된 것)	舊 독립유공자예우에 관한 법률 (2021. 1. 26. 법률 제17917호로 개정된 것)
제26조의2(묘지관리 비용의 지원) 국가는 국립묘지에 안장되지 아니한 순국선열 또는 사망한 애국지사의 묘지관리에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원할 수 있다. <신 설> <신 설> 제39조의2(자료의 제공 요청 등) ① 국가보훈처장은 다음 각 호의 사무를 수행하기 위하여 주민등록정보, 가족관계등록사항, 재외국민등록사항, 군복무에 관한 자료, 국세·지방세에 관한 자료, 소득·재산에 관한 자료, 국민연금·건강보험 등 각종 연금·보험에 관한 자료, 출입국 정보 등을 관계 기관의 장에게 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 기관의 장은 정당한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. 1. ~ 9. (생략) <신 설> 10. ~ 12. (생략) ② ~ ④ (생략)	제26조의2(묘지관리 비용의 지원 등) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ② 국가보훈처장은 제1항에 따른 비용 지원을 위하여 총리령으로 정하는 바에 따라 국립묘지에 안장되지 아니한 순국선열 또는 사망한 애국지사의 묘지의 소재 및 현황 등에 관한 실태조사를 하여야 한다. ③ 국가보훈처장은 제1항에 따른 비용지원 및 제2항에 따른 실태조사를 위하여 독립유공자의 친족 또는 묘지 관리자 등과의 연락체계를 갖추어야 한다. 제39조의2(자료의 제공 요청 등) ① (현행과 같음) 1. ~ 9. (현행과 같음) 9의2. 제26조의2제2항에 따른 실태조사 10. ~ 12. (현행과 같음) ② ~ ④ (생략)

- 국가보훈부는 개정안에 대하여, 유해봉환 사업의 법률적 근거가 마련됨으로써 향후 사업의 지속성과 안정성을 확보할 수 있다는 점에서 개정안에 동의한다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5112

참 고

국외 안장 독립유공자 묘소 현황

(2025.12.31. 기준, 단위 : 위)

국 가	합계 (a+b)	소재 확인 (a)	소재 미확인 (b)	기타사항(합계 불포함)		
				유해 봉환	위패 봉안	산골 묘실
계	687	221	466	155	39	16
중 국	233	48	185	82	18	12
미 국	224	146	78	48	3	1
러 시 아	118	11	107	1	13	-
멕 시 코	54	1	53	-	-	2
일 본	17	4	13	11	1	-
카 자흐 스 탄	17	3	14	3	3	-
쿠 바	13	-	13	1	-	1
우즈베키스탄	5	5	-	-	-	-
캐 나 다	2	1	1	1	-	-
브 라 질	-	-	-	2	-	-
키르기즈스탄	1	1	-	-	-	-
독 일	1	-	1	1	-	-
아르헨티나	1	1	-	-	-	-
과 테 말 라	1	-	1	-	-	-
프 랑 스	-	-	-	1	-	-
스 위 스	-	-	-	1	-	-
네 델 란 드	-	-	-	1	-	-
대 만	-	-	-	1	-	-
몽 골	-	-	-	-	1	-
싱 가 폴	-	-	-	1	-	-

자료: 국가보훈부

