



제418회 국회 (정기회)
제1차 행정안전위원회

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

〈 진상규명 신고기간 등 연장 〉

■ 김문수의원 대표발의(의안번호 제2200872호)

2024. 9.

행 정 안 전 위 원 회

전문위원 조문상

목 차

I . 개요	1
II . 검토의견	3
1. 진상규명 신고기간 등 연장	3

[참고1] 여수·순천10·19사건 개요

[참고2] 여수·순천10·19사건 진상규명 등 추진 체계

[참고3] 진상조사보고서작성기획단 구성·운영 현황

I. 개요

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 김문수의원 등 14인

나. 발의연월일 : 2024. 6. 24.

다. 회부연월일 : 2024. 6. 25.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법령은 여수·순천 10·19사건에 대한 진상규명 및 명예회복을 위하여 진상규명 및 명예회복위원회(이하 “위원회”라 함)는 진상규명 조사 개시일인 2022년 10월 6일부터 2년 이내인 2024년 10월 5일까지 진상규명조사와 관련된 자료의 수집 및 분석을 완료하도록 하고 있음.

그러나 여수·순천 10·19사건의 피해규모가 최대 2만 5천 명에 이를 수 있을 것으로 추정되고 있음에도 불구하고, 진상규명을 위한 신고 접수 건수는 마감일 기준 7,465건에 그치고 있으며, 접수 건수 중 11.8%에 불과한 886건만이 위원회에서 희생자 및 유족의 심사·결정을 받은 것으로 나타나고 있어 여수·순천 10·19사건에 대한 명확한 진상규명과 희생자 및 유족의 온전한 명예회복을 위해서는 신고 접수 기한과 진상규명조사 및 자료 수집·분석 완료시기의 기한 연장이 반드시 필요하다는 지적이 있음.

이에 진상규명을 위한 신고 접수 기한을 실무위원회가 그 구성을
마친 날부터 1년 이내에서 4년 이내로, 위원회의 진상규명조사 및 자
료 수집·분석 완료시기 기한을 최초 진상규명조사 개시일부터 2년에
서 5년으로 각각 연장하고, 이와 더불어 진상조사보고서 작성 시기를
위원회의 진상규명조사 및 자료 수집·분석 완료 후 2년으로 함으로써
조속한 진상규명과 충실한 명예회복을 위한 기반을 마련하려는 것임
(안 제5조제2항, 제7조제1항 및 제9조제1항).

II. 검토의견

1. 진상규명 신청기간 등 연장(안 제5조제2항 등)

개정안은 진상규명 신고기간을 여수·순천 10·19사건진상규명및희생자 명예회복실무위원회(이하 “실무위원회”) 구성일부터 “1년 이내”에서 “4년 이내”로, 진상규명조사와 관련된 자료 수집·분석 기간을 최초 진상규명조사 개시일부터 “2년 이내”에서 “5년 이내”로, 진상조사보고서 작성 기간을 진상규명조사와 자료의 수집 및 분석¹⁾ 기간이 종료되는 날부터 “6개월 이내”에서 “2년 이내”로 각각 연장하려는 것임(안 제5조제2항, 안 제7조제1항 및 안 제9조제1항).

현 행	개 정 안
제5조(진상규명을 위한 신고) ① (생략)	제5조(진상규명을 위한 신고) ① (현행과 같음)
② 제1항에 따른 신고는 실무위원회가 그 구성을 마친 날부터 <u>1년</u> 이내에 하여야 한다.	② ----- ----- <u>4년</u> ----- -----.
③ (생략)	③ (현행과 같음)
제7조(진상규명조사와 자료의 수집 및 분석) ① 위원회는 위원회의 의결로 진상규명조사 개시 결정을 하고, 최초 진상규명조사 개시일부터 <u>2년</u> 이내에 진상규명조사와 관련된 자료의 수집 및 분석을 완료하여야 한다.	제7조(진상규명조사와 자료의 수집 및 분석) ① ----- ----- ----- <u>5년</u> ----- -----.

1) 진상규명 사건에 관련된 자료의 수집 및 분석을 통한 진상규명조사를 의미하는 것으로 본 보고서에서는 해당 사무가 수행되는 기간을 “조사기간”이라고 통칭하기로 함.

② ~ ⑤ (생략)	② ~ ⑤ (현행과 같음)
제9조(진상조사보고서 작성) ① 위원회는 제7조제1항의 기간이 종료되는 날부터 <u>6개월</u> 이내에 여수·순천 10·19사건 진상조사보고서를 작성하여야 하며, 진상조사보고서 작성에 있어 객관성을 확보하고 작업의 원활을 기하기 위하여 여수·순천 10·19사건진상조사보고서작성기획단을 설치하여 운영할 수 있다.	제9조(진상조사보고서 작성) ① ----- ----- ----- <u>2년</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
② (생략)	② (현행과 같음)

개정안에 따라 연장되는 진상규명 신고기간, 조사기간, 보고서 작성기간 및 여수·순천 10·19사건진상규명및희생자명예회복위원회(이하 “여순사건위원회”)의 존속기한²⁾은 각각 다음과 같음.

[개정안에 따른 신고기간 등 연장 현황]

구분	현행	개정안
신고기간	2022. 1. 21.~2023. 1. 20.(1년)	2022. 1. 21.~2026. 1. 20.(4년)
조사기간	2022. 10. 6.~2024. 10. 5.(2년)	2022. 10. 6.~2027. 10. 5.(5년)
보고서 작성기간	2024. 10. 5.~2025. 4. 4.(6개월)	2027. 10. 5.~2029. 10. 4.(2년)
여순사건위원회 존속기한	2025. 10. 4.	2030. 4. 4.

2024년 6월말 현재 여순사건 진상규명과 희생자 및 유족 심사·결정 신고 및 처리 현황을 살펴보면, 진상규명 신고 191건은 실무위원회에서

2) 현행법 제3조제5항 단서는 제9조의 진상조사보고서 작성이 완료된 경우 그 완료일 이후 6개월이 되는 날 위원회의 임기도 만료되는 것으로 한다고 규정하고 있는데, 이는 여순사건위원회 위원의 임기가 최종적으로 종료되는 시기로 동 위원회의 존속기한을 규정한 것으로 해석되는 바, 개정안에 따라 여순사건위원회의 존속기한도 2025년 10월 4일에서 2030년 4월 4일로 변경됨.

조사가 진행 중에 있어 진상규명 결정 실적이 없는 상황임.

희생자 신고의 경우 7,274건(명) 중 2,741건(명)에 대한 실무위원회의 조사가 완료되어 여순사건위원회로 심의·의결 요청이 이루어졌으며 이 중 886건(명)에 대한 처리가 완료되었는 바[인용 696건(명), 기각 12건(명), 취하 등 178건(명)], 2024년 6월말 현재 심사·결정이 완료되지 못한 미처리 희생자 신고건은 실무위원회에서 조사가 진행 중인 4,533건(명), 여순사건위원회에서 실무위원회로부터 심의·의결 요청을 받았으나 심사·결정 절차가 진행 중인 1,855건(명) 등 총 6,388건(명)임.

[진상규명 및 희생자 신고 및 처리 현황]

<신고>		<실무위원회>			<여순사건위원회>					
합계	→	희생자 신고		진상규명 (조사중)	→	합계	희생자 결정			취하 등
		조사완료	조사중				소계	인용	기각	
7,465		2,741	4,533	191		886	708	696	12	178

주: 2024년 6월말 현재 기준

자료: 행정안전부

개정안은 진상규명을 위한 신고접수 건수가 여수·순천 10·19사건(이하 “여순사건”)의 피해 규모에 비해 저조하고 2024년 6월말 현재 신고접수 건수 대비 진상규명 결정 실적이 부진하다는 문제 인식에 따라 신고기간, 조사기간, 진상조사보고서 작성 기간을 각각 연장하려는 것으로, 이를 통해 추가 신고를 통한 진상규명의 양적 확대와 조사기간 연장을 통한 조사의 충실성을 담보함으로써 온전한 진상규명이 가능하게

될 것으로 기대됨.

다만, 개정안과 관련하여서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있음.

첫째, 신고기간 연장의 적절성 여부에 관한 사항임.

여순사건의 피해 규모가 최대 2만 5천명에 이를 수 있는 것으로 파악되는 반면³⁾ 신고 접수건이 진상규명 191건, 희생자 심사·결정 7,274건 등 7,465건으로 피해 인원 예측치를 토대로 추정한 사건 규모에 미치지 못하는 수준이라는 점에 비추어 볼 때, 입법 목적의 달성이라는 정책적 고려에 따라 진상규명 신고 기간을 일정한 범위에서 연장하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것으로 보임.⁴⁾

그러나, 법 제정 당시 고려하지 못한 사항이 있거나 법 시행 과정에서 예기치 못한 사정이 발생하는 등 법 제정 당시와 다른 특별한 사유가 없음에도 불구하고 신고 기간이 만료된 이후 피해 인원 예측치를 토대로 추정한 사건 규모 대비 신고 건수가 이에 미치지 못하였다는 이유만으로 신고 기간을 연장하는 것이 타당한지 이견이 제기될 소지도 있음.

개정안과 관련하여 행정안전부는 진상규명 신고 기간(1년)은 법 제정(' 21.7.) 당시 진실·화해를위한과거사정리위원회에서 여순사건에 대한 진상규명 조사가 일정 수준 이루어진 점(1기 진화위 진실규명 결정 730건 1,237명) 등을 고려하여 결정된 사항이라는 것을 감안할 필요가 있

3) 주철희, 여수·순천 10·19사건 특별법 제정 법률안에 대한 진술서(행정안전위원회 공청회 자료집), 2020.

4) 신고 기간 연장에 따른 업무량 증가를 감안할 때 진상규명조사 및 자료 수집·분석 기간과 진상조사보고서 작성 기간을 연계하여 함께 연장할 필요가 있음.

고, 현재 진상규명 접수된 진상규명 신고 191건을 포함하여 해외사례를 수집·분석하고 연구용역을 통해 종합적인 검토를 거쳐 기한 내에 보고서를 작성할 계획으로 현 시점에서는 진상규명조사에 역량을 집중할 필요가 있어 신고기간 연장은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

참고로, 현행법은 “희생자 및 유족 심사·결정”에 대해서는 신고나 심사·결정의 기한 등 관련 사항에 대하여 규정하고 있지 아니하고 법 시행령에서 희생자 및 유족의 신고기간을 2022년 1월 21일부터 2023년 12월 31일까지로 규정하고 있는 바(제10조제2항), 진상규명 신고기간을 연장하는 경우 이에 상응하여 희생자 및 유족 신고기간을 연장하는 하위 법령 정비도 이루어져야 할 것으로 보임.

둘째, 조사기간 등의 연장 필요성 여부에 관한 사항임.

신고기간의 연장과 별개로 현재 신고 접수된 건에 대한 진행 상황, 향후 처리 전망에 비추어 볼 때, 조사기간이나 희생자 및 유족 심사·결정기간을 연장할 필요성은 없는지 검토할 필요가 있음.

법 제3조제2항5)은 여순사건위원회의 심의·의결 사항으로 “여순사건

-
- 5) 「여수·순천 10·19사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」
제3조(여수·순천 10·19사건진상규명및희생자명예회복위원회) ① (생략)
② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.
1. 여수·순천 10·19사건 진상규명에 관한 사항
 2. 여수·순천 10·19사건 진상규명조사를 위한 국내외 관련 자료의 수집 및 분석에 관한 사항
 3. 희생자 및 유족의 심사·결정에 관한 사항
 4. 희생자 및 유족의 명예회복에 관한 사항
 5. 진상조사보고서 작성 및 사료관 구성에 관한 사항
 6. 위령 묘역 조성 및 위령탑 건립에 관한 사항
 7. 여수·순천 10·19사건에 관한 정부의 입장표명 등에 관한 건의 사항
 8. 제12조에 따른 가족관계등록부 작성에 관한 사항
 9. 집단학살지, 암매장지 조사 및 유골의 발굴·수습 등에 관한 사항

진상규명에 관한 사항”과 “희생자 및 유족 심사·결정에 관한 사항”을 구분하고 있는데, 현행법에 따르면 진상규명조사는 법 제7조제1항에 따라 2024년 10월 5일까지 완료하여야 하고, 희생자 및 유족 심사·결정은 직접적으로 기한이 규정되어 있지 아니하나 법 제3조제5항 단서에 따른 여순사건위원회의 존속기한인 2025년 10월 4일까지 완료하여야 하는 것으로 해석됨.

2024년 6월말 현재 미처리 희생자 신고건이 6,388건(명)에 달하고 그에 부수하여 유족에 대한 심사·결정을 하여야 하는 상황에서 진상규명 신고 191건에 대한 진상규명조사, 진상조사보고서의 작성도 병행하여 이루어져야 할 것으로 보이는 바,

현재 신고 접수된 진상규명 사건에 대한 조사와 희생자 및 유족 심사·결정이 충실한 자료 수집과 분석, 검토를 통하여 차질없이 모두 완료될 수 있도록 하기 위해서는 신고기간의 연장 여부와 상관 없이 제7조제2항에 따른 조사기간을 일정한 범위에서 연장하는 방안을 강구할 필요성이 제기될 수 있음.

이와 관련하여 여순사건위원회는 희생자 및 유족에 대한 심사·결정을 현행 위원회 존속기한인 2025년 10월 4일까지 모두 완료하기에는 물리적인 시간이 부족한 상황이라는 입장임.

따라서, 개정안에 대해서는 여순사건 진상규명이나 희생자 및 유족

10. 희생자의 의료지원금 및 생활지원금의 지급 결정에 관한 사항
②~⑨ (생 략)

심사·결정의 추가적인 수요와 관련한 기간 연장의 정책적 필요성, 현행 규정에 따라 신고 접수된 건에 대한 조사 및 심사 등 진행 상황, 향후 처리 전망을 종합적으로 고려하여 기간 연장 여부와 범위 등을 결정하여야 할 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5343

□ 정의 및 주요 경과

- (정의) 정부 수립 초기 단계에 여수에서 주둔하고 있던 일부 군인들이 제주4·3사건 진압 명령을 거부하고 일으킨 사건으로,
 - 전라남도, 전라북도, 경상남도 일부 지역에서 발생한 무력 충돌과 진압 과정에서 다수의 민간인이 희생('48.10.19.~'55.4.1.) ※ 여순사건법 제2조(정의)
- (주요 사건일지)

'48. 10. 19.	여수 주둔 국군 14연대에 '제주4·3사건 진압 출동 명령' 하달 → 일부 군인들(2,000여명)이 국가의 '제주4·3사건' 진압 명령을 거부
'48. 10. 20.	진압 명령을 거부한 군인들이 여수·순천 점령
'48. 10. 22.	· 여수·순천·고흥·보성·광양·구례·곡성 전체 장악 · 정부, 계엄령 선포 및 탈환 작전 실시
'48. 10. 23.~27.	정부, 순천 탈환(10.23.) 및 여수 탈환(10.27.)
'55. 4. 1.	지리산 입산 금지 해제

□ 「여순사건법」 의의

- 조속한 진상규명 필요성 및 유사 과거사 간 형평성 확보
 - 희생자와 유족들이 고통인 점 등을 감안, 특별법 제정을 통한 조속한 진상규명 필요성 대두
 - 한국전쟁 전후 민간인 집단 희생과 관련한 타 과거사법(4·3사건, 거창사건, 노근리사건)과의 형평성 고려

특별법 제정 경과

16, 18, 19, 20대 국회에 발의되었으나 임기만료로 폐기 → 소병철 의원 등 152명 특별법 발의('20.7.28.) → 행안위 의결('21.6.16.) → 본회의 의결('21.6.29.) → 공포('21.7.20.) → 시행('22.1.21.)

※ 16대 국회에 최초 발의 후 20년 만에 본회의 의결

□ 위원회 현황

- (위원회) 국무총리 소속 ‘여수·순천 10·19사건 진상규명 및 명예회복 위원회’ 설치(위원장 총리, 부위원장 행안부장관 포함 15명 이내, 임기 2년)
 - 진상규명에 관한 사항, 희생자·유족 심사·결정, 위령사업 등 심의·의결

< 여수·순천 10·19사건 진상규명 및 명예회복위원회 >

- ▶ (당연직) 국무총리, 행안·법무·국방부장관, 법제처장, 전남지사(총 6명)
- ▶ (위촉직) 유족대표 2, 법조계 2, 학계 2, 전문가 3(총 9명, 임기 2년, 연임 가능)
- ▶ (지원조직) 2단 3팀 23명, 간사는 행안부 고위공무원

- (실무위원회) 전라남도지사 소속으로 실무위원회(위원장 전라남도지사 포함 15명 이내) 설치, 위원으로 전북도·경남도 관계 공무원, 전문가 등 포함
 - 진상규명 및 희생자·유족 신고 접수, 사실조사, 위원회 위임사항 등 수행

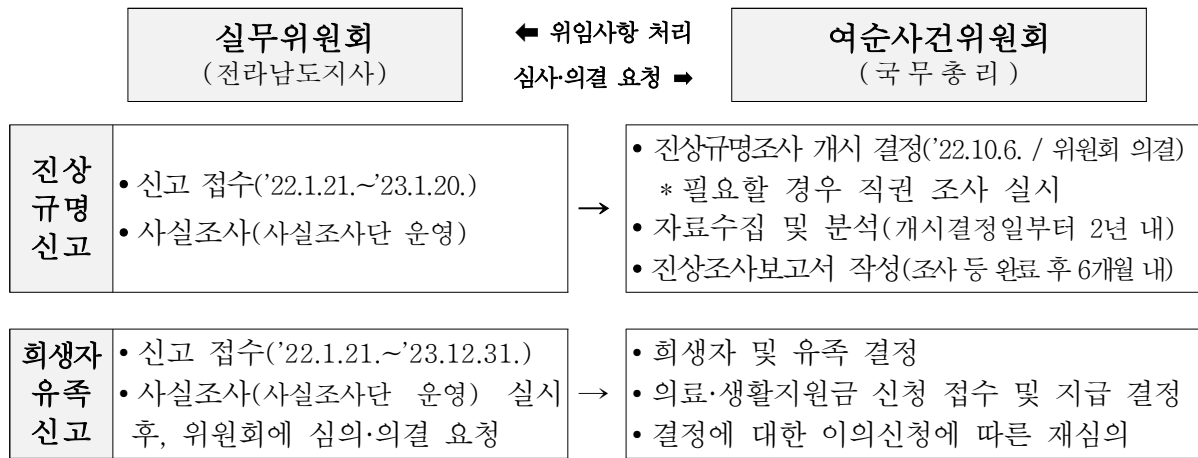
※ 실무위원회의 조직·운영에 필요한 사항은 전라남도 조례로 규정

< 여수·순천 10·19사건 진상규명 및 명예회복 실무위원회 >

- ▶ (당연직) 도지사, 행정부지사, 동부지역본부장, 전남교육청·전북·경남 공무원(총 6명)
- ▶ (위촉직) 유족대표 2, 군경 유족대표 1, 법조계 1, 학계 1, 전문가·시민단체 4(총 9명)
- ▶ (지원조직) 1단 3팀 22명(지원단장 4급) ※ 사실조사단 별도 운영

※ (사실조사단) 도, 22개 시군, 297개 읍면동 공무원, 조사요원 구성 및 운영

□ 업무처리 흐름도



□ 주요 업무

① 여순사건의 철저한 진상규명 추진

- 위원회 구성 이후 1년간('22.1.21.~'23.1.20) 진상규명 신고 접수, 최초 조사 개시일('22.10.6.)부터 2년간 조사 등 실시, 종료 후 6개월 이내 보고서 작성
- 신고자의 범위는 희생자, 유족, 친족 관계에 있는 사람, 진상규명에 관하여 특별한 사실을 알고 있는 사람으로 규정
- 진상조사보고서의 객관성 확보를 위해 '진상조사보고서작성기획단' 구성('23.12.12.)

② 희생자·유족 결정

- 법 시행일로부터 약 2년간('22.1.21.~'23.1.21., '23.3.14.~'23.12.31.) 실무위원회에서 신고·접수, 위원회에서 희생자·유족 심사 및 결정
- 실무위원회가 1차적으로 신고서와 첨부서류를 통한 사실조사 실시 → 위원회가 희생자 및 유족 여부 심사·결정

〈 희생자·유족 신고 및 진상규명 신고 현황('24.6월말 기준) 〉

<신고> →		<道 실무위원회>		→		<여순사건위원회 결정>			
합계	희생자·유족신고		진상규명 (조사중)	합계	결정			취하 등	
	조사완료	조사중			소계	인용	기각		
7,465	2,741	4,533	191	886	708	696	12	178	

※ 희생자·유족 결정('24.6월말 현재) : 4,161명(희생자 : 708명, 유족 : 3,453명)

③ 명예회복 및 피해구제 지원

- (위령사업) 국가·지자체는 여수·순천 10·19사건 희생자 관련 위령사업* 등을 위해 필요한 비용을 예산 범위에서 지원 가능

* 위령묘역 조성, 위령탑 및 사료관 건립, 인권교육, 위령공원 조성 등

- (의료지원금 등) 희생자 본인에 대하여 지속적 치료·간호가 필요한 경우 의료지원금 지급, 생활이 어려운 자에게는 생활지원금 지급

- 대상자는 희생자 결정된 후 6개월 이내에 신청, 위원회가 지급 결정

※ 의료지원금 및 생활지원금을 지급 받을 권리는 희생자·유족 신고를 한 날부터 발생

□ 기획단 개요

- **(근거법령)** 「여수·순천10·19사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」 시행령 제13조(진상조사보고서작성기획단의 설치 및 운영)
- **(설치·구성)** 당연직 단원(5명) 및 위촉직 단원(10명) 등 15명 구성*(23.12.12)

* 당초 15명으로 구성하였으나, 단원 1명 사임·해촉(24.1.15.)으로 현재 단원은 14명

※ 단원은 법무부·국방부·행안부·법제처 국장급, 전남도 국장급 등 당연직 단원과 유족대표 등 위원장이 위촉하는 위촉직 단원으로 **총 15명 이내 구성**(영§13)

- **(회의개최)** 기획단 전체회의 3회, 소위원회 6회

□ 보고서 작성 계획

- **(법적근거)** 「여순사건법」 제7조*(진상규명조사와 자료의 수집 및 분석) 및 제9조**(진상조사보고서 작성)

* 위원회는 위원회의 의결로 **진상규명조사 개시 결정**(22.10.6.)을 하고, **최초 진상규명 조사개시일로부터 2년 이내에** 진상규명조사와 관련된 자료의 수집 및 **분석 완료**(24.10.5.)

** 위원회는 자료 수집 및 분석 완료일로부터 **6개월 이내에 진상조사보고서 작성**(25. 4. 4.)

- **(기본방향)** 여순사건의 진상을 규명하고 희생자의 명예회복을 최우선 과제로 선정, 국가의 책임 범위와 추후 조치사항에 대한 권고사항 포함

○ (추진일정)

- 진상조사 과제 설정 및 진상조사보고서 기획(~ '24. 2.)
- 진상조사 추진(~ '24. 9.)
 - 진상조사 과제(용역) 추진, 기존 연구 및 수집자료 분석, 현지 사실조사 진행
- 진상조사보고서 초안 작성(~ '25. 1.)
- 진상조사보고서 기획단 심의(~ '25. 4.)

□ 보고서작성기획단 구성(명단)

직 위	성 명	약 력	임 기
당연직 (5)	유○○	· 現 법무부 법무실 법무심의관 · 前 서울지방검찰청 차장검사	재임기간
	유○○	· 現 국방부 군인권개선추진단장 · 前 국방부 계획예산관	재임기간
	조○○	· 現 행정안전부 지방행정국장 · 前 행정안전부 지방세제국장	재임기간
	금○○	· 現 법제처 행정법제국 법제심의관 · 前 법제처 경제법제국 법제관	재임기간
	김○○	· 現 전라남도 여순사건지원단장 · 前 전라남도 해남부군수	재임기간
위촉직 (9)	허○○ (단장)	· 現 경북대 정치외교학과 명예교수 · 前 경북대 인권과 평화센터 소장	'23.12.12 ~ '25.4.4
	김○○	· 現 법무법인 삼승 대표변호사 · 前 (사)한국여성변호사회 이사	'23.12.12 ~ '25.4.4
	김○○	· 現 (재)대한민국역사와미래이사장 · 現 5·18진상규명조사위원회 정책자문위원	'23.12.12 ~ '25.4.4
	나○○	· 現 육군사관학교 사회과학처장 · 前 육군사관학교 화랑대연구소 기획실장	'23.12.12 ~ '25.4.4
	남○○	· 前 국방부 군사편찬연구소 책임연구원 · 前 박정희대통령기념재단 도서연구실장	'23.12.12 ~ '25.4.4
	양○○	· 現 호남호국기념관 자문위원 · 前 국사편찬위원회 자문위원	'23.12.12 ~ '25.4.4
	이○○	· 現 국방부 군사편찬연구소 선임연구원 · 前 통일부 군사회담분과 정책자문위원	'23.12.12 ~ '25.4.4
	이○○	· 現 여순사건 전국유족 총연합 대변인 · 現 여순10·19 범국민연대 공동대표	'23.12.12 ~ '25.4.4
	정○○	· 現 브라이튼 법률사무소 대표변호사 · 現 대한변호사협회 부협회장	'23.12.12 ~ '25.4.4