

[시론]

## 세월호 참사 그리고 그 이후에 대한 기억

박주민 회원<sup>1)</sup>

### 들어가며

날씨가 매우 추워졌다. 이제는 겨울이라 불려도 될 것 같다. 처음 안산에 있는 와-스타디움에 갔을 때가 엇그제 같은데 벌써 6개월이 넘어가고 있다. 세월호 참사 희생자 가족들과 함께 한 기간이 길었던 만큼 많은 일들이 있었지만, 내 입장에서 보면 가족들과 가까이 다가서는 과정의 일들과 특별법 제정을 위한 활동을 하면서 생긴 일들로 나눌 수 있을 것 같다. 아래에서는 이런 두 가지 구분으로 지난 일들을 돌아보려고 한다. 이 중 특별법 제정과정에서의 일들은 나의 활동이 아니라 특별법의 내용과 특별법의 제정을 위한 가족들의 활동, 그리고 협상에서 새누리당과 새정치민주연합이 보여준 태도를 중심으로 살피겠다. 특별법 제정과정에서 내가 한 일을 돌아보는 것이 무슨 소용 있겠는가.

### 가족들에게 가까이 다가서기

세월호 참사를 보도로 접하고 큰 충격과 슬픔 그리고 분노에 빠져 있었지만 내가 세월호 참사 희생자 가족들과 함께 하게 될 것이라고는 전혀 예상하지 못 했었다. 참사 현장에서 변호사가 할 수 있는 일이 있을까? 강정, 밀양 등 현장에 가는 일은 다른 민변 변호사들에게도 그렇지만 나에게도 그리 낮은 일은 아니었다. 그러나 방금 대규모 참사가 터져 모든 사람들이 경황 없는 곳에서 변호사가 할 수 있는 일은 없을 것이라고 생각했다. 참사의 원인이 무엇인지도 제대로 밝혀지지 않은 상태여서 희생자 가족들이 당장 법률적 조력을 받을 부분도 없을 것이고, 정부도 나름 최선을 다해 참사를 수습하려고 할 것이기에 정부에 대해 문제제기할 일도 없을 것이라고 생각했던 것이다.

그래서 세 번이나 반복된 황필규 변호사님의 참여 요청도 정중히 거절했다. 황 변호사님은 미국의 경우 변호사들의 공익활동에 대규모 재난 등을 당한 사람을 돕는 것도 포함되어 있다고 하면서 나에게 같이 팽목항과 진도 체육관에 가자고 했었다. 황 변호사님께는 죄송하지만 그 당시 황 변호사님도 팽목항과 진도 체육관에서 딱히 특별한 일을 하고 있었던 것은 아니었기에 내 판단은 바뀌지 않았다.

그러던 내가 세월호 희생자 가족들과 같이 하게 된 것은 민변이 특위를 꾸려 세월호 참사를

---

1) 세월호참사 진상규명과 법률지원 특별위원회

대응하기로 한 이후였다. 처음에는 대한변협과 민변의 사이를 오가면서 양자의 소통창구를 하는 것이 내 역할이었다. 당연히 가족들을 직접 뵈는 일은 전혀 없었다. 진도와 안산을 오가는 황 변호사님과 배의철 변호사님이 너무 안쓰러웠을 뿐이었다.

그러다 민변에서도 안산 상황을 직접 파악할 필요가 제기되었다. 먼저 현장에 결합해있던 황 변호사님이나 배의철 변호사님과 나름 안면이 있는 사람이 안산에 다니는 것이 편하다는 고려에서 안산에 다니게 되었다.

처음 안산에서 뵈는 가족들은 모두 화가 나 계셨다. 흡연장소는 항상 많은 아버님들로 붐비고 있었다. 깊은 한숨과 줄 담배 그리고 계속 터져 나오는 욕설. 사랑하는 자식을 잃은 슬픔과 무능력하고 무기력한 정부에 대한 분노가 소용돌이 치고 있었다.

또한 가족들은 외부인이라면 모두를 불신하셨다. 참사 초기 가족들을 돕겠다고 나섰던 사람들 중 많은 수가 정보관들이었다. 심지어 가족들이 구조와 수색의 전문가라고 믿고 많은 이야기를 나누었던 사람도 나중에 알아보니 정보관이었다고 한다. 이런 상황에서 과연 누구를 믿을 수 있었겠는가. 가족들은 내게도 여러 차례 신분증을 요구하셨다<sup>2)</sup>.

무겁고 거친 분위기에 잔뜩 주눅이 들었었다. 할 수 있는 일이라고는 안면이 있는 두 분 변호사님을 따라 다니며 서성이는 것밖에 없었다. 어느 누구도 내게 자리를 권하거나 식사를 권하지 않았다. 하루 종일 눈치를 보다가 와-스타디움을 벗어날 때면 내 못남에 화가 나기도 하였었다. 세월호 참사를 슬퍼하는 감정 그리고 가족들을 도와드리겠다는 마음만으로는 아무것도 못하는 것 아닌가 하는 걱정도 많이 하였었다.

무력감에 빠져 있던 중 배의철 변호사님이 실종자 가족들을 위해 진도로 내려가시면서 안산에서 배의철 변호사님의 역할을 대신할 것을 요구받게 되었다. 잘 할 수 있을 것이라는 자신감이 없었기에 당연히 고민에 빠졌었다. 하지만 곧 민변 동료 변호사들이 대거 결합할 것이라는 믿음을 가지고 그렇게 하기로 했다.

이때부터 거의 매일 안산에 내려가게 되었다. 물론 이 이후에도 한참 동안 나를 둘러싼 상황은 나아지지 않았었다. 그러다 가족들이 대규모로 진도에 내려가셔야 할 일이 있었다. 황필규 변호사님이 동행하기로 하였으나 일정이 여의치 않아 갑작스럽게 내가 동행하게 되었다. 재판이 있어서 가족들과 같이 움직이지 못하고 따로 진도 체육관으로 이동하였다. 당연히 날 챙겨주거나 날 기다려주는 가족들은 없었다.

그 날 가족들은 실종자 수색에 정부가 좀 더 적극적으로 임해줄 것 등을 요구하기로 결정하고

---

2) 불신과 함께 변호사처럼 안 보이는 내 외모 탓도 있었을 것이다. 어렸을 때부터 자주 불심검문을 당했었고, 서점 주인들은 내가 들어서면서부터 나갈 때까지 항상 긴장이 역력했었다.

다음날 그를 위한 기자회견을 팽목항에서 하기로 하였다. 기자회견문 작성을 도와드리는 일이 나에게 떨어졌다. 가족들과 함께 하면서 이렇게 큰일을 하는 것은 처음이었다. 그 전에는 회의하실 때 의자 놓기, 음료수 챙겨 놔드리기, 회의 끝나면 뒷정리하기, 총회 때 뒤에 서 있기, 아버님들과 같이 담배 피기 등이 내 일이었는데. 기자회견문의 내용과 기조에 대해 유경근 대변인님, 배의철 변호사님 등과 긴 시간 회의를 한 후 초안 작성에 들어갔다. 정말 열심히 했다. 2페이지가 채 안 되는 기자회견문 초안의 작성을 위해 밤을 완전히 새웠다. 왠지 흡족하지 않아 활동가분들 중에 작가 수준이라고 칭송을 받는 분들에게도 도움을 청했다. 어슴푸레 새벽이 밝아 올 무렵 초안 작업을 마무리 하여 유경근 대변인님께 보여 드렸다. 대변인님은 내가 밤새운 것을 알고 있었기에 고생했다고 하셨다. 로펌 들어가서 첫 서면을 선배 변호사에게 보여드렸던 일과 매우 흡사한 경험이었다.

그러나 이 날 팽목항에서 진행된 기자회견에서 읽혀진 기자회견문은 급하게 유경근 대변인님과 배의철 변호사님이 새로 작성한 것이었다. 매우 죄송했다. 아직 내 수준이 가족들의 심정을 제대로 반영할 수 있을 정도가 아니었던 것이다.

저녁이 되어 간단히 급식소에서 밥을 먹고 안산으로 올라가는 버스를 타기로 했다. 밥을 먹다가 주위를 돌아보니 가족들이 아무도 안 보이시는 것이었다. 서둘러 유경근 대변인님께 전화를 드려 아직 차에 안탔다는 말씀을 드렸다. 그런데 가족들이 탄 버스는 이미 고속도로에 접어들어 돌아갈 수 없으니 진도와 안산을 오가는 셔틀버스를 타고 오라고 하셨다. 그렇게 쓸쓸하게 안산으로 돌아오는 버스를 혼자서 타고 왔다. 45인승 버스에 나 혼자.

버스에서 내려 바로 서울로 가려고 하다 혹시나 해서 분향소에 들렀다. 뜻밖에 가족들은 분향소에서 나를 기다리고 계셨다. 미안하다고 하시는 분도 계셨지만 많은 분들이 웃으셨다. 변호사가 차도 제 때 못 타냐고. 그 이후로 가족들은 나를 무척 편하게 대하셨고, 내가 버스를 놓쳐 홀로 안산에 올라온 이야기는 회자되어 나를 알아보시는 가족들이 늘어났다. 한 발 다가선 것이었다.

이후 국정조사의 시행을 놓고 국회에서 농성했을 때 가족들과 함께 강당에서 계속 자면서, 더욱 가까워졌다. 특별한 일을 한 것은 아니지만, 가족들과 같이 이야기 나누고, 자고, 분노하면서 가족들을 조금 더 이해할 수 있었다. 가족들도 자신들과 같이 지내는 나에 대해 조금 더 마음을 여셨던 것 같다.

### **특별법, 어떻게 시작되었는가**

가족들은 처음에는 진상규명을 위하여 특별검사를 주장하셨다. 지난 5월 5일부터 안산 합동 분향소 옆에서 특별검사의 도입을 위한 서명도 받으셨다. 물론 이러한 움직임은 전체적인 차

원에서 동의되었던 것은 아니었다. 이 무렵 가족들의 총회에서는 진상규명을 위해서 특별검사를 도입해야 한다는 주장도 있었고, 특별검사보다 훨씬 강한 제도라는 의미에서의 특별법이 있어야 한다는 주장도 있었다.

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

현장에 나와 있었던 변호사들은 가족들의 말씀과 글들을 살피기 시작했다. 가족들이 도대체 어떤 의도를 가지고 계신 것인가를 알아내기 위해서였다. 그리고 변호사들끼리도 많은 이야기를 나누었다. 기존에는 특별검사가 사실상 마지막 수단(Final Gate)으로 여겨지고 있었는데 그것을 넘는 제도는 무엇인가? 기존의 특별검사보다 더 정치적으로 독립적인 사람이 수사권과 기소권을 행사하고, 조사와 수사 그리고 기소가 유기적으로 이루어질 수 있는 방안이 무엇일까?

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

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



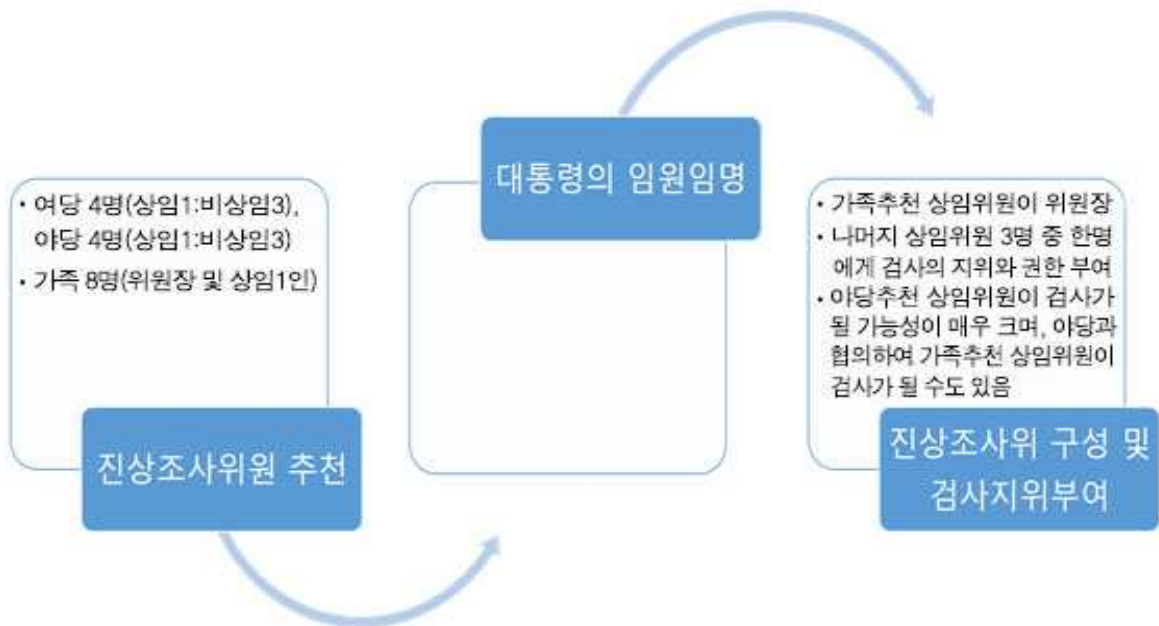
이 중 가장 중요했던 것이 “가족들이 고민하고 계셨던 ‘진상규명을 위한 수사권과 기소권의 올바른 부여 및 행사방법’을 어떻게 반영하느냐”였다. 가족들이 고민하고 계셨던 수사권과 기소권의 부여 및 행사방법에 관한 원칙은 아래와 같다.

우선 정치적으로 독립적이며, 진상규명에 대해 강한 의지를 가진 사람이 수사권과 기소권을 행사하여야 한다는 것이다<sup>3)</sup>. 그 당시에도 지금과 마찬가지로 세월호 참사는 광범위한 부정과 부패로 인한 것이었다는 인식이 있었다. 세월호 참사의 진상을 제대로 규명하기 위해서는 이러한 부정과 부패, 그리고 부정부패로 얼룩진 정치권력으로부터 독립적인 인물이 수사권과 기소권을 행사하여야 함은 당연하다. 그리고 검사의 지위를 갖게 되는 사람이 진상규명에 대한 강한 의지를 갖고 있어야 한다는 것도 중요하다. 정치적으로 독립적이기만 하면 뭐하겠는가? 정시에 퇴근하기 바쁜 사람이라면 아무 소용이 없기 때문이다. 다음으로 충분한 수사기간이 보장되어야 한다는 것이었다. 세월호 참사와 관련하여 밝혀야 할 것이 많기에, 그리고 쉽게 밝힐 수 있는 것이 아니기에 충분한 수사기간이 보장되어야 한다고 생각했다. 이명박 전 대통령의 내곡동 사저부지 매입관련 의혹을 밝히기 위한 특검의 경우 한정된 시간 때문에 제대로 밝혀낸 것이 없었다는 평이 있기도 했다. 마지막으로 조사와 수사 그리고 기소가 유기적으로

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

연관되어 진행되어야 한다는 것이다. 조사한 내용이 수사에 반영되고, 수사한 내용이 가감 없이 기소되는 것이 필요했기 때문이다. 수사를 아무리 잘해도 기소가 안 되면 무엇하나?

이 세 가지 원칙을 구현하기 위한 방법으로 생각한 것이 바로 “4.16 특별법”이다. 4.16 특별법에 따를 경우 16명의 위원들로 위원회가 구성되게 된다. 여당 4명(상임위원 1명 포함), 야당 4명(상임위원 1명 포함) 그리고 가족추천 8명(위원장 및 상임위원1명 포함)이다. 이 16명은 각자의 추천과정을 거친 후 대통령의 형식적인 임명절차를 거치게 된다. 위원회 산하에는 3개의 소위원회가 설치된다. 진상규명소위원회, 안전사회소위원회 및 추모와 기념 소위원회이다. 그리고 진상조사 소위원회에 속한 상임위원 1명에게 검사의 지위와 권한을 부여하게 된다.



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

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

된다. 따라서 충분한 수사기간도 보장되었다고 할 수 있다.

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

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

### 새누리당과 새정치민주연합의 구상 그리고 협상의 시작

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

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

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

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

작하였다.



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



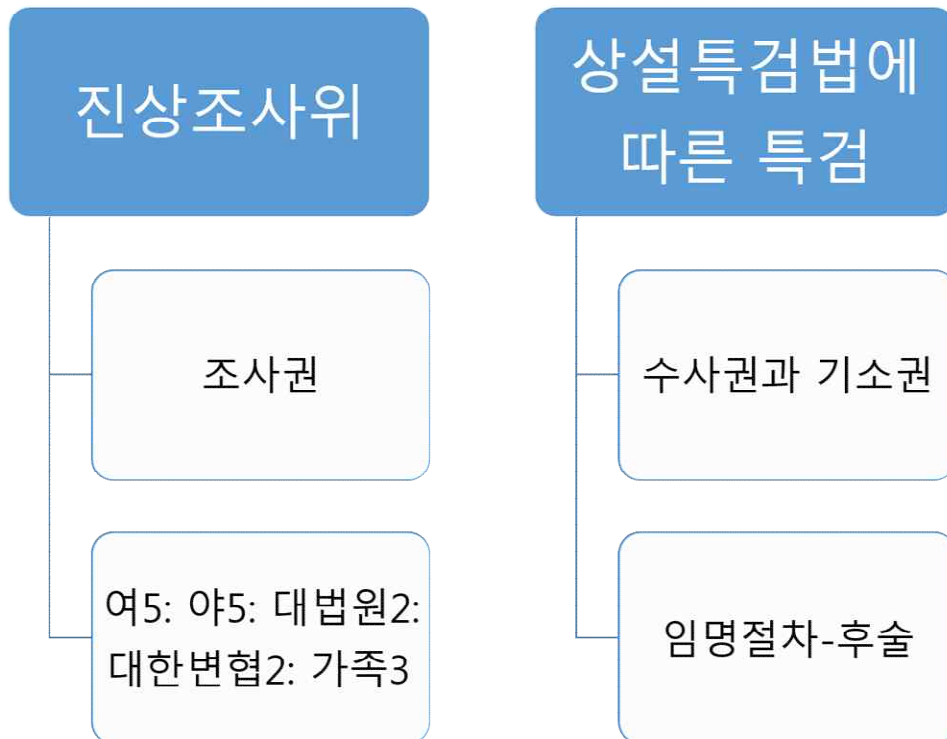


## 가족들의 진격, 새누리당의 후퇴

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

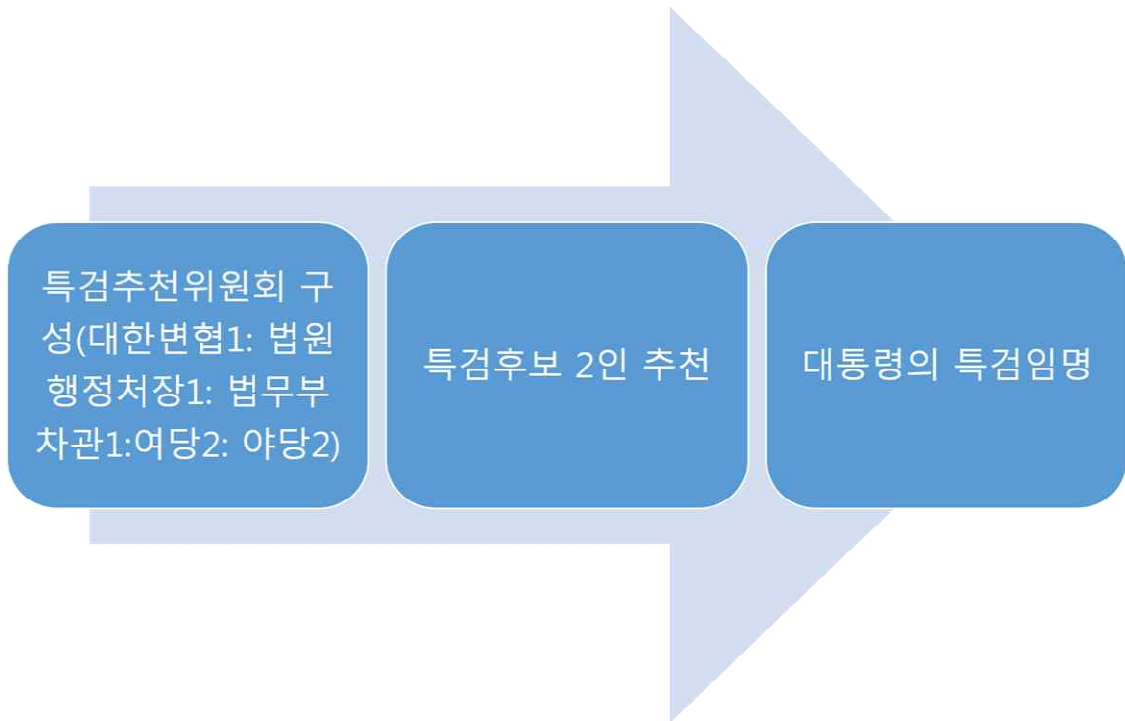
## 1차 합의 그리고 가족들의 당연한 반대

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



그런데 이렇게 되면 가족들이 고민하셨던 “진상규명을 위한 수사권과 기소권의 부여 및 행사 방법”이 많이 훼손되게 된다. 우선 수사권과 기소권을 행사할 사람의 정치적 독립성을 담보하기가 어렵다. 정치적 독립성의 훼손은 당연히 해당 인사의 진상규명 의지도 보장하지 못 하게 할 것이다.

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



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

## 2차 합의 그리고 가족들의 당연한 재반대

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

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

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

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

결국 가족들은 2차 합의도 받아들이지 않으셨다. 새정치민주연합 당사를 점거하는 등 적극적

인 행동으로 반대의사를 표명하였다. 가족들의 입장에서는 원래부터 막무가내로 특별법을 무력화하려 했던 새누리당도 이해되지 않지만 계속해서 가족들의 의사를 무시하고 새누리당과 합의를 해주는, 그것도 가족들에게 사전에 충분한 설명이나 양해를 구하는 절차도 없이 합의를 해주는 새정치민주연합을 더 이해하기 어려웠다.



### 3차 합의 그리고 가족들의 슬픈 반대

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

이번 협상이 시작되면서 새정치민주연합은 자신들이 더 할 것이 없고, 더 이상 의사일정에 참여하지 않고 버티기도 어렵다는 이야기를 계속 했다. 새누리당과 협상을 시작하기도 전에 이미 졌음을 가족들에게 통보한 것이다. 그러면서도 특검후보군을 형성하는데 가족들이 참여할 수 있도록 하겠다고 했다. 충분히 가능하다고도 했다. 가족들은 “특검후보군을 형성하는데 가족들이 참여한다”를 마지노선으로 하여 그 이상을 받아들 것을 전제로 하여 새정치민주연합이 다시 새누리당과 협상을 하는 것에 동의하였다<sup>4)</sup>.

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

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

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

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

3차 합의안의 내용 중 우려되는 지점은 여당이 특검후보권을 정하는데 “합의를 해주어야 한다”는 것이다. 여당이 합의를 해주지 않는 사람은 특검 후보군에 들어갈 수가 없고 결과적으로 특검이 될 수도 없다. 여당이 과연 자신과 청와대를 수사할 사람이 특검이 되는데 합의를 해줄까? 이미 2차 합의안 중 특검후보 추천의 문제점에 지적한 바 있듯이, 여당이 우세한 영향력을 행사할 수 있는 특검후보추천위원회의 절대적 구성을 바꾸기 어려운 상태에서 여당이 합의하여 특검후보군에 포함된 사람 중 2명을 특검후보로 정하는 것이기에 여당은 2번이나 특검후보추천에 강한 영향력을 행사할 수 있게 된 것이다.

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

가족들은 3차 합의안에 대해서도 반대하였다.<sup>5)</sup> 당연하다. 그 동안 3개월에 가깝게 국회 등에

5) 내용뿐만 아니라 이번 3차 협상 과정도 문제였다. 협상과정에서 가족들은 이번 합의안에 대한 반대의사를 명백히 밝혔다. 그러나 반대의사를 밝힌지 채 20분도 되지 않아 협상타결 속보를 뉴스를 통해

서 노숙 농성을 이어가고 있고, 사랑하는 가족을 잃은 슬픔을 채 치유하기도 전에 단식 등 혹독한 활동을 해왔는데 이렇게 허무한 결론에 동의할 수 없을 것이다.

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

#### 4차 합의

3차 합의 이후에도 가족들은 외롭고 힘든 싸움을 계속 해 나갔다. 하나는 특검후보군 형성에 가족들이 실질적으로 참여하는 것을 보장받기 위해서, 다른 하나는 그 동안 합의되었던 조사위원회의 조사권을 최종적으로 그리고 실질적으로 받아내기 위해서. 이번 싸움은 전의 그것보다 훨씬 외로웠다. 언론도 언론이지만 일부 시민들은 가족들이 3차 합의안에 찬성을 하지 못하는 것을 두고 지나치다고 하는 상황이었다. 그 동안 가족들의 싸움을 지지했던 많은 사람들이 특별법 제정은 모두 다 된 것으로 여기기도 하였다. 전보다 훨씬 적은 관심 속에서 진행된 4차 합의안을 둔 싸움은 결국 10월 31일 아래와 같은 합의문이 만들어지는 것으로 끝이 났다.

1. "4·16세월호참사특별조사위원회"(이하 "위원회"라 한다)의 위원은 총 17명으로 하며, 이 중 상임위원은 5명으로 한다. 이 때 여야가 각 5명(상임위원 각 1명 포함)을 추천하여 국회가 총 10명을 선출하고, 대법원장이 2명(상임위원 1명 포함), 대한변호사협회장이 2명(상임위원 1명 포함)을 각 지명하며, 희생자가족대표회의에서 3명(상임위원 1명 포함)을 선출한다.
2. 위원회에는 진상규명 소위원회, 안전사회 소위원회, 지원 소위원회를 둔다.
3. "위원장"은 희생자가족대표회의가 선출하는 상임위원이 맡고, "사무처장"을 겸하는 "부위원장"은 여당 추천으로 국회가 선출하는 상임위원이 맡는다. "진상규명 소위원장"은 야당 추천으로 국회가 선출하는 상임위원이 맡는다.
4. 위원회의 의사는 공개를 원칙으로 하되, 위원회가 필요하다고 인정하는 경우 공개하지 않을 수 있다.
5. 위원회는 구성을 마친 날부터 1년 이내에 활동을 완료하여야 하나 위원회 의결로 1회에 한하여 6개월 이내에서 활동기간을 연장할 수 있고, 종합보고서와 백서의 작성 및 발간

접해야 했다. 이번에도 새정치민주연합은 가족들의 사전 양해 등을 전혀 구하지 않았다.

을 위하여 1회에 한하여 3개월 이내에서 활동기간을 추가로 연장할 수 있다.

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

7. 청문회는 개인의 사생활을 침해하거나 계속 중인 재판 또는 수사 중인 사건의 소추에 관여할 목적으로 실시되어서는 아니된다는 규정을 둔다.

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

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

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

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

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

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

14. 새정치민주연합은 특별검사 선정에 있어 유족 참여를 보장하기 위하여 새정치민주연합의 정책위의장, 원내수석부대표, 특별법TFT위원과 유족대표, 유족대리인을 구성원으로 하는 '5인 협의체'를 운영하여 조사위원회 위원, 특별검사후보추천위원회 위원, 특별검사후보군을 선정한다.

15. 여야는 4.16세월호참사 관련 피해자 및 피해지역에 대한 배·보상과 지원에 대한 논의를 즉시 실시한다.

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

위 합의문은 기존에 논의되었던 특별법 관련 쟁점을 보다 분명히 하고, 특검후보군 형성에 가족들의 참여를 보장하는 것을 내용으로 하고 있다. 그러나 미흡한 점이 한 두 개가 아니다. 대략적인 내용은 아래와 같다<sup>6)</sup>.

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

4.16참사의 진상을 조사하고 수사할 진상조사위원회와 특별검사에서 가장 중요한 것은 권력으로부터의 독립성, 조사 및 수사 대상으로부터의 독립성, 보다 구체적으로는 청와대와 정부여당의 영향력 행사로부터의 독립성입니다. 하지만 "10.31합의안"은 이러한 독립성을 충분히 갖추었다고 볼 수 없습니다.

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

위원회 위원장을 유가족들이 추천하기로 한 것은 원칙에 부합하는 당연한 일입니다. 많은 인명피해를 야기한 분쟁이나 참사의 진실을 밝히는 국가위원회를 설립함에 있어서, 피해자가 중심이 되어 위원회 구성에 참여하도록 하는 것이 국제적인 규범이며 해당 국가위원회가 철저히 활동할 수 있게 보장하는 수단이 되기 때문입니다. 반면, 위원회의 조사대상인 정부와 책임을 공유하는 여당이 위원회의 부위원장겸 사무처장을 결정하도록 하여 여당추천위원이 위원회의 회계와 인력관리에 개입하도록 한 것은 위원회의 독립성을 훼손하고 성역 없는 조사활동에도 큰 장애가 될 우려가 있습니다. 우리는 여당인 새누리당이 4.16참사 국정조사에서도 소극적 태도로 일관했고 사실상 중도에서 좌절시킨 장본인이었다는 사실을 분명히 기억하고 있습니다.

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

6) 가족들이 4차 합의안에 대해 발표한 입장문에서 인용한 것이다.



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

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

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

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

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

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

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

## 마치며

세월호 참사 이후 여러 가지 일들이 있었다. 가족들과 안산과 진도에서 여러 가지 일을 하면서, 특별법과 관련하여 농성하는 등 활동을 하면서 그리고 여당, 야당과의 협상에 참여하면서 가족들과 어느 정도는 친해지게 되었다. 그렇지만 난 아직 확신할 수 없다. 내가 가족들의 마

음을 제대로 이해하고 있는지, 그리고 가족들이 나를 정말 신뢰하시는지. 그래서 난 오늘도 좀 더 잘 하려고 한다. 말 한마디도 조심하려고 한다. 행동 하나도 이쁘게 하려고 한다. 내가 이렇게 하는 것은 단지 가족들과 친해지기 위해서가 아니다. 가족들이 지금 하시는 일이 우리나라에 정말로 필요한 일이며 너무나 힘든 일이라고 생각하기 때문이다.

그 동안의 활동과 경험을 통해 개인적으로는 우리나라 현실정치의 이면, 구조적 문제점 등 많은 것들을 배울 수 있었다. 그리고 스스로의 부족한 점들에 대해서도 절감할 수 있었다.

특별법을 둘러싼 싸움 그리고 진상규명을 위한 싸움은 아직 끝나지 않았다. 특별한 계기가 없다면 이 싸움은 점점 외로운 것이 될 것이다. 그렇다 하더라도 멈출 수 없을 것이다. 이 싸움은 우리사회의 치부와의 싸움이고 그런 만큼 온 국민을 위한 싸움이다. 여기서 포기하면 그것은 생각보다 많은 것을 포기하는 것일 것이다. 민변 가족들도 조금 더 관심을 가져주었으면 한다.

내가 세월호 희생자 가족들과 함께 하면서 느낀 것 중 민변에 대한 것을 조금만 이야기하고 글을 마치려 한다. 먼저 변호사가 할 수 있는 일, 해야 하는 일은 굉장히 다양한 것 같다. 그런데 민변은 스스로 이 활동의 폭을 좁게 설정하고 있는 것은 아닌가 싶다. 소송이나 정책제안 이외에도 할 수 있고, 할 필요가 있는 일들을 적극 개발해야 할 것이다. 뒤에서 조력하는 것뿐만 아니라 때로는 옆에서 같이 가는 것도 변호사의 역할일 수 있는 것 같은데 이를 위해 어떤 준비가 되어 있을까 의문이다. 그리고 급하게 그리고 전력으로 투자될 수 있는 역량을 가지고 있는지도 사실 조금 회의적이다. 이런 부분에 대해 조금 더 고민해 보았으면 한다.

