
문서번호 : 15-04-사무-03
수 신 : 해양수산부 세월호 후속조치 총괄 TF
민주화를위한전국교수협의회(상임의장 송주명), 민주주의법학연구회(회장 이재승),
발 신 : 전국교수노동조합(위원장 노중기), 한국비정규교수노동조합(위원장 임순광),
학술단체협의회(상임대표 박거용), 민주사회를 위한 변호사모임(회장 한택근)
제 목 : [의견서] 416세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설을 위한 특별법
시행령(안)의 문제점 및 철회의 필요성
전송일자 : 2015. 4. 2.(목)
전송매수 : 총 10매

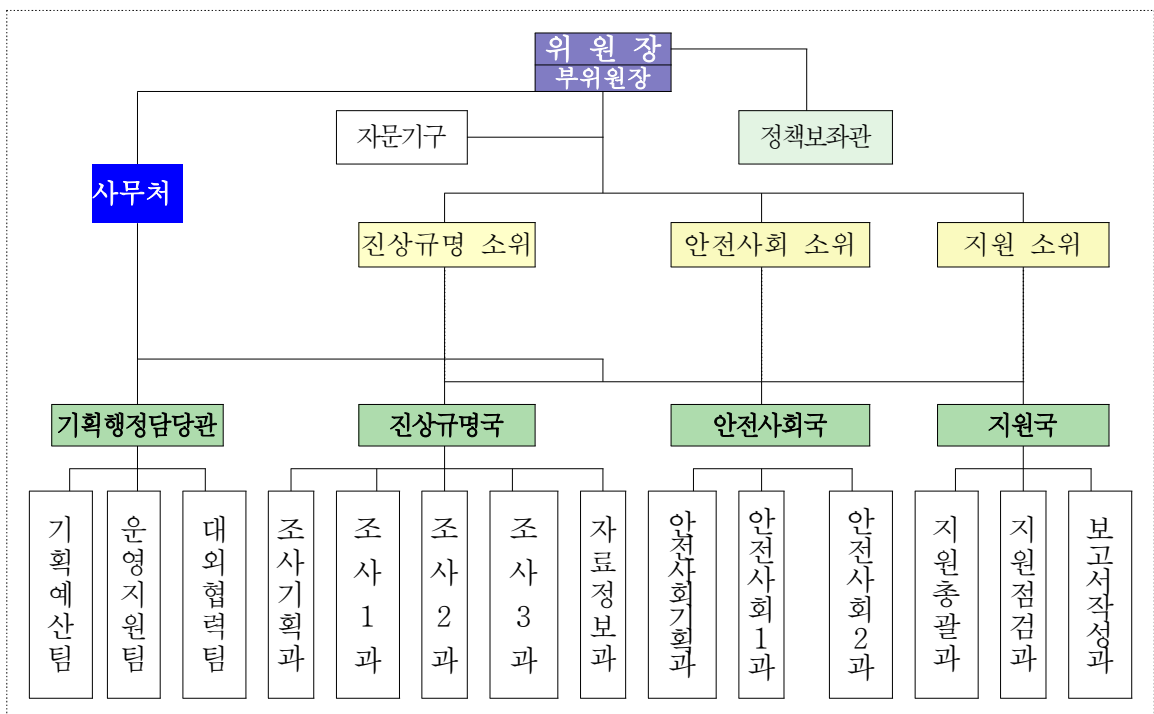
416세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설을 위한 특별법 시행령(안)의 문제점 및 철회의 필요성

1. 2014년 4월 16일. 그로부터 1년. 세월호 참사 희생자들의 명복을 빌며 단원고등학교 학생 조은화, 허다운, 남현철, 박영인, 단원고등학교 양승진, 고창석 선생님, 그리고 일반인 승객인 권재근, 권혁규, 이영숙 님이 하루 빨리 가족들의 품에 돌아올 수 있기를 기원합니다.
2. 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의 법학연구회, 민주화를 위한 전국 교수협의회, 전국 교수 노동조합, 한국 비정규 교수 노동조합, 학술단체협의회 등 교수 및 법률가들로 구성된 단체들은 정부가 3월 27일(금) 입법예고한 4·16세월호참사진상규명및안전사회건설등을위한특별법시행령(안)이 특별법에 위배될 뿐만 아니라 진상규명을 바라는 세월호 유가족 및 국민들의 요구를 담기에는 많은 문제점을 안고 있다고 판단하였습니다.
3. 이에 공동으로 시행령(안)의 위법성 등에 대해서 의견을 정부에 제출합니다. 위 시행령을 정부가 철회하고, 제대로 진상조사를 할 수 있는 새로운 시행령(안)을 마련되기를 다시 한 번 공식적으로 촉구하는 바입니다.

1. 들어가며

416세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법(이하 “특별법”)은 4·16세월호참사의 발생원인·수습과정·후속조치 등의 사실관계와 책임소재 등의 진상을 밝히고, 피해자를 지원하며, 재해·재난의 예방과 대응방안을 수립하여 안전한 사회를 건설·확립하고자 함. 이를 위해 정치적으로 독립적으로 구성, 운영되어야 함. 독립성 중에서도 조사대상이 될 수 있는 정부와 여당으로부터의 독립성은 그 생명이라 할 수 있음.

그리고 위원회라는 체계는 위원들이 자유롭게 논의하여 합의할 수 있고, 그 합의가 제대로 집행되는 것을 핵심으로 함. 이를 위하여 특별조사위에서 의결하여 정부에 제출한 시행령안(이하 “특조위안”)은 120명의 직원으로 아래와 같은 구조를 가질 수 있도록 되어 있음.



즉, 사무처는 위원회 및 각 소위원회의 활동을 보조, 지지하는 역할을 하고, 각 소위원회 마다 충분한 인원이 배정되어 있고(전체 인원 120명), 각 소위원회의 업무를 진행할 인원을 각 소위원장이 직접 지휘, 감독할 수 있도록 되어 있음.

그런데 27일 입법예고된 해수부의 특별법 시행령안(이하 “시행령안”)은 위와 같은 두 가지 대전제를 훼손하여 특별법에 따른 416세월호참사 특별조사위원회(이하 “특별조사위”)를 식물위원회로 만들 위험이 있음.

뿐만 아니라 각 소위의 업무를 특별법의 내용과 다르게 제한하고 있고, 직원수 등에 있어서도 특별법을 제한하고 있어 특별조사위를 무력화시키는 것을 너머 위임의 한계를 벗어난 위법성을 띤 것으로 판단됨. 이하에서는 위와 같은 내용을 구체적으로 살펴도록 하겠음.

2. 구체적 검토

가. 업무분장과 지휘·감독 권한 배분

시행령안은 여당 추천 상임위원인 부위원장 겸 사무처장을 강화하기 위하여 사무처장 밑에 기획조정실장을 두도록 하고 있음. 그리고 기획조정실장을 뒷받침하기 위하여 다시 기획총괄담당관을 두도록 하고 있음. 이 기획조정실장과 기획총괄담당관은 아래와 같은 업무를 하게 됨.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. <u>위원회 업무의 종합·조정</u>2. <u>4·16세월호참사의 진상규명에 관한 종합 기획 및 조정</u>3. <u>안전한 사회건설을 위한 종합대책 수립 관련 기획 및 조정</u>4. <u>피해자 지원대책의 점검에 관한 기획 및 조정</u>5. <u>조사신청의 접수 및 처리 총괄</u> |
|--|

- | |
|---|
| 6. 위원회 회의개최 및 운영에 관한 사항 |
| 7. 소위원회 구성에 관한 사항 |
| 8. 자문회의 구성 및 운영에 관한 사항 |
| 9. 위원회 및 소위원회 운영에 관한 제 규칙의 제정·개정·운영에 관한 사항 |
| 10. 위원회 종합보고서 작성 및 총괄·조정 |
| 11. 기타 사무처장이 지시하는 사항 및 사무처 내 다른 부서의 소관에 속하지 아니하는 사항 |

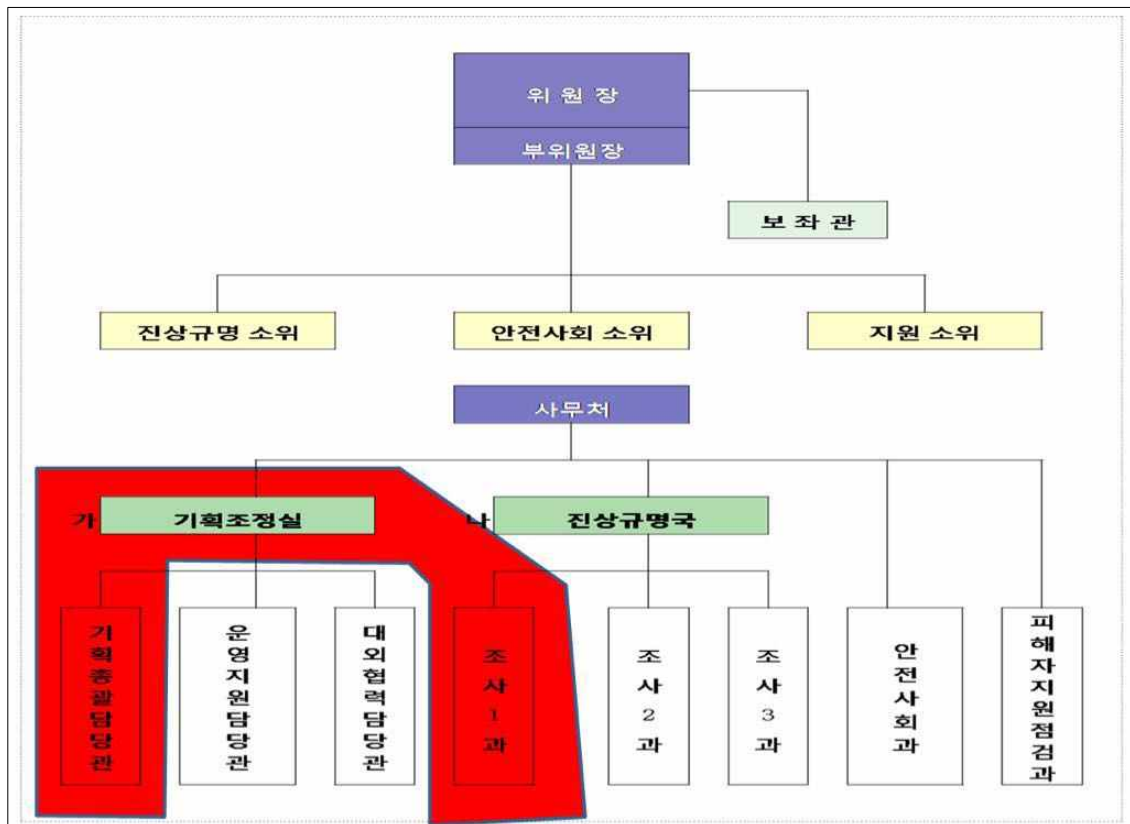
위 업무 내용 중 밑줄 친 부분 중 1호부터 4호를 보면 알 수 있듯이 기획조정실장과 기획총괄담당관은 각 소위에서 할 업무를 종합하고 기획하며 조정할 수 있고 그를 넘어서 위원회 전체의 업무를 종합하고 조정할 수 있음.

그런데 이 기획조정실장과 기획총괄담당관은 모두 파견공무원이 하도록 하고 있음. 반면에 특조위안이 명시하고 있었던 각 소위원장이 각 소위의 업무에 대해 지휘, 감독할 수 있도록 한 내용은 배제되어 있음. 잠재적 조사대상인 정부 부처에서 파견된 공무원들이 위원회 업무, 각 소위의 업무를 종합, 조정, 기획할 수 있다는 것은 위원회가 조사대상으로부터 독립되어야 한다는 원칙을 훼손시키고, 각 소위를 유명무실화할 수 있음.

진상규명의 경우 문제는 더욱 심각함. 진상규명소위의 실무를 담당할 진상규명국이 사실상 사무처 기획조정실장 및 기획총괄담당관의 지휘를 받게 되는 것을 넘어서, 진상규명국에 소속되어 “진상규명 업무의 추진상황 점검, 4·16세월호참사 관련 특별검사 임명을 위한 국회 의결 요청에 관한 사항, 청문회 실시에 관한 사항, 4·16세월호참사의 원인 규명에 관한 정부조사 결과의 분석 및 조사”를 업무로 하는 조사1과장을 파견 공무원이 하도록 규정하고 있음. 이는 두 가지 문제를 야기할 수 있는데, 하나는 진상규명에 관련된 핵심업무를 잠재적 조사대상인 정부 부처에서 파견된 공무원으로 하여금 담당하게 함으로써 진상규명 업무 수행의 독립성을 심각하게 훼손할 수 있다는 것이고, 다른 하나는 기획조정

실장(공무원)->기획총괄담당관(공무원)->진상규명국 조사 1과장(공무원)으로 연결되면서 기획조정실장 및 사무처장의 진상규명업무에 대한 장악력을 높여 진상규명 소위를 다른 소위보다 더 유명무실화할 수 있다는 것임.

정리하면, 파견된 공무원들이 위원회 전체 및 각 소위에서 진행할 업무에 대한 기획, 조정권한을 갖게 되는 반면 각 소위원장은 해당 소위에서 진행될 업무에 대해 직접 지시, 감독할 수 없게 됨. 특히 진상규명국 산하의 조사1과장은 반드시 공무원으로 하도록 하고 있어 진상규명에 있어 이러한 현상은 더욱 심할 것으로 보임. 이는 조사대상이 될 수도 있는 정부 부처가 끊임없이 조사의 내용과 방향에 대해 영향을 행사할 수 있게 된다는 것이자 위원들의 논의와 결정이 제대로 집행되는 것을 보장할 수 없게 됨을 의미함. 이로써 위원회가 특히 특별조사위가 갖추어야 할 핵심적인 두 가지 원칙이 크게 훼손됨.



*붉은 색 박스 안에 들어 있는 부서의 담당은 모두 파견 공무원들임.

또 밑줄 친 부분 중 5호를 보면 기획조정실장과 기획총괄담당관이 조사신청에 대해 총괄하고 처리를 하도록 하고 있음. 이는 신청에 의한 조사의 시작을 제한할 수 있도록 하는 것으로 아래에서 보는 바와 같은 업무범위 제한에 더하여 특별조사위의 조사범위를 제한하려는 또 다른 시도로 보여짐. 조사에 대한 신청을 총괄하고 처리하는 것은 조사에 대한 실무를 담당하는 진상규명소위와 그 산하 조사과들이 되어야 할 것임.

나. 조직의 축소

안전사회 건설과 피해자 지원 점검 역시 특별법의 주요 내용임. 특히 안전사회 건설은 세월호 참사 이후 이전과는 달라져야 한다고 느꼈던 많은 국민의 염원이었음. 그런데 시행령안은 안전소위와 피해자지원소위 산하에 '국'이 아니라 '과'만을, 그것도 '단 하나'의 과만을 설치하도록 하고 있음. 이는 안전사회 소위와 피해자지원 소위의 역할을 크게 제한할 것으로 보이며, 특별법의 취지도 무색하게 하는 것임.

다. 업무범위

특별법은 진상규명의 과제를 4·16세월호참사의 원인 규명에 관한 사항, 4·16세월호참사와 관련한 구조구난 작업과 정부대응의 적정성에 대한 조사에 관한 사항, 4·16세월호참사와 관련한 언론 보도의 공정성·적정성과 정보통신망 게시물 등에 의한 피해자의 명예훼손 실태에 대한 조사에 관한 사항 및 특별법의 목적 실현을 위하여 위원회가 필요하다고 판단하는 사항으로 정하고 있음.

그런데 시행령안은 특별법이 정한 진상규명의 과제를 아래와 같이 제한하고 있음.

특별법	시행령안
4·16세월호참사의 원인 규명에 관한 사항	4·16세월호참사의 원인 규명에 관한 <u>정부조사 결과의 분석 및 조사</u>
4·16세월호참사와 관련한 구조구난 작업과 정부대응의 적정성에 대한 조사에 관한 사항	4·16세월호참사의 구조구난 작업에 대한 <u>정부조사자료 분석과 조사</u>
4·16세월호참사와 관련한 언론 보도의 공정성·적정성과 정보통신망 게시물 등에 의한 피해자의 명예훼손 실태에 대한 조사에 관한 사항	4·16세월호참사와 관련한 언론 보도의 공정성·적정성에 대한 조사 4·16세월호참사와 관련한 정보통신망 게시물 등에 의한 피해자의 명예훼손 실태에 대한 조사

시행령안에 따르면 특별조사위는 세월호 참사의 원인이나 정부의 구조구난 작업의 적정성에 대하여 폭넓고 제한없이 조사하는 것이 아니라 정부조사 결과에 대해서 검증하는 것만을 업무로 삼을 수 있을 것으로 보임.

이는 진상규명에 관한 업무범위를 특별법에서 규정한 범위 내의 것으로 임의로 제한하는 것으로 위법한 것임.

안전에 관하여도 특별법은 재해·재난의 예방과 대응방안 마련 등 안전한 사회 건설을 위한 종합대책 수립에 관한 사항으로 그 업무범위를 정하고 있는데 반하여 시행령(안)은 4·16세월호참사와 관련한 재해·재난의 예방에 관한 사항, 4·16세월호참사와 관련한 사고재발 방지를 위한 안전한 사회 건설 종합대책 수립에 관한 사항, 4·16세월호참사의 원인을 제공한 법령, 제도, 정책, 관행 등에 대한 개혁 및 대책 수립에 관한 사항으로 416세월호참사와 관련된 것으로 그 범위를 제한하고 있음.¹⁾

1)물론 기획총괄담당관의 업무에 "안전사회 건설을 위한 종합대책 관련 종합 및 기획"이 포함되어 있으나 실무를 담당하고 진행하는 안전사회과의 업무에는 이런 내용이 빠져 있어 실제로 416세월호참사와 관련된 내용을 넘어선 안전사회 건설을 위한 종합대책을 다룰 수 있을지 의문임.

라. 구성인원의 수와 비율

특별법은 120명 내의 직원을 둘 수 있도록 하고 있는데, 시행령안은 이를 받아 위원회에 위원장, 부위원장 등 상임위원을 포함하여 120명의 공무원을 두도록 하고 있음.

그런데 시행령안은 합리적 이유 없이 시행령이 시행될 시점 즉 특별조사위가 출범할 때에는 90명의 공무원을 두도록 하고 있음. 또한 이후 인원 확충에 대한 내용은 전혀 언급되어 있지 않고 오히려 인원을 확충하기 위해서는 시행령을 개정해야만 하도록 되어 있음. 시행령의 개정을 정부가 추진해야 하기에 결국 조사대상인 정부 부처가 인원 확충을 위한 시행령 개정에 찬성하지 않을 경우 인원이 더 필요함에도 부족한 상태에서 조사업무를 진행할 수밖에 없게 됨.

출범 시 인원을 90명으로 한정할 이유가 없고, 짧은 조사기간을 염두에 둘 때는 오히려 초기부터 120명의 인원을 두도록 할 필요가 있다는 점에 비추어 보면 위와 같은 내용은 특별조사위를 약화시키려는 의도로밖에 보이지 않음.

그리고 초기 출범인원 90명의 구성을 보면 파견 공무원 42명, 민간인 채용 43명으로 하고 있으며, 민간 채용 인원 중 비서와 운전원 4명을 제외하면 파견 공무원 42: 민간인 39로 파견 공무원이 다수를 차지함. 또한 파견 공무원 중 가장 많은 수인 9명을 해수부가, 그 다음으로 많은 수인 8명을 해경이 속한 국민안전처가 파견하도록 되어 있음. 위에서 살핀 바와 같이 정부 부처는 조사의 잠재적 대상이고, 특히 해수부와 해경은 조사대상이 될 것이 분명한데, 정부 부처에서 파견된 공무원의 수가 다수를 차지하여 우위를 점하게 되면 조사대상으로부터의 독립적 조사가 어려워짐. 따라서 출범 초기 인원 구성에서 공무원이 다수를 차지하게 하는 것은 특별조사위의 독립성을 약화시키려는 의도로 보임.

3. 결론

특별조사위의 업무를 총괄하고 기획하고 조정하는 역할을 모두 파견 공무원이 맡도록 하고, 특히 진상규명과 관련해서는 가장 중요한 조사활동 역시도 파견 공무원이 담당하도록 하고 있음.

진상규명 관련 업무범위를 정부의 진상규명 조사결과에 대한 분석과 조사로 한정하고 있음. 또한 안전사회건설과 관련한 업무범위도 416세월호참사와 관련된 부분으로 한정하고 있음.

출범 시 인원을 특별한 이유 없이 90명으로 제한하고, 그 구성을 공무원이 다수를 점하도록 하고 있음. 반면에 이후 인원 확충에 대한 부분은 전혀 언급이 없음. 여기에 더하여 파견되는 공무원 중 다수가 1차적 조사대상인 해수부, 국민안전처(해경이 속해 있음)에서 파견됨.

결국 이러한 점들은 잠재적 조사대상인 정부 부처가 조사의 내용과 방향에 대해 많은 영향력을 행사할 수 있도록 하여 독립성을 훼손하고, 제대로 된 조사를 할 수 없도록 할 것임.

따라서 위와 같은 내용을 담은 시행령안은 개정 혹은 철회되어야 하며, 특별법의 취지, 특별법에 담긴 국민의 염원을 제대로 받아 안을 수 있는 시행령이 입법되어야 할 것임.

2015. 4. 2.

1. 민주화를위한전국교수협의회 상임의장 송주명

주소: 서울시 관악구 인현동 1632-2 2층

전화번호: 02)885-3680

2. 민주주의 법학연구회 회장 이재승

주소: 서울시 영등포구 문래동6가 16번지 문래파라곤 201동 13층 1310호

전화번호: 02)326-1989

3. 전국교수노동조합 위원장 노중기

주소: 서울시 관악구 인현동 1632-2 2층

전화번호: 02)871-8706

4. 한국비정규교수노동조합 위원장 임순광

주소: 광주광역시 동구 서석동 375 조선대학교 본관 5181호

전화번호: 062-236-5768

5. 학술단체협의회 상임 대표 박거용

주소: 서울시 관악구 인현동 1632-2 2층

전화번호: 02)747-0338

6. 민주사회를위한변호사모임 회장 한택근

주소: 서울시 서초구 반포대로30길 34(서초동, 신정빌딩) 5층

전화번호: 02)522-7284. 끝.