

# 4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법 개정안 해설 자료집



---

(사)416세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설을 위한 피해자 가족협의회  
4월16일의약속국민연대

서울 중구 저동 2가 47-3호(정양빌딩) 2층  
416family.org / 416act.net  
416network@gmail.com | 전화 : 02-2285-0416 | 팩스 : 02-722-0416



# 목차

1/ 4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법	4
- 일부개정법률안	
- 신·구조문대비표	
2/ 개정안 비교표 및 설명	8
3/ 4·16세월호참사 특별검사에 대한 ‘416가족협의회, 여, 야’ 간 합의사항 정리	12
4/ 4·16세월호참사 특별조사위원회의 탄생과정과 그 의미	14

## 1/ 일부개정법률안과 신·구조문대비표

### 4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법 일부개정법률안

아래 4.16세월호참사 특별법의 일부법률개정안은 해수부를 비롯한 정부와 여당 추천 위원들의 조사방해를 방지하고, 세월호 인양선체 정밀조사 등 4.16세월호참사 특별조사위원회가 국가기구로서 중립성과 독립성을 유지하고 진상조사가 제대로 보장 받도록 <(사)416세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설을 위한 피해자 가족협의회>에서 국민 서명을 받아 국회에 청원한 개정안입니다.

4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제5조제1호를 “세월호 선체 인양 과정에 대한 감독 및 인양된 세월호 선체에 대한 정밀 조사 등 4·16세월호참사의 원인 규명에 관한 사항”으로 한다.

제5조제8호를 “4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법에 따른 4·16재단의 설립 지원 등 피해자지원대책의 점검에 관한 사항”으로 한다.

제7조제1항 본문 중 “그 구성을 마친 날부터 1년 이내에”를 “사무처를 포함한 조직의 구성을 마치고 기획재정부가 위원회의 운영에 필요한 예산을 최초로 배정한 날부터 1년 이내에”로 한다.

제7조의2를 다음과 같이 신설한다.

제7조의2(위원회의 활동기간 특례) 제7조에도 불구하고 제7조에 따른 위원회 활동기간 내에 세월호 인양 후 선체에 대한 정밀조사가 완료되지 아니한 경우에는 위원회는 제5조제1호·제3호·제9호 등의 업무수행을 위하여 그 활동기간

을 세월호 선체인양이 완료되어 위원회의 선체조사가 시작된 날부터 6개월이 되는 날까지로 한다. 이 경우 활동기간의 연장은 위원회의 의결을 요하지 않는다.

제39조제1항 중 “적극 협조하여야 한다.”를 “적극 협조하여야 하고 진실규명에 필요한 편의제공 의무를 진다.”로 한다.

제39조에 제2항 및 제3항을 다음과 같이 신설한다.

②위원회는 업무 수행상 필요하다고 인정하는 때에는 그 업무 중 일부를 지방자치단체 등 관계 기관에게 위임하거나 또는 공동으로 수행할 수 있다.

③위원회는 위원회 운영을 위해 필요한 예산의 확보를 관련 국가기관등과 직접 협의할 수 있고 관련 국가기관은 이에 응해야 한다.

제48조에 제3항을 다음과 같이 신설한다.

③전항의 추모 관련 시설의 조속한 설치 및 운영을 위하여 4·16재단의 설립을 지원하며, 이를 위해 제50조에 따른 희생자가족대표회의와 협의한다.

제51조에 제4항을 다음과 같이 신설한다.

④위원회 직원은 제1항 내지 제3항의 범위에 관하여 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 사법경찰관리의 직무를 수행한다.

## 부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

## 현행

## 개정안

제5조(위원회의 업무)위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 4·16세월호참사의 원인 규명에 관한 사항
- 2.~7.(생략)
8. 피해자 지원대책의 점검에 관한 사항

제7조(위원회의 활동기간) ① 위원회는 그 구성을 마친 날부터 1년 이내에 활동을 완료하여야 한다. 다만, 이 기간 이내에 활동을 완료하기 어려운 경우에는 위원회의 의결로 한 차례만 활동기간을 6개월 이내에서 연장할 수 있다.

② (생략)

<신설>

제5조(위원회의 업무)-----  
-----.

1. 세월호 선체 인양 과정에 대한 감독 및 인양된 세월호 선체에 대한 정밀 조사 등-----
- 2.~7.(현행과 같음)
8. 4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법에 따른 4·16재단의 설립 지원 등 -----  
-----

제7조(위원회의 활동기간) ① -----  
--사무처를 포함한 조직의 구성을 마치고 기획재정부가 위원회의 운영에 필요한 예산을 최초로 배정한 날부터 1년 이내에-----  
-----.

② (현행과 같음)

제7조의2(위원회의 활동기간 특례)  
제7조에도 불구하고 제7조에 따른 위원회 활동기간 내에 세월호 인양 후 선체에 대한 정밀조사가 완료되지 아니한 경우에는 위원회는 제5조 제1호·제3호·제9호 등의 업무수행을 위하여 그 활동기간을 세월호 선체인양이 완료되어 위원회의 선체 조사가 시작된 날부터 6개월이 되는 날까지로 한다. 이 경우 활동기간의 연장은 위원회의 의결을 요하지 않는다.

제39조(국가기관등의 협조의무)국  
가기관등은 위원회의 진상규명을 위  
한 업무수행에 적극 협조하여야 한  
다.

<신설>

제48조(자료기록단의 설치)①, ②(  
삭제)

<신설>

제51조(벌칙)①~③(생략)  
<신설>

제39조(국가기관등의 협조의무)①--  
----- 하고 진실규명에 필요  
한 편의제공 의무를 진다.

②위원회는 업무 수행상 필요하다고  
인정하는 때에는 그 업무 중 일부를  
지방자치단체 등 관계 기관에게 위  
임하거나 또는 공동으로 수행할 수  
있다.

③위원회는 위원회 운영을 위해 필  
요한 예산의 확보를 관려 국가기관  
등과 직접 협의할 수 있고 관려 국가  
기관은 이에 응해야 한다.

제48조(자료기록단의 설치)①, ②(현  
행과 같음)

③전항의 추모 관려 시설의 조속한  
설치 및 운영을 위하여 4·16재단의  
설립을 지원하며, 이를 위해 제50조  
에 따른 희생자가족대표회의와 협의  
한다.

제51조(벌칙)①~③(현행과 같음)  
④위원회 직원은 제1항 내지 제3항  
의 범죄에 관하여 「사법경찰관리의  
직무를 수행할 자와 그 직무범위에  
관한 법률」에서 정하는 바에 따라 사  
법경찰관리의 직무를 수행한다.

## 2 개정안 비교표 및 설명

### 1. 업무권한의 확대

현행	개정안	비고
<p>제5조(위원회의 업무) 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <p>1. 4·16세월호참사의 원인 규명에 관한 사항</p> <p>2. 4·16세월호참사의 원인을 제공한 법령, 제도, 정책, 관행 등에 대한 개혁 및 대책 수립에 관한 사항</p> <p>3. 4·16세월호참사와 관련한 구조구난 작업과 정부대응의 적정성에 대한 조사에 관한 사항</p> <p>4. 4·16세월호참사와 관련한 언론 보도의 공정성·적정성과 정보통신망 게시물 등에 의한 피해자의 명예훼손 실태에 대한 조사에 관한 사항</p> <p>5. 4·16세월호참사 관련 특별검사 임명을 위한 국회의 결 요청에 관한 사항</p> <p>6. 재해·재난의 예방과 대응 방안 마련 등 안전한 사회 건설을 위한 종합대책 수립에 관한 사항</p> <p>7. 위원회 운영에 관한 규칙의 제정·개정에 관한 사항</p> <p>8. 피해자 지원대책의 점검에 관한 사항</p> <p>9. 그 밖에 이 법의 목적 실현을 위하여 위원회가 필요하다고 판단하는 사항</p>	<p>제5조(위원회의 업무) 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <p>1. <u>세월호 선체 인양 과정에 대한 감독 및 인양된 세월호 선체에 대한 정밀 조사</u> 등</p> <p>4·16세월호참사의 원인 규명에 관한 사항</p> <p>2. 4·16세월호참사의 원인을 제공한 법령, 제도, 정책, 관행 등에 대한 개혁 및 대책 수립에 관한 사항</p> <p>3. 4·16세월호참사와 관련한 구조구난 작업과 정부대응의 적정성에 대한 조사에 관한 사항</p> <p>4. 4·16세월호참사와 관련한 언론 보도의 공정성·적정성과 정보통신망 게시물 등에 의한 피해자의 명예훼손 실태에 대한 조사에 관한 사항</p> <p>5. 4·16세월호참사 관련 특별검사 임명을 위한 국회의 결 요청에 관한 사항</p> <p>6. 재해·재난의 예방과 대응 방안 마련 등 안전한 사회 건설을 위한 종합대책 수립에 관한 사항</p> <p>7. 위원회 운영에 관한 규칙의 제정·개정에 관한 사항</p> <p>8. <u>4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법에 따른 4·16재단의 설립 지원</u> 등 피해자 지원대책의 점검에 관한 사항</p> <p>9. 그 밖에 이 법의 목적 실현을 위하여 위원회가 필요하다고 판단하는 사항</p>	<p>세월호 선체 인양에 대한 감독 권한, 인양된 세월호 선체에 대한 정밀조사를 위한 권한과 특조위가 생산한 기록들의 이관 및 보관을 원활히 하기 위하여 416재단설립에 대한 지원권한을 추가</p>

## 2. 특조위 활동기한의 연장 1 - 활동개시시점의 명확화

현행	개정안	비고
<p>제7조(위원회의 활동기간) ① 위원회는 그 구성을 마친 날부터 1년 이내에 활동을 완료하여야 한다. 다만, 이 기간 이내에 활동을 완료하기 어려운 경우에는 위원회의 의결로 한 차례만 활동기간을 6개월 이내에서 연장할 수 있다.</p> <p>② 위원회는 제1항 단서에도 불구하고 조사활동 완료 후 제47조에 따른 종합보고서와 백서의 작성 및 발간을 위하여 필요한 경우 위원회의 의결로 한 차례만 활동기간을 추가로 3개월 이내에서 연장할 수 있다.</p>	<p>제7조(위원회의 활동기간) ① 위원회는 사무처를 포함한 조직의 구성을 마치고 기획재정부가 위원회의 운영에 필요한 예산을 최초로 배정한 날부터 1년 이내에 활동을 완료하여야 한다. 다만, 이 기간 이내에 활동을 완료하기 어려운 경우에는 위원회의 의결로 한 차례만 활동기간을 6개월 이내에서 연장할 수 있다.</p> <p>② 위원회는 제1항 단서에도 불구하고 조사활동 완료 후 제47조에 따른 종합보고서와 백서의 작성 및 발간을 위하여 필요한 경우 위원회의 의결로 한 차례만 활동기간을 추가로 3개월 이내에서 연장할 수 있다. 실현을 위하여 위원회가 필요하다고 판단하는 사항</p>	<p>위원회 활동개시시점을 실질적으로 활동을 할 수 있는 시점으로 명확히 함</p>

## 3. 특조위 활동기한의 연장 2 - 활동시한의 연장

현행	개정안	비고
<p>제7조(위원회의 활동기간) ① 위원회는 그 구성을 마친 날부터 1년 이내에 활동을 완료하여야 한다. 다만, 이 기간 이내에 활동을 완료하기 어려운 경우에는 위원회의 의결로 한 차례만 활동기간을 6개월 이내에서 연장할 수 있다.</p> <p>② 위원회는 제1항 단서에도 불구하고 조사활동 완료 후 제47조에 따른 종합보고서와 백서의 작성 및 발간을 위하여 필요한 경우 위원회의 의결로 한 차례만 활동기간을 추가로 3개월 이내에서 연장할 수 있다.</p>	<p>제7조의2(위원회의 활동기간 특례) 제7조에도 불구하고 제7조에 따른 위원회 활동기간 내에 세월호 인양 후 선체에 대한 정밀조사가 완료되지 아니한 경우에는 위원회는 제5조제1호·제3호·제9호 등의 업무수행을 위하여 그 활동기간을 세월호 선체인양이 완료되어 위원회의 선체조사가 시작된 날부터 6개월이 되는 날까지로 한다. 이 경우 활동기간의 연장은 위원회의 의결을 요하지 않는다.</p>	<p>인양된 세월호 선체에 대한 정밀조사를 할 시간을 확보하기 위하여 최소 세월호 선체에 대한 정밀조사를 시작한 후부터 6개월까지 활동기간을 연장할 수 있도록 함</p>

## 4. 국가기관의 협조의무 강화 및 예산에 대한 협의권 강화

현행	개정안	비고
제39조(국가기관등의 협조의무) 국가기관등은 위원회의 진상규명을 위한 업무수행에 적극 협조하여야 한다.	제39조(국가기관등의 협조의무) ① 국가기관등은 위원회의 진상규명을 위한 업무수행에 적극 <u>협조하여야 하고 진상규명에 필요한 편의 제공 의무를 진다.</u> ②위원회는 업무 수행상 <u>필요하다고 인정하는 때에는 그 업무 중 일부를 지방자치단체 등 관계 기관에게 위임하거나 또는 공동으로 수행할 수 있다.</u> ③위원회는 위원회 운영을 위해 <u>필요한 예산의 확보를</u> 관련 국가기관등과 <u>직접 협의할 수 있고</u> 관련 국가기관은 이에 <u>응해야 한다.</u>	특조위의 적은 인력 등을 고려하여 국가기관등에 업무를 위임할 수 있도록 하고, 예산 확보를 쉽게 할 수 있게 관련 국가기관등과 직접 협의할 수 있도록 함

## 5. 416재단설립의 지원

현행	개정안	비고
제48조(자료기록단의 설치) ① 위원회는 사무처 내에 4·16세월호참사와 관련한 자료를 수집하고 보존하기 위하여 자료기록단을 설치하여 운영할 수 있다. ② 자료기록단에서 수집한 자료는 추모 관련 시설에 보관·전시한다.	제48조(자료기록단의 설치) ① 위원회는 사무처 내에 4·16세월호참사와 관련한 자료를 수집하고 보존하기 위하여 자료기록단을 설치하여 운영할 수 있다. ② 자료기록단에서 수집한 자료는 추모 관련 시설에 보관·전시한다. ③ <u>전항의 추모 관련 시설의 조속한 설치 및 운영을 위하여 4·16재단의 설립을 지원하며, 이를 위해 제50조에 따른 희생자가족대표회의와 협의한다.</u>	추모 관련 시설에 자료보관을 신속하고 원활히 하기 위하여 4·16재단의 설립을 지원하도록 함

## 6. 조사방해에 대한 특별사법경찰권의 보장

현행	개정안	비고
<p>제51조(벌칙) ① 제43조제1항을 위반하여 위원회의 위원·직원 또는 자문기구의 구성원이나 감정인을 폭행 또는 협박하거나 위계로써 그 직무집행을 방해한 사람은 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 제44조제1항을 위반하여 조사대상자 및 참고인의 신원이나 조사내용을 공개함으로써 사람 또는 사자(死者)의 명예를 훼손한 사람</p> <p>2. 정당한 이유 없이 청문회에 자료 또는 물건의 제출을 하지 아니한 사람</p> <p>3. 정당한 이유 없이 청문회에 출석하지 아니하거나 선서하지 아니하거나 증언하지 아니한 증인</p> <p>4. 정당한 이유 없이 청문회에서 선서하지 아니하거나 감정하지 아니한 감정인</p> <p>5. 청문회에서 허위로 증언하거나 감정한 증인·감정인</p> <p>6. 증인·감정인·참고인의 청문회 출석을 방해하거나 검증을 방해한 자</p> <p>③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 제41조를 위반하여 위원회의 직무상 비밀을 누설하거나 위원회의 직무수행 이외의 목적을 위하여 이용한 사람</p> <p>2. 제42조를 위반하여 위원회의 위원·직원 또는 자문기구의 구성원의 자격을 사칭하거나 위원회의 업무를 위임·위탁 및 공동수행한다고 사칭하여 위원회의 권한을 행사한 사람</p>	<p>제51조(벌칙) ① 제43조제1항을 위반하여 위원회의 위원·직원 또는 자문기구의 구성원이나 감정인을 폭행 또는 협박하거나 위계로써 그 직무집행을 방해한 사람은 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 제44조제1항을 위반하여 조사대상자 및 참고인의 신원이나 조사내용을 공개함으로써 사람 또는 사자(死者)의 명예를 훼손한 사람</p> <p>2. 정당한 이유 없이 청문회에 자료 또는 물건의 제출을 하지 아니한 사람</p> <p>3. 정당한 이유 없이 청문회에 출석하지 아니하거나 선서하지 아니하거나 증언하지 아니한 증인</p> <p>4. 정당한 이유 없이 청문회에서 선서하지 아니하거나 감정하지 아니한 감정인</p> <p>5. 청문회에서 허위로 증언하거나 감정한 증인·감정인</p> <p>6. 증인·감정인·참고인의 청문회 출석을 방해하거나 검증을 방해한 자</p> <p>③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 제41조를 위반하여 위원회의 직무상 비밀을 누설하거나 위원회의 직무수행 이외의 목적을 위하여 이용한 사람</p> <p>2. 제42조를 위반하여 위원회의 위원·직원 또는 자문기구의 구성원의 자격을 사칭하거나 위원회의 업무를 위임·위탁 및 공동수행한다고 사칭하여 위원회의 권한을 행사한 사람</p> <p>④위원회 직원은 제1항 내지 제3항의 범죄에 관하여 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 사법경찰관리의 직무를 수행한다.</p>	<p>조사방해에 대한 특별사법경찰권의 보장</p>

### 3/ 세월호참사 특별검사에 대한 '416가족협의회, 여, 야' 간 합의사항 정리

2014. 7. 30. 재보궐선거에서 여당이 압승을 거두면서 새누리당의 태도는 더욱 완강해졌다. 결국 2014. 8. 9. 새누리당과 새정치민주연합은 “특별법은 조사권을 위한 진상조사위원회를 만드는 내용으로 하고, 수사권과 기소권은 기존의 특별검사임명 등에 관한 법률(이하 “상설특검법”)을 활용하여 부여하는 것”으로 합의를 하였다. 이것이 소위 1차 합의다.

2014. 8. 19. 합의는 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.

2014. 9. 30. 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 유명언법은 10월말까지 동시 처리하도록 한다.
5. 국정감사는 10월 7일부터 27일까지 실시한다.

여야는 다른 쟁점법안들과 함께 특별법에 대한 협상을 진행하여 2014. 10. 30. 4 번째 합의에 이르렀다. 그 내용은 3차 합의와 크게 다를 바가 없는 것이었다. 4차 합의의 내용은 아래와 같다.

- 1) '4.16세월호참사 특별조사위원회'의 위원은 총 17명으로 하며, 이중 상임 위원은 5명으로한다. 이 때 여야가 각 5명(상임위원 각 1명 포함)을 추천해 국회가 총 10명 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 완료해야하나 위원회 의결로 1회에 한해 6개월 이내에서 활동기간을 연장할 수 있고, 종합보고서와 백서의 작성 및 발간을 위해 1회에 한해 3개월 이내에서 활동기간을 추가로 연장할 수 있다.
- 6) 사무처의 직원 중 3급 이상은 위원회 심사를 거쳐 위원장의 제청으로 대통령이 임명하고, 4·5급은 위원회의 심사를 거쳐 위원장이 임명하며, 6급 이하의 사무처장의 제청으로 위원장이 임명한다.

이후 새누리당은 가족들과 자신들이 추천할 특별검사후보군 중 가족들이 거부하는 사람을 배제하고 추천하는 것으로, 새정치민주연합은 자신들이 추천할 특별검사후보군을 가족들과 같이 협의하여 정하는 것으로 각각 추가 합의를 하였다.

결과적으로 특별검사에 대해서는 양당 합의하에 4인의 특별검사후보군을 특별검사후보추천위원회에 제시하되, 새누리당은 가족들에게 비토권을 새정치민주연합은 추천권을 준 것이다.

## 4/ 4.16세월호참사 특별조사위원회의 탄생과정과 그 의미

박주민

참사 2주기를 앞두고 있는 이 시점에서 가족들 이 글에서는 416세월호참사의 피해자 및 그 가족을 가족들<sup>1)</sup>이라고 부르겠다.

이 만들고 청원하였던 4.16특별법의 내용을 다시 한 번 짚어보고, 특별법을 둘러싸고 진행되었던 협상의 과정과 쟁점을 다시 한 번 살펴보고자 한다. 그리고 이후 실제로 입법된 416세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법에 따라 설립된 416세월호참사 특별조사위원회가 걸어 온 길도 살펴보도록 하겠다. 이를 통해 가족들을 포함해서 우리가 걸어온 길을 다시 살피고, 그로부터 새로운 길을 걸어갈 수 있는 힘을 얻고자 한다.

### I. 특별법의 제정과정

#### 1. 특별법, 어떻게 시작되었는가

가족들은 처음에는 진상규명을 위하여 특별검사를 주장하였다. 2014. 5. 5.부터 안산 합동 분향소 옆에서 특별검사의 도입을 위한 서명도 받았다. 물론 이러한 움직임은 전체적인 차원에서 동의되었던 것은 아니었다. 이 무렵 가족들의 총회에서는 진상규명을 위해서 특별검사를 도입해야 한다는 주장도 있었고, 특별검사보다 훨씬 강한 제도라는 의미에서의 특별법이 있어야 한다는 주장도 있었다.

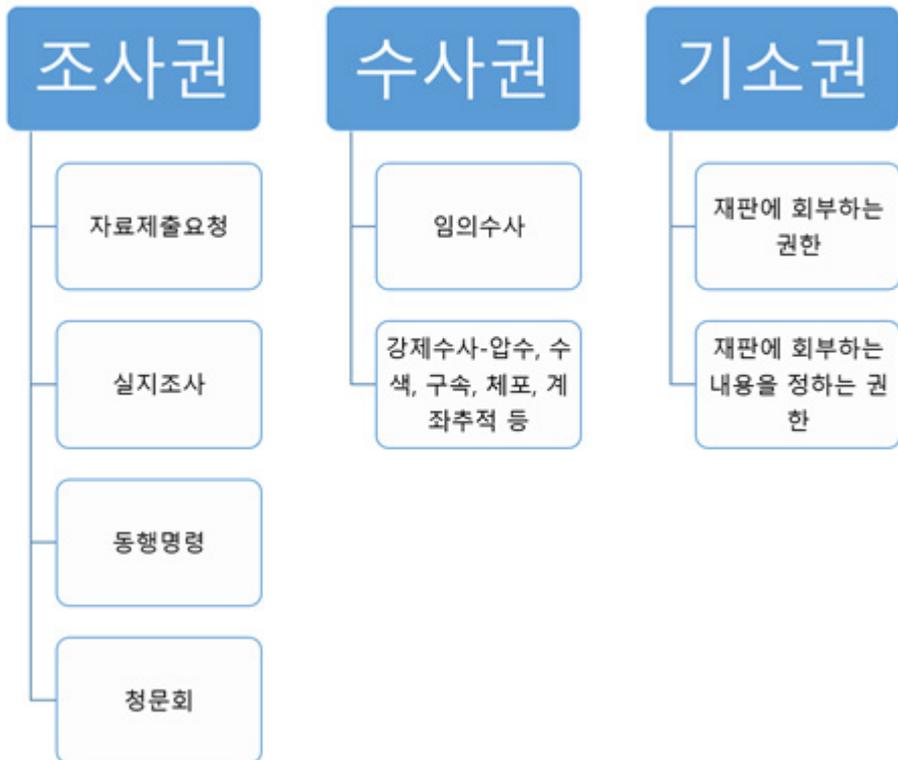
기존의 특별검사들이 별다른 성과를 내지 못했다는 평범한 상식이 알려지면서 위 논란은 특별법의 제정으로 빠르게 정리되었다. 그런데 문제는 ‘특별검사보다 더 강한, 더 확실한 제도로서의 특별법은 도대체 무엇인가’이었다.

현장에 나와 있었던 변호사들은 가족들의 말씀과 글들을 살피기 시작했다. 가족들이 도대체 어떤 의도를 가지고 계신 것인가를 알아내기 위해서였다. 그리고 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?

1) 이 글에서는 416세월호참사의 피해자 및 그 가족을 가족들이라고 부르겠다.

2014. 5. 16. 대통령과의 면담에서 가족들 중 어느 분이 수사권과 기소권이 보장된 특별법이라는 표현을 사용하였다. 변호사들도 그 동안 제대로 정리하지 못 했던 특별법의 틀을 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. 서로 특별법의 구체적인 형태나 내용을 알지 못하는 상황에서 한 쪽은 주장을 하였고, 다른 한 쪽은 반대한 것이다. 어렵꽃하지만 서로가 핵심을 잡았던 것이다.

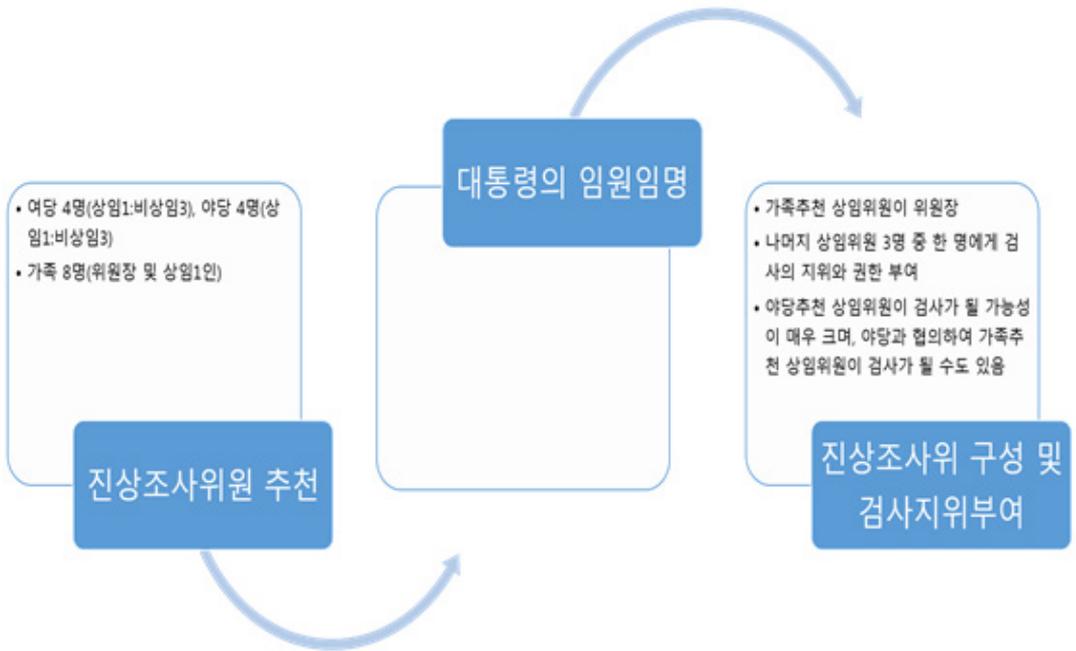
이후 변호사들은 이러한 내용을 반영하기 위한 본격적인 고민에 들어갔다. 가족들이 고민하고 계신 내용을 몇 가지 원칙으로 정리하고 그에 부합하는 형태로 특별법을 설계해 나갔다. 핵심적인 내용은 “진상규명을 위해서 조사권, 수사권 그리고 기소권 등 각 권한을 어느 정도 부여할 것이며, 각 권한을 어떻게 부여하고 행사하게 할 것인가”였다.



이 중 가장 중요했던 것이 가족들이 고민하고 계셨던 “진상규명을 위한 수사권과 기소권의 올바른 부여 및 행사”라는 것을 어떻게 반영하느냐였다. 가족들이 고민하였던 수사권과 기소권의 부여 및 행사방법의 대략적 내용은 아래와 같다.

우선 정치적으로 독립적이며, 진상규명에 대해 강한 의지를 가진 사람이 수사권과 기소권을 행사하여야 한다는 것이다. 그 당시에든 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 잘 해도 기소가 안 되면 무엇하나?

이 네 가지 원칙을 구현하기 위한 방법으로 생각하고 국회에 청원한 것이 바로 “4.16특별법”이다. 4.16특별법에 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 거쳐 임명되게 된다. 위원회 산하에는 3개의 소위원회가 설치된다. 진상규명소위원회, 안전사회소위원회 및 추모와 기념 소위원회이다. 그리고 진상조사 소위원회에 속한 상임위원 1명에게 검사의 지위와 권한을 부여하게 된다.



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

또 상임위원 중 한 명이 검사의 지위와 권한을 갖는 것이기에 위원의 임기(위원회의 활동기간) 동안 수사권과 기소권을 행사할 수 있다. 4.16특별법의 경우 위원회 활동 기간을 2년을 기본으로 하고 1년을 연장할 수 있도록 하고 있기에 수사권 행사기간이 최대 3년 동안 보장된다. 따라서 충분한 수사기간도 보장되었다고 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 가족들이 만들고 청원한 4.16특별법은 진상규명을 위한 수사권과 기소권 부여 및 행사방법에 있어서 100점 만점에 100점이라고 할 수 있다.

## 2. 새누리당과 새정치민주연합의 구상 그리고 협상의 시작

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

4.16특별법에 대한 여당과 야당의 태도를 보고 가족들은 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 밀어붙이기 식으로 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 가족들의 참여를 막은 것이다.

여당의 반대에 가족들은 논의과정을 지켜보게 만이라도 해달라고 했다. 참관을 요구한 것이다. 그러나 여당은 참관도 불가능하다고 했다. 자유로운 논의가 어렵다는 것이다. 과연 이 당시 여당이 이야기하는 (신경쓰지 않고)자유롭게 논의한다는 것이 어떤 의미였을까? 야합을 의미하는 것은 아니었을까?

가족들은 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.

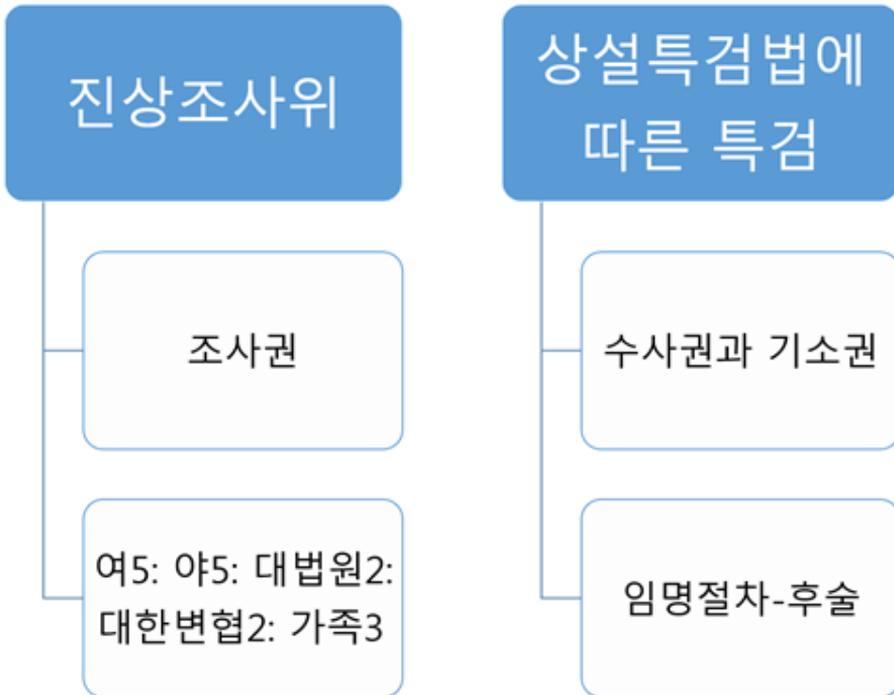


### 3. 새누리당의 후퇴

처음에 자료제출요청권한만 인정하겠다는 새누리당은 가족들의 농성, 단식, 도보행진, 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 준용하고 있다. 그래서 증인으로 선정된 자가 정당한 이유없이 출석하지 않거나 출석하여 허위의 증언을 하는 경우에 형사처벌도 가능하다.

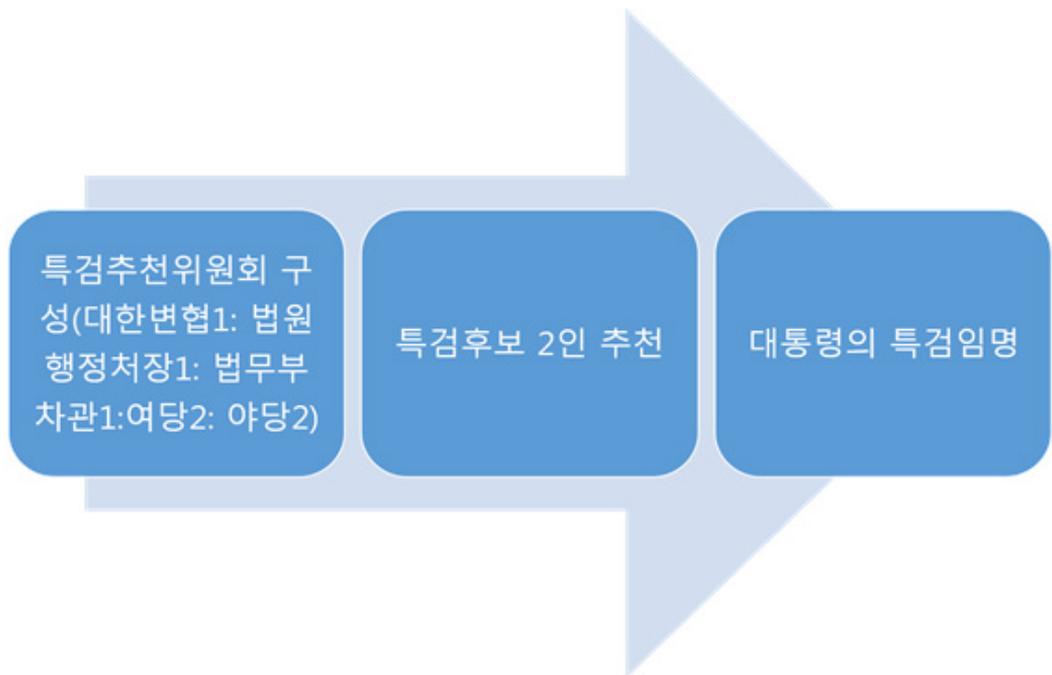
#### 4. 1차 합의 그리고 가족들의 당연한 반대

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 새누리당으로서는 대단한 태도 변화였으나 가족들의 입장에서는 전혀 만족할 수 없는 것이었다. 게다가 2014. 7. 30. 재보궐선거에서 여당이 압승을 거두면서 새누리당의 태도는 더욱 완강해졌다. 결국 2014. 8. 9. 새누리당과 새정치민주연합은 “특별법은 조사권을 위한 진상조사위원회를 만드는 내용으로 하고, 수사권과 기소권은 기존의 특별검사임명 등에 관한 법률(이하 “상설특검법”)을 활용하여 부여하는 것”으로 합의를 하였다. 이것이 소위 1차 합의다.



그런데 이 1차 합의에 따르게 되면 가족들이 고민하였던 “진상규명을 위한 수사권과 기소권의 부여 및 행사방법”이 많이 훼손되게 된다. 우선 정치적 독립

성을 담보한 특별검사가 임명되기가 어렵다. 상설특검법에 따르면 특검후보추천위원회를 만들게 된다. 특검후보추천위원회는 7명으로 구성된다. 대한변협 회장, 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 가족들의 당연한 반대

당연히 가족들은 1차 합의를 받아들이지 않았다. 그리고 교황방문을 앞두고 여당과 청와대에 대한 압박을 높이기로 하였다. 유민 아빠의 단식도 원래 예정과 달리 길어졌다. 1차 합의에 대해 분노한 시민들도 그 참여의 수준을 높였다. 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 2014. 8. 19. 다시 합의에 이르렀다. 지난 1차 합의의 큰 틀을 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 제대로 확보할 수 없다는 것이다. 새누리당도 인정하고 있듯이 특검후보추천위원 중 여당 몫 2명을 야당과 가족의 동의를 얻어 추천한다고 하더라도 추천의 주체가 여당인 이상 결국 여당쪽인

사가 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 할 수 있을 것이다.

결국 가족들은 2차 합의도 받아들이지 않았다. 새정치민주연합 당사를 점거하는 등 적극적인 행동으로 반대의사를 표명하였다. 가족들의 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 가족들의 슬픈 반대

한참동안의 휴지기를 거쳐 정기국회에 접어들면서 협상은 다시 시작되었다. 이번 협상은 새정치민주연합이 매우 수세로 몰린 상태에서 시작되었다. 스스로 이상하게 합의를 한 후 번복하기를 두 번 하여 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. 가족들은 “특검후보군을 형성하는데 가족들이 참여한다”를 마지노선으로 하여 그 이상을 받아올 것을 전제로 하여 새정치민주연합이 다시 새누리당과 협상을 하는 것에 동의하였다.<sup>2)</sup>

2014. 9. 30. 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.

2) 물론 이런 가족들의 동의가 필요한 것인지도 의문이다. 어차피 법은 국회에서 국회의원들이 만드는 것이니. 이러한 동의는 새정치민주연합이 가족들의 뜻을 충실히 따른다는 전제 하에서만 필요한 것이다. 그러나 새정치민주연합은 한 번도 그런 적이 없었다. 그런데 새누리당은 새정치민주연합에게 가족들이 이러한 동의를 하여 줄 것을 지속적으로 요구하였다. 그렇지 않고는 협상 자체를 할 수 없다는 것이었다. 이것은 사실상 새누리당과 새정치민주연합이 연합해서 가족들을 사전에 굴복시킨 것이었다고 할 수 있다.

1. 새누리당과 새정치민주연합의 8월 19일 합의안은 그대로 유효하며, 양당 합의 하에 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 가족들이 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 추천의 문제점에 지적한 바 있듯이, 여당이 우세한 영향력을 행사할 수 있는 특검후보추천위원회의 절대적 구성을 바꾸기 어려운 상태에서 여당이 합의하여 특검후보군에 포함된 사람 중 2명을 특검 후보로 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 합의해주지 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.

가족들은 3차 합의안에 대해서도 반대하였다 내용뿐만 아니라 이번 3차 협상 과정도

문제였다. 협상과정에서 가족들은 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.

. 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 없었기 때문이다.

## 7. 4차 합의와 수용

여야는 다른 쟁점법안들과 함께 특별법에 대한 협상을 진행하여 2014. 10. 30. 4번째 합의에 이르렀다. 그 내용은 3차 합의와 크게 다를 바가 없는 것이었다. 4차 합의의 내용은 아래와 같다.

1) '4.16세월호참사 특별조사위원회'의 위원은 총 17명으로 하며, 이중 상임위원은 5명으로 한다. 이 때 여야가 각 5명(상임위원 각 1명 포함)을 추천해 국회가 총 10명 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 완료해야하나 위원회 의결로 1회에 한해 6개월 이내에서 활동기간을 연장할 수 있고, 종합보고서와 백서의 작성 및 발간을 위해 1회에 한해 3개월 이내에서 활동기간을 추가로 연장할 수 있다.

6) 사무처의 직원 중 3급 이상은 위원회 심사를 거쳐 위원장의 제청으로 대통령이 임명하고, 4·5급은 위원회의 심사를 거쳐 위원장이 임명하며, 6급 이하는 사무처장의 제청으로 위원장이 임명한다.

가족들은 2014. 11. 2. 오후 8시30분쯤 경기도 안산시 단원구 초지동 경기도미술관 1층 강당에서 기자회견을 열고 ‘10·30 합의안’이 지닌 적지 않은 한계와 문제점에도 불구하고 4차례에 걸친 양당의 합의과정을 존중하기로 했다고 밝혔다. 이렇 수밖에 없었던 것은 세월호 참사에 관한 재판들(선장과 선원들에 대한 재판, 123정의 정장에 대한 재판 등)이 속속 진행되고 있어서 특별법의 제정과 상관없이 세월호 참사의 원인과 책임자 등이 규정될 수 있다는 우려와 해가 바뀌면 대한법협회의 회장이 변경되는데 혹시 세월호 참사에 무관심하거나 적대적인 회장이 당선될 경우 대한법협회의 위원에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 우려 때문이었다.

그러나 가족들은 4차 합의안의 부족한 부분을 보충하기 위하여 ▲ 국회 본회의가 열리는 7일 ‘진실규명과 안전사회 건설을 위한 대국민 서약식’ 거행 ▲ 특별법 시행과 동시에 4·16세월호참사 특별조사위원회 전면 활동개시 ▲ 특별법 시행령 및 시행규칙 제정과 위원회 조직 구성에 세월호 가족들의 적극적인 참여 위한 여야 및 정부의 협조 등 5가지 방안을 제안. 또한 4·16 세월호 참사 관련 피해자 및 피해지역에 대한 배·보상과 지원에 대한 논의에 유가족뿐만 아니라 모든 생존자, 피해자들의 참여가 보장돼야 한다고 주장하였다. 물론 이러한 주장은 받아들여지지 않았고, 2014. 11. 7. 국회 본회의에서 세월호 특별법은 처리되었다.

## 8. 소결

위에서 보는 바와 같이 특별법은 원래 가족들이 생각했던 것과는 많이 다른 상태로 입법되었다. 독립적이고 중립적인 사람으로 하여금 충분한 시간동안 수사하고 기소할 수 있는 권한을 부여하려고 했던 이상은 달성되지 못했다. 그러나 사상 처음으로 국회가 아닌 진상조사위원회가 청문회권한을 행사할 수 있도록 한 것 등은 매우 신선하며 어느 정도 실효적 조사가 가능하다는 판단을 가능하게 하였다. 무엇보다도 위원의 구성이 정부와 여당의 입김으로부터 독립적인 활동을 보장할 수 있는 것처럼 보였다. 그러나 아래에서 보는 바와 같이 특별법의 입법 이후에도 지속적으로 특조위의 중립성과 독립성을 훼손하고, 그 활동을 방해하는 흐름이 있었다. 이런 흐름 중에 가장 대표적인 것이 바로 특별법 취지와 장점을 완전히 몰각시키는 시행령의 문제였다.

## II. 해양수산부의 『4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법』시행령 수정안의 문제점

해양수산부(이하 “해수부”)는 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」(‘14.11.19 공포, 이하 “특별법”) 시행령안(이하 “시행령 원안”)을 2015. 3. 27. 입법예고한 후 특별법에 따라 구성된 416세월호참사 특별조사위원회(이하 “특조위”)와 416세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 피해자 가족협의회(이하 “가족협의회”) 등의 반대에 부딪힌 후 같은 해 4. 29. 시행령 원안에 대한 수정안(이하 “시

행령 수정안”)을 마련해 기자들에 브리핑하였다.

해수부는 “특조위 조사활동기간이 최장 1년 6개월로 정해진 상황에서 입법예고안을 철회하고, 시행령 제정을 원점에서 다시 추진 할 경우, 더 큰 혼선과 갈등이 초래될 것으로 우려되기에 시행령 원안을 철회하지 않고 수정하기로 하였으며, 수정함에 있어 정원확대, 파견공무원 비율 축소 및 해양수산부·국민안전처 파견공무원 최소화 등 주요 쟁점사항 10개 중 7개 사항 수용하였고, 소위원회 위원장의 사무처 조직에 대한 지휘·감독권한 등 특별법의 입법취지에 맞지 않는 사항에 대해서는 원안을 유지하였다.”고 검토방향을 밝혔다. 시행령 수정안이 대화와 타협의 산물이며, 시행령 원안의 많은 문제를 해결한 것이라는 취지이다. 그러나 이러한 해수부의 설명은 다음과 같은 이유로 전혀 타당하지 않다.

특조위의 생명은 조사대상기관 즉 정부부처로부터의 독립이다. 그런데 시행령 수정안은 아래 두 가지 점에서 여전히 특조위의 정부부처로부터의 독립성을 보장하지 않고 있다.

첫째, 파견공무원인 기획조정실장과 기획총괄담당관을 여전히 그대로 두고 있다. 물론 기획조정실장과 기획총괄담당관의 명칭을 행정지원실장과 기획행정담당관으로 각각 바꾸고 기획총괄담당관의 업무 중 각 소위원회의 업무를 기획·조정하는 것을 협의·조정하는 것으로 수정하고 기획조정실장(시행령 수정안에서는 행정지원실장)을 해수부 파견 공무원이 아니라 타 부처 파견공무원으로 하도록 수정하고는 있다. 그러나 조사대상이 정부부처로부터 고위직 공무원이 파견되어 특조위 전체의 업무를 총괄하고 조정하는 것에는 변함이 없다.

둘째, 각 소위원회의 위원장(이하 “소위원장”)이 해당 업무에 관하여 지휘·감독하도록 할 수 있게 해달라는 특조위의 요청은 배제되었다. 특조위가 독립적으로 업무를 수행하기 위해서는 각 소위원회가 정부부처로부터 독립되어 업무를 수행하는 것이 필수적이다. 그럼에도 불구하고 조사대상인 정부부처에서 파견된 공무원들인 기획조정실장(시행령 수정안에서는 행정지원실장)과 기획총괄담당관(시행령 수정안에서는 기획행정담당관) 등은 각 소위원회의 업무를 조정할 권한을 가지고 있고, 정작 각 소위원장은 해당 업무에 관한 지휘·감독권한을 가질 수 없도록 되어 있다. 특히 진상조사와 관련하여 핵심적인 임무를 수행할 조사1과장 역시 여전히 파견 공무원이 하도록 규정되어 있다. 이는 각 소위원회 특히 진상규명소위원회가 끊임없이 정부부처로부터 영향을 받으면서 업무를 추진하게 만들 것이다. 이와 같이 시행령 수정안을 만들면서 해수부는 특별법에서 전체 사무를 처리하기 위해 사무처를 설치한다고 규정한 바, 특조위 소위원회가 소관 국을 직접 지휘·감독하는 것은 통상적인 정부조직 원리 및 특별법의 취지에 맞지 않는다고 그 이유를 밝히고 있다. 그러나 아래에서 보는 다른 입법례에 비추

어 보면 이러한 주장은 전혀 타당하지 않다는 것을 알 수 있다.

우선 타 위원회에서, 업무에 대한 기획·조정 권한은 각 해당 부서에서 보유하고, 기획조정실과 같은 행정부서에서 담당한 사례는 찾을 수 없었다.

### ※진실화해를 위한 과거사정리위원회

진실·화해를위한과거사정리위원회 직제규칙

제10조(조사1국)

④ 조사총괄과장은 제3항의 사무 처리와 관련하여 다음 사항을 분장한다.

1. 조사팀의 조사지원 및 국 서무 업무, 소위원회 및 자문소회의 운영, 국 업무의 기획과 추진상황 점검

제11조(조사2국)

④ 조사총괄과장은 제3항의 사무 처리와 관련하여 다음 사항을 분장한다.

1. 조사팀의 조사지원 및 국 서무 업무, 소위원회 및 자문소회의 운영, 국 업무의 기획과 추진상황 점검

제12조(조사3국)

④ 조사총괄과장은 제3항의 사무 처리와 관련하여 다음 사항을 분장한다.

1. 조사팀의 조사지원 및 국 서무 업무, 소위원회 및 자문소회의 운영, 국 업무의 기획과 추진상황 점검

### ※친일반민족행위 진상규명 위원회

일제강점하친일반민족행위진상규명에관한특별법 시행령

제8조(조사총괄과)

② 조사총괄과장은 다음 사항을 분장한다.

1. 조사대상자의 선정 및 조사계획의 수립

### ※군의문사 진상규명 위원회

군의문사 진상규명 등에 관한 특별법 시행령

제9조(조사기획과)

② 조사기획과장은 다음 사항을 분장한다.

1. 군의문사 진상규명에 관한 종합계획의 수립

그리고 법에서 사무처(장)이 소속직원을 지휘·감독하도록 하여도 시행령에서 해당 상임위원이 해당 업무와 관련된 지휘·감독권한을 보유한 전례 있으며 아무 문제 없었다.

	의문사진상규명등에관한특별법	특별법
<b>법</b>	제11조 (사무국의 설치) ④사무국장 은 위원장의 지휘를 받아 위원회의 사무를 관장하며 소속직원을 지휘·감 독한다.	제18조(사무처의 설치) ④ 사무처장 은 위원장의 지휘를 받아 사무처의 사 무를 관장하고 소속 직원을 지휘·감독 한다.
<b>시행령</b>	제4조 (상임위원) 상임위원 2인중 1 인은 조사1과와 조사2과의 업무를, 나머지 1인은 조사3과와 특별조사과 의 업무를 각각 지휘·감독한다.	없음(배제)

이렇게 시행령 수정안은 특조위의 생명인 독립성을 훼손하고 있기에 특조위와 가족협의회 등의 다른 요구사항을 수용하였다고 해도 큰 의미를 가질 수 없다. 그런데 문제는 해수부가 특조위와 가족협회의 요구를 수용했다고 주장하는 부분에 있어서도 특조위와 가족협회의 요구의 의미를 왜곡하거나 변형하여 그 취지를 무색하게 하는 부분이 있다.

대표적인 것이 특조위 정원에 관련된 부분이다. 시행령 수정안은 시행령 시행시에는 90명으로 특조위가 출범하도록 하고 이후 120명까지 정원을 늘려가되, 시행 6개월 후에 확대하는 것으로 정하고 있다. 시행령 원안이 정원을 늘리기 위해서 시행령을 수정해야 하도록 규정하고 있는 것에 반하여 시행령 수정이라는 절차 없이 120명까지 늘릴 수 있게 한 부분이 개선점이라고 주장하고 있다. 그런데 해수부는 특조위의 가동기간이 특별법에 따라 1년 6개월로 한정되어 있어 시행령을 전면 폐기하고 다시 논하기가 어렵다고 변명하고 있는데, 이러한 짧은 활동기간을 염두에 둔다면 인원을 6개월의 유예기간 후에 늘리는 것이 아니라 처음부터 필요한 인원을 모두 선발하여 업무를 추진할 수 있도록 하는 것이 맞다. 적어도 특조위의 독립성을 존중한다면 특조위가 특별법에 따라 120명의 인원의 범위 내에서 스스로 출범인원의 수를 판단할 수 있도록은 해야 할 것이다. 그런데 특조위의 짧은 업무기간에 대해서도, 특조위의 독립성에 대해서도 전혀 고려하지 않고 특조위의 인원을 규정하고 있는 것이다.

그리고 시행령 수정안에는 특별법의 취지를 훼손하는 부분도 존재한다. 바로 안전사회 소위원회의 업무범위와 관련된 부분이다. 해수부는 특별법이 세월호 참사의 후속조치로서 입법된 것인 이상 특별법이 특조위의 업무로 정하고 있는 ‘재해·재난의 예방에 관한 사항’을 세월호 참사와 관련된 부분으로 한정하는 것이 타당하다고 주장한다. 그러나 특별법 입법과정에서 이미 여야는 세월호 참사와 관련된 안전대책수립만이 아니라 이 사회 전반에 걸쳐 존재할 수 있는 위험요소 등에 대해 점검하고 대책을 수립할

수 있게 하자고 합의한 바 있고, 그것이 특별법에 반영된 것이다. 따라서 해수부의 지금 주장은 오히려 특별법의 입법취지를 무시하는 것이자 입법권자의 의도를 훼손하는 것이다. 그리고 이것은 세월호 참사 이전과 이후는 달라져야 한다며 특별법 제정을 위해 힘을 모은 600만명에 이르는 국민의 의사를 무시하는 것이기도 하다.

결과적으로 시행령 수정안은 특조위의 생명인 조사대상 정부부처로부터의 독립성을 보장하지 못하고, 특조위의 원활한 활동을 담보하지 못하며, 특별법의 취지를 훼손하여 특조위의 업무범위를 좁히는 등 수많은 문제점을 담고 있다. 따라서 시행령 수정안은 철회되어야 하며 정부는 특조위가 2.17. 의결하여 정부에 제안한 시행령안을 받아들여야 할 것이다. 정부가 위와 같이 많은 문제점을 가지고 있는 시행령 수정안을 강행한다는 것은 세월호 참사의 진상을 규명할 의지가 없음을 스스로 입증하는 것이자, 수많은 국민들의 열망을 무시하는 비민주적 정부임을 스스로 자인하는 것이기 때문이다.

이러한 문제를 시정하기 위하여 가족들은 또다시 안산에서 서울로 도보행진을 하고, 삭발을 강행하기도 하였다. 특히 이번 도보행진은 상복을 입고 희생자의 영정사진을 들고 이루어졌다. 사랑하는 가족을 잃은 사람들이 참사로부터 1년 가까이 지난 시점에서 자신들의 아픔을 달래지 못하고 가장 기구한 모습으로 시민들을 만난 것이다.

물론 이러한 가족들의 문제제기에도 불구하고 특별법 시행령은 시행령 수정안대로만 들어졌다. 이후 이 시행령이 갖고 있는 문제를 해결하기 위하여 여당과 야당은 국회법 개정이라는 수단을 사용하였지만 이 역시 박근혜 대통령의 거부권행사로 무산되었다. 특조위는 그 근거가 되는 특별법의 입법과정에서 한 번, 그리고 그 이후 특별법 시행령을 만드는 과정에서 다시 한 번 그 권한이 축소되고 정치적 중립성은 훼손되게 된 것이다.

### Ⅲ. 터무니 없이 부족한 2015년 예산

특별법 시행령까지 마련되었으니 특조위는 속히 가동되면 되는 상태가 되었다고 할 수 있다. 그러나 특조위의 운영에 필요한 예산확보를 둘러싸고 또 다시 논란이 벌어졌다. 특조위가 돈 잔치를 벌이고 있다는 글들이 떠돌아다니는 등 만만찮은 방해가 있었다. 보수적인 신문이 기사를 쓰고, 그 후 조직적으로 그 기사를 퍼 나르는 일들이 있었다. 그 글은 한 번 볼 필요가 있다. 아래와 같다.

카친 12명에게 꼭 보내주세요~!

국민의 혈세낭비를 막읍시다

♡           ♡  
읽으면 열 받는 뉴스

세월호사고는 학생들이 수학여행을 갔는데 해운회사가 돈 욕심때문에 과적을 했고 물살이 센 곳에서 운항 미숙까지 겹쳐 일어난 해상사고입니다

그 외에 무슨 진상을 조사해야 하는지 모르지만 특조위(특별조사위원회) 까지 만들더니 올해예산 요구액이 무려 160억원이랍니다.

예산 내용을 보면 기가 막혀 한숨만 나오고 분노가 치밀어 올라옵니다.

직원 체육대회 개최비용 252만원,  
동호회 지원비용 720만원,  
직원 생일기념 케이크 구입 비용 655만원,  
명절 휴가비로 1인당 139만~221만원,  
휴가(연가) 보상비 1인 78만~194만원,  
전 직원 맞춤형 복지비  
연 70만원

이 자들은 세월호 조사 한다는 핑계로 국민혈세 흥청망청 쓰겠다는거 아닙니까?

사건 조사를 하는데...  
무슨놈에 동호회지원...  
명절 휴가비?  
맞춤형 복지비?  
직원 생일케익?  
참...놓고 있는 악마에 족속들....

특조위 이석태 위원장 연봉은 월급과 수당을 포함  
1억6500만원...

부위원장을 포함한 상임위원 4명은 1억5300만원...

위원장을 포함해 5명의  
상임위원에게는 차량도 지원된다고 합니다

참...살판 났습니다.

이 자들 하는 짓거리를 보면서도 우리 국민들은 너무 순진한건지 멍청한건지...

그저 강건너 불구경하듯  
아무 말이 없이 먼 산만 보고있네요.

국회의원 중에도 지금까지도 노란 리본을 달고 다니는  
놈들이 있습니다.

이런 악마들은 다음 선거에서 절대로 표주지 말아야 합니다.

자기 부모가 죽어도 삼일이면 상장을 떼는 놈들이...

무슨 애도를 일년 넘게 한다고 정말로 기가 막힙니다.

출처-국민일보(뜸)(뜸)(근심)(근심)  
대한민국—슬픈—나라입니다  
(부르르)

이런 비판이 근거가 있고 합리적일까? 체육대회, 직원생일, 사내 동호회지원 등에 약 1600여만 원을 책정하였는데, 이는 전체 예산의 0.001%에 불과하다. 명절 휴가비, 휴가(연가) 보상비, 전직원 맞춤형 복지비 등 후생 복리비가 비난받고 있는데 이것은 공무원 공통사항이다. 특조위에서 일하는 직원들은 공채 과정을 통과하였고 이제는 공무원 신분이기 때문에 복리후생은 특혜가 아니라 보편적인 처우이다. 따라서 일반 공무원들은 이런 비판을 보고 웃을 수밖에 없었을 것이다. 위원장 등의 급여도 비난의 대상이 되었는데 대통령으로부터 임명장을 받은 장관급 위원장, 차관급 소위원장들한테 지급되는 급여는 정부 “공무원봉급표”에 정해진 금액을 지급받을 뿐이다. 이것을 마치 팔자 고친 것처럼 왜곡하고 있는 것이다.

사실 특조위 예산책정문제의 본질은 진실규명·안전사회건설 등과 관련한 활동이 불가능할 정도로 예산을 줄여 배정하였다는 것이다. 대표적으로 진상규명 중 실지조사 사업에 소요될 45억 8,000만원의 예산 중 14억 2,000만원만 배정해 요구한 예산의 69%를 삭감했다. ‘안전사회 건설 종합대책 수립’ 사업도 6억8,000만원을 요청했는데 그 중 83%를 잘라서 1억 1,700만원만 배정했다. 종합적으로 정부는 예산 신청액 160억 중 절반을 깎고 89억원만 지급한 것이다. 결국 특조위의 본연의 임무인 ‘진실규명’을 못하게 손과 발에 족쇄를 채운 것이다.

#### IV. “세월호 특조위 관련 현안 대응방안”문건 등 특조위 활동방해

세월호 참사의 진상을 규명하려는 특조위에 대한 방해는 위와 같이 법, 시행령, 예산 등으로 손발을 다 묶어 놓는 것에 그치지 않았다. 2015. 11. 19. 한 언론은 “세월호 특조위 관련 현안 대응방안”문건(이하 “본 문건”)을 공개하였다. 본 문건 제3쪽에는 “우리부”라는 표현이 등장하는데 기재부에 특조위 예산에 관련된 의견을 전달할 부(部)는 해수부 이외에는 상정하기 어렵다. 따라서 본 문건은 해수부가 만든 것으로 보인다.

☞ 활동기산일 관련 우리부 입장(임명장 수여일, 3.9) 관찰시, 증액분이 최대한 반영될 수 있도록 기재부에 우리부의 의견을 전달

그리고 본 문건 제1쪽에는 특조위가 BH(청와대)에 대한 조사개시를 결정하면 여당이 추천한 특조위 위원들로 하여금 지속적으로 문제제기하라고 지시하고 있고, 더 나아가 필요하면 여당추천 위원들은 사퇴의사를 기자회견 등을 통해 표명하라고 하였다. 이후 본 문건의 내용대로 여당추천 위원들은 특조위가 청와대가 세월호 참사 당시 적절한 대응을 했는지 등에 대해 조사를 하려 한다며 사퇴의사를 표명하는 기자회견을 하였다.

□ (특조위 내부) 여당추천위원들이 소위 의결과정상 문제를 지속 제기하고, 필요시 여당추천위원 전원 사퇴의사 표명(부위원장 주재 기자회견 등)

이러한 것은 이 문건의 내용과 같은 지시가 실제로 있었고 여당추천 위원들은 이 지시에 따른 것으로 추정하게 한다. 이러한 지시를 한 자는 여당추천 위원들로 하여금 의무 없는 일을 하게 한 것이자 특히 공무원들이 할 수 없는 집단행동을 하게 한 것으로 직권남용 혹은 국가공무원법위반의 교사범이 될 수 있다. 더 나아가 여당추천 위원들로 하여금 위와 같은 행동을 하게 하려고 폭행이나 협박 혹은 속임수를 사용하였다면 특별법 제43조 제1항을 위반한 것에 해당한다.

본 문건은 이에서 더 나아가 새누리당 국회의원들에 대해서도 “소위 회의록을 요청하고, 필요시 비정상적, 편향적 위원회 운영을 비판하는 성명서를 발표”하라고 지시하고 있다. 그리고 이 지시에 따라 새누리당 농해수위 국회의원들은 19일을 시작으로 특조위를 비판하는 성명을 수차례 발표하였다.

(국회) 여당 위원들이 공개적으로 특조위에 소위 회의록을 요청하고, 필요시 비정상적·편향적 위원회 운영을 비판하는 성명서 발표

이러한 것 역시 본 문건의 내용과 같은 지시가 실제로 있었고 여당의원들은 이 지시에 따른 것으로 추정하게 한다. 이러한 지시를 한 자는 여당 의원들로 하여금 의무 없는 일을 하게 한 것이다. 이는 형법상 직권남용에 해당할 수 있다. 위와 같이 해수부가 만든 것으로 추정되는 본 문건의 내용에 따르면 본 문건을 통해 보고를 받는 자(본 문건의 내용과 같은 사항을 지시하는 자)는 지시를 받는 자로 하여금 범죄행위에 속하는 의무 없는 일을 하게 함으로써 직권남용 혹은 해당 범죄행위의 교사범이 되는 것이다.

무엇보다 본 문건은 장관 예정자나 국회의원에게도 지시를 할 수 있을 정도로 고위급인 정부의 관리가 조직적이고 체계적으로 특조위의 청와대 조사를 방해하려는 의도를 가지고 있다는 것을 보여주는 것이다. 이는 오히려 세월호 참사에 이 정부의 고위 관리(장관 예정자나 국회의원에게도 지시를 할 수 있을 정도의)가 관여하였을 수도 있다는 의혹을 가지게 한다. 세월호 참사에 대한 보다 철저한 진상규명과 아울러 본 문건을 비롯한 특조위 조사활동 방해에 대한 진상규명도 진행되어야 할 것이다.

## V. “한계와 희망을 동시에 보여준 청문회”

과연 열릴 수나 있을지, 열리더라도 제대로 진행이나 할 수 있을지 걱정스러웠다.

정부와 여당은 예산과 직원채용, 활동기간을 볼모로 특조위의 활동을 원천봉쇄 하더니 심지어 “세월호 특조위 관련 현안 대응방안”이라는 해수부 문건에 따라 조직적인 방해 를 일삼던 여당추천위원들은 청문회에 불참하겠다고 했다. 세월호참사의 책임을 정부 에 지우려는 ‘불순한 의도’가 있기 때문이라고 했다.

여당 추천위원들은 한결같이 특조위가 세월호 침몰의 원인과 책임만 규명하면 되기 때 문에 청문회 증인은 선사 및 선원 등에만 국한해야 한다고 주장한다. 이는 세월호 참사 를 일반적인 해양교통사고로만 한정하려는 일각의 불순한 시도와 맥락을 같이 한다. 세월호가 침몰한 것보다 더 큰 문제는 배에 이상이 생긴 후 완전침몰까지 두 시간 가까 이 또는 그 이상 충분한 시간이 있었음에도 불구하고 선장과 선원들은 물론 구조의 의 무와 책임을 지고 있던 해경까지도 구조를 위한 어떠한 시도도 하지 않았다는 점이다. 정말 그랬다. 선장과 선원들은 해경과 공모하여 도망을 갔고, 해경은 스스로 탈출한 승 객들을 건져 올리는 것 외에 어떠한 구조시도도 하지 않았다. 선원들과 P123정 정장 에 대한 재판에서 드러났듯 퇴선을 유도하는 대공방송만 했어도 대부분 살 수 있었는 데도 말이다.

그래서 단순 해양교통사고가 끔찍한 참사로 이어졌다. 참사 직후 대통령과 모든 정치 인들은 이러한 문제를 다 인정하고 진상을 규명하고 책임을 묻고 심지어 대한민국을 ‘ 개조’하겠다고 약속을 했다. 유가족들의 여한이 없도록 하겠다고 공언했다.

그런데 거기까지였다. 참사 후 620일이 지난 지금까지 정부여당과 대통령은 이 약속을 지키지 않고 있다. 오히려 세월호 참사의 진상규명을 끊임없이 방해하고 있다. 심지어 특조위를 해체하겠다고 공공연하게 나서고 있다. 이미 여당은 대통령과 여야 그리고 대법원만이 위원을 추천하는 새로운 특조위 구성을 골자로 하는 특별법 개정안을 발의 했다. 세월호 참사의 책임을 져야 할 조사대상인 정부여당이 자신들의 입맛대로 특조 위를 좌지우지 하겠다는 것이다. 이는 특별법 제정을 위해 서명으로 참여한 650만 국 민과 지금도 잊지 않고 세월호 참사의 진상규명과 안전한 사회를 바라는 모든 국민들 의 염원에 정면으로 도전하는 행위이다.

다행히 특조위의 첫 번째 청문회는 2015. 12. 14.부터 3일간 당초 우려했던 것보다는 잘 진행되었다. 비록 여당추천위원들이 조직적으로 불참하고 지상파 등 주요 언론사들이 철저히 외면했음에도 불구하고 철저하게 진실을 은폐하고 책임을 회피하는 해수부와 해경의 적나라한 모습을 많은 국민들이 확인할 수 있었다. 청문회 직후, 예상질문과 답 변을 정리한 “세월호 특별조사위원회 청문회 자료”라는 대외비 문건에 따라 증인들이 조직적으로 사전모의한 정황이 드러나기도 했다.

## 1. 뻔한 거짓말들 - 재차 확인되거나 새롭게 드러난 쟁점들

(1) P123정은 자신들이 가장 먼저 구조한 자들이 선장과 선원임을 전혀 몰랐다고 한다. 심지어 이들과 어떠한 대화도 나누지 않았고 따라서 이들이 누군지 확인조차 하지 않았다고 한다. 그러나 이는 뻔한 거짓말이다. • 선장과 선원 일부는 세월호의 조타실에서 나왔으며, • 구조된 14명의 선원 중 9명이 구조 당시 자신이 선원임을 밝혔다고 검찰에서 진술했고, • 당일 오전 10시 6분경 P123정이 세월호에 다시 접안하여 구조작업을 할 때 구조된 선원이 참여했고, • 구조된 선원 김영호는 검찰수사에서 P123정장 김경일에게 자신이 세월호에 구조하러 가자고 이야기 했다고 진술했으며, • 구조된 선원 중 일부는 P123정 조타실에 있었다고 진술했고, • 구조된 선원 14명 중 9명이 구조 당시 작업복을 입고 있었고, • 참사 당일 10시 50분경, 구조되어 P123정에 있었던 사람 52명 중 47명을 전남 707행정선에 인계하고 5명을 남겼는데 이 5명이 모두 선원이었으며, • 참사 당일 10시 28분경, 구조된 선원 김영호는 P123정장 김경일에게 휴대폰을 빌려 자신의 집과 통화했고, • P123정장 김경일이 TRS로 세월호의 상황을 보고하면서 누군가에게 들었다는 식으로 보고하였는데, 당시 세월호와 전혀 교신을 한 적이 없는 P123정 정장이 세월호의 상황을 파악할 수 있는 길은 구조된 사람들로부터 전해 듣는 것뿐이었고, 그 시간에 구조된 사람들은 선장과 선원들뿐이었다.

(2) 참사 직후 잠수사 500여 명을 투입하여 수색하고 있다고 했으나 실제로는 누적인원 20~80여 명이 전부였다. 이에 대해 김석균 전 해양경찰장은 ‘투입’은 ‘동원’의 의미였고, 보조인력과 대기인력까지 포함하는 의미였다고 강변을 하였다. 그리고 유가족과 국민들에게 대대적인 구조와 수색을 하고 있다고 믿게 만들었던 데 대해서는 단 한 마디의 사과도 없었다.

(3) CN-235 등 고정익 2대는 가지고 있던 구명벌을 투하하지도 않고 세월호는 물론 해상 구조세력들과도 교신하지 않는 등 구조작업에 전혀 참여하지 않았다. 이 고정익들은 누구의 지시로 움직였고 어떠한 역할을 했는지 전혀 알려진 바가 없다. 이에 대해 김석균 전 해양경찰청장과 이춘재 전 해양경찰청 경비안전국장은 잘 모르겠다거나 기억에 없다고만 진술했다. 운항일지만 확인해도 파악할 수 있는 것을 모르겠다고 하는 이유는 무엇일까?

(4) 참사 당일 오전 9시17분, 구조인력을 태우고 현장으로 가던 헬기 502호는 누군가의 지시를 받고 서해지방경찰청장을 태우기 위해 기수를 돌렸다. 누가 지시한 것이냐는 질문에 대해 김수현 서해청장은 자신은 그런 지시를 한 적이 없으며, 누가 지시한 것인지는 확인해보지 않았다고 답변했다. ‘모른다’가 아니라 ‘확인한 적이 없다’는 것은 무슨 의미일까?

(5) 대통령이 현장을 처음 방문했던 4월 17일 오후 1시부터 8시 사이에 구조와 수색을 위한 잠수를 전혀 실시하지 않은 이유에 대해 김석균 전 해양경찰청장은 당일 파고가 높은 등(3~5미터) 기상 상황이 안 좋아서 잠수를 하지 않았다고 진술하였다. 그러나 당시 현장의 기상은 잠수하는 데 아무런 문제가 없었으며 파고 역시 0.5~1미터에 불과했다. 객관적인 데이터와 현장에 있던 민간잠수사, 유가족의 증언이 있음에도 불구하고 거짓 기상상황과 파고를 앞세우는 이유는 무엇일까?

(6) 해경 등이 작성하여 유관 기관에 배포한 상황보고는 사실과 다르거나 부정확한 내용을 담고 있었다. 예를 들면, 참사 당일 11시 34분에 전파된 서해청 상황보고서 2보에는 “11:24 목포 122구조대 4명 여객선 투입”이라고 적혀 있었고, 오후 6시8분에 전파된 5보에는 “11:24 목포 122구조대 4명, 여객선 진입수색 차 1차시도”라고 쓰여 있었으나 11시24분에는 목포 122구조대가 어선을 타고 현장으로 이동 중이었고, 실제로 세월호에 대한 진입시도가 있었던 것은 참사 당일 오후 1시였다. 또한 2014년 4월 17일 07시 국방부 상황보고서에는 4월 16일 09시 04분의 조치 사항으로 ‘3함대 가용 함정, 항공기 현장 투입, 구조 작전 수행’이라고 되어있는데, 실제로 해군이 한 일은 하잠색(가이드라인)을 설치한 것뿐이며 투입된 항공기와 함정의 경우 구조작업에 임한 적이 전혀 없었다.

이에 대해 증인들은 각종 상황보고를 자신들이 직접 만드는 것도 아니고 그 내용을 일일이 확인하는 것도 아니기에 어떤 연유에서 이러한 상황보고들이 만들어졌는지 모르며, 단지 긴급한 상황에서 여러 정보들을 취합하다 보니 이런 오류가 있었을 것이라는 취지로 답변했다. 잘못된 상황전파가 구조에 얼마나 악영향을 끼쳤는지에 대해 일말의 반성도 없이 내 소관이 아니라는 무책임한 모습뿐이었다.

(7) P123정 정장을 비롯한 해경들이 구조작업에 전념해야 할 상황에서 데이터통신을 한 것, 서해청 상황담당관과 이춘재 당시 해경 경비안전국장이 항공구조사들이 세월호에 내려가 있는 그림이 나와야 한다는 취지의 대화를 나누었다는 점, 구조하는 사진을 찍기 위해 물에 들어갔다 나오라고 했다는 생존 화물기사 전병삼의 진술, 청와대의 영상요구(다른 것들은 하지 말고 영상부터 보내라고 명령 등)가 있었다는 점 등을 비추어볼 때 청와대 등의 잦은 보고 및 영상 요구가 오히려 구조를 방해한 것은 아닌가에 대한 질문에 대해 김석균 전 해양경찰청장 등은 그동안 회피와 모르쇠로 일관하던 태도를 바꿔 매우 적극적으로 이러한 보고, 영상요구가 구조를 전혀 방해하지 않았다고 목소리를 높였다. 하지만 스스로 탈출한 승객들을 건져 올린 것 외에 단 한명도 구조하지 못했으면서도 청와대 등의 잦은 보고, 영상 요구가 구조를 방해하지 않았다고 자신 있게 강변하는 것을 도대체 어떻게 이해라라는 말인가? 법원은 P123정장 김경일에 대한 재판에서 잦은 보고요구 등이 구조에 방해가 되었을 것이라는 점을 인정해 형량을 조정할 바가 있다.

(8) 해경이 작성하여 검찰과 감사원에 제출했던 공용무선망(TRS) 녹취록이 3개의 버전으로 존재하며, 일부 녹취록에서는 해경에게 불리할 수 있는 대화(예를 들어 참사 당일 9시 27분경 현장에 출동한 헬기가 승객들 대부분이 선내에 있다고 했던 부분 등)가 실제로는 잘 들림에도 불구하고 잘 들리지 않아 기재할 수 없다는 식으로 기재되어 있는 등 조작을 의심할만한 문제에 대해 증인들은 TRS녹취록의 작성주체나 배경에 대해서는 알지 못한다고 진술하였다.

(9) P123정장 김경일은 지난 해 4월 28일 기자회견에서 퇴선명령을 하였고, 창문을 깨는 등 구조를 위해 할 수 있는 일들은 다 했다고 주장하였다. 그러나 이후 검찰수사를 통해 이러한 내용은 모두 거짓이었으며, ‘위’의 지시에 의해 기자회견을 했다는 사실이 밝혀졌다. 하지만 정작 그 ‘위’가 누구지는 밝히지 못하였다. 이에 대해 이번 청문회에서 김석균 전 해양경찰청장이 자신이 기자회견을 지시했다고 진술하면서도 정작 기자회견의 내용은 몰랐다는 터무니없는 진술을 하였다. 또한 이 기자회견과 관련이 있는 것으로 보이는 해경의 “초동조치 및 수색구조 쟁점”이라는 비밀 문건의 작성자 등에 대해서도 모르며, 확인도 하지 않았다고 진술했다. 김석균 전 해경청장은 2014. 7. 국회 국정조사에서 위 비밀문건의 내용과 일치하는 거짓증언을 한 바가 있다.

## 2. 청문회와 특조위의 한계와 과제

이번 청문회는 거의 모든 증인들이 모르쇠와 책임회피로 일관함으로써 지켜보는 국민들로 하여금 짜증과 피로를 느끼게 하였다. 청문회를 파행으로 이끌려는 조직적인 시도가 아닌가 싶을 정도였다. 이러한 문제는 근본적으로 “조사권”밖에 가지지 못한 특별조사위원회의 태생적 한계 때문이었다. 처음 우리 피해자들과 국민들이 강력하게 요구했던 “수사권”과 “기소권”이 있었다면 증인들이 특조위를 이토록 우습게 볼 수 없었을 것이 분명하다. “조사권”의 한계는 앞으로 특조위는 물론 참사의 진상규명과 책임자 처벌, 안전한 나라 건설을 향한 모든 과정에서 어떻게든 보완하고 대비해야 할 문제이다. 따라서 청문회 이후의 대응과 조치가 매우 중요하다.

우선 위에 열거한 “재확인되거나 새롭게 드러난 쟁점”들에 대한 추가조사는 물론 이미 확인해진 불법행위들에 대해서는 검찰 고발 또는 특검 등의 수단을 최대한 활용해 법의 심판을 받도록 조치해야 한다. 특별법에 따르면 특조위는 검찰고발은 물론 두 번의 특검을 국회에 요청할 수 있다.

그리고 첫 청문회를 통해 여러 한계에도 불구하고 매우 의미있는 조사방법임을 입증하였다. 따라서 특별법에 횡수 제한 없이 할 수 있도록 규정한 청문회를 조속히 준비하여 개최하여야 한다. 증인들로 하여금 구조방기의 법적 책임을 자인하게는 못하더라도 최소한 왜 저토록 조직적인 거짓과 은폐로 일관하는지는 충분히 드러낼 수 있으니 말이다.

마지막으로, 정부여당 및 여당추천위원들의 특조위 활동 방해, 무력화 시도 또는 음모의 전모를 밝혀야 한다.

참사 직후 해경은 “초동조치 및 수색구조 쟁점”이라는 비밀문건을 통해 사실 은폐와 조작을 꾀하더니, 지난 11월에는 해수부가 작성한 “세월호 특조위 관련 현안대응 방안”이라는 문건의 지시에 따라 여당추천위원들이 기자회견 등의 집단행동(특별법, 공무원법 위반)과 사퇴를 하는 일이 벌어졌다. 또한 청문회를 앞두고 주요 증인들이 답변을 짜맞추며 거짓증언과 은폐를 시도했던 정황이 “세월호 특별조사위원회 청문회 자료”라는 문건을 통해 드러났다. 여당은 이미 현재의 특조위를 해체하고 대통령, 여야, 대법원만 위원들을 추천해 어용 특조위를 만들려는 특별법 개정안을 발의한 상황이기도 하다. 정부여당의 태도는 아무리 좋게 보려고 해도 이해할 수 없다. 정부가 참사의 법적인 책임을 져야 한다는 현실에 대한 두려움으로는 도저히 설명할 수 없는 과도한 대응이다. 무언가를 감추려는 의도가 아닌 이상 왜 이토록 조직적으로 방해하려고만 할까? 어쩌면 이를 밝히는 것이 세월호 참사의 진실을 규명하기 위한 핵심일지도 모른다.

## VI. 결론

세월호 참사는 흔히들 한국전쟁 이후 가장 큰 충격을 준 사건으로 이야기되고 있다. 그 이유는 많은 사람이 희생되어서만은 아닐 것이다. 아마 충분히 막을 수 있었던 아니 완전히 막을 수 없었다고 하더라도 사고로 그칠 수 있었던 것이 참사로 끝났고 이 과정을 전 국민이 무력하게 지켜만 봐야 했었기 때문일 것이다. 사회에 큰 충격을 준만큼 세월호 참사를 계기로 여러 가지 성찰이 있었고, 사회를 바꾸기 위한 많은 고민과 시도들이 있었다. 그 중 핵심적인 것이 바로 세월호 참사의 진상을 규명하기 위한 특조위의 건설이었다. 그러나 애초 정부와 대통령이 했던 말들과는 달리 특조위의 건설 및 운영 과정은 쉬운 일이 하나도 없었다. 특별법과 시행령을 제정하는 과정, 예산과 인력을 확보하는 과정 등에서 끊임없이 정부와 여당은 특조위의 발목을 잡았다. 과연 그 이유가 무엇일까? 혹자는 이를 두고 ‘감추는 자가 범인이다’라고 이야기하기도 한다. 여튼 이러한 정부와 여당의 방해로 말미암아 특조위는 제대로 가동되지 못하고 이제 곧 수명을 다하게 생겼다. 특조위를 통해 참사의 진상을 규명하고, 보다 안전한 사회를 만들겠다는 우리사회의 열망 역시도 무력하게 무너지게 될 운명이다. 아직은 정의 보다는 부정의가 더 강하다고 볼 수 있는 장면이다. 이 글을 통해 특조위의 건립과정과 운영과정을 살펴 본 이유는 세월호 참사 당시 누구라도 가졌을 문제의식을 다시 한 번 상기시키고, 그러한 문제의식을 가로막는 자가 누구인지 생각해보자는 취지이다. 아마도 우리사회의 문제가 무엇이며, 그러한 문제를 야기하는 핵심세력이 누구인지 조금은 분명하게 알 수 있을 것이다.