



제433회국회(임시회)
제1차 외교통일위원회

납북귀환어부 인권침해사건 진상규명 및 피해자 명예회복에 관한 특별법안 검 토 보 고

〈 납북귀환어부 관련 진상규명 및 명예회복 등 〉
■ 허영의원 대표발의(의안번호 제2214943호)

2026. 3.

외 교 통 일 위 원 회
전 문 위 원 연 광 석

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	4
1. 법률안 체계 및 주요 내용	4
2. 총괄적 검토	8
가. 입법의 취지	8
나. 유사한 취지의 다른 법률과의 관계	9
다. 정부 의견	14
라. 비용추계 등	15
3. 주요 조문별 검토	17
가. 제명, 목적 규정	17
나. 정의 규정	18
다. 위원회 설치·구성 등	20
라. 진상규명 신고 및 조사	23
마. 진상규명 결정 등	26
바. 피해자의 권익 보호 등	27
사. 보상금 등	29
아. 공동체 회복지원을 위한 의무 등	31
자. 벌칙 및 과태료	33
※참고자료	36

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 허영의원 등 33인
2. 제 안 일 : 2025. 12. 5.
3. 회 부 일 : 2025. 12. 8.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

2기 진실화해위원회는 2022년 납북귀환어부 인권침해사건에 대하여 직권조사 결정을 내렸고, 진실규명과 함께 국가에 직권재심을 권고한 바 있음.

3천명이 넘는 것으로 추정되는 납북귀환어부들은 어업을 하다가 납치된 피해자였지만, 귀환 후 수사기관으로부터 불법구금과 가혹행위 등 불법수사를 받고 간첩이라는 의혹 속에서 수십 년간 감시와 사찰을 받는 등 치유하기 어려운 피해를 입었음.

이에 국가의 부당한 공권력 행사로 인하여 납북귀환어부들이 입은 인권침해 사건의 진상을 규명하고, 피해자에 대하여 보상 및 명예회복을 하려는 것임.

주요내용

- 가. 납북귀환어부 인권침해사건에 대한 진상을 규명하고 피해자와 그 유족의 명예를 회복시켜 민주주의 발전 및 국민화합에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 납북귀환어부 및 그 가족에 대하여 국가가 부당하게 공권력을 행사하여 처벌하거나 인권을 침해한 사건을 납북귀환어부 인권침해사건으로, 납북귀환어부 인권침해사건으로 인하여 사망하거나 상이를 입은 사람 또는 납북귀환어부 가족 및 친족으로서 연좌제 등으로 진학과 취업 등에서 부당하게 불이익을 당한 사람 등을 피해자로 정의함(안 제2조).
- 다. 납북귀환어부 인권침해사건 진상규명 및 피해자명예회복 위원회는 국무총리를 위원장으로 하고 국무총리가 임명 또는 위촉하는 14명의 위원으로 구성하며, 납북귀환어부 인권침해사건 진상규명, 피해자·유족의 심사·결정, 명예회복에 관한 사항 등을 심의·의결함(안 제5조).
- 라. 납북귀환어부 및 가족 등은 위원회에 이 법 시행일부터 2년 이내에 납북귀환어부 인권침해 진상규명 신고를 할 수 있음(안 제8조).
- 마. 위원회는 진상규명 조사가 완료되는 날부터 6개월 이내에 진상규명 조사보고서를 작성·발간하여 국회에 보고하여야 함(안 제

13조).

바. 남북귀환어부 인권침해사건 피해자는 재심을 청구할 수 있으며, 위원회는 법무부장관에게 피해자의 직권재심 청구를 권고할 수 있음(안 제15조).

사. 국가는 피해자에게 보상금, 의료지원금, 생활지원금을 지급할 수 있음(안 제16조부터 제18조까지).

아. 진상규명 결정, 보상금등의 지급에 관한 소송은 위원회의 결정을 거친 후에만 제기할 수 있음(안 제20조).

자. 국가와 지방자치단체는 피해자 및 유족의 치유와 공동체 회복을 위하여 트라우마 치유사업, 기념사업, 피해자 단체 등에 대한 재정지원 등을 할 수 있도록 함(안 제25조부터 제28조까지).

Ⅲ. 검토의견

1. 법률안 체계 및 주요 내용

제정안은 납북귀환어부에 대한 국가폭력 피해의 진상규명과 명예회복을 목적으로 하는 특별법으로 총 7장, 본칙 33개 조문 및 부칙 4개 조문으로 구성되어 있음.

제정안은 ①납북귀환어부 인권침해사건을 다루는 위원회 설치, ②사건별 진상조사(체포·수사 경위, 고문 여부, 공소 제기 및 재판 과정의 위법성 등), ③국가의 공식 사과 및 재발 방지를 규정하고 있으며, 이는 기존 과거사 관련 법률과 유사한 구조임.

【제정안의 체계】

구분	조별		조문 내용
본칙	제1장 총칙		
	제1조	목적	납북귀환어부 인권침해사건 진상규명 및 피해자 명예회복 등
	제2조	정의	납북어부, 납북귀환어부 등 정의
	제3조	피해자와 유족의 권리	의견제출권
	제4조	국가의 책무	명예회복을 위한 필요조치 등
	제2장 납북귀환어부 인권침해사건 진상규명 및 피해자명예회복 위원회 등		
	제5조	위원회 설치	국무총리 소속, 15명(위원장 포함), 위원 임기 3년(연임 가능), 소위원회 및 자문기구 설치 등
	제6조	위원회 활동	직무집행방해금지, 비밀누설금지
	제7조	불이익 처우 금지 등	피해자 등에 대한 불이익 금지
	제3장 진상규명 신고 및 진상규명 조사		

구분	조별		조문 내용
	제8조	진상규명 신고 및 신고처의 설치	특별한 사실을 알고있는자, 국내 및 재외공관에 신고처 설치
	제9조	정부 및 관계 기관 등의 협조	
	제10조	진상규명 조사	최초 조사 개시일부터 3년 이내, 1년 이내 연장 가능
	제11조	동행명령	정당한 사유없이 3회 이상 출석요구에 응하지 않은 경우
	제12조	진상규명 결정 등	피해자 여부 등 조사결과를 위원회 의결로 결정
	제13조	진상규명 조사결과 보고	완료일 6개월 이내 보고서 발간, 국회보고 및 공개
제4장 피해자와 유족에 대한 명예회복 및 보상 등			
	제14조	피해자 및 유족의 권익 보호	피해자·유족의 명예훼손 금지
	제15조	특별재심 및 직권재심청구 권고	피해자 재심청구, 법무부장관에 대한 직권재심청구 권고
	제16조	보상금	대통령령으로 정하는 보상금, 상속 가능
	제17조	의료지원금 및 생활지원금	대통령령으로 정하는 지원금
	제18조	보상금 등의 지급 신청	접수처 및 신청기간 공고, 문서로 신청
	제19조	지급결정 및 재심의 등	신청 90일 이내(30일 이내 연장 가능) 결정, 30일 이내 정본 송달, 30일 이내 재심의 신청
	제20조	결정전치주의	위원회 결정 거쳐야 소송제기 가능, 통지 90일 이내
	제21조	형사보상청구의 특례	형사보상법에 따른 청구도 가능
	제22조	다른 법률에 따른 보상과의 관계 등	전후납복자법에 따른 피해위로금 차감지급
	제23조	보상금등의 환수 등	거짓 등으로 지급받은 경우 국세징수법에 따른 환수
	제24조	시효	송달 후 3년 내(소송의 경우, 확정판결일까지 정지)
제5장 공동체 회복 지원 등			
	제25조	공동체 회복 지원 의무	국가와 지방자치단체의 노력
	제26조	트라우마 치유사업	의학검사, 상담, 치료 등
	제27조	기념사업 등	추념행사의 실시, 연구·교육 등
	제28조	관련 단체 등에 대한 재정지원	명예회복을 목적으로 하는 법인·단체에 사업비 지원

구분	조별		조문 내용
	제6장 보칙		
	제29조	고유식별정보 등의 처리	위원회의 개인정보 수집·이용·처리
	제30조	자격사칭 금지 등	위원 및 직원 사칭 금지, 영리 목적의 활동 금지
	제31조	벌칙 적용에서 공무원 의제	민간위원 등 벌칙 적용시 공무원 의제
	제7장 벌칙		
	제32조	벌칙	5년(5천만원)/3년(3천만원)/2년(2천만원) 이하
	제33조	과태료	1천만원 이하, 위원장이 부과·징수
부칙	제1조	시행일	공포 후 6개월
	제2조	준비행위	위원회 설립준비는 이 법 시행일 전 가능
	제3조	위원 임기 개시 적용례	최초 위촉위원은 시행일부터
	제4조	진상규명에 관한 경과조치	진실화해위원회 미완료 사건에 대한 재신청 시 조사개시 결정

제정안의 주요 내용은

‘납북어부’, ‘납북귀환어부’ 및 ‘납북귀환어부 인권침해사건’ 등 이 법에서 사용되고 있는 용어의 뜻과 “피해자”와 “유족”의 범위에 대하여 정의하고,

납북귀환어부 인권침해사건의 진상규명, 피해자 및 유족 심사, 명예회복을 위한 사항을 심의·의결하기 위하여 국무총리 소속으로 한시적 활동기간(3년, 1년 연장 가능)의 납북귀환어부 인권침해사건 진상규명 및 피해자명예회복 위원회(이하 “위원회”라 함)를 두며,

납북귀환어부, 그 가족 등은 이 법 시행일부터 2년 이내에 위원회에 진상규명 신고를 할 수 있도록 신고 방법 및 절차 등을 규정함.

피해자에게 형사소송의 특례로서 재심청구권을 부여하고, 위원회가 법무부장관에 직권재심 청구를 권고할 수 있으며, 공권력 행사로 인해 피해자가 입은 신체적·정신적·재산적 피해 등을 고려한 보상금 지급(의무), 의료지원금·생활지원금 지급(재량) 등을 규정하는 한편, 보상금을 지급받은 사람의 경우에도 「형사보상 및 명예회복에 관한 법률」에 따른 형사보상을 중복하여 청구할 수 있도록 특례를 규정하고 있음.

2. 총괄적 검토

가. 입법의 취지

「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」(이하 “과거사정리법”)에 따른 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(이하 “진실화해위원회”)는 2022년 2월 남북귀환어부 인권침해사건에 대하여 직권조사하고, 동 사건을 “국가에 의한 중대한 인권침해”로 결정¹⁾한 후 ①재심 등 사법적 구제 조치, ②국가의 공식 사과와 명예회복, ③보상·지원 등 실질적 회복 조치 마련 등의 조치를 권고한 바 있음.

남북귀환어부의 피해는 형사상 유죄 판결뿐 아니라 어업허가 제한, 취업·군입대 제약, 지역사회에서의 낙인 등 생활 전반에 걸친 장기·복합 피해라는 특수성이 있어서, 현행 경제적 관점의 배상 또는 보상 체계로는 비경제적·사회적 손실 부분까지 구제하지 못한다는 한계가 있음.²⁾

이에 제정안은 남북귀환어부의 특수성을 고려하여 피해자 및 유족을 대상으로 한 맞춤형 보상과 기념·치유사업 등을 포괄적으로 설계하려

1) 제2기 진실화해위원회는 2022년 남북귀환어부 인권침해 사건을 첫 직권조사로 선정했고, 귀환 어부들이 귀환 직후 중앙정보부·군·경찰 등에 의해 장기간 불법구금·고문·간첩조작·사찰을 당한 점을 ‘국가폭력에 의한 인권침해’로 규정하였음.

2) 진실화해위원회 결정으로 인권침해·국가책임이 확인되더라도, 개별 피해자들이 재심 또는 국가배상소송을 일일이 제기해야 하므로 고령인 피해자 또는 유족의 입장에서는 절차적·비용적 부담이 크고 시간이 너무 오래 걸림.

는 것으로, 이는 그동안 여러 특별법을 통하여 과거에 행해진 인권침해 사건 등에 대하여 진상규명·명예회복·보상·기념을 일괄 규율한 선례에 비추어 볼 때 남북어부 피해자에 대하여도 특별법 제정을 통하여 이에 비견할 수 있는 피해구제를 하려는 것이 그 입법취지라고 할 수 있음.

다만, 과거사정리법 및 전후납북자법 등 기존 제도와의 중복 여부, 다른 인권침해 피해자들과의 형평성 차원에서 검토가 요구됨.

나. 유사한 취지의 다른 법률과의 관계

1) 과거사정리법과의 관계

□ 최근 개정된 **과거사정리법**(법률 제21330호, 2026. 2. 5. 공포, 2026.

2.26. 시행)에 따라, 제3기 진실화해위원회가 출범하였는데,

이 법에 따르면, 그동안 진실화해위원회(제1기·제2기)가 “국가로부터의 중대 인권침해”로 결정하고 재심, 국가 사과, 보상·의료·생활지원 등을 권고한 것을 제3기 위원회가 승계할 수 있게 되어 있음.³⁾

3) 진실화해위원회는 남북귀환어부 사건을 직권 또는 신청사건으로 조사하였고, 그 결과를 개별 사건 단위(“남북귀환어부 인권침해 사건(6) - 신광호 등 1968.3.23. 귀환” 등)의 조사보고·결정서 및 보도자료 형식으로 사건을 정리하여 홈페이지를 통해 공개한 바 있음. 남북귀환어부들에 대한 피해 사실은 위원회의 진실규명 결정이 있기 전까지 국민들로부터 큰 관심을 받지 못하였는데, 제1기 위원회(2005.12.~2010.6.30.)는 남북귀환어부 사건 17건(신청 10건, 직권조사 7건)을 진실규명 결정하였고, 제2기 위원회(2020.12.10.~2025.5.26.)는 2022년 2월 28일 신청사건을 포함하여 109척, 982명을 진실규명대상자로 하여

먼저 과거사정리법 중 남북어부 피해사건과 관련성이 있다고 보여지는 조문들을 소개하면 다음과 같음.

진실화해위원회의 진실규명 대상 범위는 ‘국가인권위원회 설립 시기까지’⁴⁾ 고문·구금 등 인권침해 사건을 포함(법 제2조)⁵⁾하게 되었고, 신청하지 않더라도 위원회 조사과정에서 중대한 인권침해사건이 발견된 경우에는 위원회가 직권으로 조사할 수 있으며(법 제25조)⁶⁾, 손해배상 시효 배제(법 제61조)⁷⁾ 등으로 재심 연계 보상 및 트라우마 치료 등의 지원을 위한 기반을 갖추고 실질적 조치를 추진할 수 있음.

특히 과거사정리법 제4장(화해를 위한 국가와 위원회의 조치)에서 진실규명 피해자의 피해에 대한 배상 또는 보상을 포함한 피해회복·명

‘남북귀환어부 인권침해 사건의 직권조사’를 결정하였음. 『진실화해위원회 종합보고서(2020-2025) 3권, 인권침해사건』, 제3장 남북어부사건, pp.87-88 참조.

4) 2001년 5월 24일 「국가인권위원회법」이 제정되었고, 2001년 11월 25일 공식 출범하였으므로, 제3기 진실화해위원회의 조사범위가 종전보다 8년 이상 확대됨.

5) 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 제2조(진실규명의 범위) ① 제4조에 따른 진실·화해를 위한과거사정리위원회는 다음 각 호의 사항에 대한 진실을 규명한다.

1. ~ 3. (생략)

4. 1945년 8월 15일부터 국가인권위원회 설립 시기까지 현정질서 파괴행위 등 위법 또는 현저히 부당한 공권력의 행사로 인하여 발생한 사망·상해·실종·고문·구금 사건, 그 밖에 중대한 인권침해사건과 조작의혹사건

5. ~ 7. (생략)

② 제1항에 따른 진실규명의 범위에 해당하는 사건이라도 법원의 확정판결을 받은 사건은 제외한다. 다만, 제4조에 따른 진실·화해를위한과거사정리위원회의 의결로 「민사소송법」 및 「형사소송법」에 따른 재심사유에 해당하여 진실규명이 필요하다고 인정하는 경우는 예외로 한다.

6) 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 제25조(진실규명 조사개시) ①·② (생략)

③ 위원회는 역사적으로 중요한 사건 또는 중대한 인권침해사건으로서 진실규명이 필요하다고 판단되는 때에는 이를 직권으로 조사할 수 있다. 이 경우 직권조사의 범위는 위원회의 의결로 결정한다.

④ 위원회는 조사과정에서 진실규명을 신청하지 아니한 중대한 인권침해사건이 발견되는 경우에는 직권으로 조사하고 해당 사건에 대한 진실을 규명하여야 한다.

7) 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 제61조(손해배상청구권의 소멸시효에 관한 특례) 진실규명결정을 받은 사건으로 인하여 발생한 피해에 대한 손해배상의 청구권에 대하여는 「민법」 제166조제1항 및 제766조제2항과 「국가재정법」 제96조제2항을 적용하지 아니한다.

예회복·재발방지, 국민 화해와 통합을 위한 국가 등의 의무(법 제48조)⁸⁾를 규정하고, 규명된 진실에 따라 피해자 및 유족의 피해에 대한 배상·보상 및 그 명예회복을 위한 조치를 하되 배상 또는 보상의 기준, 범위 및 종류 등에 관하여는 따로 법률로 정하도록 하였음(법 제50조)⁹⁾.

< 제정안과 과거사정리법 >

구 분	제 정 안 (납북귀환어부 특별법안)	기 본 법 (과거사정리법)	비고
진상규명	제5조~제12조: 별도 위원회 설치, 납북어부 특정 사건 조사·결정	제2장 및 제3장: 제3기 위원회 설치 및 권한 강화, 조사·자료수집·공개	진실화해위원회가 포괄적 권한 보유(납북어부 포함 과거 인권 침해사건 전반 조사)
명예회복 등	제15조~제22조: 명예회복, 재심·의료·생활 지원.	제4장: 피해자 명예회복, 재심 지원, 의료·생활 보상, 시효 배제 손해배상	기본법이 구체적 지원 체계 마련(특별법 내용 흡수)
국가책임	제25조~제28조: 공동체회복, 트라우마 치유, 기념사업 등	국가기관의 권고사항 이행 점검(제44조), 배상 기준 별도 법률 제정(제50조)	기본법이 상위 틀로 기능, 하위 규정으로 충분

8) 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 제48조(국가 및 지방자치단체의 의무) ① 국가는 진실규명사건 피해자의 피해에 대한 배상 또는 보상을 포함한 피해회복·명예회복·재발방지, 국민 화해와 통합을 위한 필요한 조치를 하여야 한다.

② 지방자치단체는 진실규명사건 피해자의 피해 및 명예의 회복을 위하여 필요한 시책을 수립하고 시행하여야 한다.

9) 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」 제50조(피해에 대한 배상·보상 및 명예회복) ① 국가는 규명된 진실에 따라 희생자, 피해자 및 유족의 피해에 대한 배상 또는 보상 및 그 명예회복을 위한 조치를 마련하여야 한다.

② 제1항에 따른 배상 또는 보상의 기준, 범위 및 종류 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.

③ 다른 법령에 따라 제1항 또는 제2항의 조치가 시행되고 있는 경우에는 제1항 또는 제2항을 적용하지 아니한다.

□ 납북어부 사건은 이미 제2기 위원회에서 개별 납북어부 사건¹⁰⁾ 외에도 건설호, 풍성호 사건 등을 진실규명¹¹⁾한 바 있고, ‘국가권력 인권침해’의 범주에 포함되어 제3기 위원회에서 조사 및 지원이 가능한 바, 기본법인 과거사정리법 체계 내에서 보상 기준을 마련하는 방식이 가능하다고 봄.

2) 전후납북자법과의 관계

□ 6.25전쟁 이후 납북(억류 포함) 피해 전반을 포괄하는 일반법으로 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 납북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」(약칭 ‘전후납북자법’)이 제정(2007년)되어 있음.

전후납북자법은 정전 이후 납북피해 여부·생사확인, 피해위로금·보상금 지급 등 지원 구조를 갖추고 있으나 수사·재판 과정에서의 불법행위에 대한 진상조사, 책임규명 기능은 제한적임.

즉, 당시 납북 대결의 구조 아래 정보기관이 납북귀환어부에 대하여 강압적인 수사를 진행한 측면이 있고, 이후 국가보안법 위반이라는 전

10) 진실화해위원회는 납북어부가 귀환한 후 수사정보기관의 감시와 사찰을 당하다가 일정 기간이 경과한 후 반공법 등 위반 혐의로 기소되어 판결받은 신청사건 9건에 대하여 조사를 진행하였고, 조사결과 동일한 인권침해를 확인한 공동피고인에 대해서도 진실규명대상자로 결정한 바, 진실규명대상자는 총 37명. 『진실화해위원회 종합보고서(2020-2025) 3권, 인권침해사건』, 제3장 납북어부사건, p.92, “개별 납북어부 사건 진실규명결정 현황” 참조.

11) 진실화해위원회는 1957년부터 1982년 사이에 발생한 납북귀환어부 사건 중 직권조사에 포함되지 않은 54건에 대해 조사를 진행하였음. 위원회는 해당 사건을 직권조사 결정하지는 않았으나 같은 선박에 승선한 선원들 또한 동일한 납북과 귀환 과정을 경험하였고 피해상황 또한 유사하므로 신청한 선원뿐만 아니라 같은 선박의 선원 모두를 진실규명대상자로 결정한 바, 선박별 납북귀환어부 사건에 해당하는 진실규명대상자는 총 252명. 위 보고서, p.90, “선박별 납북귀환어부 사건 진실규명결정 현황” 참조.

과, 장기적 감시·사찰, 가족에 대한 2·3차 피해 등 공권력에 의한 가해적 요소가 존재하는지에 대한 조사가 필요한 상황에서 재심 지원을 통한 전과 말소·기록 정정, 명예회복·기념사업 등을 통한 피해구제를 위한 입법적 조치가 마련되지 못한 불완전한 상태라고 할 수 있음.

그런데 이러한 특수상황에 대한 구제는 피해자 상당수가 이미 사망하거나 고령인 만큼 시효와 세대교체가 임박한 ‘이행기 정의’ 과제로서 늦어질수록 실질적 회복이 불가능해진다는 점에서 시급성이 요구된다고 할 수 있음.

< 제정안과 전후납북자법 >

구분	제정안	전후납북자법
목적	납북귀환어부 인권침해사건 진상규명, 피해자와 유가족 명예회복	납북피해자 및 유족 보상 및 지원, 귀환납북자 재정착 지원
피해자	· 납북귀환어부 인권침해사건으로 인하여 <u>사망하거나 상이를 입은 사람, 질병후유증으로 사망한 사람</u> · 납북귀환어부 인권침해사건 관련 <u>다양한 유형의 피해자</u> - 피수배·연행·구금자(라목), 공소기각·유죄·면소판결·해직·학사징계(마목) 물수·추징 등 유무형 경제적 손해를 입은 선박 소유자·관리자·운영자(바목) - 법적 근거 없이 감시·사찰 등 피해를 입은 당사자·가족·친족(사목) - 연좌제·신원조회 등으로 진학·취업상 불이익을 입은 가족·친족(아목)	· 3년 이상 납북된 귀환납북자 · 3년 이상 납북되어 귀환하지 못하고 있거나 북한에 거주 중 사망한 납북자의 가족과 가목에 해당하는 자의 가족 · 납북자의 가족 또는 귀환납북자 중에서 납북과 관련하여 국가공권력의 행사로 인하여 <u>사망하거나 상이를 입은 자</u>
위원회	<u>국무총리 소속</u> (납북귀환어부 인권침해사건 진상규명 및 피해자 명예회복 위원회)	<u>통일부장관 소속</u> (납북피해자보상및지원심의위원회)
보상	보상금, 의료지원금, 생활지원금	정착금, 위로금, 보상금, 의료지원금

□ 앞서도 지적하였듯이, 제정안의 내용은 다른 납북·억류 피해자 및 기타 과거사 피해집단과의 형평성, 과거사정리법 체계와의 중복 문제, 국가재정 부담 등이 쟁점으로 될 것이 예상되는 만큼, 특별법 적용 범위를 진실화해위원회가 이미 진실규명 결정¹²⁾한 납북귀환어부 및 그 가족 등으로 한정하거나, 기존 과거사 보상제도와의 관계(중복 수령 방지, 선택권 부여 등)를 명확히 하는 방식이 검토될 수 있을 것으로 봄.

또한 제정안에 의하여 설치될 새로운 위원회를 지원하기 위한 예산·조직이 필요하므로, 현행 전후납북자법에 따라 설치되어있는 납북피해자보상및지원심의위원회와의 중복을 피할 수 있는 방안을 검토하여야 할 것임.

다. 정부 의견

제정안에 대하여 통일부는, 납북귀환어부에 대한 보상 및 명예회복이라는 입법 취지에는 공감하지만, 과거사 특성상 발생 시점이 오래된 사안으로 입증이 어렵고, 제정안에 따른 피해자의 범위가 너무 광범위한 바 그에 따른 재정 부담을 우려하고 있으며,

12) 진실화해위원회 홈페이지의 “사건별 조사보고서”에서 검색어를 “납북귀환어부” 또는 개별 어선명 (예: 제5공진호, 제5마산호, 창성호 등)로 하면, 관련 조사보고서 목록과 PDF 확인 가능.

최근 개정·시행된 과거사정리법에서 별도 법률로 배·보상을 정하도록 규정하고 있어 향후 일관된 기준 마련을 통해 보상금 등이 지급되는 것이 적절할 것이라는 의견을 제시하고 있음.

라. 비용추계 등

- 1) 국회예산정책처는 제정안에 따른 위원회 운영 및 조사보고서 작성에 총 81억 7,600만원이 소요될 것으로 예상함[추계번호 25D6737].¹³⁾
- 2) 다만, 재정수반 요인 중 보상금, 의료지원금, 생활지원금, 트라우마치유 및 기념 등 명예회복에 대한 재정소요는 산출 불가 등의 이유로 추계대상에서 제외되었다는 점을 고려할 필요가 있음.

< 추가재정소요: 2027~2031년 >

(단위: 백만원)

	2027	2028	2029	2030	2031	합 계	연평균
위원회 설치·운영비 (안 제5조 등)	1,846	1,883	1,921	1,959	-	7,608	1,522
조사보고서 작성 (안 제13조)	-	-	-	249	318	568	114
계	1,846	1,883	1,921	2,208	318	8,176	1,635

주: 추계 가능한 일부 재정 수반요인에 대해서만 추계한 것으로, 전체적인 재정소요는 달라질 수 있음.
자료: 국회예산정책처

13) 예산정책처는 위원회 운영비의 경우, ‘여수·순천 10·19사건진상규명및희생자명예회복위원회’의 업무수행에 소요되는 경비를 참고하여 추정함. 제정안 제10조에 따라 위원회는 진상규명 조사개시일부터 3년 이내에 조사와 관련된 자료의 수집 및 분석을 완료해야 하고(조사기간을 1년의 범위에서 연장할 수 있음), 안 제13조에 따른 조사보고서 발간에 소요되는 6개월 등을 고려하여 추계.

참고로, 1987년 국무조정실(남북전력기획단)의 「연도별 해상납북 및 송환통계」에서 1954년부터 1987년까지 납북 선원을 3,651명으로 파악하였고, 제2기 진실화해위원회는 총 1,288명의 납북귀환어부에 대하여 진실규명 결정한 바 있으며, 전후납북자법에 따른 피납자 중 귀환자 3,263명¹⁴⁾을 고려한다면, 제정안 시행에 따른 피해자(본인) 규모를 1,288명~3,651명 수준이 될 것으로 예상할 수 있음.¹⁵⁾

14) 붙임 참고자료 중 ‘전후납북피해자 현황’ 참조.

15) 시기별 남북관계 상황으로 미루어 볼 때, 정전협정 이후 1980년대 중반까지는 정전 직후 긴장 국면, 해상 경계 미비, 북한의 대남 공작이 활발했던 시기로, 어선 나포·선원 납북이 체계적·반복적으로 발생 하던 시기였음. 반면 1990년대 이후에는 남북기본합의서, 남북정상회담, 서해 NLL 인식 변화, 남측 해 경·해군 경계 강화 등으로 인해 계획적 해상 납북 작전의 빈도는 뚜렷이 감소한 것으로 평가됨. 즉, 1987년 이후에도 산발적 해상 억류·납북 사례가 있었을 것으로 보이나, 이전까지와 같은 대규모 납북 은 크게 감소하여, 전체 납북 선원 규모를 구조적으로 바꿀 정도의 증가가 있었을 가능성은 높지 않다고 봄. 제2기 진실화해위원회 진실규명대상자 수 및 1987년 「연도별 해상납북 및 송환통계」에 따른 납북인원 통계는 『제2기 진실화해위원회 종합보고서』(2025.11.) 참고.

3. 주요 조문별 검토

가. 제명, 목적 규정(안 제1조)

제정안은 제명을 「납북귀환어부 인권침해사건 진상규명 및 피해자 명예회복에 관한 특별법안」으로 하고, 목적 조항에서 사건에 대한 진상규명, 피해자와 그 유족의 명예회복을 통해 민주주의 발전 및 국민 화합에 이바지하도록 규정하고 있음.

납북귀환어부 인권침해사건 진상규명 및 피해자 명예회복에 관한 특별법안

제1조(목적) 이 법은 납북귀환어부 인권침해사건에 대한 진상을 규명하고 이 사건과 관련된 피해자와 그 유족의 명예를 회복시켜 민주주의 발전 및 국민화합에 이바지함을 목적으로 한다.

법률의 제명과 목적 조항에서는 법률의 주요 내용을 함축적으로 명시함으로써 법의 적용과 해석에서 지침으로서의 역할을 하는 것이 필요한데, 동 제정안은 진상규명, 명예회복 외에도 보상금·의료지원금·생활지원금 규정도 핵심 내용으로 하는 만큼 제명과 목적 조항에 ‘보상’ 또는 ‘구제’라는 표현을 포함할 필요가 있음.

또한, 목적 규정을 통해서는 해당 법률의 입법 취지를 쉽게 이해할 수 있어야 하므로, 일반법(전후납북자법)이 존재함에도 별도의 특별법이 필요한 이유(장기·복합 피해, 재심 등)가 드러나도록 문구를 보완하는 것을 검토할 수 있을 것임.

나. 정의 규정(안 제2조)

제정안은 ‘납북어부’, ‘납북귀환어부’, ‘납북귀환어부 인권침해사건’, ‘피해자’ 및 ‘유족’에 대하여 정의하고 있음.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “납북어부”란 대한민국 국민으로서 1953년 7월 27일 한국 군사정전에 관한 협정이 체결된 이후에 동·서해상에서 조업을 하는 과정에서 나포, 조난, 표류 등으로 남한(군사분계선 이남지역을 말한다. 이하 같다)에서 북한(군사분계선 이북지역을 말한다. 이하 같다)에 들어가게 되어 본인의 의사에 반하여 북한에 체류하게 된 사람을 말한다.
2. “납북귀환어부”란 북한을 벗어나 남한으로 귀환한 납북어부를 말한다.
3. “납북귀환어부 인권침해사건”이란 납북귀환어부 및 그 가족에 대하여 국가가 부당하게 공권력을 행사하여 처벌하거나 인권을 침해한 사건을 말한다.
4. “피해자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람으로 제5조에 따른 납북귀환어부 인권침해사건 진상규명 및 피해자명예회복 위원회에서 심의·결정된 자를 말한다.
 - 가. 납북귀환어부 인권침해사건으로 인하여 사망한 사람
 - 나. 납북귀환어부 인권침해사건으로 인하여 상이를 입은 사람
 - 다. 납북귀환어부 인권침해사건으로 인하여 대통령령으로 정하는 질병을 앓거나 그 후유증으로 사망한 것으로 인정되는 사람
 - 라. 납북귀환어부 인권침해사건과 관련하여 수배·연행 또는 구금되었던 사람
 - 마. 납북귀환어부 인권침해사건과 관련하여 공소기각·유죄판결·면소판결·해직 또는 학사징계를 받은 사람
 - 바. 납북귀환어부 인권침해사건과 관련하여 나포, 조난, 표류 등을 당한 선박의 소유자·관리자·운영자(이하 “선박소유자등”이라 한다)로서 재산을 몰수당하거나 추징당하는 등 유·무형의 경제적 손해를 입은 것으로 인정되는 사람
 - 사. 납북귀환어부 당사자 또는 가족, 친족으로서 납북귀환어부 인권침해사건과 관련하여 법에 근거하지 않은 감시와 사찰 등으로 피해를 입은 사람
 - 아. 납북귀환어부의 가족, 친족으로서 연좌제와 신원조회 등으로 진학과 취업 등에서 부당하게 불이익을 입은 사람
5. “유족”이란 피해자의 배우자(사실상의 배우자를 포함한다. 이하 같다) 및 직계존비속 또는 형제자매를 말한다.

제정안은 납북귀환어부 인권침해사건으로 사망하거나 상이를 입은 사람 등으로서 제5조에 따른 납북귀환어부 인권침해사건 진상규명 및 피해자 명예회복 위원회에서 심의·결정한 사람을 ‘피해자’로 정의하면서,

피해자의 범위(유형)를 사망·상이·질병뿐 아니라 피수배·연행 또는 구금, 공소기각·유죄·면소·해직 또는 학사징계, 선박소유자 등의 경제적 손해, 감시·사찰 피해, 연좌제 등으로 인한 진학·취업 불이익까지 구체적으로 열거하고 있음.

< 제정안과 과거사법(입법례)의 피해자 범위 비교 >

제 정 안 (납북귀환어부 특별법안)	4·3사건법 여순사건법 10·27법난법 삼청교육피해자법	부마항쟁보상법 5·18보상법
피해자 (안 제2조제4호) ■ 사망자, 상이자(가목, 나목) ■ 질병·후유증 사망자(다목) ■ 피수배·연행·구금자(라목) ■ 공소기각·유죄·면소판결·해직·학사징계(마목) ■ <u>물수·추징 등 유무형 경제적 손해를 입은 선박 소유자·관리자·운영자</u> (바목) ■ <u>법적 근거 없이 감시·사찰 등 피해를 입은 당사자·가족·친족</u> (사목) ■ <u>연좌제·신원조회 등으로 진학·취업상 불이익을 입은 가족·친족</u> (아목)	희생자¹⁶⁾·피해자 ■ 사망자, 행방불명자, 상이자 ■ 후유장애인, 후유증 사망자 ■ 수형인	관련자 ■ 사망자, 행방불명자, 상이자 ■ 질병·후유증 사망자 ■ 피수배·연행·구금자 ■ 공소기각·유죄·면소판결·해직·학사징계 * 성폭력 피해자(5·18보상법)

16) 「제주4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」 제2조(정의)

2. "희생자"란 제주4·3사건으로 인하여 사망하거나 행방불명된 사람, 후유장애가 남은 사람 또는 수형

피해 유형을 구체적으로 열거함으로써 실질적 보상·명예회복을 도모하려는 취지로 이해되나, ‘무형의 경제적 손해’(제4호바목), ‘부당하게 불이익’(제4호아목) 등의 추상적인 표현은 명확성 원칙에 위배될 수 있고, 보상·지원의 대상 및 수준 결정, 다른 법률에 따른 보상과의 중복 조정 측면에서 모호할 소지가 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

제정안 제2조제5호에서 “유족”을 피해자의 배우자(사실상의 배우자 포함) 및 직계존비속 또는 형제자매로 정의하고 있는데, 유족은 사망자의 가족이라는 의미와 함께 보상받을 순위의 역할도 하여야 하므로, 그 범위를 「민법」에 따른 상속순위 등으로 명확히 규정할 필요가 있음.

다. 남북귀환어부 인권침해사건 진상규명 및 피해자명예회복위원회의 설치·운영 등(안 제5조 등)

제정안은 남북귀환어부 인권침해사건의 진상을 규명하고 이 법에 따른 피해자의 심사·결정 및 명예회복에 관한 사항을 심의·의결하기 위해 국무총리 소속으로 위원회를 두도록 하고 있음.

제5조(남북귀환어부 인권침해사건 진상규명 및 피해자명예회복 위원회) ① 남북귀환어부 인권침해사건의 진상을 규명하고 이 법에 따른 피해자의 심사·결정 및 명예회복에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여, 국무총리 소속으로 남북귀환어부

인(受刑人)으로서 제5조제2항제2호에 따라 제주4·3사건의 희생자로 결정된 사람을 말한다.

인권침해사건 진상규명 및 피해자명예회복 위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 납북귀환어부 인권침해사건 진상규명에 관한 사항
2. 피해자·유족의 심사·결정에 관한 사항
3. 피해자·유족의 명예회복에 관한 사항
4. 진상규명 조사 보고서 작성에 관한 사항
5. 제15조에 따른 직권재심 청구의 권고에 관한 사항
6. 그 밖에 진상규명과 명예회복을 위하여 대통령령으로 정하는 사항

③ 위원회는 위원장 1명을 포함한 15명의 위원으로 구성한다.

④ 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 통일부장관, 행정안전부장관, 관계 중앙행정기관의 장, 피해자 및 유족 대표, 관련 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 국무총리가 임명 또는 위촉한다.

⑤ 위원의 임기는 3년으로 하고, 연임할 수 있다.

⑥ 위원회는 심의·의결할 안건을 미리 검토하고, 효율적으로 운영하기 위하여 소위원회를 둘 수 있다.

⑦ 위원회는 업무수행에 필요한 사항을 자문하기 위하여 자문기구를 둘 수 있다.

⑧ 위원회는 납북귀환어부 인권침해사건에 해당한다고 인정할 만한 상당한 근거가 있고 해당 사건의 진상규명이 중대하다고 판단될 때는 위원회의 의결을 거쳐 직권으로 조사할 수 있다.

⑨ 위원회의 회의는 위원장이 주재하며, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑩ 그 밖에 위원회의 조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(위원회의 활동보호 및 비밀누설 금지) ① 누구든지 이 법에 따른 직무를 집행하는 위원회의 위원·직원 또는 자문기구의 구성원이나 감정인에 대하여 폭행 또는 협박하거나 위계로써 그 직무집행을 방해하여서는 아니 된다.

② 위원회의 위원·직원이나 그 직(職)에 있었던 사람은 업무상 알게 된 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

제정안(제5조제4항)에서 위원회의 위원은 통일부장관, 행정안전부장관 및 관계 중앙행정기관의 장, 피해자 및 유족 대표, 관련 분야에 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리(위원장)가 임명·위촉하도록

하고 있는데,

납북귀환어부 인권침해사건이 북한과 직접 관련된 사건이므로 통일부장관을, 과거사 관련 법률이므로 행정안전부장관을 위원으로 명시 규정함으로써 각 부처 차원의 책임성 및 실행력을 강화하려는 취지로 이해됨.

다만, 국무총리를 위원장으로 하고 다수의 관계부처 장관이 당연직 위원이 될 경우 회의 운영을 위한 시간 조율 등에서 상당한 어려움이 예상되므로 이에 대한 검토가 필요함.

참고로 국무조정실과 행정안전부는, 현재 정부위원회 중 국무총리 소속 위원회 수가 과다하여 지속적으로 정비하고 있고, 부처간 의견 대립이나 조정의 필요성이 크지 않으며, 전후납북자법과의 관계 등을 고려할 때, 위원회를 통일부장관 소속으로 설치하는 것이 타당하다는 의견임.

한편 제정안(제6조)에서 위원회 위원·직원의 활동보호 및 비밀누설 금지 의무를 규정하면서, 민간 위원의 직무상 독립이나 신분보장, 결격 사유를 규정하고 있지 아니한 점은 보완이 필요한 것으로 봄.

라. 진상규명 신고 및 조사(안 제8조 및 제10조)

제정안은 납북귀환어부, 그 가족 등 사건에 관하여 특별한 사실을 알고 있는 자는 위원회에 진상규명 신고를 할 수 있도록 하고,

위원회는 최초 진상규명 조사 개시일부터 3년 이내에 조사를 완료하되, 기간 내에 완료하기 어려운 경우에는 국회에 보고하고 1년의 범위에서 연장할 수 있도록 하고 있음.

제8조(진상규명 신고 및 신고처의 설치) ① 납북귀환어부, 그 가족이나 이들과 친족 관계에 있는 자 또는 납북귀환어부 인권침해 사건에 관하여 특별한 사실을 알고 있는 자는 위원회에 진상규명 신고를 할 수 있다.

② 위원회는 국내 및 대한민국 재외공관에 납북귀환어부 인권침해사건과 관련한 진상규명 신고를 접수할 수 있는 신고처를 설치하고 이를 공고하여야 한다.

③ 진상규명 신고를 접수하는 때에는 신고 후 절차에 관한 사항과 피해자 및 유족의 권리 등에 대하여 충실히 고지하여야 한다.

④ 진상규명 신고는 이 법 시행일부터 2년 이내에 하여야 한다.

⑤ 진상규명 신고의 방법 및 절차와 신고처의 설치 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(진상규명 조사) ① 위원회는 의결로 진상규명 조사 개시 결정을 하고, 최초 진상규명 조사 개시일부터 3년 이내에 진상규명 조사와 관련된 자료의 수집 및 분석을 완료하여야 한다.

② 위원회는 진상규명 조사를 완료하기 어려운 경우에는 기간 만료일 3개월 전에 국회에 보고하고 1년의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있다.

③ 위원회는 제1항에 따른 진상규명 조사와 관련된 자료의 수집 및 분석을 위하여 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 조사대상자 및 참고인에 대한 진술서 제출요구

2. 조사대상자 및 참고인에 대한 출석요구 및 진술 청취

3. 조사대상자 및 참고인, 관계 행정기관 또는 단체에 대한 자료 또는 물건의 제출요구

4. 관계 기관·시설 또는 단체 등에 대하여 조사사항과 관련이 있다고 인정되는

사실 또는 정보에 대한 조회

5. 감정인의 지정 및 감정의뢰

- ④ 제3항제3호에 따라 자료 또는 물건의 제출요구를 받은 사람, 관계 행정기관 또는 단체는 특별한 사유가 없으면 자료 및 물건의 제출을 거부하여서는 아니 된다.

부칙 제4조(납북귀환어부 인권침해사건 진상규명에 관한 경과조치) 법률 제19271호

「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」에 따른 진실·화해를위한과거사정리위원회가 접수한 사건 중 조사기간의 제한으로 진상규명조사가 완료되지 못하였거나 미진하였던 납북귀환어부 인권침해사건에 대하여 신고인이 재조사를 신청하여 위원회가 추가적인 진상규명이 필요하다고 인정하는 때에는 위원회는 제10조제1항에 따라 진상규명 조사 개시 결정을 할 수 있다.

제정안에는 위원회의 조사기간 연장을 구체적으로 결정하는 권한에 대해서는 명시적 규정이 없는 바, 위원회 스스로 결정하는 것이라면 국회에 대한 보고 절차가 형해화될 우려가 있을 것임.

다음, 진상규명 신고를 위한 신고처를 국내뿐 아니라 재외공관에 설치(제8조제2항)하려는 것은 납북귀환어부 및 가족 등이 해외에 거주할 가능성을 고려한 것으로 이해되나, 실제 수요 규모를 감안할 때 행정기관 간 협조 등을 통해서도 대응 가능하므로, 법률에 의무규정을 둘 필요성에 대해 검토할 여지가 있음.

또한, 제정안은 위원회가 조사대상자 및 참고인에 대한 진술서 제출, 출석 및 관계 기관에 대한 자료 등 제출 요구, 감정인의 지정 등 조치를 할 수 있다고 규정하고, 조사 방법으로 직권조사, 폭행·협박·위계에 대한 처벌, 동행명령 및 불응시 과태료 부과 등으로 실효성을 담보하

고 있음.

유사 입법례로 「5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」과 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 등이 있지만, 동행명령장 발부 등이 과도한 권한 행사로 비칠 소지가 없도록 ‘중요한 증거자료 보유자’의 범위 등에 대한 구체적 요건과 절차 등을 하위 법령에 위임하여 기본권 제한의 최소성과 예측 가능성을 제고할 필요가 있음.

아울러 안 부칙 제4조에서 종전의 진실화해위원회가 완료하지 못한 사건을 진상규명 조사 개시 결정할 수 있도록 경과조치를 둔 점을 고려하면, 신고기간(2년) 및 위원회 활동기간(3년 + 1년)을 단축하는 방안과 함께, 신고기간 동안에는 위원회의 역할이 무엇인지, 만일 특별한 역할이 없다면 신고기간에는 위원회의 설치를 유보하고 신고처만 규정하는 방안도 검토할 수 있을 것임.

마. 진상규명 결정 등(안 제12조 등)

제정안은 위원회의 조사가 종료되어 진실규명이 된 경우 피해 여부 등을 의결로써 결정하고, 이를 신고인과 조사대상자, 참고인에게 통지하도록 규정하고 있음.

제12조(진상규명 결정 등) ① 위원회는 진상규명 조사가 종료되어 진상규명이 된 경우 피해자 여부 등 진상규명 조사결과를 의결로써 결정한다.

② 위원회는 진상규명 조사결과 진실을 밝히지 못하거나 밝힐 수 없는 경우 진상규명 불능임과 그 사유를 기재한 결정을 하여야 한다.

③ 위원회는 제1항에 따른 진상규명 결정 또는 제2항에 따른 진상규명 불능결정을 한 경우 지체없이 그 사유를 명시하여 이를 제8조제1항에 따른 진상규명 신고인 및 제10조제3항에 따른 조사대상자·참고인에게 통지하여야 한다.

④ 위원회는 제3항에 따른 통지를 하는 경우 통지대상자에게 이의신청의 제기 및 그 절차와 기간, 그 밖에 필요한 사항을 알려야 한다.

⑤ 제3항에 따라 통지를 받은 사람은 통지받은 내용에 이의가 있는 경우 통지를 받은 날부터 60일 이내에 위원회에 서면으로 이의신청을 할 수 있다.

⑥ 위원회는 이의신청을 받은 날부터 60일 이내에 이의신청에 대하여 결정하고 그 결과를 이의신청인에게 지체없이 서면으로 통지하여야 한다.

⑦ 제5항에 따른 이의신청의 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조(진상규명 조사결과 보고) ① 위원회는 제10조에 따른 진상규명 조사와 자료의 수집 및 분석이 완료되는 날부터 6개월 이내에 남북귀환어부 인권침해 진상규명 조사보고서(이하 “보고서”라 한다)를 작성·발간하여 국회에 보고하고 공개하여야 한다. 다만, 국가의 안전보장이나 국민화합 등을 위하여 불가피하다고 위원회에서 결정한 경우에는 보고서의 일부 내용을 공개하지 아니할 수 있다.

② 제1항에 따른 보고서의 작성·발간과 국회 보고 및 공개방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

위원회가 ‘진상규명’과 ‘진상규명 불능’의 결정을 구분하고 그 사유를 통지하도록 하며, 이의신청 절차를 규정한 것은 절차적 권리 보장의 측면

면에서 타당하고, 진상규명 조사 등 완료일부터 6개월 이내에 조사보고서를 국민의 대표기관인 국회에 보고하고 공개토록 하는 것은 입법부에 대한 책임과 국민적 공유를 담보하려는 장치로 이해됨.

다만, 진실규명 불능을 결정하도록 한 것은 그 필요성이 무엇인지와 그 후 불능 결정의 효력이 유족에게 오히려 새로운 상처가 되지 않을지에 대한 검토가 있어야 할 것임.

또한, 국가안보·국민통합 등을 이유로 일부 비공개할 수 있도록 예외를 규정한 것은 정보공개법¹⁷⁾에 따르도록 명확히 규정하거나, 필요한 최소 범위 내에서 운용될 수 있도록 내부 기준을 마련할 필요가 있다고 봄.

바. 피해자의 권익 보호 등(안 제14조 등)

제정안은 허위사실 유포에 의한 피해자 및 유족의 명예훼손을 금지하고, 형사소송법에 따른 재심 요건과 관계없이 특별재심을 허용하고 있음.

제14조(피해자 및 유족의 권익 보호) 누구든지 피해자나 유족을 비방할 목적으로 납북귀환어부 인권침해사건의 진상규명 조사결과 및 납북귀환어부 인권침해사건에 관한 허위의 사실을 유포하여 피해자, 유족의 명예를 훼손하

17) 공공기관의 정보공개에 관한 법률(약칭 정보공개법)

여서는 아니 된다.

제15조(특별재심 및 직권재심청구의 권고) ① 피해자로서 납북귀환어부 인권 침해사건으로 인하여 유죄의 확정판결을 선고받은 사람, 수형인 명부 등 관련 자료로써 위와 같은 사람으로 인정되는 사람은 「형사소송법」 제420조 및 제424조에도 불구하고 재심을 청구할 수 있다.

② 재심의 청구는 원판결의 법원이 관할한다.

③ 재심 청구인이 사면을 받았거나 형이 실효된 경우 재심 관할법원은 「형사소송법」 제326조부터 제328조까지에도 불구하고 종국적 실체 판결을 하여야 한다.

④ 위원회는 제1항에 따라 재심을 청구할 수 있는 사람에 대한 유죄판결의 직권재심 청구를 법무부장관에 권고할 수 있다.

⑤ 법무부장관은 제4항의 권고사항을 존중하고 이행하기 위하여 노력하여야 한다.

허위사실 유포에 의한 피해자 및 유족의 명예훼손을 금지하는 조항은 일반적으로 사회적 낙인 등 2차 피해를 방지하려는 의미가 있으며, 일반 형법상 명예훼손 규정과 함께 적용될 수 있음.

제정안에서 형사소송법의 엄격한 재심 요건과 관계없이 특별재심을 허용하고 위원회가 법무부장관에게 이를 직권으로 청구하라고 권고하는 규정을 둔 것은 피해자 등의 실질적 사법 구제를 강화하려는 취지로 이해되지만, 특별재심의 적용 범위와 대상 사건을 어디까지 한정할 것인지 명확한 기준 설정이 필요하다고 봄.

또한 형사소송법 상 재심조항의 표현에 따라, 제정안 제15조제1항은

“~으로 인정되는 사람의 이익을 위하여”로 수정하는 방안이 검토될 수 있을 것임.

제정안과 같이 주어의 형태를 취하게 되면 해당 사람이 사망한 경우에는 특별재심을 청구할 수 없을 것임.

사. 보상금 등(안 제16조~제22조)

제정안은 피해자로 결정된 사람에 대한 보상금·의료지원금·생활지원금 지급을 규정하고 있음.

제16조(보상금) ① 국가는 피해자로 결정된 사람에 대하여 보상금을 지급한다.

② 보상금은 납북귀환어부의 납북기간, 형사절차 중 구금기간, 그 밖에 납북귀환어부 인권침해사건과 관련하여 국가의 공권력 행사로 인하여 입은 신체적·정신적·재산적 피해 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 보상금을 지급받을 피해자가 사망한 경우 상속을 받는 유족은 「민법」의 상속순위에 따른다.

제17조(의료지원금 및 생활지원금) ① 국가는 피해자 중 계속 치료를 받아야 하거나 평상시 간호 또는 보조장구 사용이 필요한 사람에게 치료와 간호 및 보조장구 구입에 드는 의료지원금을 지급할 수 있다.

② 국가는 생활보조를 위하여 피해자에게 생활지원금을 지급할 수 있다.

③ 의료지원금 및 생활지원금의 지급 범위와 금액 산정 및 지급방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제18조(보상금 등의 지급신청) ① 위원회는 국내 및 대한민국 재외공관에 보상금·의료지원금·생활지원금(이하 “보상금등”이라 한다)을 신청·접수할 수 있는 접수처를 설치하고 이를 공고하여야 한다.

② 보상금등을 지급받으려는 사람은 대통령령으로 정하는 바에 따라 관련 증빙서류를 첨부하여 서면으로 제1항에 따라 공고된 접수처에 보상금등의 지급을 신청하여야 한다.

③ 위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보상금등의 지급 신청기간을 공고하여야 한다. 이 경우 피해자의 생존 여부, 피해자 결정일 등을 고려하여 신청순서를 정하여 공고할 수 있다.

④ 그 밖에 보상금등 지급신청에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제21조(형사보상청구의 특례) ① 이 법은 보상금을 지급받은 사람이 「형사보상 및 명예회복에 관한 법률」에 따른 형사보상을 청구하는 것을 금지하지 아니한다.

② 이 법에 정한 특례 이외에 형사보상청구 및 지급청구는 「형사보상 및 명예회복에 관한 법률」의 절차에 따른다.

제22조(다른 법률에 따른 보상 등과의 관계 등) 남북귀환어부 인권침해사건과 관련하여 「군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률」에 따른 피해위로금등을 지급받은 사람에게는 이 법에 따른 보상금등을 차감 지급하여야 한다.

제정안에서 보상금·의료지원금·생활지원금 지급 근거를 두고, 구체적인 지급기준·방법을 대통령령에 위임하면서, 다른 법률에 따른 피해위로금 등과의 조정을 규정한 것은 재정 부담과 형평성을 고려한 조치로 보임.

다만, 구체적인 기준·산정방식 등을 대통령령에 전적으로 위임하는 것은 타당하지 않으며, 피해 유형별 차등, 중복수급 조정 원칙 등 최소한의 기준을 명확히 법률에 규정하는 것이 바람직한 바, 향후 과거사정리법에 근거한 보상 제도와의 일관된 기준 정립이 필요하다고 봄.

특히 안 제16조제2항에서 보상금의 액수를 대통령령으로 정하도록 한 것은 사법부의 권한을 행사하는 측면이 있으며, 설령 위임하더라도 보상금의 산정 기준, 절차, 고려사항 등의 절차적 요소에 한정되어야 할 것임.

참고로, 기획예산처는 남북귀환어부가 전후납북자법에 따른 납북피해자에 포함되어 납북피해자보상및지원심의위원회를 통해 조사 및 피해지원(피해위로금, 정착금, 보상금, 의료지원금, 단체 재정지원)¹⁸⁾을 받은 바 있고, 제2기 진실화해위원회에서 납북어부 관련 43개 사건, 1,288명이 진실규명 결정 후 재심 및 국가배상소송이 진행중이므로 남북귀환어부만을 특정하여 추가 지원하는 것은 형평성 문제가 제기될 수 있다는 의견임.

구분	보상금	위로금	의료지원금	생활지원금	치유·기념사업
제정안	○	×	○	○	○
전후납북자법	○	○	○	×	×

아. 공동체 회복지원을 위한 의무 등(안 제25조~제28조)

제정안은 국가 및 지방자치단체가 사건의 피해자를 추도하고 역사적

18) 전후납북자 지원: (개인보상) 444건 154억 800만원, (단체지원) 매년 185백만원

의미를 되새겨 평화와 인권을 위한 교육의 장으로 활용하기 위한 사업에 지원할 수 있도록 하고 있음.

제25조(공동체 회복 지원을 위한 의무) 국가와 지방자치단체는 피해자 및 유족의 신체적·정신적 피해 치유와 공동체 회복을 위하여 노력하여야 한다.

제26조(트라우마 치유사업) ① 국가와 지방자치단체는 피해자 및 유족에게 납북귀환어부 인권침해사건으로 인하여 악화된 심리적 증상과 정신질환 등에 대한 의학적 검사, 상담 및 치료를 제공하기 위하여 납북귀환어부 인권침해사건 트라우마 치유사업을 실시할 수 있다.

② 제1항에 따른 납북귀환어부 인권침해사건 트라우마 치유사업에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제27조(기념사업 등) 국가와 지방자치단체는 피해자의 영령을 위로하고 납북귀환어부 인권침해사건의 역사적 의미를 되새겨 평화와 인권을 위한 교육의 장으로 활용하기 위하여 다음 각 호의 사업 시행에 필요한 비용을 예산의 범위에서 지원할 수 있다. 이 경우 국가와 지방자치단체는 피해자 및 유족의 의견을 존중하여야 한다.

1. 추념 행사의 실시
2. 납북귀환어부 인권침해사건과 관련한 연구 및 교육
3. 그 밖의 납북귀환어부 인권침해사건 관련 기념사업

제28조(관련 단체 등에 대한 재정지원) 국가와 지방자치단체는 위원회의 심의·의결을 거쳐 납북귀환어부 인권침해사건 피해자 및 유족의 명예회복 등을 목적으로 하는 비영리 법인 또는 단체에 사업비 등의 일부를 지원할 수 있다.

국가와 지방자치단체의 트라우마 치유사업, 기념사업, 연구·교육, 피해자단체 재정지원 근거를 둔 것은 납북귀환어부 사건을 단순 보상에 그치지 않고 교육·기억·화해로 연결하려는 취지로 보여짐.

다만, 사업 선정 기준 및 지원대상 단체의 요건 등이 대통령령 또는 위원회 의결에 위임되어 있는 바, 투명성·공정성 확보를 위한 공모 등 절차적 장치가 마련될 필요가 있고, 안 제28조의 경우 현재 전후납북자법에 따라 보조금이 지급되고 있는 (사)전후납북자피해가족연합회와의 관계를 고려할 필요가 있음.¹⁹⁾

또한, 국가와 지방자치단체를 모두 열거함으로써 사업의 중복적 집행 가능성을 내포하고 있으므로 이에 대한 정비가 필요할 것임.

자. 벌칙 및 과태료(안 제32조 및 제33조)

제정안은 위원회 위원·직원 등의 직무를 방해하거나 직무상 알게된 비밀의 누설 금지, 자격 사칭 또는 영리목적 단체 금지를 규정하고, 이를 위반할 경우의 벌칙 및 과태료에 대하여 규정하고 있음.

제32조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 이 법에 따른 보상금등을 받거나 받게 한 사람
2. 제6조제1항을 위반하여 위원회의 위원, 직원 또는 자문기구의 구성원이나 감정인을 폭행 또는 협박하거나 위계로써 그 직무집행을 방해한 사람

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

19) ‘최근 5년간, 전후납북자단체에 대한 보조내역’ 등은 불임 참고자료 참조.

1. 제30조제1항을 위반하여 위원회의 위원·직원의 자격을 사칭하여 위원회의 권한을 행사한 사람
2. 제30조제2항을 위반하여 영리를 목적으로 단체를 조직하거나 단체적인 활동 또는 개인적인 활동을 한 사람
- ③ 제6조제2항을 위반하여 비밀을 누설한 사람은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.
- ④ 제1항제1호의 미수범은 처벌한다.

제33조(과태료) ① 정당한 사유 없이 제11조에 따른 동행명령에 따르지 아니한 사람은 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회의 위원장이 부과·징수한다.

③ 제1항에 따른 과태료에 관하여는 위원회의 위원장을 「질서위반행위규제법」 제2조제2호에 따른 행정청으로 본다.

제정안에서 거짓·부정한 방법에 의한 보상금 수령 등에 대하여 징역형·벌금형을 규정하고, 동행명령 불응에 대해서는 과태료를 부과하도록 한 것은 진상규명과 보상제도의 실효성을 확보하기 위한 것으로 이해됨.

다만, 거짓 수급이나 직무방해 등에 대한 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금, 동행명령 불응에 대한 1천만원 이하 과태료는 유사 과거사 법에 비해 상한이 높은 편이므로, 위반 유형과 고의성, 피해 규모 등에 따른 양형·부과기준을 시행령 등에서 세분화하여 운용할 필요가 있음.

또한, 제정안(제33조)에서 ‘정당한 사유 없이 동행명령에 따르지 아니한 사람’에 대해 과태료를 부과하도록 하고 있는데, 허위 자료 등을 제출한 자와 조사를 방해한 자에 대한 과태료 부과도 규정될 필요가 있다고 봄.

문 의 처

02)6788-5269

【참고자료】

< 전후납북피해자 현황 >

(단위: 명)

구 분		계	어부	KAL기 ^{주)}	군.경	기타	
						국내	해외
피납자		3,835	3,729	50	30	6	20
귀환자	송환자	3,310	3,263	39	-	-	8
	탈북귀환자	9	9	-	-	-	-
미귀환자 (억류자 제외)		516	457	11	30	6	12

주: 명부는 비공개("KAL기"는 1969년 12월 11일 강릉을 출발해 서울로 향하던 대한항공 YS-11기 국내선 여객기가 승객으로 위장한 북한공작원(조창희)에 의해 함경남도 선덕비행장에 강제착륙된 사건)

자료: 통일부

< 전후납북피해자 위로금 등 지급대상 및 기준 >

구 분	지급 대상	지급 금액
정착금 등 (법 제8조)	3년 이상 납북된 귀환납북자	- 정착금: 월 최저임금액 200배 범위 내 - 주거지원금: 7,000만원 별도 ※최고액: 2.5억원(정착금+주거지원금)
피해위로금 (법 제9조)	3년 이상 납북된 자의 가족	월 최저임금의 36배 범위 내
보상금 (제10조)	납북자 및 가족 중 국가공권력에 의한 사망·상이 피해자	- 사망자: 사망당시 임금 등을 감안하여 보상 - 상이자: 노동력 상실률, 장래 취업가능기간 감안하여 보상
의료지원금 (제11조)	보상금 대상자 중 상이를 입은 가족 또는 귀환 납북자 본인	향후 치료비, 간호비, 보장구 구입비

자료: 통일부

< 전후납북피해자 피해위로금 등 지급 현황 >

(단위: 건, 백만원)

구 분	신청건수	인정건수	지급액
정착금·주거지원금	9	9	1,773
피해위로금	444	432	13,374
보상금·의료지원금	14	3	261
계	467	444	15,408

자료: 통일부

< 최근 5년간, 전후납북자단체에 대한 보조 내역 >

(단위: 천원)

구 분	2021	2022	2023	2024	2025
화합도모	55,100	51,040	49,700	50,340	45,850
단체홍보 및 권익증대	22,000	12,300	14,200	10,900	10,800
의료비 및 생계지원	73,000	80,000	80,000	80,000	83,000
경상비	34,900	41,660	41,100	43,760	45,350
합 계	185,000	185,000	185,000	185,000	185,000

자료: 통일부

< 최근 5년간, 전후납북자단체 회원에 대한 의료비 등 지원 현황 >

(단위: 명, 천원)

구 분	2021		2022		2023		2024		2025	
	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액	인원	금액
의료비	7	2,700	14	4,200	11	4,100	11	3,600	8	1,900
생계지원 ^{주)}	1,004	79,900	693	69,300	1,074	88,345	723	57,820	709	58,380

주: 법령 및 정관에 근거없고, 매년 초 보조금 교부시 통일부가 통보하는 집행지침에만 근거

자료: 통일부

< 「(사)전후납북자피해가족연합회 국고보조금 집행관리 지침」에 따른 집행 기준 >

구분	의료지원비	(생계지원비)
지급 기준	○ 예산의 범위 내에서, 1인 1회 지급 (단, 50만원 이상 초과 할 수 없다) - (1인 1회만 지급) 암·치매 판정으로 6개월 이상 치료시(50만원) - (만75세 이상, 년 1회 지급) 병원 입원시(20만원, 동일병명 중복지급 불가) - (만75세 이하, 2년 1회 지급) · 10일 이상 입원시(30만원), 10일 미만 입원시(20만원) * 동일 병명 중복 지급 불가	○ 예산의 범위 내에서 회원을 대상으로 연 2회, 1회 10만원씩 지급. 다만, 집행 잔액 한도 내에서 추가 지급 가능 - 지급 방법: 계좌이체(현금 지급 불가)

주: 「(사)전후납북자피해가족연합회 국고보조금 집행관리 지침」은 「보조금 관리에 관한 법률」 제2조 및 「통일부 소관 국고보조금 관리 규정」 제4조제3항에 근거

통일부 자료를 근거로 수정