



제429회국회(정기회)
제10차 정무위원회

민주화추진협의회유공자단체 설립에 관한 법률안

검 토 보 고

〈민주화추진협의회유공자단체 설립 근거 마련〉

■ 이학영의원 대표발의(의안번호 제2211871호)

2025. 11.

정 무 위 원 회

전 문 위 원 최 기 도

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
1. 제안이유	1
2. 주요내용	2
III. 검토의견	4
1. 제정안의 취지	4
2. 제정안의 구성체계 및 특징	4
3. 제정안의 입법 필요성	9
4. 정부 및 보훈단체 의견	12
※ 참고자료	13

I. 제안경위

1. 발의자 : 이학영의원 등 59인
2. 발의일 : 2025. 7. 31.
3. 회부일 : 2025. 8. 1.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 제안이유

1980년 서울의 봄, 1987년 6월 항쟁 등 1980년대 권위주의적 통치에 항거한 민주화운동이 있었기에 민주헌정질서를 회복하고 국민의 자유와 권리를 신장시킬 수 있었음. 특히, 1984년 5월 설립되어 민주화운동의 구심점이 된 민주화추진협의회는 현재의 민주헌정질서를 확립하는 데 핵심적 역할을 맡았다고 여겨짐.

그러나 현재 민주화추진협의회가 민주화 정신을 계승하는 사업을 추진·유지하는 데 필요한 근거가 부족하여 단체가 지니고 있는 민주화 이념과 물질적·정신적 자산을 유지·보전하는 데 어려움을 겪고 있음.

이에 1980년대 민주화운동을 주도하였던 민주화추진협의회를 기반

으로 하는 민주화추진협의회유공자단체의 설립근거를 마련함으로써 민주화운동의 정신을 계승시키고 민주주의 발전에 기여하고자 함.

2. 주요내용

가. 민주화추진협의회유공자단체를 설립하여 민주화운동에 공헌한 회원의 권익을 향상하고 국민에게 민주화운동의 정신을 계승시키기 위한 사업을 수행하게 함으로써 민주주의의 발전에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).

나. 민주화추진협의회유공자단체(이하 “단체”라 한다)는 법인으로 하고, 정관을 작성하여 국가보훈부장관의 인가를 받아 설립등기를 함으로써 성립되며, 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용하도록 함(안 제3조).

다. 단체의 정관에 목적, 명칭, 사무소 소재지, 회원의 권리와 의무에 관한 사항 등을 포함하도록 함(안 제4조).

라. 단체의 사업으로 회원의 의료·간병지원, 민주화운동 기념사업 및 그 사업수행을 위한 수익사업 등을 규정함(안 제5조).

마. 단체에 임원으로 회장 2명, 부회장 2명, 이사 20명 및 감사 2명을 두고, 그 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있도록 함(안 제8조).

바. 국가보훈부장관은 단체가 법률에 위반하거나 설립목적에 맞지 아니하게 수익사업을 운영하는 경우 또는 이 법 또는 대통령령으로

정하는 법령에 따른 지시나 정관을 위반한 경우에 시정조치를 명할 수 있도록 함(안 제15조).

사. 단체는 정관으로 정하는 해산 사유의 발생 또는 총회의 해산 결의로 해산하도록 함(안 제18조).

Ⅲ. 검토의견

1. 제정안의 취지

- “민주화추진협의회”는 1984년 창설된 단체로, 1987년 활동을 중단하였다가 2002년 재결성되었으며, 현재 국회사무처를 주무관청으로 하는 비영리 사단법인임.¹⁾
- 제정안은 “민주화추진협의회”를 기반으로 하는 “민주화추진협의회 유공자단체”를 국가보훈부 소관 특수법인으로 설립하는 법적 근거를 마련²⁾함으로써 1980년대 권위주의 통치에 항거한 민주화운동의 정신을 계승시키고, 민주화추진협의회를 기반으로 하는 단체의 활동을 활성화하기 위한 취지로 보임.

2. 제정안의 구성체계 및 특징

- 제정안은 별도의 장 구분 없이 총 20개 조문의 본칙과 2개 조문의 부칙으로 구성되어 있음.
- 제정안은 “민주화추진협의회유공자단체”라는 사단법인형 특수법인을 설립하려는 조직법으로, 사단법인형 특수법인 조직법의 체계인 법인 설립에 관한 사항(법인격, 설립, 정관 등), 조직 및 기관에

1) <참고> 사단법인 민주화추진협의회 현황(p.11) 참조.

2) 제정안 제안 이유 참조.

관한 사항(회원, 임원, 총회, 이사회 등), 지도·감독에 관한 사항 등으로 구성되어 있으며,

- 국가보훈부 소관 보훈단체 설립 근거를 규정하고 있는 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」과 일부 제외된 조문을 제외하고는 동일한 체계와 내용으로 구성되어 있음.

[표 1] 제정안의 구성체계

구 분	제정안	「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」
제1조	목적	제1조(목적)
제2조	정의	-
제3조	법인격 등	제4조(법인격)
제4조	정관	제7조(정관)
제5조	사업	-
제6조	회원의 자격	제3조(회원)
제7조	조직	제5조(조직)
제8조	임원	제6조(임원)
제9조	임원의 임기	-
제10조	지부장	제6조의2(지부장)
제11조	총회	제10조(총회)
제12조	대의원	제11조(대의원)
제13조	이사회	제12조(이사회)

구 분	제정안	「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」
제14조	비치 서류	제16조(비치 서류)
제15조	시정조치	제25조(시정조치)
제16조	행정관청의 검사 등	제26조(행정관청의 검사 등)
제17조	보고 또는 자료 등의 제출 요구	제27조(보고 또는 자료 등 의 제출 요구)
제18조	해산 사유	제28조(해산 사유)
제19조	유사명칭의 사용금지	제29조(유사명칭의 사용금지)
제20조	과태료	제32조(과태료)
부 칙		
제1조	시행일	
제2조	설립준비	

□ 제정안은 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」 중 보조금, 국유·공유재산의 무상 사용 등, 수익사업 영위에 관한 사항 등 보훈단체에 대한 국가의 재정적 지원 및 단체의 재정적 기초에 관한 사항과 관련된 내용에 대해서는 별도로 규정하지 않음.³⁾

3) 제정안이 민주화추진협의회유공자단체에 대한 국가의 보조금 교부 또는 국유·공유재산의 무상 사용 등 재정적 지원에 관하여 별도로 규정하고 있지 않은 관계로, 국회예산정책처에 따르면, 동 제정안으로 인해 추가적인 재정소요는 발생하지 않는다고 함.

[표 2] 제정안과 현행 보훈단체 설립법 비교

(음영: 제정안에서 규정하고 있지 않은 조항)

제정안	국가유공자단체법	5·18민주유공자법
제1조(목적)	제1조(목적)	(제1조~제54조 생략)
제2조(정의)	제2조 삭제	<제6장 단체설립 및 지원 >
제3조(법인격 등)	제3조(회원)	제55조(법인격)
제4조(정관)	제3의2(회원의 권리의무)	제56조(정관)
제5조(사업)	제4조(법인격)	제57조(회원)
제6조(회원의 자격)	제5조(조직)	제58조(임원 등)
제7조(조직)	제6조(임원)	제59조(이사회)
제8조(임원)	제6조의2(지부장 등)	제60조(총회)
제9조(임원의 임기)	제7조(정관)	제61조(조직)
제10조(지부장)	제7의2 삭제	제62조(지부장 등)
제11조(총회)	제8조 삭제	제63조(정치활동 등의 금지)
제12조(대의원)	제9조(각 국가유공자단체의 성립)	제64조(사업)
제13조(이사회)	제10조(총회)	제65조(수익사업)
제14조(비치 서류)	제11조(대의원)	제66조(수익사업의 승인 등)
제15조(시정조치)	제12조(이사회)	제67조(명의 대여 금지 등)
제16조(행정관청의 검사 등)	제13조(보조금)	제68조(승인의 유효기간 등)
제17조(보고 또는 자료 등의 제출 요구)	제13조의2(국유·공유재산의 우선 매각 등)	제69조(수익사업 승인의 취소 등)
제18조(해산 사유)	제14조(정치활동 등의 금지)	제70조(복지사업심의위원회의 설치 등)
제19조(유사명칭의 사용금지)	제15조(삭제)	제71조(심의위원회의 운영)
제20조(과태료)	제16조(비치 서류)	제72조(수익금의 사용)
	제17조(국가유공자등단체의 수익사업)	제73조(회계감사 등)
	제18조(수익사업의 승인)	제74조(실태조사)

제정안	국가유공자단체법	5·18민주유공자법
	제18조의2(승인의 유효기간 등) 제18조의3(명의 대여 금지 등) 제19조(복지사업심의위원회의 설치 등) 제20조(심의위원회의 운영) 제21조(수익금의 사용) 제22조(회계감사 등) 제22조의2(실태조사) 제22조의3(수익사업에 관한 정보·자료의 공개) 제23조(수익사업의 정지 및 승인 취소) 제24조(청문) 제25조(시정조치) 제26조(행정관청의 검사 등) 제27조(보고 또는 자료 등의 제출 요구) 제27조의2(재무·회계 기준의 준수) 제28조(해산 사유) 제29조(유사명칭의 사용금지) 제30조(벌칙) 제31조(양벌규정) 제32조(과태료)	제75조(정보공개) 제76조(청문) 제77조(보조금) 제78조(국유재산·공유재산의 우선 매각 등) 제79조(시정조치) 제80조(행정관청의 조사 및 검사) 제81조(보고 또는 자료 등의 제출요구) 제82조(회계규칙) 제83조(해산사유) (제84조~제97조 생략) 제98조(벌칙) 제99조(양벌규정) 제100조(과태료)

3. 제정안의 입법 필요성

- 제정안은 현재 「민법」상 비영리 사단법인인 민주화추진협의회를 기반으로, 특별법에 설립근거를 둔 특수법인으로서 민주화운동 관련 유공자 단체를 설립하려는 것으로,
제정안의 입법 필요성과 관련하여서는, 별도 특별법 제정을 통한 설립근거 마련의 필요성, 단체 구성원의 자격, 법 제정을 위한 선행 논의 등을 고려하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임.
- 첫째, 특별법에 의하여 설립되는 비영리법인은 민법의 규정만으로는 설립하려는 법인의 형태 내지 기능과 그에 대한 감독 등에 관한 입법목적을 충분히 달성할 수 없는 경우 별도의 법률에서 규정을 두고 국가에 의하여 설립되는 것이라는 점에서,⁴⁾
제정안에 따른 단체의 설립을 「민법」에 따른 일반적인 법인 설립 절차 외 별도의 법률 제정을 통하여 추진할 필요성이 있는지에 대하여 논의할 필요가 있음.
- 앞서 살펴본 바와 같이,⁵⁾ 제정안은 보조금 교부, 수익사업의 수행, 국유·공유재산의 무상 사용 등 단체에 대한 국가의 재정적 지원 등에 대해서는 규정하고 있지 않고, 제정안의 구성체계 및 내용이 「민법」에서 규정하고 있는 일반적인 비영리법인 설립절차에 관한 사항만을 규정⁶⁾하고 있다는 측면을 고려할 필요가 있음.

4) 국회 법제실, 「법제기준과 실제」, 2024, p. 529.

5) 2. 제정안의 구성체계 및 특징(p. 4. ~ p. 8.) 참조.

□ 둘째, 현재 개별 법률에 설립근거를 둔 국가보훈부 소관 유공자 관련 단체는 총 16개로,⁷⁾ 해당 유공자 단체들은 모두 개별 법률에 따라 유공자 및 그 유족 또는 가족으로 등록된 인원에게 단체의 회원자격을 부여하도록 법률에서 명확히 정하고 있는데 반해,⁸⁾ 제정안은 단체의 회원자격을 “단체의 설립목적과 사업에 동의하는 사람으로서 정관으로 정하는 자격을 갖춘 사람”으로 규정하고 있어, 기존 유공자 단체와 그 성격이 상이하다는 점을 심사에 고려할 필요가 있음.

[표 3] 국가보훈부 소관 유공자 단체의 회원자격

단체명	회원자격	단체명	회원자격
대한민국 상이군경회	국가유공자법에 따른 전상군경, 공상군경	대한민국 무공수훈자회	국가유공자법에 따른 무공수훈자, 보훈수훈자
대한민국 전몰군경유족회	국가유공자법에 따른 전몰군경 및 순직군경의 유족, 전상군경 및 공상군경의 유족	대한민국 6·25참전유공자회	참전유공자법에 따른 6·25전쟁 참전유공자
대한민국 전몰군경미망인회	국가유공자법에 따른 전몰군경·순직군경·전상군경·공상군경의 유족 중 보상금을 받는 처	대한민국 월남전참전자회	참전유공자법에 따른 월남전쟁 참전유공자

6) 「민법」 제3장 법인 편.

7) 「국가유공자 등 단체 설립에 관한 법률」에 따른 대한민국상이군경회, 대한민국전몰군경유족회, 대한민국전몰군경미망인회, 광복회, 4·19민주혁명회, 4·19혁명희생자유족회, 4·19혁명공로자회, 재일학도의용군동지회, 대한민국무공수훈자회, 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 대한민국6·25참전유공자회, 대한민국월남전참전자회, 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 대한민국고엽제전우회, 「5·18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 5·18민주화운동부상자회, 5·18민주유공자유족회, 5·18민주화운동공로자회, 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 대한민국특수임무유공자회.

* 보훈단체의 현황에 대하여는 [참고 2] 국가보훈부 보훈단체 현황(p. 15.) 참조.

8) 다만, 광복회는 독립유공자의 시기적 특성을 고려하여, 등록된 유족이 없는 경우 가장 가까운 직계비속 중 나이가 많은 사람 1명에게 회원자격을 부여하고 있음.

단체명	회원자격	단체명	회원자격
광복회	독립유공자법에 따른 애국지사, 순국선열 및 애국지사의 유족	대한민국 고엽제전우회	고엽제법에 따른 고엽제 후유의증환자·고엽제후유증 환자 및 고엽제후유증 2세환자
4·1 9민주혁명회	국가유공자법에 따른 4·19혁명부상자	5·18민주화운동 부상자회	5·18유공자법에 따른 5·18민주화운동부상자
4·19혁명 희생자유족회	국가유공자법에 따른 4·19혁명사망자의 유족, 4·19혁명부상자의 유족	5·18민주유공자 유족회	5·18유공자법에 따른 5·18민주유공자의 유족
4·19혁명 공로자회	국가유공자법에 따른 4·19혁명공로자	5·18민주화운동 공로자회	5·18유공자법에 따른 5·18민주화운동희생자
재일학도의용군 동지회	국가유공자법에 따른 재일학도의용군인	대한민국 특수임무유공자회	특수임무유공자법에 따른 특수임무유공자

자료: 국가보훈부

□ 셋째, 제정안은 민주화운동 관련 유공자 단체를 설립하려는 것인데, 국가보훈부 소관 보훈단체로 인정받기 위해서는 그 대상이 보훈의 영역에 포함되어야 하고, 현재 4·19혁명 및 5·18민주화운동 이외에 어떤 범위의 민주화운동을 국가보훈의 영역에 포함하여 예우할 것인지에 대하여는 논의가 진행 중인 상황이므로,⁹⁾ 관련된 논의 및 심사 경과를 제정안 심사에 참고할 필요가 있음.

9) 현재 우리 위원회에 「민주유공자 예우에 관한 법률안」이 계류 중에 있음.

4. 정부 및 보훈단체 의견

- 국가보훈부는 제정안에 대하여, 국가보훈부 소관 보훈단체로 인정받기 위해서는 그 대상이 보훈의 영역에 포함되는 것이 선행되어야 하나, 4·19 및 5·18 이외에 1980년대 권위주의적 통치에 항거한 민주화운동을 포괄하는 영역은 아직 보훈의 영역에 편입되지 않은 상황이고, 제정안은 단체의 회원이 특정되어 있지 않아 기존 단체의 설립 기준과 상이하므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.
- 기존 보훈단체 중 대한민국상이군경회, 대한민국전몰군경유족회, 대한민국전몰군경미망인회, 대한민국무공수훈자회, 대한민국월남전참전자회는 6개의 민주화 관련 보훈단체가 설립되어 있는 상황에서 추가 단체 설립은 유사 단체 난립이 우려된다는 점, 제정안에 따른 단체의 회원자격이 불분명하다는 점 등을 이유로 제정안에 따른 단체의 설립에 반대한다는 의견을 제출함.¹⁰⁾

문 의 처
02)6788-5112

10) [참고 3] 보훈단체별 의견 제출 내용(p. 16.) 참조.

참고 1

[사] 민주화추진협의회 현황

□ 설립목적

- 본회는 3.1독립운동과 4.19민주혁명, 부마항쟁, 그리고 광주민주화운동의 정신을 이어받은 6월 항쟁의 주체로서 민주주의와 의회발전을 위한 연구와 입법 활동을 지원하여 우리나라에 민주주의를 정착시키고, 민족통일과 평화번영에 기여함을 목적으로 한다.

□ 연 혁

- '84.05.18 : 민주화추진협의회 창설
- '87. . : 민주화추진협의회 해체
- '01.11.23 : 국회사무처소관 비영리법인 설립허가
- '02. 2. 2 : 사단법인 민주화추진협의회 설립등기

□ 관련근거

- 「민법」 제32조에 의한 국회사무처 소관 사단법인

□ 임원 및 회원 현황

- 이 사 장 : 권노갑, 김덕룡
- 회 장 : 김무성, 이석현
- 회 원 : 총 491 명 (2019년 기준 / 임원포함)

□ 주요 사업

- 민주화운동 역사의 발굴, 보존, 홍보사업
- 민주화운동 기념관 건립 및 각종 기념사업
- 민주화운동의 연구와 민주주의의 계몽 및 교육사업
- 민주발전과 의회발전에 필요한 연구 및 입법 활동 지원
- 지역·계층 간 화합 및 국민통합과 북한의 민주화를 위한 사업
- 민주화운동 공로자에 대한 후생복지사업
- 국회·정부 등으로부터 위탁받은 조사연구 및 용역사업의 수행
- 북한의 민주화와 세계화에 부응한 교류 및 통일 관련사업
- 국민민복과 회원 상호간의 친목도모를 위한 각종 사회사업
- 경제발전 및 환경보전 등을 위한 각종 활동
- 기타 본 회의 설립목적을 달성하기 위한 사업

참고 2

국가보훈부 보훈단체 현황

(‘25. 6월 말 기준)

단 체 명	대 표	회원자격 인원 (명)	설 립 목 적 (설립일)	조 직 현 황		설립 근거
				지 부 (시·도)	지 회 (시·군·구)	
광 복 회	이종찬	9,016 (본인5)	■ 민족정기 선양 (’73. 03. 03.)	17	137	국가 유공자 단체 설립법
상 이 군 경 회	유을상	104,688	■ 국가발전, 자활 (’63. 08. 12.)	17	240	
전 물 군 경 유 족 회	김영수	99,435	■ 전몰장병 유지계승 (’63. 08. 12.)	17	232	
전 물 군 경 미 망 인 회	박건용	58,999	■ 순국자 유지계승 (’63. 08. 12.)	17	230	
재 일 학 도 의 용 군 동 지 회	박운옥	1	■ 국민의 호국정신 함양 (’89. 01. 01.)	1	—	
무 공 수 훈 자 회	김정규	54,787	■ 국가사회 기여 (’91. 12. 27.)	17	228	
4·19민주혁명회	오경섭	115	■ 4·19이념 계승 (’73. 03. 03.)	6	—	
4·19혁명유족회	한성기	186	■ 4·19이념 계승 (’73. 03. 03.)	4	—	
4·19혁명공로자회	문정수	211	■ 4·19이념 계승 (’01. 09. 17.)	4	—	
특수임무유공자회	김용덕	3,939	■ 명예선양, 국민애국심함양 (’08. 01. 28.)	17	159	특수임무 유공자법
고 업 제 전 우 회	김길래	11)119,826	■ 국민호국정신 및 애국심 고취 (’07. 12. 21.)	17	224	고엽제 지원법
6·25참전유공자회	손희원	30,607	■ 명예선양, 자유민주주의 수호 (’09. 03. 07.)	17	230	참전법
월 남 전 참 전 자 회	이화종	12)166,004	■ 명예선양, 복리증진 (’12. 04. 18.)	17	230	
5.18민주화운동 부 상 자 회	조규연	2,104	■ 5.18정신 계승, 발전 (’22. 03. 02.)	7	—	5.18민주 유공자법
5.18민주유공자 유 족 회	양재혁	1,099	■ 5.18정신 계승, 발전 (’22. 05. 12.)	3	6	
5.18민주화운동 공 로 자 회	윤남식	1,375	■ 5.18정신 계승, 발전 (’22. 03. 04.)	5	21	
재 향 군 인 회	신상태	11,230,073	■ 친목도모, 권익향상 (’52.2.1./’92.12.2.처이관)	14	223	재향 군인회법

자료: 국가보훈부

11) ①고엽제후유증(등급자 63,115명 + 등급기준미달자 12,463명) + ②고엽제후유의증(등급자 46,533명 + 등급기준미달자 38,113명) + ③고엽제2세환자 232명 - ④ 유족 28,804명 - ⑤ 중복인원 11,826명

12) 월남참전유공자 생존 인원 166,004명에는 1)고엽제전우회 가입요건 인원 중 고엽제2세환자 인원을 제외한 인원 119,594명이 포함

참고 3

보훈단체별 의견 제출 내용

단체별	의견
상이군경회	- 민주화운동 관련자까지 국가보훈 범주에 포함시킬 경우 국가보훈 예우의 중요성이 희석될 소지가 있고 4·19(3개) 및 5·18(3개) 등 6개 단체가 설립되어 그 대상을 명확히 하고 있음에도 추가 단체설립이 민주화운동의 정신을 계승시킨다는 주장은 국민적 공감대 형성을 얻지 못하고 특정이익 집단을 용인하는 것으로 반대
전몰군경유족회	우리 사회에는 민주화 운동과 관련한 다수의 단체가 상존하고 있으므로 민주화추진협의회유공자단체 설립에 관한 법률을 입법하여 시행할 경우 민주화운동의 다양성에 따른 서로 다른 인식을 간직한 각각의 다수의 단체가 불만을 표출하거나 유사한 단체가 난립할 것으로 예상되는 등 더 많은 문제가 예상되므로 제정 반대
전몰군경미망인회	3·15의거 참여자의 명예회복 등에 관한 법률, 민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률, 민주화운동 기념사업회법, 5·18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률 등을 종합적으로 통합 정비, 보완하여 개정함이 타당함 - 민주화추진협의회유공자단체 설립에 관한 법률안 제정으로 의료, 기념, 교육, 수익사업 등을 할 경우 3·15의거, 4·19혁명, 부·마항쟁, 6·10항쟁 등 우후죽순으로 단체설립에 관한 법률안 제정 난립 초래로 반대
대한민국 무공수훈자회	- 회원자격이 불분명하므로 부동의 - 법률안의 회원자격이 “설립목적과 사업에 동의하는 사람”으로서 민주화운동 참여 여부가 불분명함 - 민주화운동 미참여자도 설립목적과 사업에 동의한 사람이 회원이 된다면 전국민이 회원자격이 있음
대한민국 월남전참전자회	자신의 몸과 마음을 바쳐 국가를 지키고 발전시킨 공로에 대하여 보답하는 것이 보훈의 기본적인 의미라고 할 것인 바, 국가의 명령을 받고 이역만리 타국의 전장에서 피를 흘린 월남전참전자에 대한 국가의 보상이나 처우가 제대로 이루어지지 않고 있는 현 상황에서 이러한 법률 제정은 체계적이고 균형있고 공평한 보훈 정책 방향에 바람직하지 않다고 사료됨.

자료: 국가보훈부

