

# 서울특별시 국외강제동원 피해자 추모사업 지원에 관한 조례안

## 검 토 보 고

### 1. 발의자 및 발의경과

- 의안번호 : 1395
- 발 의 자 : 홍성룡 의원 외 15명
- 발 의 일 : 2020년 4월 1일
- 회 부 일 : 2020년 4월 8일

### 2. 제안이유

- 대일항쟁기 국외강제동원 피해자 추모 사업을 지원함으로써 국외 강제동원 피해자의 명예를 회복하고, 그 유족의 고통을 치유하며 올바른 역사인식 확립에 이바지하고자 함.

### 3. 주요내용

- 가. 국외강제동원 피해자 추모사업을 적극 추진하도록 하는 시장의 책무를 규정함(안 제3조).
- 나. 국외강제동원 피해자 추모 지원사업에 관한 사항을 규정함(안 제4조).

### 4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」
- 나. 예산조치 : 비용추계서 참조.
- 다. 입법예고 (2020. 4. 13. ~ 4. 21.) 결과 : 의견 없음.

## 5. 검토의견

### 가. 제정안의 입법취지 및 필요성 검토

- 본 제정조례안은 서울특별시내에 거주하는 대일항쟁기 국외강제동원 희생자 및 피해자의 추모사업 지원에 관한 사항을 규정하고자 하는 것으로, 대일항쟁기 강제동원 피해자의 희생 자취를 정리하고 추모사업을 통해 애국심 고취와 올바른 역사인식 확립에 기여하고자 하는 것임(안 제1조).
  - ※ 대일항쟁기 강제동원 피해 : 만주사변 이후 태평양전쟁에 이르는 시기에 일제에 의하여 강제동원되어 군인·군무원·노무자·위안부 등의 생활을 강요당한 자가 입은 생명·신체·재산 등의 피해를 의미.
  - ※ 희생자 : 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법 제2조제2호로부터 제5호까지의 규정에 따른 피해자, 국외강제동원 희생자, 국외강제동원 생환자 및 미수금피해자를 말함.
- 본 제정안은 조례제정의 목적 및 정의, 시장의 책무, 지원사업으로 조문을 구성하고 있음.

#### <조문체계 및 주요 내용>

조문 체계	주요 내용
제1조(목적)	- 국대일항쟁기 강제동원 피해자를 위해 그 희생의 자취를 정리 및 추모하여 올바른 역사관 정립 등을 목적
제2조(정의)	- 대일항쟁기 강제동원 피해 - 피해자
제3조(시장의 책무)	- 시장은 대일항쟁기에 서울지역에 본적을 두었거나 현재 서울시에 주소를 두고 있는 대일항쟁기 강제동원 피해자를 추모하는 사업을 추진하여야 함.
제4조(지원사업)	- 시장은 국외강제동원 희생자 추모사업을 추진할 수 있도록 함.
부칙	- 공포일부터 시행

- 1938년 일본은 「국가총동원법」을 제정하여 우리국민들을 전범기업이 운영하는 군수공장, 토건, 탄광소, 군 소속 작업장 등에 강제동원하여,

일하다가 죽거나 신체적 장애를 갖게 하는 등 가혹한 노동 착취를 했으며, 당시 조선인 강제동원 총수는 782만명에 달하고, 이 중 강제동원 노무동원자는 755만명에 이를 것으로 나타나고 있음 (출처 : 국립일제강제동원역사관 자료).

〈국외강제동원 관련 타시·도 조례 제정 현황〉

조례명	주요내용
광주광역시 대일항쟁기 강제동원 피해자 지원 조례(2017.3.1. 제정)	○ 대일항쟁기 강제동원 피해자의 생활 안정을 도모하고 피해자와 유족이 추진하는 사업을 지원함으로써 올바른 역사관 정립과 인권 증진에 이바지하는 것을 목적 ※ 목적규정 등 총 6개 조문으로 구성
울산광역시 대일항쟁기 강제동원 피해자 추모 사업 지원 조례 (2019.8.1. 제정)	○ 대일항쟁기 강제동원 피해자를 위해 그 희생의 자취를 정리하고 추모하는 사업을 지원함으로써 올바른 역사관 정립과 국가의 소중함을 일깨우는데 기여함을 목적 ※ 목적규정 등 총 5개 조문으로 구성
인천광역시 대일항쟁기 강제동원 피해자 등 사업지원에 관한 조례 (2018.2.26. 제정)	○ 대일항쟁기 강제동원 피해자등 및 유족을 위로하고 나아가 그 희생의 자취를 정리하고 추모하는 사업을 지원함으로써 올바른 역사관 정립과 국가의 소중함을 일깨우는데 기여함을 목적 ※ 목적규정 등 총 6개 조문으로 구성

- 동 조례가 실현하고자 하는 국외강제동원 희생자 추모사업 지원은 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」을 근거로 하여 실시하는 것인 바, 상위법령과 일치시키고 적용에서 소외되거나 배제될 수 있는 측면을 보완한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.
- 현재 서울시에서 강제동원 관련 조례로 「서울특별시 대일항쟁기 강제동원 피해여성근로자 지원조례」가 제정·시행(2014.1.1.)되고 있는 바, 동 조례안은 기 시행중인 조례에서 피해여성근로자에 대한 지원 근거만을 규정하고 있는 것을 넘어서 전체 피해자에 대한 추모사업의 근거를 마련한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

## 나. 세부 내용 검토

### 1) 정 의(안 제2조)

- 안 제2조는 조례안에서 쓰이는 용어의 뜻을 명확히 하기 위해 “대일항쟁기 강제동원 피해” 및 “피해자”를 정의하여 그 의미를 명확히 함으로써 조례의 해석상 의문점을 없애고, 법적 분쟁을 미연에 예방함으로써 해석과 적용상 혼란을 방지한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

안 제2조(정의) 이 조례에서 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.

- 조례안 제2조제1호는 국외강제동원시기를 “만주사변 이후 태평양전쟁에 이르는 시기”로 규정하여 관련 법령(「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」 제2조제1호)에서 정한 시기(1938.4.1.~1945.8.15)와 일치시키는 정합성 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」 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.

※ 대일항쟁기 국외강제동원 희생자 추모 지원사업 등을 제정 운영중인 인천광역시, 울산광역시, 광주광역시 등 타 광역자치단체에서도 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」에서 규정한 용어 정의를 적용하고 있음.

※ 행정국에서는 국가적 중대 사건인 대일항쟁기 국외강제동원 희생자 추모사업 지원에 관한 사항으로 용어정의는 관계법령과 동일하게 적용할 필요가 있다는 의견을 개진함.

- 다만, 대일항쟁기 정의는 일제강점기를 대체하는 용어로 1910년 8월 29일부터 1945년 8월 15일로 볼 수 있다는 점에서 관련 법령과 정확히 일치 시킬 필요는 없으며, 지방자치단체 실정에 맞게 확장 등이 가능하다는 법률자문 의견이 있는 바, 대일항쟁기 시기를 확장할 필요는 없는지에 대해서는 논의의 여지가 있다고 하겠음.

[대일항쟁기 시기에 대한 법률자문 결과]

자 문	자 문 의 견
대일항쟁기의 법적 정의와 조례제정시 관련법령과 시기 일치 여부	자문 1 (긍정) - 대일항쟁기 정의는 관련 법률(「강제동원조사법」 및 「일제강점하강제동원피해진상규명특별법」)에서는 ‘만주사변이 후 태평양전쟁에 이르는시기’로 규정하고 있으며, 조례에서 지방자치단체의 실정에 맞게 설정 가능
	자문 2 (긍정) - 대일항쟁기 정의는 일제강점기를 대체하는 용어로서, 1910년 8월 29일부터 1945년 8월 15일로 볼 것이며, 서울시 조례에서는 시기를 확장하여 정의하는 것으로 가능할 것으로 보임.
	자문 3 (긍정) - 주민의 권리 제한 또는 의무부과 및 벌칙 등이 아니므로 제정이 가능할 것임.

- 또한, 조례안 제2조제2호에서는 ‘피해자’를 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」 규정에 따른 피해자, 국외강제동원 희생자, 국외강제동원 생환자 및 미수금피해자로 규정하여 관련 법령과 동일하게 기준을 일치시키고 있으나, 대일항쟁기 강제동원 시기를 명확하게 특정할 수 없다는 점과 희생자가 국외강제동원 기간 또는 국외강제 동원 이후 국내로 들어오는 과정에서 사망하거나 행방불명된 사람들이 다수 존재할 수 있다는 측면을 감안하여 범위를 확장할 필요는 없는지 여부에 대해서도 추가적인 검토가 요망된다고 하겠음.

안 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "피해자"란 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법(이하 "법"이라 한다) 제2조제2호로부터 제5호까지의 규정에 따른 피해자, 국외강제동원 희생자, 국외강제동원 생환자 및 미수금피해자를 말한다

### 「대일항쟁기 강제동원 피해조사 및 국외강제동원 희생자 등 지원에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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 돌아오는 과정에서 사망하거나 행방불명된 사람 또는 대통령령으로 정하는 부상으로 장애를 입은 사람으로서 제8조제6호에 따라 국외강제동원 희생자로 결정을 받은 사람  
나. 「일제강점기 강제동원피해 진상규명 등에 관한 특별법」(이 법에 따라 폐지되는 법률을 말한다. 이하 같다) 제3조제2항제4호나 이 법 제8조제3호에 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. "국외강제동원 생환자"란 1938년 4월 1일부터 1945년 8월 15일 사이에 일제에 의하여 군인·군무원 또는 노무자 등으로 국외로 강제동원되었다가 국내로 돌아온 사람 중 국외강제동원 희생자에 해당되지 못한 사람으로서 제8조제7호에 따라 국외강제동원 생환자로 결정을 받은 사람을 말한다.
5. "미수금피해자"란 1938년 4월 1일부터 1945년 8월 15일 사이에 일제에 의하여 군인·군무원 또는 노무자 등으로 국외로 강제동원 되어 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 제8조제6호에 따라 미수금피해자로 결정을 받은 사람을 말한다.

## 2) 시장의 책무(안 제3조)

- 안 제3조는 대일항쟁기에 서울지역에 본적을 두었거나 현재 서울시에 주소를 두고 있는 강제동원희생자에 대해서 시장에게 국외강제동원 희생자 추모사업을 추진할 수 있도록 규정하고 있는 바, 대일항쟁기 강제동원 희생자 추모사업에 대한 중요성과 사업 추진의지를 대외적으로 표명한다는 측면에서 의미가 있다고 하겠음.

**안 제3조(시장의 책무)** 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 대일항쟁기에 서울지역에 본적을 두었거나 현재 서울시에 주소를 두고 있는 대일항쟁기 강제동원 희생자를 추모하는 사업을 적극 추진하여야 한다.

- 지방자치단체의 책무·책임 또는 정책수립의무 등에 관한 규정은 법령의 목적 달성을 위하여 지방자치단체 등이 수행해야 할 책무를 정한 것으로, 이러한 규정은 지방자치단체 등이 담당해야 할 책무를 법령으로 명확히 정함으로써 법령의 입법목적은 좀 더 효과적으로 달성할 수 있을 것으로 사료됨.
  - ※ 시장의 책무규정에 대해 「지방자치법」 제22조에서는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 정할 수 있다는 규정에 비추어 볼 때, 본 조례안과 같이 규정하는 것은 가능할 것으로 사료됨.
- 다만, 시장의 책무와 관련하여 적용대상을 자치법규의 효력측면에서 국외강제동원 당시 서울시에 본적을 두었거나 현재 서울특별시에 주소를 두고 있는 강제동원 피해자로 지역적 관할범위를 한정하여 규정하는 것이 본 조례의 목적과 취지에 부합하는 것인지, 실익은 있는 것인지에 대해서는 심도 있는 논의가 필요하다고 하겠음.

[대일항쟁기 적용대상에 대한 법률자문 결과]

자 문	자 문 의 견	
조례 책무(제3조) 규정에 적용대상을 서울시로 한정해야 하는지 여부	자문 1 (일부수정)	- 자치법규의 공간적 효력은 해당 지방자치단체의 구역에 한정되는 것이므로 서울시의 관할 범위 내에서 진행되어야 할 것으로 보임.  ※ 추모사업의 적용대상을 서울시로 명확하게 규정해 둘 것.
	자문 2 (긍정)	- 국외강제동원희생자 지원 및 추모사업과 같은 업무는 침익적 처분이 아니므로 지역적 범위를 넘어서는 수익적 처분을 하더라도 자치사무의 내재적 한계를 벗어났다고 보기는 어려움이 있음.
	자문 3 (일부수정)	- 자치사무는 ‘관할구역’을 전제로 하므로 효력범위를 전제로 한다고 해석할 수 밖에 없으므로, 논란의 소지를 없애고 일반시민들의 이해를 쉽게 하기 위해서는 ‘관할구역 안에서’ 라고 명확하게 규정하는 것이 바람직.

※ 행정국은 적용지원 대상자의 범위를 서울시로 공간적 효력을 한정하였다는 점에서 적정하다는 의견을 개진함.

3) 지원 사업(안 제4조)

- 안 제4조는 시장이 대일항쟁기 희생자 및 피해자와 관련된 추모사업·기념공간 조성 사업, 문화학술 사업, 관련 조사연구 사업을 할 수 있도록 하고 있는 바, 조례의 입법취지를 사업에 반영하고 추진하도록 하는 것으로 보임.

<p><b>안 제6조(지원 사업)</b> 시장은 예산의 범위에서 추모사업에 필요한 비용을 지원 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대일항쟁기 강제동원 희생자 추모사업</li> <li>2. 대일항쟁기 강제동원 희생자와 관련한 문화·학술 사업 및 조사·연구 사업</li> <li>3. 대일항쟁기 강제동원 피해자 추모·기념공간의 조성사업</li> <li>4. 그 밖에 시장이 대일항쟁기 강제동원 희생자 추모사업에 필요하다고 인정하는 사업</li> </ol>
--



- 다만, 행정안전부 산하 일제강제동원피해자지원재단이 설립(2016.6.3)되어 일제강제동원 피해·희생자 추모사업 및 강제동원 피해와 관련한 문화·학술·조사·연구 등 피해구제로 국민통합에 기여함을 목적으로 활동하고 있는 바, 관련 법령(「대일항쟁기강제동원피해조사및국외강제동원희생자등지원에관한 특별법」)에서 추진되는 사업과의 중복성을 피하고, 이를 보완할 수 있는 사업들을 중심으로 추진할 수 있는 세부적인 계획과 방안마련을 위한 근거규정이 필요한 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.
- 또한, 희생자 추모사업의 범위 및 공간 마련 등을 어떻게 마련하여 추진할 것인지에 대한 구체적인 계획 마련이 요망된다고 하겠음.
  - ※ 서울시에서는 6·25전쟁당시 한강인도교폭파 희생자 위령비를 건립하고 추모공간을 마련하는 사업 등이 진행중에 있는 바, 이와 유사한 형태로 진행하는 방안도 고려해 볼수 있을 것으로 사료됨(참고자료①).

전 문 위 원	김 태 한	입법조사관	김 정 덕
---------	-------	-------	-------