

# 대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제 해결과 경제협력에 관한 협정 제2조 제1항 등 위헌소원 등

(2015. 12. 23. 2009헌바317, 2010헌가74(병합))

## 【판시사항】

1. 대한민국과 일본국 및 그 국민의 재산 등과 양 체약국 및 그 국민 간의 청구권에 관한 문제를 완전히 그리고 최종적으로 확인하고 그 이전에 발생한 사유에 기인하는 것에 관하여 어떠한 주장도 할 수 없도록 하는 ‘대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정’(1965. 12. 18. 조약 제172호, 이하 ‘한일청구권협정’이라 한다) 제2조 제1항 및 제3항이 구 ‘태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률’(2007. 12. 10. 법률 제8669호로 제정되고, 2010. 3. 22. 법률 제10143호로 폐지되기 전의 것, 이하 ‘국외강제동원자지원법’이라 한다)에 따른 강제동원피해자에 대한 미수금 지원금 결정에 관한 재심의 기각결정의 취소를 구하는 당해사건에서 재판의 전제성을 가지는지 여부(소극)

2. 일제에 의하여 군무원으로 강제동원되어 그 노무 제공의 대가를 지급받지 못한 미수금피해자에게 국외강제동원자지원법 제5조 제1항(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)에 따라 지급되는 미수금 지원금의 법적 성격

3. 위 미수금 지원금을 산정할 때 당시의 일본국 통화 1엔에 대하여 대한민국 통화 2천 원으로 환산하도록 한 이 사건 법률조항이 입법 재량을 벗어나 위헌인지 여부(소극)

## 【결정요지】

1. 강제동원피해자에 대한 미수금 지원금 지급결정에 관한 재심의 신청을 기각한 결정의 취소를 구하는 소송에서 한일청구권협정 제2조 제1항, 제3항은 처분의 근거조항이 아니어서 당해사건에 적용되

는 법률조항이라고 보기 어려우므로 재판의 전제성이 인정되지 아니한다.

2. 헌법재판소는 국외강제동원자지원법에 규정된 위로금 등의 각종 지원이 태평양전쟁이라는 특수한 상황에서 일제에 의한 강제동원 희생자와 그 유족이 입은 고통을 치유하기 위한 시혜적 조치라고 판단한 바 있고, 국외강제동원자지원법은 미수금 지원금이 강제동원 희생자와 그 유족 등에게 인도적 차원에서 지급하는 위로금임을 명시적으로 밝히고 있으며, 미수금 지원금을 받게 될 ‘유족’의 범위를 강제동원으로 인한 고통과 슬픔을 함께한 ‘친족’으로 한정하고 있으므로, 미수금 지원금은 인도적 차원의 시혜적인 금전 급부에 해당한다.

3. 인도적 차원의 시혜적 급부를 받을 권리는 헌법 제23조에 의하여 보장된 재산권이라고 할 수 없으나, 미수금 지원금이 한일청구권협정으로 말미암아 대일민간청구권의 행사에 상당한 어려움을 안게 된 강제동원피해자들을 국가적 차원에서 지원하고자 하는 의도로 지급되게 되었다는 점을 고려한다면, 그 산정방식은 입법자가 자의적으로 결정해서는 안 되고 미수금의 가치를 합리적으로 반영하는 것이어야 한다는 입법적 한계를 가진다. 피징용자의 미수금을 1945년 당시 1엔당 2,000원으로 환산하도록 한 것은 위 한일청구권협정 체결 후 ‘청구권 자금의 운용 및 관리에 관한 법률’(1966. 2. 19. 법률 제1741호로 제정된 것) 등과 같은 일련의 대일 민간청구권 보상에 관한 법률이 제정되어 그에 따른 보상이 일부분 이루어졌음에도 미수금피해자의 경우에는 보상대상에서 제외되어 보상을 받지 못한 점을 참작한 것으로 위의 보상이 시작된 해인 1975년을 기준으로 하여 1945년부터 1975년까지의 일본국 소비자물가상승률에 1975년 당시의 엔화 환율을 곱하고, 그 수치에 다시 1975년부터 2005년까지의 우리나라 소비자물가상승률을 곱한 수치를 근거로 하여 산출된 것이므로, 이 사건 법률조항의 환산법은 그 나름의 합리적 기준으로 미수금의 가치를 반영하고 있다. 따라서 위 미수금 지원금의 산정방식은 헌법에 위반된다고 볼 수 없다.

재판관 박한철, 재판관 이정미, 재판관 김이수의 반대의견

이 사건 미수금 지원금은 일제에 의해 강제동원되어 노무를 제공하고

도 받지 못한 급료 등에 관한 것이므로 전적으로 시혜적인 성격만 갖는다고 단정할 수 없다. 헌법 전문, 제10조, 제30조를 종합하면, 국가는 피징용자 등에 대한 각종 지원 법률을 제정하여야 하는 특별한 헌법상의 의무가 있고, 지원금 산정에서도 그에 따른 한계가 설정된다. 1945년 당시 일본 돈 1엔과 한국 돈 1원은 1:1비율로 교환되었고 1953년 대비 2007년의 1인당 명목GDP 상승률은 약 10,000배에 이르는 점, 1945년부터 2000년까지의 우리나라 소비자물가상승률만 하더라도 약 93,000배에 이르는 점 등을 고려하면 1엔당 2,000원이라는 환산기준은 미수금의 현재가치를 제대로 반영하지 못하고 있으므로, 이 사건 법률조항은 헌법에 위반된다.

### 【심판대상조문】

대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정(1965. 12. 18. 조약 제172호) 제2조 ① 양 체약국은 양 체약국 및 그 국민(법인을 포함함)의 재산, 권리 및 이익과 양 체약국 및 그 국민간의 청구권에 관한 문제가 1951년 9월 8일에 샌프란시스코에서 서명된 일본국과의 평화조약

② 생략

③ 2의 규정에 따르는 것을 조건으로 하여 일방체약국 및 그 국민의 재산, 권리 및 이익으로서 본 협정 서명일에 타방체약국의 관할하에 있는 것에 대한 조치와 일방체약국 및 그 국민의 타방체약국 및 그 국민에 대한 모든 청구권으로서 동일자 이전에 발생한 사유에 기인하는 것에 관하여는 어떠한 주장도 할 수 없는 것으로 한다.

구 태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률(2007. 12. 10. 법률 제 8669호로 제정되고, 2010. 3. 22. 법률 제10143호로 폐지되기 전의 것) 제5조 (미수금 지원금) ① 국가는 미수금피해자 또는 그 유족에게 미수금피해자가 일본국 또는 일본 기업 등으로부터 지급받을 수 있었던 미수금을 당시의 일본국 통화 1엔에 대하여 대한민국 통화 2천원으로 환산하여 지급한다.

② 생략

구 태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률(2007. 12. 10. 법률 제 8669호로 제정되고, 2010. 3. 22. 법률 제10143호로 폐지되기 전의 것) 제18조 (신청인의 동의와 위로금등의 지급) ① 결정서 정본을 송달받은 신청인이 위로금등을 지급받으려는 경우에는 그 결정에 대한 동의서를 첨부하여 위원회에 위로금등의 지급을 청구하여야 한다.

② 생략

구 태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률 시행령(2008. 6. 10. 대통령령 제20807호로 제정되고, 2010. 4. 20. 대통령령 제22125호로 폐지된 것) 제16조 (동



## 【참조조문】

구 태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률(2007. 12. 10. 법률 제 8669호로 제정되고, 2010. 3. 22. 법률 제10143호로 폐지되기 전의 것) 제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “강제동원희생자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.
  - 가. 1938년 4월 1일부터 1945년 8월 15일 사이에 일제에 의하여 군인·군무원 또는 노무자 등으로 국외로 강제동원되어 그 기간 중 또는 국내로 돌아오는 과정에서 사망하거나 행방불명된 사람 또는 대통령령으로 정하는 부상으로 장해를 입은 사람으로서 제8조 제1호에 따라 태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자로 결정을 받은 사람
  - 나. 「일제강점하 강제동원피해 진상규명 등에 관한 특별법」 제3조 제2항 제4호에 따라 피해자로 결정을 받은 사람으로서 1938년 4월 1일부터 1945년 8월 15일 사이에 일제에 의하여 군인·군무원 또는 노무자 등으로 국외로 강제동원되어 그 기간 중 또는 국내로 돌아오는 과정에서 사망하거나 행방불명된 사람
2. “강제동원생환자”란 1938년 4월 1일부터 1945년 8월 15일 사이에 일제에 의하여 군인·군무원 또는 노무자 등으로 국외로 강제동원되었다가 국내로 돌아온 사람 중 강제동원희생자에 해당되지 못한 사람으로서 제8조 제2호에 따라 태평양전쟁 전후 국외 강제동원생환자로 결정을 받은 사람을 말한다.
3. “미수금피해자”란 1938년 4월 1일부터 1945년 8월 15일 사이에 일제에 의하여 군인·군무원 또는 노무자 등으로 국외로 강제동원되어 노무제공 등을 한 대가로 일본국 및 일본 기업 등으로부터 지급받을 수 있었던 급여, 여러 가지 수당, 조위금 또는 부조료 등(이하 “미수금”이라 한다)을 지급받지 못한 사람으로서 제8조 제1호에 따라 미수금피해자로 결정을 받은 사람을 말한다.

구 태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률(2007. 12. 10. 법률 제 8669호로 제정되고, 2010. 3. 22. 법률 제10143호로 폐지되기 전의 것) 제3조 (유족의 범위 등) ① 이 법에서 “유족”이란 강제동원희생자 또는 미수금피해자와 친족인 사람 중 다음 각 호에 해당하는 사람으로서 제8조 제1호에 따라 유족으로 결정을 받은 사람을 말한다.

1. 배우자 및 자녀
  2. 부모
  3. 손자녀
  4. 형제자매
- ② 제4조에 따른 위로금 및 제5조에 따른 미수금 지원금을 지급받을 유족의 순위는 제1항 각 호의 순위로 한다.
- ③ 제1항 각 호의 순위에 따른 유족은 제4조에 따른 위로금 및 제5조에 따른 미수금 지원금을 지급받을 권리를 갖는다. 다만, 같은 순위자가 2인 이상인 경우에는 같은 지분으로 위로금 및 미수금 지원금을 지급받을 권리를 공유한다.

## 【참조판례】

1. 헌재 2011. 2. 24. 2009헌마94, 판례집 23-1상, 143, 150  
헌재 2011. 12. 29. 2009헌마182등
- 헌재 2012. 7. 26. 2011헌바352, 판례집 24-2상, 133, 140

## 【당 사 자】

- 청 구 인 이○재(2009헌바317)  
대리인 법무법인 삼일  
담당변호사 최봉태
- 제 청 법 원 서울행정법원(2010헌가74)
- 제청신청인 신○분  
대리인 법무법인 삼일  
담당변호사 최봉태
- 당 해 사 건 1. 서울행정법원 2009구합4043 재심의기각결정취소(2009헌바317)  
2. 서울행정법원 2009구합36644 위로금등지급결정처분취소(2010헌가74)

## 【주 문】

1. 구 ‘태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률’(2007. 12. 10. 법률 제8669호로 제정되고, 2010. 3. 22. 법률 제10143호로 폐지되기 전의 것) 제5조 제1항은 헌법에 위반되지 아니한다.
2. 청구인의 나머지 심판청구를 모두 각하한다.

## 【이 유】

### 1. 사건개요

가. 2009헌바317

(1) 청구인의 부친인 망 이○섭은 1942. 10. 15. 일제에 의하여 군무원으로 강제동원되어 그 노무 제공의 대가를 지급받지 못한 미수금피해자이다. 청구인은 ‘태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률’에 따라서 2008. 11. 27. ‘태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 지원위원회’(이하 ‘위원회’라 한다)로부터 망 이○섭 사망 당시의 미수금 5,828엔에 대하여 1엔당

2,000원으로 환산한 11,656,000원의 지급결정을 받았다.

(2) 이에 청구인은 위 미수금에 대한 지원금 지급결정이 현재 가치를 반영한 정당한 보상이 되지 못한다는 이유로 2008. 12. 26. ‘위원회’에 재심을 신청하는 한편, 2009. 2. 2. 위 지급결정의 취소를 구하는 소송을 제기하였다(서울행정법원 2009구합4043). 그러던 중 2009. 4. 23. ‘위원회’로부터 위 재심의 신청이 기각되자 2009. 5. 13. 위 소송의 청구취지를 위 재심의 기각결정의 취소로 변경한 후, 그 소송 계속 중 대일 민간청구권을 제한하고 위와 같이 1엔당 2,000원으로 환산한 미수금 지원금을 지급하도록 하는 등의 내용을 규정한 ‘대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정’ 제2조 제1항, 제3항 및 ‘태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률’ 제5조 제1항 등에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였으나 2009. 10. 23. 각하되자(서울행정법원 2009헌아1708), 2009. 11. 12. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 2010헌가74

(1) 제청신청인의 배우자인 김○준은 1944. 8. 1.경 일제에 의하여 중국 지역에 군인으로 강제동원되었다가 귀환한 후 1987. 12. 14. 사망하였다. ‘위원회’는 ‘태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률’에 따라 2009. 6. 18. 김○준이 일본국으로부터 지급받을 수 있었던 급료 등 미수금을 270엔으로 결정하고, 위 미수금에 대하여 제청신청인과 김○준의 아들인 김○식을 유족으로 인정하여 각 27만 원씩의 미수금 지원금을 지급하기로 결정하였다.

(2) 제청신청인은 2009. 9. 4. 위 처분의 취소를 구하는 소송(서울행정법원 2009구합36644호)을 제기하는 한편, 위 법률 제5조 제1항 등에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였고, 위 법원은 2010. 7. 1. 위 법률 제5조 제1항에 대한 이 사건 위헌법률심판제청을 하였다.

## 2. 심판대상

이 사건 심판대상은 ① ‘대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정’(1965. 12. 18. 조약 제172호, 이하 ‘한일청구권협정’이라 한다) 제2조 제1항 및 제3항, ② 구 ‘태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률’(2007. 12. 10. 법률 제8669호로 제정되고, 2010. 3. 22. 법률 제10143호로 폐지되기 전의 것, 이하 ‘국외강제동원자지원법’이라 한다) 제5조 제1항 및 제18조 제1항, ③ 구 ‘태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률 시행령’(2008. 6. 10. 대통령령 제20807호로 제

정되고, 2010. 4. 20. 대통령령 제22125호로 폐지된 것, 이하 ‘국외강제동원자 지원법 시행령’이라 한다) 제16조 및 별지 제13호 서식 제3항의 위헌 여부이며 (이 중 국외강제동원자지원법 제5조 제1항을 ‘이 사건 법률조항’이라 한다), 그 내용 및 관련조항의 내용은 다음과 같다.

[심판대상조항]

대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정(1965. 12. 18. 조약 제172호)

제2조

1. 양 체약국은 양 체약국 및 그 국민(법인을 포함함)의 재산, 권리 및 이익과 양 체약국 및 그 국민간의 청구권에 관한 문제가 1951년 9월 8일에 샌프런시스코우시에서 서명된 일본국과의 평화조약 제4조 (a)에 규정된 것을 포함하여 완전히 그리고 최종적으로 해결된 것이 된다는 것을 확인한다.

2. (생략)

3. 2의 규정에 따르는 것을 조건으로 하여 일방체약국 및 그 국민의 재산, 권리 및 이익으로서 본 협정의 서명일에 타방체약국의 관할하에 있는 것에 대한 조치와 일방체약국 및 그 국민의 타방체약국 및 그 국민에 대한 모든 청구권으로서 동일자 이전에 발생한 사유에 기인하는 것에 관하여는 어떠한 주장도 할 수 없는 것으로 한다.

구 태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률(2007. 12. 10. 법률 제8669호로 제정되고, 2010. 3. 22. 법률 제10143호로 폐지되기 전의 것)

제5조 (미수금 지원금) ① 국가는 미수금피해자 또는 그 유족에게 미수금피해자가 일본국 또는 일본 기업 등으로부터 지급받을 수 있었던 미수금을 당시의 일본국 통화 1엔에 대하여 대한민국 통화 2천원으로 환산하여 지급한다.

제18조 (신청인의 동의와 위로금등의 지급) ① 결정서 정본을 송달받은 신청인이 위로금 등을 지급받으려는 경우에는 그 결정에 대한 동의서를 첨부하여 위원회에 위로금등의 지급을 청구하여야 한다.

구 태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률 시행령(2008. 6. 10. 대통령령 제20807호로 제정되고, 2010. 4. 20. 대통령령 제22125호로 폐지된 것)

제16조 (동의 및 지급청구) 법 제18조에 따라 위로금등 지급결정서 정본을 송달받은 신청인은 위로금등을 지급받으려면 별지 제13호서식의 위로금등 지급결정 동의 및 지급청구서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 위원회에 제출하

여야 한다.

1. 위로금등의 지급결정서 정본 1부
2. 위로금등을 받을 수 있는 금융기관의 거래통장 사본 1부
3. 신청인의 인감증명서 1부

[별지 제13호서식]

				처리기간
				30일 내
위로금등 지급결정 동의 및 지급청구서				
1. 신청인은 「태평양전쟁전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률」제15조와 같은 법 시행령 제13조에 따른 지급결정에 대하여 이의가 없습니다. 2. 신청인은 그 지급결정액을 받으려고 합니다. 3. 신청인은 위로금등을 받았을 때에는 그 사건에 관하여 같은 내용으로 법원에 제소하지 않는 등 어떠한 방법으로도 다시 청구하지 않을 것을 서약합니다.				
접수번호	태강위 심사 제 호	결정일자		
결정내용				
신청인 ※ 2명 이상은 별지 제6호 서 식에 작성	성명(한자)	( )	주민등록번호	-
	주 소			
	희생자 (또는 생존자) 와의 관계		유선전화: 휴대전화:	
희생자 또는 미수금피해자 또는 생존자	성명(한자)	( )	주민등록번호	-
	주 소			
	등록기준지			
구비서류	1. 위로금등 지급결정서 정본 1부 2. 신청인의 금융기관 거래통장 사본 1부 3. 신청인의 인감증명서 1부			
년 월 일  청구인 (서명 또는 인)  태평양전쟁전후국외강제동원희생자지원위원회 위원장 귀하				
				수수료
				없 음

[관련조항]

구 ‘태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률’(2007. 12. 10. 법률 제8669호로 제정되고, 2010. 3. 22. 법률 제10143호로 폐지되기 전의 것) 제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. “미수금피해자”란 1938년 4월 1일부터 1945년 8월 15일 사이에 일제에 의하여 군인·군무원 또는 노무자 등으로 국외로 강제동원되어 노무제공 등을 한 대가로 일본국 및 일본 기업 등으로부터 지급받을 수 있었던 급료, 여러 가지 수당, 조위금 또는 부조료 등(이하 “미수금”이라 한다)을 지급받지 못한 사람으로서 제8조 제1호에 따라 미수금피해자로 결정을 받은 사람을 말한다.

제3조 (유족의 범위 등) ① 이 법에서 “유족”이란 강제동원희생자 또는 미수금피해자와 친족인 사람 중 다음 각 호에 해당하는 사람으로서 제8조 제1호에 따라 유족으로 결정을 받은 사람을 말한다.

1. 배우자 및 자녀
2. 부모
3. 손자녀
4. 형제자매

3. 청구인의 주장과 제청법원의 위헌제청이유

가. 청구인의 주장

(1) 한일청구권협정 제2조 제1항, 제3항은 청구인의 미수금과 관련하여 가해자인 일본 정부 및 기업에 대하여 어떠한 청구도 할 수 없도록 함으로써 재산권의 본질적 내용을 침해하는 것으로 헌법상 과잉금지원칙에 위배된다.

(2) 국외강제동원자지원법 제5조 제1항, 제18조 제1항, 국외강제동원자지원법 시행령 제16조, 별지 제13호 서식 제3항은 태평양전쟁 전후 강제동원에 따른 미수금피해자로 하여금 1엔을 2,000원으로 환산한 지원금만을 받도록 하고, 이 경우 그 사건에 관하여 같은 내용으로 법원에 제소하지 않는 등 어떠한 방법으로도 다시 청구하지 않을 것을 서약하게 함으로써, 미수금 피해에 대한 정당한 보상을 받지 못하도록 하고 있으므로 헌법 제23조, 제27조 및 제37조 제2항에 위반하여 청구인의 재산권 및 재판청구권을 침해하고 있다.

나. 제청법원의 위헌제청이유(2010헌가74)

(1) 이 사건 미수금 지원금은 1965년 한일청구권협정 체결 후 최초로 미수금피해자들에게 국가가 지급하는 금원인 점, 1975년 대일민간청구권 제한에 따른 보상을 실시하였으나 미수금피해자는 보상 대상에서 제외한 점, 국가에

계 미수금피해자에 대하여 보상을 할 헌법상 의무가 있는 점 등에 비추어 볼 때, 한일청구권협정으로 인한 재산권 제한에 따른 보상금으로 봄이 타당하다.

(2) 재산권에 대한 사용, 수용, 제한에 대하여는 정당한 보상을 하여야 한다. 그런데 1945년부터 2005년까지의 소비자물가상승률만을 기초로 산정한 이 사건 미수금 지원금은 강제동원이라는 정신적 피해에 관하여는 아무런 고려를 하지 않고 미수금 그 자체의 현재 가치 환산만을 염두에 둔 것으로 정당한 보상으로 볼 수 없다.

(3) 한일청구권협정의 체결경위, 배경 등에 비추어 불법행위로 인한 손해배상청구권은 한일청구권협정에 의하여 일본국에 대하여 행사할 수 없는 권리에 해당되지 않는다고 볼 경우에도 한일청구권협정은 수용과 유사한 효과를 가져 오므로 이에 대한 보상은 완전한 보상이어야 한다. 1엔당 2,000원의 환산근거가 된 1975년 당시의 엔화 환율은 현재의 1/8수준인 점, 1945년부터 2000년까지의 우리나라의 소비자물가상승률만 하더라도 약 93,000배에 이르는 점, 1975년까지는 일본국의 물가상승률을 기준으로 하고 1975년 이후로는 우리나라의 물가상승률을 기준으로 한 다음 양자를 곱하는 방식으로 미수금 보상금을 결정하여야 할 합리적 이유를 찾기 어려운 점 등에 비추어 이 사건 법률조항 소정의 1엔당 2,000원이라는 보상기준은 정당한 보상이라고 보기 어렵다.

#### 4. 적법요건에 대한 판단

가. 국외강제동원자지원법 시행령 제16조 및 별지 제13호 서식 제3항 부분 헌법재판소법 제68조 제2항의 헌법소원심판의 대상이 되는 것은 법률 또는 이와 동일한 효력을 가진 것이며, 대통령령인 시행령은 그 대상이 될 수 없다(헌재 2008. 10. 30. 2006헌바80 등 참조). 국외강제동원자지원법 시행령 제16조와 별지 제13호 서식 제3항은 ‘대통령령’이므로 헌법재판소법 제68조 제2항의 헌법소원의 대상이 될 수 없다.

나. 한일청구권협정 제2조 제1항, 제3항 부분

헌법재판소법 제68조 제2항에 의한 헌법소원에 있어서는 법원에 계속 중인 구체적 사건에 적용할 법률이 헌법에 위반되는지 여부가 당해사건에서 재판의 전제로 되어야 한다. 이 경우 재판의 전제가 된다 함은 그 법률이 당해사건에 적용되는 것이어야 하고, 그 위헌 여부에 따라 당해사건 재판의 주문이 달라지거나 재판의 내용과 효력에 관한 법률적 의미가 달라지는 경우이어야 한다(헌재 2003. 5. 15. 2001헌바90 등).

당해사건은 강제동원피해자에 대한 미수금 지원금 지급결정에 관한 재심의

신청을 기각한 결정의 취소를 구하는 소송인데, 한일청구권협정 제2조 제1항, 제3항은 당해소송에서 다투어지는 처분의 근거조항이 아니어서 당해사건에 적용되는 법률조항이라고 보기 어려우므로, 그 위헌 여부에 따라 당해사건의 재판의 주문이나 이유가 달라지는 경우라고 할 수 없다. 따라서 한일청구권협정 제2조 제1항, 제3항은 재판의 전제성이 인정되지 아니한다.

다. 국외강제동원자지원법 제18조 제1항 부분

위로금 등의 지급청구 방법을 규율하는 국외강제동원자지원법 제18조 제1항 역시 당해소송에서 다투어지는 처분에 적용되는 법률조항이라고 보기 어려우므로, 그 위헌 여부에 따라 당해사건의 재판의 주문이나 이유가 달라지는 경우라고 할 수 없다. 따라서 국외강제동원자지원법 제18조 제1항도 재판의 전제성이 인정되지 아니한다.

라. 소결

따라서 이 사건 심판청구 중 한일청구권협정 제2조 제1항 및 제3항, 국외강제동원자지원법 제18조 제1항, 국외강제동원자지원법 시행령 제16조 및 별지 제13호 서식 제3항에 대한 각 심판청구는 부적법하다.

## 5. 본안에 대한 판단

가. 이 사건 미수금 지원금의 법적 성격

헌법재판소는 국외강제동원자지원법에 규정된 위로금 등의 각종 지원이 태평양전쟁이라는 특수한 상황에서 일제에 의한 강제동원 희생자와 그 유족이 입은 고통을 치유하기 위한 시혜적 조치라고 판단한 바 있다(헌재 2011. 2. 24. 2009헌마94; 헌재 2011. 12. 29. 2009헌마182등; 헌재 2012. 7. 26. 2011헌바352 참조).

국외강제동원자지원법은 강제동원희생자와 그 유족 등에게 인도적 차원에서 위로금 등을 지원함으로써 이들의 고통을 치유하고 국민화합에 기여함을 목적으로 한다고 명시적으로 밝히고 있으며(법 제1조), 이 사건 미수금 지원금을 받게 될 ‘유족’의 범위를 민법상의 재산상속인으로 하지 않고 강제동원으로 인한 고통과 슬픔을 함께한 ‘친족’으로 한정하고 있다(법 제3조). 이러한 점들을 고려한다면 이 사건 미수금 지원금은 피해자나 유족들이 받은 손해를 보상 내지 배상하는 것이라기보다는 인도적 차원의 시혜적인 금전 급부에 해당한다.

나. 위헌 여부

이와 같은 인도적 차원의 시혜적 급부를 받을 권리는 헌법 제23조에 의하여 보장된 재산권이라고 할 수 없으므로, 이 사건 미수금 지원금의 액수가 너무

적다고 해서 재산권 침해 문제가 발생하지는 않는다.

그런데 이 사건 미수금 지원금이 시혜적 급부로서 사회보장적인 성격을 가진다고 하더라도, 이 지원금이 한일청구권협정으로 말미암아 대일민간청구권의 행사에 상당한 어려움을 안게 된 강제동원피해자들을 국가적 차원에서 지원하고자 하는 의도로 지급되게 되었다는 점을 고려한다면, 이 지원금의 산정 방식은 입법자가 자의적으로 결정해서는 안 되고 위 입법취지에 따라 미수금의 가치를 합리적으로 반영하는 것이어야 한다는 입법적 한계를 가진다고 볼 여지도 있다. 그러나 이 점과 관련하여 판단할 때에도 아래와 같은 이유에서 입법자가 이 사건 법률조항에서 설정한 지원금 산정방식이 합리성을 결여하였거나 부당한 것이라고 단정하기 어렵다.

이 사건 법률조항은 피징용자의 미수금을 1945년 당시 1엔당 2,000원으로 환산하여 지급하도록 하고 있는데, 1엔당 2,000원을 기준으로 한 것은 한일청구권협정 체결 후 ‘청구권 자금의 운용 및 관리에 관한 법률’(1966. 2. 19. 법률 제1741호로 제정된 것), ‘대일 민간청구권 신고에 관한 법률’(1971. 1. 19. 법률 제2287호로 제정된 것), ‘대일 민간청구권 보상에 관한 법률’(1974. 12. 21. 법률 제2685호로 제정된 것)과 같은 일련의 대일 민간청구권 보상에 관한 법률이 제정되어 그에 따른 보상이 일부 이루어졌음에도 미수금피해자의 경우에는 보상대상에서 제외되어 보상을 받지 못한 점을 참작한 것이다. 즉, 1엔당 2,000원의 환산법은 위의 보상이 시작된 해인 1975년을 기준으로 하여, 1945년부터 1975년까지의 일본국 소비자물가상승률인 149.8배에 1975년 당시의 엔화 환율인 1엔당 1.63원을 곱하고, 그 수치에 다시 1975년부터 2005년까지의 우리나라 소비자물가상승률인 7.8배를 곱한 수치인 1,904원(약 2,000원)을 근거로 하여 산출된 것으로 보이는 까닭이다. 그렇다면 소비자물가상승률과 환율을 참작한 이 사건 법률조항의 산정방식은 그 나름의 합리적 기준으로 화폐가치를 반영하고 있다고 보인다.

요컨대 앞서 언급한 바와 같이 이 사건 미수금 지원금이 보상금이 아니라 인도적 차원의 시혜적인 금원이라는 점을 감안해서 본다면, 지원금의 불충분함을 이유로 곧바로 이 사건 법률조항이 헌법에 위반된다고 할 수 없고, 또한 이 사건 법률조항의 지원금 산정방식이 자의적이거나 미수금의 가치를 합리적으로 반영하지 못한 것이라고 단언할 수 없으므로, 이 사건 미수금 지원금을 1엔당 2,000원으로 환산하여 지급하도록 한 것이 입법 재량을 벗어나 헌법에 위반된다고 볼 수 없다.

## 6. 결 론

그렇다면 국외강제동원자지원법 시행령 제16조 및 별지 제13호 서식 제3항, 한일청구권협정 제2조 제1항, 제3항, 국외강제동원자지원법 제18조 제1항에 대한 심판청구는 부적법하므로 각하하고, 이 사건 법률조항은 헌법에 위반되지 아니하므로 아래 7.과 같은 재판관 박한철, 재판관 이정미, 재판관 김이수의 반대의견이 있는 외에는 관여 재판관 전원의 일치된 의견에 따라 주문과 같이 결정한다.

### 7. 재판관 박한철, 재판관 이정미, 재판관 김이수의 반대의견

우리는 다음과 같은 이유로 이 사건 법률조항이 헌법에 위배된다고 생각한다.

국외강제동원자지원법에 규정된 위로금 등의 각종 지원이 태평양전쟁이라는 특수한 상황에서 일제에 의한 강제동원 희생자와 그 유족이 입은 고통을 치유하기 위한 지원금이라는 점에는 동의한다. 그러나 이 사건 미수금 지원금은 일제에 의해 강제동원되어 노무를 제공하고도 급료 등을 받지 못한 피해자 또는 그 유족에게 지급되는 것이므로, 다수의견에서 보는 바와 같이 전적으로 시혜적인 성격만 갖는다고 단정할 수 없다.

우리 헌법은 전문에서 “3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통”의 계승을 천명하는 한편, 제10조에서 국가는 국민 개인의 기본적인 인권을 확인하고 보장할 의무가 있음을 선언하고 있고, 특히 제30조는 국민이 타인의 범죄행위로 인하여 생명과 신체에 대한 피해를 받은 경우에는 국가로부터 구조를 받을 권리가 있음을 명백히 하고 있다. 헌법 전문, 제10조, 제30조를 종합적으로 해석해 보면, 국가에게는 태평양전쟁 전후 강제동원 희생자에 대하여 위로금 등의 각종 지원에 관한 법률을 제정하여야 하는 특별한 헌법상 의무가 있다고 할 것이다(헌재 2012. 7. 26. 2011헌바352 반대의견 참조). 따라서 지원금 산정에 있어, 입법자가 그 재량권을 행사함에 있어서는, 위와 같은 헌법상의 입법 의무를 다하여야 한다는 한계가 존재한다.

위 지원금은 강제동원 희생자와 그 유족 등에게 지급되는 위로금과 같이 강제동원 그 자체로 인하여 그들이 입었을 정신적·육체적 고통을 위로하는 성격에서 더 나아가, 노무를 제공하고도 그에 상응하는 실질적인 대가를 받지 못한 데 대한 금원을 지급하는 것이므로, 강제동원으로 인한 고통과 장기간 임금을 지급받지 못한 고통을 위로하고 노동 대가에 상응하는 수준의 충분한 금원을 지급하여야 한다.

그러나 1엔당 2,000원의 환산 방식은 지나치게 낮은 수준으로 설정되어 있

다. 이 사건 미수금 지원금이 적절한 수준이 되기 위해서는, 원칙적으로 1945년 당시의 미수금이 이 사건 미수금 지원금을 지급하기 시작한 2007년에 어느 정도의 가치를 지니고 있는지를 규명해야 한다. 이 사건 법률조항과 같이 기준연도(1945년) 대비 비교연도(2005년)의 소비자물가상승률을 기준연도의 화폐에 곱하여 계산하는 방식을 취하는 것은 비교 기간 동안 경제성장이 없다는 것을 전제로(즉, 경제성장률 0%) 하는 것이므로, 현실조건을 제대로 반영한 산정방식이라고 볼 수 없다. 따라서 물가상승률뿐만 아니라 경제성장의 측면까지 반영하는 산법이 더 합리적인바, 여기서 경제성장을 반영하는 방식으로 유력하게 고려될 수 있는 것으로는 1인당 명목GDP를 기준으로 하는 것이 있다. 비교 기간 동안의 1인당 명목GDP 상승률을 계산하여 기준연도의 화폐에 곱하면, 그 기간 동안의 물가상승률뿐만 아니라 경제성장까지 반영한 보다 합리적인 현재가치를 산출할 수 있다.

그런데 한국은행 경제통계시스템에 따르면, 1945년 당시 일본 돈 1엔과 한국 돈 1원은 1:1비율로 교환되었고, 1953년 대비 2007년의 1인당 명목GDP 상승률은 약 10,000배에 이르므로, 사정이 이와 같다면 1945년 당시 일본국 통화 1엔을 2,000원으로 환산하도록 한 것은 당시 미수금을 현재의 적절한 가치로 계산한 것이라고 보기 어렵다.

한편, 물가상승률을 기준으로 해야 된다고 하더라도 우리나라의 소비자물가상승률에 2007년의 엔화 환율을 곱하는 것이 현재의 화폐가치를 더 합리적으로 반영하는 방식일 것이다. 예컨대, 1945년부터 2000년까지의 우리나라 소비자물가상승률만 하더라도 약 93,000배에 이르는 점을 고려하면, 이 사건 법률조항 소정의 1엔당 2,000원이라는 기준은 미수금의 현재가치를 제대로 반영하지 못한 산법으로서, 미수금 피해자들의 고통을 위로하고 노동 대가에 상응하는 수준의 충분한 금원이라고 보기 어렵다.

따라서 이 사건 법률조항은 헌법에 위반된다.

재판관 박한철(재판장) 이정미 김이수 이진성 김창종 안창호  
강일원 서기석 조용호