진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안

심 사 보 고 서

2025. 12. .

행정안전위원회

1. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자: 2024년 6월 17일, 박정의원 등 13인

나. 회부일자: 2024년 6월 18일

다. 상정 및 의결일자:

제418회 국회(임시회)

제1차 행정안전위원회(2024.09.02.) 상정, 제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위회부

제427회 국회(임시회)

제1차 법안심사제1소위원회(2025.07.08.) 상정, 축조심사

제428회 국회(임시회)

제1차 법안심사제1소위원회(2025.08.26.) 상정, 축조심사

제429회 국회(정기회)

제2차 법안심사제1소위원회(2025.11.17.) 상정, 축조심사

제3차 법안심사제1소위원회(2025.11.20.) 상정, 축조심사, 의결(대안반영폐기)

제16차 행정안전위원회(2025.11.27.) 상정, 소위심사보고, 축조심사, 찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(박정 의원)

현행법에 따라 반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권유린과 폭력·학살·의문사 사건 등을 조사함으로써 진실을 밝혀내기 위하여 진실·화해를위한과거사정리위원회를 설치하고 소관 업무를 독립하여 수행하여 왔음.

그런데, 1967년 이후 DMZ 지역 민간인들의 고엽제 노출 피해 사례가 발생하여 왔지만, 현행법에서는 이를 진실규명을 위한 대상으로 규정하고 있지 아니하고, 한편 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」에서는 군인에 해당하는 피해자만을 그 적용 대상자로 정하고 있어, DMZ 지역 고엽제에 의한 민간인 피해자들의 진실규명은 미처 이루어지지 않고 있는 실정임.

이에 현행법의 진실규명의 범위에 고엽제 후유증으로 인한 사망·부상·질병 관련 사항을 추가하고, 이와 관련한 진실규명 활동을 할 수 있도록 신청 및 조사기간 관련 규정을 함께 연장 및 조정하려는 것임(안 제2조제1항, 제25조제1항 및 제2항).

3. 전문위원 검토보고의 요지

(전문위원 조문상)

개정안은 “1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 비무장지대 남방한계선(南方限界線) 인접지역에서 살포된 고엽제에 의한 후유증으로 사망하거나 부상을 입거나 질병을 얻은 사항”을 이 법에 따른 진실규명의 범위에 추가하려는 것임(안 제2조제1항제6호 신설).

비무장지대 남방한계선 일대에서 1967년 10월경부터 1970년 7월경 사이에 군사상 목적으로 고엽제가 살포되었고, 살포된 고엽제에 의한 후유(의)증 피해와 관련하여 피해 보상 및 지원을 요구하는 민원이 지속적으로 제기되어 왔음.

이에 따라 국회는 2000년 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」 개정을 통하여 “1967년 10월 9일부터 1970년 7월 31일 사이에 남방한계선 인접지역에서 「병역법」, 「군인사법」 또는 「군무원인사법」에 따른 군인이나 군무원으로서 복무하였거나 고엽제 살포 업무에 참가하고 전역·퇴직한 자로서 동법에 따른 질병을 얻은 자”도 고엽제후유(의)증환자로 추가하였음.[1)2)]

그러나, 법 적용대상을 군인·군무원에 한정함에 따라 당시 남방한계

---

1) 「고엽제후유의증환자지원등에 관한 법률」 일부개정(법률 제6264호, 2000. 2. 3.). 동 법은 월남전 당시 살포된 고엽제로 인한 피해자 지원을 위하여 1993년 제정되었으나, 2000년 법 개정을 통하여 비무장지대 남방한계선 인접지역 고엽제 피해자도 동 법의 지원 대상에 포함되었으며, 2024년 2월 법 개정으로 시간적 범위를 1972년 1월 31일까지로 확대하였음.

2) 2024년 7월 기준 군인·군무원으로서 비무장지대 남방한계선 인접지역 고엽제 살포에 의한 고엽제후유증환자로 결정·등록된 사람은 2,460명(사망자 포함)으로 이들에게 지급된 보훈급여금은 2,978억 1,800만원이며, 고엽제후유의증환자로 결정·등록된 사람은 2,231명(사망자 포함)으로 이들에게 지급된 수당은 884억 4,100만원인 것으로 파악됨.

선 인접지역에 거주하였거나 고엽제 살포에 동원되었던 주민 등 민간인은 당시 살포된 고엽제에 노출되어 동일한 질병을 얻었다 하더라도 고엽제후유증환자로 결정될 수 없게 되었으며 동 법에 따른 보상금 지급 및 의료지원 등 지원의 대상에서도 제외되어 있음.

이러한 문제를 해소하기 위해 제21대 국회에서는 민간인 고엽제 피해자를 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」 적용 대상에 포함시키는 내용의 개정법률안(한기호의원안, 의안번호 제2124191호, 2023. 9. 4.)이 발의되어 소관 상임위원회인 정무위원회에 회부되었으나, 임기만료로 폐기된 바 있음.

동 개정법률안에 대해서는 「고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률」의 적용 대상자는 국가유공자로 인정되어 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 예우와 지원의 대상이 되고 있으므로 고엽제 민간인 피해자를 보훈 관계 법률을 통해 지원함으로써 보훈대상자로 편입시킬 것인지에 대한 검토가 선행될 필요가 있고,

국가의 불법행위에 대한 배상 및 보상은 「국가배상법」에 따라 행해지거나 특별한 보상법의 입법에 따라 이루어지는 것이 법체계상 바람직하다는 의견이 제시되었으며, 국가보훈부도 고엽제 피해 민간인은 국민적 예우 대상이라기보다는 피해 보상 대상으로 볼 필요가 있어 신중한 검토가 필요하다는 입장을 밝힌 것으로 파악됨.[3)]

---

3) "고엽제후유의증 등 환자지원 및 단체설립에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고"(2023.11.,정무위원회 전문위원) 참조

개정안은 사건의 시간적 범위를 “1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시”까지로 광범위하게 설정하고 피해자의 범위도 한정하고 있지 않으나, 주된 취지는 피해자 인정과 보상 그 밖의 지원이 이루어지지 못하고 있는 위 사건 민간인 피해에 관한 사항을 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」(이하 “과거사정리법”)에 따른 진실규명의 범위에 명시하여 진실·화해를위한과거사정리위원회(이하 “진실화해위원회”)로 하여금 조사하도록 하려는 것으로 보임.

개정안에 따라 진실화해위원회의 조사를 통해 진실규명이 이루어지는 경우 사건 전반에 대한 경위와 내용을 명확하게 밝힐 수 있으며, 진실규명 결정을 받은 피해자는 이를 근거로 국가에 대해 손해배상 청구를 하여 재판을 통한 피해 전보를 도모할 수 있고 향후 일반적 배·보상법이 제정될 경우 진실규명 결정을 근거로 배·보상의 대상이 될 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려하여야 할 것으로 보임.

첫째, 비무장지대 남방한계선 인접지역 고엽제 피해사건의 경우 해석상 「과거사정리법」 제2조제1항 각 호에 따른 진실규명의 범위에 포섭될 여지가 없다고 단정할 수는 없으나,[4] 동 사건이 국가의 배상이나 보상이 필요한 사건에 해당할 수 있다는 것은 별론으로 하고 「과거사

4) 1967년 10월 9일부터 1972년 1월 31일 사이에 남방한계선 인접지역에서의 고엽제 살포로 인해 발생한 피해와 관련하여 군인·군무원에 대하여 보상금이 지급된 점, 민간인 피해자에 대한 국가 차원의 피해 구제를 위한 조치가 이루어지지 않고 있는 점에 비추어 볼 때, 동 사안이 위법 또는 부당한 공권력 행사와 무관하다고 단정할 수 없음. 반면,

정리법」의 입법 목적[5]에 명확하게 부합하는 것은 아니라는 견해도 제시될 여지가 있음.

진실화해위원회에 따르면, 동 사건에 대한 진실규명 신청 사례는 없었으며(신청 접수기간 2022년 12월 9일 만료) 동 사건이 진실규명의 범위에 해당하는지에 대한 공식적인 판단도 없었던 것으로 파악됨.

따라서, 동 사건을 「과거사정리법」의 진실규명 범위에 명시하는 것에 대해서는 이 법의 입법 목적과 제정 취지를 종합적으로 감안하여 논의할 필요가 있다고 봄.

둘째, 「과거사정리법」은 일정한 기간 동안 포괄적 진실규명을 통해 과거사를 정리하고자 제정된 법으로, 이와 같은 법 제정 취지에 따라 진실규명의 범위를 일반적·추상적 요건의 형태로 규정하고 있으며, 직권조사에 관한 근거규정[6]을 두고 있기는 하나 원칙적으로는 진실규명 신청기간을 설정하여 신청을 하도록 하고 이에 따라 접수된 사건에 대하여 조사하는 방식을 취하고 있음.

이렇게 볼 때, 비무장지대 남방한계선 인접지역 고엽제 피해사건과 같이 개별적·구체적 범주에 해당하는 사건을 필요시 마다 유형화하여

---

5) 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」
제1조(목적) 이 법은 항일독립운동, 반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권유린과 폭력·학살·의문사 사건 등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 밝혀냄으로써 민족의 정통성을 확립하고 과거와의 화해를 통해 미래로 나아가기 위한 국민통합에 기여함을 목적으로 한다.

6) 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」
제22조(진실규명 조사개시) ①위원회는 진실규명 신청이 제21조제1항에서 정한 각하 사유에 해당하지 아니하는 경우에는 조사개시결정을 하고 지체 없이 그 내용에 관하여 필요한 조사를 하여야 한다.
②위원회는 조사개시결정 이전에 필요한 경우에는 조사개시 여부를 결정하기 위한 사전 조사를 할 수 있다.
③위원회는 역사적으로 중요한 사건으로서 진실규명사건에 해당한다고 인정할 만한 상당한 근거가 있고 진실규명이 중대하다고 판단되는 때에는 이를 직권으로 조사할 수 있다.

법에 추가하는 경우 「과거사정리법」이 개별 사건의 진상 조사에 관한 법으로 운영될 우려가 있고,

현행법에 따른 진실규명의 범위에 포섭될 수 있는지 여부가 불명확한 사건 등 개별적·구체적 사건을 진실규명의 범위에 추가하려는 유사한 법률 개정 요구가 지속되는 계기가 되어 일정한 기간 동안 포괄적 진실규명을 통해 과거사를 정리하고자 하는 당초 법 제정의 취지에도 부합하지 않게 될 가능성도 있음.

또한, 비무장지대 남방한계선 인접지역 고엽제 피해 사건에 관하여 법적 근거를 명확하게 하여 사건의 진상을 조사하고 피해자 심사·결정에 관한 사무를 수행하도록 할 필요성이 인정되는 경우에는 개별 사건의 진상조사에 관한 법률 제정과 같은 입법적 대안을 강구할 수 있다는 점도 감안하여야 할 것으로 보임.

참고로, 경기도 파주시는 「파주시 고엽제후유의증 등 민간인 피해자에 대한 지원 조례」를 제정(2023.9.27.)하여 1967년 10월 9일부터 1972년 1월 31일 사이에 남방한계선 인접지역 대성동마을에서 거주한 주민으로서 파주시에 주민등록을 한 파주시민 중 고엽제 피해를 입은 사람에 대하여 매월 10~30만원의 위로수당을 지급할 수 있도록 하였음.[7)]

개정안과 관련하여 진실화해위원회는 민간인 고엽제 피해 사건이 현행 「과거사정리법」에 따른 진실규명 범위에 포함되는지 여부가 명

7) 2023년 9월부터 신청 접수를 시작하여 2024년 4월부터 위로수당 지급이 이루어지고 있으며, 경기도 파주시에 따르면, 2024년 6월말 현재 지급대상자는 45명임.

확하지 않으나, 2022년 12월 9일 진실규명 신청 접수기간이 만료되어 접수되지 않은 사건에 대한 진실규명활동으로 나아가기 어려운 바, 신청 접수기간 연장에 대한 규정 없이 진실규명의 범위만을 확대하는 것에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

또한 개정안은 진실화해위원회의 진실규명 조사기간을 '3년'에서 '5년'으로 연장하고, 조사기간을 연장할 수 있는 기간을 '1년 이내의 범위'에서 '2년 이내의 범위'로 변경하려는 것임(안 제25조제1항 및 제2항).

현행법은 진실화해위원회가 최초의 진실규명 조사개시 결정일 이후 3년간 진실규명활동을 하고, 해당 기간 내에 활동을 완료하기 어려운 경우 만료일 3월 전에 대통령 및 국회에 보고 후 1년 이내의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있도록 하고 있음.

현행법 제25조제1항에 따른 당초 조사기간 만료일은 2024년 5월 26일까지였으나, 같은 조 제2항에 따라 조사기간을 연장하여[8] 진실화해위원회는 2025년 5월 26일까지 진실규명을 위한 조사 활동을 할 수 있음.

개정안은 진실화해위원회의 원칙적인 조사기간을 '3년'에서 '5년'으로 2년 연장하고, 연장할 수 있는 조사기간을 '1년 이내의 범위'에서 '2년 이내의 범위'로 1년 확대하려는 것으로, 개정안에 따르면 진실화해위원회의 최대 조사기간은 4년(3년+1년)에서 7년(5년+2년)으로 변경됨.

8) 2024.1.23. 진실화해위원회 제71차 전체위원회 '조사기간 연장 의결안' 의결

먼저, 진실화해위원회의 조사기간 연장이 필요한 측면을 살펴보면, 2기 진실화해위원회의 진실규명 신청기간(2020.12.10.~2022.12.9) 동안 접수된 사건은 1기 진실화해위원회에 비해 약 2배 가량인 20,761건으로 접수 건수가 대폭 증가하였음에도 1기 진실화해위원회에 비해 조사기간은 더 짧게 규정되어 있는 바,

2기 진실화해위원회의 조사 진행 상황을 살펴볼 필요가 있겠으나, 2024년 7월 기준 7,649건의 조사가 진행 중으로, 그간의 처리 속도(37개월간 12,809건 월평균 약 347건)를 감안할 때, 조사기간이 물리적으로 부족하다고 보임.

[1기·2기 진실화해위원회 비교]

구 분	1기	2기
조사기간	• 최초 진실규명 조사 개시 결정일 이후 4년 (2년 이내 연장)	• 최초 진실규명 조사 개시 결정일 이후 3년 (1년 이내 연장)
신청기간	• 법 시행일로부터 1년 이내	• 법 시행일로부터 2년 이내
접수건수	• 접수 11,175건 – (진실규명) 8,450건 – (규명불능·각하 등) 2,725건	• 접수 20,761건 – (진실규명) 6,859건 – (규명불능·각하 등) 5,950건

주: 2024년 6월말 현재
자료: 진실화해위원회

[진실규명 신청(접수) 및 처리 현황]

(단위: 건/명, '24. 6. 30. 기준)

구분	신청 건수	배정* 건수	검토 중	상정 중								
					조사 개시	직권 조사	사전 조사	진실 규명	규명 (확인)	불능	각하	기타**
계	**20,245**	**20,761**	**55**	**234**	**7,649**	**6**	**8**	**6,241**	**618**	**44**	**3,983**	**1,923**
항일독립운동 /해외동포사	129	131	-	3	30	1	-	18	-	6	61	12

민간인 집단 희생 사건	9,957	10,039	1	195	5,141	1	-	2,322	288	2	675	1,414
인권침해·조작의혹·확정 판결사건	2,888	3,253	16	29	1,171	2	8	1,448	4	23	418	134
적대세력 관련 사건	3,885	4,024	2	7	1,006	2	-	2,067	326	13	288	313
역사적 중요한 사건	202	215	-	-	178	-	-	26	-	-	8	3
3·15의거 사건	492	493	-	-	115	-	-	360	-	-	1	17
기타	2,692	2,606	36	-	8	-	-	-	-	-	2,532	30

* 배정건수: 조사국에 배정된 사건으로 조사과정 중 사건 분리·병합 등으로 신청 건수와 차이가 있음
** 기타: 취하 및 여순사건 이관 사건 등
자료: 진실화해위원회

또한, 비무장지대 남방한계선 인접지역 고엽제 피해사건과 같이 진실화해위원회의 진실규명을 요구하는 추가적인 조사 수요를 감안할 필요가 있는 바, 개정안과 같이 조사기간을 연장한다면 다양한 과거사 사건들에 대해 충분한 시간을 가지고 조사를 수행함으로써 진상규명 활동이 더욱 충실하게 이루어질 수 있을 것으로 보이고, 이를 통해 국민통합에 기여하기 위한 입법 목적 달성에 도움이 될 수 있을 것으로 기대됨.

반면, 현행법에서 규정하고 있는 조사기간은 2기 진실화해위원회 출범의 근거가 된 법률 제17392호「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률」(2020.6.9.)에서 조사기간을 개정 이전보다 단축하기로 한 입법정책적 결정에 따른 것이라는 점과 한시적 조사법으로서「과거사정리법」의 취지를 고려할 필요도 있음.

2019년 국회 논의 과정에서 7건의 안건이 병합 심사되었는데,[9] 제371회 국회 제1차 안건조정위원회(2019.9.6.)에서는 진실화해위원회가 상설적인 위원회 성격을 가질 수 있도록 하기 위해 조사기간을 4년(2년 연장 가능) 부여하여야 한다는 의견과 2기 진실화해위원회 출범은 추가적인 구제의 의미를 가지는 것으로 1기보다 기간을 단축할 필요가 있다는 의견이 동시에 제기되었음.

이후 행정안전위원회 논의 과정에서 번안동의서가 제출됨에 따라 법제사법위원회에 계류 중인 위원회안을 반려받아 제377회 국회 제3차 행정안전위원회에서 위원회안을 번안 의결(2020.5.19.)하였는 바, 번안 의결된 안건의 수정 내용 중에는 진실화해위원회의 조사기간을 단축하는 내용이 포함되었음.[10]

이렇게 볼 때, 1기 진실화해위원회에 비해 접수 건수가 증가하였다고는 하나 이는 신청기간을 1기 진실화해위원회에 비해 장기간으로 설정함에 따라 법 개정 당시부터 예정된 것이라는 점에 비추어 볼 때 당초 주어진 조사기간의 범위 내에서 진실규명 활동을 마칠 수 있도록 하는 것이 2기 진실화해위원회의 출범 당시 국회의 결정 취지라고 볼 수 있음.

---

9) * [2001599] 장준하 사건 등 진실규명과 정의실현을 위한 과거사청산 특별법안(김해영의원 등 47인)
* [2005420] 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(진선미의원 등 17인)
* [2007984] 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(추혜선의원 등 10인)
* [2005489] 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(권은희의원 등 14인)
* [2005352] 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(소병훈의원 등 60인)
* [2006102] 한국전쟁전후 민간인희생사건 등 과거사 진상규명과 명예회복을 위한 기본법안(이개호의원 등 11인)
* [2017525] 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안(인재근의원 등 12인)

10) 조사기간 단축 이외에, 상임위원 수를 변경하되 배상 문제, 진실규명 범위, 진실규명사건의 요건 등은 개정하지 않고 유지하기로 하는 등의 내용이 포함됨.

따라서, 진실화해위원회의 조사기간 연장은 진실규명 조사의 진행 상황, 추가적인 조사 수요, 조사기간을 단축하기로 한 입법정책적 결정의 취지, 한시적으로 추진되는 포괄적 과거사 정리라는 법 제정의 의의를 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 것으로 봄.

한편, 2024년 6월말 현재 현행법 제25조제2항에 따른 조사기간 연장 조치가 이미 이루어져 연장된 조사기간이 진행되고 있는 상황이라는 점을 감안할 때, 현 시점에서는 연장 가능한 기간의 상한을 확대할 것인지에 관하여 논의하는 것이 합리적일 것으로 보이며,

조사기간을 연장하고자 하는 경우에는 2022년 12월 9일 만료된 진실규명 신청기간의 추가 설정의 필요성에 대한 사항도 병행하여 검토할 필요가 있어 보임.

개정안과 관련하여 진실화해위원회는 자체적으로 추계한 사건처리 전망에 따르면 물리적인 조사기간이 부족한 것으로 추산되어 추가 조사기간이 필요한 측면이 있으나 현행 조사기간 내에 남아 있는 사건을 마무리하는 데 최선을 다 할 계획이라는 입장임.

4. 대체토론 요지

없음

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 윤건영)

동 개정안은 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 그 내용을 통합·조정하여 위원회 대안을 제안하기로 함.

6. 찬반토론의 요지

없음

7. 심사결과

대안반영폐기