

세월호참사 1주기 연속토론회 - 우리는 내일로 나아가고 있는가

토론회1

진상규명과 재발방지대책, 어디까지 진행되었나

일시 | 2015년 4월 9일(목) 오후 1시 30분

장소 | 참여연대 2층 아름드리홀

주최 | 세월호 참사 국민대책회의

주관 | 참여연대

프로그램

사회	이태호 세월호 참사 국민대책회의 공동운영위원장
초대말씀	전명선 4.16가족협의회 운영위원장
주제발표1	진상규명 경과와 현황 조영관 변호사 (민주사회를 위한 변호사 모임) 오준호 작가 (『세월호를 기록하다』 저자)
주제발표2	재발방지(안전대책) 경과와 현황 박근용 참여연대 협동사무처장 이호중 교수 (세월호 특별조사위원회 위원) 박두용 교수 (한성대학교 기계시스템공학과)
주제발표3	특별조사기구 구성 경과와 현황 박주민 변호사 (민주사회를 위한 변호사 모임) 장완익 변호사 (세월호 특별조사위원회 위원)
종합토론	
폐회	

목차

발표1	진상규명 경과와 현황 / 조영관	04
	세월호 참사의 실제적 진실규명, 1심 재판을 중심으로 / 오준호	42
발표2	세월호 참사 1년, 정부와 국회의 재발 방지 및 안전 대책 마련 현황 / 박근용	46
	박근혜 정부의 안전대책, 그 기초와 분석과 대안의 방향에 대하여 / 이호중	77
	재발방지(안전대책) 경과와 현황 -‘안전혁신 마스터플랜’을 보고 / 박두용	99
발표3	특별조사위원회의 발족을 둘러싼 상황과 문제점 / 박주민	108
	세월호 특위, 실패한 반민특위는 안 된다 / 장완익	133

4.16 세월호 참사 1주년 토론회, 인사말

“세월호 참사 1년 대한민국이 풀어야 할 과제 참여연대”

2-7 반 31번 찬호 아빠 전명선 (4.16 가족협의회 운영위원장)

이 자리를 마련해주신 참여연대 여러분들께 감사인사 드립니다. 세월호 참사가 발생한지 1년이 다되어가지만 아직 가족의 품으로 돌아오지 못한 실종자분들이 9분이 계시고 특별법이 제정되었지만 특별조사 활동조차 시작되지 못하고 있는 것이 현실입니다.

슬픔을 추스릴 겨를도 없이 저희가족들은 거리로 나갈 수밖에 없었고 지난 1년 동안 우리 가족들은 구조/실종자 수색 축구 활동, 진상규명 활동, 특별법 입법 활동, 형사재판 감시 활동, 인양 축구 활동 등을 진행하여왔습니다. 이런 활동들은 단식, 노숙농성, 서명운동, 집회, 도보행진, 간담회 등 다양한 방식을 통해서 이루어졌고, 이러한 활동에는 정치계, 법조계, 종교계, 시민사회단체, 양심적인 시민들이 전국에서 동참해주셨습니다. 특별법 제정축구 서명에는 600만 명의 국민들이 참여하셨고, 단식을 진행했을 때에는 3만 여명이 동조단식에 참여하셨습니다. 그리고 안산에서 팽목항까지 인양 축구 도보행진을 진행했을 때에도 전국에서 연인원 6천6백여 명이 함께하셨습니다.

그런데 이러한 활동에도 불구하고 우리가 얻은 결과는 어떠했습니까? 세월호 참사 후 전 국민 앞에 대통령께서 이야기했던 약속조차 이행되지 않고 있는 것이 현재의 모습입니다. “실종자 한명까지 끝까지 수습해주겠다” “진상규명에 있어 유족들의 여한이 없도록” 하고 안전한 대한민국으로 거듭나게 하겠다던 대통령의 약속은 지켜지지 않고 있습니다. 세월호 참사에 대한 국회의 국정조사, 검찰조사, 감사원 감사, 해양심판원 조사 등이 있었지만, 우리 가족들은 아직도 왜 세월호 사고가 참사로 바뀌었는지 왜 국가는 한명도 구조를 하지 못했는지 이해하지 못하고 있고, 세월호 참사 이후에도 하루가 멀다하고 대형사고들이 발생되고 있습니다. 가장 우리를 아프게 하는 것은 세월호 참사에 대해서 제일 먼저 반성하고 책임져야 할 정부와 여당이 오히려 가족을 폄하하고 있으며, 한국사회의 갈등그림으로 낙인찍고, 가족들을 분열시키려 한다는 것입니다. 이에 4.16 이후 변한

것이 아무것도 없다는 것이 우리 가족들의 평가이고 진실입니다.

그러나 부정적인 결과만이 있었던 것은 아닙니다. 많은 어려움 속에서도 소중한 성과를 꼽아본다면 ① 416 세월호참사가 발생하고 참사를 지켜본 국민은 우리사회가 생명보다 돈과 이윤을 중시하는 사회였다는 것을 참담하게 인식하는 계기도 되었고 ② 가족에 대한 각종 유언비어들이 난무해도, 끊임없이 저희를 지원해주는 양심 있는 시민들, 각종 전문가 조직, 다양한 시민사회조직, 풀뿌리 단체 등이 있었고, 이들과의 연대관계가 지난 1년 동안 얻은 가장 큰 수확이라 할 수 있을 것입니다. ③ 제도적 측면에서 성과를 본다면, 부족하지만 ‘4.16 참사의 진상규명과 안전사회 건설을 위한 특별법’ 제정과 불완전하지만 특별조사위원회를 구성하게 된 것이라 할 수 있습니다. ④ 조직적인 측면에서 성과를 찾아본다면, 지난 1월 사단법인 ‘416 세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설을 위한 피해자 가족협의회’를 창립한 것으로 그동안 나뉘어 있던 세월호 피해자 전체, 희생학생, 희생교사, 일반인희생자, 실종자, 화물피해기사등 협력관계를 만들었다는 것이고 피해가족 생계지원 등 다양한 활동을 펼칠 수 있는 법적 근거를 갖게 되었다는 것입니다. 이런 조직적 성과를 바탕으로 현재 가족협의회가 중심이 되어 전 국민이 함께 하는 ‘4.16 연대’ 출범을 준비하고 있다는 것입니다.

정부는 국민여론에 떠밀려 특별법에 합의했다가 여론이 잠잠해지는 듯하자 진상을 덮어보려는 기만적인 행태를 반복하고 있습니다. 진상규명 특별법의 정부시행령을 보십시오. 이것은 특별조사위원회 해체를 의미하는 것과 같습니다. 정부과건 공무원들이 주요 요직을 차지하게 만들어서, 독립적인 기구로서 역할을 기대하기 어렵고, 정부가 이미 발표한 보고서를 심의하는 기구로 전략시키려하고 있습니다. 특별법 취지를 거슬리는 시행령을 만든 정부는 가족뿐만 아니라 전 국민의 의사를 무시한 처사라고 할 수 있을 것입니다.

연초 416가족협의회는 출범 선언문에서 4가지 활동 의지를 천명한바 있습니다. ① 세월호 피해자 분리 시도 배격한다 ② 세월호 인양을 통한 실종자 완전 수습 활동을한다 ③ 특별조사위 활동 방해 시도 묵과하지 않을 것이다 ④ 416 참사의 철저한 진상규명, 강력한 책임자 처벌, 근본적이고 지속적인 참사 재발방지대책 수립, 국민의 안전과 생명을 끝까지 책임지는 행동을 하겠다는 것이었습니다. 416가족협의회는 4 가지 행동에 대한 의지를 절대포기하지 않을 것입니다.

4.16 1주년을 맞이하여 각종 단체에서 4.16을 잊지 않으려는 다양한 활동을 진행하고 있고, 언론도 우리 가족을 취재하기 바쁘다는 것은 고마운 일이지만 우리는 4.16 참사 1주년이 기념하는 행사로 끝나서는 안 된다고 생각합니다. 현 정권에 대한 강력한 행동으로 4.16을 기억하려 합니다. 그래서 지난 3월30일부터 농성을 시작했고 4일과 5일에는 안산 합동분향소에서 광화문까지 삭발을 하고 희생되신 분들의 영정사진을 들고 범국민도보 행진을 진행했습니다. 그리고 각종 토론회, 추모집회 등을 진행하고 있습니다. 이런 투쟁을 전개하는 이유는 우리 가족들의 원래의 요구가 실현되지 않고, 오히려 교묘하게 우리가족을 소외시키고 있기 때문입니다.

현재 정부에 대한 우리의 요구는 다음과 같습니다.

우선 세월호 특별조사위원회가 특별법 취지에 맞게 활동하게 보장하라. (해수부 시행령 폐기)

둘째, 인양을 조속히 개시하고, 빠른 기간 내에 인양을 완수하라. (인양 확대)

셋째, 위 두 가지 요구조건이 해결될 때까지 배·보상 절차를 중단하라.

는 것입니다.

정부는 세월호 특조위 활동, 선체인양, 배·보상 문제를 정부와 여당은 끊임없이 비용의 문제로 치환하려 하고 있는데 이것은 단순히 예산의 문제가 아니라 다시는 참사가 벌어지지 않도록 막기 위해 우리 사회가 마땅히 치러야 할 사회적 비용임을 각인해야 합니다. 진상규명과 실종자 전원을 찾기 위한 인양, 그리고 피해자가 4.16 이전의 상태로 돌아갈 수 있도록 지원을 받는 것은 피해자의 권리이며 국가의 의무입니다. 정부는 그러한 비용을 두고 피해자를 혐오하게 만들고 사회를 갈등하게 만들고 있습니다. 진정으로 정부가 공동체 회복과 발전을 갈망한다면 원칙에 입각하여 세 가지 요구를 수렴해야 할 것입니다.

이제는 달라져야 된다고 모두 생각하고 있고 세월호 참사를 기억하는 것은 정말 달라진 사회를 만드는 것입니다. 1년이 지났습니다. 우리는 또 다른 1년을 맞고 있습니다. 또 다른 1년을 우리는 인간 존엄성의 가치가 지켜지는 사회를 만들기 위해서 변함없이 실천할 것입니다. 지난 1년 동안 우리와 함께 했던 많은 손을 다시 잡고 끝까지 함께해주실 것을 부탁드립니다.

진상규명 경과와 현황

조영관 / 민주사회를 위한 변호사 모임, 변호사

1. 들어가며

모든 것이 여전히 의문투성이다. 왜 배가 침몰하게 되었는지, 왜 구조작업은 제대로 진행되지 못했는지, 아이들이 왜 그렇게 차가운 바다에서 세상을 떠나야만 했는지, 참사 이후 우리 사회는 조금 더 안전해 진 것인지. 어떤 사실이나 현상을 거짓 없는 모습 그대로 밝혀내는 것을 뜻하는 진상규명(眞相糾明)은 이런 의문이 남아 있는 한 여전히 현재 진행형이다.

앞으로 다시는 이런 참사가 반복되지 않게 위해서라도 4.16. 세월호 참사에서 나타난 여러 문제점들을 정확하게 찾아내고, 이에 대한 올바른 대책을 마련하는 것이 중요하다. 진실을 찾아 오롯이 대면하는 길만이 우리에게 남겨진 상처와 아픔을 반복하지 않고 치유할 수 있는 유일한 방법이 될 것이다.

그럼에도 불구하고, 세월호 참사의 진상규명은 참사 1주년이 다가오는 시점에도 여전히 제자리에 머물러 있다. 진상규명을 바라는 수백만명의 서명으로 통과된 세월호 특별법은 정부의 영터리 시행령으로 인해 발목이 잡혀 있는 상황이고, 돌아오지 못한 9명의 실종자들을 찾고 직접적인 침몰원인을 보다 정확하게 분석하기 위하여 필수적인 선체인양여부도 아직까지 확실한 결론이 나지 못했다. 검찰

수사, 감사원 감사, 정부의 국정조사, 해양안전심판원의 사고조사 등이 진행되었으나 여전히 성역으로 남아 조사를 피해간 부분이 있고, 조사하였더라도 의혹이 해소되지 않은 부분도 많다.

세월호 참사에 대한 진상규명은 다음 3가지를 밝히는 과정이어야 한다.

첫째, 가장 직접적으로는 세월호가 침몰하게 된 직접적 원인을 밝히는 작업이다. 출항에서부터 침몰 당시까지의 모든 상황들이 한 점 의혹 없이 밝혀져야 한다.

둘째, 침몰 직후부터 지금까지 정부의 부실한 대응에 대하여 책임을 묻는 작업이다. 사고발생의 원인과 책임이 무엇인지와 무관하게, 대한민국에서 발생한 사고에서 우리국민의 생명과 안전을 지켜야 할 가장 최종적인 책임은 국가에 있는 것이다. 이는 헌법이 부여한 준엄한 명령이다. 사고발생 직후 해경의 구조과정, 청와대의 부실한 대응과 언론통제, 수사기관의 부실한 수사에 이르기까지 문제가 있다면 철저하게 밝히고 그에 따른 책임을 물어야 한다.

셋째, 세월호 참사가 발생한 근본적인 원인을 따져 묻는 작업이다. 이는 한국사회에서 대형참사가 왜 매번 반복되어 발생하고 있는지를 살펴보고, 세월호 참사 이전과 이후의 우리사회가 근본적으로 달라져야 한다는 요구에 따른 것이다. 근본적인 원인을 진단하고, 이를 개선하는 것은 매우 어려운 일이지만, 이것이 제대로 이루어지지 못한다면 결국 또 다른 이름의 참사가 반복될 가능성이 높기 때문이다.

2. 직접적인 침몰 원인¹⁾에 관하여

가. 경과

검찰의 최종 수사결과²⁾와 세월호 선원들에 대한 광주지방법원 판결³⁾ 및 감사원 감사결과 등을 통해 지금까지 밝혀진 세월호 침몰 당시의 상황 및 직접적인 침몰 원인은 다음과 같다.

첫째, 세월호는 2012년 일본에서 수입된 후⁴⁾ 더 많은 승객과 화물을 싣기 위하여 무리한 증·개축 과정을 거쳤고, 이 과정에서 선박의 복원력에 심각한 영향을 주는 좌우 불균형이 발생하는 등 복원성이 크게 악화되었다.

검찰의 공소사실에 따르면, 청해진 해운은 2012년 10월 경부터 2013년 2월 경까지 전남 영암군에 있는 (주)CC조선에서 세월호 B데크의 선미 부분을 철거하고, A데크의 선미 2.8미터, 갑판 5.6미터, 천정 1.6미터를 연장하여 생긴 공간을 2개 층으로 만들어 하층은 여객실로, 상층은 전시실 등으로 개조하고, 선수 우현의 카 램프(차량진입문) 40톤 상당을 철거하는 등 수리 및 증축 공사를 하였다. 그 결과 세월호의 총톤수는 239톤 증가, 경하중량⁵⁾은 187톤 증가, 재화중량은 187톤 감소, 승선인원이 116명 증가하면서 무게중심이 51센치미터 올라갔다.

1) 이하의 내용은 검찰 수사결과를 토대로 밝혀진 사고원인을 정리한 것이다. 그러나 이번 참사의 직접적인 원인에 대해서 다양한 주장들이 제기되고 있고, 검찰의 최종 수사결과 역시 사고 당시의 정확한 화물량, 평형수의 양 등 선박 복원성과 관련한 데이터가 정확하게 확보되지 못한 상황에서 대부분 추정치를 기반으로 하고 있다는 점에서 한계가 있다. 특히, 최근 세월호 선원에 대한 형사재판(광주지방법원 2014고합197)과정에서 피고인의 변호인은 세월호 침몰 당시의 AIS 항적도를 근거로 외부 물체와의 충돌가능성을 주장하기도 했다. 이처럼 세월호의 침몰 원인으로 제기되는 여러 가지 의혹을 명확하게 규명하기 위해서는 특별조사위원회의 조사과정에서 이에 대한 면밀한 검토와 수사가 필요하고, 나아가 선체 인양을 통한 정밀 조사가 반드시 이루어져야 한다.

2) 검찰은 2014. 10. 6. 세월호 참사와 관련된 최종 수사 결과를 발표하였다.

3) 광주지방법원 2014. 11. 11. 선고 2014고합180, 2014고합384(병합)

4) 세월호는 1994년 일본의 하야시카네 나가사키 조선소(현 후쿠오카 조선소)에서 만들어졌다. 건조 당시 선박 총톤수는 6,647톤, 최대 승선인원은 840명으로 일본 가고시마와 오키나와 사이의 작은 섬들을 연결하던 여객선으로 이름은 '나미노우에호'였다. 세월호는 일본에서 18년간 운행된 이후, 2012년 10월 한국의 청해진해운에 약 115억원에 수입되었다.

5) 어떠한 화물 및 여객도 싣지 않은 선박 자체 만의 무게

이 때문에 세월호가 무게중심을 낮추어 복원성을 유지하면서 안전 향해를 하기 위해서는 기존보다 적재 가능 화물을 1,450톤 감소시키고, 대신 평형수를 1,333톤 증가시켜야 해 결국 총 1,077톤의 화물만을 적재할 수 있었다. 특히, 선수 우현의 카램프(차량진입문) 철거 시 선수 우현에 30톤 상당의 중량을 추가하거나 좌현에 30톤 상당의 중량을 감축하지 않아 좌우 불균형이 심화됨으로써 복원성에 중대한 영향을 미치게 되었다.⁶⁾

둘째, 세월호는 사고 당일 최대 화물 적재량의 2배에 달하는 화물을 과적하였고, 과적단속을 피하기 위하여 선박 안전에 필수적인 평형수⁷⁾를 감축하였으며, 화물 고박(固縛, Lashing)⁸⁾시 지켜야 할 관련 규정 또한 준수하지 않았다.

현행 선박의 화물 과적 단속은 선박에 선적된 화물의 무게를 직접 측정하는 방식으로 이루어지지 않는다. 단지, 선체의 앞쪽과 뒤쪽에 선박의 최대 화물 적재량을 선정한 상태에서 선박이 물 밑으로 잠기는 부분을 굵은 선으로 표시해 두고(이를 ‘만재흡수선’이라 한다), 이 만재흡수선이 물 밑에 잠겨 있는지, 물 위로 나와 있는지를 육안으로 살펴 과적 여부를 판단한다. 즉, 만재흡수선이 수면 위로 나와 있기만 하면 해당 선박에 실제 얼마만큼의 화물 및 여객이 탑승하였는지는 살펴 보지 않고 적절한 화물이 선적되어 있다고 판단하여 출항 허가를 내어준다.

일반적으로 만재흡수선이 수면 위에 올라와 있다면, 부력의 작용에 따라 선박은 선적이 가능한 적절한 수준의 화물을 적재한 것으로 볼 수 있다. 하지만, 선주들은 더 많은 1회 운항에 더 많은 화물을 싣기 위해서 안전을 담보로 한 위험한 편법을 사용하였는데, 바로 배의 안전과 직결되는 평형수, 청수(식수 등), 연료유(기름)등을 기존보다 적게 싣고, 그 만큼의 화물을 더 적재하는 방식이다.

평형수는 배의 가장 밑바닥에 적재되는 물로서, 배가 파도 및 변침 등으로 좌우로 흔들리는 경우 오뚝이의 추와 같이 배의 가장 밑바닥에서 무게중심을 잡아 배

6) 광주지방법원 2014. 11. 11. 선고 2014고합180, 2014고합384(병합) 판결문 00면

7) 선박 복원력을 위하여 배의 가장 밑바닥에 채우는 물(水), 배의 무게중심 및 균형을 잡아 배가 좌우로 흔들리더라도 다시 중심을 회복하는 역할을 하여 선박의 안전에 가장 중요한 역할을 한다.

8) 선박 내에서 컨테이너, 화물, 차량들이 움직이지 못하도록 네트, 와이어, 로프, 쇠사슬 등을 이용하여 화물 등을 선박의 바닥에 고정하는 것을 말한다.

가 흔들린 뒤 다시 중심을 회복할 수 있게 하는 역할을 한다. 선박의 안전에 가장 중요한 역할을 한다는 점에서 선원들 사이에서는 ‘생명수’라고 불리기도 한다.

평형수 등을 줄이고 그 만큼 화물을 더 적재하면, 화물의 추가 적재로 배의 무게 중심은 위로 더 올라가지만, 추가로 적재한 화물의 무게 중심을 잡아줄 수 있는 평형수는 오히려 줄어드는 상황이 되어 배의 안전은 심각하게 위협한 상황이지만, 외부에서 볼 때는 만재할수선이 물 밖에 나와 있어 합법적으로 출항허가를 받을 수 있는 것이다.

검찰의 공소사실에 따르면, 청해진해운이 선박안전법 제28조에 의하여 해양수산부 장관으로부터 승인 받은 세월호의 복원성 자료에 의하면, 세월호가 최대한 적재를 할 수 있는 재화중량⁹⁾ 톤수는 3,794톤이고, 복원성을 유지하면서 적재할 수 있는 화물의 최대치는 1,077톤이었으므로, 세월호가 만재할수 6.264 미터를 유지하면서 최대 1,077톤의 화물을 적재하기 위해서는 평형수 1,565.8톤, 연료유 560.9톤, 청수 290.9톤을 적재하였어야 한다.

그럼에도 불구하고 세월호는 인천에서 제주까지 1항차당 유류대금 등의 비용만 약 6,000만원이 소요되므로 적자를 면하기 위해서는 최대한 화물을 많이 실을 수 밖에 없는 상황이었기 때문에, 1등 항해사는 세월호에 위와 같은 기준보다 평형수 804.6톤, 연료유 362.52톤, 청수 140.9톤 등 모두 1,308.02톤을 대폭 감축하여 평형수 761.2톤, 연료유 198.38톤, 청수 150톤만을 적재하는 방법으로 그 만큼의 화물을 더 적재하고, 선장은 과적 여부에 대한 점검을 전혀 하지 않아 화물이 과적되도록 묵인하였다. 그 결과 2014년 4월 15일 출항당시 세월호는 모두 2,142톤 상당의 화물을 적재하여, 복원성 자료에 기재된 적재 가능한 화물 최대치 1,077톤의 2배 정도의 화물을 과적했다..

화물 과적 뿐 만 아니라, 과적된 화물의 선적 상태도 문제였다. 바다 위를 항해하는 선박은 조류, 파도, 너울, 변침 등의 원인으로 항해 중 선박이 앞뒤 혹은 좌우로 흔들리게¹⁰⁾ 되는데, 이러한 배의 흔들림에 적재된 화물이 움직이지 않도록 화물을 고정시키는 것을 고박(固縛, Lashing)이라 한다. 화물에 대한 고박 작업

9) 화물을 신지 않는 상태(경하상태)에서 선박에 실을 수 있는 총 중량을 의미한다.

10) 선박이 앞뒤로 흔들리는 현상을 롤링(Rolling)이라 하고, 좌우로 흔들리는 현상을 피칭(Pitching)이라 한다.

은 구체적으로 배에 선적된 컨테이너의 경우 네 군데의 모서리를 선체에 직접적으로 고정시키는 콘(Cone) 작업¹¹⁾과, 화물을 2층으로 쌓는 경우 컨테이너 바깥쪽에 화물을 고정하는 고박선(Lashing Bar)을 X자 형태로 서로 엇갈리게 하여 바닥에 결속시키는 밴딩(Banding) 작업으로 나뉘어진다.

검찰의 공소사실에 따르면, 세월호의 고박 업무를 담당하는 1등 항해사는 청해진 해운 물류담당이 현장 인부들에게 화물을 무조건 많이 적재하고, 컨테이너는 2단 상단을 단지 로프로 둘러 묶는 방법으로만 고박하고, 차량은 라싱밴드를 앞뒤로 한 가닥 가량만 사용하여 고박하라는 취지로 지시하는 것을 알고 있음에도 이를 묵인하였고, 실제 세월호 참사가 발생하기 약 6개월 전인 2013년 11월 28일 오후 6시 30분경 인천 소재 연안 부두에서 여객 117명, 차량 150대, 화물 776톤을 적재한 뒤 출항하여 제주도를 향하다가 다음 날인 29일 오전 8시 20분경 제주도의 화도 부근 해상에서 파도의 영향을 받아 배가 좌현으로 기울면서 D데크에 선적된 벽돌 및 주류, 선적 화물 등이 한쪽으로 쏠려 손상되는 사고가 발생¹²⁾하는 등 동중사고가 발생한 전력이 있음에도 화물이 제대로 고박하지 않았다.

셋째, 세월호는 조류가 험난한 항로인 맹골수도를 통과할 때 선박 조타를 직접 지휘해야 하는 선장이 선실을 이탈한 상황에서, 상대적으로 경험이 부족한 3등 항해사¹³⁾와 조타수¹⁴⁾가 급격하게 항로를 바꾸면서 선박이 15도 가량 틀어졌고, 이 과정에서 급격한 변침이 발생하였다.

검찰 공소사실에 따르면, 세월호는 2014년 4월 16일 오전 8시 32분경 전남 진도군 조도면 맹골도와 거차도 사이에 있는 수도(水道)인 맹골수도를 진입하여 운항 중 이었다. 맹골수도는 수심 36미터의 좁은 수도로 다른 선박들의 통항이 빈번하고, 병풍도를 지나는 시점은 조류의 속력이 빠른 곳이므로 변침을 하고자 할 때는 특히 주의하여 조타를 해야 하는 곳이었다. 증개축 공사에 의한 구조 변경 및 화물의 과적으로 인하여 복원성이 현저히 약화된 세월호를 안전하게 운항하기

11) 컨테이너 4군데의 모서리와 직접 닿는 선체의 하단부에 원통형의 막대를 끼워 넣어 배의 흔들림에도 컨테이너가 자리를 그대로 유지할 수 있도록 하는 작업이다.

12) 광주지방법원 2014. 11. 11. 선고 2014고합180, 2014고합384(병합) 판결문 기재내용

13) 항해하는 선박의 항로를 결정하고 안전항해·선원의 의료업무 및 해상운송 등 갑판업무의 전반적 업무를 수행하는 사람이다.

14) 항해하는 선박의 방향을 바꾸기 위해 사용하는 키의 조작을 담당하는 사람이다.

위해서는 선장이 조타실에 재선하면서 선박의 항해를 직접 지휘하여야 했다.

그러나, 선장은 당시 당직 항해사였던 3등 항해사에게 만연히 그 항해를 맡긴 채 조타실을 이탈하여 자신의 침실로 가버렸고, 당시 조타수는 그 지시에 따라 우현 변침을 시도하던 중 원하는 대로 변침이 이루어지지 않자 당황하여 임의로 조타기를 우현 측으로 대각도로 돌리는 잘못을 저지르는 바람에 선수가 급속도로 우회두하면서 외방경사¹⁵⁾의 영향으로 선체가 좌현 측으로 급속히 기울어졌고, 과적된 상태로 부실하게 고박된 화물이 급격하게 쏠리면서 그 영향으로 세월호는 좌현 측으로 더욱 기울게 되었고, 선체의 증개축 및 평형수 부족으로 인하여 복원력이 현저하게 상실된 상태에서 화물이 한쪽으로 쏠리게 되어 결국 복원성이 상실되어 선박이 좌현으로 전도된 상태로 표류하다 결국 침몰하게 된 것이다.

마지막으로, 청해진 해운은 세월호 선원들에게 안전관리 담당자가 수립한 교육계획을 토대로, 비상시를 대비한 선내 훈련 등을 포함한 교육 훈련을 실시하여야 할 의무가 있었으나 이를 규정대로 실시하지 않았고, 결국 복원성이 상실한 세월호가 표류 후 최종 침몰에 이르기까지 승객들의 인명구조에 가장 큰 역할을 해야 할 선원들이 제대로 된 초기대응을 하지 못했다.

검찰의 공소사실에 따르면, 해운법에 근거한 청해진해운의 운항관리규정에 따라 안전관리 담당자는 선박 관련 종사자에 대해 분기 1회 이상 안전교육을 실시하여야 하고, 선장은 선사 안전관리 담당자의 교육계획을 토대로 선박 지원의 교육계획을 수립·시행하여 비상시에 대비한 선내 비상훈련을 매 10일마다 실시하여야 하며, ‘해상인명 안전훈련 및 대응훈련’은 매 10일, ‘해양사고 대응훈련’ 중 선체 손상 대처훈련, 인명사고 시 행동요령은 매 6개월, 비상조타훈련은 매 3개월, ‘기름유출 대비훈련’은 매월 반복적으로 실시해야 함에도, 청해진해운은 평소 세월호 선원에 대한 안전교육 및 해양사고훈련을 규정대로 실시하지 않았다. 결국 복원성을 상실하여 침몰하는 선박의 경우, 승객들을 선내(船內)에 머무르게 하지 않고, 구명조끼를 착용한 상태로 모두 갑판이나 배 밖으로 나오도록 하는 퇴선명령을 하는 것은 비상시 가장 기본적인 초기 대처임에도 이러한 조치가 전혀 이루어지지 못했다.

15) 선체가 회전할 때 선체의 반대편으로 경사가 발생하는 현상을 말한다.

나. 남은 진상규명 과제

- ① 사고 전날 수학여행에 참석할 것인지에 대한 결정과정은 어떠했는지
- ② 사고 전날 인천항 출항허가 결정되고 화물 선적이 진행된 과정은 적절했는지
- ③ 정확한 사고발생 시간과 장소가 언제인지
- ④ 사고 당시 복원성 관련 자료(평형수 등)의 확정 및 시뮬레이션
- ⑤ AIS 항적과 관련한 의혹
- ⑥ 디지털 작업을 통하여 확보된 증거들에 대한 분석

3. 구조 과정 및 이후의 정부의 대응

가. 경과

(1) 진도 해상교통관제센터(VTS)의 부실 관제

해상교통관제센터(Vessel Traffic Service Center, 이하 'VTS')는 연안 지역을 오가는 선박들에 대한 관제업무를 하는 기관으로, 현재 국내에 모두 17개의 VTS가 운영되고 있다. 이 중 인천, 부산, 마산, 제주도 등 항구에 위치한 15개의 항만 VTS는 해양수산부 관할이며, 진도와 여수 두 곳은 해양경찰청 관할로 이원화(二元化)되어 있다. 지난 2007년 허베이스피리트호 사고(태안 기름유출사고) 이후 연안항을 지나는 선박들에 대한 통제권을 강화하기 위한 방안으로 연안 지역의 VTS가 수사권을 가진 해경소속으로 변경되면서 VTS가 이원화 된 것이다.¹⁶⁾

진도 VTS 근무자들은 수백명의 승객을 태운 세월호가 관할 수역에 진입하면서 진입보고를 하지 않았음에도 교신을 시도하지 않았고, 세월호에 도메인 위치(Domain Watch¹⁷⁾)를 설정하였음에도 세월호가 항로를 이탈하여 표류하는 순간

16) VTS 이원화로 인하여 세월호는 사고 발생 직후 가장 가까운 곳에 있는 진도 VTS가 아닌 항만 VTS인 제주 VTS에 최초 사고발생을 통보하였고, 이러한 내용이 가까운 진도 VTS로 재전송 되는데 약 10분 가량 시간이 허비되었다.

에도 이상 징후를 발견하지 못했다. 진도 VTS 근무자들은 사고 당일 오전 9시 6분 경 목포해양경찰청 상황실로부터 세월호 사고 발생 소식을 전해들을 때까지 약 20분 동안 주요 관제 대상인 세월호에 대해 전혀 관제하지 않았던 것이다.

또한, 진도 VTS 근무자들은 세월호 사고발생을 통보받은 이후에 처음 세월호와 교신을 하였는데, 그때부터 9시 37분까지 약 30분간 세월호와 교신하며 취득한 정보를 구조세력 등에 전파하지 않았고, 이러한 부실 관제를 숨기기 위하여 관제실을 촬영하는 CCTV를 무단으로 철거하고 녹화 자료를 삭제하기도 하였다.

(2) 최초 사고 신고를 접수한 목포해경 및 서해지방해경의 부실한 초기 대응

세월호 사고 신고를 받은 목포해양경찰서의 초기 구조 대응도 엉망이었다. 배가 기울기 시작한 직후인 4월 16일 8시 52분 경 단원고등학교 2학년 故 최덕하 학생은 전남소방본부 119 상황실에 사고 신고를 하고, 약 2분 뒤인 8시 54분경 전남소방본부 119 상황실은 목포해양경찰에 접수받은 사고 신고 내용을 전달하였다.

그러나, 목포해양경찰서는 “배가 기울어 도무지 움직일 수 있는 상황이 아니다”, “지금 선내에서 움직이지 말라고 계속 방송하고 있다”는 등의 세월호 선내 상황을 파악할 수 있는 중요한 정보를 상급자에게 보고하지 않았고, 목포해양경찰서 담당관은 위 사고를 접수한 후 최초 구조세력에게 출동명령을 하는 과정에서 가장 가까운 부두에 정박한 상황대기함정(513함)이 있음에도, 이를 제대로 파악하지 못하고 구조인력에게 제대로 안내하지 않음으로써 구조인력이 현장에 약 1시간 이상 지체되어 도착하게 되었으며, 사고 접수 초기 직접 교신이 가능한 VHF 통신장비나, 객실승무원의 휴대전화번호 등으로 선내 지휘부와 교신하여 승객 대피 현황을 파악한 후 객실 등에 대기하고 있던 승객들을 퇴선이 용이한 갑판에 집결하게 하는 등 구조 지시를 하여야 함에도 이를 전혀 하지 않았다. 당시 목포해양경찰서장은 수난구호법 관련 규정(수난구호법 제5조 제2항 및 동법 시행령 제5조 제2항)에 따라 지역구조본부장으로 현장지휘 책임자임에도 사고발생 초기에 현장상황을 면밀하게 파악하여 적절한 구조 지휘를 하지 못하는 등 구조지휘

17) 관제센터에서 선박에 대해 수동으로 주의 깊게 지켜보기 위해 설치한 장치로, 일정 반경 안에 다른 선박이나 물체가 들어올 경우 경보를 울리는 기능을 한다.

를 태만히 하였음이 밝혀졌다.

목포해양경찰서의 상급기관인 서해지방해양경찰청장 및 실무관들의 미숙한 대응도 문제가 되었다. 당시 서해지방경찰청 상황담당관은 세월호에서 진도VTS에 퇴선명령을 해야 하는지 여부를 문의하여 왔다는 보고를 받았으나, 이를 최종 명령권자인 서해지방경찰청장에게 보고하지 않음으로써 서해지방해양경찰청장이 퇴선명령 등 적절한 조치를 취할 수 없게 하였다. 서해지방해양경찰청장 역시 수난구조법 제5조 등에 따라 광역구조 본부장으로서 사고 발생 후 가용할 수 있는 구조인력이 시급하게 현장으로 이동될 수 있도록 하여야 함에도 이를 제대로 지시하지 못했고, 사고 초기 현장과 직접적인 교신을 통해 현장상황에 적절한 조치를 명령해야 함에도 직접적인 교신을 전혀 하지 않았으며, 구조함정인 123정이 현장에 도착한 9시 43분 경 뒤늦은 현장보고를 받고서도 그 즉시 퇴선명령 등 적절한 구조지휘를 하지 않았다.

(3) 해양경찰청 소속 123정의 잘못된 구조 조치

사고신고 접수 이후 목포 해양경찰청 소속 123정은 사고접수 후 약 40분이 지난 오전 9시 35분경 현장에 가장 먼저 도착하였다. 그런데 123정은 도착하자마자 세월호의 승객들에 대한 구조 조치를 하지 않고, 세월호의 선수 방향 조타실로 향하여 선장을 비롯한 선원들을 가장 먼저 구조했으며, 123정에 소속된 고속단정(고무보트) 역시 좌현 중앙부 갑판으로 향하여 기관부 선원들을 먼저 구조했다.

일반적으로 여객선의 경우 승객들이 머무는 선실의 출입구는 선수가 아닌 선미에 있으므로, 승객들을 구조하기 위해서는 선수가 아닌 선미로 접근하는 것이 상식이다. 사고 현장에 10시 9분에 도착한 어업 지도선이 도착 직후 선미로 접근하여 승객 구조 활동을 하였던 것과 비교할 때 최초 현장에 도착한 해경 123정의 구조 활동은 이해할 수 없는 점이 많다.

특히, 조타실에서 선원들을 구조하면서도 조타실에 설치된 선내 방송장비를 통해 선실에서 대기하고 있는 승객들에게 퇴선명령을 할 수 있었음에도 퇴선명령이 이루어지지 않았고, 단정에 설치된 음향장비 및 어떠한 방법으로도 승객들의 퇴선

을 유도하지 않았다. 심지어 오전 9시 57분 경 목포해양경찰서장이 “우리가 당황하지 말고 우리 직원도 올라가서 하고, 그래도 안되면 마이크를 이용해서 최대한 안전하게 행동할 수 있도록 하시기 바랍니다.” 라고 말하고, 오전 10시 5분 재차 “정장, 그러면 다시 한번 침착하게 방송해서 반대 방향 쪽으로 뛰어내리게끔 유도해봐. 지금 그 안에 갇힌 사람들이 웅성웅성하는 상황에서 제일 먼저 한 사람만 밖으로 빠져나오면 다 줄줄이 따라 나오니까. 방송해서 방송 내용이 안에까지 전파될 수 있도록 한번 해 보세요”라고 지시¹⁸⁾하였음에도 관련 조치를 하지 않았다.

즉, 목포해양경찰서장은 123정에게 선내 진입을 하여 퇴선 조치를 할 것과 그 외의 다른 방법을 써서라도 어떻게든 퇴선 조치를 내릴 것을 구체적으로 명령하였음에도, 123정은 선내진입 및 퇴선조치를 하지 않았다. 지난 8월 14일 선장과 선원에 대한 업무상과실치사 혐의 형사재판에 증인으로 출석한 123정장은 당시 퇴선방송을 하지 않은 사실을 인정하면서, 당황하여 선내 진입명령을 깜박 잊었다고 진술하였다.

(4) 해양경찰청 소속 잠수구조 인력의 지연된 출동 및 도착

사고 당일 잠수가 가능한 해양경찰청 소속의 잠수구조 전담인력 서해경찰청 특공대 7명은 세월호가 선수만 남기고 침몰한 이후인 11시 15분에 현장에 도착했다. 해양경찰청이 출동 지시를 내린 것은 오전 8시 58분이었지만, 특공대원 7명이 현장까지 출동할 헬기가 없어 민간어선으로 갈아타고 사고 해역에 도착했기 때문이다. 가장 신속히 현장에 도착해 인명 구조를 펼쳐야 했던 특공대가 타고 갈 헬기가 없어 사고발생 2시간이 지나서 현장에 도착했다는 사실은 지켜보든 가족들과 국민들의 분노를 샀다. 이어서 도착한 목포 122구조대 10명도 11시 20분어야 현장에 도착했다. 첫 사고 신고접수가 오전 8시 52분에 들어왔던 점을 고려하면 결국 실제 잠수 가능한 인력이 현장에 도착할 때까지 2시간 20여 분이나 소요된 것이다.

더욱 심각한 것은 공기탱크와 풀 페이스 마스크, 기체혼합장비 등을 가지고 있어

18) 해양경찰청, <해경 123정과 목포해경·서해지방해양경찰청 간 ‘주파수 공용통신(TRS)’ 녹취록> 중 일부

일반 구조대와 달리 심해까지 잠수가 가능한 특수구조단은 부산에 소재한 남해해양경찰청 소속 11명의 인력이 전부인데, 세월호 침몰사고 당시에 자체 헬기조차 없었던 특수구조단은 육로를 이용해 김해공항과 목포공항 등을 돌아 4월 16일 오후 1시 40분에야 현장에 도착했다. 해상 사고로 인한 잠수 구조 인력의 배치와 실전투입에 대한 대비가 매우 허술했던 것이다.

(5) 해경의 외부 지원 배제 의혹

해경은 사고 발생 초기에 경찰청(육지경찰), 소방본부(중앙119), 해군 특수요원 및 미 해군(본함 리처드함; Bonhomme Richard) 등에서 구조 활동 지원 의사를 밝혔음에도 불구하고, 이를 제대로 배치하거나, 운용하지 않았던 것으로 확인되었다.

국회 세월호 국정조사 기관보고 과정에서 밝혀진 경찰청과 해경, 소방본부와 해경 사이의 통신 교신록을 살펴보면, 참사 발생 직후 경찰청(육경)에서 해경에 지원의사를 밝히고, 소방본부에서도 현장에 수난구조전문요원들이 탑승한 헬기 2대가 대기하고 있어 즉시 투입이 가능한 상태임을 여러차례 알렸음에도 불구하고, 해양경찰청은 현재 상황에서 그렇게 필요하지 않다는 안이한 판단으로 구조인력을 적시에 활용하지 않고 대기하도록 했다.

또한, 지난 4월 30일 국회 국방위원회 소속 진성준 의원이 공개한 국방부 자료를 보면, 해경은 해군의 최정예 잠수요원인 SSU 대원과 해군특수부대(UDT) 요원이 현장에 도착하였음에도, ‘민간업체(언딘)의 우선 잠수를 위해 특수요원들의 현장 접근을 통제’한 것으로 밝혀졌다. 민·군을 통틀어 최고의 해난구조 장비와 경험을 가진 UDT 와 SSU 최정예 요원들이 사고 당일 현장에 급파되었지만 초기에 투입되지 못했고, 사고 다음날인 4월 17일 물살이 느린 정조 시간에도 19명의 정예 요원들은 물속에 들어가지 못한 채 대기만 하고 있었다.

4월 16일 오전 12시 경 미 해군 소속 본함 리처드함의 헬기 2대가 현장에 급파되었다가 아무런 구조활동 없이 다시 돌아가기도 했다. 해경은 해당 헬기에 구조장비가 없었기 때문에 미군이 자발적으로 철수하였다고 해명하였지만, 미 해군

공식뉴스 사이트¹⁹⁾에서는 “미 해군은 사고인지 후 즉시 지원을 제공하기 위하여 리차드 함의 방향을 전환했다. 그러나 한국군 구조 활동의 효율성이 미군 자원에 대한 즉각적인 필요성보다 더 중요한 것이었다. 우리는 한국의 현장 책임자로부터 요청이 있을 시 지원할 것이다”고 밝히면서 구조장비가 없어서 자발적으로 철수하였다는 해경의 해명이 사실과 다른 것으로 밝혀졌다.

세월호 참사가 발생한 후, 배안에 살아있을지도 모르는 생존자 구조에 조금이라도 힘을 보태겠다고 전국에서 민간 잠수사들이 팽목항으로 모여들었다. 그러나 해경은 이러한 민간잠수사들을 제대로 활용하기는커녕 의도적으로 외면하였다는 의혹이 제기되었다. 해경은 전문적인 지식을 가지고 장비까지 챙겨온 민간 잠수사들에게 해양구조협회에 접수하고 일단 기다리라는 말만 되풀이 하였고, 사고 해역에 나가더라도 정작 대기 명령을 받고 기다리다가 다시 돌아오기도 했다²⁰⁾.

나. 남은 진상규명 과제

- ① 첫날 투입된 잠수사의 수를 과장하였는지
- ② 해경은 사망자 수습과정을 왜곡하고 지연시켰는지
- ③ 에어포켓은 존재하였는지
- ④ 수색과정에 대한 왜곡과 호도는 어떻게 이루어졌는지
- ⑤ 해경 구조 동영상 원본 삭제
- ⑥ 청와대의 부실대응 및 진상은폐시도
- ⑦ 대통령에 대한 적절한 보고와 적절한 지시가 있었는지
- ⑧ 청와대는 세월호 참사 이후 언론을 통제하였는지
- ⑨ 해경은 수사과정에서 왜 선장을 해경의 집에, 선원들은 모텔에 투숙하게 하였는지

19) America's NAVY, <Bonhomme Richard Assists in Korean Search and Rescue Efforts>, 2014. 4. 17.

20) 해병대 출신의 박모 대장은 진도 지역에서 해양구조협회 산하 진도구조대 구조대장으로 활동하여 해난구조 경험이 풍부하고 사고해역 인근의 조류·기상 등에도 정통하다. 그는 사고 당일 오전 10시 30분경에 팽목항에 도착하였으나 해경의 대기지시에 따라 대기하였다가, 오후 3시경 해경 1509함에 승선할 수 있었다. 승선 이후에도 선실 식당에서 대기하라는 명령 이외에 아무런 지시 없이 방치되었고 구조 시도조차 해보지 못한 채 다시 팽목항으로 돌아왔다.

- ⑩ 검경합동수사본부에 해경이 구성원으로 참여하게 된 것은 무엇 때문인지
- ⑪ 123정장만 기소한 이유는 무엇인지
- ⑫ 참사발생 직후 유가족들에 대한 경찰의 상경저지 및 사찰
- ⑬ 유가족들에 대한 유언비어의 유포와 정부의 무대응
- ⑭ 세월호와 국정원과의 관계

4. 4.16 세월호 참사의 구조적 원인

가. 구조적 원인의 중요성

찰스 페로(Perrow)의 정상 사고(Normal accidents) 이론에 따르면, 일상적이고 사소하지만 평범하기 짝이 없는 실수와 오류가 몇 개 이상 중첩됨에 따라 대형사고가 발생한다.²¹⁾ 세월호 참사 역시 다발적으로 발생한 각각의 사고 원인들이 배의 침몰을 야기했고, 대규모 참사로 이어졌다. 4.16 세월호 참사는 일상화된 잘못이 쌓여 큰 재앙을 낳은 또 하나의 사례일지도 모른다. 따라서, 세월호 참사의 원인을 정확하게 파악하기 위해서는 참사가 발생한 직접적인 원인 뿐만 아니라, 그 저변에 쌓여있는 근본적이고, 구조적인 문제까지 반드시 살펴보아야 한다.

실제, 세월호 참사가 발생한 이후인 지난 12월 1일 러시아 베링해에서 조업 중이던 사조산업 소속 오룡호가 조업 중 침몰하여 승선원 60명 중 27명이 숨지고, 26명이 실종되는 등 여전히 한국사회에서 크고 작은 안전사고가 끊이지 않고 계속되고 있다는 점에 주목해야 한다. 그렇다면 결국 사고발생의 직접적 원인에 대한 과학적 분석만큼이나, 왜 똑같은 사고가 반복되는 구조적 원인을 중요하게 살펴야 하는지 살펴보아야 한다. 참사의 구조적인 원인이 해결되지 않은 상태로 그대로 남아 있거나, 오히려 악화됨으로 인하여 유사한 대형 참사가 계속 발생한다고 볼 수 있기 때문이다.

21) 찰스 페로, 2013. '무엇이 재앙을 만드는가?' 김태훈 옮김. 알에이치코리아; Perrow, Charles. 1999. Normal accidents : [Living with high-risk technologies], Princeton University Press. ; 김철. 2014. 세월호 참사의 구조적 원인과 한국사회에 던진 과제들, 제1면에서 재인용

나. 안전 규제 완화 정책

검찰 수사결과에 따르면 세월호는 안전규제를 전혀 지키지 않고 운항하고 있었다. 하지만, 이를 청해진해운이나 선원들의 개인적인 불법비리의 문제로 볼 것이 아니라, 무엇이 이들에게 안전규제를 지키지 않아도 된다는 신호를 주었는지를 살펴볼 필요가 있다.

우리 사회는 2009년 이후 기업의 경쟁력을 확보하여 준다는 이름으로 전반적인 규제완화 정책을 펼쳐오고 있다. 이명박 정부에서 시작된 ‘전봇대 뽑기’는 박근혜 정부에 이르러 ‘규제는 암덩어리’ 라는 구호가 되어 각종 규제 완화 정책이 속도를 내고 있다.

특히, 지난 2014년 3월 20일, 박근혜 대통령이 직접 참석한 ‘규제개혁 끝장 토론’이 모든 지상파에 생중계 되는 등 규제 완화가 박근혜 정부의 국정 핵심 과제가 되었고, 모든 규제를 비용으로 환산하여 새로운 규제를 신설할 때는 기존 규제를 반드시 폐지해 규제의 총량을 유지하게 하는 이른바 ‘규제 비용 총량제’를 모든 부처에 전면 실시하겠다고 선언하기도 했다.

이와 같은 대통령의 적극적인 지시에 따라 정부 각 부처는 앞 다투어 규제를 완화하기 시작했다. 문제는 이 과정에서 국민의 생명과 안전을 지키기 위해 꼭 필요한 규제들마저 무작위로 완화 및 폐지되기 시작했다는 점이다. 특히 해양수산부는 선박의 선령규제, 화물의 과적관련 규제 등 4.16 세월호 참사와 직접적으로 관련된 안전규제들을 규제완화 정책을 통해 상당부분 폐지한 것으로 밝혀졌다. 이명박 정부 이후 사고 당시까지 다음과 같은 선박과 관련된 안전 규제들이 완화 및 폐지되었다.

(1) 선박 연령 기준 완화

오래된 선박일수록 선체의 안전성이 떨어지는 것이 당연하다. 그러나 선박 회사의 입장에서는 새로운 선박을 건조하는 것 보다 오래된 중고 선박을 구입하여 최대한 오래 사용하는 것이 더 많은 이윤을 얻을 수 있다.

우리나라는 그동안 여객선의 기준 선령을 20년으로 제한하여 왔다. 그러나 이명박 정부는 2009년 1월 국내 연안여객선들의 선령제한이 너무 엄격하다는 해운조합 측의 요구에 따라 해운법 시행규칙 제5조를 개정하여 여객선의 선령제한을 30년으로 완화해 주었다. 기준 선령을 그대로 두고, 예외 규정을 통해 선령이 20년을 초과한 여객선도 선박 검사 기준을 통과하면 최대 10년까지 선령을 연장할 수 있게 한 것이다.

결국, 이러한 선령기준 완화를 통해 일본에서 18년간 운행되고, 기준 선령에서 단 2년이 남은 노후선박 세월호가 앞으로 약 12년은 더 운항할 수 있게 되었고, 청해진 해운은 이 낡은 배를 2012년 국내로 수입하고, 별다른 규제 없이 증개축을 거쳐 제주와 인천 독점항로에 투입하게 된 것이다.

정부의 선령완화 조치로 국내 연안여객선에 노후화된 배들이 급격하게 증가하고 있는 것은 매우 우려스러운 부분이다. 2013년 현재 국내 연안 여객선 중 건조된 지 21년 이상의 노후선박은 모두 67척으로, 규제가 풀리기 전인 2008년 당시 22척에 불과하였던 것에 비하여 무려 3배가 증가하였다. 특히, 2008년 당시 국내 연안여객선 중 70퍼센트가 15년 미만의 젊은 배들이었다면, 2013년 현재 15년 미만의 연안여객선은 총 38퍼센트 수준으로 5년전의 절반에도 미치지 못한다. 기준 선령을 초과한 노후화된 배가 전체의 63퍼센트를 차지할 만큼 연안여객선의 노후화는 심각한 상황이다.

(2) 노후 선박에 대한 안전점검 기준 완화

선령 규제완화로 노후선박이 국내에 대거 유입되었다면, 그에 대한 운항안전기준과 안전점검 기준은 오히려 강화되어야 한다. 노후화된 배일수록 안전문제가 발생할 위험이 높기 때문이다. 그러나 최근 밝혀진 자료에 따르면 노후 선박에 대한 특별점검 기준은 과거에 비하여 오히려 완화되었고, 선박의 정밀한 안전검사에 필요한 첨단기구는 턱없이 부족하며²²⁾, 실제 점검에 투입되는 검사원도 턱

22) 검사에 필요한 첨단기구는 노후 선박 유탄유 성능검사 기구인 '동점도 측정 테스트 키트', 선박의 구조를 해체하지 않고 검사하는 '내시경 검사장비', 선박의 두께를 측정하는 '두께측정기', 발전압을 정밀 검사하는 '내전압 검사기', 선체의 재료를 시험하는 '디지털 온도 측정기' 등이다. 그러나 이 가운데 실제 도입된 장비는 내시

없이 부족한 상황이었다.

(3) 여객선 안전점검기준, 차량적재 기준 및 선박 컨테이너 안전점검 기준 완화

선박에 있어서 엔진 및 크랭크축 등의 동력기관은 안전검사의 핵심적인 부분이다. 동력기관이 제대로 작동하는지 여부를 점검하는 것은 그래서 더욱 중요하다. 그럼에도 불구하고 정부는 2009년과 2010년에 선박안전법 시행규칙을 개정함으로써, 여객선의 엔진개방검사 주기를 늘리고, 검사를 유보할 수 있는 연장 규정을 신설하여 안전검사기준을 완화했다.

또한, 정부는 지난 2009년, 카페리의 과적이나 잘못된 적재로 인한 안전사고를 예방하기 위해 마련된 차량 적재도(積載圖) 승인 규정을 완화했다. 기존에는 승인받은 적재도와 종류가 다른 차량을 적재할 경우 그때마다 새로 승인을 받도록 되어 있었다. 그러나 2009년 ‘카페리선박의 구조 및 설비 등에 관한 기준’ 고시를 개정하여 경형 승용자동차나 최대 적재량 18톤 및 25톤 화물자동차 등 기본 차종에 대한 차량 적재도만 승인받으면 최대 적재량 허용범위 내의 유사 차종에 대해 적재가 가능하도록 변경했다. 또한 차량 고박 기준도 항해시간이 1시간 미만일 경우 기존에 췌기로 고박하도록 하던 것을 갑판에 고정된 사각 바 등으로 고박할 수 있도록 완화했다.²³⁾

차량에 이어 컨테이너 안전점검 기준도 완화되었다. 해양수산부는 규제완화 정책의 일환으로 선박안전법 시행규칙에 규정된 컨테이너 안전점검 사업자에 대한 현장점검을 축소하기로 했다. 당초 규정에는 지방해양항만청이 컨테이너 안전점검 사업자에 대하여 연 1회 이상의 현장점검을 하도록 되어 있는데, 이로 인하여 사업자의 부담이 가중된다는 이유로 현장점검을 자료 제출로 대체할 수 있게 한 것이다. 컨테이너에 화물을 무리하게 싣거나 충분한 고박 조치를 하지 않는 등 안전상 문제가 있는 경우에도 이를 점검하는 사업자들에 대한 관리감독을 사실상 현장점검 없이 서류로 대체하겠다는 것이다.

경 검사장비와 두께측정기 뿐이다. 정부는 2012년, 2013년 2년 연속 내시경 검사장비를 확충하겠다고 강조했지만 그마저도 공단 15개 지부 가운데 인천과 부산 두 군데만 비치됐고, 선박 검사에 필수적인 두께측정기는 이제야 각 지부에 1개씩 배치된 실정이다.

23) 파이낸셜 뉴스, 2014. 5. 12. 자 「MB정부, 여객선안전규정도 줄줄이 완화」

(4) 선장의 조종지휘대행 및 선박 내부 심사 보고의무 면제

세월호는 조류가 험난한 항로인 맹골수도를 통과할 때 선박 조타를 직접 지휘해야 하는 선장이 선실을 이탈한 상황에서, 상대적으로 경험이 부족한 3등 항해사와 조타수가 급격하게 항로를 바꾸면서 선박이 15도 가량 틀어졌고, 이 과정에서 급격한 변침이 발생하여 침몰한 것으로 밝혀졌다. 이렇게 선장이 선실을 이탈할 수 있도록 하는 선장의 조종지휘대행 규정은 세월호 사고 하루 전 변경되었다.

해양수산부는 2014년 4월 7일 박근혜 대통령이 주재한 국무회의에서 선장의 휴식시간에는 1등 항해사 등이 조종 지휘를 대행할 수 있도록 하는 선원법 시행령 개정안을 의결해 세월호 사고 하루 전인 15일 공포했다. 개정안은 ‘선장의 조종 지휘 대행’ 조항을 신설하였는데, 선박이 항구를 출입하는 등 위험이 생길 우려가 있을 때를 제외하고는 1등 항해사 등이 선장을 대신하여 선박의 조종 지휘를 할 수 있도록 했다.

해양수산부는 또 지난해 4월부터 내항 선박 안전관리체제의 이행요건을 완화했다. 안전관리체제를 개선하기 위해 선장은 선박의 부적합 사항을 매년 인증심사 시행 전 선박 내부 심사를 해야 했다. 하지만 선장의 부적합 사항 보고와 내부 심사를 면제하고 이를 선사 안전관리자의 점검으로 대체했다. 관리·감독을 받아야 할 주체에게 관리권과 감독권이 주어진 것이니 선박 안전관리체제가 제대로 운영될 리 만무했다.

다. 생명 안전 업무의 외주화 · 민영화

(1) 해상 안전 점검의 민영화

연안 여객선에 대한 선원 안전교육과 여객선 입·출항 안전 점검 등을 담당하는 한국해운조합은 2,100여개 선사의 이해를 대변하는 이익단체로, 1949년 대한해운조합연합회가 전신이고, 1962년 한국해운조합법에 따라 한국해운조합으로 명칭을 변경하였다.

해운조합은 선장과 선원에 대한 운항관리규정 교육, 여객선 입·출항보고, 여객선 승선지도, 구명기구, 소화설비·해도 등 기타 용구의 완비여부 확인, 탑승인원 및 적하물 확인 등 안전에 관한 각종 교육과 지도, 안전점검 및 확인 업무를 전담해 왔다.

한국해운조합이 선임한 운항관리자는 여객선 사업자의 안전운항을 지도·감독한다. 그런데 운항관리자의 운항관리비용을 부담하는 여객선 사업자가 해운조합의 대의 원이어서, 운항관리자의 지도 감독을 받는 여객선의 사업자가 운항관리자의 인력, 예산, 업무추진을 감독하는 모순이 생긴다. 더욱이 여객선 사업자는 비용 증가를 꺼려 운항관리자의 신규채용을 허용하지 않아 안전관리 인력이 턱없이 부족한 것이 현실이다. 안전을 책임지고 선박을 관리하여야 하는 운항관리자가 결국 고용주인 선사의 요구에 따를 수 밖에 없는 구조이다.

결국 선사들이 회비를 내서 운영하는 해운조합이 선사들을 상대로 안전 감독을 하고 이들이 사용하는 선박 및 항만을 관리 감독해 온 셈이어서, 엄격한 안전 감독을 한다는 것은 애초부터 불가능한 일이었다. 사고 전날 세월호 출항보고서에 기재되지 않은 차량 32대가 선적되어 있었고, 승선자 명단에 없는 사망자가 발견된 것도 이러한 부실한 출항관리에서 비롯된 것이다. 이는 정부가 해야 할 안전관리 업무를 민간의 이익단체가 대행하기 시작할 때부터 어느정도 예견된 것이었다.

세월호의 안전 점검을 담당한 한국선급은 정부를 대행하여 선박검사를 하는 비영리사단법인인데, 1960년에 출범한 이후 12명의 이사장 가운데 8명이 해양수산부를 포함한 정부 관료 출신이었다. 해양수산부 출신이 산하기관의 장을 맡다보니 한국선급의 선박검사 업무에 대한 관리 감독이 제대로 이루어지지 못했다.

참사가 발생하기 불과 2달 전인 2014년 2월 10일, 한국선급 목포지부는 세월호의 중간검사를 시행했다. 당시 검사에서 조타기, 스테빌라이저, 물에 닿으면 저절로 펼쳐지는 구명벌 등 200여개 항목을 점검하였고 아무런 이상이 없는 것으로 처리되었다. 중간검사 이후 15일이 지난 2014년 2월 25일 인천해경, 한국해운조

합, 인천지방해양항만청 등 5개 관계기관이 실시한 특별 점검에서도 핵심 구명장비의 오작동 가능성은 점검되지 못했다. 그러나 모두 이상이 없다는 판명된 25인승 구명별 46척 중 세월호 침몰 당시 정상적으로 작동한 것은 단 1척에 불과했다.

이는 비단 세월호만의 개별적인 문제가 아니라 구조적 문제이다. 최근 5년간 한국선급의 선박검사 합격률은 놀랍게도 평균 100%이다. 5년간 총 1만 255척의 선박이 한국선급에서 안전검사를 받았는데 단 한 척도 안전검사에서 불합격하지 않았다. 사실상 무의미한 검사절차가 진행되고 있는 것이다.

부실한 안전점검으로 인해 세월호는 비상훈련, 안전시설, 구명장비 등의 부분에서 미리 침몰에 대비할 수 있었음에도 불구하고 제대로 정비되지 않은 상태로 출항하였다. 차량 등 화물의 과적 역시 해경의 묵인 없이는 불가능한 일이었다. 한국선급의 부실한 선박검사와 해운조합 운항관리사의 형식적인 안전운항관리가 참사의 중요한 원인이 되었다.

이러한 부실한 관리 감독은 근본적으로 정부가 안전관리 업무를 민간에 외주화하고, 특정 단체가 안전업무를 독점하게 되면서 발생했다. 공공부분이 아닌 민간에 맡긴 안전업무는 결국 비용의 문제로 제대로 기능하지 못하게 되었던 것이다. 이를 제대로 감독해야 할 행정기관은 이른바 ‘해피아’라고 불리는 정부와 유관단체의 유착관계로 인해 묵인하기 일쑤였다. 결국 세월호가 출항하기 전 미연에 방지할 수 있었던 위험은 참사가 되어 돌아왔다.

(2) 수난 구호의 외주화 및 민영화

재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하는 것은 헌법이 국가에 부여한 가장 기본적인 의무이자 명령이다. 그러나 해양사고로부터 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하기 위하여 만든 ‘수난구호법’이 지난 2012년 개정되면서, 해경은 이러한 국가의 중요한 의무인 해난구조업무를 민간에 위탁할 수 있게되었다. 비용을 절감할 수 있다는 이유에서다.

해난구조업무의 민간 위탁은 해경 산하에 법정단체인 ‘한국해양구조협회’를 설립하는 것에서 시작하였다. 개정된 수난구조법 제26조는 한국해양구조협회의 설립 목적 중 하나로 행정기관에서 위탁하는 업무의 수행, 즉 구조업무의 민영화에 있음을 밝히고 있다.

개정 ‘수난구조법’에 따르면, 사고 책임선주는 사고 초기에 직접 구난구조업체를 선정하여 계약을 맺어야 한다. 구조업체 활동비는 우선 선주가 계약된 보험회사가 지급하고, 비용이 과다한 경우 정부나 지방자치단체가 개입하여 활동비를 선지급한 뒤 선주에게 구상권을 행사한다. 이러한 제도 하에서 해양사고가 발생하면 선주는 사고의 빠른 수습과 구조 활동 능력보다 좀 더 싼값의 구난업체를 찾으려 하게 되고, 이 과정에 해경 간부가 자신과 친분이 있는 업체를 소개시켜 주는 등의 부작용이 발생할 수밖에 없다.

더욱 큰 문제는, 수난구조 업무의 외주화 및 민영화가 계속될수록 국가기관인 해경의 해난구조업무의 전문성이 심각할 정도로 약화된다는 점이다. 실제 이번 4.16 세월호 참사 발생 직후 희생자 구조 및 수색작업을 담당하는 실무부서인 해양경찰청은 사고 초기 출동과정에서부터 인력과 장비의 배치, 실종자 수색, 다른 기관과의 협력에 이르기까지 대형 해상 사고에 대응할 수 있는 준비가 전혀 되어 있지 못한 무능력을 여실히 보여주었다.

현장에서의 구조작업은 민간 업체인 언딘의 주도로 진행되었고, 해경의 역할은 찾아보기 어려웠다. 기존의 선내 수색작업에 사용되었던 바지선을 언딘의 소유로 교체하기 위해 실종자 수색에 중요한 조류기(조류가 느려지는 시기)를 놓치게 되었음에도, 제대로 된 구조장비조차 갖추고 있지 못하는 해경은 결국 언딘의 요구를 그대로 수용할 수 밖에 없었다.

민영화의 핵심은 국가의 기본적인 공공영역에 비용의 논리를 가져온다는 점이다. 해경은 수난구조가 수시로 일어나는 것이 아니라는 점에서, 해경 스스로 모든 장비를 구입 및 운영하는 것은 예산이 많이 소요된다는 것을 민영화의 핵심 논리로 주장한다.²⁴⁾ 그러나 수난구조에서 민간부분과의 협력은 구조의 신속성을 위한

24) 해양경찰청은 2006년부터 연안 구조장비 도입사업을 진행하여왔으나, 매년 민영화를 이유로 예산을 축소해오고 있다(2011년 53억, 2012년 44억, 2013년 23억 등). 구조업무 민영화를 이유로 예산을 절감하여 수난구조 업

측면에 한정하여 고려되어야 하고, 비용절감을 목적으로 해서는 안된다.

라. 정부의 재난 대응 역량의 부재

박근혜 정부는 행정안전부를 안전행정부로 바꾸고 ‘재난 및 안전관리기본법’을 개정하여, 안전행정부(이하 안행부)의 재난관리 총괄·조정 기능을 강화해 대규모 재난 발생 때 각 부처를 지휘하게 하는 재난안전관리 법체계를 만들었다. 그러나 중앙재난안전대책본부(이하 중대본)는 이번 세월호 사고 대응에 있어 컨트롤타워로서의 역할을 전혀 수행하지 못했고 오히려 실무상 혼선만을 초래했다. 지난 7월 8일에 발표된 감사원의 ‘세월호 침몰사고 대응실태에 대한 감사 진행상황’에서도 중대본이 사고 상황 및 구조 자원 파악, 행정적 지원 등의 본연의 임무에는 소홀한 채 언론 브리핑에만 집중했다고 지적했다.

안행부를 국가재난에 대응하는 사실상 최고기관으로 규정하고 중대본의 위상을 높이기도 한 ‘재난 및 안전관리기본법’ 개정 당시, 전문가들은 안행부 중심의 국가재난관리체계의 문제점을 경고했던바 있다. 지난해 6월 국회 의원회관에서 열렸던 ‘국가통합재난관리시스템 구축 및 운영방안’ 정책 토론회에서 대부분의 전문가들은 안행부가 국가재난 대응의 컨트롤타워로 재정립되는 개정안에 대해 한 목소리로 우려를 표시했다. 국가적 재난에 대응하는 컨트롤타워의 역할은 신속한 의사결정을 할 수 있는 권한과 전문성을 필요로 하는데, 각급 부처를 신속하게 지휘하고 명령을 내리기 위해서는 행정부의 중심인 청와대가 그 역할을 담당하는 것이 가장 올바른 방법이라는 점에서도. 그러나 박근혜 정부는 이러한 책임을 스스로 회피하고 안행부에 떠넘겼다.

이후 안행부의 재난업무 비전문성을 걱정하는 목소리는 계속 제기되었다. 국회 입법조사처도 지난해 11월 중대본을 중심으로 한 재난 대응체계로는 사고 지휘가 제대로 되지 않을 것이라고 그 위험성을 예고했다. 배재현 입법조사관은 ‘재난 및 안전관리기본법 개정의 의의와 과제’라는 글에서 “중앙재난안전대책본부장이 사고수습본부를 지휘하면 실질적으로 안행부장관이 다른 부처 장관을 명령체계에 의해 지휘한다는 것은 쉽지 않을 수 있다”며 한계를 지적했다.

무의 기본 장비인 잠수용 바지선 조차 확보하지 못하고 있는 해경은 2011년 140억원을 들여 약 12만평 규모의 골프장을 해경교육원에 만들었다.

재난 및 안전관리기본법 개정 당시부터 제기되었던 위와 같은 문제점들은 이번 세월호 사고 대응 과정에서 그대로 드러났다. 중대본은 사고 초기에 상황 파악조차 제대로 하지 못하고 잘못된 언론 브리핑으로 혼선만 가중시켰으며, 정부 부처간의 역할 배분과 조율에도 실패했다. 결국 대통령의 지시로 법적으로 근거도 없는 ‘범정부 사고대책본부’가 급조되자 중대본은 아무런 역할도 못하는 식물 대책본부로 전락했다.

마. 세월호 선원들의 열악한 노동조건

선원은 승객의 생명과 안전을 보호할 의무가 있으므로, 엄격한 위계질서 아래 배와 운명을 같이 한다는 책임의식이 요구된다. 그러나 단원고 학생들을 비롯한 승객들에게는 “가만히 있으라”는 방송을 반복 하고서, 자신들은 출동한 구조선에 가장 먼저 구조된 세월호 선원들의 모습에서 이러한 책임감은 전혀 찾아볼 수가 없었다. 대형 재난이 발생하는 경우 인명피해를 최소한으로 줄일 수 있는 초기(이른바 ‘골든타임’) 조치가 매우 중요하다. 그러나 이러한 골든타임에 부실한 대처와 이기적인 행태로 사고를 참사로 만들었던 세월호 선장과 선원들의 행위는 사법부의 준엄한 심판을 받아야 할 것이다.

하지만 세월호 선원들이 위험을 감수하며 승객들을 구조하지 않고 먼저 탈출한 배경에는 직원들의 열악한 노동조건이 있었음을 간과해서는 안된다. 자신의 안전조차 담보할 수 없는 노후한 배에서 저임금과 고용불안 등 열악한 대우에 시달리는 구조가 근본적으로 개선되지 않는다면, 이번 세월호 선원들을 처벌하는 것으로 문제가 해결되었다고 보기는 어렵기 때문이다.

청해진해운은 선원 대부분을 계약직으로 고용하였고, 임금도 다른 해운사에 비하여 20~30퍼센트 낮은 수준이었다. 세월호 이준석 선장은 1년 계약직이었고, 여객선 운항의 핵심인 갑판부, 기관부 선원 17명 중 12명도 비정규직이었다. 선장의 급여는 월 270만원, 다른 항해사들의 급여는 월 170~200만원 정도로 내항 여객선 평균 수준에도 미치지 못했다²⁵⁾.

25) 위 급여는 기본급, 성과수당, 연장수당, 휴일수당, 야간근로수당을 모든 합한 금액이다. 한국 선원복지고용센터가 발표한 ‘2013년도 선원 임금 현황’을 보면, 내항 여객선 승무원들의 평균 월급은 선장 346만원, 1등 항해

국내 최대의 여객선을 운항하며, 승객의 안전을 책임지고 있는 선장이 임시로 투입된 1년 계약직(촉탁직)이었고, 선원들 대부분이 저임금의 비정규직이었다. 선박회사가 이윤을 더 남기기 위하여 가혹하게 시행한 인건비 절감을 위해 선장과 선원들에게 주어진 열악한 근로조건은 결국 가장 위급한 상황에서 발휘되어야 할 책임의식의 부재로 나타났다. 1분 1초가 급박한 사고 직후, 정규직 선원이 기관사들에게 ‘퇴선 명령’을 내리고, 계약직 선장과 비정규직 선원들은 배를 버리고 먼저 탈출한 것은 평소 정규직과 비정규직간에 존재해 왔던 지휘, 근무 체계가 일정부분 영향을 주었던 것으로 보인다. 선원들의 열악한 노동조건에 근본적 개선이 뒤따르지 않는 한, 처벌만으로 책임감을 부여할 수는 없을 것이다.

5. 4.16 세월호 참사 이후 진상규명 작업의 경과

가. 국회 국정조사, 검찰수사 및 감사원 감사의 주요 내용 및 한계점

(1) 국회 세월호 국정조사

(가) 국회 세월호 국정조사 개요

4.16 세월호 국정조사는 2014년 6월 2일부터 8월 30일까지 약 90일 동안 진행되었다. 이는 역대 진행된 국정조사 중 가장 긴 기간으로, ‘삼풍백화점 붕괴 국정조사’가 31일간 진행된 것을 감안하면 이례적으로 긴 국정조사 기간이었다.

(나) 국정조사의 주요 내용 및 의의

그러나 국정조사의 내용을 놓고 보면 역대 국정조사 가운데 최악의 국정조사라고 할 정도로 부실하기 짝이 없었다. 국정조사 시작부터 팽목항 현장조사를 여야가

사 294만원, 갑판수 263만원 수준이다. 2013년도 청해진 해운의 매출액이 320억 수준으로 다른 해운사들보다 높은 수익을 내고 있음에도, 승객들의 안전을 책임진 선원들의 근로조건은 턱없이 낮은 수준이었다.

따로 진행하고, 청문회 증인채택 문제를 놓고 힘겨루기만 하다가 결국 청문회는 열지도 못하고 활동을 마쳤다. 국정조사의 의의라고 할 수 있다면, 6월 30일부터 7월 11일까지 약 2주 동안 22개 관련기관에 대하여 기관보고를 받은 것이 전부였다.

다만, 국정조사 기간 중 진행된 각 기관별 기관보고는 세월호 참사 직후 제기되었던 각종 의혹들에 대하여 관련 기관들의 내부 자료가 최초로 공개됨으로서 세월호 참사의 각종 문제점들을 정리하는 밑거름이 되었다는 점에서는 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

(다) 국회 국정조사의 한계점

국회 세월호 국정조사 파행의 가장 큰 원인은 세월호 참사에 대한 여/야의 잘못된 정치적 접근이라 할 수 있다. 여/야는 세월호 참사의 진상을 규명하고, 재발방지 대책을 마련하기 위한 구체적인 의지가 없는 상황에서 서로 네 탓 공방만 계속하였고, 결국 90일이라는 긴 시간동안 제대로 된 활동을 하지 못하고, 청문회도 개최하지 못하고 활동을 마치게 되었다.

(2) 검찰 수사

(가) 검찰 최종 수사결과 발표

검찰은 지난 2014년 10월 6일 대검찰청 명의로 세월호 침몰사고 관련 사고원인·구조과정·실소유주 및 해운비리 관련 의혹들에 대한 최종 수사결과를 발표했다.

검찰 수사결과 내용을 구체적으로 살펴보면,

첫째, 선박 침몰 및 구호의무위반 책임과 관련하여, ① 세월호 선장 및 선원 수사, ② 청해진해운 본사 임직원 수사, ③ 하역업체 부실고박 및 운항관리자 부실

점검 등을 수사 하였다.

둘째, 세월호 안전관리·감독상의 부실책임과 관련하여, ① 구명뗏목 점검업체 임직원 비리, ② 증톤(개조) 및 안전 검사, ③ 세월호 복선화 면허 인가 및 운항관리규정 승인 등을 수사하였다.

셋째, 사고 후 구조 조치과정의 문제점과 관련하여, ① 진도 VTS의 관제 및 현장구조 부실문제와 ② 해경 간부와 구조 민간업체인 언단의 유착 의혹 등을 수사하였다.

넷째, 청해진해운(선사) 실소유주 일가 비리와 관련하여 ① 청해진 해운·계열사 자금 횡령·배임, ② 유병언 일가 등 도피 사범 추적 등을 수사하였다.

다섯째, 해운업계 전반의 구조적 비리와 관련하여 ① 한국해운조합 비리, ② 한국선급 등 비리, ③기타 해운비리 등을 수사하였다.

(나) 검찰 수사 결과의 주요 내용 및 의의

검찰 수사 결과는 ① 세월호 침몰 사고의 주요 원인과 구조 과정의 문제, 유병언 일가, 해운비리에 대한 내용을 다루고 있다는 점, ② 그동안 제기되었던 여러 관련 의혹들에 대한 수사 결과를 밝히고 있다는 점, ③ 향후 국가배상소송과 관련하여 문제가 될 수 있는 진도VTS 센터장과 직원, 해양경찰 123정장에 대한 수사가 있었던 점 등에서 의미가 있다고 판단된다.

검찰은 “세월호 침몰 및 구호의무 위반 책임”과 관련하여 ① 세월호를 침몰에 이르게 하고, 승객들을 구호하지 않아 사망 또는 상해에 이르게 한 선장 및 1등 항해사, 2등 항해사, 기관장을 살인죄로 기소하는 등 탈출한 선원 15명을 전원 구속하여 살인죄 등의 혐의로 기소하고, ② 과적 등에 책임이 있는 청해진해운 대표이사를 비롯한 청해진해운 임직원 7명(5명 구속)과 화물하역업체 관계자 및 운항관리실 관계자 4명(전원 구속) 등 총 11명을 업무상과실치사죄 등으로 기소

하는 등 세월호 참사와 관련하여 현재까지 총 399명을 입건하고 그 중 154명을 구속하여 현재 재판이 계속 중이다.

또한, 검찰의 “선박 관련 단계별 비리 수사”는 ① 선박 수입과정, 선박 검사 과정, 운항 관련 면허취득 과정, 선박 안전점검 과정, 선박 운항 과정 등을 선박 인허가 관련 폭넓은 수사를 진행한 점, ② 관련기관 유착 등 구조적 문제점에 대한 수사를 진행하였던 점, ③ 세월호 침몰 원인과 관련하여 한국해양과학기술원 선박플랜트연구소 · 서울대 조선공학연구소에 시뮬레이션 등 과학적 분석을 통해 사고원인 규명을 하려고 한 점, ④ 해운업계의 비리를 감독기관의 비리와 민관유착 비리 등 구조적 비리에서 비롯된 것으로 보고 이에 대한 전반적인 수사를 진행한 점 등은 긍정적으로 평가할 수 있다.

(다) 검찰 수사 결과의 한계점

그러나 검찰 수사는 세월호의 선원 및 선장, 유병언 일가와 그 측근, 청해진 해운의 임직원, 선박 안전감독기관 실무자, 해운조합 내 실무자 등을 기소하는 선에서 마무리 되었다. 결국 검찰은 사고 원인과 관련하여 해운업계의 비리 등 구조적 비리에 대한 언급을 하고 있으나, 이러한 해운업계 감독기관의 비리와 민관유착 비리 등 구조적 비리가 세월호 침몰 사고에 미친 영향과 그 책임(만일 구조적 비리가 사고의 원인으로 작용한다면 이들에게도 업무상과실치사상죄의 죄책 성립 여부 등에 대해 검토할 필요성이 있음)을 규명하기보다 단순히 직접 관련자의 비리 혐의를 나열하는데 그치고 있고, 비리 혐의를 구조적 비리라고 명명하면서도 구조적 비리의 발생원인, 즉 감독기관과 피감독기관 사이에 유착이 광범위하게 발생하는 원인, 정책과 제도의 결함 유무 및 그 연관성 등에 대해서는 함구한 채 관련 행위자 개개인의 일탈·위법행위에 의한 것으로 처리해버리는 매우 단편적인 수사를 진행하였다.

검찰의 수사 및 기소권한이 국가형벌권의 대상에 국한된다는 점을 참작하더라도, 검찰 스스로 수사의 대상 및 범위를 현상을 파악하는 정도의 수준에 머물렀고, 현상이 발생하고 있는 구조적인 배경과 원인에 대해서는 침묵함으로써 수사권한의 한계를 매우 피상적인 범위로 설정한 한계가 있다. 결국 검찰 수사만으로 이

사건의 전말을 밝히고 책임소재를 명백히 하기에는 역부족이다.

결국 규제완화와 안전관리감독의 상관관계, 안전규제업무의 민영화와 외주화가 안전관리감독에 미친 영향, 사고를 참사로 만든 국가재난관리 시스템의 부실, 국가재난 컨트롤 타워 역할의 부재, 구조지휘부의 구성 문제와 지휘의 부실 여부등과 같은 근본적인 원인에 대한 수사는 제대로 이루어지지 않았고, 일부 실무자에 대한 책임으로만 한정짓고 있는 꼬리자르기식 수사로 마무리된 점은 한계점으로 지적된다.

(3) 감사원 감사

(가) 감사원 감사 진행경위

감사원은 2014. 5. 14.부터 6. 20. 까지 총 30일간, 50여명의 인력을 투입하여 안전행정부, 해양수산부, 해양경찰청을 대상으로 감사를 실시하였고, 지난 2014. 10. 최종 감사결과보고서²⁶⁾를 발표하였다.

감사원의 감사보고서는 총 400페이지로, 크게 총론과 각론으로 나뉘어져 있으며, 총론은 현행 법상 여객선 관리 및 해양사고 발생 시 대응체계를 살펴보고, 세월호 참사의 시간대별 침몰경위를 소개하고 있다.

각론은 i)초동대응 및 구조활동 분야, ii)선박 도입 및 검사 분야, iii) 연안 여객선 안전운항 관리감독 분야, iv)재난대응체계분야 등 총 4부분으로 나누어 개별 쟁점에 관하여 감사원의 감사결과 및 이를 토대로 담당자들에 대한 징계요구 등 인사조치 사항을 담고 있다.

(나) 감사결과 보고서의 주요 내용 및 의의

26) 감사원은 이번 감사보고서에서 세월호 참사와 관련하여 초동대응 및 구조 활동 분야 21건, 선박 도입 및 검사 분야 19건, 연안여객선 안전운항 관리 감독 분야 14건, 재난대응체계 분야 13건 등 총 67건의 정부 및 산하 기관의 부적정 사례를 지적하고 있다

이번 감사결과 보고서의 i) 초동대응 및 구조활동 분야와 iv) 재난대응 체계 분야는 “4.16 세월호 참사 발생 이후” 정부 및 관련기관의 대응과 관련한 내용”이고, ii) 선박 도입 및 검사분야 및 iii) 연안 여객선 안전운항 관리감독분야는 “4.16 세월호 참사 발생 이전”에 참사의 직, 간접적인 원인에 대한 내용이다.

이번 감사원 감사결과보고서는 세월호 참사에 관하여 지금까지 꾸준히 제기되어 온 정부 및 공공기관의 문제점에 대해 비교적 상세하게 파악하여 관련 공무원들에 대한 감사를 진행하였다는 점에서 큰 의미가 있다고 판단된다.

첫째, 감사원의 **【초동대응 및 구조활동 분야】**와 관련한 결과를 보면, ① 진도 VTS센터 근무자들의 부실한 관제, ② 처음 신고를 받은 목포해양경찰서의 잘못된 초기 구조 대응, ③ 목포해양경찰서의 상급기관인 서해지방해양경찰서장 및 현장 실무관들의 미숙한 대응으로 인한 적절한 퇴선명령이 내려지지 못하였을 뿐 아니라, 초기 구조활동 조정 및 현장 통제의 부실이 있었음이 확인되었다. 나아가, ④ 초기 현장에 제일 먼저 도착한 123정의 인명구조 임무 수행 소홀, ⑤ 해경 간부의 세월호 침몰사고 관련 구난업체 선정(언딘)의 부당개입, ⑥ 제주 VTS센터 관제요원 근무시간 미준수 및 제주해양경찰서의 초동조치 부적정, ⑦ 상황 발생에 대비한 동원세력 연계방안 마련 미흡, ⑧ 한국해양구조협회에 대한 지원 부적정 등 그 동안 유가족 및 관련 단체들이 이번 세월호 참사는 정부 및 관련기관들의 총체적 부실의 결과로 발생한 것이라는 점이 확인 되었다.

둘째, 감사원의 **【세월호 도입 및 운항승인 과정】**와 관련한 결과를 보면, ① 인천항만청이 허위로 작성된 자료에 근거하여 ‘세월호 증선’을 부당하게 인가해준 사실, ② 한국 선급에서 세월호 복원성 검사 등 ‘선박검사’를 부실하게 수행한 사실, ③ 인천해양경찰청이 청해진해운 직원으로부터 향응을 제공받고 ‘세월호 운항 관리규정’을 부당하게 승인해준 사실, ④ 인천 및 제주 운항관리자들이 화물의 과적 및 고박상태를 확인하지 않고 출항한 사실 등 그 동안 유가족 및 관련 단체들이 이번 세월호 참사는 정부 및 관련기관들의 총체적 부실의 결과로 발생한 것이라는 주장도 사실로 밝혀졌다.

셋째, 감사원의 【사고 후 구조활동】와 관련한 결과를 보면, ① 세월호 항로구역에 중형함(200톤 이상)을 1척 이상 배치하는 것이 원칙임에도 불법외국어선 특별단속을 위해 중형함이 모두 동원되어 구조인력, 통신장비 등이 부족한 100톤급 소형함정만 배치된 점, ② 해양경찰청 소속 진도VTS센터의 부실한 해상관제로 사고사실의 조기인지에 실패한 점, ③ 구조본부의 소극적이고 부적절한 상황 지휘로 구조활동의 비효율을 초래한 점, ④ 구조세력의 현장 구조활동도 부적절하여 초기 승객 구조기회를 놓친 점, ⑤ 해양경찰청 본청 소속 간부가 세월호 침몰 사고 구난업체 선정과 관련하여 ‘언딘’과의 계약을 체결하기 위해 부당하게 개입한 점 등 그동안 유가족 민 관련단체들이 제기해왔던 의혹이 상당부분 사실로 밝혀졌다.

끝으로, 【재난 대응】과 관련하여 ① 정부의 “재난 컨트롤타워” 기능의 미작동 및 상황 전파 지연 등으로 국민 불신을 야기하고, ② 인력, 매뉴얼, 교육훈련 등 재난대응 시스템 정비 제대로 갖춰지지 않았다는 점 역시 사실로 밝혀졌다.

(다) 감사원 감사의 한계점

이번 감사원 감사결과 보고서는 4.16 세월호 참사에 관하여 지금까지 꾸준히 제기되어 온 정부 및 공공기관의 문제점에 대해 비교적 상세하게 조사하여, 그 내용을 정리하였다는 점은 의미가 있지만, 다음과 같은 본질적인 한계를 지적할 수 밖에 없다.

첫째, 감사원의 감사대상을 안전행정부, 해양수산부, 해양경찰청에 한정하여 실제 많은 의혹이 제기된 국방부, 국정원 및 청와대는 감사 대상에서 제외되었다.

감사원법 제20조에 따르면²⁷⁾ 감사원의 임무는 “행정기관 및 공무원의 직무를 감찰”하여 행정 운영의 개선과 향상을 가하는 것이며, 직무감찰의 범위에 관련하여 감사원법 제24조는 “1. 정부조직법 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 행정기관의

27) 감사원법 제20조(임무) 감사원은 국가의 세입·세출의 결산검사를 하고, 이 법 및 다른 법률에서 정하는 회계를 상시 검사·감독하여 그 적정을 기하며, 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰하여 행정 운영의 개선과 향상을 기한다.

사무와 그에 소속한 공무원의 직무”로 규정하고 있을 뿐 본질적인 제한은 없으며, 감사원법 제24조 제2항에서 감사의 대상이 되는 행정기관에는 군기관과 교육기관을 포함한다고 명시하고 있다. 따라서, 정부조직법 제11조에 따른 대통령, 제12조에 따른 국무회의, 제14조에 따른 대통령 비서실, 제17조에 따른 국가정보원은 당연히 감사의 대상이 될 수 있고, 감사원법 제24조 제2항에 따라 국방부 역시 행정기관으로 당연히 감사원 감사의 대상이 된다.

특히, 이번 세월호 참사와 관련해 대통령, 국무회의, 대통령 비서실의 초기 대응이 적절하였는지가 큰 쟁점이 되었고, 선체에서 인양된 노트북에서 발견된 세월호 내부 문서에 따라 국정원이 세월호에 대한 통상적인 수준을 넘어선 밀접한 관계에 있었음이 밝혀졌을 뿐만 아니라 사고 초기 상황 전파를 받은 정보기관으로서의 국정원의 구조책임이 문제되며, 사고 발생 직후 해군의 잠수사 및 인력 투입과 관련한 의혹 등이 제기되어 있는 상황이었으므로 대통령, 국무회의 대통령 비서실, 국가정보원, 국방부 등은 당연히 감사원의 감사 대상이 되어야 한다. 그럼에도 감사원은 세월호 사고 후 구조과정의 적절성을 확인하기 위하여 국방부를 현장 방문하여 실지감사(감사원법 제26조)를 하였다고 했지만, 사실 국방부에 대한 실지감사는 없었음이 밝혀졌다.

또한, 감사원은 청와대에 대해 자료제출을 요청하였으나 줄 수 없다는 청와대의 답변에 가로막혀 아무런 자료도 받지 못하였고, 결국 A4 용지 2장 분량의 확인서만 받고서 그 내용을 감사보고서에 기재도 하지 않았다. 나아가, 청와대로부터 받은 유일한 자료인 두 장짜리 확인서를 규정에 따라 1년 동안 보관해야 함에도 불구하고 바로 파쇄하려 했다는 의혹이 제기되고 있으며, 앞으로 청와대를 대상으로 다시 감사를 할 계획은 전혀 없다고 밝혔다.

둘째, 감사를 통해 해양수산부 및 해양경찰청 소속 공무원등 총 50여명에 대한 징계 등 인사조치를 요구하였으나 구체적인 징계대상자를 살펴보면 해운조합 운항관리자 15명, 한국선급 검사원 3명, 진도 VTS센터 센터장 등 근무자 9명 등 하위직급의 실무자들에게 집중되어 있다.

감사원 징계대상자 명단²⁸⁾을 살펴보면, 대부분 하위직급의 실무자에 집중되어

있다. 또한, 세월호 구조 과정에서 해양경찰청, 해양수산부, 관련 기관들의 부실한 대응이 구조적으로 발생하였음이 밝혀졌음에도 하위직급 실무자들에 대해서는 강력한 인사상 조치를 취하면서, 실질적인 책임이 있는 최고책임자들에 대해서는 정무직 공무원이라는 이유로 인사자료를 통보(해양경찰청장)하는 수준으로 미흡함. 특히, 해양경찰청 차장의 경우 구난업체(언딘) 선정과정에 부당하게 개입하였다는 것으로 인한 인사통보이지 전체적인 구조지휘에 대한 책임을 묻지 않았다.

특히, 참사의 책임이 있는 정부 기관의 장인 해양수산부 장관에 대한 인사상 처분은 전혀 없고, 해양경찰청장에 대해서는 국가공무원법상 징계대상이 아닌 정무직 공무원이라는 이유로 해양수산부에 인사자료 통보에 그치고, 안행부 장관 및 제2차관은 지난 7. 16. 사임하였다는 이유로 별도의 처분을 요구하지 않은 점은 문제가 있다는 의견이 많다.

감사원법 제35조²⁹⁾에 따르면, 감사원은 감사 결과 범죄 혐의가 있다고 인정할 때에는 이를 수사기관에 고발(수사의뢰)하여야 하고, 책임 있는 위치에 있는 공무원들 모두 직무유기 및 업무상과실치사등의 범죄 혐의에서 자유롭다고 할 수 없음에도, 공무원의 직위에서 물러나 있다는 이유로 고발조치를 비롯해서 어떠한 요구도 하지 아니하거나 숨방망이 처분을 한 것은 감사원의 직무를 제대로 수행했다고 보기 어렵다.

셋째, 세월호 참사는 이명박, 박근혜 정부로 이어진 무분별한 규제완화 및 공공부

-
- 28) 감사원의 지적내용별 징계 등 현황을 살펴보면 다음과 같다. ① 여객운송사업 계획변경(증선) 과정에서 조건부 인가 부당처리 및 최종인가 부당처리와 관련하여 해양수산부 인천해양항만청 前 청장 등 총 7명에 대한 인사자료통보 및 정직, ② 세월호 건조검사, 경사시험 및 복원성계산 부당처리 및 선령연장검사 업무태만으로 한국선급 검사원 3명에 대한 정직 및 징계, ③ 세월호 운항관리규정 심사·승인업무 등 부당처리에 관하여 해양경찰청 인천서 前 서장 등 5명에 대한 해임 및 징계, ④ 진도VTS센터 해상교통관계업무 부당수행으로 해경 서해청 센터장 등 9명에 대한 해임 및 정직, ⑤ 세월호 침몰사고 초동조치 등 구조활동 부적정을 이유로 해경 목포서장 및 123정 정장에 대한 해임 및 정직, ⑥ 세월호 침몰사고 초동조치 등 구조활동 조정 통제 부적정을 이유로 해경 서해청장 등 2명에 대한 강등 및 정직, ⑦ 구조활동 총괄 지휘 태만을 이유로한 해양경찰청장 인사자료 통보, ⑧ 구난업체 선정 부당개입에 따른 수난구호와 간부에 대한 정직, ⑨ 해양 선박사고 매뉴얼 작성 및 관리업무 태만으로 해양수산부 본부 항해지원과장 등 2명 징계, ⑩ 인적 재난 관리 조직 부당처리 등을 이유로 소방방재청장 주의, ⑪ 운항관리자의 출항 전 안전점검 업무태만으로 해운조합 운항관리자 15명에 대한 징계통보
- 29) 감사원법 제35조(고발) 감사원은 감사 결과 범죄 혐의가 있다고 인정할 때에는 이를 수사기관에 고발하여야 한다.

분 민영화에 의해 초래된 결과임에도, 이에 대한 근본적인 검토는 생략한 채 부실한 제도들이 제대로 운영되지 못한 표면적인 현상을 지적하는 내용에 불과한 점도 한계점으로 지적된다.

세월호 참사의 근본적인 원인은 일부 공무원들의 개인적인 일탈행위에 따른 것이 아니다. 이는 사회 전반적으로 진행되어온 무분별한 규제완화 정책³⁰⁾ 및 수난구호법 개정 등 국가의 공공부분 민영화에 따라 현장 공무원들에게 각종 안전 관련 제도들이 불필요한 규제들로 인식되고, 공공부분의 비용논리에 따라 국가의 재난 대응 및 구조 기능이 민간으로 위탁되면서 국가 전반적인 재난대응 능력이 취약하게 낮아진 원인에 따른 것이다.

그럼에도 이번 감사원 감사결과 보고서에는 이러한 근본원인에 대한 고찰을 통해 지금의 규제완화 정책을 전면적으로 재검토 하고, 국가의 재난대응 능력을 향상시키기 위한 대안을 제시하지 못하고 있으며, 해당 규정을 제대로 준수하지 못한 담당자들의 개별적인 무능력으로 책임을 전가하고 있다.

넷째, 감사원의 감사결과보고서에 따른 앞으로의 대안은 결국 지금의 부실한 제도는 그대로 둔 채 단지 처벌규정을 강화하고 관련 인력을 확충하여야 한다는 수준에 그치고 있는 것도 문제다.

앞서 지적한 감사원의 이 문제에 대한 잘못된 접근은 결국 건국 이래 최악의 참사라 불리는 이번 참사의 대안으로 관련 규정의 처벌규정을 강화하고 인력을 확충하여야 한다는 원론적이고 부실한 대안의 제출로 그치고 말았다.

(4) 소결론

국회의 국정조사, 검찰의 범죄수사, 감사원의 감사결과 등은 나름의 성과가 있었

30) 대표적으로, i) 이명박 정부 이후 사고 당시까지의 선박 관련 규제완화, ii) 여객선 안전검사 기준 완화, iii) 여객선 차량적재기준 완화, iv) 여객선 선령기준 완화, v) 노후 선박에 대한 안전점검기준 완화, vi) 선박 컨테이너 안전점검기준 완화, vii) 선장의 조종지휘 대행 등 선박운행기준 완화, viii) 선장의 선박 내부심사 및 보고의무 면제 기준 완화 등이 있다.

지만, 4.16 세월호 참사의 근본적인 문제점을 지적하고, 참사 발생 이전과 달라진 한국사회의 전망을 제시하기에는 부족함이 많았다.

헌법이 정부에게 부여한 국민에 대한 보호의무에 따라, 국가의 재난대응 능력을 향상시키고, 이로 인한 국민의 존엄과 안전을 보장하기 위해서는 현재의 규제완화 정책의 전면적인 재검토를 통해 국민의 안전을 위한 제도적 장치를 지켜내고, 상시적으로 이러한 제도를 관리 및 운영할 수 있는 대응체계를 갖추며, 공공부문의 비용논리에 따른 민영화를 중단하고, 국가적 재난대응 능력을 향상시키는 등의 근본적인 변화가 필요하다.

이러한 한계점을 극복하고, 제대로 된 진상규명과 안전사회 건설을 위해서는 진상규명에 대한 강한 의지를 바탕으로, 권력으로부터 독립된 진상조사기구의 설치가 필요하다는 의견이 제기되기 시작했다. 독립된 조사기구에서 충분히 검증된 조사위원들을 선정하고, 그에게 합당한 조사권을 부여하여 4.16 세월호 참사와 관련된 사람, 정책, 제도, 관행, 지침 등 모든 사항들에 대한 광범위하고도 성역 없는 진상조사 및 법제도 개선이 필요하다.

나. 4.16. 세월호 참사 관련 재판 진행 보고

(1) 세월호 선장 및 선원 등에 대한 형사재판³¹⁾

검찰은 세월호 이준석 선장을 비롯한 선원 총 15명에 대하여 살인 및 살인미수, 업무상과실선박매몰, 수난구호법위반, 선원법위반, 특정범죄가중처벌등에관한법률위반(도주선박), 유기치사, 유기치상, 해양관리법위반 등의 혐의로 기소하였다.

광주지방법원은 이 사건에 관하여 세 차례 공판준비절차와 14회의 공판기일을 진행했다. 공판 외 절차로 수원지법 안산지원에서 이틀간 단원고 학생 증언을 들었고, 인천에서 세월호의 쌍둥이 배로 불리는 오하마나호를 현장검증 하고, 약

31) 광주지방법원 2014고합180, 384(병합) 사건

210일 동안 증인 75명에 대한 신문 절차를 거쳐 변론을 종결하고 지난 2014년 11월 11일 판결을 선고하였다.

광주지방법원은 세월호 선장인 피고인 이준석의 살인 혐의에 대해서 쟁점이었던 선장의 퇴선명령과 관련하여, 선장의 퇴선명령이 있었다는 승무원들의 진술을 부정할 증거를 검찰이 제출하지 못하였고 이외에 피고인의 살인혐의를 입증할 증거가 부족하다는 취지로 무죄를 선고하면서, 유기치사·상, 선원법 위반 혐의 등을 유죄로 인정하여 징역 36년을 선고했다. 기관장 피고인 박모씨에 대해서는 승객이 아닌 눈앞에서 추락해 다친 조리부 승무원 2명에 대해 적절한 조치를 하지 않은 점을 들어 부작위에 의한 살인죄를 인정하여 징역 30년을 선고했다.

재판부는 1등 항해사와 2등 항해사의 살인혐의에 대해서도 무죄로 판단하면서, 징역 20년과 징역 15년을 각각 선고하였고, 사고 당시 당직이었던 3등 항해사와 조타수에 대해서는 징역 10년을 선고했다. 이 밖에 견습 1등 항해사 신모씨에 대해서 징역 7년, 나머지 조타수 2명과 기관부 승무원 6명 등 8명에 대해서는 징역 5년을 각각 선고하였다.

광주지방법원의 위 1심 판결에 대하여 이준석 선장 등 승무원 15명 전원과 검찰은 쌍방 항소하였고, 지난 12월 초 광주고등법원이 소송기록을 넘겨받았다. 항소심 첫 기일은 2015년 1월 초가 될 것으로 예상되고 있다.

(2) 청해진해운, 고박업체 우련통운, 한국해운조합에 대한 형사재판³²⁾

검찰은 세월호 선사인 청해진해운 대표이사 피고인 김한식 및 임직원, 화 하역업체 우련통운 관계자, 한국해운조합 운항관리자 등 11명에 대하여 화물 과적 등 선박안전법 위반 및 업무상과실치사 등의 혐의로 기소하였다.

광주지방법원은 청해진해운 김한식 대표를 비롯한 피고인들의 혐의를 대부분 유죄로 판단하면서 징역 10년 ~ 금고2년의 실형(집행유예 2명 포함)을 선고하였다. 특히, 법원은 “피고인들이 무리한 선박 증개축과 화물 과적, 부실 고박 등 세

32) 광주지방법원 2014고합187, 209, 211, 447(병합) 사건

월호 침몰의 원인을 제공했다”고 판단하였다. 다만, 세월호 출항 허가를 내준 운항관리실장의 경우 검찰이 낸 증거만으로는 유죄로 보기 어렵다며 무죄를 선고했다. 이 사건 역시 피고인과 검찰 모두 쌍방 항소를 하여 항소심 절차가 준비 중이다.

(3) 세월호 인가 및 선박검사 관련 형사재판

검찰은 세월호 안전 관리·감독상의 부실 책임과 관련하여 증선 인가 및 운항관리 규정 심사 과정에서 공무원들에게 금품을 공여한 청해진해운 대표이사 등 4명을 뇌물공여죄 등으로, 금품 등을 수수한 인천해양항만청 前 선원해사안전과장 등 4명을 뇌물수수죄 등으로 기소(구속 4명, 불구속 4명)하였다.

이에 대하여 광주지방법원 목포지원은 인천해양항만청 前 선원해사안전과장에 대해 징역 5년, 벌금 7천만원, 추징금 3천558만원을 선고하였고, 前 인천항만청 해무팀장은 징역 2년 벌금 2천500만원, 前 인천해경 해상안전과장은 징역 8월 집행유예 2년 벌금 300만원, 인천해경 해상안전과 직원은 징역 6월 집행유예 2년 벌금 50만원을 각 선고했다. 뇌물공여를 지시한 청해진해운 대표이사는 징역 1년 6월, 前 상무는 징역 2년, 여수지역본부장은 징역 2년, 여객영업부장은 징역 8월 집행유예 2년을 각 선고했다.

재판부는 “박 전 과장이 청해진해운 선박의 중간 검사 및 세월호 증선인가 과정에 관여하며 선사로부터 3천만원이 넘는 뇌물을 받는 등 공무원의 신뢰를 추락시켰다”고 판시하여 일부 피고인들의 부인에도 불구하고 4천500만원 상당의 뇌물 수수와 뇌물공여, 위계에 의한 공무집행방해 등 검찰의 공소사실 대부분을 인정했다.

검찰은 구명뗏목을 부실하게 정비한 업체 대표 등 4명을 업무방해죄 등으로 기소(구속 3명, 불구속 1명)하였으며, 경사시험 등 선박검사를 제대로 하지 않고 검사보고서 등을 허위로 작성한 한국선급 검사원 1명을 구속 기소하였고, 현재 광주지방법원 형사 제13부에서 재판이 진행 중이다.

(4) 부실구조 및 민간업체 유착혐의 해양경찰에 대한 형사재판

검찰은 세월호 참사 과정에서 부실 관제를 한 진도 VTS 센터장 및 관제요원 13명 전원을 입건하여, 7. 21. 기소(구속 5명, 불구속 8명)하고 구조업무를 태만히 한 혐의(업무상 과실치사 등)로 당시 현장에 출동했던 구조 책임자인 해경 123정장을 불구속 기소하였고, 관련 재판이 아직 진행중이다.

나아가, 검찰은 ‘언딘’ 특혜 제공과 관련하여 해경 차장을 비롯한 일부 해경이 개인적 친분관계에 따라 평소 언딘에 해상 선박사고 관련 일부 정보를 제공하였고, 이를 바탕으로 사고 직후 계약체결 당사자인 ‘언딘’ 대표의 부탁으로 직권을 남용하여 법률상 출항이 금지된 리베로호를 출항하도록 하여 사고 현장에 동원 되도록 한 사실 등으로 최상환 해양경찰청 차장을 직권남용권리행사방해혐의로 기소하였다. 최상환 해양경찰청장에 관한 재판은 관할 문제로 인하여 다툼이 있었다가, 검찰이 기소한 광주에 관할이 없다는 피고인측의 주장이 받아들여졌다.

(5) 인천 유병언 비리 관련 형사재판

검찰은 청해진해운 실소유주 관련 비리 수사와 관련하여 계열사 자금을 빼돌린 유병언의 장남 유대균 등 유병언 일가 5명, (주)다판다 대표이사 등 계열사 임원 9명을 구속 기소하였고, 책임재산 환수 특별반을 구성하여 추징보전 명령을 청구하였다. 이외 유병언의 도피를 도운 조력자들에 대한 형사재판도 진행중이다.

6. 나가며

재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하는 것은 헌법이 국가에게 부여한 가장 기본적인 의무이자 명령이다(헌법 제34조 제6항). 수백 명의 국민이, 아직 채 피어보지도 못한 꽃다운 아이들이 차가운 바다속에서 수장(水葬)된 이번 4.16 세월호 참사에 대한 진상을 명백하게 밝히고, 책임자를 처벌하는 적은 그 자체로 헌법적인 요구이다. 철저한 진상규명으로 세월호 참사의 구조적 배경과 근본 원

인을 밝히고, 모든 잘못과 책임을 철저히 가려내어야 한다. 이는 안전한 대한민국을 만들기 위해 반드시 거쳐야 할 산고의 과정이다.

지난 7월 28일, 선원들의 형사재판의 증인으로 출석한 한산 단원고등학교 생존 학생의 마지막 진술은 세우러호 참사를 대하는 우리에게 중요한 시사점을 던지고 있다. “선원들에 대한 처벌보다 더 원하는 것은, 왜 친구들이 그렇게 되야 했는지 그 근본적인 이유를 알고 싶다” 그 자리에 ‘가만히 있어라’는 어른들의 말을 믿고 기다렸던 아이들의 죽음에 대해 이제는 어른인 우리가 답해야 한다.

명백한 진상규명과 성역 없는 책임자 처벌과 함께 4.16 세월호 참사 이후 한국사회가 근본적으로 변화되어 더 이상 안전과 생명이 위협받지 않는 사회를 만드는 것이 바로 피해자들에 대한 최선의 예우이자 남겨진 사람들의 역할임을 무겁게 받아들여야 할 것이다.

세월호 참사의 실체적 진실규명, 1심 재판을 중심으로

오준호 / 작가 (『세월호를 기록하다』 저자)

‘진실’ 과 ‘진실규명’ 의 의미에 대하여

진실은 다층적이고 사회적이다. 진실은 “이미 다 밝혀졌다”와 “아무 것도 밝혀지지 않았다”의 사이에 존재한다.

세월호 주요 재판(1심)의 개괄적 경과

- 선원재판 : 2014.6.10 시작 ~ 11.11 1심 선고. 선장 이준석 36년형을 비롯 갑판부/기관부 선원 전원 유기치사상 실형 선고. 기관장 박기호 살인죄 인정 30년형 선고. (2심에서 검찰이 다시 선장 이준석, 1등 항해사, 2등 항해사에게 살인죄 적용 요구)

- 청해진해운 관계자 재판 : 2014.6.20 시작 ~ 11.20 1심 선고. 청해진해운 김한식 대표 10년형을 비롯 청해진해운 간부, 하역업체 우련통운 간부, 운항관리실 직원에게 실형 및 집행유예 선고.

- 해경123정 정장 재판 : 2014.12.10 ~ 2015.2.11 1심 선고. 업무상과실치사상 및 허위 공문서 작성 등 4년형 선고.
- 진도연안VTS 센터장 및 관제사 재판 : 사고 이전 업무 행태에 대해 직무유기 인정. 사고 당시에 대해 직무유기 인정하지 않고 무죄.
- 세월호 구명뗏목 점검업체 재판 : 대표에게 1년 6월 실형 선고. 직원에게 1년~집행유예 선고.
- 세월호 증선인가 과정에서 일어난 뇌물 수수 관련 재판 : 전 인천항만청 공무원, 청해진해운 간부에게 5년~2년 실형 선고. 전 인천해경 간부에게 집행유예 선고.
- 세월호 증개축 점검 담당한 한국선급 연구원 재판 : 업무방해 혐의에 대해 무죄 선고.
- 인천지법 유병언 일가 비리 관련한 재판 : 유병언 장남 유대균 실형 3년 선고.
- 제주지법 세월호 화물 과적 관련 재판 : 청해진해운, 해운조합, 항만노조 간부 등 재판 진행 중.
- 구난업체 언딘 특혜 의혹 최상환 전 해경차장 및 고위 간부 재판 : 관할 재판부 변경과 이에 대한 광주지검의 항소로 재판이 아직 열리지 않고 있음.

1심 재판에서 집중 추궁된 세월호 사고의 진상

1) 세월호가 운항 중 전복하게 된 경위

1)-1. 세월호의 복원성이 극히 취약한 상태가 된 경위

1)-2. 운항 중 항해 지휘와 조타 과정에서 과실이 일어난 경위

1)-3. 조타의 과실이 세월호에 급격한 횡경사를 주어 전복하게 된 경위

2) 전복한 세월호가 침수-침몰하게 된 경위

2)-1. 세월호에 파공이 발생한 것인지, 아니라면 어떤 이유로 빠르게 침몰한 것인지 경위

3) 침수-침몰하는 세월호에서 승객 다수가 사망하게 된 경위

3)-1. 선내 대기 방송이 나오고 계속 이어지게 된 경위

3)-2. 조타실 및 기관실 선원들이 승객 구조 의무를 외면하고 탈출한 경위

4) 출동한 해경 구조 세력이 세월호의 승객 구조에 실패하게 된 경위

4)-1. 최초 사고 접수 후 선내 상황에 대한 정확한 정보의 확보와 전달에 실패한 경위

4)-2. 구조에 필요한 충분한 함정, 장비, 세력, 인원을 출동시키지 못한 경위

4)-3. 진도 VTS-해경 상황실-헬기-123정 사이 효율적인 의사소통에 실패한 경위

4)-4. 123정 해경들이 선장을 비롯한 선원들을 먼저 구조하고, 선내 갇힌 대다수 승객을 사실상 방치하게 된 경위

1심 재판 법정에서 제기된 의혹 및 해명

- 1) 잠수함 충돌 또는 좌초설**
- 2) 지그재그 운항설**
- 3) 국정원 요원 투입설, 국정원 개입설**
- 4) CCTV 고의 차단설, 기관실 선원 엔진조작설**

1심 재판이 밝히지 못한 진실은 무엇인가

- 1심 재판은 사고와 관련한 기술적 인과관계, 현행법상 범죄 구성요건에 해당하는 고의·과실 행위에 대해 밝히고 처벌하였다. 그러나 일부 중요한 인과관계에 대해 정확한 입증을 하지 못하였고, 현장의 범죄에 충분히 영향을 줄 수 있는 해경 고위 간부들의 행위에 대해 수사조차 하지 않았다.

- 법률적 책임과는 별도로, 이 사고의 사회 구조적 인과관계와 책임을 밝히는 작업은 전혀 이뤄지지 않다시피 한 상태다.

세월호 참사 1년, 정부와 국회의 재발방지 및 안전 대책 마련 현황³³⁾

박근용 / 참여연대 협동사무처장

1. 대책 마련 주요 경과

○ 2014. 4. 21. 국회, 이명수 의원 <선원법> 일부 개정안 제출

: 세월호 선장과 선원들이 승객구조활동을 하지 않은 것과 관련하여, “선장이 선박에 위험상황이 발생하였을 경우 인명 구조에 필요한 조치를 제대로 하지 않아 인명사고가 발생하였을 경우에는 형량을 강화하여 선박사고시 선장의 구조의무를 성실히 수행하여 인명사고를 최소화할 수 있도록” 하는 내용의 법개정안 제출

: 세월호 참사 후 제출된 세월호 관련 재발방지 및 안전 대책 관련 1호 법개정안이며, 이후 국회의원들의 각종 법개정안 발의가 이어짐

○ 2014.4.21. 박근혜 대통령, 대통령실 수석비서관회의 발언을 통해 안전정책과 위기대응 능력 등 점검하고 대안 만들 것임을 밝힘

: “세월호 사고를 계기로 안전정책, 안전점검, 위기 대응 능력 등을 총체적으로 점검하고, 기존의 제도와 방식을 고쳐서 근본적인 대안을 만들 것”

33) 이 글은 재발방지와 안전분야 대책으로 제시되었거나 추진되고 있는 것들의 현황을 정리한 것으로, 정부와 국회를 거쳐 추진되고 있는 것들의 효과나 적절성에 대한 평가에는 이르지 못한 한계가 있음을 미리 밝힙니다.

- 2014. 4. 28. 국회, <해사안전법 개정안> 본회의 의결
: 세월호 참사 발생 전인 2013년 12월 17일에 정부가 제출한 법안으로, 참사 이후 국회를 통과한 첫 재발방지 및 안전 대책 관련 법개정안임

- 2014.5.19. 박근혜 대통령, <안전혁신 마스터플랜> 만들 것임을 밝힘
: “국민안전처가 신설되면 국민과 재난안전 전문가들의 제안을 광범위하게 수렴하여 <안전혁신 마스터플랜>을 만들어 나갈 것”

- 2014. 6. 11. 정부, <재난 및 안전관리 기본법 개정안>, <정부조직법 개정안> 국회 제출
: 5월 19일 대통령 담화에서 언급된 내용을 담은 법안. 정부 대응의 문제점에 대한 충분한 조사와 평가가 완료되기도 전에 서둘러 제출된 법률 개정안으로 평가받음

- 2014. 6. 23. 정부, <공직자윤리법 개정안> 국회 제출

- 2014. 9. 24. 정부, <안전혁신 마스터플랜 추진위원회> 구성 및 운영 시작

- 2014. 10. 31. 국회, <국민안전혁신특별위원회 구성 결의안> 본회의 의결

- 2014. 11. 7. 국회, <세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법> 및 <정부조직법 개정안> 본회의 의결

- 2014. 11. 11. 국회, <국민안전혁신특별위원회> 1차 회의(2015.3.17. 현재 9차 회의 진행)

- 2014. 12. 9. 국회, <재난 및 안전관리 기본법 개정안>, <해운법 개정안>, <선박안전법>, <선원법 개정안> 본회의 의결

○ 2015. 3. 30. 정부, <안전혁신 마스터플랜> 확정, 발표

2. 법률 개정으로 이어진 재발방지와 안전 주요 대책들

1) 재난관리 및 대응조직 체계 관련 분야

① 관련 법률

가. 정부조직법

- : 정부 제출안 1건(2014. 6. 11. 제출)
- : 국회의원 발의안 2개(유대운 의원 / 백재현 의원 개정안)
- : 국회 본회의, 2014년 11월 7일에 개정안을 의결함

나. 재난 및 안전관리 기본법

- : 정부 제출안 1건(2014. 6. 11. 제출)
- : 국회의원 발의안 12건(윤명희, 김우남, 조경태, 이찬열, 이목희, 박인숙, 황인자, 유대운(2건), 전정희, 이연주, 윤재옥 개정안)
- : 국회 본회의, 2014년 12월 9일에 개정안을 의결함

② 법률 개정으로 개정 또는 신설된 재난관리 및 대응조직 제도

주요 내용	상세 내용	해당 법률
재난관리 총괄기구 국민안전처 신설	1) 재난안전 총괄·조정, 소방방재청의 소방·방재, 해양경찰청의 해양경비·안전·오염방제 및 해상에서 발생한 사건의 수사 기능 등을 통합한 국무총리 소속 국민안전처를 설치함. 2) 국민안전처장관은 국무위원으로 보하고, 안전 및 재난에 관하여 국무총리의 명을 받아 관계 중앙행정기관을 총괄·조정하도록 함.	정부조직법

	3) 국민안전처에 소방사무를 담당하는 본부장과 해양경비/안전/오염방제 및 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무를 담당하는 본부장을 각각 두고, 본부장은 차관급으로 함.	
재난 및 안전관리 사업예산의 사전협의 및 사업평가	1) 국민안전처장관은 중앙행정기관의 재난 및 안전관리 사업의 투자우선순위 등에 대한 의견서를 기획재정부장관에게 통보하고 기획재정부장관은 이를 토대로 예산안을 편성하도록 함.(법 10조의2)	재난 및 안전관리 기본법
	2) 국민안전처장관은 매년 재난 및 안전관리 사업의 효과성과 효율성을 평가하여 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고, 관계 중앙행정기관의 장은 이를 반영하도록 함.(법10조의3)	
중앙대책본부장의 국무총리 격상	대규모 재난 발생시 효과적인 수습을 위하여 필요한 경우에는 국무총리가 중앙대책본부장의 권한을 행사하도록 함(일반적으로는 국민안전처 장관) (법 14조4항)	
재난현장의 지휘권 명확화	재난현장에서 긴급구조 활동을 위하여 참여하는 긴급구조지원기관 ³⁴⁾ 의 인력이나 장비 등의 운용에 관하여는 시·군·구 긴급구조통제단장인 소방서장 또는 지역구조본부장인 해양경비안전서장 ³⁵⁾ 의 지휘를 따르도록 함 (법 52조5항)	
안전점검 업무 공무원 사법경찰관 부여	긴급안전점검 업무를 수행하는 공무원에게 특별사법경찰관리의 직무를 수행할 수 있도록 함.(법 32조의2)	
재난대비훈련 강화	훈련주관기관의 장은 매년 정기적으로 또는 수시로 재난대비훈련을 실시하도록 의무화(법 35조) ³⁶⁾	
재난원인조사 결과 및 재난백서 국회 제출	국민안전처장관은 재난 발생 원인과 대응과정에 관해 조사분석평가한 재난원인조사 결과를 신속히 국회 소관 상임위원회에 제출(법 제69조제5항)	
	재난관리주관기관의 장은 중대한 재난에 관하여 수습 상황 등을 기록한 재난백서를 신속히 국회 소관 상임위원회에 제출(법 제70조제5항)	

34) 교육부, 국방부, 보건복지부, 해양수산부, 경찰청, 국방부장관이 지정하는 군부대, 대한적십자사 등을 지칭함

35) 중부해양경비안전본부 산하 인천/평택/태안/보령해양경비안전서, 동해해양경비안전본부 산하 속초/동해/포항해양경비안전서, 서해해양경비안전본부 산하 완도/목포/군산/여수해양경비안전서, 남해해양경비안전본부 산하 울산/부산/통영/창원해양경비안전서, 제주해양경비안전본부 산하 제주/서귀포해양경비안전서

③ 국민안전처 조직 구성 및 현재(2015.4.6.) 장관 이하 간부 명단

- 가. 장관 : 박인용 전 합동참모본부 합동참모처장, 해군 작전사령관
- 나. 차관 : 이성호 전 합동참모본부 군사지원본부장, 육군 제3군단장
- 다. 기획조정실 - 실장 : 정종제 전 안행부 안전정책국장, 자치행정과장
- 라. 안전정책실 - 실장 : 방기성 전 제주특별자치도 행정부지사, 소방방재처 차장
- 마. 재난관리실 - 실장 : 김계조 전 소방방재청 방재관리국장, 행자부 방재계획과
- 바. 특수재난실 - 실장 : 안전정책실장이 겸임 중
- 바. 해양경비안전본부 - 본부장 : 홍익태 전 경찰청 차장, 경무인사기획관
- 사. 중앙소방본부 - 본부장 : 조승래 전 소방방재청 차장, 119구조구급국장

※ 주요 소속기관

- 중앙119구조본부 / 중앙소방학교
- 중앙해양특수구조단 / 해양경비안전교육원

2) 여객선 등 안전운항 관련 분야

① 관련 법률

가. 선박안전법

- : 선박의 검사, 선박의 시설기준, 안전항해를 위한 조치 등을 규정한 법률
- : 정부 제출안 없음
- : 국회의원 발의안 13건(이찬열, 민홍철, 박인숙, 손인춘, 김관영, 이명수, 윤명희, 서기호, 윤재옥, 최규성, 강동원, 안효대, 강창일 의원 발의안)
- : 국회 본회의, 2014년 12월 9일에 개정안을 의결함

36) 법개정 전까지는 의무조항이 아닌 임의조항이었음

나. 해운법

- : 해상여객운송사업 전반에 관해 규정한 법으로, 사업의 종류, 사업면허, 면허기준, 여객선의 운항명령 등을 규정하고 있음
- : 정부 제출안 없음
- : 국회의원 발의안 22건(이우현, 이찬열(2건), 신학용, 윤명희, 김성찬, 이노근, 최민희, 김승남, 유기준, 박남춘, 부좌현, 강창일, 서기호, 최규성, 강동원, 경대수, 이명수, 김춘진, 심윤조, 이상규, 황주홍 발의안)
- : 국회 본회의, 2014년 12월 9일에 개정안을 의결함

다. 선원법

- : 선원의 직무와 복무, 근로조건 기준 등을 규정하고, 선장의 직무와 권한, 선내 질서 유지 등에 관해 규정한 법률
- : 정부 제출안 없음
- : 국회의원 발의안 21건(백재현, 이목희, 이명수, 윤명희, 이노근, 김승남, 김관영, 유기준, 서기호, 류지영, 이찬열, 박남춘, 박인숙, 강기윤, 김도읍, 최규성, 강동원, 김성곤, 박인숙, 이상규, 홍철호 발의안)
- : 국회 본회의, 2014년 12월 9일에 개정안을 의결함

라. 해사안전법

- : 선박 안전운항을 위한 안전관리체계에 관한 사항, 해상교통 안전관리 사항, 선박(점검) 및 사업장의 안전관리 등을 규정한 법률
- : 정부 제출안 1건 있음(세월호 참사 이전인 2013년 12월 17일에 제출)
- : 국회 본회의, 2014년 4월 28일에 개정안을 의결함
- : 세월호 참사 이후 국회의원들이 발의한 개정안들 약 20여건은 아직 처리되지 못하고 심사 중임

마. 유선 및 도선 사업법

- : 고기잡이, 관광, 그 밖의 유락(遊樂)을 위하여 선박을 대여하거나 유락하는 사

람을 승선시키는 것은 유선(遊船)이나, 내수면이나 바다목에서 사람을 운송하거나 사람과 물건을 운송하는 도선(渡船)의 안전운항에 관한 사항 등을 규정하는 법률

: 정부 제출안 없음

: 국회의원 발의안 2건(김경협, 이명수 의원 발의안)

: 국회 본회의, 2015년 1월 12일에 개정안을 의결함

② 법률 개정으로 개정 또는 신설된 여객선 등 안전운항 관련 제도

주요 내용	상세 내용	해당 법률
복원성 위협하는 객실 증개축 금지	선박소유자는 해양수산부령으로 정하는 복원성 기준을 충족하는 범위에서 해양수산부장관의 허가를 받아 선박의 길이·너비·깊이·용도의 변경 또는 설비의 개조를 할 수 있도록 함(법 15조제2항)	선박안전법
선박안전 위협 행위 처벌 강화	선박의 임의 변경·개조 및 복원성 유지 의무 미이행, 만재흡수선 초과하여 여객 또는 화물을 운송한 경우, 화물 고박 불량 등에 대한 처벌을 강화(법 83~86조, 89조)	
선박검사관의 퇴직후 취업제한	퇴직 직전 5년 이내 기간 중 선박검사관으로 근무했던 경력을 보유한 공무원은 퇴직일로부터 2년이 경과하지 않은 경우 선박검사원 ³⁷⁾ 이 될 수 없도록 규정 신설함으로써 민관 유착 관계의 고리를 근절하는 방안을 강화하고자 함(법 제76조의2 신설)	
안전관리책임자제도 신설	내항여객운송사업자는 안전관리책임자를 두거나 안전관리대행업자에게 안전관리 업무를 위탁하는 것을 의무화함(법 제21조의5).	해운법
해운조합 소속 운항관리자 제도 개선	해운조합이 선임한 운항관리자로부터 지도감독받도록 한 규정을 변경해, 운항관리자는 선박안전법에 따라 설립된 선박안전기술공단이 선임하도록 함(법 22조) 운항관리자의 직무수행 의무 명확화 및 긴급한 조치가 필요한 경우 출항정지를 명할 수 있는 근거를 마련함(법 22조)	
사업자의 고의, 중대	여객운송사업자의 고의나 중대한 과실에 의하거나 선장의 선임·감독과 관련하여 주의의무를 게을리하여	

과실 해양사고 제재 강화	다중의 생명·신체에 위험을 야기한 해양사고가 일어난 경우에는, 다시 면허를 받을 수 없도록 해상여객운송사업 면허의 영구적 결격사유 제도를 도입함(안 제8조 및 제19조제2항). 여객운송사업자의 고의나 중대한 과실에 의한 해양사고 발생 등 중대한 안전규정 위반에 대한 과징금을 상향(현행 3천만원→10억원)(법 19조)	
안전규정 위반 처벌 강화	안전규정 위반 등에 대한 벌칙 및 과태료를 정비·강화하고 해양수산부장관의 전속고발권을 삭제함(법 제57조, 제57조의2, 제59조 및 제60조).	
선장의 출항전 검사결과 보고 및 선주의 조치의무	선장은 출항 전의 검사등의 결과를 선박소유자에게 보고하도록 하고 또한, 선장은 검사등의 결과 문제가 있으면 선박소유자에게 적절한 조치를 요청해야 하고 위반시 처벌함(법 7조2항과 3항 신설) 선장으로부터 적절한 조치를 요청받은 선박소유자는 필요한 조치를 취해야 하고 위반시 처벌함(법 제7조제4항 신설)	선원법
선장 등의 인명구조 조치 전 선박탈출 금지	선장을 비롯한 선원은 인명구조 조치를 다하기 전에는 선박을 떠나서는 아니됨을 명시하고 위반시 처벌함(법 제11조)	
안전관리 선원 승선 의무	대통령령으로 정하는 여객선 소유자는 여객의 안전 확보에 필요한 선원을 승무시키도록 함(법 제64조제5항).	
해사안전감독 관제의 도입	해양수산부 등에 일정한 자격을 갖춘 해사안전감독관을 두어 선박·사업장의 안전관리 상태를 지도·감독할 수 있도록 함(법 58조)	
해상교통안전 진단 제도 개정	안전진단대상사업의 범위와 안전진단대상사업을 하려는 자가 관련된 허가 등을 받기 위하여 안전진단서를 허가 등의 권한을 가진 행정기관에 제출하여야 하는 시기를 대통령령으로 규정하도록 함으로써 사업자의 편의를 도모하고 해상교통안전진단 대상사업의 범위와 절차의 투명성을 높임(법 제15조제3항)	해사안전법
해사안전 우수사업자 지정제도 도입	해사안전관리 또는 해상운송과 관련한 사업을 영위하거나 관련 업무에 종사하는 자로서 해사안전 증진 및 해양사고 감소에 기여한 자를 해사안전 우수사업자로 지정하고, 지정된 사업장 등에 대해서는 지도·감독을 면제하는 등 해양수산부령으로 정하는 지원을 할 수	

	있도록 함으로써 민간의 자발적인 해사안전관리를 촉진함(법 제57조의2)	
유도선 노후화에 따른 사고 위험 예방	유도선의 선정기준을 대통령령으로 정하도록 하고, 유도선 사업 면허를 발급하거나 신고를 수리할 때 선정기준 적합 여부를 심사하도록 함(안 제4조의2 신설).	유선 및 도선 사업법
	운영 중인 유도선 선박이 선정기준에 미달할 경우 면허를 취소해야 함을 규정함(안 제9조제1항 8호 신설)	
유도선 사업자의 인명구조 의무 강화	유도선 사업자와 선원이 사고발생시 인명구조에 필요한 조치를 하지 아니한 경우 형사처벌함(법 39조 신설)	

3) 여객선 외 다중이용 교통 및 시설 안전 관련 분야

① 관련 법률

가. 철도안전법

- : 철도시설 및 철도차량의 안전관리, 철도종사자의 안전관리 등을 규정하는 법률
- : 정부 제출안 1건(2014.6.19. 제출)
- : 국회의원 발의안 7건(이찬열, 이노근(3건), 민홍철, 김상희, 정성호)
- : 국회 본회의, 2014년 12월 9일 의원제출 법안 4개³⁸⁾ 병합 개정안을 의결함(나머지 법개정안에 대해서는 계속 심사 중)

나. 재난 및 안전관리 기본법

37) 선박검사 및 도면의 승인, 복원성 자료의 승인, 화물적재고박지침서 승인 등의 해양수산부의 업무를 대행할 수 있는 선박안전기술공단 및 선급법인에 고용된 직원

38) 이찬열 의원 발의안(의안번호 19010534), 이노근 의원 발의안(의안번호 19010550, 19010585), 민홍철 의원 발의안(의안번호 19010718)

: 다중이용 민간시설물(특정관리대상시설) 등의 관리에 대한 규정을 담고 있는 법률

: 정부 제출안 1건(2014.6.11. 제출)

: 국회의원 발의안 4건(인재근, 이명수, 이강후, 박덕흠)

: 국회 본회의, 2014년 12월 9일 개정안을 의결함

② 법률 개정으로 개정 또는 신설된 다중이용 교통 및 시설 안전 관련 제도

주요 내용	상세 내용	해당 법률
철도안전 관리체계 내용 확대	철도운영자의 철도종사자에 대한 안전교육의무와 노후 철도차량 유지관리(기대수명 포함) 의무를 국토교통부장관에게 승인받아야하는 철도 안전관리체계와 기술기준에 포함되는 것임을 명시함(법 제7조제1항, 제5항 개정)	철도안전법
다중이용 민간시설물 소유자의 안전점검 의무	<p>마우나오션리조트 체육관처럼 일정 규모의 민간시설이 특정관리대상시설로 지정되면, 민간시설의 소유자 등은 안전점검 등을 실시하고, 그 결과를 시장, 군수, 구청장에게 제출해야 함(법 제27조제3항 신설)</p> <p>현행 긴급안전점검 외, 민간시설 소유자의 안전점검 결과 재난발생 위험이 높다고 보는 경우 국민안전처장관 등이 정밀안전진단, 보수 또는 보강 등의 안전조치를 명할 수 있도록 함(법 제31조제1항 개정)</p>	재난 및 안전관리 기본법

4) 민관유착에 따른 안전감독 부실 예방 관련 분야

① 관련 법률

가. 공직자윤리법

: 정부 제출안 1건(2014.6.23. 제출)

: 국회의원 발의안 다수

: 국회 본회의, 2014년 12월 9일에 개정안을 의결함

나. 선박안전법

: 국회의원 발의안 1건(김관영 의원 발의안)

: 국회 본회의, 2014년 12월 9일에 개정안을 의결함

② 법률 개정으로 개정 또는 신설된 민관유착에 따른 안전감독 부실예방 제도

주요 내용	상세 내용	해당 법률
(퇴직공직자) 취업제한 대상 기관 확대	시장형 공기업, 안전감독·인허가·조달 등 대통령령으로 정하는 업무를 수행하는 공직유관단체, 대학설립 법인과 학교법인이 설립·경영하는 사립대학교, 종합병원과 종합병원을 개설한 비영리법인, 기본재산이 일정 규모 이상인 사회복지법인과 사회복지시설을 운영하는 비영리법인도 취업제한기관으로 추가함(법 제17조제1항)	공직자 윤리법
취업제한 업무연관 범위 확대	2급 이상 공무원과 이에 상당하는 공무원, 그리고 대통령령으로 정하는 공직유관단체의 임직원 등 고위직에 대해서는 업무관련성의 범위를 “기관의 업무”로 확대함(법 제17조제3항)	
취업제한 기간 연장	퇴직공직자의 취업제한 기간을 퇴직일로부터 3년으로 1년 연장함(안 제17조제1항).	
선박검사관의 퇴직후 취업제한	퇴직 직전 5년 이내 기간 중 선박검사관으로 근무했던 경력을 보유한 공무원은 퇴직일로부터 2년이 경과하지 않은 경우 선박검사원 ³⁹⁾ 이 될 수 없도록 규정 신설함으로써 민관 유착 관계의 고리를 근절하는 방안을 강화하고자 함(법 제76조의2 신설)	선박안전법

39) 선박검사 및 도면의 승인, 복원성 자료의 승인, 확률적재고박지침서 승인 등의 해양수산부의 업무를 대행할 수 있는 선박안전기술공단 및 선급법인에 고용된 직원

3. 법률 개정외 정부가 추진한 재발방지 및 안전 주요대책들⁴⁰⁾

1) 안전사회 종합정책 분야

① <안전혁신 마스터플랜> 5대 중점과제 100개 세부과제 마련

: 2015년 3월 30일 발표

: 주요 내용(상세 내용 별첨)은 아래와 같음

: “전략 1. 재난안전 컨트롤 타워 기능 강화” 분야 - △ 긴급구조 현장지휘 원칙(육상은 소방, 해상은 해경)을 포함한 표준안 마련(2015년 12월까지 완료), △ 중앙대책본부(국민안전처 또는 총리)이 모든 재난을 통합적으로 조정 지원 하고, 컨트롤 타워 기능 확립 △ <안전기준 등록심의제>를 통한 안전기준 정상화 추진 △ 안전관리업무 위임·위탁 및 관리감독체계 개편 등

: “전략 2. 현장의 재난대응 역량 강화” 분야 - △ 재난안전업무 전담 실·국 신설로 지자체 재난관리역량 강화 △ 공공기관의 재난안전 전문인력(방재안전직렬) 양성 및 확충 △ 신속한 구조·구급 출동체계 확립과 현장 소방공무원 전문역량 강화, △ 중앙해양특수구조단 확대, 항공구조대 인력증원 및 항공구조대 확대 등

: “전략 3. 생활속 안전문화 확산” 분야 - △ 안전교육 기본법 ‘국민안전교육진흥기본법’ 제정 추진 △ 범국민 안전문화 실천운동 △ 계획수립부터 주민이 참여하는 ‘안전마을’ 만들기 추진 △ 안전취약계층(어린이, 노인, 여성, 장애인 등) 맞춤형 안전대책 추진 △ 재난보험을 통한 사회안전망 구축 등

: “전략 4. 재난안전 예방 인프라 확충” 분야 - △ 재난안전사고 원인조사 및 이력관리체계 구축 △ 기업재해경감 활동 우수기업에 인센티브 부여 및 기업재난관리사 양성을 통한 일자리창출 △ 안전기술제품에 대한 인증제도 도입 및 인센티브 강화 등 안전산업 육성 △ 안전점검, 컨설팅 등의 민간참여를 통한 안전산업시장 확대 등

: “전략 5. 분야별 창조적 안전관리” 분야 - △ 산업단지 안전관리 지도점검

40) 정부 관계부처 합동 발표 ‘함께 만드는 안전한 나라 안전혁신 마스터플랜(2015.3) 자료, 국민안전처 ‘업무보고’(2015.3.31. 국회 국민안전혁신특위) 자료, 해양수산부의 ‘해상안전 현안보고’ (2014.12.9. 국회 국민안전혁신특위) 자료에서 발췌, 인용함

강화 △ 화학재난 합동방재센터 역할 강화 △ 사업장 유해화학물질 취급량 등을 고려한 장외영향평가제, 위해관리계획 제도 등 시행 △ 사내하청업체의 위험작업에 대한 원청의 공동 안전보건조치 의무 부과 △ 국토부와 안전처로 이원화되어 있는 시설물 안전관리 주체를 국토부로 일원화 △ 대형 시설물 중심의 안전관리를 중소형 시설물까지 확대 △ 노후취약 철도시설 개량과 내구연한 경과 철도전기·신호설비 교체 △ 원자력 전 분야에 걸친 품질규제활동 강화 등

2) 재난현장 특수구조대 분야

① 해양구조대 확대

- : 남해지방해양경찰청 소속 특수구조단(남해해양특수구조단, 인원 11명)을 중앙해양특수구조단(인원 43명⁴¹⁾)으로 확대개편 및 대형 헬기(21인승) 배치
- : 2015년 상반기 중 서해특수구조대 43명(예정), 동해특수구조대 21명(예정) 신설예정
- : 122구조대 인원 78명, 함정구조인력 60명, 응급구조사 24명 등 증원함

② 육상(소방)구조대 확대

- : 중앙119구조본부와 그 산하 119수도권지대로 운영되던 육상구조대를 전국 4대 권역별 119특수구조대로 확대 개편하기로 하고, 2015년 3월 현재 수도권 119특수구조대⁴²⁾, 영남권 119특수구조대⁴³⁾로 재편·신설했고, 2015년 중에 충청강원119, 호남119 특수구조대를 신설할 계획
- : 부족한 소방인력 규모 산출을 위해 소방인력 진단 T/F 운영중이며, 그 결과에 따라 전문 구조인력 증원, 헬기·출동차량 등 인명구조장비 보강 계획

41) 2014.11월 현재 일반직 9명, 경찰직34명으로 구성

42) 3개 신속대응팀과, 2개 항공조종정비팀에 소방직 50명으로 구성(2015.3 현재)

43) 3개 신속대응팀과, 2개 항공조종정비팀에 소방직 46명으로 구성(2015.3 현재)

3) 해상교통안전 분야

① 해상교통관제센터(VTS) 관리통합

: 15개 항만 해상교통관제센터(VTS)는 해양수산부(지방해양항만청) 운영, 3개 연안 해상교통관제센터(VTS)는 해양경찰청 운영하던 방식을 변경해, 18개 해상교통관제센터 모두 국민안전처에서 관할함

: 관제사 인력 보강(18명) 및 전문교육 4주에서 10주로 강화함

② 해사안전감독관 채용 후 배치

: 2014년 4월 신설된 해사안전감독관 제도에 따라, 2015년 2~3월에 해사안전감독관 44명(운항감독분야⁴⁴⁾ 17명, 감항감독분야⁴⁵⁾ 17명)을 채용하여 4월부터 5월까지 각 지방해양항만청에 배치함

③ 화물과적 단속 강화

: 대형 카페리에 실리는 화물에 대해서는 계량증명서를 제출토록 하고, 목포, 제주, 부산, 여수 등에 이동식 계근기 4기를 배치하여, 계량증명서와 이동식 계근기 간 실제 중량 비교를 통해 추가 적재 여부를 확인함

4. 법률 개정에 이르지 못한 재발방지 및 안전 대책 주요방안들

1) 여객선 등 안전운항 관련 분야

① 국내항행 여객선에 국제항행 여객선과 동일하게 '항해기록장치(블랙박스) 설치 의무화⁴⁶⁾

44) 선박운항, 화물선적, 평형수 관리 상태, 여객관리, 선원 비상훈련 상태 등 항해 안전 분야 지도감독

45) 선체, 기관·하역·소화·안전설비, 기기정비상태, 정비 시스템 등의 적정성에 대한 지도감독

46) 현행 제도와 개정 필요성에 대한 설명은 민홍철 의원 발의 선박안전법 개정안(의안번호 1910283)의 '제안이유'에서 발췌·인용함

- : 정부는 국제협약인 ‘해상인명안전 협약’에 근거해 국제항해에 종사하는 선박으로 여객선 및 여객선 이외의 3천 톤 이상의 선박에 대해 선박의 위치, 항해상태, 기관의 작동상태 등 항해 중 모든 상황을 기록하는 항해기록장치 설치를 의무화 하고 있음.
- : 국내 최대 규모의 여객선인 세월호의 경우 국내 항해만 하기 때문에 항공기의 ‘블랙박스’에 해당하는 항해자료기록장치 탑재가 법적 의무사항이 아님. 그로인해 많은 인명피해가 발생하는 대형 해상사고 발생 시 그 원인을 정확히 규명하지 못하고 사고원인 조사가 더디게 진행될 수도 있는 실정임.
- : 이에 국제항해에 종사하는 선박뿐만 아니라 국내항해에 종사하는 해양수산부령으로 정하는 여객선 및 여객선 이외의 선박으로서, 총톤수 3천톤 이상의 선박의 경우도 해상사고 발생 시 정확한 사고원인 규명과 사고의 조기 수습을 위해 항해자료기록장치 설치를 의무화하는 선박안전법 개정안이 발의되었음(박인숙 의원(2014.4.25. 발의), 강창일 의원(2014.4.25. 발의), 민홍철 의원(2014.4.23. 발의))
- : 하지만 이 법안들은 2014.12.9. 선박안전법 개정안 본회의 의결시 반영되지 못하고 폐기되었음

② 선박검사업무 위탁대행 제한 또는 국가기관 직접검사⁴⁷⁾

- : 우리나라의 경우 「선박안전법」상 해양수산부가 선박검사 주관기관이나 직접 선박검사를 수행하고 있지는 않고, 대형선박은 한국선급이, 어선을 비롯한 소형선박은 선박안전기술공단이 각각 선박검사를 대행토록 하고 있음.
- : 하지만 현행 검사대행제도가 안전성을 확보하는 데 구조적 한계를 지니고 있다는 점이 세월호 사건을 통해 나타났는바 여객선과 같이 안전성이 우선시되는 선박에 대해서는 정부가 직접 검사하도록 할 필요가 큼.
- : 현재 영국과 일본은 여객선의 경우 선급(船級)등의 기관에 검사를 대행시키지 않고 국가기관에서 직접 선박검사를 행하고 있음. 일본의 경우 우리와 같이 등록된 민간선박검사기관은 선박검사업무의 일부를 대행하고 있으나, 여객선과 선박시설 중 구명설비, 소방설비, 거주설비, 위생설비, 항해용구 등 인명의

47) 현행 제도와 개정 필요성에 대한 설명은 부좌현 의원 발의 선박안전법 개정안(의안번호 1912507)의 ‘제안이유’에서 발췌·인용함

- 안전과 직접적으로 관계되는 중요설비는 국가가 직접 검사하고 있음.
- : 이에 우리나라도 일정 정원 이상의 여객선의 안전과 관련된 사항에 대해서는 선박검사업무를 대행할 수 없게 하고 국가가 직접 검사하도록 하는 선박안전법 개정안이 발의되었음(부좌현 의원(2014.11.17.) 발의안)
- : 현재 관련 소관 상임위원회(농림축산식품해양수산위원회)의 소위원회에 회부(2015.2.9.)되어 있는 상태임

③ 해사안전감독관의 지도 감독 시 7일전 사전통보제도 개선

- : 현행법은 선박이나 사업장에 출입하여 관계 서류를 검사하거나 해사안전관리 상태를 확인·조사 또는 점검하려는 해사안전감독관이 그 업무를 수행하려 할 때에는 지도, 감독 실시일 7일 전까지 선장, 선박소유자 등 지도, 감독 대상이 되는 자에게 사전 통보를 하도록 규정하고 있어 지도감독의 효과가 떨어짐
- : 이에 선박안전 관련 지도, 감독에 있어서 7일 전 사전 통보 규정을 삭제하는 해사안전법 개정안이 발의되었음(법 제58조제3항 개정, 박인숙(2014.4.25.), 이상직 의원(2014.6.3.) 발의안).

2) 안전규제 등의 무분별한 폐지와 완화 중단 분야

① 중요 규제를 폐지(완화)할 경우 규제공백으로 인한 영향평가제를 도입함

- : 현행법은 중앙행정기관의 장이 규제를 신설하거나 강화하는 경우 해당 규제의 도입으로 인한 영향을 분석하도록 하고 있으나, 규제를 폐지하거나 완화하는 경우에는 그 폐지 등에 따른 영향을 평가하는 절차를 두고 있지 않음.
- : 이로 인해 반드시 존치해야 되는 국민의 안전·생명·환경 등과 직결된 주요 규제까지도 그 정비로 인한 영향평가를 거치지 아니한 채 완화되거나 폐지되는 사례가 발생하고 있음. 지나친 규제완화는 지역불균형, 환경오염 및 안전불감증 등을 초래하여 오히려 국가경쟁력을 떨어뜨리는 요인이 될 수 있으므로 규제정비절차를 엄격히 할 필요가 있음. 이와 관련 국회예산정책처(2010)

도 규제도입은 물론이고, 규제를 수정하거나 폐지할 때에도 규제영향분석을 실시하고 있는 미국의 사례를 들어, 현행 행정규제기본법 개정의 필요성을 밝힌 바 있음.⁴⁸⁾

: 이에 중앙행정기관의 장은 규제를 폐지하거나 개선하는 경우에도 국민생활의 안전 등에 미치는 영향을 예측 분석하여 분석서를 작성한 후 정비할 필요가 있는 규제만을 정비하여 그 결과와 분석서를 규제개혁위원회에 제출하도록 함으로써 무분별한 규제완화로 인한 사고를 예방하자는 ‘행정규제기본법’ 개정안들이 발의되어 있음(김기준 의원 2014.10.15. 발의, 유승희 의원 2015.3.3. 발의, 박남춘 의원 2015.4.2. 발의).

: 이 법안 중 김기준 의원 발의안은 현재 관련 상임위원회(정무위원회) 법안심사소위에 회부(2014.11.25.)되어 있음⁴⁹⁾

② 무분별한 규제완화 정책을 뒷받침하고 있는 규제개혁위원회 개혁

: 현행법상 중앙행정기관의 장이 규제를 신설하거나 강화할 때에는 반드시 규제개혁위원회의 심사를 받아야 하며, 규제개혁위원회의 심사를 거치지 않고는 국무회의에 안건을 상정할 수조차 없음. 또한 규제개혁위원회가 규제완화를 권고하면 중앙행정기관의 장이 이에 따라야만 하도록 정하고 있음. 이러한 현행법으로 인하여 규제개혁위원회가 각 정부부처의 규제입법을 최종적으로 좌우하는 지위를 갖게 됨.

: 그러나 규제개혁위원회의 심사와 관련하여, 편향성에 대한 문제제기가 지속되고 있는 실정임. 일례로 동양사태 이후 확대 도입 필요성이 제기되는 대주주 적격성심사제도의 경우, 2012년 규제개혁위원회가 충분한 토론이나 대안 마련 등을 하지 않은 채 삭제 의결한 바 있음. 또한 정부 또는 지자체의 예산 및 보조금 지원을 받는 사립학교 및 학교법인에 대해서도 부패방지법을 적용하려는 부패방지법 개정안 역시 규제개혁위원회가 삭제 의결하였음.

이와 같이 규제개혁위원회가 정부의 법안 제출 과정에서 막대한 권한을 행사하며 그 결정이 국민 전체에게 미치는 영향이 지대함에도 불구하고, 규제개혁위원회는 결정의 권한만 있을 뿐 그 결과에 대해 어떠한 책임도 지지 않음.

48) 김기준 의원 발의 행정규제기본법 개정안(의안번호 1912043)의 ‘제안이유’에서 발췌

49) 2015.4.7. 현재 근래에 발의된 유승희 의원(2015.3.3.)과 박남춘 의원(2015.4.2.)이 각각 발의한 행정규제기본법 개정안들은 정무위원회에 회부만 되어 있는 상황임

- : 현재 규제개혁위원회의 위원은 대통령이 위촉하는 민간위원과 기획재정부 장관, 행정자치부장관 등 대통령령으로 정하는 공무원으로 구성되어 있음. 예를 들어 부패방지법 적용 범위에서 사립학교 등을 배제하는 결정 당시, 민간위원 15인 중 8인이 사립학교의 교원이었음. 또한 2013년 4월 기준 민간위원 15인 중 8인은 기업의 사외이사 경력이 있거나 현직 사외이사였음. 위원들의 이해충돌이 불가피하거나, 규제개혁위원회의 결정이 편향될 수밖에 없는 구조임⁵⁰⁾
- : 규제개혁위원회가 국민생활에 중대한 영향을 미치는 규제를 심사·권고하고, 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이를 따라야 하는 점에서 모든 위원을 대통령이 지명하도록 하는 현행체계는 규제개혁위원회의 독립적인 규제개혁심사 등을 저해할 뿐 아니라 무차별한 규제개혁심사를 유인할 수 있어 상호 견제가 가능한 규제개혁위원회의 구성이 필요함⁵¹⁾.
- : 이에 △ 현행법상 규제법령에 대하여 법정심사기구 역할을 하는 규제개혁위원회를 임의자문기구 기능을 하도록 하여, 각 중앙행정기관의 장이 규제에 대한 자체심사를 할 때 필요하면 규제개혁위원회의 자문을 구할 수 있도록 하고, 규제개혁위원회가 제시하는 의견에 구속되지 아니하도록 하고, △ 규제개혁위원회의 의사결정 과정에 대한 투명성을 높이고, 편향적 결정과 위원들의 이해충돌 문제를 해소하기 위하여, 속기록 형태의 회의록을 작성·보존·공개하도록 하며, △ 규제개혁위원회의 민간위원은 국회가 선출하는 사람을 대통령이 위촉하도록 함으로써 균형 잡힌 규제심사가 이루어지도록 하는 등의 ‘행정규제기본법’ 개정안들이 발의되어 있음(김기식 의원 2014.3.31. 발의, 유승희 의원 2014.12.22. 발의, 유승희 의원 2014.12.30. 발의).
- : 이 법안들은은 현재 관련 상임위원회(정무위원회) 법안심사소위에 회부(2014.11.25., 2015.2.23.)되어 있음

3) 안전 및 위험업무 종사자의 지위 보장 분야

① 생명·건강, 안전관련 업무에 비정규직(기간제 근로자)를 사용할 수 없도록 함

50) 김기준 의원 발의 행정규제기본법 개정안(의안번호 1912043)의 ‘제안이유’에서 발췌

51) 김기식 의원 발의 행정규제기본법 개정안(의안번호 1909965)와 유승희 의원 발의 행정규제기본법 개정안(의안번호 1913405)의 ‘제안이유’에서 발췌

- : 기간제 근로자의 사용은 모든 사업 및 사업장에서 일반적으로 이루어지고 있으며, 선박 운항업무, 항공기 조종업무 등 공중의 생명 및 신체의 안전과 관련된 업무도 기간제 근로자에 의하여 수행되는 경우가 있음.
- : 이와 관련하여 기간제 근로자는 그 특성상 근로계약 갱신에 대한 압박 등 고용불안으로 인하여 안전 등 중요사항에 대한 문제에 대하여 적극적으로 대처하기 어려운 측면이 있으므로 공중의 생명·건강, 신체의 안전과 밀접한 업무에는 기간제 근로자의 사용을 제한할 필요가 있음.
- : 이에 여객운수사업, 철도사업, 해상여객운송사업, 항공운수사업, 「의료법」 등에 따른 의료업무 등 공중의 생명·건강 또는 신체의 안전과 관련된 업무에 기간제근로자를 사용할 수 없도록 하는 내용의 <기간제 및 단시간근로자 보호에 관한 법률> 개정안이 발의되었음(법 제4조제3항 신설, 김경협 의원(2014.5.8.) 이명수 의원(2014.6.12.), 이인영 의원(2014.10.22.) 발의안)
- : 현재 이 법안들은 관련 소관 상임위원회(환경노동위원회)의 소위원회에 회부(2015.3.2.)되어 있는 상태임

4) 다중이용 교통(여객선 외) 및 시설안전에 관한 분야

① 열차운행 기관사 1인 승무 금지를 통한 열차운행 안전성 제고

- : 현재 대부분의 열차는 운행 시 운전실에 기관사 1인만 탑승하도록 하고 있으며, 신규노선이나 연장선의 경우 기관사 1인만 탑승하도록 하는 등 1인 승무제가 날로 확대되는 실정임.
- : 그러나 수송 인원이 1개 편성열차 당 수천 명에 이르는 상황에도 불구하고 열차제어시스템에 의지하여 기관사 1인에게 이용자의 안전을 책임지도록 하고 있어, 졸음운전 등 부주의가 발생하는 경우 대형 인명사고로 이어질 수 있는 문제가 있음.⁵²⁾
- : 이에 열차운행 시 2인 승무를 의무화하는 등 철도안전을 위하여 열차에 탑승하여야 하는 철도종사자를 규정함으로써 열차운행의 안전성을 높이려는 <철도안전법> 개정안들이 발의되어 있음(김상희 의원 2014.12.23, 정성호 의원 2014.12.30. 발의).

52) 정성호 의원 발의 철도안전법 개정안(의안번호 1913436, 2014.12.30. 발의)의 '제안이유'에서 발췌

: 현재 이 법안들은 관련 소관 상임위원회(국토교통위원회)에 회부되어 있는 상태임

5) 산업현장 안전사고 관련 분야

① 사내하청/파견/도급 등 종사 노동자의 산업안전에 대한 원청 사업주의 책임강화

: 산업현장은 장비·유해물질·공정방식 등에 기인한 본질적 위험성으로 인하여 현장근로자들의 생명권과 건강권을 심각하게 위협하고 있음.

: 산업현장에서 사내하청·파견·도급 등 다양한 형태의 고용이 증가하고 있음에도 불구하고 노동자들의 안전·보건, 생명에 대한 위협은 줄어들지 않고 있음. 그러나 현행 「산업안전보건법」은 사내하청·협력업체 등 파견의 형태로 이루어지는 산업현장의 변화된 현실에 대응하지 못하고 있음.

: 근로자공급업체 등을 이용하여 사업을 영위하는 사업주, 소위 원청 사업주에게 자신의 사업장에서 근로하고 있는 근로자들의 산업재해를 예방하기 위한 안전·보건조치 의무를 이행토록 할 규정을 마련해야 할 필요성이 있음.

: 이에 원청 사업주에게 산업안전법 23조와 24조에 따른 안전조치와 보건조치의 의무를 부여하는 산업안전보건법 개정안이 발의되어 있음(한정애 의원 2013.5.28. 발의안, 강창일 의원 2013.6.7. 발의안, 심상정 의원 2013.7.8. 발의안)

: 현재 관련 상임위원회(환경노동위원회)의 법안심사소위에서 심사 중

② 산업재해 사망사고에 대한 사업주 처벌 강화

: 2001년부터 2011년까지 산업재해로 인해 목숨을 잃은 노동자만 2만 7천명에 이르고, 부상·사고 등으로 다친 노동자만 약 100만 명에 달하고 있는 실정임. 산업현장에서 노동자가 사망에 이르고, 수 없이 다치는 사고가 발생하는 원인에는 기업의 안전에 대한 불감증이 주요한 요인이 되고 있음.

: 그럼에도 불구하고 산업안전 관련 법령 위반에 따라 기업주가 현실에서 법적 책임은 미미한 수준에 그치고 있음. 중대재해가 발생해도 그 중 32%가 무혐

의로 처벌을 피해가고 있으며, 벌금형으로 책임을 묻는 사법부의 관대한 처벌, 1년에 1건 있을까 말까한 사업주에 대한 징역형 선고도 집행유예로 풀려나와 법의 목적과 실효성을 떨어뜨리고 있는 실정임.⁵³⁾

- : 이에 산업안전보건법 위반행위로 인해 노동자를 사망에 이르는 행위를 범죄행위로 간주하여 처벌을 강화하는 ‘산업안전보건범죄의 단속에 관한 특별법’ 제정안(심상정 의원 2013.6.26. 발의) 또는 중대재해(사망사고)가 2년 이내에 2회 이상 발생시 사업주에 대한 처벌을 가중하는 내용의 산업안전보건법 개정안(안 제66조의2제2항 신설, 한정애 의원 2013.5.28. 발의)이 발의되어 있음. 여기에 나아가 영국의 ‘기업살인법’ 또는 호주의 ‘산업살인법’ 같은 제도를 도입하자는 노동계 및 시민사회계의 요청도 제기되고 있는 상황임
- : 산업안전보건범죄단속특별법 제정안은 상임위원회(환경노동위원회)의 법안심사소위에 회부(2013.12.16.)된 상태이고 산업안전보건법 개정안은 법안심사소위 심사 중임

③ 무용지물인 위험 작업 중지권 제도 개선

- : 현행 산업안전보건법 26조의 ‘작업중지권’ 이 근로자 대표에게는 권한이 주어지지 않아, 실제 현장에서는 근로자 개인이 징계 등을 두려워하여 본인에게 닥치고 있는 재해를 피하지 못하는 상황이 수시로 발생하고 있음. 뿐만 아니라 어렵게 ‘작업중지권’ 을 이용하였더라도 ‘합리적 근거’ 에 해당하지 않는다는 이유로 회사로부터 징계를 받는 사례도 나타남⁵⁴⁾.
- : 이에 근로자대표에게 위험을 피하게 할 수 있는 권리를 부여하며, ‘합리적 근거’ 규정을 배제하는 산업안전보건법 개정안이 발의되어 있음(이인영 의원 2014.11.26. 발의)
- : 현재 이 법안은 관련 상임위원회(환경노동위) 법안심사소위에 회부(2015.3.2.) 되었음

53) 심상정 의원 발의 산업안전보건법 개정안(의안번호 1905907)의 ‘제안이유’에서 발췌

54) 이인영 의원 발의 산업안전보건법 개정안(의안번호 1912665)의 ‘제안이유’ 중에서 발췌

6) 지역사회 시민 알권리 분야

① 유해화학물질 취급실태에 대한 지역주민 알권리 보장

- : 2013년 한 해에만 87건의 화학사고 발생하는 실정인데, 화학물질 취급 사업장 인근에는 주택단지를 비롯해 어린이집과 학교 등이 있는 경우가 비일비재함. 유해화학물질 관리실태에 대한 지역주민들의 알권리 보장은 지역주민 참여를 통한 안전관리를 가능케할 뿐만 아니라 사고발생시 주민들의 신속한 대피를 가능케 함
- : 이를 위해 정부기관이 사업장별로 화학물질 통계조사와 배출량 조사를 완료한 후 그 결과와 자료를 해당 사업장이 소재한 지자체와 사업장 인근 거주 주민에게 알기 쉽게 고지하도록 의무화하는 ‘유해화학물질관리법’ 개정안(은수미 의원 2014.5.15. 발의) 또는 위험물질 누출 사고 등 중대산업사고가 발생시 사업장 소재지 인근 주민에게 공정안전보고서 열람권을 부여하는 ‘산업안전보건법’ 개정안(주영순 의원 2013.3.19. 발의, 심상정 의원 2013.7.8. 발의)이 발의되어 있음
- : 현재 이 법안들은 관련 상임위원회(환경노동위) 법안심사소위의 심사 중임

7) 생명과 안전을 침해한 위법행위에 대한 손해배상책임 분야

① 징벌적 손해배상제 도입으로 생명과 안전과 관련한 책임의식 제고

- : 피해를 충분히 예방할 수 있음에도 불구하고 기업이 고의로 법규를 무시하거나 잘못을 반복하는 경우가 발생하고 있음. 기업의 입장에서는 불법행위가 적발되어 시민들에게 끼친 손해에 대해 배상을 하더라도 그 배상규모가 불법행위로 얻는 이익에 비해 크지 않다면 피해발생 상황을 예방하거나 중지하려는 노력을 소홀히 하게 됨.
- : 세월호 참사의 경우처럼 사고위험 가능성과 규정위반임을 알면서도 과적 및 과승 운항하는 경우, 화학물질의 위험성을 알면서도 소홀히 관리하는 경우, 개인정보유출 가능성을 알면서도 정보보호 노력을 소홀히 하는 경우, 대기업이 하도급 업체나 소비자를 상대로 우월적 지위를 이용해 부당한 행위를 하

는 등의 경우에는 징벌적 손해배상제도를 도입해야 함.

: 이에 따라 선박, 항공, 자동차, 철도 등 국민다수가 이용하는 대중교통관련 사고에 대해서는 기업의 사회적 책임 차원에서 실제 손해의 10배까지 인정할 수 있도록 하는 <민법> 개정안(법 752조 개정, 변재일 의원 2014.5.28. 발의) 또는 산업안전보건범죄를 범하여 그 사업 또는 사업장의 근로자나 종사자를 사망에 이르게 한 경우에는 3배 이상을 배상하게 하는 <산업안전보건범죄에 관한 법률> 제정안(법안 8조, 심상정 의원 2013.6.26. 발의)이 발의되어 있음.

: 변재일 의원 민법 개정안은 관련 상임위원회(법제사법위)의 법안심사소위에 상정(2014.7.10.)되어 있으며, 심상정 의원 발의안은 관련 상임위원회(환경노동위)의 법안심사소위에 회부(2013.12.16.)되어 있음

8) 안전을 위협하는 부패와 규정위반을 줄이기 위한 제도 분야

① 민관유착에 따른 부패예방과 감시 강화

: 공직자윤리법 개정을 통해 퇴직후 취업제한제도를 최근 개선했으나, 공직자 퇴직후 취업제한제도를 엄격히 적용하지 않기도 하고(퇴직 후 취업심사 시 직무연관성에 대한 느슨한 판단 등), 퇴직 공직자가 현직 공직자나 근무했던 공공기관을 상대로 업무를 수행하는 것을 제한하는 퇴직 공직자의 행위제한 제도도 느슨하게 적용되고 있음. 제도들은 존재하지만 그 제도를 집행하는 기구의 독립성과 미약한 규모도 문제임. 현재 공직자윤리제도를 총괄하고 있는 곳은 정부공직자윤리위원회를 비롯한 각급 공직자윤리위원회이며, 이들 위원회는 비상설기구로 사실상 사무처 역할을 하는 정부 인사혁신처나 각급 기관의 공무원조직이 운영하는 것에 다름없음

: 따라서 공직자윤리를 다루는 기구의 독립성을 확보하고 전문성과 함께 충분한 인력을 갖추도록 할 필요가 있음.

: 이를 위해 공직부패정책/조사 기능 외에도 국민고충처리와 행정심판기능까지 관할하고 있는 <국민권익위원회>를 이명박 정부 이전의 <국가청렴위원회>같은 공직부패와 공직윤리 전문기구로 되돌려야 함. 이를 위한 <부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률> 개정안과 <부패방지법> 제정안이 발의되어 있음(강기정 의원 2014.7.18. 발의)

: 여기서 더 나아가 현재 각 기관에 소속되어 있는 비상설 공직자윤리위원회

가 담당하고 있는 퇴직후 취업제한 기능과 퇴직 공직자 행위제한 기능, 재산 등록 및 공개와 그에 따른 주식백지신탁 제도 운영 기능, 공직자의 이해충돌 방지제도 운영 기능 등을 독립성을 강화한 공직부패와 윤리 전문기구에 맡기도록, <공직자윤리법>과 <부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률>을 대폭 개정해야 함.

② 부패행위와 안전사고 원인이 되는 규정위반에 대한 내부고발(공익제보) 활성화

- : 부패행위와 안전사고의 원인이 되는 각종 규정위반이 더 큰 부패와 사고로 이어지지 않게 하기 위해서는, 부패와 규정위반을 목격한 내부자의 공익제보가 매우 중요함.
- : 세월호 참사만 하더라도 불법 증개축이나 차량과 화물적재규정 위반 행위를 관계기관에 공익제보한 선원 또는 해운사 내부직원이 있었다면 사전에 예방할 수도 있었을 것임
- : 하지만 공익제보 후 신분노출에 대한 두려움과 공익제보 후 발생할 수 있는 실직이나 경제적 어려움에 대한 두려움, 제보된 사항에 대한 공정하고 객관적인 조사와 처리에 대한 낮은 기대감으로 공익제보가 활성화되기 어려움.
- : 이에 공익제보 사항에 대한 조사기관, 특히 국민권익위원회의 조사권한 강화, 제보자 색출행위와 제보자에 대한 불이익 조치 등에 대한 현행보다 처벌 수준을 강화해야 하며, 공익제보로 인정하는 행위의 범위를 확대해야 함. 이를 위해 공익제보와 관련된 <부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률>과 <공익신고자보호법> 등을 개정해야 함.
- : 관련한 두 법률 개정안이 다수 국회에 제출되어 있음

5. 정부와 국회를 거쳐 추진되고 있거나 추진된 대책들에 대한 의견

- 정부의 대책이 빨리 제시되는 것은 일부 필요하기도 하지만, 정부가 밝힌 <안전사회 마스터플랜> 등에서는 <4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법(이하 세월호특별법)>에 따라 만들어진 <4·16 세월호참사특별조사위원회(이하 세월호특조위)>의 조사결과를 반영하겠다는 뜻은 전혀 찾아볼 수 없는 것도 문제임.

세월호특별법에 따라 세월호특조위는 △4·16세월호참사의 원인을 제공한 법령, 제도, 정책, 관행 등에 대한 개혁 및 대책 수립에 관한 사항 △ 4·16세월호참사와 관련한 구조구난 작업과 정부대응의 적정성에 대한 조사에 관한 사항 △ 재해·재난의 예방과 대응방안 마련 등 안전한 사회 건설을 위한 종합대책 수립에 관한 사항 등을 다룰 것임

긴급한 대책은 세월호특조위의 활동 진행과 결과에 앞서 제출되고 추진되는 것이 당연할 것임. 하지만 세월호특조위의 활동 결과에 따라 수정되거나 추가되어야 하는 요소들도 있을 것임. 정부가 세월호특조위를 의도적으로 무시하거나 고사시키겠다는 것이 아니라면, 세월호특조위의 활동결과를 정부 대책에 반영하겠다는 계획도 밝혀야 할 것임

- <안전혁신 마스터플랜>에서는 지금까지 “안전은 규제이고 경제가치 우선” 되는 문화였고 앞으로는 “안전은 기본, 최우선 가치”가 되어야 한다고 서술하고 있지만, 규제완화에 기반을 둔 정부정책 기조가 바뀌지 않으면 안전기준을 강화하겠다는 것은 공염불에 그치고 신뢰할 수 없음.

특히 안전과 관련한 규제의 완화나 폐기시 그 영향을 평가하는 제도를 마련해 무분별하게 규제가 완화되는 것을 막아야 하고, 특히 정부의 무분별한 규제완화 정책기조를 뒷받침하고 기업의 규제완화 요구가 전달되는 대표적인 기구로 평가되는 <규제개혁위원회>를 개혁하여야 하는데, 정부는 관심을 기울이고 있지 않음.

지나친 우려일 수도 있지만, 정부가 발표 <안전혁신 마스터플랜>의 “불합리한 안전기준 발굴”이라는 표현이 있는데, 지금까지처럼 기업 등 규제대상 기관에 부담을 준다는 명분으로 특정한 안전기준을 ‘불합리한’ 것으로 치부하겠다는 것은 아닌지 우려됨.

- 정부조직법을 개정해 해경과 소방방재청 조직을 통합흡수하고 재난컨트롤 타워로서 국민안전처를 신설하였는데, 지금까지의 혼란스러운 지휘가 이로써 정비된 것인지는 불확실함. 국민안전처 장관과 차관의 경우에는 그 국실장에 비해 재난과 안전분야 전문가가 아닌 이들(군인 출신)이어서 적절한 임명인지 의문임
- 정부가 재난현장에 대응할 수 있는 조직을 재편하고 일부 신설했거나 신설한다는 계획을 밝혔는데, 실제 충분한 인력과 장비를 갖추어졌는지 불확실하고 우려됨. 해양구조대의 경우와 소방 특수구조대의 경우에 제 기능을 발휘할 수 있는 장비가 기존에 비해 어떻게 달라졌는지 정부 스스로도 제시한 바 없음. 최근까지도 소방대원들의 열악한 근무환경과 장비부족 문제가 계속 논란이 되고 있는데, 이 부분의 명확한 해결이 지체되고 있는 것은 이런 우려를 뒷받침함.

특히 현장대응조직 능력의 강화가 시급한 상황인데, 정부가 밝힌 <안전혁신 마스터플랜>의 ‘추진 로드맵’에 따르면, △ 소방대응 인프라 강화, △ 소방현장 대응능력 강화, △ 특수사고 현장대응 능력 강화 3개 과제는 2017년 이후 추진되며, △ 해경 현장대응 능력 및 인프라 확충, △ 해양오염사고 초등 대응역량 강화 등의 과제도 2017년 이후 추진된다고 하는데, 예산문제가 있을테지만 시급성에 비해 후순위로 밀려나 있음

- 선사들의 이익단체인 해운조합에 소속된 운항관리자의 독립성을 확보하도록 법률을 개정하고, 선박검사관으로 재직한 공직자가 선박안전기술공단이나 선급법인에 소속된 선박검사원으로 취업하는 것을 제한하는 것 등은 필요최소한의 조치로 보임. 해양수산부 소속의 해사안전감독관 제도를 도입해 감독을 강화하고 있는 것도 필요한 조치임. 하지만 극히 특별한 경우를 제외하고는 지도·감독 시 7일 전 사전통보제도를 두고 있는데, 이는 감독의 실효성을 떨어뜨려 감독관제도를 유명무실하게 만들 수 있음.

○ 반면, 세월호 참사에서 확인된 카페리 등 여객 및 화물겸용 여객선에 대한 선박연령제한을 완화했던 것을 원상회복하는 것은 추진계획 발표에 그치고 있고⁵⁵⁾, 아직 개정하지 못했음. 또 선박 객실 증개축 등을 할 때 선박 복원성 기준을 충족해야 한다고 법률이 개정되기는 했지만, 아직 복원성 기준은 확정되지 못했음.

○ 안전감독과 인허가 등을 담당하는 공직유관단체에 취업하는 것을 금지하는 등 공직자 퇴직 후취업제한을 개정(공직자윤리법)한 것도 다행임. 하지만 업무연관성에 대한 심사를 느슨하게 한다면 이같은 취업제한제도 개선은 무용지물이 될 것임. 따라서 업무연관성에 대한 심사를 하는 기구(현재는 인사혁신처 등이 관할하는 각급 공직자윤리위원회)의 독립성과 전문성을 확보하기 위한 기구 개혁까지 이어져야 실효성이 더 확보될 것임.

○ 재난과 대형사고 발생 시 책임규명뿐만 아니라 재발방지를 위해서도 전문적인 조사기관뿐만 아니라 객관적으로 공정히 조사할 수 있는 기구 구성도 필요함. 세월호 참사의 사례에서도 전문적이면서도 공정성이 보장된 특별조사기구 구성에 매우 큰 어려움을 겪고 있는데, 정부와 국회가 마련하고 있는 대책에는 이 부분이 전혀 다루어지지 않았음

○ 대형폭발사고나 인명사고가 빈발하고 있는 산업단지 사고와 관련해 설비나 장비의 내구연한 기준을 엄격히 적용해 사고발생 가능성을 예방해야 함에도, 월성원전 수명연장이 결정되거나 산업단지의 노후한 설비교체를 기업자율에 계속 맡기고 지도점검만을 하겠다는 정부 대책은 미약하기 짝이 없음.

위험과 안전에 관하여 시민의 참여권과 알권리를 보장하는 것도 중요한데, 정부 계획에서는 사업장 유해화학물질과 관련해 주민들에게 일부 내용을 고지하는 제도를 단계적으로 시행한다는 계획은 있지만, 이미 제출되어 있는 법률 개정안(은수미 의원 발의 유해화학물질관리법 개정안 등)은 처리되고 있지 못한 상황임.

55) 해양수산부가 2015년 4월 6일 발표한 것에 따르면, 정부는 올해 7월까지 해운법 시행규칙을 개정해 선령제한을 최대 30년에서 25년으로 되돌리겠다는 계획을 발표함.

그 외에도 시민사회에서 오랫동안 요청해왔던 안전대책들을 정부가 여전히 수용하고 있지 않은 것도 문제이며, 시민사회의 주장에 공감한 국회의원들이 제출한 관련 법률 개정안들의 처리가 국회에서 지체되고 있는 것도 문제임(앞의 “4. 법률 개정에 이르지 못한 재발방지 및 안전대책 주요 방안들” 참고).

[별첨] 정부 발표 <안전혁신 마스터플랜> 5대 전략 100대 세부과제 추진기간

구분(5대 전략)	세부과제	추진기간		
		2015 년	2016 년	2017 년~
전략1. 재난안전 컨트롤타워 기능강화				
1. 재난현장 통합지원 컨트롤 타워 기능강화	재난현장 지휘명령체계 구축		○	
	재난대응지원 재난통신망 구축			○
	종합적 재난정보체계 구축		○	
	재난대응 동원자원 통합관리체계 구축			○
2. 모든 재난에 적용가능한 재난대응표준체계 확립	원활한 소통을 위한 공보체계 개선	○		
	중대본 등 비상대응기구 표준운영절차 확립		○	
	재난대응 기능별 필수 협업체계 구축		○	
3. 분야별 안전 정책 총괄관리 개선체계 구축	위기관리매뉴얼 관리체계 개선 및 보강	○		
	안전기준 심의를 통한 재난안전법령 정비체계 구축		○	
	국가안전관리계획 수립체계 재정비	○		
	재난안전예산 사전협의 및 총괄관리체계 구축		○	
4. 국가재난안전 정책방향 및 표준설정	안전관리업무에 관한 관리감독체계 개편		○	
	재난단계별 목표역량 설정 및 이행정책 수립		○	
전략2. 현장의 재난대응 역량 강화				
1. 지자체 재난대응 역량 및 책임성강화	한국형 재난관리 표준체계 연구역량 강화	○		
	재난관리책임기관 관리자 교육기반 마련		○	
	지자체 재난총괄부서 확대개편 및 기능보강		○	
	지역 재난안전 재정력 강화를 위한 지원확대	○		
2. 재난대비교육, 훈련 강화	지역위험요인 분석을 위한 안전진단 역량강화		○	
	재난사태선포권 부여 등 지자체 책임성 강화		○	
	재난대비 훈련설계 및 평가지침 마련		○	
3. 육상(소방) 구조구급 등 현장 대응 역량 강화	공공기관의 재난안전전문인력 양성 및 확충		○	
	국가재난안전교육훈련원 교육훈련 역량강화		○	
	소방대응 인프라 강화			○
	소방현장 대응능력 강화			○
4. 해상(해경) 구조구급 및 오염방제 역량 강화	특수사고 현장대응능력 강화			○
	현장 인명구조 서비스 강화		○	
	해경 현장대응능력 및 인프라 구축			○
전략3. 생활 속 안전문화 확산	해양오염사고 초동 대응역량 강화			○
	해상교통관제시스템 확충 및 관제사 교육훈련 강화			○
1. 생애주기별	생애주기별 맞춤형 안전교육 기반 구축		○	

맞춤형 국민안전교육 강화	국민안전교육을 위한 제도적 기반 마련		○	
2. 범국민 안전문화 전방위 확산	범국민 안전문화 실천운동 확산		○	
	안전문화 증진을 위한 콘텐츠 개발 보급		○	
	위기현장 헌신봉사자에 대한 예우 확대	○		
3. 주민참여형 민관협력 거버넌스 구축	지역 자율 민관협력체계 구축	○		
	자발적 주민참여를 통한 안전마을 만들기			○
	각종 긴급신고전화 통합 시스템 구축			○
	주민참여 위험요인 사전인지 시스템 구축	○		
4. 안전복지 정책 강화	민관합동 국가안전대진단 추진기반 마련	○		
	안전취약계층 생활안전 진단, 개선체계 구축	○		
	안전취약계층 맞춤형 안전대책 강화		○	
	재난보험을 통한 사회안전망 구축		○	
	재난피해자 지원 확대 방안 강화		○	
	해외재난대비 정보공유 및 국제협력지원체계 강화	○		
전략 4. 재난안전 예방 인프라 확충				
1. 재난조사 및 평가, 환류체계 강화	재난관리 평가기법 선진화 및 대상확대	○		
	재난안전사고 원인조사 체계 구축			○
2. 예방을 통한 기능, 업무 연속성 확보	국가기반시설 연속성 확보를 통한 보호역량 강화		○	
	재난발생 대비 공공기관의 기능연속성 확보			○
	기업의 자율적 재난안전관리 지원체계 구축			○
3. 과학기술을 활용한 실효적 재난예방 실현	지능,맞춤형 국민안전 통합경보서비스 구현			○
	법정부 긴급통신 관리운영 체계확립			○
	과학적 피해예측시스템구축(풍수해,지진,화산)			○
	과학적,체계적 재해예방사업 확대		○	
4. 신성장 동력으로서의 안전산업 육성	공공과 민간의 안전투자 활성화		○	
	안전산업분야 민간투자 역할 확대		○	
	재난안전산업 발전기반 조성		○	
	재난안전 R&D 시스템 혁신		○	
전략 5. 분야별 창조적 안전관리(14개 분야)				
1. 학생 및 학교 안전관리	학교 내 체계적인 안전교육 실시	○		
	체험위주의 교육훈련을 통한 위기대응 능력 체화	○		
	교원을 안전관리 준전문가로 육성	○		
	교육인프라 구축 및 관리 강화	○		
	학교 안전교육 체계적 운영관리를 위한 법령 일원화		○	
	심리적 위기지원 및 학생건강 보호	○		
	대학 안전관리 강화	○		
2. 에너지 안전관리	가스/전기/석유분야 안전관리 강화	○		
	안전기술 개발 및 안전인프라 구축			○
	에너지 취약계층 안전복지망 구축	○		

3. 산업단지 안전관리	협업을 통한 안전관리 강화 및 기업지원 강화	○		
	산업단지내 화학재난 합동방재센터 역할 강화	○		
	안전요소를 고려한 산업단지 관련 법령 정비	○		
4. 감염병 대책	공중보건위기 대비, 대응 역량 강화	○		
	예방접종 지원 확대	○		
5. 응급의료체계 개선	생명보호를 위한 응급의료체계 개선대책			
6. 유해화학물질 안전관리	선진국형 화학안전관리제도 조기안착		○	
	화학사고 취약분야 현장안전 역량 강화		○	
	합동방재센터중심의 화학사고대응체계 공고화		○	
	범사회적 화학안전 문화확산			○
7. 제조, 건설, 서비스업 사업장 등 산업현장 안전관리	기업의 안전보건 책임 확대		○	
	재해다발요인 특성별 안전보건관리체계 구축		○	
	선제적 안전보건 환경변화 대응			○
	실천 중심의 안전보건 문화 확산		○	
8. 시설물 안전관리 강화	시설물 안전관리 일원화	○		
	시설물 붕괴 대책 등 안전관리	○		
	안전점검 실명제 추진		○	
9. 대형교통(도로, 철도, 항공) 안전관리	도로교통사고 예방관리 강화	○		
	대형 철도, 지하철 사고 예방관리 강화		○	
	항공기사고 예방관리 강화		○	
	교통시설 관련 사이버 보안 강화		○	
10. 해양안전 강화	연안여객선의 안전관리체계 개선	○		
	선원대상 법정교육의 실효성 제고 및 자격기준 강화		○	
	선박안전기준 강화	○		
	한국형 e-Navigation 구축을 통한 예방체계 첨단화			○
11. 원자력 안전	원전 안전관리 강화를 위한 법제도 개선	○		
	방사선 안전 및 방사능 방재체계 점검, 개선	○		
	원자력 안전 역량 강화 및 소통 확대	○		
12. 가축질병 대책	구제역 관리체계 개선 및 청정화 회복기반 구축	○		
	외래 질병 유입방지 방역관리 강화	○		
	농가 등 사육주체의 방역능력 강화	○		
	선제적이고 탄력적인 초동긴급방역 추진	○		
13. 정보통신 안전	주요 통신기반 사업자 관리체계 강화		○	
	중요 통신시설의 통신망 안전성 확보		○	
	안전점검 등 사전 예방활동의 실효성 제고		○	
14. 기타	사전예방과 진화체계 구축으로 산불피해 최소화		○	
	산사태 재해 안전망 구축		○	
	산림휴양시설의 재난안전 관리 강화		○	
	문화재 재난안전 관리체계 강화		○	

박근혜 정부의 안전대책, 그 기초와 분석과 대안의 방향에 대하여⁵⁶⁾

이호중 / 4·16 세월호참사 특별조사위원회 위원, 교수

I. 서론

박근혜 정부에서 안전의 영역은 세월호 참사를 빼놓고 말할 수 없다. 세월호 참사가 발생한지 한 달을 넘긴 5월 19일 박근혜 대통령은 대국민담화에서 ‘안전’이란 단어를 무려 35차례나 반복했다. 그는 대한민국의 적폐를 운운하면서 해경 해체와 국민안전처의 신설 등 정부조직 개편, 관피아 척결 등을 언급하고, 종합적인 안전대책을 강구하겠다고 했다. 정부기관들은 앞다투어 안전대책을 발표하였고 2015년 3월 30일 정부가 발표한 「안전혁신 마스터플랜」은 그 종합판에 해당한다. 수많은 안전대책들이 쏟아져 나오고 있지만, 정부의 무분별한 규제완화정책, 기업의 안전관리의 외주화, 관피아로 상징되는 민관유착의 구조적 병폐 등 세월호 참사의 근본적인 원인으로 지목되는 문제들은 의도적으로 회피되고 있을 뿐만 아니라, 정부가 발표한 안전대책들은 - 그 상당 부분이 - 기업의 안전투자 활성화라는, 다시 말하면 “경제살리기와 산업육성”의 맥락에서 나왔다는 점을 주목할 필요가 있다.

한편, ‘안전’은 박근혜 정부가 출범 당시부터 중요하게 내세웠던 화두이기도 하였다. 2013년 1월 7일 박근혜 대통령은 대통령직 인수위 첫 회의에서 국정운영의 우선순위로 ‘법질서와 사회안전의 확립’을 제시하였으며, 이에 따라 정부 출범

56) 이 글은 2015년 4월 4일(토) 민주화를위한전국교수협의회 주최 「박근혜 정부, 2년을 말한다」 토론회에서 발제한 “위험과 안전 - 박근혜 정부 2년” 글을 부분 수정한 것입니다.

직후 행정안전부를 안전행정부로 바꾸기도 하였다. 박근혜 정부는 ‘사회안전’을 위한 주요 실천과제로 성폭력, 가정폭력, 불량식품, 학교폭력에 관한 안전대책의 강화, 피해자보호 그리고 준법질서의 강화를 집중적으로 거론한 바 있다.⁵⁷⁾

박근혜 정부에서 ‘안전’의 가치가 논의되는 맥락은 이 두가지 차원에 걸쳐 있다. 서로 다른 영역이긴 하지만, 이 두가지 차원은 상호 분리된 것이 아니라 중첩적으로 작동하는 이원적 안전담론을 구성하고 있으며 박근혜 정부에서 안전의 가치가 어떻게 구조화되고 있는지를 분명하게 보여준다.

II. 박근혜 정부 1년, 소위 ‘사회안전’ 의 담론

세월호 참사에서 무능의 극치를 보여준 박근혜 정부가 취임 초부터 ‘(사회)안전’을 강조하였다는 것은 참으로 아이러니컬하다. 아래 <그림>은 2013년 5월 30일 안전행 정부가 발표한 “국민안전종합대책”의 주요 내용이다. 여기에는 유해 화학물질, 산업안전, 자연재해로부터의 안전 등을 포괄하고 있는데, 안전대책의 주요 영역으로 치안대책이 자리잡고 있음을 알 수 있다.

실제로도 안전을 중요시한 박근혜 정부가 취임 후 1년 여의 기간 동안 주력한 일은 공안체제를 강화하고 시민사회의 비판과 저항을 무력화하고자 국가권력의 통제를 강화하는 것이었다. ‘안전’은 그 이데올로기적 포장 도구로 활용되었다.

주지하다시피, 신자유주의 하에서 금융화와 정보화, 자동화에 따른 자본축적체제의 변화는 노동의 유연화 전략을 필연적으로 동반하고 있다. 또한 노동에 대한 수요가 줄면서 만성적인 실업자가 양산되고 비정규직 제도에 의하여 노동의 대한 과잉착취가 일상화된다. 여기에다 사회보장시스템이 해체되고 공공영역이 민영화되면서 삶의 불안정성이 엄청나게 증폭되고 있다.

57) 제18대 대통령직인수위원회, 박근혜정부 국정과제, 2013.2, 131-140면 참조

함께 만들어요! 4대악 없는 안전한 세상!

국민안전 종합대책



이런 배경에서 시민의 저항적 표현과 주장, 행동의 분출을 통제하기 위한 법담론이 바로 ‘법질서 정책(law and order policy)’과 무관용주의라고 말할 수 있다. ‘법질서 정책’이란 자본의 이익을 극대화하기 위한 재분배정책으로 인해 초래되는 사회적 불안정과 시민의 저항이 사회질서의 붕괴로 나타나지 않도록 사회적 위험을 관리하는 도구로서 ‘법치’를 강조하는 정책을 일컫는다.⁵⁸⁾ 미국과 유럽에서는 이미 1980년대부터 법질서 정책과 무관용주의가 형사사법의 통제를 강화하는 이데올로기로 자리잡고 있는데, 우리나라에서도 이명박 정부 이후 법질서 이데올로기가 공공연하게 거론되고 있다. 이명박 정부는 물론이고 박근혜 정부도 출범초기부터 ‘법질서 정책’을 사회안전 확립의 주요 정책수단으로 표방하였다.

집회·시위나 파업에 대한 공권력 통제가 나날이 강화되는 현실이 이를 극명하게 보여준다. 집회·시위는 국가권력과 자본의 횡포로 인해 인간으로서의 존엄한 삶이 위협받을 때, 노동자, 서민, 사회적 약자들의 생존권을 비롯한 기본적인 인권이 존중받지 못할 때, 거리로 나서서 국민들과 연대하고 호소함으로써 사회적 문제의 해결을 촉구하는 권리이며, 따라서 사회적 저항이 분출되는 공간이기도 하다. 정부는 집시법뿐만 아니라 일반교통방해죄, 공무집행방해죄 등을 동원하여 집회시위를 무력화하고자 하였다. 비정규직 양산과 자유로운 정리해고를 제도화한 자본의 폭력에 대한 시민들의 저항과 연대는 신자유주의 시장질서에 위협을 가하는 도전으로 표상된다. 희망버스, 대한문 쌍용차 해고노동자들의 농성 등에서 모두 그러하였다.

2014년 5월 14일 서울중앙지방검찰청은 소위 “상습시위꾼에 대한 삼진아웃제”를 도입하여 집회시위 단순참가자도 엄벌하겠다는 입장을 공표하기도 하였다. 이에 따라 서울중앙지검 공공형사부는 2013년 4월에서 6월 경 대한문 앞에서 천막농성에 가담하였던 쌍용자동차 범국민대책위 관계자 22명을 정식재판에 회부하고 18명을 약식기소하였다고 발표하였다. 불법시위사범 삼진아웃제는 ‘폭력사범 삼진아웃제’를 집회시위에 적용한 것으로, 이는 집회시위를 집단적 폭력범죄의 일종으로, 그러니까 시민의 안전을 위협하는 위해세력으로 취급하겠다는 뜻이다.

지그문트 바우만(Zygmunt Bauman)은 2006년 「Liquid Fear유동하는 공포」라는 책에서 현대 사회의 강박적인 안전민감증은 불안과 공포를 통제할 수 없다는 무력감과 그럼에도 불구하고 통제할 수 있다는 신념이 결합하여 새로운 욕망으로 변환된다고 분석한다.⁵⁹⁾ 개인주의가 극대화된 신자유주의 질서 하에서 사람들은 타인의 악행과 범죄를 실존적 불안의 원천으로 보는 경향이 강해지는

58) 김한균, “법질서정치(Law and Order Politics)와 형사사법의 왜곡”, 민주법학 제37호, 2008.9, 314-316면.

59) Zygmunt Bauman, 함규진 옮김, 「유동하는 공포」, 산책자, 2009, 214면 이하.

데,⁶⁰⁾ 이것은 전세계적인 금융위기와 같은 시장의 일탈에 개인들이 무방비로 노출되는 반면에 개인의 실존적 불안을 해소하기 위해 마련되었던 국가나 공동체 차원의 복지정책이 급격히 축소 내지 쇠퇴한 점에 그 원인이 있다고 한다. 진짜 실존적 불안의 원천은 따로 있지만, 그 원천을 해소할 수단을 갖지 못한 사람들은 우선적으로 개인 안전⁶¹⁾의 영역에서 통제력을 확보하는데 집착하는 경향을 보인다. 결국 “우리가 영향을 미칠 수 있는 또는 미칠 수 있다고 믿거나 미칠 수 있음이 확인된 대상에만 집중”⁶²⁾하게 된다. 테러범, 그리고 연쇄살인범이나 성폭력범죄자 등 흉악범죄자는 그 대표적인 표적이 된다. 사실 자본의 유동성은 이미 개별 국가의 통제범위를 벗어난 지 오래되었고, 냉정하게 말해서 국가는 신자유주의 질서 하에서 규제가 없어진 시장과 부정적 세계화가 야기하는 시민들의 실존적 불안을 해소할 수 있는 능력을 상실하였다.

‘안전’은 일차적으로 개인이 책임져야 할 몫이 되었다. 바우만은 안전에 대한 현대사회의 집착은 우선적으로 - 그리고 유일하게 할 수 있는 방안으로 - “악운”(fate)을 제거하려는 노력이 경주된다는 의미라고 말한다.⁶³⁾ 그가 말하는 악운이란 ‘예측가능하고 회피가능한 적에게서 비롯되는 예측불가능하고 예방불가능한 불운’이다.⁶⁴⁾ 이에 따라 호신술, CCTV 등 개인의 안전이 기업의 마케팅 전략으로 상품화되는 현상과 더불어, 범죄로부터의 안전은 정치권력의 가장 중요한 세일즈 품목이 되었다. “약화된 국가는 개인의 안전을 지키는 국가 이상을 감당할 수 없다.”⁶⁵⁾ 과거와 같은 시민사회의 컨센서스를 확보할 수 없는 상황에서 국가권력의 정치적 정당성은 개인안전을 확보하는 문제에 주력할 수밖에 없다는 것이다. 미래의 불확실성에 대한 시민들의 공포와 불안을 해소해 주는 완충장치인 복지정책이 쇠퇴하면서, 안전의 문제는 소아성욕자라든가 연쇄살인범, 거지와 부랑자, 불량식품판매자, 스토키, 테러리스트 등이 주는 위협으로 표적을 이동한다고 그는 말한다.

민주주의와 복지국가시스템은 사회구성원 중 가장 소외된 사회계층에게 자신감을 부여하고 그들에게 시민사회의 연대와 신뢰를 가능하게 하는 역할을 수행하였

60) Zygmunt Bauman, 함규진 옮김, 앞의 책, 217면.

61) 바우만은 영어의 안전(safety)이라는 단어는 대체로 안보(security)에서 개인적인 신체적, 물질적 안보를 특별히 집어낸 의미라고 말한다. 위의 책, 226면.

62) 앞의 책, 233면.

63) 앞의 책, 226면.

64) 앞의 책, 219면.

65) 앞의 책, 241면.

다. 그렇지만 개인의 안전에 매몰된 ‘형벌국가(penal state)’는 자신감과 신뢰의 정반대편에 있는 공포와 불확실성을 자본으로 하여 팽창한다는 것이 바우만의 진단이다. 바우만은 세계화로 인하여 야기된 공포와 불안을 재구성하여 지역적 안전 문제로 치환하는 것은 글로벌 특권집단과 거대 자본에게는 가장 효과적이고 잘못될 염려가 없는 전략이라고 강조한다.⁶⁶⁾ 그것은 실존적 불안의 진정한 원천에서 눈길을 돌리게 하는 것, 그럼으로써 세계화의 부정적 효과에 대항하는 사회적 저항을 무력하게 만드는 효과를 지니고 있기 때문이다.⁶⁷⁾

이렇게 보면, 적어도 세월호 참사 이전에 우리 사회를 지배하고 있는 ‘안전’이라는 화두는 신자유주의 시장질서의 안전을 말하는 것이었다. 광화문거리를 접거한 촛불집회 참가자들은 자동차로 상징되는 자본의 원활한 유통과 그것을 후원하는 시장질서의 안정성을 저해한다는 차원에서 ‘안전을 저해하는 범죄’로 취급된다. 국가는 이렇게 해서 신자유주의 질서의 불안정성에서 연유하는 사회적 저항을 억압하고 자본과 지배권력을 보호하는 기구로 전략해 버렸으며, ‘안전’이라는 미명 하에 희생되는 것은 바로 민주주의와 인권, 저항의 권리였다.

2. 위협과 안전의 이원적 내면화

신자유주의 시장의 자율성과 자본의 유동성이 극도로 확장되는 가운데, 그에 상응하여 신자유주의 법·문화담론은 “개인책임의 원리”를 극단적으로 강화한다. 여기에서 개인책임의 원리란 신자유주의 경제질서의 불안정성과 예측불가능성에서 초래되는 위험(risk)을 개인 주체들이 스스로 감수하고 관리하도록 요구하는 이데올로기로 기능한다. 사회 전체가 시장 모델로 조직되면서, 개인 행위자들은 무한경쟁에서 야기되는 성공의 과실 뿐만 아니라 리스크도 스스로 관리하도록 요구받는다. 개인은 외모가꾸기, 스펙쌓기 등으로 끊임없이 자신의 브랜드 가치를 높아야 하는 기업가적 주체로 재구성된다.⁶⁸⁾ ‘기업가적 자아’로서 개인은 극도로 세계화된 시장이 주는 불안정성에 대비하여 스스로의 리스크를 관리해야 할 주체가 된다.

위험의 개념을 일률적으로 정의하기는 매우 어렵지만, 위험의 영역이 관리되고

66) 앞의 책, 258면.

67) Loic Wacquant, Punishing the Poor - The Neoliberal Government of Social Insecurity, Duke University Press, 2009, 7면.

68) 김고연주, “나 주식회사와 외모관리”, 김현미 외 공저, 「친밀한 적」, 도서출판 이후, 2010, 142면.

통제되는 맥락에서 위험 영역이 이분화되는 경계지점은 확실한 변동을 보인다. 위험의 영역을 ‘개인이 감수해야 할 영역의 위험’과 ‘국가가 책임져야 할 영역의 위험’으로 구분해 본다면, 전자는 신자유주의 체제의 공고화와 더불어 급속도로 확장되는 반면에, 후자의 영역은 ‘치안, 안보’의 영역으로 집중되면서 국가의 통제권력이 확장되는 현상을 동반하고 있다.

여기에서 말하는 ‘위험’ 개념은 영어의 danger와 risk를 포괄하는 것인데, 사실 우리말에서 danger와 risk는 명확하게 구별되지 않는다. 일반적으로는, danger는 예측할 수 없는 위험을 뜻하는 반면에, risk는 예측가능한 위험을 의미하는 개념으로 사용된다. risk로서의 위험은 적어도 복지국가 시대에는 국가가 일정 정도 책임져야 할 영역으로 간주되었던 듯하다. 그러나 현재는 개개의 시민들에게 무한한 생존경쟁이 강요되는 가운데, 노동불안정이나 산업재해 등 개인의 생명과 생존권을 위협하는 위험요인들은 사적 자치의 영역으로 전이되고, 개인이 감수해야 할 영역으로 개념화되고 있으며, 이에 상응하여 각종 보험제도가 급속도로 발전하였다. 반면에, 생존경쟁에 뛰어든 개인들에게 예기치 못하게 발생하는 위험에 대해서는 국가의 강력한 통제를 요구하는 안전서비스 수요가 폭증한다. 파업, 집회시위로 인한 교통체증 등을 위험예방과 안전의 담론으로 흡수하여 국가권력적 통제를 강화하는 현상이 그 단적인 예이다.

반면에, 산업현장에서의 안전, 즉 리스크는 기본적으로 개인이 감수해야 할 영역으로 치부되면서 국가는 최소한도의 안전관리 기준을 마련하고 기업이나 공공기관에게 그 기준을 준수하도록 감시하는 역할을 떠맡는 정도에 불과하다. 그러한 국가 의무조차도 규제완화라는 신자유주의 정책기조에 따라 철저히 자본의 이윤을 극대화하는 방향으로 안전규제의 사회적 기준은 점점 더 하향조정되는 방향으로 움직여 왔다.

III. 박근혜 정부의 안전 프레임과 안전대책

1. 세월호 참사로부터의 교훈

신자유주의 시장질서의 보호자로서 국가의 통제권력 확장이 ‘안전’이라는 이름으로 포장되고 있는 사이에, 정작 우리의 일상생활과 노동현장에서 생명·신체의

안전을 위협하는 위험요소들은 기업의 비용절감, 경영효율화 등의 명분으로 방치되고 누적되어 왔다. 기업은 안전업무를 비생산적인 비용으로 간주하면서 기업의 이윤추구를 극대화하기 위하여 안전을 위한 비용을 줄이고 안전 인력을 감축하거나 비정규직 인력을 활용하고 있다. 이렇게 축적된 위험이 결국 노동자와 시민들의 생명을 위협하는 대형 안전사고로 나타날 수밖에 없음을 세월호 참사는 극명하게 보여주었다.

시민들의 생명·신체의 안전은 일차적으로 노동현장의 문제이다. 매년 2천여명에서 2천5백명에 이르는 노동자들이 산업재해로 사망한다. 산재사망율은 OECD 국가 중 1등이다. 산업현장에서 노동자의 생명을 위협하는 위험요인들은 종종 대형 재난사고로 이어지고 있다. 구미와 동탄 신도시에서 발생한 불산가스 누출사고, 여수 대림산업 폭발사고 등이 그 대표적인 예이다. 산업재해건, 대형 재난사고건 간에 모두 효율성과 비용절감을 내세운 자본권력이 안전의 가치를 '사유화'해버린 결과이다.

1) 안전업무의 인력감축, 외주화

1993년에 제정된 「기업 활동 규제완화에 관한 특별조치법」은 기업의 안전업무에 관련된 규제를 대폭적으로 완화하는 내용으로 채워져 있다. 산업현장에서 가스, 유독물 등 안전보건 관리자의 법정 의무고용을 완화하고, 사업장 규모에 상관없이 안전관리 업무를 대행기관에 위탁할 수 있도록 전면 허용하였다. 이를 계기로 하여 기업들은 비용절감의 명목으로 기계설비의 정비·보수를 비롯한 안전관리 인력을 감축하고 안전관리 업무를 대폭적으로 외주화하고 있다.

기업의 비용절감 논리에 따른 안전 인력의 감축과 안전관리 업무의 외주화는 노동자와 시민의 생명·안전에 대한 위험을 심각하게 증폭시키는 매카니즘을 만든다. 이는 다음의 몇가지 차원에 걸쳐 있다. 첫째, 안전관리 업무를 대행하는 하청업체들은 단가 후려치기라든가 최적가낙찰제 등으로 근본적인 비용의 제약을 받을 수밖에 없기 때문에, 하청업체가 담당하는 안전관리 업무는 대부분 비정규직으로 채워지고 있다. 철도공사의 정비업무를 담당하는 외주회사인 코레일테크는 90%의 인력이 비정규직이다. 서울메트로의 경우 전동차 경정비, 모타카 및 철도장비 취급, 승강장 스크린 도어 유지·보수 등 시민의 안전과 직결되는 업무들이 상당 부분 외주화되어 간접고용의 형태로 관리되고 있는데, 2014년 4월 현재 서울메트로의 간접고용 비정규직 노동자는 3,223명에 달한다(2014 지방정부

와 일자리 보고서). 간접고용에 비정규직으로 일하는 노동자들의 노동조건은 열악할 수밖에 없고 이직율도 높기 때문에 정비업무의 전문성과 경험이 제대로 담보되지 못한다. 둘째, 하청업체의 비정규직 노동자들은 대규모 설비교체나 근본적인 보강작업이 필요한 경우에도 이러한 문제를 적극적으로 제기할 수 없다. 비정규직으로서의 고용불안 때문이기도 하고, 하청업체가 원청업체와의 관계에서 철저한 갑을 관계에 종속될 수밖에 없는 구조적 이유 때문이기도 하다. 셋째, 안전 업무를 외주화하게 되면 기업으로서는 안전관리에 필요한 인력의 직접 고용도 최소화하게 된다. 지하철은 1인승무제로 운행되고 있고 KTX 승무원 중 승객의 안전을 담당하는 노동자는 열차팀장 1명뿐이다.

2) 정부의 안전관리 · 감독의 민간위탁

세월호와 같은 여객선의 안전관리는 해운법에 따라 해경의 위탁으로 한국해운조합이 담당해 왔다. 여객선에 대한 선원 안전교육과 여객선 입·출항 시 안전점검 등을 담당하는 한국해운조합은 2,100여개 선사의 이해를 대변하는 이익단체이다. 한국해운조합이 선임한 운항관리자가 여객선 사업자의 안전운항을 지도·감독하게 되어 있지만, 여객선 선사들이 회비를 내서 운영하는 해운조합이 선사들을 상대로 안전관리를 한다는 것이니 안전점검이 제대로 될 리 만무하다. 화물 과적이 세월호 침몰의 원인이 되었지만 세월호 출항보고서에는 차량 대수 등 화물의 적재 내용이 정확하게 기재되어 있지 않았다는 점이 이를 분명하게 증명해 주고 있다. 이후에 2014년 해운법 개정으로 운항관리자는 해운조합이 아니라 선박안전기술공단이 선임하도록 개정되었다.

지난 5월 2일 발생한 서울 지하철 2호선 상왕십리역 열차 추돌사고의 직접적인 원인은 신호기 오류였는데, 열차의 신호시스템을 설치·유지하는 일은 ‘유경제어’라는 민간업체로 외주화된 업무였다. 그런데 철도신호 시스템의 안전점검은 철도신호기술협회라는 곳에서 한다. 이 협회는 철도신호 시스템을 제작하는 민간기업 477개사가 회원으로 있는 이익단체이다. 2006년 건설교통부로부터 철도안전전문기관으로 지정된 철도신호기술협회는 철도시설의 모든 안전점검 업무를 독점하고 있다.

3) 기업의 책임이 소멸되는 구조

안전업무의 외주화로 인해 산재사고의 위험이 증대되는 반면에, 산재나 재난사고가 발생한 경우에 그에 대한 기업 및 사업주의 책임은 분산·희석되어 버리는 것도 중요한 문제로 지적되어야 한다. 산업안전보건법은 ‘사업주’에게 안전관리 의무를 부과하고 있지만, 정작 안전사고에 대한 법적 책임은 하급 책임자인 현장의 안전관리자를 처벌하는데 그치는 경우가 대부분이다. 대법원 판례는 사업주에게 안전관리 의무 위반의 형사책임을 지우기 위해서는 사업주가 안전조치를 취하지 않은 채로 작업을 지시했거나 이를 방치한 경우로 엄격히 한정하고 있기 때문이다.⁶⁹⁾ 비용절감과 효율성을 앞세운 기업의 조직구조가 안전사고의 원인임에도 그것은 법적 책임의 시야가 전혀 포착되지 못한다. 그리고 산업안전보건법 위반으로 기업에 벌금이 부과될 수 있지만 대부분의 경우 2-3천만원을 넘지 않는 수준이다. 기업의 입장에서는 현장의 안전관리자로 다른 사람을 채용하면 그만이고 기업이 내야 할 벌금은 그저 비용으로 치부될 뿐이다.

사내도급사업의 경우 문제는 더욱 심각하다. 유해업무는 점점 더 외주화되고 있는 반면에, 산업안전보건법상 원청업체 사업주가 부담해야 할 안전조치 의무는 직접고용의 경우보다 훨씬 제한적이다. 실제 하청업체의 산재사망 사고에 대해 원청업체 사업주가 산안법 위반의 책임을 지는 경우는 거의 없다. 대림산업의 가스폭발사고(6명 사망, 11명 부상), 삼성 불산유출사고(1명 사망, 5명 부상), 청주 SK 폭발사고(8명 사망) 등에서 원청 사업주는 모두 무혐의 처분을 받았다. 4명이 사망한 이마트 냉정설비 질식사고의 경우 원청업체가 받은 벌금은 고작 100만원에 불과하였다.

4) 생명과 안전보다 기업의 이윤추구를 우선시하도록 보증하는 규제완화정책

이명박 정부 시절 여객선의 선령제한을 완화한 것이 세월호 참사의 원인 중 하나로 지목되고 있다.

1993년 서해 훼리호 사고 때에도 노후선박의 문제가 제기되었지만, 지난 20여년 동안 선박의 선령제한은 오히려 지속적으로 완화되어 왔다. 20년으로 제한되어 있었던 선박 사용연한은 1991년 5년의 조건부 연장이 가능하도록 완화되었고, 2009년에는 여객선 선령제한이 최대 30년으로 늘어났다. 여객선 선령제한의 완화는 선주 회사들의 요구에 의한 것이었다. 해운조합은 2007년 7월 당시 해양수

69) 대법원 2009.5.28. 선고 2008도7030 판결 등.

산부장관과의 오찬 간담회에서 연안여객선 선령제한을 완화해 줄 것을 요구했고 정부는 이러한 요구를 그대로 수용하였다. 선령제한이 완화된 덕에 청해진해운도 2012년 10월 일본에서 18년간 운항하고 퇴역한 여객선을 인수하여 선실을 개조한 후 별다른 규제없이 운항할 수 있었다. 철도차량의 경우 노후화의 문제가 심각하여 크고작은 안전사고가 빈번히 발생하고 있음에도 불구하고, 정부는 2012년 철도안전법과 도시철도법을 개정하여 고속철도 30년, 일반철도 20-30년이었던 내구연한을 아예 폐지해 버렸다. 노후원전의 설계수명을 연장하는 것도 사정이 동일하다. 고리 1호기는 1978년 가동을 시작한 이래로 모두 130번의 사고·고장을 일으켰으며 2007년 수명 연장 이후에도 5차례나 가동이 정지되기도 하였지만 세월호 참사가 발생한 4월 16일 원자력안전위원회는 고리원전 1호기의 재가동 승인을 발표했다.

노후설비의 사용연한을 완화·폐지하는 규제완화와 더불어, 안전검사의 기준도 대폭적으로 완화되거나 폐지되었다. 2009년 여객선 엔진검사 기준을 종전 7,000시간에서 9,000시간마다 검사를 받도록 규제를 완화하고, 카페리의 화물적재의 기준도 기본 차종에 대한 승인만 받으면 유사 차종도 실을 수 있도록 완화한 것, 철도차량의 부품검사에 대해 2012년 철도안전법 개정에서 전수검사 원칙을 폐기하고 한 제품이 안전검사를 통과하면 동일 제품이 모두 통과된 것으로 간주하는 식으로 안전검사의 기준을 완화한 것 등이 대표적인 예이다.

박근혜 정부도 마찬가지였다. 규제를 ‘암덩어리’ 취급하면서 경제활성화, 일자리창출의 명목으로 친기업적 규제완화정책을 광풍처럼 몰아붙였다.

법령 (주무부처)	개정 시기	개정 전	개정 후
선박 안전법 (해양수산부)	2013	안전점검 사업자가 자료제출 명령 거부시 영업정지와 과태료 처분	영업정지나 과태료 중 하나만 처분
해상안전법 (해양수산부)	2014	해상교통안전진단 대행업자가 변경 등록하지 않은 경우 등록취소	영업정지
	2014	선박안전관리 체제 관련 지침서 등 의무배치는 모든 선박 해당	선박규모 한정, 해상 화물운송사업 종사 선박은 일부 면제
	2013년	항만시설 규모와 상관없이 해상 교통안전진단 의무화	5,000톤 이하 등 소규모 선박이 주로 이용

			하는 항만시설 안전 진단 면제
	2013	내항선 선장의 부적합 보고 및 연 1회 내부 심사 의무	선장보고의무 폐지
		컨테이너 현장 안전검사 대신 서류제출	2014년 1월 시행
선원법 (노동부)	2014		선장 휴식때 1등 항해사 업무대행
	2014	예인선 일반선원 야간당직의무	폐지
	2014	선원 파견근로 금지	선박검사원, 선박수리 승선 기술자 파견근로 허용
수상레저안전법 (해양경찰청)	2013	동력수상레저기구 조종면허 취득 시 안전교육의무화	위탁교육기관에서 안전교육 이수시 추가 안전교육면제

박근혜 정부의 규제완화정책은 세월호 참사로 약간의 제동이 걸린 듯 보이기도 했다. 세월호 참사 직후에 정부는 안전과 관련된 규제는 규제완화의 대상에 포함시키지 않겠다는 방침을 밝히기도 하였다. 하지만, 과거 20여년 동안 재난사고가 발생할 때마다 안전관리를 강화하겠다고 외치던 역대 정부의 재발방지대책은 언제나 기업의 경제활성화 논리와 이익단체들의 로비 앞에서 좌절되었던 경험을 상기해 볼 필요가 있다. 1993년 서해 페리호 침몰사고 당시 김영삼 정부는 노후선박 교체, 선박 안전점검 강화 등을 대책으로 내놓았지만 실제로는 선박의 선령제한은 지속적으로 완화되었고 선박의 안전검사 기준도 오히려 선주 회사들의 이해관계에 따라 느슨해졌다. 2003년 대구지하철 화재참사에서 1인승무제가 승객의 안전을 위협한다는 지적이 있었지만, 지난 10년 동안 1인 승무제는 확대되었고 무인역사 등 역사 근무인력을 대폭 감축하였다.

박근혜 대통령은 2014년 5월 9일 민생대책회의에서 “사회분열을 조장하는 것은 경제에 도움이 되지 않는다. 경제가 나빠지면 국민 모두 손해다”라고 했다. 김동연 국무조정실장은 5월 21일 국가경영전략연구원의 제816회 수요정책포럼 강연에서 “그래도 규제는 개혁되어야 한다”라는 제목으로 강연하였다. 그는 규제완화가 세월호 침몰사고의 원인이라는 지적은 논리적 비약이라고 하면서 “세월호 사고를 이유로 규제개혁의 불씨가 약해져서는 안 된다”고 역설하였다. 여기에는 규제완화정책으로 기업의 비용을 줄여 주어야 경제가 살아나고 경제가 살아나야

기업이 안전에 투자할 여력이 증가한다는 식의 논리가 질게 깔려 있다. 그러니까 여전히 노동자와 시민의 안전은 자본의 비용절감 논리에서 헤어나지 못한다.

철도 안전법 (국토교통부)	2013	철도차량 운전면허 5년마다 갱신	10년마다 갱신
철도안전법 시행규칙(국토 교통부)	2013	차종별로 내구연한을 정해 정밀 진단을 거쳐 차량 수명 연장하는 제도	폐지, 관련업체의 안전 관리보고서 승인제로 대체
품질경영 및 공산품 안전관리법(산 업통상자원부)	2013	정부, 안전관리 위반한 업체의 경우 '위해 사실' 내용을 언론매 체를 통해 공표 명령	정부 조치 받은 사실 만 공표
위험물안전관 리법 시행규칙 (소방방재청)	2013	위험물안전관리대행기관 지정 요 건 중 사무실 최소면적 기준 명 시	삭제
화학물질 관리법 (환경부)	2014	-화학물질 사고 사업장 전체 영 업정지 -과징금 산정 기준 매출액 대비 5%(신설)	- 사고발생 현장으로 축소 - 영업정지 기준 완화 - 과징금 산정기준 완 화
화평법 (환경부)	2014		-화학물질 성분 영업비 밀 사안 보고대상 제 외 -연구개발용 화학물질 등록 절차 면제
환경영향평가 법 (환경부)	2014	대규모 개발사업 추진 시 주민의 견 수렴	타법 절차로 완화(입법 예고)
환경부	2014	화학업체 대상 지도 점검 연4회	연 1회
국토교통부 (주택법)	2014		15년 이상 건물 수직 증축 허용
산업안전보건 법 (노동부)	2014	사업주 산재보고 대상 요양 4일	휴업3일(산재은폐 확 대)
승강기 안전관리법	2014		정기검사 유효기간 연 장 조건 완화. 사고발 생시 조사보고 범위 축소

2. 세월호 참사 이후 정부의 안전대책

세월호 참사 이후 정부는 재해·재난으로부터의 안전에 관하여 각종 대책들을 쏟아내고 있다. 2014년 8월 26일 제5차 국민경제자문회의에서 「국가안전 대진단 및 안전산업 발전방안」을 논의한 후, 정부 부처들은 안전산업육성방안을 속속 발표한 바 있다. 2014년 9월 23일 정부는 안전종합대책을 마련하겠다는 취지에서 「안전혁신 마스터 플랜 기본방향 및 향후 추진계획」을 발표하였고, 2015년 3월 30일 「안전혁신 마스터 플랜」을 발표하였다.

안전혁신 마스터플랜 분야별 주요 세부과제

5대 전략	주요 세부 과제
재난안전 컨트롤기능 확립	-한국형 재난대응 표준모델 확립 -안전관리에 대한 총괄·조정기능 강화 -비정상적인 안전관리 업무 위임·위탁체계 개선
재난현장 대응역량 강화	-재난 매뉴얼 행동절차 위주로 간소화, 상시 반복훈련체계 강화 -119특수구조대·해양특수구조대 확대 설치 -지자체 재난안전 전담조직 설치 -지자체에 재난사태 선포권 부여해 책임성 강화
생활 속 안전문화 확산	-어린이·노인·여성·장애인 등 안전취약계층 맞춤형 안전대책 -재난 피해자에 대한 지원 확대 -생애주기별 안전교육, 재난자원봉사리더·기업재난관리사 양성
재난예방 인프라 확충	-안전산업 육성 -재해경감 활동 우수기업에 혜택 부여
분야별 안전관리 추진	-학교 교육과정에 안전교과 또는 단원 신설 -원전 품질보증 검사 주기 2년에서 1년으로 단축

〈자료:관계부처 합동〉

정부에서 발표한 안전대책들 하나하나에 대하여 논평하는 것은 이 글의 범위를 넘는 일이다. 여기에서는 세월호 참사 이후 정부가 추진하는 안전대책에 관하여 그 총체적인 방향과 철학의 문제를 개략적으로 짚어보기로 한다.

1) 여전히 이윤논리에 매몰된 안전 - 안전산업의 육성?

2014년 8월 26일 금융위원회와 금융감독원에서 발표한 보도자료에 따르면, 대규모 재난을 예방하고 재난 발생시, 정부지원 외 민간차원의 보상이 상호 보완적으로 이루어질 수 있도록 민간보험의 역할을 강화한다는 취지에서 “민간 재난보험 상품”을 개발하겠다고 하였다. 또 민간의 방재기능을 강화하기 위하여 방재컨설팅 업무를 보험사의 부수업무로 허용하기로 했으며, 화재보험협회의 방재기능 강화한다는 명목으로 그 안전점검 대상을 화재예방 안전점검 외에 폭발·붕괴위험에 대한 안전점검까지 확대하였다. 이날 박근혜 대통령은 “그간 공공기관이 독점해 왔던 안전점검이나 안전교육도 민간 전문업체를 참여시키면 일자리창출을 가속화시킬 수 있다”고 하면서 사실상 안전관리업무를 민간에 위탁하는 것을 정부가 추진하는 안전대책의 주요 방향으로 제시하였다.

이러한 안전대책은 안전의 문제를 기업의 투자대상 확대 내지 보험상품 개발로 대응하겠다는 것이다. 세월호 참사에서 한국해운조합이라는 기업의 이익단체가 선박의 운항관리를 책임지도록 한 것이 시민의 안전을 얼마나 위협에 빠뜨리는 것인지가 분명하게 드러났음에도 불구하고, ‘안전관리의 민간위탁’이라는 정책기조는 오히려 강화되는 꼴이 되고 말았다.

게다가 2014년 9월 19일 안전산업 육성지원단 회의에서 산업통상자원부는 민간보험상품 개발, 보안장비 개발 외에도 실시간 원격의료를 안전산업에 은근슬쩍 집어넣었다. 원격의료가 재벌이 운영하는 삼성병원, 아산병원 같은 대형병원의 이익을 보장할 뿐 실제 시민의 건강을 위협할 수 있으며 동네병원의 진료체계를 붕괴시킬 위험이 있다는 경고가 잇따르고 있음에도 안전대책의 명목 하에 원격의료를 추진하겠다고 한 것이다.

이처럼 안전대책을 철저하게 자본의 논리로 포획해 버리는 박근혜 정부의 정책은 기재부의 안전예산 발표에서도 그대로 드러난 바 있다. 2014년 9월 기재부는 안전산업을 육성시켜 수출 분야로 만들겠다고 하였다. 국산 장비 구매 등 선도적인 공공투자를 통해 내수산업 육성하기로 하면서 소방헬기를 바로 내년부터 국산 헬기(수리온)로 도입하겠다고 했는데, 이는 국내 안전산업을 육성하기 위한 방안이라고 한다. 중소기업의 안전 관련 첨단제품 개발과 그를 위한 한국형 소방장비의 해외 수출 장려 등 지원(5→6억원)액을 확대하는 방안도 마찬가지이다. 그리고 민간의 안전투자를 유인한다며 ‘안전투자펀드(‘14~’17년 5조원 조성, ‘15년 500억원 출자)’ 조성하여 기업에 대출·직접 투자 지원하겠다고 하였다.

2) 안전규제의 민간 이양 정책기조 강화

세월호 참사 이후 안전에 대한 국가의 책임과 안전규제를 강화해야 한다는 목소리가 높았지만, 정부의 안전대책은 여전히 규제완화의 맥락에서 안전규제를 민간자율에 이양하는 정책을 강화하는 방향으로 나타나고 있다.

산업통상자원부가 2015년 3월 19일 발표한 자료에 따르면, “국내의 경우 재난·안전에 공공의 역할로 인식, 정부에 대한 시장 의존도가 높다”고 하면서, “현실화 되지 못한 안전규제와 불합리하고 중복된 안전기준 난립”으로 “안전진단·점검 기능을 공공부문이 상당수 독점하고 있다”고 진단하고 있다. 그러면서 가스안전 분야에서부터 안전진단·점검 기능을 민간에 개방하겠다고 한다. 시민의 생명과 안전에 관한 책임이 국가의 공적 의무에서 이탈하여 기업의 안전산업 육성정책으로 탈바꿈하고 있음을 단적으로 보여준다.

이러한 관점에서 볼 때, 안전혁신 마스터플랜에서 제시한 “안전기준 심의회”라든가 ‘불합리한 안전기준 정비’를 위하여 시행하겠다고 하는 “안전기준 심의 등록제”는 국민의 생명과 안전을 최우선의 가치기준으로 삼는 정비가 아니라, 기업에 대한 안전규제를 간소화하는 방향으로 추진될 가능성이 높다.

에너지 안전 분야에서는 ‘가스전기 석유분야의 에너지원별 맞춤형 안전관리’라는 명목으로 “업계 자율적 안전관리”를 추진하겠다고 했다. 그러나 자율안전관리를 통해 인증받고 점검과 감독을 수십 년 면제 받은 현대제철, 여수 대림산단 등에서 수많은 노동자의 사망을 낳은 참사를 상기해 보면, 이것이 진정한 안전대책이 될 수 없음은 자명하다.

3. 국민안전처 정부조직개편에 대한 단상

1) 안전을 빌미로 한 통제와 감시권력으로의 전화 가능성

박근혜 대통령의 국민안전처 구상이 나오자 가장 먼저 연상된 것이 미국의 국토안보부(United States Department of Homeland Security, DHS)였다. 미국의 국토안보부는 9·11 테러 직후에 테러공격과 자연재해로부터의 안전보장을 목표로 하여 2002년 11월 미국의 국가안보를 총괄하는 연방정부기관으로 출범하였다. 국토안보부는 기존의 연방 재난관리청, 연방 긴급사태 관리국(FEMA), 해안

경비대, 대통령 경호를 담당하는 비밀검찰국(Secret Service), 이민국(CIS), 관세청 등을 산하 기구로 재편하였으며, 국토안보부 산하에 교통안전국을 두어, 철도, 항공 등 미국의 모든 교통시설의 보안·감시 업무를 총괄하고 있다. 미국 각주에는 국토안전보장국(United States Office of Homeland Security, OHS)이 구성되어 있다.

미국 국토안보부는 9·11 사태를 직접적인 계기로 하여 탄생한 안전관리 총괄 기구이다. 테러방지를 목표로 하여 재난관리시스템을 통합하는 방향으로 조직화되었다. 그 결과 종래 대형재난에 대한 구조와 관리 업무를 담당하던 연방 긴급사태 관리국(FEMA)이 대통령 직속에서 국토안보부 산하에 배치되면서 재난관리 업무는 오히려 권한과 규모가 축소되었다는 비판이 제기되었다.

국토안보부는 대중교통의 안전, 재난과 테러의 위협방지를 명분으로 하여 엄청난 감시권력을 보유하게 되었다. 온·오프라인상 국내 첩보 수집, 지상 및 해상 국경의 인적·물적 이동의 감시 권한을 가지는 엄청난 권력기구로 등장. 감청, 우편물검열, 심지어 예방적 구금까지 시민의 자유권에 대한 광범위한 침해가 용인되고 있으며, 법치주의적 통제는 무력화되는 현상이 발생하고 있다.

우리나라에서도 과거 대테러방지법 제정 논의를 거치면서 미국 국토안보부와 같은 감시 및 통제권력을 국정원이 보유하려는 시도가 있었음은 주지의 사실이다. 새롭게 출범한 국민안전처는 일단은 대테러기능은 제외되어 있고 국가의 감시권력의 확장을 엿볼 수 있는 대목도 현재로서는 거의 없는 상황이다. 하지만, 향후에 재난관리를 명분으로 한 감시권력의 확장이 시도될 가능성은 주시해 보아야 할 대목이다. 예를 들어, 안전을 명분으로 해서 선박, 항공, 철도 등 대중교통수단의 이용자들의 신상정보에 대한 감시기능이 확대될 우려가 있다.

2) 안전산업 관리자로서의 국민안전처

정부의 재난안전정책이 국가 내지 공공기관의 장비와 인력을 보강하는 방향이 아니라, 민간의 구조인력과 장비를 활용하는 민관협력체제를 구축하는 방향으로 추진되어 왔다는 점을 언급할 필요가 있다. 재난 및 안전관리 기본법은 긴급구조가 필요한 경우에 중앙 및 지역의 긴급구조통제단이 정부조직 외에 “긴급구조지원기관”⁷⁰⁾과의 공조체제를 구축하도록 규정하고 있다(제49, 50조). 2013년 법개

70) 동법 시행령 제4조(긴급구조지원기관) 법 제3조제8호에서 "대통령령으로 정하는 기관과 단체"란 다음 각 호의 기관과 단체를 말한다.

정에서는 중앙 및 각 지자체 단위에서 “재난 및 안전관리에 관한 민관협력관계를 원활히 하기 위하여” 안전관리민관협력위원회를 구성하도록 하였다. 세월호 사건에서 ‘언딘’이 구조업무를 담당하게 된 것도 2012년 수난구조법 개정으로 수난구조협력기관 및 수난구조민간단체와 협조체제를 구축하도록 제도화되었기 때문이다. 이처럼 정부의 재난구조정책이 민관협력이라는 미명 하에 민간 업체의 인력과 장비에 의존하는 시스템으로 나아가는 근거는 무엇보다 비용절감이다. 2011년 임창수 해양경찰청 차장은 수난구조를 공공기관이 맡아야 한다는 주장을 반박하면서 “(수난구조가) 연간 계속 발생하는 것이 아니기 때문에 장비를 보유하고 있을 때 많은 비용이 들어간다”, “민간과의 네트워킹을 잘 만들어 놓으면 예산도 절감되고 오히려 해경이 장비를 가지는 것보다 더 효과적으로 대응할 수 있다”고 말했다.⁷¹⁾ 이처럼 재난대응에서 비용절감의 명목 하에 민관협력체계를 구축하겠다는 재난대응정책의 기조는 2014년 재난 및 안전관리 기본법 개정에서도 바뀌지 않았다. 2014년 동법 개정에서는 재난현장에서의 통제지휘권 강화라든가 신속한 구조를 위한 특수기동구조대의 설치 등 재난 발생시 신속한 구조대응체계를 확립하기 위한 제도개선이 부분적으로 이루어지기는 했지만, 큰 틀에서 구조업무를 민간이양이라는 정책기조는 변함이 없다.

재난현장에서 신속하고 효율적인 구조활동을 전개하기 위하여 민간구조업체와 협력체계를 구축하는 것을 타할 이유는 없다. 문제는 그 협력체계라는 것이 안전과 구조에 관한 정부의 공적 책무를 축소하면서 안전을 “시장에서 소비하는 상품”으로 편제시키면서 재난시의 구조업무조차도 민간에 이양하는 정책을 추진한다는 점에 있다. 이처럼 안전규제 및 구조대응을 민간에 이양하는 정책이 박근혜 정부 - 더 나아가서 신자유주의 국가 - 의 커다란 정책기조로 자리잡고 있다면, 국민안전처의 역할은 그 한계가 뚜렷해진다. 재난 및 안전관리 사업에 대한 평

-
1. 교육부, 미래창조과학부, 국방부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부, 방송통신위원회, 경찰청, 기상청 및 산림청
 2. 국방부장관이 법 제57조제3항제2호에 따른 탐색구조부대로 지정하는 군부대와 그 밖에 긴급구조지원을 위하여 국방부장관이 지정하는 군부대
 3. 「대한적십자사 조직법」에 따른 대한적십자사
 4. 「의료법」 제3조제2항제3호마목에 따른 종합병원
 - 4의2. 「응급의료에 관한 법률」 제2조제5호에 따른 응급의료기관, 같은 법 제27조에 따른 응급의료정보센터 및 같은 법 제44조제1항제1호·제2호에 따른 구급차등의 운용자
 5. 「재해구조법」 제29조에 따른 전국재해구조협회
 6. 법 제3조제7호에 따른 긴급구조기관과 긴급구조활동에 관한 응원협정을 체결한 기관 및 단체
 7. 그 밖에 긴급구조에 필요한 인력과 장비를 갖춘 기관 및 단체로서 총리령으로 정하는 기관 및 단체

71) 김철, “돈보다 생명, 돈보다 안전은 민영화 중단으로”, 「자본의 탐욕은 우리 사회를 어떻게 위협하는가? 현장에서 바라본 ‘세월호’ 진단과 대안」 (민주노총 토론회 2014.5.29.) 자료집, 258면.

가,⁷²⁾ 안전점검과 안전진단의 관리 및 관련산업의 관리⁷³⁾ 등이 국민안전처의 당면 사업이 될 것으로 보인다.

IV. 안전의 올바른 자리매김을 위하여

- 안전 프레임의 전환 및 민주주의적 공공성 이슈로서 안전

국민의 생명과 안전을 보장하는 것은 헌법이 규정한 국가의 기본권보장의무에서 도출되는 국가의 가장 기본적인 책무임에도 불구하고, 안전은 철저하게 자본주의적 이윤추구와 비용절감의 논리에 종속되어 버렸다. 그런 의미에서 ‘안전권’이 헌법상 기본권으로 보장된다는 말은 허망하기 그지없다.

안전 관리를 이유로 한 국가의 감시와 통제기능이 강화되는 것에 대한 경계와 함께 정말로 중요한 작업은 개인의 리스크 관리 차원에서 형성되어 있는 사회경제적 안전담론에서 탈피하여, 개인의 존엄과 생존권을 보장하기 위한 사회적 안전의 기준을 “공공성의 영역”으로 진입시키는 문제이다.

문제는 자본과 국가권력의 동맹에 있다. 지난 20여년 동안 한국 사회에서는 자본과 국가권력의 굳건한 동맹이 구축되어 왔다. 김영삼 정부 이래로 역대 정권은 한결 같이 신자유주의에 입각한 규제완화와 민영화 정책을 추진해 왔으며, 국가공권력은 ‘사회안전’을 빙자하여 시장의 보호자 역할을 강화하면서 시민들의 저항과 연대의 공간인 시민사회 영역을 파괴하는데 주력해 왔다. 앞서 언급하였듯이, 박근혜정부가 말하는 사회안전은 결국 ‘시장’의 안전, 즉 기업의 이윤추구를 극대화하는 사회경제시스템의 보호를 의미하는 것일 뿐이다. 다른 한편으로, 국가는 규제완화정책과 기업의 안전관리 업무를 외주화하도록 허용하는 정책을 통해 민중들의 노동·생활현장의 안전문제를 기업의 비용절감과 효율성의 논리에 복속시켜 버렸다. 작업장의 안전 문제가 비용절감, 경제살리기를 명분으로 하여 기업의 자율과 사적 자치의 영역으로 편입되면서 위험은 고스란히 노동자와 시민들이 사

72) 재난 및 안전관리기본법은 중앙행정기관이 추진하는 재난 및 안전관리 사업의 효율성을 높이기 위하여 국민안전처장관이 중앙행정기관의 재난 및 안전관리 사업의 투자우선순위 등에 대한 의견서를 기획재정부장관에게 통보하고 기획재정부장관은 이를 토대로 예산안을 편성하도록 규정하고 있다(제10조의2, 제10조의3).

73) 재난 및 안전관리기본법은 특정관리대상시설의 소유자·관리자나 점유자에게 안전점검 및 안전진단 의무를 부과하고 그 결과를 중앙행정기관의 장이나 지자체의 장에게 제출하도록 규정하고 국민안전처는 중앙행정기관의 장이나 지자체의 장으로부터 그 결과를 보고받아 관리하는 업무를 담당하게 된다(제27조). 이에 상응하여 산업통상자원부가 안전진단 산업을 육성하겠다고 한 대목을 상기해 보라.

적으로 감수해야 할 문제로 치부되고 있다. 그러는 사이에 산업현장에서 안전의 기준은 철저하게 자본의 이윤을 극대화하는 방향으로 점점 더 하향조정되어 왔다. 자본은 이렇게 증대된 위험마저 상품화한다. 금융자본은 그 위험마저 ‘리스크 관리’ 내지 ‘보험’이라는 이름으로 상품화하고 있다.

안전한 삶의 권리는 ‘인간다운 삶’, ‘존엄한’ 삶을 위한 전제조건이다. 국민의 생명과 안전을 보장하는 것이 국가의 가장 기본적인 책무라는 명제에는 모두가 동의할 것이다. 그렇다면 안전한 삶의 권리는 생명과 안전의 가치를 자본의 논리에서 구출하는 것에서 시작해야 한다. 생활·노동현장에서 자본의 탐욕을 제어하고 재해재난의 위험으로부터 안전할 권리는 ‘기업과 시민의 사적 관계’에서가 아니라, 시민사회의 민주주의적 의제로 정립되어야 한다.

- 안전업무의 외주화 금지
- 기업이 산업현장의 안전을 온전히 책임지도록 하는 법제도의 개선
- 노동자와 시민의 안전을 볼모로 기업의 돈벌이를 조장하는 무분별한 규제완화 정책의 폐기
- 작업중지권 등 작업장에서 노동자의 안전권리를 실효성있게 보장
- 유해화학물질 등 유해위험에 관련된 정보를 투명하게 공개하고 지역공동동체 등 시민사회가 주체적으로 참여하는 안전관리시스템을 만드는 것 등

V. 4 · 16세월호참사 특별조사위원회는 무엇을 다루어야 하나

특별법에 의하면, 안전사회소위의 업무는 세월호참사의 구조적·간접적 원인이 되는 법령, 제도, 정책, 관행 등을 다각도로 검토하는 것(특별법 제5조 제2호)과 더불어, 재해·재난의 예방과 대응방안을 종합적으로 강구하는 것(제5조 제6호)이다. 법의 취지로 볼 때, 위원회의 업무로서 안전사회 대책수립은 세월호참사 등의 해양재난사고에 국한될 수 없다. 세월호참사를 계기로 하여 우리 사회에서 대형 재난사고의 위험을 효과적으로 예방·제어할 수 있는 사회적 시스템 개혁을 도모하는 것이 특별법의 취지일 것이다.

한편, 재해·재난에 관한 대책은 예방·대비·대응·복구의 4단계로 구분하는

것이 일반적인 바, 이 4단계의 대책을 종합적으로 검토하는 것이 원칙이 되겠지만, 이를 크게 나누면 “예방”과 “대응”으로 구별해 접근하는 것이 유용할 것이다.

안전사회 건설에 관한 위원회의 업무는 우선적으로 특별법 제정의 배경이 된 세월호참사의 성격에 관한 사회적 논의를 바탕으로 해야 한다. 흔히 세월호참사의 직접적인 원인은 ‘화물과적 + 평형수 부족 + 급변침’이라고 말하는데(물론 직접적 원인이 무엇인가는 진상조사의 대상임), 그 이면에는 정부의 규제완화정책, 수난구조업무의 민영화정책, ‘관피아’로 지칭되는 민관 유착구조의 문제, 안전에 관한 정부의 감독부실 등이 구조적인 원인으로 지목된 바 있으며, 더 나아가서 위험업무의 외주화 정책, 안전업무에 비정규직을 주로 고용함으로써 발생하는 미숙련성과 열악한 처우의 문제, 재난에 책임있는 기업에 대한 처벌이 미약하다는 문제 등도 거론되었다. 따라서 세월호참사는 ‘이윤추구·비용절감’의 논리에 경도된 정책과 제도 등으로 인해 ‘국민의 생명과 안전’이라는 소중한 가치를 희생시켰다는 점을 철저하게 성찰하는 계기로 삼아야 할 것이다. 위원회가 가장 핵심적으로 다루어야 할 업무영역은 기업의 이윤추구·비용절감의 논리에 의하여 은폐되거나 조장되고 있는 우리 사회의 위험 요인들이어야 한다.

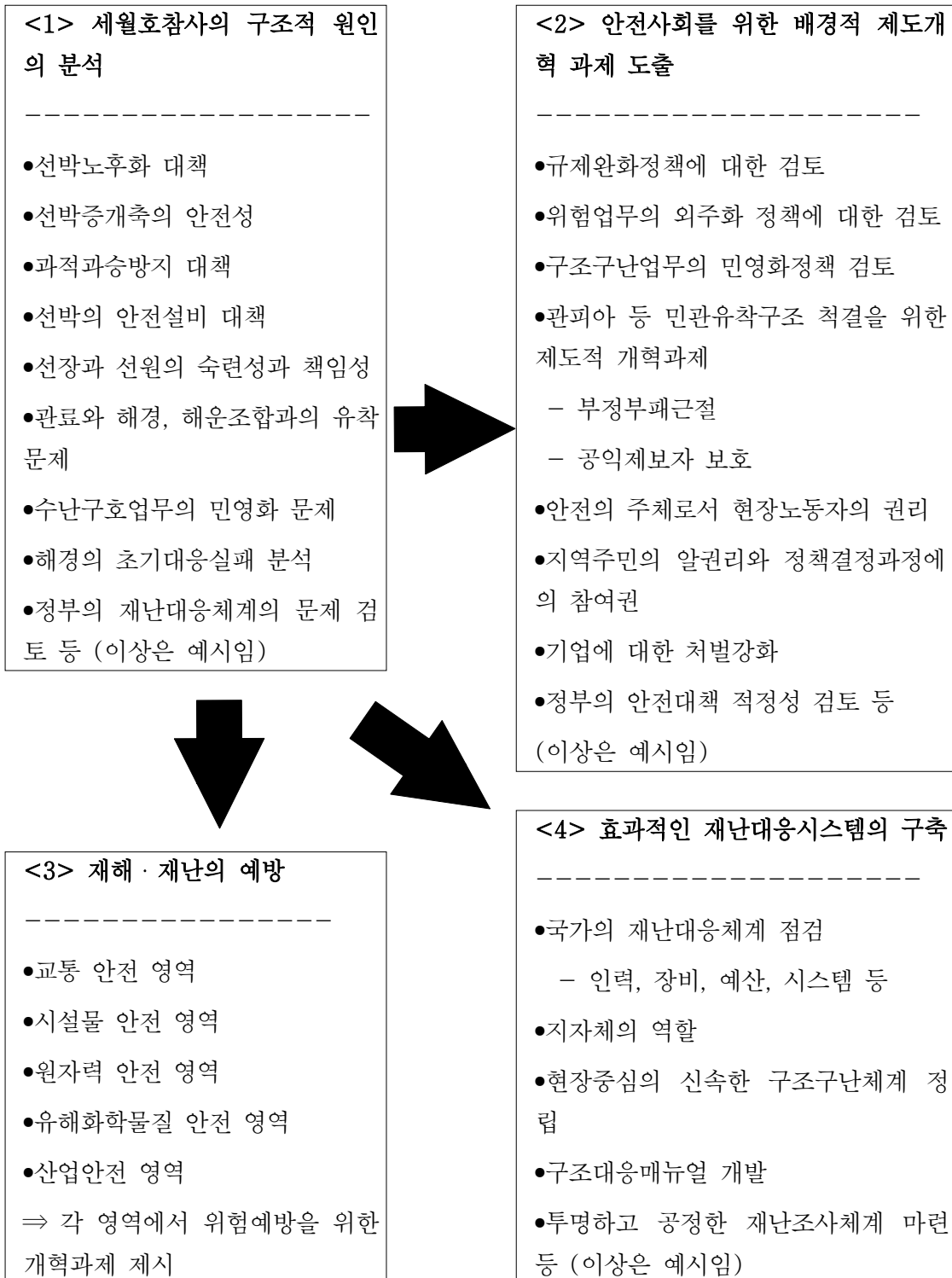
한편, 재난은 크게 ‘개인유발사고’와 ‘조직유발사고’로 구분하기도 한다(제임스 리즌, “인재는 이제 그만”, GS인터비전). 개인유발사고는 개인이 안전을 무시하는 행동(비안전행동)을 통해 발생하며 인과관계도 비교적 단순한 반면에, 조직유발사고는 기업 내 시스템의 다층적인 여러 원인들이 복합적으로 작용하며 여기에는 조직 외부에서 행해지는 안전규제 및 감독시스템과의 유기적 연관성도 작동하게 마련이므로 그 원인을 하나로 단정하기 어렵다는 특징을 지니고 있다. 세월호참사는 전형적인 조직유발사고에 해당한다.

조직유발사고는 자주 발생하지는 않지만 한번 발생하면 엄청난 피해를 야기하게 된다. 이는 주로 원자력, 유해화학물질을 다루는 공장, 해양수송이나 항공, 열차수송 등 복잡하고 고도로 분업화된 기술시스템을 사용하는 분야에서 발생하며, 더구나 이러한 영역에서는 재난사고가 드물게 발생하기 때문에 위험요인이 은폐되거나 평가절하되고 대신에 기업의 이윤논리가 보다 강조되는 조직시스템이 구조화될 가능성이 높다. 그 결과 사회 전체적으로 사고의 위험을 한층 증대시키는 상황이 된다는 점에서 안전대책 마련의 중요성을 분명하게 인식해야 한다.

그러므로 ‘개인유발사고’와 ‘조직유발사고’의 구별을 고려하면, 위원회가 주목해야 할 안전영역은 ‘조직유발사고’여야 할 것이다. 즉, 위원회는 국민 개개인의 비

안전행동에 대한 경각심을 주는 것이 목적이 아니라, 우리 사회에서 대형 재난사고의 위험을 은폐하거나 증대시키는 요소들을 비판적으로 성찰하고 그러한 위험을 감축·통제하는데 필요한 제도적 개혁방안을 제시하는 것이어야 한다.

필자가 구상하는 특별조사위원회의 안전사회 건설 업무는 아래와 같다.



재발방지(안전대책) 경과와 현황 - ‘안전혁신 마스터플랜’ 을 보고

박두용 / 한성대 기계시스템공학과 교수

I. 느낌

세월호 참사 이후 안전대책에 대해서 많은 말들이 쏟아졌다. 세상이 곧 바뀔 것 같았다. 그러나 현실은 그러하지 못했다. 그 동안 쏟아져 나온 수많은 말들은 그 끝을 찾지 못하고 허공을 맴돌다 사라졌다. 아직도 많은 말들은 쏟아져 나오고 있지만 여전히 공허하다.

말은 많았지만 누구에게 하는 말인지는 분명하지 않았다. 정부에게 하는 말 같기도 하고, 그냥 우리 모두에게 하는 말 같기도 했다. 정부도 많은 말을 했다. 정부가 한 말도 분명하지 않은 것은 때 한가지였다. 말들이 허공을 헤매고 그 끝을 찾지 못한 것은 그 말에 실천이 뒤따르지 않았거나 말의 앞뒤가 맞지 않았기 때문이었다.

어느 순간부터 우리 논의 구조에서 원인이 사라졌다. 원인이 사라지니 가해자도 사라지고 책임자도 사라졌다. 원인과 문제가 제대로 밝혀지지 않았는데 수백 페이지짜리 대책이 쏟아져 나왔다. 원인과 가해자가 사라진 자리는 우리 모두의 잘못과 우리 모두의 책임으로 채워졌고 수백 페이지의 대책 마련이 가능해졌다.

「안전혁신 마스터플랜」이 우리 사회 안전문제와 대책을 총 망라하고 있음에도 불구하고 공허하게 느껴지는 것은 역설적으로 안전문제를 총망라하고 있다는 것에 있는지도 모른다. 정말 중요한 것은 문제의 발단이 된, 그리고 지금도 우리 사회를 불안정하게 만들고 있는 핵심일 텐데, 이것을 놓치고 있는 것은 아닌가 여전히 불안하기 때문이다.

II. 프레임 오류

이번에 발표한 안전혁신 마스터플랜에는 양이 방대하며 다양한 내용이 포함되어 있다. 어떤 것은 매우 중요하고 시급하며 반드시 이루어져야 하는 것도 있고, 어떤 것은 그렇지 않은 것도 있다. 어떤 것은 기존에 없던 새로운 것이고, 어떤 것들은 기존에 해 오던 것을 약간 변형시켰거나 가다듬은 것이다.

초안이 완벽할 수는 없다. 따라서 안전혁신 마스터플랜이 우리 사회를 보다 안전하게 만드는 기여할 수 있도록 하나하나 꼼꼼하게 구체적으로 검토하고 지속적으로 평가하는 것은 앞으로의 과제라고 할 것이다.

구체적인 세부평가에 앞서서 먼저 짚고 넘어가야 할 것이 있다. 바로 전체적인 기본틀(프레임) 또는 문제를 바라보는 시각(perspective)이다. 왜냐하면 여기에 몇 가지 오류가 있다고 보기 때문이다.

안전과 재난의 혼용 프레임

국가의 안전체계는 다음 그림과 같이 3단계로 구분한다.

- 시장진입 전단계(Pre-market)

: 제품의 제조단계, 건물, 시설물, 교량등의 시공, 건설 단계

소관부처에서 관장 (예) 자동차 안전기준, 검사 - 산자부)

안전확보방안 : 기준, 검사, 인증, 등록, 표시, 정보제공

- 시장단계(On-market)

: 사용소비단계

5개 안전체계로 구성 (환경안전, 교통안전, 식품안전, 산업안전, 생활안전)

책임행정기관에서 관장(환경청(EPA), 교통안전청(TSA), 식약청(FDA), 산업안전보건청(OSHA), 소비제품안전위원회(CPSC))

안전확보방안 : 상시감시 체제

- 사고발생이후 단계(Post-accident)

① 비상사고상황(Emergency accidents/situation)

: 통상적인 안전관리시스템으로 관리가 가능한 사고

② 재난상황(Disaster)

: 그 사회의 정(통)상적인 안전관리시스템으로 관리가 불가능한 사고/사건

정상적인 비상대응시스템의 범위를 넘어서는 크기의 재해

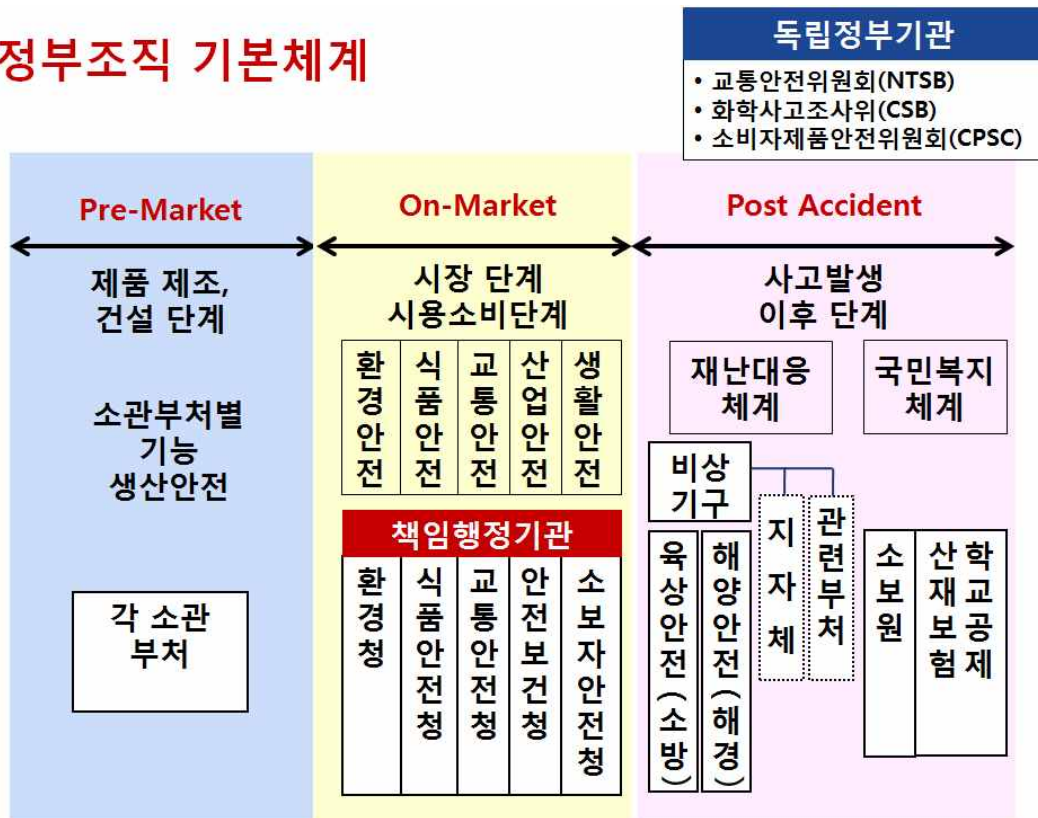
1차 대응 : 육상은 소방, 해상은 해경(해양안전청)

2차 후속대응: 지자체

복구 : 지자체 + 중앙정부

대비 : 재난경감 및 대응을 쉽게 하기 위한 준비

정부조직 기본체계



어느 나라든 안전관리 정부조직은 이러한 체계로 구축되어 있다. 특히 사고 이후 대응은 육상은 소방, 해상에서의 대응은 해경 또는 해상보안청으로 일원화되어 있다. 소방이나 해경의 힘만으로는 감당이 불가능한 경우 재난(재해)이 된다.

대비는 모르지만 예방은 전혀 다른 차원이다. 예방은 각 부처와 지자체에서 평소 관리해야 하는 상황이며, 5대 안전은 (연방차원의) 책임행정기관에서 상시감시 체계로 위험을 관리한다. 우리나라는 이 체계가 없거나 불확실하거나 기능이 빠져있다.

우리나라에서는 재난관리법에 안전이 따라붙어 있다. 언뜻 보기엔 그럴 듯 해보이지만 전체적인 체계에서 보면 중복이나 사각지대가 발생한다. 재난과 안전관리는 한 부처에서 할 수 있는 것이 아니다. 어느 나라든 재난관리부처는 재난관리만 전문으로 한다. 늘 재난성 재해가 발생하는 일본만 봐도 법 이름이 재해대책법이다. 관장은 소방청이 한다. 평상시 사고가 발생하면 소방청(서)이 대응하고, 재난성 재해가 발생해도 소방청이 대응한다. 다만 재난성 재해가 발생하면 총리

산하 내각부에 비상기구가 가동된다.

국민안전처가 출범하게 된 계기는 재난에 대한 대응시스템을 제대로 갖추기 위함이었다. 아마도 명칭을 재난대응처 또는 재난관리처 정도로 했으면 보다 정확한 업무목표와 조직설계가 이루어지지 않았을까 생각된다.

재난대응과 예방의 안전은 차원(dimension)이 다르다. 병원으로 치자면 재난대응 조직은 응급실이며, 예방안전조직은 예방의학교실이라고 할 수 있다. 지금의 국민안전처는 응급실과 예방의학교실이 합쳐져 있는 조직이라고 할 수 있다.

안전혁신 마스터플랜이 일상적인 사고 및 비상상황(emergency)과 재난(disaster)은 물론 예방이 혼재되어 있어서, 언뜻 보기에는 총체적이고 완벽한 국가안전 마스터플랜처럼 보이지만 결국 파편적인 조각들을 모아놓은 것에 지나지 않는 것은 이러한 프레임의 한계에서 오는 것으로 보인다.

예방안전은 각 분야마다 분야를 관통하는 논리와 원리 그리고 전략이 있어야 하며, 이는 각 분야마다 달라야 한다. 왜냐하면 각각의 책임주체와 보호대상이 다르기 때문이다. 따라서 각 책임행정기관은 전문성, 독립성, 책임성 그리고 연속성(일관성)이 있어야 한다. 각 부분을 망라하는 방식(일원화와 같은 방식)은 역효과를 낳기 쉽다.

협업은 한 울타리에 안에 가두거나 벽을 허문다고 생기는 것이 아니라 각각의 영역과 기능, 역할, 책임이 명확할 때 비로소 자발적인 협업이 이루어진다.

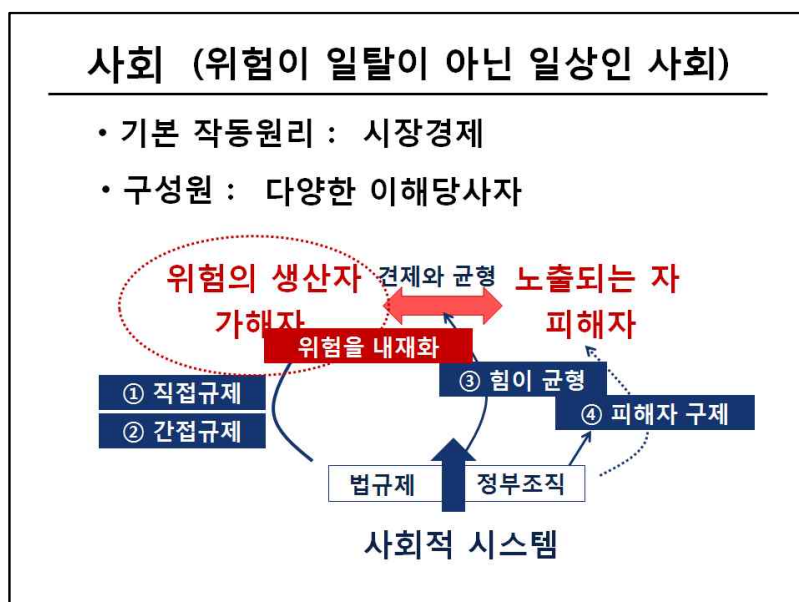
덧붙여(대통령으로부터) 독립적인 정부조직인 사고조사위를 어떻게 만들 것인지 진지하게 논의해 보아야 한다. 여기에서 말하는 사고조사위는 처벌을 위한 사고조사가 아니라 근본적 원인과 시스템의 문제점을 파악하여 재발을 방지하도록 하기 위한 조사위를 말한다.

‘우리가 모두 죄인이다’ 라는 프레임

현대사회에서 위험은 대부분 ‘누군가 돈을 벌려고 하는 과정(경제행위)에서 창출되는 위험’이다. 지진과 같은 중립적인 재해(neutral disaster)조차도 피해는 누군가 돈을 벌려고 하는 행위에 따라 커지기도 하고 작아지기도 한다.

현대사회에서는 위험의 생산자(잠재적 가해자)와 위험의 수용자(risk taker; 잠재적 피해자)가 있다. 안전을 확보하기 위해서는 위험생산자가 위험을 관리하도록 하지 않으면 불가능하다. 위험생산자가 안전을 관리하도록 하기 위해서는 위험수용자로부터의 견제와 균형이 필수적이다. 위험수용자를 보호하기 위해서는 직접규제 및 간접규제를 하거나 위험수용자와 위험생산자간 힘의 균형이 이루어지도록 하는 시스템을 두는 방안, 그리고 사후적으로 위험생산자에게 사고피해자를 충분히 구제하도록 하는 시스템을 두어야 한다.

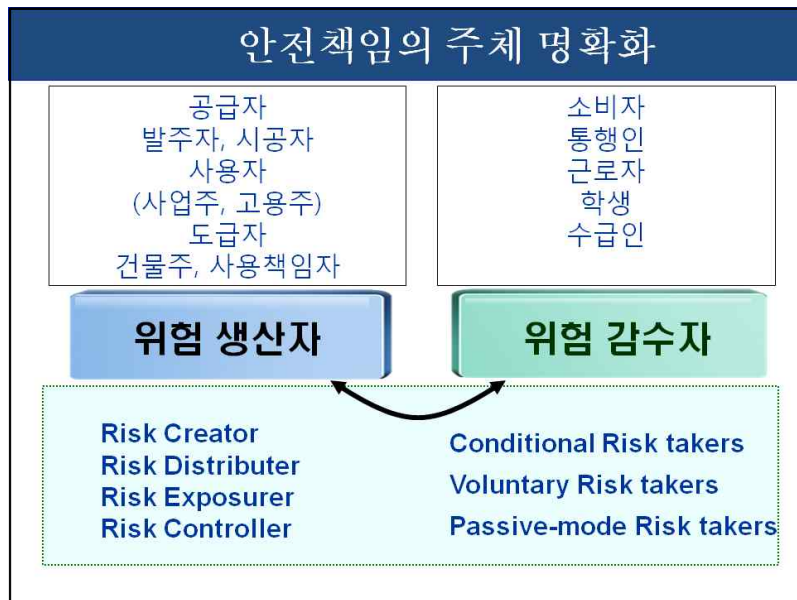
다원화되고 복잡한 현대사회에서 위험관리 기본은 위험의 생산자가 철저하게 위험을 관리하도록 하는 것이다. 우리나라의 재난사고 및 재난성 사고는 대부분 누군가 돈을 벌려고 하는 행위에 의해 직접적으로 발생하거나 간접적으로 연결되어 있다. 따라서 위험의 생산자에게 위험관리책임을 강화하는 특단의 방안이 필요하다.



모든 국민이 모두 함께하는 안전을 기본전략으로 하는 안전혁신 마스터플랜 방안에서는 위험의 생산자라는 관점이 약하다.

위험의 생산자는 위험(요인)을 직접 창출하는 자, 그러한 요인을 분배(유통)하는 자, 그러한 요인에 사람들을 노출시키는 자, 그러한 요인을 통제(해야) 하는 자를 말한다.

반면 위험 감수자(수용자)는 조건부 위험수용자(근로자), 자발적 위험수용자(위험한 취미를 즐기는 자 등), 수동적 위험 감수자(일반 시민)으로 구분된다. 국가는, 수동적 위험 감수자는 위험정보를 알 수도 없고, 스스로 위험을 판단해서도 안 된다는 가정 하에 안전관리 계획을 수립하여야 한다. (일반시민이 지하철에서 스스로 위험을 판단하여 문을 개폐하고 나오면 안 되며, 공공시설에서도 스스로 판단하여 행동하면 안 된다, 안내방송과 지시에 따라 움직여야 한다.)



대부분의 국민은 위험의 생산자가 아니라 위험의 감수자이다, 그것도 국가가 안전한 교통시스템, 안전한 공공시설물, 안전한 먹거리를 지켜주기를 기대할 수밖에 없는 수동적 위험감수자이다.

수동적 위험감수자에게 ‘안전해라, 조심해라’하는 것은 논리적으로도 맞지 않고 효과도 없다. 생활 속에 안전은 안전규칙(safety rule)만 제대로 만들어 놓고 그 규칙을 잘 지키도록 하면 된다. 안전은 학교에서 수업시간에 머리로 배우는 것이 아니다. 사회적으로 형성된 규칙(rule)과 제도가 곧 교육시스템인 것이다.

안전정책에는 보편성의 원리가 작용한다. 안전정책에서 보편성의 원리란 어느 나라든 안전정책은 비슷비슷하다는 것이다. 물론 나라마다 그 사회가 가지고 있는 위험이 다르기 때문에 위험에 대한 대처조직, 방안 등이 다르기는 하지만 원리는 거의 같다. 위험은 천차만별이지만 안전에 관한 정부조직의 기본체계는 놀라우리 만큼 비슷하다.

사실 안전에는 혁신이란 게 없다. 기본으로 돌아가는 것, 그것이 안전사회를 이룩하는 지름길이다. 그래서 선진국에는 없는 이상한 제도나 기구, 제도를 만들려고 할 때는 일단 면밀하게 검토해 보아야 한다.

그 대표적인 것이 바로 안전체험관이나 안전문화진흥원과 같은 것이다. 수많은 재난을 겪어 온 선진국에 왜 이런 기관이 없을까? 조금만 생각해보면 금방 답이 나올 것이다.

III. 발전을 위한 제언

위와 같은 주장은 모두 조직과 불가분의 관계에 있는 문제라서 현재와 같은 정부조직 하에서는 풀기가 어려운 문제라고 생각한다. 이 문제는 앞으로 장기적인 관점에서 발전적인 방향으로 업그레이드 하는 방안에 대해 국민적 합의를 도출해 나가도록 해야 할 것이다.

근본적인 프레임에 한계가 있음을 전제로 해도 2015년도 안전혁신 마스터플랜은 과거에 비해 괄목할만한 조치들이 많다. 이 부분은 확실하게 실행이 되도록 직·

간접적 지원이나 감시가 필요할 것이다.

안전혁신 마스터플랜 세부과제 2-7-1부터 2-7-4까지의 소방대응강화와 2-8-1부터 2-8-3까지의 해양안전강화 부분이다. 이 부분은 국민안전처가 탄생한 직접적인 이유이기도 하다. 아쉬운 부분은 이 부분이 가장 시급한 과제임에도 불구하고 대부분 중기나 장기과제로 잡혀있다는 점이다.

필자의 소견으로는 <전략 3. 생활 속의 안전문화 확산> 부분이 가장 우려스럽다. 일반 국민들은 사실상 위험생산자도 아니고 재난의 유발하는 자도 아니다. 국민은 계몽의 대상이나 의식을 바꿔야 하는 대상, 교육대상이 아니다. 국가나 지자체가 책임을 다하지 않아 발생하는 불안정한 요소로부터 안전을 보호받아야 할 권리의 대상인 것이다. 멀쩡한 국민의식을 탓하지 말고 규제완화라는 말로 안전 규칙(safety rule)이나 깨뜨리지 말았으면 좋겠다. 안전은 규제(regulation)이 아니라 규칙(rule)인 것이다.

안전혁신 마스터플랜이 끝이 아니라 시작이기를 바란다. 모두 다 하겠다는 것보다 지금 꼭 필요한 것, 중요한 것, 필수적인 것 몇 가지를 해 놓아야겠다는 것 그것부터 해 놓아야 할 시점이다.

특별조사위원회의 발족을 둘러싼 상황과 문제점

박주민 / 민주사회를 위한 변호사 모임, 변호사

I. 416세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법(이하 “특별법”) 제정 활동

1. 특별법, 어떻게 시작되었는가

가족분들은 처음에는 진상규명을 위하여 특별검사를 주장하셨다. 지난 5월 5일부터 안산 합동 분향소 옆에서 특별검사의 도입을 위한 서명도 받으셨었다. 물론 이러한 움직임은 전체적인 차원에서 동의되었던 것은 아니었다. 이 무렵 가족분들의 총회에서는 진상규명을 위해서 특별검사를 도입해야 한다는 주장도 있었고, 특별검사보다 훨씬 강한 제도라는 의미에서의 특별법이 있어야 한다는 주장도 있었다.

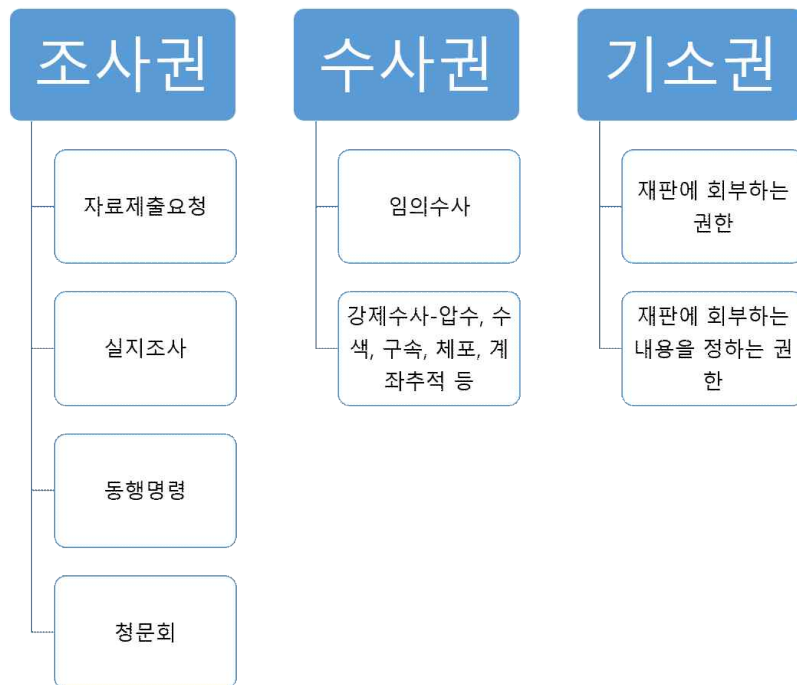
기존의 특별검사들이 별다른 성과를 내지 못했다는 평범한 상식이 알려지면서 위 논란은 특별법의 제정으로 빠르게 정리되었다. 그런데 문제는 ‘특별검사보다 더 강한, 더 확실한 제도로서의 특별법은 도대체 무엇인가’이었다.

현장에 나와 있었던 변호사들은 가족분들의 말씀과 글들을 살피기 시작했다. 가족분들이 도대체 어떤 의도를 가지고 계신 것인가를 알아내기 위해서였다. 그리

고 변호사들끼리도 많은 이야기를 나누었다. 기존에는 특별검사가 사실상 마지막 수단(Final Gate)으로 여겨지고 있었는데 그것을 넘는 제도는 무엇인가? 기존의 특별검사보다 더 정치적으로 독립적인 사람이 수사권과 기소권을 행사하고, 조사와 수사 그리고 기소가 유기적으로 이루어질 수 있는 방안이 무엇일까?

5월 16일 대통령과의 면담에서 가족분들 중 어느 분이 수사권과 기소권이 보장된 특별법이라는 표현을 사용하셨다. 변호사들도 제대로 정리하지 못 했던 부분을 간단하게 정리한 것이었다. 이 날 면담을 통해 수사권과 기소권이 보장된 특별법이라는 특별법의 방향이 어느 정도 정립된 것이다. 물론 이 날 대통령은 수사권과 기소권이 보장된 특별법이라는 것을 거부하였다. 사법체계를 흔들 수 있다는 취지였다. 서로 특별법의 구체적인 형태나 내용을 알지 못하는 상황에서 한 쪽은 주장을 하였고, 다른 한 쪽은 반대한 것이다. 어렵풋하지만 서로가 핵심을 잡았던 것이다.

이후 변호사들은 이러한 내용을 반영하기 위한 본격적인 고민에 들어갔다. 가족분들이 고민하고 계신 내용을 몇 가지 원칙으로 정리하고 그에 부합하는 형태로 특별법을 설계해 나갔다. 핵심적인 내용은 “진상규명을 위해서 조사권, 수사권 그리고 기소권 등 각 권한을 어떻게 부여하고 행사하게 할 것인가”였다.

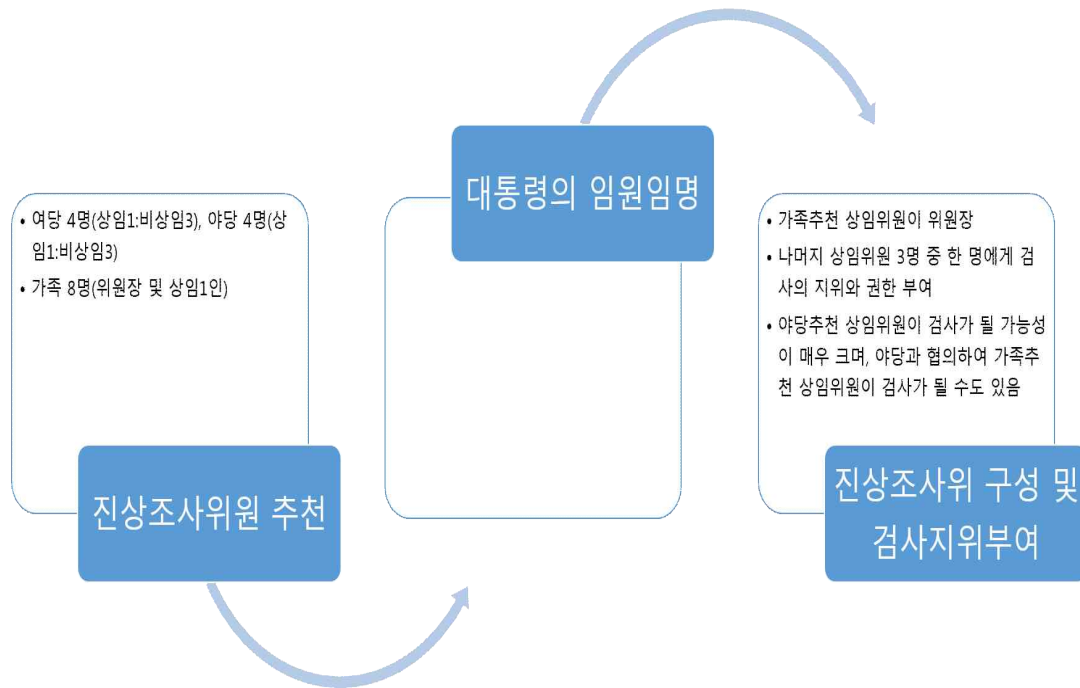


이 중 가장 중요했던 것이 “가족분들이 고민하고 계셨던 ‘진상규명을 위한 수사권과 기소권의 올바른 부여 및 행사방법’을 어떻게 반영하느냐”였다. 가족분들이 고민하고 계셨던 수사권과 기소권의 부여 및 행사방법에 관한 원칙은 아래와 같다.

우선 정치적으로 독립적이며, 진상규명에 대해 강한 의지를 가진 사람이 수사권과 기소권을 행사하여야 한다는 것이다⁷⁴⁾. 그 당시에도 지금과 마찬가지로 세월호 참사는 광범위한 부정과 부패로 인한 것이었다는 인식이 있었다. 세월호 참사의 진상을 제대로 규명하기 위해서는 이러한 부정과 부패, 그리고 부정부패로 얼룩진 정치권력으로부터 독립적인 인물이 수사권과 기소권을 행사하여야 함은 당연하다. 그리고 검사의 지위를 갖게 되는 사람이 진상규명에 대한 강한 의지를 갖고 있어야 한다는 것도 중요하다. 정치적으로 독립적이기만 하면 뭐하겠는가? 정시에 퇴근하기 바쁜 사람이라면 아무 소용이 없기 때문이다. 다음으로 충분한 수사기간이 보장되어야 한다는 것이었다. 세월호 참사와 관련하여 밝혀야 할 것이 많기에, 그리고 쉽게 밝힐 수 있는 것이 아니기에 충분한 수사기간이 보장되어야 한다고 생각했다. 이명박 전 대통령의 내곡동 사저부지 매입관련 의혹을 밝히기 위한 특검의 경우 한정된 시간 때문에 제대로 밝혀낸 것이 없었다는 평이 있기도 했다. 마지막으로 조사와 수사 그리고 기소가 유기적으로 연관되어 진행되어야 한다는 것이다. 조사한 내용이 수사에 반영되고, 수사한 내용이 가감없이 기소되는 것이 필요했기 때문이다. 수사를 아무리 잘해도 기소가 안 되면 무엇하나?

이 세 가지 원칙을 구현하기 위한 방법으로 생각한 것이 바로 “4.16 특별법”이다. 4.16 특별법에 따를 경우 16명의 위원들로 위원회가 구성되게 된다. 여당 4명(상임위원 1명 포함), 야당 4명(상임위원 1명 포함) 그리고 가족추천 8명(위원장 및 상임위원 1명 포함)이다. 이 16명은 각자의 추천과정을 거친 후 대통령의 형식적인 임명절차를 거치게 된다. 위원회 산하에는 3개의 소위원회가 설치된다. 진상규명소위원회, 안전사회소위원회 및 추모와 기념 소위원회이다. 그리고 진상조사 소위원회에 속한 상임위원 1명에게 검사의 지위와 권한을 부여하게 된다.

74) 우리 형사소송법은 기소를 검사가 독점하게 하고 있다. 따라서 수사권뿐만 아니라 기소권을 행사한다는 것은 검사의 지위를 가져야 한다는 것이다. 그래서 4.16 특별법에서는 특별위원회를 구성하는 상임위원 중 한 명에게 검사의 지위를 부여하는 것을 내용으로 담고 있다.



위와 같이 야당이나 가족이 자신의 몫 위원을 추천하는 과정에서 여당과 청와대의 간섭을 받지 않는다. 또 추천된 위원후보들이 위원으로 임명됨에 있어 대통령이 관여하나 형식적 관여에 불과하다. 그리고 임명된 위원 중 누가 감사의 지위와 권한을 가지게 되느냐를 결정함에 있어서도 청와대의 관여는 없고, 위원 내부의 의사결정을 통해 결정하기에 여당과 청와대의 관여를 비교적 쉽게 차단할 수 있다. 이렇기에 야당이 추천하거나 가족이 추천한 전문가가 감사의 지위와 권한을 갖게 될 가능성이 매우 높게 된다. 즉, 4.16 특별법에 따르면 정치적으로 독립적이고 진상규명에 강한 의지를 가진 사람이 수사권과 기소권을 행사하게 될 것이다.

또 상임위원 중 한 명이 감사의 지위와 권한을 갖는 것이기에 위원의 임기(위원회의 활동기간) 동안 수사권과 기소권을 행사할 수 있다. 4.16 특별법의 경우 위원회 활동 기간을 2년을 기본으로 하고 1년을 연장할 수 있도록 하고 있기에 수사권 행사기간이 최대 3년 동안 보장된다. 따라서 충분한 수사기간도 보장되었고 할 수 있다.

마지막으로 조사와 수사, 그리고 기소가 유기적으로 이루어져야 한다는 부분에 있어서도 진상규명소위원회에 속한 상임위원이 수사권과 기소권을 행사하는 것이기에 유기적 연관성을 높일 수 있다.

결국 가족분들이 청원한 4.16 특별법은 진상규명을 위한 수사권과 기소권 부여 및 행사방법에 있어서 100점 만점에 만점이라고 할 수 있다.

2. 새누리당과 새정치민주연합의 구상 그리고 협상의 시작

그러나 여당과 야당은 애초부터 4.16 특별법이 너무 강하다고 생각했다. 여당은 김학용 의원 발의안에서 보는 바와 같이 진상규명에 대한 관심과 의지가 전혀 없었다. 수사권과 기소권은 고사하고 조사권 중에서도 가장 약한 ‘자료제출요청권’만 들어가 있는 법안을 제출한 것이다. 야당은 ‘4.16 특별법이 좋기는 하지만 협상이라고 하는 것이 상대가 있는 것인데, 상대인 새누리당이 전혀 받아들일 수 없는 안으로 협상을 시작할 수는 없다’는 입장이었다.

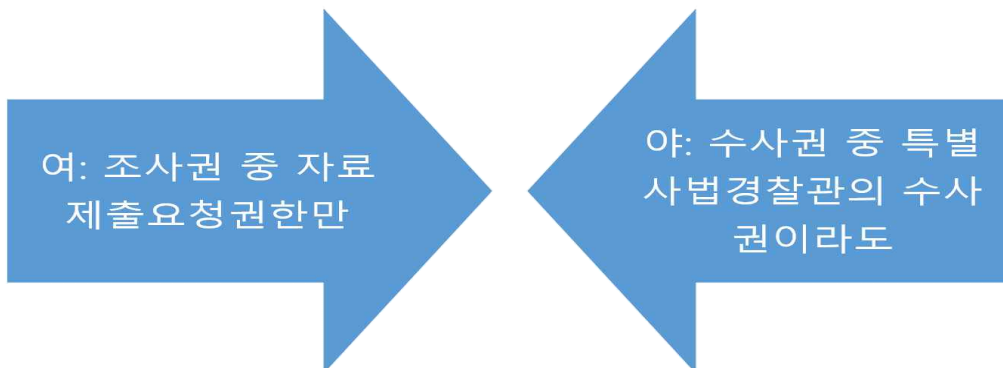
4.16 특별법에 대한 여당과 야당의 태도를 보고 가족분들은 여당과 야당이 진상규명에 대해 강한 의지가 없다는 느낌을 받았다. 그래서 특별법에 대한 협상과정에 참여하기를 원하게 되었다. 물론 이에 대해서 여당은 극렬히 반대했다. 이해당사자가 법안의 논의과정에 참여하는 것은 있을 수 없다는 논리였다. 그러나 미국이나 프랑스, 네덜란드 등 많은 나라에서는 대규모 국책사업을 정하거나 행정명령을 정할 때 심지어는 외국과의 통상관련 조약을 체결할 때 이해관계자들을 참여시켜 그들의 의견을 적극적으로 반영하는 제도를 갖추고 있다. 이해당사자의 의사를 무시하고 밀어붙이기로 법령을 만들거나 국책사업을 시행할 때 민주주의라는 측면 그리고 효율성이라는 측면에서 많은 문제를 낳아 왔기 때문이다. 이해당사자의 의견을 듣는 과정이 제대로 마련되어 있지 않다는 것은 어떻게 보면 우리나라의 입법시스템의 후진성을 보여주는 것임에도 불구하고 이러한 점을 당당하게 내세워 가족분들의 참여를 막은 것이다.

여당의 반대에 가족분들은 논의과정을 지켜보게 만이라도 해달라고 했다. 참관을 요구한 것이다. 그러나 여당은 참관도 불가능하다고 했다. 자유로운 논의가 어렵

다는 것이다. 과연 이 당시 여당이 이야기하는 (신경쓰지 않고)자유롭게 논의한다는 것이 어떤 의미였을까? 야합을 의미하는 것은 아니었을까?

가족분들은 형식적인 틀을 논의하다가 시간만 보내는 것은 안 된다고 판단하였다. 여당과 야당이 법안에 대한 협상을 진행하고 여당과 야당이 필요할 때 가족들에게 협상진행과정에 대해 설명한다는 정도로 합의하였다. 그리고 간접적으로 협상과정을 압박하기 위해 국회농성을 시작하였다.

야당이 가지고 있었던 특별법안에도 기소권을 진상조사위원회에 부여하는 것은 없었기에 여당과 야당의 협상에서는 기소권에 대한 부분은 애초부터 없었다. 조사권 중 자료제출요청권한만 인정한다는 여당과 수사권 중 특별사법경찰관의 수사권만 주장하는 야당이 협상을 시작한 것이다.

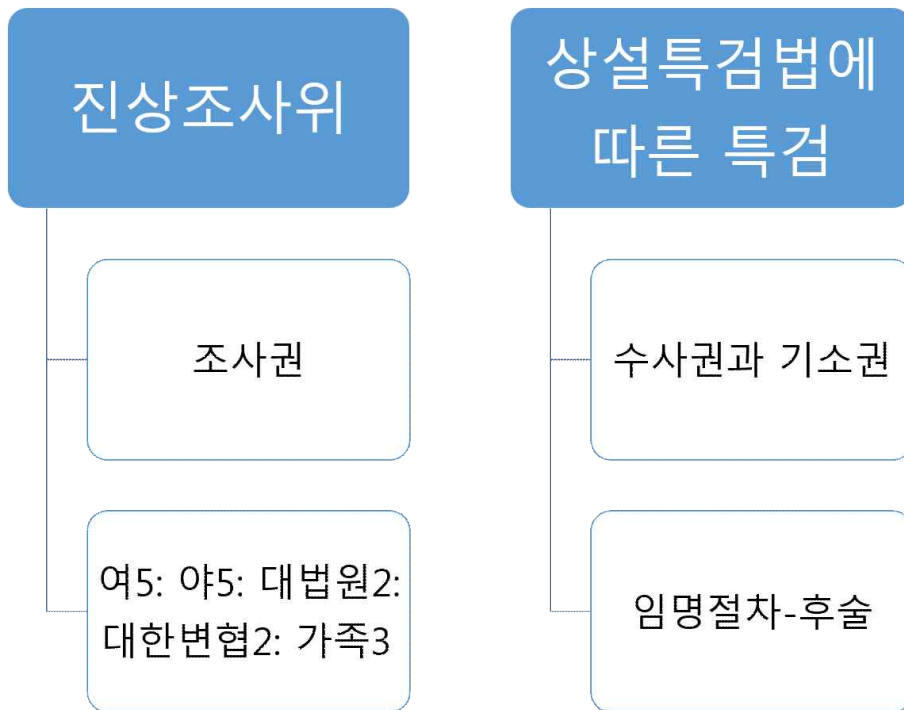


3. 가족들의 진격, 새누리당의 후퇴

처음에 자료제출요청권한만 인정하겠다는 새누리당은 가족들의 농성, 단식, 도보 행진, 400만명이 넘는 국민들의 서명과 청원 등을 통해 서서히 끌려왔다. 실지조사를 인정했고, 동행명령도 인정했다. 특히 동행명령 등을 거부할 경우 과태료를 3,000만원까지 하는 것에도 동의했다. 그리고 드디어 청문회도 인정했다. 이 청문회는 “국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률”에서 정한 절차와 방법을 사실상 준용했다. 그래서 증인으로 선정된 자가 정당한 이유없이 출석하지 않거나 출석하여 허위의 증언을 하는 경우에 형사처벌도 가능했다.

4. 1차 합의 그리고 가족분들의 당연한 반대

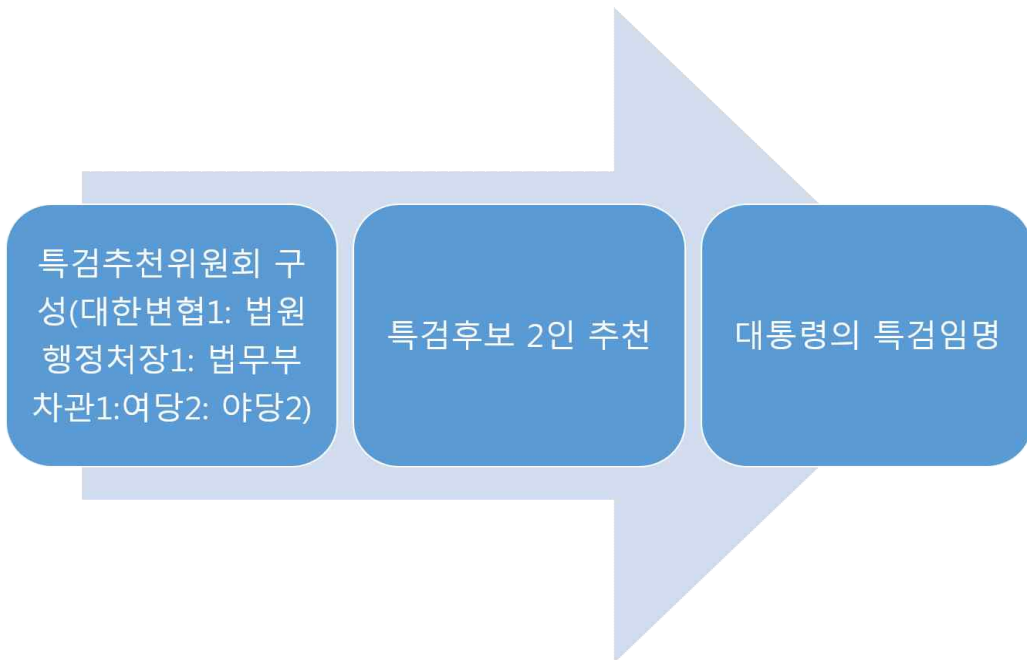
그러나 수사권과 기소권을 진상조사위원회 내부에 부여하는 방안에 대해서는 요지부동이였다. 특별검사를 실시하는 방법을 통해 수사권과 기소권을 부여하겠다는 태도에서 한 발짝도 움직이지 않았다. 수사권과 기소권에 대해서는 아무런 입장도 없던 새누리당으로서도 대단한 태도 변화였으나 가족분들의 입장에서는 전혀 만족할 수 없는 것이었다. 게다가 7.30 재보궐선거에서 여당이 압승을 거두면서 새누리당의 태도는 더욱 완강해졌다. 결국 8월 9일 새누리당과 새정치민주연합은 특별법은 조사권을 위한 진상조사위원회를 만드는 내용으로 하고, 수사권과 기소권은 기존의 상설특검법을 활용하여 부여하는 내용으로 합의를 하였다. 이것이 소위 1차 합의다.



그런데 이렇게 되면 가족분들이 고민하셨던 “진상규명을 위한 수사권과 기소권의 부여 및 행사방법”이 많이 훼손되게 된다. 우선 수사권과 기소권을 행사할 사람의 정치적 독립성을 담보하기가 어렵다. 정치적 독립성의 훼손은 당연히 해당 인

사의 진상규명에요 의지도 보장하지 못 하게 할 것이다.

상설특검법에 따르면 특검후보추천위원회를 만들게 된다. 특검후보추천위원회는 7명으로 구성된다. 대한변협회장, 법무부차관, 법원행정처장이 들어가고, 여당과 야당이 각 2명씩을 추천한다. 법무부차관과 여당 추천인사가 참여하고, 중립성이 의심될 수 있는 법원행정처장도 참여하여 특검후보 2명을 선정하게 되기에 정치적 중립성이 보장된 특검후보가 선정될 수 없다는 우려가 들 수밖에 없다. 이것은 현행 상설특검법을 시민단체들이 초기부터 반대했던 이유 중에 하나이기도 하다.



또 상설특검법에 따른 특검은 그 활동기간이 110일에 불과하다. 이 중 20일은 준비기간이기에 실질적으로 수사를 할 수 있는 기간은 90일에 불과하다. 세월호 참사에 대해 제기되고 있는 의혹들의 수와 수준에 비추어보면 턱없이 짧은 기간이다. 또 특별법에 따른 진상조사위원회와 상설특검법에 따른 특검이 완전히 분리되면서 조사, 수사 그리고 기소가 유기적으로 이루어져야 한다는 것도 달성되기 어렵다.

5. 2차 합의 그리고 가족분들의 또 다시 당연한 반대

당연히 가족분들은 1차 합의를 받아들이지 않으셨다. 그리고 교황방문을 앞두고 여당과 청와대에 대한 압박을 높이기로 하였다. 유민 아빠의 단식도 원래 예정과 달리 길어졌다. 1차 합의에 대해 분노한 시민들도 그 참여의 수준이 높아졌다. 우리나라를 방문한 교황은 “큰 슬픔 앞에 중립을 지킬 수 없었다”라는 말을 할 정도로 세월호 유가족에 대해 지속적으로 언급했고, 함께 했다. 많은 국민들은 교황의 사랑에 감동했고 다시금 세월호 참사의 의미를 되새기게 되었다.

이렇게 고양된 분위기 속에 여당과 야당은 8월 19일 다시 합의에 이르렀다. 지난 1차 합의의 큰틀을 바꾸지 않은 상태에서 몇가지 보완책을 추가한 형태의 합의였다. 우선 특별검사의 정치적 독립성을 높이기 위해 특검후보추천위원회 구성에 있어 여당 추천 몫 2명을 야당과 가족의 동의를 얻어 여당이 추천하는 것으로 변경하였다. 그리고 부족한 수사기간을 보충하기 위해 특검을 2회 실시하기로 하였다. 또 조사와 수사 그리고 기소의 유기적 연관성을 높이기 위해 특검보 2명 중 한명을 진상조사위원회와 특별검사 간 협의채널로 사용할 수 있도록 하였다.

기준	평가	보완을 위한 정치권의 합의사항
보다 정치적으로 중립적이고 독립적이며, 진상규명에 강한 의지가 있는 사람이 검사가 된다.	현행 법에 따른 특검추천위원회는 정치적으로 중립적이며 독립적인 인사가 특검으로 추천되기에는 부족한 구조	특검추천위원 여당 몫 2명을 가족과 야당이 동의를 얻어 추천
충분한 조사기간이 보장되어야 한다.	특검법은 110일(준비기간 20일 포함)정도만 보장되기에 부족	특검을 2회 실시하여 최대 220일(수사기간은 180일)을 보장
조사, 수사, 기소가 유기적으로 이루어져야 한다.	진상조사위와 특검이 분리되어 충족되기 어려움	특검보 2명 중 한 명을 진상조사위에 파견 진상조사위에서 국회에 요청하면 국회가 바로 의결해서 특검을 가동시키기로 함

물론 이런 2차 합의의 내용도 많은 문제를 담고 있다. 가장 큰 문제는 수사권과 기소권을 행사할 사람의 정치적 독립성을 여전히 제대로 확보할 수 없다는 것이다. 새누리당도 인정하고 있듯이 특검후보추천위원 중 여당 몫 2명을 야당과 가족의 동의를 얻어 추천한다고 하더라도 추천의 주체가 여당인 이상 결국 여당쪽 인사가 추천된다는 것이다. 물론 새누리당은 “국민과 언론이 지켜보고 있는데 가족들과 야당이 반대하는 인사를 3번, 4번 추천할 수 있겠는가”라고 반문하지만 지금까지 새누리당이 했던 행동을 보면 3번, 4번이 아니라 1,000번, 10,000번도 그렇게 할 수 있을 것이다.

결국 가족분들은 2차 합의도 받아들이지 않으셨다. 새정치민주연합 당사를 점거하는 등 적극적인 행동으로 반대의사를 표명하셨다. 가족분들의 입장에서는 원래부터 막무가내로 특별법을 무력화하려 했던 새누리당도 이해되지 않지만 계속해서 가족들의 의사를 무시하고 새누리당과 합의를 해주는, 그것도 가족들에게 사전에 충분한 설명이나 양해를 구하는 절차도 없이 합의를 해주는 새정치민주연합을 더 이해하기 어려웠다.

6. 3차 합의 그리고 가족분들의 슬픈 반대

한참동안의 휴지기를 거쳐 정기국회에 접어들면서 협상은 다시 시작되었다. 이번 협상은 새정치민주연합이 매우 수세로 몰린 상태에서 시작되었다. 스스로 두 번에 걸쳐 이상하게 합의를 하고 반복하여 정치적 위기를 좌초한 상태이기에 새누리당을 상대하기도 버거웠을 뿐만 아니라 당 내부에도 많은 이견이 존재하였다.

이번 협상이 시작되면서 새정치민주연합은 자신들이 더 할 것이 없고, 더 이상 의사일정에 참여하지 않고 버티기도 어렵다는 이야기를 계속 했다. 새누리당과 협상을 시작하기도 전에 이미 졌음을 가족들에게 통보한 것이다. 그러면서도 특검후보군을 형성하는데 가족들이 참여할 수 있도록 하겠다고 했다. 충분히 가능하다고도 했다. 가족분들은 “특검후보군을 형성하는데 가족들이 참여한다”를 마지노선으로 하여 그 이상을 받아올 것을 전제로 하여 새정치민주연합이 다시 새누리당과 협상을 하는 것에 동의하였다⁷⁵⁾.

75) 물론 이런 가족분들의 동의가 필요한 것인지도 의문이다. 어차피 법은 국회에서 국회의원들이 만드는 것이니. 이러한 동의는 새정치민주연합이 가족분들의 뜻을 충실히 따른다는 전제 하에서만 필요한 것이다. 그러나 새

9월 30일. 새누리당과 새정치민주연합 간 3차 합의가 이루어졌다. 2차 합의안을 그대로 유지한 채 특검후보군을 형성할 때 여당과 야당이 합의를 한다는 내용이 추가된 것이었다. 구체적인 내용은 아래와 같다.

1. 새누리당과 새정치민주연합의 8월 19일 합의안은 그대로 유효하며, 양당 합의하에 4인의 특별검사후보군을 특별검사후보추천위원회에 제시한다.
2. 특별검사후보군 선정에 있어 정치적 중립성을 보장할 수 없는 후보는 배제한다.
3. 유족의 특별검사후보군 추천 참여 여부는 추후 논의한다.
4. 세월호특별법, 정부조직법 및 일명 유병언법은 10월말까지 동시 처리하도록 한다.
5. 국정감사는 10월 7일부터 27일까지 실시한다.

특검후보군 형성에 가족분들이 참여할 수 있도록 하겠다는 새정치민주연합의 약속은 “유족의 특별검사후보군 추천 참여 여부는 추후 논의한다.”로 돌아왔다. 가족의 참여 없이 여당과 야당이 합의하여 특별검사 후보 4명을 특별검사후보추천위원회에 제시하는 것이 과연 진전된 것일까?

3차 합의안의 내용 중 우려되는 지점은 여당이 특검후보권을 정하는데 “합의를 해주어야 한다”는 것이다. 여당이 합의를 해주지 않는 사람은 특검 후보군에 들어갈 수가 없고 결과적으로 특검이 될 수도 없다. 여당이 과연 자신과 청와대를 수사할 사람이 특검이 되는데 합의를 해줄까? 이미 2차 합의안 중 특검후보 추

정치민주연합은 한 번도 그런 적이 없었다. 그런데 새누리당은 새정치민주연합에게 가족분들이 이러한 동의를 하여 줄 것을 지속적으로 요구하였다. 그렇지 않고는 협상 자체를 할 수 없다는 것이었다. 이것은 사실상 새누리당과 새정치민주연합이 연합해서 가족분들을 사전에 굴복시킨 것이었다고 할 수 있다. 또한 새누리당은 가족분들을 전혀 대변하지 않고 있음도 보여주는 것이었다.

천의 문제점에 지적한 바 있듯이, 여당이 우세한 영향력을 행사할 수 있는 특검 후보추천위원회의 절대적 구성을 바꾸기 어려운 상태에서 여당이 합의하여 특검 후보군에 포함된 사람 중 2명을 특검후보로 정하는 것이기에 여당은 2번이나 특검후보추천에 강한 영향력을 행사할 수 있게 된 것이다.

물론 3차 합의에 따를 경우 정말 여당색이 강한 인물이 특검 후보군에 들어가는 것을 야당이 합의를 해주지 않음으로써 막을 수 있다는 점도 있다. 여당이 합의 해주지 않는 사람, 야당이 합의를 해주지 않는 사람을 뺀 무색무취한 사람이 특검이 될 것이라는 것을 쉽게 예상할 수 있다. 3차 합의안의 2항이 바로 그런 내용이다. 그런데 진상규명에 강한 의지가 없는 무색무취한 사람이 수사권과 기소권을 행사하면 세월호 참사의 진상이 제대로 규명될 수 있을까라는 의구심을 가질 수밖에 없다.

가족분들은 지금 3차 합의안에 대해서도 반대하고 있다⁷⁶⁾. 당연하다. 그 동안 3개월에 가깝게 국회 등에서 노숙 농성을 이어가고 있고, 단식을 하는 등 사랑하는 가족을 잃은 슬픔을 채 치유하기도 전에 혹독한 활동을 해왔는데 이렇게 허무한 결론에 동의할 수 없을 것이다.

새정치민주연합은 특검후보군 형성에 가족분들이 참여하는 문제에 대해서는 추후 협의하기로 하였으니 기다려 달라 했지만 지금까지의 행동을 보면 전혀 신뢰할 수 없었다. 또 다시 싸워야 하는 상황이 되었다. 국회 내에 믿을만한 세력이 없다는 것을 처절히 깨달은 상태에서의 싸움이라 그 어느 때보다 외롭고 힘든 싸움이 되었다.

7. 4차 합의

3차 합의 이후에도 가족분들은 외롭고 힘든 싸움을 계속 해 나갔다. 하나는 특검 후보군 형성에 가족분들이 실질적으로 참여하는 것을 보장받기 위해서, 다른 하나는 그 동안 합의되었던 조사위원회의 조사권을 최종적으로 그리고 실질적으로

76) 내용뿐만 아니라 이번 3차 협상 과정도 문제였다. 협상과정에서 가족분들은 이번 합의안에 대한 반대의사를 명백히 밝혔다. 그러나 반대의사를 밝힌지 채 20분도 되지 않아 협상타결 속보를 뉴스를 통해 접해야 했다. 이번에도 새정치 민주연합은 가족들의 사전 양해 등을 전혀 구하지 않았다.

받아내기 위해서. 이번 싸움은 전의 그것보다 훨씬 외로웠다. 언론도 언론이지만 일부 시민들은 가족분들이 3차 합의안에 찬성을 하지 못하는 것을 두고 지나치다고 하는 상황이었다. 그 동안 가족분들의 싸움을 지지했던 많은 사람들이 특별법 제정은 모두 다 된 것으로 여기기도 하였다. 전보다 훨씬 적은 관심 속에서 진행된 4차 합의안을 둔 싸움은 결국 10월 31일 아래와 같은 합의문이 만들어지는 것으로 끝이 났다.

1. "4·16세월호참사특별조사위원회"(이하 "위원회"라 한다)의 위원은 총 17명으로 하며, 이중 상임위원은 5명으로 한다. 이 때 여야가 각 5명(상임위원 각 1명 포함)을 추천하여 국회가 총 10명을 선출하고, 대법원장이 2명(상임위원 1명 포함), 대한변호사협회장이 2명(상임위원 1명 포함)을 각 지명하며, 희생자가족대표회의에서 3명(상임위원 1명 포함)을 선출한다.

2. 위원회에는 진상규명 소위원회, 안전사회 소위원회, 지원 소위원회를 둔다.

3. "위원장"은 희생자가족대표회의가 선출하는 상임위원이 맡고, "사무처장"을 겸하는 "부위원장"은 여당 추천으로 국회가 선출하는 상임위원이 맡는다. "진상규명 소위원장"은 야당 추천으로 국회가 선출하는 상임위원이 맡는다.

4. 위원회의 의사는 공개를 원칙으로 하되, 위원회가 필요하다고 인정하는 경우 공개하지 않을 수 있다.

5. 위원회는 구성을 마친 날부터 1년 이내에 활동을 완료하여야 하나 위원회의결로 1회에 한하여 6개월 이내에서 활동기간을 연장할 수 있고, 종합보고서와 백서의 작성 및 발간을 위하여 1회에 한하여 3개월 이내에서 활동기간을 추가로 연장할 수 있다.

6. 사무처의 직원 중 3급 이상은 위원회의 심사를 거쳐 위원장의 제청으로 대통령이 임명하고, 4-5급은 위원회의 심사를 거쳐 위원장이 임명하며, 6급 이하의 사무처장의 제청으로 위원장이 임명한다.

7. 청문회는 개인의 사생활을 침해하거나 계속중인 재판 또는 수사중인 사건의 소추에 관여할 목적으로 실시되어서는 아니된다는 규정을 둔다.

8. 위원회는 4·16세월호참사와 관계가 있다고 인정되는 장소와 시설에 출입하여, 자료나 물건에 대하여 실지조사를 할 수 있고, 이때 4·16세월호참사와 관계가 있다고 인정되는 자료 또는 물건을 제시할 것을 요구할 수 있다. 이 경우 자료 또는 물건의 제시를 요구받은 자는 지체없이 응해야 한다.

9. 조사대상자의 자료제출 등 거부사유로는 '형사소송법' 제110조부터 제112조까지와 제149조를 준용하되 거부사유를 소명하게 하고, 청문회 증인·참고인의 증언 등 거부 사유로는 '국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률' 제3조 및 제4조를 준용한다.

10. 정당한 이유없이 청문회에 출석·선서·증언하지 않거나 허위의 증언 등을 한 증인 등에 대하여는 형사처벌한다.(3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금)

11. 위원회는 결정적 증거자료를 보유하거나 정보를 가진 것으로 인정되는 사람이 정당한 이유없이 2회 이상 출석요구에 응하지 아니하는 경우 동행명령장을 발부할 수 있고, 이를 위반하는 경우 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.

12. 희생자 1명당 1명의 대표권을 인정하는 희생자가족대표회의에서 2/3 출석, 2/3 찬성으로 위원회 위원을 선출하게 한다.

13. 9월30일 양당 원내대표간 있었던 세월호 특별법 여야 합의안에 따른 특별검사후보군 선정에 있어서 새누리당은 사전에 유족들과 상의하여 명시적으로 반대하는 후보는 제외하도록 한다.

14. 새정치민주연합은 특별검사 선정에 있어 유족 참여를 보장하기 위하여 새

정치민주연합의 정책위의장, 원내수석부대표, 특별법TFT위원과 유족대표, 유족대리인을 구성원으로 하는 '5인 협의체'를 운영하여 조사위원회 위원, 특별검사후보추천위원회 위원, 특별검사후보군을 선정한다.

15. 여야는 4·16세월호참사 관련 피해자 및 피해지역에 대한 배·보상과 지원에 대한 논의를 즉시 실시한다.

16. 이 합의사항에 포함되지 않은 기타 사안에 대해서는 기 진행된 세월호특별법TF에서 논의된 결과를 따른다.

위 합의문은 기존에 논의되었던 특별법 관련 쟁점을 보다 분명히 하고, 특검후보군 형성에 가족분들의 참여를 보장하는 것을 내용으로 하고 있다. 그러나 미흡한 점이 한 두 개가 아니다. 대략적인 내용은 아래와 같다⁷⁷⁾.

2. 그러나 양당이 제시한 <10.31합의안>은 성역 없는, 독립적인 진상규명을 보장하기에는 불충분하고 미흡한 방안입니다.

416 참사의 진상을 조사하고 수사할 진상조사위원회와 특별검사에서 가장 중요한 것은 권력으로부터의 독립성, 조사 및 수사 대상으로부터의 독립성, 보다 구체적으로는 청와대와 정부여당의 영향력 행사로부터의 독립성입니다. 하지만 "10.31합의안"은 이러한 독립성을 충분히 갖추었다고 볼 수 없습니다.

2-1. <4.16세월호참사 특별조사위원회>의 인력과 예산에 정부여당이 개입하여 통제할 우려가 큼니다.

위원회 위원장을 유가족들이 추천하기로 한 것은 원칙에 부합하는 당연한 일입니다. 많은 인명피해를 야기한 분쟁이나 참사의 진실을 밝히는 국가위원회를 설립함에 있어서, 피해자가 중심이 되어 위원회 구성에 참여하도록 하는

77) 가족분들이 4차 합의안에 대해 발표한 입장문에서 인용한 것이다.

것이 국제적인 규범이며 해당 국가위원회가 철저히 활동할 수 있게 보장하는 수단이 되기 때문입니다. 반면, 위원회의 조사대상인 정부와 책임을 공유하는 여당이 위원회의 부위원장겸 사무처장을 결정하도록 하여 여당추천위원이 위원회의 회계와 인력관리에 개입하도록 한 것은 위원회의 독립성을 훼손하고 성역 없는 조사활동에도 큰 장애가 될 우려가 있습니다. 우리는 여당인 새누리당이 416참사 국정조사에서도 소극적 태도로 일관했고 사실상 중도에서 좌절시킨 장본인이었다는 사실을 분명히 기억하고 있습니다.

2-2. 청와대와 정부의 입김으로부터 독립된 수사와 기소를 보장할 방안 역시 크게 미흡합니다.

"10.31합의안"는 특검 후보 4인의 추천과정에 유가족의 참여를 배제하고 여당은 참여할 수 있게 한 9월 30일 합의를 그대로 둔 채, 다만 여당이 유가족들이 명시적으로 반대하는 인물을 추천하지 않을 것을 약속한다는 단서를 추가하였을 뿐입니다. 지난 9월 30일 합의보다 진전된 것은 사실이나 특별검사후보군을 형성하는데 있어서 세월호 가족들의 추천권 행사는 배제하고 집권여당의 추천권을 보장하도록 한 것은 수사와 기소를 담당할 특별검사의 독립성을 제약하는 요소로 작용할 가능성이 큼니다.

2-3. 그 밖에도 조사범위와 권한의 한계, 조사 비협조에 대한 처벌조항의 한계도 발견됩니다.

우선 양당이 합의했던 조사거부 시 과태료 3,000만원의 강제조항은 과태료 1,000만원으로 약화되었습니다. 과태료 3,000만원도 강제력이 크지 않을 가능성이 컸었는데 과태료의 상한이 낮아지면서 그 강제력이 많이 약화될 것으로 보입니다.

조사대상자의 자료제출 등 거부 사유로 진실·화해를 위한 과거사정리 기본법(이하 "진화위법") 제23조의 규정을 참고하여 형사소송법 제110조부터 제112조까지와 제149조를 준용하도록 하고 있으나, 진화위법의 '제출 거부한 자료에 대한 열람권' 등에 대한 언급은 없어 자칫 진화위법보다 조사권의 보장에

미흡할 수 있을 것으로 보입니다.

실지조사에 대해서는 원래 조사 대상으로 이야기되던 ‘기관’과 ‘단체’를 빼고, ‘장소와 시설’로 한정하면서 실지조사 시 관련 부처에 대한 조사가 가능한지를 두고 다툼이 있을 것으로 보입니다.

2-4. 또한 위원회의 구성시한에 대한 언급 없이 정부와 여당의 협조여부에 따라 위원회 구성이 마냥 미루어질 가능성이 있습니다.

과연 이렇게 부족한 특별법으로 제대로 된 진상규명이 가능할지 의문스러울 수밖에 없다. 그렇지만 지금까지 특별법을 제정하기 위하여 싸워오신 가족분들은 미흡하지만 위 합의안을 수용하기로 하였다. 진상규명의 시작을 더욱 늦출 수는 없었기 때문이다.

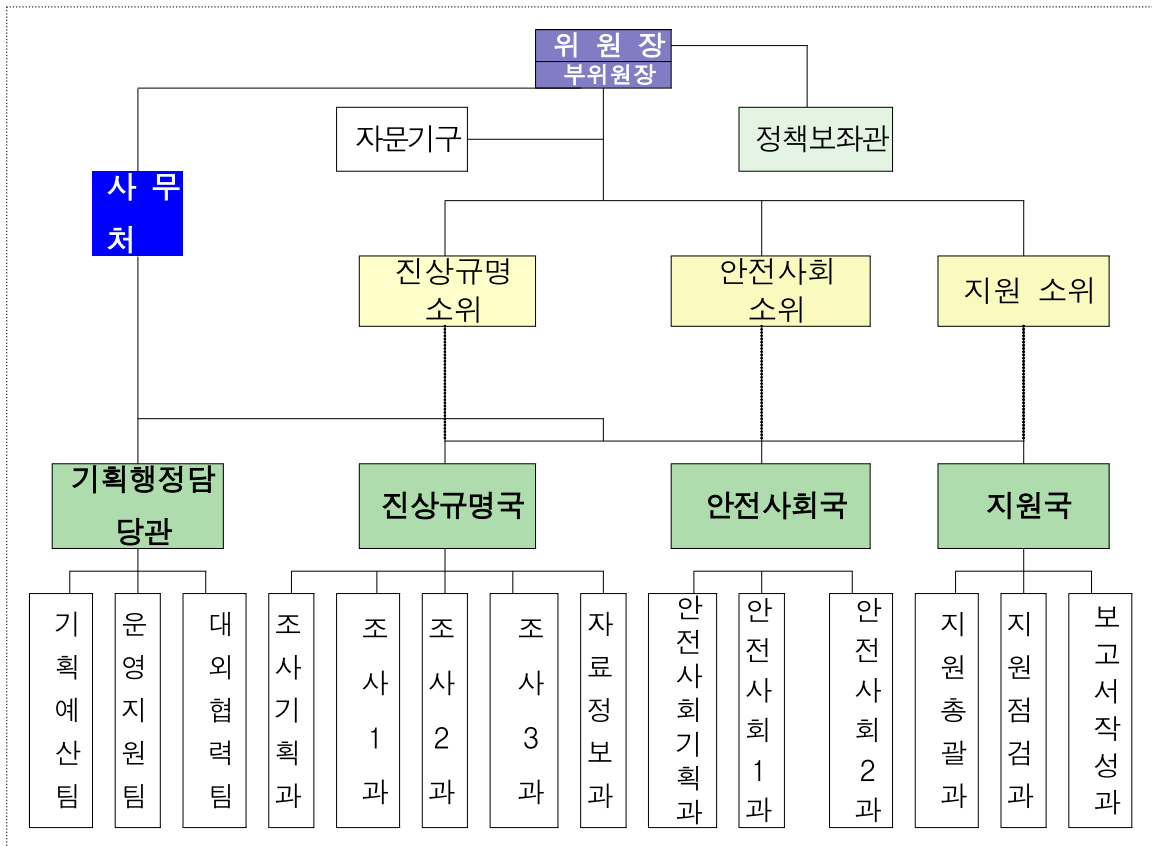
II. 416세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법 시행령(안)을 둘러싼 논쟁

특별법은 피해자 가족분들의 요구에 비추어 매우 미흡한 형태로 만들어졌다. 가족분들은 조사권과 수사권 그리고 기소권이 모두 포함되어 있는 조사기구를 만들고, 이 조사기구가 독립적으로 조사와 수사 그리고 기소를 할 수 있을 것을 요구했다. 그러나 결국 특별법은 조사권을 행사할 특별조사위원회를 건설하는 것을 내용으로 하고, 수사와 기소는 기존의 상설특검법을 이용하기로 하였다. 실망스럽기는 하지만 조사권의 내용으로 자료제출요청권한, 실지조사, 동행명령 및 청문회를 모두 할 수 있도록 하고, 특별조사위원회의 구성에 있어서 정부로부터 독립된 활동을 담보할 수 있도록 하였다는 점에서는 매우 긍정적으로 볼 수 있다. 그런데 이런 특별법을 무력화시킬 수 있는 416세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법 시행령(안)(이하 “시행령안”)이 입법예고되었다. 시행령안의 문제점은 아래와 같다.

1. 특별조사위원회 운영의 원칙

특별법은 4·16세월호참사의 발생원인·수습과정·후속조치 등의 사실관계와 책임소재 등의 진상을 밝히고, 피해자를 지원하며, 재해·재난의 예방과 대응방안을 수립하여 안전한 사회를 건설·확립하고자 한다. 이를 위해 정치적으로 독립적으로 구성, 운영되어야 하며, 독립성 중에서도 조사대상이 될 수 있는 정부와 여당으로부터의 독립성은 그 생명이라 할 수 있다.

그리고 위원회라는 체계는 위원들이 자유롭게 논의하여 합의할 수 있고, 그 합의가 제대로 집행되는 것을 핵심으로 한다. 이를 위하여 특별조사위에서 의결하여 정부에 제출한 시행령안(이하 “특조위안”)은 120명의 직원으로 아래와 같은 구조를 가질 수 있도록 되어 있다.



즉, 사무처는 위원회 및 각 소위원회의 활동을 보조, 지지하는 역할을 하고, 각 소위원회 마다 충분한 인원이 배정되어 있고(전체 인원 120명), 각 소위원회의 업무를 진행할 인원을 각 소위원장이 직접 지휘, 감독할 수 있도록 되어 있다.

2. 구체적 검토

2.1. 업무분장과 지휘·감독 권한 배분

시행령안은 여당 추천 상임위원인 부위원장 겸 사무처장을 강화하기 위하여 사무처장 밑에 기획조정실장을 두도록하고 있다. 그리고 기획조정실장을 뒷받침하기 위하여 다시 기획총괄담당관을 두도록 하고 있다. 이 기획조정실장과 기획총괄담당관은 아래와 같은 업무를 하게 된다.

1. 위원회 업무의 종합조정
2. 4·16세월호참사의 진상규명에 관한 종합 기획 및 조정
3. 안전한 사회건설을 위한 종합대책 수립 관련 기획 및 조정
4. 피해자 지원대책의 점검에 관한 기획 및 조정
5. 조사신청의 접수 및 처리 총괄
6. 위원회 회의개최 및 운영에 관한 사항
7. 소위원회 구성에 관한 사항
8. 자문회의 구성 및 운영에 관한 사항
9. 위원회 및 소위원회 운영에 관한 제 규칙의 제정·개정·운영에 관한 사항
10. 위원회 종합보고서 작성 및 총괄·조정
11. 기타 사무처장이 지시하는 사항 및 사무처 내 다른 부서의 소관에 속하지 아니하는 사항

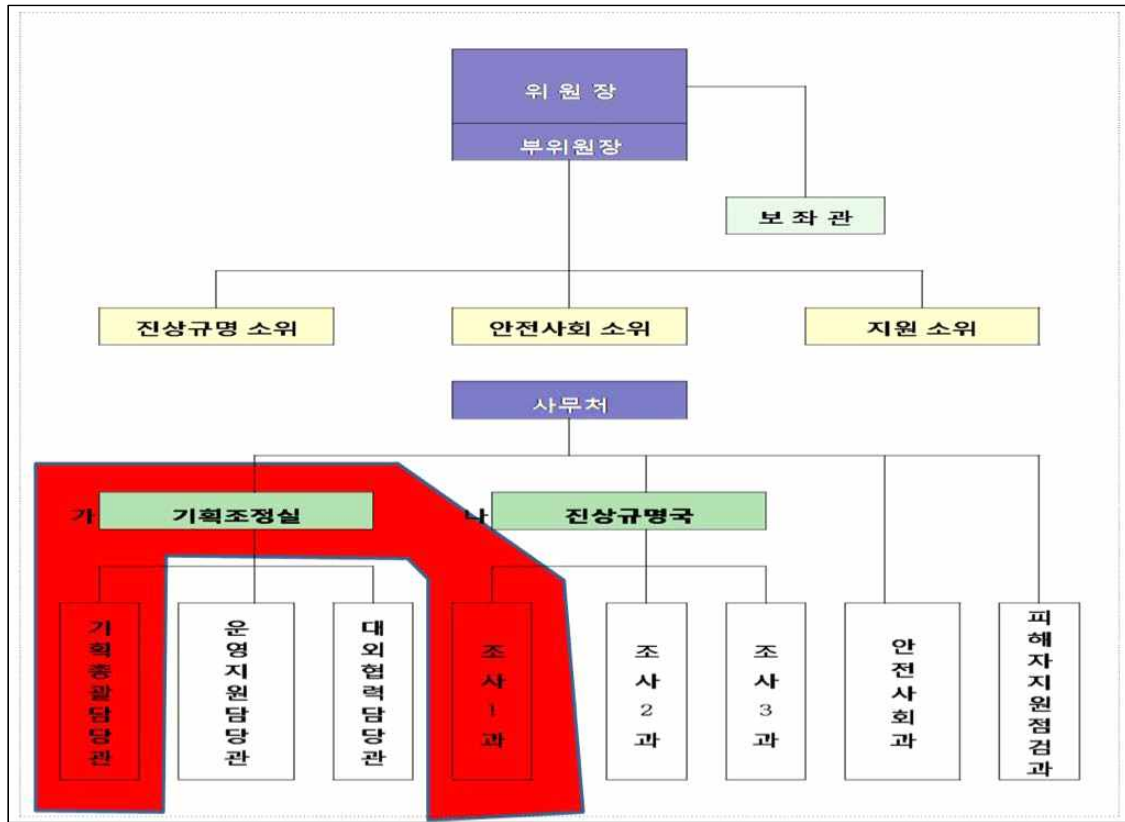
위 업무 내용 중 밑줄 친 부분 중 1호부터 4호를 보면 알 수 있듯이 기획조정실장과 기획총괄담당관은 각 소위에서 할 업무를 종합하고 기획하며 조정할 수 있고 그를 넘어서 위원회 전체의 업무를 종합하고 조정할 수 있다. 그런데 이 기획

조정실장과 기획총괄담당관은 모두 파견공무원이 하도록 하고 있다.

반면에 특조위안이 명시하고 있었던 각 소위원장이 각 소위의 업무에 대해 지휘, 감독할 수 있도록 한 내용은 배제되어 있다. 잠재적 조사대상인 정부 부처에서 파견된 공무원들이 위원회 업무, 각 소위의 업무를 종합, 조정, 기획할 수 있다는 것은 위원회가 조사대상으로부터 독립되어야 한다는 원칙을 훼손시키고, 각 소위를 유명무실화할 수 있다.

진상규명의 경우 문제는 더욱 심각하다. 진상규명소위의 실무를 담당할 진상규명국이 사실상 사무처 기획조정실장 및 기획총괄담당관의 지휘를 받게 되는 것을 넘어서, 진상규명국에 소속되어 “진상규명 업무의 추진상황 점검, 416세월호참사 관련 특별검사 임명을 위한 국회 의결 요청에 관한 사항, 청문회 실시에 관한 사항, 416세월호참사의 원인 규명에 관한 정부조사 결과의 분석 및 조사” 를 업무로 하는 조사1과장을 파견 공무원이 하도록 규정하고 있다. 이는 두 가지 문제를 야기할 수 있는데, 하나는 진상규명에 관련된 핵심업무를 잠재적 조사대상인 정부 부처에서 파견된 공무원으로 하여금 담당하게 함으로써 진상규명 업무 수행의 독립성을 심각하게 훼손할 수 있다는 것이고, 다른 하나는 기획조정실장(공무원)->기획총괄담당관(공무원)->진상규명국 조사 1과장(공무원)으로 연결되면서 기획조정실장 및 사무처장의 진상규명업무에 대한 장악력을 높여 진상규명 소위를 다른 소위보다 더 유명무실화할 수 있다는 것이다.

정리하면, 파견된 공무원들이 위원회 전체 및 각 소위에서 진행할 업무에 대한 기획, 조정권한을 갖게 되는 반면 각 소위원장은 해당 소위에서 진행될 업무에 대해 직접 지시, 감독할 수 없게 된다. 특히 진상규명국 산하의 조사1과장은 반드시 공무원으로 하도록 하고 있어 진상규명에 있어 이러한 현상은 더욱 심할 것으로 보인다. 이는 조사대상이 될 수도 있는 정부 부처가 끊임없이 조사의 내용과 방향에 대해 영향을 행사할 수 있게 된다는 것이자 위원들의 논의와 결정이 제대로 집행되는 것을 보장할 수 없게 됨을 의미한다. 이로써 위원회가 특히 특별조사위가 갖추어야 할 핵심적인 두 가지 원칙이 크게 훼손된다.



*붉은 색 박스 안에 들어 있는 부서의 담당은 모두 파견 공무원들임.

또 밑줄 친 부분 중 5호를 보면 기획조정실장과 기획총괄담당관이 조사신청에 대해 총괄하고 처리를 하도록 하고 있다. 이는 신청에 의한 조사의 시작을 제한할 수 있도록 하는 것으로 아래에서 보는 바와 같은 업무범위 제한에 더하여 특별조사위의 조사범위를 제한하려는 또 다른 시도로 보여진다. 조사에 대한 신청을 총괄하고 처리하는 것은 조사에 대한 실무를 담당하는 진상규명소위와 그 산하 조사과들이 되어야 할 것이다.

2.2. 조직의 축소

안전사회 건설과 피해자 지원 점검 역시 특별법의 주요 내용이다. 특히 안전사회 건설은 세월호 참사 이후 이전과는 달라져야 한다고 느꼈던 많은 국민의 염원이

었다. 그런데 시행령안은 안전소위와 피해자지원소위 산하에 '국'이 아니라 '과'만을, 그것도 '단 하나'의 과만을 설치하도록 하고 있다. 이는 안전사회 소위와 피해자지원 소위의 역할을 크게 제한할 것으로 보이며, 특별법의 취지도 무색하게 하는 것이다.

2.3. 업무범위

특별법은 진상규명의 과제를 4·16세월호참사의 원인 규명에 관한 사항, 4·16세월호참사와 관련한 구조구난 작업과 정부대응의 적정성에 대한 조사에 관한 사항, 4·16세월호참사와 관련한 언론 보도의 공정성·적정성과 정보통신망 게시물 등에 의한 피해자의 명예훼손 실태에 대한 조사에 관한 사항 및 특별법의 목적 실현을 위하여 위원회가 필요하다고 판단하는 사항으로 정하고 있다. 그런데 시행령안은 특별법이 정한 진상규명의 과제를 아래와 같이 제한하고 있다.

특별법	시행령안
4·16세월호참사의 원인 규명에 관한 사항	4·16세월호참사의 원인 규명에 관한 <u>정부 조사 결과의 분석 및 조사</u>
4·16세월호참사와 관련한 구조구난 작업과 정부대응의 적정성에 대한 조사에 관한 사항	4·16세월호참사의 구조구난 작업에 대한 <u>정부조사자료 분석과 조사</u>
4·16세월호참사와 관련한 언론 보도의 공정성·적정성과 정보통신망 게시물 등에 의한 피해자의 명예훼손 실태에 대한 조사에 관한 사항	4·16세월호참사와 관련한 언론 보도의 공정성·적정성에 대한 조사 4·16세월호참사와 관련한 정보통신망 게시물 등에 의한 피해자의 명예훼손 실태에 대한 조사

시행령안에 따르면 특별조사위는 세월호 참사의 원인이나 정부의 구조구난 작업의 적정성에 대하여 폭넓고 제한없이 조사하는 것이 아니라 정부조사 결과에 대해서 검증하는 것만을 업무로 삼을 수 있을 것으로 보인다. 이는 진상규명에 관한 업무범위를 특별법에서 규정한 범위 내의 것으로 임의로 제한하는 것으로 위법한 것이다.

안전에 관하여도 특별법은 재해·재난의 예방과 대응방안 마련 등 안전한 사회 건설을 위한 종합대책 수립에 관한 사항으로 그 업무범위를 정하고 있는데 반하여 시행령(안)은 416세월호참사와 관련한 재해·재난의 예방에 관한 사항, 416세월호참사와 관련한 사고재발 방지를 위한 안전한 사회 건설 종합대책 수립에 관한 사항, 416세월호참사의 원인을 제공한 법령, 제도, 정책, 관행 등에 대한 개혁 및 대책 수립에 관한 사항으로 416세월호참사와 관련된 것으로 그 범위를 제한하고 있다.⁷⁸⁾

2.4. 구성인원의 수와 비율

특별법은 120명 내의 직원을 둘 수 있도록 하고 있는데, 시행령안은 이를 받아 위원회에 위원장, 부위원장 등 상임위원을 포함하여 120명의 공무원을 두도록 하고 있다. 그런데 시행령안은 합리적 이유 없이 시행령이 시행될 시점 즉 특별조사위가 출범할 때에는 90명의 공무원을 두도록 하고 있다. 또한 이후 인원 확충에 대한 내용은 전혀 언급되어 있지 않고 오히려 인원을 확충하기 위해서는 시행령을 개정해야만 하도록 되어 있다. 시행령의 개정을 정부가 추진해야 하기에 결국 조사대상인 정부 부처가 인원 확충을 위한 시행령 개정엔 찬성하지 않을 경우 인원이 더 필요함에도 부족한 상태에서 조사업무를 진행할 수밖에 없게 된다.

출범 시 인원을 90명으로 한정할 이유가 없고, 짧은 조사기간을 염두에 둘 때는 오히려 초기부터 120명의 인원을 두도록 할 필요가 있다는 점에 비추어 보면 위

1) 물론 기획총괄담당관의 업무에 "안전사회 건설을 위한 종합대책 관련 종합 및 기획"이 포함되어 있으나 실무를 담당하고 진행하는 안전사회과의 업무에는 이런 내용이 빠져 있어 실제로 416세월호참사와 관련된 내용을 넘어서 안전사회 건설을 위한 종합대책을 다룰 수 있을지 의문임.

와 같은 내용은 특별조사위를 약화시키려는 의도로밖에 보이지 않는다. 그리고 초기 출범인원 90명의 구성을 보면 파견 공무원 42명, 민간인 채용 43명으로 하고 있으며, 민간 채용 인원 중 비서와 운전원 4명을 제외하면 파견 공무원 42:민간인 39로 파견 공무원이 다수를 차지함. 또한 파견 공무원 중 가장 많은 수인 9명을 해수부가, 그 다음으로 많은 수인 8명을 해경이 속한 국민안전처가 파견하도록 되어 있음. 위에서 살핀 바와 같이 정부 부처는 조사의 잠재적 대상이고, 특히 해수부와 해경은 조사대상이 될 것이 분명한데, 정부 부처에서 파견된 공무원의 수가 다수를 차지하여 우위를 점하게 되면 조사대상으로부터의 독립적 조사가 어려워진다. 따라서 출범 초기 인원 구성에서 공무원이 다수를 차지하게 하는 것은 특별조사위의 독립성을 약화시키려는 의도로 보인다.

3. 결론

특별조사위의 업무를 총괄하고 기획하고 조정하는 역할을 모두 파견 공무원이 맡도록 하고, 특히 진상규명과 관련해서는 가장 중요한 조사활동 역시도 파견 공무원이 담당하도록 하고 있다. 진상규명 관련 업무범위를 정부의 진상규명 조사결과에 대한 분석과 조사로 한정하고 있다. 또한 안전사회건설과 관련한 업무범위도 416세월호참사와 관련된 부분으로 한정하고 있다. 출범 시 인원을 특별한 이유 없이 90명으로 제한하고, 그 구성을 공무원이 다수를 점하도록 하고 있다. 반면에 이후 인원 확충에 대한 부분은 전혀 언급이 없다. 여기에 더하여 파견되는 공무원 중 다수가 1차적 조사대상인 해수부, 국민안전처(해경이 속해 있음)에서 파견된다. 결국 이러한 점들은 잠재적 조사대상인 정부 부처가 조사의 내용과 방향에 대해 많은 영향력을 행사할 수 있도록 하여 독립성을 훼손하고, 제대로 된 조사를 할 수 없도록 할 것이다. 따라서 위와 같은 내용을 담은 시행령안은 개정 혹은 철회되어야 하며, 특별법의 취지, 특별법에 담긴 국민의 염원을 제대로 받아 안을 수 있는 시행령이 입법되어야 할 것이다.

III. 결론

위에서 살핀 바와 같이 세월호 참사의 진상을 규명하기 위한 제도적 뒷받침을 만들기 위한 작업은 매우 지난했고, 지난하다. 왜 이렇게 지난해야 했을까? 새누리당 일부 의원들이 이야기했던 것처럼 형사법체계를 흔들어서 그랬을까? 법리상 문제가 있었다면 대한변협에서 특별법안을 만들지도 않았을 것이며 수백명의 법조인이 찬성하고 지지하는 서명에 동참하지도 않았을 것이다. 결국 진상이 드러나는 것을 두려워하는 사람들이 많고 강력했다는 것이 그 정확한 답인 것 같다. 이들은 여전히 강력한 힘을 뿜내며 세월호 참사의 진상규명을 막으려고 거침없이 움직이고 있다. 그런데 이들이 이렇게 전방위로 움직인다는 점은 역으로 감추어져 있는 그래서 드러나야 할 진상이 있고 그 진상에 이런 사람들이 연관되어 있다는 것을 의미한다. 우리가 좀 더 힘을 내야 하는 이유이다. 이 사람들 그리고 이 사람들이 연관되어 있는 세월호 참사의 진상을 규명하고, 책임자를 처벌하여야 이러한 참사의 재발이 방지될 것이고, 국민들은 보다 안전하게 살 수 있을 것이다.

세월호 특위, 실패한 반민특위는 안 된다⁷⁹⁾

장완익 / 4·16세월호참사 특별조사위원회 위원, 변호사

27일 정부가 입법예고한 ‘4·16 세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법’ 시행령안을 처음 읽어보고는 특별법의 취지를 완전히 무시한 안에 참으로 놀랐다. 모든 사항을 법률로 정하는 것이 어려워서 법률에서 위임한 사항을 대통령령인 시행령으로 정하게 되는데, 이번 시행령안은 특별법의 존재를 부정하는 것이어서, 심하게 말하면 정부가 새로운 입법 행위를 한 것이나 마찬가지라 할 정도다. 시행령안의 자세한 내용은 이미 널리 알려졌기에 언급하지 않겠다.

특별법에 따라 설립되는 세월호특위는 그 구성부터 매우 이례적이다. 새누리당은 지난해 국회 산하에 ‘세월호 4·16사고 반성과 진상조사 및 국가재난방지체계 혁신을 위한 특별위원회’를 두거나(서청원 의원 대표 발의), 국회의원 10명, 유족과 부상자 대표 4명, 국회에서 추천한 6명으로 구성되는 독립된 지위를 가지는 세월호사고 진상조사위원회를 두는(김학용 의원 대표 발의) 법안을 냈었다. 새누리당이 낸 두 법안 모두 정부가 조사 대상이므로 정부 입김을 배제하기 위해 국회 주도의 위원회가 진상조사를 하도록 했던 것이다. 야당 법률안과 가족들의 청원안도 국회가 단독으로 위원을 선출하거나 국회와 피해자 단체가 추천하는 위원들로 위원회를 구성하는 내용이었어서 위원회 구성에서 정부의 몫을 없었다.

국회는 여당과 야당이 제출한 법률안과 가족들이 국민의 적극적인 지지를 받아

79) 본 글은 2015년 3월 31일자 한겨레에 [시론]으로 기고한 글입니다.

청원한 법률안을 놓고 힘든 논의 과정을 거쳐서 국회가 선출하는 10명과 대법원장과 대한변호사협회장이 지명하는 각 2명, 그리고 희생자가족대표회의에서 선출하는 3명 등 모두 17명의 위원으로 특별조사위원회를 구성하도록 특별법을 제정했다. 이후 여야 사이에 희생자 대표회의가 선출한 상임위원을 위원장으로 하기로 정치적인 합의를 했다. 심지어 위원회 위원 자격에 있어서도 공무원 경력은 고려하지 않도록 했다. 마지막 협상 과정에서 새누리당이 관료 출신에게도 위원 자격을 주자고 했지만 성사되지 않았다. 결국 대통령이 지명한 위원이 단 한명도 없는 위원회가 탄생한 것이다. 그래서 정부는 위원회 구성에 관여할 수 없게 되었고, 불안을 느낀 정부가 이제 공무원이 위원회를 장악할 수 있도록 시행령안을 만들어 특별법에 반격을 가하고 있는 것이다.

특별법은 제1조에서 세월호가 침몰한 참사의 발생 원인, 수습 과정, 후속 조치 등의 사실관계와 책임 소재의 진상을 밝히도록 했다. 또 피해자를 지원하고 재해·재난 예방과 대응 방안을 수립해 안전한 사회를 건설·확립하는 것을 목적으로 하고 있다. 하지만 정부가 마련한 시행령안으로는 진상을 밝힐 수도 없고, 참된 지원도 불가능하며, 안전하지 않은 사회를 그대로 유지할 수밖에 없게 된다. 결국 이 시행령안이 그대로 시행된다면 특위 위원과 직원은 일은 제대로 하지 않으면서 세금만 축내는 도둑이 되고 말 것이다.

토론회 세월호참사 1주기 연속토론회1. 진상규명과 재발방지 대책, 어디까지 진행되었나

발행일 2015. 04. 09

발행처 세월호 참사 국민대책회의

답 당 박근용 참여연대 협동사무처장, 유동립 참여연대 간사 02-723-5302