진실·화해를 위한 과거사정리 기본법 일부개정법률안
심 사 보 고 서

2025. 12. .

행정안전위원회

1. 심사경과

가. 제안일자 및 제안자: 2024년 12월 16일, 임미애의원 등 10인

나. 회부일자: 2024년 12월 17일

다. 상정 및 의결일자:

제422회 국회(임시회)

제1차 행정안전위원회(2025.02.18.) 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

(임미애 의원)

진실・화해를위한과거사정리위원회(이하 “진실화해위원회”라 함)는 「진실・화해를 위한 과거사정리 기본법」에 따라 한국 근현대사에서 발생한 국가폭력 사건을 조사하고 있음.

현행법은 한국전쟁 전후 민간인 희생과 권위주의 시기 인권침해 사건 등을 주요 조사 대상으로 규정하고 있지만 여성, 남성, 아동 등에 가해진 국가권력에 의한 젠더폭력 피해에 관한 규정이 없어 관련 조사가 체계적으로 이뤄지기 어려운 실정임.

반면 「5・18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」에는 성폭력 사건에 대한 진상조사가 포함되어 있어 과거사 진상규명 관련법 간의 형평성을 고려할 필요가 있음.

특히 2020년 12월에 출범한 제2기 진실화해위원회는 2025년 5월로 예정된 조사 기간 종료를 앞두고 있어 활동 기간이 얼마 남지 않은 상황임.

이에 진실규명의 범위에 젠더폭력을 명시적으로 포함하고, 젠더폭력 사건의 진상규명과 조사를 위한 전담기구를 설치하며, 젠더폭력 피해자 지원에 관한 규정을 마련하여 기존에 배제되어 있던 젠더폭력 사

건의 진실을 온전하게 규명하고 피해자를 보호하려는 것임.

또한 진실화해위원회의 조사기간을 현행 3년에서 5년으로 연장하고, 필요 시 3년 이내에서 추가 연장이 가능하도록 하여 젠더폭력 진상조사 활동이 더욱 충실하게 이뤄질 수 있도록 하려는 것임(안 제2조제1항제4호, 제36조의2 신설 등).

3. 전문위원 검토보고의 요지

(전문위원 조문상)

1) 진실규명 범위에 성폭력 명시 및 성폭력사건 전담기구 설치(임미애·정준호의원안 제1조 등)

개정안들은 진실화해위원회의 진실규명 범위에 “성폭력 사건”을 명시적으로 포함시키고, 진실화해위원회가 성폭력 사건의 진실규명 및 조사를 위한 전담기구를 별도로 설치·운영하도록 하려는 것임.

현행법은 목적 규정에서 인권유린과 폭력·학살·의문사 사건을 조사한다는 내용을 포함하고 있고, 진실화해위원회의 진실규명 범위에 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 위법 또는 현저히 부당한 공권력 행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종사건과 그 밖에 중대한 인권침해사건·조작의혹사건을 포함하고 있음.

그런데, 현행법에는 여성, 남성, 아동 등에 가해진 국가권력에 의한 성폭력 피해에 관한 명시적인 규정이 없어 관련 조사가 체계적으로 이루어지기 위해서는 이에 대한 개선이 필요하다는 의견이 있음.

이에, 개정안들은 ①법률의 목적에 성폭력 사건 조사에 관한 사항을 포함시키면서 진실화해위원회의 진실규명 범위에 1945년 8월 15일부터 권위주의 통치 시까지 위법 또는 현저히 부당한 공권력 행사로 인하여 발생한 성폭력 사건을 추가하고, ②진실화해위원회가 성폭력사건 진실규명·조사를 위한 전담기구를 별도로 설치·운영하도록 하려는 것으로, 이를 통해 성폭력 사건에 대한 조사가 보다 체계적이고 효율적으로 진행될 수 있을 것으로 보임.

먼저, 진실규명범위에 '성폭력 사건'을 포함시키는 것과 관련하여,

현행법에서 조사 범위로 규정하고 있는 "인권유린과 폭력·학살·의문사 사건 등"에는 성폭력 관련 사항이 포함되는 것으로 볼 수 있고, 진실화해위원회에서도 관련사건 조사 중 성폭력이 포함된 경우 이에 대한 조사를 실시하고 있으므로 현행법에 따라서도 성폭력사건의 진실규명 및 조사가 수행될 수 있음.[1)]

그럼에도 과거사사건 관련 유사 입법례인 「5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」에서는 5·18민주화운동 진상규명위원회의 진상규명 범위로 "5·18민주화운동과 관련하여 군과 경찰 등 국가권력에 의한 성폭력 등 중대한 인권침해사건"을 명시하고 있다는 점을 고려할 때,

개정안들과 같이 '성폭력 사건' 역시 현행법에 따른 조사대상임을 법률에서 명확하게 규정한다면 이를 기반으로 진실화해위원회가 보다 활발히 성폭력사건에 대해 조사를 실시하고 진실을 규명하는 데 도움

1) 진실화해위원회는 인권침해사건에 대한 진상규명 중 성폭력 사건이 밝혀질 수 있으나, 정확한 현황은 파악하기 어렵다고 설명함.

이 될 수 있을 것으로 보임.

<유사 입법례>

「5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」 **제1조(목적)** 이 법은 1980년 5・18민주화운동과 관련한 시기에 국가권력에 의한 반민주적 또는 반인권적 행위에 따른 인권유린과 폭력・학살・암매장 사건 등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 규명함으로써 국민통합에 기여함을 목적으로 한다. **제3조(진상규명의 범위)** 제4조에 따른 5・18민주화운동 진상규명조사위원회는 다음 각 호의 사항에 대한 진상을 규명한다. 1. 5・18민주화운동과 관련하여 군과 경찰 등 국가권력에 의한 민간인 살해, 상해 후 사망, 상해, 성폭력 및 정신적・신체적 후유증 발생 등 중대한 인권침해사건

다만, 현행법의 “인권유린과 폭력·학살·의문사 사건 등”이 성폭력을 포함하는 넓은 의미의 개념으로 현행법에 따라 진실화해위원회에서 성폭력사건의 진실규명조사가 이루어지고 있다는 점을 고려할 때, 오히려 폭력과 성폭력을 구분하여 규정하고, 성폭력의 범위를 한정함으로써 ‘폭력’ 및 ‘성폭력’의 범위가 축소될 수 있다는 점을 고려하여 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

특히, 정준호의원안은 성폭력을 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제1항에 규정된 죄에 해당하는 행위로 규정하고 있어 성폭력의 범위가 현행보다 축소될 수도 있다는 점을 감안할 필요가 있음.

다음으로, 진실화해위원회가 성폭력 사건의 진실규명 및 조사를 위한 전담기구를 별도로 설치·운영하는 것과 관련하여,

개정안에 따라 전담기구 설치 시 성폭력사건을 보다 전문적이고 체계적으로 조사할 수 있으므로 성폭력사건의 진실규명에 도움이 될 것으로 기대됨.

다만, 현행법에서는 위원회 사무를 처리하기 위해 위원회에 사무처를 설치하고 위원회가 업무수행에 필요한 사항을 자문하기 위해 자문기구를 둘 수 있도록 하고 있으므로,[2] 현행 규정에 따라 기설치된 사무처·자문기구를 활용하는 방안도 있음을 참고할 필요가 있을 것으로 보임.

개정안들과 관련하여 진실화해위원회는 현행 「과거사정리법」에 따라 항일독립운동, 반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권유린과 폭력·학살·의문사 사건 등을 조사하는 과정에서 성폭력이 발견된 경우 이에 대한 조사를 실시하고 있으나 개정안과 같이 성폭력사건을 조사대상에 명시하게 되면 이에 대한 진실규명활동이 더욱 충실하게 이루어질 수 있을 것으로 기대되며, 성폭력사건에 대한 전문성과 이해를 갖춘 전담기구 필요성에 공감하므로 동법 개정 시 성폭력 사건에 대한 진실을 온전하게 규명하고 피해자를 보호할 수 있도록 전담 과(또는 팀)을 구성하겠다는 입장임.

---

2) **「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」**
제15조(자문기구의 설치 등) ①위원회는 그 업무수행에 필요한 사항을 자문하기 위하여 자문기구를 둘 수 있다.
②제1항의 규정에 의한 자문기구의 구성원은 역사연구가, 법의학 전문가, 사회 및 종교지도자, 전문적인 지식과 경험을 가진 공무원, 관련 민간단체를 대표하는 자 중에서 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 위촉한다.
③위원회는 소위원회 별로 자문기구를 둘 수 있다.
④자문기구의 구성과 운영 및 위촉 등에 관하여 필요한 사항은 위원회의 규칙으로 정한다.

2) 진실규명 신청기간 및 위원회의 조사기간 연장(임미애·정준호·이개호의원안 제19조 등)

개정안들은 성폭력사건에 대한 진실규명 신청은 개정안에 따른 이 법의 시행일부터 2년 이내에 하도록 하되(정준호의원안), 진실화해위원회의 진실규명 조사기간을 '3년'에서 '5년'으로 연장하며, 조사기간을 연장할 수 있는 기간을 '1년 이내의 범위'에서 '3년 이내의 범위'(임미애·정준호·이개호의원안)로 변경하려는 것임.

먼저, 성폭력사건에 대한 진상규명 신청기간 연장과 관련하여,

현행법은 희생자, 피해자 및 그 유족이나 이들과 친족관계에 있는 자나 위원회 진실규명사건에 관하여 특별한 사실을 알고 있는 자로 하여금 법 시행일로부터 2년 이내(2020.12.10.~2022.12.9.)에 진실화해위원회에 진실규명을 신청할 수 있도록 하고 있음.

그런데, 성폭력 사건을 진실규명 범위에 명시적으로 포함하여도 이미 진상규명 신청기간이 도과하여 신청할 수 없기 때문에, 개정안은 성폭력사건에 대해서는 개정안의 시행일로부터 2년 이내에 진상규명 신청을 할 수 있도록 신청기간을 연장하려는 것으로 이해됨.

다만, ① 성폭력사건에 대한 진상규명 신청은 진실화해위원회가 인권침해 등의 사건으로 사건을 접수하여 진상규명을 해왔다는 점, ② 성폭력사건에 대해서만 신청기간 연장 시 현행법에 규정되어 있는 다른 진실규명사건과의 형평성 문제가 제기될 수 있다는 점 등을 감안할 필요가 있다고 보임.

다음으로, 진실규명 조사기간 연장과 관련하여,

현행법은 진실화해위원회가 최초의 진실규명 조사개시 결정일 이후 3년간 진실규명활동을 하고, 해당 기간 내에 활동을 완료하기 어려운 경우 만료일 3개월 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[3] 진실화해위원회는 2025년 5월 26일까지 진실규명을 위한 조사 활동을 할 수 있음.

개정안들은 진실화해위원회의 원칙적인 조사기간을 '3년'에서 '5년'으로 2년 연장하고, 연장할 수 있는 조사기간을 '1년 이내의 범위'에서 '3년 이내의 범위'로 2년 확대하려는 것으로, 개정안에 따르면 진실화해위원회의 최대 조사기간은 8년(5년+3년)으로 변경됨.

<현행 및 개정안 비교>

구 분	현 행	임미애·정준호·이개호의원안
조사기간	조사개시 후 3년 (2021.5.27.~2024.5.26.)	조사개시 후 5년 (2021.5.27.~2026.5.26.)
조사기간 연장	1년 (2024.5.27.~2025.5.26.)	3년 (2026.5.27.~2029.5.26.)
보고서 작성기간	조사기간종료후 6개월 (2025.5.27.~2025.11.26.)	조사기간종료후 6개월 (2029.5.27.~2029.11.26.)

3) 2024.1.23. 진실화해위원회 제71차 전체위원회 '조사기간 연장 의결안' 의결

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 20,679건으로 접수 건수가 대폭 증가하였음에도 1기 진실화해위원회에 비해 조사기간은 더 짧게 규정되어 있는 바,

2기 진실화해위원회의 조사 진행 상황을 살펴볼 필요가 있겠으나, 2025년 1월 기준 4,861건의 조사가 진행 중으로, 그간의 처리 속도(42개월간 15,392건 월평균 약 366건)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
신청건수	신청 11,175건 - (진실규명) 8,450건 - (규명불능·각하 등) 2,725건	신청 20,875건('25년 1월 기준) - (진실규명) 9,167건 - (규명불능·각하 등) 6,225건

2025년 1월 기준
※ 자료: 진실화해위원회

<진실규명 신청(접수) 및 처리 현황>

(단위: 건/명, '25. 1. 17. 기준)

구분	신청 건수	배정* 건수	검토 중	상정 중	진행중			종결				
					조사 개시	직권 조사	사전 조사	진실 규명	규명 (확인)	불능	각하	기타**
계	20,246	20,875	18	604	4,847	6	8	8,358	809	219	4,015	1,991

항일독립운동/해외동포사	129	131	-	5	24	-	-	21	-	8	61	12
민간인 집단 희생 사건	9,957	10,170	6	322	3,320	1	-	3,770	443	124	736	1,448
인권침해·조작 의혹·확정판결 사건	2,889	3,290	11	258	876	3	8	1,541	4	24	421	144
적대세력 관련 사건	3,885	4,079	1	19	434	2	-	2,552	361	48	313	349
역사적 중요한 사건	202	217	-	-	148	-	-	43	1	14	8	3
3·15의거 사건	492	493	-	-	42	-	-	431	-	-	1	19
기타	2,692	2,495	-	-	3					1	2,475	16

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

또한, 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(이하 “과거사정리법”이라 함) 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,[4] 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.[5]

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

---

4) * [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)

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

볼 수 있음.

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, 2025년 1월 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 보임.

개정안과 관련하여 진실화해위원회는 성폭력 사건 신청기간 연장의 경우에는 다른 사건들과의 형평성이 문제될 수 있으므로 신중검토가 필요하다는 입장이며, 조사기간 연장에 대해서는 남은 기간 동안 충실한 조사결과를 낼 수 있도록 주어진 역량을 모두 투여하고 있으나 내년 5월까지 조사를 마무리하는 것은 쉽지 않은 상황이라는 점을 고려할 때 수용한다는 입장임.

3) 유해발굴 및 손실보상 근거 마련(이개호의원안 제23조의2 신설)

개정안은 진실규명과 관련된 희생자 유해의 조사·발굴 및 신원확인 등에 관한 업무를 수행하기 위하여 위원회에 유해발굴단을 두도록 하는 등 유해발굴 및 손실보상의 근거를 마련하려는 것임.

현행법은 과거사 정리를 위한 국가적 노력의 기본을 정하고 있음에도 유해발굴, 유전자검사 및 손실보상 등에 관한 별도의 규정을 두고 있지는 않고 있음.

개정안은 「6·25 전사자유해의 발굴 등에 관한 법률」,[6] 「5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」[7]의 입법례를 참고하여 진실규명과

---

6) 「6·25 전사자유해의 발굴 등에 관한 법률」

제9조(전사자유해의 조사·발굴) ① 국방부장관은 전사자유해가 매장되어 있다고 인정되면 해당 토지·공유수면(公有水面) 등(이하 "토지등"이라 한다)을 조사·발굴할 수 있고, 조사·발굴에 필요한 범위에서 타인의 토지등에 출입하거나 그 토지등을 일시 사용할 수 있으며, 부득이한 경우 농작물·나무 등의 장애물을 제거·변경할 수 있다.

② 국방부장관은 전사자유해를 조사·발굴하려는 때에는 조사·발굴계획을 미리 수립하고, 해당 토지등의 소유자나 점유자 또는 관리자와 그 밖의 이해관계인에게 이를 통지하여야 한다.

③ 국방부장관은 전사자유해가 매장되어 있다고 인정되는 토지등이 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제48조제2항·제3항 및 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제23조제2항·제3항에 따라 공개가 제한되는 국가지정문화유산 또는 천연기념물 및 명승이 있는 지역에 해당하거나 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 제4조에 따른 매장유산이 존재하는 것으로 인정되는 지역에 해당하는 경우에는 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제35조, 제48조제5항, 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제17조, 제23조제5항 및 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 제11조에도 불구하고 국가유산청장과의 협의를 거친 후 그 협의 결과에 따라 전사자유해를 조사·발굴할 수 있다. 이 경우 조사·발굴 과정에서 매장유산이 발견되었을 때에는 그 사실을 바로 국가유산청장에게 알리고 국가유산청장과 다시 협의하여야 한다.

④ 국방부장관은 「장사 등에 관한 법률」 제28조에 따른 무연분묘에 전사자유해가 매장되어 있다고 인정되는 경우에는 같은 조에도 불구하고 전사자유해를 조사·발굴하여 안장할 수 있다.

⑤ 국방부장관은 전사자유해의 조사·발굴을 마친 때에는 해당 토지등을 원상복구하여야 한다. 다만, 원상복구가 불가능하거나 매우 곤란하여 제13조에 따라 보상을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑥ 제2항의 조사·발굴계획에 따라 전사자유해의 조사·발굴을 위하여 타인의 토지등에 출입하려는 자는 그 권한을 나타내는 증표를 지니고 이를 토지등의 소유자 또는 점유자·관리자와 그 밖의 이해관계인에게 내보여야 한다.

⑦ 제2항에 따른 조사·발굴계획의 내용·수립방법 및 통지절차 등은 대통령령으로 정한다

제13조(손실보상) ① 국방부장관은 타인에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 손실을 입힌 경우에는 보상을 하여야 한다.

1. 제9조의 조사·발굴에 따른 타인 토지등에의 출입·땅파기 등 일시 사용이나 농작물·과수 등의 피해에 따른 손실. 다만, 땅파기한 후 원상복구하는 경우는 제외한다.
2. 그 밖에 이 법에 따른 전사자유해의 조사·발굴 및 안장 등의 업무에 따라 타인에게 발생한 손실

② 제1항에 따른 손실보상의 기준에 관하여는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.

③ 제1항에 따른 손실보상의 절차 등은 대통령령으로 정한다.

7) 「5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」

제27조의2(유해의 조사·발굴 등) ① 위원회는 제3조제7호의 진상규명을 위하여 희생자의 유해가 매장되어 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우 해당 토지·공유수면 등(이하 "토지등"이라 한다)을 조사·발굴할 수 있다.

② 위원회는 제1항의 조사·발굴을 위하여 필요한 범위에서 타인의 토지등에 출입하거나 일시 사용할 수 있으며, 부득

관련하여 위원회로 하여금 희생자 유해의 조사·발굴 및 신원확인 등을 진행함으로써 희생자, 피해자를 추모하고 그 유족을 위로하는 한편,

조사·발굴에 필요한 범위에서 타인의 토지 등에 출입하거나 그 토지 등을 사용할 수 있는 근거를 마련하며, 조사·발굴과정에서 사인의 재산에 손실을 가할 경우 그 보상근거를 마련하기 위한 취지로 보임.

「6·25 전사자유해의 발굴 등에 관한 법률」, 「5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」 등 과거사 진상규명을 위한 유사 입법례에서 희생자의 유해가 매장되어 있다고 인정되는 타인의 토지·공유수면 등에 출입하거나 그 토지 등을 일시 사용할 수 있도록 하고, 조사·발굴과정에서 손실을 입힌 경우 보상을 하도록 규정하고 있다는 점에서 유해발굴 및 손실보상의 근거를 마련하는 개정안의 내용은 타당한 측면이 있다고 보임.

다만, 개정안의 심사와 관련하여서는 다음과 같은 점을 검토할 필요

이한 경우 농작물·나무 등의 장애물을 제거·변경할 수 있다.

③ 위원회는 제1항에 따른 토지등이 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제48조제2항·제3항 또는 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제23조제2항·제3항에 따라 공개가 제한되는 국가지정문화유산 또는 천연기념물 및 명승이 있는 지역에 해당하거나 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 제4조에 따른 매장유산이 존재하는 것으로 인정되는 지역에 해당하는 경우에는 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제35조 및 같은 법 제48조제5항, 「자연유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제17조 및 같은 법 제23조제5항 및 「매장유산 보호 및 조사에 관한 법률」 제11조에도 불구하고 국가유산청장과의 협의를 거친 후 그 협의 결과에 따라 유해를 조사·발굴할 수 있다. 이 경우 조사·발굴 과정에서 매장유산이 발견되었을 때에는 그 사실을 바로 국가유산청장에게 알리고 국가유산청장과 다시 협의하여야 한다.

④ 위원회는 「장사 등에 관한 법률」 제28조에 따른 무연분묘에 희생자의 유해가 매장되어 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우에는 같은 조에도 불구하고 해당 유해를 조사·발굴하여 안장할 수 있다.

⑤ 위원회는 제1항 및 제4항에 따라 발굴된 유해가 5·18민주화운동 관련 사망자로 인정할 만한 상당한 이유가 있는 때에는 유전자 시료를 채취하는 등 신원확인을 위한 조치를 하여야 한다.

⑥ 제5항에 따라 신원확인을 거친 유해 중 희생자의 유해는 다음 각 호의 구분에 따라 조치한다.

1. 유가족이 확인된 유해: 유가족의 의견에 따라 본가로 봉송하거나 「국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률」로 정하는 바에 따라 국립묘지에 안장한다.
2. 유가족이 확인되지 아니한 유해 또는 신원이 확인되지 아니하는 유해: 유가족이 확인될 때까지 위원회가 지정하는 유해보관소에 보관한다. 다만, 위원회의 활동이 종료된 후에는 국립묘지에 보관 또는 봉안하거나 안장할 수 있다.

⑦ 위원장은 발굴된 유해가 희생자의 유해에 해당하지 아니하고 수사가 필요한 경우라고 인정할 때에는 그 유해의 발굴 지역을 관할하는 경찰서장에게 통보하여야 한다.

⑧ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 희생자의 유해의 인정기준·절차와 신원확인의 기준·방법·절차 등은 대통령령으로 정한다.

가 있다고 보임.

첫째, 유해발굴단의 설치 필요성에 대한 논의가 필요하다고 보임.

개정안은 유사 입법례인 「6·25 전사자유해의 발굴 등에 관한 법률」[8]를 참조하여 유해발굴단을 두도록 하고 있으나, 현재 진실화해위원회의 유해발굴 전담인력은 1명으로서, 실제 발굴업무는 외부용역을 통해 실시 중임.

<민간인 희생자 유해발굴사업 추진 현황>

○ **유해발굴**(자체)

(단위: 백만원)

연도	사업명(기간)	예산	관련사건 대상지	결과
2022	유해매장 추정지 실태조사 및 유해발굴 중장기 로드맵 수립 ('21.12. ~ '22.7.)	200	전국 매장 추정지 381개소 조사 - 지점 특정가능여부, 접근성 등을 고려하여 발굴가능여부 판단	·우선발굴대상지 37개소 ·발굴대상지 45개소 ·발굴불가 299개소
	선감학원 사건 희생자 유해매장 추정지 시굴 ('22.9. ~ 10.)	20	선감동 유해매장 추정지 일부	봉분 5기 조사 결과 미성년 개체 확인
	민간인 희생자 유해발굴 ('22.12. ~ '23.8.)	595	전국 8개소 (경남 진주, 충남 아산 2개소, 충남 서산, 경기 안성, 대구, 경산 코발트광산, 충북 충주)	총 유해 153구, 유품 795점 발굴 (진주 29구, 아산 64구, 서산 60구)
2023	경산 코발트광산 희생자 유해 수습 ('23.2. ~ '23.6.)	84 ('22년 예산)	경산 코발트광산	인골 1,340점, 유품 12점 수습
	세종 추모의 집 보관 유해의 유전자 시료 채취 ('23.8. ~ .)	236	위원회 유해발굴사업 결과 세종 추모의 집에 보관중인 유해	용역수행업체 유책사유로 인한 계약해지('24.9.)
	민간인 희생자 유해발굴 ('23.8. ~ '24.5.)	800	전국 8개소 (경기 안산, 충남 아산, 충남 서산, 경북 울진, 충남 예산, 경기 여주, 전북 군산, 강원 삼척)	치아 207점, 유해 34구, 유품 431점 발굴 (총조사면적 4,360㎡)
2024	민간인 희생자	300	전국 6개소	유해 총 87구, 유품 494점

8) 「6·25 전사자유해의 발굴 등에 관한 법률」

제5조(유해발굴감식단의 설치) ① 전사자유해의 조사·발굴 및 신원확인 등에 관한 업무를 수행하기 위하여 국방부에 유해발굴감식단을 둔다.

② 유해발굴감식단에 단장 1인과 필요한 군인 및 군무원을 둔다.

③ 단장은 영관급 장교 또는 군무원 중에서 국방부장관이 임면한다.

④ 그 밖에 유해발굴감식단의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

	유해발굴 ('24.6. ~ '24.12.)		(김천, 대전, 영광 각각 2개소)	발굴 (총조사면적 7,480㎡)

○ 발굴유해의 신원확인을 위한 유전자 검사(자체)

(단위: 백만원)

연도(기간)	예산	내용	결과
2023 ('23. 9. ~ '24. 4.)	1,200	유해 501건, 유가족 119건	신원확인 6위 - 1위 (대전 골령골 보도연맹 희생자) - 5위 (아산 부역 혐의 희생자)
2024 ('24. 6. ~ '25. 3.)	884	유해 350건, 유가족 150건	진행중

※ 자료: 진실화해위원회

현행과 같이 외부용역을 통해 발굴을 시행하는 경우 한정된 예산으로 유해 발굴의 효율성과 전문성을 제고할 수 있는 반면, 유해발굴단을 통해 실시할 경우 유배 발굴에 대한 정부의 책임성을 제고할 수 있다고 보이므로, 개정안의 입법화는 이러한 점들을 종합적으로 고려하여 결정하여야 할 것으로 보임.

둘째, 희생자의 유해 또는 유품을 훼손하거나 임의로 처리한 자에 대한 벌칙 규정의 적절성에 대한 논의가 필요하다고 보임.

개정안은 희생자의 유해 또는 유품을 훼손하거나 임의로 처리한 자를 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있는 바,

유사한 입법례인 「6·25 전사자유해의 발굴 등에 관한 법률」은 6·25전사자의 유해 등을 훼손한 자에 대해 동일한 형량으로 처벌하도록 하고 있는 데 비해,[9] 「5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」

9) 「6・25 전사자유해의 발굴 등에 관한 법률」
제8조(전사자유해의 보호 및 발견신고 등) ① 누구든지 전사자의 유해 또는 유품을 훼손하거나 임의로 처리하여서는 아니 된다.
② 전사자로 추정되는 유해를 발견한 사람은 그 현상(現狀)을 변경하지 아니하고 관할 시장・군수・구청장(자치구의 구청장을 말한다)・경찰서장(해양경찰서장을 포함한다. 이하 같다) 또는 군부대장(이하 "행정기관장등"이라 한다)에게 지체 없이 신고하여야 한다.
③ 제2항의 신고를 받은 행정기관장등은 그 신고내용을 국방부장관에게 통보하여야 한다.

은 별도의 처벌규정이 없으므로,[10] 개정안에 따라 희생자의 유해 등을 훼손하는 자 등에 대해 6·25전사자의 유해 등 훼손죄와 동일하게 처벌하도록 하는 것이 적절한 것인지 논의가 필요하다고 보임.

개정안과 관련하여 진실화해위원회는 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 제2조제1항의 진실규명으로 밝혀진 희생자의 유해 발굴 등을 통한 신원 확인, 그리고 그 과정에서 발생한 손실보상에 대한 법적 근거 마련의 필요성이 인정되며, 유해 발굴 등의 업무를 전담하는 유해발굴단 조직을 설치하여 운영하도록 하는 것도 유해 발굴 및 손실보상 등의 업무를 효율적으로 수행할 수 있을 것으로 기대되므로 개정안을 수용한다는 입장임.

---

④ 국방부장관은 전사자유해를 보호하기 위하여 발견 현장에 대하여 안내판 설치 등 대통령령으로 정하는 일정 조치를 취할 것을 행정기관장등에게 요청할 수 있다.

제16조(벌칙) 제8조제1항을 위반하여 전사자의 유해 또는 유품을 훼손하거나 임의로 처리한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

10) **「5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」**

제27조의2(유해의 조사·발굴 등) ⑤ 위원회는 제1항 및 제4항에 따라 발굴된 유해가 5·18민주화운동 관련 사망자로 인정할 만한 상당한 이유가 있는 때에는 유전자 시료를 채취하는 등 신원확인을 위한 조치를 하여야 한다.

⑥ 제5항에 따라 신원확인을 거친 유해 중 희생자의 유해는 다음 각 호의 구분에 따라 조치한다.

1. 유가족이 확인된 유해: 유가족의 의견에 따라 본가로 봉송하거나 「국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률」로 정하는 바에 따라 국립묘지에 안장한다.
2. 유가족이 확인되지 아니한 유해 또는 신원이 확인되지 아니하는 유해: 유가족이 확인될 때까지 위원회가 지정하는 유해보관소에 보관한다. 다만, 위원회의 활동이 종료된 후에는 국립묘지에 보관 또는 봉안하거나 안장할 수 있다.

4) 피해 및 명예회복 조치로 배상과 보상 명시(이개호의원안 제36조)

개정안은 피해 및 명예회복을 위한 조치에 배상과 보상이 포함되도록 하고, 이를 위해 필요한 사항을 6개월 이내에 별도 법률로 정하도록 하려는 것임.

현행법은 규명된 진실에 따라 희생자, 피해자 및 유가족의 피해 및 명예를 회복시키기 위한 적절한 조치를 취하도록 정부에 의무를 부여하고 있음.

개정안은 진상규명의 후속조치로 배상과 보상을 명시하고, 일괄 배·보상기준에 관한 법 제정 의무를 부여하려는 것으로,

피해자들이 손해배상청구소송을 통해 보상금을 지급받는 방식이 엄격한 증거재판주의에 따른 입증문제 등으로 피해자들에게 또다른 고통을 줄 수 있고, 소송 제기 후 판결까지 장시간이 소요될 수 있는 등의 문제점을 해결하기 위한 취지로 보임.

동시에 개정안은 일괄 배·보상 입법을 통해 과거사 사건 전반에 대한 통일적 원칙과 기준 적용이 가능하고, 단일 배·보상심의위원회 운영 등으로 행정적 효율을 제고하려는 취지도 갖고 있는 것으로 보임.

다만, 이와 관련하여 다양한 유족회 등 관련단체와의 의견수렴 과정에서 합의 도출이 지연되어 법제정 및 시행에 오랜 시간이 소요될 수 있는 점과 상당한 규모의 예산이 소요되어 국가의 재정적 부담 가중에 대한 사회적 공감대 형성이 필요한 점, 사건 범주별로 피해·희생의 원인 또는 유형에 따라 금전지급의 기준 및 방식을 달리 하여야 한다

는 점 등도 종합적으로 고려하여 심사할 필요가 있다고 보임.

또한, 개정안은 배·보상 기준을 이 법 시행 이후 6개월 이내 따로 법률로 정하도록 하고 있는 바, 진실규명사건의 피해자나 관련자를 위하여 배·보상 기준을 시급히 마련하도록 의무를 부여하는 개정안의 취지는 바람직한 면이 있다고 보이나,

피해에 대한 배·보상 기준을 법률로 명시할 경우 기준 마련 이후 신속한 법률 개정이 어려울 수 있으므로, 배·보상 대상이나 근거 등은 법률에 규정하더라도 배·보상 기준 등은 시행령으로 위임하여 규정하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것임.

한편, 개정안은 피해자들에 대한 배상·보상을 원활하게 하려는 것인바, 이와 관련하여 이상휘의원이 대표발의한 「진실·화해를 위한 과거사정리기본법 일부개정법률안」(2024. 8. 12., 의안번호 제2728호)이 우리 위원회에 회부되어 있으므로 병합심사 할 필요가 있음.

참고로, 이상휘의원안은 진실규명결정을 받은 희생자, 피해자 등 관련자 및 그 유족에 대한 피해보상을 위하여 국무총리 소속으로 진실규명사건 관련자 보상심의위원회를 설치하도록 하고 관련자 및 그 유족의 피해의 정도에 따라 정당한 보상을 할 수 있도록 보상 규정과 절차등을 규정하고 있음.

개정안과 관련하여 진실화해위원회는 피해자 등이 입은 피해에 대한 배상 및 보상을 명시화하여 완전한 구제를 도모하고자 하는 개정안의 취지에 공감하나, 개정안과 같이 피해에 대한 배상 및 보상 기준

을 법률로 정할 경우 기준 마련 이후 예산 등 사정변경 시 신속한 대응이 어렵다는 단점이 있으므로 배·보상 대상, 근거, 방법 등은 법률에, 배·보상 기준 등 세부적인 사항은 하위법령에 위임하는 방향을 고려할 필요가 있다는 입장임.

5) 성폭력피해자 보호·지원 및 비밀누설 금지 등(임미애·정준호의원안 제36조의2 등)

개정안들은 진실규명·조사 업무를 담당하거나 관여한 사람에게 성폭력피해자의 인적사항 및 사생활에 관한 비밀 등을 공개하거나 누설하지 아니하도록 하는 의무를 부여하고 이를 위반한 경우에 대한 벌칙을 규정하며, 정부가 성폭력피해자의 회복을 위한 상담 및 치료프로그램을 운영하도록 하려는 것임.

현행법은 국가가 진실규명사건 피해자의 피해 및 명예의 회복을 위하여 노력하도록 하고, 정부가 규명된 진실에 따라 희생자, 피해자 및 유가족의 피해 및 명예를 회복시키기 위한 적절한 조치를 취하도록 하고 있으나,[11] 구체적인 피해회복 조치에 관한 규정을 두고 있지는 않고 있으며, 피해자 관련 정보의 공개 금지 등에 관한 규정 역시 두고 있지 않음.

개정안들은 진실규명·조사 업무를 담당하거나 관여한 사람에게 성폭력피해자의 인적사항 및 사생활에 관한 비밀 등을 공개하거나 누설하지 아니하도록 하는 의무를 부여하고 이를 위반한 경우에 대한 벌칙을 규정하며, 정부가 성폭력피해자의 회복을 위한 상담 및 치료프로그램을 운영하도록 하려는 것임.

먼저, 성폭력피해자 보호 및 비밀누설금지 의무와 관련하여,

---

11) 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」
제34조(국가의 의무) 국가는 진실규명사건 피해자의 피해 및 명예의 회복을 위하여 노력하여야 하고, 가해자에 대하여 적절한 법적·정치적 화해조치를 취하여야 하며, 국민 화해와 통합을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.
제36조(피해 및 명예회복) ①정부는 규명된 진실에 따라 희생자, 피해자 및 유가족의 피해 및 명예를 회복시키기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다.

「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」에서는 ①성폭력범죄의 수사·재판을 담당하거나 이에 관여하는 공무원 또는 그 직에 있었던 사람에 대해 신원 및 사생활 비밀 누설 금지 의무를 부과하고, ②누구든지 피해자의 인적사항·사진 등을 공개하는 것을 금지하면서 이를 위반하는 경우 개정안과 동일하게 각각 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있음.[12)]

①성폭력사건에 관한 진실규명·조사를 담당하거나 관여하는 위원회의 위원·직원들은 민감한 개인정보를 다룬다는 측면에서 성폭력범죄 수사·재판을 담당하는 공무원 등과 유사한 성격을 가지고 있는 점에 비추어 본다면 위원회 위원·직원 등에 대해 신원 및 사생활 비밀 누설 금지 의무를 부과할 필요성이 인정될 수 있음.

다만, 진실화해위원회의 위원·직원 또는 그 직에 있었던 사람은 현행법상 비밀준수 의무[13)] 및 「형법」상 공무상 비밀 누설죄가 적용[14)]

---

12) 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」

제24조(피해자의 신원과 사생활 비밀 누설 금지) ① 성폭력범죄의 수사 또는 재판을 담당하거나 이에 관여하는 공무원 또는 그 직에 있었던 사람은 피해자의 주소, 성명, 나이, 직업, 학교, 용모, 그 밖에 피해자를 특정하여 파악할 수 있게 하는 인적사항과 사진 등 또는 그 피해자의 사생활에 관한 비밀을 공개하거나 다른 사람에게 누설하여서는 아니 된다.

② 누구든지 제1항에 따른 피해자의 주소, 성명, 나이, 직업, 학교, 용모, 그 밖에 피해자를 특정하여 파악할 수 있는 인적사항이나 사진 등을 피해자의 동의를 받지 아니하고 신문 등 인쇄물에 싣거나 「방송법」 제2조제1호에 따른 방송 또는 정보통신망을 통하여 공개하여서는 아니 된다.

제50조(벌칙) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제24조제1항 또는 제38조제2항에 따른 피해자의 신원과 사생활 비밀 누설 금지 의무를 위반한 자
2. 제24조제2항을 위반하여 피해자의 인적사항과 사진 등을 공개한 자

13) 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」

제41조(비밀준수 의무) 위원회 위원 또는 위원이었던 자, 위원회 직원이나 직원이었던 자, 감정인 또는 감정인이었던 자, 위원회의 위촉에 의하여 조사에 참여하거나 위원회의 업무를 수행한 전문가 또는 민간단체와 그 관계자는 위원회의 비밀에 해당하는 정보·문서·자료 또는 물건을 다른 자에게 제공 또는 누설하거나 그 밖에 위원회의 업무수행 외의 목적을 위하여 이용하여서는 아니된다.

제45조(벌칙) ① (생략)

③다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제41조의 규정을 위반하여 위원회의 비밀에 해당하는 정보 등을 제공 또는 누설하거나 위원회의 업무수행 외의 목적을 위하여 이용한 자

된다는 점을 감안할 필요가 있다고 보임.

또한, ②누구든지 '피해자'의 인적사항·사진 등의 공개를 금지하는 사항에 대해서는(안 제36조의2제2항),

「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제24조제2항에서 '피해자'의 인적사항·사진 등의 공개를 금지하는 조항을 마련하고 있음을 고려할 때, 개정안들에 따라 해당 내용을 별도로 규정할 필요성에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

다음으로, 상담프로그램 등 성폭력피해자 지원과 관련하여,

「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」에서 5·18민주화운동과 관련하여 성폭력 피해를 입은 사람에 대해 국가가 신체적·정신적 회복을 위한 상담 및 치료 프로그램을 운영하도록 하고, 해당 운영 업무를 성폭력 전담의료기관에 위탁할 수 있도록 하는 근거를 마련한 사례가 있음.[15]

성폭력피해자 보호·지원을 위해 제정된 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」에서는 성폭력 피해자 보호를 위한 상담소 설치·운영(제10조), 보호시설의 설치·운영(제12조), 피해자를 위한 통합지원센터

---

14) **「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」**
제44조(벌칙 적용에서의 공무원 의제) 공무원이 아닌 위원회의 위원 또는 직원은 형법 그 밖의 법률에 의한 벌칙의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.
「형법」
제127조(공무상 비밀의 누설) 공무원 또는 공무원이었던 자가 법령에 의한 직무상 비밀을 누설한 때에는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 5년 이하의 자격정지에 처한다.

15) **「5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률」**
제19조의2(성폭력피해자 상담·치료프로그램) ① 국가는 제2조제2호라목에 해당하는 관련자의 신체적·정신적 회복을 위하여 **상담 및 치료프로그램**을 운영하여야 한다.
② 국가는 제1항에 따른 상담 및 치료프로그램 운영 업무를 「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제27조제1항에 따라 지정된 성폭력 전담의료기관에 위탁할 수 있다.
③ 그 밖에 상담 및 치료프로그램의 운영과 운영 위탁 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(제18조), 성폭력 전담의료기관의 지정(제27조), 의료비 지원(제28조) 등에 관한 사항을 규정하고 있고,[16] 피해자 지원과 관련한 해당 규정들이 성폭력피해 발생 시기를 특정하고 있는 것은 아니므로 과거사 사건으로 인한 성폭력피해자는 이미 해당 법률에 따라 지원을 받을 수 있다고 보아야 할 것임.

다만, 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」상에 성폭력피해자에 대한 지원 근거를 신설하게 되는 경우 다양한 과거사 사건에서 발생한 성폭력 피해에 대한 지원 근거가 명시적으로 마련되어 성폭력피해자들이 지원 규정을 명확하게 인지할 수 있게 됨으로써 피해회복이 활성화되는 효과를 기대해 볼 수 있을 것임.

개정안들과 관련하여 진실화해위원회는 성폭력피해자에 대한 개인정보 및 사생활에 관한 비밀을 공개, 누설하는 경우 벌칙조항을 두어 성폭력피해자에 대한 보호를 한층 강화하고, 치유프로그램 운영을 통한 성폭력피해자 지원이 가능하게 하는 개정안을 수용한다는 입장임.

---

16) **「성폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」**

제10조(상담소의 설치·운영) ① 국가 또는 지방자치단체는 성폭력피해상담소(이하 "상담소"라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

제12조(보호시설의 설치·운영 및 종류) ① 국가 또는 지방자치단체는 성폭력피해자보호시설(이하 "보호시설"이라 한다)을 설치·운영할 수 있다.

② 「사회복지사업법」에 따른 사회복지법인이나 그 밖의 비영리법인은 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장의 인가를 받아 보호시설을 설치·운영할 수 있다.

제18조(피해자를 위한 통합지원센터의 설치·운영) ① 국가와 지방자치단체는 성폭력 피해상담, 치료, 제7조의2제2항에 따른 기관에 법률상담등 연계, 수사지원, 그 밖에 피해구제를 위한 지원업무를 종합적으로 수행하기 위하여 성폭력피해자통합지원센터(이하 "통합지원센터"라 한다)를 설치·운영할 수 있다.

제27조(성폭력 전담의료기관의 지정 등) ① 여성가족부장관, 특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 국립·공립병원, 보건소 또는 민간의료시설을 피해자등의 치료를 위한 전담의료기관으로 지정할 수 있다.

② 제1항에 따라 지정된 전담의료기관은 피해자 본인·가족·친지나 긴급전화센터, 상담소, 보호시설 또는 통합지원센터의 장 등이 요청하면 피해자등에 대하여 다음 각 호의 의료 지원을 하여야 한다.

1. 보건 상담 및 지도
2. 치료
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 신체적·정신적 치료

제28조(의료비 지원) ① 국가 또는 지방자치단체는 제27조제2항에 따른 치료 등 의료 지원에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 의료비용의 지원범위 및 절차 등에 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다.

6) 과거사연구재단 설립 의무화 및 과거사연구재단 사업 범위 확대 (이개호의원안 제40조)

개정안은 위령 사업 및 사료관 운영·관리 등을 수행할 과거사연구재단을 위원회가 설립하도록 하고, 과거사연구재단의 사업 범위에 기존의 사업 외에 추도 사업 및 추모공원의 조성·관리, 과거사 관련 추모일 제정을 추가하려는 것임.

현행법은 정부가 위령 사업 및 사료관 운영·관리 등을 수행할 과거사연구재단을 설립하기 위하여 자금을 출연할 수 있도록 규정하고 있으나,[17] 현재까지 과거사연구재단은 설립되지 아니한 상황으로, 제1기 위원회는 2009년 상반기 조사보고서[18]를 통해 과거사연구재단(가칭 "진실화해재단")의 설립을 촉구하기도 하였음.

또한, 제2기 위원회도 조사기간 만료를 앞두고 2024년 11월 5일 제90차 전체위원회에서 '진실화해재단 설립 정책 권고안'을 의결한 바 있음.[19]

이에, 개정안은 위령 사업 및 사료관 운영·관리 등을 수행할 과거사

---

17) 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」
제40조(과거사연구재단 설립) ①정부는 위령 사업 및 사료관 운영·관리 등을 수행할 과거사연구재단을 설립하기 위하여 자금을 출연할 수 있다.
②제1항은 다른 형태의 자금 출연을 방해하지 아니한다.
③과거사연구재단은 다음 각 호의 사업을 담당한다.
1. 위령 사업 및 사료관의 운영·관리
2. 추가 진상조사사업의 지원
3. 진상규명과 관련한 문화, 학술 활동의 지원
4. 그 밖에 필요한 사업
④과거사연구재단의 독립성은 보장된다.

18) '과거사연구재단 설립을 위한 건의'(2009년 상반기 조사보고서, 진실화해위원회)

19) 정부와 국회에 진실화해재단 설립 정책 권고(진실화해위원회 보도자료, 2024. 12. 4.)
https://www.jinsil.go.kr/fnt/nac/selectNoticeDetail.do?bbsId=BBSMSTR_000000000710&nttId=322752

연구재단을 위원회가 설립하도록 하고, 과거사연구재단의 사업 범위에 기존의 사업 외에 추도 사업 및 추모공원의 조성·관리, 과거사 관련 추모일 제정을 추가하려는 것으로,

위원회의 활동이 종료된 이후 위원회가 이룬 성과를 계승하고, 화해와 국민통합이라는 과거사정리의 궁극적인 목적을 달성하기 위해 위령 사업과 사료관 운영 등을 지속적으로 담당할 과거사연구재단 설립의 취지는 타당하다고 보임.

또한, 개별 과거사 법률이 규정하지 않은 사건에 대해 과거사연구재단이 추도 사업 등을 추진할 수 있다는 점[20] 등에 비추어 볼 때, 개정안은 바람직한 측면이 있다고 보임.

<현행 및 개정안에 따른 과거사연구재단 사업>

제40조제3항	현행	개정안
1호	위령 사업 및 사료관 운영·관리	좌동
2호	추가 진상조사사업 지원	추도사업 및 추모공원 조성·관리
3호	진상규명 관련 문화, 학술활동 지원	과거사 관련 추모일 제정
4호	그 밖에 필요 사업	추가 진상조사사업 지원
5호	-	진상규명 관련 문화, 학술활동 지원
6호	-	그 밖에 필요 사업

다만, 개정안과 관련해서는 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있다고 보임.

첫째, 개정안은 과거사연구재단의 설립주체를 활동기간이 한시적인 위원회로 규정하고 있다는 점임.

20) 대부분의 개별 과거사 및 민주화 관련 법률은 추도 사업, 추모 공원 조성 등을 규정하고 있음.

과거사연구재단 설립이라는 긍정적인 취지에도 불구하고, 진실화해위원회는 조사기한 및 존속기한이 2025년 5월 26일 및 2025년 11월 26일으로, 개정안에 따라 과거사연구재단 설립을 위해서는 위원회의 조사기한 연장이 필수적일 것으로 보임.

한편, 개정안의 취지는 과거사연구재단을 설립하여 국가가 과거사연구재단의 설립·운영에 필요한 경비를 출연할 수 있도록 하려는 것으로 보이는 바, 현행과 동일하게 재단의 설립 주체를 정부로 하고 정부에 대해 과거사연구재단을 설립하도록 의무를 부여하는 방법도 고려해 볼 수 있을 것임.

참고로, 우리 위원회에 복기왕의원이 대표발의한 「진실·화해를 위한 과거사정리기본법 일부개정법률안」(2024. 8. 1., 의안번호 제2473호)은 정부가 위원회의 조사기간 만료 전에 진실화해재단을 설립하도록 의무를 규정하고 있는 바, 개정안과 병합하여 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 과거사 추모일 제정을 과거사연구재단의 사업에 추진하는 것과 관련하여, 개정안의 추모일은 '국가기념일로서의 추모일'을 의미하는 것으로 이해되는 바, 국가기념일의 경우 「각종 기념일 등에 의한 규정」(대통령령)에 의하거나 개별 법령에 근거를 두고 지정·운영됨을 고려할 때 과거사연구재단의 업무로 적합한지에 대한 검토가 필요하다고 보임.

셋째, 추도사업 및 추모공원 조성·관리는 위령 사업에 포함되는 것

으로 해석될 수 있다는 점임.

위령(慰靈)은 ‘죽은 사람의 영혼을 위로함’, 추도는 ‘죽은 사람을 생각하여 슬퍼함’, 추모는 ‘죽은 사람을 그리며 생각함’으로 추도와 추모는 기존의 과거사연구재단의 사업 범위인 위령 사업의 범위에 포함되거나 유사한 것으로 해석될 수 있으므로, 과거사연구재단의 사업 범위에 추도사업 및 추모공원 조성·관리를 추가하는 것의 적절성 검토가 필요하다고 보임.

따라서, 과거사 연구재단 설립 의무화 및 과거사 연구재단 사업 범위 확대는 재단이 수행하게 될 역할, 국민적 공감대 및 위원회 조사기간의 연장 가능성 등을 종합적으로 고려하여야 할 것으로 보임.

개정안과 관련하여 진실화해위원회는 위원회의 성과를 계승·발전시키고, 진실규명에 따른 후속조치를 위해서 재단설립이 필요한 바, 과거사연구재단을 설립하도록 한 개정안에 대해 수용한다는 입장임.

7) 손해배상청구권의 소멸시효에 관한 특례 신설(이개호의원안 제43조의3)

개정안은 “1945년 8월 15일부터 한국전쟁 전후의 시기에 불법적으로 이루어진 민간인 집단 사망·상해·실종사건(제2조제1항제3호)”, “1945년 8월 15일부터 권위주의 통치시까지 헌정질서 파괴행위 등 위법 또는 현저히 부당한 공권력의 행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종사건, 그 밖에 중대한 인권침해사건과 조작의혹사건(제2조제1항제4호)”에 대한 손해배상청구권은 「민법」 제166조제1항 및 제766조제2항[21]을 적용하지 않도록 하려는 것임.

소멸시효제도는 권리자가 자신의 권리를 행사할 수 있음에도 불구하고 일정한 기간 동안 그 권리를 행사하지 않은 상태, 즉 권리불행사의 상태가 계속된 경우에 법적 안정성을 위하여 그 권리를 소멸시키는 제도로, 「민법」상 소멸시효제도의 일반적인 존재 이유는 ① 법적 안정성 보호, ② 채무자의 이중변제 방지, ③ 채권자의 권리불행사에 대한 제재 및 채무자의 정당한 신뢰 보호에 있음.

국가배상청구권의 소멸시효 기산점은 피해자나 법정대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날(주관적 기산점, 「민법」 제766조제1항) 및 불법행위를 한 날(객관적 기산점, 「민법」 제166조제1항, 제766조제2항)이고, 그 시효기간은 각각 주관적 기산점으로부터 3년 및 객관적 기산

21) 「민법」
제166조(소멸시효의 기산점) ①소멸시효는 권리를 행사할 수 있는 때로부터 진행한다.
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.

점으로부터 5년임.

그런데, 헌법재판소는 「민법」 제166조제1항, 제766조제2항의 객관적 기산점을 「과거사정리법」 제2조제1항제3호 및 4호의 민간인 집단희생사건, 중대한 인권침해·조작의혹사건에 적용하도록 하는 것은 국가배상청구권을 침해하여 헌법에 위반된다고 결정한 바 있음.

구체적으로 헌법재판소는 국가가 소속 공무원들의 조직적 관여를 통해 불법적으로 민간인을 집단 희생시키거나 장기간의 불법구금·고문 등에 의한 허위자백으로 유죄판결을 하고 사후에도 조작·은폐를 통해 진상규명을 저해하였음에도 불구하고, 그 불법행위 시점을 소멸시효의 기산점으로 삼는 것은 피해자와 가해자 보호의 균형을 도모하는 것으로 보기 어렵고, 발생한 손해의 공평·타당한 분담이라는 손해배상제도의 지도원리에도 부합하지 않는다는 점에서 위헌이라고 판단하였음.

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

[결정요지 중 발췌]

불법행위의 피해자가 '손해 및 가해자를 인식하게 된 때'로부터 3년 이내에 손해배상을 청구하도록 하는 것은 불법행위로 인한 손해배상청구에 있어 피해자와 가해자 보호의 균형을 도모하기 위한 것이므로, 과거사정리법 제2조 제1항 제3, 4호에 규정된 사건에 민법 제766조 제1항의 '주관적 기산점'이 적용되도록 하는 것은 합리적 이유가 인정된다. 그러나, 국가가 소속 공무원들의 조직적 관여를 통해 불법적으로 민간인을 집단 희생시키거나 장기간의 불법구금・고문 등에 의한 허위자백으로 유죄판결을 하고 사후에도 조작・은폐를 통해 진상규명을 저해하였음에도 불구하고, 그 불법행위 시점을 소멸시효의 기산점으로 삼는 것은 피해자와 가해자 보호의 균형을 도모하는 것으로 보기 어렵고, 발생한 손해의 공평・타당한 분담이라는 손해배상제도의 지도원리에도 부합하지 않는다. 그러므로 과거사정리법 제2조 제1항

제3, 4호에 규정된 사건에 민법 제166조 제1항, 제766조 제2항의 '객관적 기산점'이 적용되도록 하는 것은 합리적 이유가 인정되지 않는다. 결국, 민법 제166조 제1항, 제766조 제2항의 객관적 기산점을 과거사정리법 제2조 제1항 제3, 4호의 민간인 집단희생사건, 중대한 인권침해・조작의혹사건에 적용하도록 규정하는 것은, 소멸시효제도를 통한 법적 안정성과 가해자 보호만을 지나치게 중시한 나머지 합리적 이유 없이 위 사건 유형에 관한 국가배상청구권 보장 필요성을 외면한 것으로서 입법형성의 한계를 일탈하여 청구인들의 국가배상청구권을 침해한다.

이에, 개정안은"민간인 집단 사망·상해·실종사건(제2조제1항제3호)"과 "중대한 인권침해·조작의혹사건(제2조제1항제4호)"에 대한 손해배상청구권이 「민법」 제166조제1항, 제766조제2항을 적용받지 않도록 특례를 명시하는 것으로, 위헌성을 해소하고 국가의 중대한 위법행위에 대한 책임을 지도록 한다는 측면에서 타당한 입법조치로 보임.

개정안과 관련하여 진실화해위원회는 헌법재판소의 결정을 반영하여 소멸시효에 관한 특례를 신설함으로써 과거사 희생자들에 대한 피해구제의 폭을 넓히려는 개정안의 입법 취지에 공감하며, 개정안과 같이 손해배상청구권에 대한 소멸시효 특례 조항만 도입하는 방식보다는 소멸시효가 경과된 사례 뿐만 아니라 재판상 국가의 책임이 인정되지 않고 있는 적대세력, 외국군에 의한 피해에 대한 구제의 길도 열어둘 수 있는 포괄적인 배·보상 규정을 과거사정리법 개정을 통해 도입하는 방식이 보다 적합하다는 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