



제426회 국회 (임시회)
제1차 법제사법위원회

친일반민족행위자 재산의 국가귀속 등에 관한 특별법안

검 토 보 고

〈친일반민족행위자재산조사위원회 구성을 위한 재제정〉

■ 이인영 의원 대표발의 (의안번호 제6257호)

2025. 7.

법 제 사 법 위 원 회

전 문 위 원 김 성 완

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. 제정안의 내용	2
2. 친일재산귀속법의 연혁	2
3. 제정안의 입법 취지	5
4. 제정안의 체계	10
5. 다른 제정안과의 차이점	12
6. 조문별 검토	13
가. 목적 및 정의(안 제1조~제2조)	13
나. 친일재산의 국가귀속 등(안 제3조)	18
다. 위원회 및 위원 관련 규정(안 제4조~제11조)	22
라. 사무처 및 자문위원회, 위원회 운영 등(안 제12조~제15조) ·	28
마. 위원회 업무 관련 특칙(안 제16조~제18조)	32
바. 조사의 개시 및 이의신청 등(안 제19조~제21조)	35
사. 조사 결과 통지 및 국가귀속 결정 등(안 제22조~제24조) ···	40
아. 국가귀속 재산의 활용 및 포상금 지급(안 제25조~제26조) ··	43
자. 벌칙 및 과태료(안 제27조~제30조)	46
차. 부칙	50

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 이인영의원 등 12인
2. 제안연월일 : 2024. 12. 5.
3. 회부연월일 : 2024. 12. 6.

II. 제안이유 및 주요내용

2006년 7월 13일 친일반민족행위자재산조사위원회가 설치되어 친일 재산 국가귀속을 담당해왔으나 2010년 위원회 활동이 종료되고, 2010년 7월 12일부터 법무부가 위 위원회의 소관 업무 중 소송 업무만을 승계(국무총리 훈령 근거)하여 최근까지 수행하고 있음.

현재 친일재산 조사 기능을 담당하는 기관이 부재한 상황으로, 위원회 활동이 끝난 이후 제대로 된 친일재산의 국가 귀속이 이루어지고 있지 아니한바, 친일귀속재산수탁 및 매각현황에 따르면 2009년 719필지, 2010년 663필지 이후 2011년 3필지, 2012년과 2013년은 전무하며 2024년에도 1필지만 수탁되었음.

이에 친일반민족행위자재산조사위원회를 다시 구성하여 활동할 수 있도록 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」을 폐지하고 이 법을 제정하며, 적극적인 친일귀속재산의 발굴 및 환수를 위해 보고 및 신고 시 포상금을 지급하는 제도를 도입하고자 함(안 제1조 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 제정안의 개요

- 제정안은 친일재산 국가 귀속 등을 위해 현재 활동이 종료된 ‘친일반민족행위자재산조사위원회’를 다시 구성하여 활동할 수 있도록 현행 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」(약칭: 친일재산귀속법)을 폐지하고, 포상금 지급 등 일부 조항을 신설하여 재제정하려는 것임.

제정안은 이인영의원이 대표발의한 「친일반민족행위자 재산의 국가 귀속에 관한 특별법 폐지법률안」(의안번호 제2206261호)의 의결을 전제로 하고 있음.

2. 친일재산귀속법의 연혁

- 1990년대 들어 친일반민족행위자들의 후손들이 소송을 통해 조상 소유의 토지를 반환받는 이른바 ‘땅찾기 소송’이 사회적으로 주목을 받기 시작했으며, 실제로 35건 중 9건에서 승소한 사례도 발생하였음.¹⁾

1) 친일파 후손 ‘땅 찾기’ 35건 중 9건 승소(한겨레, 2007. 5. 2. 기사)
링크: https://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/206876.html

이에 따라 일제에 부역한 대가로 취득한 재산이 아무런 제재 없이 후손들에게 승계되고 있다는 문제의식이 확산되었고, 이러한 부조리를 바로잡아 정의를 실현하고 민족의 정기를 회복해야 한다는 사회적 요구가 높아짐.

이러한 시대적 흐름 속에서 제17대 국회에서는 최용규 의원 등 167인이 「친일반민족행위자 재산환수 특별법」을 공동 발의(2005. 2. 24., 의안번호 171392)하였고, 같은 해 12월 8일 국회 본회의를 통과하여 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」이 제정·공포됨(2005. 12. 29.).

해당 법률에 따라 대통령 소속으로 「친일반민족행위자재산조사위원회」(이하 “위원회”)가 설치(2006. 7. 13.)되었으며,²⁾ 위원회는 친일재산의 조사 및 처리에 관한 사항을 심의·의결하는 역할을 담당하였음.

위원회는 2006년 7월 13일부터 2010년 7월 12일까지 4년간 공식 활동하였으며,³⁾ 이후 2010년 10월 12일까지 청산 업무를 마치고 해산되었음.

2) 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」 제4조(친일반민족행위자재산조사위원회의 설치) 친일재산의 조사 및 처리 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속하에 친일반민족행위자재산조사위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제5조(위원회의 업무 등) ①위원회의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 친일반민족행위자의 조사 및 선정
2. 친일반민족행위자의 재산조사 및 친일재산 여부의 결정
3. 일본인 명의로 남아있는 토지에 대한 조사 및 정리
4. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

3) 제9조(위원회의 활동기간) ①위원회는 그 구성을 마친 날부터 4년 이내에 활동을 완료하여야 한다.

활동 기간 동안 총 462명의 친일반민족행위자 및 그 후손 3만 884명을 조사하고, 그 중 168명으로부터 총 2,357필지(약 1,109만5,129m²)의 토지를 국가에 귀속시켰는데, 이는 여의도 면적의 약 1.3배에 해당함. 해당 토지의 공시지가는 약 959억 원, 시가는 약 2,106억 원으로 평가됨.⁴⁾

위원회 해산 이후 위원회의 소송 관련 업무는 법무부로 이관되어 현재까지 일부 소송을 계속 수행하고 있으며, 정부는 최근에도 이기용 친일과 후손을 상대로 제기한 부당이득금 반환 소송에서 2심 승소 판결을 받은 바 있음.⁵⁾

한편, 친일재산임이 확인되었으나 귀속되지 못한 토지(24명의 115필지, 192만9,598m², 공시지가 152억원), 일본인 명의 은닉 토지(2,946필지, 281만3,590m², 공시지가 416억원) 등 상당량의 잠재적 환수 대상 재산이 남아 있다는 점에서 위원회 활동의 지속 필요성이 여전히 존재함.⁶⁾

4) 출처: 「친일재산조사, 4년의 발자취」(친일반민족행위자재산조사위원회)

5) 정부, 친일과 이기용 후손 소유 토지에 부당이득금 반환 소송 2심도 승소(조선일보, 2024. 7. 11. 기사)
https://www.chosun.com/national/court_law/2024/07/11/BMBFH4ZKTJGZPLWIWRPWDA7SFQ/

6) 출처: [인터뷰] 김창국 親日반민족행위자 재산조사위원장(법률신문, 2010. 6. 10. 기사)
<https://www.lawtimes.co.kr/news/52818>

3. 제정안의 입법 취지

- 제정안의 제안이유에 따르면, 현행 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」에 따라 2006년 설치된 ‘친일반민족행위자재산조사위원회’는 2010년 4년간의 활동을 마치고 해산되었으며, 이후 관련 소송 업무만이 법무부로 이관되어 제한적으로 수행되고 있는 상황임.

이로 인해 현재는 친일재산에 대한 실질적인 조사 기능이 사실상 중단되어 있어 친일재산의 추가 발굴 및 국가귀속이 거의 이루어지지 않고 있는 실정이며, 이에 위원회를 재구성하여 보다 적극적인 환수 활동이 가능하도록 입법적 조치가 필요하다는 것이 제정안의 핵심 취지임.

- 제정안은 기존 법률을 개정하는 대신, 기존 법률 전면 폐지하고 동일한 목적을 가진 새로운 법률을 재제정하는 방식을 취하고 있는데,⁷⁾ 이러한 입법방식은 다음과 같은 취지가 있는 것으로 보임.

첫째, 기존 법률의 실효 상태 극복 및 법체계 정비의 측면에서,

현행 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」은 위원회의 활동 종료와 함께 사실상 효력을 상실한 한시법적 성격을

7) 제정안은 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법 폐지법률안」(의안번호 제6261호, 이인영의원 대표발의)의 의결을 전제로 하고 있음.

갖고 있어, 법률의 실효성과 제도 집행 기반이 약화된 상황임.⁸⁾ 이와 같이 법률을 부분적으로 개정하기보다는 새롭게 입법체계를 정비하는 방식이 기능 회복과 법적 명확성을 동시에 확보할 수 있는 효과적인 대안이라고 판단한 것으로 보임.

둘째, 위원회 법적 성격 정립의 측면에서,

현행법은 위원회의 존속 기간을 4년(1회에 한해 2년 연장 가능)으로 한정하고 있으나, 제정안은 ‘2년 연장할 수 있다’고 규정하여 사실상 활동기간의 제한을 없앤 것으로 해석될 여지가 있음. 이는 한시적 조직이었던 기존 위원회를 상설 조직으로 전환하려는 입법적 방향성이 반영된 것으로 이해됨.

셋째, 기능 확장을 위한 새로운 규정 도입의 측면에서,

제정안은 법률 명칭을 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속 등에 관한 특별법」으로 정하면서 ‘등’을 추가하여 기존의 단순한 재산 귀속뿐 아니라 포상금 제도, 자발적 신고 활성화 등 새로운 기능을 포함하려는 확장적 입법 취지를 분명히 하고 있음. 특히, 안 제26조에 새롭게 도입된 ‘포상금 지급’ 조항은 국민 참여를 유도하고 제도의 실효성을 높이기 위한 장치로 해석됨.

8) 현행법은 2010년 위원회 활동 종료 이후 사실상 기능이 정지된 상태로, 이후 일부 소송 업무는 법무부로 이관되었으나 친일재산의 추가 발굴 및 국가귀속은 중단된 상태임.

넷째, 체계 정합성 및 조문 간 충돌 방지의 측면에서,

현행법을 유지한 채 위원회 재설치, 활동기간 재규정, 포상금 지급 등 주요 제도를 도입하려면 광범위한 조문 개정이 불가피하며, 이로 인해 기존 조항과의 충돌 가능성, 체계의 혼란이 발생할 우려가 큼. 이에 따라 동일한 취지의 내용을 담되, 구조와 표현을 새롭게 정비한 제정안을 통해 법률 체계를 명확히 하려는 점이 반영된 것으로 보임.

- 종합적으로 제정안은 ① 실효 상태에 놓인 기존 법률의 기능 회복, ② 위원회 재설치에 따른 조직 기반 확보, ③ 포상금 지급 등 새로운 기능 도입, ④ 체계 정비를 통한 입법 명료성 제고 등을 반영한 것으로서, ‘친일재산 환수 정책의 새로운 시작’이라는 상징성과 실효성을 함께 고려한 입법조치로 평가할 수 있을 것으로 보임.
- 한편, **헌법재판소**는 ① 친일재산의 국가귀속을 규정한 입법이 헌법상 재산권 제한, 평등원칙, 연좌제 금지 원칙에 위배된다는 위헌 주장에 대해, 해당 법은 3·1운동의 헌법 이념 구현이라는 공익적 목적을 정당하게 추구하고 있고, 선의의 제3자 보호 조항과 입증 기회를 함께 규정함으로써 피해의 최소성과 법익의 균형성도 충족한다고 판단하였으며, 아울러 친일행위자의 후손이라는 이유만으로 재산을 귀속시키는 것이 아니므로 연좌제 금지 원칙에도 위배되지 않는다고 하였고,⁹⁾

② 제정안의 ‘추정’ 규정(안 제2조제2호)과 ‘원인행위 시점 귀속 원칙’(안 제3조)에 대해서도 헌법재판소는 이러한 규정들이 과잉금지 원칙에 반하지 않고 재산권을 침해하지 않는다고 판단하였으며,

중전 법의 규정을 인용하였더라도 이 법을 인용한 것으로 보는 의제 조항(안 부칙 제2조)에 대해서도 적법절차에 위반되지 않는다고 하였음.¹⁰⁾

③ 그 밖에도 일정한 역사적 사실이나 행위를 기준으로 과거의 재산을 국가에 귀속시키는 입법이 신뢰보호 원칙이나 소급입법금지 원칙에 위배되지 않는다고 판시한 바 있음.¹¹⁾

9) “이 사건 귀속조항은 민족의 정기를 바로 세우고 일본제국주의에 저항한 3·1운동의 헌법이념을 구현하기 위한 것이므로 입법목적이 정당하고, 민법 등 기존의 재산법 체계에 의존하는 방법만으로는 친일재산의 처리에 난항을 겪지 않을 수 없으므로 이 사건 귀속조항은 위 입법 목적을 달성하기 위한 적절한 수단이 된다. … 친일반민족행위자측은 그 재산이 친일행위의 대가로 취득한 것이 아니라는 점을 입증하여 얼마든지 국가귀속을 막을 수 있고, 선의의 제3자에 대한 보호 규정도 마련되어 있으므로 이 사건 귀속조항은 피해의 최소성원칙에 반하지 않고, 과거사 청산의 정당성과 진정한 사회통합의 가치 등을 고려할 때 법익의 균형성 원칙에도 부합한다. 따라서 이 사건 귀속조항은 재산권을 침해하지 않는다.”

“이 사건 귀속조항이 친일반민족행위자 후손의 재산 중 그 후손 자신의 경제적 활동으로 취득하게 된 재산이라든가 친일재산 이외의 상속재산 등을 단지 그 선조가 친일행위를 했다는 이유만으로 국가로 귀속시키는 것은 아니므로, 연좌제금지원칙에 반한다고 할 수 없다.”

－헌재 2011.3.31. 2008헌바141

10) “이 사건 친일재산조항은 정의를 구현하고 민족의 정기를 바로 세우며 일제에 저항한 3·1운동의 헌법이념을 구현하기 위하여, 친일반민족행위로 축재한 재산을 친일재산으로 규정하여 국가에 귀속시킬 수 있도록 하기 위한 것으로서, 입법목적의 정당성 및 수단의 적합성이 인정된다… 일정한 시기에 친일반민족행위자가 취득한 재산을 친일재산으로 추정하고 있으나, 그 재산이 친일행위의 대가로 취득한 것이 아님이 입증되면 언제든지 위 추정을 번복시킬 수 있고… 선의의 제3자 보호 규정을 두고 있다… 과거사 청산의 정당성과 진정한 사회통합의 가치를 고려할 때 공익적 중대성은 막중하고… 위 조항이 법익의 균형성에 반한다고 볼 수 없다.”

“이 사건 경과조치조항이 적용되는 경우… 종전 결정이 현행… 규정에 따라 이루어진 것으로 의제된다… 종전 결정 시 절차적 권리가 충분히 보호되었고, 재조사는 무용한 절차 반복이며… 입법자는 특수하고 이례적인 공동체적 과업을 수행하기 위해 불가피한 입법적 결단을 한 것으로 보인다. 따라서… 적법절차원칙 등에 위반된다고 볼 수 없다.”

－헌재 2018.4.26. 2016헌바454

11) “이 사건 법률조항은 진정소급입법에 해당하지만, 그 입법목적의 정당성과 공익의 중대성에 비추어 볼 때 허용될 수 있는 소급입법으로서 헌법에 위반되지 아니한다.”

이러한 헌법재판소의 입장은 친일반민족행위자의 재산을 국가에 귀속 시키기 위한 입법이 정의 회복이라는 공익적 목적을 정당하게 실현 하는 수단임을 확인한 것으로서, 제정안에 제기될 수 있는 위헌성 논란을 극복할 수 있는 헌법적 정당성을 부여한 것으로 볼 수 있음.

“일제로부터 작위를 받았다고 하더라도 ‘한일합병의 공으로’ 작위를 받지 아니한 자는 종전의 친일재산귀속법에 의하여 그 재산이 국가 귀속의 대상이 되지 아니할 것이라고 믿은 제청신청인의 신뢰는 친일재산귀속법의 제정경위 및 입법목적 등에 비추어 확고한 것이라거나 보호가치가 크다고 할 수 없는 반면, 이 사건 법률조항에 의하여 달성되는 공익은 매우 중대하므로 이 사건 법률조항은 신뢰보호원칙에 위반되지 아니한다.”

“친일재산귀속법 제2조 제1호 나목 단서가... 예외로 인정할 수 있는 규정을 두어, 상대적으로 친일반민족행위의 정도가 경미한 사안 등을 배제할 수 있도록 한 점... 종전의 친일재산귀속법에 대하여 제청신청인이 가졌던 신뢰의 보호가치가 크다고 할 수 없는 반면, 이 사건 법률조항에 의하여 달성되는 공익은 매우 중대하다고 할 것이다.”

“이 사건 법률조항은 헌법상 재산권을 필요 이상으로 과도하게 제한한다고 볼 수 없으며... 친일재산 환수의 역사적 당위성, 환수대상 범위의 합리적 설정, 선의의 제3자 보호 등 제반 사정들에 비추어 보면 그 제한의 정도가 이 사건 법률조항에 의하여 보장되는 공익에 비하여 결코 중하다고 볼 수 없다.”

“이 사건 법률조항은 진정소급입법에 해당하나... 국가귀속이라는 제재의 형식에 있어서도 일반적이고 일률적으로 귀속시키는 것이 아니라... 반증의 기회를 부여하고... 작위 거부 또는 독립운동 참여 등 예외 규정을 둬으로써 입법목적과 수단 사이의 비례성이 인정된다.”

-헌재 2013. 7. 25. 2012헌가1

4. 제정안의 체계

- 제정안은 현행법과 마찬가지로 “친일반민족행위자에 대한 조사 및 그 재산의 국가귀속”을 주요 내용으로 하고 있으나, 일부 조문을 신설하거나 보완하여 제도의 실효성을 강화하고자 하였음.

구체적으로 ① 위원회의 활동기간과 관련하여, 제정안(안 제9조)은 위원회가 기본적으로 4년 동안 활동하고, 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 ‘2년 연장할 수 있다’고 규정하고 있는데, 이는 현행법 제9조에서 ‘1회에 한하여’ 2년의 범위에서 연장할 수 있다고 제한한 것과는 차이가 있음.

현행법은 위원회의 활동기간 연장을 1회로 한정하여 위원회의 조직적 성격을 본질적으로 한시적 기구로 규정한 데 반해, 제정안은 연장 횟수에 제한을 두지 않음으로써 사실상 상설화도 가능하도록 해석될 여지도 있는데, 이러한 변화는 친일재산 환수 업무의 지속적 필요성을 반영한 것으로 보임.

또한, ② 포상금 지급 제도(안 제26조)를 신설하여 친일재산을 신고하거나 조사에 기여한 자에게 예산의 범위 내에서 포상금을 지급할 수 있도록 함으로써 국민의 자발적인 참여를 유도하는 등 친일재산 환수의 실효성을 제고하고자 하였음.

그 밖에 법문 구조상 내용은 동일하나 ‘~의 규정에 따른’과 같은 불필요하게 긴 표현을 ‘~에 따른’ 등으로 정비하는 등 전반적으로 법률 문장의 간결성과 명확성을 높이기 위한 표현 정비가 이루어졌음.

<현행법과 제정안의 조문 체계 비교표>

주요 내용	현행법	제정안	차이점
목적		제1조	-
정의		제2조	-
친일재산의 국가귀속		제3조	-
위원회 설치		제4조	-
위원회 업무		제5조	-
위원회 구성		제6조	-
위원회 의결		제7조	-
위원장 직무		제8조	-
위원회 활동기간		제9조	현행법은 ‘1회에 한하여’ 연장 가능, 제정안은 ‘2년 연장 가능’으로 규정
위원의 결격사유		제10조	-
위원의 독립·신분보장		제11조	-
사무처 설치		제12조	-
직원의 신분보장		제13조	-
자문위원회		제14조	-
위원회 운영 등		제15조	-
비밀준수의무		제16조	-
자격사칭금지		제17조	-
유사명칭사용금지		제18조	-
조사개시 등		제19조	-
조사방법		제20조	-
이의신청 등		제21조	-
불출석 시 조치		제22조	-
결정통지		제23조	-
공무원 등의 파견		제24조	-
귀속재산의 사용		제25조	-
포상금의 지급	-	제26조	(신설 조항) 제정안에만 존재
공무원 의제	제26조	제27조	-
벌칙	제27조	제28조	-
과태료	제28조	제29조	-
과태료 부과·불복	제29조	제30조	-

*내용상 동일하나 표현만 정비된 조문은 생략하였음.

: ① ‘~의 규정에 따른’ → ‘~에 따른’, ② ‘~에 의하여’ → ‘~에 따라’, ③ 띄어쓰기 등으로 내용상 변화는 없고 법문의 표현 간결화 및 통일성 제고를 위한 정비임.

5. 다른 제정안과의 차이점

- 현재(2025. 6. 기준) 제정안과 같은 취지로 이강일의원 대표발의안(의안번호 2206980)도 현재 법제사법위원회에 계류중인데, 두 법률안 간의 차이점은 다음과 같음.

<두 제정안의 차이점 비교>

	제정안	이강일의원안
법률 제명	친일반민족행위자 재산의 국가귀속 등에 관한 특별법안	친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법안
제3조(친일재산의 국가귀속 등)	귀속 절차만 규정	귀속+매각수익 환수 포함
제9조(위원회의 활동기간)	2년 연장 연장 시 대통령 승인 필요	2년 ‘단위’ 연장 대통령 승인 규정 없음
제26조(포상금)	지급할 수 있다(임의조항)	지급하여야 한다(의무조항) + 친일재산을 매각하여 취득 또는 환수한 금액의 1000분의 1 명시
부칙 제1조(시행일)	공포한 날부터 시행	공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행
부칙 제2조	별도 폐지법률안 발의 (의안번호 2206261)	기존 법률 폐지 명시

6. 조문별 검토

가. 목적 및 정의(안 제1조~제2조)

제1조(목적) 이 법은 일본 제국주의의 식민통치에 협력하고 우리 민족을 탄압한 반민족행위자가 그 당시 친일반민족행위로 축재한 재산을 국가에 귀속시키고 선의의 제3자를 보호하여 거래의 안전을 도모함으로써 정의를 구현하고 민족의 정기를 바로 세우며 일본제국주의에 저항한 3.1운동의 헌법이념을 구현함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “재산이 국가에 귀속되는 대상인 친일반민족행위자(이하 “친일반민족행위자”라 한다)”라 함은 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제2조제6호·제8호·제9호의 행위를 한 자(제9호에 규정된 참의에는 찬의와 부찬의를 포함한다). 다만, 이에 해당하는 자라 하더라도 후에 독립운동에 적극 참여한 자 등으로 제4조에 따른 친일반민족행위자재산조사위원회가 결정한 자는 예외로 한다.

나. 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제3조에 따른 친일반민족행위진상규명위원회가 결정한 친일반민족행위자 중 일제로부터 작위(爵位)를 받거나 이를 계승한 자. 다만, 이에 해당하는 자라 하더라도 작위를 거부·반납하거나 후에 독립운동에 적극 참여한 자 등으로 제4조에 따른 친일반민족행위자재산조사위원회가 결정한 자는 예외로 한다.

다. 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제2조에 따른 친일반민족행위를 한 자 중 제4조에 따른 친일반민족행위자재산조사위원회의 결정에 따라 독립운동 또는 항일운동에 참여한 자 및 그 가족을 살상·처형·학대 또는 체포하거나 이를 지시 또는 명령한 자 등 친일의 정도가 지극히 중대하다고 인정된 자

2. “친일반민족행위자의 재산(이하 “친일재산”이라 한다)”이라 함은 친일반민족행위자가 국권 침탈이 시작된 러·일전쟁 개전 시부터 1945년 8월 15일까지 일본제국주의에 협력한 대가로 취득하거나 이를 상속받은 재산 또는 친일재산임을 알면서 유증·증여를 받은 재산을 말한다. 이 경우 러·일전쟁 개전 시부터 1945년 8월 15일까지 친일반민족행위자가 취득한 재산은 친일행위의 대가로 취득한 재산으로 추정한다.

*일부 경미한 표현('~의 규정에 따른' → '~에 따른')외에는 현행법과 내용이 같음.

- 안 제1조는 일본 제국주의에 협력한 반민족행위자의 재산을 국가에 귀속시키고, 선의의 제3자를 보호하여 거래의 안전을 도모하며, 정의 구현과 민족정기 회복, 그리고 3·1운동의 헌법이념을 실현하는 것을 법의 목적으로 규정함.

안 제2조는 친일반민족행위자 및 친일재산의 개념을 규정하면서, 특히 재산의 취득 시기를 러·일전쟁 개전부터 1945년 8월 15일로 특정하고, 이 시기 중 취득한 재산은 친일행위의 대가로 추정함.

- 제정안은 친일반민족행위로 부당하게 축적된 재산을 사회에 환원하고자 하는 정의 실현의 목적을 명문화함으로써 입법 목적의 역사적·헌법적 정당성을 명확히 하고 있으며, 정의 구현과 민족정기 회복이라는 역사적 상징성을 통해 과거사에 대한 국가의 책임과 입장을 분명히 하려는 취지를 담고 있음.

제정안은 헌법 전문에 내포된 3·1운동 정신을 구체적으로 법률에 반영함으로써, 입법의 상징성과 역사적 책임을 강조하고 있으며, 친일반민족행위자 및 친일재산에 대한 정의 규정을 통해 입법의 목적과 대상을 명확히 하고자 하였음. 특히, 친일재산의 시기적 범위를 러·일전쟁 개전부터 1945년 8월 15일까지로 한정하고, 해당 시기 취득 재산에 대한 ‘추정’ 규정을 통해 입증 부담을 완화함으로써 법 적용의 실효성을 높이하고자 한 점이 특징적임.

- 다만 제정안은 현행법과 동일한 내용을 규정하고 있으나, 향후 위원회의 결정이 국민의 재산권에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 사안인 만큼, 입법 취지와 사회적 수용성, 법적 명확성 등을 종합적으로 고려할 필요가 있고, 다음 사항에 대해서는 추가적인 논의가

가능할 것으로 보임.

첫째, 안 제2조제2호는 러·일전쟁 개전 시부터 1945년 8월 15일까지 취득한 재산을 일률적으로 ‘친일행위의 대가’로 추정하고 있는데, 이는 사실상 친일반민족행위자 측에 입증책임을 전환시키는 구조로서, 일반적인 재산권 보장 원칙과의 충돌 가능성이 제기될 수 있음.

이에 대해 헌법재판소는 재산의 귀속이 해방 이후 오랜 시간이 경과한 시점에서 이루어지는 점을 고려하면 친일재산 여부를 국가가 입증하는 것은 곤란하고 일반적으로 취득자 측이 취득 내역을 더 잘 알고 있을 개연성이 높으며 추정의 번복이 제한적으로 이루어진다고 하더라도 입법재량의 일탈·남용으로 보기 어렵다고 판시한 바 있고,¹²⁾

대법원 또한 유사한 취지에서 재산취득자 또는 그 후손들이 관련 자료를 보관하고 있거나 취득 내역을 가장 잘 알고 있을 개연성이 높고 이들에게 재산 취득 경위를 증명하게 하는 것이 현저히 부당하다고 볼 수 없다는 이유로 재판청구권이나 적법절차 원칙의 침해로 보기는 어렵다고 판시한 바 있음.¹³⁾

12) “친일재산의 국가귀속이 해방 이후 오랜 시간이 경과한 상황에서 이루어지고 있어서 친일재산 여부를 국가측이 일일이 입증하는 것은 곤란한 반면, 일반적으로 재산의 취득자측은 취득내역을 잘 알고 있을 개연성이 높다… 추정의 번복을 쉽게 인정하지 않는다 할지라도 이는 처분청 또는 법원이 추정조항의 취지를 충분히 실현하지 못한 결과이지, 추정조항을 활용한 입법적 재량이 일탈·남용되었다고 보기 어렵다.”

-헌재 2011.3.31. 2008헌바141 전원재판부 결정

13) “재산의 취득자 또는 그 후손들은 재산취득과 관련된 자료를 보관하고 있다거나 그 재산의 취득내역을 가장 잘 알고 있을 개연성이 높고, 재산 취득자 측에게 재산 취득 경위를 증명하도록

둘째, 안 제2조제1호는 현행법과 마찬가지로 「일제강점하 반민족 행위 진상규명에 관한 특별법」상의 특정 행위를 하였거나, 위원회가 결정한 친일반민족행위자 중 일제로부터 작위를 받거나 이를 계승한 자 등을 조사 대상에 포함하도록 규정하고 있음.

그러나 제정안이 현행법과 동일한 조사대상 요건을 유지하면서도 위원회의 재설치를 통해 추가적인 조사를 가능하게 하려는 경우, 기존 위원회에서 확인하지 못한 재산을 새롭게 발굴할 수 있는 명확한 제도적 근거와 자료 확보 체계가 함께 뒷받침되어야 할 것으로 보임.

예컨대 기존 위원회 활동 이후 발간된 친일인명사전 등에서 새롭게 지목된 인물이나, 당시에는 확인되지 않았던 친일반민족행위자의 토지·부동산 소유 이력, 미군정기 불하 자료, 국유재산관리기록 등과 같은 신규 자료들을 활용할 수 있도록 관련 기관과의 정보 공유 체계를 강화하거나, 조사 대상 및 자료 유형을 확장할 수 있는 법적 근거 마련이 병행되어야 실효성 있는 추가 조사가 가능할 것으로 보임.

아울러 친일재산이 현재 제3자에게 이전되어 있는 경우 그 거래 경위나 이전 과정에 대한 파악도 함께 이루어져야 하므로, 재산의

하는 것이 현저히 부당하다고 볼 수 없으며... 친일반민족행위자 측에게 전가되는 증명책임의 범위는 과도하다고 보기 어려우므로, 입법자가 재판청구권을 침해하고 적법절차 원칙을 위반하였다고 볼 수 없다.”

-대법원 2011.5.13. 선고 2009다26831 판결

실질적 귀속 관계를 규명할 수 있는 정보 수집 권한을 위원회에 부여하는 방안도 검토할 수 있을 것으로 보임.

나. 친일재산의 국가귀속 등(안 제3조)

제3조(친일재산의 국가귀속 등) ① 친일재산(국제협약 또는 협정 등에 의하여 외국 대사관이나 군대가 사용·점유 또는 관리하고 있는 친일재산 및 친일재산 중 국가가 사용하거나 점유 또는 관리하고 있는 재산도 포함한다)은 그 취득·증여 등 원인행위 시에 이를 국가의 소유로 한다. 그러나 제3자가 선의로 취득하거나 정당한 대가를 지급하고 취득한 권리를 해하지 못한다.

② 친일재산의 국가귀속에 관한 구체적 절차와 그 밖의 필요한 사항에 관하여는 대통령령으로 정한다.

○ 안 제3조는 친일재산을 원인행위 시점을 기준으로 국가 소유로 간주하고, 동시에 선의의 제3자를 보호하는 원칙을 규정함.

○ 제정안은 귀속 시점을 과거로 소급하여 ‘원인행위 시’로 규정하고 있는데, 이는 현재의 소유권자에게 영향을 미칠 수 있는 진정소급입법의 특성을 가진다는 점에서 그 합헌성에 대한 문제가 제기될 수 있음.

이에 대해 대법원은 이와 같은 귀속조항이 진정소급입법에 해당하나, 소급입법이 일반적으로 예상 가능하였고 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익적 사유가 존재한다는 이유로 헌법에 위배되지 않는다고 판시한 바 있고,¹⁴⁾

14) “귀속조항은 진정소급입법에 해당하지만 진정소급입법이라 하더라도 예외적으로 국민이 소급입법을 예상할 수 있었거나 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상의 사유가 소급입법을 정당화하는 경우 등에는 허용될 수 있다. 친일재산의 소급적 박탈은 일반적으로 소급입법을 예상할 수 있었던 예외적인 사안이고… 진정소급입법이 허용되는 경우에 해당한다.”

-대법원 2012. 2. 23. 선고 2010두17557 판결.

헌법재판소도 안 제3조에 대해 진정소급입법이라 하더라도 예외적으로 국민이 소급입법을 예상할 수 있었거나 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상의 사유가 있는 경우에는 허용될 수 있다며, 해당 규정이 헌법에 위반되지 않는다고 판시한 바 있음.¹⁵⁾

- 한편, 안 제3조의 선의의 제3자에 대한 보호 규정과 관련하여, 선의 여부는 민법상 ‘알지 못한 데 과실이 없는 상태’를 의미하는 일반적인 개념으로 확립되어 있는 만큼, 실무적으로는 ‘선의’ 여부 자체보다는 해당 권리자가 ‘진정한 제3자’에 해당하는지를 둘러싼 쟁점이 발생할 수 있음. 예컨대 현재 귀속 대상 재산을 승계·점유하고 있는 제3자가 정당한 권리자로 인정될 수 있는지 여부는 개별 사안별로 친일반민족행위자와의 특수관계나 증여 또는 변칙 상속 등이 있었는지 등 그 정당성 여부를 따져볼 필요가 있다는 것임.

위와 같은 실무상 쟁점을 반영하여, 제3자에 포함되는지 여부를 판단하기 위해서는 단순한 선의 여부뿐만 아니라, 취득 경위, 권리 귀속 관계 등 실질적 권리 이전 과정 전반에 대한 정밀한 검토가 필요하다는 의견과, 해석상 불명확성을 해소하기 위해 제3자의 범위를 입법적으로 명확히 할 필요가 있다는 견해도 있음.¹⁶⁾

15) “귀속조항은 진정소급입법에 해당하나… 소급입법을 예상할 수 있었거나 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상 사유가 있는 경우에는 허용될 수 있다. 친일재산의 소급적 박탈은 일반적으로 소급입법을 예상할 수 있었던 예외적인 사안에 해당하므로 헌법에 위배되지 않는다.”

-헌법재판소 2013. 7. 25. 선고 2012헌가1 결정

16) “제3자의 범위에 대하여는 취득 경위, 명의신탁 여부, 계약 구조, 권리 귀속 관계 등 다양한

또한, 제3자에 대한 보호는 안 제3조 단서의 입법 취지를 고려하여 해석할 필요가 있다는 견해도 있음. 즉, 법 시행 이전에만 재산을 취득한 제3자만 보호 대상으로 한정하는 해석은 과도하며, 법 시행 이후에 선의로 해당 재산을 취득한 경우에도 보호를 받는 것이 제3자 보호 규정의 취지에 부합하고, 시행일 기준으로 제3자성을 확정할 경우 위원회의 조사·결정에 따라 비로소 귀속 대상이 특정됨에 따라 오히려 제3자의 권리 안정성을 저해할 수 있다는 의견임.¹⁷⁾

한편, 대법원은 2008두13491 판결에서 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」 제3조제1항 단서에서 규정하는 ‘제3자’의 범위는 특별법 시행 전에 재산을 취득한 자뿐만 아니라, 특별법 시행 후에 재산을 취득한 자도 포함하는 것으로 보아야 한다고 판시한 바 있음.¹⁸⁾

요소를 종합적으로 고려할 필요가 있다. 제3자의 법적 지위가 명확하지 않으면 법적 안정성을 해칠 우려가 있다.”

“독일 민법 제892조의 해석에 따르면, 법률행위에 의한 취득, 권리자 아닌 자로부터의 취득, 등기부의 불일치, 선의 등의 요건이 충족되어야 하며, 이는 특별법에서도 유사하게 해석될 수 있다. 다만 특별법은 실체적 권리관계 해명의 어려움으로 인해 제3자 보호의 범위를 입법적으로 명확히 할 필요가 있다.”

-김지원, 「친일재산의 토지를 취득한 선의의 제3자」, 『친일인명사전발간 10주년 기념학술대회 자료집』, 민족문제연구소, 2010

- 17) “귀속재산에 대한 제3자의 권리 보장과 관련하여 특별법 제3조 단서의 해석에 있어, 법 시행 이전의 제3자에 한정하여 그 권리를 보장하는 것은 이 규정의 취지에 반하는 것으로 본다. ... 시행 이후에 선의로 취득한 자까지 포함하는 해석이 타당하다.”

“법 시행일 자체로는 귀속 대상이 되는 재산이 어느 것인지 명확히 특정되지 않으며, 위원회의 조사를 거쳐 최종 귀속 결정이 이루어지는 시점에서야 비로소 그 재산이 귀속 대상이 된다는 점에서, 시행일 이전에 취득한 제3자만을 보호 대상으로 삼는 것은 타당하지 않다.”

-김판기, 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 따른 제3자의 보호를 위한 법정정책적 고찰」, 법과정책연구 제11권 제3호, 2011.

- 18) “친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법 제1조는 제3자를 보호하여 거래안전을 도모하는 것도 같은 입법목적과 함께 규정하고 있고, 같은 법 제3조 제1항 단서는 ‘제3자가 선의로 취득하거나 상당한 대가를 지불하고 취득한 권리를 해하지 못한다’고 규정하고 있을 뿐, 제3자가 ‘특별법 시행 전’에 취득한 권리만을 보호한다는 취지로 제3자의 범위를 한정하고 있지 않

다. 나아가, 재산을 국가에 귀속시킨다는 입법취지를 달성하기 위하여서는 해당 재산을 보전하는 친일반민족행위자 및 그 상속인은 악의의 수익자가 그 재산을 제3자에게 처분함으로써 얻은 이득을 재산을 보전하는 별도의 입법을 통하여 국가가 환수하는 것이 가능하고, 그럼에도 친일반민족행위자 등과 아무런 관계없는 선의의 제3자에게 위협을 전가시키는 것은 본질적 재산권 행사를 제한하는 헌법상의 원리에도 맞지 않으며, 일반 거래의 안전을 해할 우려가 크다. 위와 같은 규정들의 취지와 내용에 비추어 볼 때, 같은 법 제3조 제1항 단서에 의한 ‘제3자’는 같은 법 시행 전에 재산을 취득한 자뿐만 아니라 같은 법 시행 후에 재산을 취득한 자도 포함하는 것으로 보아야 한다.“

- 대법원 2008. 11. 13. 선고 2008두13491 판결

다. 위원회 및 위원 관련 규정(안 제4조~제11조)

제4조(친일반민족행위자재산조사위원회의 설치) 친일재산의 조사 및 처리 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속으로 친일반민족행위자재산조사위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제5조(위원회의 업무 등) ① 위원회의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 친일반민족행위자의 조사 및 선정
 2. 친일반민족행위자의 재산조사 및 친일재산 여부의 결정
 3. 일본인 명의로 남아있는 토지에 대한 조사 및 정리
 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ② 위원회는 제1항에 따른 업무를 수행하기 위하여 국가기관, 지방자치단체 그 밖의 관련 기관 또는 단체에 대하여 필요한 자료제출 및 사실조회 등 협조를 요청할 수 있다.
- ③ 제2항에 따라 위원회로부터 협조요청을 받은 국가기관 등은 특별한 사정이 없는 한 이에 따라야 한다.
- ④ 제1항제1호에 따른 조사 및 선정을 하는 경우 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제3조에 따른 친일반민족행위진상규명위원회가 조사한 결과를 원용할 수 있다.

제6조(위원회의 구성) ① 위원회는 위원장 1인과 상임위원 2인을 포함한 9인의 위원으로 구성한다.

- ② 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하며, 위원장은 위원 중에서 대통령이 임명한다.
1. 판사·검사·군법무관 또는 변호사의 직에 10년 이상 재직한 자
 2. 공인된 대학에서 역사 관련학과의 전임교수 이상의 직에 10년 이상 재직한 자
 3. 역사고증·사료편찬 등의 연구활동에 10년 이상 종사한 자
 4. 3급 이상 공무원으로서 공무원의 직에 10년 이상 있거나 있었던 자
- ③ 위원 중 3인은 제2항제1호에 해당하는 자로 하고, 2인은 같은 항제3호에 해당하는 자로 한다.
- ④ 위원장과 상임위원은 정무직으로 보한다.
- ⑤ 위원의 임기는 4년으로 한다.
- ⑥ 위원이 사고로 직무를 수행할 수 없거나 궐위된 때에는 지체 없이 새로운 위원을 임명하여야 한다.

제7조(위원회의 의결) 위원회는 특별한 규정이 없는 한 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제8조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하며, 그 직무를 통할한다.

- ② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 위원장이 미리 지명한 상임위원이 그 직무를 대행한다.

제9조(위원회의 활동기간) ① 위원회는 그 구성을 마친 날부터 4년 이내에 활동을 완료하여야 한다.

- ② 위원회는 제1항에서 정한 기간 이내에 활동을 완료하기 어려운 경우에는 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한 후 대통령의 승인을 얻어 그 활동기간을 2년 연장할 수 있다.

제10조(위원의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 위원이 될 수 없다.

1. 대한민국 국민이 아닌 자
 2. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 자
 3. 정당의 당원
 4. 「공직선거법」에 의하여 실시하는 선거에 후보자로 등록한 자
 5. 친일반민족행위자와 친족관계에 있는 자
 6. 그 밖에 이 법의 취지에 비추어 그 직무를 맡는 것이 부적절하다고 인정되는 자
- ② 위원이 제1항제1호부터 제5호까지의 규정 중 어느 하나에 해당하게 된 때에는 당연 퇴직된다.

제11조(위원의 직무상 독립과 신분보장) ① 위원은 외부의 어떠한 지시나 간섭을 받지 아니하고 독립하여 그 직무를 수행한다.

- ② 위원은 신체상 또는 정신상의 장애로 직무수행이 현저히 곤란하게 되거나 불가능하게 된 경우 및 형의 선고에 의한 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

**안 제9조제2항은 현행법과 달리 '1회에 한하여'라는 표현이 삭제됨.

***이외에는 자구 정비 사항으로, 현행법과 내용이 같음.

- 안 제4조부터 제11조는 대통령 소속의 '친일반민족행위자재산조사위원회(이하 '위원회')'의 설치, 구성, 임명 절차 및 위원의 직무상 독립성과 신분 보장 등에 관한 사항을 규정함.

위원회는 현행법에 따라 2006년 설치되어 4년간 활동 후 2010년 해산되었으며, 이후 실질적인 조사·환수 업무는 중단된 상태였는바, 제정안은 이를 다시 설치하여 친일재산 조사 및 국가귀속을 위한 체계를 재정비하고자 하는 것임.

- 제정안은 현행법과 같이 위원회의 구성, 자격, 독립성 관련 규정을 구체화함으로써 위원회의 전문성과 중립성을 제도적으로 뒷받침하고자 하였음.

예컨대 위원의 자격요건과 구성 비율을 명시하고 법률·역사 분야의 전문가를 일정 비율 이상 포함하도록 규정하였으며, 외부 간섭을 차단하고 위원의 신분을 보장하는 규정(안 제11조 등)을 통해 위원회의 독립성과 안정성을 강화하고자 한 것임.

- 한편, 위원회의 활동기간과 관련하여, 안 제9조는 위원회가 기본적으로 4년 동안 활동하고, 재적위원 3분의 2 이상의 찬성으로 대통령의 승인을 얻어 ‘2년 연장할 수 있다’고 규정하고 있는데, 이는 현행법 제9조¹⁹⁾에서 ‘1회에 한하여’ 2년의 범위에서 연장할 수 있다고 제한한 것과는 차이가 있음.

현행법은 위원회의 활동기간 연장을 1회로 한정하여 위원회의 조직적 성격을 본질적으로 한시적 기구로 규정한 데 반해, 제정안은 연장 횟수에 제한을 두지 않음으로써 사실상 상설화도 가능하도록 해석될 여지도 있는데, 이러한 변화는 친일재산 환수 업무의 지속적 필요성을 반영한 것으로 보임.

- 안 제4조부터 제11조는 대부분 현행법에 이미 존재하는 내용을 재규정한 것이지만 이들 조항이 위원회의 설치·구성과 같은 법률의 핵심적 구조를 이루고 있고, 향후 위원회의 운영 방식이나 권한

19) 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」 제9조(위원회의 활동기간) ①위원회는 그 구성을 마친 날부터 4년 이내에 활동을 완료하여야 한다.

②위원회는 제1항의 규정에서 정한 기간 이내에 활동을 완료하기 어려운 경우에는 재적위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결한 후 대통령의 승인을 얻어 그 활동기간을 1회에 한하여 2년 연장할 수 있다.

행사에 있어 직접적인 제도적 기반이 되는 만큼 기존 규정이라고 하더라도 법적 실효성과 타당성에 대한 점검은 여전히 필요하다는 점에서 아래와 같은 사항을 추가로 검토할 수 있을 것으로 보임.

첫째, 유사 입법례로서 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」²⁰⁾은 위원 중 일부를 국회가 선출하고 일부를 대법원장이 지명하도록 규정하고 있는 반면, 제정안은 위원 전원에게 대해 국회의 동의를 요하도록 규정하고 있어 위원 임명 정치화 또는 지연 가능성 등의 우려가 제기될 수 있으므로, 위원회 구성의 실효성 확보를 위해 특정 비율에 한정한 동의 요건 등의 보완 논의가 가능할 것으로 보임.

둘째, 안 제6조제3항은 위원 9명 중 3인을 판사·검사·군법무관 또는 변호사 경력자로, 2인을 역사고증·사료편찬 분야 경력자로 명시하여 구성 비율을 구체적으로 규정하고 있음.²¹⁾

이는 위원회의 전문성과 지역별 균형을 확보하려는 취지로 보이나, 구성 비율을 법률에 상세히 명문화할 경우 위원의 임명 과정에서

20) 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제5조(위원회의 구성) ② 위원은 대통령이 다음 각호의 1에 해당하는 자 중에서 임명하되, 위원 중 4인은 국회가 선출하는 자를, 3인은 대법원장이 지명하는 자를 임명한다.

1. 역사고증·사료편찬 등의 연구활동에 10년 이상 종사한 자
2. 공인된 대학에서 전임교수 이상의 직에 10년 이상 재직한 자
3. 판사·검사·군법무관 또는 변호사의 직에 10년 이상 재직한 자
4. 3급 이상 공무원 또는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로서, 공무원의 직에 10년 이상 재직한 자

21) 유사 입법례로서 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」은 위원 자격 요건을 열거하면서도 개별 자격 요건에 따른 인원 수를 법률로 제한하지는 않고 있음.

인력 수급의 유연성이 저하될 우려도 있으므로, 구성 비율은 하위 법령 또는 내규로 정하고, 법률에서는 자격 요건만 명시하는 방안에 대한 검토도 가능할 것으로 보임.

셋째, 제정안은 상임위원(안 제6조제4항)의 임명 방식에 대해서는 명확한 절차를 규정하고 있지 않은데, 과거 위원회에서는 특별한 절차 없이 대통령이 지명하는 방식으로 상임위원을 임명한 사례도 있었으나,²²⁾ 임명 절차의 투명성을 보다 명확히 하기 위해 안 제15조에 따라 대통령령 등의 하위 법령에 이를 추가로 규정하는 방안 등도 논의할 수 있을 것으로 보임.

넷째, 안 제6조제6항은 위원의 결원이 발생한 경우 새로 임명되는 위원의 임기를 ‘전임자의 잔여임기’로 규정하고 있지 않은데, 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제5조제7항²³⁾은 결원 발생 시 ‘전임자의 잔여임기’로 명확히 하고 있어, 법적 안정성과 예측 가능성 확보를 위해 유사한 보완 방안을 검토할 수 있을 것으로 보임.

다섯째, 안 제11조는 위원이 단순히 ‘형을 선고’받은 경우 면직될 수 있는 것으로 해석될 여지가 있는데, 이에 대해 「일제강점하 반민족

22) 노무현 대통령은 김창국(사진) 전 국가인권위원회 위원장을 ‘친일반민족행위자 재산조사위원회’ 위원장(장관급)으로, 장완익 법무법인 해마루 대표 변호사와 이준식 친일인명사전 편찬위원회 상임부위원장을 재산조사위 상임위원으로 각각 지명한 바 있음(2006. 4. 20.).

23) 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제5조(위원회의 구성) ⑦ 임기중 위원이 결원된 때에는 지체없이 새로운 위원을 선출 또는 지명하여 임명하여야 한다. 이 경우 새롭게 임명된 위원의 임기는 전임위원의 잔여임기로 한다.

행위 진상규명에 관한 특별법」 제10조는 ‘금고 이상의 형의 확정’으로 규정하고 있음.²⁴⁾

‘형’은 벌금·과료·몰수 등 경미한 형벌까지 포함하는데, 이와 같은 경미한 형벌을 포함하여 그 선고만으로 면직하는 것은 형벌의 확정 이전 단계에서 그 신분을 박탈하는, 타당하지 않은 측면이 있으므로 이에 대해서도 추가적인 논의가 필요할 것으로 보임.

마지막으로, 위원의 제척·기피·회피에 대한 규정이 미비한 점도 검토 대상이 될 수 있을 것으로 보임. 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제11조²⁵⁾는 위원과 조사대상자 간 특수관계가 존재하는 경우 제척·기피·회피를 규정하고 있는데, 제정안의 위원 회도 이해충돌 방지를 위한 최소한의 장치가 필요하다는 점에서 유사한 규정을 도입하는 방안도 검토할 수 있을 것으로 보임.

24) 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제10조(위원의 직무상 독립과 신분보장) ② 위원은 신체상 또는 정신상의 장애로 업무수행이 현저히 곤란하게 되거나 불가능하게 된 경우 또는 금고 이상의 형의 확정에 의한 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

25) 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제11조(위원의 제척·기피·회피) ① 위원은 본인 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 조사대상자와 친족관계에 있거나 있었던 경우에는 조사대상자와 관련된 사항의 심의·의결에서 제척된다.

② 조사대상자, 그 배우자·직계존속 또는 직계비속은 위원에게 심의·의결의 공정을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우에는 위원회에 기피신청을 할 수 있다. 이 경우 위원회는 기피신청이 타당하다고 인정하는 때에는 기피의 결정을 한다.

③ 위원이 제1항 또는 제2항의 사유에 해당하는 경우에는 스스로 조사대상자에 대한 심의·의결을 회피할 수 있다.

라. 사무처 및 자문위원회, 위원회 운영 등(안 제12조~제15조)

- 제12조(사무처의 설치) ① 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무처를 둔다.
 ② 사무처에는 사무처장 1인과 필요한 직원을 둔다.
 ③ 사무처장은 상임위원 중 1인으로 하며, 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 임명하고, 위원회의 소속 직원은 사무처장의 제청으로 위원장이 임명한다.
 ④ 사무처장은 위원장의 지휘를 받아 위원회의 사무를 관장하며 소속 직원을 지휘·감독한다.
- 제13조(직원의 신분보장) 위원회 소속 직원은 형의 선고·징계처분 또는 위원회의 규정으로 정하는 사유에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 퇴직·휴직·강임 또는 면직을 당하지 아니한다.
- 제14조(자문위원회) ① 위원회의 업무수행에 필요한 사항의 자문에 응하게 하기 위하여 위원회에 자문위원회를 둘 수 있다.
 ② 자문위원회의 위원은 독립유공자 및 관련 단체의 대표자, 위원회의 업무와 관련된 국가기관의 공무원, 친일반민족행위에 관하여 전문적인 지식과 경험을 가진 자 중 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 위촉한다.
 ③ 자문위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 위원회의 규정으로 정한다.
- 제15조(위원회의 운영 등) 이 법에 규정된 것 이외에 위원회의 조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

*자구 정비 사항 외에는 현행법과 내용이 같음.

○ 안 제12조는 위원회의 사무를 처리하기 위해 사무처를 설치하고, 사무처장과 필요한 직원을 두도록 규정함.

안 제13조는 위원회 소속 직원에 대하여 형의 선고, 징계처분, 또는 위원회의 규정에 따른 사유 외에는 본인의 의사에 반한 퇴직·휴직·강임·면직이 불가하도록 신분보장을 규정함.

안 제14조는 자문위원회 설치의 법적 근거를 마련하고, 독립유공자 단체의 대표자, 관련 국가기관의 공무원, 전문가 등을 자문위원으로 위촉할 수 있도록 규정함.

안 제15조는 위원회의 조직 및 운영에 관한 세부사항을 대통령령에 위임하도록 규정함.

- 제정안은 위원회의 실질적 행정 기능을 담당할 사무처의 설치 및 임명 절차를 법률로 명확히 규정함으로써 위원회 조직의 독립성과 기능 수행의 안정성을 제도적으로 뒷받침하려는 취지로 보임.

또한 자문위원회를 통해 정책적 전문성을 보완하려는 한편, 세부 사항에 대해서는 대통령령에 위임하여 실무 운영의 탄력성을 확보하려는 것으로 보임.

- 사무처장 임명 시 위원회의 의결을 거치도록 하여 위원장 단독의 인사권 행사를 견제하고, 신분보장 조항을 통해 위원회 직원이 정치적 외압 등 외부 요인에 흔들리지 않고 업무를 수행할 수 있도록 한 점은 조직의 독립성과 안정성을 확보하는 측면에서 긍정적인 점.

또한, 자문위원회의 위촉 대상을 독립유공자 단체 및 관련 전문가 등으로 규정함으로써 역사적 정당성과 실무 전문성을 동시에 확보하려는 취지를 반영하고, 대통령령에 위임을 통해 법의 경직성을 완화하고 유연한 운영을 도모하고자 한 점에서 합리적인 측면이 있음.

- 다만 다음과 같은 점에 대해서는 추가적인 검토가 가능할 것으로

보임.

첫째, 안 제12조는 사무처장을 상임위원 중에서 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 임명하도록 규정하고 있는데, 이는 위원회 내부 구성원을 중심으로 조직의 안정성과 전문성을 확보하고, 위원장 단독 인사권의 남용을 방지하려는 취지로 이해됨.

이는 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」²⁶⁾이 사무처장을 위원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 규정하고 있는 것과 차이가 있는데, 제정안이 대통령의 임명권을 배제하고 위원회의 내부 자율성에 초점을 둬으로써 인사권의 집중 또는 정치적 영향 가능성을 완화하는 측면에서는 긍정적일 수 있겠으나, 외부 감시 기능의 부족이나 인사 공정성 확보 측면에서는 추가적인 논의가 필요할 수 있어 보임.

또한, 사무처장을 상임위원 중에서만 임명하도록 하는 것은 위원장의 인사 재량을 축소하고 인사 운용의 유연성을 제한할 수 있는 측면도 존재하므로, 위원회 운영에 필요한 유연성 확보 측면에서 적절한 것인지에 대해서도 추가적인 논의가 가능할 것으로 보임.

둘째, 안 제13조는 앞서 위원에 대한 신분보장 조항(안 제11조)에

26) 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제12조(사무처의 설치) ③사무처장은 위원회의 동의를 얻어서 위원장의 제청으로 대통령이 임명하되, 고위공무원단에 속하는 일반직 공무원 또는 별정직공무원으로 보한다.

서와 같이 위원회 소속 직원이 단순히 ‘형을 선고’받은 경우 퇴직·휴직·강임 또는 면직될 수 있는 것으로 해석될 여지가 있음.

‘형’은 벌금·과료·몰수 등 경미한 형벌까지 포함하는데, 이와 같은 경미한 형벌을 포함하여 그 선고만으로 면직하는 것은 형벌의 확정 이전 단계에서 그 신분을 박탈하는, 타당하지 않은 측면이 있으므로 이에 대해서도 추가적인 논의가 필요할 것으로 보임.²⁷⁾

셋째, 안 제14조는 자문위원회 설치를 임의조항으로 규정하고 있는데, 이는 위원회의 정책 환경이나 사안의 복잡도에 따라 자율적으로 판단할 수 있도록 유연성을 부여하려는 취지로 보임.

자문위원회는 위원회의 전문성을 보완하는 보조기구로서의 기능을 수행할 수 있으므로 임의조항으로 두는 것이 반드시 문제라고 보기는 어려우나, 위원회가 실효성 있게 운영되기 위해서는 향후 운영 계획 수립 시 자문위원회 설치 및 활용 방안에 대한 적극적인 검토가 필요할 것으로 보임.

27) 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제10조는 ‘금고 이상의 형의 확정’으로 규정하고 있음.

「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제10조(위원의 직무상 독립과 신분보장)

② 위원은 신체상 또는 정신상의 장애로 업무수행이 현저히 곤란하게 되거나 불가능하게 된 경우 또는 금고 이상의 형의 확정에 의한 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

마. 위원회 업무 관련 특칙(안 제16조~제18조)

제16조(비밀준수의무) 다음 각 호의 자는 위원회의 비밀에 해당하는 정보·문서·자료 또는 물건을 다른 사람에게 제공 또는 누설하거나 그 밖에 위원회의 업무수행 외의 목적을 위하여 이용해서는 아니 된다.

1. 위원회의 위원 또는 위원이었던 자
2. 자문위원회의 위원 또는 위원이었던 자
3. 위원회의 직원 또는 직원이었던 자
4. 제20조제1항제4호에 따른 감정인 또는 감정인이었던 자

제17조(자격사칭의 금지) 누구든지 위원회 위원, 자문위원회 위원 또는 위원회 직원의 자격을 사칭하여 그 권한을 행사해서는 아니 된다.

제18조(유사명칭사용의 금지) 위원회가 아닌 자는 위원회 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다.

*자구 정비 사항 외에는 현행법과 내용이 같음.

- 안 제16조는 위원회의 위원, 자문위원, 직원, 감정인 등이 업무 과정에서 알게 된 비밀을 외부에 제공 또는 누설하거나 다른 목적에 사용하지 못하도록 규정함.

안 제17조는 누구든지 위원회 위원, 자문위원, 직원의 자격을 사칭하여 권한을 행사해서는 아니 된다고 규정함.

안 제18조는 위원회가 아닌 자가 위원회 또는 이와 유사한 명칭을 사용하는 것을 금지함.

- 제정안의 위 규정들은 위원회의 공신력을 확보하고 조사 업무의 신뢰성을 보장하기 위한 것으로서, ① 위원회 활동 과정에서 취득한 민감한 정보의 보안을 유지하고, ② 위원회의 권위를 훼손하거나 국민에게 혼란을 줄 수 있는 사칭 행위를 방지하며, ③ 공식 명칭의

보호를 통해 무단 사용이나 권한 오남용을 예방하려는 취지가 있음.

- 제정안은 업무 기밀 유지에 대한 명시적 의무를 규정함으로써 조사 대상자 및 이해관계인의 권리를 보호하고, 위원회 활동의 신뢰도를 높이는 데 기여할 수 있을 것으로 보임.

참고로 대법원은 ‘법령에 의한 직무상 비밀’이란 반드시 법령에 의하여 비밀로 규정되었거나 비밀로 분류 명시된 사항에 한하지 않고, 정치·군사·외교·경제·사회적 필요에 따라 비밀로 된 사항은 물론 정부나 공무소 또는 국민이 객관적·일반적인 입장에서 외부에 알려지지 않는 것에 상당한 이익이 있는 사항도 포함하나, 실질적으로 그것을 비밀로서 보호할 가치가 있다고 인정할 수 있는 것이어야 한다고 판시한 바 있음.²⁸⁾

- 또한 제정안은 위원회와 무관한 제3자의 사칭 행위나 유사 명칭 사용을 금지함으로써, 위원회의 법적 권위를 보호하고 부당한 영향력 행사나 혼선을 방지하는 등 행정조사기관으로서의 기능 수행을 제도적으로 뒷받침한다는 점에서 타당한 측면이 있음.
- 유사 입법례로서 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」도 같은 취지의 규정을 두고 있음을 참고할 수 있음.²⁹⁾

28) 대법원 2021. 11. 25. 선고 2021도2486

29) 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제16조(비밀준수의무) 다음 각호의 자는 위원회의 비밀에 해당하는 정보·문서·자료 또는 물건을 다른 사람에게 제공 또는 누설하거나 그 밖에 위원회의 업무수행 외의 목적을 위하여 이용하여서는 아니된다.

-
1. 위원회의 위원 또는 위원이었던 자
 2. 자문위원회의 위원 또는 위원이었던 자
 3. 위원회의 직원 또는 직원이었던 자
 4. 제21조제1항제3호의 규정에 의한 감정인 또는 감정인이었던 자
 5. 제31조의 규정에 따라 위원회 업무를 위임 또는 위탁받거나 공동으로 수행한 관계기관 및 민간단체 또는 그 관계자나 전문가

제17조(자격사칭의 금지) 누구든지 위원회 위원, 자문위원회 위원 또는 위원회 직원의 자격을 사칭하여 그 권한을 행사하여서는 아니된다.

제18조(유사명칭사용의 금지) 위원회가 아닌 자는 친일반민족행위진상규명위원회 또는 이와 유사한 명칭을 사용하지 못한다.

바. 조사의 개시 및 이의신청 등(안 제19조~제21조)

- 제19조(조사의 개시 등) ① 위원회는 친일재산에 해당한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 때에는 의결로써 그 대상재산의 소유관계 및 친일반민족행위자의 재산상태 등에 관하여 필요한 조사를 개시하여야 한다. 이 경우 위원회는 법원에 보전처분을 신청하여야 한다.
- ② 친일재산에 해당한다고 의심할만한 재산에 관하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따른 공개요청이 있는 경우 국가 및 지방자치단체는 위원회에 친일재산 여부에 대한 조사를 의뢰하여야 한다. 이 경우 위원회는 조사를 개시하여 친일재산 여부의 결정을 한 후 그 결과를 국가나 지방자치단체에 통지하여야 한다.
- ③ 국가 및 지방자치단체는 필요하다고 인정할 때는 위원회의 조사결정 때까지 제2항에 따른 정보공개절차를 중지할 수 있다.
- ④ 친일재산에 해당한다고 의심되는 재산에 관하여 소송이 계속 중인 경우 법원은 직권이나 당사자의 신청으로 위원회에 친일재산 여부에 대한 조사를 의뢰할 수 있다. 이 경우 위원회는 조사를 개시하여 친일재산 여부의 결정을 한 후 그 결과를 법원에 통지하여야 한다.
- ⑤ 법원은 필요하다고 인정한 때에는 위원회의 결정이 있을 때까지 제4항에 따른 소송절차를 중지할 수 있다.
- ⑥ 위원회는 제1항에 따라 조사대상자나 대상재산을 선정한 때에는 그 선정사실을 해당 조사대상자, 그 배우자와 직계비속 또는 이해관계인에게 통지하여야 한다.
- ⑦ 위원회는 제6항에 따른 통지를 하는 경우 통지대상자에게 이의신청의 제기 및 그 절차와 기간 그 밖에 필요한 사항을 알려야 한다.
- ⑧ 제7항에 따라 통지를 받은 자는 그 조사대상자 및 대상 재산의 선정에 대하여 이의가 있는 경우 통지를 받은 날부터 60일 이내에 위원회에 서면으로 이의신청을 할 수 있다.
- ⑨ 위원회는 이의신청을 받은 날부터 30일 이내에 이의신청에 대하여 결정을 하고 그 결과를 신청인에게 지체 없이 서면으로 통지하여야 한다.
- ⑩ 제7항에 따른 이의신청의 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제20조(조사의 방법) ① 위원회는 조사를 수행하는 경우 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.
1. 친일재산을 관리·소유하고 있는 자에 대하여 재산상태 및 관련 자료의 제출요구
 2. 친일재산을 관리·소유하고 있는 자의 출석요구 및 진술청취
 3. 관련 국가기관·시설·단체 등에 대한 관련 자료 또는 물건의 제출요구
 4. 감정인의 지정 및 감정의 의뢰
- ② 위원회는 필요하다고 인정할 때에는 위원 또는 소속 직원으로 하여금 제1항 각 호의 조치를 하게 할 수 있다.
- ③ 위원회는 필요하다고 인정할 때에는 위원 또는 소속 직원으로 하여금 친일반민족행위자의 재산상태 등을 규명하기 위하여 필요한 장소에서 관련 자료·물건 또는 시설에 대한 실지조사를 하게 할 수 있다. 이 경우 위원회는 위원 또는 소속 직원으로 하여금 대통령령으로 정하는 바에 따라 지정된 장소에서 친일반민족행위자의 후손 또는 이와 관련된 자의 진술을 청취하게 할 수 있다.
- ④ 제3항에 따라 실지조사를 하는 위원 또는 소속 직원은 실지조사의 대상인 기관·시설·단

체 등이나 그 직원 또는 친일반민족행위자의 후손에 대하여 필요한 자료 또는 물건의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 자료 또는 물건의 제출요구는 조사목적 달성에 필요한 최소한의 범위 안에 그쳐야 하며, 자료 또는 물건의 제출요구를 받은 기관 등이나 그 직원 또는 친일반민족행위자의 후손은 지체 없이 이에 따라야 한다.

⑤ 제3항 및 제4항에 따라 조사를 하는 위원 또는 소속 직원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 한다.

⑥ 제1항제4호에 따라 감정인으로 지정된 자는 허위의 감정을 하여서는 아니 된다.

⑦ 조사의 절차 그 밖에 필요한 사항에 관하여는 대통령령으로 정한다.

제21조(이의신청 등 불복절차) ① 위원회의 실지조사, 자료제출 요구, 진술청취 등에 있어서 친일재산과 직접적인 이해관계가 있는 자는 이의신청을 할 수 있다.

② 제1항에 따른 이의신청은 그 행위가 있는 날부터 60일 이내에 위원회에 서면으로 할 수 있고, 이 경우 위원회는 이의신청을 받은 날부터 30일 이내에 이의신청에 대하여 결정을 하고 그 결과를 신청인에게 지체 없이 서면으로 통지하여야 한다.

③ 제1항에 따른 이의신청 절차에 관하여는 제19조를 준용한다.

*자구 정비 사항 외에는 현행법과 내용이 같음.

○ 안 제19조는 위원회가 친일재산에 해당할 가능성이 있는 재산에 대해 의결을 통해 조사를 개시할 수 있도록 하고, 이 경우 법원에 보전 처분을 신청하도록 규정함.

또한 소송이 진행 중인 재산에 대해서는 법원의 직권 또는 신청에 따라 위원회가 조사를 실시할 수 있도록 하고, 정보공개 청구 시 국가 기관·지방자치단체가 조사 의뢰를 요청할 수 있도록 하며, 조사대상자에게는 선정 사실을 통지하고 이의신청 기회를 부여하도록 함.

안 제20조는 위원회가 조사를 수행함에 있어 재산 관련 자료제출 요구, 출석 및 진술청취, 감정인의 지정·감정 의뢰, 실지조사 등을 할 수 있도록 규정함.

안 제21조는 실지조사나 자료제출 요구 등에 대해 이해관계인이 이의 신청을 할 수 있으며, 위원회는 30일 이내에 이에 대해 결정하고 통지하도록 규정함.

- 제정안의 위 조항들은 위원회가 실질적인 친일재산 조사를 수행하기 위한 절차적 기반을 마련하려는 것으로, 조사 개시 요건을 명시하고 대상자의 이의제기 절차를 마련함으로써 조사권 행사에 있어서의 절차적 정당성과 대상자에 대한 권리 보호를 동시에 확보하려는 취지임.

특히 안 제19조에서 위원회가 조사 개시 시 의결을 요하도록 하고 보전처분³⁰⁾을 법원에 신청하도록 한 점은, 조사라는 강력한 공권력 행사가 일방적으로 이뤄지지 않도록 제도적 안전장치를 두어 조사권의 남용을 방지하고자 한 것으로 보이고,

정보공개청구, 소송 중인 재산에 대한 조사 요청 등 다양한 경로를 통해 조사가 개시될 수 있도록 한 점은 조사 착수의 경로를 다양화하여 실효성과 접근성을 높이려는 것으로서, 그 필요성을 인정할 수 있을 것으로 보임.

참고로 대법원은 2009두6513 판결에서 친일반민족행위자재산조사

30) 보전처분은 재산처분을 막기 위한 조치이지만, 법원의 판단을 요건으로 함으로써 위원회가 단독으로 강제조치를 행사하지 못하도록 하고 있어 공권력 남용을 예방하는 기능도 함.

위원회의 재산조사개시결정은 조사대상자의 권리·의무에 직접 영향을 미치는 독립적인 행정처분이며, 따라서 항고소송의 대상이 된다고 판단하는 것이 타당하다는 취지로 판시한 바 있음.³¹⁾

또한, 안 제21조에서 이의신청 절차를 통해 조사 대상자나 이해관계인의 방어권을 보장하여 절차적 적법성을 확보하려는 것은 위원회의 일방적 판단에 대한 견제 장치로 작동할 수 있다는 점에서 타당한 측면이 있어 보임.

○ 다만 다음과 같은 점에 대해서는 추가적인 검토가 가능할 것으로 보임.

첫째, 안 제20조의 실지조사 및 자료제출 요구 등은 위원회의 조사 권한 중 핵심이나, 조사 대상자의 사생활 또는 재산권과 충돌할 소지가 있으므로, 관련 조치는 조사 목적에 부합하는 최소한의 범위로 한정하고, 수집 자료의 보관·이용·폐기 기준 등도 대통령령에서 명확히 정함으로써 권한 행사에 있어 절차적 정당성을 확보할 필요가 있을 것으로 보임.

31) "친일반민족행위자재산조사위원회의 재산조사개시결정이 있는 경우 조사대상자는 위 위원회의 보전처분 신청을 통하여 재산권행사에 실질적인 제한을 받게 되고, 위 위원회의 자료제출요구나 출석요구 등의 조사행위에 응하여야 하는 법적 의무를 부담하게 되는 점, '친일반민족행위자재산의 국가귀속'에 관한 특별법'에서 인정된 재산조사결정에 대한 이의신청절차만으로는 조사대상자에 대한 권리구제 방법으로 충분치 아니한 점, 조사대상자로 하여금 개개의 과태료 처분에 대하여 불복하거나 조사 종료 후의 국가귀속결정에 대하여만 다룰 수 있도록 하는 것보다는 그에 앞서 재산조사개시결정에 대하여 다룸으로써 분쟁을 조기에 근본적으로 해결할 수 있는 점 등을 종합하면, 친일반민족행위자재산조사위원회의 재산조사개시결정은 조사대상자의 권리·의무에 직접 영향을 미치는 독립한 행정처분으로서 항고소송의 대상이 된다고 봄이 상당하다."
-대법원 2009. 10. 15. 선고 2009두6513 판결

둘째, 안 제20조제1항제2호의 출석요구에 있어 통지 방식이나 절차에 대한 구체적 기준이 마련되어 있지 않을 경우, 대상자의 방어권을 침해하거나 절차적 정당성에 대한 분쟁이 발생할 우려가 있으므로, 통지의 방식, 사전 통지 기한, 재통지 여부 등 절차적 요건에 대한 기준을 대통령령에 명확히 규정할 필요가 있으며, 이러한 측면에서 안 제20조제7항의 위임 내용 역시 보다 구체화 하는 방안을 검토할 수 있을 것으로 보임.

셋째, 안 제21조의 이의신청 제도는 이해관계인의 권익 보호를 위한 중요한 장치이나, 이의신청을 받은 후 ‘30일 이내에 결정’이라는 규정 외에는 신청 이후의 판단 기준, 결과 통지 방법, 미이행 시 후속 절차 등에 대한 규정이 다소 부족한 측면이 있어 보임.

특히 이의신청 결과에 대한 불복 절차로서 행정심판이나 행정소송으로의 연계 가능성 및 그 요건이 불분명하므로, 향후 대통령령에서 이의신청 절차와 공식적인 불복절차 간의 연계 구조를 명확히 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

사. 조사 결과 통지 및 국가귀속 결정 등(안 제22조~제24조)

제22조(조사대상자의 불출석) 위원회는 제20조제1항제2호에 따른 출석요구를 받은 자가 정당한 사유 없이 출석요구에 따르지 아니하는 때에는 해당인이 출석하지 아니한 상태에서 조사를 진행할 수 있다.

제23조(결정 등의 통지) ① 위원회는 친일재산이라는 이유로 이를 국가에 귀속시키는 결정을 제7조에 따라 의결한 경우에는 그 대상 재산을 관리·소유하고 있는 자에게 이를 통지하여야 한다.

② 제1항에 따른 의결에 대하여 이의가 있는 자는 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다.

제24조(공무원 등의 파견) ① 위원장은 위원회의 업무수행을 위하여 특히 필요하다고 인정하는 경우에는 국가기관·지방자치단체에 대하여 소속 공무원의 파견 및 이에 필요한 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 파견요청을 받은 국가기관 또는 지방자치단체의 장은 업무수행에 중대한 지장이 없는 한 이에 따라야 한다.

② 제1항에 따라 위원회에 파견된 공무원은 그 소속 국가기관 또는 지방자치단체로부터 독립하여 위원회의 업무를 수행한다.

③ 제1항에 따라 공무원을 파견한 국가기관 또는 지방자치단체의 장은 위원회에 파견된 자에 대하여 인사상 불리한 조치를 하여서는 아니 된다.

*자구 정비 사항 외에는 현행법과 내용이 같음.

- 안 제22조는 위원회의 출석 요구를 받은 조사대상자가 정당한 사유 없이 불응한 경우에도 조사를 계속 진행할 수 있도록 규정함.

안 제23조는 위원회가 친일재산이라고 판단하여 국가귀속 결정을 내린 경우 그 재산의 소유자 또는 관리인에게 그 사실을 통지해야 함을 명시하고, 해당 결정에 불복하는 경우에는 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있도록 규정함.

안 제24조는 위원회의 원활한 업무 수행을 위해 국가기관 또는 지방자치단체에 소속 공무원의 파견과 지원을 요청할 수 있도록 하며, 파견된 공무원은 소속 기관으로부터 독립되어 위원회의 업무를 수행

하도록 규정하는 한편, 파견에 따른 인사상 불이익 금지 규정을 둬.

- 제정안은 조사를 고의적으로 지연·방해하려는 조사대상자의 비협조적 행태에 대해 위원회의 조사를 보호하고 실효적으로 진행할 수 있도록 하기 위한 것으로, 조사 결과에 따른 결정의 적시 통지와 불복 절차 보장을 통해 국민의 권익을 보호하고, 행정결정에 대한 정당한 통제수단을 마련하려는 취지로 보임.

또한, 공무원 파견 및 인사 독립성 보장은 위원회의 인적 자원을 안정적으로 확보하고, 외부 개입 없이 조사 업무를 수행할 수 있도록 뒷받침하는 제도적 장치를 마련하고자 한 것임.

- 안 제22조와 같이 출석요구 불응 시 조사를 계속할 수 있도록 한 조항은, 비협조적 태도에 따른 업무 지연을 방지하고 위원회의 조사 권한이 실질적으로 작동할 수 있게 한다는 점에서 긍정적인임.

또한, 안 제23조의 국가귀속 결정 통지 및 불복절차 안내는 위원회의 결정에 대한 절차적 투명성과 대상자의 권리 보장 측면에서 타당하고, 안 제24조의 공무원 파견 요청 및 인사상 불이익 금지 조항은 실질적인 행정 지원을 가능하게 하면서도 위원회의 독립성과 내부 보호 장치를 제도화하려는 것으로서 그 필요성을 인정할 수 있음.

- 한편, 친일재산확인결정이 친일반민족행위자 재산의 국가귀속에

관한 특별법에 요건·절차·불복방법 등이 규정되어 있지 않아 법률유보원칙에 반하는 처분인지의 여부에 대해 서울고등법원은 법률유보원칙에 위배되지 않는다고 판시한바 있음.³²⁾

32) 친일재산의 국가귀속결정과 친일재산확인결정은 모두 친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법(이하 ‘특별법’이라 한다) 제19조 에 규정된 조사개시 대상재산이 특별법 제2조 제2호 에 규정된 친일재산에 해당된다는 사실을 확인하는 준법률행위적 행정행위라는 점에서 같고, 친일재산의 국가귀속이라는 효과는 위원회의 결정에 따라 생기는 것이 아니라 특별법 제3조 제1항 본문에 따라서 생기는 것이다.

다만 친일재산이 선의 또는 정당한 대가를 지급한 제3자에게 양도된 경우 친일재산이 취득·증여 등 원인행위시로 소급하여 국가에 귀속됨에 따라 친일재산의 처분권 역시 소급적으로 상실되었기 때문에 국가는 친일재산의 처분으로 얻은 이득을 친일재산 대신 환수하는 것뿐이므로, 친일재산확인결정 역시 특별법 제5조 제1항 및 제23조 제1항 에 근거한 것으로서, 친일재산 국가귀속결정과 동일한 요건, 절차에 따라 발령되고, 동일한 방법으로 불복할 수 있다고 보는 것이 옳으므로 법률유보원칙에 위배되지 않는다.

-서울고법 2014. 1. 8. 선고 2011누503 판결

아. 국가귀속 재산의 활용 및 포상금 지급(안 제25조~제26조)

제25조(국가귀속재산의 사용) 이 법에 따라 국가에 귀속되는 친일재산은 「독립유공자예우에 관한 법률」 제30조에 따른 용도에 우선적으로 사용하도록 하여야 한다.

제26조(포상금의 지급) ① 위원회는 친일재산을 발견하여 신고한 자나 친일재산의 조사 및 친일재산 여부의 결정에 관하여 중요한 자료나 정보를 제공한 자에게 예산의 범위에서 포상금을 지급할 수 있다.

② 포상금 지급의 구체적 기준 및 절차와 그 밖의 필요한 사항에 관하여는 대통령령으로 정한다.

*안 제26조는 현행법에는 없는 신설된 조항임.

- 안 제25조는 국가에 귀속된 친일재산은 「독립유공자예우에 관한 법률」 제30조에 따른 용도에 우선 사용되어야 함을 규정함.

안 제26조는 친일재산을 신고하거나 그 여부 판단에 중요한 자료나 정보를 제공한 자에게 포상금을 지급할 수 있도록 하고, 그 구체적인 기준과 절차를 대통령령으로 정하도록 함.

- 안 제25조는 국가에 귀속된 재산이 단순한 국유화에 그치지 않고, 역사적 정의 구현이라는 입법 목적에 맞게 사용되도록 방향을 명확히 하기 위한 것이고, 안 제26조는 포상금 지급 제도를 통해 시민의 자발적 참여와 제보를 유도하여 실효적인 친일재산의 발굴 및 국가귀속을 촉진하기 위한 수단으로 마련한 것으로 보임.
- 안 제25조는 귀속 재산의 활용 방식을 법률상 명확히 하여 입법 목적과 정책 실행의 일관성을 확보하고자 한 점에서 바람직하며, 특히 독립유공자 지원에 우선적으로 사용되도록 명시한 점은 상징

성과 실질적 보상을 아우른 조치로서 평가할 수 있다고 판단됨.

또한 안 제26조는 시민의 적극적인 참여를 유도하여 조사 기능의 실효성 제고에 실질적으로 기여할 수 있을 것으로 기대된다는 점에서 그 타당성을 인정할 수 있을 것으로 보임.

○ 다만 다음과 같은 점에 대해서는 추가적인 검토가 가능할 것으로 보임.

첫째, 안 제25조에서 「독립유공자예우에 관한 법률」 제30조³³⁾의 용도'라고 규정하고 있으나, 해당 조항은 포괄적·정책적 규정으로서 구체적 집행 방식이 모호할 수 있음.

예를 들어 귀속 재산이 부동산 형태로 존재할 경우, 해당 재산이 우선 사용되는 방식이 불명확해질 수 있으므로,³⁴⁾ 사용 절차와 방식에 대한 별도의 집행 기준을 마련할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 안 제26조에서 포상금의 구체적인 지급 기준은 대통령령으로 위임하고 있기는 하나, 포상금 지급의 형평성·투명성 문제를 사전에

33) 「독립유공자예우에 관한 법률」 제30조(기금의 용도) 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용한다.

1. 독립유공자와 그 유족 또는 가족의 예우 및 생활 안정을 위한 지원금의 지급
2. 독립운동 관련 기념사업, 독립운동가 및 독립운동 사료 발굴 사업
3. 민족정기 선양을 위한 교육·연구 및 이에 부수(附隨)된 사업
4. 기금 조성 경비 및 기금 운용상 필요한 부수 경비
5. 그 밖에 심의회에서 독립유공자의 공훈 선양 등을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

34) 예를 들어 부동산의 경우, 국유재산법령에 따라 매각, 임대, 기부채납 등의 방식이 가능하므로, 독립유공자 지원 기금 조성 목적에 부합하도록 매각 또는 임대 방식, 우선 사용기관 지정 방식 등에 대한 구체적 기준을 별도로 마련할 필요가 있다는 것임.

방지하기 위해서는 포상금의 최고·최저 지급액, 기여도 평가 기준, 중복 제보 시 처리 방식 등 보다 구체적인 지급 기준을 대통령령 또는 위원회 내규로 명확히 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

또한, 포상금 제도는 그 특성상 허위·과장 제보의 남용, 또는 과도한 제보 경쟁을 유발할 우려도 있으므로, 무분별한 신고를 방지하기 위한 사전 심사 절차나 사후 책임 조항 등을 마련하여 제도의 안정성과 신뢰도를 제고하는 방안도 강구할 필요가 있을 것으로 보임.

자. 벌칙 및 과태료(안 제27조~제30조)

제27조(벌칙 적용에서 공무원 의제) 공무원이 아닌 위원회의 위원 또는 직원은 형법 그 밖의 법률에 의한 벌칙의 적용을 적용할 때에는 공무원으로 본다.

제28조(벌칙) ① 조사업무를 수행하는 위원이나 위원회 소속 직원 또는 위원회의 조사에 참여하는 참고인을 폭행 또는 협박하는 등의 방법으로 위원회의 업무수행을 방해한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 제20조제6항을 위반하여 허위 감정을 한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제16조를 위반하여 비밀에 해당하는 정보 등을 제공 또는 누설하거나 다른 목적을 위하여 이용한 자

2. 제17조를 위반하여 자격을 사칭하여 그 권한을 행사한 자

3. 제18조를 위반하여 유사한 명칭을 사용한 자

제29조(과태료) 정당한 사유 없이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1천만원 이하의 과태료에 처한다.

1. 제20조제1항제1호에 따른 재산상태 및 관련 자료의 제출요구에 따르지 아니하거나 거짓 자료를 제출한 자

2. 제20조제1항제2호에 따른 출석요구에 따르지 아니하거나 진술을 하지 아니하는 자

3. 제20조제1항제3호에 따른 자료 또는 물건의 제출요구에 따르지 아니하거나 거짓으로 자료 또는 물건을 제출한 자

제30조(과태료 부과권자 및 불복절차) ① 제29조에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원장이 부과·징수한다.

② 위원장은 제1항에 따라 과태료를 부과하고자 할 때에는 10일 이상의 기간을 정하여 과태료 처분 대상자에게 구술 또는 서면에 의한 의견진술의 기회를 주어야 한다. 이 경우 지정된 기일까지 의견진술이 없는 때에는 의견이 없는 것으로 본다.

③ 제1항에 따른 과태료 처분에 불복하는 자는 그 처분을 고지 받은 날부터 30일 이내에 위원장에게 이의를 제기할 수 있다.

④ 제1항에 따른 과태료 처분을 받은 자가 제3항에 따라 이의를 제기한 때에는 위원장은 지체 없이 관할 법원에 그 사실을 통보하여야 하며, 그 통보를 받은 관할 법원은 「비송사건절차법」에 의한 과태료의 재판을 한다.

⑤ 제3항에 따른 기간 이내에 이의를 제기하지 아니하고 과태료를 납부하지 아니한 때에는 국세체납처분의 예에 의하여 이를 징수한다.

⑥ 위원장은 과태료의 금액을 정함에 있어 해당 위반행위의 동기와 그 결과를 참작하여야 한다.

*자구 정비 사항 외에는 현행법과 내용이 같음.

○ 제정안은 위원회가 공적 권한을 행사하는 국가기관에 준하는 조직이라는 점을 고려하여, 위원과 직원의 공무원 의제, 벌칙 및 과태료 부과 등을 통해 위원회의 권위와 기능 수행의 실효성을 뒷받침하는 한편, 위반행위에 대한 사전적 예방 효과와 사후적 제재 수단을 마련하여 법 집행의 엄정성과 신뢰성을 확보하려는 취지임.

○ 안 제27조는 위원회 위원 또는 직원이 공무원 신분이 아닌 경우에도 「형법」 등 법률에 의한 벌칙 적용에 있어서는 공무원으로 본다고 규정함.

제27조의 공무원 의제 규정은 위원회의 위원과 직원이 실질적으로 공적인 권한을 행사하는 점을 고려할 때, 부정청탁·금품수수 등 형법상 공무원 범죄 적용의 실효성을 확보하고자 한 것으로 보임.

○ 한편, 제정안의 벌칙 및 과태료 조항은 유사 법률인 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」과 비교할 때 전체적인 처벌 수준은 낮아진 반면, 제정안에만 포함된 새로운 행위 유형도 일부 존재함.

<벌칙 및 과태료 비교표>

행 위	제정 법률안	「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」
조사 업무 방해 (폭행·협박 등)	3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금	-

행 위	제정법률안	「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」
허위 감정	2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금	10년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금
비밀 누설	1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금	3년 이하 징역 또는 1천500만원 이하 벌금
자격 사칭	1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금	3년 이하 징역 또는 1천500만원 이하 벌금
유사 명칭 사용	1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금	1천만원 이하 과태료
허위 진술, 자료·물건 제출 거부 등	1천만원 이하 과태료	10년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금
출석 요구 불응· 진술 거부	1천만원 이하 과태료	-
실지조사 거부 등		1천만원 이하 과태료
동행명령 불응		1천만원 이하 과태료
업무 방해· 진술 방해		1천만원 이하 과태료
업무 강요		1천만원 이하 과태료
정보제공자 불이익		1천만원 이하 과태료

예컨대 허위 감정에 대한 처벌은 제정안이 2년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하 벌금으로 완화되었고, 자격 사칭이나 비밀 누설 등에 대해서도 법정형이 하향 조정된 반면, 조사 업무 방해 행위를 별도로 규정하거나, 출석 요구 불응 및 진술 거부에 대해 과태료를 부과하는 등 절차상 조사 거부 행위에 대한 제재는 오히려 강화된 측면도 있음.

또한, 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」이 유사 명칭 사용에 대해 과태료를 부과한 데 반해, 제정안은 이를 징역형 및 벌금형의 처벌 대상으로 상향하여 규정하기도 하는 등 전반적으로 법정형이 다소 불균형한 측면도 있어 보이므로, 양 법률간의 벌칙 및 과태료 수준의 합리성 및 균형성에 대해 추가적인 논의가 가능할 것으로 보임.

차. 부칙

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(다른 법령과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법령에서 종전의 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」의 규정을 인용한 경우 이 법 가운데 그에 해당하는 규정이 있는 때에는 종전의 규정을 갈음하여 이 법의 해당 규정을 인용한 것으로 본다.

- 부칙 제1조는 이 법을 공포한 날부터 시행하도록 규정하고 있고, 부칙 제2조는 종전 「친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법」의 조항을 인용한 다른 법령이 있을 경우, 이 법의 해당 규정으로 갈음하여 적용된 것으로 간주하도록 규정함.
- 제정안은 기존 특별법의 기본 구조와 입법취지를 계승하면서도 포상금 지급 제도 신설 등 새로운 제도적 장치를 추가하여 전면 재제정의 방식으로 입법을 추진하는 것임.

앞서 검토한 바와 같이, 2010년 위원회의 해산 이후 사실상 법률의 기능이 중단된 상태에서 장기간 별도의 입법 정비가 없었던 점을 고려할 때, 단순 개정보다는 법률 폐지와 재제정을 통한 체계 정비가 보다 적절한 것으로 평가될 수 있을 것으로 보임.

특히, 부칙 제2조와 같이 종전 법령의 인용 조항에 대한 경과 규정을 명확히 둬으로써, 해석상의 혼란을 방지하고 법적 안정성을 도모

하려는 점은 바람직한 입법 조치로 볼 수 있음.

- 한편, 현행법 부칙 제2조³⁵⁾는 위원회가 ‘중전 법’에 따라 친일반민족 행위자로 결정한 경우에는 ‘개정규정에 따라 결정한 것으로 간주’하되, 확정판결에 따라 개정 법률의 적용 대상이 아닌 것으로 확정된 경우에는 그러하지 아니하도록 규정하고 있는 반면, 제정안은 그와 같은 단서 규정은 두고 있지 않은데, 해당 규정 도입 필요성에 대해서도 추가적으로 검토할 필요가 있어 보임.

이는 중전 법에 따른 결정이 확정판결에 의해 개정 규정의 적용대상이 아닌 것으로 판단된 경우에는 간주 규정을 적용하지 않도록 함으로써, 확정판결의 기속력과 법적 안정성을 보장하려는 것임.

대법원은 확정판결로 국가귀속결정이 취소된 재산의 경우에는 국가가 신법을 근거로 다시 민사소송을 제기할 수 없다고 판단함으로써, 부칙 제2조 단서가 단순한 해석 규정이 아닌 실질적인 적용 제한 조항임을 분명히 한 바 있음.³⁶⁾

이러한 취지를 고려할 때, 제정안에도 과거 결정에 대한 효력 인정

35) 친일반민족행위자 재산의 국가귀속에 관한 특별법 부칙(2011. 5. 19. 법률 제10646호) 제2조(친일반민족행위자에 관한 적용례) 위원회가 중전의 제2조제1호에 따라 친일반민족행위자로 결정한 경우에는 제2조제1호의 개정규정에 따라 결정한 것으로 본다. 다만, 확정판결에 따라 이 법의 적용대상이 아닌 것으로 확정된 경우에는 그러하지 아니하다.

36) 대법원 2019. 12. 19. 선고 2019다255416 전원합의체 판결

“확정판결이 존재하는 경우에는 그 판결에 따라 이미 구법의 적용대상이 아님이 확인된 재산에 대해 신법의 적용을 의제할 수 없으며, 국가가 이를 다시 소유권 이전청구 등의 민사소송으로 다투는 것도 허용되지 않음.”

여부 및 그 한계를 명확히 하기 위해 유사한 단서 조항을 부칙에 포함할 필요가 있을 것으로 보임.

특히 기존 위원회의 결정이 향후 신설되는 위원회의 판단에 영향을 미치거나 동일 쟁점에 대한 이중 판단·이중 소송의 위험이 있는 경우, 해당 규정은 해석상 혼선을 방지하고 법적 안정성을 도모하는 기능을 할 수 있을 것으로 보임.

- 또한, 새로운 법률의 제정에 따라 과거 법률에 근거해 진행 중이거나 종료되지 않은 미해결 소송, 국가귀속 절차 등 후속 업무의 처리 방식에 대한 정비가 필요할 것으로 보이는데, 구체적으로는 신·구 법률 간 경계에 있는 사안에 대해 추가적인 경과규정을 두어 법적 연계를 명확히 하는 한편, 향후 불필요한 분쟁이나 해석상의 혼선을 방지하기 위해 적극적인 후속 조치도 병행되어야 할 것으로 보임.

문 의 처
02) 6788-5060