

서울특별시 4·16세월호참사 희생자 추모에 관한 조례안 심 사 보 고 서

의안 번호	1702
----------	------

2017년 9월 6일
행정자치위원회

1. 심사경과

- 가. 제 안 자 : 김용석(도봉) 의원의외 31명
- 나. 제 안 일 : 2017년 3월 24일
- 다. 회 부 일 : 2017년 3월 27일
- 라. 상 정 일 : 제276회 서울시의회 임시회 제1차 행정자치위원회
2017년 8월 30일 상정·의결(수정안가결)

2. 제안설명의 요지

(제안설명자 : 김용석(도봉) 의원)

- 가. 시장은 4·16세월호참사 희생자의 추모가 지속적으로 추진될 수 있도록 필요한 시책을 마련하도록 책무를 규정함(안 제3조).
- 나. 희생자 추모계획을 수립하도록 함(안 제4조).
- 다. 추모공간의 조성·운영 등 희생자를 추모하기 위한 사업을 시행하도록 함(안 제5조).
- 라. 추모사업의 원활한 추진을 위하여 추모사업의 전부 또는 일부를 관련 법인 또는 민간단체에 위탁할 수 있도록 함(안 제6조).

3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」
- 나. 예산조치 : 해당 없음(비용추계 비대상).
- 다. 입법예고 (2017. 3. 30. ~ 4. 6.) 결과 : 의견 없음.

4. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 한태식)

가. 제정안의 입법취지 및 필요성 검토

- 본 제정조례안은 4·16세월호참사로 인한 희생자를 추모하고 생명·안전 및 인간존엄에 대한 시민의식 함양을 위하여 추모공간의 조성·운영 등 희생자를 추모하기 위한 사업의 근거를 마련하고자 하는 것임.

〈조문체계 및 주요 내용〉

조문체계	주요 내용
제1조(목적)	- 4·16세월호참사로 인한 희생자의 추모를 통하여 생명·안전 및 인권·정의에 대한 의식의 고취를 목적으로 함.
제2조(정의)	- 1. “4·16세월호참사”란 2014년 4월 16일 전라남도 진도군 조도면 부근 해상에서 여객선 세월호가 침몰하여 다수의 희생자와 피해자가 발생한 사건을 말함. 2. “희생자”란 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호에 따른 사람을 말함. 3. “피해자”란 법 제2조제3호에 따른 사람을 말함.
제3조(책무)	- 시장은 인간존엄에 대한 시민의 의식함양을 위하여 4·16세월호참사 희생자의 추모가 지속적으로 추진될 수 있도록 필요한 시책을 마련함.
제4조(희생자 추모계획 수립)	- 추모계획에는 다음 각 호의 사항을 포함함. 1. 추모시책의 기본목표 및 추진방향 2. 추모시책의 과제 및 시행방법 3. 추모시책과 관련된 재원의 조달방안 4. 관계 기관과 협력체계 구축 5. 그 밖에 시장이 희생자 추모를 위하여 필요하다고 인정하는 사항 - 추모계획을 수립·시행함에 있어 피해자를 포함한 각계각층의 다양한 의견을 수렴함.
제5조(추모사업 등)	- 시장은 추모공간의 조성·운영 등 희생자를 추모하기 위한 사업을 시행할 수 있음.
제6조(위탁)	- 추모사업의 원활한 추진을 위하여 추모사업의 전부 또는 일부를 관련 법인 또는 민간단체에 위탁할 수 있음.
제7조(시행규칙)	- 필요한 사항은 규칙으로 정함.
부칙	- 이 조례는 공포한 날부터 시행함.

- 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」(이하 ‘법’이라 함) 제3조는 “국가와 지방자치단체(이하 “국가등”이라 한다)는 피해자 및 피해지역에 대한 종합적인 시책을 수립·시행하도록” 규정하고 있으며, 제36조에는 “추모사업 등을 시행”하도록 규정하고 있음.
- 다만, 지방자치단체가 추모사업 등을 시행하는 경우에는 국가가 이를 지원하도록 규정하고 있는바, 동 조례는 상위법에 따라 관련 지원 근거를 마련하려는 것으로 보임.

〈4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법〉

제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가와 지방자치단체(이하 “국가등”이라 한다)는 피해자 및 피해지역에 대한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 국가는 피해자 및 피해지역의 지원을 위하여 필요한 예산상의 조치를 하여야 한다.

제20조(지원의 원칙) ① 국가등은 피해자의 신체적·정신적·경제적 피해 회복을 위한 지원 대책을 마련하여야 한다.

② 국가등은 피해자가 심리적 안정에 필요한 생활 여건을 마련할 수 있도록 생활비를 포함한 교육·건강·복지·돌봄·고용 등 피해자의 일상생활 전반을 종합적으로 지원하여야 한다.

③ 국가등은 제1항에 따른 지원 대책을 수립한 경우 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제16조에 따라 설치된 지원 소위원회의 점검에 적극 협력하여야 한다.

제21조(피해자 등의 참여 보장) 국가등은 피해자 및 피해지역의 지원 계획을 수립·시행할 때에 피해자 등의 의견을 듣고 최대한 반영하여야 한다.

제36조(추모사업 등 시행) 국가등은 4·16세월호참사 희생자들의 추모와 해상 안전사고 예방교육을 위하여 다음 각 호의 사업을 시행하여야 한다. 다만, 국가는 지방자치단체가 사업을 시행하는 경우에는 이를 지원하여야 한다.

- | | |
|------------|----------------------------|
| 1. 추모공원 조성 | 2. 추모기념관 건립 |
| 3. 추모비 건립 | 4. 해상 안전사고 예방 훈련시설 설치 및 운영 |

제40조(4·16재단에의 출연 등) ① 국가는 다음 각 호의 사업을 수행하여 4·16세월호참사 희생자를 추모하고 대형 재난사고 재발 방지 등에 이바지하고자 설립되는 재단(「민법」 제32조에 따라 설립된 비영리법인으로서 제37조제2항제3호에 따라 지원·추모위원회가 선정한 재단을 말하며, 이하 “4·16재단”이라 한다)에 대하

여 설립 후 5년 동안 출연 또는 보조할 수 있다.

1. 추모시설의 운영·관리 및 추모제의 시행
2. 안전사고 예방 및 안전문화 확산에 관한 사업
3. 피해자의 심리·생활안정 및 사회복귀 등 지원 사업
4. 그 밖에 재단의 설립목적 달성을 위하여 필요한 사업

② 국가등은 제36조에 따라 조성·건립된 추모시설의 운영·관리 등 추모사업을 4·16재단에게 위탁할 수 있다.

○ 2014년 세월호참사 이후 서울시의 세월호참사 관련 추모 등 사업 현황을 살펴보면, 피해자(유족)의 긴급 복지(생계)지원, 수색구조, 분향소운영, 세월호 기억공간 운영 등의 사업을 진행하였음.

※ 타 시·도의 세월호참사 관련 지원 조례 현황을 살펴보면, 경기도 등 4개의 지방자치단체에서 세월호참사 관련 조례 등을 제정하여 희생자 및 피해자를 지원하고 있음.

연번	지역명	법 규 명	시행일자
1	경기도	경기도 4·16세월호참사 피해자 심리치료비 지원에 관한 조례	2017.3.13
2	전라북도교육청	세월호참사 희생자 추념의 날에 관한 규칙	2014.9.11
3	안산시	안산시 4·16세월호참사 피해극복 대책 협의회 구성 및 운영 조례	2015.1.6
4	제주특별자치도	제주특별자치도 4·16세월호참사 피해자 심리치료 지원 등에 관한 조례	2016.7.8

○ 본 제정안은 세월호 희생자 중 서울시민이 존재했던 상황에서 상위법에 따라 서울시 차원의 추모사업 등을 시행하고자 하는 것으로, 전대미문의 국가적 재난으로 기록될 세월호참사의 희생자를 추모하고 서울시민의 안전과 생명 존중인식을 고양시키는데 일정 부분 기여할 수 있을 것으로 사료됨.

- 다만, 세월호참사는 한 지방자치단체에만 국한된 사고가 아닌 전국가적인 재난인바, 서울시 차원의 추모사업 등의 추진시 국가 및 타 지방자치단체와의 사업 유사·중복성, 공동 수행 필요성 및 서울시 추모사업 등에 대한 국가의 예산 지원 명확화 등 보다 면밀한 사전 검토가 필요할 것으로 사료됨.

나. 세부 내용 검토

1) 조례의 목적, 정의, 책무 등(안 제1조~제4조)

- 안 제1조에서 제3조는 조례의 목적(안 제1조)과 ‘세월호참사’, ‘희생자’, ‘피해자’의 정의(안 제2조) 그리고, 4·16세월호참사 희생자에 대한 지속적인 추모를 위한 시장의 책무(안 제3조) 등에 대하여 규정하고 있음.
- 안 제2조의 정의 규정은 관련 특별법(「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」, 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」)의 내용¹⁾을 반영하고 있는바,

1) 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」 및 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제2조

- ① “4·16세월호참사“란 2014년 4월 16일 전라남도 진도군 조도면 부근 해상에서 여객선 세월호가 침몰하여 다수의 희생자와 피해자가 발생한 사건을 말함.
- ② “희생자“란 4·16세월호참사 당시 세월호에 승선하여 사망하거나 생사가 분명하지 아니한 사람을 말함.
- ③ “피해자“란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말함.

가. 4·16세월호참사 당시 세월호에 승선한 사람 중 희생자 외의 사람(세월호의 선원으로서 여객의 구조에 필요한 조치를 하지 아니하고 탈출한 사람은 제외한다)

나. 희생자의 배우자·직계존비속·형제자매

다. 가목에 해당하는 사람의 배우자·직계존비속·형제자매

라. 그 밖에 4·16세월호참사와 관련하여 희생자 또는 가목에 해당하는 사람과 나목·다목에 준하는 관계가 있는 경우 등 제5조에 따른 4·16세월호참사 배상 및 보상 심의위원회에서 인정한 사람

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “4·16세월호참사”란 2014년 4월 16일 전라남도 진도군 조도면 부근 해상에서 여객선 세월호가 침몰하여 다수의 희생자와 피해자가 발생한 사건을 말한다.
2. “희생자”란 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호에 따른 사람을 말한다.
3. “피해자”란 법 제2조제3호에 따른 사람을 말한다.

- 관할구역안의 주민의 복리를 위한 자치사무를 처리하도록 한 지방자치 관련 법령²⁾에 맞도록 희생자와 피해자의 적용대상을 서울시 주민으로 한정할 것인지, 또는 특별법의 제정취지도 전국민적인 관심사안을 고려하여 제정되었고 세월호참사의 희생자 추모를 통해 서울시민의 안전과 생명 존중인식을 고양시키기 위한 것임을 감안하여 적용대상을 한정하지 않을 것인지에 대한 정책적 판단이 요망된다고 하겠음.

※ 세월호참사로 인한 희생자 중 서울시민은 4명이었으며, 피해자(본인)는 9명이었음.

- 안 제4조제1항과 제2항은 ‘시장이 4·16세월호참사 희생자 추모 계획’을 수립·시행하도록 하고 있고, 추모계획에는 ‘추모시책의 기본목표 및 추진방향, 추모시책의 과제 및 시행방법, 추모시책과 관련된 재원의 조달방안, 관계 기관과 협력체계 구축, 그 밖에 시장이 희생자 추모를 위하여 필요하다고 인정하는 사항’을 포함하도록 하고 있음.

2) 「대한민국 헌법」

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

「지방자치법」

제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

제12조(주민의 자격) 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자는 그 지방자치단체의 주민이 된다.

제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

- 안 제4조제3항에는 ‘추모계획을 수립·시행함에 있어 피해자를 포함한 각계각층의 다양한 의견을 수렴하기 위하여 노력하도록’ 규정하고 있는바, 내실있는 추모사업의 운영을 위하여는 관계 기관과의 협력과 자원 확보, 피해자 의견 수렴 등을 위한 사전 절차가 필요할 것으로 사료되며, 시행규칙 등으로 사전 절차 등 구체적인 협력방안을 규정할 필요는 없는지 면밀한 검토가 요망된다고 하겠음.

2) 추모사업 시행, 위탁운영 등(안 제5조~제6조)

- 안 제5조와 안 제6조는 희생자를 추모하기 위한 추모공간의 조성·운영 사업을 시행할 수 있도록 하고, 추모사업의 원활한 추진을 위하여 추모사업의 전부 또는 일부를 관련 법인 또는 민간단체에 위탁할 수 있도록 하려는 것임.

제5조(추모사업 등) ① 시장은 추모공간의 조성·운영 등 희생자를 추모하기 위한 사업을 시행할 수 있다.

② 시장은 법 제36조에 따라 국가의 지원을 받아 추모사업을 시행하는 경우에는 법 제37조부터 제40조까지의 규정에 따른다.

제6조(위탁) ① 시장은 제5조제1항에 따른 추모사업의 원활한 추진을 위하여 추모사업의 전부 또는 일부를 관련 법인 또는 민간단체에 위탁할 수 있다.

② 제1항에 따른 위탁을 위하여 필요한 절차·방법 등은 「서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다.

- 서울시는 정부의 요청으로 2014년 서울광장에 ‘세월호 합동분향소’를 설치하였고, 분향소 폐쇄 이후에도 세월호 참사를 잊지 말고, 희생자들을 기리고자 하는 시민들의 요구를 반영하여 서울도서관 3층 서울기록문화관 내에 ‘세월호 기억공간’을 조성하여 현재까지 운영하고 있음.
- ※ 타 시·도의 경우에는 안산시의 세월호참사 희생자 정부 합동 분향소와 인천시의 세월호 일반인 희생자 추모관이 조성되어 있음.

〈 4·16 세월호참사 관련 추모공간 조성·운영 현황〉

- 세월호참사 희생자 정부 합동 분향소(안산시)
 - 개관일 : '14. 4. 29.
 - 위 치 : 경기도 안산시 단원구 화랑유원지 내
 - 내 용 : 세월호 희생자 위패 안치 및 추모
- 세월호 일반인 희생자 추모관(인천시)
 - 개관일 : '16. 4. 16.
 - 위 치 : 인천시 부평구 인천가족공원 내
 - 내 용 : 일반인 희생자 봉안함 안치 및 추모

- 서울시가 서울시민인 희생자가 포함되어 있는 세월호참사 희생자 등을 위한 추모공간 등을 조성·운영하는 것은 희생자를 기억하고, 재해·재난의 예방과 생명·안전에 대한 의식 함양을 하는데 일정부분 기여할 것으로 사료됨.

다. 종합 검토

- 동 제정안은 4·16세월호참사로 인한 희생자 추모 등을 통하여 서울시민의 생명·안전 및 인간존엄에 대한 시민의식 함양하는데 긍정적인 측면이 있을 것으로 사료되나,
- 가장 많은 세월호참사 희생자가 있었던 안산시의 경우에도 세월호 추모시설 건립 관련 갈등이 최근 유발되고 있는 상황³⁾ 등을 고려해 볼 때, 서울시의 경우도 ‘추모공간의 조성·운영’ 등에 대한 시민의 다양한 의견을 적극적으로 수렴할 필요가 있을 것으로 사료되며, 상위법상 지방자치단체가 추모기념관 등을 건립하는 경우 국가가 지원하도록 규정하고 있는바, 사업 시행에 따른 재원확보 등의 문제를 명확히 할 필요가 있을 것으로 사료됨.

3) “세월호 추모시설 화랑유원지 갈등”(인천일보 2017년 6월 20일), “화랑유원지에 세월호 추모 시설 건립 결사 반대”(뉴시스 2017년 6월 19일), “안산 화랑유원지에 세월호 안전공원?...입지 놓고 주민 갈등”(중앙일보 2017년 6월 5일)

〈4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법〉

제36조(추모사업 등 시행) 국가등은 4·16세월호참사 희생자들의 추모와 해상 안전사고 예방교육을 위하여 다음 각 호의 사업을 시행하여야 한다. 다만, 국가는 지방자치단체가 사업을 시행하는 경우에는 이를 지원하여야 한다.

1. 추모공원 조성
2. 추모기념관 건립
3. 추모비 건립
4. 해상 안전사고 예방 훈련시설 설치 및 운영

5. 질의 및 답변요지 : 생략.

6. 토론요지 : 없음.

7. 수정안의 요지

가. 수정이유

- 조례안의 취지를 살리면서 추모사업의 범위를 명확히 하고자 일부 내용을 보완하려는 것임.

나. 주요내용

- “추모공간의 조성·운영 등 희생자를 추모하기 위한 사업”에서 “추모공간의 조성·운영 등”을 삭제하고 희생자를 추모하기 위한 사업으로 명확히 규정함(안 제5조제1항).

8. 심사결과 : 수정안 가결(재석위원 6명, 전원찬성).

9. 소수의견의 요지 : 없음.

10. 기타 필요한 사항 : 없음.

서울특별시 4·16세월호참사 희생자 추모에 관한 조례안에 대한 수정안

의안 번호	관 련 1702
----------	-------------

제안연월일 : 2017년 8월 30일
제 안 자 : 행정자치위원장

1. 수정이유

- 조례안의 취지를 살리면서 추모사업의 범위를 명확히 하고자 일부 내용을 보완하려는 것임.

2. 주요내용

- “추모공간의 조성·운영 등 희생자를 추모하기 위한 사업”에서 “추모공간의 조성·운영 등”을 삭제하고 희생자를 추모하기 위한 사업으로 명확히 규정함(안 제5조제1항).

서울특별시 4·16세월호참사 희생자 추모에 관한 조례안에 대한 수정안

서울특별시 4·16세월호참사 희생자 추모에 관한 조례안 일부를 다음과 같이
수정한다.

안 제5조 제목 중 “등” 을 삭제한다.

안 제5조제1항 중 “추모공간의 조성·운영 등” 을 삭제한다.

수정안 조문 대비표

제정안	수정안
제5조(추모사업 등) ① 시장은 <u>추모공간의 조성·운영 등 희생자를</u> 추모하기 위한 사업을 시행할 수 있다.	제5조(추모사업) ① 시장은 <u>희생자를</u> 추모하기 위한 사업을 시행할 수 있다.

서울특별시 4·16세월호참사 희생자 추모에 관한 조례안

제1조(목적) 이 조례는 4·16세월호참사로 인한 희생자의 추모를 통하여 생명·안전 및 인권·정의에 대한 의식의 고취를 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “4·16세월호참사”란 2014년 4월 16일 전라남도 진도군 조도면 부근 해상에서 여객선 세월호가 침몰하여 다수의 희생자와 피해자가 발생한 사건을 말한다.
2. “희생자”란 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호에 따른 사람을 말한다.
3. “피해자”란 법 제2조제3호에 따른 사람을 말한다.

제3조(책무) 서울특별시시장(이하 “시장”이라 한다)은 인간존엄에 대한 시민의 의식함양을 위하여 4·16세월호참사 희생자의 추모가 지속적으로 추진될 수 있도록 필요한 시책을 마련한다.

제4조(희생자 추모계획 수립) ① 시장은 희생자 추모를 위하여 4·16세월호참사 희생자 추모계획(이하 “추모계획”이라 한다)을 수립·시행한다.

② 추모계획에는 다음 각 호의 사항을 포함한다.

1. 추모시책의 기본목표 및 추진방향
2. 추모시책의 과제 및 시행방법
3. 추모시책과 관련된 재원의 조달방안
4. 관계 기관과 협력체계 구축
5. 그 밖에 시장이 희생자 추모를 위하여 필요하다고 인정하는 사항

③ 제1항에 따른 추모계획을 수립·시행함에 있어 피해자를 포함한
각계각층의 다양한 의견을 수렴하기 위하여 노력한다.

제5조(추모사업) ① 시장은 희생자를 추모하기 위한 사업을 시행할 수
있다.

② 시장은 법 제36조에 따라 국가의 지원을 받아 추모사업을 시행
하는 경우에는 법 제37조부터 제40조까지의 규정에 따른다.

제6조(위탁) ① 시장은 제5조제1항에 따른 추모사업의 원활한 추진을
위하여 추모사업의 전부 또는 일부를 관련 법인 또는 민간단체에
위탁할 수 있다.

② 제1항에 따른 위탁을 위하여 필요한 절차·방법 등은 「서울특별
시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례」에 따른다.

제7조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.