



제432회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

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

< 손해배상청구권의 객관적 소멸시효 적용 배제 >
■ 권향엽의원 대표발의(의안번호 제2215172호)

2026. 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

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 권향엽의원 등 21인
2. 제 안 일 : 2025. 12. 11.
3. 회 부 일 : 2025. 12. 12.

II. 제안이유 및 주요내용

여수·순천 10·19사건에 의한 희생자가 국가를 상대로 손해배상 청구권을 행사하는 경우 현행법은 이에 대한 소멸시효에 대한 별도의 규정을 두지 아니하여 민법에 따른 소멸시효 규정을 적용함.

「민법」 및 「국가배상법」에 따르면 국가에 대한 손해배상청구권의 소멸시효 기산점은 피해자가 그 손해 및 가해자를 안 날 또는 불법행위를 한 날임. 이에 따라 여수·순천 10·19사건에 따른 희생자 또는 유족으로 결정되었음에도 소멸시효가 도과되어 국가에 대한 손해배상청구권을 행사하지 못하는 사례가 발생함. 헌법재판소는 2018년 ‘「민법」상 소멸시효의 객관적 기산점을 민간인 집단희생사건에 적용하는 것은, 소멸시효 제도를 통한 법적 안정성과 가해자 보호만을 지나치게 중시한 나머지 국가배상청구권 보장 필요성을 외면한 것으로서 입법형성의 한계를 일탈하여 국가배상청구권을 침해한다’며 위헌 결정을 내린 바 있음(2014헌바148).

이에 여수·순천 10·19사건에 따른 손해배상청구권에 소멸시효의 적용을 배제함으로써, 여수·순천 10·19사건에 따른 희생자 및 유족의 아픔을 위로하고 이들에 대한 국가의 책임을 다하고자 함(안 제15조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 여수·순천 10·19사건으로 발생한 피해에 대한 손해배상 청구권에 대하여는 객관적 기산점에 의한 소멸시효의 적용을 배제하는 특례를 규정하고, 이 법 시행 이전 소멸시효 완성을 이유로 청구기각의 확정판결을 받은 사람의 경우 이 법 시행일로부터 3년 이내에 손해배상청구권을 행사할 수 있도록 하는 부칙을 두려는 것임.

현행	개정안
<신설>	<u>제15조의2(손해배상청구권의 소멸시효에 관한 특례) 여수·순천 10·19사건으로 인하여 발생한 피해에 대한 손해배상의 청구권에 대하여는 「민법」 제166조제1항 및 제766조제2항과 「국가재정법」 제96조제2항을 적용하지 아니한다.</u> 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(손해배상청구권 소멸시효의 특례에 관한 적용례) 제15조의2의 개정규정은 이 법 시행 당시 위원회로부터 이미 희생자 및 유족의 결정을 송달받은 사람의 손해배상청구권에 대하여도 적용한다. 다만, 이 법 시행 전에 희생자 및 유족의 결정을 받은 사람(「민법」 제766조제1항에

	따라 소멸시효가 완성된 사람 및 소멸시효 완성을 이유로 청구기각의 확정판결을 받은 사람을 포함한다)은 이 법 시행일로부터 3년 이내에 손해배상청구권을 행사할 수 있다.
--	---

현행법은 여수·순천 10·19사건의 희생자 등에 대한 의료지원금 및 생활지원금을 지급하도록 하고 있으나, 보상금 등에 대한 규정은 없어 희생자들의 피해에 대한 보상은 국가배상청구소송의 방법으로 이루어지고 있음.

그런데, 1948년 여수·순천 10·19사건이 발생한지 70여년의 시간이 경과한 현 시점에서 당시의 피해에 대한 국가배상청구소송을 제기하는 경우 소멸시효 도과의 문제가 제기될 수 있음.

국가배상청구권의 소멸시효 기산점은 피해자나 법정대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날(주관적 기산점, 「민법」 제766조제1항) 및 불법행위를 한 날(객관적 기산점, 「민법」 제766조제2항 및 「국가재정법」 제96조제2항)이고, 그 시효기간은 각각 주관적 기산점으로부터 3년 및 객관적 기산점으로부터 5년임.¹⁾

1) 「민법」 제766조(손해배상청구권의 소멸시효) ① 불법행위로 인한 손해배상의 청구권은 피해자나 그 법정대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년간 이를 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다.

② 불법행위를 한 날로부터 10년을 경과한 때에도 전항과 같다.

「국가재정법」 제96조(금전채권·채무의 소멸시효) ① 금전의 급부를 목적으로 하는 국가의 권리로써 시효에 관하여 다른 법률에 규정이 없는 것은 5년 동안 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다.

《 손해배상청구권의 소멸시효 》

구분	주관적소멸시효	객관적소멸시효
소멸시효	피해자나 그 법정대리인이 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년 간 미행사 시 시효로 소멸 (민법 제 766조제1항)	불법행위를 한 날로부터 10년 간 미행사시 시효로 소멸 (민법 제 766조제2항)
	금전의 급부를 목적으로 하는 국가에 대한 권리는 5년 동안 미행사시 시효로 소멸 (국가재정법 제96조제2항)	

※ 관련 법조문 등을 참고하여 작성

그런데, 헌법재판소는 「민법」 제166조제1항,²⁾ 제766조제2항의 객관적 기산점을 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 제2조제1항제3호 및 제4호의 민간인 집단희생사건, 중대한 인권침해·조작의혹사건에 적용하도록 하는 것은 국가배상청구권을 침해하여 헌법에 위반된다고 결정한 바 있음.

구체적으로 헌법재판소는 국가가 소속 공무원들의 조직적 관여를 통해 불법적으로 민간인을 집단 희생시키거나 장기간의 불법구금·고문 등에 의한 허위자백으로 유죄판결을 하고 사후에도 조작·은폐를 통해 진상규명을 저해하였음에도 불구하고, 그 불법행위 시점을 소멸시효의 기산점으로 삼는 것은 피해자와 가해자 보호의 균형을 도모하는 것으로 보기 어렵고, 발생한 손해의 공평·타당한 분담이라는 손해배상제도의 지도원리에도 부합하지 않는다는 점에서 위헌이라고 판단하였음.

② 국가에 대한 권리로서 금전의 급부를 목적으로 하는 것도 또한 제1항과 같다.

2) 「민법」 제166조(소멸시효의 기산점) ① 소멸시효는 권리를 행사할 수 있는 때로부터 진행한다.

《 헌법재판소 결정(2018.8.30., 2014헌바148) 요지 》

국가가 소속 공무원들의 조직적 관여를 통해 불법적으로 민간인을 집단 희생시키거나 장기간의 불법구금·고문 등에 의한 허위자백으로 유죄판결을 하고 사후에도 조작·은폐를 통해 진상규명을 저해하였음에도 불구하고, 그 불법행위 시점을 소멸시효의 기산점으로 삼는 것은 피해자와 가해자 보호의 균형을 도모하는 것으로 보기 어렵고, 발생한 손해의 공평·타당한 분담이라는 손해배상제도의 지도원리에도 부합하지 않는다. 그러므로 과거사정리법 제2조 제1항 제3, 4호에 규정된 사건에 민법 제166조 제1항, 제766조 제2항의 ‘객관적 기산점’이 적용되도록 하는 것은 합리적 이유가 인정되지 않는다.

이에 개정안은 헌법재판소 결정의 취지에 따라 여수·순천 10·19사건으로 발생한 피해에 대한 손해배상청구권에 대하여는 객관적 기산점에 의한 소멸시효의 적용을 배제하는 특례를 규정하고, 이 법 시행 이전 소멸시효 완성을 이유로 청구기각의 확정판결을 받은 사람의 경우 이 법 시행일로부터 3년 이내에 손해배상청구권을 행사할 수 있도록 하는 부칙을 두려는 것임.

이를 통해 객관적 소멸시효 도과를 이유로 손해배상청구권이 인정되지 않던 희생자 등이 피해에 대한 합당한 배상을 받을 수 있는 가능성이 생긴다는 점에서 개정안의 취지는 바람직한 측면이 있음.

이와 관련하여 현재도 여수·순천 10·19사건 관련 피해자 등의 국가배상청구소송 제기에 대해 국가가 배상하라는 1심 판결이 내려지고 있어,³⁾

3) 전국매일신문, “여순사건 희생자 유족들, 국가 상대 손해배상 잇달아 승소”, 2025.11.24.

헌법재판소 결정에 근거하여 손해배상청구권의 객관적 소멸시효를 배제하는 판결이 이루어지고 있는 것으로 보이는데, 개정안과 같이 이를 법에 명시하는 경우 희생자 등의 손해배상청구권이 보다 안정적으로 보장될 수 있을 것임.

또한 부칙에 적용례를 두어 기존에 국가배상을 청구하였으나 시효 완성을 이유로 기각 확정판결을 받은 자를 포함하여 구제하려는 것은 타당한 입법조치로 보임.

이와 관련하여 최근 국회에서 의결된 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 전부개정법률안(대안)」⁴⁾에도 동일한 내용의 손해배상청구권 소멸시효 특례 규정 및 관련 부칙이 포함되어 있는 점을 참고할 필요가 있음.

《「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 전부개정법률안(대안)」의 소멸시효 특례 등 규정》

구 분	내 용
소멸시효 특례	제61조(손해배상청구권의 소멸시효에 관한 특례) 진실규명결정을 받은 사건으로 인하여 발생한 피해에 대한 손해배상의 청구권에 대하여는 「민법」 제166조제1항 및 제766조제2항과 「국가재정법」 제96조제2항을 적용하지 아니한다.
부칙 적용례	부칙 제2조(손해배상청구권 소멸시효의 특례에 관한 적용례) 제15조의2의 개정규정은 이 법 시행 당시 위원회로부터 이미 희생자 및 유족의 결정을 송달받은 사람의 손해배상청구권에 대하여도 적용한다. 다만, 이 법 시행 전에 희생자 및 유족의 결정을 받은 사람(「민법」 제766조제1항에 따라 소멸시효가 완성된 사람 및 소멸시효 완성을 이유로 청구기각의 확정판결을 받은 사람을 포함한다)은 이 법 시행일로부터 3년 이내에 손해배상청구권을 행사할 수 있다.

※ 관련 법조문 등을 참고하여 작성

4) 2026.1.29. 본회의 의결, 2026.2.26. 시행예정

개정안과 관련하여 행정안전부는 헌법재판소 위헌결정(2014헌바148 등) 취지에 따라 국가폭력에 의한 민간인 집단희생사건의 경우 손해배상 청구권의 객관적 소멸시효 배제 특례 및 적용례를 규정하여 피해자를 구제하려는 입법취지에 공감하며, 여순사건은 사건 발생 77년이 지난 지금까지 진상규명조사가 진행중이라는 점에서 희생자·유족의 명예 회복 지원을 위해 객관적 소멸시효 특례를 논의할 필요가 있는 것으로 보인다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5343