

대한민국과 일본국 간의 재산 및
청구권에 관한 문제해결과 경제협력에
관한 협정 제2조 제2항 (a)호 등
위헌소원

(2015. 12. 23. 2011헌바55)

【판시사항】

1. 1947. 8. 15.부터 협정 서명일까지 타방제약국에 거주한 일이 있는 사람의 재산 등에 영향을 미치지 않도록 한 ‘대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정’(1965. 12. 18. 조약 제172호, 이하 ‘한일청구권협정’이라 한다) 제2조 제2항 (a)호가 ‘대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법’(2010. 3. 22. 법률 제10143호로 제정된 것, 이하 ‘국외강제동원자지원법’이라 한다)에 따른 위로금 지급 신청에 대한 기각 처분의 취소를 구하는 당해사건에서 재판의 전제성이 있는지 여부(소극)

2. 일제에 의하여 국외로 강제동원되어 부상으로 장해를 입은 희생자 또는 그 유족에게 국외강제동원자지원법 제4조 제2호에 따라 지급되는 위로금의 법적 성격

3. 위 위로금을 지급함에 있어서 1947. 8. 15.부터 1965. 6. 22.까지 계속하여 일본에 거주한 사람을 지급대상에서 제외하고 있는 국외강제동원자지원법 제7조 제3호 중 ‘제4조 제2호에 따라 유족이 지급받는 위로금’ 부분이 평등원칙에 위배되는지 여부(소극)

【결정요지】

1. 당해사건은 국외강제동원자지원법상 위로금 지급 신청에 대한 기각처분의 취소를 구하는 것인데, 한일청구권협정 제2조 제2항 (a)호는 당해 사건에서 다투어지는 처분의 근거조항이 아니어서 당해 사건에 적용되는 법률조항이라고 보기 어려우므로 재판의 전제성이

인정되지 아니한다.

2. 헌법재판소는 ‘태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률’에 규정된 위로금 등의 각종 지원이 태평양전쟁이라는 특수한 상황에서 일제에 의한 강제동원 희생자와 그 유족이 입은 고통을 치유하기 위한 시혜적 조치라고 판단한 바 있는데, 위 법률은 국외강제동원지원법과 실질적으로 동일한 내용의 지원에 대해 규정하고 있고, 강제동원희생자와 그 유족 등에게 인도적 차원에서 지급하는 위로금임을 명시적으로 밝히고 있으며, 위 지원금을 받게 될 ‘유족’의 범위를 강제동원으로 인한 고통과 슬픔을 함께한 ‘친족’으로 한정하고 있으므로, 위 위로금은 인도적 차원의 시혜적인 금전 급부에 해당한다.

3. 일본 거주자의 대일청구권은 한일청구권협정의 일괄타결대상에서 배제되었으므로 이들의 대일청구권은 위 협정의 영향을 전혀 받지 않으며 이들에 대한 보상 내지 지원은 1차적으로 일본 정부가 책임을 져야 하는 상황인 점, 이들은 2000년 제정된 일본국의 ‘평화조약 국적이탈자 등인 전몰자 유족 등에 대한 조위금 등의 지급에 관한 법률’에 따라 위로금 내지 조위금을 지급받을 수 있었던 점 등을 종합하면, 국외강제동원자지원법이 피징용부상자 가운데 일본 거주자를 배제한 것은 합리적인 이유가 있으므로 평등원칙에 위배된다고 할 수 없다.

【심판대상조문】

대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법(2010. 3. 22. 법률 제10143호로 제정된 것) 제7조 (위로금등 지급의 제외) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제4조에 따른 위로금, 제5조에 따른 미수금 지원금 및 제6조에 따른 의료지원금(이하 “위로금등”이라 한다)을 지급하지 아니한다.

1.~2. 생략

3. 1947년 8월 15일부터 1965년 6월 22일까지 계속하여 일본에 거주한 사람

4. 생략

대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정(1965. 12. 18. 조약 제172호) 제2조 ① 생략

② 본조의 규정은 다음의 것(본 협정의 서명일까지 각기 체결국이 취한 특별조치의 대상이 된 것을 제외한다)에 영향을 미치는 것이 아니다.

(a) 일방체약국의 국민으로서 1947년 8월 15일부터 본 협정의 서명일까지 사이에타방
체약국에 거주한 일이 있는 사람의 재산, 권리 및 이익

(b)호 생략

③ 생략

【참조조문】

대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법(2010.
3. 22. 법률 제10143호로 제정된 것) 제4조 (위로금) 국가는 국외강제동원 희생자 또는 그
유족에게 다음 각 호의 구분에 따라 위로금을 지급한다.

1. 생략
2. 국외로 강제동원되어 부상으로 장해를 입은 경우에는 국외강제동원 희생자 1명당 2
천만원 이하의 범위에서 장해 정도를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액

【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 정○진

대리인 법무법인 삼일

담당변호사 최봉태

당 해 사 건 서울행정법원 2010구합40403 위로금등지급기각결정처분취소

【주 문】

1. ‘대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력
에 관한 협정’(1965. 12. 18. 조약 제172호) 제2조 제2항 (a)호에 대한 심판청구
를 각하한다.

2. ‘대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한
특별법’(2010. 3. 22. 법률 제10143호로 제정된 것) 제7조 제3호 중 ‘제4조 제2
호에 따라 유족이 지급받는 위로금’ 부분은 헌법에 위반되지 아니한다.

【이 유】

1. 사건개요

가. 청구인의 부친인 망 정○군은 1942. 8. 27. 일제에 의하여 남양군도 위체섬 지역에 군무원으로 강제동원되어 팔과 고막에 부상을 당한 후 국내로 귀환하지 않고 일본에서 생활하다가 1996. 2. 29. 일본 오사카에서 사망하였다.

나. 청구인은 ‘대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법’ 제4조 제2호 등에 의한 위로금의 지급을 신청하였지만, ‘대일항쟁기 강제동원피해 진상규명위원회’는 2010. 7. 23. 망인이 1942. 8. 27. 일제에 의하여 국외로 강제동원되어 부상으로 장해를 입은 사실은 인정되나, 그 후 국내로 귀환하지 아니하고 일본에 거주하여 위 특별법 제7조 제3호에서 규정하는 ‘1947. 8. 15.부터 1965. 6. 22.까지 계속하여 일본에 거주한 사람’에 해당한다는 이유로 이 신청을 기각하였다.

다. 이에 청구인은 2010. 10. 22. 위 기각처분의 취소를 구하는 소를 제기하고(서울행정법원 2010구합40403호), 그 소송계속 중 ‘대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제 해결과 경제협력에 관한 협정’ 제2조 제2항 (a)호 및 ‘대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법’ 제7조 제3호에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였으나 기각되자, 2011. 3. 17. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

2. 심판대상

청구인은 ‘대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법’ 제7조 제3호 전부에 대하여 심판청구하고 있으나, 당해사건에 적용되는 것은 ‘위로금’에 관한 부분이므로 심판대상을 이 부분으로 한정함이 상당하다. 그렇다면, 이 사건 심판대상은 ‘대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정’(1965. 12. 18. 조약 제172호, 이하 ‘한일청구권협정’이라 한다) 제2조 제2항 (a)호(이하 ‘이 사건 협정조항’이라 한다) 및 ‘대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법’(2010. 3. 22. 법률 제10143호로 제정된 것, 이하 ‘국외강제동원자지원법’이라 한다) 제7조 제3호 중 ‘제4조 제2호에 따라 유족이 지급받는 위로금’ 부분(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다. 심판대상조항 및 관련규정의 내용은 다음과 같다.

[심판대상조항]

대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에

관한 협정(1965. 12. 18. 조약 제172호)

제2조

2. 본조의 규정은 다음의 것(본 협정의 서명일까지 각기 체결국이 취한 특별조치의 대상이 된 것을 제외한다)에 영향을 미치는 것이 아니다.

(a) 일방체약국의 국민으로서 1947년 8월 15일부터 본 협정의 서명일까지 사이에 타방체약국에 거주한 일이 있는 사람의 재산, 권리 및 이익

대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법(2010. 3. 22. 법률 제10143호로 제정된 것)

제7조(위로금등 지급의 제외) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제4조에 따른 위로금, 제5조에 따른 미수금 지원금 및 제6조에 따른 의료지원금(이하 “위로금등”이라 한다)을 지급하지 아니한다.

3. 1947년 8월 15일부터 1965년 6월 22일까지 계속하여 일본에 거주한 사람
[관련조항]

대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법(2010. 3. 22. 법률 제10143호로 제정된 것)

제4조 (위로금) 국가는 강제동원희생자 또는 그 유족에게 다음 각 호의 구분에 따라 위로금을 지급한다.

2. 국외로 강제동원되어 부상으로 장해를 입은 경우에는 강제동원희생자 1인당 2천만 원 이하의 범위 안에서 장해 정도를 고려하여 대통령령으로 정하는 금액

기타 관련조항은 [별지]와 같다.

3. 청구인의 주장

이 사건 법률조항은 강제동원피해자가 국내로 귀환하지 아니하고 일본에서 계속 거주하였다는 이유로 위로금의 지급대상에서 제외하고 있다. 이러한 불합리한 차별이 발생하게 된 이유는 이 사건 협정조항이 한일청구권협정의 대상에서 제외동포를 배제하였기 때문이다. 따라서 이 사건 심판대상조항들은 인간의 존엄과 가치, 행복추구권, 국가의 기본적 인권 보장 의무를 규정 헌법 제10조, 사회적 신분에 따른 차별을 금지하고 있는 헌법 제11조 및 재산권을 보장한 헌법 제23조에 위배된다.

4. 적법요건에 대한 판단

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 경우여야 한다(헌재 2003. 5. 15. 2001헌바90 등).

당해사건은 국외강제동원지원법상 위로금 지급 신청에 대한 기각처분의 취소를 구하는 것인데, 이 사건 협정조항은 위 처분의 근거조항이 아니어서 당해사건에 적용되는 법률조항이라고 보기 어려우므로, 그 위헌 여부에 따라 당해사건의 재판의 주문이나 이유가 달라지는 경우라고 할 수 없다. 따라서 이 사건 협정조항은 재판의 전제성이 인정되지 아니하므로 이 조항에 대한 심판 청구는 부적법하다.

5. 본안에 대한 판단

가. 이 사건 위로금의 법적 성격

헌법재판소는 ‘태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률’에 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).

국외강제동원지원법은 구 ‘태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률’에 규정된 위로금 등과 실질적으로 동일한 내용의 지원에 대해 규정하고 있고, 강제동원희생자와 그 유족 등에게 인도적 차원에서 위로금 등을 지원함으로써 이들의 고통을 치유하고 국민화합에 기여함을 목적으로 함을 명시적으로 밝히고 있으며(법 제1조), 이 사건 위로금을 받게 될 ‘유족’을 민법상의 재산상속인으로 하지 않고 징용으로 고통과 슬픔을 함께한 ‘친족’으로 한정하고 있다(법 제3조). 선례와 위 법률의 규정취지에 비추어 보면, 이 사건 위로금은 피해자나 유족들이 받은 손해를 보상 내지 배상하는 것이라기보다는 일제의 강제동원 피해자에 대한 인도적 차원의 시혜적인 금전 급부에 해당한다.

나. 평등원칙 위배 여부

헌법재판소가 평등위반 여부를 심사함에 있어 엄격한 심사척도에 의할 것인지, 완화된 심사척도에 의할 것인지는 입법자에게 인정되는 입법형성권의 정도에 따라 달라진다. 구체적으로, 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있는 경우와 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하게 되는 경우에는 엄격한 심사척도(비례성원칙)를 적용하여야 하고, 그렇지 않은 경

우에는 완화된 심사척도(자의금지원칙)를 적용하여야 한다(헌재 2011. 2. 24. 2009헌마94 참조).

국외강제동원자에 대한 지원 문제는 우리 민족의 현대사에서 매우 중요한 의미를 갖는 사안임이 분명하지만, 헌법에서 특별히 평등을 요구하는 경우라고 보기는 어렵고, 이 사건 법률조항으로 인한 일부 강제동원자에 대한 불이익이 인간의 생존이나 핵심적인 자유행사의 기본적 조건을 제약하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하는 것이라고 보기도 어렵다. 또한 이미 살핀 바와 같이 이 사건 위로금은 태평양전쟁이라는 특수한 상황에서 일제에 의한 강제동원으로 인해 피해를 입은 자와 그 유족이 입은 고통을 치유하기 위한 시혜적 조치인바, 이러한 성격의 지원의 범위와 내용 그리고 방법 등을 정함에 있어서는 입법자에게 입법의 목적, 대상자 현황, 국가예산 내지 재정능력 등 제반 상황을 고려하여 구체적 내용을 형성할 수 있는 재량이 인정된다. 따라서 이 사건은 자의금지원칙에 입각하여 평등원칙 위배 여부를 판단하여야 할 것이다(헌재 2011. 2. 24. 2009헌마94 참조).

국외강제동원자지원법이 일본 거주 피징용부상자를 그 지원 대상에서 제외한 이유는, 일본 거주자의 대일청구권이 1965년 한일청구권협정의 일괄타결대상에서 배제되었으므로 이들의 대일청구권은 위 한일청구권협정의 영향을 전혀 받지 않으며 이들에 대한 보상 내지 지원은 1차적으로 일본 정부가 책임을 져야 하는 상황이기 때문이다. 따라서 동일한 피징용부상자라고 하더라도 1965년 한일청구권협정의 일괄타결대상에서 배제되었던 일본 거주자를 국내 거주자와 달리 규율하는 것에는 합리적인 이유가 있다.

한일청구권협정의 해석과 관련하여 한·일 양국의 견해차이가 있고 그로 말미암아 일본 거주자들이 일본 정부로부터 제대로 된 보상이나 지원을 받지 못한 점은 인정되나, 그들은 2000년 제정된 일본국의 ‘평화조약 국적이탈자 등 인 전몰자 유족 등에 대한 조위금 등의 지급에 관한 법률’에 따라 위로금 내지 조위금을 지급받을 수 있었던 점, 국외강제동원자지원법이 단지 일본에 거주한 사람뿐만 아니라 일제 강점하에서 입은 피해에 대해 이미 다른 법률로 일정한 지원을 받았거나 현재 받고 있는 사람과 그 유족 및 대한민국 국적을 갖고 있지 아니한 자도 이 사건 위로금의 지원 대상에서 배제하고 있는 점 등을 종합하여 보면, 국외강제동원자지원법이 피징용부상자 가운데 일본 거주자를 배제한 것을 두고 자의적인 것이라고 결론짓기 어렵다.

이상의 사정들을 종합하면, 이 사건 법률조항이 입법자에게 허용되는 재량

의 범위를 벗어나 현저하게 불합리하고 불공정한 입법으로서 평등원칙에 위배된다고 할 수 없다.

다. 기타

청구인은 이 사건 법률조항이 제일 피징용부상자를 포함시키지 않음으로써 헌법 제10조와 헌법 제23조에도 위반된다고 주장하나, 이 사건 위로금은 국가가 인도적 차원에서 지급하는 시혜적인 것이므로 이를 지급받지 못하게 되었다고 하여 인간으로서의 존엄과 가치나 행복추구권, 재산권이 제한된다고 볼 수 없고, 이상과 같이 이 사건 법률조항이 평등원칙에 위반되지 않고 개별 기본권을 침해하지 않음을 살펴 본 이상 기본적인 인권을 확인하고 보장할 국가의 의무 위반 여부에 대해서 따로 판단하지 않는다.

6. 결 론

그렇다면 이 사건 협정조항에 대한 심판청구는 부적법하므로 각하하고, 이 사건 법률조항은 헌법에 위반되지 아니하므로 관여 재판관 전원의 일치된 의견에 따라 주문과 같이 결정한다.

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

[별지] 관련조항

대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법(2010. 3. 22. 법률 제10143호로 제정된 것)

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “대일항쟁기 강제동원 피해”란 만주사변 이후 태평양전쟁에 이르는 시기에 일제에 의하여 강제동원되어 군인·군무원·노무자·위안부 등의 생활을 강요당한 자가 입은 생명·신체·재산 등의 피해를 말한다.

2. “피해자”란 제1호에 따른 대일항쟁기 강제동원 피해를 입은 사람으로서 제8조제3호에 따라 피해자로 결정된 사람을 말한다.

3. “국외강제동원 희생자”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 돌아오

는 과정에서 사망하거나 행방불명된 사람 또는 대통령령으로 정하는 부상으로 장애를 입은 사람으로서 제8조 제6호에 따라 국외강제동원 희생자로 결정을 받은 사람

나. 「일제강점하 강제동원피해 진상규명 등에 관한 특별법」(이 법에 따라 폐지되는 법률을 말한다. 이하 같다) 제3조 제2항 제4호나 이 법 제8조 제3호에 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

다. 사할린 지역 강제동원 피해자의 경우는 1938년 4월 1일부터 1990년 9월 30일까지의 기간 중 또는 국내로 돌아오는 과정에서 사망하거나 행방불명된 사람

제7조 (위로금등 지급의 제외) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제4조에 따른 위로금, 제5조에 따른 미수금 지원금 및 제6조에 따른 의료지원금(이하 “위로금등”이라 한다)을 지급하지 아니한다.

1. 국외강제동원 희생자, 국외강제동원 생환자 또는 미수금피해자가 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」 제2조에 따른 친일반민족행위를 한 경우

2. 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 생활안정지원 및 기념사업 등에 관한 법률」 등 별도 법률에 따라 강제동원 기간 동안 입은 피해에 대하여 이미 일정한 지원을 받았거나 현재 받고 있는 사람 또는 그 유족

3. 1947년 8월 15일부터 1965년 6월 22일까지 계속하여 일본에 거주한 사람

4. 대한민국의 국적을 갖고 있지 아니한 사람