

● 제298회 ●  
서울특별시의회(정례회)  
제8차 보건복지위원회

서울특별시 원자폭탄 피해자 지원 조례안  
**검 토 보 고 서**  
(의안번호 : 1250)

2020. 12. 17.

보 건 복 지 위 원 회  
수 석 전 문 위 원

# 【최정순 의원 대표발의】

의안번호 1250

## I. 조례안 개요

### 1. 제안경위

- 가. 제 출 자 : 최정순 의원 대표발의(외 13명 발의)
- 나. 제출일자 : 2020년 2월 3일
- 다. 회부일자 : 2020년 2월 4일

## II. 제안이유 및 주요내용

### 1. 제안이유

- 가. 서울시 내 원자폭탄 피해자의 지원을 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 원자폭탄 피해자의 건강하고 행복한 삶의 질 향상에 기여하고자 함.

### 2. 주요내용

- 가. 원자폭탄 피해자에 대한 정의를 규정함(안 제2조)
- 나. 지원계획 수립·시행에 대해 규정함(안 제4조)
- 다. 피해자 실태조사에 대해 규정함(안 제5조)
- 라. 원폭피해자지원위원회의 설치·운영에 대해 규정함(안 제6조)
- 마. 원폭피해자복지회관 설치에 대해 규정함(안 제8조)

바. 기념사업 및 원폭피해자기념센터에 대해 규정함(안 제9조)

### 3. 참고사항

가. 관련 법령 : 「한국인 원자폭탄 피해자 지원을 위한 특별법」 등

나. 예산 조치 : 비용추계서 참조

다. 기타 :

### Ⅲ. 검토의견 (수석전문위원 이문성)

#### 1 제정안의 취지

- 1945년 일본 히로시마와 나가사키에 투하된 원자폭탄으로 인한 피해를 입은 한국인 피해자와 그 자녀 그리고 손자녀에 대한 지원을 하고자 제안된 안으로 원자폭탄 피해자와 그 손자녀의 건강하고 행복한 삶을 지원하고자 제안되었음.

#### 2 제정안의 주요내용 검토

##### 가. 제정안의 주요내용

- 제정안은 제2조 정의조항에서 지원대상인 원폭피해자를 「한국인 원자폭탄 피해자 지원을 위한 특별법」 제2조에 따른 사람과 그 자녀 및 손자녀를 말한다고 하여 제정안을 통해 지원할 수 있는 대상의 범위를 지정하고 있음.
- 제정안 제3조는 시장에게 원폭피해자의 지원책무를 부과하고 있으며 제정안 제4조는 지원계획의 수립을 강행규정으로 규정하고 있으며 이 지원계획은 원폭피해자의 생활안정과 복지향상을 위하여 추진목표와 추진방향, 추진방향, 재원 조달방안, 유관기관과의 협력 등을 규정하도록 하고 있음.
- 제정안 제5조는 원폭피해자에 대한 실태조사를 할 수 있도록 하고 있으며 제정안 제6조는 서울특별시원폭피해자지원위원회를 설치 운영할 수 있도록 하고 있음.

- 제정안 제7조에서 제10조는 원폭피해자 및 단체 등에 대한 지원 사항을 규정하고 있음. 먼저 제7조에서 서울시가 직접 운영하는 문화 및 체육시설에 대한 이용료 감면규정, 제8조에서 의료비지원 규정 및 원폭피해자 복지관의 설치 및 운영, 제9조에서 기념사업의 추진, 제10조는 제9조에 따른 기념사업에 대한 예산지원 등의 사항을 규정하고 있음.

#### 나. 지원 대상과 관련하여

- 상위법인 「한국인 원자폭탄 피해자 지원을 위한 특별법」에서는 피해자를 다음과 같이 규정하고 있음.

1. 원자폭탄이 투하된 때 일본의 히로시마 지역, 나가사키 지역에 있었던 사람
2. 원자폭탄이 투하된 때부터 2주 이내에 투하 중심지역 3.5킬로미터 이내에 있었던 사람
3. 원자폭탄이 투하된 때 또는 그 후에 사체 처리 및 구호에 종사하는 등의 사유로 원자폭탄으로 인한 방사능의 영향을 받은 사람
4. 제1호부터 제3호까지의 사유에 해당하는 사람이 당시에 임신 중인 태아
5. 「대한적십자사 조직법」에 따른 대한적십자사에 원자폭탄 피해자로 등록되어 대한민국 정부로부터 진료비 또는 진료보조비를 지급 받은 사람

- 그러나 제정안은 이를 넘어 원폭피해자를 「한국인 원자폭탄 피해자 지원을 위한 특별법」에 의한 지원대상의 손자녀로 확대하고 있음.
- 원폭피해자들은 1세 뿐 아니라 2세의 경우에도 일반인 집단에 비해 질병 이환율이 더 높은 것으로 나타났으며, 원폭피해자 2세는 선천성 기형이나 질병도 앓고 있는 상황임.<sup>1)</sup> 이에 조례안이 그 지원 대상을 법률보다 상회하여 지원하고자 하는 입법취지의 타당성은 높다고 할 것임.
- 그러나 원자폭탄에 의한 방사능 피폭이 피해자의 자녀 또는 손자녀(2, 3세대)의 건강에 미치는 영향에 대한 과학적, 의학적 근거가 증명되지 않은 상태에 있어 지원대상 확대에 있어서는 신중을 기할 필요가 있음.
  - 지원대상이 확대되는 경우 의료비지원이나 시립시설의 이용료 감면 등의 조치가 따라오게 됨으로 이에 대한 인과관계가 과학적으로 증명되지 않은 상황에서는 신중을 기할 필요가 있다고 사료됨.

#### 다. 제정안의 지원 내용과 관련하여

- 제정안 제5조는 원폭피해자에 대한 실태조사와 관련한 내용으로 임의규정으로 규정되어 있으며, 제정안 제7조는 시설이용료의 감면과 관련한 내용으로 임의규정으로 규정되어 있고, 제8조는 의료비의 지원과 원폭피해자복지회관의 설치와 관련한 부분으로

1) 국가인권위원회, 「한국 원폭피해자 기초현황과 건강실태 조사」, 2004.

임의규정으로 규정되어 있으며, 제정안 제9조는 기념사업과 관련한 내용으로 임의규정으로 구성되어 있음.

- 그러나 제정안의 내용이 대부분 임의규정으로 구성되어 있음에도 불구하고 제정안 제4조에서 원폭피해자의 생활안정과 복지향상을 위한 지원계획을 수립하여야 한다고 강행규정으로 두고 있으며 이 지원계획에는 이를 위한 추진목표, 방법, 재원의 조달 등 구체적인 사항을 규정하고 있어 제정안에서 지원내용이 임의규정으로 구성되어 있다고 하더라도 구속력을 가지는 조항으로 해석될 수 있음.

### 3 법률적 검토

- 「지방자치법」 제22조는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 하고 있기 때문에 지방자치단체의 조례는 법률유보의 원칙에 따라 제정되어야 한다고 할 수 있음. 또한 「헌법」 제117조에서는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 하고 있음. 따라서 조례는 법률유보의 원칙에 따라 제정될 필요성이 있다고 할 것임.
- 원폭피해자에 대한 지원은 주민의 복리와 관련한 사무로 해석할 수 있으며 이에 따라 조례로 제정할 수 있다는 해석이 가능하나 조례의 내용이 법질서의 통일성을 해칠 우려가 있다는 의견이 존재하며 이에 「한국인 원자폭탄 피해자 지원을 위한 특별법」

이 원폭피해자에 대한 지원을 국가사무로 규정하고 있는 바 국가사무를 제외한 부분에 대하여 보충적으로 조례를 제정할 수 있다는 의견이 존재함.

- 이러한 의견에 따르면 제정안 제7조와 제9조의 사항은 조례로 제정할 수 있는 것으로 보이나 제정안 제7조제2항에서 장사시설의 이용료감면의 경우 「한국인 원자폭탄 피해자 지원을 위한 특별법 시행령」 제2조제2호에 따른 장례비 지급과 중복될 수 있어 이에 대한 논의가 필요한 사항임.
- 또한 제8조의 의료비지원과 관련하여서도 「한국인 원자폭탄 피해자 지원을 위한 특별법」에서 제12조에서 원폭피해자에 대한 의료비지원을 규정하고 있기 때문에 이중수혜와 관련한 논의가 필요한 것으로 보임.
- 제정안이 법률에서 지원하고 있지 않은 내용을 보충적으로 지원한다는 측면에서도 전술하였듯이 지원의 필요성에 대한 입법취지의 타당성은 인정한다 하더라도 과학적인 근거가 미흡한 점은 지원대상을 확대하는 것이 타당한 것인지 논의가 필요한 상황으로 보임.
- 또한 제정안을 지방자치단체의 고유사무로 볼 것인지, 위임사무로 볼 것인지와 관련하여 고유사무의 경우 최소한의 상위 근거 법규에 의거하여 지방자치단체가 재량권을 행사하여 고유사무의 목적을 달성할 수 있는 여지가 존재하나 위임사무의 경우는 그렇지 않음. 그러나 동 사무는 「한국인 원자폭탄 피해자 지원을

위한 특별법」에 의한 국가사무로 볼 여지가 존재함. 국가사무는 그 사무의 수행에 있어 전국적인 통일성을 기해야 하는 사무로 볼 수 있는데 정부는 특별법을 통해 피해자지원사무를 국가사무로 규정하고 있고, 지방자치단체장은 「한국인 원자폭탄 피해자 지원을 위한 특별법」 제14조<sup>2)</sup>에 따른 기념사업만이 지방자치단체장으로 하여금 수행할 수 있도록 하고 있어 법률체계상 국가사무로 규정되어 있음.

- 다만, 주민복리를 위하여 독자적으로 피해자에 대한 지원사업을 펼칠 수 있는 여지는 존재하나 이는 법률 이외의 사업에 국한되거나 국가사무 이외에 보충적으로 지원하는 내용을 담을 수 있다고 할 것임.
- 지방자치단체의 행정적·재정적 여건에 따라 주민에게 수익적인 경우와 상위법의 입법취지를 훼손하지 않는 범위에서 초과적인 경우 입법상 특별한 문제점은 없다고 할 것임.

#### 4 종합의견

- 동 제정안의 입법을 통해 원폭피해자를 지원하고자 하는 입법취지는 타당하다고 할 수 있음. 그러나 상위법에 위임규정이 거의 부재한 상황임. 또한 원폭피해를 입은 지원대상을 확대하고자

2) 제14조(기념사업) ① 국가 및 지방자치단체는 원자폭탄 피해로 사망한 사람의 영혼을 위로하고 인권과 평화를 위한 교육의 장으로 활용하기 위하여 다음 각 호의 기념사업을 시행할 수 있다.

1. 추모묘역 및 위령탑

2. 그 밖에 피해자의 추모에 필요한 사업

② 국가 및 지방자치단체는 법인 또는 단체가 제1항의 사업을 시행하는 경우에 예산의 범위에서 사업경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

상위법에서 1세대에 국한하고 있는 것은 2세대와 3세대에 대한 과학적 근거의 부재로 보이는 바 이러한 점을 고려한 심도 있는 논의가 필요하다고 할 수 있음.

- 또한 원폭피해자에 대한 지원은 정부가 특별법을 통해 피해자 지원사무를 국가사무로 규정하고 있는 점을 고려해 볼 때 조례로 제정하는 것에 대한 신중한 검토가 요구된다고 할 것임.

- 다만, 제정안이 국가사무의 보충적 성격으로써 주민복지를 위한 피해자 지원 사업을 추진하도록 조례의 입법취지를 살린 지원방안을 담아 논의 될 필요성이 있음.