

# 인천광역시 인현동 화재참사 추모와 피해자 지원 조례안 심사보고서

2026. 3. 27.(금)

행정안전위원회

## 1. 심사경과

가. 발의일자 : 2026. 3. 16.

나. 발 의 자 : 김대영 의원 외 18명

다. 회부일자 : 2026. 3. 16.

라. 상정일자 : 제307회(임사회) 제1차 위원회(2026년 3월 27일 상정·의결)

○ 제안설명 : 김대영 의원

○ 검토보고 : 김민석 행정안전수석전문위원

○ 심사결과 : **원안가결**

## 2. 제안설명 요지

가. 제안이유

- 1999년 인현동 화재참사는 다수의 인명 피해를 초래한 대표적인 참사로, 그 희생자와 피해자에 대한 공적 추모 및 치유 지원이 그간 제도적으로 미흡했음. 조례를 통해 희생자 추모, 피해자 지원, 안전사회 구현을 위한 지속 가능한 행정 기반을 마련함으로써 재난 피해자 인권 보장과 회복 지원 체계를 제도화하려는 것임.

나. 주요내용

- 조례의 목적 및 희생자·피해자의 정의를 규정함.(안 제1조~안 제2조)
- 희생자 추모와 안전사회를 위한 시민의식증진사업 계획 수립·시행 근거를 마련함.(안 제4조)
- 피해자의 치유와 회복을 위한 지원 근거를 마련함.(안 제5조)

- 인현동 화재참사 희생자 추모위원회에 관하여 규정함.(안 제7조 ~안 제9조)

### 3. 전문위원 검토보고 요지

#### □ 제정안의 개요

- 1999년 10월 30일, 인천시 중구 인현동 상가에서 발생한 화재로 청소년 등 57명이 사망하고, 수십 명이 부상을 입은 “인천 인현동 화재참사”는 사회적 충격과 안전 문화 확산의 필요성을 강하게 환기시킨 사건임.

- 화재일시 : 1999. 10. 30.(토) 18:55분경
- 화재장소 : 중구 인현동 소재 4층 상가 건물(지하 노래방, 2층 호프집 등)  
※ 인천시 중구 인현동 27-41
- 인명피해 : 137명(사망 57명, 부상 80명)
- 화재원인 : 지하 노래방 내부 수리 공사중이던 아르바이트생의 라이터 불로 인한 실화
- 피해확산 : 불길과 치명적인 유독가스가 계단을 타고 2층 '라이브 호프집'으로 빠르게 확산
- 결정적 인명피해 요인 : 비상구 폐쇄, 내부 환기를 차단한 통유리 구조, 무리한 영업

- (기존 조례 현황) 화재 참사 이후 인천시 중구에서는 2000년 1월 「인천광역시 중구 인현동 화재사고 관련 보상 조례」를 제정하여 보상금을 지원하였으나, 당시 희생자 대다수가 청소년이었음에도 사회적 편견과 책임 회피로 인해 온전한 추모와 치유가 이루어지지 못하였고,
  - 2026년 2월 국민권익위원회가 화재 당시 아르바이트 종사자의 피해성을 인정하여 보상에서 제외된 것은 부당한 차별이라 판결하고 인천 중구에 보상 대상 확대 및 명예 회복을 위한 조례 개정을 권고하였음.

- 현재까지 인현동 화재참사와 관련된 인천광역시 차원의 공식적인 추모 및 지원 조례는 부재하여 제도적 공백 상태임
- 본 제정안은 대형 재난이 반복되는 상황에서 지방자치단체의 시민 보호 의무를 다하고, 희생자 추모와 피해 지원을 제도화하려는 것으로, 이를 통해 사회적 기억을 보존하고 안전 문화를 확산하고자 하는 입법 취지는 타당해 보임.

## □ 조문별 주요 내용

- 조례안은 총 10개의 조문과 부칙으로 구성되어 있음.

### 가. (안 제1조)목적

- 안 제1조는 인현동 화재참사 희생자 추모와 피해자 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 안전사회 구현 및 시민의식 고취를 이 조례의 목적으로 규정함.

### 나. (안 제2조)정의

- 안 제2조는 “인현동 화재참사”, “희생자”, “피해자”에 대한 용어의 정의를 규정한 것으로,
- 안 제2조제2호에 단서 규정을 두어 인현동 화재참사 발생에 직접적인 책임이 있는 사람을 제외하여, 화재의 원인을 제공한 건물주, 사업주 혹은 중대한 과실로 실화를 일으킨 가해자들까지 ‘희생자’나 ‘피해자’ 범주에 포함되지 않도록 규정함.
- 안 제2조제3호의 “피해자”는 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설을 위한 특별법」, 「10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법」, 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 등의 정의 규정과 일치하며

희생자 본인 뿐 아니라 가족·유족까지 포함하는 확장적 개념을 채택하고 있음.

#### 다. (안 제3조)시장의 책무

- 안 제3조는 시장에게 인현동 화재참사 피해자의 치유와 회복, 희생자의 추모와 안전의식 증진에 관한 사업이 지속적으로 추진될 수 있도록 시책 마련 의무를 규정하고 있음.

#### 라. (안 제4조)계획의 수립·시행

- 안 제4조는 시장에게 희생자 추모와 안전사회를 위해 ▲시책의 기본목표 및 추진방향, ▲시책의 과제 및 시행방법, ▲재원의 조달방안, ▲관계 기관과 협력체계 구축 등 시민의식증진사업을 수립토록 규정함.

#### 마. (안 제5조)치유와 회복을 위한 지원

- 안 제5조는 피해자의 심리적 안정과 사회적응을 위한 정신건강 복지센터를 통한 복지서비스 지원을 규정한 것으로,
- 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제73조의2에 따라 지자체의 장은 재난피해자에 대한 심리상담활동 지원을 할 수 있도록 하는 법적 근거가 타당하며, 심리적 지원은 피해자 회복에 실질적으로 기여 가능할 것으로 판단됨. 다만, 조례 시행시 세부규정을 통한 지원 범위와 방식에 대한 지침 마련이 필요함.

#### 바. (안 제6조)추모 및 안전사회를 위한 시민의식증진사업

- 안 제6조제1항은 ▲추모공원 조성, ▲추모기념관 및 추모비 건립,

▲추모기념관 자료 관리, ▲추모 관련 사업 홍보·교육, ▲추모 간행물 제작, ▲화재 및 안전사고 예방 훈련시설의 설치 및 운영 등 추모 및 안전사회 구현을 위해 필요한 사업의 종류를 규정하는 사항임.

- 인천시 교육청에서는 2023년 26,082천원을 인현동 화재참사 실내 추모공간 조성비로 집행하였고, 2025년에는 10,800천원을 ‘제26주기 인현동 화재참사 학생 희생자 추모제 및 추모식 운영’ 사업으로 집행하였음.
- 신규 추모공간 조성시 대규모 재정 투입이 예상됨에 따라 ‘4·16 세월호 참사’ 추모공간 조성과 같이 국가의 지원을 받을 수 있는 방안 마련이 필요해보임.
- 안 제6조제2항은 추모기념관의 기록물을 체계적으로 관리·보존하기 위해 필요한 시설과 장비를 갖추고, 이를 전담할 전문인력을 배치하는 사항을 규정하였음.

#### 사. (안 제7조)추모위원회 설치 및 기능

- 안 제7조제1항은 추모사업의 효율적 추진을 위한 추모위원회를 설치하는 사항이며
- 안 제7조제2항은 추모위원회의 기능으로 추모공원, 기념관, 추모비 등 시설물 설치 관련 결정과 기타 추모사업 및 안전사회 구현을 위한 제반 사항을 결정하는 것을 규정함. 이는 단순 자문기구가 아닌 ‘심의·의결’ 기능을 부여함으로써, 기념관 건립 등 실효성 있는 사업 추진을 위한 적절한 조치로 판단됨.

#### 아. (안 제8조)추모위원회 구성

- 안 제8조는 추모위원회의 위원회의 인원 구성, 구성원, 위원의

임기에 관하여 규정한 것으로, 인천시, 인천시의회 및 중구의회, 희생자 유가족, 민간전문가를 고루 포함하여 실질적 의결기구로서의 기능을 할 수 있을 것으로 판단됨.

#### 자. (안 제9조)추모위원회 운영

- 안 제9조는 추모위원회의 지휘 및 대행, 회의 소집 요건, 의결 정족수, 실무 지원 사항을 규정하여 위원회가 원활하게 가동되기 위한 절차적 규정을 명확히 함.

#### 차. (안 제10조)사무의 위탁

- 안 제10조는 제5호(치유와 회복) 및 제6조(추모사업) 등 전문성이 요구되는 업무중 전부 또는 일부를 비영리법인이나 관련 단체에 맡겨 운영할 수 있는 민간 위탁 근거를 규정함.

#### □ 비용추계 검토

- 본 제정안 제출 시 첨부된 ‘비용추계서’를 살펴보면 추모공간(추모공원, 추모기념관, 추모비 등)의 조성 등 5년간(2026~2030년) 총 50억 396만원으로 상당하나 추모공간 조성비 등 초기 투자 비용이 대부분을 차지하며 세월호 추모관 등 유사 사례와 비교할 때 과도하지 않은 수준으로 판단됨. 다만, 전액 시비로 조달해야 하므로 시 재정에 미치는 영향에 대한 면밀한 검토가 필요함.

항 목	금액(천원)	비 고
토지보상비	1,633,632	대지 1,496㎡, 평균공시지가×1.5
추모공간 조성비	2,895,330	공사비·설계비·감리비 포함
추모사업비	275,000	추모식·전시회 (연 5,500만원×5년)
피해자 지원비	200,000	500명×8만원×5년
<b>합 계</b>	<b>5,003,962</b>	

- 추모공간 조성은 토지보상비 16억 3,363만원과 건립사업비 28억 9,533만원을 ‘인천 세월호 추모관’의 규모를 벤치마킹하였음. 토지보상비를 공시지가의 1.5배로 설정했으나, 실제 부지 선정 장소(인현동 인근 상업지역 등)에 따라 지가가 크게 상회할 가능성이 있어 예산 증액의 변수가 존재하며, 건립비용은 조달청 공공건축물 유형별 공사비(5,438천원/m<sup>2</sup>)를 적용하여 작성한 것으로, 세월호 추모관의 경우 국비 지원(30억) 사례가 있는 만큼, 참사의 사회적 의미를 고려하여 중앙정부에 국비 지원을 적극 요청할 필요가 있음.
- 추모사업 및 전시회는 매년 추모식(5,000만원)과 전시회(500만원)을 정례화 하였으며, 일회성 행사가 아닌 정기 사업으로 편성하여 사업의 지속성을 담보하였음. 다만, 인천시 교육청과 사업\*이 중복되므로 충분한 협의를 통해 사업예산을 잘 조정할 필요가 있음.

\* 2023년 인현동 화재참사 실내 추모공간 조성비 : 26,082천원

2025년 '제26주기 인현동 화재참사 학생 희생자 추모제 및 추모식 운영' 사업 : 10,800천원

- 피해자 지원은 대상자 500명에 대해 1회 8만원의 단가를 적용하여 산정하였음. 총무과 마음건강 지원사업 단가(1회 8만원)를 적용하여 산정한 것이나 매년 치료를 받는 것으로 설정되어 있어 실제 이용률에 따라 집행 잔액이 발생할 수도 있어 보임.

## □ 종합의견

- 본 제정안은 1999년의 비극적인 참사의 기록을 보존하고 추모공간 조성 및 추모사업의 법적 근거를 마련함으로써 소외되었던 희생자들의 넋을 기리고 이를 바탕으로 시민의 안전의식을 높이고자 제정하는 사항으로

- 시민의 안전 가치를 높이고 피해자들의 아픔을 보듬는 중요한 의미를 가지므로 원안대로 채택함이 타당하다고 판단됨.

※ 입법예고(2026. 3. 17.~3. 26.) 결과 : 의견 없음

#### 4. 질의 및 답변 요지 : 생략

#### 5. 토론요지 : 원안동의

- 인현동 화재참사 피해자 인권 보장과 회복 지원 체계 제도화, 시민의 안전의식을 높이고자 제정하려는 것으로 원안대로 가결할 것을 동의함.

가. 찬 성 : 6명(김재동, 유승분, 김대영, 김명주, 신영희, 임춘원)

나. 반 대 : 0명

#### 6. 심사결과 : 원안가결(재석위원 6명, 찬성 : 6명, 반대 : 0명)

#### 7. 기타 사항 : 특이사항 없음

붙임 인천광역시 인현동 화재참사 추모와 피해자 지원 조례안 1부

## 【붙임】

인천광역시조례 제 호

### 인천광역시 인현동 화재참사 추모와 피해자 지원 조례안

제1조(목적) 이 조례는 1999년 10월 30일 인천광역시 중구 인현동 27-41, 27-42, 27-43번지에 소재한 건물화재사고로 희생된 사람을 추모하고 피해자를 지원하는 데 필요한 사항을 규정함으로써 안전사회 구현을 위한 시민의식을 고취함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “인현동 화재참사”란 1999년 10월 30일 인천광역시 중구 인현동 27-41, 27-42, 27-43번지에 소재한 건물에서 발생한 화재로 다수의 희생자와 피해자가 발생한 사건을 말한다.
2. “희생자”란 인현동 화재참사로 인하여 사망한 사람을 말한다. 다만, 인현동 화재참사 발생에 직접적인 책임이 있는 사람은 제외한다.
3. “피해자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. 다만, 제2호 단서에 해당하는 사람은 제외한다.
  - 가. 인현동 화재참사로 인하여 상해를 입은 사람
  - 나. 희생자의 배우자·직계존비속·형제자매
  - 다. 가목에 해당하는 사람의 배우자·직계존비속·형제자매
  - 라. 인천광역시 인권위원회에서 피해자로 인정한 사람

제3조(시장의 책무) 인천광역시장(이하 “시장”이라 한다)은 인현동 화재참사

피해자의 치유와 회복, 희생자의 추모와 안전의식 증진에 관한 사업이 지속적으로 추진될 수 있도록 필요한 시책을 마련해야 한다.

제4조(계획의 수립·시행) 시장은 다음 각 호의 사항이 포함된 희생자 추모와 안전사회를 위한 시민의식증진사업 계획을 수립·시행해야 한다.

1. 시책의 기본목표 및 추진방향
2. 시책의 과제 및 시행방법
3. 시책과 관련된 재원의 조달방안
4. 관계 기관과 협력체계 구축
5. 그 밖에 시장이 추모와 안전사회를 위한 의식증진을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

제5조(치유와 회복을 위한 지원) 시장은 피해자의 심리적 안정과 사회 적응을 위하여 「정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률」 제3조제3호에 따른 정신건강복지센터 등을 통하여 필요한 지원을 할 수 있다.

제6조(추모 및 안전사회를 위한 시민의식증진사업) ① 시장은 희생자 추모 및 안전사회를 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.

1. 추모공원 조성
2. 추모기념관 및 추모비 건립
3. 추모기념관 자료의 수집·보존·관리·전시 및 조사·연구
4. 추모 관련 사업의 홍보·교육
5. 추모에 관한 각종 간행물의 제작·배포
6. 화재 및 안전사고 예방 훈련시설의 설치 및 운영

7. 그 밖에 희생자 추모 및 안전사회 구현을 위하여 필요한 사업

② 제1항에 따른 추모기념관은 기록물의 체계적 관리, 안전한 보존 및 효율적 활용을 위하여 시장이 정하는 바에 따른 시설·장비와 이를 운영하기 위한 전문인력을 갖추어야 한다.

제7조(추모위원회의 설치 및 기능) ① 시장은 희생자 추모사업 등을 효율적으로 추진하기 위하여 인천광역시 인현동 화재참사 희생자 추모위원회(이하 “추모위원회”라 한다)를 둔다.

② 추모위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 추모공원, 추모기념관, 추모비 등 추모 시설 설치 등에 관한 사항
2. 그 밖에 희생자 추모사업 및 안전사회 구현을 위하여 필요한 사항

제8조(추모위원회 구성) ① 추모위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.

② 위원장은 시장이 되고, 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

③ 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 시장이 임명 또는 위촉한다.

1. 인현동 화재참사 추모 업무 소관 실·국·본부장
2. 인천광역시의회에서 추천하는 인천광역시의회 의원
3. 인천광역시 중구의회에서 추천하는 인천광역시 중구의회 의원
4. 인현동 화재참사 희생자 유가족
5. 인현동 화재참사 피해자
6. 안전, 재난 관련 분야 전문가
7. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사람

④ 위원의 임기는 2년으로 하며, 한 차례만 연임할 수 있다. 다만, 공무원인

위원의 임기는 그 직위에 재직하는 기간으로 한다.

제9조(추모위원회 운영) ① 위원장은 추모위원회를 대표하고, 추모위원회의 업무를 총괄한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 부위원장이 그 직무를 대행한다.

③ 추모위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정하거나 재적위원 3분의 1 이상이 요구하는 경우에 위원장이 소집한다.

④ 추모위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤ 추모위원회의 사무를 처리하기 위하여 간사 1명을 두며, 간사는 인현동 화재참사 추모 사업 관련 업무 담당 공무원 중에서 시장이 지명한다.

제10조(사무의 위탁) 시장은 제5조 및 제6조에 따른 사업의 원활한 추진을 위하여 사업의 전부 또는 일부를 비영리법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.

## 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.