

'10·29 참사' 민주사회를 위한 변호사모임 · 참여연대 공동 기자회견담회

---

# 국가책임과 피해자의 권리

---

일시 | 2022년 11월 8일(화) 14:00

장소 | 민주사회를 위한 변호사모임 대회의실

주최 | 민주사회를 위한 변호사모임, 참여연대



민중총연맹 LAWYERS FOR A DEMOCRATIC SOCIETY

민주사회를 위한 변호사모임



'10·29 참사' 민주사회를 위한 변호사모임 · 참여연대 공동 기자간담회

## 국가책임과 피해자의 권리

- 일 시: 2022. 11. 8.(화) 14:00~15:00
- 장 소: 민변 지하1층 대회의실
- 주 최: 민주사회를 위한 변호사모임, 참여연대

### · 간담회 순서

시 간	순 서
14:00 ~ 14:10	· 인사말 조영선 민주사회를 위한 변호사모임 회장 - 사회: 하주희 민주사회를 위한 변호사모임 사무총장
14:10 ~ 15:00	· <국가책임과 피해자의 권리> 기자간담회 발언 - 좌장: 김남근 참여연대 정책자문위원장 / 민변 개혁입법특별위원장 [발언1] 재난과 국가책임 - 한상희 참여연대 공동대표 / 건국대학교 법학전문대학원 교수 [발언2] 재난책임기관의 역할과 법적책임 - 오민애 민변 '10·29 참사'TF 공동간사 변호사 [발언3] 경찰공무원의 역할과 법적책임 - 이창민 민변 '10·29 참사'TF 공동간사 변호사 [발언4] 해외사례와 시사점 - 양성우 민변 '10·29 참사'TF 공동간사 변호사 [발언5] '10·29 참사' 피해자들의 개별적·집단적 권리와 피해자권리옹호단체의 역할 - 이태호 참여연대 운영위원장 / 4.16연대 집행위원장 · 법률지원계획 발표 - 하주희 민주사회를 위한 변호사모임 사무총장
15:00~	· 질의응답

# 목 차

[인사말] .....	01
조영선 민주사회를 위한 변호사모임 회장	
[발언1] <b>재난과 국가책임</b> .....	03
한상희 참여연대 공동대표 / 건국대학교 법학전문대학원 교수	
[발언2] <b>재난책임기관의 역할과 법적책임</b> .....	21
오민애 민변 '10·29 참사'TF 공동간사 변호사	
[발언3] <b>경찰공무원의 역할과 법적책임</b> .....	28
이창민 민변 '10·29 참사'TF 공동간사 변호사	
[발언4] <b>해외사례와 시사점</b> .....	34
양성우 민변 '10·29 참사'TF 공동간사 변호사	
[발언5] <b>이태원 참사 피해자들의 개별적·집단적 권리와 피해자권리옹호단체의 역할</b> .....	42
이태호 참여연대 운영위원장 / 4.16연대 집행위원장	
[별지1] <b>일본최고재판소 판결(원문)</b>	
[별지2] <b>고베지방법재판소 판결(원문)</b>	

# 인사말

조영선 민주사회를 위한 변호사모임 회장

민주사회를 위한 변호사모임 회장 조영선입니다.

먼저 안타까운 ‘참사’로 생을 달리하신 156. 희생자분들의 명복을 빕니다. 그리고 큰 고통을 겪고 계실 유가족분들에게 위로와 연대의 마음을 전합니다.

지금 국민은 국가란 무엇인가. 정부는 무엇을 하여야 하는가에 대해 또다시 질문하고 있습니다. 세월호 이후, 우리는 정말 달라져야 한다고 갈구했고, 달라질 것이라고 기대하고 믿었습니다. 그러나, 국민의 바람은 허망한 것이 되었습니다.

현 정부가, 세월호를 버리고 떠난 세월호 선장과 박근혜 정부와 무엇이 다른지 묻고 있습니다. 대한민국 정부의 무능, 무책임의 민낯을 보았습니다. 중대한 위기상황을 예견하고, 이에 대비함으로써 주권자인 국민의 생명과 재산, 안전을 보호할 의무, 이것은 국가의 존재 이유이고 목적임에도, 비겁한 변명, ‘참사 수준의 사고’라는 말장난, 책임회피, 꼬리 자르기로 무마하고자 합니다.

이미 개최된 지구촌 축제, 마스크 해제 후 첫 행사, 내부 문건 등에 비추어 다수가 운집하는 혼잡상황을 예견할 수 있었음에도 예견하지 못하였습니다(참사예방 무능). 또한 당일 18시 이후 적어도 11차례 이상의 신고, 용산서 정보과에서 삭제한 문건, 이태원 이용자수 등에 나타난 바와 같이 위기상황에 신속하게 대응하지 못하였고(참사대응 무능), 사고가 발생하였으면 지휘체계하에서 시급하게 대응하여야 함에도, 경찰서장, 서울경찰청장, 경찰청,

행안부 장관, 그리고 용산구청장 - 서울시장으로 이어지는 지휘체계의 혼란 (사후대처 무능)은 무능을 넘어선 정치적 책임, 형사책임에 이르고 있습니다.

나아가, 어느 누구도 ‘내 탓이다, 내 탓이다’ 가슴을 치며 반성하고 성찰하지 않고 있습니다. 오히려 희생자를 사망자로, 참사를 사고로 폄하하는 등 희생자에 대한 최소한의 측은지심, 공감조차 찾아볼 수 없습니다. 어제 국회 현안질의에서도, 여전히 정치적 책임조차 거부하는 뻔뻔한 무책임만 난무할 따름입니다. 국민의 안전과 자유가 없는 대한민국을 목도할 수 있었습니다.

오늘 민변과 참여연대가 긴급하게 기자간담회를 개최하는 것은 특별수사본부의 수사에도 불구하고 셀프수사의 한계를 지적함과 아울러, 직무유기, 업무상 과실치사상죄 등 형사책임 뿐만 아니라 정치적 책임이 어디까지 미치는지에 대한 의견을 나누고자 하는 것입니다. 또한, 피해자 피해회복, 그리고 희생자들의 희생이 헛되지 않도록 재발방지 대책을 어떻게 수립해야 하는지 논의가 있을 것입니다. 오늘은 즉각적인 제도개선안을 제시하기보다, 방향과 사회적 논의의 시작이 될 것입니다.

다시 한번 참사로 인해 하늘의 별이 되신 희생자들을 추모합니다.

민주사회를 위한 변호사모임은 희생자들과 유가족, 부상자들에게 필요한 조력을 다하도록 하겠습니다. 감사합니다.

-발언1-

## 사회재난과 국가의 책무

한상희 참여연대 공동대표 / 건국대학교 법학전문대학원 교수

### 1. 여전히 국가는 없었다

“청와대는 재난 상황의 컨트롤타워가 아니다.”<sup>1)</sup> “주최자가 없는 행사” 이건 분명 데자뷰가아니다. 세월호 참사에 이어 이태원 참사에서조차 반복된 국가의 부재증명이다. 이 말과 함께 대한민국은 상상적 공동체로서의 허상을 넘어 그대로 스스로 버렸다.

국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다(헌법 제10조). 생명·신체의 안전에 관한 권리는 인간의 존엄과 가치의 근간을 이루는 기본권이고, 국민의 생명·신체의 안전이 위협받거나 받게 될 우려가 있는 경우 국가는 그 위협의 원인과 정도에 따라 사회·경제적 여건과 재정사정 등을 감안하여 국민의 생명·신체의 안전을 보호하기에 필요한 적절하고 효율적인 입법·행정상의 조치를 취하여 그 침해의 위험을 방지하고 이를 유지할 포괄적 의무를 진다.

위의 인용은 대통령 박근혜에 대한 헌법재판소의 탄핵결정<sup>2)</sup>의 한 부분이다. 의당 대한민국이라는 나라는 1948년부터 헌법의 전문에다 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐” 함으로써 국가의 존재이유(raison d’Etat)를 명시하였고, 헌법재판소는 저 인용을 통해 이를 부연하였다. 하지만, 그 다짐과 부연 속의 대한민국은 적어도 세월호에서부터 스텔라데이지를 거쳐 수많은 산업재해 사망사건들, 그리고 지금도 지속중인 이태원 참사에서 사라져버렸다. 재난 상황에서 컨트롤타워이기를 거부한 대통령의 국가, 떠나간 가족을 애도할 권리조차 외면하며 스스로의 존

1) 2014. 4. 23. 경 김장수 당시 국가안보실장이 한 말

2) 헌재 2017. 3. 10. 2016헌나1

재를 지워버린 국가, 이윤을 위하여 살인적 작업환경을 조장하는 중대재해기업 앞에서 사라져 버린 국가, 혹은 무수한 젊은이들이 원인도 모르는 채 유명을 달리하게 내몰렸던 이태원 참사 속에 자기 정체성조차 상실해 버린 국가...

대한민국은 사라졌다. 거둬진 참사의 아픔과 슬픔에도 불구하고, 그 진상의 인과에 대한 대다수 국민들의 열망에도 불구하고, 진상규명을 위해 피와 땀의 열정을 쏟아낸 수많은 이들의 수고에도 불구하고, 우리에게 진상규명은 물론 안전사회를 향한 후속의 조치조차 주어지지 않은 채 오히려 새로운 참사와 새로운 경악과 새로운 절망만이 우리의 것이 되어 버렸다. 우리들의 시대윤리는 세월호 참사의 진상조치 제대로 규명되지 못하는 상식 배반의 사회만큼이나 일관되게 거부당하고 있다. 권력논리가, 자본의 탐욕이 사람의 목숨과 몸뚱이와 호구지책을 상회하는 가치가 되어 망령처럼 부유하고 있는 현실이 오로지 우리의 것으로 주어져 있다. 이 발제문은 아직도 처리되지 아니한 과제 하나를 이런 암울한 오늘을 말하고자 한다.

## 2. 생명권과 국가의 생명권보호의무

### 1) 생명권의 개념

생명은 “고귀하고, 이 세상에서 무엇과도 바꿀 수 없는 존엄한 인간 존재의 근원” (헌법재판소 2008. 7. 31. 2004헌바81)이며, 생명권은 이러한 생명을 침해받지 아니한 채 계속하여 유지, 발전시키며 그에 대한 보호를 받을 권리를 말한다. 여기서 생명권은 비록 “헌법에 명문의 규정이 없다 하더라도 인간의 생존본능과 존재목적에 바탕을 둔 선험적이고 자연법적인 권리”(위 결정)로서, 국가는 물론 모든 사람으로부터 존중받고 보호받아야 한다. 그리고 이러한 생명권이 보장됨으로써 비로소 다른 모든 기본권이 존재할 수 있는 것이며 이 점에서 생명권은 기본권 중의 기본권이다. 기본권이 최대한의 보장을 본질요소로 한다고 본다면 생명권은 다른 어떤 기본권에 앞서 가장 최대한의 보장을 받아야 하는 최우선적인 기본권인 것이다.<sup>3)</sup>

3) 헌법재판소는 위 결정에서 태아도 헌법상 생명권의 주체가 될 수 있음을 인정하면서 “국가는 헌법 제 10조에 따라 태아의 생명을 보호할 의무가 있다.”는 점을 명확히 한 바 있다.



## 2) 생명권과 국가의무

실제 국민의 생명권을 보호하여야 할 의무는 토마스 홉스가 말하는 사회계약의 원초적 근원이 되었을 정도로 가장 기본적이고 본원적인 국가의무다. 그리고 이러한 사회계약의 이론과 이념들이 근대 입헌주의의 토대가 되었음은 주지의 사실이다. 즉, 생명권의 보호의무는 국가의 존재근거(*raison d'Etat*)이자 동시에 기본권보장과 권력의 분립(프랑스 인권선언 제16조)에 터잡아 구성되는 근대 입헌주의의 가장 핵심적인 기반을 이루고 있는 것이다.

헌법재판소가 위 결정에서 생명권의 보호의무를 우리 헌법의 규정에서 직접 도출하였던 것도 바로 이런 입헌주의의 요청에 충실하고자 하였기 때문일 것으로 판단된다. 아울러 우리 헌법의 전문은 “우리 대한 국민은 (...) 우리들과 우리들의 자손의 안전(...)을 영원히 확보할 것을 다짐하면서 (...) 개정한다”고 하여 후술하는 안전(권)의 보장의무와 함께 대한민국이 존재하는 중국의 목적이 국민의 생명과 안전의 보장에 있음을 명확히 선언하고 있음도 이 때문이다.

그리고 이 때의 생명권 보호의무는 최대한의 보호의무임은 두 말 할 나위도 없다. 헌법 제10조가 명령하는 국가의 기본권보장의무 자체가 최대한의 보장을 전제로 하고 있을 뿐 아니라, 생명권의 경우에는 가장 본원적인 인간의 권리에 해당하는 것이라 더더욱 그러한다.

문제는 국가의 생명권 보호 의무가 절대적인 것은 아닌 만큼 그 의무 이행에 대한 헌법적 판단을 하기 위한 기준을 어떻게 정할 것인가라는 점이다. 국가가 기본권을 보장하기 위하여 적극적인 조치를 취하여야 할 의무는 대부분 입법재량에 속하는 것으로 입법자의 입법을 통해 비로소 구체화되는 것이라고 보아야 하기 때문이다. 그래서 국가가 국민의 생명권 보호의무를 다 하지 못한 것이 헌법에 위반하여 무가치하다고 판단할 수 있는 최저한의 기준은 별도로 설정되어야 한다.

이에 대하여 헌법재판소는 국가의 생명권 보호 의무와 관련하여 권력분립의 관점에서 입법자의 입법재량을 존중하면서 헌법의 가치를 훼손하지 아니하는 판단의 기준을 소위 “**과소보호금지원칙**”에서 찾았다. 즉 “국가가 국민의 기본권 보호를 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를

취했는가를 기준으로 심사하게 된다.”(헌법재판소 2008. 7. 31. 선고 2004헌바81)고 보았던 것이다.

이에 의하면 국가가 국민의 법익을 보호하여야 하는 상황에 처했음에도 불구하고 ①아무런 보호조치를 취하지 않았든지 아니면 ②국가가 어떠한 보호조치를 취했다 하더라도 그 조치가 법익을 보호하기에 명백하게 부적합하거나 불충분한 경우<sup>4)</sup>에, 그리고 그 때에 한하여 헌법재판소는 그러한 국가에 대하여 보호의무의 위반을 확인할 수 있다고 하였다.

이러 헌법재판소는 한국인 원폭피해자들의 대일배상청구권을 보호하기 위한 분쟁해결절차로 나아가지 아니한 국가의 부작위가 국민의 기본권을 침해하여 위헌인지의 여부를 판단하는 기준으로 침해되는 기본권의 중대성, 기본권 침해 위험의 절박성, 기본권의 구제가능성, 작위로 나아갈 경우 진정한 국익에 반하는지 여부 등을 종합적으로 고려할 것을 선언한 바 있다.(헌법재판소 2011. 8. 30. 선고 2008헌마648)<sup>5)</sup>

여기서 문제되는 기본권은 국민들의 생명권이라는 점에서 첫 번째 요건인 침해되는 기본권의 중대성이나 구제조치를 위했을 때 그 조치가 국익에 반할 것인지의 여부는 세삼 변별해 판단할 필요도 없을 것이다. 국민의 생명권은 “선협적이고 자연법적인 권리”로서 국가의 존재이유 그 자체를 이루고 있다는 점에서 그 중대성에 관한 논의는 첩사에 불과하게 될 것이며, 그 구제조치로 인한 국익침해여부의 문제는 대일배상청구권과 같은 외교문제에서 논의되어야 할 사항에 지나지 않으며 국내적인 사건·사고에 대한 구조조치의 경우에는 비용-편익분석 등 국가의 가용자원과 능력 내에서 합당하고 최적인 조치를 취하면 되는 것이기에 그 자체 국익의 범위 내에서 선택될 수 있는 것이기 때문이다.

문제는 기본권침해 위험의 절박성과 기본권의 구제가능성이라는 두 요건이다. 이 중 전자의 경우는 헌법재판소는 대일배상청구권을 가진 원폭피해자들

---

4) 이는 독일의 제2차 낙태판결에서 제시한 입법자의 보호조치는 충분히(ausreichend) 적정(angemessen)하고 효과적(wirksam)인 것이어야 한다는 판시내용이나 후술하는 유럽인권재판소의 적절한 조치들(appropriate steps)이라는 판단기준과 크게 다르지 않은 것으로 보인다. 독일의 판례에 의한 생명권보호의무의 위헌성판단기준에 대해서는 방승주, “박근혜 대통령 탄핵심판에 있어서 생명권 보호의무 위반여부,” 한국헌법학회 등, 탄핵심판의 실제법적 쟁점, 2017. 1. 31. 17-22쪽 참조.

5) 이 결정에는 세 재판관의 반대이견이 있었으나 그 반대의 취지는 작위의무의 존재여부에 관한 것이었던 만큼 이러한 네 가지의 위헌판단의 기준에 대해서는 이견이 없었다고도 볼 수 있다.

이 “모두 고령인데다 피폭으로 인한 후유증으로 고생하고 있어, 더 이상 시간을 지체할 경우 원폭피해자의 배상청구권을 실현함으로써 역사적 정의를 바로세우고 침해된 인간의 존엄과 가치를 회복하는 것은 영원히 불가능해질 수 있다.” 고 하여 이 요건의 충족을 인정한 바 있다. 고령으로 인해 권리행사가능기간이 얼마 남지 않았다는 점, 그리고 그 후유증에 의한 고통 등을 감안하여 판단하고 있다. 그렇게 본다면 사건·사고로 인하여 생명권이 현재 목전에서 위협에 빠져 있는 상황이라면 그래서 개입여부에 관한 국가의 재량권이 영(零)으로 수축되는 경우라면 의당 이 요건은 충족된다고 할 것이다. 또한, 기본권의 구제가능성이라는 요건은 ①침해되고 있는 기본권이 국가의 개입에 의해 구제될 수 있는 가능성이 있어야 하며, ②그 국가의 개입행위 자체가 실현가능한 것이어야 한다는 것으로 세분할 수 있을 것이다. 다만 여기서 ①의 구제의 가능성은 현실적으로 그 기본권이 완벽하게 그리고 확률적으로 확실하게 구제될 수 있음을 의미하는 것은 아니다. 그것은 적어도 국가-구제기관의 관점에서 그러한 구제의 기회가 존재하고 있음을 인식하고 국가가 이러한 기회를 이용하여 기본권을 구제하고자 노력할 합리적인 여지가 있다는 수준에서 구성되어야 한다. 이에 헌법재판소도 “구제가 완벽하게 보장된 경우에만 작위의무가 인정되는 것은 아니고, 구제가능성이 존재하는 것으로 족하다 할 것” 이라 하면서 “피청구인이 이 사건 협정 제3조에 따라 분쟁해결의 노력을 경주할 경우 일본국에 의한 배상이 이루어질 수도 있다는 가능성을 미리 배제하여서는 아니될 것” 임을 명백히 하였다.

아울러 여기서 주의하여야 할 것은 ①의 구제가능성의 요건 판단에서 국가는 그러한 가능성을 확인하고 또 그 가능한 기회를 의욕할 수 있게끔 하기 위하여 언제든지 그 기본권과 관련된 사건이나 사실관계에 대하여 상황을 파악하고 정보를 수집·분석하는 행위들이 수반되어야 한다는 점이다. 국가가 당해 사건에 대한 정보나 인식을 전혀 하지 못한 채 그와 관련된 기본권을 구제할 수 있는지의 여부를 판단한다는 것은 불가능하기 때문이다.<sup>6)</sup> 그래서 만일 중차대한 기본권이 절박한 위협에 빠져 있음에도 불구하고 국가-구제기관이 이를 제대로 인식하지 못하여 기본권구제조치를 취하지 못한 경우에는 국가는 의당히 그 부작위의 책임을 져야 하는 것이다.

### 3) 유럽인권재판소와 국가의 생명보호의무

6) 이를 방승주의 경우에는 상황파악의무 및 관찰의무로 표현하고 있다. 위의 글, 19-20쪽 참조.

이러한 헌법재판소의 입장은 인권법의 발전에 있어 선도적인 역할을 하고 있는 유럽인권재판소에 의해서도 거의 다름이 없이 확인되고 있다.

유럽인권헌장은 우리 헌법과는 달리 제2조제1항에서 “누구나 생명에 대한 권리를 가진다”고 선언하여 생명권을 명문으로 규정하고 있다. 이에 대하여 유럽인권재판소는 두 가지의 의미를 도출하고 있다. 즉, 생명권은 ①국가가 의도적이고 불법하게 생명을 박탈하는 것을 금지할 뿐 아니라(소극적 의무), 동시에 ②국가가 자신의 관할권내에 있는 사람의 생명을 안전하게 보호(safe guard)하기 위한 적절한 조치들(appropriate steps)을 취할 의무(적극적 의무)를 규정하는 것이라고 판시하고 있는 것이다.<sup>7)</sup>

아울러 유럽인권재판소는 1998년의 Osman 사건 결정에서 위의 적극적 의무를 보다 명확하게 규정하여 다음과 같이 판시하기도 하였다.<sup>8)</sup>

국가가 [생명권과] 관련하여 부담하는 의무는 적재적소에 실효적인 형법규정을 입법함으로써 생명권을 보호하여야 한다는 기본적인 의무를 넘어선다. 그것은 이러한 형법규정을 위반하는 행위를 예방, 억제(suppression), 제재하기 위한 법집행기구의 뒷받침을 받아 사람에게 대한 범죄가 발생하는 것을 억지하는 데까지 확장되어야 한다는 것이 일반적인 상식이다. 따라서 유럽인권협약 제2조는 특정한, 잘 규정된 상황에서(in certain well-defined circumstances) 다른 사람의 범죄행위로 인하여 생명의 위협에 처하게 된 개인을 보호하기 위한 예방적 운영조치(preventive operational measures)를 취하여야 할 적극적 의무를 당국에 부과하는 것이기도 하다.<sup>9)</sup>

자신에 대한 면직처분이 특정한 학부모의 신고 때문이라고 생각한 전직교사가 그 학부모 및 학생의 안전을 위협하다가 결국 그들을 위해한 사건에서 유럽인권재판소는 국가의 생명권 보호 의무는 단순한 입법행위나 혹은 일반 예방적 조치에 그칠 것이 아니라 경찰과 같은 법집행기관이 구체적·개별적인 예방적 운영시책을 실시하여야 할 의무에까지 확장되어야 한다고 본 것이다.

물론 유럽인권재판소는 그렇게 확장된 의무는 불가능한 조치나 혹은 부당하게 과도한 부담을 법집행기관에 강요하는 것이어서는 아니되며(가능성의 요

7) ECtHR, Judgment, L.C.B. v. the United Kingdom 14/1997/798/1001, 1998. 6. 9., §36

8) 이하 이 항에서의 서술은 이상, ECtHR, Judgment, Osman v. the United Kingdom, 87/1997/871/1083, 1998. 10. 28., §§115-116에 의함

9) *ibid.*, §115.

청), 유럽인권협약 제5조와 제8조의 규정을 포함하여 범죄를 조사하고 범죄자에게 정의를 부과하는 경찰의 직무범위에 적법하게 부여된 적법절차 및 기타의 보장조치들을 충분히 존중하여야 한다(합법성의 요청)라는 부대조건을 달고 있기는 한다면, 그럼에도 유럽인권협약 제2조가 보장하는 생명권에 대해 구체적이고 개별적인 위협이 존재하는 상황에서는 보다 가시적이고 실효적인 국가의 보호 조치가 이루어져야 할 것을 요구하고 있는 것이다.

이와 관련하여 유럽인권재판소는 의미 있는 기준을 제시한다. 즉, 어떠한 사람에 대한 범죄를 예방하고 억지하여야 한다는 이상과 같은 의무를 이행함으로써 생명권을 보장하여야 할 국가의 적극적 의무가 제대로 이행되지 아니하여 유럽인권협약 제2조를 위배하였다고 판단하기 위해서는 다음의 요건이 충족되어야 한다고 보았다.

- ① 제3자의 범죄행위로 인하여 특정한 개인 또는 개인들의 생명에 현실적이고 즉각적인 위협이 존재하고 있음을 그 당시에 당국이 알고 있었거나 알고 있어야 했음에도 불구하고 알지 못 하였다;
- ② 합리적으로 판단할 때 이러한 위협을 피하기 위하여 기대되었던, 그 당국의 권한(power) 내의 조치가 실행되지 아니하였다(failed to take);
- ③ 이때, 당시의 상황에서 생명에 대한 위협을 인식하지 못한 사실 또는 이러한 위협을 피하기 위한 예방조치를 취하지 못한 사실이 반드시 총체적인 부주의(gross negligence) 또는 고의적인 무시행위에 의한 것이거나 그에 준하는 수준의(tantamount to) 것이어야 하는 것은 아니다.

여기서 부연되어야 할 점은 두 가지가 있다. 위의 ①의 경우에 “알고 있어야 했음에도 불구하고” 라는 말은 사건·사고의 경우에 국가가 그 사건·사고의 발생과 진행, 그로 인하여 발생한 기본권 침해의 위험과 정도, 침해된(또는 침해될 수도 있는) 기본권을 구제하거나 그 위협을 예방하기 위한 국가의 조치가 이루어지고 있는 과정과 그 효과성, 향후 대응방안 등에 대하여 부단하게 상황을 파악하고 정보를 수집·분석하여 국가가 그 사건·사고를 효과적으로 인식하고 또 통제할 수 있는 상황에 임해 있어야 함을 의미한다. 또한 ②에서 말하는 생명권 보호 조치의 부재를 판단하는 기준은 그 국가기관의 주관적 인식이나 능력, 의지의 차원에 놓여 있는 것이 아니라 일반인의 기대에 기반한 객관적인 판단에 놓여 있음에 유의할 필요가 있다. 개인의 생명권을 보호하는 권한을 가진 기관이 적절한 조치를 취하지 아니한(did not take) 사실을 요건으로 하는 것이 아니라, 그러한 기관의 조치가 이루어지지

않았다는 사실(failed to take)을 요건으로 하고 있음에 주목하여야 한다는 것이다.<sup>10)</sup>

국가 혹은 국가기관의 생명권 보호를 위한 조치의무를 이렇게 주관적인 인식이 아니라 객관적인 가능성의 영역으로 전환하여 사고하는 유럽인권재판소의 입장은 다음의 문언에서 다시 확인된다.

청구인들은 당국이 알고 있었거나 알아야 했던 생명에 대한 현실적이고 즉각적인 위험을 피하기 위하여 그들에게 합리적으로 기대되는 행동의 모두를 하지 않았다는 것을 증명하면 충분[하다].<sup>11)</sup>

## 나. 국가의 안전 보호 의무

안전의 개념은 우리 헌법학계에서 아직 명확하게 확정되지 않는 실정이지만, 대체로 생명·건강·신체·재산 등 개인적 법익을 침해하는 위협 내지 위험으로부터의 자유<sup>12)</sup>로운 상태라고 이해하여도 될 것이다. 즉, 그것은 생명이나 인신, 혹은 재산 등 보호가치 있는 개인적 내지 집단적 법익에 대하여 닥치고 있는 제반의 위협이나 위협을 제거하거나 그 실현의 가능성을 축소시킴으로써 개인의 생활상의 안정성을 도모하고자 하는, 법치국가의 핵심적 기본권 혹은 역으로 법치국가의 기본적 발현태라 할 것이다.

아울러 이러한 안전을 위협하거나 위해하는 위험들은 현재 발생하고 있거나 발생직전에 있는 것뿐 아니라 미래의 것이라 하더라도 그것이 발생할 개연성이 농후한 것으로 그를 방치하는 것이 사회의 법감정에 비추어 결코 적절하지 않다고 판단되는 경우에는 얼마든지 이 경우에 포섭할 수 있을 것이다. 이러한 안전권은 인간의 가장 기본적인 생활조건이라 할 수 있다. 그것은 생명권과 마찬가지로 안정적이고 평화로운 인간생활을 영위하기 위한 필수적인 전제조건이라고 할 수 있다는 것이다. 이에 우리 헌법은 헌법 전문에서

“우리들과 우리들의 자손의 안전과” 라고 하여 국민의 안전을 보장함이 국

10) 이상 *ibid.*, §116.

11) 물론 이 사건에서 피청구인인 영국의 경찰이 취한 조치들-수사, 범인에 대한 신문 등-은 살인으로 인한 생명권의 침해라는 결과를 예방하지는 못하였다. 그러나 유럽인권재판소는 당시의 상황에 대한 경찰의 인식이나 그에 따라 취해진 경찰의 조치들이 비합리적인 것이라 볼 근거가 없다는 이유로 그 사건 청구를 기각하였다.

12) 이부하, “헌법상 가치로서의 안전과 안전보장, *홍익법학 제14권 제2호*, 2013, 228면

가의 존재목적임을 밝히고 있고, 헌법이 보장하고 있는 제반의 기본권조항들은 방해받거나 훼손되지 아니함이라는 의미에서 또 다른 의미의 안전에 대한 보장을 내포하고 있는 것이기도 한다. 환언하자면 국가의 기본권보장의무라고 하는 객관적 의무 내지는 객관적 법질서의 토대를 구성하는 것이 바로 이 안전의 개념이며 또 그것을 보장하여야 할 국가의 의미인 것이다.

또한 헌법 제34조제6항에서 재해로부터 국민의 안전을 보호하여야 할 의무가 규정되어 있으며, 이는 다시 헌법 제37조제2항의 국가안전보장과 같은 보다 특수한 개념으로 구성되어 헌법 도처에 규정되어 있기도 한다.

하지만, 안전에 대한 국가의 보장의무는 그 자체가 전술하였듯이 국가의 존재이유의 본질 요소를 구성하는 것이기 때문에 굳이 헌법적으로 실정화될 필요는 없으며 실질적 헌법의 본질적인 구성요소로 미리 전제되어 있는 것 즉, 안전보장의 의무는 국가에 있어서는 상소(常素)라 할 것이다. 즉 그 헌법상의 명문근거는 굳이 요구되지 않는다고 할 것이다.

그리고 바로 이 때문에 안전은 국민의 기본권 내지는 인권의 관점에서 논의되기 보다는 오히려 국가의 안전보장이라는 국가기본의무의 관점에서 이해되는 것이 더 절실하다. 대체로 안전이라는 개념의 중심에 자리잡고 있는 것은 그 행위주체의 의지(기본권의 경우가 이에 해당할 것이다)가 아니라 행위주체의 의지와는 무관하게 외부로부터 구성되어 작동하는 제반의 위협으로 인한 불안과 공포이다.<sup>13)</sup> 즉, 자연재해나 전쟁, 사건·사고, 환경오염 등 그 행위의 주체가 미리 예측하거나 그 발생·작동의 여부를 유효하게 통제할 수 없는 경우가 대부분인 것이다.

안전권의 문제가 상당부분 국가의 안전보장의무의 영역으로 이행하는 것은 이 때문이라 할 것이다. 이에 사람들은 마치 생명권을 보호하기 위하여 흡스의 자연상태로부터 벗어나 국가계약을 체결하고자 하였듯이, 국가라고 하는 보다 큰 능력과 자원을 확보한 사회단위를 구성하고 이를 통하여 자신의 생명과 신체와 가족과 재산의 안전을 도모하고자 하였다.

불평등의 발생원인을 통제함으로써 모두의 공동체를 구성하고자 하였던 루소의 인간불평등기원론은 이점을 잘 보여준다. 그에 의하면 불평등이 발생하

---

13) 미국 Roosevelt 대통령이 선언한 “공포로부터의 자유”는 이 점에서 의미가 있다.

는 요인으로 주요한 것이 불확실성이며, 사회계약은 이러한 불확실성에 의한 차별 혹은 그 결과로서의 인간성 부정의 상황을 극복하기 위한 수단이었다. 불확실성, 특히 위협에 대한 사회적 대응을 통해 안전을 확보하고 이를 바탕으로 자유와 행복을 확보할 수 있다고 보았던 것이다.

이러한 사고는 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐” 한다고 하였던 우리 헌법 전문의 내용과 일치한다. 뿐만 아니라 독일연방헌법재판소가 “헌법상 평화권과 질서권이 자국의 국민의 안전을 보장해야 하는 권력인 국가의 안전은 포기할 수 없는 헌법적 가치이다. 국가는 안전을 위한 고유하고 최종적인 정당성을 부여받고 있다”<sup>14)</sup>고 한 것 또한 마찬가지로의 입장이라 할 수 있다. 즉, 이 판단은 이 판단은 국가 안전보장의 개념을 평화권, 질서권 및 국민의 안전 보장이라는 세 가지의 요소로써 설명하면서, 국민의 안전을 보장하는 것은 국가 안보의 가장 중요한 축이자 국가가 수행하여야 하는 가장 기본적인 직무이자 동시에 가장 원초적인 의무에 해당함을 선언한 것으로 볼 수 있는 것이다. 더 나아가 이렇게 확장되는 안보의 개념은 유엔개발프로그램(UNDP)을 중심으로 인간안보(human security)의 영역으로까지 이전하고 있는 것이 현대국제인권레짐의 주류적인 추세라 할 수 있다.<sup>15)</sup>

요컨대 우리 헌법상 국민의 안전을 보장하는 것은 대한민국이라는 국가의 존재이유이자 동시에 국가의 본질적인 최고목적으로 상정되어 있다. 그리고 헌법학적으로 별다른 이의를 찾아볼 수 없을 정도로 이에 대한 합의가 이루어져 있다고 할 것이다.

### 3. 위협사회

#### 3.1. “헌법적으로 말하자면 대통령은 결코 잠들지 아니한다”<sup>16)</sup>

미국의 헌법학자 Amar의 말이다. 이 말은 세월호 참사에 직면하여 김기춘 당시 비서실장이 한 변명거리처럼 대통령이 존재하는 곳이 곧 집무실이라는 의미가 아니다. 그것은 헌법상 유일한 단독기관인 대통령은 24시간 깨어 언제나 어디서든 대통령의 직무를 수행할 수 있는 상태가 되어 있어야 한다는

14) BVerfGE 49, 24(56f.); 115, 320(346); 120, 274(319); 이부하, 233에서 재인용

15) 김민수, “인간안보의 헌법적 보장과 국가안보의 조화,” 법학논집(이화여대) 제21권제1호, 2016 참조

16) “Constitutionally speaking, the President never sleeps.”



일종의 당위명령이다. 혹은 그것은 국민의 안전과 자유와 행복이 위협에 처했을 때, 대통령으로 상징되는 국가는 그 존재를 드러내어야 한다는 헌법명령이기도 하다.

그리고 바로 이런 헌법명령으로 인하여 현대사회에서의 재해-재난은 인간의 한계를 넘어선 자연적인 불운 혹은 숙명적인 어떤 것이 되지 못한다. 오히려 과학기술의 발달과 국가역할의 변화<sup>17)</sup>로 인하여 그것은 사람-정부-이 관리 가능한 것, 사전적으로 예방가능하며 현재적으로는 통제가능한 것, 나아가 사후적으로는 복구가능한 것으로 개념화되었다. 뿐만 아니라 그러한 과학기술의 발전, 혹은 사회구조의 문제로 인하여 예전에는 알지 못하였던 재난이 새로이 만들어지기도 한다. 한마디로 현대사회는 재난의 위험은 잠재화되어 있을 뿐 아니라 그 재난의 과정에 사회적 요소들이 편재하게 되는 일종의 “위험사회” (Ulich Beck)에 들어서 있는 것이다.

앞서 말한 국가의 안전보호의무 혹은 생명권보호의무는 이런 위험사회의 한 단면을 드러낸 헌법용어에 불과하다. 현대사회에서 재해를 자연적으로 발생하는 불가항력적인 어떠한 것으로 보지 않고 그러한 재해를 사전에 예방하고 현실에서 통제하며 사후적으로 복구하여야 할 의무를 국가에 부여함으로써 재해는 그 자체 하나의 사회적인 과정으로 이해된다. 그것은 국가의 경찰권력 혹은 치안권력의 핵심적인 내용으로 편입되고, 마치 국가가 부의 분배/재분배를 법의 틀로써 규정하고 그에 개입하듯 재해에 대해서도 그 피해의 사전, 사후적 분배에 개입하여야 함을 의미한다. 재해의 상황이 언제 어디서든 일어날 수 있는 잠재적 위험으로 존재하며 이는 J. Locke가 말하는 자연상태의 그것에 상당하게 되는 만큼, 사회계약의 산물인 국가는 그것을 적극적으로 포괄적으로 예방, 관리, 통제하여야 할 의무를 지게 되며, 그 과정에 소요되는 비용-예방 및 관리비용뿐 아니라 재해로 인한 피해-의 분배에 나름의 책임을 져야 하게 된다. 환언하자면 현대사회에서의 재해는 이미 사회구조적인 문제이며 그에 대한 국가의 책무는 너무도 당연한 국가의 존재이유로 등장하게 된다. 그리고 바로 이 점에서 재해는 행운/불운이 아니라 정의/부정의의 문제가 된다. 일상화된 제도, 관행, 생활패턴, 사회적 규범체계 등이 재해에 취약한 계층, 사회부분을 만들어내고 그들에게 피해를 부정의하

---

17) 허라금에 의하면 그것은 1755년 11월 1일의 리스본 지진에서부터 시작하였다고 한다. 리히터규모 9의 강도로 추정되는 이 지진으로 리스본 도심 전체가 거의 파괴되고 전제 시민 27만명의 1/3이 사망하는 상황에서 국제재난구호의 틀이 형성되고 재난 극복 주체도 교회에서 국가로 바뀌었다고 한다. 허라금, “위험시대 ‘재난’과 정치적 책임.” 철학연구 제108집, 2013.

게 배분하는 상황이 만들어지고 있는 것이다.

역으로 현대사회에서 재해가 발생하게 되면 필연적으로 그 원인을 규명하지 않을 수 없게 된다. 그 재해가 불운의 문제가 아니라 부정의의 문제라고 한다면 의당 그러한 부정의를 산출하거나 방치하게 한 (사회, 정치적 혹은 경제적) 요인이 어디에 있으며 그에 대한 책임의 여하와 귀속은 어떻게 되어야 하는지를 밝혀내어야 그 정의가 회복될 수 있기 때문이다. 재해로 인하여 어떤 사람(들)이 피해를 입게 되는 경우 그 피해는 그 사람(들)의 불운이라는 우연한 사건으로 치부되면서 그들이 온전히 그 피해를 부담하여야 하는 운명론적 사고가 아니라 그 재해가 발생하게 되는 상황으로부터 그러한 피해를 야기하게 한 책임의 소재를 먼저 규명하고 이에 따라 사후적으로 그러한 피해의 재분배 과정을 거치게 된다. 미시적으로는 교통사고나 홍수피해, 낙뢰피해 등과 같은 단순 사고의 경우에도 그 피해의 원인행위/상태는 누가 야기하였으며 그에 대한 책임의 귀속은 어떻게 되어야 하는지를 판단하게 되는 것이 위험사회에서의 정의배분의 방식이다. 대규모의 재해의 경우에는 더욱 이러한 요청은 강화된다. 그 자체가 단순한 사건/사고가 아니라 “사회적 과정” 속에서 야기되거나 촉발된 피해의 부정의한 배분이기 때문이다.

요컨대, 현대국가에서 재해는 하나같이 사회적 과정이다. 그것은 언제나 사회적으로(엄밀히 보자면 국가적으로) 관리되고 예방되며 통제된다. 근대국가의 출발점이었던 사회계약론은 이런 재해의 국가적 성격을 우회적으로 표현한 것에 불과하다. 개인에 전속되었던 재해의 제비용을 국가/사회에 이전하고 그로부터 스스로의 안전을 도모하고자 하였던 것이 사회계약의 기본적인 틀이기 때문이다. 역으로 국가는 재해에 대한 예방과 통제, 나아가 재해 이후의 대응에 대한 전반적인 책무를 지게 된다. 국가는 우리들과 우리들 자손의 안전을 보장하여야 할 무한의 책임을 진다는 헌법명령 때문에 그러할 뿐 아니라, 그것이 바로 사회계약에서 도출되는 국가의 존재이유 그 자체이기 때문이다.

### 3.2. 재해 책임의 배분

현대국가에서 재해가 발생할 경우 그것은 원천적으로 정의의 문제를 야기한다. 재해는 사회적 과정이며 그를 통하여 재해비용의 분배/재분배가 이루어지기 때문이다. 이때 이 정의의 문제에서 가장 핵심적인 자리에 위치하는 것

은 국가이다. 국가는 “사회내에서 잠재적 위험을 대비할 수 있는 정책을 마련할 것을 위임받은 주체이자 그것을 실행할 강력한 자원과 권력의 위치” 18)에 자리하고 있기 때문이다. 그리고 권력-권한과 정의의 문제가 결합할 때 필연적으로 구성되는 것은 책임이다.

사회적 과정으로서의 재해는 원칙적-헌법적-으로 발생하지 않아야 한다. 현대국가는 그 잠재적 재해, 위험으로부터 국민들을 보호하기 위하여 최대의 노력을 경주하여야 한다. 하지만, 그럼에도 이러저러한 이유로 재해가 발생하였다면 의당 그러한 재해의 비용을 누가 어떻게 부담하여야 할 것인지에 대한 분석과 판단이 따라야 한다. 즉, 국가의 안전보호의무와 국민들의 안전주의의무의 분배에서부터 재해로 발생한 피해의 분배-피해의 사회화 혹은 사적 귀속-, 나아가 사후적인 대응조치 비용의 배분에 이르기까지 전반적이고 포괄적인 성찰이 수반되어야 하는 것이다. 그리고 이 과정에서 그 배분의 원칙에서 벗어나는 사람-정부 또는 국민 개개인-에 대하여 비례성의 원칙에 부합하는 책임의 귀속이 일어나게 된다.19)

대체로 책임의 문제는 아이리스 영의 성찰에 따라 개인 단위로 귀속되는 법적 책임 모델(liability model)<sup>20)</sup>과 구조적 부정의(structural injustice)를 중심으로 구성되는 사회적 연결모델(social connection model)로 나누어 생각할 수 있다. 전자는 행위와 책임을 개별화하고 이를 사회적 연관성으로부터 분리(isolating)함으로써 구성되는 책임이다. 그리고 이에겐 형사책임, 민사책임 혹은 징계책임과 같은 법적 제재와 면직, 사과, 사퇴 등의 정치적 책임이 부과되는 것이 일반적이다. 반면, 사회적 연결모델의 경우는 “자신의 행위를 통해 어떤 부정한 결과를 가져온 구조적 과정에 기여한 모든 사람들”이 책임을 지는 체제이다. 구조적 부정의란 특정한 행위나 사건의 결과와 직접적인 인과연결 속에서 나타나는 것이 아니라 수많은 행위자들이 공동으로 구성해 내는 부정의며 그 행위자들은 그 부정에 의식적, 무의식적으로 참여하게 된다. 그래서 이 구조적 부정의란 제도와 규율뿐 아니라 비공식적인 관행이

18) 허라금, 위의 글, 85면.

19) 통상적으로 이러한 책임의 귀속은 대부분 사후적으로 이루어진다. 재해가 발생하고 난 이후 그 재해에 대한 책임의 배문문제로 이어지는 것이다. 실제 사회적 과정으로서의 재해의 사후적 처리는 과거 사정산의 문법에서 그리 떨어져 있지 않다. 즉, 진실의 규명, 피해자 구제, 책임추궁, 재발방지, 사회적 기억의 틀은 재해에 대한 사후적 대응절차의 기본 단계에 해당한다. 이 글에서는 이 중에서 주로 책임의 문제를 중심으로 다루고자 한다.

20) 사실 이를 법적 책임이라 명명하고 있으나 엄밀히 보자면 과실책임의 원칙이라는 개인주의적 책임원리를 말하고 있다고 보아야 할 것이다. 반면 사회적 연결모델은 무과실책임 내지는 우리의 용어법에 의할 때 정치적 책임이라 불리는 책임원리로 포섭할 수도 있다.

나 습속, 개인적 행태의 누적 등으로 이하에 발생하고 또 그에 의하여 재생산된다. 아이리스 영이 구조적 부정의에 대한 책임은 사회 구성원들에 확산되고 그 모두가 공동의 책임을 져야 한다고 말하는 것은 이런 맥락에서이다. 하지만, 국가 내지는 헌법의 차원에서의 책임은 이렇게 확산된 공동의 책임 체제를 벗어난다. 헌법이 정치권력의 구성(constitution, Verfassung)에 관한 기본적 범규범이라 한다면, 그것은 권력의 또 다른 측면인 책임의 배분에 관한 기본법이기도 하기 때문이다. 헌법은 국가기관에 대하여 구조적 부정의에 대한 국가관리-이는 재해관리도 포함한다-의 권한을 부여하는 것과 함께 그에 상응하는 책임의 틀도 그 국가기관의 단위로 구성하고 있다. 아이리스 영이 말하는 사회적 연결 모델을 헌법의 틀로 포섭하면서 그 구조적 부정의와의 거리에 따라 그에 상응하는 법적 책임체제를 마련하고 있는 것이다. 이를 재해와 연관하여 부연하자면, 어떠한 재해에 대한 직접적이고 즉시적인 대응책무-즉, 그의 구체적, 개별적 행위와 해악의 발생 사이에 상당한 인과성이 인정됨으로써 야기되는 책임-를 지는 공무원에 대해서는 징계책임에서부터 형사책임까지 귀속시킬 수 있게 하는 반면, 이렇게 개별화 내지는 개인적 행위로 분리할 수 없거나 어려운 책임에 대해서는 소위 “정치적” 책임의 가능성을 열어둔다. 선출직이나 정치적 고려에 의하여 임용되는 정무직공무원에 대하여는 임기제에 의한 책임추궁의 가능성에서부터 임용권자의 재량에 의한 면직처분, 혹은 탄핵이나 해임건의 등의 방식도 그에 해당한다. 행위와 해악의 직접적 인과연결이 곤란한 사항에 대해 과실책임의 원칙을 초과한, 헌법적인 책임을 추궁할 수 있게 한 것이다.

행위책임과 결과책임의 구분은 정확하게 이 점에 대응한다. 직업공무원과 같이 그 업무상의 행태요구가 명확하게 설정되어 있는 경우에는 과실책임의 틀에 따라 책임귀속이 개별화되고 분리되는 방식으로 규율된다. 행위책임의 틀이 작동하는 것이다. 반면, 직업공무원제 바깥에 자리하는 고위공무원단 수준의 경우에는 그 행위명령이 특정되어 있지 않고 포괄적이고 거시적인 계획권한을 중심으로 직무상의 권한이 규정되어 있는 만큼, 그에 대한 책임의 귀속은 필연적으로 결과책임을 향하지 않을 수 없다. 그의 업무는 특정한 해악이나 재해의 발생에 대한 고의는 물론이고 인식 자체도 기대할 수 없고 따라서 그 업무상의 행위와 해악/재해와의 인과관계는 특정하기 불가능하거나 현저히 곤란한 것이 되기 때문이다.

물론 아이리스 영은 법적 책임모델과 사회적 연결모델이 서로 환원될 수 없

는 이질적인 종류의 책임이라고 구분하고 있지만, 헌법은 책임과정의 질적 차별화를 통해 양자를 결합하고 있다. 즉, 구조적 부정의라는 해악은 누구의 어떤 행위가 그 발생에 직접적으로 기여하였는지 판별하기는 어렵지만, 그래서 법적 책임을 귀속시키는 것이 부적절하지만, 헌법은 그러한 부정의의 발생을 예방하거나 통제하여야 할 책무를 특정한 국가기관에게 부여하고 이 책무의 이행여부에 따라 그에 상응하는 “정치적” 책임을 귀속시키는 방식을 통하여 이런 한계를 극복하고자 한다. 구조적 부정의에 대한 책임을 사회적으로 분산시켜 그 극복의 가능성을 희석시키는 것이 아니라, 권한의 배분을 통해 각 국가기관의 책임영역을 법규율의 형태로 특정하고 그 권한의 행사 결과에 대한 책임을 추궁하는 방식을 선택하고 있는 것이다. 그리고 바로 이 점에서 헌법의 존재이유는 의미를 가진다. 헌법은 원천적으로 구조적 부정의로부터의 해방을 위한 사회계약이며, 따라서 헌법은 필연적으로 이 구조적 부정의의 처리에 대한 일련의 프로세스를 규율하여야 하는 것이기 때문이다.

#### 4. 이태원 참사의 경우: 결론에 갈음하여

이 지점에서 이태원참사를 바라보게 된다. 그것은 명백히 사회적 재해이다. 그러한 해악의 발생가능성에 관한 충분한 정보가 존재하였고, 이에 따라 그 해악의 발생이 거의 명확한 수준에서 예측가능하였다. 뿐만 아니라 현대의 행정기법-경찰능력-상 그러한 해악이 발생하지 않게끔 하는 충분한 대응방안도 존재하였다. 그럼에도 이태원참사는 발생하였다. 국가는 국민의 생명과 안전을 보호하여야 할 헌법상의 의무를 방기하였고, 이태원의 청년들은 이 국가 부작위의 직접적인 피해자가 되어야 했다.

여기서 국가부작위는 여러 층위로 구성된다. 경찰청의 경우 직접적으로는 군중의 집합에도 불구하고 그에 상응하는 치안관리에 실패하였고, 지자체의 경우 생활안전행정, 특히 재해예방의 책무를 제대로 이행하지 못하였다. 시간적으로는 10월 29일 당일은 경찰청의 책무가 우선한다. 실제 군중이 집합하였고, 그로부터 현실적이고 구체적인 재해의 위험이 목전에서 발생하였기 때문이다. 그리고 이 상태에서 경찰청의 부작위나 직무해태가 있었다고 한다면 그것은 법적 책임 즉 과실책임의 대상이 된다. 개별적인 행위자들의 구체적인 직무행태들을 변별하여 그에 상응하는 형사적, 민사적 혹은 행정적 책임을 부과하여야 한다. 그리고 이를 위하여 수사나 조사가 충분히 이루어져야 한다.

그러나 참사발생일 이전의 경우는 상황이 달라진다. 이때는 예측과 예방의 시간이기 때문이다. 실제 예측이나 예방은 위험이 발생하거나 발생하기 직전의 대응과는 전혀 다른 층위에서 이루어진다. 후자의 경우는 위험을 인식하고 그 성격과 정도를 분석하여 대응방안을 모색하여 실행하는 것으로 충분하다. 대부분의 경우 행정기술적 측면의 고려가 이루어진다. 반면, 전자의 경우에는 무엇을 위험으로 볼 것인가의 문제가 선행한다. 위험에 대한 가치판단이 이루어지는 것이다. 예컨대, 군중이 집합하는 경우에도 그 군중들의 신체나 생명상의 안전의 침해가능성을 위험으로 볼 것인가, 아니면 그러한 군중에 대한 관리 비용이 소요되는 것을 위험으로 볼 것인가는 전자의 단계에서 이루어지는 분석과 판단의 대상이다. 더불어 그러한 위험의 병존상태에서 무엇을 우선적으로 처리하여야 할 위험인지 선택하는 것 또한 사전의 행정과정에서 통상적으로 이루어지는 판단이다. (바로 이 점에서 재해는 사회적 과정이 된다)

이태원 참사에 대한 10월 29일 이전의 책임 소재는 이 점에 집중되어야 한다. 참사의 발생가능성이 충분히 예측되어 있음에도 불구하고 그 위험이 29일 이전의 정책과정에서 중요한 관심사항이 되지 못한 이유와 원인의 규명과 함께 그에 대한 책임의 귀속이 이루어져야 한다는 것이다. 예컨대, 서울시의 생활안전 관련 예산이 337억원(2020년)에서 316억원(2022년)으로 감소하고 오세훈 서울시장의 수방예산을 900억원 삭감한 조치 등은 위험이나 재해에 대한 인식이나 그 우선순위의 선택에 지대한 영향을 미친다. 혹은 윤석열 대통령이 핵발전소와 관련하여 “안전을 중시하는 관료적 사고는 버려라” (한겨레, 2022. 6. 23)라고 발언한 것 역시 마찬가지다. 비록 그것이 이태원참사와 직접 연결되는 행위가 아니라 하더라도 그러한 참사가 발생하게 되는 일련의 사회적 과정의 핵심영역에 자리한다. 그러한 정책결정자의 태도나 지향은 안전이나 재해예방의 행정과정 자체를 변경시키기 때문이다.

물론 이러한 가치부여와 그에 따른 선택은 그 자체로서는 책임 귀속의 문제가 되지 아니한다. 소위 정책선택 내지는 정책적 결단의 문제이며 이는 고위 공무원에 부여된 정책형성권의 핵심영역에 속하기 때문이다. 하지만, 그러한 선택과 결단이 누적되는 과정에서 어떠한 재해나 위험이 발생하였다면, 그래서 사회적 부정의가 구성되었다고 한다면, 그 정책결정자는 그에 상응하는 책임을 져야 한다. 그것이 사회적, 구조적 부정의를 치유하는 정의의 요청이며 위험사회에서 책임정치를 규정하는 우리 헌법의 지엄한 명령이다.

그리고 이태원 참사의 경우 지자체-용산구청 및 서울시청-과 경찰청-용산경찰서과 서울경찰청-를 중심으로 구성되는 과실책임과 함께 이러한 정책책임은 행정안전부장관에게 집중된다. 행정안전부장관은 안전에 대한 책임뿐 아니라 지방자치에 관한 책임 나아가 이상민 행정안전부장관이 경찰국의 형태로 스스로 자신의 직무영역으로 끌어들이는 경찰행정에 대한 책임이 수렴되는 정점이 자리한다.

실제 헌법재판소도 박근혜 대통령 탄핵심판결정을 통해 국민의 신임 여하가 탄핵을 결정하는 한 요소에 해당한다고 선언한 것은 이를 잘 설명한다.<sup>21)</sup> 정책결정권을 가지는 고위공직자의 경우 그의 책임귀속은 행위책임이 아니라 그러한 정책선택이나 정책판단의 결과에 대한 국민의 인식과 신뢰의 여부에 달려 있음, 즉 결과책임을 명기한 것이기 때문이다. 이태원참사의 경우에도 마찬가지로 이해된다. 안전이 우선인지 아니면 경제와 같은 다른 정책요소가 우선인지는 정부의 정책방향에 따라 달리 판단될 수 있다. 하지만, 그러한 판단이 누적되면서 구조적 부정의의 형태로 어떠한 재해가 발생하게 되면 정부는 그에 상응하는 책임을 져야 하며 정부내에서는 이 책임을 그 권한의 여하에 따라 제대로 분배하여야 한다. 이태원참사의 경우에는 이 책임은 행정안전부장관에 귀결된다.

정리한다. 지난 세월호 참사 당시 대통령은 부재하였다. 일종의 대통령의 유고상태가 발생한 것이다. 마찬가지로 세월호 참사의 법적 책임을 추궁하는 자리에 대한민국 역시 부재하였다. 대통령의 국민생명보장의무나 직무상의 성실의무를 위반한 점은 탄핵사유에서 배제되었기 때문이다. 그리고 도그마틱에 함몰된 법관료들의 언어유희의 결과는 스텔라데이지호를 경유하여 중대재해처벌법의 형해화현상을 거쳐 이태원참사에서 다시 현현한다. 정의는 합법성의 가면 아래 너무도 손쉽게 매몰된다. 경제를 최우선적 목표로 삼는 정책과정에서 국가의 위기대응 내지는 재난예방 시스템이 무너지고, 국민의 생명과 안전이 경제상의 이윤논리에 위협받는 현실이 법의 이름으로 반복되고 있는 것이다. 관료주의의 맹목에 의한 희생, 자본의 탐욕으로 인한 피해, 무능한 정치권력이 방역권력으로 재생산되면서 빼앗겨야 하는 삶의 터전들, 이 모든 것들은 세월호 참사를 재현하며, 그 모든 것들이 이태원참사로 귀결된다.

---

21) 헌재 2017. 3. 10. 2016헌나1

그래서 이태원참사는 세월호 참사와 마찬가지로 우리에게 절실한 시대적 당위가 된다. 이 때문이다. 사람의 생명 앞에서 눈 감지 않는 정부, 국민의 안전을 자본의 뒷편에 두지 않는 정치, 우리의 인간됨을 다른 어떤 것의 수단으로 삼지 않는 사회 - 그것을 만들기 위해서라도 그 진상규명은 계속되어야 하며 그 사회적 부정의에 대한 책임의 규명은 빠뜨림 없이 이루어져야 한다. 그럴 때에만 반복 누적된 참사에서 지워져버린 대한민국을 되살릴 수 있게 되며, 그럴 때에만 비로소 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보하고자 하는 우리 대한민국인이 존재할 수 있게 되기 때문이다.



-발언2-  
**재난책임기관의 역할과 법적책임**

오민애 민변 '10·29. 참사'대응 TF 공동간사 변호사

**1. 참사 발생 직후 확인된 서울시, 용산구, 행정안전부의 입장**

- 2022. 10. 29. 참사 발생 직후, 용산구청장은 “저희가 할 수 있는 역할이 분명하지 않아 어디까지 책임을 져야 한다는 부분이 없다”, “헬러윈은 축제가 아닌 현상이다”, 행정안전부는 “주최자가 없는 행사는 지침이나 매뉴얼이 없었다” 고 하면서, 이번 참사에 대한 법적 책임이 없다는 취지의 입장을 밝힘.<sup>22)</sup>
- 서울시장은 예방대책이 미흡했다는 비판에 대해 “조만간 수사가 계속될 것이고 자연스럽게 책임 소재가 밝혀질 것이라고 생각한다” 며 책임에 대해서는 구체적인 입장을 밝히지 않았음.<sup>23)</sup>
- 10. 29. 당일 주최자가 존재하는 행사가 진행된 것은 아니지만,
  - 용산구는 이미 3년 전부터 헬로윈 시기에 이태원 거리에 밀집되는 인파에 대한 대비가 필요하다는 점을 인지하고 있었던 점,<sup>24)</sup>
  - 10. 26. 진행된 ‘헬로윈데이 대비 유관기관 간담회’ 에서 지역상인들의 대책 필요성에 대한 문제제기가 있었으나<sup>25)</sup> 안전대책이 마련되지 않았던 점,

22) 2022. 11. 2.자 한국일보 “[단독] ‘지침 없어서...’ 책임 회피 경찰·지자체, 있는 매뉴얼도 안지켰다”

<https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2022110116150005166?did=DA>

23) 2022. 11. 1.자 MBC “오세훈 서울시장, ‘이태원 참사’ 관련 공식 사과”

[https://imnews.imbc.com/news/2022/society/article/6422856\\_35673.html](https://imnews.imbc.com/news/2022/society/article/6422856_35673.html)

24) 2022. 11. 2.자 sbs, “용산구청, 3년 전부터 '안전 우려' 거리 인지하고 있었다”

<https://v.daum.net/v/20221102082405940>

25) 위 한국일보 기사 및 2022. 11. 6.자 중앙일보 “구청장이 열던 '헬러윈 회의'...박희영은 올 2번 다 불참했다” <https://www.joongang.co.kr/article/25115303#home>

- 코로나19 이후 야외 마스크 착용 의무 및 영업 제한이 해제된 후 첫 행사로 많은 인파가 몰릴 것이 예상되었던 점 등에 비추어보면,  
⇒ 주최단위가 존재하는 축제가 아니었다는 이유만으로 관련 대응을 하지 않은 것이 정당화될 수는 없음.
- 「재난 및 안전관리 기본법」은 국가, 지방자치단체가 재난 및 안전사고를 대비하기 위한 책무, 의무에 관하여 정하고 있고, 법조항을 살펴보면 구체적인 지방자치단체의 법적 의무가 없다는 주장이 사실과 다르다는 점을 알 수 있음.
- 유사사례에서의 법원의 판단 또한 국민의 생명·신체의 안전을 보호하기 위한 조치를 취할 의무에 법령상 근거가 존재하지 않는다는 이유로 법적 책임을 피할 수 없음을 보여줌.

## 2. 10.29 참사에 대한 용산구, 서울시, 행정안전부의 책임

### 가. 관련 법령 규정

- 「재난 및 안전관리기본법」은 재난, 안전사고에 대한 예방 및 대응과 관련한 기본법으로, 국가, 지방자치단체가 자연재난 및 사회재난, 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 할 책무를 정하고 있음(제4조).
  - 중앙행정기관 및 지방자치단체는 재난관리책임기관으로서 이 법에 따른 구체적인 의무를 부담함(제3조 제5호).
  - 재난관리책임기관의 장은 재난을 예방하기 위한 조치를 취할 의무가 있고(제25조의2 제1항),
  - 이 법의 ‘재난의 대응’ 장에는 시장·군수·구청장이 ‘재난이 발생할 우려가 있거나’ 재난이 발생하였을 때 응급조치(제37조)를 취해야 할 의무와 동원명령(제39조), 위험구역의 설정(제41조), 통행제한(제43조), 응원(제44조) 등에 관한 권한을 정하고 있음.
  - 시·도지사의 경우 인명 또는 재산의 피해정도가 매우 크고 그 영향이 광범위하거나 광범위할 것으로 예상되어 응급조치가 필요하다고 인정하는 경우에 각 조항에 따른 응급조치를 취할 수 있음.

⇒ 이상과 같이 「재난 및 안전관리기본법」은 ‘재난이 발생할 우려가 있는 경우’ 재난관리책임기관의 의무와 권한에 대하여 구체적으로 정하고 있음.

- 그리고 행정안전부장관은 국가 및 지방자치단체가 행하는 재난 및 안전관리 업무를 총괄·조정하는 지위에 있음(제6조).
  - 「재난 및 안전관리기본법」에 따라, 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」는 서울시의 책무(제3조) 및 서울시장의 재난예방조치 의무(제34조), 재난발생이 우려되는 경우 대피명령, 통행제한 등 응급대응조치를 취할 수 있는 권한(제45조)을,
  - 「서울특별시 용산구 재난 및 안전관리 기본조례」는 용산구의 책무(제3조) 및 용산구청장의 재난예방조치 의무(제36조), 재난발생이 우려되는 경우 대피명령, 통행제한 등 응급대응조치를 취할 수 있는 권한(제44조)를 정하고 있음.
  - 한편, 「재난 및 안전관리기본법」은 지역축제 개최시 안전관리계획을 수립하고 안전관리에 필요한 조치를 하도록 정하고 있음(제66조의11).
    - 이는 제8장 ‘안전문화진흥’에 마련된 규정인데, 해당 조항이 마련될 당시 개정이유<sup>26)</sup>를 살펴보면 안전문화 진흥을 위한 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장의 의무를 정하면서,
    - 그 일환으로 중앙행정기관 등이 축제를 주최할 경우 안전관리계획을 세우는 등 안전문화를 증진할 수 있도록 해야한다는 취지였음을 알 수 있음.
- ⇒ 법이 정하고 있는 ‘지역축제’인 경우에만, 나아가 주최자가 있는 경우에만 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 안전 관련 조치를 취할 의무가 있다고 제한한 규정으로 볼 수는 없다고 할 것임.

26) [개정이유] (시행 2014. 2. 7. 법률 제11994호, 2013. 8. 6. 개정)

자. 안전문화의 진흥(안 제66조의2, 제66조의5 및 제66조의9 신설)

- 1) 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 국민의 안전의식을 높이고 안전문화를 진흥시키기 위한 교육, 홍보 등의 안전문화활동을 적극 추진하도록 함.
- 2) 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 안전문화 정착을 위하여 대국민 안전교육 및 학교 등 안전에 취약한 시설의 종사자 등에 대한 안전교육을 실시하도록 함.
- 3) 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 지역축제를 개최하려면 지역축제 안전관리계획을 수립하고, 안전행정부장관, 소방방재청장 또는 시·도지사는 지역축제 안전관리계획의 이행 실태를 지도·점검하도록 함.

#### 나. 법원 판결 및 헌법재판소 결정례

- “생명·신체의 안전에 관한 권리는 인간의 존엄과 가치의 근간을 이루는 기본권이고, 국민의 생명·신체의 안전이 위협받거나 받게 될 우려가 있는 경우 국가는 그 위협의 원인과 정도에 따라 사회·경제적 여건과 재정사정 등을 감안하여 국민의 생명·신체의 안전을 보호하기에 필요한 적절하고 효율적인 입법·행정상의 조치를 취하여 그 침해의 위험을 방지하고 이를 유지할 포괄적 의무를 진다(헌재 2008. 12. 26. 2008헌마419<sup>27)</sup>등 참조).”
  
- “공무원의 부작위로 인한 국가배상책임을 인정하기 위하여는 공무원의 작위로 인한 국가배상책임을 인정하는 경우와 마찬가지로 ‘공무원이 그 직무를 집행함에 당하여 고의 또는 과실로 법령에 위반하여 타인에게 손해를 가한 때’ 라고 하는 국가배상법 제2조 제1항의 요건이 충족되어야 할 것이다. 여기서 ‘법령에 위반하여’ 라고 함은 엄격하게 형식적 의미의 법령에 명시적으로 공무원의 작위의무가 정하여져 있음에도 이를 위반하는 경우만을 의미하는 것은 아니고, 인권존중·권력남용금지·신의성실과 같이 공무원으로서 마땅히 지켜야 할 준칙이나 규범을 지키지 아니하고 위반한 경우를 포함하여 널리 그 행위가 객관적인 정당성을 결여하고 있는 경우도 포함한다. 따라서 국민의 생명·신체·재산 등에 대하여 절박하고 중대한 위협상태가 발생하였거나 발생할 상당한 우려가 있어서 국민의 생명 등을 보호하는 것을 본래적 사명으로 하는 국가가 초법규적·일차적으로 그 위협의 배제에 나서지 아니하면 국민의 생명 등을 보호할 수 없는 경우에는 형식적 의미의 법령에 근거가 없더라도 국가나 관련 공무원에 대하여 그러한 위협을 배제할 작위의무를 인정할 수 있을 것이다(대법원 2008. 6. 12. 선고 2007다64365 판결<sup>28)</sup> 참조).”
  
- 공무원의 부작위를 이유로 국가배상책임을 인정할 것인지가 문제 되는 경우에 관련 공무원에 대하여 작위의무를 명하는 법령 규정이 없다면 공무원의 부작위로 침해된 국민의 법익 또는 국민에게 발생한 손해가 어느 정도 심각하고 절박한 것인지, 관련 공무원이 그와 같은 결과를 예견하

27) 미국산쇠고기 및 쇠고기제품 수입위생조건 위헌확인 사건

28) 성폭력범죄 담당경찰관이 경찰서에 설치된 범인식별실을 사용하지 않고 공개된 장소에서 피의자들을 한꺼번에 세워놓고 나이 어린 학생인 피해자에게 범인을 지목하도록 한 행위가 ‘법령위반’에 해당한다고 봄.

여 결과를 회피하기 위한 조치를 취할 가능성이 있는지 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다(대법원 2022. 7. 14. 선고 2017다290538 판결29).”

- 법원은 위와 같은 법리를 적용하여, 2011. 7. 발생한 우면산 산사태로 사망한 희생자의 부모가 국가배상청구소송을 제기한 사건에서, 서초구가 대피할 수 있는 안전한 장소를 지정하여 산사태 경보를 하거나 대피를 지시하였다면 피해자와 피해자의 부모가 함께 대피하였을 것을 예상할 수 있으므로 서초구의 과실과 사망 사이의 상당인과관계가 인정된다고 판단함(서울중앙지방법원 2016. 6. 3. 선고 2011가합97466, 2015가합24121판결).<sup>30)</sup>
- 이와 같은 취지로 대법원은 서초구에서 산사태주의보나 경보를 등록했다면 망인에게 정보가 전달되고 이에 따라 스스로 대피하거나 혹은 망인의 아들이 대피하도록 하였을 가능성을 인정하면서, 우면산 산사태로 사망한 망인의 아들이 제기한 국가배상청구소송에서 서초구의 책임을 인정함(대법원 2019. 5. 30. 선고 2017다201545판결<sup>31)</sup>).
- 위 결정 및 판결을 살펴보면,
  - 구체적으로 법령상 근거 규정이 있는 경우 뿐만 아니라, 국민의 생명·신체 등에 위험상태가 발생하였거나 발생할 상당한 우려가 있는 경우 국가는 국민의 생명 등을 보호할 포괄적인 의무를 부담하고,
  - 구체적인 법적 책임이 문제되는 경우에도 반드시 법령에 근거가 있어야 하는 것이 아니라 행위(필요한 조치를 취하지 않은 부작위)가 객관적인 정당성을 결여하고 있는 경우도 포함된다고 할 것임.

29) 다수의 성폭력범죄로 여러 차례 처벌을 받은 뒤 위치추적 전자장치를 부착하고 보호관찰을 받고 있던 갑이 을을 강간하였고, 그로부터 13일 후 병을 강간하려다 살해하였는데, 병의 유족들이 경찰관과 보호관찰관의 위법한 직무수행을 이유로 국가를 상대로 손해배상을 구한 사안에서, 경찰관과 보호관찰관의 직무수행이 객관적 정당성을 결여하지 않아 위법하지 않다고 본 원심판단에 법리오해의 잘못이 있다고 한 사례

30) 법원은 재난관리책임기관인 피고 서초구에게 2011. 7. 26.경 집중호우에 대비하여 우면산 일대에 산사태 방지시설을 설치할 것까지 기대하는 것은 현실적으로 불가능하다 할지라도 당시 기상상황 등을 고려하여 우면산 일대 주민들에게 조기에 산사태 주의보·경보를 발령하고 대피하도록 하는 조치를 취하여 인명피해 및 재산피해를 최소화하는 것은 충분히 기대할 수 있었다고 보았음. 이 사건은 항소심에서 화해권고결정으로 종결됨(2016나2042648호).

31) 이 판결에서 법원은 각종 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고자 하는 「재난 및 안전관리기본법」의 취지를 적극적으로 고려함.

#### 다. 용산구 및 서울시, 행정안전부의 책임

- 용산구 및 용산구청장의 경우, 매해 핼로윈 시기에 용산구 이태원 일대에 많은 인파가 모여왔고, 용산구는 행사 사흘 전인 10. 26. ‘핼러윈 대비 관계기관 간담회’를 진행하면서 상인들의 문제 제기로 안전대책 마련의 필요성을 인지하였음.
  - 열흘 전 진행된 이태원 지구촌축제를 주최·관리했던 상황에서, 관리 및 통제 없이 인파가 모일 경우 위험성은 충분히 구체적으로 예견할 수 있었음에도 불구하고 관련 안전대책을 마련하지 않았음.
  - 10. 27. 부구청장 주제로 진행된 ‘핼로윈데이 대비 긴급대책회의’는 용산경찰서, 용산소방서 등 관계자들이 참석하지 않은 상태로 이루어졌고 대책 논의 과정에서 ‘안전’에 관한 대책은 논의되지 않았음.<sup>32)</sup>
  - 지난해 대책회의에는 용산구청장, 용산경찰서장, 용산소방서장 등 20여 명이 참여해 밀집지역 집중 순찰을, 2020년에는 용산구청장과 용산경찰서장, 서울경찰청 관광경찰대, 이태원119 안전센터장을 비롯한 40여 명이 함께 ‘대규모 인파 운집에 따른 안전사고’ 예방 방안 등을 논의했었음.
  - 2020년 당시 코로나19로 인해 마스크 착용, 영업시간 제한 등이 있는 상황에서도 대규모 인파 운집에 따른 대책을 논의했었는데, 이러한 제한이 해제된 상태에서 인파의 규모가 늘어날 것이 충분히 예상되는 상황에서도 관련 안전조치를 전혀 취하지 않았음.
  - 뿐만 아니라 당일 용산구청장은 참사 당일 오후 8시 20분경, 9시 30분경 참사 발생 장소 인근을 찾아 많은 인파가 모여있는 상황을 인지했음.<sup>33)</sup> 상황을 인지한 후라도 응급조치 등을 취했다라면 참사를 막을 수 있었을 가능성을 배제할 수 없음.
  
- 서울시 및 서울시장의 경우, 핼로윈을 앞둔 주말 하루 10만명, 최대 30만 명의 인파가 몰릴 것이 예상되는 상황<sup>34)</sup>에서 이에 대한 대책을 세우지 않았음.

32) 2022. 10. 31.자 뉴시스 “핼러윈 10만명' 예고에...구청은 쓰레기 걱정이 먼저였다”

[https://newsis.com/view/?id=NISX20221031\\_0002067534&cID=10801&pID=14000](https://newsis.com/view/?id=NISX20221031_0002067534&cID=10801&pID=14000)

33) 2022. 11. 4.자 노컷뉴스 “참사 현장 코앞에 있던 용산구청장, '안전조치'는 없었다”

<https://www.nocutnews.co.kr/news/5844167>

34) 2022. 10. 27.자 헤럴드경제 “30만명 모인다' 핼러윈 앞둔 이태원 일대, 마약 우려에 '긴장' [일과만파 마약]” <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20221027000158>

2022. 10. 28.자 뉴스토마토 “(영상)'핼러윈 분위기' 고조되는 이태원...기대·걱정 교차”

<http://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=1156271&inflow=D>

- 서울시에서 헬로윈을 앞두고 상황을 어떻게 인지하고 있었는지, 관련 논의가 진행되었는지 여부에 대해서는 구체적인 사실관계 확인이 필요할 것이나,
  - 이전 헬로윈 행사, 대규모 집회 및 축제시 교통통제, 안전담당 공무원 배치 등을 통해 안전관리를 해왔던 것에 비추어볼 때, 재난예방조치를 취해야 할 책임이 있음에도 예방조치를 취하지 않았던 것으로 보임.
- 행정안전부장관의 경우 「재난 및 안전관리기본법」상 지방자치단체가 행하는 재난 및 안전관리 업무를 총괄·조정하는 지위에 있고, 동시에 지방자치단체와 경찰의 업무를 총괄하는 지위에 있음.
- 헬로윈을 앞두고 많은 인파가 모일 것이 예상되고 이를 전제로 경찰의 대책이 논의되고 있는 상황에서, 해당 지역을 관할하는 지방자치단체의 안전대책을 점검해야 할 의무가 있다고 할 것임.
- 10.29 참사 당시, 「재난 및 안전관리기본법」상 재난이 발생할 우려가 있는 경우 재난관리책임기관의 장이 부담하는 의무 규정이 적용되는지 여부는 서울시, 용산구에서 헬로윈을 앞두고 어떤 논의를 하였는지에 대해 구체적으로 밝혀진 후에 명확히 할 수 있을 것임.
- 그러나 ① 현재까지 드러난 사실관계를 보더라도 (특히 용산구의 경우) 수많은 인파가 모이고 안전사고가 발생할 우려가 있음을 예상했음에도 불구하고 관련 안전대책을 마련하지 않았다는 점,
  - ② 이 법의 취지 및 포괄적인 책무 규정의 취지, ③ 형식적 의미의 법령에 근거가 없다고 하더라도 국가나 관련 공무원에게 국민의 생명·신체의 안전을 보호하기 위한 작위의무를 인정할 수 있다는 점 등에 비추어볼 때,
- ⇒ 안전대책을 마련하지 않은 법적 책임을 피할 수는 없을 것으로 보임. 이를 점검 및 관리하지 않은 행정안전부 또한 책임을 피하기 어려울 것으로 보임.

-발언3-

## 경찰공무원의 역할과 법적책임

이창민 민변 '10·29. 참사'대응 TF 공동간사 변호사

### 1. 다중인파의 운집으로 인한 위험발생 상황에서 경찰의 법령상·조리상 의무

- 다중인파의 운집으로 인한 위험발생이 우려되거나, 위험발생 상황을 인지하였을 경우 사전에 이에 대비하거나 현장에서 위험발생 방지조치를 규정한 법령, 행정지침상의 의무와 국민의 인권존중, 위험발생방지 등의 조리상 의무<sup>35)</sup>는 다음과 같음
  - 국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률(경찰법) 제3조, 제4조 제1항 제2호 가목, 다목, 제24조 제1항, 제28조 제3항
  - 경찰관직무집행법 제2조, 제5조 제1항
  - 경찰공무원법 제24조 제1항, 제2항, 제25조, 제37조 제1항
  - 형법 제30조, 제122조, 제123조, 제155조 제1항, 제268조
  - 국가배상법 제2조
  - 다중운집 행사 안전관리 매뉴얼<sup>36)</sup>

### 2. 경찰의 의무불이행(헬로윈 축제 전 단계)

- 2017년과 2021년 이태원 헬러윈 축제 때 이미 대규모 인파가 몰렸음. 이로 인한 인명사고의 위험을 방지하기 위해 서울시·용산구청의 공무원이 배치되었을 뿐만 아니라, 경찰은 대규모 경비인력을 배치하여 위험발생을 방지한 경험이 있음. 또한, 2020년 용산경찰서가 작성한 보고서에 의하면 '압사'를 포함한 안전 대책을 마련한 적도 있음.<sup>37)</sup>

35) 대법원 2008. 6. 12 선고 2007다64365 판결, 대법원 2020. 4. 29. 선고 2015다224797 판결 등

36) <https://v.daum.net/v/20221105183305339>

37) <https://v.daum.net/v/20221105201213097>



- 이와 같이 종전의 경험과 매뉴얼에 따라 대규모 경비인력을 배치하여 인명사고 발생을 예방하고, 특히 인명사고가 발생할 가능성이 높은 참사현장 등은 골목 입구와 그 중간에 경비인력을 배치하여 인파를 분산하거나 한 방향으로 일방통행을 유도하는 조치 등을 취하여야 했음.
- 용산경찰서는 10월 초부터 수차례에 걸쳐 핼러윈 데이를 맞아 이태원 일대에 인파가 몰릴 것으로 예상된다는 정보보고서를 작성해 경찰내부망에 올렸고, 해당 보고서는 정보 기능을 통해 서울경찰청으로 전달이 됐으나, 서울경찰청 차원에서 이를 반영한 사전 대비 계획은 세워지지 않음<sup>38)</sup>, 심지어 용산경찰서는 행사 3일 전에도 대규모 인파의 운집에 따른 위험 발생에 관한 정보보고를 서울경찰청에 보고하였음에도,<sup>39)</sup> 경찰청이나 서울경찰청 차원에서 이태원 핼러윈 축제 현장에 경비인력 배치 및 안전조치 계획 등이 수립되지 않았음(앞으로 이태원 핼러윈 축제 관련 사전보고가 경찰청이나 서울청 차원에서 어떻게 처리되었는지에 대해서도 진상 규명이 필요함).
- 특히 이번 핼러윈 축제는 사회적 거리두기 해제로 인하여 예전보다 더욱 많은 인파가 몰릴 것으로 예상되었으므로, 더 많은 경비인력과 서울시·용산구 공무원들의 현장 배치가 필요했음. 그러나 경비인력 배치는 전무하였고, 서울시·용산구 공무원들 역시 현장에 배치되지 않았음.
- 용산경찰서가 작성한 '용산경찰서 2017년~2022년 핼러윈 데이 대책' 문건에 따르면 경찰은 핼러윈 때 많은 인파가 몰릴 것으로 예상해 갖가지 치안대책을 마련함. 2017년의 경우 용산서는 해밀톤 호텔 일대부터 이태원 소방센터까지 다중인파 운집, 이태원로 1차선 교통체증 등을 예상하고 서울청 경비계에 경력지원 요청, 폴리스라인 설치 등을 하기로 함. 2018년과 2019년 역시 '이태원 일대 다중인파 운집에 따른 안전사고 발생 우려' 등을 명시하고 관련 대책을 마련함. 2020년에는 이태원로 주변 안전사고 예방을 위한 사전 점검을 실시하고 경찰관 기동대 경력을 추가 지원하여 거점에 배치하기로 하였고, '인구 밀집으로 인한 압사 및 추락 등 안전사고 상황대비'에 관한 계획도 하였음. 즉 코로나 거리두기가 엄격했던 2020년에도 '압사' 우려 대책을 세웠음.<sup>40)</sup> 그러나 2022년 이태원 핼

38) <https://v.daum.net/v/20221106122404839>

39) <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2022110416290002344?did=DA>

40) <https://www.nocutnews.co.kr/news/5844361>

러윈 축제 현장에 배치된 137명의 경찰 중 경비인력은 단 한 명도 없었음.

### 3. 경찰의 의무불이행 (헬로윈 축제 당일)

- 헬로윈 축제 당일 6시 40분경 이미 대규모 인파로 인한 인명사고 위험이 있다는 취지의 신고가 112에 접수되었고, 8시경에는 신고 내용에 비명소리가 들리고 ‘압사 사고’의 우려가 있다는 등 구체적인 위험 발생에 대한 신고도 있었음.<sup>41)</sup> 이와 같이 참사 가능성을 경고하는 신고가 10시 11분까지 11차례나 있었음.
- 당시 이태원 파출소 경찰관들은 현장에서 위험 상황을 인지하였고, 경비인력의 파견을 용산경찰서 등에 요청하였고, 용산경찰서도 서울경찰청에 보고를 함.<sup>42)43)</sup>
- 이러한 다중인파 운집으로 인한 인명사고 위험발생이 보고되면 용산경찰서 뿐만 아니라 서울경찰청 차원에서 경비인력이 즉시 이태원 현장으로 출동하여 현장에 새로운 인파가 유입되지 않도록 차단하고, 골목과 인도 등에 몰려 위험한 상황에 있는 인파를 차도로 내려오도록 차량의 통행을 통제하는 등 인파의 이동경로를 통제하여 위험발생을 방지할 의무를 이행했어야함.
- 그러나 불과 10분거리인 서울시청, 대통령집무실 등에 대규모 경비인력이 배치되어 있었음에도 불구하고 첫 위험 발생 신고가 접수된 6시 40분을 기점으로 참사 발생 직전까지 약 3시간 동안 용산경찰서 및 서울경찰청의 경비인력의 투입은 없었음. 다수의 심정지 환자가 발생한 후에야 비로소 교통기동대 20여 명이 참사 현장에 투입된 것이 전부임.<sup>44)45)46)</sup>

41) <https://www.hankyung.com/society/article/2022110100037>

42) <https://www.news1.kr/articles/4854909>

43) [https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news\\_id=N1006958106&plink=ORI&cooper=NAVER](https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1006958106&plink=ORI&cooper=NAVER)

44) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20221103121951001?input=1195m>

45) <https://www.joongang.co.kr/article/25114757>

46) <https://news.imaail.com/page/view/2022110319274769615>

#### 4. 경찰의 의무불이행으로 인한 국가배상책임 및 업무상 과실치사죄 성립여부

- 경찰의 이러한 직무집행 의무를 이행하지 않은 부작위나 부적절·불충분한 이행은 경찰관직무집행법상 위법행위에 해당하여 국가배상 책임의 근거가 되는 과실로 인정되며, 형법상 업무상과실치사죄의 구성요건으로서 업무상 과실로 인정될 소지가 있음.

#### 국가배상법상 배상책임

- 경찰은 위험 발생을 예상하였거나, 예상하지 못하였더라도 조금만 주의 기울이면 이를 쉽게 예상할 수 있었던 상황임. 나아가 참사가 발생하기 약 4시간 전부터 ‘압사’와 관련된 112신고가 10차례 이상 접수됨. 그럼에도 불구하고 적절한 조치를 취하지 않아 참사의 피해가 확대됨. 또한, 다중운집행사 안전관리 매뉴얼에는 ‘조직되지 않은 다수 군중이 모이는 행사’, 즉, ‘주최자가 없는 행사’의 경우에도 위험발생을 방지하여야 하며, 구체적인 예방책으로 ‘인파가 쏠리지 않도록 안전통로를 확보할 것’과 ‘지하철·버스 무정차 통과로 인파 분산을 유도할 것’ 등과 같은 위험발생 방지 방법이 적시되었음에도 이와 같은 의무를 전혀 이행하지 않았음. 따라서 위험발생방지조치 의무를 위반한 위법성이 인정됨.
- 한편, 경찰청장·서울경찰청장·용산경찰서장 등 일선 경찰관들을 지휘·감독할 지위에 있는 자들 역시 사전 대비책을 부적절·불충분하게 계획하여 참사의 원인을 제공하였으며, 참사 발생 직전·직후에도 그 권한을 행사하여 적절하고 필요한 조치를 취하지 않아 참사의 피해가 확대됨. 따라서 이러한 지휘·감독권자의 권한의 부적절한 행사도 경찰관의 위험발생방지조치 의무를 현저하게 위반한 것에 해당하므로, 국가배상책임이 성립할 수 있음.

## 업무상 과실치사죄 성립

- 업무상 과실치사죄가 성립하기 위해서는 위와 같은 위험발생 방지조치의 불이행 또는 부적절·불충분한 이행이라는 업무상 과실이 있어야 하고, 이러한 위험발생 방지조치의 불이행으로 인하여 인명사고의 결과가 나타날 수 있다는 예견가능성이 있어야 함. ① 이미 2017년과 2021년 이태원 헬로윈 축제에서 대규모 다중인파의 운집으로 인한 위험발생에 대비하여 경비인력의 적절한 배치, 적절한 교통통제 및 긴급한 사태에 대비한 기동대의 대기 등의 경험이 있었던 점 ② 다수의 심정지 환자가 발생한 후에 서야 비로소 교통기동대 20여 명이 참사 현장에 투입된 것에 비추어 보면, 지휘·감독권자들은 피해를 최소화하기 위해 어떠한 적극적인 노력도 하지 않은 점 ③ 세월호 참사 사건에서 해당 경찰관에 대한 업무상과실치사죄가 성립하였던 선례가 있는 점 등에 비추어 보면 업무상과실치사죄가 성립할 가능성이 높음.

## 업무상과실치사죄 관련 판결 및 해외사례

- 성수대교 붕괴 참사와 관련하여 대법원은 교량의 유지·관리 책임을 맡고 있던 공무원들에게 교량 제작 시공자들과 공동책임이 있으므로, 업무상과실치사죄에 대한 공동정범이 성립한다고 판결함(대법원 1997. 11. 28 선고 97도1741 판결), 삼풍백화점 붕괴 참사도 마찬가지로 대법원은 관련자들을 업무상과실치사죄의 공동정범이 성립한다고 판시함(대법원 1996. 8. 23 선고 96도1231 판결)<sup>47)</sup>
- 해외사례 (별첨)

47) 그 외 업무상과실치사죄를 인정한 판결로는 대법원 2015. 11. 27. 선고 2015도11610 판결 등이 있음.

### 직무유기죄 성립여부

- 직무유기죄는 업무상과실치사죄와는 달리 과실범이 아니라 고의범임. 즉 고의가 있어야 함. 경찰의 법령상·조리상 위험발생 방지조치의무를 이행하지 않았다는 점만으로는 범죄가 성립하지 않으며, 위험발생에 따른 보고의무나 방지조치 의무를 방기한다는 인식(고의)이 있어야 함.
- 112신고에 따른 비상 출동명령이 내려졌고, 현장에 출동한 경찰관들은 다중인파 운집으로 인한 위험발생을 인지하였음에도 불구하고 상부에 인력을 파견해 줄 것을 요청하지 않은 사실이 인정되거나, 만일 위와 같은 보고가 이루어졌음에도 불구하고 서울경찰청이나 경찰청 담당자들이 다른 지역에 진행되고 있던 시위 대응에 집중하기 위해 경비인력을 이태원 축제 현장에 출동하도록 지휘하지 않았다면 직무유기죄가 성립할 수 있음.

### 직권남용죄, 증거인멸죄 성립여부

- 용산경찰서 정보과에서 헬러윈 기간 대규모 인파 집중으로 인한 위험성을 경고하는 취지의 정보보고서가 작성되었고, 용산경찰서 정보과 지휘부에 보고되었지만, 지휘부가 이를 상부에 전달하지 않았을 뿐만 아니라, 참사 이후 사건을 은폐하거나 책임을 회피하기 위해 정보보고서를 삭제하고, 나아가 삭제할 것을 지시한 사실<sup>48)</sup>이 인정된다면, 이는 상급 경찰관이 부하 경찰관들로 하여금 정보보고서를 삭제할 의무가 없음에도 불구하고 정보보고서를 삭제하게 한 것에 해당하므로, 직권남용죄가 성립할 수 있음. 한편, 경찰지휘부가 다중인파 운집에 의한 위험발생을 인지하고 있었다는 주요 증거 중 하나를 인멸하려 하였다는 점에서 증거인멸죄가 성립할 수 있음.

48) [https://n.news.naver.com/article/422/0000568623?cde=news\\_edit](https://n.news.naver.com/article/422/0000568623?cde=news_edit)

-발언4-

## 주요 해외사례와 시사점

양성우 민변 '10·29. 참사'대응 TF 공동간사 변호사

### 1. 영국 ‘힐스버러’ 참사

#### 가. 사건개요 및 진상규명<sup>49)</sup>

- 1989. 4. 15. 영국 잉글랜드 셰필드에 있는 힐스버러 스타디움에서 94명의 관람객이 압사, 부상자는 766명(이후 사고 후유증으로 3명이 사망) 사건 임.
  - 당시 리버풀 FC와 노팅엄 포레스트의 FA컵 준결승전이 힐스버러 스타디움에서 열렸는데, 경기장 측 실수로 정원이 1,600명 남짓한 입석 관중석에 약 3,000명이 들어가 버리게 되었고,
  - 이 사실을 파악하지 못한 경기 진행요원들이 계속해서 입석으로 관중을 유도하면서 압사 상황이 발생하였으며,
  - 이후 필드에 난입하는 것을 막기 위해 세워둔 보호철망 등의 구조물이 무너지면서 큰 희생이 발생함.
  - 더구나 팬들의 안전을 책임져야 할 경찰의 안일하고 무책임한 대응으로 사망자가 많이 늘어난 것임에도 불구하고, 당시 사건을 조사한 경찰은 자신들의 책임을 팬들에게 전가하고자 참고인 진술 164건 중 116건을 수정하거나 삭제하여 비난의 화살을 리버풀 팬들에게 돌렸음.
  
- 이후, 유가족들의 끈질긴 요구에 따라 영국 정부는 2009년 진상조사위원회 회인 ‘힐스버러 독립조사위(Hillsborough independent Panel)’ 을 새롭게

49) 2016. 4. 26. The Guardian “Hillsborough inquests jury rules 96 victims were unlawfully killed”

<https://www.theguardian.com/uk-news/2016/apr/26/hillsborough-inquests-jury-says-96-victims-were-unlawfully-killed>

구성(변호사, 의사, 범죄학 전문가, 기자 등으로 구성되었음)하고 재조사에 착수함.

⇒ 조사위는 참사 발생 23년 만인 2012년 9월 보고서를 통해 ‘경찰은 이 전부터 존재하던 위험을 감지하지 못하였고, 희생자들에게 조직적으로 책임을 전가하려고 했다. 또한 응급구조대의 초기 대응 또한 제대로 이뤄졌다면 사망한 사람 중 최대 41명이 살았을 것이다’ 라는 결론을 내림.

## 나. 영국법원의 판결

- 영국 고등법원은 2014. 4.경 위 사건에 관한 진상규명에 관한 재판을 시작했고, 2년간의 심리를 거친 후 배심원단은 2016. 4. 26. ‘팬들의 안전을 확보해야 할 당시의 경찰 책임자에게 중대한 과실이 있으며, 위험상황의 발생은 리버풀 팬들의 책임이 아니다’ 라는 취지의 판결을 내림.<sup>50)</sup>
- 이 판결에서 배심원단은 14개의 질문에 답하였는데, 특히 ① 사건 전 단계에서 경찰이 경기 전 군중 관리를 위한 구체적인 지침을 마련하지 않은 잘못이 있고, ② 사건 당일에도 경찰은 비상상황에 대한 적절한 대응을 하지 못한 잘못이 있다는 점 등을 근거로 희생자들의 사망원인이 (경찰 및 응급구조대 등의) 중대한 직무유기로 인한 과실치사였다는 점을 강조하였음.

### [14개 질의 관련 배심원단 평결 중 해당 부분 발췌]

#### Question 2: police planning for the semi-final match

Was there any error or omission in the police planning and preparation for the semi-final match on 15 April, 1989 which caused or contributed to the dangerous situation that developed on the day of the match?

Jury' s answer: Yes.

Explanation for answer:

50) 2016. 4. 26. The Guardian “How the Hillsborough inquest jury ruled on the 14 key questions”

<https://www.theguardian.com/uk-news/2016/apr/26/14-questions-the-hillsborough-jury-must-answer>

The jury feel that there were major omissions in the 1989 operational order including:

- Specific instructions for managing the crowds outside the Leppings Lane turnstiles
- Specific instructions as to how the pens were to be filled and monitored
- Specific instructions as to who would be responsible for the monitoring of pens

## **질문 2: 경기를 위한 경찰의 계획**

1989년 4월 15일의 준결승전을 위한 경찰의 계획과 준비과정에서 경기 당일의 위험한 상황을 초래하거나 기여하는데 어떠한 실수나 누락이 있었는가?

배심원들의 답변: 그렇다.

답변에 대한 설명:

배심원단은 1989년 경찰의 작전명령에 다음과 같은 주요 누락 사항이 있다고 생각한다.

- Leppings Lane 개찰구 외부의 군중 관리를 위한 구체적인 지침
- 펜들을 경기장에 채우고 모니터링하는 방법에 대한 구체적인 지침
- 누가 펜들에 대한 모니터링을 책임질 것인지에 대한 구체적인 지침

## **Question 3: policing of the match and the situation at the turnstiles**

Was there any error or omission in policing on the day of the match which caused or contributed to a dangerous situation developing at the Leppings Lane turnstiles?

Jury's answer: Yes.

Explanation:

- Police response to the increasing crowds at Leppings Lane was slow and uncoordinated
- The road closure and sweep of fans exacerbated the situation
- No filler cordons were placed in Leppings Lane
- No contingency plans were made for the sudden arrival of a large number of fans
- Attempts to close the perimeter gates were made too late



### 질문 3: 경기의 치안 및 개찰구 상황

Leppings Lane 개찰구에서 전개되는 위험한 상황을 야기하거나 기여한 경기 당일 경찰의 실수나 누락이 있었습니까?

배심원들의 답변: 그렇다.

답변에 대한 설명:

- Lepping Lane에서 증가하는 군중에 대한 경찰의 대응은 느리고 조정되지 않았음
- 도로 폐쇄 및 팬들 정리로 상황 악화
- Leppings Lane에는 필러 코돈(교통 차단장치)이 설치되지 않았음
- 갑작스러운 많은 팬의 방문에 대한 비상 계획이 수립되어 있지 않았음
- 주변 게이트를 닫으려는 시도가 너무 늦었습니다.

- 한편 희생자들의 유족은 경찰(웨스트 미들랜즈와 사우스 요크셔 경찰)을 상대로 경찰이 은폐시도를 한 것에 대한 손해배상 소송을 제기하였는데, 2021. 6. 기준으로 경찰이 601명의 생존자와 유족들에게 손해배상액을 지불하는데 합의한 것으로 알려져 있음.<sup>51)</sup>

### 다. 시사점

- 영국 ‘힐스버러’ 참사는 10.29. 참사와 마찬가지로 좁은 장소에 군중이 밀집되어 발생한 참사였음.
- 아울러 (i) 사전에 많은 인파가 몰릴 것이라는 점이 충분히 예견되었음에도 경찰이 아무런 대책이나 계획을 수립하지 않은 점, (ii) 실제 사건 당일 경찰이나 안전요원에 의한 통제가 전혀 이루어지지 않았던 점, (iii) 경찰이 참사 전, 후 상황에서 적절한 대응을 지연하는 등 기관 간 의사소통, 명령 및 통제가 제대로 이루어지지 않았던 점 등을 근거로 **참사가 유발·확대된 사실이 유사함.**
- 한편 위 사례는 경찰의 사건조작으로 인해 사건 발생 후 27년이 지난 20

51) 2021. 6. 4. sky news “Hillsborough disaster: 600 survivors and families to get compensation from police over cover-up”

<https://news.sky.com/story/hillsborough-disaster-600-survivors-and-families-to-get-compensation-from-police-over-cover-up-12324695>

16. 4.경에 비로소 경찰의 과실치사 책임이 인정되었는데, 10.29. 참사의 경우 최근 안전사고를 우려하는 내용의 경찰 보고서가 참사 직후 삭제된 정황이 드러났는바, 참사의 객관적이고 철저한 원인 규명이 반드시 필요하다고 할 것임.

## 2. 일본 ‘효고현’ 참사

### 가. 사건개요 및 진상규명<sup>52)</sup>

○ 2001. 7. 21. 오후 8시 45분경부터 50분을 지날 무렵에 걸쳐, 일본 효고현 아카시시에서 열린 불꽃축제 회장의 오후라 해안과 JR 아사기리역을 연결하는 보도교(일종의 육교) 위에서 회장으로 향하는 관객과 회장에서 보도교로 돌아오는 관객이 한데 몰리면서 사상자가 발생한 사건임.

- 사상자는 사망자 11명(10세 미만 9명 70세 이상 2명), 부상자 247명이었음.

○ 참사 발생 직후 원인과 책임 소재를 규명하는 작업이 시작됐음.

- 불꽃축제의 주최 측인 아카시시는 사고원인의 규명에 있어 공정성, 중립성, 객관성을 유지하기 위해 독립적으로 직무를 하는 제3자의 전문가로 구성된 조사위원회를 설치하고, 2001. 8. 2.부터 2002. 2. 28.까지 사고원인을 조사했음.

- 조사위원회는 작년(10만 명 이상)과 동등하거나 그 이상의 사람이 모이는 것은 쉽게 예측할 수 있었음에도 (i) 주최 측인 아카시시와 경찰, 위탁계약을 체결한 민간경비회사 모두 사전준비가 부족했고, (ii) 육교 및 그 부근의 혼잡 정리, 군중유도, 그 방법의 홍보 등에 대해서도 적절하고 구체적 수단을 강구하지 않았던 사실을 지적함.<sup>53)</sup>

### 나. 일본법원의 판결

#### (1) 형사책임<sup>54)</sup>

52) 아카시시 홈페이지 내 조사위원회의 조사결과 페이지

<http://www.city.akashi.lg.jp/anzen/anshin/matsurijiko>

53) 11. 3.자 뉴스타파 “참사 책임 회피하는 한국 정부...일본과 홍콩은?”

<https://newstapa.org/article/m3jffT>

54) 별지1 판결문 참조

- 검찰은 혼잡경비 담당관이었던 아카시시(효고현) 경찰 간부와 경비업체 지사장, 시 공무원 3명이 업무상 과실치사상죄로 기소하였는데,
  - ⇒ 이에 대해 고베 지방재판소는 ‘혼잡 사고는 없을 것이라고 믿고, 주의의무를 게을리해 사고를 발생시킨 것’ 이라고 하면서 경찰 간부와 경비업체 지사장은 금고 2년 6개월의 실형을 선고하였고, 시 공무원들은 금고 2년 6개월, 집행유예 5년을 선고하였음.
  - ⇒ 피고인들은 상소(항소 및 상고)를 하였으나, 오사카 고등재판소와 일본 최고재판소(대법원)는 피고인들의 상소를 전부 기각함.
  
- 특히, 일본 최고재판소는,
  - ① 혼잡사고의 원인이 될 수 있는 사정 등을 예상할 수 있었음에도, 혼잡경비계획 책정을 위한 검토 과정에서 육교 준중의 체류에 의한 혼잡방지를 위한 효과적인 방안이 강구되지 않았고, 육교의 혼잡상황을 어떻게 감시할 것인지, 그리고 혼잡해졌을 경우에 어떠한 규제방법을 취할 것인지, 어떤 사태가 발생하였을 경우에 경찰의 규제를 요청할 것인지에 관한 구체적인 계획을 수립하지 않은 점(별지1 4쪽),
  - ② 혼잡경비를 담당했던 경찰 간부의 경우, 오후 8시경 부하경찰관으로부터 육교 내 유입 규제의 제안을 받거나 기동대 출동 검토를 요구하는 취지의 보고를 받았음에도 아무런 조치도 강구하지 않았는데, 만약 그 즉시 기동대 출동조치를 하였다면, 기동대가 불꽃 축제 종료가 예정된 오후 8시 30분보다 앞서 투입되어 육교로 유입되는 사람들의 흐름을 막을 수 있었을 것으로 보이는 점 등을 종합할 때,
    - ⇒ 이상과 같은 업무상 주의의무를 게을리 한 피고인들에게는 업무상과실치사상죄가 성립한다고 판단하였음(별지1 5-6쪽).

(2) 민사책임<sup>55)</sup>

- 이후 피해자들과 유족들은 2005.경 축제 주최자인 아카시시, 효고현(아카시시 경찰), 경비업체를 상대로 민사소송을 제기하였는데, 고베지방법판소는 피고들이 연대하여 유족들에게 총 5억 6,800만 엔을 지급하라고 판결함(피고들이 모두 항소하지 않아 이 판결이 그대로 확정되었음).

- 고베지방법판소는 판결을 통해 본 건 사고의 예견가능성이 있었던 것으

---

55) 별지2 판결문 참조

로 인정된다고 판시하는 한편(별지2 2쪽), 사전 준비단계에서의 피고들의 과실과 불꽃놀이 당일의 피고들의 과실을 구분하여 피고들의 각 과실을 전부 인정하였음.

- 특히 경찰의 과실과 관련하여,
  - ① (사전준비 단계에서) 폭주족 대책에만 사로잡혀, 혼합 경비와 관련하여 참가자의 생명, 신체의 안전을 확보해야 할 경찰이 그러한 책무를 포기하는 태도로 일관한 점,
  - ② (사건 당일에도) 참사 발생 2시간 전 기동대 투입의 필요성을 호소하는 보고를 받았음에도 시민들의 유입을 통제하도록 현장을 지휘하거나 기동대 출동을 요청하지 않은 점을 이유로 경찰의 안이하고도 무책임한 대응을 질책하였음(별지2 3-4쪽).

[별지2 중 결론(5쪽) 중 부분 발췌]

**고베지방법재판소(효고현) 사건번호 헤이세이 14(와) 2435호**

“본 건 불꽃놀이에서 피고들 중 어느 한 사람이라도 자기의 책무를 완수하기 위해 만전을 다했으면 본 건 사고의 발생을 막았을 수 있으며, 이것을 생각하면, 피고들 모두가 부적절한 대응으로 일관한 것은 진정으로 유감이라고 말할 수밖에 없고, 특히 사전준비단계에 있어서의 피고들의 책임은 극히 무겁다고 할 것이다”

**다. 시사점**

- 위 사례는 아카시시가 주최한 행사라는 것을 제외하면 10.29. 참사와 상당 부분 유사하다고 할 수 있음.
- 구체적으로, (i) 많은 인파가 몰릴 것이라는 사실을 충분히 예상했음에도 재난안전에 관한 대비책을 마련하지 않았고, (ii) 참사 발생 직전에 경찰 신고가 수차례 있었을 뿐 아니라 기동대 등 추가인력 요청이 이루어졌지만, 경찰과 소방 등 재난안전 등을 담당해야 할 각 기관들이 적극적으로 대응하지 않고 미흡한 대처를 보인 점<sup>56)</sup>, (iii) 경찰의 인력배치의 경우, 많

은 인파로 인한 재난 및 안전사고 등에 대비하기보다는 다른 목적(폭주족 또는 마약 대비)에 보다 집중함으로써 안전사고 등에는 경찰인원이 제대로 배치되지 않은 점 등을 들 수 있음.

---

56) 참고로 일본 ‘효고현’ 사례에서 기동대가 도착한 시점은 경찰 신고가 있는 후 25분 정도가 지난 때였으나, 10.29. 참사의 경우 **사고 발생 후 1시간도 더 지난 오후 11시 40분이 돼서야** 기동대가 처음으로 현장에 도착하였음.

-발언5-

## ‘10·29. 참사’ 피해자들의 개별적-집단적 권리와 피해자권리옹호단체의 역할

이태호 참여연대 운영위원장 / 4.16연대 집행위원장

### 1. 재난 참사 피해자 권리 중심의 접근

#### 1) 재난참사와 인권기반 접근

##### ○ 인권기반 접근

- “사람들의 권리를 충족시키기 위해 일하는 것과 수혜자의 요구를 충족시키기 위해 일하는 것 간에는 중대한 차이가 있다. 요구가 충족이 안되는 상태가 불만족이라면, 권리가 존중되지 않은 상태는 침해에 해당하기 때문이다.<sup>57)</sup>”

##### ○ 권리주체로서의 피해자

- “배상은 그/녀를 ‘피해자’로 ‘인정’함과 동시에, ‘권리의 주체’로 ‘인정’하는 과정이다”
- “배상은 책임의 인정, 진실, 정의, 재발방지의 보장과 동떨어진 무엇이며, 이들과 거래(혹은 교환)될 수 있는 것이 아니다”<sup>58)</sup>

##### ○ 배상에 관한 피해자의 국제인권법상의 권리<sup>59)</sup>

- 적절하고, 효과적이고, 신속한 배상
- 배상은 위반 행위와 피해의 중대성에 비례해야 한다는 점

57) 인권기반접근, The Human Rights Based Approach, United Nation Population Fund(UNFPA)  
참조 <http://www.unfpa.org/human-rights-based-approach#sthash.IxlTqgxc.dpuf>

58) 진실, 정의, 배상, 재발방지를 위한 유엔 특별보고관 보고서 (2014, UN, A/69/518)  
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/564/67/PDF/N1456467.pdf?OpenElement>

59) 이주영, 백범석. 국제인권법상 피해자의 권리와 피해자 중심적 접근. 국제법학회논총. 2018, 184-186면.

- 배상은 금전적 배상에 그치는 것이 아니라 원상회복, 재할, 만족, 재발 방지의 보증 등을 통한 완전하고 효과적인 배상을 의미
- 배상 관련 “만족”은 다음 요소를 포함
  - 지속적인 침해의 종단을 목표로 하는 효과적인 조치
  - 진실의 완전한 공적 공개
  - 피해자의 명시적 또는 묵시적 희망 지원, 피해자 및 관계자에 대한 존엄, 명예, 권리를 회복시키는 공식적인 선언 또는 사법적 결정
  - 사실 인정과 책임의 수용을 포함한 공적 사과
  - 위반 행위에 책임 있는 개인들에 대한 사법적 행정적 제재
  - 피해자에 대한 기념과 추모 등

## 2) 재난참사 피해자들의 요구(Needs)와 권리(Right)

### ○ 피해자들의 근본적인 요구<sup>60)</sup>

- 신체적 정신적 안전 및 실질적 지원
- 사고 원인과 경위의 확인
- 고인의 존엄성의 보장하는 수습 과정
- 정확에 대해 알 권리 및 소통체계
- 충분한 정보에 기반한 선택 및 결정권
- 다른 피해자들과의 연결 기회
- 시의적절하며 알맞은 심리사회적 지원
- 신뢰, 책임, 정의구현

### ○ 인권적 관점의 피해지원 분석을 위한 8가지 질문<sup>61)</sup>

- 생명과 안전은 보호됐는가?
- 인도적 지원은 적절했는가?
- 모든 정보는 신속·정확하게 제공되고 공개됐는가?
- 피해자의 참여와 협의는 보장됐는가?
- 취약한 이들이 차별받지 않고 충분히 고려됐는가?
- 기업과 국가의 책임 매커니즘은 형성되고 작동됐는가?
- 진실규명과 사법적 정의는 실현됐는가?

60) 앤 에이어(Anne Eyre), “Disaster Action을 통해서 본 피해자의 권리와 욕구에 대한 응답”, <재난 피해자지원 및 권리강화를 위한 국제포럼-재난사회(Risk-Society), 피해자 권리를 묻다>, 4.16재단 주최, 2019

61) 가습기살균제사건과 4.16세월호참사 특별조사위원회 지원소위원회 보고서, 2022

- 피해회복은 이뤄졌는가?

## 2. 피해자 범주와 권리의 확장-사회적 참사 특별조사위원회의 조사결과와 권고를 중심으로

### 1) 피해자 범주의 확장

- 4.16세월호 참사와 가습기살균제 참사에 대해 재난피해자의 협소한 범주 적용이 심각한 문제와 피해를 야기

#### ○ 재난피해자에 대한 명료한 법적 규정의 필요성

- 세월호 참사는 피해지원 대상을 재난 구조·지원과정에서 발생한 피해 뿐만 아니라 재난 발생 현장의 지역 주민과 공동체에까지 확대한 최초의 사례.
- 세월호참사를 선례로 삼아 법·제도를 개선하고 정책을 수립할 필요

#### ○ 피해자별 피해 수준과 특성에 부합하는 지원정책의 필요성

- 협의의 피해자 : 직접적인 인적·신체적·물질적 피해를 본 사람과 그 가족
- 광의의 피해자 : 직접적 피해자를 비롯하여 재난으로 인해 직·간접적 피해를 본 사람

#### ○ 광의의 피해자 범주별 구분

- 재난현장에서 구조·구호 및 복구 활동에 참여한 사람
- 1차 피해자와 가까운 친인척과 친구 등
- 재난의 직·간접적 목격자, 재난 발생 현장의 지역주민과 공동체, 앞선 모든 피해자의 가족 중 외부의 도움이 필요한 사람 등

### 2) 피해자 권리의 확장<sup>62)</sup>

- 피해의 최소화의 권리: 대피·구조·수습
- 알 권리를 포함한 진상규명과 정의에 대한 권리
- 참여권
- 일상 회복의 권리

62) 전계서(가습기살균제사건과 4.16세월호참사 특별조사위원회 지원소위원회 보고서, 2022)



- 배·보상의 권리
- 기억과 애도의 권리
- 안전권

### 3. 10.29 이태원 참사와 피해자 권리 옹호

#### 1) 10.29 이태원 참사 이후의 피해자 권리 침해

- 피해자 권리와 국가 책무의 불인정 : 피해자를 가해자로
  - 10.29 이태원 참사를 주최자 없는 행사( ‘현상’ ) 중 참가자들에 의해 일어난 사고로 규정, 참사 대신 ‘사고’ 로, 피해자 대신 ‘사망자’ 로 표현
  - 안전사고 발생에 대한 국가의 책임 인정 회피 과정에서 당시 현장에 있었던 시민들을 참사발생의 원인제공자(가해자)로 매도
  - 피해자의 일부인 생존자를 수사대상으로 간주
  
- 대피·구조·수습 등을 통한 피해의 최소화의 권리 침해
  - 사전대비 부족과 구조요청에 대한 무시 등으로 발생한 참사에 이어, 현장에 있던 희생자, 생존자, 실종자들을 비난과 혐오 발언의 타깃이 되도록 국가가 유도하거나 방치함으로써 회복하기 힘든 거대한 2차 피해 발생
  
- 기억과 애도의 권리 침해
  - ‘국가 애도기간’ 을 설정하였으나 정부와 지방자치단체가 합동분향소를 설치하였으나, 국가 책임을 축소·은폐하려는 의도로 ‘주최자 없는 행사에서 일어난 인과사고’ , ‘사고 사망자’ 등으로 서둘러 정의하고 허위사실을 공표함으로써 하여 다중의 기억을 조작하려 시도하였음.
  - 또한 합동분향소를 설치 운영하는 과정에서 위폐, 영정 등 추모물품을 비치하지 않고, 피해자가족들간 서로 애도하고 위로할 기회, 피해자가족과 시민들이 추모와 위로를 주고받을 기회를 박탈.
  - 애도의 권리는 추모집회를 정치행사로, 피해자권리를 옹호하는 시민사회단체들을 반정부세력으로 간주하는 정부와 공안당국의 왜곡된 정략적 태도로 인해 제약당하고 있음

○ **일상 회복의 권리 침해**

- 막을 수 있었던 사고가 대형 참사가 됨으로써 수많은 희생자가 발생하여 영구히 일상을 회복하지 못하게 되었음
- 뿐만 아니라 희생자 가족, 생존자와 그 가족, 구조요원 및 자원활동 시민들, 그리고 지역사회 및 시민 공동체 구성원들의 신체적 심리적 상처를 가중시키고 건강·학업·근로·경제·관계·사회참여 등 제반측면에서 시민들의 일상회복에 장애를 초래하고 생애주기 동안 지속될 수 있는 트라우마를 심화시키고 있음.

○ **알 권리를 포함한 진상규명과 정의에 대한 권리 침해**

- 참사예방, 구조, 수습, 피해자 지원에 중대한 책임이 있는 지휘부의 사실과 다른 변명, 진실 은폐, 책임 회피, 그리고 이들 지휘부의 이미 드러난 잘못과 부적절한 언행에 대한 즉각적인 인사조치의 회피와 지체로 인한 진실과 정의에 관한 권리 침해

○ **피해자 참여권의 침해**

- 재난 발생한 이후에 추진되는 국가 등의 의사결정과정에 적극적이고 의미 있게 다양한 방식으로 참여해 의견을 표현할 수 있는 권리의 침해. 특히 피해자들이 모임이나 단체를 조직하고 운영할 집합적 권리의 침해

○ **배·보상의 권리 침해**

- 국가가 제공하기로 약속한 장례비지원이나 위로금 지원 등은 ‘피해에 대한 인정과 잘못에 대한 책임을 포함한 공적 사과의 일환’으로 제시되는 것이 아니라, 재난에 따른 제반 문제를 빨리 정리하기 위한 수단으로 활용되는 측면이 강함.
- 협의의 피해자와 광의의 피해자에 대한 정의와 구분이 아직 불명확하여 아직 호명되거나 분류되지 않은 다수 피해자들이 배보상이나 치유회복 절차에서 배제되고 있음. 배·보상 시점, 산정방식 등에 대해 피해자 및 피해자단체들의 협의권 등도 보장되지 않고 있음

2) **‘순수한 피해자’ 혹은 ‘피해자다움’ vs. 피해자 권리 옹호**

○ **피해자 참여의 권리와 피해자 권리 옹호<sup>63)</sup>**

63) 진실, 정의, 배상, 재발방지에 관한 유엔특별보고관 보고서(2012) 중, B 피해자 중심 접근, 54항

- “피해자에 대한 인정과 신뢰의 증진 및 민주주의적인 법치의 강화 모두 피해자들의 의미있는 참여 없이는 불가능하다.”
- “진실규명은 시민사회, 특히 피해자 단체가 적절하게 진상조사 위원회의 구성에서 대표될 때에만 정의로운 조치로 여겨질 수 있다.”
- “수사와 기소는 그 과정에 피해자들과 그 가족들이 효과적으로 참여하고 그들의 참여와 관련하여 필요한 정보를 제공받을 때에만 실제적인 사법조치로서 기능할 수 있다.”
- “배상은 피해자와 시민 사회 전체가 계획 설계에 관여해야만 성공할 수 있다. 그래야 가해진 피해에 상응하는 조치가 이루어지고 피해자를 권리 보유자로 인정하는 것에 기여할 수 있다.”
- “재발방지에 있어서도 제도적인 개혁, 그리고 인사상의 개혁이 시민, 특히 피해자들의 의견에 확고한 근거를 갖고 있어야 한다.

#### cf. 조력자(피해자권리옹호 활동가/단체)와 자원활동가의 역할과 권리

- 4.16재단, <피해자 권리 매뉴얼> 참조

#### ○ ‘순수한 피해자’ 혹은 ‘피해자다움’의 덫

- 재난 참사가 발생하면, 그 예방과 대응에 책임이 있는 국가권력 혹은 기업 등이 피해자를 개별적인 수혜자로 소극적으로 규정한 후, ‘외부세력’이 ‘순수한’ 피해자들을 이용할 수 있다고 갈등현장 내외에 공표하여 피해당사자들을 고립시키고, 그 다음 단계로 피해당사자들을 분수에 넘는 보상을 요구함으로써 국책사업 등 공익을 해치는 파렴치한 이익추구자로 매도.
- 결국, 권리를 침해당한 피해자는 도리어 공공질서를 해치는 가해자로 매도되고 자신의 개별적 집단적 권리를 포기하도록 강요받음.

#### ○ ‘재난의 정치화’ ?

- ‘재난의 정치화’라는 표현은 매우 엄격하게 제한적으로만 사용되어야. 피해자와 그 조력자(피해자권리옹호단체)의 권리행사를 제약하는 논리로 악용되어서는 곤란.
- “법의 지배의 주요 요소인 책임성과 투명성에 대한 요구를 정부 자체

---

Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff, UN, A/HRC/21/46, 2012. : <https://digitallibrary.un.org/record/732418?ln=en#record-files-collapse-header>

를 약화시키려는 시도와 동일시하는 것은 민주국가에서는 있을 수 없는 일이다. 세월호 참사를 둘러싼 집회에 대한 정부의 대응은 불만족의 표현을 억압하는 접근방식의 전형적인 예인데, 이러한 접근은 달리 접근했다면 인식된 문제점을 다루기 위한 연대와 협력을 장려할 수 있었음에도 불구하고 이슈에 대한 입장의 극한적 대립을 초래한다.” \_ 평화로운 집회와 결사의 자유에 대한 권리에 관한 유엔특별보고관 한국방문보고서, 2016

#### 4. 피해자 연대와 피해자 권리옹호의 의의와 중요성

##### 1) 피해자 연대와 피해자권리옹호 : 해외사례

###### ○ Disaster Action (DA)

- 자연재해, 테러 등 영국과 해외에서 발생한 30개 재난의 유가족들로 구성된 비영리단체
- 재난참사 유가족 또는 생존자로서의 직접적인 경험을 토대로 피해자들 간 연결, 지원그룹 및 네트워크 형성, 지원서비스 안내 등의 활동 전개
- 2002년 발리 폭탄 테러, 2004년 동남아 쓰나미 참사, 2008년 뭄바이 테러, 2014년 MH17 여객기 격추 사건 등 28개가 넘는 국제 재난의 피해자들을 지원

###### ○ FENVAC (Fédération nationale des victimes d' attentats et d' accidents collectifs, 영어로는 National federation of the victims of catastrophes 재난참사피해자연합)

- 프랑스의 재난 참사 피해지원 비영리기구(1994-)
- 1988년 리옹역 철도 충돌 사건, 1991년 바르보탕(Barbotan) 온천 화재 사건, 1994년 본(Beaune) 버스 참사 등 1980~1990년대 프랑스에서 발생한 참사의 희생자 유가족들이 자발적으로 만든 단체.
- 프랑스 법무부 ‘피해자 지원을 위한 지침’에 따라 재난 발생 이후 48시간 이내 사건 관련 보고에 참여. 프랑스 안팎에서 발생한 120여 개 재난의 유가족들을 지원.
- 주된 활동목적은 다음과 같음

△ **상호지원**: 피해자들이 감당해야 할 다양한 단계에서 피해자들과 피해자 단체들의 지원을 이끌어내는 활동

- △ **연대** : 기존의 피해자 지원 및 돌봄 시설을 개선하기 위해 당국 및 기업에 로비
- △ **진실과 정의** : 피해자와 함께 원고 등으로 형사절차에 참여하고 피해자의 정당한 보상을 위한 옹호활동 참여
- △ **예방** : 집단적 권리로서 안전기본권을 옹호하면서 위험 예방 및 안전 조치에 대한 사회적 토론에 적극적으로 참여
- △ **기억** : 이 비극이 잊혀지지 않도록 희생자와 함께 비극적 사건을 기억하는 것을 목표로하는 행동

## 2) 4.16세월호 참사 피해자와 시민의 연대 :국내사례

### ○ 세월호 참사관련 피해자 단체와 조력단체들(초기)

- 세월호 사고 희생자 실종자 생존자 가족 대책위원회 : 2014년 4월 25일, 이 기구의 전신인 세월호 사고 유가족대책위원회를 발족한 후 5월 6일 명칭변경
- 세월호 사고 일반인 유가족 대책위원회 : 2014년 5월 12일 발족
- 세월호참사국민대책회의 : 전국 600여개 시민사회단체의 연대기구. 2014년 5월 13일 세월호 참사 대응 원탁회의를 거쳐 5월 22일 발족
- 대한변호사협회 세월호 참사 피해자 지원 및 진상조사 특별위원회 : 2014년 4월 28일 <세월호참사 피해지원 공익법률지원단> 모집에 착수하여 5월 18일 발족
- 민주사회를변호사모임 <세월호 참사 진상규명과 법률지원 특별위원회(약칭 '민변 세월호 참사 진상 특위)> 발족 (5월 17일)

### ○ 세월호 참사관련 피해자 단체와 조력단체들(현재)

- (사)4.16세월호참사 진상규명과 안전사회 건설을 위한 피해자가족협의회 (약칭 4.16세월호참사가족협의회, 2015-)
- 4월16일의약속국민연대(2015-) : 세월호참사국민대책회의 참여단체, 국내외 시민행동모임, 4.16세월호참사가족협의회가 공동으로 진상규명, 안전사회 건설, 피해자 추모 및 지원 등에 관한 활동을 하기 위해 구성된 비정부/비영리 시민사회단체
- (재단법인) 4.16재단(2018-) : 진상규명 및 희생자 명예회복, 안전사회 건설을 위한 지원, 생명안전공원의 세계적 공원화, 피해자 치유 및 생계지원 기반 마련, 지속가능한 연대의 구축과 확산 등을 위한 재단법인

- 민주사회를위한변호사모임 세월호참사대응TF(2015-) : 세월호 피해자 가족들과 시민들의 국민고소고발운동, 피해자 권리침해 발언에 대한 법률 대응 등을 대리하고 지원
- 4.16기억저장소(2014-): 4.16세월호 참사에 관한 모든 자료와 정보를 기록하는 비영리 민간기록관리기관

## 5. 사회적 참사 진상규명 및 피해지원 사례로부터의 시사점

### 1) 피해자 권리와 국가기관 등의 책무 관련

- **가습기살균제사건과 4.16세월호참사 특별조사위원회 지원소위원회 보고서**
  - 양 대 참사 피해자 지원 실태, 재난참사 피해자의 권리, 개선과제 등이 3년 6개월간의 조사결과와 피해자 자문등을 바탕으로 상세하게 수록되어 있음
- **가습기살균제사건과 4.16세월호참사 특별조사위원회 권고**
  - 특히, 사회적참사특별조사위원회의 “재난 및 피해지원 일반, 자료기록 분야 권고” 부분은 재난참사 피해자 권리 일반의 개선을 위한 입법 혹은 행정적 과제들을 제시하고 있음. 이 권고는 특별법에 명시된 사참위의 권한으로서, 권고를 받는 국가기관 등을 특별한 사유가 없으면 권고 내용을 이행하도록 하고 있음.

### cf. 사참위 권고에 대한 국가기관과 국회의 책무(사참위법 48조)

#### △ 국가기관 등

- 권고를 받은 국가기관 등은 특별한 사유가 없으면 권고내용을 이행해야 함.
- 권고내용의 이행 내역과 불이행 사유를 매년 국회에 보고해야 함.

#### △ 국회

- 국회는 보고받은 이행 내역이 미진하다고 판단하는 경우 국가기관 등에 개선을 요구하는 등 이행 상황을 점검해야 함.
- 국가기관 등이 정당한 사유 없이 미개선 시 책임 있는 공무원에 대한 징계를 요구할 수 있음.
- 관련 법률을 제정하거나 개정하는 경우 특별한 사정이 없으면 종합보고서의 취지를 반영해야 함.

○ 피해자권리매뉴얼 (4.16재단)

- 재난참사 피해자 권리옹호활동을 다년간, 다방면에서 전개해온 인권활동가들이 설명하고 제안하는 피해자 권리 실현 행동의 매뉴얼

2) 진상규명 피해자 참여 관련

○ 국정조사 등 국회의 국정감사/조사 과정에의 참여 사례

- 4.16세월호 참사 국정조사 특별위원회(2014. 5) 조사활동에 피해자가 참여한 사례
  - △ 조사계획서 작성과정에서의 참여 : 피해자단체가 국회 국정조사 특별위원회 위원, 위원장들과의 면담 등을 통해 조사계획서 작성에 참여
  - △ 국정조사의 예비조사 참여: 피해자단체가 전문가/대리인 추천함으로써 국정조사에 참여

cf. 국정조사 예비조사

- <국정감사 및 조사에 관한 법률> 제9조의2(예비조사) : 위원회는 국정조사를 하기 전에 전문위원 기타 국회의사무처 소속직원이나 조사대상기관의 소속이 아닌 전문가등으로 하여금 예비조사를 하게 할 수 있다.

○ 독립적인 진상조사기구의 설립을 통한 조사활동 참여 사례

- 4.16세월호진상규명특별조사위원회(2015-2016, 4.16 세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법), 세월호선체조사위원회(세월호선체조사위원회의 설치 및 운영에 관한 특별법 2017-2018), 가습기살균제사고와 4.16세월호참사 특별조사위원회(「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 2018-2022) 등이 재난참사 관련 진상규명 특별법에 의한 독립적인 조사기구 설립의 사례

△ 입법단계에서의 참여 : 피해자단체와 시민사회단체들의 공동입법안 작성, 국회 입법청원 혹은 국회의원 발의 추진(피해자단체 중심의 국민서명운동, 국민동의청원 등 병행)

△ 구성단계에서의 참여 : 피해자의 입장을 대변할 독립적이고 전문적인 인사의추천, 혹은 조사관/조사위원/자문위원 등으로 피해자들의 직접적인 참여 보장

△ 조사단계에서의 참여 : 피해자 진술 등을 통한 참여, 피해자(단체)와 위

원회의 정기 간담회, 자문위원 등을 통한 참여, 신청사건 접수 등을 통한 참여, 위원회 정보공개청구와 방청 등을 통한 모니터, 참사관련 공익제보의 접수 등을 통한 참여 등

**cf. 독립적인 재난참사 진상조사기구에 관한 사참위 권고**

- “독립조사를 위한 조직(가칭 중대재난진상조사위원회)은 ①외부의 독립적이고 전문적인 역량을 갖춘 인사의 참여가 필수적이고, ②충분한 권한, 행정적·재정적 권한을 가져야 하며, ③충분하고 직접적인 정보 접근 권한을 가져야 한다”
- “조사 계획은 피해자들의 참여 속에 수립되어야 하며, 최종 조사 결과가 사회적으로 공개되고, 그에 따른 조치와 조치결과도 공개되어야 한다.”

○ 피해자와 국민의 책임자 고소고발/ 피해자의 국가배상청구소송 사례

**△ 4.16세월호 참사 책임에 관한 국민 고소고발운동**

- 세월호 참사에 형사적 책임이 있다고 판단되는 고위공직자, 청와대관계자, 해경지휘부, 정보기관 종사자, 정치인, 언론인 등 130명 이상을 피해자와 국민의 이름으로 고소고발

**△ 4.16세월호 참사 책임에 관한 국가배상소송**

- 4·16 세월호가족협의회 운영위원장 등 유족들이 국가와 청해진 해운을 상대로 낸 손해배상 소송에서 1심재판부는 2018년 7월 19일 희생자 1명당 위자료 2억원씩 지급하라고 판결(2심 재판 중)

○ 피해자 중심의 기억/기록의 관리와 아카이브

**△ 4.16기억저장소(2014-)**

- 세월호 참사 피해자 가족과 전문 실무진들이 함께 운영하는 비영리 민간기록관리기관
- 세월호 참사와 관련한 공간기록, 참사기록, 유가족 활동기록, 세월호를 기억하는 개인 조직 단체 활동 기록, 4.16문화제 기록, 생존자와 유가족의 구술증언기록 등을 수집, 분류, 정리, 보존, 활용



△ (사)4.16세월호참사가족협의회 자료실(2014-)

- 세월호참사 피해자단체가 진상규명 운동과정에서 수집한 각종 정보, 증거자료, 기록 등을 분류, 정리, 보존, 활용