

오송참사1주기
국회토론회

사회적
참사에서
정부의
역할과
오송 참사의
해법 모색



2024. 7. 17(수) 14시 ~ 16시
국회 의원회관 제9간담회실

공동주최

더불어민주당 국회의원 임호선 | 이연희 | 송재봉 | 이광희 | 이강일
서영교 | 장철민 | 모경종 | 박정현 | 이건태 | 이훈기
국회 생명안전포럼 | 생명안전 시민넷 | 재난피해자권리센터 우리함께
오송참사유가족협의회 | 오송참사생존자협의회 | 오송참사시민대책위원회

오송참사1주기 국회토론회

사회적 참사에서 정부의 역할과 오송 참사의 해법 모색



인사말

1

발 제

사회적 참사에서 정부의 책임과 역할
황필규 변호사 (공익인권법재단 공감)

26

충북지역 사회적 참사를 통해 본 문제와 개선방안
최희천 박사 (오송참사 시민진상조사위 진상규명팀장, 제천화재 진상조사위원)

61

토 론

지역사회 재난에 있어 중앙정부와 지방정부의 역할
주민지 서울대학교 과학기술과미래연구센터 박사후연구원

80

제천참사의 지방정부의 역할과 과제
이시정 변호사

88

오송참사의 법률적 해결방안
이성구 변호사

93

재난피해자 권리 회복을 위한 개선방안
유해정 재난피해자권리센터 우리함께 센터장

104

[인사말]



박주민 국회의원

(더불어민주당, 서울 은평구갑)
국회 생명안전포럼 대표 | 보건복지위원회

안녕하십니까. 생명안전포럼 공동대표 박주민입니다.
여러분과 함께하는 이 자리에 참석하게 되어 감사드립니다.

먼저 바쁘신 중에도 귀한 시간을 내어 이 토론회에 참석해 주신 여러분께 감사의 인사를 드립니다. 함께 토론회 준비를 해주신 이연희 의원님, 생명안전 시민넷, 재난피해자권리센터 우리함께, 오송참사시민대책위원회, 오송참사유가족협의회, 오송참사생존자협의회 여러분께도 감사의 인사를 드립니다.

올해는 오송참사 1주기입니다. 그러나 아직까지도 참사의 진실은 명확히 밝혀지지 않은 채 방치되어 있습니다. 1년이라는 시간 동안, 이 정부는 그리고 국회는 무엇을 했는지 묻지 않을 수 없습니다. 국회 일원으로서 희생자분들과 유가족께 죄송한 마음입니다. 1주기를 맞아 지치지 않고 끝까지, 진실규명과 재발 방지 대책 마련에 정진하겠다는 약속을 드립니다.

수많은 노력에도 불구하고 무고한 국민이 목숨을 잃는 참사와 재난은 반복됩니다. 그리고 그 시간을 겪으며 생명과 안전에 대한 국가적 책임은 더욱 무거워졌습니다. 국민의 생명을 최우선으로 여기며 안전한 사회를 실현하기 위해 국회 차원에서의 연구와 논의가 반드시 필요한 이유입니다.

오늘 토론회를 통해 오송참사의 방치된 진상규명을 위한 구체적 방안이 충분히 논의되기를 기대합니다. 또한, 오송참사 피해자들의 회복과 지원을 위한 방안도 충분히 검토되길 바랍니다. 더 나은 안전한 사회를 만들기 위한 노력을 계속해 나가야 할 의무가 있음을 잊지 않겠습니다.

마지막으로, 14명의 목숨을 앗아간 오송참사 희생자들에게 다시 한번 깊은 애도를 표하며, 그들의 명복을 빕니다. 감사합니다.

[인사말]



임호선 국회의원

(더불어민주당, 충북 증평군진천군음성군)

더불어민주당 오송참사 진상조사 TF단장 | 농림축산식품해양수산위원회

안녕하십니까

더불어민주당 오송참사 진상조사 TF 단장을 맡고 있는 충북 증평·진천·음성 국회의원 임호선입니다.

14명의 억울한 희생자들과 그 유가족 그리고 생존자 여러분들과 그날의 아픔을 나누기 위해 많은 분들께서 참석해 주셨습니다. 감사합니다.

오송참사가 발생한 지 벌써 1년이 지났습니다. 이번 토론회는 오송참사 1주년을 맞이해, ‘사회적 참사’에서의 정부의 역할, 그리고 앞으로 우리 사회가 나아가야 할 방향에 대해서 함께 논의하기 위한 자리입니다.

토론회를 준비해 주신 이연희 의원님, 박주민 의원님, ‘생명안전 시민넷’, 재난피해자권리센터 ‘우리함께’, ‘오송참사시민대책위원회’, ‘오송참사유가족협의회’, ‘오송참사생존자협의회’ 관계자 여러분께 진심으로 감사드립니다.

마치 어제 겪은 일처럼 그날의 기억이 폐부를 찌릅니다. 저조차 이럴진대 여러분의 마음은 얼마나 새까맣게 타들어 가고 있을지, 짐작하기조차 어렵습니다.

14명의 억울한 시민이 목숨을 잃었음에도 정부는 묵묵부답입니다. 미호강 제방은 왜 부실하게 시공됐는지, 홍수경보에도 불구하고 왜 차량통제를 하지 않았는지 진상규명을 요구하는 유가족의 절규 앞에서 정부는 입을 다물고 버티기만 하고 있습니다.

오늘 토론회가 통해 정부의 재난 예방 대책 마련, 수색 및 구조 역량 강화, 피해자 지원 강화 등 전반적인 제도개선 방안을 심도 있게 논의하는 자리가 되기를 기대합니다. 더 안전한 사회를 만들기 위한 고언들을 귀담아듣겠습니다.

같은 비극을 반복하지 않으려면, 명백한 진상조사를 통한 분명한 처벌이 반드시 필요합니다. 지난 22대 총선 당시 유가족 여러분께 오송참사 국정조사를 약속드린 바 있습니다. 그 약속 반드시 지키겠습니다.

다시 한번 14명의 오송참사 희생자들의 명복을 빕니다.

[인사말]



이연희 국회의원

(더불어민주당, 충북 청주시흥덕구)

더불어민주당충북도당 오송참사 진상조사 TF단장 | 국토교통위원회 여성가족위원회

반갑습니다.

청주시흥덕구 국회의원이자 더불어민주당 충북도당 오송참사 진상규명을 위한 TF단장 이연희입니다.

7월 15일, 정부의 무능과 무책임으로 국민 14명이 소중한 삶을 잃은 오송참사 1주기입니다. 아직 아물지 않은 슬픔으로 오늘을 맞으신 유가족분들과 그날의 상처를 아직 치유받지 못한 채 살아가고 계신 생존자분들께 깊은 위로의 말씀을 드립니다.

세월호와 이태원참사, 그리고 오송참사 이후 최근 발생한 화성 아리셀 공장 화재사고, 시청역 교통사고까지 사회적 참사는 아직도 현재진행형입니다. 이러한 비극이 반복되며 국가가 시민을 지켜주지 못한다는 불안감이 사회에 만연하고 있습니다.

1년이라는 시간이 흘렀지만 오송참사의 유가족과 생존자들은 1년 전 그날의 아픔에서 벗어나지 못한 채 진실을 알려달라고 책임자를 처벌해 달라고 외치고 있습니다. 오늘까지도 오송참사는 여전히 수사 중에 있으며, 실무자 일부만이 기소되었을 뿐 참사의 원인 규명과 책임자 처벌은 아직도 제대로 이루어지지 않고 있습니다.

명명백백하게 진상을 규명하고 최고 책임자를 처벌하는 것이 진정한 추모이며 반복되는 참사를 막는 대책마련의 출발점입니다. 국민의 대리인인 국회에서 국정조사를 실시해야 하는 이유입니다.

의정활동 시작 후 가장 먼저 국정조사 추진을 위해 원내 TF의 구성을 요청했고, 오늘 상임위 전반을 아우르는 오송참사 진상규명 TF가 발족합니다. 또한 참사 1주기를 맞아 추모위원으로 117명의 국회의원이 함께하기로 했습니다.

잊지 않겠습니다.

버티면 잊히고 시간이 지나면 잊힌다는 나쁜 선례를 만들어선 안됩니다. 앞으로도 국회에서 오송참사의 국정조사 실시를 위해 가장 앞장서 일하겠습니다. 참사에 이르기까지 전 과정을 명백하게 확인하고 앞으로는 이런 일이 발생하지 않도록 대책을 마련하겠습니다.

오늘 이 자리가 국민과 유가족, 생존자분들의 상처를 위로하고 치유하는 것을 넘어 안전하고 따뜻한 사회로 나아가는 계기가 되길 바랍니다.

다시 한번 유가족과 생존자분들께 위로의 말씀을 전하며, 희생자분들의 명복을 빕니다.

[인사말]



송재봉 국회의원
(더불어민주당, 충북 청주시청원구)
산업통상자원중소벤처기업위원회

<사회적 참사에서 정부의 역할과 오송 참사의 해법 모색> 토론회에 참석해 주신 여러분 반갑습니다. 청주시 청원구 국회의원 송재봉입니다.

바쁘신 중에도 자리 마련을 위해 함께 뜻을 모아주신 임호선, 이연희, 이광희, 이강일, 서영교, 장철민, 모경중, 박정현, 이건태, 이훈기 국회의원님과 국회 생명안전포럼, 생명안전 시민넷, 재난피해자권리센터 우리함께 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

특히, 누구보다 절실한 마음으로 함께해 주신 오송참사유가족협의회, 오송참사 생존자협의회, 오송참사시민대책위원회 여러분께 진심 어린 위로와 감사의 말씀 전합니다.

세월호 참사, 제천화재 참사, 오송 참사까지, 우리는 지난 가슴 아픈 기억을 통해 정부의 책임과 역할에 대해 돌아봤습니다. 사회적 참사가 발생했을 때, 정부는 어떻게 대응해야 하는지, 무엇을 우선으로 삼고 책임과 역할을 다해야 하는지 깊이 있는 논의가 필요함을 절실하게 느낄 수 있었습니다.

재난 상황에서 정부의 가장 큰 역할과 책임은 피해자들에 대한 인권 보호와 인도적 지원입니다. 경제·사회·문화에 이르기까지 포괄적으로 인권을 보호하고, 그들의 목소리를 반영하는 것이 재난 관리의 핵심임을 명심해야 합니다.

무엇보다 피해자들이 재난 대응의 전 과정에서 적극적으로 참여하고, 자신의 권리를 주장할 수 있도록 지원을 아끼지 않아야 합니다. 단순 매뉴얼에 의존한 기계적인 접근이 아닌, 피해자들의 목소리를 반영한 세심한 정책적 접근을 통

해 진정한 회복의 발판을 마련해야 합니다.

여전히 그 누구 한 명 사과하지 않고, 책임지지 않는 무책임한 정부의 모습을 보며 저 역시 국민의 한 사람으로서 분노하지 않을 수 없습니다. 다시는 같은 일이 반복되지 않도록 참사의 진실규명을 위해 끝까지 함께하겠습니다. 피해자 여러분의 회복과 치유를 위해서도 최선의 노력을 다하겠습니다.

바쁘신 중에도 발제를 맡아주신 황필규 변호사님, 최희천 박사님과 토론자로 참여해 주신 여러분께 진심으로 감사드립니다. 참석해 주신 여러분 모두 건강하시고, 오송의 아픔을 기억하고, 정의를 회복하는 길에 늘 함께 해주실 부탁드립니다. 감사합니다.

[인사말]



이광희 국회의원
(더불어민주당, 충북 청주시서원구)
행정안전위원회

안녕하십니까, 청주시민 여러분.
청주서원 국회의원 이광희입니다.

가슴 아픈 이별을 추모하는 날, 안부를 여쭙기도 죄송합니다. 지난 1년, 우리 국민 모두 같은 마음이었을 것입니다. 세월호 참사의 아픔이 아직 가시기도 전에 이태원 참사와 오송지하차도 참사가 우리에게 다가왔습니다. 희생자들을 추모하며, 유가족을 위로드립니다. 또한 기억에서 희미해진 생존자 여러분들도 다시 마음에 새기며 위로드립니다.

참사는 많은 상처를 남깁니다. 희생자와 유가족, 생존자뿐만 아니라 그들을 지켜주지 못했다고 자책을 하는 모든 시민의 마음에 회복할 수 없는 상처를 남깁니다. 세월이 지나도 치유되지 않는 상처입니다.

그러나 국가는 전혀 책임을 느끼지 못합니다. 대통령도, 장관도, 도지사나 시장도 책임을 자임하는 사람이 없습니다. 국민의 세금으로 월급을 받고, 국가가 제공하는 모든 권한을 갖고 있는 그들은 책임이 없다고 말합니다. ‘법대로 하라’며 법의 뒤에 숨어 잔기술을 부립니다. 기소조차 되지 않은 그들은 책임 없음을 항변합니다.

결국 ‘시민의 힘’을 믿을 수밖에 없습니다. 그리고 우리 지역의 시민사회는 그 역할을 묵묵히 훌륭하게 하고 있습니다. 유가족과 생존자를 아우르며 시민의 힘으로 진실을 밝혀 나가고 있습니다. 희생자의 생명이 시민 속에서 생명력을 갖고 이별의 아픔이 없는 안전한 나라를 만들어갈 수 있도록 이끌고 있습니다.

감사합니다.

안전한 국가를 만들겠습니다. 7월 11일, 오늘도 상임위에서 정부를 상대로 오송지하차도참사를 질의했습니다. 계속 묻고, 또 묻겠습니다. 그래서 스스로 무능하고 형편없음을 깨닫게 하겠습니다. 국민의 생명과 안전을 지키는 기본 책무조차 지키지 못한 것을 부끄럽게 여기도록 하겠습니다. 그 책임을 지킬 자신이 없다면 권력을 탐할 생각조차 하지 못하게 하겠습니다.

시민과 시민사회의 한 사람으로 그 역할을 하겠습니다. 여러분이 주신 국회의원의 권능으로 더 잘하겠습니다. 감사합니다.

[인사말]



이강일 국회의원
(더불어민주당, 충북 청주시상당구)
정무위원회

안녕하십니까, 국회의원 이강일입니다.

어느덧 다시 장마철이 찾아오고 창밖에 세차게 내리는 비를 보다 보면 작년 7월 15일 맞닥뜨린 소식이 여전히 머릿속을 맴돌곤 합니다. 가족을 데려다주던 초등학교 선생님, 주말 출근에 나서던 청년 등 평범한 시민들이 삽시간에 시커먼 흙탕물 안에 잠겼다는 비보는 인간으로서 무력감마저 들게끔 했습니다. 이 지면을 빌어 다시 한번 오송 참사 희생자 여러분께 삼가 애도를 표합니다.

오송 참사에 대한 책임자 처벌과 후속 대책 마련은 여전히 요연합니다. 공평2 지하차도에 이르는 508번 지방도에 대한 통제 의무가 있는 충북도지사 등 최고책임자에 대한 기소 여부도 결정되지 않았고, 지하차도 침수 시 차량 추가 진입을 막을 물리적 통제 방법이나 내부 대피 시설도 허술하게 마련되었습니다.

심화하는 기후 위기에 따라 폭우·폭염·폭설의 발생 빈도가 늘어가지만, 과거의 기준으로 작동하는 행정 지침은 시민들을 ‘기후재난’의 희생자로 내몰고 있습니다. 정부와 지자체는 언제든 각 지역이 재난에 노출될 수 있다는 마음가짐을 가지고 시설물이 정상 작동하는지, 실제 재난 상황에서 시민들을 보호할 수 있는지 냉정히 판단하여 부족하다면 이를 적극적으로 개선해 나가야 합니다.

참사에 희생된 희생자·유가족·생존자 등에 대한 사후 관리 대책도 더 촘촘하고 현실적으로 바뀌어야 합니다. 단순한 위로금이나 대출 지원이 아니라, 전문가 상담을 통한 트라우마 관리와 함께 배상금·보상금을 현실적인 수준으로 지급해

야 합니다. 참사·재난·전쟁과 같은 대규모 사태에서 국민을 책임질 수 있는 힘은 오로지 국가에 있다는 것을 기억해야 합니다.

부디 사회적 참사로부터 시민이 안전한 사회가 되기를 바라며, 오늘의 오송 참사 1주기 국회 토론회 자리를 함께 마련해 주신 동료 국회의원 여러분과 오송 참사시민대책위원회를 비롯한 많은 분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

[인사말]

정부의 역할이 작동되지 않아 사회적 참사는 끊이지 않고 있습니다.

이용관 공동대표

중대재해없는세상만들기운동본부

오송 참사가 일어난 지 1주기가 지났습니다.

오송 참사의 제대로 된 진상규명과 책임자 처벌이 제대로 이루어지지 않아 오송 참사의 영혼들에게 죄송하고 유가족과 피해자들이 아직도 일상으로 돌아가지 못하고 있어 안타까운 상황입니다. 이처럼 황망 중에 또다시 지난 6월 24일 화성 아리셀 공장에서 화재로 23명이 사망하고 8명이 부상한 중대재해 참사를 맞닥뜨려야 하는 참담한 현실에 너무나 가슴이 아픕니다.

오늘 우리가 묻고자 하는 것은 ‘왜 우리 사회는 경제 대국이 되었는데도 후진국형 참사가 끊임없이 반복되고 있으며 일어난 참사는 제대로 된 해결을 하지 못하고 있을까?’입니다.

참사가 일어나지 않게 예방하고 막아야 할 책임은 정부와 지방자치단체, 기업과 경영책임자, 노동자와 시민 모두에게 있을 것입니다.

참사를 예방하고 막기 위해 정부와 지방자치단체, 기업과 경영책임자, 노동자와 시민이 책임과 역할을 제대로 하고 정책으로 구현하기 위해 법으로 규정하고 있습니다.

국민의 생명안전을 위해 만들어진 법은 산업안전보건법을 중심으로 안전보건 관련 각종 법률들이 있습니다. 그런데 그 법들이 제대로 작동되지 않고 솜방망이 처벌로 끝나 정부나 기업이 생명안전 조치와 책임을 다하지 않아서 OECD 국가 중에서 중대재해가 가장 많이 일어나는 오명의 국가가 되었습니다.

중대재해를 예방하기 위해 투쟁으로 중대재해처벌법을 제정하였습니다. 그러나 중대재해처벌법이 시행된 지 2년이 지났지만 이 법마저 제대로 작동되지 않고 있습니다.

중대재해처벌법이 제대로 작동되지 않는 것은 정부와 기업이 한편이 되어 무력화시키고 있기 때문입니다.

정부는 법을 공정하고 엄격하게 집행해야 할 중대한 책임이 있는데도 불구하고 윤석열 정부는 오히려 법을 무력화하고 법을 완화하기 위해 시도하고 50인 미만 사업장 적용 유예 연장을 법률 개정을 계속적으로 시도하고 있습니다.

정부가 중대재해처벌법 집행과 중대재해 예방을 위해 기업을 지원하고 관리감독을 제대로 하지 않고, 오히려 법을 무력화시키고 개악 시도에 골몰하고 있으

니 기업은 생명안전 조치를 제대로 하지 않고 불멘소리만 하고 있습니다. 정부가 조장하고 있는 셈입니다.

아리셀 참사 현장은 독극물을 사용하는 공장인데도 안전조치가 제대로 작동되지 않아 죽지 않아도 될 노동자들이 억울하게 죽었습니다.

아리셀 중대재해 참사의 1차적인 책임은 기업에 있지만 근본적인 원인과 책임은 윤석열 정부에 있습니다. 정부가 중대재해를 예방하기 위한 책임을 다하지 않고 방기 했기 때문입니다. 기업들은 의무를 다하지 않아도 정부로부터 어떠한 제재도 안 받고 오히려 정부가 앞장서서 법 적용 유예 연장을 시도하고 있으니 안전조치 의무를 다하지 않아도 어떠한 제재도 받지 않습니다.

문제는 아리셀 참사는 빙산의 일각일 수 있습니다. 정부가 기업 편들기에 앞장서고 있으니 기업들이 아직도 경각심을 갖고 노동자의 생명을 중요하게 여기기보다는 이윤 추구에 여념이 없는 것 같습니다.

오늘 토론회에서 사회적 참사에 대해서 정부가 제대로 역할과 책임을 다할 수 있도록 회초리가 되는 자리이길 바랍니다.

[인사말]

김종기 운영위원장
4.16세월호 참사 가족협의회

안녕하십니까,
사단법인 4.16세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설을 위한 피해자 가족협의회 운영위원장 단원고 2-1반 수진아빠 김종기입니다.

오송지하차도참사 1주기를 맞이하여 열리는 오송참사 1주기 국회토론회를 진심으로 환영합니다.

작년 7월 15일, 며칠째 내리는 비로 궁평제2지하차도 옆 미호강이 범람하였고 평상시처럼 지하차도로 출근하던 시민들이 안타깝게 희생되었다는 뉴스를 접하였습니다.

매년 반복되는 장마임에도 기본적인 대처마저도 하지 않은 지자체와 관련 기관들 그리고 여러 차례 위험 신고와 경고가 있었지만 무시한 결과로 14명 시민의 소중한 목숨을 또 억울하게 희생시켰다는 사실에 분노가 치밀어 올랐습니다.

세월호 참사 이후 우리 세월호 가족들과 시민들은 국민의 생명과 안전에 관해서 "세월호 참사 이전과 이후는 바뀌어야 된다"라고 외치며 지난 10년이 넘는 시간을 싸워왔고 시민들의 의식도 점차 변화해 왔습니다.

하지만 정작 바뀌어야 될 국가는 바뀌지 않아 이렇게 어처구니없는 참사가 반복되고 국민이 소중한 목숨으로 대가를 치르는 현실에 더더욱 참담하고 화가 납니다.

언제까지 국가의 무책임으로 국민이 죽임을 당하고 부상을 당해야 하는 것입니까?

국가를 믿고 열심히 일하고, 희망을 가지고 가정을 꾸리고, 미래의 꿈을 위해 학업에 열중하는 국민들이 언제까지 위험에 노출되는 일상을 살아야 하느냐 말입니다.

그래서 분명하게 요구합니다.

오송지하차도참사에 대한 진실을 철저하게 밝히고 관련 책임자들을 성역 없이 수사하고 처벌하십시오.

그리고 그 결과를 바탕으로 다시는 이런 중대시민재해가 발생하지 않도록 제대로 된 대책을 세우십시오.

또한, 피해자의 정당한 권리도 끝까지 보장하십시오.

국가는 국민의 생명과 안전을 책임지고 안전한 사회를 보장해야 국민으로부터 신뢰와 지지를 받을 수 있다는 사실을 직시하고 안전한 사회를 만드는 것이 가장 중요한 국가의 책무임을 명심하십시오.

[인사말]

이정민 운영위원장

10.29 이태원 참사 유가족협의회

흘러가는 시간을 멈출 수가 없듯이 가족을 잃은 슬픔과 아픔을 멈출 수도, 지울 수도 없습니다.

아무것도 해결되거나, 밝혀진 것도 없이 세월은 무심하게 흘러가고 있고 그러면서 오송참사도 벌써 1주기가 되었습니다. 이태원참사는 곧 2주기가 다가옵니다.

우리들은 대체 언제쯤이면 일상으로 돌아갈 수 있을까요?

아무것도 해결되는 것이 없는 대한민국은 안전에 무방비로 노출되며, 아픔과 고통만 차곡차곡 쌓여가는 국민적 트라우마를 생성하고 있습니다.

화성산업현장에서 발생했던 아리셀공장 화재사고, 시청역 근처에서 발생되었던 교통사고 대참사...

도대체 대한민국에서 안전한 곳은 어디입니까?

어떻게 살아가야 내 생명과 안전을, 내 가족을, 내 이웃을 지키며 살아갈 수 있을까요?

이제는 맘 편히 식사하고 지인들과 담소를 나누며 거리를 활보하기도 두렵고, 산업현장에서 온전히 일만 해야 함에도 안전에 대한 걱정과 공포를 떨칠 수도 없는 현실입니다.

사람 많은 곳에서 축제를 즐기기도 힘들고 장마철에 길을 나서기도 두렵습니다.

우리의 일상이, 우리의 삶이 왜 이렇게 되었습니까?

현재 대한민국에서 가장 경계하고 걱정해야 하는 것은 안전 불감증입니다.

안전 불감증이 만연해있는 나라의 국민들은 항상 트라우마에 시달리며 살아야 합니다.

이태원참사를 사람 많은 곳에 가면 생길 수 있는 사고라고 말하면서 사람이 많은 곳에 간 그들의 책임이라고 억지주장을 하고, 오송참사를 자연재해로 인한 어쩔 수 없는 사고라고 합리화합니다.

또한 채해병의 희생을 군부대의 소모품쯤으로 생각하는 어처구니없는 생각을 가지고 있는 사람들이 국민의 앞에 서서 이 나라를 끌여가고 있다는 사실은 너무나 끔찍하고, 불안합니다.

국민은 국가를 믿고 일상을 살아갑니다.

그러나 정부가 그런 국민을 배신하고 그 책임과 의무를 다하지 못한다면, 국민 앞에 사죄하고 통렬한 반성으로 재발방지에 최선을 다하는 모습을 보여야 할 것입니다.

그러나 현실은 어떻습니까?

자신이 해야 할 일들을 제대로 하지 못해 무고한 사람들의 삶을 지워버리고 그 가족들을 고통의 나락으로 떨어뜨려버렸습니다.

그럼에도 그들은 자신의 잘못을 덮으려고 온갖 은폐와 조작으로 숨으려 합니다.

정부는 이런 이들에게 책임을 묻기는커녕 한마음 한뜻으로 방탄을 위한 노력에 최선을 다하고 있습니다.

이런 자들에게 우리는 어떤 기대와 희망을 기대할 수 있겠습니까?

믿음이 배신으로 바뀌면 어떤 결과가 생기는지 보여줘야 합니다.

배신당한 국민의 분노가 얼마나 크고

엄중한 지 알려줘야 합니다.

참사의 아픔을, 그 원통한 슬픔을 그대로 전달해야 합니다.

행동하고 보여줍시다.

우리 이태원참사 유가족들과, 재난참사피해자 유가족들은 모두가 한 목소리로 외치면서 함께할 것입니다.

대한민국 국민 모두가 피해자입니다.

더 이상의 아픔은 없어야 합니다.

감사합니다.

[인사말]

오송참사 1주기! 최고의 추모는 진상규명입니다.

최은경 공동대표
오송참사 유가족협의회

오송참사 이후 악몽 같은 1년이 지났습니다.

갑작스러운 참사로 사랑하는 엄마를 잃었고, 참사의 유가족이자, 피해자 가족으로 거리에 나서야 하는 현실이 너무나 기가 막힙니다.

참사 이후 국조실 감찰 결과가 발표되고, 수사본부가 꾸려질 때만 해도 진상규명도, 최고책임자 처벌도 해를 넘길 거라 생각지 못했고, 막막한 시간이 흘렀습니다.

그 막막함에 손 내밀어주신 시민대책위와 사회적참사 피해자대책위, 생명안전 시민넷 등 모든 분들께 감사드립니다. 총선 과정에서 오송참사 해결을 위한 협약식을 제안하고, 당선 이후 약속을 지키기 위해 노력해 주시는 국회의원 분들께도 감사인사 드립니다.

오송참사로 열네 분의 생때같은 시민이 돌아가시고 열여섯 분의 생존피해자가 발생했는데, 진상규명과 관련해서는 지난해 오송참사 사고 당일에 모든 것이 멈춰 있습니다.

사회적 재난 참사에 정부와 지방정부는 없었고, 지금도 마찬가지입니다. 여야가 있을 수 없다고 교과서 같은 말만 되풀이했지만, 1년 동안 우리는 결코 그렇지 않다는 걸 뼈저리게 확인했습니다. 어찌 이럴 수 있습니까?

올해도 장마가 시작됐습니다. 기후위기로 극한 호우가 예보된 지도 몇 년이 지났지만, 자치단체에 만연한 안전 불감증으로 인해 무고한 사상자가 또 발생하고 있습니다. 제발 대한민국을 각자도생의 나라로 만들지 말아 주세요.

시민진상조사 보고서에 따르면 오송참사는 천재지변이나 불가항력 재난이 아니고 미리 대비하지 못해서, 막을 수 있었던 기회가 여러 차례 무산된 참사라고 기록되어 있습니다. 또한, 충북도나 청주시는 재난관리 단계에서 시스템은 제대로 갖춰지지도, 작동되지도 않았다고 밝혔습니다. 이것은 오송참사가 인재이며, 관재이며, 중대재해라는 것입니다. 그럼에도 선출직 단체장들은 면피와 흔적 지우기로 일관하고, 신뢰를 바탕으로 해야 할 수사당국은 봐주기식 수사로 정치권 눈치만 보며 정치검찰의 오명을 쓸 판입니다.

이제 22대 국회에 간곡히 부탁드립니다.

국가에 대한 신뢰를 저버리지 않게 해 주십시오. 민의 대변자 국회에서 만큼은 사회적 참사에 여야 합의로 진실규명을 위한 국정조사를 실시해 주시고, 최고 책임자들은 합당한 처벌을 받도록 해 주시기 바랍니다. 안전한 대한민국을 위해 유가족협의회가 드리는 간곡한 부탁을 외면하지 말고 부응해 주시길 부탁드립니다.

[인사말]

오송참사 생존자협의회 대표

오송참사가 일어난 지 시간만 흘러 1주년이 지났습니다. 그동안 도청으로, 국회로, 거리로 나와서 진상규명, 최고책임자 처벌, 재발방지를 그토록 외쳤지만 우리의 외침은 허공에 흩어진 것 같습니다.

국가의 가장 중요한 책무는 국민의 생명과 안전을 지키는 것이지만, 참사 당시 국가는 없었습니다. 참사 이후에도 국조실의 수사의뢰를 제외하고는 역할을 찾아볼 수 없습니다. 국조실의 수사의뢰 역시 선출직은 빠져 있습니다. 의무가 아니라며 재난원인조사조차 하고 있지 않고, 정부의 수장인 대통령마저 오송방문은커녕 언급조차 없습니다.

지방정부는 참사와 피해자 지우기에 급급합니다. 도지사는 합동분향소에서 “본인이 가도 달라질 게 있겠냐”라며 유가족들의 가슴에 대못을 박았으며, 분향소 기습철거, 국정감사에서의 변명과 책임회피, 최근에는 지하철도 재개통 연기를 피해자 요구 탓을 하며 화살을 돌려 2차 가해를 조장까지 하였습니다.

검찰은 초기에는 유가족과 생존자들과 소통하면서 정의롭고 공정한 줄 알았습니다. 아니 우리가 그렇게 믿고 싶었나 봅니다. 실무자 중심으로 기소만 하고 정작 제일 중요한 최고책임자의 중대시민재해 기소는 깜깜무소식입니다. 언제까지 좌고우면 하고 검토만 하고 있을지.. 요즘은 수사하는 검찰을 직무유기로 수사해야 하는 건 아닌지 생각이 듭니다.

국회는 현안질의조차 못하고 일반증인으로 국정감사를 이끌어 낸 게 전부입니다. 국민의 생명과 안전을 정쟁으로 일삼고 있는 국회 역시 한탄스럽기까지 합니다. 현재 야당이 상임위에서 추진하겠다고 한 2특검 4국조에 오송참사는 빠져있기까지 합니다. 당론으로도 채택하고 여당과 합의하여 빠르게 국정조사가 이뤄졌으면 하는 바람입니다.

희생자들에 대한 진정한 애도는 진상규명이며 피해자들의 피해회복 첫 단추는 책임자들의 처벌입니다. 진상규명과 최고책임자들의 처벌은 재발 또한 막을 수 있을 것입니다.

정부는 재난원인조사를 통해서, 국회는 국정조사를 통해서, 검찰은 최고책임자 중대시민재해를 통해서 오송참사의 진상규명과 최고책임자 처벌, 그리고 재발방지에 힘써주실 것을 촉구합니다.

오늘의 이 토론회가 안전한 대한민국으로 한 발짝 더 다가갈 수 있는 초석이
되길 진심으로 바랍니다.

[인사말]

박옥주 상임대표
오송참사시민대책위원회

오송참사 1주기를 앞두고 화성 아리셀 공장에서 23명의 노동자가 희생되는 중대재해 참사가 또 발생했습니다. 리튬배터리의 폭발적 위험을 노동자들에게 전혀 알리지 않았고 안전교육이 전무했기에 참변을 당했습니다. 세월호 참사, 이태원 참사, 오송 참사와 화성 아리셀 참사까지 국가와 자본이 시민의 생명과 안전을 지키기 위해 기본적으로 상식적인 역할조차 방기하고 있음을 확인하는 잔인한 역사가 반복되고 있습니다. 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고 행복을 추구할 권리를 가진다는 헌법 10조를 행정으로 펼쳐야 할 국가와 정부는 점점 더 시민에게 각자도생을 강요할 뿐입니다.

오송 참사 1주기가 막 지났지만 1년 동안 중앙정부와 지방정부 차원의 진상 규명 노력은 없었습니다. 참사를 막지 못한 지자체 장들은 재발방지를 위해서라도 진상조사위원회를 꾸리고 재발방지대책을 마련했어야 합니다. 이것이 최소한의 역할이지만 책임 회피로만 일관하면서 또 다른 재난 참사를 막을 수 있는 기반조차 마련하지 않고 있습니다.

결국 가족을 잃은 아픔을 치유해야 할 유가족이, 참사 현장에서 겨우 살아남은 생존자가 나서서 진상을 규명하고 책임자처벌과 재발방지대책을 마련하기 위해 고군분투할 수밖에 없었습니다. 오송참사 유가족협의회, 생존자협의회, 시민대책위는 22대 국회에 국정조사를 요구하며 이제라도 온전한 진상규명을 할 것을 촉구합니다. 더 이상 무고한 우리의 가족이 이웃이 사회적 재난 참사로 희생되지 않도록 하기 위한 기초를 다지는 시발점이 되기를 바랍니다.

반복되는 참사의 고리를 끊기 위해서 정부가 해야 할 역할은 너무나 명백합니다. 철저한 진상조사를 통해 참사가 발생한 원인을 명확하게 규명하는 것입니다. 그래야 재발을 막을 수 있는 대책을 수립할 수 있습니다. 이 과정에서 최고책임자에 대한 처벌이 반드시 이루어져야 합니다. 대규모 재난 시 모든 정보를 입수하고 상황을 종합하고 정확한 판단을 내릴 수 있는 이는 오직 최고책임자뿐입니다. 소방, 경찰, 재난안전부서, 피해자 지원부서 등 평소 분화되어 있는 부처에서는 참사 상황에서 종합적인 판단도 결정도 할 수 없습니다. 그런데도 그동안의 수많은 참사에서 실무부서 몇 사람 꼬리 자르기로 면피해 온

것이 현실이며 이는 참사가 반복되는 원인 중 하나입니다.

오송 참사 피해자들은 진상 규명 뿐 아니라 치유와 회복을 위한 정부와 지방 정부 차원의 매뉴얼과 인프라는 전무한 것을 보고 경악했습니다. 1년이 다 되어 가지만 여전히 치유와 회복을 하지 못하고 고통받고 있는 것이 현실입니다. 기후재난 시대, 정부와 지방정부 차원의 참사 피해자 치유와 회복을 위한 매뉴얼과 인프라 구축이 절실합니다.

이 번 토론회에서 사회적 참사에서 국가의 역할과 재난 피해자 회복과 지원을 위한 방안에 대한 적극적인 토론으로 똑같은 모양의 참사가 되풀이되지 않는 마중물이 되기를 간절히 바랍니다.

발 제

I. 사회적 참사에서 정부의 책임과 역할

황필규 변호사 (공익인권법재단 공감)

II. 충북지역 사회적 참사를 통해 본 문제와 개선방안

최희천 박사 (오송참사 시민진상조사위 진상규명팀장, 제천화재 진상조사위원)

사회적 참사에서 정부의 책임과 역할 국제기준, 사참위 권고, 국가인권위 권고를 중심으로

황필규 변호사 (공익인권법재단 공감)

1. 서론

2004년 12월 26일 인도네시아 수마트라섬 북부 아체주의 반다아체 앞바다 해저에서 진도 9.1의 초대형 강진이 발생했다. 최고 높이 30m에 이르는 쓰나미가 수마트라섬 서부해안은 물론 스리랑카, 인도, 태국, 말레이시아 등 인도양 연안 12개국을 강타했다. 인도네시아 아체주에서만 17만여 명이 사망했고, 스리랑카에서 3만 5천여 명, 인도 1만 6천여 명, 태국에서 8천 200여 명이 숨졌다.¹⁾ 인류 역사상 가장 참혹한 재난 중 하나로 꼽히는 '인도양 쓰나미'를 계기로 기존 재난 상황에서의 인도적 지원 위주의 접근의 한계에 대한 인식과 인권에 기초한 접근 혹은 재난피해자들의 인권에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다고 평가된다.²⁾ 이는 이 시기 이후에 집중적으로 준비되고 제시된 여러 관련 국제문헌에 존재에서도 확인된다.

그로부터 10년 한국에서는 2014년 4월 16일 세월호 참사가 발생하면서 재난, 참사의 문제는 인권의 관점에서 재조명되기 시작했다. 재난이 어떻게 인권 문제가 될 수 있는지, 인권은 재난에 대해 어떠한 구조로 어떻게 접근해야 하는지, 인권의 관점에서 재난과 관련한 이론과 실무, 법제와 관행, 국제법, 비교법, 국내법의 융합은 어떻게 이루어져야 하는지에 대한 질문이 이어지고 있다. 또한 진실에 대한 권리는 무엇이 어떻게 보장되어야 하는지, 피해자의 구제와 가해자에 대한 처벌은 어떻게 이루어져야 하는지, 결국 재난 상황에서의 인권은 무엇이고 어떻게 보호되어야 하는지에 대한 사회적인 고민이 점점 풍부해지고 있다.³⁾

재난 대응에서의 핵심은 재난으로부터 영향을 받은 사람들, 즉 피해자와 그 가족들에 대한 인권 보호와 인도적 지원이라고 볼 수 있다. 재난상황에서 권리의 보호는 단순히 생명권이나 신체의 자유에 국한되지 않기 때문에 시민적 및 정치적 권리뿐 아니라

1) 연합뉴스 2019. 12. 22.자, 23만 명 사망 '인도양 쓰나미' 15주기...생존자들, 경험 공유, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191222037400104>, 2024. 7. 5. 방문.

2) Henk ten Have, "Disaster, Vulnerability and Human Rights", Dónal P. O'Mathúna et al (eds.), *Disasters: Core Concepts and Ethical Theories*, (Springer, 2018), 158-160면 참조.

3) 황필규, "대한변협의 현장지원활동을 통해 본 4·16 세월호 참사 관련 법률가의 역할 및 4·16 세월호 참사가 던지는 인권법적 질문들", 『인권과 정의』 제452호 (2015. 9.), 69-88면; 인권운동사랑방 노란리본인권모임, 『재난참사 피해자의 권리』 (인권운동사랑방, 2019) 참조.

경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보장하기 위한 모든 조치가 피해자들의 존엄성 증진에 도움이 된다.⁴⁾ 피해자의 권리가 재난안전의 시작과 끝이라는 인식과 관점이 결여된 법과 제도, 정책, 기술 및 서비스 개발은 필연적으로 실패하게 된다.⁵⁾

2. 재난 및 그 피해자

가. 재난의 정의와 분류

재난에 대한 통일된 국제법적인 정의는 존재하지 않는다. 다만 재난위험감소를 위한 유엔사무국에 의하면 재난이란 “영향을 받는 공동체나 사회가 그 자신의 자원의 사용에 대처할 수 있는 능력을 넘어서는, 광범위한 인적, 물적, 경제적 혹은 환경적 손실과 영향을 포함하는 그 공동체나 사회의 기능의 심각한 장애다. 재난은 종종 위험에의 노출, 현존하는 취약성의 조건, 그리고 잠재적인 부정적 결과를 감소시키거나 이에 대처하기에는 부족한 역량이나 조치의 결함의 결과로 묘사되기도 한다.”⁶⁾

유엔헌장 제13조 제1항상 총회에 부여된 ‘국제법의 점진적 발달 및 그 법전화’ 임무를 수행을 위해 설립된 총회의 보조기관인 유엔국제법위원회(International Law Commission, 이하 ‘ILC’)가 2016년 채택하고 유엔총회가 권고한 전문과 18개 조항 초안 및 해설로 구성된 『재난 상황에서의 사람의 보호에 관한 규정 초안 및 해설』(이하 ‘ILC 규정 초안’)에서는 재난을 “광범위한 생명 손실, 인간의 큰 고통이나 곤경, 대량 강제이주, 또는 대규모 물질적 혹은 환경적 손해를 야기함으로써 사회의 기능에 심각한 장애를 일으키는 재앙적 사건 혹은 그러한 사건의 연속”으로 정의되기도 한다.⁷⁾

유엔여성차별철폐위원회의 『기후 변화 맥락에서 재난 위험 감소의 젠더적 차원에 대한 일반권고 37호 (2018)』에서는 좀 더 확대된 재난의 정의를 내리고 있고 이것은 아마도 국제법상 가장 광의의 재난 정의일 수 있다.⁸⁾ 여기서의 재난은 ‘그 규모, 빈도,

4) UN Human Rights Council Advisory Committee, *Final research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations*, UN Doc. A/HRC/28/76 (10 February 2015), paras. 42-44 참조.

5) 황필규, “재난안전의 시작과 끝은 국민의 인권이다”, 『재난안전』 2019년 봄호(제21권 제1호, 통권 제82호) (이하 ‘황필규, 2019a’), 4면 참조.

6) UN Office for Disaster Risk Reduction, *2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*, (2009), 9면.

7) International Law Commission (ILC), "Draft articles on the protection of persons in the event of disasters, with commentaries", *Yearbook of International Law Commission* (2016), vol. II, Part 2, Article 3 (a).

8) Marlies Hesselman, *Human Rights Law (2018)*, Yearbook of International Disaster Law, 1(1) (2019), 399면 참조. <https://doi.org/10.1163/26662531-01001026>.

진행 속도에 상관없이 모두를 망라하여, 2015~2030 재난 위험 감소를 위한 센다이 프레임워크(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction)에서 언급한 자연재해 위험 또는 인재로 인한 위험, 관련 환경 기술 생물학적 위험과 위기뿐 아니라 기타 모든 화학, 핵, 생물학적 위험과 위기로 야기된 모든 재해를 포괄'하는 의미로 정의되고 그러한 위험과 위기에는 '국가 및 비국가 행위자에 의한 모든 유형의 무기 실험 및 사용이 포함'된다.⁹⁾

“재난 상황은 자연 재난과 인적 재난을 모두 포함한다. 자연 재난 혹은 위험은 홍수, 지진 또는 허리케인과 같이 심각한 물적 피해나 인명 피해를 유발하여 지역의 사회, 경제, 기반시설에 심각하게 영향을 주는 사건을 의미한다. 자연 재난은 인구의 취약성이나 해당 지역의 대응 능력에 따라 인도적 성격의 문제를 발생시킨다. 대조적으로 복합적 비상상황이나 분쟁, 기아, 인구 강제이주, 산업재해, 운송사고 등과 같은 기술적 혹은 인적 재난은 사람에게 의해 발생하고 거주지 내 또는 가까운 곳에서 발생하는 사건이다. 이는 환경 훼손, 오염, 사고, 기후변화의 영향 등을 포함한다.”¹⁰⁾ “자연 재난”이라는 용어는 자연적 위험으로 인해 발생한 재난은 완전히 “자연적”이며 그렇기에 피할 수 없으며 인간의 제어를 벗어난 것으로 비추어질 수 있기 때문에 그 사용에 신중할 필요가 있다. 이러한 재난은 개인이나 사회가 자연적 위험에서 발생한 위협과 연관 짓기 때문에 만들어진 결과다. 위험에서 유래하는 위협의 성질과 크기는 다양하다. 자연적 위험과 연관되는 재난의 위험성과 잠재성은 취약성의 정도와 재난에 대한 예방, 완화, 준비를 위해 취해진 조치에 따라 다양하게 나타난다. 즉 재난은 상당 정도 인간의 작위 혹은 부작위에 의해 결정된다. “재난은 자연적 위험과 연관된다”라는 표현이 더 적절할 수 있다.¹¹⁾

나. 재난 피해자의 이해¹²⁾

재난으로 인한 인권침해와 인도적 위기, 그리고 인도적 대응과 인권보호는 서로 순환하는 관계를 갖는다. 이러한 순환관계가 꼭 일직선상에서 일어나지는 않지만 재난의 발생과 대응 과정에서 몇몇 단계를 예상할 수 있다. 인권침해가 재난의 결과일 때, 1) 재난 → 2) 인도적 위기 → 3) 기존 인권문제의 악화 및 재난의 결과 발생하는 새로운 인권침해 → 4) 인권의 보호 및 인도적 대응의 실시 → 5) 비상상황 대비계획 내 인권의 통합 등의 과정을 거치게 되는 것이 정상적이라고 봐야 한다. 재난 대응에

9) UN Committee on Elimination of Discrimination against Women, *General recommendation No. 37 (2018) on the gender-related dimensions of disaster risk reduction in the context of climate change* (13 March 2018), UN Doc. CEDAW/C/GC/37, para. 13 참조.

10) UN Human Rights Council Advisory Committee, 2015, 앞의 글, para. 20.

11) 위의 글, 각주 13 참조.

12) 황필규, “재난현장 속 피해자의 참여권 보장을 위한 제언”, 4.16재단, 『재난사회(Risk-Society), 피해자 권리를 묻다: 재난 현장에서의 피해자 권리, 어떻게 보장할 것인가?』(2019. 11. 21.) (이하 ‘황필규, 2019b’) 참조.

서의 핵심은 재난으로부터 영향을 받은 사람들, 즉 피해자와 그 가족들에 대한 인권 보호와 인도적 지원이라고 볼 수 있다. 따라서 재난 상황에서 인권 보호 효과와 범위를 인권, 인도주의, 민·형사상 책임과 관련된 법제와 가이드라인 및 그 실행 등 다양한 분야에 대한 전체적이고 통합적인 접근이 필요하다. 재난상황에서 권리의 보호는 단순히 생명권이나 신체의 자유에 국한되지 않기 때문에 시민적 및 정치적 권리뿐 아니라 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보장하기 위한 모든 조치가 피해자들의 존엄성 증진에 도움이 된다.¹³⁾ 자연 및 인적 재난의 빈발과 심각성, 그리고 그 단기 및 장기 피해, 재난 피해자들의 필요, 재난상황에서 피해자 인권 존중의 필요성 등에 대한 충분한 인식이 필요하다.¹⁴⁾

3. 재난 피해자 인권에 관한 국제적인 원칙

(1) 개관

재난 상황을 다루는 별도의 조약이나 국제법은 존재하지 않는다. 그러나 이것이 재난 피해자의 인권의 공백을 의미하는 것은 아니다. 기본적으로는 국내법의 보호를 받고, 국제적으로 국제인권법과 국제인도법 전반의 보호 대상이 됨에는 이론의 여지가 없다. 그리고 조약이나 국제법으로 완성되거나 그와 같은 형식을 취한 것은 아니지만 국제적으로는 21세기 들어 관련하여 풍부한 논의가 이루어지고 의미 있는 문헌들이 제시되고 있다.¹⁵⁾

유엔헌장 제13조 제1항상 총회에 부여된 ‘국제법의 점진적 발달 및 그 법전화’ 임무를 수행을 위해 설립된 총회의 보조기관인 유엔국제법위원회(International Law Commission, ILC)는 2006년부터 자체의 결의와 유엔총회의 결의 등¹⁶⁾을 통해 “재난 상황에서의 사람의 보호” 주제를 그 장기업무프로그램에 포함시켜 지속적인 연구를 해왔다. 2016년 본 위원회는 이 주제에 대한 전문과 18개 조항 초안 및 해설¹⁷⁾을 채택하고 유엔총회에 이 기초한 조약 초안, 즉 『재난 상황에서의 사람의 보호에 관한 규정 초안 및 해설』(“ILC 규정 초안”)을 권고했고,¹⁸⁾ 유엔총회도 결의를 통해 정부들

13) UN Human Rights Council Advisory Committee, 2015, 앞의 글, paras. 42-44 참조.

14) ILC, 앞의 글, Preamble 참조.

15) Mariangela Bizzarri, “Protection of Vulnerable Groups in Natural and Man-Made Disasters”, Andrea de Guttry et al. (eds.), *International Disaster Response Law* (T.C.M. Asser Press, 2012), 389-392면 참조.

16) UN General Assembly, *Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 10*, UN Doc. A/61/10 (2006), para. 257; UN General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly 61/34. Report of the International Law Commission on the work*, UN Doc. A/RES/61/34 (18 December 2006).

17) ILC, 위의 글.

18) UN General Assembly, *Official Records of the General Assembly, Seventy-first Session, Supplement*

에 본 위원회의 권고에 대한 의견을 구하고 2018년 유엔총회에서 다룰 잠정적 의제에 “재난 상황에서의 사람의 보호”를 포함시키기로 결정했다.¹⁹⁾ 위 초안 전문에서는 “자연재난 및 인재의 빈도와 심각성과 이들의 단기적 및 장기적 해로운 영향”에 대한 고려와 “재난에 의해 영향을 받는 사람들의 필수적인 요구와 이러한 상황에서 반드시 존중되어야 할 사람들의 권리”에 대한 인식을 언급하고 있다.

2013년 유엔 인권이사회(Human Rights Council)는 결의²⁰⁾를 통해 “무력분쟁, 자연재난, 인재뿐만 아니라 회복, 구호와 갱생의 과정을 포함한 인도적 위기 상황에서 여러 가지 방식으로 전 세계 수백만 명의 사람의 인권과 기본적 자유가 영향을 받는다는 점을 확인”한다 등의 취지로 자문위원회(Advisory Committee)에 재난이나 분쟁 후 상황의 인권의 증진과 보호에 있어서 모범사례와 제약조건에 대해 연구기반 보고서의 준비를 요청했다. 이에 대하여 자문위원회는 2014년 중간보고서²¹⁾를, 2015년 최종보고서²²⁾를 작성했고 본 보고서들은 유엔인권이사회와 유엔총회에 제출됐다. 특히 자연재난과 관련해서는 정부간기구인 국제개발법기구(International Development Law Organization: IDLO), 인도적 지원과 관련된 유엔과 기타 조직들 간의 포럼으로 유엔총회에 의해 설립된 기관간 상설위원회(Inter-Agency Standing Committee) (『자연재난 상황에서의 사람의 보호에 관한 IASC 운영 가이드라인』, “IASC 가이드라인”) 등에서 포괄적이고 재난 상황의 맥락의 반영한 피해자들의 권리 목록을 제시하고 있다.²³⁾

재난상황이 장기화되거나 재난으로 인한 인권침해 상황이 장기간 해소되지 않고 유지되는 경우 ‘과거사’의 문제가 될 수 있고, 중대하고 심각한 국제인권법과 국제인도법 위반이 될 수 있다. 2005년 『국제인권법의 중대한 위반 행위와 국제인도법의 심각한 위반 행위로 인한 피해자들을 위한 구제 및 배상의 권리에 관한 기본 원칙과 가이드라인』(“유엔 피해자 권리 원칙”)²⁴⁾이 유엔총회에서 만장일치로 채택됐다. 이 기본원칙

No. 10, UN Doc. A/71/10 (2016), paras. 43-46, 48.

19) UN General Assembly, *Resolution adopted by the General Assembly 71/141. Protection of persons in the event of disasters*, UN Doc. A/RES/71/141 (13 December 2016).

20) UN Human Rights Council, *Resolution adopted by the Human Rights Council 22/16. Promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations*, UN Doc. A/HRC/RES/22/16 (21 March 2013).

21) UN Human Rights Council Advisory Committee, *Progress report on the research-based report of the Human Rights Council Advisory Committee on best practices and main challenges in the promotion and protection of human rights in post-disaster and post-conflict situations*, UN Doc. A/HRC/27/57 (11 August 2014).

22) UN Human Rights Council Advisory Committee, 2015, 앞의 글.

23) Erica Harper, *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations* (IDLO, 2009); Inter-Agency Standing Committee(IASC), *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters* (The Brookings - Bern Project on Internal Displacement, 2011).

24) UN General Assembly, *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, (16 Dec. 2005) UN Doc. A/60/509/Add.1, in (Mar. 2006) UN Doc.

과 가이드라인은 국제인권법과 국제인권법상 이미 인정되고 있는 피해자의 권리를 확인하고, 이에 대한 국가의 법적 의무를 이해할 수 있는 25)절차와 방법들을 한데 모은 것으로 법적 성격을 가지는데 ① 정의에 대한 권리, ② 배상에 대한 권리, ③ 진실에 대한 권리 등을 담고 있다. 진실, 정의, 배상 및 재발방지 보장 증진에 관한 유엔특별보고관은 관련하여 법의 지배, 진실위원회, 배상, 기소 전략, 안보영역 개혁, 재발방지 보장, 전환기국가의 사법적 조치 등에 대하여 보고서를 유엔인권이사회와 유엔총회에 제출하고 있다. 진실, 정의, 배상 및 재발방지 보장 등 네 가지 요소의 종합적인 접근의 기초에 관한 2012년 보고서에서 ‘피해자 중심의 접근’의 의미와 중요성에 대하여 서술하고 있다.²⁶⁾ 재난상황에 기업에 의한 인권침해가 문제가 되는 경우에는 2011년 유엔인권이사회에서 만장일치로 채택된 『기업과 인권 이행원칙 : 유엔 ‘보호, 존중, 구제’ 프레임워크의 실행』(“유엔 기업과 인권 이행원칙”)²⁷⁾을 참고할만하다.

다음에서는 재난과 피해자의 권리에 관한 국제적인 원칙과 내용에 대해 개괄한다. 비록 이러한 기준과 논의가 다소 추상적인 면이 있고 경우에 따라서는 한계를 가지기도 하지만 적어도 재난 상황에서 피해자를 바라보는 관점, 피해자들이 당연히 누려야 하는 권리 등을 제시함으로써 한국에서의 피해자 중심의 재난 대응이 어떻게 이루어져야 하는지, 재난 피해자의 권리는 어떤 것이 있고 어떻게 법제와 관행에 반영되어야 하는지에 대한 많은 시사점을 준다.

(2) 원칙

(가) 인권에 기초한 접근 (human rights-based approach)

‘인권에 기초한 접근’은 상식적인 표현이기도 하다. 하지만 유엔 내의 논의에서 인류가 추구하는 가치들, 즉 평화, 정의, 자유, 인권, 민주주의, 개발 등이 상호의존적이고 상호보완적이라는 전제 하에 이러한 가치를 통합적으로 실현하기 위해 모든 국제적인 혹은 국내적인 정책, 조치 등에서 인권을 주류화 시켜야 한다는 방향과 구체적인 내용을 의미하기도 한다.²⁸⁾ 광의의 개발과 관련하여 주로 논의가 시작되기는 했지만 재난에 대한 대응을 포함한 모든 국가 작용, 기업 활동 등의 기본적인 접근방식이 되어야 한다. 물리적, 심리적, 매우 취약한 상황에 놓이게 되는 재난 피해자들을 고려

A/RES/69/147.

25) 이주영, 백범석, “국제인권법상 피해자의 권리와 피해자 중심적 접근”, 국제법학회논문총 63(1) (2018), 184, 186면.

26) UN Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*, Pablo de Greiff, UN Doc. A/HRC/21/46 (9 August 2012).

27) UN, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework*, (2011) UN Doc. HR/PUB/11/04.

28) UN Development Group (UNDG), *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies* (2013) 참조.

했을 때, 재난 상황에 대한 ‘인권에 기초한 접근’의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

2015년 유엔 인권이사회 자문위원회의 『재난이나 분쟁 후 상황의 인권의 증진과 보호에 있어서 모범사례와 제약조건에 대해 연구기반 최종보고서』에서도 인권에 기초한 접근을 제시하고 있는데,²⁹⁾ 특히 권리자와 그 권리, 의무자와 그 의무의 확인, 권리자의 참여와 협의가 그 핵심이라고 볼 수 있다.

“인권에 기초한 접근은 일반적으로 국제인권기준에 기초하고 기능상 인권의 증진과 보호를 목적으로 하는 인간개발과정의 개념적 틀이다. 이 접근은 인간개발의 문제의 중심과 위기 상황에 존재하는 불평등 문제의 분석함과 더불어 인간개발을 방해하는 차별적 관행과 불공정한 권력의 배분을 바로잡고자 한다.”

“인권에 기초한 접근은 권리자의 권리 주장의 역량을 강화하고 의무자의 의무 이행을 이루기 위해 권리자와 그 자격, 그리고 상응하는 의무자와 그 의무를 확인한다. 이 접근은 권리자의 역량 강화와 의무자의 대응 그 자체가 중요한 결과일 수 있다는 전제에 기초한다. 이 접근은 모든 인간을 하나의 사람이자 권리자로 파악하고 위기상황과 인도적 대응에 있어 주로 국가 및 다른 주체들에 의해 인권의 보호와 달성의 보장을 예정한다.”

“인권에 기초한 접근은 인권조약에서 유래하는 다음의 원칙과 기준이 모든 인도적 대응을 이끌 것을 요구한다.

(a) 보편성 : 인권은 모두에게 예외 없이 보장되어야 한다.

(b) 불가분성 : 인권은 불가분 하고 상호의존적이다.

(c) 참여와 협의 : 모든 영역의 사람들이 자신들의 권리를 보호하기 위한 결정에 참여해야 하고 이들의 의견은 반드시 고려되어야 한다.

(d) 차별금지 : 피해자들, 특히 취약한 사람들의 특별한 필요에 대해 충분히 고려하면서 인권은 어떤 형태의 차별도 없이 보장되어야 한다. 예컨대 포괄성과 접근성의 결여로 인해 장애인들에게 차별적인 영향을 미치게 될 정책과 관행과 관련해서는 특히 그러하다.

(e) 책임성 : 권리 강제를 위해 책임 메커니즘이 만들어져야 한다. 재난 후 ... 상황에서 인권에 기초한 접근은 자원배분의 정치적 기여와 정당성을 강화하는데 도움이 되고 차별 없는 사회적 서비스 제공에 대한 동기부여를 개선시키는, 책임 메커니즘에 의한 측정 가능하고 강제 가능한 의무를 강조한다. 따라서 이 접근은 그러한 맥락에서 인권 책임과 감시의 국제 메커니즘을 제시한다. 또한, 책임성은 무엇이 제대로 작동하고 반복이 가능한지, 무엇이 그렇지 못하고 고쳐져야 하는지를 확인하는 데 도움

29) UN Human Rights Council Advisory Committee, 2015, 앞의 글, paras. 38-40 참조.

을 주는 과정이다. 책임성은 합리적이고 적절한 균형점을 찾는 방법이다.

(f) 투명성 : 정부와 국내외적 인도적 지원조직은 권리와 관련된 모든 정보와 의사결정에 있어 투명해야 한다. 그러나 위기상황의 관리는 원하는 의사결정자는 종종 재난 완화와 관련된 일정한 정보를 공개하지 않는다. 정부는 원칙적으로 모든 관련 정보를 일반 대중에게 제공해야 한다. 사회적 공황상태를 방지하기 위해 정보는 왜곡되어서는 안 된다. 정보 제공 과정에서 일부 단순화는 단지 불가피할 뿐만 아니라 필요할 수도 있다는 점이 실제로 예상가능하다. 그러나 이러한 상황에서도 정부의 계획과 책임성은 의사결정과정을 기록을 보존할 것을 요구한다는 점을 강조하는 것은 중요하다.

(g) 피해 방지 혹은 피해 최소화 : 지원이 분쟁의 역학의 한 부분이 될 수 있고 그 분쟁을 연장시킬 수도 있지만, 인도적 지원조직은 단지 현장에 존재하고 지원을 제공하는 것만으로도 의도하지 않게 피해를 초래할 수 있는데 이들은 반드시 그 “피해를 방지”하거나 최소화하기 위해 노력해야 한다.”

이러한 인권에 기초한 접근은 취약한 상황과 취약한 집단에 따라 그 내용이 구체적으로 제시될 수 있다. 유엔여성차별철폐위원회의 『기후 변화 맥락에서 재난 위험 감소의 젠더적 차원에 대한 일반권고 37호 (2018)』³⁰⁾는 기후 위기라는 특수한 재난 상황에서 젠더적 관점으로 그 원칙을 구체화하고 있다.

“26. 당사국은 재난 위험 감소와 기후 변화와 관련된 모든 정책, 법률, 계획, 프로그램, 예산 및 기타 활동이 젠더 대응적이고, 다음과 같이 인권에 기반을 둔 원칙들에 기초하도록 보장해야 한다.

(a) 평등 및 비차별: 선주민 여성, 인종·민족·성적 소수그룹에 속한 여성, 장애 여성 및 소녀, 청소년, 고령 여성, 비혼 여성, 여성가장, 남편이 죽은 여성, 빈곤한 농촌 및 도시에 거주하는 여성 및 소녀, 성매매 여성, 국내 실향민, 무국적, 난민·망명요청 여성과 이주 여성 등 가장 취약한 그룹에 속하는 여성 및 소녀에게 우선권 부여.

(b) 참여와 권한 부여: 다양한 그룹의 여성들이 각 수준의 정부 형태, 즉 지방, 국가, 지역, 국제적 수준의 정부에서 정책 개발, 이행, 감독의 모든 단계에 참여할 기회를 보장하기 위해 필요한 효과적 절차의 채택과 자원의 배분.

(c) 책임성과 사법접근성: 재난과 기후 변화로 인해 직간접적으로 권리 침해를 입어 온 모든 여성과 소녀에게 합당하고 시의적절한 구제책이 제공되도록 보장하기 위해 적절하고 정확한 정보와 장치의 제공.”

(나) 피해자 중심의 접근

피해자 중심의 접근은 (잠재적) 인권침해의 피해자가 존재하는 상황에서의 인권에 기

30) UN Committee on Elimination of Discrimination against Women, 앞의 글 참조.

초한 접근의 다른 표현에 불과할 수 있다. 이 접근은 피해자에 대한 강조를 통해 침해된 인권, 침해를 극복하고 해결하는 과정에서 보장되어야 할 인권의 내용을 좀 더 명확하게 하고, 피해자가 처한 특별히 취약한 상황에 대하여 좀 더 구체적인 논의를 가능하게 한다.³¹⁾ 재난 상황에서도 피해자의 권리 보장, 보호와 구제라는 문제해결의 내용과 과정이 사전적으로 충분히 고려되고 구체적이고 실질적으로 확보되어 있어야 하고 실행되어야 한다.

진실, 정의, 배상 및 재발방지 보장 증진에 관한 유엔특별보고관은 진실, 정의, 배상 및 재발방지 보장 등 네 가지 요소의 종합적인 접근의 기초에 관한 2012년 보고서에서 ‘피해자 중심의 접근’의 의미와 중요성에 대하여 서술하고 있다.

“... 피해자에 대한 인정과 신뢰의 증진 및 민주주의적인 법치의 강화 모두 피해자들의 의미 있는 참여 없이는 불가능하다. 그러한 의미 있는 참여는 다양한 형식을 취할 수 있다. 진실 추구는 그들의 고통을 표현하고자 하는 개인의 참여와 발생한 인권 침해의 사실 및 근본적인 원인에 대한 기록을 요구한다. 그렇기에 진실 추구는 시민 사회, 특히 피해자 단체가 적절하게 진상조사 위원회(truth commission)의 구성에서 대표될 때에만 사법적 조치(justice measure)로 여겨질 수 있다. 이런 측면에서 기소는 그 과정에 피해자와 그들의 가족이 효과적으로 참여하고 그들의 참여와 관련되어 필요한 정보를 제공받을 때에만 실제적인 사법 조치로서 기능할 수 있다. 배상 또한 피해자 그리고 넓게는 시민 사회가 계획의 수립에서부터 관여하여 그 조치가 가해진 손해에 상응하며 권리자로서 피해자의 인정에 기여해야 한다. 재발 방지에 있어서도 제도적인 개혁, 그리고 인사 상의 개혁이 국민, 특히 피해자들의 의견에 확고한 근거를 갖고 있어야 한다. 이때 피해자들은 관련된 절차에 활발하게 참여하여 미래의 침해를 방지할 수 있도록, 또한 공공무원들이 법치주의의 원리가 행사되는 방식으로 선발될 수 있도록 법과 제도를 만들어나가야 한다.”

“화해는 정의의 대체물로서 여겨져서는 안 된다. 세계의 많은 곳에서 화해가 이전 정권의 구성원들에 의해 피해자들에게 용서와 망각을 요구하기 위해, 그럼으로써 피해자들에게 더 무거운 짐을 부과하는 방식으로 사용되었다.”

“포괄적인 접근의 특징 중 하나는 피해자들의 중심성(centrality)에 대한 강조이다. 형사 사법 절차에 있어 이제는 피해자들을 가시화(visible)하고 공적 영역에서 그들이 충분한 자격을 지닌 자리를 제공하기 위해 공청회 등을 연다. 모든 이행기 정의 조치 중에 배상 프로그램은 유일하게 가해자에 대한 조치가 아닌 직접적으로 피해 당사자들을 위해 고안되었다. 재발 방지의 보장, 특히 그들이 표명되는 실질적인 방식은 이전에 그들을 학대한 동일한 책임자를 대해야 하는 고통을 덜어주는 방식 등으로 피해

31) 이주영, 백범석, 앞의 글, 165-178면 참조.

자들을 돕는다. 피해자 중심주의가 논쟁의 문제만이 아니라 실행의 문제이니만큼, (진실, 정의, 배상 및 재발방지 보장 등 네 가지 관련) … 조치를 통한 피해자의 참여 및 그들에 대한 자문 절차를 다루는 경험의 조직화(systematization of experiences)가 … 달성 … (되어야 한다).”

(다) 인도적 원칙 (Humanitarian principles)

인권의 원칙과 인도적 원칙의 관계 논의는 오래된 고전적 논의이고 상당 부분 중첩되고 구체적인 상황과 맞물려서는 상호 보완하는 역할을 하기도 한다. 인도적 지원을 필연적으로 수반하는 재난 상황에서 인도적 원칙은 충분히 확인되고 재난 대응의 전 과정에서 반드시 관철되어야 하는 원칙으로 자리 잡아야 한다. ILC 규정 초안³²⁾은 이 원칙을 자세히 제시하고 있다.

“재난에 대한 대응은 인류애, 중립성, 공정성의 원칙에 입각하고, 특별히 취약한 이들을 고려한 차별금지에 기초해 이루어져야 한다.”

“… (이 원칙은) 재난 상황에서의 사람들의 보호와 관련된 핵심 원칙들을 확립하고 있다. … 재난 구호, 지원에서만 아니라, 적절한 경우 재난위험감소에 있어서도 이 원칙들의 중요성을 확인하고 있다.”

“인류애, 중립성, 공정성의 원칙은 인도적 지원의 근간을 이루는 핵심 원칙으로 인정된다. 이 원칙들은 재난 구호 노력에 있어서도 관련법들의 근간을 이룬다. …”

“인류애의 원칙은 국제법에서 사람에 대한 보호의 초석으로 자리 잡고 있다. 국제인도법과 국제인권법 모두의 요소로서의 이 원칙은 재난 상황에서의 사람의 보호에 관한 법의 발전을 알려준다. 국제인도법의 영역에서, 이 원칙은 1949년 제네바협약 제3조의 인도적 처우 요건에서 가장 명료하게 표현되고 있다.³³⁾ 그러나 국제사법재판소(International Court of Justice: ICJ)가 코르푸해협 사건(Corfu Channel Case)에서 확인하였듯이 일반적이고 널리 알려진 원칙 중에는 “전시보다도 평시에 더 어려운 인류애에 대한 기본적인 고려”가 있다.³⁴⁾ Pictet의 적십자 원칙에 대한 해설은 인류

32) ILC, 앞의 글. 이 초안 전문에서는 “자연재난 및 인재의 빈도와 심각성과 이들의 단기적 및 장기적 해로운 영향”에 대한 고려와 “재난에 의해 영향을 받는 사람들의 필수적인 요구와 이러한 상황에서 반드시 존중되어야 할 사람들의 권리”에 대한 인식을 언급하고 있다.

33) 육전에 있어서의 군대의 부상자 및 병자의 상태 개선에 관한 1949년 8월 12일자 제네바협약 제3조 국제적 성질을 가지지 아니하는 충돌
일 계약국의 영토 내에서 발생하는 국제적 성격을 띠지 아니한 무력충돌의 경우에 있어서 당해 충돌의 각 당사국은 적어도 다음 규정의 적용을 받아야 한다.

1. 무기를 버린 전투원 및 질병, 부상, 억류, 기타의 사유로 전투력을 상실한 자를 포함하여 적대행위에 능동적으로 참가하지 아니하는 자는 모든 경우에 있어서 인종, 색, 종교 또는 신앙, 성별, 문벌이나 빈부 또는 기타의 유사한 기준에 근거한 불리한 차별 없이 인도적으로 대우하여야 한다.

에의 원칙에 1) 고통을 예방하고 줄이는 것, 2) 생명과 건강을 보호하는 것, 3) 개인에 대한 존중을 보장하는 것 등 3가지 요소가 속한 것으로 본다.³⁵⁾”

“중립성의 원칙은 무력분쟁법에 뿌리를 둔 것이지만, 다른 법영역에도 적용 가능하다. 인도적 지원의 맥락에서, 중립성의 원칙은 지원의 제공이 어떤 특정한 정치적, 종교적, 민족적 또는 이념적 맥락으로부터 독립되어 있는 것을 요구한다. ... 이처럼 중립성의 원칙은 재난 대응의 정치 중립적 성격을 제시하고 인도적 활동이 당장의 재난 대응 외의 목적에 활용되어서는 안 된다는 점을 확인하고 있다. 이 원칙은 재난에 영향을 받은 사람들의 이해가 재난 대응에서 영향을 받은 국가 기타 다른 관련 주체들의 일차적인 관심사가 되도록 보장한다. 중립성의 원칙에 대한 존중은 적절하고 효과적인 재난 대응을 달성하기 위해 가장 중요하다 ...“

“공정성의 원칙은 차별금지, 비례의 원칙, 협의의 공정성 등 3가지 원칙을 포함한다. ... 차별금지는 개인들 간의 객관적인 차별 사유를 제거함으로써 영향을 받은 사람들에게 대한 지원 제공이 오로지 그들의 필요에 의해 이루어질 수 있도록 한다. 비례의 원칙은 재난 대응이 재난의 범위와 영향을 받은 사람들의 필요에 비례하여야 함을 규정한다. 이 원칙은 또한 배분 메커니즘으로 작용하여 가장 긴급한 필요에 주의를 기울이며 지원의 제공이 전달될 수 있도록 한다. 협의의 공정성은 재난 대응에서 개인들 간에 그 어떤 주관적인 구분도 있어서는 안 됨을 반영한다. ... 전체적으로, 공정성의 원칙은 재난 대응이 특별히 취약한 필요에 우선권을 부여하면서 재난에 의해 영향을 받는 이들의 필요를 충분히 존중하고 충족시킬 것을 요구한다.”

“재난위험감소에도 적용 가능한 차별금지의 원칙은 모든 사람의 본래적인 평등과 사람들 간에 부정적 구분이 이루어져서는 안 된다는 결단을 반영한다. 차별금지사유는 완전한 목록을 갖출 수 없는데 이는 민족, 성, 국적, 정치적 의견, 인종, 종교, 장애 등을 포함한다. ... 차별금지는 이 관련 주제에서의 중요성을 고려하여 독립적인 원칙으로 파악되어야 한다. ...”

“차별금지의 원칙은 적절한 경우 “긍정적 차별”의 가능성을 배제하는 것으로 이해되어서는 안 된다. ... “취약한”의 개념은 집단과 개인 모두를 포함한다. ... 재난의 영향을 받은 이들의 개념 정의상 취약하다는 점을 인정하면서 “특별히”라는 수식어가 사용되었다. “특별히 취약한”이라는 특정 문구는 관련 국제적십자연맹의 가이드라인 제 4조 제3항 (a)에서 유래하는데 이 조항은 “여성과 아동, 강제이주자, 노인, 장애인,

34) Internaitonal Court of Justice (ICJ), *Corfu Channel case, Judgment of April 9th, 1949*, I.C.J. Reports, 1949, p. 22.

35) Jean Pictet, *The Fundamental Principles of the Red Cross Proclaimed by the Twentieth International Conference of the Red Cross, Vienna, 1965: Commentary* (Geneva, Henry Dunant Institute, 1979), pp. 21-27.

HIV감염인 기타 다른 심신을 쇠약하게 하는 질병을 앓고 있는 사람 등 특별히 취약한 집단”의 특별한 필요를 언급하고 있다.³⁶⁾ … 위원회는 취약성의 상대성을 인정하여 조항초안 자체에 취약한 집단의 목록을 포함시키지 않기로 결정했다. … “특별히 취약한”이라는 문구는 의도적으로 열려있는 개념으로 일반적으로 이 개념과 결합되는 개인들의 분류뿐만 아니라, … 비시민과 같이 재난 상황에서 특별히 취약한 상황에 놓일 수 있는 다른 개인들을 포함할 수도 있다.“

“… “고려한”이라는 문구를 넓은 의미로 이해하고, 따라서 그중에서도 재난 가능성을 대비하고 재난 상황에서 제공되는 지원의 기획, 집행, 감시, 평가에의 참여를 포함하는 정보 접근과 지역사회 참여를 포함할 수 있다.“

(라) 재난 피해자 인권의 포괄성³⁷⁾

“모든 인권과 국제법상의 연관된 분야들에 대한 존중을 통해 재난 후 … 상황에서의 인도적 조치 내의 적절한 보호기능을 확립할 수 있다는 점을 상기해야 한다. 생활을 위한 대한 기초적 필요(음식, 식사, 숙소, 의류, 적절한 의료조치, 위생 등)에 연관된 권리나, 신체적 안전(생명권 보호와 폭력, 자의적 납치로부터 자유로울 권리 및 이러한 권리들에 대한 위협), 시민적 및 정치적 보호 필요 (종교의 자유권, 재판접근권, 차별로부터 자유로울 권리), 또는 기타 경제, 사회, 문화적 보호 필요 (교육권, 자산손실이나 실직에 대한 보상이나 배상)등이 모든 단계에서 구체적인 계획과 메커니즘의 설계와 시행을 통해 보호되고 존중되어야 한다.”

“참여적이며 젠더에 기반하고 문화적으로 예민하며 책임성 있고 반차별적이며 총체적인 접근과 전체적 디자인, 접근성 및 포괄성, 피해회피 원칙에 부합하는 접근이 모든 인도적 구호 계획과 메커니즘들내의 설계, 구조, 구호, 회복 단계에서 포함되어야 한다. 이러한 프로그램적 및 정치적 사안들은 국제인권법과 국제인도법 기준들이 더 적절하게 적용될 수 있도록 하고 위기상황에 대하여 총체적 대응이 가능케 한다. 취약집단에 대한 인권존중을 위한 메커니즘은 재난의 대비단계에서 정의되어야 한다.”

“국가는 긴급 대응, 구호, 재건을 위한 특별기금의 필요성을 인지하여야 한다. 이러한 목적을 위한 기금의 분배는 연간 국가 예산에서 우선사항이어야 한다. 추가적으로 국가는 손실의 누적을 방지하기 위해 회복 및 재건의 비용뿐 아니라 장기 개발 예산 또한 명시하여야 한다.”

36) International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), *Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance* (Geneva, 2007).

37) UN Human Rights Council Advisory Committee, 2015, 앞의 글, paras. 98-104 참조.

“여성, 아동, 노인, 강제이주자, 장애인 등 취약집단의 인권보호를 위한 특별한 관심 또한 취해져야 한다. 아동, 특히 여아의 취약성은 재난 방지와 인도적 지원의 계획에서 우선시 되어야 한다. 학교, 병원, 공원, 자택과 같이 아동이 빈번하게 존재하는 장소에 대한 공격은 강하게 규탄받아야 하며, 어떠한 상황에서도 피해야 한다. …”

“인권에 기초한 접근의 보장은 높은 신뢰성 기준을 의미한다. … 재난 후 국민을 효과적으로 보호하지 못하는 국가는 그에 대한 책임을 지낸다.”

“구조, 구호, 회복조치가 현장 상황에 달려있다는 점을 고려할 때, 인도적 조치는 때때로 피해자의 인권을 위반하거나 침해할 소지가 있으며 피해회피의 원칙 또한 위반될 수 있다. 이러한 이유에서 긴급 상황 대비 계획과 인도적 원조는 인도적 지원의 제공 과정에서 피해자의 생활환경이 악화되는 상황을 방지하기 위해 인권프레임워크에 기반을 두어야 한다.”

나. 개별 재난 피해자 인권 관련 국제기준 및 국내 실태

(1) 피해자의 알 권리, 의견을 개진할 수 있는 권리, 의사결정과정의 참여권, 집회와 결사의 자유 등

(가) 국제 기준³⁸⁾

재난 대응에서의 인권에 기초한 접근, 피해자 중심의 접근의 핵심은 재난 대응의 전 과정에서 피해자의 필요가 얼마나 어떻게 고려되었는지, 피해자가 권리의 주체로서 얼마나 적극적, 능동적으로 참여하였고, 그러한 참여가 제도적으로, 그리고 실제적으로 보장되었느냐에 있다고 볼 수 있다. 피해자는 단순히 정보를 제대로 제공받는 것에 그치는 것이 아니라 스스로를 조직하고 의사결정의 주체로 참여할 수 있는 수 있는 권리가 있다고 봐야 한다.

38) 국내법적인 효력을 갖는 국제인권조약이 아닌 국제인권기준의 경우 비록 그 자체로 법적 구속력은 없지만, 많은 경우 기존 국제인권조약과 그 해석을 구체적인 맥락에서 종합해놓은 경우가 대부분이고 헌법상 국제질서 존중의 정신 등에 비추어 국내법과 배치되지 않는 한 존중하여야 할 의무가 발생한다고 봐야 한다. “우리 헌법은 헌법에 의하여 체결 공포된 조약을 물론 일반적으로 승인된 국제법규를 국내법과 마찬가지로 준수하고 성실히 이행함으로써 국제질서를 존중하여 항구적 세계평화와 인류공영에 이바지함을 기본이념의 하나로 하고 있다(헌법전문 및 제6조 제1항 참조). 국제연합(UN)의 “인권에 관한 세계선언”은 아래에서 보는 바와 같이 선언적인 의미를 가지고 있을 뿐 법적 구속력을 가진 것은 아니고, 우리나라가 아직 국제노동기구의 정식회원국은 아니기 때문에 이 기구의 제87호 조약 및 제98호 조약이 국내법적 효력을 갖는 것은 아니지만(헌법 제6조 제1항, 위 87호 조약 제15조 제1항, 98호 조약 제8조 제1항 참조), 다년간 국제연합교육과학문화기구의 회원국으로 활동하여 오고 있으며, 국회의 동의를 얻어 국제연합의 인권규약의 대부분을 수락한 체약국으로서 위 각 선언이나 조약 또는 권고에 나타나 있는 국제적 협력의 정신을 존중하여 되도록 그 취지를 살릴 수 있도록 노력하여야 함은 말할 나위도 없다.” 헌법재판소 1991. 7. 22. 선고 89헌가106 결정.

[표 3] 공공참여 스펙트럼³⁹⁾

	공공참여의 유형	공공참여의 목표	공중에 대한 약속
공중의 영향 정도 증가 ↓	Inform (정보 제공하기)	공중으로 하여금 문제, 대안, 기회 그리고/또는 해결책을 이해하는 것을 돕기 위해 균형 잡힌 객관적 정보를 제공하는 것	공중에 대한 지속적인 정보 제공
	Consult (의견 구하기)	분석, 대안 그리고/또는 결정에 관한 공중의 피드백을 확보하는 것	공중에 대한 지속적인 정보 제공, 공중의 우려와 염원에 대한 경청과 확인, 공중의 의견이 결정에 어떻게 영향을 미쳤는지에 대한 피드백 제공
	Involve (개입시키기)	공중의 우려와 염원이 일관되게 이해되고 고려될 수 있도록 전 과정에서 공중과 직접 함께 일하는 것	개발된 대안에 공중의 우려와 염원이 직접 반영될 수 있도록 공중과 함께 일하고 공중의 의견이 결정에 어떻게 영향을 미쳤는지에 대한 피드백 제공
	Collaborate (협력하기)	대안의 개발과 선호되는 해결책의 확인을 포함한 결정의 각 과정에서 공중과 파트너십을 형성하기	해결책을 고안하는 과정에서 공중에게 조언과 혁신적인 아이디어를 구하고 공중의 조언과 권고를 가능한 최대한 결정에 포함
	Empower (권한 부여하기)	공중에게 최종적인 의사결정권을 부여하기	공중의 결정 이행

IASC 가이드라인은 재난 상황에서 피해자에게 어떤 정보가 제공되어야 하는지, 피해자의 참여, 의사표현, 집회결사의 자유를 어떻게 보장되어야 하는지에 대한 원칙과 실용적인 지침을 제시하고 있다.

“(자연재난에) 영향을 받았거나 영향을 받을 긴급한 위험에 처해있는 사람은 다음과 관련하여 그들이 이해할 수 언어로 쉽게 접근 가능한 정보를 제공받을 수 있어야 한다.

- (a) 그들이 직면한 재난의 성격과 정도
- (b) 가능한 재난의 위험과 취해질 수 있는 취약성 감소 조치
- (c) 진행 중이거나 계획된 인도적 지원, 회복 노력 및 그들 각각에의 해당 여부
- (d) 국제법과 국내법상 그들의 권리”⁴⁰⁾

39) International Association for Public Participation (IAP2), *IAP2 Spectrum of Public Participation* (2007), T. Van Krieken, U. Kulatunga and C. Pathirage, Importance of Community Participation in Disaster Recovery, 13th International Postgraduate Research Conference (IPGRC) Full Proceedings (2017), 862면.

40) IASC, 앞의 글, I.2.

“(자연재난에) 영향을 받은 사람은 최대한 그리고 가능한 빨리 그들을 위해 취해진 조치에 대해 정보를 제공받아야 하고 의견을 개진할 수 있어야 하며, 스스로의 일에 대하여 책임질 수 있는 기회가 주어져야 한다. 그들은 재난대응의 다양한 단계의 계획 수립과 이행에 참여할 수 있어야 한다. 전통적으로 의사결정과정 참여로부터 주변화되어 있는 이들을 포함하는 특정된 조치들이 취해져야 한다.”⁴¹⁾

“(자연재난에) 영향을 받은 사람과 지역사회는 재난 구호와 복구 대응에 대하여 피드백을 제시하거나 이의나 고충을 제기하는 것이 허용되어야 한다. 그들은 이러한 그들의 의사표현에 대한 적대적인 반응으로부터 보호되어야 한다. (자연재난에) 영향을 받은 사람에게 이러한 목적으로 평화적 집회를 개최하거나 결사를 구성할 수 있는 기회가 주어져야 한다.

특히 다음의 활동을 고려해 볼 수 있다.

- 여성, 아동과 청소년, 소외계층 또는 소수집단의 구성원을 포함하여 재난에 영향을 받은 이들이 구호 및 복구 노력에 대해 자신의 우려와 견해를 표명할 수 있는 체제를 수립하고 역량강화를 실시한다.

- 사상, 표현 및 집회의 자유에 대한 개인의 권리가 박탈된 사건, 개인이 해당 기본권의 행사로 인해 처벌받거나 부당한 대우를 받은 사건을 감시, 보고 및 조사하는 체제를 수립한다. 그러한 사건이 벌어졌을 때에는 법집행기관이 적절한 조치를 취해야 한다.”⁴²⁾

유엔 피해자 권리 원칙도 중대하고 심각한 인권 침해 상황에서 국가의 피해자에 대한 정보 제공 의무를 명확히 하고 있다.

“국가는 일반 대중에게, 특히 국제인권법의 중대한 위반과 국제인도법의 심각한 위반의 피해자들에게 … 권리들과 구제 수단, 그리고 피해자들에게 접근권을 갖는 법률적, 의료적, 심리적, 사회적, 행정적 그리고 여타 이용 가능한 모든 서비스에 대한 정보를 제공할 방안을 마련해야 한다.”⁴³⁾

피해자의 알 권리, 의견을 개진할 수 있는 권리, 의사결정과정의 참여권, 집회와 결사의 자유 등의 보장은 기본적으로 명확하고 구체적인 관련 법제의 마련을 통해 이루어져야 하겠지만 현장에서의 적절한 소통과 신뢰의 구축이 절대적으로 중요하다. 미국 질병통제예방센터(CDC)가 제시하는 위기 커뮤니케이션의 원칙들은 시사하는 바가 크다.

41) 위의 글, I.3.

42) 위의 글, D.4.1.

43) UN General Assembly, (16 Dec. 2005), 앞의 글, 전문.

“위기-비상상황 위험 커뮤니케이션(CERC) 6대 원칙

1. Be First (가장 먼저 소통하라) : 위기는 시간에 민감하다. 빠른 정보 전달이 결정적이다. 일반대중에게는 첫 정보원이 종종 선호되는 정보원이다.
2. Be Right (올바르게 소통하라) : 정확성은 신뢰성을 확립한다. 정보는 알려진 것, 알려지지 않은 것, 그리고 그 간극을 메우기 위해 이루어지고 있는 것을 포함할 수 있다.
3. Be Credible (신뢰받을 수 있도록 소통하라) : 위기 중에 정직함과 진실됨은 타협될 수 없다.
4. Express Empathy (공감을 표현하라) : 위기는 위해를 가하고, 고통은 말로써 인정되어야 한다. 사람들의 감정과 그들이 직면한 도전을 다루면 신뢰와 친밀한 관계가 쌓인다.
5. Promote Action (활동을 증진시켜라) : 사람들에게 의미 있는 일을 하도록 하면 걱정을 진정시키고, 질서회복을 돕고, 일정한 통제력을 증진시킨다.
6. Show Respect (존중하는 자세를 가져라) : 사람들이 취약하다고 느낄 때 존중하는 커뮤니케이션은 특히 중요하다. 존중하는 커뮤니케이션은 협력과 친밀한 관계를 증진시킨다.

완전히 통합된 CERC는 제한된 자원이 잘 운영될 수 있도록 돕고 비상상황 대응의 모든 단계를 가장 효과적으로 만들 수 있다.”⁴⁴⁾

< 평화로운 집회와 결사의 자유에 대한 권리에 관한 유엔 특별보고관 2016년 한국방문 보고서 >⁴⁵⁾

“엄청난 피해에 대한 반응으로써 그들의 슬픔과 분노를 표현하는 이들을 저지하거나 방해하는 것은 이러한 감정이 좀 더 확산되고 폭력적일 수 있는 형태로 발전할 가능성을 만들어 내는 것이다. ... 법의 지배의 주요 요소인 책임성과 투명성에 대한 요구를 정부 자체를 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 접근했다라면 인식된 문제점을 다루기 위한 연대와 협력을 장려할 수 있었음에도 불구하고 이슈에 대한 입장의 극한적 대립을 초래한다.”

44) Centers for Disease Control and Prevention, U.S. Department of Health and Human Services, *CERC(Crisis + Emergency Risk Communication): Introduction* (2018), p. 3.

45) UN Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, *Report of the Special Rapporteur on the rights of peaceful assembly and of association on his mission to the Republic of Korea*, UN Doc. A/HRC/32/36/Add.2 (15 June 2016), paras. 83-84.

(나) 개선 방향

국가인권위원회법 제25조에 의하면 국가인권위원회는 관계기관등에 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있고, 그 권고를 받은 관계기관등의 장은 그 권고사항을 존중하고 이행하기 위하여 노력하여야 하고, 그 권고를 받은 날부터 90일 이내에 그 권고사항의 이행계획을 위원회에 통지하여야 한다.⁴⁶⁾

국가인권위원회는 2023년 3월 27일 국무총리, 행정안전부장관, 17개 광역지방자치단체장에게, ‘재난피해자 권리보호를 위한 인권 가이드라인’(이하 ‘국가인권위 재난인권 가이드라인’)을 국가안전관리기본계획, 시·도안전관리계획, 시·군·구안전관리계획 수립 지침에 포함하여, 재난피해자의 인권에 기반을 둔 안전관리계획을 수립할 것을 권고했다.⁴⁷⁾ 이에 대하여 국무총리는 인권위의 권고를 적극 반영하겠다고 회신했고, 행정안전부는 재난 및 안전관리 과정에서 인권침해와 차별이 발생하지 않도록 적극적인 관리·감독과 함께 필요한 경우 다양한 법령 등의 정비 또는 제도 개선을 검토해 나갈 계획이라고 회신했으며 17개 광역지방자치단체는 인권위의 권고 취지에 공감하며, 관련 절차에 따라 인권 친화적인 안전관리계획을 마련할 예정이라고 밝혔다.⁴⁸⁾

이러한 정부와 지자체의 회신이 국가인권위원회법에서 말하는 “권고사항의 이행계획”이라고 판단되지는 않는다. 다만 정부나 지자체 모두 반대나 유보의 입장을 밝히지 않고 긍정적인 답변을 했다는 점, 국가인권위원회가 이를 권고 수용으로 받아들인다는 입장 표명에 그 어떠한 반박도 없었던 점 등을 볼 때, ‘그 권고사항을 존중하고 이행하기 위하여 노력하여야’하고 그 내용을 충분히 인지하고 있다고 평가할 수 있다.

국가인권위 재난인권 가이드라인은 재난이 개인에게 미치는 영향은 크지만, 개인이 습득할 수 있는 정보와 지식은 미약하므로 알 권리를 보장할 수 있는 제도적 장치가 필요함을 강조하고 있고 재난피해자는 재난과 관련된 모든 과정에 참여할 권리가 있고 서로 연대할 수 있으며, 필요한 경우 외부 전문가 및 단체의 조력을 얻을 수 있음을 확인하고 있다. 또한 국가 및 지방자치단체는 재난 대응, 피해자의 회복, 재발 방

46) 국가인권위원회법 제25조(정책과 관행의 개선 또는 시정 권고) ① 위원회는 인권의 보호와 향상을 위하여 필요하다고 인정하면 관계기관등에 정책과 관행의 개선 또는 시정을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다.

② 제1항에 따라 권고를 받은 관계기관등의 장은 그 권고사항을 존중하고 이행하기 위하여 노력하여야 한다.

③ 제1항에 따라 권고를 받은 관계기관등의 장은 권고를 받은 날부터 90일 이내에 그 권고사항의 이행계획을 위원회에 통지하여야 한다.

④ 제1항에 따라 권고를 받은 관계기관등의 장은 그 권고의 내용을 이행하지 아니할 경우에는 그 이유를 위원회에 통지하여야 한다.

⑤ 위원회는 제1항에 따른 권고 또는 의견의 이행실태를 확인·점검할 수 있다.

⑥ 위원회는 필요하다고 인정하면 제1항에 따른 위원회의 권고와 의견 표명, 제4항에 따라 권고를 받은 관계기관등의 장이 통지한 내용 및 제5항에 따른 이행실태의 확인·점검 결과를 공표할 수 있다.

47) 국가인권위원회 결정 : 재난피해자 권리보호를 위한 인권 가이드라인 적용 권고 (2023. 3. 27.).

48) 국가인권위원회 보도자료 : ‘재난피해자 권리보호를 위한 인권 가이드라인’ 적용 권고, 국무총리·행정안전부·광역지자체 수용 (2023. 11. 16.).

지 등 전 과정에서 재난의 재발을 방지하고 안전을 도모하기 위해 재난피해자의 의사를 수렴하고, 반영할 수 있는 절차를 마련해야 하고, 재난피해자를 존엄한 권리의 주체로 존중하고 재난피해자 간의 상호의존을 통해 회복을 도모하며, 권리 행사를 통해 스스로의 역량을 강화할 수 있게 해야 함을 권고하고 있다.⁴⁹⁾

사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법(‘사회적참사특별법’)은 사회적참사특조위로 하여금 참사와 관련된 법령, 제도 등에 대한 개혁 조치, 안전사회 건설을 위한 종합대책 수립을 위한 조치, 피해자 지원 대책에 관한 조치에 대한 권고를 하도록 규정하고 있다.⁵⁰⁾ 그리고 이 특별법은 비록 예외를 두고 있기는 하지만 이 권고에 대해 국회와 정부에 그 이행의무를 지우고 있다.⁵¹⁾⁵²⁾

사회적참사특조위는 피해자의 알 권리 등과 관련하여 국회의장과 행정안전부 장관에게 “재난 참사와 그에 따른 중대한 인권침해행위 발생 시, 피해자 및 그 조력자가 ‘재난 참사와 그로 인한 인권침해행위가 발생한 원인 및 상황에 관한 정보를 열람하고 획득하며, 일련의 과정에 참여’할 수 있는 구체적인 방안을 마련”하라고 권고했다. 그리고 그 구체적 실행내용으로 1) “재난안전기본법 등에 피해자 및 그 조력자가 ‘재난 참사의 발생부터 사후수습에 이르는 전 과정에서’, 그리고 ‘재난 참사 발생원인 규명부터 후속 대책 수립의 전 과정에서’ 정확한 정보를 열람하고 적시에 획득할 수 있는 권리가 있음’을 규정”할 것, 2) “재난안전기본법 등에 피해자의 알 권리 보장을 위해 ‘국가가 적절하고 실효성 있는 법적·행정적 수단을 마련하고 시행하기 위해 노력할 책무’가 있고, ‘재난참사의 발생부터 사후수습에 이르는 전 과정에서’ 그리고 ‘재난참사 발생원인 규명부터 후속 대책 수립의 전 과정에서’ 피해자가 참여해 의견을 제출할

49) 국가인권위 재난인권 가이드라인 5항, 28-31항 참조.

50) 사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법 제48조(종합보고서의 작성과 제출 등) ③ 제1항에 따른 종합보고서는 다음 각 호에 관한 권고를 포함하여야 한다.

1. 가슴기살균제사건과 4·16세월호참사의 원인을 제공한 법령, 제도, 정책, 관행 등에 대한 개혁 및 대책 수립 관련 조치
2. 가슴기살균제사건과 4·16세월호참사에 대하여 책임 있는 국가기관등에 대한 시정 및 책임 있는 공무원에 대한 징계 등 조치
3. 기타 위원회가 진상규명한 사항에 대한 개선 조치
4. 재해·재난 관련 피해자의 명예훼손을 방지하기 위한 조치
5. 재해·재난의 예방과 대응방안 마련 등 안전한 사회 건설을 위한 종합대책 수립을 위한 조치
6. 피해자 지원 대책에 필요한 조치.

51) 사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법 제48조(종합보고서의 작성과 제출 등) ④ 제3항 각 호에 따른 권고를 받은 국가기관등은 특별한 사유가 없으면 권고내용을 이행하여야 한다.

⑤ 제3항 각 호에 따른 권고를 받은 국가기관등은 제4항에 따른 권고내용의 이행내역과 불이행사유를 매년 국회에 보고하여야 한다.

⑥ 국회는 제5항에 따라 보고받은 이행내역이 미진하다고 판단하는 경우 국가기관등에 개선을 요구하여야 한다.

⑦ 국가기관등이 정당한 사유 없이 제6항에 따른 개선요구에 응하지 아니하는 경우 국회는 책임 있는 공무원에 대한 징계를 요구할 수 있다.

⑧ 국회는 관련 법률을 제정하거나 개정하는 경우 특별한 사정이 없으면 제1항에 따른 종합보고서의 취지를 반영하여야 한다.

52) 가슴기살균제사건과 4·16세월호참사 특별조사위원회, 『가슴기살균제사건과 4·16세월호참사 특별조사위원회 권고』(2022. 9.) (이하 ‘사회적참사특조위, 2022c’), 8-9면 참조.

수 있는 구체적이고 실효성 있는 방안을 마련할 책무'가 있음을 규정"할 것을 명시하고 있다. 이와 더불어 행정안전부 장관에게 "관련 매뉴얼에 재난 피해자에 대한 정보 제공 전담책임자 지정 및 임무, 전담체계 구성 등을 추가하고, 「재난수습 홍보 가이드라인」을 마련해 관련 교육·훈련을 강화하는 등 현장 중심·피해자 중심의 재난수습 홍보체계를 구축"할 것을 권고했다.⁵³⁾

이러한 권고에 대해 정부는 재난안전기본법 개정을 통해 재난현장에 중앙부처 수습지원단 파견, 지자체장 통합지원본부 설치 등을 규정하였고, 재난피해자 지원 사항에 대한 운영 규정, 지침 등을 마련, 실행하고 있다고 국회에 보고했다. 또한 재난피해자 중심의 자원을 강화하기 위해 심리회복지원, 장례식장 전담인력 배치, 분향소 설치, 임시주거 지원 등과 관련된 행동매뉴얼 개선사항을 마련했고, 대규모 재난시 피해자 지원을 위한 매뉴얼 및 지침 마련 등을 통해 권고사항의 취지를 달성했다는 입장이다. 향후에는 국가안전시스템 개편 종합대책 추진을 통해 권고하상 이행을 보완할 계획이라고 한다.⁵⁴⁾

그러나 여전히 권리와 의무의 관점, 인권에 기초한 접근은 결여되어 있다고 평가할 수밖에 없다. 또한 4.16세월호참사 이후 9년이 넘었지만 여러 재난현장에서의 피해자들의 고통은 큰 변화가 없다는 점에서도 정부가 내세우고 있는 각종 문헌들이 어떻게 작동하고 있는지도 의문이다. 재난의 사전, 사후 전 과정에서 피해자가 어떤 권리를 가지고 있고 어떤 정보를 제공받을 수 있고, 관련 의사결정 과정에서 어디에서 어떻게 참여하고 의견을 반영토록 할 수 있는지가 처음부터 명확하지 않다면 대규모 참사에서 대혼란을 반복될 수밖에 없고 피해자의 권리를 침해당할 수밖에 없다. 국회와 행정안전부 장관은 관점을 달리하여 즉각적으로 관련 법령과 행정규칙 등의 정비에 나서야 하고 새로운 규정이 도입되기 전이라도 위 권고의 취지를 살릴 수 있는 정책적, 행정적 조치들을 최대한 취해야 한다.

(2) 구조, 대피 등 피해 최소화에 대한 권리

(가) 국제기준

재난 상황이 발생한 직후 혹은 재난 발생이 구체적으로 예견되는 경우 (잠재적) 피해자의 입장에서는 그 피해를 최소화하도록 하는 것이 가장 중요한 권리일 수 있다. 구조나 대피를 결정하고 책임져야 할 위치에 있는 정부 관계자 등은 이에 대한 법적 의무가 있다. IASC 가이드라인은 자연재난 상황에서의 생명 보호, 특히 대피와 관련하여 다음의 기준을 제시하고 있다.

53) 위의 글, 98-99면.

54) 관계부처 합동, 『가습기살균제사건과 4.16세월호참사 특별조사위원회 권고 이행 현황』 (2023. 9.), 99면.

"자연재난에 의해 창출된 긴급한 위험에 노출된 사람, 특히 특별한 필요가 있는 사람의 생명, 신체의 온전성, 건강은 그가 어디에 있건 가능한 최대한 보호되어야 한다. 다음의 활동 등이 고려될 수 있다.

- ◆ 예상되는 위험, 제안된 예방책, 안전한 대피로, 인근 비상대피소 등 시설에 대하여 (자연재난의) 영향은 받은 사람에게 그가 이해할 수 있는 언어로 알리는 것
- ◆ 특히 특별한 필요가 있는 사람을 위해 경보시스템과 예방보호조치를 가동하는 것

대비 조치 :

- ◆ 공동체/마을에 기초한 재난위험운영계획, 위험의 성격과 자체적인 보호 방법에 관한 공동체 인식고양 프로그램
- ◆ 재난에 인식에 대한 포함된 교과과정
- ◆ 인도적 지원인력에 대한 응급처리 훈련
- ◆ 홍수예상지역의 강바닥 관리, 참여적 공동체 취약성 평가 등 재난 대비와 감속 조치 이행
- ◆ 대피로 지도 또는 임박한 위험을 알리기 위한 호루라기 등 공동체나 가정을 위한 보호조치의 공급.”⁵⁵⁾

“이러한 조치가 이들을 보호할 수 없는 경우, 위험구역으로부터 위험에 처한 사람을 떠나게 하는 것이 촉진되어야 한다.

다음의 활동 등이 고려될 수 있다.

- ◆ 보호대피소의 배치하고 사람들을 그곳으로 가도록 촉구
- ◆ 사람들이 이해할 수 있는 언어와 접근할 수 있는 방법으로 대피로에 관한 정보 제공
- ◆ 특별한 필요가 있는 사람들이 떠날 수 있도록 지원 제공

대비 조치 :

- ◆ 쓰나미나 급작스런 홍수 등 특히 높은 재난 위험이 있는 지역에서 대피로나 보호 대피소의 위치를 표시한 표지판이나 정보안내판의 설치
- ◆ 재난 전 공동체 대피 훈련.”⁵⁶⁾

유엔자유권위원회는 『일반논평 36호 - 제6조 생명권 (2018)』⁵⁷⁾에서 생명권과 관련된 국가의 적극적 의무를 규정하면서 이것이 재난의 예방, 대응과도 직결되어 있음을 명시적으로 확인하고 있다.⁵⁸⁾

55) IASC, 앞의 글, A.1.1.

56) IASC, 위의 글, A.1.2.

57) UN Human Rights Committee, *General comment No. 36, Article: rights to life* (3 September 2019), UN Doc. CCPR/C/GC/36, para. 26 참조.

58) Marlies Hesselman, 앞의 글, 401면 참조.

“생명을 보호할 의무는 또한 당사국이 생명에 직접적인 위협이 될 수 있거나 존엄성 있는 생명권의 향유를 저해하는 사회적 일반적 상황을 해결하기 위해 적절한 조치를 취해야 함을 암시한다. 이러한 일반적 상황에는 ... 만연한 교통 및 산업사고, 환경 파괴, ... 에이즈, 폐결핵, 말라리아 등 생명을 위협하는 질병의 창궐, 광범위한 약물 남용 ...이 포함될 수 있다. 생명권 보호를 위한 적절한 환경의 제공을 위한 조치에는 필요시 식량, 물, 거처, 의료, 전기, 위생 등 필수 재화와 용역에 대한 접근권을 지연 없이 보장하기 위한 조치 및 효과적인 응급의료 서비스, 비상 대응 활동(소방관, 구급차, 경찰 병력) 및 사회적 주택공급 프로그램의 강화 등 적절한 일반적 환경을 장려하고 촉진하기 위한 기타 조치가 포함된다. 당사국은 또한 생명권 향유의 개선을 위한 전략 계획을 수립해야 하며, 이러한 계획은 의료서비스에 대한 접근권을 저해하는 장애 또는 성병과 같은 질병과 관련한 낙인을 근절하기 위한 조치 ...로 구성될 수 있다. 이에 더해, 당사국은 필요한 경우 허리케인, 쓰나미, 지진, 방사능 사고, 필수 서비스에 차질을 빚는 대규모 사이버 공격 등 생명권 향유에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 자연재해 및 인재에 대한 대비를 강화하고 해결하기 위한 긴급대책 및 재해관리 계획을 수립해야 한다.”

(나) 개선 방향

국가인권위 가이드라인은 국가 및 지방자치단체가 재난피해자의 특성과 취약성을 고려하여 효과적인 재난 대비 정보와 교육이 하여야 하고, 안전취약계층이 재난에 효과적으로 대비할 수 있도록 안전교육, 피난설비, 대응 매뉴얼 등을 사전에 마련해야 하며, 특히 기존 제도의 미흡한 점을 사전적으로 점검하여 향후 발생할 수 있는 재난에 대한 적절한 대응 절차 등을 마련해야 함을 권고하고 있다.⁵⁹⁾

구조, 대피 등 피해 최소화에서 특히 고려되어야 하는 것은 취약한 상황에 놓인 이들이다. 사회적참사특조위는 행정안전부 장관에게 재난참사상황에서의 취약집단과 관련된 법령상의 규정을 정비하고 “안전취약계층의 구호 및 지원 내용을 포함하는 매뉴얼을 마련하며 총괄부서 역할을 강화하는 등 안전취약계층 지원 대책을 개선”할 것을 권고했다.⁶⁰⁾

또한 사회적참사특조위는 구조, 구난 상황과 관련해서는 해양경찰청장, 해양수산부 장관, 행정안전부 장관 등에게 “해양 선박사고 사상자 후속 조치 과정의 피해 최소화를 위해 사상자 육상인계지점의 현장지휘 공백문제 해소방안을 마련”할 것을 권고했다. 또한 “상황 단계별·사상자 유형별 후속 조치 명확화 및 관계기관 역할분담과 협력절

59) 국가인권위 재난피해 가이드라인 10-13항 참조.

60) 사회적참사특조위, 2022c, 앞의 글, 100면 참조.

차를 표준화해 「위기관리 매뉴얼」등에 반영“할 것을 권고했다.⁶¹⁾

이에 대해 정부는 재해구호계획 수립지침에 구호약자에 대한 지원내용(임시주거 우선 지원, 임시주거 내 배려대책, 필요시 병원급 의료시설을 임시주거시설로 사용)이 명시되어 있음을 확인하고 추가지원내용을 파악, 반영할 예정이고, 관련 법령개정은 지속적으로 검토할 예정이라고 밝혔다.⁶²⁾ ‘해양 선박사고 사상자 후속 조치 과정의 피해 최소화’ 대책에 대해서는 관련부처 협의가 진행 중이며 관련 법령 등 개정 후 ‘해양 선박사고 표준매뉴얼’에 반영할 예정이라고 입장을 제시했다.⁶³⁾

그러나 임시주거 시설 위주의 안전취약계층 대책은 지극히 협소하고 한계를 가질 수밖에 없다. 즉 재난 상황의 구조, 대피 혹은 일정 기간의 대응 과정에서 이동, 언어, 보호 등 다양한 취약한 요소들이 존재할 수 있다. 또한 안전취약계층에 대해서도 재난 유형에 따라 다양한 취약집단이 존재할 수 있음을 인지하고, 다양한 상황, 다양한 취약집단에 대한 연구와 조사, 대책 수립이 충분히 고려되어야 하고 사전적으로 진행되어야 한다. 한편 ‘해양 선박사고 사상자 후속 조치 과정의 피해 최소화’ 대책 마련 협의만 1년 동안 하고 있다는 것이 도저히 이해하기 어렵다. 다양한 재난 현장에서의 반드시 이루어져야 하는 긴급조치들에 대한 체계적이고 종합적인 정리가 반드시 필요하다.

(3) 음식, 건강, 주거(대피시설 포함), 교육, 토지와 재산, 생계수단 등에 대한 권리

(가) 국제기준

재난 직후에서부터 재난 상황의 해소에 이르기까지, 사회적인 복구 혹은 회복에 이르기까지, 그리고 더 나아가 피해자와 그 가족 개개인이 신체적, 정신적으로 재난의 영향을 극복할 때까지 사회적인 지원은 필수적이고 이는 피해자의 권리라는 관점에서 접근되어야 한다. 음식, 건강, 대피시설, 교육의 제공에 관한 권리는 사회적 권리로 특히 비상 상황 단계에서, 그리고 필요한 정도에 따라 이후 단계에서도 재난 피해자와 그 가족으로 하여금 생활 유지를 위한 인도적 지원을 가능하게 한다. 주거, 토지, 재산, 생계수단에 관한 권리는 경제적, 사회적 및 문화적 권리로 특히 비상 상황이 지나고 회복 단계가 시작될 때 문제가 된다.⁶⁴⁾ IASC 가이드라인은 이러한 ‘인도적 지원’의 원칙과 기준을 제시하고 있다.

"... 자연재난의 영향을 받은 사람, 특히 강제 이주된 사람이 그들의 기본적 필요를 충

61) 위의 글, 106-107면 참조.

62) 관계부처 합동, 2023. 9, 앞의 글, 100면 참조.

63) 위의 글, 108-110면 참조.

64) IASC, 앞의 글, Introduction 참조.

족시킬 수 있는 재화와 용역에 제한 없는 비차별적 접근이 가능하도록 조치가 취해져야 한다. ….”⁶⁵⁾

“(자연재난의) 영향을 받은 사람에 대한 인도적 재화와 용역은 적절해야 한다. 이러한 재화와 용역의 적절성은 이것들이 (i) 제공가능하고, (ii) 접근가능하고, (iii) 수용가능하고, (iv) 적응 가능할 것을 요구한다.

(i) 제공가능성(Availability)은 이러한 재화와 용역이 충분한 양과 질로 (자연재난의) 영향을 받은 인구에게 제공됨을 의미한다.

(ii) 접근가능성(Accessibility)은 이러한 재화와 용역이 (a) 사람들의 필요에 따라 차별 없이 모든 사람들에게 제공되고, (b) 특별한 필요가 있는 사람을 포함한 모두에게 안전하게, 그리고 물리적으로 접근할 수 있도록 하고, (c) 수혜자에게 알려져 있을 것을 요구한다.

(iii) 수용가능성(Acceptability)은 제공된 재화와 용역이 개인, 소수집단, 사람들과 공동체들의 문화를 존중하고 젠더와 연령에 따른 필요를 반영해야 함을 의미한다.

(iv) 적응가능성(Adaptability)은 이러한 재화와 용역이 비상 구호의 다른 단계에 따른, 그리고 강제이주자의 경우 귀환, 지역통합 혹은 국내 다른 지역에서의 재정착 등에 따른 필요의 변화에 적응할 수 있도록 탄력적으로 제공되어야 함을 의미한다.”⁶⁶⁾

유엔 피해자 권리 원칙도 중대하고 심각한 인권 침해 상황에서 구제 조치와는 구별되는 피해자의 처우에 대한 내용을 명시하고 있다.

“피해자는 인도적으로, 그리고 존엄과 인권에 대한 존중에 기초하여 처우되어야 하며, 피해자와 피해자 가족들의 안전, 신체적 심리적 안녕과 사생활을 보장하는 데 적절한 조치들을 취해야 한다. 국가는 폭력이나 트라우마를 겪었던 피해자가 정의와 배상을 위한 법적, 행정적 절차에서 다시 트라우마를 겪지 않도록 특별한 고려와 배려를 받도록 하는 것을 가능한 범위 안에서 국내법에 규정해야 한다.”⁶⁷⁾

(나) 개선 방향

국가인권위 가이드라인은 재난피해자가 신속하고 안전하게 대피, 구조, 의료, 보건, 생활 등의 필요한 지원을 받을 수 있고, 해당 지원을 받을 때에는 신체적 정신적 안정을 침해받지 않아야 함을 확인하고 국가 및 지방자치단체는 재난 대응 및 복구에 있어서 적절한 지원을 차별 없이 재난피해자의 특성과 필요에 맞게 지원해야 함을 권고하고 있다.⁶⁸⁾

65) 위의 글, B.1.1.

66) 위의 글, B.1.2.

67) UN General Assembly, (16 Dec. 2005), 앞의 글, VI.10.

68) 국가인권위 재난인권 가이드라인 14-16항

대부분 재난참사의 경우 “여러 부처의 역량을 활용할 수 있는 체계가 필요하고, 피해 지원과 회복의 수준을 최대화할 수 있는 민·관 협력 거버넌스 구축이 필요한 바, 범 부처 차원에서 피해지원과 피해회복을 종합적으로 수행할 수 있는 기관 또는 피해지원 업무 담당 부서들을 총괄 조정할 수 있는 조직의 신설 등이 필요”하다. 따라서 사회적참사특조위는 국무총리에게 “재난 참사 피해자에 대한 체계적·종합적 지원을 하기 위해 조직 신설, 지원체계 마련 등을 적극적으로 검토”할 것을 권고했고,⁶⁹⁾ 행정안전부 장관에게 “대규모 재난수습의 총괄체계를 개선하고 「범정부 통합실무반」 운영방안과 피해자 전담지원체계·피해자 보호 공간 및 임시 영안소 운영 등 지원업무절차를 마련해 매뉴얼에 반영하는 등 대규모 재난수습 시 피해를 최소화하고 피해자 중심의 지원이 이뤄지도록 개선”할 것을 권고했다.⁷⁰⁾

의료지원과 관련해서도 사회적참사특조위는 행정안전부 장관에게 “체계적인 재해구호 의료서비스 개선을 위해 매뉴얼을 마련”할 것과⁷¹⁾ “(관련 법령)에 심리적 응급처치를 명시하고 재난상담활동 계획수립으로 발전방안을 마련하며 (관련 매뉴얼)을 개정하는 등 재난 시 심리적 응급처치 및 심리·사회적 지원을 강화하도록 개선”할 것을 권고했다.⁷²⁾

가짜뉴스, 정치적 편견 등에 기초한 재난참사 피해자들에 대한 왜곡된 인식과 공격이 지속적으로 반복되고 있고 피해자들이 진상규명을 요구하거나 책임 있는 정부나 관련 기관 등에 대해 비판할 때 특히 집중적인 비난을 받는다. “국민 누구나 재난 피해자가 될 수 있는 상황에서 재난의 원인·책임의 진상규명 요구, 그에 따른 배·보상과 회복을 위한 사회적 지원이 피해자 권리로 보장되는 것이 필요하다는 점과 이 과정을 통한 재난의 회복이 사회적 과제라는 인식 확대가 필요”하다. 이에 사회적참사특조위는 국가인권위원회장에게 “재난 피해자 인권침해 및 혐오표현 확산 방지를 위해 관련 실태를 조사·연구하여 개선방안을 마련하고 교육 및 홍보를 강화”할 것을 권고했다.⁷³⁾

정부는 피해자에 대한 체계적·종합적 지원, 피해자 중심의 지원과 관련해 10.29이태원참사를 예로 들며 중앙재난안전대책본부 내 원스톱 통합지원센터를 구성했고, 행정안전부 내 ‘10·29 참사 피해자 지원단’을 설치했음을 강조했다.⁷⁴⁾ 또한 수습지원단 운영매뉴얼에 피해자 지원 임무와 역할, 기능 및 지원활동수칙 등을 포함시켰고, 재난피해자 지원강화를 위한 매뉴얼지침을 시달했다고 답했다.⁷⁵⁾

69) 사회적참사특조위, 2022c, 앞의 글, 96면 참조.

70) 위의 글, 105면 참조.

71) 위의 글, 108-109면 참조.

72) 위의 글, 110-111면 참조.

73) 위의 글, 93면 참조.

74) 관계부처 합동, 2023. 9, 앞의 글, 95면 참조.

의료지원, 실미적 응급처치와 관련해서는 재해구호계획 수립지침에 재해구호 의료서비스 내용, 범위 등의 예시가 포함되었고, 향후 구체적인 내용과 범위를 반영하겠다고 밝혔다.⁷⁶⁾ 한편 재난심리회복지원 추진계획을 수립하여 시·도에 배포했고, 중앙재난심리회복지원단에 소방청, 해양경찰청을 포함시켰으며, 재해구호법 시행령의 ‘심리적 진단’을 ‘심리적 응급처치’로 개정할 것으로 추진 중이라고 답했다.⁷⁷⁾

피해자 인권침해 및 혐오표현 확산 방지 방안 마련 등과 관련해서는 국가인권위원회가 ‘재난피해자 권리보호를 위한 인권 가이드라인’을 마련하여 정부와 지자체에 권고하였고, 관련 인식조사, 간담회, 회의 등이 진행되었고, 교육 및 홍보도 강화하였음을 확인했다.⁷⁸⁾

정부는 10.29이태원참사에서의 피해자 지원 관련 조식을 모범사례로 강조하고 있지만 그 피해자 지원 조식이 제대로 된 권한과 정보를 가지고 피해자들을 실질적으로 지원할 수 있었는지 의문이다. 즉 재난 상황에서 기본적인 의식주 해결뿐만 아니라 교육, 사회생활 등이 최대한 재난 이전과 유사할 수 있도록 하기 위해 필요한 것이 무엇인지 삶, 생활 전반에 대한 점검과 대책이 사전적으로 확보되어야 한다. 매뉴얼의 제시하는 그러한 매뉴얼이 현실에서 어떻게 실행되었는지 함께 얘기되지 않으면 큰 의미가 없을 수 있다. 심리적 지원과 관련해서는 조금은 발전되어 온 것은 사실이지만 피해자들이 체감하는 지원은 여전히 미흡하다. 피해자들의 혐오표현 확산 방지책은 계속 나오고 있지만 대통령과 중앙정부의 강력한 의지 표명과 그에 걸맞은 조치 없이는 그 문제해결은 요원할 수밖에 없다.⁷⁹⁾

(4) 진실에 대한 권리

(가) 국제기준

재난 발생 시 조기에 그 원인 등이 규명되고 그에 따른 적절한 조치가 이루어져야 한다. 그러나 때로는 재난의 발생과 대응에 심각한 인권책임이 포함되어 있을 수 있고, 관련 주체들의 임무 방기나 책임 회피가 문제의 해결을 요원하게 할 수 있다는 점에서 피해자들에게 진실에 대한 권리를 보장하는 것은 매우 중요하다. 1994년 처음 제품이 출시된 이후 29년이 지난 시점에서도 진상조사와 형사절차가 계속되고 있는 가습기살균제 참사, 8년간 세 번의 특별법상 특별조사위원회의 조사를 거치고도 여전히

75) 위의 글, 107면 참조.

76) 위의 글, 111면 참조.

77) 위의 글, 112면 참조.

78) 위의 글, 96-97면 참조.

79) 10.29 이태원 참사 인권실태조사단, 앞의 글, 43-51면 참조.

새로운 사실들이 드러나고 있고, 검찰의 수사도 다시 시작된 세월호 참사의 예만 보더라도 이 권리 실현의 중요성과 필요성을 알 수 있다.

중대한 인권 침해 행위 및 심각한 인도법 위반 행위에 관한 진실에 대한 권리는 양도 불가능한 독립된 권리이고, 이는 개별 국가, 지역, 국제적 판례법과 국제적 및 지역적 차원의 정부간기구의 무수한 결의는 물론, 여러 국제조약을 통해 인정받고 있다.⁸⁰⁾ 재난, 특히 사회적 재난 상황에서는 정부의 공공기관이나 기업에 의한 인권침해가 관련되는 경우가 많고 따라서 재난 피해자들에게 있어 진실에 대한 권리는 매우 중요한 부분을 차지하게 된다. 유엔 피해자 권리 원칙이 이를 명시하고 있고, 과거 유엔인권고등판무관실 관련 보고서 등이 진실에 대한 권리의 성격과 의미 등에 대하여 구체적으로 설명하고 있다.

“피해자들과 그 대리인들은 피해를 야기했던 원인들 그리고 국제인권법의 중대한 위반 및 국제인도법의 심각한 위반과 관련된 원인 및 조건에 관한 정보를 찾고 획득하고, 또한 그러한 위반 행위들과 관련된 진실을 알 권리가 있다.”⁸¹⁾

“진실에 대한 권리는 인권을 보호하고 보장할 국가의 의무와 심각한 인권 침해에 대해 효과적인 조사를 수행하고 효과적인 구제와 배상을 보장해야 할 국가의 의무와 밀접히 연결된다. 또한 진실에 대한 권리는 법의 지배와 민주 사회의 투명성·책임성·효율한 통치의 원칙과 밀접히 연결된다.

진실에 대한 권리는 여타의 권리들과도 밀접하게 연관된다. 가령 효과적인 구제에 대한 권리, 법률과 사법의 보호에 대한 권리, 가족생활에 대한 권리, 효과적인 조사에 대한 권리, 능력 있고 독립적이며 공정한 법원에서 심리될 권리, 배상에 대한 권리, 고문과 학대를 받지 않을 권리, 정보를 추구하고 전달할 권리 등이다. 진실은 인간의 내재적 존엄성에 근본적인 것이다.

심각한 인권 침해의 경우 ..., 피해자와 그 가족들은 진실에 대한 권리를 갖는다. 진실에 대한 권리에는 또한 사회적인 차원이 있다. 그런 사건이 미래에 재발하지 않도록, 극악한 범죄가 저질러진 상황과 그 이유, 범행에 관한 과거 사건에 대한 진실을 알 권리가 사회에 있다.

진실에 대한 권리는 인권 침해의 이유와 침해가 발생한 상황에 대해 아는 것을 포함하여 발생한 사건에 대한 완전하고 완벽한 진실, 사건의 구체적 상황, 그리고 누가 사건에 참여했는지를 아는 것을 의미한다. ...

개별적 권리로서의 진실에 대한 권리는 개인의 기본적 권리이므로, 제한되어서는 안 된다. 양도가 불가능하며, 고문이나 부당한 처우를 받지 않을 권리와 같이 정지 혹은 유보될 수 없는 권리들과 밀접한 관계에 있기 때문에, 진실에 대한 권리는 정지 또는

80) UN Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Study on the right to the truth*, UN Doc. E/CN.4/2006/91 (8 February 2006), para. 55.

81) UN General Assembly, (16 Dec. 2005), 앞의 글, X.24. 후문.

유보되어서는 안 된다. 불법 행위에 대한 면책 또는 이와 유사한 조치, 그리고 정보를 추구할 권리에 대한 제한은 진실에 대한 권리를 제한, 부정, 손상할 목적으로 행해져서는 결코 안 된다. 진실에 대한 권리는 죄를 짓고도 처벌받지 않는 현상 (impunity)과 싸우고 이를 근절해야 한다는 국가의 책무와 긴밀하게 연결되어 있다.”⁸²⁾

< 유엔자유권위원회 한국 정부보고서에 대한 최종견해 >⁸³⁾

“27. 위원회는 당사국이 2022년 10월 29일 서울 이태원에서 발생한 다중인파운 집 참사를 예방하고 대응하기 위한 적절한 조치를 취하지 못하였다는 점에 우려를 표명한다. 이 참사로 인하여 159명이 사망하였고, 수백 명이 부상을 입었다. 위원회는 사건의 원인을 밝히기 위한 전면적이고 독립적인 조사가 이루어지지 않았고 피해자에게 효과적인 구제가 제공되지 않았다는 점에 유감을 표한다. 또한, 위원회는 정부 관계자들이 추모집회에서 과도한 공권력을 사용하고, 그와 같은 추모집회에 참여하는 인권활동가들을 조사하는 등 참사 희생자를 기리는 노력을 방해하였다는 보고에 깊은 우려를 표한다(제2조 및 제6조).

28. 당사국은 위원회의 일반논평 제36호(2018)를 엄두에 두고 다음을 이행하여야 한다. 당사국은 진실을 규명할 독립적이고 공정한 기구를 설립하고; 고위직을 포함한 책임자들이 법의 심판을 받도록 보장하며, 유죄판결을 받으면 적절한 제재를 가하고; 희생자와 유가족에게 적절한 배상과 추모를 제공하고; 재발 방지를 보장해야 한다.”

(나) 개선 방향

국가인권위 가이드라인은 재난피해자가 권리의 주체로서 재난 발생에 대한 알 권리와 진실규명에 필요한 추가적인 조치를 요구할 권리가 있고, 필요한 경우 생존자 등의 수색을 요구할 수 있으며, 관련 정보를 제공받을 권리가 있음을 확인하고 있다. 또한 국가 및 지방자치단체는 진상규명의 전 과정에서 재난피해자의 참여를 보장하며, 필요할 경우 신뢰할 수 있는 조사기관의 설립과 운영을 보장해야 하고, 재난과 관련된 피해 및 진상규명 과정을 투명하게 공개하고 기록해야 함을 권고하고 있다.⁸⁴⁾

“재난 원인조사는 유사 사고의 재발을 막는 중요한 역할을 함에도, 현행 재난조사시스템은 부처 자체조사에 기대고 있어 조사의 독립성과 투명성이 확보되지 않으므로 근본적 원인 규명과 제도 개선 역할에 한계가 있고, 조사기구 대부분이 비상설로 운

82) OHCHR, 앞의 글, para. 56-60.

83) UN Human Rights Committee, *Concluding observations on the fifth periodic report of the Republic of Korea*, UN Doc. CCPR/C/KOR/CO/5 (3 November 2023).

84) 국가인권위 재난인권 가이드라인 18-20항.

영됨으로써 조사관에 대한 교육·훈련이나 조사 전문성 축적이 어려운 상황”이다. “따라서 피해 규모가 크거나 사회적인 상당한 충격 등으로 근본적 원인조사와 이에 따른 권고·이행점검 기능이 필요하다고 판단되는 중대 재난에 대한 원인조사를 전담하는 독립적인 상설 재난 원인 조사기구 설립이 필요하며, 원활한 조사 수행을 위해 조사 기구는 강력한 조사 권한, 개선 권고 및 권고 이행 점검 기능, 피해자와의 소통 기능 등을 확보할 필요”가 있다. 사회적참사특조위는 국회의장과 행정안전부 장관에게는 “독립적인 상설 재난 원인 조사기구로서 개선권고 및 권고이행 여부 점검 기능, 피해자와의 소통 기능 등을 확보한 (가칭)중대재난조사위원회 설립을 추진”할 것을 권고했고, 환경부 장관과 해양수산부 장관 등에게는 이에 적극 협조할 것을 권고했다.⁸⁵⁾

사회적참사특조위의 4·16세월호참사 분야 권고 32건 중 1/4인 8건이 정부기관에 의한 진상규명 방해와 관련이 있다. 진상규명을 어떻게 잘 진행해서 피해자들의 진실에 대한 권리를 실현할 것인가를 구체적으로 논해야 하는 공간에 어떻게 진상규명 방해를 막을 것인가를 논해야 하는 엄중한 현실을 직시할 필요가 있다. 사회적참사특조위는 국정원장, 경찰청장, 국방부 장관, 감사원장, 국무조정실장, 해양수산부 장관, 행정안전부 장관, 기획재정부장관, 법제처장, 인사혁신처장에게 “불법적인 민간인 사찰 및 직무 범위를 넘어선 독립 조사 기구에 대한 조사 활동 방해 행위”의 “재발을 방지하기 위해 피해자 등 민간인에 대한 불법 사찰 및 세월호특조위 조사방해에 대해 추가적인 독립 조사 또는 감사를 실시”할 것을 권고했다. 또한 국회의장과 인사혁신처장에게 “상급자의 부당한 지시 등에 따른 사찰 및 독립기구 방해 행위의 재발을 방지하기 위해 국가공무원법 등에 “위법 내지 불법한 명령을 받을 경우 이의를 제기하거나 거부할 수 있다”는 방식으로 공무원이 불법 부당한 명령을 거부할 권한이 있음을 규정”할 것을 권고했다. 한편 국회의장, 국정원장, 경찰청장, 국방부 장관에게는 “정보활동의 객관적 목적을 달성하고, 기관 간 직무 범위를 벗어난 정보제공을 제한하며, 사찰의 의혹이 제기되었을 경우 그 입증책임을 정보기관에서 지도록 하는 등 불법적인 사찰을 법적·제도적으로 방지하기 위해 관련 법률·운영원칙·정보활동지침을 재정비하는 한편, 독립적 감찰기구 등을 도입”할 것을 권고했다.⁸⁶⁾

정부는 (가칭)중대재난조사위원회 설립에 대해서는 부정적인 입장을 분명히 하면서 재난원인조사 업무의 연계성, 조사결과 따른 개선권고 및 이행점검 등 그 주목적을 고려할 때, 부처별 조사기구 중심의 조사 체계 유지가 필요하다는 입장을 밝혔다. 또한 재난안전법 시행령 개정을 통해 재난원인조사의 객관성, 신뢰성, 전문성 제고를 위해 ‘민관 협업 기반 재난원인조사 체계 구축’ 방안을 마련했음을 강조하고 있다.⁸⁷⁾

4.16세월호참사와 관련해서는 2017년 대통령 사과가 이미 있었고, 행정기관 자체적인

85) 사회적참사특조위, 2022c, 앞의 글, 92면 참조.

86) 위의 글, 13면 참조.

87) 관계부처 합동, 2023. 9, 앞의 글, 88면 참조.

내부조사, 사법절차 등이 이미 진행되었고, 대부분의 권고가 내용이 이미 법령에 규정되어 있고 법령에 따라 행정 집행되고 있으며, 향후 계획은 ‘해당사항 없음’이 대부분 답변내용이었다.⁸⁸⁾

조사기구와 관련하여 평상시에는 감독, 재난 시에는 대응 기능을 수행하는 관련 기관의 경우 그 책임으로 인해 많은 경우 조사의 대상이 될 수 있는 위치에 놓여있다. 업무의 연계성을 이유로 자신을 조사하고 자신에게 권고한다는 것은 최소한의 공정성, 신뢰성을 처음부터 배제한다는 것밖에는 되지 않는다. 민관 협업으로 이루어지더라도 그 관련 행정기관 소속이면 그 영향을 받을 수밖에 없다.

대통령의 사과는 사회적참사특조위 조사 전의 정치적 사과가 아니라 그 조사결과에 따른 국가의 구체적인 책임을 인정하는 사과를 의미하는 것인데 정부는 이를 애써 외면하고 있다. 사법 절차와 사회적참사특조위 조사 등 상당한 진상조사가 이루어진 것은 사실이지만 사회적참사특조위는 남은 문제들을 제시하고 재발방지책을 요구한 것인데 절차가 진행됐고 앞으로 할 일이 없다는 답변은 재난 참사를 대하는 최소한 진정성조차 의심하게 만든다.

(5) 책임자의 처벌 등에 관한 권리

(가) 국제기준

“국제법상 범죄를 구성하는 국제인권법의 중대한 위반 행위와 국제인도법의 심각한 위반 행위가 있는 경우에 국가에게는 조사할 의무가 있고, 충분한 증거가 있을 때에는 위반 행위에 대해 책임을 져야 할 혐의가 있는 사람을 기소할 의무가 있으며, 유죄로 확정된 때에는 처벌할 의무가 있다.”⁸⁹⁾

침해의 가해자를 법으로 처벌하지 않는 것은 본질적으로 국제인권법에 대한 별도의 침해를 구성할 수 있고 침해의 재발에 있어 중요한 원인이 되는 요소다. 공무원이나 국가의 대리자가 국제인권법상 권리에 대한 침해를 저질렀을 때 가해자의 개인적 책임을 면제해 주어서는 안 된다. 게다가, 어떠한 공적인 지위도, 침해에 대한 책임으로 고발당할 수 있는 개인을 법적 책임으로부터 면책되도록 하는 것을 정당화할 수 없다. 법적 책임을 성립시키는 데 있어, 상급자 명령에 대한 복종의 항변 또는 시효가 적용되는 경우 그러한 법률상 시효가 부당하게 짧은 것 등의 다른 장애요인들 또한 제거되어야 한다.⁹⁰⁾

88) 위의 글, 40-59면 참조.

89) UN General Assembly, (16 Dec. 2005), 앞의 글, III.4.

90) UN Human Rights Committee, *General comment no. 31, The nature of the general legal obligation imposed on States Parties to the Covenant* (26 May 2004), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, para.

(나) 개선 방향

책임자에 대한 처벌과 면책의 배제는 별도의 개선 방안이 마련되지 않더라도 반드시 지켜져야 할 원칙이다. 다만 구체적인 상황과 관련해 강조되어야 할 것이 있을 수 있고 경우에 따라서는 법제의 개선이 필요할 수도 있다. 예컨대 사회적참사특조위는 세월호참사 진상규명 방해 행위에 대해 국정원장, 경찰청장, 국방부 장관, 감사원장, 국무조정실장, 해양수산부 장관, 행정안전부 장관, 기획재정부장관, 법제처장, 인사혁신처장에게 “불법적인 민간인 사찰 및 직무 범위를 넘어선 독립 조사 기구에 대한 조사 활동 방해 행위가 면책될 수 없다는 점을 재확인”, “추가적인 독립 조사 또는 감사를 실시하고, 불법행위가 드러날 경우에는 고발, 그 외 연루된 정도에 따라 징계를 요청”할 것을 권고했다.⁹¹⁾ 또한 가습기살균제 참사의 책임자 처벌과 관련해서는 국회의장과 법무부 장관에게 “상당수 환경피해의 경우 그것이 가시화되기까지 상당한 시간이 걸린다는 점을 고려해 환경피해로 인한 업무상 과실치사상죄의 공소시효를 대폭 연장”할 것을 권고했다.⁹²⁾

4.16세월호참사에 대해서는 앞에서 언급한 바와 같이 정부는 행정기관 자체적인 내부 조사, 사법절차 등이 이미 진행되었고 향후 계획은 사실상 모두 ‘해당사항 없음’이었다.⁹³⁾ 가습기살균제 관련 범죄의 공소시효 연장 권고와 관련해서는 국내외 유사사례의 조사 및 전문가의 검토, 이해관계자의 의견수렴 및 공소시효 연장방안 도출 계속 진행되고 있음을 밝혔다.⁹⁴⁾

사회적참사특조위는 사법기관이 아니다. 따라서 그 조사결과와 권고는 엄격한 법적 결론을 도출하고 있는 것이 아니라 사회적 변화의 필요성을 이야기하고 있는 것이기도 하다. 진상규명 방해, 불법 사찰에 대한 명확한 정부차원의 입장 표명과 재발방지책의 마련 역시 반드시 이루어져야 하는 부분이라고 볼 수 있다. 공소시효 연장과 관련해서는 언제부터 관련 조사와 검토가 어떻게 진행되고 있는 것인지, 그에 관여하는 이해관계자는 누구인지 등이 충분히 제시될 필요가 있다.

(6) 배.보상 등 구제에 대한 권리

(가) 국제기준

18 참조.

91) 사회적참사특조위, 2022c, 앞의 글, 13면 참조.

92) 위의 글, 10면 참조.

93) 관계부처 합동, 2023. 9, 앞의 글, 41-49면 참조.

94) 위의 글, 6면 참조.

인권침해 피해에 대한 배.보상과 관련하여 유엔 피해자 권리 원칙은 제9장에서 자세히 정리하고 있는바 재난 상황에서의 피해에 대한 배.보상도 책임 주체가 있는 한 대부분의 내용을 참고할 수 있다.⁹⁵⁾ 본 원칙은 적절하고, 효과적이고, 신속한 배상이 국제인권법 위반 등을 시정하고 정의를 촉진하기 위한 것이라는 점, 배상은 위반 행위와 피해의 중대성에 비례해야 한다는 점, 피해에 대해 책임이 있는 당사자들이 피해 배상에 관한 의무를 이행할 수 없거나 이행하려고 하지 않는 때에 국가는 피해자를 위한 국가 차원에서 배상 및 지원 프로그램을 마련하기 위해 노력해야 한다는 점을 강조하고 있다. 배상은 금전적 배상에 그치는 것이 아니라 원상회복, 금전 배상, 재할, 만족, 재발 방지의 보증 등을 통한 완전하고 효과적인 배상을 의미한다.

금전적 피해배상의 요소인: (a) 신체적 또는 정신적 장애; (b) 고용, 교육 및 사회적 급여 등 기회의 상실; (c) 물질적인 손해와 잠재적 소득의 상실을 포함하는 소득의 상실; (d) 정신적 손해; (e) 법적 또는 전문적 조력, 의약품과 의료 서비스, 심리적 사회적 서비스에 소요된 비용 등이 모두 보전되어야 한다. 여기서의 “만족”은 다음의 전부 또는 각 요소를 포함한다.

- “(a) 지속적인 침해의 중단을 목표로 하는 효과적인 조치;
- (b) 진실의 공개가 추가적인 피해를 야기하거나, 피해자, 피해자의 친척, 증인 그리고 피해자를 돕기 위하여 또는 위반 행위의 발생을 방지하기 위하여 개입한 사람들의 안전과 이익을 위태롭게 하지 않는 한도 내에서 사실의 검증과 진실의 완전한 공적 공개;
- (c) 실종자의 소재 파악, 납치된 아동들의 신원 확인, 피살자의 시신 수색, 시신의 발견, 신원 확인, 피해자의 명시적 또는 묵시적 희망, 가족들의 문화적 관례에 따른 시신 매장 지원;
- (d) 피해자 및 그와 밀접하게 연결된 사람들의 존엄, 명예, 권리를 회복시키는 공식적인 선언 또는 사법적 결정;
- (e) 사실 인정과 책임의 수용을 포함한 공적 사과;
- (f) 위반 행위에 책임 있는 개인들에 대한 사법적 행정적 제재;
- (g) 피해자에 대한 기념과 추모;
- (h) 국제인권법과 국제인도법 연수와 모든 수준의 교육 자료 안에, 자행된 위반 행위에 대한 정확한 설명의 포함.”⁹⁶⁾

유엔 기업과 인권 이행 원칙에 의하면 재난 상황 관련 인권침해에 기업이 책임이 있는 경우, 기업과 관련된 인권 침해를 막아야 할 국가 의무의 한 부분으로 국가는 자국 영토 또는 관할권 내에서 침해가 발생한 때, 피해자들이 사법상, 행정상, 입법상,

95) UN General Assembly, (16 Dec. 2005), 앞의 글, IX.15~23.

96) 위의 글, IX. 20, 22.

또는 기타 적절한 방법을 통해 효과적인 구제책에 접근할 수 있도록 적당한 조치를 취해야 한다. 예컨대 사법적 구제절차와 관련하여 국가는 국내 사법 제도의 효과성을 보장하기 위한 적절한 조치를 취해야 하고, 여기에는 구제책으로의 접근을 막을 수 있는 법적, 실질적, 기타 관련 장벽을 줄이는 방법을 고려하는 것도 포함된다.⁹⁷⁾ 기업의 자체적인 피해구제절차에는 그 필수요소인 (a) 정당성, (b) 접근성, (c) 예측성, (d) 형평성, e) 투명성, (f) 권리의 적합성, (g) 지속적인 학습의 자료, (h) 대화와 참여에 기반 등의 기준 하나하나가 충분히 충족되어야 한다.⁹⁸⁾

(나) 개선 방향

국가인권위 가이드라인은 재난피해자는 재난피해에 따른 배·보상을 받을 권리가 있고, 체계적인 피해회복과 생애주기에 맞춘 지원을 받을 권리가 있으며, 국가 및 지방자치단체는 체계적으로 피해를 회복할 수 있는 방안을 마련하기 위해 노력해야 함을 강조하고 있다. 또한 국가 및 지방자치단체가 재난대응 및 수습, 회복 과정에서 2차적인 인권침해 방지책과 구제책을 마련하고, 언론기관 보도의 공정성과 진실성을 확인하고, 재난피해자에 대한 혐오 표현 등에 대한 대책을 마련해야 함을 권고하고 있다. 사회적으로도 ‘피해자다움’의 고정관념이나 희생자들에 대한 왜곡된 사실들이 온라인과 미디어 상에서 유통되어 재난피해자가 2차 피해를 입지 않도록 노력함도 권고하고 있다.

이 가이드라인은 또한 재난피해자를 애도하고 추모하는 것은 궁극적으로 피해자에 대한 인정이자 재난피해자의 명예회복 및 의례에 관한 권리이므로 재난피해자와 국가 및 지방자치단체는 재난 피해 및 그 해결 과정 등에 대해 기록하고 보존할 수 있으며, 재난피해자가 원할 때 국가 및 지방자치단체는 기억 및 추모에 필요한 사업의 추진을 위해 노력함도 강조하고 있다. 한편 국가 및 지방자치단체가 재난으로 인한 사망자의 유해가 손상되거나 변형되는 것을 방지하고, 신원을 파악할 수 없는 경우 향후 수습 및 식별을 가능하게 하는 방식으로 처리하고, 시신 및 유류품 등의 처리는 사망자와 가족의 존엄성 및 사생활을 존중하는 방식으로 진행되어야 함을 확인하고 있다.⁹⁹⁾

재난참사 상황에서 가장 중요한 것 중 하나는 책임의 인정과 적극적 대응, 진지한 접근이다. 사회적참사특조위는 가습기살균제참사 분야와 4·16세월호참사 분야의 최우선적인 권고로서 다음을 제시하고 있다.

“가습기살균제참사는 인체에 유해한 제품을 제조·판매해 수많은 사상자를 낸 기업의

97) UN, 앞의 글, paras. 25-26.

98) 위의 글, para. 26.

99) 국가인권위 재난인권 가이드라인 17, 21-27항 참조.

책임과 함께, 지난 30여 년간 관련 원료물질과 제품의 안전관리를 제대로 하지 않은 국가의 책임이 매우 큽니다.

이에 대통령은 가슴기살균제참사를 발생시키고, 부실한 대응으로 국민의 생명과 건강을 제대로 지키지 못한 책임을 인정하고 이에 대해 공식 사과할 것을 권고합니다. 또 환경부 장관은 포괄적인 피해 배·보상 등 피해자에 대한 지원 책무를 보다 적극적인 자세로 성실히 이행하기 바랍니다.”¹⁰⁰⁾

“대통령은 세월호참사로 인한 국민 희생이 있었으며, 피해자를 포함한 민간인 사찰과 진상규명 방해 등 그 이후 행위로 인한 국민의 권리 침해가 개별 공무원의 일탈 행위가 아니라 피해자 가족과 국민을 적대시하는 정책 기조에 따라 이루어진 반인권적 국가범죄였다는 점에서 국가의 책임을 인정하고 공식적으로 피해자와 국민에게 사과하기 바랍니다. 또 재난에 대한 국가의 적극적 대응을 천명하고 관련 업무체계를 구축하기 바랍니다.”¹⁰¹⁾

배·보상 등 구제에 대한 권리의 실현과정에서 피해자 중심의 접근은 당연하게도 그 근간을 이룬다. 즉 배·보상 등 구제의 전 과정에서 피해자가 의사결정에 실질적으로 관여하고 대표될 수 있도록 하는 것, 직접 의견을 개진할 기회가 충분히 보장되는 참여가 이루어지도록 하는 것, 형식적 절차로서가 아닌 실질적인 의견수렴과 반영, 반영 여부와 사유에 대한 피드백 시스템이 갖추어진 의견 수렴을 보장하는 것 등이 그 내용일 수 있다. 이를 가능하게 하기 위한 장치들, 혹은 현행 법령에서 제대로 담고 있지 못한 것을 보완하는 조치가 이루어져야 한다. 예컨대 사회적참사특조위는 국회의장과 행정안전부 장관에게 “재난 피해자의 배·보상 및 피해 최소화를 위한 법률지원이 이뤄지도록 「재난 및 안전관리 기본법」과 시행령에 관련 규정을 신설”할 것을 권고했고,¹⁰²⁾ “재난에 대한 사회적 기억의 보존과 재발 방지 등 교훈 계승을 위해 「재난 및 안전관리 기본법」에 국가의 희생자 추모사업 규정을 명시하고 추진 관련 매뉴얼을 제정”할 것을 권고했다.¹⁰³⁾

정부는 가슴기살균제 참사와 관련해서 대통령의 사과가 2017년 이미 있었음을 확인하고, 특별법 제정과 그 개정 등을 통해 건강피해 인정범위 확대, 금전적 지원 강화, 법률지원, 의료지원, 군 피해자, 학생피해자 지원 등이 이루어졌음을 강조하고 있다.¹⁰⁴⁾ 4·16세월호참사에 대해서도 대통령의 사과가 2017년 이미 있었음을 언급했다.¹⁰⁵⁾

100) 사회적참사특조위, 2022c, 앞의 글, 10면 참조.

101) 위의 글, 13면 참조.

102) 위의 글, 19면 참조.

103) 위의 글, 18면 참조.

104) 관계부처 합동, 2023. 9, 앞의 글, 2-4면 참조.

105) 위의 글, 40면 참조.

법률지원에 대해서는 정부차원의 법률구조제도가 있으므로 별도 규정 마련은 신중해야 하고 재해재난 피해자들에게 충분한 법률지원이 제공될 수 있도록 행정안전부가 법무부와 적극적으로 협력을 추진하겠다고 밝혔다.¹⁰⁶⁾ 추모사업과 관련해서는 사회재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정(대통령령)에 합동분향소 설치·운영 등의 추모사업 지원방법 및 절차 등 규정하였고, 국립재난안전연구원 연구과제로 희생자 추모사업 관리방안(가이드라인) 내용이 포함되는 특별재난지역 선포제도 개선을 통한 사회재난 복구지원체계 개편연구가 추진 중임을 언급했다.¹⁰⁷⁾

정부의 답변은 대통령의 사과가 ‘가습기살균제참사를 발생시키고, 부실한 대응으로 국민의 생명과 건강을 제대로 지키지 못한 책임을 인정’하고 ‘세월호참사로 인한 국민 희생이 있었으며, 피해자를 포함한 민간인 사찰과 진상규명 방해 등이 피해자 가족과 국민을 적대시하는 정책 기조에 따라 이루어진 반인권적 국가범죄였다는 점에서 국가의 책임을 인정’하는 것에서 출발한다는 점을 부정하는 것이다. 가습기살균제 참사 피해자들에 대한 지원은 그 불법행위에 상응하지고 그 필요를 충족시키지도 못했다. 건강피해 인정범위, 실제 수급자의 범위는 지극히 제한적이었고 그나마 상당한 기간 지연되었다. 현재의 법률구조제도로 재난피해자들의 법적 필요를 직시에 적절하게 충족시키는 것은 불가능하고 추모는 ‘재난에 대한 사회적 기억의 보존과 재발 방지 등 교훈 계승’의 의미를 포함한다는 점을 간과해서는 안 된다.

4. 결론

재난 피해자의 권리 보장이란,

- 1) 극단적인 취약성에 노출되고, 피해자 간의 관계 형성에 어려움을 겪을 수 있고, ‘피해자다움’을 강요받거나 ‘중립성’의 이름으로 문제해결로부터 배제될 수 있고, 힘의 우위를 누리는 가해자나 책임자 집단의 책임 회피에 직면하게 되는 재난 피해자들의
- 2) 알 권리, 의견을 개진할 수 있는 권리, 의사결정과정의 참여권, 집회와 결사의 자유, 구조, 대피 등 피해 최소화에 대한 권리, 음식, 건강, 주거(대피시설 포함), 교육, 토지와 재산, 생계수단 등에 대한 권리, 진실에 대한 권리, 책임자의 처벌 등에 관한 권리, 배·보상에 대한 권리 등과 관련된
- 3) 법제 및 세부적인 가이드라인을 구체적으로 마련하고, 이를 이행하기 위한 정부 등의 주체가 인권에 기초한 접근, 피해자 중심의 접근, 인도적 원칙에 입각해 효과적으로 스스로의 임무를 수행하고, 법률, 의료, 사회복지 지원 시스템 등이 긴밀하고 유기적으로 연결되어 소통되고
- 4) 재난의 예방, 재난의 발생, 구조와 대피 및 실종자 수색, 피해자 단체 결성, 진상

106) 위의 글, 116면 참조.

107) 위의 글, 105면 참조.

규명(원인파악), 책임자처벌(형사재판), 배상보상(협상 및 소송), 추모사업, 제도개선(재발방지)의 전 과정에서 피해자가 의견개진과 결정의 주체로 참여하고 시민사회가 함께하여 재난 피해자의 권리를 다양한 권리 실현 수단을 통해 보장하고 실현하는 것을 의미¹⁰⁸⁾하고 그 내용의 구체적 실현이 곧 국가의 책임과 역할이 되는 것이다.

108) 황필규, 앞의 글, 2019b, 11면.

충북지역 사회적 참사를 통해 본 문제와 개선방안
"오송참사, 제천화재 참사를 중심으로"

최희천 박사

(오송참사 진상조사위 진상규명팀장, 제천화재 진상조사위원)

< 목 차 >

- I. 양 참사의 조사위 구성**
- II. 제천화재 참사의 조사과정과 이후 진행**
- III. 오송 참사의 주요 조사 내용**
- IV. 양 참사가 충북지역 재난관리에 주는 시사점**

I. 양 참사의 조사위 구성 (정부 중심 조사 결과의 한계)

1. 오송참사 시민진상조사위 구성

- 2023.12. 시민진상조사위원회가 구성될 당시 ‘진상규명’ 관련하여 국무조정실의 감찰조사(보도자료: 23. 7. 28.), 청주시의회의 시정질의(23. 9), 국정감사(23.10), 검찰 조사 등이 있었음(23.1. 17. 감리단장 등을 시작으로 재판 개시)
- 하지만, 이러한 과정들은 부실한 자료, 협소한 시각과 파편적 내용, 책임기관의 주관적 의견 등으로 인하여 조사 결과가 포괄적인 수준에서 단순화되어 제시됨
- 참사의 구체적 진상과 구조적 원인을 밝히기 위해 시민진상조사위원회 구성

□ 감찰조사 결과 사고 원인은 다음과 같다.

- 미호천교 아래의 기존 제방을 무단 철거하고 부실한 임시제방을 쌓은 것과 이를 제대로 감시·감독하지 못한 것이 이번 사고의 선행 요인이다.
- 호우경보와 홍수경보가 발령된 비상상황에서 신고 등 수많은 경고가 있었음에도, 공평2지하차도와 주변 미호강과 관련된 여러 기관이 상황의 심각성을 제대로 인식하고 적극적으로 대처하지 못해 이러한 결과가 발생하였다.

예시: 국무조정실(2023. 7. 28.) 보도자료 2페이지

1. 오송참사 시민진상조사위 구성

① 행정중심복합도시건설청(행복청)

- 행복청은 '오송~청주(2구간) 도로확장공사'를 발주한 기관으로서, 해당공사를 시행하는 시공사와 감리사가 하천점용허가를 위반하여 기존제방을 무단 철거한 후 하천법 등에 따른 규격에 미달되는 부실한 임시제방을 설치한 것을 관리·감독하지 못함
- 제방 붕괴 상황 인지 후, 재난 관련 유관기관에 신속하게 상황을 전파하는 등 비상상황에 대응하는 조치를 취하지 않음

② 충청북도

- 충청북도는 공평2지하차도 관리주제이자 교통통제 권한을 가진 기관으로서, 사고당일 홍수경보가 발령되었고 미호천교 수위가 급격히 높아지며 사고발생 이전 공평2지하차도 통제기준이 충족되었음에도 이를 제대로 모니터링하지 않고 교통통제를 실시하지 않음
- 사고 당일 미호천 범람 위험 신고를 받았음에도 비상상황에 대응하는 조치를 취하지 않음

③ 충북경찰청

- 충북경찰청은 사고 당일 두 차래의 미호천교 범람 및 공평지하차도 통제 관련 112 신고를 접수했으나, 실제 현장에 출동하지 않고 출동한 것으로 112신고 시스템에 입력 및 종결처리함

④ 청주시

- 청주시는 유관기관으로부터 미호강 범람 관련 위기 상황 통보를 받고도 필요한 조치를 하지 않음

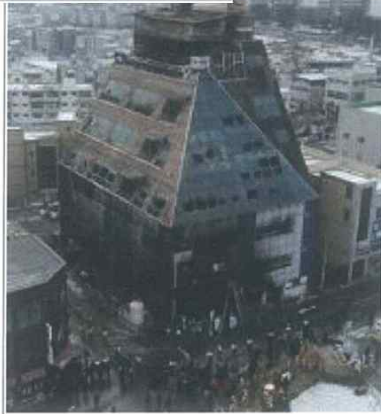
⑤ 충북소방본부

- 충북소방본부는 119신고에 따라 범람현장에 출동한 유일한 기관이나, 현장요원의 상황보고에도 불구하고 119종합상황실에서 가용 인력과 장비를 신속하게 투입하는 등의 필요한 조치를 취하지 않음
- 사고 전일(7.14.) 17:21, 미호천교 공사현장 임시제방 관련 신고를 접수하고도 유관기관에 전파하지 않음

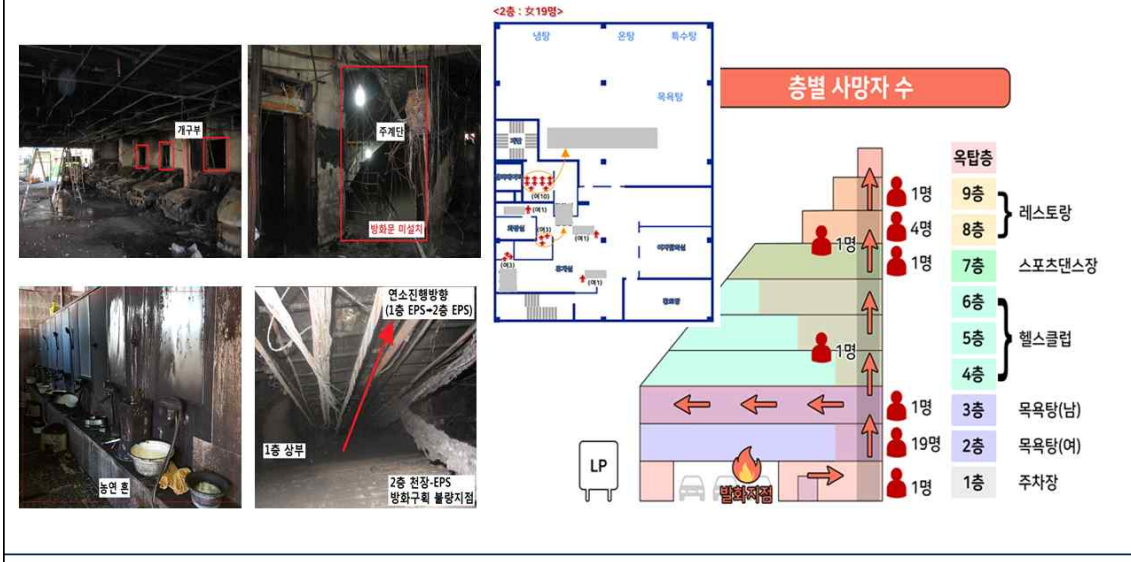
- ❖ 참사 원인에 대해 "관련 유관기관에 (신속하게) 전파하지 않음", "비상상황에 대응하는 조치를 취하지 않음", "필요한 조치를 하지 않음" 정도로 단순화시켜 이해하며, 결과로서의 '현상'이 나열되어 있을 뿐 왜, 어떻게 그러한 결과(현상)이 발행하였는지 문제의식 부족
- ❖ 참사 당일과 물리적 속성에 치중

제천 스포츠센터 화재 개요: 2017. 12. 21. 15:53 사망 29명 부상 40명

- 지상 1층 : 필로티, 로비, 주차장,
- 지상 2~3층 : 목욕장 및 찜질방
- 지상 4~7층 : 헬스클럽, 요가
- 지상 8~9층 : 레스토랑
- 지하 1층 : 골프연습실, 전기실, 기계실



제천 스포츠센터 화재 개요



제천화재 2차 조사위 구성 배경

2. 제천화재 1, 2차 조사위(소방청) 구성

< 소방청 1차조사보고서 >

27년 경력 소방관, 제천화재 초기대응 정면 비판

일락2017.12.23. 오후 1:06 - 수정 2017.12.23. 오후 1:08

[머니투데이 제천(충북)=김영상 기자, 김민중 기자] 23일 오전 "통유리 뒤늦게 켜 것... 여동생, 2층 사우나 갔다가 숨져"

조사총괄반장
현장대응조사반장
예방제도조사반장
상황관리조사반장
장비운용조사반장

18.1.10(수)
행정안전부조사담당관
7240 / 010-9857

단장

- ❖ 통상적으로 재난 대응 단계 이후에는 원인규명과 책임문제 등이 제기됨
- ❖ 조사보고서가 정부의 입장만을 대변하는 등의 문제제기
- ❖ 일부 전문가들의 발언 등으로 인하여 피해자들의 정부에 대한 불신 강화
- ❖ 결국 2차조사단이 구성됨



제천 복합건물화재 합동조사 종합보고

< 소방합동조사단 구성 현황 >

- 근거 : 대형화재 등 소방합동조사단 편성-운영에 관한 규정
- 기간 : 2017.12.25.~ 2018.1.10.(17일간)
- 인원 : 24명(내부 14명, 외부전문가 10명)
- 구성 : 5개 조사반(총괄, 대응구조, 상황관리, 장비, 예방제도)
- 방법 : 현장감식, 대면조사, 샘플분석, 실험, 전문가 자문 등

소방당국은 현장에 도착한 직후 건물 1층 인근에 있던 LPG 저장탱크(2톤 용량) 폭발을 방지하기 위해 1층 주차장 안 불을 집중 진화하느라 2층 등의 통유리를 일찍 깨 수 없었다는 입장이다. 그러나 이씨는 "사람이 죽고 있는데 불만 끄냐"라며 "진화작업과 유리 깨기를 함께 해야 했다"고 밝혔다.

유리 깨기를 할 구조대원이 다른 지역 사건을 처리하느라 늦게 도착했다는 해명에 대해 이씨는 "구조대원이 없더라도 통유리를 깨 수 있다. 현장의 고가차로 그냥 똑똑 받기만 해도 유리가 순식간에 다 깨진다"고 반박했다.

통유리를 깨면 백드래프트(건물 내 화재 시 갑자기 산소가 유입되면 폭발이 일어나는 현상)가 일어날 수 있었다는 해명에 대해선 "그건 연소중(불에 타고 있는 중)만 해당되는 이야기"라며 "2층에는 (불을 제외하고) 연기만 들어갔다"고 말했다.

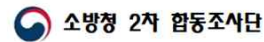
2. 제천화재 1, 2차 조사위(소방청) 구성



- 관련 기관들은 소방을 비롯하여 인허가 등과 관련된 자치단체도 존재
- 초기에 각 기관 또는 담당자 태도 등에 따라 신뢰도에 영향을 주어 이후 진행에 영향을 주기도 함
- 재난 대응 이후 피해자에 대한 초기의 태도에 따라 향후 원인규명이나 피해지원 등 이후 제반 행정의 진행에 대하여 영향을 주는 경우가 많음
- 따라서, 피해지역이나 피해자들에 대해서는 초기에 하나 하나 확인하여 불필요한 오해가 생기지 않도록 하는 것이 중요
- 제천 화재의 경우, 일부 전문가의 인식이나 발언으로 인하여 2차조사 시 외부전문가에 대해서도 상당한 불신을 시작으로 시작하여 어려움이 있었음 (2층 비상계단 진입 불능인식 등)

- 제천시 노블위트니스앤스파 건물화재 - 2차 합동조사단 보고서

<input type="checkbox"/> 작성자	
화재대응조사과장	
구조물점검장	
위험물안전점검장	
장비점검	
제도1점검	
외부 전문가	
외부 전문가	
유가족 대표 참관인	
유가족 대표 참관인	



3. 주요 주체가 배제된 (정부주도) 조사의 한계

- 기존 관점으로는, 참사의 원인이 무엇이었고, 어떻게 전개되었으며, 무엇이 문제였는지 등을 제대로 설명해 주지 못함. (사회가 참사를 이해해야 교훈을 얻을 수 있음)
- 기존 방식으로 참사 원인 조사가 진행될 경우, 참사의 과정 곳곳이 빈 곳으로 남겨지게 되고 참사의 진정한 원인보다는 (지역적) 규정 위반에 치중하게 됨
- 실무 담당자가 다른 이들의 책임까지 떠맡은 것으로 마무리되고, 참사를 가져온 현재의 문제 또한 그대로 남아 있게 되어 부실한 재발방지로 이어질 수도 있음
- 참사에 이르게 된 과정을 정확하게 확인하고 기존 조사가 누락한 '참사에 이르기까지 전 과정' 을 체계적으로 정리하는 것이 진상규명의 주요 문제의식 중 하나임
- 관련 시스템의 문제까지 구체적으로 확인할 수 있어야 실질적 제도 개선이 가능 (vs. 지하철도 자동차단 시설 정책으로 귀결)

II. 제천화재 참사의 조사과정과 이후 진행

1. 제천화재 1,2차 조사보고서 목차(관점)

< 1차조사보고서 목차 >		< 2차조사보고서 목차 >	
I. 화재사고 개요	3	1장. 화재의 확산	9
II. 소방시설 현황 및 소방점검 내역	3	1. 화재의 발생과 확산	9
III. 주요사항 조사결과	4	2. 각 층별 화재의 확산경로	7
① 화재 진행 과정	4	3. 비상계단의 화재확산	12
② 소방시설 작동여부 및 방화관리 실태	5	4. 열기 이동 및 영향	16
③ 2층 및 7~8층 초기 피난 실패 사유	6	5. LPG 저장탱크의 폭발위험 검토	20
④ 초기 소방대응의 적절성	8	2장. 대피 및 인명피해	21
(상황진입, 지휘, 내부진입, 유리창 파괴, 사다리차 운용)		1. 주계단 통한 대피	21
⑤ 상황실 및 무선통신 운용 적절성	13	2. 비상계단 통한 대피	21
IV. 분야별 세부 조사사항 및 재발방지대책	15	3. 희생자 발생 및 수습	26
① 화재대응 분야	15	3장. 건축구조의 적정성	36
② 예방제도 분야	21	4장. 소방설비의 적정성	51
③ 장비운용 분야	30	5장. 소방대응의 적정성 검토	58
④ 상황관리 분야	33	1. 선학대 도화-구조대 도착까지의 활동	58
V. 향후 조치계획	37	2. 구조대 도화-3층 요구조자 구조까지의 활동	66
※ 참고자료	38	3. 3층 요구조자 구조-2층 창문 사다리 전개까지의 활동	73
		4. 2층 진입과 구조	75
		5. 9층 요구조자의 구조 가능성	83
		6. 끝결차 및 소방헬기 운영 검토	85
		별첨 1(LPG 저장탱크 폭발전문가 의견)	90
		별첨 2(LPG 가스 폭발위험에 대한 사실조회 회신[한국가스안전공사])	112

2. 제천화재 1, 2차 조사보고서 주요 내용

- 이하 사항은 2차 보고서에서 새로 추가된 주요 내용 일부(예시)임
- “비상계단으로의 2층 진입에 성공하였더라면, 일부라도 생존상태로 구조할 가능성이 있었을 것으로 추정” “당시 방화문을 닫고 비상계단으로 진입을 하거나 관창을 들고 진입을 하였더라면 진입 가능성이 있었을 것으로 판단됨” (실제 상황에서는 3층 요구조자 구조 직후인 16:16 경 제천구조대가 비상구로 진입을 시도하였으나 농연과 열기로 진입이 곤란하다고 판단하여 후퇴하였고, 대신 지하실을 탐색)
- “건축구조가 규정대로 되어 있었다면, 1시간 이상의 생존시간을 확보할 수 있었을 것으로 추정”
- 창문 파괴 통한 2층 진입 등 이견이 있는 부분은 양 주장의 근거와 내용을 그대로 인용(2층 진입 시 원래 사다리를 놓았던 곳 대신 다른 부분이었으면 건물 연소흔적 등으로 볼 때 진입가능하였다는 내용 기술) 등 구체적 내용과 판단 등 새로 수록됨

2차 조사 과정에서 원인규명의 쟁점 및 진행 사례 예시 (거버넌스 관점)

<LPG 저장탱크 이슈 >



제천 화재사고 건물에 설치된 LPG 저장탱크 폭발 시 초래되는 피해영향의 분석 및 예측

V.S



“국민에게 신뢰받는 최고의 가스안전 전문기관”
한국가스안전공사



발 목 제천 스포츠센터 화재 참사 유가족대책위원회 회장님
참 조 업무담당자
제 목 제천 스포츠센터 LPG가스 폭발위험에 대한 사실조회 회신

<헬기 하강풍 영향 >



○ 시뮬레이션(CONTAM) 결과

구분		20℃		50℃		70℃	
		0%	3.06%	0%	3.06%	0%	3.06%
수평	중압	0	0.002	0	0.004	0.64	0.23
	풍량	0	0.15	0	0.15	0.10	0.11
35°	중압	0	0.06	0	0.0003	0.43	0.53
	풍량	0	0.06	0	0.06	0.17	0.15
50°	중압	0	0.035	0	0.0002	0.43	0.45
	풍량	0	0.043	0	0.05	0.16	0.16
수직	중압	0	0.284	0	0.0002	0.43	0.004
	풍량	0	0.17	0	0.14	0.17	0.23

■ (청색) 내부압력이 높음, (적색) 외부압력이 높음

재난 이후 책임 소재 진행 과정

www.seoul.co.kr > news

지난해 제천 화재 참사 건물주, 징역 7년 | 서울신문

2018.06.25. 29명의 목숨을 앗아간 충북 제천 화재 참사와 관련, 안전관리를 소홀히 한 혐의(업무상 과실치사상 등)로 구속기소된 건물 소유주 이모(53) 씨에 대해 검찰이 징역 7년을 구형했다. 검찰은 또 6500만 원을 추정해달라고 재판부에 요청했다....

제천 화재 참사 관련 소방관 6명 징계

충북도 징계 의결...징계 내용은 비공개
앞서 검찰 불기소, 법원 재정신청 기각 등록:2019-04-23 17:28
유족 대책위 "국회 움직이자 뒤늦게 징계"

[판결] "제천 스포츠센터 화재 건물주, 유족에 11억2000만원 배상"

남기연 기자 | 2020-02-17 13:18 법률신문

제천지원, 원고승소 판결
손해상정액은 '121억5000만원' 판단
유족들, "국가 상대 추가소송"

www.chosun.com > site

'제천 스포츠센터 화재' 세신사도 유죄 - 조선일보

2020.07.19. 제천 스포츠센터 화재 세신사도 유죄 법원, 금고 2년에 집유 4년 선고 목욕탕 전방 관리 사실상 직원 29명의 목숨을 앗아간 제천 스포츠센터 화재 참사 당시 손님을 두고 도망했다는 이유로 기소된 세신사에 유죄가 선고됐다. 센터에 고용된 직원인 아닌 개인 사업자라고

www.yna.co.kr > 연합뉴스 > 최신기사

제천 화재참사 유가족대책위 "충북도와 보상금 협상 결렬" | 연합뉴스

2018.12.17. (제천=연합뉴스) 김형우 기자 = 제천화재 참사 유가족대책위원회는 17일 충북도와의 보상금 협의가 결렬됐다고 밝혔다.

유족 대책위원회에 따르면 달호 함의문에는 '국가-충북도-제천시를 상대로 민·형사와 행정상 어떠한 이의도 제기하지 않는다. 단 소방공무원 불기소 처분에 대한 항고와 재정신청은 예외로 한다'고 명시해 검찰이 불기소 처분한 소방관들에 대한 이의제기 통로를 마련했다는 것.

하지만 충북도는 유족측이 대전고원에 항고장을 내자 통연 태도를 바꿔 '소방공무원 불기소 처분에 대한 항고를 취하하고 재정신청도 하지 않는다'라고 함의문 변경을 요청했다는 것.

www.yna.co.kr > 연합뉴스 > 최신기사

제천 화재참사 유가족·부상자 163억 손해배상 청구 기각 | 연합뉴스

2021.10.07. (제천=연합뉴스) 박재천 기자 = 2017년 12월 발생한 충북 제천 스포츠센터 화재참사 유족들이 관련자 책임을 묻기 위해 제기한 소송에서 패스...

www.inews365.com > mobile

제천화재참사 유족들, 위로금은커녕 소송비용만 떠안아 - 충북과...

2023.05.08. [충북일보] 충북도의 부실한 대응이 피해를 키웠다고 주장하며 소송을 제기했던 제천 스포츠센터 화재 참사 유족들이 억대의 소송비용을 물어야 할 처지에 놓였다. 소송에 나선 일부 유족은 1심과 2심에 이어 지난 3월 대법원 상고심...

[KBS] "가족 잃고 억대 소송비용까지"...국회서 제천참사 보상 촉구
함의 결렬과 법적 분쟁 진행의 원인과 과정?

제천화재 조사 과정 및 이후 진행

3. 제천화재 사례가 소송 참사에 주는 함의

- 제천화재 조사에서는 유가족들이 조사보고서 작성 기간 중 참관하였고, 조사 내용에 대한 사항을 확인할 수 있었고 문제제기 및 필요한 쟁점 등도 검토할 수 있었음. 조사보고서(안)도 최종 발표 전에 공유하여 수정이 이루어지는 등 조사과정의 내용과 정보가 공유되었음
- 2차 보고서 작성 과정에서는 거버넌스 개념이 작용하였고 사실관계 등에 대한 동의가 기반이 되어 이후의 과정에 도움이 되었던 것으로 보이지만, 기존(1차조사)의 문제들이 영향을 주어 더디고 어렵게 진행되었음
- 조사기간의 한계 등으로 이견이 있는 부분들은 최대한 구체적으로 작성하였지만, 결론을 내리지 못하는 사항들도 있었음(양측 주장과 근거를 그대로 실었음)
- 정부기관의 자체적 한계는 내용상의 한계로 이어질 가능성이 높으므로, 다양한 이해관계자(피해자, 시민사회, 전문가 등)의 문제의식과 관점이 조사에 반영될 경우, 폭넓은 사안에 대하여 실제적 진실에 좀 더 다가갈 수 있음.

3. 제천화재 사례가 오송 참사에 주는 함의

- ‘조사위원회’는 내용상 원인조사까지만 할 수 있었고, 향후 대책마련은 정부 기관에서 진행됨(향후 대책 등에 있어서도 거버넌스 개념이 작동할 필요가 있음)
- 피해지원 등에 있어서는 개입할 수 없어 진상조사 이후, 정부-피해자 간 대립이 해소되지 못하고 지역사회와 주요 주체들에게 부담으로 작용함
- 대규모 재난이 발생할 경우, 피해자에 대한 법률지원이나 전문가의 조력 등이 이루어지는 사례가 증가하므로 정확한 사실에 입각하여 진행해야 불필요한 소모적 갈등을 줄일 수 있음 (관습적인 행정의 대응 방식으로 대처할 경우 불필요한 갈등과 소모 등 문제는 반드시 발생한다고 생각해야 함)
- 제천화재 참사 조사의 사례를 바탕으로 오송참사는 이후의 과정에서도 이해관계자들의 관점이 반영되고 참여가 제도적으로 보장되어야 향후 갈등 요소를 줄이고 실질적인 제도개선에 도움을 줄 수 있음

III. 오송 참사의 주요 조사 내용

< 오송 참사 조사의 구성 및 개요 >

- I. 미호강 범람, 궁평2 지하차도 침수 위험의 간과 (~ 2023.7.12)
- II. 7/13 집중호우 이후 궁평2지하차도 대응의 문제
- III. 참사 당일 제방 보강 기회 무산과 지하차도 교통 통제 실패
- IV. 제방 붕괴 이후 피해 경위, 구조·구급 및 이송의 문제
- V. 피해자 지원 실태 및 문제



1-1. 초량 지하차도 대책이 미반영된 지하차도 통제 계획

- 부산 초량 지하차도 참사(2020) 이후 만들어진 지하차도 침수 대책이 제대로 이행되지 않음. 행안부 지하차도 통제 기준에 추가된 '강·하천 등 저지대 위치 여부'가 충북도에 반영되지 않음 (→ 공문이 자연재난과로 들어와 공유되지 않았다는 해명)
- 지하차도 침수 대비, 충북도(50cm), 청주시(30cm) 중앙수위 통제기준이 다르고, 서울이나 부산(10~15cm)에 비해 느슨
- 충북도 기준상, 1) 지하차도 중앙 수위 50cm 2) 미호강 · 미호천교 수위 29.2m 3) 시간당 강우량 83mm 4) 호우경보 발령 중 하나만 충족해도 도로통제 가능 (당시 호우경보 내려진 상태에서 시간당 80mm 예보가 있었고, 이후 미호천교 수위는 29.87m 기록) → 충북도는 지하차도 중앙수위 50cm 미만이라 통제 안했다고 해명
- 지하차도 통제 기준 자체도 미흡하지만, 관련 계획이 현실에서 인식되지 못하고 재난 대응에도 전혀 활용되지 못하는 충북도 재난관리 시스템의 결함을 의미

1-2. 궁평2지하차도가 청주시 위험지역에서 제외된 문제

- 청주시는 책임을 회피하는 근거로 ‘궁평2 지하차도가 충북도 관할’ 이고, “청주시 여름철 재해우려지역” 79개에서 제외되었음을 제시했지만, 79개에는 충청북도가 관리주체인 ‘묵방지하차도’ 가 포함되어 있음.
- 충북도, 청주시 모두 ‘미호강 범람’ 에 대해서는 사전 위험을 파악하지 못한 것으로 보이며, 이 외에도 각종 위험들이 제대로 파악되었는지 의문

1-3. 실질적 재난대응으로 연계되지 못한 형식적 훈련

- ‘충청북도 재난대응 안전한국훈련’ 분석 결과, 형식적, 보여주기식 요소가 많았으며, 자체 문제점 발표가 업무부담으로 이어지는 문제도 있음
- 충북도는 3년 연속 ‘행안부 선정 재난관리 평가 우수기관’ 선정되었음에도 참사가 발생되었는데, 타 자치단체도 비슷한 상황일 것으로 추정
- 훈련은 사전 약속된 시나리오에 기반하는데, 현실과 괴리되어 진행되는 측면이 있음

2-3. 협소한 하천폭, 취약지 관리보다 선행한 제방 철거

- 이전의 '충북선 공사(100m 상류)' 는 제방 철거 없이 진행되었는데, 이번에는 법적 근거도 없는 '제방 철거' 가 참사의 사전요인이 되었음
- 사고지역은 하폭이 좁고 범람우려로 금강수계 하천기본계획(2011), 미호천 하천기본계획(2018)에서 하폭 확장 계획(360m->620m)
- 하지만, 현재(2024) 추진되지 않았고, 하폭 확대를 전제로 교량 공사가 우선 진행되다 보니, '철거 예정인' 제방 절개가 임의로 진행됨
- 사고 현장은 미호천교와 충북선 공사로 6개의 교량이 운영 중이지만, 금강유역청 관리 홍수 취약지(300여 곳)에 포함되지 않았는데, 교량 공사 허가 및 예방 단계의 업무가 제대로 되지 않았다는 것을 의미

2-3(참고). 임시 제방의 주요 문제점

- 하천설계기준은 제방기능 위해 계획홍수위(29.02m)에 여유고(1.5m)를 더한 30.52m가 필요하나, 실제 제방고는 29.74m로 0.78m 부족 (사실 확인 필요)
- 임시 축조한 제방의 기능 유지를 위해 필요한 성능이 확보되지 않음 (저면폭, 천단폭, 사면경사(1:3), 다짐 등 하천설계기준 미충족)
- 기존 제방 철거 → 교량 설치 → 제방 재설치를 위해서는 교량 하부에 제방 재설치 공간 확보 필요하나 이 공간 부재
- 하천설계기준에 의하면 교각은 제방 저면으로부터 10m 이상 이격해야 하나 현재 교각은 기존 제방이 있던 위치에 있음

3-1. 형식적이고 제각각인 재난안전대책본부 구성과 운영

- 7.13. 부터 충북도와 청주시에 집중호우가 시작되고, 호우주의보(7/13 11:00), 충북 호우경보(7/14 04:00), 청주지역 호우경보(7/14 12:10) 발령됨
- 금강홍수통제소는 미호천교 홍수주의보(7/14 17:20), 미호천교 홍수경보(7/15 04:10), 미호천교 범람위험(계획홍수위 도달, 7/15 06:34)
- 충북도 자료상으로, 7/13 10:00 비상1단계, 7/13 22:30 비상2단계, 7/14 16:00 비상3단계 · 재난안전대책본부 구성
- 청주시 자료상으로, 7/13 11:00 비상1단계, 7/14 04:20 비상2단계, 7/15 02:15 비상3단계 · 재난안전대책본부 구성
- 충북도 · 청주시의 재대본 구성과 비상단계 발령 은 서로 연계되지 못하고 제각 각이었고 형식적으로 운영됨 → 현행 재난관리 시스템의 문제는 어느 정도이며, 충북도-청주시 간의 문제는 어느 정도인지 확인해야 함

3-1. 형식적이고 제각각인 재난안전대책본부 구성과 운영

- 지자체간 연계 부족 뿐만 아니라, 지자체의 비상단계 발령이나 재대본 구성 시 기도 문제가 있어 보임

I. 풍수해 (태풍·호우·대설)	다. 비상1단계	1) 「기상법 시행령」 제8조제2항에 따른 기상현상에 관한 특보(이하 "기상특보"라 한다) 중 호우주의보 또는 대설주의보가 발표된 경우
	라. 비상2단계	1) 기상특보 중 태풍 예비특보가 발표된 경우 2) 기상특보 중 호우경보 또는 대설경보가 발표된 경우 2) 기상특보 중 태풍주의보 및 태풍경보가 발표된 때에 국지적으로 극심한 피해가 발생한 경우
	마. 비상3단계	1) 기상특보 중 광역적인 호우경보 또는 대설경보가 발표된 경우 2) 기상특보 중 광역적인 태풍경보가 발표된 경우 3) 호우·대설·태풍으로 인하여 전국적으로 대규모 피해가 발생한 경우

청주시 재난안전대책본부 구성 및 운영 등에 관한 조례(일부)

3-2. 재난관리 대응 시스템의 실패

- 미호천교 홍수경보나 계획홍수위 도달 정보를, 수신 기관(부서)는 심각하게 여기지도 않았고, 조직 전체에 공유되거나 제대로 활용되지 않음
- 미호천교 홍수주의보·홍수경보는 여러 기관(부서)에 전파했지만, 계획홍수위 도달경고는 흥덕구청에만 연락되었고, 구청 연락받은 청주시(안전정책과)는 아무런 조치를 하지 않음
- 재난상황점검, 비상대책회의 등은 '방심하지 마라' 정도의 형식적 내용만이 발견되고, 실제적인 위험 예상지역 예찰 활동은 제대로 이루어지지 않음 (청주시의 경우, 미호천교 수위상승으로 일부 진출입로 통제하였다는 기록은 있는데, 어떻게 진행되었는지 등 사실관계 확인 필요)
- 자치단체장 등 주요 관계자 또한 소극적 태도가 확인됨
- 결국, 필요한 정보를 취합하고 적절한 조치를 내리는 컨트롤타워 기능의 부재로 이어졌고, 주민이 신고한 제방 붕괴 등 주요 위험 정보조차 파악하지 못하는 등 시스템의 실패로 이어짐

4. 제방 보강 기회 무산과 침수직전 골든타임 방치

- 참사 당일 새벽 이후, 감리단장 주도로 임시 제방 보강 작업이 진행됨. 만일, 4시 이후 장비가 추가로 투입되었거나, 감리단장이 주장한 4시부터 공사가 이루어졌다면 붕괴 방지나 지연으로 골든타임 확보 가능
- 자치단체 등은 재난시 중장비 동원 등이 미리 계획되어 실행되는데, 아무런 조치가 없었던 이유에 대한 파악 필요
- 제방 붕괴가 시작된 8시 경부터 제2궁평지하차도가 잠기기까지 30여 분의 시간이 있었고, 주민 신고 등으로 여러 기관들이 제방붕괴를 인지하였음에도 아무런 조치가 없었다는 사실은 이번 참사의 심각성을 의미
- 각 기관간 연락만 있었고(기관 내 공유는 되지도 않았음) 어떤 기관도 실질적 조치에 이르지 못한 부분은 문제의식을 가져야 함 (예: 기존 제도의 문제? 역량부족? 책임회피를 위한 조치? 등을 검토하고 원인분석 필요)

4. 제방 보강 기회 무산과 침수직전 골든타임 방치

- 제방 붕괴 직전 현장에 도착한 소방대원들이 119 소방상황실로 상황보고하고 119 상황실에서는 청주시 당직실에 전달함. 청주시는 해당 사실을 충북도청에 전달하지 않았고, 아무런 대응 조치가 없었음
- 소방의 경우, 사전 예방적 권한들이 강화되고 있음에도 현실에서는 사전 예방적 활동의 실패가 목격되는데, 이는 소방만의 문제가 아니며 국가 전체 차원에서 누수를 의미
- 2023. 6. 25. 궁평2지하차도 내 5톤 화물차 화재도 있었지만, 참사 대응에는 아무런 역할도 하지 못하였는데, 자치단체, 경찰 등 각 조직의 종합 기능이 미약하다는 것을 의미

5. 침수 이후 피해 확산과 구조구급 이송의 문제

- 소방출동 등 사실관계도 아직 확인되지 않음(예, 충북소방본부는 궁평2지하차도 관련 최초 신고는 8:45 경이고, 현장 도착은 10:04분 (소방서장은 10:10) 이라고 하는데, 당시 정확한 상황 확인 필요)
- 침수 신고임에도 일반 화재 사건과 유사한 인력과 자원이 동원되었는데, 정확한 상황과 미호강 범람시 구조대책이 제대로 수립되었는지도 확인 필요
- 지하차도에 갇힌 피해자들의 신고, 구조와 현장의 응급의료, 병원 이송 등 일련의 시스템들이 제대로 작동되었는지(소방과 자치단체, 복지부 병원 시스템의 연계 등) 조사가 필요
- 참사 이후, 피해자들은 각종 과정에서 배제되었으며 피해자의 권리 또한 보장받지 못하였음

IV. 양 참사가 충북지역 재난관리에 주는 시사점

양 참사의 시사점

1. 부실대응의 기저에 있는 잘못된 인식(선입견) 가능성

- 제천화재의 경우, 뒤쪽 비상구 계단으로 올라갔으면 희생자를 (일부라도) 구조할 수 있었는데 잘못된 대응으로 피해가 확산되었고, 오송참사는 임시제방이 무너졌다는 정보조차 전달, 공유되지 않는 등 대응의 실패가 있었음
- 양 참사에 있어 선입견 등 기관이나 조직의 잘못된 인식이 부실한 대응훈련이나 계획 등 부실한 대비로 이어질 수 있는 가능성이 없었는지 검토 (행정문화, 리더십 등)
- 예, 미호강 제방은 일제시대 때부터 튼튼하며 미호강은 홍수가 나지 않는다는 선입견(안일한 인식)으로 인하여 재난관리 원칙에 위배되어 준비 부족이 없었는지 등 (지하차도 침수 속도 오인, 중간에 잘린 제방이 있다는 사실의 망각 등)
- 물이 많으면 화재 위험이 낮다는 선입견으로 인하여 건축법 위반 등 화재에 취약한 구조로 건축 및 관리소홀 (2층 목욕탕에서 유독가스로 다수 사망자 발생)
- 잘못된 선입견은 참사의 위험을 높일 수 있기 때문에, 원칙에 기반하고 객관적, 과학적 사실을 바탕으로 위험요소를 발굴하는 노력이 필요 (재난관리는 일상의 선입견과는 전혀 다른 기준이 필요)

2. 객관적인 재난 위험 요소 파악 노력

- 제천화재의 경우 방화구획 미비 등 잘못된 건축 구조가 사전요인으로 작용하여 화재확산이 가속되었고, 오송참사는 잘못된 하천관리가 지하차도 침수의 사전요인으로 작용하였음. 따라서, 참사를 야기할 수 있는 기본적, 객관적 위험요인들을 찾을 필요가 있음
- 예, 타 지역과 마찬가지로 충북의 경우, 산업단지들이 노후화되고 있는데 기존의 위험요소 파악 상태나 계획들이 충분한지 등 검토
- 최근 발생한 리튬이온 배터리 화재의 경우, 기존의 화재위험과는 전혀 다른 특성이 있는 것처럼(예, 물로 소화할 수 없는데, 기존 계획과 부합되지 않는 부분이 있는지 등), 충북의 경우도 환경변화에 대처할 수 있는지 검토 (국지적 집중 강우시 고령화 마을에서 대피 계획 등이 타당한지 등)
- 파악된 위험을 바탕으로 각종 계획이나 훈련에 반영하는 지속적 노력과 전문성이 필요 (미호강 범람과 지하차도 침수 위험이 어떻게 다루어지는지 검토)

3. 재난관리의 패러다임 변화 (각 주체의 참여 등)

- 양 참사의 경우, 단순히 담당자의 잘못만이 아니라 구조화된 위험이라는 점을 인식하여야 함. (모호하고 추상적인 문제의식은 진짜 문제점을 가리는 역할을 하게 되고 대책의 실효성을 낮추므로 체계적 노력이 필요)
- 오송참사의 경우, 하천관리 전반 및 환경생태적 관점(단순 토목을 지양하고 저류지 확장 등)으로 확장시켜 이해해야 함
- 따라서 기존의 정부 기관이나 자치단체의 관점의 한계를 명확히 인식하고 포괄적인 관점이 필요하며, 이는 관련 주체(지역주민, 피해자, 시민사회, 전문가 등)가 재난관리에 모두 참여하는 방식을 실행해야 함 (거버넌스의 필요성)
- 제도적으로는 공급자적 재난관리 관점을 탈피할 수 있는 생명안전기본법의 제정이 필요함

토론

I. 지역사회 재난관리에 있어 중앙정부와 지방정부의 역할

주민지 서울대학교 과학기술과미래연구센터 박사후연구원

II. 제천참사의 지방정부의 역할과 과제

이시정 변호사

III. 오송참사의 법률적 해결방안

이성구 변호사

IV. 재난 피해자 권리회복을 위한 개선방안

유해정 재난피해자권리센터 우리함께 센터장

“지역사회 재난관리에 있어 중앙정부와 지방정부의 역할: ‘지역사회 재난 회복탄력성’의 관점에서”¹⁰⁹⁾

주민지 (서울대학교 과학기술과미래연구센터 박사후연구원)

* 아직 진상규명이 제대로 이루어지지 않은 상황에서, 리질리언스(회복탄력성)을 논한다는 것이 지금의 시점에서 적절치 않거나, 시기상조일 수 있다는 염려에 대해 잘 이해하고 있고 조심스러운 부분도 있습니다. 다만, 오송 참사와 같은 유사한 재난이 우리 지역사회에 더 이상 반복되지 않고 앞으로 다가올 위험에 대한 사회적 피해를 최소화하기 위해서는 지금의 재난에서 일어났던 일련의 과정들을 면밀히 복기하고 이를 통한 교훈을 이끌어냄으로써 다음번 재난의 예방과 효과적 대응을 위해 중앙정부, 지역 정부를 비롯한 지역사회가 총력을 기울여야 할 것입니다. 이러한 차원에서, 지역사회 재난 회복탄력성(community disaster resilience)이라는 이론적 개념을 상기하고 적용해보고자 합니다.

1. 회복탄력성(resilience) 개념

- 리질리언스, 즉 회복탄력성은 기존에 홍수, 지진 등의 자연재해를 포함한 각종 재난으로 인해 발생한 손실 및 피해와 취약성(vulnerability)에 초점을 맞춘 기존 접근이 지닌 한계를 넘어 하나의 시스템으로서 사회가 위기를 잘 극복해 나가는 기술이나 방법에 초점을 맞추고 있다는 점에서(Schipper & Langston, 2015), 다양한 분야의 연구자들 및 정부 관계자들로부터 많은 관심을 받고 있는 개념임(주민지 외, 2023).

2. 효과적인 재난관리체계 구축을 위한 사전적 예방/완화 및 대비의 중요성

109) 본 토론문은 아래 문헌 내용을 활용하여 구성된 것임을 밝힙니다. 이하에서 인용된 참고문헌은 아래 원문을 통해 확인하여 주시면 감사드리겠습니다.

- 주민지(2023). 지역사회 재난 리질리언스의 구성요소와 관계에 관한 연구: 국내 코로나19 대응과정에 대한 근거이론의 적용. 이화여대 행정학과 박사학위청구논문.
- 주민지 외(2023). 재난의 특성에 따른 지역사회 재난 리질리언스 개념 및 이론적 프레임워크의 재고찰 필요성과 시사점. 융합사회와 공공정책 17(3). pp.27-66.

- 기존의 대다수 재난관리 연구자들은 재난관리단계를 예방(완화)-대비-대응-복구의 네 가지 단계로 설정하였으며, 이 중 예방 및 대비 단계는 재난 발생 이전에, 대응 및 복구 단계는 재난 발생 이후에 이루어지게 됨(Maguire & Hagan, 2007).

<표 1> 재난관리단계별 주요 활동

단계	주요 활동내용	고려사항 (*발제내용 참고)
예방/완화 (mitigation)	위험성 분석 및 위험지도 작성, 건축법 제정 및 정비, 재해보험, 토지/하천이용관리, 안전관련 법규 제정 및 (재)정비, 세제 지원 등	<ul style="list-style-type: none"> - 전 재난관리단계별로 재난 피해자 및 지역사회 시민, 일선 대응주체 (first responders) 의 실질적 참여 및 의견개진 기회보장, 피드백을 통한 개선 필요 - 복구 단계 이후, 다음 번 재난에 대한 예방/대비 단계의 체계적 반영
대비 (preparedness)	재난대응 계획 수립, 비상경보체제 구축, 비상통신망 구축, 유관기관 협조체제 유지, 비상자원 확보 등	
대응 (response)	재난대응계획 시행, 재해 긴급대응과 수습, 인명구조, 구난활동 전개, 응급의료체계 운영, 환자 수용 및 후송, 의약품 및 생필품 제공 등	
복구 (recovery)	잔해물 제거, 전염병 예방 및 방역활동, 이재민 지원, 임시 거주지 마련, 시설 복구 및 피해 보상 등	

출처: McLoughlin, 1985; 김종환, 2005; 정찬권 외, 2020:22에서 재인용 및 추가

- 이 중에서도 특히 재난 예방 및 완화(mitigation) 단계는 재난관리단계에 있어 핵심적 과정이라 할 수 있는데(Godschalk 외, 1999; Maguire & Hagan, 2007; Ji & Lee, 2021) 예방 및 완화 단계의 경우 그동안 주로 자연재난으로부터 인간의 생명 및 재산에 가해질 수 있는 장기적 차원의 위험을 감소 또는 제거하기 위해 취해지는 조치들로 정의되었으며, 재난이 발생하기 전 발생 가능성을 낮추거나 막기 위한 활동들에 초점을 맞춰 옴(Godschalk 외, 1999; Mayunga, 2009).
- 그동안의 주요 연구들은 재난 완화 단계 없이 단지 단기적 대비 차원에서 대비-대응-복구 주기가 지속된다면 재난으로 인해 피해를 입은 지역이 향후 장기적인 관점에서 회복력을 갖추기(resilient) 어려울 것이라고 역설(Moore 외, 2004; Maguire & Hagan, 2007). 최근에는 재난이 점차 다양해지고 복합화됨에 따라, 정부의 재난관리방식 역시 기존의 대응 및 복구에 초점을 둔 재난관리에서 예방 및 완화와 대비에 보다 중점을 두는 방식으로 전환되고 있음(이재은, 2012; Ji & Lee, 2021).

3. 재난상황 시 최일선 대응 공간으로서 지역사회의 대응역량의 중요성

- “모든 재난은 지역적이다(All disasters are local)”(Kapucu 외, 2013:358)라는 표현과 같이, 재난관리에 있어서 가장 중요한 대응 공간은 지역사회(community) 임.
- 지역사회는 재난이 발생했을 때 즉각적으로 최일선에서 대응하는 핵심 대응주체 (UNISDR, 2017). 특히 최초로 대응하는 주체(first responder)로서의 지역정부의 경우 때로 광범위한 책임에 직면하게 되는데, 이러한 상황에서 재난에 효과적이며 융통성 있게 적극 대처해 나갈 수 있는 지역의 역량이 요구(Kapucu 외, 2013; UNISDR, 2017).
- 미국연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA) 또한 대규모의 재난 상황에서는 정부 수준에서 보유한 자원과 역량으로만 대응하는 데 한계가 발생할 수 있으므로, ‘전 지역사회(whole community)’ 접근에 기반을 두어 지역 단위의 전체 역량을 효과적으로 활용할 수 있는 재난관리체계 마련의 필요성을 제안한 바 있으며(Edwards, 2013) 이외에도 다수의 연구들이 지역사회(local community) 단위에 기반을 둔 재난관리체계 계획 및 이행의 중요성을 강조 (Godschalk, 2003; Edwards, 2013; Twigg, 2015).

4. 지역사회 재난 회복탄력성(Community Disaster Resilience)의 개념과 구성요소

- 기존의 선행연구를 종합해 보면, 지역사회 재난 회복탄력성이란 “재난 혹은 위기상황에서 지역사회가 주어진 자원 조건과 대응전략을 활용하여 이전보다 더 나은 상황으로 도약할 수 있는 과정적 차원에서의 단계별 역량”를 의미
- 기존 연구는 주로 자연재난 대상으로 이루어졌지만, 최근에는 911 테러와 같은 사회재난, 코로나19와 같은 생물학적 재난과 폭염과 같은 기후위기로 인한 재난까지 폭넓게 적용되어 연구되어 오고 있음.
- 지금까지 지역사회 재난 회복탄력성은 크게 지역사회를 구성하는 다양한 1) 하위 자본(capitals)과 2) 자본을 활용하는 역량인 속성(attributes)으로 나뉘어 측정/분석되었고 연구자들은 특히 이 두 요소들이 재난관리단계에 따라 어떻게 활용되는지에 관해 주목하였음
- 1) 자본(지역 여건/조건): 여기서는 그중에서도 Hazards & Vulnerability Research Institute(HVRI)가 제시한 Baseline Resilience Indicators for Communities(BRICs) 지표를 대표적으로 제시 (BRICs 지표는 많은 선행연구에서 독보적으로 활용되어 온 관련 연구(Cutter 외, 2008)에서 발전되어 온 중요한 지표)
- BRICs 지표에서 제시된 자본 유형은 총 6가지로 각각 시민웰빙 및 사회·문화(Human well-being/Cultural/Social), 인프라(Infrastructure/Built

Environment/Housing), 제도 및 거버넌스(Institutional/Governance), 공동체 역량(Community capacity), 경제/재정(Economic/Financial), 환경(Environmental/Natural)으로 구성됨.¹¹⁰⁾

- 2) **자본활용역량(속성): ‘대응 과정’, ‘적응적 역량’**으로 재난 발생 이후에 지역사회가 재난이 초래하는 다양한 차원의 문제들을 다루는 데 있어 창의성을 가지고 보다 유연하게 적응해 가는 역동적 역량(Tierney, 2003; Bruneau 외, 2003; Tierney & Bruneau, 2007)으로 정의
- 리질리언스의 질적 측면(quality)을 결정하는 것으로, 강건성(robustness), 가외성(redundancy), 자원부존성(resourcefulness), 그리고 신속성(rapidity)으로 구성(Bruneau 외, 2003).¹¹¹⁾

5. 지역사회 재난관리에 있어 정부의 역할:

지역사회 재난 회복탄력성(community disaster resilience)의 관점에서

- 정부조직 체계, 거버넌스 개선에 대해서는 이미 진상조사최종보고서 및 발제문에서 잘 짚어주셨음. 이에 기반을 두어, 저는 왜 이러한 제도 및 거버넌스 개선이 재난 관리에 있어서 중요한 의미를 지니는지 선행연구를 근거로 크게 다섯 가지 차원에서 말씀드리려 함.

1) 진상조사 최종보고서 및 발제문들을 종합하면, 결국 지역사회 내 주어진 자본(역건) 보다 이러한 자본들을 어떻게 ‘활용’하느냐가 더욱 중요하다.

110) HVRI 및 Cutter 외(2014)에 따르면, 1) 시민 웰빙/사회/문화자본은 지역사회를 구성하는 이들의 인구학적 차원에서의 질적인 특성 및 이들의 가치 및 신념 체계에 관한 자본으로 정의될 수 있다. 2) 인프라 자본은 주거시설의 질과 적절한 대피시설 기반 확보, 응급 의료 지원, 대피시설, 학교 활동의 지속 등을 종합적으로 측정할 수 있는 물리적 차원의 자본으로, 3) 제도 및 거버넌스 자본은 자원 접근성과 분배에 영향을 미치는 프로그램, 정책, 거버넌스와 관련이 있는 자본으로 각각 정의되어 왔다. 또한 4) 공동체 자본은 재난 상황에서 정부의 공식적 안전망과는 다른 차원에서 지역사회 안전망을 제공하며, 사람들이 자원에 접근할 수 있게끔 돕는 사회적 협력과정 또는 지역사회 연결성을 의미하는 것으로 주로 정의되었다. 한편 5) 경제 및 재정적 자본은 지역의 경제적 안정성 및 다양성, 지속가능성, 공평한 자원의 분배에 관여하는 경제적 특성을 일컫는 개념으로 정의되었다. 마지막으로 6) 환경 자본은 (자연재해에 초점을 맞춘) 천연자원 기반 및 환경적 조건으로 정의되었다.

111) 강건성에 대해 Bruneau 외(2003:737)은 “구성요소, 시스템, 그리고 다른 분석단위들이 주어진 충격에 능력 저하나 기능 상실이라는 고초를 겪지 않고 견뎌내는 힘 또는 능력”으로 정의했다. ARUP(2015) 역시 가외성에 대해 ‘의도적으로 설계된 예비 역량’으로서의 중첩적, 잉여적 요소에 주목하면서도, 주어진 요구를 달성하거나 특정 기능을 충족시키기 위한 다양한 방식의 존재라는 차원에서 다양성(diversity)을 포함하는 개념으로 정의했다. 자원부존성은 ‘문제를 진단하고 우선순위를 설정하며 자원, 재원, 정보 등을 파악하고 적재적소에 동원하여 해결해 나가는 역량’으로 정의되어 왔다. 마지막으로 신속성은 “손실과 향후 기능 저하를 막기 위해 빠른 시간 안에 우선순위를 충족시키고 목표를 달성하는 능력”을 의미한다(Bruneau 외, 2003:738). 이는 손실을 최대한 억제하면서 기능을 가능한 한 빠른 시간 안에 복구하는 역량으로 특히 급진적 재난상황에서 많은 중요성을 갖고 있는 속성이다(하현상 외, 2014). Norris 외 (2008:134)은 신속성을 “자원이 얼마나 빠르게 확보 가능하고 활용(동원)될 수 있는지에 관한 역량”으로 보았는데, 이처럼 일부 연구들에서는 자원부존성과 신속성을 사실상 동일한 개념으로 간주하고 있기도 하다.

- 정리해 주신 진상조사 보고서에서도 확인되었고 언급해 주신 바와 같이 기본적인 제도나 계획은 모두 일부 미진한 부분도 있었지만 존재했다는 것. 그렇다면 왜 재난 시 제대로 이런 것들이 효과적으로 작동하지 못했을까에 대해 엄중하게 되짚어 봐야 함. 이는 결국 지역사회 내 주어진 여러 제도, 정책, 인프라 및 경제사회적 조건들 그 자체보다 이러한 여건들을 어떻게 활용하는가 하는 역량을 어떻게 키워갈 것인가에 앞으로 재난대응의 초점을 맞춰야 한다는 것을 보여줌. 카카오톡 방과 같은 신속한 채널이 있고, 재난대응훈련을 실시했다는 단편적 차원의 조건(즉, 회복탄력성 구성요소 중 자본)을 넘어서, 이러한 훈련의 경험들이 누적되어 실제 집중호우 시 어떻게 구체적으로 활용될 수 있을 것인가에 대해서까지 재난대응 역량이 강화되어야 함.
- 특히, 진상조사최종보고서에서 언급된 바와 같이, 재난관리평가는 지방자치단체의 재난관리 단계별(예방·대비·대응·복구) 주요 역량을 진단하는 종합평가로서, 재난관리 역량 제고를 위해 중앙정부에서 2005년부터 실시해 온 평가임. 충청북도는 ‘행정안전부 선정 재난관리 평가22)’에서 3년 연속 우수기관으로 선정되었을 정도로 다양한 재난관리 인프라(자본)를 구축해 왔음. 그럼에도 불구하고, 2022년 재난대응 안전 한국훈련 당시 재난안전통신망을 활용한 훈련이 실제 오송참사에서는 잘 활용(자본활용역량 - 속성)되지 않았던 것으로 드러남 (표 3) 평가는 훈련에 대해서만 이루어지지 않고, 이후 실제 유사 재난 발생 시 훈련이 얼마나 잘 활용되었는가에 대한 과정까지 포함되어 이루어져야 함. 또한, 평가의 과정에서는 정부의 관점뿐만 아니라 재난의 잠재적 피해자가 될 수 있는 시민의 관점, 특히 재난취약계층의 입장과 관점이 충분히 반영되어야 할 것임.

2) 중앙정부 및 지방정부의 가장 중요한 역할과 책임 중 하나는, 평시 재난안전훈련 기회 및 과거 타 지역사회에서 발생했던 유사 재난경험을 통해 체계적으로 학습하는 것이다. 학습과 피드백은 재난관리단계에서 예방/완화 및 대비 단계와도 직결되어 있다. 최근 재난관리단계에서 예방/완화 단계의 중요성이 매우 강조되었음에도 불구하고, 이번 오송참사에서는 이 부분이 경시되었다.

- 진상조사최종보고서에서 기술된 바에 따르면, 2020년 7월 23일 부산 초량 지하차도 참사로 3명의 사망자가 발생. 호우경보 시 통제 필요성이 있는 곳이었는에도 지자체가 이 사실을 알지도 못했다는 비판이 제기됨. 2020년 8월 9일 행정안전부는 지하차도 침수 개선대책을 발표.¹¹²⁾ 이처럼 중앙정부는, 타 지역에서 발생한 재난의 사례들을 교훈으로 삼아 지역별로 향후 다른 유사한 재난이 발생하지 않도록 예방/완화하고 대비하는 대책의 마련을 주문하고 그러한 대책들이 잘 이행될 수 있

112) 이 개선대책에서는 “동시다발적인 피해가 발생하는 상황에서는 많은 시설들이 동시에 통제되어야 하고, 관련 기관들의 협업이 중요하다는 점이 지적”되었으며, 1) 지하차도 차단시설을 자동화하여 통제 사각지대를 줄인다 2) 지자체 담당자들의 업무 숙련도를 제고하는 방안을 마련하여 시행한다 3) 실시간으로 강우정보와 통제기준 등을 연계하여 시설관리자에게 전파하는 상황전파시스템 구축을 통해 일선 현장에서 업무공백이 발생하지 않도록 한다는 것이 대책으로 포함. (진상조사최종보고서 중 발췌)

도록 적극적 관리, 감독하는 역할까지 수행해야 하는데, 이러한 역할에 있어서 충실하였는가에 대해 되돌아볼 필요가 있음.

3) **지역사회 내 자본활용역량 중에서도, 지역 정부의 재난대응 과정에서는 ‘신속성’만큼, ‘자원부존성’, 그리고 ‘가외성(여력의 확보)’ 역량을 제고하는 것이 매우 중요하다.** 충청북도 및 청주시 모두 이러한 역량들을 제고하기 위한 노력을 기울일 필요가 있어 보인다.

- 발제문에서도 지적되었듯이, 재난안전대책본부(이하, 재대본) 구성과 운영 모두 융통성 있게, 여유 있게 이루어지지 못함. 재대본 구성은 구성 자체를 빠르고 민첩하게 하는 것도 중요하지만, 무엇보다 “정보를 총괄하고 빠르게 판단하여 소통시키고 필요한 역할을 적재적소에 배치하는 시스템을 갖추는 것”이 필요한데, 이러한 역량은 지역사회 재난 회복탄력성에서 중요하게 강조되는 자본활용역량인 ‘자원부존성(resourcefulness)’임.
- 우리 사회는 남는 것에 대해 효율적이지 못한 것으로 여기고 도덕적 해이와 연계하는 경향이 있으나, 이 ‘여분 내지는 여력(redundancy)’이야말로 예측이 어려운 상황에서 대응력을 높일 수 있는 중요한 전략이 될 수 있으며, 이러한 여력으로서의 다양성에 대한 존중은 다양한 주체들 간 연계는 결과적으로 혁신의 원동력으로 작용할 수 있음(전대욱, 2015; 전대욱 & 최인수, 2014). 그런 점에서 볼 때, 진상조사최종보고서에서도 잘 지적해 주신 바와 같이 방재/재난대응인력의 충분한 확보 및 이들에 대한 처우가 보장되는 것이 지역사회 재난 대응에 있어 매우 중요함. “재난안전관리업무에 대한 중요성 인식 부족, 낮은 자부심, 재난관리직 업무의 기피, 순환보직으로 인한 재난대응 전문성 결여”와 같은 사항들은 오송참사뿐만 아니라 이번 코로나19 등 다른 유형/타 지역의 재난상황에서도 반복적으로 계속해서 노정되는 문제점임.
- 재난 상황에서 지역 정부 공무원들은 지원을 제공할 수 있는 전문 인력이 거의 없는 상태에서 상당히 제한된 자원을 활용하여 복잡한 사회적, 경제적 문제들을 해결해 나가야 하는 증가하는 압력 하에 놓여있게 됨(Stark, n.d.; Waugh, 2013 재인용). Stark(n.d.:5)의 표현을 빌리자면 “그들은 위험을 관리하고, 부족한 자원으로 더욱 많은 일을 하면서도 그만큼의 존중을 받지 못하고 있는 것임(Waugh,2013:299)”.

4) **중앙 정부 - 지역 정부 간 권한과 책임의 문제를 극복하고, 재난 대응을 위한 협력적 거버넌스를 실질적으로 이루기 위해서는 결국 평소의 신뢰(trust)가 핵심이다.**

- 재난관리체계의 패러다임이 협력적 거버넌스 모델로 발전해 오는 한편 재난을 관리하는 주요 주체로써 지역사회 역할에 대한 기대가 높아짐에 따라, 지역 정부와 중앙 정부, 혹은 다른 조직들 간의 체계적이고 유기적인 협력 시스템이 점차 중요하게 다루어지게 됨(Berke & Campanella, 2006; Nowell & Steelman, 2013; Ji &

Lee, 2021).

- 협력적 거버넌스는 크게 법, 정책 등 공식적 제도를 바탕으로 이루어지는 조직 간 공식적 업무관계를 통한 상호작용과, 조직/개인 간 신뢰를 바탕으로 이루어지는 비 공식적 관계를 통한 상호작용의 복합적 결합을 통해 이루어짐(이훈래, 2015). 실제 재난 기간에는 각 기관들이 이후 이차적 피해나 잠재적 영향력에 대비해야 하는 상황상 아무래도 다른 조직들과 자원의 교환이나 제공이 쉽게 이루어지기 어려움(조성, 2020). 이때 재난에 효과적으로 대응할 수 있는 조직의 역량은 “행정 및 정치적 경계를 넘어 공동 활동을 조정하고, 자원을 공유하는 역량(Ainuddin & Routray, 2012; Crichton 외, 2009; 조성, 2020 재인용)”에 달려 있음. 이러한 역량은 신뢰에 기반을 두어야 함. 신뢰는 협력적 거버넌스를 구성하는 중요한 구성요소 중 하나임(Emerson et al., 2012). 신뢰가 전제되어 있지 않으면, 정보공유/의사소통의 투명성, 책임성 모두 확보되기 어려움.
- 최근 UNDRR을 비롯한 국제사회에서는 ‘리질리언트한 거버넌스(resilient governance)’ 개념에 주목하고 이를 강조(UN, 2020; UCLG, UN HABITAT & UNDRR, 2020; UNDRR, 2021). 이는 사회 전체의 회복탄력성 역량을 강화하기 위해서는 경제, 인프라 등 각 시스템 및 개인뿐만 아니라, 제도 및 거버넌스 역시 재난 상황에 리질리언트해야 한다는 것을 의미(UN, 2020).
- 그럼에도 불구하고, 지역 정부 조직 간, 그리고 지역 정부와 중앙부처 간 수집된 정보를 공유하고 관리할 수 있는 시스템이 여전히 매우 미흡한 상황임. 이는 코로나19 재난에서도 공통적으로 지적된 바 있음. 재난대책회의 개최 수준, 조직 간 정보공유 시스템 수준은, 지역사회 재난 회복탄력성을 구성하는 중요한 ‘지역 내 제도 및 거버넌스 여건’으로 밝혀졌음.
- 일선 대응을 담당하는 지역 정부와, 전체 정책을 총괄하는 중앙 정부 간 관계에 있어, 중앙 정부의 ‘기준과 지침’ - 지역 정부의 ‘매뉴얼, 재량’ 사이에서 시의적절하면서도 최선의 균형을 이룰 수 있는 보다 효과적 소통 구조와 거버넌스가 요청됨.

5) 지역사회 재난 회복탄력성에 있어, 지역 정부와 시민사회(비정부) 기능과 역할은 단순한 협업 관계를 넘어 서로의 부족한 부분을 채워주는 상보적 관계이다. 정부가 미처 닿지 못한 부분을 시민사회가 자체적 훈련을 통해 대응해 나갈 수 있으며, 또한 시민사회가 수행하기 어려운 부분들은 정부가 책임감 있게 수행해 내야 할 것이다. 그러려면 평소에 교육/훈련이 각 부문별로 정확히 이루어져야 하고, 평시에 신뢰에 기반을 둔 소통을 통한 협력관계가 이루어져야 한다.

- 정부 주도의 다양한 노력의 과정에서도 정부 이외의 다양한 지역사회 내 집단들이 수행해 왔던 역할에 대해서도 주목하고 이들 간 거버넌스에 대한 세밀한 반영이 필요. 이는 황필규 변호사님께서 제안해 주셨던 재난인권, 피해자의 관점에서 본 제도와 시스템 마련과도 연결되는 지점임. 특히, 재난관리에 있어서 복구과정에서 재난에 의해 영향을 받은 모든 이들의 참여는 필수적임(Edwards, 2013).

- 연구 결과, 기존에 단일하게 제안되고 이해되어 오던 ‘지역사회 재난 회복탄력성’이라는 프레임워크 안에서도, 실제 재난 상황에서 지역 내 정부와 비영리 부문별로 역할과 기능에 따라 다른 회복탄력성 구성요소(자본, 자본활용역량)가 각각 포착되었음. 우선 지역 비영리/시민사회 부문의 경우, 기존에 중앙정부 혹은 지자체 정부 내에서 마련한 제도에 포함되지 못한 사각지대에 놓인 이들이나, 여러 이유로 인해 충분한 지원을 받지 못했던 이들을 발굴하고 유연성 있게 지원하는 방법을 마련하는 것이 가장 중요한 역할이었음. 또한 비영리 부문의 구성원들과 함께 주요하게 협력해 나가는 담당 일선 공무원의 전문성 강화의 중요성도 함께 중요한 전략으로 발견되었음.
- 지역 정부가 지역 내 비영리/시민사회 부문의 조직들과 이들이 지닌 자원에 대해 깊이 있고 정확하게 이해하고 있지 못한 상황에서는, 실제 재난 상황에서 지역사회의 회복을 위한 최선의 대응을 하기 어려울 수밖에 없음. 우리나라의 경우 여전히 지역의 민간 인력을 재난관리 활동에 적극적으로 통합하여 의미 있는 역할을 수행할 수 있도록 하는 창구가 부족한 상황임(이동규, 2023). 이는 향후 재난관리에 있어서 지역 정부가 재난 피해자 및 시민사회가 자신들의 활동 범위와 상황에 대한 정확한 이해를 바탕으로 안정적으로 활동하고 목소리를 제공할 수 있게끔 기반을 제공해야 할 책임이 있음을 시사함.

제도적으로는 지역사회 전체(whole community)의 관점에서 지역 정부가 재난대응 과정에서 정부 차원에서 지닌 자원, 그리고 시민사회 각 부문의 고유한 기능과 역할을 제대로 인지하는 것이 효과적 재난관리의 출발점.

제천참사의 지방정부의 역할과 과제

이시정 변호사

1. 재난 및 안전사고와 관련한 지방정부의 책임과 의무

지방정부는 중앙정부에서 결정된 재난안전정책을 집행하는 주체임과 동시에 지역적 특성에 맞는 재난안전관리 체계를 완성하는 주체이다. 재난이 발생하였을 때 1차적인 대응을 통해 주민의 생명과 건강, 재산을 보호하는 책임기관이다.

이에 따라 지방정부는 재난 및 안전사고로부터 지역의 안전을 확보하기 위한 시책을 마련하고, 개발계획, 토지이용의 조정 등을 통해 재해로부터의 피해예방, 재난정보시스템구축과 운영 등 재난 및 안전사고의 발생을 억제하거나 재난피해를 경감하는 예방·대비활동을 하여야 하며, 재난 및 안전사고 발생 시 효과적인 대응과 복구활동을 수행하기 위한 조직과 장비를 갖추고 효율적인 운영을 할 수 있도록 숙련시켜야 한다.

재난 및 안전관리 기본법도 지방자치단체에게 재난관리책임기관으로서의 지위를 부여하고, 재난 및 안전관리 사업예산 사전검토, 지역재난안전대책본부 구성, 지방자치단체장의 재난안전관리교육 이수 의무 등을 규정하는 한편 재난대비와 관련하여 다중이용시설 등의 위기상황 매뉴얼 작성·관리 및 훈련실시, 재난대응과정에서 응급조치, 재난복구계획수립 및 시행 등 다양한 의무를 부과하고 있다.

2. 제천참사에 비추어 본 지방정부 역할의 중요성

가. 참사 예방·대비 단계에서 드러난 문제점

제천참사는 직접적으로는 화재건물 관리자의 부주의로 인해 발생한 화재라고 볼 수도 있지만, 그것이 참사로 확대된 것에는 다중이용시설 건물에 대한 지방정부의 안전관리 의무 해태 및 소방점검 부실 등의 문제가 매우 큰 원인이 되었음은 부인할 수 없다.

제천시는 화재건물 8층과 9층이 불법 증·개축되었음에도 이에 대한 조치를 취하지 않

았다. 이에 고층에 고립된 희생자는 비상구나 통로를 찾기 곤란하여 탈출하기 어려웠다(화재건물 8층 및 9층 도면이 사고 후 대체되었다는 의혹이 뉴스를 통해 보도된 바 있음).

제천소방서는 소방특별조사를 실시하지도 아니한 채 허위로 소방특별조사결과서를 작성하여, 소방시설 등이 제대로 구비되었는지 여부 및 정상 작동 여부 등을 제대로 점검하지 않았다.

충청북도는 제천소방서와 충북소방본부가 화재 발생 시 효과적인 대응을 할 수 있도록 사전에 인력과 장비를 적정 상태로 유지·관리하여야 할 의무를 다하지 못하였다. 중계기 고장으로 충북소방본부와 제천소방서간 무선교신이 이루어지지 못하여 화재신고를 받고도 무선에 의한 상황전파가 되지 않아 소방대원들이 요구조사자의 상황을 파악하지 못한 상태에서 소방 활동을 하게 되었다. 고층화재에 필수적인 굴절소방차도 제대로 관리하지 않아 화재현장에 출동하였으나 굴절을 제대로 펴지도 못하였고, 구조대원들이 에어매트 사용법을 숙지하지도 못하여 화재초기 내부 인명 탐색 및 구조를 위한 골든타임을 허비하였다. 고가사다리차 운용도 미숙하여 출동 후 1시간가량이 지나도록 고가사다리를 화재건물에 전개하지도 못하였다(그러는 사이 민간사다리차는 현장 도착 10여분 만에 9층에 고립된 요구조사자 3명을 구조하였다).

만일 제천시가 관리·감독권을 성실하게 행사하여 화재건물의 건축법 위반을 시정하게 하였다면, 충청북도가 소방조사의 이행여부를 제대로 감독하여 화재건물의 소방시설과 장비 구비 여부, 정상적인 작동 여부 등을 제대로 점검하였다면, 평상시 소방인력과 장비를 적정 상태로 유지하고 교육훈련을 통해 이를 숙달시켰더라면, 화재의 발생이 참사로 확대되지 않았거나, 그 희생을 크게 줄일 수 있었을 것이다. 제천시와 충청북도가 평상시 이러한 기능을 다하지 않았다는 문제점은 제천참사를 초래한 주요한 원인이 아닐 수 없다.

나. 제천참사 대응 및 수습·복구 과정에서 드러난 문제점

충북소방본부는 제천참사의 대응 및 수습·복구과정에서도 무능을 드러냈다. 충북소방본부는 출동지령 시 인명구조활동을 전담하는 구조대에게 출동지령을 내리지 않았다. 이에 인명구조대가 화재진압 소방선착대보다 뒤늦게 화재현장에 출동하게 되었다. 소방지휘관은 화재현장에 도착하여 화재건물 및 요구조사 상황을 파악하지 않은 채 내부 인명탐색 및 구조 활동을 조기에 포기하였고(현장지휘팀장은 방송 인터뷰에서 화재현장 도착 당시 이미 골든타임이 지났다고 발언하였지만 화재신고나 희생자들의 통화내역 등에 비추어 볼 때 그 시간에는 희생자 29명 대부분이 생존해 있었을 가능성이 농후하였다), 내부 요구조사 상황을 현장에 출동한 대원들에게 전파하지 않아 인명

구조활동이 아닌 화재진압활동에 집중하게 만들었으며, 폭발위험성이 사라진 이후에도 LPG탱크 방어주수에 소방력을 집중하는 등 부실한 현장대응으로 2층 목욕탕 내부에서 구조를 기다리던 이용객 전원이 희생되게 만들었다.

충북소방본부는 연인원 564명, 헬기 3대 포함 장비 82대를 현장에 투입하고도 건물 내부에서 구조를 기다리던 29명 중 단 한 명도 구조하지 못하였고, 화재건물이 전소되는 것을 막지도 못하였다. 이는 화재발생이라는 재난에 대한 충청북도의 대응능력의 무능함을 단적으로 나타내는 수치이다.

앞서 본 바와 같이 지방정부가 평상시 재난에 대한 예방 및 대응 능력과 그 시스템을 제대로 구비하지 못하고 있었으니 실제 재난이 발생하였을 때 그에 대한 대응과 수습·복구 과정도 엉망일 수밖에 없었다. 화재 자체는 건물 관리자의 부주의로 발생하였을지 몰라도, 그로 인해 인명피해가 발생한 것은 재난에 대한 지방정부의 무능함 때문이라고 평가되어야 마땅한 일이 아닐 수 없는 것이다.

다. 피해자 대응과정에서 드러난 문제점

제천시의 경우, 참사 초기 피해자를 배려하는 태도를 보이기도 하였다. 유가족을 지원하기 위한 1:1 전담 공무원을 배정하였고, 합동분향소를 설치하여 운영하였으며, 유가족협의회 사무실을 제공하고 대한변호사협회 등 외부단체와의 접촉도 차단하지 않았다. 피해자를 위한 성금모금 활동도 펼쳤으며, 유가족들의 요청에 응해 참사 현장 인근 시유지를 제공하여 추모비를 설치하는 등 피해자를 배려하면서 피해수습에 집중하는 모습을 보여 주었다.

그러나 시간이 경과함에 따라 피해자를 위한 피해회복방안보다는 화재건물을 철거한 후 건물을 신축하여 활용하는 방안을 강구하는 데 행정력을 집중함으로써 피해자 및 충청북도와 마찰을 빚기도 하였고, 종국적으로 피해자에 대한 피해회복이 마무리되지 못하게 되는 단초를 제공하고 말았다.

충청북도는 참사 초기부터 소방공무원 및 소방 활동 과정에서 발생한 문제는 지방정부가 아닌 중앙정부의 책임이라는 입장을 굽히지 않으면서 참사에 대한 책임을 회피하였다(참사 당시 소방에 대한 지휘감독자는 충북도지사였다). 당시 충북도지사는 소방공무원의 업무상 과실치사 혐의에 대해 불기소처분이 나오자 유가족들에게 “이제는 갑과 을의 위치가 바뀌었다”라고 말하며 유가족을 ‘을’로 취급하는 등 믿기 어려운 발언을 하기도 하였다. 피해회복에 대해서도 지방정부가 아닌 중앙정부에서 책임져야 할 사안이라거나 국회에서 특별법으로 해결해야 할 문제라면서 책임을 회피하기 급급하였다. 행정안전부장관, 충북도지사, 제천시장이 구두로 합의한 피해자 지원방안도

최종 거부하면서 문서화되지 않은 합의이니 구속력이 없다고 주장하였다. 도무지 참사에 대한 책임감과 유가족에 대한 배려를 찾기 어려웠다(당시 충청도지사는 형식적인 유감표명 정도의 의사만 있었을 뿐 지휘·감독자로서 참사에 대한 책임이 있다는 점은 끝까지 인정하지 않았다).

충청북도는 재난 관련 부처의 운영 면에서도 문제가 있었다. 재난안전실을 두고 있었으나 재난안전실장이 수시로 교체되어 정책의 영속성과 전문성이 결여되었다(재난분야에 전문성을 가진 공무원이 실장으로 부임하기보다는 승진을 위한 자리 정도로 여기는 태도를 보였다). 참사 피해자들은 새로운 재난안전실장이 부임할 때마다 전임자와 진행되었던 일들에 대해 재탕, 삼탕 설명하는 수고를 해야 했으며, 피해자가 제안한 제도개선방안에 대한 피드백도 없는 등 소통이 제대로 이루어지지 않았다.

3. 제천참사에 비추어 본 지방정부의 과제

가. 재난예방을 위한 재난정보시스템구축

재난을 예방하고 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 실효적인 재난예방 및 재난정보시스템을 구축하여야 한다. 관할구역 내 위치한 다중이용시설 등 취약시설에 대한 정보를 확보하고, 상시적인 현장점검을 통해 재난정보를 구축하여야 한다.

나. 재난전문가 양성·교육 및 Governance 구축

재난관련부서(충청북도 재난안전실, 제천시 안전건설국)의 경우 재난참사를 경험한 공무원을 배치하거나 재난전문가들을 영입함으로써 전문성을 높이고, 이들에 대한 주기적인 교육을 통해 재난대응역량을 강화할 필요가 있다. 특히, 제천화재참사는 소방서장 등 소방지휘관의 무능이 극명하게 드러난 사건인바, 재난발생 시 구성되는 도 소방본부 및 시 소방서의 긴급구조통제단장의 지휘역량·업무능력을 향상시킬 구체적인 방안을 마련하여야 한다.

또한 제천참사의 경우 피해자들은 재난 관련 비정부기구를 전혀 접할 수 없었고 심리지원도 피해자가 요청한 후에야 이루어지게 되었다. 이는 재난 관련 민관협력이 제대로 이루어지지 못하고 있었음을 방증하는 예이다. 재난에 대비하고 재난발생 시 효과적인 대응을 위해 지방정부와 비정부기구 사이의 협업이 가능하도록 네트워크를 구축하여야 한다.

다. 재난관련 예산 확보·집행

충청북도는 고장 난 무선중계기를 방치하고 소방장비도 제대로 유지·보수하지 않을 정도로 재난 관련 예산편성 및 집행에 인색했다. 재난과 관련한 예산이 광역지자체 중하위권에 머물렀던 것이다.

예산이 뒷받침되지 않는다면 인력과 장비, 시스템을 유지·관리하는 데 한계가 있을 수밖에 없으므로, 관할구역 내 재난 취약지역 및 시설 등 위험요소를 파악하여 이를 제거하고, 재난 및 안전관리 체계를 구축하며, 상시적인 Governance 유지, 재난 관련 장비 유지·보수, 재난 관련 교육 및 훈련 등에 소요되는 예산을 충분히 편성하여 집행함으로써 재난대비·대응능력을 확보하여야 한다.

라. 재난 및 재난피해자를 대하는 인식 개선

재난피해자는 잘못이 없다. 관할구역에서 재난이 발생한 경우 지방정부는 재난을 불행이나 불운으로 여겨서는 안 되고 주민의 생명과 재산을 지키지 못한 귀책사유 있는 책임주체라 인식하여야 한다. 아직도 재난피해자를 협상의 대상이나 수익적 처분의 상대방 정도로 여기는 경우가 많은데, 재난을 예방하고 효과적인 대응방안을 구축하기 위해서는 기본적인 인식부터 개선되어야 한다.

또한 객관적인 시각에서 참사의 원인과 책임을 밝혀 관련 제도를 정비하고 미비점을 보완해야 하며(참사원인규명에 민간 참여 또는 민관합동기구 구성이 한 방법이 될 것이다), 재난피해자에게 심리적·경제적으로 충분한 피해회복이 이루어질 수 있도록 행정력을 집중하여야 한다. 이것이 재난참사로 무너진 주민의 신뢰를 회복할 수 있는 유일한 길이다.

오송 참사의 법률적 해결방안

이성구 변호사

1. 오송참사 형사 진행 상황

■ 2023. 12. 22. 감리단장(자백), 현장소장(부인) 구속기소, 2024. 5. 31. 각 징역 6년, 7년 6월 1십 선고, 검사, 피고인들 쌍방 항소하여 7. 17 및 19. 항소심 1회 기일

- 기존제방 절개에 관한 하천점용허가 받은 적 없음
- 기존제방 32.65m, 계획홍수위(29.02m)에 여유고 1.5m를 더한 30.52m 이상 확보해야 하나 이보다 임시제방 높이가 낮고, 흩다짐 제대로 되지 않음, 방수포 고정 작업 없음
- 23. 7. 15. 06:30 경 28.98m로 수위 상승
- 비상근무 하지 않음 - 응급복구, 유관기관 전파체계 갖추지 못함.
- 분당 약 1,140.1m³ 강물 유입
- 임시제방 도면. 시공계획서 등 증거위조 교사, 사문서위조, 위조사문서행사
- 23. 7. 14. 17:50 경 주민이 임시제방 방수포 없고, 빗방울이 제방 모래에 떨어져 물이 흐름으로 골이 생길 정도라는 민원을 제기하였음에도 무시

■ 2024. 2. 27. 행정중심복합도시건설청 공무원 5명, 금강유역환경청 공무원 3명, 시공사 직원 3명(위 현장소장 추가기소), 감리단 직원 3명(위 감리단장 추가기소), 시공사 및 감리회사 법인 2인 총 16명 기소, 법관기피 신청하여 기일 추정, 24. 6. 19. 첫 기일 진행

- 금강유역환경청 공무원은 제방 훼손사실 인지하고도 묵인 방치, 도로확장공사 현장이 홍수특보 지점으로 분류되어 CCTV 모니터링 소홀히 하는 등 필요한 조치 안 함
- 하천관리 업무해태, 재난상황 대응 부실, 시공계획서 및 임시제방 도면 위조, 하천점용허가 받지 아니하고 제방절개, 임시제방 축조

■ 2024. 3. 21. 전 충북경찰청장 등 경찰 관련자 14명 및 전 청주서부소방서장 등 소방관 2명 총 16명 기소

- 2023. 7. 15. 07:02경 및 07:56경 미호천교 제방 범람 위기 및 범람 상황, 궁평 지하차도 침수 우려 및 교통 통제 필요성 112신고 접수- 1차 신고에 대해 비긴급인 코드 3으로 분류하여 청주흥덕서에 하달, 소방 공동대응 요청, 무전 등 하지 않음. 2차 신고에 대하여 비긴급 코드 2로 분류
- 오송파출소 순찰차 출동 여부 및 도착 후 현장상황 및 초동조치 내용 등 확인하지 않음.
- 1, 2차 신고에 대하여 신고현장 도착한 것처럼 112 시스템 수동 도착 처리함
- 재난상황실 미가동, 재난상황실 운영 관련 허위공문서 작성, 재난상황실 무단 이탈 직무유기, 재난상황실 근무일지 재작성 지시 직권 남용, 교통 비상근무 발령사실이 없음에도 허위 공문서 작성 행사, 국회 답변자료 허위 작성 행사
- 소방은 긴급구조통제단 가동 등과 관련하여 상황보고서 공문서 허위 작성
- 경찰 7. 9. 및 소방관 8. 19. 각 2회 공판기일

■ 2024. 4. 26. 청주시장, 5. 1. 도지사 검찰 소환 조사

■ 2024. 6. 19. 충북도 도로관리사업소 공무원 등 7명, 청주시 국가하천팀장 등 3명 기소, 8. 27. 1회 공판기일(충북도공무원), 청주시 공무원 미정

- 충북도 공무원은 미호천교 지점 수위 확인을 제대로 하지 않고 통제 기준 수위에 도달하였음에도 차량 통제 하지 않는 등 비상 대응 부실, 지하차도를 비추는 감시카메라의 모니터링을 제대로 하지 않거나 홍수경보 메시지를 받고도 보고 및 전파 등 위험 상황을 알리지 않음.
- 청주시 공무원은 4시간 전 미호천교 임시 제방이 터지는 중이라는 신고를 접수하고도 CCTV 화면 및 현장 등을 제대로 살피지 않고, 충북도 등 유관기관에 재난 신고, 통보 등 조치를 하지 않음. 미호천교 공사 시공사가 제방을 무단 철거하였지만 이를 제대로 관리하지 않음.

→ 오송 참사와 같은 사회적 참사로 인한 형사 재판 기록에 대하여는 진상규명 및 재발 방지 대책 마련 등을 위한 필요성 등을 감안하여 일반 형사 사건과는 달리 수사기관이 강제수사로 확보한 공공 자료에 대하여 진상위원회 등에 폭넓게 열람 복사권이 인정될 필요성이 있음.

경찰의 공문서위조 등은 피해자의 치사상 피해와 직접적인 인과관계가 없다고 담당재판부가 재량으로 판단하여 형사피해자의 지위에서는 재판기록 열람복사권이 제한되기도 함.

민사 손해배상 소송 청구를 하고 문서송부촉탁의 방법을 취하는 우회적인 방법 모색 필요, 그 사이 재판이 확정되어 검찰로 기록이 송부될 경우 열람 복사권이 훨씬 더 엄격하게 제한됨.

2. 부산 초량 지하차도 형사 결과

- 2020. 7. 23. 22시경, 차량 6대 침수, 3명 사망 및 4명 상해,
- 2014. 8. 25. 부산 동래구 우장춘로 지하차도 2명 사망 사건이 있어, 2016. 1. 20. 출입통제시스템 설치 - 지하차도 침수 수위가 30cm 이상이 될 때 수위계가 이를 감지하여 경광등을 울리고, 양방향 진출입구 상부의 재해문자전광판에는 출입통제를 알리는 문구가 자동적으로 표출되도록 함
- 2020년 여름철 자연재난대비 재난상황 대응계획에, 비상근무 시 CCTV 통합관제센터 예방복구계 직원 2명이 상주하여 재난 상황을 모니터링하고 지하차도 현장에 배치되는 담당자가 침수 시 차량을 통제하고 유관기관에 침수 사실을 통보하는 등의 조치를 하도록 되어 있음.
- 초량지하차도 유지관리는 구청장에 위임되어 있음

부산시 재난대응과장	무죄 (1심 벌금 1,500만 원)	비상2단계 격상 및 근무반 확대편성 직접적 권한 및 지하차도 관리 책임 없음(당시 시장권한 대행에게 있음) 순찰차가 21시 경 현장 도착 순찰, 침수 복구 수준 아님 확인 20시 호우경보 후 큰 호우가 없던 중 21경 기록적인 폭우, 지하차도 사전 차량통제 여부 확인하고 조치하기 위한 비상2단계 격상 전제조건인 호우에 의한 대규모 재난이 발생할 가능성이 농후한 상태였다고 단정하기 어려움
부산동구 부구청장	무죄 (1심 금고 1년 2월,)	재난안전대책본부장 직무대행 구청장 직무대행자로서의 지위는 호우경보가 발효되기 이전인 사고 당일 18시 내지 늦어도 20시에는 종료 구청장은 호우경보 발효 시 요구되는 상황판단 회의 등을 통해 CCTV 통합관제센터 등을 활용한 교통통제상황 점검, 교통대책 지시, 점검 등의 업무를 충분히 수행한 것으로 봄
동구청 안전도시과장	징역 10월, 집행 유예 2년	재해문자전광판 문구표출이 이루어졌는지, CCTV 상시 모니터링 인원을 배치하였는지, 초량지하차도 현장 담당자 배치 여부 점검을 하였는지, 진출입 통제가 이루어지고 있는지, 교통통제를 위해 유관기관에 협조요청을 하였는지 여부 등을 점검하거나 조치되지 않은 사항들을 이행하도록 지시하지 않음.
동구청 건설과장	금고 10월, 집행 유예 2년	업무총괄책임자로서 기전과에서 지하차도에 현장 담당자를 배치하였는지 여부를 점검하고 조치가 되지 않았을 경우 보완 지시 의무 있음.

동구청 기전계장	금고 1년, 집행유예2년	지하차도의 침수 여부를 확인할 수 있는 CCTV 설치되어 있는데 확인 안함. 배수펌프가 제대로 작동될 것이라고 막연한 기대 기전계 근무자들 배치되지 않음 2017년 고장 난 수위계연동시스템 수리하지 않음 재해문자전광판 원격입력시스템 고장 발생 사실은 인지 양형에서 피고인에게 온전히 책임지우기 힘들고, 피해자 1명과 합의
동구청기전계 주무관,	벌금 1,500만원,	출입통제시스템 점검의무 해태, 수리 조치 등 하지 않음 점검일자에 지하차도 기전시설 점검하지 않았음에도 실제 점검한 것처럼 작성한 것에 대해 항소심서 유죄(1심서는 허위공문서 작성죄 무죄)
사고 발생 전 기전계장	무죄(1심 벌금 1,000만원)	인수인계 제대로 하지 않았으나 1년 내지 1년 5개월 후 사고 발생으로 사고 발생 상당인과관계 인정하기 어려움
사고 발생 전 기전계 주무관	1심 벌금 1,000만원	인수인계 제대로 하지 않았으나 1년 내지 1년 5개월 후 사고 발생으로 사고 발생 상당인과관계 인정하기 어려움

→ 오송 참사 관련 형사 책임에 있어서 초량지하차도 관련 최근 대법원 무죄 확정 판결이 거론되기도 함.

기록적인 갑작스러운 폭우로 차량 통제를 하지 못한 사정 감안, 부산시 재난대응 과장의 경우 비상 2단계 격상 등의 직접적인 권한이 인정되지 않음, 부산동구 부구청장의 경우 구청장 직무대행자로서의 지위가 호우경보가 발효되기 이전에 종료된 사실 인정되어 무죄확정이 됨.

참사와 인과관계가 있는 수위계연동시스템 및 재해문자전광판 원격입력시스템 고장 수리를 방치한 행위에 대하여는 유죄확정.

오송참사의 경우 저지대에 위치한 궁평2지하차도에 대한 위험평가 상향 조치 실패, 제방 무단 철거, 임시제방 부실공사, 홍수위 도달 정보 유관기관 공유 및 대응 실패, 112,119 신고 후속조치 부재 등 참사 방지 가능한 조치가 중첩적으로 실현되지 못한 사실에 대하여 기소가 된 것이고, 제방 무단철거 및 임시제방 부실공사, 비상근무 미실시에 관하여 시공사 현장소장 및 감리단장은 1심에서 유죄가 선고되었음.

3. 중대재해 처벌 등에 관한 법률 적용 여부

제1조(목적) 이 법은 사업 또는 사업장, 공중이용시설 및 공중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 안전·보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “중대시민재해”란 특정 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 하여 발생한 재해로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 결과를 야기한 재해를 말한다. 다만, 중대산업재해에 해당하는 재해는 제외한다.

가. 사망자가 1명 이상 발생

4. “공중이용시설”이란 다음 각 목의 시설 중 시설의 규모나 면적 등을 고려하여 대통령령¹¹³⁾으로 정하는 시설을 말한다.

나. 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제2조제1호의 시설물¹¹⁴⁾

113) 중대재해처벌법 시행령

제3조(공중이용시설) 법 제2조제4호 각 목 외의 부분 본문에서 “대통령령으로 정하는 시설”이란 다음 각 호의 시설을 말한다.

2. 법 제2조제4호나목의 시설물 중 별표 3에서 정하는 시설물.

별표 3

2. 터널

가. 도로터널

3) 터널구간이 연장 100미터 이상인 지하차도

5) 연장 300미터 이상의 지방도, 시도, 군도 및 구도의 터널

6. 하천

나. 제방

국가하천의 제방(부속시설인 통관 및 호안을 포함한다),

※ 통관(通管)은 액체가 자유로 흘러 통하게 된 용기, 호안(護岸)은 강이나 바다의 기슭이나 둑 따위가 무너지지 않도록 보호하는 일

114) 시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법

제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “시설물”이란 건설공사를 통하여 만들어진 교량·터널·항만·댐·건축물 등 구조물과 그 부대 시설로서 제7조 각 호에 따른 제1종시설물, 제2종시설물 및 제3종시설물을 말한다.

제7조(시설물의 종류)

시설물의 종류는 다음 각 호와 같다.

2. 제2종시설물: 제1종시설물 외에 사회기반시설 등 재난이 발생할 위험이 높거나 재난을 예방하기 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있는 시설물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설물 등 대통령령으로 정하는 시설물

나. 고속국도, 일반국도, 특별시도 및 광역시도 도로터널 및 특별시 또는 광역시에 있는 철도 터널 시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법 시행령

제4조(시설물의 종류)

법 제7조제1호에 따른 제1종시설물(이하 “제1종시설물”이라 한다) 및 같은 조 제2호에 따른 제

제10조(중대시민재해 사업주와 경영책임자등의 처벌)

①제9조를 위반하여 제2조제3호가목의 중대시민재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등은 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금을 병과할 수 있다.

제9조(사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무)

②사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 설치, 관리상의 결함으로 인한 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 다음 각 호에 따른 조치를 하여야 한다.

1. 재해예방에 필요한 인력·예산·점검 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치
2. 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치
3. 중앙행정기관·지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치
4. 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치

③사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 공중이용시설 또는 공중교통수단과 관련하여 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우에는 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 제2항의 조치를 하여야 한다. 다만, 사업주나 법인 또는 기관이 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우에 한정한다.

④제1항제1호·제4호 및 제2항제1호·제4호의 조치에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

중대재해 처벌 등에 관한 법률 시행령

제10조(공중이용시설·공중교통수단 관련 안전보건관리체계 구축 및 이행에 관한 조치) 법 제9조제2항제1호에 따른 조치의 구체적인 사항은 다음 각 호와 같다.

2종 시설물(이하 “제2종시설물”이라 한다)의 종류는 별표 1과 같다.

별표 1

2종시설물

2. 터널

가. 도로터널

2)제1종시설물에 해당하지 않는 터널로서 연장 300미터 이상의 지방도, 시도, 군도 및 구도의 터널

3)제1종시설물에 해당하지 않는 지하철도로서 터널구간의 연장이 100미터 이상인 지하철도

6. 하천

다. 제방

국가하천의 제방(부속시설인 통관 및 호안을 포함한다),

1.내지 6 (생략)

7. 중대시민재해 예방을 위해 다음 각 목의 사항이 포함된 업무처리절차를 마련하여 이행할 것.

가. 공중이용시설 또는 공중교통수단의 유해·위험요인의 확인·점검에 관한 사항

나. 공중이용시설 또는 공중교통수단의 유해·위험요인을 발견한 경우 해당 사항의 신고·조치요구, 이용 제한, 보수·보강 등 그 개선에 관한 사항

8. 제3자에게 공중이용시설 또는 공중교통수단의 운영·관리 업무의 도급, 용역, 위탁 등을 하는 경우 공중이용시설 또는 공중교통수단과 그 이용자나 그 밖의 사람의 안전을 확보하기 위해 다음 각 목에 따른 기준과 절차를 마련하고, 그 기준과 절차에 따라 도급, 용역, 위탁 등이 이루어지는지를 연 1회 이상 점검하고, 직접 점검하지 않은 경우에는 점검이 끝난 후 지체 없이 점검 결과를 보고받을 것

가. 중대시민재해 예방을 위한 조치능력 및 안전관리능력에 관한 평가기준·절차

나. 도급, 용역, 위탁 등의 업무 수행 시 중대시민재해 예방을 위해 필요한 비용에 관한 기준

하천법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

3. “하천시설”이라 함은 하천의 기능을 보전하고 효용을 증진하며 홍수피해를 줄이기 위하여 설치하는 다음 각 목의 시설을 말한다. 다만, 하천관리청이 아닌 자가 설치한 시설에 관하여는 하천관리청이 해당 시설을 하천시설로 관리하기 위하여 그 시설을 설치한 자의 동의를 얻은 것에 한정한다.

가. 제방·호안(護岸)·수제(水制) 등 물길의 안정을 위한 시설

4. “하천관리청”이라 함은 하천에 관한 계획의 수립과 하천의 지정·사용 및 보전 등을 하는 환경부장관, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)를 말한다.

제7조(하천의 구분 및 지정) ①하천은 국가하천과 지방하천으로 구분한다.

제8조(하천관리청) ①국가하천은 환경부장관이 관리한다.

②지방하천은 그 관할 구역의 시·도지사가 관리한다.

제27조(하천관리청의 하천공사 및 유지·보수)

⑤하천공사와 하천의 유지·보수는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 하천관리청이 시행한다. 다만, 국가하천의 유지·보수는 홍수로 인한 재해의 방지와 수자원의 효율적인 운영을 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는

경우로서 환경부장관이 고시하는 국가하천의 시설 및 구간을 제외하고 시·도지사 시행한다

1. 제방(호안 및 배수시설을 포함한다)

제74조(하천관리상황의 점검 등) ①하천관리청은 하천시설의 관리상황과 하천의 점용 상황 등에 대한 점검을 실시하여 하천시설의 유지·보수 또는 불법행위에 대한 시정 등을 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.

②제1항에 따른 점검의 내용·방법 및 점검사항에 대한 조치결과의 통지 등에 필요한 사항은 대통령령¹¹⁵⁾으로 정한다.

제92조(권한의 위임·위탁 등) ①이 법에 따른 환경부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사 또는 소속 기관의 장에게 위임할 수 있다.

②시·도지사는 제1항에 따라 위임받은 권한의 일부를 환경부장관의 승인을 얻어 시장·군수·구청장에게 재위임할 수 있다

하천의 유지·보수 및 안전점검에 관한 규칙

제3조(유지·보수등의 계획 수립)

①하천관리청〔하천법〕(이하 “법”이라 한다) 제27조제5항 단서에 따라 국가하천의 유지·보수를 시행하는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)를 포함한다. 이하 같다)은 매년 12월 31일까지 다음 해의 관할 하천 유지·보수등의 계획을 수립하여 국토교통부장관에게 보고하여야 한다.

②제1항에 따른 하천의 유지·보수등의 계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 유지·보수등 사업의 개요(하천의 명칭·위치 및 유지·보수등 사업의 위

115) 하천법 시행령

제82조(하천관리상황의 점검) ① 법 제74조제1항에 따라 하천관리청은 매년 5월 말까지 다음 각 호의 사항에 대한 점검을 실시하고 필요한 조치를 하여야 한다.

1. 제방·호안(湖岸) 등의 유지상태
2. 제방에 딸린 수문 등 공작물의 정비상태
3. 하천수의 흐름에 지장을 주는 각종 장애물의 현황
4. 하천의 불법점용 상황
5. 그 밖에 수해예방 등 하천관리에 필요한 사항

② 하천관리청은 제1항에 따른 점검사항 및 조치결과를 환경부령으로 정하는 바에 따라 환경부장관에게 통지하여야 한다

- 치 등이 포함되어야 한다)
- 2. 유지·보수등 사업에 드는 예산
- 3. 유지·보수등 사업의 내용(유지·보수등의 일정, 항목, 필요한 인력, 방법, 장비 및 자재 등에 관한 사항이 포함되어야 한다)
- 4. 그 밖에 유지·보수등에 관하여 필요한 사항

제4조(하천의 순찰 및 일상적 관리) ① 하천관리청은 하천의 상태를 점검하고, 하천의 효율적인 관리를 위하여 관할 하천에 대하여 순찰을 하여야 한다.

②하천관리청은 제1항에 따른 순찰을 하는 때에는 다음 각 호의 사항을 점검하여야 한다.

- 1. 하천시설의 결함 및 파손 상태
- 2. 하천 및 점용시설의 유지 상태
- 3. 홍수의 소통과 관련된 지장물(支障物) 현황
- 4. 하천공사 현황
- 5. 하천의 불법 점용 및 하천에서의 금지 행위 여부

③하천관리청은 다음 각 호의 관리를 하여야 한다.

- 1. 제방의 풀베기 작업 및 지장물 제거
- 2. 하천시설(기계설비를 포함한다)의 도색, 운할제 주입 등 하천시설 관리
- 3. 생태습지, 생물서식지, 여울 및 소(沼) 등 하천의 자연생태공간 관리
- 4. 하천구역에 조성된 수목(樹木), 잔디, 그 밖의 식물류 생육 관리

제5조(안전점검) ①하천관리청은 하천에 대하여 홍수기(홍수 피해가 발생할 가능성이 있는 6월 21일부터 9월 20일까지의 기간을 말한다. 이하 같다) 대비 및 피해상황을 확인하기 위하여 연 2회 이상 정기점검을 하고, 그 점검 결과에 대한 기록을 유지·관리하여야 한다.

②하천관리청은 홍수기 등에 태풍 및 집중호우 등에 의하여 손상이 예상되거나 손상이 발견된 하천에 대하여 홍수기 중 점검을 하여야 한다.

제6조(보수) ①하천관리청은 하천의 기능을 유지하고 안전을 확보하기 위하여 필요한 경우 보수를 하여야 한다.

②하천관리청은 연 2회 이상 하천에 대한 정기보수(매년 5월 31일까지 홍수기에 대비한 보수와 10월 이후부터 홍수기에 발생한 손상이나 결함에 대한 보수를 말한다)를 하여야 한다.

③하천관리청은 제4조제1항에 따른 순찰 및 제5조에 따른 안전점검 결과 하천시설에 결함·파손이 발생하였거나 결함·파손이 발생할 우려가 있어 홍수 피해의 위험 또는 하천의 유지에 지장이 있다고 인정되는 경우에는 해당 하천시설에 대한 긴급보수를 하여야 한다.

제9조(하천의 정비점검 및 평가) ① 환경부장관은 하천의 유지·보수등에 관한 실태를 파악하기 위하여 하천의 정비 상황 등에 대하여 점검하고 평가를 하여야 한다.
②제1항에 따른 정비점검 및 평가에 관한 방법과 기준은 환경부장관이 따로 정한다

→ 미호강 기존제방 및 임시제방은 공중이용시설에 해당하고, 임시제방이 그 높이나 흠다짐 등이 제대로 갖추어지지 않은 허술한 결함 상태를 확인·점검했어야 함. 이를 해태한 행위는 공중이용시설의 유해·위험요인의 확인·점검을 제대로 하지 않아 재해예방에 필요한 점검 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치를 하지 않은 것으로 중대재해처벌법 제9조 위반임. 따라서 제10조 처벌 규정 적용 가능하다고 판단됨.

미호강 제방의 유지, 보수는 도지사가 시행하도록 되어 있음(하천법 제27조 제5항) 도지사가 청주시장에게 이 권한을 재위임했는지 조사가 필요함. 재위임이 있더라도 도지사가 실질적으로 미호강 제방에 대하여 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우 중대재해처벌법 적용 가능, 현재 당시 청주시 국가하천팀장이 기소되어 청주시의 미호강 제방 관리 책임을 인정한 취지로도 보임

행정중심복합도시건설청은 금강유역환경청장으로부터 하천시설에 대한 점용허가를 받았음. 그러나 기존제방 절개에 대하여는 점용허가를 받지 않음. 현장소장 및 감리단장 관련 1심 형사 판결에서의 인정 사실임

궁평2지하차도가 포함된 지방도 508호는 충북도지사가 지정, 고시한 도로로, 관리청에 해당함. 재해 발생우려가 있는 경우 도로의 통행을 제한, 금지할 수 있으나(도로법 제76조) 이를 이행하지 않음. 현재 도로통제 미조치 관련 도로사업관리소장 등 기소됨

4. 민사 손해배상

중대재해 처벌 등에 관한 법률 제15조(손해배상의 책임) ①사업주 또는 경영책임자 등이 고의 또는 중대한 과실로 이 법에서 정한 의무를 위반하여 중대재해를 발생하게 한 경우 해당 사업주, 법인 또는 기관이 중대재해로 손해를 입은 사람에 대하여 그 손해액의 5배를 넘지 아니하는 범위에서 배상책임을 진다. 다만, 법인 또는 기관이 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

②법원은 제1항의 배상액을 정할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 고의 또는 중대한 과실의 정도
2. 이 법에서 정한 의무위반행위의 종류 및 내용

3. 이 법에서 정한 의무위반행위로 인하여 발생한 피해의 규모
4. 이 법에서 정한 의무위반행위로 인하여 사업주나 법인 또는 기관이 취득한 경제적 이익
5. 이 법에서 정한 의무위반행위의 기간·횟수 등
6. 사업주나 법인 또는 기관의 재산상태
7. 사업주나 법인 또는 기관의 피해구제 및 재발방지 노력의 정도

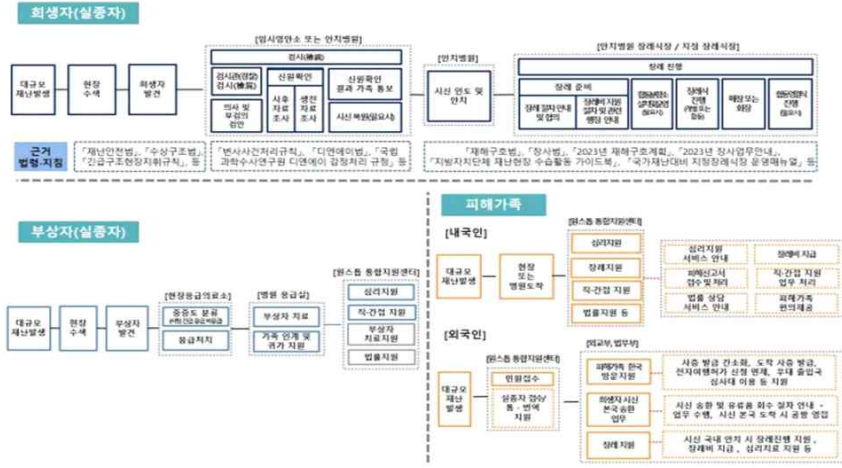
→ 중대시민재해에 대하여는 이전 사례가 없음. 위반의 내용, 피해의 규모(14명 사망, 16명 상해) 등을 고려하여 적극적인 민사 손해배상 책임 부과 타당

재난피해자 권리 회복을 위한 개선방안

유해정 재난피해자권리센터 '우리함께'

1. 재난 지원과 재난 정의

<재난피해자지원절차도>



(국립재난안전연구원, 2023. <사회재난 피해자 맞춤형 지원출력 위한 재난관리자 업무지침 개발>, 119)



<사회재난 피해자 지원항목 및 지원단가>

구분	소관부처	지원대상	지원단가	부담률		
구조·생계 지원	구호금	가구구상범의 사망·실종한 유족	1인당 2,000만원(세대, 세대별)	국고 70%, 지방비 30%		
		장액등급 14급(산업재해보상보험법) 이상 부상자	장액등급 1~7급: 1,000만원, 8~14급: 500만원			
	생계비	주소득자 사망·실종·부상으로 소득을 상실 또는 재난으로 휴업·폐업 실적	62만원(1인가구), 104만원(2인가구), 133만원(3인가구), 162만원(4인가구), 190만원(5인가구), 217만원(6인가구)		※ 7인 이상 가구, 1인 중가시마다 26만원씩 추가	
		주생계수단인 농·어·임·영생산업 시설 또는 농작물·산림작물 수산생산물 등 50% 이상 피해				
	주거비	국토교통부	주거피해(전·반파) 및 세입자 보호 기타 주거 불가능, 정부 이주요구 등		2,000~3,600원(전파), 1,000~1,800원(반파) 세입자 600만원 이내 (보증금과 6개월 임대료 중 큰 금액) 150만원 이내(1일 5만원 기준, 최대 30일)	·지방비에 대한 사도 및 사군구 부담비율은 사군구의 부담율에 50% 넘지 않는 범위에서 사도 조개로 설정
	구호비	행정안전부	주거피해(전·반파) 재난영향으로 거주지 생활 곤란		10,000원/1일/1인 (휴일·전라 60일, 전파 30일, 거주불가능 15일 등)	
	교육비	교육부	구호금, 생계비, 주거비, 구호비 중 하나 이상을 지원받은 가구의 고등학교		100만원/6개월 수업료/1인 ※ 학교별로 확인하여 지원, 무상교육 대상 제외	
소상공인	행정안전부	영업장이 전파·반파·유실 및 주요시설 등 파손되어 영업 불가	업체당 300만원 ※ 시설 및 인명피해 예상되어 영업 불가한 경우는 단가의 50% 지원			
복구비	소관부처	농업, 어업, 임업 및 소금생산업 피해	관계 중앙행정기관이 고시하는 금액			
해당 재난특성에 따라 추가 지원항목 결정						
간접 지원		국세·지방세, 건강보험료·연금보험료, 통신요금, 전기요금 등의 경감 또는 납부유예, 중소기업 및 소상공인에 대한 자금 융자, 농업인·어업인·임업인·영생산업인에 대한 자금 융자, 농업·어업·임업·영생산업 자금의 상환기한 연기 및 이차 감면 등 29종				
보상금		장례비, 위자료, 사망자 유가족 지원금 등(필요시)				

자료: 행정안전부(2023) 재구성



"탈출도, 회복도 혼자"...오송참사 피해자 지원책 촉구

이유진 · 2024. 4. 24. 21:42

[단독] 아버지는 승객 구하다 숨졌는데...오송 유가족 할린 민방위 영상

일가온 기자 · 2024. 4. 24. 18:57

정주 오송 참사 유가족 "동의 없는 의료정보 취득 사과하라"

일가온 기자 · 2024. 4. 24. 16:49

제천 참사 피해 지원 올해 마무리되나... "9월 조례안 발의"

홍익CBS 박한호 기자 · 2024. 4. 24. 16:57

“탈출도, 회복도 혼자”...오송참사 유가족(가명)의 진상조사 끝나지 않던 부 “해당부”

정주 민방위 교차 유가족들, 동의 없는 진상조사 끝나지 않던 부 “해당부”

오송참사유가족-성춘자 협의회가 10일 “동의 없이 개인 의료정보를 취득했다”며 충북도와 청주시의 사과를 요구하고 나섰다.

오송참사유가족-성춘자 협의회와 시민대책위원회는 이날 성명을 통해 “충북도와 청주시: 오송 참사 피해자의 개인 의료정보인 진료비, 세부 내역서 등을 동의 없이 의료기관으로부터 취득했다는 소식을 접했다”며 이같이 주장했다.

이를 단죄는 “현재 피해자들에게 지원하는 의료비가 아까워 지원을 중단하기 위한 구실 찾기 위함이 아닌지 의심스럽다”면서 “충북도와 청주시는 동의 없이 취득한 피해자의 개인 의료정보를 폐기하고 재발 방지를 약속하라”고 강조했다.

그러면서 “오송 참사 과의자로 수사를 받고 기소까지 당한 충북도와 청주시가 개인 의료정보를 통해 피해자의 건강을 모니터링하고 있다”며 “피해자 회복을 지원하기보다 방해, 사찰까지 하는 행태”라고 비판했다.

역대 소송비 면제도 위로금 근거 담은 조례안 한학 의사 활동 등 감안해 늦어도 오는 9월에는 발의 예정 충북도도 위로금 산정 등 절차 남지만 논쟁 진행 “입영환 지사유족대표이미 큰 울림 의료 의료”

제천 복합건물화재 유족지원협약 체결식

충북도 직영

[KBS 청주] [앵커]
오송 참사에 대한 수사와 재판이는데요.
최종 보고서가 공개됐습니다.
공공기관의 재난 대응 시스템과

경적으

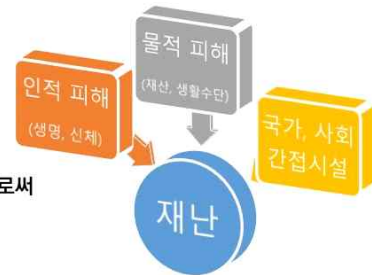
2024년 민방위 서가
→한겨레 뉴스레터

지난해 7월15일 0로 향하던 747년 스로 다시 돌아왔



○ 재난정의

- 「재난 및 안전 관리기본법」
 - “국민의 생명, 신체, 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”
- 유엔재난위험경감사무국(UNISDR/UNDRR 2009)
 - “사회의 기본 조직 및 정상 기능을 와해시키는 갑작스러운 사건이나 큰 재해로써 재해의 영향을 받는 사회가 외부의 도움 없이 극복할 수 없고, 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어나는 재산, 사회간접시설, 생활 수단의 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건”



=> 재난관리적 측면에서의 재난정의

○ 피해자 중심적 재난정의

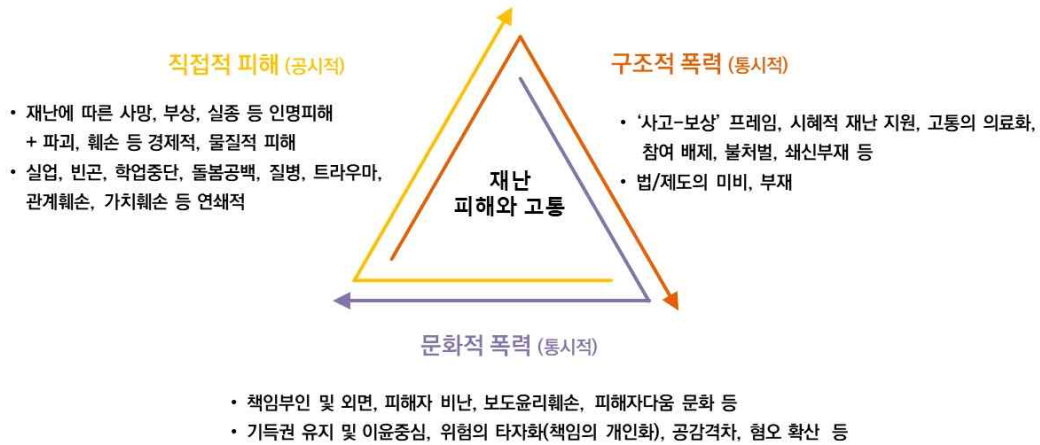
- 재난이란 동일 사건으로 인해 다수의 사람들이 이전 상태로 회복 불가능한 생명과 신체, 정신, 재산, 공동체 및 생태 훼손 등의 피해를 입는 상태
- 예방-대비-대응-복구 vs 예방-대비-대응-회복
- 단기적, 물리적 복구 vs 생애주기적, 피해자 중심적 회복 (cf 사고-보상 vs 사건-진실-안전)

=> 피해회복은 이전 상태로의 (일상)복구가 불가능하다는 전제 위에서,

피해자가 주체적으로 삶을 살아낼 수 있는 의지와 삶의 통제권,

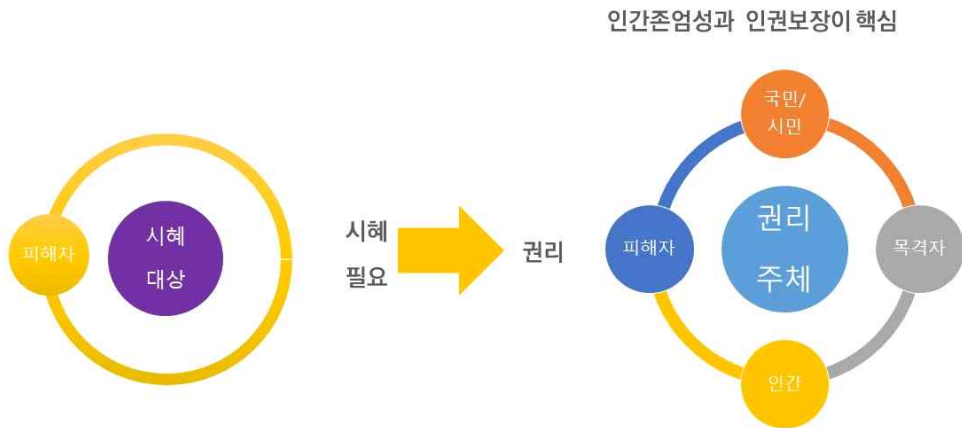
이를 가능하게 하는 사회적 환경을 조성하는 사회변화적 과정

○ 재난 피해자의 피해와 고통



2. 회복의 원칙과 내용

○ 권리 주체로서의 재난 피해자



○ 국가의 재난 책무와 피해자의 무고함



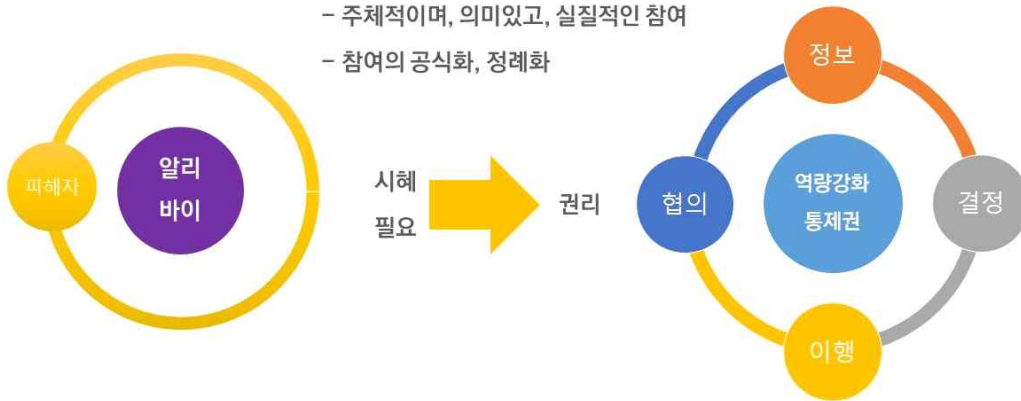
재난및안전관리기본법 제4조(국가 등의 책무)

- ① 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하여 일상으로 회복할 수 있도록 지원하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다. <개정 2013. 8. 6., 2023. 5. 16.>
- ③ 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고를 수습하는 과정에서 피해자의 인권이 침해받지 아니하도록 노력하여야 한다. <신설 2024. 1. 16.>

=>재난의 책임은 피해자가 아닌 국가/지방정부 등에



○ 참여권 보장



△피해인정기준의 수립. 변경 △피해지원내용의 수립. 변경 △재난조사 계획 수립. 활동 △추모사업의 수립. 진행 등에 피해자 대표의 참석을 보장하는 등 피해자들의 타당한 의견을 반영하도록 보장함.

재난피해자관리센터
우리함께

○ 생애주기에 따른 지원

이미지 출처 <https://www.dentalzero.com/news/articleView.html?dxno=21200>

LIFE CYCLE PICTOGRAM

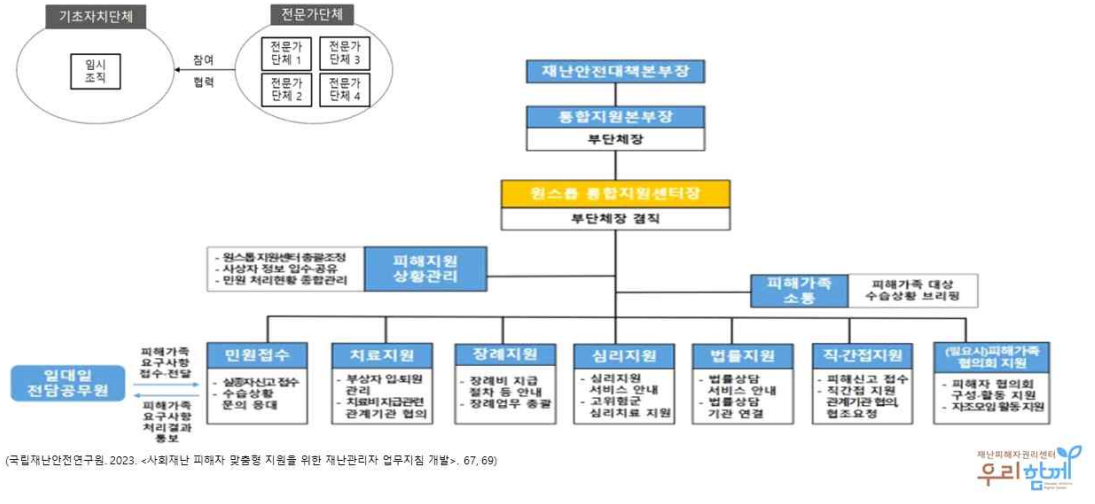


재난은 한 개인의 다면적인 영역에 오랜 시간에 걸쳐서 영향을 미치고, 한 영역의 문제가 다른 영역에도 영향을 미친다는 점에서 피해자에 대한 장기적이고 순차적이며 생애주기에 맞춘 지원이 필요

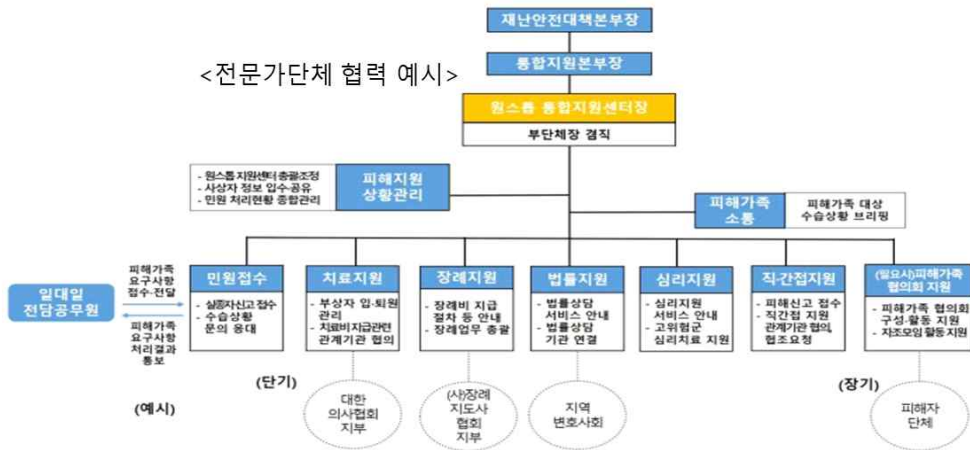
재난피해자관리센터
우리함께

○ 민간 참여와 협력방안 모색

<원스톱 통합지원센터 표준편제(안)>



<전문가단체 협력 예시>



=> 관과 ‘먼저’ 연결된 조직과의 협업에서 재난피해자 중심적 지원이 가능한가?



시민권강연구소는 재난거버넌스가 제대로 작동하지 않는 이유를 ① 시민의 '주체성'을 인정하지 않는 정부의 인식이 문제다. ② 재난 대비가 여전히 자연재해 프레임에 경도되어 있다. ③ 거버넌스에 실질적으로 참여할 수 있는 시민적 인프라가 취약하다는 점에서 찾는다. 그러면서 재난단계별 시민참여의 원칙과 사례를 다음과 같이 제시한다(시민권강연구소, 2020).

단계	시민참여 원칙	사례
대비 단계	중앙 및 지방정부의 주요 의사결정과정에 시민사회 참여	-한국의 건강보험 급여결정 -네덜란드 홍수대책 -미국, 캐나다 원전의 시민배심원회의 -공정화
	지방자치 및 시장에서의 현존 거버넌스 체계 강화 및 훈련	-노동조합, 노사협의회 -미국 210에, 푸른중년21 실천협의회 -영국 멀티에이전시 훈련
	중앙 및 지방정부, 기업에 대한 시민감시	-후쿠시마원전사고 대응사례
	실무역정에 대한 보호장치 마련: 재난현장의 보건의료 및 구호 노동자, 자원봉사자 보호방안	-감염병 유행에서 병역노동자 보호
대응 단계	취약계층과 소수자/이민자 고려 : 의견 반영 및 위험소통채널 마련	-미국 허리케인 카트리나 사례
	재난현장 대응성 제고	-현장 핫스팟서비스센터 -미국 NIMS/ICS 체계
	성찰적 조직학습 강화	-네덜란드 기동화 현상과 영국의 디브리핑 훈련
시민참여구조: 공정하고 투명한 절차	-감시와 모니터링 -위원회 및 할당	

제3조(시장의 책무) ① 안전관리시장(이하 "시장"이라 한다)은 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 재난발생시 그 피해를 최소화하기 위하여 재난 및 안전관리시책을 마련하여야 하며, 재난 발생 후에는 시민생활의 안정과 재난 복구를 위해 최대한 노력하여야 한다.

- ② 시장은 제1항의 원활한 시행을 위하여 조직 및 인력과 필요한 예산을 확보하여야 한다.
- ③ 시장은 재난 및 안전관리 시책의 수립 및 실시에 관해 시민의 협력을 구함과 동시에 시민이 자율적으로 행하는 재난예방활동에 대하여 적극적으로 지도, 조언, 지원 및 협력하여야 한다.
- ④ 시장은 재난 및 안전관리 시책의 수립 및 실시에 관해 다른 지방자치단체, 관계기관 등의 협력이 필요하다고 인정될 때에는 해당 기관에 대해 협력을 요청하고, 관계기관 등으로부터 협력의 요청이 있을 때에는 이에 응하여야 한다.

제4조(시민의 권리) ① 시민은 누구나 각종 재난으로부터 안전하게 보호받으며 안심하고 생활할 권리를 가진다.

- ② 시민은 누구나 시의 재난 및 안전관리 시책 수립 및 추진 과정에 참여할 권리를 가진다.
- ③ 시민은 누구나 재난 및 안전관리와 관련한 자율적인 조직을 구성하여 활동할 수 있다.

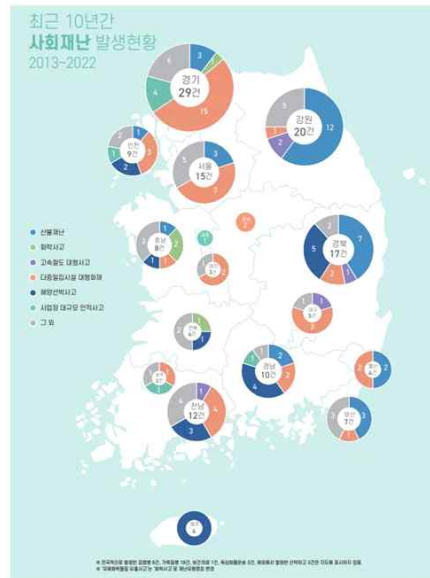
제5조(시민의 책무) ① 시민은 재난이나 그 밖의 각종 사고가 언제 어디서나 발생할 수 있다는 것을 인식하고, 자신의 생명·신체·재산 등을 스스로 보호하며, 타인의 안전을 침해하지 않도록 노력하여야 한다.

- ② 시민은 자신이 소유·점유하고 있는 건물이나 시설 등에서 재난이나 그 밖의 각종 사고가 발생하지 않도록 다음 각 호의 조치를 취하여야 한다.

• 법과 조례에 따르면 시민은 정부의 재난 및 안전관리정책에 개입할 수 있음. 그러나 실제로 시민들이 적극적으로 참여하는 경우는 많지 않음. 중앙/지방정부가 시민들이 참여할 수 있도록 관련 정보를 충실하게 정리해서 공개하지 않고 정책의 기획과 실행과정에서도 시민들을 대상화하고 있기 때문임.

○ 조례의 활용 및 제정

- 모든 재난은 지역적임
- 2023 재난연감에 따르면, 2013~2022년 사이 사회재난 발생은 총 153건. 이중 서울 및 수도권 53건, 그외 100건
- 현대 사회에서 지방정부는 효과적인 재난 및 위험관리의 가장 중요한 주체로, 중앙정부의 재난 안전정책의 집행 및 지역적 특성을 반영한 재난안전관리체계 및 회복을 완성해나가는 주체
- 그러나, 사회재난 구호 및 복구 지원 조례 이외에 별도의 재난 피해자의 회복을 지원하는 별도의 조례, 정책, 부서 없음
- 조례의 적극적 해석 및 정책, 담당부서 마련. 필요시 재난 피해자 회복을 위한 조례 제정 => 지자체장과 의회의 의지가 중요



○ 재난 피해자 권리의 준수와 이행노력

"재난의 영향을 받은 모든 사람들의 인권은
국적, 인종, 종교, 성별 등을 떠나
국제법에 따라 존중되고 보호되어야 한다."

행정안전부, 재해구호계획 수립 지침 원칙 중

○ 재난 피해자 권리의 준수와 이행노력

• <재난 및 안전관리 기본법>

③ 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고를 수습하는 과정에서 피해자의 인권이 침해받지 아니하도록 노력하여야 한다. <신설 2024. 1. 16.>

• <10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법(2024)>

제3조(피해자의 권리) 피해자는 10·29이태원참사에 대한 진상조사, 피해자 구제 등 모든 과정에서 다음 각 호의 권리를 가진다.

1. 필요한 정보를 제공받고 진상조사 과정 등 정부 행정에 참여할 권리
2. 차별받지 아니하고 혐오로부터 보호받으며 필요한 조력을 받을 권리
3. 개인정보 및 사생활을 보호받을 권리
4. 기억, 추모, 애도를 받거나 할 권리
5. 생활지원·의료지원·심리치료지원·법률지원 등 필요한 지원을 받을 권리
6. 추모사업·공동체 회복사업 등 후속 사업에 대하여 의견을 개진하는 등 참여할 권리
7. 배상 및 보상을 받을 권리
8. 그 밖에 「대한민국헌법」과 국제인권조약에 따라 인정되는 피해자의 권리

<재난피해자 권리 보호를 위한 인권가이드라인 권고 (국가인권위, 2023. 3. 27)>

- 가. 인간의 존엄성 : 재난관리주체는 재난 피해자의 권리행사를 적극적으로 보장해야함
- 나. 알권리 : 재난 수습과 사고원인 파악과정에서 재난 관리 주체와 피해자간 정보와 지식의 비대칭성이 큼에 따라 이를 제도화해야함
- 다. 자기결정권: 재난관련 사항에 대해 스스로 결정하고 권리를 행사하며 재난피해자간 상호의존을 통한 회복과 주체적 역량 강화
- 라. 평등권: 재난 지원과 회복에서의 공공성, 비차별, 취약계층에 대한 특별한 보호와 우선 지원
- 마. 사생활 및 개인정보 보호: 2차 피해 사례 예방을 위해 개인정보 및 사생활 보호
- 바. 재난 안전 관련 교육 및 대책: 국가 및 지자체는 특성과 취약성을 고려한 재난 대비 정보와 교육을 제공, 적절한 대응 절차 마련
- 사. 재난 대응 및 복구: 신속하고 안전한 대피, 구조, 의료, 보건, 생활 등의 필요한 지원, 배보상을 받을 권리, 체계적 피해회복과 생애주기에 맞춘 지원을 받을 권리
- 아. 진상규명과 책임: 진상규명 전 과정에서의 피해자 참여 보장, 정보와 의사결정 과정 공개 및 기록, 공정하고 진실한 언론 보도 확인, 혐오 표현 등에 따른 피해자 인권침해 방안 마련
- 자. 재난 피해자에 대한 기억과 추모: 재난 피해자에 대한 인정과 명예회복 및 의례에 관한 권리, 재난 피해자가 원할때 국가 및 지자체 기억과 추모 사업의 추진을 위해 노력해야
- 차. 재난 피해자의 의사 반영과 연대: 모든 과정에서의 참여할 권리, 상호 연대, 외부 전문가 및 단체의 조력, 권리행사를 통한 역량 강화





오송참사1주기 국회토론회

사회적 참사에서 정부의 역할과 오송 참사의 해법 모색

일시: 2024. 7. 17(수) 14시

장소: 국회 의원회관 제9간담회실

공동주최

더불어민주당 국회의원 임호선 | 이연희 | 송재봉 | 이광희 | 이강일
서영교 | 장철민 | 모경종 | 박정현 | 이건태 | 이훈기
국회 생명안전포럼 | 생명안전 시민넷 | 재난피해자권리센터 우리함께
오송참사유가족협의회 | 오송참사생존자협의회 | 오송참사시민대책위원회

