

긴급조치 피해자 민사재심 등에 관한 특별법안

심 사 보 고 서

2025. 12.

법제사법위원장

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2024년 9월 2일

박주민의원 등 115인

나. 회부일자 : 2024년 9월 3일

다. 상정 및 의결일자 :

제418회 국회(정기회)

제19차 법제사법위원회(2024.12.6.) 상정, 제안설명, 검토보고, 대체토론
및 소위원회부

제430회 국회(임시회)

제1차 법안심사제1소위원회(2025.12.12.) 상정, 축조심사

제2차 법안심사제1소위원회(2025.12.16.) 상정, 축조심사, 의결(수정가결)

제2차 법제사법위원회(2025.12.18.) 상정, 소위심사보고, 의결(수정가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명 : 박주민의원)

가. 제안이유

대법원은 전원합의체 판결(대법원 2022. 8. 30. 선고 2018다212610 전원합의체 판결)을 통하여 1975년 5월 13일 발령된 대통령 긴급조치 제9호는 위헌·무효임이 명백하고, 긴급조치 제9호의 적용·집행으로 강제수사를 받거나 유죄판결을 선고받고 복역함으로써 개별 국민이 입은 손해에 대해서는 국가배상책임이 인정될 수 있다고 하면서 종전의 판례를 변경함.

그런데 긴급조치의 위헌 자체를 이유로 하여 국가배상청구소송을 제기하였으나 그 당시 판례가 이를 부정하여 소멸시효(대법원 2013. 5. 16. 선고 2012다202819판결), 재판상화해(대법원 2015. 1. 22. 선고 2012다204365판결), 긴급조치 발령의 고도의 정치성을 띤 국가행위(대법원 2015. 3. 26. 선고 2012다48824 판결), 공무원의 고의·과실 부인(2014. 10. 27. 선고 2013다217962판결) 등을 이유로 패소판결이 확정된 피해자들은 구제를 받지 못하는 반면, 소송 진행 중에 판례가 변경된 피해자들은 판례 변경으로 인하여 구제받을 수 있다는 것은 형평에 부합하지 않다는 지적이 있음.

이에 긴급조치 피해자에 대한 민사재심에 관한 특례를 규정하고, 형사재심절차를 통한 무죄판결을 받지 못한 피해자들의 국가배상청구권

을 보장하도록 하는 특별법안을 마련함으로써 긴급조치 피해자의 명예를 회복함과 동시에 잘못된 과거사를 청산하고 진정한 법치국가를 구현하는 것임.

나. 주요내용

가. 위헌·무효인 긴급조치를 발령·적용·집행한 국가의 행위가 위법함을 확인하고, 이로 인하여 손해를 받았으나 이에 대한 국가배상 청구소송에서 각하 또는 기각의 확정판결을 받은 피해자들에 대한 민사재심의 특례를 마련하고, 형사재심절차를 통한 무죄판결을 받지 못한 피해자들의 국가배상청구권을 보장함으로써 진정한 법치국가를 구현하는 것을 목적으로 함(안 제1조).

나. 대법원이 2022년 8월 30일 선고한 2018다212610 전원합의체 판결 이전에 국가배상청구소송에서 각하 또는 기각의 확정판결을 선고받은 긴급조치 피해자와 그 가족이 특별재심을 청구할 수 있도록 규정함(안 제3조).

다. 긴급조치 피해자 등은 「형사소송법」에 따른 형사재심절차에서의 무죄판결 또는 검사의 혐의없음 처분 등과 관계없이 「국가배상법」에 따른 국가배상을 청구할 수 있도록 규정함(안 제4조).

라. 제3조의 민사특별재심청구 및 제4조의 국가배상청구는 이 법 시행일부터 3년 이내에 제기하여야 함(안 제5조).

3. 전문위원 검토보고 요지

(전문위원 이화실)

가. 입법배경

1972. 12. 27. 헌법 제8호로 전부개정된 헌법(이하 “유신헌법”이라 함) 제53조는 제1항에서 대통령은 천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 처하거나, 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서가 중대한 위협을 받거나 받을 우려가 있어, 신속한 조치를 할 필요가 있다고 판단할 때에는 내정·외교·국방·경제·재정·사법 등 국정전반에 걸쳐 필요한 긴급조치를 할 수 있다고 하였고,

제2항에서 대통령은 제1항의 경우에 필요하다고 인정할 때에는 이 헌법에 규정되어 있는 국민의 자유와 권리를 잠정적으로 정지하는 긴급조치를 할 수 있으며, 정부나 법원의 권한에 관하여 긴급조치를 할 수 있다¹⁾고 하였음. 이에 따라, 박정희 대통령은 1975년까지 9차례에 걸쳐 긴급조치를 발령함. 제1호 긴급조치는 대한민국 헌법의 개정 또는 폐지 주장, 발의 청원하는 일체의 행위를 금지하는 것으로 이를 위반하는 자는

1) 유신헌법 제53조 ①대통령은 천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 처하거나, 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서가 중대한 위협을 받거나 받을 우려가 있어, 신속한 조치를 할 필요가 있다고 판단할 때에는 내정·외교·국방·경제·재정·사법 등 국정전반에 걸쳐 필요한 긴급조치를 할 수 있다.

②대통령은 제1항의 경우에 필요하다고 인정할 때에는 이 헌법에 규정되어 있는 국민의 자유와 권리를 잠정적으로 정지하는 긴급조치를 할 수 있고, 정부나 법원의 권한에 관하여 긴급조치를 할 수 있다.

③제1항과 제2항의 긴급조치를 한 때에는 대통령은 지체 없이 국회에 통고하여야 한다.

④제1항과 제2항의 긴급조치는 사법적 심사의 대상이 되지 아니한다.

⑤긴급조치의 원인이 소멸한 때에는 대통령은 지체 없이 이를 해제하여야 한다.

⑥국회는 재적의원 과반수의 찬성으로 긴급조치의 해제를 대통령에게 건의할 수 있으며, 대통령은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

법관의 영장 없이 체포, 구속, 압수, 수색하도록 하고, 비상군법회의에서 심판, 처단하는 것을 주요 내용으로 하고 있으며, 제4호는 민청학련 사건, 제7호는 고려대 휴교령과 관련한 집회·시위 금지 등임.

2005년 제정된 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」에 따라 출범한 1기 진실·화해를 위한 과거사정리위원회는 2006년 긴급조치위반 판결문을 수집·분석하여 긴급조치 위반 혐의로 기소되어 판결이 선고된 사건은 589건, 관련 인원은 1,140명에 달하는 것으로 파악함.

긴급조치 위반 판결 현황

	1, 4호	3호	9호('75)	9호('76)	9호('77)	9호('78)	9호('79)	합계
사건수	36건	9건	126건	97건	103건	177건	41건	589건
인원수	155명	11명	251명	176명	167명	312명	68명	1,140명

<출처> 진실·화해를위한과거사정리위원회 2006년 하반기 보고서(기록분석 보고)

2009년 과거사정리위원회는 긴급조치가 언론·출판·집회·결사의 자유, 신체의 자유, 학문·예술의 자유, 양심·사상의 자유 및 죄형법정주의, 영장주의 등 헌법상 보장된 국민의 권리와 자유를 제약 내지 박탈하는 ‘공권력 행사로서 중대한 인권침해’에 해당한다고 진실규명하였고 피해자들의 전면적 구제와 명예회복을 위한 입법조치와 재심 등을 권고²⁾하

2) <출처: 긴급조치에 의한 인권침해사건(2009.9.14.), 진실·화해를 위한 과거사정리위원회>

－국가는 긴급조치 위반죄 등으로 판결을 받은 신청인 등 피해자와 그 가족의 피해와 명예를 회복시키기 위해 형사소송법이 정한 바에 따라 재심 등의 조치를 취하는 것이 필요하다.
 －국가는 대통령의 긴급조치의 발동과 수사과정에 따른 기소 및 재판 등에 대하여 피해자와 그 가족에게 사과하고 화해를 이루는 적절한 조치를 취하는 것이 필요하다.
 －국회는 1974. 1. 선포된 긴급조치 제1호부터 1975. 5. 선포된 긴급조치 제9호까지의 각 긴급조치가 적용되어 처벌받은 피해자들의 피해 및 명예를 회복할 수 있도록 하기 위한, 또 지난날

였음.

이후, 대법원은 2010. 12. 16. 선고, 2010도5986 판결에서 유신헌법에 근거한 긴급조치는 국회의 입법권 행사라는 실질을 전혀 가지지 못한 것으로서 헌법재판소의 위헌심판대상이 되는 ‘법률’에 해당한다고 할 수 없어 긴급조치의 위헌 여부에 대한 심사권은 최종적으로 대법원에 속한다고 하면서, 긴급조치 제1호가 헌법상 보장된 국민의 기본권을 침해한 것이므로 긴급조치 제1호가 해제 내지 실효되기 이전부터 위헌이라고 판시하였음³⁾.

또한, 2013. 4. 18. 선고, 2011초기689 전원합의체 결정에서는 긴급조치 제9호는 그 발동 요건을 갖추지 못한 채 목적상 한계를 벗어나 국민의 자유와 권리를 지나치게 제한함으로써 헌법상 보장된 국민의 기본권을 침

유신헌법으로 초래되었던 인권침해 과거사를 정리하기 위한 별도의 입법조치를 취할 필요가 있다고 판단한다.

－법원은 긴급조치 피해자들을 구제하기 위하여 필요한 경우, 헌법재판소에 긴급조치의 위헌 여부에 대한 판단을 구하여 긴급조치에 의한 인권침해를 전면적으로 구제할 수 있는 기회를 제공하여야 한다.

－국가는 긴급조치로 인해 중대한 인권침해가 자행되었다는 사실을 국민에게 교육하는 것이 필요하다.

3) 대법원 2010. 12. 16 선고 2010도5986 전원합의체 판결 [대통령 긴급조치위반·반공법위반] 판시사항

[1]폐지 또는 실효된 형벌 관련 법령이 당초부터 위헌·무효인 경우 그 법령을 적용하여 공소가 제기된 피고사건에 대하여 법원이 취하여야 할 조치(=무죄의 선고) 및 이 경우 면소를 선고한 판결에 대하여 상소가 가능한지 여부(적극)

[2]고도의 정치성을 띤 국가행위인 이른바 ‘통치행위’가 사법심사의 대상이 되는지 여부

[3]헌법재판소의 위헌심판대상인 ‘법률’의 의미 및 소위 유신헌법 제53조에 근거한 ‘대통령 긴급조치’ 위헌 여부의 최종적 심사기관(=대법원)

[4]소위 유신헌법 제53조에 근거한 ‘대통령 긴급조치 제1호’가 헌법에 위배되어 무효인지 여부(=적극)

[5]위헌·무효인 대통령 긴급조치 제1호 제5항, 제1항, 제3항을 적용하여 공소가 제기된 이 사건 공소사실 중 각 긴급조치 위반의 점에 대하여 면소를 선고한 ‘원심판결 중 유언비어 날조·유포로 인한 긴급조치 위반’ 부분에 법리오해의 위법이 있다는 이유로, 원심판결 및 제1심판결 중 이 부분을 파기하고 직접 무죄를 선고한 사례

해한 것이므로 유신헌법과 현행 헌법에 비추어 보더라도 위헌·무효라고 하였음⁴⁾. 대법원은 긴급조치 제4호에 대해서도 2013. 5. 16. 선고, 2011도 2631 판결에서 발동 요건을 갖추지 못한 채 목적상 한계를 벗어나 민주주의의 본질적 요소인 표현의 자유를 침해하고, 영장주의에 위배되며, 법관에 의한 재판을 받을 권리 등 헌법상 보장된 국민의 기본권을 침해하는 것이므로, 폐지되기 이전부터 위헌·무효라고 판시하였음⁵⁾.

헌법재판소 역시 2013년 3월 21일 선고 2010헌바70 결정에서 최소한 법률과 동일한 효력을 가지는 긴급조치의 위헌 여부 심사권한은 헌법재판소에 전속한다고 보면서, 긴급조치 제1호 및 제2호에 대하여 목적의 정당성과 방법의 적절성이 인정되지 않고, 표현의 자유 제한의 한계를 일탈하였다는 등의 사유로, 긴급조치 제9호에 대하여는 학생의 집회·시위의 자유, 학문의 자유와 대학의 자율성 내지 대학자치의 원칙을 본질적으로 침해하고, 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위배된다는 등의 사유로 각각 위헌결정을 한 바 있음.⁶⁾

4) 대법원 2013. 4. 18 자 2011초기689 전원합의체 결정 [형사보상]

[1]폐지된 형벌 관련 법령이 당초부터 위헌·무효인 경우,그 법령을 적용하여 공소가 제기된 피고사건에 대하여 법원이 취할 조치(=무죄의 선고)

[2]이른바 유신헌법 제53조에 근거하여 발령된 ‘대통령긴급조치 제9호’가 헌법에 위배되어 위헌·무효인지 여부(적극)

[3]피고인이 대통령긴급조치 제9호 위반으로 제1,2심에서 유죄판결을 선고받고 상고심에서 구속집행이 정지된 한편 대통령긴급조치 제9호가 해제됨에 따라 면소판결을 받아 확정된 다음 사망하였는데,그 후 피고인의 처(妻)甲이 형사보상을 청구한 사안에서,甲은 대통령긴급조치 제9호 위반으로 피고인이 구금을 당한 데 대한 보상을 청구할 수 있다고 한 사례

5) 대법원 2013. 5. 16 선고 2011도2631 전원합의체 판결 [대통령긴급조치위반·반공법위반]

[1]폐지된 형벌 관련 법령이 당초부터 위헌·무효인 경우,그 법령을 적용하여 공소가 제기된 피고사건에 대하여 법원이 취할 조치(=무죄의 선고)및 재심 사건에서 형벌 관련 법령이 당초부터 위헌·무효인 경우 무죄사유에 해당하는지 여부(적극)

[2]이른바 유신헌법 제53조에 근거를 둔 ‘대통령긴급조치 제4호’가 그 폐지 이전부터 헌법에 위배되어 무효인지 여부(적극)

6) 헌법재판소 2013. 3. 21.선고 2010헌바70 결정

형벌에 관한 법령이 당초부터 헌법에 위배되어 법원에서 위헌·무효라고 선언한 때에는 「형사소송법」 제420조제5호의 재심사유 중 무죄 등을 인정할 증거가 새로 발견된 때에 해당하므로⁷⁾ 위와 같은 판결 이후 긴급조치 피해자들은 형사재심을 통해 무죄판결을 받고 형사보상을 청구할 수 있게 되었음. 또한, 2017년 이후 2019년까지 검찰이 일괄구제의 목적으로 직권으로 재심을 청구⁸⁾함으로써 긴급조치 피해자들에 대한 무죄판결이 이루어진 바 있음⁹⁾.

- 정부에 대한 비판 일체를 원천적으로 배제하고 이를 처벌하는 긴급조치 제1호, 제2호는 대한민국 헌법의 근본원리인 국민주권주의와 자유민주적 기본질서에 부합하지 아니하므로 기본권 제한에 있어서 준수하여야 할 목적의 정당성과 방법의 적절성이 인정되지 않는다. 긴급조치 제1호, 제2호는 국가긴급권의 발동이 필요한 상황과는 전혀 무관하게 헌법과 관련하여 자신의 견해를 단순히 표현하는 모든 행위까지 처벌하고, 처벌의 대상이 되는 행위를 전혀 구체적으로 특정할 수 없으므로, 표현의 자유 제한의 한계를 일탈하여 국가형벌권을 자의적으로 행사하였고, 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위배되며, 국민의 헌법개정권력의 행사와 관련한 참정권, 국민투표권, 영장주의 및 신체의 자유, 법관에 의한 재판을 받을 권리 등을 침해한다.
- ‘북한의 남침 가능성의 증대’라는 추상적이고 주관적인 상황인식만으로는 긴급조치를 발령할 만한 국가적 위기상황이 존재한다고 보기 부족하고, 주권자이자 헌법개정권력자인 국민이 유신헌법의 문제점을 지적하고 그 개정을 주장하거나 청원하는 활동을 금지하고 처벌하는 긴급조치 제9호는 국민주권주의에 비추어 목적의 정당성을 인정할 수 없다. 긴급조치 제9호는 국민총화와 국론통일이라는 목적에 적합한 수단이라고 보기도 어렵다. 긴급조치 제9호는 학생의 모든 집회·시위와 정치관여행위를 금지하고, 위반자에 대하여는 주무부장관이 학생의 제적을 명하고 소속 학교의 휴업, 휴교, 폐쇄조치를 할 수 있도록 규정하여, 학생의 집회·시위의 자유, 학문의 자유와 대학의 자율성 내지 대학자치의 원칙을 본질적으로 침해하고, 행위자의 소속 학교나 단체 등에 대한 불이익을 규정하여 헌법상의 자기책임의 원리에도 위반되며, 긴급조치 제1호, 제2호와 같은 이유로 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위배되고, 헌법개정권력의 행사와 관련한 참정권, 표현의 자유, 집회·시위의 자유, 영장주의 및 신체의 자유, 학문의 자유 등을 침해한다.

7) 대법원 2013.4.18. 2010모363결정 관시사항

[1] 형벌에 관한 법령이 당초부터 헌법에 위배되어 법원에서 위헌·무효라고 선언한 경우도 형사소송법 제420조 제5호의 재심사유인 ‘무죄 등을 인정할 증거가 새로 발견된 때’에 해당하는지 여부(적극)

[2] 재항고인의 대통령 긴급조치 제9호 위반 공소사실에 대하여 유죄를 선고한 재심대상판결이 확정되었는데, 그 후 재항고인이 위 판결에 대하여 재심을 청구한 사안에서, 대통령 긴급조치 제9호가 당초부터 위헌·무효라고 판단된 이상, ‘유죄의 선고를 받은 자에 대하여 무죄를 인정할 명백한 증거가 새로 발견된 때’에 해당하므로 재심대상판결에 형사소송법 제420조 제5호의 재심사유가 있다고 한 사례

8) 2019.7.10. “검찰, 과거사 피해자 487명 직권 재심청구”, 중앙일보(<https://www.joongang.co.kr/article/23511534>)
직권 재심 청구 대상엔 ▶헌법재판소나 대법원에서 위헌·무효가 선언된 사건(긴급조치위반·1972년 계엄법 위반 등) ▶특별법으로 재심 사유가 규정된 사건(5·18 민주화운동·부마민주항쟁 관련 등) ▶진실과 화해위원회 재심 권고 사건 중 당사자가 재심을 청구하지 않은 사건 등이 포함됐다.

〈표 1〉 긴급조치위반 인원수 및 재심 현황 (2021. 7. 기준)

구분	1,4호	3호	9호('75)	9호('76)	9호('77)	9호('78)	9호('79)	9호 (보고서 외 재심)	합계
판결분석보고서	155	11	251	176	167	312	68		1,140
자료집	203		251	177	168	313	68	24	1,204
무죄 및 면소	4		13	5	8	64	60		154
무죄 및 면소 제외	199		238	172	160	249	8	24	1,050 (100%)
재심 청구인수	188		184	119	149	218	3	24	885 (84%)
재심건수	88		130	92	123	168	3	24	628

<출처> 대통령 긴급조치위반사건 재심현황 자료집(2021). 진실화해를위한과거사정리위원회

피해자들은 형사재심 및 보상 외에도 긴급조치 발동의 위헌성, 영장 없는 불법 체포·구금 및 압수수색의 위법성, 고문 등 가혹행위의 위법성에 대한 국가배상책임을 주장하며 소송을 제기하였으나,

법원은 2014.10.27. 선고 2013다217962 판결에서 “형벌에 관한 법령이 헌법재판소의 위헌결정으로 소급하여 효력을 상실하거나 법원에서 위헌·무효로 선언된 경우 그 법령이 위헌으로 선언되기 전에 그 법령에 기초하여 수사가 개시되어 공소가 제기되고 유죄판결이 선고되었더라도, 그러한 사정만으로 수사기관의 직무행위나 법관의 재판상 직무행위가

9) 검찰의 직권재심 청구 건수 및 인원, 형사보상 청구인수(2021.7. 기준)

구분	1,4호	9호('75)	9호('76)	9호('77)	9호('78)	9호('79)	합계
직권재심 건수	7	66	52	42	36	2	205
직권재심 인원	8	70	56	42	40	2	218
형사보상 청구인수	4	26	29 (1건 기각)	12	20	-	91

「국가배상법」 제2조제1항에서 말하는 공무원의 고의 또는 과실에 의한 불법행위에 해당하여 국가의 손해배상책임이 발생한다고 볼 수는 없다”고 하였고, 2015. 3. 26. 선고 2012다48824 판결에서는 “긴급조치 제9호가 사후적으로 법원에서 위헌·무효로 선언되었다고 하더라도 유신헌법에 근거한 대통령의 긴급조치권 행사는 고도의 정치성을 띤 국가행위로서 국민개개인에 대한 관계에서 민사상 불법행위를 구성한다고 볼 수 없다”고 하여 최근까지 국가배상책임을 인정하지 않았음¹⁰⁾.

그런데, 2022년 대법원은 제안이유에서 실시된 바와 같이 전원합의체 판결(대법원 2022. 8. 30. 선고 2018다212610 전원합의체 판결)을 통하여 1975년 5월 13일 발령된 대통령 긴급조치 제9호는 위헌·무효임이 명백하고, 긴급조치 제9호의 적용·집행으로 강제수사를 받거나 유죄판결을 선고받고 복역함으로써 개별 국민이 입은 손해에 대해서는 국가배상책임이 인정될 수 있다고 하면서 종전의 판례를 변경함.

즉, 대법원은 이전과 다르게 “긴급조치 제9호의 발령과 적용·집행에 관한 국가작용 및 이에 관련한 다수 공무원들의 직무수행은 법치국가 원

10) 이 외에도 대법원 2013. 5. 16. 선고 2012다202819판결(진도군 민간인 희생 국가배상청구 사건)에서는 “권리행사의 ‘상당한 기간’은 특별한 사정이 없는 한 민법상 시효정지의 경우에 준하여 단기간으로 제한되어야 한다. 그러므로 개별 사건에서 매우 특수한 사정이 있어 그 기간을 연장하여 인정하는 것이 부득이한 경우에도 불법행위로 인한 손해배상청구의 경우 그 기간은 아무리 길어도 민법 제766조 제1항이 규정한 단기소멸시효기간인 3년을 넘을 수는 없다고 보아야 한다.”고 하였으며, 대법원 2015. 1. 22. 선고 2012다204365판결(민주화보상법 제18조제2항의 효력범위에 관한 사건)에서는 “수사기관의 고문·조작 등의 불법행위에 의하여 유죄판결을 받고 복역함으로써 입은 피해 역시 민주화운동과 관련하여 입은 피해에 해당하므로, 신청인이 보상심의위원회의 보상금 등 지급결정에 동의한 때에는 이에 대하여도 민주화보상법 제18조 제2항에 따라 재판상 화해와 동일한 효력이 미친다고 볼 수 있고, 비록 수사기관의 불법행위를 이유로 나중에 재심절차에 의하여 무죄판결이 확정되었다고 하여 그 부분 피해를 재판상 화해의 효력이 미치는 범위에서 제외할 수 없다.”고 함.

리에 반하여 유신헌법 제8조가 정하는 국가의 기본권 보장의무를 다하지 못한 것으로서 전체적으로 보아 객관적 주의의무를 소홀히하여 그 정당성을 결여”하여 위법한 것으로 평가되고, 그렇다면 개별 국민의 기본권이 침해되어 현실화된 손해에 대해서는 국가배상책임을 인정할 필요가 있다고 한 것임¹¹⁾.

전원합의체 판결 이후 긴급조치 피해자의 국가배상소송에서 피해자 승소 취지의 판결이 잇따르고 있음¹²⁾. 대법원은 긴급조치 제1호, 제4호에 대한 위헌·무효 판단 이후에도 불법행위에 대한 국가배상청구를 원칙적으로 부정했던 대법원 판례의 존재 등 법률적·제도적 변화가 이루어지기 전까지는 국가배상을 청구하는 것이 사실상 불가능했던 만큼 원고의 소를 제기할 때까지도 ‘권리를 행사할 수 없는 장애 사유’가 있어 소멸시효가 완성되지 않았다고 보는 것이 타당하다고 판단하였음¹³⁾.

결과적으로 현재 시점에서 소송을 진행 중이거나 소송을 진행할 긴급조치 피해자에게는 국가배상이 가능할 수 있을 것으로 보임. 그러나, 전원합의체 판례 변경 전 패소판결이 확정된 긴급조치 피해자¹⁴⁾의 경우에

11) 【판결요지】 구 국가안전과 공공질서의 수호를 위한 대통령 긴급조치(1975. 5. 13. 대통령 긴급조치 제9호, 이하 ‘긴급조치 제9호’라고 한다)는 위헌·무효임이 명백하고 긴급조치 제9호 발령으로 인한 국민의 기본권 침해는 그에 따른 강제수사와 공소제기, 유죄판결의 선고를 통하여 현실화되었다. 이러한 경우 긴급조치 제9호의 발령부터 적용·집행에 이르는 일련의 국가작용은, 전체적으로 보아 공무원이 직무를 집행하면서 객관적 주의의무를 소홀히 하여 그 직무행위가 객관적 정당성을 상실한 것으로서 위법하다고 평가되고, 긴급조치 제9호의 적용·집행으로 강제수사를 받거나 유죄판결을 선고받고 복역함으로써 개별 국민이 입은 손해에 대해서는 국가배상책임을 인정될 수 있다.

12) 2023.1.29. “대법 ‘긴급조치는 불법’ 판례 변경 뒤, 국가배상 소송 잇단 승소”. 한겨레

13) 대법원 2023.1.12. 선고 2021다201184판결

14) 법무부는 판례변경 전 긴급조치 위헌성을 이유로 국가배상청구소송을 제기하였다가 패소확정이 된 사안은 총 86건인 것으로 파악하고 있음.

는 권리구제 방안을 찾기 어려운 문제가 있음.

따라서 개정안은 이러한 형평의 문제를 해결하기 위하여 “2022년 8월 30일 선고한 2018다212610 전원합의체 판결 이전에 국가배상청구소송에서 각하 또는 기각의 확정판결을 선고받은 긴급조치 피해자와 그 가족”이 이 법 시행 후 3년 이내에 특별재심을 청구할 수 있도록 하려는 것으로서 그 취지의 타당성이 인정된다고 할 것임.

다만, 긴급조치 피해자에 대한 권리구제방안으로는 민사재심 외에도 배상·보상 특별법 제정 등의 입법 방식이 존재한다는 점을 고려하여 논의할 필요가 있을 것으로 보임. 참고로, 긴급조치 피해자에 대한 ‘보상’에 관하여 제21대 국회에서는 2020.11.27. 「유신헌법 긴급조치로 인한 피해자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률안」, 2022.11.30. 양정숙의원이 대표발의한 「긴급조치 제9호 피해자 보상에 관한 법률안」이 발의되었으나 임기만료로 폐기된 바 있음.

나. 조문별 검토

(1) 정의 규정(안 제2조)

안 제2조는 민사재심의 대상이 되는 긴급조치와 긴급조치 피해자의 범위를 정의함.

제 정 안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “유신헌법”이란 1972년 12월 27일 헌법 제8호로 전부개정된 헌법을 말한다. 2. “긴급조치”란 유신헌법 제53조에 근거하여 1974년 1월 8일 발령한 「대통령 긴급조치 제1호」, 1974년 4월 3일 발령한 「대통령 긴급조치 제4호」, 1975년 4월 8일 발령한 「대통령 긴급조치 제7호」, 1975년 5월 13일 발령한 「대통령 긴급조치 제9호」를 말한다. 3. “긴급조치 피해자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 가. 긴급조치 제1호, 제4호, 제7호 및 제9호 위반으로 인하여 법원에서 유죄의 확정판결을 받은 사람 나. 긴급조치 제1호, 제4호, 제7호 및 제9호 위반으로 인하여 법원에서 선고유예 또는 면소판결을 받은 사람 다. 긴급조치 제1호, 제4호, 제7호 및 제9호 위반으로 인하여 수사를 받고 검사의 기소유예 등 불기소처분을 받은 사람 4. “긴급조치 피해자의 가족”이란 긴급조치 피해자의 배우자, 직계 존속·비속 및 형제자매를 말한다.

안 제2조제2호는 유신헌법에 근거하여 발령된 긴급조치 중 제1호, 제4호, 제7호 및 제9호만을 이 법에 따른 “긴급조치”로 정의함. 긴급조치 제1호부터 제9호까지 중 국민의 기본권에 대한 직접적인 침해를 규정한

조치만을 이 법에 따른 “긴급조치” 대상으로 규정한 것임.

긴급조치별 주요 내용

구 분	내 용
긴급조치 제1호 (1974. 1. 8. 17사)	① 대한민국 헌법을 부정, 반대, 왜곡 또는 비방하는 일체의 행위 금지 ② 대한민국 헌법 개정, 폐지를 주장, 발의, 제안 또는 청원하는 일체의 행위 금지 ③ 유언비어 날조유포 행위 금지 ④ 위 행위 권유, 선동, 선전하거나, 방송, 보도, 출판 기타 방법으로 타인에게 알리는 일체의 언동금지 ⑤ 이 조치 위반자 및 비방자는 법관 영장 없이 체포, 구속, 압수, 수색하며 15년 이하 징역에 처하며 이 경우 15년 이하 자격정지 병과할 수 있음 ⑥ 이 조치 위반자 및 비방자는 비상군법회의에서 심판, 처단
긴급조치 제2호 (1974. 1. 8. 17사)	긴급조치 제1호 위반자를 심판, 조사하기 위한 비상군법회의, 검찰부의 설치, 관할, 직무, 구성에 관하여 규정
긴급조치 제3호 (국민생활의안정을 위한대통령긴급조치 1974. 1. 14.)	저소득자에 대한 조세부담의 경감, 사치성 소비억제, 버스요금억제로 통행세 감면, 농가소득증대 위해 미곡수매 가격 가마당 500원씩 인상, 영세민 취업보장위해 100억 확보, 노동집약적 토목사업 실시, 임금우선변제제도 신설, 임금체불, 부당해고에 대한 가중처벌을 내용으로 하여 74년도 예산, 세율 재조정, 관계세법 개정하도록 함(전 7장 35호 부칙으로 구성)
긴급조치 제4호 (1974. 4. 3. 22사) (민청학련 사건 관련)	① 민청학련과 이에 관련되는 제 단체의 조직, 가입 및 그 구성원과 회합, 통신 기타 방법으로 연락, 구성원의 잠복, 회합·연락 그 밖의 활동 위해 장소·물건·금품 기타 편의제공, 단체나 구성원의 활동에 직간접으로 관여하는 일체의 행위 금지 ② 단체나 구성원 활동에 관한 문서, 도화·음반 기타 표현물 출판·제작·소지·배포·전시·판매 행위 금지 ③ 위 행위 권유, 선동, 선전하는 일체 행위 금지 ④ 이 조치 선포전 위 행위를 한 자는 1974.4.8.까지 행위내용 전부를 수사정보기관에 고지하여야 함. 고지자는 처벌하지 아니함 ⑤ 학생의 이유 없는 출석·수업 또는 시험거부, 학교관계자 감독하의 수업·연구활동 제외한 학교 내외의 집회·시위·성토·농성 기타 일체의 개별적, 집단적 행위 금지(단, 의례적, 비정치적 행위는 예외) ⑥ 이 조치 금지 행위를 권유, 선동·선전하거나 방송·보도·출판 기타 방법으로 타인에게 알리는 일체의 행위 금지 ⑦ 문교부장관은 긴급조치 위반학생에 대한 퇴학·정학처분이나 학생조직, 결사 기타 학생단체의 해산, 이 조치 위반자 소속 학교의 폐교처분 할 수 있음 ⑧ 위 조항 위반자 및 이 조치 비방자는 사형, 무기 또는 5년 이상 유기징역에 처하고 이 경우 15년 이하 자격정지 병과할 수 있음. 1,3,5,6항 위반경우에는 미수, 예비, 음모한 자도 처벌 ⑨ 이 조치 위반자는 법관영장 없이 체포, 구속, 압수, 수색하고 비상군법회의에서 심판처단함 ⑩ 비상군법회의의 검찰관은 긴급조치 위반자에 대해 소추하지 않을 때에도 압수서류 또는 물품의 국고귀속을 명할 수 있음 ⑪ 군지역사령관은 서울특별시, 부산시장, 또는 도지사로부터 치안질서유지를 위한 병력출동 요청 받은 때는 지원하여야 함
긴급조치 제5호 (1974.8.23.10사)	① 긴급조치 제1호, 제4호 해제 ② 해제당시 긴급조치 제1호, 제4호를 위반하여 재판 계속 중에 있거나 처벌 받은 자에게는 영향 미치지 않음
긴급조치 제6호 (1974. 12. 31. 0사)	① 긴급조치 제3호 해제 ② 해제당시 3호 적용받았거나 받을 사항에 대하여는 영향 미치지 않음

	③ 해제당시 3호에 의해 부과하였거나 부과할, 또는 감면하였거나 감면할 제세에 관해서는 종전 예에 의함 ④ 해제당시 3호 위반행위에 대한 벌칙적용과 재판관할에 관해서는 종전 예에 의함
긴급조치 제7호 (1975. 4. 8. 17시) (고려대 휴교령)	① 1975.4. 8.17시 기하여 고려대에 휴교를 명함 ② 동교 내에서 일체의 집회, 시위금지 ③ 위 제1,2호 위반자는 3년 이상 10년 이하 징역에 처하고, 이 경우 10년 이하 자격정지를 병과할 수 있음 ④ 국방부장관은 필요하다고 인정한 때 병력을 사용하여 동교의 질서를 유지할 수 있음 ⑤ 이 조치 위반자는 법관의 영장없이 체포·구금·압수·수색할 수 있음 ⑥ 이 조치 위반자는 일반법원에서 심판함
긴급조치 제8호 (1975. 5. 13. 15시)	긴급조치 제7호 해제
긴급조치 제9호 (국가안전과공공 질서의수호를위한 대통령긴급조치 1975. 5. 13. 15시)	① ○ 유연비어 날조, 유포, 사실왜곡전파행위 금지 ○ 집회·시위 또는 신문, 방송, 통신 등 공중전파수단이나 문서, 도화, 음반 등 표현물에 의해 대한민국 헌법을 부정·반대·왜곡·비방하거나 그 개정, 폐지를 주장·청원·선동·선전하는 행위 금지 ○ 학교당국 지도, 감독하에 행하는 수업, 연구 또는 학교장의 사전허가를 받았거나 기타 의례적 비정치적 활동을 제외한 학생의 집회, 시위 또는 정치관여행위 금지 ○ 이 조치를 공연히 비방하는 행위 금지 ② 제1에 위반한 내용을 방송·보도 기타 방법으로 공연히 전파, 그 내용의 표현물을 제작·배포·판매·소지·전시하는 행위 금지 ③ 재산도피목적으로 대한민국 또는 대한민국 국민재산을 국외에 이동하거나 국내 반입될 재산을 국외에 은닉 또는 처분하는 행위 금지 ④ 관계서류의 허위기재 기타 부정한 방법으로 해외이주 허가를 받거나 국외에 도피하는 행위 금지 ⑤ 주무장관은 이 조치 위반자, 범행당시의 소속학교, 단체, 사업체 또는 그 대표자나 장에 대해 다음 각 호의 명령, 조치할 수 있음 ○ 대표자나 장에 대한 소속임직원, 교직원 또는 학생 해임이나 제적명령 ○ 대표자나 장·소속 임직원·교직원이나 학생의 해임 또는 제적조치 ○ 방송·보도·제작·판매 또는 배포의 금지조치 ○ 휴업·휴교·정간·폐간·해산 또는 폐쇄의 조치 ○ 승인·등록·인가·허가 또는 면허의 취소조치 ⑥ 국회의원이 국회에서 직무상 행한 발언은 이 조치에 저촉되더라도 처벌하지 않음(단, 그 발언을 방송·보도 기타 방법으로 공연히 전파한 자는 처벌받음) ⑦ 이 조치 또는 이에 의한 주무장관 조치에 위반한 자는 1년 이상 유기징역에 처하고, 이 경우 10년 이하 자격정지 병과함. 미수, 예비, 음모자도 같음 ⑧ 이 조치 또는 이에 의한 주무장관 조치에 위반한 자는 법관의 영장없이 체포·구금·압수·수색할 수 있음 ⑨ 이 조치 시행후, 특정범죄가중처벌등에관한법률 제2조(뇌물죄의 가중처벌) 죄를 범한 공무원, 정부관리기업체 간부직원 또는 동법 제5조(국고손실) 죄를 범한 회계관계직원 등은 동법 각 조에서 정한 형에 수뢰액 또는 국고손실액의 10배 벌금 병과함 ⑩ 이 조치 위반죄는 일반법원에서 심판함 ⑪ 이 조치 시행을 위해 필요한 사항은 주무부장관이 정함 ⑫ 국방부장관은 서울특별시장, 부산시장 또는 도지사로부터 치안질서유지위한 병력출동을 요청 받은 때에는 지원할 수 있음 ⑬ 이 조치에 의한 주무부장관의 명령, 조치는 사법적 심사의 대상이 되지 않음

또한, 안 제2조제3호는 “긴급조치 피해자”를 긴급조치 위반으로 ① 법원에서 유죄 확정 판결을 받거나, ② 선고유예 또는 면소 판결을 받은 사람과 ③ 수사를 받고 검사의 기소유예 등 불기소 처분을 받은 사람으로 정의하고 있고, 안 제2조제4호는 “긴급조치 피해자의 가족”을 긴급조치 피해자의 배우자, 직계존속·비속 및 형제자매로 정의함. 안 제3조 및 제4조에서 민사특별재심 및 국가배상청구인으로 “긴급조치 피해자와 그 가족”을 규정하고 있음을 고려하면, 정의규정(안 제2조제3호 및 제4호)을 통해 청구인의 요건을 규정한 것으로 볼 수 있음.

제정안은 판결 및 처분을 기준으로 하여 재심 또는 국가배상청구소송을 제기할 수 있는 청구인의 요건을 비교적 명확히 하려는 취지인 것으로 보임. 그런데 형사재심 및 보상이 되는 피해의 내용과 긴급조치로 인한 민사상 피해의 내용은 완전히 동일한 것으로 보기 어려운 측면이 있음. 민사상 손해는 판결 및 처분의 내용과 관계없이 영장 없는 불법 체포·구금 및 압수수색의 위법성, 고문 등 가혹행위의 위법성 등으로 발생했을 수 있다는 점을 고려할 때 판결 및 처분을 기준으로 청구인 요건을 제한하는 방안의 타당성에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

참고로, 제21대 국회에 발의되었던 「유신헌법 긴급조치로 인한 피해자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률안」, 「긴급조치 제9호 피해자 보상에 관한 법률안」의 경우 긴급조치 피해자의 범위를 각각 “긴급조치로 인하여 부당하게 체포, 구속, 압수, 수색 등 형사상 불이익과 징역형, 벌금

형 등 형사상 처벌 또는 강제몰수, 헌납 등 민사적 손해를 받은 자”, “긴급조치 제9호를 근거로 체포, 구금, 압수·수색 및 수사기관의 위법한 처분을 받은 사람 또는 긴급조치 제9호를 근거로 형사소추되어 법원의 재판을 받은 사람”으로 규정한 바 있음.

제 정 안	유신헌법 긴급조치로 인한 피해자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률안	긴급조치 제9호 피해자 보상에 관한 법률안
제2조(정의) 3. “긴급조치 피해자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 가. 긴급조치 제1호, 제4호, 제7호 및 제9호 위반으로 인하여 법원에서 유죄의 확정판결을 받은 사람 나. 긴급조치 제1호, 제4호, 제7호 및 제9호 위반으로 인하여 법원에서 선고유예 또는 면소판결을 받은 사람 다. 긴급조치 제1호, 제4호, 제7호 및 제9호 위반으로 인하여 수사를 받고 검사의 기소유예 등 불기소처분을 받은 사람 4. “긴급조치 피해자의 가족”이란 긴급조치 피해자의 배우자, 직계 존속·비속 및 형제자매를 말한다.	제2조(정의) 3. “긴급조치 피해자”란 긴급조치로 인하여 부당하게 체포, 구속, 압수, 수색 등 형사상 불이익과 징역형, 벌금형 등 형사상 처벌 또는 강제몰수, 헌납 등 민사적 손해를 받은 자로서 제3조제2항에 따른 긴급조치피해자명예회복 및보상심의위원회에서 심의·결정된 자와 그 유족(직접적인 피해를 받아 사망하거나 사망한 것으로 인정된 자의 「민법」에 따른 재산상속인을 말하며, 행방불명된 자의 경우에는 그가 행방불명된 당시 「민법」에 따라 재산상속인이 될 자를 말한다)을 말한다.	제2조(정의) 2. “피해자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람으로서 제3조에 따른 긴급조치제9호피해자보상심의위원회에서 심의·결정된 사람을 말한다. 가. 긴급조치 제9호를 근거로 체포, 구금, 압수·수색 및 수사기관의 위법한 처분을 받은 사람 나. 긴급조치 제9호를 근거로 형사소추되어 법원의 재판을 받은 사람

(2) 민사특별재심의 허용(안 제3조 및 제5조)

제정안은 긴급조치 피해자에 대한 국가배상책임을 인정한 전원합의체 판결 이전에 국가배상청구소송에서 각하 또는 기각 확정판결을 선고 받은 긴급조치 피해자 등은 이 법 시행일로부터 3년 이내에 재심을 청구할 수 있도록 특별재심절차를 마련하려는 것임.

제 정 안
제3조(민사특별재심) 대법원이 2022년 8월 30일 선고한 2018다212610 전원합의체 판결 이전에 국가배상청구소송에서 각하 또는 기각의 확정판결을 선고받은 긴급조치 피해자와 그 가족은 「민사소송법」 제451조에도 불구하고 재심을 청구할 수 있다.
제5조(재심 등 소 제기의 기간) 제3조에 따른 민사특별재심청구 및 제4조에 따른 국가배상청구는 이 법이 시행된 날부터 3년 이내에 제기하여야 한다.

「민사소송법」 제451조¹⁵⁾는 법률에 따라 판결법원을 구성하지 아니

15) 제451조(재심사유) ①다음 각호 가운데 어느 하나에 해당하면 확정된 종국판결에 대하여 재심의 소를 제기할 수 있다. 다만, 당사자가 상소에 의하여 그 사유를 주장하였거나, 이를 알고도 주장하지 아니한 때에는 그러하지 아니하다.

1. 법률에 따라 판결법원을 구성하지 아니한 때
2. 법률상 그 재판에 관여할 수 없는 법관이 관여한 때
3. 법정대리권·소송대리권 또는 대리인이 소송행위를 하는 데에 필요한 권한의 수여에 흠이 있는 때. 다만, 제60조 또는 제97조의 규정에 따라 추인한 때에는 그러하지 아니하다.
4. 재판에 관여한 법관이 그 사건에 관하여 직무에 관한 죄를 범한 때
5. 형사상 처벌을 받을 다른 사람의 행위로 말미암아 자백을 하였거나 판결에 영향을 미칠 공격 또는 방어방법의 제출에 방해를 받은 때
6. 판결의 증거가 된 문서, 그 밖의 물건이 위조되거나 변조된 것인 때
7. 증인·감정인·통역인의 거짓 진술 또는 당사자신문에 따른 당사자나 법정대리인의 거짓 진술이 판결의 증거가 된 때
8. 판결의 기초가 된 민사나 형사의 판결, 그 밖의 재판 또는 행정처분이 다른 재판이나 행정처분에 따라 바뀐 때
9. 판결에 영향을 미칠 중요한 사항에 관하여 판단을 누락한 때
10. 재심을 제기할 판결이 전에 선고한 확정판결에 어긋나는 때
11. 당사자가 상대방의 주소 또는 거소를 알고 있었음에도 있는 곳을 잘 모른다고 하거나 주소나 거소를 거짓으로 하여 소를 제기한 때

하거나 판결의 기초가 된 민사나 형사의 판결, 그 밖의 재판 또는 행정처분이 다른 재판이나 행정처분에 따라 바뀔 때 등으로 확정된 종국판결에 대한 재심의 사유를 엄격히 제한하고 있음. 특히, 판례의 변경은 재심사유로 인정하지 않는 것이 법원의 일관된 입장임¹⁶⁾. 제정안은 긴급조치 피해자의 경우에는 「민사소송법」 제451조의 재심사유에 해당되지 않더라도 예외적으로 특별재심을 허용하도록 하려는 것임.

제정안은 긴급조치 피해자 본인 외에도 그 가족이 민사 특별재심을 청구할 수 있도록 하고 있는데, 피해자 본인의 사망 등으로 인하여 가족 또한 과거사 피해자로서 치유 필요성이 인정된다¹⁷⁾는 취지인 것으로 보임. 「형사보상 및 명예회복에 관한 법률」의 경우에도 상속인에 의한 보상청구를 규정하고 있다는 점을 참고할 수 있겠음¹⁸⁾.

또한, 안 제5조는 긴급조치 피해자 등의 재심은 이 법 시행일로부터

② 제1항제4호 내지 제7호의 경우에는 처벌받을 행위에 대하여 유죄의 판결이나 과태료부과의 재판이 확정된 때 또는 증거부족 외의 이유로 유죄의 확정판결이나 과태료부과의 확정재판을 할 수 없을 때에만 재심의 소를 제기할 수 있다.

③ 항소심에서 사건에 대하여 본안판결을 하였을 때에는 제1심 판결에 대하여 재심의 소를 제기하지 못한다.

16) 대법원 1987. 12. 8. 선고 87다카2088판결

「민사소송법」 제422조제1항제8호(현행 제451조제1항제8호)가 규정하는 “판결의 기초된 민사나 형사의 판결 기타의 재판 또는 행정처분이 다른 재판이나 행정처분에 의하여 변경된 때”라 함은 판결의 기초가 된 재판이나 행정처분이 그 후의 다른 재판이나 행정처분에 의하여 확정적이고 또한 소급적으로 변경된 경우를 말하는 것이므로 판결의 전제로 된 행정처분의 적법여부에 관한 법원의 해석이나 판단이 그 후 다른 사건에서의 판례변경으로 그와 상반된 해석을 내렸다는 것만으로는 이에 해당하지 않는다.

17) 「긴급조치 피해자 민사재심 특별법 입법공청회」, 박주민·김의겸 국회의원 및 (사)긴급조치 사람들 공동주최, 2023.3.7.

18) 제3조(상속인에 의한 보상청구) ① 제2조에 따라 보상을 청구할 수 있는 자가 그 청구를 하지 아니하고 사망하였을 때에는 그 상속인이 이를 청구할 수 있다.

② 사망한 자에 대하여 재심 또는 비상상고의 절차에서 무죄재판이 있었을 때에는 보상의 청구에 관하여는 사망한 때에 무죄재판이 있었던 것으로 본다.

3년 이내에 청구하도록 소 제기 기간을 정하고 있는데, 「민법」 제766조19)에서 불법행위로 인한 손해배상의 청구권의 소멸시효기간을 피해자나 그 법정대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년으로 정하였고, 민사재심을 허용하는 특별법 제정 등 법률적·제도적 변화가 이루어지기 전까지는 국가배상을 청구하는 것이 불가능한 점 등을 고려할 때 소 제기의 기간을 시행일로부터 3년으로 정한 것은 긴급조치 피해자의 권리구제 필요성과 함께 장기적인 법적 불안정 해소 필요성을 형량하여 결정한 기간인 것으로 평가할 수 있을 것임.

법무부는 민사특별재심과 관련하여 기각·각하 확정된 국가배상소송 판결의 청구원인, 인용 가능성 등 구체적인 내용을 고려하지 않고 전부 재심 대상으로 인정하는 것은 법적 안정성 및 실질적 형평에 반할 우려가 있다는 의견임²⁰⁾.

19) 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.

③ 미성년자가 성폭력, 성추행, 성희롱, 그 밖의 성적(性的) 침해를 당한 경우에 이로 인한 손해배상청구권의 소멸시효는 그가 성년이 될 때까지는 진행되지 아니한다. <신설 2020. 10. 20.> [단순위헌, 2014헌바148, 2018. 8. 30. 민법(1958. 2. 22. 법률 제471호로 제정된 것) 제766조 제2항 중 ‘진실·화해를 위한 과거사정리 기본법’ 제2조 제1항 제3호, 제4호에 규정된 사건에 적용되는 부분은 헌법에 위반된다.]

20) 특히, 소각하 판결의 경우 민주화보상법 사건에서의 대법원 판례에 따르면 재판상 화해 간주 규정으로 소각하 판결 받았으나, 해당 규정 위헌 결정 이후 다시 제기된 소송은 소송 요건 흠결이 치유되어 별도의 재심 판결 없이도 가능(대법원 2021다211600)

(3) 국가배상의 청구 및 소 제기의 기간(안 제4조 및 제5조)

안 제4조는 긴급조치 피해자 등이 「형사소송법」에 따른 형사재심 절차에서의 무죄판결 또는 검사의 혐의없음 처분 등의 유무와 관계없이 「국가배상법」에 따른 국가배상을 청구할 수 있도록 규정하고, 소 제기의 기간을 시행일로부터 3년으로 규정하고 있음.

제 정 안
제4조(국가배상의 청구) 긴급조치 피해자와 그 가족은 「형사소송법」에 따른 형사재심절차에서의 무죄판결 또는 검사의 혐의없음 처분 등의 유무와 관계없이 「국가배상법」에 따른 국가배상을 청구할 수 있다.
제5조(재심 등 소 제기의 기간) 제3조에 따른 민사특별재심청구 및 제4조에 따른 국가배상청구는 이 법이 시행된 날부터 3년 이내에 제기하여야 한다.

대법원은 형사 재심절차에서 무죄판결이 확정된 후 국가기관의 위법 행위 등을 원인으로 국가를 상대로 손해배상을 청구하는 경우 재심절차에서 무죄판결이 확정될 때까지는 채권자가 손해배상청구를 할 것을 기대할 수 없는 사실상의 장애사유가 있었다고 볼 것이고,

다만 채권자는 특별한 사정이 없는 한 그러한 장애가 해소된 재심무죄판결 확정일로부터 민법상 시효정지의 경우에 준하는 6개월의 기간 내에 권리를 행사하여야 하며, 그 기간 내에 권리행사가 있었는지는 원칙적으로 손해배상을 청구하는 소를 제기하였는지 여부를 기준으로 판

단할 것이라고 하였음(2013.12.12. 선고 2013다201844 판결).

또한, 대법원은 채권자로서는 민사상 손해배상청구에 앞서 그보다 간
이한 절차인 형사보상을 먼저 청구할 수 있고, 형사보상법에 따른 형사
보상청구를 한 경우에는 소멸시효의 항변을 저지할 수 있는 권리행사의
상당한 기간을 연장할 특수한 사정이 있다고 할 것이며, 그때는 형사보
상결정 확정일로부터 6개월 이내에 손해배상청구의 소를 제기하면 상당
한 기간 내에 권리를 행사한 것으로 볼 수 있다고 하였음. 다만, 대법원
은 이 경우에도 그 기간은 권리행사의 사실상의 장애사유가 객관적으로
소멸된 재심무죄판결 확정일로부터 3년을 넘을 수는 없다고 보아야 한
다고 하였음.

이와 같은 대법원 판례에 따라, 법원에서는 형사재심 무죄판결 확정
일이나 형사보상 결정 확정일로부터 6개월 이내에 소를 제기하여야 한
다는 판결이 이어지고 있는데²¹⁾, 이와 같은 판결이 긴급조치 피해자의
국가배상청구를 어렵게 하고 있다는 지적²²⁾이 존재함. 제정안은 이와 같
은 기존 대법원 판례에 대한 비판적 관점에서 긴급조치 피해자 등이

21) 「긴급조치 피해자 민사재심 특별법 입법공청회」, 박주민·김의겸 국회의원 및 (사)긴급조치
사람들 공동주최, 2023.3.7.

22) 법률신문, 판례해설 - 대법원 "과거사 손해배상청구, 재심판결 후 6개월 이내에 제기해야"
대법원은 2013. 12. 12. 선고 2013다201844 판결에서 "민법상 시효정지의 경우에 준하는 6개월"
의 기간 내에 권리를 행사하여야 한다고 판단하였는데, 이에 대하여 민법 학계에서는 과거사
사건을, 일단 진행한 기간은 그대로 유효하고 다만 일정한 사유(전쟁, 천재지변 등)가 존재하는
때부터 일정기간(6개월) 내에 소멸시효가 완성하지 않도록 하는 "시효정지"에 준하여 보는 것
이 적절한지에 대한 의문과 함께("시효중단"은 중단사유가 생기면 그 때까지 진행하였던 소멸
시효 기간은 진행하지 않았던 것과 마찬가지로 되고 중단사유가 종료한 때부터 소멸시효가 새
로 진행함), 손해배상청구권의 소멸시효는 재심판결확정 후 최소한 3년으로 보는 것이 합리적
이고, 법리에 부합한다는 입장이 지배적이다.

「형사소송법」에 따른 형사재심절차에서의 무죄판결 또는 검사의 혐의 없음 처분 등의 유무와 관계없이 이 법 시행일로부터 3년 이내에 소 제기를 할 수 있도록 소 제기 기간을 규정한 것으로 이해됨.

다. 관계기관 의견

법무부는 판례변경 전후로 발생하는 형평의 문제를 해소하고, 위헌적인 긴급조치의 피해자들에게 명예회복의 기회를 보장하며 잘못된 과거사를 청산하려는 제정안의 취지에는 적극 공감할 수 있으나, 특별법 제정을 통한 민사 특별재심을 허용하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

대법원은 일관되게 ‘판례의 변경’을 재심사유로 인정하지 않고 있는데(1987. 12. 8. 선고 87다카2088판결 등), 대상판결에 국한하여 판례의 변경을 재심사유로 인정할 경우 다른 판례의 변경 사안과의 형평의 문제가 제기될 소지가 있으므로 재심사유의 추가·변경은 특별법 제정이 아닌 보편적·일반적 차원에서 논의가 이루어지는 것이 바람직하다는 것임. 민사특별재심을 인정하기 보다는 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」 등과 같이 보상·배상을 인정하는 것이 현재 우리 법 체계상 과거사 피해자들에 대한 보상체계에 부합하다는 의견을 제시하였음.

4. 대체토론 요지

없 음

5. 소위원회 심사내용

(법안심사 제1소위원회 김용민위원)

제정안은 위헌·무효인 긴급조치를 발령·적용·집행한 국가의 행위로 인하여 손해를 받았으나 이에 대한 국가배상을 인정하는 전원합의체 판결 이전에 패소한 피해자들에 대한 민사재심의 특례를 마련하고, 형사재심절차를 통한 무죄판결을 받지 못한 피해자들의 국가배상청구권을 보장하려는 것으로,

“긴급조치 피해자”의 범위에 ‘긴급조치 위반으로 인하여 체포, 구속 압수 또는 수색 등 형사상 불이익을 받은 사람’을 포함하도록 수정하고, 재심 사유를 ‘기각의 확정판결을 선고받은 경우’로 수정하여 의결함.

6. 찬반토론의 요지

없 음

※ 심사보고서 불임서류

1. 긴급조치 피해자 민사재심 등에 관한 특별법안에 대한 수정안
2. 긴급조치 피해자 민사재심 등에 관한 특별법안

긴급조치 피해자 민사재심 등에 관한 특별법안에 대한 수정안

제안연월일 : 2025. 12. .

제 안 자 : 법제사법위원장

수정이유 및 수정주요내용

- 가. 긴급조치로 인한 피해자의 유형이 다양할 수 있으므로 “긴급조치 피해자”의 범위에 ‘긴급조치 위반으로 인하여 체포, 구속 압수 수색 등 형사상 불이익을 받은 사람’을 포함하도록 수정함(안 제2조제3호 다목).
- 나. 2018다212610 전원합의체 판결 이전의 국가배상청구소송에서 당사자적격이 없어 각하된 경우 또는 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」상 재판상 화해 간주 규정에 의해 각하된 경우 등 재심을 인정할 필요성이 없는 사안들이 있으므로 재심 사유를 ‘기각의 확정판결을 선고받은 경우’로 함(안 제3조).

긴급조치 피해자 민사재심 등에 관한 특별법안에 대한 수정안

긴급조치 피해자 민사재심 등에 관한 특별법안 일부를 다음과 같이
수정한다.

안 제1조 중 “각하 또는 기각의”를 “기각의”로, “마련하고”를 “마련하
며”로 한다.

안 제2조제1호 중 “전부개정된 헌법”을 “전부 개정되고 1980년 10월 2
7일 헌법 제9호로 전부 개정되기 전의 「대한민국헌법」”으로 하고,
같은 조 제2호 중 “「대통령 긴급조치 제1호」”를 “「대통령 긴급조치
제1호」”로, “「대통령 긴급조치 제4호」”를 “「대통령 긴급조치 제4
호」”로, “「대통령 긴급조치 제7호」,”를 “「대통령 긴급조치 제7호」
또는”으로, “「대통령 긴급조치 제9호」”를 “「국가안전과 공공질서의
수호를 위한 대통령 긴급조치」”로 하며, 같은 조 제3호가목 및 나목 중
“긴급조치 제1호, 제4호, 제7호 및 제9호 위반”을 각각 “긴급조치 위
반”으로 하고, 같은 호 다목 중 “긴급조치 제1호, 제4호, 제7호 및 제9
호 위반”을 “긴급조치 위반”으로, “수사를 받고 검사의 기소유예 등
불기소처분을 받은 사람”을 “체포, 구속, 압수 또는 수색 등 형사상 불
이익을 받은 사람”으로 하며, 같은 조 제4호 중 “긴급조치 피해자의
가족”을 “가족”으로, “직계 존속·비속”을 “직계존속, 직계비속”으로 한
다.

안 제3조 중 “각하 또는 기각의”를 “기각의”로, “재심을 청구할”을 “재심의 소를 제기할”로 한다.

안 제5조 중 “민사특별재심청구”를 “재심의 소”로 한다.

수정안조문대비표

원 안	수 정 안
제1조(목적) 이 법은 위헌·무효인 긴급조치를 발령·적용·집행한 국가의 행위가 위법함을 확인하고, 이로 인하여 손해를 받았으나 이에 대한 국가배상청구 소송에서 <u>각하 또는 기각의</u> 확정판결을 받은 피해자들에 대한 민사재심의 특례를 <u>마련하</u> 고, 형사재심절차를 통한 무죄판결을 받지 못한 피해자들의 국가배상청구권을 보장함으로써 긴급조치 피해자들의 기본권을 회복함과 동시에 잘못된 과거사를 청산하고 진정한 법치국가를 구현하는 것을 목적으로 한다.	제1조(목적) ----- ----- ----- ----- ----- <u>기각의</u> ----- ----- ----- <u>마련하며</u> ----- ----- ----- ----- -----.
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “유신헌법”이란 1972년 12월 27일 헌법 제8호로 <u>전부개정된 헌법</u> 을 말한다.	제2조(정의) ----- -----. 1. ----- ----- <u>전부</u> <u>개정되고 1980년 10월 27일</u> <u>헌법 제9호로 전부 개정되기</u> <u>전의 「대한민국헌법」</u> -----

2. “긴급조치”란 유신헌법 제53조에 근거하여 1974년 1월 8일 발령한 「대통령 긴급조치 제1호」, 1974년 4월 3일 발령한 「대통령 긴급조치 제4호」, 1975년 4월 8일 발령한 「대통령 긴급조치 제7호」, 1975년 5월 13일 발령한 「대통령 긴급조치 제9호」를 말한다.

3. “긴급조치 피해자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가. 긴급조치 제1호, 제4호, 제7호 및 제9호 위반으로 인하여 법원에서 유죄의 확정판결을 받은 사람

나. 긴급조치 제1호, 제4호, 제7호 및 제9호 위반으로 인하여 법원에서 선고유예 또는 면소판결을 받은 사람

다. 긴급조치 제1호, 제4호, 제7호 및 제9호 위반으로

2. -----

----- 「대통령 긴급조치 제1호」-----

----- 「대통령 긴급조치 제4호」-----

-- 「대통령 긴급조치 제7호」

또는-----

-- 「국가안전과 공공질서의 수호를 위한 대통령 긴급조치」---

-----.

3. -----

-----.

가. 긴급조치 위반-----

나. 긴급조치 위반-----

다. 긴급조치 위반-----

--체포, 구속, 압수 또는 수

인하여 <u>수사를 받고 검사 의 기소유예 등 불기소처 분을 받은 사람</u> 4. “<u>긴급조치 피해자의 가족</u>”이 란 긴급조치 피해자의 배우 자, <u>직계 존속·비속</u> 및 형제 자매를 말한다. 제3조(민사특별재심) 대법원이 20 22년 8월 30일 선고한 2018다2 12610 전원합의체 판결 이전에 국가배상청구소송에서 <u>각하</u> 또 는 <u>기각의</u> 확정판결을 선고받 은 긴급조치 피해자와 그 가족 은 「민사소송법」 제451조에 도 불구하고 <u>재심을 청구할</u> 수 있다. 제5조(재심 등 소 제기의 기간) <u>제3조에 따른 민사특별재심청 구 및 제4조에 따른 국가배상 청구는 이 법이 시행된 날부터 3년 이내에 제기하여야 한다.</u>	<u>색 등 형사상 불이익을 받 은 사람</u> 4. --<u>가족</u>----- -----<u>직계존속, 직계 비속</u>-----. 제3조(민사특별재심) ----- ----- ----- -----<u>기각의</u> ----- ----- ----- -----<u>재심의 소를 제기할</u>-----. 제5조(재심 등 소 제기의 기간) - -----<u>재심의 소</u>----- ----- ----- -----.
---	--

긴급조치 피해자 민사재심 등에 관한 특별법안

제1조(목적) 이 법은 위헌·무효인 긴급조치를 발령·적용·집행한 국가의 행위가 위법함을 확인하고, 이로 인하여 손해를 받았으나 이에 대한 국가배상청구소송에서 기각의 확정판결을 받은 피해자들에 대한 민사재심의 특례를 마련하며, 형사재심절차를 통한 무죄판결을 받지 못한 피해자들의 국가배상청구권을 보장함으로써 긴급조치 피해자들의 기본권을 회복함과 동시에 잘못된 과거사를 청산하고 진정한 법치국가를 구현하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “유신헌법”이란 1972년 12월 27일 헌법 제8호로 전부 개정되고 1980년 10월 27일 헌법 제9호로 전부 개정되기 전의 「대한민국헌법」을 말한다.
2. “긴급조치”란 유신헌법 제53조에 근거하여 1974년 1월 8일 발령한 「대통령 긴급조치제1호」, 1974년 4월 3일 발령한 「대통령 긴급조치제4호」, 1975년 4월 8일 발령한 「대통령 긴급조치제7호」 또는 1975년 5월 13일 발령한 「국가안전과공공질서의수호를위한 대통령 긴급조치」를 말한다.
3. “긴급조치 피해자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을

말한다.

가. 긴급조치 위반으로 인하여 법원에서 유죄의 확정판결을 받은 사람

나. 긴급조치 위반으로 인하여 법원에서 선고유예 또는 면소판결을 받은 사람

다. 긴급조치 위반으로 인하여 체포, 구속, 압수 또는 수색 등 형사상 불이익을 받은 사람

4. “가족”이란 긴급조치 피해자의 배우자, 직계존속, 직계비속 및 형제자매를 말한다.

제3조(민사특별재심) 대법원이 2022년 8월 30일 선고한 2018다212610 전원합의체 판결 이전에 국가배상청구소송에서 기각의 확정판결을 선고받은 긴급조치 피해자와 그 가족은 「민사소송법」 제451조에도 불구하고 재심의 소를 제기할 수 있다.

제4조(국가배상의 청구) 긴급조치 피해자와 그 가족은 「형사소송법」에 따른 형사재심절차에서의 무죄판결 또는 검사의 혐의없음 처분 등의 유무와 관계없이 「국가배상법」에 따른 국가배상을 청구할 수 있다.

제5조(재심 등 소 제기의 기간) 제3조에 따른 재심의 소 및 제4조에 따른 국가배상청구는 이 법이 시행된 날부터 3년 이내에 제기하여야 한다.

제6조(준용) 재심에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「민사

소송법」 제453조부터 제455조까지 및 제458조를 준용한다.

부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다.