

---

문서번호 : 14-07-사무-05  
수 신 : 국회 세월호 특별법 TF / 세월호 가족 대책위원회  
발 신 : 민주사회를 위한 변호사모임 (회장 : 한택근 변호사)  
제 목 : 각 당의 세월호 진상규명 특별법에 대한 의견서 제출  
전송일자 : 2014. 7. 13.  
전송매수 : 총 20매

---

### [의견서]

1. 4.16.세월호참사의 진상규명과 피해자지원을 위한 입법을 위한 노력에 깊은 감사를 드립니다.
2. 여야는 7.16. 국회 본회의에서 이른바 '세월호특별법'을 통과시키기로 합의하였고, 여야가 세월호특별법TF를 만들어 구체적인 협의를 진행 중인 것으로 알고 있습니다.
3. 민주사회를위한변호사모임은 여야 협의과정에서 각 당의 세월호특별법안에 대한 검토와 함께 가족대책위가 입법청원한 「4.16.참사진실규명및안전사회건설등을위한특별법」을 포함한 검토의견을 보내드리오니 해당 의견서에 대한 조치결과를 회신하여 주시기 바랍니다.

2013년 7월 13일

민주사회를 위한 변호사모임  
회장 한택근



(주소: 서울시 서초구 서초동 1555-3 신정빌딩 5층/전화번호: T. 02-522-7284 (담당자: 민변 세월호특위 이현아 간사))

<별첨. 「각 당의 세월호 진상규명 특별법」에 대한 검토 의견서> 참조.

## [별첨]

# 각 당의 세월호 진상규명 특별법에 대한 검토 의견서

## 1. 세월호특별법 입법발의 현황

2014년 7월 10일 현재 국회에 의원입법으로 발의된 4·16 세월호참사의 진상규명 및 피해자지원과 관련한 특별법안은 새누리당 의원들이 주도한 ①세월호침몰사고진상조사등에관한특별법안(김학용의원 등 27인, 의안번호 1911058, 2014.7.2.), ②세월호침몰사고피해보상등에관한특별법안(김학용의원 등 27인, 의안번호 1911050, 2014.7.1.), ③세월호침몰사고피해보상등에관한특별법안(김명연의원 등 26인), 의안번호 1910943. 2014.6.20.), ④세월호4·16사고반성과진상조사및국가재난방지체계혁신을위한특별법안(서청원 의원 등 12인, 의안번호 1910621, 2014.5.15.)이, 새정치민주연합 의원들이 주도한 ⑤세월호참사피해자등의지원을위한특별법안(김우남의원 등 15인, 의안번호 1911093, 2014.7.7.), ⑥4·16세월호참사진상규명및피해자지원등에관한특별법안(전해철의원 등 2인 외 124인, 의안번호 1911080, 2014.7.4.), ⑦세월호침몰사고피해학생의대학입학지원에관한특별법안(유은혜의원 등 13인, 의안번호 1911077, 2014.7.4.), ⑧세월호침몰희생자유가족과생존자의치유와회복을위한긴급지원법률안(장하나의의원 등 24인, 의안번호 1910604 2014.5.14.), 정의당 의원들이 주도한 ⑨세월호참사진상규명과재발방지대책및안전사회전환을위한특별법안(정진후의원 등 10인, 의안번호 1910842, 2014.6.11.), ⑩세월호침몰사고피해자등지원에관한특별법안(정진후의원 등 11인, 의안번호 1910614, 2014.5.15.), 통합진보당 의원들이 주도한 ⑪세월호침몰참사진상규명과책임자처벌및피해자지원을위한특별법안(이상규의원 등 10인, 의안번호 1911048, 2014.7.1.) 등이다<sup>1)</sup>.

1) 4.16.세월호참사 진상규명 및 피해자지원은 원칙적으로 단일포괄입법으로 처리되는 것이 타당하다. 부득이 진상규명과 피해자지원을 별개 입법으로 분리하더라도 두 개의 법안은 국회에서 일괄 통과되어야 한다. 피해자에 대한 진정한 치유와 기억을 위해 진상규명과 피해회복은 뗄려야 뗄수 없는 관계이기 때문이다. 다만 일부에서

한편, 시민사회에서 세월호특별법 제정을 요구하며 1천만명 서명운동을 전개해온 ‘세월호 희생자,실종자, 생존자 가족대책위원회’(이하 가족대책위라고 한다)와 범국민대책위원회는 다음과 같이 세월호 특별법안의 기본원칙을 천명한다.

- 진상규명의 전 과정에 피해자 가족들의 참여가 보장되어야 합니다.
- 세월호참사의 전 과정을 조사범위로 하고 충분한 조사기간이 보장되어야 합니다.
- 모든 관련 공무원, 국회, 언론 및 관련 민간인을 그 조사대상으로 합니다.
- 모든 정보가 투명하게 공개되어야 합니다.
- 독립성과 전문성을 갖춘 진상조사기구가 구성되어 조사 권한을 행사할 수 있어야 합니다.
- 여러 민관 차원의 진상조사 결과 등을 반영하여야 합니다.
- 진상규명 결과에 근거하여 관련 기관 및 관련자에 대하여 책임을 물을 수 있어야 합니다.
- 진상규명 결과에 근거하여 확실한 재발방지시스템이 구축되어야 합니다.

가족대책위는 지난 7월 9일 1차로 3백20만명의 서명운동 결과와 함께 법률 대리인인 대한변협이 기초한 ‘4.16참사 진실규명및안전사회건설을위한특별법안’을 입법청원의 방법으로 국회에 제출했다. 여야는 여야대로, 변협은 변협대로 4.16. 세월호참사 이후 치열한 토론과 여론수렴과정을 거쳐 각자 나름의 최선의 안을 제출했을 것으로 믿고 있고, 따라서 국회는 법안심사과정에서 ‘성역 없는 조사를 통한 완벽한 진실규명, 지위 고하를 막론한 책임소재 규명, 재발방지 및 안전사회를 위한 대안 마련, 피해자의 치유와 기억을 위한 대책 마련’ 등을 향한 국민적 염원을 반영하기를 바란다. 민변은 각 당의 세월호특별법안이 4.16.세월호참사와 관련해 “잊지 않겠습니다”“꼭 진실을 밝히겠습니다”라는 전국민의 염원에 부합하는지, 4.16.세월호참사로 인한 희생자들의 치유와 기억을 통해 안전한 나라, 더 나은 대한민국을 위한 적절한

---

가족대책위와 함께 범국민서명운동을 전개하고 있는 범국민대책위의 세월호특별법이 마치 보상에 관한 특별법인 양 진실을 왜곡하고 있으나, 오히려 가족대책위 및 야당은 진실규명에 주안점을 두고 있고, 여당이 오히려 피해자지원, 보상에 더 주안점을 두고 있음을 알 수 있다. 우선 본 의견서에서는 각 당의 진실규명에 관한 법안에 대한 검토의견에 집중하고, 피해자지원과 관련한 부분에 관한 부분은 제외한다. 따라서 위 ②③⑤⑦⑧⑩⑪법안은 필요한 경우 별도의 의견을 제출하기로 한다.

대책을 담고 있는지에 관해 비판적으로 검토하고자 한다.

## 2. 각 당의 세월호특별법안에 대한 총론적 의견

가. 4.16.세월호참사의 진실규명은 희생자, 실종자, 생존자 및 모든 국민의 진정한 치유의 길이고, 또 세월호참사 이전과 세월호참사 이후 완전히 달라진 안전한 대한민국을 만들기 위한 최소한의 출발선이고, 따라서 마땅히 안전사회를 위한 구체적인 대안 마련까지로 발전되어야 한다. 새누리당안, 새정치연합안, 정의당안은 가족대책위안과는 달리 4.16.참사의 진실규명과 함께 안전사회를 위한 구체적인 대안마련을 4.16.특별법의 임무로 포섭하지 못하고 있다.

나. 4.16.세월호참사에 대한 철저한 진상규명은 정부나 국회 주도가 아닌 독립성과 전문성을 갖춘 진상조사기구에 의하여 이루어져야 하고, 충분한 예산과 인력이 보장되어야 한다. 4.16.세월호참사의 진실규명을 위해 4.16.세월호참사의 근본적인 원인, 직·간접적인 원인, 침몰 전 및 최초 3일간 초동대응, 구조·수습과정, 국회 및 언론의 대응, 가해자들에 대한 조치, 피해자 가족들에 대한 지원 및 보상, 피해자 가족들의 치유와 지역사회 치유 등 전 과정을 그 조사범위로 하여야 하고, 국회의 국정조사, 형사수사 및 재판, 감사원 및 정부 내 감사, 청와대 및 정부기관의 자체 평가 및 대안 제시, 여러 민·관 차원의 진상조사의 결과 등을 반영하여야 한다. 또한 임의조사의 실효성을 높이기 위한 각종 제도적 보완책과 더불어 필요한 경우 강제수사권을 발동할 수 있어야 한다. 새누리당안은 진상조사보고서 작성만을 주된 업무로 설정해 진상규명의 구체적인 방법을 담고 있지 못하고, 새정치민주연합안, 정의당안은 임의조사의 방식에 있어서는 큰 차이가 없으나, 수사 및 기소권 부여에 있어서는 진상규명 소위원회 상임위원에게 검사의 지위와 권한을 부여한 가족대책위안에 비해 실효성 및 현실정합성이 떨어진다고 평가된다.

다. 4.16.세월호참사 진상규명기구의 구성, 가해자들에 대한 형사 절차, 진상 조사의 증거 확보 등 진상규명의 전 과정에 피해자 가족들의 참여가 보장되어야 하고, 그 목소리가 충분히 반영되어야 한다. 가족대책위안, 새정치민주연합안, 정의당안은 진상규명 기구 구성에 있어 피해자단체의 참여만을 규정할 뿐 진상규명의 각 단계에 피해자단체가 어떻게 참여할 지에 대한 구체적 방안을 담고 있지 못하다. 위원 추천, 위원회 의결, 조사 및 수사과정 및 결과에 대한 통제 등 피해자단체의 다양한 참여 방법을 보완할 필요가 있다.

### 3. 구체적인 법안 검토

#### 가. 독립성과 전문성을 갖춘 진상조사기구의 구성

- 가족대책위안은 독립적 지위를 갖는 국가기구인 ‘4·16 참사 특별위원회’를 두고(안 제3조), 그 위원회 구성과 관련하여 △공인된 대학에서 전임교수 이상의 직에 10년 이상 재직한 자, △판사·검사·군법무관 또는 변호사의 직에 10년 이상 재직한 자, △3급 이상 공무원으로서 공무원의 직에 10년 이상 있거나 있었던 자, △재해 관련 연구·활동에 10년 이상 종사한 자, △종교계, 언론계, 문화·예술계 또는 시민사회단체 등에서 10년 이상 활동한 자, △위원회 활동에 필요로 하는 전문적인 지식과 경험을 갖는 것으로 인정되는 자 중에서 국회가 추천하는 8인(상임위원 2명 포함), 4·16 참사 피해자 단체가 추천하는 8인(위원장 및 상임위원 1명 포함)을 대통령이 임명하고, 위원장은 대통령이 4·16 참사 피해자단체의 추천 의견을 존중하여 위촉하는 안을 제안하고 있다(안 제4조).
- 새누리당 서청원 의원안의 경우 국회 안에 ‘세월호4·16사고반성과진상조사및국가재난방지체계혁신을위한특별위원회’를 두도록 하되(안 제4조 제1

향) 그 구성은 위원장 1명과 20명 이내의 위원을 두고(안 제4조 제3항), 위원장은 국회의장이, 위원은 여야 동수로 구성(안 제4조 제4항)하도록 하고 있고, 새누리당 김학용 의원안의 경우 독립된 지위의 ‘세월호사고진상조사위원회’를 두도록 하고(안 제7조 제1항), 구성은 위원장 1인을 포함한 20명 이내의 위원으로 하되 위원은 국회의원 10명과 세월호참사 피해자 4명, 그 밖에 국회에서 추천한 6명으로 하여 국회의장이 임명하거나 위촉하는 안을 제안하고 있다(안 제7조 제3항). 서청원 의원안은 국회의장이 위원장을, 위원은 여야 동수로 구성하는 것으로 하고 있고, 김학용 의원안은 위원장은 위원 중에서 호선하는 것으로 정하고 있다.

○ 새정치민주연합 전해철 의원안은 독립된 지위의 ‘세월호참사특별조사위원회’를 두고(안 제6조). 위원은 국회가 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천하는 6인, 그 외 교섭단체와 비교섭단체가 추천하는 6인을 포함한 12명(상임위원 2명 포함)과 피해자단체가 추천하는 3명(상임위원 1명을 포함한다)을 대통령이 임명하고, 위원장은 상임위원 중에서 호선하고 부위원장은 위원장이 지명하는 안을 제안하고 있다(안 제8조).

○ 정의당 정진후 의원안은 독립된 국가기구인 ‘세월호참사진상규명국가위원회’를 두고(안 제3조), 위원은 국회가 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 상임위원 1인을 포함하여 5인을 추천하고, 그 외 교섭단체와 비교섭단체가 상임위원 1인을 포함하여 5인을 추천하고. 국회의장은 제55조의 규정에 의한 피해자단체가 추천한 위원 3인을 추천하여 총 13명의 위원을 대통령이 임명하고, 위원장은 피해자단체에서 추천하는 위원 중에서 대통령이 임명하는 안을 제안하고 있다.

○ 위원회의 지위 및 위원 구성과 관련한 의견

- 우선 위원회의 지위와 관련해서는 새누리당 서청원 의원안이 처음에는 국회 소속의 위원회를 상정하고 있으나 김학용 의원안이 독립기구를 제안하고 있어 위원회가 독립적 국가기구로서의 지위를 갖는다는 점에 대해서는 이견이 없다. 다만 가족대책위원을 포함해 각 당의 안이 업무상의 독립은 규정하고 있으나, 인사 및 예산상의 독립에 관해서는 미흡함이 있다. 따라서 “위원회 소속 공무원의 임면, 조직 및 예산의 편성에 있어서는 위원회의 독립성이 최대한 존중되어야 한다”는 규정이 추가될 필요가 있다.
  
- 한편, 위원들의 수와 관련하여 △새누리당 21인 △새정치연합 15인 △정의당 13인 △가족대책위 16인으로 제안하고 있어 의미있는 차이를 발견할 수 없다. 위원 수는 13인에서 21인 사이에서 여야 협의로 절충할 여지가 충분하다.
  
- 위원회 구성방법과 관련하여 쟁점은 △국회의원의 참여를 인정할 것인지, △피해자 가족의 직접 참여를 인정할 것인지, △피해자 가족이 아니라도 피해자단체의 추천을 받은 전문가의 참여를 인정할 것인지, △피해자 단체의 추천을 인정할 경우 그 비율을 어느 선으로 정하는 것이 합리적인지 등이다. 우선 **첫째**, 위원회의 위상을 독립적인 국가기구로 볼 때 굳이 국회의원의 참여를 인정할 필요성은 없는 것으로 보인다. 특히 국회 역시 입법 행위 등을 통해 4.16.세월호참사에 직간접적 원인 또는 근본원인을 제공한 조사대상 또는 범위에 포함될 가능성이 있고, 또 이미 국정조사의 방식으로 4.16.세월호참사 조사에 관여한 바 있어 국회의원의 직접 참여가 꼭 필요한 것도 아니다. **둘째**, 새누리당이 피해자들의 참여가 완전 배제된 서청원 의원안에서 피해자 가족 4명의 위원이 참여하는 길을 열어둔 김학용 의원안을 추가 발의한 것은 긍정적 변화라 할 것이다. “진상규명의 전 과정에 피해자 가족들의 참여가 보장되어야 한다”는 세월호 특별법제정의 기본 원칙을 전향적으로 수용한 것으로 보인다. 다만 피해자 가족의 직접 참여

를 허용하면서, 피해자 단체가 추천하는 전문가가 위원으로 참여하는 방식을 배제할 합리적인 이유를 찾기는 어렵다.

- 한편 피해자단체가 추천하는 전문가의 참여를 인정하는 경우 그 비율을 어떤 선에서 정할 것인가와 관련하여 △국회(8인)와 피해자단체(8인)가 1:1의 비율로 추천하는 안(가족대책위안), △국회 추천 12인, 피해자단체 추천 3인(새정치민주연합안) △국회 추천 10인, 피해자단체 추천 3인(정의당안)으로 구성하는 안이 제안되어 있는 바, 우선 원칙적으로 국회와 피해자단체가 추천하는 위원의 비율이 각 2분의 1이 되도록 하여야 하고, 가사 그렇지 않더라도 성역없는 진상규명에 가장 큰 이해관계가 있는 피해자단체 추천 비율이 3분의 1이상이 되도록 하여야 한다고 판단된다. 최소한으로 양보하더라도 새정치민주연합안을 기준으로 할 때 국회추천 10인, 피해자단체 추천 5인으로 하는 것이 합리적이다<sup>2)</sup>.

- 위원장 및 상임위원을 정무직으로 보한다는 점에는 큰 이견이 없는 것으로 보인다. △상임위원의 수를 몇 명으로 할 것인지 △위원장을 위원 중에서 호선할 것인지에 관하여 가족대책위안은 국회가 상임위원 2명을, 피해자단체가 위원장 및 상임위원 1인을 추천하는 안을 제안하고 있고, 새정치민주연합안은 위원장을 포함한 상임위원 3인으로 구성하고, 위원장은 위원 중에서 호선하는 것으로 하고, 정의당안은 상임위원 2인, 위원장 1인이라고 정하고 있어 기본적으로 새정치민주연합안과 차이가 없으나, 다만 위원장은 피해자단체에서 추천하는 위원 중에서 대통령이 임명한다는 점이 특징적이다. 상임위원의 수를 몇 명으로 할 것인지는 위원회의 업무 범위와 예산 등을 고려해야 할 것이나, 기본적으로는 4.16.특별법의 입법목적과 밀접히 관련되는 일이다. 4.16.특별법의 입법목적은 ‘성역 없는 조사를 통한 완벽한 진실규명(및 지위 고하를 막론한 책임소재 규명), 재발방지 및 안전사

2) 국회는 위원 추천을 함에 있어 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 상임위원 1인을 포함하여 5인을 추천하고, 그 외 교섭단체와 비교섭단체가 상임위원 1인을 포함하여 5인을 추천한다. 국회의장은 피해자단체가 추천한 상임위원 1인을 포함하여 5인을 추천하여야 한다.



회를 위한 대안 마련, 피해자의 치유와 기억을 위한 대책 마련’ 등이다. 따라서, 4.16.위원회가 위와 같은 목표를 달성하기 위해서는 최소한 3개의 소위원회를 두어야 하고, 따라서 최소한 3인의 상임위원이 필요하다고 본다. 물론 위원장은 대내적으로 전체 위원회 업무를 총괄하고, 대외적으로 위원회를 대표하는 직위에 있어 의당 상임이어야 한다는 점에는 이견이 없다. 국회가 2인의 상임위원을 피해자단체가 1인의 상임위원을 추천하는 경우 위원장은 가족대책위안, 정의당안과 같이 직접 피해자단체가 위원장을 추천하는 안도 합리적이나, 만일 위원장을 상임위원 중에서 호선하는 새정치민주연합안을 따르더라도 대통령은 위원장 임명에 있어 피해자단체의 의견을 존중하여야 한다는 규정을 추가할 필요가 있다.

#### **나. 철저한 진상규명을 위한 조사권한-수사권부여에 관하여**

- 가족대책위안은 철저한 진상규명을 위해 조사방법과 관련하여 4·16 위원회의 실지조사, 행정기관에의 자료제출요구, 동행명령, 청문회 실시 등의 권한을 규정함과 아울러(안 제23조), 제1소위원회 상임위원은 독립적인 검사의 지위 및 권한을(안 제24조), 위원회의 조사관은 특별사법경찰관리의 지위 및 권한을(안 제25조) 갖는 것으로 규정해 수사 및 기소권을 부여하고 있다.
  
- 새누리당 서청원 의원안은 위원회가 관계 행정기관 또는 단체에 세월호 4·16사고와 관련된 자료의 제출요구, 수집 및 분석을 통해(안 제5조), 세월호 4·16사고 진상조사보고서를 작성하도록 하고(안 제6조), 국회가 세월호 4·16사고와 관련하여 국정조사를 실시할 경우 위원회가 해당 국정조사특별위원회가 된다고 규정하고 있다. 김학용 의원안의 경우도 세월호사고진상조사위원회가 세월호 침몰사고와 관련된 자료의 제출요구, 수집 및 분석을 통해 진상조사보고서를 작성, 공표하는 권한만 갖는다는 점에서 서

청원 의원안과 같다(안 제7조).

○ 새정치민주연합 전해철 의원안은 4.16. 세월호참사와 관련한 자료 및 물건의 제출명령, 실지조사, 청문회, 동행명령, 고발, 수사의뢰, 감사원 감사요구 등을 할 수 있도록 하고(안 제27조, 안 제28조, 안 제29조, 안 제30조, 안 제33조, 안 제34조), 위원회 위원장이 지명하는 조사관은 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 및 「군사법원법」의 규정에 따라 사법경찰관리와 군사법경찰관리의 직무를 수행하도록 하고 있다(안 제32조).

○ 정의당 정진후 의원안은 조사방법과 관련하여 위원회의 실지조사, 행정기관에의 자료제출요구, 동행명령, 청문회 실시 등을 규정하고(안 제24조, 안 제25조, 안 제28조), 세월호참사의 진상규명을 위한 수사를 위하여 세월호참사 진상규명을 위한 특별검사를 두어 이 법의 목적을 달성하기 위하여 수사가 필요하다고 인정되는 사건, 위원회가 고발 및 수사의뢰한 사건, 위원회의 고발 및 수사의뢰와 관련하여 수사과정에서 인지된 사건을 수사하는 안을 제안하고 있다(안 제4장).

○ 위원회의 조사 및 수사권한과 관련한 의견

- 새누리당의 4.16.세월호참사 진상조사를 위한 특별법안은 위원회가 관련 기관 및 단체에 자료제출을 요구해 자료수집 및 분석보고서를 작성하는 권한만을 부여하고 있는 바, 이는 독립적 국가기구에 의한 진상규명활동을 보장하는 것이 아니라 사실상 4.16.세월호참사에 대한 정리수순을 정한 것에 불과하다.

- 가족대책위안, 새정치민주연합안, 정의당안은 위원회의 실지조사, 동행명

령, 청문회 등의 권한 부여에 대해서는 큰 차이가 없으나, 새정치민주연합안이 위원회 조사의 실효성 확보를 위해 ‘조사대상자인 공무원에 관한 특례’를 규정한 것은 반드시 포함되어야 할 것으로 판단된다(안 제40조).

- 위원회의 수사 및 기소권 부여와 관련해서는 △진상규명 소위원회 상임위원에게 검사의 지위와 권한을 부여하고, 위원회의 조사관에게 특별사법경찰관리의 지위와 권한을 부여하는 안(독립적인 수사 및 기소권한 부여), △위원회가 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」에 따라 국회 또는 법무부장관에게 특별검사의 수사를 요구할 수 있도록 하고(안 제38조), 위원회의 조사관에게 특별사법경찰관리의 지위와 권한을 부여하는 안(수사권한, 특검요청권한) △위원회와 별개로 세월호참사 진상규명을 위한 특별검사를 두어 위원회가 고발 및 수사의뢰한 사건, 위원회의 고발 및 수사의뢰와 관련하여 수사과정에서 인지한 사건을 수사하고, 공소제기 및 유지를 하도록 하는 안으로 구분된다(안 제4장).
- 우선 새정치민주연합안이 위원회의 조사관에게 특별사법경찰관리의 지위와 권한을 부여하면서 위원회의 수사지휘, 수사종결(기소) 권한을 배제하는 합리적인 이유가 있는지 의문이다. 현행 형사법체계상 특별사법경찰관리는 다른 특별한 규정이 없는 한 수사에 관하여 검사의 지휘를 받도록 되어 있으며, 또 압수수색, 체포구금 등 강제수사를 위해서는 검사에게 영장을 신청하도록 하고 있기 때문에 결국 위원회 조사관이 검찰청의 통제를 받게 되는 결과에 이르기 때문이다.
- 위원회와 별개로 특별검사를 두도록 한 정의당안의 경우는 위원회와 특별검사의 관계가 문제된다. 특별검사의 수사와 위원회의 조사가 어떻게 조화를 이뤄 협력할 수 있는지도 의문이고, 또 수사의 밀행성이라는 일반 원칙상 위원회가 그 자료를 공유할 수 있는지도 애매하다. 정의당안은 이에 대

해 단지 “특별검사는 제38조 각 호의 사건에 대하여 공소를 제기하지 아니하는 결정을 하였을 경우와 공소를 제기하였을 경우 및 해당 사건의 판결이 확정되었을 경우에는 10일 이내에 이를 위원회에 보고하여야 한다”는 규정만을 두고 있을 뿐이다(안 제53조).

- 4.16. 세월호참사 진상규명을 위한 제1소위원회 상임위원이 독립적인 검사의 지위 및 권한을 갖고, 특별사법경찰관리의 지위 및 권한을 갖는 위원회의 조사관을 지휘하면서 필요한 경우 진상규명을 위한 수사를 진행하고, 그 결과 직접 공소제기를 하거나 검찰총장으로 하여금 사건 이송의 방법으로 처리하게 하는 가족대책위안이 철저한 진상규명을 위해 더 합리적인 안으로 판단된다.

#### 다. 조사대상 및 조사범위와 충분한 조사기간

##### (1) 조사대상 및 조사범위

- o 가족대책위안은 4.16.세월호참사와 관련한 조사대상 및 조사범위와 관련하여 제1소위원회(진실규명 소위원회)가 △4·16 참사 진실규명 및 의혹 해소를 위하여 필요하다고 인정되는 사항에 대한 조사 또는 수사 △4·16 참사에 직·간접적 원인을 제공한 법령, 제도, 관행 등에 대한 개혁 및 대책 수립에 필요하다고 인정되는 사항에 대한 조사 및 연구 활동을 위해(안 제3조) △4·16 참사에 직·간접적으로 영향을 미친 선사, 선원, 감독기관 등과의 유착비리, 범죄 등에 대한 진실 규명 △해양경찰청, 해양수산부, 안전행정부, 해군, 소방방재청, 전라남도 도청, 진도군청, 경기도교육청, 국가정보원, 국무총리실, 청와대, 범정부사고대책본부, 기타 관련 기관 및 단체 등의 4·16 참사와 관련한 사고원인, 구조 및 수습, 수사과정에서의 부실 및 비리, 범죄 등 일체의 관련 의혹 규명 △4·16 참사에 대한 국가, 사회(언

론 포함)의 재난 보도시스템 및 행태에 대한 진단 및 개선과제, 기타 세월호 피해자 및 유족에 대한 미행 감시 등을 포함한 권리침해행위에 대한 진실규명 및 개선과제 등이라고 규정하고 있다.

○ 새정치민주연합안은 위원회의 업무에 관하여 △세월호 참사 발생의 직·간접적 원인 규명에 관한 사항, △세월호참사 발생의 구조적 원인과 배경이 되는 제도, 관행, 정책개선에 관한 사항, △세월호참사 발생 후 구조구난 작업과 정부의 대응에 관한 사항, △세월호참사 피해자 및 피해지역에 대한 지원, 보상, 치유, 추념에 관한 사항, △세월호참사 관련 피해자와 국민에 대한 직·간접적인 인권보호에 관한 사항, △세월호참사 발생 후 언론의 재난 관련 공정성 보도 및 출판물, 언론보도나 인터넷 등 정보통신망의 게시물 등으로부터 피해자 및 유족의 인권보호에 관한 사항, △세월호참사와 유사한 사고의 재발을 막기 위한 종합대책수립에 관한 사항, △세월호참사 관련 「형법」 중 살인의 죄, 유기치사상의 죄, 선박매몰의 죄, 「수난구조법」에 규정된 죄, 「해운법」에 규정된 죄, 「선원법」에 규정된 죄, 「선박안전법」에 규정된 죄, 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」에 규정된 죄에 대한 수사, △세월호참사 관련 해양경찰청, 안전행정부, 해양수산부, 청와대 등 구조구난 책임이 있는 기관의 공무원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사 등을 규정하고 있다(안 제7조).

○ 정의당안은 △세월호 침몰 및 피해 발생의 직·간접적인 원인 및 책임소재, △세월호 침몰 과정의 승객 구조 및 희생자 수색과정에서 청와대를 포함한 정부기관과 민간기관 및 단체의 조치·대응의 문제점 및 의혹 등을 위원회의 진상규명 범위로 제안하고 있다(안 제4조).

○ 조사대상 및 조사범위에 관한 의견

- 가족대책위안과 새정치민주연합안은 조사대상과 범위에 본질적인 차이를 발견하기는 어렵지만, 새정치민주연합안이 세월호참사와 관련한 수사범위에 대하여 △세월호참사 관련 「형법」 중 살인의 죄, 유기치사상의 죄, 선박매몰의 죄, 「수난구호법」에 규정된 죄, 「해운법」에 규정된 죄, 「선원법」에 규정된 죄, 「선박안전법」에 규정된 죄, 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」에 규정된 죄에 대한 수사, △세월호참사 관련 해양경찰청, 안전행정부, 해양수산부, 청와대 등 구조구난 책임이 있는 기관의 공무원의 직무와 관련된 범죄에 대한 수사 등으로 규정한 것은 제한적 열거로 해석될 수 있어 조사와 수사의 공백이 우려된다. 가족대책위안이 조사대상을 구체적으로 열거하면서도 그에 한정하지 않는다는 표현을 명백히 하고 있어 4.16.세월호참사의 진실규명을 위한 조사 및 수사의 공백이 발생할 위험을 최소화하는 합리적인 방안이라고 판단된다.
- 정의당안은 성역없는 조사를 통하여 세월호참사의 원인 규명 및 대책을 수립하여야 하는 법의 취지에 비추어 청와대를 포함한 정부기관과 민간기관 및 단체를 위원회의 진상규명의 범위에 명시적으로 포함시킨 것은 상징적인 의미가 있다고 보이나, 가능한 조사 및 수사 대상을 명백히 열거하여 사후 논란을 최소화 하면서도 그것이 제한적 열거로 해석되지 않도록 하는 것이 더 합리적이라는 점에서 진상규명의 범위가 다소 추상적이고 포괄적으로 표현된 점에 아쉬움이 있다.

## (2)충분한 조사기간

- o 가족대책위안은 위원회의 활동 기간을 2년으로 하고, 1년 이내의 범위에서 1회에 한하여 연장할 수 있도록 하고 있다(안 제19조).
- o 새누리당은 서청원 의원안의 경우 위원회의 활동기간을 1년 이내로(안 제5조), 김학용 의원안의 경우 6개월 이내에 자료 수집 및 분석을 완료하되 3

개월 이내에서 연장이 가능하도록 하고 있다(안 제10조).

○ 새정치민주연합안은 위원회의 활동기간을 그 구성을 마친 날부터 1년 이내로 하고, 위원회의 의결로 6개월씩 2회 연장할 수 있도록 하고 있다(안 제9조).

○ 정의당안은 위원회의 활동기간을 그 구성을 마친 날부터 2년 이내로 하고, 위원회의 의결로 횟수 제한 없이 1년간 연장할 수 있도록 하고 있다(안 제16조).

○ 충분한 조사기간에 관한 의견

- 어느 정도가 충분한 조사기간인지에 관해 절대적인 기준은 없다. 다만 진상규명과 관련한 특별법 중 「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」은 조사기간에 대하여 위원회가 구성되어 최초의 진실규명 조사개시 결정일 이후 4년간 진실규명활동을 하고, 2년 이내의 범위에서 그 기간을 연장할 수 있도록 하였고(법 제25조), 「일제강점하반민족행위진상규명에관한특별법」도 그 구성을 마친 날부터 4년 이내에 활동을 완료하고, 재적위원 3분의 2 이상의 찬성에 의한 의결로 그 활동기간을 1회에 한하여 6개월 연장할 수 있도록 한(법 제8조) 선례를 참고할 수 있다.

- 물론 위 두 개의 법률은 그 조사 대상 및 범위가 훨씬 광범위하고, 또 상당한 기간이 지난 역사적 사건에 관해 조사하는 것인데 반해 4.16.세월호참사에 관한 조사 및 수사는 그 조사대상 및 범위가 위 두 개의 법률보다는 제한적이고, 또 현재 진행 중인 사건에 관한 조사, 수사이므로 신속하게 마무리할 필요도 있어 그 활동기간을 4년까지로 하여야 할 필요성은 적다. 그러나, 4.16.특별법의 입법목적이 4.16.세월호참사의 직간접적 원인뿐만 아

나라 근본원인에 대한 진상규명과 함께 동일, 유사한 재난에 대한 재발방지대책을 마련해 안전사회 건설을 위한 대안마련까지를 위원회의 업무로 하고 있어 원칙적으로 최소한 2년의 기간을 활동기간으로 보장할 필요가 있다(가족대책위안 및 정의당안). 다만, 부득이 위원회의 의결로 그 기간을 연장하는 경우 위원회 업무의 신속성, 긴장감을 위해 1년 1회 연장하는 안보다는 6개월씩 2회 연장하도록 안이 더 합리적이라 판단된다(새정치민주연합안).

#### 라. 투명한 정보공개 원칙

- 가족대책위안은 위원회는 업무수행에 있어 업무수행계획 수립, 청문회 진행, 조사 결과 등 제반 진행 내용에 대하여 공개하는 것을 원칙으로 하고, 제반 업무를 수행하는 과정에서 피해자단체를 비롯한 국민의 의견과 제안을 청취하고, 이를 존중하여 업무에 반영할 수 있도록 노력하여야 한다고 정보공개 원칙을 천명하고 있다(안 제21조). 다만 위원회의 조사 및 심의는 비공개로 하고, 위원회의 의결이 있을 때에는 공개할 수 있다(안 제28조)고 정하고, 위원회는 조사 진행 도중에 공개가 필요하다고 판단되는 중요 사항에 대하여 조사 종결 전에도 그 내용을 공표할 수 있고, 조사 개시 1년 이내에 중간 조사 결과를 공표할 수 있다고 정하고 있다(안 제29조).
- 새정치민주연합안은 위원회는 진상규명 과제, 청문회 대상, 조사대상자 및 참고인을 선정할 때에는 7일 전에 예고하여야 하고, 조사경과 및 결과에 관하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 등 다른 법률에 따라 공표가 제한되거나 사생활의 비밀이 침해될 우려가 있는 경우 외에는 6개월 단위로 공개하도록 하고 있다(안 제36조).
- 정의당안은 위원회 및 소위원회 회의의 의사는 공개하는 것을 원칙으로



하고, 다만, 위원회 또는 소위원회가 필요하다고 인정하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다고 정하고 있다(안 제13조).

○ 투명한 정보공개에 관한 의견

- 4.16. 세월호참사에 관한 진상규명의 과정은 처음부터 끝까지 공공의 이익과 국민들의 ‘알 권리’를 보장하기 위해 정보공개가 기본원칙이 되어야 한다. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 등 다른 법률에 따라 공표가 제한되거나 사생활의 비밀이 침해될 우려가 있는 경우 공개를 제한하는 것은 사실상 정보비공개가 원칙이 되는 것으로 변질될 우려가 있어 선뜻 동의하기 어렵다.
- 가족대책위안은 “위원회의 조사 및 심의는 비공개로 하고, 위원회의 의결이 있을 때에는 공개한다”고 정하고 있으나, 청문회와 마찬가지로 공개를 원칙으로 하고, 예외적으로 위원회의 의결로 비공개할 수 있도록 하는 것이 더 합리적이라 판단된다.

마. 공익제보자의 보호

- 가족대책위안은 “위원회는 조사사건의 진실을 밝히거나 진실규명에 중요한 자료 등을 발견 또는 제출한 자 또는 관행적인 적폐에 대한 구체적 자료를 제공한 자에게 필요한 보상 또는 지원을 할 수 있고, 사면 대상으로 건의할 수 있다. 위원회는 제보자와 제보한 내용에 대한 비밀을 보장하여야 하며, 제보자의 개인정보가 노출되거나 제보에 따른 그 어떠한 불이익을 받지 않도록 필요한 모든 조치를 취해야 한다. 제보와 관련하여 조사 등에 협조한 사람의 경우에도 같다”고 공익제보자에 관한 보호 규정을 두고 있다(제34조).

- 새정치민주연합안은 “누구든지 조사와 관련하여 정보를 제공하였거나 제공하려 했다는 이유로 해고, 정직, 감봉, 전보 등 어떠한 불이익도 받지 아니한다. 위원회는 세월호참사의 진실을 밝히거나 진실규명에 중요한 자료 등을 발견 또는 제출한 사람에게 필요한 보상·지원을 할 수 있고 사면 대상으로 건의할 수 있다”고 공익제보자의 보호규정을 두고 있다(안 제37조).
- 정의당안도 “누구든지 세월호참사와 관련된 범죄를 알게 된 때에는 이를 특별검사에게 고소·고발할 수 있고, 특별검사는 내부고발자에게 대통령령으로 정하는 보호조치 및 지원행위를 할 수 있다”고 정하고 있다(안 제47조).

○ 공익제보자의 보호에 관한 의견

- 가족대책위안, 새정치민주연합안, 정의당안은 공익제보자보호에 관해 기본적인 문제의식이 동일하고, 따라서 반드시 입법에 반영되어야 한다.

**바. 진상규명의 전 과정에 피해자가족들의 참여 보장**

- 진상규명의 전 과정에 피해자 가족들의 참여를 보장하는 수단으로 현재 법안에 반영된 것은 4.16.세월호참사 진상규명기구의 구성에 피해자단체 추천 위원이 일부 참여하는 방식으로 이뤄지고 있다. 그러나, 각 당의 법안이 진상규명의 전 과정에 피해자 가족 또는 피해자단체의 참여를 충분히 보장하고 있는지에 대해서는 의문이 남는다.
- 우선 가족대책위안, 새정치민주연합안, 정의당안은 공히 피해자단체에 관한 정의규정을 두고 있다. 정의당안이 “세월호참사 피해자와 유족은 피해

자단체를 구성할 수 있고, 국가는 피해자단체의 자유로운 활동을 보장하고, 이에 필요한 차별 없는 지원을 하여야 한다”고 법적 지위를 부여하고 있는데 반해(안 제55조) 다른 법안은 이에 관해 별다른 내용을 제안하고 있지 않다. 피해자의 범위를 특정하는 것과 더불어 피해자단체의 구성, 지위 및 권한을 규정해 분쟁의 소지를 예방할 필요가 있는 것으로 판단된다.

○ 가족대책위안, 새정치민주연합안, 정의당안 등 모든 법안이 위 피해자단체에게 부여한 법률상 권리는 4.16.위원회의 위원추천권뿐이다. 즉 위원회 구성에만 관여하는 것이다. 그러나, 피해자단체에 법적 지위를 부여하는 경우 위원추천 뿐만 아니라 진상규명의 전 과정에 피해자단체가 참여하는 길이 보장되어야 한다.

- 우선 피해자단체도 위원이 제척사유에 해당하거나, 위원이 불공평한 심의·의결을 할 염려가 있는 때 위원에 대한 기피신청을 할 수 있도록 권리를 부여하거나, 사고 원인 및 구조활동 진상규명, 안전사회를 위한 법제개선 등 권고안, 피해자지원 및 추념사업 등에 관한 위원회의 의결에 앞서 피해자단체의 의견을 청취하도록 하는 방안이 진상규명의 전 과정에 피해자단체가 참여하는 방법으로 강구되어야 한다.

- 또한 가족대책위안의 경우 제1소위원회 상임위원이 검사로서 직접 공소를 제기하지 아니하거나 또는 검찰총장 등에게 이송한 모든 사건에 대하여 불기소하는 경우 피해자단체의 의견을 청취하도록 하고, 그럼에도 불기소하는 경우 피해자단체에 대한 통지의무와 재정신청 권한을 부여하는 등 절차적 권리를 신설하는 것도 고려되어야 한다.

- 가족대책위안, 새정치민주연합안, 정의당안 모두 진상규명의 전 과정에 피해자 가족의 참여를 보장하는 실질적 방법에 대한 좀 더 세심한 고민이 필

요하다.

#### 사. 재발방지시스템 및 안전사회건설을 위한 대안 마련

- 가족대책위안은 제2소위원회(안전사회 소위원회)가 △동일·유사한 재난 예방 및 대책 수립을 위하여 필요하다고 인정되는 사항에 대한 조사, 연구, 정책대안 등의 마련, △인간의 존엄성을 유지하며 안전하게 살 수 있는 사회를 위하여 필요하다고 인정되는 사항에 대한 조사 및 대책 수립 등에 필요한 조사 및 연구를 담당하며, △과거 주요 재난 사고에 대한 원인 규명과 향후 대책 권고 등과 관련하여 사후 대책 수립 및 이행 여부, △안전사회를 위한 시민들의 정책 참여 및 참여 구조 등에 대한 조사 및 연구, △다중 위험시설 및 관련 직업 종사자의 위험요인 등 안전에 대한 제보, 제안 접수, 법령 등 제도개선, 정책 수립에 필요한 조사 및 연구, △정부와 지방자치단체의 시민안전관련 부서와 재난 방지·대응 시스템, 안전 정책 수립 및 실행, 제도 개선 등에 대한 조사 및 연구 등을 주요 업무로 규정하고 있다.
- 새누리당 김학용 의원안은 이와 관련해 세월호사고진상조사위원회가 국가 재난관리체계 개선 등에 관한 권고 사항을 의결할 수 있다는 규정만을 두고 있고(안 제7조), 새정치민주연합안은 역시 위원회의 업무로 세월호 참사와 유사한 사고의 재발을 막기 위한 종합대책수립에 관한 사항을 의결할 수 있도록 하고 있고(안 제7조), 정의당안은 세월호참사 재발방지 대책을 포함한 안전사회전환을 위한 종합보고서에 △유사 사건 재발을 방지하기 위하여 국회와 정부가 하여야 할 조치, △법령·제도·정책·관행의 시정 및 개폐에 관한 사항 등을 반영하도록 정하고 있을 뿐이다(안 제30조).
- 4.16.세월호참사와 관련한 진실규명과 더불어 안전한 나라, 안전한 사회를 위한 대안을 마련해야 한다는 것은 4.16.특별법제정 서명에 참여한 국민의

기본적인 요구로 보인다. 동일, 유사한 재난, 재해가 똑같이 대형 인재, 관재로 변질되어 대형 참사로 반복되는 현실을 더 이상 방치할 수는 없다.

4.16. 세월호참사로 인한 무고한 희생이 안전사회를 향한 밑거름이 될 수 있도록 국민안전을 위협하는 과거 및 현재, 미래의 제반 위해요소에 대한 전면인 조사와 대책이 강구되어야 한다. 가족대책위안이 제안한 안전사회소위를 위한 제안이 입법과정에 충분히 반영되기를 기대한다. 끝