

세/월/호/참/사/국/민/대/책/회/의

## 존엄안전위원회

“참사를 막기 위한 출발선에 서다”

2014년 6월 11일(수) 오후 2시

정동 프란치스코 회관 212호

## 차례

<b>[기획안] 참사를 막기위한 출발선에 서다</b>	<b>1</b>
<b>[1부] 사고는 왜 참사로 이어질 수밖에 없었나?</b>	<b>3</b>
· 사고는 어떻게 참사로 이어지는가?   김혜진 (존엄안전위원회 안전대안팀, 불안정노동철폐연대)	5
· 대구지하철 화재참사, 교훈과 과제   오선근 (서울지하철노조, 공공교통네트워크)	12
기업의 사회적 책임과 사고예방 위한 특별법 제정제안	20
최근 빈발하는 철도지하철 사고 문제점은 무엇인가?	24
서울시 지하철 노사정 안전 활동 제안문	30
· 국가는 책임을 다하지 않았다   이후식 (태안해병대캠프유가족, 재난안전 가족협의회)	36
<b>[2부] 세월호 참사 재발방지, 근본적인 대책을 위하여</b>	<b>43</b>
· 성역없는 세월호 참사 진상규명, 어떻게 할 것인가?   이태호 (진상규명국민참여위원회, 참여연대)	45
· 인권과 민주주의를 바로 세우는 것이 참사를 막는 길이다   장여경 (존엄안전위원회 자유팀, 진보네트워크센터)	67
· 세월호 참사 이후, 우리에게 남겨진 과제   박준도 (존엄안전위원회 안전대안팀, 사회진보연대)	70

# “참사를 막기 위한 출발선에 서다”

존엄으로부터 안전을 세우기 위하여

## 1. 기획취지

- 세월호 참사는 규제되지 않는 자본, 규제를 포기한 정부, 그리고 정권의 재난 구조 실패에서 비롯한 것임.
- 자본의 탐욕과 이를 규제하지 못한 무능한 정부, 여기에서 비롯하는 대형재난은 과거에도 수차례 반복되어 왔음. 하지만 인간의 존엄과 생명을 위협하는 재난을 겪고도 정부는 근본적인 대책 마련에 실패했음. 면피성 대책이나 대중적인 요법을 위한 대책만을 취해왔기 때문
- 지난 5.19 (월) 박근혜 정부는 대국민 담화문을 발표하였음. 그 자리에서 박근혜 대통령은 사과와 함께 해경해체 등 정부조직 개편 등을 약속하였음. 하지만 담화문은 사건의 재발방지를 향한 대국민적 약속이라고 보기 어려움. 철저한 진상조사를 위한 구체적인 방안도 미비했을 뿐더러, 이번 사건의 발단이 된 선박개조와 과적 등 사업주의 탐욕을 규제하겠다는 대안은커녕 방향도 제시하지 않았기 때문. “관피야 처단”이라는 대중적 요법으로만 가득차 있어, 국면전환을 위한 담화문 발표는 아니었는지 의구심이 들 수밖에 없음.
- 도리어 박근혜 정부는 세월호 참사로 야기된 국민불안 정서를 지렛대 삼아, 새로운 국정운영 방안을 제시하였음. ‘국가안전처’ 신설로 표상되는 행정조직 재편 및 ‘국가의 개조’라는 담론이 지시하는 국정운영기조 혁신 의지가 그것.
- 세월호 참사가 두 번 다시 재발되지 않기 위해서는 노동, 시민사회의 주체들이 자신의 목소리를 높여야 함. 박근혜 정권의 대중적 요법에 대한 비판과 함께 ‘규제되지 않는 자본’, ‘위험업무의 외주화’, ‘책임의 분산’ 등이 가지는 문제점을 드러내야 함. ‘안전에 대한 노동자, 시민의 권리’, ‘재발방지를 위한 사회구조 변화의 방향’, ‘정부의 책임과 의무’ 등 대안에 대한 노동자들의, 시민들의 정치적 의지를 모아낼 수 있어야 함.
- 대형재난을 겪고도 왜 국가는 대책마련에 번번이 실패하였는지, 박근혜 정부가 제시하고 있는 대안의 문제점은 무엇이고, 근본적인 대책은 무엇인지, 안전에 대한 대중의 권리는 무엇인지 등에 대해 토론회보고자 함. 그리하여 재발방지를 향한 근본적 대책마련에 세월호 참사 국민대책회의 / 존엄과 안전위원회가 첫 발을 내딛고자 함.

## 2. 토론회 개요

### 1) 주최 및 주관

- 주관 : 존엄과안전위원회
- 주최 : 세월호참사 국민대책회의

## 2) 일시 및 장소

- 일시 : 2014년 6월 11일 수요일 오후 2시 ~ 5시
- 장소 : 프란체스코 회관

## 3) 사회

- 존엄안전위원회

## 4) 발제 및 토론

### ① <주제 1> 사고는 왜 참사로 이어질 수밖에 없었나?

- 토론 1 : 사고에서 재난으로 이어지는 한국사회의 현실 | 김혜진 (안전대안팀/불안정노동철폐연대)
- 토론 2 : 대구지하철 참사, 교훈과 과제 | 오선근 (서울지하철노조/공공교통시민사회 노동네트워크)
- 토론 3 : 국가는 책임을 다하지 않았다 | 이후식 (태안해병대캠프유가족/재난안전 가족협의회)

### ② <주제 2> 세월호 참사 재발방지를 향한 근본적인 대책을 위하여

- 발제 : 세월호 참사 이전과 이후, 재난과 안전 | 이호중 (서강대 법학전문대학원 교수)  
- 박근혜 정부의 국가안전처 발상의 위험성을 경계하며 -

- 토론 1 : 진상규명, 우리에게 던져진 과제 | 이태호 (진상규명국민참여위원회/참여연대)
- 토론 2 : 알 권리, 표현의 자유가 중요한 이유 | 장여경 (자유팀/진보네트워크센터)
- 토론 3 : 위험을 통제하기 위해 우리가 해야 할 것들 | 박준도 (안전대안팀/사회진보연대)

## 5) 플로어 토론

### ① A4 용지에 청중들 의견 개진

- 앞면에 <주제1> 뒷면에 <주제2>에 대해 질문이 적혀진 A4 용지 배포
- 청중들 토론 중간에 작성
- 진행 측 수거 및 검토
- 사회자 발표

### ② 자유토론

## [1부]

사고는 왜 참사로 이어질 수밖에 없었나?



# 사고는 어떻게 참사로 이어지는가?

김혜진 | 존엄과안전위원회, 불안정노동철폐연대 상임활동가

## 1. 사고를 만들어내는 효율성과 규제완화

현대사회는 대단히 복잡하게 연결되어 있다. 그만큼 우리 사회는 위험하고 사고도 잦아진다. 그런데 한국사회는 1997년 이후 정부의 신자유주의 정책과 규제완화로 인해서 위험이 더욱 높아지고 있다. 규제완화란 ‘기업의 이윤 확대 논리’를 제도적으로 보장하고 그에 대한 규제를 없애는 것으로서, ‘안전’에 대한 규제도 기업의 이윤에 장애가 된다는 이유로 완화의 대상이 되어왔다. 안전장치는 완전히 해제된 것이다.

세월호 참사에서 보듯 선박 관련한 규제완화가 지속되어 선령도 연장되었고, 과적 및 적재기준도 완화되었고 엔진개방검사 완화, 선장이 선박의 안전관리체계 부적합 보고를 의무화하는 것 면제 등 수 없이 많은 규제완화 조치가 시행되었다. 유해화학물질과 관련한 규제 완화로 인해서 불산누출사고가 벌어지고, 정비업무를 외주화할 수 있도록 하면서 철도와 지하철에서 지속적으로 사고가 벌어졌다. 금정역이나 왕십리역에서 벌어진 사고는 모두 정비업무나 신호업무가 외주화되고 비용절감을 이유로 부품을 빨리 교체하지 않아서 생긴 사고였다. 비용절감을 목표로 한 규제완화는 사고를 부를 수밖에 없다.

## 2. 작은 사고가 대형참사로 이어지는 매커니즘

사고가 잦다는 것은 대형참사가 벌어질 가능성이 높다는 경고이다. 그런데도 우리사회는 작은 사고들에 제대로 대처하지 못하고 이것이 대형참사로 이어진다. 우리 사회는 작은 사고를 참사로 만드는 구조를 갖고 있다.

### (1) 안전을 비용으로 간주

신자유주의 정책 20여 년 간, 규제완화가 지속되면서 안전에 들여야 할 비용은 계속 축소되었다. 삼풍백화점이나 성수대교의 붕괴사고는 성장위주의 정책이 낳은 인재였다고 이야기한다. 그런데 90년대

중반부터는 그러한 성장위주의 정책에 더하여 안전비용의 삭감이 지속적으로 추진되었다. ‘기업규제완화에 관한 특별조치법’ 등이 만들어지고 ‘규제개혁위원회’ 등이 활동을 하면서 안전에 대한 규제는 계속 완화되고 안전비용은 계속 삭감되었다. 게다가 20여년간, 건물과 선박, 철도, 차량, 원자력발전소 등 다중이용시설이나 대중교통, 그리고 에너지 시설들은 계속 노후화하고 있다. 사고가 발생하면 당연히 보강과 교체에 많은 비용을 들여야 한다. 그리고 필요하다면 과감하게 폐쇄하는 조치도 필요하다. 하지만 신자유주의 규제완화는 그런 비용을 ‘비용’으로만 간주하여 축소하도록 만들었다. 따라서 지금의 시설노후화가 심각한 수준이 된 것이다. 이미 수명을 다한 고리원자력 발전소가 무려 37년째 운행되고 있는 현실이다. 그러다보니 사고는 더 잦아지고 커지고 있다.

기업들은 사고가 잦아지면 위험을 예방하는 조치를 취하기보다는 책임을 회피하거나 관리감독을 늦추는 데에 비용을 더 많이 지출한다. 예를 들어 불산누출사고를 일으켰던 구미공단, 대형폭발사고를 일으킨 여수산단 등은 이미 공단시설이 노후화되었기 때문에 이런 사고가 필연적인 상황이다. 그런데도 이를 위한 제대로 된 투자는 이루어지지 않았다. 오히려 기업들은 위험업무를 모두 ‘외주화’하는 방향으로 위험을 회피해왔다. 다시 말해 대량 누출사고나 폭발사고가 나더라도 하청업체에게 책임을 떠넘기면 되기 때문에 안전시설에 대한 투자를 하지 않는 것이다. 세월호를 운행하던 청해진해운이 안전교육 직원연수비용은 반으로 줄이면서도 집대비와 광고비를 대폭 늘린 것은, 기업들이 안전보다는 노후시설을 관리감독 없이 계속 사용할 수 있도록 하는 데에만 관심이 있다는 것을 보여준다.

## (2) 노동자들이 안전에 대해서 발언하지 못하는 구조

위험이 가속화되면 당연히 잦은 고장과 잦은 사고가 벌어진다. 일하는 이들은 이 기업이나 대중교통수단이나 건물에 문제가 있다는 것을 알게 된다. 그러나 이 노동자들의 발언은 제대로 경청되지 않는다. 사회 전반이 기업의 이윤을 중심에 두고 있기 때문에 노동자들의 이런 발언은 오히려 기업의 이윤을 해하는 것으로 간주되어 위협을 당한다. 삼풍백화점 붕괴 직전 균열과 이상 징후는 시설관리 노동자와 5층 식당 관계자들이 발견하고 보고했으나 삼풍백화점 측은 5층에 한해서만 영업을 정지했다. 씨랜드 수련원 화재사건 당시 화재군 공무원의 유착관계를 고발했던 이도 공무원 노동자였지만 유착관계에 있던 공무원들은 제대로 처벌되지 않았다. 세월호에서도 전 선장과 항해사, 기관사가 배의 복원력에 문제가 있다는 것을 지적했다. 하지만 이 노동자들의 문제제기는 제대로 받아들여지지 않았다. 오히려 노동자들은 회사를 그만둘 수밖에 없었다.

사회공공연구소가 원자력 유관 4개 사업장(한국수력원자력, 한전 KPS, 한전 원자력연료, 한전기술) 노동자 1,771명을 대상으로 조사를 진행한 결과 실제 안전이 위협받는 상황에서 독자적으로 작업을 중지할 수 있느냐는 물음에 48%정도만 ‘그렇다’고 답했다. 보복성 징계에 대한 두려움 없이 안전 관련 의견을 제안할 수 있다는 의견도 40%에 그쳤다. 게다가 회사가 안전업무를 외주화해버리면 노동자들은 더더욱 발언하기 어려워진다. 노동자들은 안전문제를 제기했다가는 바로 해고될 것이라는 점을 알기 때문에 위험을 무릅쓰고, 다른 이들의 위험을 알면서도 침묵하게 되는 것이다. 상황을 알고 있는 노동자들이 침묵하면 위험은 감춰지고 이것은 결국 참사로 이어진다.

## (3) 사고의 책임을 전가하고 진짜 책임자는 책임지지 않도록 하는 구조



사고가 났을 때 실질적인 책임자가 큰 책임을 져야 한다면 사고 예방을 위한 조치에 힘을 쏟을 것이다. 그러나 현재의 구조에서는 아무도 사고의 책임을 제대로 지지 않는다. 아니, 그렇게 책임을 지지 않는 구조를 발달시켜왔다. 예를 들어 현행법으로는 기업에게 제대로 책임을 물을 수 없다. 법인은 책임을 지지 않기 때문이다. 큰 사고에서 과실치사혐의를 적용했던 사례가 있으나 삼풍백화점을 제외하고는 대부분 과실치사상에서 무죄판결을 받거나 집행유예로 나왔다. 그리고 유착관계에 있던 공무원들도 제대로 처벌을 받지 않았다. 대부분 무죄이거나 집행유예 처분을 받았고 파면된 경우도 많지 않다.

특히 실질적으로 책임이 있는 주체들은 대부분 빠져나가고 하급노동자들만 책임을 떠안게 된다. 태안 사설해병대 캠프 사고에서도 모든 책임은 해병대 캠프를 운영하는 하청업체에게 떠넘겨졌고, 태안 군청과 해경은 수사선상에서 제외되었다. 대구지하철 화재사고에서는 기관사와 관제사만 책임을 떠안았다. ‘규제 완화’와 ‘기업과 공무원의 유착’을 가능하게 만들었던 정책을 입안하거나 시행한 이들은 전혀 처벌받지 않았다. 법적 처벌은커녕 정치적 책임도 묻지 못했다. 그러니 큰 사고가 나도 책임의 비용이 적게 드는 이상 기업과 정부는 안전을 소홀하게 할 수밖에 없는 것이다. 이런 과정에서 잦은 사고가 반복되고, 기업과 안전관리를 담당하는 정부 관리자들은 그것이 참사가 되는 것을 방지하게 된다.

### 3. 참사는 평등하지 않다

이미 우리 사회는 규제완화와 비용절감, 노동자들의 권리 부재, 그리고 사고의 책임전가 구조 속에서 큰 사고를 당할 수밖에 없는 조건이다. 그런데 문제는 이런 사고의 결과가 모두에게 평등하게 작용하지 않는다는 점이다. 이번 세월호에서도 주로 학생들과 노인들, 아르바이트 노동자들이 희생되었다. 참사는 대부분 사회적 약자들에게 더 가혹하게 다가온다.

#### (1) 위험에 대한 정보통제는 약자들에게 위험을 전가한다

언제부터인가 위험에 대한 정보가 ‘기업비밀’이 되어버렸다. 그만큼 위험이 상존한 상태가 되었기 때문에 기업은 안전에 관한 비밀을 유지하려고 애를 쓰게 된다. 또한 안전과 관련한 내용은 전문가들의 독점적인 영역이 되어버렸다. 세월호 사고 때 평형수가 어떻게 복원력이 어떻게 하는 이야기는 많이 듣게 되었지만 출발하기 전에 그것을 인식할 수 있는 사람은 세월호에서 일하는 노동자들 외에는 없었다. 그러나 노동자들은 생존을 위해서 그런 사실을 함구했다. 관리감독을 해야 할 ‘전문가’들도 위험의 카르텔에 동참했다. 세월호에서 안전에 대한 관리감독을 담당하는 한국선급은 퇴직한 해수부 출신들로 채워졌고 이들은 청해진해운과 밀접하게 연결되어 있었다. 이런 카르텔은 소수가 위험에 대한 정보를 독점하는 사회에서는 필연적이다.

이렇게 위험에 대한 정보가 통제되기 시작하면 사회적 약자들일수록 안전에 대한 정보를 제공받지 못하게 된다. 세월호 사고가 났을 때 그 배를 자주 이용했던 화물운전자들은 위험을 감지할만한 경험이 있었기 때문에 상대적으로 희생이 적었지만 안전에 대한 주의사항을 제대로 교육받지 못했던 학생들은 빠져나오기 가장 어려운 선실에 있었으면서도 시키는대로 가만히 있을 수밖에 없었다. 선박직원들은 위험 상황에서 대다수가 빠져나왔으나 배에서 같이 일하더라도 아르바이트 노동자와 조리담당자

들은 빠져나오지 못했다.

## (2) 위험지역과 위험 대중교통수단에 의존할 수밖에 없는 약자들

위험시설이 들어오면 땅값이 떨어진다. 그래서 돈이 있는 자들은 자신이 사는 지역에 위험시설이 들어오지 못하도록 막는다. 고압송전탑이 갑자기 밀양으로 방향을 튼 것은, 자기 땅을 지나지 못하도록 하려는 지역 유력자들의 입김 때문이기도 했다. 유해위험 시설이 들어오는 곳은 그래서 가난한 이들이 살아가는 곳이기도 하다. 또는 가난한 이들이 사는 곳일수록 유해위험 시설이 많이 들어오게 된다. 재난과 참사는 결코 평등하게 모두에게 오지 않는 것이다. 그리고 각종 캠프 등도 무허가 시설일수록 비용이 싸기 때문에 돈이 없는 이들일수록 위험한 시설을 이용하게 된다.

대중교통수단은 당연히 서민들이 많이 이용한다. 그런데 정부는 이 비용을 줄이려고 애를 쓴다. 준공영제로 운영되고 있는 서울시내 버스로 정비인력을 축소하고, 철도에서도 비용절감이라는 이름 아래 승무원을 외주화(자회사)한다. 사회적 약자들은 훨씬 위험에 많이 노출될 뿐 아니라, 위험이 발생했을 때에도 도움을 얻기 쉽지 않다. 예를 들어 승무원력을 줄여버리면 지하철 사고가 났을 때 건강한 성인들은 스스로 탈출할 수 있을지 모르지만 노인이나 장애인들은 스스로 탈출하기 어렵다. 승무원들이 이들의 구조를 도와야 하는데 승무원 수를 줄이면 그 피해는 일차적으로 약자들이 보게 된다. 씨랜드에서 많은 유치원생들이 사망하게 된 것, 대구지하철 사고에서 약자들이 쉽게 빠져나오기 어려웠던 것이 모두 이 때문이다. 당연하게 구조받을 권리가 있는 이들에 대해 정부와 기업이 책임을 다하지 않음으로써 사회적 약자들은 위험한 상황에서 다른 이들의 선의에 의존할 수밖에 없게 된 것이다.

## (3) 구조와 수습 대책에서도 약자들의 권리는 침해된다.

“우리가 사는 곳이 강남이었다면 이렇게 구조를 했을까?” 의문을 던지며 울부짖었던 유족들의 질문은 모두가 품게 된 질문이었다. 언딘이라는 민간회사가 재난 구조를 맡게 되었지만 언딘은 ‘자신들은 구난 업체가 아니라 인양업체일 뿐’이라고 주장했다. 가장 많은 장비와 능력을 갖추고 있던 회사가 수장되어가는 이들을 구하지 않은 채 책임을 회피한 것이다. 일차적 책임을 가진 해경은 이를 방조하고 오히려 구조를 막기까지 했다. 해상구조가 민영화되면 결국 보험금이 얼마나 큰가에 의해 삶과 죽음이 결정될 수 있다. 해상구조만이 아니라 정부가 해야 할 구조업무가 민영화되면 정부는 책임을 떠넘기고 업체들은 비용대비 효율을 계산하게 된다. 재난의 ‘구조’도 평등하게 이루어지지 않고 있다.

사고 수습과정에서도 마찬가지이다. 이미 이전에 있었던 재난사고를 보더라도 사고가 많이 알려지고 관심이 집중될 때에는 정부나 사고수습기관도 최선을 다하는 척하지만 관심이 멀어지면 당사자들은 배제되고 보상의 대상으로만 규정된다. 대부분 유가족들은 생계문제에 시달리고 집단화되지 못해서 수습 과정에서 발언력을 갖기 어렵다. 세월호 참사에서도 청와대에 문제제기하는 유가족을 불법사찰하는 등 잠재적인 위협세력으로 분류하여 대응하는 정부 정책을 보면 수습 과정에서 정부와 기업이 희생자들을 오히려 위협하게 바라보고 어떻게든 배제하려고 한다는 것을 알게 된다.

이처럼 사고가 참사로 변화하는 과정은 결코 평등하지 않다. 그러다보니 어느 정도 사회적인 영향력이 있는 이들은 ‘자력구제’의 방식으로 자신의 안전을 지키려고 한다. 더 비싼 보험을 들면 그 보험

회사들이 기업과 정부의 위험요소에 대해 더 많은 문제제기를 하게 되고, 시설의 이용에서도 더 안전한 곳을 택하기에 가진자들은 상대적으로 안전을 누린다. 하지만 비용절감의 일차 희생자가 된 대중교통수단이나 다중이용시설 등을 이용하는 사회적 약자들은 더 위험에 내몰린다. 그러니 정부와 기업들은 다수의 서민이나 사회적 약자를 고려하지 않고 안전 비용을 축소하고 사고를 방지하는 것이다.

## 4. 사고 이후의 문제가 참사를 더 키운다.

지금까지는 우리는 각종 사고와 참사에서 제대로 된 대책을 마련하지 못했다. 정부와 기업은 사고를 덮기 바쁘고, 문제의 근원을 짚고 해결하려고 하지 않는다. 이후 후속대책이 어떻게 되었는지를 알기도 어렵다. 심지어 후속대책은 문제를 더 크게 만드는 방향으로 이루어지기도 한다. 제대로 대책을 마련하지 못하는 현실이 참사를 계속 불러온다.

### (1) 독립적이지 못하고 상업적인 언론

언론의 문제도 매우 크다. 사고가 난 이후 언론들은 다양한 원인을 짚지만, 구조적인 문제를 잘 드러내지 않고 있다. 세월호 참사 이후 KBS에 대한 정부 통제 사건에서 보듯 언론은 문제를 심층적으로 파고들지 않고 있다. 때로는 사건의 자극적인 장면만을 반복적으로 내보내면서 상업성을 여지없이 드러내기도 한다. 소수 전문가들이 나와서 발언하지만 이에 대해서 대중들이 확인하기는 어렵다. 대중들은 SNS를 통해서 나름대로의 정보를 소통하려고 하지만 소통되는 정보가 너무 많아서 판단이 어렵고, 정부의 통제로 인해서 더더욱 진실을 판단하기 어려워진다. 언론의 상업화와 독립성의 부재가 낡은 참극이기도 하다.

### (2) 피해자와 희생자 가족들이 주체가 되는 문제

결국 문제해결의 주체가 되어야 하는 것은 피해자들이나 희생자 가족들, 그리고 이분들과 함께하는 시민사회단체일 수밖에 없다. 영국에서 제브뤼호 페리 사건 이후에 피해 유가족들이 나서서 ‘기업살인법’을 현실화하기 위해서 애를 써왔기 때문에 기업에게 책임을 묻는 법이 제정될 수 있었다. 여기에 각종 NGO들이 힘을 합했던 것이다. 이렇게 유가족과 시민사회단체들이 함께 했을 때 문제해결의 첫걸음이 된다. 하지만 정부나 기업은 ‘보상’문제로 유가족들이나 피해자들이 집단화되는 것을 막고, 분열 전략을 택한다. 삼성-허베이 스피리트호 기름유출 사고가 발생했을 때 삼성은 피해주민들이 가해기업의 책임을 사회화하는 것을 막기 위해 2008년부터 피해마을과의 자매결연을 추진하고 지역주민들을 회유하고 분열시켰다. 하지만 대구지하철 사고의 경우 시민단체들과 유가족들이 대구시 의사결정기구에 참여하고 실종자 사망인정을 이끌어내기도 했다. 사고 이후에 시민사회단체와 유가족과 피해자들의 집단적 대응이 매우 중요하다는 점을 보여준다.

### (3) 참사 이후 재발방지 대책의 문제

참사가 벌어진 이후 재발방지 대책은 매우 중요하다. 그런데 현재는 재발방지 대책조차도 이윤과 효율성 논리에 입각해있다. 천안함 사건 이후 해양재난사고의 구조업무를 위해 통영함을 구축했지만 통영함은 사용되지 않았다. 의혹 수준이기는 하지만 통영함 구축 과정에서 많은 로비가 오고 갔을 것이라는 추측도 있다. 게다가 재난사고의 원인인 규제는 강화되지 않고 오히려 완화되고 있다. 서해 횡리호 사건 이후에도 선박 관련 규제는 완화되었고, 성수대교와 삼풍백화점 붕괴사고 이후에도 대안으로 내놓은 것은 부실공사 방지와 무관한 ‘건설산업 경쟁력 강화 대책’이었다. 대구지하철 사고 이후에 핵심 원인으로 지적된 1인승무는 바뀌지 않았고 오히려 무인역사가 확대되었다.

사고의 시작부터 마지막 대책을 마련하는 데에까지 효율성, 규제완화의 논리가 작동하고 있다. 정부와 기업은, 인간의 존엄과 생명에 대한 존중, 희생자와 피해자, 그리고 시민사회단체와 함께하려는 노력은 손톱만큼도 보이지 않는다. 오히려 희생자와 피해자를 배제하고 정부가 정보를 독점하며 ‘안전’을 빌미로 통제를 강화하고 규제완화 정책을 지속하는 태도만 보이고 있다. 세월호 사태 이후 박근혜 대통령이 발표한 ‘대국민 담화’의 내용에는 여전히 ‘경제혁신 3개년 계획의 중단없는 시행’과 ‘국가안전체’ 구상만이 담겨있었던 것이다. 이런 상황이 지속되는 이상 참사는 여전히 우리 곁에 있다. 우리는 피할 수 없는 세월호에 타고 있는 것이다.

## 5. 생명의 존엄과 안전이 보장되는 사회를 만들기 위한 기본 원칙

생명의 존엄과 안전이 보장되는 사회를 만들기 위한 논의를 시작해야 한다. 우리의 생명과 안전을 여전히 기업과 정부에 의탁하고 기다리기만 할 수는 없다. 지금도 계속되고 있는 각종 사고가 참사로 변하는 것을 막기 위해 사회의 방향을 바꿔야 하기 때문이다. 안전과 관련한 구체적인 대안을 이야기 하기 전에, 우리 사회가 어떤 방향으로 나아가야 하는지를 함께 토론하고 의지를 모아가는 과정이 중요하다.

1. 존엄과 안전은 모든 이들의 권리이다. 그러하기에 생명을 지키고 인간의 존엄을 지키는 일은 결코 ‘비용’과 ‘효율’로 계산되어서는 안 되며, 국가 정책과 사회의 운영에서 그 무엇보다 앞선 가치가 되어야 한다. 지금 모든 정책이 효율성 중심으로 이루어지고 있다. ‘경제혁신 3개년 계획’과 ‘규제개혁위원회’로 표현되는 규제완화 정책은 폐기되어야 한다.

1. 우리가 지켜야 할 안전은 ‘재산’이나 ‘영토’의 안전이 아니라 인간의 존엄과 생명의 안전이다. 국가와 기업은 안전의 의무를 갖는다. 국가와 기업은 재난과 사고에 대해서 책임을 져야 하며, 책임자에 대한 실효적인 처벌이 이루어져야 한다. 국가가 안전의 의무를 지키기 위해서는 생명과 안전에 관한 업무를 민영화하거나 외주화해서는 안 된다. 영국에서도 제브뤼해 페리 사고로 인해서 ‘기업살인법’의 형태로 책임자에 대한 처벌을 현실화한 것처럼, 실질적 책임자들을 처벌할 수 있도록 법과 제도를 정비해야 한다.

1. 노동자들이 권리를 가져야 하고 자신이 가진 정보에 입각하여 위험한 상황에 대해서 문제제기를 할 수 있어야 하고 위험작업을 멈출 수 있어야 한다. 위험 작업 중지권은 노동자 자신의 위험을 피하

고 사회적인 재난을 막기 위한 가장 중요한 수단이다. 그리고 위험을 강요하는 기업과 정부의 행위에 대해 사회적으로 알릴 수 있어야 한다. 이를 위해서 내부 고발자에 대한 보호조치가 필요하다.

1. 국가에 의한 통제와 감시 혹은 전문가나 기업에 위임하는 것으로는 안전의 권리가 보장되지 않는다. 위험 정보가 공개되고 시민들이 참여하여 감시하거나 변화시킬 수 있어야 안전의 권리가 보장된다. 그렇기 때문에 유해화학물질이나 위험물질을 다루는 기업에 대해서 주민들이 알 권리가 있어야 하며, 대중교통수단이나 다중이용시설의 안전에 대해서도 권한 있는 시민안전위원회가 구성되어 시민들이 충분히 개입할 수 있어야 한다.

1. 존엄과 안전은 모두에게 평등한 권리이다. 가난하거나 나이가 어리거나 소수자리는 이유로 위험에 더 많이 노출되거나 안전에 대한 정보가 불평등하게 제공되거나, 권리 행사에서 배제되어서는 안 된다. 따라서 시민안전위원회 등의 구성에서 사회적인 약자들의 권리가 더 우선적으로 이야기되어야 하고, 각 기구에 참여할 수 있어야 한다.

## 대구지하철 화재참사, 교훈과 과제

오선근 | 공공교통 네트워크 운영위원장, 서울지하철노조 안전위원장, 사회공공연구원 부원장

### 1. 잊어지고 있는 대구지하철 화재참사

안전뒤틀린, 수익추구 경영으로 192명 사망, 148명 부상

○ 대구지하철 중앙로역 화재참사가 발생한지 벌써 11년이 지났다. 한국사회는 2003년 보다 정치, 경제, 사회, 문화적으로 많은 변화와 성장이 있었다. 그런데 과연 우리 사회가 우리의 경제 성장만큼, 정치사회적 발전만큼 안전한 사회가 되었는가? 묻지 않을 수 없다. 대구지하철화재참사와 세월호 참사는 육상과 해상에서 각각 발생했지만, 유사점이 많다고 생각된다. 두 참사에는 한국사회의 최우선 가치가 무엇인가? 우리의 모습이 잘 들어난 사고였다고 생각한다. 사람에게 가장 중요한 것은 안전이고 생명이다. 그런데 한국에서는 생명보다도 돈을 우선하는 사회이며 공기업이든 사기업이든 모든 기업들이 안전보다는 비용절감을 자본의 이윤을 추구하다 벌어진 사고이다. 이러한 사고는 신자유주의 세계화의 잘못된 정책 민영화, 규제완화, 노동유연화를 인해 참사가 이어지고 있다.

#### 대구지하철 화재참사 개요

- 일시 : 2003년 2월 18일 9시 53분
- 장소 : 대구지하철 1호선 중앙로역 대합실
- 화재원인 : 방화(56세)범이 플라스틱 휘발유통에 라이터로 방화함.
- 인명피해 현황 : 사망 192명, 부상 148명
- 상황설명 : 대구지하철 1호선에서 9시 53분경에 1079호 열차가 반월당역에서 출발하여 중앙로역에 진입정차하며 방화로 화재발생 하였고 1080호 열차는 대구역을 출발하여 중앙로역에 진입하여 불이 옮겨 붙어 대형 참사로 이어짐.

○ 2003년 2월 18일 대구지하철에서 정신질환이 있는 승객이 사회적 불만을 이유로 전동차에 휘발유를 가지고 탑승하여 열차가 중앙로역에 정차해 승하차를 하는 동안 휘발유를 전동차의 바닥에 붓고

라이터로 불을 붙여 화재가 발생하였다. 대구지하철의 화재사고에서 대형사고로 확대되는 가장 첫 번째 참사의 원인은 불연재를 사용하지 않고 불에 쉽게 타는 소재로 바닥, 의자, 벽면, 천정 등 전동차가 제작되었던 것이다. 시골에서 장작에 불을 붙일 때 먼저 불쏘시개에 불을 붙여서 장작에 불을 옮겨 붙인다. 사고 당시의 대구지하철의 전동차는 바로 불쏘시개 전동차였던 것이다.

### **불쏘시개 전동차, 1인 승무 초동대응 어려워 대형 참사발생**

○ 두 번째 사고의 원인은 1인 승무문제였다. 2인 승무였다면 초기의 대응이 달라졌을 것이라고 많은 전문가들과 보수적인 신문인 조선, 동아, 중앙까지 동조하며 1인 승무의 문제점이 제기 되었다. 최초에 화재가 발생했던 1079열차의 기관사는 화재가 발생하자 운전실에서 화재가 발생한 곳으로 이동해서 우선으로 화재진압조치를 했다. 그래서 당시의 1079열차의 기관사는 관제에 화재사실을 알리지 않고 화재진압의 현장조치만 했다고 징역형을 선고받았다.

○ 만약에 뒤쪽에 차장이 있었다면 차장은 화재진압조치를 하고 기관사는 관제보고 및 승객의 피난유도 조치 등이 가능했을 것으로 판단된다. 그렇게 되었다면 참사가 아닌 사고로 끝났을 것이라고 판단된다. 기관사가 관제에 화재의 상황에 대해 정확히 보고가 되었다면 반월당역에 있었던 1080열차는 화재가 발생한 중앙로역으로 진입하지 않았을 것이다. 대구화재참사의 사망자 192명 중에서 90% 이상 대부분이 후속열차였던 1080열차에서 발생했던 것이다.

○ 지난 5월 2일 서울메트로의 2호선 상왕십리역에서 발생한 추돌사고에서도 만약에 1인 승무였다면 사고 초기에 승객대피를 위한 안내방송과 승무원과 관제와 사고 상황에 대한 정확한 소통이 어려웠을 것이다. 이러한 초기 대응이 원활하게 이뤄지지 않았다면 대비하는 승객이 상대편 선로에서 운행되는 전동차에 충돌하는 2차 사고로 대형피해가 발생할 수도 있었을 것이다. 대구지하철화재 참사로 경제적 손실을 8,000억 원으로 추산되었는데 그 돈이면 수백 년간 2인 승무를 할 수 있는 돈이다.

### **인력감축, 안전투자 소홀, 교육원 폐쇄가 희생자 확대**

○ 사고 당시 언론에서는 당시의 승무원인 기관사의 조치 잘못과 중앙로역의 역무원들의 역무실 감시 모니터 감시부실, 관제센터의 운전관제와 설비관제의 모니터 부실 등의 문제점을 지적하였다. 여기 저기 근무자는 배치되어 있는데 노동자들 모두가 근무를 태만했던 것처럼 몰아갔다. 사고 당시의 역무원의 정원은 419명이었는데 현원은 362명으로 57명의 결원이 있었는데 충원을 하고 있지 않았던 것이다. 물론 비용절감이 가장 충원을 하지 않았던 이유였을 것이다.

○ 대구지하철화재참사의 문제점으로 지적된 것 중에서 중요한 문제였던 역사의 대피, 소방, 배연, 전기설비 등이 화재발생 때 제대로 된 기능과 역할을 하지 못했다. 지하철의 경우 열차의 충돌, 추돌, 전복, 탈선, 화재 등의 중대 사고에 철저한 대비가 필요하다. 일본에서 1987년 옴진리교 신도들에 의해서 지하철에서 신경독가스가 뿌려져서 12명이 사망하고 3,800명이 부상당하는 사고가 있었다. 만약에 서울지하철의 1,3,5호선이 승환되는 종로 3가역에서 출퇴근 시간대에 그러한 일이 발생된다면

어떤 상황이 전개될지? 상상도 하고 싶지 않다. 인천대학교의 박창화 교수는 “선진국의 경우 지하철을 건설하며 안전시설에 25%의 비용이 투자되는데 한국의 경우 안전비용이 5~8%밖에 투자가 안 되는 문제점을 지적했다.

○ 세월호 사고에서도 운행 장애로 끝났을 문제가 대형 참사로 이어졌는데 선령과 비정규직, 기준을 초월한 화물적재 등등 문제가 지적되었다. 그래서 많은 언론과 국민들은 교통운수기관에서 일상적으로 사고와 재난에 대비한 교육과 훈련이 이뤄지는지 의문을 제기하고 하는데 노조는 철저한 교육과 훈련이 이뤄지도록 공동의 노력이 필요하고 생각한다. 대구지하철화재 참사 당시에도 회사에서는 1997년 IMF구제금융 이후 정부의 공기업 구조조정으로 인해 직원들의 안전 교육과 훈련을 담당하던 교육원이 1999년 폐쇄되어 재난에 대비한 교육과 훈련이 제대로 이뤄지지 않았다. 그렇다 보니 2003년 대구지하철화재참사 당시 교육과 훈련이 평상시에 이뤄지지 않았던 문제로 인해 사고가 확대되었던 것이다.

## 2. 대구지하철참사 희생자대책위 및 시민사회대책위 활동

### 1) 희생자대책위원회 활동

#### ● 대구지하철참사 설립배경

- 2월 18일 실종자 및 사망자 대책위원회 구성
- 2월 19일 대구참사 발생한 중앙역 물청소
- 2월 20일 유류품 “쓰레기” 처리 ⇒ 사고현장 훼손

#### ● 희생자 대책위원회 4대 과제

- ① 희생자 문제 완벽해결
- ② 안전한 지하철 만들기
- ③ 철저한 원인규명 및 책임자 처벌
- ④ 안전교육을 중심으로 하는 추모사업 추진

#### ● 희생자 대책위원회 활동 / 유족들의 단결해 활동하기 중요

○ 대구지하철화재참사 이후 희생자대책위원회가 구성되어 위에서 언급한 4가지 과제를 가지고 활동을 전개하였고 대구시와 유족들은 공동으로 지하철 화재참사의 원인조사와 안전점검을 위해 범국민조사단을 대구시 추천위원과 유족들이 추천하는 위원 등 동수로 구성하여 점검활동도 전개하고 보고서를 작성했다. 그리고 유족들은 대구시 및 대구지하철공사와 공동으로 전동차 내장재 모의화재 실험, 지하철 재난관련 모의대피 훈련 실시 등 활동도 했다.



○ 대구지하철화재참사로 희생되셨던 사망자의 유가족들이 구성한 희생자대책위원회가 유족들을 대표하는 단체로서 활동을 하고 있었는데 대책위원회의 활동방향과 유족들의 손해보상 문제 등의 이견으로 제2의 유족회가 2003년 7월경에 설립되었다. 그리고 1~2년 전에 희생자대책위원회의 활동방향을 놓고 의견을 달리하는 그룹이 생겨 유가족들로 구성되었던 희생자대책위원회는 3개의 단체로 나뉘어져 있다.

○ 세 개의 단체로 나뉘어져 있지만 희생자대책위원회와 유족회는 2~3년 전부터 관계회복을 통해 중요한 활동과 사업에 대해 단일한 입장을 취하면서 활동을 하고 있다. 그러나 제3의 유족단체인 비상대책위원회와는 계속적으로 안전재단 설립 등 문제를 가지고 갈등을 겪고 있는 것으로 전해지고 있다. 또한 부상자대책위원회는 별도로 구성되어 있고 별다른 활동을 하고 있지는 않지만 중요한 때마다 유가족들과 다른 주장을 하고 있어 안전재단설립 등 안전사업에 어려움으로 작용되고 있다.

#### ● 대구시 추모공원 추진 및 안전재단 설립도 비협조

○ 희생자대책위원회는 안전교육을 중심으로 하는 추모 사업을 위해 추모공원 조성과 안전재단을 설립하여 활동하는 계획을 가지고 추진했다. 추모공원 조성관련해서는 추모공원의 부지 후보지역의 주민들이 반대로 인해 어려움이 많았고 최종적으로 팔공산에 테마파크가 설립이 추진되었다. 그런데 대구시는 유족들과의 합의를 지키지 않고 이중적인 태도를 취하면서 팔공산 테마파크가 추모공원임에도 불구하고 추모공원이 아니라고 주장하고 있으며 추모 위령탑을 위령탑이라고 부르지 않고 안전 조형물로 격하시켜 부르고 있다.

○ 대구지하철참사 후 국민들의 성금으로 모아졌던 일부의 기금으로 추모공원 조성과 교통안전 활동을 하기 위해 추진된 안전재단을 설립하기 위해 추진되었다. 안전재단을 설립을 위해 75억 원의 기금이 적립되어 있으나 유족들의 단체인 희생자대책위원회에서 추진하는 안전재단 설립에 대구시가 원활한 협조를 하지 않아 추진이 중단되어 있는 상황이다. 안전재단 설립이 중단된 두 가지 이유는 대구시의 비협조와 참사 유족회가 세 개로 분열되어 각각 다른 주장을 하고 있으며 최근에는 부상자대책위원회까지 다른 주장을 하고 있어 어려움이 가중되고 있는 상황이다.

## 2) 대구지하철참사 시민대책위원회 활동

#### ● 활동내역(2003년)

- 2월 19일 대구지하철참사 시민사회단체 대책위원회 발족 / 대구지역 중심
- 2월 21일 사고현장 훼손 중지 촉구 입장 발표
- 2월 26일 대구지하철참사 희생자 1차 추모대회
- 2월 28일 지하철참사 시민사회단체 대책위원회 대표자회의
- 3월 2일 대구지하철 참사 희생자 2차 추모대회

- 3월 5일 지하철 안전진단 및 대책 없는 지하철 운행중단 촉구
- 3월 8일 대구지하철 참사 희생자 3차 추모대회

● 대구시장 퇴진운동 등 활동방향으로 나뉘져 활동중단

○ 대구지하철참사 후 대구지역의 60여개 시민사회단체가 중심이 되어 시민사회대책위원회가 구성되어 활동을 전개했다. 시민사회 대책위원회는 참사 초기에는 유가족들과 공동으로 참사 원인규명과 책임자 처벌을 위한 활동, 안전한 지하철 만들기, 희생자 추모대회 등 다양한 활동을 했었다. 그런데 참사가 있고 3월이 지난 무렵에 대책위원회의 활동방향을 놓고 두 가지로 나뉘졌다. 대구시장 퇴진운동을 핵심으로 활동을 주장하는 단체와 사고원인규명과 재발방지 대책마련 활동을 주장하는 단체로 나뉘져서 실질적으로 대구지하철참사 시민사회대책위가 두 개로 분열되어 회의 소집도 제대로 이뤄지지 않아 2003년 5월 중순경부터는 활동이 중단되었고 자연스럽게 해산되었고 더 이상의 활동이 이뤄지지 않았다.

### 3. 안전한 사회(교통운수기관)만들기 운동 필요

#### 1) 안전문화와 조직문화를 바꾸는 운동이 필요

○ 한국사회의 안전문화와 조직문화 개선도 중요한 과제가 아닐 수 없다. 기업은 물론 정부에서도 사고가 발생하면 책임을 추궁하고 징계를 위주로 하는 조직문화를 가지고 있다. 이번 세월호 참사에서 박근혜 대통령은 원인규명이나 인명구조보다는 징계를 우선적으로 거론한 것도 그러한 조직문화의 한 단면을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 이러한 조직문화에서는 경미한 사고가 발생해도 징계를 우려해서 이를 숨기는 경우가 발생한다. 이래서는 안전을 담보하기 어렵다. 징계추궁보다는 원인규명이 우선되는 조직문화로의 개선이 필요하다.

징벌주의 안전문화는 사고 은폐하려는 부작용으로  
올바른 원인규명과 재발방지 대책마련 어려움 발생  
JR동일본철도, 사고발생 시 사실보고 인센티브 부여

○ 철도지하철의 안전운행은 운전분야, 역무분야, 종합관제실, 전기통신시설, 선로신호시설, 차량검수정비 등 다양한 직종이 네트워크화 되어 있다. 안전하고 편리한 서비스가 제공되려면 다른 산업보다 소통과 커뮤니케이션의 원활함이 더욱더 필요하다. 열차 장애와 사고 등이 발생하면 철도의 전체 안전 시스템을 점검하기보다는 직접적인 사고의 책임자를 찾아내어 책임추궁식의 징벌주의 안전문화가 깊게 자리 잡고 있다.

○ 서울시철도의 경우, 통제위주의 노무관리가 더욱 강화되면서 기관사들의 정신적, 육체적 피로와 스트레스는 극심해졌고 사회적 분위기와 통제적 노무관리 등 여러 요인들이 복합적으로 작용하면서

기관사들이 스스로 목숨을 끊는 사고가 발생되면서 서울시에서는“최적근무위원회”라는 조직을 신설하여 지하철 노동자들의 노동조건에 대한 실태 파악에 나섰고 있으며 근무환경개선에 대한 권고안이 나오고 있으나 작년 10월에 또 다시 7호선에 근무하는 기관사가 우울증으로 자살하는 사건이 발생했다.

잘못된 경영평가 개선 필요, JR동일본철도 성과급  
연봉제 직원 위화감 조성 철도안전 위협판단 도입안함

○ 열차사고에 있어서 원인규명을 정확히 하는 것은 의사가 환자의 진단을 정확히 해야만 올바른 치료와 처방을 위해서도 가장 중요한 것이다. 철도지하철운행 및 안전관련 사고발생 시 회사와 노동조합까지 나서서 직원들의 자발성과 창의력을 모으는 새로운 안전풍토 확립으로 사고를 줄이는 안전 활동이 필요하다. 일본의 사례에서 보여 지듯이 노사정 공동의 노력으로 노후시설에 대한 안전투자와 새로운 안전풍토, 안전문화로 안전 확보가 필요하다.

○ 일본의 JR동일본철도노사가 철도에서는 직원들을 지나치게 경쟁하는 것은 안전에 도움이 되지 않기 때문에 개인별 성과급제와 연봉제는 도입반대이다. 철도는 네트워크 산업으로 다양한 많은 직종과 직원들이 잘 소통하고 협력하여 안전이 이뤄지기 때문에 좋은 조직운영이고 조직문화라고 판단되면 우리도 공기업의 잘못된 평가기준을 공공성과 안전을 기준으로 바꿔야 할 것이다.

## 2) 사고를 예방하기 위한 제도(입법 및 법 개정)개선활동

### ① 기업의 사회적 책임과 사고예방을 위한 기업과실치사법 제정

○ 한국에서 많은 대형사고가 터졌지만 조직(기업/법인/기관)에 대한 책임을 묻지는 못했다. 일본도 마찬가지로 후쿠치야마선 탈선사고 등 대형사고가 터졌지만 일본철도회사에 대한 조직적 책임은 묻지 못했다. 2003년 2월 18일 대구지하철화재참사에서는 사고 당시의 대구시장과 대구지하철공사의 사장에 대해서 유가족들이 검찰에 고소고발을 하였고 국민감정을 고려하여 기소는 되었으나 재판에서는 무죄판결이 내려졌다.

○ 현재의 일본형법은 대형사고 등이 발생해도 기업(기관/법인)의 경영진 등 조직적 책임을 물을 수 없고 사고와 직접 관련된 직원들의 책임만 물을 수 있는 문제점이 있다. 기업의 모든 활동은 경영진부터 현장의 직원까지 조직과 시스템에 의해서 작동되는데 직원개인의 책임만 묻는 것은 부적절하고 기업(기관/법인)차원의 책임을 물을 수 있도록 형법 등 관련 법률의 개정이 필요성을 제안한다.

○ 안전을 제도적으로 보장하려면 정책적인 변화가 필요하다. 특히 사고에 대한 개인적인 책임이 아닌 조직적인 책임을 입법화하는 것이 필요하다. 영국에서는 지난 1987년 193명이 사망한 여객선 헤럴드 오브프리 엔터프라이즈호 사고 및 1997년의 철도사고 이후 유가족들이 나서서 기업(기관/법인)의 사고에 대한 조직적 책임을 물을 수 있는 법률의 입법운동을 전개하였다. 당연히 기업 측에서는 높은

안전을 확보하려면 많은 안전비용이 소요되기 때문에 격렬하게 반대하였지만 10년 동안의 사회적 논의를 통해서 2007년 기업(기관/법인)의 사고에 대한 조직적 책임을 물을 수 있는 법률이 입법화 되었다.

○ 그런데 사고에 대한 기업(기관/법인)의 조직적 책임을 묻는 법률이 입법되고 나서 일반기업의 사고는 20%, 교통(철도, 해상 등)관련 기업의 사고는 30%가 감소된 것으로 보고되고 있다. 이에 자극을 받아서 일본에서도 후쿠치야마선 탈선사고 유족과 시민사회단체와 진보적인 전문가(교수, 변호사)를 중심으로 영국과 같이 기업의 사회적 책임을 묻는 입법운동을 전개하고 있다. 2013년 NHK에서는 기업의 사회적 책임을 묻고 기업(법인)의 잘못에 대해 책임을 묻는 입법화의 필요성을 주장하는 대대적 특집방송을 내보내기도 했다.

## ② 철도 안전법 및 도시철도법 개정필요

○ 철도지하철의 안전에 대한 규정을 하고 있는 법률이 철도안전법이다. 2003년 대구지하철화재참사가 있고 나서 제정되었는데 철도기관사 면허법이라고 해도 과언이 아니라고 할 정도로 기관사 등 승무원에 대한 조항이 절반을 넘게 차지하고 있다. 철도지하철의 현장에서 필요한 내용을 이번 기회에 이슈화 시켜 개정운동을 하는 것이 필요한 상황이다.

○ 특히 전동차와 KTX 차량 등 내구연한 축소, 차량부품 전수검사 개정환원, 2인 승무법제화, 철도지하철의 업무 중 안전과 밀접한 주요업무의 외주용역 금지, 무인역사 금지, 경전철 등 포함하여 무인운전 금지, 철도와 지하철의 각종 시설설비 등 공사 시 최저입찰제 폐지 및 적정입찰제 적용 등 현장에서 안전에 필요한 내용을 정리하여 시민사회와 야당과 공동으로 개정운동을 적극적으로 전개하여 반드시 개정이 필요한 상황이다.

## ③ 교통기본법 제정하여 교통운수의 안전전반에 대해 규정필요

○ 교통기본법 제정이 논의되다가 중단되었다. 교통기본법은 대한 기본적인 법률이 되기 때문에 반드시 이른 시일 내에 제정되는 것이 필요하다. 그리고 교통은 가장 중요한 것은 안전이다. 그러므로 교통기본법에 교통안전에 대한 내용을 충실히 반영하여 철도지하철 뿐만 아니라 교통운수에 대한 전반적인 안전에 대해 규정하고 의무화할 필요가 있다고 생각된다.

## 3) 교통서비스 생산자(노조)와 이용자(시민)의 공동안전 활동필요

○ 저는 대구지하철화재참사 발생 후 7~8개월간 서울에서 대구로 내려가서 유가족, 대구경북지역의 참사 시민사회대책위원회, 대구지하철노조(당시 한국노총 소속) 등의 지원활동을 했다. 그리고 참사유가족과 대구시가 합의한 범국민 조사단 위원으로 활동도 했었다. 그리고 11년째 유가족들과 다양한 안전 활동을 하고 있으며 대구지하철노조와 함께 일본의 후쿠치야마선 탈선사고의 유족들과도 철도지하철 안전교류활동을 2008년부터 지금까지 전개하고 있다.

○ 이러한 활동의 성과를 모아 2007년에는 철도지하철공공성 시민사회노동네트워크(현재 공공교통 시민사회노동 네트워크)이 만들어 졌다. 공공교통 시민사회노동 네트워크는 교통서비스의 생산자인 노동자(노조)와 서비스 이용자(시민단체)인 시민들이 공동으로 생산자와 이용자가 협동하고 협력하여 대중교통의 안전 활동이 필요하다고 생각했다. 그래서 대구지하철화재참사의 대책활동에 참가했던 시민사회단체와 이후에 구성된 전국장애인 차별철폐연대, 진보적 노인 단체, 학생단체 등 교통약자 등이 공동으로 참가하여 교통의 공공성을 위해 활동하는 단체이다.

○ 앞으로 더욱더 안전한 사회가 되려면 안전과 관련된 산업과 업종에서 일하는 노동자들과 관련된 이용자(시민)이 직접 안전한 확보하기 위한 공동의 활동이 필요하다고 판단한다. 그러한 활동이 지역별로 이뤄지는 것도 필요하다고 생각되면 지금 원진녹색병원의 노동건강환경 연구소가 화학물질 감시센터를 지역의 주민들과 공동으로 전개하는 것도 좋은 모델이 된다고 생각한다.

#### 4) 교통안전 위해 노사민정 안전활동, 노동자 경영참가 필요

○ 서울지하철의 경우 1일 승객이 700~800백만에 이르며 지난 상왕십리 추돌사고에서도 일어나듯이 탈선, 충돌, 추돌, 전복, 화재 등 중대사고가 발생하면 대형참사로 이어질 수 있다. 그러므로 노사정의 공동노력으로 다양한 안전 활동을 통해 시민안전을 확보할 필요가 있다. 그리고 특히 노조의 경우도 지하철의 안전은 노동조건과 인사제도, 임금제도 등 직간접적으로 안전과 관련이 없는 것이 없다.

○ 서울시 경우 지하철 안전을 위한 노사민정 안전위원회 구성, 안전선언, 선진국 안전문화 노사 공동 견학, 현장안전 활동 등을 통해서 안전문화를 책임추궁(징벌주의)에서 철저한 원인규명으로 선진적인 안전(조직)문화로 바뀌는 것을 추진하고 있다. 이러한 노사정의 공동 안전 활동은 지하철 사고도 감소시키고 노동인권 존중의 직장 조직문화로 직원들의 직장만족도 및 행복지수를 높이는 활동이 될 것이다.

#### 5) 안전대책마련 위한 범국민 대책위원회 역할에 대해...

○ 우리 사회는 많은 위험을 가지 있다. 특히 원자력의 문제가 제일 심각하며 화학사고 또한 심각하다 할 수 있으며 산재사고도 높은 국가의 오명을 가지고 있다. 우리 사회가 안전한 사회를 만들어 가기 위해서는 그리고 각 산업과 업종별로 안전에 필요한 제도개선(입법)투쟁을 전개하기 위해 민주노총에서는 각 산업별 노조와 연맹 차원에서 안전한 사회 만들기 위해 제도개선 활동이 필요하다.

○ 이러한 활동은 시민사회와 야당까지 포함한 대책위원회를 구성하여 전체회의 및 분과로 나눠서 대응하고 조직화 등을 제안한다. 특히 기업의 사회적 책임을 묻고 민형사의 책임을 물을 수 있는 영국의 기업과실 치사법 등의 제정을 위한 운동을 체계적으로 전개하기 위해 입법을 실현하기 위한 다양한 전략과 전술이 필요하다고 생각된다.

## 기업의 사회적 책임과 사고예방 위한 특별법 제정제안

### 1. 영국 87년 페리사고(사망 193명)후 기업의 조직책임 법률 입법 후 교통기관 사고 30%, 일반 기업 20%감소

- 영국은 지난 1987년 193명이 사망한 여객선 헤럴드 오브프리 엔터프라이즈호 사고 및 1997년의 철도사고 이후 유가족들이 나서서 기업(기관/법인)의 사고에 대한 조직적 책임을 물을 수 있는 법률의 입법운동을 전개하였음.
- 기업 측에서는 높은 안전을 확보하려면 많은 안전비용이 소요된다면서 반대도 많았지만 10년 동안의 사회적 논의를 통해서 2007년 기업(기관/법인)의 사고에 대한 조직적 책임을 물을 수 있는 법률이 입법화 되었음.
- 사고에 대한 기업(기관/법인)의 조직적 책임을 묻는 법률이 입법되고 나서 일반기업의 사고는 20%, 교통(철도, 해상 등)관련기업의 사고는 30%가 감소되고 있다고 보고되고 있음.
- 일본에서도 후쿠치야마선 탈선사고 유족과 시민사회단체와 진보적인 전문가(교수, 변호사)를 중심으로 영국과 같이 기업의 사회적 책임을 묻는 입법운동을 전개하고 있으며 2013년 NHK에서 대대적 특집방송을 내보냄.

### 2. 제안취지 설명

- 한국에서 많은 대형사고가 터졌지만 조직(기업/법인/기관)에 대한 책임을 묻지는 못했음. 일본도 마찬가지로 후쿠치야마선 탈선사고 등 대형사고가 터졌지만 일본철도회사에 대한 조직적 책임은 묻지 못했음.
- 2003년 2월 18일 대구지하철화재참사에서는 사고 당시의 대구시장과 대구지하철공사의 사장에 대해서 유가족들이 검찰에 고소고발을 하였고 국민감정을 고려하여 기소는 되었으나 재판에서는 무죄판결이 내려졌음.
- 2005년 4월 25일 후쿠치야마선 탈선사고(107명사망, 562명)이 부상당했던 일본의 후쿠치야마선의 탈선사고의 유가족들과 JR서노는 기업(회사/기관/법인)에 조직적 책임을 묻는 기업에 대한 사고 책임

법을 제정하는 운동을 전개하고 있음.

○ 후쿠치야마선 탈선사고 8주기가 되는 작년 4월 25일경에 일본의 NHK TV에서 사고에 대한 기업의 조직적 책임을 묻는 법을 개정하는 것이 필요하다는 내용의 특집방송을 내보냄. 방송에서 소개한 내용을 살펴보면 일본의 형법은 대형사고가 발생해도 사고와 직접 관련된 직원들의 책임만 물을 수 있고 기업(법인/기관)의 조직적 책임은 물을 수 없는 문제점을 지적하고 있음.

○ 이 방송에서는 일본의 교토에 있는 도시사(동지사)대학의 카와사키 교수의 연구보고를 인용하여 현재의 일본형법은 대형사고 등이 발생하면 기업(기관/법인)의 경영진 등 조직적 책임을 물을 수 없는 문제점을 지적하고 있음. 기업의 모든 활동은 경영진부터 현장의 직원까지 조직과 시스템에 의해서 작동되는데 직원개인의 책임만 묻는 것은 부적절하고 기업(기관/법인)차원의 책임을 물을 수 있도록 형법 등 관련 법률의 개정이 필요성을 제안함.

### 3. 한국과 일본의 철도지하철 사고관련 사법부 판결내용

#### 1) 대구지하철 중앙로역 화재사고

- 일시 : 2003년 2월 18일
- 장소 : 대구지하철 1호선 중앙로역 승강장
- 인명피해 : 사망 192명, 부상 148명
- 책임자 처벌 : 없었음
- ※ 사고당시 대구시장, 대구지하철공사 사장은 무죄 판결 내려짐.
- 기관사(징역 5년)등 직원들만 법적인 처벌을 받고 종료됨.

#### 2) JR서일본철도(주) 후쿠치야마선 탈선사고

- 일시 : 2005년 4월 25일
- 장소 : 일본 효고현 아마가사키시
- 인명피해 : 사망 107명, 부상 562명
- 책임자 처벌 : 사고 당시 사장과 전직사장 3명 기소되었으나 무죄 판결 내려짐. 과속을 했던 전동차의 기관사는 사고 즉시 사망하였음.
- 사고원인 : 곡선구간 속도제한 70km이나 116km로 과속으로 탈선

“인재를 방지하기 위해 기업(기관/법인)의 형사책임 물어야 한다.”  
‘조직벌(처벌)을 생각하는 모임’ 후지사키씨 일문일답

2014. 5. 8, 『서울신문』, 도쿄 김민희 특파원

열차탈선으로 669명의 사상자에도 불구하고, 회사 경영진은 무죄.  
유족들이 조직처벌 연구회 결성. 법인 경영자의 사회적 책임을 강조

○ 일본에서는 2005년 4월 25일, 효고현에서 발생한 JR후쿠치야마선 열차탈선 사고로 기관사를 포함한 107명이 사망하고 562명의 부상자가 발생했다. 사고 9주년인 올해 유가족들은 개인만을 처벌대상으로 삼는 현행 형법을 개정하여 대형 인명사고를 일으킨 거대기업(기관/법인)에도 형사책임을 묻도록 하는 조직법(組織法)을 도입해야 한다는 운동을 벌이기 시작하였다.

○ 지난 3월 1일에 발족한 '조직벌(죄)을 생각하는 공부모임'의 발기인 후지사키 미쓰코(74세/후쿠치야마선 탈선사고 딸 사망)씨는 “되풀이 되는 인재들을 막으려면 반드시 해당 기업과 감독관청의 책임을 물어야 한다.”고 강조 했다. 오사카에 거주하는 그를 7일 인터뷰했다. 그는 JR 후쿠치야마선 탈선사고로 당시 40세였던 딸을 잃었다.

● 질문 : 세월호 침몰사고 소식을 듣고 어떤 심정이었습니까?

○ 답변 : 나는 열차사고 딸(당시 40세)의 시신이 사고차량에서 나올 때까지 3일간 괴로운 나날을 보냈다. 9년 전이지만 어제 일처럼 잊을 수 없다. 세월호 희생자 가족들은 사흘과는 비교도 되지 않을 정도로 긴 나날을 내 아이가 어디에 있는지 알 수 없는 가운데 마냥 기다렸다. 그 분들의 고통을 생각하면 내일처럼 마음이 아프다. 기회가 된다면 교류를 갖고 안전한 사회를 위한 운동을 함께 하고 싶다.

○ JR 후쿠치야마선 열차 탈선사고의 유족은 2009년부터 대구 지하철참사 유가족들과 교류하고 있다. 세월호의 선장 등 운항에 직접 관련된 사람들의 죄는 당연히 물어야 하겠지만, 그것만으로는 부족하다. 해당 기업과 감독관청의 책임을 물어야 한다는 점에서, 또 학생들의 희생이 많다는 점에서 JR후쿠치야마선 열차 탈선사고와 세월호 침몰사고는 공통점이 많다.

● 질문 : "조직벌(처벌)을 생각하는 모임"을 만들게 된 계기는?

○ 답변 : 열차 사고의 책임을 물어 야마자키 마사오 전 JR서일본철도(주) 사장이 업무상 과실치사상 혐의로 불구속 기소 됐지만 2012년 무죄판결이 확정됐다. 유족들은 민영화 과정에서 이익을 우선시하고 안전을 경시했다고 당시의 야마자키 사장뿐만 아니라 역대 3명의 전직사장을 강제기소(검찰이 불기소한 사건에 대해 시민으로 구성된 '검찰 심사회'가 다시 기소를 의결할 경우 강제로 기소되는 제도 일본은 2009년에 도입했고, 한국에는 없는 제도다.)했지만, 고베지방법원은 지난해 9월 무죄를 선고했다.



○ 사망 107명, 부상 562명의 대형 사고인데도 기관사가 사망했기 때문에 아무도 처벌하지 못한다고 했다. 지금까지 사고가 일어나도 직접 관련된 직원만 처벌받을 뿐 회사와 간부(경영진)의 책임을 묻은 적은 없기 때문에 동일한 형태의 사고가 반복되어 왔다고 생각한다. 두 번의 폐소 판결 이후 유족들 사이에서 유럽이나 미국처럼 기업(기관/법인)처벌의 법제화가 필요하다는 공감대가 형성되었다.

○ 일본의 형법은 약 100년 전 살인과 강도 등 개인범죄의 처벌을 목적으로 만들어 졌기 때문에 대기업의 대규모 조직이 사회를 움직이고 있는 현재의 상황에는 적합하지 않다. 서양같이 기업(기관/법인)처벌의 법제화가 필요하다는 유족들의 마음이 이심전심으로 모아진 것이다.

◎ 질문 : 앞으로 어떤 활동을 벌일 계획인가?

○ 답변 : 5월 24일 두 번째 공부모임을 갖는다. 어떤 운동을 해나가면 좋을지 앞으로 공부하고 고민하면서 조직을 확대하려고 한다. 아직 구체적인 계획은 정해지지 않았다. 향후 과제로 삼고 있다.

○ "조직벌" 추진과 관련해 유족들에게 법률적인 조언을 하고 있는 "가와사키 도모미 도시샤[쿄토의 동지사 대학]/운동주 시인, 정지용 시인 출신학교/학교에 두 시인의 시비가 세워져 있음]대학의 법학부 교수는 서울신문과의 인터뷰에서 "일본은 법인의 업무와 관련하여 직원이 범죄를 저지를 경우 직원과 회사를 함께 처벌하는 것을 규정하는 반독점 금융상품거래법 등 600개 이상의 법령에 정해져 있다.

○ 즉, 일본에서는 "법인은 처벌하지 말라고 하는 개념은 지지를 받지 못한다"고 지적하고 "약 30년 전에 형법개정이 논의되는 가운데, 당시의 공해가 사회문제화 한 것을 계기로 법무부를 포함하여 (조직 징벌의 도입이) 활발하게 논의 되었지만 실현 하지 않은 채 논의가 흐지부지 되어 버렸다"며 "조직 책임(처벌)"의 도입 가능성에 대해 설명했다.

○ 이어 가와사키 교수는 "영국은 1987년에 도버해협에서 일어난 페리 침몰사고(승객 • 승무원 192명이 사망)를 계기로 조금 더 효과적인 기업(기관/법인)처벌의 방식을 논의했고 그 결과 2007년 기업 고의살인과 살인에 대한 법률(Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007)이 제정 되는 등 영국, 미국 호주, 프랑스 등에서는 기업(기관/법인) 처벌을 인정하고 있다." 고 설명했다.

○ 가와사키 교수는 기업(기관/법인)처벌과 경영자의 형사적 처벌은 양자택일이 아니라 책임주의(책임 없는 경우에 형벌도 없다는 근대 형법의 원칙)에 위배되지 않는 범위 내에서 적정하게 처벌해야 한다."며 기업의 사회적 책임을 강조했다.

## 최근 빈발하는 철도지하철 사고 문제점은 무엇인가?

비용절감, 규제완화, 노동유연화... 그리고 민영화가 주범

### 1. 정부의 잘못된 정책이 철도지하철을 위협하게 하고 있다.

박대통령 지난 5월말 공공기관 워크숍, 세월호 참사 잇은 듯  
고강도 예산절감과 인력감축요구로 철도안전 위협 더 높아져

○ 대구화재참사 11년이 지난 지금도 정부가 앞장서 국민의 생명과 재산을 보호하기 보다는 기업의 이익을 우선하고 안전보다는 돈벌이를 우선한 것이다. 그리고 특히 이명박 정권과 박근혜 정권에서는 국민의 안전 및 생명과 직간접적인 영향을 가지고 있는 수많은 관련법 등을 경제 살리기라는 이데올로기를 공세하면서 규제완화라는 이름으로 난도질을 했고 사고가 터진 지금도 멈추지 않고 있다. 그리고 우리 사회의 안전과 관련이 있는 각종 규제를 박근혜 대통령이 나서서 “사회적 암 덩어리”로 “처부수어야 할 적”으로 규정하면서 보수언론의 지원을 받으면서 기업들과 손을 잡고 추진하고 있다.

○ 그런데 박대통령과 청와대는 현 정부의 책임은 회피하면서 지난 정부의 잘못으로 돌려대며 청해진 해운의 책임과 구조 활동에 문제점이 많았던 해경의 잘못을 부각시키고 몰아가면서 언론을 통제하고 희생자의 가족들을 정보경찰이 미행하며 사찰까지 하고 있다. 이번 사고는 박정희 군사정권부터 시작된 것으로 힘 있는 정치인들과 정부 관료가 국민의 안전보다는 친재벌적이고 친기업적이며 기업의 이익을 대변해온 정경유착의 산물이다. 그리고 보수적인 정권과 친재벌적이고 친기업적인 입법을 하는 활동을 해온 정치인들의 잘못이며 입법기관(국회)의 잘못이다.

○ 또한 청와대와 정부는 ‘세월호 참사’로 연기되었던 공공기관워크숍을 엇그제인 26일 열어 연초에 발표한 ‘공공기관 정상화 계획’을 재확인하였다. 공공기관 정상화 계획은 사업조정, 인건비 감축 등 공공기관들의 강도 높은 예산절감과 실질적인 구조조정을 요구하고 있는 것이다. 특히 청와대와 정부는 기관별 정상화 중간평가를 통해 성과급의 제재 등의 조치와 공공기관장 해임 등의 칼을 휘두르겠다고 협박하고 있다. 박근혜 정부는 세월호 참사를 계기로 성장위주, 효율성 위주의 실패한 정책을 오히려 강행하고 있다. 철도지하철의 경우 효율성과 수익성을 잣대로 재무구조 개선을 추진할 경우 전동차 및 노후 시설물 교체, 안전을 확보하기 위한 각종 조치와 안전인력 충원 등은 불가능 한 것이다. 공공기관의 정상화는 안전 등 공공성을 기준으로 부채 감축방안 재검토, 낙하산 인사중단과 더불어 안전투자가 필요하다.

## 2. 서울지하철 상왕십리역 추돌사고 문제

○ 지난 5월 2일 15시경 서울메트로 상왕십리역에서 2호선 추돌사고가 발생했다. 서울메트로는 올해로 개통 40년을 맞이하며 이번과 같은 지하철 추돌사고는 처음 있는 일이다. 발표에 따르면 사망사고는 없었지만 249명이 부상을 당한 것으로 나타나서 큰 사고라는 점을 확인할 수 있다. 세월호 참사로 인하여 많은 사람들이 슬픔과 분노에 빠져있는 상황에서 또 다시 대형사고가 발생했다는 것 때문에 더욱 더 큰 충격으로 다가왔다.

○ 지하철 추돌사고의 직접적인 원인은 신호오류로 판명되었으며 다른 노선과 달리 2호선에는 ATS와 ATO라는 두 개의 신호체계가 병설되어 있는데, ATS 신호체계의 프로그램을 업데이트한 부분에서 오류가 났다는 것이 서울시와 서울메트로의 발표다. 이미 사전에 신호오류를 감지했음에도 통상오류로 판단하고 방치했으며, 앞 열차가 90초간 역사에서 지연되었지만 관제에 연락을 제대로 취하지 않았다는 것이다.

○ 이번 상왕십리역 열차추돌 사고의 직접적인 원인은 신호오류로 밝혀졌다. 다른 노선과 달리 2호선에는 신호체계가 ATS와 ATO로 이원화 되어 있다. 이와 같이 이원화된 신호체계가 존재하는 경우는 2호선이 유일하고 전 세계적으로도 거의 유래가 없는 것으로 알려지고 있다. 서로 다른 신호체계가 병설될 경우 상호간섭이 일어날 가능성이 높은 것으로 알려지고 있고 2호선에서 ATO가 설치된 이후인 2006-2009년 사이에 신호오작동이 상당히 많이 발생했다.

세계적 없는 두 가지 신호[ATO(자동운전), ATS(자동정지)]

시스템 혼용으로 오랜 동안, 신호장애 발생 구조적 문제

○ 이번 상왕십리 열차추돌 사고에서 1인 승무였을 경우 대응이 더 어려웠을 것이라는 주장도 제기된다. 그런데 2호선에 ATO 신호체계가 추가된 것은 1인 승무를 도입하기 위한 것이었다. 하지만 2호선은 운행시격이 짧고, 혼잡도가 높으며, 곡간구간이 많아서 현실적으로 1인 승무의 도입이 어렵게 되었고 결국 ATO 신호체계로의 완전 교체가 중단되면서 두 개의 신호체계가 병행된 것이 결과적으로 추돌사고를 초래한 셈이다.

○ 그런데 신호오류만이 아니라 지하철의 안전운행을 위협하는 요소는 곳곳에 존재한다. 지난 2003년 2월 18일 발생한 대구지하철참사에서 확인할 수 있듯이 대량수송수단인 지하철의 사고는 특성상 엄청난 인명피해를 초래할 수 있다는 점에서 안전운행을 위협하는 요소들에 대해서 보다 심층적으로 다루어질 필요가 있다. 안전운행을 위협하는 주요 요소로는 크게 시설 및 장비의 문제, 인력의 문제, 정책적 문제로 구분해볼 수 있다.

○ 우선 시설 및 장비 측면에서 볼 때 가장 큰 문제는 차량 노후화 문제다. 현재 서울메트로의 경우 보유한 차량 중에 16년 이상 노후화된 차량이 60%가 넘어가고 차량이 21년 이상 된 차량도 30%를 넘어서는 것으로 알려지고 있다.

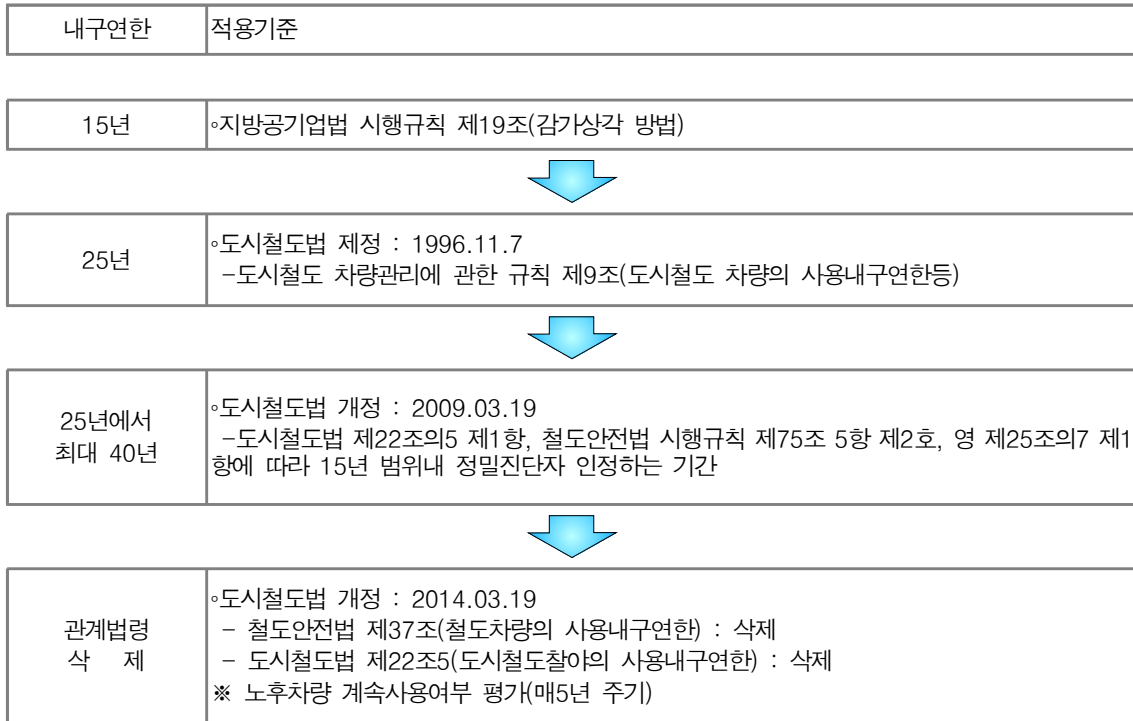
◎ 전동차 평균사용 연수 : 14.9년(일산선 / 160량 제외)

구분	5년이하	6~10년	11~15년	16~20년	21년이상
량수	550량(28.1%)	124량( 6.4%)	96량( 4.9%)	584량(29.9%)	600량(30.7%)

○ 부산지하철도 내구연한이 넘는 지하철 차량과 시설물을 사용하면서 안전의 문제가 되고 있다. 부산교통공사는 2012년에 내구연한을 25년 넘긴 차량을 15년 간 더 사용하기로 했다. 현재 전체의 51.7%인 186대가 내구연한 25년을 넘겼지만 부산교통공사는 경영상의 이유로 15년간 더 사용하기로 했다. 하지만 2011년 10월에 도시철도 1호선 밤내골역 전동차에 불이 났으며 2012년 8월에 남포역에서도 열차가 멈춰 섰고 2012년에 대티역에서 화재가 발생했다. 부산 시민들의 안전을 위해 내구연한이 넘는 차량을 사용하는 것은 큰 문제이다.

○ 차량 노후화를 유발하는 원인 중에 하나가 열차의 내구연한 폐지다. 당초에 열차의 내구연한은 15년으로 알려졌으나 1996년 도시철도법이 제정되면서 25년으로 정해졌다. 그런데 2009년 도시철도법을 개정하면서 40년까지 연장할 수 있도록 되었으며, 2014년 3월 19일부터 시행되는 도시철도법에는 내구연한 자체를 삭제함으로써 사실상 무기한 사용이 가능하도록 되어 있다.

◎ 전동차 내구연한 적용 흐름도



○ 열차의 일상검사, 월상검사와 같은 경정비는 물론 중정비 주기가 연장되었다. 노후차량이 증가하고 내구연한이 증가한다면 오히려 정비주기를 단축하는 것이 상식적이다. 하지만 정비주기가 늘어나고 그와 동시에 정비인력은 줄었다. 사실상 정비인력을 감축하기 위해서 정비주기를 증가시킨 것으로 이해

된다.

\* 전동차 정비주기 변경 (서울메트로)

구분		변경 전	➔	변경 후	비고
경정비		2개월		3개월	
중정비	중간검사	2년		3년	
	전반검사	4년		6년	

\* 전동차 정비인력 변동현황 (서울메트로)

(단위 : 명)

시기	정원		감축 인원	비고
	변경전	변경 후		
2000.5.2	2,642	2,306	△338	IMF 환란으로 인력감축 구조조정
2003년	2,306	2,306	0	심야 1시간 연장운행 총원
2007년	2,306	2,365	+59	노동시간 단축(주40시간) 총원
2008.5.7	2,365	2,299	△66	창의혁신 프로그램에 의한 인력감축 (검사주기조정, 경정비 일부 외주용역)
2009.3.4	2,299	2,082	△217	
감축인원			△562	21.27% 인력감축

○ 열차뿐만 아니라 지하철 이용승객의 안전을 위해 역사마다 설치된 스크린도어에 대한 점검도 필요하다. 스크린도어의 오작동이 적지 않으며 2호선 추돌사고의 경우에도 앞 열차의 출발이 지연된 이유는 스크린도어의 오작동이었던 것으로 알려지고 있다. 또한 스크린도어로 인한 인명사고가 발생한 적이 있었다는 점에서 각별한 주의가 필요하다.

○ 시민들의 이용편의시설인 에스컬레이터, 엘리베이터의 오작동도 적지 않다. 특히 에스컬레이터의 경우 역주행으로 시민들이 부상당하는 경우도 종종 일어나고 있다. 그런데 서울메트로 역사에 설치된 에스컬레이터를 분석해보면 시공업체가 16개, 설치기종도 39개 종류나 된다. 심지어 한 역사에서도 서로 다른 업체가 다른 종류의 에스컬레이터를 설치한 경우가 있다. 이렇게 되면 에스컬레이터 관리나 부품공급에 문제가 발생할 수 있어서 사고 발생은 물론 사후조치에도 어려움이 예상된다.

3. 빈발하는 철도지하철 사고의 구조적 문제점

● 규제완화, 인력부족, 1인 승무, 외주용역 및 비정규직 확대

○ 안전을 위협하는 요소로 인력부족의 문제가 심각하다. 안전을 최종적으로 책임지는 것은 결국 사람이라는 점에서 인력의 문제는 안전의 핵심적인 요소다. 국내에서 운행되는 지하철은 대부분 1인 승무를 하고 있다. 최근 2년간 도시철도공사에서 기관사가 3명이나 연이어 자살한 사건이 발생하였다. 1

인 승무는 공황장해를 초래하고, 비상시에 대응을 어렵게 한다.

○ 혼잡도가 높은 한국의 지하철은 역사에도 안전인력이 반드시 필요하다. 하지만 인력부족으로 1인 역무로 운영되는 역사가 적지 않다. 그러다 보니 스크린도어의 오작동이나 에스컬레이터의 오작동에 신속대처가 어렵고 빈발하는 민원에도 적절한 서비스를 제공하기 어렵다. 또한 정비인력도 마찬가지다. 열차의 정비주기가 늘어난 이유는 사실상 인력감축을 목적으로 하고 있다. 열차의 정비주기가 늘어나면서 정비인력이 감소되었음은 이것을 반증한다.

○ 인력감축에 따라 외주용역 범위가 확대되고 있으며 외주용역 시 최저가 입찰제가 시행되고 있다. 최저가 외주용역이나 비정규직으로 안전을 담보하기란 쉽지 않다. 세월호 선원들의 대다수가 비정규직이었다는 점에서 사명감이나 직업윤리를 강제하는 것은 무리라는 것이 확인되었다. 하지만 충분한 인력은 안전의 필요조건이지 필요충분조건이 될 수 없다. 교육훈련을 통해서 사고를 대비하는 것은 매우 중요하다. 하지만 현실에서는 충분한 교육훈련이 이루어지지 않고 있는데 이것은 만연한 안전불감증 뿐만 아니라 인력부족하고도 연동된다. 대체인력이 없기 때문에 교육훈련을 제대로 실시하기 어렵다.

○ 차량 노후화나 인력부족의 문제는 결국 정책적인 결정사항이다. 그런데 한국사회는 언제부터인지 모르지만 모든 가치의 기준을 수익성, 비용절감에 두고 있다. 그 결과 안전위주의 경영보다는 비용절감 위주의 경영이 이루어지고 있다. 대표적으로 공기업에서 이루어지고 있는 경영평가는 계량적 지표를 중심으로 수익성 위주로 진행되기 때문에 안전을 별로 고려하지 않는다. 때만 되면 불거지는 낙하산 인사문제도 외면할 수 없다. 비전문가들이 경영진이 낙하산으로 내려오는 사례가 비일비재하기 때문에 안전을 담보하기 어려워지는 경우도 적지 않다.

● 서울지하철 9호선 5무제도, 경전철 무인운전 등 사고대응 어려워

○ 서울지하철 9호선의 경우 상업적 경영확대와 노동조건 악화로 인한 비상 시 대형사고 발생우려가 있으며 도시철도 사상 최초로 민자 사업으로 건설되었고 서울시와 30년간 관리 및 운영을 하는 BTO(Build-Transfer-Operate)방식을 선택한 서울 지하철 9호선이 5無, 즉 無역장, 無 역무실, 無 매표소, 無현업사무소, 無숙직을 통칭하는 인력을 대폭 줄이는 경영기법을 도입하였다.

○ 역무실에 다수 인력이 상주하여 24시간 교대 근무하는 서울지역의 다른 지하철 공사와 달리 지하철 9호선은 따로 역무실을 두지 않고 역무원이 열차운행시간 중 순회근무를 시키고 있다. 각역의 편의점 내에서 카드 충전 및 판매하게 하여 역무기능을 대폭 줄였다. 그리고 차량 중정비·검수·시설보수 등도 전면적으로 외주화를 시행하고 있다. km당 운영인력이 20명 내외로 다른 지하철 공사(도시철도공사 44명, 서울메트로 75명)보다 대폭적으로 인원을 줄였다.

○ 경전철 운영에 무인시스템 확대로 시민 안전을 위협하고 있으며 의정부경전철은 상주인력이 없는 무인운전/무인역사 시스템의 문제를 보완하기 위해 ‘운영파트’를 운용하고 있다. 하지만 역사를 순회하는 업무특성상 상황발생시 이동시간 소요에 의해 신속한 응급조치가 불가능하다. 무인시스템에 따른

이러한 기본적인 문제는 무리한 계약과 턱없이 부족한 인력 때문에 더욱 심각하고 다양하게 파생되고 있다.

○ 김해-부산 경전철도 의정부와 마찬가지로 최소의 인력으로 지하철을 운영하고 있다. 관제와 역무만을 직영 운영하고 있으며 각종 기술부서와 차량 유지보수에 대해서는 외주 용역화 했다. 2016년 개통 예정인 인천지하철 2호선도 무인역사와 무인운전, 정비인력 축소화, 운영비용 최소화, 2량 1편성 등 경영효율화 중심의 운영을 계획하고 있다.

○ 지하철 내에서의 시민의 건강과 안전위협은 증가하고 있으며 스크린 도어나 환경오염 등으로 지하철 안에 라돈수치가 심각한데 이로 인해서 노동자들과 시민들의 건강권을 위협받고 있다. 인력감축으로 인해서 에스컬레이터나 엘리베이터 등 편의시설 점검 미흡으로 시민안전 위협 증가 있으며 지하철이 개통한 지 상당히 오래된 서울지하철과 부산지하철은 시설 노후화에 따른 안전인력이 더 절실한 상황이다.

● 철도 신규노선 개통, 인력충원 없이 외주화로 안전에 빨간불 : 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책 5,115명 인력감축

○ 철도의 경우 2009년 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책에 의해 5,115명 인력감축이 이뤄졌다. 이러한 무리한 인력감축과 외주화로 인해 안전이 위협받고 있으며 최근에는 KTX-2단계(동대구~부산)개통, 경의선, 경춘선, 전라선 복선전철화 등의 신규 사업이 발생하면서 인력을 충원해야 하는 상황이다. 철도가 계속 확장함에 따라 신규충원이 많이 필요함에도 정부는 필요인력을 충원하지 않고 기존 인력을 재배치하거나 외주화를 진행하고 있다.

○ 철도공사가 최소 필요인력으로 계획한 2009년 653명, 2010년 851명(총 1,504명)도 충원되지 않으면서 결국 2008년부터 2010년까지 불과 3년 동안 약 3,600여명의 현장 인력이 감축된 것이다. 이러한 현상이 심화되면 인원부족과 외주인원들의 비숙련 문제로 인한 안전문제가 현실화될 수 있고 인력이 부족하므로 전기 및 시설과 차량의 유지보수 점검주기도 연장되면서 점검이 제대로 이뤄지지 않고 있다. 이러한 문제 등으로 수도권에서 철도의 전동차가 많은 크고 작은 고장과 장애가 사고로 연결되고 있다.

○ 최근에 코레일이 단행한 전직 또한 철도 안전에 영향을 줄 수 있으며 코레일은 4월 7일에 인력불균형 해소 등을 위해서 3급 이하 직원 726명에 대한 순환전보 및 정기 인사교류를 단행했다. 하지만 이는 노조 파괴 목적뿐만 아니라 노동자들의 숙련을 저해하면서 철도 안전에 큰 영향을 미칠 수 있다.

● 철도상하 분리로 건설과 운영 간 엇박자로 사고발생 우려 높아

○ 2005년 상하분리 이후 열차운행선 건설 및 개량 공사 시 안전조치가 무시되었으며 열차 안전운행 확보를 위한 협의체계의 복잡·불이행·소통부재 등으로 인해 사고로 이어지고 있다. 예를 들면 건설

기관과 운영기관 간의 유기적인 협력체계 미 작동으로 인해 자칫 대형 참사로 이어질 수 있었던 경의선 가좌역 노반 붕괴사고(07년 6월)를 들 수 있다. 공사개소 안전관리 소홀로 인한 경원선 월계~녹천 간 비탈면 붕괴(11년 6월) 사고, 장항화물역 화물열차 탈선 사건(10년 7월) 등의 사고도 발생했다. 장항선 임시개통(07년 3월) 후 궤도, 노반, 건축물 등에서 600여건 이상의 하자보수가 되지 않아 철도공사와 철도시설공단 사이 인수인계도 되지 않고 있다.

○ 상하분리가 되면서 철도시설공단은 하부조직이 없어 시공업체 관리에 한계를 드러냈으며 철도공사 또한 감독권한이 없어서 문제점을 인식해도 처리할 방법이 없다. 경부고속철도 2단계(대구-부산)구간에서 철도공사와 철도시설공단 간에 협조가 제대로 이뤄지지 않아서 철도운영에 큰 차질을 빚고 있다.

○ 철도시설공단은 애초에 고속선 2단계(대구-부산)구간을 건설하면서 콘크리트 궤도를 전면화하고 하이드로스타 선로전환기와 같은 새로운 신호시스템 도입하였다. 철도 운영자인 철도공사와 충분한 협의 없이 추진하다보니 유지보수와 운영에 대한 적합성 등이 반영되지 않아서 개통 이후, 선로전환기에 심각한 장애가 계속해서 발생하고 있다.

○ 1931년 미국 보험회사 관리감독자 하인리히가 주장해서 ‘하인리히 법칙’으로 알려지고 있는데 큰 사고 한 건이 발생하기 전에 경미한 사고가 29건 그리고 사고징후가 300건이 일어난다는 것으로 1:29:300의 법칙이다. 따라서 사고 징후나 경미한 사고는 중대사고의 전조라는 점에서 절대 무시해서는 안 된다는 것이다. 하지만 우리사회의 만연한 안전 불감증은 물론 예산을 핑계로 이를 외면하고 있는 것이 우리의 현실이다.

1부 토론문 2 - [참고자료 3] 노조의 안전 활동, JR동일본 노조에서 배운다

## 서울시 지하철 노사정 안전 활동 제안문

대구지하철화재 참사 11주기 맞아, 선진적 안전문화로 개선을 위한  
시, 운영기관, 노조참여 노사정 활동필요

### 1. 후진적인 징벌주의 및 상명하복 조직문화 개선필요

○ 지난 2월 18일로 대구지하철화재 참사로 사망 192명, 부상 148명의 희생자가 발생 된지 11주년이 되고 있음. 서울시 산하의 서울메트로와 서울도시철도공사에서도 지하철 안전운행을 위해서 많은 노력을 기울여 전동차 내장재, 소방 및 방재시설 등 많은 부분이 개선되었음. 지하철은 네트워크산업으



로 경영진부터 관리자, 현장직원에 이르기 상하, 좌우로 원활한 소통이 가장 중요하지만, 양 공사는 상명하달(상명하복)식의 조직운영으로 중요한 운행사고 및 장애가 발생되어도 징벌주의 문화로 올바르게 보고되지 않고 각 소속과 분야에서는 축소되고 은폐하려는 문화가 아직도 팽배한 상황임.

○ 최근 수년 동안 경영진에서는 지하철 안전운행과 서비스 고객향상을 위하여 소통을 많이 강조하고 있으나 형식적인 측면으로 치우쳐 있으며 올바른 대책이 마련되지 않고 있음. 새롭고 선진적인 조직 문화와 안전문화 및 안전풍토를 만들려면 직원들의 만족도와 보람을 느끼고 자발적이고 창의성을 중심으로 하는 안전 활동과 프로그램이 필요한데 경영진부터 핵심관리자인 처장(사업소장) 및 팀장 등의 마인드와 지도력도 부족한 상황이고 차장(역장, 관리소장)급의 관리자들과의 의식과 마인드도 구시대적 조직문화와 안전풍토를 벗어나지 못하고 있어 개선이 되지 않고 있음.

○ 지하철의 안전운행은 운전분야, 역무분야, 종합관제실, 전기통신시설, 선로신호시설, 차량검수정비 등 다양한 직종이 네트워크화 되어 있어 안전하고 편리한 서비스가 제공되려면 다른 산업보다 소통과 커뮤니케이션의 원활함이 필요함에도 불구하고 전동차 장애사고 등이 발생하면 지하철 전체 안전 시스템을 점검하기보다는 직접적인 사고의 책임자를 찾아내어 책임추궁식의 징벌주의 안전문화가 깊게 자리 잡고 있음. 서울도시철도의 경우, 통제위주의 노무관리가 더욱 강화되면서 기관사들의 정신적, 육체적 피로와 스트레스는 극심해졌고 사회적 분위기와 통제적 노무관리 등 여러 요인들이 복합적으로 작용하면서 기관사들이 스스로 목숨을 끊는 사고가 발생되면서 서울시에서는 “최적근무위원회”라는 조직을 신설하여 지하철 노동자들의 노동조건에 대한 실태 파악에 나섰고 있으며 근무환경개선에 대한 권고안이 나오고 있으나 작년 10월에 또 다시 7호선에 근무하는 기관사가 우울증으로 자살하는 사건이 발생했음.

### ● 징벌주의 안전문화 “책임추궁에서 원인규명으로” 바꾸기

○ 지하철의 안전 패러다임이 구시대적 “징벌주의”에서 선진적인 “원인규명” 방식으로 전환되어야 함을 제안하면서 테크놀로지가 중심이었던 전통적 안전 패러다임은 설비의 자동화를 통해 인적 오류를 감소시키려는 방식과 이에 조응하는 통제적 노무관리로 대변되며, 징벌주의는 통제적 노무관리의 주된 양상이며 안전문화를 강조하는 패러다임으로 바뀌고 있다는 것이 국내외의 많은 안전전문가의 주장이고 의견임.

○ 지하철에서 사고 책임자를 징계하고, 심지어 조직에서 배척하는 방식의 통제적 노무관리는, 안전 시스템을 달성하는 과정에서 외려 걸림돌이 되며 징벌주의는 구성원들이 사고를 숨기려는 부정적 동인으로 작용하기에 시스템 상의 취약한 부분을 근원적으로 보완하는 데 한계가 있음. 사고는 전체 안전 시스템에 어떤 문제가 있음을 알려주는 징후이기에, 사고에 대한 적극적 보고체계는 안전 확보를 위해 필수적인 조직 요소임. 사용자와 노동자 사이에 형성된 신뢰관계 속에서, 징벌주의를 폐기할 때에 비로소 적극적 보고체계와 심층적 원인규명이 가능하며 이처럼 고신뢰 조직은 조직 내 신뢰를 바탕으로 안전을 달성해 나가고 있는 것이 미국, 유럽, 일본의 안전관리 추세임.

### 2. 직원 자발성과 창의성 증시하는 안전문화 도입필요

1) JR동일본철도 노사공동 안전 활동 : “책임추궁에서 원인규명” 안전문화 바뀌 사고 70%감소

○ JR동일본철도의 노사는 1998년부터 네 차례의 안전선언을 통해 【사고로부터 배운다.】 【책임(징계) 추궁으로부터 원인규명으로】 등의 노사공동의 안전철학으로 직원의 창조력을 중심으로 중지를 모으는 현장안전 풍토를 개선하고 사고근절(제로운동)을 전개하여 2012년까지 사고율을 70% 절감하는 성과를 이뤄내고 있음.

○ 일본의 국영철도에서 민영화된 동경에 본사를 두고 있는 JR동일본철도는 6만 5천명의 직원이 근무하고 있으며 노사공동으로 직원 한사람 한사람의 창의력과 자기 주도의 안전관리와 근무환경을 만드는데 노사가 공동으로 노력하고 있음. 1987년 일본의 국영철도에서 민영화된 6개의 JR일본철도회사 중 20년간 사고율을 70% 줄이고 있으며 그러한 결과는 작년에 있었던 동일본 대지진과 쓰나미에서 증명되고 있음.

JR동일본 직원들의 자기주도의 창의적인 안전활동과 안전문화로 대지진과 쓰나미에서 빛을 발휘하였고“매뉴얼은 전부가 아니다”

○ JR동일본철도는 2011년 3월 11일 동일본 대지진과 동시에 밀어닥친 대형 쓰나미로 인해서 많은 철도시설물과 객차(열차, 전동차)가 피해를 입었음. 그러나 열차와 전동차에 탑승하였던 승객과 역사에 머물고 있었던 승객들의 피해는 없었음. 그 것은 바로 일상적으로 이뤄졌던 JR동일본철도의 직원 교육, 안전관리기법과 그리고 자율적이고 창의적인 직장문화와 풍토 속에서 직원 한사람 한사람이 존중되고 자기 자신의 주도로 하는 안전문화 만들기 운동의 성공결과라고 보고서에서 밝히고 있음.

○ 또한 매뉴얼은 정답이 아니라고 주장하고 있으며 매뉴얼은 재난당시 70~80%가 적용되고 나머지 20~30%는 현장에 상황에 맞게 당시의 직원들이 판단하여 대응하는 것이 필요하다고 말하고 있음. 그러한 안전풍토와 조직문화를 만들기 위해서는 일상적인 시기에 모든 직원들에게 직원 스스로가 책임과 권한을 가지고 사고와 재난에 대응할 수 있는 교육과 훈련 및 조직문화를 갖는 것이 필요함.

2) JR서일본철도: 징벌주의 조직문화, 대형사고 두 차례 발생

서울도시철도공사와 비슷한 조직문화를 가지고 있음

○ 한편, 징벌주의 안전문화로 국내외의 안전전문가들로부터 조직문화 및 안전문화가 좋지 않은 철도회사로 불명예를 안고 있는 JR서일본철도주식회사에서는 1991년 시가라키역(42명 사망, 614명 부상) 열차충돌사고와 2005년 4월 25일 오전 9시 19분, 승객 700여명을 태운 JR서일본의 후쿠치야마선 급행전철은 이타미역에서 아미가사키역으로 향하던 중 곡선구간에서 탈선하였음. 전체 7량 전동차 중 4량이 레일을 이탈했고, 기관사가 타고 있던 선두 전동차를 포함한 두 량은, 탈선하면서 선로 옆의 아파트 1층 주차공간을 들이박았다. 이 사고로 107명(승객 106명, 기관사 1명)이 숨지고, 562명이 부

상자 발생함.

○ 후쿠치야마선 탈선사고의 방아쇠 사건이 되었던 기관사의 과속 운전은, 명백히 JR 서일본의 통제적이며 강압적인 노무관리에서 비롯되었음. JR서일본에서는 ‘기강 해이, ‘근무 태만’ 등을 조직의 악으로 규정하고는, 이러한 태도들이 인적 오류로 이어진다고 간주해 왔음. 인적 오류를 일으킨 노동자들은 범죄자와 마찬가지로 취급되고 사용자는 사고의 책임을 이들에게 모두 뒤집어 씌웠으며, 어김 없이 너무도 폭력적인 징계에 처해졌음.

○ 전동차 1분 지연운전 때문에 일근교육을 받다 자살한 기관사의 사례는 이를 잘 드러내며 신체와 정신에 비인격적으로 가해지는 물리적 징계, 수당 삭감으로 인한 경제적 징계 등이 일상화된 작업장에서 노동자들은, 징계의 공포를 늘 안고 살아왔음. 기관사 근무를 시작한지 11개월밖에 되지 않았던, 후쿠치야마선의 신참기관사가 효율성, 속도, 정시성, 징계 위주의 JR 서일본 작업장 분위기 속에서 얼마나 정신적으로 억압받았을지는 가히 짐작할 만함. 이 징계의 공포로부터 비롯된 정신적 억압이 기관사의 폭주를 낳은 것이며 이러한 조직문화는 특히 기관사 자살사건이 연이어 터지고 있는 서울도 시철도의 조직문화와 유사하다고 판단됨.

○ 규율과 징계 중심의 안전 관리 속에서, 인적 오류는 전체 시스템의 취약성을 보여주는 신호가 아니라, 단지 개별 노동자의 문제로 치부되었다. JR 서일본에서 현장 시스템의 실제 운용자인 노동자는 안전 문제의 수동적 객체로 배제되었고, 단지 터무니없이 가혹한 운행규정을 준수할 때에만, 존재가치가 있음이 확인됨.

○ 사고가 나면 책임은 모두 직원들에게 전가되었고 이처럼 징계가 두려운 곳에서 사고의 원인은 규명되지 않았고, 개인들은 최대한 실수의 보고를 꺼리게 됨. 어떻게든 사고 책임에서 벗어나야 하는 이러한 조직 문화 속 사용자와 노동자 사이에, 그리고 시스템을 운영하는 각 부문 사이에 신뢰가 형성될 리 만무하다. 나아가 실수로부터 학습이 이뤄지고, 그로부터 전체 시스템의 안전성이 개선되는 고신뢰조직의 안전문화와 조직문화와 조직구조는 형성되지 않음.

### 3. 대한항공 괄사고 후 수평적 소통문화로 개선 사고절감

○ 1997년 8월 대한항공 항공기가 미국령 괄에서 추락하여 225명이 사망하고 29명이 부상을 당한 사고가 있었는데 기체 상태는 정상이었으나 악천우, 괄공항의 착륙유도장치 고장, 조종사 판단착오 등 복합적으로 작용한 참사였음. 그런데 조종실 내 음성기록을 통해 조종사의 판단착오가 단순한 실수가 아니었음이 확인되었고 활주로가 육안으로 확인되지 않은 상황에서 비상착륙 직전, 지상근접경보장치(GPWS: Ground Proximity Warning System)가 여러 차례 울렸고, 이에 따라 부기장은 완곡하게 착륙을 포기하자고 건의했음.

○ 그러나 기장이 부기장의 건의와 요청을 무시한 채 하강하다가 사고가 난 것임. 극도로 위급한 순간이었음에도, 상명하복적 위계질서가 만연한 조직이었기에 하급자는 상급자의 결정적 실수를 강하게

지적하거나, 적극적으로 나서서 조종간을 통제하지 못했음.

○ 괄 사고 이후, 대한항공은 해외 항공안전 전문가를 부사장으로 영입하고 그의 지시에 따라 조종실 안에서는 반드시 영어를 사용하도록 했음. 이는 상명하복적 문화를 개선하기 위한 것이었으며 그로부터 수평적인 조직문화로의 쇄신을 이루었고, 대한항공은 여객기 사고율을 비약적으로 낮추고 있음.

○ 대한항공이 조종실 문화를 개선으로써 안전을 증진할 수 있었다는 사례는, 단편적이거나 안전은 결코 물리적 기계에 작용하는 개별 노동자의 인적 요소(신체적, 인지적 차원)뿐만 아니라 조직문화, 구조 등 사회적, 문화적 차원의 인적 요소로부터 분리될 수 없음을 시사하며 안전은 기계와 기술, 곧 테크놀로지의 개선과 혁신만으로 확보되는 것이 아니라는 것임.

#### 4. 서울지하철 안전위한 노사정 안전위원회 구성추진

○ 유럽의 철도와 일본철도 중 노사 공동의 안전활동이 잘 이뤄지는 사업장의 경우 사고율이 다른 사업장보다 적다는 연구보고가 많이 나와 있으며 특히 국유철도에서 1987년 민영화되었던 JR동일본철도의 경우는 노사가 공동으로 “책임(징계)추궁에서 원인규명으로” “사고로부터 배운다.” 라는 안전철학을 중심으로 선진적 안전(조직)문화 바꾸기를 통해서 20여 년간의 활동을 통해 증명하고 있음.

○ 공공교통시민사회 네트워크에서는 안전하고 편리한 지하철을 만들기 위한 안전 활동을 서울시, 양공사(서울메트로, 서울도시철도), 양공사의 노조 등 노사정이 공동의 안전활동에 대해 서울시와 서울모델에 제안하여 서울모델은 작년도 사업계획으로 수립되었으나 구성되지 못했고 올해 다시 사업계획으로 잡혀서 현재 실무적인 작업이 진행되고 있음.

○ 서울시 산하의 서울메트로와 도시철도 또한 많이 개선되었으나 열차운행 사고 등이 발생하면 사고=징계와 구시대적 안전풍토에서 벗어나지 못하고 있음. 열차사고에 있어서 원인규명을 정확히 하는 것은 의사가 환자의 진단을 정확히 해야만 올바른 치료와 처방을 위해서도 가장 중요한 것임. 지하철 운행 및 안전관련 사고발생 시 회사와 노동조합까지 나서서 직원들의 자발성과 창의력을 모으는 새로운 안전풍토 확립으로 사고를 줄이는 안전 활동이 필요함. 일본의 사례에서 보여 지듯이 서울시, 양공사, 노조 등 3자가 공동의 노력으로 노후시설에 대한 안전투자과 새로운 안전풍토, 안전문화로 안전 확보가 필요함.

○ 지하철 안전을 위한 노사정 안전위원회 구성, 안전선언, 선진국 안전문화 노사 공동견학, 현장안전 활동 등을 통해서 안전문화를 책임추궁(징벌주의)에서 철저한 원인규명으로 선진적인 안전(조직)문화로 바뀌어서 지하철 사고도 감소시키고 노동인권 존중의 직장 조직문화로 직원들의 직장만족도 및 행복 지수를 높이는 활동을 노사정 공동의 안전활동을 제안하는 내용이며 이렇게 회사의 안전풍토와 조직 문화를 바꾸어 나가는 것이 서울도시철도에서 계속 발생되고 있는 기관사 자살사고도 방지하는 부분적인 대책도 될 수 있음.

## 5. JR동일본철도 노사공동의 안전협의회 운영사례 소개

○ 일본의 국유철도가 1987년 민영화 이후 JR동일본철도노조는 철도안전활동에 대해 회사측에 노사공동의 안전활동을 제안하였음. JR동노조는 1988년부터는 안전을 확보하기 위한 역량강화와 철도안전 대안확보 활동을 시작하였고 원인규명활동과 더불어 사고나 장애가 발생되거나 아차(사고나 장애가 발생 직전의 건 등)사고에 대해 회사와 노조에 진실을 숨기지 말고 보고하기 운동을 전개하는 것부터 시작되었음.

○ 노조는 사고가 발생했을 때 정확한 원인을 규명해야만 재발방지를 할 수 있다는 노조의 안전철학을 가지고 노조의 간부들과 조합원들을 교육과 현장토론을 진행하였음. 또한 지나친 책임추궁과 징계남발의 사고처리방식은 직원들이 징계가 두려워서 사고원인을 사실대로 밝히기가 어렵다는 논리로 지속적으로 회사를 설득하고 동의하여 새로운 안전풍토 새로운 노사 공동의 안전문화가 이뤄진 것임.

○ 회사의 지나친 책임추궁 일변도의 징계는 진실을 은폐하는 풍토를 만들기 때문에 원인규명이 어렵다는 논리로 회사를 설득하였고 회사측도 노사공동의 안전활동의 필요성을 인정하고 경영협의회와 안전협의회를 개최하여 최근에 발생한 사고와 장애발생 건을 가지고 협의하여 안전대책에 대해서 논의하고 있음. 그리고 현장에 필요한 안전대책을 마련하여 즉시 현장으로 노사양측을 통해서 전달되며 예산이 필요한 사항은 경영협의회와 단체교섭에서 논의하여 안전대책 마련되고 있음.

○ JR동일본철도에서는 철도안전에는 노사가 따로 없으며 노사가 공동으로 대응함. 회사의 경영진의 마인드 또한 중요하며 노조 또한 철도안전에 대한 명확한 철학을 가지고 대응하여 왔으며 1987년 회사 출범초기부터 이러한 인식의 공유로 인하여 경영협의회와 안전협의회를 정례적으로 개최하고 있으며 안전에 많은 기여를 하고 있음.

○ 일본철도의 안전협의회는 1962년 160명의 사망자가 발생한 미카시마 사고이후 국철당시부터 운영되고 있고 국철당시 노조에서 중단하였던 때도 있었지만 지금까지 계속 노사 중 한쪽에서 회의개최를 요구하면 응하도록 되어있고 지금까지 회피하거나 거부한 적은 없다고 함.

○ 경영협의회와 안전협의회는 지방본부에서도 노사공동으로 본부와 같은 방식으로 운영되고 있고 각 지방본부에서 중앙으로 보고되는 원인규명위원회 활동내용 중 중요한 사고와 장애 또는 아차(사고나 장애가 발생 직전의 건 등)사고에 대해서 선택해서 노사 중앙협의회에 제안하여 협의회를 진행하고 있음.

### ◆ 노사 공동의 안전협의회 운영 ◆

○ 안전협의회 운영 / 연간 정례 4회, 임시 등 평균 6~7회 개최

- 철도사고발생상황, 수송장애상황, 사원노동재해상황, 분기별 주의를 요하는 사고사례 등 보고하고 질의응답 후 노사간 안전 제안사항을 중심으로 협의회 진행

## 국가는 책임을 다하지 않았다

이후식 | 태안해병대캠프유가족, 재난안전 가족협의회

더 늦기전에 21세기의 시대적 사명이 무엇인지 걸음을 멈추고 원탁에 모여앉아 사심을 버리고 번뇌하며 심사숙고해야 할 때입니다. 분초를 다투며 바쁘게 살아가는 우리 사회구조가 안전불감증의 소용돌이에 휘말려 신음한지 오래 되었습니다. 더 큰 문제점은 사고원인, 수습과정, 그리고 대책마련에 있어서 정부가 '소 잃고도 외양간을 못 고친다.' 는 비난처럼 사고의 근본적인 원인을 제거하지 못했다는 사실입니다.

최근 1년도 안돼서 태안사설해병대 캠프참사를 시작으로 경주마오나리조트참사, 세월호침몰참사로 이어지면서 누구라도 희생자가 될 수 있다는 극도의 위기의식과 불안한 공포심으로 전 국민의 사회생활이 위축되어 경제까지 침몰 위기에 놓여 있습니다.

세월호침몰 참사라는 대형과제를 어떻게 해결하느냐에 따라 당장 시급한 사태수습과 국민안전은 물론이고 대한민국호가 세월호와 함께 침몰하느냐 아니면 전화위복의 계기로 삼아 오대양 육대주로 진출하느냐의 중요한 기로에 봉착해 있습니다.

수많은 참사를 겪으면서 피로 얼룩진 희생의 땀가로 얻은 진리와 교훈을 바탕으로 안전망 구축에 심혈을 기울였어야 할 정부가 책임 떠넘기기에 급급해 책임지지 않으려는 미온적인 대처로 일관하여 국민의 안전을 사지로 몰아넣고 있다는 것이 현실입니다.

심지어 박근혜정부가 들어서면서 국민의 안전이 최우선 국정과제라며 행정안전부를 안전행정부로 개명하고 관련조직을 실에서 본부로 격상한 점을 감안하면 연이은 대형참사는 더욱더 큰 문제임을 여실이 보여주는 대목입니다.

더군다나 2013년 3월 4일 박근혜대통령은 "제가 취임사에서도 강조했듯이 국민행복은 국민이 편안하고 안전할 때 꽃피울 수 있었다. 각 부처별로 위험할 수 있는 요인들을 체크해서 각각의 시나리오에 대해 어떻게 대처할 것인가 대책을 마련해주시기 바란다. 국민 안전을 위한 컨트롤타워는 안전행정부에서 하더라도 국민의 안전을 위한 일에 소관을 따지고 업무 영역을 따지느라 업무를 지연시키는 일은 없어야 할 것이다"고 강조했습니다.

그러나 대형참사를 겪으면서 정부가 보여준 현실은 어떠했습니까? 태안사설해병대 캠프참사를 들어 왜 사고가 발생했고 어떻게 수습했으며 어떤 재발방지대책을 세웠는지 그리고 유가족과의 약속은 제대로 지켜졌는지 정부의 후속조치가 어떠했는지 하나하나 짚어 보겠습니다.

## 1. 사고개요

2013년 7월 17일 공주시대부고 2학년학생 전원이 인솔교사와 함께 태안군 안면도 창기리에 위치한 사설해병대캠프에 입소하였습니다.

다음날 오후4시경 교관의 지시에 따라 80명이 1조가 되어 IBS훈련을 받았고 다음 2조에게 구명 조끼를 벗어준 상태로 일명 마무리훈련까지 마쳤습니다. 이때 교관들은 예전에 단 차례도 없었던 일을 진행하였습니다. 깊은 바다로 들어간 교관들은 학생들에게 ‘여기까지는 안전하다며 들어와라’ 명령 하였고 학생들은 ‘물놀이를 시키려나 보다’ 생각하고 “와 ”하는 함성을 지르며 앞 다투어 깊은 바다를 향해 뛰어듭니다. 그런데 앞에 있었던 교관들은 보이지 않았고 급히 뛰어다보니 너무 깊은 곳에 이르러 위험에 빠져 아비규환이 벌어지고 말았습니다.

위급한 순간에 교관들은 저 살기에 급급해서 구조는 하지 않고 호각만 불어대며 빨리나오라는 소리만 질렀습니다.

결국 학생들이 인간띠를 만들어 위험한 친구들을 구조하였으나 5명은 실종되어 다음날 싸늘한 주검이 되어 인양되었습니다.

이 날의 교관들은 다섯아이들을 죽인 살인자로 처벌해야 마땅합니다.

## 2. 사고의 원인

### 1) 학교

형식적인 사전답사를 시작으로 계약과정의 문제점이 있었고 캠프에 참가할 학생들에게 사전안전교육이 전혀 없었다는 것은 있을수 없는 일입니다.

심지어 사고업체가 병영캠프를 무자격 사설해병대캠프에 일괄위탁 운영한 사실조차 몰랐고, 안전요원 및 안전장비 등을 전혀 갖추지 않고 훈련하는데도 아무런 조치를 취하지 않았습니다. 그리고 사고시간에 인솔교사들은 술자리에 있었고 사고수습과정의 잘못된 처사로 진실을 밝히는데 아무런 역할을 하지 못했습니다. 그리고 인솔교사가 바다에서 진행되는 위험한 IBS훈련에 단 한명도 참관하지 않은 사실은 명백한 범죄이며 용서받지 못할 중차대한 잘못입니다.

더구나 교사의 신분으로 자신들의 잘못을 감추려는 의도로 입을 맞추고 진실마저 부정하는 행위는 더 큰 죄임을 알아야할 것입니다.

### 2) 관계기관-태안군청과 태안해경

유스호스텔인 한영티앤와이가 청소년수련활동을 진행할 수 있도록 불법으로 인허가를 내주었고 관리감독 조차도 형식적인 수준에 그쳐 특정업체 봐주기식 부정부패행정으로 일관하였습니다. 특히 공유수면 점용사용허가권과 계류장의 설치여부에 관한 처리는 직권남용을 벗어나 유착비리의 극치를 보여주는 대목입니다.

예를들어 청소년유해업소로 분류된 여관과 유스호스텔이 한단지내에 공존하는데도 영업허가를 내주었고 군 유지를 사유처럼 마음대로 개발하여 대형주차장 및 진입로로 사용하고 있음에도 아무런 조치도 취하지 않았습니다. 사망사고를 낸 해당업체에 ‘업무정지 2개월’의 처벌이 합당한건가요?

태안해양국립공원측은 사고지역이 위험하다고 판단하여 공유수면점용사용허가를 취소하자 태안군청과 태안해경은 대신항만청의 협조를 받아 바다가 아닌 영동한 해변에 허가권을 내주었고 반드시 계류장을 설치 운영한다는 조건으로 청소년수련활동 영업허가를 내주었음에도 불구하고 막상 훈련 상환에 선 계류장이 필요 없다는 또 다른 입장을 전달한 부분은 아직도 풀리지 않는 의혹이며 가장 큰 잘못입니다.

사고당일 안전장비인 구명튜브 구명로프 비상연락망이 갖추어져 있는 계류장이 있었다면 사망사고로 이어지진 않았을 것입니다. 특히 태안해경은 사고신고를 접하고도 늦장 출동하였으며 사고현장에 최우선적으로 인명구조인원을 급파했어야 마땅한데도 현장상황을 제대로 인식하지 못하여 초기대응실패로 이어졌습니다.

사고첫날 잠수사가 투입되지 않은 것은 해경의 구조능력(위기관리능력)이 바닥이었음을 여실히 드러낸 대목으로 세월호참사에서 더 큰 문제점으로 드러나 최악의 상황으로 이어지고 말았습니다.

### 3) 사고업체-한영티앤와이와 코오롱트레블여행사

공주소대부고와 계약한 안면도유스호스텔(한영티앤와이) 오백근대표는 학교측에 사전 통보 없이 불법으로 코오롱트레블여행사(김지화대표)에 하청을 주었고 K여행사는 사설업체 해병대리더쉽(김창열)에 재하청을 주었습니다.

이 과정에서 단계적 이익배분이 발생되었고 하청의 마지막 단계의 해병대리더쉽(김창열)은 상대적 적은 돈으로 해병대캠프를 운영하기 위해서 모든 비용을 절감하다 보니 안전장치는 전무한 상태였고 고관선임도 자격유무와 무관하게 일당으로 고용하였습니다.

특히 오백근대표는 인증업체(K캠프)를 배제하고 K여행사의 브리핑을 듣고 일인당 5000원을 절감하기 위해 안전교육에 열악한 사설업체(해병대리더쉽)에 일괄위탁영역을 하였으며 운영책임자, 인명구조사 및 교육대장이 부재중인데도 버젓이 훈련을 진행하도록 지시하였습니다.

또한 한영나염의 바지사장이 분명하며 배후세력을 반드시 밝혀내야 합니다.

K여행사 김지화대표는 한영티앤와이와 사고발생시 민형사상 모든 책임을 지겠다고 계약했음에도 불구하고 중간에서 1인당 3000원의 이익만 착복하고 동서인 김창열에게 떠넘겨 사고가 발생하자 갖은 지략으로 책임을 회피하였습니다. 여기서 김지화대표가 고액의 변호사를 선임하여 수사선상에서 빠져 책임을 지지 않았음을 주목해야 합니다. ‘유전무죄 무전유죄’의 대표적인 사례가 될 것이며, 김지화대표는 최근 양심까지 팔아가며 영업을 하다 ○○중학교 교감선생님의 의지로 그 진말이 밝혀졌습니다. 이런 인간은 사회를 쪼먹는 좀 벌레로 인간말종임을 공시하고 가중 처벌해야 할 것입니다.

또한 유가족들에게 단 한 차례도 사과하지 않은 인간쓰레기 냉혈인간입니다.

### 4) 정부-교육부와 여성가족부

충남도교육청은 ‘인성교육 및 리더십 함양’이라는 미명아래 일선학교에 공문을 보내 해병대캠프 참가를 권장하고 평가까지 했습니다.

공식인가업체가 적은 현실에서 참가명령에 무게가 실려 일선학교측에선 안전을 고려하지 못하고 사설업체에 쫓기듯 형식적인 계약으로 이어졌습니다. 교육부는 무분별한 정책을 세워 반강제로 학생들은 수련캠프에 참가시켜서 학생들을 사지로 내 몰았습니다.



결국 참사로 이어졌고 유가족은 피 눈물을 흘려야 했습니다.

사고직후 서남수교육부 장관이 찾아와 진상규명과 책임자엄중처벌을 약속하였고 박근혜대통령께서도 7월22일 국무회의에서 관리감독 소홀한 부분까지 밝혀 다시는 이런 참사가 재발하지 않도록 하겠다는 약속을 하셨습니다.

교육부는 장례식전날 보상관련 문제를 논의하였으나 합의점을 찾지 못하여 진통을 겪었고 장례식날 아침에 6개항의 합의내용을 작성, 교육부장관을 대신한 공주대서만철 총장이 서명날인 하여 적극적으로 합의하고 예정시간보다 30여분 늦게 장례를 치렀습니다.

저희는 또 당했습니다.

경황이 없고 공황상태에서 사전지식이 부족한 유가족은 허술한 합의서에 동의하는 실수로 칼날을 죄게 되어 칼자루를 쥔 교육부의 만행에 철저히 유린되어 얼마남지 않은 가슴마저 갈기갈기 찢겨져 자식 잃은 고통보다 더 큰 고통속에 살아가고 있습니다.

태안군청이 수용정원초과로 안면도해양유스호스텔(사고업체)측에 과태료를 부과한 사실에 관하여 잘못된 행정임을 받고하였으나 여과부에서 제대로 대응하지 않아 사고가 발생 되었습니다. 문제가 있어 민원이 발생되었을 때 올바른 행정으로 대응 하였더라면 혹 참사를 막을 수 있었으리라 본다. 규정대로 진행하여 행정처분(허가 취소)을 내렸더라면 말이다. 또한 유스호스텔에서 청소년 수련활동을 운영하는 것 자체가 적법하지 않다는 것을 알면서도 강 건너 불구경하듯 방치한 사실은 그 잘못이 적지 않다 하겠다.

### 3. 사고수습

태안해경은 불법으로 인허가를 내주었고 관리감독도 형식적으로 이루어졌으며 사망사고가 발생하자 자신들의 죄를 덮어 숨기기에 바빴습니다.

태안해경이 주축인 수사본부 자체를 인정할 수 없습니다.

수사 인원과 시간이 부족하다는 이유로 해명하며 축소수사와 은폐수사로 마무리한 것은 더욱더 많은 의혹이 있음을 증명하는 것으로 꼬리자르기식 마무리한 현재법정의 결과를 초래한 원인입니다.

송일중 수사본부장을 비롯해 형사 22명이 30여일에 걸쳐 사설해병대 캠프사고에 수사전담반으로 편성하여 수사한 사실로 미루어 볼 때 시간부족과 적은인원이란 부분은 납득할 수 없는 변명으로 속내가 있음이 분명합니다.

비리와 의혹으로 얼룩진 사태를 바로잡기 위해선 특검을 통해 초등수사부터 ‘전면재수사’해야 된다는 게 유가족들의 입장입니다.

당시 중대한 역할을 맡았던 김경호교육대장과 권순찬주교관도 수사선상에서 제외시켰고 사고발생이전 6월 12일경부터 일주일동안 모래 채취사업이 불법으로 사고현장에서 진행되었음을 알고도 대수롭지 않게 넘긴 점은 도저히 이해할 수 없는 사안으로 부실수사의 단면이라 생각합니다.

송일중 수사본부장이 증거인멸의 여지가 있음을 들어 오백근(한영티앤와이) 김지화(K코오롱여행사)대표를 구속수사 입장을 밝혔으나 거부한 서산지청장의 행위는 총체적 부실수사의 시작으로 잘못된 결과로 이어졌습니다.

정당한 판례가 아닌 산업안전보건법의 판례(공사현장의 시공회사 사장의 판례 89도1618)를 들어 과실치사 혐의에서 두 대표에게 면죄부를 주었고 모든 훈련이 종료된 이후에 학생들을 아무런 이유도 없이 깊은 바다로 끌고 들어가 위험수위에 이르자 아무말도 없이 빠져나온 일당무자격 김태민교관은 ‘미필적 고의에 의한 살인죄’ 적용을 검토해 달라는 유가족의 요구를 일축하며 망언까지 하였습니다.

‘자신이 서산지청에 있는 한 공소장변경은 없다’고 말입니다.

사고 원인이라던 갯골은 도대체 어디에 있으며 사고시간을 조작한 이유는 무엇이고 현장검증을 해 달라는 유가족의 요청은 왜 무시하는지 반드시 해명해야 할 것입니다!

교육부는 사고 발생 후 7월 22일 사고대책본부를 구성하여 운영하였습니다. 본부장(나승일차관), 부분 부장을 위시하여 사고대응 총괄반, 사고조사반, 사후대책반으로 나누어 사고대책본부를 편성하였습니다. 그러나 교육부는 실제로 사후대책반(보상팀)만 가동 운영하다 서산지청의 초동수사가 일방적 짜맞추기식 편협수사가 되도록 방관하여 사망원인이 베일에 가려졌으며 업체대표들이 과실치사혐의에서 거액의 돈으로 변호사를 선임, 면죄부를 받는데 일조하였습니다.

또한 교육부장관은 7월 19일 유가족과의 만난 자리에서 아이들의 갑작스런 죽음에 대하여 교육과 정상의 원칙이 잘 지켜졌는가를 시간대별로 철저하게 조사할 것이며, 중앙정부 차원에서 상급기관에 협조요청을 하여 진상규명과 사고대책 마련에 총력을 기울이는 동시에, 장관의 명예를 걸고 확고한 소신과 실질적인 내용의 재발방지 종합대책을 마련하겠다고 역설하였습니다. 또한 서남수장관은 자신이 사고를 당한 당사자라 여기고 모든 책임자를 엄벌에 처하고 유가족의 고통을 함께 나누겠다고 언젠대 만나서 의논하자고 위로 하였습니다. 그러나 지금 생각해 보면 모든 행동이 자리보존을 위한 가증스런 위선이었습니다. 또한 보상팀도 장례식 날 합의서 작성 시 유가족이 경황없는 점을 악용해 법적으로 유리한 내용의 문구를 인용하여 작성하였고, 공주대 총장은 공무원의 신분으로 금액을 합의서에 적을 수 없다며 별지를 작성하도록 하여 서명하였습니다. 당시 공주대총장의 말이 거짓으로 드러나 유가족은 왜 근거없는 말을 했냐고 따져물었고 자신의 입장에선 그렇수밖에 없었다는 어이없는 변명만 늘어놓으며 책임을 회피하였습니다.

그렇게 합의한 것이 결국 화근이 되어 유가족에게 비수가 되어 돌아왔고 이는 교육부가 유가족을 상대로 사기극을 벌인 것으로 판단하고 있습니다.

태안해경과 태안군청 그리고 한영티앤와이 사이에 유착관계가 있음이 확실하고 오백근대표 뒤에 숨은 한영나염 박현섭사장이 실세임도 이미 드러났는데 수사를 하지 않은 것은 서산지청의 명백한 과오입니다.

당시 송일중(과장)수사본부장이 군산해양경찰서 서장으로 특진 부임하였고, 서산지청장도 특진하여 청주고법 차장검사로 임명되었습니다. 유가족들은 이 상황을 전관예우를 해준 댓가란 생각을 지울 수가 없습니다.

#### 4. 국가는 책임을 다하지 않았다.

93년 서해훼리호 침몰 292명, 95년 삼풍백화점 붕괴사고 502명, 99년 화성씨랜드 화재사고 23명,

03년 대구지하철참사 192명, 10년 천안함침몰 46명, 13년 태안해병대캠프 5명, 경주마오나리조트 지붕붕괴 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 된다 는 경고임을 명심해야 할 것입니다.

위와같은 참혹한 사고가 계속 반복되고 있는데 정부가 이렇다 할 안전대책을 마련하지 못하는 현실에 온 국민이 분노하고 있으며 세월호참사에서 잘 나타난 좌충우돌에 우왕좌왕하며 혼선을 빚은 현 정부에 대한 신뢰도가 끝없이 추락하고 있는게 사실입니다.

특히 대통령의 지시가 일선에 그대로 전달되지 않고 있음이 확연하게 드러나 현 정부에 대한 불신은 점점 더 커져만 가고 있습니다.

머리부터 발끝까지 총체적으로 썩을대로 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 부정부패한 자들의 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 공존하고 있으며 밥그릇 지키기에 급급해 윗선 눈치나 보면서 소용돌이에 휘말리지 않으려 고개숙인 소인배가 이 사회를 쪼 먹고 있습니다.

지금껏 정부가 안타까운 참사를 겪으며 어떠한 노력을 했는지 지속하며 근본적인 사고원인이 무엇인지 뼈저리게 깨달아야 환골탈태해야 합니다. 더 이상 국민의 안전생활에 허점이 드러나지 않도록 제도 개선은 물론이고 사회적으로 깊숙이 뿌리내린 잘못된 관행도 반드시 척결하여 썩은 오물을 맑게 정화해야 할 것입니다.

물질만능주의에 노예가 되어 고귀한 생명을 돈과 맞바꾸려는 악덕기업주의 횡포에도 철퇴를 내려 새로운 나라의 근간을 세워야합니다. 특히 처벌기준에 대한 선진화가 반드시 필요한 시점입니다. 다수의 희생에 대한 처벌을 강화하여 가중 처벌하고 판례적용에 있어서 지난 판례를 고집하기보다는 죄의 본질을 따져 새로운 판례를 만들어 처벌하는 기준도 마련해야 합니다.

돈 있는 기업주가 안전에 직접 책임지는 구도가 만들어져야 많은 자본이 투자되어 안전관련 문제점이 개선될 것은 자명한 사실입니다. 그리고 국가차원에서 안전에 관한 매뉴얼을 장기적, 단기적으로 세분화하여 작성하고 지속적인 관리와 반복적인 교육을 통해 국민들 스스로 위기관리능력이 몸에 익숙해지도록 제도화해야 합니다.

5월19일 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 다하여야 할 것입니다.

또한 유가족들이 현실로 돌아가 이픔을 던고 살아갈 수 있도록 모든 지원을 아끼선 안 될 것이며

한시적인 보상이 아닌 지속적인 배려가 반드시 필요합니다. 약속하신 것처럼 성역없는 특검으로 청해 진해운의 사촌에 팔촌, 아니 구족을 멸한다는 의지로 끝까지 죄인들을 발본색원하여 특별법 제정으로 영원히 재기할 수 없도록 단죄하여 일벌백계로 다스려 세인들의 본보기로 삼아 경종을 울려야 할 것입니다.

그리고 태안해병대 캠프사고도 같은 맥락에서 특검으로 재수사하여 엄단 조치해야 합니다. 유병언과 전혀 다르게 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 잊지말아 주십시오!

[2부]

세월호 참사 재발방지, 근본적인 대책을 위하여



# 성역없는 세월호 참사 진상규명, 어떻게 할 것인가?

- 국민이 참여하는 독립적인 진상규명국가위원회 설립 방안<sup>1)</sup>

이태호, 세월호참사 진상규명 국민참여위원회<sup>2)</sup> 상임위원, 참여연대 사무처장

## 1. 왜 국민참여형 진상규명인가?

○ 세월호 침몰 사건은 사고 희생자와 실종자 뿐만 아니라 전국민에게 큰 충격과 슬픔을 안겨준 최악의 인재이자, 피해자와 국민들로 하여금 국가에 대한 믿음과 사회에 대한 신뢰를 잃게 한 대참사

“세월호 참사로 우리는 소중한 가족을, 수많은 생명을 잃었습니다. 그리고 그 과정에서 국가에 대한 믿음과 사회에 대한 신뢰를 잃었습니다” \_ 유가족 성명서 2014. 5. 15

○ 세월호 참사로 인해 피해자와 국민들이 잃어버린 국가와 사회에 대한 신뢰를 되찾기 위해서는 이 참사를 야기한 구조적 원인과 직간접적 원인을 철저히 규명하고, 사고 발생과 구조실패에 대한 모든 민형사상 행정적 도의적 책임을 성역없이 추궁하며, 피해자 지원과 치유 대책을 포함하는 포괄적이고 근본적인 재발방지 대책을 수립하고, 이 참사관련 모든 기록과 기억을 체계적으로 보존하고 관리함으로써 유사사건의 재발을 예방하고 나아가 대한민국을 인간의 존엄성이 존중되고 모든 사람의 안전이 보장되는 나라로 만들기 위한 범국민적 범국가적 노력이 절실함.

1) 5월 28일 국회 의원회관에서 세월호참사국민대책회의, 김재운 의원, 정진후 의원 공동주최로 열린 토론회에서 발제한 초안으로 국민참여위원회 최종안이 아님.

2) <세월호 참사 진상규명 국민참여위원회>는 △정부와 국회 등 국가기구의 세월호 참사 진상규명, 책임추궁, 대안마련 활동을 피해자와 국민의 입장에서 감시하고, △시민사회 차원의 진상규명과 대책마련 활동을 촉진하며, △나아가 특별법 제정 등을 통해 독립적인 국가위원회를 설치하고, 이와 병행하여 특별검사를 임명하는 등의 방법으로 피해자와 국민이 참여하는 투명하고 성역없는 범국가적 진상규명, 책임추궁, 대안마련 작업이 이루어지도록 협력하기 위해 ‘세월호 참사 국민대책회의(620여개 노동·시민·사회·종교단체 참여)’가 5월 22일 출범과 함께 설립한 위원회이다.

△공동위원장: 안병욱 전 진실과화해를위한과거사정리위원회 위원장, 이석태 참여연대 공동대표, 박석운 한국진보연대 공동대표 등 3인

△부위원장: 양성운 민주노총 수석부위원장

△위원: 김성진 변호사, 김진욱 변호사, 박근용 참여연대 협동사무처장(간사위원), 박재철 세월호 참사 안산시민대책위 집행위원장, 안경호 전 의문사진상규명위원회 조사관, 안병순 민주노총 정책연구위원, 차승현 변호사, 이태호 참여연대 사무처장(상임위원), 주재준 한국진보연대 정책위원장(간사위원)등 현재 총 9인

△정책지문위원: 김남근 변호사, 김익한 한국국가기록연구원 원장, 김철 사회공공연구원 연구실장, 김형완 인권정책연구소장, 이상희 참여연대 공익제보지원센터 부소장, 이재은 충북대 행정학과 교수, 이지문 한국공익신고지원센터 소장, 장유식 참여연대 행정감시센터 소장, 전진한 투명사회를위한정보공개센터 소장, 정창수 나라살림연구소 소장, 홍성태 상지대 교수, 홍현호 시민경제사회연구소장 등을 포함 행정, 경제, 법률, 회계/재정, 재난안전 전문가 20여명 참여

○ 그러나 세월호 참사의 발생, 구조구난, 수습과정에서 드러난 심각한 구조적 결함과 고질적인 부정 부패, 이 모든 과정에서 나타난 정부의 혼란과 무능, 무관심과 무책임 등으로 인해 이 사건의 성역 없는 진상규명과 재발방지대책 마련 작업을 신뢰를 잃은 정부와 국회 등 국가기관에만 맡겨둘 수 없다는 광범위한 국민적 사회적 합의가 형성.

○ 특히 이 사건에 대한 정부, 국회, 언론의 대응 등이 조사의 범위에 포함될 수 있어 정부 혹은 국회 등 어느 하나의 국가기관이 진상규명을 맡기기보다 피해자와 국민이 참여하는 범국민적이고 범국가적인 진상규명 작업이 이루어지는 것이 바람직함.

○ 이를 위해 피해자와 국민의 참여 속에 독립적이고 투명하게 성역 없이 사고의 진상과 원인, 대책과 대안을 수립할 수 있는 **진상규명국가위원회**(세월호 참사 진상규명 및 재발방지대책 마련을 위한 국가위원회) 설치와 **특별검사의 임명** 등이 요구됨.

## 2. 국민참여형 진상규명에 대한 피해자 단체의 요청

<세월호 사고 희생자/실종자/생존자 및 가족 대책위원회>의 ‘세월호 진상 규명 성명’ (2014년 5월16일) 중 발췌

세월호 참사로 우리는 소중한 가족을, 수많은 생명을 잃었습니다. 그리고 그 과정에서 국가에 대한 믿음과 사회에 대한 신뢰를 잃었습니다. 저희는 이 슬픔과 분노, 아픔과 불산을 딛고 다시 일어서고 싶습니다. 치유의 시작은 책임 있는 모든 사람들의 진정성 있는 자기반성이고, 그 완성은 철저한 진상 규명입니다. 진상 규명은 일부 책임자들에 대한 형사처벌이나 재난대응에 대한 일부 대책에 그쳐서는 안 됩니다. 철저한 진상규명은 적어도 다음의 내용을 담아야 합니다.

○ 첫째, 진상규명에서 가장 중요한 것은 피해자 가족들의 목소리를 듣는 것입니다. 진상규명기구의 구성, 가해자들에 대한 형사 절차, 진상조사의 증거 확보 등 진상규명의 전 과정에 피해자 가족들의 참여가 보장되어야 하고, 그 목소리가 충분히 반영되어야 합니다.

○ 둘째, 세월호 참사 진상규명은 참사의 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, 그 범위를 다룰 수 있는 충분한 조사기간이 보장되어야 합니다.

○ 셋째, 세월호 참사 진상규명은 현장 관련 공무원에서 교육기관, 정부부처, 대통령에 이르기까지 모든 관련 공무원, 국회, 언론, 및 관련 민간인을 그 조사대상으로 하여야 하고, 그 언행, 여러 쟁점 관련 결정 및 집행 책임소재, 그 시기, 내용 및 방식 등의 적절성 등에 대한 철저한 조사가 이루어져야 합니다.



○ 넷째, 제대로 된 진상규명이 이루어지기 위해서는 현장의 목소리에서 청와대 보고 및 지시에 이르기까지 모든 정보가 투명하게 공개되어야 하고, 전 과정에서의 보고와 지시의 흐름, 예산의 결정과 집행의 흐름이 제대로 파악되고 평가될 수 있어야 하며, 모든 관련 민간기관의 문서 등의 정보공개도 이루어져야 합니다.

○ 다섯째, 세월호 참사에 대한 철저한 진상규명은 정부나 국회 주도가 아닌 독립성과 전문성을 갖춘 진상조사기구에 의하여 이루어져야 합니다. 그리고 이 진상조사기구는 관련 정부기관 등에 자료나 물건 제출요구, 관련자의 동행명령, 청문회 개최, 정당한 사유 없는 협조 거부 시의 제재 등의 조사 권한을 행사할 수 있어야 하고 충분한 예산과 인력이 보장되어야 합니다.

○ 여섯째, 세월호 참사 진상규명은 관련 국회의 국정조사, 형사수사 및 재판, 감사원 및 정부 내 감사, 청와대 및 정부기관의 자체 평가 및 대안 제시, 특별검사, 민간 차원의 진상조사 등 여러 민·관 차원의 진상조사의 결과 등을 반영하여야 하고, 민·관 차원의 다양한 진상조사의 경우에도 관련 기관 등의 정보에 접근할 수 있어야 합니다.

○ 일곱째, 세월호 참사 진상규명은 그 결과에 근거하여 책임 있는 관련기관 및 관련자에 대하여 민·형사상 책임, 행정적 책임 및 정치·도의적 책임을 물을 수 있어야 합니다.

○ 여덟째, 세월호 참사 진상규명은 그 결과에 근거하여 관련 법제 및 관행 개선, 예산 조정, 실질적이고 실효성 있는 매뉴얼 마련, 관련 정부기관, 민간단체들 간 위기대응협력시스템 구축 등이 이루어져야 하고, 그 이행을 강제하기 위한 시정 요구, 후속조치 조사 등의 절차가 진행되어 유사한 참사에 대한 확실한 재발방지시스템이 구축되어야 합니다.

### 3. 박근혜 대통령 대국민 담화의 의미와 문제점

○ 박근혜 대통령은 ‘최종책임은 저에게 있다’고 언급

- 하지만 담화문 어디에도 대통령과 청와대의 책임을 구체적으로 언급하지 않았음. 해경, 해수부, 안전행정부의 문제점을 비교적 상세히 지적했지만 사고 당일 대통령 자신과 청와대의 무관심, 무책임, 무능에 대해서는 함구.

- 박근혜 대통령은 ‘컨트롤 타워의 문제도 발생했다’고 발언. 하지만 “문제를 일으킨 컨트롤 타워에는 여전히 자신과 청와대가 빠져 있다”는 지적

○ 퇴직공직자 취업제한, 청탁금지제도(김영란법) 등의 공직사회 혁신방안과 탐욕적 사익추구행위 배상책임 방안 등 제시

- 몇몇 반부패 대안들은 지금까지 시민사회단체들이 주장해왔고 사회적으로 공론화되어온 것이라 할 수 있음

- 하지만 가장 중요한 이들 대책은 시민이 스스로 공권력과 기업의 횡포와 부정부패에 대항할 수 있도록 공익신고자를 보호하고, 공직자들과 시민들의 양심과 표현의 자유의 자유를 보호하는 것이지만 이에 대해서는 전혀 언급되지 않았음.

- 예를 들어 현행 공익신고자 보호법은 형법 상 배임 횡령이나 사립학교법, 노동법 등의 위반행위에는 적용되지 않고 있어 유명무실하다는 평가를 받고 있음.

○ 해경 해체, 국가안전처 신설 등 정부조직개편 방안 제시

- 이들 대책은 지금 당장 대통령에 의해 일방적으로 선포될 성질의 것이 아니라, 이 참사의 직접적 구조적 원인을 범국가적으로 성찰하는 과정에서 신중하게 검토되고 토론되어야 마땅한 것들.

- 이는 '땀질식 처방'은 하지 않겠다던 지난 국무회의에서의 다짐과도 상반됨

○ 경제혁신 3개년 계획과 규제개혁의 강력한 추진 입장

- 이번 사건의 또 다른 구조적인 원인인 무분별한 규제완화

- 지난 3월 19일 업무 보고에서 박 대통령은 국토 해양 분야 산업 발전을 위한 규제 완화를 특별히 당부하기도 했었음<sup>3)</sup>

- '경제혁신 3개년 계획' 등 박근혜 정부의 핵심정책은 각종 규제완화책으로 점철돼 있음. 경제혁신 3개년 계획은 공공부문 민영화 규제 총량제를 두어 하나의 규제를 넣으려면 다른 규제를 폐기하도록 하고 있음.

○ 피해자보상특별법, 여야민간참여 진상조사위원회 특별법, 특검 등도 수용의사

- 진상조사를 위한 특별법 제정에 대해 박근혜 대통령이 언급한 것은 유가족들의 주장을 일부 수용한 것으로 긍정적

- 하지만 이 사고의 직접적 원인이 '선장, 일부승무원, 업체' 등에 있다고 대통령 스스로 정죄한 후에, 각종 재발방지대책들마저도 대통령이 일방적으로 장황하게 발표하는 것과 국민참여형 진상조사기구 만들어 국민과 유가족의 참여 아래 재발방지대책이 마련되는 것이 양립할 수 있는 지 의문

- 박근혜 대통령 자신이 이미 원인 규명과 대책 마련에 관관이나 된 것처럼 행세한 이번 담회문 자체가 박근혜 대통령의 독선과 반성결핍의 반증

3) “첫째로 국토·해양·환경 분야가 우리 경제 재도약에 디딤돌이 되어야 한다고 생각합니다. 제가 연초 기자회견을 통해서 ‘경제혁신 3개년 계획’을 말씀드렸는데 정부 모든 부처가 총력을 기울여야 하겠지만 특히 이 세 부처의 노력이 매우 중요합니다. 무엇보다 경제혁신에 필수과제인 규제개혁에 각별히 노력해 주기 바랍니다. 현재 국토부와 해양 분야의 입지 관련 규제가 정부 전체 규제의 31%를 차지하고 있는 만큼 세 부처가 정부 규제개혁의 성과를 좌우한다고 해도 과언이 아닐 것입니다. ...환경규제 개혁 역시 매우 중요합니다. 쾌적한 환경은 국민의 삶의 질과 행복을 위한 필수적인 요소이고, 환경 분야의 규제는 반드시 필요합니다. 하지만 과도한 규제도 경제활동이 제약되지 않도록 잘 살펴볼 필요가 있습니다. ...예를 들어 작년에 화학물질 관련 법률을 만드는 과정에서 산업계 의견을 충분히 수렴하지 못한 측면이 있었는데 앞으로는 정책수립 단계에서부터 기업과 경제단체, 경제부처와 다각적으로 의견을 수렴해서 합리적인 방안을 찾아 나가기 바랍니다.” 2014. 3. 19.

[http://www.ktv.go.kr/ktv\\_contents.jsp?cid=479909](http://www.ktv.go.kr/ktv_contents.jsp?cid=479909)

<참고> 정부 관계부처의 박근혜 담화 후속조치 과제

1. 정부조직개편	1. 해경 해체	안행부	'14.6
	2. 안행부의 안전, 인사, 조직기능 분리	안행부	'14.6
	3. 해수부 기능 조정	안행부	'14.6
	4. 관련법 개정안 국회 제출	안행부	'14.6
2. 공직사회혁신	5. 비정상상의 정상화 개혁 강력 추진	국조실	'14.6
	6. 공직유관기관 공무원 임명 배제	안행부/기재부	협의중
	7. 퇴직공직자 취업제한 대상기관 확대	안행부	'14.6
	8. 퇴직공직자 재취업제한 기간/요건 강화	안행부	'14.6
	9. 고위 공무원의 취업이력공시제도 도입	안행부	'14.6
	10. 부정청탁금지법안(김영란법) 국회 통과	권익위	'14.6
	11. 공직 민간 전문가 진입 대폭 확대	안행부	'14.12
	12. 공모제 관련 중앙선발시험위원회 설치	안행부	'14.8
	13. 공직 순환보직제 개선	안행부	'14.7
	14. 전문성 지닌 헌신적 공무원 우대	안행부	'14.12
3. 사고후속조치	15. 사고기업 재산환수(배상재원 활용등)	법무부	'14.7
	16. 국가 先보상, 後구상권 행사 특별법 제정	해수부	'14.6
	17. 청해진해운 특혜 및 민관유착 규명	법무부	수사중
	18. 진상조사위 포함한 특별법 제정	해수부	'14.6
	19. 엄중한 형벌 부과(형법 개정안 제출)	법무부	'14.7
	20. 추모비 건립 및 국민안전의날(4.16) 지정	안행부	'14.6
4. 국가안전처 신설	21. 국가안전처 신설	안행부, 방재청	'14.6
	22. 국가안전처에 권한 부여	기재부, 안행부	'14.6
	23. 안전처 인력선발, 관리	안행부	'14.12
	24. 안전혁신 마스터플랜 수립	국조실, 방재청	'14.7
	25. 국가재난안전통신망 구축사업 조기 추진	안행부	'14.12
5. 국정관리지원	26. 경제혁신 3개년 계획, 비정상상의 정상화, 공직사회 개혁과 부패척결 강력 추진	기재부, 국조실, 권익위	-
	27. 국회입법 동향 파악 및 범정부 대응	법제처	-

## 4. 국민참여형 진상규명의 원칙과 방향

### 1) 세월호 참사 진상규명의 제요소

#### ○ 세월호 참사 진상규명 및 대책 마련의 4가지 요소

- 법률위반과 관련한 진상규명과 그에 따른 사법처리
- 사법처리 여부에 국한되지 않는 근본원인 및 직간접적 원인규명과 행정적/도의적 책임의 추궁
- 포괄적 재발방지 대책 마련
- 피해자에 대한 충분한 지원(보상) 및 치유와 이 참사를 교훈으로 삼기 위한 추념(기억) 사업 등

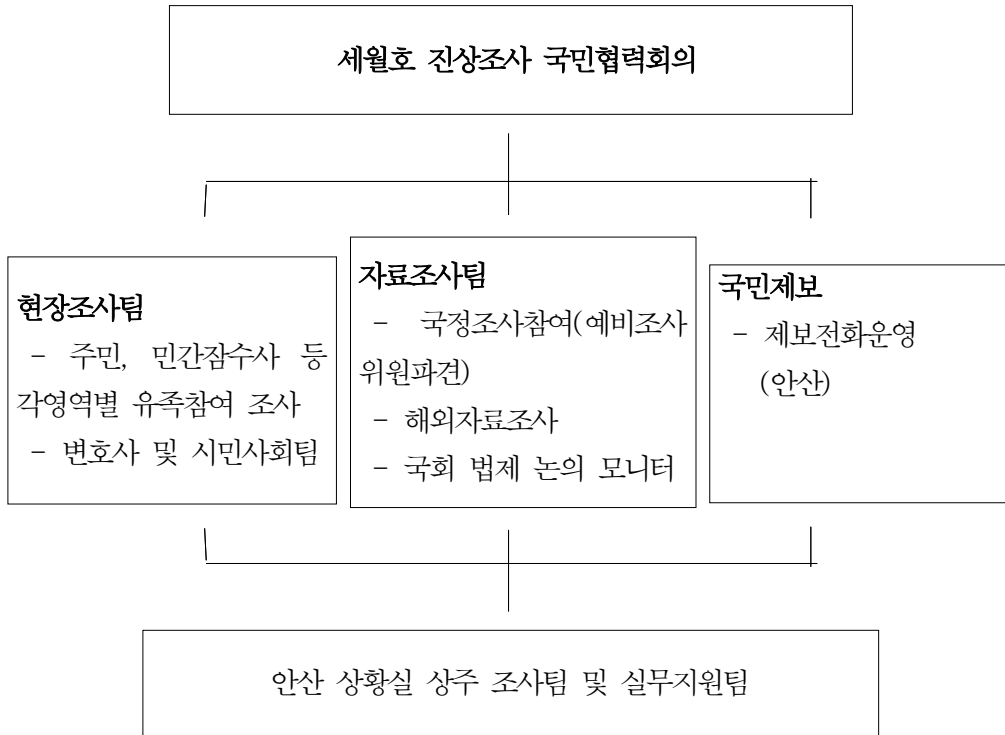
#### ○ 진상규명 및 대책마련의 다양한 방안

- 정부 차원의 감사, 수사, 재발방지책 제시
- 국회 국정조사, 각 상임위별 청문회와 국정감사, 기타 각종 입법
- 피해자 및 민간 차원의 정보수집과 진상규명 및 대책제언(국민대책회의 산하진상규명 국민참여위원회 & 존엄과안전위원회, 유가족과 함께 하는 세월호참사진상규명 협력회의 등)
- 특별법 제정에 의한 ‘진상규명국가위원회’ 등 정부와 국회로부터 독립적으로 민관합동으로 진행하는 범국가적 진상조사와 재발방지책 마련
- 특별검사 임명에 의한 수사

※ 최종적으로는 수사는 독립적인 특별검사가, 진상조사와 대책마련은 정부와 국회로부터 독립적인 진상규명국가위원회가 피해자 가족과 국민들의 의견을 수렴해 수행해야 할 것으로 판단됨

### 2) 세월호 진상조사 국민협력회의

- 진상조사 국민협력회의는 유가족과 함께하는 독립적인 민간조사주체
- 정부의 진상규명을 감시하고 견인하는 역할 수행
- 진상조사국민협력회의를 현장조사팀, 자료조사팀, 국민제보전화 등을 중심으로 운영하고 이를 위해 각 주체가 협력
- 이를 지원하기 위해 우선 유가족 추천 몫 국정조사예비조사위원을 각 주체들이 적극적으로 추천하기로 함
- 안산에 사무국을 둔 진상규명 국민협력회의를 지원하고 필요한 현장조사를 원활히 수행하기 위해 세월호참사국민대책회의 등은 상주실무진을 파견하기로 함.
- 세월호참사 국민대책회의는 국정조사예비조사위원 파견, 해외사례조사와 연락, 각종 법제 모니터 등을 수행(이상 자료조사팀)하고, 현장조사에도 유기적으로 결합할 것을 요청받음.



### 3) 특별검사와 진상규명국가위원회의 관계

#### ○ 특별검사와 진상규명국가위원회의 장단점

- 특검은 계좌추적, 압수수색, 강제구인 등 수사와 조사를 함에 있어서 강제력을 발휘하는데 용이한 반면, 형사처벌을 염두에 둔 기구인 만큼 범죄성립여부를 고려하여 수사대상을 제한하는 단점
- ‘진상규명국가위원회’는 범죄로 볼 수 없는 사항이지만 참사의 배경이 되거나 관련 있는 사안에 대해서도 포괄적으로 조사할 수 있는 반면, 설령 강제조사권과 고소고발권을 부여하고 조사 불응이나 방해 시의 처벌조항 등을 둔다 하더라도 특별검사보다는 그 강제력에서 효율적이지 못할 수 있음

#### ○ 진상규명국가위원회와 특별검사의 병행 추진

- 진상규명국가위원회 설립과 특별검사 임명을 병행함으로써 시너지 효과를 발휘할 수 있고, 두 기구가 가지는 단점을 상호 보완할 수 있음
- 두 기구가 동시 또는 비슷한 시기에 병행하여 활동하게 하는 것이 한 기구만이 활동하는 것보다는 더 효과를 거둘 수 있음.
- (1안) 특별검사 임명방안과 진상규명국가위원회 설치 방안을 각각 별개의 특별법으로 정하거나 (2안) 진상규명국가위원회 특별법에 특별검사에 관한 장을 두어 위원회가 특검의 수사대상과 범위를 정하여 적절한 추천절차를 거쳐 임명하도록 하는 방안이 있을 수 있음

cf. 특검의 경우에는 피해자들이 공동으로 추천 또는 대표성 있는 피해자들을 법률대리하기로 한 대한변호사협회가 추천하여 특검의 수사활동과 결과에 대한 신뢰성을 확보할 수 있음.

### 4) 국가위원회를 통한 진상규명의 5가지 원칙

○ 피해자와 국민 참여 보장

- 진상규명국가위원회 위원추천과 조사대상 선정 및 재발방지대책 수립, 특별검사 추천과 임명, 피해자 지원·치유·추념 사업 등 이 사건 진상규명, 책임추궁, 대책마련의 전 과정에 피해자 가족들의 참여를 보장

- 이 사건 진상규명, 책임추궁, 대안마련, 치유와 추념 등에 피해자와 그 가족은 물론 국민 누구나 진상규명 신청, 의견제출 혹은 신고, 자료 및 물건의 제공 등의 방법으로 참여할 수 있도록 적극 보장

- 진상규명국가위원회 위원, 조사관, 자문위원 구성 등에 전문성과 신망을 갖춘 각계각층 인사와 단체의 참여를 보장

- 진상규명국가위원회는 위원회 의결에 따라 민간단체의 자문 및 의견을 구할 수 있고, 필요하다고 인정하는 때에는 그 업무 중 일부를 특정하여 관계기관 등 및 민간단체에 위임하여 수행하게 하거나 공동으로 수행할 수 있도록 함.

- 누구든지 위원회에 한 진정, 진술, 증언, 자료 제출 등을 이유로 불이익을 받지 않도록 하고, 세월호 참사 관련 불법행위에 관한 공익적 목적의 제보자나 진상규명에 필요한 자료 물건의 제공자를 보호하고 보상 및 포상을 제공

○ 투명성 보장

- 진상규명 처리결과의 공개

- 진상규명 과정에서 형성된 자료, 물건, 기타 기록 등에 대한 보존과 원칙적인 공개

- 수사나 조사를 위해 불가피한 비밀, 국가안보를 현저히 해할 우려가 있는 정보 등에 대해서는 공개에 제한을 둘 수 있으나, 중앙행정기관 혹은 사법기관의 장의 서면소명이 있는 한에서 비공개하며, 이 경우에도 진상규명위원회의 열람은 가능토록 함.

- 진상규명국가위원회 등은 주요 사안과 주제에 대해 반드시 공개 청문회를 개최하고 진상조사 및 대책관련 정보에 시민이 쉽게 접근할 수 있는 웹사이트 운영

- 진상규명 과제의 선정, 청문대상과 증인/참고인의 선정, 조사결과보고서의 작성 등 매 단계에 의무적 예고 기간을 두어 피해자 가족과 국민들의 의견을 의무적으로 수렴하고 수집된 의견은 의무적으로 공개토록함

○ 독립성 보장

- 이 사건 진상규명과 대책마련을 위한 일체의 수사, 조사, 감정, 논의, 의사결정 등에서 독립성 보장

- 이 사건 관련, 국정조사, 검찰(혹은 특검) 수사, 그 밖의 독립적인 민관합동기구의 조사활동 과정에서 국정 최고책임자를 포함하여 필요한 모든 이들의 진술을 청취할 수 있고, 경우에 따라 조사 혹은 수사도 할 수 있도록 보장

- 진상규명국가위원회에는 강력한 강제조사권, 고발 및 수사의뢰권, 불응 및 방해 시 처벌조항 등 부여

○ 전문성/안정성 보장

- 이 사건 진상규명, 책임추궁, 대인마련, 치유와 추념 등에 각계각층 전문가들의 참여를 보장하고 이를 위한 예산과 조직을 확보
- 특히 특별검사, 진상규명국가위원회 등에 충분한 상근 수사/조사 인력과 예산을 보장하며, 각계전문가들과 민간단체들의 진술과 자문을 확보할 수 있도록 보장.
- 국가위원회와 특검의 활동기간을 2년으로 하되 필요시 추가 1년을 횡수 제한 없이 연장할 수 있도록 함.
- 필요시 해외 자문도 적극적으로 고려
- 공무원 및 수사관의 파견을 보장

○ 포괄적 재발방지 대책 마련

- 이 사건의 발생과 구조실패의 직접적인 진상규명과 보완대책 뿐만 아니라, 이 사건의 배경원인이 되는 공직윤리, 기업책임, 언론책임 관련 제도와 정책, 안전 관리 및 구조구난 관련 제도와 정책, 잘못된 관행과 문화, 국가정책 우선순위 변화와 시민사회의 역할 등에 대해 폭넓게 조사하고 대안을 수립

## 5. 세월호 참사 진상규명과 재발방지대책 마련을 위한 국가위원회특별법 (안)의 개요4)

○ 아래는 <세월호 참사 진상규명과 재발방지대책 마련을 위한 국가위원회> 설립을 위한 특별법을 마련함에 있어 꼭 필수적으로 검토되어야 한다고 판단되는 부분임

### 1) 특별법의 목적

- 세월호 참사 피해자를 비롯한 각계각층 국민들의 참여를 바탕으로 세월호 참사의 진상과 직간접적 원인을 독립적으로 규명하고 이에 따른 민형사상 책임, 행정적 책임, 정치적 도의적 책임을 추궁하며, 피해자 지원, 치유 및 추념사업을 포함하는 포괄적이고 종합적인 재발방지대책을 제시 권고하는 것을 목적으로 함.

### 2) 특별법의 명칭과 설치될 위원회의 위상

○ 명칭

- 가칭 <세월호 참사 진상규명과 재발방지대책 마련을 위한 국가위원회(이하 진상규명국가위원회) 설치에 관한 특별법>

○ 진상규명국가위원회의 위상

---

4) 특별검사 추천 및 임명에 관한 사항과 피해보상치유에 관한 사항은 이 발제에서 다루지 않았음.

- 정부와 국회로부터 독립적인 국가기구
- 이 국가기구의 독립적 위상을 법률에 명시하기 위해 <국가인권위원회>와 <진실화해를위한과거사정리위원회>의 사례에 따라 위원회의 독립성을 다음과 같은 조문으로 확보할 수 있음
- “위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다.”<sup>5)</sup>

### 3) 국가위원회의 조사업무 범위

#### ○ 진상규명 및 조사 범위

1. 사고발생의 구조적 원인과 배경이 되는 제도와 관행, 정부정책에 관한 사항
2. 사고 발생의 직접적인 혹은 간접적인 원인에 관한 사항
3. 사고 발생 후 구조구난수색작업과 기타 제반 수습에 관한 사항
4. 피해자 및 피해지역에 대한 지원, 보상, 치유, 추념에 관한 사항
5. 사고 발생 후 언론기관의 보도활동에 관한 사항
6. 이 사건 관련 피해자와 국민의 직간접적인 인권침해에 관한 사항
7. 유사한 사건의 재발을 막기 위한 대책수립에 관한 사항
8. 기타 이 법의 목적 실현을 위해 위원회가 필요하다고 판단한 사항

※ 참조: 미국 <허리케인 카트리나에 대한 준비 및 대응 진상조사를 위한 초당파적 위원회> 의 조사대상 및 범위, 주요 질문들

- 허리케인 카트리나 대비 관련 위기 대응 계획과 관련된 지방, 주, 연방 정부 당국의 개발, 협조, 이행내역
- 허리케인 카트리나에 대한 지방, 주, 연방 정부의 대응
- 왜 사태를 파악하는데 시간이 오래 걸렸으며 불명확하게 파악되었는가?
- 왜 모든 거주민들, 특히 가장 취약한 집단이 더 빨리 대피하지 못했는가?
- 왜 구호물자와 장비, 지원이 늦게 도착했는가?
- 왜 걸프만의 피해를 구제하기 위해 모은 납세자들의 돈이 제대로 쓰이지 않거나 심지어 잘못 쓰였는가?
- 왜 대응과 준비가 각 주별로, 지역 별로 달랐는가?
- 왜 근거 없는 소문들과 무비판적으로 반복되는 언론 보도가 대응을 방해했는가?
- 왜 정부는 더 효과적으로 대응하지 못했는가?

#### ○ 조사대상자의 범위

- 이 사건과 관련 있거나 조사의 필요성이 있다고 위원회가 결정하는 모든 이
- 전/현직 대통령을 포함하여 직책과 직급 구분 없이, 공직 재직 여부와 상관없이 공직자와 민간인,

5) 진실화해를위한과거사정리기본법 제3조(위원회의 설치 및 독립성) ③항과 국가인권위원회법 제3조(위원회의 설립과 독립성) ②항



군인 모두 조사대상자에 포함

※ 참조 : 미국에 대한 테러 공격에 관한 국가위원회(911위원회) 앞에서 증언한 전현직 미 고위공무원

<현직>

- George W. Bush : 당시 미 대통령. 선서를 하지 않고 증언을 했으며 증언은 공개되지 않음. Dick Cheney 당시 미 부대통령과 같은 방에서 증언하겠다고 주장함. 부시 대통령은 1시간 내로 증언을 끝낼 것을 요청했지만 결과적으로 증언은 3시간 10분동안 이어짐. 부시 대통령은 또한 위원회 의장과 부의장 앞에서만 증언하겠다고 했으나 결과적으로는 모든 위원 앞에서 증언함.
- Dick Cheney : 당시 미 부통령. 선서를 하지 않고 증언을 했으며 증언은 공개되지 않음.
- George John Tenet : 중앙정보국장
- Colin Powell : 국무장관
- Donald H. Rumsfeld : 국방장관
- Condoleezza Rice : 국가안보보좌관. 라이스 또한 행정부로부터 독립적인 국가안보 보좌관이라는 이유로 처음에는 선서하지 않고 증언하겠다고 주장했으나 많은 법학자들이 해당 주장에 정당성이 없다고 주장했으며 결국에는 선서 후 증언하게 되었음.
- Richard Armitage : 국무부 부장관
- Paul Wolfowitz : 국방부 부장관
- Tom Ridge : 국토안보부 장관, 전 펜실베이니아 주지사
- John Ashcroft : 법무장관

<전직>

- Bill Clinton : 전 대통령. 공개되지 않는 공간에서 증언했고 앨 고어 부통령과 따로 증언함. 증언은 녹음되었고 시간제한도 없었음.
- Al Gore : 전 부통령. 공개되지 않는 공간에서 증언했고 앨 고어 부통령과 따로 증언함. 증언은 녹음되었고 시간제한도 없었음.
- Madeleine Albright : 전 국무장관
- William Cohen : 전 국방장관
- Sandy Berger : 전 국가안보보좌관
- Richard A. Clarke : 부시 행정부와 클린턴 행정부 산하 국가안보위원회의의 전 대테러 수석보좌관

- Janet Reno : 전 법무장관
- Sibel Edmonds : 전 FBI 통역사

○ 위원회의 심의 의결 사항

1. 진상규명 신청 및 의견 제시 또는 직권에 의한 조사대상의 선정과 조사
2. 공개청문회 대상 선정과 실시
3. 관련 자료의 수집 분석 보존 공개
4. 조사대상자에 대한 고발·수사의뢰, 징계 등 행정처분 의뢰
5. 재발방지를 위한 대책 마련, 제도 개선 권고
6. 조사보고서의 발간
7. 그 밖에 목적 달성을 위하여 위원회가 필요하다고 인정하는 사항

○ 위원회의 활동 기간

- 활동기간을 2년으로 하되 필요시 추가 1년을 횡수 제한 없이 연장할 수 있도록 함.

4) 국가위원회 구성

○ 진상규명국가위원회 구성

- 위원장, 상임위원, 비상임위원 포함 총 15명으로 구성
- 국회가 10명, 피해자 단체가 5명을 추천하고, 위원장은 피해자 단체가 추천한 위원 중 1인, 상임 위원은 여당, 야당, 피해자 단체가 추천한 인사 중 각 1인 씩 총 3인으로 위촉
- 위원 중 1인은 피해자 가족으로 위촉
- 위원회의 결정으로 소위원회를 둘 수 있음. 예를 들어 △진상 및 원인규명을 위한 소위원회, △정책조사와 재발방지대책 마련을 위한 소위원회, △치유와 기억을 위한 소위원회 등을 운영할 수 있을 것임

※ 2011년 일본에서 발생한 후쿠시마 원전 사고 후, 일본정부가 구성한 특별조사기구와 일본국회가 구성한 특별조사기구의 위원으로 현지 주민을 대표하는 인사가 1인씩 참여한 바 있는 사례를 참고할 수 있음

○ 위원 자격

1. 공인된 대학에서 전임교수 이상의 직에 10년 이상 재직한 사람
2. 판사·검사·군법무관 또는 변호사의 직에 10년 이상 재직한 사람
3. 성직자로 10년 이상 종사한 사람
4. 피해자단체의 대표자
5. 기타 사회적 신망이 두터운 사람

※ 위원의 직무상 독립과 신분보장, 결격사유, 제척·기피·회피 사유 등에 관한 규정을 확보

○ 사무처

- 사무처장과 그 밖의 직원을 두도록 함
  - 위원회는 진상규명을 위해 필요한 조사를 위하여 적절한 수의 조사관 및 조사위원을 두도록 함.
- 조사관의 신변을 보장
- 위원회는 그 업무수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계기관 등의 장에게 그 소속 공무원 또는 직원의 파견을 요청할 수 있음. 위원회에 파견된 공무원 또는 직원은 그 소속기관으로부터 독립하여 위원회의 업무를 수행.

○ 자문기구

- 전문적인 지식과 경험을 가진 사람들로 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 임명

5) 국가위원회의 조사권한과 의무

○ 조사의 방법

1. 조사대상자에 대한 출석요구 및 진술청취
2. 진상규명 신청인 혹은 진정인, 조사대상자, 관계인 및 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련 있다고 인정되는 자료와 물건, 수사기록 등의 제출요구 및 제출된 자료 등의 영치
3. 조사사항과 관련 있다고 인정되는 장소, 시설, 자료 등에 대한 검증 또는 감정
4. 진상규명 신청인 혹은 진정인, 조사대상자, 관계인, 관계기관 등에 대하여 조사사항과 관련 있다고 인정되는 사실 또는 정보(통신사실, 금융거래 내용 등)에 대한 조회

○ 자료 등 제출의 거부 제한

- 위원회가 자료 등의 제출이나 검증, 감정을 요구하는 경우, 그 자료 등이 국가의 안전보장 또는 외교관계에 중대한 영향을 미치는 국가기밀사항이거나 계속 중인 재판 또는 진행 중인 수사에 중대한 지장을 초래할 명백한 우려가 있는 경우, 관계 중앙 행정사법기관의 장은 그 사유를 소명하고 그 자료 등의 제출이나 검증, 감정을 거부할 수 있음
- 이 경우 관계 중앙 행정사법기관의 장은 위원회가 조사를 요구한 사항을 확인하여 그 내용을 문서로 위원회에 통보하거나 위원회가 열람하도록 허용

○ 동행명령권

- 출석요구를 받은 당사자 또는 관계인이 정당한 사유 없이 출석요구에 응하지 아니하는 때에는 그 자에 대하여 동행할 것을 명령할 수 있음
- 동행명령을 거부하면 과태료 부과
- 동행명령장을 집행하는 직원은 관할 경찰관서의 장에게 그 집행을 위임할 수 있고 위임을 받은 경찰관서의 장은 위임받은 바에 따라 동행명령장을 집행하여야 함.

○ 조사대상자 등에 대한 수사의뢰 또는 징계요청권

- 위원회는 조사대상자, 관계인, 관계기관 등에 형사처벌이 필요하다고 인정할 때에는 그 혐의자의 도주 또는 증거의 인멸 등을 방지하거나 증거의 확보를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 검찰총장 또는 특별검사에게 그 내용을 고발 혹은 수사의뢰할 수 있음. 고발을 받은 날 및 수사를 완료한 날로부터 각 30일 이내에 수사계획 및 수사결과를 위원회에 통보하여야 함.

- 진상조사 결과 책임이 있다고 판단되는 공직자에 대한 징계를 소속기관 등의 장에게 요구할 수 있음. 징계요구를 받은 소속기관 등의 장은 지체없이 징계절차를 개시하고 그 결과를 위원회에 통보

- 강제조사를 위해 압수수색, 증인신문, 감정을 관할지방검찰청 검사장 혹은 특별검사에게 청구할 수 있음

○ 공소시효의 정지와 재정신청 특례

- 위원회의 조사가 개시된 때부터 결정시까지 조사대상 사건과 관련된 공소시효의 진행 정지.

- 위원회가 고발 또는 수사의뢰한 모든 사건에 대하여 검사 또는 검찰관이 공소를 제기하지 아니한다는 통보를 받을 때에는 그 통보를 받은 날부터 14일 이내에 위원회의 의결을 거쳐 그 검사 소속의 고등검찰청이나 그 검찰관소속의 고등검찰부에 대응하는 고등법원 또는 고등군사법원에 그 당부에 관한 재정을 서면으로 신청할 수 있음.

○ 청문회

- 위원회는 업무수행에 필요하다고 인정하면 참고인, 증인, 감정인 또는 이해관계인 등에게 출석을 요구하여 사실 또는 의견의 진술을 들을 수 있음

- 국정감사 및 조사에 관한 법률 적용.

- 청문회는 공개. 다만, 위원회의 의결로 청문회의 전부 또는 일부를 비공개할 수 있음

※ 참조1 : 미국에 대한 테러 공격에 관한 국가위원회 (별칭: 911위원회)의 공개 청문회 목록6)

1. 2003년 3월 31일-4월 1일

- 9.11 사태 이후 삶이 완전히 바뀌어버린 사람들에게 대한 청문회. 위원회가 향후 가장 초점을 맞춰야 할 사안이기 때문에 첫 번째 청문회를 해당 주제로 개최함. 생존자, 피해자 가족들, 안보 전문가, 수송보안 전문가, 법률가 등이 청문회에서 증언함.

2. 2003년 5월 22일-23일

- 의회의 전반적인 감독 활동, 9.11 사태 이전과 이후의 항공 안전 등에 대한 청문회.

3. 2003년 7월 9일

- “테러리즘, 알카에다, 무슬림 세계”라는 주제로 개최됨. 위원회는 초국가적 테러 위협과 아랍 국가와의 관계, 무슬림 공동체 안에서의 폭력적인 극단주의 경향 등에 대한 전문가 증언을 청취함.

6) 출처, Public hearings of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States

4. 2003년 10월 14일
  - “정보기관과 테러와의 전쟁”이라는 주제로 개최됨. 미국 정보기관의 리더십, 정보와 국가안보 정책, 초국가적 위협에 대한 경고의 효율성 등에 대한 이야기를 청취함.
5. 2003년 11월 19일
  - “위기 준비”에 대한 주제로 개최됨. 위기상황에 대한 민관 협력체계에 대한 이야기를 청취함. 기업가, 연방, 주, 지역 정부 대표들, 그리고 위기 대응과 관련해 활동하는 개인들이 참석함.
6. 2003년 12월 8일
  - “안전과 자유”에 대한 청문회. 국내 정보 수집, 테러리즘을 방지하는 과정에서의 사생활 보호, 그리고 테러리즘을 막는데 있어서 이민법 검토, 테러 이후 안전관리 대책을 강화하는 방안과 그에 따른 자유와 인권 침해에 대한 검토.
7. 2004년 1월 26-27일
  - 국경과 비행 안전에 대한 사실과 정황 파악. 정부와 민간 부분 관련자들을 모두 초청해 이야기를 들음.
8. 2004년 3월 23-24일
  - 미국의 테러리즘에 대한 정책, 특히 1998년 8월 대사관 폭탄 사건부터 2001년 9월 11일까지의 기간에 집중함.
9. 2004년 4월 8일
  - Condoleeza Rice 당시 국가안보보좌관 청문회
10. 2004년 4월 13-14일
  - 9.11 이전 법 집행관들과 정보기관들의 활동을 조사하고 9.11 이후 개혁에 대한 평가.
11. 2004년 5월 18-19일
  - 2001년 9월 11일 지역과 연방의 위기 대응을 검토하고 향후 테러 공격이 있을 경우 어떻게 주요한 기능을 향상시킬 수 있을지에 대한 논의. 뉴욕주 소속의 소방관, 경찰관 등도 청문회에 참석.
12. 2004년 6월 16-17일
  - 9.11 사태의 전체 구성과 9.11 사태 당일 연방 정부의 즉각적인 대응에 대한 논의. 고위 법 집행관들과 정보 전문가들, 군용 비행과 민간 비행 관련자들의 9.11 사태 대응과 관련한 증언 등을 청취함.

※ 참조 2. 미국 <허리케인 카트리나에 대한 준비 및 대응 진상조사를 위한 초당파적 위원회> 청문회 목록<sup>7)</sup>

1. 2005년 9월 22일, 카트리나 예보 관련 청문회. 카트리나의 가능성과 영향에 대해 공무원들은

7) 출처: 미국 허리케인 카트리나에 대한 준비 및 대응 진상조사를 위한 초당파적 위원회 공식 사이트 (<http://katrina.house.gov/>)

- 얼마나 알고 있었나? 언제 알게 되었나? 그리고 어떻게 그 정보가 대중에게 공개되었나?
2. 2005년 9월 27일, 카트리나 관련 연방재난관리청(FEMA)의 역할에 관한 청문회
  3. 2005년 10월 19일, 마이클 처토프(Michael Chertoff) 국토안보부 장관에 대한 청문회
  4. 2005년 10월 27일, 국방부, 해경, 루이지애나/미시시피/앨라배마 주 방위군의 허리케인 카트리나 준비 및 대응에 관한 청문회
  5. 2005년 11월 2일, 카트리나 재해 대응과 관련하여 연방 정부의 계약자 활용에 관한 청문회
  6. 2005년 11월 9일, 앨라배마 주의 허리케인 카트리나 준비 및 대응에 관한 청문회
  7. 2005년 12월 6일, 피해자 경험담 청문회
  8. 2005년 12월 7일, 미시시피 주의 허리케인 카트리나 준비 및 대응에 관한 청문회
  9. 2005년 12월 14일, 루이지애나 주의 허리케인 카트리나 준비 및 대응에 관한 청문회

○ 보고

- 위원회는 조사활동에 대한 보고서를 정기적으로 작성
- 위원회 활동이 종료된 후 세월호 참사 원인 및 재발방지 대책에 관한 종합보고서를 작성하여 대통령과 국회에 보고
- 종합보고서는 조사결과 밝혀진 사건의 진상과 구조적 혹은 직간접적인 사고원인, 이 사건 진상조사과정에서 위원회가 취한 조치, 밝혀지지 않은 의혹, 재발 방지를 위한 제도 개선 및 정책과 관행의 시정을 위한 권고사항, 피해자와 피해지역에 대한 보상과 치유 및 이 참사에 대한 추념(기억) 방안 등을 포함해야 함.
- 위원회의 권고에 대해 소관 국가기관은 해당 권고사항의 이행결과를 위원회에 보고

※ 참조: 도쿄전력 후쿠시마 원자력 발전소 사고 조사 위원회(국회조사위원회) 구성과 최종보고서(주요내용)

<국회조사위원회의 구성>

- 위원장 1인 (의학박사)
- 위원 9인 (지진학자, UN 대사, 의학박사, 변호사, 화학자, 과학기자, 변호사, 후쿠시마 마을 상공회장, 사회시스템 전문가 등)
- 자문 참여 3인 (과학기술, 정책전문가 등, 2012년 2월 9일 임명)

<최종보고서 주요내용>

- 사고는 계속되고 있으며 재해 후 후쿠시마 제1원자력 발전소 건물과 시설의 취약점, 피해를 입은 주민에 대한 대응이 급선무이다. 앞으로도 독립적인 제3자에 의해 계속해서 엄격하게 감시, 검증되어야 할 것이다.

- 사고의 근본 원인은 역대 규제당국과 도쿄전력과의 관계에서 “규제하는 입장과 규제를 받는 입장이 역전”되어 원자력 안전에 대한 감시·감독 기능 붕괴한 것에 있다. 몇 번이나 사전에 대책을 세울 기회가 있었음을 감안하면 ‘자연 재해’가 아니라 분명하게 “인재”이다.
- 사고의 직접적 원인과 관련해, 안전상 중요한 기기가 지진에 의해 손상되지 않았다고는 확정적으로 말할 수 없다.
- 심각한 사고에 대비하여 충분한 준비, 높은 수준의 지식과 훈련, 장비의 점검이 이루어지고, 또한 긴급 상황 관련 발전소 직원들에 대한 시간적 요건 등의 구체적인 지시를 할 준비가 되어 있었다면, 보다 효과적인 사후 대응을 할 수 있었을 것이라는 가능성은 부정할 수 없다. 즉 도쿄전력의 조직적인 문제이다.
- 피해를 최소화 할 수 없었던 가장 큰 원인은 ‘총리 및 규제 당국을 포함한 위기 관리 체계가 작동하지 않았고 응급 조치에서 사업자의 책임, 정부의 책임 경계가 모호했던 것이다.
- “지금까지의 규제당국이 원자력 방재대책을 태만하게 했으며, 당시 총리, 규제 당국의 위기관리 의식이 낮았던 것이 이번 주민 대피에 있어서 혼란이 가중된 이유이며 주민의 건강과 안전에 대해 책임을 가져야 할 총리 및 규제 당국의 위기관리 체계가 작동하지 않았다.”
- 피해 지역의 주민들에게 여전히 사고 상황은 계속되고 있다. 방사선 피폭에 의한 건강 문제, 가족생활 기반의 붕괴, 그리고 광범위한 토지환경 오염문제가 심각하다. 아직도 이재민의 피난 생활은 계속되고 있으며, 필요한 제염 또는 재건의 방법도 보이지 않는다. 국회조사위원회에는 많은 주민들로부터의 비통한 목소리가 전달되고 있다. 앞이 보이지 않는 대피소 생활 등 현재도 많은 사람들이 심신이 고단한 생활을 강요당하고 있다. 주민의 건강과 안전을 지키려는 정부 규제당국의 의사가 결여되어 있으며, 건강을 지키기 위한 대책 지연, 피해를 입은 주민의 생활기반 복구를 위한 대응 지연, 심지어 듣는 사람들의 관점을 생각하지 않는 정보의 공표가 그 이유이다.
- 사고 원인을 개개인의 자질, 능력의 문제로 귀결시킬 것이 아니라 규제하는 측과 규제를 받는 측의 ‘역전된 관계’를 형성한 것이 진짜 원인이자 “조직적, 제도적 문제”가 이러한 “인재”를 발생시켰다고 생각한다. 이 근본 원인의 해결 없이 단순히 사람을 교체하거나 조직의 명칭을 바꾸는 것만으로는 재발 방지가 불가능하다.
- 규제를 받는 것 이상의 안전대책을 시행하지 않았고, 항상 더 높은 수준의 안전을 목표로 하는 자세를 결여했으며, 또한 위급한 경우 발전소 사고대응 지원이 불가능하게 한 도쿄전력 경영진의 현장경시 태도는 원자력 사업자로서의 자격이 있는지 의문이 들게 한다.
- 규제 당국이 조직의 형태나 위상을 바꾸는 것만 아니라 그 실태에 과감한 전환을 꾀하지 않은 한, 국민의 안전은 지켜지지 않는다. 국제 안전기준을 외면하는 국내 지향적인 태도를 고치고 국제사회로부터 신뢰받는 규제기관으로의 탈피가 필요하다. 또한

이번 사고를 계기로 변화에 대응하여 지속적으로 자기 개혁을 지속하는 자세가 필요하다.

- 원자력법 규정은 그 목적과 법체계를 포함한 규제 전반에 대해 근본적으로 재검토 될 필요가 있다. 관련 심사에 국제사회의 최신 기술 연구 결과 등을 반영하되, 이러한 반영이 담보될 수 있도록 하기 위한 구조를 구축해야 한다.

#### ○ 비밀준수 의무

- 위원 또는 위원이었던 사람, 위원회 직원이나 직원이었던 사람, 조사관, 조사위원, 또는 자문위원이었던 사람. 위원회의 위촉에 의하여 조사에 참여하거나 위원회의 업무를 수행한 전문가, 감정인 또는 민간단체와 그 관계자는 그 직무수행과정에서 알게 된 정보, 문서, 자료 또는 물건을 다른 사람에게 제공 또는 누설하거나 그밖에 위원회의 업무수행 이외의 목적을 위해서 이용해서는 안됨.

#### ○ 위원회의 책임면제

- 위원회의 위원, 위원회의 조사관 혹은 조사위원, 위원회의 직원 및 위원회의 위촉 또는 위임을 받아 업무를 수행한 전문가, 감정인 또는 민간단체와 그 관계자는 위원회의 의결에 의하여 작성, 공개된 보고서 또는 공표내용에 관하여 허위임을 인식하였거나 중대한 과실로 이를 인식하지 못한 경우를 제외하고는 민사 또는 형사상 명예훼손의 책임을 지지 아니함.

### 6) 국가위원회 국민참여와 공개

#### ○ 진상규명 신청, 진정, 의견제시

- 누구든지 세월호 사건 관련 진상규명을 신청할 수 있고 이 사건 관련한 진정을 제기할 수 있음
- 누구든지 국가위원회 활동기간 중 서면의견서를 위원회에 제출할 수 있도록 함

#### ○ 주요 의사결정 예고

- 진상규명 과제의 선정, 청문대상과 증인/참고인의 선정, 조사결과보고서의 작성 등 매 단계에 의 목적 예고 기간을 두어 피해자 가족과 국민들의 의견을 의무적으로 수렴하는 예고절차를 마련

#### ○ 불이익의 금지와 신고에 대한 보상/포상

- 누구든지 이 법에 의하여 위원회에 한 진정, 진술, 증언, 자료 제출 등을 이유로 불이익을 받지 아니함
- 불법행위에 대한 신고/제보에 대해서는 적절한 포상을 제공함.

#### ○ 위원회의 공개와 기록의 보존

- 위원회 및 소위원회 회의의 경우 회의장 방청 및 인터넷 또는 방송을 통한 중계 방식을 통해 공개하고, 회의록 또한 공개.
- 조사와 심의의 비공개, 처리결과 및 보고서의 공개
- 위원회의 조사활동 및 의사결정과 관련해 제출된 개인 또는 단체의 의견서 등의 공개



- 진상규명 과정에서 수집된 자료나 물건, 형성된 기록 등의 보존과 공개. 단, 위원회의 조사나 수사 의뢰 등을 위해 불가피한 경우, 국가안보를 현저히 해할 우려가 있는 경우 위원회의 결정으로 공개에 제한을 둘 수 있음.

- 진상규명국가위원회 등의 의사결정, 진상조사 및 조치 결과 등에 관한 정보를 편리하게 제공하고 시민들이 세월호 사건 관련 신청 혹은 진정을 손쉽게 제기할 수 있는 웹사이트 운영

※ 호주 빅토리아 산불조사위원회의 경우, 의견서를 적극적으로 받았을 뿐만 아니라 이를 전적으로 공개한 바 있는데 이 사례를 참고할 수 있음

## 7) 처벌

### ○ 징역형 또는 벌금

- 진상규명 신청서 작성 제출을 허가하지 않거나 방해한 자
- 위원회의 조사를 방해하거나 거부한 자
- 허위의 증언을 하거나 허위의 감정을 한 자
- 불이익 금지 규정을 위반한 자
- 이 법에 의한 위원회의 조사 대상이 되는 장소, 시설, 자료 등을 인멸, 은닉, 위조 또는 변조하거나 위조 또는 변조한 자료 등을 사용한 자
- 진상규명에 관하여 허위의 사실을 위원회에 진정한 자
- 신청서 작성사실 및 그 내용의 비밀을 침해한 자
- 위원회에 허위의 자료 등을 제출한 자
- 비밀준수의무를 위반한 자
- 위원회의 질문에 허위의 답변을 한 자

### ○ 과태료

- 정당한 이유 없이 위원회의 조치요구를 거부하거나 이행하지 아니한 자 등
- 정당한 이유없이 위원회의 동행명령을 거부한 자
- 정당한 이유없이 위원회의 제출 요구에 불응한 자
- 정당한 이유없이 위원회의 질문에 답변을 거부한 자

## <참고1>

'국회 세월호 국정조사특별위원회와 세월호 희생자, 실종자, 생존자 가족대책위원회 공동 선언문' 전문

1. 먼저 국회 국정조사 특별위원회(이하 “국회”라 칭합니다)는 세월호 참사로 인한 291명의 숭고한

희생자들과 깊은 바다 속에서 실종자를 구하기 위한 수색 중 불의의 사고로 유명을 달리하신 故이광욱, 故이민섭 잠수사님을 깊은 슬픔으로 추모하며 유가족들께 진심어린 애도의 뜻을 표합니다. 국회는 세월호 사건으로 인한 희생자들 모두의 의로운 죽음을 결코 잊지 않을 것입니다.

2. 그러나 아직 13명의 실종자들이 차디찬 바다 속에서 우리의 손길을 기다리고 있습니다. 국회는 세월호 사건의 실종자 13명이 모두 구조되어 가족의 품으로 돌아갈 수 있도록 끝까지 진도의 실종자 가족들과 함께할 것을 약속합니다.

3. 해답은 현장에 있습니다. 따라서 국회는 세월호 국조특위 현장 본부를 진도실내체육관에 설치하여 현장 담당 의원을 배정토록 하고, 실종자 가족들의 목소리를 상시 경청하며 수색, 구조를 위해 가능한 모든 조치가 책임 있게 실행될 수 있도록 모든 지원을 다하겠습니다. 특히 잠수사의 안전 문제는 국회에서도 각별히 점검하여 더 이상의 안전사고가 발생하지 않도록 하겠습니다. 뿐만 아니라 실종자 유실이 다시는 발생하지 않도록 적극적인 대책을 마련하여 실행토록 조치하겠습니다.

4. 국정조사에 있어서는 가족들과 여야 간사가 상시 협의할 수 있는 체계를 마련하여 가족들의 의견을 책임 있게 반영하겠습니다. 진상규명에 있어서 세월호 피해 가족들의 참여를 보장하고 특히 성역 없는 진상조사를 위해 모든 정보를 투명하게 공개토록 하겠습니다. 또한 책임 있는 관련기관 및 관련자에 대해서는 지위고하를 막론하고 세월호 피해 가족들과 국민들 앞에서 진실을 명백히 밝히고 책임자를 처벌할 수 있도록 모든 노력을 다하겠습니다.

5. 어떠한 조건도 없이 실종자들을 구조하기 위해 지금 이 시간에도 깊은 바다로 뛰어들어 헌신하는 민간잠수사님들께 국민을 대표하여 감사와 경의를 표합니다. 잠수사 여러분은 실종자 가족들과 국민들의 희망입니다. 국회는 실종자 가족들의 요청에 따라 잠수사님들에 대한 종합적 지원 대책과 사기 진작방안을 구체적으로 마련, 범정부대책본부에 제안하여 잠수사님들의 헌신에 보답하고, 잠수사님들께서 실종자 수색에 더욱 힘을 낼 수 있도록 모든 노력을 기울이겠습니다.

6. 실종자 가족들은 어려운 여건 속에서도 밤낮없이 수색, 구조에 임하는 해군과 해경에 대해서도 지원방안을 마련해 줄 것을 요청하였습니다. 해군과 해경이 새로운 수색, 구조방안을 연구하여 실행함에 있어 국회 역시 전문가 집단의 조언을 통해 이를 책임 있게 뒷받침하겠습니다. 비록 정부의 초기 대응은 문제가 있었지만, 이후 실종자 수색, 구조과정에서 열과 성을 다한 해군, 해경에 대해서는 그에 상응하는 지원이 이루어질 수 있도록 하겠습니다.

7. 세월호 사건은 현행 법체계가 예측하지 못한 유례없는 대참사였습니다. 따라서 기존의 규정이나 관행에 얽매인 긴급지원 방안을 뛰어넘은 획기적인 가족지원 대책이 마련되어야 합니다. 희생자들 모두의 의로운 죽음에 대한, 가족들의 생계 및 생활안정에 대한, 가족의 특수한 상황에 대한 종합적 지원 대책을 추가로 마련토록 하겠습니다.

8. 국회는 세월호 특별법 제정을 통해 재난대응 및 사후지원 체계를 확립함에 있어서 유례가 없고,

선진국들이 벤치마킹 할 수 있는 획기적인 수준으로 법률안을 마련하겠습니다. 일회성 지원과 보상으로 끝나는 것이 아니라 피해 가족들이 생애 전주기에 걸쳐 지속적 지원을 받을 수 있도록 제도와 시스템을 구축하겠습니다.

9. 안산, 진도 등 특별재난지역으로 선포된 피해지역은 수색, 구조로 인한 어업피해 뿐만 아니라 중소기업인들 비롯한 많은 주민들이 각종 피해를 보고 있습니다. 국회는 피해 지역에 대한 정부 지원대책의 적절성을 점검하고 후속 대책을 마련할 수 있도록 하여 재난지역이 경제, 사회적으로 회복의 기반을 마련할 수 있도록 하겠습니다.

10. 세월호 참사는 실종자 수색이 계속되고 있어 여전히 현재 진행형이기에, 국회는 사고의 원인과 책임소재 규명을 넘어 현재 실종자 수색과정과 구조업무 수행의 적정성을 면밀히 점검하고, 실종자 가족 및 유가족에 대한 후속 대책 마련을 책임 있게 지원하여 실종자 가족 및 유가족들이 희망을 가지고 어려운 시기를 극복할 수 있도록 함께 할 것을 다시 한 번 다짐합니다.

## <참고2>

### 세월호 참사에서 드러난 문제들(목록)

세월호참사진상규명국민참여위원회/참여연대  
ver1. 2014.6.8.

1. 해상관제센터와 선박간의 부실한 관제로 인한 초기대응 지체
2. 사고초기 느리고 소극적인 구조활동
  - 2-1) 신속하고 적절한 구조인원과 장비 투입 실패
  - 2-2) 침몰 초기 선박 외부 승객만을 구조한 해양경찰의 구조활동
  - 2-3) 해난구조 전문능력이 부족한 해양경찰
3. 정부의 부실한 재난안전관리 역량과 우왕좌왕
  - 3-1) 참사관련 대책본부들의 난립에 따른 혼선과 비효율
  - 3-2) 중앙재난안전대책본부가 제기능을 수행하지 못함
  - 3-3) 정부 각 기관들간의 느린 상황전파
4. 청와대의 책임회피와 군사안보 중심의 안보개념 고수
5. 부실한 선박안전 점검과 감독
  - 5-1) 선박 안전 관리, 감독, 검사 책임기관의 부실한 업무수행
  - 5-2) 해양경찰 및 해양수산부 등의 안전점검도 형식적이고 부실함
6. 선박안전 관련 감독, 검사 기능의 민간 위탁대행

6-1) 안전감독 기능 외주화와 비정규직화

6-2) 선박과 승객안전을 위협하는 선원들의 불안정한 고용관계

7. 선박안전관련 규제 완화

8. 감독 대상 기관에 퇴직 공직자의 진출(관피아) 등 민관유착

9. 구조활동 과장된 발표와 사실과 다른 언론보도

10. 추모, 진상규명 요구와 정부비판 분위기 통제

11. 희생자와 피해자 가족 등에 대한 2차 가해 행위와 부족한 지원

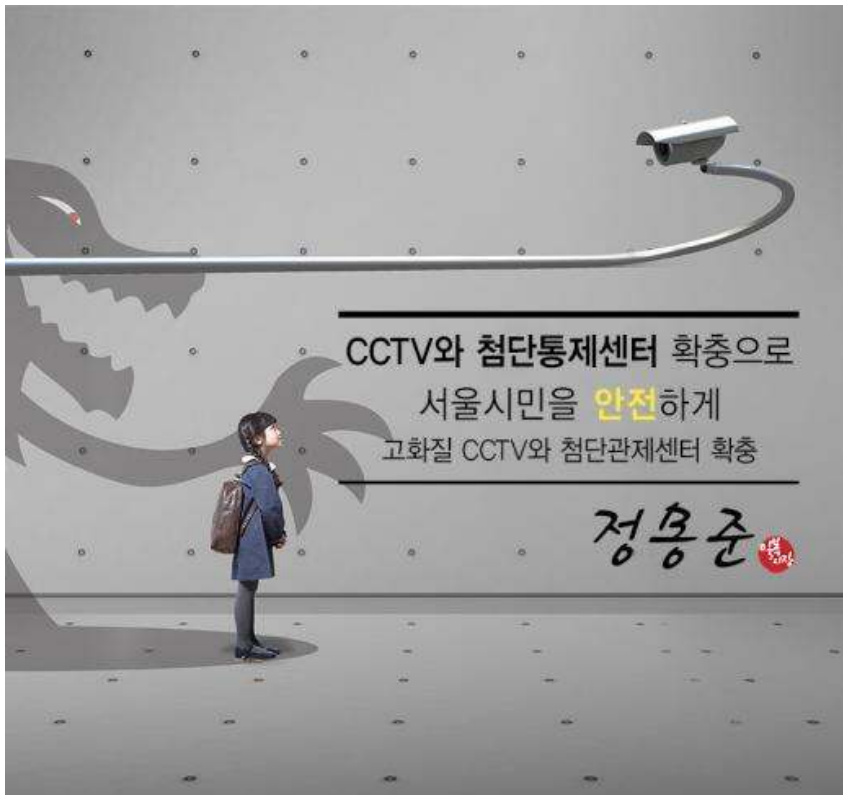
## 인권과 민주주의를 바로 세우는 것이 참사를 막는 길이다

장여경 | 존엄과안전위원회 자유팀, 진보네트워크센터

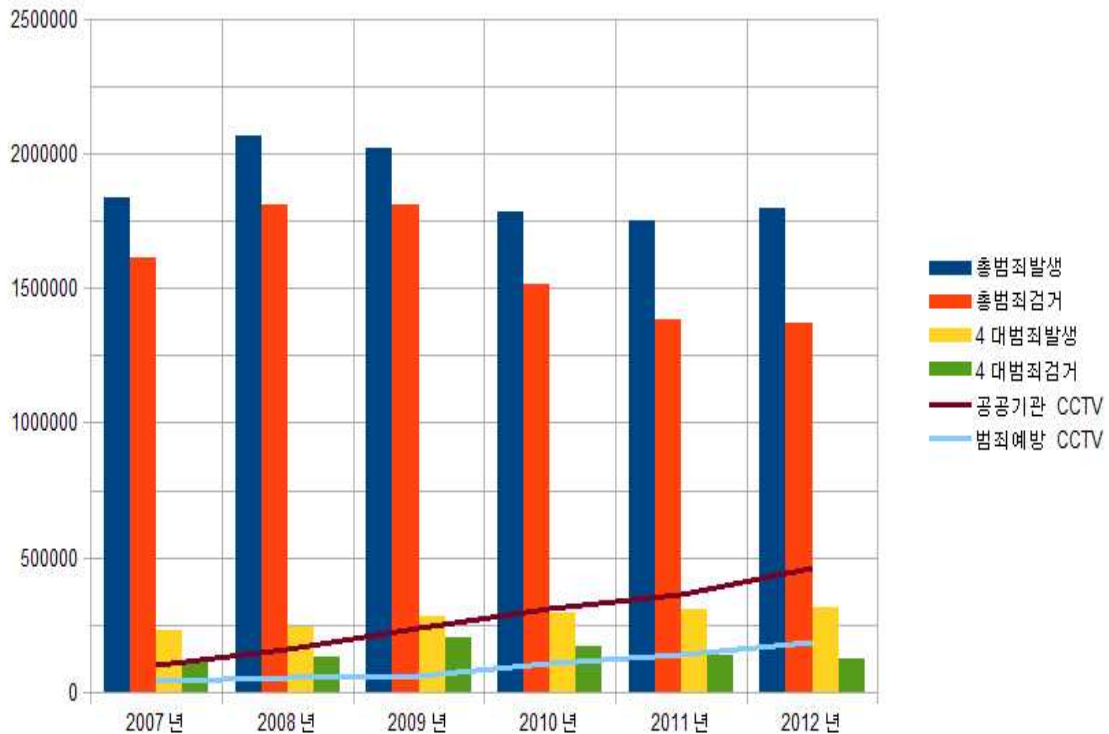
“2014년 4월 16일 세월호 희생자들의 명복을 진심으로 기원합니다. 잊지 않겠습니다. 살아남은 자들은 이제 우리의 숙제를 해야 합니다. 자신의 안전을 위해서 뿐 아니라 우리 사회를 구성하는 시민으로서.”

### ○ 두 가지의 안전

- 작은 안전 이야기부터 시작해보자. CCTV와 안전의 관계.



- 그러나 실제 CCTV 로는 범죄가 줄어들지 않았다.



- 그런데도 왜 시민 안전 대책으로 CCTV가 빠지지 않을까?

: 공공정책 입안자들에게 필요한 것은 가시적 대책이다. 그러나 정책 가시성은 곧잘 불거리로서만 이 해되고 있다. 정책적인 불거리를 제공함으로써 정책 입안자들에게는 자기중심적인 “호의적 여론을 형성하고” 시민들에게는 “심리적 안정”을 제공한다는 단기적인 효과는 있다. 상징적 측면에서. 그러나 장기적으로 평가가 필요한 효과, 즉 실제적인 정책 효과성은 제대로 검증되지 않는다. 그래서 불거리 정책은 오히려 불투명하다. 시민들은 제대로 된 정보를 접하고 해당 정책에 숙고하거나 성찰할 기회를 봉쇄당한 채 관련 시장 업계의 이해, 혹은 이에 밀착된 공공부문 종사자들의 전문적인, 그러나 근시안적인 정책 홍보에 속수무책으로 노출되어 있다. 필요한 것은 실제 효과가 있는 근본적인 대책이 아닐까? 그러나 근본적인 대책은 비용이 많이 들고 효과를 보기까지 장기간이 소요되어 단기간 선출직에 복무하는 정책 입안자들에게 인기가 없다.

- 이제 CCTV는 경찰의 이해관계에 따라 시민의 자유를 위협하는 목적으로 오남용되기 시작한다.

: 집회시위를 감시하고 파업노동자를 추적하는 교통 CCTV. 안전을 위해 양보할 수 있는 일이 아니다.

- 이러한 착종된 이해 관계를 혁파하고 잘못된 구조를 바로 잡기 위해서는, 내부와 외부 모두에 인권과 민주주의가 충분해야 한다. 정책 의사결정 구조 내부에서는 문제점을 잘 알고 있는 양심적인 목소리가 가로막히지 않고, 외부에서는 언론과 시민의 매서운 감시와 비판이 소통될 수 있는 공론의 장이

필요하다.

- 큰 안전의 이야기를 해 보자. 무엇이 ‘안전’인가의 문제이다. 시민이 생각하는 안전과 이 사회 정책 입안자들이 생각하는 안전 사이에는 큰 괴리가 있다. 시장의 안정, 이윤의 극대화화 시민의 안전은 양립 불가능한가? 양극화한 사회에서 발생하는 범죄율의 증가를 CCTV로 막을 수 있기를 바라는 기대가 배반당하는 것처럼, 이는 양립 가능하기 어렵다. 안전에 대한 욕구를 개인이 비용을 부담하는 서비스 시장으로 흡수하려는 발상으로 국가의 책임을 다할 수는 없다. ‘안전’의 이름으로 각자 무엇을 기대하는가의 문제를 꺼내어 토론하지 않고 시민들의 기대에 부응하는 올바른 안전 체제는 수립되기 어렵다. 국가 안전처의 미래도 마찬가지이다.

### ○ 두 가지의 자유

- 6월 10일 만민공동회 등 집회 시위 연행자가 총 69명이 달한다. 왜 시민들은 청와대 앞에서 말하고 모이고 행동할 수 없는가? 우리에게 충분한 자유가 있는가?

- 두 가지의 안전 처럼 두 가지의 자유가 있다. 20세기 중반 신자유주의 선조들이 스스로를 지칭한 이념은 ‘질서자유주의’였다. ‘질서’와 ‘자유’가 기묘하게 동거하는 이 발상이 오늘날 우리를 둘러싼 자유 아닌 자유주의의 정체이다. 시장의 자유와 안정만을 지칭하는 이 자유주의는 자신들에게 위협적인 시민들의 자유를 바라지 않는다. 시민들이 세상의 모순을 알고 이야기하는 것을 바라지 않는다.

- 그러나 시민들의 안전을 위협하는 사회 문제에 대처하기 위한 길은 우리 사회 구성원들이 그 문제에 대해 충분히 드러내는 것으로부터 시작될 수 밖에 없다. 해결책도 여기서부터 나올 수 밖에 없다.

- 이러한 긴장을 의식하고 충분한 자유를 요구하지 않고서는 안전 대책은 일방적인 관점에서 수립될 수 밖에 없고, 그것은 또다시 시민들의 자유를 제한하는 결과로 이어질 것이다.

“계속 희망을 살아 숨쉬게 하는 것, 그것은 살아 있는 자의 과제다 ... 모순을 드러내는 일은 그 해결을 의미하지 않는다. 문제의 근원을 인식하는 것에서 그것을 제거하기까지는 길고 힘든 길이 있으며, 그 첫걸음을 내딛었다고 해서 다음 걸음을 내딛을 수 있을지 아무런 보장이 없다. 심지어 그 길이 과연 목적지로 통하는지조차 확실하지 않다. 그러나 시작이 절대적으로 중요하다는 것은 누구도 부인하지 못한다 ... 다가오는 공포, 우리의 힘을 송두리째 앗아가는 공포에 대한 유일한 치료법, 그 시작은 그것을 바로 보는 것이다. 그 뿌리를 캐고 들어가는 것이다. 그것이야말로 그 뿌리를 찾아 들어가 잘라버릴 수 있는 유일한 기회를 제공하기 때문이다.” - 지그문트 바우만, <유동하는 공포>

## 세월호 참사 이후, 우리에게 남겨진 과제

박준도 | 존엄과안전위원회 안전대안팀, 사회진보연대 사무처장

### 1. ‘세월호 참사’의 성격

첫째, 규제되지 않은 자본이 세월호 참사를 낳았다.

- 자본가들은 산재 등등 노동과정에서의 ‘위험’, 상품(서비스)의 이동과 유통과정에서 발생할 수 있는 교통의 ‘위험’, 판매과정에서 발생할 수 있는 전시의 ‘위험’ 등을 비용으로 취급함. 성장기에는 일정한 계몽을 거쳐 비용을 지출하기도 하지만, 쇠퇴기에는 이윤을 압박하는 요인으로 간주하여 줄이는 방법만을 강구함. 금융화된 자본은 ‘가치의 확대’가 아니라 ‘비용의 절감’이 목표이기 때문.
- 자본가들은 ‘위험’ 관리 업무를 규제로 간주하고, 비용절감을 위해 규제완화를 요구함. 또 ‘위험’을 다루는 방법으로서 위험을 분산시키는 방법을 개발하기 시작함. 전자가 위험을 외주화하는 방식-사회사를 설립하는 방식으로 혹은 (전문성을 빙자해서) 외주 하청 방식으로 사업화된다면, 후자는 보험 상품 개발 및 보험가입이라는 형태로 전환됨.
- 규제되지 않은 자본이 추진하는 ‘위험의 외주화’와 ‘책임의 분산’은, 위험 발생에 대한 자본가의 책임을 제거하는 효과를 낳고, 그에 따라 이 같은 위험요인들은 통제되지 않은 채 시민들 주위에 상존하게 됨. 이 위험은 언제든지 ‘극단적’으로 드러날 수 있는데, 불행히도 이번 세월호 참사에서 드러난 것.
- 세월호 참사는 규제되지 않은 자본, ‘위험의 외주화’와 ‘책임의 분산’이 자본가들을 ‘위험’에 대해 정치적으로 무책임하게 하는지, ‘위험에 대한 책임’에 무감각하게 하는지를 보여주는 대표적인 사례.

둘째, 규제를 포기한 무능한 국가운영이 세월호 참사를 낳았다

- 위험에 대한 ‘규제’ 완화가 어떤 결과를 낳을지는 정부가 더 잘 알고 있음. 왜냐하면 자본가들은 가치실현과 축적의 문제에만 관심을 가질 뿐, 그들이 이 문제에 큰 관심이 없는 걸 과거 경험을 통해 알고 있기 때문. 진보주의자들은 국가가 이 문제를 ‘공적인 의제’로 삼아 규제하고, 자본가들을 계몽해야 한다고 주장해 왔음. 발전주의 국가들이 일정한 궤도에 오르면 ‘위험’ 요인들에 대해 자본을 일정하게 규제하는 것은 이 때문.



- 하지만 자본주의 구조적 위기가 심화되고, 정부 또한 재정위기를 겪으면서 ‘위험관리’에 따른 지출 역시 마찬가지로 비용으로 인지되기 시작. ‘비용절감’의 구호는 여기서도 작동하게 된 것. 인민의 공동체를 구성하면서 동시에 ‘국민의 보호자’라는 국가에 대한 관념은 점차 축소되고, 그 자리에 ‘시장의 보호자’라는 관념이 들어선 것. 이렇게 해서 ‘위험’ 규제, ‘생명’ 보호라는 국가의 역할은 축소되고, 그 자리에는 보험시장 활성화가 들어서기 시작.
- 각급 규제완화, 보험시장 활성화 속에서 국가는 ‘위험’ 규제 역할을 방치하기 시작하였고, 결국 시장으로 포섭되지 못하는 위험관리대상은 방치된 채, 오작동하거나 작동하지 않는 무능한 상태가 되시 시작함. 노동자 시민들을 대상으로 하는 ‘공적인 안전’ 보호 기능들은 제거되고, ‘사적인 안전’ 보호기능만 대두되기 시작한 것.
- 사적인 보호기능이 취약할 수밖에 없는 연안여객수송기구들은 결국 ‘공적인 안전’보호 기능이 취약하면 언제든지 대형참사로 귀결될 위험이 있음. 결국, 대안도 없이 ‘공적인 안전’ 기능을 해체하기 시작한 국가의 무능무책임성이 “세월호” 참사를 낳게 한 것.

셋째, 재난구조의 실패. 정부의 부실대처 때문이다

- 체계와 시대를 망라하고, 위험관리와 조난구조의 책임은 국가에 있음. 이를 방치하는 것은 공동체 구성 자체를 방치하는 것이기 때문. 따라서 위험관리와 조난구조의 실패에 따른 모든 책임은 국가가 져야함. 국가행정수반의 최고 의무 중 하나가 ‘국민의 생명과 재산을 보호하는 것’인 것은 이 때문.
- 하지만 국가행정기구는 여기에 조응하여 움직이지 못함. 각종 언론에 수차례 드러난 것처럼 초동대응에서부터, 컨트롤타워 역할까지 모든 것이 부실한 채로 작동했기 때문. 더구나 청와대는 ‘강력한 지지기반을 확보해야 한다’는 이유를 앞세워 그동안 행정부를 운영하면서 의전과 언론플레이가 중심이 되었는데, 이 같은 관행은 조난구조체계구축에 부정적으로 작용.
- 국가가 이에 대한 책임을 충분히 다하지 못할 경우 대중은 책임을 물을 수 있음. “이게 국가인가”라는 대중의 구호에서 알 수 있듯, 세월호 참사에 대한 대중의 분노가 정권을 향하는 것은 공동체 유지 실패에 대한 책임을 묻겠다는 의지. 공동체 구성의 주체로서 이는 당연한 권리.

## 2. 재난 사고 이후 처리과정과 교훈

### 1) 대증(對症)요법, 정부의 안전규제 의무는 제자리이거나 역행

- 대규모 재난 사고가 발생하고 인명피해가 클 경우, 대개 정부는 당장의 표면적인 이유만을 지목해서 대책을 세웠음. 인명구조과정에 문제가 있었으면 1차적 책임 집단을 바꿔버린다거나 재난발생과정에서 1차 기술적 문제가 발견되면, 당장 교체하는 방식.
- 1993년 서해 훼리호 사고 수습과정의 문제로 정부는 해군과 해경의 지휘권 마찰을 지목하고 해경에만 수난구조 종사명령 권한을 부여하는 방식으로 종결. 또 과적과승 단속 권한이 (지방)해양청과 해운조합 사이에 분산되어 문제라며 해운조합에 운항관리업무를 이관하는 것으로 종결되었음. 2007년 삼성-허베이 스피리트호 기름유출 사고에서는 교통사고 수습책 마련 수준에서 체도를 정비. 예인선 운

항자 교육, 연안통항로 교통환경 개선 등, 그리고 대형 기름유출의 원인으로 단일선체(single hull) 유조선을 지목하여 단일선체유조선을 2010년까지만 국내운항 허용.

- 물론 소 뒷걸음치다 쥐 밟는 격이라고 진전된 조치를 취하거나 모색하는 경우도 있음. 예컨대 과적 과승을 단속하기 위해 정부예산을 지출하며 운항관리자를 늘린 것이나, 예부선에 대한 최소승무정원제도 도입하려 했던 것 등이 그것. 하지만 전자는 국가예산부족을 빌미로 삭감되기 시작해서 2007년에는 국가지원금 0원이 되고, 운항관리자들의 물리적 수 뿐 만 아니라 실제 권한도 줄어드는 상황이 되어버리고, 후자는 해운불황 등을 구실로 추진이 보류됨. 삼풍백화점 붕괴이후 강화된 감리제도가 IMF를 계기로 그나마 유야무야된 것도 마찬가지.
- 심지어는 시간이 지난 뒤 국민을 기만하는 경우도 있는데, 예컨대 삼풍백화점 붕괴 이후 정부가 준비한 ‘부실방지 및 건설산업 경쟁력 강화대책’은 건설산업 경쟁력 강화에 초점이 맞춰있었고, 2003년 대구지하철 참사 이후 제정된 철도안전법은 철도종사자(기관사) 면허제 수준으로 전락하였으며, 2013년 태안사설 해병대 캠프 사고이후 제정된 청소년진흥법은 사실상 청소년을 ‘통제’법이라는 비판을 받을 만큼 의미가 역전.
- 요컨대, 재난 사고 이후 정부는 당장 눈에 드러난 증상만을 손보는 식의 대응요법으로 정치적 위기를 넘기고는 유야무야시키거나, 이러저러한 정치, 경제적 계기만 있으면 상황을 반전시켜왔음.
- 왜?

## 2) 이익을 보는 집단에 대한 처벌의 부재, 혹은 면죄부 부여

- 사실 위험한 상황이 계속 반복적으로 등장하는 것은, 노동자에게든 시민에게든 위험한 상황으로 내모는 힘이 있고, 그 힘을 통제할 수 있는 방법이 없어서이기 때문. 이미 앞서 살펴보았듯이 그 힘은 어떻게든 이윤을 늘리려는 사업주들의 무한한 욕망에서 비롯. 그리고 오늘날 신자유주의 하에서는 국경을 넘나드는 초민족적인 금융자본이 이 무대의 주인공. (한국사회에서는 재벌)
- 오늘날 신자유주의가 허용하는 기업의 권리 확대와 의무 축소는 더 극단적. 기업은 이제 시민권 이상을 누릴 수 있는데, 기업의 ‘자유’가 헌법에서 보장한 모든 것을 보장받아야 한다는 수준으로까지 발전하고 있는 것. 하지만 이런 권리에 비해 기업의 의무는 매우 모호한데, 예를 들면 기업을 단죄한다 해도, 결국 벌금 이상이 있을 수 없는 것. 기업에게 구속이란 영업정지인데, 알다시피 유일성이 없는 기업은 다른 이름으로 다시 세우면 그만.
- 더구나 오늘날 기업주들은 책임을 회피할 목적으로 법인을 세워 회사를 간접지배하며, 이윤을 수탈하는 방식에 유능. 이것은 금융적 지배가 일반화 된 신자유주의에서 정상적인 경영 기법 중 하나가 됨. 자본가 → 금융 투자펀드 → 지주회사 → 실제생산회사가 일반적이어서, 자본가가 수익 극대화를 목적으로 실제 생산회사를 쥐어짜 안전사고가 발생해도, 모든 책임은 생산회사 법인이 지거나, 실무자 선에서 그치게 됨.
- 재벌은 더 특수한 구조를 띄고 있음. 종종 직접 경영지배에 간여하기 때문. 하지만 그렇다 해서 책임을 지우는 것이 용이한 것은 아닌데, 한국의 재벌은 충분히 자기 책임을 피할 수 있는 힘과 구조를 갖추고 있기 때문. 예컨대 삼성-허베이 스피리트호 기름유출 사고에서 삼성중공업은 책임의 자리에 등장한 적이 없고, 오히려, 책임제한을 인정받아 손해배상책임이 56억여 원으로 제한되었을 뿐임. 사고의 책임이 가장 큰 삼성중공업이 손해배상액의 1%만을 책임진 것. 사고 조사에서 해경은 삼성의

책임자에 대해서는 조사도 하지 않고, 대신 해양청의 피항 경고에 불응한 이유에 대해서도 따지지 않음. 검찰 역시 삼성의 조직적 지시 여부에 대한 조사를 철저히 회피했으며, 모든 책임을 선원들에게 한정함. 참고로 삼성중공업은 선박 운영은 보람(주)라는 영세업체에 맡겼기 때문에 검찰 조사 등에서 원청 책임을 정확히 묻지 않는 이상 하청업체가 책임을 지게 되는 구조.

· 세월호 참사에 대한 유병언씨 수사도 사실, 먼지털이식 수사로 사회적 매장을 시키겠다는 것이지, 사고 책임을 묻는 것은 아니기 때문. 바지사장과 비정규직 선원들은 업무상과실치사 등으로 바로 구속할 수 있었지만 이들에게 업무를 지시한 유병언씨는 횡령, 배임, 외환관리법 등 어느 기업인에게나 적용하면 안 걸릴 사람이 없는 그야말로 처벌을 위한 처벌을 하고 있을 뿐임. 만일 세월호 선주가 이견희나 정몽구 혹은 그 일가였다면 꿈도 못 꿨을 수사방식. (비정상 자본으로 책임전가)

### 3) 대중의 역량

· 대중요법에 기만당하고, 시간이 지나면 잊혀지고, 이익을 보는 기업주들을 처벌하지 못하는 것은 대중들의 역량이 부족한데서 비롯.

· 민주주의의 힘이 없는 국가는 국민의 안전을 보장하지 못함. 신자유주의 하에서는 더욱 그러함. 국경을 넘나드는 금융자본의 폭압적인 공세 앞에서 ‘안전한 국가’라는 구상은 (지배세력들조차 어찌할 수 없을 만큼) 무너지기 때문.

· 더구나 재난사고 과정에서, ‘안전’에 대한 정치권의 대응은, 시민의 권리로서 ‘안전’ 보다는 국가에 의해 보호받는, 통제되는, 제한되는 안전으로 시민들을 내몰. 각종 제약과 통제를 통해 안전(/보안) 자체를 내면화하게 하거나, ‘안전’에 대해 시민들이 무감각하게 해서 포기하게 하거나, 심지어는 사사화 과정을 통해 안전이라는 관념을 ‘비정상적인 어떤 것’(여기에는 이주민들이 일반적으로 포함됨. 심지어는 시민의 기본권으로서노동권, 생존권의 목소리를 높이는 일체의 행위까지)에 대한 거부로 종속시키기도 함. (테러와 안전의 문제를 환기할 필요가 있음.)

· 대중의 민주주의, 노동자의 민주주의, 시민의 민주주의, 대중의 운동이 없으면, 안전한 사회는 도래하지 못함.

## 3. 반복되어서는 안 된다 : ‘안전’에 대한 노동자의 권리, 시민의 권리

· 대규모 재난/참사 이후 사회운동이 주도력을 행사한 경우는 상당히 드문 것으로 보임. 한국사회운동에게서는 전무하다시피함. 재난/참사의 예방보다는 사후 대응력에, 구조개혁(/자본운동 규제)보다는 사건발단의 원인 제거에 치우쳤기 때문. 쉽지 않은 지형임.

· 해경해체, 정부조직개편, 관피아 척결이라는 대중요법을 제시하며 박근혜 정권은 국면전환을 시도했고, 이번 지자체 선거 결과는 이번 ‘세월호 참사’도 여차하면 잊혀지는, 불행한 귀결로 마감될 수 있음을 시사. 아니 오히려 박근혜 정권은 세월호 사건을 ‘국가 개조’의 명분으로 전위시키려 들 것이고, ‘진상조사’ 국면만 무리 없이 지나칠 수만 있다면, 도리어 추진력을 얻으려 들 것임. (개혁을 강화하겠다는 수사일까? 진짜로 다른 보수적인 대한민국을 만들겠다는 구상일까?)

· 집회동력도 급격히 이완되고, 지방선거에서도 이렇다 할 유리한 고지를 차지하지 못한 상태에서, 국민대책회의는 ‘운동방식’에 있어서 다양한 대안들을 모색해야 함. 가장 적극적으로 해야 할 일들은 유가족들의 요구(실종자 구출/진상규명 책임자처벌/재발방지)가 사회운동의 의제로 전화되는 과정.

· 당분간 “진상규명과 책임자 처벌” 문제를 핵심적인 의제로 만들어야 함. 급격히 위축되고 있는 정치 공간에서 “진상규명”문제가 불을 되살릴 수 있는 정치적 의제가 되어야 하기 때문. 이 과정에서 세월호 재발방지를 위한 운동의 주체들 (유가족들과 또 다른 사회운동의 기층 주체들) 만들어야 함.

· 관건은 ① 유가족들과 함께 진상규명과 책임자 처벌을 향한 국민적 의지를 모아내는 과정이 될 것이고, ② 합리적 의혹의 주체로서 ‘국민대책회의’가 정치무대에 등장하는 것임. 실무적으로 표현하면, ① ‘1000만 서명운동’이 대중적으로 전개되어야 한다는 것이고, ② 정치의 장 – 집회, 언론과 각종 미디어 공간에서 자본가들, 사업주들의 탐욕이 이런 참사를 불러 일으켰고, 정부는 이 문제를 해결할 의지가 없다는 점이 철저하게 폭로되어야 한다는 것.

· ‘1000만 서명운동’은 국민적 의지를 모아내는 과정에서일 뿐만 아니라, ‘세월호’ 문제에 대해 발언할 수 있는 운동주체를 형성시킨다는 점에서도 중요. 특히 사회운동 단체의 회원들, 노조운동의 주체들, 학생운동의 주체들 모두에게서 마찬가지로. 1000만 서명운동에 각급 주체들이 많이 결합할 수 있도록 해야 함. 노조활동가들이 지역과 현장에서, 직장인들은 퇴근 이후 서명운동 공간에 나올 수 있도록 해야 함. 서명운동과정에서 운동의 주체로 자신의 활동을 경험하게 하는 것이 필요하다는 것.

· 합리적 의혹의 주체로서 ‘국민대책회의’를 정치무대로 등장시켜야 함. 어떻게? 첫째, “진상규명” 과정에서 지식인들의 역할을 제고하는 것, 둘째, 정치의 장에서 ‘합리적 의혹’들 정확히 제기하고(이런 점에서 각종 음모론은 하등 도움이 안 됨.), 이 문제에 대한 집단적 해결을 요구하는 것, 셋째, 박근혜 정권(의 해법)에 대한 철저한 비판을 통해 박근혜정권의 유가족들의, 노동자들의, 시민들의 말에 귀를 기울이게 해야 함.

· 존엄과 안전위원회는 둘째와 셋째에서 역량을 집중해야 함. 핵심적으로는 ① ‘합리적 의혹’들의 내용을 구성해나가면서 ② 세월호 참사의 구조적 원인과 ‘안전’을 둘러싼 시민들의 요구 사이에 매개를 지워 주는 것 ③ 세월호 참사 이후 각급 사회운동의 발언력을 제고하는 것 – 민영화 저지 투쟁, 6-7월 임단투에서 노동자의 안전 문제 의제화, 세월호 참사 이후 교통 안전/공공성 쟁취 투쟁 문제 의제화 등등

· ① ② 에 대해 추가적으로 언급하자면 ‘합리적 의혹’들의 내용을 구성하는 것이 특히 중요. ‘관피아’가 아니라 첫째, 청해진 해운의 탐욕은 자본 일반의 탐욕이고 다를 바 없다는 점을, 둘째 ‘해운조합’과 ‘한국선급’의 문제점은 국가의 무능에서 비롯한다는 것을, 셋째, 구조업무의 외주화 사사화가 결국 참사를 키운다는 점을... ⇒ 이와 관련된 문제나 의혹제기가 지속적으로 이뤄져야 함. 규제완화 문제 보다는 규제강화의 타이밍을 재난사고를 계속 겪고도 국가와 정부가 무능해서 계속 놓치고 있었다는 점을 중심이 되어야 함.

· ③ 세월호 참사 이후 각급 사회운동의 발언력을 제고하자는 것에서, 화물연대건설노조지하철노조의 현안투쟁에서 안전문제를 의제화해야 함. 특히 과적문제, 승무원인 부족 문제, 건물 증축 문제 등을 핵심적인 의제로 키워야 함. 민영화 저지투쟁에서, 핵발전소 폐기투쟁에서 목소리를 높여야 노동자의, 시민들의, 노동조합의, 사회단체의 발언력도 강화되고, ‘안전’문제에 대한 운동의 흐름을 이어갈 수 있

음. 운동이 없으면 세월호 참사는 잊혀 짐. 우리에게 운동은 이어가야 할 의무가 있음.

안전한 사회를 위해 당장 실천해야 할 일

1. 기업살인법을 제정해야 합니다
2. 원전사고를 막기 위한 최소한의 조치, 수명 끝난 노후원전을 폐쇄해야 합니다
3. 위험 작업중지권 보장해야 합니다
4. 생명과 안전에 관한 업무는 외주화를 금지하고 즉각 정규직화해야 합니다
5. 기업활동규제완화에 관한 특별조치법을 폐하고 규제완화를 중단해야 합니다
6. 화학물질로부터 안전하기 위해 주민 알권리가 보장되어야 합니다
7. 지역안전관리 시스템과 공공다중이용시설 안전에 시민 참여를 보장해야 합니다
8. 생명과 안전을 돈에 팔아넘기는 민영화를 중단해야 합니다