



제 433회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

남영호 침몰사고 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법안

검 토 보 고

〈 남영호 침몰사고 진상규명 및 추모사업 시행 등 〉
■ 위성곤의원 대표발의(의안번호 제2215222호)

2026. 3.

농림축산식품해양수산위원회

전문위원 김 성 완

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 총괄 검토	3
1. 제정안의 필요성 및 구성체계	3
2. 총괄 검토의견	7
IV. 주요 조문 별 검토	9
1. 총칙적 규정	9
2. 특별조사위원회 설치 및 진상규명조사	13
3. 추모사업 시행 및 유족회 설립	22
4. 보칙·벌칙 규정	26
5. 부칙 규정	30

I. 제안경위

1. 제안자: 위성곤 의원 등 10인
2. 제안일: 2025. 12. 12.
3. 회부일: 2025. 12. 22.

II. 제안이유 및 주요내용

1970년 12월 15일 제주에서 부산으로 향하던 여객선 남영호가 침몰하여 수백 명의 희생자가 발생하였으나, 사고 원인, 구조·수습 과정, 정부 대응의 적정성 등에 대한 체계적 조사가 이루어지지 못한 채 장기간 방치되어 왔음.

그로 인해 희생자·유가족의 명예회복과 지역사회 치유가 50여 년간 지연되었고, 해상 안전과 국가 재난관리 체계의 구조적 문제 역시 해결되지 못한 채 반복적 위험이 지속되고 있음. 특히 세월호 참사 이후 재난안전 시스템의 근본적 재점검 필요성이 높아졌음에도, 남영호 사고에 관한 공식 기록과 조사는 미비하여 국가적 차원의 재평가가 시급함.

이에 사고 원인, 구조·구난 및 정부 대응, 관련 제도·관행 등을 종합적으로 규명하기 위해 독립적인 특별조사위원회를 설치하고, 조사

보고서를 국회와 정부에 제출하도록 하여 진실규명과 제도개선을 실질적으로 추진하고자 함. 또한 관계기관이 조사위원회의 권고를 이행하도록 함으로써 재발방지 대책이 실제 행정에 반영되도록 하고자 함. 아울러 국가와 지방자치단체가 추모기념관 건립, 기록물 보존·전시, 안전교육 및 재난예방 프로그램 등 추모·교육사업을 추진할 수 있는 근거를 마련하고, 유족회 법인 설립을 허용하여 피해자 권익보호와 기록관리, 추모사업의 지속성을 강화하고자 함.

이를 통해 역사적 진실을 바로 세우고 재난 대응체계의 미비점을 보완하며, 사회가 재난을 기억하고 학습하는 기반을 확립하여 유사 재난의 재발을 방지하고 보다 안전한 사회를 구축하려는 것임.

III. 총괄 검토

1. 제정안의 취지 및 구성체계

가. 제정안의 입법 취지 검토

- 제정안은 1970년 12월 15일 발생한 남영호 침몰사고에 대한 진상규명과 희생자들에 대한 추모사업을 실시하기 위하여, 특별조사위원회의 구성·운영, 진상규명조사의 절차·방법, 추모사업 시행의 근거와 유족회 설립 등에 관한 사항을 규정하려는 것임.

남영호 침몰사고는 1970년 12월 14일 오후 5시경 제주 서귀포시 서귀항을 출항하여 부산으로 항해하던 여객선 남영호가, 이튿날인 15일 오전 1시 25분경 여수 소리도 인근 약 26마일 해상에서 침몰한 사고로, 당시 승선자 약 340명 중 구조된 12명을 제외한 전원이 사망한 사고임.¹⁾

- 사고의 직접적인 원인으로는 무리한 과적이 지적되었으며, 당시 남영호는 화물기준치인 130톤을 4배 이상 초과한 543톤의 화물을 결박 조치 없이 적재한 것으로 밝혀졌음.²⁾

또한 남영호가 발신한 구조신호를 수신한 여수어업무선국은 이를 즉

1) 사망자수는 확정적이지 않은데, 1970년 12월 29일 국회에 최종 보고된 바에 따르면 승선자/사망자수는 내무부 335명/323명, 교통부 338명/326명, 해상해양경찰대 349명/337명이며, 1971년 내무부가 작성한 사망보상금 지급 서류에는 사망자가 319명으로, 1972년 남영호 유족보상기체상환비 관련 대통령 결제문서에는 326명으로 명기됨. 유해정, 「남영호 참사와 문화적 외상」, 한양대학교 제3섹터연구소, 『시민사회와 NGO』, 제15권 제1호, 2017

2) 남영호 침몰사고 당시 12월은 제주 지역의 감귤 수확 시기로, 연말 특수를 기대하며 주문받은 감귤 1만 632상자를 비롯해 잡곡 32가마, 채소 4트럭분의 화물이 선적된 것으로 전해지며, 당시 기상 악화로 인해 선박이 수일간 제주에 발이 묶여 있었고, 이후 출항이 결정되자 그동안 밀려 있던 화물을 한꺼번에 적재하면서 과적 상태로 출항했을 가능성이 제기됨. 해양경찰청, 『해양경찰 70년사』, 2023; 청주 문화도시조성사업, 『남영호 침몰 생존자 이옥윤의 구술 자료집』, 2021.

시 상급 기관에 보고하지 않았고,³⁾ 일본 해상보안청이 이를 수신해 어선을 급파한 결과 조난자 4명을 구조하고 해당 사실을 해양경찰에 통보하였음에도 이를 제대로 인지·전파하지 못하였음.⁴⁾

이로 인해 수색이 개시되기까지 사고 발생 후 약 12시간이 경과하였으며, 결국 마지막 생존자 구조는 사고 발생 약 15시간 30분 후에 이루어지는 등 구조 과정 전반에서 사고 후 대처 미비 및 신속하고 체계적인 대응이 이루어지지 못하였음.⁵⁾

□ 남영호 침몰사고는 우리 연안에서 발생한 해난 사고 중 인명피해가 가장 컸던 사고임에도 불구하고, 미진한 책임자 처벌과 구조적 변화 없는 사고 수습, 책임소재가 명확히 규명되지 않은 보상 문제 등의 과제를 남긴 것으로 평가되며,⁶⁾

사고 발생 후 50여 년이 지난 현재, 현행 법체계상 남영호 침몰사고를 조사할 수 있는 일반법이 존재하지 않는다는 점과 관련 자료의 수집이 용이하지 않다는 점 등을 고려할 때,

특별법 제정을 통해 독립적인 특별조사위원회를 구성하여 남영호 침몰사고의 발생원인·수습과정 및 책임소재를 규명하고, 희생자 및 피해자에 대한 추모사업을 추진하려는 제정안의 취지는 충분히 공감되는 측면이 있음.

3) 해양경찰청, 『해양경찰 70년사』, 2023

4) 유해정, 「남영호 참사와 문화적 외상」, 한양대학교 제3섹터연구소, 『시민사회와 NGO』, 제15권 제1호, 2017

5) 청주 문화도시조성사업, 『남영호 침몰 생존자 이옥윤의 구술 자료집』, 2021.

6) 유해정, 「남영호 참사와 문화적 외상」, 한양대학교 제3섹터연구소, 『시민사회와 NGO』, 제15권 제1호, 2017

나. 제정안의 구성체계 및 주요 내용

- 제정안 제명은 ‘남영호 침몰사고 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법안’으로, 4개 장(총칙/특별조사위원회 등/추모사업 등/부칙) 총 23개 조문의 본칙과 3개 조문의 부칙으로 구성되어 있음.

남영호 침몰사고 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법안		
본 칙	제1장 총칙	제1조(목적)
		제2조(정의)
		제3조(국가 및 지방자치단체의 책무)
		제4조(다른 법률과의 관계)
	제2장 남영호 침몰사고 진상규명 및 재발방지를 위한 특별조사위원회 등	제5조(남영호 침몰사고 특별조사위원회의 설치)
		제6조(조사위원회의 독립성)
		제7조(조사위원회의 구성 등)
		제8조(조사보고서 제출)
		제9조(조사위원회의 활동기간)
		제10조(진상규명조사)
		제11조(조사신청)
		제12조(각하결정)
		제13조(조사의 개시)
		제14조(조사의 방법)
	제3장 추모사업 등	제15조(추모사업 등 시행)
		제16조(유족회의 설립)
	제4장 보칙	제17조(국가기관등의 협조의무)
		제18조(업무의 위임·위탁 등)
		제19조(조사위원회 활동의 보호 등)
		제20조(비밀준수 의무)
		제21조(자격사칭의 금지)
		제22조(벌칙)
		제23조(과태료)
부 칙	제1조(시행일)	
	제2조(이 법의 시행을 위한 준비행위)	
	제3조(조사위원회 위원의 임기개시에 관한 적용례)	

□ 제정안의 주요 내용은 다음과 같음.

[제정안의 주요 내용]

구 분	주요 내용
목적 (안 §1)	· 남영호 침몰사고의 발생원인 등 사실관계와 책임소재의 진상 규명 · 재해·재난 예방과 대응방안 수립 → 안전한 사회 건설·확립
정의 (안 §2)	· 남영호 침몰사고 · 희생자: 사망하거나 생사불명인 자 · 피해자: 희생자의 배우자·직계존비속·형제자매
국가·지자체의 책무 (안 §3)	· 남영호 침몰사고의 진상규명 및 재발방지에 관한 종합시책 수립·시행 · 이 법에 따른 업무수행에 적극 협조 · 필요한 예산상의 조치 시행
다른 법률과의 관계 (안 §4)	· 다른 법률에 우선하여 적용
남영호 침몰사고 특별조사위원회 (안 §5~§14)	· 남영호 침몰사고의 원인 및 책임소재 규명에 관한 업무 등을 수행하는 특별조사위원회(“조사위원회”) 설치 · 조사위원회는 정치적 중립성 및 업무수행의 독립성·객관성 유지 · (구성) 위원장 1명 포함 9명의 위원, 대통령이 임명(임기 1년, 활동 연장시 임기 연장) · 조사보고서 작성, 국회·대통령·관계 중앙행정기관 장에게 제출 · 조사위원회 활동기간은 조사개시 결정이 있는 날부터 1년(6개월 이내 연장可) · 피해자의 문서에 의한 신청으로 진상규명조사 실시 · 조사신청이 조사대상이 아니거나 명백히 거짓인 경우 등에는 각하결정 · 각하사유 미해당시 조사개시 결정, 결정 전 30일 이내의 범위에서 사전조사 可 · 조사대상자 및 참고인에 대한 진술서 제출 및 출석 요구, 관계 시설 등에 대한 사실조회, 감정의뢰, 실지조사 등의 방법으로 조사 실시
추모사업 (안 §15·§16)	· 국가·지자체는 추모기념관 건립, 자료의 수집·보존 및 홍보·교육 등 추모사업 可 · 피해자는 유족회 설립 可, 해수부가 설립 후 10년간 출연 또는 보조 可
조사위원회 활동을 위한 기술적 사항 (안 §17~§21)	· 조사위원회 업무수행에 대한 국가기관 등의 협조 의무 · 조사위원회 업무의 전문가 또는 민간단체 등에의 위임·위탁 · 조사위원회 활동의 보호: 직무수행 방해 금지, 불이익한 처우 금지 등 · 비밀준수 의무 및 자격사칭 금지
벌칙 (안 §22·§23)	· 비밀준수 의무 및 자격사칭 금지 위반 시 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금 · 정당한 이유 없이 자료제출·제시 요구 등 불응 3천만원 이하 과태료, 사실조회 허위 회신 또는 실지조사 거부 등은 1천만원 이하 과태료 부과

2. 총괄 검토의견

- 제정안은 남영호 침몰사고의 진상규명 등을 위하여 특별조사위원회의 설치 및 그 활동 보호, 추모사업의 시행, 유족회 설립 및 지원에 관한 사항을 규정하고 있음.

남영호 침몰사고는 다수의 인명피해가 발생한 중대한 재난사고임에도 불구하고 그간 사고의 원인과 책임소재에 대한 종합적이고 독립적인 진상조사 및 후속조치가 충분히 이루어지지 못하였음.

현행 법체계상 해당 사고와 같이 이미 종결된 재난사고에 대하여 독립적인 조사기구를 설치하여 진상규명과 책임소재 규명을 수행할 수 있는 명확한 법적 근거가 부재하다는 점을 고려할 때,⁷⁾

남영호 침몰사고의 진상을 규명하고 희생자에 대한 추모 및 유족 지원을 체계적으로 추진하기 위해서는 특별법 제정을 통한 방식이 불가피한 측면이 있음.

- 제정안에 대한 심사 과정에서 다음 사항에 대한 고려가 필요할 것으로 보임.

(1) 제정안은 「남영호 침몰사고 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법안」을 그 제명으로 하고 있으나, 제정안의 주요 내용은 동 사고의 진상규명과 추모사업에 집중되어 있으며, 재발방지를 위한 내용은 거

7) 예를 들어 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」은 가습기 살균제 사건과 4·16세월호 참사를 대상으로 하고 있어 ‘사회적 참사’에 관한 일반법이 아닌 개별 사건에 관한 법률로서의 성격이라고 이해됨.

의 포함되어 있지 않다는 점을 고려하여 이에 맞추어 법 제명을 수정하는 방안을 검토할 필요가 있음.

(2) 남영호 침몰사고 당시 타 어선 또는 해양경찰에 의해 총 12명이 구조되었으나, 제정안은 “희생자”를 ‘사망하였거나 생사가 불명인 자’로, “피해자”를 ‘희생자의 가족’으로 한정하여 규정하고 있어, 침몰사고 당시 구조된 자와 그 가족은 제정안의 규율 대상에서 제외되어 있음.

구조된 자와 그 가족 역시 사고의 직접적인 당사자라는 점을 고려하여, 이들을 제정안에 따른 규율대상으로 포함시키는 방안에 대한 검토가 필요할 것으로 보임.

(3) 특별조사위원회와 관련하여 위원회의 법적 성격 및 그 운영 등에 있어 일부 불명확한 측면이 있음.

예를 들어, 제정안은 제14조·제19조 등에서 ‘직원’으로 하여금 위원회 조사 업무와 관련한 조치를 하도록 하거나, 비밀준수 의무 및 자격사칭 금지 등의 의무를 부과하고 있으나 위원회 업무를 보좌할 사무처의 설치나 직원을 둘 수 있도록 하는 명시적인 규정은 두지 않고 있음.

이 경우 조사위원회의 구성·운영 등을 위임한 시행령에서 이를 규정할 수도 있으나, 법률안에서 ‘직원’에 대한 조항을 두고 있다는 점에서 위원회 사무처 설치 여부, 사무처의 기능과 역할 등에 관해 법률에 명시할지 여부에 대한 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

이하에서는 제정안의 주요 조문별로 검토함.

IV. 주요 조문별 검토

1. 총칙적 규정

가. 제정안의 요지

- 안 제1장의 총칙적 규정은 목적·정의·책무 및 다른 법률과의 관계 등 법률 전반에 적용되는 공통사항을 정하려는 것임(안 제1조부터 제4조까지).

[표] 제정안 조문

제 정 안
제1장 총칙 제1조(목적) 이 법은 제주에서 부산으로 향하던 남영호가 1970년 12월 15일 침몰함에 따른 사고의 발생원인·수습과정·후속조치 등의 사실관계와 책임소재의 진상을 밝히고, 재해·재난의 예방과 대응방안을 수립하여 안전한 사회를 건설·확립하는 것을 목적으로 한다. 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “남영호 침몰사고”란 제주에서 부산으로 향하던 여객선 남영호가 1970년 12월 15일 침몰하여 다수의 희생자와 피해자가 발생한 사건을 말한다. 2. “희생자”란 남영호 침몰사고 당시 남영호에 승선하여 사망하거나 생사가 분명하지 아니한 사람을 말한다. 3. “피해자”란 희생자의 배우자(사실상의 배우자를 포함한다. 이하 같다)·직계존비속·형제자매를 말한다. 제3조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 관계 지방자치단체(이하 “국가등”이라 한다)는 남영호 침몰사건의 진상규명 및 재발방지에 관한 종합적인 시책을 수립·시행하여야 한다. ② 국가등은 이 법에 따른 진상규명 및 재발방지를 위한 업무수행에 적극 협조하여야 한다. ③ 국가는 진상규명 및 재발방지를 위하여 필요한 예산상의 조치를 하여야 한다. 제4조(다른 법률과의 관계) 이 법은 남영호 침몰사건과 관련된 진상조사 및 재발방지에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

나. 검토의견

- 목적 규정(안 제1조)은 해당 법률을 통하여 달성하고자 하는 입법 목적을 간결하게 제시함으로써, 법률의 제정 취지와 기본 방향을 이해할 수 있게 하고, 개별 조항을 해석·집행함에 있어 기준으로 기능함.

제정안은 남영호 침몰사고의 발생원인 등 사실관계와 책임소재의 진상을 규명하고, 재해·재난 예방과 대응방안을 수립함으로써 안전한 사회를 건설·확립하려는 목적을 밝히고 있음.

다만, 제정안 전반에 걸쳐 재발방지를 위한 구체적인 내용이 거의 포함되어 있지 않다는 점을 고려할 때, 목적 규정의 문구를 제정안의 전반적인 내용에 부합하도록 조정하는 방안에 대해서도 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

- 정의 규정(안 제2조)은 해당 법률에서 사용되고 있는 용어의 뜻을 명확하게 정하는 규정으로, 제정안은 “남영호 침몰사고”, “희생자” 및 “피해자” 용어에 대해 정의하고 있음.

제정안은 ‘남영호 침몰사고’ 용어를 정의하면서도 안 본문에서 ‘침몰사고’와 ‘침몰사건’이라는 표현을 혼용하고 있어, 법률 전반에서 용어를 ‘침몰사고’로 통일할 필요가 있음.

한편, 제정안은 “희생자”를 ‘사망하였거나 생사가 불명인 자’로, “피해자”를 ‘희생자의 가족’으로 한정하여 정의하고 있어, 사고 당시

구조된 사람과 그 가족은 제정안의 적용 대상에서 제외되고 있음.

구조된 사람과 그 가족 역시 사고의 직접적인 당사자라는 점을 고려할 때, 이들을 제정안의 규율 대상에 포함시키는 방안에도 대해서도 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 국가 및 지방자치단체의 책무(안 제3조)는 국가 등이 수행하여야 할 기본적인 사항을 법률로 명확히 하여 적극적인 정책 집행을 유도하기 위한 규정임.

제정안은 국가 및 관계 지방자치단체가 남영호 침몰사고의 진상규명 등을 위한 종합시책을 수립·시행하고, 업무수행에 적극 협조하도록 하는 한편, 국가가 필요한 예산상의 조치를 하도록 규정하고 있음.

이에 대해 기획예산처는 국가로 하여금 필요한 예산상의 조치를 하도록 한 안 제3조제3항이 일반적인 입법례에 비해 지원 수위가 달라 형평성을 훼손할 우려가 있다는 이유로, 동 규정을 삭제할 필요가 있다는 의견을 제시함.⁸⁾

8) 국가의 책무에 따른 의무적 지원 규정을 두고 있는 법률은 사건 발생 당시 진상규명에 대한 시급성과 중대성이 인정되는 경우에 한하여 제정된 사례로서, 이를 일반적인 입법례로 보기는 어렵다는 것임. 특히 여객선 사고였던 세월호 참사의 경우, 사건 발생일로부터 1년 이내에 조사가 이루어질 필요성이 인정되어 관련 법률안이 발의·제정되었으나, 남영호 침몰사고는 사건 발생 후 약 50여 년이 경과한 시점에서 진상규명을 위한 법률안이 발의된 점을 고려할 때, 세월호 참사와 동일한 수준의 국가 의무 지원을 규정하는 것에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

- 국가의 책무 관련 **의무 지원 규정이 없는 일반적인 입법례**: 「일제강점하 반민족행위 진상규명에 관한 특별법」, 「5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」, 「일제하 일본군위안부 피해자에 대한 보호·지원 및 기념사업 등에 관한 법률」, 「6·25전쟁 남북피해 진상규명 및 남북피해자 명예회복에 관한 법률」 등
- **의무 지원 규정이 있는 경우**: 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」, 「10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법」, 「12·29여객기참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」

□ 다른 법률과의 관계 규정(안 제4조)은 관련 개별 법률 간 해석·집행 과정에서의 모순이나 저축을 방지하기 위한 것으로, 법 적용의 우선순위를 정한 것임.

일반적으로 해당 법률이 일반법적 성격을 가진 경우 다른 법률을 우선 적용하도록 하고,⁹⁾ 특별법적 성격을 가진 경우 해당 법률을 우선 적용하도록 규정함.

제정안은 남영호 침몰사고와 관련한 진상조사 및 재발방지에 관하여 다른 법률에 우선 적용됨을 명시함으로써 제정안의 특별법적 성격을 분명히 하고 있음.

「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」 제3조(국가와 지방자치단체의 책무)

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

9) 관련한 일반법으로는 「재난 및 안전관리 기본법」 및 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」 등이 있음.

「재난 및 안전관리 기본법」 제1조(목적) 이 법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」 제1조(목적) 이 법은 해양사고에 대한 조사 및 심판을 통하여 해양사고의 원인을 밝힘으로써 해양안전의 확보에 이바지함을 목적으로 한다.

2. 특별조사위원회 설치 및 진상규명조사

- 안 제2장은 남영호 침몰사고 특별조사위원회의 설치·구성·활동 및 진상규명조사의 신청·개시·방법 등에 관하여 규정하려는 것임(안 제5조부터 제14조까지).

가. 남영호 침몰사고 특별조사위원회 설치 등

- 제정안은 조사위원회의 설치(안 제5조) 및 구성(안 제7조), 위원회 업무수행의 독립성(안 제6조) 및 활동기간(안 제9조) 등 남영호 침몰사고 특별조사위원회에 관하여 규정하려는 것임.

[표] 제정안 조문

제 정 안
제2장 남영호 침몰사고 진상규명 및 재발방지를 위한 특별조사위원회 등 제5조(남영호 침몰사고 특별조사위원회의 설치) ① 남영호 침몰사고 발생원인과 책임소재 등에 관한 진상을 규명하고 안전사회 건설과 관련된 제도를 개선하기 위하여 남영호 침몰사고 특별조사위원회(이하 “조사위원회”라 한다)를 둔다. ② 조사위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 남영호 침몰사고의 원인 및 책임소재 규명에 관한 사항 2. 남영호 침몰사고의 원인을 제공한 법령, 제도, 정책, 관행 등에 대한 개혁 또는 대책 수립에 관한 사항 3. 남영호 침몰사고와 관련한 구조구난 작업과 정부대응의 적정성에 대한 조사에 관한 사항 4. 조사위원회 운영에 관한 규칙의 제정·개정에 관한 사항 5. 그 밖에 이 법의 목적 실현을 위하여 조사위원회가 필요하다고 판단하는 사항 제6조(조사위원회의 독립성) 조사위원회는 그 권한에 속하는 업무를 수행할 때 정

제 정 안

치적 중립성을 지키고 업무의 독립성과 객관성을 유지하여야 한다

제7조(조사위원회의 구성 등) ① 조사위원회는 위원장 1명을 포함한 9명의 위원으로 구성하며, 위원장은 위원 중에서 호선한다.

② 조사위원회의 위원은 남영호 **침몰사건** 진상조사를 위한 전문지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 임명한다.

③ 위원장과 위원의 임기는 1년으로 한다. 다만, 제9조 단서에 따라 조사위원회의 활동기간이 연장되는 경우 연장되는 활동기간만큼 그 임기가 연장되는 것으로 본다

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 조사위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(조사위원회의 활동기간) 조사위원회는 최초로 제13조에 따른 조사개시 결정이 있는 날부터 1년 이내에 활동을 완료하여야 한다. 다만, 이 기간 이내에 활동을 완료하기 어려운 경우에는 조사위원회의 의결로 한 차례만 활동기간을 6개월 이내에서 연장할 수 있다.

□ 안 제5조는 남영호 침몰사고의 원인 및 책임소재 규명에 관한 업무 등을 수행하는 특별조사위원회(이하 “조사위원회”)의 설치 근거를 마련하려는 것임.¹⁰⁾

조사위원회의 주요 업무는 ① 사고 원인 및 책임소재 규명에 관한 사항, ② 사고 원인을 제공한 법령·제도·정책·관행 등에 대한

10) 참고 입법례 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」

제3조(가습기살균제사건과 4·16세월호참사 특별조사위원회의 설치) 가습기살균제사건과 4·16세월호참사의 진상을규명하고 안전사회 건설과 관련된 제도를 개선하며 피해자 지원대책을 점검하는 업무 등을 수행하기 위하여 가습기살균제사건과 4·16세월호참사 특별조사위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

제5조(위원회의 업무) ① 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 가습기살균제사건과 4·16세월호참사의 원인 규명에 관한 사항
2. 가습기살균제사건과 4·16세월호참사의 원인을 제공한 법령, 제도, 정책, 관행 등에 대한 개혁 및 대책 수립에 관한 사항 (이하 생략)

② 위원회는 제1항에도 불구하고 가습기살균제사건에 관하여는 피해자 구제 및 제도 개선, 종합 보고서 작성 등 대통령령으로 정하는 업무에 한정하여 수행한다.

개혁 또는 대책 수립에 관한 사항, ③ 사고 당시 구조구난 작업과 정부대응의 적정성에 대한 조사에 관한 사항, ④ 조사위원회 운영에 관한 규칙 제정·개정에 관한 사항 등임.

이 중 ① 책임소재 규명과 관련하여, 해양수산부는 사법권에 따른 조사가 필요한 사항은 조사위원회의 업무에서 제외할 필요가 있으며, 조사위원회는 사고 원인 규명에 한정하여 업무를 수행하도록 하는 것이 적절하다는 입장을 제시하고 있음.

다음으로 ② 사고 원인을 제공한 당시 법령·제도·정책·관행 등에 대한 개혁과 관련하여, 남영호 침몰사고가 1970년에 발생하여 이미 상당한 기간이 경과하였다는 점을 감안할 때, 당시의 법령·제도·정책 등을 현행 개혁 대상으로 삼는 것이 적절한지 여부에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

□ 한편, 제정안은 제7조에서 조사위원회의 구성과 관련하여 임기 1년인 9명의 위원을 대통령이 임명하도록 규정하고 있으나, 위원들의 구체적인 자격조건이나 근무 형태(상임 여부 등) 등에 관한 규정이 명확하지 않음.

이로 인해 조사위원회의 운영과 관련하여 예측가능성이 충분히 담보되지 못하는 측면이 있으므로,

제정안에 대한 심사 과정에서 조사위원회 위원의 자격요건 및 근무 형태, 위원회 운영 방식 등에 대한 구체화 여부에 관한 논의가 이루어져야 할 것으로 보임.

나. 진상규명조사의 실시

- 제정안은 조사위원회의 직권 또는 피해자의 신청(안 제11조)에 의한 진상규명조사(안 제10조), 각하결정(안 제12조) 및 조사개시(안 제13조), 조사의 방법(안 제14조) 및 조사보고서 제출(안 제8조)에 관하여 규정하려는 것임.

[표] 제정안 조문

제 정 안
제2장 남영호 침몰사고 진상규명 및 재발방지를 위한 특별조사위원회 등 제8조(조사보고서 제출) ① 조사위원회는 조사결과를 정리하여 조사보고서를 작성하고, 국회·대통령·관계 중앙행정기관의 장에게 제출하여야 한다. ② 조사보고서는 국민에게 공개함을 원칙으로 하되, 개인의 사생활 또는 국가안전보장과 관련된 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 비공개할 수 있다. ③ 관계 기관은 조사위원회의 권고를 존중하여 필요한 조치를 하여야 하며, 조치 결과를 조사위원회에 보고하여야 한다. 제10조(진상규명조사) 조사위원회는 직권 또는 피해자의 신청으로 제5조제2항의 업무와 관련한 진상규명조사(이하 “조사”라 한다)를 할 수 있다. 제11조(조사신청) ① 제10조에 따른 신청(이하 “조사신청”이라 한다)은 다음 각 호의 사항을 기재한 문서로 하여야 한다. 다만, 문서에 의할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술로 할 수 있다. 1. 신청인의 성명과 주소 2. 신청 취지와 신청의 원인이 된 사실 ② 조사신청의 절차와 방법 등에 필요한 사항은 조사위원회의 규칙으로 정한다. 제12조(각하결정) ① 조사위원회는 조사신청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 사안을 조사하지 아니하고 각하한다. 1. 조사신청이 조사위원회의 조사대상에 속하지 아니하는 경우 2. 조사신청 내용이 그 자체로서 명백히 거짓이거나 이유 없다고 인정되는 경우 3. 조사위원회가 각하한 조사신청과 동일한 사실에 관하여 조사신청한 경우. 다만, 신청인이 종전의 조사신청에서 제출되지 아니한 소명자료를 제출하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제 정 안

② 조사위원회는 제1항 각 호에 따라 각하결정을 한 경우, 그 사유를 명시하여 신청인에게 회신하여야 한다.

③ 조사위원회는 제13조제1항에 따른 조사개시 결정 후에도 조사신청이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 조사신청을 각하한다.

제13조(조사의 개시) ① 조사위원회는 조사신청이 제12조제1항 각 호에 따른 각하 사유에 해당하지 아니하는 경우에는 조사개시 결정을 하고 지체 없이 그 내용에 관하여 필요한 조사를 하여야 한다.

② 조사위원회는 필요한 경우 조사개시 결정 전에 30일 이내의 범위에서 조사개시 결정을 위한 사전조사를 할 수 있다.

제14조(조사의 방법) ① 조사위원회는 조사의 방법으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 할 수 있다.

1. 조사대상자 및 참고인에 대한 진술서 제출 요구
2. 조사대상자 및 참고인에 대한 출석요구 및 진술청취
3. 조사대상자 및 참고인, 그 밖의 관계 기관·시설·단체 등에 대하여 남영호 침몰사고와 관계가 있다고 인정되는 자료 또는 물건의 제출요구 및 제출된 자료 또는 물건의 보관
4. 관계 기관·시설·단체 등에 대한 사실조회
5. 감정인의 지정 및 감정의뢰
6. 남영호 침몰사고와 관계가 있다고 인정되는 장소에 출입하여 장소, 시설, 자료나 물건에 대하여 실지조사

② 조사위원회는 제1항제6호에 따라 실지조사를 하는 경우 남영호 침몰사고와 관계가 있다고 인정되는 자료 또는 물건을 제시할 것을 요구할 수 있다. 이 경우 자료 또는 물건의 제시를 요구받은 자는 지체 없이 이에 응하여야 한다.

③ 조사위원회가 제1항제2호에 따라 진술을 청취하는 경우 「형사소송법」 제147조부터 제149조까지와 제244조의3을 준용한다.

④ 조사위원회가 제1항제3호에 따라 자료 또는 물건의 제출요구를 하는 경우 「형사소송법」 제110조부터 제112조까지, 제129조부터 제131조까지와 제133조를 준용하되, 자료 또는 물건의 제출을 거부하는 경우 그 사유를 구체적으로 소명하여야 한다.

⑤ 조사위원회는 필요하다고 인정하는 경우 위원 또는 직원으로 하여금 제1항 각 호의 조치를 하게 할 수 있다.

⑥ 조사위원회가 제1항에 따른 권한을 행사하는 경우 그 권한을 행사하는 위원 또는 직원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 제시하여야 한다.

□ 제정안은 조사위원회가 직권 또는 피해자의 문서에 의한 신청에 따라 진상규명조사를 실시하도록 하면서, 조사신청 내용이 조사대상에 해당하지 아니하거나 명백히 거짓인 경우 등에는 이를 각하하도록 규정하고 있음(안 제10조~제12조).

또한, 각하 사유에 해당하지 않는 경우에는 조사개시 결정을 하되, 필요한 경우에는 조사개시 결정 전에 30일 이내의 범위에서 사전조사를 실시할 수 있도록 하고 있음(안 제13조).

이와 같은 규정은 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 등 대규모 참사의 진상규명을 위한 특별법의 입법례와 유사한 내용으로 보임.¹¹⁾

11) 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」

제22조(진상규명조사) 위원회는 직권으로 가습기살균제사건과 4·16세월호참사에 대한 진상규명조사(이하 “조사”라 한다)를 수행하여야 하며, 조사를 수행함에 있어 피해자의 신청으로 제5조의 업무와 관련한 조사를 할 수 있다.

제23조(조사신청) ① 제22조에 따른 신청(이하 “조사신청”이라 한다)은 다음 각 호의 사항을 기재한 문서로 하여야 한다. 다만, 문서에 의할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술로 할 수 있다.

1. 신청인의 성명과 주소

2. 신청 취지와 신청의 원인이 된 사실

② 조사신청의 절차와 방법 등에 필요한 사항은 위원회의 규칙으로 정한다.

제24조(각하결정)

제25조(조사의 개시) ① 위원회는 위원회의 의결로 조사개시 결정을 한다.

② 위원회는 필요한 경우 조사개시 결정 전에 30일 이내의 범위에서 조사개시 결정을 위한 사전조사를 할 수 있다.

「10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법」

제24조(진상규명조사) 조사위원회는 직권으로 10·29이태원참사에 대한 진상규명조사(이하 “조사”라 한다)를 수행하여야 하며, 피해자의 신청으로 제6조제2항의 업무와 관련한 조사를 할 수 있다.

제25조(조사신청) ① 제24조에 따른 신청(이하 “조사신청”이라 한다)은 다음 각 호의 사항을 기재한 문서로 하여야 한다. 다만, 문서에 의할 수 없는 특별한 사정이 있는 경우에는 구술로 할 수 있다.

1. 신청인의 성명과 주소

2. 신청 취지와 신청의 원인이 된 사실

② 조사위원회는 신청인의 의견을 청취하여야 한다.

③ 조사신청의 절차와 방법 등에 필요한 사항은 조사위원회의 규칙으로 정한다.

제26조(각하결정)

제27조(조사의 개시) ① 조사위원회는 그 의결로써 조사개시 결정을 한다.

다만, 제정안은 제12조제1항제3호 단서에서 ‘신청인이 종전의 조사 신청에서 제출되지 아니한 소명자료를 제출하는 경우’ 각하결정 사유의 예외로 규정하고 있는데,

유사입법례에서는 예외 사유를 “중대한” 소명자료를 제출하는 경우로 한정하고 있는바,¹²⁾ 이를 고려하여 제정안에서도 “중대한”이라는 문구를 추가하는 방안을 검토할 수 있을 것으로 보임.

□ 제정안 제14조에서는 조사의 방법을 규정하고 있는데, 관계인에 대한 진술서 제출 요구, 출석요구 및 진술청취, 자료 또는 물건의 제출요구, 관계 기관·시설 등에 대한 사실조회, 감정의뢰, 관계 장소

② 조사위원회는 필요한 경우 조사개시 결정 전에 30일 이내의 범위에서 조사개시 결정을 위한 사전조사를 할 수 있다.

12) 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」

제24조(각하결정) ① 위원회는 조사신청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 사안을 조사하지 아니하고 각하한다.

1. 조사신청이 위원회의 조사대상에 속하지 아니하는 경우
2. 조사신청 내용이 그 자체로서 명백히 거짓이거나 이유 없다고 인정되는 경우
3. 위원회가 각하한 조사신청과 동일한 사실에 관하여 조사신청한 경우. 다만, 신청인이 종전의 조사신청에서 제출되지 아니한 **중대한 소명자료**를 제출하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 위원회는 제25조제1항에 따른 조사개시 결정 후에도 조사신청이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 조사신청을 각하한다.

「10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법」

제26조(각하결정) ① 조사위원회는 조사신청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 사안을 조사하지 아니하고 각하한다.

1. 조사신청이 조사위원회의 조사대상에 속하지 아니하는 경우
2. 조사신청 내용이 그 자체로서 명백히 거짓이거나 이유 없다고 인정되는 경우
3. 조사위원회가 각하한 조사신청과 동일한 사실에 관하여 조사신청한 경우. 다만, 신청인이 종전의 조사신청에서 제출되지 아니한 **중대한 소명자료**를 제출하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 조사위원회는 제27조제1항에 따른 조사개시 결정 후에도 조사신청이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 조사신청을 각하한다.

「포항지진의 진상조사 및 피해구제 등을 위한 특별법」

제9조(각하결정) ① 진상조사위원회는 조사신청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 사안을 조사하지 아니하고 각하한다.

1. 조사신청이 진상조사위원회의 조사대상에 속하지 아니하는 경우
2. 조사신청 내용이 그 자체로서 명백히 거짓이거나 이유 없다고 인정되는 경우
3. 진상조사위원회가 각하한 조사신청과 동일한 사실에 관하여 조사신청한 경우. 다만, 신청인이 종전의 조사신청에서 제출되지 아니한 **중대한 소명자료**를 제출하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 진상조사위원회는 제10조제1항에 따른 조사개시 결정 후에도 조사신청이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 조사신청을 각하한다.

에 출입하여 실시하는 실지조사 등 조치를 할 수 있도록 규정하고 있음.

이와 같은 조사 방법은 조사 절차에 관한 안 제10조부터 제13조까지의 규정과 마찬가지로 사회적 참사와 관련한 유사 입법례에서 채택하고 있는 조사방식과 동일한 내용으로 규율하고 있음.

다만, 제정안은 조사위원회에 사무처를 둘 것인지 여부나 직원을 둘 수 있는지에 관하여 명시적인 규정을 두고 있지 않음에도, 직원으로 하여금 조사를 위한 조치를 할 수 있도록 규정하고 있는데, 조사위원회의 원활한 업무 수행을 위하여 사무처 또는 직원을 둘 필요가 있는지에 대한 추가적인 검토가 필요하며, 필요할 경우 이를 법률에 명시적으로 규정하는 방안에 대해서도 검토할 필요가 있을 것으로 보임.¹³⁾

□ 제정안 제8조는 조사위원회가 조사결과를 정리하여 조사보고서를 작성하고 이를 국회, 대통령 및 관계 중앙행정기관의 장에게 제출하도록 하려는 것임.

유사입법례에서도 조사를 종료한 후 일정 기간(1개월 또는 3개월)

13) 참고로 유사입법례에서는 위원회에 위원이 아닌 직원을 두도록 하거나, 사무국과 필요한 직원을 두도록 하고 있음.

「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」

제15조(위원회의 정원 등) ① 위원회에 두는 위원을 제외한 직원의 정원은 120명 이내에서 대통령령으로 정한다.

② 이 법에 규정된 사항 외에 위원회의 조직에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회의 규칙으로 정한다.

「포항지진의 진상조사 및 피해구제 등을 위한 특별법」

제25조(사무국의 설치 등) ① 진상조사위원회 및 심의위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무국을 둔다.

② 사무국에 사무국장 1명과 그 밖에 필요한 직원을 둔다. (이하 생략)

이내에 그 활동에 관한 보고서를 작성하여 국회와 대통령에게 보고하도록 하고 있으나,¹⁴⁾ 제정안은 이를 관계 중앙행정기관의 장에게도 제출하도록 하고 있음.

이는 안 제8조제3항에서 관계 기관으로 하여금 ‘조사위원회의 권고를 존중’하여 필요한 조치를 하도록 규정하고 있는 점에 비추어 볼 때, 조사보고서에 포함된 권고사항을 관계 중앙행정기관이 이행할 수 있도록 하기 위한 취지로 이해됨.

다만, 제정안은 조사위원회가 관계 기관에 대하여 권고를 할 수 있도록 하는 명시적인 근거 규정은 두고 있지 않음에도, 관계 기관으로 하여금 조사위원회의 권고를 존중하여 필요한 조치를 하도록 규정하고 있어, 권고의 근거를 보다 명확히 규정할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 조사보고서는 조사위원회의 활동이 종료된 후 그 결과를 정리하는 것이므로, 조문 체계상 안 제2장의 마지막으로 조문 위치를 조정하는 것이 보다 적절해 보임.

14) 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」

제48조(종합보고서의 작성과 제출 등) ① 위원회는 이 법에 따른 조사를 종료한 후 3개월 이내에 종합보고서를 작성하여 국회와 대통령에게 보고하여야 한다.

② 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 제1항에 따른 종합보고서 외에 대통령에게 특별조사보고를 할 수 있다.

③ 제1항에 따른 종합보고서는 다음 각 호에 관한 권고를 포함하여야 한다.

1. 가습기살균제사건과 4·16세월호참사의 원인을 제공한 법령, 제도, 정책, 관행 등에 대한 개혁 및 대책 수립 관련 조치 (이하 생략)

④ 제3항 각 호에 따른 권고를 받은 국가기관등은 특별한 사유가 없으면 권고내용을 이행하여야 한다. (이하 생략)

「포항지진의 진상조사 및 피해구제 등을 위한 특별법」

제33조(보고서의 작성과 제출 등) ① 진상조사위원회는 활동을 종료한 후 1개월 이내에 진상조사위원회의 활동에 관한 보고서를 작성하여 국회와 대통령에게 보고하여야 한다.

② 진상조사위원회는 포항지진 피해자를 대상으로 제1항에 따른 보고서의 내용에 대한 설명회를 개최하여야 한다.

③ 제1항에 따른 보고서에 국가기관등에 대한 권고가 포함된 경우 권고를 받은 국가기관등은 특별한 사유가 없으면 그 내용을 이행하여야 한다.

3. 추모사업 시행 및 유족회 설립

가. 제정안의 요지

- 안 제3장은 남영호 침몰사고 희생자들을 추모하기 위한 국가 등의 사업 시행 및 지원 근거와 유족회 설립 및 그에 대한 지원 근거를 두려는 것임(안 제15조 및 제16조).

[표] 제정안 조문

제 정 안
제3장 추모사업 등 제15조(추모사업 등 시행) ① 국가등은 남영호 침몰사건 희생자들의 추모와 재난 및 안전사고 예방교육을 위하여 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다. 다만, 국가는 지방자치단체가 사업을 시행하는 경우에는 이를 지원하여야 한다. 1. 추모기념관의 건립 2. 추모기념관 자료의 수집·보존·관리·전시 및 조사·연구 3. 추모기념관 자료 및 기념사업에 관한 홍보·교육과 이에 관한 각종 간행물의 제작·배포 4. 해상 안전사고 예방 훈련시설의 설치 및 운영 ② 제1항에 따른 추모기념관은 기록물의 체계적 관리, 안전한 보존 및 효율적 활용을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따른 시설·장비와 이를 운영하기 위한 전문인력을 갖추어야 한다. ③ 국가등은 제16조에 따른 유족회와 협력하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 남영호 침몰사고 위령제를 실시하여야 한다. 제16조(유족회의 설립) ① 피해자는 희생자 추모사업의 추진, 피해자 권익보호 활동 및 남영호 침몰사고 관련 기록·증언 등의 업무를 수행하기 위하여 유족회를 설립할 수 있다. ② 제1항의 유족회는 법인으로 한다. ③ 유족회는 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

제 정 안
④ 해양수산부장관은 제1항에 따라 설립된 유족회에 대하여 설립 후 10년 동안 출연 또는 보조할 수 있다.
⑤ 유족회에 관하여 이 법에 규정된 사항을 제외하고는 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

나. 검토의견

□ 안 제15조는 국가 또는 지방자치단체로 하여금 남영호 침몰사고 희생자들에 대한 추모와 재난·안전사고 예방교육을 위한 추모사업을 시행할 수 있도록 하려는 것으로, 희생자에 대한 사회적 추모와 애도의 계기를 마련하고, 재난·안전사고 예방에 대한 국민적 공감대 형성을 도모하려는 점에서 타당성이 있다고 보임.

다만, 사고 발생 이후 장기간이 경과하여 관련 자료 및 전시품이 충분하지 않은 상황에서 추모기념관을 건립할 필요가 있는지 여부에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 보이며, 안 제15조제3항의 위령제의 경우에는 추모사업의 하나로서 안 제15조제1항 각 호에 포함하여 규율하는 것이 보다 바람직해 보임.¹⁵⁾

한편, 안 제15조제1항제4호의 ‘해상 안전사고 예방 훈련시설의 설치 및 운영’은 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」 제36조제4호에 따라 이미 법적 근거를 두고 있다는 점에서,

15) 「여수·순천 10·19사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법」에서는 위령사업을 별도의 조문으로 두어 위령묘역 조성, 위령탑 건립 등 관련 사업의 근거를 명시적으로 규정하였으나, 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」 등 최근의 입법례는 위령제를 추모사업의 하나로 보아 별도의 규정은 두지 않는 추세로 보임.

제정안에서 이를 별도로 규정할 실익은 크지 않을 것으로 보임.

기획예산처는 지방자치단체의 추모사업은 자치사무로서 지방자치단체의 재원으로 추진하는 것이 원칙이며, 이에 국가의 지원 의무를 부과할 경우 지방자치단체 간 유사·중복 사업이 과도하게 발생할 우려가 있다는 점을 들어, 국가의 지원을 규정한 안 제15조제1항 단서를 삭제할 필요가 있다는 의견임.

또한, 안 제15조제3항의 경우 국가가 위령제를 실시하여야 한다고 규정한 유사 입법례가 없어 다른 사건들과의 형평성 문제 발생 우려가 있으므로, 위령제를 ‘실시할 수 있다’는 임의규정으로 수정할 필요가 있다는 의견임.

- 안 제16조는 희생자 추모사업의 추진 등을 위하여 피해자가 법인으로서 유족회를 설립할 수 있도록 하고, 해양수산부장관이 유족회 설립 후 10년간 출연 또는 보조할 수 있도록 하려는 것임.

2013년 남영호 유족회가 결성되었다는 사실이 일부 자료를 통해 확인되나,¹⁶⁾ 관계 부처인 해양수산부에서는 해당 유족회의 존속 여부, 회원 수, 조직 형태, 활동 실적 등 구체적인 현황을 파악하지 못하고 있는 상황임.

제정안은 유족회의 업무로서 추모사업의 추진, 피해자의 권익 보호 활동, 남영호 침몰사고 관련 기록·증언 등의 수집·정리 등을 규정하고 있으나, 유족회가 수행할 사업의 구체적인 내용과 범위는 법

16) 유해정, 「남영호 참사와 문화적 외상」, 한양대학교 제3섹터연구소, 『시민사회와 NGO』, 제15권 제1호, 2017

문만으로는 명확히 파악하기 어려운 측면이 있음.

이에 유족회가 수행할 사업의 구체적인 내용을 보다 명확히 한 이후에 국가 또는 지방자치단체의 재정 지원에 관한 사항을 규정하는 것이 보다 바람직할 것으로 보임.

참고로 해양수산부는 이태원참사 추모재단 및 4·16재단에 대한 유사입법례와 같이 출연 또는 보조의 주체를 ‘국가’로 수정할 필요가 있다는 입장이며,¹⁷⁾

기획예산처는 유족회에 대한 출연 또는 보조 기간이 법률안 개정 시 연장되어 일시적 지원이라는 기존 목적과 달리 지속적인 지원이 될 우려가 있으므로 안 제16조제4항을 삭제할 필요가 있다는 의견임.

□ 한편, 제정안에 대해서는 「국회법」 제79조의2제1항에 따라 비용추계요구서가 제출된 상태로, 재정소요와 관련하여 국회예산정책처의 비용추계서가 첨부될 예정임(추후 관련 내용 보완 예정).¹⁸⁾

17) 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」 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 대하여 설립 후 10년 동안 출연 또는 보조할 수 있다. (이하 생략)

18) 국회예산정책처는 의원 또는 위원회가 요구한 비용추계에 대하여, 법안의 내용에 따라 ①비용추계서, ②비용추계서 미첨부 사유서, ③비용추계 미대상 사유서로 구분하여 작성·회답함. 비용추계서는 재정이 수반되고 소요 비용의 추계가 가능한 법안, 미첨부 사유서는 재정이 수반되기는 하지만 기술적으로 비용추계가 어려운 법안, 미대상 사유서는 시행되더라도 재정이 수반되지 않거나 재정부담에 변화가 없는 법안에 대하여 작성됨(국회예산정책처, 법안비용추계 이해와 실제, 2024, p. 29)

4. 보칙·벌칙 규정

가. 제정안의 요지

- 안 제4장은 보칙 규정으로, 조사위원회 활동을 원활히 수행하기 위한 기술적 사항들(안 제17조부터 제21조까지)과, 제정안이 과하고 있는 의무의 이행을 확보하기 위한 제재 규정을 두려는 것임(안 제22조 및 제23조).

[표] 제정안 조문

제 정 안
제4장 보칙 제17조(국가기관등의 협조의무) 국가기관, 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관(이하 “국가기관등”이라 한다)은 조사위원회의 진상규명을 위한 업무수행에 적극 협조하여야 한다. 제18조(업무의 위임·위탁 등) ① 조사위원회는 필요하다고 인정하는 경우 그 업무 중 일부를 국가기관등과 전문가 또는 민간단체에게 위임·위탁하거나 공동으로 수행할 수 있다. ② 제1항에 따른 위임·위탁 및 공동수행에 필요한 사항은 조사위원회의 규칙으로 정한다. 제19조(조사위원회 활동의 보호 등) ① 누구든지 직무를 집행하는 위원·직원이나 감정인에 대하여 폭행 또는 협박하거나 위력 또는 위계로써 그 직무수행을 방해하여서는 아니 된다. ② 누구든지 조사위원회에 조사와 관련하여 정보를 제공하였거나 제공하려 하였다는 이유로 해고, 정직, 감봉, 전보 등 어떠한 불이익한 처우도 받지 아니한다. ③ 조사위원회는 참고인·감정인을 보호하기 위한 대책과 관련 자료 또는 물건을 확보하고 그 인멸을 방지하기 위한 대책을 강구하여야 한다. ④ 조사위원회는 조사에 중요한 증언·진술을 하거나 자료 또는 물건을 제출한 사람에게 보상금 지급, 사면 건의 등의 방법으로 지원할 수 있다. ⑤ 제4항에 따른 지원의 내용과 절차, 그 밖에 필요한 사항은 조사위원회의 규칙으로 정한다.

제 정 안

제20조(비밀준수 의무) 조사위원회의 위원 또는 위원이었던 자, 직원 또는 직원이었던 자, 감정인 또는 감정인이었던 자, 조사위원회의 위임·위탁 등에 따라 조사에 참여하거나 조사위원회의 업무를 수행한 전문가 또는 민간단체와 그 관계자는 조사위원회의 직무상 비밀을 누설하거나 조사위원회의 직무수행 이외의 목적을 위하여 이용하여서는 아니 된다.

제21조(자격사칭의 금지) 누구든지 조사위원회의 위원 또는 직원의 자격을 사칭하거나 조사위원회의 업무를 위임·위탁 및 공동수행한다고 사칭하여 조사위원회의 권한을 행사하여서는 아니 된다.

제22조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제20조를 위반하여 위원회의 직무상 비밀을 누설하거나 위원회의 직무수행 이외의 목적을 위하여 이용한 사람
2. 제21조를 위반하여 조사위원회의 위원 또는 직원의 자격을 사칭하거나 조사위원회의 업무를 위임·위탁 및 공동수행한다고 사칭하여 조사위원회의 권한을 행사한 사람

제23조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 정당한 이유 없이 제14조제1항제3호에 따른 자료 또는 물건의 제출 요구에 응하지 아니하거나 허위의 자료 또는 물건을 제출한 자
2. 정당한 이유 없이 제14조제2항에 따른 자료 또는 물건의 제시 요구에 응하지 아니하거나 허위의 자료 또는 물건을 제시한 자

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제14조제1항제4호에 따른 사실조회에 허위로 회신한 자
2. 정당한 이유 없이 제14조제1항제6호에 따른 실지조사를 거부하거나 방해한 자
3. 제19조제2항을 위반하여 불이익 처우를 한 자

③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원장이 부과·징수한다.

④ 제1항 및 제2항에 따른 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 사항은 「질서위반행위규제법」을 따른다. 과태료에 관하여는 위원장을 「질서위반행위규제법」 제2조제2호에 따른 행정청으로 본다.

나. 검토의견

- 보칙 규정은 법률의 실체규정과 관련되는 절차적인 사항이나 그 밖에 부수적인 사항 등, 실체규정 부분에 두기 적합하지 않은 절차적·기술적 사항에 관한 규정을 말함.

제정안은 조사위원회의 원활한 활동을 보장하고 조사의 실효성과 신뢰성을 확보하기 위하여 국가기관등의 협조의무(안 제17조), 조사위원회 업무의 위임·위탁(안 제18조), 직무수행 방해 금지 등 조사위원회 활동의 보호(안 제19조), 비밀준수 의무(안 제20조) 및 위원·직원 자격의 사칭 금지(안 제21조) 등을 규정하려는 것으로, 법시행을 위하여 필요한 규정으로 보임.

- 안 제22조 및 제23조는 직무상 비밀을 누설하거나 자격을 사칭하는 등 이 법률안에서 금지하고 있거나 이행을 요구하고 있는 사항을 위반한 경우에 대하여 벌칙 또는 과태료를 부과하려는 것임.

해당 제재 규정은 유사 입법례와 비교할 때 벌칙 및 과태료의 부과 대상과 수준이 유사하게 규정되어 있으며, 의무 이행을 담보하기 위한 수단으로서 제재 규정을 두고 있다는 점에서 필요한 규정으로 보임.

참고로, 가습기살균제사건 및 4·16세월호참사 특별조사위원회, 10·29이태원참사 진상규명과 재발방지를 위한 특별조사위원회, 포항지진진상조사위원회의 경우에도 각 근거 법률에 따라 위원장이 과태

료를 부과·징수하도록 규정하고 있음.¹⁹⁾

19) 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」

제56조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 정당한 이유 없이 제26조제1항제3호에 따른 자료 또는 물건의 제출 요구에 응하지 아니하거나 허위의 자료 또는 물건을 제출한 사람 (이하 생략)
- ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.
 1. 제26조제1항제4호에 따른 사실조회에 허위로 회신한 사람 (이하 생략)
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 **위원장이 부과·징수한다.**
- ④ 제1항 및 제2항에 따른 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 사항은 「질서위반행위규제법」을 따른다. 과태료에 관하여는 위원장을 「질서위반행위규제법」 제2조제2호에 따른 행정청으로 본다.

「10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법」

제80조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제28조제1항제3호에 따른 자료 또는 물건의 제출요구를 받고 허위의 자료 또는 물건을 제출한 사람(이하 생략)
- ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.
 1. 제28조제1항제4호에 따른 사실조회에 허위로 회신한 사람(이하 생략)
- ③ 제1항 및 제2항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 **조사위원회의 위원장이 부과·징수한다.**
- ④ 제1항 및 제2항에 따른 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 사항은 「질서위반행위규제법」을 따른다. 과태료에 관하여는 조사위원회의 위원장을 「질서위반행위규제법」 제2조제2호에 따른 행정청으로 본다.

5. 부칙 규정

가. 제정안의 요지

- 제정안은 법률의 시행일(안 부칙 제1조), 법 시행을 위한 준비행위(안 부칙 제2조), 조사위원회 위원의 임기 개시에 관한 적용례(안 부칙 제3조) 등을 규정하려는 것임.

[표] 제정안 조문

제 정 안
부 칙
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.
제2조(이 법의 시행을 위한 준비행위) 조사위원회의 위원·직원의 임명, 이 법의 시행에 관한 조사위원회 규칙의 제정·공포, 조사위원회의 설립준비는 이 법 시행 전에 할 수 있다.
제3조(조사위원회 위원의 임기개시에 관한 적용례) 이 법에 따라 최초로 임명된 조사위원회 위원의 임기는 이 법의 시행일부터 시작하는 것으로 본다.

나. 검토의견

- 부칙은 본칙에 부수하여 법률의 시행일과 시행에 따르는 과도적 조치인 경과조치, 적용 관계를 명확히 하기 위하여 두는 적용례 등을 규정함으로써, 법률 시행에 따라 법률관계가 변화하는 과정이 원활하게 이루어지고 신법이 안정적으로 시행될 수 있도록 하기 위한 규정임.

□ 제정안은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 하여 대통령령 등 하위법령 제정을 위한 준비 기간을 확보할 수 있도록 하고, 조사위원회 위원 임명 등 법 시행을 위한 준비행위를 법 시행 전에 할 수 있도록 함으로써 원활한 법률 시행을 도모하려는 것임.

또한, 조사위원회 위원의 임명을 법 시행 전에도 가능하게 함에 따라, 그 임기 개시에 관한 적용례를 두어 적용 관계를 명확히 하고 있음.

다만, 안 부칙 제2조에서는 준비행위의 하나로 ‘조사위원회 규칙의 제정·공포’를 법 시행 전에 할 수 있도록 규정하고 있는데, 아직 시행되지 않은 법률을 근거로 조사위원회 규칙의 제정·공포를 허용하는 것이 입법기술상 적절한지 여부에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5422