

정책보고서 2020-25

발 간 등 록 번 호
11-1180000-000391-01



사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

보훈급여금의 합리적 지급체계에 관한 연구

임완섭

김태완·김문길·정은희·박은주·안 영



 국가보훈처
Ministry of Patriots and Veterans Affairs

 한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

【연구책임자】

임완섭 한국보건사회연구원 연구위원

【공동연구진】

김태완 한국보건사회연구원 선임연구위원

김문길 한국보건사회연구원 연구위원

정은희 한국보건사회연구원 부연구위원

박은주 근로복지연구원 책임연구원

안 영 한국보건사회연구원 전문연구원

이 연구에서 제시된 정책제언이나 검토의견 등은 국가보훈처의 공식의견이 아니라
우리 연구진의 견해를 밝히 둡니다.

제출문

국가보훈처장 귀하

본 보고서를 귀처와 용역계약(2020. 3. 3.)한 「보훈급여금의 합리적 지급체계에 관한 연구」의 보고서로 제출합니다.

2020년 9월
한국보건사회연구원 원장
조 흥 식



요 약	1
제1장 서 론	29
제1절 연구 필요성 및 목적	31
제2절 연구내용 및 방법	33
제2장 보훈보상 현황 및 수준 분석	39
제1절 보훈대상자 규모 및 현황	41
제2절 보훈대상자 보훈급여금 추이	58
제3절 보훈보상과 유사 보상제도와의 비교	63
제3장 보훈급여금의 준거지표 및 인상수준 결정체계	113
제1절 합리적 보상을 위한 준거지표 설정	115
제2절 보훈급여금 인상수준 결정체계	132
제4장 보훈급여금의 정합성 및 형평성 제고 방안	143
제1절 총론 : 보상금 및 수당의 적정지급 수준	145
제2절 상이등급 간 적정 보상금 지급수준 : 7급 보상금을 중심으로	162
제3절 개별수당의 적정성: 참전명예 수당을 중심으로	186
제4절 전몰·순직 유족 보상금 적정 지급 수준	203
제5절 6.25전몰군경자녀수당 지급 대상간 보상수준	223
제6절 보상금과 개별수당 병급	252
제5장 저소득 보훈대상자 사각지대 해소 방안	259
제1절 저소득 보훈대상자 사각지대 현황	261
제2절 저소득 보훈대상자 적정보장 방안 검토	280



제3절 사각지대 해소 방안	291
제6장 결론 및 정책 방향성	303
제1절 주요 결과	305
제2절 연구의 한계 및 정책 방향성	318
참고문헌	321

표 목차

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



〈표 2-1〉 국가보훈대상자 주요 대상별 추이(2000~2019)	42
〈표 2-2〉 국가보훈대상자 주요 대상별 추이(2000~2019)(계속)	43
〈표 2-3〉 국가보훈대상자 세부 대상별 분포(2019년 12월 기준)	44
〈표 2-4〉 국가보훈대상자 세부 대상별 분포(본인, 2010~2019)	47
〈표 2-5〉 국가보훈대상자 세부 대상별 분포(유족, 2010~2019)	50
〈표 2-6〉 국가보훈대상자 증감 추이(본인, 유족, 2010~2019)	52
〈표 2-7〉 연도별 보훈대상자 평균 연령	54
〈표 2-8〉 보훈대상자 연령분포 현황(2019년 12월 기준)	55
〈표 2-9〉 세부 보훈대상별 연령분포 및 평균연령(2019년 12월 기준)	56
〈표 2-10〉 연도별 보훈급여금 예산규모	58
〈표 2-11〉 연도별 보훈급여금 예산 세부내역	59
〈표 2-12〉 대상자별 보훈급여금 지급실적	60
〈표 2-13〉 지급시기별 보훈급여금 지급실적	61
〈표 2-14〉 산재보험의 급여종류 및 급여수준	65
〈표 2-15〉 연도별 최저임금액, 최저보상기준금액 및 최고보상기준금액	67
〈표 2-16〉 연도별 전체 근로자의 임금평균액 증감률 및 소비자물가변동률	69
〈표 2-17〉 산재보험 장해급여수준의 변천	71
〈표 2-18〉 산재보험 유족급여수준의 변천	73
〈표 2-19〉 공무원 재해보상제도의 급여종류 및 급여수준	76
〈표 2-20〉 공무원 재해보상제도의 장해등급별 연금 지급비율	79
〈표 2-21〉 공무원 재해유족급여의 재해보상법 제정 전후 급여수준 비교	81
〈표 2-22〉 공무원 재해로 인한 급여결정 추이	84
〈표 2-23〉 군인 재해보상제도의 급여종류 및 급여수준	85
〈표 2-24〉 군인 재해보상제도의 상이등급별 연금 지급비율	88
〈표 2-25〉 군인 재해보상제도 장애보상금의 재해보상법 제정 전후 급여수준 비교	89
〈표 2-26〉 군인 재해유족급여의 재해보상법 제정 전후 급여수준 비교	91
〈표 2-27〉 제도간 산정기준금액 비교	96
〈표 2-28〉 제도간 산정기준금액 증감률 비교	97
〈표 2-29〉 장해등급별 국가배상법상 노동능력상실을 산정표	99
〈표 2-30〉 장해연금(상이연금)의 최고 연금액 대비 등급별 급여비율	102
〈표 2-31〉 장해연금(상이연금) 급여수준 비교(2020년 기준 가정)	103



〈표 2-32〉 재해보상제도 장해급여의 중복 조정	104
〈표 2-33〉 국가유공자 및 보훈보상대상자의 급여 수급 가능여부	105
〈표 2-34〉 유족의 범위 및 순위 비교	107
〈표 2-35〉 유족연금 급여수준 비교	109
〈표 2-36〉 재해보상제도 중 유족급여의 중복 조정	110
〈표 3-1〉 임금평균액의 증가율 소비자물가변동률	118
〈표 3-2〉 주요제도의 준거지표 사례	119
〈표 3-3〉 준거지표 적용가능 지표(안)	122
〈표 3-4〉 가구원 수 규모(1980~2015)	123
〈표 3-5〉 1인 및 3인 가구 가구주연령별 분포	124
〈표 3-6〉 국가별 가구규모 현황	125
〈표 3-7〉 외국 최저생계비에서의 표준가구	125
〈표 3-8〉 한국의 적정노후생활비 변화(국민노후보장패널 조사 기준)	127
〈표 3-9〉 통계청 기준 적정노후생활비 변화(가계금융복지조사 기준)	127
〈표 3-10〉 국내 유사제도의 급여 인상기준 체계	134
〈표 3-11〉 주요국 인상률 조정방법	136
〈표 4-1〉 비금전적 보상 주요 프로그램	147
〈표 4-2〉 적용대상별 보훈급여금 종류	148
〈표 4-3〉 보상대상자 추가 진입 연혁	149
〈표 4-4〉 국가유공자 등에게 지급되는 각종 수당 개요	158
〈표 4-5〉 1급1항 기준 보훈급여금 추이 : 보상금, 간호수당, 중상이 부가수당	160
〈표 4-6〉 상이등급별 보상수준과 차이	164
〈표 4-7〉 보훈보상의 등급체계 변화	165
〈표 4-8〉 인접한 상위 등급과의 1급1항대비 보상금 비율 차이	166
〈표 4-9〉 조정방식에 따른 7급의 보상금 수준과 비율	168
〈표 4-10〉 보훈보상금제도의 변화체계를 반영한 7급 보상금 조정안	169
〈표 4-11〉 공무원 재해보상 유형	170
〈표 4-12〉 공무원 장해급여 등급에 따른 장해연금 금액 기준(2019년 기준소득월액의 평균액: 530만원)171	
〈표 4-13〉 보훈상이등급에서 7급인 항목과 국가배상법에 의한 장해등급	172
〈표 4-14〉 공무원재해보상 기준을 고려한 7급 보상금 수준과 비율	173
〈표 4-15〉 군인 재해보상제도 종류, 자격요건, 지급액	174



〈표 4-16〉 군인 상이연금 등급별 기준	175
〈표 4-17〉 산업재해보상보험 제도 종류, 자격요건, 지급액	176
〈표 4-18〉 산업재해보상보험 장해급여표(2020.01 기준)	177
〈표 4-19〉 미국의 보훈대상자 장애등급에 따른 보상금 수준	178
〈표 4-20〉 미국 보훈대상자 장애등급을 반영한 7급 보상금 조정방안	179
〈표 4-21〉 캐나다의 보훈대상자 장애등급에 따른 보상금 수준	180
〈표 4-22〉 보훈보상금의 7급 조정 안	182
〈표 4-23〉 개별적 성격의 수당 개요	187
〈표 4-24〉 수당의 시행 연혁	190
〈표 4-25〉 1급1항 보상금 대비 수당 지급액 비교표 (1급1항 대비%)	190
〈표 4-26〉 참전명예수당 관련 인상 관련 법안	191
〈표 4-27〉 참전명예수당의 급여 수준 설정 기준 : 기초연금 급여 수준 적용	193
〈표 4-28〉 기준중위소득과 주요 사회보장제도 급여 기준선	194
〈표 4-29〉 보훈대상자 가구의 소득계층별 분포 추정	195
〈표 4-30〉 참전명예수당 급여 수준 검토 : 1인 가구 기준중위소득을 기준으로	196
〈표 4-31〉 참전명예수당 급여 수준 검토 : 3인가구 기준중위소득과 참전유공자 평균소득 차액 기준	198
〈표 4-32〉 정합성 구축안(1급1항 기준보상금 대비)	200
〈표 4-33〉 참전명예수당 급여 수준 검토 : 현행 7급과 새로운 7급 보상금 사이의 최대치 적용	200
〈표 4-34〉 참전명예수당의 급여 수준 설정 검토안	201
〈표 4-35〉 유족 보상 수준	204
〈표 4-36〉 등급별 보상금 및 보상률	205
〈표 4-37〉 상이유족의 1급1항 보상금 대비 보상률 환산표	206
〈표 4-38〉 전몰순직 유족 보상금 추이	207
〈표 4-39〉 유족보상금 인상률 변화	207
〈표 4-40〉 미국 보훈제도 유족보상금(DIC)의 유족별 수급자격	210
〈표 4-41〉 미국 보훈제도 유족보상금(DIC) 급여수준(1993.1.1.이후 사망한 경우)	209
〈표 4-42〉 해외 보훈제도의 유족보상 비교(우리나라 국가유공자 전몰·순직 기준)	212
〈표 4-43〉 국내 재해보상제도의 사망자 유족 급여 비교	216
〈표 4-44〉 공무원 및 군인 재해유족급여의 재해보상법 제정 전후 급여수준 비교	217
〈표 4-45〉 전국 2인 가구 및 3인 가구 가계소비지출 및 경상소득 추이 : 월단위	219
〈표 4-46〉 전몰순직 유족 보상금 추이	221



〈표 4-47〉 6·25전몰군경자녀 구분 : 2020년 기준	223
〈표 4-48〉 제적자녀와 승계자녀의 보상금 및 보상률 추이	225
〈표 4-49〉 2019년 6.25전몰군경자녀 수당 지급 현황	227
〈표 4-50〉 6.25유자녀 수당 유형별 월 지급액	226
〈표 4-51〉 관할청별 대상자 분포 : 지역별 분포	228
〈표 4-52〉 6.25전몰군경자녀수당 대상자 유형별 분포	228
〈표 4-53〉 6.25전몰군경자녀수당 대상자 성별 분포	229
〈표 4-54〉 6.25전몰군경자녀수당 대상자 유형별 성별 분포	229
〈표 4-55〉 6.25전몰군경자녀수당 대상자 평균연령	229
〈표 4-56〉 6.25전몰군경자녀수당 유형별 출생연도 현황	230
〈표 4-57〉 대상자 유형별 평균 보상금 수급기간과 수당 수급기간	231
〈표 4-58〉 연도별 6.25전몰순직유족보상금 및 6.25자녀수당 지급표	232
〈표 4-59〉 6.25 전몰순직유족보상금 현황 : 당해연도 가치 적용	234
〈표 4-60〉 6.25자녀수당 현황 : 당해연도 가치 적용	235
〈표 4-61〉 6.25 전몰순직유족보상금 및 자녀수당의 합산액 현황 : 당해연도 가치 적용	235
〈표 4-62〉 6.25 전몰순직유족보상금 현황 : 소비자물가상승률을 적용한 현재가치 적용	237
〈표 4-63〉 6.25자녀수당 현황 : 소비자물가상승률을 적용한 현재가치 적용	238
〈표 4-64〉 유족보상금 및 자녀수당의 합산액 현황 : 소비자물가상승률을 적용한 현재가치 적용	238
〈표 4-65〉 현재가치를 적용한 보상금과 수당의 실측값 적용	239
〈표 4-66〉 대상자 유형별 교육지원 수혜 여부	240
〈표 4-67〉 대상자 유형별 중학교 교육비 수혜 여부	240
〈표 4-68〉 대상자 유형별 고등학교 교육비 수혜 여부	241
〈표 4-69〉 유형별 교육지원 자녀수 평균	241
〈표 4-70〉 대상자 유형별 중학교 교육비 수혜 자녀수 : 수혜가구 기준	242
〈표 4-71〉 대상자 유형별 고등학교 교육비 수혜 자녀수 : 수혜가구 기준	242
〈표 4-72〉 대상자 유형별 교육비 수혜 수준 : 현재가치 적용	243
〈표 4-73〉 대상자 유형별 취업지원 여부	244
〈표 4-74〉 대상자 유형별 취업지원 명령 수혜자 분포	245
〈표 4-75〉 유족보상금 및 자녀수당의 합산액 비교	247
〈표 4-76〉 유족보상금 및 자녀수당의 합산액 비교 : 승계자녀와 신규승계자녀(예비신규자녀 포함)	247
〈표 4-77〉 유자녀 유형별 2019년까지 급여액(보상금 수급종인 자녀가 있는 미망인 고려) : 가치 환산 적용 ..	248



〈표 4-78〉 71세 및 90세 기대수명	249
〈표 4-79〉 유자녀 가구별 사망시까지 보상수금액	249
〈표 4-80〉 승계자녀와 신규승계자녀의 기대금액	250
〈표 4-81〉 승계자녀와 신규승계자녀의 차액비율	250
〈표 4-82〉 현재가치를 적용한 보상금과 수당의 실측값 적용	251
〈표 4-83〉 동시수급자격 요건 갖춘 사례의 수급판정 예	252
〈표 4-84〉 보상금과 수당의 특성	256
〈표 4-85〉 보상금과 개별수당 병급조합 유형	257
〈표 5-1〉 보훈대상자 가구의 소득계층별 규모 추정	264
〈표 5-2〉 보훈대상자 가구의 소득계층별 분포 추정 : 경상소득 적용	264
〈표 5-3〉 보훈대상자 유형별 생계급여 수급 현황	269
〈표 5-4〉 보훈대상자 유형별 의료급여 수급 현황	270
〈표 5-5〉 상이등급별 생계급여 수급 현황	274
〈표 5-6〉 상이등급별 의료급여 수급 현황	275
〈표 5-7〉 보훈대상자 유형별 소득계층별 분포(가구 경상소득 기준)	276
〈표 5-8〉 보훈대상자 상이등급별 소득계층별 분포(가구 경상소득 기준)	277
〈표 5-9〉 최저생계비 계측방식별 결과 비교(2017년)	283
〈표 5-10〉 기준중위소득과 양대노총 표준생계비 비교(2020년 기준)	284
〈표 5-11〉 국민연금 월 평균 보험료(2020년 기준)	285
〈표 5-12〉 2020년 기초생활보장제도 선정기준	292
〈표 5-13〉 계측방식별 최저생계비, 표준생계비 비교	298
〈표 5-14〉 군복무 크레딧 지원수준	299
〈표 5-15〉 기초생활보장제도 가구균등화 지수	300

그림 목차

[그림 2-1] 국가보훈대상자 추이 및 전년도 대비 증감률	41
[그림 2-2] 국가보훈대상자 세부 대상별 추이(본인, 2010~2019)	46
[그림 2-3] 국가보훈대상자 세부 대상별 추이(유족, 2010~2019)	49
[그림 2-4] 국가보훈대상자 증감 추이(본인, 유족, 2010~2019)	52
[그림 2-5] 연도별 보훈대상자 평균 연령	53
[그림 2-6] 대상자별 보훈급여금 지급실적	60
[그림 2-7] 전체 산재보험급여지급액 중 각 보험급여지급액의 비율(2018)	66
[그림 2-8] 연도별 군인연금제도의 연금인상률	87
[그림 2-9] 연도별 최상위 등급의 장해(상이)연금액(중상이부가수당 제외)	100
[그림 2-10] 연도별 최상위 등급의 장해(상이)연금액(중상이부가수당 포함)	101
[그림 3-1] 공무원 전체 기준소득월액 평균액 및 인상률	117
[그림 3-2] 준거지표 적용가능 지표와 보훈급여금 비교	126
[그림 3-3] 2018년 국가보훈대상자 소비지출 수준	128
[그림 4-1] 보훈급여금의 종류	157
[그림 5-1] 보훈유형별 평균 가구경상소득	265
[그림 5-2] 보훈유형별 평균 균등화 경상소득	266
[그림 5-3] 보훈대상 유형별 가구소득 구성	267
[그림 5-4] 보훈대상 유형별 가구 공적이전소득 구성	268
[그림 5-5] 상이등급별 평균 가구경상소득	271
[그림 5-6] 상이등급별 평균 균등화 경상소득	272
[그림 5-7] 상이등급별 가구소득 구성	273
[그림 5-8] 상이등급별 가구 공적이전소득 구성	274
[그림 5-9] 캐나다 노후소득보장체계	287



요약

제1장 서론

1. 연구 필요성

- 국가보훈제도는 국가와 민족을 위해 공헌하고 희생한 국가유공자 등 보훈대상자에 대해, 경제적·사회적 보상으로 생활안정과 복지향상을 도모하는 제도임
 - 보훈제도의 보상은 지급형태에 따라 금전적 보상과 비금전적 보상으로 구분할 수 있는데, 금전적 보상은 보상금, 수당 등의 보훈급여금을, 비금전적 보상에는 교육, 취업, 의료, 대부 등 다양한 분야에 대한 서비스(현물) 제공을 의미함
 - 지급형태 측면에서 일반적인 사회보장제도와 유사하다고 볼 수 있으나, 급여의 지급이 대상자의 희생과 공헌의 정도에 따라 달라지는 차이점이 존재함
 - 대상자의 희생과 공헌에 따라 보상하기 때문에 가입자의 금전적 기여를 기반으로 하는 국민연금 등 공적연금이나 대상자의 기여와 무관하게 자산조사를 통해 대상자를 선정하고 급여를 지급하는 국민기초생활보장제도 등의 공공부조와는 다른 특성을 갖는 제도임
 - 한편, 대상 또는 급여의 내용이 보훈제도와 유사한 산재보험, 공무원연금, 군인연금 등의 제도들이 시행되어오고 있으며,
 - 유사제도 중 공무원연금과 군인연금의 경우 최근 재해보상이 별도로 분리되는 제도개편이 이뤄져, 보훈제도의 급여별 적정성과 대상별 보상의 형평성 제고 측면에서 다양한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대됨
- 보훈제도 개선을 위한 다양한 노력에도 불구하고, 세부 보상금·수당별 정합성 등에 대한 기준·목표가 불명확하고 일관성이 부족한 측면이 존재
 - 보훈급여금의 인상 등이 매년 관계기관 협의 및 국회 심사에 따라 결정되고 있으며, 다양한 보훈대상별 보상수준에 대한 형평성 문제 등으로 인한 지속적

대상별 보훈급여금 인상요구 발생

- 이에 합리적 보상수준에 대한 중장기 계획을 마련하여 보훈대상자간 “보상의 형평성 확보” 및 “보상의 적정 목표 수준”을 설정할 필요가 있음

2. 연구의 목적

- 국내외 유사제도 분석과 현행 보훈급여금 지급체계의 문제점 등을 진단하여 보훈급여금 인상 방식, 결정 체계, 인상 목표에 대한 합리적 기준 제시
- 세부 보상금·수당별 정합성 등에 대한 기준·목표의 명확성과 일관성 제고, 다양한 보훈대상별 대상자간 급여 형평성 제고
- 국가유공자와 유가족의 영예로운 삶 유지를 위해 저소득 보훈대상자에 대한 최저 보장수준을 어떻게 설정하고 보장할 것인가에 대한 기준과 목표 제시

3. 연구의 내용

- 본 연구는 보훈급여금의 합리적 지급체계 마련을 위한 다양한 검토 및 개선방안을 제시하고 있으며 다음과 같은 내용들로 구성됨
- 제1장은 연구 필요성 및 목적 그리고 본 연구의 주요 내용과 방법을, 제2장은 보훈보상 현황 및 수준을 살펴봄과 동시에 향후 추이를 예상해 보았음
- 제3장에서는 보훈급여금의 준거지표 및 인상수준 결정체계를 검토
 - 현재의 준거지표가 적절하게 설정되고 있는지와 보훈대상자의 욕구를 충분히 반영하고 있는지를 국내외 사례와 관련 통계 등을 활용하여 평가를 진행하였고, 이를 충분성, 신뢰성, 합리성, 지속가능성 측면에서 평가
 - 또한 보훈급여금 인상 결정체계 개선방안을 위해 합리성, 과학성과 사회적 신뢰를 토대로 인상수준 결정체계의 바람직한 방향성을 검토
- 제4장에서는 보훈급여금의 정합성 및 형평성 제고 방안을 제시

- 부가수당 적정성 제고 방향, 7급 보상금 및 참전명예수당 중심의 보훈급여금 적정 수준 검토, 대상간 형평성 및 보상수준 적합성 제고 방안으로 전몰·순직 유족 보상금 적정지급 수준과 6.25전몰군경자녀수당 검토 등
- 제5장은 저소득 보훈대상자 등 보훈사각지대 해소 방안을 제시하기 위해 생활 조정수당의 지급대상, 지급액, 지급방법 등에 대한 검토를 수행하였으며,
 - 상이·서훈이 없는 참전유공자의 배우자에 대한 지원에 있어 복지차원의 접근 방식과 보훈 차원의 접근방식을 비교하고 이를 통해 지급범위 및 방식 등 지원방안 검토
- 결론에서는 주요 연구결과를 종합하고 향후 제도개선 및 이를 위한 연구 방향성 제시

4. 연구 방법

- 마이크로 데이터 및 행정 집계자료 분석
 - 통계청 및 국가보훈처에서 생성한 마이크로데이터 분석을 통해 보훈 대상자간 보상의 형평성 및 급여의 적정성(보상의 충분성)을 확보하는 합리적 보상금 지급 수준에 대한 근거를 제시
 - 보상을 위한 준거지표 설정에 통계청의 마이크로데이터를 우선적으로 활용 하며, 대상별 보훈급여금의 보상 차등 기준의 경우 국가보훈처의 2018년 국가보훈실태조사 활용
 - 통계청의 가계동향조사·가계금융복지조사, 국가보훈처·통계청·한국보건 사회연구원의 2018년 국가보훈실태조사에 대한 자료 분석 실시
 - 보훈처에서 제공하는 행정집계자료를 통해 보훈제도의 현황 및 대상자 등의 추이를 파악
- 문헌연구
 - 국내 보훈보상 유사제도(산재보험, 공무원 재해보상, 군인 재해보상, 공무원

연금, 군인연금 등)의 현황 및 제도적 특성, 대상자 범위, 보상 수준 및 급여결정 체계 등을 비교하여 파악하고 이에 대한 시사점 도출

- 공적연금 등 급여결정 방식에 시사점을 줄 수 있는 분야에 대한 파악

- 미국, 캐나다 등 해외 선진국의 보훈 급여 시스템 및 결정 방식 파악. 보상 대상 범위 및 수급률, 대상의 포괄성 정도, 보상 수준 및 이에 대한 충분성, 보훈예산 및 관련 급여의 지급방법 등

제2장 보훈보상 현황 및 수준 분석

1. 보훈대상자 현황 및 특성

□ 2000년대 이후 보훈대상자 수는 지속적으로 증가하였으며, 2009년을 정점으로 감소하는 추세임

- 2009년 이후 감소 추세는 고령화 등으로 인한 참전유공자의 급격한 감소 추세에서 기인한 것으로 판단됨

- 국가보훈대상자를 본인과 유족으로 나누어 지난 10년간(2010년~2019년) 변화 추이를 살펴보면, 보훈대상자 본인은 2010년부터 매년 감소하여 지난 10년간 연평균 1.6%의 비율로 지속적으로 감소하고 있음

- 이러한 추이는 보훈대상자 본인 중 가장 비중이 높은 참전유공자가 연평균 4.5%씩 감소하는 것에서 기인함

□ 보훈대상자 평균연령은 2010년 66세에서 2019년 71세로 10년간 5세가 증가

- 특히 2011년에는 참전유공자가 포함되면서 평균연령이 70대로 높아졌으며, 보훈대상자 대부분이 시간이 지남에 따라 평균 연령이 증가하는 추이를 보임

□ 보훈급여금 예산은 매년 증가하고 있으며, 전체 보훈예산(일반회계)에서 약 80%를 차지하여 2019년 기준 4조 2,223억원에 달함

- 전체 보훈급여금 중 보상금이 60~70%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며,

참전명예수당(2019년 16.3%), 고엽제수당(2019년 6.9%), 6.25전몰군경자녀 수당(2019년 6.2%) 순으로 높게 나타남

- 지급실적 추이를 살펴볼 때 지난 10년간(2010년~2019년) 연평균 인원 증가율은 0.3%에 불과하지만 총 보상금액은 4.4%에 이름
- 이는 보훈대상자가 고령화에도 불구하고 큰 폭의 감소는 보이지 않고 어느 정도 그 규모를 유지하고 있다는 것을 보여줌
- 연인원 추이를 볼 때 2019년은 2018년과 2017년에 비해 감소한 수치이지만 그 이전에는 등락하는 추이를 보였음
- 하지만, 보훈대상자의 평균연령이 70세가 넘는 현재 상황에서 대상자의 감소는 계속 진행될 것으로 예상됨
- 한편, 보상금의 경우 지속적으로 증가하고 있는데, 이는 보상금의 증가가 비교적 큰 폭으로 발생하고 있어 대상자의 감소를 상쇄함
 - 대상자가 줄어들어도 보상금 총액이 늘어나는 것은 현재 보훈제도의 중요성 또는 대상 집단의 요구가 크다는 것에서 그 원인을 유추해 볼 수 있으며, 현재 보훈제도의 상징성 및 중요성을 볼 때 이러한 추이는 당분간 지속될 것으로 예상됨

2. 보훈보상제도와 다른 제도와의 비교와 시사점

- 「공무상 재해보상제도의 문제점과 개선방안, 2016」에서는 재해보상제도에서의 ‘보상(補償)’은 손실보상의 의미로 사용하지만, 보훈보상제도에서의 ‘보상(報償)’은 그 보상(compensation)과 더불어 국가의 정책적 배려(reward)의 의미가 담겨 있다고 하였음
- 보훈급여금은 “국가를 위하여 희생하거나 공헌한 국가유공자 및 그 유족 등의 생활안정과 영예로운 생활유지를 통해 국민으로부터 존경과 예우를 받을 수 있도록 국가가 응분의 보상금을 지급하여야 한다”고 규정(국가보훈처, 2020d)

- 보훈보상제도는 공무원 및 군인 재해보상제도와 상호 배타적인 제도가 아니라 공무원 및 군인 재해보상제도의 일부 수급자에게는 추가급여가 될 수 있음

□ 산정기준금액

- 보훈급여금은 전국가구 가계소비지출액 등을 고려하여 지급액을 산정하지만, 사회보험은 개별 재해자의 소득을 활용하여 기준금액을 산정함
 - 전국 3인가구 가계소비지출액을 상이1급1항 보상금 목표치로 설정, 희생과 공헌의 정도, 즉 상이등급과 훈격 등을 고려, 차등적으로 지급
 - 재해보상제도는 소득을 기준금액으로 활용하는데, 이는 기여에 따른 보상이라는 사회보험제도의 원칙과 재해로 기인한 소득상실을 보전하려는 손해 배상적 성격이 반영된 결과임
- 재해보상제도는 개별 재해자의 소득을 기준으로 하므로 소득격차가 보상격차에 그대로 반영되는 단점을 보완하기 위하여 일부 급여의 경우 최저·최고 기준을 두어 기준금액 산정시 반영하고 있음

□ 증감률

- 보훈보상제도는 매년 부처간 협의를 통하여 인상률을 결정하는데 반해, 다른 재해보상제도는 임금상승률 또는 물가상승률을 활용하여 자동적으로 증감률이 결정되는 구조임
 - 산재보험은 수급자와 일반 근로자와의 형평성을 도모하기 위하여 노동가능 연령대에서는 임금상승률을, 은퇴연령이후는 물가상승률을 반영함

□ 장해보상 수준

- 산정기준금액을 전산업 평균임금으로 가정한다면 상이1급1항 국가유공자 보상금은 산재보험 장해1급 연금액보다 약간 낮은 수준이지만, 산정기준금액을 전체 공무원의 기준소득월액 평균액으로 가정한다면 상이1급1항 보상금은 공무원 및 군인 재해보상제도의 장해(상이)1급 연금액보다 약간 높게 나타남

- 그러나 국가유공자 보상금에 중상이부가수당을 포함할 경우에는 급여액이 크게 높아짐

○ 1급1항의 월지급액을 기준으로 등급별 급여비율을 보면, 국가유공자 월지급액은 등급별로 1급1항 연금액의 94-16% 수준을 보이고 있어 등급간 차이가 크게 나타남

- 공무원 및 군인 재해보상제도의 경우 다른 제도에 비하여 최고급여액 대비 비율의 감소폭이 작은 편임

□ 유족보상 수준

○ 보훈제도의 유족보상금(국가유공자, 전몰·순직, 배우자 기준)을 전체 공무원의 기준소득월액 평균액(2020년)을 기준으로 보면 약 30% 수준이나, 전산업 평균 임금(2019년)을 기준으로 하면 약 46% 수준으로, 이는 공무원 및 군인 재해보상제도의 유족 1명인 경우의 연금액 수준과 비슷함

□ 제도간 비교를 통한 시사점

○ 준거지표에 대한 합의

- 보훈보상제도는 사회보상제도로 사회가 이들에게 어느 정도를 적절한 보상이라고 인식하는가가 중요
 - 개념적으로 보훈제도가 소비지출액을 기준으로 목표치를 고려하는 것도 합리적으로 인식되나, 경험적으로 소득은 일반적으로 매년 상향하지만 소비지출은 경기에 따라 그렇지 않을 수도 있으므로(임완섭 외, 2017), 실증 분석과 논의를 통해 바람직한 목표치를 설정할 필요가 있음
- 다만 준거지표로 전체 공무원의 기준소득월액 평균액과 같은 지표를 활용한다면, 급여액의 인상률은 임금인상률로 한정하는 결과를 낼 수 있음

○ 인상수준 결정체계에 대한 합의

- 재해보상제도는 물가인상률에 자동적으로 연동하는 방식을 주로 활용
- 산재보험의 경우 장해판정시점부터 지급되므로 근로연령대에 있는 수급자

가 다수이기 때문에 인상수준도 임금인상률과 연동하는 것이 장해를 입은 자와 그렇지 않은 자 사이에 형평성을 도모한다는 점에서 적절할 수 있음

- 수급자가 은퇴연령 시점에 더 가깝다고 한다면 임금인상률에 연동할 경우 과보상이 될 수 있으므로 물가인상률에 연동하는 것이 합리적임
- 보훈보상제도 대상자의 평균연령이 71세로(국가보훈처, 2020d), 다수의 대상자가 고령임을 감안하면 물가인상률 자동연동방식 고려 필요

○ 적정 보상수준에 대한 합의

- 상이등급간 보상 격차를 어느 정도로 하는 것이 합리적이며 사회적으로 받아들여질 만한가에 대한 논의 필요
- 보훈급여금은 다른 제도와 비교할 때 등급간 격차가 크게 발생, 특히 상이 1급1항~1급3항의 경우 중상이부가수당을 포함하면 격차가 더 벌어짐
- 하위 상이등급의 장해범위가 넓어 적절한 보상수준 결정이 쉽지 않음
- 상이7급은 재해보상제도의 장해등급과 비교 시 장해10~14급에 분포하고 있어 욕구가 다양할 수밖에 없으나 이를 하나로 반영하기는 쉽지 않음
- 실증자료를 기반으로 보상금 외 각종 수당을 포함한 총 급여수준을 분석하고 전체적으로 희생과 공헌에 따른 보상수준의 형평성을 만족하고 있는지 논의 필요
- 앞으로 총 급여수준이 증가할 것으로 예상되어, 보상의 형평성을 추구하면서도 적절한 보상이 될 수 있도록 장기적 검토 필요

제3장 보훈급여금의 준거지표 및 인상수준 결정체계

□ 보훈급여금 준거지표

○ 소득과 소비

- 보훈급여금은 국가유공자에우법 2조 영예로운 생활이 유지·보장되도록 실질적인 보상이 이루어져야 함을 강조. 소득과 같이 경제요소(노동, 자본 등)에 제공 댓가로 받는 것이 아니며, 국가유공자의 생활이 잘 유지되고 보장되어야

한다는 점에서 소비가 적정

○ 보상금 준거지표 3인가구 기준

- 1인 가구는 청년과 노인가구 비중이 높으며, 이들은 낮은 소득으로 인해 지출 역시 낮은 것으로 평가됨
- 가구를 인구로 환산시 1인 가구에 속한 인구보다 3인 가구에 속한 인구가 2.3배로 많이 분포. 이와 같은 이유로 해외에서도 3인가구 등이 준거로 활용

○ 현행 준거지표 검토 결과

- 첫째, 2020년 1급1항 보상금의 기준금액은 2018년 전국가구 소비지출 (3인 가구) 수준에 접근 중이며, 다른 유사제도와 비슷하거나 높은 수준
- 둘째, 적정소득보장의 측면에서 통계청 조사 적정 노후생활비(부부) 수준과 비슷한 수준
- 셋째, 국가보훈대상실태조사를 근거로 볼 때, 현재 기준금액은 보훈대상자 월 평균지출액보다 높은 수준
- 향후 방향 : 준거지표 수준이 변할 수 있다는 점에서, 3~5년을 주기로 보훈 급여금 수준의 적정성에 대한 평가를 통한 보정

□ 보훈급여금 인상수준 결정체계

○ 보훈급여금 인상 조정 지표

- 주요 사회보장제도의 연도별 급여 조정은 소비자물가상승률을 활용하고 있으며, 기타 소득 혹은 기타 변수(임금증가율, 경제성장률, 생계비 등) 적용
- 준거지표가 통계청 가계동향조사의 3인 가구 소비지출 수준으로 유지될 경우, 인상 지표는 “소비자물가상승률”을 적용
 - 소비자물가지수는 통계청이 매월, 매분기 및 매년 공신력을 가지고 발표 하며, 측정에 포함되는 물품 등은 생활변화를 주기적으로 반영하여 정확한 실태를 파악하고 있음
 - 단 삶의 질 변화를 반영하기 위해, 국가유공자 관련 실태조사 혹은 기본 계획 수립 주기에 보훈급여금 수준의 적정성에 대한 평가. 급여적정성에

부합되지 않을 경우 인상결정체계를 통해 소득, 임금 변화율을 고려한 인상 필요

○ 보훈급여금 인상결정체계

- 현재 운영되고 있는 위원회를 강화하여 활성화 추진
- 국가보훈기본법 11조 국가보훈위원회와 동법 13조 6항 및 시행령 10조 1항의 보상정책 분과위원회에 대한 검토결과, 실무적으로 안건 등을 처리하기 위해서는 “보상정책 분과위원회”에서 보훈급여금 인상을 심의하고 최종 의결은 국가보훈위원회에서 의결
- 하부조직으로 실무위원회를 두고 보상정책 분과위원회 기능을 보좌

제4장 보훈급여금의 정합성 및 형평성 제고 방안

1. 개요

□ 보상금과 수당에 대한 정합성 및 형평성 제고 방안은 보훈제도 주요 보훈급여금의 발전과정과 맥락적 고찰을 전제로 보훈급여금의 정합성과 형평성 제고와 관련 주요 현안들과 이에 대한 개선방안을 검토하는 방식으로 제시

○ 주요 현안으로는 부가수당에 대한 정합성과 제도개선방향, 상이 7급 중심의 상이보상 적정 지급수준 방안과 공헌에 기반한 개별수당들의 적정 지급수준, 대상간 정합성과 형평성 제고의 측면에서 유족보상금과 6.25전몰군경자녀수당, 보상금과 수당의 병급 관련 현황과 방향성을 파악해 보았음

□ 보훈급여금 제도 변천과정과 그 배경을 중심으로 파악해 볼 때 일반적 사회보장 제도와는 다른 맥락적 차원의 이해가 필요함을 알 수 있음

○ 보상수준은 희생과 공헌 등 가치에 대한 보답의 의미를 내포하고 있어 보상 수준을 다른 사회보장제도처럼 명확한 금액으로 제시하는 데에는 한계가 있음

○ 또한 지급근거를 법률에 두되, 지급액 등 구체적 방법을 시행령에 위임한 취지는

정부의 재정여건을 우선 고려한다는 의미를 내포하고 있을 뿐만 아니라 실제 재정여건에 따라 보상 수준이 결정되어 온 것으로 파악됨

- 이러한 맥락적 여건들을 고려할 경우 현재 보훈급여금은 제도의 특수성이 상당 부분 반영된 것으로, 현재의 지급수준을 단순히 ‘많다’ ‘적다’라는 이분법적으로 파악하는 것은 적절하지 않으며, 이러한 맥락적 상황을 보훈급여금의 정합성과 형평성 제고방안 검토에 있어서도 고려해야 함을 알 수 있음

□ 부가수당의 적정성 제고 방향

- 상이자에 대한 부가수당 적정성 검토는 장기적 · 중단기적 차원의 검토로 구분해 볼 수 있으며, 장기적 차원에서는 해당 수당들이 소득보전 측면인지, 의료비용 등에 대한 추가비용을 보전하기 위한 수당인지에 대한 구분이 중요
- 전상수당의 경우, 다른 연령대상 집단에 비해 경제적으로 취약한 계층으로 볼 수 있는 노인들이 대상이기 때문에 수당 유지 필요
 - 하지만 수당의 급여수준이 매우 낮기 때문에 해당 급여수준의 제고가 필요하며, 그 성격이 예우 차원에서 다른 대상 집단에 없는 급여를 책정한 수당이기 때문에 장기적으로는 보상금에 편입시키는 방향에 대한 검토가 필요
- 간호수당은 중상이자에 대한 보상금과 간호수당 그리고 중상이 부가수당을 모두 고려하여 포괄적으로 접근하는 것이 제도의 효과성 및 효율성 제고에 필요
 - 따라서 대상자에 지급되는 급여를 면밀히 검토하고, 검토 결과들을 관련 주체간의 지속적인 논의를 통해 제고개선 방향과 구체적인 방향 설정 필요
- 고령수당의 경우 유사제도인 기초연금과 국민연금 등과 비교해 보았을 때 수급연령이 상대적으로 낮고 급여수준이 낮음
 - 또한 의료적 추가 비용 측면보다는 희생에 대한 예우 측면이 강하고, 다른 수당과 수급 연령 때문에 형평성 차원에서 문제를 발생시킬 수 있어 장기적으로 보상금에 포함시키는 방향 검토 필요
- 부양가족수당은 2012년 7월에 무의탁수당, 독자사망수당, 무의탁부모부양수당, 미성년자녀(제매)수당이 통합되어 지급되고 있음

- 해당 수당은 대상가구에 대한 부가적인 소득지원으로 볼 수 있으며, 단기적인 제도개편보다는 장기적으로 보상금에 편입시켜 보훈가구의 소득보장 수준을 제고하는 형태로 개편하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음

2. 상이등급 간 적정 보상금 지급수준 : 7급 보상금을 중심으로

가. 현황 및 문제점

- 보훈보상금은 ‘신체적 희생’에 대한 보상으로, 정도에 따라 7등급 11단계로 구분되어 차등적 보상을 하고 있음
 - 그러나 상이등급 간 보상금 지급수준이 체계적이지 않다는 비판이 있음. 이는 상이등급간 보상금 수준 차이에 대한 체계적·합리적인 근거가 없기 때문임
 - 보훈보상금은 1급 1항 기준으로 등급이 낮아질수록 금액이 적어지도록 설계됨. 등급별 차액에 대한 명확한 기준은 정해져 있지 않고, 신체적 희생의 정도를 나타내는 상이등급에 사회적 요구나 경제적 여건을 반영하여 보상금 기준이 정해지면서 전개되어왔음
 - 상이등급이나 장애등급을 정하는 국내 유사제도와 국외 보훈보상금제도 또한 등급의 수가 다르고, 보상금의 등급 간 차이 또한 다르게 설정되어 있음
 - 상이등급과 등급간 보상금의 차이를 정하는 공통된 기준이 없고, 제도별, 국가별 사회적 요구와 경제적 여건을 고려하여 설계하기 때문임
- 상이등급간 보상금 수준이 체계적이지 않다는 비판은 특히 6급3항과 7급간 보상금 격차가 크다는데 있음. 따라서 7급 상이자에 대한 보상금 수준 인상에 대한 요구가 지속적으로 제기되어 왔음
- 따라서 이 절은 7급 상이자의 적정 보상금 수준을 제안하는데 초점을 둠
 - 상이등급 간 비율에 대한 논의는 장기적인 과제로 다루는 것이 적절하다고 판단되며, 본 연구에서는 단기적으로 선결해야 하는 과제로 7급의 보상수준 조정방

안을 제안하는 것으로 연구범위를 제한하고자 함

나. 검토 방향과 내용

- 상이등급간 보상금 차이는 제도의 맥락적 전개과정 파악을 통한 접근과 국내외 유사사례 검토를 통해 보다 심층적으로 접근하였음
- 상이군경으로서 보상을 받기 위해서는 전투 또는 공무수행 중 희생을 입었다는 것이 확인되어야 하고, 보상을 받을 정도의 상이가 있어야 함
 - 그런데 한국전쟁에 참전하여 다치신 분들이 국가유공자로서의 요건은 인정 받았으나, 상이등급판정을 위한 신체검사에서는 등외판정을 받아 보상을 받지 못하는 상황이 국회와 언론에 조명되면서 고령의 한국전쟁 참전자들의 정신적·물질적 보상을 위한 목적으로 '00년 7급이 신설되었음
 - 2000년에 7급을 신설하고, 2012년 보훈보상체계 개편을 통해 6급3항을 신설하여 총 11개 등급체계를 유지하고 있는데, 현재 7급 상이자의 보상금 수준은 6급3항의 53% 수준에 머물러 있어 이에 대한 수준 제고 요구가 발생하고 있음
- 상이등급간 보상금 차이에 대한 합리적 근거를 제시하기 위해 국내와 해외 유사 사례를 검토하고자 함
- 국내 유사제도로 공무원재해보상제도, 군인재해보상제도, 산업재해보상제도가 있음. 각 제도가 장애등급별로 보상수준을 어떻게 산정하고 있는지, 그 기준과 수준을 검토하였음
- 국외사례로 미국과 캐나다의 상이등급과 보상수준을 검토함. 보훈보상금의 등급간 비율을 검토하고 7급의 보상금여 수준에 주는 함의를 도출

다. 검토 결과

- 7급의 보상금 수준을 조정하기 위한 방안으로 3가지 방식을 적용했음
 - 첫 번째 접근법은 기존의 등급체계에서 유지되어 온 등급간 비율 차이 (10~15%)를 그대로 적용하는 방안과 6급3항 대비 비율을 인상(70%까지)하는 방안으로 1안에서부터 7안까지 도출
 - 두 번째 접근법은 국내 유사제도와와의 비교를 통해 7급과 유사한 등급의 보상금 수준을 비교, 검토하여 조정하는 방안(8안-11안)
 - 세 번째 접근법은 해외 유사제도와와의 비교를 통해 한국의 7급과 유사한 등급의 보상금 수준과 비교하는 조정하는 방식으로 12안까지 도출함
- 안들중 형평성의 이슈에서 자유로우면서도 급여의 충분성을 증진시킬 수 있는 방안으로는 두 가지 안을 고려할 수 있으며, 보다 관대하게 7급 상이자의 보상금을 확대하려면 국외제도의 장해율 수준에 따른 보상보다는 완화된 기준을 적용하여 추진하는 것을 제안. 그 외 안들은 국내의 타 제도와의 형평성을 저해할 가능성이 있어 도입하기 용이하지 않음

3. 개별수당의 적정성 : 참전명예 수당을 중심으로

- 참전명예수당의 보상수준 설정은 7급 상이보상금과 함께 보훈급여금의 기준 보상의 역할을 수행하기 때문에 그 위치상 매우 중요
- 공헌자(참전명예수당)의 급여 수준의 재설정을 위해 소득하위 70% 노인에게 지급 되는 기초연금 금액 수준과, 광범위한 사회보장제도에서 급여 선정의 기준선의 역할을 해오고 있는 기준중위소득의 다양한 일정비율을 적용하여 검토해 보았음
- 참전명예수당 급여수준안 중에서 검토가 요구되는 안들의 수준은 현 1급1항 대비 11.6~17.2% 수준이며, 현행 7급 대비 74.3~109.4% 수준임
 - 검토가 요구되는 안 중 가장 낮은 급여 수준을 나타내는 안은 긴급복지기준선과

참전유공자 평균소득을 적용한 안이며, 현행 1급1항 대비 11.6%이며, 현행 7급 보상금 대비 74.3% 수준인 것으로 나타남

○ 이 안을 소비자물가상승률을 적용하여 참전유공자의 평균소득을 현재가치화 시킨 안은 1급1항 대비 12%, 현행 7급 대비 76.5%인 것으로 나타남

- 이는 현행 1급1항 대비 약 1.6%포인트 높은 수준으로, 현행 수당 수준과 큰 차이가 발생하지 않아 단기적 인상이 가능한 안으로 볼 수 있음

□ 검토가 필요한 안중에서 가장 높은 급여수준을 나타내는 안은 1인가구 중위소득의 30%를 적용하는 안임. 이 경우 참전명예수당의 급여 수준은 현 1급1항 대비 17.2%이며, 현행 7급 보상금 대비 109.4%수준에 이름

○ 따라서 대상자의 희생을 전제로 지급되는 7급 보상금보다 참전명예수당이 더 높은 것은 제도 내 정합성 차원에서 적절하지 못하기 때문에 상이 7급 보상금이 새로운 수준으로 책정될 때에 가능한 급여수준으로 볼 수 있음

○ 논리적 근거차원에서는 보훈보상은 대상자 개인의 희생 또는 공헌을 기반으로 책정되기 때문에 그 수준이 1인가구 최저보상 수준보다 높아야 한다는 점은 타당하다고 판단됨

○ 하지만 그 수준이 다른 안에 비해 상대적으로 높기 때문에 중장기적 차원의 안으로서 검토해 볼 필요가 있음

□ 부부가구의 기초연금 수준으로 참전명예수당을 지급하는 방안은 참전유공자의 평균 가구원수가 2.2명이라는 사실과 이들의 빈곤율이 다른 보훈집단에 비해 상대적으로 높다는 것에서 해당 안의 급여수준은 현재 참전유공자의 현실을 반영한 실제적인 안으로 볼 수 있음

○ 하지만 해당 수준의 금액이 대상자의 공헌에 타당한 수준인지를 제시하기는 어렵다는 한계점을 가짐

4. 전몰·순직 유족 보상금 적정 지급 수준

- 유족보상에서 상이유족에 비해 전몰순직군경 유족의 보상금 수준을 제고하는 방향으로 진행되고 있지만, 그 지급수준에 대한 적정성검토는 아직 충분히 이뤄지지 못한 상태여서 이에 대한 사례연구 등을 통해 개선방안을 검토할 필요가 있음
 - 국내외 사례를 한국과 비교해 보면, 한국의 유족보상 수준이 다른 선진국의 유족 보상에 비해 낮은 수준이 아니어서 더 이상 해외 유족보상 수준을 지향할 필요는 없지만, 국내 사례의 경우 외국과 달리 순직유족에 대한 보상이 더 강화된 추세 이므로 이를 고려할 필요가 있음
- 전몰순직자 유족의 보상금 적정 수준을 설정하기 위해 현행 보상 준거기준을 바탕으로 그 수준을 설정해 보았음
 - 즉, 전몰순직 유족 보상금을 전국 3인 가구에서 1인을 감한 전국 2인 가구 가계 소비지출액을 적용하여 그 수준을 도출해 보았으며, 분석결과 유족간(배우자, 부모, 미성년 자녀) 보상의 차이가 없다는 가정 하에 전몰순직 유족보상이 상이 1급1항의 약 63% 수준(2016~2018년 3년 평균)으로 도출
 - 같은 방식에 경상소득을 적용해 보면 3인 가구 대비 2인 가구 소득수준의 비율은 약 61%(’16 ~ ’18년 3년 평균)인 것으로 나타나, 위 결과들을 종합해 볼 때 유족가구의 보상수준을 1급1항의 약 61~ 63%까지 상향하는 방안을 검토
- 현재 유족보상 수준은 최고등급 대비 약 53%(전몰순직 유족 배우자 기준) 수준인데, 유사제도인 산재보험의 경우 약 57% 수준을 나타내고 있음
 - 공무원재해보상과 군인재해보상의 경우 최고등급대비 유족보상 비율이 83~ 92%를 나타내고 있어 해당 수준을 목표로 삼는 것은 현실적으로 어려움. 보훈 보상 내에는 유족 이외에 다양한 보상 유형이 있으며, 유형별로 희생과 공헌에 따라 차등 보상을 실시해 왔으므로 유족보상의 급격한 인상은 다른 보훈대상의 보상수준 및 형평성을 함께 고려해야 하는 문제가 발생하고, 이는 결국 전반적인 보상수준의 인상으로 이어짐

- 하지만 산재보험의 유족보상 수준인 57%는 중기적 차원에서 도달이 가능한 수치로 판단됨
- 따라서 제도내 정합성 차원에서 살펴본 가구원수 변화에 다른 소비지출 수준에 근거하여 중장기적 차원의 보상수준 설정을, 재정여건 등을 고려하여 상이 1급 1항 보상금 대비 (53%) → (57%) → (60%) → (63%)으로 단계적으로 접근하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것임
- 유족대상별 보상에 차등이 없다는 가정 하에 현재 보훈처가 지향점으로 삼고 있는 1급1항 대비 60% 수준을 63% 수준까지 상향조정하는 방안을 검토
- 순직유족에 대한 보상은 재정여건과 앞서 살펴본 준거지표 방식으로 설정한 전물 순직 유족 보상금에 대한 보상수준을 검토하여 유족보상에 대한 적정수준에 대한 실현을 중장기 차원에서 면밀히 검토하고 추진할 필요가 있음

5. 6.25전몰군경자녀수당 지급 대상간 보상수준

- 신규자녀의 보상수준은 도입 당시의 재정여건을 고려하여 진입단계부터 낮게 책정된 측면이 있어 이에 대한 합리적 보상격차 수준 마련 필요
- 이를 위해서는 6.25전몰군경자녀수당에서 어머니(미망인)가 수령한 보상금, 본인이 수령한 수당, 가구가 받았던 교육 혜택 재조사 후 가치환산을 통한 합리적 보상격차의 비율 설정이 요구됨
- 한편, 보다 합리적인 보상격차 설정을 위해서는 '19년말 현재에도 자녀가 있으면서 전물순직군경의 배우자가 보상금을 받고 있는 인원이 3,248명에 달하는 점을 고려할 필요가 있음
- 현행 법률상 3,248명의 배우자가 사망시 그 자녀가 신규승계자녀로 수당을 받게 되는데,
- 이 경우 제적자녀와 승계자녀는 신규진입 없이 사망에 따른 인원 감소만 발생 하는 반면, 시간이 흐를수록 신규 진입하는 신규승계자녀는 6.25전몰군경자녀

수당 보다 높게 책정된 전몰순직군경 배우자 보상금 수령액과 기간이 적용되어
신규승계자녀의 누적 보상률이 높아지게 됨

□ 6.25전몰군경자녀 신규승계자녀의 상대적 보상수준의 설정은 다음과 같은 안들을
통해 검토해 볼 수 있음

- 제1안은 유족보상금과 자녀수당 합산액의 현재가치 수준을 집단간 비교하여
그 비율을 적용하는 방안이며,
- 제2안은 제1안에 자녀가 있는 생존 미망인의 보상금 수급액을 포함하여 승계
자녀와 신규승계자녀의 보상 비율을 적용하는 방안이고,
- 제3안은 기대금액을 설정하여 현재까지 받은 보상금과 수당의 실측값을 차감
하여 향후 받아야 할 보상수급액의 상대적 비율을 보상격차 비율로 설정하는
방법이며,
- 제4안은 기대금액을 2015년 기준 미성년자녀가 성년이 될 때까지 받을 수 있
는 보상금으로 산정하여 현재까지 받은 보상금과 수당 등의 실측값을 차감했
을 때 향후 받아야 할 보상수급액의 상대적 비율을 보상격차 비율로 산정하는
방안임

6. 보상금과 개별수당 병급

□ 보훈제도에서 병급지급에 대한 요구와 주로 관련되어 있는 수당은 참전수당과
무공수당, 고엽제 수당임

- 현행 보상금과 개별수당의 성격 및 현행 병급금지에 원칙에 대해 검토하고,
병급에 대한 맥락적 차원 및 보훈제도가 발달된 미국과 캐나다 등 해외 사례
검토를 통해 병급(허용 또는 금지)을 위한 개선 방향을 제시하였음
- 보상금과 참전수당, 무공수당, 고엽제수당은 참전이라는 공헌이 있음. 보상금과
수당의 병급을 위해서는 각 보상금과 수당 금액에서 참전과 무공이 기여한
정도와 상이정도 등을 분리해 낼 수 있어야 함

- 제도 도입과정을 살펴볼 때 개별 수당은 보상금 수준이 낮을 때 이를 보완하기 위해 도입되었으므로 보상금 수준의 적정성이 확보되는 시점에서는 폐지되어야 한다는 주장(문형표 외, 2003, p.176)도 존재

- 또한 무공수당, 참전수당, 고엽제 수당은 기본적으로 참전이라는 공헌이 포함되어 있음. 무공수당은 참전이라는 공헌외에 무공이라는 공헌이 있고 고엽제 수당은 참전으로 인한 신체적 피해에 대한 보상으로 볼 수 있음

□ 보상금과 개별수당 병급 개선 방향

- 병급조합이 가능하려면, 희생과 공헌에 대한 기여를 분리하여 계산해야 함
- 공헌과 희생이 기여한 정도를 계산할 수 있다고 하더라도 이를 반영하는 것은 보상금체계를 매우 복잡하게 할 뿐만 아니라, 계량화 과정에서 주관적 요소의 개입 우려 등으로 병급조합에 한계가 있음

제5장 저소득 보훈대상자 사각지대 현황

1. 보훈대상자 유형별 소득분포 및 구성

□ 이용자료

- 「2018년 국가보훈대상자 생활실태조사」 원자료를 이용한 보훈대상자 가구 소득 계층별 규모 추정 결과

□ 보훈대상자 가구소득(빈곤) 현황

- 경상소득 기준, 기준중위소득 30% 이하 7.5%, 30~50%의 빈곤층은 17.1%로 이들 모두를 합한 상대적 빈곤선 이하에 있는 보훈대상자는 24.6%에 달함
 - 성별로는 여성 보훈대상자에 비해 남성 보훈대상자의 빈곤율이 높고, 연령이 높을수록 빈곤율이 높은 것으로 확인
 - 참전유공자, 상이등급 7급, 무공수훈자의 유족 등 보훈급여가 없거나 수급액이

낮은 보훈대상자일수록 저소득층 비중이 높음. 특히 국가유공자에 비해 그 유족은 빈곤율, 생계급여 수급률, 자가 미거주율에서 모두 높은 수준임

□ 보훈대상 유형별 현황

- (가구 경상소득 기준) 제대군인이 6,455만원으로 가장 높고, 국가유공자(본인) 5,742만원, 보훈보상대상자 5,009만원, 5·18 민주유공자 4,814만원 등의 순
 - 참전유공자의 연평균 소득은 2,846만원으로 보훈유형 중 가장 낮은 것으로 확인. 그 다음으로 국가유공자(유족) 3,615만원, 고엽제 3,756만원, 독립유공자 4,153만원 등의 순
- (균등화 경상소득) 제대군인의 소득이 가장 높고 다음으로 국가유공자(본인)의 순임. 5·18 민주유공자와 보훈보상대상자가 순서를 바꾸어 각각 3번째와 4번째로 높은 소득을 얻는 것으로 확인
 - 가구 소득과 마찬가지로 참전유공자의 균등화 소득이 가장 낮고, 국가유공자(유족), 고엽제의 순으로 낮은 것으로 확인
- (보훈대상 유형별 가구소득 구성) 근로·사업·재산소득(1차 소득)의 비중이 가장 높은 대상자는 5·18 민주유공자로서 그 비중이 90%에 육박
 - 소득이 가장 낮은 참전유공자와 고엽제 후유(의)증자의 경우, 1차 소득의 비중이 50%로 내외로 가장 낮으며, 보훈급여금의 비중이 19%(참전유공자), 26.5%(고엽제), 기타 공적이전소득의 비중도 23% 내외로 나타남
- (보훈대상 유형별 공적이전소득 구성) 보훈급여금의 비중이 큰 집단은 보훈보상대상자(65.9%), 독립유공자(65.1%), 국가유공자(유족)(58.2%)의 순
 - 가장 작은 집단은 제대군인과 5·18 민주유공자로 각각 1.6%와 4.4%에 불과, 제대군인은 집단 특성상 공적연금의 비중(96.1%)이 절대적으로 크고, 5·18 민주유공자의 경우도 60.5%에 달해 두 번째로 높은 비중임
 - 가장 소득이 낮은 참전유공자의 경우는 보훈급여금 비중이 43.7%로 절반에 미치지 못하는 한편, 공적연금(37.8%)과 기초연금(13.6%)의 비중이 다른 유형에 비해 상대적으로 큰 것으로 확인

□ 보훈대상 상이등급별 현황

- (가구 경상소득) 가장 소득이 높은 집단은 1급 1항으로 6,562만원에 달하고, 다음으로는 1급 2항이 5,563만원이고, 이후 7급, 6급 2항, 6급 1항, 3급, 5급 이 4천2백만원에서 4천5백만원 정도로 비슷한 수준
 - 4급, 1급 3항, 2급이 3천만원 후반대로 소득 하위집단을 형성
- (균등화 경상소득) 가장 소득이 높은 집단은 상이등급 1급 1항으로 4,850만원. 다음으로 높은 집단은 1급 2항으로 3,864만원. 이후 1급 3항, 3급, 5급, 7급, 2급, 6급 2항, 6급 1항이 3천만원 내외로 비슷한 수준
- (상이등급별 소득원천별 비중) 상이등급이 높을수록 근로·사업·재산소득(1차 소득)의 비중이 작아지는 반면, 보훈급여금의 비중이 커지는 경향
 - 소득수준이 가장 높은 1급 1항의 경우 1차 소득의 비중이 14.9%에 지나지 않지만 보훈급여금의 비중이 78.4%로 절대적으로 크며, 보훈급여금을 제외한 기타 공적이전소득의 비중도 4.6%에 달함
 - 상이등급이 가장 낮은 7급의 경우 1차 소득의 비중이 81.7%로 가장 높은 반면, 보훈급여금의 비중은 6.2%에 불과
- (상이등급별 공적이전소득 구성) 1급 1항은 보훈급여금의 비중이 94.4%로 대부분을 차지하고, 공적연금은 4.2%를 차지. 이하 6급 2항까지는 보훈급여금이 60%대 중후반에서 80% 정도까지의 비중을 차지하고 공적연금은 15%에서 25% 정도의 비중을 차지
 - 7급의 경우는 보훈급여금 40.5%, 공적연금 41.6%로 거의 비슷한 구성비를 가지고 있고, 기타 공적이전소득 비중도 11.0%로 여타 상이등급자보다 높은 구성비

□ 보훈대상 유형별 빈곤율

- (기준 중위소득 30% 미만) 빈곤율이 가장 높은 집단은 참전유공자로 12.5%에 달하고, 다음으로 5·18 민주유공자가 7.1%

- 제대군인(0.9%), 국가유공자(본인)(1.0%), 보훈보상대상자(2.5%)의 빈곤율은 낮은 수준

○ (기준 중위소득 50% 미만) 참전유공자는 37.7%로 3분의 1이상이 빈곤층. 다음으로는 5·18 민주유공자(21.2%), 국가유공자(유족)(19.8%), 고엽제 후유(의)증(19.3%) 등의 순

□ 상이등급별 빈곤율

- (기준 중위소득 30% 미만) 7급이 가장 높은 7.1%로 확인. 다음으로는 6급 2항이 2.2%, 2급이 1.3%의 순. 나머지 등급은 모두 1% 이내
- (기준 중위소득 50% 미만) 7급의 빈곤율이 19.0%로 가장 높으며, 상이등급이 가장 낮은 7급의 빈곤율이 가장 높은 것은 특징적. 다음으로는 6급 2항이 14.3%, 6급 1항이 12.1%의 순

□ 보훈대상자 사각지대 발생 원인

- 첫째, 다양한 보훈급여금 및 수당 간 급여액의 차이에서 비롯
 - 예를 들어, 월남전 참전용사의 경우 고령화에 따라 근로소득이 없는 상태에서 보훈급여금만으로는 빈곤에서 벗어나기 어려움
- 둘째, 생활조정수당 대상 범위와 급여수준의 한계
 - 생활조정수당의 성격을 보훈대상자의 최저한의 생활보장을 위한 보충적 급여로 전환하고 급여수준을 인상할 필요성을 시사
- 셋째, 보훈대상자의 기초생활보장제도 수급제약
 - 기초생활보장제도 수급자격과 관련하여 부양의무자 기준, 재산의 소득 환산 등으로 인해 소득이 낮아도 수급자격을 갖지 못하는 문제가 보훈대상자에게도 그대로 적용

2. 저소득 보훈대상자 적정보장 방안 검토

□ 최저보장수준 검토

- (빈곤선, 최저소득기준, 최저소득보장) 빈곤선은 빈곤 여부를 확정하기 위해 준거가 되는 기준선을 의미, 최저소득기준(Minimum Income Standard, MIS)은 ‘공식적인 행정적 도구 혹은 다른 구성체에 의해 체현된(주어진 기간, 어떤 영역 혹은 모든 인구에 대해 어떤 주어진 최저실질생활수준에 대한) 정치적 적절성 기준’으로 정의, 최저소득보장(Minimum Income Protection, MIP)은 공공부조 수급자가 받을 수 있는 모든 공적 급여를 합한 총액의 개념이자 범주별 대상이 받을 수 있는 시민으로서 최소한의 권리를 의미
- (최저생계비, 표준생계비) 최저보장수준을 설정하는데 활용되는 대표적인 개념이 최저생계비. 전물량 및 반물량 방식, 상대적 방식에 기초한 박탈지표 방식, 소득과 지출을 활용하는 방식, 주관적 방식으로 구분
 - 표준생계비는 양대 노총에서 임금교섭 준비자료로 활용되는 개념으로 최저생계비를 크게 상회하는 수준
- (영예로운 삶 보장 수준) 이론적, 과학적 근거를 찾기가 쉽지 않아 유사 개념 검토로 접근
 - 현행 보훈제도의 ‘명예수당’과 ‘무공영예수당’의 기준을 차용할 수 있으나 당초 이들 급여가 설정된 근거가 명확하지 않아 활용하기에 부적절
 - 대안으로 국민연금의 ‘군복무 크레딧’으로 다양한 기준의 월평균 보험료를 계산할 수 있으며, 이를 영예로운 삶의 보장 수준으로 간주할 수 있을 것임

□ 적정수준 보장방안의 사례들

- (캐나다 GIS) 노령연금의 보충적 제도로 최저보장 수준에서 추가적인 지급의 제도적 사례로 검토
 - 캐나다 소득비례연금인 캐나다연금보험(CPP)에도 불구하고 적정소득 보장 부족으로 노령보장법 개정을 통해 보충연금(GIS)을 도입

- 1970년대 OAS와 CPP가 모든 노인 빈곤 대응에 한계가 있어 공적 노후소득 보장제도로 자리 잡게 됨
- (기본소득제) 보훈대상자들에 대한 적정보장을 위한 방안으로 기본소득제 사례를 검토
 - 국내의 경우 경기도 청년기본소득 지급. 경기도 내 만 24세 청년 중 일정 요건을 갖춘 경우 1인당 연간 100만원 지급. 낮은 급여수준에 대한 문제 제기
 - 농민에 대한 기본소득 지급 논의가 지방자치단체 중심으로 진행, 실제 운영하는 사례도 존재. 농민 대상 여타 수당과 차별성 모호 비판

3. 사각지대 해소 방안

□ 가칭 '국가보훈기본선' 설정

- 보훈대상자의 최저보장수준에 '플러스 알파'를 보장하기 위한 방안으로 최저 보장소득기준(MIS)과 유사한 개념으로 국가보훈선 설정
- 절대적 방식의 최저생계비와 상대적 방식 중에서 선택할 수 있는데, 현실적으로 보훈대상자들을 위한 별도의 최저생계비를 설정하는 것보다 현행 기초생활보장 제도의 방식을 선택하는 것이 효율성 측면에서 우위
- '플러스 알파'를 결정하는데 있어서 군복무 크레딧의 지원수준을 참고할 수 있지만 기준 중위소득의 일정 비율을 활용하는 것이 보다 직관적이고 일관된 기준을 따를 수 있다는 측면에서 강점이 있음
 - 따라서 최저소득기준을 기준중위소득의 30%로 설정하고, 플러스 알파를 기준중위소득의 일정비율로 결정하는 방안을 고려할 수 있을 것임

□ 기존 복지제도와의 관계 재설정

- 보훈 사각지대 해소를 위해 '국가보훈기본선'을 도입하게 되거나 도입하지 않더라도 보훈대상자들의 최저생활 보장의 수준과 범위를 확대하기 위해서는 기존 복지제도, 특히 기초생활보장제도와의 관계를 재검토하는 것이 필수적

- (기초생활보장제도와 관계) 일부 대상자들의 생활조정수당 전액과 참전명예수당의 일부는 기초생활보장 수급 소득평가액에서 제외되지만 그 외의 다수의 급여들은 제외되지 않아 소득으로 산입
- 부처간 협의가 진행되고 있으나 상이한 입장이 대립 중
 - 국가보훈처는 보훈보상이란 국가에 대한 희생과 공헌에 대한 국가적 보은이므로 일반적인 손실이나 피해에 대한 금전적 보상이나 소득지원과는 그 의미와 성격이 다르므로 보훈급여를 소득에서 제외해야 한다는 입장
 - 보건복지부는 기초생활보장제도는 소득, 부양의무자의 부양, 타 법의 지원에도 불구하고 생계곤란에 처한 국민을 위한 보충적 지원제도이므로 보훈급여금을 소득으로 산정하는 것은 타당하다는 입장

□ 보훈급여금의 기초생활보장 소득산입 방식 조정 방안

- 보훈급여금의 기초생활보장 소득산입 방식을 조정하기 위해서는 공공부조와 보훈지원 간의 R&R(role and responsibility)의 측면에서 접근할 필요
- 두 가지 방향 설정이 가능. 하나는 기초생활보장제도의 공적이전소득에서 제외하는 보훈급여를 확대하는 것이고, 다른 하나는 기초생활보장제도의 보충성의 원칙을 보훈제도에 적용하는 방식
 - 전자는 공적이전소득에서 제외되는 수당의 상한을 인상하는 방식(예. 참전명예수당 중 1인 가구 기준 중위소득 20% 이하 → 25% 이하)과 공적이전소득의 범위에 포함되어 있는 보훈급여를 제외하는 방식으로 접근 가능
 - 공적이전소득의 범위에 포함되어 있는 보훈급여를 제외하고자 할 경우 여타의 피해보상적 성격의 급여와의 차별성을 부각할 논리 개발 필요
 - 후자를 위해선 보훈제도가 보훈대상자들의 ‘최종적인 사회안전망’ 혹은 ‘최종적인 보상망’의 역할을 하도록 제도적(법적)인 위상을 획득할 필요

□ 생활조정수당 개편

- 최저소득기준과 더불어 보훈대상자에게 부가되는 ‘플러스 알파(α)’는 ‘영예로운

삶'에 대한 가치로 볼 수 있기 때문에 생활보장의 성격을 가지는 생활조정수당에 부가하는 것이 적절하다는 판단에서 논의를 출발

- 생활조정수당의 개선은 금액을 상향조정하는 것, 가구규모를 반영하는 것, 그리고 대상 범위를 확대하는 세 가지의 방식으로 접근 가능
 - (상향조정 방식) 전물량방식 최저생계비를 기준으로 대안적 방식들의 배율을 적용하는 방식(배율조정방식)과 영예로운 삶의 화폐적 가치를 부가하는 방식(부가방식)으로 접근 가능
 - (보충성 원칙 적용) 보훈대상자의 모든 소득을 합한 소득이 보훈기본선에 미달할 경우 그 차액을 생활조정수당을 통해 보충하는 방식
 - (가구규모 반영) 생활조정수당에 가구균등화지수를 적용하는 방안. 현행 생활조정수당은 가구규모를 3인 이하와 4인 이상으로 구분하고 있어, 가구 규모별 적정 보장수준을 충분히 충족시키지 못하고 있어, 기초생활보장제도에 적용하고 있는 가구규모를 고려한 가구균등화지수 적용 방안 검토 필요
 - (대상 확대 방안) 현행 생활조정수당 비대상인 5·18 민주유공자, 특수임무 유공자, 참전유공자, 고엽제 후유(의)증자, 그리고 수급권이 없는 비수권 유족 중 저소득층을 대상으로 포함할 필요

제6장 결론 및 정책 방향성

- 본 연구는 다양한 보훈 현안 중 보훈급여금의 지급체계 합리화를 위한 주요 내용(현안)들을 검토해 보았음
 - 검토된 내용(현안)들은 광범위하고 복잡한 내용을 아우르고 있는데, 보훈제도의 역사적 또는 맥락적 특성상 앞서 언급한 현안을 명쾌하고 단순하게 풀어줄 수 있는 기준은 존재하지 않음
 - 보훈제도는 오랜 기간 동안 당시의 경제적, 정치적 상황과 대상자들의 욕구 등에 반영하여, 주로 상황적 요건에 따라 그 수준과 범위가 결정된 경우가 많기 때문이며 이러한 특수성은 본 연구에도 그대로 반영되었음

- 물론 현안에 대한 검토가 아무런 근거없이 제시되는 것은 적절치 않으므로 유사제도 및 해당 급여금의 맥락적 배경을 고려하고, 객관적인 통계 등을 활용하여 그 객관성을 제고하고자 하였음
 - 그럼에도 불구하고 현안들에 대한 주요 검토안은 전체적인 일관성보다 해당 제도들에 대한 특수성과 대상자들의 욕구에 기반한 현실성 제고를 위한 안들임을 밝혀둠
- 본 연구에서 제시된 방향성은 크게 단기적 차원과 중장기적 차원의 검토 안들로 구분할 수 있음
- 단기적 차원의 안들은 주로 현재의 보훈급여체계 내에서 보장수준을 제고하는 방향을 제시하고 있고, 중장기적 차원의 안들은 주로 제도 개편 차원에서 보훈보상 체계의 개선안들을 제시하고 있음
 - 특히, 저소득 보훈대상자 등 보훈사각지대 해소의 경우, 지금까지와 다른 보훈 보상 체계로의 개편을 의미하기 때문에 보훈제도의 대상자의 변화와 맞물려 검토해 볼 필요가 있음
- 현재 보훈제도의 대상자는 소폭이지만 감소하는 추세에 있으며, 보훈대상자의 평균 연령이 70세를 넘은 현재의 상황에서 대상자의 감소는 필연적인 상황임
- 한편 보훈급여금의 경우 대상자 감소추이와 달리 지속적인 증가세를 보이고 있는데, 이는 보훈제도가 가지는 상징성과 대상자의 욕구 그리고 다른 사회보장 제도와 달리 국민들의 제도에 대한 수용성이 높은 것에서 기인함
 - 하지만 결국 대상자의 감소는 제도의 기반을 흔들 수 있으며, 지속적인 급여의 증가는 사회보장제도내 형평성 차원의 문제로 지적 될 가능성이 존재함
 - 따라서 현재의 소득보장 중심의 보훈제도는 단기적 또는 중기적으로 지속되고, 아직 남아 있는 사각지대 해소를 위해 이러한 방향성의 지속이 필요하지만, 장기적 차원에서는 근본적인 제도 개편이 필요함
 - 이러한 차원에서 저소득 보훈대상자 사각지대 해소는 소득보장 차원에서

근본적인 체계 개편방향으로 볼 수 있으며, 최근 논의되고 있는 기본소득과도 연계하여 살펴볼 수 있음

- 따라서 이러한 근본적인 제도 개편을 위해서는 보다 객관적이고 체계적인 준비가 필요함
- 근본적인 제도개편에는 보훈기본선과 같은 소득보장 측면만 있는 것이 아니라, 캐나다 사례처럼 보훈제도 대상자가 고령화가 되고 대상자 줄어들 경우 일정 시점 제도를 개편하여 대상자에 대한 연속적 차원의 소득보장 중심이 아닌 일시금과 사회서비스 중심으로 제도가 개편될 가능성도 있음
- 따라서 향후 정책방향은 보훈제도의 방향성이 장기적 차원에서 소득보장 중심으로 갈지 또는 사회서비스 중심으로 갈지에 대한 검토와 함께 현재 보훈대상자의 범위를 어디까지 적용할지에 대한 논의도 필요한 것으로 판단됨

□ 마지막으로, 앞서 언급한 바와 같이 보훈대상자들이 대부분 고령으로 이들에 대한 기대 여명 등을 고려해 보았을 때 보상금 수준의 제고가 필요함

○ 다만, 이러한 경우 승계부문에 대한 요구가 커질 수 있는데 이는 다른 유사제도 또는 해외 사례를 기준으로 판단할 수 있을 것임

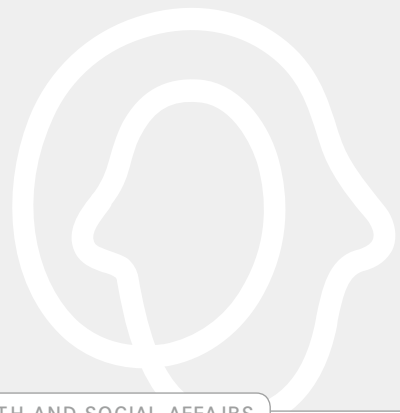
○ 현재 대상자의 감소가 현실화 되고 있고 대상자간의 감소가 본격화 될 경우를 대비해서 보훈대상자의 인구통계학적 변화를 예측하고 장기적으로 보훈대상자에 적합한 보상방안을 준비하는 등 미래중심적인 보훈보상에 대한 준비와 연구가 필요한 시점임

*주요 용어: 보훈급여금, 희생과 공헌, 정합성과 형평성

사람을
생각하는
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



제1장

서론

제1절 연구 필요성 및 목적

제2절 연구내용 및 방법

제 1 장 서론

제1절 연구 필요성 및 목적

1. 연구 필요성

정부는 국가보훈제도를 통한 경제적·사회적 보상으로 국가를 위해 희생하고 공헌한 국가유공자 등 보훈대상자에 대한 예우와 생활안정 및 복지향상을 도모하고 있으며, 이를 위해 그들의 희생과 공헌에 따라 경제적·사회적 보상을 실시하고 있다. 한편, 보훈제도의 보상은 지급형태에 따라 금전적 보상과 비금전적 보상으로 구분할 수 있는데, 금전적 보상은 보상금, 수당 등의 보훈급여금을 의미하며, 비금전적 보상에는 교육, 취업, 의료, 대부 등 다양한 분야에 대한 서비스(현물) 제공을 의미한다. 이러한 지급형태 측면에서 보훈제도는 일반적인 사회보장제도와 유사하다고 볼 수 있으나 일반적인 사회보장제도와 달리 급여의 지급이 대상자의 희생과 공헌의 정도에 따라 달라지는 차이점이 존재한다.

국가유공자법 제7조(보상원칙)은 “국가유공자, 그 유족 또는 가족에게는 국가유공자의 희생과 공헌의 정도에 따라 보상하되, 그 생활수준과 연령 등을 고려하여 보상의 정도를 달리할 수 있다”라고 명시하고 있다. 즉, 대상자의 희생과 공헌에 따라 보상하기 때문에 가입자의 금전적 기여를 기반으로 하는 국민연금 등 공적연금이나 대상자의 기여와 무관하게 자산조사를 통해 대상자를 선정하고 급여를 지급하는 국민기초생활보장제도 등의 공공부조와는 다른 특성을 갖는 제도이다. 이러한 특성 때문에 일반적인 사회보장제도와 자격기준, 선정기준, 보상수준이 크게 차이가 나는 경우가 많다. 따라서 보훈제도의 보상의 적정 목표 수준 설정과 보상의 정합성 및 형평성 확보방안 역시 일반적인 사회보장제도와 다른 접근방식을 취해야 한다.

또한, 산재보험, 공무원연금, 군인연금 등 국가보훈제도와 대상 또는 급여의 성격이 유사한 제도들이 사회보장제도의 일부로 시행되어져 오고 있고 이러한 유사제도 중 공무원 연금과 군인연금의 경우 최근 재해보상이 각 법에서 별도로 분리되는 제도개편이

이뤄졌으며, 이러한 변화는 보훈제도의 급여별 적정성과 대상별 보상의 형평성 제고 측면에서 다양한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

보훈제도는 제도 개선을 위한 다양한 노력을 기울여 왔지만, 아직까지 세부 보상금·수당별 정합성 등에 대한 기준·목표가 불명확하고, 일관된 기준에 의해 결정되지 않는 측면이 존재한다. 보훈급여금 인상 등이 일관성을 가지고 안정적으로 결정되기 보다는 매년 관계기관 협의 및 국회 심사에 따라 결정되고 있으며, 다양한 보훈대상별 보상수준의 보훈대상자간 형평성 문제 등으로 인한 지속적인 보훈급여금 인상요구가 발생하고 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 보훈보상 수준에 대한 합리적 근거지표 및 인상수준 결정 방식을 검토하고 세부 보상금과 수당 간 정합성과 형평성 제고를 통해 제도의 안정성과 지속가능성을 제고할 필요가 있다.

이러한 문제들을 검토하기 위해서는 앞서 언급한 일반적인 사회보장제도와는 다른 보훈제도의 특성을 고려한 맥락적 차원의 검토가 필요하며, 유사제도의 제도개편 방향을 파악하여 이에 대한 정책 시사점 도출을 통해 보다 효율적이고 효과적인 보훈급여금 지급체계에 대한 함의를 얻을 필요가 있다.

또한 우리나라의 인구구조가 급격하고 변하고 있고, 보훈대상자의 고령화 속도가 매우 빠른 현재의 상황에서 보훈보상의 안정적인 결정과 주요 프로그램간의 정합성 및 형평성 제고를 위한 제도 개편은 시급한 것으로 판단된다. 이에 합리적 보상수준에 대한 단기적 차원의 제도개선은 물론 중장기 계획을 마련하여 보훈대상자간 “보상의 형평성 확보” 및 “보상의 적정 목표 수준”을 설정할 필요가 있다.

2. 연구의 목적

본 연구는 세부 보상금·수당별 정합성 등에 대한 기준·목표의 명확성과 일관성 제고와 다양한 보훈대상별 대상자간 급여 형평성 제고를 위해 합리적 보상수준에 대한 중장기 계획을 마련하여 보훈대상자간 “보상의 형평성 확보” 및 “보상의 적정 목표 수준”을 설정하고자 한다. 이를 통해 급여 간 정합성과 형평성이 제고되고 보훈대상자에 대한 예우 및 사회보장 측면의 기능이 약화되는 것을 방지하며, 보훈제도의 지속가능성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

또한 저소득 보훈대상자 등 보훈제도의 사각지대 해소방안에 대해 살펴보고 소득보장 측면에서 보훈급여금 개편방안에 대해 제시함으로써 장기적 차원의 보훈급여금의 방향성을 제시해 보고자 한다.

제2절 연구내용 및 방법

1. 연구의 내용

본 연구는 보훈급여금의 합리적 지급체계 마련을 위한 다양한 검토 및 개선방안을 제시하고 있으며 다음과 같은 내용으로 구성되었다. 본 보고서는 연구의 필요성과 목적 그리고 연구내용과 방법을 다루는 서론 부분을 시작으로, 제2장 보훈보상 현황 및 수준, 제3장 보훈급여금의 준거지표 및 인상수준 결정체계, 제4장 보훈급여금의 정합성 및 형평성 제고 방안, 제5장 저소득 보훈대상자의 사각지대 해소 방안, 제6장 결론 및 정책 방향성으로 구성되었다.

먼저 서론은 연구의 필요성 및 목적 그리고 본 연구의 주요 내용과 방법을 담고 있다. 제2장은 보훈보상 현황 및 수준을 제시하고 있는데 보훈대상자의 규모 및 보훈급여금의 추이 및 현황을 살펴봄과 동시에 향후 변화에 대해 살펴보고 있다. 이러한 보훈제도 자체에 대한 파악과 함께 다른 제도들과의 비교를 통한 상대적 비교연구도 수행하였다. 보훈제도의 상대적 차원의 특성 파악을 위해 산업재해보상보험, 공무원 재해보상제도, 군인 재해보상제도의 대상 및 보상수준 등 주요 특성을 살펴보고 최근 이뤄진 공무원 및 군인 재해보상제도의 개편결과를 통해 발생한 주요 결과들을 살펴봄을 통해 본 연구에서 다룰 준거지표, 형평성 및 정합성 제고 방안 등의 도출을 위한 다양한 정보를 제시하고자 하였다.

제3장부터 제5장까지는 보훈급여금 합리적 지급체계 마련을 위한 다양한 검토와 논의들이 제시되고 있다. 제3장에서는 보훈급여금의 준거지표 및 인상수준 결정체계를 검토하였는데, 합리적 보상을 위한 준거지표(목표수준) 설정은 보훈제도의 보상수준과 지속가능성 제고에 가장 중요한 근거가 되는 핵심 주제라 할 수 있다. 보훈보상의 준거지표, 즉 목표수준은 상이 1급1항 보상금의 기준금액으로 전국 3인 가구 가계소비지출

액 평균을 책정하고 있다. 2006년부터 지금까지 상이 1급1항 보상금의 기준금액으로 전국 3인 가구 가계소비지출액이 활용되고 왔는데, 2018년 기준으로 상이 1급1항 보상금은 전국 3인가구 소비지출액인 3,075원의 약 92% 수준인 2,828천원이다. 현재 우리나라의 경제력 등 발전수준 추이를 볼 때, 목표수준을 수년 내에 초과 할 것으로 예상되며, 향후 보상금이 목표수준 100% 도달이후 그 수준을 그대로 유지할 것인지 아니면 준거지표와 목표를 새롭게 설정한 것인지 검토가 필요한 시점이다. 이를 위해 제3장에서는 현재 적용되고 있는 준거지표가 적정하게 설정되고 있는지와 국가보훈대상자의 욕구를 충분히 반영하고 있는지를 국내외 사례와 관련 통계 등을 활용하여 평가를 진행하였고 평가지표로 충분성, 신뢰성, 합리성, 지속가능성 측면에서 평가 분석하였다. 또한 보훈급여금 인상 결정체계 개선 방안을 위해 합리성, 과학성과 사회적 신뢰를 토대로 인상수준 결정체계가 바람직한 방향이 무엇인지 분석하고 그 결과를 제시하였다.

제4장에서는 보훈급여금의 정합성 및 형평성 제고 방안을 제시하였는데, 여기에는 부가수당의 적정지급 수준, 7급 보상금을 중심으로 파악한 상이등급 간 적정 보상금 지급수준, 참전명예수당 중심으로 살펴본 개별수당의 적정성, 대상 간 형평성 및 보상수준 적합성 제고방안으로 전몰·순직 유족 보상금 적정 지급 수준 검토, 최근 현안으로 부각되고 있는 6.25전몰군경자녀수당 지급 대상 간 보상수준에 대한 검토와 다양한 개선방안이 제시되었다. 이중 6.25전몰군경자녀수당은 제적자녀와 승계자녀, 신규승계자녀로 대상이 구분되는데, 제적자녀와 승계자녀는 보상격차에 대한 합의가 있었으나, 신규자녀의 보상수준은 재정여건을 고려하여 진입단계부터 낮게 적용되어 합리적 보상격차 수준 마련 필요한 실정이다. 본 연구에서는 근거에기반한 보상격차 수준 마련을 위해 6.25전몰순직유자녀에 대한 보상금 및 수당의 지급기간, 교육 및 취업 관련 지원 수혜 등 주요 정보 전수조사를 통해 파악하고 이를 활용 가능한 마이크로데이터로 작성하여 6.25전몰군경자녀수당 내의 대상 간 정합성 제고방안 분석에 활용하였다. 한편, 보상금과 수당에 대한 병급에 대해 주요 현안과 문제점을 살펴보고 향후 개선방향을 제시하였다.

제5장은 저소득 보훈대상자 보훈사각지대 해소에 대해 제시하고 있다. 보훈대상자의 최저생계수준을 일반국민 보다 높게 보장하기 위해 생활조정수당 제도 등 운영하고 있지만 보훈대상자의 최저보장수준에 대한 명확한 기준·목표가 없고, 낮은 상이등급자

및 보상금 미수급자를 중심으로 사각지대 발생하고 있다. 이와 더불어 참전유공자 사망에 따른 참전유공자 배우자에 대한 지원에 대한 요구가 높아 이에 대한 검토가 필요하다. 이를 위해 생활조정수당의 지급대상, 지급액, 지급방법 등에 대한 검토를 수행하였다. 생활조정수당의 성격·목표 명확화, 생활조정수당 지급기준·금액·보장수준 등 개선방안, 생활조정수당 지급대상 확대 방안, 생활수준조사, 지급절차 등 기타 생활조정수당 한계점 도출 및 대안 검토 및 제시를 통해 소득보장 측면이 보훈제도의 방향성을 검토하고 제시하였으며, 상이·서훈이 없는 참전유공자의 배우자에 대한 지원에 있어 복지차원의 접근 방식과 보훈 차원의 접근방식을 비교하고 이를 통해 지급범위 및 방식 등 지원방안 제시하였다.

결론에서는 주요 연구결과를 종합하고 향후 제도개선 및 이를 위한 연구의 방향성을 제시하였다.

2. 연구 방법

가. 연구 방법

통계청에서 공표하는 다양한 통계와 국가보훈처와 통계청에서 생성한 마이크로 데이터를 직접 활용하거나 해당 데이터를 활용하여 분석한 내용을 활용하여 보훈급여금의 준거지표 및 결정체계, 보훈급여금의 정합성 및 형평성 제고 방안 도출의 근거자료로 사용하였다. 여기에 활용된 데이터는 통계청의 가계동향조사·가계금융복지조사, 국가보훈처·통계청·한국보건사회연구원의 2018년 국가보훈실태조사 등이며, 이 외에도 다양한 기관의 통계자료를 활용하여 근거에 기반 한 제도개선 검토 방안 및 정책 함의를 도출하고자 하였다. 특히 본 연구에서는 최근 현안으로 주목받고 있는 6.25전몰군경자녀의 수혜 대상간의 급여의 정합성과 형평성을 제고하기 위해 이들에 대한 수혜 비교 조사를 실시하였다. 해당 조사는 제적자녀, 승계자녀, 신규승계자녀의 가구별 보상금, 수당, 교육 및 취업 수혜사항 등 보상비율 산정 근거자료를 파악한 조사로 '20년 4월 13일부터 5월 30일까지 수행하였다. 해당 조사에서는 보상금 및 수당의 경우 전산자료를 먼저 확인하고 전산입력 미비자료(등록일자, 소멸일자, 부활일자 중 일부가 전산입력 누락된 경우)의 경우 소속기관의 자력철 실사를 수행하였다. 이를 통해

총 21,580건을 입력하였으며, 이를 활용한 분석에는 오류나 미기입이 없는 16,256건을 활용하였다.

본 연구과제의 주요 내용 중에는 국내 보훈보상 유사제도(산재보험, 공무원 재해보상, 군인 재해보상, 공무원 연금, 군인연금 등)의 현황 및 제도적 특성, 대상자 범위, 보상 수준 및 급여결정 체계 등을 비교하여 파악하고 이에 대한 시사점 도출하고자 하는 것과 주요 현안(준거지표, 인상수준결정체계, 정합성 및 형평성 제고방안, 사각지대 해소)에 대한 검토 방안 마련 등 광범위한 내용이 포함되어 있어, 이에 대한 자료정리와 파악을 위해 국내 유사제도에 관한 다양한 문헌과 온라인 자료를 파악 및 활용하였다. 특히 최근 제도개선이 이뤄진 공무원 및 군인 재해보상에 대한 문헌적 고찰을 심층적으로 수행하였다. 또한 보훈급여금의 준거지표 및 인상수준 결정체계, 보훈급여금의 정합성 및 형평성 제고 방안에 부문에는 제도 개선 검토 방안을 위해 필요한 다양한 해외 사례가 소개되었는데, 이를 위해 미국, 캐나다, 호주 등 해외 선진국의 보상 대상 범위 및 수급률, 대상의 포괄성 정도, 보상 수준 및 이에 대한 충분성, 보훈예산 및 관련 급여의 지급방법 등에 대한 자료 파악을 선행연구, 해당 국가의 담당부처 홈페이지 등의 자료를 수집하고 파악하였다.

나. 주요 연구내용에 대한 접근 방법

합리적 보상을 위한 준거지표(목표수준) 설정을 위해 현 준거지표인 ‘전국가구 가계 소비지출액’의 적정성을 검토하였다. 보훈 보상금의 지급수준은 “통계법 제3조제2호에 따라 통계청장이 지정하여 고시하는 통계 중 가계조사통계의 전국가구(全國家口) 가계소비지출액 등을 고려하여 국가유공자의 희생과 공헌의 정도에 상응하게 결정”해야 한다. 현재까지 적용된 전국가구의 가계소비지출액은 통계청의 가계동향조사로 산출되어 왔다. 가계동향조사는 가구 경제 수준을 파악하는 핵심적인 자료로 활용되어져 왔지만 현재 소득분배 수준 등은 가계금융복지조사를 활용하여 공표하고 있으며, 가계동향조사는 가계지출 통계로 특화되었다. 가계금융복지조사는 대상가구수가 2만 가구에 달해, 가계동향조사(월 1천 가구, 연간 12천 가구)보다 대표성이 높은 조사로 볼 수 있다. 준거지표와 관련한 검토방향은 다음과 같다. 국가 유공자에 대한 예우가 충분한지(=충분성), 준거지표의 산출근거가 되는 자료가 충분히 신뢰할 수 있는지(=신뢰성),

준거지표 수준이 합리적(=합리성)으로 설정되어 있으며, 지속가능한 것인지(=지속가능성)를 토대로 준거지표와 관련된 사항을 살펴보고자 하였다. 검토내용은 현재 준거지표는 통계청 가계조사 통계의 ‘전국가구 가계소비지출(3인 가구)’에 대하여 본 연구에서 제시하고 있는 네 가지 틀을 기준으로 볼 때 합리적으로 설정되어 있는지를 파악해 보았다.

대상별 보훈급여금의 정합성·형평성 확보 방안은 상이등급 간 보상금, 전몰·순직유족 보상금의 적정 지급 수준, 공헌에 따른 무공·참전수당의 적정 지급수준, 6·25전몰군경자녀수당 지급대상 간 적정 지급수준, 보상금 및 병급 등 그 범위가 다양하고 내용 역시 복잡하여 공통의 분석틀을 적용하기 어렵다. 따라서 정합성과 형평성에 대한 부문은 주제별로 각각에 적합한 방식으로 접근하였으며, 하나의 결론으로 도출하기 어렵기 때문에 다양한 가정의 시나리오를 제시하였다. 하지만 각 시나리오가 아무런 근거 없이 제시되어서는 안되기 때문에 객관적인 통계량을 제시하는 정부부처의 통계자료와 2018년 국가보훈대상자 생활 실태조사 자료를 통해 객관적인 근거를 마련하고자 하였다. 또한 6.25전몰군경자녀수당의 파악과 제도개선 검토안 제시를 위해 행정자료에 대한 조사를 수행하였으며 이를 바탕으로 마이크로 데이터를 작성하여 다양한 시나리오를 산출하는데 활용하였다.

저소득 보훈대상자 사각지대 해소방안에서도 근거에 기반한 제도개선 방안 도출을 위해 2018년 국가보훈대상자 생활실태조사를 활용하여 다양한 통계 등 근거자료를 작성하였다. 그리고 저소득 보훈대상자 적정보장 방안 검토를 위해 빈곤선(PL), 최저소득기준(MIS), 최저소득보장(MIP) 등 소득보장 측면의 적정보장수준에 대해 제시하였으며, 생계비 차원의 접근과 이에 대한 적용도 검토해 보았다. 또한 한국 보훈제도에 적용할 수 있는 해외 유사 사례를 검토하고 이에 대한 정책함의를 도출하였다.



제2장

보훈보상 현황 및 수준 분석

제1절 보훈대상자 규모 및 현황

제2절 보훈대상자 보훈급여금 추이

제3절 보훈보상과 유사 보상제도와의 비교

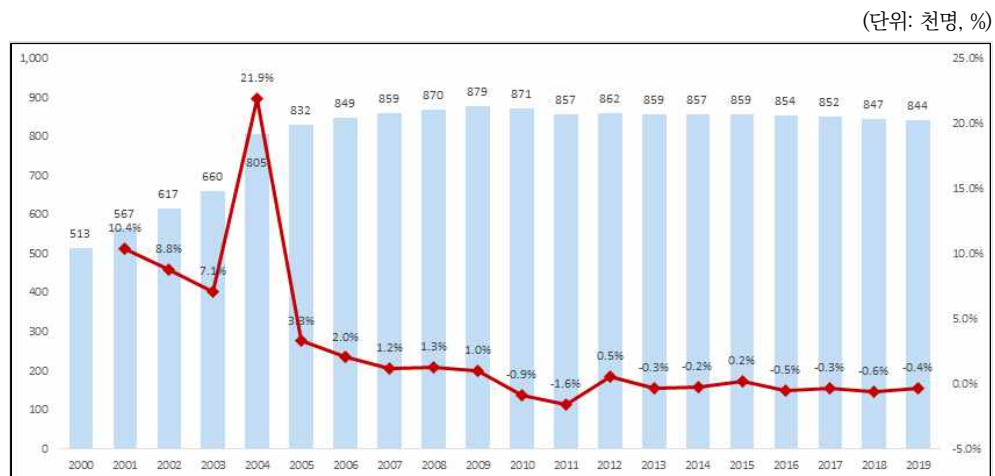
제2장 보훈보상 현황 및 수준 분석

제1절 보훈대상자 규모 및 현황

1. 보훈대상자 추이 및 현황

2000년대 이후 보훈대상자 수는 지속적으로 증가하였으며, 2009년을 정점으로 감소하는 추세이다. 보훈대상자 적용 범위는 2000년 국가유공자 중 상이 7등급 신설, 2002년 참전유공자 명예수당 지급 및 5.18 민주유공자 편입, 2012년 보훈보상대상자 편입 등에 의해 확대되었다(e-나라지표, 2020.5.20. 인출). 적용 대상자 범위가 증가함에 따라 보훈대상자 수도 함께 증가하였으며, 2009년 이후 감소 추세는 고령화 등으로 인한 참전유공자의 급격한 감소 추세에서 기인한 것으로 보인다(e-나라지표, 2020.5.20. 인출).

[그림 2-1] 국가보훈대상자 추이 및 전년도 대비 증감률



자료: 통계청, e나라지표 '보훈대상자현황'

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1561에서 2020.5.20. 인출.

전체 보훈대상자 수는 2019년 기준 843,770명으로, 전체 보훈대상자 수는 2000년 513,247명에서 2009년까지 지속적으로 증가하다가 정점(878,780명) 이후 감소하고 있다. 주요 대상별 연 평균 증가 추이를 살펴보면, 2000년부터 2019년까지 중장기복무제대군인은 연 평균 9.3%로 증가속도가 가장 빨랐으며, 전공상군경 6.5%, 특수임무유공자 5.6%, 고엽제후유의증 및 고엽제후유증 2세환자 5.2%, 기타 3.6%, 독립유공자 3.3%, 참전유공자 0.5% 순으로 나타났다. 주요 대상자 규모를 살펴보면, 2019년 기준 참전유공자가 284,631명으로 가장 많으며, 전공상군경(206,745명)이 그 다음으로 많았다.

〈표 2-1〉 국가보훈대상자 주요 대상별 추이(2000~2019)

(단위: 명)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
총계	513,247	566,810	616,551	660,445	805,277	831,785	848,745	859,138	870,060	878,780	871,092
국가유공자(계)	217,105	229,199	245,267	255,020	745,250	764,133	775,769	779,620	781,940	782,430	766,499
독립유공자	4,362	5,225	5,373	5,463	5,604	6,011	6,281	6,442	6,642	6,766	6,942
전공상군경	62,619	67,544	75,559	79,030	116,089	123,519	132,125	139,190	145,881	151,954	156,570
전몰순직군경	76,941	79,742	82,542	85,903	55,626	56,005	56,239	56,361	56,255	55,913	55,625
참전유공자	259,930	294,140	321,913	350,775	480,647	486,696	484,934	477,781	470,088	460,950	437,095
기타	73,183	76,688	81,793	84,624	87,284	91,902	96,190	99,846	103,074	106,847	110,267
고엽제후유의증 및 고엽제후유증 2세환자	19,737	24,834	25,526	29,278	32,579	36,463	40,321	43,604	46,688	49,900	52,692
5.18민주유공자	0	0	3,507	3,825	3,875	3,954	3,978	4,012	4,042	4,062	4,090
특수임무수행자	0	0	0	0	0	1,775	1,917	2,271	2,333	2,302	3,113
중장기복무제대군인	16,475	18,637	20,338	21,547	23,573	25,460	26,760	29,631	35,057	40,086	44,698

주: 1) 국가유공자 기타는 무공수훈자, 보국수훈자, 재일학도의용군인, 4.19혁명, 순직·공상공무원, 특별공로순직자, 6.18자유상이자, 지원대상자, 보훈보상대상자임

2) 연평균 증감률은 2000~2019년을 기준으로 구하였음. 단, 5.18민주유공자는 2002~2019년, 특수임무유공자는 2005~2018년을 기준으로 구하였음.

자료: 통계청, e나라지표 '보훈대상자현황'

〈표 2-2〉 국가보훈대상자 주요 대상별 추이(2000~2019)(계속)

(단위: 명)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률
총계	857,151	861,817	858,834	857,107	858,859	854,356	851,635	846,800	843,770	2.7%
국가유공자 (계)	745,844	752,035	745,452	738,474	734,135	723,602	714,217	702,571	685,681	6.2%
독립유공자	7,098	7,214	7,312	7,378	7,437	7,483	7,548	7,714	8,036	3.3%
전공상 군경	160,962	177,883	182,851	186,570	190,438	194,184	198,097	202,176	206,745	6.5%
전몰순직 군경	55,455	55,313	54,998	54,573	54,125	53,727	53,273	52,680	52,188	△2.0%
참전 유공자	408,944	394,657	379,634	364,980	353,346	335,879	319,630	300,154	284,631	0.5%
기타	113,385	116,968	120,657	124,973	128,789	132,329	135,669	139,847	142,548	3.6%
고엽제후유의증 및 고엽제후유증 2세환자	55,166	49,006	48,717	49,532	50,475	50,975	51,553	51,831	51,793	5.2%
5.18민주 유공자	4,095	4,191	4,252	4,252	4,235	4,225	4,377	4,415	4,410	1.4%
특수임무 수행자	3,261	3,496	3,575	3,617	3,659	3,690	3,714	3,765	3,786	5.6%
중장기복무제대 군인	48,785	53,089	56,838	61,232	66,355	71,864	77,774	84,218	89,633	9.3%

주: 1) 국가유공자 기타는 무공수훈자, 보국수훈자, 재일학도의용군인, 4.19혁명, 순직·공상공무원, 특별공로순직자, 6.18자유상이자, 지원대상자, 보훈보상대상자임

2) 연평균 증감률은 2000~2019년을 기준으로 구하였음. 단, 5.18민주유공자는 2002~2019년, 특수임무유공자는 2005~2018년을 기준으로 구하였음.

자료: 통계청, e나라지표 '보훈대상자현황'

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1561에서 2020.5.20. 인출.

국가보훈대상자 세부 대상별 분포는 2019년 기준 전체 843,770명이었으며, 이 중 본인이 72.3%, 유족이 27.7%를 차지한다. 대상자별로 살펴보면, 월남참전유공자(23.1%), 전상군경(16.7%), 6·25참전유공자(10.4%), 중장기복무제대군인(10.6%), 무공수훈자(9.2%), 공상군경(7.8%), 고엽제후유의증(6.1%), 보국수훈자(4.8%), 전몰군경유족(4.2%) 순으로 높다. 본인을 살펴보면 월남참전유공자(32.0%), 중·장기복무제대군인(14.7%), 6.25참전유공자(14.4%), 전상군경(9.8%), 공상군경(8.4%), 보국수훈자(6.0%), 고엽제(8.5%) 순으로 많다. 본인은 참전유공자(46.7%)가 약 절반을 차지하는 것에 반해, 유족은 대부분이 국가유공자(95.0%)이다. 국가유공자 중에서도 전상군경(34.7%), 무공수훈자(24.8%), 전몰군경(15.3%) 순으로 많다.

44 보훈급여금의 합리적 지급체계에 관한 연구

〈표 2-3〉 국가보훈대상자 세부 대상별 분포(2019년 12월 기준)

(단위: 명, %)

대 상 별		계		본 인		유 족	
		대상자 수	비율	대상자 수	비율	대상자 수	비율
합 계 [†]		843,770	100.0%	609,710	100.0%	234,060	100.0%
(고엽제후유증) [†]		(59,473)		(40,802)		(18,671)	
독립유공자	소계	8,036	1.0%	36	0.0%	8,000	3.4%
	순국선열	878	0.1%	0	0.0%	878	0.4%
	애국지사	7,158	0.8%	36	0.0%	7,122	3.0%
국가유공자	소계	333,541	39.5%	129,893	28.0%	203,648	95.0%
	전몰군경	35,860	4.2%	0	0.0%	35,860	15.3%
	전상군경	140,889	16.7%	59,586	9.8%	81,303	34.7%
	순직군경	16,328	1.9%	0	0.0%	16,328	7.0%
	공상군경	65,856	7.8%	51,112	8.4%	14,744	6.3%
	(고엽제후유증) [†]	(59,473)		(40,802)		(18,671)	
	무공수훈자	77,548	9.2%	19,534	3.2%	58,014	24.8%
	보국수훈자	40,683	4.8%	36,256	5.9%	4,427	1.9%
	재일학도의용군인	293	0.0%	11	0.0%	282	0.1%
	4·19혁명사망자	32	0.0%	0	0.0%	32	0.0%
	4·19혁명부상자	350	0.0%	183	0.0%	167	0.1%
	4·19혁명공로자	473	0.1%	312	0.1%	161	0.1%
	순직공무원	8,696	1.0%	0	0.0%	8,696	3.7%
	공상공무원	5,990	0.7%	3,701	0.6%	2,289	1.0%
	특별공로순직자	16	0.0%	0	0.0%	16	0.0%
준용대상	6·18자유상이자	367	0.0%	50	0.0%	317	0.1%
지원대상	소계	2,848	0.3%	2,309	0.4%	539	0.2%
	지원순직군경	186	0.0%	0	0.0%	186	0.1%
	지원공상군경	1,859	0.2%	1,780	0.3%	79	0.0%
	지원순직공무원	219	0.0%	0	0.0%	219	0.1%
	지원공상공무원	584	0.1%	529	0.1%	55	0.0%
보훈보상 대상자	소계	5,252	0.6%	4,034	0.7%	1,218	0.5%
	재해사망군경	787	0.1%	0	0.0%	787	0.3%
	재해부상군경	4,179	0.5%	3,911	0.6%	268	0.1%
	재해사망공무원	158	0.0%	0	0.0%	158	0.1%
	재해부상공무원	128	0.0%	123	0.0%	5	0.0%
참전유공자	소계	284,631	33.7%	284,631	46.7%	0	0.0%
	6·25전쟁	87,494	10.4%	87,494	14.4%	0	0.0%
	월남전쟁	195,031	23.1%	195,031	32.0%	0	0.0%
	6.25및월남전쟁	2,106	0.2%	2,106	0.3%	0	0.0%
고엽제	소계	51,793	6.1%	51,793	8.5%	0	0.0%
	고엽제후유의증	51,665	6.1%	51,665	8.5%	0	0.0%
	고엽제후유증2세	128	0.0%	128	0.0%	0	0.0%

대 상 별		계		본 인		유 족	
		대상자 수	비율	대상자 수	비율	대상자 수	비율
5·18민주 유공자	소계	4,410	0.5%	3,579	0.6%	831	0.4%
	5·18사망자 또는 행불자	176	0.0%	0	0.0%	176	0.1%
	5·18부상자	2,765	0.3%	2,263	0.4%	502	0.2%
	5·18기타희생자	1,469	0.2%	1,316	0.2%	153	0.1%
특수임무 유공자	소계	3,786	0.4%	2,950	0.5%	836	0.4%
	특수임무사망자 또는 행불자	16	0.0%	0	0.0%	16	0.0%
	특수임무부상자	1,247	0.1%	1,147	0.2%	100	0.0%
	특수임무공로자	2,523	0.3%	1,803	0.3%	720	0.3%
중·장기복무제대군인		89,633	10.6%	89,633	14.7%	0	0.0%

주: 1) 제적(국적상실), 등급기준 미달자, 단순 수훈자, 희생자력 제외

2) † 합계는 등록대상별 현황의 합계(실인원이 아님)이며, ()는 합계에 포함되지 않음

3) ‡ (고엽제후유증)은 국가유공자예우법상 '전몰·전상·순직·공상군경'에 포함(중복합산을 하지 않음)

자료: 국가보훈처. 2019년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함).

국가보훈대상자를 본인과 유족으로 나누어 2010년부터 2019년까지 지난 10년간 변화 추이를 살펴보고자 한다. 먼저 보훈대상자 본인은 2010년부터 매년 감소하여 지난 10년간 연평균 1.6%의 비율로 지속적으로 감소하고 있다.

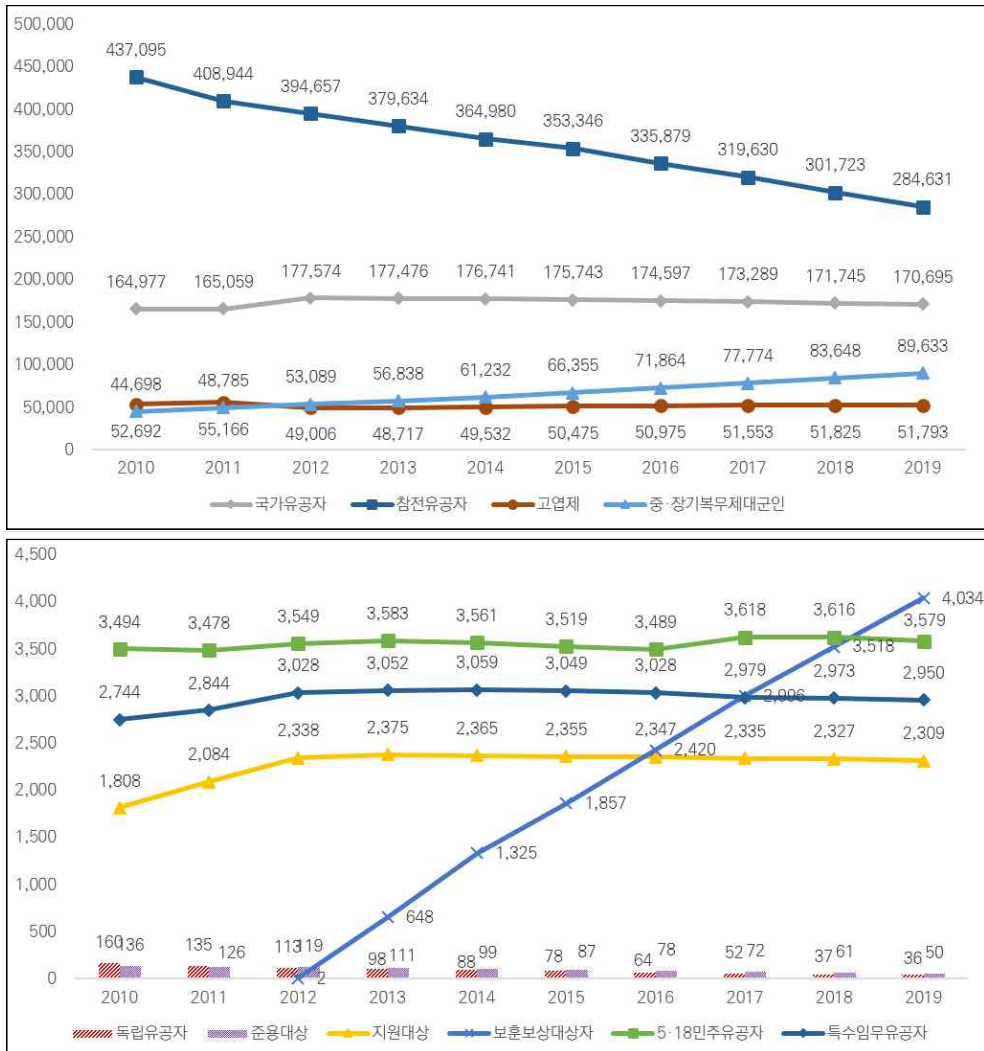
이러한 추이는 보훈대상자 본인 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 참전유공자가 연평균 4.5%씩 감소하는 것에서 기인한다. 특히 2010년 당시 비슷했던 참전유공자 수는 6.25참전유공자의 노령화에 따른 급격한 감소(연평균 △9.6%)에 의해 현재는 월남참전유공자의 비중이 더 높다. 이 중 6.25참전유공자는 2019년 기준 99%가 80대이며, 평균 연령이 88.2세로 매우 높아 고령화로 인한 급속한 감소가 예상된다. 월남참전유공자는 2019년 기준 88%가 70대이며, 평균 연령은 73.3세로 6.25참전유공자보다 낮고 연평균 감소율도 1.1%로 비교적 완만하나 향후 고령화에 따라 감소폭이 커질 것으로 예상된다. 또한 6.25 및 월남전쟁에 모두 참전한 사람도 연평균 7.8%씩 감소하였다. 이 외 재일학도의용군인(△18.3%), 애국지사(△15.3%), 6.18자유상이자(△10.5%), 무공수훈자(△6.3%) 순으로 연평균 감소율이 높았으며, 향후 이들의 급격한 감소가 예상된다.

한편 2012년 7월 1일 이후부터 등록된 보훈보상대상자는 2013년부터 2019년까지 연평균 35.6%씩 증가하여 가장 높은 증가세를 보이고 있다. 이 외 고엽제 후유의증(9.6%), 중·장기복무제대군인(8.0%), 보국수훈자(5.4%) 순으로 연평균 증가율이 높았다.

46 보훈급여금의 합리적 지급체계에 관한 연구

[그림 2-2] 국가보훈대상자 세부 대상별 추이(본인, 2010~2019)

(단위: 명)



자료: <표 2-3>의 주요 내용을 도표화 하였음

〈표 2-4〉 국가보훈대상자 세부 대상별 분포(본인, 2010~2019)

(단위: 명, %)

대 상 별	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률
합 계	707,804	686,621	683,475	672,532	662,982	656,864	644,741	634,298	621,473	609,710	△1.6%
(전년대비 증감률)		(△3.0%)	(△0.5%)	(△1.6%)	(△1.4%)	(△0.9%)	(△1.8%)	(△1.6%)	(△2.0%)	(△1.9%)	
독립 유공자	소계	160	135	113	98	88	78	64	52	37	△15.3%
	순국선열	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	애국지사	160	135	113	98	88	78	64	52	37	△15.3%
국가 유공자	소계	164,977	165,059	177,574	177,476	176,741	175,743	174,597	173,289	171,745	0.4%
	전몰군경	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	전상군경	51,118	50,641	62,431	63,009	62,693	61,992	61,371	60,818	59,938	1.7%
	순직군경	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	공상군경	51,217	51,850	52,552	52,609	52,359	52,135	51,957	51,759	51,112	0.0%
	무공수훈자	34,942	33,240	31,540	29,562	27,940	25,969	24,283	22,617	21,159	△6.3%
	보국수훈자	22,654	24,345	26,123	27,465	29,001	31,024	32,456	33,683	34,946	5.4%
	재일학도 의용군인	68	58	50	44	36	30	25	20	14	△18.3%
	4·19혁명 사망자	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	4·19혁명 부상자	237	237	227	221	220	211	202	193	188	△2.8%
	4·19혁명 공로자	345	340	358	344	340	332	322	310	297	△1.1%
	순직공무원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	공상공무원	4,396	4,348	4,293	4,222	4,152	4,050	3,981	3,889	3,784	△1.9%
	특별공로 순직자	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	6·18자유 상이자	136	126	119	111	99	87	78	72	61	△10.5%
지원 대상	소계	1,808	2,084	2,338	2,375	2,365	2,355	2,347	2,335	2,327	2.8%
	지원순직 군경	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	지원공상 군경	1,257	1,522	1,780	1,821	1,816	1,807	1,804	1,795	1,788	3.9%
	지원순직 공무원	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	지원공상 공무원	551	562	558	554	549	548	543	540	539	△0.5%
보훈 보상 대상자	소계			2	648	1,325	1,857	2,420	2,996	3,518	35.6%
	재해사망 군경			0	0	0	0	0	0	0	
	재해부상 군경			2	637	1,301	1,812	2,356	2,906	3,413	35.3%
	재해사망 공무원			0	0	0	0	0	0	0	
	재해부상 공무원			0	11	24	45	64	90	123	49.5%

48 보훈급여금의 합리적 지급체계에 관한 연구

대 상 별	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률	
참전 유공자	소계	437,095	408,944	394,657	379,634	364,980	353,346	335,879	319,630	301,723	284,631	△4.7%
			(△6.4%)	(△3.5%)	(△3.8%)	(△3.9%)	(△3.2%)	(△4.9%)	(△4.8%)	(△5.6%)	(△5.7%)	
	6·25전쟁	217,698	198,246	182,729	167,857	154,683	144,168	128,950	115,442	100,540	87,494	△9.6%
			(△8.9%)	(△7.8%)	(△8.1%)	(△7.8%)	(△6.8%)	(△10.6%)	(△10.5%)	(△12.9%)	(△13.0%)	
	월남전쟁	215,023	207,194	208,581	208,591	207,230	206,268	204,213	201,668	198,889	195,031	△1.1%
			(△3.6%)	(0.7%)	(0.0%)	(△0.7%)	(△0.5%)	(△1.0%)	(△1.2%)	(△1.4%)	(△1.9%)	
	6.25 및 월남전쟁	4,374	3,504	3,347	3,186	3,067	2,910	2,716	2,520	2,294	2,106	△7.8%
			(△19.9%)	(△4.5%)	(△4.8%)	(△3.7%)	(△5.1%)	(△6.7%)	(△7.2%)	(△9.0%)	(△8.2%)	
고엽제	소계	52,692	55,166	49,006	48,717	49,532	50,475	50,975	51,553	51,825	51,793	△0.2%
	고엽제후유 의증	52,636	55,105	48,942	48,650	49,461	50,392	50,881	51,446	51,706	51,665	△0.2%
	고엽제후유 증2세	56	61	64	67	71	83	94	107	119	128	9.6%
5·18 민주 유공자	소계	3,494	3,478	3,549	3,583	3,561	3,519	3,489	3,618	3,616	3,579	0.3%
	5·18사망 자 또는 행불자	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	5·18 부상자	2,358	2,346	2,364	2,374	2,355	2,328	2,305	2,298	2,289	2,263	△0.5%
	5·18기타 희생자	1,136	1,132	1,185	1,209	1,206	1,191	1,184	1,320	1,327	1,316	1.6%
특수 임무 유공자	소계	2,744	2,844	3,028	3,052	3,059	3,049	3,028	2,979	2,973	2,950	0.8%
	특수임무사 망자 또는 행불자	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	특수임무 부상자	785	919	1,085	1,126	1,126	1,130	1,134	1,125	1,150	1,147	4.3%
	특수임무 공로자	1,959	1,925	1,943	1,926	1,933	1,919	1,894	1,854	1,823	1,803	△0.9%
중·장기복무 제대군인	44,698	48,785	53,089	56,838	61,232	66,355	71,864	77,774	83,648	89,633	8.0%	

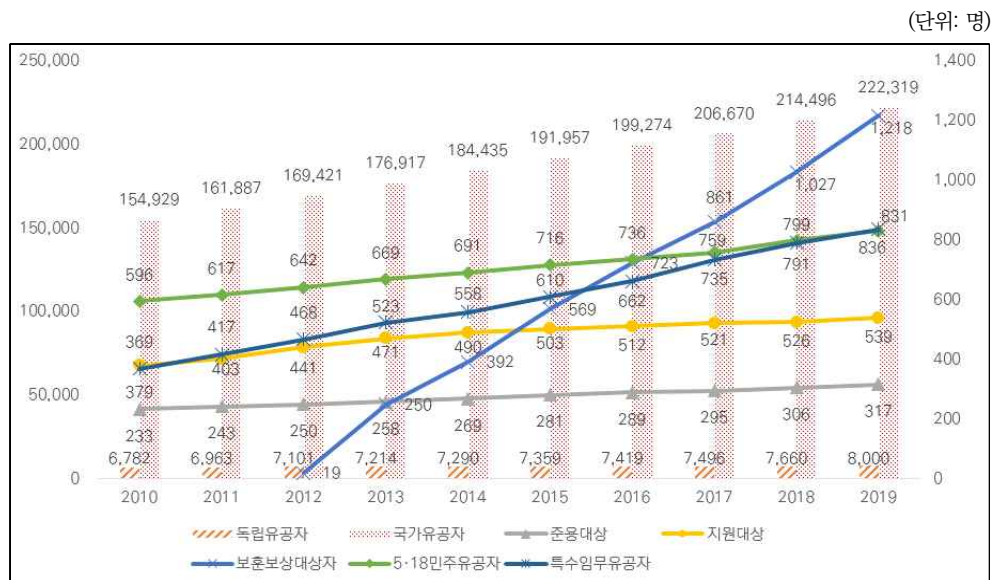
주: 1) 제적(국적상실), 등급기준 미달자, 단순 수훈자, 희생자력 제외
 2) 합계는 등록대상별 현황의 합계(실인원이 아님)임
 3) 자료는 각 연도 12월말을 기준으로 작성되었음
 4) 연평균 증감률은 2010~2019년 기준으로 구하였음. 단, 보훈보상대상자(2012.7.1.이후 등록)는 2013~2019년 기준으로 구하였음
 5) 괄호() 안 수치는 전년 대비 증감률임
 자료: 국가보훈처. (2020d). 2019년도 제40호 보훈연감. pp.177-178; 국가보훈처. 2019년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함); 2018년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함); 2017년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함); 2016년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함); 2015년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함); 2014년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함); 2013년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함); 2012년 12월말 보훈대상자 기본현황; 2011년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함).

다음으로 보훈대상자 유족을 살펴보면 2010년부터 2019년까지 연평균 4.1%씩 지속적으로 증가하고 있다. 이는 유족의 대부분인 국가유공자 유족이 연평균 4.1%의 비율로 증가한 것에서 기인한 것으로 볼 수 있다. 국가유공자 유족 중에서도 많은 비중을 차지하고 있는 전상군경과 무공수훈자가 2010년부터 연평균 각각 6.7%씩 증가한 반면 전몰군경과 순직군경은 각각 연평균 0.3%, 1.5%의 비율로 감소하였다.

또한 2012년 7월 1일 이후부터 등록된 보훈보상대상자 유족은 2013년부터 연평균 30.2%의 비율로 급격히 증가하였다. 세부적으로는 재해사망공무원(43.6%), 재해부상군경(30.6%), 재해사망군경(28.1%) 순으로 연평균 증가율이 높았다. 이 외 연평균 증가율이 높은 대상은 특수임무부상자(43.0%), 특수임무사망자 또는 행불자(26.0%), 지원공상군경(18.6%), 지원공상공무원(16.4%), 4.19혁명공로자(10.4%) 순으로 높았다.

한편 2010년 이래 감소율이 높은 대상자 유족은 4.19혁명사망자(Δ 4.2%), 5.18사망자 또는 행불자(Δ 1.3%) 등이 있다.

[그림 2-3] 국가보훈대상자 세부 대상별 추이(유족, 2010~2019)



자료: <표 2-4>의 주요 내용을 도표화 하였음

〈표 2-5〉 국가보훈대상자 세부 대상별 분포(유족, 2010~2019)

(단위: 명, %)

대 상 별	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률	
합 계	163,288	170,530	178,342	186,302	194,125	201,995	209,615	217,337	225,605	234,060	4.1%	
(전년대비 증감률)		4.4%	4.6%	4.5%	4.2%	4.1%	3.8%	3.7%	3.8%	3.7%		
독립유 공자	소계	6,782	6,963	7,101	7,214	7,290	7,359	7,419	7,496	7,660	8,000	1.9%
	순국선열	710	721	735	742	757	772	778	784	783	878	2.4%
	애국지사	6,072	6,242	6,366	6,472	6,533	6,587	6,641	6,712	6,877	7,122	1.8%
국가 유공자	소계	154,929	161,887	169,421	176,917	184,435	191,957	199,274	206,670	214,496	222,319	4.1%
			(4.5%)	(4.7%)	(4.4%)	(4.2%)	(4.1%)	(3.8%)	(3.7%)	(3.8%)	(3.6%)	
	전몰군경	36,993	37,009	37,095	37,043	36,884	36,700	36,570	36,377	36,123	35,860	△0.3%
			(0.0%)	(0.2%)	(△0.1%)	(△0.4%)	(△0.5%)	(△0.4%)	(△0.5%)	(△0.7%)	(△0.7%)	
	전상군경	45,538	49,106	52,842	56,564	60,161	64,303	68,168	72,170	76,483	81,303	6.7%
			(7.8%)	(7.6%)	(7.0%)	(6.4%)	(6.9%)	(6.0%)	(5.9%)	(6.0%)	(6.3%)	
	순직군경	18,632	18,446	18,218	17,955	17,689	17,425	17,157	16,896	16,622	16,328	△1.5%
			(△1.0%)	(△1.2%)	(△1.4%)	(△1.5%)	(△1.5%)	(△1.5%)	(△1.5%)	(△1.6%)	(△1.8%)	
	공상군경	8,697	9,365	10,058	10,669	11,357	12,008	12,688	13,350	14,049	14,744	6.0%
			(7.7%)	(7.4%)	(6.1%)	(6.4%)	(5.7%)	(5.7%)	(5.2%)	(5.2%)	(4.9%)	
	무공수훈자	32,381	34,956	37,869	40,984	44,344	47,136	49,944	52,747	55,579	58,014	6.7%
			(8.0%)	(8.3%)	(8.2%)	(8.2%)	(6.3%)	(6.0%)	(5.6%)	(5.4%)	(4.4%)	
	보국수훈자	1,999	2,174	2,384	2,642	2,858	3,131	3,411	3,698	4,086	4,427	9.2%
	재일학도의용 군인	225	235	243	250	259	264	269	273	279	282	2.5%
	4·19혁명 사망자	47	46	45	45	43	39	36	35	34	32	△4.2%
	4·19혁명 부상자	102	106	116	121	124	134	143	154	161	167	5.6%
	4·19혁명 공로자	66	74	82	98	104	112	122	135	148	161	10.4%
	순직공무원	8,739	8,756	8,766	8,754	8,745	8,741	8,737	8,719	8,712	8,696	△0.1%
	공상공무원	1,493	1,597	1,686	1,775	1,850	1,947	2,012	2,100	2,205	2,289	4.9%
	특별공로 순직자	17	17	17	17	17	17	17	16	15	16	△0.7%
준용 대상	6·18자유상 이자	233	243	250	258	269	281	289	295	306	317	3.5%
지원 대상	소계	379	403	441	471	490	503	512	521	526	539	4.0%
	지원순직군경	150	158	168	186	188	190	189	188	187	186	2.4%
	지원공상군경	17	20	28	35	46	55	60	67	73	79	18.6%
	지원순직 공무원	198	208	219	220	220	221	221	221	220	219	1.1%
	지원공상 공무원	14	17	26	30	36	37	42	45	46	55	16.4%

대 상 별	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률
소계			19	250	392	569	723	861	1,027	1,218	30.2%
보훈 보상 대상자			16	178	269	396	476	561	663	787	28.1%
재해사망군경			0	54	90	117	157	189	229	268	30.6%
재해사망 공무원			3	18	32	55	88	109	131	158	43.6%
재해부상 공무원			0	0	1	1	2	2	4	5	
소계	596	617	642	669	691	716	736	759	799	831	3.8%
5·18 민주 유공자											
5·18사망자 또는 행불자	198	194	197	197	194	187	183	181	181	176	△1.3%
5·18부상자	314	328	340	361	381	404	422	442	473	502	5.4%
5·18기타 희생자	84	95	105	111	116	125	131	136	145	153	6.9%
소계	369	417	468	523	558	610	662	735	791	836	9.5%
특수 임무 유공자											
특수임무사망 자 또는 행불자	2	5	7	8	8	8	10	12	13	16	26.0%
특수임무 부상자	4	11	15	26	34	44	61	79	87	100	43.0%
특수임무 공로자	363	401	446	489	516	558	591	644	691	720	7.9%

주: 1) 제적(국적상실), 등급기준 미달자, 단순 수훈자, 희생자력 제외

2) 합계는 등록대상별 현황의 합계(실인원이 아님)임

3) 자료는 각 연도 12월말을 기준으로 작성되었음

4) 연평균 증감률은 2010~2019년 기준으로 구하였음. 단, 보훈보상대상자(2012.7.1.이후 등록)는 2013~2019년 기준으로 구하였음

5) 괄호() 안 수치는 전년 대비 증감률임

자료: 국가보훈처, (2020d), 2019년도 제40호 보훈연감, pp.177-178; 국가보훈처, 2019년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함); 2018년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함); 2017년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함); 2016년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함); 2015년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함); 2014년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함); 2013년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함); 2012년 12월말 보훈대상자 기본현황; 2011년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함).

보훈대상자 본인과 유족의 지난 10년간 증감 추이를 살펴보면, 본인은 고령화됨에 따라 연평균 1.6%씩 감소 추세지만, 유족은 연평균 4.1%의 비율로 점차 증가하고 있다. 2010년 전체 보훈대상자 중 본인이 81.3%, 유족이 18.7%를 차지했던 것에서 점차 변화되어 2019년에는 본인은 72.3%, 유족은 27.7%의 비중을 차지하고 있다. 즉, 향후에는 보훈대상자 전체의 감소와 더불어 본인의 감소, 유족의 증가에 집중해야 할 것이다.

52 보훈급여금의 합리적 지급체계에 관한 연구

[그림 2-4] 국가보훈대상자 증감 추이(본인, 유족, 2010~2019)

(단위: 명, %)



자료: <표 2-5>의 주요 내용을 도표화 하였음

<표 2-6> 국가보훈대상자 증감 추이(본인, 유족, 2010~2019)

(단위: 명, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	연평균 증감률
전체	871,092 (100.0%)	857,151 (100.0%)	861,817 (100.0%)	858,834 (100.0%)	857,107 (100.0%)	858,859 (100.0%)	854,356 (100.0%)	851,635 (100.0%)	847,078 (100.0%)	843,770 (100.0%)	△0.4%
전년대비 증감률	-	△1.6%	0.5%	△0.3%	△0.2%	0.2%	△0.5%	△0.3%	△0.5%	△0.4%	
본인	707,804 (81.3%)	686,621 (80.1%)	683,475 (79.3%)	672,532 (78.3%)	662,982 (77.4%)	656,864 (76.5%)	644,741 (75.5%)	634,298 (74.5%)	621,473 (73.4%)	609,710 (72.3%)	△1.6%
전년대비 증감률	-	△3.0%	△0.5%	△1.6%	△1.4%	△0.9%	△1.8%	△1.6%	△2.0%	△1.9%	
유족	163,288 (18.7%)	170,530 (19.9%)	178,342 (20.7%)	186,302 (21.7%)	194,125 (22.6%)	201,995 (23.5%)	209,615 (24.5%)	217,337 (25.5%)	225,605 (26.6%)	234,060 (27.7%)	4.1%
전년대비 증감률	-	4.4%	4.6%	4.5%	4.2%	4.1%	3.8%	3.7%	3.8%	3.7%	

주: 괄호() 안은 전체에서 차지하는 비중임

자료: 국가보훈처. (2020d). 2019년도 제40호 보훈연감. pp.177-178.

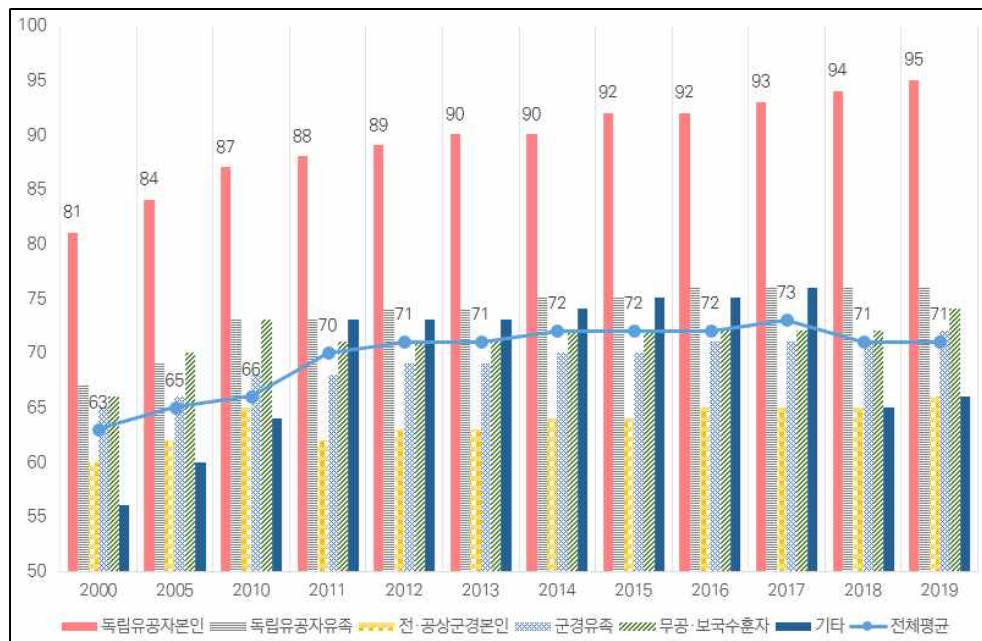
2. 보훈대상자 연령 분포

보훈대상자 평균연령은 2010년 66세에서 2019년 71세로 10년간 5세가 증가하였다. 특히 2011년에는 참전유공자가 포함되면서 평균연령이 70대로 크게 증가하였다. 보훈대상자 대부분이 시간이 지남에 따라 평균 연령이 증가하는 추이를 보인다.

대상별로 연도별 평균연령을 살펴보면, 독립유공자 본인은 2010년 88세에서 2019년 95세로 보훈대상자 중 평균 연령이 가장 높았다. 그리고 독립유공자 유족은 76세, 무공·보국수훈자는 74세, 군경유족은 72세, 전·공상군경 본인은 66세 순으로 평균연령이 높은 것으로 나타났다.

[그림 2-5] 연도별 보훈대상자 평균 연령

(단위: 세)



주: 기타유공자는 4.19혁명·희생공로자, 6.18자유 상이자, 지원공상·순직군경 및 공무원, 6.25참전유공자, 월남참전유공자(2011년부터 포함)임

자료: 통계청, e-나라지표, '국가유공자 평균 연령 현황'

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2482에서 20120.4.8 인출.

54 보훈급여금의 합리적 지급체계에 관한 연구

〈표 2-7〉 연도별 보훈대상자 평균 연령

(단위: 세, %)

구분	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
전체평균	63	65	66	70	71	71	72	72	72	73	71	71
(전년대비 증감률)				(6.1%)	(1.4%)	(0.0%)	(1.4%)	(0.0%)	(0.0%)	(1.4%)	(△2.7%)	(0.0%)
독립유공자 본인	81	84	87	88	89	90	90	92	92	93	94	95
				(1.1%)	(1.1%)	(1.1%)	(0.0%)	(2.2%)	(0.0%)	(1.1%)	(1.1%)	(1.1%)
독립유공자 유족	67	69	73	73	74	74	75	75	76	76	76	76
				(0.0%)	(1.4%)	(0.0%)	(1.4%)	(0.0%)	(1.3%)	(0.0%)	(0.0%)	(0.0%)
전·공상 군경본인	60	62	65	62	63	63	64	64	65	65	65	66
				(△4.6%)	(1.6%)	(0.0%)	(1.6%)	(0.0%)	(1.6%)	(0.0%)	(0.0%)	(1.5%)
군경유족	65	66	68	68	69	69	70	70	71	71	71	72
				(0.0%)	(1.5%)	(0.0%)	(1.4%)	(0.0%)	(1.4%)	(0.0%)	(0.0%)	(1.4%)
무공·보국 수훈자	66	70	73	71	71	71	72	72	72	72	72	74
				(△2.7%)	(0.0%)	(0.0%)	(1.4%)	(0.0%)	(0.0%)	(0.0%)	(0.0%)	(2.8%)
기타 ¹⁾	56	60	64	73	73	73	74	75	75	76	65	66
				(14.1%)	(0.0%)	(0.0%)	(1.4%)	(1.4%)	(0.0%)	(1.3%)	(△14.5%)	(1.5%)

주 1) 기타유공자는 4.19혁명·희생공로자, 6.18자유 상이자, 지원공상·순직군경 및 공무원, 6.25참전유공자, 월남참전유공자(2011년부터 포함)임

2) 괄호() 안의 수치는 전년대비 증감률임

자료: 통계청 e-나라지표, '국가유공자 평균 연령 현황'

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2482에서 20120.4.8 인출.

2019년 기준 보훈대상자 전체 평균연령은 71.3세이며, 연령대별 분포는 70세 이상이 67.3%, 60대가 17.3%, 50대가 7.6%로 60대 이상 고령자가 전체 국가보훈대상자의 84.6%를 차지하는 것으로 나타났다. 한편, 전상·공상군경은 본인은 66.6세, 유족은 71세로 유족의 평균연령이 더 높았으며, 유족으로만 구성된 전몰·순직군경은 평균연령이 73.1세 인 것으로 나타났다. 전체 보훈대상자를 본인과 유족으로 나누어 살펴보면 본인 71세 유족 71.9세로 유사하기는 하나 유족의 평균연령이 약 0.9세 더 높았다. 그러나 연령분포는 본인의 70% 이상이 70대에 속해있고 유족은 70세 이상에 56%, 60대에 약 30%가 속해 있어 유족이 상대적으로 더 젊은 연령층에 속해있는 것으로 파악할 수 있다.

〈표 2-8〉 보훈대상자 연령분포 현황(2019년 12월 기준)

(단위: 명, 세, %)

구분	전체			전상·공상군경		전몰 순직군경	기타대상	
	합계	본인	유족	본인	유족	유족	본인	유족
합계	843,766 (100.0%)	609,710 (100.0%)	234,056 (100.0%)	110,698 (100.0%)	96,047 (100.0%)	52,186 (100.0%)	499,012 (100.0%)	85,823 (100.0%)
30세 미만	7,746 (0.9%)	7,387 (1.2%)	359 (0.2%)	867 (0.8%)	144 (0.1%)	47 (0.1%)	6,520 (1.3%)	168 (0.2%)
30~39세	26,449 (3.1%)	24,986 (4.1%)	1,463 (0.6%)	9,370 (8.5%)	726 (0.8%)	164 (0.3%)	15,616 (3.1%)	573 (0.7%)
40~49세	31,407 (3.7%)	23,962 (3.9%)	7,445 (3.2%)	9,637 (8.7%)	4,136 (4.3%)	796 (1.5%)	14,325 (2.9%)	2,513 (2.9%)
50~59세	64,484 (7.6%)	39,692 (6.5%)	24,792 (10.6%)	9,485 (8.6%)	11,303 (11.8%)	2,482 (4.8%)	30,207 (6.1%)	11,007 (12.8%)
60~69세	146,134 (17.3%)	78,196 (12.8%)	67,938 (29.0%)	13,205 (11.9%)	28,844 (30.0%)	16,130 (30.9%)	64,991 (13.0%)	22,964 (26.8%)
70세 이상	567,546 (67.3%)	435,487 (71.4%)	132,059 (56.4%)	68,134 (61.5%)	50,894 (53.0%)	32,567 (62.4%)	367,353 (73.6%)	48,598 (56.6%)
평균연령	71.3	71.0	71.9	66.6	71.0	73.1	72.0	72.2

주:1) '해당없음' 4개를 제외한 관측치로 2019년 12월말 기준 전체 보훈대상자는 743,770명임

2) 기타대상은 독립유공자, 무공·보국수훈자, 재일학도의용군인, 4.19유공자, 순직·공상공무원, 특별공로순직자, 6.18자유상이자, 지원대상자(보훈보상대상자), 참전유공자, 고엽제, 5.18민주유공자, 특수임무유공자, 제대군인임

3) 「고엽제후유증」은 국가유공자에우법상 전몰·전상·순직·공상군경에 포함

4) 괄호() 안의 수치는 전체 값에 대한 각 항목의 비율임

자료: 국가보훈처. 2019년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함).

56 보호급여금의 합리적 지급체계에 관한 연구

〈표 2-9〉 세부 보훈대상별 연령분포 및 평균연령(2019년 12월 기준)

(단위: 명, 세)

구분			합계	20세 미만	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~69세	70~79세	80세 이상	평균연령
합계			843,766	75	7,671	26,449	31,407	64,484	146,134	353,218	214,328	71.3
독립 유공자	건국훈장(순국선열)	유족	787	0	0	0	14	52	129	236	356	76.3
	건국포장(순국선열)	유족	31	0	0	0	0	2	6	11	12	76.2
	대통령표창(순국선열)	유족	59	0	0	0	0	2	4	24	29	79.0
	건국훈장(애국지사)	본인	23	0	0	0	0	0	0	0	23	95.3
		유족	4,346	1	1	3	64	301	759	1,348	1,869	76.2
	건국포장(애국지사)	본인	2	0	0	0	0	0	0	0	2	97.0
		유족	709	1	0	0	4	39	90	244	331	77.6
	대통령표창(애국지사)	본인	11	0	0	0	0	0	0	0	11	94.3
국가 유공자	전몰군경	유족	35,858	0	3	24	204	685	11,841	16,129	6,972	73.5
		본인	59,586	0	10	18	30	5	3,338	43,873	12,312	75.9
	전상군경	유족	81,303	4	22	454	3,250	9,304	24,917	14,423	28,929	71.5
		유족	16,328	16	28	140	592	1,797	4,289	4,049	5,417	72.1
	공상군경	본인	51,112	0	857	9,352	9,607	9,480	9,867	8,945	3,004	55.6
		유족	14,744	33	85	272	886	1,999	3,927	3,900	3,642	68.7
	무공수훈자	본인	19,534	0	1	12	68	81	464	7,411	11,497	82.0
		유족	58,014	1	2	116	1,433	7,384	16,180	7,105	25,793	73.0
	보국수훈자	본인	36,256	0	3	6	9	7,145	18,640	7,851	2,602	66.2
		유족	4,427	0	2	34	136	548	1,229	1,270	1,208	70.8
	재일학도의용군인	본인	11	0	0	0	0	0	0	0	11	91.5
		유족	282	0	0	1	5	39	79	35	123	72.9
	4·19혁명사망자	유족	32	0	0	0	0	3	6	7	16	77.8
	4·19혁명상이자	본인	183	0	0	0	0	0	2	129	52	77.9
		유족	167	0	0	1	10	15	30	85	26	70.4
	4·19혁명공로자	본인	312	0	0	0	0	0	0	160	152	79.7
		유족	161	0	0	1	6	12	14	97	31	73.1
	순직공무원	유족	8,696	8	83	240	442	1,338	2,453	2,557	1,575	67.4
	공상공무원	본인	3,701	0	0	6	224	740	1,256	1,079	396	66.2
		유족	2,289	2	5	23	87	244	631	780	517	70.4

구분			합계	20세 미만	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60~69세	70~79세	80세 이상	평균연령
준용대상	특별공로순직자	유족	16	0	0	0	0	3	3	4	6	72.3
	6.18자유상이자	본인	50	0	0	0	0	0	0	0	50	88.1
		유족	317	0	0	1	10	63	56	57	130	72.0
지원대상	지원순직군경	유족	186	0	1	2	16	38	75	35	19	64.4
	지원공상군경	본인	1,780	0	80	776	358	265	202	87	12	44.3
		유족	79	0	1	3	6	20	24	15	10	63.0
	지원순직공무원	유족	219	1	8	9	23	71	73	24	10	58.5
	지원공상공무원	본인	529	0	0	4	48	152	231	88	6	61.4
		유족	55	0	0	0	5	11	27	8	4	64.5
보호보상 대상자	재해사망군경유족	유족	787	1	2	16	56	282	252	96	82	62.3
	재해부상군경	본인	3,911	0	1,114	831	587	504	490	268	117	44.0
		유족	268	2	3	4	11	76	51	55	66	66.8
	재해사망공무원유족	유족	158	2	1	10	50	68	23	4	0	51.2
	재해부상공무원	본인	123	0	0	1	5	31	73	10	3	61.7
		유족	5	0	0	0	0	3	0	0	2	67.0
참전 유공자	6·25참전유공자	본인	87,494	0	0	0	0	0	0	60	87,434	88.2
	월남참전유공자	본인	195,031	0	0	0	0	0	14,787	172,157	8,087	73.3
	6·25 및 월남참전유공자	본인	2,106	0	0	0	0	0	0	28	2,078	87.2
고엽제	고엽제후유의증	본인	51,665	0	0	0	0	0	3,453	45,543	2,669	73.5
	고엽제 후유증 2세 환자	본인	128	0	0	24	100	4	0	0	0	42.7
5·18 민주 유공자	5·18사망행불자	유족	176	0	0	5	17	10	34	45	65	71.7
	5·18부상자	본인	2,263	0	0	2	14	789	1,049	313	96	63.4
		유족	502	2	16	45	34	111	125	107	62	61.4
	5·18기타희생자	본인	1,316	0	0	0	0	516	658	111	31	62.1
		유족	153	0	12	15	6	36	48	17	19	59.2
특수임무 유공자	특수임무사망·행방불명자	유족	16	0	0	0	0	3	7	3	3	68.6
	특수임무부상자	본인	1,147	0	0	12	132	301	430	239	33	62.0
		유족	100	0	1	7	7	16	35	19	15	63.8
	특수임무공로자	본인	1,803	0	0	133	576	394	366	163	171	56.6
		유족	720	1	7	37	51	109	192	128	195	66.8
제대군인	중·장기복무제대군인	본인	89,633	0	5,322	13,809	12,204	19,285	22,890	11,150	4,973	55.1

주: '해당없음' 4개를 제외한 관측치로 2019년 12월말 기준 전체 보호대상자는 743,770명임.

자료: 국가보훈처. 2019년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함).

제2절 보훈대상자 보훈급여금 추이

보훈급여금 예산은 매년 증가하고 있으며, 전체 보훈예산(일반회계)에서 약 80%를 차지하여 2019년 기준 4조 2,223억원에 달한다. 보훈급여금은 보상금, 간호수당, 생활조정수당, 6.35전몰군경자녀수당, 고엽제후유의증환자(고엽제후유증2세환자)수당, 무공영예수당, 참전명예수당, 4.19혁명 공로수당, 사망일시금, 재해보상금을 포괄한다. 예산을 세부적으로 살펴보면 전체 보훈급여금 중 보상금이 60~70%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 참전명예수당(2019년 16.3%), 고엽제수당(2019년 6.9%), 6.25전몰군경자녀수당(2019년 6.2%) 순으로 높다.

〈표 2-10〉 연도별 보훈급여금 예산규모

(단위: 백만원, %)

연도	보훈예산 (일반회계)	보훈급여금	구성비율(%)	전년대비증가율
2010	3,432,534	2,641,427	77.0	-
2011	3,687,781	2,892,346	78.4	9.5
2012	3,863,794	3,077,604	79.7	6.4
2013	4,130,739	3,295,007	79.8	7.1
2014	4,261,395	3,429,245	80.5	4.1
2015	4,436,439	3,591,067	80.9	4.7
2016	4,613,404	3,723,108	80.7	3.7
2017	4,777,760	3,864,228	80.9	3.8
2018	5,318,615	4,202,116	79.0	8.7
2019	5,346,322	4,222,281	79.0	0.5

자료: 국가보훈처. (2019). 2019년도 보훈예산현황, p.5.; 국가보훈처. (2017). 2017년도 예산현황, p.4.; 국가보훈처. (2014). 2015년도 국가보훈처소관 예산 및 기금운용계획 개요, pp.7-8.; 국가보훈처. (2013). 2013년도 국가보훈처 소관 예산 및 기금운용계획 개요, p.9.; 국가보훈처. (2011a). 2011년도 국가보훈처 소관 예산 및 기금운용계획 개요, p.9.

〈표 2-11〉 연도별 보훈급여금 예산 세부내역

(단위: 백만원, %)

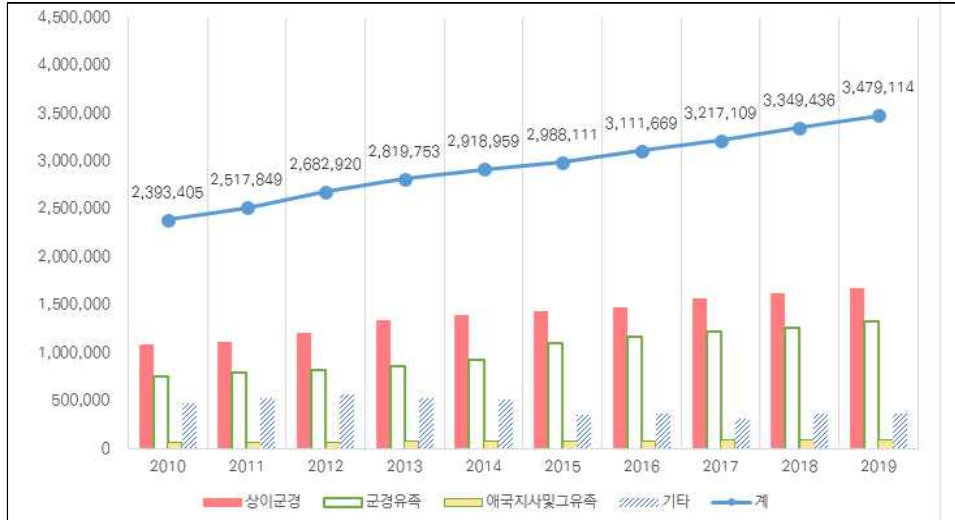
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
보훈 급여금	2,641,427 (100.0)	2,892,346 (100.0)	3,077,604 (100.0)	3,295,007 (100.0)	3,429,245 (100.0)	3,591,067 (100.0)	3,723,108 (100.0)	3,864,228 (100.0)	4,202,116 (100.0)	4,222,281 (100.0)
보상금	1,892,552 (71.6)	1,961,788 (67.8)	2,159,948 (70.2)	2,280,571 (69.2)	2,343,515 (68.3)	2,453,902 (68.3)	2,513,017 (67.5)	2,604,691 (67.4)	2,743,789 (65.3)	2,813,124 (66.6)
간호수당	65,265 (2.5)	65,469 (2.3)	66,957 (2.2)	61,481 (1.9)	60,887 (1.8)	60,035 (1.7)	58,981 (1.6)	58,075 (1.5)	55,500 (1.3)	54,728 (1.3)
생활조정 수당	7,801 (0.3)	11,804 (0.4)	11,551 (0.4)	11,828 (0.4)	11,124 (0.3)	9,166 (0.3)	12,499 (0.3)	12,491 (0.3)	16,374 (0.4)	26,041 (0.6)
6·25 자녀수당	138,911 (5.3)	164,537 (5.7)	175,778 (5.7)	182,843 (5.5)	190,135 (5.5)	198,570 (5.5)	212,320 (5.7)	223,748 (5.8)	235,570 (5.6)	260,577 (6.2)
고엽제 수당	230,351 (8.7)	269,748 (9.3)	232,281 (7.5)	211,882 (6.4)	231,871 (6.8)	243,056 (6.8)	252,425 (6.8)	269,120 (7.0)	286,015 (6.8)	290,117 (6.9)
무공 영예수당	55,858 (2.1)	64,800 (2.2)	58,406 (1.9)	64,826 (2.0)	64,174 (1.9)	61,002 (1.7)	61,584 (1.7)	60,825 (1.6)	72,180 (1.7)	66,606 (1.6)
참전명예 수당	237,968 (9.0)	337,400 (11.7)	356,239 (11.6)	465,014 (14.1)	512,254 (14.9)	548,326 (15.3)	592,640 (15.9)	614,712 (15.9)	769,624 (18.3)	687,684 (16.3)
4.19 혁명공로 수당	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	- -	1,131 (0.03)
사망 일시금	5,234 (0.2)	5,800 (0.2)	5,800 (0.2)	5,918 (0.2)	5,981 (0.2)	7,706 (0.2)	7,976 (0.2)	8,415 (0.2)	9,204 (0.2)	8,407 (0.2)
재해 보상금	7,487 (0.3)	11,000 (0.4)	10,644 (0.3)	10,644 (0.3)	9,304 (0.3)	9,304 (0.3)	11,666 (0.3)	12,151 (0.3)	13,860 (0.3)	13,866 (0.3)

주: 괄호() 안의 수치는 전체에서 각 항목이 차지하는 비율임

자료: 국가보훈처. (2019). 2019년도 보훈예산현황. p.5.; 국가보훈처. (2017). 2017년도 예산현황. p.4.; 국가보훈처. (2014). 2015년도 국가보훈처소관 예산 및 기금운용계획 개요. pp.7-8.; 국가보훈처. (2013). 2013년도 국가보훈처 소관 예산 및 기금운용계획 개요. p.9.; 국가보훈처. (2011a). 2011년도 국가보훈처 소관 예산 및 기금운용계획 개요. p.9.

보훈대상자에게 지급하는 보훈급여금의 총합은 2010년 2조 3,934억원에서 연평균 4.2%씩 지속적으로 증가하여 2019년 기준 3조 4,791억원에 달한다. 이를 대상자별로 나누어 살펴보면, 상이군경에게 절반 가까이 지급하며, 군경유족에게 1/3 이상을 지급하고 있다.

[그림 2-6] 대상자별 보훈급여금 지급실적



자료: <표 2-12>의 주요 내용을 도표화 하였음

<표 2-12> 대상자별 보훈급여금 지급실적

(단위: 백만원, %)

연도	계	상이군경	군경유족	애국지사 및 그유족	기타
2010	2,393,405 (100.0)	1,089,506 (45.5)	757,791 (31.7)	65,986 (2.8)	480,121 (20.1)
2011	2,517,849 (100.0)	1,123,940 (44.6)	795,612 (31.6)	69,679 (2.8)	528,618 (21.0)
2012	2,682,920 (100.0)	1,211,135 (45.1)	824,049 (30.7)	72,088 (2.7)	575,649 (21.5)
2013	2,819,753 (100.0)	1,339,984 (47.5)	866,475 (30.7)	77,641 (2.8)	535,653 (19.0)
2014	2,918,959 (100.0)	1,394,714 (47.8)	930,843 (31.9)	77,914 (2.7)	515,487 (17.7)
2015	2,988,111 (100.0)	1,437,160 (48.1)	1,107,712 (37.1)	85,507 (2.9)	357,732 (12.0)
2016	3,111,669 (100.0)	1,479,621 (47.6)	1,172,362 (37.7)	89,378 (2.9)	370,307 (11.9)
2017	3,217,109 (100.0)	1,576,616 (49.0)	1,230,188 (38.2)	90,922 (2.8)	319,383 (9.9)
2018	3,349,436 (100.0)	1,626,902 (48.6)	1,262,750 (37.7)	94,852 (2.8)	364,932 (10.9)
2019	3,479,114 (100.0)	1,675,116 (48.1)	1,331,615 (38.3)	100,784 (2.9)	371,599 (10.7)
연평균 증감률	4.2%	4.9%	6.5%	4.8%	△2.8%

주 1) 참전명예수당 제외

2) 괄호() 안은 전체에 대한 각 항목이 차지하는 비율임

자료: 통계청, KOSIS, '보훈급여금 지급실적 - 연도별 대상자별'

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=109&tblId=TX_10905_A000&conn_path=I3에서

2020.9.4. 인출.

보훈급여금은 지급시기를 기준으로 보상금, 간호수당, 생활조정수당, 무공영예수당, 6.25전몰군경자녀수당, 4.29혁명공로수당, 고엽제후유의증수당, 참전명예수당 등을 포괄하는 정기보상금과 사망일시금, 장제보조비, 재해보상금의 수시보상금 두 가지로 구분할 수 있다. 보훈급여금의 99% 이상이 매월 정기적으로 지급되고 있으며, 정기보상금은 2010년부터 2019년까지 지급인원수와 금액이 각각 연평균 0.3%, 4.4%씩 증가한 반면, 수시보상금은 연인원의 증가세는 높으나 금액 증가폭은 상대적으로 크지 않다.

〈표 2-13〉 지급시기별 보훈급여금 지급실적

(단위: 명, 백만원, %)

연도	계		월 별 보 상 금		수 시 보 상 금	
	연인원	금액	연인원	금액	연인원	금액
2010	3,293,789 (100.0)	2,393,405 (100.0)	3,288,056 (99.8)	2,369,785 (99.0)	5,733 (0.2)	23,620 (1.0)
2011	3,304,996 (100.0)	2,517,849 (100.0)	3,298,898 (99.8)	2,498,296 (99.2)	6,098 (0.2)	19,553 (0.8)
2012	3,325,509 (100.0)	2,682,920 (100.0)	3,319,266 (99.8)	2,666,429 (99.4)	6,243 (0.2)	16,491 (0.6)
2013	3,326,713 (100.0)	2,836,173 (100.0)	3,320,347 (99.8)	2,819,753 (99.4)	6,366 (0.2)	16,420 (0.6)
2014	3,307,382 (100.0)	2,938,086 (100.0)	3,300,948 (99.8)	2,918,959 (99.3)	6,434 (0.2)	19,127 (0.7)
2015	3,365,997 (100.0)	3,014,397 (100.0)	3,359,192 (99.8)	2,988,111 (99.1)	6,805 (0.2)	26,286 (0.9)
2016	3,401,465 (100.0)	3,134,197 (100.0)	3,394,176 (99.8)	3,111,669 (99.3)	7,289 (0.2)	22,528 (0.7)
2017	3,416,281 (100.0)	3,239,556 (100.0)	3,409,188 (99.8)	3,217,109 (99.3)	7,093 (0.2)	22,447 (0.7)
2018	3,397,136 (100.0)	3,379,932 (100.0)	3,389,604 (99.8)	3,349,166 (99.1)	7,532 (0.2)	30,766 (0.9)
2019	3,393,593 (100.0)	3,502,206 (100.0)	3,386,700 (99.8)	3,479,114 (99.3)	6,893 (0.2)	23,092 (0.7)
연평균 증감률	0.3%	4.3%	0.3%	4.4%	2.1%	△0.3%

주: 장제보조비 제외

자료: 통계청, KOSIS. '보훈급여금 지급실적 - 연도별 지급시기별'

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=109&tblId=TX_10905_A001&conn_path=I3에서

2020.9.4 인출.

지급실적 추이를 살펴볼 때 2010년부터 2019년까지 10년간 연평균 증가율은 연인원의 0.3%에 불과하지만 총 보상금액은 4.4%에 이른다. 이는 보훈대상자가 고령화에도 불구하고 큰 폭의 감소는 보이지 않고 어느 정도 그 규모를 유지 하고 있다는 것을 보여준다. 연인원 추이를 볼 때 2019년은 2018과 2017년에 비해 감소한 수치이지만 그 이전에는 하락하는 추세보다는 등락하는 추이를 보이고 있다. 하지만 보훈대상자의 평균연령이 70세 넘는 현재 상황에서 대상자의 감소는 어쩔 수 없는 진행될 것으로 예상된다. 한편, 보상금의 경우 지속적으로 증가하고 있는데, 이는 대상자수가 최근 감소한 것과는 대조적인 것으로, 보상금의 인상이 비교적 큰 폭으로 인상되고 있어 대상자의 감소를 상쇄하고 남는 것을 보여준다. 대상자가 줄어드는 상황에서 보상금의 총액이 늘어나는 것은 현재 보훈제도의 중요성 또는 대상 집단의 요구가 크다는 것에서 그 원인을 유추해 볼 수 있으며, 현재 보훈제도의 상징성 및 중요성을 볼 때 이러한 추이는 당분간 지속될 것으로 예상된다.

제3절 보훈보상과 유사 보상제도와의 비교

이 절에서는 보훈보상제도와 유사한 급여체계를 갖추고 있는 산업재해보상보험, 공무원 재해보상제도, 군인 재해보상제도에 대하여 분석하고, 보훈보상제도와의 비교를 통해 보훈보상 급여체계에 대한 시사점을 도출하고자 하였다.

1. 산업재해보상보험

가. 제도 개요

산업재해보상보험(이하 ‘산재보험’)은 근로자가 업무상 또는 출퇴근중 사고 및 업무상 질병으로 발생한 의료비 및 소득상실에 대하여 보상해주는 제도이다. 산재보험은 1963년에 법이 제정되어 1964년부터 운영되고 있다.

산재보험은 무과실책임주의를 전제로 하고 있어 과실이 누구에게 있는지 상관없이 근로자는 보상 받을 수 있다. 게다가 우리나라의 경우에는 사업주의 과실이 명백한 경우 사업주로부터 직접적인 추가 보상도 가능하다. 산재보험은 사업주의 재해보상책임을 강제보험화한 것이므로 사업주가 보험료를 전액 납부하며¹⁾, 이를 재원으로 제도를 운영하고 있다. 즉 산재보험은 다른 사회보험과는 달리 비용부담자(사업주)와 급여수급자(근로자)가 일치하지 않는다는 특징이 있다.

산재보험은 거의 모든 근로자를 적용대상으로 하고 있다. 산재보험은 법정 강제보험이기 때문에 사업주의 가입여부와 상관없이 그 사업장이 당연적용사업장에 해당될 경우에는 근로자에게 보상이 가능하다. 1964년 제도 도입당시 500인 이상 광업 및 제조업 사업장을 대상으로 제도를 시작하였으나 이후 업종별, 규모별로 적용사업장 범위가 꾸준히 확대되어, 2000년에는 상시 1인 이상 사업장, 2018년에는 1인 이상 사업장까지 적용대상에 포함되었다. 현재는 다른 재해보상법 적용대상자²⁾ 및 가구 내 고용활동, 농업·임업·어업·수렵업 중 법인이 아니면서 상시근로자수가 5명 미만인 사업을 제외

1) 이는 근로자에만 해당된다. 특수형태근로종사자의 경우 사업주가 절반, 종사자가 절반을 부담하며, 중소기업사업주는 전액 본인 부담한다.

2) 공무원 재해보상법, 군인 재해보상법, 선원법, 어선원 및 어선 재해보상보험법, 사립학교교직원 연금법 등의 재해보상이 되는 사업에 속하는 경우 적용제외 대상이다.

한 모든 사업 또는 사업장의 근로자는 적용대상에 포함된다. 2018년 기준으로 265만 개소의 사업장, 19백만 명의 근로자를 적용하고 있다(근로복지공단, 2019).

산재보험은 근로자뿐만 아니라 특수형태근로종사자, 중소기업사업주도 적용대상에 포함하고 있다. 중소기업사업주의 경우 2004년부터 임의가입이 가능해졌으며, 그 범위가 확대되어 2020년부터 300인 미만 사업장의 중소기업사업주까지 임의가입이 가능해졌다. 중소기업사업주에는 근로자를 사용하지 않는 사업주, 즉 1인 자영업자도 포함되는데, 적용대상 업종이 점차 확대되어 2020년부터는 모든 업종의 1인 자영업자가 임의가입이 가능하다.

특수형태근로종사자의 경우 2008년부터 적용되었으며, 근로자처럼 당연적용대상이지만 특수형태근로종사자는 근로자와는 달리 적용제외 신청이 가능하다. 특수형태근로종사자는 해당 직종을 계속 추가하고 있는데, 2008년 첫해에는 보험모집인, 콘크리트믹서트럭차기사, 학습지교사, 골프장캐디, 2012년에는 택배기사, 퀵서비스종사자(전속), 예술인, 2016년에는 대출모집인, 신용카드모집인, 대리운전기사(전속), 2019년에는 건설기계조종사, 2020년에는 방문판매원, 방문점검원, 방문강사, 가전제품설치원, 화물차주가 추가되었다.

산재보험은 업무상 사유에 따른 사고 및 질병에 대하여 보상하는데, 2018년부터 출퇴근재해도 보상범위에 포함되었다. 산재보험은 그동안 사업주가 제공한 교통수단을 이용한 경우에 대해서만 제한적으로 출퇴근재해로 인정하였으나, 2016년 헌법불합치판결에 따라 2017년 산재보험법이 개정되어 2018년 1월 1일부터 통상적인 경로와 방법으로 출퇴근하는 중에 발생하는 사고도 산재보상이 가능하게 되었다.

산재보험은 현물급여로 요양급여, 재활급여가 있고, 현금급여로 휴업급여, 장해급여, 유족급여, 상병보상연금, 간병급여, 장의비가 있다. 간병급여를 제외한 현금급여는 재해자의 평균임금을 기준으로 급여액을 산정한다. 휴업급여는 일시적 장해보상 성격의 급여로 다쳐서 치료 때문에 일하지 못한 기간에 대해 지급하는 급여이며, 장해급여는 영구적 장해보상 성격의 급여로 치유 후 정신적 육체적으로 장해가 남은 경우 그로 인한 소득상실을 보상하는 급여이다. 현금급여 중에서 상병보상연금, 장해연금, 유족연금은 연금성 급여에 속한다.

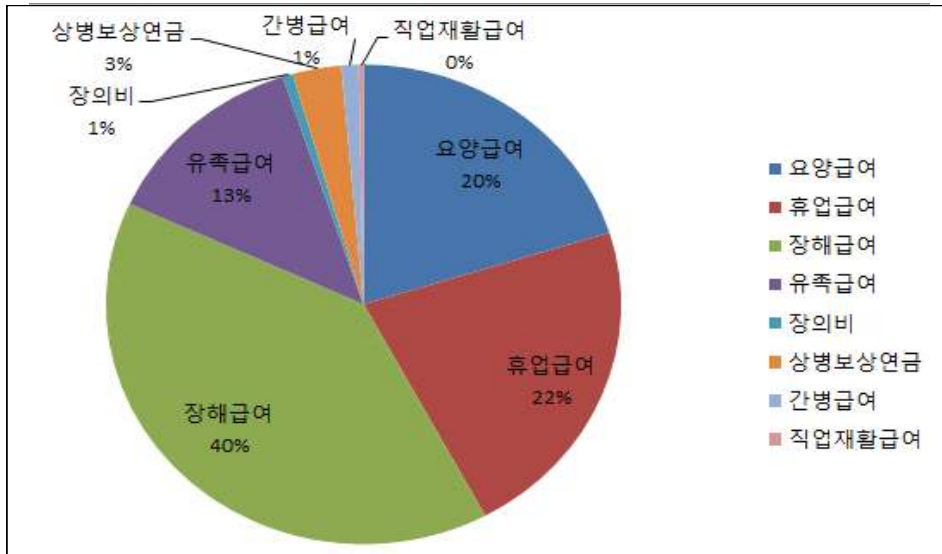
〈표 2-14〉 산재보험의 급여종류 및 급여수준

구분	급여내용	급여수준
요양급여	산재로 인한 사고 및 질병 치료 등에 지급하는 급여	-치료비 등(건강보험수가 적용) *비급여 중 일부 추가 인정
휴업급여	산재로 인하여 취업하지 못한 기간에 대하여 근로자와 그 가족의 생활보호를 위하여 지급하는 급여	-평균임금의 70%
장해급여	요양 후 치유되었으나 정신적 또는 육체적 장해가 남아 그 장해로 인한 노동력손실보전을 위하여 지급하는 급여	-연금: 장해1-7급, 등급에 따라 평균임금의 329일분-138일분(4-7급은 일시금 가능) -일시금: 장해8-14급, 등급에 따라 평균임금의 495일분-55일분
유족급여	업무상 사유로 사망시 그 근로자와 생계를 같이 하고 있던 유족들의 생활보장을 위하여 지급되는 급여	-연금: 평균임금의 52-67% *연금수급자격자가 없는 경우에만 일시금(평균임금의 1,300일분) 지급
상병보상연금	요양개시 후 2년이 경과하여도 치유되지 않은 경우 근로자와 그 가족의 생활보호를 위하여 지급하는 급여	-연금: 폐질1-3급, 등급에 따라 평균임금의 329일분-257일분
간병급여	치유 후 의학적으로 상시 또는 수시로 간병이 필요하여 실제로 간병을 받는 자에게 지급하는 급여	-상시: 41,170원 -수시: 27,450원
장의비	업무상 사유로 사망시 장제에 소요되는 비용을 지급하는 급여	-일시금: 평균임금의 120일분 *장제실행자가 유족이 아닐 경우 그 범위 내에서 실제 소요비용 지급
직업재활급여	원직장복귀지원 및 직업훈련 지원을 위하여 지급하는 급여	-직장복귀지원금: 월45-80만원 이내(최대 960-540만원) -직장적응훈련비: 월45만원 이내(최대135만원) -재활운동비: 월15만원 이내(최대45만원) -직업훈련비: 600만원 이내(정부인증훈련과정 상한 없음) -훈련수당: 최저임금(훈련시간에 따라 차등 지원)

자료: 근로복지공단 홈페이지(<https://www.kcomwel.or.kr>)에서 재구성

산재보험급여 지급액은 2018년 기준으로 5조339억원에 달하며, 그중 장해급여가 전체 보험급여지급액의 39.7%로 가장 비중이 크며, 휴업급여가 22%, 요양급여가 20.2%, 유족급여가 13%를 차지하고 있다(근로복지공단, 2019).

[그림 2-7] 전체 산재보험급여지급액 중 각 보험급여지급액의 비율(2018)



자료: 근로복지공단. (2019). 2018년도 근로복지공단 통계연보.

산재보험은 과거에는 노동부에서 직접 운영하였으나, 1995년 노동부에서 근로복지공단으로 관리운영업무가 이양되어 현재에 이르고 있다. 근로복지공단 소속 지역본부 6곳, 지사 55개소에서 업무상 여부 결정 및 급여지급, 요양지원 업무 등을 담당한다. 업무상 사고 및 출퇴근재해의 경우 지역본부 및 지사에서 재해조사를 통해 업무상 여부를 결정하지만, 업무상 질병의 경우 업무상질병판정위원회에서 업무상 여부를 심의하여 결정하게 된다.

나. 급여 산정을 위한 기준금액

산재보험급여는 평균임금을 기준으로 급여액을 산정한다. ‘평균임금’이란 근로기준법상 평균임금을 의미하는데, 산정하여야 할 사유가 발생한 날 이전 3개월 동안에 그 근로자에게 지급된 임금의 총액을 그 기간의 총 일수로 나눈 금액을 말한다(근로기준법 제2조). 사회보험은 대부분 과세소득을 기준으로 하는데, 산재보험과 고용보험은 평균임금을 기준으로 산정한다. 평균임금을 과세소득과 비교하면, 근로자 중 일부는 평균임금이 과세소득보다 높게 나타나지만, 또 일부는 과세소득이 평균임금보다 높게

나타난다(박은주, 2013).

산재보험은 현금급여액 산정시 최저 또는 최고 기준을 적용한다. 즉 산정한 평균임금이 최저기준보다 낮을 경우 최저기준 금액을, 최고기준보다 높을 경우 최고기준 금액을 재해자의 임금으로 간주하고 급여액을 산정한다. 현금급여 종류에 따라 적용하는 최저 또는 최고 기준이 다른데, 휴업급여, 상병보상연금의 경우 최저기준으로 최저임금액을, 최고기준으로 최고보상기준금액을 적용하고, 장해급여, 유족급여 등의 경우 최저기준으로 최저보상기준금액을, 최고기준으로 최고보상기준금액을 적용한다. 이때 최저임금은 최저임금법상 최저임금을 적용하고, 최저보상기준은 전체 근로자 임금평균액의 1/2, 최고보상기준은 1.8배로 규정되어 있다. 전체 근로자 임금평균액은 사업체 노동력조사 자료를 활용하여 산정한다. 최저보상기준금액과 최고보상기준금액은 당해 연도 1월 1일부터 12월 31일까지 적용되며, 매년 고용노동부 고시로 확정된다. 최근 최저임금의 상승률이 높아져 오히려 최저보상기준금액이 최저임금액보다 작아지는 현상이 발생하여 2019년부터 최저보상기준금액이 최저임금액보다 낮을 경우 최저임금액을 최저보상기준금액으로 하도록 하였다.

〈표 2-15〉 연도별 최저임금액, 최저보상기준금액 및 최고보상기준금액

연도	최저임금액	최저보상기준금액	최고보상기준금액
2010	32,880원	46,933원	157,220원
2011	34,560원	46,933원	159,796원
2012	36,640원	46,933원	165,809원
2013	38,880원	48,089원	173,120원
2014	41,680원	50,255원	180,919원
2015	44,640원	51,746원	186,286원
2016	48,240원	53,275원	191,793원
2017	51,760원	55,210원	198,757원
2018	60,240원	57,135원	205,686원
2019	66,800원	59,556원(66,800원 ¹⁾)	214,402원
2020	68,720원	61,734원(68,720원 ¹⁾)	222,244원

주 1) 최저보상기준금액이 최저임금에 미달될 경우 최저임금을 최저보상기준금액으로 함

자료: 박은주. (2017). 최저임금 최저보상기준금액 보험급여 적용 연구. pp.10-16; 박은주. (2019). 제도개선과제 도출을 위한 산재보험 장해급여 현황 고찰. p.20; 고용노동부 고시 제2019-76호(2019.12.27.). '최고·최저 보상 기준 금액'

보험급여를 산정하는 기준소득인 평균임금은 매년 전체 근로자의 임금 평균액의 증감률에 따라 증감한다. 전체 근로자 임금 평균액은 사업체 노동력조사에 따른 전전 보험연도의 7월1일부터 직전 보험연도의 6월 30일까지 전체 근로자를 대상으로 산정한 근로자 1명당 월별 월평균 임금총액의 합계를 365(산정기간에 속한 2월이 29일까지 있는 경우에는 366)로 나눈 금액으로 하며(박은주, 2017). 증감률은 아래와 같이 산정하여 매년 고용노동부 고시로 확정한다.

$$\left(\begin{array}{c} \text{전체 근로자의} \\ \text{임금 평균액의} \\ \text{증감률} \end{array} \right) = \frac{\left(\begin{array}{c} \text{평균임금 증감사유 발생일이 속하는 연도의 전전 보험연도의 7월부터} \\ \text{직전 보험연도의 6월까지의 근로자 1명당 월별 월평균 임금총액의 합계} \end{array} \right)}{\left(\begin{array}{c} \text{평균임금 증감사유 발생일이 속하는 연도의 3년 전 보험연도의 7월부터} \\ \text{전전 보험연도의 6월까지 근로자 1명당 월별 월평균 임금총액의 합계} \end{array} \right)}$$

근로자의 연령이 60세에 도달한 이후에는 소비자물가변동률에 따라 증감하게 된다. 은퇴연령 이후의 증감률을 근로연령의 증감률과 동일하게 적용하는 것은 노동시장의 특성을 고려할 때 형평성에 맞지 않기 때문에, 은퇴연령 이후에는 소비자물가변동률을 적용한다.

$$\left(\begin{array}{c} \text{소비자물가변동률} \end{array} \right) = \frac{\left(\begin{array}{c} \text{평균임금 증감사유 발생일이 속하는 연도의 전전 보험연도의 7월부터} \\ \text{직전 보험연도의 6월까지의 월별 소비자물가지수 변동률의 합계} \end{array} \right)}{12}$$

〈표 2-16〉 연도별 전체 근로자의 임금평균액 증감률 및 소비자물가변동률

연도	전체근로자의 임금평균액의 증감률		소비자물가변동률	
	증감률	전년도대비 상승률	증감률	전년도대비 상승률
2010	0.9926	0.74% ↓	1.0404	4.04% ↑
2011	1.0317	3.17% ↑	1.0270	2.70% ↑
2012	1.0376	3.76% ↑	1.0348	3.48% ↑
2013	1.0470	4.70% ↑	1.0344	3.44% ↑
2014	1.0422	4.22% ↑	1.0146	1.46% ↑
2015	1.0297	2.97% ↑	1.0136	1.36% ↑
2016	1.0296	2.96% ↑	1.0086	0.86% ↑
2017	1.0392	3.92% ↑	1.0090	0.90% ↑
2018	1.0320	3.20% ↑	1.0154	1.54% ↑
2019	1.0424	4.24% ↑	1.0165	1.65% ↑
2020	1.0366	3.66% ↑	1.0113	1.13% ↑

자료: 박은주, (2019). 제도개선과제 도출을 위한 산재보험 장해급여 현황 고찰; 고용노동부 고시 제2019-75호 (2019.12.27.). '전체 근로자의 임금 평균액의 증감률 및 소비자물가변동률'

다. 장해보상

장해급여는 근로자가 업무상의 사유로 부상을 당하거나 질병에 걸려 치유되었으나 정신적 혹은 육체적 장애가 남아 장해급여대상에 해당되는 경우 그 근로자에게 지급하는 급여로서, 치유 후의 노동력 상실에 따른 일일소득의 보전을 위한 소득보장성격의 보험급여이다(박은주, 2019). 여기서 '치유'란 부상 또는 질병이 완치되거나 치료의 효과를 더 이상 기대할 수 없고 그 증상이 고정된 상태에 이르게 된 것을 말하며, '장해'란 부상 또는 질병이 치유되었으나 정신적 또는 육체적 훼손으로 노동능력이 상실되거나 감소한 상태를 말한다.

치료 종결 이후 장애가 잔존할 경우 장해심사를 거쳐 장해등급을 결정하는데, 그 등급에 따라 급여종류 및 급여수준이 결정된다. 장해등급의 경우 산재보험제도 도입 당시에는 10등급제였으나, 1970년에 14등급제로 변경되어 현재도 유지되고 있다. 제도 도입당시에는 근로기준법에 의거하여 장애가 평가되었으나 1971년부터 산재보험의 독자적인 기준을 마련하여 운영하고 있다. 2008년에는 장해 재판정제도가 도입되어 장해등급이 변경될 가능성이 있는 산재장해인에 대하여 연금지급결정을 한 날을 기준

으로 2년이 지난날로부터 1년 이내 재판정을 실시하고 있다.

장해급여는 연금 또는 일시금이 지급된다. 장해 1-3급은 연금만, 장해 8-14급은 일시금만 지급되고, 장해 4-7급은 연금 또는 일시금 중 선택이 가능하다. 산재보험제도 도입 당시 장해급여는 일시금으로만 지급되었으나, 산재장해인의 생활보장을 위하여 1970년에 장해 1-3급에 한하여 연금이 도입되었으며, 1981년에는 장해 4-7급까지 연금지급이 확대되었다. 또한 장해 1-7급의 경우 연금과 일시금 중에 선택 가능하였으나, 장해 1-3급의 경우 1989년에 연금을 의무화하여 중증 산재장해인의 생활보장을 도모하였다. 급여종류 선택이 가능한 장해 4-7급의 경우 연금 선택률이 계속 높아지고 있어 2017년 기준으로 71.5%로 나타나고 있다(박은주, 2019). 한편 연금수급이 가능한 산재장해인의 연금 선택을 유도하기 위하여 선급제도와 차액일시금 제도를 운영하고 있다. 전자의 경우 연금을 선택한 경우 일부 선급을 허용하여 일시금의 장점을 절충하고자 하였으며, 후자의 경우 연금수급권자의 사망시 수령한 장해연금액이 장해일시금에 미달할 경우 그 차액을 유족하게 지급하는 제도이다.

장해등급에 따라 급여수준은 차등적으로 적용된다. 산재보험제도 도입 이후 급여수준은 4차례 상향 조정되었다. 장해연금은 1970년 도입 이후 3차례, 장해일시금은 1963년 도입 이후 2차례 상향 조정되었으며, 현재의 급여수준은 1989년 개정의 결과이다. 장해1-7급은 329~133일분의 연금이 지급되며, 장해8-14급은 495~55일분의 일시금이 지급된다. 장해1-3급의 경우 원칙적으로 연금이 지급되지만, 청구사유 발생 당시 대한민국 국적이 아닌 자로서 외국에 거주하는 근로자에게는 일시금도 지급 가능하다.

한편 휴업급여, 유족급여 수준은 평균임금의 일정비율로 표기되지만 장해급여의 수준은 기준일수로 표기된다. 장해연금의 경우 평균임금에 기준일수를 곱한 금액을 12개월로 나누어 매월 연금을 지급하며, 장해일시금의 경우 평균임금에 기준일수를 곱한 금액을 일시금으로 지급하고 있다.

〈표 2-17〉 산재보험 장해급여수준의 변천

구분	1970년 개정	1977년 개정	1981년 개정	1989년 개정
1급	일시금: 1,340일본 연금: 240일본	일시금: - 연금: 279일본	일시금: - 연금: 313일본	일시금: 1,474일본 연금: 329일본
2급	일시금: 1,190일본 연금: 213일본	일시금: - 연금: 248일본	일시금: - 연금: 277일본	일시금: 1,309일본 연금: 291일본
3급	일시금: 1,050일본 연금: 188일본	일시금: - 연금: 219일본	일시금: - 연금: 245일본	일시금: 1,155일본 연금: 257일본
4급	일시금: 920일본	일시금: -	일시금: - 연금: 213일본	일시금: 1,012일본 연금: 224일본
5급	일시금: 790일본	일시금: -	일시금: - 연금: 184일본	일시금: 869일본 연금: 193일본
6급	일시금: 670일본	일시금: -	일시금: - 연금: 156일본	일시금: 737일본 연금: 164일본
7급	일시금: 560일본	일시금: -	일시금: - 연금: 131일본	일시금: 616일본 연금: 138일본
8급	일시금: 450일본	일시금: -	일시금: -	일시금: 495일본
9급	일시금: 350일본	일시금: -	일시금: -	일시금: 385일본
10급	일시금: 270일본	일시금: -	일시금: -	일시금: 297일본
11급	일시금: 200일본	일시금: -	일시금: -	일시금: 220일본
12급	일시금: 140일본	일시금: -	일시금: -	일시금: 154일본
13급	일시금: 90일본	일시금: -	일시금: -	일시금: 99일본
14급	일시금: 50일본	일시금: -	일시금: -	일시금: 55일본

주: 1963년 제정 당시에는 장해10등급제로, 등급별로 일시금 수준은 1,000일본-50일본까지였음. 1970년부터 장해 14등급제로 변경되어 장해등급 구간이 달라서 제정당시의 급여수준은 여기에서 기술하지 않음
자료: 노동부, (2004), 산재보험 40년사.

장해급여 수급자는 장해급여 이외에도 일정 조건에 해당되는 경우 간병급여, 합병증 등예방관리제도, 사회·심리재활서비스, 직업재활급여 및 서비스, 복지서비스 등을 지원받을 수 있다. 첫째, 일상생활에 필요한 동작을 하기 위하여 다른 사람의 간병이 필요할 경우 간병급여를 지원한다. 간병이 항상 필요하다고 인정되는 경우 상시간병급여를, 수시로 필요하다고 인정되는 경우 수시간병급여를 지원한다. 둘째, 요양종결 이후 증상이 악화되거나 후유증상으로 합병증이 발병되는 것을 예방하기 위하여 합병증 등 예방관리제도를 지원한다. 증상별로 지원내용 및 이용기간이 정해져 있고, 진찰, 약제, 처치, 검사, 물리치료 등이 지원된다. 셋째, 산재장해인을 위한 사회·심리재활서비스를 지원한다. 종결후 6개월 이내 장해등급 결정자에게 재활스포츠를, 판정일로부터 3년 이내 산재장해인에게 사회적응프로그램을 지원한다. 넷째, 직업복귀를 지원하기 위해

여 직장복귀지원금, 직장적응훈련비, 재활운동비, 직업훈련, 훈련수당, 구직지원 등이 지원된다. 이중 직장복귀지원금, 직장적응훈련비, 재활운동비 등은 원직장복귀를 목적으로, 직업훈련, 훈련수당, 구직지원 등은 타직장복귀를 목적으로 한다. 다섯째, 산재장해인에게 생활안정자금을 저리로 융자하거나, 근로자 및 배우자·자녀가 고등학교 재학중인 경우 등록금(입학금, 수업료, 학교운영지원비)을 지원한다.

라. 유족보상

유족급여는 근로자가 업무상의 사유로 사망한 경우에 사망 당시 유족에게 지급하는 급여로써 사망 근로자가 생전에 부양하던 가족에게 근로자의 사망으로 인해 상실된 피부양 이익을 보상하여 유족의 생활을 보장하려는 소득보장성격의 보험급여이다. 여기서 ‘업무상 사유에 의한 사망’이란 업무상 사유로 인한 사고 등으로 즉사한 경우, 업무상 재해로 요양 중에 사망한 경우, 치유되었던 부상 또는 질병이 재발·악화되어 사망한 경우를 포함한다.

산재보험제도 도입 당시 유족급여는 일시금으로만 지급되었으나, 유족의 생활보장을 위하여 1970년에 연금이 도입되었다. 과거에는 유족이 연금과 일시금 중에 선택하도록 하였으나, 1999년에 연금을 의무화하되, 연금수급자격 있는 유족이 없는 경우에만 일시금을 허용하고 있다. 그리고 유족의 목돈 수요를 반영하여 연금수급권자가 선급을 요청할 경우 50% 일시금 지급 가능하며, 지급 이후에는 지급변경이 허용되지 않는다. 만약 연금수급자격자가 더 이상 없을 경우에는 이미 지급한 연금수령액이 유족 일시금에 미달할 경우 차액일시금을 지급한다.

산재보험제도 도입 이후 유족급여의 수준이 4차례 상향 조정되었다. 유족연금은 3차례의 기본금액 인상을 거쳐, 현재 기본금액(급여기초연액의 47%)과 수급자격자수에 따른 가산금액(1명당 5%, 최대 20%까지)을 합한 금액을 산정하여 매월 균등 분할 지급하고 있다. 유족일시금은 제정당시 1,000일분을 지급하였으나 1989년 1,300일분으로 상향조정되어 현재도 동일하다. 유족일시금은 연금 수급자격자가 없는 경우에 한해서만 지급 가능하다.

만약 연금수급권자가 50% 일시금을 선택할 경우 650일분의 반액일시금을 지급하고, 유족연금 산정금액의 50%를 매월 연금으로 지급한다.

〈표 2-18〉 산재보험 유족급여수준의 변천

구분	제정 당시	1970년 개정	1978년 개정	1982년 개정	1989년 개정
연금	-	기본금액: 급여기초 연액의 25% 가산금액: 1인당 5% (최대 25%)	기본금액: 급여기초 연액의 40% 가산금액: 1인당 5% (최대 20%)	기본금액: 급여기초 연액의 47% 가산금액: -	-
일시금	1,000일본	-	-	-	1,300일본

자료: 노동부, (2004). 산재보험 40년사.

유족급여가 지급되는 산재보험법상 유족의 범위는 배우자(사실혼 포함), 자녀, 부모, 손자녀, 조부모, 형제자매를 포함한다. 이중 근로자가 사망할 당시 그 근로자와 생계를 같이 하고 있던 유족에게 연금수급자격이 주어진다. 배우자를 제외한 유족의 경우 생계유지 조건 이외에도 연령 또는 장애조건이 충족되어야 하는데 아래와 같다.

- 자녀: 25세 미만 또는 장애인복지법상 장애의 정도가 심한 장애인. 태아였던 자가 출생한 경우 유족으로 보아, 출생한 이후부터 수급자격 부여
- 부모·조부모: 60세 이상 또는 장애인복지법상 장애의 정도가 심한 장애인
- 손자녀: 19세 미만 또는 장애인복지법상 장애의 정도가 심한 장애인
- 형제자매: 19세 미만 또는 60세 이상 또는 장애인복지법상 장애의 정도가 심한 장애인

유족 중에서 선순위자가 수급권자가 되는데, 유족 간 수급권의 우선순위는 배우자, 자녀, 부모, 손자녀, 조부모, 형제자매 순이며, 최우선 수급권자 1명에게 유족급여를 지급한다. 만약 동순위 수급권자가 2명 이상일 경우에는 각각의 수급권자에게 분할 지급하되, 한명을 대표자로 선임하여 연금 지급 가능하나 일시금은 분할 지급만 가능하다. 선순위자가 수급자격이 상실될 경우에는 그 다음 순위권자에게 수급권이 이전된다.

산재보험은 유족급여 이외에 유족 또는 장제를 행한 자에게 장의비를 지급한다. 그리고 장기저리로 생활안정자금을 대부하거나, 배우자·유자녀가 고등학교 재학중인 경우 등록금(입학금, 수업료, 학교운영지원비)을 지원하는 등의 산재유족을 위한 복지 제도를 지원하고 있다.

2. 공무원 재해보상제도

가. 제도 개요

1960년에 제정된 공무원연금제도는 퇴직 후 생계보장을 위한 연금급여, 근로보상적 성격의 퇴직수당, 재해에 대한 보상 및 부조급여를 모두 포함한 종합사회보장제도로 운영되었다. 그러나 공무원 재해보상제도가 산재보험과 비교할 때 보상수준이 열악하다고 평가를 받았으나 연금재정문제로 인해 재해보상제도의 개선 논의가 이루어지지 못하였다(정창률, 2018.3.30.). 이에 2018년 별도의 분리법률로 공무원 재해보상법이 제정되어 공무원의 공무로 인한 부상·질병·장해·사망에 대한 보상 등을 규정하고 있다.

공무원 재해보상제도는 국가공무원법 및 지방공무원법에 의한 공무원 등을 적용대상으로 하고 있으며, 2018년 기준으로 재직자수는 116만 명이다(공무원연금공단, 2019a). 적용대상은 국가공무원법 및 지방공무원법, 그 밖의 법률에 따른 공무원, 국가기관이나 지방자치단체에 근무하는 직원 중 대통령령으로 정하는 사람(청원경찰 등)으로, 군인과 선거에 의하여 취임하는 공무원(대통령, 국회의원 등)은 제외한다.

재해보상법 제정 이후 공무원이 아닌 자가 공무수행 중 사망한 경우에는 재해보상을 받을 수 있도록 추가되었다. 공무원이 아닌 사람이라고 함은 무기계약직 근로자, 단시간·기간제·파견·용역근로자 등을 말하는데, 이들의 경우 기존과 동일하게 산재보험에서 재해보상이 이루어지지만, 순직으로 인정된 경우 순직유족급여를 지급하지 않으나 위험직무순직으로 인정된 경우에는 위험직무순직유족보상금을 지급하되, 산재보험급여에서 이를 공제하지 않으며, 국가유공자, 보훈보상자로 인정될 경우 지원 및 예우 등이 가능하다.

공무상 재해는 공무상 부상(출퇴근재해 포함), 공무상 질병을 포함하며, 공무상 재해 인정기준에 따라 보상여부를 결정한다. 만약 공무원의 자해행위가 원인이 되어 부상, 질병, 장해, 사망한 경우 공무상 재해로 보지 않지만, 자해행위가 공무와 관련한 사유로 정상적인 인식능력 등이 뚜렷하게 저하된 상태에서 한 행위에 대해서는 공무상 재해로 간주하고 있다. 시행령에서는 이에 포함되는 행위를 구체적으로 명시하고 있는데, 공무수행 또는 공무와 관련하여 발생한 정신질환으로 치료를 받았거나 받고 있는

사람이 정신적 이상 상태에서 자해행위를 한 경우, 공무상 부상 또는 질병으로 요양 중인 사람이 이로 인한 정신적 이상 상태에서 자해행위를 한 경우 등을 포함하고 있다.

공무원 재해보상제도는 현물급여로 요양급여, 재활급여가 있고, 현금급여로 장해급여, 재해유족급여, 간병급여, 부조급여가 있다. 이중 재활급여, 간병급여는 공무원 재해보상법이 제정되면서 신설되었다. 재해보상급여는 고의로 부상·질병·장해·사망을 발생하게 한 경우 등은 보험급여 전액을, 고의로 악화되게 하거나 회복을 방해한 경우 등은 원 급여액(장해급여, 유족급여)의 1/2을, 정당한 이유 없이 진단에 불응하였을 때는 원 급여액(요양급여, 장해급여, 유족급여)의 1/2을 제한할 수 있도록 하고 있다.

〈표 2-19〉 공무원 재해보상제도의 급여종류 및 급여수준

구분		급여내용	급여수준	
요양급여		공무상 질병·상으로 인하여 요양기관에서 요양을 할 때 지급되는 급여	-치료비 등 *건강보험인부담금 및 비급여(산재보험급여 및 특수요양급여비용) -3년 범위 내에서 요양에 소요되는 비용 단, 1년이하의 기간 단위 연장가능	
재활급여	재활운동비	장해가 남을 것으로 예상되는 공무원이 재활운동을 한 경우 비용을 지급하는 급여	-월10만원 이내(3개월 이내)	
	심리상담비	공무상 재해로 인한 심리적 치료를 위하여 심리상담을 한 경우비용을 지급하는 급여	-최대 10회까지 회당 10만원이내 (3개월 이내)	
장해급여	장해연금	공무상 질병 · 부상으로 인하여 장해상태로 되어 퇴직하였을 경우 또는 퇴직 후 그 부상 또는 질병으로 장해상태로 된 경우 지급하는 급여	-연금: 52-9.75%(장해1-14급)	
	장해일시금	장해연금에 갈음하여 일시금으로 지급 받고자 할 때	-일시금: 5년분 장해연금액	
간병급여		치유 후 의학적으로 상시 또는 수시로 간병이 필요하여 실제로 간병을 받은 사람에게 지급되는 급여	-상시: 41,170원(1일) -수시: 27,450원(1일)	
재해 유족 급여	장해유족연금		장해연금 수급권자가 사망한 경우 공무원이었던 사람의 유족에게 지급하는 급여	-장해연금액의 60%
	순직 유족 급여	순직유족연금	공무상 질병, 부상으로 사망시 유족에게 지급하는 급여	-연금: 사망당시(퇴직당시) 기준소득월액의 38%+유족 1명당 5% (최대 20%)
		순직유족보상금	공무상 질병, 부상으로 사망시 유족에게 지급하는 급여	-일시금: 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 24배
	위험 직무 순직 유족 급여	위험직무 순직유족연금	위험직무 수행 중 사망시 유족에게 지급하는 급여	-연금: 사망당시(퇴직당시) 기준소득월액의 43%+유족 1명당 5% (최대 20%)
		위험직무 순직유족보상금	위험직무 수행 중 사망시 유족에게 지급하는 급여	-일시금: 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 45배(대간첩작전 수행중 사망은 60배)
부조 급여	재난부조금	공무원이 수재, 화재 등 재난으로 재산에 손해를 입었을 때 지급하는 급여 *공무상 여부와는 상관없음	-일시금: 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 4배 이내	
	사망조위금	공무원이 사망한 경우 지급하는 급여 *배우자, 직계존속, 자녀가 사망한 때에도 부조급여로 지급	-일시금: 기준소득월액의 2배	

자료: 공무원연금공단 홈페이지(<https://www.geps.or.kr>)에서 재구성

공무원 재해보상제도는 공무원연금공단에서 급여지급업무를 담당하지만, 공무상 요양승인 여부, 요양기간, 급여지급결정 등은 인사혁신처 소속 공무원재해보상심의회에서 결정한다. 재해보상법 제정 이전 공무원연금공단 공무원연금급여심의위원회와 인사혁신처 위험직무순직심사위원회가 각각 있었으나, 법 제정 이후 인사혁신처 공무원재해보상심의회로 통합하여 심사절차를 간소화하고 공무상 재해보상에 대한 국가 책임을 강화하였다(인사혁신처 인사조직과, 2018.8.21.).

나. 급여 산정을 위한 기준금액

공무원 재해보상급여는 급여사유가 발생한 날이 속하는 달의 기준소득월액을 기준으로 산정된다. 이때 ‘기준소득월액’이라고 함은 일정기간 재직하고 얻은 소득에서 비과세소득을 제외한 금액의 연지급합계액을 12개월로 평균한 금액을 말한다. 소득은 비과세소득을 제외한 금액으로 하되, 성과급여(성과연봉, 성과상여금, 상여금, 직무성과금), 초과근무수당(시간외근무수당, 야간근무수당, 휴일근무수당), 연가보상비 등 8개 보수의 경우 해당 공무원의 종류, 직급, 계급별 평균액으로 산정한다. 8개 수당의 경우 동일 직급, 호봉에서 편차가 발생하기 때문에 이로 인한 격차를 완화하기 위하여 평균값을 반영하고 있다.

$$\text{기준소득월액} = (\text{과세소득액} - \text{개별 공무원에게 지급된 8개 보수 연간소득액} + \text{8개 보수 평균액}) \div 12\text{월} \times (1 + \text{당해년도 보수인상률})$$

장해급여 산정시에는 급여액의 상한이나 하한을 두고 있지 않으나, 재해유족급여 즉, 순직유족연금, 위험직무순직유족연금, 사망조위금의 경우에는 최저보상기준 및 최고보상기준을 적용하고 있다. 즉 최저보상기준 미만일 경우 기준소득월액을 최저보상기준금액으로, 최고보상기준 초과일 경우 최고보상기준금액으로 한다. 최고보상기준은 급여사유가 발생한 날이 속하는 달의 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 160%로, 최저보상기준은 50%로 규정되어 있다.

재해보상급여 중에서 장해연금, 순직유족연금, 위험직무순직유족연금, 사망조위금은 개별 기준소득월액을 기초로 급여액이 산정되지만, 순직유족보상금, 위험직무순직

유족보상금은 공무원 전체의 기준소득월액 평균액을 기준으로 산정된다.

연금성 급여는 전전년도와 대비한 전년도 전국소비자물가변동률을 적용하여 급여액을 조정하고 있다. 과거에는 소비자물가변동률로 조정하되 공무원보수인상률과 2% 이상 차이가 나지 않도록 조정하였고, 2010년부터 2년간 3% 이상 차이가 발생하지 않도록 조정하였으며, 2015년부터는 소비자물가변동률만 적용하고 있다. 다만 2016년부터 5년 동안 연금인상률을 동결하였으며 2021년부터 소비자물가변동률을 적용할 예정이다.

다. 장애보상

장애급여는 공무상 부상 또는 질병으로 인하여 장애상태로 퇴직한 때 또는 퇴직 후 그 부상 또는 질병으로 장애상태로 된 때에 지급하는 급여이다. 이때 ‘장애’란 부상 또는 질병이 치유되었으나 정신적 또는 신체적 장애로 인하여 근로능력이 상실되거나 감소된 상태를 말한다.

장애상태는 공무상 부상 또는 질병으로 인한 증상이 안정된 후 6개월이 경과되고 그 증상이 자연적 경과로 최종상태에 이르게 된 경우에 판정한다. 공무원 재해보상제도의 장애급여는 퇴직 이후 지급되므로 장애심사는 보통 퇴직 시점에서 이루어지는 경우가 많다. 장애급여는 장애확정 후 퇴직시에는 퇴직일로부터 5년 이내 신청이 가능하며, 퇴직 후 장애 확정시에는 장애확정일로부터 5년 이내 신청 가능하다. 장애등급은 공무원 재해보상법 시행령의 장애등급표 및 시행규칙의 판정기준에 따라 판정되며, 장애등급 재판정 절차를 통하여 장애정도가 호전 또는 악화되었을 때 다시 장애등급을 정할 수 있다.

장애급여는 모든 장애등급에 대하여 장애연금, 장애일시금 중 선택 가능하다. 장애연금은 기준소득월액에 장애등급별 지급비율을 곱한 금액으로 하는데, 장애등급에 따라 기준소득월액의 52~9.75%가 지급된다. 장애일시금은 5년분의 장애연금에 상당하는 금액으로 지급된다.

〈표 2-20〉 공무원 재해보상제도의 장해등급별 연금 지급비율

장해등급	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급
지급비율	52%	48.75%	45.5%	42.25%	39%	35.75%	32.5%
장해등급	8급	9급	10급	11급	12급	13급	14급
지급비율	29.25%	26%	22.75%	19.5%	16.25%	13%	9.75%

자료: 공무원연금공단 홈페이지(<https://www.geps.or.kr>)

장해연금은 공무원·군인 또는 사립학교교직원으로 임용된 경우 등의 경우 지급중지되는데, 지급중지된 사람이 다시 퇴직할 때는 재 퇴직당시 장해상태와 기준소득월액을 기준으로 산정하지만, 그 금액과 지급정지되기 전의 금액을 비교하여 큰 금액을 지급하되 장해등급을 다시 정한 경우 개정된 등급을 적용한 금액으로 한다. 만약 연금 수급권자가 외국으로 이민을 가거나 국적을 상실한 경우, 본인이 원하면 출국하는 달의 다음 달을 기준으로 한 4년분의 연금을 일시금으로 지급한다.

만약 장해연금 수급자가 사망하였을 때 유족이 있으면 장해연금의 60%를 유족에게 지급하고, 유족이 없으면 장해연금은 종결된다.

장해급여를 받는 경우 제도 내 다른 급여 또는 다른 제도의 급여와 조정이 이루어질 수 있다. 우선 퇴직연금과 장해연금은 동시에 수급 가능하지만, 공무상 장해급여와 비공무상 장해급여 수급권이 동시에 발생한 경우 하나를 선택하여 수급 가능하다. 만약 다른 법령에 따라 국가 및 지방자치단체의 부담으로 이 법에 따른 급여와 같은 종류의 급여를 받으면 이를 공제하고 지급하는데, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」등의 경우에도 공제하고 지급한다. 공무원연금공단에서 일부 금액을 제외하고 장해급여를 지급하는데, 공제액은 상이등급별(상이1급~상이6급2항/ 상이6급3항/ 7급)로 구분하여 공제하고 있다. 그리고 재해가 제3자에 의해 발생하여 제3자로부터 손해배상금을 받았거나 받을 예정인 경우에는 이를 공제하고 지급한다.

라. 유족보상

유족급여는 공무원이 공무상 부상·질병으로 인하여 재직 중에 사망하거나 퇴직 후 그 부상·질병으로 인하여 사망하게 된 경우에 지급하는 급여이다. 공무상 사망은 재직 중 공무로 사망하였거나 재직 중 공무상 부상 또는 질병으로 사망한 경우, 그리고 퇴직 후 그 부상 또는 질병으로 사망한 경우에 해당된다. 공무상 사망의 경우 순직과 위험직무순직으로 구분하는데, 위험직무순직이란 생명과 신체에 대한 고도의 위험을 무릅쓰고 직무를 수행하다가 재해를 입고 그 재해가 직접적인 원인이 되어 사망한 경우를 말한다. 공무원 재해보상법을 제정하면서 위험직무순직의 범위를 확대하였으며, 경찰공무원의 범인체포, 대테러작전 수행, 교통 단속, 현장출동 등, 소방공무원의 화재진압, 인명구조, 구급작업 등 직군별로 위험직무순직으로 인정되는 행위가 동법 제5조에 명시되어 있다.

재해유족급여는 연금형태의 급여와 일시금형태의 보상금으로 지급된다. 재해보상법 제정 전후로 장해급여의 급여수준은 변화가 없었으나, 재해유족급여의 경우 전반적으로 급여수준이 상향 조정되었다. 순직인 경우 순직유족연금과 순직유족보상금을 지급하고, 위험직무순직인 경우 위험직무순직유족연금과 위험직무순직유족보상금을 지급한다. 순직유족연금, 위험직무순직유족연금의 경우 재직기간에 따른 구분을 없애고, 급여수준을 동일하게 적용하되, 가산급여를 신설하여 유족수에 따른 가산금액을 더하였다. 순직유족보상금의 경우 개별 기준소득월액을 기준으로 하지 않고, 위험직무순직유족보상금과 동일하게 공무원 전체의 기준소득월액 평균액을 적용하여 보상금 수준을 정하는 것으로 개정되었다.

만약 연금 수급권자가 외국으로 이민을 가거나 국적을 상실한 경우, 본인이 원하면 출국하는 날의 다음 달을 기준으로 한 4년분의 연금을 일시금으로 지급한다.

만약 유족이 없어 유족이 아닌 직계존비속에게 지급할 경우 연금인 급여는 사망당시 원연금액의 3년분에 일정 비율을 곱한 금액을, 그리고 요양급여, 재활급여, 장해일시금, 간병급여, 위험직무순직유족보상금, 부조급여는 원급여액 전액을 지급하고, 순직유족보상금은 원급여액의 1/2를 지급한다.

〈표 2-21〉 공무원 재해유족급여의 재해보상법 제정 전후 급여수준 비교

구분	개정 전 급여수준	개정 후 급여수준
장해유족연금	- 장해연금액의 60%	- 장해연금액의 60%
순직유족연금	- 20년 미만 재직시 기준소득월액의 26%, 20년 이상 재직시 기준소득월액의 32.5%	- 사망 당시(퇴직 후 사망한 경우 퇴직 당시) 기준소득월액의 38% + 유족 1명당 사망 당시 기준소득월액의 5% (최대 20%까지) *최저, 최고 기준 설정
순직유족보상금	- 기준소득월액의 23.4배	- 공무원 전체의 기준소득월액 평균액의 24배
위험직무순직유족연금	- 20년미만 재직시 기준소득월액의 35.75%, 20년이상 재직시 기준소득월액의 42.25%	- 사망 당시(외직당시) 기준소득월액의 43%+유족 1명당 사망 당시 기준소득월액의 5%(최대 20%까지) *최저, 최고 기준 설정
위험직무순직유족보상금	- 공무원 전체의 기준소득월액 평균액의 44.2배	- 공무원 전체의 기준소득월액 평균액의 45배
사망조위금	- 기준소득월액의 1.95배	- 기준소득월액의 2배 *최저, 최고 기준 설정

유족의 범위는 공무원 또는 공무원이었던 자의 사망 당시 그에 의하여 부양되고 있던 자로 배우자(사실혼 포함), 자녀, 부모, 손자녀, 조부모를 포함한다. 유족은 다음과 같은 조건을 충족해야 한다.

- 배우자: 재직당시 혼인관계에 있던 자(사실혼 포함)
- 자녀: 19세 미만 또는 공무원 재해보상법상 장해1-7급. 퇴직일 이후 출생 또는 입양한 자녀 제외하며, 재직 당시 태아는 재직중 출생한 자녀로 봄
- 부모: 퇴직일 이후 입양부모 제외
- 손자녀: 19세 미만 또는 공무원 재해보상법상 장해1-7급. 손자녀의 부가 없거나 부가 공무원 재해보상법상 장해1-7급에 해당되는 자여야 함. 퇴직일 이후 출생 또는 입양한 자녀 제외하며, 재직 당시 태아는 재직중 출생한 손자녀로 봄
- 조부모: 퇴직일 이후 입양부모 제외

유족 순위는 민법상의 상속순위를 따른다. 즉 1순위는 배우자와 직계비속이며, 직계비속이 없을 경우 배우자와 직계존속에게 수급자격이 주어진다. 동순위자가 2명 이상 있을 경우 균등 분할 배분하고, 대표자를 선정한 경우 그에게 전액을 지급할 수 있다. 유족이 없을 경우 일정 한도 금액을 유족이 아닌 직계존비속에게 일시금으로 지급하고, 직계존비속이 없을 경우 공무원이거나 공무원이었던 자를 위하여 사용할 수 있다.

유족급여를 받는 경우 타 급여와의 조정이 이루어진다. 장해유족연금과 퇴직유족연금은 동시에 수급가능하고, 순직유족연금과 위험직무순직유족연금을 동시에 지급하지 않는다. 이미 순직유족연금을 지급하였을 경우 그 지급액을 제외하고 위험직무순직유족연금을 지급한다. 순직유족연금 및 위험직무순직유족연금 수급권자가 퇴직유족급여(퇴직유족연금, 퇴직유족연금일시금, 퇴직유족일시금)의 수급권을 갖게 된 경우 하나를 선택하여 수급 가능하고, 순직유족연금 및 위험직무순직유족연금 수급권자가 퇴직유족급여(퇴직유족연금, 퇴직유족연금일시금, 퇴직유족일시금)를 이미 지급한 경우 그 지급액을 공제하고 지급한다. 만약 다른 법령에 따라 국가 및 지방자치단체의 부담으로 이 법에 따른 급여와 같은 종류의 급여를 받으면 이를 공제하고 지급하는데, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른 보상금은 공제하지 않는다. 공무원연금, 군인연금, 사학연금, 우체국연금 등의 퇴직연금 수급자가 순직유족연금 또는 장해유족연금을 받게 된 경우 해당 유족연금의 1/2를 공제하고 지급한다. 그리고 재해가 제3자에 의해 발생하여 제3자로부터 손해배상금을 받았거나 받을 예정인 경우에는 이를 공제하고 지급한다.

한편 공무원이 사망한 경우 공무상 재해여부와 무관하게 사망조위금이 지급된다. 이는 산재보험의 장의비와 유사한 성격을 가진다고 할 수 있다. 사망조위금은 기준소득월액의 2배에 해당하는 금액을 일시금으로 지급한다.

3. 군인 재해보상제도

가. 제도 개요

군인연금은 1960년 공무원연금법에 포함되어 별도 조항에 의거 운영되었으나, 군인의 복무, 정년 등이 공무원의 일반적인 상황과 다른 점을 고려하여 별도의 법적인 근

거를 마련하고자 1963년 분리되어 군인연금법이 제정되었다(이미연, 2017). 군인연금법에서는 군인의 퇴직 또는 사망에 따른 급여와 공무로 인한 부상·질병 등에 따른 급여에 관한 사항 등을 모두 규정하는 종합사회보장제도로 운영되었다. 그러나 군인과 그 유족의 복지향상을 도모하고 재해보상수준을 현실화하여 나라를 위한 숭고한 희생에 대한 국가의 예우와 책임을 강화하려는 목적으로 군인연금법에서 별도의 법률로 분리, 군인 재해보상법을 제정하여 2020년 6월 11일 시행하였다. 군인 재해보상제도를 비롯하여 군인연금제도는 특수한 근무환경에서 복무하는 점을 감안한 국가보상적 성격, 현역시 기부금을 납부하여 노후를 대비하는 사회보험적 성격을 가지고 있다고 평가되고 있다(군인연금 홈페이지).

군인 재해보상제도는 현역 또는 소집되어 군에 복무하는 군인을 적용대상으로 한다. 다만 지원에 의하지 않은 임용된 부사관, 병(兵), 군간부후보생 등의 경우 장애보상금, 사망보상금에 대해서만 적용된다.

공무상 재해에는 공무상 부상, 공무상 질병, 그로 인한 장애, 공무상 사망을 포함한다. 만약 고의로 부상, 질병, 장애, 사망한 경우 공무상 재해로 보지 않지만 공무와 관련한 사유로 정상적인 인식능력 등이 뚜렷하게 저하된 상태에서 고의로 한 행위에 대해서는 공무상 재해로 간주하고 있다. 시행령에서는 이에 포함되는 행위로서, 공무수행 또는 공무와 관련하여 발생한 정신질환으로 치료를 받았거나 받고 있는 사람이 정상적인 인식능력 등이 뚜렷하게 저하된 상태에서 고의로 한 행위, 공무상 부상 또는 질병으로 치료중인 사람이 이로 인하여 정상적인 인식능력 등이 뚜렷하게 저하된 상태에서 고의로 한 행위, 직무수행 또는 교육훈련과 관련한 구타·폭언·가혹행위 또는 업무과중 등이 직접적인 원인이 되어 정상적인 인식능력 등이 뚜렷하게 저하된 경우 등을 포함하고 있다.

84 보훈급여금의 합리적 지급체계에 관한 연구

〈표 2-22〉 공무상 재해로 인한 급여결정 추이

구분	계	유족연금	상이연금	공무상요양비	개정신검	유족신검
2010	671	50	66	517	38	-
2011	493	36	34	358	51	14
2012	177	18	26	93	13	27
2013	183	28	24	68	15	48
2014	179	17	22	66	30	44
2015	189	23	4	82	35	45
2016	249	22	14	109	48	56
2017	271	36	14	129	25	67

주: '개정신검'이란 상이연금 수급권자 중 일정기간 경과 후 장애상태를 다시 확인하여 상이등급을 인정한 경우, '유족신검'은 군인 또는 군인이었던 사람의 사망 당시 19세 이상의 자녀 혹은 손자녀 중 상이등급 내 장애상태가 확인되어 유족으로 인정된 경우를 말함

자료: 국방부. (2018). 2017년도 군인연금 통계. p.20.

군인 재해보상제도는 현물급여로 공무상요양비가 있고, 현금급여로 장해급여, 재해 유족급여, 부조급여가 있다.

〈표 2-23〉 군인 재해보상제도의 급여종류 및 급여수준

구분		급여내용	급여수준
공무상요양비		공무상 부상 또는 질병으로 인하여 요양을 하는 경우 지급하는 급여	-치료비 등 *비급여 중 추가로 인정되는 급여 있음 -2년 이내 요양비 지급. 계속 치료 소견이 있을 때 1년 이하 단위 연장 가능
장해 급여	상이연금	공무상 부상 또는 질병으로 인하여 장해가 되어 퇴직한 경우 또는 퇴직 후 그 부상 또는 질병으로 인하여 장해가 된 경우에 지급하는 급여	-연금: 장해1-7급, 기준소득월액의 52-32.5% *퇴역연금과 비교하여 선택
	장애보상금	군인이 복무 중 부상 또는 사망한 경우	-장해1-4급, 기준소득월액의 9-3배
재해 유족 급여	상이유족연금	상이연금 수급자가 사망	-연금: 상이연금의 60%
	순직유족연금	복무중 공무상 사망자	-연금: 기준소득월액의43%+유족 1명당 5%(최대20%) *사망조위금, 사망보상금 별도지급
	순직유족연금일시금	복무 중 사망한 경우	-퇴역유족연금일시금 산정방식과 동일
	사망보상금	군인이 복무중 부상 또는 사망한 경우 *국가보훈처 지급	-전사의 경우 전체 군인 기준소득월액 평균액의 60배 -특수직무순직의 경우 전체 군인 기준소득월액 평균액의 45배 -일반 순직의 경우 기준소득월액 평균액의 24배 *해외파병 별도 가산(재외군무수당 36배)
부조 급여	재난부조금 *공무상여부와 상관없음	화재, 수재, 재난시 재산 손해에 대하여	-기준소득월액의 4배 범위 내
	사망조위금 *공무상여부와 상관없음	군인 본인이 사망한 때 *배우자, 직계존속, 자녀가 사망한 때에는 가족사망조위금을 지급	-기준소득월액의 2배

자료: 군인연금 홈페이지(<https://www.mps.mil.kr>)에서 재구성

군인연금 및 군인 재해보상제도는 국방부에서 담당한다. 국방부 군인연금과에서 연금정책 수립 및 운영, 기금관리, 급여심의 등을 담당하며, 국방부 내 군인재해보상심의회에서 공무상 재해 여부, 요양기간 연장 승인, 상이등급 결정, 공무상 사망 해당 여부 등에 대한 사항을 심의하고, 국군 재정관리단에서 급여 지급 등을 담당한다.

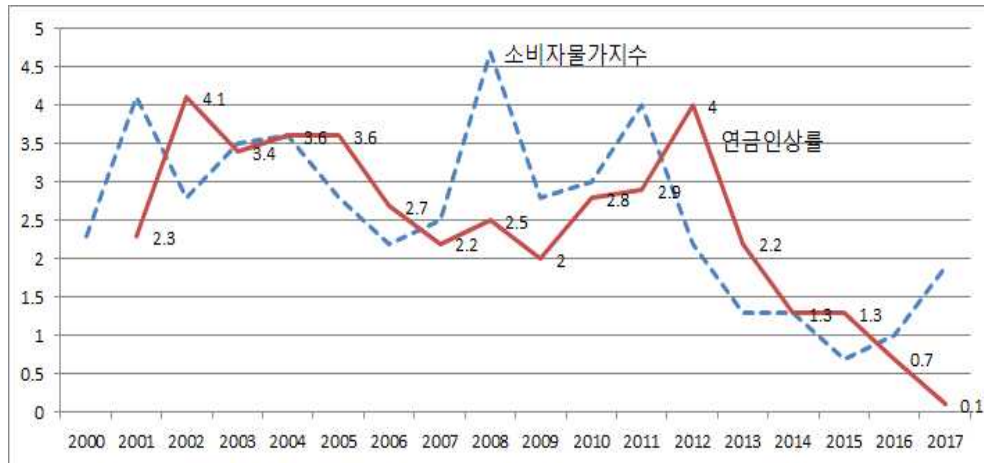
나. 급여 산정을 위한 기준금액

재해보상급여는 급여사유가 발생한 날이 속하는 달의 기준소득월액을 기준으로 급여액을 산정한다. 이때 ‘기준소득월액’이란 과세소득의 연간합계액을 12개월로 평균한 금액을 말하는데, 과거에는 보수월액 기준이었으나 2013년부터 기준소득월액으로 변경하였다. 과세소득 중 성과상여금, 시간외근무수당, 연가보상비 등의 경우 해당 군인이 속한 계급별 평균액을 반영한다. 상이연금, 상이유족연금, 순직유족연금, 순직유족연금일시금의 경우 개별 기준소득월액을 기초로 급여를 산정하고, 장애보상금, 사망보상금은 공무원 전체의 기준소득월액 평균액을 기준으로 한다.

상이연금 산정시에는 상한 또는 하한이 없으나, 순직유족연금, 군인사망조위금의 경우에는 최저보상기준 및 최고보상기준을 적용한다. 즉 최저보상기준 미만일 경우 기준소득월액을 최저보상기준금액으로, 최고보상기준 초과일 경우 최고보상기준금액으로 한다. 최고보상기준은 급여사유가 발생한 날이 속하는 달의 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 180%로, 최저보상기준은 50%로 규정되어 있다.

연금성 유족급여는 전전년도와 대비한 전년도 전국소비자물가변동률에 해당하는 금액을 매년 조정한다. 원래는 재직자 보수 기준이었으나 2001년 소비자물가변동률로 변경하였으며, 2003년 재직자와의 연금액 격차를 줄이기 위하여 연금액 조정방식을 변경하였고, 2013년에는 소비자물가변동률에 의해서 조정하는 것으로 개정하였다. 2018년까지는 경과조치로 연금성 급여의 경우 전국소비자물가변동률과 군인보수변동률의 차이가 3%를 초과하지 않도록 조정하였다.

[그림 2-8] 연도별 군인연금제도의 연금인상률



자료: 국방부. (2018). 2017년도 군인연금 통계. p.153.

다. 장애보상

상이연금은 군인이 공무상 부상 또는 질병으로 인하여 장애가 되어 퇴직하였을 경우 또는 퇴직 후 그 부상 또는 질병으로 장애가 된 경우에 지급하는 급여이다. 과거에는 퇴직 전에 장애상태가 되어 퇴직한 경우에만 상이연금을 지급하였으나 헌법재판소 헌법 불합치결정(2010.6.24.)을 반영하여 퇴직후에 장애상태가 확정된 때에는 그때부터 상이연금을 지급하게 되었다(국방부, 2018).

상이등급 해당자에게는 상이연금과 장애보상금을 지급한다. 상이등급은 7등급으로 구분되어 있으며, 심의회의 심의를 거쳐 결정한다. 과거에 상이등급은 3등급제였으나 1994년에 7등급제로 세분화하였다. 상이연금수급권자의 장애정도가 악화 또는 호전 되었을 때는 상이등급을 다시 정할 수 있다.

상이연금은 연금으로만 지급되며, 기준소득월액에 장애등급별 비율을 곱한 금액으로 한다. 상이1-7급에게 기준소득월액의 52~32.5%의 연금이 지급되며, 원칙적으로 연금만 지급된다. 2017년 기준 상이연금 수급자는 1,147명이다(국방부, 2018).

〈표 2-24〉 군인 재해보상제도의 상이등급별 연금 지급비율

상이등급	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급
지급비율	52%	48.75%	45.5%	42.25%	39%	35.75%	32.5%

퇴직연금 수급권을 가진 자가 상이연금을 지급받던 중 상이등급이 다시 정해지면 퇴역연금과 다시 정한 상이등급에 따른 상이연금 중 유리한 급여를 지급받을 수 있다. 복무기간이 20년 미만인 상이연금 수급권자가 상이등급에 해당되지 않아 상이연금을 못 받게 되면 이미 지급한 상이연금 총액이 퇴직일시금보다 적을 때는 그 차액을 지급한다(이 차액이 퇴직일시금이 됨). 상이연금 수급권자가 이미 퇴직일시금, 퇴역연금일시금, 퇴역연금공제일시금을 받으면 퇴직하면서 받은 급여에 이자를 가산하여 반납하여야 한다.

만약 연금 수급권자가 외국으로 이민을 가거나 국적을 상실한 경우, 본인이 원하면 출국하는 달의 다음 달을 기준으로 한 4년분의 연금을 일시금으로 지급한다.

혼인기간이 5년 이상인 사람이 배우자와 이혼하고 배우자였던 사람이 상이연금 수급권자일 경우 상이연금을 분할하여 연금 또는 일시금으로 받을 수 있다. 이때 복무기간이 20년 이상이면 분할연금을, 20년 미만이면 분할일시금을 신청할 수 있다. 분할연금은 퇴역연금액 중 혼인기간에 해당하는 금액을 균등하게 나눈 금액으로, 배우자였던 사람은 상이연금액에서 분할연금액을 공제하고 지급받는다. 분할일시금은 퇴직일시금액 중 혼인기간에 해당하는 금액을 균등하게 나눈 금액으로, 배우자였던 사람은 분할일시금의 총액에 달할 때까지 상이연금액의 1/2를 공제하고 지급받는다.

만약 상이연금 수급자가 사망하였을 때 유족이 있으면 상이연금의 60%를 유족에게 지급하고, 유족이 없으면 상이연금은 종결된다.

장애보상금은 군 복무 중 부상 또는 질병으로 인한 심신장애 판정을 받고 퇴직하거나 퇴직 후 6개월 이내에 군 복무 중 부상 또는 질병으로 인한 심신장애 판정을 받은 경우 지급한다. 장애보상금은 군인뿐만 아니라 지원에 의하지 아니하고 임용된 부사관 등도 지급대상에 포함된다. 2017년 기준으로 하사 이상은 310명, 병은 599명에게 장애보상금이 지급되었다(국방부, 2018, p.124).

장애보상금은 특수직무공상, 전상, 기타 심신장애로 구분하여 급여수준이 다르게 책

정되어 있다. 특수직무공상 및 전상을 제외한 기타 심신장애로 1급은 공무원 전체의 기준소득월액 평균액의 9배, 2급은 6배, 3급은 4.5배, 4급은 3배이며, 지원에 의하지 아니하고 임용된 부서관 등을 제외한 군인은 단체보험에서 제공하므로 이 장애보상금은 지급되지 않는다. 이때 등급은 군인사법 시행규칙 별표 1, 별표 2를 기준으로 결정하여 상이연금 수급권이 없는 경우라도 장애보상금을 받을 수도 있다. 특수직무공상(생명과 신체에 대한 고도의 위험을 무릅쓴 직무 수행과 관련된 부상 또는 질병)으로 인한 심신장애일 경우 기타 심신장애 보상금의 1.88배, 전상(적과의 교전이나 무장폭동 또는 반란을 진압하기 위한 직무 수행과 관련된 부상 또는 질병)으로 인한 심신장애일 경우 기타 심신장애 보상금의 2.5배를 지급받는다. 만약 해외 파견기간 중 발생했을 때는 「공무원수당등에관한규정」에서의 지급액에 계급별 조정비율을 곱한 금액인 재외근무수당 가지급 지급액을 기준으로 등급별로 12~4배에 해당하는 금액을 지급한다.

장애보상금은 군인재해보상법 제정 이전에는 개별 기준소득월액을 기준으로 하였으나, 군인재해보상법 제정 이후 공무원 전체 기준소득월액 평균액으로 기준금액을 변경하여 전체적으로 보상금 수준이 상향되었다.

〈표 2-25〉 군인 재해보상제도 장애보상금의 재해보상법 제정 전후 급여수준 비교

구분	제정 이전	제정 이후
기타 심신장애	-1급: 기준소득월액의 7.8배 -2급: 기준소득월액의 5.2배 -3급: 기준소득월액의 3.9배 -4급: 기준소득월액의 2.6배 *단 기준소득월액이 공무원전체 기준소득월액 평균액의 41.9%보다 적은 경우 공무원전체 기준소득월액 평균액의 41.9%를 기준소득월액으로 함 *해외 파견기간 중에는 재외근무수당 가지급 지급액에 1급 12배, 2급 8배, 3급 6배, 4급 4배에 해당하는 금액을 지급	-1급: 공무원 전체의 기준소득월액 평균액의 9배 -2급: 공무원 전체의 기준소득월액 평균액 6배 -3급: 공무원 전체의 기준소득월액 평균액 4.5배 -4급: 공무원 전체의 기준소득월액 평균액 3배 *간부는 전상, 특수직무공상으로만 한정. 일반장애는 단체보험 대상
특수직무공상	-	-기타 심신장애 보상금의 1.88배
전상	-	-기타 심신장애 보상금의 2.5배

자료: 군인연금 홈페이지(<https://www.mps.mil.kr>); 군인 재해보상법(2019.12.10.) 제33조.

장해급여를 받는 경우 타 급여와의 조정이 이루어진다. 동일인에게 상이연금과 퇴역 연금을 지급할 사유가 발생한 경우 하나만 선택 수급 가능하다. 만약 다른 법령에 따라 국가 및 지방자치단체의 부담으로 이 법에 따른 급여와 같은 종류의 급여를 받으면 이를 공제하고 지급하지만, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제11조, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 제10조에 따른 보훈급여금은 제외한다. 그리고 재해가 제3자에 의해 발생하여 제3자로부터 손해배상금을 받았을 경우에는 이를 공제하고 지급한다.

라. 유족보상

상이연금 수급권이 있는 군인 또는 군인이었던 사람이 사망하거나 군인이 공무상 사망한 경우 재해유족급여가 지급된다. 재해유족급여는 상이유족연금, 순직유족연금, 순직유족연금일시금, 사망보상금이 있고, 부조급여로 군인사망조위금이 지급된다.

순직유족의 경우 연금 형태의 순직유족연금과 일시금 형태의 사망보상금이 지급된다. 군인 재해보상법이 제정되면서 전반적으로 재해유족급여의 수준이 상향 조정되었다. 순직유족연금의 경우 복무기간에 상관없이 순직유족연금의 지급비율을 일치하였고, 유족수에 따른 가산제를 도입하였으며, 사망보상금의 급여수준도 상향 조정되었다. 만약 순직유족연금 수급권자가 원할 때는 순직유족연금일시금을 지급한다.

연금 수급권자가 외국으로 이민을 가거나 국적을 상실한 경우, 본인이 원하면 출국하는 달의 다음 달을 기준으로 한 4년분의 연금을 일시금으로 지급한다.

〈표 2-26〉 군인 재해유족급여의 재해보상법 제정 전후 급여수준 비교

구분	제정 이전	제정 이후
상이유족연금	- 상이연금액의 60%(13.7.1.이후) - 유자녀, 유손자녀일 경우 상이연금액의 70%	- 상이연금액의 60% - 유자녀, 유손자녀일 경우 상이연금액의 70%
순직유족연금	- 20년미만 복무시 기준소득월액의 35.75%, 20년 이상 42.25% *19년6월이상이면 20년으로 간주. 전투 기간은 3배 가산 *연금 이외에 유족연금부가금이 지급(퇴역연금일시금의 25%)	- 기준소득월액의 43% + 유족 1명당 5%(최대 20%)
순직유족연금일시금	- 퇴역연금일시금과 동일	- 순직유족연금에 갈음하는 금액(퇴역유족연금일시금 산정방식과 동일) - (퇴직한 날의 전날이 속하는 달의 기준소득월액) × 복무연수 × $(975/1000 + (65/10000) \times (\text{복무연수} - 5))$
사망보상금	- 전사의 경우 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 57.7배 - 특수직무순직의 경우 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 44.2배 - 그외 공무상 사망의 경우 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 23.4배 - 외국근무는 가산 지급 *단 기타 공무상 사망의 경우 군인의 기준소득월액이 공무원전체 기준소득월액 평균액의 104.2%보다 적은 경우 이를 기준소득월액으로 함	- 전사의 경우 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 60배 - 특수직무순직의 경우 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 45배 - 그외 공무상 사망의 경우 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 24배 *외국근무는 가산 지급
군인사망조위금	- 기준소득월액의 1.95배	- 기준소득월액의 2배

자료: 군인연금 홈페이지(<https://www.mps.mil.kr>); 군인 재해보상법(2019.12.10.) 제34조~제36조, 제39조.

유족의 범위는 군인 또는 군인이었던 자의 사망 당시 그에 의하여 부양되고 있던 자로 배우자(사실혼 포함), 자녀, 부모, 손자녀, 조부모를 포함한다. 유족은 아래와 같은 일정한 조건을 충족해야 한다.

- 배우자: 사실혼 포함. 퇴직 후 61세 이후 혼인한 배우자 제외하나 군복무 당시 혼인관계는 포함
- 자녀: 19세 미만 또는 상이등급1~7급 해당 장애
- 퇴직 후 61세 이후 출생 또는 입양한 자녀 제외. 퇴직 후 60세 당시 태어난 복무중 출생한 자녀로 봄

- 부모: 퇴직일 이후 입양 부모 제외
- 손자녀: 손자녀의 아버지가 없거나 아버지가 상이등급에 해당하는 장애가 있으면서 19세 미만 또는 상이등급1-7급 해당 장애. 퇴직 후 61세 이후 출생 또는 입양한 손자녀 제외. 퇴직 후 60세 당시 태아는 복무 중 출생한 손자녀로 봄
- 조부모: 퇴직일 이후 입양 조부모 제외

유족 순위는 민법상의 상속순위를 따른다. 즉 1순위는 배우자와 직계비속이며, 직계비속이 없을 경우 배우자와 직계존속에게 수급자격이 주어진다. 동순위자가 2명 이상 있을 경우 균등 분할 배분하고, 대표자를 선정한 경우 그에게 전액을 지급할 수 있다. 유족이 없을 경우 일정 한도 금액을 유족이 아닌 직계존비속에게 일시금으로 지급하고, 직계존비속이 없을 경우 그 사망한 군인을 위하여 사용할 수 있다.

순직유족연금을 받는 경우 타 급여와의 조정이 이루어진다. 순직유족연금 및 순직유족연금일시금 수급권자가 퇴직유족급여(퇴직유족연금, 퇴직유족연금일시금, 퇴직유족연금일시금)의 수급권을 갖게 된 경우 하나를 선택하여 수급 가능하고, 순직유족연금 및 순직유족연금일시금 수급권자가 퇴직유족급여(퇴직유족연금, 퇴직유족연금일시금, 퇴직유족연금일시금)를 이미 지급한 경우 그 지급액을 공제하고 지급한다. 만약 다른 법령에 따라 국가 및 지방자치단체의 부담으로 이 법에 따른 급여와 같은 종류의 급여를 받으면 이를 공제하고 지급하지만, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제11조, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 제10조에 따른 보훈급여금은 제외한다. 공무원연금, 군인연금, 사학연금 등의 퇴직연금 수급자가 상이유족연금을 받게 된 경우 해당 유족연금의 1/2를 공제하고 지급한다. 그리고 재해가 제3자에 의해 발생하여 제3자로부터 손해배상금을 받았을 경우에는 이를 공제하고 지급한다.

4. 보훈보상제도와 재해보상제도와의 비교

가. 제도 성격

사회보장기본법상에서는 사회보장제도를 사회보험, 공공부조, 사회서비스로 분류하

고 있으나, 정영훈(2016)은 이에 해당되지 않는 독자적인 유형으로 ‘사회보상’을 제시하고 있다³⁾. 사회보상이란 “국가유공행위 중에 발생한, 혹은 특별히 공동체 전체 책임이 귀속되는 개인의 인적·물적 피해에 대한 국가적 차원의 보상”을 의미하며(정영훈, 2016), 보훈보상제도는 범죄피해자 보상, 의사상자 보상 등과 함께 사회보상의 범주에 해당된다.

보훈보상제도는 대상자의 희생과 공헌에 대한 보상과 예우를 목적으로 하는데, 여기서 ‘예우’라고 함은 “그 희생과 공헌의 정도에 상응하여 국가유공자와 그 유족의 영예로운 생활이 유지·보장되도록 실질적인 보상이 이루어져야 한다”고 규정하고 있다(국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제2조).

<p style="text-align: center;">사회보험</p> <p>“국민에게 발생하는 사회적 위험을 보험의 방식으로 대처함으로써 국민의 건강과 소득을 보장하는 제도”</p>	<p style="text-align: center;">공공부조</p> <p>“국가와 지방자치단체의 책임 하에 생활 유지 능력이 없거나 생활이 어려운 국민의 최저생활을 보장하고 자립을 지원하는 제도”</p>
<p style="text-align: center;">사회서비스</p> <p>“국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도”</p>	<p style="text-align: center;">사회보상</p> <p>“국가유공행위 중에 발생한, 혹은 특별히 공동체 전체 책임이 귀속되는 개인의 인적·물적 피해에 대한 국가적 차원의 보상”(정영훈, 2016)</p>

자료: 사회보장기본법(2020.4.7.) 제3조; 정영훈, (2016). 국가유공자에 대한 보상·지원의 헌법적 근거에 관한 검토, p.258.

「공무상 재해보상제도의 문제점과 개선방안, 2016」에서는 재해보상제도에서의 ‘보상(補償)’은 손실보상의 의미로 사용하지만, 보훈보상제도에서의 ‘보상(報償)’은 그 보상(compensation)과 더불어 국가의 정책적 배려(reward)의 의미가 담겨있다고 하였다. 이러한 제도 간의 차이 때문에 보훈보상제도와 재해보상제도는 대상자 및 그 유족의 생활안정을 목적으로 하는 공통점이 있지만, 재해보상제도와는 다른, 보훈보상제도

3) 정영훈(2016)은 ‘사회보상’이라는 용어가 현행 사회보장법에서 사용되지 않고 일반적으로 통용되고 있는 개념 정도도 없으나, 사전적인 법률관계가 존재하지 않는다는 점에서 사회보험과 다르며, 희생에 대한 반대급여라는 점에서 공공부조에도 속하지 않는다고 하면서 사회보상의 독자성을 주장하였다.

의 특수성이 인정된다. 즉 재해보상제도는 일반적으로 재해자의 손실에 기반한 보상을 책정하나, 사회보상제도는 “희생에 합당한 예우를 통하여 사회에 기여한 공로를 인정하기 위하여 생존권의 보상을 초월한 윤리적 차원의 보상”을 상정하고 있다(손희두 외, 2014). 보훈급여금의 목적에서도 “국가를 위하여 희생하거나 공헌한 국가유공자 및 그 유족 등의 생활안정과 영예로운 생활유지를 통해 국민으로부터 존경과 예우를 받을 수 있도록 국가가 응분의 보상금을 지급하여야 한다”고 하여(국가보훈처, 2020d), 생활안정을 넘어서 우리 사회에서 그들에게 보상하여야 할 목표치를 제시하고 있다.

비록 ‘영예로운 생활유지’를 위한 보상수준이 어느 정도인가에 대해서는 논의가 더 필요하겠으나, 보훈보상제도가 다른 사회보장제도 이상의 급여수준을 유지할 필요가 있다는 것에는 일반적으로 동의하고 있다(정영훈, 2016; 정철호·권영복, 2016). 정영훈(2016)은 사회보상은 특별한 희생에 근거하므로 공공부조 수준보다는 더 높아야 한다고 하였으며, 정철호·권영복(2016)은 합리적 차별 사유가 존재할 때 우선순위를 인정하는 상대적 형평성의 관점에서 사회보장제도 이상을 유지할 필요가 있다고 하였다.

한편 보훈보상제도는 공무원 및 군인 재해보상제도와 상호 배타적인 제도가 아니라 공무원 및 군인 재해보상제도의 일부 수급자에게는 추가급여의 성격을 가질 수 있다. 즉 공무원, 군인은 보훈관계법령에 따라 국가유공자(전몰군경, 전상군경, 순직군경, 공상군경, 순직공무원, 공상공무원) 또는 보훈보상대상자(재해사망군경, 재해부상군경, 재해사망공무원, 재해부상공무원)로 인정되어 복수혜택이 가능하다.

공무원재해보상급여 수급자	국가유공자 또는 보훈보상대상자로 인정되는 경우	⇒	공무원 재해보상급여+ 보훈보상
	그렇지 않은 경우	⇒	공무원 재해보상급여
군인재해보상급여 수급자	국가유공자 또는 보훈보상대상자로 인정되는 경우	⇒	군인 재해보상급여+ 보훈보상
	그렇지 않은 경우	⇒	군인 재해보상급여
산재보험급여 수급자	사업주의 명백한 과실이 인정되는 경우	⇒	산재보험급여+ 사업주 직접배상
	그렇지 않은 경우	⇒	산재보험급여

나. 급여산정을 위한 기준금액 및 증감을 비교

보훈보상제도의 보상금은 가계조사통계의 전국가구 가계소비지출액 등을 고려하여 국가유공자의 희생과 공헌의 정도에 상응하게 결정하여야 한다고 규정되어 있는데(「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제12조 제4항), 실제 보상금을 정함에 있어 희생과 공헌의 정도는 훈격 또는 상이등급으로 구분하고 있다. 그리고 전국 3인가구 가계소비지출액을 상이1급1항의 보상금 목표치로 보고, 희생과 공헌의 정도, 즉 훈격과 상이등급을 고려하여 차등적으로 정액 급여로 제시하고 있다.

반면 재해보상제도는 개별 재해자의 소득을 활용하여 기준금액을 산정하는데, 이는 기여에 따른 보상이라는 사회보험제도의 원칙과 재해로 인한 소득상실을 보전하려는 손해배상적 성격이 반영된 결과이다. 산재보험은 근로기준법상 평균임금을, 공무원 및 군인 재해보상제도는 기준소득월액을 기준금액으로 하는데, 재해자 및 유족의 생활안정을 위하여 재해당시의 소득을 보전하고자 재해시점의 소득을 활용하고 있다. 다만 소득 격차가 보상 격차에 반영되는 단점을 보완하기 위하여 일부 급여의 경우 최저·최고 기준을 두어 기준금액 산정시 반영하고 있다. 산재보험은 장해보상과 유족보상 모두 최저·최고 기준을 두고 있으나, 공무원 및 군인 재해보상제도는 장해보상에 최저·최고 기준을 적용하지 않고, 유족보상의 경우에만 최저·최고기준을 두고 있다.

보훈보상제도는 희생과 공헌에 따른 보상과 예우를 목적으로 하고 있기 때문에 재해자의 소득을 기반으로 보상수준을 결정하는 것은 형평성에 어긋나므로 재해보상제도의 기준금액 산정방식을 활용할 수는 없다. 다만 재해보상제도 중 일부 급여, 즉 공무원 순직유족보상금, 위험직무순직유족보상금, 군인 장애보상금, 사망보상금의 경우 전체 공무원 기준소득월액 평균액을 기준으로 산정하고 있는데, 이러한 급여산정방식은 보훈보상제도의 급여액 산정시 활용여부를 논의 가능할 것으로 생각된다.

〈표 2-27〉 제도간 산정기준금액 비교

구분	산정기준금액	비고
보훈보상	-통계청 가계동향조사 자료의 전국 3인 가구 가계소비지출액을 1급1항의 목표액으로 설정	-1급1항 보상금에 대한 목표치를 두고 일정 비율을 급여액으로 산정
산재보험	-근로기준법상 평균임금	-재해당시 평균임금을 증감하여 지급시점의 평균임금을 산정 -기준금액 산정시 최저·최고기준 적용
공무원재해보상	-사유발생일 시점 기준소득월액	-장해보상은 퇴직시점, 유족보상은 사망시점의 기준소득월액을 적용 -기준소득월액에는 개별소득과 일정 집단별 수당 평균액이 포함 -장해보상을 위한 기준금액 산정시 최저·최고기준 미적용, 유족보상에는 최저·최고기준 적용
군인재해보상	-사유발생일 시점 기준소득월액	-장해보상은 퇴역시점, 유족보상은 사망시점의 기준소득월액을 적용 -기준소득월액에는 개별소득과 계급별 수당 평균액이 포함 -장해보상을 위한 기준금액 산정시 최저·최고기준 미적용, 유족보상에는 최저·최고기준 적용

보훈보상제도는 매년 부처간 협의를 통하여 인상률을 결정하는데 반해, 재해보상제도는 임금상승률 또는 물가상승률을 활용하여 자동적으로 증감률이 결정되는 방식을 선택하고 있다. 산재보험은 노동가능연령인 60세 이전에는 전체 근로자 임금평균액 증감률을 활용하고, 60세 이후에는 물가상승률만 반영하는데, 이는 은퇴연령 이후에도 임금상승률에 연동시키는 것은 형평성에 어긋난다는 지적 때문이다. 공무원 및 군인 재해보상제도는 과거에는 재직자 보수를 반영하기도 하였으나 현재는 물가상승률만 반영하고 있다.

이를 볼 때 인상률 결정방식은 두 가지 쟁점이 있는 것으로 생각된다. 첫째, 소득에 연동할 것인가 물가에 연동할 것인가의 문제이다. 이는 재정적 문제와 형평성 차원에서 고려된다. 일반적으로 소득에 연동하는 것이 물가에 연동하는 것보다 인상률이 높은 것으로 알려져 있는데, 재정 고려 차원에서 물가 연동방식이 더 많이 선호되는 것 같다. 형평성 고려 차원에서 보면 노동 가능연령 재해자의 경우 만약 재해를 입지 않았더라면 노동시장에서 벌어들이는 소득을 보전하는 차원에서는 소득에 연동하는 것이

바람직하나, 은퇴연령 이후 재해자의 경우 소득에 연동하는 것은 과보장의 문제를 야기할 수 있다. 산재보험은 이같은 형평성 논란을 보완하기 위하여 60세 전후의 증감률 방식을 다르게 적용하고 있다.

둘째, 인상률을 어떤 지표와 연결하여 자동적으로 결정할 것인가 아니면 수동적으로 결정할 것인가의 문제이다. 보훈보상제도는 일반회계에 의하여 운영되므로 협의에 따른 인상률 결정방식이 정부의 예산운용에 있어 융통성을 가질 수 있다는 점에서 장점으로 인식되고 있다. 그러나 인상률 결정과정의 투명성을 높이고 객관적인 지표와 연계되어 수용성을 높인다는 점에서 자동적으로 인상률을 결정하는 방식으로의 전환도 고려 가능할 것이다.

〈표 2-28〉 제도간 산정기준금액 증감률 비교

구분	증감률	결정방식
보훈보상	- 협의 통한 결정	- 부처간 정책협의를 통하여 결정
산재보험	- 전체 근로자 임금 평균액의 증감률 자동 적용 - 다만 60세 이후 소비자물가변동률 적용 *(전전년도 7월-전년도 6월 변동률 합계)/12	- 사업제 노동력조사 자료, 통계청 소비자물가조사 자료에 근거 산정하여 고용노동부 고시 - 매년 1.1.-12.31.적용
공무원재해보상	- 전전년도와 대비한 전년도 전국소비자물가변동률 자동 적용 *5년 동안 동결하고 2021년부터 적용	- 통계청장 고시 - 매년 1.1.-12.31.적용
군인재해보상	- 전전년도와 대비한 전년도 전국소비자물가변동률 자동 적용	- 통계청장 고시 - 매년 1.1.-12.31.적용

다. 장해보상

보훈보상제도는 장해보상시 희생과 공헌을 훈격과 상이등급으로 구분하여 보상수준을 결정한다. 즉 독립유공자, 국가유공자, 보훈보상대상자로 구분하고, 동일 훈격 내에서 상이등급을 고려하여 보상수준을 결정한다. 산재보험이나 공무원 및 군인 재해보상제도는 장해보상수준 결정시 장해(상이)등급만 고려한다.

장해보상시 고려되는 장해(상이)등급의 경우 재해보상제도는 거의 동일한 장해(상이)등급표를 적용하고 있다. 다만 산재보험과 공무원 재해보상제도는 장해14급까지

급여를 지급하고 있어 14등급제로 분류되어 있고, 군인 재해보상제도는 상이7급까지 급여를 지급하고 있어 7등급제로 분류되어 있다. 반면 보훈보상제도는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」시행령 별표 3에서 장해부위별로 신체 상태별로 1급1항~7급까지 11등급으로 상이등급을 분류하고 있다.

이처럼 재해보상제도는 장해(상이)등급표가 거의 동일하기 때문에 제도 간 보상수준 격차를 비교하기가 용이한 반면, 보훈보상제도와 재해보상제도는 동일 신체 상태에 따른 등급구분이 달라 보상수준을 비교하기가 쉽지 않다. 예를 들어 ‘두 눈의 교정시력이 각각 0.1이하인 사람’은 보훈보상제도에서 5급, 재해보상제도에서 6급이나, ‘한 다리를 발목관절 이상에서 잃은 사람’은 두 제도 모두 5급으로 분류되어 있어, 동일한 신체 상태에 대한 보상수준의 격차는 비교 가능하겠으나 동일 장해(상이)등급에 대한 보상수준의 격차는 제시하기가 쉽지 않다. 세부적으로 보면, 상위등급은 대체로 보훈보상제도와 재해보상제도가 일치하여 보훈보상제도의 상이1급1항은 재해보상제도의 장해1급, 상이1급2항은 장해1급으로 매칭이 가능하나, 상이1급3항은 재해보상제도의 장해1급에서 장해3급까지 분포되어 있으며, 이는 하위 등급으로 갈수록 더 복잡해져 상이7급의 경우 장해9급부터 장해14급까지 포함되어 있다.

한편 우리나라는 장해를 등급제로 표현하고 있지만, 일반적으로 해외 제도들은 노동능력상실률을 사용하고 있어 해외 제도와 비교하기에도 한계가 있다. 다만 국가배상법에서 장해등급에 따라 노동능력상실률을 규정하고 있어 참고 가능하다. 다만 동일한 신체 상태에 대하여 국가별로 규정하는 노동능력상실률이 동일한지는 검토가 필요할 것이다. 한 가지 특이한 점은 노동능력상실률이 동일하게 측정하였다면 그에 따른 보상도 동일하게 책정해야 할 것 같으나, 장해1~3급은 등급이 다르므로 보상수준도 다르게 책정되어 있지만, 이들 등급의 노동능력상실률은 모두 100%로 규정하고 있다는 점이다.

〈표 2-29〉 장해등급별 국가배상법상 노동능력상실률 산정표

장해등급	1급	2급	3급	4급	5급	6급	7급
노동능력상실률	100%	100%	100%	90%	80%	70%	60%
장해등급	8급	9급	10급	11급	12급	13급	14급
노동능력상실률	50%	40%	30%	20%	15%	10%	5%

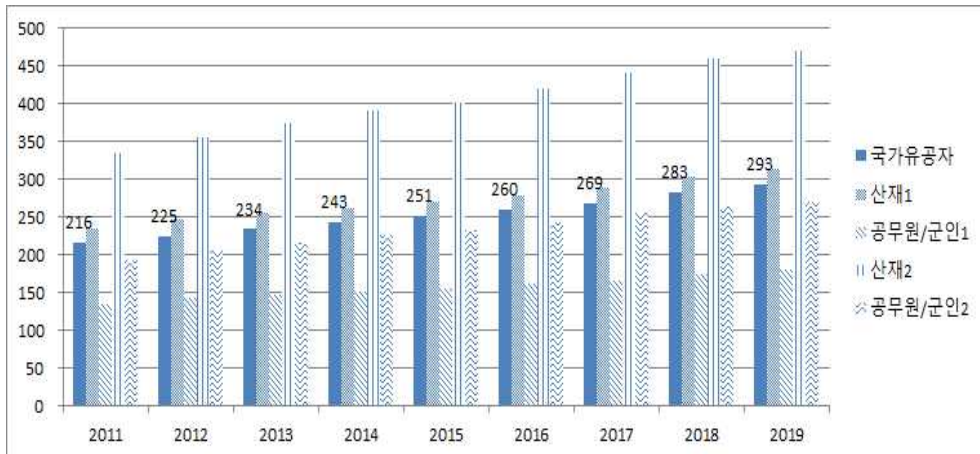
자료: 국가배상법 시행령(2019.11.5.). [별표2] 신체장해등급과 노동능력상실률표.

보훈보상제도와 재해보상제도의 장해보상수준을 비교 분석하였다. 보훈보상제도, 군인연금제도는 연금으로만, 공무원 재해보상제도는 두 가지 중 선택이 가능하며, 산재보험은 등급별로 급여종류가 다르지만, 여기서는 연금으로 지급되는 경우에 한해 비교 분석하였다. 우선 제도별로 가장 높은 장해연금액은, 보훈보상제도의 경우 상이1급 1항에 지급되는 보상금(중상이부가수당 추가 지급)으로, 국가유공자의 경우 전국 3인 가구 소비지출액을 목표로 하며, 보훈보상대상자는 국가유공자 보상금의 70%로 규정하고 있다. 2020년 기준으로 1급1항의 보상금은 3,073천원, 중상이부가수당 2,305천원을 더하여 매월 총 5,378천원이 지급된다. 산재보험은 평균임금의 329일분(평균 임금 대비 비율로 환산하면 약 90%), 공무원 및 군인 재해보상제도는 기준소득월액의 52%로 규정하고 있다.

보훈보상제도의 경우 정액급여이므로 정률급여인 재해보상제도와 직접적인 비교는 힘들기 때문에 재해보상제도의 산정기준금액을 가정하여 비교하였는데, 만약 산정기준금액을 전 산업 평균임금으로 가정한다면 상이1급1항의 국가유공자 보상금은 산재보험의 장해1급 연금액보다 약간 낮은 수준이지만, 만약 산정기준금액을 전체 공무원의 기준소득월액 평균액으로 가정한다면 상이1급1항의 국가유공자 보상금은 공무원 및 군인 재해보상제도의 장해(상이)1급 연금액보다 약간 높게 나타나고 있다.

[그림 2-9] 연도별 최상위 등급의 장해(상이)연금액(중상이부가수당 제외)

(단위: 만원)



주 1) 국가유공자 연금은 보상금만 산정

2) 산재1, 공무원/군인1의 연금액은 연도별 전산업 상용근로자 1인 이상 사업체의 평균 임금총액(전산업 평균임금)을 기준금액으로 하여 장해(상이)1급의 연금액을 산정함

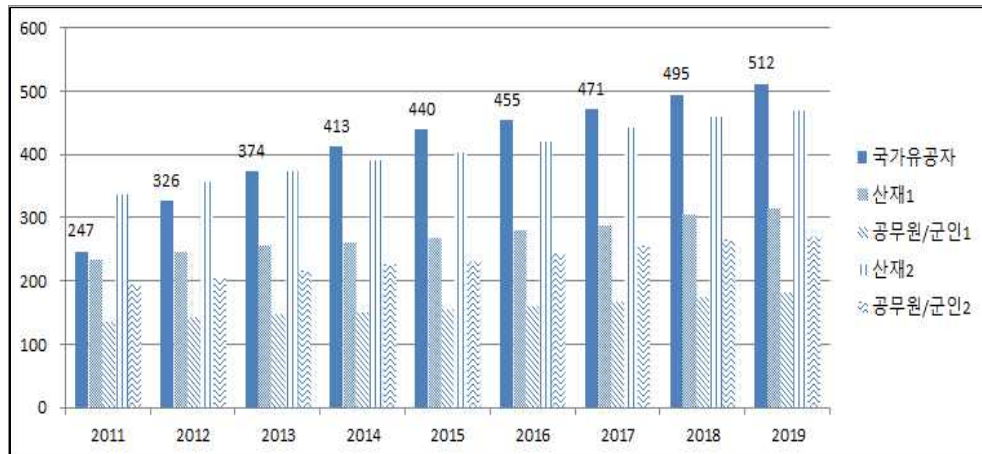
3) 산재2, 공무원/군인2의 연금액은 연도별 전체 공무원의 기준소득월액 평균액을 기준금액으로 하여 장해(상이)1급의 연금액을 산정함

자료: 국가보훈처, '2020년 보훈급여금 등 월지급액'; 고용노동부 홈페이지; 공무원연금공단 홈페이지

그러나 국가유공자 상이1급1항~1급3항에 해당되는 경우 보상금에 중상이부가수당이 추가로 지급되므로 이를 포함할 경우에는 상이1급1항의 연금액이 크게 높아진다. 상이1급1항의 보상금과 중상이부가수당을 더한 총 합계액은 산정기준금액을 전 산업 평균임금으로 가정하였을 때의 재해보상제도 연금액보다 월등히 높고, 산정기준금액을 전체 공무원의 기준소득월액 평균액으로 가정했을 때의 산재보험 장해1급 연금액보다 약간 높게 나타난다. 그러나 산재 장해연금 수급자 중에서 이 같은 높은 수준의 연금액을 받는 경우가 많지 않음을 감안하면, 중상이부가수당을 고려하였을 때의 최고 상이연금액은 재해보상제도와 비교하였을 때 비교적 높은 수준을 유지하고 있다고 할 수 있다.

[그림 2-10] 연도별 최상위 등급의 장해(상이)연금액(중상이부가수당 포함)

(단위: 만원)



주 1) 국가유공자 연금은 보상금, 중상이부가수당 포함

2) 산재1, 공무원/군인1의 연금액은 연도별 전산업 상용근로자 1인 이상 사업체의 평균 임금총액(전산업 평균임금)을 기준금액으로 하여 장해(상이)1급의 연금액을 산정함

3) 산재2, 공무원/군인2의 연금액은 연도별 전체 공무원의 기준소득월액 평균액을 기준금액으로 하여 장해(상이)1급의 연금액을 산정함

자료: 국가보훈처, '2020년 보훈급여금 등 월지급액'; 고용노동부 홈페이지; 공무원연금공단 홈페이지

다음으로 최고 장해연금액 대비한 등급별 급여비율을 비교하여 장해정도에 따라 얼마나 차등적으로 급여를 지급하고 있는지를 분석하였다. 국가유공자 연금액을 보면, 보상금만 고려하였을 때는 상이1급2항은 상이1급1항 연금액 대비 94%를, 상이1급3항은 90%를 지급하는 등 상이1급1항 대비한 상이1급2항~7급까지의 급여비율이 94~16%를 지급하고 있다. 중상이부가수당을 포함하여 총 합계액을 고려하였을 때는 상이1급1항 대비한 상이1급2항~7급까지의 급여비율이 84~9%를 지급하고 있다. 즉 상이1급1항~1급3항의 경우 중상이부가수당이 별도로 추가 지급되어 이 수당을 포함할 경우 하위등급으로 갈수록 상이1급1항 연금액 대비 급여비율이 크게 떨어지고 있음을 알 수 있다.

이를 유사 장해정도의 재해보상제도와 비교해보면, 보훈보상제도의 보상금만 고려하였을 때 산재보험제도의 등급별 급여비율과 유사하였으나 중상이부가수당을 포함하면 보훈보상제도의 아래 등급의 최고액 대비 급여비율이 재해보상제도에 비하여 많이 낮은 것으로 나타나고 있다. 반면 공무원 및 군인 재해보상제도의 경우 등급이 떨어져도 보훈보상제도 및 산재보험제도보다 급여비율의 감소폭이 작은 편이다.

해외 제도의 경우 노동능력상실률에 비례하여 급여율이 결정되는 경우가 많아 장애 등급을 국가배상법상의 노동능력상실률로 가정하여 비교해보면, 보훈보상제도나 산재보험제도는 노동능력상실률에 비하여 급여비율이 낮은 편이나, 공무원 및 군인 재해보상제도는 6급까지는 노동능력상실률에 비하여 급여비율이 약간 낮았으나 7급 이하의 경우에는 오히려 급여비율이 더 높게 나타나고 있다.

종합해보면 보훈보상제도는 장애정도가 심한 대상자에게 그렇지 않은 대상자보다 추가로 더 많은 보상을 해주고 있으며, 이는 산재보험제도나 공무원, 군인 재해보상제도와 비교하였을 때 두드러진 특징이라고 할 수 있다.

〈표 2-30〉 장애연금(상이연금)의 최고 연금액 대비 등급별 급여비율

구분		국가유공자 ²⁾ (보상금만)	국가유공자 ²⁾ (중상이수당 포함)	산재보험 ³⁾	공무원	군인	상실률대비 급여율 (가정) ⁴⁾
1급	1항 ¹⁾	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	2항 ¹⁾	94%	84%				
	3항 ¹⁾	90%	70%				
2급		80%	46%	88%	94%	94%	100%
3급		75%	43%	78%	88%	88%	100%
4급		63%	36%	68%	81%	81%	90%
5급		52%	30%	59%	75%	75%	80%
6급	1항 (6급) ¹⁾	48%	27%	50%	69%	69%	70%
	2항 (7-8급) ¹⁾	44%	25%	42%	63~56%	63%	60~50%
	3항 (9급) ¹⁾	29%	17%	-	50%	-	40%
7급 (10-14급)		16%	9%	-	44~19%	-	30~5%

주 1) ()의 값은 재해보상제도의 등급을 의미. 재해보상제도와 등급 매칭이 1:1로 연결되기는 힘든데, 예를 들어 상이1급3항에서 재해보상제도의 장애1급부터 3급까지 모두 포함되어 있음. 그러나 편의상 장애등급표에서 신체 상태에 대하여 기술한 것을 토대로 하여 경계를 구분하여 등급을 분류하였음.

2) 보훈보상제도의 경우 전상수당, 부양가족수당, 고령수당이 포함될 수 있음

3) 산재보험은 연금이 지급되는 경우만 고려함

4) 등급별 노동능력상실률은 국가배상법을 따름

자료: 국가보훈처, '2020년 보훈급여금 등 월지급액'

2020년 기준으로 제도별 연금액은 <표 2-31>과 같다. 보훈보상은 정액이나, 다른 재해보상제도는 개별 재해자의 소득에 근거하여 연금액이 결정되므로 비교하는데 한계가 있어, 여기서는 최저·최고기준이 있는 산재보험의 경우에는 연금액의 범위 값으로, 최저·최고기준이 없는 공무원 및 군인 재해보상제도의 경우 전체 공무원 기준소득월액의 평균액을 근거로 산정하였다. 여기에 군인 재해보상제도의 경우 전체 공무원의 기준소득월액 평균액을 기준으로 위험도, 장애정도가 반영되어 산정된 장애보상금이 일시금으로 추가 지급된다.

<표 2-31> 장해연금(상이연금) 급여수준 비교(2020년 기준 가정)

구분	국가유공자 ²⁾ (보상금만)	국가유공자 ²⁾ (종상이수당 포함)	산재보험 ³⁾		공무원 ⁴⁾	군인 ⁴⁾
			최저	최고		
1급	1항 ¹⁾	3,073	5,378	1,884	6,093	2,803
	2항 ¹⁾	2,898	4,492			
	3항 ¹⁾	2,774	3,745			
2급		2,466	2,466	1,666	5,389	2,628
3급		2,305	2,305	1,472	4,760	2,452
4급		1,934	1,934	1,283	4,149	2,277
5급		1,602	1,602	1,105	3,574	2,102
6급	1항 (6급) ¹⁾	1,462	1,462	939	3,037	1,927
	2항 (7-8급) ¹⁾	1,346	1,346	790	2,556	1,752~ 1,577
	3항 (9급) ¹⁾	903	903	-	-	1,401
7급 (10-14급)		482	482	-	-	1,226~ 526

주 1) ()의 값은 재해보상제도의 등급을 의미. 재해보상제도와 등급 매칭이 1:1로 연결되기는 힘든데, 예를 들어 상이1급3항에서 재해보상제도의 장해1급부터 3급까지 모두 포함되어 있음. 그러나 편의상 장해등급표에서 신체상태에 대하여 기술한 것을 토대로 하여 경계를 구분하여 등급을 분류하였음.

2) 2020년 보훈급여금. 이 금액에 전상수당, 부양가족수당, 고령수당이 포함될 수 있음

3) 산재보험은 최저기준소득과 최고기준소득을 활용하여 급여액의 범위로 나타냄

4) 공무원 및 군인 재해보상제도는 장해(상이)연금 산정시 최저·최고기준이 없어 산재보험처럼 구간으로 나타내기 힘들어 여기서는 전체 공무원 기준소득월액 평균액(2020년 539만원)을 근거로 산정하여 제시함. 공무원 및 군인은 퇴직시점에서 급여가 산정되어 평균액보다는 더 높을 수도 있고 퇴직이 빨리 이루어졌을 경우 더 낮게 책정될 가능성도 있음. 2017년 상이연금 수급자의 연금월액별 현황을 보면, 199만원 이하는 전체의 74%, 289만원 이하는 20%, 289만원 초과자는 6%로 나타남(국방부, 2018)

자료: 국가보훈처. '2020년 보훈급여금 등 월지급액'

일반적으로 사회보험은 같은 제도 내의 다른 급여 또는 다른 제도에서의 유사 급여 수급권이 동시에 발생할 경우 이를 조정하기도 하고 중복을 허용하기도 한다. 중복조정은 동일한 사유에 의한 급여일 경우 조정이 이루어지기도 하고, 유사목적성을 가진 급여일 경우 조정이 이루어지기도 한다.

산재보험의 경우 장해연금수급자가 국민연금 장애연금과 동일 사유에 의하여 동시에 수급권이 발생할 경우 산재보험은 전액 지급하지만 국민연금은 절반만 지급한다. 공무원 재해보상제도는 장해연금과 퇴직연금 수급권은 동시에 인정되지만 군인 재해보상제도는 상이연금, 퇴역연금 중 하나만 수급 가능하다. 공무원 및 군인 재해보상제도 모두 다른 법령에 따라 국가 및 지자체 부담으로 같은 종류의 급여를 받으면 이를 공제하고 지급하도록 하고 있으나, 공무원 재해보상제도는 보훈관계법령에 따른 보상금 수급권이 있을 경우 이를 공제하지만 군인 재해보상제도는 이를 공제하지 않는다.

〈표 2-32〉 재해보상제도 장해급여의 중복 조정

구분	다른 급여 또는 제도와의 조정	보훈관계법령과의 조정
산재보험	-동일한 사유로 민법이나 그 밖의 법령에 따라 금품을 받는 경우 이를 제외하고 지급. 예. 국민연금과의 조정: 산재는 전액 지급하지만 국민연금 장애연금은 1/2 지급	-
공무원재해보상	-장해연금, 퇴직연금은 병급 가능 -공무상 장해급여, 비공무상 장해급여는 둘 중 하나만 수급 가능 -다른 법령에 따라 국가 및 지자체 부담으로 같은 종류의 급여를 받으면 이를 공제하고 지급	-장해연금에서 보상금을 공제한 뒤 그 차액을 지급받음 *전상군경, 공상군경, 재해부상군경으로 인정될 경우 보상금 지급 *공상공무원, 재해부상공무원은 생활조정수당, 간호수당만 해당
군인재해보상	-상이연금, 퇴역연금은 둘 중 하나만 수급 가능 -다른 법령에 따라 국가 및 지자체 부담으로 같은 종류의 급여를 받으면 이를 공제하고 지급	-다른 법령에 따른 공제조항에도 불구하고 보훈관계법령에 따른 보상금은 공제하지 않음 *전상군경, 공상군경, 재해부상군경으로 인정될 경우 보상금 지급

공무원 및 군인재해보상제도와 보훈보상제도의 수급가능 급여는 〈표 2-33〉와 같다. 두 제도의 중복조정 규정이 달라서 각 제도의 장해(상이)연금 수급자의 연금액을 비교하는 것은 쉽지 않다. 군인 재해보상제도는 장애보상금도 일시금으로 지급된다. 또한 장해가 심할 경우 일찍 퇴직하게 되어 기준소득월액이 낮아지므로 장해급여율이 높다

고 해서 연금액이 높은 것도 아니다. 이렇듯 여러 가지 변수들이 복합적으로 작용하여 각각의 급여수준을 비교하기가 힘들어 중복지급대상자에 대한 급여수준에 대해서는 실제 자료를 기반으로 그 정도를 파악할 필요가 있을 것이다.

〈표 2-33〉 국가유공자 및 보훈보상대상자의 급여 수급 가능여부

구분		장해(상이)연금	퇴직(퇴역)연금	보훈보상금	장애보상금 (일시금)
전상군경	현역사병	×	×	○	○
	직업군인	△	△	○	×
	경찰, 소방공무원	▼	○	○	×
공상군경	현역사병	×	×	○	○
	직업군인	△	△	○	×
	경찰, 소방공무원	▼	○	○	×
공상공무원		○	○	×	×
재해부상군경	현역사병	×	×	○	○
	직업군인	△	△	○	×
	경찰, 소방공무원	▼	○	○	×
재해부상공무원		○	○	×	×

주: ○는 지급, ×는 미지급, △는 중복조정, ▼는 공제

라. 유족보상

보훈보상제도는 유족보상시 희생과 공헌을 훈격과 전몰순직·상이등급에 따라 구분하고 유족종류별로 달리 적용하여 보상수준을 결정한다. 즉 독립유공자, 국가유공자, 보훈보상대상자로 구분하고, 전몰순직, 상이1~5급, 상이6급을 구분하며, 유족의 관계(배우자, 자녀, 부모)에 따라 보상수준을 다르게 책정하고 있다. 산재보험이나 공무원 및 군인 재해보상제도는 유족보상수준 결정시 재해자의 소득 이외에 유족수를 반영하고 있다. 보훈보상제도와는 달리 유족 관계에 따른 차등 적용은 없으나 공무원 재해보상제도는 직무위험도를 연금과 일시금의 보상수준에 반영하고 있고, 군인 재해보상제도는 일시금 보상수준에 반영하고 있다.

보훈보상제도와 재해보상제도의 유족보상과 관련된 내용을 비교 분석하였다. 우선

유족보상이 지급되는 유족의 범위에 있어 세부적인 조건에서는 약간 차이가 나기는 하지만⁴⁾ 배우자, 자녀, 부모, 조부모는 모든 제도에서 유족에 포함하고 있다. 재해보상제도에서는 보훈보상제도와는 달리 유족을 판단함에 있어 사망자에 의한 생계유지 또는 부양여부를 고려한다고 하지만, 산재보험은 연금수급자격을 결정함에 있어 모든 유족에 대하여 실제 생계유지여부를 판단하는데 반해, 공무원 재해보상제도나 군인 재해보상제도의 경우에는 배우자, 자녀, 부모의 자격요건에 있어 가족관계증명서상에서 확인된다면 실제 부양여부를 고려하지는 않는다.

보훈보상제도 및 재해보상제도는 유족 간 순위가 있어 최우선순위자에게 보상급여가 지급된다. 그러나 순위를 매기는 방법이 다소 상이한데, 보훈보상제도 및 산재보험은 배우자, 자녀, 부모, 손자녀, 조부모, 형제자매 순으로 우선순위가 있으나 공무원 재해보상제도 및 군인 재해보상제도는 민법상 상속순위를 따르고 있어 배우자와 직계비속이 1순위이며, 직계비속이 없으면 배우자와 직계존속, 없으면 손자녀, 조부모 순으로 순위가 정해진다.

보훈보상제도와 재해보상제도의 가장 큰 차이는 동순위자 처리방식이다. 재해보상제도는 같은 순위자가 2명 이상일 경우 균등 분할하여 지급하나, 대표자를 선임할 경우 그에게 모두 지급하는 것도 가능하다. 그러나 보훈보상제도는 동순위자 중에서도 1명에게만 지급하도록 하고 있다. 동순위자 중에서 1명을 선택하는 순서는 협의에 의한 지정된 유족, 국가유공자를 주로 부양하거나 양육한 사람, 나이가 많은 사람 순으로 선택할 수 있다. 다만 동순위자가 부모일 경우 균등분할이 가능하다.

4) 예를 들어 유족의 범위에 포함되는 자녀의 경우 산재보험에서는 만25세미만 또는 장애인복지법상 장애의 정도가 심한 장애인의 경우 연금수급자격이 인정되나, 공무원 재해보상제도 및 군인 재해보상제도는 만19세미만 또는 공무원 재해보상법상 장해1-7급(군인 재해보상법상 상이1-7급)인 경우에 유족으로 인정된다.

〈표 2-34〉 유족의 범위 및 순위 비교

구분	범위	순위
보훈보상제도	-배우자(사실혼 포함), 자녀, 부모, 성년인 직계비속이 없는 조부모, 60세 미만의 직계존속과 성년인 형제자매가 없는 미성년 제매	-원쪽 나열순 -동순위자가 2명 이상이면 1명만 선임. 선임되는 대상은 협의에 의한 지정된 유족, 국가유공자를 주로 부양하거나 양육한 사람, 나이가 많은 사람(단 부모는 균등분할)
산재보험 ¹⁾	-생계를 같이 하던 배우자(사실혼 포함), 자녀(25세미만 또는 장애), 부모(60세이상 또는 장애), 손자녀(19세미만 또는 장애), 조부모(60세이상 또는 장애), 형제자매(19세미만 또는 60세이상 또는 장애) *생계를 같이 하지 않으면 연금수급자격 없음	-원쪽 나열순 -동순위자가 2명 이상이면 균등분할(대표자 선임 가능)
공무원 재해보상제도	-배우자(사실혼 포함), 자녀(19세미만), 부모, 손자녀(동거(예외인정), 19세미만), 조부모(동거(예외인정))	-민법상 상속순위 -동순위자가 2명 이상이면 균등분할(대표자 선임 가능)
군인 재해보상제도	-배우자(사실혼 포함), 자녀(19세미만), 부모, 손자녀(동거(예외인정), 19세미만), 조부모(동거(예외인정))	-민법상 상속순위 -동순위자가 2명 이상이면 균등분할(대표자 선임 가능)

주 1) 산재보험은 다른 재해보상제도와는 달리 유족의 범위를 정의하고 나서 연금수급자격이 있는 유족과 없는 유족으로 구분하고 연금수급자격이 없는 유족이 일시금을 지급받음. 여기서는 연금수급자격이 있는 유족에 대해서만 기술함. 공무원 및 군인 재해보상제도는 산재보험에서의 연금수급자격이 없는 유족을 '유족이 아닌 직계존비속'이라고 표현함

재해보상제도의 유족급여는 일반적으로 연금형태로 지급된다.⁵⁾ 이들 제도가 유족의 생활안정을 위한 사회보장적 기능을 가지기 때문이다. 보훈보상제도와 재해보상제도의 차이는 첫째, 보훈보상제도는 정액 급여이나 재해보상제도는 소득에 따라 다르게 결정된다. 유족수를 1명으로 가정하였을 때 산재보험은 평균임금의 52%, 공무원 재해보상제도 중 순직유족연금의 경우 43%, 위험직무순직유족연금의 경우 48%, 군인 재해보상제도의 경우 48%로 규정되어 있다. 정률급여는 사망당시 평균임금 또는 기준소득월액에 따라 유족연금액이 결정되므로 정액급여인 보훈보상제도와 급여수준을 비교하기 힘들다.

둘째, 보훈보상제도는 배우자, 자녀, 부모 각각 보상금액이 다르고, 전몰·순직인지 상이유족인지에 따라서도 차이가 난다. 유족 중에서는 자녀의 보상금액이 가장 높고 배우자, 부모 순이다. 상이유족보다는 순직유족의 보상금액이 높고, 상이유족이라도

5) 산재보험제도는 연금수급자격이 없는 유족에게 일시금이 지급되며, 공무원 재해보상제도는 유족이 아닌 직계존비속에 일시금이 지급되고, 군인 재해보상제도는 유족이 연금 대신 일시금을 선택할 수 있으며, 유족이 아닌 직계존비속에 일시금이 지급된다.

상이1-5급과 상이6급은 보상금액이 다르다. 반면에 재해보상제도는 유족관계에 상관 없이 수급권만 가지게 되면 동일하게 급여율을 적용한다. 공무원 재해보상제도와 군인 재해보상제도는 순직인지 상이유족인지 여부는 보훈보상제도와 마찬가지로 구분하여 급여율을 다르게 적용하지만 상이유족 중에서는 구분하지 않고 동일한 급여율을 적용한다. 산재보험은 어떠한 사망이든 이를 고려하지 않고 동일한 급여율을 적용하지만 보훈보상제도와 다른 재해보상제도가 장해(상이)등급자의 사망 사유를 따지지 않는 반면 산재보험은 사망의 원인이 재해와 연관된 것인지 여부를 판단하여 유족급여 지급여부를 결정한다.

셋째, 재해보상제도는 유족수에 따라 가산율을 적용하여 유족 1명이 증가할 때마다 5%씩 급여율이 증가하며 최대 4명, 20%까지 지급 가능하다. 보훈보상제도는 유족수에 따른 가산율을 적용하지는 않지만 부양가족수당이라고 하여 자녀 10만원, 제대 20만원을 지급한다.

넷째, 보훈보상제도는 연금만 지급하고 산재보험도 원칙적으로는 연금만 지급하지만⁶⁾ 공무원 재해보상제도, 군인 재해보상제도는 연금 이외에 보상금이라고 하여 일시금을 지급한다. 공무원 재해보상제도는 순직의 경우 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 24배, 위험직무순직의 경우 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 45배, 군인 재해보상제도는 사망사유에 따라 24~60배를 지급한다.

보훈보상제도의 유족보상금(국가유공자, 전몰·순직, 배우자 기준)을 전체 공무원의 기준소득월액 평균액(2020년)을 기준으로 보면 약 30% 수준이나, 전 산업 평균임금(2019년)을 기준으로 하면 약 46% 수준으로(국가유공자, 전몰·순직, 배우자 기준), 이는 공무원 및 군인 재해보상제도의 유족 1명인 경우의 연금액 수준과 비슷하다. 재해보상제도 중에서는 연금만 고려하면 산재보험-군인 재해보상제도-공무원 재해보상제도 순으로 급여수준이 높은 것으로 나타나지만 동시에 지급되는 보상금을 고려하면 그렇지 않다. 공무원 및 군인 재해보상제도의 일시금으로 지급되는 일시금을 고려하여 산재보험에서 반액일시금을 선급한 경우로 가정하여 비교해보았다. 반액일시금은 평균임금의 650일분으로 공무원 및 군인 재해보상제도의 보상금보다 적는데, 그 때 연금수준은 전액연금의 절반인 26%이므로 공무원 및 군인 재해보상제도의 43~48%보다

6) 연금수급권자가 선급을 신청할 경우 반액일시금, 반액연금을, 연금수급자격이 있는 유족이 없는 경우 유족 일시금을 지급한다.

낮아져, 군인 재해보상제도, 공무원 재해보상제도, 산재보험제도 순으로 급여수준이 높다고 할 수 있다.

〈표 2-35〉 유족연금 급여수준 비교

구분	전몰·순직·사망	장해(상이)수급자 사망
보훈보상제도	-국가유공자: 1,590-1,877천원 -보훈대상자: 1,113-1,314천원 *국가유공자는 2012.7.1.이후 등록자 기준 *유족(배우자·부모·자녀)에 따라 금액이 다 름 *보훈대상자는 국가유공자의 70% *부양가족수당, 고령수당 추가 가능	-국가유공자: 상이1-5급 1,381-1,877천원, 상이6급 488-744천원 -보훈대상자: 상이1-5급 967-1,141천원, 상이6급 342-521천원 *1-5급은 동일(단 배우자·부모·자녀에 따라 금액 다름), 6급만 금액이 다름
산재보험	-평균임금의 47%+유족1명당 5%(최대 20%) ⇒ 52-67% *최저·최고기준금액 적용하면 유족이 1명일 때 1,087-3,515천원(2020년)	-사망시 유족연금과 동일 *단 사망이 재해에서 기인하여야 유족연금 이 지급 가능, 아니면 장애연금 종결 *최저·최고기준금액 적용하면 유족이 1명일 때 1,087-3,515천원(2020년)
공무원 재해보상제도	-기준소득월액의 38%+유족1명당 5%(최대 20%) ⇒ 43-58% *최저·최고기준금액 적용하면 유족이 1명일 때 1,159-3,708천원(2020년) -기준소득월액의 43%+유족1명당 5%(최대 20%) ⇒ 48-63% *최저·최고기준금액 적용하면 유족이 1명일 때 1,294-4,140천원(2020년) *순직일 경우 전체 공무원의 평균 기준소득 월액의 24배, 위험직무순직의 경우 45배의 일시금을 지급	-장해연금액의 60% (기준소득월액의 31.2-5.85%) *전체 공무원의 기준소득월액 평균액(2020 년) 적용하면 315-1,682천원
군인 재해보상제도	-기준소득월액의 43%+유족1명당 5%(최대 20%) ⇒ 48-63% *최저·최고기준금액 적용하면 유족이 1명 일 때 1,294-4,657천원(2020년) *전체 공무원의 평균 기준소득월액의 24~60배의 일시금을 지급	-상이연금액의 60% (기준소득월액의 31.2-19.5%) *전체 공무원의 기준소득월액 평균액(2020 년) 적용하면 1,051-1,682천원

일반적으로 사회보험은 같은 제도 내의 다른 급여 또는 다른 제도에서의 유사 급여 수급권이 동시에 발생할 경우 이를 조정하기도 하고 중복을 허용하기도 한다. 중복조정은 동일한 사유에 의한 급여일 경우 조정이 이루어지기도 하고, 유사목적성을 가진 급여일 경우 조정이 이루어지기도 한다.

산재보험은 국민연금 유족연금과 중복 조정하여 산재보험급여는 전액 지급하되 국민연금 유족연금은 1/2만 지급한다. 공무원 재해보상제도의 경우 장해연금과 퇴직연

금의 동시 지급되는 경우와 마찬가지로 장해유족연금과 퇴직유족연금도 동시에 수급 가능하다. 그러나 (위험직무)순직유족연금과 퇴직유족급여는 하나만 수급 가능하다. 군인 재해보상제도도 순직유족연금과 퇴직유족급여는 하나만 수급 가능하다. 또한 특수직역연금 수급자가 상이유족연금의 수급권이 발생하면 유족연금의 1/2를 공제하고 지급한다.

공무원 및 군인 재해보상제도의 경우 다른 법령에 따라 국가 및 지자체 부담으로 같은 종류의 급여를 지급받으면 이를 공제하고 지급하지만, 보훈관계법령에 따른 보상금이 발생할 경우에는 이를 공제하지 않고 지급한다.

〈표 2-36〉 재해보상제도 중 유족급여의 중복 조정

구분	다른 급여 또는 제도와의 조정	보훈관계법령과의 조정
산재보험	-동일한 사유로 민법이나 그 밖의 법령에 따라 금품을 받는 경우 이를 제외하고 지급. 예. 국민연금과의 조정: 산재는 전액 지급하지만 국민연금 유족연금은 1/2 지급	-
공무원재해보상	-장해유족연금, 퇴직유족연금은 병급 가능 -순직유족연금, 위험직무순직유족연금은 둘 중 하나만 수급 가능 -(위험직무)순직유족연금, 퇴직유족급여는 둘 중 하나만 수급 가능. 퇴직급여를 이미 지급한 경우 공제하고 지급 -다른 법령에 따라 국가 및 지자체 부담으로 같은 종류의 급여를 받으면 이를 공제하고 지급	-다른 법령에 따른 공제조항에도 불구하고 보훈관계법령에 따른 보상금은 공제하지 않음 *전몰군경, 순직군경, 재해사망군경으로 인정될 경우 보상금 지급 *순직공무원, 재해사망공무원은 생활조정수당만 해당
군인재해보상	-순직유족연금(일시금), 퇴직유족급여는 둘 중 하나만 수급 가능. 퇴직급여를 이미 지급한 경우 공제하고 지급 -다른 법령에 따라 국가 및 지자체 부담으로 같은 종류의 급여를 받으면 이를 공제하고 지급 -특수직역연금 수급자가 상이유족연금을 받으면 1/2 공제	-다른 법령에 따른 공제조항에도 불구하고 보훈관계법령에 따른 보상금은 공제하지 않음 *전몰군경, 순직군경, 재해사망군경으로 인정될 경우 보상금 지급

5. 제도 간 비교를 통한 시사점

보훈보상제도는 희생과 공헌에 따른 보상과 예우를 목적으로 하므로, 보상과 예우 수준은 그 희생과 공헌에 대하여 사회적으로 합의된 수준으로 정하게 된다. 이를 위해

재해보상제도와와의 비교 분석을 통하여 사회적 합의 도출을 위한 시사점을 정리하였다.

우선 보훈급여금의 준거지표 설정과 관련된 시사점을 정리하였다.

재해보상제도는 기여에 따른 보상이라는 사회보험 원리와 재해 직전의 소득을 보전하기 위한 손해보상적 측면이 복합적으로 반영되므로 재해자의 개별 소득을 기준으로 하여 보상수준을 결정하는 방식을 합리적으로 받아들여진다. 그러나 보훈보상제도는 사회보장제도이므로 사회가 대상자들의 희생과 공헌에 대하여 어느 정도를 적절한 보상이라고 인식하는가가 중요하게 고려되어야 한다. 개념적으로 보면 보훈보상제도가 소비지출액을 기준으로 목표치를 고려하는 것은 합리적으로 인식되나, 경험적으로 소득은 매년 상향되는 것이 일반적이지만 소비지출은 경기에 따라 그렇지 않을 수도 있다는 점을 감안할 필요는 있다(임완섭 외, 2017). 이는 실증분석과 논의를 통해 바람직한 목표치를 설정해나가면 될 것으로 생각된다. 다만 준거지표를 어떻게 결정하는지에 따라 인상수준에도 영향을 줄 수도 있는데, 예를 들어 준거지표로 전체 공무원의 기준 소득월액 평균액을 활용한다면 인상수준을 임금인상률로 한 것과 같은 결과가 발생할 수 있다. 따라서 준거지표와 인상수준 결정체계를 검토할 때 두 가지 요소를 종합적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보인다.

다음으로 보훈급여금의 인상수준 결정체계와 관련된 시사점을 정리하였다.

재해보상제도는 인상수준을 결정함에 있어 일반적으로 물가인상률에 자동적으로 연동하는 방식을 활용하고 있다. 산재보험의 경우 임금인상률을 활용하고 있는데, 산재장해급여는 요양종결 후 장해판정시점부터 지급되므로 근로가능연령에 속한 수급자가 다수이기 때문에, 인상수준을 임금인상률과 연동하는 것이 장해를 입은 자와 그렇지 않은 자 사이에 형평성을 도모한다는 점에서 적절하다. 반면 공무원 및 군인 재해보상제도의 경우 장해급여는 퇴직 후 지급되므로 은퇴연령에 가까운 시점일 가능성이 큰데, 급여액을 임금인상률에 연동할 경우 은퇴연령 이후의 수급자에게 과보상이 될 수 있으므로 물가인상률에 연동하는 것이 합리적일 것으로 생각된다. 산재보험도 수급자가 60세 이후일 경우에는 물가인상률에 연동시키고 있다. 보훈보상제도도 대상자의 평균연령이 71세로(국가보훈처, 2020d), 다수의 대상자가 60세 이상의 고령임을 감안하면 인상수준으로 물가인상률을 고려할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 보훈급여금의 적정 지급수준에 관한 시사점을 정리하였다.

첫째, 상이등급 간 보상 격차를 어느 정도로 하는 것이 합리적이며 사회적으로 받아

들여질 만한가에 대한 논의가 필요하다. 국가유공자 등에게 지급되는 보상금은 다른 제도와 비교할 때 등급 간 격차가 크게 발생하고 있다. 특히 상이1급1항~1급3항의 경우 보상금에 중상이부가수당을 포함하여 지급하므로 이들 등급과 그 외 상이등급을 비교하면 급여비율의 격차가 크게 벌어진다. 이는 노동능력상실률에 따른 급여율과 비교하여도 보훈급여금은 상위 등급의 경우 재해보상제도보다 높고, 하위 등급의 경우에는 더 낮게 책정하고 있다. 물론 노동능력상실률에 급여비율이 비례적일 필요는 없으며, 장애정도가 심할 경우 추가적인 수당을 지급하는 것은 다른 제도에서도 흔히 발생하는 것이므로 이것 자체가 문제가 되지는 않는다. 다만 그 보상 격차가 어느 정도가 적절한 것인가에 대해서는 논의가 필요하다고 생각된다.

둘째, 하위 상이등급의 장애범위가 너무 넓어 적절한 보상수준을 결정하는 것이 쉽지 않아 보인다. 상이6급1항까지는 대체로 재해보상제도의 급수와 동일하나, 상이7급의 경우 재해보상제도의 장애10급부터 14급까지를 망라하여 분포하고 있다. 장애10급에 가까운 상이7급 대상자와 장애14급에 가까운 상이7급 대상자는 욕구가 다를 수밖에 없어 이들 모두를 만족하는 적정 보상수준을 결정하는 것이 쉽지 않을 것이다. 상이7급의 적정한 보상수준을 논의함에 있어 상이7급의 장애정도에 대한 고려가 필요할 것으로 생각된다.

셋째, 보훈보상제도와 재해보상제도의 중복수급을 포함하여 희생과 공헌에 따른 보상의 형평성을 만족하고 있는지에 대한 실증 분석이 필요하다. 재해보상제도의 중복조정방식이 각기 상이하고 여러 요인이 복합적으로 작용하여 급여액이 결정되므로 실제 보상수준에 대한 실증적인 검토가 필요하다. 예를 들어 장애보상의 경우에도 퇴직이 언제 발생하는지 등 많은 변수들이 작용하여 급여액을 결정하므로 재해자의 보상수준을 비교하기가 힘들다. 실증적인 자료를 기반으로 보훈보상제도와 재해보상제도와 비교 분석을 통해 적정 수준을 검토하는 것이 필요할 것이다.



제3장

보훈급여금의 준거지표 및 인상수준 결정체계

제1절 합리적 보상을 위한 준거지표 설정

제2절 보훈급여금 인상수준 결정체계

제3장

보훈급여금의 준거지표 및 인상수준 결정체계

제1절 합리적 보상을 위한 준거지표 설정

1. 현황 및 문제점

현재 국가유공자를 위해 운영하고 있는 보상금의 보훈보상원칙 및 지급기준 등에 대해 살펴보면, 국가유공자에우법 제7조제1항에서 보상원칙은 국가유공자, 유족 또는 가족에게는 유공자의 희생과 공헌 정도에 따라 보상하되, 생활수준과 연령 등을 고려하여 보상수준을 다르게 할 수 있도록 하고 있다.

이를 기초로 국가유공자를 위한 보상금을 지급하는 준거지표는 통계법 제3조제2호에 따라 통계청장이 지정하여 고시하는 가계조사 통계의 ‘전국가구 가계소비지출(3인가구)’ 등을 고려하여 국가유공자의 희생과 공헌정도에 상응하여 결정하고 있다. 즉, 전국 3인 가구 가계소비지출액을 1급1항 보상금의 기준금액으로 정하여('06년) 이를 기초로 보상금을 지급하고 있다.

2017년 기준 보상금 수준을 보면 목표수준(100%)을 초과[1급1항 보상금(2,693천원) > 3인 소비지출액(2,603천원)] 하였으나, 2017년 가계소비지출액 산정 방식이 변경되면서 2018년 기준이 조정되어 2018년 기준으로 91.9%를 지급하고 있다.

2018년 1급1항 보상금(2,828천원) < 2018년 3인가구 소비지출액(3,075천원)(통계청, KOSIS, 2020.04.17.인출)

현재 우리나라의 경제사회발전 수준을 볼 때, 목표수준이 수년 내에 100%를 초과달성할 수 있을 것으로 보이며, 향후 보상금이 목표수준 100% 도달이후 그 수준을 그대로 유지할 것인지 아니면 준거지표와 목표를 새롭게 설정할 것인지 검토가 필요한 시점이다.

2. 검토 방향 및 내용

준거지표와 관련한 검토방향은 다음과 같은 기준을 통해 분석하였다. 즉 국가 유공자에 대한 예우가 충분한지(=충분성), 준거지표의 산출근거가 되는 자료가 충분히 신뢰할 수 있는지(=신뢰성), 준거지표 수준이 합리적(=합리성)으로 설정되어 있으며, 지속가능한 것인지(=지속가능성)를 토대로 준거지표와 관련된 사항을 살펴보고자 하였다. 세부적으로는 아래와 같다.

- 충분성 : 국가유공자의 예우와 처우에 부족함이 없고, 다른 제도와 의 형평성 문제 등 검토
- 신뢰성 : 객관적이고 공신력이 있는 기준인지 검토
- 합리성 : 국가유공자는 물론 국민들이 동의하는 정도의 실현가능성이 있는 수준
- 지속가능성 : 영예로운 생활이 유지·보장되는 수준으로 중장기적으로 사용 가능한 준거지표 여부와 재정부담 등 고려

준거지표와 관련된 검토방향을 토대로 세부적으로 분석하게 될 현재 준거지표는 통계청 가계조사 통계의 ‘전국가구 가계소비지출(3인 가구)’을 기준으로 설정하고 있다. 따라서 우리 절에서는 현재의 준거지표가 검토방향에서 제시하고 있는 네 가지 틀을 기준으로 볼 때 합리적으로 설정되어 있는지를 파악해 보고자 한다.

3. 국내외 유사사례

가. 국내 유사사례

국내의 제도 중에서 먼저 공무원 재해보상제도와 군인 재해보상제도에서 사용되고 있는 보상의 기준이 되는 준거지표가 무엇인지 살펴보고자 하며, 이외에 추가적으로 근로자가 업무상 재해를 입었을 때 보상을 위해 시행하는 산업재해보상연금제도에서 보상의 기준과 국민의 복지를 위해 최저생활을 보장하고 있는 국민기초생활보장제도 또한 함께 비교하였다.

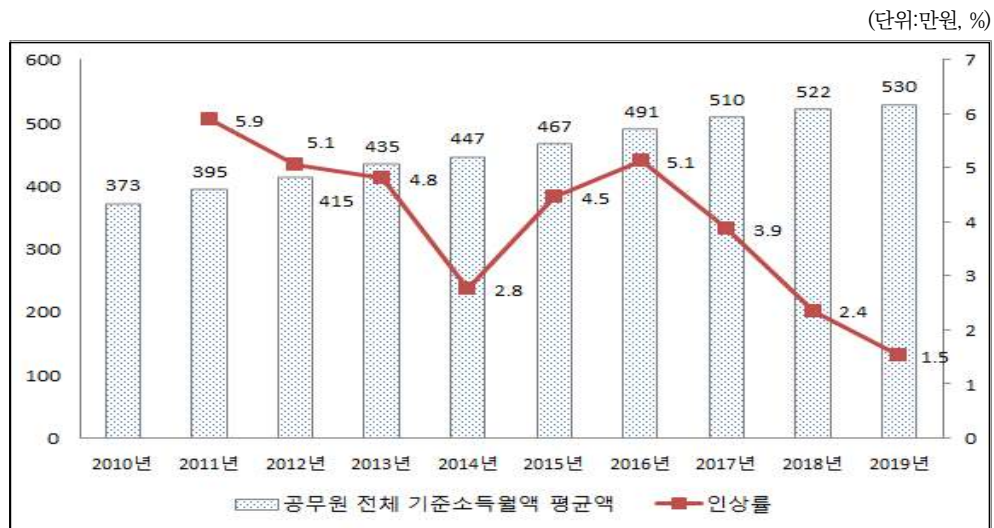
공무원재해보상제도에서의 준거지표는 기준소득월액과 기준소득월액 평균액을 사

용하고 있다. 여기서 기준소득월액은 공무원의 장해급여와 재해유족급여와 부조급여의 기준이 되는 지표로 사용하고 있으며(공무원 재해보상법 제6조), 기준소득월액 평균액은 전체 공무원을 대상으로 기준소득월액의 총액을 전체 공무원 수로 나누어 산정하고 있다(공무원연금법 시행령 제 26조 2항).

기준소득월액의 계산은 “일정 기간 재직하고 얻은 소득에서 비과세소득을 제외한 금액의 연지급 합계액을 12개월로 평균한 금액”이며(공무원연금법 제3조 4항), 산식은 비과세소득을 제외한 소득을 12개월로 나누어 (1+공무원보수인상률)을 곱한 값을 사용하고 있다(공무원연금법 시행령 제 5조).

최근의 변화를 보면, 인상률은 점차적으로 줄어들어 최근에는 1.5% 증가하였으며, 기준소득월액 수준은 530만원대로 나타나고 있다.

[그림 3-1] 공무원 전체 기준소득월액 평균액 및 인상률



자료: 공무원연금공단. '공무원 전체의 기준소득월액 평균액' <https://www.geps.or.kr>에서 2020.05.18. 인출.

군인 재해보상제도 준거지표는 공무원재해보상제도와 같이 '기준소득월액'에 기초하고 있다. 군인연금법 제3조 정의에 "기준소득월액"이란 기여금 및 급여 산정의 기준이 되는 것으로서 일정 기간 복무하고 얻은 소득 중 과세소득의 연 지급 합계액을 12개월로 평균한 금액을 의미하는 것으로 되어있다.

산업재해보상보험 제도는 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 간병급여, 유족급여, 상병

보상연금, 장의비, 직업재활급여, 진폐급여로 구분하며 이중 요양급여는 산재보험 의료기관에서 요양을 할 수 있도록 하는 것이며, 나머지 급여는 평균임금을 기준으로 급여액을 산정하여 달리 보상하고 있다(산업재해보상 보험급여, 2020.5.18. 인출). 평균임금은 근로기준법 제2조 6항에 정의에 따라, 평균임금 산정사유 발생한 날 이전 3개월 간 그 근로자에게 지급된 임금 총액을 같은 기간 동안 일한 총일수로 나눈 금액을 말한다.

〈표 3-1〉 임금평균액의 증가율 소비자물가변동률

(단위:%)

구분	임금평균액의 증가율	소비자물가변동률
2014년	4.22	1.46
2015년	2.97	1.36
2016년	2.96	0.86
2017년	3.92	0.90
2018년	3.20	1.54
2019년	4.24	1.65

주: 고용노동부 장관의 산업재해보상보험법 제36조 제4항 및 동법 시행령 제 22조 제 1항에 의한 근로자 임금 평균액의 증감률과 소비자물가변동률 고시

자료: 고용노동부, '근로자 임금 평균액의 증감률과 소비자 물가변동률' <http://www.moel.go.kr>에서 2020. 5.18 인출

국내 유사제도의 보상금의 준거지표를 사례별로 다시 보면, 보훈보상제도에서 준거지표는 가계의 소비지출액을 활용하며, 이는 통계청이 공표하는 전국가구의 가계소비지출액을 말한다. 보건복지부의 국민기초생활보장제도는 기준중위소득을 활용하고 있으며, 역시 통계청이 공표하는 전국 가구의 경상소득 중간 값과 최근 가구의 평균 증가율 등을 고려하여 산정하고 있다.

앞에서 설명한 공무원재해보상제도와 군인재해보상제도는 재직기간과 재직자의 월급을 이용하여 기준월소득액과 평균기준월소득액을 산정하여 준거지표로 이용하고 있으며, 산업재해보상보험제도는 근로자의 당해 연도 평균임금을 준거지표로 활용하고 있다.

각 준거지표 산정의 특성을 보면, 공무원재해보상제도와 군인재해보상제도는 월급여를 활용하기 때문에 산정이 안정적이고 따로 조사를 하지 않고 행정자료를 이용하고 있다. 반면에 보훈보상제도와 국민기초생활보장제도는 통계청이 공표하는 소득이나

지출 자료를 활용하여 기준이 되는 값을 산출해야하고, 특히 소득 자료는 최근 공식통계의 변경과 소득의 산출방식과 표본추출 방식 등이 변화함에 따라 안정화되기까지 시간이 필요한 상황이다. 산업재해보상보험제도는 근로자의 3개월 평균임금을 활용하고 있다. 세부적인 사항은 아래 표와 같다.

〈표 3-2〉 주요제도의 준거지표 사례

제도	법령(조항)	준거지표	기구	준거지표산출
보훈보상제도	「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제7조(보상 원칙) ① 국가유공자, 그 유족 또는 가족에게는 국가유공자의 희생과 공헌의 정도에 따라 보상하되, 그 생활수준과 연령 등을 고려하여 보상의 정도를 달리할 수 있다. <개정 2011. 9. 15.> 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제12조(보상금) 4항 ④ 보상금의 지급수준은 「통계법」 제3조 제2호에 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.	가계소비지출액	-	통계청 공표 전국가구 가계소비지출액 등을 고려, 유공자의 희생과 공헌정도, 생활수준과 연령 등을 고려
국민기초생활보장제도	「국민기초생활보장법」 제6조의 2(기준 중위소득의 산정) ① 기준중위소득은 「통계법」 제27조에 따라 통계청이 공표하는 통계자료의 가구 경상소득(근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산한 소득을 말한다)의 중간값에 최근 가구소득 평균 증가율, 가구규모에 따른 소득수준의 차이 등을 반영하여 가구규모별로 산정한다. ② 그 밖에 가구규모별 소득수준 반영 방법 등 기준 중위소득의 산정에 필요한 사항은 제20조제2항에 따른 중앙생활보장위원회에서 정한다.	기준중위소득	중앙생활보장위원회 심의의결	통계청 공표 가구 경상소득 중간 값+최근 가구 평균 증가율 + 가구 규모를 반영
공무원재해보상제도	「공무원재해보상법」 제6조(공무원재해보상심의회) 3항 급여결정에 관한 사항 「공무원연금법 시행령」 제5조(기준소득월액의 결정)에 명시: 기준소득월액은 비과세소득을 제외한 소득을 12개월로 나누어 (1+공무원보수인상률)을 곱한 값을 사용 평균기준소득월액=재직기간 중 매년 기준소득월액을 공무원보수인상률등을 고려하여 현재가치로 환산한 후 합한 금액을 재직월수로 나눈 금액으로 매년 4월에 고시	기준소득월액, 기준소득월액 평균액	공무원재해보상심의회	공무원 전체의 기준소득월액 평균액(세전 과세소득), 급여인상은 연도별 공무원보수인상률에 1을 더해 곱한 값 사용
군인재해보상제도	「군인연금법」 제3조 제1항 제1호에 따른 '기준소득월액'과 2호에 따른 '평균기준소득월액'을 기초로 산정	기준소득월액	군인재해보상심의회	군인 개인의 과세소득을 12개월로 나눈 금액에 군인보수인상률 반영
산업재해보상보험제도	산업재해보상보험법 제5조(정의), 제36조(보험급여의 종류와 산정기준 등)에 따라 근로자의 평균임금 사용	근로자 3개월간 평균임금	-	근로자 평균임금

나. 해외 유사사례

해외사례로 미국과 호주의 사례를 살펴보면, 먼저 미국의 경우 상이보상금(disability compensation, DC)의 연도별 보상금의 인상률은 인플레이션으로 인한 이전의 구매력이 잠식되지 않도록 보장하기 위해 상이보상금을 가계생계비(cost-of-living adjustments, COLA)⁷⁾지수와 연동하여 조정하여 운영하고 있다(임완섭 외, 2017, pp.90-91). 연금(Pension)의 기본급여액 산정을 위해 제대군인부는 매년 연금액 산정 시, 먼저 연금수급자의 연소득⁸⁾을 측정하고 있다(임완섭 외, 2017, p.102). 의회에서 정한 연간 최대연금액 한도에서 수급자의 연소득을 차감한 후, 남은 차액만큼이 급여액으로 결정되는 것이다. 그 결정금액을 12개월로 분할한 액수를 매달 지급하게 된다(임완섭 외, 2017, p.102).

호주의 복무연금은 통상 1년에 2번 조정되는데, 크게 생활비와 평균 임금 두 가지 기준이 고려되고 있다. 생활비는 소비자물가지수(CPI; Consumer Price Index)에 의해 측정되는데, ‘연금수령자를 위한 특수 생계비 지수(Pensioner and Beneficiary Living Cost Index)’가 적용된다(임완섭 외, 2017, p.130). 평균임금은 남성 평균 주급(Male Total Average Weekly Earnings)에 의해 측정되며, 일단 소비자 물가지수가 먼저 고려되어 급여 인상(감소)률이 결정된다. 이 방식으로 인해 부부 합산 연금 최대 급여액이 남성 주급의 약 41.8%가 되는지 비교하여, 만약 이보다 낮을 경우 약 41.8%로 인상하고 있다. 즉, 남성 평균 주급의 약 41.8%가 급여 기준선이 되며, 단독 가구의 경우 산출된 금액의 66.6%를 일괄적으로 적용하며, 단독 가구의 연금 수령액은 남성 평균 주급의 약 27.5% 선에서 결정되고 있다(여유진 외, 2017; 임완섭 외, 2017).

7) 가계생계비조정은 연방정부의 법령에 의해, 사회보장 급여의 조정률과 동일한 비율로 조정됨. '16년은 0.3%, '17년은 2.0%, '18년은 2%(17.12.29일부터 적용)이었음(임완섭 외, 2017)

8) 연소득은 수급자가 1년간 받은 총소득에서 법으로 정한 공제액을 차감하여 측정함

4. 검토 결과 및 정책방향

가. 검토내용별 검토 방법 및 과정

현재 국가보훈처의 국가유공자를 위한 보상금 준거지표는 가계동향조사 통계의 ‘전 국가구 가계소비지출(3인 가구)’을 기준으로 하고 있다. 이하에서 새로운 준거지표로 검토될 수 있는 것을 보면, 크게 소득과 소비로 구분할 수 있으며, 이들 지표들이 준거지표로 활용될 수 있는지 검토해 보고자 한다. 검토방법은 위에서 제시한 검토방향을 기초로 하고 있다.

아래 표에 제시된 준거지표를 보면, 먼저 소득 및 소비 기준에서는 이미 2017년 사전 연구에서 소득보다는 지출을 기준으로 하는 것을 제안한 바가 있다. 소득은 이론적으로 경제요소를 제공하고 그 대가로 얻는 임금, 지대, 이자 등을 의미한다. 경제요소로 노동자는 노동력을 제공하고 거기로부터 임금을 받게 되며, 토지나 주택 등을 통해서 지대, 임대소득 등이, 자본 공여를 통해서 이자 등을 대가로 지급 받게 된다. 소득은 소비되거나 저축과 투자로 전환된다. 즉 $\text{소득} = \text{소비} + \text{저축} + \text{투자}$ 의 합으로 표현할 수 있다. 반면에 지출은 개인들이 욕구충족을 위해 재화와 용역을 구입하여 사용하고 소모하는 활동을 의미한다. 개인들의 욕구충족으로는 대표적으로 의식주를 들 수 있으며, 이외에 인간이 기본적인 활동을 위해 필요한 재화나 용역을 소비하는 것을 의미한다. 한국이라는 곳에서 생활하기 위해 필수적으로 들어가는 식품비, 주거비, 의료비, 피복신발비, 문화오락비, 교육비 등을 포함하게 된다. 보훈급여금과 관련하여 보면, 보훈급여금은 국가를 위해 희생하고 공헌한 분들의 숭고한 정신을 기리고, 그들의 영예로운 삶과 복지향상을 도모하는 것을 주요한 목적으로 삼고 있다. 법 목적을 토대로 보면 보훈급여금은 별도의 노동력, 토지 등의 경제적 요소를 제공한 댓가로 지급받기 보다는 국가유공자들의 숭고한 뜻을 기리고 영예로운 삶과 복지향상을 기린다는 측면에서 국가유공자들이 한국에서 살아가는데 있어 필요한 서비스를 언제든지 누리고 향유할 수 있는 권리를 보장하고 지원받을 수 있는 비용을 제공하는 의미를 지니고 있다. 국가유공자예우법 2조에서도 영예로운 생활이 유지·보장되도록 실질적인 보상이 되어야 한다고 설명하고 있다. 국가유공자의 생활이 잘 유지되고 보장되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 소득보다는 소비를 의미하는 설명으로 볼 수 있다. 이와 같이 소득과

소비가 가지는 이론적 의미와 국가유공자의 뜻을 기린다는 점을 종합적으로 고려해 보면 준거지표의 기준으로서 소득과 소비 중에서는 소비가 준거지표로 활용하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 이외에도 신뢰성 측면에서 소득기준의 경우 통계청 자료 기준으로 여전히 소득 통계는 변화하고 있으며, 안정성을 가지기에는 시간이 좀 더 소요될 것으로 보인다. 반면 2020년 가계동향조사는 소득 및 지출 통합조사방식으로 변경되었으며, 특히 지출은 가계부 기장방식을 사용하고 있다. 반면 가계금융복지조사는 행정자료가 추가됨에 따라 소득통계의 불안정성이 해소되지 않고 있다. 따라서 현재 적용되고 있는 지출기준이 준거지표로서는 적정하다고 평가된다.

합리성 및 충분성 측면에서 보건복지부 기준중위소득과 최저임금은 국민들이 생활하는데 있어서 최저한의 수준(National Minimum)을 보장하는 것으로 이미 국가유공자를 위한 상이등급 1급 1항의 수준은 이를 넘어서고 있다는 점에서 동 기준을 적용하는 것은 무리가 있다. 공무원 평균소득은 국가 경제 상황에 따라 매년 상승하기 보다는 줄어들거나 동결되는 경우도 발생할 수 있다(예를 들어, 2020년 코로나19로 경기침체시 소득 증가에 제약)는 점에서 소득수준의 충분성을 보장하기가 어렵다. 국민연금 평균 소득 역시 가입자 특성(사업장 및 지역가입자)에 따라 평균소득에 차이가 발생할 수 있다는 점에서 어느 것을 선택하느냐에 따라 차이가 발생할 수 있다. 이와 같은 여러 측면을 고려시 현재 적용하고 있는 보상금 준거지표인 통계청의 가계동향조사 통계의 ‘전국가구 가계소비지출(3인 가구)’를 유지하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이하에서는 ‘전국가구 가계소비지출(3인 가구)’기준을 좀 더 세밀하게 평가해 보고자 한다.

〈표 3-3〉 준거지표 적용가능 지표(안)

구 분	소 득 기 준					소 비 기 준	
	공무원 평균소득	국민연금 평균소득	중위소득 (2인, 3인)	최저임금	가계소득 (2인, 3인)	3인가구	2인가구
기 관	인사처	연금공단	복지부	고용부	통계청(가계동향조사)		

주: 국가유공자 평균 가구원수 2.3명('18년 생활실태조사)

보상금 준거지표는 가계조사 통계의 ‘전국가구 가계소비지출(3인 가구)’를 사용하고 있으며, ‘3인 가구’를 기준으로 하고 있다. 2000년대 이후 고령화 및 핵가족화로 인해

대표적인 가구 형태가 1인 혹은 2인 가구의 비중이 증가하고 있는 속에서 3인 가구를 유지하기 위한 근거가 무엇인가. 이에 대해 살펴보면, 통계청 인구주택센서스를 기준으로 보면, 2005년까지는 4인 가구 비중이 가장 높았지만, 2010년에는 2인 가구가 2015년 이후에는 1인 가구 비중이 증가하면서 1인 가구에 대한 관심이 집중되고 있다.

〈표 3-4〉 가구원 수 규모(1980~2015)

(단위 : 천 가구, %)

가구원수	1995년 ^T	2000년 ^T	2005년 ^T	2010년 ^T	2010년 ^R	2015년 ^R	2016년 ^R
일반가구	12,958 (100.0)	14,312 (100.0)	15,887 (100.0)	17,339 (100.0)	17,656 (100.0)	19,111 (100.0)	19,368 (100.0)
1인	1,642 (12.7)	2,224 (15.5)	3,171 (20.0)	4,142 (23.9)	4,218 (23.9)	5,203 (27.2)	5,398 (27.9)
2인	2,185 (16.9)	2,731 (19.1)	3,521 (22.2)	4,205 (24.3)	4,336 (24.6)	4,994 (26.1)	5,067 (26.2)
3인	2,636 (20.3)	2,987 (20.9)	3,325 (20.9)	3,696 (21.3)	3,798 (21.5)	4,101 (21.5)	4,152 (21.4)
4인	4,110 (31.7)	4,447 (31.1)	4,289 (27.0)	3,898 (22.5)	3,887 (22.0)	3,589 (18.8)	3,551 (18.3)
5인 이상	2,385 (18.4)	1,922 (13.4)	1,582 (10.0)	1,398 (8.1)	1,417 (8.0)	1,224 (6.4)	1,200 (6.2)

주: 2015년R과 2016년R 자료는 행정자료를 활용한 등록센서스 방식의 집계 결과이며 2005년T 이전자료는 전통적 현장조사방식의 집계자료임

자료: 통계청 조사관리국 인구총조사과. (2017.8.31). 2016 인구주택 총조사 전수집계결과 보도자료.

1인 가구 비중이 증가함에도 준거지표로서 3인 가구를 유지해야 하는 근거에 대해 살펴보면, 첫째, 1인가구의 구성을 보면 청년과 노인가구가 많은 비중을 점유하고 있다. 최근 들어 청년가구주 비중이 줄어들고 50대 중고령층과 65세 이상 노인가구주 비중이 늘어나고 있다. 이들 가구의 특성을 보면, 노인가구의 경우 한국에서 가장 높은 빈곤율을 유지하고 있으며, 이로 인한 낮은 소득은 소비를 억제함으로써 다른 가구에 비해 소득과 지출수준이 낮게 나타나고 있다. 즉 1인 혹은 2인 가구로 준거지표를 설정 시 낮은 소득과 지출을 기준으로 할 수 있는 문제가 발생할 수 있다. 반면에 3인 가구는 경제활동이 활발하고 소득과 지출수준이 높은 30대와 50~64세의 비중이 높아 적정수준의 소득과 지출수준을 설정하는데 유리하다.

〈표 3-5〉 1인 및 3인 가구 가구주연령별 분포

(단위 : %)

1인가구	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
34세 이하	31.6	30.9	30.3	29.7	29.3	28.7	28.2	27.6	27.2	26.9
35-49세	24.6	24.5	24.5	24.4	24.5	24.6	23.8	23.5	23.2	22.6
50-64세	20.1	21.3	21.9	22.6	23.0	23.5	24.3	24.8	25.0	25.4
65세 이상	23.7	23.3	23.2	23.3	23.2	23.2	23.8	24.1	24.7	25.1
3인가구	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
34세 이하	14.3	13.7	13.1	12.5	11.8	10.9	10.2	9.4	8.8	8.3
35-49세	38.4	37.5	36.8	36.1	35.9	35.7	35.4	35.3	35.0	34.2
50-64세	36.6	37.7	38.1	38.8	39.0	39.4	40.1	40.5	40.9	41.5
65세 이상	10.8	11.2	11.9	12.6	13.3	14.1	14.4	14.8	15.4	16.0

자료: 통계청, KOSIS, 장래가구추계, http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv에서 2020. 6. 19. 인출.

둘째, 가구원수를 기준으로 보면, 1인 가구 비중이 2016년 27.9%로 가장 높았지만, 이를 인구로 환산하면 약 540만 명 수준이다. 반면에 3인 가구의 비중은 21.4%로 415만 가구이지만 인구로 환산하면 1,245만 명으로 인구 규모가 1인 가구에 비해 3인 가구가 2.3배로 더 많이 분포하고 있다. 3인가구는 가구측면에서는 낮은 비율이지만, 이를 인구로 환산하면 영향이 더 크다는 점에서 지원 필요성이 더 증가하게 된다.

셋째, 해외국가의 경우에도 1~2인 가구의 비중이 우리나라와 같이 가구들 중에서 가장 높은 비율을 점유하고 있지만, 공공부조의 기준선을 정하는 표준가구는 여전히 3인 혹은 4인 가구를 기준으로 하고 있다. 이미 앞에서 설명한 1인 가구의 낮은 지출수준과 인구측면을 함께 고려하고 있는 것이다.

〈표 3-6〉 국가별 가구규모 현황

(단위: %)

구 분		1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인이상	합계
미국	1970	17.1	28.9	17.3	15.8	10.3	10.6	100.0
	1980	22.7	31.4	17.5	15.7	7.5	5.3	100.0
	1990	24.6	32.3	17.3	15.5	6.7	3.7	100.0
	2000	25.5	33.1	16.4	14.6	6.7	3.7	100.0
	2005	26.6	33.0	16.1	14.5	6.3	3.5	100.0
	2010	26.7	33.6	15.9	13.7	6.3	3.9	100.0
	2015	28.0	33.6	15.5	13.2	6.0	3.7	100.0
일본	1985	20.8	18.4	17.9	23.7	11.1	8.2	100.0
	1990	23.1	20.6	18.1	21.6	9.4	7.3	100.0
	1995	25.6	23.0	18.5	18.9	8.0	6.1	100.0
	2000	27.6	25.1	18.8	16.9	6.8	4.8	100.0
	2005	29.5	26.5	18.7	15.7	5.8	3.7	100.0
	2010	32.4	27.2	18.2	14.4	5.0	2.8	100.0
	2015	32.5	28.0	18.3	14.0	4.8	2.5	100.0
캐나다	1996	24.2	31.6	16.9	17.0	7.0	3.3	100.0
	2001	25.8	32.6	16.3	22.3		3.1	100.1
	2006	26.8	33.6	15.9	20.8		2.9	100.0
	2011	27.6	34.1	15.6	14.3	5.4	2.9	100.0
	2016	28.2	34.4	15.2	13.8	8.4		100.0

자료: 김태완 외. (2018). 1-2인 가구 증가 등 인구구조변화를 반영한 기초생활보장 개선방안 연구. p. 74 재인용.

〈표 3-7〉 외국 최저생계비에서의 표준가구

국가	최저생계비		표준가구규모	표준가구구성	비고
미국	CNS의 MBM		4인	2인 성인, 2인 아동	연령제시×미국의 대표적 가구형태 기준
캐나다	MBM		4인	25~49세 부부, 13세 남아, 9세 여아	
일본	후생성 생활보호 기준	~1984	4인	35세(남), 30세(여), 9세(남), 4세(여)	근로자가구 기준
		1985~	3인	33세(남), 29세(여), 4세(남)	근로자가구 기준
국가간 비교연구	Behrendt		4인	35세(남), 35세(여), 7세, 5세	

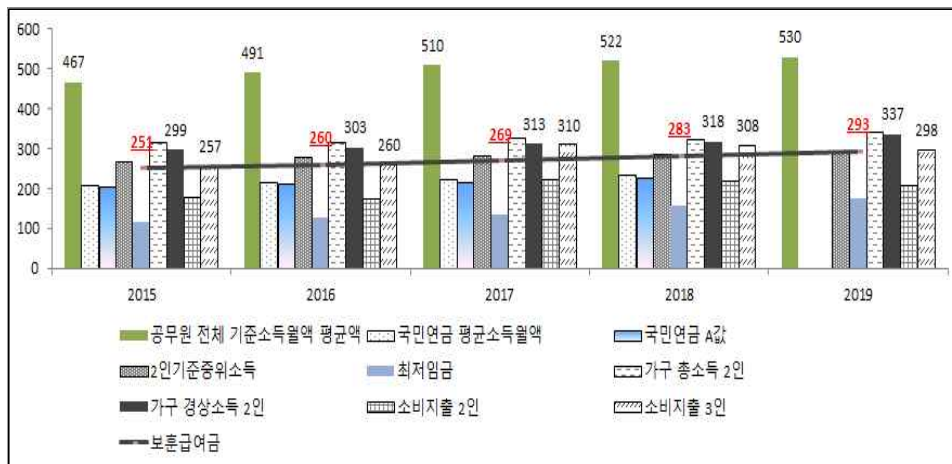
자료: 김태완 외. (2018). 1-2인 가구 증가 등 인구구조변화를 반영한 기초생활보장 개선방안 연구. p. 73 재인용.

나. 검토결과

현재 적용하고 있는 준거지표를 충분성의 측면에서 보면, 2020년 1급1항 보상금의 기준금액은 2018년 전국가구 소비지출(3인 가구) 수준에 접근 중이다. 이를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 다른 제도와 비교를 보면, 아래 그림은 앞에서 제시한 여러 준거 지표들과 보훈급여금의 수준을 비교한 것이다. 그림에서 보듯이 보훈급여금 수준과 차이를 보이는 것은 공무원 전체 기준소득월액 평균이며, 나머지 준거지표 대안은 보훈급여금과 유사하거나 낮은 것을 볼 수 있다. 가구 총소득 및 경상소득 2인, 소비지출 3인 기준은 소폭이지만 보훈급여금에 비해 높았으며, 국민연금과 최저임금은 낮았으며, 기초생활보장제도 기준중위소득 2인 기준과는 유사한 수준이었다. 참고로 공무원 전체 기준소득월액 평균액은 공무원이 퇴직이후 받게 되는 퇴직연금의 급여산정을 위한 기준이며, 퇴직연금의 소득대체율은 약 50%대라는 것을 기준으로 하면, 현재의 보훈급여금이 이를 넘어서고 있는 것을 확인할 수 있다. 기초생활보장제도의 기준중위소득은 우리나라 국민들의 소득 수준 중 중간부분으로 평균적 수준을 의미하며, 동 수준은 소비지출 3인과 거의 비슷한 수준이라는 점에서 보훈급여금 수준은 적절한 것으로 볼 수 있다.

[그림 3-2] 준거지표 적용가능 지표와 보훈급여금 비교

(단위: 만원)



자료: 통계청 홈페이지; 인사혁신처 홈페이지; 최저임금위원회 홈페이지; 국민연금연구원. (2019). 생생통계.

둘째, 국가보훈대상자들의 연령을 고려하여 분석해 보면, 2018년 국가보훈실태조사에서 보훈대상자 평균연령은 71.0세로 조사되었다(임완섭 외, 2018, p.146). 만 65세 이상 고령층이 83.2%에 이르고 있다. 고령층 관련 적정소득 보장 수준에 대한 연구 및 조사들을 보면, 아래 표에서 보듯이 부부기준 적정노후생활비는 243.4만원으로 50~59세가 가장 높은 268만원 수준이었다(송현주 외, 2018, p.118).

〈표 3-8〉 한국의 적정노후생활비 변화(국민노후보장패널 조사 기준)

(단위: 월/만원)

구분	2011		2013		2015		2017	
	적정 노후생활비 (부부기준)	적정 노후생활비 (개인기준)	적정 노후생활비 (부부기준)	적정 노후생활비 (개인기준)	적정 노후생활비 (부부기준)	적정 노후생활비 (개인기준)	적정 노후생활비 (부부기준)	적정 노후생활비 (개인기준)
계	184.0	109.6	224.1	141.6	236.9	145.3	243.4	153.7
50~59세	211.4	125.5	248.2	156.8	260.8	159.0	268.0	168.7
60~69세	190.8	112.5	210.2	132.6	228.2	140.5	242.4	153.2
70~79세	162.2	97.8	184.4	117.1	201.4	124.9	208.9	134.0
80세 이상	149.0	90.0	172.6	105.7	191.5	116.9	194.1	121.4

자료: 통계청. KOSIS. 적정노후생활비. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv에서 2020. 6. 19. 인출.

통계청 가계금융복지조사를 통해 노후의 최소생활비와 적정생활비를 보면 적정생활비 수준은 2018년 283만원, 2019년 291만원으로 국민노후보장패널에 비해서는 다소 높게 조사되었다. 이와 같이 적정생활비를 2020년 상이 1급 1항의 보상금 수준이 307만원인 것과 비교하면 현재의 보상금 수준은 적정한 노후생활 수준을 보장하고 있다고 평가할 수 있다.

〈표 3-9〉 통계청 기준 적정노후생활비 변화(가계금융복지조사 기준)

(단위: 월/만원)

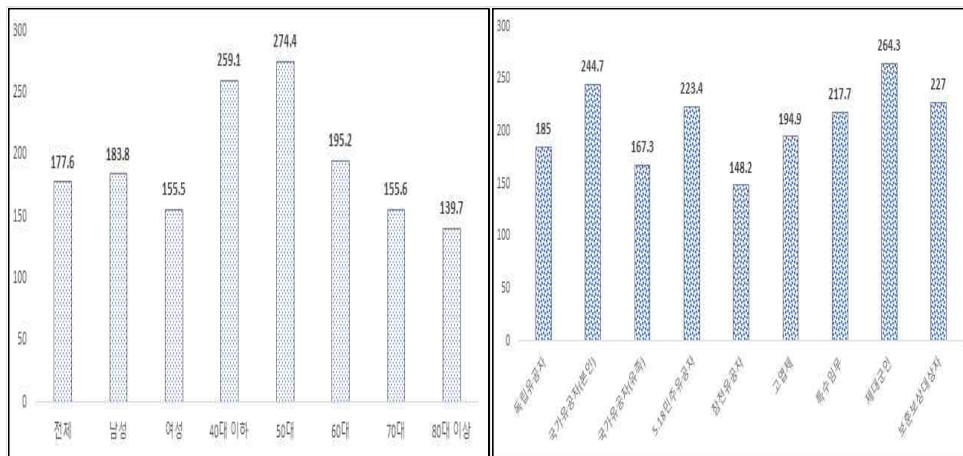
구분	2014	2015	2016	2017	2018	2019
최소생활비	168	177	183	192	197	200
적정생활비	247	254	264	276	283	291

자료: 통계청 복지통계과. (2019.12.17.) 2019년 가계금융복지조사 결과; 통계청 복지통계과. (2018.12.20.). 2018년 가계금융·복지조사 결과; 통계청 복지통계과. (2017.12.21). 2017년 가계금융·복지조사 결과; 통계청 복지통계과. (2016.12.20.). 2016년 가계금융·복지조사 결과; 통계청 복지통계과. (2015.12.21). 2015년 가계금융·복지조사 결과; 통계청 복지통계과. (2014.11.14). 2014년 가계금융·복지조사 결과

셋째, 2018년 조사된 국가보훈대상자 실태조사를 토대로 보면, 보훈대상자의 전체 월평균 소비지출은 177.6만원이었으며 지출수준이 가장 높은 50대를 기준으로 해도 월 소비지출 수준은 274.4만원 수준이었다. 현재의 보상금 수준으로 충분한 지출이 가능한 수준으로 볼 수 있다.

[그림 3-3] 2018년 국가보훈대상자 소비지출 수준

(단위: 만원)



자료: 임완섭 외. (2018). 2018년 국가보훈대상자 생활실태조사.

마지막으로 2019~2020년 사이 경제 불안정, 코로나-19 등의 영향으로 소득은 물론 소비지출 수준이 크게 증가하지 않을 것으로 예상되고 있다. 국민 고통을 함께 수용한다는 측면에서 보상금의 지속적 인상은 쉽지 않을 것으로 판단된다. 향후 코로나-19 등의 영향이 줄어드는 것을 고려하여 보상금을 조정하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 따라서 현재 지급되고 있는 보상금의 기준액은 전국가구 소비지출에 비해 낮지 않은 수준인 것으로 판단할 수 있다.

더불어 살펴볼 수 있는 것은 준거지표의 기준이 되는 보상금 1급 1항에 대한 것이다. 경우에 따라서는 1급 1항보다 더 낮은 급수에서 준거지표를 설정하게 되면 좋지 않느냐는 의견이 있기도 하다. 1급 1항의 장애정도는 아니지만 노동력을 100% 상실한 장애등급을 기준으로 하여 준거지표를 설정하는 것이 국가유공자의 송고한 희생과 공헌을 기린다는 점에서는 일견 받아들일 수 있는 의견이기도 하다. 하지만 국가가 운영하는 제도와 정책은 합리적이고 국민 모두가 순응할 수 있어야 하며, 지속가능해야 한

다. 앞에서의 분석에서 보듯이 현재 1급 1항의 보상금 수준은 일반 국민의 평균지출 수준에 거의 접근하고 있으며, 앞으로는 동 수준을 상회할 수 있는 여건도 마련되어지고 있다. 국가유공자의 경우에는 현금을 통한 금전적 지원이외에도 간접적인 현물지원(의료, 교육, 취업 등) 등도 함께 받고 있으며, 배우자와 자녀들도 동일하지는 않지만 일정 정도의 희생과 공헌에 대한 지원을 받고 있다. 1급 1항 보다 낮은 급수를 기준으로 하게 되면, 추가적인 재원 소요는 물론이고, 기준으로 하는 급수 이상의 급수 기준은 일반국민의 평균적인 수준을 상회하게 되고, 오히려 이것이 국가유공자와 국민들 간 정서적 차이를 유발 할 수 있다. 한국의 경제성장이 지속되고 경제력이 선진국에 이르고 있지만, 여전히 우리 사회에는 여러모로 지원이 필요로 하는 취약층, 빈곤층이 존재하고, 국가성장과 경제력 유지를 위해 투자되어야 할 대상과 재원 등도 있다는 점에서 합리적 재정배분과 부담이라는 점에서 현재의 기준을 유지하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 현재의 기준을 유지한다고 해서 보상금 수준이 떨어지는 것은 아니며, 오히려 정부 재정의 합리적 배분을 통한 지속적인 경제성장은 비례적으로 국가유공자와 가족이 받아 갈 수 있는 몫을 함께 키우고, 희생과 공헌을 더욱 빛나게 할 수 있는 것이다. 또한 앞에서 살펴본 국내의 유사제도(산업재해, 군인·공무원 재해보상, 국가배상)도 상이 정도가 가장 높은 대상을 기준점으로 하여 일정비율로 급여 수준을 결정하고 있다.

신뢰성의 측면에서 통계청에서 매년 제시하고 있는 전국가구 가계소비지출에 대한 신뢰도가 높아지고 있다. 2016년 통계청 국가통계정책에 따라 가계동향조사가 소득 및 지출 조사로 구분되어 조사가 진행되었지만, 소득조사에 대한 신뢰, 불안정성 문제 등이 제기되면서 2019년 시범조사를 거쳐 2020년부터는 가계동향조사의 소득 및 지출 조사가 통합조사로 변경되었다. 더불어 2020년까지 제외되어 있던 농어가 가구도 포함되고, 표본 확대는 물론 소득과 지출이 함께 조사됨으로써 조사 통계에 대한 신뢰도가 증가하고 있다.

합리성측면에서 보면, 전국가구의 소비지출을 보장한다는 점에서 합리적으로 설정되어 있다. 우리나라 가구들이 핵가족화되어 가고, 1~2인가구가 늘어나고 있는 시점에서 평균적 가구(평균 가구원수)를 가정하여 3인 가구를 기준으로 하는 것을 합리적 선택으로 볼 수 있다. 하지만 상이등급별 차이가 일정하지 않고 근거가 부족하다는 점에서 준거지표를 기준으로 혹은 새로운 지표 등을 통해 상이등급 간 차이를 분명하게 조정할 필요가 있다.

지속가능성에서 현재의 지표를 사용할 경우, 보상금 인상수준에 대한 결정체계가 합리적으로 설정된다면 향후 재정이 급격히 증가하는 문제는 사전에 방지가 가능하다. 우선 검토될 수 있는 소비자물가상승률과 기타 지표(공무원 임금증가율, 최저임금 증가율 등) 등의 특성을 고려시 급격한 변화가 발생할 것으로 보이지 않는다는 점에서 준거지표에 대한 지속가능성도 무리가 없을 것으로 판단된다.

위와 같은 측면에서 현재 사용하고 있는 ‘전국가구 가계소비지출(3인 가구)’ 준거지표는 그대로 유지하되 상이등급 간 문제, 인상률 조정 방법 등에 초점을 둘 필요가 있다. 현재의 준거지표를 그대로 활용하더라도 일정기간(3년 혹은 5년) 이후 준거지표가 여전히 적정하게 유지되고 있는지를 평가하는 것을 제안하고자 한다. 국가유공자에 대한 보상은 최소한 일반국민이 누리는 사회보장제도 수준 보다는 높아야 하므로 코로나 사태 등 경제환경 변화 등으로 가계소비지출이 하락하는 경우 등을 감안하여 보건복지부에서 매년 발표하는 기준중위소득 지표수준도 함께 고려할 것을 제안하고자 한다.

다. 정책방안

보훈급여금 준거지표는 국내 주요 소득보장관련 제도에서 운영하고 있는 급여 수준들과 보훈급여금 수준을 비교해 보면, 현재의 보훈급여금 수준은 적절한 것으로 판단된다. 특히 보훈급여금 산정의 준거지표인 통계청 ‘전국가구 가계소비지출(3인 가구)’ 수준은 우리 연구가 설정하고 있는 충분성, 합리성, 신뢰성 및 지속가능성측면에서 부합되는 것으로 평가되었다. 향후 검토 사항은 언제든지 준거지표는 변할 수 있다는 점에서, 3~5년을 주기(가능하면 국가보훈실태조사 주기 기준)로 보훈급여금의 적정성에 대한 평가를 통해 현재의 준거지표가 국가유공자의 욕구에 부합되는지를 평가할 필요가 있다.

5. 소결

현재 보상금 준거지표는 통계법 3조2호에 따라 통계청장이 지정하여 고시하는 가계조사 통계의 ‘전국가구 가계소비지출(3인 가구)’ 등을 고려하여 ‘국가유공자의 희생과 공헌정도에 상응하게 결정하고 있다. 지금까지 준거지표가 적정하게 설정되고 있으며,

국가보훈대상자의 욕구(=지출)를 반영하고 있는지를 국내외 사례와 관련 통계 등을 활용하여 평가를 진행하였다. 평가지표로 충분성, 신뢰성, 합리성, 지속가능성 측면에서 평가 분석하였다. 평가결과를 보면 현재 “3인 가구의 가계 평균소비지출”을 보상금 준거지표로 설정하고 이를 기준으로 활용하는 것은 적절한 것으로 판단된다.

다만, 현재의 준거지표를 그대로 활용하더라도 일정기간(3년 혹은 5년) 이후 준거지표가 여전히 적정하게 유지되고 있는지를 평가해야 하며, 국가유공자에 대한 보상은 최소한 일반국민이 누리는 사회보장제도 수준 보다는 높아야 하므로 코로나 사태 등 경제환경 변화 등으로 가계소비지출이 하락하는 경우 등을 감안하여 보건복지부에서 매년 발표하는 기준중위소득 지표수준도 함께 고려할 것을 제안하고자 한다.

제2절 보훈급여금 인상수준 결정체계

1. 현황 및 문제점

현재 보훈급여금의 준거지표는 통계청 가계동향조사의 3인 가구 가계소비지출액으로 하고 있으며, 이를 토대로 정책협의를 통해 보훈급여금 인상수준이 결정되고 있다.

구체적으로 보면 2018년 1급1항 보상금(2,828천원) < 2018년 3인 가구 소비지출액(3,075천원)(통계청, 2020.4.17.인출)으로 아직은 3인 가구 소비지출액에 미달하지만, 단기간 내 동 수준에 도달할 것으로 예상된다.

준거지표 수준에 도달시, 차년도 부터는 별도의 기준을 통해 매년 인상률을 조정할 필요가 있게 된다. 현재는 구체적인 방안이 제시되고 있지 않으며, 사회적 합의 과정을 통해 새로운 그리고 합리적 방식의 보훈급여금 인상률 조정방안이 필요한 시점이다.

현재는 정부부처간 협의 과정을 통해 인상률이 결정된다는 점에서 사회적 합의 과정이 충분히 보장되지 않고 있으며, 부처 간 협의 당시 사회적 분위기, 외부 의견(국회, 이익단체 등) 등에 의해 인상률이 결정될 수 있는 문제가 있다.

보훈급여금 인상체계 결정과 관련하여 추가적으로 논의가 필요한 점은 급여금 인상 관련 계획, 수준 등을 결정할 수 있는 공식적 체계 혹은 위원회 등이 구성되어 있지 못하다는 지적이다. 국가유공자 등의 생활안정은 물론 희생에 대한 지원체계를 결정함에 있어 공식적 체계보다는 부처 간 협의, 외부 의견 등이 고려되어 인상률이 결정되는 것은 공개성, 합리성 등에 부합되지 않는 측면이 높다. 따라서 국가 유공자의 희생과 공헌에 부합되고, 보훈급여금 설정과 인상률 등에 있어 합리적 결정을 위한 논의 체계 구성이 요구된다.

2. 검토 방향 및 내용

보훈급여금 인상결정을 위해서는 합리적 기준과 사회적 합의 기능에 충실한 결정방식을 만들어내는 것이 중요하다. 이를 위해 여기서는 합리성, 과학성과 사회적 신뢰(=합의)를 토대로 인상수준 결정체계가 바람직한 방향이 무엇인지 분석하고자 한다.

합리성 : 국가유공자는 물론 국민들이 동의하는 정도의 실현가능성 수준

과학성 : 공신력 있는 기관에서 생산하고, 국민은 물론 국가유공자 모두가 인정할 수 있는 통계지표

사회적 신뢰 : 국가유공자, 국민들이 신뢰할 수 있는 합의기구 혹은 합의체 검토

검토 내용은 국내외 주요한 사회정책제도 등에서 활용하고 있는 인상지표 및 결정체계 분석을 통해 대안을 제시하고자 한다. 특히 소득보장제도와 관련되어 있는 기초생활보장제도, 국민연금, 공무원연금, 최저임금 등 사회보장제도의 인상지표 등을 비교 분석하고 인상률 결정 등 보훈급여금 관련한 주요한 의사결정 구조에 대한 검토하고자 한다. 현재와 같이 부처 간 협의는 물론 공식적 회의체를 통한 의사결정체계 등에 대한 분석과 대안을 제시하고자 한다.

3. 국내외 유사사례

가. 국내 유사사례

국내 주요한 사회보장제도 특히 소득 및 임금 관련한 조정 방식을 살펴보면 아래 <표 3-10>과 같다. 국민연금, 공무원연금 및 군인연금제도에서는 통계청에서 매년 발표하고 있는 소비자물가 상승률을 활용하여 조정하고 있다. 「공무원재해보상법」 14조(연금액의 조정) 1항 연금인 급여는 「통계법」 제3조에 따라 통계청장이 매년 고시하는 전전년도와 대비한 전년도 전국소비자물가변동률에 해당하는 금액을 매년 늘리거나 줄이는 방식으로 조정하고 있다.

국내 사례를 통해 보면, 대부분의 사회보장 특히 소득보장제도에서는 통계청에서 발표하고 있는 소비자물가상승률을 활용하고 있으며, 단, 일부 제도에서는 별도의 인상률 방식을 활용하고 있는데 대표적으로 기초생활보장제도의 기준중위소득은 통계청 발표 “가구 중간소득”을 쓰고 있으며, 최저임금의 경우에는 소비자물가상승률 이외 근로자의 생활여건, 당시 경제상황 등 전반적인 사회적 여건을 고려하여 차년도 인상률을 결정하고 있다.

〈표 3-10〉 국내 유사제도의 급여 인상기준 체계

대상	법령(조항)	연동방식	조정기준	조정주기
국가유공자 생활조정수당	국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령(제25조)	임의조정	일반의 표준생계비, 민간의 임금 및 물가의 변동 등	임의
보훈보상대상자 생활조정수당	보훈보상대상자 지원에 관한 법률 시행령(제15조)	임의조정	일반의 표준생계비, 민간의 임금 및 물가의 변동 등	임의
일본군위안부 피해자 생활안정지원금	일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률 시행령(제6조 제3항)	임의조정	최저생계비, 물가변동 등	1년
국민연금 기본연금액	국민연금법(제51조 제2항)	국민연금심의위원회 심의	연금 수급 2년 전 연도와 대비한 전년도의 전국소비자물가변동률	1년
공무원연금 급여액	공무원연금법(제35조 제1항)	자동조정	전전년도와 대비한 전년도 전국 소비자물가변동률	1년
군인연금 연금액	군인연금법(제17조의2 제1항)	자동조정	전전년도와 대비한 전년도 전국 소비자물가변동률	1년
기초연금 기준연금액	기초연금법(제5조 제2항) 및 시행령(제6조)	자동조정	(법률) 전국소비자물가변동률 (시행령) 전전년도 대비 전년도의 전국소비자물가변동률	1년
장애인연금 기초급여액	장애인연금법(제6조제1항) 및 시행령(제5조)	자동조정	(법률) 전국소비자물가변동률 (시행령) 전년도 대비 전년도의 전국소비자물가변동률	1년
산재보상보험 급여	산업재해보상보험법(제36조 제3항)	자동조정	전체 근로자의 임금 평균액 증감률(60세 이전), 소비자물가변동률(60세 이후)	1년
공무원 재해보상급여	공무원 재해보상법(제14조 제1항)	자동조정	전전년도와 대비한 전년도 전국 소비자물가변동률	1년
기초보장 최저보장수준	국민기초생활보장법(제2조 제6호)	중앙생활보장위원회 의결	국민의 소득·지출 수준, 수급권자의 가구 유형 등 생활실태, 물가상승률 등 소득기준	1년
최저임금액	최저임금법 4조	최저임금심의위원회 심의	근로자의 생계비, 유사근로자 임금, 노동생산성 및 소득분배율 등을 고려	1년
구직급여 임금일액	고용보험법 시행령(제68조 제3항)	임의조정	물가상승률, 경기변동, 임금상승률 등	임의

자료: 정은희 외. (2017). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. p.137 〈표 4-1〉 일부 발췌 수정.

여러 제도들이 인상률 결정시 자동조정 하는 방식을 주로 활용하고 있다. 하지만 일부 제도에서는 심의기구를 설치하여 엄격한 기준을 통해 인상률을 결정하기도 한다. 보건복지부의 국민연금 기본연금액은 국민연금심의위원회의 심의를 거쳐 결정하고 있다. 국민연금심의위원회 설치(국민연금법 5조)에 의하면, 1항 위원회 기능에서 ①국민연금제도 및 재정 계산에 관한 사항, ②급여에 관한 사항, ③연금보험료에 관한 사항, ④국민연금기금에 관한 사항, ⑤기타 중요한 사항으로 정하고 있으며, 2항 위원회 구성은 사용자 및 근로자 위원 각 4명, 지역가입자 대표위원 6명(농어업, 자영자, 소비

자 및 시민단체), 수급자 대표위원 4명, 공익위원 전문가 5명으로 정하고 있다.

보건복지부의 국민기초생활보장제도 선정 및 급여 기준으로 쓰고 있는 기준중위소득은 중앙생활보장위원회의 심의 및 의결을 거쳐 결정하고 있다. 법에서는 (중앙)생활보장위원회 설치 및 위원회 기능(국민기초생활보장법 20조2항), 위원회 구성 등(동법 20조 3항)을 정하고 있으며, 위원회 기능으로는 ①기초생활보장 종합계획의 수립, ②소득인정액 산정방식과 기준중위소득의 결정, ③급여의 종류별 수급자 선정기준과 최저보장수준의 결정, ④급여기준의 적정성 등 평가 및 실태조사에 관한 사항, ⑤급여의 종류별 누락·중복, 차상위계층의 지원사업 등에 대한 조정, ⑥자활자금의 적립·관리 및 사용에 관한 지침의 수립, ⑦기타 위원장이 부의한 사항으로 하고 있다. 위원회 구성은 공공부조 또는 사회복지 관련 전문가(교수, 연구원) 5명 이내, 공익 대표자 5명 이내, 관계 행정기관 소속 3급 이상 공무원 5명 이내로 정하고 있다.

고용노동부의 최저임금 결정방식은 최저임금심의위원회의 심의의결을 거쳐 결정하고 있다. 최저임금법에서는 최저임금심의위원회 설치(최저임금법 12조), 위원회 기능(동 13조), 위원회 구성 등(동법 14조)을 정하고 있다. 위원회 기능으로는 ①최저임금에 대한 심의 및 재심의, ②최저임금 적용사업의 종류별 구분에 관한 심의, ③최저임금 제도의 발전을 위한 연구 및 건의, ④기타 중요한 사항으로 하고 있으며, 위원회 구성은 근로자 및 사용자 위원 각 9명, 공익 위원 9명(2명의 상임위원), 위원의 임기는 3년으로 연임 가능하도록 하고 있다.

기타 국민연금의 급여액 조정도 법에는 통계청의 소비자물가상승률을 쓰도록 하고 있지만, 추가적으로 국민연금심의위원회의 심의 과정을 거치고 있다.

나. 해외 유사사례

미국은 상이보상금(disability compensation, DC)의 연도별 보상금의 인상률은 인플레이션으로 인한 이전의 구매력이 잠식되지 않도록 보장하기 위해 상이보상금을 가계생계비(cost-of-living adjustments, COLA)⁹⁾지수와 연동하여 조정하여 운영하고 있다(임완섭 외, 2017, pp.90-91). 연금의 수급기간은 수급자가 살아 있는 한 매달

9) 가계생계비조정은 연방정부의 법령에 의해, 사회보장 급여의 조정률과 동일한 비율로 조정됨. 참고로 '16년 0.3%, '17년 2.0%, '18년 2%(17.12.29일부터 적용)이었음

급여가 제공되며, 인플레이션에 의해 구매력이 잠식되지 않도록 장애보상금은 인플레이션과 연동해서(inflation-indexed annuity) 매년 조정되어 지급된다.

캐나다 참전군인연금의 경우 연금급여액은 법에 의한 기준소득과 대상자의 정기적 소득을 고려하여 결정됨. 기준소득은 소비자물가지수와 연동하여 매 분기마다 조정하고 있다(안상훈 외, 2014, p.49).

호주 복무연금은 통상 1년에 2번 조정되는데, 크게 생활비와 평균 임금 두 가지 기준이 고려됨. 생활비는 소비자물가지수(CPI)에 의해 측정되는데, ‘연금수령자를 위한 특수 생계비 지수(Pensioner and Beneficiary Living Cost Index)’가 적용된다(임완섭 외, 2017, p.130).

〈표 3-11〉 주요국 인상률 조정방법

구분	국 외		
	미국	호주	캐나다
조정지수	가계생계비지수(COLA)와 연동(매년) *기타 복지와 동일	물가지수, 남성평균주당소득, 연금수혜자 생계비지수 고려(연2회)	물가상승률(매년)

자료: 임완섭 외. (2017). 국내의 보훈보상 유사제도 보상금 지급수준에 대한 비교연구.

4. 검토 결과 및 정책방향

가. 검토내용별 검토 방법 및 과정

1) 보훈급여금 인상 조정 지표 방안

보훈급여금 인상 조정지표는 국내 주요 소득지원제도와 해외 보훈제도의 조정지수에 대한 검토 결과를 토대로 보훈급여금 인상 조정 방안을 검토하였다.

현재 보훈급여금 인상 방식은 사회 경제지표(경제성장률, 물가인상률, 기타 경제지표) 등을 고려하여 기획재정부와 협의하여 결정하고 있다. 특히 보훈급여금은 사회경제지표 + α 가 될 수 있도록 노력하고 있지만, 내외부 여건에 의해 변동가능성이 높은 실정이다.

우리 절에서 제시한 합리성, 과학성 및 사회적 신뢰 등과 비교시 현재의 인상 방식은 개선이 필요하다.

검토 가능한 보훈급여금 인상 조정 방식을 국내외 사례 등을 통해 살펴보면, 주요 사회보장제도의 연도별 급여 조정 지표는 소비자물가상승률을 대표적으로 활용하고 있으며, 제도별 목적에 맞게 소득 혹은 기타 변수(임금증가율, 경제성장률, 생계비 등) 등을 고려하고 있다.

준거지표가 현재와 같이 통계청 가계동향조사의 3인 가구 소비지출 수준으로 유지될 경우, 인상 지표는 “소비자물가상승률”을 적용할 것을 제안하고자 한다. 소비자물가상승률에 대한 장점을 보면, 국민은 물론 국가유공자들도 쉽게 이해할 수 있으며, 물가가 감소하지 않는 이상 매년 일정 수준 증가한다는 점에서 합리적(=실현가능성)으로 볼 수 있다. 통계청이 매월, 매분기 및 매년 공신력을 가지고 발표하며, 소비자물가 측정에 포함되는 물품 등이 생활변화를 반영해 주기적으로 변경된다는 점에서 과학적 측면을 충분히 담보할 수 있다.

향후 인상 결정체계에서 국가보훈처 내에 국가유공자, 전문가 등이 인정하는 결정체계가 만들어지고 동 결정체계에서 논의가 된다면 사회적 신뢰를 담보할 수 있다는 점에서 의미 있는 지표로 볼 수 있다.

소비자물가상승률이 가진 단점은 장기간 소비자물가상승률만 적용시, 생활변화, 삶의 질 수준을 충분히 반영하지 못하고, 과거 수준에만 머무르게 되는 문제가 있다. 이를 보완하기 위해 생활수준 혹은 삶의 질 변화를 반영하기 위한 방안으로 정기적으로 보훈급여금 지급수준의 적정성을 평가하고 소득증가율, 임금증가율, 경제성장률, 국민 기초생활보장제도 기준중위소득, 최저임금 등 사회경제지표의 변화 추이 등을 종합적으로 고려하여 인상결정체계에서 인상 수준을 조정할 필요가 있다.

2) 보훈급여금 인상결정체계

현재 보훈급여금 인상과 관련된 공식적 결정체계는 부재한 상황이다. 따라서 공신력 있고 사회적 합의가 가능한 협의체 혹은 위원회를 구성하는 것이 바람직하다.

보훈급여금 인상을 결정하기 위한 방안은 두 가지 측면에서 검토가 가능하다. 현재 국가유공자 지원 관련하여 운영되고 있는 위원회의 기능을 확대하는 방안과 별도의 위

위원회를 구성하여 보훈급여금 인상 결정을 하도록 하는 방안이다.

먼저 현재의 보훈보상 관련 운영되고 있는 위원회를 강화하여 활성화하는 방안을 살펴보면, 국가보훈기본법 11조에서는 국무총리가 위원장이 되는 국가보훈위원회를 두도록 하고 있다. 국가보훈위원회의 주요 기능(국가보훈기본법 12조)을 보면 ①국가보훈정책의 방향 설정에 관한 사항, ②기본계획의 수립 및 변경에 관한 사항, ③보훈문화 창달 및 애국심 고취에 관한 중요 사항, ④국가보훈대상자의 신규인정 등 국가보훈대상의 범위 및 기준 설정에 관한 사항, ⑤국가보훈대상자에 대한 보상 기준의 결정 등 국가보훈에 관한 중요 사항, ⑥국가보훈에 관한 중요 정책의 조정에 관한 사항, ⑦제대군인 지원정책에 관한 사항, ⑧그 밖에 위원장이 국가보훈과 관련하여 위원회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항이다. 국가보훈위원회 ⑤번째로 보상기준의 결정을 국가보훈위원회가 하도록 설정하고 있다. 차년도 보훈급여금의 인상률을 결정한다는 점에서 많은 자료와 의견 등에 대한 토의가 진행되어야 하는데, 국가보훈위원회는 국무총리가 위원장이라는 점에서 자주 만나서 회의를 진행하는 회의체로는 부적합하다. 따라서 다른 방안을 검토할 필요가 있다.

국가보훈기본법 13조 6항에서는 분과위원회를 구성할 수 있도록 하고 있으며, 시행령 10조 1항에서 보상정책 분과위원회, 선양정책 분과위원회, 제대군인정책 분과위원회를 두고 있다. 여기서 제언은 보상정책 분과위원회의 위원장을 국가보훈처장으로 하고, 별도로 시행령에서 정하고 있는 대로 7명 이내의 위원을 구성하고 여기서 보훈급여금에 대한 준거지표, 급여수준, 인상률 등의 제반 업무를 담당하도록 하는 방안이다.

분과위원회 논의가 오래 걸릴 수도 있다는 점에서 경우에 따라 시행령11조에서는 실무위원회를 통해 본 위원회 및 분과위원회를 지원하도록 하고 있다. 준거지표와 인상률 등을 결정하기 위해서는 많은 토의와 논의가 필요하다는 점에서 실무위원회에서 사전 검토를 하고 이를 분과위원회에 보고하여 보훈급여금의 인상수준을 결정할 수 있다. 보상정책 분과위원회에서 결정된 사항은 국무총리가 위원장인 본 위원회에서 의결하도록 하는 것이다.

유사사례로 농림축산식품부의 “농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발위원회¹⁰⁾”를 들 수 있다. 동위원회 역시 국무총리를 위원장으로 농식품부 장관이 간사역할

10) 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 10조(법률 제17202호, 2020.4.7., 일부 개정)

을 수행하며, 농어촌 및 농어업 관련 기본계획, 전년 추진실적 점검·평가, 서비스 기준 달성정도, 그 밖의 사항을 심의하고 있다. 동 위원회는 시행령을 통해 별도의 실무위원회를 두도록 하고 있으며, 여기에는 농식품부 장관이 위원장으로 중앙행정기관 차관급, 통계청장, 경찰청장 등이 참여하도록 하고 있다. 실무위원회 역시 심의기능을 부여하며 시행계획의 수립 및 조정 사항, 연도별 시행계획의 점검 및 평가, 농어촌특별세 지원사업의 총괄조정 및 점검·평가, 농어업인 복지증진, 교육여건 개선 및 지역개발과 관련하여 필요한 사항 등으로 정하고 있다. 비록 실무위원회이지만, 본 위원회만큼 권한과 심의 기능을 부여함으로써 실질적 업무 수행이 가능하도록 하고 있는 것이다.

기타 사례로 국민기초생활보장법의 선정 및 급여 기준을 정하고 있는 보건복지부에서는 장관이 위원장인 중앙생활보장위원회를 두고, 실무위원회 성격의 분과위원회를 두어 운영하고 있다.

국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 속에 보훈급여금 체계를 결정할 별도의 위원회를 구축하는 것을 검토할 수 있다. 고용노동부의 최저임금심의위원회, 보건복지부의 국민연금 심의위원회, 중앙생활보장위원회 등과 같은 별도의 보훈급여금에 관한 주요 사항을 결정할 별도 위원회를 구성하고 있다.

위원 구성 등은 관련 공무원, 전문가 및 중립적 시민단체 등이 참여하도록 하며, 기능은 보훈급여금 준거지표, 인상률, 기타 보훈보상금 관련 주요 사항에 대한 결정을 하도록 할 필요가 있다.

별도 위원회 구성에 따른 한계를 보면, 첫째, 국가유공자법에 별도의 위원회를 구성할 경우 기존 국가보훈위원회 혹은 보상정책 분과위원회 등과의 역할이 중복될 우려가 있다. 둘째, 국가보훈처장을 위원장으로 하고 관련 중앙행정기관 공무원이 위원 등으로 참여시 관련 위원회 기능이 강화되어야 하지만, 역시 국가유공자 관련 주요 의사 결정이 국가보훈위원회를 통해 결정된다는 점에서 운영에 한계가 있다. 셋째, 범정부적 차원에서 운영이 안되거나 효율성이 떨어지는 중앙행정기관 위원회에 대한 조정이 진행되고 있는 상황에서 추가적인 위원회 설치에 대한 부담이 발생할 수 있다.

나. 정책방안

1) 보훈급여금 인상 조정 지표 방안

국내 소득보장제도 및 해외사례 등을 통해 보훈급여금 인상 조정 지표에 대한 검토 결과 통계청이 발표하는 “소비자물가상승률”이 적정한 것으로 판단된다. 하지만 검토 내용에서 본 것과 같이 소비자물가상승률 적용방식은 물가만 변동시키는 것으로 국가 유공자 및 일반국민들의 생활변화를 충분히 반영하고 있지 못하다. 따라서 이를 보완하기 위한 방안으로 두 가지 측면을 고려할 수 있다. 첫 번째는 매년 통계청 가계동향 조사의 소비지출의 증가폭을 동시에 고려하는 것이다. 즉 올해와 같은 위기 국면이 아니면 매년 소비지출은 일정수준 증가하게 된다. 이때 소비지출 증가분과 소비자물가상승률 증가분을 더하거나, 이를 함께 고려한 증가율을 적용하는 것이다. 동 방식을 적용 시 소비자물가만 적용에 따른 삶의 질 혹은 생활수준 변화를 반영하지 못하는 것을 일정부분 개선할 수 있을 것이다. 두 번째는 소비자물가상승률이 가지고 있는 단점을 보완하기 위해 정기적으로 보훈급여금 지급수준의 적정성을 평가하고 소득증가율, 임금증가율, 경제성장률, 국민기초생활보장제도 기준중위소득, 최저임금 등 사회경제지표의 변화 추이 등을 종합적으로 고려하여 인상결정체계를 통해 인상수준을 결정하는 것을 제안한다.

2) 보훈급여금 인상 결정체계

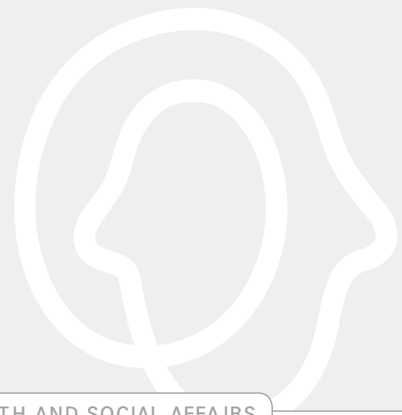
국가보훈기본법 11조 국무총리가 위원장이 되는 국가보훈위원회와 국가보훈기본법 13조 6항 및 시행령 10조 1항의 보상정책 분과위원회에 대한 검토결과 여러 분야 전문가 및 관련 대상이 참여하고 다양한 의견 개진이 가능하도록 하고, 실무적으로 안건 등을 처리하기 위해서는 “보상정책 분과위원회”에서 보훈급여금 인상을 심의하도록 하는 것을 제안하고자 한다. 국가보훈기본법 12조 5항에서 ‘국가보훈대상자에 대한 보상 기준의 결정 등 국가보훈에 관한 중요 사항’을 결정하도록 하고 있어, 최종 의결은 국가보훈위원회에서 의결하도록 한다. 경우에 따라 보훈급여금 인상 과정에 국가보훈위원회 위원들의 보상정책 분과위원회 참여가 가능하도록 함으로써, 사전에 보훈급여

금 조정 등에 대해 의견을 개진할 수 있도록 기회를 부여하도록 한다.

5. 소결

이번 절에서는 보훈급여금 인상조정 지표와 인상 결정체계에 대해 검토해 보았다. 검토결과를 통해 보면, 보훈급여금 인상조정 지표의 경우 국내외 여러 사례와 통계적인 신뢰성, 합리성, 과학성 및 시의 적절한 반영 등을 고려할 때 “소비자물가상승률”을 활용하는 것을 제안하였다. 다만, 소비자물가상승률 만을 인상지표로 사용하면, 물가 변화는 반영하지만 삶의 질 변화를 충분히 반영하지 못하게 된다. 따라서 삶의 질, 생활변화를 반영하기 위한 방안으로 첫째는 매년 통계청 가계동향조사의 소비지출 인상분에 소비자물가상승률을 더하는 방식으로 보훈급여금 인상조정을 제안하였다. 둘째는 정기적으로 보훈급여금 지급수준의 적정성을 평가하고 소득증가율, 임금증가율, 경제성장률 등 사회경제지표의 변화추이 등을 종합적으로 고려하여 인상결정체계를 통해 인상수준을 조정하는 것을 제안하였다.

보훈급여금 인상 결정체계는 현재 국가보훈처에서 운영하고 있는 국가보훈위원회와 보상정책 분과위원회를 기초로 하되 보훈급여금 조정은 보상정책 분과위원회를 중심으로 운영하는 것을 제안하였다. 또한 하부조직으로 실무위원회를 두고 보상정책 분과위원회 기능을 보좌하는 것을 제안하였다.



제4장

보훈급여금의 정합성 및 형평성 제고 방안

제1절 총론 : 보상금 및 수당의 적정지급 수준

제2절 상이등급 간 적정 보상금 지급수준 : 7급 보상금을
중심으로

제3절 개별수당의 적정성 : 참전명예수당을 중심으로

제4절 전몰·순직 유족 보상금 적정 지급 수준

제5절 6.25전몰군경자녀수당 지급 대상간 보상수준

제6절 보상금과 개별수당 병급

제4장

보훈급여금의 정합성 및 형평성 제고 방안

제1절 총론 : 보상금 및 수당의 적정지급 수준

1. 개요

보훈제도의 보상을 크게 금전적 보상과 비금전적 보상으로 구분할 수 있는데, 교육 및 취업지원 등 비금전적 보상에 해당하는 서비스 지원의 비중과 규모가 점차 커지고 있지만 현재까지도 국가유공자 등 보훈대상자에 대한 가장 기본적이고 보편적인 보상은 금전적 형태의 보상이다. 이러한 금전적 보상은 보훈급여금으로 지칭되며, 보훈급여금은 보상금과 수당 그리고 사망일시금으로 구성된다. 보훈급여금에서 보상금과 수당은 가장 핵심적이며 국가유공자 등 정책수요자에 대한 파급력이 가장 큰 정책수단이기 때문에, 국민연금 등 연금제도 또는 국민기초생활보장제도 등 공공부조 제도와 마찬가지로 대상자간 정합성과 형평성 측면에서도 다양하고 해결하기 어려운 문제가 발생하게 된다.

국가유공자 본인 및 그 유족들에게 지급하는 보상금 및 수당의 수준은 기본적으로 희생과 공헌의 정도에 따라 차등 지급되지만, 현재와 같은 지급 대상과 수준을 구성하기까지는 다양한 형태의 보훈대상자의 신규 진입과 관련 제도의 변천이 있었으며, 이러한 신규 진입과 관련 제도의 변화에 있어 대상 간의 합리적 격차를 고려하기보다는 그 당시의 재정여건을 고려하여 지급수준을 결정하거나, 특정 시기의 특정 대상에 대한 정책적 배려를 통해 해당 대상에 대한 급여가 추가 인상되는 방법을 통해 현행 보상금체계가 형성된 측면이 크다.

또한 독립유공자 훈격별 유족보상, 상이유공자 급수별 본인 및 유족보상, 참전유공자, 고엽제환자, 무공수훈자 등에 대한 개별수당이 상호 간 차등을 인정하기 어려운 구조에서 동결과 인상을 거듭한 결과, 사회경제지표보다 높은 수준으로 보상금과 수당의 인상이 이뤄졌으나 대상 간 또는 대상 내 등급, 훈격 등의 형평성 논란으로 갈등이 촉발되거나 보상수준에 대한 만족도는 저하되고 있고, 보상금 비율인상과 연동되지 않고

별도의 인상방식(정액 인상)을 가지는 참전·무공·4.19공로수당 등은 인상 목표를 설정하기 어려울 정도로 사회적 관심에 따라 변동 폭이 커지고 신체적 희생에 따른 보상을 초과하는 인상 요구도 이어지고 있다.

본 장에서는 이러한 보상금과 수당에 대해 대상간 또는 대상내 정합성과 형평성 제고 방안을 살펴보고자 하며, 이를 위한 구성은 다음과 같다. 먼저, 보훈제도의 정합성과 형평성에 대한 총론에 해당하는 제1절에서는 보상금 및 수당의 적정지급 수준과 관련하여 주요 프로그램의 형성배경과 전개과정을 통해 현재의 보상금과 수당의 지급수준에 대한 맥락적 고찰을 실시하였다. 이러한 맥락적 고찰을 전제로 보훈급여금의 정합성과 형평성 제고와 관련 주요 현안들과 이에 대한 개선방안을 검토하였는데, 제2절은 상이군경 보상금 지급수준을 신체적 희생에 근거한 최저 보상수준을 제시하는 7급 보상금을 중심으로 살펴보았고, 제3절은 개별수당의 적정성을 신체적 희생의 최저 보상수준을 상한으로 책정하고 공헌자의 공헌에 따라 보상수준이 달라지는 수당들에 대해 살펴보았다. 이렇게 제시된 제2절과 제3절은 제도간 정합성 차원의 제고가 그 핵심이라고 볼 수 있다. 제4절과 제5절은 유족보상금에 대해 살펴보았는데, 제4절은 전몰·순직 유족 보상금에 대해, 제5절은 6.25전몰군경자녀수당에 대해 살펴보았다. 본인에 대한 보상에 비해 유족에 대한 보상은 대상간 정합성은 물론 형평성 문제가 주로 제기되는 분야이기 때문에 이에 대한 검토가 필요하다.

2. 보훈급여금 제도 현황과 변천의 개요¹¹⁾

보훈급여의 정합성과 형평성 측면의 문제를 이해하고 이에 대한 개선방안을 제시하기 위해 단순히 현재 시점의 제도의 현황과 특성만을 파악하기보다는 제도에 대한 역사적 전개과정과 이와 관련된 맥락적 특성을 중심으로 파악할 필요가 있다. 즉, 1961년 이후(군사원호보상법 제정) 약 60년간 전개되어온 보훈제도의 주요 프로그램 도입과 변화에 영향을 미치는 주요 요인들과 그 결과들을 파악해서 현재의 보훈제도의 보상금 및 수당 수준 결정을 역사적·맥락적으로 평가하고 이를 기반으로 각 대상별 특수성을 감안한 제도개선 방안의 검토가 필요한 것이다. 이러한 보훈급여금의 제도 변천

11) 국가보훈처(2011b)의 '보훈 50년사'를 참고하여 작성되었음.

및 전개과정은 총론으로서 주요 보훈보상의 도입과 변화에 대한 맥락적 이해의 토대를 제공해 준다. 즉, 보훈법령에 근거하여 마련된 보훈급여금 중 보상금과 수당의 차등 수준이 보훈보상 취지와 부합하는지 역사성과 합리성 측면에서 진단하고 국내외 유사제도와의 비교를 통해 개선 및 조정이 필요한 분야를 발굴하여 조정 방향을 제시하고자 한다.

보훈제도에서 보상은 크게 금전적 보상과 비금전적 보상으로 분류 할 수 있다. 금전적 보상은 보훈급여금으로 대표되며 보훈급여금은 보상금, 수당, 사망일시금으로 구분되며, 비금전적 보상은 교육·취업·의료·대부지원, 국립묘지안장 등 다양한 분야에 걸쳐 광범위한 대상에게 지원이 이뤄지고 있다. 비 금전적 보상 주요내용은 아래와 같다.

〈표 4-1〉 비금전적 보상 주요 프로그램

구 분	주요 내용
교육지원	· 취학관리: 입·전학관리/대학입학 특별전형 · 본인, 자녀의 대학교까지 수업료 면제
취업지원	· 본인, 자녀 특별고용(명령취업), 채용시험 가점(5~10%)
의료지원	· 국비진료/감면진료 * 보훈병원 및 위탁병원
대부지원	· 주택자금, 사업자금, 생활안정자금 (최고 3천만 원)
기타 복지지원	· 재가복지, 요양·양로지원, 여가복지, 수설시설 이용지원 등
사망시 지원	· 국립묘지안장, 묘비제작비, 장제비 지원 등

한편, 이러한 보훈보상에는 다음과 같은 원칙이 적용되고 있다. 「국가유공자법」 제7조(보상원칙)에 따르면 “국가유공자, 그 유족 또는 가족에게는 국가유공자의 희생과 공헌의 정도에 따라 보상하되, 그 생활수준과 연령 등을 고려하여 보상의 정도를 달리할 수 있다” 또한 동법 제12조(보상금)에 따르면 “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 결정하여야한다”

즉, 보훈급여금은 희생과 공헌의 정도에 따라 지급되며, 그 생활수준과 연령 등과 같은 조건 등으로 인해 보상의 정도가 달라진다. 한편, 보상액은 보훈 관계 법률의 시행령에서 정하도록 규정하면서 매년 재정당국과 협의, 국회의 승인 절차에 의해 결정되는 구조를 가지고 있다.

〈표 4-2〉 적용대상별 보훈급여금 종류

적용대상		보훈급여금 종류	비 고
독립유공자 본인 및 유족 (독립유공자 예우법)		① 보상금 ② 생활조정수당 ③ 사망일시금 * 예우금(애지기금) * 가계지원비(애지기금)	* 보훈급여금 이외 금전지원 - 국내정착금(세출) - 특별예우금(애지기금)
국가유공자 본인 및 유족 (국가유공자 등예우및 지원에관한 법률)	· 전·공상군경, 4.19혁명부상자·공 로자, 특별공로 상이자 및 유족 · 재일학도의용군인 및 유족 · 전몰·순직군경, 4.19사망자, 특별 공로순직자 유족	① 보상금 ② 부가수당 - 간호수당, 부양가족수당, 중상이부 가수당, 고령수당, 무의탁부모부양 수당, 독자 사망수당, 2명이상 사 망 수당, 미성년자녀(제매) 수당, 무의탁 수당 ③ 생활조정수당 ④ 사망일시금	고령, 무의탁, 무의탁 부모부양, 독자사망, 2명이상 사망수당 중 “둘 이상의 수당 지급 사유에 해 당되는 경우, 그중 월 지급액이 많은 수당을 선택 지급” (시행령)
	· 4.19혁명공로자	① 4.19공로수당 ② 생활조정수당	* '13.1. 보상금 시작 * '18.1. 수당으로 변경
	· 무공수훈자	① 무공영예수당 ② 생활조정수당 * 생계곤란 유족도 지급대상	* 보상금, 참전명예수당과 병급 불가(법률 제16조의 2)
	· 6.25전몰군경자녀	① 6.25전몰군경자녀수당 ② 생활조정수당	
	참전유공자 (참전유공자 예우 및 단체 설립에 관한 법률)	① 참전명예수당 ② 장제보조비	* 보상금, 무공영예수당, 고엽제 후유의증수당과 병급 불가(법 률 제6조)
보훈보상대상자 (보훈보상대상자지원에 관한 법률)		① 보상금(국가유공자 70%) ② 부가수당(간호수당, 중상이 부가수당, 부양가족수당, 고령수당, 2명이상사망수당) ③ 생활조정수당 ④ 사망일시금	* 2012.7.1이후 등록
고엽제 후유의증 환자 (고엽제후유의증 등 환자지원에 관한 법률)		고엽제후유의증 수당 고엽제후유증 2세환자수당	* 보상금, 참전명예수당과 병급 불가

자료: 국가보훈처. (2020b). 국가보훈대상자 구분 및 보훈급여금 관련 설명자료.

국가유공자에 대한 보훈급여금 지급제도가 오늘의 모습을 갖추기까지는 많은 변화가 있었고 복잡 다양한 구조를 가지고 있다.

보훈행정은 초기 군사원호 차원의 전몰·전상군경 등 ‘호국’ 영역에서 ‘독립·민주’ 영역 등으로 대상 범위가 확대되었는데 전몰군경유족과 상이군경 등 6.25전쟁 희생자에 대한 보상을 시작으로, 독립유공자, 4.19혁명관련자, 무공수훈자, 참전유공자, 고엽제

후유의증환자, 5.18민주유공자, 특수임무유공자 등 보훈 대상이 확대되었고, 상이군경의 구분도 최초 3등급 체계에서 11등급까지 세분화되었다.

일반 국가유공자의 희생과 공헌과 구분되는 보훈보상대상자까지 보훈 영역에서 보상하고 있고 주요 시기별 제도 변화를 살펴보고자 한다. 우리나라의 보훈제도 발전과정은 국가보훈처의 보훈 50년사에 기반하여 초창기(1961~1973), 정착기(1974~1984), 전환기(1985~1996), 발전기(1997~2011), 새로운 보훈체계 모색단계(2011~현재)로 구분하였다.

〈표 4-3〉 보상대상자 추가 진입 연혁

관련 법률(제·개정)	신규 편입 보훈대상자
'61 군사원호보상법	전상군경 등 6·25전쟁 희생자
'62 국가유공자 및 월남귀순자 특별원호법	애국지사, 4·19혁명관련자, 재일학도의용군인, 반공포로상이자 등
'74, '75 특별원호법 개정	순직·공상공무원, 무공수훈자(태극,을지)
'84 국가유공자 예우 등에 관한 법률	무공수훈자(충무,화랑,인헌), 보국수훈자, 국가사회발전특별공로관련자
'93 고엽제후유의증 환자진료 등에 관한 법률	고엽제후유증 및 후유의증 환자
'93 참전군인등 지원에 관한 법률	6·25 및 월남전 참전자
'97 제대군인 지원에 관한 법률	10년이상 장기복무제대군인
'02 광주민주유공자 예우에 관한 법률	광주민주유공자(5.18민주유공자)
'04 특수임무수행자 지원에 관한 법률	특수임무수행자
'06 제대군인지원에관한법률	5년이상 중기복무제대군인
'08 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률	6.25 참전 국가유공자
'11 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률	월남 참전 국가유공자
'12 보훈보상대상자 지원에 관한 법률	재해사망군경 등

가. 초창기(1961년~1973년)

우리나라의 보훈보상제도는 1961년에 전상군경 등 6.25 전쟁 희생자 및 그 유족에 대한 생계지원에 대한 필요성이 대두되면서 제도화되었고, 1961년 11월 1월 「군사원호보상법」이 제정되면서 본격적으로 도입되었다. 해당 법은 상이군경 및 전몰군경 유족의 보호와 보상에 관한 기본사항을 규정하여 원호의 기틀을 마련하는 것을 목적으로 하며, 종전에 여러 법률로 규정되어 있던 것들을 통합하여 규정한 것에 의의를 지닌다.

다음해인 1962년 4월 16일 「군사원호보상급여금법」 및 「국가유공자특별원호법」을 제정하면서 보훈대상자 범위를 애국지사 및 그 유족, 4·19의거상이자, 4·19의거사망자의 유족, 재일학도의용군인, 반공포로상이자, 월남귀순용사까지 확대하였고, 사망일시금을 도입하였다. 애국지사 및 그 유족, 4.19혁명 관련자에게는 연금과 가족수당 및 생계부조수당을 지급하고, 월남귀순자에게는 정착수당을 지급하였다. 이후 1968년 7월에는 재일학도 의용군인 및 반공귀순 상이자도 포함하여 1969년 1월부터 6.25참전 재일학도의용군인에게 정착수당을 지급하게 되었다.

나. 정착기(1974년~1984년)

이시기는 초창기제도를 기반으로 지급대상에 대한 지원의 범위를 확대한 시기로 볼 수 있다. 특히 1970년대 중반부터는 원호대상자의 자립지원의 중요성을 인식하여 자립강화를 중점적으로 추진하였다. 1970년대 초까지는 대상자에게 연금과 더불어 생계부조수당 및 가족수당을 지급하기는 했으나 대상자의 생활수준을 고려하지 않는 일률적인 지원 방식으로 인해 저소득계층이 너무 많이 발생하는 문제가 발생하였다. 1974년 전수 실태조사 결과 전체의 33%가 생활이 곤란한 저소득자로 판정되었고, 이들은 특별한 지원이 없는 한 저소득상태를 벗어나기에 어려웠다. 이에 저소득 보훈대상자에게 직업보도, 대부, 의료지원 등에 있어 우선권을 부여하고, 1974년 4월 3일 「원호대상자자립지원에 관한 지침」(대통령훈령 제37호) 및 1974년 8월 26일 「원호대상자집단촌자립지원에관한훈령」(국무총리훈령 제121호)이 발령되어 생활등급을 고려한 지원이 이루어지기 시작하였다.

「국가유공자및월남귀순자특별원호법」 개정을 통해 순직·공상공무원(1974.12)과 무공수훈자(태극, 을지훈장, 1975.12)를 대상자로 확대하였다. 1975년 1월부터는 특급, 1급 중상이자에게 의료수당을 지급하였으며 1977년 1월부터 애국지사유족에게 사망일시금을 지급하였으며 1978년 1월부터 애국지사 표창자 및 그 유족에게 연금 및 사망일시금을 지급하였다. 1981년 1월부터 국내거주 재일학도 의용군인에게 연금 및 사망일시금을 지급하고 종전 정착금 지급제도를 폐지하였다.

또한 같은 해에 60세 이상 미망인 및 미성년 유자녀에게 생계부조수당을 지급하였고 1982년 1월부터 2급 및 3급 무의탁 상이자에게 생계부조수당을 지급하였고 무의탁

시부모봉양 미망인에게 생계부조수당을 지급하였다.

1974년부터 1984년까지 약 10년에 걸쳐 추진된 자립지원정책의 결과 전체 보훈대상자 중 특별지원 없이는 생계가 불가능한 극빈계층의 비중이 1974년 20%에서 1984년 5% 수준으로 감소되었다(김승권 외, 2007, p.75).

다. 전환기(1985년~1996년)

1980년대 중반 보훈대상자에 대한 생계지원제도가 내실화된 이후에는 정신적 예우 차원의 문제가 대두되었다. 이에 기존의 물질적인 원호 차원에서 정신적 예우 중심으로 발전하여 국가유공자와 그 유족이 존중과 예우를 받을 수 있도록 1984년 「국가유공자예우등에 관한 법률」을 제정하여 1985년 1월 1일에 시행하였다.

동법은 기존 대상자 및 사업별로 분리되어 제정되었던 「군사원호보상법」, 「국가유공자등특별원호법」, 「군사원호보상급여금법」, 「군사원호대상자자녀교육보호법」, 「군사원호대상자임용법」, 「군사원호대상자고용법」 및 「원호대상자정책대부법」을 흡수 통합하여 보훈대상자에게 물질적인 보상과 더불어 정신적 예우를 함께 보장할 수 있는 체계적인 국가보훈제도의 기틀을 다지는 의의를 지닌다. 기존의 물질적 보상이 주된 내용이던 법률을 탈피하여 예우 정신을 담아 ‘원호대상자’를 ‘국가유공자’로 명칭을 변경하고, 동법 제2조에는 공헌과 희생에 대한 존중과 그 공헌과 희생의 정도에 대응하여 영예로운 생활이 이루어지도록 보상이 이루어져 한다는 예우의 기본이념을 담았다. 이로써 복지차원에서 제정 및 시행되었던 보훈제도를 물질적 보상의 향상과 정신적 선양이 균형 있게 발전하도록 하는 계기가 마련되었다.

1985년 「국가유공자예우등에 관한 법률」이 시행되면서 무공수훈자(충무, 화랑, 인헌), 보국수훈자, 국가사회발전특별공로자(순직자, 상이자, 공로자)가 보훈대상자로 편입되었다. 또한 애국지사 및 그 유족에 대한 연금은 상이군경 등의 연금 상당액을 기본연금으로 하고 초과분은 부가연금으로 전환하였으며 상이군경 의료수당, 각종생계부조수당과 애국지사 및 그 유족의 연금 중 기본연금을 공제한 잔여연금액을 부가연금으로 흡수하였으며 구호수당의 명칭을 변경하여 생활조정수당을 지급하고 간호수당은 종전대로 유지하였다.

1980년대 후반부터는 독립유공자의 애국정신을 계승하고 발전시켜 공훈선양을 통

해 국민의 애국심을 함양하기 위한 민족정기 선양사업이 추진되었다. 사업의 일환으로 독립유공자를 발굴·포상하고 해외에서 순국한 애국선열의 유해를 봉환하여 국립묘지에 안장하거나 독립·유공자와 유가족에 대한 예우 및 처우 개선 등을 통해 조국광복에 헌신한 선열들의 애국정신을 계승하는 사업들이 전개되었다. 1990년대 후반에는 독립 기념사업 외 참전기념사업과 민주화운동 기념사업이 포함되면서 독립정신과 호국정신, 민주정신의 선양을 모두 포괄하는 체계가 갖추어졌다(김승권 외, 2007, p.76).

한편 1993년에는 월남전에 참전하고 전역한 자 중 고엽제로 인해 질병을 얻은 고엽제후유증 및 후유의증환자에게 보상 및 의료지원을 시행하기 위해 「고엽제후유의증환자진료등에관한법률」을 제정하였다.

라. 발전기(1997년~2011년)

1997년 IMF 경제위기에 따라 1999년도 보상금이 1998년도와 동결되는 등 어렵게 출발하였으나 이후 보훈대상자 및 보훈급여금 지급대상범위가 대폭 확대되는 시기라 할 수 있다.

개별법들이 제정되면서 10년 이상 장기복무제대군인('97), 광주민주유공자('02), 특수임무수행자('04), 5년 이상 중기복무제대군인('06) 등으로 확대되었다. 그리고 2008년과 2009년에는 기존「참전군인등 지원에 관한 법률」에 명시되었던 6.25 및 월남전 참전유공자를 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」을 통해 국가유공자로 인정함으로써 참전유공자의 애국정신을 기릴 수 있게 하였다.

1998년 1월부터 6.25전몰군경자녀에 대해 생활조정수당 지급 및 고엽제2세환자(척추이분증환자)에 대한 보상을 하게 되었다. 1999년 12월부터는 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률이 제정되면서 국적을 상실한 재외동포에게도 보훈급여금을 지급할 수 있게 됨으로써 재외동포에 대한 권익을 보장하는 계기가 되었다. 2000년 1월부터는 7급 경상이자에 대한 보상을 실시하여 보훈급여금 지급대상 및 전체 국가유공자 등록인원이 증가하는 계기가 되었다.

2000년 10월부터는 참전유공자에 대한 생계보조비를 시작으로 2001년 7월부터 65세 이상 무공수훈자에 대한 무공영예수당을 지급하였으며 종전 6.25전몰군경자녀에 대하여 지급된 생활조정수당대신 6.25전몰군경자녀수당을 신설하여 지급하게 되

있으며 2002년 10월부터는 참전유공자에 대하여 생계곤란도와 관계없이 70세 이상자에 대하여 참전명예수당을 지급하였으며 같은 시기에 6급 전공상군경 비상이 사망자유족에 대하여도 연금이 승계되었다.

2007년 1월부터는 희생과 공헌에 상응한 보상금 지급을 위하여 복잡 다양한 보상종목을 유사 성질별로 조정·통합할 필요성이 있어 기본연금과 부가연금 중 희생과 공헌에 상응한 급여는 보상금으로 통합하고 부가연금 중 개별여건 등을 고려한 급여는 수당으로 조정하여 종전 21종이던 보상종목을 15종으로 통합하였다. 그리고 보상금 지급순위에 있어서 헌법의 이념인 양성평등의 원칙을 구현하기 위하여 타가로 입적한 자에 대한 제한을 삭제하고, 유족간의 협의에 의하여 보상금을 지급 할 수 있도록 하여 국가유공자의 가계에 기여한 자 등에게도 보상금을 지급하는 방안을 마련하였다.

한편 1984년 「국가유공자 예우 등에 관한 법률」을 제정하면서 일부 흡수·통합하여 국가유공자 관련 법률의 복잡성을 해소하고자 하였으나, 법률이 제·개정 되면서 점차 국가유공자 범위가 증가하면서 법률체계의 복잡성이 가중되었다. 이에 대상별 개별법에 의해 수행되고 있는 보훈정책을 일관성 있게 추진하기 위하여 보훈정책을 종합하는 기본법 성격의 「국가보훈기본법」이 2005년 5월에 제정되었다. 기본법은 국가보훈발전의 기본목표 및 추진방향, 재원조달 및 운용방안 등의 내용을 담은 국가보훈발전기본계획을 5년 단위로 수립하고, 이에 따라 매년 실천계획을 수립·시행하도록 함으로써 보훈정책의 추진체계를 강화하였다.

마. 새로운 보훈체계 모색단계(2012~현재)

2012년 이전까지의 보상변화가 보상대상의 진입과 그에 따른 보상종목의 추가 등 양적 확대를 기해온 것이라면 2012년 이후부터는 국민의 눈높이에 맞는 국가유공자 개념 정립과 과거 재정여건에 따라 책정된 보상수준으로 초래된 등급 간 불균형을 해소하는 등 질적 변화를 도모한 시기이다.

2012년 7월 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」을 신법 체계로 마련하면서 구법은 폐지하였다. 신법에서는 국민의 생명·재산 보호와 직접 관련이 있는 희생은 국가유공자, 단순사고·질환은 보훈보상대상자로 분류하고 보훈보상대상자의 보상은 국가유공자 보상의 70% 수준으로 결정하였고 상이등급 체계를 10개 등급체계에서 6

급3항을 신설하여 11개 등급체제로 전환하였다. 유족보상금은 순직, 상이정도에 관계 없이 동일하게 지급하던 것을 6급 이상자 유족으로 대상을 명확히 하고 상이정도를 고려하여 지급하였다.

또한 중상이자에 대한 지원 강화와 가족 구성원에 대한 추가적 배려를 위해 중상이 부가수당 및 부양가족수당 신설하고 기존 무의탁수당, 독자사망수당 등 4종의 부가수당은 폐지하였다. 다만, 신법은 시행이후 등록자부터 적용을 하게 되면서 구법에 의한 보상은 특례를 통해 그대로 존치하면서 보상의 영역에서 신법과 구법이 공존하는 보상체계를 가지고 있다.

바. 전개과정의 함의

보훈급여금제도의 변천에서 보았듯이 보상금 및 수당의 지급대상과 보상액 결정, 보상 불균형에 따른 조정 등 오늘날의 보상구조를 갖추기까지 시기별 내·외부 환경의 변화에 맞게 보훈급여금 체계와 보훈 대상 간 형평성을 맞추고자 하는 노력들이 진행되어 왔다.

보훈보상수준은 희생과 공헌 등 가치에 대한 보답의 의미를 내포하고 있으므로 보상수준의 절대적 기준을 제시하는 데에는 한계가 있고 지급근거를 법률에 두되, 지급액 등 구체적 방법을 시행령에 위임한 취지는 정부의 재정여건을 우선 고려한다는 의미를 내포하고 있을 뿐만 아니라 실제 재정여건에 따라 보상 수준이 결정되어 온 것으로 파악된다. 따라서 제도 발전과정에서의 역사성을 인정하면서 재정여건에 치우쳐 합리성이 결여된 보상분야를 중점 발굴하고 대안을 제시하고자 한다.

3. 주요 검토 내용

지금까지 살펴본 바와 같이 독립유공자, 상이국가유공자와 그 유족들에게 지급하는 보상금은 현재처럼 구성되기까지 신규 진입 및 제도의 변천이 있어왔다. 전반적으로 합리적 격차를 고려하기 보다는 재정여건을 고려하여 지급수준이 결정되거나, 특정시기 특정 대상에 대한 정책적 배려를 통해 추가 인상되는 방법을 통해 현행 보상금 체계가 형성되었기 때문에 현재의 정합성 및 형평성 차원에서 문제가 발생하고 있지만, 보

훈대상자에 대한 예우 및 그들의 사회적 복지적 욕구를 충족시키기 위한 불가피한 측면도 내포하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이 독립유공자 훈격별 유족보상, 상이유공자 급수별 본인 및 유족보상, 참전유공자, 고엽제환자, 무공수훈자 등의 경우 개별 수당이 상호간 차등을 인정할 수 있는 정합성 구축 없이 동결과 인상을 거듭한 결과, 사회경제지표보다 높은 수준으로 지속적 보상금 인상을 추진하였으나 형평성 논란으로 갈등을 촉발하거나 보상 수준에 대한 만족도는 저하되고 있다. 또한 보상금과 연동되지 않고 별도의 인상방식(정액 인상)을 가지는 참전·무공·4.19공로수당 등은 인상 목표를 설정하기 어려울 정도로 사회적 관심에 따라 변동 폭이 커지고 신체적 희생에 따른 보상을 초과하는 인상 요구도 이어지고 있다. 이러한 복잡하고 민감한 사항들에 대한 합리적 논거를 갖춘 제도개선 및 정책 추진 방향 설정을 위해 본 연구의 제4장인 ‘보훈급여금의 정합성 및 형평성 제고 방안’에서는 부가수당의 급여 적정성 제고 방향, 상이등급 간 적정 보상금 지급수준, 전몰순직 유족 보상과 상이유족 보상의 정합성 제고방안, 주요 개별 수당으로 참전명예수당과 6.25전몰군경자녀수당에 대한 정합성과 형평성 제고방안을 살펴보고자 한다.

특히 본 절에서는 주요 보훈급여금의 도입 및 전개과정에 대해 역사적, 맥락적 차원에서 검토해보았는데, 이러한 검토결과는 뒤에서 논의될 보훈급여금의 정합성과 형평성 제고 논의에 있어 주요 참고 자료로 활용하였다. 또한 본 절의 후반부는 보상금에 부가적 성격으로 지급되는 부가수당의 적정성에 대한 검토와 제도개선의 방향성을 제시하고 있다. 현재 부가수당 중 간호수당은 복지부 장애인활동지원서비스 강화로 상대적으로 수혜가 낮다는 이유로 간호수당 인상 요구가 거세게 일고 있으며, 전상수당의 경우 참전 희생자의 특별한 희생에 부응하지 못하고 있다는 지적과 이에 대한 인상요구 등에 따라 2021년에는 그 보장수준을 상향하여 지원할 예정에 있다. 그 외에도 다양한 부가수당이 존재하는데 이에 대한 정책함의 도출을 위해 이 수당들을 지원 성격에 따라 구분하고 이를 장기적 개선 방향과 중단기적 개선방향으로 구분하여 검토하고자 한다. 그리고 별도의 절을 통해 개별수당과 유족 보상에 대한 정합성과 형평성 제고방안을 도출하고자 한다. 주요 내용으로는 상이국가유공자 보상수준의 적정성과 보상금과 수당의 정합성 제고에 대한 정책함의 및 개선 방안 도출을 위해 상이 등급 중 가장 낮은 등급인 7급 보상금과 개별수당 중 공헌에 대한 보상의 성격을 가지는 참전명예수당

과 보상금의 수준 검토를 통해 보상금과 수당간 정합성을 제고하고 각 수당들 간의 형평성과 보상수준을 적절히 개선할 수 있는 다양한 안들을 검토하고자 한다. 특히 사회적 관심이 집중되고 있는 참전, 무공수당에 대한 적정 지급 수준 검토에 있어 공헌자의 보상과 신체적 희생에 의한 보상에 대한 적절한 차등 보상 수준을 어떻게 설정할 것인가에 대한 면밀한 검토를 실시하였다.

한편, 주요 개별수당 중 하나인 6.25전몰군경자녀수당은 주요 지급대상인 승계자녀와 신규승계자녀 간의 보상금 지급과 관련한 형평성 제고 및 적정 보상수준 설정문제가 현안으로 부각되고 있다. 이 밖에도 유족보상과 관련하여 공무원 재해보상 및 군인 재해보상의 도입으로 유족보상, 특히 순직유족 보상이 강화되고 있어 이에 대한 검토가 필요하며, 보상금과 개별수당 병급에 대한 방향성 검토를 통해 다양한 측면의 급여간 또는 급여내의 정합성 및 형평성 제고방안을 제시해 보고자 한다.

[그림 4-1] 보훈급여금의 종류

보훈급여금		보상금	수당	사망일시금
구 분		지 급 대 상		
보 상 금	①희생&공헌	전사·순직자 및 상이자(유족), 재일학도의용군인, 독립유공자(유족)(482~6,000천원)		
	①부양가족수당	부양가족(배우자, 자녀 등)이 있는 보상금수급자 (100~200천원)		
	②중상이부가수당	1급 중상이자(971~2,305천원)		
	③고령수당	60세 이상 보상금수급자(97~149천원)		
	④2명 이상 사망수당	보상금 수급자로 2인 이상 자녀 등 사망한 경우(274천원)		
보 상 금 부 가 수 당	⑤전상수당	전쟁 중 상이를 입은 전상군경(23천원)		
	①간호수당	상시·수시개호가 필요한 1~2급 중상이자 본인에게 간병인 명목으로 지급(801~2,506천원)		
	②생활조정수당	독립유공자, 국가유공자, 보훈보상대상자 중 생계곤란자(214~326천원)		
	③참전명예수당	65세이상 6·25전쟁 및 월남전 참전자(320천원)		
	④무공영예수당	60세이상 무공수훈자(380~400천원)		
	⑤6·25전몰군경자녀수당	6·25전쟁 중 전사·순직한 자녀 1명(270~1,347천원)		
	⑥고엽제후유의증수당	월남전 및 국내DMZ에서 복무하고 전역한 고엽제후유의증 환자(경도 475~ 고도 981천원)		
	⑦고엽제후유증 2세환자	월남전 및 국내DMZ에서 복무하고 전역한 고엽제2세환자(경도 1,090~ 고도 1,747천원)		
수 당	⑧ 4·19혁명공로수당	4·19혁명공로 건국포장자(331천원)		
	사망 일시금	보상금 수급자가 사망한 경우 장례비 및 보상금 종결 성격의 일시금 (1,127~3,268천원)		

자료: 국가보훈처. (2020b). 국가보훈대상자 구분 및 보훈급여금 관련 설명자료. p.6.

4. 부가수당의 적정성 제고 방향

보훈급여금은 보상금과 수당 및 사망일시금으로 구분되는데, 이중 수당은 생활여건에 따라 지급되는 생활조정수당과 보상금에 부가적으로 지급되는 부가수당 그리고 보상금과는 개별적으로 지급되는 개별수당으로 구분된다.

〈표 4-4〉 국가유공자 등에게 지급되는 각종 수당 개요

특성	종류	지급대상
생활 여건	생활조정수당	가. 국가유공자 나. 국가유공자의 유족중 보상금을 받는 사람 다. 국가유공자의 유족중 보상금을 받는 사람이 없는 경우에는 제5조1항의 각호의 순위에 따른 선순위자 1명
	간호수당	전상군경, 공상군경, 4·19혁명부상자, 공상공무원 및 특별공로상이자로서 상이정도가 심하여 다른 사람의 보호없이 활동이 어려운 자
부가 수당	부양가족수당	가. 전상군경, 공상군경, 4·19혁명부상자 및 특별공로상이자 중 대통령령으로 정하는 상이등급 이상으로 판정된 사람 및 재일학도의용군인의 배우자 및 미성년 자녀 나. 전몰군경·순직군경·4·19혁명사망자 및 특별공로순직자의 배우자 및 제1호에 해당하는 사람이 사망한 경우 그 배우자의 미성년 자녀 다. 전몰군경·순직군경·4·19혁명사망자 및 특별공로순직자의 자녀와 제1호에 해당하는 사람이 사망한 경우 그 자녀의 미성년자녀. 다만, 보상금을 받는 자녀에 한정
	중상이 부가수당	전상군경, 공상군경, 4·19혁명부상자 및 특별공로상이자 중 대통령령으로 정하는 상이등급 이상으로 판정된 사람
	고령수당	가. 법 제12조제1항제1호에 해당하는 사람(4·19혁명공로자는 제외한다) 또는 같은 항 제2호의 재일학도의용군인 중 60세 이상인 사람 나. 법 제12조제1항제2호부터 제4호까지에 해당하는 사람 중 60세 이상인 배우자 다. 법 제12조제1항제2호부터 제4호까지에 해당하는 사람 중 60세 이상인 부모 또는 조부모
	2명 이상 사망수당	법 제12조제1항제2호부터 제4호까지에 해당하는 사람 중 배우자 또는 부모로서 가. 사망자(상이등급 7급에 해당하는 전상군경, 공상군경, 4·19혁명부상자 및 특별공로상이자는 제외한다)가 2명인 경우 나. 사망자가 3명 이상인 경우에는 가목의 지급액에 2명을 초과하는 1명당 274천원을 더하여 지급한다.
	전상수당	법 제12조제1항제1호에 해당하는 사람 중 전상군경
개별 수당	참전명예수당	65세 이상으로 6·25전쟁 및 월남전 참전자
	무공영예수당	60세 이상 무공수훈자
	6·25 전몰군경자녀 수당	1953년 7월 27일 이전 및 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」 별표에 따른 전몰군경자녀 중에 전사하거나 순직한 전몰군경 또는 순직군경의 자녀 중 제13조에 따른 보상금 지급순위가 선순위인 사람 1명
	고엽제후유의 증 수당	월남전 및 국내DMZ에서 복무하고 전역한 자 등으로서 고엽제후유의증에 해당하는 질병을 얻은 자
	고엽제후유증 2세환자 수당	고엽제후유증환자의 자녀 중 고엽제 2세환자에 해당하는 질병을 얻은 자
	4.19혁명공로 수당	4.19혁명공로 건국포상자(13.1월 보상금으로 시작, 18. 1월 수당으로 편입)

자료: 임완섭 외. (2017). 국내·외 보훈보상 유사제도 보상금 지급수준에 대한 비교연구. p.216.

먼저, 생활조정수당은 생활여건이 어려운 국가유공자에게 지급되는 수당으로 소득 인정액이 가구당 가계지출비의 100분의 50미만인 유공자 및 유족에게 지급되고 있다. 부가수당은 상이정도, 연령과 부양가족 등을 고려하여 해당자에게 지급되는 수당으로 간호수당, 부양가족수당, 중상이 부가수당, 고령수당, 2명 이상 사망수당, 전상수당 등이 지급되고 있다. 개별수당은 공훈과 특수한 사유에 해당되는 보훈대상자에게 지급되는 수당으로 무공영예수당, 참전명예수당, 6·25전몰군경자녀수당, 고엽제후유의증 및 2세환자 수당, 4.19혁명공로수당이 지급되고 있다. 앞서 언급한 바와 같이 본 절에서는 부가수당 중심으로 수당들의 적정성을 검토하고 논의하고, 6.25전몰군경자녀수당과 참전명예수당 등 급여의 형평성과 정합성 차원의 중요한 위치를 차지하는 개별수당들에 대해서는 별도의 절로 구성하여 세부적으로 살펴보고자 한다.

보훈대상자 중 상이자의 경우 의료지원과 같은 현물지원과 더불어 보상금 이외에 간호수당, 중상이부가수당, 전상수당 등이 별도로 지급되고 있다. 이 수당들에 대한 적정성에 대한 검토는 장기적 차원과 중단기적 차원의 검토로 구분해 볼 수 있다.

먼저 장기적 차원에서는 해당 수당들이 소득보전 측면인지, 의료비용 등에 대한 추가비용을 보전하기 위한 수당인지에 따라 수당의 유지와 개편의 방향성을 다르게 잡아 볼 수 있을 것이다. 만약 부가수당을 받는 대상자들이 상이로 인한 질환 등 대상자 특성으로 인해 다른 정책집단에 비해 의료비가 추가적으로 발생하는 집단이고 해당 집단의 추가비용(의료비, 병원을 가기 위한 관련 비용 등)을 보전하기 위한 수당이라면 해당수당들을 부가수당 중 가장 대표적이고 포괄적인 간호수당 중심으로 통합시켜 보다 덜 복잡한 수당구조로 개편할 수 있을 것이다. 하지만 현재 지급되는 수당들의 성격이 소득보전 성격의 수당이라면 동 수당에 해당되는 국가유공자의 경우에는 해당 수당을 보상금에 편입시켜 보상금 수준을 제고하는 방식을 고려해 볼 필요가 있다.

한편, 중단기적 차원에서는 해당 수당들의 급여 수준 제고 또는 보장성 측면에서 검토해 볼 필요가 있다. 먼저 전상수당의 경우¹²⁾, 전투로 인해 상이를 입은 유공자에 대한 추가적 보상은 같은 상이를 입은 대상이라 하더라도 사회적응에 있어 전시에 입은 상이와 평시에 입은 상이는 일정 부문 차이를 발생시킬 가능성이 있으며, 미국의 월남전 참전 군인의 외상후 스트레스 장애가 매우 높은 점 등을 고려하고 할 때, 우리나라

12) 2017년 수행된 선행연구인 임완섭 외(2017)의 주요 내용을 발췌 및 요약하였음

참전유공자 역시 외상후 스트레스 장애 유병률이 높을 가능성이 크다. 또한 전상수당 대상자가 대부분 고령인 6·25 및 월남 참전자이기 때문에, 상대적으로 다른 연령대상 집단에 비해 경제적으로 취약한 계층으로 볼 있는 노인들이 급여 지급대상자인 현재의 전상수당은 유지할 필요가 있다. 하지만 해당 제도의 급여수준이 매우 낮기 때문에 해당 급여수준의 제고가 필요하다. 해당 수당은 대상자들의 의료비용 보존의 성격보다는 예우 차원에서 다른 대상 집단에 없는 급여를 책정한 성격이 큰 수당이기 때문에 중단 기적으로는 급여수준 제고를 통해 전상수당의 실효성을 제고하고 장기적으로는 보상금에 편입시키는 방향에 대한 검토가 필요하다.

간호수당의 경우 복지부 장애인활동지원서비스 강화로 상대적 수혜가 수준이 낮아 이에 대한 인상이 필요하다는 요구가 커지고 있다. 현재 간호수당은 1급1항 2,506천원, 1급2항 2,411천원, 1급3항 2,318천원, 2급 801천원이 지급되고 있다. 이는 상이 1급1항의 약 82% 수준이다(2020년 기준). 한편 중상이자의 보상금과 간호수당의 보충적 성격으로 중상이 부가수당이 2011년 도입되었는데, 도입시점에는 상이 1급1항 보상금 대비 15%에 불과했지만, 현재는 상이 1급1항 보상금에 75%를 차지하고 있다.

〈표 4-5〉 1급1항 기준 보훈급여금 추이 : 보상금, 간호수당, 중상이 부가수당

구분	계	보상금	간호수당	중상이 부가수당	비 고
2010	3,996	2,077	1,919	-	-
2011	4,449	2,160	1,977	312	보상금의 15%
2012	5,293	2,246	2,036	1,011	보상금의 45%
2013	5,835	2,336	2,097	1,402	보상금의 60%
2014	6,229	2,429	2,100	1,700	보상금의 70%
2015	6,563	2,514	2,163	1,886	보상금의 75%
2016	6,782	2,602	2,228	1,952	(상동)
2017	7,019	2,693	2,306	2,020	(상동)
2018	7,255	2,828	2,306	2,121	(상동)
2019	7,509	2,927	2,387	2,195	(상동)

자료: 국가보훈처 홈페이지.

이러한 간호수당과 중상이 부가수당은 그 세부적인 용도는 다른 측면이 있지만 상당 부분 동일 대상에게 포괄적으로 지급하고 있으며, 그 상관관계 매우 높음을 유추해 볼 수 있다. 즉, 중상이자에 대한 금전적 지원을 고려할 때 보상금과 간호수당 그리고 중

상이 부가수당을 모두 고려하여 포괄적으로 접근하는 것이 제도의 효과성 및 효율성 제고에 필요하기 때문에 간호수당에 대한 인상은 단순히 간호수당 측면뿐 아니라 해당 대상자에 지급되는 급여를 전반적으로 검토하고, 검토 결과들을 관련 주체간의 지속적인 논의를 통해 제고개선 방향과 구체적인 방안을 설정할 필요가 있다.

한편, 고령수당의 경우 현재 노인소득 보장의 강화 측면과 제도내 정합성 측면에서 검토해 볼 필요가 있다. 고령수당의 경우 60세 이상 보상금 수급자에게 지급되는 수당인데, 유사제도인 기초연금과 국민연금 등과 비교해 보았을 때 수급 연령이 상대적으로 낮음을 알 수 있다. 고령수당은 현재 97~149천원이 지급되고 있는데 이는 기초연금액보다 적은 수준이며, 기초연금액의 경우 향후 지급수준의 제고가 예정되어 있어 고령수당의 노후소득 보장 측면의 역할은 더 축소될 것으로 판단된다. 또한 고령수당은 60세 이상의 모든 보훈대상을 대상으로 하기보다는 보상금을 받고 있는 고령층을 대상으로 하고 있는데, 참전유공자는 65세 이상의 고령층임에도 해당 수당을 지원받고 있지 못하므로 제도간 형평성 차원에서 문제를 야기시킬 수 있다. 하지만 이미 지급되고 있는 급여를 중지시키거나 축소시키는 것은 대상자의 제도 수용성 차원의 문제를 야기시키기 때문에 단기 보다는 장기적 방향성 설정이 필요하며, 해당 급여는 소득보장의 측면이 크기 때문에 고령수당을 보상금에 포함시켜 지급하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

부양가족수당은 2012년 7월에 무의탁수당, 독자사망수당, 무의탁부모부양수당, 미성년자녀(제대)수당이 통폐합되어 지급되고 있다. 국가유공자가 국가에 대해 행한 보훈과 예우를 고려할 때 그 가족에게도 적절한 예우가 이루어질 필요가 있기 때문에 부양가족수당은 그 의미가 있다고 볼 수 있다. 하지만, 보훈보상의 준거지표가 3인 가구를 기준으로 책정되었는데 부양가족수당은 이와는 상관없이 추가 가족(배우자, 자녀 등)에 대한 급여를 제공하고 있어 제도 내 정합성 차원에서 검토할 필요가 있다. 또한 해당 수당은 그 성격상 가구에게 지원되는 부가적인 소득지원으로 볼 수 있으며, 단기적인 제도 개편보다는 장기적으로 보상금에 편입시켜 보훈대상자 속한 가족의 소득보장 수준을 제고하는 형태로 해당 수당을 개편하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

제2절 상이등급 간 적정 보상금 지급수준 : 7급 보상금을 중심으로

1. 현황 및 문제점

보훈보상금은 ‘신체적 희생’에 대한 보상으로서 신체적 희생의 정도에 따라 7개 등급 11개 단계로 구분하여 차등적인 보상을 하고 있다(국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제6조의4). 보훈보상금은 매월 지급하도록 규정되어 있다.

상이등급은 시력, 청력, 팔과 다리 등과 같은 상이 부위와 양태 및 사회생활을 하는데 제약을 받는 정도 등을 종합적으로 고려하여 판정한다(국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령 별표 3). 1급과 6급은 3개 항으로 세분화되어 총 11개 단계로 구분되어 있으며 판정은 보훈심사위원회의 심의와 의결을 거친다. 그러나 그동안 상이등급 간의 보상금 지급수준이 체계적이지 않다는 비판이 제기되어 왔다(임완섭 외, 2017, pp.224-225). 이는 상이등급 간 보상금 수준의 차이에 대한 체계적이고 합리적인 근거가 부족하였기 때문이다.

현재 상이등급은 의학적 평가에 따라 ‘신체적 희생’의 정도를 구분하고 있다. 각 등급은 신체적 희생의 정도를 의미한다고 볼 수 있다. 그동안 ‘신체적 희생’을 판단하는 기준과 범위가 확대되면서 점차 분화되어 왔다. 상이등급은 처음에 3단계에서 출발하여 4단계, 5단계, 7단계, 10단계, 현재의 11개 단계로 변화하는 과정을 거쳐왔다.

보훈보상금은 1급 1항을 기준으로 아래 등급으로 갈수록 금액이 낮아지도록 설계되어 있다. 각 급 간에 얼마만큼 낮아지는지에 대한 명확한 기준은 정해져 있지 않았다. 사회적 요구나 경제적 여건을 반영하여 보상금의 기준이 정해지면서 발전해 왔다.

현재는 상이등급 간의 보상금 비율의 차이가 4%에서 15%까지 상당한 편차가 있다. 이러한 차이가 보훈대상자의 상이율을 명확하게 반영한 차이라고 보기도 어려운 실정이다. 상이등급이나 장애등급을 정하는 국내 유사제도와 국외 보훈보상금제도 또한 등급의 수가 다르고, 보상금의 등급 간 차이 또한 다르게 설정되어 있다. 상이등급과 등급 간 보상금의 차이를 정하는 일관되고 공통된 기준이 없으며, 제도와 국가마다 사회적 요구와 경제적 여건을 고려하여 설계하여 왔기 때문이다. 예를 들어 미국은 장애등급을 10등급으로 구분하고 등급 간 비율은 10%씩 차이를 두고 있다(U.S. Department of Veterans Affairs, 2020a). 캐나다는 장애비율을 매우 세분화하여

장해율 1%에서 5%까지는 1% 단위로 차이를 두고, 5% 이상부터 100%까지는 5%씩 차등을 두는 24등급 체계를 활용하고 있다(Veterans Affairs Canada, 2020a).

국내 국가배상법에서도 장해등급을 정하고 있는데, 등급 기준(국가배상법 시행령, 2019.11.5.)은 노동력 상실률에 따라 12개 단계로 나누고 있다. 노동력 상실률은 5%가 가장 낮은 단계이며, 20%까지는 5%씩 차이가 나지만, 20% 이후부터는 10%씩 차이가 발생한다.

상이등급 간 보상금 수준이 체계적이지 않다는 비판은 특히 6급3항과 7급간의 보상금 격차가 크다는데 집중되어 있다. 현재 6급3항의 보상금 수준은 월 90만원이지만, 7급은 48만원이다. 이 금액은 각각 1급1항 대비 29%와 16%의 보상률에 해당한다. 두 급간의 보상금 차이는 또한 42만원이다. 6급3항이 7급에서 분화한 점을 고려한다면 7급 상이자의 보상금 수준(48만원)은 6급3항 보상금(90만원)의 53%정도로서 많이 낮다고 할 수 있다. 또한 전체 상이자 중에서 기초생활보장수급을 받는 자는 상당 비율이 7급 상이자로(81%), 이들의 경제적 취약성을 고려해서라도 7급 상이자에 대한 보상금 수준 인상에 대한 요구가 지속적으로 제기되어 왔다(임완섭 외, 2017, p.225). 이러한 요구는 6급3항을 7급에서 분화하여 7급 중 일부를 상위 등급인 6급3항으로 상향조정 한 데서도 일부 기인했다고 볼 수 있다.

따라서 이 연구는 7급 상이자의 적정 보상금 수준을 제안하는데 초점을 두고자 한다. 전체 상이등급 간 보상금 비율에 대한 논의는 의학적 판단에 근거하여 사회적 요구와 재정적 여건 등을 종합적으로 고려하여 설정해야 한다. 따라서 이는 장기적인 과제로 제안한다. 이 연구에서는 단기적으로 선결해야 하는 과제로서 7급 상이자의 보상수준 조정방안을 제안하는 것으로 연구범위를 제한한다.

2. 검토 방향과 내용

가. 검토 방향

상이등급 간 보상금 차이에 대한 합리적인 근거를 제시하기 위해 국내외 유사 사례를 검토하고자 한다. 국내 유사제도에는 공무원, 군인, 일반 노동자가 복무 중 재해가 발생했을 때 보상해주는 ‘공무원재해보상제도’, ‘군인재해보상제도’, ‘산업재해보

상제도'가 있다. 각 제도에서 장해등급별로 보상수준을 어떻게 산정하고 있는지 그 기준과 수준을 검토하고자 한다.

국외사례로는 미국과 캐나다의 상이등급과 보상수준을 검토할 것이다. 보훈보상금의 등급간 비율을 검토하고 7급의 보상급여 수준에 주는 함의점을 도출할 계획이다.

나. 보훈대상자 상이등급과 보상수준 현황

현행 보훈대상자의 상이등급은 1급부터 7급으로 되어 있으며, 1급과 6급은 세 개의 항으로 구분되어 있어 총 11 등급으로 나뉜다. 보상금은 등급에 따라 차등지급하도록 설계되어 있다. 아래 표는 상이등급 간 보상수준과 차이를 나타낸다. 1급1항은 307만 원이며 7급은 48만이다. 1급1항을 기준으로 했을 때 나머지 등급의 보상수준은 16%에서 94%이며, 7급 보상금은 1급1항 보상금의 약 16% 정도 수준이다.

〈표 4-6〉 상이등급별 보상수준과 차이

(단위 : 만원,%)

구 분	금액	비율 (1급1항 기준)	차이	
			비율(%p)	금액
1급1항	307	100		
1급2항	290	94	6	18
1급3항	277	90	4	12
2급	247	80	10	31
3급	231	75	5	16
4급	193	63	12	37
5급	160	52	11	33
6급1항	146	48	5	14
6급2항	135	44	4	12
6급3항*	90	29	15	44
7급	48	16	14	42

주: 7급경상이자는 2001년에 추가된 등급이며, 6급 3항은 2013년에 추가된 등급

자료: 국가보훈처. 2020년 보훈급여금 등 월지급액.

1급1항 대비 보상금 비율은 인접등급 간에 최소 4%p에서 최대 15%p까지 차이가 있으며, 보상금 비율은 6급2항과 6급3항 간의 차이가 15%p 정도로 가장 크며, 1급2항과 1급3항, 6급1항과 6급2항 간의 차이가 4%p로 가장 적다. 하위 등급으로 갈수록

금액은 최소 12만원에서 최대 44만원으로 인접등급 간 보상금 비율과 보상수준의 차이가 체계적이지 않다. 특히 6급3항과 7급의 경우 인접등급과의 차이가 14~15%p로 그 격차가 다른 등급에 비해 상대적으로 크게 나타난다. 보상금 또한 인접등급과의 차이가 각각 44만원과 42만원으로 다른 등급에 비해 큰 편이다.

현재와 같은 보훈보상금 등급체계는 몇 차례의 변화를 거쳐 2013년부터 유지되어 온 것이다(〈표 4-7〉 참조). 초기의 보훈보상은 군사원호보상법에 의해 1급 간호수당대상자, 2급 취업불가능대상자, 3급 취업가능대상자 등 3개 단계로 시작되었다. 이후 5단계, 9단계를 거쳐 2001년에 7급 경상이자를 추가하여 10개 단계로 확대되었으며, 2013년에 6급3항을 추가하여 현재와 같은 11단계가 되었다.

〈표 4-7〉 보훈보상의 등급체계 변화

구 분	'61	'75	'79	'87	'88	'89	'00	'12.7월~ 현재	
등급수	3개	4개	5개	7개	8개	9개	10개	11개	
등 급 구 분	1급	특급	특급	특급	1급1항	1급1항	1급1항	1급1항	
					1급2항	1급2항	1급2항	1급2항	
		1급	1급	1급	1급3항	1급3항	1급3항	1급3항	
	2급	2급	2급갑	2급	2급	2급	2급	2급	
				3급	3급	3급	3급	3급	
			2급을	4급	4급	4급	4급	4급	
				5급	5급	5급	5급	5급	
	3급	3급	3급	6급	6급	6급1항	6급1항	6급1항	
						6급2항	6급2항	6급2항	
	신 설							-	6급3항
								7급	7급

3급과 7급을 제외하면 인접 등급과의 차이는 대체로 10~15%p를 유지하였으며, 6급 3항을 제외하면 같은 등급 내에서는 4~6%p 정도의 차이를 유지하였다. 현재와 같은 등급간 비율은 2009년부터 적용되어 유지되어 왔다.

〈표 4-8〉 인접한 상위 등급과의 1급1항대비 보상금 비율 차이

구 분	1급1항	1급2항	1급3항	2급	3급	4급	5급	6급1항	6급2항	6급3항	7급
2007		4	4	10	5	13	11	4	4		30
2008		5	4	10	5	12	11	5	4		29
2009		6	4	10	5	12	11	4	4		29
2010~2012		6	4	10	5	12	11	4	4		29
2013~현재		6	4	10	5	12	11	4	4	15	14

전체 상이등급 간 보상금 비율에 대한 논의가 의학적 판단에 근거하여 사회적 요구와 재정적 여건 등을 종합적으로 고려하여 추진되는 시점에서는 당초 3등급 체계에서 급수 신설시 10%, 동일 급수내에서 등급 분화시 5%의 보상률을 두었다가 천원 단위 단가를 기준으로 일정 비율 인상하는 과정에서 급수내 분화 등급간 5% 보상률이 4~6%로, 기존 급수와 신설 급수간 보상률이 10%에서 11%~12%로 조정된 결과임을 감안하여 상이등급간 정합성 조정을 위해 5%와 10%로 명확한 경계값을 가지게 하는 조치도 검토될 필요가 있다.

다. 현재 보상금체계를 반영한 대안 검토

등급간 보상금 조정방안은 크게 세 가지 방식을 적용하여 검토할 예정이다. 첫 번째 방식은 현행 등급 간 비율의 틀을 유지하면서 등급 간, 등급 내 차이를 일정 범위 내의 비율로 유지하는 방안이다. 두 번째 방식은 국내 유사한 보상제도를 검토하여 보훈보상금 체계를 개선하는 방안이다. 세 번째 방식은 미국과 캐나다 등 다른 국가의 보상제도를 검토하여 보훈보상금 체계를 조정하는 방안이다.

1) 현행 보훈보상제도 조정방안(1안~7안)

첫 번째 방식은 현재와 같은 보훈보상금 등급 간 비율의 큰 틀을 유지하여, 기존의 같은 등급내 차이를 4~6%p로 유지하고 등급 간에는 인접 상위등급과 10~15%p를 두어 일관성을 유지하는 방안이다.

이 방식은 보훈보상금제도의 역사성에 기반하여 기존 제도의 틀을 유지한다는 장점이 있다. 이 방식에서는 등급 간에 최대 비율 차이를 둘 것인지, 최소비율 차이를 둘 것인지에 따라 세부적인 방안이 달라질 수 있다. 추가적으로 7급의 보상금 수준을 6급3항의 보상금 수준에 좀 더 가깝게 조정하는 안을 검토할 예정이다. 이는 6급3항이 7급에서 분화하여 신설되었다는 점을 고려한 방식이다.

먼저, 다른 등급 간의 비율차이를 반영하여, 인접 등급 간의 비율과 등급내 비율의 차이를 순차적으로 줄여나가는 방식을 고려해 볼 수 있다. 즉, 등급 간에는 최대 비율 차이인 15%p로 조정하고, 등급 내 차이는 최대 비율 차이인 6%p로 조정하는 방안이다. 장기적으로는 등급내에는 4% 또는 5%, 등급 간 비율은 10% 또는 15%로 체계적으로 조정하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

다음으로 7급과 6급3항 간의 편차를 줄여나가는 방식을 고려할 것이다. 현재 7급의 보상금 수준은 6급3항의 53%이다. 6급3항이 7급에서 분화되어 상향조정된 점을 고려하면, 7급의 보상수준이 6급3항에 비해 상대적으로 낮게 설정되어 있다. 따라서 7급의 보상금 수준을 현행 6급3항의 55% 수준에서 70%까지 순차적으로 올리는 방안도 함께 검토할 것이다.

위 방식에 따라 보상금을 조정하는 안은 10가지로 고려해 볼 수 있지만, 현행보다 낮은 보상금과 비율인 것은 대상에서 제외하고 현행과 차이가 없는 안도 대상에서 제외하고자 한다. 아래 표는 인접등급간 비율을 최소와 최대로 조정한 6가지 방식(적용번호 1번~6번)과 7급의 보상금 수준은 6급3항의 최대 70%까지 올렸을 때(적용번호 7번~10번) 7급의 보상금 수준과 비율을 제시한 것이다.

〈표 4-9〉 조정방식에 따른 7급의 보상금 수준과 비율

(단위: 만원, %)

적용번호		보상금	1급1항 기준 비율	6급3항 대비 비율	1급1항기준 6급3항과 비율차이(%p)
7급 현행		48	16	53	14
1	등급간 비율체계 최소차이 ~ 최대차이	58	19	64	10
2		55	18	61	11
3		52	17	58	12
4		49	16	54	13
5		46	15	51	14
6		43	14	48	15
7	6급3항대비 비율	50	16	55	13
8		54	18	60	11
9		59	19	65	10
10		63	21	70	8

1번부터 6번까지가 인접등급간 비율을 최소차이를 두거나 최대차이를 두는 방식으로 1%씩 조정해 나가는 방식을 적용한 것인데, 1번은 1급1항을 기준으로 6급3항과 7급의 비율 차이를 가장 적게 두는 방식으로 6급3항과 10% 비율 차이를 두었으며, 2번부터 6번까지는 6급3항과의 비율차이를 1%씩 늘려서, 6번은 최대 15% 비율을 적용한 것이다. 그러나 4번부터 6번은 1급1항 대비 비율이 현행 16%에 비해 낮거나(5번과 6번) 같다(4번). 따라서 안에서는 제외했다.

다음으로 적용한 방식은 7급의 보상금 수준을 6급3항 기준 최대 70%까지 적용하는 것으로, 현행 53%에서 순차적으로 5%단위씩 적용하여, 7번은 6급3항 대비 55%를 적용한 것이며, 8번은 60%, 9번은 65%, 10번은 70%를 적용한 것이다. 그러나 7번의 경우에도 1급1항 대비 7급의 보상금 수준이 현행인 16%와 거의 같아 안으로는 적절하지 않아 제외했으며, 표에서는 음영처리했다. 추가적으로 2번과 8번은 이전등급과의 비율차이가 똑같이 11%로 나타났으며, 7급의 보상금 수준이 1급 1항 대비 18%로 같은 결과를 보이고 있어, 중복결과로 8번 또한 음영처리했다. 음영처리한 부분을 제외한 나머지 1번, 2번, 3번, 9번, 10번은 1급1항 기준 6급3항과 7급의 비율차이가 가장 적은 것은 8%이며, 가장 큰 것은 12% 범위로 조정되며, 1급1항 대비 7급의 보상금 수준은 가장 적게는 17%이며 가장 크게는 21% 범위로 조정될 수 있다. 따라서 1급1항 기

준 6급3항과 7급의 비율차이를 8%에서 출발하여 1%씩 늘려나가 최종 12%까지 조정하면 7개의 안이 도출된다.

2) 5개 보상금 조정안(1안-7안)

아래 표는 보훈보상금제도의 변화체계를 반영하여 5개의 7급 보상금 수준 조정안을 제시하고 있다. 1안에서 5안은 1급1항 기준 6급3항과 7급의 비율차이를 12%에서 출발하여 1%씩 축소하여 적용하였다. 즉, 1안의 경우 1급1항 기준 6급3항과 비율차이가 12%인 반면, 7안은 8%로 조정한 것이다.

그 결과, 보훈보상금 수준은 1안에서 7안으로 갈수록 증가한다. 1안의 경우 52만원 수준이며, 7안의 경우 63만원이다. 1급 1항과 비교한 비율의 경우에도 17%에서 21%의 범위에 놓여 있으며, 1안에서 7안으로 갈수록 증가하도록 조정하였다.

〈표 4-10〉 보훈보상금제도의 변화체계를 반영한 7급 보상금 조정안

(단위: 만원, %)

적용번호	보상금	1급1항 기준 비율	6급3항 대비 비율	1급1항 기준 6급3항과 비율차이(%p)	(안)적용방식
7급 현행	48	16	53	14	
1안	52	17	58	12	기존 등급간 비율체계
2안	54	18	60	11	6급3항대비 비율 상향
3안	55	18	61	11	기존 등급간 비율체계
4안	58	19	64	10	기존 등급간 비율체계
5안	59	19	65	10	6급3항대비 비율 상향
6안	61	20	68	9	등급간 비율조정
7안	63	21	70	8	6급3항대비 비율 상향

주: 6안 등급간 비율조정을 반영한 안은 1급1항 기준 비율과 전등급과 비율차이를 5안에 비해 1%p 상향 조정한 것

라. 국내 유사 보상제도 검토에 기반한 대안

7급 보상금 수준을 조정하는 두 번째 방안은 국내 유사제도의 등급체계와 보상금수준과 비교, 검토하여 유사한 수준으로 조정하는 방안이다. 국내 제도로 먼저 공무원재해보상제도를 살펴보고, 군인 재해보상제도, 산업재해보상보험 제도를 검토할 것이다.

1) 공무원재해보상제도 검토

공무원재해보상제도에서는 공무원이 공무로 인해 재해를 입었을 때 해당 공무원과 유족의 복지향상을 위해 요양급여, 재활급여, 장해급여, 간병급여, 재해유족급여, 부조급여를 제공하고 있다. 요양급여와 재활급여의 경우 간병급여 또한 간병을 받는 사람에게 실비를 지급한다. 장해급여, 재해유족급여, 부조급여의 경우에는 지급 기준을 별도로 정하고 있다. 아래 <표 4-11>은 장해급여, 재해유족급여, 부조급여의 자격요건과 지급액을 요약 정리한 것이다.

<표 4-11> 공무원 재해보상 유형

종류			자격요건	지급액
장해 급여	장해연금		공무상 부상이나 질병으로 장해가 발생한 상태로 퇴직	장해정도에 따라(1~14) 기준소득월액의 52%~9.75%)
	장해일시금			5년분의 장해연금
재해 유족 급여	장해유족연금		장해연금을 받을 권리가 있는 사람이 사망한 경우, 공무원의 유족에게 지급	장해연금액의 60%
	순직 유족 급여	순직 유족 연금	재직 중 공무로 사망/ 퇴직 후 재직 중 공무상 부상이나 질병으로 사망, 유족연금과 유족보상금을 함께 지급	공무원의 사망 당시(퇴직 후 사망한 경우에는 퇴직 당시) 기준소득월액 × (38% + 유족 1인 당 5% 가산(최대 20%))
		순직유족 보상금		공무원 전체 기준소득월액 평균액의 24배
	위험 직무 순직 유족 급여	위험직무 순직유족 연금	고도의 위험을 무릅쓰고 직무수행 중 재해를 입고 그 재해가 직접적인 원인이 되어 사망한 때 유족연금과 유족 보상금 함께 지급	공무원의 사망 당시(퇴직 후 사망한 경우 퇴직 당시) 기준소득월액 × (43% + 유족 1인 당 5% 가산(최대 20%))
		위험직무 순직유족 보상금		공무원 전체 기준소득월액 평균액의 45배 (대간첩작전 수행 60배)
부조 급여	재난부조금		공무원이 재난으로 인해 재산에 손해를 입은 경우	피해규모에 따라 공무원 전체 기준 소득월액 평균액의 1.3~3.9배
	사망 조위 금	공무원 본인	공무원 및 그 가족이 사망한 경우	본인 기준소득월액의 2배
		공무원 가족		공무원 전체 기준소득월액 평균액의 65%

자료: 공무원연금공단. (2019b). 알기쉬운 공무원 재해보상제도.

공무원 재해보상법에 의한 장해급여 등급은 국가배상법 시행령에 근거하며 노동력 상실률에 따라 14개 등급으로 구분하고 있다. 최고등급은 기준소득월액의 52%를 기준으로 하고 있으며, 이를 기준으로 등급 간 비율은 3.25%p이며, 1급의 금액을 100으로 했을 때 등급 간 비율은 6%p 차이가 있다. 그러나 6%p의 차이에 대한 근거는 명확하지 않다.

장해급여의 경우 최고보상금액과 최저보상금액은 각각 기준소득월액 평균액의 160%와 50%에 해당한다. 2019년 기준소득월액 평균액은 530만원이며 최고보상금액은 848만원, 최저보상금액은 265만원이다. 1급을 기준으로 했을 때 최하위인 14급 보상금은 1급 보상금의 19%에 해당한다.

〈표 4-12〉 공무원 장해급여 등급에 따른 장해연금 금액 기준(2019년 기준소득월액의 평균액: 530만원)
(단위: 만원)

등급	기준소득월액의(%)	최저기준소득월액 (265만원 기준)	1급 금액 대비비율	장해율 (%)	금액기준 이전등급간 비율(%p)
1급	52	137.8	100	100	
2급	48.75	129.2	94	100	6
3급	45.5	120.6	87	100	6
4급	42.25	112.0	81	90	6
5급	39	103.4	75	80	6
6급	35.75	94.7	69	70	6
7급	32.5	86.1	62	60	6
8급	29.25	77.5	56	50	6
9급	26	68.9	50	40	6
10급	22.75	60.3	44	30	6
11급	19.5	51.7	38	20	6
12급	16.25	43.1	31	15	6
13급	13	34.5	25	10	6
14급	9.75	25.8	19	5	6
장해일시금	5년분 장해연금				

주: 장해율은 「국가배상법 시행령」 [별표 2]에서 제시한 '신체장해등급과 노동력 상실표'를 따름

보훈대상자의 보상금과 공무원 재해보상의 장해급여 구분의 기준이 다르기 때문에 직접적인 비교는 어렵다. 보훈보상금의 상이등급과 국가배상법에 의한 노동력 상실 기준이 일대일로 매칭되는 것은 아니기 때문이다.

2) 공무원재해보상제도 검토를 통한 조정방안(8안-11안)

보훈보상금의 7급은 국가배상법에 의한 장애등급에서 노동력 상실률의 5%~30%까지 매우 광범위한 상실률을 포함하고 있다. 이는 공무원 장애등급 11급에서 14급에 해당한다. 아래 표는 보훈상이등급에서 7급인 항목과 국가배상법에 의한 장애등급을 몇 가지 사례를 들어 비교한 것이다.

〈표 4-13〉 보훈상이등급에서 7급인 항목과 국가배상법에 의한 장애등급

상이등급	국가배상법에 의한 장애등급
7급	한 눈의 교정시력이 0.06 이하인 사람(13급 10%)
	한 눈의 눈꺼풀에 고도의 결손이 남은 사람(12급 15%)
	두 귀의 청력에 완고한 기능장애가 있는 사람(11급 20% 노동력 상실)
	한 귀의 청력에 고도의 기능장애가 있는 사람 (11급 20%), (10급 30%)
	1개 이상의 손가락을 잃은 사람(14급 5%)
	한 손의 엄지손가락이나 둘째손가락의 기능을 모두 잃은 사람(11급 20%)

자료: 국가배상법 시행령(2019.11.5.). [별표 2] '신체장애등급과 노동력 상실표'

따라서 보훈보상금 7급의 보상금 비율을 공무원재해보상 11-14급의 최저기준 소득 월액에 맞추는 방안을 고려해 볼 수 있다. 그러나 보훈보상금제도의 상이등급 7급의 보상금액은 공무원재해보상 11급을 제외하면 이미 공무원 재해보상 12-14급을 초과하고 있다. 따라서 공무원재해보상 11급의 최저기준소득월액인 52만원으로 인상하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 이 금액은 앞서 논의하였던 '1안'과 일치하는 금액이다. 금액만으로 본다면, 현재 보훈대상자 7급에 대한 보상금 수준은 공무원재해보상 11급에 조금 못미치지만 12급 보상금액의 최저수준을 넘어서고 있어 현재 보훈대상자 7급의 보상금수준이 낮다고만 보기 어렵다.

한편 유사한 수준으로 금액을 조정하는 방식 이외에 공무원재해보상과 유사한 수준의 비율로 조정하는 방식도 고려할 수 있다. 공무원재해보상 14급은 1급 보상금의 19%, 12급은 1급 보상금의 31% 정도 수준이다. 따라서 7급 보훈보상금을 공무원재해보상에 적용하는 1급의 19%에서 31%까지 조정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 그런데 1급의 31%까지 올리는 방안은 6급3항의 보상금이 1급1항의 29% 수준에 있기 때문에 이를 넘어서는 검토는 적절하지 않다.

따라서 14급의 19%와 13급의 25% 사이로 조정하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이 중에서 14급에 해당하는 비율인 19%로 조정하는 안은 앞서 제안했던 ‘4안’과 동일하고, 20%와 21%로 조정하는 안도 앞서 제안한 ‘6안’과 ‘7안’과 같다.

1안~7안과 중복되지 않으면서 새롭게 제안하는 안은 7급의 보상금 수준을 1급1항의 22%~25%로 조정하는 안이다. <표 4-14>에는 공무원재해보상 기준을 고려하여 8안~11안이 제시되어 있다. 8안의 경우 68만원, 11안은 77만원 수준이며, 1급1항과 비교하여 각각 22%~25%정도 수준의 범위에 걸쳐 있다.

그러나 8안부터 11년까지 제시된 보상금 수준은 공무원재해보상 9급 금액인 68.9만원과 유사하거나 그보다 더 높은 금액으로, 사회적으로 수용하기 어려운 점이 있다. 공무원재해보상 9급과 10급은 장애율이 30% 이상인 자를 대상으로 하고 있기 때문에, 보훈대상자 7급의 장애율보다는 높다. 따라서 보훈대상자 7급의 보상수준을 공무원재해보상제도와 9급과 10급에 해당하는 금액으로까지 올리게 되면 공무원의 재해보상금과 보훈대상자의 보상금 수준간 형평성을 저해하는 문제점이 발생한다.

<표 4-14> 공무원재해보상 기준을 고려한 7급 보상금 수준과 비율

(단위: 만원, %)

	보상금	1급1항 기준 비율	6급3항 대비 비율	전등급과 비율차이 (%p)	비고
7급 현행	48	16	53	14	
8안	68	22	75	7	공무원재해보상 13급과 14급의 1급 대비 보상비율중 적용가능한 22~25%를 보상금 1급1항에 적용한 금액(장애율 30% 이상인 공무원재해보상 9급 보다 높은 금액으로 사회적 수용성 낮음)
9안	71	23	78	6	
10안	74	24	82	5	
11안	77	25	85	4	

주: 추가예산은 2019년 해당등급 대상자 수에 추가로 증가하는 금액과 12개월 곱하여 연간 누적액을 계산

3) 군인 재해보상제도 검토

군인 재해보상제도는 공무원재해보상제도와 매우 유사한 측면이 있다. 군인 재해보상급여는 공무상 요양비, 장애급여(상이연금, 장애보상금), 재해유족급여(상이 유족연금, 순직 유족연금, 순직유족연금 일시금, 사망보상금), 부조급여(재난부조금과 사망조위금) 등으로 구분된다. 이 중에서 공무상 요양비는 실비를 지급하며, 그 외에는 ‘기준

소득월액'을 기초로 장애나 상이 정도에 따라 차등적으로 지급한다. <표 4-15>는 군인 재해보상제도의 종류와 자격요건, 지급액을 나타낸 것이다.

군인 재해보상제도 보상금 지급은 '기준소득월액'을 기준으로 한다. "기준소득월액이란 기여금 및 급여 산정의 기준이 되는 것으로서 일정 기간 복무하고 얻은 소득 중 과세소득의 연지급합계액을 12개월로 평균한 금액"으로 정의하고 있다(군인연금법 제 3조).

<표 4-15> 군인 재해보상제도 종류, 자격요건, 지급액

종류			자격요건	지급액
장애 급여	상이연금		공무상 부상이나 질병으로 장애가 발생한 상태로 퇴직/퇴직 후 퇴직전 공무상 부상 또는 공무상 질병으로 장애	등급(1~14)에 따라 기준소득월액의 32.5%~52%
	장애 보상금		공무상 부상이나 질병으로 장애가 발생한 상태로 퇴직/퇴직 후 6개월 내 군복무 중 부상 또는 질병으로 장애판정	장애정도에 따라(1~4) 공무원 정체의 기준소득월액 평균의 3~9배
재해 유족 급여	연금	상이유족 연금	상이연금 지급대상 군인이 사망한 후 유족에게 지급	상이연금액의 60%/부양하고 있는 군인 또는 배우자에게는 상이연금의 70%
		순직유족 연금	군인이 공무상 사망한 경우 심의회를 거쳐 그 유족에게 순직유족연금 지급	해당 군의 사망 당시 기준소득월액의 43%/순직군인 유족 한명당 기준소득월액의 5%씩 가산(20% 초과 할 수 없음)
	보상금	순직유족 연금일시금	순직유족연금 대상 유족이 원할 때 일시금으로 지급	군인연금법 제34조 준용(그러나 금액이 명시되지 않음)
		사망보상금	군인이 공무상 사망한 경우 전공사상심의회 심사를 거쳐 사망보상금 지급	전사: 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 60배 특수직무 순직: 공무원전체의 기준소득월액 평균액의 45배 그 외: 공무원 전체 기준 월소득액 평균의 24배
부조 급여	재난부조금		군인이 재난으로 인해 재산에 손해를 입은 경우	피해규모에 따라 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 4배범위(구체적 금액은 대통령령으로 정함)
	사망 조위금	군인사망 조위금	공무원 및 그 가족이 사망한 경우	본인 기준소득월액의 2배
		가족사망 조위금		공무원 전체 기준소득월액 평균액의 65%

자료: 군인 재해보상법 상 분류에 따라 저자가 정리

군인 상이연금의 등급별 기준을 보면, 기준소득월액은 자신의 급여수준에 따라 산정되기 때문에 구체적인 금액이 제시되어 있지 않다. 상이연금 등급 또한 공무원재해보상 등급과는 달리 7등급까지만 있다. 따라서 보훈대상자의 상이등급을 군인 상이연금 등급과 비교하는 것은 적절하지 않다.

〈표 4-16〉 군인 상이연금 등급별 기준

(단위: 만원)

상이연금	기준소득월액의 %	1급기준 비율	이전등급간 차이
1급	52.0	100	
2급	48.75	94	6
3급	45.5	88	6
4급	42.25	81	6
5급	39.0	75	6
6급	35.75	69	6
7급	32.5	63	6

4) 산업재해보상제도 검토

산업재해보상보험 제도는 일반 개인이 종사하는 사업장에서 업무 관련 재해 발생시 재해근로자의 재활과 사회복귀를 위해 재해보상을 받을 수 있도록 지원하는 제도이다 (산업재해보상보험법 제1조).

산업재해보상보험의 급여는 요양급여, 휴업급여, 장해급여, 간병급여, 유족급여, 상병보상연금, 장의비, 직업재활급여, 진폐급여로 구분된다. 〈표 4-17〉은 산업재해보상보험 급여의 종류, 자격요건과 지급액을 나타낸 것이다. 요양급여는 산재보험 의료기관에서 요양을 할 수 있도록 하는 것이며, 나머지 급여는 ‘평균임금’을 기준으로 급여액을 산정하여 보상하고 있다.

평균임금은 근로기준법 제2조 6항의 정의에 따라, 평균임금 산정사유가 발생한 날 이전 3개월 간 해당 근로자에게 지급된 임금 총액을 같은 기간 동안 일한 총일수로 나눈 금액이다.

진폐보상연금은 산업재해보상연금에서 제공하는 요양급여, 장의비, 직업재활급여, 진폐보상 연금과 진폐 유족연금으로 구성되어 있다. 근로자가 업무상 진폐에 걸린 경

우에 지급한다. 진폐보상연금은 평균임금에 기초하며, 장애등급 별로 장애연금과 기초 연금을 합산한 금액이다.

〈표 4-17〉 산업재해보상보험 제도 종류, 자격요건, 지급액

종류		자격요건	지급액
요양급여		업무상 사유로 부상이나 질병 발생한 경우	산업재해보험 의료기관에서 요양
휴업급여		업무상 부상과 질병으로 인한 요양으로 취업하지 못한 기간 동안	1일 지급액은 평균임금의 70%
장애 급여	장애보상연금	근로자가 업무상 부상 또는 질병에 걸려 치유 후 장애 발생한 경우 제공 연금과 일시금형태 중 선택가능 장애등급이 3급 이내인 경우 연금지급	등급(1~7)에 따라 평균임금의 138일~329일 분 지급
	장애보상일시금		등급에 따라(1~44) 근로자 평균임금의 55일~1,474일 분 지급
간병급여		간병급여 자에게 받은 날에 대해 지급	직종별 월급여총액을 기초로 고용노동부 장관이 고시, 매 3년되는 시점에 타당성 검토
유족 급여	유족보상 연금	근로자가 업무상 사망할 때 유족에게 지급	기본금액은 급여기초연액(평균임금의 365를 곱함)의 47%이며 가산금액은 자격자 1인당 급여기초연액의 5%를 합함. 합산금액 상한은 급여기초연액의 20%까지
	유족보상 일시금		평균임금의 1,300일분
상병보상연금		요양급여 수급 후 2년 지나도 질병치유가 없되거나, 중증요양등급이 1-3급이거나 요양으로 인해 취업하지 못할 때 지급	중증요양등급에 따라 평균임금의 257, 291, 329일분 지급
장의비		근로자가 업무상 재해로 사망시 장제비로 지급	평균임금의 120일분
직업 재활 급여	직업훈련비용 및 직업훈련수당	장애급여나 진폐보상연금 받는자 또는 받을 예정인 자에게 취업에 필요한 자에게 지급	훈련비용은 고용노동부 고시에 의하며 직업훈련비용 지원한도는 600만원 12개월에 한함
	직장복귀지원금 및 직장적응훈련비와 재화려운동비	업무상 재해당시 사업에 복귀한 장애급여자	장애등급(1-14)에 따라 직장복귀지원금은 월 45만원에서 80만원이며, 직장적응훈련비 상한은 월 45만원, 재활운동비 상한액은 월 15만원임

주: 산업재해보상보험 급여의 하한과 상한은 사용근로자 5명 이상 사업체 전체 근로자 임금의 평균액의 50%~180%이나, 하한액이 최저임금액에 8을 곱한액(최저임금액)보다 작을 경우 최저임금액을 보상기준 금액으로 이용. 2020.1.1.일 현재 최고보상기준 금액은 222,244원/일 이며 최저보상기준 금액은 61,734원/일이며 2020년 1월 1일 기준 최저 보상기준 금액이 최저임금보다 작을 경우 최저임금(68,720원/일)을 최저보상기준 금액으로 함(산업재해보상보험 제36조 7항)

자료: 산업재해보상보험법 상 분류에 따라 저자가 정리

〈표 4-18〉은 산업재해보상법에 의한 장해보상연금과 장해보상일시금을 타나낸 것이다. 산업재해보상제도에서도 공무원보상제도와 마찬가지로 장해급여 등급이 14개 단계로 구분되어 있다. 그러나 1-7급은 연금형태로 지급하고, 8급 이후는 일시금 형태로 지급한다.

〈표 4-18〉 산업재해보상보험 장해급여표(2020.01 기준)

(단위: 백만원)

장해등급	장해보상연금			장해보상일시금		
	기준	최저액	최고액	기준	최저액	최고액
1급	329일분	23	73	1,474일분	101	328
2급	291일분	20	65	1,309일분	90	291
3급	257일분	18	57	1,155일분	79	257
4급	224일분	15	50	1,012일분	70	225
5급	193일분	13	43	869일분	60	193
6급	164일분	11	36	737일분	51	164
7급	138일분	9	31	616일분	42	137
8급				495일분	34	110
9급				385일분	26	86
10급				297일분	20	66
11급				220일분	15	49
12급				154일분	11	34
13급				99일분	7	22
14급				55일분	4	12

주: 2020년 1월 1일 기준 최고보상기준 금액은 222,244원/일이며 최저보상기준 금액은 61,734원/일이며 최저 보상기준 금액이 최저임금보다 작을 경우 최저임금(68,720원/일)을 최저보상기준 금액으로 함
 자료: 산업재해보상보험법(2020.6.9.). 별표2 장해급여표

7급의 장해보상연금은 9백만원이며, 7급의 장해보상일시금에 해당하는 최저금액은 420만원이다. 이는 616일분에 해당하며, 월로 환산할 경우 20개월 동안 약 20.1만원을 받는 것과 유사하다.

이 금액은 현행 보훈대상자의 상이등급 7급의 보상수준보다 적기 때문에 대안 마련을 위한 고려대상에서 제외한다. 산업재해보상제도의 장해등급 7급의 장해보상 연금은 최저액이 9백만원이며, 월 단위로 환산하면 월 196만원 정도이다. 그러나 이 금액은 보훈대상자 상이등급 4급과 유사한 수준이다. 따라서 이 금액 또한 보훈대상자 7급의 보상금 조정을 위한 대안 고려대상에서 제외한다.

마. 국외 상이등급과 보상수준(12안)

해외의 경우, 미국과 캐나다의 상이등급과 보상수준을 검토하여 보훈보상금의 등급 간 비율과 특히 7급의 보상급여 수준에 미치는 함의를 도출할 것이다.

1) 미국의 상이등급과 보상수준 검토(12안)

미국의 상이등급은 장해율에 따라 10% 비율로 100%까지 10단계로 설정되어 있다 (U.S. Department of Veterans Affairs, 2020a). <표 4-19>는 미국 보훈대상자 장애등급에 따른 보상금 수준을 나타낸 것이다.

미국의 보훈대상자의 장해율은 10%에서 100%까지 10%씩 단계를 구분하고 있지만, 보상수준은 1급 100을 기준으로 10%p 씩 감소하지는 않는다.

1급, 2급 간 보상금액의 차이는 1급을 100으로 할 때 2급은 1급의 60% 수준으로 1·2급 간 40%p의 차이가 발생한다. 2급 이후는 4-7%p 정도의 차이를 보이고 있다. 마지막 등급인 10급의 경우 보상금 수준은 1급의 5%에 해당한다. 금액은 \$142로 원화로 환산(1달러당 1,200원 환율 적용)하면 약 17만원 정도에 해당한다.

<표 4-19> 미국의 보훈대상자 장애등급에 따른 보상금 수준

(단위: US\$, 만 원)

장애등급	장애급여				
	장해율 기준	금액(\$)	원화	1급 기준 비율	이전 등급간 비율차이(%p)
1급	100	3,106	373	100	
2급	90	1,863	224	60	40
3급	80	1,658	199	53	7
4급	70	1,426	171	46	7
5급	60	1,132	136	36	9
6급	50	893	107	29	8
7급	40	628	75	20	9
8급	30	436	52	14	6
9급	20	281	34	9	5
10급	10	142	17	5	4

한국 보훈대상자 상이 7급은 국가배상법에 의한 장해율인 5%~30%에 해당하며, 이는 미국의 장해급여 8급과 유사하다. 미국 장해급여 8급의 보상금액은 약 US \$436(약 52만원)이며, 1급 기준의 약 14%에 해당한다.

한국 보훈대상자 상이 7급의 보상금 수준을 미국의 장해급여 8급 수준인 52만원(\$436)으로 조정하는 안은 앞서 논의한 '1안'과 같은 금액이다. 비율의 경우, 현행 7급의 보훈보상금은 1급1항의 16%로써 미국의 장해급여 8급의 14%에 비해 높은 수준이다. 따라서 미국의 유사한 장해율을 고려한 방안은 현행보다 낮게 조정되어 7급 조정안으로 적절하지 않다. 한편, 한국의 상이등급체계는 11단계인 반면, 미국은 10등급 체계이다. 한국의 상이등급이 6급3항을 분화하기 전에는 10등급 체계였다는 점을 보면 한국의 7급을 미국의 7급과 비교하여 그 수준을 검토하는 것도 의미가 있다. 미국의 보훈대상자 장애등급 7급에 해당하는 금액은 75만원(\$628) 정도이며, 미국의 보훈대상자 장애등급 7급은 1급의 20%에 해당한다.

따라서 미국의 사례를 검토한 결과, 7급을 75만원으로 상향 조정하는 방식과 1급의 20% 수준으로 올리는 방식 두 가지를 고려해 볼 수 있는데, 현실적으로 7급을 75만원으로 올리는 것은 쉽지 않다. 75만원은 6급3항의 83%로 매우 높은 비율이며 공무원재해보상 9급의 68만 9천원 보다 높은 금액으로 여기서 제안하더라도 사회적으로 수용되기 어렵다. 따라서 여기서는 1급의 20%로 올리는 안만을 고려하고자 한다. <표 4-20>은 미국 보훈대상자 장애등급을 검토한 7급 보상금 조정방안을 나타낸 것이다. 그러나 12안의 경우에도 앞서 논의했던 6안과 중복되는 안으로 새롭게 제시되는 안은 아니지만, 방식 차이에 의해 동일 결과를 도출했으므로 여기서는 그대로 두기로 하고 최종적으로 검토되는 안에서 다시 논의하고자 한다.

<표 4-20> 미국 보훈대상자 장애등급을 반영한 7급 보상금 조정방안

(단위: 만원, %)

구분	보상금	1급1항 기준 비율	6급3항 대비 비율	전등급과 비율차이(%p)	비고
7급 현행	48	16	53	14	
12안	61	20	68	9	미국의 7급에 해당하는 비율 (6안과 중복)
제외	75	24	83	5	미국의 7급 금액 (국내 공무원재해보상 9급 보다 높은 금액으로 사회적으로 수용되기 어려움)

2) 캐나다의 상이등급과 보상수준

〈표 4-21〉은 캐나다 보훈대상자의 상이등급과 보상수준을 나타낸 것이다. 캐나다의 상이등급은 장해율에 따라 5% 비율로 100%까지 20단계로 설정되어 있다. 장해연금의 보상수준도 1급 100을 기준으로 5%p 씩 감소하도록 설계되어 있다. 장해등급과 보상수준이 등간격이기 때문에 모든 등급에서 인접 상이등급 간 보상금액의 격차가 동일하다. 마지막 20등급은 캐나다 \$146로 원화 기준 약 129,604원 정도에 해당한다.

〈표 4-21〉 캐나다의 보훈대상자 장해등급에 따른 보상금 수준

(단위: CA \$)

장해등급	장해연금				
	장해율 기준	금액(\$)	원화	1급 기준 비율	이전 등급간 비율차이(%p)
1급	100	2911.04	2,592,106	100	
2급	95	2765.49	2,462,503	95	5
3급	90	2619.94	2,332,899	90	5
4급	85	2474.38	2,203,287	85	5
5급	80	2328.83	2,073,683	80	5
6급	75	2183.28	1,944,080	75	5
7급	70	2037.73	1,814,476	70	5
8급	65	1892.18	1,684,873	65	5
9급	60	1746.62	1,555,260	60	5
10급	55	1601.07	1,425,657	55	5
11급	50	1455.52	1,296,053	50	5
12급	45	1309.97	1,166,450	45	5
13급	40	1164.42	1,036,846	40	5
14급	35	1018.86	907,234	35	5
15급	30	873.31	777,630	30	5
16급	25	727.76	648,027	25	5
17급	20	582.21	518,423	20	5
18급	15	436.66	388,820	15	5
19급	10	291.1	259,207	10	5
20급	5	145.55	129,604	5	5

자료: Veterans Affairs Canada. (2020c). Disability benefits.

한국의 상이 7급의 장해율은 5-30%에 해당하므로 높은 장해율인 30%를 기준으로 캐나다의 15등급에 해당한다. 해당 등급의 보상금 수준은 캐나다 \$873로 원화로 777,630원 정도에 해당하며, 1급 금액 대비 30%의 보상이 이루어지고 있다. 한국, 미국에 비해 다소 높은 수준의 보상이 이루어지고 있다. 따라서 캐나다의 사례와 같이 한국의 보훈보상 7급을 1급의 30% 수준으로 인상하는 방안은 6급3항의 29%보다 높아 16급에서 17급 수준의 보상률(20~25%)을 대안으로 검토할 수 있으나, 이는 미국의 사례에서 도출한 12안과 유사한 결과를 가진다.

3. 상이등급별 보상금 적정수준 안

우리나라 보훈보상금의 등급체계는 체계적이지 않고, 특히 7급 상이자의 보상금이 상대적으로 낮아서 이를 인상해 달라는 요청이 지속적으로 제기되어 왔다. 특히 7급에서 분화된 6급3항의 보상금 수준은 인상된 데 반해, 7급의 보상금 수준은 그대로 유지되었기 때문이다.

이 연구에서는 7급의 보상금 수준을 조정하기 위한 방안으로 3가지 접근방식을 적용하였다. 첫째 접근법은 기존의 등급체계에서 유지되어 온 등급간 비율 차이(10~15%)를 그대로 적용하는 방안과 6급3항 대비 비율을 인상(70%까지)하는 방안으로 1안에서부터 7안까지 도출되었다.

두 번째 접근법은 국내 유사제도와 비교를 통해 7급과 유사한 등급의 보상금 수준을 비교, 검토하여 조정하는 방안(8안-11안)이다. 세 번째 접근법은 해외 유사제도와 비교를 통해 한국의 7급과 유사한 등급의 보상금 수준과 비교하는 조정하는 방식으로 12안까지 도출되었다.

검토결과 보상수준이 동일하여 중복되는 방안을 제외하면 최종적으로 다음과 같이 12개 안이 제시될 수 있다. <표 4-22>는 세 가지 접근법을 통해 최종적으로 제시한 12개 안의 특성을 나타낸 것이다.

〈표 4-22〉 보훈보상금의 7급 조정 안

(단위: 만원, %)

구분	보상금	1급1항 기준 비율	6급3항 대비 비율	1급1항 대비 6급3항과 비율차이 (%p)	비고
7급 현행	48	16	53	14	
1안	52	17	58	12	* 1급1항 대비 6급3항과 비율차이 12% * 공무원재해보상 11급(장해율 30%이하) * 미국의 8급 지급액 수준(장해율 30%)
2안	54	18	60	11	* 6급3항 대비 비율 차이 최대화 60%
3안	55	18	61	11	* 1급1항 대비 6급3항과 비율차이 11%
4안	58	19	64	10	* 1급1항 대비 6급3항과 비율차이 10% * 공무원재해보상 14급 1급대비 보상을 19%
5안	59	19	65	10	* 6급3항 대비 비율 차이 65% * 공무원재해보상 14급 1급대비 보상을 19%
6안	61	20	68	9	* 1급1항 대비 6급3항과 비율차이 9% * 미국의 7급 보상을 20%(장해율 40%) * 공무원재해보상 10급 근접금액(장해율 30% 이상)
7안	63	21	70	8	* 6급3항 대비 비율 차이 70% * 공무원재해보상 13급-14급 보상을 (19-25%)이며, 10급(장해율 30% 이상) 보다 높은 금액
8안	68	22	75	7	* 공무원재해보상 13급-14급의 1급대비 보상비율(19-25%) 중 22%-25%를 7급 보상으로 적용하는 방식이나(장해율 30% 이상 수준으로 적용상 제한)
9안	71	23	78	6	
10안	74	24	82	5	
11안	77	25	85	4	* 미국 7급의 보상을(20%) 적용금액이나 장해율 40% 수준
12안	61	20	68	9	

주: 6안 등급간 비율조정을 반영한 안은 1급1항 기준 비율과 전등급과 비율차이를 5안에 비해 1%p 상향 조정한 것

1안에서 5안까지는 보훈보상금 제도의 역사성을 반영하여 1급1항 대비 6급3항과 보상비율차이의 범위를 조정한 안으로, 최소 10%를 적용하고 최대 15%를 적용하여 현행 14% 보다 크거나 같은 차이를 보여 현행과 동일 또는 보상수준이 하락하는 결과가 도출되는 것을 제외하여 도출된 안이다. 그러나 1안에서 5안의 결과가 국내와 해외 사례에서 검토했던 일부 결과와 동일했다.

6안에서 7안은 7급의 보상금 수준을 현행 6급3항의 최대 70%까지 적용하여 검토한 안으로 현행 53% 보다 약간 높은 55%에서 출발하여 5%씩 증가시켜 70%까지 끌어 올리는 안이다. 이 결과가 동일하여 중복되거나 현행과 같거나 낮은 것은 제외하여 6급3항 대비 65%와 70%를 적용한 두 개의 안이 도출되어 6안과 7안으로 제시했다. 역시

국내사례와 해외 사례 검토하면서 제시했던 안의 일부가 결과 값이 동일한 것으로 나타났다.

다음으로 7급 상이자의 장해율과 유사한 공무원재해보상의 장해율을 적용한 등급인 11-14급의 최저기준 소득월액에 맞추는 방식을 검토했지만 보훈보상금제도의 7급의 금액 수준이 공무원재해보상 12급에서 14급의 최저기준 소득월액을 상회하고 있다. 공무원재해보상 11급은 현행 52만원과 같다. 따라서 보상금 금액 외에 공무원재해보상 12급-14급의 1급 보상금 대비 비율과 유사한 수준의 비율인 19%~31%를 반영하는 안을 검토했다. 그러나 공무원재해보상 12급은 1급의 31%에 해당하는데 이는 보훈대상자 상이등급 6급3항이 1급1항의 29% 수준보다 높기 때문에 공무원재해보상 13급-14급의 1급 보상금 대비 비율을 적용하는 안을 검토했으며, 7급 상이자의 보상금 수준을 1급1항 대비 최대 25% 까지 상향하는 안이다. 먼저 검토된 안의 결과와 동일한 안을 제외하면(1급1항의 19%~21%를 적용하는 안으로써 4안부터 7안) 22%에서 25%까지 적용하여 1%씩 증가시키는 안을 고려하면 8안에서 11안까지 도출된다.

그러나 8안에서 11안은 공무원재해보상 9급 이상에 해당하는 금액으로 매우 관대하게 적용되는 안이라고 볼 수 있다. 공무원재해보상 9급의 장해율이 30%를 넘어서고 있기 때문에 상이등급의 장해율이 5~30% 사이인 점을 감안하면 8안에서 11안은 공무원재해보상과의 형평성 차원에서 논쟁이 있을 수 있다.

12안은 미국의 보훈대상자에 대한 상이등급의 사례를 검토하여 적용한 안이다. 한국의 보훈대상자 상이 7급의 장해율이 국가배상법상 장해율과 비교시 약 5%~30%에 해당하는데, 미국의 장해급여 8급이 장해율이 30%다. 미국 장해급여 8급의 보상금액이 한화 약 52만원에 해당하는 \$436이며, 이 금액은 1급 기준의 14%에 해당한다. 그러나 52만원은 1안에서 제시한 안과 같은 금액이다. 또한 한국의 7급 보상금의 1급1항 대비 비율이 미국의 8급보다 높아 안으로는 제시하지 않았다. 12안은 미국의 7급의 금액이 75만원이라는 점과, 이 금액이 1급 대비 비율 20%인 점을 적용하여 도출했다. 이는 한국의 상이등급체계가 6급3항이 분화되기 이전인 10등급체계를 고려하여 미국의 10등급 체계에서 같은 등급에 해당하는 7급을 적용하여 검토하여 도출했지만, 미국 보훈대상자의 7급의 장해율이 40%라는 점에서 단순히 같은 등급임을 적용하는 것은 적절하지 않다. 또한 75만원은 국내의 공무원재해보상 9급의 보상금액인 68만 9천원보다 더 높은 금액이며, 공무원재해보상 9급의 장해율이 30%를 넘어가기 때문에 형평

성 차원에서도 이 수준은 적절하지 않은 것으로 보인다. 그러나 미국의 7급이 1급 대비 20%인 점은 앞서 논의한 6안과 중복된 안이다, 따라서 6안과 12안은 미국의 보훈대상자에 비해 훨씬 관대한 수준으로 책정된 비율이라고 볼 수 있다.

위의 표에서 제시한 12개의 방안 중에서 7급의 보상금 수준을 가장 적은 수준으로 인상하는 방안은 1안으로 52만원 수준이다(1안). 1급 1항 대비 17%로 현행보다 1%p 상향 조정한 안이다, 1안은 우리나라 보훈제도의 역사성을 고려하면서, 국내의 유사제도와 등급체계와 미국의 장해급여 8급 수준을 고려한 안으로, 해외사례와 국내의 유사사례를 검토하여 적정한 수준으로 제안된 안이라는 장점이 있다.

한편 11안은 제안한 방안 중 7급의 보상금 수준이 77만원으로 가장 높게 인상하는 방안이다. 이 금액은 1급 기준의 25%에 해당하며 6급3항의 85% 수준으로 가장 높은 수준으로 제시된 안이다. 이 안은 공무원재해보상 13급과 14급의 1급 대비 비율을 적용한 안으로 미국의 10등급체계의 7급에 해당하는 금액이나 장해율 40% 이상에 해당하는 보상수준으로 국내외 유사제도와 사회적 형평성 논란이 예상되는 안이다.

7안부터 11안까지는 금액만으로 볼 때 공무원재해보상 9급과 10급 이상에 해당하는 금액으로 사회적으로 수용되기 어려운 안이라고 볼 수 있다. 공무원재해보상제도와 보훈보상금 제도의 등급체계가 일대일로 매치되는 것은 아니지만, 보훈대상자 7급 해당자의 장해 정도는 공무원재해보상제도의 12급에서 13급 사이에 해당한다. 따라서 공무원재해보상 9급과 10급의 장해율은 보훈대상자 7급보다 높다. 따라서 7안에서부터 11안까지는 공무원재해보상 보다 관대하게 조정하는 안이다. 국내의 다른 제도에서 더 높은 장해율을 가진 대상자가 다른 제도에서는 더 낮은 장해율일지라도 같은 금액을 보상받는 것은 형평성을 저해할 수 있어 사회적으로 수용하기 용이하지 않다.

제시한 안중에서 4안과 5안이 타 제도와의 형평성을 고려하면서도 보상의 충분성을 제고할 수 있는 안으로 볼 수 있다. 4안과 5안 모두 공무원재해보상 장해율과 유사한 수준인 12급의 장해율과 14급의 보상비율을 적용한 안으로, 형평성 이슈에서 자유로울 수 있다. 1급1항 대비 19% 보상비율이 적용된다. 특히 6안은 매우 관대한 안으로 미국 7급의 1급 대비 보상비율인 20%(장해율 40%)를 적용하고 있어 보상률이 가장 높은 안이다. 6안과 12안은 현행 6급3항과의 차이를 14%p에서 9%p 수준으로 낮춤으로써 인접 등급 간의 과도한 상대적 격차를 한자리수로 완화시키면서 가장 낮은 등급인 경우에도 보훈보상금 급여수준의 충분성을 증진시킬 수 있는 방안이다.

결론적으로 형평성의 이슈에서 자유로우면서도 급여의 충분성을 증진시킬 수 있는 4안과 5안을 고려하고, 국외제도의 장해율 수준에 따른 보상보다는 완화된 기준을 적용하여 보다 관대하게 7급 상이자의 보상금을 확대하려면 6안과 12안을 추진하는 것을 제안하고자 한다. 그 외 안들은 국내의 타 제도와의 형평성을 저해할 가능성이 있어 도입하기 용이하지 않을 것으로 판단된다.

제3절 개별수당의 적정성 : 참전명예수당을 중심으로

1. 개요

국가유공자 등에게 지급하고 있는 수당은 법률에 근거한 수당과 시행령에서 정하고 있는 수당으로 분류하여 총 13개 수당체계를 가지고 있다. 수당제도는 '12년 보훈보상체계 개편' 시까지 대상의 확대와 새로운 수당의 신설 및 명칭 변경 등 복잡한 변화를 거쳐 왔다.

현재 지급되고 있는 수당들은 총 13개인데, 보상금 부가 수당 5종(부양가족수당, 중상이부가수당, 고령수당, 2명 이상 사망 수당, 전상수당)과 개별적 성격의 8개의 수당(4.19혁명공로수당, 간호수당, 생활조정수당, 참전명예수당, 무공영예수당, 6.25전몰군경자녀수당, 고엽제후유의증수당, 고엽제후유증 2세 환자)으로 구성되어 있다. '12년 보상체계 개편 전 등록자에게 지급하던 보상금 부가 수당(독자사망수당, 무의탁부모수당, 미성년자녀/제매 양육수당, 무의탁수당) 4종은 구법 적용대상자 사망 시까지만 적용하고 신법에서는 폐지하였다. 이러한 수당 중 '12년도에 보상체계 개편과정을 거쳐 통합된 형태의 수당으로 지급되고 있는 부양가족수당¹³⁾ 등 보상금 대상자의 개별 여건에 따라 부가적으로 지급되는 수당(고령수당, 2명 이상 사망 수당, 전상수당, 중상이부가수당)과 생활여건에 따라 지급되는 생활조정수당 등은 정합성과 형평성 차원보다는 정책적 판단 성격이 강하여 정합성 차원의 접근에서는 제외하고 주요 방향성 차원에서 검토하였다.

이러한 수당들을 제외한 수당들은 간호수당을 제외하고는 공훈 등을 고려하여 특별 지원하는 형태를 나타내는데, 이러한 수당에 해당하는 무공영예 및 참전명예 수당, 6.25전몰군경자녀수당, 고엽제후유의증환자수당, 4.19혁명공로수당 등은 외국의 보훈제도에서 유례를 찾아 볼 수 없는 보상제도로 상대적 보상수준의 차등화 기준을 제시하는데 한계가 있다. 또한 고엽제수당, 6.25전몰군경자녀수당은 보상금 인상률과 연동되면서 신규유자녀수당만 추가 인상이 있어왔고, 참전·무공·4.19공로수당은 일정 기준 없이 정액 인상되고 있다.

13) 2012년 7월 무의탁수당, 독자사망수당, 무의탁부모부양수당, 미성년자녀(제매)수당이 부양가족수당으로 통합됨.

본 절에서는 이러한 수당의 기준이 될 수 있는 참전명예수당을 중심으로 개별수당의 적정성 제고방안을 제시하고자 한다. 참전명예수당, 무공영예수당, 4.19공로수당은 동일한 인상구조 방식을 가지고 있기 때문에 가장 낮은 보상수준을 제공하고 있는 참전명예수당의 적정 수준 제시를 통해 수당간의 정합성 제고 방안을 제시하는 것이 본 절의 주요 목적이다. 한편, 6.25전몰군경자녀수당의 경우 별도의 절(제5절)을 통해 살펴보았다.

〈표 4-23〉 개별적 성격의 수당 개요

종목	적용대상	지급기준	단가(2020)
4.19 공로수당	<ul style="list-style-type: none"> 4·19혁명공로자 : 1960년 4월 19일을 전후한 혁명에 참가한 사람 중 4·19혁명사망자와 4·19혁명부상자에 해당하지 아니하는 사람으로서 건국포장을 받은 사람 	<ul style="list-style-type: none"> 4·19혁명공로자 본인에 한정 	<ul style="list-style-type: none"> 4.19공로자: 331천원
6·25 자녀수당	<ul style="list-style-type: none"> 과거 50~60년대 보훈제도 미비로 인해 보훈혜택 미수혜 등 생활기반이 취약한 점을 고려하여 과거의 보상미흡에 따른 보전 및 생활안정 차원에서 사회 정책적으로 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 54. 10. 25. 이전 및 서남지구 전투경찰대·남부지구 경비사령부(제1,3,8경비대대)소속으로 전사(순직)한 자의 자녀 중 보상수급권이 종결된 선순위자 1인, 다른 자녀에게 이전되지 않음. * 제적자녀: 유족보상금을 전혀 받지 못했거나 미상년자녀로 보상금 수령 중 성년도달로 보상금수급권이 종결된 자 * 승계자녀 : 최장'97년도까지 모 또는 조부모가 보상금을 지급받다가 사망 후 순위 변경된 자 * 신규승계 : '98.1.1. 이후 까지 모 또는 조부모가 보상금을 지급받다가 사망 후 순위 변경된 자 	<ul style="list-style-type: none"> 제적자녀: 1,347천원 승계자녀: 1,146천원 신규승계: 270천원
무공 영예수당	<ul style="list-style-type: none"> 무공훈장의 영예를 기리기 위하여 생계비 차원이 아닌 경로 및 예우 차원에서 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 60세이상 무공수훈자 	<ul style="list-style-type: none"> 380~400천원
참전 명예수당	<ul style="list-style-type: none"> 6·25전쟁 및 월남전 참전유공자에게 생계비 차원이 아닌 경로 및 예우 차원에서 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 65세이상 참전유공자 	<ul style="list-style-type: none"> 320천원
고엽제 후유 의증수당	<ul style="list-style-type: none"> 월남전과 국내 남방한계선 인접지역에서 복무하고 전역한 자 중 고엽제로 의심되는 질병을 얻은 자의 생활안정과 치료비 보조를 위해 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 고엽제후유의증환자 중 장애등급(고도, 중등도, 경도) 판정을 받은 자, 보상금 및 다른 수당 병급불가 	<ul style="list-style-type: none"> 고도: 981천원 중등도: 723천원 경도: 475천원
고엽제 2세환자 수당	<ul style="list-style-type: none"> 월남전 및 국내 고엽제 후유증 2세환자로 결정된 자의 생활안정과 치료비 보조를 위해 지급 	<ul style="list-style-type: none"> 고엽제후유증환자 2세 중 장애등급(고도, 중등도, 경도) 판정을 받은 자 	<ul style="list-style-type: none"> 고도: 1,747천원 중등도: 1,357천원 경도: 1,090천원

자료 : 국가보훈처. (2020b). 국가보훈대상자 구분 및 보훈급여금 관련 설명자료.

2. 검토 내용 및 방법

해당 수당들에 대한 맥락적 검토와 함께 7급과의 관계성을 통한 수당의 상한 설정 검토가 필요하다. 본 연구에서는 동일한 인상구조를 가지는 참전명예수당, 무공영예수당, 4.19공로수당과 6.25전몰군경자녀수당을 참전명예수당을 중심으로 살펴본 후 이를 7급 수준과 다른 수당들과의 정합성을 개선할 수 있는 부분을 제안하고자 한다.

본 연구의 주된 초점을 맞추고 있는 참전명예수당은 참전유공자에게 지급되는 수당인데, 참전유공자는 6.25전쟁 등의 전투에 참전하고 전역한 군인 또는 퇴직 경찰공무원, 현역복무 중 1964년 7월 18일~1973년 3월 23일 사이에 월남전에 참전하고 전역한 군인, 6.25전쟁 또는 월남전쟁에 참전한 사실이 있다고 국방부장관이 인정한 자, 6.25전쟁에 참가한 사실이 있다고 경찰청장이 인정한 자 등이 해당된다. 참전명예수당이 지급되고 있으면, 보상금과 고엽제후유의증수당 등과 병급되지 않으며, 해당 지원 중 한 가지를 선택해야 한다(복지로, 2020.9.13. 인출). 한편, 참전명예수당은 65세 이상인 참전유공자에게 지급되는데 이는 65세 이상 노인에게 지급되는 기초연금과 동일하다.

〈표 4-24〉 수당의 시행 연혁

수당의 종류	제도 시행 연혁
1. 생활조정수당	'75년 구호수당으로 신설, '85년 명칭 변경
2. 간호수당	'62년부터 개호가 필요한 자에게 지급
3. 무공영예수당	'01년부터 무공훈장을 받은 자에게 지급
4. 6.25전몰군경자녀수당	'01년부터 6.25전몰군경유자녀에게 지급 - '98.1.1.이후 보상금 수령 사실이 없는 경우 - '16년부터 '98.1.1.이후 보상금 수령사실이 있는 경우도 포함
5. 부양가족수당	'12년부터 무의탁수당, 독자사망수당, 무의탁부모부양수당, 미성년자녀(제매)양육수당을 통합하여 지급
6. 중상이부가수당	'11년부터 1급 중상이자에게 보상금 및 간호수당 보전 목적으로 신설
7. 4.19혁명공로수당	'12년부터 4.19혁명 공로로 인한 건국포장 수훈자에게 지급
8. 참전명예수당	'02년부터 6.25 및 월남참전자에게 지급
9. 고엽제후유의증환자수당	'96년 고엽제후유의증환자에게 수당 지급
10. 고엽제후유증 2세환자 수당	'98년 고엽제후유증환자의 자녀에게 수당 지급
11. 고령수당	'81년 60세이상 미망인에게 지급
12. 2명이상 사망 수당	'65년 2인이상 사망 유족에게 지급
13. 전상수당	'92년 6.25 및 월남전 참전 상이자에게 지급

무공영예수당은 60세 이상 무공수훈자에게 지급되는 수당으로, 참전명예수당과 마찬가지로 보상금을 받지 않는 경우 무공수훈자에게 훈격에 따라 차등 지급되는 수당이다. 2020년 현재 무공훈장은 5종류이며 등급에 따라 무공훈장 5등급은 인현, 무공훈장 4등급은 화랑, 무공훈장 3등급은 충무, 무공훈장 2등급은 을지, 무공훈장 1등급은 태극이다. 무공영예수당은 해당 등급에 따라 각각 380,000원, 385,000원, 390,000원, 395,000원, 400,000원이 지급되고 있다(복지로, 2020.9.13. 인출).

3. 개별수당(참전명예수당, 무공영예수당, 4.19혁명공로수당 등) 적정성 검토

가. 국내 사례 : 맥락적 차원의 검토

2000년 9월 정부와 여당에서 국가보훈제도 전면 정비 작업을 하면서 무공수훈자 영예수당 지급, 참전유공자 생계보조비 지급 방안이 추진되었고, 2000년 10월 1일에 「참전유공자법」을 개정하여 65세 이상 참전유공자 중 생계가 곤란한 경우에는 생계보조비가 지급되었다. 또한 참전군인보다 공헌도가 높은 무공수훈자에 대한 지원 필요성이 대두되어 2001년 7월 「국가유공자법」개정으로 65세 이상 무공수훈자에게 무공영예수당 지급을 시작하였으며, 2002년 10월부터 70세 이상 모든 참전유공자에게 참전명예수당을 지급하였다. 참전유공자에 대한 급여는 처음(2000년 10월)에는 생계비 차원의 지원이었으나, 2002년부터는 생계비 차원이 아닌 예우차원의 급여금이 지급되었다(형시영 외, 2008. p.17). 2004년에는 70세였던 지급연령이 하향되었으며, 무공수훈자는 60세부터, 참전유공자는 65세부터 수당을 지급받게 되었다. 그리고 2008년에는 참전명예수당이 5만원에서 8만원으로 증가하는 급여수준이 제고가 있었다. '12. 7월부터 무공훈장 훈격(태극, 을지, 충무, 화랑, 인현)에 따라 5천원씩 차등하여 수당을 지급하고 있다.

한편, 4.19혁명공로자는 '12. 7월부터 4.19혁명공로자에게 '보상금'을 지급하기 시작하였으며, '18. 1월부터 4.19혁명공로자 보상금을 수당으로 변경하여 참전명예수당, 무공영예수당과 동일한 수준으로 인상하고 있으며, 보상금과 달리 비율 인상이 아닌 정액 방식으로 인상이 진행되어 왔다.

2013년 이후 1급1항 기준 보상금 대비 각각 수당의 보상률을 보면, 무공(인현)수당

vs 참전수당 vs 4.19공로수당이 각각 9%, 6%, 6% 보상률을 보이다가 '20년에는 12%, 10%, 11% 수준으로 변화하였다.

이는 수당 대상자 보상의 저위로 말미암아 정액 인상 방식을 통해 보상금 인상을 보다 상대적으로 높게 보상수준을 책정해 온 것으로 보이며, 4.19공로수당도 마찬가지로 이유로 '13년~'17년 기간 동안 보상금 인상률을 적용을 받았기 때문에 진입 당시 참전 명예수당과 동일 수준이었으나, '17년에 2%p 격차가 발생하게 된다. 저위 수준 보상의 인상 방식에서 정액 인상이 비율 인상보다 효과가 있었음을 알 수 있다.

그러나 위와 같은 방식의 인상이 지속될 경우, 2~3년 주기로 1급1항 대비 수당의 보상률이 증가할 것이고, 증가세가 지속되면 세 가지 수당 지급 대상간 격차도 변화할 것이기 때문에 어느 수준을 목표로 수당을 인상할 것인지를 예측하고 각각의 수당간 격차는 어느 수준으로 유지할 것인가를 판단하여 정합성을 갖출 필요가 있다.

〈표 4-25〉 1급1항 보상금 대비 수당 지급액 비교표 (1급1항 대비%)

(단위: 천원, %)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
참전명예수당	150 (6%)	170 (7%)	180 (7%)	200 (8%)	220 (8%)	300 (11%)	300 (10%)	320 (10%)
무공(태극)	230 (10%)	250 (10%)	260 (10%)	280 (11%)	300 (11%)	380 (13%)	380 (13%)	400 (13%)
무공(을지)	225 (10%)	245 (10%)	255 (10%)	275 (11%)	295 (11%)	375 (13%)	375 (13%)	395 (13%)
무공(충무)	220 (9%)	240 (10%)	250 (10%)	270 (10%)	290 (11%)	370 (13%)	370 (13%)	390 (13%)
무공(화랑)	215 (9%)	235 (10%)	245 (10%)	265 (10%)	285 (11%)	365 (13%)	365 (12%)	385 (13%)
무공(인현)	210 (9%)	230 (9%)	240 (10%)	260 (10%)	280 (10%)	360 (13%)	360 (12%)	380 (12%)
4.19공로수당	150 (6%)	156 (6%)	161 (6%)	167 (6%)	173 (6%)	300 (11%)	311 (11%)	331 (11%)

먼저, 수당의 목표수준이다. 20대 국회에서 검토된 참전명예수당 인상 관련 법안들의 내용을 살펴보면, 참전명예수당의 경우 '19년 기준 최소 341천원에서 최대 887천원까지 보상수준을 제시하고 있고, 국가보훈처 차원의 목표 수준은 결정된 것이 없다.

그러나 국회와 보훈처에서는 상이군경에 대한 보상금(상이7급 월 45만 3,000원)이나 공훈을 인정받은 무공수훈자에 대한 무공영예수당(월 36만원~38만원)보다 참전명

예수당이 많아지는 경우 국가유공자의 희생과 공헌의 정도에 따라 보상한다는 보훈보상의 원칙에 맞지 않는 문제를 언급하고 있다.

결국, 보상의 차등 수준은 보훈보상의 원칙이 희생도가 높은 사람이 낮은 사람보다 보상을 많이 받고, 공헌자보다는 희생자가 높은 수준의 보상을 받는 것이므로 무공수훈자의 보상수준은 국회 등 검토의견과 수당 대상자가 고령임을 반영하여 7급 상이자 보다는 낮은 수준에서 최대치를 적용하고 훈격간 5천원 정액차등은 유지하는 방식으로 보상을 강화할 필요가 있다.

참전유공자와 4.19혁명공로자는 인상 방식의 적용을 달리하여 보상격차가 발생하였을 뿐, 진입 당시 동일한 보상수준에서 출발한 점을 고려, 동일 보상률을 책정하고 무공수훈자 최하위 훈격을 넘지 않는 범위내에서 최대치를 적용하는 것이 타당하다.

〈표 4-26〉 참전명예수당 관련 인상 관련 법안

(단위: 천원)

연번	제안자	개정안(인상내용)	금액
1	경대수 의원	1인 가구 최저생계비 100분의 50 이상	341
2	이언주 의원	1인 가구 최저생계비 100분의 60 이상	410
3	이찬열 의원	1인 가구 최저생계비의 100분의 130 이상	887
4	김중로 의원	1인 가구 중위소득의 100분의 20이상	341
5	박주민 의원	1인 가구 최저생계비 100분의 63 이상	430
6	성일종 의원	1인 가구 중위소득의 100분의 25이상	427
7	주호영 의원	1인 가구 중위소득의 100분의 30이상	513
8	이완영 의원	1인 가구 중위소득의 100분의 20이상	341
9	이현승 의원	1인 가구 중위소득의 100분의 35이상	598
10	이장우 의원	1인 가구 최저생계비 이상	682
11	박순자 의원	1인 가구 최저생계비의 100분의 60 이상	410
12	김정재 의원	최저임금 월급기준의 100분의 40 이상	699
13	유승희 의원	1인 가구 최저생계비 100분의 50 이상	341
14	정병국 의원	1인 가구 중위소득의 100분의 40 이상	683
15	권철승 의원	1인 가구 최저생계비의 100분의 70 이상	478
16	이양수 의원	1인 가구 중위소득의 100분의 30 이상	513

나. 참전명예수당 적정 보상수준 방안

참전명예수당과 무공영예수당은 말 그대로 참전자의 명예와 무공에 대해 지급되는 수당으로 그 성격이 유사하며 인상방식도 동일하게 적용되고 있다. 이중 참전명예수당은 공훈에 의해 지급되는 급여금 중 그 보상수준이 가장 낮은 수당이다. 따라서 참전명예수당에 대한 보상수준 설정은 유사한 방식으로 급여수준이 책정되는 수당들의 설정 기준이 될 수 있을 것이다.

참전명예수당의 급여 수준의 재설정을 위해 주요 사회보장급여의 지급수준과 기준 금액을 검토 및 적용해 보았다. 먼저 소득하위 70% 노인에게 지급되는 기초연금 금액 수준을 적용해 보았다. 현재, 참전명예수당의 경우 무공(인헌)수당보다 1급1항 대비 보상비율이 2%포인트 적은 10% 수준이다. 이는 320천원으로 현재 일반수급자 기초연금액인 254천원 그리고 저소득 수급자 지급받는 기초연금액인 300천원 보다는 크지만 부부의 기초연금액(약 408천원) 보다는 적은 수준이다.

기초연금이 국가발전을 위해 희생했지만 노후소득보장제도의 미비로 노후를 준비 못한 노인을 위한 급여라는 점을 감안하고, 참전명예수당도 애초에 노후소득 수준이 충분하지 못했던 참전유공자에 대한 생계지원이라는 관점에서 시작되었다는 점을 고려해 보았을 때 노인에 대한 준보편적인 사회보장급여인 기초연금 수준과 최소한 비슷해야 한다는 당위성에 근거하여 해당 수준을 참전명예수당의 기준으로 책정해 볼 수 있을 것이다. 또한 참전유공자의 평균 가구원수가 2.2명(2018년 국가보훈대상자 생활실태조사)이라는 사실에 근거해 볼 때 부부의 기초연금액 수준으로 참전명예수당의 수준을 책정할 필요가 있다고 판단된다.

다만 참전명예수당은 기초연금과 동시 수급이 가능하고 앞서 언급한 바와 같이 기초연금은 대상자의 70%를 기준으로 하는 비교적 보편적인 급여로 참전명예수당과 대부분 중첩적으로 지급받을 가능성이 높기 때문에 이에 대한 사회보장급여의 중복지급 논란이 발생할 수 있다. 하지만 기초연금도 가입기간과 연금보험료에 결정되는 국민연금과 중복 지급되며, 중복 지급되는 이유도 앞서 언급한 바와 같이 기초연금은 국가발전을 위해 노력하고 가정을 위해 희생한 노인들에 대한 예우 차원의 성격이 강하기 때문에 참전명예수당과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 따라서 참전명예수당의 급여 수준 설정을 기초연금 수준으로 설정하고 사회보장급여와 중복적으로 수령한다 하더라도

보훈제도가 가지는 대상의 특성상 국민적 공감대 또는 제도의 수용성은 다른 제도에 비해 높다고 볼 수 있다.

한편 기초연금제도는 2021년도부터 대상자 모두에게 단독가구 최대 30만원, 부부가구 최대 48만원이 지급될 예정이다. 아래 표를 살펴보면 2020년 부부가구의 기초연금 수준을 적용하면 현행 7급 대비 84.6%이지만 2021년 부부가구의 기초연금 수준을 적용하면 현행 7급 대비 99.6%로 그 수준이 매우 높아짐을 알 수 있다. 새로운 7급 수준과 비교해 보아도 그 수준이 매우 높은데, 1안 적용시 새로운 7급의 약 69% 수준이며, 2안은 약 81% 수준이다. 현행 7급 대비 현행 참전명예수당의 상대적 비율이 66.4%인 점을 고려할 때 현재 상대적 비율보다 다소 높은 비율(69.2%)을 나타내는 1안을 고려하는 것이 보다 현실적인 것으로 판단된다.

〈표 4-27〉 참전명예수당의 급여 수준 설정 기준 : 기초연금 급여 수준 적용

(단위: 천원, %)

구분	내용	금액	1급1항 (3,073) 대비	현행 7급 (482) 대비	새로운 7급 (5만, 590) 대비	비고
참전명예수당	2020년 기준	320	10.4%	66.4%	54.2%	
기초연금 적용 1안	2020년 부부가구 기초연금 수준 적용	408	13.3%	84.6%	69.2%	검토
기초연금 적용 2안	2021년 부부가구 기초연금 수준 적용	480	15.6%	99.6%	81.4%	검토

기준 중위소득은 광범위한 사회보장제도에서 급여 선정의 기준선의 역할을 해오고 있다. 과거에는 최저생계비계측 조사로 산출된 반물량 방식의 최저생계비가 사회보장 제도의 급여 기준선으로 활용되었지만, 2015년 7월 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여로 개편되면서 기준중위소득의 일정 비율을 사회보장급여의 기준선으로 활용되는 방식으로 전환되었다. 즉 제도차원에서는 공공부조제도가 통합급여에서 개별급여로 전환되었으며, 사회보장제도 기준선 차원에서는 절대적 기준선에서 상대적 기준선으로 급여선정 기준이 변경된 것이다. 2020년 현재 가구원수별 기준중위소득과 국민기초생활보장제도의 급여 기준선은 아래와 같다. 본 연구에서는 국민기초생활보장제도에서 생계급여 선정기준이자 국민에 대한 최저보장수준인 기준중위소득의 30%, 갑작스런 생계곤란 등 위기상황에 처한 국민에게 지급되는 긴급복지지원의 기준선인 기준중위

소득의 75%, 국가의 공식적인 급여기준선은 아니지만 앞서 언급한 긴급복지와 마찬가지로 일시적으로 긴급지원을 제공하는 사회복지공동모금회의 지원 기준선인 기준중위소득의 80%를 검토해 보고자 한다.

〈표 4-28〉 기준중위소득과 주요 사회보장제도 급여 기준선

(단위: 원)

구 분	1인가구	2인가구	3인가구	4인가구	5인가구	6인가구	7인가구
기준중위 (100%)	1,757,194	2,991,980	3,870,577	4,749,174	5,627,771	6,506,368	7,389,715
생계급여 (30%)	527,158	897,594	1,161,173	1,424,752	1,688,331	1,951,910	2,216,915
의료급여 (40%)	702,878	1,196,792	1,548,231	1,899,670	2,251,108	2,602,547	2,955,886
주거급여 (45%)	790,737	1,346,391	1,741,760	2,137,128	2,532,497	2,927,866	3,325,372
교육급여 (50%)	878,57	1,495,990	1,935,289	2,374,587	2,813,866	3,253,184	3,694,858
긴급복지 (75%)	1,317,896	2,243,985	2,902,933	3,561,881	4,220,828	4,879,776	5,542,286
사회복지공동 모금회 (80%)	1,405,755	2,393,584	3,096,462	3,799,339	4,502,217	5,205,094	5,911,772

자료: 보건복지부. (2020). 국민기초생활보장사업안내, 기준중위소득 활용 계산

국민기초생활보장제도와 비교해 보면, 생계급여수급자의 경우 기준중위소득의 30%가 급여기준선인데, 1인 가구 기준선이 527천원으로 참전명예수당 수준보다 약 1.6배 높은 수준이다. 물론 국민기초생활보장제도의 경우 소득인정액 산정시 참전명예수당 등이 일정 소득수준에서 제외되고 있지만, 해당 수당의 절대적 수준이 가장 경제적으로 취약한 집단의 최저생활을 보장하는 생계급여 기준선보다 적은 것은 해당 수당의 보장성 차원에서 제고가 필요한 것으로 판단된다.

참전유공자에 대한 참전명예수당을 국민기초생활보장제도의 생계급여에 해당하는 기준중위소득의 30% 수준으로 지급하는 데에는 실제 참전유공자의 소득수준이 다른 보훈집단에 비해 낮으며 이들의 소득수준을 제고하기 위해서는 소득보장 차원의 지원이 필요한 것에서 기인한다. 2018년 수행된 보훈대상자 생활실태조사에 의하면, 참전유공자 집단의 경상소득 적용시 기준중위소득 50% 기준 빈곤율은 37.7%이며, 가처분소득을 적용할 경우 기준중위소득 50% 기준 빈곤율은 40.7%로, 참전유공자 10명 중 약 4명이 빈곤층에 해당하는 것으로 나타났다. 여기에 공적이전소득을 제외한 시장소득 적용 빈곤율을 적용할 경우 빈곤율은 69.1%에 달해, 참전유공자는 국가에서 제공

하는 공적이전소득이 주요한 소득원이며, 이들의 소득수준을 제고하기 위해서는 참전 명예수당의 상향이 필요함을 유추해 볼 수 있다.

〈표 4-29〉 보훈대상자 가구의 소득계층별 분포 추정

(단위: %)

구분	기준중위소득	저소득층 : ① + ②			중간소득계층 (50~150%)	고소득층 (150%이상)	합계
		빈곤층① (30%미만)	빈곤층② (30~50%)	50%미만			
경상소득	전 체	7.5	17.1	24.6	57.8	17.6	100.0
	독립유공자	3.1	11.4	14.5	70.3	15.2	100.0
	국가유공자(본인)	1.0	3.8	4.7	60.3	34.9	100.0
	국가유공자(유족)	4.8	14.5	19.3	64.1	16.6	100.0
	5·18민주유공자	7.1	13.8	20.9	55.4	23.7	100.0
	참전유공자	12.4	25.3	37.7	54.1	8.2	100.0
	고엽제후유(의)증	2.4	16.8	19.3	71.7	9.1	100.0
	특수임무	2.8	10.5	13.3	65.3	21.4	100.0
	제대군인	0.9	2.5	3.4	51.8	44.8	100.0
	보훈보상대상자	2.5	10.3	12.9	58.5	28.6	100.0
가처분소득	전 체	9.0	18.1	27.2	59.0	13.8	100.0
	독립유공자	3.9	13.4	17.3	70.2	12.5	100.0
	국가유공자(본인)	1.7	4.7	6.4	65.9	27.7	100.0
	국가유공자(유족)	6.2	15.7	21.9	65.5	12.6	100.0
	5·18민주유공자	8.0	15.2	23.2	54.9	21.9	100.0
	참전유공자	14.6	26.2	40.7	53.1	6.2	100.0
	고엽제후유(의)증	4.1	17.3	21.3	72.3	6.4	100.0
	특수임무	3.5	13.9	17.5	66.4	16.2	100.0
	제대군인	1.0	3.5	4.4	58.6	37.0	100.0
	보훈보상대상자	3.5	11.7	15.1	63.8	21.0	100.0
시장소득	전 체	44.3	11.0	55.4	36.1	8.5	100.0
	독립유공자	48.1	11.1	59.2	33.7	7.0	100.0
	국가유공자(본인)	27.7	7.7	35.4	48.3	16.4	100.0
	국가유공자(유족)	41.1	12.1	53.2	37.8	9.0	100.0
	5·18민주유공자	19.9	9.1	29.0	48.9	22.2	100.0
	참전유공자	56.9	12.3	69.1	27.8	3.1	100.0
	고엽제후유(의)증	51.9	13.3	65.1	31.1	3.8	100.0
	특수임무	13.7	14.7	28.3	54.1	17.6	100.0
	제대군인	17.8	5.4	23.1	54.4	22.5	100.0
	보훈보상대상자	19.6	10.9	30.4	53.5	16.1	100.0

자료 : 임완섭 외. (2018). 2018년 국가보훈대상자 생활실태조사. pp.369-371.

위의 표에서 알 수 있듯이 가처분소득과 경상소득은 정부의 공적이전소득과 조세 또는 공적이전소득의 소득재분배 효과가 반영된 상태이다. 그럼에도 불구하고 참전유공자의 빈곤율이 다른 집단에 비해 높다는 사실은 이들에 대한 소득보장의 강화가 필요하다는 것을 시사한다. 참전명예수당이 참전유공자에 대한 공헌과 그들의 명예를 지키는 수준으로 지급되기 위해서는 먼저, 그 수준이 최저생활 수준에 대한 보장보다는 클 필요가 있을 것으로 판단된다. 기준중위소득의 30%는 이러한 최저생활수준의 하한선이자 이러한 하한선의 실제적 정책 기준선으로 볼 수 있는 생계급여의 기준금액인 것이다. 앞서 살펴본 20대 국회에서 검토된 참전명예수당 인상 관련 법안들의 경우 상당수 최저생계비의 30~40% 이상의 보상 수준을 제시하고 있다. 하지만 기준중위소득의 30%만 해도 현행 7급 보다 그 금액 수준이 더 크며, 새로운 7급대비 비율도 90%에 가까운 금액이다. 따라서 급격한 수당 수준의 인상으로 인한 예산상의 제약 등을 감안해 기준중위 소득의 25% 또는 20% 수준도 검토해 볼 수 있을 것이다.

한편, 참전명예수당의 급여 수준을 1인가구 최저생계비로 설정한 것은 앞서 살펴본 기초연금과는 다른 차원의 맥락적 접근이 필요하다. 보훈제도는 기본적으로 희생과 공헌을 통해 보훈급여 또는 관련 서비스 지원 대상으로 선정된 보훈대상자 개인에 대한 지원을 기본으로 한다. 물론 생활조정수당 등이 가구규모에 따라 지급되지만 실제적인 보훈대상자 관리는 보훈대상자 개인차원에서 이뤄지며, 보훈급여금을 구성하는 상당수의 수당들 역시 개인차원에 지원들이 대부분이다. 또한 우리나라의 경우 노인 1인가구, 즉 독거노인가구의 수가 증가하고 있으며, 참전유공자는 모두 노인이기 때문에 앞으로 증가할 노인 1인가구의 소득보장과 이를 통한 기본적 예우를 위해서는 1인가구 기준의 보장을 중심으로 참전명예수당을 설정하는 것은 타당성이 있다.

〈표 4-30〉 참전명예수당 급여 수준 검토 : 1인 가구 기준중위소득을 기준으로

(단위: 천원, %)

기준중위소득 대비 (1,757)	내용	금액	1급1항 (3,073) 대비	현행 7급 (482) 대비	새로운 7급 (5안 : 590) 대비	비고
참전명예수당	2020년 기준	320	10.4%	66.4%	54.2%	
1인가구 기준중위 적용 1안	1인 가구 기준중위소득의 30%	527	17.2%	109.4%	89.3%	검토
1인가구 기준중위 적용 2안	1인 가구 기준중위소득의 25%	439	14.3%	91.1%	74.5%	검토
1인가구 기준중위 적용 3안	1인 가구 기준중위소득의 20%	351	11.4%	72.9%	59.6%	

본 연구에서는 기준중위소득 대비 30%와 25%가 앞 절에서 제시한 새로운 7급 5안(590천원) 수준을 감안하였을 때에도 수용성이 있는 참전명예수당의 수준으로 검토할 필요가 있다고 판단된다. 이럴 경우 참전명예수당은 439천원~527천원에 해당하며, 기초연금 1안(408천원)보다 그 수준이 좀 더 높으며 기초연금 2안(480천원)은 기준중위소득 30% 보다는 낮은 수준이지만 기준중위소득 25% 보다는 높은 수준임을 알 수 있다.

다양한 사회보장급여 중 긴급복지는 갑작스러운 위기사항으로 생계유지가 곤란한 저소득층에게 생계·의료·주거지원 등 복지서비스를 신속하게 지원하는 제도이다(보건복지부 홈페이지, 2020.9.15.인출). 긴급복지제도는 기준중위소득 75% 이하이면서 일정 재산과 금융재산 이하의 가구에게 지급되는 급여이다. 기준중위소득의 75% 기준은 평상시에는 정부가 지원하지 않지만 갑작스런 재난 또는 위기 상황 발생 시 정부 개입의 기준선으로 볼 수 있다. 앞서 살펴본 최저생활수준 보장에 해당하는 기준중위소득의 30% 보다는 높은 수준이다. 따라서 기준중위소득의 75% 이상의 소득수준은 어느 정도 안정적인 소득수준을 영위한다는 것을 의미한다. 따라서 이러한 소득수준을 바탕으로 다음과 같은 참전명예수당 수준을 도출해 볼 수 있다.

2017년 3인 가구의 기준중위소득은 연간으로 43,680천원이며, 여기에 긴급복지 기준인 기준중위 75%를 적용할 경우 해당 금액은 32,760천원이 된다. 2018년 보훈대상자 생활실태조사에 의하면 2017년 기준 참전유공자 소득수준은 28,460천원이다. 이 금액을 기준중위소득 75%에 해당하는 32,760천원에서 제하면 4,300천원이 되며, 해당금액을 월단위로 환산하면 358천원이다. 즉, 참전유공자 평균 소득에 해당 금액을 더하게 되면 참전유공자의 소득수준은 평균적으로 기준중위소득의 75%에 도달하게 된다는 것이다. 이 금액을 참전명예수당으로 책정하게 되면 현행 7급 대비 74.3%이며 새로운 7급 대비 60.7%에 해당하게 된다. 현행 참전명예수당 지급수준이 320천원과 별 차이가 없기 때문에 단기적 차원에서 접근할 수 있는 급여수준으로 볼 수 있다. 한편 긴급복지 기준선을 적용했을 때 3인가구를 적용한 이유는, 보훈보상 기준이 3인 가구 기준으로 도출되었기 때문이다. 상이 1급1항의 보상금 수준이 전국 3인가구를 토대로 설정되었고 이를 기반으로 보훈제도의 전반적인 보상수준이 결정되기 때문에, 해당 준거기준이 보훈보상의 준거기준으로 적절성을 가지고 있다면, 비교적 안정적인 소득수준을 영위하는데 필요한 급여액을 산출하는 것도 3인가구를 기준으로 설정하는 것

이 필요하다.

앞서 살펴본 사회보장급여 기준선은 정부에서 제공하는 사회보장급여의 기준선인 반면, 사회복지공동모금회에서 저소득층 및 재해재난을 입은 사람에게 지급하는 긴급 지원의 기준은 민간에서 적용하는 급여기준선으로 볼 수 있다. 해당 사업은 공동모금을 통해 국민의 자발적인 성금으로 조성된 재원(財源)을 저소득층 및 재해 및 재난 피해자에게 효율적이고 공정하게 운용하고 지원함으로써 사회복지증진에 이바지함을 목적으로 한다. 여기서 대상자의 지원기준은 기준 중위소득의 80%를 적용하는데 이는 앞서 살펴본 사회보장급여의 기준선 중 가장 높은 것이다. 사회복지공동모금회의 긴급 지원도 앞서 살펴본 정부의 긴급복지와 유사한 대상과 성격을 갖는다.

해당 수준을 참전명예수당의 근거기준으로 활용하기 위해, 3인가구의 중위소득의 80%(34,944천원)를 구한 후 참전유공자의 평균소득(28,460천원)을 차감하였다. 두 금액 간 차액은 6,484천원이며, 이를 월단위로 환산하면 540천원이다. 기준중위소득의 80%를 활용하여 참전명예수당의 급여수준으로 설정할 경우 앞서 살펴본 바와 같이 월 약 540천원으로, 이는 현행 7급 대비 112%에 이르며 새로운 7급과 비교할 경우에도 그 비율이 약 92%에 이르는 상대적으로 매우 높은 수준의 금액이다. 하지만, 해당 안의 경우 그 도출이 정부가 아닌 민간차원의 기준선에서 도출된 금액으로 국가제도상 적용하기 어려운 측면이 있어, 주요 안에서 제외하는 것이 적절한 것으로 판단된다.

〈표 4-31〉 참전명예수당 급여 수준 검토 : 3인가구 기준중위소득과 참전유공자 평균소득 차액 기준

(단위: 천원, %)

안	내용	금액	1급1항 (3,073) 기준 비율	현행 7급 (482) 대비 비율	새로운 7급 (5안, 590) 대비 비율	비고
참전명예수당	- 2020년 기준	320	10.4%	66.4%	54.2%	
긴급복지 기준선 적용 (3인가구 기준중위 75%)	- 2017년 3인 가구 기준중위소득은 연간으로 43,680천원이며, 여기에 긴급복지 기준인 기준중위 75% 적용(32,760천원), 이것을 참전유공자 소득수준 28,460천원('18실태조사)을 제하면 4,300천원이며 이것을 월단위로 환산하면 358천원임	358	11.6%	74.3%	60.7%	검토 필요
공동모금회 긴급지원 기준선 적용 (3인가구 기준중위 80%)	- 위 제시된 안에 공동모금회의 긴급지원 기준인 기준중위 80% 적용	540	17.6%	112.0%	91.5%	

지금까지의 안들은 주로 주요 사회보장제도 급여의 기준선을 토대로 참전명예수당의 급여 수준을 책정한 안들이었다. 하지만 참전명예수당의 수준은 보훈제도 내의 정합성 차원에서도 검토해 볼 수 있다.

앞서 살펴본 7급 보상금 수준은 5안을 기준으로 볼 때 보상금 수준은 1급1항 대비 19%이다. 보훈 급여금 책정에 있어 대상자의 희생을 최우선으로 고려되어야 하며, 그 다음에는 대상자의 공헌이 고려되고 있다. 따라서 대상의 공헌을 기반으로 하는 참전명예수당은 7급 보상금 수준은 물론이고 무공영예수당보다 더 낮은 수준으로 책정되며, 무공영예수당의 급여 기준의 하한선의 역할을 하게 된다. 이는 단순히 참전명예수당이 무공영예수당보다 무조건 낮아야 된다는 의미가 아니라, 참전명예수당이 대상이 명예를 지키고 그들의 생활에 실질적이 도움이 될 수 있는 적절한 수준으로 책정되었을 때 무공영예수당 대상자들은 참전명예수당을 기반으로 추가적 급여를 통해 그들의 공헌에 대한 보상을 추가적 급여로 지급받게 된다는 것이다. 이렇게 7급 보상금 수준과 참전명예수당의 급여 수준이 책정된다면 무공영예수당은 해당 보상금과 수당 사이에서 적절한 격차를 통해 급여를 제공할 수 있다. 다만, 무공영예수당과 마찬가지로 공헌에 의해 참전명예수당보다 높은 급여가 책정되어 있는 4.19공로수당은 제도 진입 초기 참전명예수당과 수준을 같게 시작하였고, 보상금 인상률을 적용 받은 데서 기인한 차이인 만큼 참전명예수당 수준으로 조정하는 것이 타당하다 할 것이다.

이렇게 보상금과 각 수당간의 상대적 비율을 감안하여 수당 수준을 설정할 때 참전명예수당의 상한을 기존 상이 7급 보상금 수준까지 올리는 방안을 검토해 볼 수 있다. 현재 상이 7급 보상금 수준은 상이 1급1항의 16% 수준이지만, 앞서 검토된 5안을 기준으로 볼 때 1급1항 보상금 대비 19%까지 높아지게 된다. 이러한 상황에서 7급 보상금 수준 외에 다른 상이등급의 대상자들의 보상수준이 동일하고 7급 보상금이 공헌 또는 명예에 대한 수당의 제한선 역할을 한 것으로 볼 때, 참전명예수당을 새로운 7급 보상금과 현재 7급 보상금 사이에서 적절한 비율(1급1항 보상금 대비 16%~19%)로 설정하여 급여 설정방식의 효율성을 제고하는 방식을 검토해 볼 수 있을 것이다.

〈표 4-32〉 정합성 구축안(1급1항 기준보상금 대비)

(단위: %)

구분	7급 상이보상금	무공영예수당	4.19공로수당	참전명예수당
현행	15%	12%	11%	10%
목표	약 19%	최대 약 18%	최대 약 17%	최대 약 17%

이러한 방식으로 참전명예수당 수준을 설정할 경우 월 급여액은 1급1항 보상금 3,073천원 대비 522천원이며, 이는 1급1항 대비 약 17%이며 새로운 7급(1급1항 3,073천원 대비 19%, 584천원) 대비 약 89% 수준이 된다. 이러한 급여수준은 앞서 언급한 검토안 중 1인가구 생계급여 기준금액을 적용한 경우(527천원)보다는 적지만 기초연금액(부부합산)과 1인가구 중위소득의 25% 기준을 적용한 경우보다는 급여수준이 높다. 이러한 방안은 보상금과 수당의 내적 정합성 차원에서는 그 효용성이 높지만 해당 수준의 책정이 객관적인 근거가 부족하다는 한계점을 가진다.

〈표 4-33〉 참전명예수당 급여 수준 검토 : 현행 7급과 새로운 7급 보상금 사이의 최대치 적용

(단위: 천원, %)

안	내용	금액	1급1항 (3,073) 기준 비율	현행 7급 (482) 대비 비율	새로운 7급(제5안) (590) 대비 비율	비고
참전명예수당	2020년 기준	320	10.4%	66.4%	54.8%	
새로운 7급 보상금 수준의 최대 근접치	- 현행 7급은 새로운 7급 수준으로, 참전명예수당은 무공영예수당보다 낮은 범위에서 최대치 적용	522	17.0%	108.3%	89.4%	검토필요

4. 참전명예수당의 적정 수준안 검토

아래 제시된 참전명예수당 급여수준안 중에서 검토가 요구되는 안들의 수준은 현 1급1항 대비 11.6~17.2% 수준이며, 현행 7급 대비 74.3~109.4% 수준이다.

검토가 요구되는 안중에서 가장 낮은 급여 수준을 나타내는 안은 제6안으로 1급1항 대비 11.6%이며, 현행 7급 보상금 대비 74.3% 수준인 것으로 나타났다. 제6안은 2017년 기준중위소득과 참전유공자의 평균소득으로 도출한 안인데, 해당 안에 소비자 물가상승률을 적용하여 현재가치화 시킨 6-1안의 경우 1급1항 대비 12%, 현행 7급

대비 76.5%인 것으로 나타났다. 이는 현행 1급1항 대비 약 1.6% 포인트 높은 수준의 금액으로, 현행 수당 수준과 큰 차이가 발생하지 않기 때문에 단기적 인상이 가능한 안으로 볼 수 있다. 논리적 근거 차원에서도 보훈급여금의 준거지표 중 하나인 3인가구를 바탕으로, 비교적 안정적인 소득수준이라 할 수 있는 기준중위소득의 75% 수준을 유지하기 필요한 소득수준을 참전명예수당을 통해 보장한다는 측면에서 의미가 있는 안으로 볼 수 있다.

〈표 4-34〉 참전명예수당의 급여 수준 설정 검토안

(단위: 천원, %)

안		내용	금액	1급1항 (3,073) 대비	현행 7급 (482) 대비	새로운 7급 (590) 대비	비고
참전명예수당		2020년 기준	320	10.4%	66.4%	54.8%	
1안	기초연금 적용 1안	2020년 부부가구 기초연금 수준 적용	408	13.3%	84.6%	69.9%	검토
2안	기초연금 적용 2안	2021년 부부가구 기초연금 수준 적용	480	15.6%	99.6%	82.2%	검토
3안	1인가구 기준중위 적용 1안	1인 가구 기준중위소득의 30%	527	17.2%	109.4%	90.2%	검토
4안	1인가구 기준중위 적용 2안	1인 가구 기준중위소득의 25%	439	14.3%	91.1%	75.2%	검토
5안	1인가구 기준중위 적용 3안	1인 가구 기준중위소득의 20%	351	11.4%	72.9%	60.1%	
6안	긴급복지 기준선과 참전유공자 평균소득 적용	- 2017년 3인 가구 기준중위소득은 연간으로 43,680천원이며, 여기 에 긴급복지기준인 기준중위 75% 적용 (32,760천원), 여기에 참전 유공자 소득수준 28,460천원('18 년 실태조사)을 제하면 4,300천 원, 이것을 월단위로 환산하면 358천원임	358	11.6%	74.3%	61.3%	검토
6-1안		- 2017년이 기준인 6안에 소비자물 가 상승률을 적용, 2019년 기준으로 환산	368	12.0%	76.5%	63.0%	검토
7안	공동모금회 긴급지원 기준선과 참전유공자 평균소득 적용	- 위 제시된 안에 공동모금회의 긴 급지원 기준인 기준중위 80% 적용	540	17.6%	112.0%	92.5%	
7-1안		- 2017년이 기준인 7안에 소비자물 가 상승률을 적용, 2019년 기준으로 환산	556	18.1%	115.3%	95.2%	
8안	새로운 7급 보상금 수준의 최대 근접치	- 현행7급은 새로운 7급 수준으로, 참전명예수당은 무공영예수당보다 낮은 범위에서 최대치 적용	522	15.7%	100.0%	89.4%	검토

검토가 필요한 안중에서 가장 높은 급여수준을 나타내는 것은 제3안으로 1인가구 중위소득의 30%를 적용하는 안이다. 이 경우 참전명예수당의 급여 수준은 현 1급1항 대비 17.2%이며, 현행 7급 보상금 대비 109.4% 수준에 이른다. 따라서 대상자의 희생을 전제로 지급되는 7급 보상금보다 참전명예수당이 더 높은 것은 제도 내 정합성 차원에서 적절하지 못하기 때문에 새로운 7급 수준에서만 가능한 급여수준으로 볼 수 있다. 논리적 근거차원에서는 보훈보상은 대상자 개인의 희생 또는 공헌을 기반으로 책정되기 때문에 그 수준이 1인가구 최저보상 수준보다 높아야 한다는 점은 타당하다고 판단된다. 하지만 그 수준이 다른 안에 비해 상대적으로 높기 때문에 중장기적 차원의 안으로서 검토해 볼 필요가 있다. 제3안과 더불어 1인가구의 기준중위소득을 활용하는 제4안은 제3안 보다 실현가능한 급여수준으로 볼 수 있지만, 참전명예수당을 기준 중위소득의 25% 수준까지 제고해야 하는 근거가 부족한 안으로 볼 수 있다.

한편, 기초연금 수준을 참전명예수당으로 적용하는 안은 제1안과 제2안이 있는데, 2020년 기준 기초연금을 바탕으로 책정된 1안의 경우 1급1항 대비 13.3%, 현행 7급 보상금 대비 84.6%인 것으로 나타났다. 한편, 2021년 적용 예정인 기초연금 수준을 적용한 2안의 경우 1급1항 대비 15.6%, 현행 7급 보상금 대비 99.6%인 것으로 나타났다. 이러한 수당수준은 현행 7급 보상금 수준이 인상되지 않는다면 실현되기 어려운 안으로 볼 수 있다. 부부가구의 기초연금 수준으로 참정명예수당을 지급하는 방안은 실제 참전유공자의 가구원수가 2.2명이라는 사실과 이들의 빈곤율이 다른 보훈집단에 비해 상대적으로 높다는 것에서 해당 안의 급여수준은 현재 참전유공자의 현실을 반영한 실제적인 안으로 볼 수 있다. 하지만 검토가 필요한 다른 안과 달리 해당 수준의 금액이 대상자의 명예에 타당한 수준인지를 제시하기는 어렵다는 한계점을 가진다.

결론적으로, 1안부터 3안이 보상의 충분성을 제고하려는 목적과 보상수준 인상에 대한 당위성을 가지고 검토해 볼 수 있는 방안으로 추천되며, 정책 판단에 의해 기술적 정합성 관점에 비중을 두는 경우 8안도 고려해 볼 수 있을 것으로 판단된다.

제4절 전몰·순직 유족 보상금 적정 지급 수준

1. 현황 및 문제점

보훈급여금에서 유족보상은 전몰순직군경 유족과 상이자 유족으로 구분되며 대상별로 급여의 차이가 발생한다. 유족의 범위는 배우자, 부모, 미성년 자녀, 조부모 등인데 유족의 범위에 따라 대상별로 차등 지급되고 있다. 유족보상금이 대상에 따라 처음부터 상이한 금액이 지급된 것은 아니다. 유족보상 도입이후 2010년까지 전몰·순직유족과 상이군경유족 간에 동일하게 보상금이 지급되었으나, 국내외 유사제도 비교한 결과 사망자 보상수준이 낮다는 결과에 따라 2011년부터 전몰·순직유족 보상금이 상이 유족 보상금 보다 높게 책정되고 있다. 그 이후 현재까지 전몰순직군경 유족의 보상금 수준을 제고하는 방향으로 진행되고 있지만, 이에 대한 적정성에 대한 검토는 아직 충분히 이뤄지지 못한 상태이기 때문에, 전몰순직 유족보상금 인상목표의 적정성과 수준을 면밀히 검토하여 제시할 필요가 있다.

전몰순직유족 보상금 중심으로 유족 보상금의 적정지급 수준을 파악하기 위해서는 다음과 같은 검토가 필요하다. 먼저, 국내외 유사제도에서의 사망자 유족 보상 수준 변화 추이와 보훈보상 차원에서 벤치마킹할 수 있는 시사점 도출 등이 필요하다. 현재, 군인재해보상법, 공무원재해보상법 등 유사제도에서 유족 보상의 수준이 제고되고 있는 점을 반영하여 전몰·순직유족 보상의 적정지급 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 미국, 캐나다, 호주, 영국 등 주요 선진국의 보훈제도 관련 유족보상제도를 살펴보고 이를 통한 정책함의 도출이 필요하다.

보훈제도에서 유족은 크게 배우자, 자녀, 부모로 구분할 수 있다. 아래 표를 살펴보면 미성년 자녀 보상금을 기준으로 배우자는 자녀 보상금 대비 약 86%, 부모는 약 85% 수준을 나타내고 있다. 이는 전몰순직유족과 상이 1~5급 사망 유족에게 동일하게 적용되고 있다. 다만 6급 사망의 경우 그 비율이 아래 표와 같이 다르게 적용되고 있다. 한편, 외국의 경우 유족 대상별로 차등을 주지 않은 경우가 대부분이며, 오히려 미국, 호주, 캐나다에서는 부모에 대해 선별적으로 보상금을 지급하고 있다. 따라서 현재, 유족관계(자녀/배우자/부모)별 현행 차등비율인 100:86:85 비율이 적절한지, 아니면 해외사례처럼 차등 없이 지급해야 할지에 대한 검토가 필요하다. 하지만, 우리나라

라는 전통적 가족개념에서 부모를 부양의 대상으로 보고 있으며, 우리와 부양에 대한 가치관이 다른 해외에서는 배우자 중심으로 급여가 지급되고, 상대적으로 부모와 자녀 비중이 낮은 점 등을 고려할 필요가 있다.

즉, 사례연구를 통해 정책함의를 도출하되 한국의 특수성을 고려하면서 제도간 정합성을 요구할 필요가 있는 것이다. 한편, 자녀의 경우 미성년에 한하여 보상금이 지급되고 있으나 국내외 유사제도에서 성년도달 연령을 유예하는 사례가 있다. 실제 미성년 자녀가 성년에 도달하여도 경제적 능력이 없을 경우 오히려 인구학적 특성으로 인한 소비지출 증가로 이전보다 경제적 여건이 더 열악해질 수 있기 때문에 이에 대한 검토가 필요하다.

〈표 4-35〉 유족 보상 수준

(단위: 천원, %)

구 분	유족범위	금액	보상률 (배우자기준)	보상률 (자녀기준)	보상률 (1급1항 기준)
전몰·순직	배우자	1,619	100.0%	86.3%	52.7%
	부모	1,590	98.2%	84.7%	51.7%
	미성년자녀	1,877	115.9%	100.0%	61.1%
상이1~5급 사망	배우자	1,404	100.0%	86.2%	45.7%
	부모	1,381	98.4%	84.8%	44.9%
	미성년자녀	1,629	116.0%	100.0%	53.0%
상이 6급 사망	배우자	515	100.0%	69.2%	16.8%
	부모	488	94.8%	65.6%	15.9%
	미성년자녀	744	144.5%	100.0%	24.2%

주: 2020년 기준임

그리고 이러한 논의들에 대해 기본적 근거가 되는 것은 보상체계 내의 정합성으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 전몰순직유족 보상과 보훈급여금 내에서 보상준거가 되는 1급1항 보상금과의 합리적 보상격차 제시를 통해 전문순직유족의 적정보상수준을 도출해보고자 한다.

한편, 이러한 전몰순직 유족 보상의 적정수준에 대한 검토안을 파악해 보기 전에 보훈제도에서 유족보상의 전개과정을 살펴봄으로써 각 프로그램의 맥락적 차원의 함의를 파악하여 이를 뒤에서 살펴볼 검토안에 적용해 보고자 한다.

2. 유족보상금의 전개과정

가. 유족 보상금

유족보상금은 제도 시행 초기 전몰순직군경유족에 한하여 연금을 지급하고 상이군경은 본인에 한해서만 지급하다가 상이군경 유족은 상이로 인해 사망한 경우 전몰유족으로 보아 유족 보상금을 지급하였으며, 상이등급체계의 변화에 따라 상이사망제도가 수차례 변화를 거쳐 '12년부터는 상이사망 구분제도를 폐지하고 1~5급 유족과 6급 유족을 상이군경 본인의 상이정도에 따라 차등 보상을 실시하였다. 그 과정에서 '11년부터는 전몰순직군경유족과 상이자 유족의 차등 보상이 실시되었고, 전몰순직군경유족의 보상 수준을 상이 1급1항 보상금 기준 60% 수준까지 상향하는 목표를 가지고 있다.

〈참고〉 상이사망제도 변천	
• '63. 8. 7. 「군사원호보상법」 개정하여 상이군경이 상이로 사망 시 유족은 전몰유족으로 연금 지급	
• '80. 1. 1. 상이1급, 2급은 상이 사망 여부와 관계없이 유족에게 연금 지급, 3급은 상이로 사망 시 유족에게 연금 지급(군사원호보상법)	
• '87. 11. 1. 상이등급 특급~5급은 상이 사망 여부와 관계없이 연금 지급, 6급은 상이로 사망 시 유족에게 연금 지급	
• '02. 10. 1. 6급 비상이 사망 유족, 7급 상이 사망 유족에게도 연금 지급	
• '12. 7. 1. 보훈보상체계 개편으로 상이사망 제도 폐지	

유족 보상수준과 관련하여 주목할 것은 상이군경 유족은 군인연금, 공무원연금 등 국내 유사제도에서 본인 수급액의 60%를 유족이 승계하는 것과 달리 1급~5급까지는 동일한 보상을 받고 있으며, 6급 유족 보상과는 차이를 두고 있고, '20년 기준 상이군경 본인 대비 유족(배우자 기준) 보상률은 35%~88%까지 다양한 차등 구간을 가진다.

〈표 4-36〉 등급별 보상금 및 보상률

(단위: 천원, %)

구분	1급1항	1급2항	1급3항	2급	3급	4급	5급	6급1항	6급2항	6급3항
본인	3,073	2,898	2,774	2,466	2,305	1,934	1,602	1,462	1,346	903
배우자	1,404	1,404	1,404	1,404	1,404	1,404	1,404	515	515	515
보상률	46%	49%	51%	57%	61%	73%	88%	35%	38%	57%

반면, 산재보상에서는 상이자 유족보상을 인정하지 않고 있고, 상이군경 유족 보상이 5차례의 제도 변천을 거쳐 현재에 이른 점 등을 고려하면 타 제도와의 비교보다는 보훈제도가 가지는 특성 안에서 이해할 필요가 있다.

보훈제도 내에서 정합성 측면을 보면, 전몰순직군경유족 간, 상이유족 간 보상률은 배우자, 부모, 미성년자녀 등 유족관계별 일정 보상률을 유지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 4-37〉 상이유족의 1급1항 보상금 대비 보상을 환산표

(단위: 천원, %)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
상이 1급1항		2,077 (100%)	2,160 (100%)	2,246 (100%)	2,336 (100%)	2,429 (100%)	2,514 (100%)	2,602 (100%)	2,693 (100%)	2,828 (100%)	2,927 (100%)	3,073 (100%)
상이 1~5급 유족	미성년 자녀	1,100 (53%)	1,144 (53%)	1,190 (53%)	1,238 (53%)	1,288 (53%)	1,333 (53%)	1,380 (53%)	1,428 (53%)	1,499 (53%)	1,551 (53%)	1,629 (53%)
	배우자	948 (46%)	986 (46%)	1,025 (46%)	1,066 (46%)	1,109 (46%)	1,148 (46%)	1,188 (46%)	1,230 (46%)	1,292 (46%)	1,337 (46%)	1,404 (46%)
	부모	932 (45%)	969 (45%)	1,009 (45%)	1,049 (45%)	1,091 (45%)	1,129 (45%)	1,169 (45%)	1,210 (45%)	1,271 (45%)	1,315 (45%)	1,381 (45%)
상이 6급 유족	미성년 자녀	502 (24%)	522 (24%)	543 (24%)	565 (24%)	588 (24%)	609 (24%)	630 (24%)	652 (24%)	685 (24%)	709 (24%)	744 (24%)
	배우자	347 (17%)	361 (17%)	375 (17%)	390 (17%)	406 (17%)	420 (17%)	435 (17%)	450 (17%)	473 (17%)	490 (17%)	515 (17%)
	부모	329 (16%)	342 (16%)	357 (16%)	371 (16%)	386 (16%)	400 (16%)	414 (16%)	428 (16%)	449 (16%)	465 (16%)	488 (16%)

나. 전몰순직군경유족 보상금

앞서 언급한 바와 같이 2010년까지는 전몰순직군경유족과 상이군경 유족은 동일한 보상을 받다가 2011년부터 사망자와 상이자 유족에 대한 차등 보상을 실시하여 전몰순직군경유족의 보상은 유족관계별 차등수준은 유지하되 가장 낮은 보상을 받고 있는 부모유족의 보상수준을 1급1항 보상금 기준 60% 수준 도달을 목표로 강화 추세에 있다.

그 결과, 전몰순직유족 보상금 대비 상이(1급~5급)유족의 보상률은 '11년 당시 97% 수준에서 '20년 현재 88% 수준으로 격차가 벌어지고 있고, 상이 6급 유족의 경우

'11년 34%~41% 수준에서 '20년 현재 31%~40% 수준으로 보상격차를 확대 조정하였다. 즉 전몰순직유족 보상금은 상이(1~5급)유족 보상금의 102.9%(2011년) 수준에서 2020년에는 113.1% 수준으로 그 격차가 벌어지고 있다. 이는 매년 전몰순직유족 보상금 인상률을 기본 보상률보다 높게 책정한 결과이다.

아래 추이를 살펴보면 전몰순직유족 중 자녀의 경우 2019년에 보상금을 1급1항의 60% 수준에 도달하였으며, 배우자는 2020년 현재 1급1항의 53%, 부모는 52% 수준임을 알 수 있다. 자녀의 경우 1급1항 대비 비율이 2010년에 비해 약 8% 포인트 증가하였으며, 배우자와 부모의 경우 약 7% 포인트 증가한 수치이다.

〈표 4-38〉 전몰순직 유족 보상금 추이

(단위: 천원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
상이 1급1항	2,077 (100%)	2,160 (100%)	2,246 (100%)	2,336 (100%)	2,429 (100%)	2,514 (100%)	2,602 (100%)	2,693 (100%)	2,828 (100%)	2,927 (100%)	3,073 (100%)
전몰 순직 유족	미성년 자녀	1,100 (53%)	1,177 (54%)	1,224 (54%)	1,297 (56%)	1,349 (56%)	1,423 (57%)	1,473 (58%)	1,663 (59%)	1,754 (60%)	1,877 (61%)
	배우자	948 (46%)	1,014 (47%)	1,055 (47%)	1,118 (48%)	1,163 (48%)	1,227 (49%)	1,340 (50%)	1,434 (51%)	1,513 (52%)	1,619 (53%)
	부모	932 (45%)	997 (46%)	1,037 (46%)	1,099 (47%)	1,143 (47%)	1,206 (48%)	1,317 (49%)	1,409 (50%)	1,486 (51%)	1,590 (52%)

앞서 살펴본 상이유족의 경우 보상금 인상률 적용을 그대로 따르기 때문에 1급1항 대비 비율은 2011년 이후 동일한 비율을 보이지만 전몰순직유족의 보상금은 아래와 같은 인상률에 따라 보상금이 결정되었기 때문에 상이유족과의 격차는 확대되고 있다.

〈표 4-39〉 유족보상금 인상률 변화

(단위: %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
보상금	4%	4%	4%	4%	3.5%	3.5%	3.5%	5%	3.5%	5%
전몰순직유족보상금	7%	4%	6%	4%	5.5%	3.5%	5.5%	7%	5.5%	7%

3. 국내외 유사사례 검토

가. 해외 유사사례

여기서는 미국, 캐나다, 호주, 영국의 보훈제도, 특히 군복무중 사망한 유족에게 지급되는 유족보상에 대하여 분석하였다. 참고로 우리나라의 보훈제도가 여러 대상자군을 포괄하는데 반해, 이들 국가들은 대부분 군인들을 대상으로 제도를 운영하고 있다.

먼저 미국¹⁴⁾의 보훈제도는 제대군인을 위한 프로그램으로 구성된다. 이중 군복무 또는 훈련 중 사망하였거나 제대 이후 군복무와 관련된 장애가 악화되어 사망하였을 경우 유족보상금(VA Dependency and Indemnity Compensation, VA DIC)이 지급된다. 유족보상금은 배우자, 자녀, 부모에게 지급되는데, 자녀는 연령기준을, 부모는 소득기준을 충족할 경우 지급된다.

〈표 4-40〉 미국 보훈제도 유족보상금(DIC)의 유족별 수급자격

구분	수급자격
배우자	<ul style="list-style-type: none"> • 현역복무, 예비군훈련 중 사망한 군인과 혼인관계였거나 • 1957년 1월 1일 이전 제대군인과 결혼하였거나 • 사망원인이 되거나 증상을 악화시킨 부상 또는 질병을 입은 군복무에서 제대한지 15년 이내 제대군인과 결혼하였거나 • 적어도 1년 이상 제대군인과 결혼하였거나 • 제대군인과의 사이에 자녀가 있지만 현재 재혼하지 않았고, 사망시까지 별거 없이 제대군인과 살았거나, 별거한 경우라도 그 원인을 제공하지 않았을 때 <p>*2003년 12월 16일 이후 재혼하였고 재혼했을 때 57세 이상이었던다면 보상을 계속 지급 받을 수 있음</p>
자녀	<ul style="list-style-type: none"> • 결혼하지 않았고, 배우자의 보상에 포함되지 않으며, 18세 미만(학업중이라면 23세 미만) <p>*제대군인 가족에게 입양되었으나 모든 자격조건을 충족한다면 보상 가능</p>
부모	<ul style="list-style-type: none"> • 제대군인의 생물학적, 입양, 위탁부모이면서 소득이 일정금액 이하일 때 <p>*소득기준은 한부모가 생존했을 때 \$15,641, 부모 모두 생존했을 때 따로 살면 \$15,641, 배우자와 같이 살면 \$21,024(2019.12.1.적용)</p>

자료: U.S. Department of Veteran Affairs. (2020b).

<https://www.va.gov/disability/dependency-indemnity-compensation/>에서 2020.8.31.에 인출

유족보상금은 배우자 없이 망인의 자녀만 있을 경우 \$565.84가 지급된다. 배우자가 있을 경우 기본금액(\$1,340.14)에 자격요건을 충족할 경우 추가급여가 지급된다. 18세 미만의 자녀가 있을 경우 사망 후 첫 2년 동안 \$286.00가 추가 지급되고

14) 미국의 사례는 <https://www.va.gov/>에서 참조

(transitional benefit), 18세 미만 자녀 1명당 \$332.00이 추가 지급된다. 배우자가 간병이 필요할 경우 \$332.00, 집밖을 나가지 못할 경우 \$155.53가 추가 지급된다. 그리고 제대군인이 적어도 8년 동안 사망에 이르게 된 완전장해(개별적 고용불가능 포함) 등급을 가지고 8년 동안 제대군인과 결혼한 상태일 때 \$284.57가 추가 지급된다.

부모에게 지급되는 유족보상금은 생존부모의 수, 배우자 동거여부, 소득에 따라 급여수준이 다르다. 자격기준별로 지급기준금액 이하의 소득을 가진 경우 금액대별로 시작금액과 감소율을 활용하여 급여액을 산정하며, 간병이 필요할 경우 수당(\$359)을 더하여 지급한다. 부모에게 지급되는 유족보상금은 금액에 따라 매월 지급하거나 또는 1년에 1번, 2번, 4번 지급도 가능하다. 만약 유족이 유족보상금과 VA유족연금의 수급 자격이 동시에 있을 경우 원칙적으로 둘 다 지급가능하지 않고 둘 중에서 더 많은 급여를 지급하지만, 일부 예외가 있을 수 있다.

〈표 4-41〉 미국 보훈제도 유족보상금(DIC) 급여수준(1993.1.1.이후 사망한 경우)

지급자격	월 급여(2019.12.1.적용)
배우자 없이 자녀만 있을 때	\$565.84
배우자	\$1,340.14
- 제대군인이 적어도 8년 동안 사망에 이르게 된 완전장해(개별적 고용불가능 포함) 등급을 가지고 같은 8년동안 제대군인과 결혼한 상태일 때	+\$284.57
- 배우자가 장해가 있고 정기적인 일상생활 도움이 필요할 때 (Aid Attendance)	+\$332.00
- 장애 때문에 집을 떠날 수 없음(Housebound allowance)	+\$155.53
- 18세 이하의 1명 이상 자녀가 있을 때	+\$286.00(사망후 2년동안) +\$332.00(자격있는 아이당)

자료: U.S. Department of Veteran Affairs. (2020c). <https://www.va.gov/disability/survivor-dic-rates/>에서 2020.8.31.에 인출

캐나다¹⁵⁾ 보훈제도는 전통적 연금법을 기준으로 과거부터 지속되는 제도와 제대군인 신현장을 기반으로 도입된 제도가 있다(임완섭 외, 2017). 전통적 연금법 하에서 유족보상인 유족연금(Survivor's pension)은 상이연금을 받는 제대군인이 사망할 경우 유족의 재정적 안정성을 위하여 유족이 이를 승계 받는 제도로, 유족은 1년간은 동일액수의 상이연금을 지급받고 그 이후 유족연금으로 전환된다. 고인의 상이율에 따라 유족의 급여율이 차등적으로 적용되는데, 상이율이 48% 이상일 경우 완전유족연금이

15) 캐나다 사례는 <https://www.veterans.gc.ca/>에서 참조

지급되고, 5~47%일 경우 상이연금의 1/2이 지급된다.

제대군인 신원장에 기반한 유족보상은 군복무와 관련된 부상 또는 질병으로 사망한 경우 유족에게 지급되는 급여이다. 사망급여(Death Benefit)는 군복무와 관련된 부상 또는 질병으로 군인이 사망한 경우 일시금 형태로 유족에게 지급된다. 만약 군인이 복무와 연관된 부상 또는 질병으로 인해 사망한 경우 부상이 발생하거나 질병에 걸린 이후 30일 이내 사망한다면 사망급여가 지급되지만, 부상 또는 발병 이후 30일 이후에 사망한다면 상이급여(Disability benefits)를 통하여 지급된다. 사망급여가 지급되는 유족은 사망당시 고인과 동거중인 배우자, 파트너, 18세 미만의 자녀(학업중이라면 25세 미만), 장애가 있어 경제활동을 못하는 성인 자녀가 포함된다. 사망급여는 비과세 일시금으로 \$381,278.82(2020년)가 지급된다.

소득대체급여(Income Replacement Benefit for survivors and orphans)는 복무와 관련된 부상 또는 질병으로 인해 65세 이전 사망한 군인 또는 제대군인의 유족이나 자녀라면 신청 가능하며, 65세 이전에 군복무와 상관없이 사망한 경우 일시금으로 지급 가능하다. 해당 급여는 제대군인의 소득대체급여수준을 기반으로 급여가 정해진다. 제대군인이 65세 이후에 죽어 사망당시 소득대체급여의 수급자격이 있었다면 제대군인이 수급하고 있는 금액에 근거하여 매월 급여가 지급 가능하다. 급여수준은 망인이 지급받았던 금액에 기초하여 정해지는데, 군인이 65세가 되는 날에 지급받았을 금액의 70%이며, 이를 배우자에게 50%, 나머지 50%는 자녀에게 균등 배분한다.

소득보충급여(Canadian Forces Income Support - Survivors)는 소득상실급여(Earnings Loss Benefit)를 받았거나 고인이 사망할 당시 소득보충급여를 받고 있었다면 지급받을 수 있다. 이는 저소득의 유족에게 지급되는 급여이기 때문에 유족의 소득이나 정부로부터 받는 급여를 고려하여 소득을 산정하여 수급 가능여부를 판단한다. 자녀가 받는다면 18세 미만(학업중이면 18-25세이거나), 장애가 있어 소득활동을 못한다면 수급 가능하다. 고인의 사망 원인이 복무와 관련 없을 때는 제대군인이 사망한 후 6개월 이내 신청 가능하지만 사망이 군복무로 인한 것일 경우 기간 제한은 없다. 배우자에는 최대 1개월에 \$1,653.81(유자녀일 경우 추가지급), 자녀(고아)에게는 최대 \$785.99가 지급 가능하다.

호주¹⁶⁾ 보훈제도는 호주 국방업무 또는 국방 관련 업무에 종사하거나 종사한 적이 있는 자와 그 가족을 대상으로 한다(임완섭 외, 2017). 2004년 6월 30일 이후 군복무

와 관련하여 부상 또는 질병을 입었다면 재활 및 보상서비스 업무는 Military Rehabilitation and Compensation Act 2004(MRCA)에 의해 운영되고 있다. MRCA에 의한 모든 급여는 수퍼에뉴에이션(superannuation benefits)에 더하여 부가적으로 지급 가능하다.

Veterans' Entitlements Act 1986(VEA)에 의한 유족보상으로는 참전 군인이 전쟁 중에 사망한 경우에 지급되는 전쟁미망인 연금(War Widow(er)'s Pension), 유자녀연금(Orphan's Pension)이 있다. 전쟁미망인 연금은 군인의 사망 직전에 호주 군인과 법적으로 결혼하였거나 사실혼 관계가 있고 이후에 재혼하거나 다른 사람과 사실혼 관계가 있지 않은 배우자에게 지급된다. 전쟁미망인 연금은 2주에 \$960.40(2020.7.1.~9.19. 기준) 지급된다. 유자녀연금은 친자녀, 입양자녀, 군인에 의해 실질적으로 부양된 아이를 의미하는데 16세 미만이어야 하고 풀타임 학생이라면 25세 미만이어야 한다. 1명의 부모가 사망한 경우 \$105.90, 두 명 모두 사망한 경우 \$211.60가 지급된다(2020.7.1.~9.19. 기준).

MRCA에 의한 유족보상은 배우자, 자녀, 그 밖의 부양가족에게 지급 가능하다. 배우자는 망인과 결혼하였거나 사실혼 관계이거나 관습적으로 인정되는 관계이면서 망인과 동거하거나 기타 사유로 일시적으로 비 동거상태라도 동거했었고 망인에 의해 경제적으로 부양되었어야 한다. 이들은 전쟁미망인 연금과 동일한 연금을 받거나 연령에 따라 이를 일시금으로 전환 가능하다. 자녀는 16세 미만이거나 학업중이라면 16-25세인 경우 보상이 지급된다. 이들에게는 사망직후 일시보상금과 교육지원이 주어지고, 망인의 부양에 전적으로 의존했다면 정기주급, 격주 MRCA보충급여도 지급받을 수 있다. 배우자, 자녀 이외에도 부모, 조부모, 양부모, 양자녀, 형제자매 등도 망인에게 부양받았다면 보상이 가능할 수 있고, 만약 수급자격이 인정된다면 일시금이 지급된다.

보상금 이외에 소득지원급여가 있는데 이는 소득 또는 자산조사를 거쳐 보훈대상자의 생활비를 지원하기 위하여 보충 지원하는 급여이다. 저소득 미망인에게 부가 지원되는 급여로 미망인 소득보충급여(Income Support Supplement)가 있다. 자산은 매년 만달러까지, 5년간 3만달러까지 급여지급에 영향을 주지 않는다. 최대 지급 가능한 금액은 격주당 \$284.20가 지급된다. 이 금액은 매년 3월과 9월에 새롭게 갱신된다.

16) 호주 사례는 <https://www.dva.gov.au/>에서 참조

영국¹⁷⁾은 2005년 4월 6일 이후 군복무중 발생한 부상 또는 질병, 사망에 대한 경제적 보상은 군인보상금 제도(the Armed Forces Compensation Scheme)에 의해 이루어진다. 군 복무 중 사망하거나 군복무 중 부상 또는 질병으로 인하여 제대후 사망한 경우 유족보상이 가능하다. 2005년 4월 6일 이전에 사망하였다면 전쟁미망인 연금(War Widows or War Widowers Pension)이 지급되었으나, 2005년 4월 6일 이후 유족보상으로 유족보장소득급여(Survivors' Guaranteed Income Payment), 자녀급여(Child payments), 사별위로금(Bereavement Grant)이 지급된다. 유족보장소득급여, 자녀급여는 망인의 연령별 계수와 월급을 활용하여 산정된다. 사별위로금은 일시금 형태로 지급되며 개별 군인이 가입한 연금제도에 따라 금액이 달라지며 최대 £37,500까지 지급 가능하다.

〈표 4-42〉 해외 보훈제도의 유족보상 비교(우리나라 국가유공자 전몰·순직 기준)

구분	유족연금		보상금(일시금)
	급여수준	최고상이등급 대비 지급률	
한국	<ul style="list-style-type: none"> 배우자: 1,619천원(1개월) 부모: 1,590천원(1개월) 자녀: 1,877천원(1개월) 	<ul style="list-style-type: none"> 배우자: 약 53% 부모: 약 52% 자녀: 약 61% *유족, 상이 급여 모두 추가수당 고려안함 	-
미국	<ul style="list-style-type: none"> -순직자와 상이자 유족 구분 없음 -자녀(부모없음): \$565.84(1개월) 배우자: \$1,340.14(1개월) 부모: 소득에 따라 다름 	<ul style="list-style-type: none"> 자녀(배우자없음): 약 18% 배우자: 약 43% *상이등급은 상이자 단독인 경우의 급여로 산정(\$3,106.04). 배우자/부모/자녀유무에 따라 급여액 다름 *유족, 상이 급여 모두 추가수당 고려하지 않음 	-
캐나다	<ul style="list-style-type: none"> 〈전통적 연금법〉: 상이율 48%이상 - 배우자 \$2,183.28 - 배우자+자녀1인 2940.15 	<ul style="list-style-type: none"> -상이율이 48% 이상일 경우 완전유족연금 지급, 5~47%일 경우 상이연금의 50% 지급 	순직유족과 상이유족 차이 없음
호주	<ul style="list-style-type: none"> 배우자: \$480.20(1주) 자녀: \$154.08(1주) 	<ul style="list-style-type: none"> 배우자: 약 133% 자녀: 약 43% *상이등급은 손상률 80% 이상 영구손상연금만 고려(\$359.85) *만약 특별등급 장해연금(\$725.90)으로 산정하면 배우자 약 66%, 자녀 약 21% 수준 *유족, 상이 급여 모두 추가수당 고려하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 배우자: 최대 \$154,400.19 자녀/다른 유족: \$92,640.11
영국	*망인의 소득에 따라 다름	*망인의 소득에 따라 다름	<ul style="list-style-type: none"> 최대 £37,500까지(개별 가입된 제도에 따라 다름)

주 1) 각국의 유족보상제도는 최근 발생한 재해에 적용되는 제도 위주로 기술
 2) 유족연금의 급여수준은 기본금만 포함하되, 추가 수당은 포함하지 않음

17) 영국 사례는 <https://www.gov.uk/>에서 참조

우리나라 국가유공자 기준으로 유족연금 수준을 비교하면, 배우자 기준으로 한국 \$1,364.17, 미국 \$1,340.14, 호주 \$1,406.98(4주)(미국달러 기준, 2020.9.3.환율 기준)로 우리나라가 낮은 편은 아니다. 그러나 미성년 자녀가 있는 배우자 기준으로 우리나라는 \$1,448.43(부양가족수당 포함)이지만 미국은 \$1,672.14(1명 자녀 기준, 자녀 수 증가하면 금액 증가)으로 나타나, 기본금 이외 수당을 포함할 경우에는 높다고 할 수는 없다.

최고상이등급의 상이연금 대비한 유족연금수준을 보면, 우리나라는 기본금만 보면 배우자 연금이 1급1항 상이연금의 약 53% 수준이지만, 중상이부가수당을 포함한 1급1항 총 연금액의 약 30% 수준으로 떨어진다. 미국은 기본금만 보면 배우자 연금이 최고등급 상이연금(상이자 단독)의 약 43% 수준이지만, 상이자가 사지절단이나 실명 등 기준에 해당될 경우 별도의 보상률이 적용되어 상이자의 연금이 더 높아지므로 상이연금 대비 유족연금의 비율은 떨어지게 된다.

지금까지 살펴본 해외 사례를 종합해 볼 때 한국의 유족보상 수준은 다른 나라의 유족보상 수준과 큰 차이가 나지는 않으며, 최고등급 보상금 대비 유족보상 수준도 다른 나라에 비해 낮지 않거나 오히려 더 높은 수준임을 알 수 있다. 한국은 순직 유족에 대한 보상이 상이 유족에 대한 보상보다 상대적으로 높은 수준인데 반해 외국의 경우 대부분 순직 유족 보상과 상이 유족(상이처로 인한 사망 유족) 보상이 기본적으로 동일하다. 이러한 결과들은 한국의 유족보상은 더 이상 외국과의 비교를 통한 보상수준 설정 보다는 국내 유사제도 사례를 통해 유족 보상수준의 적정 수준을 파악하는 것이 중요한 것임을 유추해 볼 수 있다. 그래서 아래 내용에서는 국내 유사제도에서 순직보상과 유족보상에 대한 비교 결과를 제시하고 있다.

나. 국내 유사사례

국내 재해보상제도 중에서 산재보험제도, 공무원 재해보상제도, 교직원 재해보상제도, 군인 재해보상제도의 유족급여에 대하여 분석하고 이를 보훈제도와 비교하였다. 참고로 유족보상이 지급되는 재해보상제도는 여럿 존재하지만 다른 제도는 대부분 일시금 형태로 지급되는데 반해, 위 4가지 제도는 연금 형태로 지급된다.

우선 산재보험의 경우 업무상 사유로 사망한 경우 유족급여가 지급되며, 유족급여는

원칙적으로 연금형태로만 지급된다. 다만 연금수급자격이 있는 유족이 없을 경우에만 일시금이 지급된다. 과거에는 유족보상도 연금과 일시금 둘 중에서 유족이 선택하도록 하였으나 1999년에 유족의 생활보장을 위하여 연금이 의무화되었다. 참고로 산재보험은 다른 제도와는 달리 유족의 연금수급자격을 인정함에 있어 망인에 의한 부양여부를 실제적으로 판단한다.

산재보험의 연금 급여수준은 급여기초연액의 47%에 수급자격자 1명당 5%를 가산하여 지급하되 최대 20%까지 가산이 가능하다. 급여수준은 52~67%까지 가능하다. 다만 유족의 목돈 수요를 반영하고자 수급권자가 신청할 경우 유족일시금의 50%를 지급하되 연금은 절반 지급할 수 있다. 한편 연금수급자격이 있는 유족이 없는 경우 일시금으로 평균임금의 1,300일분이 지급된다.

공무원 재해보상제도의 경우 유족급여가 3가지 경우로 구분되어 지급된다. 즉 장해 연금 수급권자가 사망한 경우 그 유족에게 지급되는 장해유족연금, 순직으로 인정된 경우 그 유족에게 지급되는 순직유족연금, 위험직무순직으로 인정된 경우 그 유족에게 지급되는 위험직무순직유족연금이 지급된다. 위험직무순직의 범위는 공무원 재해보상법 제5조에 명시되어 있다. 순직유족연금, 위험직무순직유족연금의 경우 과거에는 재직기간에 따라 급여수준을 차등하였으나 2018년 공무원 재해보상법을 분리 법률로 제정하면서 재직기간별 차등을 없애고 급여수준을 일괄 상향 조정하였다.

공무원 재해보상제도의 급여수준을 보면, 우선 장해유족연금의 경우 수급권자가 받던 장해연금액의 60%가 지급되며, 퇴직유족연금과 중복 지급 가능하다. 순직유족연금의 경우 사망당시 기준소득월액의 38%에 유족 1명당 5%를 가산하여 지급하되 최대 20%까지 가산이 가능하다. 이때 추가로 순직유족보상금이 지급되는데 일시금 형태이며 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 24배가 지급된다. 위험직무순직유족연금의 경우 사망당시 기준소득월액의 43%에 유족 1명당 5%를 가산하여 지급하되 최대 20%까지 가산이 가능하다. 이때 추가로 위험직무순직유족보상금이 지급되는데 일시금 형태이며 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 45배가 지급되며, 위험직무 중에서 대간첩작전 수행 중 재해로 인하여 사망한 경우에는 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 60배가 지급된다.

교직원 재해보상제도는 장해유족연금, 직무상 유족연금이 지급된다. 이는 공무원 재해보상제도상의 장해유족연금, 순직유족연금과 동일하다. 즉 장해유족연금은 장해연

금의 60%를 지급하고, 유족연금은 사망당시 또는 퇴직당시 기준소득월액의 38%에 유족 1명당 5%를 가산하여 지급하되 최대 20%까지 가산이 가능하다. 또 직무상 유족보상금을 지급하는데, 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 24배에 해당하는 금액을 일시금 형태로 지급한다.

군인 재해보상제도는 상이연금 수급권자가 사망한 경우 지급되는 상이유족연금, 복무중 공무상 사망한 군인에게 지급되는 순직유족연금이 있다. 순직유족연금도 공무원 재해보상제도와 유사하게 과거에는 복무기간에 따른 급여수준을 차등 적용하였으나 2020년 군인 재해보상법이 분리 법률로 제정되면서 복무기간 관계없이 급여수준을 일원화하였다.

군인 재해보상제도의 급여수준을 보면, 상이유족연금의 경우 공무원 재해보상제도와 유사하게 상이연금액의 60%를 상이유족연금으로 지급한다. 다만 공무원 재해보상제도는 재해자와의 관계와 상관없이 동일한 급여율을 적용하지만 군인 재해보상제도는 유자녀, 유손자녀의 경우 급여율을 상향하여 상이연금액의 70%를 지급한다. 순직유족연금의 경우 사망 당시 기준소득월액의 43%에 유족 1명당 5%를 가산하여 지급하되 최대 20%까지 가능하다. 군인 재해보상제도는 유족이 연금 대신 일시금을 선택할 경우 순직유족연금일시금을 지급하는데 이는 퇴직유족연금일시금 산정방식과 동일하다¹⁸⁾. 군인 재해보상제도는 순직유족연금 이외에 사망보상금을 지급한다. 사망보상금은 전사, 특수직무순직, 그 외 공무상 사망으로 구분하여 지급수준을 달리 하며, 각각 공무원 전체 기준소득월액 평균액의 60배, 45배, 24배를 지급한다.

재해자의 사망시 유족급여에 한하여 보훈제도와 비교하면, 첫째, 보훈제도는 정액급여임에 반해, 다른 사회보험제도는 정률급여 형태이다. 이는 사회보험제도의 경우 재해자의 소득에 의해 부양받던 유족의 생활 안정을 유지하기 위하여 가급적 생전 소득과 연계하여 급여를 산정하기 때문이다. 둘째, 보훈제도는 재해자와의 관계에 따라 급여가 조금씩 다른데 반해, 다른 사회보험은 재해자와의 관계에 상관없이 유족수에 따라 급여액이 결정된다. 셋째, 보훈제도와 산재보험제도는 연금수급자에게 추가로 지급되는 보상금이 없지만, 그 외 다른 사회보험제도는 연금과 함께 보상금도 지급된다.

각 제도에서 규정하고 있는 최고상이등급 연금액 대비 유족연금의 비율을 보면, 보

18) 공무원 재해보상제도의 경우 군인 재해보상제도처럼 유족연금일시금이 있지는 않지만 (위험직무)순직유족연금 대신 퇴직유족급여를 선택하면 일시금 수령도 가능하다.

훈제도는 다른 제도에 비하여 다소 낮은 편이며, 산재보험제도가 보훈제도와 유사한 약 58% 수준이다. 공무원재해보상과 군인재해보상의 경우 제도 개혁을 통해 유족에 대한 보상수준 강화가 이뤄졌다.¹⁹⁾ 교직원 재해보상역시 2018년 3월에 보상수준의 제고가 이뤄졌다.

〈표 4-43〉 국내 재해보상제도의 사망자 유족 급여 비교

(단위: 천원, %)

구분	최고상이 등급연금	유족연금	최고등급 연금액 대비 비율(급여율)	
보훈 (전몰순직)	3,073	-국가유공자: 1,590~1,877천원('20년) *보훈대상자는 국가유공자의 70% 수준	= 1,619(배우자)/3,073	- 약 53%(배우자 기준) * 자녀기준시 약 61.1%
공무원 재해보상	2,803	-순직: 기준소득월액* 38%+유족 1명당 5%(20%까지), 유족1인 43% -위험직무순직: 기준소득월액 43%+유족 1명당 5%(20%까지)	= (5,390×0.43)/2,803 = (5,390×0.48)/2,803	- 순직: 약 82.7%(유족1명) - 위험직무순직: 약 92.3% (유족1명)
군인 재해보상	2,803	-기준소득월액* 43%+유족 1명당 5%(20%까지)	= (5,390×0.48)/2,803	- 약 92.3% (유족1명)
산재보험	6,093	-평균임금의 47%+유족1명당 5%(최대 20%) → 52~67% *최저·최고기준금액 적용하면 유족이 1명일 때 1,087~3,515천원	= 3,515/6,093	- 약 57.7% (유족1명)
교직원 재해보상	2,803	-기준소득월액* 38%+유족 1명당 5% (20%까지) <시행일 : 2018. 3. 20.>	= (5,390×0.43)/2,803	- 약 82.7% (유족1명)

주 *: 공무원 기준소득월액 평균액(2020년 5,390천원) 적용

아래 표는 공무원 및 군인 재해보상법 제정을 통해 유족보상이 어떻게 변화되었는지를 보여주고 있다. 공무원 및 군인재해보상 제도를 살펴보면, 법 개정 전에도 순직유족에 대한 보상인 장해 또는 상이 유족에 대한 보상수준 보다 더 높은 것을 알 수 있다. 또한 법 제정이후 장해 또는 상이 유족에 대한 보상수준 비율은 변화가 없으나 순직유족에 대한 보상은 전반적으로 제고되었음을 확인할 수 있다.

19) 제도 개혁으로 인한 공무원재해보상과 군인재해보상에서의 유족보상 강화는 제1장 제3절을 참조 바람

〈표 4-44〉 공무원 및 군인 재해유족급여의 재해보상법 제정 전후 급여수준 비교

구분		개정 전 급여수준	개정 후 급여수준
공무원	장해유족연금	-장해연금액의 60%	-장해연금액의 60%
	순직유족연금	-20년 미만 재직시 기준소득월액의 26%, 20년 이상 재직시 기준소득월액의 32.5%	-사망 당시(퇴직 후 사망한 경우 퇴직 당시) 기준소득월액의 38%+유족 1명당 사망 당시 기준소득월액의 5%(최대 20%까지) *최저, 최고 기준 설정
	위험직무순직유족연금	-20년미만 재직시 기준소득월액의 35.75%, 20년이상 재직시 기준소득월액의 42.25%	-사망 당시(외직당시) 기준소득월액의 43%+유족 1명당 사망 당시 기준소득월액의 5%(최대 20%까지) *최저, 최고 기준 설정
군인	상이유족연금	-상이연금액의 60%(13.7.1.이후) -유자녀, 유손자녀일 경우 상이연금액의 70%	-상이연금액의 60% -유자녀, 유손자녀일 경우 상이연금액의 70%
	순직유족연금	-20년 미만 복무시 기준소득월액의 35.75%, 20년 이상 42.25%	-기준소득월액의 43%+유족 1명당 5%(최대 20%)

자료: 제2장 제3절 참조하여 제작성

이러한 유사제도 순직유족 보상수준과 보상수준의 변화를 살펴보았을 때 보훈제도의 전몰·순직유족에 대한 보상수준의 제고가 필요함을 알 수 있다. 다만, 소득을 기준으로 하는 다른 유사제도에서 보상수준(기준소득월액 대비 58%~63%)과 최고등급 대비 보상률(약 80~90%)의 현격한 차이가 있기 때문에 현재 유족보상 수준과 제도내 정합성 차원에서 볼 때 유사제도의 최고등급 대비 보상률을 바로 적용하는 데에는 논리적 한계가 있다. 또한 보훈제도의 보상금 준거지표 설정 등은 다른 제도와 다른 고유성과 특성을 지니고 있어, 이러한 것을 감안한 적정 보상수준의 검토가 필요하다.

4. 적정 보상 수준 등에 대한 검토

해외 사례의 경우 전몰순직 유족과 상이 유족에 대한 보상의 차이가 없었으며, 우리나라의 유족보상 수준은 다른 선진국 보훈제도와 보상수준이 유사한 수준인 것으로 나타났다. 그리고 국내 유사제도 사례의 경우 전몰순직 유족에 대한 보상이 상이 유족에 대한 보상보다 상대적으로 더 크며 그 수준을 최근 확대된 것을 확인하였다. 즉, 해외 사례의 경우에서 한국의 유족보상 수준은 낮은 수준이 아니기 때문에 더 이상 해외 수준의 유족보상 수준을 지향할 필요는 없지만, 국내 사례의 경우 외국과 달리 순직유족

에 대한 보상이 상이유족에 대한 보상보다 대체로 큰 편이며, 순직자에 대한 보상이 더 강화된 추세여서 앞서 살펴본 해외 사례와는 다소 상이한 방향성을 가진다. 따라서 순직유족과 상이유족에 대한 보상수준의 적정성을 검토할 때에는 한국 보훈제도의 특성을 감안하여 제도내 정합성을 제고하는 방향으로 접근할 필요가 있다.

먼저, 전몰순직자 유족의 보상금 준거 기준을 현행 보상 준거기준을 바탕으로 설정해 보고자 한다. 현재 상이 1급1항 보상금 준거기준은 가구원수별 소비지출과 연계되어 있다. 상이 1급1항 보상금은 전국 3인 가구 소비지출 수준을 목표로 설정되어 왔으며, 최근 그 수준을 달성하였다. 본 연구에서는 2017년 수행되었던 임완섭 외(2017)의 접근방안을 준용하여 전몰순직 유족 보상금을 전국 3인 가구에서 1인을 감한 전국 2인 가구 가계소비지출액을 적용하여 도출해 보고자 한다. 즉, 보상금의 준거지표가 전국 3인가구 소비지출 수준이므로, 전몰순직 유족의 경우 3인가구에 가구원 1명을 제외하였을 경우의 소비지출 수준을 해당 유족의 보상금 수준의 기준으로 삼는 접근방법이다. 이를 위해 통계청에서 공표하는 대표적인 가구의 경제상황 및 실태를 제시하는 가계금융복지조사와 가계동향조사 자료에 수록된 소비지출과 소득자료를 활용하였다.

두 자료에 대해 좀 더 살펴보면²⁰⁾, 가계금융복지조사는 우리나라 가계의 자산, 부채, 소득 등의 규모, 구성 및 분포와 미시적 재무건전성을 파악하여 사회 및 금융관련 정책과 연구에 활용하기 위해 실시되는 조사로 전국 약 2만 가구를 대상으로 실시되고 있다. 해당 조사의 가구 구성 및 자산 등 저량(stock) 변수는 해당 조사의 일정시점을 기준으로 작성되지만 소득 및 소비와 같은 유량(flow) 변수는 해당 조사의 전년도 1년 동안을 기준으로 작성되고 있다. 예를 들어 2019년 가계금융복지조사의 가구 구성, 자산, 부채 등의 변수들은 2019년 3월 31일을 기준으로 작성되었지만 소득 및 소비와 같은 변수들은 2018년 1년(1월~12월) 동안을 기준으로 작성되었다. 가장 최근에 공표된 조사결과가 2019년 조사이기 때문에 소득 및 소비에 대한 최신자료는 2018년이 된다. 한편, 가계동향조사는 가구에 대한 가계수지 실태를 파악하여 국민의 소득과 소비 수준변화의 측정 및 분석 등에 필요한 자료를 제공하는 목적으로 실시되는 조사로, 2019년 기준으로 약 7,200가구에 대한 조사가 실시되었다. 가계동향조사는 최근 몇 년 동안 큰 변화를 겪었다. 2016년까지 소득과 소비에 대한 연간 및 분기 자료가 공표

20) 통계청 KOSIS(<http://kosis.kr/index/index.do>)의 '통계설명자료'와 '주제별 통계결과'를 활용하여 서술하였음

되었지만, 2017년부터는 소득에 대해서는 분기자료만 공표되고 있으며, 지출부문의 경우 연간자료가 계속 공표되고 있지만, 표본에 대한 변동이 2017년과 2019년에 발생하였다. 2017년과 2018년의 경우 약 12,000가구가 조사된 반면 2019년의 경우 약 7,200가구가 조사되었다. 또한 조사기간과 조사표 작성방식도 변경되어 2017년 및 2018년 자료의 경우 동일선상에서 2019년 자료와의 비교가 불가능하다. 따라서 본 연구에서도 가계금융복지조사의 경우 최근 3년(2016~2018년)에 대한 소비 및 소득에 대한 분석을 실시하였지만, 가계동향조사의 경우 2019년 소비지출 자료만을 가지고 분석을 실시하였다.

〈표 4-45〉 전국 2인 가구 및 3인 가구 가계소비지출 및 경상소득 추이 : 월단위

(단위: 천원, %)

구분	가구원수	가계금융복지조사				가계동향조사
		2016	2017	2018	3년 평균	2019
소비지출	2인 가구 (A)	1,452	1,560	1,658	63%	2,074
	3인 가구 (B)	2,301	2,466	2,589		2,981
	A/B	63.1%	63.3%	64.0%		69.6%
경상소득	2인 가구 (A)	3,295	3,434	3,539	61%	-
	3인 가구 (B)	5,392	5,638	5,950		
	A/B	61.1%	60.9%	59.5%		

자료: 통계청 kosis 자료 등 재계산

2019년 가계금융복지조사에 따르면 2018년 2인 가구 월소비지출은 1,658천원으로, 2018년 1급1항 보상금(2,828천원)의 약 58.6% 수준이며, 2018년 배우자 기준 전몰순직 유족보상금(1,434천원)의 약 1.16배 수준이다. 금액수준으로 볼 때 전몰순직 보상금 수준과 2인가구의 소비지출이 비교적 유사한 수준으로, 금액적인 측면에서는 배우자와 배우자보다는 다소 보상금 수준이 낮지만 큰 차이가 나지 않은 부모의 보상금 수준을 2인 가구 소비지출 수준으로 제고시키는 것은 현실적으로 큰 제약은 없을 것으로 판단된다.

또한 소비지출수준을 단순히 금액으로만 보는 것이 아니라 2인 가구와 3인 가구의 상대적인 소비지출의 비율로 살펴볼 수 있다. 통계청 가계금융복지조사 결과에 따르면 3인 가구 대비 2인 가구 소비지출 비율은 2016년 약 63%, 2017년 63.3%, 2018년에 64%인 것으로 나타났다. 이는 유족간(배우자, 부모, 미성년 자녀) 보상의 차이가 없다

는 가정 하에 전몰순직 유족보상을 상이 1급1항의 약 63%수준(2016~2018년 3년 평균)으로 보상수준을 설정할 수 있는 근거를 제공한다. 한편, 가계동향조사를 통해서도 2인 가구와 3인 가구의 상대적인 소비지출 비율을 파악 할 수 있다. 앞서 설명한 바와 같이 가계동향조사의 경우 2017년과 2018년의 자료를 2019년 자료와 동일한 시계열 선상에서 비교할 수 없으므로 가장 최근의 자료인 2019년의 조사결과만을 가지고 2인 가구와 3인가구 소비지출의 상대적인 비율을 살펴보았다. 가계동향조사 결과에 따르면 2019년 기준으로 3인 가구 대비 2인 가구 소비지출 비율은 약 70%인 것으로 나타났다. 이 비율은 가계금융복지조사 결과를 통해 제시한 전몰순직 유족보상을 상이 1급 1항의 약 63%수준까지 상향하는 방안보다도 더 높은 상대적 비율을 제시하고 있다. 이러한 비율은 가장 최신의 자료를 활용했다는 점에서 의의가 있을 수 있지만 가계동향조사의 경우 표본개편 및 조사방법의 변경으로 가계금융복지조사와 달리 여러 해의 자료를 활용하여 안정적인 비율을 도출할 수 없기 때문에 보다 면밀한 검토가 필요하다. 향후 가계동향조사의 시계열자료가 축적된다면 가계금융복지조사와 함께 그 결과를 비교하여 그 수준을 검토할 필요가 있다. 만약 2019년 가계동향조사로 제시된 2인 가구와 3인 가구의 상대적인 소비지출의 비율이 그 이후에도 큰 변화가 없다면 해당 비율은 전몰순직유족 보상금의 상한 수준에 활용될 수 있을 것으로 판단된다.

전몰순직 유족의 보상수준 검토를 위해 소비지출뿐만 아니라 생활수준을 파악할 수 있는 유사한 개념인 소득을 적용하여 전몰순직유족의 보상 수준을 검토할 수 있다. 가계금융복지조사를 활용하여, 소비지출과는 절대적인 금액 수준의 차이는 있지만 경상 소득을 통해 살펴보면 3인 가구 대비 2인 가구 소득수준의 비율은 약 61%(‘16~’18년 3년 평균)인 것으로 나타났다.

위 결과들을 종합해 볼 때 유족가구의 보상수준을 1급1항의 약 61~ 63%까지 상향하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 전몰순직 유족의 보상강화라는 측면에서 상대적으로 유족보상 비율이 낮은 부모의 보상률을 약 60%로 설정하고 그 수준을 제고하는 현 시점에서 이 보다 더 높은 수준인 1급1항 대비 63%를 기준목표로 삼고 여기에 유족간 보상의 차이가 없는 것으로 정책방향을 설정한다면, 단기적으로 볼 때 예산 부담 등의 현실적인 제약에 직면할 가능성이 높지만, 보훈보상의 준거지표로 활용하고 있는 3인가구의 소비지출을 유족보상의 근거로 적용한 점은 충분히 명분과 목표에 대한 당위성을 가질 것으로 판단된다.

현재 유족보상 수준은 최고등급 대비 약 53%(전몰순직 유족 배우자 기준) 수준인데, 유사제도인 산재보험의 경우 약 57% 수준을 나타내고 있다. 공무원재해보상과 군인재해보상의 경우 최고등급 대비 유족보상 비율이 83%~92%를 나타내고 있어 현재 유족보상의 수준에서 군인 및 공무원의 유족 보상 비율로의 보장수준 제고는 현실적으로 도달하기 어려운 측면이 크다. 하지만 산재보험의 유족보상 수준인 57%는 중기적 차원에서 도달이 가능한 수치로 판단된다. 따라서 제도내 정합성 차원에서 살펴본 가구원수 변화에 따른 소비지출 수준에 근거하여 중기적 차원의 보상수준 설정을 검토할 필요가 있다. 적정성 검토 후 재정 여건을 고려하여 상이 1급1항 보상금 대비 (53%) → (57%) → (60%) → (63%) 등 단계적 접근을 검토해 볼 수 있을 것이다. 결국, 현재 보훈 처가 지향점으로 삼고 있는 1급1항 대비 60% 수준 도달 목표를 63% 수준까지 상향조정하는 방안이다.

〈표 4-46〉 전몰순직 유족 보상금 추이

(단위: 천원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
상이 1급1항	2,077 (100%)	2,160 (100%)	2,246 (100%)	2,336 (100%)	2,429 (100%)	2,514 (100%)	2,602 (100%)	2,693 (100%)	2,828 (100%)	2,927 (100%)	3,073 (100%)
전몰 순직 유족	미성년 자녀	1,100 (53%)	1,177 (54%)	1,224 (54%)	1,297 (56%)	1,349 (56%)	1,423 (57%)	1,473 (57%)	1,554 (58%)	1,663 (59%)	1,754 (60%)
	배우자	948 (46%)	1,014 (47%)	1,055 (47%)	1,118 (48%)	1,163 (48%)	1,227 (49%)	1,270 (49%)	1,340 (50%)	1,434 (51%)	1,513 (52%)
	부모	932 (45%)	997 (46%)	1,037 (46%)	1,099 (47%)	1,143 (47%)	1,206 (48%)	1,248 (48%)	1,317 (49%)	1,409 (50%)	1,486 (51%)

현재 배우자 기준으로 전몰순직군경유족의 보상률은 1급1항 대비 약 53%이며, 상이유족의 경우 1급~5급까지는 약 46%, 상이 6급의 경우 약 17%이다. 공무원재해보상의 경우 장해유족 보상은 장해연금액의 60%, 군인재해보상의 경우 상이유족 보상의 경우 상이연금액의 60% 수준을 지급하고 있다. 순직보상의 경우 공무원기준소득월액의 평균을 적용할 때 최고등급의 83~92% 수준을 차지하고 제도 개편으로 보상수준의 강화가 이루어져, 상대적으로 보훈제도의 순직보상 수준과 군인 및 공무원 재해보상의 순직보상의 수준은 상대적으로 그 격차가 더 커진 것으로 볼 수 있다. 물론, 군인 및 공무원 재해보상의 경우 대상자의 공무원 기준소득월액이 반영되기 때문에 보훈제도와

직접적인 비교는 어렵지만 군인 및 공무원 재해보상 제도가 순직보상을 강화하였기 때문에 보훈제도 역시 이에 대한 검토가 필요한 실정이다. 하지만 해외 사례를 보았을 때 다른 국가의 유족보상에 비해 낮은 수준이라 보기 어렵고 해외 사례의 경우 순직에 대한 보상과 상이사망에 대한 보상이 동일하기 때문에, 한국의 유족보상 수준이 다른 나라와 비교시에도 적지 않다는 보장수준 현황에 대한 파악은 가능하지만, 이것을 통해 순직보상과 상이유족 보상에 대한 향후 제도 개편의 방향성을 책정하기는 어렵다. 따라서 재정여건과 앞서 살펴본 준거지표 방식으로 설정한 전몰순직 유족 보상금에 대한 보상수준을 검토하여 유족보상에 대한 적정수준에 대한 실현을 중장기 차원에서 면밀히 검토하고 추진할 필요가 있다.

제5절 6.25전몰군경자녀수당 지급 대상간 보상수준

1. 개요 및 목적

6.25전몰군경자녀수당은 6.25전쟁 중 전사하거나 순직한 전몰군경 혹은 순직군경의 자녀의 생활안정과 복지향상을 위해 지급되는 수당으로(복지로, 2020.9.2. 인출), 금전보상을 실시하는 대상이 사망한 국가유공자의 성년자녀이기 때문에, 주로 미성년자녀에게 금전적 보상을 실시하는 국내외 유사제도에서는 찾아보기 어려운 우리나라만의 특수성을 반영한 제도라 할 수 있다.

6.25전몰군경자녀는 제적자녀, 승계자녀, 신규승계자녀의 3가지 유형으로 구분할 수 있는데, 먼저 제적자녀는 6.25전몰군경의 전쟁고아를, 승계자녀는 어머니(또는 조부모)가 1998년 1월 1일 이전에 사망한 6.25전몰군경자녀를 의미한다. 한편, 6.25전몰군경 미망인이 보상금을 받다가 '98년 1월 1일 이후 사망한 경우 앞서 살펴본 승계자녀처럼 그 자녀에게 유자녀 수당이 승계되지 않았는데, 이들을 '미수당 유자녀'로 구분되었다. 하지만, 2016년 이들에 대한 수당이 신설된 후 '신규승계자녀'로 지칭하고 있다. 따라서 신규승계자녀는 어머니(또는 조부모)가 1998년 1월 1일 이후에 사망한 6.25전몰군경 자녀를 의미한다. 이렇게 3가지 유형으로 구분되는 6.25전몰군경자녀 수당은 유형별로 차등 보상하고 있으며, 보상수준은 '20년 현재 제적자녀를 기준으로 제적자녀 100%, 승계자녀 85%, 신규승계자녀 20%의 비율로 결정되고 있다.

〈표 4-47〉 6·25전몰군경자녀 구분 : 2020년 기준

구 분	제적자녀(5,447명)	승계자녀(10,255명)	신규승계자녀(11,701명)
지급액(월)	1,347천원 *위로가산금 80천원	1,146천원(제적의 85%)	270천원(제적의 20%) *생계곤란자 114천원 추가
유형설명	자녀로서 보상금을 받다가 성년이 되어 제적	어머니가 '98.1.1이후에도 보상금을 수령하다가 사망	어머니가 '98.1.1이후에도 보상금을 수령하다가 사망

주 *: '98.1.1. 설정 사유 : '98.1월 6·25전몰자녀 생활조정수당 신설 당시, 어머니가 생존(보상금 수령)하고 있는 경우 생활조정수당 미지급(·이중보상)

6.25전몰군경자녀에 대한 보상은 '98.1월부터 '01.6월까지 생계가 곤란한 전몰군경자녀에 한하여 생활조정수당을 지급하다가 '01.7월부터 6.25전몰군경자녀수당을 지급하였다. '05년부터는 제적자녀와 승계자녀를 구분하여 차등 보상을 실시하여 '12년부터는 현재와 같이 100% : 85% 비율의 차등 보상구조가 정착되었다. 한편 제적자녀 수당은 상이군경 6급2항과 같으며, 보상금 인상을 적용을 받는다. 반면, 신규승계자녀의 경우 '16년부터 수당이 지급되었고, 제적자녀 대비 차등 수준이 결정되지 않은 상태에서 재정여건에 따라 진입 당시(2016년) 제적자녀의 10% 수준에서 '20년 현재 20% 수준에 머물고 있다. 따라서 이번 연구의 주된 목적은 신규승계자녀의 적정 보상 수준을 검토하여 그 보상률을 제시하는 데에 있다.

2. 현황 및 검토방안

6·25전몰군경자녀수당은 6·25전쟁 전투기간 중 전사·순직한 전몰군경 등의 자녀로서 유족 중에 보상금을 지급받고 있지 않은 경우 선순위 자녀 1인에 한하여 수당 지급하고 있다. 지급대상자는 1953년 7월 27일 이전(1950년 6월 25일 이전 전사, 순직자 포함) 및 참전유공자 예우 및 단체 설립에 관한 법률 별표에 따른 전투기간 중에 전사하거나 순직한 전몰군경 또는 순직군경의 자녀 중 국가유공자법 제13조에 따른 보상금 지급순위 선순위인 사람 1인에게 지급(지급구분에 따라 차등 지급)되고 있다(정부24, 6.25전몰군경자녀수당 지급, 2020.7.26. 인출).

주요 연혁을 살펴보면, 1998년1월1일 이후 보상을 받은 사실이 없는 전몰 유자녀 중 생계곤란가구에게 월 25만원을 지급하기 시작하였으며, 2001년 7월부터 '98년 이후 보상을 받은 사실이 없는 6.25 성년자녀 1인에게 월 25만원을 지급하였다. 1998년에 생계곤란자에게 주던 생계보조비를 2001년부터 모든 제적·승계자녀 1인에게 수당을 주면서, 기산점을 최초 지급시점인 1998년1월1일로 정하였기 때문에 당시 보상을 받던 가구는 중복수혜 문제로 현 신규승계자녀는 당시 제외되었다. 2015년부터는 제적자녀의 경우, 전쟁고아로 보상금 등 기존 수급 금액이 적었던 점을 고려해서, 위로가산금 5만원 신설하였으며, 2016년 7월부터는 신규승계자녀 수당 114천원을 지급하기 시작하였다.

〈표 4-48〉 제적자녀와 승계자녀의 보상금 및 보상을 추이

(단위: 천원, %)

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
제적	250	250	280	310	360	420	496	586	693	815
승계 (보상률)*	250 (100%)	250 (100%)	280 (100%)	310 (100%)	340 (94%)	375 (89%)	439 (89%)	513 (88%)	600 (87%)	691 (85%)

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
제적	946	984	1,024	1,065	1,102	1,141	1,181	1,240	1,283	1,347
승계 (보상률)	767 (81%)	836 (85%)	870 (85%)	905 (85%)	937 (85%)	970 (85%)	1,004 (85%)	1,054 (85%)	1,091 (85%)	1,146 (85%)
신규 (보상률)						114 (10%)	118 (10%)	124 (10%)	257 (20%)	270 (20%)

주 *: 보상률은 제적자녀 대비 승계자녀와 신규승계자녀가 받는 보상률을 말함

〈표 4-49〉 2019년 6.25전몰군경자녀 수당 지급 현황

(단위: 명, 천원)

보상별	지급인원(명)	총 지급금액(천원)
제적자녀	5,453	84,040,252
승계자녀	10,336	135,912,591
신규자녀	11,141	3,272,583
신규대상 생계곤란지원	540	734,717
제적자녀 위로가산금	5,453	34,150,816

자료: 국가보훈처. 2019년도 보훈급여금 등 지급 현황.

해당 수당의 특성을 살펴보면, 수당을 받을 권리는 다른 자녀에게 이전되지 아니하며, 과거의 보상 미비에 따른 형평성에 맞도록 제적자녀와 승계자녀, 신규승계자녀로 구분하여 차등 지급하고 있다. 좀 더 자세히 살펴보면, 제적자녀는 전몰군경·순직군경의 유족이 보상금을 전혀 받지 못했거나 미성년 자녀가 보상금을 수령하다 성년도달로 보상금수급권이 종결된 자녀를 의미하며, 당초부터 보상금을 지급받지 못했거나 최종 보상금 수령자가 6·25전몰군경자녀인 경우에 해당된다. 승계자녀는 최장 '97년도까지 모 또는 조부모가 보상금을 지급받다 사망 후 순위 변경한 자녀를 의미한다. 이 경우 6·25전몰군경자녀가 성년에 도달된 이후까지 배우자 또는 부모가 보상금을 수령하게 된다. 신규승계자녀는 '98년도 이후까지 모 또는 조부모가 보상금을 지급받다 사망 후 순위 변경한 자녀를 의미한다. 2020년 기준 6·25전몰군경자녀수당의 수준은 아래와

같다(국가보훈처, 2020a; 국가보훈처 2020b).

이러한 현금지원 외에 6.25유자녀에게 제공되는 서비스들을 살펴보면 다음과 같다. 현재 이들에게 보훈장학금 지원과 위탁병원 감면진료가 이뤄지고 있는데 보훈장학금 지원은 6·25전몰군경자녀의 자녀로서 대학 재학중인 자에게 학기당 90만원(일반대학, 전문대학)을 지원하고 있다. 위탁병원 감면진료의 경우 요양급여 진료비 본인부담액의 60%~90%에서 감면되고 있다(비급여 및 약국약제비 제외). 이 밖에도 현충일 추념회시 참석대상(전몰군경유족) 등 예우적 측면 혜택이 제공되고 있다.

〈표 4-50〉 6.25유자녀 수당 유형별 월 지급액

(단위: 천원)

구 분	제적자녀	승계자녀	신규자녀
기본급	1,347천원	1,146천원	270천원
기타	위로가산금 80천원	-	생계곤란추가지원 114천원

자료: 국가보훈처. (2020b). p. 251.

6·25전몰군경자녀수당의 문제점(현안)을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 6.25유자녀 대상간 수당 보상률이 제적/승계/신규자녀간 100:85:20 수준으로 제적자녀와 승계자녀는 〈표 4-48〉에서 보았듯이 보상격차에 대한 정합성을 구축하였으나, 신규자녀의 보상수준은 재정여건을 고려하여 진입단계부터 낮게 적용되어 수시로 추가 인상이 진행되어 왔다. 2020년 기준 승계자녀와 신규승계자녀 수당은 약 4.2배의 차이가 발생하고 있다.

본 절에서는 6.25전몰군경자녀수당의 대상간 비율 즉 승계자녀와 신규승계자녀 수당의 형평성 제고를 위해 대상간 비율 결정 방안을 제시하고자 한다. 신규승계자녀의 보상수준은 도입 당시의 재정여건을 고려하여 진입단계부터 낮게 책정된 측면이 있어 이에 대한 합리적 보상격차 수준 마련 필요하다. 이를 위해서는 6.25전몰군경자녀수당에서 어머니(미망인)가 수령한 보상금, 본인이 수령한 수당, 가구가 받았던 취업과 교육 혜택 재조사 후 가치환산을 통한 합리적 보상격차의 비율 설정이 요구된다. 즉, 지금까지 지급된 보상금과 수당은 물론 교육지원과 취업지원 혜택 등을 종합적으로 고려한 개선방안 도출 필요하며, 위 결과들을 적용한 간 적정 지급 수준 제시를 다양하게 제시하고자 한다.

3. 6.25 전몰유자녀 수혜자료 분석

가. 분석 개요

6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사는 보상금(수당), 취업지원, 교육지원을 모두 고려한 수혜사항을 바탕으로 대상자별 수혜 현황 및 수준을 파악을 위해 실시되었다. 이를 통해 승계자녀 대비 신규승계자녀의 합리적 보상수준을 파악하는 것이 해당 조사의 목적이다. 해당 조사는 제적자녀, 승계자녀, 신규승계자녀의 가구별 보상금, 수당, 교육 및 취업 수혜사항 등 보상비율 산정 근거자료를 파악한 조사로 '20년 4월 13일부터 5월 30일까지 입력 작업이 수행되었다.

좀 더 자세히 살펴보면, 보상금 및 수당의 경우 국가보훈처 정보화실을 통해 전산자료를 먼저 확인하고 전산입력 미비자료(등록일자, 소멸일자, 부활일자 중 일부가 전산입력 누락된 경우)의 경우 소속기관의 자력철 실사를 수행하였다. 교육 및 취업 수혜의 경우 스캔자료 형태로 보관된 자력철에서 유자녀 카드와 유족기록카드의 교육·취업 내역을 보고 작성 서식에 입력하는 방식으로 총 21,580건을 입력하였다.

전체 수혜조사 대상인 21,580건 중 오류나 미기입이 없는 케이스는 16,256건으로 나타났다.

나. 분석 결과

1) 6.25자녀 유형 분석

입력 완료된 16,256건의 전몰유자녀수당 지급대상의 분포를 관할청 기준으로 살펴보면, 부산지방보훈청 관할지역의 지급대상자가 전체의 11.9%로 해당 대상자의 수의 가장 많은 것으로 나타났고 서울이 9.9%로 두 번째로 많은 것으로 나타났다. 그다음은 경기남부보훈지청(8.4%), 인천보훈지청(7.8%), 경기동부보훈지청(6.8%) 순으로 나타나 지급대상자의 상당수가 부산, 서울, 인천 등의 광역시와 경기도에 집중되어있는 것을 알 수 있다.

〈표 4-51〉 관할청별 대상자 분포 : 지역별 분포

(단위: 명, %)

구분	관할청	빈도	비율
1	강원동부보훈지청	413	2.5
2	강원서부보훈지청	455	2.8
3	경기남부보훈지청	1,370	8.4
4	경기동부보훈지청	1,097	6.8
5	경기북부보훈지청	836	5.1
6	경남동부보훈지청	800	4.9
7	경남서부보훈지청	539	3.3
8	경북북부보훈지청	420	2.6
9	광주지방보훈청	1,026	6.3
10	부산지방보훈청	1,934	11.9
11	서울남부보훈지청	1,048	6.5
12	서울북부보훈지청	1,040	6.4
13	서울지방보훈청	1,612	9.9
14	울산보훈지청	650	4.0
15	인천보훈지청	1,274	7.8
16	전남동부보훈지청	475	2.9
17	전남서부보훈지청	118	0.7
18	전북서부보훈지청	6	0.0
19	충남동부보훈지청	340	2.1
20	충남서부보훈지청	321	2.0
21	충북남부보훈지청	475	2.9
22	충북북부보훈지청	7	0.0
전체		16,256	100.0

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

대상자를 유형별로 살펴보면, 제적자녀의 경우 18%로 그 비율이 가장 낮으며, 신규 승계자녀가 43.7%로 그 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 승계자녀는 38.3%로 그 비중이 두 번째로 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-52〉 6.25전몰군경자녀수당 대상자 유형별 분포

(단위: 명, %)

유형	제적자녀	승계자녀	신규승계자녀	합계
빈도	2,931	6,229	7,096	16,256
비율	18.0	38.3	43.7	100

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

수당 대상자의 성별 분포를 살펴보면, 남성이 전체의 64.9%인 10,566명인 것으로 나타났고 여성은 전체의 35.1%인 5,700명인 것으로 나타났다.

대상자의 성별 분포를 수당 유형별로 살펴보면, 제적자녀의 경우 남성이 54.5%, 여성이 45.5%인 것으로 나타났으며, 승계자녀의 경우 남성이 63.6%, 여성이 36.4%인 것으로 나타났다. 한편 신규승계자녀의 경우 남성이 70.4%, 여성이 29.6%로 나타났는데, 다른 유형별 대상에 비해 남성의 비율이 더 높은 것으로 나타났다.

〈표 4-53〉 6.25전몰군경자녀수당 대상자 성별 분포

(단위: 명, %)

구분	빈도	비율
남성	10,556	64.9
여성	5,700	35.1
전체	16,256	100.0

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

〈표 4-54〉 6.25전몰군경자녀수당 대상자 유형별 성별 분포

(단위: 명, %)

유형	제적자녀	승계자녀	신규승계자녀	합계
남성	1,597 (54.5)	3,963 (63.6)	4,996 (70.4)	10,556 (64.9)
여성	1,334 (45.5)	2,266 (36.4)	2,100 (29.6)	5,700 (35.1)
전체	2,931 (100.0)	6,229 (100.0)	7,096 (100.0)	16,256 (100.0)

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

6.25전몰군경자녀수당 대상자의 평균연령은 71.0세로 나타났으며 남성은 71.2세, 여성은 70.6세로 거의 유사한 것으로 나타났다. 대상별로는 제적자녀는 69.7세, 승계자녀는 71.1세, 신규승계자녀는 71.4세로 나타나 신규승계자녀의 평균연령이 가장 높은 것으로 나타났지만, 대상 간 큰 차이가 없는 것을 알 수 있다.

〈표 4-55〉 6.25전몰군경자녀수당 대상자 평균연령

(단위: 세)

유형	제적자녀	승계자녀	신규승계자녀	평균
남성	69.9	71.5	71.3	71.2
여성	69.5	70.4	71.5	70.6
전체	69.7	71.1	71.4	71.0

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

아래 표는 6.25전몰군경자녀수당 유형별 출생연도를 보여주고 있다. 1950년의 경우 제적자녀 19%, 승계자녀 15%, 신규승계자녀 13.8%로 세 유형 모두에서 출생연도의 최빈연도인 것으로 나타났다. 두 번째로 빈도가 높은 출생연도는 제적자녀의 경우 1951년인 것으로 나타났으며, 승계자녀의 경우 1949년인 것으로 나타났다. 신규승계자녀의 경우 1949년인 것으로 나타났다. 본 연구에서 최빈연도가 중요한 이유는 6.25 전몰유자녀 수혜 비교 조사에서 교육수혜의 경우, 수혜를 받은 기간이 제시되지 않아, 해당 교육수혜의 현재가치를 파악하기 위해 출생연도의 최빈연도를 기준으로 교육수혜의 현재가치를 파악했기 때문이다.

〈표 4-56〉 6.25전몰군경자녀수당 유형별 출생연도 현황

(단위 : 명, %)

출생연도	제적자녀	승계자녀	신규승계자녀	전체
1935	4 (0.1)	42 (0.7)	38 (0.5)	84 (0.5)
1936	8 (0.3)	37 (0.6)	38 (0.5)	83 (0.5)
1937	8 (0.3)	61 (1.0)	66 (0.9)	135 (0.8)
1938	11 (0.4)	60 (1.0)	60 (0.9)	131 (0.8)
1939	13 (0.4)	77 (1.2)	73 (1.0)	163 (1.0)
1940	19 (0.7)	86 (1.4)	99 (1.4)	204 (1.3)
1941	21 (0.7)	105 (1.7)	169 (2.4)	295 (1.8)
1942	20 (0.7)	165 (2.7)	209 (3.0)	394 (2.4)
1943	34 (1.2)	183 (2.9)	239 (3.4)	456 (2.8)
1944	66 (2.3)	202 (3.2)	264 (3.7)	532 (3.3)
1945	74 (2.5)	227 (3.6)	357 (5.0)	658 (4.1)
1946	108 (3.7)	392 (6.3)	503 (7.1)	1,003 (6.2)
1947	218 (7.4)	549 (8.8)	731 (10.3)	1,498 (9.2)
1948	289 (9.9)	698 (11.2)	862 (12.2)	1,849 (11.4)
1949	390 (13.3)	869 (14.0)	951 (13.4)	2,210 (13.6)
1950	556 (19.0)	936 (15.0)	980 (13.8)	2,472 (15.2)
1951	449 (15.3)	707 (11.4)	693 (9.8)	1,849 (11.4)
1952	380 (13.0)	519 (8.3)	458 (6.5)	1,357 (8.4)

출생연도	제적자녀	승계자녀	신규승계자녀	전체
1953	218 (7.4)	235 (3.8)	220 (3.1)	673 (4.1)
1954	40 (1.4)	54 (0.9)	63 (0.9)	157 (1.0)
1955	5 (0.2)	18 (0.3)	16 (0.2)	39 (0.2)
1956	0 (0.0)	7 (0.1)	7 (0.1)	14 (0.1)
전체	2,931 (100.0)	6,229 (100.0)	7,096 (100.0)	16,256 (100.0)

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

2) 보상금 및 수당 수급기간

아래 표는 대상자 유형별 평균 보상금 수급기간을 나타내고 있다.

〈표 4-57〉 대상자 유형별 평균 보상금 수급기간과 수당 수급기간

(단위: 개월)

유형	제적자녀 (A)	승계자녀 (B)	신규승계자녀 (C)	합계	B/C	C/B
보상금 지급기간	96	270	557	364	0.484	2.066
수당 지급기간	219	220	38	141	5.771	0.173
전체	315	490	596	505	0.823	1.215

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

조사결과 제적자녀의 보상금 수급기간은 약 96개월로 나타났으며, 승계자녀는 270개월, 신규승계자녀는 557개월로 나타났다. 신규승계자녀의 경우 당연히 모 또는 조부모의 보상금 수급기간이 다른 집단에 비해 긴 것으로 나타났으며, 제적자녀의 경우 성인이 될 때까지만 보상금을 수급받기 때문에 보상금 수급기간이 가장 짧은 것으로 나타났다. 반대로 수당지급기간은 신규승계자녀의 경우 2016년(7월)부터 수당을 받았기 때문에 수당 지급기간(38개월)이 가장 짧은 것으로 나타났다. 반면 제적자녀의 경우 자녀수당의 평균 수급 기간이 약 219개월, 승계자녀는 220개월로 나타나 두 집단 간 차이는 거의 없는 것으로 나타났다. 제적자녀와 승계자녀의 경우 자녀수당이 2001년부터 지급되고 있는데 해당 자료는 현재 수당 수급자를 대상으로 실시된 것이기 때문에 수당 지급기간이 유사하게 나타난 것임을 유추해 볼 수 있다.

신규승계자녀의 평균 보상금 지급기간은 557개월로 승계자녀의 평균수급기간보다 약 2.1배 더 긴 것으로 나타났다. 수당 지급기간은 승계자녀가 평균 220개월로 신규승계자녀보다 약 5.8배 더 긴 것으로 나타났다. 두 기간을 합칠 경우 신규승계자녀의 보상금과 수당의 수혜기간이 596개월로 승계자녀보다 약 1.2배 더 긴 것으로 나타났다. 따라서 직관적으로 볼 때 신규승계자녀가 승계자녀보다 더 긴 수혜혜택을 받은 것으로 신규승계자녀 대비 승계자녀의 보상금 및 수당 수급기간 비율은 82.3%이다.

3) 보상금 및 수당 수급액

아래 표는 연도별 6.25전몰순직유족보상금과 6.25자녀수당 지급수준을 나타내는 표이다. 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사에는 지급받은 보상금 또는 수당의 규모가 제시되어 있지 않은 상태에서 보상금 또는 수당의 지급 및 종료시점 그리고 수급기간이 조사되었기 때문에, 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사에 수록된 수급기간을 아래 제시된 연도별 보상금 또는 수당 지급수준과 연동하여 실제 받은 보상금과 수당을 계산하였다.

〈표 4-58〉 연도별 6.25전몰순직유족보상금 및 6.25자녀수당 지급표

(단위 : 원)

연도	대상	6.25전몰순직유족보상금			6.25자녀수당		
		배우자	부모	미성년자녀	제적	승계	신규승계
1962		700	700	700	·	·	·
1963		700	700	700	·	·	·
1964		700	700	700	·	·	·
1965		700	700	700	·	·	·
1966		1,000	1,000	1,000	·	·	·
1967-68.3월		1,200	1,200	1,200	·	·	·
1968.4-7월		1,500	1,500	1,500	·	·	·
1968.8-69.3월		1,500	1,500	1,500	·	·	·
1969.4-69.12월		1,800	1,800	1,800	·	·	·
1970		2,000	2,000	2,000	·	·	·
1971		2,300	23,000	2,300	·	·	·
1972		2,800	2,800	2,800	·	·	·
1973		2,800	2,800	2,800	·	·	·
1974		3,200	3,200	3,200	·	·	·
1975		4,200	4,200	4,200	·	·	·

연도	대상	6.25전몰순직유족보상금			6.25자녀수당		
		배우자	부모	미성년자녀	제적	승계	신규승계
1976		6,100	6,100	6,100	.	.	.
1977		7,600	7,600	7,600	.	.	.
1978		9,100	9,100	9,100	.	.	.
1979		11,000	11,000	11,000	.	.	.
1980		14,300	14,300	14,300	.	.	.
1981		17,200	17,200	38,000	.	.	.
1982		19,900	19,900	43,700	.	.	.
1983		21,100	21,100	46,300	.	.	.
1984(1~6월)		22,400	22,400	49,100	.	.	.
1984(7~12월)		22,400	22,400	49,100	.	.	.
1985		23,000	23,000	51,000	.	.	.
1986(1~3월)		23,000	23,000	53,000	.	.	.
1986(4~12월)		25,000	25,000	55,000	.	.	.
1987(1~6월)		25,000	25,000	57,000	.	.	.
1987(7~10월)		30,000	30,000	62,000	.	.	.
1987(11~12월)		30,000	30,000	62,000	.	.	.
1988(1~6월)		30,000	30,000	62,000	.	.	.
1988(7~12월)		50,000	50,000	107,000	.	.	.
1989(1~6월)		80,000	80,000	140,000	.	.	.
1989(7~10월)		80,000	80,000	140,000	.	.	.
1989(11~12월)		120,000	120,000	180,000	.	.	.
1990		150,000	150,000	213,000	.	.	.
1991		250,000	250,000	286,000	.	.	.
1992		282,000	274,000	343,000	.	.	.
1993		290,200	282,200	354,200	.	.	.
1994		326,000	316,000	399,000	.	.	.
1995		366,000	355,000	443,000	.	.	.
1996		412,000	400,000	492,000	.	.	.
1997		463,000	450,000	547,000	.	.	.
1998~1999		479,000	465,000	567,000	.	.	.
2000		520,000	500,000	605,000	.	.	.
2001		556,000	535,000	645,000	250,000	250,000	.
2002		622,000	610,000	716,000	250,000	250,000	.
2003		666,000	653,000	767,000	280,000	280,000	.
2004		700,000	686,000	808,000	310,000	310,000	.
2005		736,000	721,000	851,000	360,000	340,000	.
2006		774,000	758,000	897,000	420,000	375,000	.
2007		821,000	804,000	952,000	496,000	439,000	.
2008		860,000	844,000	1,000,000	586,000	513,000	.
2009		903,000	888,000	1,048,000	693,000	600,000	.
2010		948,000	932,000	1,100,000	815,000	691,000	.
2011		1,014,000	997,000	1,177,000	946,000	767,000	.
2012		1,055,000	1,037,000	1,224,000	984,000	836,000	.

연도	대상	6.25전몰순직유족보상금			6.25자녀수당		
		배우자	부모	미성년자녀	제적	승계	신규승계
2013		1,118,000	1,099,000	1,297,000	1,024,000	870,000	-
2014		1,163,000	1,143,000	1,349,000	1,065,000	905,000	-
2015		1,227,000	1,206,000	1,423,000	1,102,000	937,000	-
2016		1,270,000	1,248,000	1,473,000	1,141,000	970,000	114,000
2017		1,340,000	1,317,000	1,554,000	1,181,000	1,004,000	118,000
2018		1,434,000	1,409,000	1,663,000	1,240,000	1,054,000	124,000
2019		1,513,000	1,486,000	1,754,000	1,283,000	1,091,000	257,000
2020		1,619,000	1,590,000	1,877,000	1,347,000	1,146,000	270,000

6.25전몰순직자 유족보상금과 자녀수당 현황을 별다른 현재가치화 작업 없이 그 당시 받았던 명목가치 금액으로 살펴보면, 6.25전몰순직자 유족보상의 경우 자녀 유형별로 제적자녀는 평균 274천원의 보상금을 받은 것으로, 승계자녀는 평균 6,769천원의 보상금을, 신규승계자녀는 평균 137,146천원의 보상금을 받은 것으로 나타났다. 전체적으로는 평균 62,510천원의 보상금을 받는 것으로 나타났다. 해당 보상금을 명목가치로 살펴보면, 신규승계자녀의 보상금 수급액은 승계자녀의 약 20배에 달하는 것으로 나타났다.

〈표 4-59〉 6.25 전몰순직유족보상금 현황 : 당해연도 가치 적용

(단위 : 천원, 배)

유형	(A) 제적자녀 (n=2,931)	(B) 승계자녀 (n=6,229)	(C) 신규승계자녀 (n=7,096)	(D) 전체 (n=16,256)	B/C	C/B
평균	274	6,769	137,146	62,510	0.049	20.3
전체	804,408* (0.1%)	42,163,707 (4.1%)	973,187,602 (95.8%)	1,016,155,716 (100.0%)	0.043	23.1

주 *: 제적자녀수(2,931명)×평균급여액(274,448원) = 804,407,800원

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

보상금 수급 현황을 합산방식(유형별 수혜자수×평균금액)으로 살펴보면 전체 수급액 중 제적자녀가 받은 급여의 비중은 0.1%이며, 승계자녀의 경우 4.1%로 나타났는데, 신규승계자녀의 경우 그 비중인 95.8%에 달하는 것을 보았을 때 유족보상금의 대부분은 신규승계자녀에게 지출되었음을 알 수 있다. 이는 6.25전몰순직유족의 대상별 특성상 신규승계자녀의 유족보상금 수급기간이 가장 길고 제적자녀의 수급기간이 가장 짧기 때문이며, 또한 명목가치로 계산하였기 때문에 과거에 받은 보상금의 경우 과

소평가된 것이 적지 않은 영향을 미친 것으로 판단된다.

한편, 6.25자녀수당의 경우 전체적으로는 평균 81,789천원을 받은 것으로 나타났다. 여기서 제적자녀는 평균 156,688천원을 받은 것으로, 승계자녀는 135,823천원을 받은 것으로, 신규승계자녀는 3,421천원을 받은 것으로 나타났다. 제적자녀와 승계자녀의 경우 수당의 지급이 2001년부터 시작된 반면 신규승계자녀의 경우 2016년부터 수당지급이 시작되었고 수당의 지급수준도 승계자녀의 약 24% 수준이기 때문에 명목 가격으로 환산한 평균 수당 수급액은 승계자녀가 신규승계자녀보다 약 40배 가까이 큰 것으로 나타났다. 합산액(유형별 수혜자수×평균금액)을 통해 지급까지 지출된 자녀수당의 상대적 비중의 차이를 살펴보면, 제적자녀는 전체 지급액의 34.5%, 승계자녀의 경우 63.6%를 차지하는 것에 비해 신규승계자녀는 1.8%를 차지하는 것으로 나타나 앞서 살펴본, 유족보상금에서 차지하는 대상별 급여액 비중과는 완전히 반대되는 경향을 보여준다.

〈표 4-60〉 6.25자녀수당 현황 : 당해연도 가치 적용

(단위 : 천원, 배)

유형	(A) 제적자녀 (n=2,931)	(B) 승계자녀 (n=6,229)	(C) 신규승계자녀 (n=7,096)	(D) 전체 (n=16,256)	B/C	C/B
평균	156,688	135,823	3,421	81,789	39.7	0.025
전체	459,251,897 (34.5%)	846,039,150 (63.6%)	24,277,893 (1.8%)	1,329,568,939 (100.0%)	34.8	0.029

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

유족보상금과 6.25자녀수당을 합친 6.25전몰군경유자녀수당 대상 집단의 기 수급한 급여 현황은 제적자녀는 평균 156,962천원으로, 승계자녀는 평균 142,592천원으로, 신규승계자녀는 평균 140,567천원으로 나타났다.

〈표 4-61〉 6.25 전몰순직유족보상금 및 자녀수당의 합산액 현황 : 당해연도 가치 적용

(단위 : 천원, 배)

유형	(A) 제적자녀 (n=2,931)	(B) 승계자녀 (n=6,229)	(C) 신규승계자녀 (n=7,096)	(D) 전체 (n=16,256)	B/C	C/B
평균	156,962	142,592	140,567	144,299	1.104	0.986
전체	460,056,304 (19.6%)	888,202,855 (37.9%)	997,465,487 (42.5%)	2,345,724,647 (100.0%)	0.890	1.123

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

유족보상금과 자녀수당을 합친 경우 승계자녀가 신규승계자녀보다 급여액을 1.1배 더 받은 것으로 나타났는데, 앞서 보상금과 수당을 분리하여 살펴보았을 때와 달리 승계자녀와 신규승계자녀가 지금까지 받은 평균 급여액은 비슷한 수준인 것으로 나타났다. 합계액으로 살펴보았을 때 승계자녀는 전체 지급액의 37.9%를, 신규승계자녀는 42.5%를 차지하는 것으로 나타나 유족보상금과 자녀수당을 합칠 경우 그 비중의 차이가 적어지는 것을 알 수 있다.

명목가치로 살펴본 대상별 급여현황에서, 유족보상금은 더 오랜 기간 동안 받은 신규승계자녀가 승계자녀보다 현재까지 더 많은 급여액을 받은 것을 확인할 수 있었으며, 6.25자녀수당의 경우는 반대로 승계자녀가 신규승계자녀 보다 더 많은 급여액을 받은 것을 확인할 수 있었다. 하지만 이렇게 명목가치로 파악하는 급여액 규모는 해당 급여액의 합계가 현재시점에서 어느 정도의 가치를 가지는지를 나타내지 못한다. 유족에 대한 보상금과 6.25자녀수당은 현금으로 지급되었기 때문에 해당 연도의 급여액을 소비자물가지수를 활용하여 간접적으로 추정하여 대상간 급여액을 비교할 수 있다. 본 연구에서는 대상별 급여액에 대한 현재가치화 작업을 위해, 앞서 살펴본 대상별 명목가치 급여액에 소비자물가지수(2015=100)를 적용하여 2019년 기준 현재가치로 환산하였다.

이러한 현재가치화 작업에 소비자물가지수 외에도 외에 생산자물가지수와 쌀 또는 금과 같은 현물을 적용하기도 한다(통계청, CPI소비자물가지수, 2020.9.29. 인출). 하지만 이러한 지표들을 제외하고 소비자물가지수를 적용한 이유는 과거 보상기간이 짧고 적은 수혜를 받았던 제적자녀의 경우를 제외하면 소비자물가지수는 해당 지수가 다른 지수에 비해 승계자녀와 신규승계자녀의 보상률을 설정하는데 안정적이고 소비자의 구매력까지도 고려하고 있어 다른 지표에 비해 실재가치 환산에 정확성이 상대적으로 높은 것에 기인한다.

그럼에도 불구하고 소비자물가지수를 적용한 각 급여액의 현재가치화 결과 해석에는 다음과 같은 제약이 존재한다. 먼저, 화폐가치의 변화를 직접적으로 정확히 파악하는 방법은 없다는 것이다. 즉, 소비자물가지수를 포함하여 다양한 다른 지수를 활용해도 과거의 화폐가치를 정확히 파악할 수는 없다. 두 번째로는 소비자물가지수 측정에 발생하는 상향편의의 문제를 꼽을 수 있다. 소비자물가지수는 그 작성과정에서 여러 가지의 측정오차가 발생하게 되어 실제 생계비 수준 및 상승률이 높게 책정되는 것

으로 알려져 있다(이은석·이문희, 2009, p.25). 따라서 현재시점보다 멀리 떨어진 과거 일수록 그 당시의 화폐가치를 높게 평가를 가능성이 크다.²¹⁾ 따라서 소비자물가지수를 활용하여 현재가치화 시킨 대상별 급여액 모두에 위에 제시한 한계점이 적용되지만, 특히 제적자녀의 보상액은 참고로만 활용할 필요가 있다. 제적자녀의 경우 보상금 수급기간이 가장 짧고 물가 환산 가치를 적용받는 시점이 현시점에서 가장 멀리 떨어졌기 때문에 제적자녀의 보상금 수령액을 물가 환산 가치로 적용할 경우 별도의 가중치를 적용하지 않는 한 상향편의가 발생했을 가능성이 크기 때문이다.

현재가치로 환산한 지금까지 수급 받은 유족보상금은 평균 103,641천원으로 나타났다. 유형별로는 승계자녀는 평균 23,562천원, 신규승계자녀는 평균 215,182천원으로 나타났다. 보상금 수급액은 신규승계자녀가 승계자녀보다 약 9배 정도 더 많이 받은 것으로 나타났다. 지금까지 지급된 총 급여액의 경우에도 신규승계자녀가 전체급여의 90%를 차지하는 것으로 나타나, 신규승계자녀 가족에 대한 보상금 수준이 다른 집단에 비해 높으며 지출 규모도 월등히 큼을 알 수 있다.

〈표 4-62〉 6.25 전몰순직유족보상금 현황 : 소비자물가상승률을 적용한 현재가치 적용

(단위: 천원, 배)

유형	(A) 제적자녀 (n=2,931)	(B) 승계자녀 (n=6,229)	(C) 신규승계자녀 (n=7,096)	(D) 전체 (n=16,256)	B/C	C/B
평균	3,783	23,562	215,182	103,641	0.109	9.133
합계	11,089,346 (0.7%)	146,770,312 (8.7%)	1,526,933,570 (90.6%)	1,684,793,229 (100.0%)	0.096	10.404

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

현재가치로 환산한 6.25자녀수당 수급액은 평균 91,915천원으로 나타났으며, 이중 승계자녀는 평균 153,190천원을 수급한 것으로, 신규승계자녀는 평균 3,741천원을 수급한 것으로 나타났다. 승계자녀는 신규승계자녀보다 수당을 약 44배 정도 더 많이 수급한 것으로 나타났다. 이들에게 지급된 급여액 합계액을 살펴보면, 제적자녀에게는

21) 소비자물가지수 지수작성의 신속성과 경제성을 고려하여, 라스파이레스 산식(Laspeyres' Formula)을 이용하고 있으며, 라스파이레스 산식은 기준시점의 가중치를 사용한 가격비율의 가중산술평균으로 정의됨 (통계청, http://kosat.go.kr/incomeNcpi/cpi/cpi_cp/4/1/index.static). 소비자물가지수는 기준년도에 고정된 가중치를 적용하는 라스파이레스 산식을 적용하고 있기 때문에 상대적으로 가격이 상승한 품목의 비중이 실제 소비지출 비중보다 크게 반영되는 결과를 가지게 됨(이은석·이문희, 2009, pp.17-28).

전체 지급액의 34.5%가 지급된 것으로 승계자녀에게는 63.9%가 지급된 것으로 나타났다. 신규승계자녀의 경우 1.6%가 지급된 것으로 나타났는데, 이는 수당 시작연도가 가장 최근인 데다가 그 급여액 수준도 낮은 것에서 기인한 것이다.

〈표 4-63〉 6.25자녀수당 현황 : 소비자물가상승률을 적용한 현재가치 적용

(단위 : 천원, 배)

유형	(A) 제적자녀 (n=2,931)	(B) 승계자녀 (n=6,229)	(C) 신규승계자녀 (n=7,096)	(D) 전체 (n=16,256)	B/C	C/B
평균	175,819	153,190	3,471	91,915	44.13	0.023
전체	515,325,359 (34.5%)	954,223,473 (63.9%)	24,628,561 (1.6%)	1,494,177,392 (100.0%)	38.74	0.026

자료 : 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

유족보상금과 6.25자녀수당을 합친 급여액을 현재가치로 환산하여, 대상 집단의 급여 수급 규모를 살펴보면, 전체적으로 평균 195,557천원의 급여를 수급한 것으로 나타났다. 유형별로는 제적자녀는 평균 179,602천원을, 승계자녀는 평균 176,753천원을, 신규승계자녀는 평균 218,653천원을 수급한 것으로 나타났다. 신규승계자녀가 승계자녀보다 급여액을 약 1.2배 더 받은 것으로 나타났다. 명목가치로 파악한 경우에는 승계자녀가 받았던 금액의 가치가 더 큰 것으로 나타났지만 현재가치로 환산할 경우에는 신규승계자녀의 급여액이 승계자녀의 급여액보다 보다 더 큰 것으로 나타났다. 이를 상대적인 비율로 살펴보면, 보상금과 수당의 합산 평균액은 승계자녀가 신규승계자녀의 80.8% 수준으로 나타났다. 즉, 승계자녀 대비 신규승계자녀의 급여수준은 약 80% 수준임을 알 수 있다.

〈표 4-64〉 유족보상금 및 자녀수당의 합산액 현황 : 소비자물가상승률을 적용한 현재가치 적용

(단위 : 천원, 배)

유형	(A) 제적자녀 (n=2,931)	(B) 승계자녀 (n=6,229)	(C) 신규승계자녀 (n=7,096)	(D) 전체 (n=16,256)	B/C	C/B
평균	179,602	176,753	218,653	195,557	0.808	1.237
전체	526,414,695 (16.6%)	1,100,993,745 (34.6%)	1,551,562,105 (48.8%)	3,178,970,546 (100.0%)	0.710	1.409

자료 : 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

또한 보상금과 수당의 합산금액에서 각 유형별로 수급 받은 금액의 비중을 현재가치로 환산하여 살펴본 결과 신규승계자녀는 48.8%, 승계자녀는 34.6%로 나타났는데, 이는 앞서 명목가치로 살펴본 보상금과 수당의 합산금액에서 각 유형별로 수급 받은 금액의 비중인 신규승계자녀 42.5%, 승계자녀가 37.9%에 비해 신규승계자녀에게 지급된 급여액의 비중이 더 커진 것을 알 수 있다.

4) 예비 신규자녀 반영시의 보상금과 수당

현행 보훈법령 체계상 현재 보상금을 받는 6.25전몰순직군경미망인 사망 시 그 자녀도 신규승계자녀로 포함되어 수당지급 대상자가 된다. 따라서 6.25전몰유자녀수혜조사 시점인 2019년 말 기준으로 보상금을 수급중인 6.25전몰순직군경미망인의 보상금 수급액을 고려할 경우 신규승계자녀(예비신규승계자녀 3,248명 포함)의 보상금 수급액 평균은 215,182천원에서 258,844천원으로 43,662천원 증가한 것으로 나타나고, 수당은 3,471천원에서 2,381천원으로 1,090천원 감소된 것으로 나타나, 보상금과 수당의 총액은 기존보다 42,572천원 많게 반영된다.

〈표 4-65〉 현재가치를 적용한 보상금과 수당의 실측값 적용

(단위 : 천원)

구분	보상금	수당	보상금 + 수당
'19년말 등록자 기준 (A)	215,182	3,471	218,653
신규진입 시 추가반영 금액 (B)	43,662	△1,090	42,572
예비신규자녀 포함기준 (A + B)	258,844	2,381	261,225

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

5) 교육지원

교육지원의 경우 제적자녀의 51.8%가 교육지원을 받았던 것으로 나타났으며, 승계자녀는 이보다 약 12% 포인트 높은 64%가 교육지원을 받은 것으로 나타났다. 한편 신규승계자녀는 약 79%가 교육지원을 받은 것으로 나타나 다른 집단에 비해 월등히 높은 수혜율을 나타내고 있다. 제적자녀와 승계자녀의 경우 모 또는 조부모가 신규승계

자녀의 비해 일찍 사망하게 되어 신규승계자녀에 비해 상대적으로 안정적인 교육을 받은 환경이 열악하였을 가능성이 높음을 유추해 볼 수 있다. 아래 표를 보았을 때 신규승계자녀의 경우 승계자녀보다 교육지원 수혜비율이 약 1.25배 정도 높은 것을 알 수 있다.

〈표 4-66〉 대상자 유형별 교육지원 수혜 여부

(단위: 명, %)

유형	제적자녀	승계자녀	신규승계자녀	합계
없음	1,414 (48.2)	2,441 (36.0)	1,481 (20.9)	5,136 (31.6)
있음	1,517 (51.8)	3,986 (64.0)	5,613 (79.1)	11,116 (68.4)
전체	2,931 (100.0)	6,227 (100.0)	7,094 (100.0)	16,252 100.0

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

아래 표는 교육지원 중 중학교 교육비에 대한 수혜 분포를 보여주고 있다. 앞서 살펴본 전체 교육지원 수혜 분포에 비해 유형별로 별다른 차이가 없는 것을 알 수 있다. 중학교 교육비 지원 수혜 비율은 전체적으로 20.3%이며, 신규승계자녀가 20.4%로 가장 높은 것으로 나타났지만 다른 집단에 비해 0.2% 포인트 밖에 차이가 나지 않는다.

〈표 4-67〉 대상자 유형별 중학교 교육비 수혜 여부

(단위: 명, %)

유형	제적자녀	승계자녀	신규승계자녀	합계
없음	2,338 (79.8)	4,973 (79.8)	5,646 (79.6)	12,957 (79.7)
있음	593 (20.2)	1,256 (20.2)	1,450 (20.4)	3,299 (20.3)
전체	2,931 (100.0)	6,229 (100.0)	7,096 (100.0)	16,256 (100.0)

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

한편, 교육지원 중 고등학교 교육비에 대한 수혜 분포를 살펴보면, 중학교 교육비 지원과는 그 현황이 매우 다름을 알 수 있다. 고등학교 교육비 지원 수혜 비율은 전체적

으로 46.9%인데, 신규승계자녀가 58.2%로 가장 높은 것으로 나타났으며, 승계자녀가 41.4%, 제적자녀가 29.1%인 것으로 나타났다. 이는 과거 고등학교 진학률이 높지 않은 상황에서 고등학교 교육비 지원이 신규승계자녀에 해당하는 집단의 교육비 부담을 줄이고 학력수준을 제고시키는데 적지 않은 영향을 미쳤음을 유추해 볼 수 있다. 아래 표를 보았을 때 신규승계자녀의 경우 승계자녀보다 교육지원 수혜비율이 약 1.37배 정도 높은 것을 알 수 있다.

〈표 4-68〉 대상자 유형별 고등학교 교육비 수혜 여부

(단위: 명, %)

유형	제적자녀	승계자녀	신규승계자녀	합계
없음	2,077 (70.9)	3,588 (57.6)	2,965 (41.8)	8,630 (53.1)
있음	854 (29.1)	2,641 (42.4)	4,131 (58.2)	7,626 (46.9)
전체	2,931 (100.0)	6,229 (100.0)	7,096 (100.0)	16,256 (100.0)

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

교육지원을 받은 유자녀의 수를 가구당 평균으로 파악해 보면, 고등학교의 경우 0.57명으로 가장 많은 것으로 나타났다. 유형별로 살펴보면 중학교의 경우 신규승계자녀는 가구당 0.24명으로 가장 많은 것으로 나타났지만 제적자녀와 승계자녀와의 차이가 거의 없는 것으로 나타났다. 고등학교의 경우 신규승계자녀는 0.74명으로 승계자녀(0.51명)와 제적자녀(0.32명)에 비해 가구당 수혜자녀수가 더 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-69〉 유형별 교육지원 자녀수 평균

(단위: 명, %)

유형	제적자녀	승계자녀	신규승계자녀	합계
중학교	0.22	0.23	0.24	0.23
고등학교	0.32	0.51	0.74	0.57

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

교육지원을 받은 가구들을 대상으로 평균 가구원수와 수혜를 받은 수혜자녀수의 규모를 파악해 보면, 중학교 교육비 지원의 경우 신규승계자녀는 가구당 평균 1.15명으

로 중학교 교육비 지원 전체 자녀수 평균 1.13명에 비해 0.02명 더 많은 것으로 나타났다. 중학교 교육비를 지원받은 자녀수는 신규승계자녀의 경우 제적자녀 1.08명, 승계자녀 1.12보다 다소 높은 수준임을 알 수 있다.

〈표 4-70〉 대상자 유형별 중학교 교육비 수혜 자녀수 : 수혜가구 기준

(단위: 명)

자녀수	제적자녀		승계자녀		신규승계자녀		합계	
	수혜가구수	수혜자녀수	가구수	수혜자녀수	가구수	수혜자녀수	가구수	수혜자녀수
1	546	546	1,117	1,117	1,256	1,256	2,919	2,919
2	45	90	129	258	169	338	343	686
3	2	6	9	27	21	63	32	96
4	0	0	1	4	3	12	4	16
5	0	0	0	0	1	5	1	5
전체	593	642	1,256	1,406	1,450	1,674	3,299	3,722
평균	1.08		1.12		1.15		1.13	

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

고등학교 교육비를 지원받은 자녀수는 신규승계자녀의 경우 평균 1.26명으로 나타났으며, 이는 제적자녀 1.09명, 승계자녀 1.19보다 다소 높은 수준이며 중학교 교육비 지원에서의 신규승계자녀와 다른 유형의 차이보다 더 큰 것을 알 수 있다.

〈표 4-71〉 대상자 유형별 고등학교 교육비 수혜 자녀수: 수혜가구 기준

(단위: 명)

자녀수	제적자녀		승계자녀		신규승계자녀		합계	
	수혜가구수	수혜자녀수	가구수	수혜자녀수	가구수	수혜자녀수	가구수	수혜자녀수
1	788	788	2,214	2,214	3,175	3,175	6,177	6,177
2	59	118	352	704	842	1,684	1,253	2,506
3	6	18	70	210	102	306	178	534
4	-	-	4	16	10	40	14	56
5	1	5	1	5	1	5	3	15
6	-	-	-	-	1	6	1	6
전체	854	929	2,641	3,149	4,131	5,216	7,626	9,294
평균	1.09		1.19		1.26		1.22	

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

교육비지원의 경우 1960년 “학교수업료및입학금에관한규정”에 제시된 중고등학교 수업료와 입학금을 기준으로 소비자물가지수(2015=100)를 적용하여 2019년 가격으로 현재가치화 하였다. 교육비 지원 수준을 소비자물가상승률을 적용하여 2019년 기준의 현재가치로 환산하여 그 수혜수준을 파악한 결과는 아래 표와 같다.

〈표 4-72〉 대상자 유형별 교육비 수혜 수준 : 현재가치 적용

(단위: 명, 원)

구분		(A)제적자녀 (n=2,931)	(B)승계자녀 (n=6,229)	(C)신규승계자녀 (n=7,096)	(D)전체 (n=16,256)
중 학 교	평균 (수혜자만)	429,247 (2,121,624)	442,339 (2,193,733)	462,306 (2,262,432)	448,694 (2,210,966)
	전체	1,258,122,826 (17.2%)	2,755,328,181 (37.8%)	3,280,525,870 (45.0%)	7,293,976,876 (100.0%)
고 등 학 교	평균	783,380 (2,688,627)	1,249,474 (2,946,979)	1,816,757 (3,120,723)	1,413,064 (3,012,164)
	전체	2,296,087,835 (10.0%)	7,782,971,586 (33.9%)	12,891,705,234 (56.1%)	22,970,764,654 (100.0%)
전체	평균	1,212,627 (2,562,517)	1,691,812 (2,965,194)	2,279,063 (3,287,039)	1,861,758 (3,069,135)
	전체	3,554,210,654 (11.7%)	10,538,299,744 (34.8%)	16,172,231,065 (53.4%)	30,264,741,463 (100.0%)

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

먼저 중학교 교육비 수혜수준은 평균 449천원으로 나타났으며, 이중 제적자녀는 429천원, 승계자녀는 442천원, 신규승계자녀는 462천원인 것으로 나타났다. 이는 중학교 교육비 수혜를 받지 않은 대상까지 포함한 것으로 교육비 수혜를 받은 대상으로 한정할 경우, 제적자녀는 2,122천원, 승계자녀는 2,194천원, 신규승계자녀는 2,262천원인 것으로 나타났다. 전체 지급된 중학교 교육비 합계액의 상대적 비중을 살펴보면, 제적자녀는 전체의 17.2%, 승계자녀는 37.8%, 신규승계자녀는 전체의 45%를 차지하는 것으로 나타났다. 고등학교에 교육비 수혜수준은 평균 1,413천원으로 중학교의 교육비 수혜수준보다 높은 것으로 나타났다. 유형별로 살펴보면, 제적자녀는 783천원, 승계자녀는 1,249천원, 신규승계자녀는 1,817천원인 것으로 나타났으며, 수혜를 받은 대상으로 한정할 경우 각각 2,689천원, 2,947천원, 3,120천원인 것으로 나타났다. 전체 지급된 고등학교 교육비 합계액의 상대적 비중을 살펴보면, 제적자녀는 전체

의 10.0%, 승계자녀는 전체의 33.9%, 신규승계자녀는 전체의 56.1%로 나타났다. 중학교와 마찬가지로 신규승계자녀가 차지하는 비중이 다른 집단에 훨씬 높은 것으로 나타났다. 중학교와 고등학교 교육비지원을 합하여 전체 지급된 교육비 지원의 유형별 비중을 살펴보면, 제적자녀는 11.7%, 승계자녀는 34.8%, 신규승계자녀는 53.4%인 것으로 나타났다.

6) 취업지원

국가유공자에 대해서는 보훈특별고용, 일반직공무원등 특별채용, 가점 취업 등의 취업지원이 이뤄지고 있다. 보훈특별고용은 20인(제조업은 200인) 이상을 고용하는 공·사기업체 또는 공·사단체에 업종별로 전체고용인원의 3~9% 이상 우선 고용 의무를 부과하는 것이며, 일반직공무원 등 특별채용(고용)은 특별채용 대상 일반직공무원등 정원이 5명 이상인 국가기관 등에 해당 정원의 15% 이상 의무채용하는 것을 말한다(정부24, 국가유공자 등 취업지원, 2020.7.26. 인출). 가점취업은 기업체 직원, 일반직공무원(6급 이하) 등 채용시험 시 취업지원대상자의 점수에 만점의 5~10% 가점하는 것을 말한다. 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사 분석결과 전체 대상자의 58.5%가 취업지원을 받은 것으로 조사되었다. 이중 제적자녀의 경우 대상자의 47.3%가 취업지원을 받은 적이 있는 것으로 조사되었고, 승계자녀의 경우 55.6%, 신규승계자녀의 경우 65.7%가 취업지원을 받은 적이 있는 것으로 확인되었다. 앞서 살펴본 바와 같이 유형별 대상자의 연령대가 거의 유사한 것을 보았을 때 신규승계자녀의 경우 다른 대상 집단의 비해 취업지원 수혜를 상대적으로 더 높은 비율로 받은 것을 알 수 있다. 아래 표를 보았을 때 신규승계자녀의 경우 승계자녀보다 취업지원 수혜비율이 약 1.2배 정도 높은 것을 알 수 있다.

〈표 4-73〉 대상자 유형별 취업지원 여부

(단위: 명, %)

유형	제적자녀	승계자녀	신규승계자녀	합계
없음	1,543 (52.7)	2,762 (44.4)	2,433 (34.3)	6,738 (41.5)
있음	1,386 (47.3)	3,464 (55.6)	4,661 (65.7)	9,511 (58.5)
전체	2,929 (100.0)	6,226 (100.0)	7,094 (100.0)	16,249 (100.0)

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

한편 취업지원 가점의 경우 수혜자의 규모가 매우 작은 것으로 나타났다.²²⁾ 하지만 취업지원 명령의 경우 수혜자의 비중이 높게 나타났다. 제적자녀의 경우 취업지원명령의 혜택을 조사대상자의 47.2%가 받은 것으로 나타났으며 승계자녀는 55.4%인 것으로 나타났다. 신규승계자녀의 경우 65.5%가 취업지원 명령의 혜택을 받은 것으로 나타났다. 취업지원 가점여부의 수혜비율이 매우 적기 때문에 취업지원 명령여부의 비율과 전체 취업지원 여부의 비율은 유사하게 나타났다.

보훈 특별 고용 및 일반직공무원등 특별채용은 자녀 1인에 한하고 1인당 지원횟수를 3회로 제한하고 있다. 한편 특별채용에서 유공자 자녀의 경우 만 35세까지 신청 가능하지만 6.25전몰(순직)군경의 자녀는 만 55세까지 가능하다(국가보훈처, 국가유공자 지원내용(2012년 7월 1일 이후), 2020.7.26. 인출).

〈표 4-74〉 대상자 유형별 취업지원 명령 수혜자 분포

(단위: 명, %)

유형	제적자녀	승계자녀	신규승계자녀	합계
없음	1,548 (52.8)	2,778 (44.6)	2,450 (34.5)	6,776 (41.7)
있음	1,383 (47.2)	3,451 (55.4)	4,646 (65.5)	9,480 (58.3)
전체	2,931 (100.0)	6,229 (100.0)	7,096 (100.0)	16,256 (100.0)

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

3. 승계자녀와 신규승계자녀 보상수준 비율 설정 방안

앞서 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사를 통해 보상금 및 수당의 지급 기간 그리고 실제 보상금액 및 수당의 수혜수준, 생존 미망인 자녀의 신규승계자녀 유입에 따른 수혜수준, 교육지원, 취업지원까지 유형별 6.25자녀 수당의 다양한 특성을 살펴보았다. 이

22) 취업지원 가점 수혜자 분포 (단위: 명, %)

취업지원가점	제적자녀	승계자녀	신규승계자녀	합계
있음	5 (0.2)	24 (0.4)	45 (0.6)	74 (0.5)

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

러한 다양한 분석 결과 중 승계자녀와 신규승계자녀의 보상수준 비율을 설정하는데 근거를 제시해 줄 수 있는 결과들을 활용하여 승계자와 신규승계자녀의 보상비율 설정 방안들을 제시해 보고자 한다.

첫 번째는 지금까지 유자녀 가구 유형별로 수급한 보상금과 수당, 교육지원 수혜를 현재가치로 환산하여 보상받은 수급액의 비율을 승계자녀와 신규승계자녀의 보상률로 책정하는 안이고, 두 번째는 첫 번째 방식에 현재 유족보상금을 수령중인 6.25전몰순직군경의 배우자 중 자녀가 있는 3,248명(예비 신규승계자녀)이 지금까지 받은 보상금까지 적용하여 보상률을 책정하는 안이다. 마지막으로 기대금액 모델을 설정하여 기대금액에서 지금까지 승계자녀와 신규승계자녀 가구가 수급한 보상금과 수당, 교육지원 수혜를 현재 가치로 환산한 값의 차액의 비율을 향후 두 집단 간 보상률로 적용하는 방식이다. 첫 번째와 두 번째 방법이 과거의 실적치를 중심으로 대상 집단간 보상수준 비율을 설정하는 방식이라면, 세 번째 방식은 과거의 실적치와 함께 미래에 받게 될 기댓값을 동시에 고려하는 방식으로 볼 수 있다.

본 연구에서는 보상금 또는 수당의 지급기간을 근거로 승계자녀와 신규승계자녀의 보상 비율을 설정하지는 않았다. 그 이유는 보상금과 수당을 현재가치로 환산하는 과정에서 수급기간이 해당 금액에 반영된 것과 함께, 별도의 가중치 없이 단순히 수급기간만을 고려해서 보상수준의 상대적 비율을 설정할 경우 적지 않은 편의가 발생할 가능성이 높기 때문이다. 또한 가중치를 적용한다 하더라도 해당 가중치 설정에 자의적인 기준이 적용될 수밖에 없기 때문에 본 연구에서는 대상별 보상금과 수당의 실적치를 중심으로 승계자녀와 신규승계 자녀의 상대적 보상수준의 비율을 책정하였다. 본 연구에서 살펴본 4가지 안은 다음과 같다.

먼저, 제1안은 승계자녀와 신규승계자녀가 받은 유족보상금과 수당, 교육지원 금액을 현재가치로 환산하여 보상수준(보상금+수당+교육지원)을 비교하여 각 집단의 평균 수급액 비율을 보상률로 적용하는 안이다.

〈표 4-75〉 유족보상금 및 자녀수당의 합산액 비교

(단위: 천원, 배)

유형	(A)승계자녀 (n=6,229)	(B) 신규승계자녀 (n=7,096)	A/B	B/A
보상금	23,562	215,182	0.109	9.133
수당	153,190	3,471	44.134	0.023
교육지원	1,692	2,279	0.742	1.347
합계	178,444	220,932	0.808	1.238

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

이 경우 승계자녀 대비 신규승계자녀의 보상률은 80.8% 수준으로 설정된다. 이를 제적자녀:승계자녀:신규승계자녀 비율로 환산하면 100:85:69 비율이 된다.

제2안은 제1안에 현재 유족보상금을 수령중인 6.25전몰순직군경의 배우자 중 자녀가 있는 3,248 명을 고려한 것이다.

분석결과 신규승계자녀는 승계자녀보다 약 1.5배 더 많은 급여를 수급 받는 것으로 나타났으며, 승계자녀의 보상률은 신규승계자녀의 약 68% 수준인 것으로 나타났다. 이는 신규승계자녀의 수급 금액이 42,572천원 더 반영된 결과이며, 이를 제적자녀:승계자녀:신규승계자녀 비율로 환산하면 100:85:58 비율이 된다.

〈표 4-76〉 유족보상금 및 자녀수당의 합산액 비교 : 승계자녀와 신규승계자녀(예비신규자녀 포함)

(단위: 천원, 배)

유형	(A)승계자녀 (n=6,229)	(B) 신규승계자녀 (n=7,096+3,248)	A/B	B/A
보상금	23,562	258,844	0.091	10.986
수당	153,190	2,381	64.339	0.016
교육지원	1,692	2,279	0.742	1.347
합계	178,444	263,504	0.677	1.477

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

제3안은 기대금액 모델을 적용하는 방식으로, 기대금액은 전체 승계자녀와 신규승계자녀가 지금까지 받은 급여액과 앞으로 받을 급여액의 합을 승계자녀 수와 신규승계자녀 수의 합계로 나누어 구한다. 이는 제적자녀를 제외한 6.25유자녀 1인이 평생 받게 되는 평균 급여액을 의미한다. 기대금액 방식은 기대급여액에서 기 수급한 급여액

을 차감하여 구한 향후 받게 될 금액의 두 집단간 상대적 비율을 급여산정 비율의 기준으로 적용하는 방법이다. 기대금액을 산출하기 위해 아래와 같은 산식이 적용된다.

$$\text{기대금액} = \{ \text{승계자녀의 전제수급액 (A)} + \text{신규승계자녀 전제수급액 (B)} \} \\ \div (\text{승계자녀수} + \text{신규승계자녀수})$$

A : (승계자녀가 2019년까지 받은 보상금 및 수당, 교육지원액 + 2020년부터 사망 시까지 받을 수 당)의 평균 금액 × 승계자녀 인원

B : ([신규승계자녀가 2019년까지 받은 보상금 및 수당, 교육지원액 + 2020년부터 사망 시까지 받을 수당 + 생 존 미망인이 2019년까지 받은 보상금 + [생존 미망인 사망 시까지 받을 보상금 + 생존 미망인 사망 시부터 그자녀가 사망시까지 받을 수당]의 평균 금액 × 신규승계자녀 인원

위 식에 따르면, 승계자녀와 신규승계자녀 가구가 1962년도부터 사망 시까지 받을 수 있는 보상금과 수당 및 교육지원액의 평균 금액을 산출하고, 2019년까지 승계자녀와 신규승계자녀 가구에서 받은 보상금과 수당, 교육지원 현재가치 환산액을 차감한 금액의 상대적 비율을 향후 승계자녀와 신규승계자녀간 보상률로 산출하는 방식임을 알 수 있다.

기대금액 모델을 통한 보상률 산출 방법을 위해, 먼저 승계자녀와 신규승계자녀 가구가 2019년까지 환산가치를 적용하여 받은 보상금, 수당 및 교육지원액의 평균액을 파악하였으며 그 결과는 아래와 같다.

〈표 4-77〉 유자녀 유형별 2019년까지 급여액(보상금 수급종인 자녀가 있는 미망인 고려) : 가치 환산 적용
(단위: 천원, 배)

구분	합계	보상금	수당	교육
승계	178,444	23,562	153,190	1,692
신규	263,504	258,844	2,381	2,279

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

그 다음으로 승계자녀와 신규승계자녀가 사망 시점까지 받을 보상금과 수당의 평균 액을 산출하는 과정으로, 유자녀의 사망 시점과 생존 미망인의 사망 시점은 통계청이 2019년 공표한 2018년 생명표의 연령별 기대여명을 활용하여 구하였다. 유자녀의 평

균연령은 71세로 통계청에서 고시한 기대여명은 16년이므로 현재 71세인 유자녀의 예상 사망 연령은 87세가 된다. 생존 미망인의 경우 평균연령 90세인데, 2018년 기준 90세 여성의 기대여명은 5년으로 생존 미망인의 예상 사망연령은 95세가 된다.

〈표 4-78〉 71세 및 90세 기대수명

(단위: 연)

연령별	기대여명(전체)	기대여명(남자)	기대여명(여자)
71세	16	14	18
90세	5	4	5

자료: 통계청 사회통계국 인구동향과. (2019.12.4). 2018년 생명표. pp.17-22.

따라서 승계자녀가 87세까지 16년간 받을 수 있는 수당액의 평균을 산출하고 신규 승계자녀는 기존 등록자가 16년간 받을 수 있는 수당액의 평균과 자녀가 있는 생존 미망인이 95세까지 5년간 받을 수 있는 보상금의 평균에 생존 미망인 사망시 그 자녀가 11년간 받을 수 있는 수당액의 평균을 합산한 금액을 조사하면 아래 표와 같이 승계자녀와 신규승계자녀 가구가 사망시까지 받을 수 있는 평균 금액이 산출된다.

〈표 4-79〉 유자녀 가구별 사망시까지 보상수입액

(단위: 천원)

구분	합계	수당1*	보상금**	수당2***
승계	220,032	220,032		
신규	184,620	51,840	97,140	35,640

주 * 수당1 : 기존 승계자녀와 신규자녀가 사망시까지 수령할 수당의 평균액
(승계=1,146천원*12개월*16년/ 기등록 신규승계=270*12개월*16년)

** 보상금 : 자녀가 있는 생존 미망인이 사망시까지 수령할 보상금의 평균액
(전몰미망인 보상금 1,619천원*12개월*5년)

*** 수당2 : 생존 미망인 사망후 그 자녀가 사망시까지 수령할 수당의 평균액
(전몰미망인 자녀 수당 270천원*12개월*11년)

그 다음으로는 승계자녀와 신규승계자녀 가구가 2019년까지 받은 급여액과 향후 사망시까지 받을 급여액을 합한 값을 대상별 인원을 곱하여 전체 인원으로 나눈 값이 승계자녀와 신규승계자녀 가구가 사망시까지 받을 수 있는 기대금액이 되며, 아래 표와 같이 산출된다.

〈표 4-80〉 승계자녀와 신규승계자녀의 기대금액

(단위: 천원)

구분	기 수금액 평균 A (‘62~’19)	향후 수금액 평균 B (‘20년~사망시)	평균 수금액 C (A+B)	전체 수금액 D (C * 인원)	기대금액 E (승계D + 신규D) /전체인원
승계 (6,229)	178,444	220,032	398,476	2,482,107,004	429,464
신규 (10,344)	263,504	184,620	448,124	4,635,394,656	

기대금액이 429,464천원으로 산출되었으면, 2019년까지 승계자녀와 신규승계자녀가구가 받은 보상수금액 전체를 차감했을 때 아래 표와 같이 향후 받아야 할 금액이 각각 산출되고 그 금액간의 비율이 100:66의 비율로 나타났다. 이는 향후 승계자녀 대비 신규승계자녀의 보상률을 66%까지 설정할 수 있는 근거가 된다. 이를 제적자녀:승계자녀:신규승계자녀 보상률로 환산하면 100:85:56의 비율이 된다.

〈표 4-81〉 승계자녀와 신규승계자녀의 차액비율

(단위: 천원, %)

구분	기대금액	기 수금액	차액	차액 비율 (승계기준)
승계	429,464	178,444	251,020	100.0%
신규	429,464	263,504	165,960	66.1%

승계자녀와 신규승계자녀의 보상률은 수혜조사를 토대로 산출된 실측값을 중심으로 실제 수금액 비교 방식과 고려사항으로 예비 신규승계자녀에 대한 2019년말 까지 수혜사항을 반영하였으며, 기대금액 설정 후 차감된 수금액을 비교하는 방식으로 검토하였다.

제4안은 제3안과 마찬가지로 기대금액을 설정하여 지금까지 받아 온 승계자녀와 신규승계자녀의 보상금 및 수당, 교육지원의 가치 환산 합산액을 차감했을 때 차액의 상대적 비율을 향후 지급해야 할 보상비율로 설정하는 방안이다. 다만, 기대금액을 단순화하여 신규승계자녀가 수당을 받기로 결정된 2015년 기준 전몰순직군경유족 중 미성년자녀가 성년도달 시까지 받을 수 있는 최대 기간(241개월)과 최대 금액(359,576천원) 기대금액으로 산정하고, 생존 전몰순직군경 유족보상금을 받는 배우자중 자녀가 있는 3,248명의 2019년까지 보상금 수령액을 신규승계유자녀 보상금으로 추가하여

보상율을 설정하는 안이다.

〈표 4-82〉 현재가치를 적용한 보상금과 수당의 실측값 적용

(단위: 천원, %)

1안	기대금액	보상금	수당	교육	차액	신규/승계
승계	359,576	23,562	153,190	1,692	181,132	100.00%
신규	359,576	258,844	2,381	2,279	96,072	53.0%

자료: 6.25전몰유자녀 수혜 비교 조사

이 경우 승계자녀와 신규승계자녀의 기대금액 대비 보상수급액 차액의 비율은 100:53 를 나타내게 되고 이를 상대적 보상률로 나타낼 경우 신규승계자녀는 승계자녀 대비 53%의 보상을 받는 것이 적정 수준으로 도출된다. 이를 제적자녀:승계자녀:신규승계자녀 비율로 환산하면 100:85:45 비율이 된다.

결과적으로, 승계자녀 대비 신규승계자녀 보상률은 53.0%~80.8% 수준으로 도출되었으며, 이를 제적자녀:승계자녀:신규승계자녀 보상률로 환산할 경우 100:85:45~69 수준이 된다. 산출 결과를 세분화하면 제1안은 2019년까지 실측값의 환산가치를 반영한 방식으로 100:85:69 비율로 보상률이 산출되며, 제2안은 제1안에 예비 신규승계자녀 가구의 보상수급액을 포함한 방식으로 100:85:58 비율로 보상률이 결정된다. 제3안은 승계자녀와 신규승계자녀 모두가 최대 받을 수 있는 기대금액 모델을 적용한 방식으로 100:85:56 비율로 보상률이 산출되었으며, 제4안은 2015년 기준 미성년자녀가 성년자녀가 될 때까지 받을 수 있는 보상금 최대액을 기대금액으로 산정하여 예비 신규승계자녀 가구의 보상수급액을 포함한 방식으로 100:85:45 비율로 보상률이 산출된다.

승계자녀와 신규승계자녀의 보상을 고려하기 위해 제시된 위 안들의 경우 취업지원의 혜택이 고려되지 않았기 때문에 모든 수혜를 감안하지 못하는 한계를 지닌다. 취업지원의 경우 6.25전몰군경자녀 수혜 비교 조사에서 그 수혜여부만 제시되어있어, 조사결과만으로는 보상금 수당 그리고 교육지원처럼 화폐가치로 제시할 수 없다. 다만, 취업지원으로 인해 수혜자가 미래에 받게 되는 임금 또는 소득 등이 다른 집단에 비해 어느 정도 증가했는지를 반영할 경우 신규승계 자녀의 취업지원 비율이 승계자녀보다 약간 더 높았기 때문에 신규승계자녀의 보상이 제시한 안들보다 약간 감소할 것으로 예상된다.

제6절 보상금과 개별수당 병급

1. 개요

국가유공자에 대한 보훈보상금제도는 크게 보상금, 수당, 사망일시금으로 구성되는 데²³⁾, 현행 보상금제도에서는 보상금과 개별 수당 수급 자격이 동시에 충족되어도 동시에 수급 받을 수 없다. 보훈 보상금제도에서 병급지급에 대한 요구와 관련되어 있는 수당은 참전수당과 무공수당, 고엽제 수당이다. 예를 들어 베트남전쟁에 참전하여 장애가 발생하여 5급 상이등급 판정을 받고, 경도의 고엽제 피해 환자이면서 무공이 있는 대상자는 참전, 무공, 고엽제, 상이자 대상 수당의 수급자격이 주어진다. 그러나 현행 제도에서는 상이보상금 하나만을 수급하거나(수급판정 ①), 무공수당과 고엽제 수당 병급(수급판정 ②) 중 선택할 수 있지만, 5급의 상이보상금 하나만을 지급 받는 금액이 더 크기 때문에 상이 보상금만 받을 수 있다. 아래는 현행 보상금제도에서 보상금과 개별수당간의 병급 현황을 예시를 들어 표로 나타낸 것이다.

〈표 4-83〉 동시수급자격 요건 갖춘 사례의 수급판정 예

(단위: 천원)

구분		상이보상금	참전수당	무공수당	고엽제수당	현행 수급판정	
						①	②
동시 수급자 격 발생 사례	5급 상이 판정	1,602				○	
	베트남전 참전		320				
	무공수훈자: 화랑			385			○
현행은 ① 또는 ② 에서 선택	고엽제후유증: 경도판정				475		○
	① 상이보상금만 수령	1,602					
	② 고엽제+무공수당수령			860			

주: 수급판정기준에 따른 수급액은 2020년 기준을 따름

위 표를 보면 수급자격이 동시에 충족되고 병급을 허용하게 될 경우, 받게 될 수급액은 2,782천원으로 현행에서 받을 수 있는 금액의 두 배 이상이 된다. 보상금과 수당의

23) 사망일시금은 보상금을 받고 있는 대상자가 사망한 경우 그 유족에게 지급하는 위로금적 성격의 현금지원이다. 사망일시금은 보훈대상자 및 유족이 사망할 경우에 지급하는 것으로 병급과 관련한 이슈가 발생하지 않으므로 논의는 보상금과 수당으로 제한한다.

자격요건이 되면 모두 받을 수 있도록 해달라는 요구가 있었고, 일부에서는 수급자격이 동시에 충족되는 경우 병급할 수 있도록 개편해야 한다고 주장한다.

따라서 현행 보상금과 개별수당의 성격을 살펴보고 병급금지의 원칙에 대해 검토할 필요가 있다. 여기서는 보상금과 수당이 발전해 온 배경을 살펴보면서 보상금과 개별수당이 가지는 특성에 대해 논의하고, 보훈제도가 발달된 미국과 캐나다에서 병급하고 있는지에 대해 검토한 뒤, 이를 바탕으로 병급(허용 또는 금지)을 위한 개선 방향을 제시하고자 한다.

2. 보상금과 개별수당 특성

가. 보상금

보훈급여금 유형 중 보상금은 신체적 희생과 공헌의 정도에 따라 상이등급별로 차등 지원하며(국가보훈처, 2020a, p.32), 매월 일정액을 지원하기 때문에 연금성격을 지니고 있다. 지금과 같은 보상금 체계가 확립된 것은 2007년 이후부터다. 2007년 이전 보상금 체계는 기본연금과 부가연금으로 나누어져 있었다. 기본연금은 국가유공자와 그 유족에게 매월 지급하는 연금 성격의 급여였으며, 부가연금은 국가유공자의 ‘희생’과 ‘공헌’의 정도 뿐 아니라 고령과 무의탁 등 기본연금수급자의 개별여건도 함께 고려하여 매월 일정액을 지급했다. 그러나 보상금이 다양하고 복잡하다는 비판이 제기되면서(문형표 외, 2003, p.9) 기본연금과 부가연금간 조종과 통합이 이뤄졌다.

2007년1월부터 부가연금 중 희생과 공헌에 상응한 급여와 기본연금은 보상금으로 통합하고 부가연금 중 개별여건 등을 고려한 급여는 수당으로 조정했다(국가보훈처, 2020b). 따라서 보상금의 역사적 변화 과정을 보면, 보상금의 성격은 신체적 희생과 공헌에 대한 보상적 성격이 공존한다고 볼 수 있다. 이 후 보상금은 급여의 적정성을 강화하기 위해 급여수준을 지속적으로 확대해 왔기 때문에 보상금을 통해 영예로운 생활을 보장할 수 있는 방향으로 개편되어 왔다고 볼 수 있다.

보상금과 그 외 다른 개별 수당에 대한 병급을 지원하려면, 보상금에 희생과 공헌, 개별 여건이 얼마나 반영되었는지 각각 분해하여 그 기여비율을 산정하여 계산할 수 있어야 한다. 그러나 보상금의 전체 금액에 희생정도와 공헌정도가 얼마나 기여하고

있는지 분해하는 것은 가능하지 않다. 희생과 공헌을 무엇으로 볼 것인지가 사회적 역사적 정치적 맥락을 반영하기 때문이다. 예로, 모든 민주주의 국가가 민주발전에 대한 공로를 인정하여 보훈보상을 지원하지 않는다(문형표 외, 2003). 보훈제도가 발달된 대표적인 나라로 언급되는 미국이나 캐나다의 보훈제도 사례에서도 신체적 희생에 대한 보상과 공헌정도에 대한 보상을 따로 구분하여 지급하지 않는다(U.S. Department of Veterans Affairs, 2020d; Veterans Affairs Canada, 2020b). 보상금의 성격이 희생과 공헌의 의미를 모두 내포하고 있고 보상금 수준은 이를 반영한 금액이라고 볼 수 있기 때문이다.²⁴⁾

나. 개별 수당

수당은 보상금 이외의 현금지원으로 특별한 사유에 따라 해당 대상자에게만 지급하는 부가적인 성격의 현금지원이다(국가보훈처, 2020c, p.12). 수당의 종류는 다양하지만, 보훈 대상자 개인이 받을 수 있는 수당은 무공영예수당과, 참전명예수당, 고엽제환자수당이다. 이 중 보상금과의 병급지원 요구가 있는 수당은 무공영예수당과 참전명예수당이다.

무공영예수당은 만 60세 이상 무공수훈자에 대해 5개의 훈격에 따라 월단위로 차등 지급한다. 무공영예수당은 상이자를 대상으로 지급하지 않으며, 무공수훈자인 경우에 지급하는 수당으로 공헌에 대한 보상적 성격을 가진다고 볼 수 있다. 5개의 훈격은 인현, 화랑, 충무, 을지, 태극으로 구분되며, 지급되는 금액은 각각 380,000원, 385,000원, 390,000원, 395,000원, 400,000원으로 훈격간 금액차이가 크지 않다(국가보훈처, 2020년 보훈급여금 등 월 지급액, 2020.9.17. 인출). 과거에 무공영예수당은 보상금이 충분하지 않고 보상금제도의 사각지대에 있는 보훈대상자의 생활안정을 위한 생계비 명목이었다. 그러나 현재는 무공훈장의 영예를 기리기 위해 예우 차원의 수당이지만(국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률 제 16조의 2), 간호수당 외의 수당은 지급명분이 명확하지 않다는 비판도 존재한다(문형표 외, 2003, p.176).

현행 우리나라 보상금제도에서는 희생과 공헌을 따로 구분해서 지급하지 않고 통합

24) 보상금 수준이 희생과 공헌의 정도를 적정히 반영하고 있는가는 여기서는 논외로 한다.

해서 지급하고 있다고 해석할 수 있지만, 무공영예수당은 공헌에 대한 보상적 성격이다. 현재의 보상금과 무공영예수당의 병급은 공헌에 대한 보상을 중복해서 지급하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 보상금과 무공영예수당을 병급하게 하려면 보상금은 희생에 대한 급여로 한정하여, 이에 맞는 급여체제로 개편이 선행되고, 공헌의 정도에 따른 보상체제가 따로 마련되어야 할 것이다. 그러나 이러한 개편은 기존의 보훈보상제도가 발전해 온 과정과 역사성을 흔드는 것으로 병급만을 위한 현실적인 대안으로 보기 어렵다. 또한 현실적으로 실현하기 매우 어려운 대안이다. 객관적인 근거를 바탕으로 명확하게 공헌과 희생을 계산하고 공헌의 정도와 희생의 정도 또한 계산할 수 있어야 하는데 어느 나라에서도 이러한 방식의 산식에 근거한 보훈보상제도를 설계하지 않는다.

참전명예수당은 6.25 및 월남전 참전 유공자 중 65세 이상 되는 자에게 참전의 명예를 기르기 위해 지급하는 수당(참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률 제6조)이며 지급액은 월 단위로 320,000원을 지급하고 있다(국가보훈처, 2020b). 참전명예수당 또한 무공영예수당과 마찬가지로 공헌에 대한 보상이라고 할 수 있다. 두 수당간 차이라면 참전명예수당은 참전에 대한 공헌을 보상하는 것이지만, 무공영예수당은 참전 이상의 공헌을 보상하는 것이다. 따라서 무공영예수당과 참전명예수당의 병급은 참전에 중복 보상적 성격을 지닐 수 있다. 병급을 허용하려면, 무공영예수당에서 참전과 공헌에 대한 기여를 분리할 수 있어야 한다.

고엽제 후유의증수당은 월남전 참전과 국내전방복무 중 고엽제로 인한 후유증 의심 증상이라고 인정되는 경우 장애등급에 따라 경도, 중증도, 고도장애로 나누어 차등지급한다. 경도장애는 475,000원, 중증도 장애는 723,000원, 고도장애는 981,000원 지원하고 있다(국가보훈처, 고엽제 후유(의)증 지원내용, 2020.9.17. 인출). 고엽제후유의증수당은 생활안정과 치료비 지원 명목으로 지원하는 것으로 신체적 희생에 대한 보상이라고 볼 수 있다. 그러나 신체적 희생은 참전이 없다면 발생하지 않는다. 마찬가지로 무공 또한 참전이 없다면 발생하지 않는다. 따라서 보상금과 참전수당, 무공수당, 고엽제수당은 공통적으로 참전에 대한 공헌을 보상하는 것을 포함하고 있다고 할 수 있다.

3. 보상금과 개별수당 병급 개선 방향

이상의 논의를 바탕으로 보상금과 개별 수당의 성격을 공헌과 희생의 의미가 있는지에 따라 분류하면 아래 표와 같다. 앞서 논의했듯이 보상금과 참전수당, 무공수당, 고엽제수당은 참전이라는 공헌이 있다. 보상금과 수당의 병급을 위해서는 각 보상금과 수당 금액에서 참전과 무공이 기여하는 정도, 상이정도 등을 분리해 낼 수 있어야 한다. 보상금의 발전과정에서 보듯이 보상금은 희생과 공헌을 포함하고 있고, 역사적 맥락에서 개별 수당은 보상금 지급 수준이 낮을 때 보완하기 위해 도입되었기 때문에 보상금 수준의 적정성이 확보되는 시점에서는 폐지되어야 한다는 주장(문형표 외, 2003, p.176)도 존재한다. 또한 무공수당, 참전수당, 고엽제 수당은 기본적으로 참전이라는 공헌이 포함되어 있다. 무공수당은 참전이라는 공헌 외에 무공이라는 공헌이 있고 고엽제수당은 참전으로 인한 신체적 피해에 대한 보상으로 볼 수 있다.

〈표 4-84〉 보상금과 수당의 특성

성격		상이보상금	참전수당	무공수당	고엽제수당
공헌	참전	○	○	○	○
	무공			○	
희생	상이자	○			
	치료비				○

현행 상이보상금과 개별 수당과의 병급은 무공수당과 고엽제 수당만 허용하고 있지만, 가능한 병급 조합은 아래 표처럼 제시할 수 있다. 그러나 표에서 보다시피 병급은 공헌에 대한 보상을 중복지원하거나 희생에 대한 보상을 중복지원하는 것이다,

상이보상금은 참전수당, 무공수당, 고엽제수당 중 어느 수당과 병급하더라도 중복지급적 성격을 갖게 되지만, 특히 고엽제수당과는 공헌에 대한 보상을 중복지원하고 희생에 대한 보상을 중복지원하는 복합적인 중복지원 특성을 갖게된다. 참전수당은 가장 기본적인 공헌에 대한 보상으로 보상금과 다른 수당에도 적용되는 공헌으로 다른 급여와의 병급은 공헌을 기본적으로 중복 보상하게 한다.

〈표 4-85〉 보상금과 개별수당 병급조합 유형

성격		병급 조합 유형											
		①②		①③		①④		②③		②④		③④	
공헌	참전	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
	무공				○				○			○	
희생	상이자	○		○		○							
	치료비						○				○		○
중복		공헌		공헌		공헌 희생		공헌		공헌		공헌	

주: ①은 상이보상금 ②는 참전수당 ③은 무공수당 ④는 고엽제 수당을 의미

병급조합이 가능하려면, 희생과 공헌에 대한 기여를 분리하여 계산해야 한다. 공헌과 희생이 기여한 정도를 계산할 수 있다고 하더라도 이를 반영하는 것은 보상금체계를 매우 복잡하게 할 뿐만 아니라, 계량화 과정에서 주관적 요소의 개입 우려 등으로 병급조합에는 한계가 있다.



제5장

저소득 보훈대상자 사각지대 해소 방안

제1절 저소득 보훈대상자 사각지대 현황

제2절 저소득 보훈대상자 적정보장 방안 검토

제3절 사각지대 해소 방안

제 5 장

저소득 보훈대상자 사각지대 해소 방안

제1절 저소득 보훈대상자 사각지대 현황

1. 검토 배경

보훈제도는 보훈대상자의 국가를 위한 희생과 공헌에 대한 보상을 통해 보훈대상자와 유족의 안정된 삶을 보장하고, 이들의 희생과 공헌을 존중하도록 하는데 목적이 있으며, 보훈대상자의 소득보장 및 추가적인 비용발생에 대한 보전 등의 측면에서 사회보장제도와 긴밀한 관련성을 맺고 있다(안상훈 외, 2014, p.99). 우리나라는 사회보장제도를 통해서 소득상실, 은퇴, 질병 등 다양한 사회적 위험에 대비하고, 국민들의 삶의 질을 증진하고 있다. 우리나라의 사회보장제도는 사회보험, 공공부조, 사회서비스, 각종 수당 등으로 구성되어 있다. 이 중 공공부조제도인 국민기초생활보장제도는 1차 사회안전망의 역할을 수행하고 있으며, 국민연금과 건강보험을 비롯한 각종 사회보험제도와 기초연금, 아동수당과 같은 보편적 수당, 사회서비스 등이 2차 사회안전망을 구성하고 있다. 이처럼 사회보장제도가 빠른 속도로 확충되면서 보건복지예산도 해마다 큰 폭으로 증가하고 있다. 2010년 19.5조에서 2020년 51.2조로 10년 사이에 2.6배 이상 증가했고, 2020년 예산의 경우 전년 대비 14.0% 증가하여 정부예산 전체 증가율 5.5%를 크게 상회한다(e-나라지표, 보건복지부 일반회계 예산현황).

한편, 보훈제도는 초기 전몰·전상군경 등 호국 영역에서 독립·민주 영역으로 대상범위가 확대되었고, 최근에는 일반 국가유공자의 희생과 공헌이 구분되는 보훈보상대상자까지 보훈의 영역이 확대되었다. 최근 10년간 보훈보상금의 지급 대상과 금액의 변화과정을 살펴보면, 2010년 499천명에 대해 26,494억원을 지급하던 것이 2019년에는 고령의 보훈대상자 사망 등에 따라 대상은 472천명으로 감소했지만 지급액은 41,655억원으로 큰 폭으로 증가하였다(e-나라지표, 보훈 보상금 지급 현황).

우리나라의 사회보장제도와 보훈제도가 위와 같이 크게 확대되었음에도 불구하고 보훈제도가 여전히 보훈대상자의 사회적 위험을 충분히 보장하고 있지 못하다는 비판

이 존재하고 있다. 이 같은 비판의 가장 큰 이유로 저소득 보훈대상자의 사각지대를 꼽을 수 있다. 보훈제도가 확대되면서 대상 포괄성(coverage) 측면에서의 사각지대는 상당히 많이 해소되었지만, 보장수준의 적정성, 즉 생계보장 측면에서의 사각지대는 아직도 상당부분 존재하는 것으로 파악되고 있다.

저소득 보훈대상자의 생계보장 수준을 제고하기 위하여 생활조정수당제도를 도입하여 점진적으로 대상과 지원수준을 확대하는 방향으로 제도가 확대되고 있다. 저소득 일반국민은 국민기초생활보장제도가 최후의 사회안전망 역할을 하는 한편, 저소득 보훈대상자의 경우는 국민기초생활보장제도와 더불어 생활조정수당을 지급받을 수 있고, 보호의 욕구가 있는 저소득 대상자들에 대해서는 요양지원·재가복지 등의 보훈복지를 동시에 제공하고 있다.

이 같이 국가유공자 및 선순위 유족 중 생계곤란자 지원을 위한 생활조정수당제도를 운영하고 있지만 보훈대상자의 최저보장수준에 대한 명확한 기준이나 목표가 부재하고 생활조정수당의 지원범위와 수준의 한계로 낮은 상이등급자 등 보훈급여 수급액이 낮은 보훈대상자와 보훈급여금 미수급자를 중심으로 보훈의 생계보장 측면에서의 사각지대가 발생하고 있는 실정이다. 보훈대상자의 최저보장수준에 대한 명확한 기준이나 목표 부재로 대상별로 보장되는 소득수준의 편차가 크고, 경우에 따라 소득역전에 따른 형평성 문제도 유발하고 있다. 기초연금에 ‘기준연금액’ 또는 ‘소득재분배급여(A급여)’에 따른 산식’을, 기초생활보장제도의 생계급여가 기준중위소득의 30%와 같이 명확한 기준을 가지고 있는 것과 차이를 보인다. 생활조정수당은 보상금+보훈수당+공공부조를 통해서도 일정 소득수준에 미달할 경우 지원하는 보충적 제도이나 기능을 제대로 할 수 있도록 설계되지 못한 측면이 존재한다.

일반 사회보장제도와와의 관계 설정에 있어서 공공부조제도의 보충성 원칙에 따라 생활조정수당, 독립유공자(손)자녀 생활지원금, 참전명예수당, 고엽제후유의증수당의 일부를 제외한 나머지 모든 보훈급여를 소득으로 산입함으로써 기초생활보장제도 선정과 급여 수준에 영향을 받고 있다. 기초생활보장제도는 보충성의 원칙이 적용됨에 따라 여타의 모든 소득을 합산하더라도 최저생계비 수준(생계급여는 기준중위소득의 30%)에 미치지 못하는 경우에 그 부족분만큼 급여를 지급하는 방식을 따르고 있다. 그러나 저소득 보훈대상자의 경우는 최저생활보장이라는 일반 국민으로서 누릴 수 있는 권리에 더하여 희생과 공헌에 대한 보상 또는 예우가 부가되어야 함에도 이 같은 공공

부조의 보충성의 원칙에 따라 실질적인 보상 또는 예우가 보장되지 못하는 문제가 존재하는 것이다.

따라서 보훈대상자들에 대해서 최저생계보장 수준을 넘어 희생과 공헌에 대한 보상 또는 예우가 필요하다는 것에 대한 사회적 합의가 이루어질 경우 그 적정수준을 어떻게 설정할 것인가, 그리고 설정된 적정수준을 어떻게 보장할 것인가 하는 과제가 존재한다.

2. 보훈대상자 유형별 소득분포 및 구성

가. 보훈대상자 가구소득(빈곤) 현황

2018년에 수행된 『2018년 국가보훈대상자 생활실태조사』 자료를 이용해서 보훈대상자 가구의 소득계층별 규모를 추정한 결과(임완섭, 2018, p.372)는 아래 표와 같다.

소득계층을 저소득층, 중간소득계층(중산층), 고소득층으로 구분하고, 저소득층을 다시 생계급여 기준선인 기준중위소득의 30%와 교육급여 및 차상위계층 기준선인 기준중위소득의 50%로 구분해서 살펴보면 다음과 같다. 시장소득에 보훈급여금을 비롯한 공적이전소득을 합한 경상소득을 기준으로 보면, 기준중위소득 30% 미만의 극빈층은 전체 보훈대상자의 7.5%, 30~50%의 빈곤층은 17.1%로 이들 모두를 합한 상대적 빈곤선 아래에 있는 보훈대상자는 24.6%에 달한다. 그리고 통상적인 중산층의 기준인 기준중위소득 50% 이상 150% 미만 구간에는 57.8%의 보훈대상자가 분포하고 있으며, 기준중위소득 150% 이상의 고소득층에는 17.6%의 보훈대상자가 분포하고 있다.

경상소득에서 조세와 사회보장분담금(사회보험료)을 제외한 가처분소득을 기준으로 살펴보면, 기준중위소득 50% 기준 보훈대상자 가구의 빈곤율은 27.2%에 달하고, 기준중위소득 30% 미만에 속한 심각한 빈곤에 처한 가구의 비율도 9.0%에 달하는 것으로 나타났다. 보훈대상 가구 수(약 60만 가구)를 기준으로 전체 빈곤가구는 18만2천 가구이며, 심각한 빈곤가구는 6만 가구로 추정된다(임완섭, 2018, p.372).

〈표 5-1〉 보훈대상자 가구의 소득계층별 규모 추정

(단위: 천명, %)

구분	기준중위소득	저소득층 : ① + ②			중간소득계층 (50~150%)	고소득층 (150%이상)	합계
		빈곤층① (30%미만)	빈곤층② (30~50%)	50%미만			
경상소득 적용		50.3 (7.5)	114.3 (17.1)	164.6 (24.6)	386.2 (57.8)	117.6 (17.6)	668.5 (100.0)
가처분소득적용		60.4 (9.0)	121.1 (18.1)	181.6 (27.2)	394.7 (59.0)	92.3 (13.8)	668.5 (100.0)
시장소득적용		296.4 (44.3)	73.6 (11.0)	370.0 (55.4)	241.5 (36.1)	57.0 (8.5)	668.5 (100.0)

자료: 임완섭 외. (2018). 2018년 국가보훈대상자 생활실태조사. p.372.

아래 표는 성별, 연령대, 보훈대상자 유형별로 가처분소득을 적용하여 소득계층별 분포를 추정한 결과이다(임완섭, 2018, p.370). 성별로는 여성 보훈대상자에 비해 남성 보훈대상자의 빈곤율이 높게 나타나고, 중간소득계층에서는 여성의 비율이 높으며, 고소득층에서는 다시 남성의 비율이 조금 더 높게 나타난다. 연령대별로는 연령이 높을수록 빈곤율이 높은 것으로 확인된다. 특히 80대 이상의 경우 42.9%가 빈곤층에 속하는 것으로 나타났다. 중간소득계층에서는 60대와 70대의 비중이 크고, 고소득층에서는 50대의 비중이 가장 큰 것으로 확인된다.

〈표 5-2〉 보훈대상자 가구의 소득계층별 분포 추정 : 경상소득 적용

(단위: %)

구분 \ 기준중위		저소득층 : ① + ②			중간소득계층 (50~150%)	고소득층 (150%이상)	합계
		빈곤층① (30%미만)	빈곤층② (30~50%)	50%미만			
전 체		7.5	17.1	24.6	57.8	17.6	100.0
성별	남성	8.0	17.5	25.5	56.2	18.4	100.0
	여성	5.9	15.7	21.7	63.4	14.9	100.0
연령 대별	40대 이하	0.7	2.7	3.5	61.0	35.6	100.0
	50대	0.7	4.5	5.2	51.0	43.8	100.0
	60대	1.8	10.3	12.1	63.9	24.0	100.0
	70대	7.0	19.3	26.3	63.7	10.0	100.0
	80대 이상	16.0	27.0	42.9	47.8	9.3	100.0

자료: 임완섭 외. (2018). 2018년 국가보훈대상자 생활실태조사. p.369.

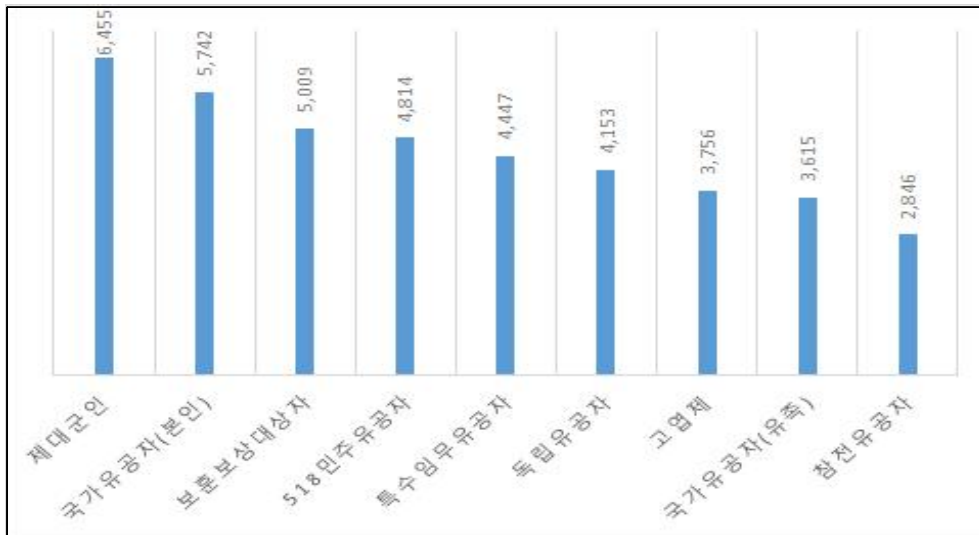
보훈유형 및 상이등급별로 볼 때 참전유공자, 상이등급 7급, 무공수훈자의 유족 등 보훈급여를 수급하지 못하거나 수급액이 낮은 보훈대상자일수록 저소득층 비중이 높은 것으로 확인된다. 특히 국가유공자에 비해 그 유족은 빈곤율, 생계급여 수급률, 자가 미거주율에서 모두 높은 수준을 보이고 있어 이들을 중심으로 사각지대 해소를 위한 대책이 필요한 것을 알 수 있다.

나. 보훈대상 유형별 현황

대상분류별 연평균 가구소득을 살펴보면, 제대군인이 6,455만원으로 가장 높고, 다음으로 국가유공자(본인) 5,742만원, 보훈보상대상자 5,009만원, 5·18 민주유공자 4,814만원 등의 순으로 높은 것으로 확인된다. 한편, 참전유공자의 연평균 소득은 2,846만원으로 보훈유형 중 가장 낮은 것으로 확인된다. 그 다음으로 국가유공자(유족) 3,615만원, 고엽제 3,756만원, 독립유공자 4,153만원 등의 순으로 나타났다(임완섭 외, 2018, p.177).

[그림 5-1] 보훈유형별 평균 가구경상소득

(연간, 단위: 만원)

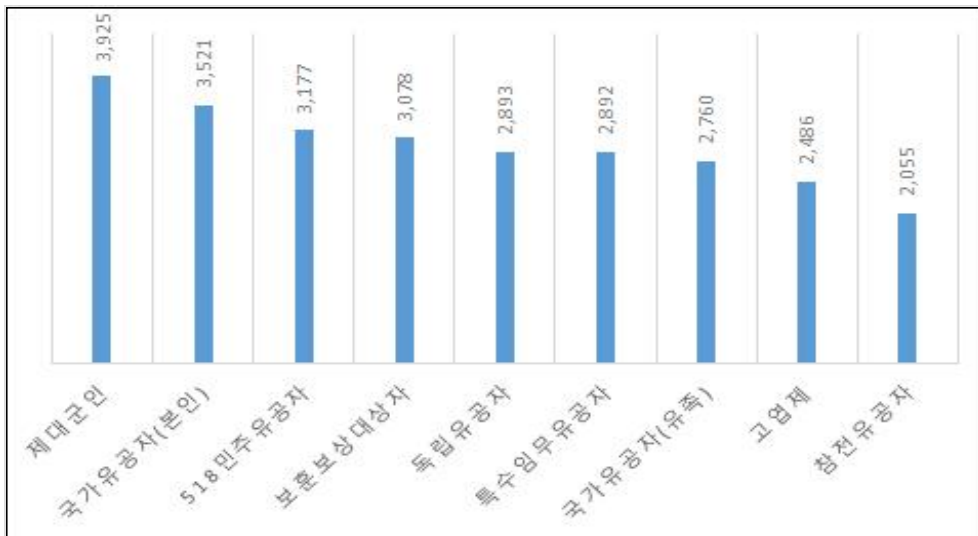


자료: 임완섭 외. (2018). 2018년 국가보훈대상자 생활실태조사. p.177 저자 재구성.

상기의 결과는 가구원 수와 관계없이 가구의 경상소득을 보여주는 것으로써, 가구원 수가 많을수록 가구소득이 높아지는 경향을 통제하기 위하여 균등화한 값으로 비교해 보면 아래 표와 같다. 균등화 경상소득으로 보면, 가구소득과 마찬가지로 제대군인의 소득이 가장 높고 다음으로 국가유공자(본인)의 순으로 나타났다. 이어서 5·18 민주유공자와 보훈보상대상자가 순서를 바꾸어 각각 3번째와 4번째로 높은 소득을 얻는 것으로 확인된다. 가구 소득과 마찬가지로 참전유공자의 균등화 소득이 가장 낮고, 고엽제, 국가유공자(유족)의 순으로 낮은 것으로 확인된다.

[그림 5-2] 보훈유형별 평균 균등화 경상소득

(단위: 만원)



자료: 국가보훈처·통계청, 「2018년 국가보훈대상자 생활실태조사」 원자료

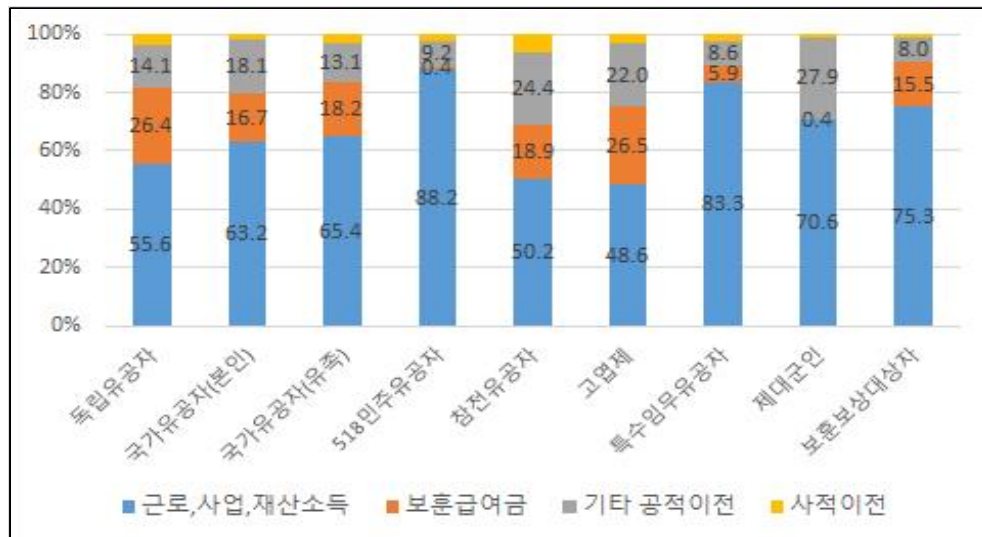
보훈대상 유형별로 가구소득의 구성을 살펴보면, 근로·사업·재산소득(1차 소득)의 비중이 가장 높은 대상자는 5·18 민주유공자로서 그 비중이 90%에 육박한다. 보훈급여금과 공적이전소득의 합이 10%를 넘지 않는다. 소득이 가장 높은 제대군인과 국가유공자(본인)의 경우를 살펴보면, 먼저 제대군인의 경우 1차 소득의 비중이 70%를 상회하고 기타 공적이전소득의 비중이 28%에 달하는 한편 보훈급여금의 비중은 0.4%에 불과하다. 국가유공자(본인)의 경우는 1차 소득의 비중이 63.2%로 비교적 높은 편이지만 보훈급여금과 기타공적이전소득의 비중도 17% 내외로 적지 않은 비중을 차지하

고 있는 것을 알 수 있다. 소득이 가장 낮은 참전유공자와 고엽제 후유(의)증자의 경우는 1차 소득의 비중이 50%로 내외로 가장 낮은 한편 보훈급여금의 비중이 19%(참전유공자)에서 26.5%(고엽제) 정도이고, 기타 공적이전소득의 비중도 23% 내외로 나타나 보훈급여금과 공적이전소득의 비중이 1차 소득의 비중과 거의 비슷한 수준으로 나타났다. 낮은 소득군에 속하는 국가유공자(유족)의 경우는 1차 소득의 비중이 앞선 두 집단에 비해 높은 65% 정도 수준이고, 보훈급여금과 기타 공적이전소득의 합은 그 절반 정도에 그치는 것으로 나타났다.

이 같은 결과로부터 저소득 군에 속하는 참전유공자와 고엽제 후유(의)증환자는 낮은 근로능력으로 인해 1차 소득의 비중이 작고, 여타 유형에 비해 보훈급여금의 비중이 큰 편이지만, 보훈급여 이외의 기타 공적이전 소득의 비중도 상대적으로 더 크다는 사실을 알 수 있다. 이 같은 결과는 이들 대상자들이 낮은 근로능력으로 인해 자력 보호가 힘든 상황에서 공적인 보호 혹은 보장을 보훈제도보다 일반 사회보장제도에 더 크게 의존하고 있다는 사실을 보여준다. 그리고 보훈제도의 사각지대 해소 측면에서 이들이 중요한 대상이 될 수 있다는 점을 시사한다.

[그림 5-3] 보훈대상 유형별 가구소득 구성

(단위: %)

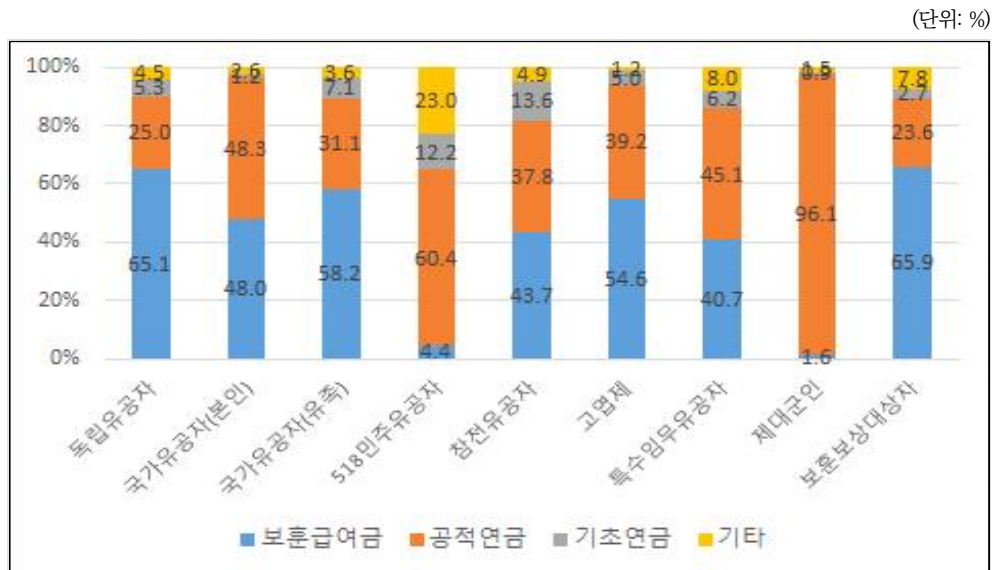


자료: 국가보훈처·통계청, 「2018년 국가보훈대상자 생활실태조사」 원자료

아래 그림은 보훈대상 유형별 공적이전소득의 구성 현황을 보여준다. 공적이전소득을 보훈급여금, 공적연금, 기초연금, 기타(양육수당, 근로·자녀장려금, 장애수당, 기초생활보장 급여, 기타정부보조금)의 4가지 유형으로 구분해서 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 보훈급여금의 비중이 가장 큰 집단은 보훈보상대상자(65.9%)이고, 다음으로 독립유공자(65.1%), 국가유공자(유족)(58.2%)의 순으로 확인된다. 가장 작은 집단은 제대군인과 5·18 민주유공자로 각각 1.6%와 4.4%에 불과하다. 대신 제대군인은 집단 특성상 공적연금의 비중(96.1%)이 절대적으로 크고, 5·18 민주유공자의 경우도 60.5%에 달해 두 번째로 높은 비중을 보인다. 한편, 가장 소득이 낮은 참전유공자의 경우는 보훈급여금의 비중이 43.7%로 절반에 미치지 못하는 한편, 공적연금(37.8%)과 기초연금(13.6%)의 비중이 다른 유형에 비해 상대적으로 큰 것으로 확인된다.

[그림 5-4] 보훈대상 유형별 가구 공적이전소득 구성



자료: 국가보훈처·통계청, 「2018년 국가보훈대상자 생활실태조사」 원자료

보훈대상자 유형별 기초생활보장 수급가구 분포는 아래 두 개의 표와 같다. 먼저, 생계급여 수급 현황을 살펴보면, 보훈대상자 전체 생계급여 수급률은 2.2%로 일반국민 생계급여 수급률(3.4%)보다 1.2%포인트 낮은 수준이다. 저소득 보훈대상자들의 경우 보훈급여금을 비롯해 생활조정수당 등을 지원받음으로써 일반 저소득층보다 생계급여

수급률이 낮게 나타나는 것으로 해석할 수 있다. 수급률이 가장 높은 대상은 5·18 민주유공자로 5.6%에 달한다. 이는 같은 해 일반국민 생계급여 수급률보다 2.2%포인트 높은 수준이다. 다음으로 높은 집단은 독립유공자(4.3%)와 보훈보상대상자(4.2%)로 이들 모두 일반 국민 수급률을 상회한다. 소득수준이 가장 낮은 참전유공자의 경우는 3.3%로 일반국민의 수급률과 비슷한 수준을 보이지만, 보훈대상자 전체의 생계급여 수급률보다는 1.1% 포인트 높다. 한편, 가장 낮은 수급률을 보이는 집단은 제대군인(0.3%), 국가유공자(본인)(0.6%), 국가유공자(유족)(1.6%) 등의 순으로 나타났다.

〈표 5-3〉 보훈대상자 유형별 생계급여 수급 현황

(단위: %)

구분		비수급	생계급여 수급				계
			소계	일반수급	조건부수급	특례수급	
대상 분류	독립유공자	95.7	4.3	3.5	0.8	0.0	100.0
	국가유공자(본인)	99.4	0.6	0.5	0.0	0.0	100.0
	국가유공자(유족)	98.4	1.6	1.3	0.2	0.0	100.0
	5·18민주유공자	94.4	5.6	4.7	0.9	0.0	100.0
	참전유공자	96.7	3.3	2.9	0.3	0.1	100.0
	고엽제	98.2	1.8	1.2	0.6	0.0	100.0
	특수임무유공자	97.4	2.6	2.3	0.4	0.0	100.0
	제대군인	99.7	0.3	0.3	0.0	0.0	100.0
	보훈보상대상자	95.8	4.2	2.6	1.3	0.3	100.0
전체		97.8	2.2	1.9	0.2	0.1	100.0

자료: 임완섭 외. (2018). 2018년 국가보훈대상자 생활실태조사. p.156.

한편, 보훈대상자 유형별 의료급여 수급 현황은 아래 표와 같다. 의료급여 수급자는 기본적으로 기준중위소득의 40% 이하에 분포하는 것으로 대표적인 저소득층으로 분류된다. 먼저, 보훈대상자 전체의 의료급여 수급률은 7.1%로 같은 해 일반 국민 수급률 2.9%를 크게 상회한다. 이처럼 일반 국민 수급률을 크게 상회하는 가장 큰 이유로 보훈대상자 의료급여 수급률에는 국가유공자 무료진료가 포함되어 있기 때문이다. 그러나 국가유공자 무료진료 수급률 3.5%를 제외한 기초생활보장제도 의료급여 수급률만 보더라도 3.6%로 전체 수급률을 상회한다. 이는 일반국민에 비해 노인인구 구성비가 큰 보훈대상자의 인구특성을 반영한 결과로 볼 수 있다.

유형별 의료급여 수급 현황을 살펴보면, 5·18 민주유공자의 수급률이 17.3%로 가

장 높아 이들 집단의 생계급여 수급률이 높은 상기의 결과와 일관된다. 다음으로 특수임무유공자(10.2%), 참전유공자(9.3%), 고엽제후유의증자(9.0%) 등의 순으로 높게 나타났다. 한편, 의료급여 수급률이 가장 낮은 집단은 제대군인으로 0.9%에 불과하다. 다음으로 국가유공자(본인)(5.8%), 보훈보상대상자(5.9%), 국가유공자(유족)(6.0%) 등의 순으로 낮은 수급률을 보인다.

〈표 5-4〉 보훈대상자 유형별 의료급여 수급 현황

(단위: %)

구분		비수급	의료급여 수급				계
			소계	1종	2종	국가유공자 무료진료	
대상 분류	독립유공자	92.8	7.2	4.0	0.2	3.0	100.0
	국가유공자(본인)	94.2	5.8	1.6	0.4	3.9	100.0
	국가유공자(유족)	94.0	6.0	2.8	1.4	1.8	100.0
	5·18민주유공자	82.7	17.3	12.5	1.2	3.5	100.0
	참전유공자	90.7	9.3	3.2	1.0	5.2	100.0
	고엽제	91.1	9.0	3.4	0.7	4.8	100.0
	특수임무유공자	89.9	10.2	3.0	4.4	2.8	100.0
	제대군인	99.1	0.9	0.6	0.1	0.3	100.0
	보훈보상대상자	94.1	5.9	2.6	2.5	0.7	100.0
전체		92.9	7.1	2.7	0.9	3.5	100.0

자료: 임완섭 외. (2018). 2018년 국가보훈대상자 생활실태조사. p.156.

이상과 같은 분석결과가 시사하는 것은 기초보장 수급비율이 높고, 소득구성에서 기초보장 급여의 비중이 큰 참전유공자의 경우는 보훈제도의 보장수준을 강화할 필요가 있다는 것이다. 보충성 원리를 적용하면서 최후의 사회안전망 역할을 하는 기초생활보장제도 체계 하에서 이들의 적정보장 수준을 제고하는 동시에 보훈제도의 역할을 강화하기 위해서는 생활조정수당 등을 통한 보훈의 소득 보장지원을 강화하는 동시에 기초생활보장제도 선정에 있어서 소득으로 간주되지 않는 보훈급여금의 비중을 높이는 방향으로의 제도개선 노력이 필요하다는 정책함의를 제공한다.

다. 보훈대상 상이등급별 현황

상이등급별 평균 가구경상소득을 살펴보면 아래 그림과 같다. 가장 소득이 높은 집단은 1급 1항으로 6,562만원에 달한다. 다음으로는 1급 2항이 약 1천만원 가량 낮은 5,563만원이고, 이후 7급, 6급 2항, 6급 1항, 3급, 5급이 4천2백만원에서 4천5백만원 정도로 비슷한 수준으로 확인된다. 그리고 4급, 1급 3항, 2급이 3천만원 후반대로 소득 하위집단을 형성하고 있다. 그리고 6급 3항의 경우 1,956만원으로 2천만원에 미치지 않는 가장 낮은 소득을 얻는 것으로 나타났지만 유효 표본 수(2개)가 작아 의미를 부여하기 어렵다. 상이정도가 가장 미약한 7급의 소득이 세 번째로 높은 것은 상대적으로 높은 근로능력과 낮은 연령대로 인해 근로소득 등 1차 소득의 비중이 높기 때문인 것으로 해석할 수 있다.

[그림 5-5] 상이등급별 평균 가구경상소득

(연간, 단위: 만원)



자료: 국가보훈처·통계청, 「2018년 국가보훈대상자 생활실태조사」 원자료

상기의 결과는 가구 규모에 따른 소득의 차이를 통제하지 않은 결과로써, 아래 그림과 같이 균등화 경상소득으로 계산해 보면 실질적인 소득수준의 차이를 비교할 수 있다. 균등화 경상소득으로 보더라도 가장 소득이 높은 집단은 상이등급 1급 1항으로

4,850만원에 달한다. 다음으로 높은 집단은 1급 2항으로 3,864만원에 달한다. 1급 1항에 비해 약 1천만원 가량 낮은 수준이다. 이후 1급 3항, 3급, 5급, 7급, 2급, 6급 2항, 6급 1항이 3천만원 내외로 비슷한 수준을 보인다. 6급 3항이 1,713만원으로 가장 낮은 것으로 나타났지만 유효 표본 수(2개)가 작아 의미를 부여할 수 없다.²⁵⁾ 이 같은 결과는 평균 가구소득이 상이등급에 완전히 비례하지 않는다는 것을 보여주는데, 이는 상이등급에 따라 보훈급여금과 근로소득 등 1차 소득의 구성이 달라질 수 있다는 것과 관련이 있다. 7급을 예로 들면 이들 집단은 비교적 경미한 상이로 인해 근로능력이 상대적으로 커서 1차 소득의 비중이 상당히 높기 때문에 낮은 보훈 급여금에도 불구하고 총소득은 상대적으로 낮지 않게 나타나는 것이다.

[그림 5-6] 상이등급별 평균 균등화 경상소득

(단위: 만원)



자료: 국가보훈처·통계청, 「2018년 국가보훈대상자 생활실태조사」 원자료

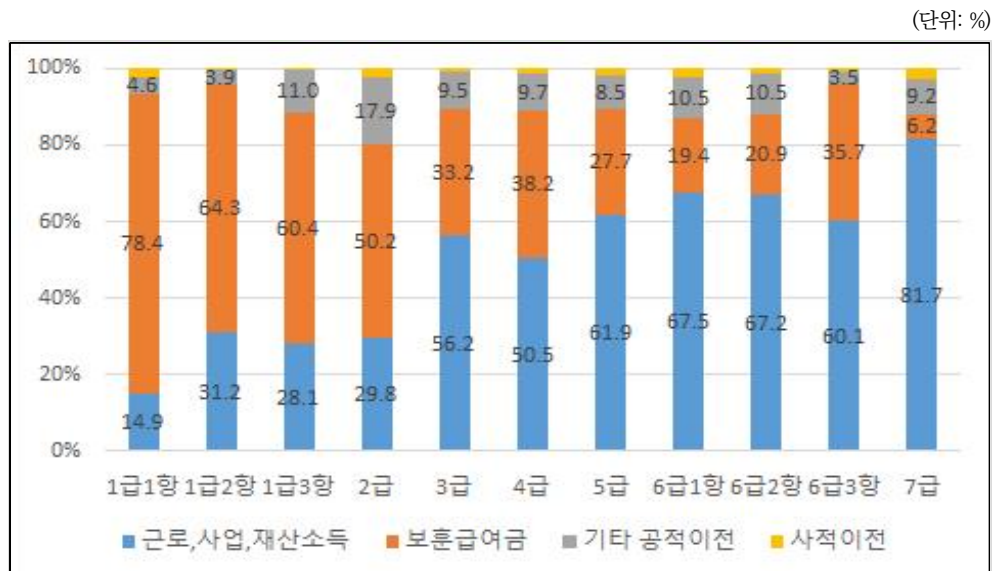
상이등급별 소득원천별 비중의 분포를 보면 아래 그림과 같다. 완전히 비례하는 것은 아니지만 상이등급이 높을수록 근로·사업·재산소득(1차 소득)의 비중이 작아지는

25) 표본 수는 1급 1항 6개, 1급 2항 27개, 6급 3항 2개로 이들의 소득수준과 소득구성에 대해서는 의미를 부여하기 어렵다. 다만 1급 1항과 1급 2항을 합산할 경우 의미 있는 설명이 가능할 수 있다.

	1급1항	1급2항	1급3항	2급	3급	4급	5급	6급1항	6급2항	6급3항	7급
N	6	27	41	67	320	87	312	217	550	2	801

반면, 보훈급여금의 비중이 커지는 뚜렷한 경향을 확인할 수 있다. 소득수준이 가장 높은 1급 1항의 경우 1차 소득의 비중이 14.9%에 지나지 않지만 보훈급여금의 비중이 78.4%로 절대적으로 크며, 보훈급여금을 제외한 기타 공적이전소득의 비중도 4.6%에 달한다. 반면, 상이등급이 가장 낮은 7급의 경우 1차 소득의 비중이 81.7%로 가장 높은 반면, 보훈급여금의 비중은 6.2%에 불과한 것으로 나타났다.

[그림 5-7] 상이등급별 가구소득 구성

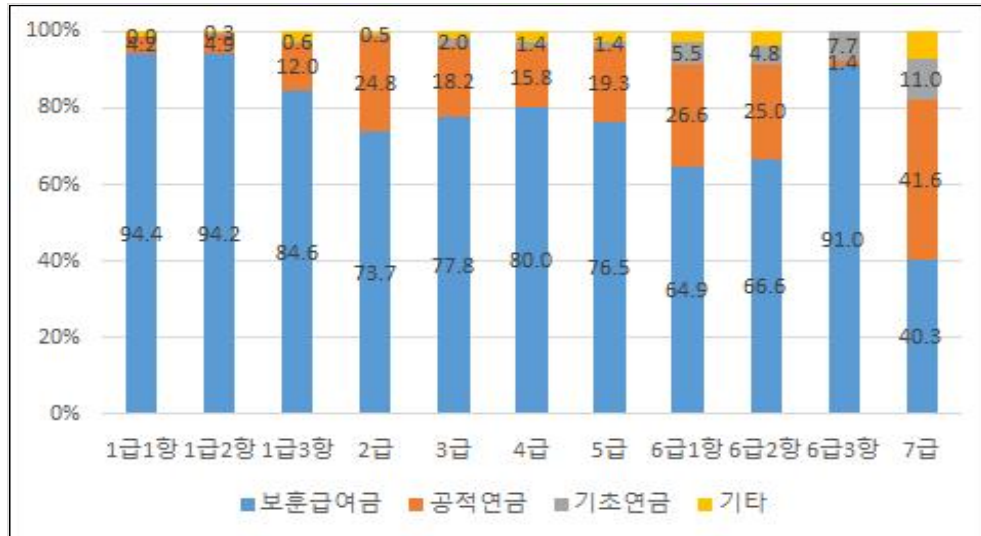


자료: 국가보훈처·통계청, 「2018년 국가보훈대상자 생활실태조사」 원자료

상이등급별로 1차 소득과 사적이전소득을 제외한 공적이전소득의 구성 현황은 아래 그림과 같다. 공적이전소득은 보훈급여금, 공적연금, 기초연금, 기타 공적이전소득(양육수당, 근로·자녀장려금, 장애수당, 기초생활 급여, 기타정부보조금)으로 구성된다. 1급 1항의 경우 보훈급여금의 비중이 94.4%로 대부분을 차지하고, 공적연금이 4.2%를 차지하는 것으로 나타났다. 1급 2항도 비슷한 구성이다. 이하 6급 2항까지는 보훈급여금이 60%대 중후반에서 80% 정도까지의 비중을 차지하고 공적연금이 15%에서 25% 정도의 비중을 차지하는 것으로 확인된다. 7급의 경우는 보훈급여금이 40.5%, 공적연금이 41.6%로 거의 비슷한 구성비를 가지고 있고, 기타 공적이전소득이 비중도 11.0%로 여타 상이등급자보다 높은 구성비를 보여준다.

[그림 5-8] 상이등급별 가구 공적이전소득 구성

(단위: %)



자료: 국가보훈처·통계청, 「2018년 국가보훈대상자 생활실태조사」 원자료

상이등급별 기초생활보장 생계급여 수급자 현황은 아래 표와 같다. 상이등급별 생계급여 수급자 비율은 아래 표에는 제시되어 있지 않지만 등급 비대상(8,031명)의 수급률이 2.6%로 보훈대상자 전체 수급률 2.2%를 상회함에 따라 상이등급자의 수급률은 전체적으로 낮은 수준을 보인다. 유효 표본 수가 200건을 초과하는 3급, 4급, 6급1항, 6급2항, 7급의 수급률을 보더라도 보훈대상자 전체 수급률을 모두 하회하며, 이 중에서 7급의 경우 1.9%로 상대적으로 높은 수급률을 보인다.

<표 5-5> 상이등급별 생계급여 수급 현황

(단위: %)

구분		비수급	생계급여 수급				계
			소계	일반수급	조건부수급	특례수급	
상이등급 분류	1급 1항	86.5	13.5	0.0	0.0	13.5	100.0
	1급 2항	96.9	3.1	0.0	3.1	0.0	100.0
	1급 3항	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	2급	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	3급	99.8	0.2	0.2	0.0	0.0	100.0
	4급	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0

구분		비수급	생계급여 수급				계
			소계	일반수급	조건부수급	특례수급	
	5급	98.7	1.3	1.3	0.0	0.0	100.0
	6급 1항	99.1	0.9	0.8	0.0	0.1	100.0
	6급 2항	99.6	0.5	0.3	0.2	0.0	100.0
	6급 3항	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	7급	98.2	1.9	1.6	0.2	0.0	100.0
전체		97.8	2.2	1.9	0.2	0.1	100.0

자료: 국가보훈처·통계청, 「2018년 국가보훈대상자 생활실태조사」 원자료

상이등급별 기초생활보장 의료급여 수급자 현황은 아래 표와 같다. 상이등급별 의료급여 수급자 비율은 아래 표에는 제시되어 있지 않지만 등급 비대상(8,031명)의 수급률이 7.3%로 보훈대상자 전체 수급률 7.1%를 상회함에 따라 상이등급자의 수급률은 전체적으로 낮은 수준을 보인다. 다만, 유효 표본 수가 200건을 초과하는 3급, 4급, 6급1항, 6급2항, 7급 중에서 6급 1항(8.4%)과 7급(8.2%)이 보훈대상자 평균 수급률을 상회하며, 6급 2항(7.0%)은 평균 수급률과 비슷한 수준으로 확인된다.

〈표 5-6〉 상이등급별 의료급여 수급 현황

(단위: %)

구분		비수급	의료급여 수급				계
			소계	1종	2종	국가유공자 무료진료	
상이등급 분류	1급 1항	86.5	13.5	0.0	0.0	13.5	100.0
	1급 2항	94.8	5.2	0.0	3.1	2.1	100.0
	1급 3항	96.3	3.7	1.9	1.9	0.0	100.0
	2급	94.2	5.8	1.7	3.0	1.1	100.0
	3급	95.8	4.2	1.5	0.6	2.1	100.0
	4급	95.8	4.2	3.5	0.0	0.7	100.0
	5급	96.5	3.5	1.2	0.2	2.1	100.0
	6급 1항	91.6	8.4	5.7	0.0	2.7	100.0
	6급 2항	93.0	7.0	1.8	3.2	2.0	100.0
	6급 3항	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	7급	91.8	8.2	3.0	0.8	4.5	100.0
전체		92.9	7.1	2.7	0.9	3.5	100.0

자료: 국가보훈처·통계청, 「2018년 국가보훈대상자 생활실태조사」 원자료

라. 소득수준별 보훈대상자 분포

2017년 기준중위소득을 기준으로 한 다양한 빈곤선(30%, 40%, 50%, 60%)을 통해 보훈대상자의 유형별 분포를 살펴보면 아래 표와 같다. 기준중위소득이 경상소득을 기준으로 측정되는 점을 고려하여 보훈대상자 가구의 경상소득을 이용하여 추정하였다.

먼저, 기초생활보장제도 생계급여 선정기준이자 통상 극빈층의 기준으로 활용되는 기준중위소득 30% 미만에 속하는 보훈대상자의 비율은 전체적으로 7.6%다. 빈곤율이 가장 높은 집단은 참전유공자로 12.5%에 달하여 전체 보훈대상자 빈곤율보다 약 5%포인트 높은 것으로 확인된다. 다음으로 높은 집단은 5·18 민주유공자로 7.1%에 달하여 전체 보훈대상자 빈곤율을 약간 하회하는 수준이다. 제대군인(0.9%), 국가유공자(본인)(1.0%), 보훈보상대상자(2.5%)의 빈곤율은 낮은 것으로 확인된다.

빈곤선을 통상적인 빈곤선이자 차상위계층의 기준선인 기준중위소득의 50%로 높여서 살펴보면, 전체적으로 24.8%의 보훈대상자가 빈곤층에 해당되는데, 이는 전체 국민의 빈곤율보다 높은 수준이다.²⁶⁾ 참전유공자는 37.7%로 3분의 1 이상이 빈곤층으로 확인된다. 다음으로 빈곤율이 높은 집단으로는 5·18 민주유공자(21.2%), 국가유공자(유족)(19.8%), 고엽제 후유(의)증(19.3%) 등의 순으로 나타난다. 이들 대상자들은 전체 국민의 빈곤율보다 높은 수준으로써 소득지원을 이들을 중심으로 강화할 필요가 있다는 점을 시사한다.

〈표 5-7〉 보훈대상자 유형별 소득계층별 분포(가구 경상소득 기준)

(단위: %)

구분		기준중위 미만	기준중위소득 30% 미만	기준중위소득 40% 미만	기준중위소득 50% 미만	기준중위소득 60% 미만
전 체			7.6	16.2	24.8	31.9
대상 분류	독립유공자		3.1	8.1	14.7	24.2
	국가유공자(본인)		1.0	2.1	4.7	8.7
	국가유공자(유족)		5.0	10.6	19.8	27.1
	5·18민주유공자		7.1	16.2	21.2	24.6
	참전유공자		12.5	26.6	37.7	46.6
	고엽제후유(의)증		3.1	8.7	19.3	27.1

26) 2017년 시장소득 기준 19.7%, 가처분소득 기준 17.3%(통계청, KOSIS, 소득분배지표, 2020.9.14. 인출)

구분 \ 기준중위		기준중위소득 30% 미만	기준중위소득 40% 미만	기준중위소득 50% 미만	기준중위소득 60% 미만
	특수임무	3.0	7.3	13.3	20.0
	제대군인	0.9	1.8	3.4	5.5
	보훈보상대상자	2.5	7.7	12.9	17.3

자료: 국가보훈처·통계청, 「2018년 국가보훈대상자 생활실태조사」 원자료

상이등급별 빈곤율을 살펴보면 다음과 같다. 가구 경상소득이 극빈층 기준이자 생계급여 선정기준인 기준중위소득 30%를 기준으로 살펴보면, 7급이 가장 높은 7.1%로 확인된다. 다음으로는 6급 2항이 2.2%, 2급이 1.3%의 순으로 나타났다. 나머지 등급은 모두 1% 이내로 나타났다. 기준중위소득 50%를 기준으로 살펴보면, 역시 7급의 빈곤율이 19.0%로 가장 높은 것으로 나타났다. 상이등급이 가장 낮은 7급의 빈곤율이 가장 높은 것은 특징적이다. 다음으로는 6급 2항이 14.3%, 6급 1항이 12.1%의 순으로 나타났다. 전체적으로 상이등급자의 빈곤율은 전체 보훈대상자의 빈곤율보다 낮은 수준이다. 상이등급자 중 가장 높은 7급의 빈곤율도 전체 보훈대상자의 빈곤율보다 낮은 것을 알 수 있다. 다만, 기준중위소득 30% 미만의 극빈곤율은 전체 대상자와 비슷한 수준이지만 빈곤선이 높아질수록 격차가 더 크게 벌어지는 것으로 보아 빈곤한 7급 상이자는 극빈곤에 주로 몰려있는 것을 알 수 있다.

〈표 5-8〉 보훈대상자 상이등급별 소득계층별 분포(가구 경상소득 기준)

(단위: %)

구분 \ 기준중위		기준중위소득 30% 미만	기준중위소득 40% 미만	기준중위소득 50% 미만	기준중위소득 60% 미만
전 체		7.6	16.2	24.8	31.9
대상 분류	1급 1항	-	-	-	-
	1급 2항	0.0	3.1	10.0	12.9
	1급 3항	0.0	2.7	7.2	12.5
	2급	1.3	4.0	4.0	8.0
	3급	0.7	5.5	9.9	13.9
	4급	0.0	0.0	7.4	10.8
	5급	0.0	1.4	7.1	10.8
	6급 1항	0.9	3.8	12.1	19.2
	6급 2항	2.2	3.8	14.3	23.3
	6급 3항	-	-	-	-
	7급	7.1	12.9	19.0	24.3

주: 표본 수가 10 미만인 셀의 수치는 제시하지 않음. 전체는 상이등급 비대상자도 포함한 전체 보훈대상자 기준임.
자료: 국가보훈처·통계청, 「2018년 국가보훈대상자 생활실태조사」 원자료

3. 보훈대상자 사각지대 원인

기초생활보장제도에서 사각지대는 소득인정액이 선정기준선(생계급여는 기준 중위 소득의 30%, 의료급여는 40%)에 미달함에도 불구하고 급여를 수급하지 못하는 경우로 정의된다. 이처럼 소득인정액이 기준선에 미치지 못함에도 수급권을 획득하지 못하는 주된 이유로 부양의무자 기준을 꼽는다. 이와 같이 생계·의료급여 비수급 빈곤층은 2015년 93만명에서 2018년 73만명으로 감소하였음에도 불구하고 여전히 사각지대가 넓은 상태로 유지되고 있는 것으로 알려졌다(보건복지부 기초생활보장과, 2020.8.10). 이에 제2차 기초생활보장 종합계획에 내년부터 2022년까지 부양의무자 기준을 단계적으로 전면 폐지함으로써 약 18만 가구(26만 명)가 생계급여 수급을 받을 수 있을 것으로 예상된다(보건복지부 기초생활보장과, 2020.8.10).

일반 저소득층의 사각지대(비수급 빈곤층)가 이와 같이 발생하고, 이를 해결하기 위해 생계급여의 부양의무자 기준을 폐지하는 계획을 수립하는데 이르는 동안 보훈대상자의 사각지대에 대한 논의는 사회적으로 큰 주목을 받지 못한 것으로 보인다. 기본적으로 보훈대상자들에 대해서는 다양한 현금 급여와 교육, 취업 등에 있어서의 현물성 급여가 지원됨에 따라 사각지대에 대한 관심이 크지 않았던 탓이다. 그러나 보훈대상자에 따른 상이한 급여수준 및 조건들과 저소득 보훈대상자 지원을 위한 제도(생활조정수당 등)가 적정수준을 보장하지 못하는 한계 등은 보훈대상자의 사각지대를 유발하는 결과를 야기했다 할 수 있다. 가구소득이 생계급여 기준선에도 미치지 못하는 보훈대상자들(7.6%)이 존재하는 것은, 재산의 소득환산액을 고려하지 않았기 때문일 수는 있지만²⁷⁾, 기본적으로 보훈대상자 중에서도 비수급 빈곤층이 존재할 수 있다는 가능성을 시사한다.

이처럼 보훈대상자의 사각지대가 발생하는 원인으로 아래 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 다양한 보훈보상금 및 수당 간 급여액의 차이에서 비롯된다. 일부 대상자의 경우 빈곤에서 벗어날 수 있도록 충분한 급여가 이루어지지 않고 있기도 하다. 이는 보훈대상자의 공헌과 희생에 따라 보훈급여가 차등적으로 지급되고 있는데서 기인한다. 예를

27) 각종 소득에 공제를 적용한 소득평가액과 재산을 소득으로 환산한 재산의 소득환산액을 합한 소득인정액이 기준중위소득의 30%에 미달할 경우 생계급여 선정대상이 된다. 따라서 보훈대상자 가구의 소득 공제와 재산의 소득환산액을 고려(추가)할 경우 빈곤율은 위에서 추정된 수준보다 더 낮아질 수 있다.

들어, 월납전 참전용사의 경우 고령화에 따라 근로소득이 전혀 없는 상태에서 이들에게 지급되는 보훈보상금만으로는 빈곤에서 벗어나기 어렵다. 앞서 살펴본 것과 같이 높은 등급의 상이자라고 하더라도 평균적으로 근로소득을 비롯한 1차 소득이 존재한다. 그러나 1차 소득이 전혀 없는 경우에는 보훈보상금만으로는 적정생활은 물론이고 최저생활 보장도 어려울 수 있다.

둘째, 저소득층 보훈대상자의 생계유지 지원을 위해 생활조정수당이 있지만, 지급대상에서 제외되는 보훈대상자가 존재하고, 자격이 주어진다고 하더라도 급여가 20~30만 원대로 낮은 수준이기 때문에 사각지대가 완전히 해소될 것으로 기대하기 어렵다. 이는 생활조정수당의 성격을 보훈대상자의 최저한의 생활보장을 위한 보충적 급여로 전환하고 급여수준을 인상할 필요성을 시사한다. 보훈대상자 및 유족의 빈곤 완화를 위해서는 생활조정수당의 급여수준을 인상할 필요가 있다고 하겠다.

셋째, 1차 사회안전망 기능을 하는 기초생활보장제도의 수급계약도 원인이 된다. 기초생활보장제도의 수급자격과 관련하여 부양의무자 기준, 재산의 소득환산 등으로 인해 소득이 낮아도 수급자격을 갖지 못하는 문제가 보훈대상자에게도 그대로 적용된다. 최근 발표된 제2차 기초생활보장제도 종합계획에 따라 2022년까지 생계급여 부양의무자 기준이 완전히 폐지될 경우 보훈대상자의 부양의무자 기준에 의한 사각지대는 자연스럽게 해소가 될 것으로 기대된다. 그러나 재산의 소득환산제도가 최근의 변화를 반영하지 못함에 따라 사각지대의 원인으로 지목될 수 있다. 주거용 재산의 공제범위를 확대한다거나 자동차를 재산의 범위에서 제외한다거나 하는 등의 개편을 통해 일정 정도 사각지대 축소를 기대할 수 있을 것이다.

제2절 저소득 보훈대상자 적정보장 방안 검토

앞서 실태조사 결과로부터 소득이 빈곤선 이하에 있는 보훈대상자들이 다수 존재하고 저소득 보훈대상자들이 보훈유형별로, 그리고 상이등급별로 상이한 특징을 발견할 수 있었다. 저소득 보훈대상자들을 보호하기 위하여 생활조정수당을 도입하였지만 생활조정수당만으로는 소득기준의 사각지대를 완전히 해소하는데 한계가 분명하다는 사실을 확인할 수 있다. 따라서 이 장에서는 보훈대상자들의 보호의 사각지대를 해소하기 위한 방안으로써 보훈대상자들에 대해 국가가 보장하는 최소 소득수준을 의미하는 (가칭)보훈기본선을 설정함으로써 모든 보훈대상자들이 이 기준선을 충족할 수 있도록 제도개선을 모색하는 것을 목적으로 한다.

이에 이 절에서는 사회보장제도에서 공공부조제도의 기준선으로 활용하고 있는 소득보장수준과 관련한 몇 가지 개념을 원론적인 차원에서 검토하고, 이를 특정 대상 집단에 적용할 수 있는 몇 가지 사례를 살펴보고, 국가보훈대상자에게 적용할 수 있는 새로운 개념으로 가칭 ‘보훈기본선’ 설정을 위한 검토사항을 살펴본다.

1. 최저보장수준 개념 검토

가. 빈곤선(PL), 최저소득기준(MIS), 최저소득보장(MIP)²⁸⁾

저소득 보훈대상자에 대한 적정 보장수준을 검토하는데 있어서 빈곤선, 최저소득기준, 최저소득보장에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 이론적, 과학적 기준에 근거한 정책적 기준을 도출하는데 필요한 개념들이다.

먼저, 빈곤선(poverty line)은 빈곤 여부를 확정하기 위해 준거가 되는 기준선을 의미하는데, 빈곤 여부를 판정하기 위해 빈곤의 조작적 정의를 통해 도출된 수치화된 빈곤의 기준이다. Veit-Wilson은 빈곤선을 ‘개인과 가구가 그들이 사는 사회에 참여하고 그 사회에서 박탈과 배제로 간주되는 상황을 피하기 위해 필요하다고 인정되는 최저소득에 대한 과학적 측정치’로 정의한다(Veit-Wilson, 1994; 김태완 외, 2017, p.

28) 김태완 외. (2017). pp.19~21에서 발췌

19에서 재인용).

빈곤선을 설정하는데 있어서는 네 가지 접근방식으로 접근이 가능하다(김미곤 외, 2010). 먼저, ‘절대적 빈곤선’이 있는데, 이는 재화의 장바구니(market basket) 측면에서 욕구를 확인한 다음 그것을 사기 위한 비용이 얼마인지를 추정하는 예산기준(budget standard)이다. 두 번째는 ‘상대적 빈곤선’인데, 이는 중위(혹은 평균) 소득의 특정비율과 같이 명시적으로 상대적 방식으로 기준을 설정하는 저소득기준(low income standard)을 의미한다. 세 번째는 ‘주관적 빈곤선’으로써 최소소득기준에 대한 공동체 인식에 기초한 주관적 기준(subjective standard)이라 할 수 있다. 네 번째는 ‘정책적 빈곤선’으로 이는 저소득에 대한 공식적 혹은 승인된 기준에 기초한 공식적 기준(official standard)을 의미한다. 정책적 빈곤선은 앞선 세 가지 빈곤선 측정방식으로 측정한 결과를 실제로 정책에 적용하는 문제와 관련된다.

최저소득기준(Minimum Income Standard, MIS)은 ‘공식적인 행정적 도구 혹은 다른 구성체에 의해 체현된(주어진 기간, 어떤 영역 혹은 모든 인구에 대해 어떤 주어진 최저실질생활수준에 대한) 정치적 적절성 기준’으로 정의된다(Veit-Wilson, 1998; 김태완 외, 2017, p.20). 다양한 복지급여들 혹은 최저임금이나 최저국가연금과 같은 사회적으로 정의된 최소소득보장제도들의 적절성 척도로 적용될 수 있는 정책도구로서, 과학적 빈곤계측을 통해 규정되었을지라도 빈곤의 과학적 측정 그 자체를 목적으로 하는 것은 아니다(Casas, 2006; 김태완 외, 2017, p.20). 이처럼 최저소득기준은 정책도구로 활용되는 측면에서 몇 가지 필수조건을 가지고 있다. 좋은 MIS의 필수조건으로 Veit-Wilson은 대중적 수용성, 통계적·방법론적 방어가능성, 행정적 실현가능성을 들고 있다(Veit-Wilson, 1998). 먼저, 대중적 수용성은 최저소득기준에 대한 기저의 개념이 대중 정서에 부합하여 널리 인정되고 수용되어야 한다는 것이다. 통계적·방법론적 방어가능성은 최저소득기준을 설정하는데 사용되는 기준은 통합성, 논리적 일관성, 안정성, 신뢰성, 시간과 사회집단에 따른 비교가능성의 측면에서 정당성과 통계의 질을 담보해야 한다는 것이다. 행정적 실현가능성은 최저소득기준은 적절성 기준에서 효과적 통합을 유지하면서도, 효율성과 접근가능성을 극대화시키도록 구성되고 유지되고 수행될 수 있어야 한다는 것이다.

최저소득보장(Minimum Income Protection, MIP) 또는 보증된 최저소득(Guaranteed Minimum Income)(여유진 2005; 김태완 외 2017, p.20)은 두 가지

의 의미를 가진다. 첫째, MIP는 공공부조 수급자가 받을 수 있는 모든 공적 급여를 합한 총액의 개념이다. 예를 들어 공공부조 생계급여 수급자는 주거급여, 의료급여 등의 급여를 함께 수급하게 된다. 둘째, MIP는 범주별 대상이 받을 수 있는 시민으로서의 최소한의 권리를 의미하기도 한다. 예컨대 근로 가능한 취업자의 경우 최저임금이, 근로 가능한 실업자의 경우 공공부조와 기타 부가급여가, 그리고 근로능력이 없는 노인의 경우 최소연금 또는 기초연금을 받게 되는 것이다.

빈곤선(PL)-최저소득기준(MIS)-최저소득보장(MIP)의 세 가지 개념 간에는 다음과 같은 관계들이 성립한다. 절대적 혹은 상대적 빈곤선 \neq 최저소득기준(MIS) \neq 공공부조 기준선 \neq 최저소득보장(MIP)이 있을 수 있으며, 다른 극단으로 절대적 혹은 상대적 빈곤선 \neq 최저소득기준(MIS) \neq 공공부조기준선 \neq 최저소득보장(MIP)이 있을 수 있다. 전자의 대표적인 예로는 2015년 7월 이전 우리나라 최저생계비와 일본의 최저생활비를 들 수 있다. 과거 우리나라 최저생계비는 전물량 방식에 기초한 규범적 빈곤선이면서, ‘건강하고 문화적인 최저생활을 위한’ 최저소득기준(MIS)이고, 국민기초생활보장제도의 선정 및 급여기준선이면서 동시에 최저소득보장의 수준(MIP)으로 기능했다. 그러나 대체로 서구 국가들의 경우 저소득층에 대한 급여들이 다양하게 나뉘어져 있고, 보편적 급여들이 기저에 깔려 있는 경우가 많아 MIS와 MIP가 일치하지 않는 경우가 대부분이다. 후자의 대표적인 예로는 2015년 7월 이후 우리나라 기초생활보장제도를 꼽을 수 있다. 생계, 의료, 주거, 교육급여가 소관부처별로 분리되면서 더 이상 MIS와 MIP가 일치하지 않는 체계로 변화했기 때문이다.

나. 최저생계비, 표준생계비

최저보장수준을 설정하는데 활용되는 대표적인 개념이 최저생계비다. 최저생계비를 계측하는 방법으로는 절대적 빈곤 개념에 기초한 전물량 및 반물량 방식, 상대적 방식에 기초한 박탈지표 방식, 소득과 지출을 활용하는 방식, 주관적 빈곤 개념에 기초한 주관적 방식으로 나눌 수 있다(김태완 외, 2017, p.22). 먼저, 절대적 방식 중 전물량 방식은 인간 생활에 필수적인 모든 품목에 대하여 최저한의 수준을 정하고 이를 화폐 가치로 환산하여 최저생계비를 구하는 방식이다. 절대적 방식 중 반물량 방식은 전물량 방식을 간소화한 방식으로 최저 식료품 지출비에 일정 값(3)을 곱해서 최저생계비

를 구하는 방식이다. 상대적 방식 중 박탈지표 방식은 ‘상대적 박탈’ 개념을 통해서 빈곤을 객관적으로 정의할 수 있다는 점에 근거하여 객관적 박탈과 주관적 박탈을 측정할 수 있는 지표를 선정하여 측정하는 방식이다. 상대적 방식 중 소득과 지출을 이용한 방식은 평균 혹은 중위 소득 혹은 지출의 일정비율을 정해서 측정하는 방식이다. 끝으로, 주관적 방식은 제3자적 평가에 의한 방식과 본인의 평가에 의한 방식(Leyden)으로 구분되며, 후자는 “당신의 가구에서는 얼마의 소득(혹은 지출)이 있다면 근근이 살아가갈 수 있겠습니까?”에 대한 응답을 기초로 산출된다.

2017년 다양한 방식으로 계측된 최저생계비는 아래 표와 같다(2017년 4인 가구 기준). 전물량 방식의 계측결과 대비 대안적 방식으로 계측된 최저생계비의 배율을 보면, 주관적 방식 중 ‘건강하고 문화적인’ 수준이 2.17배로 가장 높고, 반물량 방식 중 식료품비 비율적용 방식이 1.17배로 가장 근접하다. 이 배율들은 현행 생활조정수당을 기준으로 삼아 다양한 개념들을 저소득 보훈대상자의 보장수준의 준거로 활용할 수 있을 것이다.

〈표 5-9〉 최저생계비 계측방식별 결과 비교(2017년)

구분		금액	비고	전물량 방식 대비 배율
전물량 방식		1,811,223	중소도시 기준	1.00
반물량 방식	오산스키 방식	2,611,224	하위 1분위	1.44
		3,296,485	하위 2분위	1.82
	식료품비 비율적용 방식	2,112,335	-	1.17
주관적 방식	건강하고 문화적인	3,928,253	-	2.17
	그럭저럭	3,151,336	-	1.74
	근근이	2,524,321	-	1.39

자료: 김태완 외. (2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구를 토대로 저자 재구성.

생계비를 측정하는데 있어서 공공부조제도의 기준선 혹은 빈곤선으로 활용되는 최저생계비와 다른 개념으로 표준생계비를 들 수 있다. 표준생계비는 민주노총과 한국노총의 임금교섭안 도출의 근거자료로 활용하기 위해 측정된 표준적 근로자의 생계비를 의미한다. 2020년 기준 4인 가구 표준생계비는 민주노총 5,610천원, 한국노총 4,719천원으로 각각 기준중위소득의 1.59배, 1.46배(1인 가구 표준생계비는 기준중위소득의 각각 1.72배, 1.30배)에 달한다. 기초생활보장 생계급여 기준선이 기준중위소득의

30%라는 점을 생각하면 상당히 높은 수준임을 알 수 있다. 2020년 4인 가구 기준 표준생계비 계측 결과는 아래 표와 같다.

기준중위소득 대비 배율 외에 상기 전물량 방식 최저생계비 대비 배율을 생활조정수당에 적용함으로써 표준적 보장수준 산출에 참고할 수 있다.

〈표 5-10〉 기준중위소득과 양대노총 표준생계비 비교(2020년 기준)

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구
기준중위소득(A)	1,757,194	2,991,980	3,870,577	4,749,174
민주노총 표준생계비(B)	3,021,806	4,965,782	5,609,870	7,557,070
(B/A)	(1.72)	(1.66)	(1.45)	(1.59)
한국노총 표준생계비(C)	2,291,069	4,005,307	4,719,337	6,943,722
(C/A)	(1.30)	(1.34)	(1.22)	(1.46)

주: 최근 계측치(민주노총 2018년, 한국노총 2019년)에 물가상승률 적용

자료: 민주노총. (2018). 2018년 민주노총 표준생계비 산출 결과 보고서; 한국노총. (2019). 2019년 한국노총 노동자 가구 표준생계비.

다. 영예로운 삶 보장 수준

저소득 보훈대상자에 대해 국가 혹은 사회가 최소한으로 보장해야 할 삶의 수준에는 ‘생계’이외에 ‘영예’의 개념이 부가될 필요가 있다. 최저 혹은 적정 생계비에 대한 이론적, 과학적 근거는 위에서 전술한 바와 같이 다양한 측면에서 제시할 수 있다. 그러나 영예로운 삶이라는 추상적인 개념을 정책적 기준선으로 적용하는 것은 쉽지 않은 일이다. 따라서 본 고에서는 정책적 기준선으로 참고할 수 있는 유사한 개념을 검토해보고자 한다.

우선 찾아볼 수 있는 사례로 현행 보훈제도에서 적용하고 있는 ‘참전명예수당’과 ‘무공영예수당’을 들 수 있다. 참전명예수당은 65세 이상의 참전유공자를 대상으로 월 32만원을 지급하고 있고, 무공영예수당은 60세 이상 무공수훈자 본인에 대해 월 38만원(인현)에서 40만원(태극)까지 지급하고 있다. 무공영예수당은 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률에 의한 보상금을 받지 않는 대상자에게 지급하는 수당으로써 보상이 아닌 순수한 영예와 예우차원에서 지급되는 수당이다. 따라서 이 수당의 금액을 영예의 화폐적 가치로 간주할 수 있을 것이다. 그러나 당초 해당 수당들의 금액이 ‘명예’와 ‘영예’의 가치를 기준으로 설정되지 않은 것으로 알려져 있어 이를 활용 또는 인용하기

에는 어려움이 있다 하겠다.

다음으로 고려할 수 있는 사례는 국민연금의 ‘군복무 크레딧’이다. 국민연금 군복무 크레딧은 2008년 1월 1일 이후에 입대하여 병역의무를 이행한 사람에게 6개월의 국민연금 가입기간을 인정해주는 제도(6개월 간 연금 보험료를 국가가 부담)이다. 군복무 크레딧은 연금보험료를 납부한 것으로 인정해주는 것이므로 군복무의 사회적 가치를 화폐적 가치로 치환할 수 있다. 따라서 보훈대상자에 대한 사회적 예우를 화폐적 가치로 산출하는데 참고할 수 있다. 군복무 크레딧의 화폐적 가치는 2020년 2월 기준 소득구간별 가입자 수와 보험료율(9%)을 활용하여 계산한 월 평균 보험료를 참고할 수 있을 것이다.

월 평균 보험료는 아래 표와 같이 다양한 기준을 활용할 수 있다. 최대값으로 고려할 수 있는 것은 기준소득 월액 상한액(486만원)을 적용하는 것이고, 최소값으로 고려할 수 있는 것은 기준소득 월액 하한액(31만원)을 적용하는 것이다. 각각 보험료율 9%를 적용할 경우 각각 437,400원과 27,900원이 된다. 그리고 총 46개 소득구간의 중위 구간(250~260만원)의 최대액을 기준으로 산출한 보험료는 234,000원이다. 가입자가 가장 많이 분포하는 최빈 구간은 480만원 이상 구간(2,521,136명)인데, 이는 앞서 살펴본 상한액에 해당하는 구간이므로 다음 최빈구간(100~110만원, 1,327,563명)의 최대액을 기준으로 보험료를 산출하면 99,000원이 된다. 또한 전체 가입자의 평균보험료는 225,321원²⁹⁾으로 계산된다.

〈표 5-11〉 국민연금 월 평균 보험료(2020년 기준)

구분	기준소득 월액	보험료
기준소득 월액 상한액 적용	486만원	437,400원
기준소득 월액 하한액 적용	31만원	27,900원
기준소득 월액 중위 구간 최대액	260만원	234,000원
기준소득 월액 최빈 구간 최대액	110만원	99,000원
전체 가입자 평균보험료	-	225,321원

주: 전체 가입자 평균보험료는 각 소득구간별 최대액 기준 보험료를 가중평균하여 계산

자료: 국민연금공단(2020), 국민연금 공표통계(2020년 2월말 기준).

29) 46개 소득구간의 최대액별 가중평균

2. 적정보장 방안 사례

적정보장 수준에 대한 검토에 이어 여기서는 특정대상 집단에 대한 별도의 보장방안을 검토하기 위하여 국내외 사례를 검토하고자 한다. 저소득 노인에 대한 별도의 보장방안으로 캐나다의 보충소득보장제도(GIS)와 전국민을 대상으로 하는 보편적 기본소득제와 별도로 특정 집단을 대상으로 하는 기본소득제를 검토한다.

가. 캐나다 보충소득보장(GIS: Guaranteed Income Supplement)³⁰⁾

공공부조 이외에 노인에 대한 별도의 소득보장제도로 캐나다의 보충소득보장(GIS) 사례를 들 수 있다. 이 제도는 1965년 소득비례연금인 캐나다연금보험(Canada Pension Plan, CPP) 도입 이후 10년까지 완전노령연금을 지급하지 않아 노인들의 최저소득보장에 한계가 있다는 점에서 논의가 시작되었다. 이에 따라 1967년 노령보장법 개정을 통해 노인 대상 소득조사 보충연금(GIS)을 도입하였는데, 당시에는 CPP가 충분히 성숙할 때까지 한시적 지원 제도로 고안되었다. 그러나 1970년대 OAS, CPP가 모든 노인의 빈곤 대응에 한계가 있어 한시적 제도에서 탈피하여 공적 노후소득보장제도로 자리잡게 되었다. 이는 우리나라 국민연금 미성숙기 노후소득보장의 보완적 제도로 도입된 기초노령연금이 공공부조 성격의 기초연금으로 발전하는 과정과 유사하다. 단, GIS 소득기준 산정에 OAS가 포함되지 않지만 우리나라는 공적이전소득에 공적연금을 포함하는 차이가 있다.

30) 이 부분은 노대명 외(2020)의 일부를 정리한 것임.

[그림 5-9] 캐나다 노후소득보장체계



자료: 노대명 외. (2020). 소득보장체계 재구조화 방안 : 제도간 연계 조정을 중심으로. p.255.

제도의 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 먼저 이 제도는 65세 이상 기초연금(OAS) 수급자 중 소득이 근로자 평균소득의 약 1/3 이하인 저소득층을 대상으로 하는 소득조사 기반의 보충급여다. 선정기준은 2019년 1~3월 기준 단독노인 연 CAD 19,240 미만, 부부 CAD 24,096 미만인면서 둘 중 한 명은 기초연금을 수급 할 것으로 되어 있다. 그러나 캐나다 연금보험의 사각지대를 보완하기 위해 도입되어 저소득 노인 소득 보완을 위해 임의적으로 급여액을 인상해왔기 때문에 이 같은 선정기준에 대한 명확한 근거는 없는 것으로 알려져 있다(노대명 외, 2020, p.256). 소득조사에는 근로소득, 임대소득, 캐나다연금보험 급여, 사적 연금을 포함하되, 기초연금, 각종 수당, 자산은 포함하지 않는다.

GIS의 장점으로 첫째, 대상과 급여액을 사회적 요구에 맞출 수 있다는 점에서 유연하다는 점과, 둘째, 노인 빈곤 문제에 빠르게 대응할 수 있다는 점, 그리고 셋째, 저소득층을 대상으로 한다는 점에서 재분배 기능이 강하다는 점을 들 수 있다. 반면, 단점으로는 첫째, 국민연금 급여가 낮을 경우 최저소득보장을 목표함에 따라 국민연금 평균 급여액 차이를 줄이는 방식이므로 일부 대상은 보충적 기능을 수행하기 어렵다는 점, 둘째, 공적연금 성숙 속도가 느리면 애초 설계대로 일몰적 성격의 제도 역할을 기대하기 어렵다는 점을 들 수 있다(노대명 외, 2020).

이와 같은 GIS는 일정수준 이상의 최저소득보장을 목표한다는 점에서 보훈기본선 보장을 위한 제도로 적용가능성을 검토할 수 있다. 다만, 캐나다 사례의 경우 노후소득 보장제도(공적연금)의 보충적 방식이기 때문에 공적연금, 기초연금 등의 기존 연금제

도에 부가하는 급여의 성격을 가지고 있기 때문에 보훈제도의 보충적 제도로는 적합하지 않을 수 있다는 점을 감안할 필요가 있다. 특히, 당초 도입 목적이 공적연금 성숙기까지 노후소득보장을 보완하는 것으로서 일몰적 성격을 내재하고 있다는 점에서 보훈제도에 적용하는 것에는 어려움이 있다고 할 수 있다. 물론 보훈대상자 중 기존 유공자 당사자에 대해서는 일몰제를 적용할 수 있지만 새로운 보훈대상자가 유입될 가능성을 고려할 때 일몰제도로 설계할 수 없기 때문이다.

나. 기본소득제

세계적으로 기본소득제 도입에 대한 논의가 활발하게 진행 중이다. 기본소득 도입에 관한 논의는 다양한 관점에서 전개되고 있다. 밀튼 프리드만(M. Freedman)의 부의 소득세(negative income tax) 개념에 근거하여 일정 소득수준에 미달하는 국민에 대해 그 부족분을 부의 소득세 형태로 지급하자는 자유주의적 관점에서부터 시민권을 근거로 모든 시민들이 일정 수준 이상의 소득을 보장받아야 한다는 관점까지 다양한 스펙트럼이 펼쳐져 있다. 최근 우리나라에서는 전국민을 대상으로 하지 않고 특정 대상에 한하여 기본소득을 지급하자는 주장들이 제기되고 있다. 성인으로의 이행이 지연되고 있는 청년을 대상으로 한다거나 농업의 다양한 가치에 주목하여 농민을 대상으로 하는 기본소득제가 주장되고 있다. 일정 자격을 갖춘 대상에게 지급하는 수당의 성격에 가깝다는 비판도 제기되고 있지만 우리나라에서 기본소득은 다양한 대상에 대해 다양한 형태로 논의되고 있는 것이 사실이다.

우선 기본소득제를 도입했거나 실험을 진행 중인 사례들을 간략히 살펴보면 다음과 같다. 기본소득제의 해외 사례로는 핀란드, 미국 알래스카 주(영구기금 배당금), 캐나다 온타리오 주 등이 있다. 핀란드는 2017년에서 2018년까지 실업자 2,000명을 대상 매월 560유로(약 74만원) 지급하는 부분기본소득 실험을 단행 한 바가 있다. 이 정책 실험은 핀란드 사회보장국이 주도한 것으로서 정부 차원에서 실시한 최초의 실험이라 할 수 있다. 정책실험 결과 실업자의 고용촉진 효과에 대해서는 뚜렷한 효과를 확인하기 어려운 한계가 있지만 정신적 스트레스 등을 완화하는 복지효과는 존재하는 것으로 확인되기도 했다(신기섭, 2020.5.7.). 미국 알래스카 주는 1982년부터 석유등 천연자원 수익금을 기반으로 투자수익을 주민들과 공유하는 방식의 기본소득제를 운영하고

있다. 1976년 주민투표를 통해 석유 등의 천연자원으로부터 조성된 금액의 일부를 영구기금에 적립하기 시작했고, 1982년부터 주민들에게 지급하기 시작했다. 급여 수준은 수익에 따라 달라지는데 연간 1인당 1,000~3,000달러를 지급해오고 있다.

국내에서는 경기도가 청년을 대상으로 기본소득을 지급하고 있다. 경기도 내 만 24세 청년 중 3년 이상 계속 거주했거나 합산하여 10년 이상 거주한 경우에 1인당 연간 100만원의 기본소득을 지원하고 있다. 경기도 청년기본소득은 행복추구, 삶의 질 향상 등 청년의 사회적 기본권 보장을 지원하는데 목적을 두고 있다. 한편, 농민에 대한 기본소득 논의가 지방자치단체를 중심으로 진행되어왔고, 실제 운영을 하는 지방자치단체도 다수 존재한다. 보편성의 관점에서 기본소득이 아니라 ‘수당’이라는 비판도 있지만 대체로 기본소득의 이름으로 불리거나 실질적인 기본소득으로 홍보되는 경향이 있다.

상기의 3가지 사례를 종합해서 살펴보면, 알래스카의 경우는 여타의 기본소득과 달리 천연자원으로부터 발생하는 수익의 일부를 자원을 공유하고 있는 지역주민들에게 배당금의 형태로 지급하는 방식으로써 통상적인 기본소득의 성격과는 차이가 있다. 핀란드의 정책실험은 실업자의 구직촉진을 위한 방편으로 고안된 것으로써 지급액 수준은 구직활동의 비용과 관련되어 있을 것으로 추측된다. 경기도의 1인당 연간 100만원(월 83,000원)의 금액이 특정한 기준을 가지고 설정된 것으로는 보이지 않고, 재정여력을 고려한 최소한의 금액으로 설정된 것으로 짐작된다. 따라서 기본소득 개념을 보훈제도에서 검토한다면 현재의 사례로부터 기준금액에 관한 정보는 기대하기 어렵고, 대신 특정집단에 적용하는 사례로는 참고할 수 있을 것으로 생각된다. 청년기본소득은 연령을 기준으로, 농민기본소득은 특정 직업을 기준으로 대상을 선별하고 있다.

보훈대상자에 대한 별도의 보장방안을 모색하는데 있어서 기본소득제는 다음의 문제점을 가지고 있다. 먼저, 모든 대상자에게 조건 없이 일정한 금액을 지속적으로 지급한다는 기본소득제의 취지를 살리려 하면 기여와 희생의 정도에 따른 차등을 원칙으로 하고 있는 현행 보훈제도 내에서 대상자 간 형평성 문제가 제기될 가능성이 크다. 또한 기본소득제를 운영할 경우 그 보장수준을 어떻게 설정할 것인가가 핵심적인 문제가 될 것인데, 경기도 청년기본소득제와 같이 보장수준이 낮을 경우 제도의 실효성에 대한 비판이 제기될 수 있고, 충분한 수준을 보장하기에는 예산제약이 뒤따르는 문제가 있다. 그리고 기본소득제의 효과에 대한 다양한 논의 중에서 핵심적인 것이 근로의욕과

관련된 것인데, 최근 미국의 온라인 여론조사 기관에서 실시한 기본소득제에 대한 찬반 투표 결과를 참고할 만하다. 기본소득제에 대해서 전체적으로는 찬성 41%, 반대 59%로 나왔으나, 국가유공자(veterans)들은 찬성 8%, 반대 92%로 절대 다수가 반대한 것으로 나왔고, 반대의 주된 이유가 근로의욕 저하로 알려진다(insidewith, 2020.9.14. 인출). 한편, 국가유공자들의 반대 비율이 크게 높은 것에 대해서는 기본소득제는 일반국민과 국가유공자를 동일한 대상으로 삼는다는 것에 대한 반감이 반영된 것으로 해석할 수 있다.

제3절 사각지대 해소 방안

보훈사각지대 해소를 위해서 검토해 볼 수 있는 방안으로 보훈대상자들의 최소보장 수준을 설정하는 것과, 이를 제도적으로 보장하기 위한 방안으로 기초생활보장제도와 의 관계 재설정 및 생활조정수당 확대를 제시하고자 한다.

1. 가칭 ‘국가보훈기본선’ 설정

‘국가보훈기본선’을 설정하는데 있어서 우리나라 공공부조제도에서 설정하고 있는 최저보장수준과의 관계를 우선적으로 검토할 필요가 있다. 국가보훈기본선을 설정하는 것의 가장 근본적인 취지는 일반적인 사회복지제도의 최저보장수준에 보훈대상자로서의 예우를 더한 ‘플러스 알파(α)’를 모색하는 것이므로 현행 최저보장수준과의 관계를 검토할 필요가 있는 것이다.

먼저 보훈대상자의 최저소득기준(MIS)을 설정하는데 있어서 절대적 방식의 최저생계비와 상대적 방식 중에서 선택할 수 있다. 현행 기초생활보장제도는 2015년 제도개편을 통해 절대적 방식의 최저생계비 대신 기준중위소득의 일정비율이라는 상대적 방식으로 선정과 급여의 기준을 정하고 있다. 따라서 현실적으로 보훈대상자들을 위한 별도의 최저생계비를 설정하는 것보다 현행 기초생활보장제도의 방식을 선택하는 것이 효율성 측면에서 좋을 것으로 보인다. 최저생계비 계측은 상당한 비용을 수반하며, 자의성에 대한 비판이 존재하기 때문에 정책적 기준선으로 고려하기에는 적합하지 않을 것으로 판단된다.³¹⁾ 비용의 문제를 차치하더라도 보훈대상자라고 하더라도 최저소득기준은 일반국민의 그것과 다른 기준을 설정하는 것에 무리가 따를 수 있기 때문에 현행 제도의 기준선을 활용하는 것이 바람직하다. 따라서 현행 기초생활보장제도와 이를 준용하는 다양한 복지제도가 활용하는 기준중위소득의 일정비율을 최저소득기준으로 활용하는 것이 바람직하다.

2020년 기초생활보장제도의 선정기준을 급여별로 살펴보면 생계급여는 기준중위

31) 다만, 비용과 관련해서는 기초생활보장법(제20조의2)에 상대적 방식의 변동성을 보완하기 위하여 기존 방식의 최저생계비를 3년 주기로 계측하도록 하고 있어 3년 마다 계측된 최저생계비를 이용할 수 있기 때문에 별도의 비용이 발생하지 않을 수 있다. 그러나 보훈대상자들의 최저생계비 계측에는 노인, 장애인, 한부모의 추가비용을 산출하는 것과 같은 방식으로 보훈대상자의 추가비용을 산출해야 하는 현실적인 어려움이 있다.

소득의 30%, 의료급여는 40%, 주거급여는 45%, 교육급여는 50%다. 각 급여별 선정 기준은 아래 표와 같다. 그리고 건강보험 본인부담경감 차상위계층은 50%다. 이 중에서 우리나라의 최저소득기준(MIS)과 최저소득보장(MIP)는 생계급여 기준선인 기준중위소득의 30%라 할 수 있다. 현행 생계급여 기준선은 기초생활보장제도 개편 전 최저생계비의 현금급여 기준선(계측된 최저생계비에 타법으로 보장되는 지원액을 제외한 비용)을 반영한 것이므로 절대적 방식의 최저소득보장 수준과도 거의 일치한다고 할 수 있다.

〈표 5-12〉 2020년 기초생활보장제도 선정기준

(단위: 원)

구분	1인 가구	2인 가구	3인 가구	4인 가구	5인 가구	6인 가구	7인 가구
기준 중위소득	1,757,194	2,991,980	3,870,577	4,749,174	5,627,771	6,506,368	7,389,715
생계급여 (30%)	527,158	897,594	1,161,173	1,424,752	1,688,331	1,951,910	2,216,915
의료급여 (40%)	702,878	1,196,792	1,548,231	1,899,670	2,251,108	2,602,547	2,955,886
주거급여 (45%)	790,737	1,346,391	1,741,760	2,137,128	2,532,497	2,927,866	3,325,372
교육급여 (50%)	878,597	1,495,990	1,935,289	2,374,587	2,813,886	3,253,184	3,694,858

자료: 보건복지부 홈페이지. 기초생활보장.

http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06350103&PAGE=3&topTitle=에서 2020.9.14. 인출.

그렇다면 최저소득기준에 더해지는 ‘플러스 알파(α)’의 수준은 앞서 검토한 현행 명예수당과 영예수당의 금액, 그리고 국민연금 군복무 크레딧의 지원 수준을 준용할 수 있다. 그러나 명예수당과 영예수당의 경우 앞서 지적한 것과 같이 엄밀하게 ‘명예’나 ‘영예’의 당시 화폐적 가치를 계량한 것이어서 준용하기에 부적절하다 할 수 있다. 따라서 군복무 크레딧의 지원수준을 참고할 수 있을 것으로 생각된다. 최소 27,900원(최저소득구간 평균보험료)에서 최대 234,000원(중위소득구간 평균 보험료)까지 분포한다. 이 중에서 선택하거나 이 범위 내에서 일정 금액을 선택할 수 있을 것으로 생각된다.

그러나 군복무 크레딧의 지원수준을 플러스 알파의 가치로 삼는 것보다 현행 상대적 방식을 인용하는 것이 보다 직관적이고 일관된 기준을 따를 수 있다는 측면에서 강점이 있다. 따라서 최저소득기준을 기준중위소득의 30%로 설정하고, 플러스 알파를 기

준중위소득의 일정비율로 결정하는 방안을 생각해볼 수 있다. 전술한 것과 같이 의료급여 40%, 주거급여 45%, 교육급여 및 차상위계층 50%와 같이 욕구별로 선정기준을 두는 방식을 준용하여 보훈대상자의 플러스 알파 수준을 결정할 수 있을 것이다. 예를 들어, 1인 가구 기준으로 플러스 알파 값을 40%로 설정할 경우 175,720원, 45%로 설정할 경우 263,579원, 그리고 50%로 설정할 경우 351,439원이 된다. 군복무 크레딧 지원수준의 최고액과 비교하면 45%로 설정할 경우 비슷한 수준이 된다.

이와 같은 검토내용을 바탕으로 본 연구에서 보훈대상자의 최저보장수준과 플러스 알파(α)를 합산한 가칭 ‘보훈기본선’은 기준중위소득의 50% 정도로 설정할 것을 제안한다. 실제 중위소득 50%는 국제적으로 통상적인 빈곤율 측정의 기준이 되기도 하므로 의미가 있기도 하다. 보훈대상자의 영예로운 생활을 위해서는 적어도 사회적인 품위유지가 가능한 소득과 지출이 수반되어야 하므로, 국가가 최소한 보훈대상자가 빈곤은 벗어날 수 있도록 보장할 필요가 있다는 측면에서 국민적 공감대 형성도 가능할 것이라고 생각된다.

보훈기본선을 설정하는데 있어서 가장 중요하게 고려해야 할 것은 기초생활보장법 등 기존 사회복지 관련법령들과의 관계이다. 따라서 필요시 새로운 법률을 제정하거나 관련 법령들을 개정해야 할 필요가 있을 수 있다. 보훈기본선을 도입하기 위해서는 기본선 설정 이외에도 이와 같은 고려가 필요하다는 점을 상기할 필요가 있다.

2. 기존 복지제도와와의 관계 재설정

가. 국내 사례

보훈 사각지대 해소를 위해서 상기와 같은 ‘보훈기본선’을 도입하게 되거나 도입하지 않더라도 보훈대상자들의 최저생활 보장의 수준과 범위를 확대하기 위해서는 기존 복지제도, 특히 기초생활보장제도와와의 관계를 재검토하는 것이 필수적이다. 기초생활보장제도는 최후의 사회안전망으로써 보충급여의 원칙을 적용함에 따라 보충급여금의 일부가 소득으로 인정되기 때문에 실질적으로 보충급여금 지원의 효과가 퇴색되는 문제가 있기 때문이다.

보충급여는 다른 사회보장제도와 병행하여 급여가 가능한 급여(병행급여)와 그렇지

않은 급여로 구분된다. 병행급여가 가능하지 않은 경우 다른 형태의 소득 또는 급여가 있으면 보훈급여가 차감되어 지급된다. 병행급여 가능 여부는 사회보장제도별로 상이한데, 아래에서는 먼저 보훈급여의 대상자와 중첩되어 관련을 맺는 사회보장제도에서 병행급여 가능 여부를 살펴본다.

가장 대표적인 제도로 국민기초생활보장제도를 들 수 있다. 국민기초생활보장제도는 생활이 어려운 사람에게 필요한 급여를 지급하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 돕는 것을 목적으로 하는 제도이다(국민기초생활보장법 제1조). 보훈급여 중에서 생활조정수당은 기초생활보장제도의 생계급여와 유사한 기능을 수행하는데, 생활조정수당은 소득인정액이 기준 중위소득의 50% 이하(1인 가구의 경우 가구당 가계지출비의 50% 이하)인 경우에 지급하게 되어 있다(국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령 제25조 별표5) 국민기초생활보장제도에서는 수급권자 판정에서 소득인정액을 산정할 때, 근로소득, 사업소득, 재산소득, 이전소득을 합산하는데(국민기초생활보장법 제12조의3), 이전소득에는 국민연금법, 기초연금법 등과 더불어 국가보훈관계법령에 따라 정기적으로 지급되는 각종 수당, 연금, 급여를 포함한다(국민기초생활보장법 시행령 제6조의3). 그러나 일부 제외되는 보훈급여금이 있는데 이는 다음과 같다.

먼저, 「독립유공자예우에 관한 법률」, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 근거하는 생활조정수당이 있다. 그리고 「참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률」에 따라 참전명예수당 중 1인 가구 기준중위소득의 100분의 20에 해당하는 금액은 소득평가액에서 제외하도록 되어 있다. 그리고 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」에 의거한 수당도 제외된다(국민기초생활보장법 시행령 제5조의 2).

일부 대상자들의 생활조정수당 전액과 참전명예수당 및 고엽제후유의증수당의 일부는 기초생활보장 수급 소득평가액에서 제외되지만 그 외의 다수의 급여들은 제외되지 않는다. 소득으로 산입되는 보훈급여금은 다음과 같다.

- 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 수당 중 일부
- 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 각종 급여: 보상금, 간호수당, 무공영예수당, 6·25자녀 수당 등

- 「독립유공자 예우에 관한 법률」에 따른 각종 급여(보상금)
- 「참전유공자예우 및 단체설립에 관한 법률」에 따른 수당 중 일부
- 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른 각종 급여: 간호수당, 부양가족 수당, 중상이부가수당 등
- 지자체 보훈대상자 추가지원

이에 따라 국가보훈처와 관계부처 간 협의가 진행되고 있지만 상이한 입장 차이를 보이고 있다. 국가보훈처는 보훈보상이란 국가에 대한 희생과 공헌에 대한 국가적 보은(報恩)으로 일반적인 손실이나 피해에 대한 금전적 보상이나 소득지원과는 그 의미와 성격이 다르므로 보훈급여를 소득에서 제외하여야 한다는 입장이다. 반면, 보건복지부는 기초생활보장제도는 소득, 부양의무자의 부양, 타 법의 지원에도 불구하고 생계곤란에 처한 국민을 위한 보충적 지원제도이므로 보훈급여금을 소득으로 산정하는 것은 타당하다는 입장이다.

기초연금은 노인에게 기초연금을 지급하여 안정적인 소득기반을 제공함으로써 노인의 생활안정을 지원하고 복지를 증진하기 위한 제도이다(기초연금법 제1조). 기초연금에서 소득 산정 시 공적이전소득에서 생활조정수당, 간호수당 및 무공영예수당, 참전명예수당 등 일부 수당은 포함하지 않는다(기초연금법 시행령 제2조). 그러나 이들 이외의 보훈급여금의 경우에는 공적이전소득으로 인정되어 기초연금액이 감액된다.

장애인연금제도는 장애로 인해 생활이 어려운 중증장애인의 장애인연금을 지급함으로써 생활 안정을 지원하고 복지 증진 및 사회통합을 도모하는데 기여할 목적으로 연금을 지급하는 제도이다(장애인연금법 제1조). 장애인연금의 소득평가액 산출의 기초가 되는 소득의 범위에서 생활조정수당, 간호수당 및 무공영예수당, 참전명예수당 등 일부 수당은 포함하지 않는다(장애인연금법 시행령 제3조).

나. 해외 사례

앞서 살펴본 국내 사례와 마찬가지로 해외의 대부분의 경우 보훈관련 급여는 모두 일반적인 공공부조제도의 선정기준에 소득으로 산입되고 있다. 그러나 일부 예외적이

어서 참고할 수 있을 만한 사례를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 호주의 경우 소득 및 자산조사에 기반하는 소득지원급여(Income Support)는 장애나 기능 손실을 요건으로 하지 않기 때문에 일반 사회보장성 급여와의 연계와 조정이 불가피하다. 소득지원급여는 크게 복무연금(노령, 장애, 배우자)과 그 외 급여(군인소득보존수당, 미망인 소득보충급여, 임대료 보조 등)로 구성되는데 복무노령연금과 군인소득보존수당과 일반 사회보장제도와의 연계에 관해 살펴보기로 한다.

이들 급여의 경우 원칙적으로 사회보장 급여의 수급자격과 급여수준에 영향을 미치도록 설계되어 있다. 그러나 복무노령연금과 군인소득보존수당은 보훈급여 대상자에게 유리하게 적용되는 사례로 꼽을 수 있다. 복무노령연금과 사회보장 노령연금은 유사한 성격으로 급여수준이 동일하다. 다만, 수급개시연령에 차이가 있는데, 전자는 60세부터, 후자는 65.5세로 수급개시 시기가 보훈대상자에게 유리하게 적용되는 것으로 볼 수 있다. 한편, 상이연금 수급자에 대한 부가연금이 지급될 경우 이는 소득조사의 대상이 되어 여타 사회보장 급여가 감액되는데, 군인소득보존수당이 이 차액을 보충해주는 역할을 하고 있다. 즉, 군인소득보존수당은 일반 사회보장제도의 급여수준에 영향을 주지 않는 것으로 보인다. 또 다른 참고할 만한 사례는 복무기준을 충족하지 않아 상이연금을 받을 수 없는 경우 일반 사회보장 노령연금을 보훈부에서 받을 수 있도록 선택권을 부여한다는 점이다. 이는 예외의 차원에서 선택권을 부여하는 것으로 이해할 수 있다.

다음으로 미국의 사례이다. 장애가 있는 현역 또는 제대군인에 대한 재정지원 프로그램 살펴볼 수 있다. 국방부의 장애퇴직수당(DR), 제대군인부의 상이보상금(DC)과 제대군인연금(Veteran Pension), 사회보장청의 사회보장장애연금(SSDI), 보충적 소득보장(SSI)이 있다. 이 중에서 국방부의 장애퇴직수당, 제대군인부의 제대군인연금은 사회보장청 장애연금 급여에 영향(감액)을 받지만 제대군인부의 상이보상금은 영향을 받지 않아 두 급여 모두 병급이 가능하다. 그러나 상이보상금은 자산조사의 대상이 아니라는 점, 그리고 상이에 따른 낮은 근로능력을 반영한 결과로 이해 할 필요가 있다.

다. 보훈급여금의 기초생활보장 소득산입 방식 조정 방안

보훈급여금의 기초생활보장 소득산입 방식을 조정하기 위해서는 공공부조와 보훈지

원 간의 R&R(role and responsibility)의 측면에서 접근할 필요가 있다. 즉, 소관 부처에서 수행해야 할 ‘역할’과 그 역할의 수행에 따른 ‘책임’ 관계를 분명히 하는 방식으로 접근해야 한다.

두 가지 방향을 설정할 수 있을 것으로 보인다. 하나는 기초생활보장제도의 공적이전소득에서 제외하는 보훈급여를 확대하는 것이고, 다른 하나는 기초생활보장제도의 보충성의 원칙을 보훈제도에 적용하는 방식이다. 후자는 앞서 논의한 보훈대상자의 적정 지원수준(가칭 ‘보훈기본선’)을 보훈보상의 기준선으로 삼고, 기초생활보장급여를 비롯한 정부의 공적 지원을 모두 합하더라도 그 기준에 미달할 경우 이를 보충하는 방식으로써, 보훈제도를 보훈대상자의 최후의 사회안전망으로 설정하자는 것이다. 따라서 여기에 보충성 원칙을 적용하자는 것이다. 그러나 이것이 가능하기 위해서는 보훈제도가 보훈대상자들의 ‘최종적인 사회안전망’ 혹은 ‘최종적인 보상망’으로써의 역할을 하도록 제도적(법적)인 위상을 획득할 필요가 있다. 법률 제정이나 기존 법률 개정과 같은 절차가 필요하고, 이를 위한 광범위하고 심도 있는 사회적 합의과정이 필요할 것으로 생각된다.

전자는 또 다시 두 가지 방식으로 구분해서 검토할 수 있다. 하나는 공적이전소득에서 제외되는 수당의 상한을 인상하는 방식(예. 참전명예수당 중 1인 가구 기준 중위소득 20% 이하 → 25% 이하)과 공적이전소득의 범위에 포함된 보훈급여를 제외하는 방식이다. 그러나 공적이전소득의 범위에 포함된 보훈급여를 제외하고자 할 경우 여타의 피해보상적 성격의 급여와의 차별성을 부각할 논리를 개발할 필요가 있으며, 해당 급여의 소관부처와 복지부와 공동연계를 위한 협의도 추진할 필요가 있다. 여기에는 다음과 같은 급여들이 있다.

- 「산업재해보상법」에 따른 보험급여(휴업급여, 장해급여, 유족급여, 상병보상연금) 및 진폐에 따른 보험급여(진폐보상연금, 진폐유족연금)
- 「진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률」제24조에 따른 진폐위로금, 「한센인 피해사건의 진상규명 및 피해자 지원 등에 관한 법률 시행령」제8조제2항에 따른 위로지원금 등
- 교통안전공단의 「자동차손해배상 보장법」에 따른 지원금(재활보조금, 피부양 보조금)

3. 생활조정수당 개편

보훈대상자 사각지대 해소방안으로 현행 생활조정수당제도의 개편을 들 수 있다. 앞서 검토했던 최저소득기준과 더불어 보훈대상자에게 부가되는 ‘플러스 알파(α)’는 ‘영예로운 삶’에 대한 가치로 볼 수 있기 때문에 생활보장의 성격을 가지는 생활조정수당에 부가하는 것이 적절하다는 판단에서 논의를 출발한다.

생활조정수당의 개선은 금액을 상향조정하는 것, 가구규모를 반영하는 것, 그리고 대상 범위를 확대하는 세 가지의 방식으로 검토할 필요가 있다.

먼저, 현행 생활조정수당의 금액인 3인 가구 이하 214천원~275천원, 4인 가구 이상 265천원~326천원 수준을 상향조정하는 방법이다. 상향조정 방식은 전물량방식 최저생계비를 기준으로 대안적 방식들의 배율을 적용하는 방식(배율조정방식)과 영예로운 삶의 화폐적 가치를 부가하는 방식(부가방식)으로 크게 구분할 수 있다. 배율조정방식은 보훈대상자의 최저생활 보장수준별 대안을 선택하는 것이고, 부가방식은 현행 최저보장수준에 영예로운 삶의 보장수준을 반영하는 방식으로 볼 수 있다. 먼저, 배율조정방식은 아래 표와 같이 최저 기준인 전물량 방식 대비 반물량 방식의 최저생계비, 주관적 방식의 최저생계비, 표준생계비의 배율 중 하나를 선택해서 현행 생활조정수당에 적용하는 방식이다. 예를 들어, 생활조정수당의 보장 수준을 주관적 최저생계비 중 그럭저럭 살아가는 데 필요한 수준으로 정의한다면 현행 생활조정수당에 1.74배를 적용한다는 것이다.

〈표 5-13〉 계측방식별 최저생계비, 표준생계비 비교

(단위: 원, 배)

구분		금액	비고	전물량 방식 대비 배율
전물량 방식		1,811,223	중소도시 기준	1.00
반물량 방식	오산스키 방식	2,611,224	하위 1분위	1.44
		3,296,485	하위 2분위	1.82
	식료품비 비율적용 방식	2,112,335	-	1.17
주관적 방식	건강하고 문화적인	3,928,253	-	2.17
	그럭저럭	3,151,336	-	1.74
	근근이	2,524,321	-	1.39
표준생계비	민주노총	6,632,925		3.66
	한국노총	5,099,186		2.82

부가방식에 적용할 수 있는 영예로운 삶의 화폐적 가치 산출에 참고할 수 있는 군복무 크레딧의 지원수준은 아래 표와 같다. 이들 금액을 현행 생활조정수당에 합산하는 방식이다.

〈표 5-14〉 군복무 크레딧 지원수준

(단위: 원)

구분		금액
군복무 크레딧	최저소득구간	27,900
	최빈소득구간	99,000
	평균값	220,699
	중위소득구간	234,000

그리고 상기에서 언급한 바와 같이 생활조정수당에 보충성 원칙을 적용하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 보훈대상자의 공적소득과 사적소득을 모두 합한 소득수준이 보훈 기본선에 미달하는 경우에는 그 차액을 생활조정수당을 통해 보충해주는 방식이다. 이러한 방식을 택하게 되면 현재 제도에 비해 저소득자에 대한 생활조정수당 지급액이 대폭 강화될 수 있을 것이다. 다만 이러한 개편을 위해서는 기초생활보장과 생활조정수당과의 관계 등에 대한 심도 있는 검토와 논의가 필요하다.

생활조정수당에 가구균등화지수를 적용하는 방안을 고려해볼 수 있다. 현행 생활조정수당은 가구규모를 3인 이하와 4인 이상으로 구분하고 있어, 가구 규모별 적정 보장 수준을 충분히 충족시키지 못하고 있다. 따라서 기초생활보장제도에 적용하고 있는 가구규모를 고려한 가구균등화지수를 적용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 최근 1·2인 가구의 생계급여가 해당 가구의 지출(후생)수준을 반영하지 못한다는 문제에 착안, 1·2인 가구의 균등화지수를 상향조정하는 안을 중앙생활보장위원회에서 의결함에 따라 2022년부터 반영될 예정이다.

〈표 5-15〉 기초생활보장제도 가구균등화 지수

(단위: 원, 배)

가구원수	1	2	3	4	5
	(성인1인)	(성인2인)	(성인2인+아동1인)	(성인2인+아동2인)	(성인2인+아동3인)
현행 기초생활보장제도 (성인 0.7, 아동 0.5)	0.370	0.630 0.260	0.815 0.185	1.000 0.185	1.185 0.185
현행 생활조정수당 (~30% 기준)	0.844	0.844	0.844	1.000	1.000
현행 생활조정수당 금액 (~30% 기준)	275,000	275,000	275,000	326,000	326,000
4인에서 → 1인 기준으로 변경시					
현행 (OECD균등화) (성인 0.7, 아동 0.5)	1.000	1.700 0.700	2.200 0.500	2.700 0.500	3.200 0.500
현행 생활조정수당 (~30% 기준)	1.000	1.000	1.000	1.185	1.185
생활조정수당 개선	275,000	467,500	605,000	742,000	880,000

마지막으로 생활조정수당 대상을 확대하는 방안이다. 현재는 대상유형별로 보상금·수당 등 보훈급여를 지급하고, 보훈급여 수급에도 생계가 곤란한 경우에 생활조정수당을 지원하고 있다. 그러나 지원대상자가 일부 보훈대상자로 한정되고 있는 실정이다. 보훈대상자 본인 중에서 참전유공자, 고엽제후유의증환자, 5·18민주유공자, 특수임무유공자는 생활조정수당 대상자가 아니다. 그런데 1절에서 살펴본 바와 같이 이들은 보훈대상자 중에서도 빈곤율, 기초생활보장 수급률 등이 높은 실정이다. 결국 이러한 결과는 이들이 보훈안전망이라 할 수 있는 생활조정수당의 사각지대에 있기 때문에 나타나는 것으로 볼 수 있다. 따라서 이들에 대한 생계보장 강화를 위해 생활조정수당 지급이 필요하다.

아울러, 현재 유족에 대한 보훈급여금은 보훈대상자의 유족 중 선순위자 한명에게만 지급되는 것을 원칙으로 하고 있다. 이로 인해 생활조정수당도 유족 중에서 한 명만 수급할 수 있는 실정이다. 즉, 전쟁 중 사망한 군인의 자녀가 다수라 하더라도 오직 한명의 자녀만이 생계 곤란시 보훈제도의 보호를 받을 수 있다. 모든 유족에게 보훈보상금을 지급하는 것이 현재 보훈의 기본체제나 재정소요 등으로 곤란하다면 적어도 생활조정수당의 경우에는 생계가 곤란한 모든 유족에게로 확대하는 것을 검토할 필요가 있다.

생활조정수당 대상자 확대에 있어서 추가로 고려가 필요한 것은 부양의무자 기준 폐지이다. 생활조정수당은 기초생활보장과 유사하게 본인의 소득수준뿐만 아니라 그의 부양의무자의 소득수준도 고려하여 수급자를 선정한다. 그러다보니 소득수준이 생활조정수당 지급기준 이하인 보훈대상자가 그의 부모나 자녀로 인해 생활조정수당을 수급하지 못하는 경우가 발생한다. 보건복지부는 최근 발표된 제2차 기초생활보장제도 기본계획 및 종합계획을 통해서 기초생활보장 부양의무자 기준을 고령자부터 단계적으로 폐지할 계획을 밝혔다. 따라서 일반국민 보다 국가의 높은 책임이 요구되는 보훈대상자를 대상으로 하는 생활조정수당도 부양의무자 폐지가 필요하다. 특히, 생계급여는 부양의무자가 폐지되었는데 생활조정수당은 부양의무자 기준을 유지하게 되는 경우 생계급여를 수급하는 취약계층이 생활조정수당은 수급하지 못하는 모순적인 상황이 발생할 수 있다. 아울러 보훈대상자에 대한 두터운 보장을 위해 기초생활보장 부양의무자 제도를 보훈대상자의 경우 일시에 전면 폐지하는 방안을 고려할 수 있다. 그리고 재산의 상한과 같은 일부 제약에 있어서도 보다 완화된 기준을 적용할 수 있다.

그 외에도 재산의 소득환산율 제도 개선도 검토해볼 수 있다. 현행 생활조정수당 제도에서 재산의 소득환산율은 재산종류(일반재산, 금융재산)와 무관하게 연 4%(월 0.333%) 적용하고 있는데, 기초생활보장제도의 경우 주거용 재산, 일반재산, 금융재산, 승용차를 구분하여 처분가능성(유동성 정도)에 따라 상이한 환산율을 적용하고 있다. 이를 감안하여 필수적인 주거용재산 등에 대해서는 별도 환산율을 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다.



제6장

결론 및 정책 방향성

제1절 주요 결과

제2절 연구의 한계 및 정책 방향성

제6장

결론 및 정책 방향성

제1절 주요 결과

1. 유사 보상제도와 비교

본 연구에서는 주요 현안에 대응한 검토 방안을 제시하기 위해 먼저, 보훈제도와 유사 유사한 급여체계를 갖추고 있는 보상제도(산업재해보상보험, 공무원 재해보상제도, 군인 재해보상제도)에 대하여 분석하고, 보훈제도와 비교를 통해 보훈 급여체계에 대한 시사점을 도출하였다.

보훈제도와 다른 재해보상제도와 비교해 보면, 재해보상제도에서의 ‘보상(補償)’은 손실보상의 의미로 사용하지만, 보훈제도에서의 ‘보상(報償)’은 보상(compensation)과 더불어 국가의 정책적 배려(reward)의 의미와 예우의 의미가 담겨져 있는 것으로 볼 수 있다.

산정기준금액 측면에서는 보훈급여금은 전국가구 가계소비지출액 등을 고려하여 지급액을 산정하지만, 사회보험은 개별 재해자의 소득을 활용하여 기준금액을 산정하고 있다. 보훈제도의 보상은 전국 3인가구 가계소비지출액을 상이1급1항의 보상금 목표치로 보고, 희생과 공헌의 정도, 즉 훈격과 상이등급을 고려하여 차등적으로 정액 급여로 제시하고 있는 반면, 재해보상제도는 소득을 활용하는데, 이는 기여에 따른 보상이라는 사회보험제도의 원칙과 재해로 인한 소득상실을 보전하려는 손해배상적 성격이 반영된 결과이다. 재해보상제도는 개별 재해자의 소득을 기준으로 하므로 소득 격차가 보상 격차에 그대로 반영되는 단점을 보완하기 위하여 일부 급여의 경우 최저·최고 기준을 두어 기준금액 산정시 반영하고 있다. 급여에 대한 인상을 측면과 관련하여 보훈제도는 매년 기획재정부와 협의를 통하여 인상을 결정하는데 반해, 다른 재해보상제도는 임금상승률 또는 물가상승률을 활용하여 자동적으로 증감률이 결정되는 구조이다. 예를 들어 산재보험은 수급자와 일반 근로자와의 형평성을 도모하기 위하여 노동기능연령대에서는 임금상승률을, 은퇴연령이후는 물가상승률을 반영하고 있다.

장해보상 수준에 대해서는, 만약 산정기준금액을 전산업 평균임금으로 가정한다면 상이1급1항의 국가유공자 보상금은 산재보험의 장해1급 연금액보다 약간 낮은 수준이지만, 만약 산정기준금액을 전체 공무원의 기준소득월액 평균액으로 가정한다면 상이1급1항의 국가유공자 보상금은 공무원 및 군인 재해보상제도의 장해(상이)1급 연금액보다 약간 높게 나타난다. 그러나 국가유공자 보상금에 중상이부가수당을 포함할 경우에는 급여액이 크게 높아지게 된다. 최고 장해연금액을 기준으로 등급별 급여비율을 보면, 국가유공자 월지급액은 등급별로 94-16% 수준을 보이고 있어 등급간 차이가 큰 것으로 나타났다. 반면, 공무원 및 군인 재해보상제도의 경우 다른 제도에 비하여 최고급여액 대비 비율의 감소폭이 작은 편인 것을 확인할 수 있었다. 유족보상 수준 측면에서 보훈제도의 유족보상금(국가유공자, 전몰·순직, 배우자 기준)을 전체 공무원의 기준소득월액 평균액(2020년)을 기준으로 보면 약 30% 수준이나, 전산업 평균임금(2019년)을 기준으로 하면 약 46% 수준으로(국가유공자, 전몰·순직, 배우자 기준), 이는 공무원 및 군인 재해보상제도의 유족 1명인 경우의 연금액 수준과 비슷한 것으로 나타났다.

보훈제도와 유사제도 비교 결과에 대한 정책함의를 살펴보면, 준거지표 측면에서 보훈제도는 사회보장제도이므로 사회가 이들에게 어느 정도를 적절한 보상이라고 인식하는가가 중요하다고 볼 수 있다. 개념적으로 보면 보훈제도가 소비지출액을 기준으로 목표치를 고려하는 것도 합리적으로 인식되나, 경험적으로 소득은 일반적으로 매년 상향하지만 소비지출은 경기에 따라 그렇지 않을 수도 있다는 점을 감안하면(임완섭 외, 2017), 이는 실증분석과 논의를 통해 바람직한 목표치를 설정할 필요가 있다. 다만 보훈급여금의 준거지표로 전체 공무원의 기준소득월액 평균액과 같은 지표를 활용한다면, 급여액의 인상수준을 임금인상률로 하는 결과를 낼 수 있어 유의할 필요가 있다. 예를 들어 공무원의 임금인상의 경우 대체로 증가하는 추이를 보이나 동결될 수도 있기 때문에 이러한 기준을 그대로 적용할 때는 예외 사항에 대한 검토가 항상 필요하다. 재해보상제도는 불가인상률에 자동적으로 연동하는 방식을 일반적으로 활용하고 있다. 산재보험의 경우 장해판정시점부터 지급되므로 근로연령대에 있는 수급자가 다수이기 때문에 인상수준도 임금인상률과 연동하는 것이 장해를 입은 자와 그렇지 않은 자 사이에 형평성을 도모한다는 점에서 적절할 수 있다. 수급자가 은퇴연령 시점에 더 가깝다고 한다면 임금인상률에 연동할 경우 과보상이 될 수 있으므로 불가인상률에 연

동하는 것이 합리적일 것이다. 보훈제도 대상자의 평균연령이 71세로, 다수의 대상자가 60세 이상의 고령임을 감안하면 물가인상률 자동연동방식을 고려할 필요가 있다.

적정 보상수준에 대해서는 상이등급간 보상 격차를 어느 정도로 하는 것이 합리적이며 사회적으로 받아들여질 만한가에 대한 논의가 필요하다. 보훈급여금은 다른 제도와 비교할 때 등급간 격차가 크게 발생하고 있으며, 특히 상이1급1항~1급3항의 경우 중상이부가수당을 포함하면 더 격차가 벌어진다. 또한, 하위 상이등급의 장해범위가 너무 넓어 적절한 보상수준을 결정하는 것이 쉽지 않다. 상이7급의 경우 재해보상제도의 장해등급과 비교할 때 장해10-14급이 분포하고 있어 욕구가 다양할 수밖에 없으나 이를 하나로 반영하기는 쉽지 않다. 실증자료를 기반으로 중복수급을 포함하여 총 급여수준을 분석하고 전체적으로 희생과 공헌에 따른 보상수준의 형평성을 만족하고 있는지 논의가 필요할 것으로 판단된다.

나. 보훈급여금 준거지표 및 인상결정체계

국가유공자예우법 7조 1항에 제시된 보상원칙은 국가유공자, 유족 또는 가족에게는 유공자의 희생과 공헌 정도에 따라 보상하되, 생활수준과 연령 등을 고려하여 보상수준을 다르게 할 수 있도록 하고 있다. 이를 기초로 국가유공자를 위한 보상금을 지급하는 준거지표는 통계법 3조2호에 따라 통계청장이 지정하여 고시하는 가계조사 통계의 ‘전국가구 가계소비지출(3인 가구)’ 등을 고려하여, 전국 3인 가구 가계소비지출액을 1급1항 보상금의 기준금액으로 정하여(’06년) 이를 기초로 보상금을 지급하고 있다. 이러한 준거지표와 관련하여 앞으로도 소비를 기준으로 목표로 삼을 것인지, 기준이 되는 3인 가구는 적절한 가구원 기준인지 등에 대한 검토를 수행하였다. 검토결과, 보훈급여금은 국가유공자예우법 2조 영예로운 생활이 유지·보장되도록 실질적인 보상되어야 함을 강조하고 있고 소득과 같이 경제요소(노동, 자본 등)에 제공 댓가로 받는 것이 아니며, 국가유공자의 생활이 잘 유지되고 보장되어야 한다는 점에서 소비가 적절한 것으로 판단되며, 보상금 준거지표인 3인가구 기준에 대해서는 비교 대상인 1인 가구는 청년과 노인가구 비중이 높으며, 이들은 낮은 소득으로 인해 지출 역시 낮은 것으로 평가되며, 가구를 인구로 환산 시 1인 가구 속한 인구보다 3인 가구에 속한 인구가 2.3배로 많이 분포하게 되고, 이와 같은 이유로 해외에서도 3인가구 등이 준거로 활용

하고 있기 때문에 현재 적용하고 있는 3인 가구 기준을 유지하는 것이 필요하다.

또한 현행 준거지표를 검토한 결과 2020년 1급1항 보상금의 기준금액은 2018년 전국가구 소비지출(3인 가구) 수준에 접근 중이며, 다른 유사제도와 비슷하거나 높은 수준인 것으로 나타났다. 적정소득보장의 측면에서 통계청에서 조사한 적정 노후생활비(부부) 수준과 비슷한 수준으로 나타났으며, 국가보훈대상자 생활실태조사를 근거로 볼 때, 현재 기준금액은 보훈대상자 월 평균지출액보다 높은 수준인 것으로 나타났다. 이러한 상황들을 놓고 검토해 볼 때, 현재 전국가구 소비지출(3인 가구)을 기준으로 하는 것은 적정한 것으로 판단되나, 소비지출은 경기변동에 따라 크게 좌우될 수 있고 준거지표 수준이 변할 수 있다는 점, 국가유공자의 보상은 일반국민들의 사회보장수준보다는 높아야 한다는 점을 감안 시 매년 복지부에서 발표하는 기준중위소득 지표 수준도 함께 고려하는 등 3~5년을 주기로 보훈급여금의 적정성에 대한 평가를 통해 그 지급수준을 보정해 나갈 필요가 있는 것으로 판단된다.

주요 사회보장제도의 연도별 급여 조정은 소비자물가상승률을 활용하고, 기타 소득 혹은 기타 변수(임금증가율, 경제성장률, 생계비 등)를 적용하고 있다. 보훈보상의 준거지표가 통계청 가계동향조사의 3인 가구 소비지출 수준으로 유지될 경우, 인상 지표는 “소비자물가상승률”을 적용할 필요가 있다. 이는 소비자물가지수는 통계청이 매월, 매분기 및 매년 공신력을 가지고 발표하며, 측정에 포함되는 물품 등은 생활변화를 반영 주기적으로 변경되어 실태를 정확히 반영하기 때문이다. 다만, 소비자물가상승률 지표는 삶의 질 변화를 충분히 반영하지 못하므로, 정기적으로 보훈급여금 지급수준의 적정성을 평가하고 소득증가율, 임금증가율, 경제성장률 등 사회경제지표의 변화 추이 등을 종합적으로 고려하여 인상결정체계에서 인상수준을 결정할 필요가 있다.

이렇게 인상률이 결정된다면, 보훈급여금의 인상결정체계는 현재의 보훈보상 관련 운영되고 있는 위원회를 강화하여 활성화 추진하는 방법을 검토해 볼 수 있다. 국가보훈기본법 11조 국가보훈위원회와 동법 13조 6항 및 시행령 10조 1항의 보상정책 분과위원회에 대한 검토결과 실무적으로 안건 등을 처리하기 위해서는 “보상정책 분과위원회”에서 보훈급여금 인상을 심의하고 하부조직으로 실무위원회를 두고 보상정책 분과위원회 기능을 보좌한다면, 새로운 조직체계를 신설하지 않고 현재의 조직체계를 보완 및 강화하는 방식으로 인상률과 관련한 사항을 검토 및 결정 할 수 있을 것으로 판단된다.

다. 보훈급여금의 정합성 및 형평성 제고 방안

보상금과 수당에 대해 대상간 또는 대상내 정합성과 형평성 제고 방안은 보훈제도 주요 보훈급여금의 전개과정과 맥락적 고찰을 전제로 보훈급여금의 정합성과 형평성 제고와 관련 주요 현안들과 이에 대한 개선방안을 검토하는 방식으로 제시하였다.

주요 현안으로는 부가수당의 적정성 제고 방향, 7급 보상금 및 참전명예수당 중심의 보훈급여금 적정 수준 검토, 대상간 형평성 및 보상 수준 적합성 제고 방안으로 전몰·순직 유족 보상금 적정지급 수준과 6.25전몰군경자녀수당 등의 현황과 방향성을 파악해 보았다.

주요 검토 내용을 살펴보면, 보훈급여금 제도 변천과정을 살펴본 결과, 보훈보상수준은 희생과 공헌 등 가치에 대한 보답의 의미를 내포하고 있으므로 보상수준을 다른 사회보장제도처럼 명확한 금액으로 제시하는 데에는 한계가 있고 지급근거를 법률에 두되, 지급액 등 구체적 방법을 시행령에 위임한 취지는 정부의 재정여건을 우선 고려한다는 의미를 내포하고 있을 뿐만 아니라 실제 재정여건에 따라 보상 수준이 결정되어 온 것으로 파악된다. 이러한 여건들을 고려할 경우 현재 보훈급여금의 지급수준은 보훈제도의 특수성이 상당부분이 반영된 것으로, 현재의 지급수준을 단순히 ‘많다’ ‘적다’라는 이분법적으로 파악하는 것은 적절하지 않으며, 이러한 맥락적 상황을 보훈급여금의 정합성과 형평성 제고방안 검토에 있어서도 고려해야 함을 알 수 있다.

주요 현안들 중에서 부가수당의 적정성 제고 방향을 살펴보면, 상이자의 경우 의료지원과 더불어 보상금 이외에 간호수당, 중상이수당, 전상수당 등이 별도로 지급되고 있다. 이 수당들에 대한 적정성에 대한 검토는 장기적 차원과 중단기적 차원의 검토로 구분해 볼 수 있다. 장기적 차원에서는 해당 수당들이 소득보전 측면인지, 의료비용 등에 대한 추가비용을 보전하기 위한 수당인지에 따라 수당의 유지와 개편의 방향성을 다르게 잡아 볼 수 있을 것이다.

전상수당의 경우, 대상자 대부분이 고령인 6·25 및 월남 참전자로서 상대적으로 다른 연령대상 집단에 비해 경제적으로 취약한 계층으로 볼 수 있는 노인들이 대상이기 때문에 전상수당은 유지할 필요가 있다. 하지만 해당 제도의 급여수준이 매우 낮아 급여수준의 제고가 필요하며, 해당 수당은 대상자들의 의료비용 보존의 성격보다는 예우 차원에서 다른 대상 집단에 없는 급여를 책정한 성격을 지닌 수당이기 때문에 중단

기적으로는 급여수준 제고를 통해 전상수당의 실효성을 제고하고 장기적으로는 보상금에 편입시키는 방향에 대한 검토가 필요하다.

간호수당의 경우 복지부 장애인활동지원서비스 강화로 상대적 손해가 수준이 낮아 이에 대한 인상이 필요하다는 요구가 커지고 있다. 이러한 간호수당은 중상이자에 대한 금전적 지원을 고려할 때 보상금과 간호수당 그리고 중상이 부가수당을 모두 고려하여 포괄적으로 접근하는 것이 제도의 효과성 및 효율성 제고에 필요하기 때문에 간호수당에 대한 인상은 단순히 간호수당 측면뿐 아니라 해당 대상자에 지급되는 급여를 전반적으로 검토하고, 검토 결과들을 관련 주체간의 지속적인 논의를 통해 제고개선 방향과 구체적인 방안을 설정할 필요가 있다.

고령수당의 경우 현재 노인소득 보장의 강화 측면과 제도내 정합성 측면에서 검토해 볼 필요가 있다. 고령수당은 60세 이상 보상금 수급자에게 지급되는 수당인데, 유사제도인 기초연금과 국민연금 등과 비교해 보았을 때 수급 연령이 상대적으로 낮고 급여수준이 낮다. 해당 수당은 의료적 추가 비용 측면보다는 희생에 대한 예우 측면이 강하고, 다른 수당과 수급 연령 때문에 형평성 차원에서 문제를 발생시킬 수 있다. 또한 금액 차제가 적기 때문에 장기적으로 보상금에 포함시키는 방향을 검토해 볼 수 있다.

부양가족수당은 2012년 7월에 무의탁수당, 독자사망수당, 무의탁부모부양수당, 미성년자녀(제매)수당이 통폐합되어 지급되고 있다. 해당 수당은 그 성격상 가구에게 지원되는 부가적인 소득지원으로 볼 수 있으며, 단기적인 제도 개편보다는 장기적으로 보상금에 편입시켜 보훈대상자가 속한 가족의 소득보장 수준을 제고하는 형태로 해당 수당을 개편하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

상이등급간 적정 보상금 지급수준을 7급 보상금을 중심으로 살펴보았다. 그 이유는 전체 상이등급 간 보상금 비율에 대한 논의는 의학적 판단에 근거하여 사회적 요구와 재정적 여건 등을 종합적으로 고려하여 설정해야하기 때문에 장기적인 과제로 수행할 필요가 있으며, 본 연구에서는 단기적으로 선결해야 하는 과제로서 7급 상이자의 보상수준 조정방안을 제안하는 것으로 연구범위를 제한하였다. 주요 검토 결과를 살펴보면 다음과 같다. 우리나라 보훈보상금의 등급체계는 체계적이지 않고, 특히 7급 상이자의 보상금이 상대적으로 낮아서 이를 인상해 달라는 요청이 지속적으로 제기되어 왔다. 본 연구에서는 7급의 보상금 수준을 조정하기 위한 방안으로 3가지 접근방식을 적용하였다. 첫째 접근법은 기존의 등급체계에서 유지되어 온 등급간 비율 차이(10~15%)

를 그대로 적용하는 방안을 검토하였고 두 번째 접근법은 국내 유사제도와와의 비교를 통해 7급과 유사한 등급의 보상금 수준을 비교, 검토하여 조정하는 방안이다. 세 번째 접근법은 해외 유사제도와와의 비교를 통해 한국의 7급과 유사한 등급의 보상금 수준과 비교하는 조정하는 방식으로 검토하였다

결론적으로 형평성의 이슈에서 자유로우면서도 급여의 충분성을 증진시킬 수 있는 안들을 고려하고, 보다 관대하게 7급 상이자의 보상금을 확대하려면 국외제도의 장해를 수준에 따른 보상보다는 완화된 기준을 적용하는 안도 추진하는 것이 필요하다고 판단된다. 하지만 그 외의 안들은 국내의 타 제도와의 형평성을 저해할 가능성이 있어 도입하기 용이하지 않을 것으로 판단된다.

본 연구에서는 개별 수당들에 대해 적정 보상수준 설정을 위해, 동일한 인상구조를 가지는 무공영예수당, 4.19공로수당과 6.25전몰군경자녀수당을 참전명예수당을 중심으로 살펴본 후 이를 7급 수준과 다른 수당들과의 정합성을 개선할 수 있는 부분을 제안하였다. 참전명예수당의 보상수준 설정은 7급 상이보상금과 함께 보훈급여금의 기준 보상의 역할을 수행하기 때문에 그 위치상 매우 중요하다고 볼 수 있다.

공헌자(참전명예수당)의 급여 수준의 재설정을 위해 소득하위 70% 노인에게 지급되는 기초연금 금액 수준을 적용해 보았으며, 광범위한 사회보장제도에서 급여 설정의 기준선 역할을 해오고 있는 기준중위소득의 다양한 일정비율을 적용하여 검토해 보았다. 아래 제시된 참전명예수당 급여수준안 중에서 검토가 요구되는 안들의 수준은 현 1급1항 대비 11.6~17.2% 수준이며, 현행 7급 대비 74.3~109.4% 수준이다. 검토가 요구되는 안중에서 가장 낮은 급여 수준을 나타내는 안은 긴급복지기준선과 참전유공자 평균소득을 적용한 안이며, 현행 1급1항 대비 11.6%이며, 현행 7급 보상금 대비 74.3% 수준인 것으로 나타났다. 이 안을 소비자물가상승률을 적용하여 참전유공자의 평균소득을 현재가치화 시킨안은 1급1항 대비 12%, 현행 7급대비 76.5%인 것으로 나타났다. 이는 현행 1급1항 대비 약 1.6%포인트 높은 수준의 금액으로, 현행 수당 수준과 큰 차이가 발생하지 않기 때문에 단기적 인상이 가능한 안으로 볼 수 있다. 논리적인 근거 차원에서도 보훈급여금의 준거지표 중 하나인 3인가구를 바탕으로, 비교적 안정적인 소득수준이라 할 수 있는 기준중위소득의 75% 수준을 유지하기 필요한 소득수준을 참전명예수당을 통해 보장한다는 측면에서 의미가 있는 안으로 볼 수 있다. 검토가 필요한 안중에서 가장 높은 급여수준을 나타내는 1인가구 중위소득의 30%를 적용하

는 안이다. 이 경우 참전명예수당의 급여 수준은 현 1급1항 대비 17.2%이며, 현행 7급 보상금 대비 109.4%수준에 이른다. 따라서 대상자의 희생을 전제로 지급되는 7급 보상금보다 참전명예수당이 더 높은 것은 제도 내 정합성 차원에서 적절하지 못하기 때문에 상이 7급 보상금이 새로운 수준으로 책정될 때에 가능한 급여수준으로 볼 수 있다. 논리적 근거차원에서는 보훈보상은 대상자 개인의 희생 또는 공훈을 기반으로 책정되기 때문에 그 수준이 1인가구 최저보상 수준보다 높아야 한다는 점은 타당하다고 판단된다. 하지만 그 수준이 다른 안에 비해 상대적으로 높기 때문에 중장기적 차원의 안으로서 검토해 볼 필요가 있다. 한편 부부가구의 기초연금 수준으로 참전명예수당을 지급하는 방안은 실제 참전유공자의 가구원수가 2.2명이라는 사실과 이들의 빈곤율이 다른 보훈집단에 비해 상대적으로 높다는 것에서 해당 안의 급여수준은 현재 참전유공자의 현실을 반영한 실제적인 안으로 볼 수 있다. 하지만 해당 수준의 금액이 대상자의 공훈에 타당한 수준인지를 제시하기는 어렵다는 한계점을 가진다.

유족보상금의 경우 상이유족에 비해 전몰순직군경 유족의 보상금 수준을 제고하는 방향으로 진행되고 있지만, 이에 대한 적정성에 대한 검토는 아직 충분히 이뤄지지 못한 상태이기 때문에, 이에 대한 사례연구 등을 통해 개선방안을 검토할 필요가 있다. 해외 사례의 경우 전몰순직 유족과 상이 유족에 대한 보상의 차이가 없었으며, 우리나라의 유족보상 수준은 다른 선진국 보훈제도와 보상수준이 유사한 수준인 것으로 나타났다. 그리고 국내 유사제도 사례의 경우 전몰순직 유족에 대한 보상이 상이 유족에 대한 보상보다 상대적으로 더 크며 그 수준을 최근 확대된 것을 확인하였다. 즉, 해외사례의 경우에서 한국의 유족보상 수준은 낮은 수준이 아니기 때문에 더 이상 해외 수준의 유족보상을 수준을 지향할 필요는 없지만, 국내 사례의 경우 외국과 달리 순직유족에 대한 보상이 상이유족에 대한 보상보다 대체로 큰 편이며, 순직자에 대한 보상이 더 강화된 추세여서 앞서 살펴본 해외 사례와는 다소 상이한 방향성을 가진다.

전몰순직자 유족의 보상금 적정 수준을 설정하기 위해 현행 보상 준거기준을 바탕으로 그 수준을 설정해 보았다. 즉, 전몰순직 유족 보상금을 전국 3인 가구에서 1인을 감한 전국 2인 가구 가계소비지출액을 적용하여 그 수준을 도출해 보았다. 통계청 가계금융복지 조사 결과에 따르면, 유족간(배우자, 부모, 미성년 자녀) 보상의 차이가 없다는 가정 하에 전몰순직 유족보상을 상이 1급1항의 약 63% 수준(2016~2018년 3년 평균)으로 보상수준인 것으로 나타났다. 한편 이와 같은 방식에 소득(경상소득)을 적용

해 보면 3인 가구 대비 2인 가구 소득수준의 비율은 약 61%('16~'18년 3년 평균)인 것으로 나타났다. 위 결과들을 살펴볼 때 종합해 볼 때 유족가구의 보상수준을 1급1항의 약 61~63%까지 상향하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다.

현재 유족보상 수준은 최고등급 대비 약 53%(전몰순직 유족 배우자 기준) 수준인데, 유사제도인 산재보험의 경우 약 57% 수준을 나타내고 있다. 공무원재해보상과 군인재해보상의 경우 최고등급 대비 유족보상 비율이 83~92%로 나타나고 있지만 보훈의 유족보상을 해당 수준으로 제고시키는 것은 보훈보상이 다양한 보훈대상을 희생과 공헌에 따라 차등 보상해 왔고, 전몰순직 유족보상만 급격히 인상할 경우 다른 보훈대상의 보상수준과 형평성 문제를 함께 고려해야 하는 문제가 예상되는데, 이는 결국 보훈보상의 전반적인 대폭 인상을 의미하므로 현실적으로 적용에 한계가 있을 수 밖에 없다.

하지만 산재보험의 유족보상 수준인 57%는 중기적 차원에서 도달 가능한 수치로 판단된다. 따라서 제도내 정합성 차원에서 살펴본 가구원수 변화에 따른 소비지출 수준에 근거하여 중장기적 차원의 보상수준 설정을, 재정여건 등을 고려하여 상이 1급1항 보상금 대비 (53%) → (57%) → (60%) → (63%)으로 단계적으로 접근하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 즉, 유족 대상별 보상에 차등이 없다는 가정 하에 현재 보훈처가 지향점으로 삼고 있는 1급1항 대비 60% 수준 도달 목표를 63% 수준까지 상향조정하는 방안이다.

보훈제도와 직접적인 비교는 어렵지만 군인 및 공무원 재해보상 제도가 순직보상을 강화하였기 때문에 보훈제도 역시 이에 대한 검토가 필요한 실정이다. 하지만 해외 사례를 보았을 때 다른 국가의 유족보상에 비해 낮은 수준이라 보기 어렵고 해외 사례의 경우 순직에 대한 보상과 상이사망에 대한 보상이 동일하기 때문에, 해외 제도와의 비교를 통해서도 한국의 유족보상 수준이 다른 나라와 비교시에도 적지 않다는 보상수준에 대한 현황 파악은 가능하지만, 이것을 통해 순직보상과 상이유족 보상에 대한 향후 제도 개편의 방향성을 책정하기는 어렵다. 따라서 앞서 살펴본 준거지표 방식으로 설정한 전몰순직 유족 보상금에 대한 보상수준을 검토하여 유족보상에 대한 적정수준에 대한 실현을 중장기 차원에서 면밀히 검토하고 추진할 필요가 있다.

6.25전몰군경자녀수당은 제적자녀, 승계자녀, 신규승계자녀의 3가지 유형으로 구분할 수 있는데, 이들의 보상수준은 '20년 현재 제적자녀를 기준으로 제적자녀 100%, 승계자녀 85%, 신규승계자녀 20%의 비율로 결정되고 있다. 신규자녀의 보상수준은

도입 당시의 재정여건을 고려하여 진입단계부터 낮게 책정된 측면이 있어 이에 대한 합리적인 보상격차 수준 마련이 필요하다. 이를 위해서는 6.25전몰군경자녀수당에서 어머니(미망인)가 수령한 보상금, 본인이 수령한 수당, 가구가 받았던 취업과 교육 혜택을 재조사한 후 가치환산을 통한 합리적 보상격차의 비율 설정이 요구된다.

한편, 보다 합리적인 보상격차 설정을 위해서는 '19년말 현재에도 자녀가 있으면서 전몰순직군경의 배우자가 보상금을 받고 있는 인원이 3,248명에 달하는 점을 고려할 필요가 있다. 현행 법률상 3,248명의 배우자 사망시 그 자녀가 신규승계자녀로 수당을 받게 된다. 이 경우 제적자녀와 승계자녀는 신규진입 없이 사망에 따른 인원 감소만 발생하는 반면, 시간이 흐를수록 신규 진입하는 신규승계자녀는 6.25전몰군경자녀수당 보다 높게 책정된 전몰순직군경 배우자 보상금 수령액과 기간이 적용되어 신규승계자녀의 누적 보상률이 높아지게 된다.

6.25전몰군경자녀 신규승계자녀의 상대적 보상수준의 설정은 다음과 같은 안들을 통해 검토해 볼 수 있다. 먼저, 제1안은 승계자녀와 신규승계자녀가 받은 유족보상금과 수당, 교육지원 금액을 현재가치로 환산하여 보상수준(보상금+수당+교육지원)을 비교하여 각 집단의 평균 수급액 비율을 보상률로 적용하는 안이다. 제2안은 제1안에 현재 유족보상금을 수령중인 6.25전몰순직군경의 배우자 중 자녀가 있는 3,248명을 고려한 안이다. 제3안은 기대금액을 설정하여 기대금액에서 2019년까지 승계자녀와 신규승계자녀 가구의 보상수급액을 차감한 차액의 상대적 비율을 보상률로 적용하는 안이다. 제4안은 기대금액을 단순화하여 2015년기준 미성년자녀가 성년이 될 때까지 받을 수 있는 최대보상금으로 산정하고 제3안의 방식을 적용하였다.

보훈제도에서 병급지급에 대한 요구와 관련되어 있는 수당은 참전수당과 무공수당, 고엽제 수당임. 보상금과 수당의 자격요건이 되면 모두 받을 수 있도록 해달라는 요구가 있었고, 일부에서는 수급자격이 동시에 충족되는 경우 병급할 수 있도록 개편해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 하지만 병급조합이 가능하려면, 희생과 공헌에 대한 기여를 분리하여 계산할 수 있어야 하고, 공헌과 희생이 기여한 정도를 계산할 수 있다고 하더라도 이를 반영하는 것은 보상금체계를 매우 복잡하게 할 뿐만 아니라, 계량화 과정에서 주관적 요소의 개입 우려 등으로 병급조합에는 한계가 있다.

라. 저소득 보훈대상자 사각지대 해소 방안

우리나라의 사회보장제도와 보훈제도가 크게 확대되었음에도 불구하고 보훈제도가 여전히 보훈대상자의 사회적 위험을 충분히 보장하고 있지 못하다는 지적이 제기되고 있다. 이에 대한 가장 핵심적인 이유로 보훈대상자의 사각지대를 꼽을 수 있다. 보훈제도가 확대되면서 대상 포괄성(coverage) 측면에서의 사각지대는 상당히 많이 해소되었지만, 보장수준의 적정성, 즉 생계보장의 측면에서의 사각지대는 아직도 상당부분 존재하는 것으로 파악되고 있다.

보훈대상자의 사각지대가 발생하는 원인으로 크게 세 가지를 들 수 있다. 첫째는 다양한 보훈보상금 및 수당 간 급여액의 차이에서 비롯된다. 즉, 일부 대상자의 경우 빈곤에서 벗어날 수 있도록 충분한 급여가 이루어지지 않는 경우가 발생한다. 둘째, 저소득층 보훈대상자의 생계유지 지원을 위해 생활조정수당이 있지만, 지급대상에서 제외되는 보훈대상자가 존재하고, 자격이 주어진다고 하더라도 급여가 20~30만 원대로 낮은 수준이기 때문에 사각지대가 완전히 해소될 것으로 기대하기 어렵다. 셋째, 1차 사회안전망 기능을 하는 기초생활보장제도의 수급제약도 그 원인으로 작용할 수 있다.

이러한 원인들로 발생하는 보훈사각지대 해소를 위해서 다음과 같은 사각지대 해소 방안을 검토해 보았다. 여기에는 보훈대상자들의 최소보장수준을 설정하는 것과, 이를 제도적으로 보장하기 위한 방안으로 기초생활보장제도와 연계 재설정 및 생활조정수당을 확대하는 방안들이 제시되었었다.

먼저 가칭 국가보훈기본선을 설정하는 방안을 살펴보면, 우리나라 공공부조제도에서 설정하고 있는 최저보장수준과의 관계를 우선적으로 검토하여 국가보훈선기본을 설정하는 방안이다. 국가보훈기본선 설정의 가장 근본적인 취지는 사회보장제도 최저보장수준에 보훈대상자로서의 예우를 더한 ‘플러스 알파’를 모색하는 것이다. 이를 위해 현행 기초생활보장제도와 이를 준용하는 다양한 복지제도가 활용하는 기준중위소득의 일정비율(30%, 40%, 45%, 50%)을 최저소득기준으로 활용하는 것이 바람직하다. 이 중에서 우리나라의 최저소득기준(MIS)과 최저소득보장(MIP)은 생계급여 기준선인 기준중위소득의 30%를 적용하는 것이 가장 적절하다고 볼 수 있다.

그렇다면 최저소득기준에 더해지는 ‘플러스 알파(α)’의 수준은 앞서 검토한 현행 참전명예수당과 무공영예수당의 금액, 그리고 국민연금 군복무 크레딧의 지원 수준을 준

용할 수 있다. 그러나 이러한 지원수준을 적용하는 것보다 현행 상대적 방식을 적용하는 것이 제도의 일관성 차원에서 나은 방법으로 판단된다. 따라서 최저소득기준을 기준중위소득의 30%로 설정하고, 의료급여(40%), 주거급여(45%), 교육급여 및 차상위 계층(50%)와 같이 욕구별로 선정기준을 두는 방식을 준용하여 보훈대상자의 플러스 알파 수준을 결정할 수 있을 것이다. 이와 같은 검토내용을 바탕으로 본 연구에서 보훈대상자의 최저보장수준과 플러스 알파(α)를 합산한 가칭 ‘보훈기본선’은 기준중위소득의 50% 정도로 설정할 것을 제안한다. 실제 중위소득 50%는 국제적으로 통상적인 빈곤율 측정의 기준이 되기도 하므로 의미가 있다. 즉 보훈대상자가 최소한 빈곤수준은 벗어날 수 있도록 국가가 보장하는 것이다

보훈 사각지대 해소를 위해서 상기와 같은 ‘보훈기본선’을 도입하게 되거나 도입하지 않더라도 보훈대상자들의 최저생활 보장의 수준과 범위를 확대하기 위해서는 기존 복지제도, 특히 기초생활보장제도와와의 관계를 재검토하는 것이 필수적이다.

보훈급여금의 기초생활보장 소득산입 방식을 조정하기 위해서는 공공부조와 보훈지원 간의 R&R(role and responsibility)의 측면에서 접근할 필요가 있다. 즉, 소관 부처에서 수행해야 할 ‘역할’과 그 역할의 수행에 따른 ‘책임’관계를 분명히 하는 방식으로 접근해야 한다. 두 가지 방향을 설정할 수 있을 것으로 보인다. 하나는 기초생활보장제도의 공적이전소득에서 제외하는 보훈급여를 확대하는 것이고, 다른 하나는 기초생활보장제도의 보충성의 원칙을 보훈제도에 적용하는 방식이다.

후자는 보훈대상자의 적정 지원수준(가칭 ‘보훈기본선’)을 보훈보상의 기준선으로 삼고, 기초생활보장급여를 비롯한 정부의 공적 지원을 모두 합하더라도 그 기준에 미달할 경우 이를 보충하는 방식으로써, 보훈제도를 보훈대상자의 최후의 사회안전망으로 설정하자는 것이다. 따라서 여기에 보충성 원칙을 적용하자는 것이다. 그러나 이것이 가능하기 위해서는 보훈제도가 보훈대상자들의 ‘최종적인 사회안전망’ 혹은 ‘최종적인 보상망’으로써의 역할을 하도록 제도적(법적)인 위상을 획득할 필요가 있다. 법률 제정이나 기존 법률 제정과 같은 절차가 필요하고, 이를 위한 광범위하고 심도 있는 사회적 합의과정이 필요할 것으로 생각된다. 전자는 또 다시 두 가지 방식으로 구분해서 검토할 수 있다. 하나는 공적이전소득에서 제외되는 수당의 상한을 인상하는 방식(예. 참전 명예수당 중 1인 가구 기준 중위소득 20% 이하 → 25% 이하)과 공적이전소득의 범위에 포함되어 있는 보훈급여를 제외하는 방식이다. 그러나 공적이전소득의 범위에 포함

되어 있는 보훈급여를 제외하고자 할 경우 여타의 피해보상적 성격의 급여와의 차별성을 부각할 논리를 개발할 필요가 있으며, 해당 급여의 소관부처와 복지부와 공동연계를 위한 협의도 추진할 필요가 있다.

마지막으로 사각지대 해소를 위해 생활조정 수당의 개편을 검토할 필요가 있다. 생활조정수당의 개선은 금액을 상향조정하는 것, 가구규모를 반영하는 것, 그리고 대상범위를 확대하는 세 가지의 방식으로 검토할 필요가 있다.

먼저, 상향조정 방식은 전물량방식 최저생계비를 기준으로 대안적 방식들의 배율을 적용하는 방식(배율조정방식)과 영예로운 삶의 화폐적 가치를 부가하는 방식(부가방식)으로 크게 구분할 수 있다. 배율조정방식은 보훈대상자의 최저생활 보장수준별 대안을 선택하는 것이고, 부가방식은 현행 최저보장수준에 영예로운 삶의 보장수준을 반영하는 방식으로 볼 수 있다. 아울러, 생활조정수당에 보충성원칙을 적용하여 소득이 보훈기본선에 미달하는 경우 그 차액을 생활조정수당으로 지급하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 두 번째로 생활조정수당에 가구균등화지수를 적용하는 방안을 고려해볼 수 있다. 현행 생활조정수당은 가구규모를 3인 이하와 4인 이상으로 구분하고 있어, 가구규모별 적정 보장수준을 충분히 충족시키지 못하고 있다. 따라서 기초생활보장제도에 적용하고 있는 가구규모를 고려한 가구균등화지수를 적용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 세 번째로는 일부 보훈대상자에게만 지급되는 생활조정수당을 모든 보훈대상자로 확대하는 방안이다. 먼저 보훈대상자 중 생활조정수당 대상이 아닌 참전유공자, 고엽제후유의증환자, 5·18민주유공자, 특수임무유공자에게 생활조정수당 지급이 필요하며, 현재 유족 중 1인만 생활조정수당을 수급할 수 있는 체계를 생계가 곤란한 유족이라면 누구나 생활조정수당을 수급할 수 있도록 개편도 검토할 필요가 있다. 한편 생활조정수당 대상자 확대에 있어서 별도로 고려가 필요한 것은 부양의무자 기준 폐지를 검토해 볼 수 있으며, 재산의 소득환산율 제도 개선도 검토해 볼 필요가 있다.

제2절 연구의 한계 및 정책 방향성

본 연구는 다양한 보훈 현안 중 보훈급여금의 지급체계 합리화를 위한 주요 내용들을 검토해 보았다. 검토된 내용들은 합리적 보상을 위한 준거지표 설정과 보훈급여금 인상수준 결정체계 등 보훈급여금 수준 설정을 위한 기준들에 대한 것과 상이 7급 보상금, 참전명예수당 급여 수준 등 보상금과 개별수당의 적정 차등수준에 대한 검토 그리고 6.25전몰군경자녀, 전몰(순직)유족과 상이유족간 대상간 형평성과 정합성 제고에 대한 측면, 보상금과 개별수당 병급 등 광범위하고 복잡한 내용을 아우르고 있다. 보훈제도의 역사적 또는 맥락적 특성상 앞서 언급한 현안을 명쾌하고 단순하게 풀어줄 수 있는 기준은 존재하지 않는다. 보훈제도는 오랜 기간 동안 당시의 경제적, 정치적 상황과 대상자들의 욕구 등에 반영하여, 주로 상황적 요건에 따라 그 수준과 범위가 결정된 경우가 많기 때문이다. 이는 보훈대상자가 다른 일반적인 사회보장제도 대상자와 달리 희생과 공헌에 기반한 보상 또는 수당 등의 지원을 받기 때문이며, 시대적 상황에 따라 욕구가 반영되는 집단이 다르기 때문이다.

이러한 특수성은 본 연구에도 그대로 적용된다. 본 연구에 제시된 주요 검토 방안들은 해당 급여금의 특성과 최근 발생하는 욕구에 부응하여 적정수준의 보상수준을 다양하게 제시한 것이다. 물론 이러한 안들이 아무런 근거 없이 제시되는 것은 적절치 않으므로 유사제도 및 해당 급여금의 맥락적 배경을 고려하고, 객관적인 통계 등을 활용하여 그 객관성을 제고하고자 하였다. 그럼에도 불구하고 현안들에 대한 주요 검토안은 전체적인 일관성보다 해당 제도들에 대한 특수성과 대상자들의 욕구에 기반한 현실성 제고를 위한 안들임을 밝혀둔다.

본 연구에서 제시된 방향성은 크게 단기적 차원과 중장기적 차원의 검토 안들로 구분할 수 있다. 단기적 차원의 안들은 주로 현재의 보훈급여체계 내에서 보장수준을 제고하는 방향을 제시하고 있고, 중장기적 차원의 안들은 주로 제도 개편 차원에서 보훈 보상 체계의 개선안들을 제시하고 있다. 특히, 저소득 보훈대상자 등 보훈사각지대 해소의 경우, 지금까지와 다른 보훈보상 체계로의 개편을 의미하기 때문에 보훈제도의 대상자의 변화와 맞물려 검토해 볼 필요가 있다.

현재 보훈제도의 대상자는 소폭이지만 감소하는 추세에 있다. 보훈대상자의 평균 연령이 70세를 넘은 현재의 상황에서 대상자의 감소는 필연적인 상황으로 볼 수 있다. 한

편 보훈급여금의 경우 대상자 감소추이와 달리 지속적인 증가세를 보이고 있는데, 이는 보훈제도가 가지는 상징성과 대상자의 욕구 그리고 다른 사회보장제도와 달리 국민들의 제도에 대한 수용성이 높은 것에서 기인한다. 하지만 결국 대상자의 감소는 제도의 기반을 흔들 수 있으며, 지속적인 급여의 증가는 사회보장제도내 형평성 차원의 문제로 지적 될 가능성이 존재한다. 따라서 현재의 소득보장 중심의 보훈제도는 단기적 또는 중기적으로 지속되고, 아직 남아 있는 사각지대 해소를 위해 이러한 방향성의 지속이 필요하지만, 장기적 차원에서는 근본적인 제도 개편이 필요하다. 이러한 차원에서 저소득 보훈대상자 사각지대 해소는 소득보장 차원에서 근본적인 체계 개편방향으로 볼 수 있으며, 최근 논의되고 있는 기본소득과도 연계하여 살펴볼 수 있다. 따라서 이러한 근본적인 제도 개편을 위해서는 보다 객관적이고 체계적인 준비가 필요하다. 근본적인 제도개편에는 보훈기본선과 같은 소득보장 측면만 있는 것이 아니라. 캐나다 사례처럼 보훈제도 대상자가 고령화가 되고 대상자 줄어들 경우 일정시점 제도를 개편하여 대상자에 대한 연속적 차원의 소득보장 중심이 아닌 일시금과 사회서비스 중심으로 제도가 개편될 가능성도 있다. 따라서 향후 정책방향은 보훈제도의 방향성이 장기적 차원에서 소득보장 중심으로 갈지 또는 사회서비스 중심으로 갈지에 대한 검토와 함께 현재 보훈대상의 범위를 어디까지 적용할지에 대한 논의도 필요한 것으로 판단된다. 즉, 의사상자 제도, 의인 등 보훈제도와 유사하게 희생 또는 공헌을 바탕으로 대상자에게 급여 또는 서비스를 제공하는 중앙부처와 지방자치단체의 다양한 프로그램을 보훈제도 차원에서 어떠한 관계성을 맺을지에 대한 검토도 필요할 것으로 판단된다.

마지막으로, 앞서 언급한 바와 같이 보훈대상자들이 대부분 고령층에 있기 때문에 이들에 대한 기대 여명 등을 고려해 보았을 때 보상금 수준의 제고는 현실성으로 가능할 것으로 판단된다. 다만, 이러한 경우 승계부문에 대한 요구가 커질 수 있는데 이는 다른 유사제도 또는 해외 사례를 기준으로 판단할 수 있을 것이다.

현재 대상자의 감소가 현실화 되고 있고 대상자의 감소가 본격화 될 경우를 대비해서 보훈대상자의 인구통계학적 변화를 예측하고 장기적으로 보훈대상자에 적합한 보상방안을 준비하는 등 미래중심적인 보훈보상에 대한 준비와 연구가 필요한 시점이다.



- 고용노동부. 근로자 임금 평균액의 증감률과 소비자 물가변동률. <http://www.moel.go.kr>.에서 2020. 05.18. 인출.
- 고용노동부고시. (2019.12.27.). 제2019-75호. '전체 근로자의 임금 평균액의 증감률 및 소비자물가변동률'
- 고용노동부고시. (2019.12.27.). 제2019-76호. '최고·최저 보상기준 금액'
- 고용노동부 홈페이지 www.moel.go.kr
- 공무원연금공단 홈페이지 <https://www.geps.or.kr>
- 공무원연금공단. 공무원 전체의 기준소득월액 평균액. <https://www.geps.or.kr>에서 2020.05.18. 인출.
- 공무원연금공단. (2019a). 2018년도 공무원연금통계. 공무원연금공단.
- 공무원연금공단. (2019b). 알기쉬운 공무원 재해보상제도. https://m.geps.or.kr/business/accident/page_01_01.jsp에서 2020.4.22. 인출.
- 국가기록원. '원호대상자집단춘규정'. <http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=000168&pageFlag=&sitePage=1-2-1>에서 2020.9.23. 인출.
- 국가법령정보센터. 고엽제후유의증환자진료등에관한법률(법률 제4547호, 1993. 3. 10., 제정)
- 국가법령정보센터. 공무원 재해보상법(법률 제15552호, 2018.4.17., 타법개정)
- 국가법령정보센터. 공무원연금법(법률 제16760호, 2019.12.10., 타법개정)
- 국가법령정보센터. 공무원연금법 시행령(대통령령 제30833호, 2020.7.14., 타법개정)
- 국가법령정보센터. 국가배상법 시행령(대통령령 제30183호, 2019.11.5., 일부개정). [별표2]. 신체장해의 등급과 노동력상실률표. <http://www.law.go.kr>에서 2020.06.05. 인출
- 국가법령정보센터. 국가보훈기본법(법률 제7572호, 2005. 5. 31., 제정)
- 국가법령정보센터. 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률(법률 제17114호, 2020.3.24., 일부개정). <http://www.law.go.kr>에서 2020.5.18. 인출.
- 국가법령정보센터. 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령(대통령령 제30893호, 2020.8.4., 타법개정). <http://www.law.go.kr>에서 2020.05.18. 인출.
- 국가법령정보센터. 국가유공자예우등에관한법률(법률 제3742호, 1984. 8. 2., 제정)
- 국가법령정보센터. 군사원호보상법(법률 제758호, 1961. 11. 1., 제정)
- 국가법령정보센터. 군인 재해보상법(법률 제16761호, 2019.12.10., 제정)

- 국가법령정보센터. 군인연금법(법률 제16760호, 2019.12.10., 전부개정)
- 국가법령정보센터. 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(법률 제16541호, 2019.8.27., 일부개정)
- 국가법령정보센터. 사회보장기본법(법률 제17202호, 2020.4.7., 일부개정)
- 국가법령정보센터. 산업재해보상보험법(법률 제17434호, 2020.6.9., 일부개정). <http://www.law.go.kr/>에서 2020.05.18. 인출.
- 국가법령정보센터. 참전유공자 예우 및 단체설립에 관한 법률(법률 제17117호, 2020.3.24., 타법개정). <http://www.law.go.kr/>에서 2020. 09.17 인출.
- 국가보훈처. (2020). 6.25 전몰군경자녀 수혜 비교 조사. 국가보훈처 내부자료.
- 국가보훈처 홈페이지 <https://www.mpva.go.kr> 2020.9.2. 인출.
- 국가보훈처. (2020a). 2020년도 보훈사업개요, 국가보훈처.
- 국가보훈처. (2020b). 국가보훈대상자 구분 및 보훈급여금 관련 설명자료. 국가보훈처.
- 국가보훈처. (2020c). 알기쉬운 행정용어집. 국가보훈처.
- 국가보훈처. (2020d). 2019년도 제40호 보훈연감. 국가보훈처.
- 국가보훈처. (2019). 2019년도 보훈예산현황. 국가보훈처.
- 국가보훈처. (2017). 2017년도 예산현황. 국가보훈처.
- 국가보훈처. (2014). 2015년도 국가보훈처소관 예산 및 기금운용계획 개요. 국가보훈처.
- 국가보훈처. (2013). 2013년도 국가보훈처 소관 예산 및 기금운용계획 개요. 국가보훈처.
- 국가보훈처. (2011a). 2011년도 국가보훈처 소관 예산 및 기금운용계획 개요. 국가보훈처.
- 국가보훈처. (2011b). 보훈 50년사. 국가보훈처.
- 국가보훈처. 2020년 보훈급여금 등 월 지급액. 국가보훈처. <https://www.mpva.go.kr/mpva/support/bohunpayView.do?id=3191>에서 2020. 9. 17. 인출.
- 국가보훈처. 고엽제 후유(의)증 지원내용 <https://www.mpva.go.kr/mpva/support/default03.do>에서 2020. 9.17. 인출
- 국가보훈처. 국가유공자 지원내용(2012년 7월 1일 이후). <https://www.mpva.go.kr/mpva/support/nationalmerit05.do>에서 2020.7.26. 인출.
- 국가보훈처. 2019년도 보훈급여금 등 지급 현황. https://www.mpva.go.kr/mpva/data/policy03View.do?info_id=7003&cate=에서 2020.9.2.인출.
- 국가보훈처. 2019년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함). https://www.mpva.go.kr/mpva/data/situation01View.do?info_id=6988에서 2020.4.8. 인출.
- 국가보훈처. 2018년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함). https://www.mpva.go.kr/mpva/data/situation01View.do?info_id=6596에서 2020.4.8. 인출.

- 국가보훈처. 2017년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함). https://www.mpva.go.kr/mpva/data/situation01View.do?info_id=6281에서 2020.4.8. 인출.
- 국가보훈처. 2016년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함). https://www.mpva.go.kr/mpva/data/situation01View.do?info_id=5845에서 2020.4.8. 인출.
- 국가보훈처. 2015년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함). https://www.mpva.go.kr/mpva/data/situation01View.do?info_id=5364에서 2020.4.8. 인출.
- 국가보훈처. 2014년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함). https://www.mpva.go.kr/mpva/data/situation01View.do?info_id=4576에서 2020.4.8. 인출.
- 국가보훈처. 2013년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함). https://www.mpva.go.kr/mpva/data/situation01View.do?info_id=4115에서 2020.4.8. 인출.
- 국가보훈처. 2012년 12월말 보훈대상자 기본현황. https://www.mpva.go.kr/mpva/data/situation01View.do?info_id=3520에서 2020.9.1 인출.
- 국가보훈처. 2011년 12월말 보훈대상자 기본현황(지역포함). https://www.mpva.go.kr/mpva/data/situation01View.do?info_id=3350에서 2020.4.8. 인출.
- 국민연금공단. (2020). 국민연금 공표통계(2020년 2월 말 기준).
- 국민연금연구원. (2019). 생생통계. 국민연금연구원.
- 국방부. (2018). 2017년도 군인연금 통계. 국방부.
- 군인연금 홈페이지 <https://www.mps.mil.kr>
- 근로복지공단 홈페이지 <https://www.kcomwel.or.kr>
- 근로복지공단. (2019). 2018년도 근로복지공단 통계연보. 근로복지공단.
- 김미곤, 여유진, 김태완, 손창균, 최현수, 이선우, 김계연, 송치호, 오지현, 이서현. (2010). 2010년 최저생계비 계측조사 연구, 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김승권, 김상철, 김유경, 김종성, 김용하, 이주연. (2007). 한국의 국가보훈체계 개편 연구. 국가보훈처·한국보건사회연구원.
- 김태완, 김문길, 여유진, 김미곤, 김현경, 임완섭, 정해식, 황도경, 김성아, 박형준, 윤시몬, 신재동, 김선, 김은지, 김혜승, 우명숙, 윤상용, 이선우, 정재훈, 최민정. (2017). 2017년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 김태완, 원종욱, 임완섭, 이주미, 조한나. (2018). 1-2인 가구 증가 등 인구구조변화를 반영한 기초생활보장 개선방안 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 노동부. (2004). 산재보험 40년사. 노동부.
- 노대명, 김현경, 정해식, 이원진, 임지영. (2020). 소득보장체계 재구조화 방안 연구 : 제도간 연계 조정을 중심으로. 경제·인문사회연구회·한국보건사회연구원.

- 문형표, 오영주, 김종희, 김용하. (2003). 보훈보상 및 지원체계의 합리화 방안연구. 보훈처·한국개발연구원
- 민주노총. (2018). 2018년 민주노총 표준생계비 산출 결과 보고서.
- 박은주. (2019). 제도개선과제 도출을 위한 산재보험 장해급여 현황 고찰. 근로복지공단 근로복지연구원.
- 박은주. (2017). 최저임금 최저보상기준금액 보험급여 적용 연구. 근로복지공단 근로복지연구원.
- 박은주. (2013). 사회보험료 통합징수에 따른 효과 분석. 근로복지공단 근로복지연구원.
- 보건복지부 기초생활보장과. (2020.8.10.)앞으로의 3년,“더 많은 국민의, 더 나은 기본생활 보장”을 위해 나아가겠습니다. 보건복지부·국토교통부·교육부 보도자료. http://www.mohw.go.kr/react/al/sal0301vw.jsp?PAR_MENU_ID=04&MENU_ID=0403&page=1&CONT_SEQ=358954에서 2020.9.14. 인출.
- 보건복지부 홈페이지. www.mphw.go.kr에서 2020.9.15. 인출.
- 보건복지부 홈페이지. 기초생활보장. http://www.mohw.go.kr/react/policy/index.jsp?PAR_MENU_ID=06&MENU_ID=06350103&PAGE=3&topTitle=에서 2020.9.14. 인출.
- 보건복지부. (2020). 국민기초생활보장사업안내. 보건복지부 기초생활보장과.
- 복지로. 6.25자녀수당. <http://www.bokjiro.go.kr/welInfo/retrieveGvmtWelInfo.do?welInfoSno=266>에서 2020.9.2. 인출.
- 복지로. 참전명예수당. <http://www.bokjiro.go.kr/welInfo/retrieveGvmtWelInfo.do?welInfoSno=274>에서 2020.9.13. 인출.
- 생활법령정보. 산업재해보상 보험급여. <http://easylaw.go.kr>에서 2020.5.18. 인출.
- 손희두, 장민선, 김재광. (2014). 의사상자 지원제도 개선방안. 보건복지부·한국법제연구원.
- 송현주, 임란, 왕승현, 이은영. (2018). 중·고령자의 비재무적 노후생활실태: 여가, 대인관계, 건강을 중심으로 - 국민노후보장패널 7차 부가조사(2018년) 기초분석보고서. 국민연금공단 국민연금연구원.
- 신기섭. (2020.5.7.) 핀란드 기본소득 실험 실패? “행복감 높여주는 복지 효과 확인”. 한겨레. http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/943992.html에서 인출
- 안상훈, 서정희, 김재훈, 김진. (2014). 보훈급여금 보상 수준의 합리적 개편 방안. 국가보훈처·서울대 사회과학연구원
- 여유진, 김미곤, 황도경, 김명중, 정용문, 정재훈, 이주미. (2017). 부양의무자 기준 폐지에 따른 정책과제 연구. 한국보건사회연구원.

- 여유진. (2005). 최저소득보장의 적절성에 관한 시론적 연구. 한국사회보장학회 추계학술대회 자료집.
- 오진영. (2016). 공무원 재해보상 제도의 문제점과 개선방안. 사회보장법학, 5(2), 177-218.
- 이미연. (2017). 군인연금제도 검토 및 개선과제. NABO 브리핑. 22. 국회예산정책처.
- 이은석, 이문희. (2009). 소비자물가지수의 상향편의. 한국은행. 조사통계월보, August 2009, 23-48.
- 인사혁신처 인사조직과. (2018.8.21.). 인사혁신처, 공무원 재해보상 기능 강화 - 공무원 재해보상 기능 강화하는 내용의 직제 개정령안 국무회의 의결 -. 인사혁신처 보도자료. <https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1572241>에서 2020.7.17.인출.
- 임완섭, 김태완, 김문길, 황정하, 정용문, 강형민. (2017). 국내·외 보훈보상 유사제도 보상금 지급수준에 대한 비교연구. 국가보훈처·한국보건사회연구원.
- 임완섭, 김태완, 정은희, 황도경, 이아영, 형시영, 황정하, 윤여선, 박형준, 이주미, 김예슬, 최준영, 안영. (2018). 2018년 국가보훈대상자 생활실태조사, 국가보훈처·한국보건사회연구원.
- 정부24. 6.25전몰군경자녀수당 지급. <https://www.gov.kr/portal/service/serviceInfo/GPV000000260>에서 2020.7.26. 인출.
- 정부24. 국가유공자 등 취업지원. <https://www.gov.kr/portal/service/serviceInfo/GPV000000210>에서 2020.7.26. 인출.
- 정영훈. (2016). 국가유공자에 대한 보상·지원의 헌법적 근거에 관한 검토. 법과 정책연구, 16(3), 241-269.
- 정은희, 김태완, 정해식, 임완섭, 오욱찬, 김근혜. (2018). 국민기초생활보장제도 재산기준 개선방안 연구. 한국보건사회연구원·보건복지부.
- 정창률. (2018.3.30.). 공무원재해보상법 제정...아직 갈 길은 멀다. 대한민국 정책 브리핑. <http://www.korea.kr/news/contributePolicyView.do?newsId=148849349>에서 2020.5.15.인출.
- 정철호, 권영복. (2016). 국가보훈제도와 전몰·순직군인 유족 보훈급여제도의 개선방안. 한국보훈논총, 15, 67-94.
- 통계청 사회통계국 인구동향과. (2019.12.4). 2018년 생명표. 통계청 보도자료.
- 통계청 복지통계과. (2019.12.17.). 2019년 가계금융복지조사 결과. 통계청 보도자료.
- 통계청 복지통계과. (2018.12.20.). 2018년 가계금융·복지조사 결과. 통계청 보도자료. kostat.go.kr에서 2020.4.17. 인출)
- 통계청 복지통계과. (2017.12.21.). 2017년 가계금융·복지조사 결과. 통계청 보도자료.

통계청 복지통계과. (2016.12.20.). 2016년 가계금융·복지조사 결과. 통계청 보도자료.
 통계청 복지통계과. (2015.12.21.). 2015년 가계금융·복지조사 결과. 통계청 보도자료.
 통계청 복지통계과. (2014.11.14.). 2014년 가계금융·복지조사 결과. 통계청 보도자료.
 통계청 조사관리국 인구총조사과. (2017.8.31.). 2016 인구주택 총조사 전수집계결과. 통계청
 보도자료.

통계청 홈페이지 kostat.go.kr

통계청. CPI 소비자물가지수, '화폐가치계산' http://www.kostat.go.kr/incomeNcpi/cpi/cpi_ep/2/index.action?bmode=pay에서 2020.9.29 인출.

통계청. e-나라지표. 국가유공자 평균 연령 현황. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2482에서 2020.4.8. 인출.

통계청. e-나라지표. 보건복지부 일반회계 예산현황. https://index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxMainPrint.do?idx_cd=1404&board_cd=INDX_001에서 인출.

통계청. e-나라지표. 보훈 보상금 지급 현황. http://index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2423에서 인출.

통계청. e-나라지표. 보훈대상자현황 http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1561에서 2020.5.20. 인출.

통계청. KOSIS. 보훈급여금 지급실적 - 연도별 대상자별. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=109&tblId=TX_10905_A000&conn_path=I3에서 2020.9.4 인출.

통계청. KOSIS. 보훈급여금 지급실적 - 연도별 지급시기별. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=109&tblId=TX_10905_A001&conn_path=I3에서 2020.9.4. 인출.

통계청. KOSIS. 소득분배지표. http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDLF05에서 2020.9.14. 인출.

통계청. KOSIS. 장래가구추계. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv에서 2020. 6. 19. 인출.

통계청. KOSIS. 적정노후생활비. http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTITLE&parmTabId=M_01_01#SelectStatsBoxDiv에서 2020. 6. 19. 인출.

인사혁신처 홈페이지 www.mpm.go.kr

최저임금위원회 홈페이지 minimumwage.go.kr

한국노총. (2019). 2019년 한국노총 노동자가구 표준생계비.

형시영, 임진택, 이영자, 서운석, 이효재, 이용재. (2008). 보훈보상행정 효율화 방안에 대한 연

- 구. 한국거버넌스학회보, 15(3), 57-85.
- Casas, R. P. (2005). Setting Minimum Social Standards at EU Level: Main Issues. Working Paper I : Setting Minimum Social Standards across Europe(VS/2005/0376). European Commission.
- InsideWith. Do you support a universal basic income program?. Retrieved 14.9.2020, from <https://www.isidewith.com/poll/3244267931/2702430716>
- U.S. Department of Veterans Affairs. (2020a). 2020 Veterans disability compensation rates. Retrieved 1.6.2020, from <https://www.va.gov/disability/compensation-rates/veteran-rates/>
- U.S. Department of Veterans Affairs. (2020b). Survivor and dependent compensation. Retrieved 31.8.2020, from <https://www.va.gov/disability/dependency-indemnity-compensation/>
- U.S. Department of Veterans Affairs. (2020c). Survivor DIC rates. Retrieved 31.8.2020, from <https://www.va.gov/disability/survivor-dic-rates/>
- U.S. Department of Veterans Affairs. (2020d). VA Benefits and Health Care. Retrieved 1.6.2020, from <https://www.va.gov/>
- Veit-Wilson, J. (1998). Setting adequacy standards: how government define minimum incomes. Policy Press.
- Veit-Wilson, J. (1994). Dignity not poverty: A minimum income standard for the UK. London: Institute for Public Policy
- Veterans Affairs Canada. (2020a). Rates. Retrieved 1.6.2020, from <https://www.veterans.gc.ca/eng/resources/rates#dispen>.
- Veterans Affairs Canada. (2020b). Retrieved 17.9.2020, from <https://www.veterans.gc.ca/eng>.
- Veterans Affairs Canada. (2020c). Disability benefits. Retrieved 1.6.2020, from <https://www.veterans.gc.ca/eng/health-support/physical-health-and-wellness/compensation-illness-injury/disability-benefits>