

반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특별법안

재의요구서

제출연월일 : 2025. 1.

제 출 자 : 정 부

재의요구이유 및 주요내용

2025년 1월 17일 국회에서 정부로 이송된 반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특별법안은 별지에 기재된 이유로 그 내용대로 공포하기 곤란하다고 판단되어 「대한민국헌법」 제53조제2항에 따라 국회에 재의를 요구하려는 것임.

반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특례법안

재의요구서

2025년 1월 17일 국회에서 정부로 이송된 반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특례법안(이하 “이 특례법안”이라 함)에 대하여 정부는 다음과 같은 이유로 이의가 있어 「대한민국헌법」 제53조제2항에 따라 국회에 재의를 요구합니다.

이 유

반인권적 국가범죄에 엄정히 대응하려는 이 특례법안의 기본 취지에는 깊이 공감하나, 이 특례법안 제2조제1호의 “반인권적 국가범죄”에 대해서는 실정법과 국내외에 확립된 개념 정의가 없는 상황입니다. 특히 같은 호 다목 부분(수사 또는 공소의 제기 및 유지에 관한 직무를 수행하는 공무원이 직무수행과정에서 사건의 실체를 조작·은폐하기 위하여 범한 죄¹⁾)에 대해서는 법원행정처, 수사기관들뿐 아니라 대한변호사협회 등 변호사단체 및 학계에서도 헌법상 기본권 침해 소지가 있고 평등원칙과 명확성 원칙에 위반된다는 지적과 함께 수사의 공정성 침해, 수사 활동 위축, 수사 지연 및 사법시스템의 붕괴 등의 부작용에 대한 우려가 있었습니다.

1) 「형법」 제123조부터 제125조까지, 제151조, 제152조, 제155조의 죄[직권남용권리행사방해, 직권남용체포·감금, 독직폭행·가혹행위, 범인은닉·도피, (모해)위증, (모해)증거인멸·은닉·위조·변조, (모해)증인은닉·도피] 및 「국가보안법」 제12조의 죄(무고·날조)

또한 국회의 법안 심의과정에서 「국회법」에 따른 공청회²⁾가 생략되었고 법안에 대한 충분한 논의가 부족했다는 지적도 있었습니다.

이 특례법안의 구체적인 문제점은 다음과 같습니다.

1. 이 특례법안 제2조제1호다목 부분은 헌법상 국가의 범죄피해자 보호 의무 측면에서 충분한 검토가 필요합니다.

- 시효 제도는 사건관계인의 법적 안정성만을 보호하는 것이 아니라, 국가의 한정된 사법자원을 효율적으로 배분하여 보다 많은 사건관계인에 대한 구제가 이루어지도록 하는 순기능이 있습니다.
- 또한 시효의 배제를 통해 수사나 재판이 기한 없이 연장될 수 있도록 하는 것보다는 국가의 범죄피해자 보호 측면에서 국가의 사법절차 내에서 신속한 권리구제와 처벌이 이루어지도록 하는 것이 보다 근본적이고 우선적인 해법이 될 수 있습니다.
- 따라서 “반인권적 국가범죄”에 대한 시효 배제는 국가권력이 스스로 죄를 범하여 국가의 사법시스템을 통해서는 상당 기간 권리의 구제나 처벌이 이루어질 수 없는 경우에 제도로서의 실익이 있습니다.
- 이러한 점에 비추어 볼 때, 국가 차원에서 자행된 사법방해행위가 아닌 공무원 개인의 사법방해행위는 국가의 정상적인 사법시스템 내

2) 제58조(위원회의 심사) ⑥ 위원회는 제정법률안과 전부개정법률안에 대해서는 공청회 또는 청문회를 개최하여야 한다. 다만, 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.

에서 신속한 피해자 구제와 처벌이 가능하므로 사법시스템이 그와 같이 정상적으로 작동하도록 하는 것이 시효의 배제보다 근본적인 해법일 것입니다.

- 따라서 이 특례법안에서 반인권적 국가범죄로 규정된 모든 범죄에 대해 일률적으로 시효를 배제하는 방안과 해당 범죄 중 일부 범죄를 선별해 특례를 적용하는 방안 중에서 어떤 방안이 헌법상 국가의 범죄피해자 보호 의무 측면에서 보다 실효적일지에 대해서는 충분한 검토가 필요합니다.

2. 이 특례법안 제2조제1호다목 부분은 기본권 침해를 최소화하면서도 입법목적 달성을 할 수 있는 대안들이 있다는 점에서 헌법상 과잉금지의 원칙 위배 소지가 있습니다.

- 이 특례법안에 따라 형사 공소시효(안 제3조) 및 손해배상청구권의 소멸시효(안 제4조)가 배제되면 적법하게 직무를 수행한 공무원들도 기한 없이 형사상 고소·고발과 손해배상청구에 노출되는 부작용이 있으므로, 과잉금지원칙, 특히 침해의 최소성과 법익의 균형성 측면에서 검토가 필요합니다.
- 이미 논의한 바와 같이, 국가 차원에서 자행된 사법방해행위가 아닌 공무원 개인의 사법방해행위는 국가의 사법시스템 내에서 신속하게 피해자의 구제와 가해자의 처벌이 이루어지도록 하는 것이 시효를

배제하는 것보다 근본적인 해법입니다.

- 또한 과거 이 특례법안과 유사한 내용으로 제출되었던 법안들³⁾은 살인 등 일정한 범죄에 대해 공소시효를 배제하면서 그러한 범죄와 ‘관련성’이 인정되는 사범방해행위에 대해서 공소시효를 정지시키는 내용을 담고 있었습니다.
- 한편, 「형법」과 「형사소송법」은 범죄의 행위불법과 결과불법에 따라 법정형을 정하고, 범죄의 법정형에 따라 공소시효를 정하는 체계를 갖추고 있는바, 이 특례법안 제2조제1호다목 부분에 대한 법정형 자체를 상향하여 공소시효를 연장시키는 방안도 있습니다.
- 따라서 헌법상 과잉금지의 원칙 측면에서 국가의 사법시스템 자체를 개선하는 방안, 기본범죄와의 관련성이 있는 범죄에 대해 시효를 배제하는 방안, 시효를 배제하는 대신 정지시키는 방안 또는 법정형을 상향하는 방안 등으로도 입법목적을 달성할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있습니다.

3. 이 특례법안 제2조제1호다목 부분은 구체적 사안에서 형평에 반할 우려가 있으므로 헌법상 평등원칙에 위반될 소지가 있습니다.

- 민간인이나 일반 공무원에 대해 범인도피 혐의가 제기된 경우에는

3) 제18대 국회 강창일 의원 대표발의안(의안번호 1800291), 제20대 국회 정춘숙 의원 대표발의안(의안번호 2011989) 및 제21대 국회 정춘숙 의원 대표발의안(의안번호 2101583) 등

공소시효가 5년⁴⁾에 불과하나, 이 특례법안에 따르면 경찰관의 경우 공소시효가 전면 배제되므로 실제 혐의가 있는지를 불문하고 평생 형사상 고소·고발과 손해배상청구에 노출되는 문제가 있습니다.

- 또한 가혹행위가 중대한 인권침해로서 엄단할 필요가 있다는 점에 대해서는 아무런 이견이 없으나, 군의 지휘관·지휘자가 가혹행위를 하면 사망이나 중상해의 결과가 발생해야 이 특례법안에 따라 시효가 배제되는 반면,⁵⁾ 경찰관이 가혹행위를 할 경우에는 사망이나 중상해의 결과가 발생하지 않아도 시효가 배제되는 법체계상의 불균형이 발생하게 됩니다.
- 그리고 수사기관의 사건 조작은 중대한 범죄이나, 자신의 권한을 이용해 조직적으로 범행하고 이를 계속 은폐할 수 있는 고위공무원과 그렇지 않은 공무원을 동일하게 볼 것인지에 대해서도 검토가 필요합니다.
- 나아가 현행법상 공소시효가 배제되는 범죄들은 극히 일부의 예외⁶⁾를 제외하면 살인죄와 같이 법정형이 사형, 무기형 또는 하한이 있는 범죄들이고, 통상 사범방해죄로 분류되는 범죄 중 공소시효가 배제되는 사례는 찾아보기 어렵습니다.
- 반면, 이 특례법안 제2조제1호다목 부분은 「국가보안법」 제12조의 죄

4) 범인도피의 법정형은 3년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금임.

5) 「군형법」 제62조제1항의 직권남용 가혹행위의 법정형은 5년 이하의 징역으로 공소시효는 7년이고, 같은 조 제2항의 위력행사 가혹행위의 법정형은 3년 이하의 징역 또는 700만 원 이하의 벌금으로 공소시효는 5년에 해당함.

6) 「형법」 제87조제3호의 내란 부화수행 또는 제305조제1항의 13세 미만 미성년자의제강제추행 등

(무고·날조)⁷⁾를 제외하면 법정형에 사형, 무기형이나 하한이 규정되어 있지 않고 법정형의 상한만 규정되어 있으며, 해당 범죄들의 공소시효는 모해위증·모해증거인멸(10년) 및 범인도피(5년) 이외에는 7년입니다.

- 따라서 이 특례법안 제2조제1호다목 부분에 대해서 일률적으로 시효를 배제하는 것은 헌법상 평등원칙에 위반될 소지가 있습니다.

4. 이 특례법안 제2조제1호다목 부분은 헌법상 명확성의 원칙에 위배될 소지가 있습니다.

- 법률은 명확한 용어로 규정되어야 법집행자에게 객관적 판단지침을 주어 차별적이거나 자의적인 법해석을 예방할 수 있고, 이러한 명확성의 원칙은 헌법에 내재하는 법치국가원리와 국민의 자유와 권리를 보호하는 기본권 보장에서 도출됩니다.⁸⁾
- 그런데 이 특례법안 제2조제1호다목의 “수사 또는 공소의 제기 및 유지에 관한 직무를 수행하는 공무원”, “사건의 실체를 조작·은폐하기 위하여 범한”이라는 표현에 대해서는 그 개념이 불명확하고 예측가능성이 결여되어 있다는 취지의 관계 기관 및 단체의 지적이 있었습니다.

7) 무고·날조한 범죄의 법정형에 따르도록 하고 있는데, 「국가보안법」의 범죄는 사형부터 징역 5년 이하까지 법정형이 다양하게 규정되어 있으므로 일률적으로 비교할 수 없음.

8) 헌법재판소 2014. 3. 27. 선고 2012헌바373 결정 등 참고

5. 민사 단기소멸시효를 배제한 판례나 유사 입법례가 없고, 부칙 제3조제1항은 진정소급입법에 해당하여 위헌 소지가 있습니다.

- 이 특례법안은 피해자 본인의 손해배상 청구권에 대해 단기소멸시효를 포함하여 소멸시효의 적용을 전면 배제하고 있습니다.
- 그런데 소멸시효 제도는 장기간 권리를 행사하지 않은 경우 법적 안정성을 저해하는 것을 방지하기 위해 확립된 민사법의 대원칙이고, 민사상 단기소멸시효를 배제한 판례나 다른 입법례가 없어 소멸시효를 일률적으로 적용하지 않는 것은 과도한 측면이 있습니다.
- 한편, 이 특례법안 부칙 제3조제1항은 피해자 본인에 대한 소멸시효 배제 규정을 이 법 시행 전에 이미 소멸시효가 완성된 경우에도 적용하도록 정하고 있는데, 이는 헌법에서 원칙적으로 금지하고 있는 진정소급입법에 해당하므로 위헌 소지가 있습니다.
- 헌법재판소도 진정소급입법은 원칙적으로 허용되지 않으나 신뢰보호에 우선하는 심히 중대한 공익상의 사정이 있는 예외적인 경우에만 허용된다는 입장인바,⁹⁾ 이 특례법안이 이러한 예외적인 경우에 해당하는지 여부에 대해서는 이 특례법안 제2조 각 호에서 규정하고 있는 “반인권적 국가범죄”별로 학계와 국민들의 다양한 견해를 청취하고 면밀한 논의를 거칠 필요가 있습니다.

9) 국민이 소급입법을 예상할 수 있었거나, 법적 상태가 불확실하고 혼란스러웠거나 하여 보호할 만한 신뢰의 이익이 적은 경우, 소급입법에 의한 당사자의 손실이 없거나 아주 경미한 경우, 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상의 사유가 소급입법을 정당화하는 경우에 한하여 진정소급입법이 예외적으로 허용됨(헌법재판소 1996. 2. 16. 선고 96헌가2 결정 참고).

6. 형사 공소시효의 특례를 규정한 유사 입법례와 규율 영역이 중첩되는데, 그 내용이 상이하여 체계적 검토가 필요합니다.

- 이 특례법안은 형사 공소시효 배제의 특례와 함께 손해배상청구권 소멸시효의 적용 제외를 규정하고 있습니다.
- 그런데 「헌정질서 파괴범죄의 공소시효 등에 관한 특례법」은 「형법」상 내란·외환, 「군형법」상 반란·이적 및 「형법」상 살인의 죄로서 「집단살해죄의 방지와 처벌에 관한 협약」에 규정된 집단살해에 해당하는 범죄를 “헌정질서 파괴범죄”로 정의하고, 공소시효 배제와 재정신청의 특례를 규정하고 있습니다. 그러나 통상 사범방해죄로 분류되는 범죄를 “헌정질서 파괴범죄”에 포함시키거나 민사 소멸시효의 특례를 규정하고 있지는 않습니다.
- 또한 「국제형사재판소 관할 범죄의 처벌 등에 관한 법률」은 집단살해죄, 인도에 반한 죄 및 전쟁범죄를 “집단살해죄등”으로 정의하고, 공소시효 배제의 특례를 규정하고 있습니다. 그런데 해당 법률은 “집단살해죄등”과 관련된 사범방해죄를 규정하고 있으나, 이 특례법안과 달리 공소시효를 배제하지는 않고 민사 소멸시효의 특례도 규정하지 않고 있습니다.
- 그 외에도 국제형사재판소의 근거 조약인 「국제형사재판소에 관한 로마규정」은 사범방해죄와 그에 대한 공소시효 배제를 규정하고

있으나, 이 특례법안과는 달리 집단살해죄 등의 기본범죄와 관련성이 인정되는 사범방해행위에 국한하고 있습니다. 또한 국제연합의 「강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약」은 강제실종 범죄에 대한 공소시효의 배제를 강제하지 않고 사범방해죄를 별도로 규정하지 않고 있습니다.¹⁰⁾

- 이 특례법안 제2항제1호가목 또는 나목의 “반인권적 국가범죄”는 국가권력으로 사망이나 중상해의 결과가 발생한 중대범죄로서, 기존의 다른 특별법들에 따른 “헌정질서 파괴범죄”, “집단살해죄등”과 그 성격이 유사한데, 유사한 성격의 범죄에 대해 민사상 구제 체계나 형사상 체계가 서로 달라지는 것은 피해자 보호나 법체계적 정합성 측면에서 바람직하지 않으므로, 체계적인 보완 검토가 필요합니다.

7. 이 특례법안 제2조제1항다목 부분은 민생범죄 대응 공백 등의 부작용을 초래할 우려가 있습니다.

- 이 특례법안은 일선에서 묵묵히 민생범죄 수사를 담당하는 14만여 명의 검찰, 경찰 및 고위공직자범죄수사처 직원뿐 아니라, 국세청, 소방청, 국립농산물품질관리원 및 고용노동부 등의 국가·지방자치단체 및 금융감독원 등에서 근무하는 2만여 명의 특별사범경찰관에게도 적용

10) 위 협약의 국내 이행입법안이 제21대 국회에서 법제사법위원회 제1소위를 통과하였다가 임기만료로 폐기되었는데, 해당 법안은 이 특례법안과 달리 민사 소멸시효의 배제 대신 정지를 규정하고, 형사 공소시효의 배제 외에 정지를 함께 규정하고 있었으며, 사범방해죄를 별도로 규정하지 않았음.

됩니다.

- 그런데 이 특례법안 제2조제1호다목 부분에 대해 일률적으로 공소 시효와 소멸시효가 배제되면, 적법하게 업무를 수행한 공무원 등이 평생 억울한 형사 고소·고발, 보복성 수사 및 손해배상청구에 노출되고 그 소송비용까지 부담하게 됩니다. 또한 국가 역시 허위의 국가 배상청구와 형사 고소·고발에 대응하기 위해 재정상의 부담을 지게 됩니다.
- 특히 손해배상청구는 공무원 등의 상속인들을 상대로도 제기될 수 있고, 피해자, 피의자·피고인, 참고인, 법관, 변호사 및 그 상속인도 공범 혐의가 제기될 경우에는 형사 고소·고발, 보복성 수사 및 손해배상청구에 기한 없이 노출되는 부작용이 수반됩니다.
- 이 특례법안에 따라 ‘수사를 하면 평생 불이익’이라는 인식이 확산되면 수사기관의 인력난과 수사부서 기피 현상이 심화되고, ‘면피성 수사’나 ‘복지부동식 수사’로 국가의 범죄대응 역량이 약화되어 민생 범죄 대응에도 공백이 발생할 수밖에 없습니다.
- 또한 수사기관이 수사 외적 상황을 의식하여 소극적으로 수사하거나, ‘보여주기식’의 과도한 수사를 하면 수사의 중립성·객관성도 훼손될 수 있습니다.

8. 결론

- “반인권적 국가범죄”의 개념에 대해서는 실정법과 국내외에 확립된 정의가 없는 상태인바, 이 특례법안 제2조제1호다목 부분은 헌법상 국가의 범죄피해자 보호 의무 측면에서 충분한 검토가 필요하고, 헌법상 과잉금지의 원칙, 평등원칙 및 명확성의 원칙에 위배될 소지가 있습니다.
- 또한 민사 단기소멸시효의 일률적 배제는 기존 판례와 입법례 등에 비추어 볼 때 과도한 측면이 있고, 이 특례법안 부칙은 진정소급입법에 해당하여 위헌 소지가 있으며, 형사 공소시효 특례 역시 기존의 유사 입법례와 규율 영역이 중첩되어 체계적으로 검토할 필요가 있습니다.
- 그리고 이 특례법안이 그대로 시행되면 적법하게 직무를 수행한 수사담당자가 평생 형사 고소·고발에 노출되고 그 유족 등도 장기간 손해배상청구의 위협에 노출되는 부작용이 있고, 이러한 부작용에 따라 수사부서 기피 현상이 심화될 경우 국가의 민생범죄 대응 역량이 약화되어 그 피해는 국민들에게 돌아갈 우려가 큼니다.
- 위와 같은 문제점들은 관계 기관·단체, 학계 및 국회의 법안 심의과정에서도 이미 지적된 사항인 바, 법안의 기본 취지에 충실하면서 반인권적 국가범죄의 피해자와 유족에게 실질적으로 도움이 될 수 있도록 위헌 소지가 있는 부분을 가다듬을 필요가 있어 「대한민국 헌법」 제53조제2항에 따라 이 특례법안에 대해 재의를 요구합니다.

법률 제 호

반인권적 국가범죄의 시효 등에 관한 특별법안

제1조(목적) 이 법은 국가권력에 의한 반인권범죄 및 조작·은폐행위 관련 범죄에 대하여 공소시효를 배제하고 국가권력에 의한 반인권범죄 등으로 인한 피해에 대하여 손해배상청구권의 소멸시효 특례를 정함으로써 국가권력의 도덕성과 정당성을 확보하고 사회정의를 구현함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “반인권적 국가범죄”란 다음 각 목 중 어느 하나에 해당하는 죄를 말한다.

가. 공무원(「행정기본법」 제2조제2호나목의 공무원수탁사인을 포함한다. 이하 같다)이 직무수행과정에서 정당한 이유 없이 범한 「형법」 제2편제24장 살인의 죄

나. 군의 지휘관·지휘자가 범한 「군형법」 제62조의 죄(사람을 중상해 또는 사망에 이르게 한 경우에 한정한다)

다. 수사 또는 공소의 제기 및 유지에 관한 직무를 수행하는 공무원이 직무수행과정에서 사건의 실체를 조작·은폐하기 위하여 범한 「형법」 제123조부터 제125조까지, 제151조, 제152조, 제155조 및 「국가보안법」 제12조의 죄

라. 가목부터 다목까지의 죄로서 다른 법률에 따라 가중처벌되는 죄

2. “유족”이란 반인권적 국가범죄로 인하여 사망한 사람의 배우자(사실상 혼인관계에 있는 사람을 포함한다)와 직계존비속을 말한다. 다만, 배우자와 직계존비속이 없는 경우에는 사망한 사람의 형제자매를 말한다.

제3조(공소시효의 적용 배제) ① 반인권적 국가범죄에 대해서는 「형사소송법」 제249조부터 제253조까지 및 「군사법원법」 제291조부터 제295조까지에 규정된 공소시효를 적용하지 아니한다.

② 제1항에 따라 공소시효의 적용을 배제하는 경우에는 그 공범자에게도 효력을 미친다.

제4조(손해배상청구권의 소멸시효) ① 반인권적 국가범죄로 인하여 발생한 피해에 대한 피해자 본인의 「민법」 또는 「국가배상법」에 의한 손해배상청구권은 소멸시효를 적용하지 아니한다.

② 반인권적 국가범죄로 인하여 발생한 피해에 대한 유족의 「민법」 또는 「국가배상법」에 의한 손해배상청구권은 「민법」 제766조, 「국가재정법」 제96조에도 불구하고 유족 또는 그 법정대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날부터 5년간 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 반인권적 국가범죄의 공소시효나 소멸시효에 관하여 이 법에서 정한 사항에 대하여는 다른 법률에 우선하여

이 법을 적용한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(공소시효의 적용 배제에 관한 경과조치) 제3조는 이 법 시행 전에 범한 범죄로서 아직 공소시효가 완성되지 아니한 범죄에 대하여도 적용한다.

제3조(손해배상청구권의 소멸시효에 관한 적용례) ① 제4조제1항은 소멸시효가 완성되었는지 여부를 불문하고 이 법 시행 전에 발생한 손해배상청구권에 대하여도 적용한다.

② 제4조제2항은 이 법 시행 전에 발생하여 이 법 시행 당시 소멸시효가 완성되지 아니한 손해배상청구권에 대하여도 적용한다.