



제433회국회(임시회)  
제1차보건복지위원회

# 고독사 예방 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안

## 검 토 보 고

〈 국가유공자에 대한 고독사 예방 및 관리 정책 등 〉  
■ 이양수의원 대표발의(의안번호 제14314호)

2026. 3.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 신은호



# 목 차

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| I . 개요 .....                        | 1 |
| II . 주요 내용별 검토 .....                | 2 |
| 1. 국가유공자에 대한 고독사 예방 및 관리 정책 등 ..... | 2 |



## I. 개요

### 1. 이양수의원 대표발의안(의안번호 제14314호)

#### 가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 이양수의원 등 10인
- (2) 제 안 일 : 2025. 11. 17.
- (3) 회 부 일 : 2025. 11. 18.

#### 나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 고독사 예방 및 관리에 관한 일반적 사항을 규정하고 있으나 국가유공자의 개별적 특성을 고려한 고독사 예방 및 관리에 관한 구체적인 지원 근거는 부족한 실정임.

그런데 국가보훈부의 국가유공자 관련 지표에 따르면 국가유공자 등 보훈대상자의 경우 약 70%가 70세 이상 고령자일 뿐만 아니라, 독거비율 또한 높아 일반 국민들보다 사회적 고립 및 고독사의 위험에 더 노출되어 있어, 이들을 고독사 위험으로부터 보호하기 위한 체계적인 지원이 필요한 상황임.

이에 국가와 지방자치단체가 국가유공자의 신체적·정신적 상황을 고려한 고독사 관련 정책을 수립 및 시행하고, 실태조사 및 자료 제공 요청에 관하여 근거를 마련함으로써 국가유공자에 대한 고독사 예방 및 관리 정책의 실효성을 높이려는 것임(안 제13조의2 신설).

## Ⅱ. 주요 내용별 검토

### 1. 국가유공자에 대한 고독사 예방 및 관리 정책 등

#### 가. 개정안의 내용

- 개정안은 국가유공자의 신체적·정신적 상황을 고려하여 국가유공자의 고독사 예방 및 관리 등에 필요한 정책을 수립·시행할 수 있도록 하면서(안 제13조의2제1항 신설), 국가보훈부장관으로 하여금 3년마다 국가유공자의 고독사 실태조사를 실시하고 그 결과를 발표하도록 하려는 것임(안 제13조의2제2항 신설).

| 현행   | 개정안                                                                                                                                                                                                                 |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <신설> | <u>제13조의2(국가유공자에 대한 특별)</u> ① 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조에 따른 국가유공자(이하 “국가유공자”라 한다)의 신체적·정신적 상황을 고려하여 국가유공자의 고독사 예방 및 관리 등에 필요한 정책을 수립·시행할 수 있다.<br>② 국가보훈부장관은 3년마다 국가유공자의 고독사 실태조사 |

| 현행 | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    | <p><u>를 실시하고 그 결과를 발표하여야 한다.</u></p> <p><u>③ 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 제1항에 따른 정책을 수립·시행하기 위하여 국가보훈부장관에게 필요한 자료의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제공을 요청받은 국가보훈부장관은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.</u></p> <p><u>④ 그 밖에 국가유공자의 고독사 예방 및 관리에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.</u></p> |

## 나. 검토의견

- 현행법은 국민 전체를 대상으로 하는 고독사 예방 및 관리 정책의 기본법으로서, 2020년 3월 31일 제정되어 2021년 4월 1일부터 시행되고 있음.

법 제4조제1항<sup>1)</sup>은 국가 및 지방자치단체가 고독사위험자를 고독사 위험으로부터 적극 보호하기 위한 정책을 수립하도록 규정하고 있으며, 제10조제1항<sup>2)</sup>은 고독사의 원인 및 실태를 파악하고 정책 수립·시행을 위한 기초자료로 활용하기 위하여 보건복지부장관이 5년마다 고독사 실태조사를 실시하고 그 결과를 발표하도록 하고 있음.

- 이에 따라, 보건복지부는 ‘고독사예방관리체계구축 사업’<sup>3)</sup> 등을 추진하고 있으며, 2026년 관련 예산은 전년대비 9억 원 증가한 75억 원 규모임.

- 한편, 보건복지부가 실시한 고독사 실태조사<sup>4)</sup>에 따르면, 고독사 사망자 수의 전년대비 증가율은 다소 완화되는 추세를 보이고

---

1) 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 고독사위험자를 고독사 위험으로부터 적극 보호하기 위하여 필요한 정책을 수립하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 고독사 현황 파악, 고독사 예방 및 대응 등 각 단계에 필요한 정책을 수립·시행하여야 한다.

2) 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」

제10조(고독사 실태조사) ① 보건복지부장관은 고독사의 원인과 실태를 파악하는 등 고독사 예방정책의 수립·시행에 필요한 기초자료로 활용하기 위하여 5년마다 고독사 실태조사를 실시하고 그 결과를 발표하여야 한다.

3) (고독사예방관리체계구축) 고독사 위험에 노출된 취약가구 등을 발굴하여 위기 대상자에 대한 보건·복지·의료 서비스 지원을 통한 고독사 예방

- (내역사업, 고독사정책기반구축) 고독사 실태조사 지원, 고독사 예방정책 연구 등 근거 기반의 고독사 예방 및 관리 관련 정책 개발 및 사업 발굴 추진

- (내역사업, 고독사 예방 및 관리사업) 인구학적 특성, 위험요인(건강, 소득 등)을 고려하여 위험군을 선정하여 대상 발굴부터 서비스 제공, 지속 관리체계에 관한 고독사 예방·관리 우수 사업 지원

4) 2022년 고독사 실태조사(한국보건사회연구원), 2024년 고독사 사망자 실태조사(한국사회보장정보원 고독사 예방조사연구센터)

있으나, 절대적인 사망자 수는 여전히 증가하고 있으며 전체 사망자 수 대비 고독사 사망자 비율 또한 유의미하게 감소하고 있다고 보기에는 한계가 있음.

### < 2017~2023년 고독사 사망자 수 >

(단위: 명, %)

| 구분           | 2017    | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    | 2022    | 2023    |
|--------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 고독사 사망자 수(A) | 2,412   | 3,048   | 2,949   | 3,279   | 3,378   | 3,559   | 3,661   |
| 전년대비 증감율     | -       | 26.4    | △3.3    | 11.2    | 3.0     | 5.4     | 2.9     |
| 전체 사망자 수(B)  | 285,534 | 298,820 | 295,110 | 304,948 | 317,680 | 372,939 | 352,511 |
| A/B          | 0.0084  | 0.0102  | 0.0099  | 0.0107  | 0.0106  | 0.0095  | 0.0103  |

자료: 보건복지부, 2022년 및 2024년 고독사 실태조사 / 통계청, 사망통계

□ 따라서, 고독사 위험군의 특성을 보다 면밀하게 반영한 맞춤형 정책을 통해 고독사 예방 및 관리의 실효성을 제고할 필요가 있는데, 그 중에서도 청년층에 비해 중·장년층의 고독사 사망자 수가 많은 점을 고려할 때, 만성질환 등 건강 위험 요인을 동반하는 고령층에 대한 전략적이고 집중적인 정책 설계가 필요할 것으로 보임.

### < 2021년 고독사 사망 통계 >

(단위: 명, %)

| 구분             | 19세 이하 | 20대 | 30대 | 40대 | 50대   | 60대 | 70대 이상 | 연령 미상 | 계     |
|----------------|--------|-----|-----|-----|-------|-----|--------|-------|-------|
| 고독사 사망자 수      | 2      | 53  | 164 | 526 | 1,001 | 981 | 624    | 27    | 3,378 |
| 전체 사망자 수 대비    | 0.1    | 1.9 | 3.6 | 4.7 | 3.9   | 2.2 | 0.28   | -     | 1.1   |
| 고독사 중 자살 사망자 수 | 2      | 30  | 66  | 137 | 169   | 105 | 57     | 5     | 571   |

\* 보건복지부, 2022년 고독사 예방 실태조사 연구

\*\* 주민등록연앙인구<sup>5)</sup> 기준, 연령미상은 번사자의 부패 또는 현장에서 신분을 확인할 수 없는 경우, 경찰청 자료에 기록이 없는 경우에 해당됨.

5) 연앙인구는 한 해의 중간인 7월 1일을 기준으로 하여 산출한 인구를 말함.

□ 이와 관련하여 국가보훈부의 통계에 따르면, 국가유공자 등 보훈 대상자의 약 80%가 65세 이상 고령자이고 독거비율 또한 28.8%로 일반 국민(22.1%<sup>6)</sup>)에 비해 높은 수준인데, 이는 보훈대상자가 사회적 고립 및 고독사 위험에 더욱 취약할 가능성이 크다는 점을 시사한다는 점에서, 보훈대상자의 특성에 맞춘 고독사 예방 정책을 수립·시행하는 것은 필요한 측면이 있음.

그러나 현행 보훈 관계 법령은 취약계층에 대한 요양지원, 일상생활 지원을 위한 보훈재가복지서비스, 무연고 국가유공자 사망 시 장례 지원 등 사후적 대응 중심의 지원 제도를 규정하고 있을 뿐, 고독사 예방 및 관리를 위한 직접적인 정책 근거는 명시적으로 두고 있지 않는 것으로 보임.

#### < 보훈대상자의 고령 및 독거노인비율 >

| 구분                  | 인원(명)   | 비율(%) |
|---------------------|---------|-------|
| 전체 보훈대상자*           | 572,992 | 100.0 |
| 보훈대상자 중 1인가구        | 159,415 | 27.8  |
| 보훈대상자 중 65세 이상      | 463,348 | 80.9  |
| 보훈대상자 중 65세 이상 1인가구 | 133,718 | 28.8  |

\* 보훈대상자 본인 및 선순위 유족. (자료: 국가보훈부, 25.3 기준)

□ 이러한 점에서, 사회적 고립과 고독사 위험에 노출될 가능성이 높은 국가유공자 등에 대하여 적극적인 사전적 대응이 필요함에도 불구하고, 관련 정책을 체계적으로 수립·시행할 수 있는 법적 근거가 미비하고, 관계기관으로부터 필요한 자료를 확보할 수 있는 명확한 근거 규정 또한 부족하다는 한계가 있으므로,

6) 국가데이터처, 「장래가구추계2022」, 「장래인구추계2022」, 2024  
(독거노인비율: (65세 이상 1인가구 수 / 65세 이상 인구) x 100)

개정안은 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사가 국가유공자 등의 특성을 반영하여 고독사 예방 및 관리 정책을 수립·시행할 수 있도록 법적 근거를 마련하는 한편, 정책의 효과적인 추진을 위하여 국가보훈부장관에게 필요한 자료를 요청할 수 있도록 하려는 것임.

- 다만, 현행법이 국민 일반을 대상으로 하는 고독사 예방 및 관리에 관한 기본법적 성격을 가진다는 점을 고려할 때, 보훈대상자와 같이 특정 위험군에 대한 보다 구체적인 정책 내용은 개별 법률에서 규율하는 것이 법체계적으로 바람직한 측면이 있음.

즉, 보훈대상자에 관한 정책은 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」, 「5·18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률」 등에서 주로 규율되고 있다는 점을 감안하여, 보훈대상자에 대한 고독사 예방 및 관리 정책 역시 국가보훈부가 소관하여 기존 보훈 정책들과 연계하여 추진하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음.

아울러, 현행법에서는 고독사 관련 정책 및 계획을 수립·시행하는 과정에서 보훈대상자 등 주요 위험군을 고려하도록 하는 방향으로 규정하되, 이들에 대한 유형별·세부적 지원 대책은 법 제6조7)에 따른

7) 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」

제6조(고독사 예방 기본계획의 수립 등) ① 보건복지부장관은 고독사 예방을 위한 정책의 체계적인 추진을 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 고독사 예방 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 고독사 예방정책의 추진목표 및 기본방향
2. 고독사 예방정책의 추진체계에 관한 사항
3. 고독사 예방을 위한 사회환경 조성에 관한 사항
4. 고독사 발생현황 등을 포함한 실태조사에 관한 사항
5. 청년층·중년층·노인 등 생애주기별 고독사 예방대책 및 지원방안
6. 고독사위험자의 조기 발견 및 지원체계의 구축
7. 고독사 예방에 대한 교육

기본계획의 수립 시 반영하도록 하는 방식도 고려해볼 수 있음.

- 참고로, 보훈대상 관련 법률에 보훈대상자 등의 고독사 예방 및 대응을 위한 정책 수립 근거를 마련하려는 취지의 개정안들<sup>8)</sup>이 국회정무위원회에 회부되어 있음.

---

8. 고독사 예방에 대한 조사·연구

9. 고독사 예방 관련 전문인력의 지역별 수급현황 및 처우 등에 관한 사항

10. 기본계획을 추진하는 데 필요한 재원의 규모·조달방안 및 분배에 관한 사항

11. 그 밖에 고독사 예방을 위하여 필요하다고 인정되는 사항

③ 보건복지부장관은 제1항에 따라 기본계획을 수립한 경우에는 이를 지체 없이 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 통보하여야 한다.

8) 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안」(강명구의원 대표발의, 의안번호 제2208239), 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안」(이인영의원 대표발의, 의안번호 제2214393), 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률 일부개정법률안」(강명구의원 대표발의, 의안번호 제228242), 「5·18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률 일부개정법률안」(강명구의원 대표발의, 의안번호 제2208243), 「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률 일부개정법률안」(강명구의원 대표발의, 의안번호 제2208245), 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률 일부개정법률안」(강명구의원 대표발의, 의안번호 제2208246), 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률 일부개정법률안」(강명구의원 대표발의, 의안번호 제2208247)

## 다. 관계 부처 및 관련 단체 의견

- (보건복지부) 현행법은 고독사 위험자의 예방 및 관리에 필요한 전반적인 정책 방향을 규정하는데 목적을 두고 있으며, 국가유공자에 대한 취업·의료·양로 등 지원에 대해서는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 규정하고 있음.

보건복지부는 고독사 예방 및 관리 업무를 총괄하며, 국가유공자 등 특정 대상에 대한 정책·사업은 해당 정책 대상을 관리하는 개별 부처에서 추진하는 것이 적절하다는 점에서, 전체 고독사 위험자가 아닌 국가유공자 고독사 위험자의 지원을 위한 실태 파악 및 지원에 관한 내용은 「고독사예방법」이 아닌 「국가유공자법」에서 통합적으로 규정할 필요가 있음.

- (국가보훈부) 「고독사예방법」은 고독사 예방 및 관리에 관한 정책을 국가적 차원에서 추진하기 위해 제정된 기본법에 해당하므로, 국가유공자 고독사 예방정책의 세부사항보다는 정책 추진 방향을 규정하는 것이 바람직하고, 보훈대상자를 우선 배려하는 등 적극적인 조치를 위해서는 국가보훈대상자 관련 정책을 전담하는 보훈부가 주도적인 역할을 수행할 필요가 있음.

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5497 |

|             |                                              |
|-------------|----------------------------------------------|
| <b>【참고】</b> | <b>국가유공자 고독사 예방 종합대책 개요 (' 25.3월, 국가보훈부)</b> |
|-------------|----------------------------------------------|

○ **(위험군 발굴)** 국가유공자 특성을 반영한 대상자 발굴체계 마련

| 구분   | 기 준                                         | 개 선                                       |
|------|---------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 관리대상 | <b>65세 이상</b> +1인가구+취약계층+복지서비스 미수혜자(6,679명) | <b>전 연령</b> +1인가구+취약계층+복지서비스 미수혜자(8,522명) |
| 분류기준 | <b>3단계</b><br>(고위험군-위험군-의심군)                | <b>4단계</b><br>(고위험군-중위험군-저위험군-의심군)        |
| 판단지표 | <b>장애 정도</b>                                | 장애 정도<br><b>+국가유공자 특성+사회적 관계</b>          |
| 대상발굴 | 통계 기반                                       | <b>판단지표</b> 기반 <b>전수조사</b>                |

○ **(맞춤형 서비스 지원)** 대상별 고독사 예방프로그램 제공

| 위험군  | 대상별 맞춤형 예방프로그램                                                                                                                                                                                                                                               |
|------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 고위험군 | <b>▶ 고독사 예방 집중관리</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ (민관협업) AI기반 문열림센서·스마트플러그 지원 「AI 히어로 케어」 건강음료 배달원을 통한 안부확인서비스 「영웅 안부배달」</li> <li>▪ (보훈부) <b>보훈재가복지서비스</b> 및 <b>보훈요양시설</b> 입소 지원</li> <li>▪ (복지부·지자체) 일반국민 대상 고독사 예방 <b>시범사업 우선지원</b></li> </ul> |
| 중위험군 | <b>▶ 민관협업 안부확인 서비스 제공</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ AI 기반 자동안부확인 전화 「<b>보보안심콜</b>」</li> <li>▪ 연탄은행 등 민간기관 협업 도시락 배달·식사지원 「<b>찾아가는 모두의 보훈</b>」</li> </ul>                                                                                      |
| 저위험군 | <b>▶ 일상적 사회관계망 형성 지원</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 보훈회관별 민관협업을 통한 「<b>보훈문화회관</b>」 조성 및 문화프로그램 운영</li> </ul>                                                                                                                                   |

○ **(제도적 기반 구축)** 고독사 예방을 위한 협업체계 구축 및 근거 마련

| 구 분    | 내 용                                                                            |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------|
| 부처간 협업 | ▪ 10개 부처 차관급 협의기구 「 <b>고독사 예방협의회</b> 」를 통한 협업인프라 마련                            |
| 민관협업   | ▪ <b>지역사회보장협의체</b> , 민간기업, NGO 등과 협업하여 자원봉사자-국가유공자간 매칭을 통한 안부확인, 물품지원 등 고독사 예방 |
| 법적기반   | ▪ 국가유공자 고독사 예방정책 수립·시행의 근거 마련을 위해 「 <b>국가유공자법</b> 」 등 <b>6개 법률 개정</b> 추진       |