

세월호 대참사와 재난 안전 문제에 대한 심층 토론회

세월호 대참사, 무엇을, 어떻게 할 것인가?

일시 | 2014년 5월 22일(목) 오전 10시

장소 | 국회도서관 소회의실

주최 | 한겨레사회정책연구소, 희망제작소, 참여연대,
민주사회를위한변호사모임, 참여자치지역운동연대

프로그램

진행 안진걸 참여연대 협동사무처장

사회 이창곤 한겨레사회정책연구소 소장

발제

발제1 세월호 참사와 한국 재난 자본주의의 불편한 진실 3

이동연 한국예술종합학교 교수

발제2 세월호 참사 근본 원인 분석 및 근본 대책 모색 21

홍헌호 시민경제사회연구소 소장

발제3 세월호 참사를 전후해서 반드시 밝혀내야 할 의혹과 진실 62

권영국 변호사 / 민변 세월호참사진상규명과법률지원특별위원장

발제4 국가위기관리 시스템 변화(참여정부-이명박정부-박근혜정부)와 개선방향 93

류희인 전 공군 소장 / 참여정부 NSC 사무차장

토론

토론1 유가족과 실종자 가족 대책위의 제안과 호소 100

유경근 세월호 사고 희생자·실종자·생존자 가족대책위 대변인

토론2 올바른 국가위기관리시스템의 정립 방향과 과제 108

이재은 충북대 교수 / 희망제작소 재난안전연구소 소장

토론3 재난 안전 대비, 대응 체계 관련 법 보완의 과제와 정당의 역할 111

정진후 국회의원 / 정의당 세월호 참사 대책 위원장

토론4 끊이지 않는 안전사고에 희생되는 청소년들 124

이후식 / 2013 태안 해병대캠프 참사 유가족 대표

토론5 고위공무원의 회전문·낙하산 인사의 문제점과 이해충돌 문제의 개혁방안 139

장유식 변호사 / 참여연대 행정감시센터 소장

세월호 참사와 한국 재난 자본주의의 불편한 진실

이동연 / 한국예술종합학교 교수

재난의 반복과 심화 -국가와 사회에 대한 질문들

참담하고 끔찍한 세월호 참사는 우리에게 국가란 무엇인가, 사회란 무엇인가를 근본적으로 다시 생각하게 만들었다. 출항해서는 안 되는 배가 아무런 제재 없이 당초 시간보다 2시 30분 늦게 출항하기까지, 출항 후 거대한 페리호가 침몰해서 2시간 동안 완전히 바다에 완전히 가라앉기까지, 다수의 승객에 의한 SNS 구조요청이 있는 후 해경이 사고 현장에 도착하기까지, 선장과 승무원이 승객을 버리고 탈출 한 채, 단원고등학교 학생 수백 명이 배에 갇혀 구조를 기다릴 때까지, 해경이 현장에 도착해서 다른 승객 구조를 위해 상부로부터의 지시를 기다릴 때까지, 대통령을 포함해 수많은 관료들이 현장에 내려와 상황을 보고받고 대책을 마련하고 돌아갈 때까지, 유가족들이 KBS 보도국장의 망언에 항의하며 사망자의 영정을 들고 청와대로 달려가 시위를 할 때까지, 그리고 정부가 이런저런 사과와 재발방지 대책을 발표하고, 국회가 긴급 상임위를 열고, 검찰이 유병언 일가를 처벌하기 위해 전 방위 수사를 벌일 때까지, 여전히 우리는 국가란 무엇이고, 사회란 무엇인가를 되묻게 된다. 왜냐하면 지금 말한 이 각각의 시간들 중에서 우리가 납득하거나 이해할 수 있는 것들이 거의 없기 때문이다. 참사가 있는 지 38일 동안, 대통령의 대국민 담화가 있는 상황에서조차 여전히 실종자들은 차가운 바다에 누워있고, 그 실종자를 애타게 기다리는 가족들이 여전히 팽목항에 있다.

참사가 있기 전까지, 그리고 참사가 있는 지 38일 동안 국가는 무엇을 했으며, 사회는

무엇을 했는가를 다시 물어보아도, 우리에게 돌아오는 건 불신과 분노, 그리고 절망감이다. 불신, 분노, 절망의 감정들이 깊고 근원적인 것은 지난 수십 년 간 한국 사회에 발생했던 재난의 전사(前史)들을 돌이켜볼 때, 단 하나도 개선된 것이 없이 재난의 반복과 심화가 지속되었기 때문이다. 세월호 참사를 고스란히 떠올리게 만드는 1993년 서해페리호 사건은 당시 20세기 이후 한국에서 벌어진 최대 해양 재난이었다. 이 참사의 원인과 참담한 구조과정, 정부의 대책발표 역시 현재 세월호 참사의 과정과 거의 유사하다. 서해페리호는 110톤급의 작은 유람선이었지만, 정원인 221명보다 무려 141명을 초과한 채로 아무런 제재 없이 출항했다. 갑판에 적재된 수화물 역시 기준치를 훨씬 초과했고, 행해사는 휴가 중이라 갑판장이 그 임무를 대신하고 있었다. 비상시에 구호를 책임질 안전요원은 2명에 불과했고, 기상 체크 또한 제대로 이루어지지 않았다. 기상악화로 배는 40분 후에 출항했고, 무리한 운항 끝에 배는 결국 출항 30분도 안되어 침몰하기 시작했다. 해경 특수 구조단이 구조에 나섰지만, 현장의 지휘체계는 여전히 혼란스러웠고, 구명보트, 구명조끼는 제대로 작동되지 않았으며, 결국 승객 362명 중에서 292명이 사망자가 발생하는 최악의 재난이 발생했다. 서해페리호 사건을 계기로 1994년 수난구호법이 개정되어, 해양경찰청장을 중앙구조조정본부장으로 한 구난체계가 일원화되었고, 신속한 사고 접수와 전파를 위해 5개 구난무선국과 위성 조기경보 수신체제를 구축하게 되었지만, 결국 21년이 지난 후에 서해페리호 참사와 거의 유사한 대형 참사가 반복된 것이다. 세월호 참사가 있는 지 35일 만에 대통령은 대국민담화를 통해 다시 해경을 해체하고 국가안전처를 신설하겠다는 혁신안을 발표했다.

서해페리호 대형 참사가 있는 지 1년 후 1994년 성수대교 붕괴사고로 32명이 죽었고, 1년 후 삼풍백화점이 붕괴하여 총 501명이 사망하고, 6명이 실종되었다. 3년 동안 이어진 대한민국 최대의 재난사고들은 시민의 목숨을 집단적으로 앗아간 대형 재난에 대해 정부의 후속 대책이 아무런 의미가 없었음을 단적으로 증명하는 것들이다. 그리고 재난은 계속되고, 대책은 이어졌지만, 재난은 또 계속되었다. 2003년 대구지하철참사 사건, 2007년 태안기름유출사건, 그리고 불과 얼마 전 경주마우나리조트 붕괴사고에 이르기까지 한국 사회에서 재난은 정부의 대책과 후속 조치와 관계없이 반복되고 심화된다.

한 가지 더 눈여겨 볼 것은 대형 참사 사건을 살펴보면, 특히 청소년 피해자들이 많은 것이다. 1999년 6월에 화성 씨랜드 화재사건은 유치원생 19명의 목숨을 앗아갔다. 같은 해 10월에는 인천호프집에서 화재사고로 그 안에 있던 중고등학교 학생 55명이

사망하는 사건이 발생했다. 2013년 7월에는 해병대 훈련캠프에 참가한 고등학교 학생들이 훈련을 받는 도중 5명이 물살에 휩쓸려 죽었다. 그리고 2014년 2월 경주 마우나리조트 붕괴사고로 입학 오리엔테이션을 하고 있던 부산외대 신입생들 10명이 사망하고, 100여명이 부상을 당했다. 그리고 세월호 참사로 수학여행을 간 안산 단원고등학교 325명 중 255명이 사망했거나 실종 상태에 있다. 대형 참사 사건에 청소년들이 많이 희생되었다는 점도 국가란 무엇인가, 사회란 무엇인가를 다시 되문게 만든다. 한국에서 유독 청소년들의 사망률이 높고, 청소년 재난 희생자들이 많은 것은 우연이라기보다는 위험을 안고 사는 한국 사회의 구조적인 병폐들, 그 위험의 가중과 심화를 야기하는 한국적 자본주의의 특이성 때문이지 않을까 싶다. 나는 이 문제를 한국적 재난 자본주의라 부르고 싶다.

"위험과 재난"-자본과 통치성의 논리

한국에서 이렇게 대형 재난 사고가 많은 이유는 무엇일까? 그리고 국가의 후속 대책이나 재발방지 약속에도 불구하고 재난이 반복되고 심화되는 근본 원인은 무엇일까? 원인을 심층적으로 파악하고, 맥락을 구조적으로 이해하기 위해서는 한국적 재난자본주의의 본질을 간파해야 한다. 한국적 재난자본주의의 본질을 이해하기 위해서는 먼저 현대 자본주의의 대표적인 사회성격이라 할 수 있는 위험사회의 의미들, 재난자본주의가 함의하는 것들, 그리고 한국적 재난 자본주의의 특성을 연관 지어 설명하는 것이 중요하다.

위험사회론으로 유명한 울리히 벡(Ulrich Beck)이 언급했듯이 현대 자본주의의 사회적 성격을 가장 잘 표현한 개념이 바로 "위험사회"이다. 울리히 벡의 관점에서 현대의 위험사회는 제어할 수 없는 통제의 불가능성을 구조적으로 안고 있다. 근대 이전 사회에서 위험의 의미는 인간의 외부, 즉 자연에 의해 야기된 어쩔 수 없는 것이었다면, 근대 사회에서 위험은 인간의 합리성과 이성의 원칙으로 통제가 가능한 것으로 간주된다. 그러나 현대 사회에서 위험은 "스스로 산출한 위험을 통제할 수 있다는 믿음"이 불가능해진 단계이다.¹⁾ 고전적 산업사회에서는 부의 생산의 '논리'가 위험생산의 '논리'를 지배했다면, 위험사회에서는 이 관계가 역전된다는 것이 그의 논점이다.²⁾ 근대의 결핍사회에서 모순은 부의 분배에서 온다면, 탈산업사회에서 모순은 위험의 분배에서 온다고 볼

1) 울리히 벡, 『글로벌 위험사회』, 박미애, 이진후 역, 길, 2009, 22쪽.

2) 울리히 벡: 『위험사회-새로운 근대(성)를 향하여』, 홍성태 역, 새물결, 2006. 43쪽.

수 있다. 말하자면, 지금 불평등과 착취의 모순은 바로 누가 더 많이 위험에 노출되어 있는가를 통해서 결정된다고 볼 수 있다. 근대화가 지속되는 중에 '부를 분배하는' 사회의 지위와 갈등은 '위험을 분배하는' 사회의 그것들과 결합되기 시작(54쪽)하는 것이다.

그럼에도 불구하고 위험의 확산과 상업화는 자본주의의 발전논리와 완전히 단절하는 것이 아니라 자본주의의 발전을 새로운 단계로 끌어 올린 것이다. 위험의 정의에는 언제나 패자가 있으며 또한 승자로 있다. 이들 사이의 공간은 사안에 따라, 그리고 권력의 차이에 따라 변한다. 승자의 관점에서 보자면 근대화의 위험은 거대한 사업거리이다. 위험은 경제학자들이 오랫동안 찾아 온 탐욕스러운 수요이다. 굶주림은 채워질 수 있으며 궁핍도 채워질 수 있으나, 문명의 위험은 밀 빠진 독과 같은 수요를 가지고 있어서 충족될 수 없으며 무한히 자가 생산될 수 있다(58쪽).

물론 올리히 벡이 말하는 위험사회는 누구도 피해갈 수 없는 것이고, 그래서 위험을 생산하는 자본가들, 권력자들에게도 부메랑 효과가 되고³⁾, 위험사회는 결국 통제가 불가능한 사회가 되기도 한다. 그러나 벡이 언급하는 위험사회의 문제들이 계급적 불평등과 관계없이 현대 사회를 살고 있는 모든 사람들에게 피해갈 수 없는 것이긴 하지만, 그렇다고 해서, 위험사회가 현대 자본주의의 모순과 불평등 관계와 무관하다고 말할 수는 없다. 벡 스스로도 위험이라고 부르는 '리스크'라는 개념과 '리스크의 의미론', 혹은 '리스크 계산'의 의미를 구분해서 언급하면서 현대 자본주의가 리스크의 의미를 어떻게 자본의 논리로 흡수하고, 리스크 계산을 어떻게 통제 관리하고 있는가를 중요하게 분석하고 있다.

올리히 벡은 리스크란 "한 사회를 작동시키는 동력학의 관습적인 인지방식과 사고방식을 뜻한다"⁴⁾. 현대의 리스크 묵시적이고 디스토피아적이다. "이 사회는 스스로 산출한

3) 부메랑 효과는 삶에 대한 직접적인 위협으로 자신을 드러낼 필요가 없다. 그것은 이차적으로 미디어, 돈, 재산, 정당화에 영향을 미칠 수도 있다. 그것은 개별 자원들을 직접 공격할 뿐만 아니라 대규모의 평등주의적 방식으로 모든 사람들에게 악영향을 미친다. 산림파괴는 조류를 사라지게 할 뿐만 아니라 토지와 산림자산의 경제적 가치를 저하시킨다. 핵발전소나 화력발전소가 건설되고 있거나 계획되어 있는 곳의 토지가격은 하락한다. 도시와 산업지대, 고속도로와 주요 간선도로는 모두 그 주변을 오염시킨다. 독일의 토지 중에서 7%가 이 같은 원인들 때문에 이미 너무나 오염되어서 양심적으로 한다면 결코 농경지로 사용될 수 없다거나 이런 일이 가까운 장래에는 일어나지 않을 것이라는 데에 대해서는 논쟁의 여지가 있을 수 있다. 그러나 그 원인은 동일하다. 즉 재산의 가치가 저하되고 있으며 서서히 생태적 공공수용이 진행되고 있다. 부메랑 효과란 이런 것이다. 오염산업의 기계조차 정지하게 된다. 그러나 멈추는 것은 그들의 것만이 아니다. 스모그는 오염적 부담의 원칙에 전혀 개의치 않는다. 대규모의 평등주의적 기초 위에서 스모그는 그 생산에 얼마나 책임을 지고 있느냐와는 무관하게 모든 사람을 공격한다.(80~81쪽).

미래의 개방성, 불확실성, 장애물과 직면해 있으며 종교나 전통 또는 자연의 막강한 힘에 의해 더 이상 구속 받지 않으나, 유토피아의 치유력에 대한 믿음도 잃어버렸다"(22쪽)는 벡의 지적은 현대의 리스크가 파국적이라는 것을 알려준다. 벡은 리스크를 실제로 일어난 재난과 다르게 매우 인식론적인 관점으로 파악하고자 한다. 그래서 그는 리스크와 재난은 동일한 것이 아니라는 점을 강조한다.

리스크와 재난은 동의어가 아니다. 리스크는 재난의 예언이다. 리스크는 미래 사건과 발전의 가능성을 논하고, 아직 존재하지 않는 세계상황을 눈앞에 보여 준다. 재난은 공간적, 시간적, 사회적으로 규정할 수 있는 반면, 재난 예측은 시간이나 공간이나 사회의 측면에서 구체화된 것을 대상으로 하지 않는다. 리스크라는 범주는 가능성의 현실로서 논란의 여지가 많다. 이는 한편으로 사변적인 가능성과 구분되고 다른 한편으로는 이미 닥친 재난과도 다르다. 리스크가 현실이 되는 순간, 예컨대 핵발전소가 폭발하고 테러공격이 일어나면, 리스크는 재난으로 변한다. 이 책이 제기하고 해답을 찾으려는 핵심 질문 중의 하나는 리스크의 예상과 현실로 나타나는 재난 사이의 차이에 초점을 맞춘다(30쪽).

벡의 언급은 그렇다고 리스크와 재난이 별개로 분리되는 것은 아님을 또한 강조한다. 리스크가 현실이 되는 순간이 곧 재난이 되기 때문이다. "재난의 규모가 커서 그것이 강력한 위기로 이어지고 연쇄적인 재난이 더 발생할 경우, 이 사건은 인류 전체의 점멸이라는 '파국'의 상황으로 나갈 수 있다."⁴⁾ 그런데 벡이 여기서 주되게 강조하고 있는 점은 "리스크의 예상과 재난의 현실 사이의 차이"가 왜 발생하고, 그 차이가 무엇을 생산하는가에 있다.

올리히 벡은 여기서 매우 중요한 관점을 제시하는데, 그것이 바로 "리스크 계산"이다. 리스크 계산은 다가올 재난을 막아주는 과학적 데이터들을 제공해준다. 리스크, 곧 "위험은 운명처럼 우리에게 닥치는 것이 아니다. 우리 스스로 만든 것, 인간의 손과 머리의 합작품이며, 기술 지식과 경제적 이익 계산의 결합에서 나온다."(58쪽). 리스크 계산은 통계와 기록을 통해 사회적으로 관리된다는 점에서 탈개인적이고, 리스크 계산에 의해서 산업시스템이 일련의 행동을 취할 수 있게 된다는 점에서 경제적 이해관계와 긴밀하게 연관이 있다는 점이다. 이 말은 리스크 계산은 과학적, 객관적 데이터들을 동원하여 가능성으로의 재난을 현실적인 문제로 개인에게 압박하는 장치로 기능하며, 위험

4) 올리히 벡, 『글로벌 위험사회』, 22쪽, 이후 본문에서 쪽수로만 표기.

5) 문강형준, 「왜 '재난'인가-재난에 대한 이론적 검토」, 『문화과학』, 72호, 2012년 겨울, 25쪽.

과 재난 자체가 산업과 경제를 보호하는 원리가 아니라, 그 자체로 하나의 산업시스템으로 범주화되는 것을 정당화한다.

리스크 계산은 리스크 산업을 정당화하는 데이터일 뿐, 현대의 재난을 대비하는 예방의 장치가 아니다. 현대의 대형 재난은 리스크 계산을 뛰어넘기 때문이다. 올리히 벡은 "유전공학적, 인간유전학적 변화, 제한할 수 없는 정보의 홍수, 금융 시스템의 붕괴, 테러와 생태학적 파괴 등의 현실적인 도전에 직면하여 국민국가의 단위에서 개진된 기존 위험론의 토대는 무너진다"(60쪽)고 말한다.⁶⁾

리스크 계산이라는 개념이 주는 또 한 가지 중요한 시사점은 누가 무엇이 리스트를 결정하가이다. 벡은 현대의 대형 위험 사회에서는 그 재난의 규모와 유형의 비현실성으로 인해 책임 규명이 어렵고, 리스크가 국가에 의해 관리되고 통제될 수 있다는 점을 지적한다. 벡은 "세계는 현대사회의 승리 (더 많은 산업, 새로운 기술)에서 비롯된 메가-위험에 직면해 있지만, 법 과학 정치에서 현재 통용되는 원칙에 따라 제도화된 국가적 안전 약속에 의해 그것을 적절하게 증명할 수도 없고, 그 원인을 규명하거나 보상하거나 또 (예방 차원에서) 관리할 수도 없다는 것이 위험사회의 핵심모순"이라고 말한다. 또한 리스크의 현실성은 "지식과 무지에 관해 결정을 내리는 규범에 따라 극적으로 과장되거나 극소화될 수 있고, 다른 형태로 변형되거나 단순히 부정될 수 있다"(64~65쪽) 점을 강조한다 이 말은 리스트 계산과 관리가 국가의 통치성의 장치로 기능할 수 있다는 점을 우려한다. 벡은 리스크라는 개념 정의 자체가 자본주의의 생산관계, 그리고 국가의 권력관계와 깊은 연관성이 있음을 다음과 같이 지적한다.

개념 정의관계라는 관점을 구성주의적으로 이해하는 것이 사회이론의 측면에서 중요하다. 자본주의 사회에서 마르크스가 생산관계라 이해한 것이 위험사회에서는 '개념정의 관계'이다. 이 두 관계에서 중요한 것은 지배관계이다. 어느 특정 맥락에서 리스크의 확인과 인정을 규정하는 규칙, 제도와 능력이 이 개념정의 관계에 속한다. 그것들은 법적, 인식론적, 문화적 권력모체이며 그 안에서 리스크 정치가 조직된다. (67쪽)

벡이 말하는 리스크 개념정의와 권력관계의 네 가지 문제, 즉 "1) 누가 생산품과 위험,

6) 벡은 큰 위험은 리스크 계산을 지탱하는 다음과 같은 세 기둥을 무너뜨린다고 말한다. 1) 경계를 설정할 수 없는 전 세계적 피해, 종종 회복 불가능한 피해와 연관된다. 2) 최악의 사고 피해에 미리 대비할 수 없다. 결과를 예상하여 통제하는 것은 불가능하다. 3) 사고는 시간적, 공간적으로 한계가 없고 시작은 있으나 끝은 없는 사건이 된다. (61쪽)

리스크의 위험성과 무해성을 결정하는가? 누구에게 책임이 돌아가는가?, 2) 원인과 차원, 행위자들에 관한 어떤 종류의 지식 또는 무지가 이와 연관되어 있는가?, 3) 위험에 대한 지식과 무지가 불가분의 관계이고 모든 지식이 이론의 여지가 있으며 개연적인 세상에서 무엇이 증거로 인정되는가?, 4) 한 국가 또는 여러 국가 안에서 피해자들에 대한 보상을 누가 결정하는가?"의 문제들은 지금 세월호 참사라는 재난의 현실 앞에서 우리가 다시 한 번 꼼꼼하게 따져보아야 할 것들이다.

한국적 재난 자본주의의 세 가지 특이성

올리히 벡의 위험사회론을 다시 상기해보면, 세월호 재난이 한국 자본주의의 어떤 특이성을 표상하는지, 그리고 이 재난의 국면이 자본의 논리와 국가의 통치성의 관점에서 앞으로 어떤 방식으로 전개될 것인지에 대한 어떤 함의를 얻게 된다. 세월호 참사는 한국 자본주의의 압축적인 알레고리वाद도 같다. 그 참사가 우리 사회에 던져주는 메시지가 너무나 복잡적이고 중층적이기 때문이다.

세월호 참사의 원인이 근본적으로 신자유주의에서 비롯되었다는 주장이 있다. 『피로사회』, 『투명사회』라는 화제의 저서를 출간한 베를린예술대학의 한병철 교수는 독일의 한 일간지에 "배는 우리 모두다"라는 기고문에서 "침몰한 세월호는 한국인만의 문제가 아니며, 가라앉은 배를 탈출한 선장은, 공공심을 그저 망상이게 하는 신자유주의 이데올로기의 육신"이라고 말했다. 그는 "단지 승무원의 부주의나 비전문성 또는 한국의 국가적 특색에서 원인을 찾아야 하는 사고로 간과될 수 없다"며 세월호 참사를 노동유연화, 민영화, 규제완화를 야기한 신자유주의에서 그 원인을 찾아야 한다는 점을 강조했다. 이번 불행한 참사의 궁극적인 책임은 선장이나 박근혜 대통령이 아닌 "현대의 전 경영자이기도 했던 전 이명박 대통령의 신자유주의 정책에 있다"는 것이다. 그는 이 근거로 이명박 정부가 20년 선박의 생명연한을 30년으로 연장시킨 규제 완화정책, 해양 사고 업무가 비용 절감을 위해 재난 구조 업무를 부분적으로 사유화시킨, 공공 부분의 민영화 정책, 그리고 선장을 비롯해 거의 모든 승무원들이 책임을 질 수 없는 비정규직이었다는 노동유연화 정책을 들어 설명하고 있다.

규제 완화, 공공부분의 민영화, 노동의 비정규직화라는 신자유주의 핵심 논리가 결국 세월호 참사의 주원인이라는 지적은 전적으로 옳다. 그러나 그러한 신자유주의적인 지

배 논리만으로 세월호 참사를 모두 설명할 수 없다. 신자유주의 지배 논리가 세월호 참사의 원인을 설명하는 필요조건이라면, 한국적 재난 자본주의 사회적 성격을 심층적으로 분석하는 것이 충분조건이지 않을까 한다. 그렇다면 한국적 재난 자본주의의 사회적 성격은 어떻게 설명할 수 있을까?

한국의 자본주의는 그 자체로 재난 자본주의라 할 수 있다. 이는 한국의 자본주의 형성에서 '재난'의 성격을 간과해서는 안 된다는 의미를 가진다. 재난자본주의는 앞서 언급했던 대로 현대 자본주의의 가장 대표적인 특성이다. 전지구가 모두 자본주의 체제로 전환하면서 에너지, 식량, 이주, 노동, 금융, 정보의 영역에서 국가의 경계를 넘어서는 조건들을 만드는 과정에서 불가피하게 위험과 재난을 야기했다. 체르노빌로 대변되는 원전 사고, 사스로 대변되는 글로벌 전염병, 노동유연화로 인한 노동인구의 국제적 이동에 따른 다문화갈등, 유럽 발 금융위기, 해킹과 정보전쟁으로 인한 빅-데이터(big data) 파국 등은 현대 자본주의의 성격이자, 재난의 사례들이다.

한국 자본주의 역시 현대자본주의의 일반적 재난의 특성을 가지고 있다. 자본주의가 스스로 확대 재생산되기 위해서 재난에 대한 위험의 감수는 불가피하다. 아니 자본은 확대재생산을 위해 재난마저도 산업화시켰다. 리스크 계산은 현대경제의 중요한 자산 중의 하나이다. 한국도 이러한 글로벌 위험사회의 일반적인 특성들을 공유하고 있다. 그러나 좀 더 면밀하게 살펴보면, 한국에서 재난자본주의는 특별한 의미를 가진다. 한국적 자본주의는 그 자체로 '재난의 자본주의'이라고 설명될 만큼, 특별한 내재적 모순을 안고 있다. OECD 국가 중 한국은 연간 노동시간이 멕시코 다음으로 많은 2,092시간이나 된다. 한국의 시간당 노동생산성은 29.8달러로 경제협력개발기구(OECD) 34개 국가 중 28위를 기록하고 있다. 한국자본주의는 고도성장을 위해 노동자들을 희생시키고, 자본가들에게 엄청나게 많은 특혜를 주었다. 1960년대 이래 한국에서 발생한 끔찍한 수많은 산업재해는 고스란히 노동자들의 희생으로 마감되었고, 이른바 한국 근대자본주의의 전형적인 스타일인 "빨리빨리" 문화는 안전보다는 난개발을, 사람보다는 돈을 중시하는 사회로 만들어버렸다. 1970년 와우아파트 붕괴, 1994년 성수대교 붕괴, 1995년 상품백화점 붕괴 참사는 한국 재난 자본주의를 고스란히 보여준 것들이다.

재난자본주의가 노동자와 서민과 청년들의 삶을 피폐하게 만들었을 때, 재난의 자본은 거대한 자본 권력을 만들었다. '재벌'이라는 말이 글로벌 용어로 사용되듯이 한국 자본주의의 독점화 지수는 세계에서 최고의 수준에 이르렀다. 자본은 정치, 사법, 군사, 언

론, 종교, 교육 분야에 이르기까지 사회 모든 영역에 긴밀하게 유착되어 우리 사회를 병들게 만들었다. 경제적 양극화가 심화되고, 계급적 문화적 구별 짓기가 강화되며, 청년실업률 상태가 장기화되고, 취업과 고용은 부모들의 사회적 자본과 위로부터의 청탁과 로비가 없으면 어렵게 되었다. 이러한 한국 자본주의의 비정상적인 행태들은 '신자유주의의 일반 지배논리'로는 설명되기 어렵다. "재난"의 의미는 한국적 자본주의의 내재적 성격을 비유적으로 표현한 것이다. 한국적 재난 자본주의는 신자유주의 지배논리의 일반적인 성격만으로는 설명되기 어려운 특이성이 가지고 있다. 그렇다면 "재난"이라는 비유가 실제로 지시하는 한국적 재난 자본주의 현실의 특이성은 무엇일까?

내가 보기에 세 가지 형용사로 표현이 가능하지 않을까 싶다. 한국적 재난 자본주의는 "비인간적 자본주의", "유착하는 자본주의", "통치하는 자본주의"가 그것이다. 한국적 재난자본주의는 인간을 배제하는 자본주의이다. 한국에서 벌어진 대형 참사들을 보면 모두 인간이 배제되었다는 것을 알 수 있다. 지하철, 백화점, 다리, 그리고 수학여행 등 안전이 필요한 곳에 인간이 배제되고, 건물, 교통, 이벤트만 남아 있다. 이번 세월호 참사에서 단원고등학교 학생들은 선장과 승무원으로부터, 해경으로부터, 주류미디어로부터 배제 당했다. 비인간적인 재난자본주의는 재난을 당한 인간에게 관심을 갖기보다는 재난의 수습과 재난의 재건에 더 많은 관심을 갖는다. 인간에 대한 배려와 돌봄, 정신적 패닉상태에 대한 진심어린 소통, 유가족들의 트라우마를 사회가 함께 나누어주는 것 대신에 제도, 시스템, 재발방지에 대한 비인간적인 프로세스만 증폭된다. 그 결과 사회는 통제적이고, 인간은 더 피로해지고, 분열되며, 재난은 반복되고 결국 인간의 배제가 다시 반복된다. 보수 우파들과 지배 정치권력은 "좌파들의 시체장사", "경제 불황 걱정", "선거불통", "대통령비난" 운운하며 재난을 당한 인간을 배제하는데, 따지고 보면, 한국에서 발생했던 대형 재난 참사의 담론들은 언제나 이런 식이었다.

"유착하는 자본주의"는 역설적이게도 리스크의 상황에서는 드러나지 않는다. 그것은 재난이 실제로 현실이 될 때 적나라하게 드러난다. 왜냐하면 자본과 국가는 이러한 유착관계를 평소에 은폐하기 때문이다. 올리히 벡이 말한 리스크 계산은 어떤 점에서 보면, 재난을 예방하는 계산이라기보다는 이 유착과 커넥션을 은폐하는 데 이용된다고 볼 수 있다. 리스크 계산은 유착하는 자본주의를 은폐하기 위한 자본과 국가의 방어기제에 불과하다. 세월호 참사 이후 40여일 가까이 밝혀진 유착관계만 하더라도 이 참사가 구조적인 유착관계의 심화로 필연적으로 일어날 수밖에 없는 "커넥션 재난"임을 확인할 수 있다.

세월호는 한국 자본주의, 한국 사회가 어떻게 기형적으로 서로 유착되어 있는가를 단적으로 보여준다. 세월호의 모든 불법행위들을 묵인하고 비호한 일선 관료들, 해양 관련 업무를 독점하고 있는 해양 전문 대학출신들의 인사독점, 해양재난과 관리 업무를 담당하고 있는 기업에 퇴직 후 버젓이 취업하는 해수부 관료들, 세모, 청해진해운, 다판다 인터넷쇼핑몰, 문진미디어, 노른자 쇼핑 등 문어발식 기업을 종교주의로 포장하여 사기업을 영역을 부풀리는 기업 형 사이버 종교지도자들, 그리고 이러한 사이버 종교주의자들과 유착된 정치인, 법조인, 연예인 등, 그리고 시즌이 되면 학생들의 수학여행을 알선해주기 위해 학교와 유착된 불량 비즈니스 이벤트 회사들에 이르기까지 한국 사회의 모든 재난은 이러한 유착관계 중 하나에서 문제가 발생하거나, 아니면 이 모두가 함께 연계되어 발생한다. "기업-관료-종교"의 유착관계가 한국형 재난자본주의의 리스크를 관리를 위한 삼위일체라면, "경제-정치-미디어"의 유착관계는 재난의 담론을 통제하고 관리하는 삼위일체이다. 한국에서 사실상 유착되지 않은 순수하고 투명한 사회적, 경제적, 정치적 관계란 불가능하다.

마지막으로 "통치하는 자본주의"는 국가가 재난자본주의를 통치의 대상으로 간주한다는 의미이다. 재난자본주의는 국가통치의 위기를 촉발하지만, 역설적이게도 국가통치의 정당성을 강화하기도 한다. 국가가 재난의 국면을 삼아서 국가 통치성의 필요성과 긴급성을 국민들에게 호소하기 때문이다. 따라서 국가의 통치성은 재난의 책임을 통치의 권한으로 전환시키려 한다. 재난의 사태 해결을 시민사회에 맡기기 보다는 강력한 국가 통치성을 강화하는 것이 한국적 재난자본주의의 특성인 것이다. 통치하는 자본주의의 강화는 제도와 매뉴얼에 의존하는 차갑고 비인간적인 것으로 시간이 또 지나면 재난을 해결하기보다는 인간을 배제하고, 유착을 심화할 수 있는 빌미를 제공해준다.

앞서 언급한 올리히 벡이 언급하는 리스크의 개념정의의 행간을 읽어보면, 리스크 담론과 재난의 국면이 국가 통치성의 영역 안으로 들어가 권력 관계에 의해서 관리된다는 것을 간파할 수 있다. 세월호 국면은 통치성의 국면이다. 세월호 참사는 통치성의 위기를 가져왔지만, 통치성을 행사할 수 있는 장을 만들어 주었다. 말하자면 리스트 담론은 통치성의 담론이며, 그래서 리스트에 대한 모든 관리를 통치 권력이 행사하려고 한다. 최근 논란이 되고 있는 KBS 세월호 참사 보도 관련하여 중립성을 지켜야 할 사장이 오히려 청와대에 유리한 보도 가이드라인을 보도국장에게 제시했다고 폭로된 것도 리스크 담론, 재난담론을 통치성의 관점에서 국가가 관리하겠다는 생각에 기반 한다. 5월

19일 세월호 참사에 대한 대통령의 대국민담화도 재난의 위기 국면을 타개하기 위한 통치성의 담론으로 기능한다. 해경해체론과 같은 강수들은 재난으로부터 국민들의 안전을 보호하겠다는 진정성의 담론일 수도 있겠지만, 그보다는 강력한 국면돌파용 카드로 제시되는 통치성의 언술이다. 리스트는 계산되고, 재난은 관리되는 것이 자본과 국가가 연합하는 통치성의 기본 원리인 것이다.

배제된 아이들의 귀환: 민주주의 정치와 인권

한국의 '후진성'은 한국을 더욱 위험한 사회로 만들 뿐이다. 따라서 후진성을 제거한다고 해도 위험 사회의 문제가 사라지는 것은 아니다. 미시적 제도의 차원을 넘어서 거시적 구조의 차원에서 개혁이 이루어져야 한다. 그것은 파괴적 개발주의와 군사적 성장주의의 구조적 산물이자 그것을 재생산하는 구조적 주체인 사회체계를 개혁하는 것으로 실현될 수 있다.⁷⁾

이번 세월호 재난을 목도하며, 정부와 시민사회에서 많은 대안을 말하고 있다. 우리의 적폐를 드러내자, 너희들을 잊지 않겠다고 다짐한다. 그러나 세월호 참사에서 우리가 구체적으로 할 수 있는 것은 무엇일까? 신자유주의 적폐를 드러내는 것, 정권퇴진운동을 전개하는 것, 이번 6.4 지방선거에서 여당을 심판하는 것, 아이들의 수학여행을 아예 폐지하는 것, 해경을 해체하고 관료들의 해당 공기업 진출 시한을 제한하는 것, 국가안전처를 신설하는 것 등등 시민사회, 정당, 정부에서 서로 다른 관점에서 대안을 제시하고 있다. 그러나 수많은 대안의 제시 중에서 정작 빠져있는 것은 세월호 참사로 집단적으로 희생당한 아이들에 대한 이야기이다.

신자유주의 이데올로기가 세월호 참사의 비극의 모든 것을 설명할 수 없는 이유 중의 하나가 바로 집단적으로 희생당한 아이들에 대한 이야기가 매우 국지적으로 중요한 담론이기 때문이다. 우리는 신자유주의라는 끔찍한 구조적 모순의 폭로를 넘어 한 가지 더 추가할 것이 있다. 그것은 재난의 위험을 상존케 하는 신자유주의의 시장 자본과 그것을 용인하는 국가 통치에서 도대체 누가 압도적으로 배제되었는가이다. 노동자? 승무원? 부모들? 아니다. 우리가 목도했듯이 세월호에서 압도적으로 배제된 자들은 바로 수학여행을 떠난 수백 명의 아이들이다. 모두가 신자유주의의 희생자였지만, 그중 아이들은 기성세대의 전통적인 규율주의에 의해 이중으로 희생당했다. 아이들의 집단배제는 신자유주의의 지배 논리만으로는 설명할 수 없는 국지적 특이성을 가지고 있다. 우리가

7) 홍성태, 『대한민국 위험사회』, 당대, 2007, 53-4쪽.

명심해야 할 것은 이 재난의 상황에서 아이들이 어떻게 철저하게 배제되었지, 그 배제가 아이들의 무엇을 박탈하고 있는지를 간파하는 것이다.

6.4 지방선거를 앞두고 벌어진 세월호 참사에서 아이들이 구조적으로 배제된 상황을 목도하면서, 이들이 다시 생환하여 이번 선거에 참여해 무능한 정부와 한심한 기성세대를 심판했으면 좋겠다는 부질없는 상상을 해본다. 그러나 그 상상은 현실적으로 불가능하다. 아이들 대부분이 죽거나 실종된 상태이고, 그나마 생존한 아이들에게는 투표할 권한이 없기 때문이다. 청소년들이 자신들을 비즈니스 이벤트의 대상으로, 훈육과 통제의 대상으로 삼는 기성세대를 향해 투표로 심판할 수 있는 제도적 장치들을 가지고 있지 않다. 청소년들은 본인의 의사와는 무관하게 참여의 주체에서 배제된 채, 그저 낮에는 공부하고 밤에는 자야하는 보호의 주체로 설정된다.

청소년들이 정치적, 사회적, 문화적 주체로 인정받았던 시절은 역설적으로 청소년을 보호해야한다는 어른들의 주장이 굳이 필요 없던 아주 먼 과거로 돌아간다. 동학혁명에서 4.19혁명에 이르기까지 어려운 시절 청소년들은 적극적인 정치적 참여 주체로 스스로를 각인시켰다. 1960년 3.15 부정선거에 항거하여 자유민주주의를 수호하고자 던져진 시민들의 고귀한 죽음에는 당시 고등학생들의 아름다운 희생이 뒤따랐다. 2.28일 대구에서도 고등학생들의 시위가 잇달았고, 한국 민주주의 운동의 시발점인 4.19 혁명의 열기를 주도했던 주체들 중 하나도 바로 십대였다. 시간을 더 거슬러 올라가자면, 항일 독립운동을 위해 만주별판을 달리던 독립투사들은 이미 20이 채 안된 나이에 민족에 부름을 받았다. 조선말 부패관료 척결, 외세배척의 ‘보국안민’의 깃발을 올렸던 동학농민 혁명의 접주인 전봉준 역시 십대에 운동의 정점에 있었다.

십대들, 혹은 청(소)년들이 당대 사회의 정치적, 역사적 문제에 참여해 왔던 것은 적어도 해방 이전의 한국의 근현대사의 연대기를 놓고 보면 자연스러운 일이었다고 볼 수 있다. 물론 십대들이 해방 이전과 이후의 한국 근현대사의 정치개혁 운동에 있어 중심 주체가 되었다고 말할 수는 없겠지만, 청소년에 대한 훈육과 통제정책이 본격화되기 전까지 청소년들의 정치참여가 원천적으로 규제되지는 않았다. 그러나 1960년대 이후 군사정권이 등장하면서 청소년을 적절하게 통제, 훈육하려는 인구정책을 사용하게 되고, 청소년에 대한 사회의 통념들은 “오로지 공부 열심히 하고, 부모님 말 잘 듣는 아이”라는 고정관념을 심어주었다. 적어도 지금까지 현실정치와 관련하여 청소년들은 정치적 금치산자로 받아들여져 왔다. 기성세대, 특히 지배 권력은 청소년은 정치적 주장을 할

수 없는 주제, 혹은 오히려 건전한 청소년 육성을 위해 정치 참여는 아이들의 자아발달에 대단히 해로운 것으로 판단한다. 이 주장은 바로 최근에 헌법재판소가 현재의 선거권 연령이 청소년의 정치참여를 제한한다는 위헌 소송을 기각하면서 한 말이다.

한국에서는 현재 만 19세가 되어야지만, 선거권을 가질 수 있다. 만 19세가 안된 청소년들은 선거권을 통해 현실 정치에 참여할 기회를 갖고 있지 못하다. 세월호에서 생존한 학생들이 이번 지자체 선거를 통해 어른들을 심판할 기회란 애초부터 없다. "20세 이상의 국민에게만 선거권이 있다"는 규정이 1960년 제정된 이후 40여 년이 지나도록 개정되고 있지 않다가 2004년에 만19세로 변경되었지만, 여전히 한국의 선거연령은 절대적으로 높다. 그동안 사회적·정치적 변화, 교육수준·매체의 발달로 인해 청소년의 의식수준은 향상되었는데도 불구하고 선거법 개정을 요구하는 목소리는 정치권의 이해관계에 의해 무시되고 있다. 한국에서 만 17세면 주민등록증이 발급되고 만 18세면 병역의 의무 대상이 된다. 또한 다른 권리(병역자원입대 17세, 일반운전면허 18세, 혼인적령 남자18세-여자 16세, 선거 자원봉사자 18세)등에 비해 선거권의 경우만 유독 권한 부여 연령이 높다. 선진국을 포함해 대부분의 국가들은 만 18세에 선거권을 부여하는 것이 일반적이다.⁸⁾

만 19세 미만의 청소년에게 선거권을 주지 않겠다는 근거에는 청소년이 성인에 비해 합리적인 판단 능력이 부족하거나 사회 경험이 부족하여 올바른 선택과 책임을 지는 것이 힘들다는 어른들의 판단이 들어있다. 교실에서 하루 12시간 이상을 보내왔던 청소년에게 올바른 선택과 적극적인 정치적 참여를 요구하는 선거권은 아직 무리라는 것이다. 그러나 청소년을 바라보는 기성세대의 사회적 편견과는 무관하게 오늘을 살아가는 십대들은 그들 나름대로의 자기결정권을 갖길 원한다. 표현하는 방법들은 다르겠지만, 청소년들의 행동과 발언의 기저에는 정치적 무의식이 내재되어 있다. 그들은 침묵하고 있을 뿐, 혹은 다른 스타일로 간접적으로 말하고 있을 뿐, 자신들이 처한 상황과 환경에 대해 정치적 무의식을 가지고 있다. 입시 문제로 갈등하다 자살한 친구 앞에서, 담합과 뒷거래로 형편없는 수학여행의 밥상 앞에서, 세월호 참사로 수백 명 또래들의 사망자 실종자 앞에서 그들은 정당한 입장을 말하고 싶어 하고, 말한 권리를 가지고 있

8) 청소년의 참정권은 그 특성상 연령제한에 의해 가로막혀 있었다. 그러나 20세 내지 21세로 규정되어 있던 투표연령은 오늘날 18세로 낮추는 경향을 띤다. 1969년 영국을 시작으로, 1970년에는 독일, 룩셈부르크, 네덜란드 등에서 투표연령을 18세로 인하하였다. 뒤이어 미국(1971년, 수정헌법 제 26조), 아일랜드(1972년), 프랑스(1974년), 이탈리아(1975년), 구소련(1977년 헌법 제 96조), 중국(1975년 헌법 제 27조)에서도 18세로 연령을 인하하였다.(박혜린, 「무엇이 청소년의 정치참여를 가로막고 있는가」, 문화연대 청소년정치참여 토론회 자료집, 2002)

다.

최근 청소년들 사이에서 자신들의 문제를 본격적으로 공론화하려는 움직임들을 종합해 볼 때, 나는 청소년들의 인권에 대한 새로운 인식의 변화가 그들 내부에서 본격적으로 제기되었다고 말하고 싶다. ‘청소년두발제한반대’, ‘교복자율화운동’, ‘청소년아르바이트 노동권확보’, ‘청소년보호법폐지운동’, ‘인터넷내용등급제반대’, 게임셋다운제반대, 그리고 청소년 인권조례 지지와 같은 운동들은 청소년 행동의 자율권, 문화적 권리, 표현의 자유 등을 주장하고 있고, 이러한 요구들을 종합해 보면 청소년인권의 신장을 위한 운동으로 볼 수 있다. 청소년은 침묵의 주체, 수동의 주체가 아니다. 단지 그들을 그렇게 훈육하고자 하는 어른들의 통치술이 존재할 뿐이다.

지금까지 청소년인권은 주로 아동학대, 노동착취, 가정폭력으로부터 청소년들을 보호하는 것들이 주를 이루었다. 말하자면 과거의 청소년인권은 주로 청소년보호 차원에서 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 최근 청소년인권의 문제는 ‘보호’의 관점에서 적극적인 ‘권리’의 관점으로 옮겨가고 있다. 청소년권리로서의 인권을 말하는 당사자도 과거에는 주로 가족과 양심적인 기성세대였지만, 지금은 청소년들 스스로가 주를 이룬다. 이는 청소년인권에서 청소년의 문화적 권리와 함께 사회참여의 권리는 중요한 연결지점이며, 청소년들 스스로가 청소년 인권을 말하는 발화 주체가 될 수 있다는 점을 보여준다. 청소년에게 선거할 수 있는 정치적 기회를 더 많이 주고, 그들의 인권을 스스로 말하게 해주는 것, 이것이 우리가 지금 실천해야 할 중요한 것들 중의 하나이다.

청소년들의 다양한 권리를 확대하기 위한 의제들은 겉으로 생각하는 것에 비해 훨씬 진보적이고 급진적인 사회개혁을 요구한다. 정치권 내부이든, 교사나 학부모든 청소년들에게 다양한 권리를 부여하자는 의견을 제출하면, 합의를 이끌어 내기가 대단히 어렵다. 일례로 청소년들의 문화적 권리와 문화적 자기결정권을 위해 현행 “청소년보호법”을 폐지하자고 주장하면 한나라당은 물론이고, 민주당도 대체로 동의하지 않는다. 일부 진보적인 학부모단체나 여성단체 역시 현행 청소년보호법의 필요성을 주장한다. 청소년 연령에 대한 조정이나, 청소년 노동의 문제, 청소년 성에 대한 문제를 다룰 때, 정치적 성향이 다른 집단이라 하더라도 대부분 이 분야의 권리를 적극 확대하자는 주장에는 동참하지 않는다. “청소년보호법 폐지는 국가보안법 폐지보다 어렵다”는 말은 청소년에 대한 진보적인 패러다임의 전환이 얼마나 어려운지를 단적으로 대변한다고 볼 수 있다. 선거연령을 18세로 낮추기 위한 헌법소원이 1996년에 이어 이번에도 기각된 것에는 객

관적인 법률적 근거가 있었다기보다는 청소년을 인식하는 재판부와 기성사회의 주관적인 판단에 근거한 것으로 볼 수 있다. 재판부의 기각 사유는 ‘고등학교에 재학 중인 자가 정치적 의사를 표명할 수 있도록 선거권을 부여하는 것은 사회의 보편감정에 상응하지 않는다’였다. 그렇다면 대학교 2학년이 되어도 선거권이 주어지지 않는 것은 어떻게 설명할 수 있을까? 이미 90여개가 넘는 국가에서 선거연령을 18세 이상으로 정하고 있다.

선거연령의 현행 제도와 게임셧다운제에 대한 현재의 합헌 결정, 그리고 최근 저소득층 청소년 예술교육 예산의 공무원 및 교수들의 파렴치한 횡령 사건에서 청소년들이 배제된 방식은 이번 세월호 참사에서 아이들이 배제당한 방식과 크게 다르지 않다. 청소년 정치참여의 정당함을 학습 매진의 필요성으로 왜곡하거나, 청소년들의 게임중독의 현상을 자의적으로 판단하고 정작 청소년들에게 물어보지도 않은 채, 청소년 게임이용을 제한하는 것은 정당하다고 판결하고, 베네주엘라의 엘시스테마 교육 효과를 과다하게 포장하여 가난한 청소년들을 상대로 희대의 사기극을 펼치는 공무원과 교수들의 행동을 보면서 바로 그곳에 청소년이 있었는지를 반문하고 싶다. 세월호에서 철저하게 그리고 처절하게 배제당한 아이들은 사실 언제나 늘 사회적으로 배제당한 셈이다. 죽음과 실종, 그리고 회복할 수 없는 트라우마에 시달리는 아이들의 이 참담한 현실은 어떤 점에서 정치적, 사회적, 문화적 배제의 최종심급이라 할 수 있다.

리멤버 마: 추모가 아닌 맹세의 연술⁹⁾

"아디오, 아디오 리멤버 미(Adieu, Adieu, Remember me.)." 햄릿 앞에 나타난 그의 부친 유령이 덴마크에 닥친 재난의 진실을 알리고 사라지기 직전 했던 말이다. 햄릿의 부친은 동생 클로디오스의 계략으로 피살당한 뒤, 유령으로 나타나 자신의 억울한 죽음을 아들 햄릿에게 고한다. 종이 한시를 알릴 때 병사들이 지키는 망루 위로 나타나는 유령은 망루를 지키는 버나도 앞에서 출몰했다 사라진다. 유령의 존재는 버나도에서 햄릿의 친구 호레이쇼에게, 호레이쇼에서 다시 햄릿에게 전달된다. 햄릿은 그 사실을 직접 확인하고자 같은 시각 망루에 올라선다. 그리곤 죽은 그의 부친, 선왕의 유령 앞에 선다. 유령을 통해 죽음의 진실을 알게 된 햄릿은 부친의 유령이 "잘가라, 잘가라, 나를 기억하라"라는 말을 남기고 사라진 후 성벽 밑 빈터에서 다음과 같이 맹세한다.

9) 이 이하의 글은 『문화과학』 78호에 실릴 필자의 글, 「리멤버 마: 세월호에서 배제당한 아이들을 위한 묵시론」 원고를 일부 발췌했음을 밝힌다.

잊지 말라고요? 그렇게 하지요. 내 기억의 수첩에서 하찮은 기록일랑 싹싹 지워버리겠습니다. 책에서 얻은 모든 격언, 접었을 때 관찰해서 얻은 모든 형상과 모든 기억일랑 지워버리겠습니다. 당신의 명령만을 기억 속에 간직하고 하찮은 것들과 섞이지 않겠습니다. 맹세코 그러하겠습니다.

"리멤버 미." 햄릿을 향해 유령이 당부한 이 말은 아마도 세월호 참사로 세상을 떠난 단원고등학교 아이들이 살아 있는 유가족들과 우리들에게 던지는 말일 지도 모르겠다. 그리고 햄릿이 부친의 유령을 보고 내뱉은 저 처절한 독백은 세월호 참사로 세상을 떠난 단원고등학교 아이들을 향한 우리들의 다짐이 되어야 하지 않을까 싶다. 다만 억울한 죽음은 같되, 부모와 자녀 간에 죽은 자와 산자의 위치가 바뀌었을 뿐이다.

세월호 참사 후 사망했거나 실종된 사람들에게 우리 사회가 던진 메시지 중에서 가장 많았던 말은 "미안합니다.", "당신을 잊지 않겠습니다"였다. "못난 어른들이 되어 미안합니다", "천국에 가서 못다 한 꿈을 이루기 바래. 정말 미안하고 미안하다 잊지 않을게.", "아들아 딸들아 우리 어른들이 너무 미안해. 사랑한다. 정말 미안해.", "어른들의 잘못으로 너희들을 지켜주지 못해 정말 미안하구나. 부디 하늘나라에서라도 못다 이룬 꿈 이루고 행복하게 사이소. 정말 미안하다." 시청 앞 분향소 옆에 걸린 비망록들이다. 마치 햄릿이 유령이 던진 마지막 말을 되뇌이며, "당신을 기억하겠습니다."라고 반복했던 말과 흡사 유사하다. 망자를 위해 세상에 남아 있는 사람들이 통상 할 수 있는 이 말은 망자의 마지막 유언에 답하는 의례적인 수사일 수 있겠지만, 친족 살해와 반역이 뒤덮인 폐허의 왕국 덴마크의 운명 앞에서, 마지막 유령의 당부와 그 앞에서 행한 햄릿의 맹세가 그러하듯이, 결코 그 말들은 망자에 대한 형식적 조문의 수사학일 순 없다.

억울하게 죽은 유령의 대사, "리멤버 미"는 통상 "나를 기억하라"로 번역할 수 있지만, 그 안에는 "내 말을 명심하라"라는 뜻이 들어가 있다. 유령의 마지막 유언은 단지 자신의 이름을 기억하고 추모하라는 당부가 아닌, 내가 말한 죽음의 진실을 절대로 잊지 말고 억울한 원한을 풀어달라는 간절한 요청을 담고 있다. 세월호 참사로 희생되었거나 실종된 사람들을 향한 "당신을 기억하겠습니다"라는 말 역시 추모를 위한 "조문의 언술"이 아닌, 죽음의 진실과 현실의 상황을 명심하는 "맹세의 언술"이 되어야 할 것이다.

세월호 참사는 묵시적이고 실존적이다. 그것이 묵시적인 것은 재난의 상태가 너무나 비

현실적이고 끔찍하기에 재난의 순간이 그 어떤 말이나 행동으로도 이 사태를 설명할 수 없는 어떤 계시의 순간 같기 때문이다. 그것이 실존적인 것은 그 사태의 원인이 언제나 이미 내재되어 있어 그 재난이 '현시'와 '징후'의 순간들을 반복하며 또 다른 재앙으로 다가올지 모르기 때문이다. 세월호는 우리 사회의 구조적 모순이 응축된 표상물이며, 세월호에서 벌어진 일련의 사태는 그 모순의 대체 과정이다. 그리고 세월호의 재난은 그 응축과 대체가 폭발하는 순간이었다. 애초에 운항하면 안 되는 불량품이었던 페리, 그 페리의 사용 기한을 너무 쉽게 연장시켜준 국가, 복원력을 잃게 만든 고질적인 과적, 끔찍한 과적과 불량 작동의 반복을 다시 용인한 국가, 침몰 후 승객을 버리고 탈출한 선장과 승무원의 무한 이기심, 재난에 대처하는 매뉴얼의 실종과 통제 시스템의 붕괴, 그리고 이 일련의 사태에 대한 국가의 통치적 대응과 주류 미디어의 정치적 굴종은 한국 사회의 구조적 모순과 억압의 총체를 보는 듯하다.

우리는 여전히 아이들에게 "미안하다, 기억하겠다"는 말만 할 뿐, 아이들을 위한 맹세의 행동을 취하고 있지 못하다. 조문의 장구한 행렬 속에서 우리는 지켜주지 못해 미안하다는 말만 반복할 뿐, 아이들을 위한 어떤 행동에 나서지 못하고 있다. 정부는 재난의 통치 매뉴얼에만 관심을 기울이고, 재난의 책임을 악랄한 청해진 해운과 그 배후로 지목된 유병언, 그리고 그의 종교적 신원인 구원파로 돌리려 할 뿐, 왜 어떻게 아이들이 배제되었는지에 대해 관심을 가지고 있지 않다. 모두가 아프지만, 허망한 애도와 조문의 침묵에 휩싸이고, 재난 그 자체에 대한 책임 규명에만 관심을 기울일 뿐, 그 재난에서 배제된 아이들의 일상의 재난에 대해서는 거의 말을 하고 있지 않다.

아이들을 향한 우리의 "맹세의 언술"은 그래서 묵시적인 사태의 심각함을 간파하고 아이들의 실존적인 문제의 엄중함을 명심하는 것이어야 한다. "맹세의 언술"이 무고하게 죽거나 실종된 아이들의 "진실의 조문"이 되기 위해 유령의 간절한 호소와 햄릿의 결연한 맹세가 그러했듯이 실존적인 문제 의식과 실천적 행동으로 이행되어야 한다.

세월호 참사가 벌어진 지 24일째, 2014년 5월 9일 경기도 안산 문화광장에 교복을 입은 안산 지역 고교생 2000여 명이 촛불을 밝혔다. 아이들은 발언대에서 "그들을 잊지 말라"고 당부한다. 아이들은 다음 달 브라질 월드컵 경기가 시작되면 세월호 참사가 금방 사람들의 기억에서 사라질까 두렵다고 말한다. 불안하지만, 그렇게 될 가능성이 높다. 씨월드, 인천 호프집, 그리고 마우나 리조트 재난은 이미 망각의 사건이 된지 오래고, 세월호 역시 곧 기억에서 사라질 것이기 때문이다. 어른들은 "미안하다 너희들을

기억하겠다"고 수없이 말하지만, 정치, 교육, 문화의 일상에서 아이들이 배제당하는 현실이 지속되는 한, 기억은 곧 망각이 될 것이다.

그래서 세월호에서 무참하게 배제당한 아이들을 위해 우리가 할 수 있는 것은 모진 운명의 돌팔매를 앞서서 맞지 말고, 재난의 바다에 맞서 싸우는 것이다. 『햄릿』 3막 1장의 그 유명한 "사느냐, 죽느냐 이것이 문제로다"라는 햄릿의 독백의 공백에서 진실의 의미를 읽어내듯이, "압제자의 비행과 거만한 자의 불손"에 맞서, "떨시당한 사랑의 아픔을" 보듬고, "재판의 지연과 관리의 오만을" 고발하며 당당하게 맞서 싸우는 것이다. 이제 더 이상 세월호의 재난의 바다보다 더 끔찍하게 아이들이 배제되는 일이 없도록 말이다. 그것은 세월호에서 배제당한 아이들을 슬프게만 기억하는 것이 아니라, 그 아이들이 처한 지금의 끔찍한 사태를 명심하는 것이다.

세월호 참사 근본 원인 분석 및 근본 대책 모색

홍헌호 / 시민경제사회연구소 소장

I. 문제제기

○ 모든 사건과 사고는 그 시대 그 사회의 문제점과 모순을 압축해서 드러내주는 기호와 같음.¹⁰⁾

- 세월호 참사도 우리 시대 우리 사회의 문제점과 모순을 압축해서 드러내주는 대한민국의 자화상.

- 우리나라에 삼풍백화점 참사, 성수대교 참사, 경주리조트 참사와 같은 후진국형 사고가 자주 발생했던 것은 우리나라 사회시스템 자체가 ‘후진국형’이기 때문.

○ 정부와 여당, 그리고 대다수 언론은 세월호 참사 직후 모든 책임을 선박직 선원과 선박 회사에 돌리려는 경향을 보임.

- 차후에 해양수산부와 해양경찰 등의 문제점이 노출되면서 이들에 대한 비판도 일어났으나, 2월 말에 일어난 경주리조트 참사 때와 큰 차이를 보이지 않음

- 경주리조트 참사 때도 부실공사를 한 기업들과 늑장 대응을 한 공무원들이 주로 비난을 받았으나 근본 원인과 근본 대책에 대한 성찰은 거의 없었음.

○ 세월호 참사의 경우에도 일차적으로 기업과 공무원들의 책임이 매우 크나, 근본 원

10) 한국일보 4월 19일자, 임철순 칼럼, “우리는 모두 선장이다”

인과 근본 대책에 대한 성찰이 없을 경우 앞으로도 후진국형 대형 참사는 지속적으로 일어날 것임.

○ 본고는 세월호 참사의 근본 원인과 근본 대책에 대한 성찰을 주요 목적으로 함.

II. 세월호 참사의 원인

1. 안전불감증 유발하는 기득권층의 친기업정책

(1) 생명, 안전, 환경, 건강, 노동, 인권을 경시하는 후진국형 사회

○ 선진국형 사회에서는 생명, 안전, 환경, 건강, 노동, 인권 등의 사회적 가치를 기업들이 추구하는 경제적 이익보다 상위에 둠.

- 이에 따라 선진국의 대다수 사회과학자들은 생명, 안전, 환경, 건강, 노동, 인권 등을 보호하기 위한 경제적·사회적 규제를 더욱 더 강화해야 한다는데 의견 일치를 보이고 있음.

- 그러나 여전히 대한민국의 주류 정치인들은 기업들이 추구하는 경제적 이익을 보호하기 위해서 생명, 안전, 환경, 건강, 노동, 인권 등의 사회적 가치가 상당 부분 유보될 수 있다는 생각을 가지고 있음.

(2) 기업들이 안전을 경시하는 이유.

○ 우리나라 기업들이 유난히 안전을 소홀히 여기는 것은 안전을 중시하는 것보다 경시하는 것이 경제적으로 더 큰 이익이기 때문

- 예를 들어 지하철 공사를 하는 어느 기업이 있다고 할 때, 이 기업이 안전시설을 제대로 갖추면 20억 원의 비용이 들고, 근로자 산업재해 사고가 나면 5억 원의 보상 비용이 들며, 정부 단속에 적발되면 5000만원의 비용이 든다고 가정할 경우, 이윤 극대화를 가장 큰 목표로 하는 기업체들은 안전시설을 제대로 갖추지 않고 20억 원의 비용을

절감하고자 하는 강한 유혹에 빠지게 됨.

○ 따라서 이와 같은 문제를 근본적으로 해결하려면 정부와 정치권이 안전을 경시할 경우의 예상 비용이 안전을 중시하는 경우보다 훨씬 더 크도록 법규를 제대로 만들어야 함.

- 그러나 대한민국 기득권층들은 그럴 생각이 전혀 없음. 그들이 간절히 지켜주고 싶어 하는 기업들이 ‘숨방망이 처벌’을 원하기 때문.

(3) 기득권층들이 기업 편향적인 정책을 남발하는 이유

○ 정부와 정치권의 기득권층들이 기업 편향적인 정책을 남발하는 이유는 후진국의 대표적인 특징인 ‘연고주의’ 때문.

- 연고주의는 혈연(血緣), 지연(地緣), 학연(學緣)을 중시하고, 연고를 중심으로 파벌을 형성하며, 그 파벌의 힘이 정치권력을 좌우하는 퇴행적인 사회 시스템.

○ 대한민국에서 어떤 기업이 큰 기업으로 성장하려면 능력 있는 인재를 채용하기보다는 혈연, 지연, 학연이 튼튼한 사람을 채용하는 것이 훨씬 더 유리.

- 기업들이 능력과 무관하게 세칭 명문대 출신들을 채용해서 그들의 혈연, 지연, 학연을 활용하면, 그들이 든든한 방패가 되고 떡고물 쟁탈전의 전사가 되기 때문

○ 이와 같은 사실을 너무나도 잘 알고 있는 대기업들은 ‘연고 구축’에 엄청난 에너지를 투입하고, 또 자신들의 입맛에 맞는 사람들이 정부와 정치권의 권력층이 되도록 또 많은 에너지를 투입

- 대기업들이 이와 같은 엄청난 에너지를 투입한 결과 정부와 정치권의 기득권층들이 재벌을 비롯한 대기업들의 하수인으로 전락

○ 대기업들의 하수인들은 국민의 생명과 안전보다는 기업의 이윤을 더 중시하는 법규 시스템을 만들게 됨.

2. 이명박, 박근혜 정부의 무차별적인 선박 규제완화.

(1) 이명박 정부의 여객선 선령 규제완화.

- 2009년 MB정부는 해운법 시행규칙을 개정해서 여객선 제한 선령을 25년에서 30년으로 완화
- 그 결과 연안여객선 중 선령이 20년 이상인 선박 비중이 2008년 7.2%에서 지난해 30.9%로 상승.
- MB정부가 이와 같은 규제완화를 하지 않았다면 청해진해운이 18년간 일본에서 운행된 세월호를 매입하지 않았을 것이고, 이번과 같은 대참사도 일어나지 않았을 것임.

(2) 이명박 정부의 선박 선령 외 규제완화¹¹⁾

- 2009년 MB정부는 여객선 엔진검사에 대한 규정 완화
- 이때까지는 엔진가동 7000시간마다 검사를 하도록 돼 있었지만 이를 9000시간으로 연장했다.
- 2009년 MB정부는 카페리의 과적 및 적재 기준도 완화.
- 기존에는 승인받은 적재도면과 다르게 차량이나 화물을 적재할 경우 새로 승인을 받아야 했음.
- 그러나 2009년부터는 기본 차종에 대한 승인만 받으면 유사 차종도 실을 수 있도록 허용.
- 또 항해 시간이 1시간 미만이라도 기존에는 썰기로 고정해 단단하게 묶어야 했지만 이때부터는 갑판에 고정된 사각밧줄로 묶는 것을 허용.

11) 경향신문 2014년 5월 16일자 주요 내용.

(3) 박근혜 정부의 선박 규제완화¹²⁾

- 선박에 이상이 있을 경우 선장이 서면으로 보고해야 하는 의무 면제
- 선박 최초 인증심사 때 선사가 해야 하는 내부 심사도 면제
- 세월호 참사가 발생하기 바로 전날인 지난 4월15일 정부는 과도한 규제를 완화하겠다는 ‘선원법 시행령’ 개정.
 - 개정 시행령은 선박검사원, 선박수리를 위해 승선하는 기술자 등을 선원에서 제외. ‘파견근로자보호 등에 관한 법률’은 선원 업무에 파견근로자를 쓸 수 없도록 명시하고 있음.
 - 선박검사원은 선박의 안전을 검사하는 중요한 업무를 맡고 있지만 선원이 아니어서 정규직이 아닌 파견근로자를 고용할 수 있도록 규제를 완화한 것임.
- 4월15일 정부가 개정한 시행령은 또 선장의 휴식 시간에는 1등 항해사, 운항장 등이 선장의 조종 지휘를 대행할 수 있도록 허용.

12) 경향신문 2014년 5월 16일자 주요 내용.

[표] 박근혜, 이명박 정부의 선박 관련 규제완화

내용	시행
항만 안에서만 항해하는 여객선의 풍압기준 완화	2009년 1월
연안여객선 선령 제한 완화(25년→30년)	2009년 1월
카페리 과적 및 적재 기준 완화	2009년 1월
여객선 엔진개방검사 완화(7000시간→9000시간)	2009년 2월
2시간 미만 운항하는 선박은 위치발신장치 설치 면제	2010년 6월
항해시간 3시간 미만은 입석으로 승선 가능	2011년 1월
점검대상 선박 선령기준 완화(15년 이상→20년 이상)	2011년 1월
선장이 선박의 안전관리체계 부적합 보고 의무 면제	2013년 6월
선박 최초 인증심사 때 내부 심사 면제	2013년 6월
컨테이너 현장 안전검사 대신 서류제출	2014년 1월
선장휴식 때 1등 항해사 등이 업무 대행	2015년 1월
예인선은 일반 선원 야간당직 의무 폐지	2005년 1월
항내에서 선박 수리 허용	국회 상임위 통과
요트 등 수상레저기구의 항구 출입신고 면제	국회 상임위 통과

(자료) : 경향신문 2014년 5월 16일자

(4) 무차별적인 규제완화가 관료들의 행태에 미치는 영향.

○ 권력핵심부가 기업들의 경제적 사익을 보호하기 위해 무차별적인 규제완화를 추진할 경우, 관료들은 국민들의 생명, 안전, 환경, 건강, 노동, 인권 등을 보호하기 위한 지도, 감독을 최소화하게 됨.

3. 안전 불감증 유발하는 부실한 법규.

(1) 해사안전법 제55조의 주요 내용

○ 해수면의 선박 안전 운항을 총괄하는 법률은 해사안전법
- 이 법을 제대로 개정했더라면 이번 참사는 사전에 막을 수 있었을 것임.

○ 이 법 제55조에는 행정청의 ‘지도 감독’에 대한 내용이 들어 있음

- 그 1항을 보면 “해양수산부장관은 (중략) 소속 공무원에게 선박이나 사업장에 출입하여 관계 서류를 검사하게 하거나 선박이나 사업장의 안전관리체제 등을 확인하거나 진단하게 할 수 있다”고 규정되어 있음.
- 그리고 제2항에는 “선박이나 사업장에 출입하여 관계 서류를 검사하거나 안전관리체제 등을 확인하거나 진단하려는 사람은 검사·확인 또는 진단 7일 전까지 출입 목적 및 출입 날짜·시간 등을 서면으로 적어 선장, 선박소유자, 안전진단대행업자, 안전관리대행업자, 그 밖의 관계인에게 알려야 한다”고 규정되어 있음.
- 이 법 55조가 바로 세월호 참사를 부른 독소조항임.

(2) 해사안전법 제55조를 세월호 참사를 부른 독소조항이라 보는 근거

- 제55조 1항을 보면 해양수산부장관은 필요한 경우에 “선박이나 사업장의 안전관리체제 등을 확인하거나 진단하게 할 수 있다”고 되어 있음. 강제 조항이 아님.
- 따라서 해양수산부장관은 필요한 경우에 확인이나 진단을 하지 않아도 아무런 법적 책임을 지지 않음.
- 제2항에는 “안전관리체제 등을 확인하거나 진단하려는 사람은 검사·확인 또는 진단 7일 전까지 출입 목적 및 출입 날짜·시간 등을 서면으로 적어 선장, 선박소유자, 안전진단대행업자, 안전관리대행업자, 그 밖의 관계인에게 알려야 한다”고 되어 있음.
- 이 조항은 2006년에 여야 정치권이 소리없이 집어넣은 ‘독소조항’. 황당하기 짝이 없는 조항임.
- 공무원들이 단속을 하려면 7일 전에 단속 대상에게 단속 목적과 날짜, 시간까지 정확하게 반드시 알려주어야 한다는 것임. 이와 같은 단속은 실효성이 없음.

4. 안전 불감증 유발하는 '숨방망이 처벌'

- 안전 불감증이 만연하게 된 근본 원인은 ‘숨방망이 처벌’
- 숨방망이 처벌이 만연하게 된 근본 원인은 기득권층들과 그들의 비호를 받고 있는 기업들이 그것을 원하고 있기 때문.

(1) 주요 대형 참사 관련 사법처리 현황 13)

1) 성수대교 붕괴사고

- * 사고 일시 : 1994년 10월 21일
- * 인명 피해 : 32명 사망, 17명 부상
- * 원인 : 부실 시공과 관리소홀
- * 처벌 : 현장소장과 생산부장 금고 2년, 나머지 책임자는 집행유예

2) 대구지하철 가스폭발사고

- * 사고 일시 : 1995년 4월 28일
- * 인명 피해 : 101명 사망, 202명 부상
- * 원인 : 규정 어긴 지반공사로 인한 가스관 파열
- * 처벌 : 현장소장 징역 5년, 나머지 책임자는 징역 2~3년 혹은 벌금형 등

3) 삼풍백화점 붕괴 사고

- * 사고 일시 : 1995년 6월 29일
- * 인명 피해 : 502명 사망, 6명 실종, 937명 부상
- * 원인 : 무리한 설계변경과 부실공사, 관리감독 소홀
- * 처벌 : 시공사 회장 징역 7년 6월.

4) 화성 씨랜드 청소년수련원 화재 사고

- * 사고 일시 : 1999년 6월 30일
- * 인명 피해 : 23명 사망, 5명 부상
- * 원인 : 임시가건물 사용, 불량 소방시설, 관리감독 부실
- * 처벌 : 씨랜드 대표와 유치원 원장 각각 징역 1년.

13) 한국일보 2014년 4월 25일자 주요 내용

5) 대구 지하철 화재 사고

- * 사고 일시 : 2003년 2월 18일
- * 인명 피해 : 192명 사망, 151명 부상
- * 원인 : 사고관리시스템 부재, 저질 전동차, 낙후된 소방기술.
- * 처벌 : 방화범 무기징역, 기관사 금고 5년, 관제사 3~4년, 시설사령과 역무원은 집행유예

(2) 해양사고 관련 솜방망이 처벌

1) 해양사고 사망·실종자 현황

- 2009년과 2013년 사이 모두 642명 사망 혹은 실종
- 2013년 97명 사망 혹은 실종

[표] 2009~2013년 해양사고 사망·실종자 현황(단위 : 명)

	충돌	접촉	좌초	전복	화재 폭발	침몰	행방 불명	기관 손상	인명 사상	기타	계
2009	36	1	1	22	3	18	2	2	17	5	107
2010	58	2	0	22	5	57	0	0	32	0	176
2011	35	0	3	15	5	14	0	1	75	0	148
2012	10	1	17	13	22	2	0	0	49	0	114
2013	26	11	2	7	20	3	0	0	28	0	97
계	165	15	23	79	55	94	2	3	201	5	642

(자료) : 해양수산부

2) 해양사고 부상자 현황

- 2009년과 2013년 사이 모두 624명 부상
- 2013년 167명 부상

[표] 2009~2013년 해양사고 부상자 현황(단위 : 명)

	충돌	접촉	좌초	전복	화재 폭발	침몰	행방 불명	기관 손상	인명 사상	기타	계
2009	76	2	-	4	8	-	-	-	45	1	136
2010	49	-	2	1	11	1	-	-	7	-	71
2011	80	16	-	3	16	-	-	-	15	2	132
2012	49	24	4	2	21	1	-	-	13	4	118
2013	106	12	11	-	14	-	-	1	21	2	167
계	360	54	17	10	70	2	-	1	101	9	624

(자료) : 해양수산부

3) 해양사고 면허별 징계현황

- 2013년 면허 취소 : 없음
- 2013년 업무정지 : 82명
- 2013년 업무정지 중 집행 유예 : 60명
- 2013년 견책 : 72명

[표] 2009~2013년 면허별 징계현황(단위 : 명)

		도 선 사	항 해 사						기 관 사						소 형	계
			1급	2급	3급	4급	5급	6급	1급	2급	3급	4급	5급	6급		
면 허 취 소	2009	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2010	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2011	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	2013	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
업 무 정 지	2009	2	5	6	8	8	10	22	-	1	-	1	-	3	20	86
	2010	2	7	14	16	14	21	26	1	-	1	1	2	6	16	127
	2011	1	1	8	20	7	1	13	-	-	-	-	1	-	13	65
	2012	2	5	12	10	7	7	15	-	-	1	2	-	4	16	81
	2013	1	10	5	10	13	9	15	-	1	-	2	-	3	13	82
집 행 유 예	2009	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	2010	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	2011	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
	2013	-	9	4	6	10	6	10	-	1	-	1	-	3	10	60
건 책	2009	2	4	8	8	13	12	39	1	1	-	-	2	3	28	121
	2010	1	3	7	7	5	11	29	-	-	1	1	2	8	36	111
	2011	4	6	10	8	13	10	31	1	-	-	2	1	2	37	125
	2012	2	4	6	5	6	8	22	3	5	2	2	-	5	30	100
	2013	2	4	3	4	3	6	22	2	-	1	-	-	3	22	72

(주) 소형 : 소형선박 조종사

(주) 집행 유예 : 업무정지 중 집행 유예를 지칭함.

(자료) : 해양수산부

(3) MB정부의 해양사고 책임자 처벌 완화

○ MB정부는 2009년 8월 해양사고 책임자 처벌 완화를 주요 내용으로 하는 <해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률> 개정안을 국회에 제출

- 개정안 제6조 2항은 “업무정지 중 그 기간이 1개월 이상 3개월 이하의 징계를 재결하는 경우에 그 정상을 고려할 만한 사유가 있는 경우에는 그 징계재결과 함께 3개월 이상 9개월 이하의 기간 동안 징계의 집행유예를 재결할 수 있다”는 내용을 담고 있음.

- 당시 MB정부는 개정안에서 이 조항이 “해양사고를 유발한 대상자가 징계 대신 안전 운항에 필요한 직무교육을 이수하게 함으로써 해양사고 방지에 실질적인 도움이 될 것”이라 강변

○ 이 개정안은 2011년 3월 11일 국회 상임위 통과, 동년 4월 21일 법사위 통과, 동년 4월 29일 본회의 통과. 동년 12월 16일 시행.

○ MB정부의 해양사고 책임자 처벌 완화로 2013년의 경우 업무정지 처분을 받을 사람은 82명이었으나 이 중 60명이 집행유예 처분을 받음.

- 실질적으로 해양사고 책임자에 대한 업무정지 처분이 무력화되는 결과를 초래함.

5. 안전 불감증 유발하는 부실한 지도·감독

(1) 해수부, 해경의 부실한 안전점검 실태

○ 시민단체인 ‘투명사회를 위한 정보공개센터’에 따르면 해양수산부와 해양경찰청이 지난해 7월 대대적으로 여객선 안전점검을 실시함.

- 그 내용은 해양경찰청이 홈페이지에 공개함.

○ 이에 따르면 지난해 7월 7일 일어난 아시아나 항공기 사고 직후, 해양수산부와 해양경찰청이 대형 해양사고 예방을 한다며 목포와 통영에서 여객선 대상 안전점검을 실시

- 조사 결과 보고서에 따르면 7월 12일 목포에서 시행된 이 조사에는 4명이 점검에 나서 160분 동안 무려 12척이나 조사하는 신공을 발휘. 1척당 13분

○ 조사 내용은 세 가지로 ‘여객선 정원 초과 승선 여부, 구명설비(구명조끼, 구명부환 등) 비치 및 관리 실태, 선내 방송시설 정상작동 및 비상훈련 실시 여부’ 점검

- 해양경찰청은 이 조사를 목포여객터미널 선착장에서 했다고 밝힘.

- 즉 서류 조사만으로 ‘여객선 정원 초과 승선 여부’와 ‘비상훈련 실시 여부’를 점검한 것임. 점검 결과는 100% ‘이상 무’로 나타남.

(2) 외면 당한 국토부의 2010년 보고서.

○ 국토해양부는 2010년 10월 ‘대형 해양사고 예방을 위한 안전관리체제 운영개선연구’라는 보고서를 내고 해사안전정책의 부실함 지적

○ 보고서의 주요 골자는 크게 네 가지

- 첫째, 해양사고의 대부분은 ‘인간의 과실’에 의해 발생하고 있음.
- 둘째, 선박 안전을 저해하는 요인은 바쁜 운항 일정, 선원의 고령화, 선원의 자질 부족, 회사 경영진 관심 부족 등.
- 셋째, 일본은 선박운항만을 전담하는 실무경험을 갖춘 관리자를 배치하여 선박 안전을 확보하고 있음. 우리나라도 선박소유자로 하여금 국가 자격시험에 합격한 안전관리사를 두도록 해야 함.
- 넷째, 선박의 실질적인 안전관리 수준과 실태를 평가 할 수 있는 평가기준을 제정해야 함.

○ 국토해양부의 2010년 보고서에 의미 있는 내용들이 꽤 많이 들어있음.

- 그러나 국토해양부는 이들 내용들을 입법화하려 하지 않음.
- 이 보고서는 대형 사고가 터진 직후 일부 국책연구소가 만들어 준 보고서로, 국토부 관료들의 평소 소신과 일치하지 않았을 것으로 추정됨.

III. 대형참사 막을 근본 대책 모색

1. 안전불감증 차단하기 위한 안전법규 강화

○ OECD는 규제를 세 가지 유형으로 구분하고 있음. 경제적 규제, 사회적 규제, 행정적 규제가 그것임.

- 이 중 경제적 규제는 가격 설정, 경쟁, 시장 진입 및 탈퇴 등에 관한 규제를 말하고, 사회적 규제는 생명, 안전, 환경, 건강, 노동, 인권 등에 관한 규제를 말하며, 행정적 규제는 행정 절차 및 서류 작업을 지칭함.

○ 사회과학자들은 이들 규제를 좋은 규제와 나쁜 규제로 적절히 구분하는 것이 매우 중요하다고 강조.

- 다만, 생명, 안전, 환경, 건강, 노동, 인권 등 사회적 규제는 완화하기보다 강화하는 것이 더 바람직하다는 것이 대다수 사회과학자들의 공통된 의견.

○ 우리나라가 선진국에 진입하려면 정부와 정치권이 생명, 안전, 환경, 건강, 노동, 인권 등의 선진국형 가치보다 기업의 사리사욕을 더 중시하는 후진국형 물질주의에서 벗어날 필요.

2. 기업 범죄에 대한 처벌 강화

(1) 삼성경제연구소가 출판한 김영헌의 기업범죄 처벌 강화론

○ 김영헌은 삼성경제연구소가 출판한 『기업범죄, 어떻게 예방할 것인가』(2005)라는 책에서 기업 범죄 처벌을 강화할 필요가 있다고 역설

- 그는 이 책에서 순환출자, 순환채무보증, 분식회계로 인해 많은 기업들이 위기를 겪고 있음에도 불구하고 아직까지도 일부 기업들이 오너의 경영권 보장을 위해 주주나 회사의 가치를 훼손하는 일을 반복하고 있다고 지적.

○ 그는 우리나라를 비롯한 세계 각국의 사람들이 기업범죄에 대한 처벌이 너무 가볍다는 인식에 동의하고 있다고 소개하고,

- 기업의 경영자들은 솜방망이 처벌을 받고 낮은 벌금을 내는 것을 영업 행위에 필요한 기업 비용으로 생각하는 경향이 강하다고 지적.

○ 기업의 지배 구조와 기업범죄의 연관성에 관한 연구에 따르면, 주주들을 처벌하는 것이 기업범죄를 줄이는 데 훨씬 효과적이라고 소개. 이는 기업의 소유 구조가 기업범죄의 발생에 영향을 미친다는 것을 시사함.

- 1991년 미국 연방양형위원회가 판사들에게 기업범죄에 따른 벌금을 다섯 배에서 열 배 사이로 증액하면 기업범죄를 억제하는 효과가 있다며 지침을 내린 것도 바로 이 때

문.

(2) 미국의 기업 범죄 처벌 수위¹⁴⁾(2000년 이후)

1) 버나드 메이도프(징역 150년형) : 전 나스닥증권거래소 위원장. 미국 역사상 최대 규모인 650억달러(66조원)의 다단계 금융사기. 최대 46%의 수익률을 약속하며 신규 투자자들로부터 끌어모은 돈의 일부를 기존 투자자들에게 수익금으로 주는 일명 폰지 사기 행각을 벌인 혐의.

2) 솔람 와이즈(징역 845년형) : 2000년 내셔널 헤리티지 라이프 인슈어런스를 상대로 4억 5천만달러(한화 5000억원)의 사기 혐의. 복역 중

3) 파운드(징역 740년형) : 와이즈와 공모한 혐의. 복역 중 사망.

4) 노먼 슈미트(징역 330년형) : 텍사스에서 고수익을 미끼로 금융사기.

5) 앨런 스탠퍼드(징역 110년형) : 전 스탠퍼드인터내셔널은행 회장. 스탠퍼드 인터내셔널 은행(SIB) 산하 은행 등을 통해 고수익을 보장하며 투자자에 70억 달러 어치의 양도성예금증서(CD)를 판매하는 등 20년 동안 피라미드식 금융(폰지) 사기극을 주도.

6) 버나드 에버스(징역 25년형) : 장거리 전화회사 월드컴의 전 CEO. 110억달러(약 11조원) 규모의 회계부정과 관련된 음모·증권사기 등 9개 혐의에 대해 모두 유죄평결

7) 제프리 스킴링(징역 24년3개월형) : 에너지 대기업 엔론의 회계부정 사건. 15억 달러 규모의 손실을 회계장부에 넣지 않고 실적을 부풀리다 발각됨.

8) 데니스 코즐로우스키(징역 8년4개월~25년형) : 미국의 복합기업 타이코 인터내셔널의 전 CEO. 회사에서 수억 달러를 착복한 혐의. 회사에서 '훔친 돈' 1억3천400만 달러

14) 연합뉴스 2006년 10월 24일자, 노컷뉴스 2009년 7월 1일자,

를 반납하고 벌금 7천만 달러를 아울러 지불하라는 명령도 받음.

9) 존 리가스(징역 15년형) : 통신업체 아텔피아 커뮤니케이션스의 창업주 겸 전 CEO. 수십억 달러 규모의 사기 사건에 연루된 혐의. 아들 티모시는 기업 약탈죄로 20년형. 2002년 아텔피아 도산으로 투자자들은 수십억 달러의 손실을 입음.

10) 샘 왓살(징역 7년 3개월형) : 생명공학업체 임클론의 창업자 겸 전 CEO. 항암제 어비투스 승인이 여의치 않다는 사실이 일반에 알려지기 전인 2001년 친지들에게 이 사실을 알려준 혐의. 주식 내부자 거래 스캔들.

(3) 중국의 기업 범죄 처벌 수위¹⁵⁾ (2000년 이후)

1) 황광위(黃光裕) 전 귀메이(國美)그룹 회장 : 징역 14년형. 2008년 자산 63억달러로 미국 포브스가 선정한 중국 최고 부호. 베이징 중급법원은 불법경영, 내부자거래, 법인 뇌물수수죄를 적용해 징역 14년에 벌금 6억위안(약 1020억원)과 재산 몰수 2억위안(340억원)을 선고받음.

2) 저우정이(周正毅) 전 농카이(農凱)그룹 회장 : 징역 16년형. 상하이 최고 부호. 2006년 기금남용, 뇌물공여, 주가조작 등 5가지 혐의로 체포됨. 천량위(陳良宇) 전 상하이(上海) 당서기라는 거물급 정치인의 몰락을 가져온 상하이 스캔들의 장본인

3) 장룽쿤(張榮坤) 전 푸시(福禧)그룹 회장 : 징역 19년형. 2003~2004년 포브스 선정 중국 부호 16위.

4) 구추쥘(顧雛軍) 전 커룽(科龍)전기 회장 : 징역 18년형. 2003~2004년 포브스 선정 중국 부호 20위. 'IT업계의 기린아' 'M&A의 귀재'라는 별명이 붙었으나 등록자본금 허위신고, 공금횡령, 가짜 재무제표 등의 죄목으로 기소됨.

5) 양빈(楊斌·2001년 중국부호 순위 2위) 전 어우야(歐亞)그룹 회장 : 징역 18년형. 2002년 북한의 신의주특구 장관에 지명되기도 함. 탈세혐의로 구속 기소됨.

15) 세계일보 2009년 8월 27일자. 헤럴드 경제 2010년 5월 19일자. 아시아투데이 2013년 12월 13일자.

6) 저우이밍(周益明) 전 명론(明論)그룹 회장 : 무기징역. 2003년 29세의 최연소 나이로 순위(83위)에 올랐으나, 2006년 상장회사 자금을 편법으로 빼낸 혐의로 구속됨.

7) 패스트푸드 체인점 전궁푸(眞功夫)의 창업자인 차이다바오(蔡達標·42) 전 회장 : 징역 14년형. 공금횡령, 회사의 자본금 허위 공시 등의 경제범죄를 저지른 혐의로 재판에 회부됨.

(4) 한국의 기업 범죄 처벌 수위 (2000년 이후)

○ 경제개혁연대는 2007년 ‘우리나라 법원의 화이트칼라 범죄 양형분석’이라는 보고서에서 2000년과 2007년 사이 특정경제범죄 가중처벌 등에 관한 법률(이하 특경가법)상의 배임 또는 횡령 혐의로 기소돼 재판을 받은 기업의 지배주주와 CEO에 관련된 137개 사건을 분석.

- 이에 따르면 137개 사건의 1심 피고인 149명 중 106명(71.1%)이 집행 유예 판결을 받았고, 2심까지 더하면 모두 125명(83.9%)이 집행 유예 판결을 받음.

- 이는 2000~2005년 1심 재판 절도·강도 집행유예율 47.6%, 형법상 횡령배임 41.9%, 특경가법 위반 전체 47.5%에 비하면 각각 23.5%p, 29.2%p, 23.6%p 더 높음.

○ 기업의 지배주주와 CEO에 대한 집행유예율이 이렇게 높은 것은 형법상의 작량감경(정상 참작할 만한 사유가 있다며 법관 재량으로 형을 깎는 것) 때문.

[표] 한국의 기업 범죄 처벌 수위 (2000년~2007)

	이득액 (억원)	피고인	직업	날짜	주요 범죄 시점	양형
1	2,817,628	김OO	전 대우그룹 회장	2006.1 1.03	1998-1999(대출사기),1997(대우차)19 83-1997(BFC),1998(서울투자신탁운 용, 대우통신)	징역 7년 및 벌금 1,000만원
2	21,788	장OO	전 만도기계 대표	2003.0 8.13	1997(부실계열사 지원)	징역 2년6개월, 집행유예 4년
3	21,788	정OO	전 한라그룹 회장	2003.0 8.13	1997(부실계열사 지원, 횡령,배임), 2000	징역3년, 집행유예5년
4	21,730	박OO	한라그룹 상임고문	2002.1 0.04	1997(부실계열사 지원)	징역 2년6개월, 집행유예 4년
5	12,974	최OO	신동아그룹 회장	2006.0 7.14	해외도피(1997) 1998(계열사 대출),1997(횡령),	징역 5년
6	12,555	장OO	전 진로그룹 회장	2004.1 0.14	1994-1997(계열사 부당지원), 1999-2002 (비자금조성), 1995-1997(자금 임의 인출)	징역 2년 6월, 집행유예 5년
7	8,919	손OO	전 sk그룹 회장	2003.0 6.13	1999(이면계약) 2002 (SK글로벌 분식회계)	징역 3년, 집행유예 4년
8	8,491	최OO	전 동아그룹 회장	2004.0 1.08	1996	징역 2년 6월
9	8,470	유OO	동아건설 대표이사	2005.0 7.15	1996-1997(대출사기), 1993-1998(동아건설)	징역 2년6개월, 집행유예 4년
10	7,994	조OO	동아건설 부사장	2005.0 7.15	1996-1997(대출사기)1996(동아생명), 1994-1998(사적고용인)	징역1년6월, 집행유예2년
11	7,805	손OO	전 sk그룹 회장	2005.0 6.10	1999(이면계약) 2002 (SK글로벌 분식회계)	징역 3년, 집행유예 5년,
12	7,420	장OO	전 고합그룹 회장	2005.0 7.26	1996-1998(분식회계). 계열사 부당지원(1996), 횡령(1998)	징역 3년, 집행유예 5년
13	6,425	박OO	전 갑을그룹 회장	2004.1 1.12	1994-1998	징역 3년 집행유예 4년
14	5,452	김OO	동아상호신용금 고 대표이사	2002.0 1.16	1998-2000(대출), 1999.2000(국민주택)	징역 4년
15	4,507	정OO	현대차 그룹회장	2007.0 2.05	2001-2005(횡령), 1999-2000(현대강관)등	징역3년
16	4,498	김OO	현대차 부회장	2007.0 2.05	2001-2005(횡령), 1999-2000(현대강관)	징역 2년6개월, 집행유예 4년
17	4,352	김OO	전 진도그룹 회장	2004.0 5.11	1995-1999(대출사기), 1997-1998(횡령 배임)	징역3년 집행유예5년
18	4,138	김OO	쌍용건설 회장	2006.1 2.14	1996-1998(분식회계), 1996-1999(횡령)	징역 3년, 집행유예 4년
19	3,986	김OO	성원토건그룹 회장	2005.0 2.16	1997-1998(부당여신지원), 2000-2001(은아주택)	징역 4년
20	3,771	민OO	한길증권 대표	2004.0 1.20	1997-1998	징역 3년, 집행유예 5년
21	2,908	이OO	전새한대표이사 부회장	2003.0 5.20	1999-2000(분식회계, 회사채인수명목 자금 편취,신용자대금 편취, 계열사 부당지원)	징역 3년 집행유예 5년
22	2,880	김OO	전 뉴코아회장	2004.0 7.23	1994(분식회계),1996(횡령),1999(횡령)2001(부당급여)	징역 3년, 집행유예 4년
23	2,844	김OO	극동건설그룹 회장	2005.0 4.12	1995-1997(사기대출),1993-1998(횡 령)	징역4년
24	2,724	안OO	전 나산그룹사장	2007.0 6.08	1995-1998(계열사지원).1997,1998,2 002 (횡령)	징역 3년 집행유예 5년
25	2,692	이OO	전 우방회장	2004.1 2.23	1996-1998(대출사기), 1998-2000(횡령),2000(배임)	징역 3년 집행유예 5년

(자료) : 경제개혁연대(2007), '우리나라 법원의 화이트칼라 범죄 양형분석'

(4) 기업 범죄 처벌 수위 강화 방안.

1) 범죄자 양형에 관한 일반인들과 전문가들의 견해

○ 대법원 산하 양형위원회는 2007년 연간보고서에서 일반인들과 전문가들을 상대로 범죄자 양형에 관해 설문조사를 한 바 있음.

- 설문조사 결과는 다음과 같음

① 징역 10개월 실행과 징역 3년, 집행유예 4년의 경중에 대한 견해

○ 징역 10개월 실행과 징역 3년, 집행유예 4년의 경중에 대해 일반인 중 69.4%가 전자가 더 무겁다고 응답,

- 전문가는 응답자 중 89.5%가 전자가 더 무겁다고 응답함

○ 이 조사 결과는 우리나라 기업 CEO 대부분이 중대한 기업 범죄를 저지르고도 대부분 1년 미만의 실행에 해당하는 처벌만을 받았다는 것을 의미함.

② 벌금 3000만원과 징역 10월, 집행유예 2년의 경중에 대한 견해

○ 벌금 3000만원과 징역 10월, 집행유예 2년의 경중에 대해 일반인 중 44.9%가 전자가 더 무겁다고 응답, 42.8%는 후자가 더 무겁다고 응답.

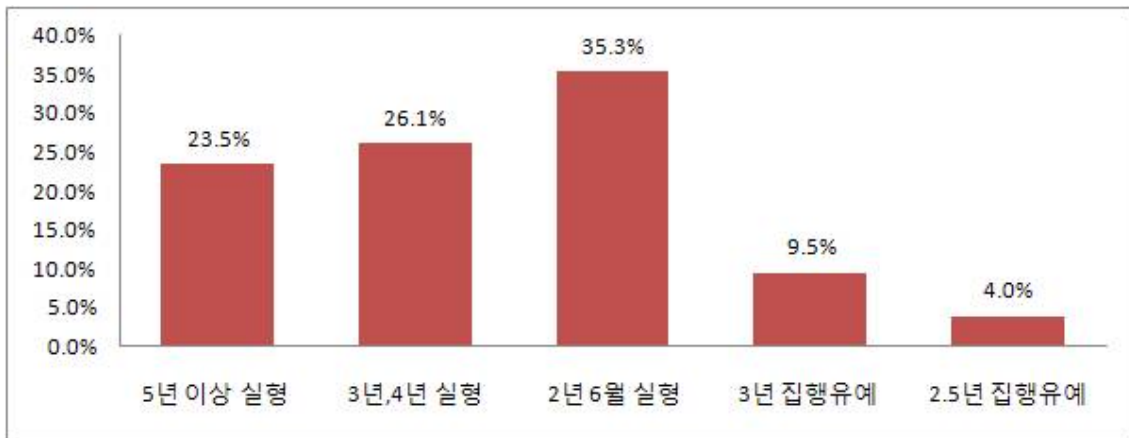
- 전문가는 응답자 중 48.3%가 전자가 더 무겁다고 응답, 43.2%는 후자가 더 무겁다고 응답.

○ 벌금 3000만원과 징역 10월, 집행유예 2년의 경중이 유사하다면, 향후 1년 이하의 징역에 상응하는 처벌에는 벌금 1억원 이상을 부과할 필요가 있음.

③ 분식회계를 통한 1000억원 규모의 부당대출에 대한 처벌

- * 징역 5년 이상 실형 : 일반인 중 15.2%, 전문가 중 23.5%
- * 징역 3년 혹은 4년 실형 : 일반인 중 25.9%, 전문가 중 26.1%
- * 징역 2년 6월 실형 : 일반인 중 30.8%, 전문가 중 35.3%
- * 징역 3년 집행유예 : 일반인 중 17.1%, 전문가 중 9.5%
- * 징역 2년 6월 집행유예 : 일반인 중 10.3%, 전문가 중 4%

[그림] 분식회계를 통한 1000억원 규모의 부당대출에 대한 처벌(전문가)

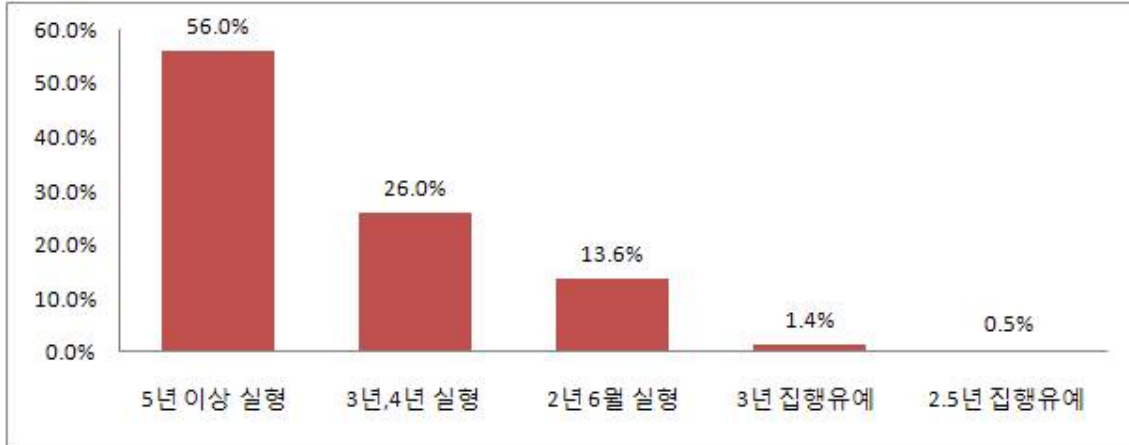


(자료) : 대법원 산하 양형위원회, 2007년 연간보고서

④ 분식회계 1000억원 부당대출 + 50억원 공금횡령에 대한 처벌

- * 징역 5년 이상 실형 : 일반인 중 38.6%, 전문가 중 56.0%
- * 징역 3년 혹은 4년 실형 : 일반인 중 34.7%, 전문가 중 26.0%
- * 징역 2년 6월 실형 : 일반인 중 17.6%, 전문가 중 13.6%
- * 징역 3년 집행유예 : 일반인 중 5.3%, 전문가 중 1.4%
- * 징역 2년 6월 집행유예 : 일반인 중 1.4%, 전문가 중 0.5%

[그림] 분식회계 1000억원 부당대출 + 50억원 공금횡령에 대한 처벌(전문가)



(자료) : 대법원 산하 양형위원회, 2007년 연간보고서

2) 기업 범죄 처벌 수위 강화 방안.

○ 대법원 산하 양형위원회가 2007년에 내놓은 연간보고서에 따르면, 일반인들보다 전문가들이 기업 범죄 처벌 수위 강화에 더 적극적이라는 것을 알 수 있음.

- 이것은 법률 전문가들이 일반인들에 비해서 더 절실하게 유전무죄, 무전유죄 현상이 심각하다고 보고 있다는 증거임.

- 기업 범죄에 대한 처벌 수위를 대폭 강화해서 실질적인 법치주의를 실현할 필요.

3. 효율적인 지도감독 방안 마련(무작위 추출, 불시 점검)

○ 해수부에 따르면 지난해 기준으로 우리나라 여객선은 모두 224척이고, 화물선은 793척이며, 유조선은 734척

- 이들 선박에 대해서만이라도, 아니 여객선에 대해서만이라도 정기적으로 안전점검을 했더라면 세월호 참사는 막을 수 있었을 것임.

○ 관료들은 예산과 인원이 부족하다는 변명을 하기도 함. 그러나 이것은 정당한 변명이 아님.

- 지금도 해수부는 선박 회사들이 민간의 안전관리 대행업체를 선정하여 안전관리를 대행하게 하고, 그 결과를 보고하도록 하고 있음.

○ 따라서 해수부가 1년에 한 차례 224척의 여객선 중 10%만 무작위로 추출하여 불시에 정기점검을 했더라도 세월호 참사는 막을 수 있었을 것임.

- 무작위 추출과 불시 점검이 선박 회사와 안전관리 대행업체들의 엉터리 안전관리를 사전에 원천 봉쇄하기 때문.

○ 그러나 현행 해사안전법은 해수부의 정기점검을 의무화하지 않았고, 무작위 추출과 불시 점검도 의무화하지 않고 있음.

- 정부와 정치권 모두가 세월호 참사를 유발한 주범들이라는 증거임.

4. 안전관리사 제도 도입.

(1) 해사안전감독관제의 한계

○ 세월호 참사가 일어나자 정치권이 부랴부랴 ‘해사안전감독관제’ 도입

- ‘해사안전감독관제’는 해수부가 필요한 경우에 공무원 중 일부에게 해사안전감독관이란 감투를 씌워 현장에 투입한다는 것임.

- 정부가 지난해 12월 국회에 제출한 해사안전법 개정안을 보면 말미에 이런 내용이 들어 있음.

“해양수산부 소속 공무원 등을 해사안전감독관으로 정하도록 하(고), 기존업무에 임무를 정하여 조직과 인력을 활용하므로 추가적인 소요비용은 발생하지 않을 것으로 판단 됨.”

○ 결국 이 제도는 해수부 공무원에 해사안전감독관이란 명찰만 붙여서 필요한 경우에 현장에 투입한다는 것으로 현행 제도와 큰 차이가 없음.

(2) 안전관리사 제도 도입

○ 국토해양부는 2010년 10월에 ‘대형 해양사고 예방을 위한 안전관리체제 운영개선연구’라는 보고서에서 국가 자격 시험에 합격한 안전관리사 제도를 도입할 필요가 있다고 주장.

- 일본은 선박운항만을 전담하는 실무경험을 갖춘 관리자를 배치하여 선박 안전을 확보하고 있음.
- 우리나라도 다중교통시설인 여객선의 경우 선박소유자로 하여금 국가 자격 시험에 합격한 안전관리사를 두도록 의무화할 필요가 있음.

5. 현장 경험 많은 전문가 중심의 재난관리조직 구축.

(1) 비전문가가 고위직을 장악한 엉터리 재난관리조직.

○ 육사, 해사, 공사 출신 장교들은 위험하고 고된 일을 자청하며 스스로의 권위를 구축하고 있음.

- 최고 지휘부에 입성하려면 반드시 위험하고 고된 부서에 근무해야 한다는 것이 이들의 관행

○ 그러나 해경의 고위직 대부분은 위험하고 고된 부서와 거리가 먼, 펜대나 굴리던 사람들로 채워져 있음

- 이와 같은 엉터리 조직에서는 제대로 된 권위가 설 수 없고, 중하위직 조직원들의 사기가 오를 수 없으며, 효율적인 업무 수행을 할 수도 없음.

○ 안전행정부 산하의 중앙재난대책본부(중대본)도 해경과 유사

- 중대본도 관련 분야 경험이 부족한 비전문가들로 하여금 고위직을 장악하게 하고, 각 부처 재난 전문가들을 지휘하도록 한 조직.
- 애초에 이런 엉터리 조직은 효율적으로 운용될 수 없음.

(2) 세월호 참사는 대한민국 관료조직의 참사

○ 이 세상에서 제일 나쁜 조직은 능력도 없고 전문성도 없는 사람들이 고위직을 점하고, 능력 있고 전문성 있는 사람들을 지휘하게 하는 조직

- 해경과 중대본이 이에 해당

- 이와 같은 조직에서는 전문적 권위나 민주적 권위가 구축될 수 없고, 조직원들의 사기도 형성될 수 없음.

- 또 전문적 권위가 붕괴된 조직에서는 능력보다는 조직내 정치에 능한 모리배들이 승승장구할 수 있기 때문에 부패에도 매우 취약

○ 이런 엉터리 조직에서 생명을 내놓고 구조를 하는 하위직 공무원들만 큰 희생을 치름

- 공이 있으면 고위직 모리배들이 채 갈 것이고, 실수를 하면 그 비난은 고스란히 하위직 공무원들에게 쏟아지게 됨.

(3) 비상대비훈련의 중요성을 인지하지 못한 재난관리조직 상층부.

○ 위험하고 고된 일을 직접 경험하지 않은 고위직들, 펜대나 굴리면서 조직 내 정치나 하는 고위직들이 교육훈련이나 비상대비훈련의 중요성을 인지하지 못하고 허송세월을 보냈다면, 중하위직 해경들로서는 뚝족한 수가 없었을 것임.

- 전쟁터에서도 지휘관이 엉망이면 부하들로서는 별다른 방법이 없듯이 해경들도 마찬가지였을 것임

(4) 인사적체 해소 수단으로 악용된 재난관리조직.

○ 일본에서는 직렬별로 고위직 공무원을 선발할 때 비이공계 출신과 이공계 출신을 절반씩 채용하고 있음. 반면 우리나라는 80% 이상을 비이공계로만 채용

- 이와 같은 기형적인 고위직 공무원 선발방식이 비이공계 출신으로 권력을 집중시켜 이공계 홀대 현상을 낳고 있음.

- 고위직 공무원 선발과정에서부터 이공계가 권력에서 소외되기 때문에 엄청난 권력을 가진 비이공계가 이공계를 희생시키며 자신들의 사익을 확대하고 있는 것임.

○ 재난 관리 분야에서도 정부가 재난 관리 전문가들을 고위직 공무원으로 선발하지 않기 때문에 엄청난 권력을 가진 비이공계가 중대본과 해경을 자신들의 고위직 인사적 체 해소 수단으로 악용하고 있음.

- 그로 인해 가장 큰 피해를 본 사람들은 이번에 세월호 참사로 희생된 사람들

6. 실효성 있는 재난대응조직 컨트롤타워 구축

(1) 박근혜 정부의 재난대응조직 분리

○ 박근혜 정부는 지난해 법률을 개정해서 자연재해는 소방방재청에, 사회재해는 안전행정부에 담당하도록 함.

- 전쟁에 준하는 재난에 대비하는 조직을 인위적으로 분리시키는 것은 매우 부적절한 일임. 위기 관리 업무는 분권의 대상이 아님.

- 전쟁을 할 때도 육해공군의 협조가 매우 중요하고, 육군 내에서도 보병과 포병의 협조가 매우 중요하듯이 위기 관리 업무에서도 협조가 매우 중요.

○ 1995년에 502명의 생명을 앗아간 삼풍백화점 참사 관련 보고서들을 보면, 당시에 인명 구조를 주도한 소방당국이 여타 부처의 비협조 때문에 어려움을 겪었음

(2) 총리실 산하 ‘국가안전처’에 대한 검토

○ 박근혜 대통령은 최근 총리실 산하에 ‘국가안전처’를 두겠다고 밝힘.

- 안전행정부의 안전본부와 소방방재청을 다시 통합하여 총리실 산하에 국가안전처를 만든다는 것임

- 현행 제도보다는 낫겠지만 MB정부 수준에서 크게 벗어나지 못할 것임.

- 중앙재난안전대책본부(중대본)가 제 역할을 하지 못한 원인은 크게 두 가지임
 - 첫째, 중대본의 핵심인 안전행정부 안전본부에 해상 사고에 적절하게 대처할 전문 능력이 없었기 때문
 - 둘째, 관료들의 고질병인 부처이기주의. 우리나라처럼 부처이기주의가 극성을 부리는 나라에서는 안전행정부 정도가 각 부처를 통솔해 낼 수 없음.

- 재난 대응 컨트롤타워를 무력화시키는 가장 큰 주범이 부처이기주의
 - 이것을 극복하고 재난 대응 컨트롤타워가 각 부처의 재난 관리 자원을 충분히 활용하려면 대통령과 청와대가 직접 이 컨트롤타워에 힘을 실어주어야 함.
 - 총리실 산하 조직은 대통령과 청와대가 직접 힘을 실어주는 조직이 아니기 때문에 안전행정부와 큰 차이가 없을 것임.

(3) 청와대 위기관리센터를 재난 대응 컨트롤타워로 하자는 주장에 대한 검토

- 일각에서는 청와대 국가안보실 위기관리센터가 재난 대응 컨트롤타워를 맡아야 한다는 주장을 하고 있음.

- 청와대 위기관리센터는 육해공군 사령부와 경찰, 해경, 소방방재청 등이 실시간으로 전송하는 재난 상황을 한 눈에 볼 수 있다는 장점이 있다는 것임.

- 그러나 미국이 9·11 테러 사건 이후 연방재난관리청을 국토안보부 산하로 넣은 이후 상당한 부작용이 있었다는 점에 주목해야 할 것임.

- 미국의 경우 연방재난관리청이 국토안보부 산하로 들어간 후 재난관리가 안보에 밀리고 있다는 비판이 많음.
- 우리나라도 미국의 사례를 반면교사로 삼을 필요가 있음.

(4) 대통령 직속 국가재난관리위원회를 재난 대응 컨트롤타워로 하자는 주장에 대한 검토

- 재난관리는 고도의 전문성과 신속성이 요구되는 분야
- 그런데 대통령 직속이라 하더라도 위원회 조직은 1분 1초를 다투는 재난에 있어 신속하게 대응할 수 없음.
- 위원들에게 현황 설명을 하는 과정에서 생명과도 같은 많은 시간이 허비되기 때문.

(5) 소방방재청을 재난 대응 컨트롤타워로 하자는 주장에 대한 검토.

- 안전행정부도 각 부처를 통솔 못하고 총리실도 못한 상황에서 소방방재청이 그 역할을 제대로 할 수 있을지 의문
- 1995년 삼풍백화점 참사 때도 소방당국이 각 부처 협조를 얻는데 많은 어려움이 있었음.
- 당시 소방 당국이 현장을 완전히 장악했음에도 불구하고 부처 이기주의에 찌든 타 부처 협조를 얻어내기 어려웠음.
- 따라서 소방방재청의 위상을 높여 재난 대응 컨트롤타워로 하는 것은 적절한 대안이 아님.

(6) 지자체장들이 컨트롤타워가 되어야 한다고 주장에 대한 검토.

- 재난 대응은 전쟁과 유사한 것임. 따라서 전투를 실질적으로 지휘하는 사람이 군 지휘관이어야 하듯이, 재난 대응 지휘관도 재난 대응에 대한 전문성이 높은 사람이어야 할 것임
- 지자체장들이 컨트롤타워를 할 경우 재난 대응 팀 간부들이 지자체장에게 현황 보고 하느라 귀한 시간 다 허비할 것임.

- 전쟁이 일어났을 때 대통령이 군 지휘관들에게 전투를 일임하듯이, 재난 대응에 있어서도 일반 행정직들은 지휘권을 재난 관리 전문가들에게 일임하고 지원조직 역할을

충실히 하는 것이 중요.

(7) 현장 컨트롤타워의 중요성

○ 현장 컨트롤타워에 대한 것은 사전에 매뉴얼로 만들어 놓고 그에 따라 움직이는 것이 좋을 것임

- 예컨대 신고가 접수 된지 1시간 이내에는 가장 먼저 현장에 도착한 구조 당국 책임자가 현장 컨트롤타워로서 전권을 행사하도록 하는 것이 중요

○ 현장 컨트롤타워의 권한을 넘어서는 것에 관한 것을 대통령 직속의 중앙 컨트롤타워가 담당

- 대통령 직속의 중앙 컨트롤타워는 대통령을 대신해서 현장 컨트롤타워에서 문의가 올라왔을 때 신속, 정확하게 임무를 하달하고, 관계 부처들로 하여금 필요한 자원을 지원하도록 명령해야 함.

- 이와 같은 일이 빠른 시간 안에 일사분란하게 이뤄져야 소중한 생명을 구해낼 수 있을 것임.

(8) 박근혜 정부가 대통령 직속 재난 대응 컨트롤타워를 기피하는 이유

○ 재난 대응 컨트롤타워를 대통령 직속 기구로 두되, ‘작고 힘 있는 조직’을 구축하는 것이 적절

- 그러나 그렇게 되면 재난 대응에 관한 책임의 많은 부분을 대통령이 져야 함.

- 최근 지방행정연구원은 보고서를 통해 재난 대응 컨트롤타워를 대통령 직속 기구로 둘 경우, 대통령의 책임이 무거워진다고 지적한 바 있음.

○ 대통령이 정치적 책임을 감수하고 국민의 소중한 생명과 재산을 대통령의 안위보다 우선시하는 재난관리조직을 만드는 일은 나중에 들어서게 될 개혁 정부의 과제로 넘겨질 가능성이 높음.

7. 부패 관료에 대한 처벌 강화

(1) 싱가포르의 부패통제

1) 싱가포르의 반부패지수

○ 국제투명성기구(TI)에 따르면 싱가포르 반부패지수는 세계 5위 수준(2013)

[표] 아시아 주요국의 반부패지수 순위

국 가	2013년 순위	2012년 순위
싱 가 포 르	5위	5위
홍 콩	15	14
일 본	18	17
부 탄	31	33
대 만	36	37
한 국	46	45
말 레 이 시 아	53	54
중 국	80	80
인 도	94	94
필 리 핀	94	105
태 국	102	88
인 도 네 시 아	114	118
베 트 남	116	123

(주) 2013년은 전세계 177개국 중의 순위, 2012년은 전세계 176개국 중의 순위.

(원자료) : 국제투명성기구

2) 싱가포르의 반부패정책.

○ 싱가포르는 1959년 인민행동당(PAP)에 의해 자치정부가 수립되기 전까지 부정부패 만연. ‘암시장 정부(Black Market Government)’라 불리기도 함.

○ 1959년 집권한 인민행동당(PAP)의 이광요 수상은 강도 높은 반부패정책 추진

- 부패와 뇌물이 국민 개개인의 생활에 일상화되어 점진적인 반부패정책으로는 효과를 기대할 수 없다고 판단.

- 1960년 부정부패방지법(POCA)을 제정하고 정치인, 공무원에 대한 강도 높은 반부패정책 추진

- 1970년에 이 법에 따라 총리 직속으로 ‘부패행위조사국’(CPIB)을 설치하고 모든 공직자의 부정행위에 대해 철저히 조사하여 부조리 척결.

(1) 부패행위조사국의 기능¹⁶⁾

- ‘부패행위조사국’은 공직부정행위 뿐만 아니라 민간부문 부정행위까지 조사할 수 있으며 부패 방지법이 규정한 범죄와 관련된 정보가 접수되거나 상당한 혐의가 있을 경우에는 영장 없이 체포할 수 있는 권한이 있음.

- 또한 은행계좌, 주식 지분, 동산 구입, 지출 상태를 조사할 수 있는 권한이 있으며 관련 기록, 물품 제출을 요구할 권한이 있음.

- 수사에 필요하다고 판단되면 혐의자의 재산과 서류를 압수, 수색할 수 있는 권한이 있음.

- 국민들은 조사국의 요청이 있을 경우 정보를 제공해야 할 법적 의무가 있음.

(2) 뇌물 수수 관행 원천적 차단 ¹⁷⁾

- 공무원이나 정치인이 뇌물을 받았을 경우, 5년 이하의 징역 또는 10만 싱가포르 달러

16) 홍근영(2002), “공무원 범죄의 실태분석과 통제에 관한 연구”, 80~81면

17) 홍근영(2002), “공무원 범죄의 실태분석과 통제에 관한 연구”, 81~82면.

리(한화로 8280만원.2014년 5월 환율)의 벌금이 부과되고, 불법으로 취득한 부동산과 재산은 모두 몰수되며, 이것이 100% 환수되지 못할 경우 더 무거운 형벌이 부과됨.

- 공직자가 뇌물을 받지 않았더라도 받을 의도를 드러냈거나, 이에 준하는 처신을 했을 때에도 처벌할 수 있도록 함.
- 모든 공무원은 임용된 첫해부터 매년 본인과 배우자, 그리고 자녀가 소유한 부동산, 동산, 주식, 예금 등의 재산신고를 해야 함.
- 만약 공무원이 재산이 형성된 경위를 해명하지 못할 경우 전액 환수됨.
- 또 모든 공무원은 해마다 채무부존재선언을 해야 함. 채무가 있는 공무원은 채무 부담 때문에 부정부패에 쉽게 연루된다는 판단 하에 만든 조항

(3) 입증 책임의 전환¹⁸⁾

- 피고인이 자신이 신고한 수입을 초과하는 금전이나 자산을 소유하고 있거나 금전이나 자산이 증가한 경위를 충분히 설명하지 못한 경우에는, 피고인이 불법적인 대가를 수수하였다는 증거로 사용될 수 있음.(부패방지법 제24조 1항)
- 피고인을 대리하거나 그의 자산을 신탁 받은 것으로 믿어지는 자가 제24조 1항에서 명시된 자산을 보유하였거나 그러한 시점에 자산이 증가한 경우에는 피고인이 이를 소유하거나 피고인의 자산이 증가한 것으로 간주됨.(부패방지법 제24조 2항)

(4) 부패 관료에 대한 처벌 강화

- 싱가포르 수준에는 미치지 못하더라도 부패 관료에 대한 처벌은 대폭 강화할 필요.

18) 김규현(2005), “공직부패에 대한 법적 통제 연구”, 35면

8. 관료마피아 개혁 19)

(1) 낙하산 전체에 대한 실효성 있는 민주적 통제.

1) 15대 공공기관(공기업 포함)의 외부 출신 임원 분포.

○ 본 연구자가 ‘알리오’ 자료를 활용하여 자산 규모 상위 15대 공공기관(공기업 포함)의 외부 출신 임원 124명을 분석한 결과, 정계 출신이 31명(25%, 괄호 안 수치는 비중, 이하 동일), 주무 부처 출신이 28명(22.6%), 타 부처 출신이 18명(14.5%), 감사원 출신이 7명(6.5%)으로 나타남.

○ 외부 출신 임원 124명 중 관피아 출신은 53명으로 그 비중은 42.7%

[표] 자산 규모 상위 15대 공공기관(공기업 포함)의 외부 출신 임원 분포

구 분	인원 (명)	비중
외부 출신 임원	124	100.0%
감사원	7	5.6%
정계	31	25.0%
국책연구소	7	5.6%
주무 부처	28	22.6%
언론	8	6.5%
관련 기업	8	6.5%
교수	9	7.3%
타 부처	18	14.5%
기타	8	6.5%

(출처) : 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오) 자료 활용, 시민경제사회연구소 작성

- 그 외 외부 출신 임원을 보면 교수 출신이 9명(7.3%), 언론계 출신, 관련 기업 출신이 각각 8명(6.5%), 국책연구소 출신이 7명(5.6%)

19) 이 자료는 2014년 5월 20일 정책네트워크 아이 폴리스 창립 기념 토론회에서 발표한 필자의 발제문, “관료마피아 현황, 악폐 및 개혁방안”중 일부를 요약한 것임.

○ 다만, 124명 중 관피아 출신은 53명(42.7%)과 기타 8명(6.5%)를 제외한 63명(50.8%)은 직간접적으로 정치권과 관련이 있다고 보는 것이 타당

- 정치권의 도움 없이 15대 공공기관(공기업 포함)의 외부 출신 임원이 되는 것은 거의 불가능하기 때문

2) 낙하산 전체에 대한 아래로부터의 민주적 통제 필요.

○ 공공기관(공기업 포함)의 외부 출신 임원 대다수가 정권에 의해 결정되지만, 이들을 두 가지로 분류하자면 낙하산의 절반은 관피아, 나머지 절반은 정치인들 측근 인사라 할 수 있음

- 따라서 낙하산 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 관피아와 정치인들 측근 인사들 전체에 대한 아래로부터의 민주적 통제 필요.

- 낙하산 전체에 대한 민주적 통제의 실효성을 높이려면 정보 공개와 시민·전문가 참여형 거버넌스 개혁 필수적.

(2) 노무현식 ‘정보 공개 개혁’

- 공공기관(공기업 포함) 정보 공개 확대 방안

○ 실효성 있는 공공기관(공기업 포함) 개혁을 하기 위해서는 국민들에게 공공기관에 대한 충분한 정보를 공개해야 함.

- 현재 295개 공공기관 대부분은 예산서, 결산서, 사업계획서 등을 요약본 형태로만 공개하고 있음.

- 그러나 요약본 형태의 경영공시는 위원들과 국민들이 공공기관의 내부 실정을 파악하는데 거의 도움이 되지 못함. 악마는 각론에 숨어 있기 때문

- 국회의원들도 개별적으로 자료 요청을 하고 있는 실정.

○ 향후 295개 공공기관은 지난 10년 이상의 예산서, 결산서, 사업계획서 원본이나 사본을 충분히 공개하여 국민들로 하여금 공공기관의 내부 실정을 제대로 파악하게 해야 함.

- 충분한 정보공개 없이는 실효성 있는 개혁 불가능.

(3) 고위 관료들의 재취업 제한 기준 강화

1) 현행법상 고위 관료 재취업 제한 기준

○ 현행 공직자윤리법 제17조는 퇴직 공무원이 퇴직일로부터 2년간, 퇴직 전 5년 동안 소속했던 부서의 업무와 밀접한 관련이 있는 사기업체로의 재취업을 못하도록 제한하고 있음.

○ 그러나 공직자윤리법 시행령 제33조는 국가나 지자체의 사무를 위탁받아 수행하는 협회와 국가나 지자체의 장이 임원을 임명하거나 임원의 선임에 승인하는 협회에 대해서는 취업을 허용하고 있음.

- 이와 같은 예외 규정이 해양수산부 등 일부 부처 퇴직 관료들의 일자리 보장 수단으로 전락함.

○ 앞으로 정치권은 공직자윤리법 시행령 제33조와 같은 독소 조항이 발을 못 붙이도록 공직자윤리법에 강화된 퇴직 관료 재취업 금지 조항을 넣어야 할 것임.

2) 선진국들의 고위 관료 재취업 제한 기준 20)

① 일본

- 일본 정치권은 퇴직관료의 ‘낙하산 갈아타기’를 2009년부터 전면 금지했습니다. 퇴직 후 한 차례의 낙하산은 투명한 절차와 기준에 따라 허용했지만, 산하기관이나 민간협회를 서너 곳씩 옮겨 다니는 낙하산 갈아타기는 불허

② 미국

- 미국은 연방법에서 공직자 재취업 규정을 세세하게 구분해 민관 유착을 방지하고 있

20) 머니투데이 2014년 5월 3일자 주요 내용.

음. 공직자의 직위 및 업무에 따라 영구 제한, 2년·1년 제한, 적용 제외를 뒤 업무 연관성이 클수록 엄격한 기준을 적용하고 있음.

③ 독일과 프랑스

- 독일과 프랑스는 고위공직자에 대해 각각 퇴직 후 3년, 5년의 재취업 제한 규정을 두고 있음. 두 나라는 규정 위반 시 연금박탈, 삭감, 압류 등의 강력한 처벌 조항을 뒤 퇴직관료의 낙하산 인사를 견제하고 있음. 또 독일은 고위공무원의 퇴직 후 모든 영리 활동을 신고대상으로 정해 민관의 결탁 가능성을 차단하고 있음.

④ 영국

- 영국은 취업을 제한하지 않는 대신 까다로운 공직자 재취업 사전 승인제를 실시하고 있음. 퇴직 관료가 재직 당시 얼마나 예비 고용주와 업무 연관성이 있었는지 철저히 심사.

○ 고위 관료 재취업 제한 기준을 선진국 수준으로 강화할 필요.

○ 일각에서는 고위관료 퇴직자들의 경륜을 활용해야 한다고 주장하기도 함.

- 그러나 고위관료 퇴직자 재취업의 역기능이 순기능보다 훨씬 더 크기 때문에 그들의 재취업을 장려할 필요가 전혀 없음.

- 고위 관료들은 퇴임 후에 월 300만 원 이상의 공무원 연금을 받게 됨. (공무원 연금 수령자의 평균 수령액은 200만 원 이상)

- 탐욕에 찌든 상당수 고위 관료들이 월 300만 원 이상의 공무원 연금도 부족해서 별도의 거대한 떡고물을 노리고 있는 것임. 그것은 후배들에 대한 도리가 아니고 국민들에 대한 도리도 아님.

○ 더구나 그들의 행각 대부분이 후배들의 정당한 공무집행을 방해하는 것, 즉 비리 공기업과 사기업 방패 역할을 하는 것이라는 점에 비춰 보면 이들의 행각은 질이 매우 나쁜 매국행위에 해당.

9. 시민참여형·전문가참여형 공공부문 거버넌스개혁

(1) 시민참여형·전문가참여형 거버넌스개혁의 중요성

○ 일본의 사례에서 보듯이 관료개혁은 정치인들과 민간전문가들로 구성된 정부개혁위원회가 추진해야 함

- 단, 이 때 개혁위원회 위원은 여야 정당과 시민단체들이 추천한 사람들로 구성되어야 함.

○ 평상시에도 분야별로 다양한 전문가참여 위원회와 시민참여 위원회를 구성하여 관료들을 견제해야 함.

- 이때도 위원들은 여야 정당과 시민단체들이 추천한 사람들이어야 함.

- 이와 같은 ‘전문가 참여형·시민 참여형 거버넌스 개혁’이 성공한다면 노무현 전 대통령이 꿈꾸던 ‘국민이 중심인 나라’도 좀더 빠른 시일 내에 도래할 것임.

○ 여야 정당과 시민단체들이 추천한 사람들로 구성되는 전문가 참여 위원회와 시민 참여 위원회를 확대한다면 국민들에게 정보가 많이 공개되어 이전될 것이고, 관료들도 과거보다는 정권의 눈치를 덜 보게 될 것이며, 지금보다 여론을 더 많이 살필 것임.

- 또 정당의 역할이 커지면 정당이 강화될 것이고, 시민단체의 역할이 커지면 시민단체도 강화될 것임.

(2) 공공기관(공기업 포함) 개혁을 위한 거버넌스 개혁

- ‘공공기관운영위원회’를 명실상부한 공공기관 최고기구로

1) 공공기관운영위원회 개혁의 중요성.

○ 현재의 공공기관운영위원회의 구성 및 운영방식에 대한 획기적인 개편이 필요함.

- 공기업 및 준정부기관의 경영평가, 기관장 및 임원의 임명, 예산 편성 지침 제정 등 강력한 의사 결정 기능을 지닌 ‘공공기관운영위원회’가 기획재정부로부터 독립하여 공

공기관 지배구조의 최고의결기관으로서 그 권한을 행사할 수 있도록 역할이 재정립되어야 함.

- 공공기관에 대한 실질적 주재자로서 기획재정부 대신 국무총리나 가칭 ‘국가기획위원회’를 두고, 그 직속으로 공공기관운영위원회를 대체하는 “공공기관 사회적 책임 강화 위원회”를 두며, 여기에 정부관료, 경영진 대표, 노조 대표 외에 전문가 집단 대표와 시민사회 대표가 참여하도록 할 필요가 있음.

2) 공공기관운영위원회의 존립기반을 위협하는 요인들

○ 지금도 명목상으로는 공공기관 운영위원회가 존재함. 그러나 이 위원회의 존립기반 자체를 위협하는 요인들이 상존함.

- * 위원회 구성 과정에서 정부 입김이 지나치게 강하게 작용하고 있음
- * 극소수 위원들이 295개 공공기관을 관장.
- * 위원의 권한을 형식적 권한으로 축소
- * 위원들의 활동 기간을 단기간으로 제한.
- * 비전문가 위원들의 전문성을 보강해줄 장치가 없음

3) 공공기관 지배구조 개혁을 위한 세부 방안

○ 공공기관 운영위원회를 명실상부한 공공기관 최고기구로 만들려면 다음과 같은 개혁이 필요함.

▶ 첫째, 위원회 구성 과정에서 정부관료, 경영진 대표, 노조 대표 외에 전문가 집단 대표와 시민사회 대표의 비율을 대폭 높여야 함.

- 정부관료, 경영진 대표, 노조 대표 비율이 지나치게 높을 경우 개혁이 지체될 가능성이 높음.

- 전문가 집단 대표와 시민사회 대표의 비율이 50% 이상 되는 것이 바람직.

※ 선진국들의 사회적 대타협 기구들은 그 구성원을 노·사·정에 국한하고 있지 있음. 노·사·정 이외 구성원 대표들이 다수 참여하여 노·사·정 3자의 극한 대립을 완화함

- 물론 구성원들 수가 늘어날수록 회의 기간 중 합의에 시간이 다소 더 소요되는 것은 사실. 그러나 노·사·정 3자의 극한 대립과 회의 결렬로 인한 장기간의 시간 손실에 비

해서는 훨씬 더 효율적이고 합리적.

▶ 둘째, 위원회 활동이 실효성을 거두려면 국민들에게 이들의 활동이 충분히 공개되어야 하고, 또 위원들과 국민들에게 공공기관에 대한 충분한 정보가 공개되어야 함.

▶ 셋째, 공공기관운영위원회에 많은 권한을 주더라도 위원 수가 지나치게 작을 때, 과중한 업무로 실질적인 권한을 행사할 수 없음.

- 이 문제를 해결하려면 위원 수는 최소한 60명 이상으로 확대할 필요가 있음. 또 법원 조직과 유사하게 상하 조직을 구축할 필요도 있음.

- 중앙에 20명 내외의 공공기관운영위원회 위원을 두고, 그 아래 공공기관 유형별로 4개의 직능별 공공기관운영위원회를 두며, 각각의 직능별 공공기관운영위원회에 10명 내외의 위원을 별도로 두어 위원들의 과중한 업무를 분산시킬 필요가 있음.

- 또 이들 중 전문가 집단 대표와 시민사회 대표에 대해서는 연 급여 4000만 원 상당의 보수를 지급하여 공공기관 평가, 감시, 통제에 주력하게 할 필요도 있음.

- 공공기관 운영위원회 재원은 295개 공공기관 임원의 보수를 삭감하여 충당할 필요

* 295개 기관 당 임원이 4명이라 가정할 경우 1200명의 연 급여를 100만원씩 삭감하면 30명의 위원들에게 4000만 원의 보수를 지급할 수 있음.

※ 1200명 x 100만원 = 12억원

※ 30명 x 4000만원 = 12억원

- 단, 위원들에게는 겸직 금지 규정을 두어, 공공기관 평가, 감시, 통제에만 주력하게 해야 함.

▶ 넷째, 위원의 권한을 대폭 확대해야 함.

- 국민들의 염원은 공기업을 포함한 공공기관이 정부 관료와 경영진, 노조의 전유물이 아니라 국민의 공기업, 국민의 공공기관이 되는 것임

- 국민들의 염원을 실현하려면 위원들로 하여금 국민의 염원을 반영한 공공기관 평가 기준을 만들게 하고, 그것을 토대로 국민의 염원에 부합하는 방향으로 공공기관을 평가, 감시, 통제하도록 해야 함.

- 또 OECD 권고대로 '감사'에 대한 임면권만은 공공기관 운영위원회가 갖도록 해서 공공기관의 투명성과 책임성을 높여야 함.

▶ 다섯째, 공공기관 운영위원회를 전문가만으로 채울 경우 ‘전문가의 무능 현상’에 빠질 수 있고 국민의 염원을 제대로 반영할 수 없기 때문에, 비전문가도 대거 위원으로 참여하는 길을 열어야 함.

- 단, 독일의 주식회사 지배 구조를 참고하여, 비전문가 위원의 전문성을 보강해 줄 전문조직이 필요. 독일의 주식회사는 감사회의 전문성을 보강하기 위해서 감사회의 보좌기구로 전문위원회를 두도록 의무화하고 있음

- 우리나라 여러 공공기관 산하에 연구조직이 매우 많으므로 이들 조직들을 통폐합해서 공공기관 운영위원회 산하조직으로 재편할 필요.

- 공공기관운영위원회에 배속된 연구기관의 소요비용은 각 공공기관으로부터 적절한 부담률에 따라 부담하게 함(금융감독원 소요비용 충당방식과 유사한 방식)

- 공공기관운영위원회에 배속된 연구기관들은 위원들의 보좌진과 유사한 역할을 하게 될 것임.

○ 이와 같은 일련의 개혁이 완성될 경우, 공공기관은 명실상부한 국민의 공공기관으로 재탄생할 수 있을 것임.

- 다행스러운 것은 이런 일련 개혁과정이 추가적인 재원을 필요로 하는 게 아니라는 것임. 기존의 재원만으로도 이와 같은 개혁이 충분히 가능함.

10. 여객선 (준공영제) · 공영제에 대한 (비판적) 검토

(1) 여객선 준공영제에 대한 비판적 검토

○ 일각에서 여객선 준공영제를 주장하기도 함.

- 그러나 여객선 준공영제는 밑 빠진 독에 물붓기로 전략할 가능성이 있으므로 주의 필요.

○ 전국의 주요 도시에서 버스 준공영제가 시행되고 있음. 그러나 이 제도는 밑 빠진 독에 물붓기로 전략해 있음.

- 그 원인은 지자체들이 버스 회사와의 협상에서 처참하게 졌기 때문

○ 정부가 버스 회사에 돈을 퍼 주려면 버스회사로 하여금 그에 상응하는 의무를 요구해야 함.

- 예컨대 버스노선에 대한 면허 유효기간을 5~10년으로 제한하고, 버스 수급의 변화에 부응하는 노선체계를 만들어야 함.

- 그러나 지자체들은 그걸 얻어내지 못했고 버스 회사에 돈만 퍼주는 준공영제를 한 것임. 그러다 보니 이 제도가 ‘땅 짚고 헤엄치기로 돈을 버는 수단’으로 전락

○ 최근 일부 시민단체들이 버스 공영제라는 별도의 대안을 내놓고 있음.

- 버스준공영제가 성공했다면 공영제를 대안으로 내놓을 이유가 없음.

○ 선박의 경우에도 설익은 준공영제를 할 경우, 정부가 돈만 퍼 주고 아무 것도 얻지 못하는 ‘재정 지원 참사’를 당할 수 있음.

(2) 여객선 공영제에 대한 검토

○ 밀 빠진 독에 물붓기식으로 준공영제를 할 게 아니라, 차라리 정부가 1조원 정도를 들여 여객선 전부를 매입해서 완전 공용제를 시행하는 게 나을 수도 있음.

○ 금감원 전자공시시스템과 각사 홈페이지를 통해 재무제표 확인이 가능한 연안여객선은 172척 중에서 29척

- 이에 따르면 29척의 장부가격은 겨우 1203억 원에 불과. 1척당 장부가격은 41억 5천만 원

※ 장부가격이란 여객선 노후화에 따른 감가상각액을 뺀 가격

○ 따라서 29척이 172척을 적절하게 대표하고 있다면 172척의 시가총액은 7138억 원에 불과.

[표] 주요 선박회사 연안여객선 현황(단위 : 척, 억원)

선박 회사	보유 선박 수	자본금	선박 가격 (감가상각 전 가격)	감가상각액	선박가격 (감가상각 후 가격)
고려고속훼리	3	7.5	116	35	81
남해고속	7	10.0	272	181	91
대아고속해운	4	30.0	681	316	365
두우해운	1	51.0	308	69	239
에이스마린	1	10.5	83	40	43
우리고속훼리	2	18.0	58	7	51
청해진해운	3	55.3	480	239	241
한일고속	3	16.4	258	221	37
도초농협	1	12.7	18	13	5
비금농협	1	18.0	40	25	15
안좌농협	1	9.2	36	28	8
임자농협	2	9.9	78	51	27
합 계	29	248.5	2428	1225	1203

(자료) 한국해운조합, 연안여객선 업체 현황(2013)

○ 정부가 여객선 공영제를 추진한다고 가정할 경우, 여객선 시가 보상(7000억 원 내외) 외에 영업 보상 등을 해야 하기 때문에 1조 원에 육박하는 비용이 소요될 것으로 추정됨.

○ 버스공영제 성공 사례로 거론되고 있는 신안군의 경우 버스공영제를 하기 직전 차량들은 대부분 노후한 상태였기 때문에 버스 가격 보상액은 많지 않았음.

- 한국운수산업연구원의 안종복 박사가 2009년 말에 내놓은 보고서, ‘버스공영화 전면 시행으로 주민 교통편의 증진- 전남 신안군 농어촌버스’에 따르면 신안군은 14개사의 버스 23대에 8억 4169만원 보상

- 이 중 영업이익 보상이 6억 4075만원, 실직 보상이 7893만원, 차량 잔존가치 보상이 1억 2202만원.(버스 1대당 평균 보상액을 보면 영업이익 보상이 2786만원, 실직 보상이 343만원, 차량 잔존가치 보상이 531만원. 도합 3660만원.)

세월호 참사를 전후해서 반드시 밝혀내야 할 의혹과 진실

권영국 변호사 / 민변 세월호참사진상규명과법률지원특별위원장

I. 들어가는 말

참담하다. 탑승객과 승무원 476명 중 생존자는 172명, 사망자와 실종자는 304명! 대참사다. 실종자 구조 “0”! 절망이다. 세월호 침몰 참사는 단순한 사고가 아니라 사태이다. 안전이 “0”인 나라, 돈이면 안전이든 생명이든 모든 것이 해체될 수 있는 나라! 대한민국의 민낯이 고스란히 드러난 인재였다.

재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호해야 하는 것은 헌법이 국가와 대통령에게 부여한 가장 기본적인 의무이자 명령이다(헌법 제34조 제6항 참조). 박근혜 정부는 출범 이후 국민안전, 규제완화, 정부 3.0, 공직자 부정부패 척결 등을 정부의 핵심 가치라고 홍보해왔다. 그러나 이번 세월호 참사 사건에서 국민안전과 공직자 부정부패 척결은 ‘립 서비스’였고, 공약(空約)이었음이 드러났다. 오히려, 규제를 암 덩어리로 몰아 규제혁파를 외친 대통령과 정부의 무책임한 규제완화가 대규모 참사의 근본적인 원인이 되었고, 국가재난관리시스템의 재정비라는 요란한 약속에도 불구하고 현실과 유리된 정책과 인사로 말미암아 재난구조에서는 과거 어느 정부보다도 무능했으며, ‘해피아’ 내지 ‘관피아’로 불리는 해양경찰청(해경)·해양수산부(해수부) 등 각 정부 관료들의 피감기관과의 유착관행은 더욱 심화되고 있다는 의심을 갖게 만들었다. 규제완화를 이유로 국민의 생명과 신체의 보호를 위한 최소한의 안전장치마저 해체한 정부의 권한남용과 직무유기를 밝혀내야 하는 이유이다.

지난 4. 25. 민주사회를 위한 변호사모임(이하 ‘민변’)은 세월호 참사에 대한 철저한 진상규명과 피해자들을 지원하기 위하여, 『세월호 참사 진상규명과 법률지원 특별위원회』(약칭 “세월호 참사 민변 특위”라 함)를 구성하였다. 세월호 참사 민변 특위는 사고와 관련한 제반 문제들에 대한 명백한 진상 규명만이 사망자 등 피해자들에 대한 최선의 예우이자 지원이라는 판단 하에, 슬픔을 넘어 더 큰 책임감으로, “세월호 참사 진상규명 17대 과제”를 선정하고, 이에 대한 철저한 진상규명이 이루어져야 함을 선언하였다.

수백 명의 생명을 수장시킨 세월호의 침몰과 엉터리 구호의 구조적인 배경과 원인을 밝히고, 참사와 연계된 모든 책임을 가려내어 주요 책임자들은 그 지위 고하를 막론하고 반드시 처벌받고 탄핵되도록 하여야 한다. 재발방지를 위한 제도개선 내지 희생자들에 대한 피해배상을 앞세워 참사의 원인 규명과 책임 추궁을 흐리거나 이를 방해하는 일은 어떤 경우든 용납되어서는 안 된다. 희생자들에 대한 피해배상과 재발방지를 위한 제도개선은 철저한 진상 규명과 책임에 따른 결과이어야 하기 때문이다.

세월호 참사 민변 특위는 피해자들과 시민사회와 함께 철저한 진상규명과 책임추궁을 위한 모든 노력을 경주할 것이다.

아래에서는 세월호 침몰의 근본적인 원인과 직접적인 원인, 그리고 구조과정에서의 문제, 사고 이후 정부대응과 수사과정에서의 문제에 대해 문제제기 차원에서 살펴보기로 한다. 여기서는 지난 5. 8. 민변에서 발표한 세월호 참사 진상규명 17대 과제를 소개한다(조만간 진상규명 17대 과제에 대한 중간보고가 있을 예정이다). 그리고 추가로 대통령 특별담화 내용과 정부의 이율배반적 태도에 대해 살펴보기로 한다.

II. 세월호 침몰의 근본적인 원인

1. 정부의 규제완화 정책으로 인한 안전장치의 해체 (진상규명 과제1)

가. 지속적인 “규제완화” 정책, 안전 관련 규제마저 막무가내로 폐지

○ 박근혜 정부는 ‘규제는 암 덩어리’라며 집권 초기부터 규제완화 및 폐지에 드라이브를 걸었다. 지난 3월 말 박근혜 대통령이 직접 참석한 ‘규제개혁 끝장토론’을 모든 지상파에 생중계하며 규제혁파를 국정 핵심과제로 선전했다. 모든 규제를 비용으로 환산하여 새로운 규제를 신설할 때는 기존 규제를 반드시 폐지하도록 함으로써 총량을 유지하고, 각 부처별로 규제 총량을 지속적으로 관리하도록 하여 국정과제 수행평가에 반영하는 이른바 ‘규제비용 총량제’를 내년부터 모든 부처에 전면 실시하겠다고 선언했다.

○ 결국 각 부처별로, 앞 다투어 규제를 폐지하기 시작했고 해수부는 세월호 참사의 직접적 원인이 된 선박안전관련 규제를 상당 부분 축소하거나 할 예정이었다.

나. 정부가 앞장선 노후화된 여객선 운행제도 도입

○ 현행 해운법상 해상여객운송사업의 여객선 선령기준은 20년 이하를 원칙으로 한다. 20년이 넘는 노후화된 배들은 잦은 고장으로 안전에 문제가 있기 때문이다. 일본에서는 선령을 제한하는 규제는 없으나, 노후 선박일수록 안전관리를 엄격하게 하고 있으므로, 보통 15년 이상의 선령의 여객선은 국내 운항을 하지 않고 해외에 판매한다. 그리고 일본 노후 선박의 주된 고객이 한국이다.

○ 정부는 2009년 1월 ‘해운법 시행규칙’을 개정하여 여객선의 선령제한을 30년으로 완화²¹⁾했다. 기존 선령이 20년임에도 불구하고, 예외 규정을 통해 선령이 20년을 초과

21) 해운법 시행규칙 제5조(여객선의 보유량 등)

① 법 제5조제1항제5호에 따른 해상여객운송사업의 여객선 보유량기준은 별표 2와 같다.

② 법 제5조제1항제5호에 따른 해상여객운송사업의 여객선 선령(船齡)기준은 20년 이하로 한다. <개정 2008.3.14, 2009.1.13>

한 여객선도 선박검사기준을 통과하면 최대 10년까지 선령을 연장하게 해주었다.

○ 선령 제한 완화는 지난 2006년부터 국내 해운회사들이 만든 이익단체인 “해운조합”의 지속적인 요구사항이었다. 해운조합은 2007. 7. 당시 해양수산부장관과의 오찬 간담회에서 연안여객선 선령제한 제도 개선을 가장 강조했다. 정부는 이러한 해운조합의 요구를 그대로 받아들였다. 관계기관이었던 국무총리 산하 국민권익위원회는 개정과정에서 선령 제한으로 인한 해운회사들의 비용부담을 걱정하며, 선령 규제 완화로 안전과 관련한 위험은 발생하지 않는다고 국무회의에 보고²²⁾했다.

○ 당시 국민권익위원회의 국무회의 보고자료에 따르면, “선령 20년(최대 25년)인 내항여객선은 취향이 더 이상 불가능하다는 약점을 근거로 외국 선박 중개사들이 선령 제한에 도달한 내항여객선의 가격을 고철가격 수준으로 인하하려 한다”는 해운업계의 주장을 그대로 옮기면서, “우리나라 내항 여객선사들은 보유 여객선의 선질이 우수하더라도 선령이 25년이 되기 전에 처분하고 다른 중고 여객선을 확보할 수밖에 없어 기업의 과도한 비용 부담을 초래하고 있다”면서 “내항여객선의 선령 규제는 여객의 안전도, 수리비, 운항비용의 발생 등을 종합적으로 검토해 점진적으로 완화하는 것이 바람직하다”고 강조했다.

○ 특히 선령 제한을 완화할 때 안전 위험은 없는지에 대해 “2000~2004년 발생한 연안여객선 해난사고는 여객선의 선령과 관계없고 선원의 운항 과실에 의한 것이 대부분(75.4%)”이라면서 “해양 선진국(미국, 유럽, 일본 등)에서도 선령을 제한하는 국가는 거의 없다”고 밝혔다.

③ 제2항에도 불구하고 선령이 20년을 초과한 여객선으로서 해양수산부장관이 정하여 고시하는 선박검사기준에 따라 선박을 검사한 결과 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 5년의 범위에서 1년 단위로 선령을 연장할 수 있고, 선령이 25년을 초과한 여객선[강화플라스틱(FRP) 재질의 선박은 제외한다]으로서 해양수산부장관이 정하여 고시하는 선박검사기준에 따라 선박을 검사한 결과 및 해양수산부장관이 정하여 고시하는 선박관리평가기준에 따라 선박을 평가한 결과 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 5년의 범위에서 1년 단위로 선령을 연장할 수 있다. <신설 2009.1.13, 2013.3.24>

④ 제2항 및 제3항에도 불구하고 「선박안전법 시행규칙」 제23조제1항제1호에 따른 여객선안전증서를 받은 여객선은 선령기준을 적용하지 아니한다. <개정 2009.1.13>

⑤ 제2항 및 제3항에 따른 선령은 해당 선박의 진수일부터 기산하되, 진수한 날을 알 수 없으면 진수한 달의 1일을, 진수한 달을 알 수 없으면 진수한 해의 1월 1일을 진수일로 본다. <개정 2009.1.13>

22) 서울신문, ‘여객선 선령 완화’ 권익위가 제안… “해난사고와 관계없다”, 2014. 4. 28

○ 결국, 국민의 안전보다 선박회사의 이익 챙겨주기에 급급한 정부의 기울어진 판단으로 노후화된 선박이 국내 연안 여객선으로 유입되게 되었고, 일본에서 18년간 운영을 마치고 은퇴한 노후 선박 세월호가 별다른 규제 없이 제주와 인천을 오가게 되었던 것이다.

○ 해운조합에 따르면 2012년 말 우리나라 연안에는 172척의 여객선이 운행 중으로, 이 중 건조된 지 21년 이상의 노후 선박은 모두 39척이다. 규제가 풀리기 전인 2008년 당시 전체 연안여객선 166척 중 선령 21년 이상은 13척에 불과하던 것에 비하면 무려 3배 가까이 급증한 것이다.

다. 박근혜 정부의 선박운행 안전규제 대폭 축소 및 폐지

○ 이번 참사의 가장 큰 원인 중 하나는 규정을 위반한 과적과 부실한 선박 안전점검 및 승무원의 미숙한 선박운항이다. 하지만, 이러한 사고 원인 방지를 위한 행정청의 관리 감독은 박근혜 정부의 규제개혁을 통해 폐지될 예정이었다.

○ 해수부의 2014년도 규제개혁 추진과제를 보면, 선박안전법 시행규칙에 규정된 컨테이너 안전점검 사업자에 대한 현장점검²³⁾을 축소하기로 하였다. 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 하고 그것도 연 1회만 하도록 하는 내용이다. 컨테이너에 화물을 무리하게 싣거나 충분한 결박조치를 하지 않는 등 안전상 문제가 있는 경우에도 이를 점검하는 사업자들에 대한 관리감독을 사실상 현장점검 없이 서류로 대체하겠다는 것이다.

○ 또한, 해수부는 지난 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 있게 된다.

23) 선박안전법 시행규칙 제66조(지도·감독) 지방해양항만청장은 안전점검방법의 승인을 받은 자가 법 제24조제3항에 따라 승인받은 사항대로 점검하고 있는지에 대한 지도·감독을 연 1회 이상 하여야 한다.

○ 해수부는 또 지난해 4월부터 내항선박 안전관리체제의 이행요건을 완화했다. 안전관리체제를 개선하기 위해 선장은 부적합 사항을 보고하고 매년 인증심사 시행 전 선박 내부 심사를 해야 했다. 하지만 선장의 부적합 사항 보고와 내부 심사를 면제하고 이를 선사 안전관리자의 점검으로 대체했다.

☞ 이명박·박근혜 정부의 규제완화 정책으로 노후된 일본 선박이 대거 국내로 유입될 수 있었고, 박근혜 정부의 규제완화 정책은 안전관련 규제마저 막무가내로 폐지하였다. 국민 안전을 담보로 한 정부의 규제완화 정책이 세월호 참사에 어떤 영향을 미쳤는지 철저한 조사와 근본적인 재검토가 필요하다.

2. 2008년 해양수산부 해체로 인한 행정공백 및 혼란 (진상규명 과제2)

○ 통상적으로 알려진 바로는 해양수산부(이하 ‘해수부’)가 해역 관련 업무를 총괄한다. 특히 해양경찰(이하 ‘해경’)의 경우, 해수부 조직도에 따라 해수부의 ‘외청’으로 존재한다. 조직도상으로는 해수부 산하 기관이지만, 실질적으로는 수사권을 가진 독립기관으로 상당한 수준의 재량권을 가지고 있다.

○ 해수부의 해경 조직 장악력이 약해진 것은 2008년 이명박 정부가 ‘작은 정부’를 이유로 해수부를 해체하면서부터이다. 해수부는 국토해양부, 농림수산식품부 등으로 찢어졌고, 해경은 국토교통부 산하로 분류됐다. 박근혜 정부 출범과 함께 5년 만에 해수부를 부활시켰으나, 과거 축적되었던 전문 인력과 해상 사고 대응 노하우가 남아있을 리 만무했다. 또한, 초대 윤진숙 장관의 인사 실패와 불명예퇴진으로 해양 정책 주무부처로서의 위상은 추락했고, 해양 사고에 관한 권한을 안전행정부에 사실상 넘겨줬다. 해상 안전 정책을 수립하는 상급 기관으로서 해수부의 기능이 축소되면서 이를 현장에서 집행하는 해경과의 관계가 모호해졌다.²⁴⁾

24) <http://www.dailian.co.kr/news/view/435868/?sc=naver> 여기에 각 분야의 책임자도 자주 바뀌면서 업무의 정확한 분담이나 인수인계가 호지부지됐다. 이렇게 해수부는 해경을 장악하는 힘을 잃어버렸다. 이와 관련, 새정치민주연합 한 핵심 당직자는 최근 세모그룹 근무경력이 밝혀져 경질된 이용욱 전 해경청 정보수사국장의 일화를 언급했다. 그는 “세월호 사고 당일 현장에 내려갔더니 이주영 해수부 장관과 그 국장이 함께 있더라”면서 “주무부처의 장관이 그 국장에게 이런저런 지시를 내리는데 하나도 말을 안 듣고 건성으로 넘기더라. 장관이 말하는데 국장이 전화도 끊지 않고 대답도 잘 안 해서 놀랐다”고 귀띔했다.

○ 해수부의 무능력과 해경의 독자적 행보로 인한 공백은 결국 초기 골든타임에 효과적인 대응을 하지 못하는 결과로 이어졌다. 대표적인 사례가 해상관제센터(VTS)의 이원화에 따른 초기 교신 문제다.

○ 진도VTS에 대한 관할권은 지난 2010년 7월에 국토해양부 해양항만청(현 해수부)에서 해경으로 이관됐는데, 이 과정에서 진입보고 의무가 사라졌다. 현재 국내에는 모두 17개의 VTS가 있는데 이중 인천, 부산, 마산 등 15개의 항만VTS는 해수부가 운영하고 있으며, 진도와 전남 동부연안(여수)VTS 등 2개 연안VTS는 해경이 운영하고 있다. 해수부는 항만VTS의 관제구역에 들어오는 일정 규모 이상의 선박에 대해서는 '개항질서법'에 의해 입항보고 의무를 지우고 있다. 개항질서법 제11조(해상교통관제의 절차) 1항에는 '개항(무역항)의 항계 안 등에 출입하거나 개항의 항계 안 등에서 이동하는 선박(내항어선은 제외한다) 중 지방해양항만청장이 정해 고시하는 선박의 선장은 지방해양항만청장에게 입출항 보고를 하고 그 해상교통관제에 따라야 한다'고 명시돼 있다. 또 '각 지방해양항만청 해상교통관제운영규정'을 통해서도 관제구역 내의 선박에 대한 입항보고를 의무화하고 있다. 이에 반해, 해경이 관할하는 연안VTS의 경우 '해사안전법'의 적용을 받는데, 연안VTS 통과 선박에 대해 진출입시 보고 의무를 부여하고 않고 있다. 연안VTS에 대한 관할권이 해수부에서 해경으로 넘어가면서, 정작 중요한 진출입시 보고 의무는 사라진 것이다. 해경 관계자는 "해경이 관할하는 연안VTS 관제구역 통과 시에는 선박의 보고의무가 없다"고 밝혔다. 해사안전법 시행령 12조(선박교통관제의 시행 등) 제3항 제1호에 '(선박교통관제 업무는) 선박의 좌초·충돌 등의 위험이 있는지를 관찰해 해양사고 예방과 관련한 정보 제공의 방법 등으로 시행한다'고 규정돼 있을 뿐이다. 세월호는 인천~제주를 운항하면서 관제구역 진입보고 의무가 없는 진도VTS는 전혀 염두에 두지 않은 것으로 보인다. 세월호~진도VTS간 거리는 24km로 세월호~제주VTS간 거리 75km보다 훨씬 가까워 통신 여건이 훨씬 양호하다. 특히 사고해역~제주VTS는 평상시에는 교신이 불가능한 거리다. 세월호는 오전 8시 55분에 제주VTS에 '지금 배 넘어갑니다'라며 조난신고를 했으나, 진도VTS가 다른 경로를 통해 긴급상황을 인지하고 세월호와 첫 교신을 한 것은 9시 7분이었다. 1분 1초가 아까운 상황에서 무려 12분이 허비된 것이다²⁵⁾.

☞ 해수부의 해체와 재건, 그 과정에서 시스템 공백이 발생하고, 업무 관장 능력에 심

25) <http://www.nocutnews.co.kr/news/4015304>

각한 흠결이 발생하였다. 정치적 고려에 의한 정부부처의 폐지가 세월호 참사에 어떤 영향을 미쳤는지 철저한 조사가 필요하다.

3. 해양 공무원들과 해운업체들의 부적절한 관계로 인한 감독기관의 부패와 부실한 운항관리 및 선박 안전관리 (진상규명 과제3)

○ 한국해운조합과 한국선급은 해당 업무의 독점기관이다. 한국해운조합은 한국해운조합법 제6조에 의해 여객선 안전운항관리 및 선박안전관리 체제 관련 업무를, 한국선급은 선박안전법 제60조에 따라 선박 검사업무를 각각 맡고 있다. 독점체제는 필연적으로 부실과 부패의 발생 위험을 내포한다. 이들 단체는 법률에 의해 부여된 본연의 업무를 게을리 했다. 해운조합이 선임한 운항관리사는 승객 명단과 화물적재 현황을 허위 보고했다. 한국선급은 지난 2월 세월호에 설치된 구멍뗂목에 대해 적합 판정을 내렸지만 실제 사고 시 구멍뗂목은 단 1개만 작동했다. 부패의 단면도 불췌사납다. 한국선급은 2007년 11월 선박안전법 개정을 유리하게 이끌려고 국회의원에게 로비를 시도했고, 오공균 전 회장은 회사 돈으로 국회의원들에게 정치자금을 제공한 혐의 등으로 기소돼 2011년 5월 징역 4개월에 집행유예 1년을 선고받았다. 한국해운조합의 경우 인천지부장 등 간부들이 해운사들에게 보험금을 지급하는 과정에서 리베이트 명목으로 수 천만원을 되돌려 받은 혐의로 검찰에 체포됐다.²⁶⁾ 이러한 배경에는 관경(官經) 유착도 있다. 안전운항관리를 담당하는 해운조합은 선사의 이익단체이므로 엄격한 관리를 하는데 구조적 한계가 있다. 게다가 해수부 고위 관료들이 낙하산으로 해운조합 이사장을 맡아 선사의 방패막이 역할을 해왔다. 해운조합은 1962년 출범 이후 지금까지 12명의 이사장 가운데 10명을 고위 관료 출신이 독차지했다.²⁷⁾

○ 선박이 위험할 경우, 출항금지 등 안전을 총괄하는 사람이 운항관리사인데, 선박업체들의 이익단체인 해운조합 소속이다. 한때 91명이었으나 지난 2003년에는 81명(통신사 6명 포함)으로 줄어들었으며 이후에도 지속적으로 감소, 2010년에는 62명(통신사 3명 포함)까지 감소했다가 74명으로 다시 늘었다. 같은 기간 여객선 이용객이 40% 늘어난 것과 비교하면 운항관리자 일인 당 업무는 10년 만에 53%이상 늘어난 셈이다. 이는 운항관리자를 고용, 관리하는 여객선사들의 모임인 ‘해운조합’이 영업이익이 점점 줄어든다는 핑계로 운항관리자를 점점 줄여나가면서 벌어진 일이다. 특히 인천항의 업무

26) <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2014050208991>

27) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0006889371>

량은 크게 늘었다. 2012년 기준 인천항의 운항관리자는 모두 7명으로 관리자 1명당 24만4416명의 승객을 감당해야 하는 상황이었다. 이는 같은 해 전국 평균 19만6446여명에 비해 높은 수치다. 그 결과 현장 점검을 할 수 있는 인력은 거의 사라지고 형식적인 서류검사를 통해 운항을 허가해 줄 수밖에 없는 상황이 돼버렸다. 서해훼리호 사건이 있는 후 20여년 만에 형식적인 절차만 남았을 뿐 실질적인 점검은 없는 상태가 된 것이다.²⁸⁾ 또한 선사들의 요구로 운항관리사가 과다 선적을 눈감아주더라도 해경이 처벌할 방법이 없다. 지난 2012년 해운법을 개정할 당시, 처벌 규정을 빼버리는 어처구니없는 실수를 했기 때문이다. 이 때문에 일부 지역에서는 4년 동안 운항관리사가 한 번도 적발되지 않았다.²⁹⁾

☞ 선박의 안전이나 운항관리를 이익단체에 독점적으로 민간 위탁한 것, 그 단체가 행정관청과 강하게 유착되어 있었던 것, 그리고 그러한 단체가 자신들의 이익을 위하여 그나마 투입해오던 인력도 줄여온 것 등 안전관리에 많은 문제점을 노정하고 있었으나 이러한 문제들이 제대로 지적되지도 시정되지도 않았다. 낱낱이 구체적으로 조사되어야 할 내용이다.

4. 해양사고 위험신호 등에 대한 무시와 무대책 (진상규명 과제4)

해양 조난사고 현황 [단위 : 척, 명]								
선박		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	발생	845	978	767	1,921	1,627	1,750	1,632
	구조	794	909	735	1,875	1,569	1,680	1,570
	(구조율,%)	94	92.9	95.8	97.6	96.4	96	96.2
	구조 실패	51	69	32	46	58	70	62
인명	발생	4,873	5,530	4,976	11,037	9,997	9,503	11,302
	구조	4,769	5,460	4,927	10,940	9,844	9,418	11,217
	(구조율,%)	97.9	98.7	99	99.1	98.5	99.1	99.2
	구조 실패	104	70	49	97	153	85	85

○ 위에서 보는 바와 같이 2009년 선박 1,921척, 인명 11,037명의 해상조난사고로 사

28) http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20140424000091&md=20140427004746_BK

29) <http://www.mbn.co.kr/pages/vod/programView.mbn?bcastSeqNo=1070600>

고건수가 아주 큰 폭으로 증가했다. 2012년 해양사고 발생인원이 11,302명으로 2011년 대비 18.9%로 증가한 것으로 밝혀졌는데, 주된 이유로 많은 승객이 탑승한 여객선 사고가 크게 증가하여 해양사고 발생 인원이 많이 증가하였다는 지표해석을 확인할 수 있다. 또한 사고유형 중 인적·물적 피해 개연성이 큰 5대 사고(좌초, 충돌, 전복, 침수, 화재)발생이 716척으로 무려 전체 41.4%에 달하는 것으로 나타났다. 이는 이미 2012년부터 여객선 사고로 해양사고 발생인원이 증가했고 이에 대한 대비책을 마련해야 한다는 것을 엿볼 수 있는 수치이다.³⁰⁾

[지표해석]
■ 해상 조난사고 발생 및 구조현황(2012년도)
* 적극적인 해양사고 관리를 위해 선박간 접촉 및 정박선박의 침수, 레저기구의 사고대상 포함 등 선박사고의 개념을 확대한 2009년 이후부터 사고건수가 큰폭으로 증가하였다.
* 2012년에 발생한 전체 해상조난사고는 선박 1,632척, 인명 11,302명이며, 이중 구조된 선박과 인명은 1,507척 11,217명으로, 사고선박 중 62척이 침몰·화재 등으로 완전 소실되었으며, 85명의 인명이 사망·실종되었다.
* 전체적으로 사고선박은 전년도 대비 118척(6.7%) 감소한 반면, 사고인명은 1,799명(18.9%) 증가하였으며, 선박구조율은 전년도 대비 0.2%, 인명구조율은 0.1%로 모두 증가하였다. 사고선박 및 실종자 등에 대한 적극적인 수색구조 활동으로 사고로 인한 실종자가 전년 대비 크게 감소하였다.
* 해양사고 발생인원이 2012년 큰 폭으로 증가하였으며, 주요 이유로는 많은 승객이 탑승한 여객선 사고가 크게 증가하여 해양사고 발생인원이 많이 증가하였다.
* 사고 유형별로는 단순사고(기관·타기고장, 추진기장애)가 703척(43.1%)을 차지하고 있으며, 특히 인적·물적피해 개연성이 큰 5대사고(좌초, 충돌, 전복, 침수, 화재)는 716척(41.4%)에 달함

○ 또한 사고해역 부근인 맹골도, 병풍도 인근 해역에서는 지난 2007년부터 2013년까지 7년간 총 28건의 해양사고가 있었고 해경은 이러한 통계를 알고 있었다.³¹⁾

○ 2010년 국토해양부에서는 <대형해양사고 예방을 위한 안전관리체제 운영개선연구>라는 연구를 한 바 있다. 이 연구의 목적은 2007년 12월 7일 발생한 허베이 스피리트호 사고 이후 유사사고의 재발 방지를 위하여 정부의 각종 안전대책을 점검하고 개선방안을 마련하기 위해서였다. 이 연구는 이미 내항선박 해양사고예방 전담기관 설립 등 제도개선을 위한 여러 가지 노력의 필요성을 제기하였다.

30) <http://www.opengirok.or.kr/3820>

31) <http://www.opengirok.or.kr/3819>

☞ 해상조난사고의 급증, 사고수역에서의 빈번한 조난사고의 발생, 해양사고예방을 위한 연구가 존재함에도 불구하고 그 동안 정부는 해양사고를 예방하기 위한 노력을 제대로 하지 않은 것으로 보인다. 실제로 정부가 해양사고 예방을 위하여 제대로 된 노력을 해왔는지에 대해서도 철저히 규명되어야 할 것이다.

III. 세월호 침몰의 직접적 원인

1. 출항 과정에서 해양경찰·해양항만청의 관리·감독의무 위반 (진상규명 과제5)

○ 해사안전법 제38조에 따르면,³²⁾ 안개 등으로 시계가 제한되는 경우 해양수산부장관은 선박의 출항통제를 명할 수 있다. 그 구체적인 선박출항 통제기준은 해사안전법 시행규칙 제31조에 따라 시행규칙 별표 10에서 정하고 있는데, 여객선의 경우 가시거리가 1Km 이하인 경우 모든 내항여객선의 출항을 통제하도록 정하고 있다.

○ 세월호는 지난 4월 15일 오후 6시 30분에 출항할 예정이었으나 짙은 안개로 부두에 대기하다 같은 날 오후 9시에 출항하였다. 인천기상대 관측 자료에 따르면 지난 15일 오후 9시 인천항 가시거리는 800m에 불과하여 출항허가를 받을 수 없었다. 그럼에도 불구하고, 인천해양경찰서는 가시거리가 확보되었다는 인천지방해양항만청 관측 자료를 근거로 세월호의 출항을 허가하였다. 이날 출항한 배는 세월호가 유일한 것으로 알려졌다.

○ 운항허가가 나자 세월호는 규정을 위반하여 짐을 더 싣기 시작했다. 규정상 화물은 987t만 실어야 하는데, 총 3608t을 적재하였다. 적정화물의 4배에 가까운 화물을 실은 것이다. 화물적재를 마친 뒤에서는 10~15분간 화물을 단단히 고정하고 결박하여야 하지만 이루어지지 않았다. 세월호는 마지막 짐을 실은 지 3분만인 오후 9시에 출항했다.

32) 해사안전법 제38조(선박 출항통제) ① 해양수산부장관은 해상에 대하여 기상특보가 발표되거나 제한된 시계 등으로 선박의 안전운항에 지장을 줄 우려가 있다고 판단할 경우에는 선박소유자나 선장에게 선박의 출항통제를 명할 수 있다.

○ 선박은 파도와 너울에 의하여 좌우로 흔들리는 현상(Rolling)이 발생한다. 이때, 선박의 무게중심을 하부에 두면서 복원력을 확보하기 위하여 하부에 물을 채워 넣는다. 이를 ‘평형수’라고 하는데, 뱃사람들은 이를 ‘생명수’라고 부른다. 세월호가 규정보다 4배 가까운 화물을 더 싣고도 출항허가를 받았다는 것은, 과적한 무게만큼의 평형수를 덜어냈음을 의미한다.

○ 선박안전에 대한 관리감독을 소홀히 하였다면 그 관리감독자와 국가는 법적으로 책임을 져야한다. 대법원은 지난 1998년 서해훼리호 사건 유가족들이 국가를 상대로 낸 손해배상소송(97다13702)에서“군산지방해운항만청 소속 직원이 선박에 임검해 점검 사항을 확인하고 정원초과 운항사실을 적발했는데도 해운항만청장에게 보고하지 않고 선박회사에도 시정하지 않거나 운항 제한을 명하지 않아 방치했다”며 “국가가 운항관리자에 대한 관리 감독을 게을리 한 과실로 발생한 사고에 대해 책임이 있다”고 판시하여 국가의 손해배상 책임을 인정한 바 있다. 또한 관리감독자가 선박안전에 대한 관리감독을 하지 않았다면 직무유기의 죄책을 져야 한다.

☞ 이번 세월호 출항과정에서 인천해양경찰청의 출항허가가 적절한 것이었는지, 세월호의 화물과적에 대하여 인천항만청의 점검이 제대로 이루어졌는지, 무리한 과적으로 복원력에 문제가 있을 수 있다는 사실을 감독기관이 알고도 관리감독을 게을리하거나 묵인한 사실이 있는지 등에 대해 철저하게 조사해보아야 한다.

2. 정확한 침몰경위와 원인 규명(진상규명 과제6)

○ 지금까지 알려진 검찰수사 결과에서 침몰원인을 4월 16일 오전 8시 48분경 선박의 급격한 변침(방향전환)에 의한 것으로 추정하고 있는 것으로 보인다. 하지만, 선박 전문가들은 선박의 변침이 사고의 주원인은 아니라고 분석한다.

○ 맹골수도 해역은 조류가 매우 거센 곳인데, 평속 16노트로 운항되는 세월호가 변침지점까지 내려오는 동안 19노트~20노트의 속력으로 기록되었다. 이를 통해 변침지점까지의 조류 방향이 선박의 뒤에서 밀어주는 방향이었음을 알 수 있게 해준다. 그러나 사고 발생 후 세월호는 반대방향으로 떠내려갔다. 변침지점 이후에 조류가 역방향으로 바뀐 것이다.

○ 즉, 사고지점은 조류 흐름이 바뀌는 자리로, 정방향과 역방향의 조류가 부딪치는 경우 소용돌이 등의 영향으로 선박이 좌우로 흔들리는 폭이 커진다. 정상진행이 아닌 변침 과정이라면 흔들림은 더 커질 수 있다.

○ 그러나 조류 흐름이 바뀌는 지역에서, 선박이 조타를 통해 변침을 하더라도 복원력만 정상상태라면 전혀 문제될 것이 없다는 것이 전문가들의 주장이다. 하지만, 세월호는 화물을 과적하기 위해 평형수를 덜어낸 상태였고, 출항 이후 부족한 평형수의 기능을 하던 연료와 식수도 인천에서 진도까지 오는 동안 많이 소진되었는데, 전날 저녁에 승객들이 샤워를 하고 아침식사 준비를 위해 식수를 다량으로 소모하면서 복원력이 급속히 무너졌을 것이라는 추정이다. 일본 도쿄해양대학의 와타나베 유타카 교수는 “사고 발생 전날 군산에서부터 배가 기울기 시작했다”는 증언에 대해 이미 그 단계에서 복원력이 무너지기 시작한 것으로 분석한다.

○ 또한, 선박의 이상 징후가 사고발생 시점보다 훨씬 더 일찍 해양경찰에 보고되었다는 주장도 있다. 인근 해역에 거주하던 한 어민은 사고현장에서 세월호가 멈춰서있는 것을 아침 7시 30분경에 확인하였다고 진술하였고, 세월호 보일러실에 근무했던 승선원 전모(61)씨도 “오전 7시 40분께 업무를 마치고 업무일지를 쓰던 중 갑자기 배가 기울었다”며 “창문이 박살나고 사람들이 한쪽으로 쏠릴 정도였다”고 증언했다. 사고 당일 오전 8시 10분 제주해경이 “배와 연락이 되지 않는다”며 단원고에 전화를 하였고, 경기도 교육청 정상영 부대변인도 “사고 당일 오전 8시 10분 단원고 관계자와 제주해경이 통화한 것은 사실”이라고 밝혔다.

☞ 위와 같은 사실에 비추어볼 때, 이번 세월호 침몰의 경위와 원인이 근본에서부터 다시 철저하게 규명되어야 한다. 아울러 선박의 최초 이상 징후는 언제 발생하였고, 그 이후 이상 징후에 대해 보고와 적절한 조치가 취해졌는지 여부에 대해서도 밝혀야 한다.

IV. 세월호 구조과정에서의 문제점

1. 사고 발생 직후 세월호 승무원들의 잘못된 대응 (진상규명 과제7)

○ 4월 15일 오전 8시50분 단원고등학교 교감은 “배에 이상이 있다”고 학교에 보고했다. 8시52분, 배가 표류하기 시작하자 최덕하 단원고 학생은 119에 최초로 구조를 요청하는 신고를 했다. 8시55분에서야 세월호 1등 항해사는 제주 해상관제센터(VTS)에 표류신고를 한 것으로 확인되었다. 사고발생 해역은 진도VTS 관할임에도 멀리 떨어진 제주VTS에 신고하였고, 진도VTS와 교신은 사고발생 후 12분이나 지난 뒤 처음 이루어졌다.

○ 사고 당시 세월호는 선박의 위치를 알려주는 자동식별장치(AIS)가 꺼져있는 상태였다. 따라서 근처 해역을 지나던 배들의 레이더망에 세월호에 대한 위치정보가 나타나지 않았다. 검찰조사 과정에서 세월호 승무원들은 자동식별장치가 갑자기 고장났다고 주장했지만, 사고당시 근처 해역을 지나던 유조선 ‘둘라에이서’ 문예식 선장은 자동식별장치는 수신 장치로서 고장나는 경우가 드물고, 세월호가 위치정보를 감추기 위해 인위적으로 자동식별장치를 껐을 가능성을 제기한 바 있다.

○ 모든 선박은 무선통신설비를 갖추고 있는데, 조난통신에 사용되는 채널 16번(156.8MHz VHF CH16)이 기본채널로 고정되어 있다. 따라서 채널 16번으로 교신을 하면 사고 근처를 지나는 모든 선박에게 구조요청을 할 수 있다. 하지만 세월호는 침몰 직전까지도 채널 16번으로 구조요청 교신을 하지 않았다. 오히려, 기본채널인 16번을 채널 12번으로 변경하여 제주VTS와 진도VTS와 교신하였다.

○ 또한, 사고발생 직후 촬영된 동영상에 따르면 배가 한쪽으로 심하게 기울어져 있는 상황에서도 “그대로 있어라”는 선내방송이 반복적으로 방송되었음이 밝혀진 바 있고, 승객들을 탈출시키기 위한 조치가 전혀 이루어지지 않은 상태에서 자신들만이 아는 통로로 선원들이 제일 먼저 탈출하였다. 심지어 배가 가라앉는 상황에서 해운사인 청해진 해운은 승객 탈출에 대해서는 논의하지 않고 화물과적 사실을 감추려고 화물적재량 조작을 지시했다는 충격적인 사실까지 확인되고 있다.

☞ 사고발생 해역이 진도VTS 관할임에도 세월호에서는 왜 멀리 떨어진 제주VTS에 신고하였는지, 조난통신채널을 사용하지 않고 왜 굳이 항무채널을 사용하였는지, 승객들에게 탈출명령을 하지 않고 대기명령만을 반복한 것은 해운사의 지시에 따른 것이었는지 아니면 비정규직 등 비정상적인 근무여건에 따른 책임의식의 결여로 인한 것인지, 선박직 승무원들만 탈출을 공모한 이유는 무엇인지 등에 대해 철저한 조사가 있어야 합니다.

2. 사고 발생 직후 해양경찰의 잘못된 초기 대응 (진상규명 과제8)

○ 해경이 관할하는 진도VTS 역시 제대로 된 관제 역할을 하지 못하였다. 해사안전법 시행령 제12조³³⁾ 제3항에 따르면 VTS는 ‘선박의 좌초·충돌 등의 위험이 있는지를 관찰하여 해양사고 예방과 관련한 정보의 제공’을 하고, ‘선박교통 안전을 위한 조언·권고 또는 지시’를 하여야 한다. 세월호는 진도VTS 관할구역에 오전 7시 7분에 이미 진입해 있었으나, 진도VTS는 진입사실은커녕 사고 소식을 해경본부를 통해 들을 때까지 세월호의 이상 징후를 전혀 포착하지 못했다.

○ 또한, 해경은 세월호와 VTS교신과정에서 탑승승객에 관한 구조 조치를 전혀 하지 못했다. 해상사고가 발생하였을 때, 탑승승객에 대한 구조는 가장 우선시 되어야 한다. 그럼에도 해경은 처음 사고 신고를 받은 8시 55분부터 교신이 계속된 20여분간 단 한 번도 승객들을 갑판으로 대피시키거나 퇴선명령을 내리라는 등의 승객 구조 조치를 취

33) 해사안전법 시행령 제12조(선박교통관제의 시행 등) ① 법 제36조제1항에 따른 선박교통관제 업무는 국제항해에 종사하는 선박, 총톤수 300톤 이상의 선박, 위험화물운반선, 그 밖에 해양수산부장관(제2항제2호에 따른 해역에서의 선박교통관제의 경우에는 해양경찰청장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 정하여 고시하는 선박에 대하여 시행한다. <개정 2014.4.8.>

② 법 제36조제2항에 따라 선박교통관제를 시행하는 구역은 다음 각 호와 같다.

1. 별표 1에 따른 교통안전특정해역

2. 제1호 외의 연안해역 중 선박교통량이 많아 관제가 필요한 해역으로서 해양경찰청장이 정하여 관보에 고시하는 해역

③ 선박교통관제 업무는 다음 각 호의 방법으로 시행한다. <신설 2014.4.8.>

1. 선박의 좌초·충돌 등의 위험이 있는지를 관찰하여 해양사고 예방과 관련한 정보의 제공

2. 혼잡한 교통상황을 예방하여 항만운영의 효율성을 높이기 위한 정보의 제공

3. 선박교통 안전을 위한 조언·권고 또는 지시

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 선박교통관제 정보 제공의 절차 등 선박교통관제의 시행에 필요한 사항은 해양수산부장관이 정하여 고시한다.

하지 않았다. 오히려, “세월호 인명 탈출은 선장님이 직접 판단하여 결정하라”고 책임을 떠넘겼다.

○ 무엇보다 충격적인 것은, 해경이 세월호 전복 초기에 배의 선수 쪽에서 탈출하는 승무원을 우선적으로 구조한 것이다. 사고 현장에 도착한 해경 경비정은 침몰 중인 세월호의 선수 쪽으로 접근하여 승무원을 구조했다. 선수 쪽은 객실로 접근할 수 있는 통로가 전혀 없다. 선수 쪽은 선장을 비롯한 선원들만 출입할 수 있다. 해경은 초기에 구조한 사람이 선장을 비롯한 선원이었는지 몰랐다고 하였지만, 이는 선박의 구조를 조금만 이해하고 있는 사람이 보기에 매우 설득력이 떨어진다. 500명에 가까운 승객이 탑승한 상황에서 배가 침몰하고 있다면 당연히 객실 입구가 있는 선미 쪽으로 접근하여 구조 활동을 해야 했다.

○ 일본의 해양재난전문가 도쿄해양대학의 와타나베 유타카 교수도 해경의 초기 구조 등이 전혀 이해되지 않는다고 말했다. 해경은 배가 쓰러지는 과정에서 선미에 접근하기 어렵다고 해명하였으나 와타나베 교수는 해경의 초기 구조 동영상을 보고 “그것은 거짓말이다. 뒤로 돌아가면 아무리 배가 쓰러진다 해도 바로 도망갈 수 있고, 지금 상황에서는 선미로 접근하여 올라갈 수 있었다. 무엇보다 배 뒤쪽으로 가야 더 많은 사람 구할 수 있다”라고 주장했다.

○ 또한, 세월호에서 수많은 학생들을 구출한 뒤 배가 잠기기 직전 탈출한 김홍경씨의 최근 언론 인터뷰에 따르면, 자신이 커튼과 소방호스를 밧줄삼아 아이들을 끌어올리는 동안 세월호에 올라탄 해경구조대원들이 이 모습을 뒤나 곁에서 지켜만 보았다고 진술하고 있다.

○ 해경 지휘부는 자체 매뉴얼을 무시하고, 사고 초기 지휘에서 공백을 남기고 있다. 해경의 “주변해역 대형 해상사고 대응매뉴얼”에는 대형 해상사고 발생 시 신속하고 효율적인 범정부적 위기대응 체계를 가동, 해경은 해상중앙구조본부를 설치하고 수색 구조상황을 실시간 보고 받아 지휘하도록 하고 있다. 그러나 김석균 해경청장은 이날 세월호 침몰 소식을 듣고 해도 등 상황판이 비치된 인천 송도 해경청 상황실에서 현장 상황을 지휘하지 않고 3시간 동안 헬기를 타고 목포로 갔다. 결과적으로 3시간 넘도록 해경청장의 지휘에 공백이 생긴 것이다. 매뉴얼에 따르면, 해경청장이 지휘를 못했을

경우 경비안전국장이 지휘를 해야 한다. 하지만 세월호가 완전히 침몰한 지난 16일 오전 11시까지 해경 본청은 승선자들에 대한 퇴선명령 등을 내리지 않는 등 2~3시간 동안 어떤 역할을 했는지 전혀 밝혀지지 않고 있다.

☞ 이번 세월호 참사에서 청와대와 해경 등 관련 정부기관의 초동조치의 부실 내지 부존재로 인해 인명구조에 가장 중요한 골든타임을 놓치게 되었다는 점에 대해 전국민적 분노를 쏟아내고 있다. 정부기관의 초동조치의 부실 내지 부존재에 대한 철저한 진상규명과 책임추궁이 요구된다.

3. 정부 재난관리시스템의 부실과 무책임 (진상규명 과제9)

○ 이번 세월호 대응과정에서 밝혀진 중요한 사실 중의 하나는 정부의 재난관리시스템이 무용지물이었다는 것이다. 사고 직후 각 부처는 저마다 대응본부를 세웠다. 안전행정부의 ‘중앙재난안전대책본부’를 설치 가동됐고, 세종정부청사에서는 해양수산부와 교육부가 각각 ‘중앙사고수습본부’를 설치했다. 해양경찰청은 목포와 인천에 ‘지방사고수습본부’를 설치했고, 서해지방해양경찰청은 목포에 ‘중앙구조본부’를 세웠다. 난립한 대응본부들은 상호간 정보공유는커녕 제각기 다른 메시지를 내놓으며 피해 대응에 혼란을 가중시켰다. 결국, 사고가 발생한 지 사흘째 되는 18일에야 각 부처 대응본부를 통합한 ‘범정부 사고대책본부’가 꾸려졌다.

○ 이런 상황은 정부 핵심 관료들의 국가적 재난에 대한 인식에서도 그대로 드러난다. 김장수 청와대 국가안보실장은 ‘세월호 침몰 사고 수습에 정부당국이 제 역할을 못하고 있다’는 지적에 대해 “청와대는 재난 컨트롤타워가 아니다”며, 안전행정부에 설치된 중앙재난안전대책본부가 이번 사고의 컨트롤타워라고 언급해 책임을 회피한다는 비판을 받기도 했다. 안전행정부의 중앙재난안전대책본부는 17일 이후 공식브리핑을 하지 않고 있어 사실상 아무런 역할을 하지 않고 있다.

○ 체계적인 대응시스템이 없다보니, 가장 기본적인 승선자와 구조자 숫자도 제대로 파악하지 못했다. 세월호의 사고소식이 전해진 직후인 오전 11시 경기도 교육청은 “전원구조” 소식을 전했다. 이후, 안전행정부·해수부·해경은 사고 당일에만 구조인원을 368

명, 164명, 175명 등으로 계속 정정했다. 전체 승선자 숫자도 오락가락이었다. 결국, 참사 사흘째인 18일 “전체 승선인원은 476명, 구조자는 174명”으로 확정 발표했다.

○ 이러한 재난관리시스템의 붕괴는 결국 구조작업의 총체적 부실로 이어졌다. 정부는 매일 잠수부가 수백 명, 배가 수십 척, 헬기가 수십 대가 동원되었다고 하였지만, 실제 구조 활동에 참여한 숫자는 매우 소수에 불과했다. 실종자 가족들은 사고발생 직후부터 야간수색을 위한 고등어잡이배, 오징어잡이배, 바지선을 동원해달라고 요구했지만, 사고 발생 일주일이 지난 22일에야 투입되었다.

○ 대통령의 핵심 참모 스스로 청와대가 컨트롤타워가 아니라며 책임을 각 부처에 떠넘기고, 각 부처들은 통합적인 대책본부 없이 청와대 눈치 보기와 책임 회피만 급급한 상황에서 신속한 의사결정이 이루어질 수 없었다. 대표적인 사례가, 대형 해상 크레인의 투입을 둘러싼 문제였다.

○ 사고 당일, 기울어진 세월호가 더 이상 가라앉지 않도록 고정하기 위해 대형 해상 크레인 투입이 검토되었다. 그러나 해경은 비용 문제로 직접 해상크레인을 투입하지 않고 청해진 해운에 투입을 요청했다. 해양경찰청의 한 관계자는 “사용료를 부담해야 하기 때문에 크레인 요청은 공식적으로 사고를 낸 선사가 해야 한다. 선사가 크레인 요청을 하느라 시간이 늦어졌다”라고 밝혔다. 크레인업체(삼성중공업)는 정부나 구난업체의 요구 없이 선사의 단독 요구로는 크레인을 출항할 수 없다는 입장이었다. 결국, 청해진 해운과 크레인업체(삼성중공업) 사이에 ‘구난업체 선정’ 등 별도의 조치를 거친 후에야 크레인 투입에 관한 계약을 체결할 수 있다. 그렇게 계약된 해상크레인은 사고 12시간이 지나서야 사고해역으로 출발했고, 55시간 만에 사고해역에 도착했다. 그 사이 세월호는 완전히 침몰했다. 결국 하루 사용료가 수 천만 원에 달하는 해상크레인은 아무런 임무 없이 사고수역에서 대기만 하다가 4월 25일 조선소로 돌아갔다.

☞ 이번 세월호 참사에서 ‘국민안전’을 최고의 국정목표로 한다는 박근혜 정부의 국가 재난관리시스템이 얼마나 부실하고 무용지물이었는지 확인되고 있다. 그 부실과 실패의 책임이 청와대와 정부에 있음은 두말할 나위가 없어 보인다. 특히, 이번 사고에서는 천안함 침몰사고에서 지적된 정부의 초기대응 문제점이 단 하나도 고쳐지지 않았다. 정부의 부실한 대응이 수백 명에 달하는 국민의 생명을 빼앗아간 인재(人災)로 이어졌다는

사실에 국민들은 깊이 분노하고 있다. 국가재난관리시스템의 부실과 이로 인한 초동대응의 기회 상실에 대한 철저한 진상규명과 책임자 처벌이 필요하다.

4. 해경의 해군 및 민간잠수사 구조 활동 방해 의혹 (진상규명 과제10)

○ 최근 국방부가 새정치 민주연합 진성준 의원에게 제출한 답변서에 따르면, 세월호 침몰 이튿날인 지난 17일 사고 해역 물살이 가장 느린 정조 시간에 실종자 수색을 위해 해군 최정예 잠수요원인 특수전전단과 해난구조대 대원 19명이 대기하고 있었지만, 이번 사고 구조수색을 맡고 있는 민간업체 언딘 마린 인터스트리(이하 ‘언딘’)의 우선 잠수를 위해 해경이 현장 접근을 통제했다는 사실이 밝혀졌다.

○ 해경의 민간 잠수사 구조 활동 통제사실도 사실로 밝혀졌다. 세월호 침몰 직후인 16일 오전 11시에 현장에 도착했던 해군 특전사 707대대 해난구조대(UDT) 지역대 중 대장 윤부한씨는 오후 2시 해병대 출신 잠수부 6명과 함께 침몰 중인 세월호와 2km 떨어진 해경경비함 1509호에 도착했다. 현장에 도착한 민간 잠수부들은 수중 장비를 갖추고 사고 지점까지 갈 보트를 기다렸지만, 해경은 고무보트가 곧 온다는 말만 되풀이하다가 3시간 30분이 지난 오후 6시에 “잠수 계획 취소로 상황이 끝났으니 저녁이나 먹고 가라”고 말했다. 결국 윤 씨 등은 민간 어선을 얻어 타고 팽목항으로 돌아왔다. 이틀 뒤인 18일 오전 11시에도, 윤 씨를 포함한 특전사 출신 7명은 T76 해경 경비정을 타고 3012 경비함으로 향했으나, T67 해경 경비정은 세월호에 정박 중인 해경 보급선에 부식을 분배하느라 팽목항 출발 후 6시간이 지난 오후 5시 30분쯤에야 경비정에 도착했다. 결국 그 시간에는 물살이 거세 잠수작업을 하지 못했다.

○ 얼마 전, 현장에서 철수한 알파잠수기술공사 이종인 대표의 다이빙벨에 관한 논란도 살펴보아야 한다. 다수 언론에서는 다이빙벨이 실패하여 자진 철수하였다고 보도되었으나, 다이빙벨의 초기 투입부터 밀착 보도해 온 이상호 기자는, 다이빙벨 구조과정에서 해경의 지속적인 방해로 인하여 결국 철수를 결정하게 된 것이라고 주장한다.

○ 현행 수난구조법에 따르면, 구조본부의 장이 행하는 수난구호를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정³⁴⁾하고 있다. 다만, 수난구조법

34) 수난구조법 제44조(벌칙) 구조본부의 장 또는 소방관서의 장이 행하는 수난구호를 방해한 자는 5년 이하의 징역

에 따른 중앙구조본부의 장은 해양경찰청장³⁵⁾이다.

☞ 이번 세월호 침몰 구조과정에서 구조책임자인 해경이 민간업체에 우선권을 주기 위하여 해군 및 민간 잠수사들의 구조 활동을 제한하였고, 이로 인하여 초기 구조작업이 충실하게 이루어지지 못했다면 이는 중대한 범죄행위라고 판단한다. 이에 대한 철저한 진상규명과 책임자 처벌이 요구된다.

5. 언딘과 해수부, 해경의 부적절한 관계 의혹 (진상규명 과제11)

○ 해수부는 세월호 침몰 당일인 4. 16. 20:30경 대책회의 문건에서 인양작업과 관련하여 구난업체로 언딘(공문상 은진이라고 기재된 것은 언딘의 오기라고 알려짐)과 계약을 언급하고 있고, 다음 날인 4. 17. 01:10경 대책회의에서 다시 한 번 구난업체 계약으로 언딘을 언급하고 있다.³⁶⁾ 그러나 그 이후 해수부 대책회의 문건에서 언딘이 삭제

또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

35) 수난구조법 시행령 제4조(중앙구조본부의 구성·운영) ① 법 제5조제1항에 따른 중앙구조본부(이하 "중앙구조본부"라 한다)에는 본부장·부분부장 각 1명과 중앙조정관 1명 및 업무 수행에 필요한 직원을 둔다.

② 중앙구조본부의 본부장(이하 "중앙구조본부의 장"이라 한다)은 해양경찰청장이 되고, 부분부장·중앙조정관 및 직원은 해양경찰청장이 소속 공무원 중에서 지명하는 사람이 된다.

③ 중앙구조본부의 장은 다음 각 호의 사항을 관장한다.

1. 수난구조대책의 총괄·조정

2. 법 제17조제4항에 따른 대규모 수난구조활동의 현장 지휘·통제

3. 해수면에서의 수난구조업무(이하 "해상수난구조업무"라 한다)에 관한 관계 기관·단체와의 협력

4. 해상수난구조업무에 관한 국제기구 및 외국기관과의 협력

5. 수난구조협력기관 등 관계 기관·단체의 구조대와의 합동훈련 및 합동수색·구조활동에 필요한 구조지침에 관한 사항

6. 법 제4조제2항에 따른 수난대비집행계획(이하 "수난대비집행계획"이라 한다)의 시행

7. 수난구조장비의 확충·보급 등

8. 법 제5조제2항에 따른 광역구조본부(이하 "광역구조본부"라 한다) 및 지역구조본부(이하 "지역구조본부"라 한다)의 지휘·감독

9. 그 밖에 해상수난구조업무의 효율적인 수행을 위하여 필요한 사항

④ 부분부장은 중앙구조본부의 장을 보좌하며, 중앙구조본부의 장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

⑤ 중앙조정관은 중앙구조본부의 장 및 부분부장을 보좌하고, 중앙구조본부의 장의 명을 받아 수난구조업무를 총괄하며, 중앙구조본부 직원을 지휘·감독한다.

되었다고 알려졌다.

○ 한편 사고 현장에서 구조작업을 단독으로 수행하고 있는 언딘 마린 인터스트리 김운상 대표가 해경의 법정단체인 한국해양구조협회 부총재로 밝혀졌다. 최상환 해양경찰청 차장, 김용환 전 남해지방해양경찰청장 등이 김 대표와 함께 한국해양구조협회의 부총재직을 맡고 있다.

○ 해경은 사고 당일 오후 2시에 '청해진해운'에게 세월호의 완전 침몰을 방지하기 위하여 크레인을 직접 빌려올 것을 요청(세월호 사고 관련 조치 요청)하는 FAX를 발송했다. 이후, 청해진 해운은 삼성중공업과 크레인 사용에 관한 협의를 하던 중, 삼성중공업 측으로부터 '구난업체가 필요하다. 정부나 구난업체 없이 개별 선사가 부르면 갈 수 없다'는 말을 들었다. 해상크레인은 구난업체에서 기술적인 지시를 받아 역할을 수행하기 때문이라는 것이 그 이유였다.

○ 이에 청해진해운은, 구난업체에 대한 정보가 전혀 없는 상황에서 해경에 문의를 하였고, 해경은 “언딘이란 업체가 있는데, 지금 현장에서 구난작업을 하고 있다. 그쪽과 계약하라”고 말했다. 해경에서는 청해진해운에 언딘의 김00 이사의 전화번호를 알려주었다. 사고 다음 날, 언딘에서는 ‘독점권’을 명시한 계약서를 청해진 해운에 가져왔다. 청해진해운과 언딘 사이의 4월 17일 체결된 계약서에 따르면, “언딘은 세월호에 대한 구난/구호 용역 및 기타 기술지원 일체를 독점적으로 수행할 것에 합의하여, 다음과 같이 용역계약을 체결한다”라고만 적혀 있다. '독점'이라는 것 외에 별다른 조항은 거의 없었고 보상 액수 등은 추후에 정하기로 했다.

☞ 해수부 대책회의에 언딘이 언급된 이유가 무엇이며, 그 이후 언딘이 삭제된 이유를 밝혀야 한다. 한편 해경이 청해진해운과 언딘의 구난·구호업무 독점계약을 이유로 해군과 민간 잠수사들의 구조작업을 제한하고 지연시키는 등으로 방해하였다면 이는 구호업무에 대한 중대한 방해 행위에 해당한다. 해경과 민간업체와의 유착관계에 대한 의혹을 반드시 밝혀야 하는 이유이다. 또한 해경이 수난구호업무의 책임자임에도 불구하고 구호업무에서 민간업체와의 계약을 우선시 하게 된 이유 또한 밝혀져야 한다.

36) <http://www.ddanzi.com/ddanziNews/2392190>

6. ‘인명구조’ 명령권 한 번도 발동하지 않은 해경의 직무유기 의혹 (진상규명 과제12)

○ CBS가 목포해양경찰서에 확인한 결과, 해경은 현재까지 인명 구조와 관련한 수난 구조명령을 민간 구난업체들에게 단 한 차례도 내리지 않은 것으로 확인됐다. 관련 사항을 총 집계하고 있는 목포해경은 "지금까지 선박 '구난'(인양)과 관련해 모두 3차례의 수난구조명령이 내려졌지만, 구조와 관련해서는 공식적으로 명령이 발동된 것이 없다"고 밝혔다. 목포해경 집계에 따르면 해경은 사고 당일인 16일 청해진 해운, 17일 언딘, 21일 천해지(청해진해운의 최대주주인 조선업체)에 각각 공문을 내려 구난을 위한 명령을 내렸다. '구난'은 조난된 선박을 인양하는 것으로, 사람을 구하기 위한 '구조'와는 다른 개념이다.

○ 사고 초반부터 선박을 인양한다며 세 차례 구난 명령을 발동했던 해경은 정작 사람 목숨을 구하기 위한 구조 명령은 한 차례도 내리지 않았다. 해경 관계자는 "인명 구조와 관련해서는 민간업체들에 공식적으로 명령을 내리지 않았다"며 "현장에서 자발적으로 도움을 청한 것으로 알고 있다"고 말했다. 이처럼 해경이 구조를 위한 수난구조명령을 발동하지 않은 것은 법적 직무유기라는 지적이 나온다.

○ ‘수난구조명령’이란 해경이 바다에서 조난된 사람, 선박, 항공기 등의 수색·구조·구난·보호에 필요한 사항을 민간에 긴급하게 요청할 수 있는 법적 권한이다. 수난구조법에 따르면 구조본부 장 및 소방관서의 장은 사람 또는 단체 등에 수난구조명령을 내릴 수 있고, 선박, 자동차, 항공기, 다른 사람의 토지·건물 또는 그 밖의 물건 등도 일시적으로 사용할 수 있다. 정당한 사유 없이 수난구조업무에서의 종사 명령에 불응하거나 물건 등의 일시사용을 거부한 자는 300만 원 이하의 벌금에 처하도록 돼 있다.

○ 해경이 수난구조명령을 발동하게 되면 전문적인 민간업체들에게 신속하게 구조명령을 지시할 수 있는 것이다. 언딘과 유사한 업체는 전국에 39곳이나 있고 사고 지점과 가까운 전남 목포와 완도에만 총 6곳이 있었다. 하지만 해경은 사람 목숨을 살리는 '구조'와 관련해서는 명령을 한 번도 내리지 않았고, 대신에 선박을 인양하는 '구난' 명령만 세 차례 내렸다. 구난 명령조차 청해진해운 및 천해지를 제외하고 유착 의혹이 짙은 언딘과 유일하게 계약을 맺었다. 가뜩이나 해경의 주선으로 청해진 해운과 언딘이 선체 인양 및 인명 구조에 대한 독점계약을 맺었다는 의혹이 짙어지는 상황에서 해경

의 고유권한인 명령권도 다른 업체는 배제한 채 언딘 측에만 특혜로 준 꼴이 됐다.

○ 해경이 구조와 관련한 수난구조명령을 발동하지 않았다는 것은 사람의 목숨이 달린 사고 초반부터 얼마나 안이하게 대응했는지를 증명하는 것이다. 그간 해경은 구조 과정에서 "수난구조명령을 발동했다"며 각종 의구심에 대한 해명 근거로 내세웠지만, 구체적으로 어떤 업체에 어떤 명령을 내렸는지 답변을 피해왔다. 그런데 해경이 내린 명령이 인명 구조가 아닌 선박 인양에 관한 것이었고, 이 또한 민간 업체에 내린 것은 언딘이 유일한 것으로 확인되면서 비판이 불가피해 보인다. 더 큰 문제는 범정부사고대책본부와 해경 수뇌부들도 이 같은 명령 발동 여부를 전혀 모르고 있다는 것이다.

☞ 해경이 민간 구난업체들을 총동원할 충분한 법적 근거가 있음에도 불구하고 이를 방기하고, 언딘 측에만 작업을 의존한 것에 대해서는 나중에라도 명백한 책임을 물어야 한다는 목소리가 높다. 왜 구조작업에서는 수난구조명령을 내리지 않았는지, 급박한 상황에서 선체 인양을 위한 구난명령을 내린 이유는 무엇인지에 대해 명백히 밝혀야 하고 그 책임을 추궁해야 한다.

V. 사고 이후 과정의 문제점

1. 정부의 언론통제 및 사건은폐 의혹 (진상규명 과제13)

○ 사고 발생 이후 관련부처 장관 및 박근혜 대통령이 직접 현장에 방문하여, 실종자 및 사망자 가족들과 면담하면서 최대한의 지원을 약속하였지만 실제 약속한 내용이 제대로 지켜지지 못했다. 더 나아가 국가적으로 세월호 사건에 관한 언론보도를 통제하여 사건을 축소·은폐하려 하는 정황이 드러나고 있다.

○ 사고 발생 다음날인 청와대는 정부 각 부처에 세월호 관련 SNS 대응지침을 하달한 정황이 보도된 바 있다. 대응지침의 내용은 “일부에서 세월호와 관련된 유언비어와 악성댓글이 발생하고 있다”며 “청와대(BH)에서 각 부처와 공공기관 SNS채널에 이를 자제해 달라는 메시지 전파를 요청했다”는 것이다. 이후 정부 각 부처들의 트위터와 페이스북에는 정부가 세월호 참사에 효율적으로 대처하고 있다는 내용이 다수 게재되었다.

○ 사고 발생 후 5일이 넘도록 제대로 된 구조대책이 마련되지 않고 구조작업이 늦어지는 상황에 항의하기 위해 세월호 실종자 가족들은 청와대에 항의방문을 하기 위해 진도에서 행진을 시작했다. 하지만 경찰은 실종자 가족을 막아서고 채증을 해냈다. 현장에 있던 정홍원 국무총리는 차에서 내리지도 않은 상태에서 대화를 거부했다.

○ 나아가 지난 21일 청와대 이정현 홍보수석은 “한 번 도와주소. 국가가 매우 힘들고 어려운 상황입니다. 문제 삼는 것은 조금 뒤에 얼마든지 가능합니다.”라는 문자를 보냈다. 서남수 교육부 장관의 이른바 ‘황제라면’ 논란에 대해 민경욱 청와대 대변인이 “라면에 계란을 넣어서 먹은 것도 아니고, 끓여서 먹은 것도 아니다”라고 발언한 직후였다.

○ 방송통신위원회는 지난 28일 ‘세월호 관련 재난상황반 운영계획’과 ‘여객선 세월호 침몰사고 관련 대응보고’라는 내부 문서에서, 방송통신위원회가 내부적으로 ‘재난상황반’을 운영하면서 각 담당부서에 “방송사 조정통제” 및 “방송 오보 적시 대응”의 임무를 하달한 사실이 밝혀졌다.

☞ 이번 세월호 참사의 가장 큰 책임이 있는 정부와 청와대가 잘못을 반성하기는커녕 언론과 국민여론을 통제하고, 실종자와 사망자 가족들의 요구를 묵살하며 사건을 축소·은폐하려했다는 의혹의 실상이 명명백백하게 밝혀져야 한다.

2. 피해가족 및 시민에 대한 부당한 감시 (진상규명 과제14)

○ 진도체육관·팽목항에 1일 평균 22명의 사복경찰이 배치되어 있었다.³⁷⁾ 또 안산의 장례식장마다 해경 소속 사복 경찰 정보관이 8명씩 배치되었다는 의혹도 제기되고 있다.³⁸⁾ 이들은 ‘그것이 알고 싶다’ 세월호 편 관련하여 인터뷰를 진행 중인 피해자 가족의 말을 몰래 녹음하는 등³⁹⁾ 시민들과 피해자 가족을 지속적으로 감시하였다.

37) <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=116357>

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201405021535171&code=940202

38) http://www.news1.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20140502_0012893393&clID=10202&pID=10200

39) <http://www.newspim.com/common/redirect.jsp?newsId=20140428000056>

○ 또한 청와대로 항의하러 가기 위해 이동하려는 실종자 가족들을 불법하게 가로막고, 사진 채증까지 하였다.⁴⁰⁾

☞ 정부는 사복경찰을 통해 피해자 가족들의 동정을 살피고, 심지어 대화를 몰래 녹음까지 하였다. 그리고 상경하려는 가족들을 불법적으로 막고 채증도 하였다. 이러한 행위들은 모두 직권남용⁴¹⁾에 해당하는 것으로 보이기에 이에 대한 진상과 이를 지시한 사람이 누구인지 등에 대해 조사되어야 한다.

3. 비판자들에 대한 부당한 외압 (진상규명 과제15)

○ 국정원이 동원되어 세월호 참사에 대해 분석하여 줄 수 있는 전문가들의 입을 막아 버렸다는 의혹도 제기되었다.⁴²⁾

○ 또한 독일⁴³⁾이나 프랑스⁴⁴⁾ 등 외국에서 비판적인 의견을 드러내었던 사람들에게 대해서도 외압을 행사하였다는 문제제기도 있었다.

○ 그리고 '가만히 있으라'는 침묵시위 제안 글이 청와대 홈페이지 삭제되고 해당 글을 작성한 사람을 경찰이 사찰하였다는 의혹도 제기되었다.⁴⁵⁾

☞ 정부에 대해 비판적인 사람에게 압력을 행사하여 문제제기를 하지 못하게 한 행위 역시 직권남용에 해당하는 것으로 보이기에 철저히 그 진상이 밝혀져야 한다.

40) <http://m.cbs.co.kr/FM981/board/?type=View&bcd=007C055E&multi=4&num=12091&page=0&pgm=1383>

41) 경찰관직무집행법 제12조(벌칙) 이 법에 규정된 경찰관의 의무에 위반하거나 직권을 남용하여 다른 사람에게 해를 끼친 자는 1년 이하의 징역이나 금고에 처한다.

42) <http://www.nocutnews.co.kr/news/4011536>

43) <http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&nid=74059>

44) http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/635642.html

45) http://www.wikitree.co.kr/main/news_view.php?id=170855

4. 대통령의 지시내용에 대한 검토 (진상규명 과제16)

○ 박근혜 대통령은 세월호 침몰 사고 발생 이후 중앙안전대책본부, 진도 체육관, 팽목항 등을 방문하여 구조에 관한 내용을 직접 지시하였고, 비공개 국무회의 등에서도 구조작업에 대한 지시가 있었다는 언론보도가 있었다. 이에, 박근혜 대통령이 구체적으로 어떤 내용을 지시 하였는지 확인해 보아야 한다.

○ 또한, 지시사항이 정확하게 현장에 어떻게 전달되었으며, 실제 어떻게 이루어졌는지에 대한 검토가 필요하다. 박근혜 대통령은 “가시면 안 된다. 대통령이 떠나고 나면 다시 그대로”라고 호소하는 유가족들에게, “이 자리에서 한 약속이 지켜지지 않으면 여기 있는 사람들 다 물러나야 한다”고 약속했다. 이는 대통령 스스로에게도 해당된다. 실제, 유가족들의 요구를 수용한 대통령의 지시대로 구조작업이 이루어졌는지 철저한 검토가 필요하다.

5. 수사 과정에서의 의혹 (진상규명 과제17)

○ 얼마 전 언론보도를 통해, 세월호 이준석 선장이 해경 수사를 마치고 구속영장이 청구되기 전 해경 수사관의 집에서 머물렀다는 사실이 밝혀졌다. 이준석 선장은 사고 첫날인 16일 오후부터 17일 새벽까지 전남 목포해경에서 10시간 동안 조사를 받았다. 당시 이준석 선장은 피의자 신분이었음에도, 해경이 이 선장을 수사관계자의 집에서 머물게 한 행위는 도저히 납득하기 어려운 행위이다.

○ 또한, 이준석 선장이 머물렀던 목포해경 박 모 경사의 아파트 출입여부를 확인할 수 있는 현관 CCTV가 2시간 정도 외부적 조작에 의하여 지워진 사실이 밝혀지면서 이준석 선장이 박 경사의 아파트에서 제3의 인물과 접촉한 것이 아니냐는 의혹도 제기된 상태다.

○ 선장을 제외한 기관장 등 선원 10명도 해경 조사를 받은 뒤, 전남 목포시 죽교동의 한 모텔에 함께 투숙한 사실도 드러났다. 조사를 받은 참고인들이 한 곳에 함께 숙

박하면서 앞으로 조사과정에 사고 행적등 말을 맞출 수 있도록 사실상 방치된 것이다. 실제, 해경 조사과정에서 선원들은 ‘탈출 명령을 내렸다’, ‘승객 구호조치를 했다’는 등 사실과 다른 내용을 일관되게 진술하였다.

○ 수사의 기본원칙을 위반한 해양경찰의 위법한 초동수사가 앞으로 사건의 진상규명 과정에서 큰 걸림돌이 될 수도 있다. 또한, 침몰사고의 구조와 수사를 주도하고 있는 고위 간부가 청해진해운의 실 소유주인 유병언 회장과 유착관계가 있다는 의혹이 제기되고 있다.

☞ 이준석 선장이 수사관의 아파트에 머무는 동안의 CCTV기록 전부가 공개되어야 하고 CCTV 삭제 경위가 밝혀져야 한다. 수사 관련 유착 의혹에 대한 진상이 밝혀져야 한다. 아파트에서 이준석 선장과 만난 사람이 국정원인지 청와대 관계자인지 아니면 청해진해운 사람인지 밝혀져야 한다. 해경이 이준석 선장과 누구를 만나게 해주었는지 무엇을 숨기려 했는지 밝혀야 한다.

VI. 박근혜 대통령의 약속과 정치적 책임

○ 박근혜 대통령은 세월호 침몰 사고 후 두 번 현장에 방문했다. 사고 발생 다음날인 4월 17일 처음 현장에 방문하여, 그 동안 실종자 가족들의 요구가 전혀 받아들여지지 않고 있다는 지적에 대하여 “가족 여러분들이 말씀하신 것이 전부 실행이 되도록 지시를 하겠다”며 “거짓말이면 여기 있는 분들 다 책임지고 물러나야 한다”고 언급했다. 하지만, 대통령이 서울에 올라간 이후, 실종자 가족들의 구조상황에 대한 많은 요구들이 제대로 반영되지 못했고, 결국 가족들은 대통령을 만나기 위해 청와대로 향했지만 경찰은 유가족들을 막아섰다.

○ 또한, 행정부의 수반으로서 모든 책임을 대통령 자신에게 돌리고, 세월호 구조작업에 필요한 예산에 대한 현실적인 지원방안을 제시하는 등 청와대의 의지를 보여주어야 했지만 두 차례 방문에서 이러한 구체적인 대안은 전혀 제시되지 않았다. 두 번째 방문에서는 아직 구조작업이 끝나지도 않았고, 수십 명의 실종자가 있는 상황에서 국가 안전처를 신설하겠다는 등 구조작업보다 사후대책에 무게를 두는 발언을 함으로써 구조를 애타게 기다리는 실종자 가족들을 허탈하게 했다.

○ 게다가 박근혜 대통령은 공식적인 대국민 사과가 아닌, 참모들과의 비공개 국무회의 자리에서 간접적인 방식으로 사과의 의사를 표현했다. 그것도, 이번 세월호 참사가 과거 정부의 잘못된 관행으로 인하여 발생한 것이라는 책임 회피성 발언에 이어, “뭐라 사죄를 드려야 그 아픔과 고통이 잠시라도 위로를 받을 수 있을지 가슴이 아프다”며 직접적으로 책임을 인정한 진정성 있는 사과라고 볼 수 없는 발언을 하였다.

○ 오죽했으면, 실종자 및 희생자 가족들은 박근혜 대통령의 발언이 “사과가 아니다”며 정면으로 반박했다. 유가족들은 박근혜 대통령의 발언에 관하여, 기자회견을 통해 “박근혜 대통령의 국민은 국무위원들 뿐인가. 5천만 국민이 있는데 몇몇 국무위원 앞에서 비공식적으로 사과한 것은 사과가 아니다”며, “그런 사과를 받아들일 수 없다. 희생자와 가족들이 공감하는 사과를 실천으로 옮겨야 한다”고 비판했다.

○ 그러자, 청와대 민경욱 대변인은 유가족들의 입장에 대하여 “굉장히 유감스러운 일이다”고 밝혀 다시금 가족들을 좌절시켰다.

○ 새정치 민주연합 도종환 의원이 교육부로부터 받은 ‘여객선 세월호 침몰사고 상황 보고서’에는 희생자 장례비를 무제한 지원할 수 없다는 총리의 지시 사항과 ‘임시분향소 VIP 조화 관리상태 지속적으로 확인’이라고 적혀 있었다. 피해자들에 대한 아픔의 치유보다 대통령의 조화관리에 더 신경을 쓰는 정부의 행태에 실망을 넘어 분노를 자아내게 했다.

○ 세월호 참사는 사고가 선박의 잘못된 대응과 정부의 늑장 구조로 참사로 발전한 대표적인 사례가 될 것이다. 2004. 7. 2. 고 김선일씨 이라크 피랍 사건 당시 박근혜 한나라당 대표는 “국가가 가장 기본적인 임무인 국민의 생명과 안전을 보호하지도 못하는 것을 보면서 국민들은 정부의 무능과 무책임에 분노하며, 국가에 대한 근본적인 회의를 갖게 됐습니다”라고 정부를 규탄한 바 있다.

☞ 4. 17. 진도 실내체육관을 찾은 박근혜 대통령은 “있을 수 없는 일이 일어난데 대해 철저한 조사와 원인 규명으로 책임질 사람은 엄벌토록 할 것”이라면서 “정부가 동원할 수 있는 자원과 인력을 (모두) 동원해 수색에 최선을 다하겠다”고 약속했다. 일부 가족이 “가시면 안 된다. 떠나고 나면 그대로”라고 의구심을 보이자, “오늘 이 자리에서 지키겠다고 한 약속이 지켜지지 않으면 여기 있는 사람들 모두 물러나야 한다”고 다짐했다. 박근혜 대통령을 비롯한 청와대가 실종자 가족들에게 한 약속이 어떻게 이행되었는지 확인하여야 한다. 정부의 늑장 대응으로 인해 사고가 참사로 발전하였다면 대통령은 자신의 말처럼 정치적 책임을 져야 한다. 국민의 안전과 생명을 보호하지 못하는 정부와 대통령은 더 이상 필요 없기 때문이다.

Ⅶ. 5. 19. 대통령 담화에 대한 소회 - 무엇이 문제인가?

박근혜 대통령은 국민의 생명과 안전을 책임져야 하는 대통령으로서 국민여러분께 겪으신 고통에 사과를 드린다고 했다. 이번 사고에 대한 최종적인 책임은 자신에게 있다고 했다. 그리고 해경의 전격 해체, 안전행정부 해양수산부의 기능축소, 해경 안행부 해수부가 맡았던 안전기능의 국가안전처로의 이관하도록 하는 정부조직 개편 방안을 제시했다. 관피아를 근절하고 민간전문가의 공직진입을 확대하여 공직사회를 혁신하고,

세월호 참사 특별법 제정과 특검을 추진하여 진상규명과 처벌을 강화하겠다고 약속하고, 희생자 추모비를 건립하고 4월 16일을 국민안전의 날로 추진하겠다고 했다.

첫째, 사고 발생 원인과 정부의 느장대응에 대한 명확한 진상규명이 이뤄지지 아니한 상태에서 정부조직과 기능을 떼었다 붙이는 국가안전대책을 내놓은 것은 전형적인 보여주기식 땀질 처방일 가능성이 높다. 박근혜 정부는 인수위 시절 국민안전을 국정 최고의 목표로 삼겠다고 중전 행정안전부를 안전행정부로 개명하고, 직제를 개편하여 안전행정부의 재난관리기능을 대폭 확대하였다. 부서 간판을 교체하는 비용으로만 수천만원의 비용을 들였지만 지난 1년 동안 대형안전사고가 잇따라 발생하였고, 안전행정부의 재난관리능력은 무능한 수준을 넘어 오히려 현장에 혼란을 부추기는 지경에 이르렀다. 이유는 간단하다. 부처 이름만 바꿨을 뿐 실질적인 재난관리 기능은 오히려 후퇴했기 때문이다. 알맹이를 바꾸지 않고 포장지만 바꾼 뒤 무턱대고 권한만 확대해 주다보니 그나마 지금까지 쌓아온 행정기관의 전문성도 힘을 발휘하지 못했다. 결국 해경의 전격 해체, 안전행정부 해양수산부의 기능축소, 해경 안행부 해수부가 맡았던 안전기능의 국가안전처로 이관하도록 하는 정부조직 개편 방안이 현 정부의 총체적 무능과 무책임에 대한 통렬한 반성과 참사 원인에 대한 진상규명 없이 나열되고 있다는 점에서 보여주기 식 처방으로 끝날 가능성이 높다.

둘째, 대통령의 담화에는 실종자 수색과 관련한 입장과 대책은 빠져있고, 사고와 관련해 자신에게 최종 책임이 있다고 하면서도 정작 자신과 청와대는 어떻게 책임질 것인지에 대해서는 아무런 언급이 없다. 국정기조와 국정철학에 대한 어떤 성찰이 보이지 않는다. 박근혜 정부의 가장 큰 결함은 국민을 파트너로 보지 아니하고 통치의 대상으로 여기고 있다는 점이다. 불통은 바로 이러한 국정철학에 기인하는 것이다. 대한민국을 고치겠다고 한다. 대한민국이 다시 태어나는 계기로 만들겠다고 한다. 지금 대한민국은 대통령의 불통과 고집, 자신은 책임이 없다는 유체이탈 화법으로 인해 말 못할 고통을 받고 있는데, 정작 그 개조의 대상인 청와대와 대통령 자신에 대해서는 아무런 언급이 없다. 진상규명과 책임자 처벌을 요구하는 국민들의 요구에 대해 체포와 연행으로 답변하면서 자신은 해결자인 양 행동하고 있다.

셋째, 박근혜 정부는 대국민 사과 담화를 발표하면서도 세월호 참사에 대해 분노를 표출하는 시민들을 연일 체포·연행하는 이율배반적 태도를 보이고 있다. 5. 8.에는 유가족의 청와대 앞 방문 시 노란리본을 가슴에 단 시민들이 유가족들에게 가지 접근하지

못하도록 인도마저 차단하고, 5. 17. 115명, 5. 18. 100여명 등 연일 세월호 참사 문제 해결을 촉구하는 시민들을 연행함으로써 유가족과 국민들의 사이를 갈라놓고, 국민들에게 재갈을 물리기 위한 수단을 동원하고 있다. 마치 대통령 자신이 알아서 모든 걸 해 줄테니 국민들에게는 가만히 있으라고 강요하는 형국이다. 주권자인 국민들에게 또다시 잠자코 있으라고 협박하고 있다. 더욱이 삼성의 부당노동행위와 노조탄압에 항의하여 자결한 삼성전자서비스 노동자에 대해서는 그 시신을 수백 명의 경찰을 동원하여 탈취하고 나아가 생모의 간곡한 요청에도 불구하고 유골마저 강탈해가는 반윤리적 패륜행위를 서슴지 않았다. 그러기에 대통령의 대국민사과는 진정성 있는 사과로 보이지 않는다. 국민에 대해 사과한 직후 그 책임을 요구하는 국민을 체포하는 이 모순된 행태를 어떻게 설명할 것인가?

국가위기관리 시스템 변화와 개선방향 (참여정부-이명박정부-박근혜정부)

류희인 / 전 공군 소장 참여정부 NSC 사무차장

1. 국가위기 개요

구 분	내 용
정 의	국가위기 : 국가 주권 또는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태
구 성	○ 국가위기 분류 - 전통적 안보, 재난 위기, 국가핵심기반 마비 * 근래에는 국민생활안전 위기도 국가위기에 포함 추세 ○ 위기관리 활동 - 예방, 대비, 대응, 복구

2. 참여정부의 위기관리 시스템

가. 참여정부 국가위기관리 일반

- 1) 중장기적 관점에서 총체적, 종합적, 법 제도적 접근을 통한 국가위기관리체계 구축을 추진
- 2) 확대 개편된 국가안전보장회의(NSC)사무처 산하 「위기관리센터」에서 국가 위기관리에 관한 종합 기획 및 상황관리 업무 수행
- 3) 국가안보종합상황실을 설치(2003. 6), 국가의 제반 상황정보 종합 수집, 판단, 보

고 및 전파 업무 수행

4) 포괄적 안보 개념에 입각, 국가위기 영역을 전통적 안보, 재난, 국가핵심기반 분야로 확장하고 총 33개의 국가위기 유형을 선정, 관리 (국가위기관리기본지침, 2004. 7)

나. 분야별 국가위기관리 전담조직

- 1) 재난 위기 : 소방방재청 (2004. 6)
- 2) 국가핵심기반 보호 : 행정자치부 안전정책관실 (2004. 6)
- 3) 사이버 안전 : 국가사이버안전센터 (2004. 2)
- 4) 대테러 : 테러정보종합센터(2005. 2)

다. 국가위기관리 규범/문서

1) 국가위기 기본 개념과 국가위기관리의 방향, 기준을 제시하는 규범인 국가위기관리지침 제정

2) 국가가 관리해야 할 33개 국가위기 종류별로 3단계 위기관리 매뉴얼을 수립, 운용

가) 위기관리 표준매뉴얼 - 각각의 위기 관리를 위한 부처별 임무와 역할, 예방, 대비, 대응, 복구 활동을 위한 주요 조치 등을 규정 (33권)

나) 위기대응 실무매뉴얼 - 위기상황 발생시, 중앙부처 기관에서 신속히 조치해야 할 주요 사항들을 각종 예문과 참고자료와 함께 기술 (276권)

다) 현장조치 행동매뉴얼 - 위기 현장에 출동하여 직접 임무를 수행하는 지역 단위 조직/기관들의 조치 절차 등을 수록 (2400여권)

라. 국가위기경보 제도

1) 평시 위기 발생 징후를 사전에 모니터, 식별하여 일정 기준 도달시 해당 경보를 발령, 관련 기관들이 필요조치를 수행하도록 위기관리센터에서 창안, 도입

2) 33개 국가위기에 관심 - 주의 - 경계 - 심각의 4단계 용어와 개념을 공통적

으로 적용

3) 재외국민, 해외여행객에게는 여행유의 - 여행자제 - 여행제한 - 여행금지의 4 단계 해외여행 경보제도를 운용

마. 국가위기관리 연습 및 훈련

1) 매뉴얼 내용의 담당공무원 숙달, 매뉴얼의 미비점 식별에 의한 주기적 수정, 보완 목적으로 매뉴얼에 규정된 조치, 절차를 적용하는 연습 및 훈련 제도 도입, 시행

2) 2006년부터 매 2년마다 각 유형별로 모든 관련기관이 참여, 정기적 ‘위기대응 통합연습’ 실시

3) 기존 전시대비 을지연습에 위기대응 통합연습 포함

바. 정부 위기관리 업무 평가

1) 2005년부터 국무조정실 주관 정부업무 평가 영역에 위기관리 분야를 포함하여 기관평가 시행

2) 2007년부터는 부처 자체평가 실시, 위기관리센터에서 종합 평가, 시상

바. 국가위기관리 학술 / 교육 발전

1) 정부 주요 교육기관 및 부처 자체 교육과정에 국가위기관리 업무에 관한 교육프로그램 설치, 운영

2) 국가 위기관리 학술 발전 목적으로 전문 연구기관 설립(충북대학교 국가위기관리연구소, 인천대 위기관리연구소) 지원 및 각종 학술회의 /세미나 개최 지원

3. 이명박 정부의 위기관리 시스템

가. 정부의 위기관리 시스템 중 대북 관련 군사안보 분야 발전 측면 치중(재난 등 비 군사 안보 분야 소홀)

- 포괄적 안보 개념으로부터 전통적 군사안보 개념으로 복귀

나. 재난/국가핵심기반 위기 분야 위기관리매뉴얼을 행정안전부 및 해당 부처에 이관, 분산 관리(매뉴얼의 종합 관리가 이루어지지 않아 수정 보완 미이행 및 상당 매뉴얼 손실)

다. 출범과 동시에 NSC사무처(위기관리센터)를 폐지하면서, 재난/국가핵심기반 분야에 대한 청와대 컨트롤 타워 기능(통합, 조정, 통제) 상실

라. 이후 국가적 위기 상황이 발생하여 그 대응체계의 문제가 제기될 때마다 청와대 위기관리 조직을 확대 개편

* 위기정보상황팀 ⇒ 국가위기상황센터 ⇒ 국가위기관리센터 ⇒ 국가위기관리실

4. 박근혜정부의 위기관리 시스템

가. 출범 초기 ‘국민안전’을 중요한 국정과제로 설정하고 행정안전부를 안전행정부로 개칭하면서 관련조직을 실에서 본부로 격상하였으나

나. 국가위기관리의 기본체계는 이명박정부의 군사안보 중시 개념을 그대로 계승(전통적안보 - 청와대, 재난/국가핵심기반 마비 - 안행부)

나. 안전을 국정 최우선 과제의 하나로 설정하였으나 재난 등 비군사 분야는 청와대 국가위기관리센터 기능, 업무에서 배제하고 안전행정부 및 각 부처에 일임

다. 2013년 말, 남북 안보 문제에 대한 위기 대응력을 제고하기 위한 목적으로 청와대 국가안보실 산하에 NSC사무처를 복원 설치하였으나, 재난안전에 대한 컨트롤 타워 기능은 안행부에 그대로 존치

라. 위기관리 매뉴얼에 대한 전면적인 개편작업을 진행(2013. 6)하였으나 이명박 정부 기간의 공백과 종합 관리 기관의 부재 등의 요인으로 실효성 있는 결과 未도출

마. 대통령의 안전 강조가 부처 수준에서는 부처 이기주의와 공무원의 이익을 반영하는 방향으로 변질됨에도 청와대내 모니터링 시스템 부재로 check & balance 부작동

5. 모든 국가위기에 대한 청와대 컨트롤 타워의 필요성

가. 재난안전(재난/국가핵심기반 마비) 분야에 대한 정부 컨트롤타워 기능을 일개 부처에서 수행하는 것은 다음과 같은 문제점들로 인해 근본적 한계

1) 돌발적으로 발생하고 진행과정이 긴박하여 대응시간이 매우 촉박한 위기상황에 대한 컨트롤 타워 기능은 필요시 전국가적 역량이 신속히 투입되어야 하고 막중한 책임이 뒤따르는 고도의 정치, 행정 의사결정으로 발휘될 가능성

2) 비록 위기사안이 전통적 군사안보가 아닌 재난안전 문제라 하더라도 또한 법규상 국무총리에게 그 권한과 책임이 규정되어 있더라도 사안의 중요성에 비추어 잘못 처리된 결과가 나타난다면 그에 대한 최종 책임은 대통령에게 귀결

3) 부처의 중요한 이해가 걸려 있고 막중한 책임 문제가 따르는 사안의 경우, 어느 한 부처가 다른 부처에 대해 조정권한을 갖거나 지휘권을 행사하는 것은 거의 불가

나. 재난안전 위기관리 분야를 청와대 업무나 기능에서 배제하는 현 청와대의 조직구조는 금번 사태와 같은 국가 중대 재난상황 발생시에 요구되는 대통령의 역할과 리더십 발휘를 전혀 보좌 지원하지 못함으로써 피해 결과가 지대할 시 대통령을 정치적 곤경에 빠뜨리게 할 위험성 내재

6.향후 국가 위기관리 시스템의 개선 방향

가. 「위기관리」를 국정 운영의 핵심의제로 채택, 국정 시스템에 내재화할 필요

1) 우리는 세계 각국이 겪는 일반적인 리스크 요인에 우리만의 안보리스크가 추가 존재하는 상황

2) 국가 위기관리의 방향과 원칙·대상·실천방법 등의 개념을 정립, 국정방향과 국정과제 등에 명확히 반영시켜 국정 운영과 국가위기관리 활동의 주요 기준을 제시할 필요

※ 참여정부는 ‘포괄적 안보’ 개념과 ‘위기관리에 대한 정부의 책무’를 정립하고,

‘참여정부 안보정책 구상’(2004. 3)에 명시적으로 규정

나. 정부 위기관리/재난안전 관리 체계 재정비

1) 대통령 직속 위기관리 총괄(콘트롤타워) 조직 설치 운영 : 「위기관리위원회」 또는 「위기관리센터」

가) 대통령의 위기상황 판단과 의사결정 보좌 지원

나) 각 부처의 각종 위기관리 활동을 최종 조정

다) 국가위기 상황 발생시, 대통령의 지휘 지침 하달 및 이행상황 점검 및 확인

* 전담 상설조직은 책임성 · 전문성 · 지속성 측면에서 장점

* 미국 백악관내 HSC 참조

2) 국가비상관리처(국가안전처) 설치

가) 부처 수준의 국가위기 관련 모든 업무, 활동을 종합 처리

나) 관련 부처들의 역할 분담, 관계, 통합 업무 수행 등의 조정, 조율

다) 미국의 국토안보부 참조

3) 광역지자체 위기관리체계 구축 (현장대응체계)

가) 지자체는 각종 위기관리의 최일선이자 중대 재난 발생시 현장대응 및 수습의 책임기관

나) 모든 국가위기 현장대응의 행정 중심은 광역지자체가 수행하는 것이 바람직

다) 현장상황에 대한 지휘는 해당 위기에 대한 주무부처 기관의 지역 기관이 담당하되, 현장에 투입되는 모든 국가자원의 유기적 연결과 통합 기능은 지자체가 담당

라) 광역지자체의 위기관리 역량 강화를 위한 광범위한 조치 필수

4) 국가위기관리기본법 제정

5) 국가위기조사위원회 설치

가) 중대 국가위기에 대해서는 사후에 사회 각 분야 최고 전문가들로 구성된 조사위원회를 가동, 모든 직간접적 원인을 일체의 정치사회적 고려 없이 식별, 발굴하여 문제를 개선, 해결토록 조치

나) 독립적으로 활동을 위해서는 국회 산하에 설치

유가족과 실종자 가족 대책위의 제안과 호소

유경근 / 세월호 사고 희생자·실종자·생존자 가족대책위 대변인

세월호 사건 실종자 가족 긴급 기자회견문

1. 4월 16일 세월호 참사 이후 34일 현재, 18명의 실종자들은 아직도 차가운 배 속에서 구조의 손길을 기다리고 있습니다. 실종자들을 기다리는 가족들의 피눈물과 애틋한 절규만이 외로운 팽목항에 울려 퍼지고 있습니다. 마지막 1명까지 모든 실종자들이 가족의 품으로 돌아갈 수 있도록 하는 것, 이것이 바로 지금 시점에서 정부의 가장 주요한 원칙이 되어야 합니다. 정부는 실종자의 구조라는 대원칙을 결코 외면하여서는 아니 됩니다.

2. 대통령님이 팽목항에 와서 저희 실종자와 면담을 할 때 저희는 구조가 최우선이 되어야 함을 분명히 전달하였으며, 얼마 전 유가족과의 청와대 면담에서도 저희는 구조를 최우선으로 한 요청 사항을 전달한 바 있습니다.

그러나 오늘 대통령 담화에서 정부가 가져야 할 가장 중요한 원칙인 실종자 구조에 대한 부분은 언급조차 없었습니다. 마지막 1명까지 모두 찾는 것이 실종자들의 간절한 소망임에도 실종자에 대한 원칙과 수색 방안은 어디에도 없었습니다. 정부에서 실종자 구조 방안이 나오고 정부는 가족들에게 어떻게 하는 것이 좋겠냐고 물어보고 있습니다.

실종자 가족들은 참담한 심정입니다. 비통함을 느낍니다. 대통령 담화를 듣고 우리 실종자 가족들은 이루 말할 수 없는 슬픔 속에 잠겨 있습니다. 극도의 고통과 괴로움에 빠져 있습니다.

3. 고심 끝에 정부 조직 개편안 및 해경 조직을 해체한다는 대통령 담화는 정부의 실종자 구조 원칙이 없다는 것을 다시 한 번 보여주는 것입니다. 하기에 담화에도 불구하고 저희는 슬픔에서 헤어 나올 수 없습니다. 담화로 인해 해경은 크게 동요되고, 수색에 상당한 차질을 줄 것은 명약관화합니다. 실종자 가족들은 정부에 묻습니다. 마지막 1명까지 구조를 하고자 하는 목적이 있는 것입니까. 없는 것입니까.

조직개편으로 인해 실종자 수색 작업에 차질이 없어야 합니다. 해경 조직 해제 방안에도 구조 현장에 있는 인원이 빠지거나 변동이 있어서는 아니 됩니다. 해경이 끝까지 구조 현장에 머물면서 수색에 조금의 차질도 없도록 해야 하며, 지휘자 역시 구조현장을 떠나는 일이 없도록 하여야 합니다. 저희가 믿을 수 있는 사람들은 구조작업을 하고 있는 분들 뿐입니다.

우리는 정부에 요구합니다. 현장의 구조업무에 어떠한 동요도 있어서는 아니 되며, 잠수부들이 구조에 최선을 다 할 수 있도록 구조를 독려하는 가능한 모든 조치를 즉시 취해주시기 바랍니다.

마지막 1명까지 모두 찾아 가족의 품으로 돌아가게 하는 것이 실종자 가족들의 간절한 소망입니다. 실종자 가족 뿐 만 아니라 희생자, 생존자, 국민 모두가 같은 마음으로 실종자들을 기다리고 있습니다. 국민 여러분 저희 실종자 가족들을 도와주시고, 팽목항에 함께해주세요. 부탁드립니다. 감사합니다.

2013. 5. 19.

세월호 참사 실종자 18명 가족 일동

세월호 참사 관련 가족대책위원회 대국민 호소문

우리 희생자, 실종자, 생존자 및 가족 대책위는 이 참사가 초래한 거대한 고통 속에서도 실종자를 마지막 1명까지 모두 가족의 품으로 돌아가게 하고 진상을 철저하게 규명하며 안전한 대한민국을 만들어 다시는 이러한 일이 발생하지 않도록 해야 한다는 일념 하에 대통령의 대국민 담화를 지켜보았습니다.

대통령님의 담화에 담긴 대국민 사과, 진상규명, 국가안전처 신설 등 여러 내용은 우리로 하여금 대통령님의 깊은 고민을 느낄 수 있게 해 주었습니다.

그럼에도 우리 유가족과 실종자 가족들은 국민 여러분께 몇 가지 말씀을 드리기 위해 차가운 바다에서 절규하고 있는 우리 아이들, 선생님들, 일반인들 앞에 함께 했습니다.

세월호 참사의 가장 큰 원인은 한 생명에 대한 소중함을 잃어버린 우리 모두의 자화상이었습니다. 생명의 소중함에 앞서 자본의 이윤을 추구한 사람들이 있었고 그것이 규제완화로 이어졌으며 세월호의 침몰을 낳았던 것입니다.

담화문 역시 마찬가지입니다.

많은 것을 바꿔야 한다는 것은 모두가 공감하고 있는 내용입니다. 하지만 담화문에 아직도 남아 있는 17명의 실종자들이 대한민국 국민이라는 사실을 우리는 단 한마디도 찾을 수 없었습니다. 담화문에 대한민국 국민인 실종자는 존재하지 않았습니다. 대통령조차도 국민의 생명을 귀하게 여기지 않았던 것입니다. 우리는 하나의 생명을 우리의 곁을 떠난 실종자를 소중히 여기는 대통령을 원합니다.

유가족, 실종자 가족 저희 모두에게 가장 소중한 것은 실종된 저희 아이들, 실종된 저희 가족들입니다. 대통령도 실종되었으나 잊혀져가고 있는 쓰러져가고 있는 우리 국민의 소중함을 알아야 합니다.

우리는 여기를 결코 떠날 수가 없습니다. 저 깊은 바다에서 아직도 우리를 찾고 있는 우리의 딸들, 함께 아파하는 국민 모두의 아들들이 여기에 있기 때문입니다. 우리는 이 빗줄기가 두렵지 않습니다.

왜냐하면 우리 선생님은 그 깊은 바다 속에서 우리 아이들을 끌어안고 있기 때문입니다. 저 바다 속에 깊이 잠들어 있는 우리의 가족들을 위해 지금 우리에게 두려운 것은 아무것도 없습니다.

오늘 아침 모든 신문 기사를 통해 우리는 대통령의 눈물을 보았습니다.

눈물의 힘은 크고 국민들의 마음을 흔들 수 있습니다. 그러나 대통령 담화를 전면 보도하는 언론들이 잃어버린 것은 우리 부모를 기다리는 세월호에서 아직도 절규하며 신음하고 있는 아이들의 눈물입니다.

그러나 국민 여러분, 우리 아이들의 눈물을 잊지 말아주십시오. 우리 선생님들의 눈물을 잊지 말아 주십시오. 일반인, 승무원, 실종된 모두를 위해 함께 눈물을 흘려주십시오. 우리는 정부에 다시 한 번 요청합니다.

우리에게 가족을 찾아주십시오. 우리 아이들을 지도했던 선생님을 돌려주십시오. 나를 향해 아빠라고, 엄마라고 불러주었던 내 딸, 내 아들을 돌려주십시오. 어쩌면 내 아이가 마지막 일 수도 있습니다. 어쩌면 우리 선생님이 마지막일 수도 있습니다. 그러나 내 아이를 꼭 찾기를 원합니다. 내 아이에게 선생님을 꼭 찾아드리기를 원합니다.

우리의 염원이 우리 마음만이 아니라 대통령의 마음, 모든 국민의 마음이었으면 좋겠습니다. 정부에서 책임지고 마지막 한 명까지 우리의 품으로 돌아오도록 구조에 총력을 기울여주시기 바랍니다. 우리는 정부가 우리의 목소리를 진심으로 경청하기를 원합니다. 우리는 청와대에서 한 면담에서 가족대책위의 목소리를 분명히 전달하였습니다. 가장 큰 요구는 실종자에 대한 완벽한 구조, 수색이었으면.

그 외에 우리 가족들은 철저한 진상규명을 위하여 특별법 제정을 통한 진상규명에 있

어서 피해자 가족의 필수적 참여, 대통령, 정부기관, 교육기관, 언론 등을 포함한 성역 없는 조사 대상, 청와대 보고 및 지시를 포함한 모든 관련 정보의 투명한 공개. 충분한 조사권한과 기간, 전문성이 보장되는 독립된 진상조사기구 설치, 피해자 가족들에 대한 지원, 지역 사회의 치유 등을 포함하여 가족들이 처한 문제에 대한 포괄적인 대책, 형사 절차, 감사원 감사, 국정조사, 특별 검사 등 각 전체에서 수집되는 정보에 대한 접근을 요청하여 왔습니다.

대통령께서는 가족의 의견이 무엇보다 중요하다고 말씀하셨음에도 답화에 이러한 우리의 목소리가 언급되지 않은 점을 가족대책위는 유감으로 생각합니다. 특별법 제정을 설명하셨지만 여야가 함께 논의해 주시기 바란다고 하였을 뿐입니다. 가장 중요한 것은 가족들의 목소리를 경청하여 의견에 기반 한 대책으로 출발하는 것입니다. 가족의 목소리로부터 출발하는 진상규명. 이것이 정부가 가져야 할 진상조사의 대원칙이어야 합니다.

마지막으로 대통령께 국민 여러분께 부탁드립니다.

살인죄로 단죄하겠다는 태도가 아니라 각자의 위치에서 본연의 책임을 지게 하는 리더십으로 이 나라를 이끌어 주시기를 희망합니다. 잘못된 이에게 채찍을 들고 욕을 하는 것은 쉽게 할 수 있는 일입니다. 그러나 그 사람이 그 일을 자신의 위치에서 책임지지 못 했기에 참사가 발생하였고 각자가 본연의 책임을 지려하는 것은 아무나 할 수 없는 일입니다. 그것이 설령 대통령이라 하더라도 말입니다.

해경을 해체하고 모두 그것을 바꾸어서 그 자리를 묵묵히 지키고 책임졌던 사람들을 혼내는 것만이 답은 아닙니다. 그 책임에 맞는 역할을 할 수 있도록 대통령께서 힘을 실어주고 권한을 부여하며 그들을 응원하고 우리가 최종적으로 바라는 국민의 한 사람 한 사람을 보호할 수 있도록 하여야 합니다.

실종자들이 단 한 사람의 예외도 없이 우리 가족의 품으로 우리 국민들의 가슴에 안겨 눈물을 흘릴 수 있도록 지금 수색을 하는 민관군 합동 수색 팀, 해경을 응원해 주십시오. 피눈물 흘리는 아버지의 심정으로 우리의 아이들, 우리의 선생님을 찾을 수 있도록 국민 여러분이 이들을 지켜 주십시오. 다시는 이런 일이 발생하지 않도록 국가의 국민

에 대한 보호 의무가 어떻게 실현돼야 하는지 국민 여러분께서 함께 목소리를 내주시고 함께 외쳐주십시오.

바다 속에 잠들어 있는 우리 아이들의 목소리가 더 크게 울려퍼질 수 있도록 국민 여러분, 도와주십시오. 17명의 사랑하는 이들의 이름을 불러봅니다. 팽목항에서는 돌아오지 않는 외침이 국민 모두의 목소리로 울려퍼져 우리나라를 진정으로 안전한 대한민국으로 만들 수 있기를 소망합니다.

저희는 인간의 존엄성이 존중되고 모든 사람의 안전이 보장되는 나라, 국가에 대한 믿음과 사회에 대한 신뢰가 회복된 나라에 살고 싶습니다.

국민 여러분, 참사로 희생된 수많은 소중한 생명 모두를 영웅이라 불러주십시오. 세월호 속에서 사라져간 단원고 학생, 선생님, 일반인, 승무원의 고귀한 생명이 있었기에 대한민국의 시스템이 변화할 것입니다.

대통령께서도 담화를 통해 새로운 대한민국을 만들기 위해 모든 명운을 건다고 말씀하셨습니다. 그렇다면 희생자, 실종자 모두는 대한민국의 영웅이며 모두가 책임을 회피할 때 각자의 자리를 굳건히 지킨 이들로 인해 우리는 안전한 대한민국을 볼 수 있을 것입니다.

대통령님, 국민 여러분, 우리 가족들과 함께 힘을 모아 주십시오. 감사합니다.

2014년 5월 20일

세월호 사고 희생자, 실종자, 생존자 가족대책위원회

세월호 사고 실종자에 대한 조속한 수습과 철저한 진상 규명을 강력히 요구합니다

세월호 사고 희생자/실종자/생존자 가족 대책위원회(이하 “가족 대책위원회”)는 실종자의 조속한 수습, 특별법 제정 등을 통한 철저한 진상 규명 및 재발방지 대책마련을 강력히 요구합니다.

가족 대책위원회의 요청 사항 중 주요 내용은 다음과 같습니다.

1. 단 한명의 실종자 유실도 없이 모두 가족의 품으로 돌아올 수 있도록 가능한 모든 조치가 즉시 취해져야 합니다.
2. 진상규명기구의 구성, 가해자들에 대한 형사절차, 증거 확보 등 진상규명의 전 과정에 피해자 가족들의 참여가 보장되어야 하고, 그 목소리가 충분히 반영되어야 합니다.
3. 세월호 참사 진상규명은 참사의 근본적인 원인, 침몰 전 및 침몰 후 최초 3일간 초동대응 등 전 과정을 그 조사범위로 하여야 하고, 그 범위를 다룰 수 있는 충분한 조사기간이 보장되어야 합니다.
4. 세월호 참사 진상규명은 지위 고하를 막론하고 성역 없이 모든 관련 공무원, 국회, 언론 및 관련 민간인을 그 조사대상으로 하여야 합니다.
5. 모든 정부기관의 관련 정보가 투명하게 공개되어야 하고, 관련 민간기관의 문서 등의 정보공개도 이루어져야 합니다.
6. 세월호 참사에 대한 철저한 진상규명은 독립성과 전문성을 갖춘 진상조사기구에 의하여 이루어져야 합니다. 그리고 이 진상조사기구는 강제 조사 권한을 행사할 수 있어야 하고 충분한 예산과 인력이 보장되어야 합니다.
7. 세월호 참사 진상규명은 여러 민·관 차원의 진상조사의 결과 등을 반영하여야 하고, 민·관 차원의 다양한 진상조사의 경우에도 관련 기관 등의 정보에 접근할 수 있어야 합니다.
8. 책임 있는 관련기관 및 관련자에 대하여 민·형사상 책임, 행정적 책임 및 정치·도의적 책임을 물을 수 있어야 합니다.
9. 세월호 참사 진상규명은 그 결과에 근거하여 관련 법제 및 관행 개선, 그 이행을 강제하기 위한 시정요구, 후속조치 조사 등의 절차가 진행되어 유사한 참사에 대한 확실한 재발방지시스템이 구축되어야 합니다.

이러한 가족 대책위원회의 요구에 동의하는 분들과 함께 천만인 서명운동을 시작하오니,
서명을 통해 뜻을 같이 하여 주시기 바랍니다.

세월호 사고 희생자/실종자/생존자 가족 대책위원회

세월호 참사 철저한 진상규명, 책임자 처벌, 안전한 나라 건설을 위한
특별법 제정 등 촉구 천만인 서명

번호	성명	연락처	주소	서명
1				
2				
3				
4				
5				
6				
7				
8				
9				
10				
11				
12				
13				
14				
15				
16				
17				
18				
19				
20				

세월호사고 희생자/실종자/생존자 가족 대책위원회

경기도 안산시 단원구 화랑로 260 와스타디움 2F “유가족대책위 사무실” ☎031)481-1726

올바른 국가위기관리시스템의 정립 방향과 과제

이재은 / 충북대 교수 희망제작소재난안전연구소 소장

1. 대한민국의 국가위기관리시스템에 가치와 철학이 부재함

- 인간생명에 대한 존중
- 인간의 존엄성에 대한 존중
- 인간의 근본적 권리에 대한 존중이 반영되어야 함

2. 과거 구시대적 안보(Security) 개념을 고수하고 있음

- 전세계적으로 군사 안보(military security) 개념으로부터 포괄 안보(comprehensive security)으로 전환하여 국민의 생명과 재산을 보호하고, 경제 안보, 환경 안보를 중시하는 정책을 펼치고 있음
- 이에 안보(security) 개념의 전환, 즉 전통적 군사 안보 개념으로부터 포괄적 안보 개념으로 전환이 시급함
 - 전통적 군사 안보: 전쟁, 무력분쟁, 국지도발 등 영토 침략과 주권 침해
 - 포괄적 안보: 군사뿐만 아니라 비군사 요소 포괄 개념, 인간 생명, 사회 안녕, 경제 발전, 환경 보존 등도 군사적 안위 못지않은 중요한 국가안보 측면에서 가치 지님

국민 한 사람의 생명과 재산도 지켜주지 못하는 정부,
그 정부가 어떻게 휴전선과 독도를 지킬 수 있다고 자신할 수 있는가?
(이재은. 2007. 6. 15. 국회국방위원회 공청회)

3. 국가위기관리 핵심 논의에서 지방자치단체가 빠져 있음

- 연일 언론과 국회, 방송 토론에서 중앙정부 수준에서의 국가안전처, NSC, 국가안보실, 해경해체 등이 논란의 중심 토픽이 되어 있음
- 가장 우려했던 일이 벌어지고 있음.
- 국가위기관리시스템 정비의 핵심은 지방자치단체의 위기관리역량을 어떻게 강화하고 재난관리시스템을 어떻게 정비할 것이냐, 재난 현장에서의 현장지휘체계 확립 등임에도 이 같은 논의가 빠져 있음
- 지방이야 말로 재난의 예방, 대비, 대응, 복구의 핵심 주체인 동시에 긴급 대응을 위한 현장지휘체계의 핵심임.

4. 재난피해자와 유가족을 위한 구호체계 정비 논의가 부재함

- 현재는 30-40년 전의 난민촌 임시 구호 방식으로 구호가 이루어지고 있음. 체육관, 강당 등에 대규모 임시구호소를 만들고 침구와 식량만 제공하는 처참한 구호 수준에 머무르고 있음
- 재난 부상자, 사망자, 유가족 등의 인권을 보호하고 인간의 존엄성을 존중하고 구현하는 한편, 정상적인 삶으로의 회복을 위한 체계적인 구호시스템의 정비가 필요함
- 재난 피해자와 가족들은 죄인이 아니며 어린 동생들과 노부모, 유가족들이 힘든 상황에 처해 있기 때문에 일반인보다도 더 존중받는 구호시스템을 갖춰야 함

5. 또 다른 대한민국의 국가위기, 노후원전인 고리원전1호기가 다가오고 있음을 망각하고 있음

- 국회, 언론, 정부에서는 아직도 국가안전처의 소속 문제와 해경해체가 잘 한 것이냐 여부 등을 갖고 논쟁을 하고 있고, 하려고 함

- 희망제작소 재난안전연구소 소장이자 위기관리 전문가로서 저는 또 다른 초대형 재앙 수준으로 진행 중에 있는 다른 국가위기들을 어떻게 예방하고 대비하고, 대응할 것인지 하는 부분에 대해서도 논의를 하는 것이 필요하다고 봄
- 노후원전인 고리원전1호기 등 원자력발전소 폭발 위기관리에 대처해야 함
- 설계수명 30년이 지나 현재 37년 쯤 가동중에 있으며, 고리원전 1호기 고장은 전체 원전 고장사고의 20%를 차지하고 있음
- 1970년대 기술 수준 미흡으로 애초 사용된 원자로 압력용기 재질 불량과 콘크리트 구조물 약화, 용접부위(약 65,000곳의 용접부위 취약 등) 문제 내포
- 고리원전 반경 30km 이내 약 340만명 거주: 체르노빌 원전 사고 반경 30km 출입 통제, 98만여명 사망 / 후쿠시마 원전 사고 15만 명 난민
- 만일 최악의 사태가 발생하는 경우에 어떻게 위기를 관리할 것인가?

재난 안전 대비, 대응체계 관련 법 보완의 과제와 정당의 역할

정진후 / 정의당 세월호 참사 대책 위원장 국회의원

세월호 사고가 난지 한 달이 넘게 흘렀다. 아직도 찾지 못한 실종자들이 있고, 가족들은 하루하루를 피눈물로 지새우고 있다.

이 가운데 19일 박근혜대통령의 대국민 담화가 있었다. 사고 34일만에 국민들의 지친 기다림속에 늦은 사과에 기대감은 컸지만, 대책은 짜깁기 종합판이었다고 평가할 수 밖에 없다.

해경과 안전행정부를 해체하고 국가안전처와 행정혁신처를 신설하겠다는 발표가 있었다. 두 개 조직을 다시 두 개의 조직으로 만들겠다는 발표 이외에 크게 변화되지 않았다. 국가의 시스템의 전반적인 변화는 실종자들을 모두 수습한 후에 책임자 처벌과 철저한 진상조사가 이루어져하고 이 후 대책은 긴 안목을 가지고 이루어져야 할 부분이라고 많은 분들이 지적했음에도 불구하고 또다시 성급한 임기응변식 결론을 맺은 것이다.

또한 유가족대책위 등에서 가장 크게 요구했던 진상조사위원회의 구조는 특별법처리 필요성 한마디 언급하는 것으로 끝을 맺으며, 참사의 근본원인이었던 규제완화 정책에 대한 전면적 재검토 언급은 한 마디로 하지 않았다. 박근혜 대통령이 주도적으로 진행해 오던 규제완화 정책이 살인정책일 수 있다는 것에 대한 통렬한 자기반성도 없었던

것이다.

박근혜대통령의 모든 대책을 담아 고뇌했다는 담화 자체 부실이 아닌지 점검해 보아야 할 때다. 더구나 사고이후 지속적으로 문제제기 되었던 컨트롤타워 문제는 바로 청와대를 향한 문제 지적이었다. 하지만 국가안전처는 또 다시 총리실 산하에 두겠다는 것으로 무책임 논란을 스스로 반복하고 있을 뿐이다.

대통령담화와는 별개로 국회에서도 세월호 참사에 대한 진상규명과 후속 대책에 대해 발 빠르게 준비해 나가야만 한다.

세월호 사고 피해자에 대한 각종 지원은 물론 진상조사위원회 구성에 대한 특별법 마련을 신속하고 진행해야 한다. 사고피해 대책위 등에서 요구하는 것과 같이 조사위원회는 성역없는 조사를 위해 피해자와 민간전문가들을 포함하는 위원구성을 마련해야 하고, 정부 영향에서 자유로운 독립적인 기구로 설립되어야만 하며, 철저한 진상조사와 책임자를 규명하고 향후 대안까지 제안할 수 있도록 해야 한다.

또한 국회에서는 향후 지속적인 세월호 참사 방지를 위한 대안을 마련해야 한다. 이명박 정부 때부터 진행되어 온 규제 완화 정책을 다시 검토하고, 민관 유착이 발생하지 않도록 철저한 제도적 보강을 이루어야 한다.

더욱 중요한 것은 사회 전반에 걸쳐진 이윤추구 문화에 제동을 걸고 안전한 국민의 삶을 보장하기 위해 안전사회로 전환하기 위한 항구적 대책과 조직을 마련해야 한다. 국회에서도 안전에 대한 제도와 정부정책을 지속적으로 감시할 수 있는 특별기구를 구성하고 예산에서부터 정책까지를 검증할 수 있도록 해야만 한다.

정의당은 세월호 사고 직후 대책위원회를 구성해 활동하고 있다. 원내 정당 중 가장 먼저 세월호 피해자 지원을 위한 특별법을 지난 15일 제출한 바 있으며, 학교안전을 위한 3대법안도 신속히 제출했다. 특히 정의당 세월호대책위에서는 10대 안전법안 제출을 약속했으며 철저히 검토해서 최대한 신속히 제출하겠다고 약속드린다.

다행히 정의당이 가장 먼저 제안한 국정조사는 여야가 합의함에 따라 5,6월 임시국회 중개최되게 되었다. 국정조사와 특검, 진상조사위원회 등 사회 모든영역을 검토하고 대책을 강구할 수 있는 방안이 마련되어 우리 국민들이 다시는 이런 비극 없이 안전하게 살 수 있게 되길 바랄뿐이다.

- [붙임] 1. 정의당 세월호 대책 10대법안 제출 계획
2. 세월호 침몰사고 피해자 지원 특별법안(정진후의원 대표발의)

□ 세월호 관련 정의당 중점 추진법안 (약칭 ‘세월호방지 10대 법률안’)

- 세월호 침몰 사고 피해 지원 특별법 : 피해자 및 피해자 가족에 대한 기본적인 지원뿐만 아니라 장기적으로도 2차 피해 등의 예방을 위해 전담 전문상담사를 두도록 하고, 안산 단원고 2학년 학생의 경우 급격한 학생 감소로 내신성적 등에 불이익을 받는 것을 감안해 서해5도 특별법과 같은 특별전형 허용.
- 해운법 개정 : (1) 20년 이상 선령 여객선 운행 제한. 부칙에 법 시행 유예기간을 1-2년 두어 현재 운행 중인 선박에 대한 정부 감척, 신규 선박 구입 등에 대한 보조, 용자 진흥, (2) 모든 운행 선박에 선박자동식별장치(AIS)를 국고보조를 통해 부착하도록 함. (3) 세월호 사건과 같이 여객의 이름, 성별 등을 기재하는 승선신고서 작성이 제대로 이루어지지 않고 있어 해운법에 이에 대한 벌칙조항을 신설하고, 여객의 승선신고와 아울러 화물의 승선신고 또한 의무화하여 여객에 초과 화물을 적재할 수 없도록 함.
- 선박안전법 개정 : 선박소유자와 선장 또는 선박직원이 선박의 안전조치 위반, 무단 용도 변경 등을 할 경우 1년 이하 징역 또는 1천만원 이하의 징역의 벌칙에 처하는 현행법을 3년 이하 징역, 3천만원 이하 벌금으로 강화하고, 선박소유자에게는 벌금형만을 집행하는 현행법을 징역형을 포함하도록 강화.
- 선원법 개정 : 선장과 해원이 선박에 급박한 위험이 있을 때 인명을 구조하는 데 필요한 조치를 다하지 않을 경우 특가법과 동일하게 인명이 사망한 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역에, 인명이 상해에 이르게 한 경우에는 1년 이상의 유기징역 또는 1천만원 이상 1억원 이하의 벌금에 처하도록 처벌을 강화.
- 한국항만공사 설립법 제정 : 현행 해운사들의 이익단체인 해운조합이 운영하는 여객터미널에 대해서 ‘한국공항공사’와 유사한 ‘한국항만공사’를 설립하여 운영토록 해 국민과 국회의 감시, 감독을 받을 수 있도록 하며 안전조치를 강화할 수 있도록 개정.

- **선박안전 검사 공공성 강화법** : 비영리민간단체로 운영되어 해수부 마피아의 낙하산 인사와 안전검사 미비 등 문제가 지적되고 있는 한국선급 등의 문제를 해소하기 위해 민간이 참여하는 가칭 ‘해양안전감독위원회’를 설치하여 관리감독을 받도록 하는 등 공공성을 강화
- **운송종사자 정규직 채용의무화 법안** : 여객의 안전을 책임지는 운송실무책임자(버스 기사, 철도기관사, 항공 파일럿, 선박 선장 등)의 경우 비정규직 고용을 금지하고 정규직으로 제한하기 위해 선박안전법, 항공법, 철도안전법 등을 개정
- **공직자윤리법 개정** : 안전관련 부처 출신 공무원의 경우 퇴직후 안전점검 관리 기관에 취업 금지
- **연안여객운송독점제한법** : 연안여객운송시장의 80%가 1개 독점항로를 유지하는 하고 있는 실정이며 과점항로까지 합치면 95%가 되는 상황. 도서민 이용보다 관광객 이용이 많은 노선의 경우 경쟁체제를 도입
- **안전사회전환 특별법 제정** : 주거, 교통, 교육, 노동, 레저와 문화향유에 이르기까지 국민생활 전반에 걸쳐 안전을 위한 최소한의 기준을 설정하고 이를 이행해나가기 위한 구체적 방안을 담은 특별법 제정을 통해 안전사회로의 전환 유도.

세월호 침몰사고 피해자 등 지원에 관한 특별법안 (정진후의원 대표발의)

의 안 번 호	
------------	--

발의연월일 : 2014. 5. 15.

발 의 자 : 정진후·박원석·서기호배재정·윤
관석·심상정김제남·정세균·
장하나김태년·서영교 의원(11
인)

제안이유

최근 2014년 4월 16일 전라남도 진도군 조도면 부근 해상에서 발생한 세월호 침몰사고로 인하여 현재까지 탑승자 476명 중 사망자가 128명, 실종자가 23명으로 파악되고 있음.

이번 사고로 인해 대한민국 국민 모두가 고통과 슬픔을 겪고 있으며, 특히 피해 당사자 및 그 가족, 안산 단원고 학생과 안산시민 등 지역 공동체가 심각한 위기에 봉착한 상황임.

따라서 이들의 피해를 최소화하고 향후 이런 대형재난이 재발하지 않도록 신속한 구조작업과 피해지원 대책 방안이 시급한 상황임.

이에 세월호 침몰사고로 피해를 입은 피해자, 유가족 및 피해지역 등에 대하여 신속하고 적절한 수습 및 지원대책을 수립·시행함으로써 피해자, 유가족 및 피해지역 주민의 재기와 조속한 사회복귀를 도모하려는 것임

주요내용

- 가. 이 법은 세월호 침몰사고로 피해를 입은 피해자, 유가족 및 피해지역 등에 대하여 신속하고 적절한 수습 및 지원대책을 수립·시행함으로써 피해자, 유가족 및 피해지역 주민의 재기와 조속한 사회복귀를 도모함을 목적으로 함(안 제1조).
- 나. 국가 및 지방자치단체는 세월호사고 피해자·유가족 및 피해지역 주민 지원을 위한 종합적인 시책을 수립·추진하고 지원방안을 강구하도록 하고, 이에 대해 필요한 재정적 지원을 하도록 함(안 제3조).
- 다. 안전행정부장관은 피해자·유가족 및 피해지역 주민의 의견을 들어 종합지원계획안을 작성하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 세월호사고 특별지원위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 함(안 제5조).
- 라. 안전행정부장관은 종합지원계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하고 세월호사고 특별지원위원회의 심의를 거쳐 확정하도록 함(안 제6조).
- 마. 피해자·유가족 및 피해지역 지원을 위한 각종 사항을 심의하기 위하여 안전행정부장관을 위원장으로 하는 세월호사고 특별지원위원회를 둠(안 제7조).
- 바. 국가 및 지방자치단체는 종합지원계획의 원활한 시행과 주민의 경제적 부담 경감 등을 위하여 필요한 경우에는 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」, 그 밖의 조세 관련 법률로 정하는 바에 따라 피해지역 주민 등에 대하여 조세감면 등 세제상의 지원을 할 수 있음(안 제8조).
- 사. 국가와 지방자치단체는 세월호사고 피해자·유가족 등 세월호사고로 피해를 입은 사람에 대하여 피해정도, 보호 지원 필요성에 따라 부상자 치료, 정신적 안정, 정신적 외상 치유 및 사회 적응을 위한 의료 및 정신적 치

료·상담 지원을 하도록 함(안 제9조).

아. 국가 및 지방자치단체는 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에 재학 중인 피해자·유가족 및 피해지역 주민의 자녀에 대하여 수업료 등을 지원하는 등 교육지원을 하도록 함(안 제10조).

세월호 침몰사고 피해자 등 지원에 관한 특별법안

제1조(목적) 이 법은 2014년 4월 16일 전라남도 진도군 조도면 부근 해상에서 발생한 세월호 침몰사고로 피해를 입은 피해자, 유가족 및 피해지역 등에 대하여 신속하고 적절한 수습 및 지원대책을 수립·시행함으로써 피해자, 유가족 및 피해지역 주민의 재기와 조속한 사회복귀를 도모함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “세월호사고”란 2014년 4월 16일 전라남도 진도군 조도면 부근 해상에서 세월호가 침몰한 사고를 말한다.
2. “세월호사고 피해자”란 세월호사고에 의한 사망자, 부상자, 실종자 및 생존자를 말한다.
3. “세월호사고 유가족”이란 세월호사고에 의한 사망자의 부모·자녀·조부모·형제자매를 말한다.
4. “사고 피해지역”이란 세월호사고로 인하여 특별재난지역으로 선포된 안산시와 진도군을 말한다.

제3조(국가 등의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 세월호사고 피해자·유가족 및 피해지역 주민 지원을 위한 종합적인 시책을 수립·추진하고 지원방안을 강구하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 종합시책이 효율적으로 시행될 수 있도록 예산의 범위에서 필요한 재정적 지원을 하여야 한다.

제4조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 세월호사고의 피해자·유가족 및 피해지

역 지원에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

- ② 세월호사고의 피해자·유가족 및 피해지역 지원에 관하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 「재난 및 안전관리 기본법」을 따른다.

제5조(종합지원계획의 수립) ① 안전행정부장관은 피해자·유가족 및 피해지역 주민의 의견을 들어 종합지원계획안을 작성하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후, 제7조에 따른 세월호사고 특별지원위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 확정된 종합지원계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경할 때에도 또한 같다.

- ② 종합지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 세월호사고 피해자·유가족 및 피해지역 주민 지원에 관한 기본시책에 관한 사항
2. 세월호사고 피해자·유가족 및 피해지역 주민 지원의 정신적 외상 치유를 위한 장기적 지원에 관한 사항
3. 세월호사고 피해지역 피해복구에 관한 사항
4. 그 밖에 세월호사고 피해자 및 유가족 지원 및 피해지역 지원에 관한 사항

- ③ 종합지원계획의 수립과 확정에 관한 절차에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(연도별 시행계획의 수립) ① 안전행정부장관은 제5조에 따라 수립·확정된 종합정비계획에 따라 추진할 연도별 시행계획안을 수립하여 중앙행정기관의 장과 협의한 후, 제7조에 따른 세월호사고 특별지원위원회의 심의를 거쳐 확정한다.

- ② 연도별 사업계획의 주요 내용과 계획 수립 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(세월호사고 특별지원위원회) ① 세월호사고 피해자·유가족 및 피해지역 주민 지원을 위한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 안전행정부장관 소속으로 세월호사고 특별지원위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 종합지원계획의 수립 및 변경에 관한 사항
2. 연도별 시행계획의 수립 및 변경에 관한 사항
3. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

② 위원회는 위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원회의 위원장은 안전행정부장관이 되고, 위원은 기획재정부차관·보건복지부차관·교육부차관 등 관계 중앙행정기관의 차관(청의 경우에는 차장을 말한다), 관계 시·도의 행정부시장·행정부지사 및 위원장이 위촉하는 민간 전문가로 한다.

④ 위원장은 필요하다고 인정하는 때에는 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다.

⑤ 그 밖에 위원회의 구성·운영 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제8조(조세 등의 감면) 국가 및 지방자치단체는 종합지원계획의 원활한 시행과 주민의 경제적 부담 경감 등을 위하여 필요한 경우에는 「조세특례제한법」, 「지방세특례제한법」, 그 밖의 조세 관련 법률로 정하는 바에 따라 피해자·유가족 및 피해지역 주민 등에 대하여 조세감면 등 세제상의 지원을 할 수 있다.

제9조(의료 및 정신적 치료·상담 지원) ① 국가와 지방자치단체는 세월호사고 피해자·유가족 등 세월호사고로 피해를 입은 사람에 대하여 피해정도, 보호지원 필요성에 따라 부상자 치료, 정신적 안정, 정신적 외상 치유 및 사회적응을 위한 다음 각 호의 지원을 하여야 한다.

1. 치료비 지원 및 전문치료기관 지정

2. 장기적·체계적인 상담·치료 지원

3. 정신적 외상 치유 프로그램의 개설·운영

4. 상담·치료를 위한 전담 심리지원센터의 설립·운영 및 전담상담사 지정

5. 장례비 지원

6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② 국가 및 지방자치단체는 세월호사고 피해자·유가족 및 피해지역 주민들에 대한 정신건강조사를 하여 종합지원계획 및 연도별 시행계획 수립에 반영하여야 한다.

③ 제1항에 따른 구체적인 지원 절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(교육지원) ① 국가 및 지방자치단체는 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교에 재학 중인 피해자·유가족 및 피해지역 주민의 자녀에 대하여 수업료 등을 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원할 수 있다.

② 교육부장관은 피해자·유가족 및 피해지역 주민의 자녀에 대하여 필요하다고 인정하는 경우에는 「지방교육재정교부금법」에 따른 교부금을 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별지원할 수 있다.

③ 국가 및 지방자치단체는 피해자·유가족 및 피해지역 주민 중 2014년 4월 16일 당시 안산시 소재 단원고등학교 2학년에 재학 중인 학생이 「고등교육법」 제2조의 학교에 입학하는 경우에는 같은 법 제34조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 정원이 따로 있는 것으로 볼 수 있다.

제11조(권한의 위임·위탁) 이 법에 따른 안전행정부장관의 권한은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 일부를 소속 기관의 장, 광역시장·도지사·특별자치도지사 또는 다른 행정기관의 장에게 위임하거나 위탁할 수 있다.

부 칙

이 법은 공포 후 1개월이 경과한 날부터 시행한다.

끊이지 않는 안전사고에 희생되는 청소년들

이후식 / 2013년 태안 불법·사설 해병대 캠프 참사 유가족 대표

우선 사고는 언제 어디든 예고 없이 찾아오는 불청객으로 평상시 대비하지 않으면 대형참사로 이어진다는 것은 누구나 다 아는 상식입니다.

알면서도 혹시나 하는 방심 속에 순간 돌이킬 수 없는 사고가 우리 삶속에 항상 도사리고 있다는 것도 반복되는 안타까운 사고를 직·간접적으로 경험하며 뼈저리게 느끼고 있습니다.

그런데 왜 우리는 ‘다시는... 다시는...’ 다짐을 하면서도 제대로 된 대책을 수립하지 못하고 번번이 대형 참사 앞에 무릎 꿇고 머리 숙여 자책만 하는지에 대해 논의하고 보다 근본적인 대책이 무엇인지에 대한 의견을 모아보자는 취지로 여기에 모였습니다.

지난 2013년 7월 18일 태안 사설해병대 캠프의 사고로 다섯 아들을 잃고 10개월 넘게 청와대에서 1인 시위를 하며 자식을 지켜주지 못한 죄책감과 그 희생이 헛되지 않도록 철옹성에 맞서 곳곳이 버티며 외로운 싸움을 전개하고 있습니다. 인왕산 자락에서 불려오는 칼바람에 살이 아렸고 청와대 높은 벽에서 받아치는 매정한 비수는 얼마 남지 않는 가슴을 후벼 팠습니다. 비정한 현실의 냉혹함에 가끔은 외롭고 무척 힘들었습니다. 그래도 멈출 수 없었고 주저앉을 수도 없었습니다.

대한민국 건국 이래 수많은 사고와 재난으로 크고 작은 인명 피해가 발생되었지만 호들갑만 떨어대다 시간의 흐름 속에 망각하며 값진 교훈마저 희생시키는 악순환이 계속 이어지고 있습니다. 어디부터 바뀌어야 할지 모를 정도로 적폐가 이 나라 전체에 깊이 뿌리박고 있습니다. 수술이 불가능할 만큼 병들어 있다 보니 집도할 의사마저 전무한 현실입니다.

저는 ‘청소년수련활동의 안정망 구축과 사후대책’에 대해 짧고 열은 소견이나마 사고를 겪으며 얻는 경험을 토대로 말씀드릴까합니다.

93년 서해훼리호 침몰 292명, 95년 삼풍백화점 붕괴사고 502명, 99년 화성 씨랜드 화재사고 23명, 03년 대구지하철참사 192명, 10년 천안함 침몰 46명, 13년 태안해병대캠프 5명, 경주 마우나 리조트 지붕 붕괴 10명, 세월호 침몰 304명(추정) 등으로 1374명 사망하거나 실종 되었습니다. 모든 사고는 인재(人災)이며 최근에 일어난 사고에선 대부분 학생들이 희생되고 있다는 점을 주목해야 합니다. 또한 점점 그 희생자 수가 많아졌다는 것도 우리가 심각하게 대처하지 않으면 안 된다는 경고임을 명심해야 할 것입니다.

청소년수련활동과 관련한 최근사고를 중심으로 사고과정과 문제점을 말씀드리려 합니다.

첫째, 태안사설해병대캠프 사고입니다.

공주사대부고 2학년학생 198명이 인솔교사와 함께 수련활동의 일환으로 병영체험캠프에 참가하였습니다. 캠프 둘째날 인솔교사가 불참한 상태에서 IBS훈련중 1조 80명이 IBS훈련을 마치고 구명조끼를 1조에게 벗어준 후 비공식적인 ‘뒤풀이’ 훈련까지 마쳤습니다. 그때 뒤에 있던 무자격교관이 학생들을 깊은 바다로 끌고 들어가 30여명이 위험에 빠져 아비규환이 벌어졌고 결국 학생5명이 실종 사망한 사건입니다.

사고과정의 원인을 분석해 보면 다음과 같습니다.

1) 학교

형식적인 사전답사를 시작으로 계약과정과 캠프훈련과정상의 학생안전교육의 허점이 드러났습니다. 업체가 병영캠프를 일괄위탁 운영한 사실조차 몰랐고 무자격교관, 안전요원 및 안전장비부재, 정규시간에 인솔교사의 음주회식, 사고수습대책의 혼선, 그리고 무책임한 인솔교사가 훈련에 불참한 사실이 가장 큰 문제점으로 지적되었습니다. 물론 지휘체계의 엉망으로.

2) 업체-한영티앤와이(안면도유스호스텔)

사고업체 한영티앤와이 오백근 대표는 돈벌이에 혈안이 되어 국가가 인정한 해병대캠프인 ‘K캠프’를 밀어내고 사설업체여행사 ‘K코오롱’에 일괄위탁 했고 K코오롱은 또다시 ‘해병대 리더십’이란 사설업체에 재하청을 주었습니다. 하청에 재하청 단계적 이윤배분으로 해병대리 더샵 김창열 대표는 적은 돈으로 운영할 수밖에 없는 상황에서 무자격 일당조교선발운영, 안전요원 및 안전장비부재 등으로 이어져 사고발생 첫 번째 원인이 되었습니다.

또한 사고당일 훈련 총책임자 김경호 교육대장이 부재중인데도 훈련을 강행하여 지휘체계가 무너져 사고가 발생했고 당황한 무자격교관의 잘못된 초등대응이 결국 학생5명의 희생자가 발생하였습니다.

여기서 ‘K코오롱여행사’ 김지화 대표는 고액의 변호사를 선임하여 수사선상에서 빠져 책임을 지지 않았음을 주목해야 합니다. ‘유전무죄 무전유죄’의 대표적인 사례가 될 것이며, 김지화 대표는 최근 양심까지 팔아가며 영업을 하다 ○○중학교 교감선생님의 의지로 그 전말이 밝혀졌습니다. 이전 인간은 사회를 좀먹는 좀 벌레로 인간 말종임을 공시하고 처벌해야 할 것입니다.

3)관계기관-태안군청

공유수면 점·사용허가권 과정에서 특정업체 봐주기 식 행정으로 인·허가를 내주었고 허가과정에서 반드시 설치하라던 안전시설 ‘계류장’을 막상 훈련과정에선 ‘설치하지 않아도 된다.’란 입장을 업체에 전달하여 화를 키웠습니다. 또한 사고업체는 수차례의 인원초과의 과실로 과태료를 받았고 불법식당 운영으로 두 번의 과태료를 받아 영업취소 사유가 분명한데도 형식적인 과태료처분만 내렸습니다. 5명의 학생이 사망한 사고에 ‘수련활동위반으로 업무정지 2개월’의 솜방망이 처벌하는 등 업체 봐주기 식 졸속행정의 극치를 보여주고 있습니다. 민원제기로 상위기관인 여성가족부에서 해당업체를 영업취소 사유가 된다는 공문을 받고도 태안군청은 이를 무시하여 사전에 막을 수 있는 기회를 놓쳐버렸습니다. 이는 명백한 직권남용 직무유기로 특별 감사하여 관계자를 가중처벌로 다스려 마땅합니다.

4)관계기관-태안해경

육지에 공유수면 점·허가사용권을 내어주고 사고업체에 단 한 개의 구명조끼도 없었으나 모두 보유한 것처럼 점검과정을 형식적으로 일관했으며 사고당일은 물론 이전 훈련과정에서 구명조끼 미착용, 안전요원 미 배치, 안전장비가 전무한 사실을 알고도 아무런 조치를 하지 않았으며 실종자발생신고를 받고도 늦장대응과 안일한 사고대책으로 일관하여 바로 구조할 수 있었던 상황을 놓쳐버려 사태를 악화시켰습니다. 계류장설치 문제도 태안군청과 같은 우를 범하였습니다. 이러한 불법을 자행한 태안해경측 주도의 수사를 어떻게 믿을 수 있겠습니까? 당시 수사본부장 송일종 수사과장은 현재 군산해양경찰서장(총경)으로 특진하였고 일부 수사관도 진급하였다는 소식을 듣고 화가 치밀어 왔습니다.

짜 맞추기식 수사에 관리감독 및 부정부패행정에 관련된 공무원 봐주기 그리고 한영나염과 한영장학재단 등의 배후가 있음을 금융감독원이 밝혔는데도 수사하지 않아 모든 진실이 수장되었는데 특진이 말이 됩니까?

5)관계기관-서산지청

증거인멸의 여지가 있음을 들어 오백근(한영티앤와이) 김지화(K코오롱여행사)대표를 구속수사 입장을 밝혔으나 거부한 서산지청장을 용서할 수가 없습니다.

정당한 판례가 아닌 산업안전보건법의 판례를 들어 과실치사 혐의에서 두 대표에게 면죄부를 주었고 모든 훈련이 종료된 이후에 학생들을 아무런 이유도 없이 깊은 바다로 끌고 들어가 위험수위에 이르자 아무 말도 없이 빠져나온 김태민 무자격일당 교관은 ‘미필적 고의에 의한 살인죄’ 적용을 검토해 달라는 유가족의 요구를 일축하며 망언까지 하였습니다. 자신이 서산지청에 있는 한 공소장변경은 없다고 말입니다.

사고 원인이라던 갯골은 도대체 어디에 있으며 사고시간을 조작한 이유는 무엇이고 현장검증을 해달라는 유가족의 요청은 왜 무시하는지 반드시 해명해야 할 것입니다.

이런 이완규지청장이 현재 청주고법 차장검사로 특진한 사실이 무엇을 의미하는지 반드시 규명해야할 부분입니다.

6)관계기관-교육부

충남도교육청은 ‘인성교육 및 리더십 함양’이라는 미명아래 일선학교에 공문을 보내 해병대캠프 참가를 권장하고 평가까지 했습니다. 나라에서 인정한 캠프업체가 몇 곳 없는 현실에서 참가명령에 안전이 담보되지 않은 사설업체에 쫓기듯 형식적인 계약으로 학생들은 사지로 내 몰렸습니다.

결국 참사로 이어졌고 유가족은 피 눈물을 흘려야 했습니다.

누가 알았겠습니까? 자식을 잃은 아픔이 끝이 아니란 사실ைய요!

사고 직후 서남수교육부 장관이 찾아와 진상규명과 책임자엄중처벌을 약속하였고 박근

해대통령께서도 7월22일 국무회의에서 관리감독 소홀한 부분까지 밝혀 다시는 이런 참사가 재발하지 않도록 하겠다는 약속을 하셨습니다.

그러나 장관과 대통령을 믿고 장례를 치렀으나 모든 약속은 공허한 메아리가 되어 유가족들은 자식을 잃고 청와대 앞에서 ‘전면재수사’를 요구하며 지난해 12월3일부터 1인 시위를 시작으로 겨울을 보냈고 봄을 보내고 있습니다. 또한 교육부는 장례식전날 보상 관련 문제를 논의하였으나 합의점을 찾지 못하여 진통을 겪었고 장례식 날 아침에 6개 항의 합의내용을 작성, 교육부장관을 대신한 공주대서만철 총장이 서명날인 하여 극적으로 합의하고 예정시간보다 30여분 늦게 장례를 치렀습니다. 저희는 또 당했습니다. 경향이 없고 공황상태에서 사전지식이 부족한 유가족은 칼날을 죄고 있어서 칼자루를 쥔 교육부의 만행에 철저하게 유린되어 얼마 남지 않은 가슴마저 갈기갈기 찢겨져 자식 잃은 고통보다 더 큰 고통 속에 살아가고 있습니다.

이미 합의된 사항을 재협상하려는 교육부의 몰지각한 행동을 어떻게 응징해야 합니까?

약속을 지켜달라는 유가족이 왜 길거리로 내몰려야 합니까?

권력의 벽은 너무나 높고 단단하여 한계점에 다다라 같은 아픔을 겪은 유가족끼리 양분되어 서로에게 상처를 주고받은 어처구니없는 현실을 막아보려는 취지로 저는 사무관을 통해 교육부장관에게 부탁드렸습니다.

“그럼 좋습니다. 그럼 대통령께서 유가족을 불러 따뜻한 위로 말씀이라도 한마디 듣도록 자리를 마련하여 주세요. 그래야 저희도 마음을 내려놓고 일상으로 돌아갈 수 있지 않겠습니까?” 라는 간절한 소망도 끝까지 외면한 사태수습의 총 책임자 서남수장관의 처사를 도저히 용서할 수가 없습니다.

또한 고위직 공무원으로 합의서에 금액을 적을 수 없다던 전 공주대 서만철 총장은 최근 유가족이 항의 방문해서 무슨 근거로 그 말을 했는지 따져 묻자 말 바꾸기 식 변명으로 책임회피를 하였습니다. 그런 그가 무슨 자격으로 충남교육감후보에 나섰는지 개탄하지 않을 수 없습니다. 무능하고 수시로 말 바꾸는 자격이하의 소인배임을 밝혀 충남교육이 바로 서도록 진실을 외치고 싶습니다.

위에서 언급한 내용은 모두 사실이며 전면재수사를 통한 진실규명과 책임자엄중처벌, 업체와 관계기관의 유착관계를 단절시켜 검은 고리를 끊고 강력한 재발방지대책 수립이 시급하다고 역설하였으나 이를 무시하다 세월호 침몰 사고에 이르렀습니다.

둘째 ,진도 세월호 침몰사고입니다.

선박관리, 출항보고, 선박안전점검, 선장의 리더십, 해경의 구조작업, 지휘체계엉망으로 초등대응실패 등 온갖 병폐가 쌓여 대형 참사로 이어졌습니다.

세월호 침몰참사의 원인이 속속 밝혀지면서 국민 안전 불감증, 국가재난시스템의 마비, 국가재난관리능력 상실 등의 총체적인 우리나라 안전문화의 실태를 적나라한 단면들을 보여주는 사고였음을 누구도 부인하지 못할 것입니다.

돈을 더 벌기위해 승객의 안전은 팽개치고 20년 된 여객선을 인수하여 불법개조하고 상시 불법승차 불법화물과적적재 등을 일삼으며 선원들도 언제 사고가 발생할지 몰라 노심초사하며 운항할 정도로 위태한 여객선을 아무렇지도 않게 출항시킨 청해진해운의 실상이 드러나면서 온 국민의 분노가 하늘을 찌르고 있습니다. 이 사고로 대한민국의 하늘에 시커먼 먹구름이 드리워지고 성난 목소리와 안타까워하는 애도의 촛불물결이 전국을 뒤 흔들고 있습니다. 국민들이 ‘이제는 가만있지 않겠습니다.’란 슬로건 아래 성토하고 있습니다.

머리부터 발끝까지 총체적으로 썩을 대로 썩어버린 현 정부의 부정부패 행정과 돈벌이에 목숨 거는 부도덕한 악덕기업인의 잘못된 기업윤리와 맞물려 안전사고는 이미 예약되었던 것입니다. 공공기관에 관행적으로 낙하산 인사가 조직적으로 고위직을 잠식하다 보니 부정부패의 방패막이가 되고 관행적으로 상납과 향응이 제공되어 공정성이 무너지고 수박 겉핥기식의 점검과 허술한 관리로 일관하다 결국 참사의 근본적인 원인으로 작용한 것입니다.

우리나라엔 ‘윗물이 맑아야 아랫물도 맑다.’란 속담이 있습니다. 지금의 정부나 정치권 그리고 종교계에 이르기까지 먹이사슬처럼 악폐가 만연해 있습니다.

밥그릇 지키기에 급급해 뒤편 눈치나 보는 소인배가 이 사회를 좀 먹고 있습니다.

그뿐입니까?

바쁘다는 이유만으로 보고도 못 본 척 듣고도 못들은 척하며 살아가는 기성인들도 세월호 사건에서 자유로울 수 없습니다.

매일매일 크고 작은 사고로 청소년들이 희생되는 일이 빈번하다 보니 자고 일어나면 어떤 사건사고가 기다리고 있을지 불안한 마음에 아침이 무섭습니다. 엘리베이터를 타는 순간부터 버스, 전철, 여객선, 비행기 등 모든 이동수단을 이용하는 순간까지 어느 곳 하나 안심할 수 없는 불신으로 생활권의 범위가 축소되고 있습니다.

왜 우리는 따뜻한 사회를 만들지 못할까요?

왜 우리는 더불어 사는 세상을 만들지 못할까요?

왜 우리는 아이들을 지켜주지 못할까요?

더 이상 어른들의 잘못으로 고귀하고 순수한 많은 영혼들이 희생되는 사고가 발생하지 않도록 국민 모두가 나서서 감시하고 또 감시해야 합니다.

이런 악순환을 막아 청소년들이 효율적인 수련활동과 현장교육에 반드시 필요한 ‘안전망 구축과 사후대책’에 대해 말씀드리겠습니다.

첫째, 시급한 단기적 대책입니다.

1) 인솔자의 책임감부여

책임자들의 기본적인 안전교육과 사고대처능력을 키워야합니다. 위 두 사고의 공통점으로 예를 들어보면 인솔자의 행동에 많은 문제점이 있었습니다. 인솔교사는 책임자로서의 기본적인 자세가 결여되어 제대로 된 행동을 취하지 못했습니다. 인솔교사가 선내방송을 믿고 가만히 있었던 학생들과 무엇이 달랐습니까? 배가 위험에 처한 사실을 알고 조직적으로 일부는 선장이나 관계자를 만나보고 일부는 갑판으로 나가 현 상황을 육안으로 확인하고 일부는 초조하고 불안해하는 모든 학생들을 한곳으로 모아 만일의 사태에 대비하고 있어야 했습니다. 각각의 행동으로 정보를 수집하고 최선이 무엇인지 안전대책을 세웠더라면 많은 희생자를 줄였을 것입니다.

급박한 상황에서 올바른 대처가 얼마나 중요한지 알면서도 행동하지 못한 이유는 처음 접하는 사고에 대한 위기능력이 결여되었기 때문입니다. 그러므로 당장 시행할 수 있는 인솔자 안전 교육이기에 더 늦춰서는 안 되는 것이죠!

2)청소년활동 사전안전교육

사전답사를 통해 혹 발생될 안전사고에 관한 지침서를 만들어 학생들에게 안전교육을 실시하여 대비책을 강구해야 합니다. 세월호 탑승 전에 구명동의 위치 및 착용방법 숙지는 물론이고 배의 비상탈출로 숙지, 위급상황 발생 시 행동요령을 가르치고 반별 그리고 업체 측과의 비상연락망 구축 등의 안전 대비책이 없어서 더 큰 화를 당했습니다.

3)이동수단의 안전점검 실시

철도, 버스, 여객선, 비행기 등 이동수단이 결정되면 해당업체의 재무구조나 안전점검 상황을 고려하여 계약하고 보험 및 차량수명 등 2차 요소도 꼼꼼히 체크해야합니다. 가능하면 국가가 인정하는 업체를 선정해야하며 사전이용학교와의 공유를 통해 안전에

미흡했던 부분을 체크하여 보완하는 방식으로 안전점검에 각별히 신경써야합니다.

4)사고발생시 행동요령 매뉴얼 교육

특정사고 발생에 따른 안전지침을 각각 마련하여 상황에 맞는 행동을 할 수 있도록 하고 더불어 사는 방법에 대한 인식도 교육해야 합니다. 화재사고, 매몰사고, 해상사고, 교통사고 등 긴급 상황이 발생되었을 때 스스로를 지키고 남을 도울 수 있는 실전형 교육이 반드시 필요합니다. 예를 들면 위급신고요령, 간단한 응급처치능력, 각각의 위험 요소에 대한 사전인식교육 등을 반복적으로 실시해야 합니다. 아는 만큼 힘이 되며 위험에서 자신뿐만 아니라 남도 구할 수 있다고 봅니다.

5)현실적인 안전지침서 마련

각각의 안전사고로 해마다 수 백 명이 사망하고 있으나 안전 불감증은 사라질 기미가 없습니다. 대형 참사로 떠들썩하며 들끓던 많은 사고를 겪고도 얼마 지나지 않아 잊어 버리는 속칭 ‘냄비근성’문화에 젖어 많은 희생으로 얻은 값진 교훈을 실천하지 못했습니다. 이제라도 유형별 모든 사고의 원인과 수습과정의 문제점을 집중분석하여 안전지침백서를 만들어야 합니다.

6)안전교육연수원을 하루빨리 확충해야 합니다.

전국에 20개 이상의 연수원을 건립하여 체계적인 안전교육을 실시해야 하며 특히 전문적인 안전요원과 구조인력을 양성할 수 있도록 정부의 지속적인 지원이 보장되도록 법안 마련이 필요합니다. 전 국민이 안전수칙을 만들어 생활화하고 학생들도 몸에 충분히 인지할 수 있는 일정시간의 안전교육이 정규과목으로 이뤄져야 할 것입니다.

둘째, 장기적인 대책입니다.

교육의 백년대계를 위해 처음부터 다시 시작하는 자세로 사람의 근본을 찾고 인성을 찾고 도리를 찾아 베풀고 의를 중시하던 백의민족의 뿌리를 다시금 가르쳐 생명의 존엄성과 생명의 가치를 바로 가르쳐야 합니다. 우리나라가 OECD회원국 중 자살률 부동의 1위란 불명예를 안고 있으며 이는 서민이 인간답게 살기 힘든 나라임을 직·간접적으로 나타내는 것입니다. 태어나면서 과다한 경쟁속에 교육의 수준은 세계정상에 와 있지만 그 뿌리가 썩어 나만 알고 남을 모르는 비인간적인 척박한 사회로 점점 탈바꿈해가고 있는게 현실입니다. 더불어 사는 세상과 가치관 확립에 교육의 방향이 수정되어야 한다고 봅니다.

1)거부권의 올바른 교육입니다.

명령에 잘 따르던 학생들이 대부분 희생되다보니 참교육의 방향성이 표류하여 침몰할 지경에 이르렀습니다. ‘선생님 말씀 잘 들어라’란 말을 어떻게 가르쳐야 할지 난감한 현실에 차마 입을 뗄 수가 없습니다.

저는 그래서 거부권에 대해 올바른 교육이 반드시 필요하며 초등학생부터 중학생 고등학생까지 차등한 안전교육 프로그램을 만들어 지속적이고 반복적인 학습을 해야 한다고 주장하고 싶습니다. 누구의 명령이던 ?(question mark)을 생활화하여 어른들의 부당한 지시에 무조건 따르기에 앞서 생각하고 따져 묻는 자세로 의사를 결정하여 행하도록 가르치자는 겁니다. 거부는 결코 반항이 아닙니다. 어떠한 지시에 대해 무조건 순종하기 이전에 한번 생각해보고 따져보고 행동으로 옮기자는 뜻으로 자신의 의지가 중요하다는 의미를 주장하는 것입니다.

2)뿌리를 찾아 생명의 존엄성을 가르쳐야 합니다.

순수혈통의 백의민족을 강조하자는 것이 아니라 수많은 외침에 굴복하지 않고 후세를 위해 목숨을 가벼이 하신 순국선열이 있었기에 나라가 보존되었으며 수많은 내란과 분쟁을 겪으면서 수많은 희생의 대가로 민주주의를 키워왔습니다. 예전에 조상님들께서는

부모님이 물려주신 머리카락도 함부로 잘라선 안 된다고 생각하실 정도로 효를 중시했고 목숨을 소중히 했습니다. 또한 예를 중시하여 도리를 가르쳤습니다. 이러한 예절이 다시금 부각되고 이웃사촌이 함께하는 사회가 만들어지는 참교육이 근본적인 안전교육이라고 봅니다.

3)빨리빨리 문화에서 벗어나야합니다.

선조들의 근면과 부지런함이 바탕이 되어 ‘빨리빨리 문화’가 대한민국이 급성장하는데 지대한 공헌을 하였으나 현실에 이르러선 악재로 대두되고 있다는 생각이듭니다. 학생들은 눈뜨면서 잠자는 순간까지 다람쥐 쳇바퀴 돌 듯 학교와 학원을 오가고 기성인들도 내일 아니면 신경 쓰지 못할 만큼 바쁜 삶을 살아가다보니 활기 넘치는 도시처럼 보이나 끈적끈적한 정은 메마르고 삶의 여유가 없다보니 옳고 그름에 바른 판단을 내리지 못하여 ‘어제까지 괜찮았는데... 뭘’ 하는 안일한 안전 불감증에 빠져 살아가고 있습니다. 선진국 대열에 당당히 합류한 자부심으로 좀 느긋하고 여유로운 삶을 누려가며 감시자역할 및 주권자역할에 충실하여 나라가 바로 서는데 온 힘을 다할 때입니다. 내가 아니면 안 된다는 강력한 의지로 변화는 대한민국을 만들어 가야 합니다.

4)예의범절(삼강오륜 [三綱五倫]) 교육이 반드시 필요합니다.

약속이란 강제성을 띠진 않지만 서로가 지키겠다는 자신의 인격을 담보로 하는 신뢰에 의한 합의입니다. 사소한 약속부터 중차대한 약속까지 스스로 이행하는 문화가 자리 잡는다면 불신과 탐욕으로 자행되는 죄악이 차지할 공간은 존재하지 않을 것입니다. 더불어 사는 세상이 도래한다는 의미를 강조하고 싶은 것으로 ‘법 없이도 살 수 있는 사회’란 말처럼만 된다면 가장 이상적인 사회가 아닐까요?

교육의 힘은 대단하지 않습니까! 세상을 보는 순간부터 바른생활을 보고 듣고 자라면서 몸으로 실천하는 사회를 만들어 간다면 사리사욕만을 추구하는 자들이 발붙일 곳은 어디에도 없다고 단언합니다.

5)참사를 교훈으로 삼아야 합니다.

그 동안의 사고를 원인과 수습과정 그리고 사후대책 등의 전반적인 사실을 일목요연(一目瞭然)하게 서술하여 문제점과 해결책 그리고 교훈을 잊지 않도록 학생들에게 가르쳐야 합니다. 단순히 아픈 참사로 기억하기 보다는 그 참사로 얻은 값진 교훈을 책으로 만들어 반복적인 학습으로 간접경험을 시켜서 안전의식을 고취시키고 생활화시켜서 참사를 미연에 방지하고 혹 발생된 사고에서 피해를 최소화할 수 있도록 안전대책능력의 근간을 세워야 할 것입니다.

태안사설해병대캠프 참사로 자식을 잃고도 길거리에 내몰릴 수밖에 없었던 현실에 억장이 무너지고 피가 거꾸로 솟는 고통 속에 번뇌하다 이를 악물고 투쟁하면서 보고 듣고 느낀 간절함을 토대로 작은 목표를 세웠습니다.

전 씨랜드 사고 유가족을 원망하였습니다. 무능하고 무책임한 나라가 싫다고 떠날 것이 아니라 불의에 당당히 맞서며 자식의 죽음이 헛되지 않도록, 지켜주지 못한 죄책감과 명예회복의 신념으로 투쟁했더라면 하는 마음에 유가족들의 행동에 조금은 아쉬웠던 것입니다.

그런 제가 어떻게 세월호 침몰 참사에서 자유로울 수 있었겠습니까?

진도실내체육관 팽목항 그리고 안산합동분향소 등을 찾아가 또 다른 희극과 비극을 보았습니다. 아니 희망과 절망을 느꼈습니다.

실종자가족들은 불편함을 불편함으로 느낄 수 없는 공황상태에서 계속되는 오보와 거짓보고에 실신하여 까무러치고 피 말리는 상황이 반복되고 있었습니다.

그러나 정부관계자들의 의식과 행동은 온 국민의 공분을 살 정도로 한심스러웠고 우왕좌왕 무질서 그 자체였습니다. 근본적인 예의도 기본적인 행동요령도 모르는 멍하니 서 있는 망부석과 조금도 다르게 없었습니다.

그나마 누가 시킨 것도 아닌데 자발적으로 찾아와 봉사를 하며 아픔을 함께한 분들이 있어서 흐뭇했고 전국 각지에서 보내온 온정이 있어서 따뜻했습니다.

저희 사고 때도 한 다름에 달려와 주었던 자원봉사자 여러분!

너무도 감사하고 또 감사해서 뜨거운 눈물을 흘렸습니다.

우리 한민족은 국가적 위기 때 마다 한마음 한뜻으로 단합해서 위기를 극복했고 이를 계기로 더 나은 나라가 되도록 힘써왔으나 지속되지 못하고 번번이 같은 참사에 같은 상처를 입었습니다. 세월호 침몰 참사는 강력한 신의 마지막 경고임을 가슴에 바로 새겨 발끝에서 머리까락 끝까지 개혁하여 사회에 전반적으로 뿌리내린 잘못된 관행과 관습 그리고 악폐들을 척결하여 학생들이 마음껏 뛰놀고 마음껏 꿈을 펼칠 수 있도록 밝은 나라 안전한 나라를 후손에게 물려줘야하는 사명으로 못 박아야 할 것입니다.

두서없는 배열과 전문성이 부족한 제 말씀을 끝까지 경청해 주셔서 감사하며 나름은 최선을 다해 경험을 통해 얻는 소중한 제 마음을 표현했으니 많은 격려와 응원 부탁드립니다. 감사합니다.

추신

5월 19일 오전 9시 박근혜대통령의 기자회견을 듣고 만감이 교차했습니다.

저희 유가족들의 작은 외침을 크게 듣고 올바른 대처와 대책을 마련하였더라면 하는 아쉬움과 세월호침몰이라는 혹독한 참사를 겪으며 대통령이 직접 나서서 국운을 논할 정도의 개혁을 하신다니 조금은 위로가 됩니다. 말뿐이 아닌 반드시 실천하여 대한민국이 거듭날 수 있도록 분골쇄신하며 사명을 다하셔야 할 것입니다. 또한 유가족들이 현실로 돌아가 아픔을 딛고 살아갈 수 있도록 모든 지원을 아끼선 안 될 것이며 한시적인 보상이 아닌 지속적인 배려가 반드시 필요합니다. 약속하신 것처럼 성역 없는 특검으로 청해진해운의 사촌에 팔촌, 아니 구족을 멸한다는 의지로 끝까지 죄인들을 발본색원하여 특별법 제정으로 영원히 재기할 수 없도록 단죄하여 일벌백계로 다스려 세인들

의 본보기로 삼아 경종을 울려야 할 것입니다.

그리고 태안해병대 캠프사고도 같은 맥락에서 특검으로 재수사하여 엄단 조치해야 합니다. 유병언과 전혀 다를 게 없는 그들을 단죄하지 않는다면 형평성에 어긋나는 처사로 해병대 캠프 유가족은 대한민국 국민이 아닙니까?

다섯아이의 죽음은 아무렇지도 않은 개죽음이란 말입니까?

저희도 대한민국의 국민이며 생때같은 자식을 잃은 유가족임을 잊지 말아 주십시오!

고위공무원의 회전문·낙하산 인사의 문제점과 이해충돌 문제의 개혁방안

장유식 변호사 / 참여연대 행정감시센터 소장

1. 서론

- 세월호 참사는 이른바 ‘관피아’의 민낯을 드러낸 계기가 되었음
- 공직사회의 문제점은 입직, 재직, 퇴직 등 전방위적인 영역에서 나타나고 있고, 그 부정적 행태는 퇴직공무원들의 취업제한문제, 전관예우, 이해충돌, 민관유착으로 표출됨
- 전관예우 등은 과거 법조계를 중심으로 논의되었으나, 최근에는 금융, 국방 등 경제 전반으로 확대되었고, 특히, 정부의 고위공직자를 임명하는 과정에서 회전문인사(후관 예우, 박근혜 정부 초기 인사청문회에서 부각됨), 낙하산인사가 근절되지 않고 있음(2014. 2. 발표에 의하면 295개 공공기관에 새로 임명된 78명의 기관장, 상임감사에 대통령 측근이나 선대위 참여경력자가 차지)
- 현재 전관예우를 방지하기 위한 법제도로써 변호사법, 공직자윤리법 등이 있으나, 전관예우 및 후관 예우를 막아내기에는 부족하므로 법제도적인 보완이 필요하며, 나아가 근본적인 의식변화를 위한 사회전반의 반부패종합대책이 꾸준히 시행되어야 함
- 본 토론문에서는 일반론과 더불어 2014. 5. 19. 발표된 박근혜정부의 공직자윤리법, 김영란법 개정 및 제정방침에 대한 간략한 소감도 포함함

2. 퇴직공직자의 회전문인사(후관예우) 및 이해충돌방지 대책

가. 공직자윤리법

- 퇴직공직자의 취업제한은 직무상 이해충돌을 배제하기 위한 것임에도 불구하고 여전히 이해충돌이 있는 기업체에의 취업은 줄지 않고 있음 (2006년과 비교하여 MB 정부하인 2010년에는 2.4배 급증한 것으로 나타났음, 세월호 참사를 통해서도 그 유착관계가 적나라하게 드러남).
- 참여연대의 경우 2013. 6. 20. 당시 민주당 서영교 의원실과 함께 공직자윤리법 개정청원안을 제출하여(자세한 것은 아래표 참조), ① 취업제한 대상기업을 공기업까지 확대, ② 공직자윤리위원회 강화 및 엄격한 공직자 재산등록 심사, ③ 인사검증 시스템의 법제화 및 국회의 인사청문회 강화, ④ 백지신탁 심사대상자 확대 등 12가지 핵심개정안을 제안한 바 있음
- 박근혜정부의 세월호 담화에서 언급된 공직자윤리법 개정방향(취업제한 확대, 취업이력공시제도 신설 등)은 부분적으로는 시민단체의 청원안보다 강력한 것이어서 특별히 반대할 이유가 없음, 다만, 실제 입법이 이루어질지 미지수이고, 위 12가지 핵심 개정 내용 중 언급되지 않은 부분이 많으며, 관피아 문제가 정피아문제로 왜곡될 가능성도 없지 않음
- 한편, 안행부 개편(축소)이 이루어질 경우 공직자윤리위원회를 행정부로부터 독립시킬 필요성이 있음

나. 일명 김영란법(부정청탁금지 및 공직자의 이해충돌방지법)

- 김영란법은 부정청탁금지, 금품수수금지, 이해충돌방지를 주된 내용으로 하고 있음
- 2012년 8월 22일 국민권익위원장(당시 김영란)이 입법예고한 「부정청탁 금지 및 공직자의 이해충돌 방지법 제정안」(국민권익위원회 공고 제2012-32호) (이하, 원안)에 대하여, 정부는 수정에 수정을 거듭하여 ‘금품수수 자체는 처벌하지 않고’, ‘직무관련성’과 ‘대가성’을 전제로 하며, 형사 처벌 대신 과태료만을 부과하는 등 원안

과는 많은 차이가 있음 => 원안 통과가 필요함

다. 로비스트 양성화

- 로비스트의 등록을 의무화하는 것을 골자로 하는 로비스트 양성화 논의가 제17대 국회이후 지속적으로 논의됨
- 찬성론자의 근거는 “로비스트를 합법화하고 일반인들도 공개적으로 이용하면 궁극적으로 국민의 청원권을 보장할 수 있다”는 것이고, 반대론자들의 근거는 “비싸고 힘있는 로비스트를 살 수 있는 대기업이나 힘 있는 이익단체가 합법적으로 입법 과정에 영향력을 행사할 수 있는 결과를 낳을 수 있다”는 것
- 공직자윤리법의 ‘행위제한’의 형태와 유사한데, 실제 로펌의 문제점 해결방안으로 주목되고 있으나, 역시 헌법상 기본권의 문제, 부작용 최소화 방안에 대한 연구가 필요

라. 전관예우 방지안(변호사법 개정)

- 변호사법 제31조 ③항 “ 법관, 검사, 군법무관, 그 밖의 공무원직에 재직한 변호사(이하 "공직퇴임변호사")는 퇴직 전 1년부터 퇴직한 때까지 근무한 법원, 검찰청, 군사법원, 금융위원회, 공정거래위원회, 경찰관서 등 국가기관이 처리하는 사건을 퇴직한 날부터 1년 동안 수임할 수 없다.”
- 현재는 위반시 처벌규정이 없는데, 이를 신설하는 문제를 검토하고 로펌 등이 위 규정을 회피하는 경우를 방지하기 위한 연구가 필요함

3. 근본적 변화를 위해

- 전관예우, 이해충돌 등 방지를 위한 법제도의 개선작업은 계속되어야 하지만, 더 중요한 것은 최고권력 차원에서 책임지고 5년, 10년 또는 그 이상 지속적인 반부패정책을 추진해야 할 것임 => 공무원들의 저항에 의해 권력이 쓰러질 때까지
- 공직수사비리조차처(공수처), 상설특검 등 반부패관련제도를 강화해야 함
- 국민들이 전관예우가 통하지 않는다고 인식하는 단계가 되어야 함 - 전반적인 반부패지수가 올라가야
- 돈보다 사람, 이윤보다 생명을 중시하는 사회적·의식적 대격변이 필요

〈표〉 공직자윤리법 개정안(2013. 6.)의 12가지 핵심 개정내용

	구분	현행	개정안
1	퇴직후 취업제한	퇴직 후 취업제한업체를 사기업체만으로 규정	시장형 공기업(자산규모가 2조원 이상이며 자체 수입액이 85% 이상인 공기업, 한전등 현재 14개)의 경우에도 퇴직후취업제한업체에 포함(17조 1항 개정)
2		취업제한업체 대상규모 자본금 50억, 외형거래액 150억(시행령 규정)	자본금 10억과 외형거래액 30억 이상 업체로 대상 확대. 국가등과 계약하기 위해 등록했거나 사기업체, 인수합병되었으나 과거 사업을 지속하는 업체들도 포함(17조 1항 개정)
3		퇴직공직자 취업대상 업체 직무관련성 여부 판단 조항을 7개 조항으로 규정	법령제개정 직접 관계업무, 기타 업무로 영향을 미칠 수 있는 업무 등 추가 (17조 2항 개정)
4		변호사/세무사들의 로펌 등 취업은 예외조항으로 허용	예외 규정 폐지(17조 6항 삭제)
5	재산등록 공개	직계존비속 고지거부 허용	재산공개 대상자 고지거부 허용조항 삭제 (12조 4항 개정)
6		전직 대통령 미포함	전직대통령 재산등록 공개규정 신설 (3조 1항 1-2호 신설)
7	주식 백지신탁	재산공개대상자(1급)외 금융위, 재정경제부 두 부처의 일부 부서 재산등록대상자(5급)만 백지신탁심사 대상	두 부처외, 미래창조과학부, 산업통상자원부, 국토교통부, 한국은행, 공정거래위, 대검찰청, 감사원, 외교부, 방송통신위원회 소속의 재산등록대상자들도 백지신탁심사대상 포함(14조의4 개정)
8		3천만원 이상 주식보유하더라도 직무관련성 심사를 거치면 보유 가능	재산공개대상자(1급 이상)는 의무적 백지신탁제 도입(14조의4 개정)
9		조항 없음	주식매수선택권(스톡옵션)도 백지신탁 대상 포함(14조의4 개정)
10	전현직 공직자 이해충돌 행위 제한	외국인에게 100달러나 10만원상당의 선물(시행령)받을 경우에만 신고	직무관련로부터 받는 일체의 금전적 이익수수를 ‘선물 등’으로 규정, 신고 및 반환 조항 신설(15조의2항 신설)
11		퇴직공직자의 퇴직전 소속기관에 대한 청탁알선행위 제한조항과 현직공직자의 퇴직자 의 부정청탁시 신고의무조항이 존재하나 추상적	퇴직 공직자들의 행위제한 기준을 4개항으로 명시해 구체화(18조의4 개정) 현직공직자가 청탁받는 행위를 금지하고 재산등록대상자는 접촉을 주기적으로 보고하도록 의무화(18조의4 개정)
12		조항 없음	현직 공직자의 <이해충돌 회피>장 신설(3장의2)하여 이해관계직무제척(16조의2) 및 업무외 취업(16조의3) 소득제한(16조의4) 대부등의 제한(16조의4) 규정 신설

세
월
호

대
참
사

무
엇
을
,

어
떻
게

할

것
인
가
?