

진실·화해를 위한 과거사정리 기본법

전부개정법률안 (대안)

검 토 보 고

I. 주요내용

- 진실화해위원회(이하 “위원회”라 한다)의 진실규명범위에 사회복지기관, 입양알선기관 및 집단수용시설 등에서 발생한 인권침해 사건을 추가함(안 제2조).
- 위원회는 대통령이 지명하는 3명과 국회가 선출하는 10명으로 구성하도록 하며 위원장에 대한 국회의 탄핵소추 근거를 마련함(안 제5조 및 제8조제5항)
- 국가가 규명된 진실에 따라 희생자, 피해자 및 유족의 피해에 대한 배상·보상의 조치를 하도록 하고 배상 또는 보상의 기준 등에 관하여는 따로 법률로 정하도록 함(안 제50조).
- 위원회의 압수·수색영장 청구 의뢰 권한과 고발·수사 요청 권한을 보장하고, 위원회로부터 자료 등의 제출을 요청받은 기관이 「국가정보원법」 등을 이유로 제출을 거부할 수 없도록 함(안 제26조 제9항, 안 제46조 및 제47조)
- 이 법의 시행일 전에 진실규명결정을 받아 주관적 소멸시효가 완성된 사람에 대해서는 이 법 시행일로부터 3년 이내에 손해배상 청구권을 행사할 수 있도록 규정함(안 부칙 제5조)

Ⅱ. 검토의견

1. 진실 규명 관련 「국가정보원법」 등 이유 자료제출 거부 금지(안 제26조제9항)

- 안 제26조제9항은 위원회로부터 진실규명과 관련하여 자료 및 물건의 제출 명령을 받은 기관등은 「국가정보원법」, 「국가정보원직원법」, 「군사기밀 보호법」, 「군사기지 및 군사시설보호법」 등의 규정을 이유로 자료제출을 거부하여서는 안되며, 다만 군사·외교·대북관계의 국가기밀에 관한 사항으로 주무부장관의 소명이 있는 경우는 자료 및 물건의 제출 명령을 받은 날부터 5일 이내에 자료 및 물건을 제출하지 아니할 수 있도록 규정하고 있음.
- 국가정보원은 위원회의 ‘자료제출 명령’에 대하여 「국가정보원법」, 「국가정보원직원법」 등에 따라 자료제출을 거부할 수 없게 된다면, 「국가정보원법」 등이 보호하고 있는 국정원의 조직·소재지·정원·예산 등이 공개될 수 있어 국정원의 직무수행에 상당한 지장이 초래될 우려가 있어 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시함.

2. 고발 대상 수정 필요(안 제47조)

- 안 제47조제1항은 위원회가 진실규명의 내용이 사실이고 범죄 혐의가 있다고 인정할 때 검찰총장에게 고발할 수 있고, 범죄혐의자가 군인 또는 군무원인 경우 소속 군 참모총장에게 고발할 수 있다고 규정하고 있음.

○ 「정부조직법」 개정에 따라 2026년 10월 2일부터 검찰청이 폐지될 예정이며, 현재도 「검찰청법」 및 「검사의 수사개시 범죄범위에 관한 규정」¹⁾에 따라 검찰은 부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄만 수사할 수 있으므로 검찰이 위원회가 고발하는 사건을 수사할 수 있는 주체가 되는지 명확하지 않은 측면이 있으므로, 유사입법례²⁾들을 참고하여 고발 대상을 ‘검찰총장’에서 ‘수사기관의 장’으로 수정할 필요가 있을 것으로 보임.

○ 또한, 안 제47조제1항과 제3항은 범죄혐의자가 군인 또는 군무원인

-
- 1) 「검찰청법」 제4조(검사의 직무) ① 검사는 공익의 대표자로서 다음 각 호의 직무와 권한이 있다.
1. 범죄수사, 공소의 제기 및 그 유지에 필요한 사항. 다만, 검사가 수사를 개시할 수 있는 범죄의 범위는 다음 각 목과 같다.
 - 가. 부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄
 - 나. 경찰공무원(다른 법률에 따라 사법경찰관리의 직무를 행하는 자를 포함한다) 및 고위공직자범죄수사처 소속 공무원(「고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률」에 따른 파견공무원을 포함한다)이 범한 범죄
 - 다. 가목·나목의 범죄 및 사법경찰관이 송치한 범죄와 관련하여 인지한 각 해당 범죄와 직접 관련성이 있는 범죄
- 「검사의 수사개시 범죄 범위에 관한 규정」 제2조(중요 범죄) 「검찰청법」(이하 “법”이라 한다) 제4조제1항제1호가목에서 “부패범죄, 경제범죄 등 대통령령으로 정하는 중요 범죄”란 다음 각 호의 범죄를 말한다.
1. 부패범죄: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 범죄로서 별표 1에 규정된 죄
 - 가. 사무의 공정을 해치는 불법 또는 부당한 방법으로 자기 또는 제3자의 이익이나 손해를 도모하는 범죄
 - 나. 직무와 관련하여 그 지위 또는 권한을 남용하는 범죄
 - 다. 범죄의 은폐나 그 수익의 은닉에 관련된 범죄
 2. 경제범죄: 생산·분배·소비·고용·금융·부동산·유통·수출입 등 경제의 각 분야에서 경제질서를 해치는 불법 또는 부당한 방법으로 자기 또는 제3자의 경제적 이익이나 손해를 도모하는 범죄로서 별표 2에 규정된 죄
 3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄
 - 가. 무고·도주·범인은닉·증거인멸·위증·허위감정통역·보복범죄 및 배심원의 직무에 관한 죄 등 국가의 사법질서를 저해하는 범죄로서 별표 3에 규정된 죄
 - 나. 개별 법률에서 국가기관으로 하여금 검사에게 고발하도록 하거나 수사를 의뢰하도록 규정된 범죄
- 2) 「10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법」 제30조(고발 및 수사요청)
- ① 조사위원회는 조사 결과 조사한 내용이 사실임이 확인되고 범죄혐의가 있다고 인정되는 경우 수사기관의 장에게 고발하여야 한다. 다만, 피고발인이 군인 또는 군무원인 경우에는 피고발인이 소속된 군 참모총장이나 국방부장관에게 고발하여야 한다.
 - 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제28조(고발 및 수사요청) ① 위원회는 조사 결과 조사한 내용이 사실임이 확인되고 범죄혐의가 있다고 인정되는 경우 수사기관의 장에게 고발하여야 한다. 다만, 피고발인이 군인 또는 군무원인 경우에는 피고발인이 소속된 군 참모총장이나 국방부장관에게 고발하여야 한다.

경우 소속 군 참모총장만을 고발 대상으로 하고 있는데, 「군사법원법」³⁾에 따라 군검찰사무의 최고감독자로서 일반적으로 군검사를 지휘·감독하는 국방부장관을 각 군 검찰사무의 지휘·감독자로서 소속 군검사를 지휘·감독하는 각 군 참모총장과 함께 고발 대상으로 포함할 필요가 있다고 보임.⁴⁾

- 따라서, 안 제47조제1항의 고발 대상을 ‘검찰총장’에서 ‘수사기관의 장’으로 변경하고, ‘국방부장관’을 포함하는 수정의견을 행정안전부와 협의하여 마련함.

<안 제47조에 대한 수정의견>

개 정 안	수 정 의 견
제47조(고발 및 수사 요청) ① 위원회는 진실규명의 내용이 사실로서 범죄 혐의가 있다고 인정할 때에는 <u>검찰총장에게</u> 고발할 수 있다. 다만 범죄 혐의자가 군인 또는 군무원인 경우에는 <u>소속 군 참모총장에게</u> 고발할 수 있다.	제47조(고발 및 수사 요청) ① ----- ----- -----수 사기관의 장에게----- ----- -----소속 군 참모총장이나 국방 부장관에게-----.
② 위원회는 진실규명 조사 결과 범죄 혐의에 대한 상당한 개연성이 있다고 인정할 때에는 관할 수사기관	② (개정안과 같음)

3) 「군사법원법」 제38조(국방부장관의 군검찰사무 지휘·감독) 국방부장관은 군검찰사무의 최고감독자로서 일반적으로 군검사를 지휘·감독한다. 다만, 구체적 사건에 관하여는 각 군 참모총장과 국방부검찰단장만을 지휘·감독한다.

제39조(각 군 참모총장의 검찰사무 지휘·감독) 각 군 참모총장은 각 군 검찰사무의 지휘·감독자로서 일반적으로 소속 군검사를 지휘·감독한다. 다만, 구체적 사건에 관하여는 소속 검찰단장만을 지휘·감독한다.

4) 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제28조(고발 및 수사요청) ① 위원회는 조사 결과 조사한 내용이 사실임이 확인되고 범죄혐의가 있다고 인정되는 경우 수사기관의 장에게 고발하여야 한다. 다만, 피고발인이 군인 또는 군무원인 경우에는 피고발인이 소속된 군 참모총장이나 국방부장관에게 고발하여야 한다.

개 정 안	수 정 의 견
으로 하여금 수사를 하도록 요청할 수 있다.	
③ 제1항 및 제2항에 따라 고발 또는 수사요청을 받은 <u>검찰총장</u> , 소속 군 참모총장 또는 수사기관의 장은 지체 없이 필요한 조치를 하고, 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다.	③ ----- ----- <u>국방부장관</u> ,----- ----- -----.
④ 위원회는 제3항에 따른 통보를 받은 후 지체 없이 그 요지를 제22조에 따른 진실규명 신청인에게 서면으로 통지하여야 한다.	④ (개정안과 같음)

3. 손해배상청구권 소멸시효 배제 특례 수정 필요(안 제61조)

- 안 제61조는 진실규명결정을 받은 사건으로 인하여 발생한 피해에 대한 손해배상 청구권은 「민법」 제166조제1항⁵⁾ 및 제766조제2항⁶⁾과 「국가재정법」 제96조제2항⁷⁾ 등 관계 법령에도 불구하고 시효로 인하여 소멸하지 아니한다고 규정하며 해당 조의 제목을 ‘손해배상 청구권의 소멸시효 배제에 관한 특례’로 하고 있음.
- 소멸시효는 권리의 불행사라는 사실상태가 일정기간 계속된 경우에 권리소멸 또는 권리소멸을 주장할 수 있는 권리 발생의 효과를

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

②부작위를 목적으로 하는 채권의 소멸시효는 위반행위를 한 때로부터 진행한다.

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

②불법행위를 한 날로부터 10년을 경과한 때에도 전항과 같다.

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

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

일으키는 것으로, 법적안정성의 달성, 입증곤란의 구제, 권리행사의 태만에 대한 제재를 이념으로 삼고 있는 제도임.⁸⁾

- 「민법」은 총칙에서 소멸시효에 관한 일반적 규정을 두면서 제166조 제1항에서 권리를 행사할 수 있는 때부터 소멸시효가 진행된다고 규정하고, 불법행위로 인한 손해배상청구권 소멸시효의 특례를 규정한 제766조제2항⁹⁾에서 불법행위를 한 날로부터 10년이 경과한 때에는 권리가 시효로 소멸한다고 규정하고 있는데 이를 소멸시효의 ‘객관적 기산점’이라고 하며 국가의 대한 급전급부를 목적으로 하는 권리에 대해서는 「국가재정법」 제96조 제2항을 두어 ‘객관적 기산점’에 의한 소멸시효기간을 5년으로 하고 있음.

한편, 「민법」 제766조제1항에서는 피해자 등이 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년간 이를 행사하지 않으면 권리가 시효로 소멸한다고 규정하고 있으며 이를 소멸시효의 ‘주관적 기산점’이라고 함.

- 헌법재판소는 「진실·화해를 위한 과거사 정리 기본법」(이하 “과거사정리기본법”이라 한다.) 제2조제1항제3호(민간인 집단희생 사건) 및 제4호(중대한 인권침해·조작의혹사건)¹⁰⁾ 위헌소원 사건에서

8) 지원립, 「민법강의 제22판」, 박영사, p.209.

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

②불법행위를 한 날로부터 10년을 경과한 때에도 전항과 같다.

10) 「과거사정리기본법」 제2조(진실규명의 범위) ①제3조의 규정에 의한 진실·화해를위한과거사정리위원회는 다음 각 호의 사항에 대한 진실을 규명한다.

3. 1945년 8월 15일부터 한국전쟁 전후의 시기에 불법적으로 이루어진 민간인 집단 사망·상해·실종사건

4. 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 헌정질서 파괴행위 등 위법 또는 현저히 부당한 공권력의 행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종사건, 그 밖에 중대한 인권침해사건과 조작의혹사건

‘민간인 집단희생사건’과 ‘중대한 인권침해·조작의혹사건’은 오랜 기간 진실규명이 불가능한 경우가 많은데, 일반적인 소멸시효 법리로 타당한 결론을 도출하기 어려운 특수성을 고려하지 아니한 채 「민법」 제166조제1항과 제766조제2항의 ‘객관적 기산점’이 그대로 적용되도록 하는 것은 입법형성의 한계를 일탈한 것으로 국가배상 청구권을 침해하여 위헌이고, 이러한 객관적 기산점을 전제로 한 「국가재정법」 제96조제2항의 장기소멸시효기간의 적용도 배제된다고 판시하면서도,

「민법」 제766조제1항의 ‘주관적 기산점’을 적용하여 피해자가 ‘손해 및 가해자를 인식하게 된 때’로부터 3년 이내에 손해배상을 청구하도록 하는 것은 피해자와 가해자 보호의 균형을 도모하기 위한 것으로 합리적 이유가 인정된다고 함께 판시한 바 있음.

- 따라서, 헌법재판소 판결취지에 따르면 진실규명 결정을 받은 사건에 대해 ‘객관적 기산점’에 의한 소멸시효를 배제하는 것은 적절하지만, ‘주관적 기산점’에 의한 소멸시효까지 배제하는 것은 해당 판결 취지에 부합하지 않은 측면이 있는 것으로 보이는데, 조 제목에서 ‘소멸시효 배제’라고 규정하는 것은 객관적 기산점 뿐만 아니라 주관적 기산점에 따른 소멸시효도 배제하는 것으로 해석될 소지가 있음.
- 법무부는 안 제61조는 문언상 ‘객관적 기산점’ 및 ‘주관적 기산점’

에 따른 소멸시효의 적용을 모두 배제하는 것으로 해석될 여지가 있으므로 객관적 기산점에 의한 소멸시효의 적용만 배제되도록 보다 명확히 규정할 필요가 있다는 의견을 제시함.

- 행정안전부는 법무부의 의견에 동의한다는 입장으로 제61조의 조 제목에서 ‘배제’를 삭제하고 명확하게 객관적 기산점에 의한 소멸시효만 배제하하도록 다음과 같은 수정의견을 제시함.

<안 제61조에 대한 수정의견>

개 정 안	수 정 의 견
제61조(손해배상청구권의 <u>소멸시효 배제</u> 에 관한 특례) 진실규명결정을 받은 사건으로 인하여 발생한 피해에 대한 손해배상의 청구권은 「민법」 제166조제1항 및 제766조제2항과 「국가재정법」 제96조제2항 등 관계 법령에도 불구하고 시효로 인하여 소멸하지 아니한다.	제61조(손해배상청구권의 <u>소멸시효에</u> 관한 특례) ----- ----- -----청구권에 대하여는 「민법」 제166조제1항 및 제766조제2항과 「국가재정법」 제96조제2항을 적용하지-----.

4. 개정법 시행 전 단기 소멸시효 완성의 경우에도 손해배상 청구 가능 (안 부칙제5조)

- 안 부칙 제5조 단서규정은 이 법 시행 전에 진실규명결정을 받은 사람 중 「민법」 제766조제1항에 따른 단기사멸시효(그 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년)가 완성된 사람도 이 법 시행일로부터 3년 이내 손해배상청구권을 행사할 수 있도록 하는 내용임
- 법무부는 부칙 제5조는 진정소급입법에 해당하는바, 법적 안정성,

진실규명결정을 받았음에도 소멸시효 완성으로 기각 판결이 확정된 피해자와의 형평성, 손해배상 의무자가 일반 국민이 아닌 국가인 점, 헌법 제10조 국가의 기본권 보호의무, ‘민간인 집단희생사건’, ‘중대한 인권침해·조작의혹사건’ 등 과거사 사건의 특수성 등을 종합적으로 고려하여 충분한 검토가 필요하다는 의견을 제시함.

- **법원행정처**는 개정법 시행 전에 단기소멸시효가 완성된 피해자에 대하여 시행일로부터 3년 이내 손해배상청구권 행사 기회를 부여하는 것은 사안, 피해자현황, 피해의 정도, 피해자 보호의 필요성, 국가의 재정상태 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항이나 다음과 같은 점들에 대한 보완 검토가 필요하다는 의견을 제시함.

① 개정법 시행 전에 진실규명결정을 받은 사람 중 단기소멸시효가 진행 중인 사람은 3년보다 짧은 시간 내에 손해배상청구권을 행사하여야 하는 불합리함이 발생할 수 있으므로, 개정법 시행 전 진실규명결정을 받고 소멸시효가 진행 중인 사람도 개정법 시행일로부터 3년 이내에 손해배상청구권을 행사할 수 있는 것으로 규정하는 방안을 고려할 필요가 있음.

② 개정법 시행 전 손해배상청구소송을 제기하였다가 소멸시효 완성을 이유로 청구 기각이 확정된 사람은 기판력의 적용을 받으므로 동일 사안에 대해 소를 제기할 수 없는데, 개정안에 따르면 해당 사람들도 다시 손해배상청구소송을 제기할 수 있는 것인지에 대한 논란이 발생할 수 있으므로 불필요한 혼란을 방지하기 위해

확정판결을 받은 사람도 손해배상 청구권을 행사할 수 있는 것인지 명확히 규정할 필요가 있음.

- 행정안전부는 법원행정처의 의견에 동의한다는 입장으로 안 부칙 제5조에 이 법 시행 전 진실규명결정을 받아 소멸시효가 진행중인 사람, 이 법 시행 당시 소멸시효가 완성된 사람 및 소멸시효 완성을 이유로 청구기각의 확정판결을 받은 사람 모두가 이 법 시행일부터 3년 이내에 손해배상청구권을 행사할 수 있도록 하는 다음과 같은 수정의견을 제시함.

<안 부칙 제5조에 대한 수정의견>

개 정 안	수 정 의 견
부칙 제5조(손해배상청구권 소멸시효의 특례에 관한 적용례) 제61조의 개정규정은 이 법 시행 당시 위원회로부터 이미 진실규명결정을 통지받은 희생자, 피해자 또는 그 유족의 손해배상청구권에 대하여도 적용한다. 다만, 이 법의 시행 전에 <u>진실규명결정을 받은 사람 중 「민법」 제766조제1항에 따라 소멸시효가 완성된 사람은</u> 이 법의 시행일(법률 제0000호 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법의 시행일을 말한다)로부터 3년 이내에 손해배상청구권을 행사할 수 있다.	부칙 제5조(손해배상청구권 소멸시효의 특례에 관한 적용례) ----- ----- ----- ----- ----- -. -----진실규명결정을 받은 사람(「민법」 제766조제1항에 따라 소멸시효가 완성된 사람 및 소멸시효 완성을 이유로 청구기각의 확정판결을 받은 사람을 포함한다)은----- ----- -----.

- 그 밖에 체계·자구를 검토한 결과, 법체계 정합성을 위한 조문 순서 변경, 의미 명확화를 위한 자구 수정 등이 필요하다고 보이며 자세한 수정사항은 주서본을 참고하여 주시기 바랍니다.

(전문위원 박 병 섭)