

검 토 보 고 서

충청북도 제천시 하소동 화재사고 사망자 지원
조례안



건설환경소방위원회
수석전문위원 정법주

충청북도 제천시 하소동 화재사고 사망자 지원 조례안

검 토 보 고 서

1. 발의자 : 김호경 의원 등 22인

2. 발의 및 회부일자

가. 발의일자 : 2024년 8월 16일

나. 회부일자 : 2024년 8월 19일

3. 제안이유

2017년 12월 21일 제천시 하소동 화재사고로 인해 발생한 사망자의 유가족에 대하여 위로금을 지원함으로써 유가족을 위로하고 지역사회 안정에 이바지하기 위하여 조례를 제정하고자 함.

4. 주요내용

가. 조례의 목적을 규정함(안 제1조)

나. 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻을 규정함(안 제2조)

다. 위로금 지급 대상을 규정함(안 제3조)

라. 위로금심의위원회의 설치, 구성 등에 관한 사항을 규정함
(안 제4조부터 제8조까지)

마. 위로금의 결정과 통지에 관한 사항을 규정함
(안 제9조 및 제10조)

바. 위로금의 청구에 관한 사항을 규정함(안 제11조)

사. 위로금의 환수에 관한 사항을 규정함(안 제12조)

5. 검토내용

가. 조례제정의 필요성

- 2017년 충북 제천시 하소동(노블휘트니스스파)에서 발생한 화재로 인해 총 69명(사망 29명, 부상 40)의 대규모 인명피해가 발생함.
- 충북도와 제천시는 사고 이후 2018년 12월까지 유가족과 부상자에게 법률, 화재보험 등에 근거한 재난수습과 사상자를 지원.
- 이후 정부와 국회차원의 지원 약속에 따라 유가족들과 추가 위로금에 대한 협의가 진행되었으나, 충북도와의 이견으로 결국 2020년 3월 합의가 결렬되었고, 이에 유가족들은 충북도를 상대로 민사소송을 제기함.
- 충북도는 약 3년의 기간동안 3심(대법원)까지 진행된 재판에서 승소함에 따라 유가족들을 지원하기 위한 근거를 마련하기 곤란하다는 의견임.
- 따라서 이 조례안은 유가족들이 제기한 ‘손해배상’의 성격이 아닌 ‘위로금’ 지원을 목적으로 조례를 제정하려는 것으로 재판 결과와는 별개로 유가족들의 아픔을 일정부분 치유하기 위하여 위로금 지원 근거를 마련하려는 것임.
- 지난 2019년 7월 19일 충북도의회는 ‘제천 화재참사 해결을 위한 특별법 제정 건의안’을 의결해 국회와 행안부 등에 이송하였으나 법적 구속력이 없어 특별법 제정이 무산됨.
 - 국내 대형사고 중 유일하게 세월호 사고만 국가책임 인정으로 유일하게 특별법 제정

- 충북도의회에서는 지난 4월 소송으로 인한 유가족들의 소송비용 면제 청원을 의결한 바 있으며, 청원처리에 대한 결과로 충북도는 ‘소송비용면제 동의안’을 충북도의회에 제출하여 6월에 의결함.
- 화재사고발생 약 7여년이 지난 시점에서조차 여전히 정신적·경제적 고통을 받고 있는 유가족들을 지원하여, 사회적 참사로 인한 지방자치단체의 의무를 다하고 행정의 신뢰를 구현하기 위한 조례의 제정은 필요성이 인정된다고 할 것임.

나. 조례내용의 정당성 및 법 적합성

- 「대한민국헌법」 제117조, 「지방자치법」 제28조에 따라 지방자치단은 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있음.
이 조례안은 「지방재정법」 제17조제1항제4호에 따라 “보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우”에 근거하여 조례를 제정하려는 것으로 적절한 조치로 판단됨.
- 충북도의회 입법 및 법률자문위원회에 제천 스포츠센터 화재 사고와 관련하여,
유가족이 충청북도를 상대로 제기한 손해배상소송에서 패소하였음에도 충청북도가 동 사고의 유가족을 지원하는 조례를 제정할 수 있는지 여부에 대한 질의/회신 결과 아래와 같음.

< 입법고문 >

- * 충북도 관내에 있는 화재사고 유가족 지원 사무는 “지방자치법” 제13조 제2항제2호에 따른 주민복지 증진에 관한 사무이므로 조례 제정이 가능한 사무라고 할 것임.
- * 화재사고 유가족 지원은 개인에 대한 보조금 등 공금을 지출하는 사항이므로 예외적으로 허용하는 “지방재정법” 제17조제1항4호에 해당되어 조례로 정해야 함.
- * 입법적으로 조례 제정이 가능하더라도 이를 시행할 경우 다른 사고와의 형평성, 유사사고 시 마다 조례를 제정하여 지원할 것인지 여부 등도 함께 신중하게 검토하여 조례 제정 여부를 판단해야 할 것임

< 법률자문 >

- * 유가족이 충청북도를 상대로 민사소송을 제기하여 최종적으로 원고패소가 확정되어 ‘이 사건’에 대한 충청북도의 법적책임이 없다는 것이 확인되었다고 하더라도,
조례 제정을 통해 ‘이 사건’ 유가족을 지원하는 것에는 정치적 장애 및 책임은 별론으로 법적 장애 및 책임은 없는 것으로 사료됨.
- * 결론적으로 유가족에 대한 지원 조례를 제정하는 것은 위법하지 아니함.

- 법률적으로 가능하지만 개별·구체적 사안을 둔 특별한 조례 성격과 특정인을 대상으로 사고의 대형성 및 여론의 관심만을 이유로 시혜적 차원에서 사후처리 성격을 띤 조례 제정은 신중히 추진되어야 함.
- 조례 제정의 위법성을 살펴보면,
「지방자치법」 상 주민 복지 사무에 근거를 둘 경우 형평성 저해 발생, 재해대책에 근거를 둘 경우 중복지원의 적절성 문제가 있지만 명백한 법령위반 사항은 아님.

❖ 지방자치법 §13 (지방자치단체의 사무 범위)

- ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.
- ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

2. 주민의 복지증진 / 가. 주민복지에 관한 사업

4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리

너. 재해대책의 수립 및 집행

○ 조문의 주요내용을 보면,

- 안 제1조는 조례의 목적을 규정함.
- 안 제2조는 이 조례에서 사용하는 “사망자”와 “위로금”에 대한 뜻을 규정함.
- 안 제3조는 위로금의 지급대상을 화재사고로 인한 사망자로 명확하게 하고, 위로금을 신청하고 수령할 수 있는 사람은 위로금심의위원회에서 정하도록 규정함.
- 안 제4조는 화재사고 사망자에 대한 위로금 심의를 위하여 충청북도지사 소속으로 위로금심의위원회 심의위원회를 설치하도록 규정함.
- 안 제5조는 위로금심의위원회는 위원회 사안의 무게를 감안하여 행정부지사를 위원장으로 하는 10명 이내의 위원으로 구성하도록 규정함.
- 안 제6조부터 제8조까지는 위원회 관련 위원장의 직무, 회의절차, 간사에 관한 사항을 각각 규정함.
- 안 제9조는 위로금을 결정함에 있어 위원회 심의·의결을 거쳐 도지사가 결정하도록 규정함.
- 안 제10조는 위로금이 결정된 경우 수령권자에게 그 내용을 통지하도록 규정함.

- 안 제11조는 위로금 수령권자의 위로금 청구 방법 및 청구기한에 관한 사항을 규정함.
- 안 제12조는 위로금 환수에 관한 사항을 규정하여 부정한 방법으로 지급되는 일이 발생하지 않도록 함.

- 기타 조문은 상위법령에 위반되거나 저촉되는 사항은 없음.
- 조례안 예고('24. 8. 20. ~ '24. 9. 9.)를 통해 도민 의견을 수렴함.

다. 조례내용의 기술적인 사항

- 제정안은 총 12개의 조문으로 구성되어 있으며, 조문의 표현은 조문 상호 간에 상충되는 내용은 없으며, '알기 쉬운 법령 정비기준'에 맞추어 간결하고 알기 쉽게 표현함.

6. 검토의견

- 「충청북도 제천시 하소동 화재사고 사망자 지원 조례안」을 검토한 결과, 2017년 12월 21일 제천시 하소동 화재사고로 인해 발생한 사망자의 유가족에 대하여 위로금을 지원함으로써 이들을 위로하고 사회공동체 회복과 지역사회 안정에 이바지하기 위하여 조례를 제정하려는 것으로 법률적으로 특별한 문제는 없는 것으로 판단되지만, 조례안을 심사함에 있어 아래와 같은 사항이 신중히 고려되어야 함.
- 대법원 판결로 확정된 사안에 대해 국회 또는 지방자치단체가 피해자 지원을 위한 조례를 제정하는 것은 사법부의 판결에 대한 불수용으로 비추어질 가능성이 있으며, 이에 대한 조례 제정 사례 또한 없어 형평성 문제가 발생할 수 있음.

□ 조례 제정을 통한 지원 사례(소송無)

- ('00.1.15.) 인천광역시 중구 인현동 화재사고 관련 보상 조례
- ('01.3.21.) 화성시 씨랜드청소년수련의집 화재사고 사상자 보상금 지급 조례
- ('03.5.30.) 대구광역시지하철화재사고피해보상에관한조례
- ('09.2.12.) 창녕군 화왕산역새태우기 사고피해자 보상에 관한 조례
- ('09.12.30.) 부산광역시 중구 신창동 사격장건물 화재사고 사상자에 대한 보상금 지급 조례
- ('09.12.30.) 인천광역시 옹진군 연평면 피격사건 사망자 위로금 등 지급에 관한 조례
- ('21.7.23.) 광주시 예지학원 화재사고 사상자 보상금 지원조례

○ 만약, 조례가 시행되어 ‘위로금심의위원회’ 위원 구성에서부터 위로금 규모가 결정될 경우 이에 대해 도민들이 충분히 수용가능하도록 토론회, 설명회 등을 개최하여 사회적 합의가 선행될 수 있도록 충북도의 적극적인 노력이 필요할 것임.

- 세월호 특별법의 경우 국민적 공감대와 사회적 여건이 조성되고 국민적 추모분위기 등으로 인해 여야 합의를 통해 특별법 제정.