

# 대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법 제2조 제3호 다목 등 위헌소원

(2015. 12. 23. 2013헌바11)

## 【판시사항】

1. 사할린 지역 강제동원 피해자를 1990. 9. 30.까지 사망 또는 행방불명된 사람으로 정의한 ‘대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법’(2010. 3. 22. 법률 제10143호로 제정된 것, 이하 ‘국외강제동원자지원법’이라 한다) 제2조 제3호 다목 중 ‘1990년 9월 30일까지’ 부분이 평등원칙에 위배되는지 여부(소극)

2. 대한민국 국적을 가지지 아니한 사람을 위로금 지급대상에서 제외한 국외강제동원자지원법 제7조 제4호 중 ‘제4조 제1호에 따라 유족이 지급받는 위로금’ 부분(이하 ‘제외조항’이라 한다)이 평등원칙에 위배되는지 여부(소극)

## 【결정요지】

1. 한·소 수교로 정식 국교가 수립되면서 양국 사이의 교류에 중대한 전환이 이루어졌고, 수교 이후 사할린 동포의 귀국 및 영주귀국사업 등의 실시로 생존하고 있던 사할린 동포에 대한 여러 가지 지원이 이루어진 사정을 고려하면, 한·소 수교가 이루어진 1990. 9. 30. 이전에 사망 또는 행방불명된 사할린 지역 강제동원 피해자를 위로금 지급대상인 국외강제동원 희생자로 하여 우선적으로 위로금을 지급하는 것은 광범위한 입법재량에 비추어 입법목적 달성을 위하여 적정한 것으로서 평등원칙에 위배되지 않는다.

2. 국가가 개인에게 특정한 이유로 시혜적 급부를 하는 경우, 이러한 급부는 국민이 낸 세금 등을 재원으로 하는 것이므로 그 나라의 국민을 급부의 대상으로 하는 것이 원칙이고, 외국인에게 급부를 하

여야 할 특별한 사정이 있지 않는 한 외국인을 그 대상으로 하지 않는다고 하여 평등원칙에 위배된다고 보기는 어렵다.

국외강제동원자지원법은 국민이 부담하는 세금을 재원으로 하여 국외강제동원 희생자와 그 유족에게 위로금 등을 지급함으로써 그들의 고통과 희생을 위로해 주기 위한 법으로서 국가가 유족에게 일방적인 시혜를 하는 것이다. 현실적으로 사할린 지역 국외강제동원 희생자와 그 유족들 모두에게 위로금 등을 지급하기 어려운 예산상의 제약이 따른다면, 대한민국 국민이 부담하는 세금으로 조성되는 위로금 등을 대한민국 국적을 갖고 있는 국외강제동원 희생자와 그 유족에게 우선적으로 지급하는 것은 나름의 불가피한 선택이다. 따라서 대한민국 국적을 갖고 있지 아니한 국외강제동원 희생자의 유족을 위로금 지급대상에서 제외하였다고 하여 이를 현저히 자의적이거나 불합리한 것이라고 볼 수 없으므로 평등원칙에 위배되지 않는다.

#### 재판관 박한철, 재판관 이정미, 재판관 김이수의 제외조항에 관한 반대의견

국외강제동원 희생자의 유족은 모두 국외강제동원 희생자의 가족으로서 본질적으로 동일하고, 대한민국 국적을 가지지 아니한 유족이라도 그동안의 정신적·육체적 고통과 경제적 어려움은 대한민국 국적을 가진 유족의 고통과 다를 바가 없으므로, 단지 외국국적동포라는 이유로 위로금 지급대상에서 제외하는 것은 ‘재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률’의 기본목적과 취지에 비추어 그 합리성을 인정하기 어렵다. 국외강제동원 희생자의 유족들 중 대한민국 국적을 가지지 않은 선순위 유족을 위로금 지급대상에서 배제한다고 하여도 그것만으로 국가의 위로금 지급의무가 소멸되는 것이 아니라, 어차피 이들에 대한 위로금이 여전히 대한민국 국적을 가진 후순위 유족에게 지급되는 것이므로, 제외조항이 위헌으로 결정된다 하여도 국가의 재정문제에 심각한 영향을 미치지 않는다. 따라서 제외조항은 현저히 자의적이고 불합리한 것으로서 평등원칙에 위배된다.

### 【심판대상조문】

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.~2. 생략

3. “국외강제동원 희생자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

가~나. 생략

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

4.~5. 생략

### 【참조조문】

헌법 전문, 제2조 제2항, 제11조

대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법(2010. 3. 22. 법률 제10143호로 제정된 것) 제1조 (목적) 이 법은 대일항쟁기 강제동원 피해의 진상을 규명하여 역사의 진실을 밝히고 나아가 1965년에 체결된 「대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정」과 관련하여 국가가 태평양전쟁 전후 국외강제동원 희생자와 그 유족 등에게 인도적 차원에서 위로금 등을 지원함으로써 이들의 고통을 치유하고 국민화합에 기여함을 목적으로 한다.

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.~2. 생략

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 돌아오는 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

4.~5. 생략

대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법(2010. 3. 22. 법률 제10143호로 제정된 것) 제3조 (유족의 범위 등) ① 이 법에서 “유족”이란 피해자, 국외강제동원 희생자, 미수피해자 가운데 사망하거나 행방불명된 사람의 친족 중 다음 각 호에 해당하는 사람으로서 제8조 제3호 및 제6호에 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 2명 이상인 경우에는 같은 지분으로 위로금 및 미수금 지원금을 지급받을 권리를 공유한다.
- ④ 생략

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. 국외로 강제동원되어 사망하거나 행방불명된 경우에는 국외강제동원 희생자 1명당 2천만원[「대일민간청구권 보상에 관한 법률」(법률 제2685호 대일민간청구권보상에 관한 법률로 제정되어 법률 제3615호 대일민간청구권보상에 관한 법률 폐지법률로 폐지된 법률을 말한다) 제4조 제2항에 따라 금전을 지급받은 경우에는 희생자 1명당 234만원을 뺀 금액으로 한다]
2. 생략

## 【참조판례】

1. 헌재 1999. 12. 23. 98헌마363, 판례집 11-2, 770, 787-788  
헌재 2001. 2. 22. 2000헌마25, 판례집 13-1, 386, 403-404
2. 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 [별지] 청구인 목록과 같음  
청구인들 대리인 법무법인 해마루

담당변호사 장완익

법무법인 원

담당변호사 이유정

법무법인(유한) 정평

담당변호사 심재환

법무법인 지향

담당변호사 이상희

변호사 박용일, 손영실, 윤지영

당해 사건 서울행정법원 2012구합25965 위로금지급각하결정등취소

## 【주 문】

‘대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법’(2010. 3. 22. 법률 제10143호로 제정된 것) 제2조 제3호 다목 중 ‘1990년 9월 30일까지’ 부분 및 제7조 제4호 중 ‘제4조 제1호에 따라 유족이 지급받는 위로금’ 부분은 헌법에 위반되지 아니한다.

## 【이 유】

### 1. 사건개요

가. 청구인 김○순의 아버지 망 김○식은 1944. 10.경 일제에 의하여 러시아 지역에 노무자로 강제동원되었다가 2007. 9. 25. 사망하였고, 청구인 송○주의 아버지 망 송○택은 1938년경 일제에 의하여 러시아 사할린 및 일본 규슈 지역에 노무자로 강제동원되었다가 2001. 2. 28. 사망하였으며, 청구인 허○돌의 아버지 망 허○도는 1941년경 일제에 의하여 러시아 지역에 노무자로 강제동원되었다가 1993. 10. 9. 사망하였다. 청구인 김○순, 송○주, 허○돌(이하 ‘청구인 김○순 등’이라 한다)은 2011. 6.경 대일항쟁기 강제동원 피해자조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원위원회(이하 ‘위원회’라 한다)에 사할린 지역 국외강제동원 희생자의 유족으로서 위로금 지급을 신청하였으나, 망 김○식, 송○택, 허○도의 각 사망시기가 1990. 9. 30. 이후여서 국외강제동원 희생자에 해당하지 않는다는 이유로 신청이 기각되었다.

나. 청구인 김○곤의 아버지 망 김○옥, 청구인 김○운의 아버지 망 김○직, 청구인 김○환의 아버지 망 김○열, 청구인 이○옥의 아버지 망 이○기, 청구

인 하○식의 아버지 망 하○호(효)는 사할린 지역 국외강제동원 희생자들이다. 청구인 김○곤, 김○운, 김○환, 이○옥, 하○식(이하 ‘청구인 김○곤 등’이라 한다)은 2011. 6.경 위원회에 사할린 지역 국외강제동원 희생자의 유족으로서 위로금 지급을 신청하였으나, 청구인들이 대한민국 국적을 갖고 있지 않다는 이유로 신청이 각하되었다.

다. 청구인들은 2012. 8. 3. 위 각하 및 기각결정의 취소를 구하는 소를 제기하였고(서울행정법원 2012구합25965호), 그 소송계속 중 ‘대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법’ 제2조 제3호 다목 및 제7조 제4호가 평등원칙 등에 위반된다고 주장하면서 위헌법률심판제청신청을 하였으나(서울행정법원 2012아3866) 2012. 11. 30. 기각되자, 2013. 1. 8. 헌법소원심판을 청구하였다.

## 2. 심판대상

청구인들은 ‘대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법’ 제2조 제3호 다목 및 제7조 제4호 전부에 대하여 심판청구를 하였으나, 위 제2조 제3호 다목과 관련하여 당해 사건에서 청구인 김○순 등이 다투는 것은 사할린 지역 강제동원 피해자의 사망시기를 ‘1990년 9월 30일까지’로 한정된 부분이고, 위 제7조 제4호와 관련하여 당해 사건에서 청구인 김○곤 등이 문제 삼고 있는 것은 ‘제4조에 따른 위로금’ 부분, 그 중에서도 특히 위 법 제2조 제3호 다목의 국외강제동원 희생자의 ‘유족’이 지급받는 위로금 부분이다.

따라서 이 사건의 심판대상은 ‘대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법’(2010. 3. 22. 법률 제10143호로 제정된 것, 이하 ‘국외강제동원자지원법’이라 한다) 제2조 제3호 다목 중 ‘1990년 9월 30일까지’ 부분(이하 ‘정의조항’이라 한다) 및 제7조 제4호 중 ‘제4조 제1호에 따라 유족이 지급받는 위로금’ 부분(이하 ‘제외조항’이라 하고, 정의조항과 제외조항을 통틀어 ‘심판대상조항’이라 한다)이 헌법에 위반되는지 여부이다.

심판대상조항 및 관련조항은 다음과 같다.

### [심판대상조항]

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.

3. “국외강제동원 희생자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말

한다.

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.

4. 대한민국의 국적을 갖고 있지 아니한 사람

[관련조항]

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

제1조(목적) 이 법은 대일항쟁기 강제동원 피해의 진상을 규명하여 역사의 진실을 밝히고 나아가 1965년에 체결된 「대한민국과 일본국 간의 재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정」과 관련하여 국가가 태평양 전쟁 전후 국외강제동원 희생자와 그 유족 등에게 인도적 차원에서 위로금 등을 지원함으로써 이들의 고통을 치유하고 국민화합에 기여함을 목적으로 한다.

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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 돌아오는 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

제3조(유족의 범위 등) ① 이 법에서 “유족”이란 피해자, 국외강제동원 희생자, 미수금피해자 가운데 사망하거나 행방불명된 사람의 친족 중 다음 각 호에

해당하는 사람으로서 제8조 제3호 및 제6호에 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 2명 이상인 경우에는 같은 지분으로 위로금 및 미수금 지원금을 지급받을 권리를 공유한다.

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

1. 국외로 강제동원되어 사망하거나 행방불명된 경우에는 국외강제동원 희생자 1명당 2천만원[「대일민간청구권 보상에 관한 법률」(법률 제2685호 대일민간청구권보상에관한법률로 제정되어 법률 제3615호 대일민간청구권보상에 관한법률 폐지법률로 폐지된 법률을 말한다) 제4조 제2항에 따라 금전을 지급 받은 경우에는 희생자 1명당 234만원을 뺀 금액으로 한다]

### 3. 청구인들의 주장요지

국외강제동원자지원법에 따른 위로금 지급에 있어 사할린 지역 강제동원 피해자 및 그 유족들을 사망시기와 국적에 따라 달리 취급하는 것은 평등원칙에 위반되고, 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 한다는 헌법 전문의 정신과 헌법상 재외국민 보호의무에 위반된다.

### 4. 판 단

#### 가. 위로금의 법적 성격

헌법재판소는 구 ‘태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률’에 규정된 위로금 등 각종 지원이 태평양전쟁이라는 특수한 상황에서 일제에 의한 강제동원으로 인해 피해를 입은 자와 그 유족이 입은 고통을 치유하기 위한 시혜적 조치라고 판단하였다(헌재 2011. 2. 24. 2009헌마94; 헌재 2011. 12. 29. 2009헌마182등; 헌재 2012. 7. 26. 2011헌바352 참조).

국외강제동원자지원법은 구 ‘태평양전쟁 전후 국외 강제동원희생자 등 지원에 관한 법률’에 규정된 위로금 등과 실질적으로 동일한 내용의 지원에 대해

규정하고 있다. 이 법은 강제동원희생자와 그 유족에게 인도적 차원에서 위로금을 지원함으로써 이들의 고통을 치유하고 국민화합에 기여함을 목적으로 함을 명시적으로 밝히고 있으며(제1조), 강제동원희생자의 유족의 범위를 민법상의 상속인이 아닌 강제동원으로 인한 고통과 슬픔을 함께하는 일부 친족으로 한정하고(제3조), 유족을 강제동원희생자와 함께 독자적인 위로금지급 대상자로 규정하고 있다(제4조). 선례와 위 법률의 규정 취지에 비추어 보면, 국외 강제동원자지원법에 규정된 위로금은 피해자나 유족들이 받은 손해를 보상 내지 배상하는 것이라기보다는 시혜적인 성격의 금원이라고 보는 것이 타당하다.

#### 나. 평등원칙 위반 여부

##### (1) 심사기준

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 경우에는 완화된 심사척도(자의금지원칙)를 적용하여야 할 것이다(헌재 2011.2.24. 2009헌마94 참조).

국외강제동원자에 대한 지원 문제는, 우리 민족 현대사에 있어 매우 중요한 의미를 갖고 있는 사안임이 분명하지만, 헌법에서 특별히 평등을 요구하는 경우라고 보기는 어렵고, 심판대상조항으로 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 국외강제동원자지원법에 규정된 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 위반 여부를 판단하여야 할 것이다(헌재 2011. 2. 24. 2009헌마94 참조).

##### (2) 정의조항

(가) 청구인 김○순 등은 사할린 지역 강제동원 피해자들을 한·소 수교 시점인 1990. 9. 30.을 기준으로 구분하여 그 이전에 사망한 사람만 위로금 지급

대상인 국외강제동원 희생자로 인정하고, 그 이후에 사망한 사람은 국외강제동원 희생자로 인정하지 않는 것은 차별기준에 아무런 합리성이 없는 자의적인 차별이라고 주장한다.

(나) 국외강제동원지원법은 사할린 지역 이외의 국외강제동원 희생자의 범위를 1938. 4. 1.부터 1945. 8. 15. 사이에 일제에 의하여 국외로 강제동원되어 그 기간 중 또는 국내로 돌아오는 과정에서 사망 또는 행방불명되거나 장애를 입은 사람으로 정하고 있음에도, 정의조항은 사할린 지역 강제동원 피해자의 경우 구소련에 의하여 강제억류되어 국내로의 귀환이 사실상 어려웠던 사정을 감안하여 그 사망 및 행방불명의 시기를 한·소 수교가 이루어진 1990. 9. 30.까지로 연장하고 있다. 한·소 수교로 정식 국교가 수립되면서 양국 사이의 교류에 중대한 전환이 이루어졌고, 수교 이후 사할린 동포의 귀국 및 영주 귀국사업 등의 실시로 생존하고 있던 사할린 동포에 대한 여러 가지 지원이 이루어진 사정을 고려하면, 한·소 수교 이전에 사망 또는 행방불명된 사할린 지역 강제동원 피해자를 위로금 지급대상인 국외강제동원 희생자로 하여 우선적으로 위로금을 지급하는 것은 광범위한 입법재량에 비추어 입법목적 달성을 위하여 적정한 것으로서 이를 현저히 자의적이거나 불합리한 것이라고 볼 수 없다.

### (3) 제외조항

(가) 청구인 김○곤 등은 위로금 지급에 있어 대한민국 국적을 가지고 있는지 여부에 따라 국외강제동원 희생자의 유족을 달리 취급하는 것은 자의적인 차별이라고 주장한다.

(나) 국가가 개인에게 특정한 이유로 시혜적 급부를 하는 경우 이러한 급부는 국민이 낸 세금 등을 재원으로 하는 것이므로 특별한 사정이 없는 한 그 나라의 국민을 급부의 대상으로 하는 것이 원칙이고, 외국인이 그러한 급부에 필요한 재원을 충당하는 데 기여하였다는 등으로 외국인에게 급부를 하여야 할 특별한 사정이 있지 않는 한 외국인을 그 대상으로 하지 않는다고 하여 헌법에 위반된다고 보기는 어렵다. 국외강제동원지원법은 국민이 부담하는 세금을 재원으로 하여 국외강제동원 희생자와 그 유족에게 위로금 등을 지급함으로써 그들의 고통과 희생을 위로해 주기 위한 법으로서 국가가 유족에게 일방적인 시혜를 하는 것이므로, 그 수혜 범위에서 외국인인 유족을 배제하고 대한민국 국민인 유족만을 대상으로 한 것이라 볼 수 있다. 현실적으로 사할린 지역 국외강제동원 희생자와 그 유족들 모두에게 위로금 등을 지급하기 어려운

예산상의 제약이 따른다면, 대한민국 국민이 부담하는 세금으로 조성되는 위로금 등을 대한민국 국적을 갖고 있는 국외강제동원 희생자와 그 유족에게 우선적으로 지급하는 것은 나름의 불가피한 선택이다. 따라서 대한민국의 국적을 갖고 있지 아니한 국외강제동원 희생자의 유족을 위로금 지급대상에서 제외하였다고 하여 이를 현저히 자의적이거나 불합리한 것이라고 볼 수 없다.

#### (4) 소결론

심판대상조항은 헌법상 평등원칙에 반한다고 할 수 없다.

#### 다. 헌법 전문 및 재외국민 보호의무 위반 여부

(1) 앞서 본 바와 같이 사할린 지역 강제동원 희생자의 범위를 1990. 9. 30. 까지 사망 또는 행방불명된 사람으로 제한하고, 대한민국 국적을 갖고 있지 않은 유족을 위로금 지급대상에서 제외하는 것은 합리적 이유가 있어 입법재량의 범위를 벗어난 것으로 볼 수 없으므로, 심판대상조항이 ‘정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히’ 할 것을 규정한 헌법 전문의 정신에 위반된다고 볼 수 없다.

(2) 헌법 제2조 제2항은 국가의 재외국민 보호의무를 규정하고 있다. ‘재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률’(이하 ‘재외동포법’이라 한다) 제2조 제1호에 의하면, 재외국민이란 대한민국의 국민으로서 외국의 영주권을 취득한 자 또는 영주할 목적으로 외국에 거주하고 있는 자를 의미하므로, 대한민국 국적을 갖지 않은 청구인 김○곤 등이 재외국민에 해당한다고 보기 어렵다. 설령 청구인들에 대한 보호의무가 인정된다고 하더라도, 앞서 보았듯이 심판대상조항이 위로금 지급대상을 정함에 있어 입법재량의 범위를 벗어났다고 할 수 없으므로 심판대상조항이 헌법상 재외국민 보호의무를 위반하였다고 볼 수 없다.

#### 5. 결 론

심판대상조항은 헌법에 위반되지 아니하므로 주문과 같이 결정한다. 이 결정은 재판관 박한철, 재판관 이정미, 재판관 김이수의 아래 6.과 같은 반대 의견이 있는 외에는 관여 재판관 전원의 일치된 의견에 의한 것이다.

#### 6. 재판관 박한철, 재판관 이정미, 재판관 김이수의 반대 의견

우리는 제외조항이 평등원칙에 반한다고 생각하므로 아래와 같이 의견을 밝힌다.

가. 유족은 원칙적으로 민법상의 가족의 개념에 근거하고 있는데, 민법은 혼인 및 혈연관계에 기초하여 가족을 배우자, 직계혈족 및 형제자매로 규정하고

있을 뿐(제779조 제1항), 대한민국 국적 보유 여부에 따라 이를 달리 보고 있지 않다. 또한 가족에 대한 우리 사회의 일반적 관념에 비추어 보더라도 대한민국 국적을 가지지 아니한다 하여 가족이 아니라고 말할 수 없다.

이처럼 국외강제동원 희생자의 유족은 모두 국외강제동원 희생자의 가족으로서 본질적으로 동일하고, 대한민국의 국적을 가지지 아니한 유족이라 하더라도 그동안의 정신적·육체적 고통과 경제적 어려움은 대한민국 국적을 가진 유족의 고통과 다를 바가 없다는 점에서, 제외조항이 유족, 특히 동순위의 유족들 사이에서 단지 대한민국 국적의 보유 여부를 기준으로 위로금의 지급을 차별하는 것은 그 합리적 목적이나 이유가 인정되기 어렵다.

나. 재외동포법은 단순히 경제적인 투자 목적 등으로 재외동포에게 특별한 혜택을 부여하기 위한 것만이 아니라, 같은 민족으로서 재외동포가 모국 대한민국에 대한 자긍심을 가지게 하고 이들에게 대한민국의 국민과 유사한 지위를 부여하여 민족의 단결을 공고히 하려는 목적으로 제정된 법이다. 이는 재외동포법이 정부에게 재외동포가 대한민국 안에서 부당한 규제와 대우를 받지 아니하도록 필요한 지원을 할 의무를 부담시키고(제4조), 국내거소신고를 한 외국국적동포의 경우 건강보험을 적용받을 수 있도록 하며(제14조), ‘국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률’(이하 ‘국가유공자법’이라 한다) 또는 ‘독립유공자에우에 관한 법률’(이하 ‘독립유공자법’이라 한다)에 따른 보훈급여금을 받을 수 있도록 한 점(제16조) 등에 의하여 뒷받침된다고 할 것이다.

그렇다면 청구인 김○곤 등이 단지 외국국적동포라는 이유로 위로금의 지급대상에서 제외하는 것은 위와 같은 재외동포법의 기본목적과 취지에 비추어 그 합리성을 인정하기 어렵다.

다. 국외강제동원자지원법에서는 1. 배우자 및 자녀, 2. 부모, 3. 손자녀, 4. 형제자매를 유족으로 규정하면서 위 순위에 따라 위로금 및 미수금지원금을 지급하도록 규정하고 있다(제3조 제1항 내지 제3항). 따라서 국외강제동원 희생자의 유족들 중 대한민국 국적을 가지지 않은 선순위 유족을 위로금 지급대상에서 배제한다고 하여도 그것만으로 국가의 위로금 지급의무가 소멸되는 것이 아니라, 여차피 이들에 대한 위로금이 여전히 대한민국의 국적을 가진 후순위의 유족에게 지급되는 것이므로, 제외조항이 위헌으로 결정된다 하여도 국가의 재정문제에 심각한 영향을 미치지 않는다.

라. 유사한 성격의 다른 법률들과 비교해 보아도, 외국국적동포는 재외동포법에 의하여 국가유공자법 및 독립유공자법에 따른 보훈급여를 받을 수 있고,

공무원연금법 및 군인연금법 등에서도 이민을 간 유족이나 대한민국 국적을 상실한 유족의 경우에도 연금에 갈음하여 4년분의 연금에 상당하는 금액을 일시에 지급받을 수 있도록 규정하는 등(공무원연금법 제44조 및 군인연금법 제18조의 2), 대한민국 국적을 가지지 아니하는 유족에 대한 급여를 거부하고 있지 않다.

그 이외에도 국외강제동원자지원법과 유사하게 개인의 특별한 희생을 보상하기 위하여 제정된 ‘특수임무수행자 보상에 관한 법률’, ‘5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률’, ‘노근리사건 희생자 심사 및 명예회복에 관한 특별법’, ‘군사정전에 관한 협정 체결 이후 남북피해자의 보상 및 지원에 관한 법률’ 등에서도 대한민국의 국적 보유 여부에 따라 유족에 대한 지원을 제한하는 규정을 두고 있지 아니하다.

마. 위 내용들을 종합하여 볼 때, 제외조항이 국외강제동원 희생자의 유족을 단지 대한민국 국적을 보유하지 않았다는 이유로 위로금의 지급대상에서 배제하는 것은 현저히 자의적이고 불합리한 것으로서 평등원칙에 위반된다고 할 것이다.

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

[별지] 청구인 목록

1. 김○곤
2. 김○운
3. 김○환
4. 이○욱
5. 하○식
6. 김○순
7. 송○주
8. 허○돌