

2016. 05. 10

세월호참사 진상규명을 위한 세월호특별법 개정 방향

참여연대 · 시민사회단체연대회의 공동의견서

중단 없는 진상규명 위해 특조위 활동기간 보장해야

조사예산 확보와 선체조사 위해 법개정 필요

발행 | 참여연대 (공동대표 : 법인 · 정강자 · 하태훈)

시민사회단체연대회의

담당 | 김태일 간사 02-725-7105 tae11@pspd.org

차례

차례	2
요약	3
I. 중단위기에 몰린 세월호 참사 진상규명 활동	4
II. 법 개정 방향 1 - 특조위 활동기간 구체적으로 명시	5
III. 법 개정 방향 2 - 특조위 조사권한 강화 위해 업무와 권한 명시	6
IV. 특조위의 특별검사 임명 요청안 처리	7
V. 세월호참사 피해자 지원 특별법 개정과 피해자 중심 지원 필요	8

- 본 의견서는 2016년 5월 3일에 있었던 참여연대와 416연대, 시민사회단체연대회의, 한국기독교교회협의회, 전해철의원실이 공동으로 개최한 긴급토론회 “세월호 참사 2년, 진상규명의 현황과 특별법 개정의 필요성”에서 제기된 내용을 바탕으로 작성되었으며, 19대 국회 임기 만료 전 “4·16세월호참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법(이하 세월호특별법)”의 개정을 촉구하는 의견서임.
- 세월호 참사가 발생한지 2년이 넘는 시간이 지났으나, 아직도 9명의 실종자가 인양되지 못한 선체와 함께 바다 속에 있고, 참사의 진상도 아직 충분히 규명되지 못하고 있음. 그러나 정부는 4·16세월호참사특별조사위원회(이하 특조위)의 조사 활동 예산을 오는 2016년 6월까지만 책정하며 활동기간을 종료시키려 하고, 국회는 특조위가 요청한 특검 임명 요청안 처리에 나서지 않는 등 진상규명이 중단될 위기에 처해있음.
- 세월호특별법에 명시된 특조위의 활동기간은 1년 6개월이지만, 실제로는 정부의 특조위원 임명과 공무원 파견, 예산 지급 등이 지체되면서 사실상의 조사활동은 9월부터 시작되었으므로, 법에 명시된 조사기간을 보장하기 위해 활동개시 시점을 “사무처를 포함한 조직의 구성을 마치고 기획재정부가 위원회의 운영에 필요한 예산을 최초로 배정한 날”로 명시.
- 또한 참사의 진상규명을 위해 특조위의 권한을 강화하는 방향으로 세월호특별법 개정이 이루어져야 하며, 법 개정에는 특조위의 활동 마감시한을 “세월호 선체인양이 완료되어 위원회의 선체조사가 시작된 날부터 6개월이 되는 날까지”로 명시(세월호 특별법 제7조 1항 개정, 제7조의 2 신설), 특조위의 업무의 구체화, 정부기관의 협조 의무 규정 등이 포함되어야 함.
- 19대 국회는 특조위가 세월호특별법에 따라 요구한 특별검사를 여야합의로 조속히 처리하고, 특별법 입법 당시의 합의대로 특별검사는 가족이 반대하지 않는 인물이 추천되도록 여야가 보장해야 함.
- 4.16 세월호참사 피해구제 및 지원 특별법(이하 피해자 지원 특별법)을 개정하여 민간잠수사와 자원활동가들도 지원 대상이 될 수 있도록 피해자의 범위를 확대규정하고, 시행령 등에서 규정된 비현실적이고 제한적인 의료지원과 심리치료 기간 등을 대폭 확대하여 피해자들이 입은 다양한 심리적, 신체적 피해를 보상해야 함.

I. 중단위기에 몰린 세월호 참사 진상규명 활동

1) 세월호 참사 진상규명에 대한 정부의 방해와 비협조

① 세월호 참사 피해자 가족들과 국민 650여만 명의 서명으로 제정된 “4.16 세월호 참사 진상규명과 안전사회 건설 등을 위한 특별법”에 따른 4·16세월호참사특별조사위원회의 활동이 조사대상인 정부의 방해와 국회의 무책임으로 인해 무력화될 위기에 있음.

- 특조위의 2016년 예산안 1/3로 삭감 : 정부는 2015년 예산을 8월에나 지급하는가 하면, 특조위의 2016년 조사활동 예산의 2/3를 삭감하여 국회에 제출하고, 국회는 집권여당 주도아래 이를 수정 없이 통과하여 특조위의 조사활동을 제약하고 있음.
- 특조위의 조사기간이 18개월에서 10개월로 반토막 날 위기 : 특별법에 보장된 조사기간은 총 1년 6개월(12개월+6개월 연장가능)임에도 불구하고, 실제 조사기간은 고작 총 10개월 안팎(2015년 9월- 2016년 6월)로 반토막 날 수밖에 없는 상황.
- 세월호 인양 후 정밀조사 시간/예산 부족 우려 : 이 경우, 설사 6월-7월 중 세월호 선체가 예정대로 인양된다 하더라도 특조위는 이를 조사할 권한도 예산도 없는 상황에 처하게 될 가능성이 높음.

2) 특조위의 적법한 특검 임명 요청안도 국회에서 아직 처리되지 못함

- 특조위가 2월에 발의한 특별검사 임명 요청안은 적법한 과정을 거쳐 국회에 제출되었음에도 불구하고 현재까지 19대 국회에서 처리되지 않았음. 이로 인해 특조위에 기소권 수사권을 부여하자는 가족들과 국민 650만여 명의 제안을 거부하는 대신 여야합의로 국회가 약속했던 두 차례의 특별검사 임명이 이뤄지지 않을 수 있는 상황임.

3) 논란의 종식과 충분한 진상 규명을 위해 세월호특별법 개정이 필요

- 세월호특별법은 처음 제정될 당시부터 활동기간·업무·권한 등이 일부 불분명하였음. 법 개정을 통해 논란이 되는 부분을 정리하고 특조위의 조사 권한을 강화하는 방향으로 법 개정이 필요함.

II. 법 개정 방향 1 - 특조위 활동기간 구체적으로 명시

1) 특조위 활동기간 논란

- 세월호특별법에는 법의 시행일(2015년 1월 1일)이 명시되어 있지만 이 법에 따른 특조위의 구성완료 시점, 조사활동 개시 및 종료 시점이 불명확하여 불필요한 해석상의 논란이 일고 있음.
- 세월호특별법에 따르면 특조위는 “구성을 마친 날로부터” 1년간 활동하고 6개월을 연장할 수 있도록 하고 있는데, 대통령이 특조위원들을 3월 9일 임명하고, 정부는 시행령을 5월 11일에 제정하였고, 특조위 활동에 필요한 예산을 2015년 8월에 최초로 지급하여 사실상의 조사활동은 9월에 착수되었음.
- 특조위는 예산이 지급되어 사무처 인선작업을 시작한 2015년 8월부터 활동을 시작한 것으로 해석하고 있지만, 정부는 2015년 1월 1일부로 활동을 시작한 것으로 해석하고 있음. 그러한 근거로 “이 법은 2015년 1월 1일부터 시행한다”는 세월호특별법 부칙 제1조를 들고 있으나, 이는 특조위를 설치하는 것이 법적으로 가능해진 시기를 밝히고 있는 조문일 뿐, 특조위 활동기간을 명시한 세월호특별법 제7조 상의 “구성을 마친 날”을 표현하는 조문이라 볼 수 없음.
- 또한 세월호 선체 인양작업이 예정보다 지체됨에 따라 활동기간 종료 시점 또한 특조위가 인양된 선체에 대한 충분한 조사활동을 할 수 있도록 조정하여 명시해야 함.

2) 법 개정으로 특조위 활동기간 구체적으로 명시

- 특조위의 활동개시시점을 “사무처를 포함한 조직의 구성을 마치고 기획재정부가 위원회의 운영에 필요한 예산을 최초로 배정한 날”로, 활동 마감시한을 “세월호 선체인양이 완료되어 위원회의 선체조사가 시작된 날부터 6개월이 되는 날까지”로 명시해야 함

Ⅲ. 법 개정 방향 2 - 특조위 조사권한 강화 위해 업무와 권한 명시

1) 특조위의 업무 범위와 권한을 둘러싼 논란

- 정부는 세월호특별법 시행령 제정 당시 특별법이 특조위 조사범위를 세월호 참사의 원인규명 뿐 아니라 각종 재해재난의 예방대책 마련으로 명시하고 있음에도 불구하고 조사범위를 임의로 축소하여 정부조사결과의 검증, 세월호 관련(해상사고) 대책으로 한정하도록 시행령을 제정한 바 있음.
- 또한 특조위는 독립적인 국가위원회임에도 불구하고, 정부가 관련 국가기관과 예산안을 요구하거나 협의하는 것을 허용하지 않고 특조위의 조사대상인 해양수산부를 통해 요구하도록 하는 것은 물론, 정부가 특조위가 요구한 선체정밀조사 예산안 등을 임의로 삭감하여 국회에 제출하는 등 결과적으로 특조위의 조사활동이 제약 및 방해받음.

2) 특조위의 업무와 국가기관의 협조 의무를 법에 명시하여 원활한 활동여건 확보

- 특조위의 업무를 “세월호 선체 인양에 대한 감독 및 인양된 세월호 선체에 대한 정밀 조사 등 4·16세월호참사의 원인 규명에 관한 사항”, “4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법에 따른 4·16재단의 설립 지원 등 피해자지원대책의 점검에 관한 사항” 등으로 구체화함. (제5조 1호, 8호 개정)
- 국가기관의 “진실규명에 필요한 편의제공 의무”를 명시하고, 특조위가 필요하다고 인정하는 때에는 “지방자치단체 등 관계기관에게 위임하거나 또는 공동으로 업무를 수행”할 수 있도록 하며, 특조위가 “필요한 예산의 확보를 위한 국가기관 등과 직접 협의할 수 있고 국가기관은 이에 응할 의무”를 규정함 (제39조 1항 개정, 2항 3항 신설)
- 특조위의 직무집행을 방해하거나 비밀을 누설한 행위자 등에 대하여 수사할 수 있도록 특조위에 특별사법경찰권을 보장(제51조 4항 신설)

IV. 특조위의 특별검사 임명 요청안 처리

1) 특별검사 임명 요청을 둘러싼 논란

- 특조위가 이미 지난 2월에 특별검사 임명 요청안을 국회에 제출하였음에도 불구하고, 2달여가 지난 지금 현재까지 국회에서 처리되지 않고 있음.
- 새누리당은 4월 28일 법제사법위원회 전체 회의에서 “이미 충분한 수사를 통해 많은 사람이 엄중한 처벌을 받았다”며 특검안의 국회 본회의 상정조차 거부하였음.
- 아직 선체조차 인양되지 않았고, 특조위는 수중 선체 조사 예산조차 지원받지 못하여 진상규명을 하지 못하고 있음에도 “이미 충분한 수사를 통해 많은 사람이 엄중한 처벌을 받았다”고 이야기 하는 것은 진상규명을 할 의지가 없다는 것을 스스로 드러내는 것으로 밖에 해석할 수 없음.

2) 특별검사 임명 요청안 처리

- 국회는 특조위가 특별법에 따라 요구한 특별검사를 여야합의로 조속히 처리하고, 특별법 입법 당시의 합의대로 가족이 반대하지 않는 인물이 특별검사로 추천되도록 보장해야 함.

V. 세월호참사 피해자 지원 특별법 개정과 피해자 중심 지원 필요

1) 피해자 지원 특별법을 둘러싼 문제점

- 특조위의 난항 등으로 진실규명이 지체되면서 희생자 가족, 피해자, 피해자 가족들의 심리적 공황 상태가 지속되는 가운데, 희생자 및 피해자 가족들의 관심과 참여 없이 졸속으로 제정된 <4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법>의 한계가 곳곳에서 드러나고 있음
- 세월호 참사의 피해자에 대한 정의조차 제대로 정립되지 못한 상황이며, 참사 당시 헌신한 민간잠수사, 자원봉사자 등이 피해자로 규정되지 않아 특별법에 의한 보호대상이 되지 못하고 있음. 진도어민이나 단원고 교사, 학생 역시도 피해자 혹은 피해집단으로 고려되지 못하고 있음.
- 피해자에 대한 트라우마 치유 의료지원도 일시적이고 제한적으로만 이루어지고 있고 피해구제 및 지원에 관한 정보도 충분히 제공되고 있지 않아 피해자들의 정당한 권리가 훼손되고 있음.
- 이런 상황에 희생된 기간제 교사에 대한 교육부와 인사혁신처의 순직인정 거부, 자원활동으로 구조 및 수습작업에 헌신을 다했던 민간잠수사에 대한 형사 기소와 치료비 제공 중단 논란 등이 중대한 현안으로 대두되어 왔음.
- 추모와 기억사업 또한 난항을 겪고 있는데 특히 안산 단원고의 희생학생 교실에 대한 대책과 교육 방향을 두고 피해자와 지역사회간 토론과 논란이 이어지는데도 정부는 적극적이고 전향적인 대책을 제시하지 않고 있음. 참사 직후 안전에 대한 문제의식은 잠시 높아졌지만 학교 현장과 교육 내용에서 일상적으로 안전을 우선시하는 교육은 진행되지 못하고 있고, 입시 위주의 공교육, 경쟁 추구의 교육 내용은 수동적, 순응적 학생을 양산해왔다는 문제점이 지적되어 왔으나 학교 공교육 현장은 여전히 반복되고 있음.

2) 해결방안

① 4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법의 개정

- 피해자 범위를 민간잠수사와 민간 잠수사 희생 유가족, 진도와 그 밖의 지역에서

구조구난 및 피해자 지원에 참여한 자원봉사자, 단원고 교사와 재학생 등으로 확대해야 함.

- 시행령 등에서 규정된 비현실적이고 제한적인 의료지원과 심리치료 기간 등을 대폭 늘리고 확대해야 함. 민간잠수사, 자원활동가들을 포함해 피해자들이 입은 다양한 심리적, 신체적 피해를 보상하고 트라우마 치료는 생애주기 전반에 맞게 보장되어야 함.

② 기간제 교사의 순직 인정

- 세월호 참사 당시 학생들을 구조하는 과정에서 희생된 김초원, 이지혜 교사가 기간제 교사의 순직이 인정되고 보상도 이루어져야 함

③ 생명존중, 안전중시의 416교육체제의 마련과 실행

- 4.16 이전의 교육의 문제점은 “가만히 있으라”는 표현으로 압축되어 있음. 자주적인 민주시민으로 성장할 수 있도록 학교 교육 내용이 변화해야 함. 그 내용에서 생명 존중, 안전 중시의 교육이 현장에서부터 뿌리 내려져야 하고, 그를 위해서 단원고 기억교실과 인양되는 세월호는 교육의 장으로 활용될 수 있어야 함. 현재 경기도 교육청이 추진하는 416교육체제는 학교 현장의 교사와 학생들의 의사가 반영되어 전국적으로 실행되어야 함.

④ 대형재난 참사 피해자 지원 제도와 시스템의 일제 점검과 개선

- 세월호 참사뿐만 아니라 대형재난과 참사과정에서 발생하는 피해자들을 올바르게 정의하고, 그들의 참여 하에 그들이 입은 피해를 사회적으로 온전히 보호, 보상, 치유함으로써 피해자들의 정당한 권리를 실현할 수 있도록 피해자 지원 제도와 시스템 전반을 점검하고 개선해야 함. [참]

세월호참사 진상규명을 위한 세월호특별법 개정 방향

참여연대·시민사회단체연대회의

발행일 2016. 05. 10

발행처 참여연대 (공동대표 : 법인·정강자·하태훈)
시민사회단체연대회의

담당 참여연대 정책기획실 김태일 간사 02-725-7105 tae1l@pspd.org

※본 자료는 참여연대 웹사이트(<http://www.peoplepower21.org>)에서 다시 볼 수 있습니다.
