

● 제318회 ●
서울특별시의회 임시회
제2차 보건복지위원회

서울특별시 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한
조례 일부개정조례안
검 토 보 고 서
(의안번호 : 608)

2023. 04. 24.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【유만희 의원 대표발의】

의안번호 608

I. 조례안 개요

1. 제안경위

가. 제안자 : 유만희 의원 외 37명

나. 제안일자 : 2023년 03월 29일

다. 회부일자 : 2023년 04월 03일

2. 제안이유

- 서울시 ‘보훈예우수당’의 지급대상 범위를 현행 ‘4·19혁명유공자, 5·18민주유공자 및 특수임무유공자’에서 ‘전상군경(戰傷軍警), 공상군경(公傷軍警) 및 공상공무원’까지 확대함으로써 국가를 위해 희생·공헌한 유공자에 대한 예우 및 지원을 강화하고, 보훈수당 지급의 형평성과 일관성을 기하고자 함.
- 한편, 단서 규정은 주된 내용에 대한 예외 규정으로서 그 내용 및 적용범위가 명확해야 하나, 현행 조례에서 ‘보훈수당 중복 지급 금지 규정’의 내용 및 적용범위가 불명확하여 해석과 적용상 혼란을 초래할 수 있으므로, 이를 정비하여 입법의 명확성을 확보하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 보훈예우수당 지급대상에 전상군경, 공상군경 및 공상공무원을 추가하여 규정함.(안 제7조제4항제1호)
- 나. 현행 제7조제3항제4호 단서 및 제4항제3호 단서에 규정되어 있는 보훈수당 중복지급 금지 관련 내용을 별개의 항으로 신설하여 명확히 규정함.(안 제7조제5항 신설)

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「국가보훈 기본법」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 박지향)

1 개정안의 취지

- 동 개정안은 서울시가 국가보훈대상자 중 일부를 대상으로 월 10만원씩 지급하는 보훈예우수당의 대상자를 확대할 수 있는 법적근거를 마련하고, 현행 조례에서 중복되는 단서 조문 등을 수정해, 보다 명확하게 조례를 정비하고자 발의되었음.

2 개정안의 주요내용 검토

가. 개정안의 제안배경

- 「국가보훈기본법」 제2조에서는 대한민국의 오늘은 국가를 위하여 희생하거나 공헌한 분들의 숭고한 정신으로 이룩된 것이므로 우리와 우리의 후손들이 그 정신을 기억하고 선양하며, 이를 정신적 토대로 삼아 국민 통합과 국가 발전에 기여하는 것이 국가보훈의 기본이념이라 밝히고 있음.
- 또한 동법에서는 국가보훈대상자를 “희생·공헌자와 그 유족 또는 가족으로서 국가보훈관계 법령의 적용대상자가 되어 예우 및 지원을 받는 사람”으로 정의하고 있으며, 국가와 지방자치단체는 희생·공헌자의 공훈과 나라정신을 선양하고, 국가보훈대상자를 예우하는 기반을 조성하기 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있음.

- 이에 따라 서울시에서는 보훈처에서 선정된 국가보훈대상자를 대상으로 「서울시 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한 조례」에 근거하여 총 5종의 보훈수당을 지급하고 있으며 그 현황은 다음과 같음.

〈표〉 서울시 보훈대상자 현황

(2022. 12월 말 기준, 출처: 국가보훈처 / 단위 : 명)

구분	총계	독립유공자 및 유족	상이군경 (전상/공상)	전몰·순직 군경유족	무공·보국 수훈자	4·19 유공자	5·18 유공자	고엽제 후유의증자	특수임무 유공자	참전 유공자
총계	120,089	1,961	32,802	8,623	24,600	332	581	7,252	574	43,364
본인	77,903	2	16,842	0	9,392	160	489	7,252	402	43,364
유족	42,186	1,959	15,960	8,623	15,208	172	92	0	172	0

〈표〉 서울시 보훈수당 대상 및 규모

구분	계	참전명예	보훈명예	보훈예우	생활보조	독립유공생활 지원
지급대상		6.25, 월남전 참전유공자	생존 애국지사	4.19혁명, 5.18민주화운동, 특수임무유공자	국가유공자 본인 또는 선순위유족 중 기초생활수급자 또는 차상위계층	독립유공자 (손)자녀 중 기초생활수급자 또는 중위소득 70%이하자 및 기초연금수급자
지급액	-	월10만원	월100만원	월10만원	월20만원	월20만원
대상인원	49,112명	40,000명	2명	800명	4,600명	3,710명
23년 예산액	68,956백만원	48,000백만원	52백만원	960백만원	11,040백만원	8,904백만원

- 「서울시 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한 조례」 제7조제 4항에서는 보훈예우수당의 지급 대상을 다음과 같이 규정하고 있음.

〈표〉 보훈예우수당 지급 대상

조례 제7조제4항제1호	「국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항 제12호	○ 4·19혁명부상자: 1960년 4월 19일을 전후한 혁명에 참가하여 상이를 입은 사람으로서 그 상이정도가 국가보훈부장관이 실시하는 신체검사에서 상이등급으로 판정된 사람
	「국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항 제13호	○ 4·19혁명공로자: 1960년 4월 19일을 전후한 혁명에 참가한 사람 중 제11호와 제12호에 해당하지 아니하는 사람으로서 건국포장(建國褒章)을 받은 사람
조례 제7조제4항제2호	「5·18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률」 제4조제2호	○ 5·18민주화운동부상자: 5·18민주화운동과 관련하여 상이를 입은 사람으로서, 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」 제5조제5항에 따른 장해등급(이하 “장해등급”이라 한다)의 판정을 받고 보상을 받은 사람
	「5·18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률」 제4조제3호	○ 그 밖의 5·18민주화운동희생자: 5·18민주화운동과 관련하여 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」 제22조에 따라 지원을 받은 사람
조례 제7조제4항제3호	「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제3조제2호	○ 특수임무부상자: 특수임무수행 또는 이와 관련한 교육훈련으로 인하여 부상(질병을 포함한다. 이하 같다)을 입은 사람으로서 그 부상 정도가 국가보훈부장관이 실시하는 신체검사에서 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조의4에 따른 상이등급(이하 “상이등급”이라 한다)으로 판정된 사람
	「특수임무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제3조제3호	○ 특수임무공로자: 특수임무수행을 하였거나 이와 관련한 교육훈련을 받은 사람

- 보훈예우수당을 지급받기 위해서는 기본적으로 65세 이상이어야 하며, 서울특별시에 주민등록을 두고 1개월 이상 거주해야 하는 것이 기본 조건임.
- 현재 서울시에서 지급하고 있는 보훈예우수당은 현행조례 제7조제4항제1호에서 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에서 적용대상으로 하는 18종류의 국가유공자 가운데

4·19유공자 만을 대상으로 하고 있어, 국가유공자이면서도 보훈예우수당의 대상에서 제외되는 범위가 있어 형평성에 관한 문제가 제기되어 왔음.

나. 개정안의 주요내용 및 검토사항

1) 보훈예우수당 지급대상 확대

- 국가보훈처에서는 국가보훈대상자를 선정하여 보훈급여금 등을 지급하고 있으며, 지방자치단체는 국가보훈처에 의해 선정된 국가보훈대상자를 대상으로 지자체별 재정여건에 따라 추가적인 지원을 실시하고 있음.
- 서울시에서는 총 5종의 보훈수당을 지급하고 있으며, 이 가운데 보훈예우수당(월 10만원 지급)은 민주화 유공자(4·19, 5·18) 또는 특수임무유공자로 한정되어 있어 전상·공상군경, 공상공무원에 역차별적이라는 주장이 제기되어 왔음.
- 현행조례 제7조제4항제1호에서는 보훈예우수당의 지급대상을 「국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항 제12호, 제13호로 규정하고 있음.
- 그러나 「국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률」에서는 총 18호의 국가유공자를 정의하고 그 법률의 적용대상으로 규정하고 법에 따라 예우하도록 하고 있음.

「국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조(적용 대상 국가유공자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 국가유공자, 그 유족 또는 가족(다른 법률에서 이 법에 규정된 예우 등을 받도록 규정된 사람을 포함한다)은 이 법에 따른 예우를 받는다.

1. 순국선열: 「독립유공자예우에 관한 법률」 제4조제1호에 따른 순국선열
2. 애국지사: 「독립유공자예우에 관한 법률」 제4조제2호에 따른 애국지사

3. 전몰군경(戰歿軍警): 군인이나 경찰공무원으로서 전투 또는 이에 준하는 직무수행 중 사망한 사람(군무원으로서 1959년 12월 31일 이전에 전투 또는 이에 준하는 직무수행 중 사망한 사람을 포함한다)
4. 전상군경(戰傷軍警): 군인이나 경찰공무원으로서 전투 또는 이에 준하는 직무수행 중 상이를 입고 전역(퇴역·면역 또는 상근예비역 소집해제를 포함한다. 이하 같다)하거나 퇴직(면직을 포함한다. 이하 같다)한 사람(군무원으로서 1959년 12월 31일 이전에 전투 또는 이에 준하는 직무수행 중 상이를 입고 퇴직한 사람을 포함한다) 또는 6개월 이내에 전역이나 퇴직하는 사람으로서 그 상이정도가 국가보훈부장관이 실시하는 신체 검사에서 제6조의4에 따른 상이등급(이하 “상이등급”이라 한다)으로 판정된 사람
5. 순직군경(殉職軍警): 군인이나 경찰·소방 공무원으로서 국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산 보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중 사망한 사람(질병으로 사망한 사람을 포함한다)
6. 공상군경(公傷軍警): 군인이나 경찰·소방 공무원으로서 국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산 보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중 상이(질병을 포함한다)를 입고 전역하거나 퇴직한 사람 또는 6개월 이내에 전역이나 퇴직하는 사람으로서 그 상이정도가 국가보훈부장관이 실시하는 신체검사에서 상이등급으로 판정된 사람
7. 무공수훈자(武功受勳者): 무공훈장(武功勳章)을 받은 사람. 다만, 「국가공무원법」 제2조 및 「지방공무원법」 제2조에 따른 공무원과 국가나 지방자치단체에서 일상적으로 공무에 종사하는 대통령령으로 정하는 직원이 무공훈장을 받은 경우에는 전역하거나 퇴직한 사람만 해당한다.
8. 보국수훈자(保國受勳者): 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람
 - 가. 군인으로서 보국훈장을 받고 전역한 사람
 - 나. 군인 외의 사람으로서 간첩체포, 무기개발 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유(이하 “간첩체포등의 사유”라 한다)로 보국훈장을 받은 사람. 다만, 「국가공무원법」 제2조 및 「지방공무원법」 제2조에 따른 공무원(군인은 제외한다)과 국가나 지방자치단체에서 일상적으로 공무에 종사하는 대통령령으로 정하는 직원이 간첩체포등의 사유로 보국훈장을 받은 경우에는 퇴직한 사람만 해당한다.
9. 6·25참전 재일학도의용군인(在日學徒義勇軍人)(이하 “재일학도의용군인”이라 한다): 대한민국 국민으로서 일본에 거주하던 사람으로서 1950년 6월 25일부터 1953년 7월 27일까지의 사이에 국군이나 유엔군에 지원 입대하여 6·25전쟁에 참전하고 제대한 사람(파면된 사람이나 형을 선고받고 제대된 사람은 제외한다)
10. 참전유공자: 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제2조제2호에 해당하는 사람 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람
 - 가. 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제5조에 따라 등록된 사람
 - 나. 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」 제4조 또는 제7조에 따라 등록된 사람
11. 4·19혁명사망자: 1960년 4월 19일을 전후한 혁명에 참가하여 사망한 사람
12. 4·19혁명부상자: 1960년 4월 19일을 전후한 혁명에 참가하여 상이를 입은 사람으로

서 그 상이정도가 국가보훈부장관이 실시하는 신체검사에서 상이등급으로 판정된 사람

13. 4·19혁명공로자: 1960년 4월 19일을 전후한 혁명에 참가한 사람 중 제11호와 제12호에 해당하지 아니하는 사람으로서 건국포장(建國褒章)을 받은 사람

14. 순직공무원: 「국가공무원법」 제2조 및 「지방공무원법」 제2조에 따른 공무원(군인과 경찰·소방 공무원은 제외한다)과 국가나 지방자치단체에서 일상적으로 공무에 종사하는 대통령령으로 정하는 직원으로서 국민의 생명·재산 보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중 사망한 사람(질병으로 사망한 사람을 포함한다)

15. 공상공무원: 「국가공무원법」 제2조 및 「지방공무원법」 제2조에 따른 공무원(군인과 경찰·소방 공무원은 제외한다)과 국가나 지방자치단체에서 일상적으로 공무에 종사하는 대통령령으로 정하는 직원으로서 국민의 생명·재산 보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중 상이(질병을 포함한다)를 입고 퇴직하거나 6개월 이내에 퇴직하는 사람으로서 그 상이정도가 국가보훈부장관이 실시하는 신체검사에서 상이등급으로 판정된 사람

16. 국가사회발전 특별공로순직자(이하 “특별공로순직자”라 한다): 국가사회발전에 현저한 공이 있는 사람 중 그 공로와 관련되어 순직한 사람으로서 국무회의에서 이 법의 적용 대상자로 의결된 사람

17. 국가사회발전 특별공로상이자(이하 “특별공로상이자”라 한다): 국가사회발전에 현저한 공이 있는 사람 중 그 공로와 관련되어 상이를 입은 사람으로서 그 상이정도가 국가보훈부장관이 실시하는 신체검사에서 상이등급으로 판정되어 국무회의에서 이 법의 적용 대상자로 의결된 사람

18. 국가사회발전 특별공로자(이하 “특별공로자”라 한다): 국가사회발전에 현저한 공이 있는 사람 중 제16호와 제17호에 해당하지 아니하는 사람으로서 국무회의에서 이 법의 적용 대상자로 의결된 사람

- 이에 본 개정안에서는 보훈예우수당의 지급 대상에 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 의해 국가유공자로 지정된 전상·공상군경, 공상공무원을 포함시켜 이들을 대상으로 보훈예우수당을 지급할 수 있는 법적근거를 마련하고자 하는 것임.

〈표〉 신·구조문 대비표

현행	개정안
<p>제7조(복지 및 생업지원) ①·② (생략)</p> <p>④ 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 자(유족 및 가족 제외)가 65세 이상으로 서울 특별시에 주민등록을 두고 계속 1개월 이상 거주할 경우 예산의 범위 내에서 보훈예우수당 월 10만 원을 지급할 수 있다.</p> <p>1. 「국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항 제12호, 제13호</p>	<p>제7조(복지 및 생업지원) ①·② (현행과 같음)</p> <p>④ ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.</p> <p>1. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항 제4호, 제6호, 제12호, 제13호 및 제15호</p>

- 조례개정에 따라 보훈예우수당 지급대상자는 다음과 같이 확대되게 됨.

〈표〉 조례개정에 따른 보훈예우수당 지급대상자 확대 범위

	구분	정의
조례개정시 추가 지급 대상	「국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항 제4호	·전상군경 : 군인이나 경찰공무원으로서 전투 또는 이에 준하는 직무수행 중 상이를 입고 전역(퇴역·면역 또는 상근예비역 소집해제를 포함한다. 이하 같다)하거나 퇴직(면직을 포함한다. 이하 같다)한 사람(군무원으로서 1959년 12월 31일 이전에 전투 또는 이에 준하는 직무수행 중 상이를 입고 퇴직한 사람을 포함한다) 또는 6개월 이내에 전역이나 퇴직하는 사람으로서 그 상이정도가 국가보훈부장관이 실시하는 신체검사에서 제6조의4에 따른 상이등급(이하 "상이등급"이라 한다)으로 판정된 사람

	구분	정의
	「국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항 제6호	·공상군경 : 군인이나 경찰·소방 공무원으로서 국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산 보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중 상이(질병을 포함한다)를 입고 전역하거나 퇴직한 사람 또는 6개월 이내에 전역이나 퇴직하는 사람으로서 그 상이정도가 국가보훈부장관이 실시하는 신체검사에서 상이등급으로 판정된 사람
	국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항 제15호	·공상공무원 : 「국가공무원법」 제2조 및 「지방공무원법」 제2조에 따른 공무원(군인과 경찰·소방공무원은 제외한다)과 국가나 지방자치단체에서 일상적으로 공무에 종사하는 대통령령으로서 정하는 직원으로서 국민의 생명·재산보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중 상이(질병을 포함한다)를 입고 퇴직하거나 6개월 이내에 퇴직하는 사람으로서 그 상이정도가 국가보훈부장관이 실시하는 신체검사에서 상이등급으로 판정된 사람

- 현재 서울시의 보훈예우수당 지급액은 월 10만원이며, 지급 대상자는 약 800명으로 2023년 기준 9억 6천만원의 예산이 수립되어 있음.
- 본 조례가 개정되어 전상·공상군경, 공상공무원으로 확대할 경우 약 2,799명이 추가적인 지원대상이 되어 연간 33억 5,880만원의 예산이 추가적으로 소요될 것으로 추계됨.

2) 단서 조항 삭제 및 신설

- 본 조례 개정안에서는 현행 제7조제3항제4호 및 제4항제3호 단서에 규정되어 있는 보훈예우수당 중복지급 금지와 관련된 조항을 별개의 항으로 신설하여 기준을 명확히 하고자 하였음.

〈표〉 신·구조문대비표

현행	개정안
제7조(복지 및 생업지원) ①·② (생략)	제7조(복지 및 생업지원) ①·② (현행과 같음)

현행	개정안
<p>③ 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 자(본인 또는 유족 중 선순위자 1인)가 65세 이상으로 서울특별시에 주민등록을 두고 계속 1개월 이상 거주하며, 「국민기초생활 보장법」에 의한 수급권자 또는 차상위계층에 해당되는 경우 예산의 범위 내에서 생활보조수당 월 20만원을 지원할 수 있다.</p> <p>1. ~ 3. (생략)</p> <p>4. 「<u>특수입무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률</u>」 제3조.</p> <p><u>다만, 「서울특별시 참전유공자 예우 및 지원에 관한 조례」에 따른 참전명예수당, 「서울특별시 국가보훈대상자 예우 및 지원에 관한 조례」에 따른 보훈예우수당, 「서울특별시 독립유공자 예우 및 지원에 관한 조례」에 따른 보훈명예수당 및 독립유공생활지원수당을 지급받는 대상자의 경우에는 생활보조수당과 중복지급하지 아니한다.</u></p>	<p>③ -----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>-----</p> <p>1. ~ 3. (현행과 같음)</p> <p>4. 「<u>특수입무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률</u>」 제3조</p>

현행	개정안
<p>④ 시장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 자(유족 및 가족 제외)가 65세 이상으로 서울특별시 주민등록을 두고 계속 1개월 이상 거주할 경우 예산의 범위 내에서 보훈예우수당 월 10만 원을 지급할 수 있다.</p> <p>1. 「국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항 제12호, 제13호</p> <p>2. (생략)</p> <p>3. 「특수입무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제3조제2호 및 제3호</p> <p>다만, 보훈예우수당 대상자가 다른 조례(자치구 조례는 제외한다)에 따라 예우 및 지원을 받는 경우에는 이 조례에 따른 지원을 하지 아니한다.</p> <p><신설></p>	<p>④ ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.</p> <p>1. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조제1항 제4호, 제6호, 제12호, 제13호 및 제15호</p> <p>2. (현행과 같음)</p> <p>3. 「특수입무유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 제3조제2호 및 제3호</p> <p>⑤ 제3항에 따른 생활보조수당과 제4항에 따른 보훈예우수당 및 다음 각 호의 수당은 중복하여 지급하지 아니한다.</p> <p>1. 「서울특별시 참전유공자 예우 및 지원에 관한 조례」에</p>

현행	개정안
⑤ (생략)	<p><u>다른 참전명예수당</u></p> <p>2. 「<u>서울특별시 독립유공자 예우 및 지원에 관한 조례</u>」에 따른 <u>보훈명예수당 및 생활지원수당</u></p> <p>3. 그 밖에 다른 조례(자치구 조례는 제외한다)에 따라 국가 <u>보훈대상자의 예우 및 지원</u>을 위하여 지급되는 수당</p> <p>⑥ (현행 제5항과 같음)</p>

3 종합의견

- 본 개정안은 국가를 위해 희생한 전상·공상군경 및 공상공무원을 대상으로 그들의 공로를 인정하고, 지방자치단체 차원에서 국가유공자에 대한 예우를 제고하고 지원을 강화한다는 점에서 의미를 가짐.
- 또한, 보훈예우수당의 대상자를 전상·공상군경 및 공상공무원으로 확대함으로써 서울시민들의 보훈의식과 공동체 의식을 강화하는데에도 기여할 것으로 사료됨.
- 다만, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에서 정의하는 국가유공자들 가운데 무공수훈자 등 보훈예우수당을 지급받지 못하는 국가유공자가 여전히 존재하고 있어, 형평성 차원에서 이들의 지원방안에 대한 추가적인 논의도 재정여건을 고려하여 단계적으로 필요할 것으로 사료됨.

- 본 개정안을 통해 보훈예우수당의 대상자를 확대시킬 수 있는 근거를 마련하더라도, 23년도에는 이에 대한 예산이 확보되지 않아 즉각 시행이 어려움. 본 조례 개정안은 시행시기를 24년 1월 1일로 명시하고 있는바, 집행기관에서는 조례 시행에 따른 해당 예산의 확보를 위해 노력할 필요가 있다 하겠음.

문 의 처

도미화 입법조사관 (02-2180-8147)