



제432회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

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

〈 정신적 손해에 대한 보상금 산정기준 마련 〉
■ 박균택의원 대표발의(의안번호 제2215687호)

2026. 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	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 박균택의원 등 19인
2. 제 안 일 : 2025. 12. 29.
3. 회 부 일 : 2025. 12. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

2021년 헌법재판소는 舊 ‘광주민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률’ (現 「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」)의 ‘재판상 화해’ 조항에 대한 위헌 결정(2019헌가17)을 내림으로써 5·18 민주화운동 관련자가 정신적 손해에 대해 추가로 배상을 청구할 수 있는 길을 열어놓은 바 있음.

그러나 위자료의 산정을 각 법원의 재량에 맡김에 따라, 서울중앙지방법원과 광주지방법원 등 법원 간의 위자료 지급 판결 액수가 동일한 피해임에도 적게는 2배, 많게는 4배까지 차이가 나는 불합리한 결과가 발생하게 되었음.

이에 정신적 손해에 대한 보상금 산정기준을 마련하여, 관련자가 법원의 판결로 형평성에 어긋나게 위자료를 받았더라도 국가로부터 적정한 추가 보상을 받을 수 있도록 함으로써 침해된 권리를 회복시키려는 것임(안 제5조의2 및 별표 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 정신적 손해에 대한 보상금 산정기준을 이 법에 규정하여 동일한 유형의 피해에 대해 동일한 보상금을 지급받을 수 있도록 하고, 이미 법원의 판결에 의해 위자료를 지급받은 후에도 필요한 경우 적절한 추가 보상을 받을 수 있도록 하려는 것임.

현 행	개 정 안
<신 설>	제5조의2(정신적 손해에 대한 보상금) <u>① 정신적 손해를 입은 관련자 본인에게는 별표에서 정한 보상금을 지급한다. 각 항목별 보상금은 합산하되 그 합산액이 별표의 사망에 따른 보상금을 넘지 아니하도록 한다.</u> <u>② 정신적 손해와 관련하여 이미 배상 판결을 받거나 형사보상금을 받은 경우에는 제1항의 보상금에서 판결 원금과 형사보상금을 공제한다.</u>

현행법은 5·18민주화운동 관련자 또는 그 유족이 이 법에 따른 보상금등의 지급 결정에 동의한 경우 그 피해에 대하여 「민사소송법」에 따른 재판상 화해가 성립된 것으로 보나, 정신적 피해에 대하여는 그러하지 아니하다는 단서를 규정하고 있음.¹⁾

1) 법 제16조(다른 법률에 따른 보상 등과의 관계 등) ③ 이 법에 따른 보상금등의 지급 결정은 신청인이 동의한 경우에는 5·18민주화운동과 관련하여 입은 피해에 대하여 「민사소송법」에 따른 재판상 화해가 성립된 것으로 본다. 다만, 5·18민주화운동과 관련하여 입은 피해 중 정신적 피해에 대하여는 그러하지 아니하다.<개정 2022.12.27.>

이와 같은 단서 규정은 법에 정신적 손해배상에 대한 항목이 없어야 하는 것에 대한 적절한 배상이 이루어지지 않은 상황에서 보상금 등 지급결정에 동의하였다는 사정만으로 재판상 화해의 성립을 간주하는 것은 국가배상청구권에 대한 과도한 제한이라는 2021년 헌법재판소의 위헌 결정(2019헌가17) 취지에 따라 2022년 12월 법 개정을 통해 도입된 것으로, 이를 통해 정신적 손해에 대한 추가적인 국가배상 청구가 가능해졌음.

《 헌법재판소 결정요지(2021.5.27., 2019헌가17[위헌]) 》

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, 5·18민주화운동과 관련하여 사망하거나 행방불명된 자 및 상이를 입은 자 또는 그 유족이 적극적·소극적 손해의 배상에 상응하는 보상금 등 지급결정에 동의하였다는 사정만으로 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.

불법행위로 입은 정신적 고통에 대한 위자료는 사실심 법원이 여러 사정을 참작하여 그 금액을 정할 수 있으나,²⁾ 동일한 피해임에도 불구하고 법원에 따라 위자료 지급 액수가 최대 4배까지 차이가 나는 불합리한 결과가 발생하는 경우가 있어 통일적 기준 마련이 필요하다는 지적이 제기되고 있음.³⁾

이는 위자료 산정에 대한 명확한 기준이 존재하지 않는 상황에서 지급액수의 결정을 법원의 재량에만 맡긴 결과로 보이는데, 법원에 따라 동일한 피해에 대한 위자료 금액이 달라지는 경우 상대적으로 위자료를 적게 지급받은 피해자 및 유족들의 반발 등 문제가 발생할 수 있을 것으로 보임.

이에 개정안은 정신적 손해에 대한 보상금 산정기준을 이 법에 규정하여 동일한 유형의 피해에 대해 동일한 보상금을 지급받을 수 있도록 하고, 이미 법원의 판결에 의해 위자료를 지급받은 후에도 필요한 경우 적절한 추가 보상을 받을 수 있도록 하려는 것임.

2) 대법원은 불법행위로 입은 정신적 고통에 대한 위자료액수에 관하여는 사실심 법원이 여러 사정을 참작하여 그 직권에 속하는 재량에 의하여 이를 확정할 수 있고, 피해자의 연령, 직업, 사회적 지위, 재산 및 생활상태, 피해로 입은 고통의 정도, 피해자의 과실 정도 등 피해자 측의 사정에 가해자의 고의, 과실의 정도, 가해행위의 동기, 원인 가해자의 재산상태, 사회적 지위, 연령, 사고 후의 가해자의 태도 등 가해자 측의 사정까지 함께 참작하는 것이 손해의 공평 부담이라는 손해배상의 원칙에 부합한다고 판시한바 있음. 대법원 2009.12.24. 선고 2007다77149 판결.

3) “5·18 정신적 손해소송은 원고들의 신청에 따라 각 법원별로 이뤄지고 있는데, 유사 사건에 대해서도 서울중앙지법은 약 9000만 원을 위자료로 지급하는 데 반해 광주지법은 2400만 원을 위자료로 책정하는 등 법원별로 2~4배의 위자료 액수 산정 차이가 벌어졌기 때문이다.” 뉴스1, “5·18 손배 위자료 형평성 논란 끝?...인용금 변경 향소심 판단 잇따라”, 2024.10.20.

《 정신적 손해에 대한 보상금 산정기준(안 제5조의2 관련 별표) 》

피해 내용		보상금
가. 사망 등	사망	400,000,000원
	행방불명	350,000,000원
나. 신체장해	1급: 노동능력상실률 100%	315,000,000원
	2급: 노동능력상실률 100%	315,000,000원
	3급: 노동능력상실률 100%	315,000,000원
	4급: 노동능력상실률 90%	285,000,000원
	5급: 노동능력상실률 80%	255,000,000원
	6급: 노동능력상실률 70%	225,000,000원
	7급: 노동능력상실률 60%	195,000,000원
	8급: 노동능력상실률 50%	165,000,000원
	9급: 노동능력상실률 40%	135,000,000원
	10급: 노동능력상실률 30%	105,000,000원
	11급: 노동능력상실률 20%	75,000,000원
	12급: 노동능력상실률 15%	60,000,000원
	13급: 노동능력상실률 10%	45,000,000원
	14급: 노동능력상실률 5%	30,000,000원
	기타 등급	10,000,000원
다. 질병 등	5·18민주화운동과 관련하여 대통령령으로 정하는 질병을 앓거나 그 후유증으로 사망한 경우	300,000,000원
라. 성폭력피해	200,000,000원	
마. 구금	기본 10,000,000원에 구금일당 300,000원을 곱한 금액을 합산	
바. 수배	기본 5,000,000원에 수배일당 100,000원을 곱한 금액을 합산	
사. 유죄판결	유죄판결	30,000,000원
	공소기각판결, 면소판결	15,000,000원
아. 해고 등	해고	30,000,000원
	정직 이하	15,000,000원
자. 학사징계	제적, 정학	30,000,000원
	근신	15,000,000원

이를 통해 정신적 피해에 대한 위자료 지급의 형평성이 제고될 수 있고, 침해된 권리에 대한 온전한 보상이 가능해질 것으로 기대된다는 점에서 개정안의 취지는 타당한 측면이 있음.

이와 관련하여 1심에서 인용된 위자료 금액이 과소하다며 인정 위자료를 일부 상향한 항소심 판례도 있는바,⁴⁾ 이는 위자료 지급이 불평등하게 이루어지고 있다는 문제의식 하에 재판부 간 협의가 이루어진 결과로 보이므로, 이를 법률을 통해 규정할 경우 피해자들의 위자료를 지급받을 권리가 보다 안정적으로 보장될 수 있을 것으로 보임.

또한 이를 정신적 손해에 대한 보상금으로 법령에 규정함으로써 피해자 및 유족들이 개별적인 국가배상청구가 아닌 5·18민주화운동관련자보상심의위원회의 결정에 따라 일괄적인 배·보상을 받을 수 있게 된다는 점도 긍정적으로 평가할 수 있을 것임.⁵⁾

다만, 이 법에 정신적 피해에 대한 보상금이 포함될 경우, 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」에 따른 보상금액

4) “광주고법 제1민사부(재판장 이의영)는 5·18 유족 등 19명이 정부를 상대로 제기한 ‘손해배상 소송’ 항소심에 대해 최종 인용금액을 변경했다고 20일 밝혔다.... 광주고법 제1민사부는 앞선 판결을 포함해 10건의 5·18 손배소송 항소심 선고공판을 17일 진행했고 손해배상이 인정된 피해자들에 대해선 “1심 인용금이 너무 과소하다”며 인정 위자료를 일부 상향했다. 일부 원고는 1심 인용금액보다 2배가 높은 위자료를 인정받기도 했다.” 뉴스1, 앞의 기사.

5) 또한 개정안에 따를 경우 2021년 헌법재판소 위헌결정 이후 3년이 도과하여 국가배상청구권의 소멸시효가 완성된 피해자도 보상금을 청구할 수 있게 되어 피해자 구제의 폭을 넓힐 수 있을 것으로 보이나, 「민법」 제766조에 규정된 소멸시효 제도는 법률관계의 조속한 확정을 통해 법적 안정성을 제고하기 위한 핵심적인 장치인바, 개정안이 이미 완성된 소멸시효의 효력을 소급하여 상실시키는 효과를 가져오는 경우 이것이 법적 안정성의 가치와 충돌할 수도 있다는 점을 고려하여 논의할 필요가 있을 것임.

과의 차이 발생으로 인한 형평성 문제가 제기될 수 있고,⁶⁾ 유사하게 정신적 손해에 대한 개별적인 국가배상청구가 이루어지고 있는 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」과 「부마민주항쟁 관련자의 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」에 대하여도 같은 내용의 문제제기가 가능하다는 점을 고려하여 검토할 필요가 있다고 보임.

또한 법 개정에 따라 정신적 피해에 대한 보상금을 지급하기 위해 보상금 신청접수가 필요하므로, 접수기간을 규정한 법 제8조제2항의 개정이 이루어져야 하고,⁷⁾ 정신적 피해에 대한 보상금 지급 시 이에 대하여도 재판상 화해의 효력을 부여하는 방향으로 법 제16조제3항을 개정할 필요가 있다는 점도 고려할 필요가 있을 것임.⁸⁾

한편, 행정안전부의 내부 추계에 따르면 정신적 피해에 대한 보상금 지급 시 추가 재정 소요는 4,934억원 수준이 될 것으로 보이며,⁹⁾¹⁰⁾ 추후

6) 대표적으로 제주4·3사건 사망자의 경우 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」에 의한 사망보상금 9,000만원이 지급되는 반면, 개정안에 따른 경우 사망에 따른 정신적 피해에 대한 보상금만 4억원이 지급되어 보상금액 간 격차가 발생하게 됨.

7) **법 제8조(보상금등의 지급 신청)** ① 관련자 또는 그 유족으로서 이 법에 따른 보상금·의료지원금·생활지원금(이하 "보상금등"이라 한다)을 지급 받으려는 사람은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관계 증명서류를 첨부하여 서면으로 보상심의위원회에 보상금등의 지급을 신청하여야 한다.

② 제1항에 따른 보상금등의 지급 신청은 2023년 7월 1일부터 2023년 12월 31일까지 하여야 한다.

8) 이 경우 “다만, 5·18민주화운동과 관련하여 입은 피해 중 정신적 피해에 대하여는 그러하지 아니하다”라고 규정한 단서조항을 삭제하는 방식 등이 논의될 수 있을 것임.

9) 보다 구체적으로 행정안전부는 현재까지 접수된 피해자를 대상으로 사망 및 행방불명자 240명에 대해 918억원, 신체장해자 3,895명에 대해 2,283억원, 질병 등 112명에 대해 336억원, 성폭력피해자 21명에 대해 42억원, 구금자 2,455명에 대해 1,085억원, 수배자 170명에 대해 20억원, 유죄판결을 받은자 등 173명에 대해 49억원, 해고자 199명에 대해 60억원, 학사징계자 476명에 대해 143억원이 소요될 것으로 보았음.

10) 이미 배상 판결을 받거나 형사보상금을 받은 경우 해당 금액이 공제되어 실제 예산소요액의 감소요인이 될 수 있으나, 보상접수 재개에 따라 신규 피해자의 신청이 발생하는 경우 이는 예산소요액 증가요인으로 작용할 수 있음.

「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」과 「부마민주항쟁 관련자의 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」도 동일한 내용으로 개정될 경우 각각 6,797억원, 121억원이 추가로 소요될 것으로 예상된다는 점을 참고할 필요가 있음.

개정안과 관련하여 행정안전부는 피해자별 공평한 위자료 지급을 통해 불균형 문제를 해소할 수 있고, 법률에 따라 일괄적인 배·보상이 이루어질 수 있어 법률관계의 조속한 확정이 가능해지며, 결과적으로 이 법에 따른 보상의 완결성이 증대될 수 있다는 점에서 긍정적이나,

법 개정 시 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」과 보상액 수준에 격차가 발생하여 형평성 문제가 발생할 수 있다는 점, 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」, 「부마민주항쟁 관련자의 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」도 정신적 손해에 대한 개별적인 국가배상청구가 지속되고 있어 법 개정시 함께 고려가 필요하다는 점, 정신적 피해에 대한 보상금의 신청접수를 위한 법 제8조 제2항(접수기간)과 보상금 지급 시 재판상 화해효력 부여를 위한 법 제16조제3항(다른 법률에 따른 보상 등과의 관계 등)의 개정이 필요하다는 점, 정신적 피해에 대한 보상금 지급을 위해 약 4,934억원의 추가 재정이 소요될 것으로 예상된다는 점 등을 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5343