



제422회 국회(임시회)  
제1차 외교통일위원회

# 군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안

## 검 토 보 고

〈 납북자에 ‘억류자’ 포함 명확화〉

■ 김 건 의원 대표발의(의안번호 제2205213호)

2025. 2.

외 교 통 일 위 원 회

전문위원 김 사 우



# 목 차

|                            |    |
|----------------------------|----|
| I . 제안경위 .....             | 1  |
| II . 제안이유 및 주요내용 .....     | 1  |
| III . 검토의견 .....           | 2  |
| 1. 전후납북 현황 등 .....         | 2  |
| 2. 납북자의 정의에 ‘억류자’ 포함 ..... | 5  |
| ※ 참고자료 .....               | 10 |



## I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김건 의원 등 14인
2. 발 의 일 : 2024. 11. 4.
3. 회 부 일 : 2024. 11. 5.

## II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 납북자를 대한민국 국민으로 한국 군사정전에 관한 협정이 체결된 이후에 본인의 의사에 반하여 남한에서 북한에 들어가 거주하게 된 자로 정의하고 있음.

그러나 북한 당국에 의해 납치·체포되어 형벌을 선고받고 북한에 억류되어 있는 억류자의 경우 현행법에 따른 납북자에 포함되는지가 명확하지 않았고, 최근에서야 억류자에 대해 납북피해자보상및지원심의위원회에서 예외적으로 납북자로 인정하여 보상금 등을 지급한 바 있음.

이에 현행 납북자의 정의에 억류자도 포함됨을 명확히 규정함으로써 억류자에 대한 보상금 등의 지원이 안정적으로 이루어질 수 있도록 하려는 것임(안 제2조제1호).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 전후납북 현황 등

- 현행 법률은 대한민국 국민으로서 본인의 의사에 반하여 북한에 들어가 거주하게 된 자를 “납북자”로 칭하면서 <군사정전에 관한 협정><sup>1)</sup> 체결일(1953. 7.27.)을 기준으로 납북을 전시(戰時)납북과 전후(戰後)납북으로 구분하고 있음.<sup>2)</sup>
- 전후납북은 1950년대부터 1970년대에 집중적으로 발생하였고 납북자 본인은 물론이고 그 가족들에게 막대한 정신적·물질적 피해와 고통을 안겨주었음. 그러나 1990년대까지 우리 사회에서는 납북자 및 그 가족들의 아픔을 감싸주고 지원하기 위한 정치적·사회적 공감대가 형성되지 못하였고, 오히려 납북피해자들에게 어로활동 제한, 해외출국 제한, 공공기관 취업 제한, 군 생활 차별 등의 불이익을 가하기도 하였음.
- 2000년 6월에 첫 남북정상회담이 이루어지고 비전향장기수 63명을 북한으로 송환한 것을 계기로 국내의 납북자 가족들도 납북자의 생사확인 및 송환 등을 요구하는 목소리를 높이게 되었고, 우리 사회

1) 정식 명칭은 <국제연합군 총사령관을 일방으로 하고 조선민주주의인민공화국 최고사령관 및 중공인민지원군 사령원을 다른 일방으로 하는 한국 군사정전에 관한 협정>임.

2) 6·25전쟁 기간 중(1950.6.25~1953.7.27.)의 납북인 경우 「6·25전쟁 납북피해 진상규명 및 납북피해자 명예회복에 관한 법률」(약칭 “6·25납북자법”)에 따라 사건의 진상을 규명하고 납북자 및 그 가족들의 명예를 회복할 수 있도록 하고 있으며, 정전협정 체결 이후에 발생한 납북과 관련하여는 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」(약칭 “전후납북자법”)에 근거하여 납북피해를 입은 자 등에 보상 및 지원을 하고 있음.

도 납북자 송환과 납북피해자 문제에 관심을 가지게 되었음.

- 2004년 4월에는 국가인권위원회가 납북자 문제에 대한 정부 차원의 명확한 실태 파악과 진상규명, 납북피해자들의 명예회복과 적절한 보상을 위한 특별법의 제정을 권고하였고,

2007년 4월 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」이 제정되어 전후납북 피해에 대한 보상 및 지원의 근거가 마련되었음.<sup>3)</sup>

- 통일부장관 소속의 납북피해자보상지원심의위원회(이하 “위원회”라 함)<sup>4)</sup>는 정전협정 체결 이후 총 3,835명이 납북되었고 이 중 3,319명(86.5%)이 귀환하여<sup>5)</sup> 북한 내 납북자를 516명으로 추정하고 있으며, 2007년부터 2025년 2월 현재까지 총 467건을 접수하고 이 중 444건을 인정하여 피해위로금 등으로 총 154억원을 지급하였음.<sup>6)</sup>

3) 통일부 홈페이지([www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)) > 주요사업 > 납북자·억류자·국군포로 > 전후납북자

4) 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」

제6조(납북피해자보상지원심의위원회) 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부장관 소속으로 납북피해자보상지원심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.  
<개정 2018. 12. 24.>

1. 납북피해자에 해당하는지 여부에 관한 사항
2. 납북피해자에 대한 제8조에 따른 정착금, 제9조에 따른 피해위로금, 제10조에 따른 보상금 및 제11조에 따른 의료지원금 등의 지급 및 귀환납북자의 보호·지원에 관한 사항
3. 상이를 입은 납북피해자에 대한 요양기간 및 장애등급의 판정에 관한 사항
4. 납북자 문제에 관한 실태조사 등 납북자 문제의 해결을 위하여 필요한 사항
5. 납북자 가족의 권리침해 등에 대한 조사 및 보상·명예회복에 관한 사항
6. 그 밖에 납북피해자의 보상 및 지원 등과 관련하여 대통령령이 정하는 사항

5) 2000년대 들어, 전후납북자 중에 북한을 탈출하여 남한으로 돌아온 귀환납북자들이 발생하였고, 현재까지 총 9명이 탈북하여 귀환하였음. 정부는 이들의 국내 정착을 돕기 위해 피해위로금과 주택 등을 지원하였고, 귀환자가 대부분 고령이며 생활의 어려움이 있음을 감안하여 사회적응지원 프로그램을 마련하여 귀환납북자들의 생활을 지원하고 있음.

6) 참고자료 “전후납북피해자 피해위로금 등 지급 현황” 참조.

- 현재 통일부는 범정부적 문제인식 공유와 관련 대책 수립을 위해 장관 직속의 상설조직(납북자대책팀)과 차관을 위원장으로 하는 납북자대책 위원회를 운영하고 있으며, 국내 공감대 확산과 국제사회 협력 등을 주요사업으로 추진하고 있음.<sup>7)</sup>

### < 전후납북피해자 현황 >

(단위: 명)

| 구 분              |       | 계     | 어부    | KAL기 <sup>주)</sup> | 군·경 | 기타 |    |
|------------------|-------|-------|-------|--------------------|-----|----|----|
|                  |       |       |       |                    |     | 국내 | 해외 |
| 피납자              |       | 3,835 | 3,729 | 50                 | 30  | 6  | 20 |
| 귀환자              | 송환자   | 3,310 | 3,263 | 39                 | —   | —  | 8  |
|                  | 탈북귀환자 | 9     | 9     | —                  | —   | —  | —  |
| 미귀환자<br>(억류자 제외) |       | 516   | 457   | 11                 | 30  | 6  | 12 |

주: 명부는 비공개, “KAL기”는 1969년 12월 11일 강릉을 출발해 서울로 향하던 대한항공 YS-11기 국내선 여객기가 승객으로 위장한 북한공작원(조창희)에 의해 함경남도 선덕비행장에 강제착륙된 사건

자료: 통일부

### < 2000년 이후 귀환납북자 현황 >

(단위: 명)

| 2000 | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2013 | 계 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|---|
| 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 9 |

주: 2025년 2월 현재, 이 중 3명이 사망하여 6명 생존

자료: 통일부

7) 통일부 홈페이지([www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr)) > 주요사업 > 납북자·억류자·국군포로 > 소개

## 2. 납북자의 정의에 ‘억류자’ 포함

- 개정안은 “납북자”의 정의에 “북·중 접경지역 등 남한 외의 지역에서 북한 당국에 의해 납치·체포되어 형벌을 선고받고 억류된 사람”을 추가하려는 것임(안 제2조제1호).

| 현행                                                                                                                                                                                                                                                   | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “<b>납북자</b>”란 대한민국 국민으로서 1953년 7월 27일 한국 군사정전에 관한 협정이 체결된 이후에 <u>본인의 의사에 반하여 남한(군사분계선 이남지역을 말한다. 이하 같다)에서 북한(군사분계선 이북지역을 말한다. 이하 같다)에 들어가 거주하게 된 자</u>를 말한다.</p> <p>&lt;신설&gt;</p> <p>&lt;신설&gt;</p> | <p>제2조(정의) -----<br/>-----.</p> <p>1. -----<br/>-----<br/>-----<br/><u>다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 -----.</u></p> <p>가. <u>본인의 의사에 반하여 남한(군사분계선 이남지역을 말한다. 이하 같다)에서 북한(군사분계선 이북지역을 말한다. 이하 같다)에 들어가 거주하게 된 사람</u></p> <p>나. <u>북·중 접경지역 등 남한 외의 지역에서 북한 당국에 의해 납치·체포되어 형벌을 선고받고 억류된 사람</u></p> |

|              |                                              |
|--------------|----------------------------------------------|
| 2. · 3. (생략) | 2. · 3. (현행과 같음)<br>부칙<br>이 법은 공포한 날부터 시행한다. |
|--------------|----------------------------------------------|

□ 현행법(제2조제1호)은 납북자를 ①대한민국 국민으로서 ②정전협정 이후에 ③본인의 의사에 반하여 남한에서 북한에 들어가 거주하게 된 자로 정의하고 있는데,

개정안은 현행 정의규정에서 ①, ②를 공통으로 하여 제2조제1호의 “각목 외의 부분”으로 하고, 현행 ③을 가목으로 하면서 “북·중 접경지역 등 남한 외의 지역에서 북한 당국에 의해 납치·체포되어 형벌을 선고받고 억류된 사람”(이하 “억류자”라 함)을 나목으로 신설함.

□ 억류자는 북한에 억류된 시기와 구체적인 사건에 있어 개인별로 차이가 있지만, 국군포로·납북자와 함께 본인 의사에 반하여 북한에 거주하고 있고, 북한 당국이 그들의 존재 자체를 부인하면서 대화를 거부하고 있다는 공통점이 있음.

□ 현재까지 통일부가 파악한 억류자는 6명<sup>8)</sup>인데, 선교 활동 등 “본인 의사에 따라” 입북(入北)하였을 가능성을 배제할 수 없는 등 억류자의 입북 상황이 명확하지 않아,<sup>9)</sup> 현행 법률 조문을 엄격히 해석·적용할 경우

8) 납북피해자보상및지원심의위원회에서 의결하지 아니한 탈북민 출신 1명 포함.

9) 통일부는 억류자의 입북 상황이 명확하지 않아 본인의 의사 유무를 확인할 수 없지만, ‘정보원 첩자’라는 북한의 주장을 인정할 수 없다는 설명임.

에는 억류자와 그 가족이 법 제2조제3호에 따른 “납북피해자”<sup>10)</sup>인지 여부에 대한 논란이 있어 왔음.

- 이에 통일부는 억류자 등의 “납북피해자” 해당 여부 등을 논의하기 위해 2023년 11월 법 제6조에 따른 위원회를 개최하고 김○옥 선교사 등 억류자 5명을 “납북피해자”로 처음 인정하였으며, 그 가족 등에 법 제9조<sup>11)</sup>에 따른 피해위로금을 지급하였음.

### < 2023년 납북피해자보상및지원심의위원회 결과 >

| 구 분          | 성명<br>(생년)    | 억류시기         | 협의<br>(北주장) | 北 재판결과                 | 가족           | 피해위로금               |
|--------------|---------------|--------------|-------------|------------------------|--------------|---------------------|
| 제58차<br>(4명) | 김○옥<br>(64년생) | '13.10.<br>~ | (정보원)<br>첩자 | 무기노동교화형<br>(‘14.5.30.) | 아내,<br>아들 2명 | 총<br>89,284<br>(천원) |
|              | 김○기<br>(54년생) | '14.10.<br>~ | (정보원)<br>첩자 | 무기노동교화형<br>(‘15.6.23.) | 아내           |                     |
|              | 탈북민<br>김○○    | '16. 3.~     | -           | -                      | -            |                     |
|              | 탈북민<br>박○○    | '16. 3.~     | -           | -                      | -            |                     |
| 제59차<br>(1명) | 최○길<br>(59년생) | '14.12.<br>~ | (정보원)<br>첩자 | 무기노동교화형<br>(‘15.6.23.) | 아들           |                     |

주: 탈북민과 개인별 지급한 피해위로금의 구체적인 액수 등은 개인정보에 해당하므로 비공개  
자료: 통일부

#### 10) 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」

##### 제2조(정의) 1· 2. (생략)

3. “납북피해자”란 다음 각 목에 해당하는 자를 말한다.

가. 3년 이상 납북된 귀환납북자

나. 3년 이상 납북되어 귀환하지 못하고 있거나 북한에 거주 중 사망한 납북자의 가족과 가목에 해당하는 자의 가족

다. 납북자의 가족 또는 귀환납북자 중에서 납북과 관련하여 국가공권력의 행사로 인하여 사망하거나 상이를 입은 자

#### 11) 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」

제9조(피해위로금) ① 제2조제3호나목에 해당하는 납북피해자에 대하여는 피해위로금을 지급한다.

② 피해위로금은 납북자의 납북기간을 고려하여 대통령령으로 정한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 피해위로금을 지급받을 가족의 순위는 제3조제1항 각 호의 순위로 하되, 같은 순위자가 2인 이상인 경우에는 같은 지분으로 피해위로금을 지급받을 권리를 공유한다.

□ 법 규범의 해석은 어디까지나 그 문언에 비추어 가능한 범위 내에서 이루어져야 하고 그 말의 뜻을 완전히 다른 의미로 변질시켜서는 아니 되는 바, 향후 유사한 논란이 발생하지 않도록 개정안(나목)과 같이 억류자의 정의를 법률에 명확히 규정할 필요가 있다고 봄.<sup>12)</sup>

즉, 본인 의사의 유무 등 입북 상황의 차이에도 불구하고 현재 자유를 박탈당한 억류자의 인권침해 상황(결과)에 중점을 두어 통일부장관 소속의 위원회가 억류자를 납북피해자로 결정하고 그의 가족들에게 피해 위로금을 지급한 선례, 억류자가 ‘전쟁과 분단’이라는 한반도의 현실에서 발생한 점 등을 고려할 때, 개정안의 취지와 같이 향후에도 억류자를 납북자에 포함하여 지원하는 것이 바람직하다고 할 것임.

□ 한편 개정안에 대하여 통일부는, 법 제6조에 따른 위원회가 억류자로 인정한 사람 중에는 북한 당국에 의해 형벌을 선고받았는지 여부가 확인되지 아니한 자(대한민국 국적을 취득한 북한이탈주민)도 포함되어 있는데, 북한 당국에 의해 자유를 박탈당한 상황이 다른 납북피해자들과 동일한 바, 향후에도 정부의 지원에 차등을 둘 이유가 크지 않다는 의견을 제시하고 있음.<sup>13)</sup>

□ 통일부 의견을 수용할 경우, 개정안 가목(현행 조문) 중 “본인의 의사

---

12) 국회 외교통일위원회는 통일부의 ‘납북피해자문제 해결 및 인도적 송환업무 지원 사업’에 대한 2023년도 결산 및 2025년도 예산안 검토보고에서, 국군포로와 납북자(전시, 전후)의 경우 지원 근거가 법률에 명확히 규정되어 있으나, ‘억류자’ 지원을 위해서는 위원회의 심의가 필요하다는 점에서 향후 ‘억류자’에 대한 보상을 위한 법률 보완이 필요함을 지적한 바 있음.

13) 법무부도 본인의 의사로 북한에 입북한 이후 억류된 사람의 납북자 포함 여부가 논란이 되어 왔으나, 억류자에 대한 안정적인 지원을 도모하기 위한 개정안의 취지에 공감한다는 의견임.

에 반하여”와 나목 중 “납치·체포되어”라는 문구가 동일한 의미인 것으로 해석될 수 있는바, 개정안과 같이 각 목으로 구분하기보다는 ‘남한에서 북한으로 들어가 (본인의 의사에 반하여) 거주하게 되거나, 북·중 접경지역 등 남한 외의 지역에서 북한 당국에 의해 납치·체포되어 억류된 사람’으로 수정하는 방안을 검토할 수 있고,

아울러 동 개정법률 시행 이전에 위원회가 인정한 억류자에 대하여 그 법적 지위의 안정성을 부여하기 위하여 부칙에 경과조치에 관한 규정을 신설할 필요성이 있다고 봄.<sup>14)</sup>

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5269 |

---

14) 경과조치는 구법의 효력을 인정함으로써 그에 관한 신뢰나 기득권을 보호하기 위하여 법률의 적용관계를 밝히는 경우에 사용함. 『법제이론과 실제』(국회 법제실, 2019), p. 729.

## 【참고자료】

### < 전후납북피해자 위로금 등 지급대상 및 기준 >

| 구 분              | 지급대상                             | 지급금액                                                                                                                                    |
|------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 정착금 등<br>(법 제8조) | 3년 이상 납북된 귀환납북자                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정착금: 월 최저임금액 200배 범위 내</li> <li>- 주거지원금: 7,000만원 별도</li> <li>※최고액: 2.5억원(정착금+주거지원금)</li> </ul> |
| 피해위로금<br>(법 제9조) | 3년 이상 납북된 자의 가족                  | 월 최저임금의 36배 범위 내                                                                                                                        |
| 보상금<br>(제10조)    | 납북자 및 가족 중 국가공권력에 의한 사망·상이 피해자   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사망자: 사망당시 임금 등을 감안하여 보상</li> <li>- 상이자: 노동력 상실률, 장래 취업가능기간 감안하여 보상</li> </ul>                  |
| 의료지원금<br>(제11조)  | 보상금 대상자 중 상이를 입은 가족 또는 귀환 납북자 본인 | 향후 치료비, 간호비, 보장구 구입비                                                                                                                    |

자료: 통일부

### < 전후납북피해자 피해위로금 등 지급 현황 >

(단위: 건, 백만원)

| 구 분       | 신청건수 | 인정건수 | 지급액    |
|-----------|------|------|--------|
| 정착금·주거지원금 | 9    | 9    | 1,773  |
| 피해위로금     | 444  | 432  | 13,374 |
| 보상금       | 14   | 3    | 261    |
| 의료지원금     | —    | —    | —      |
| 계         | 467  | 444  | 15,408 |

자료: 통일부(2025. 2. 21. 현재)