



제429회 국회(정기회)
제2차 외교통일위원회

남북경제협력사업자 등의 피해 보상 및 청산에 관한 특별법안

검 토 보 고

〈남북경제협력사업 중단에 따른 피해자 보상〉

■ 홍기원의원 대표발의(의안번호 제2208621호)

2025. 9.

외 교 통 일 위 원 회

전문위원 김 사 우

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	4
1. 총괄 검토	4
가. 남북경제협력 중단 및 정부의 피해지원 경과	4
나. 피해기업의 추가 지원 요구 및 입법필요성	8
다. 제정안의 조문 구성	12
2. 조문별 검토	13
가. 제명 및 목적(제1조)	13
나. 정의(안 제2조)	16
다. 피해 보상 심의위원회(안 제3조)	18
라. 보상금 및 보상금의 지급신청(안 제4조·제5조)	22
마. 보상금의 (재)심의·결정과 지급(안 제6조부터 제9조까지)	25
바. 보상금에 대한 권리 보호(안 제10조)	28
사. 조세면제(안 제11조)	29

아. 보상금의 환수 및 벌칙(안 제12조 및 제19조제1항·제3항)	31
자. 결정전치주의 등(안 제13조)	34
차. 사실조사 및 과태료(안 제14조 및 제20조)	36
카. 소멸시효(안 제15조)	38
타. 다른 법률에 따른 보상 등과의 관계(안 제16조)	40
파. 비밀엄수의 의무 및 벌칙(안 제17조 및 제19조제2항)	41
하. 벌칙 적용 시 공무원 의제(안 제18조)	42

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 홍기원의원 등 15인
2. 발 의 일 : 2025. 3. 4.
3. 회 부 일 : 2025. 3. 5.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

금강산 관광사업과 개성공단사업은 대표적인 남북경제협력사업으로 남북평화의 상징이었으며, 남북경제협력사업은 1988년 7·7선언 이후 남북관계 개선과 민족의 화해 진전, 한반도 긴장 완화에 큰 기여를 하였음.

그러나 2008년 7월 금강산 관광객 피격 사건으로 정부가 금강산 관광사업을 잠정 중단한 이후로 현재까지 금강산 관광사업은 재개되지 못하고 있고, 2010년 이후에는 정부의 5·24조치로 방북이 불허되는 등 남북경제협력이 중단되었으며, 개성공단 역시 2016년 2월 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사 등으로 인하여 그 운영이 전면 중단되고 있는 실정임.

특히, 금강산 관광 관련 기업, 개성공단 입주기업, 남북경제협력사업자 등은 경영 외적인 사유로 발생한 사업 중단으로 인하여 경제적 손실을 입고 있는 상황임에도 피해 보상에 관한 법적 근거가 마련되지

않아 제대로 된 보상을 받지 못하고 있음.

이에 금강산 관광사업 중단, 개성공단사업 전면중단 또는 정부의 5·24조치로 인하여 남북경제협력사업자 등에게 발생한 피해에 대한 보상의 법적 근거를 마련하고자 함.

주요내용

가. 이 법은 금강산 관광사업 중단, 개성공단사업 전면중단 또는 5·24조치로 인하여 피해를 입은 남북경제협력사업자 등에 발생한 투자 및 영업손실에 대한 보상을 통하여 이들의 생활과 기업 경영의 안정을 도모하는 것을 목적으로 함(안 제1조).

나. 남북경제협력사업자, 개성공단 입주기업, 개성공단 협력업체에 대한 피해 보상에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부 소속으로 남북경제협력사업자등에 대한 피해 보상 심의위원회(이하 “위원회”라 함)를 두도록 함(안 제3조).

다. 피해자에게 실질적인 피해 보상을 위한 보상금을 지급하도록 함(안 제4조).

라. 보상금의 지급신청은 이 법 시행 후 1년 이내에 하도록 하고, 위원회는 보상금의 지급신청을 받은 날부터 180일 이내에 그 지급 여부와 금액을 결정하며, 보상금의 지급 결정일로부터 30일 이내에 결정서 정본을 신청인에게 송달하도록 함(안 제5조부터 제7조까지).

마. 보상금 지급 관련 위원회의 결정에 대하여 이의가 있는 신청인은 결정서 정본을 송달받은 날부터 30일 이내에 위원회에 재심의를 신

청할 수 있음(안 제8조).

바. 지급결정서 정본을 송달받은 신청인이 보상금을 지급받으려면 지체 없이 그 결정에 대한 동의서를 첨부하여 위원회에 보상금의 지급을 청구하도록 함(안 제9조).

사. 위원회는 보상금 지급에 관한 사항 등을 심의·의결함에 있어서 필요한 사실 등을 조사할 수 있으며, 이를 위하여 관련이 있는 행정기관 및 그 밖의 관계 기관의 장에게 필요한 자료 등의 제출을 요구하거나 협조를 요청할 수 있음(안 제14조).

아. 보상금을 지급받을 권리는 그 지급결정서 정본이 신청인에게 송달된 날부터 3년간 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸함(안 제15조).

Ⅲ. 검토의견

1. 총괄 검토

가. 남북경제협력 중단 및 정부의 피해지원 경과

□ 남북경제협력은 1988년 7월 7일 우리 정부의 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7선언)’¹⁾과 같은 해 10월 7·7선언의 경제분야 후속 조치인 ‘대북경제개방조치’²⁾를 계기로 시작되어 상품교역과 위탁가공교역 외에 금강산관광사업 등 대북협력사업 및 개성공단사업이 진행됨.

< 남북경제협력사업 등 실시 배경 >

구분	남북경제협력사업 (경협·교역)	금강산 관광사업	개성공단사업
실시 배경	민족자존과 통일번영을 위한 대통령 특별선언(1988.7.7)이후 경제부총리의 대북한 경제개방조치 발표(1988.10.7)로 제도적 기반 마련	현대아산-北아태간「금강산 관광사업에 관한 합의서」등을 체결(1998.10.29), 관광 시작(1998.11.18)	현대아산-北아태·민경련간「공업지구 건설·운영에 관한 합의서」등을 채택(2000.8월), 당국 간 회담 등을 거쳐 구체화
사업 시작	1989년 1월 26일 효성물산이 북한산 전기동 200톤(60만 달러)을 처음으로 반입	1998년 11월 18일 금강호 첫 출항으로 금강산 관광 시작	2003년 6월 30일 개성공단 착공식 개최 2004년 12월 15일 입주기업 리빙아트에서 개성공단 첫 제품 생산

자료: 통일부

1) 7·7선언에서 남한과 북한 주민의 상호 교류·방문을 허용하고, 남북한 교역의 문호를 개방하며, 국제사회에서 상호 협조하는 등의 정책방향을 제시함.

2) 1988년 10월 7일 부총리 겸 경제기획원 장관은 성명을 통해 ①민간상사의 북한물자 교역 허용 ②민간상사의 북한물자 중개 허용 ③북한물자의 원산지 표시 및 상표 부착 허용 ④직·간접 교역물자의 대한 관세 미 부과 ⑤남북 경제인 상호 접촉 및 방문 허용 ⑥북한선적의 상용선박 입항 허용 ⑦남북한 경제교류 관련 법적·제도적 장치 마련 등 7가지 주요 항목을 담은 ‘대북경제개방조치’를 발표함.

- 그러나, 2008년 7월 발생한 관광객 피격사건으로 금강산 관광사업이 잠정 중단되었고, 2010년에는 정부의 5·24조치³⁾로 개성공단 사업을 제외한 일체의 남북경제교류협력이 중단됨.
- 2003년 6월 착공되어 2004년 12월 첫 제품이 출하되기 시작한 개성공단 사업은 2013년 일시 중단⁴⁾을 제외하고 계속 운영되었으나, 2016년 북한의 4차 핵실험, 장거리 미사일 발사에 대한 제재로서 2016년 2월 10일 우리 정부가 취한 개성공단 전면중단 조치⁵⁾로 그 운영이 중단되었고, 2020년 6월 16일에는 남북공동연락사무소 건물도 북측에 의해 폭파됨.
- 정부는 금강산 관광사업 중단과 5.24 조치 및 개성공단 전면 중단 이후 2016년에 개성공단 입주기업 및 협력업체 대상으로 피해 실태 조사를 실시하고, 기업 신고액 중 회계법인 증빙 검토를 거쳐 피해 규모 7,612억원을 확인한 후 정부의 피해지원기준⁶⁾에 따라 총 6,775억원을 지원하였음

3) 천안함 폭침(2010.3.26.) 사건에 대해 북한의 책임 있는 조치를 요구하기 위해 2010년 5월 24일 취해진 조치로서 그 주요내용은 다음과 같음.

* 5.24조치의 주요내용

- ① 우리 국민의 방북 불허(개성공단, 금강산지구 제외) 및 접촉 제한
- ② 남북교역 중단
- ③ 신규투자 및 현재 진행 중인 사업의 투자 확대 금지
- ④ 대북지원사업의 원칙적 보류(영유아 등 취약계층 대상 순수 인도지원 유지)
- ⑤ 북한선박의 우리 해역 운항 전면 불허 등

4) 2013년 2월 북한의 3차 핵실험에 대한 정부의 항의와 대응조치에 북한이 3월 말 개성공단 출·입경 중단, 남북 간 통신선 차단 및 북한 근로자를 전면 철수하였으며, 「개성공단 정상화를 위한 합의서」 채택 하면서 2013년 9월 16일 개성공단 재가동

5) 북한의 4차 핵실험(2016년 1월 6일)과 광명성호 발사 사건(2016년 2월 7일)으로 거듭되는 무력도발에 정부는 2016년 2월 10일 개성공단 전면 중단 및 체류인원 철수를 공식적으로 발표.

6) 통일부 작성 개성공단 입주기업 등에 대한 피해지원기준

< 개성공단 입주기업 피해지원 현황 >

(단위: 억원, 개사)

유 형	피해신고		피해확인		지원	
	기업 수	금액	기업 수	금액	기업 수	금액
투자자산 (토지, 건물 등)	254	6,711	226	5,634	226	3,980
유동자산 (원부자재 등)		2,451		1,978		1,760
피해지원금 계		9,162		7,612		5,740
근로자 위로금 ⁷⁾		—		—	—	124
기업운영관리경비		—		—	124	31
특별대출		—		—	(’16) 123 (’22) 41	880
합계		9,162		7,612		6,775

자료: 통일부

□ 또한 2018년에 남북 경협기업⁸⁾·교역기업⁹⁾·금강산기업¹⁰⁾ 대상으로 피해 실태조사를 실시하고, 기업 신고액 중 회계법인 증빙 검토를 거쳐 피해규모 3,984억원을 확인한 후 정부의 피해지원기준에 따라 총 2,290억원을 지원하였음.

구분	대상	지원기준
개성공단	▶ 개성공단 입주기업 및 협력사업자	▶ 투자자산 : 경협보험 가입 여부에 따라 차등지급 - (보험가입) 확인피해액의 90%, 70억 원 한도 - (보험 미가입) 확인피해액의 45%, 35억 원 한도
경 협 · 교 역 · 금 강 산	▶ (경협기업) 남북경제협력사업 승인을 받은 내륙투자 기업 ▶ (교역기업) 5.24조치 직전 2년간 교역 실적(1만불 이상)보유 기업 ▶ (금강산 기업) 금강산 관광 관련 기업	▶ 유동자산 : 확인피해액의 90%, 70억원 한도(보험 가입 여부와 무관)

7) 개성공단 주재원 월 평균 임금(286만원) 6개월분 기준으로 고용 변동 상황 등을 고려하여 차등 지원함.

8) 「남북교류협력에 관한 법률」 제17조에 따른 경제협력사업 승인 기업(여기서는 개성 및 금강산지역 협력사업 승인 기업은 제외)

9) 5.24조치 이전 2년(’08.6~’10.5) 간 반출·반입 실적이 있는 기업

10) 금강산관광 투자실적 인정 기업(「남북교류협력에 관한 법률」 제17조에 따라 금강산 지역 경제협력사업 승인 기업 45개사 포함)

< 경협·교역·금강산 기업 피해지원 현황 >

(단위: 억원, 개사)

유 형	피해신고		피해확인		지원	
	기업 수	금액	기업 수	금액	기업 수	금액
투자자산 (토지, 건물 등)	141	4,750	93	2,923	93	393
유동자산 (원부자재 등)		2,926		1,061		846
피해지원금 계		7,676		3,984		1,239
기업운영관리경비		—		—	567	209
특별대출		—		—	258	842
합계		7,676		3,984		2,290

자료: 통일부

나. 피해기업의 추가 지원 요구 및 입법필요성

- 피해 경협·교역기업 등은 그 피해지원에 대한 정부의 지원액이 기업이 신고한 피해금액에 비해 과도하게 낮아 피해를 회복하기에 부족한 수준이고, 특별대출은 기본적으로 금전적 대여에 불과한 것으로 보상이라 볼 수 없다는 입장으로,¹¹⁾

개성공단 입주기업들은 피해확인액 전액, 영업손실 보상 등 추가적인 피해지원을 요청하고 있고, 경협·교역·금강산 기업들은 투자자산에 대한 지원 한도를 경협보험 가입 여부와 무관하게(투자자산 45%, 35억 한도 → 투자자산 90%, 70억 한도) 늘려 줄 것을 요구하고 있음¹²⁾.

< 신고금액 대비 지원비율 >

(단위: 억원, 2023. 3. 기준)

구 분	피해신고 금액 (A)	피해확인 금액 (B)	지원금액* (C)	지원비율	
				신고 대비 (C/A)	확인 대비 (C/B)
경협·교역기업	3,936	1,671	1,851	47.0%	110.8%
금강산기업	3,740	2,313	439	11.7	18.9
개성공단입주기업	9,162	7,612	6,775	73.9	89.0

* 對北 자산피해 지원기준 : △투자자산- 피해액의 45%, 35억원 한도, △유동자산 - 피해액의 90%, 70억원 한도

* 지원금액 : 투자·유동자산 피해지원금 + 기업운영관리경비(무상) + 특별대출

* 금강산기업 피해 확인금액 2,313억원 중 현대아산(주) 1,217억원, ㈜아난티 830억원 등 2개 기업의 비중은 88.5%

자료: 통일부

11) 「금강산 관광사업 중단 또는 5·24조치로 인한 남북경제협력사업자 등 손실 보상에 관한 특별법안」 검토보고서(의안번호 2001438) 및 SPN, 「금강산관광 26년...경협 단체 "정부, 독단적 '중단' 결정에 손실 보상하라"」, 2024. 11. 18.(<https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=88732>)

12) 출처: 통일부 제출자료

- 한편, 헌법재판소는 2016헌마364, 개성공단 전면중단 조치 위헌확인 사건에서 “개성공단 전면중단 조치는 개성공단 투자기업의 영업의 자유와 재산권을 침해하지 아니한다”고 결정함.

또한, 헌법재판소는 2016헌마95, 입법부작위 위헌확인 사건에서, “북한에 대한 투자는 그 본질상 다양한 요인에 의하여 변화하는 남북관계에 따라 불측의 손해가 발생할 가능성이 당초부터 있었고, 경제협력사업을 하고자 하는 자들은 이러한 사정을 모두 감안하여 자기 책임하에 스스로의 판단으로 사업 여부를 결정하였다고 볼 것이고, 재산상 손실의 위험성이 이미 예상된 상황에서 발생한 재산상 손실에 대해 헌법 해석상으로 어떠한 보상입법의 의무가 도출된다고까지 보기는 어렵다”고 결정한 바 있음.

< 헌법재판소 결정 현황 >

사건명	청구인	선고일	주문
2016헌마364 개성공단 전면중단 조치 위헌확인	주식회사○○○○○ 등 163	2022. 1. 27.	○청구인 146 내지 163의 심판청구 각하 ○나머지 청구인의 심판청구 기각
2016헌마95 입법부작위 위헌확인	주식회사○○○○○	2022. 5. 26.	심판청구 각하

- 이에 제정안은 입법 미비 상태에서 개성공단 전면중단 조치 등으로 경제적 손실을 입은 남북경제협력사업자 등에 대하여 기존 정부의 지원 외에 추가적인 손실을 지원할 수 있는 법적 근거를 마련하여 이들에 대해 실질적 보상을 함으로써 이들 기업의 경영 정상화를 도모하려는 것으로 그 입법취지는 타당한 것으로 봄.

□ 이에 대하여 통일부는 동 법안의 입법 취지에 공감하면서 법률안에서 보상금 지급 범위와 기준을 명확하게 규정할 필요가 있다는 의견을 제시함. 아울러, 정부가 경협기업 등이 입은 피해에 대해 이미 상당한 규모의 지원을 실시했다는 점 등을 고려할 필요가 있다는 의견을 제시함.

또한 기획재정부는 피해기업에 대해 피해지원기준에 따라 피해 보상 및 지원을 완료하였고, 현 제도 하에서도 필요시 추가 손실지원이 가능한 점 등¹³⁾을 사유로 개정안에 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시함.

□ 따라서 제정안은 입법 취지, 대북 투자의 위험부담, 추가적 피해지원의 필요성, 정부의견 등 여러 요소를 종합적으로 고려하여 논의되어야 할 것으로 보임.

□ 한편, 제20대 국회에서는 2016년 7월 심재권 의원이 대표발의한 「개성공단 입주기업 등의 피해지원에 관한 특별법안」, 2016년 7월 홍익표 의원이 대표발의한 「남북경제협력사업 중단에 따른 손실보상에 관한 특별법안」 및 2016년 8월 원혜영 의원이 대표발의한 「금강산 관광사업 중단 또는 5·24조치로 인한 남북경제협력사업자 등 손실 보상에 관한 특별법안」이 발의되었으나, 보상 범위에 대한 정

13) 또한 기획재정부는 ①피해보상 재정지원 의무화시 현행 경협·교협 보험제도 형해화 및 도덕적 해이 우려, ②피해기업의 범위가 광범위하고, 피해액 산정 기준이 불명확하여 최종 소요 재정 규모를 사전에 예측하기 어려워 재정지출의 계획성과 예측가능성 원칙을 훼손할 우려, ③ 피해발생 이후 수년(9~17년 前)이 경과한 시점에서, 남북관계 개선이나 교류 재개 등 상황 변화 없이 추가 지원만을 위한 특별법 제정은 명분이 부족하여 정책 타이밍 부적절 등을 신중한 검토가 필요한 사유로 제시함.

부와 입주기업 간 이견 및 예산 확보와 관련된 재정 당국과의 협의 문제 등으로 임기만료로 폐기된 바 있음.

- 제21대 국회에서는 2020년 7월 윤상현의원이 대표발의한 「개성공업지구 사업 중단으로 인한 투자기업 등의 손실보상에 관한 특별법안」, 2022년 9월 이원욱의원이 대표발의한 「남북교류협력에 관한 법률 일부개정법률안」, 2023년 2월 우상호의원이 대표발의한 「남북경제협력사업자 등의 피해 보상에 관한 특별법안」이 발의되었으나, 보상 범위에 대한 정부와 입주기업 간 이견 및 예산 확보와 관련된 재정 당국과의 협의 문제 등으로 임기만료로 폐기된 바 있음.

< 남북경제협력사업 중단 피해보상 관련 법률안 발의 현황 >

구분	의안명	제안자	의안 번호	제안 일자	주요 쟁점 (임기만료 폐기 사유)
제20대 국회	개성공단 입주기업 등 의 피해지원에 관한 특별법안	심재권 의원	2001247	2016. 7.28	보상 범위에 대 한 이견 및 예산 확보와 관련된 재정 당국과의 협의 문제 등
	남북경제협력사업 중 단에 따른 손실보상에 관한 특별법안	홍익표 의원	2001294	2016. 7.29.	
	금강산 관광사업 중단 또는 5·24조치로 인한 남북경제협력사업자 등 손실 보상에 관한 특별법안	원혜영 의원	2001438	2016. 8.5.	
제21대 국회	개성공업지구 사업 중 단으로 인한 투자기업 등의 손실보상에 관한 특별법안	윤상현 의원	2101825	2020. 7.13.	
	남북교류협력에 관한 법률 일부개정안	이원욱 의원	2117393	2022. 9.16.	
	남북경제협력사업자 등의 피해 보상에 관 한 특별법안	우상호 의원	2120190	2023. 2.22.	

다. 제정안의 조문 구성

- 제정안은 2010년 5.24조치 등으로 피해를 입은 남북경제협력사업자, 개성공단 입주기업 및 개성공단 협력업체에 대한 보상을 통하여 이들의 생활과 기업 경영의 안정을 도모하기 위한 것으로 제1조(목적)부터 제20조(과태료)까지의 총 20개 본칙 조항과 부칙으로 구성되어 있음.

< 제정안의 조문 구성 >

제1조(목적)	제12조(보상금의 환수)
제2조(정의)	제13조(결정전치주의 등)
제3조(남북경제협력사업자등에 대한 피해 보상 심의위원회)	제14조(사실조사 등)
제4조(보상금)	제15조(소멸시효)
제5조(보상금의 지급신청)	제16조(다른 법률에 따른 보상 등과의 관계)
제6조(보상금의 심의와 결정)	제17조(비밀엄수의 의무)
제7조(결정서의 송달)	제18조(벌칙 적용 시의 공무원 의제)
제8조(재심의)	제19조(벌칙)
제9조(신청인의 동의와 보상금의 지급)	제20조(과태료)
제10조(보상금에 대한 권리보호)	부 칙
제11조(조세의 면제)	공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행

2. 조문별 검토

가. 제명 및 목적(제1조)

남북경제협력사업자 등의 피해 보상 및 청산에 관한 특별법안

제1조(목적) 이 법은 금강산 관광사업 중단, 개성공단사업 전면중단 및 5·24조치로 인하여 피해를 입은 남북경제협력사업자, 개성공단 입주기업 및 개성공단 협력업체에 대한 보상을 통하여 이들의 생활과 기업 경영의 안정을 도모하는 것을 목적으로 한다.

□ 제정안은 「남북경제협력사업자 등의 피해 보상 및 청산에 관한 특별법」을 그 제명으로 하고 있고, 안 제1조는 금강산 관광사업 중단 등으로 피해를 입은 남북경제협력사업자 등에 대한 보상을 통하여 이들의 생활과 기업 경영의 안정 도모가 제정안의 입법목적임을 규정하고 있음.

□ 법률안의 제명은 그 법률안의 주요 규정내용을 함축적으로 잘 드러낼 수 있어야 하는 바, 제정안이 그 제명에서 ‘청산’을 규정하고 있는데, 그 적정성은 개별 조항들의 내용에 비추어 판단하여야 할 것으로 봄.

즉, 제정안의 주요 규정 중 실체적 규정(제3조~제14조)을 살펴보면, 안 제3조는 피해 보상 위원회의 구성과 운영에 관한 사항을, 안 제4조부터 제9조까지는 보상금 지급을 위한 심의 절차와 보상금 지

급 신청 절차에 관한 사항을, 제10조는 보상금에 대한 권리보호에 관한 사항(제10조)을, 안 제11조부터 제14조까지는 조세의 면제 및 사실조사 등에 관한 사항을 각각 규정하고 있는데 그치고, 청산인의 선임이나 직무¹⁴⁾ 등 청산¹⁵⁾에 관한 사항은 규정하고 있지 않음.

< 제정안의 조항별 규정내용 >

구분	조별 규정 내용
총칙적 규정	제1조(목적), 제2조(정의)
실체적 규정	제3조(남북경제협력사업자등에 대한 피해 보상 심의위원회), 제4조(보상금), 제5조(보상금의 지급신청), 제6조(보상금의 심의와 결정), 제7조(결정서의 송달), 제8조(재심의), 제9조(신청인의 동의와 보상금의 지급), 제10조(보상금에 대한 권리보호), 제11조(조세의 면제), 제12조(보상금의 환수), 제13조(결정전치주의 등), 제14조(사실조사 등)
보칙적 규정	제15조(소멸시효), 제16조(다른 법률에 따른 보상 등과의 관계), 제17조(비밀엄수의 의무), 제18조(벌칙 적용 시의 공무원 의제)
벌칙적 규정	제19조(벌칙), 제20조(과태료)

또한, 해당 법률의 입법 취지와 핵심 사항을 종합적·포괄적으로 표현하여 각 조항의 운용과 해석의 기준을 제시하는 역할¹⁶⁾을 하는

14) 「민법」 제82조(청산인) 법인이 해산한 때에는 파산의 경우를 제하고는 이사가 청산인이 된다. 그러나 정관 또는 총회의 결의로 달리 정한 바가 있으면 그에 의한다

제87조(청산인의 직무) ① 청산인의 직무는 다음과 같다.

1. 현존사무의 종결
2. 채권의 추심 및 채무의 변제
3. 잔여재산의 인도

② 청산인은 전항의 직무를 행하기 위하여 필요한 모든 행위를 할 수 있다.

15) 청산(清算)이란 회사 조합 등 법인이 파산 또는 해산에 의해 활동을 정지하고 재산 관계(재산적 권리의무)를 정리한 후, 순자산을 주주 또는 조합원에게 분배하고 폐업하는 것을 말한다. (<https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%B2%AD%EC%82%B0>)

16) 법제이론과 실제, 국회 법제실, 2019년, p255

목적 조항에서도 피해자에 대한 보상에 관한 사항만을 언급하고 있을 뿐 청산에 관한 사항은 언급하고 있지 아니한 바, 제정안의 제명에서 “청산”이라는 표현을 존치할 필요가 있는지 여부를 신중하게 검토하여야 할 것임.

나. 정의(안 제2조)

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “금강산 관광사업 중단”이란 2008년 7월 11일 금강산에서 발생한 관광객 피격 사건에 대한 대응으로 그 다음날 정부가 취한 금강산 관광사업 중단 조치를 말한다.
2. “개성공단사업 전면중단”이란 2016년 2월 10일 정부가 발표한 개성공단 전면중단 조치를 말한다.
3. “5·24조치”란 2010년 3월 26일 발생한 천안함 사건에 대한 대응으로 2010년 5월 24일 북한 선박의 남한 해역 운항 전면 불허, 남북교역 중단, 북한에 대한 신규투자 불허 등 정부가 취한 대북조치를 말한다.
4. “남북경제협력사업자”란 「남북교류협력에 관한 법률」 제13조에 따라 물품 등의 반출이나 반입의 승인을 받은 교역당사자나 같은 법 제17조에 따라 협력사업의 승인을 받은 자를 말한다.
5. “개성공단 입주기업”이란 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 개성공업지구 현지기업과 개성공업지구 투자기업으로서 2016년 2월 10일 당시 운영 중이었던 기업을 말한다.
6. “개성공단 협력업체”란 개성공단 입주기업과 2016년 2월 10일 당시 물품, 원자재·부자재, 용역의 거래 등 대통령령으로 정하는 거래 관계를 가지고 있던 기업·기관 등을 말한다.
7. “피해자”란 금강산 관광사업, 5·24조치로 인한 피해기업, 개성공단 입주기업 및 개성공단 협력업체(이하 “남북경제협력사업자등”이라 한다) 중 제3조제1항에 따른 남북경제협력사업자등에 대한 피해 보상 심의위원회에서 피해를 입었다고 인정받은 자를 말한다.

□ 안 제2조제1호부터 제3호까지는 우리나라 정부가 취하거나 발표한 남북경제협력사업 중단조치 또는 대북조치에 관한 용어를 정의하고 있고, 안 제2조제4호부터 제6호까지는 남북경제협력사업자, 개성공단 입주기업 및 개성공단 협력업체에 관한 용어를 정의하고 있으며,

□ 안 제2조제7호는 이 법에서 사용하는 “피해자”를 금강산 관광사업 및 5·24조치로 피해를 입은 피해기업, 개성공단 입주기업 및 개성공단 협력업체(남북경제협력사업자등) 중에서 ‘남북경제협력사업자등에 대한 피해 보상 심의위원회’에서 피해를 입었다고 인정받은 자로 정의하고 있음.

그런데, 안 제2조제7호는 피해자의 하나로 ‘금강산 관광사업’을 규정하고 있는데, ‘금강산 관광사업’ 그 자체는 피해자로서의 적격성이 있다고 보기 어려우므로 해당 사업자나 기업으로 보다 구체적으로 규정하는 방안을 고려할 필요가 있어 보이고,

또한, 피해자의 범위에 안 제2조에 정의되지 아니한 “피해기업”이란 용어를 사용하면서 “남북경제협력사업자”를 언급하지 아니하여 피해자의 범위가 불분명해지는 측면이 있는 바, 안 제2조제4호부터 제6호까지의 용어를 대체 활용하여 조문을 정비하는 방안을 고려할 필요가 있다고 봄.¹⁷⁾

17) 예를 들어 안 제2조제1호 및 제2호 중 “금강산 관광사업 중단”을 “금강산 관광사업 중단조치”로, “개성공단사업 전면중단”을 “개성공단사업 중단조치”로 각각 수정하면서 안 제2조제7호를 “제1호부터 제3호에 따른 각 조치로 피해를 입은 남북경제협력사업자, 개성공단 입주기업 및 개성공단 협력업체(이하 “남북경제협력사업자등”이라 한다) 중 제3조제1항에 따른 남북경제협력사업자등에 대한 피해 보상 심의위원회에서 피해를 입었다고 인정받은 자를 말한다”로 수정하는 방안을 고려할 수 있다고 봄.

다. 피해 보상 심의위원회(안 제3조)

제3조(남북경제협력사업자등에 대한 피해 보상 심의위원회) ① 남북경제협력사업자등에 대한 피해 보상에 관한 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부 소속으로 남북경제협력사업자등에 대한 피해 보상 심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 금강산 관광사업 중단, 개성공단사업 전면중단 및 5·24조치로 인한 직접적·간접적 피해규모 조사에 필요한 사항
2. 피해자에 해당하는지 여부에 관한 사항
3. 피해자 영업 손실에 대한 보상금의 지급에 관한 사항
4. 피해지원으로 대출·지급한 남북협력기금 등에 관한 사항
5. 그 밖에 피해자 보상 등과 관련하여 대통령령으로 전하는 사항

② 위원회는 위원장 1명을 포함한 15명의 위원으로 구성하고, 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 국무총리가 임명 또는 위촉하되, 남북경제협력사업자등으로 구성된 단체로서 위원회가 인정하는 단체에 추천하는 사람이 6명 이상 포함되어야 한다.

1. 통일부·법무부 소속 고위공무원단에 속하는 공무원(이에 상당하는 특정직 공무원을 포함한다) 중에서 소속 기관의 장이 추천하는 사람
2. 판사, 검사, 군법무관 또는 변호사의 직에 10년 이상 재직한 사람
3. 「고등교육법」 제2조제1호 또는 제3호에 따른 학교에서 남북 경제협력사업 관련 분야를 전공하고 조교수 이상의 직에 5년 이상 재직한 사람
4. 남북경제협력사업 관련 분야의 전문지식 및 경험이 풍부한 사람으로서 학식과 덕망을 갖춘 사람

③ 위원장은 위원 중에서 호선한다.

④ 위원장은 위원회를 대표하고, 그 직무를 총괄하며 소속 직원을 지휘·감독한다.

⑤ 제2항제1호에 따라 임명된 위원은 그 직에 있는 동안 재임하고, 같은 항 제2호부터 제4호까지에 따라 위촉된 위원의 임기는 2년으로 하되, 1회에 한정하여 연임할 수 있다.

⑥ 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑦ 위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두되, 간사는 위원장이 지명하는 통일부 소속 고위공무원단에 속하는 공무원이 된다.

⑧ 그 밖에 위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 안 제3조는 위원회의 설치 목적, 심의·의결 대상, 소속, 위원 정수·자격·임기 및 의사·의결 정족수 등 위원회 설치 및 운영 등에 필요한 기본적 사항을 규정하고 있음.

< 위원회 설치에 관한 주요 내용 >

구 분	주요 내용
설치 목적	남북경제협력사업자 등의 피해 보상에 관한 사항을 심의·의결
심의·의결 대상	1. 금강산 관광사업 중단, 개성공단사업 전면중단 및 5·24조치로 인한 직접적·간접적 피해규모 조사에 필요한 사항 2. 피해자에 해당하는지 여부에 관한 사항 3. 피해자 영업 손실에 대한 보상금의 지급에 관한 사항 4. 피해지원으로 대출·지급한 남북협력기금 등에 관한 사항 5. 그 밖에 피해자 보상 등과 관련하여 대통령령으로 전하는 사항
소속	통일부 소속
위원 정수	위원장 1명을 포함하여 15명의 위원으로 구성(남북경제협력사업자 등으로 구성된 단체로서 위원회가 인정하는 단체에(서) ¹⁸⁾ 추천하는 사람이 6명 이상 포함
위원 자격	1. 통일부·법무부 소속 고위공무원단에 속하는 공무원(이에 상당하는 특정직공무원을 포함한다) 중에서 소속 기관의 장이 추천하는 사람 2. 판사, 검사, 군법무관 또는 변호사의 직에 10년 이상 재직한 사람 3. 「고등교육법」 제2조제1호 또는 제3호에 따른 학교에서 남북경제협력사업 관련 분야를 전공하고 조교수 이상의 직에 5년 이상 재직한 사람 4. 남북경제협력사업 관련 분야의 전문지식 및 경험이 풍부한 사람으로서 학식과 덕망을 갖춘 사람
위원 임기	2년(1회 한정 연임 가능)
의사·의결 정족수	재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결

18) 의안원문에는 “위원회가 인정하는 단체에”로 명기되어 있으나 어법 상 “위원회가 인정하는 단체에서”가 올바른 표현인 것으로 보임.

□ 안 제3조제1항은 남북경제협력사업자등에 대한 피해 보상에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 통일부 소속으로 남북경제협력사업자등에 대한 피해 보상 심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다고 규정하여 동 위원회가 의결기관임을 명시하고 있음.

동 위원회의 주요 의결 대상으로는 안 제3조에 따른 피해자 해당하는지 여부, 안 제6조에 따른 피해자에 대한 보상금 지급 여부 및 금액에 관한 사항임.

의결기관인 위원회는 그 의결이 행정청을 구속하는 구속력을 가지므로 위원회 구성에 관한 사항을 규정할 경우 공정성과 중립성을 확보하는 것이 중요함.¹⁹⁾

□ 그런데 안 제3조제2항은 위원회의 구성을 위원장 1명을 포함한 15명의 위원으로 구성하되, 위원 중 40%(15명 중 6명 이상) 이상을 남북경제협력사업자등으로 구성된 단체로서 위원회가 인정하는 단체에 추천하는 사람이 6명 이상 포함하도록 규정하고 있음.

남북경제협력사업자등은 제정안에 따른 보상금을 지급받을 수 있는 직접적 이해관계자라 할 수 있는데, 제정안과 같이 직접적 이해관계자가 추천하는 사람이 위원으로 위촉될 경우, 위원회의 의사결정 과정에 이해관계자의 의견을 충실히 반영할 수 있는 긍정적 측면이 있는 반면, 위원회 의사결정 과정에서 공정성에 관한 논란이 발생할

19) 국회사무처 법제실, 「법제기준과 실제(2024 개정증보판)」, p287

여지도 있어 보임.

- 따라서 이해관계자가 직접 추천하는 위원 비중의 적정성에 대하여는 제정안 논의 시 고려할 필요가 있음.

라. 보상금 및 보상금의 지급신청(안 제4조·제5조)

제4조(보상금) 국가는 피해자에게 실질적인 피해 보상을 위한 보상금 (이하 “보상금”이라 한다)을 지급하며 보상금의 지급기준, 금액의 산정 및 지급방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제5조(보상금의 지급신청) ① 보상금을 지급받고자 하는 자(이하 “신청인”이라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련 증빙서류를 첨부하여 위원회에 서면으로 신청하여야 한다.

② 제1항에 따른 보상금의 지급신청은 이 법 시행 후 1년 이내에 하여야 한다. 다만, 신청인이 일정기간 이상 국외에 거주하는 등 대통령령으로 정하는 특별한 사유로 인하여 그 기간 내에 신청할 수 없는 때에는 그 사유가 해소된 날부터 180일 이내에 신청하여야 한다.

□ 안 제4조는 국가로 하여금 피해자에게 실질적인 피해 보상을 위한 보상금을 지급하고, 보상금의 지급기준 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있으며, 안 제5조는 보상금을 지급받고자 하는 자는 이 법 시행 후 1년 이내에 관련 증빙서류를 첨부하여 위원회에 서면으로 신청하도록 규정하고 있음.

□ 안 제4조는 피해자에게 ‘실질적 피해 보상’을 위한 보상금의 지급을 규정하면서 보상의 정도나 범위의 대강을 법률에 규정하지 아니하고 대통령령에 포괄적으로 위임하고 있어 제정안만으로는 피해자에 대한 보상의 수준이나 범위를 파악하기 어려움.

< 보상 수준을 '실질적인 보상' 등으로 규정한 입법례 >

구 분	규정 내용
「부마민주항쟁 관련자의 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」	제1조(목적) 이 법은 부마민주항쟁의 진상을 규명하고, 관련자와 그 유족에 대하여 국가가 명예를 회복시켜 주며, 그에 따라 관련자와 그 유족에게 <u>실질적인 보상</u> 을 함으로써 인권신장과 민주발전 및 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다.
「포항지진의 진상조사 및 피해구제 등을 위한 특별법」	제14조(피해구제를 위한 지원금) ① 국가는 피해자에게 <u>실질적인 피해구제</u> 를 위한 지원금(이하 “지원금”이라 한다)을 지급하며 지원의 대상, 피해 범위 산정 기준, 지원금 결정기준 및 지급 절차 등 지원에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 안 제4조와 같이 보상의 정도나 범위를 대통령령에 포괄 위임할 경우 이에 관한 피해자의 예측가능성이 떨어질 수 있고, 제정안의 취지와는 달리 실제 보상수준이 과소 설정될 여지도 있는 점을 고려하여 보상의 정도나 범위의 대강을 법률에 명시하는 방안²⁰⁾을 고려할 필요가 있다고 봄.

□ 안 제4조에 대하여 법무부는 보상금의 지급기준·금액산정·지급방법 등에 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있으나, 법률에서 대통령령에 위임을 할 때는 구체적으로 범위를 정하여 위임을 하여

20) 관련 입법례: 「비상사태등에 대비하기 위한 해운 및 항만 기능 유지에 관한 법률」 제13조(손실보상) ① 해양수산부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 손실을 입은 자에게 정당한 보상을 하여야 한다

1. 제5조제3항에 따른 소집 및 수송 명령의 수행으로 인한 손실
2. 제5조제6항에 따른 외국인 선원의 승선제한 명령에 따라 선박소유자등의 임금 부담으로 인하여 발생한 손실
3. 제10조제2항에 따른 업무중사 명령의 수행으로 인한 손실
4. 제12조의2제2항에 따른 업무중사 명령의 수행으로 인한 손실

② 제1항에 따른 손실보상의 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

야 하는 점을 고려하여 보상금의 범위를 보다 구체적으로 규정할 필요가 있다는 의견을 제시함.

마. 보상금의 (재)심의·결정과 지급(안 제6조부터 제9조까지)

제6조(보상금의 심의와 결정) ① 위원회는 제5조제1항에 따른 보상금의 지급신청을 받은 날부터 180일 이내에 그 지급 여부와 금액을 결정하여야 한다.

② 위원회는 사실관계에 대한 조사가 지연되는 등 부득이한 사정이 있을 때에는 1회에 한정하여 120일의 범위에서 제1항에 따른 결정기간을 연장할 수 있다. 이 경우 위원회는 결정기간의 연장사유와 결정 예정기한을 지체 없이 신청인에게 통지하여야 한다.

③ 그 밖에 위원회의 심의 및 결정에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(결정서의 송달) ① 위원회는 보상금의 지급 여부 및 금액을 결정한 때에는 결정일로부터 30일 이내에 그 결정서 정본을 신청인에게 송달하여야 한다.

② 제1항에 따른 송달에 관하여는 「민사소송법」의 송달에 관한 규정을 준용한다.

제8조(재심의) ① 제6조제1항에 따른 위원회의 결정에 대하여 이의가 있는 신청인은 제7조에 따른 결정서 정본을 송달받은 날부터 30일 이내에 위원회에 재심을 신청할 수 있다.

② 제1항에 따른 재심의 및 그 결정서의 송달에 관하여는 제6조 및 제7조를 각각 준용한다. 이 경우 제6조제1항 중 “180일”은 “90일”로, 같은 조 제2항 중 “120일”은 “60일”로 각각 본다.

제9조(신청인의 동의와 보상금의 지급) ① 제7조 및 제8조제2항에 따라 결정서 정본을 송달받은 신청인이 보상금을 지급받으려면 지체 없이 그 결정에 대한 동의서를 첨부하여 위원회에 보상금의 지급을 청구하여야 한다.

② 그 밖에 보상금의 지급절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 안 제6조부터 제8조까지는 보상금의 지급 여부와 지급 금액을 결정하기 위한 위원회의 심의·재심의 절차와 그에 소요되는 기간을 규정하고 있고, 안 제9조는 신청인의 보상금 지급 절차를 규정하고 있음.

- 제정안에 따른 위원회의 심의·재심의 절차에 소요되는 기간을 살펴보면, 위원회의 최초 심의 기간은 최대 10개월(6개월 + 4개월 연장), 재심의 기간은 최대 5개월(3개월 + 1개월 연장)로 각각 규정하고 있음.

< 보상금의 지급여부 및 금액 결정 통지기한 >

구분	최초 심의·	재심의
결정통지 기한	○ 보상금 지급 신청을 받은 날부터 180일(6개월) 이내	○ 재심의 신청을 받은 날부터 90일(3개월) 이내
연장가능 여부	○ 부득이한 사정이 있을 때 1회에 한하여 120일(4개월) 범위에서 연장 가능	○ 부득이한 사정이 있을 때 1회에 한하여 60일(2개월) 범위내에서 연장 가능
최장 소요기간	○ 10개월(6개월 + 4개월 연장)	○ 5개월(3개월 + 2개월 연장)

- 그런데 제정안에 따른 위원회의 심의·재심의 결정 통지기한을 유사 입법례와 비교하면 「지뢰피해자 지원에 관한 특별법」을 제외한 다른 법률에 비하여 그 결정기한이 장기로 규정되어 있음.

< 위원회의 심의·재심의 결정 통지기한 비교 >

구분	심의단계	결정통지 기한	연장가능 기한	최장기간
제정안	최초 심의	6개월	1회 4개월 연장	최장 10개월
	재심의	3개월	1회 2개월 연장	최장 5개월
「10·29이태원 참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법」	최초 심의	6개월	1회 1개월	최장 7개월
	재심의	2개월	1회 1개월	최장 2개월
「4·16세월호 참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」	최초 심의	4개월	1회 1개월	최장 5개월
	재심의	1개월	1회 1개월	최장 2개월
「포항지진의 진상조사 및 피해구제 등을 위한 특별법」	최초 심의	6개월	1회 1개월	최장 7개월
	재심의	2개월	1회 1개월	최장 3개월
「지뢰피해자 지원에 관한 특별법」	최초 심의	5개월	2회 5개월	최장 15개월
	재심의	3개월	2회 3개월	최장 9개월

□ 제정안에 따른 보상금의 지급은 남북경제협력사업자 등의 생활과 기업 경영의 안정을 도모하기 위한 것인 만큼 보상금 지급 권리의 조속한 확정을 위하여 심의 단계별 결정기한을 단축하는 방안을 고려할 필요가 있다고 봄.

바. 보상금에 대한 권리 보호(안 제10조)

제10조(보상금에 대한 권리 보호) 보상금을 지급받을 권리는 다른 사람에게 양도하거나 담보로 제공할 수 없으며, 다른 사람은 이를 압류할 수 없다.

- 안 제10조는 보상금을 지급받을 권리는 다른 사람에게 양도하거나 담보로 제공할 수 없으며, 다른 사람이 이를 압류할 수 없도록 규정하고 있음.
- 제정안에 따른 보상금은 5·24조치 등으로 피해를 입은 남북경협사업자들의 생활과 기업경영의 안정을 도모하기 위한 것이므로, 이를 제3자가 수익하거나 채권자들에 압류되는 것을 제한할 필요가 있고, 유사 입법례에서도 제정안과 동일한 권리보호 규정을 두고 있는 점을 감안할 때 별다른 문제가 없는 것으로 보임.

< 유사 입법례 >

구분	규정내용
「10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법」	제75조(권리의 보호) 이 법에 따라 발생한 권리는 양도·압류하거나 담보로 제공할 수 없다.
「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」	제23조(생활지원금 등) ② 생활지원금등을 지급받을 권리는 양도·압류하거나 담보로 제공할 수 없다.
「지뢰피해자 지원에 관한 특별법」	제13조(위로금등에 대한 권리보호) 위로금등의 지급을 받을 권리는 양도 또는 담보로 제공하거나 압류할 수 없다.

사. 조세면제(안 제11조)

제11조(조세 면제) 보상금에 대하여는 국세 및 지방세를 부과하지 아니한다.

- 안 제11조는 보상금에 대한 조세특례를 규정하고 있음.
- 제정안에 따른 보상금은 5·24조치 등에 따른 남북경협사업자등의 피해를 복구하기 위한 ‘손실 회복’ 성격의 금액으로서 피해 보상금에 대하여 과세할 경우 실질적인 보상 금액이 줄어들어 남북경협사업자등의 생활 및 기업경영 안정을 도모하기 어려울 수 있으므로 보상금을 과세 대상에서 제외할 필요가 있음.
- 다만, 「조세특례제한법」 제3조제1항은 “이 법, 「국세기본법」 및 조약과 각 호에서 열거하고 있는 법률(「소득세법」, 「법인세법」, 「관세법」, 「자유무역지역의 지정및 운영에 관한 법률」 등)에 따르지 아니하고는 조세특례를 정할 수 없다”고 규정하고 있고,
「지방세특례제한법」 제3조제1항에서도 “이 법, 「지방세기본법」, 「지방세징수법」, 「지방세법」, 「조세특례제한법」 및 조약에 따르지 아니하고는 「지방세법」에서 정한 일반과세에 대한 지방세 특례를 정할 수 없다”고 규정하고 있음.
- 이와 같이, 국세 및 지방세에 대한 조세특례 규정은 「소득세법」, 「법인세법」 등 개별 세법에서 규정하거나 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」에서만 규정할 수 있음.

- 따라서 「소득세법」 등에 보상공에 대한 조세감면이 규정되지 않을 경우 안 제11조는 선언적 의미에 그칠 수 있 있음.
- 안 제11조에 대하여 기획재정부는 「조세특례제한법」에 따른 세제 지원은 개별법에 근거 규정이 없는 경우에도 필요시 「조세특례제한법」 개정을 통해 지원이 가능하므로 개별법상 세제지원을 할 수 있다는 규정은 실익이 없다는 의견을 제시함.

아. 보상금의 환수 및 벌칙(안 제12조 및 제19조제1항·제3항)

제12조(보상금의 환수) ① 국가는 보상금을 지급받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그가 받은 보상금의 전부 또는 일부를 환수하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보상금을 지급받은 경우
2. 보상금이 잘못 지급된 경우

② 국가가 제1항에 따라 보상금을 환수하는 경우에는 국세강제징수의 예에 따른다.

제19조(벌칙) ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보상금을 지급받거나 다른 사람으로 하여금 지급받게 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

③ 제1항의 미수범은 처벌한다.

□ 안 제12조는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보상금을 지급받거나 보상금이 잘못 지급된 경우 국세강제징수의 예에 따라 환수하도록 규정하고 있고, 안 제19조는 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 보상금을 지급받거나 다른 사람으로 하여금 지급받게 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하면서 미수범도 처벌하도록 규정함.

□ 보상금은 피해자의 재산에 발생한 재산상의 손해를 국가재정으로 지원하기 위한 목적이므로 거짓이나 잘못된 피해 신고를 통한 부당한 경제적 이익을 방지하는 제도적 장치가 필요함.

실제로 다수의 입법례에서 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 피해 지원금이나 보상금을 지원 받은 경우 행정적 제재(환수)와 형사적

처벌을 병행 규정하고 있고, 형사 처벌 시 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금에 처하도록 규정하면서 미수범²¹⁾도 처벌하도록 규정하고 있음.

□ 다만, 일부 입법례에서 행정적 제재만을 규정하거나 처벌수위를 낮추고 있는 점은 제정안 논의 시 고려할 필요가 있음.

〈 관련 입법례〉

구분	법률명	규정내용
제재 및 처벌 수위 동일	「4·16세월호 참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」	제46조(배상금 등의 환수) ① 국가등은 이 법에 따른 배상금·위로지원금 및 보상금, 생활지원금 등 금전적 지급, 그 밖의 지원을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그에 상당하는 금액은 환수하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급 또는 지원받은 경우 2. 착오 등으로 지급 또는 지원된 경우 ② 제1항에 따라 환수하는 경우 그 반환할 자가 정하여진 기간 이내에 이를 반환하지 아니한 때에는 국세 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다. 제47조(벌칙) ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 의한 생활지원금등을 받거나 받게 한 사람은 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. 제48조(미수범) 제47조제1항의 미수범은 처벌한다.
	「12·29여객기 참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」	제36조(부당이득의 환수) ① 국가등은 이 법에 따른 생활지원금등 금전적 지급, 그 밖의 지원을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그에 상당하는 금액을 환수하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급 또는 지원받은 경우 2. 착오 등으로 지급 또는 지원된 경우 ② 제1항에 따라 환수하는 경우 그 반환할 자가 정하여진 기간 이내에 이를 반환하지 아니한 때에는 국세 강제징수 또는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다. 제38조(벌칙) ① 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제10조에 따른 생활지원금등 및 제11조에 따른 특별지원금을 받거나 받게 한 사람은 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

21) 「형법」제29조는 미수범으로 처벌하는 죄는 각칙의 해당 죄에서 정한다고 규정하고 있어 해당 법률에 미수범에 대한 처벌규정이 있는 경우에 한정하여 처벌됨.(국회사무처 법제실, 「법제기준과 실제」, 783쪽)

구분	법률명	규정내용
		제39조(미수범) 제38조제1항의 미수범은 처벌한다.
낮은 처벌 수위	「6·25전쟁 전후 적 지역에서 활동한 비정규군 공로자 보상에 관한 법률」	제15조(공로금의 환수) ① 국가는 이 법에 따른 공로금을 지급 받은 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 공로금의 전부 또는 일부를 환수하여야 한다. 1. 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 공로금의 지급을 받은 경우 2. 잘못 지급된 경우 ② 제1항에 따라 공로금을 반환할 사람이 기한 이내에 해당 금액을 납부하지 아니한 때에는 국세강제징수의 예에 따라 이를 징수할 수 있다 제21조(벌칙) ① 거짓 그 밖의 부정한 방법으로 공로금을 지급 받거나 받게 한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. ② 제1항의 미수범은 처벌한다.
처벌 미규 정	「10·29이태원 참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법」	제76조(부당이득의 환수) ① 국가는 이 법에 따른 생활지원금 등 금전적 지급, 그 밖의 지원을 받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그에 상응하는 금액을 환수하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급받은 경우 2. 착오 등으로 지급된 경우 ② 제1항에 따라 환수하는 경우 그 반환할 자가 정하여진 기간 이내에 이를 반환하지 아니한 때에는 국세강제징수의 예에 따라 징수한다. (벌칙 없음)
	「포항지진의 진상조사 및 피해구제 등을 위한 특별법」	제35조(부당이득의 환수) ① 국가는 지원금을 지급받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그에 상응하는 금액을 환수하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급받은 경우 2. 착오 등으로 지급된 경우 ② 제1항에 따른 환수의 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. (벌칙 없음)

자. 결정전치주의 등(안 제13조)

제13조(결정전치주의 등) ① 보상금의 지급에 관한 소송은 위원회의 결정을 거친 후가 아니면 제기할 수 없다. 다만, 보상금의 지급신청이 있는 날부터 180일이 경과된 때에는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따른 소의 제기는 결정서 정본(재심의 결정서 정본을 포함한다)을 송달받은 날부터 60일 이내에 제기하여야 한다.

□ 안 제13조제1항은 위원회의 결정을 거치기 전에는 피해지원금의 지급에 관한 소송을 제기할 수 없도록 하는 결정전치주의를 규정하면서 보상금의 지급신청이 있는 날부터 180일이 경과된 때에는 위원회의 결정을 거치지 아니하고 소송을 제기할 수 있는 예외를 인정하고 있고, 안 제13조제2항은 소의 제기기한을 결정서 정본 또는 재심의 결정서 정본을 송달받은 날부터 60일 이내로 규정하고 있음.

□ 결정전치주의는 위원회 단계에서 분쟁을 신속히 해결하여 소송절차에 비하여 피해자의 비용과 시간을 절감할 수 있고 소송의 남발을 방지하여 법원의 부담을 경감시키는 효과가 있는 반면,

당사자의 재판청구권이 제한되는 측면도 존재하고, 피해보상 관련 입법례에 결정전치주의를 규정한 입법례와 규정하지 않은 입법례가 병존하는 점을 고려할 때 동 조항의 규정 필요성 여부에 대하는 제정안 논의 시 고려할 필요가 있음.

〈결정전치주의 관련 입법례〉

구분	규정내용
「5·18민주화 운동 관련자 보상 등에 관한 법률」	제15조[결정전치주의(決定前置主義)] ① 이 법에 따른 보상금 등의 지급에 관한 소송은 보상심의위원회의 보상금등의 지급 또는 기각(棄却) 결정을 거친 후에만 제기할 수 있다. 다만, 보상금등의 지급 신청이 있었던 날부터 90일이 지났을 때에는 그러하지 아니하다. ② 제1항에 따른 소송의 제기는 결정서正本(재심의결정서 정본을 포함한다)을 송달받은 날부터 60일 이내에 제기하여야 한다.
「6·25전쟁 전후 적 지역에서 활동한 비정규군 공로자 보상에 관한 법률」	제13조(결정전치주의) ① 공로금의 지급에 관한 소송은 위원회의 결정을 거친 후에만 제기할 수 있다. 다만, 위원회가 제8조 제1항 단서에 따른 상당한 이유가 없음에도 불구하고 공로금의 지급신청을 받은 날부터 1년이 경과한 때에는 그러하지 아니하다 ② 제1항에 따른 소송의 제기는 결정서正本(재심의결정서 정본을 포함한다)을 송달받은 날부터 60일 이내에 제기하여야 한다
「제2연평해전 전사자 보상에 관한 특별법」	결정전치주의 규정 두지 않음
「군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」	

차. 사실조사 및 과태료(안 제14조 및 제20조)

제14조(사실조사 등) ① 위원회는 제3조제1항 각 호의 사항을 심의·의결함에 있어서 필요한 사실 등을 조사할 수 있다.

② 위원회는 제1항에 따른 사실조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 조사하는 사실과 관련이 있는 행정기관 및 그 밖의 관계 기관의 장에게 필요한 자료 등의 제출을 요구하거나 협조를 요청할 수 있다.

③ 제2항에 따라 자료 등의 제출 및 협조 요청을 받은 행정기관 및 그 밖의 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

제20조(과태료) ① 정당한 사유 없이 제14조제2항에 따른 자료 등의 제출 및 협조 요청에 따르지 아니하거나 거짓 자료를 제출한 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원장이 부과한다.

□ 안 제14조는 위원회가 필요한 사실조사 등을 위하여 행정기관 등에 자료 제출이나 협조를 요청할 수 있도록 하고 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 하며, 안 제20조는 정당한 사유 없이 자료 제출이나 협조 요청에 응하지 아니하거나 거짓 자료를 제출한 경우 500만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있음.

□ 위원회가 원활히 안건을 심의·의결하기 위해서는 사실조사나 관련 자료의 확보가 필수적이고 위원회 사실조사나 자료요청권의 실효성을 위해서는 정당한 사유 없이 위원회의 요청에 불응한 자에 대한 제재 부과가 필요하며, 유사 입법례에서도 안 제14조와 같은 수준의 제재를 규정하고 있는 점을 감안할 때 제정안은 별다른 문제가 없는 것으로 봄.

〈 유사 입법례〉

구분	규정내용
「군사정전 에 관한 협정 체결 이후 납북피해자 의 보상 및 지원에 관한 법률」	제23조(사실조사 등) ②위원회는 제1항에 따른 사실조사를 위하여 필요하다고 인정하는 경우 조사하는 사실과 관련이 있는 행정기관 및 그 밖에 관계 기관에 필요한 자료 등의 제출을 요구하거나 협조를 요청할 수 있다. 제31조(과태료) ① 다음 각 호의 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 정당한 사유 없이 제23조제2항에 따른 자료 제출 및 협조 요청에 응하지 아니하거나 거짓 자료를 제출한 자

카. 소멸시효(안 제15조)

제15조(소멸시효) 보상금을 지급받을 권리는 그 지급결정서 정본이 신청인에게 송달된 날부터 3년간 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸한다.

□ 안 제15조는 보상금을 지급받을 권리는 그 지급결정서 정본을 송달받은 날부터 3년간 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸한다고 규정하여 3년의 소멸시효를 규정하고 있음.

□ 소멸시효에 관한 일반규정을 두고 있는 「민법」은 채권의 소멸시효기간을 원칙적으로 10년으로 하면서, 일정한 채권에 대해서는 단기소멸시효 기간(1년·3년)을 규정하고 있으며²²⁾, 각 개별 법률에서 소멸시효 기간을 규정할 때에는 「민법」의 소멸시효 기간 규정을 참고하되, 진정한 권리관계의 회복 필요성과 권리관계의 신속한 확정 필

22) 「민법」 제162조(채권, 재산권의 소멸시효) ①채권은 10년간 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성한다.

제163조(3년의 단기소멸시효) 다음 각호의 채권은 3년간 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성한다.

1. 이자, 부양료, 급료, 사용료 기타 1년 이내의 기간으로 정한 금전 또는 물건의 지급을 목적으로 한 채권
2. 의사, 조산사, 간호사 및 약사의 치료, 근로 및 조제에 관한 채권
3. 도급받은 자, 기사 기타 공사의 설계 또는 감독에 종사하는 자의 공사에 관한 채권
4. 변호사, 변리사, 공증인, 공인회계사 및 법무사에 대한 직무상 보관한 서류의 반환을 청구하는 채권
5. 변호사, 변리사, 공증인, 공인회계사 및 법무사의 직무에 관한 채권
6. 생산자 및 상인이 판매한 생산물 및 상품의 대가
7. 수공업자 및 제조자의 업무에 관한 채권

제164조(1년의 단기소멸시효) 다음 각호의 채권은 1년간 행사하지 아니하면 소멸시효가 완성한다.

1. 여관, 음식점, 대석, 오락장의 숙박료, 음식료, 대석료, 입장료, 소비물의 대가 및 채당금의 채권
2. 의복, 침구, 장구 기타 동산의 사용료의 채권
3. 노역인, 연예인의 임금 및 그에 공급한 물건의 대금채권
4. 학생 및 수업자의 교육, 의식 및 유숙에 관한 교주, 숙주, 교사의 채권

요성을 비교형량하여 정하는 것이 일반적임.²³⁾

- 보상금을 지급받을 권리의 소멸시효를 규정하고 있는 유사 입법례는 그 소멸시효를 1년 또는 3년으로 규정하고 있음.

〈 유사 입법례〉

구분	규정내용
「지뢰피해자 지원에 관한 특별법」	제16조(소멸시효) 이 법에 따른 위로금등의 지급을 받을 권리는 그 위로금등의 지급결정서 정본이 신청인에게 송달된 날부터 3년 간 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸한다.
「특수임무수행자 보상에 관한 법률」	제20조(소멸시효) 보상금등의 지급을 받을 권리는 그 지급결정서정본이 신청인에게 송달된 날부터 3년 간 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다.
「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」	제19조(시효) 이 법에 따른 보상금등을 지급받을 권리는 그 보상금등의 지급결정서 정본이 신청인에게 송달된 날부터 1년 간 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸한다.
「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」	제21조(시효) 이 법에 따른 보상금등을 지급받을 권리는 그 보상금등의 지급결정서 정본이 신청인에게 송달된 날부터 1년 간 행사하지 아니하면 시효의 완성으로 소멸한다. 다만, 이 법에 따른 보상금등의 지급에 관한 소송이 제기된 경우에는 소송이 제기된 날부터 확정판결이 내려진 날까지 시효가 정지된다.

안 제15조에 따른 3년의 소멸시효는 유사 입법례 중 상대적으로 장기(3년)에 속하여 보상금을 지급받을 권리자의 권리구제 기회가 확대되어 권리자에 유리한 점에 비추어 별다른 문제가 없는 것으로 보임.

23) 국회사무처 법제실, 「법제기준과 실제」, 682쪽

타. 다른 법률에 따른 보상 등과의 관계(안 제16조)

제16조(다른 법률에 따른 보상 등과의 관계) 남북경제협력사업자등이 금강산 관광사업 중단, 개성공단사업 전면중단 또는 5·24조치로 인하여 다른 법률에 따른 배상 또는 보상을 받았거나 받고 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상금의 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있다.

- 안 제16조는 남북경제협력사업자등이 5·24조치 등의 사유로 다른 법률에 따른 배상 또는 보상을 받았거나 받고 있는 경우 제정안에 따른 보상금의 전부 또는 일부를 지급하지 아니할 수 있는 중복 보상 배제 원칙에 관한 사항을 규정하고 있음.
- 동일한 손해나 피해에 대한 보상이 중복적으로 이루어질 경우 공평의 원리에 어긋나고 과잉보상에 따른 국가재정의 건전성을 훼손할 수 있음.

실제로 정부는 남북경제협력사업자등에 대하여 긴급운영경비 무상지원, 피해지원 등 남북경제협력사업 및 개성공단사업 중단에 따른 피해를 지원한 바 있으므로, 제정안과 같이 동일한 손해나 피해에 대해 그 보상이 중복적으로 이루어지지 않음을 명백히 규정하는 것은 바람직한 것으로 보임.

파. 비밀엄수의 의무 및 벌칙(안 제17조 및 제19조제2항)

제17조(비밀엄수의 의무) 위원회의 위원 또는 위원이었던 자와 직원 또는 직원이었던 자는 업무수행 중 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.
제19조(벌칙) ② 제17조를 위반하여 비밀을 누설한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

□ 안 제17조제1항은 전·현직 위원회 위원 및 직원에 대하여 업무수행 중 알게 된 비밀엄수의 의무를 부과하고 있고, 안 제17조제2항은 비밀엄수의 의무를 위반할 경우 2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금에 처하도록 규정하고 있음.

□ 위원회 위원(직원 포함)에게는 피해자의 신상이나 재산과 같은 비공개 정보가 제공될 수 있는데, 이들 정보가 외부에 누설될 경우 사행할 침해 등의 문제가 발생할 수 있고, 위원회 심의내용이나 결정방향이 외부에 누설되면 공정한 절차 진행이 방해되고 위원회의 신뢰성도 훼손될 수 있으며,

유사 입법례에서도 위원회 위원 등에게 비밀엄수 의무를 과부하고 이를 위반한 경우 제정안과 동일한 벌칙 수위를 규정하고 있는 점을 감안할 때 별다른 문제가 없는 것으로 보임.

〈유사 입법례〉

구분	규정내용
「군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」	제25조(비밀엄수의 의무) 위원회의 위원 또는 위원이었던 자와 직원 또는 직원이었던 자는 업무수행 중 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다. 제30조(벌칙) ③ 제25조를 위반하여 비밀을 누설한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다

하. 벌칙 적용 시 공무원 의제(안 제18조)

제18조(벌칙 적용 시의 공무원 의제) 공무원이 아닌 위원회의 위원은 「형법」 제129조부터 제132조까지에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

- 안 제18조는 공무원이 아닌 위원회 위원에 대하여 벌칙 적용 시 공무원으로 의제하도록 규정하고 있음.
- 형법 제129부터 132조까지의 규정은 모두 ‘공무원’에게 적용되는 범죄로서 위원회의 위원과 같이 공무원이 아닌 자에게도 뇌물죄 등 「형법」상 뇌물에 관한 죄(「형법」 제129조부터 제132조까지의 죄²⁴⁾)를 적용하기 위해서는 해당 법률에 위원회 위원을 공무원으로 의제하는 규정이 필요하고, 다수의 입법례에서 공무원이 아닌 자가 공공성이 높

24) 「형법」 제129조부터 제132조의 규정내용

제129조(수뢰, 사전수뢰)	①공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다. ②공무원 또는 중재인이 될 자가 그 담당할 직무에 관하여 청탁을 받고 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 후 공무원 또는 중재인이 된 때에는 3년 이하의 징역 또는 7년 이하의 자격정지에 처한다.
제130조(제삼자 뇌물제공)	공무원 또는 중재인이 그 직무에 관하여 부정한 청탁을 받고 제3자에게 뇌물을 공여하게 하거나 공여를 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다.
제131조(수뢰후 부정처사, 사후수뢰)	①공무원 또는 중재인이 전2조의 죄를 범하여 부정한 행위를 한 때에는 1년 이상의 유기징역에 처한다. ②공무원 또는 중재인이 그 직무상 부정한 행위를 한 후 뇌물을 수수, 요구 또는 약속하거나 제삼자에게 이를 공여하게 하거나 공여를 요구 또는 약속한 때에도 전항의 형과 같다. ③공무원 또는 중재인이었던 자가 그 재직 중에 청탁을 받고 직무상 부정한 행위를 한 후 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 5년 이하의 징역 또는 10년 이하의 자격정지에 처한다. ④전3항의 경우에는 10년 이하의 자격정지를 병과할 수 있다.
제132조(알선수뢰)	공무원이 그 지위를 이용하여 다른 공무원의 직무에 속한 사항의 알선에 관하여 뇌물을 수수, 요구 또는 약속한 때에는 3년 이하의 징역 또는 7년 이하의 자격정지에 처한다.

은 업무를 수행하는 경우 그 업무수행의 공정성 및 책임성을 확보하기 위해 동일한 규정을 두고 있는 점을 감안할 때 별다른 문제가 없는 것으로 보임.

〈 유사 입법례〉

구분	규정내용
「포항지진의 진상조사 및 피해구제 등을 위한 특별법」	제36조(벌칙 적용에서 공무원 의제) 진상조사위원회 및 심의위원회의 위원은 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다.
「전세사기피해자 지원 및 주거안정에 관한 특별법」	제32조(벌칙 적용 시 공무원 의제) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 「형법」 제129조부터 제132조까지를 적용할 때에는 공무원으로 본다. 1. 위원회 위원 중 공무원이 아닌 위원 2. 제29조제2항에 따라 위탁받은 업무에 종사하는 법인, 단체 또는 기관의 임직원
「10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법」	제78조(벌칙 적용에서 공무원 의제) 공무원이 아닌 조사위원회등의 위원은 「형법」 제129조부터 제132조까지를 적용할 때에는 공무원으로 본다.

문 의 처

02)6788-5268