

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2021다201184 손해배상
원고, 상고인 원고
피고, 피상고인 대한민국
원 심 판 결 부산지방법원 2020. 12. 11. 선고 2020나49713 판결
판 결 선 고 2023. 1. 12.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 부산지방법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사건의 개요

가. 원심판결 이유에 의하면 다음 사실을 알 수 있다.

1) 원고는 1974년경 피고 소속 수사기관 담당공무원들에 의하여 대통령긴급조치 제1호(이하 '긴급조치 제1호'라 한다) 및 대통령긴급조치 제4호(이하 '긴급조치 제4호'라 한다) 위반 혐의로 영장 없이 체포되어 1974. 4. 23. 구속영장 집행으로 구속되었

다. 이후 원고에 대한 기소가 이루어지지 않았고 원고는 공판절차를 거치지 않은 채 1974. 8. 8. 구속이 취소되어 석방되었다.

2) 원고는 민주화운동 관련자 명예회복 및 보상심의위원회(이하 '보상심의위원회'라 한다)로부터 2007. 9. 10. 구 「민주화운동 관련자 명예회복 및 보상 등에 관한 법률」(2000. 1. 12. 법률 제6123호로 제정되고 2015. 5. 18. 법률 제13289호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 민주화보상법'이라고 한다)상 민주화운동관련자 인정결정을 받아, 2007. 12. 24. 및 2008. 2. 19. 보상심의위원회의 보상금 지급결정에 동의하고 보상금을 수령하였다.

3) 원고는 긴급조치 제1호 및 제4호에 근거한 수사 등이 불법행위에 해당한다고 주장하면서 2019. 5. 10. 국가배상을 구하는 이 사건 소를 제기하였다.

나. 원심은, 수사기관이 불법 구금 등 위법 수사를 한 사실이 인정된다고 하면서도 불법 구금 상태가 해소된 1974. 8. 8.경에는 원고가 손해 및 가해자를 인식할 수 있었다고 보아 이 사건 소 제기 당시에 손해배상청구권이 시효로 소멸하였다는 이유로 원고의 청구를 기각한 제1심판결을 유지하였다.

2. 국가배상책임 성립

긴급조치 제1호, 제4호는 위헌·무효임이 명백하고 긴급조치 제1호, 제4호 발령으로 인한 국민의 기본권 침해는 그에 따른 강제수사와 공소제기, 유죄판결의 선고를 통하여 현실화되었다. 이러한 경우 긴급조치 제1호, 제4호의 발령부터 적용·집행에 이르는 일련의 국가작용은 전체적으로 보아 공무원이 직무를 집행하면서 객관적 주의의무를 소홀히 하여 그 직무행위가 객관적 정당성을 상실한 것으로서 위법하다고 평가되고, 긴급조치 제1호, 제4호의 적용·집행으로 강제수사를 받거나 유죄판결을 선고받고

복역함으로써 개별 국민이 입은 손해에 대해서는 국가배상책임이 인정될 수 있다(대법원 2022. 8. 30. 선고 2018다212610 전원합의체 판결 참조).

3. 단기소멸시효

가. 헌법재판소는 2018. 8. 30. 민법 제166조 제1항, 제766조 제2항 중 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」(이하 '과거사정리법'이라 한다) 제2조 제1항 제3호의 '민간인 집단 희생사건', 같은 항 제4호의 '중대한 인권침해사건·조작의혹사건'에 적용되는 부분은 헌법에 위반된다는 결정을 선고하였다(헌법재판소 2014헌바148 등 결정). 따라서 과거사정리법상 '민간인 집단 희생사건', '중대한 인권침해사건·조작의혹사건'에서 공무원의 위법한 직무집행으로 입은 손해에 대한 국가배상청구권에 대해서는 민법 제766조 제2항에 따른 장기소멸시효가 적용되지 않는다(대법원 2019. 11. 14. 선고 2018다233686 판결 등 참조).

긴급조치 제1호, 제4호의 발령·유지에서 적용·집행에 이르는 일련의 불법행위로 인한 기본권침해 관련 사건은 과거사정리법상 '중대한 인권침해 사건'에 해당하므로, 이 사건에 대하여는 민법 제766조 제1항에서 정한 단기소멸시효만이 문제된다.

나. 민법 제166조 제1항은 "소멸시효는 권리를 행사할 수 있는 때로부터 진행한다."라고, 제766조 제1항은 "불법행위로 인한 손해배상의 청구권은 피해자나 그 법정대리인이 그 손해 및 가해자를 안 날로부터 3년간 이를 행사하지 아니하면 시효로 인하여 소멸한다."라고 정한다.

국가배상청구권에 관한 3년의 단기사효기간 기산에는 민법 제766조 제1항 외에 소멸시효의 기산점에 관한 일반규정인 민법 제166조 제1항이 적용된다. 따라서 3년의 단기사효기간은 그 '손해 및 가해자를 안 날'에 더하여 그 '권리를 행사할 수 있는 때'

가 도래하여야 비로소 시효가 진행된다(대법원 2012. 4. 13. 선고 2009다33754 판결 참조).

다. 원고가 긴급조치 제1호, 제4호 위반 혐의로 체포되어 구속되었다가 구속취소로 석방되고 그 이후 자신에 대한 형사처분이 재심대상이 아니어서 형사재심절차를 거치지 아니한 채 이 사건 청구에 이르게 된 경위, 긴급조치에 대한 사법적 심사가 이루어진 시기, 긴급조치 제1호, 제4호에 대한 위헌·무효 판단 이후에도 불법행위에 대한 국가배상청구를 원칙적으로 부정했던 대법원 판례의 존재, 민주화운동과 관련한 보상금 등 지급결정 동의에 재판상 화해의 효력을 인정하던 구 민주화보상법 제18조 제2항과 그에 대한 헌법재판소의 위헌 결정 등 제반 사정을 종합해 보면, 이 사건 소 제기 당시까지도 원고가 피고를 상대로 긴급조치 제1호, 제4호에 기한 일련의 국가작용으로 인한 불법행위로 발생한 권리를 행사할 수 없는 장애사유가 있어 소멸시효가 완성되지 않았다고 보는 것이 타당하다.

1) 긴급조치 제1호는 1974. 1. 구 대한민국헌법(1980. 10. 27. 헌법 제9호로 전부 개정되기 전의 것, 이하 '유신헌법'이라 한다)에 대한 개헌 요구를 억압하기 위해 헌법에 대한 일체의 논의를 금지하는 내용으로 발령되었고, 긴급조치 제4호는 1974. 4. 전국민주청년학생총연맹 사건과 그 배후 조직으로 지목된 인민혁명당 재건위원회 사건에 대응하여 관련 단체 및 학생들의 활동을 금지하는 등의 목적으로 발령되었다. 긴급조치 제1호와 제4호는 1974. 8. 해제되었다.

유신헌법 제53조 제4항은 '긴급조치는 사법적 심사의 대상이 되지 아니한다'고 정하였다. 유신헌법 당시 긴급조치 제1호 및 제4호가 위헌이라는 사법적 판단이 없었고, 오히려 긴급조치 제1호의 합헌성을 판시한 대법원 1975. 1. 28. 선고 74도3492 판결

이래 긴급조치 제1호, 제4호에 대하여 같은 취지의 대법원 판결이 선고되었다. 긴급조치 제1호 및 제4호의 근거가 된 유신헌법 제53조에 대해서도 위헌 판단이 이루어지지 않았다.

2) 대법원은 2010. 12. 16. 선고 2010도5986 전원합의체 판결로 긴급조치 제1호에 대하여, 2013. 4. 18. 자 2011초기689 전원합의체 결정으로 긴급조치 제9호에 대하여, 2013. 5. 16. 선고 2011도2631 전원합의체 판결로 긴급조치 제4호에 대하여 위헌·무효라고 판단하였고, 헌법재판소는 2013. 3. 21. 선고 2010헌바70 등 결정으로 긴급조치 제1호가 헌법에 위반된다고 결정하였다. 그러나 대법원은 유신헌법에 근거한 대통령의 긴급조치권 행사가 국민 개개인에 대한 관계에서 민사상 불법행위를 구성한다고 볼 수 없고(대법원 2015. 3. 26. 선고 2012다48824 판결) 긴급조치 제9호에 의하여 영장 없이 피의자를 체포·구금하여 수사를 진행하고 공소를 제기한 수사기관의 직무행위나 이를 적용하여 유죄판결을 선고한 법관의 재판상 직무행위가 공무원의 고의 또는 과실에 의한 불법행위에 해당한다고 보기 어렵다고 판단하여(대법원 2014. 10. 27. 선고 2013다217962 판결) 국가배상책임의 성립을 부정하는 판결을 선고하였다(긴급조치 제1호, 제4호에 대하여 같은 취지의 대법원 2015. 6. 11. 선고 2014다215444 판결, 대법원 2015. 6. 11. 선고 2014다231729 판결 등 참조).

대법원은 2022. 8. 30. 선고 2018다212610 전원합의체 판결로 비로소 위 종전 판결들을 변경하고, 긴급조치 제9호의 발령 및 적용·집행 등 일련의 국가작용으로 개별 국민이 입은 손해에 대해서 국가배상책임이 인정된다고 판단하였다.

3) 위 대법원 2022. 8. 30. 선고 2018다212610 전원합의체 판결 이전 법원은 수사과정에서의 개별적인 위법행위로 인한 국가배상책임이나 수사과정에서의 위법행위와

유죄판결 사이에 인과관계가 있는 경우 유죄판결에 의한 복역 등에 대한 국가배상책임을 인정하였다(대법원 2014. 10. 27. 선고 2013다217962 판결 참조). 다만 헌법재판소 2018. 8. 30. 선고 2014헌바148 등 결정 선고 전까지는 장기소멸시효가 적용되어 불법행위를 한 날이라고 볼 수 있는 개별적 위법행위 시나 석방 시로부터 5년이 경과한 후에 소가 제기된 이상 원칙적으로 소멸시효가 완성되었다는 입장이었다.

앞서 본 헌법재판소 2018. 8. 30. 선고 2014헌바148 등 결정, 대법원 2019. 11. 14. 선고 2018다233686 판결이 선고됨으로써 비로소 과거 중대한 인권침해사건에서 국가배상청구의 걸림돌이 되었던 장기소멸시효가 배제되기에 이르렀다.

4) 과거사정리법은 반민주적 또는 반인권적 행위에 의한 인권유린 등을 조사하여 왜곡되거나 은폐된 진실을 밝혀내기 위하여 2005. 5. 31. 법률 제7542호로 제정되어 2005. 12. 1.부터 시행되었다. 과거사정리법에 따라 설치된 진실·화해를 위한 과거사정리위원회(이하 '과거사정리위원회'라 한다)는 2007. 10. 및 2009. 8. 긴급조치 제1호, 제4호, 제9호 피해자들에 대하여 과거사정리법 제2조 제1항 제4호에 규정된 '권위주의 통치 시 헌정질서 파괴행위 등 현저히 부당한 공권력의 행사로 인한 중대한 인권침해 사건'에 해당한다는 진실규명결정을 하였다.

구 민주화보상법은 민주화운동과 관련하여 희생된 자와 그 유족에 대하여 명예회복과 보상을 하도록 정하고 있다. 그런데 구 민주화보상법 제18조 제2항은 "이 법에 의한 보상금 등의 지급결정은 신청인이 동의한 때에는 민주화운동과 관련하여 입은 피해에 대하여 민사소송법의 규정에 의한 재판상화해가 성립된 것으로 본다."라고 정하였고, 보상심의위원회의 보상금 등 지급결정에 동의한 때에는 위 조항에 따라 위자료를 포함하여 보상금 등을 지급받은 민주화운동과 관련하여 입은 피해 일체에 대하여

민사소송법에 의한 재판상 화해와 동일한 효력이 발생한다고 해석되었다(대법원 2015. 1. 22. 선고 2012다204365 판결 참조). 이에 따르면 보상금 등 지급결정에 동의한 경우에는 그 민주화운동 관련 피해에 대한 국가배상을 청구하더라도 재판상 화해와 동일한 효력 때문에 권리보호의 이익이 없어 부적법하다고 볼 수밖에 없었다.

이후 헌법재판소는 2018. 8. 30. "민주화보상법 제18조 제2항의 '민주화운동과 관련하여 입은 피해' 중 불법행위로 인한 정신적 손해에 관한 부분은 국가배상청구권을 침해하여 헌법에 위반된다."는 결정을 선고하였다(헌법재판소 2014헌바180 등 결정). 이를 통해 민주화보상법에 따라 보상금을 지급받은 긴급조치 제1호, 제4호의 피해자들은 재판을 통해 추가적으로 권리를 구제받을 수 있게 되었다.

5) 원고는 1974년경 긴급조치 제1호 및 제4호 위반 혐의로 영장 없이 체포되어 1974. 4. 23. 구속영장 집행으로 구속되었고, 6차례에 걸쳐 구속영장이 연장되었다가 기소가 되지 않은 채 1974. 8. 8. 구속이 취소되어 석방되었다. 그 당시 긴급조치 제1호 및 제4호가 위헌이라는 사법적 판단이 없었고, 긴급조치 제1호에 대한 대법원 2010. 12. 16. 선고 2010도5986 전원합의체 판결 이래 긴급조치가 위헌·무효라고 판단되었지만 그 이후에도 긴급조치의 발령 및 그 적용·집행으로 인한 피해에 대하여 원칙적으로 국가배상책임이 인정되지 않았으며, 긴급조치 위반죄로 유죄판결을 받지 않았던 원고로서는 형사재심을 청구할 수도 없었다. 더욱이 원고는 2007. 12. 24. 및 2008. 2. 19. 보상심의위원회의 보상금 지급결정에 동의하여 헌법재판소 2014헌바180 등 결정 이전까지는 구 민주화보상법 제18조 제2항에 따라 국가배상청구의 소를 제기하더라도 부적법하게 되므로, 손해배상청구를 한다는 것이 전혀 실익이 없어 사실상 불가능한 상황이었다.

4. 이 사건에 대한 판단

앞서 본 사실관계를 이러한 법리에 비추어 살펴보면, 원고가 위헌·무효인 긴급조치 제1호 및 제4호를 위반하였다는 이유로 체포·구금되어 수사를 받음으로써 입은 손해에 대하여 피고는 긴급조치 제1호 및 제4호의 발령 및 적용·집행에 이르는 일련의 불법행위로 인해 국가배상법 제2조 제1항에 따른 책임을 부담한다. 그럼에도 원심이 긴급조치 제1호, 제4호의 발령 및 적용·집행으로 인한 국가배상책임을 인정하지 않고 일부 인정하는 불법행위에 대하여는 소멸시효가 완성되었다고 판단한 것은 잘못이다. 이를 지적하는 취지의 상고이유 주장은 이유 있다.

5. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	천대엽
-----	-----	-----

	대법관	조재연
--	-----	-----

주 심	대법관	민유숙
-----	-----	-----

	대법관	이동원
--	-----	-----