



제422회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

여수·순천 10·19사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 실종신고 청구에 대한 특례 신설 등 〉

■ 조계원의원 대표발의(의안번호 제2206101호)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회
전 문 위 원 조 문 상

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 실종선고 청구에 대한 특례 신설 등	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 조계원의원 등 25인
2. 제 안 일 : 2024. 12. 2.
3. 회 부 일 : 2024. 12. 3.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 여수·순천 10·19사건의 진상 규명과 그 희생자와 유족의 명예 회복을 위해 제정되었습니다.

그러나, 희생자의 가족관계 확정을 위한 규정이 미비하여 희생자와 유족의 명예회복과 고통을 치유하는데 한계가 있다는 지적이 있습니다.

이에 실종신고 신고, 인지청구, 혼인신고, 입양신고의 특례 규정을 신설하여 희생자와 가족관계를 확정하고, 희생자와 그 가족의 명예를 회복하려고 합니다.

① 여수·순천 10·19사건진상규명및희생자명예회복위원회는 행방불명으로 결정된 희생자에 대해 법원에 실종선고를 청구할 수 있도록 하고, ② 위원회의 결정으로 가족관계등록부가 새로 작성된 경우 그 결정을 통지받은 날부터 2년 이내에 인지청구의 소 등을 제기할 수 있도록 하였습니다. 이어 ③ 사망하거나 행방불명된 희생자와 사실

상 혼인관계에 있었던 사람으로 하여금 위원회의 결정을 받아 혼인 신고를 할 수 있도록 하며, ④ 사망하거나 행방불명된 희생자의 양자 또는 사후양자로서 입양신고를 하지 못한 사람으로 하여금 위원회의 결정을 받아 입양신고를 할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완(안 제12조의2부터 제12조의5까지 신설 등)하려는 것입니다.

Ⅲ. 검토의견

1. 실종신고 청구에 대한 특례 신설 등(안 제12조의2 등)

개정안은 ① 위원회가 행방불명으로 결정된 희생자에 대하여 실종선고를 청구할 수 있도록 하고, ② 여수·순천 10·19사건으로 부 또는 모가 사망한 경우 이 법 시행일로부터 4년 이내에 검사를 상대로 인지청구의 소를 제기할 수 있도록 하며, ③ 희생자의 사망 또는 행방불명 이후 기존 사실혼 관계에 기초하여 이 법 시행일 이전 혼인신고 된 희생자와 배우자의 혼인관계를 인정하도록 하고, ④ 희생자의 양자로서 입양신고를 하지 못한 사람은 사실상 양친자관계에 관한 위원회의 결정을 받아 입양신고를 할 수 있는 등의 특례를 신설하려는 것임.

현행	개정안
제3조(여수·순천 10·19사건진상규명및희생자명예회복위원회) ① 여수·순천 10·19사건의 진상을 규명하고 이 법에 따른 희생자 및 유족의 심사·결정 및 명예회복에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여, 국무총리 소속으로 여수·순천 10·19사건진상규명및희생자명예회복위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.	제3조(여수·순천 10·19사건진상규명및희생자명예회복위원회) ① -- ----- ----- ----- ----- <u>사항 등을</u> ----- ----- ----- ----- -----.
② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.	② ----- -----.

1. ~ 8. (생략) <u><신설></u> <u><신설></u> <u><신설></u> 9. ~ 11. (생략) ③ ~ ⑨ (생략) 제4조(여수·순천 10·19사건진상규명및희생자명예회복실무위원회) ① (생략) ② 실무위원회는 다음 각 호의 사항을 처리한다. 1. 2. (생략) <u><신설></u> <u><신설></u> <u><신설></u> 3. 4. (생략) ③ ~ ⑤ (생략) <u><신설></u>	1. ~ 8. (현행과 같음) 8의2. 제12조의2에 따른 실종신고 청구에 관한 사항 8의3. 제12조의4에 따른 사실상 혼인관계의 결정에 관한 사항 8의4. 제12조의5에 따른 사실상 양친자관계의 결정에 관한 사항 9. ~ 11. (현행과 같음) ③ ~ ⑨ (현행과 같음) 제4조(여수·순천 10·19사건진상규명및희생자명예회복실무위원회) ① (현행과 같음) ② -----. 1. 2. (현행과 같음) 2의2. 제12조의2에 따른 실종신고 청구의 신청접수와 조사 등에 관한 사항 2의3. 제12조의4에 따른 사실상 혼인관계의 결정을 위한 신청접수와 조사 등에 관한 사항 2의4. 제12조의5에 따른 사실상 양친자관계의 결정을 위한 신청접수와 조사 등에 관한 사항 3. 4. (현행과 같음) ③ ~ ⑤ (현행과 같음) 제12조의2(실종신고 청구에 대한 특별) ① 위원회는 「민법」 제27조에도 불구하고 행방불명으로 결정된 희생자에 대하여 법원에 실종선
---	--

<신 설>

고를 청구할 수 있고, 법원의 실종
선고가 확정되면 「가족관계의 등
록 등에 관한 법률」 제92조에 따
른 실종선고의 신고를 할 수 있다.

② 이 법이 정한 특례 이외에 실종
의 신고는 「민법」 등 관계 법령
의 절차에 따른다.

제12조의3(인지청구 등의 특례) ①

여수·순천 10·19사건에서 부 또
는 모가 사망한 경우에는 「민법」
제864조 또는 제865조에도 불구하
고 이 법 시행일 이후 4년 이내에
검사를 상대로 인지청구의 소 또는
친생자관계존부확인의 소를 제기할
수 있다.

② 제1항에도 불구하고 제적부가
없는 희생자(사망한 사람에 한정하
다)에 대하여 제12조에 따른 위원
회의 결정으로 가족관계등록부가
새로 작성된 경우에는 「민법」 제
864조 또는 제865조에도 불구하고
해당 위원회의 결정을 통지받은 날
부터 2년 이내에 검사를 상대로 인
지청구의 소 또는 친생자관계존부
확인의 소를 제기할 수 있다.

③ 제12조의2에 따라 실종선고의
신고한 경우에는 「민법」 제86
4조 또는 제865조에도 불구하고 신
고일로부터 2년 이내에 검사를 상
대로 인지청구의 소 또는 친생자관

<신 설>

<신 설>

계존부확인의 소를 제기할 수 있다.

제12조의4(혼인신고의 특례) ① 희생자(사망하거나 행방불명된 사람만 해당한다. 이하 이 조 및 제12조의5에서 같다)와 사실상 혼인관계에 있었던 사람은 「민법」 제812조에도 불구하고 기존의 사실상 혼인관계에 관한 위원회의 결정을 받아 혼인신고를 할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 희생자와 사실상 혼인관계에 있었던 사람이 사망한 경우에는 그의 자녀 또는 손자녀가 부모 또는 조부모의 기존의 사실상 혼인관계에 관한 위원회의 결정을 받아 혼인신고를 할 수 있다.

③ 제1항 또는 제2항에 따른 위원회의 결정을 받으려는 사람은 대통령령으로 정하는 날부터 2년 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회에 신청하여야 한다.

④ 제1항 또는 제2항에 따른 혼인신고가 있는 경우에는 위원회에서 결정한 희생자의 사망일 또는 행방불명일로 소급하여 그 혼인신고가 있었던 것으로 본다.

제12조의5(입양신고의 특례) ① 희생자의 양자로서 입양신고를 하지 못한 사람은 「민법」 제867조, 제86

9조부터 제871조까지, 제873조 및 제874조에도 불구하고 사실상 양친자관계에 관한 위원회의 결정을 받아 입양신고를 할 수 있다.

② 위원회는 제1항에 따른 결정을 하려면 대통령령으로 정하는 이해관계인의 의견을 들어야 한다. 이 경우 위원회는 해당 이해관계인의 이의가 이유있다고 인정하는 경우에는 사실상 양친자관계가 존재한다는 결정을 하여서는 아니 된다.

③ 제1항에 따른 위원회의 결정을 받으려는 사람은 대통령령으로 정하는 날부터 2년 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회에 신청하여야 한다.

④ 제1항에 따른 입양신고가 있는 경우에는 위원회가 사실상 양친자관계가 존재한다고 인정하는 날로 소급하여 그 입양신고가 있었던 것으로 본다.

⑤ 희생자의 사망 또는 행방불명 이후 1991년 1월 1일 이전에 희생자의 양자로 선정되었으나 입양신고를 하지 못한 사람은 종전의 「민법」(1990년 1월 13일 법률 제4199호로 개정되기 전의 것을 말한다) 제867조에도 불구하고 사실상 양친자관계에 관한 위원회의 결정을 받아 입양신고를 할 수 있다.

	<u>이 경우 위원회의 결정 및 입양신고의 효력 등에 관하여는 제1항부터 제4항까지를 준용한다.</u> 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(인지청구의 소 제기 등에 관한 특례) ① 이 법 시행 전에 제12조에 따른 위원회의 결정에 따라 제적부가 없는 희생자(사망한 사람에 한정한다)에 대하여 가족관계등록부가 새로 작성된 경우에는 제12조의3제2항의 개정규정에도 불구하고 이 법 시행 이후 2년 이내에 인지청구의 소 또는 친생자관계존부확인의 소를 제기할 수 있다. ② 이 법 시행 전에 제12조의2에 따라 실종선고의 신고가 된 경우에는 제12조의3제3항의 개정규정에도 불구하고 이 법 시행 이후 2년 이내에 친생자관계존부확인의 소를 제기할 수 있다.
--	--

현행법은 실종선고 청구에 대한 특례, 인지청구의 특례, 혼인신고의 특례, 입양신고의 특례를 두고 있지 않음. 개정안은 현행법에 이러한 규정을 신설하려는 것으로, 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법(이하 4·3사건법이라 함)」을 참조한 것으로 보임.

참고로, 「4·3사건법」은 제20조(실종신고 청구에 대한 특례), 제21조(인지청구 등의 특례), 제21조의2(혼인신고의 특례), 제21조의3(입양신고의 특례)를 규정하고 있음.

먼저, 안 제12조의2(실종신고 청구에 대한 특례)와 관련하여,

「민법」 제27조는 실종신고 청구 주체로 이해관계인이나 검사를 규정하고 있는데, 개정안은 현행 실종신고 절차를 따르되 위원회가 행방불명으로 결정된 희생자에 대하여 법원에 실종선고를 청구할 수 있도록 하려는 것으로, 「4·3사건법」의 입법례를 볼 때, 별다른 문제점은 없는 것으로 보임.

<유사 입법례>

「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」

제20조(실종신고 청구에 대한 특례) ① 위원회는 「민법」 제27조에도 불구하고 행방불명으로 결정된 희생자에 대하여 법원에 실종선고를 청구할 수 있고, 법원의 실종선고가 확정되면 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」 제92조에 따른 실종선고의 신고를 할 수 있다.

② 이 법이 정한 특례 이외에 실종의 신고는 「민법」 등 관계 법령의 절차에 따른다.

다음으로, 안 제12조의3(인지청구등의 특례)와 관련하여,

현행 「민법」이 신분관계의 조속한 확정과 남소 방지를 위하여 부

또는 모의 사망을 안 날부터 2년으로 소 제기기간을 제한하고 있는데 비해, 개정안은 그 기간을 4년으로 하고 있으나 「4·3사건법」도 그 기간을 4년으로 정하고 있는 입법례 등을 고려하여 그 기간은 입법정책적으로 결정할 필요가 있다고 보임.

또한, 실종신고 신고 및 가족관계등록부 창설 시 인지청구의 소 및 친생자관계존부확인의 소의 소 제기기간을 별도로 정하는 것은 「4·3사건법」 등의 입법례를 볼 때 타당한 측면이 있고, 부칙에서 인지청구의 소 제기 등에 대한 특례를 정하는 것도 필요한 입법조치로 보임.

<유사 입법례>

「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」

제21조(인지청구 등의 특례) ① 제주4·3사건에서 부 또는 모가 사망한 경우에는 「민법」 제864조 또는 제865조에도 불구하고 이 법 시행일(법률 제18745호 제주4·3사건 진상규명과 희생자 명예회복에 관한 특별법 일부개정법률의 시행일인 2022년 4월 12일을 말한다) 이후 4년 이내에 검사를 상대로 인지청구의 소 또는 친생자관계존부확인의 소를 제기할 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 제적부가 없는 희생자(사망한 사람에 한정한다)에 대하여 제12조에 따른 위원회의 결정으로 가족관계등록부가 새로 작성된 경우에는 「민법」 제864조 또는 제865조에도 불구하고 해당 위원회의 결정을 통지받은 날부터 2년 이내에 검사를 상대로 인지청구의 소 또는 친생자관계존부확인의 소를 제기할 수 있다.

③ 제20조에 따라 실종선고의 신고를 한 경우에는 「민법」 제864조 또는 제865조에도 불구하고 신고일로부터 2년 이내에 검사를 상대로 인지청구의 소 또는 친생자관계존부확인의 소를 제기할 수 있다.

다음으로, 안 제12조의4(혼인신고의 특례)와 관련하여,

희생자 결정 과정에서 사망 또는 행방불명일이 확인되어 공부상 사망일자가 혼인신고 이전으로 정정될 경우 현행 제도에 따라서는 기존의 혼인신고가 무효가 되고, 자녀와의 친자관계도 말소될 수 있으므로, 개정안과 같이 특례를 두어 혼인관계 및 친자관계 등 기왕의 가족관계 효력을 유지 시켜줄 필요성이 있음.

이와 관련하여 행정안전부에서 과거사 관련 사건의 가족관계 불일치 해결을 위한 입법적 해결방안을 모색하기 위해 4·3사건 연구용역¹⁾을 진행하여 그 결과를 토대로 「4·3사건법」이 개정된 바 있으므로, 개정안의 입법화는 개정된 「4·3사건법」을 참고하여 결정할 필요가 있을 것임.

<유사 입법례>

「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」

- 제21조의2(혼인신고의 특례)** ① 희생자(사망하거나 행방불명된 사람만 해당한다. 이하 이 조 및 제21조의3에서 같다)와 사실상 혼인관계에 있었던 사람은 「민법」 제812조에도 불구하고 기존의 사실상 혼인관계에 관한 위원회의 결정을 받아 혼인신고를 할 수 있다.
- ② 제1항에도 불구하고 희생자와 사실상 혼인관계에 있었던 사람이 사망한 경우에는 그의 자녀 또는 손자녀가 부모 또는 조부모의 기존의 사실상 혼인관계에 관한 위원회의 결정을 받아 혼인신고를 할 수 있다.
- ③ 제1항 또는 제2항에 따른 위원회의 결정을 받으려는 사람은 대통령령으로

1) 제주4·3사건 가족관계 실태조사 및 개선방안 연구

정하는 날부터 2년 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회에 신청하여야 한다.

④ 제1항 또는 제2항에 따른 혼인신고가 있는 경우에는 위원회에서 결정한 희생자의 사망일 또는 행방불명일로 소급하여 그 혼인신고가 있었던 것으로 본다.

마지막으로, 안 제12조의5(입양신고의 특례)와 관련하여,

안 제12조의5는 희생자의 사망·행방불명 이후 희생자의 자(子)로 입양신고하려는 사람은 위원회에 희생자 또는 그 유족을 부양한 사실 등 사실상 양자관계가 존재함을 증명하고 위원회에 입양신고의 효력을 발생시키는 결정을 신청할 수 있도록 하려는 것임.

개정안은 입양신고는 희생자의 부양 등 사실상 양자로서의 실질이 있었던 사람과 희생자 사망 후 가계 및 제사 계승을 위해 사후양자²⁾로 선정되었으나 1991년 개정 「민법」의 시행으로 사후양자 제도가 폐지되기 전까지 가족관계등록부에 사후양자로 등록되지 못한 사람들을 위한 입법조치로,

2) 구 민법 [법률 제4199호(1990.1.13.)로 개정되기 전의 것]

제867조(사후양자) ①호주가 사망한 경우에는 그 직계비속이 없는 때에 한하여 그 배우자, 직계존속, 친족회의 순위로 사후양자를 선정할 수 있다.

②폐가 또는 무후가를 부흥하기 위하여 전호주의 사후양자를 선정하는 경우에는 전호주의 직계존속, 친족회의 순위로 이를 선정한다.

③전2항의 경우에 직계존속이 수인인 때에는 남자를 선순위로 하고 남자 또는 여자가 수인인 때에는 최근존속을 선순위로 한다. 그러나 생가의 직계존속은 출계자의 사후양자를 선정하지 못한다.

④제870조의 규정은 배우자 또는 직계존속의 사후양자를 선정하는 경우에 준용한다.

현행법의 유족의 범위에 4촌 이내의 방계혈족으로 “제사를 치르거나 묘지를 관리하는” 사람이 포함되는 입법취지와 희생자 사망 후 유족과 어려운 시기를 보냈을 상황을 고려하면 이들을 희생자의 양자로 가족 관계를 등록할 당위성이 인정되어 타당한 측면이 있다고 보임.

<유사 입법례>

「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」

제21조의3(입양신고의 특례) ① 희생자의 양자로서 입양신고를 하지 못한 사람은 「민법」 제867조, 제869조부터 제871조까지, 제873조 및 제874조에도 불구하고 사실상 양친자관계에 관한 위원회의 결정을 받아 입양신고를 할 수 있다.

② 위원회는 제1항에 따른 결정을 하려면 대통령령으로 정하는 이해관계인의 의견을 들어야 한다. 이 경우 위원회는 해당 이해관계인의 이의가 이유있다고 인정하는 경우에는 사실상 양친자관계가 존재한다는 결정을 하여서는 아니 된다.

③ 제1항에 따른 위원회의 결정을 받으려는 사람은 대통령령으로 정하는 날부터 2년 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회에 신청하여야 한다.

④ 제1항에 따른 입양신고가 있는 경우에는 위원회가 사실상 양친자관계가 존재한다고 인정하는 날로 소급하여 그 입양신고가 있었던 것으로 본다.

⑤ 희생자의 사망 또는 행방불명 이후 1991년 1월 1일 이전에 희생자의 양자로 선정되었으나 입양신고를 하지 못한 사람은 종전의 「민법」(1990년 1월 13일 법률 제4199호로 개정되기 전의 것을 말한다) 제867조에도 불구하고 사실상 양친자관계에 관한 위원회의 결정을 받아 입양신고를 할 수 있다. 이 경우 위원회의 결정 및 입양신고의 효력 등에 관하여는 제1항부터 제4항까지를 준용한다.

개정안의 그 밖의 내용은 실종신고 청구에 대한 특례, 인지청구의 특례, 혼인신고의 특례, 입양신고의 특례 신설에 따른 위원회 및 실무 위원회의 심의·의결 사항을 규정하려는 것으로, 특별한 문제점은 없다고 보임.

개정안과 관련하여 행정안전부는 개정안이 희생자와 유족의 명예회복을 위하여 가족관계 정정을 위한 특례 조항을 신설하려는 것으로 이해되며 가족관계(실종신고, 인지청구, 혼인 및 입양신고)관련 특례는 「민법」 및 「가족관계등록법」의 예외 조항으로서 법적 안정성과 기존 법체계 혼란 방지를 위해 최소화할 필요가 있으며, 법원의 판결로 가족관계 정정이 가능한 점 등을 고려할 때 신중 검토 입장임.

또한, 현재 여순사건 진상규명 조사 및 희생자·유족에 대한 심사·결정이 진행 중인 상황이며 최근 법률 개정 및 시행(‘25.1.7.)으로 여순사건의 진상규명 조사 기간이 1년 연장(∼‘25.10.5.)됨에 따라 진상규명 조사 및 희생자·유족 결정에 우선 집중할 필요가 있어 신중 검토 입장임.

※ 시행령이 개정되면 법정 기한 내 추가 신고 건에 대한 조사 및 심사 결정이 시급함

문 의 처
02)6788-5343