



제422회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

< 정신적 피해에 대한 손해배상 청구권의 소멸시효 배제 >
■ 양부남의원 대표발의(의안번호 제2205984호)

2025. 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
1. 정신적 피해에 대한 손해배상 청구권의 소멸시효 배제	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 양부남의원 등 15인
2. 제 안 일 : 2024. 11. 28.
3. 회 부 일 : 2024. 11. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 5·18민주화운동 관련자의 피해배상과 관련하여 적극적·소극적·정신적 손해 중 적극적·소극적 손해만 규정하고 정신적 손해인 위자료에 대하여는 별도의 규정을 두고 있지 않음. 이는 정신적 손해의 특성상 피해를 세분화하여 기준을 정하고 그 해당 여부를 일률적으로 판단하는 것이 입법기술적으로 한계가 있어 별도의 소송을 통해 법원의 개별적·구체적 심리를 거쳐 구제를 받을 수밖에 없는 구조임.

헌법재판소도 2021. 5. 27. 선고 2019헌가17 결정에서 5·18민주화운동과 관련하여 보상금 지급 결정에 동의하면 ‘정신적 손해’에 관한 부분도 재판상 화해가 성립된 것으로 보아 추가적인 정신적 손해에 대한 소송을 제기할 수 없게 한 조항에 대하여, 법률에 정신적 손해에 대한 배상이 포함되어 있지 않고, 정신적 손해에 대해 적절한 배상이 이루어지지 않은 상태에서 적극적·소극적 손해의 배상에 상응

하는 보상금 등 지급결정에 동의하였다는 사정만으로 정신적 손해에 대한 국가배상청구마저 금지하는 것은, 해당 손해에 대한 적절한 배상을 전제로 국가배상청구권 행사를 제한하려 한 입법목적에 부합하지 않고 국가배상청구권을 침해하여 헌법에 위반된다고 판시하였음.

헌법재판소의 위헌결정 이후 관련자들이 개별적으로 국가를 상대로 정신적 피해에 대한 소송을 제기하고 있음. 그러나 소멸시효의 법리상 손해배상 청구권은 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년간 권리행사를 하지 아니하면 소멸하게 되어 관련자들이 향후 정신적 손해에 대한 배상청구를 할 수 없는 상황이 발생할 수 있음.

문제는 2021년 법 개정으로 5·18민주화운동과 관련한 성폭력 피해자, 수배·연행 또는 구금된 사람, 공소기각·유죄판결·면소판결·해직 또는 학사징계를 받은 사람도 새로이 관련자로 인정받을 수 있게 되었으나, 5·18민주화운동관련자보상심의위원회에서 아직 관련자로 인정받은 사람은 소수에 불과하여 사실상 이들의 정신적 손해배상 청구권이 시효로 소멸할 우려가 있음.

이에 5·18민주화운동 관련자들이 실효적인 손해배상 청구권을 행사할 수 있도록 정신적 피해에 대한 소멸시효를 폐지하는 특례를 규정할 필요가 있음. 「5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」에 따라 설치된 5·18민주화운동 진상규명조사위원회도 종합보고서를 통해 5·18민주화운동에 관한 정신적 손해배상 청구의 소멸시효를 폐지할 것을 권고하였음(안 제19조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 정신적 피해에 대한 손해배상 청구권의 소멸시효 배제(안 제19조의2)

개정안은 5·18민주화운동과 관련하여 입은 피해 중 정신적 피해에 대한 손해배상 청구권은 「민법」 제166조제1항¹⁾ 및 제766조²⁾와 「국가재정법」 제96조제2항³⁾ 등 관계 법령에도 불구하고 시효로 인하여 소멸하지 아니하도록 하려는 것임.

현행	개정안
<u><신설></u>	제19조의2(소멸시효에 관한 특례) 5 · 18민주화운동과 관련하여 입은 피해 중 정신적 피해에 대한 손해배상 청구권은 「민법」 제166조제1항 및 제766조와 「국가재정법」 제96조제2항 등 관계 법령에도 불구하고 시효로 인하여 소멸하지 아니한다.
제19조의2(성폭력피해자 상담·치료 프로그램) (생략)	제19조의3(성폭력피해자 상담·치료 프로그램) (현행 제19조의2와 같음) 부칙 제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 제2조(소멸시효의 특례에 관한 적용례) 제19조의2의 개정규정은 이 법 시행 당시 소멸시효가 완성된 정신적 피해에 대한 손해배상 청구권에 대하여도 적용한다.

2021년 5월 27일 헌법재판소는 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률(이하 “5·18보상법”이라 함)」상 보상금 등의 성격과 중첩되지 않은 정신적 손해에 대한 국가배상청구권의 행사까지 금지하는 것은 국가배상청구권을 침해하여 헌법에 위반된다고 결정한 바 있음.

구체적으로 헌법재판소는 5·18민주화운동과 관련하여 사망하거나 행방불명된 자 및 상이를 입은 자 또는 그 유족이 적극적·소극적 손해의 배상에 상응하는 보상금 등 지급결정에 동의하였다는 사정만으로 재판상 화해⁴⁾의 성립을 간주하는 것은 국가배상청구권에 대한 과도한 제한이고, 해당 손해에 대한 적절한 배상이 이루어졌음을 전제로 하여 국가배상청구권 행사를 제한하려 한 5·18보상법의 입법목적⁵⁾에도 부합하지 않는다는 점에서 위헌이라고 판단하였음.

1) 「민법」

제166조(소멸시효의 기산점) ①소멸시효는 권리를 행사할 수 있는 때로부터 진행한다.

2) 「민법」

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.

3) 「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.

4) 소송상 화해와 제소전 화해를 포함하는 것으로 소송상 화해는 당사자 양쪽이 수소법원 앞에서 서로 주장을 양보하여 소송을 종료시키는 행위임. 화해의 결과, 당사자의 진술을 조서에 기재하면 소송이 종료되며 이 화해조서는 확정판결과 동일한 효력이 발생함(재판상 화해 [裁判上 和解] (법률용어사전, 2023.01.15., 이병태).

5) 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」

제1조(목적) 이 법은 5·18민주화운동의 관련자와 그 유족에 대하여 국가가 명예를 회복시켜 주고 그에 따라 실질적인 보상을 함으로써 이들의 생활안정과 복지향상을 도모하며 나아가 국민화합과 민주발전에 이바지함을 목적으로 한다.

<헌법재판소 결정(2021.5.27., 2019헌가17[위헌])>

[결정요지]

5·18보상법 및 같은 법 시행령의 관련조항을 살펴보면 정신적 손해배상에 상응하는 항목은 존재하지 아니하고, 보상심의위원회가 보상금 등 항목을 산정함에 있어 정신적 손해를 고려할 수 있다는 내용도 발견되지 아니한다. 그럼에도 불구하고 심판대상조항은 정신적 손해에 대해 적절한 배상이 이루어지지 않은 상태에서, 5·18 민주화운동과 관련하여 사망하거나 행방불명된 자 및 상이를 입은 자 또는 그 유족이 적극적·소극적 손해의 배상에 상응하는 보상금 등 지급결정에 동의하였다는 사실만으로 재판상 화해의 성립을 간주하고 있다. 이는 국가배상청구권에 대한 과도한 제한이고, 해당 손해에 대한 적절한 배상이 이루어졌음을 전제로 하여 국가배상청구권 행사를 제한하려 한 5·18보상법의 입법목적에도 부합하지 않는다. 따라서 이 조항이 5·18보상법상 보상금 등의 성격과 중첩되지 않는 정신적 손해에 대한 국가배상청구권의 행사까지 금지하는 것은 국가배상청구권을 침해한다.

이에 따라, 2022년 12월 27일에 공포된 현행법은 5·18민주화운동과 관련하여 입은 피해 중 정신적 피해에 대하여는 재판상 화해가 성립하지 않도록 하고 있음.

5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률 [법률 제18203호, 2021. 6. 8, 일부개정]	5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률 [법률 제19106호, 2022. 12. 27, 일부개정]
제16조(다른 법률에 따른 보상 등과의 관계 등) ① 이 법은 5·18민주화운동과 관련하여 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 또는 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른 예우 또는 지원을 받을 수 있는 사람에게는 적용하지 아니한다. ② 5·18민주화운동과 관련하여 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」 또는 「국가배상법」에 따라 국가나 지방자치단체로부터 보상 또는 배상을 받은	제16조(다른 법률에 따른 보상 등과의 관계 등) ① 이 법은 5·18민주화운동과 관련하여 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 또는 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른 예우 또는 지원을 받을 수 있는 사람에게는 적용하지 아니한다. ② 5·18민주화운동과 관련하여 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」 또는 「국가배상법」에 따라 국가나 지방자치단체로부터 보상 또는 배상을 받은

5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률 [법률 제18203호, 2021. 6. 8, 일부개정]	5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률 [법률 제19106호, 2022. 12. 27, 일부개정]
자에게는 이 법에 따른 보상금등을 대통령령으로 정하는 바에 따라 차감 지급하여야 한다. ③ 이 법에 따른 보상금등의 지급 결정은 신청인이 동의한 경우에는 5·18민주화운동과 관련하여 입은 피해에 대하여 「민사소송법」에 따른 재판상 화해가 성립된 것으로 본다.	자에게는 이 법에 따른 보상금등을 대통령령으로 정하는 바에 따라 차감 지급하여야 한다. ③ 이 법에 따른 보상금등의 지급 결정은 신청인이 동의한 경우에는 5·18민주화운동과 관련하여 입은 피해에 대하여 「민사소송법」에 따른 재판상 화해가 성립된 것으로 본다. <u>다만, 5·18민주화운동과 관련하여 입은 피해 중 정신적 피해에 대하여는 그러하지 아니하다.</u>

그런데, 현행법이 정신적 피해에 대하여 재판상 화해가 성립하는 것을 배제함에도 불구하고, 손해배상 청구권은 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년간, 가해행위가 있는 날로부터 5년간 행사하지 아니하면 소멸하게 되므로, 정신적 피해가 입증되더라도 소멸시효가 완성되어 배상청구를 할 수 없는 사례가 발생하는 등 이에 대한 개선이 필요하다는 지적이 제기된 바 있음.

특히, 5·18민주화운동진상규명조사위원회(2023. 12. 26. 활동 종료)는 종합보고서(1338p)를 통해 5·18민주화운동과 관련하여 피해를 당한 사람 또는 그 가족들이 언제든지 피해보상을 신청할 수 있도록 보상신청 및 심의를 상설화할 것과 5·18민주유공자의 정신적 손해배상 청구의 소멸시효를 폐지할 것을 권고한 바 있음.

이에, 개정안은 5·18민주화운동과 관련하여 입은 피해 중 정신적 피해에 대한 손해배상 청구권은 관계 법령에도 불구하고 시효로 인하여

소멸하지 아니하도록 하려는 것으로, 이를 통해 5·18민주화운동 관련자 및 유족 등의 정신적 피해에 대한 손해배상이 원활히 이루어질 것으로 보임.

다만, 개정안은 소멸시효의 객관적 기산점과 주관적 기산점을 구분하지 않고 소멸시효에 대한 적용 자체를 배제하고 있는 바,

헌법재판소는 민간인 집단희생사건, 중대한 인권침해·조작의혹사건의 경우에도 객관적 기산점⁶⁾이 그대로 적용되도록 규정하는 것은 국가배상청구권을 침해한다고 판시한데 비해 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 제2조제1항제3, 4호 사건⁷⁾에 관하여 주관적 기산점⁸⁾이 적용되도록 하는 것은 합리적 이유가 있다고 결정한 점을 감안할 필요가 있음.

6) 불법행위를 한 날(「민법」 제166조제1항, 제766조제2항)

7) 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」

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

1. 일제 강점기 또는 그 직전에 행한 항일독립운동
2. 일제 강점기 이후 이 법 시행일(법률 제7542호 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법의 시행일을 말한다)까지 우리나라의 주권을 지키고 국력을 신장시키는 등의 해외동포사
3. 1945년 8월 15일부터 한국전쟁 전후의 시기에 불법적으로 이루어진 민간인 집단 사망·상해·실종 사건
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
5. 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 대한민국의 정통성을 부정하거나 대한민국을 적대시하는 세력에 의한 테러·인권유린과 폭력·학살·의문사
6. 역사적으로 중요한 사건으로서 제3조의 규정에 의한 진실·화해를위한과거사정리위원회가 이 법의 목적 달성을 위하여 진실규명이 필요하다고 인정한 사건

8) 피해자나 법정대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날(「민법」 제766조제1항)

<헌법재판소 결정(2018.8.30., 2014헌바148등[위헌, 합헌])>

심판대상조항들에 대하여 구체적으로 살펴보면, 과거사정리법 제2조 제1항 제3호 및 제4호에 규정된 사건에 민법 제766조 제1항의 주관적 기산점이 적용되도록 하는 것은 합리적 이유가 있으나, 민법 제166조제1항, 제766조 제2항의 객관적 기산점이 적용되도록 하는 것은 합리적 이유가 인정되지 아니한다..(중략)..

일반적으로 불법행위에 기한 법률관계는 미지의 당사자 사이에 예기하지 못한 우연적 사고에 기하여 발생한다. 그러므로 피해자로서는 그 손해와 가해자를 알기 어려운 경우가 많으므로 이를 알게 된 후 일정 기간 이내에 손해배상을 청구할 수 있도록 보장할 필요가 있고, 가해자로서는 피해자의 손해배상 청구 여부나 그로 인한 배상책임 부담 범위가 분명하지 않아 불안정한 입장에 처하게 되므로 피해자가 손해 및 가해자를 알면서도 상당한 기간 이내에 권리를 행사하지 않을 때에는 손해배상청구권을 시효로 소멸시킬 필요가 있다. 이에 따라 민법 제766조 제1항은 불법행위로 인한 손해배상청구권은 피해자나 그 법정대리인이 ‘손해 및 가해자를 안 날’로부터 3년간 이를 행사하지 아니하면 시효로 소멸한다고 규정하고 있고, 그 입법취지에 비추어 볼 때, 여기에서 ‘손해 및 가해자를 안 날’이란 손해의 발생, 위법한 가해행위의 존재, 가해행위와 손해의 발생 사이에 상당인과관계가 있다는 사실 등 불법행위의 요건사실에 대하여 현실적이고도 구체적으로 인식하였을 때를 의미한다(대법원 2011. 11. 10. 선고 2011다54686 판결; 대법원 2014. 7. 24. 선고 2013다55386 판결 등 참조). 따라서 불법행위의 피해자가 손해 및 가해자를 현실적이고도 구체적으로 인식하게 된 때에 그러한 주관적 기산점으로부터 3년 내에 손해배상을 청구하도록 하는 것은 불법행위로 인한 손해배상청구에 있어 피해자와 가해자 보호의 균형을 도모하기 위한 것으로서 과거사정리법 제2조 제1항 제3호 및 제4호 사건에 있어서도 합리적 이유가 인정된다.

개정안과 관련하여 행정안전부는 법적 안정성을 제고하고자 하는 시효제도의 기본취지에 불부합하고, 소멸시효 폐지 필요성에 대한 사회적 공감대 형성 및 파급효과에 따른 국가재정 부담 등을 종합적으로 고려하여야 하는 한편, 타 과거사 입법례로의 확대가 우려되어 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

법무부는 헌법재판소가 소멸시효에 대해 객관적 기산점(「민법」 제166조제1항, 제766조제2항)을 적용하는 것은 국가배상청구권을 침해하여 단순위헌 결정을 한 바 있어 해당 장기시효의 적용을 배제하는 규정을 신설할 필요가 없으나, 소멸시효 규정의 적용을 전면 배제하는 것은 원칙적으로 허용될 수 없고, 형사재심에서 무죄확정판결을 받는 등으로 손해 및 가해자를 알게 된 경우에도 단기소멸시효 적용을 배제할 타당한 이유를 찾기 어려우므로, 「민법」 제766조제1항의 단기소멸시효(주관적 시점을 기산점으로 하는 소멸시효) 규정까지 폐지하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

법원행정처는 5·18민주화운동 관련 정신적 손해배상청구권에 대하여 객관적 기산점 적용(「민법」 제166조제1항, 제766조제2항)을 배제하는 규정을 도입할 것인지 여부는 다른 지원이나 보상 정도가 충분하였는지 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 사항이나, 5·18민주화운동 관련 정신적 손해배상청구 사건에 대하여 영구적으로 소멸시효가 배제

하도록 하는 것은 대상 사건이 중대한 인권침해사건이라는 점을 감안 하더라도 이는 과도할 뿐만 아니라 손해 및 가해자를 알면서도 권리를 행사하지 않는 피해자에 대한 제한 없는 보호는 다른 손해배상사건과 형평에 맞지 않는 측면이 있으므로, 주관적 기산점 적용(「민법」 제 766조제1항)을 배제하는 것에 대하여 추가 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5343