



제428회국회(임시회)
제2차 정무위원회

국가유공자 등 예우에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 동순위 유족간 보상금 수급자 선정기준 변경 〉

- 이정문 의원 대표발의(의안번호 제2210207호)
- 권향엽 의원 대표발의(의안번호 제2210356호)
- 박덕흠 의원 대표발의(의안번호 제2210447호)
- 이상휘 의원 대표발의(의안번호 제2210741호)
- 윤한홍 의원 대표발의(의안번호 제2210816호)

2025. 8.

정 무 위 원 회

전 문 위 원 최 기 도

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	2
III . 검토의견	7
1. 보상금 지급기준 관련 헌법재판소 결정 및 개정 연혁	13
2. 검토의견	21
가. 개정안 개요	21
나. 검토의견	24
다. 부칙: 시행일 및 기존 수급자에 대한 변경 기준 적용 여부	32
※ 참고자료	35

I. 제안경위

[이정문 의원안]

1. 제안자 : 이정문의원 등 11인
2. 제안일 : 2025. 4. 29.
3. 회부일 : 2025. 4. 30.

[권향엽 의원안]

1. 제안자 : 권향엽의원 등 11인
2. 제안일 : 2025. 5. 2.
3. 회부일 : 2025. 5. 7.

[박덕흠 의원안]

1. 제안자 : 박덕흠의원 등 10인
2. 제안일 : 2025. 5. 9.
3. 회부일 : 2025. 5. 12.

[이상희 의원안]

1. 제안자 : 이상희의원 등 11인
2. 제안일 : 2025. 6. 12.
3. 회부일 : 2025. 6. 13.

[윤한홍 의원안]

1. 제안자 : 윤한홍의원 등 11인
2. 제안일 : 2025. 6. 13.
3. 회부일 : 2025. 6. 16.

II. 제안이유 및 주요내용

[이정문 의원안]

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 선행 순위 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 선행 순위 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(안 제13조제2항).

[권향엽 의원안]

현행법은 국가유공자의 유족에게 보상금을 지급하면서, 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상인 경우 같은 순위 유족 간 협의에 의하여 1명을 지정하도록 하고, 협의가 이루어지지 않을 경우 국가유공자를 주로 부양하거나 양육한 사람에게 보상금을 지급하되, 주로 부양하거나 양육한 사람이 없으면 나이가 많은 사람에게 지급하도록 정하고 있음.

최근 헌법재판소는 국가유공자의 자녀 간에 협의가 이뤄지지 않거나 자녀들 가운데 국가유공자를 주로 부양한 사람이 없을 수도 있는데, 이러한 경우 연장자우선 조항으로 인해 나이에 따른 차별이 발생하게 된다는 것을 이유로 헌법불합치 결정을 내린 바 있음(2024헌가12).

이에 국가유공자의 같은 순위 유족 간에 협의가 이뤄지지 않고, 국가유공자를 주로 부양하거나 양육한 사람이 없는 경우 생활수준이 대통령령으로 정하는 기준 이하인 사람에게 보상금을 지급하되, 보상금을 지급받을 사람이 정해지지 않는 경우 같은 순위 유족 간 균등하게

분할하여 지급하도록 하여 나이로 인한 차별을 해소하려는 것임(안 제 13조제2항제4호 신설 등).

[박덕흠 의원안]

현행법은 국가유공자의 유족에게 보상금을 지급하면서, 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상인 경우 같은 순위 유족 간 협의에 의하여 1명을 지정하도록 하고, 협의가 이루어지지 않을 경우 국가유공자를 주로 부양하거나 양육한 사람에게 보상금을 지급하되, 주로 부양하거나 양육한 사람이 없으면 나이가 많은 사람에게 지급하도록 정하고 있음.

최근 헌법재판소는 국가유공자의 자녀 간에 협의가 이뤄지지 않거나 자녀들 가운데 국가유공자를 주로 부양한 사람이 없을 수도 있는데 이러한 경우 연장자 우선 조항으로 인해 나이에 따른 차별이 발생하게 된다면, 생활 정도에 따라 급여금의 액수 등을 달리하여 지원하는 것이 국가유공자법상 보상이 가지는 사회보장적 성격에 바람직하다는 결정을 내린 바 있음(2024헌가12).

이에 국가유공자의 자녀 간에 협의가 되지 않고, 국가유공자를 주로 부양하거나 양육한 사람이 없는 경우 「국민기초생활 보장법」, 「장애인연금법」 및 「기초연금법」에 따른 급여 수급 대상자인지 여부를 고려하여 우선 순위를 결정하고, 그럼에도 우선 순위를 결정할 수

없는 경우 같은 순위 유족 간 보상금을 균등하게 분할하여 지급하려는 것임(안 제13조제2항제4호 신설 등).

[이상희 의원안]

현행법은 국가유공자의 유족에게 보상금을 지급하면서, 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상인 경우 같은 순위 유족 간 협의에 의하여 1명을 지정하도록 하고, 협의가 이루어지지 않을 경우 국가유공자를 주로 부양하거나 양육한 사람에게 보상금을 지급하되, 주로 부양하거나 양육한 사람이 없으면 나이가 많은 사람에게 지급하도록 정하고 있음.

최근 헌법재판소는 국가유공자의 자녀 간에 협의가 이뤄지지 않거나 자녀들 가운데 국가유공자를 주로 부양한 사람이 없을 수도 있는데, 이러한 경우 유족의 생활보호 필요성을 고려하지 않고 연장자를 우선하도록 하여 나이에 따른 차별이 발생하게 된다는 것을 이유로 헌법불합치 결정을 내린 바 있음(2024헌가12).

이에 국가유공자의 같은 순위 유족 간에 협의가 이뤄지지 않고, 국가유공자를 주로 부양하거나 양육한 사람이 없는 경우 같은 순위 유족 간 균등하게 분할하여 지급하도록 하려는 것임(안 제13조제2항제3호).

[윤한홍 의원안]

현행법은 국가유공자의 유족에게 보상금을 지급하면서, 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상인 경우 같은 순위 유족 간 협의에 의하여 1명을 지정하도록 하고, 협의가 이루어지지 않을 경우 국가유공자를 주로 부양하거나 양육한 사람에게 보상금을 지급하되, 주로 부양하거나 양육한 사람이 없으면 나이가 많은 사람에게 지급하도록 정하고 있음.

한편, 최근 헌법재판소는 국가유공자의 유족 간에 협의가 이뤄지지 않거나 유족들 가운데 국가유공자를 주로 부양한 사람이 없는 경우 나이가 많은 사람에게 보상금을 지급하도록 한 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」을 나이에 따른 차별이 발생하게 된다는 것을 이유로 헌법불합치 결정을 내린 바 있음(2024헌가12).

이에 국가유공자의 같은 순위 유족 간에 협의가 이뤄지지 않고, 국가유공자를 주로 부양하거나 양육한 사람이 없는 경우 대통령령으로 정하는 생활수준이 낮은 사람에게 보상금을 지급하되, 보상금을 지급 받은 사람이 정해지지 않는 경우 나이가 많은 사람에게 보상금을 지급하도록 개정하여 나이로 인한 차별을 해소하려는 것임(안 제13조제2항제4호 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

- 현행법은 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상인 경우 같은 순위 유족 간 협의에 의하여 1명을 지정하도록 하고, 협의가 이루어지지 않을 경우 국가유공자를 주로 부양하거나 양육한 사람에겐 보상금을 지급하되, 주로 부양하거나 양육한 사람이 없으면 나이가 많은 사람에게 지급하도록 하고 있는데, 5건의 개정안은 보상금을 받을 국가유공자의 유족 중 같은 순위자가 2명 이상인 경우, 보상금을 받을 유족을 결정하는 기준을 변경하려는 것임.

이정문의원안	
현행	개정안
제13조(보상금 지급순위) ① (생략)	제13조(보상금 지급순위) ① (현행과 같음)
② 제1항에 따라 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상이면 다음 각 호의 순서에 따라 보상금을 지급한다.	② ----- ----- ----- -----.
1. 2. (생략)	1. 2. (현행과 같음)
3. 제1호 및 제2호에 해당하는 사람이 없는 경우에는 <u>나이가 많은 사람에게</u> 보상금을 지급하되, 같은 순위자가 국가유공자의 부모인 때에는 제12조제	3. ----- ----- <u>대통령령으로 정하는 생활수준이 가장 낮은 사람에게</u> 보상금을 ----- -----

1항에도 불구하고 보상금을 균등하게 분할하여 지급한다. 이 경우 보상금의 분할 지급 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ③·④ (생략)	----- ----- -----. ----- -----. ③·④ (현행과 같음)
권향엽의원안	
현행	개정안
제13조(보상금 지급순위) ① (생략) ② 제1항에 따라 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상이면 다음 각 호의 순서에 따라 보상금을 지급한다. 1.·2. (생략) 3. 제1호 및 제2호에 해당하는 사람이 없는 경우에는 <u>나이가 많은</u> 사람에게 보상금을 지급하되, 같은 순위자가 국가유공자의 부모인 때에는 제12조제1항에도 불구하고 보상금을 균등하게 분할하여 지급한다. 이 경우 <u>보상금의</u> 분할 지급 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제13조(보상금 지급순위) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----. 1.·2. (현행과 같음) 3. ----- -----<u>생활수</u> <u>준이 낮은</u>----- ----- ----- -----. -----<u>생활수준의 산</u> <u>정방식, 보상금의</u>----- ----- -----.

<신 설> ③ · ④ (생 략)	4. 제3호에 따라 보상금을 받을 사람이 정해지지 아니하는 경우에는 제12조제1항에도 불구하고 보상금을 균등하게 분할하여 지급한다. ③ · ④ (현행과 같음)
박덕흠의원안	
현 행	개정안
제13조(보상금 지급순위) ① (생 략) ② 제1항에 따라 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상이면 다음 각 호의 순서에 따라 보상금을 지급한다. 1. · 2. (생 략) 3. 제1호 및 제2호에 해당하는 사람이 없는 경우에는 <u>나이가 많은 사람에게</u> 보상금을 지급하되, 같은 순위자가 국가유공자의 부모인 때에는 제12조제1항에도 불구하고 보상금을 균등하게 분할하여 지급한다. 이 경우 보상금의 분할 지급 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제13조(보상금 지급순위) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- -----. 1. · 2. (현행과 같음) 3. ----- ----- <u>다음 각 목의 순위에 따라</u>--- ----- ----- ----- -----. ----- -----

<신 설>

<신 설>

<신 설>

<신 설>

<신 설>

<신 설>

<신 설>

가. 「국민기초생활 보장법」

제7조제1항제1호에 따른

생계급여 수급자

나. 「국민기초생활 보장법」

제7조제1항제3호에 따른

의료급여 수급자

다. 「국민기초생활 보장법」

제7조제1항제2호에 따른

주거급여 수급자

라. 「국민기초생활 보장법」

제7조제1항제4호에 따른

교육급여 수급자와 그 가

구원 또는 같은 법 제2조

제10호에 따른 차상위계층

마. 「장애인연금법」 제2조

제4호에 따른 장애인연금

수급자

바. 「기초연금법」 제2조제3

호에 따른 기초연금 수급

자

4. 제3호에 따라 보상금을 받을

사람이 정해지지 않는 경우에

는 다음 각 목의 구분에 따른

다.

가. 제3호의 같은 목에 해당

③ . ④ (생략)	<u>하는 사람이 2명 이상인 경우: 제3호 각 목의 순위에 따라 중복적으로 해당하는 사람을 우선한다.</u> <u>나. 제3호 각 목에 해당하는 사람이 없거나 같은 목에 해당하는 사람 간에 순위가 결정되지 아니한 경우: 제12조제1항에도 불구하고 보상을 균등하게 분할하여 지급한다.</u> ③ . ④ (현행과 같음)
-------------------	--

이상회의원안	
현행	개정안
제13조(보상금 지급순위) ① (생략) ② 제1항에 따라 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상이면 다음 각 호의 순서에 따라 보상금을 지급한다. 1. 2. (생략) 3. 제1호 및 제2호에 해당하는 사람이 없는 경우에는 <u>나이가 많은 사람에게 보상금을 지급하되, 같은 순위자가 국가유공자의 부모인 때에는 제12조제</u>	제13조(보상금 지급순위) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) 3. ----- -----제12조 제1항에도----- -----. -----

<u>1항에도 불구하고 보상금을 균등하게 분할하여 지급한다.</u> 이 경우 <u>보상금의 분할 지급 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> ③ . ④ (생략)	----- -----. ③ . ④ (현행과 같음)
윤한홍의원안	
현행	개정안
제13조(보상금 지급순위) ① (생략) ② 제1항에 따라 보상금을 받을 유족 중 같은 순위자가 2명 이상이면 다음 각 호의 순서에 따라 보상금을 지급한다. 1. 2. (생략) 3. 제1호 및 제2호에 해당하는 사람이 없는 경우에는 <u>나이가 많은 사람에게 보상금을 지급하되, 같은 순위자가 국가유공자의 부모인 때에는 제12조제1항에도 불구하고 보상금을 균등하게 분할하여 지급한다.</u> 이 경우 <u>보상금의 분할 지급 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> <신설>	제13조(보상금 지급순위) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) 3. ----- -----<u>생활수준이 낮은</u>----- -----<u>지급한다.</u> -----<u>생활수준의 산정방식</u>----- -----. 4. 제3호에 따라 보상금을 받을

③ · ④ (생략)	<u>사람이 정해지지 아니하는 경우에는 나이가 많은 사람에게 보상금을 지급하되, 같은 순위자가 국가유공자의 부모인 때에는 제12조제1항에도 불구하고 보상금을 균등하게 분할하여 지급한다. 이 경우 보상금의 분할 지급방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u> ③ · ④ (현행과 같음)
-------------------	---

1. 보상금 지급기준 관련 헌법재판소 결정 및 개정 연혁

- 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⁾

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 아

□ 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 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⁾

니하다.

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.

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.

＜ 국가유공자 유족에 대한 보상금 지급액 ＞

(2025년 기준, 단위: 천원)

구분	전몰군경 및 순직군경 유족	건국포장서훈자 유족	대통령표창자 유족
배우자	2,036	1,765	648
25세 미만 자녀 또는 미성년 제매	2,361	2,050	935
부모 또는 조부	2,001	1,737	614

출처: 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령」 [별표 4]

＜ 국가유공자 유족 보상금 수급자 결정 기준 ＞

순위	유족	동순위 간 결정 기준
1	배우자	-
2	자녀	협의→주로 부양→나이
3	부모	협의→주로 양육→균등 분할
4	조부모	협의→주로 양육→나이
5	미성년 제매	협의→주로 부양→나이

* 현재 조부모와 미성년 제매는 보상금 수급자가 없음

□ 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.

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)

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

3) 헌법재판소 2013. 10. 24. 선고 2011헌마724 결정(독립유공자 손자녀 1명 한정 보상금 지급사건).

평등권을 침해한다고 결정하였으며,⁴⁾

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

4) 헌법재판소 2018. 6. 28. 선고 2016헌가14 결정(보상금 수급권자 1인 한정 및 연장자 우선사건).

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.

“생활안정을 위한 지원금”(이하 “생활안정지원금”이라 함)을 지급할 수 있도록 제도를 마련(2018. 4. 6. 신설)함으로써 보상금을 받지 못하는 자녀도 일정 보상을 받을 수 있도록 했다는 점이 고려된 것으로 보임.⁸⁾

<동순위 간 보상금 수급자 선정기준 등에 관한 헌법재판소 결정례>

사건 (청구인)	결정 요지
2011헌마724 (독립유공자 <u>손자녀</u>)	▪ 보상금 등 수급권은 국가보은적 성격과 사회보장적 성격을 겸하고 있음. ▪ 수급권의 사회보장적 성격상 보상금을 지급할 유족이 다수일 경우 원칙적으로 국가의 재정부담능력 등이 허락하는 한 모두 수급자로 정하되, 생활정도에 따라 보상금의 액수를 달리 지급하는 것이 바람직. ▪ 불가피하게 유족 중 1명에 한정하여 보상금을 지급할 경우에는 선정기준을 정당화할만한 합리적 이유가 요구됨.
2016헌가14 (보훈보상대상자 <u>부모</u>)	
2024헌가12등 (국가유공자 <u>자녀</u>)	
2018헌가6 (6·25전몰군경 <u>자녀</u>)	▪ 1명에 한정하여 보상금 등을 지급하도록 하면서, 동순위 유족이 2명 이상인 경우 생활정도 등 개별적 사정을 고려하지 않고 연장자를 우선하도록 하는 것은, ① 유족의 생활보호 측면에 반하고, ② 사회보장적 성격에 부합하지 않으며, ③ 협의, 부양 등 나이 외 다른 기준의 실효성을 인정하기도 어려우므로, 합리적 이유 없이 나이 많은 자와 그렇지 않은 자를 차별하는 것으로 평등권을 침해함.
2015헌마304 (독립유공자 <u>손자녀</u>)	▪ 대통령령으로 정하는 생활수준 등을 고려하여 손자녀 1명에게 보상금을 지급하도록 한바, 보상금 수급권의 실효성을 보장하면서 아울러 국가의 재정부담 능력도 고려함. ▪ 아울러 독립유공자법은 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 고려함.

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.

	▪ 위와 같은 사정을 종합해 볼 때, 심판대상조항에 나타난 입법자의 선택이 명백히 그 재량을 일탈한 것이라고 보기 어려우므로 심판대상조항은 청구인의 평등권을 침해하지 아니함.
--	---

□ 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 분할하여 지급하도록 하였음.

□ 다만, 최근인 2025년 3월 선고된 국가유공자 자녀에 대하여는 헌법 재판소 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.

< 헌법불합치 결정 이후 보상금 수급자 선정기준 개정 현황 >

대상 내용	개정일 (결정 선고일)	개정 내용
독립유공자 손자녀 1인 한정 및 연장자 우선	2014. 5. 21. (2013. 10. 24.)	· 손자녀 1명 한정 지급 유지 · 보상금 수급자 선정기준에 생활수준 고려 반영 (손자녀 간 협의→<u>생활수준</u>→주로 부양→나이)
보훈보상대상자 부모 1인 한정 및 연장자 우선	2019. 11. 26. (2018. 6. 28.)	· 연장자 우선 기준을 균등분할 방식으로 변경 (부모 간 협의→주로 양육→<u>균등분할</u>) * 국가유공자 부모의 경우에도 동일한 내용으로 개정
6·25전몰군경 자녀 1인 한정 및 연장자 우선	2022. 12. 16. (2021. 3. 25.)	· 연장자 우선 기준을 균등분할 방식으로 변경 (자녀 간 협의→주로 부양→<u>균등분할</u>)
국가유공자 자녀 1인 한정 및 연장자 우선	- (2025. 4. 10.)	미개정 (개정시한: 2026년 12월 31일)

2. 검토의견

가. 개정안 개요

- 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 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, “이상희의원안”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.

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.

< 현행법과 개정안의 동순위 간 보상금 수급자 선정기준 비교 >

구분	현행	개정안				
		이정문 의원안	권향엽 의원안	박덕흠 의원안	이상휘 의원안	윤한홍 의원안
1순위	협의 (시행령)	좌동				
2순위	주로 부양	좌동				
3순위	나이 (단, 부모는 균등 분할)	생활수준 (단, 부모는 균등 분할)	생활수준 (단, 부모는 균등 분할)	생활수준 (단, 부모는 균등 분할)	균등분할	생활수준
4순위	-	-	균등 분할	균등 분할	-	나이 (단, 부모는 균등 분할)

□ 현재, 국가유공자의 유족 중 보상금을 지급받고 있는 인원은 65,044 명으로, 이 중 배우자는 유족으로 등록할 수 있는 인원이 1명으로 제한 되어 있어¹⁰⁾ 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⁾

○ 국가유공자의 배우자도 사망하여 자녀가 전순위 유족으로 지정된

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.

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.

< 가족관계별 국가유공자 유족 보상금 지급 현황 >

(2025년 6월 기준, 단위 : 명)

구분	계	배우자	자녀	부모	조부모	미성년 제대
국가유공자 유족	65,044	58,393	667	5,984	-	-

자료: 국가보훈부

< 국가유공자 유족 중 동순위 유족 현황 >

(2025년 6월 기준, 단위 : 명)

구 분			합 계			1인	2인	3인	4인	5인	6~10인	11~20인	21인 이상
			계	수권자 인원	동순위자 인원 (수권자 제외)								
자녀	보 상 금 대 상	25세 미만	82	63	19	46	15	2	-	-	-	-	-
		장애	2,015	604	1,411	132	96	123	88	83	80	2	-
		소계	2,097	667	1,430	178	111	125	88	83	80	2	-
	보상금 비대상		451,908	142,076	309,832	31,570	25,953	26,661	24,860	17,753	15,210	69	-
	총계		454,005	142,743	311,262	31,748	26,064	26,786	24,948	17,836	15,290	71	-

나. 검토의견

- 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, “이상희의원안”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⁾ 이러한 점에 비추어 볼 때, 보상금 수급자 선정 시 동순위 유족 간 생활수준을 고려하여 수급자를 결정하도록 하는 것은 유족의 생활

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.

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 취지¹⁵⁾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 “이정문의의원안”은 생활수준으로 최종 결정을 하도록 규정하고 있는 반면, “권향엽, 박덕흠, 윤한홍의원안”은 4순위로 다른 기준(균등분할 또는 나이)을 적용하도록 규정하고 있는바,

유족 간 생활수준이 유사하거나 생계곤란자가 없는 경우가 있을 수 있다는 점에서 “권향엽, 박덕흠, 윤한홍의원안”과 같이 별도 기준을

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

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 의견¹⁶⁾이 있다는 점 등을 고려할 때, 긍정적으로 평가될 수 있을 것으로 보임.

○ 다만, 보상금 수급권자의 범위를 결정하는데 있어서는 보상금 수급권의

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

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 필요가 있음.

○ 이와 관련하여, 국가보훈부는 국가유공자 부모, 보훈보상대상자 부모에

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.

대한 보상금 지급기준이 균분 지급 방식으로 변경되자, 생활조정수당에 대해서도 균분 지급할 수 있도록 시행령을 개정할 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 최종적으로 선순위 유족 1명을 정할 필요가 있다는 의견이고,
- 이에 대하여, 보훈 혜택의 대상자를 정하는 기준은 명확할 필요가

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.

있고, “나이가 많은 자”는 명확한 기준이 될 수 있다는 견해²⁰⁾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 보상금 수급권자의 범위 및 각종 보상·지원 수급권자의 결정 기준을 어떻게 정할 것인지는 헌법재판소의 결정취지 한도 내에서 입법

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.

재량의 영역이라 할 것이므로, 개정안을 심사하는 데 있어서는 3건의 헌법재판소 결정의 취지도 참고하여 논의할 필요가 있음.

< 보상금 지급순위에 관한 헌법재판소 결정(일부 발췌) >

(1) “국가유공자법상 급여금 및 그 밖의 각종 급여를 지원함에 있어 국가유공자의 자녀가 여러 명 있을 경우에는 국가의 재정부담 능력 등이 허락하는 한 원칙적으로 모두 수급자로 정하고, 생활정도에 따라 급여금의 액수 등 급여의 수준을 달리하여 지원하는 것이 국가유공자법상 보상이 가지는 사회보장적 성격에 비추어 볼 때 바람직하다. 만약 이와 달리 불가피하게 국가유공자의 자녀 중 선순위자를 선정하여 급여를 지원하는 경우에는, 국가의 재정부담 능력, 보상 수급권의 실효성 보장 등 그 선정기준을 정당화할 만한 별도의 합리적 이유가 요구된다.”

(2) “국가의 재정부담 능력 등이 허락하는 한도에서 보상금 총액을 일정액으로 제한하되, 그 범위 내에서 적어도 같은 순위의 유족들에게는 생활정도에 따라 보상금을 분할해서 지급하는 방법이 가능하며, 만약 다른 유족에 비하여 특별히 경제적으로 어려운 자가 있고, 그 이외의 유족에게는 생활보호의 필요성이 인정되지 않는다는 별도의 소명이 존재한다면 그 경우에는 보상금 수급권자의 범위를 경제적으로 어려운 자에게 한정하는 방법도 가능하다. 이처럼 국가의 재정부담을 늘리지 않으면서도 독립유공자 유족의 실질적인 생활보호에 충실할 수 있는 방안이 존재하는 상황에서, 손자녀에 대한 보상금 지급에 있어서 예외 없이 오로지 1명에 한정하여 지급해야 할 필요성이 크다고 볼 수 없다.”

(3) “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...(중략)... 이는 국가유공자 유족의 생활안정과 복지향상이라는 국가유공자법의 입법취지에도 정면으로 배치된다. ...(중략)... 국가의 재정상 한계로 인하여 각종 보상의 총액이 일정액으로 제한될 수밖에 없다고 하더라도, 그 범위 내에서 생활보호의 필요성이 보다 큰 자녀에게 보상을 지급한다면, 국가유공자법의 입법취지를 살리면서도 국가의 과도한 재정부담을 피할 수 있을 것이다.”

- 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.
- 국가보훈부는, 헌법불합치결정의 취지에 따른 법률 개정의 취지에 공감하면서도, 독립유공자 손자녀에 대한 보상금 지급기준을 참고하여 생계곤란자를 우선 고려하되, 그럼에도 선순위자 결정이 어려운 경우에는 나이 기준으로 최종적인 선순위 유족 1인을 정할 필요가 있다는 입장임.

다. 부칙: 시행일 및 기존 수급자에 대한 변경 기준 적용 여부

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

개정안(이정문·권향엽·박덕흠·이상휘·윤한홍의원안) 부칙
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(보상금의 지급순위에 관한 적용례) 이 법 시행 전에 보상금을 지급받던 사람에게는 이 법 시행일 이후부터는 이 법에 따른 보상금을 지급한다.

- ☐ 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⁾

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

[표 12] 참고 입법례

구분	부칙 내 용
독립유공자 손자녀 보상금 지급기준 개정	(시행일) 2015년 1월 1일 (적용례) 규정 없음.
국가유공자·보훈보상대상자 부모 보상금 지급기준 개정	(시행일) 2020년 1월 1일 (적용례) 제2조(보상금 지급 순위에 관한 적용례) 이 법 시행 전에 보상금을 지급받던 사람에게도 이 법 시행일 이후부터는 이 법에 따라 보상금을 지급한다.
6·25전몰군경자녀 수당 지급기준 개정	(시행일) 2023년 1월 1일 (적용례) 제3조(6·25전몰군경자녀수당 지급에 관한 적용례) ① 제16조의3의 개정규정은 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 6·25전몰군경자녀수당을 지급받고 있는 사람에게도 적용한다. ② (생략)

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

문 의 처
02)6788-5110

참 고

보상금 수급자 선정기준을 준용하고 있는 조문

구분	조항		조문내용
사망 일시금	독립유공자법 제13조1항		보상금을 받고 있는 독립유공자가 사망한 경우에는 보상금 지급순위 (제12조3항~5항)에 따라 지급
	국가유공자법 제17조제1항		보상금을 받고 있는 국가유공자가 사망한 경우에는 보상금 지급순위 에 따라 지급
	보훈보상자법 제20조제1항		보상금을 받고 있는 국가유공자가 사망한 경우에는 보상금 지급순위 에 따라 지급
생활 조정 수당	독립 유공자 법	제14조제1항	독립유공자와 그 유족 중 보상금 지급 순위가 선순위인 자 1명
		제14조제2항	유족 중 같은 순위가 2명 이상이면 제6조제1항 준용
	국가 유공자 법	제14조제1항	보상금을 받는 사람이 없는 경우에는 제5조제1항 각 호의 순위에 따른 선순위자 1명
		제14조제2항	동 순위가 2명 이상이면 제13조제2항을 준용
	보훈 보상자 법	제13조제1항	보상금을 받는 사람이 없는 경우에는 제3조제1항 각 호의 순위에 따른 선순위자 1명
		제13조제2항	유족 중 같은 순위가 2명 이상이면 제12조제2항을 준용
미지급 보훈 급여금 지급	독립유공자법 제11조제4항		사망하거나 행불시 지급이 확정된 보상금이나 생활조정수당은 사망일시금 지급률 에 따라 지급
	국가유공자법 제18조		사망하거나 행불시 지급이 확정된 보상금과 수당은 사망일시금의 지급률 에 따라 지급
	보훈보상자법 제21조		사망하거나 행불시 지급이 확정된 보상금과 수당은 사망일시금의 지급률 에 따라 지급
의료지원	독립유공자법 제17조제6항		75세 이상으로서 보상금을 받는 선순위 유족 은 보훈병원외에 국가보훈부장관이 지정하여 진료를 위탁한 의료기관에서 진료
	국가 유공자법	제42조 제5항, 제6항	국가유공자의 유족 중 제5조제1항 각 호의 순위에 따른 선순위자 1명 . 동 순위가 2명 이상이면 제13조제2항을 준용 하여 보훈병원 진료비 감면
		제42조 제7항	75세 이상으로서 보상금을 받는 선순위 유족 은 보훈병원 외에 국가보훈부장관이 지정하여 진료를 위탁한 의료기관에서 진료
	5.18유공자법 제34조제5항		518민주유공자의 유족 중 제5조제1항 각 호의 순위에 따른 선순위자 1명 . 동순위가 2명 이상이면 「국가유공자법」 제13조제2항을 준용
대부지원	독립 유공자 법	제18조제1항	보상금을 받는 자가 없으면 제5조제1항 각 호에 따른 선순위자 1명
		제18조제2항	유족 중 같은 순위자가 2명 이상이면 제6조제1항을 준용
	국가 유공자 법	제47조제1항	국가유공자의 유족 중 보상금을 받는 자가 없는 경우에는 제5조제1항 각 호에 따른 선순위자
		제47조제2항	동 순위가 2명 이상이면 제13조제2항을 준용

구분	조항	조문내용
	5.18유공자법 제40조제1항	5.18민주유공자의 유족 중 1명. 이 경우 그 대상자는 제5조 제1항 각 호의 순서에 따르며 자녀가 2명 이상이면 「국가유공자법」 제13조제2항 준용
	특수임무유공자법 제39조	특수임무유공자의 유족 중 1명. 이 경우 그 대상자는 제4조 제1항 각 호의 순서에 따르며, 자녀가 2명 이상이면 「국가유공자법」 제13조제2항 준용
주택의 우선 공급	독립유공자법 제24조제1항	제18조 제1항에 따른 대부대상자 에 대하여는 국가나 지방자치단체에 의하여 건립되거나 국가의 용자를 받아 건립되는 주택을 우선하여 공급
	국가유공자법 제68조제1항	제47조에 따른 대부대상자 에 대하여는 국가나 지방자치단체에 의하여 건립되거나 국가의 용자를 받아 건립되는 주택을 우선하여 공급
	5.18유공자법 제89조제1항	제40조에 따른 대부대상자 에 대하여는 국가나 지방자치단체에 의하여 건립되거나 국가의 용자를 받아 건립되는 주택을 우선하여 공급
	특수임무유공자법 제75조제1항	제39조에 따른 대부대상자 에 대하여는 국가나 지방자치단체에 의하여 건립되거나 국가의 용자를 받아 건립되는 주택을 우선하여 공급
고궁등의 이용 지원	독립유공자법 제23조	유족 중 선순위자 에게 국가나 지방자치단체가 관리하는 고궁과 공원 등의 시설이용료를 받지 아니하거나 할인할 수 있다(시행령 15조, 국가유공자법 준용)
	국가유공자법 제67조	유족 중 선순위자 에게 국가나 지방자치단체가 관리하는 고궁과 공원 등의 시설이용료를 받지 아니하거나 할인할 수 있다(시행령 86조)
	보훈보상자법 제54조의5	유족 중 선순위자 에게 국가나 지방자치단체가 관리하는 고궁과 공원 등의 시설이용료를 받지 아니하거나 할인할 수 있다(시행령 67조의5)
	5.18유공자법 제88조	유족 중 선순위자 에게 국가나 지방자치단체가 관리하는 고궁과 공원 등의 시설이용료를 받지 아니하거나 할인할 수 있다(시행령 52조)
	특수임무유공자법 제74조	유족 중 선순위자 에게 국가나 지방자치단체가 관리하는 고궁과 공원 등의 시설이용료를 받지 아니하거나 할인할 수 있다(시행령 58조, 국가유공자법 준용)
국가보훈 등록증 발급	국가유공자법 시행령 제101조	등록된 선순위 유족 에게는 그 유족임을 증명하기 위하여 국가보훈등록증 발급 * 독립유공자 유족도 포괄준용규정에 의거 발급
	보훈보상자법 시행령 제86조	등록된 선순위 유족 에게는 그 유족임을 증명하기 위하여 국가보훈등록증 발급
	5.18유공자법 시행령 제6조의2제1항	등록된 선순위 유족 에게는 그 유족임을 증명하기 위하여 국가보훈등록증 발급
	특수임무유공자법 시행령 제8조제5항	등록된 선순위 유족 에게는 그 유족임을 증명하기 위하여 국가보훈등록증 발급

