



제439회국회(정기회)
제1차보건복지위원회

고독사 예방 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 국가유공자 고독사 예방정책 신설 등 〉

■ 허영의원 대표발의(의안번호 제17691호)

2026. 9.

보 건 복 지 위 원 회

전문위원 신은호

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	2
1. 국가유공자 고독사 예방정책 신설	2
2. 고독사 예방 협의회 위원 구성 변경	7
3. 관계 부처 및 관련 단체 의견	12

I. 개요

1. 허영의원 대표발의안(의안번호 제17691호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 허영의원 등 10인

(2) 제 안 일 : 2026. 3. 23.

(3) 회 부 일 : 2026. 3. 24.

나. 제안이유 및 주요내용

국가보훈부의 국가유공자 관련 지표에 따르면 국가유공자 등 보훈 대상자의 경우 약 70%가 70세 이상 고령자일 뿐만 아니라, 독거비율 또한 높아 일반 국민들보다 사회적 고립 및 고독사의 위험에 더 노출되어 있음.

그런데 현행법에서는 국가적 차원에서 일반 국민에 대하여 고독사 예방 및 관리에 관한 정책을 체계적으로 수립하고 시행하는 데 필요한 사항만을 규정하고 국가를 위해 헌신한 국가유공자에 대한 고독사 예방 정책에 대한 명시적 근거가 없어 이들을 고독사 위험으로부터 보호하기 위한 체계적인 지원이 미흡한 실정임.

이에 국가와 지방자치단체가 국가유공자를 대상으로 고독사 예방정책을 수립하고 시행할 수 있는 법적 근거를 마련하고 고독사 예방 협의회 위원에 국가보훈부가 정부위원으로 참여할 수 있게 하여 정책의 실효성을 높이려는 것임(안 제13조의2 신설, 제14조제2항 및 제3항).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 국가유공자 고독사 예방정책 신설

가. 개정안의 내용

- 개정안은 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사로 하여금 국가유공자 대상 고독사 예방 및 관리 등 필요한 정책을 수립·시행할 수 있도록 하면서, 필요한 경우 국가보훈부장관에게 자료 제출 등 협조를 요청할 수 있도록 하고, 그 요청을 받은 국가보훈부장관은 특별한 사유가 없는 경우에 적극 협조하도록 하려는 것임(안 제13조의2 신설).

현행	개정안
<신설>	<u>제13조의2(국가유공자 고독사 예방정책) ① 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조에 따른 국가유공자를 고독사 위험으로부터 보호하기 위하여 고독사 예방 및 관리 등 필요한 정책을 수립·시행할 수 있다.</u> <u>② 보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 제1항에 따른 정책의 수립</u>

	· 시행을 위하여 필요한 경우에는 국가보훈부장관에게 관련 자료의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다. ③ 제2항에 따른 협조요청을 받은 국가보훈부장관은 특별한 사유가 없으면 적극 협조하여야 한다.
--	---

나. 검토의견

□ 현행법은 고독사로 인한 개인적·사회적 피해를 방지하고 국민의 복지 증진에 기여하는 것을 목적¹⁾으로, 2020년 3월 31일 제정되어 2021년 4월 1일부터 시행되고 있고,

법 제4조제1항²⁾은 국가 및 지방자치단체로 하여금 고독사위험자를 적극 보호하기 위한 정책을 수립하도록 규정하고 있음에 따라 보건복지부는 ‘고독사예방관리체계구축 사업’³⁾ 등을 추진하고 있으며, 2026년도 관련 예산은 전년 대비 9억 원 증가한 75억 원 규모임.

1) 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 고독사 예방 및 관리에 필요한 사항을 규정함으로써 고독사로 인한 개인적·사회적 피해를 방지하고 국민의 복지 증진에 기여함을 목적으로 한다.

2) 「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.

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

□ 보건복지부의 고독사 실태조사 결과를 보면, 2024년 고독사 사망자 수는 3,924명으로 전년 대비 263명(7.2%) 증가하였고, 2020년 3,279명 이후 지속적인 증가 추세를 보이고 있으며, 전체 사망자 대비 비중 역시 2018년 이후 비슷한 수준을 유지하고 있는 상황임.

< 2018년~2024년 고독사 사망자 수 현황 >

(단위: 명, %)

구 분	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
고독사 사망자 수(A)	3,048	2,949	3,279	3,378	3,559	3,661	3,924
전년 대비 증감율	26.4	△3.2	11.2	3.0	5.4	2.9	7.2
전체 사망자 수(B)	298,820	295,110	304,948	317,680	372,939	352,511	358,569
A/B	0.0102	0.0100	0.0108	0.0106	0.0095	0.0104	0.0109

자료: 보건복지부[고독사 발생 실태조사(2022, 2024, 2025년)] / 통계청[사망통계]

□ 이에 따라, 고독사 예방 정책의 실효성을 제고하기 위해서는 위험군의 특성을 반영한 보다 정교한 정책 설계가 필요하며,

특히 50대 및 60대 연령의 고독사 사망 비중이 높은 점을 고려할 때, 만성질환 등 건강 위험 요인을 동반한 중·장년층에 대한 전략적이고 집중적인 대응이 필요할 것으로 보임.

< 2024년 고독사 사망 통계 >

(단위: 명, %)

구분	19세 이하	20대	30대	40대	50대	60대	70대 이상	연령 미상	계
고독사 사망자 수	2	45	171	509	1,197	1,271	699	20	3,924
전체 사망자 수 대비	0.1	1.1	4.4	13.0	30.5	32.4	17.8	0.8	100.0
고독사 중 자살 사망자 수	0	27	74	131	161	105	23	5	526

자료: 보건복지부[고독사 발생 실태조사(2025)]

□ 한편, 국가보훈부의 통계에 따르면 국가유공자 등 보훈대상자의 약 80%가 65세 이상 고령자이고, 독거 비율 또한 28.8%로 일반 국민(22.1%⁴⁾)에 비하여 높은 수준인데, 이는 보훈대상자가 사회적 고립 및 고독사 위험에 상대적으로 취약한 집단일 가능성을 시사하는 것으로 볼 수 있음.

그럼에도 불구하고 현행 보훈 관계 법령은 요양지원, 재가복지서비스, 장례지원 등 사후적 대응 중심의 지원에 중점을 두고 있어 고독사 예방 및 관리를 위한 사전적·체계적 정책 근거는 명시적으로 규정하고 있지 않은 한계가 있는 것으로 보임.

< 보훈대상자의 고령 및 독거노인 비율 >

(단위: 명, %)

구분	인원	비율
전체 보훈대상자*	572,992	100.0
보훈대상자 중 1인 가구	159,415	27.8
보훈대상자 중 65세 이상	463,348	80.9
보훈대상자 중 65세 이상 1인 가구	133,718	28.8

* 보훈대상자 본인 및 선순위 유족. (자료: 국가보훈부, 2025. 3. 기준)

□ 이러한 점을 고려할 때, 보훈대상자와 같이 고독사 위험에 노출될 가능성이 높은 집단에 대해서는 사전적·예방적 관점에서의 정책 개입이 필요하나, 현행법에는 이의 체계적 추진과 관계 기관으로부터 필요한 자료 확보 등을 위한 명확한 법적 근거가 충분히 마련되어 있지 않은 측면이 있으므로,

보건복지부장관, 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사가 국가유공자를 고독사 위험으로부터 보호하기 위한 정책을 수립·시행할

4) 국가데이터처, 「장래가구추계2022」, 「장래인구추계2022」, 2024
[독거 노인 비율: (65세 이상 1인 가구 수 / 65세 이상 인구) x 100]

수 있도록 하고, 정책 추진에 필요한 자료를 국가보훈부장관에게 요청할 수 있는 근거를 마련하려는 개정안은 국가유공자의 고독사 예방을 위한 정책을 체계적으로 추진하도록 하는데 기여할 수 있을 것으로 보임.

- 다만, 각각의 보훈대상자별 고독사 예방 및 관리 정책의 수립·시행과 관계 기관 자료요청의 법적 근거 등을 마련하는 내용의 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」을 포함한 개별 보훈 관계 법률 개정안 6건이 지난 2026년 8월 20일 국회 본회의에서 가결되어 개정안의 입법취지가 달성된 점을 고려할 필요가 있겠음.

< 고독사 예방 정책 관련 보훈 관계 법률 현황 >

구분	주요내용	본회의 의결일	시행일
특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률 일부개정법률안(대안)	고독사 예방 및 관리 정책의 수립·시행과 관계 기관 자료 요청의 법적 근거를 마련하고, 고독사 실태조사를 위하여 필요한 경우 형사사법정보의 제공을 요청할 수 있도록 함.	2026. 8. 20.	공포한 날
참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률 일부개정법률안(대안)			
고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률 일부개정법률안			
국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안(대안)			
5·18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률 일부개정법률안(대안)			
보훈보상대상자 지원에 관한 법률 일부개정법률안(대안)			

- 참고로, 개정안과 유사한 취지의 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안」(이양수의원 대표발의, 의안번호 제2214314호)이 보건복지위원회에 회부되어 있으므로 함께 논의할 필요가 있음.

2. 고독사 예방 협의회 위원 구성 변경

가. 개정안의 내용

- 개정안은 고독사 예방 협의회 위원 정수를 현행 20명 이내에서 25명으로 확대하고, 교육부차관, 행정안전부차관, 국가보훈부차관 등 위원이 되는 관계 중앙행정기관의 차관 및 차장 등을 구체적으로 열거하려는 것임(안 제14조의제2항 및 제3항).

현행	개정안
제14조(고독사 예방 협의회) ① (생략)	제14조(고독사 예방 협의회) ① (현행과 같음)
② 고독사 예방 협의회는 <u>위원장을 포함한 20명</u> 이내의 위원으로 구성한다.	② ----- <u>위원장 1명을</u> ----- <u>25명</u> ----- -----.
③ 위원장은 보건복지부장관이 되고 위원은 다음 각 호의 <u>사람 중에서 위원장이 임명하거나 위촉한다. 이 경우 공무원이 아닌 위원의 수는 위원장을 포함한 위원 수의 2분의 1 이상</u> 이어야 한다.	③ ----- ----- ----- <u>어느 하나에 해당하는 사람이 된다. -----제3항제3호에 따라 위촉되는 위원이</u> ----- -----.
1. <u>관계 중앙행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원</u>	1. <u>교육부차관, 행정안전부차관, 국가보훈부차관, 문화체육관광부차관, 고용노동부차관, 여성가족부차관, 경찰청차장 및 소방청차장(복수 차관이 있는</u>

④ (현행과 같음)

– 8 –

관한 사항, 시행계획 추진실적의 평가에 관한 사항 등 고독사 예방 정책의 효율적인 수행에 필요한 주요 사항을 협의하기 위하여 보건복지부에 두고 있는 기구로,

현재 보건복지부장관을 위원장으로 하여 교육부, 행정안전부, 문화체육관광부, 고용노동부, 성평등가족부의 차관과 경찰청·소방청의 차장, 서울특별시와 부산광역시의 부시장 등 당연직 10인과 고독사에 관한 학식과 경험이 풍부한 분야별 전문가로서 보건복지부장관이 위촉한 10인의 위원으로 구성되어 있음.

- 개정안은 고독사 예방 협의회의 위원 정수를 현행 20명 이내에서 25명 이내로 확대하면서 당연직 위원으로 관계 중앙행정기관의 차관 및 차장을 구체적으로 나열하여 명시하는 한편, 국가보훈부 차관을 추가하여 포함하도록 하려는 것으로,

보훈대상자의 80% 이상이 65세 이상 고령자이고, 독거노인 비율 또한 28.8%로 일반 국민(22.1%⁶⁾)보다 높아 사회적 고립 및 고독사 위험에 취약하다는 점에서, 고독사 예방 정책을 수립·추진하는 과정에 보훈대상자의 특성을 반영할 필요가 있을 것으로 보임.

< 보훈대상자의 고령 및 독거노인 비율 >

(단위: 명, %)

구분	인원	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, 2025. 3. 기준)

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

□ 또한, 고독사 예방 협의회는 의결기구가 아닌 심의기구로서 기본 계획 및 시행계획의 주요사항을 검토·조정하는 기능을 수행한다는 점에서, 정책 대상의 특수성을 고려하여 관계 부처의 참여를 확대하는 것은 정책의 실효성을 제고하는 측면에서 의미가 있을 것으로 보임.

□ 다만, 고독사 예방 협의회는 고독사 예방정책 전반의 방향 설정 및 관계 기관 간 협의를 위한 범정부적 협의기구로서, 특정 정책 대상별 지원을 직접 설계·집행하기보다는 기본계획 및 시행계획의 조정·점검 기능에 중점을 두고 있는 점을 고려할 때,

보훈대상자의 특성을 반영하기 위해서는 현행법 제6조⁷⁾에 따른 기본 계획의 수립 과정에서 주요 위험군으로서 보훈대상자의 특성을 반영하도록 하는 것이 보다 실효적인 방안이 될 수 있을 것으로 보임.

□ 한편, 「정부조직법」의 개정으로 여성가족부의 명칭이 성평등가족부로 변경⁸⁾되었으므로 이를 반영하여 개정안의 내용을 수정할 필요가 있겠음.

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

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) 「정부조직법 일부개정법률안(대안)」 (행정안전위원장, 의안번호 제2213247호, 공포 2025. 10. 1.)

□ 참고로, 개정안과 유사한 취지의 「고독사 예방 및 관리에 관한 법률 일부개정법률안」(이훈기의원 대표발의, 의안번호 제2213055호)이 국회 보건복지위원회에 회부되어 있으므로 함께 논의할 필요가 있음.

이훈기의원안은 위원 정수를 25명으로 확대하고, 당연직 위원으로 국가보훈부차관을 명시하는 내용은 개정안과 동일하나, 안 제14조제3항제3호에 따른 위원(민간 위원)이 위원장을 ‘제외’한 위원 수의 2분의 1 이상이 되도록 한다는 점에서 차이가 있음.

3. 관계 부처 및 관련 단체 의견

- (보건복지부) 국가유공자를 고독사 위험으로 보호하고, 국가보훈부 차관을 고독사예방협의회 위원으로 참여할 수 있도록 규정할 필요에 공감하나, 국가유공자 고독사 예방 및 위험자 관리에 관한 정책 수립·시행 주체는 국가보훈부장관으로 국가유공자법에서 규정하는 것이 적절함.
- (국가보훈부) 「고독사예방법」은 고독사 예방 및 관리에 관한 정책을 국가적 차원에서 추진하기 위해 제정된 기본법에 해당하므로 전체적인 고독사 정책 추진 방향을 규정하고, 보훈대상자 고독사 정책에 대한 구체적인 내용은 보훈대상자 관련 정책을 주관하는 국가보훈부 소관 관계 법령에서 규정하는 것이 바람직함.
- (충청북도) 국가유공자에 대한 고독사 예방정책은 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 규정하거나, 일부개정할 경우 주무 부처를 ‘보건복지부’에서 ‘국가보훈부’로 변경이 필요함.

문 의 처

02)6788-5498