

보 도 자 료



수 신	각 언론사 정치부, 사회부
발 신	4.16연대
제 목	4.16연대, 「4.16세월호 참사 관련 사참위 주요권고 이행 평가」 발표
배 포 일	2024년 04월 14일 (일)

1. 4.16세월호 참사 10주기를 앞두고 4.16연대는 4.16세월호 참사와 관련된 사회적참사특별조사위원회(이하 사참위) 권고의 이행 여부를 총 12개 분야별로 평가하여 공개하였다.

2. 사참위는 지난 2022년 9월 활동을 종료하면서 가슴기살균제참사와 4·16세월호참사의 원인과 과정에 대한 조사를 바탕으로 이러한 참사의 재발 방지를 위해 △가슴기살균제참사 분야 26건 △4·16세월호참사 분야 32건, △재난 및 피해지원 일반, 자료기록분야 22건의 후속조치를 권고하였다. 사참위의 <4.16세월호참사종합보고서>는 이들 권고사항 중 세월호 참사 및 재난 일반에 관한 권고사항을 크게 12개 분야로 요약 소개하고 있다. 4.16연대는 12개 분야별로 권고 이행 평가를 진행하였다.

3. 평가 결과 총 12개 분야 권고 중 비교적 이행되고 있는 것은 ▲해양재난 수색구조 체계 개선 단 1개 분야였다. 반면, 전혀 혹은 거의 이행되고 있지 않은 분야는 △국가책임 인정과 사과, △피해자 사찰 및 조사방해 행위 추가조사, △피해자 사찰 및 조사방해 방지 제도개선, △참사 피해자 및 피해 지역 지원 개선, △(가칭)중대재난조사위 설립 및 안전기본법 제정, △재난 피해자의 알권리 보장과 정보 제공·소통 방식 개선, △사회적 참사 기록 폐기 금지 및 공개·활용 방안 마련 등 6개 분야였다. 나머지 5개 분야는 부분적으로 이행되고는 있으나 중심적인 권고사항이 이행되지 않아 권고의 핵심취지를 살리지 못하고 있는 경우다. △재난 피해자의 인권침해 및 혐오 표현 확산 방지책 개선, △선사·선원 안전 운항 능력 제고 및 책임 강화, △여객선 등 선박 안전관리 체계 개선, △세월호참사 희생자 추모 사업의 중단 없는 추진, △사회적 참사 기록 폐기 금지 및 공개·활용 방안 마련 등이 여기에 해당한다.

4. <사회적참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법(이하 사회적참사진상규명법)> 제48조에 따르면 사참위 권고를 ‘국가기관 등은 특별한 사유가 없는 한’ 이행해야 하며, ‘권고를 받은 기관은 이행 내역과 불이행 사유를 매년 국회에 보고’해야 한다. 국회는 이행이 미진하다고 판단할 경우 개선을 요구해야 한다. 2024년 2월 국회는 사회적참사진상규명법을 재정하여

권고내용의 이행점검 주체를 국회에서 국회 소관 상임위원회로 구체화한 바 있다. 정부는 사회적 참사의 추가 진상규명과 재발방지를 위한 권고이행의 책무를 다해야 할 것이다. 두 달 여를 남겨둔 21대 국회와 새로 시작될 22대 국회는 정부의 권고 이행 여부 점검과 더불어 자신에게 부과된 이행입법의 책무를 다하여야 할 것이다.

<표> 4·16세월호 참사 및 재난 일반에 관한 사참위 주요 권고 이행 평가

	주요 권고	주요 내용	이행	비고(특기사항)
1	국가책임 인정과 사과	● 세월호참사와 피해자 사찰 등 그 이후 행위로 인한 국민 희생과 피해, 권리 침해에 대해 국가(대통령)가 책임인정, 공식사과, 재발방지약속	X	- 책임 인정, 공식 사과, 재발방지약속 미이행
2	피해자 사찰 및 조사방해 행위 추가 조사	● 국정원, 경찰 등은 피해자 사찰에 관해 추가조사 실시, 불법사실 확인 시 고발 및 징계 ● 특조위 방해 행위에 개입한 청와대(대통령실)·국무조정실·해양수산부·행정안전부·기획재정부·법제처·인사혁신처 자체 감사, 수사요청, 행정조치, 개선과제도출	X	- 사참위 권고에 따른 추가조사, 감사, 수사요청, 행정조치 등 미이행
3	피해자 사찰 및 조사방해 방지 제도개선	● 국정원장 등이 불법사찰 개연성이 상당하다고 판단되는 피해자에 대해 사찰자료 제공 ● 불법·부당한 명령을 공무원들이 거부할 권한을 강화하기 위해 「국가공무원법」 개정 등 입법적 조치 ● 국정원·경찰 등 정보기관 통제 관련 법률, 운영원칙, 정보 활동지침 등 개정	X	- 피해자들과 시민들의 사찰자료 공개청구에 국정원이 비협조 - 부당명령 거부권 입법화에 정부 반대, 국회 입법 미이행
4	해양재난 수색 구조 체계 개선	● 수색구조 총괄·지휘·조정을 위한 명확한 지휘·조정 체계의 확립 방안을 마련, 관련 법령 정비 ● 실시간 육해상통신망 체계 구축 ● 수색구조 업무 관련 직원에 대한 정기적인 수색구조 전문교육 의무화 ● 수색구조를 총괄·지휘·조정 지휘관 정기 교육 실시, 미이수자 지휘 자격 제한	○	- 대체로 이행 - 이행 결과 검증 필요

	주요 권고	주요 내용	이행	비고(특기사항)
5	참사 피해자 및 피해 지역 지원 개선	● 피해 지원 정부기관의 총괄 기능 강화 ● 미성년과 장년층, 형제자매 등 피해자 특성과 생애주기를 고려한 ‘장기 지원 계획’ 수립, 이에 대한 점검 강화 ● 세월호참사 생존자 의료 지원금 지급 기간 연장 ● 경제활성화 사업을 넘어 사회재난 피해 지역 공동체 회복 지원 개선책 마련	X	- 피해자 특성 고려한 장기지원 계획 미흡 - 생존자의료지원금 지급 기간 연장 개정 미이행(현 시행령 관련조항 2024년 4월 15일 만료) + 국회 입법(지원법 개정) 미이행 - 경제활성화 사업 외, 피해지역 공동체 회복 및 갈등해결 지원 미흡
6	재난 피해자의 인권침해 및 혐오 표현 확산 방지책 개선	● 재난 피해자 인권침해 및 혐오 표현에 대한 실태조사 진행 ● 인권침해 방지대책 강구, 교육 홍보 실시	△	- 인권위가 문화체육관광부 등과 피해자 혐오표현 경험 인식조사. 그 밖에 가이드 라인 제시, 교육 홍보 등 진행 - 그러나 인사혁신처 등 현장부처에서 공무원 대상 피해자인권침해방지교육이나 실천은 미흡 - 인권침해 가해자 등의 주요보직 기용, 사면복권
7	선사·선원 안전 운항 능력 제고 및 책임 강화	● 선원 최저안전임금 지원제 포함하는 내항 여객선 안전공영제 도입 ● 선사 경영층 대상 의무안전교육 법제화. ● 안전관리책임자 권한 보장과 책임 이행, 여객선 선장 적성심사 제도-방법 개선을 위한 관련 법령 개정	△	- 최저안전임금지원제, 내항여객선 안전공영제 미도입 - 경영층 의무안전교육 관련 표준운항관리규정 개정 추진(2024) - 선장 적성심사 매뉴얼 등 제 관련 법령 개정(2023) 등 일부 진전
8	여객선 등 선박 안전관리 체계 개선	● 준해양사고통보제도 실효성 제고를 위한 법적 장치를 마련(신고절차 간소화, 수집 정보의 교육활용) ● 세월호참사 이후 도입된 해사안전감독관 제도를 수상레저기구, 어선 등 다중이용 선박 분야에 신규도입 ● 유·도선 선사 내 안전관리자 지정, 운영 및 관리기관의 안전관리 업무 지속성, 전문성 제고를 위한 「유선 및 도선 사업법」 개정 ● 해상 안전을 담보하고 신고자 신변 보호를 강화하는 별도의 공익신고센터 설립.	△	- 준해양사고통보제 관련 표준운항관리규정 개정 - ‘해사안전감독관’ 관련 해사안전법, ‘안전관리자’ 관련 유·도선사업법 미개정 - 별도공익신고센터 미설립

	주요 권고	주요 내용	이행	비고(특기사항)
9	세월호참사 희생자 추모 사업의 중단 없는 추진	● 「세월호피해지원법」에 근거한 각 추모 사업의 지속적·안정적 운영 ● 지방자치단체, 주무부처인 해양수산부, 심의·의결권이 있는 지원추모위원회 역할 제고 ● 추모 사업 총괄지원 및 시설 종합 관리를 위한 기구 정비 및 운영방안 마련	△	- 생명안전공원 착공지연 - 총괄지원 종합관리 미비
10	(가칭)중대재 난조사위 설립 및 안전기본법 제정	● 중대 재난 발생 시 전문적이고 투명하고 공정하게 조사할 독립조사기구 설치 ● 독립적인 조사기능, 개선 권고 및 권고 이행 여부 점검 기능, 피해자와의 소통 기능 보장 ● 안전기본법 제정	X	- 미이행 - ‘정부합동재난원인조사단’, ‘국가재난원인조사협의회’등 정부 주도의 비독립적 방식 주장 - 생명안전기본법 제정 미비
11	재난 피해자의 알권리 보장과 정보 제공·소통 방식 개선	● 재난참사 피해자와 그 조력자에게 국제법상 규정된 ‘인권침해 행위 및 재난참사가 발생한 원인 및 조건에 관한 정보를 열람하고 획득하고 전파할 수 있는 권리’ 보장할 방안 마련 ● 재난안전법 개정하여 피해자의 알권리 보장을 위해 ‘국가가 적절하고 실효성 있는 법적 행정적 수단을 마련하고 시행하기 위해 노력할 책무’, ‘재난참사의 발생부터 사후수습에 이르는 전 과정에서’ 그리고 ‘재난참사 발생원인규명부터 후속대책 수립의 전 과정에서 피해자가 참여해 의견을 제출할 수 있는 구체적이고 실효성 있는 방안을 마련할 책무’가 있음을 명시 ● 낙인방지를 위한 재난 수습 홍보 방식 개선	X	- 10.29 이태원참사 수습 과정에서 피해자 낙인 방지 장치 미작동 - 재난참사 원인 및 조건에 관한 피해자의 정보 열람·획득·전파 권한 침해 사례 다수 발생 - 알 권리와 국가책무 관련 재난안전법 개정 미비 - 다만, 이태원참사 이후 재난 약자 ‘지원’, 피해자 ‘지원’ 관련 매뉴얼과 지침 일부개정 cf. 2024년 1월, 국회에서 재난안전법 일부 개정; 다중운집인파 사고를 사회재난의 원인 유형으로 명시하고, 재난이나 각종 사고를 수습하는 과정에서 피해자의 인권이 침해되지 않도록 노력할 것을 국가 등의 책무로 규정
12	사회적 참사 기록 폐기 금지 및 공개·활용 방안 마련	● 가습기살균제참사와 세월호참사 기록물(사회적 참사 기록물) 폐기 금지 조치 ● 관련 자료 공개, 활용 방안 마련	△	- 국가기록원은 사참위 조사기간 중 관련 기록 폐기금지 조치 시행 - 특조위, 선체조사위, 사참위 등 조사위 기록물 국가기록원 이관, 공개 예정 - 그러나 국정원은 사찰정보자료를 ‘통일외교안보 민감정보’라는 이유로 국가기록원 이관 거부 - 정보경찰은 사찰정보자료를 ‘이미 폐기했다’며 추가조사 불가 주장

<참고1> 사회적참사특별조사위원회 권고 <https://socialdisasterscommission.co.kr>

<참고2> 정부관계부처의 <사회적참사특별조사위원회 권고이행 현황> 국회 제출답변

<https://416act.net/31/?idx=16508226&bmode=view>

<별첨1> 4.16세월호참사 관련 권고사항 요약(4.16세월호참사종합보고서)

<별첨1>

4.16 세월호 참사 관련 권고사항 요약

(4.16 세월호 참사 종합보고서)

첫째, 사참위는 세월호 참사와 피해자 사찰 등 그 이후 행위로 인한 국민 희생과 피해, 권리 침해에 대해 국가가 책임을 인정하고 공식적으로 사과할 것을 권고한다.

사참위 조사 결과 세월호 참사 이후 국정원, 기무사, 경찰 등 정보기관이 조직적으로 민간인 사찰이라는 중대한 불법적인 행위를 저질렀으며, 이는 개별 공무원의 일탈 행위가 아닌 국가 차원에서 이루어진 행위라는 점이 밝혀졌다. 이에 대해 대통령은 국가의 책임을 인정하고, 피해자와 국민에 사과하며 재발 방지를 약속해야 한다.

둘째, 사참위는 피해자 사찰 및 세월호 특조위 조사 방해 행위를 추가로 조사하거나 자체 감사를 실시할 것을 권고한다.

사참위 조사 결과 피해자 사찰과 세월호 특조위 방해가 조직적으로 이루어진 사실이 확인되었으며, 국가는 이를 인정하고 책임을 수용하고 사과하여 피해자의 명예 회복에 적극 협조해야 할 필요가 있다. 특히 국정원, 경찰 등은 추가조사를 실시하여, 불법적인 사실이 확인될 경우 고발 및 징계 조치하고, 공무원이 불법적인 사찰을 하면 처벌을 피할 수 없다는 점을 이번 기회에 명확하게 할 것을 권고한다. 또 사참위 조사를 통해 세월호 특조위 방해 행위에 개입한 것으로 확인된 청와대(현 대통령실)·국무조정실·해양수산부·행정안전부·기획재정부·법제처·인사혁신처는 소속 공무원에 대한 자체 감사를 진행하여 실체를 규명하고, 구체적인 개선 과제를 도출하며, 수사를 요청하고, 행정적인 조치 또는 기타의 조치를 취해야 한다.

셋째, 사참위는 피해자 사찰 및 조사 방해 행위를 방지하기 위해 제도를 개선할 것을 권고한다.

사참위 조사 결과에 따르면 불법적인 행위인 피해자 사찰은 개별 공무원의 일탈 행위가 아닌 국가 차원에서 이루어졌다. 이에 대해 국정원장 등은 국가 책임을 인정하고, 불법사찰의 개연성이 상당하다고 판단되는 피해자에 대해 사찰자료 제공 등 피해구제에 적극 협조하여야 한다. 무엇보다 추후 이러한 일을 방지하기 위해 불법·부당한 명령을 공무원들이 거부할 권한을 강화하기 위해 「국가공무원법」 개정 등 입법적 조치를 취해야 한다. 또한 민간인 사찰과 진상규명에 대한 조사방해 행위의 재발 방지를 위해 정보기관에 대한 통제장치를 마련해야 하며, 국정원·경찰 등 정보기관 통제를 위하여 관련 법률, 운영원칙, 정보 활동지침 등을 개정해야 한다.

넷째, 사참위는 해양재난 수색구조 체계 개선을 권고한다.

세월호참사 당시 수색구조 활동을 총괄 지휘, 조정하는 실무 체계에 여러 혼선이 있었다. 이에 사참위는 해양사고 대응 시 구조본부의 중복된 비상 가동에 따른 지휘 혼선을 최소화하고 구조본부의 책임성을 강화하기 위해, 해상수색구조 활동 방안을 총괄할 구조본부를 지방청으로 지정하고 본청과 해경서는 지방청을 지원하도록 하는 등 효율적이고 실질적인 수색구조 활동 방안을 마련할 것을 권고한다. 이를 위해 관련 법령에 수색구조 활동의 총괄·지휘·조정을 위한 수색구조임무조정관을 단일한 지휘관으로 지정하는 등 명확한 지휘·조정 체계의 확립 방안을 마련해야 한다. 수색구조 업무 관련 직원을 대상으로 정기적인 보수 교육이 실시될 수 있도록 수색구조 전문교육을 의무화하는 등 해양 수색구조 역량을 강화하기 위한 교육에 힘써야 한다. 또 수색구조를 총괄·지휘·조정하는 모든 지휘관을 대상으로도 정기 교육을 실시하여야 한다. 일정 교육을 이수한 자가 지휘관이 될 수 있도록 지휘관의 자격을 제한하는 등 지휘관 역량을 강화하기 위한 교육을 실시해야 한다.

다섯째, 사참위는 세월호참사 피해자 및 피해 지역 지원 개선을 권고한다.

「세월호피해지원법」에 의하면 세월호참사 피해자 지원은 여러 정부 부서가 담당하고 있어 사업 내용 중복, 지원 누락과 같은 문제가 발생하고 특히 피해 지원 및 추모 사업에 있어 중장기 계획이 부재한 실정이다. 세월호참사 피해 지원을 위해서는 정부기관의 총괄 기능을

강화하여야 한다. 관련하여 향후 의료비 추정의 어려움이나 생존자 중 다수인 미성년자들은 장기간 관찰과 치료 등이 필요한 점을 고려하여 미성년과 장년층, 형제자매 등 피해자 특성과 생애주기를 고려한 ‘장기 지원 계획’을 수립하고, 이에 대한 점검을 강화하며, 세월호참사 생존자 의료 지원금 지급 기간을 연장하여야 한다. 또한 경제활성화 사업을 넘어 사회재난 지역 회복을 고려하여 피해 지역 공동체회복 지원 개선대책을 마련해야 한다.

여섯째, 사참위는 재난 피해자의 인권침해 및 혐오 표현 확산 방지를 위한 개선을 권고한다.

세월호참사 당시 수색구조 과정이나 사후 대책을 마련하는 동안 피해자들과 피해자 가족들의 인권은 제대로 지켜지지 않았다. 피해자의 사진이나 정보 등은 여과 없이 보도되었고, 배·보상 금액이 과도하게 부풀려 보도되면서 피해자들은 사회적으로 비난받기까지 했다. 그 결과 세월호참사 이후 피해자들을 향한 혐오 표현이 계속 이어졌고, 피해자들은 명예를 훼손당했다. 피해자들은 현재까지도 ‘사회적 고립’ 등 정신적 고통을 호소하고 있는 실정이다. 이를 개선하기 위해 재난 피해자 인권침해 및 혐오 표현에 대한 실태조사를 진행하고, 방지를 위한 대책을 강구해야 하며, 교육과 홍보를 실시하여야 한다.

일곱째, 사참위는 선사·선원의 안전 운항 능력을 높이고 책임을 강화할 것을 권고한다.

세월호참사로 인해 드러났듯이 선원들의 낮은 임금 수준은 여객선 안전 운항의 저해 요소로 귀결되고, 승객들 안전을 위협하는 요소로 작용한다. 현재 연안 여객선을 운영하는 선사 중 많은 기업이 여객선 시장의 구조적 문제로 정상적 기업 경영이 어려운 실정임이 드러났다. 선박을 안전하게 운항하는 데 필요한 선사들의 구조적 운항 능력을 향상하려면 선원 최저안전임금 지원 제도를 포함하는 내항 여객선 안전공영제를 도입해야 한다. 또 선사의 경영총을 대상으로 하는 안전교육이 의무화되도록 관련 내용을 법제화하고, 「해양 교육 및 해양문화의 활성화에 관한 법률」에 사업주 및 종사자의 안전의식 전환을 위한 구체적이고 전문적인 교육 과정 이수를 의무로 규정해야 한다. 이를 위해 ‘안전관리책임자 제도’를 재검토하여 안전관리책임자의 권한 보장과 책임 이행의 근거를 마련하고, 운항관리규정 이행에 필요한 기록 관리, 내부 심사 등과 관련된 교육 항목을 추가하도록 관련 법령을 개정해야 한다. 또 여객선 선장 적성심사제도를

재검토하여 여객선 선장별 상이한 선종, 항로 등을 고려한 적성심사 내용을 수정하고 세부 항목 및 평가 기준 추가 등 객관적인 심사를 위해 평가 방법을 개선하도록 관련 법령을 개정해야 한다.

여덟째, 사참위는 여객선 등 선박 안전관리 체계 개선을 권고한다.

준해양사고 통보 제도의 실효성을 높이는 법적 장치를 마련하는 동시에 사용자 편의에 맞게 신고 절차를 간소하게 수정하고, 수집된 정보를 정기적으로 선사에게 제공해야 한다. 또 이를 선박 운항 관련자를 교육할 때 활용해야 한다. 세월호참사 이후 도입된 해사안전감독관 제도를 수상레저기구, 어선 등 사고 발생 비율이 높은 다중이용 선박 분야에 신규 도입하고, 선사들이 자율적으로 안전관리 체계를 만들도록 지원할 필요가 있다. 이를 위해 유·도선 선사가 자체적 안전관리를 강화하도록 선사 내 안전관리자를 지정하고, 운영 및 관리기관의 유·도선 안전관리 업무가 지속적이고 전문적으로 수행될 수 있도록 「유선 및 도선 사업법」을 개정해 운영 근거를 마련하고, 해상 안전을 담보하고 신고자 신분 보호를 강화하는 별도의 공익신고센터를 설립해야 한다.

아홉째, 사참위는 「4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법」 제4장에 따른 세월호참사 희생자에 대한 추모 사업을 중단 없이 추진할 것을 권고한다.

세월호참사 추모 사업은 사업 추진 과정에서 사업의 주체 및 책임 소재가 불명확하여 지연과 혼선이 초래되었다. 현재 「세월호피해지원법」에 근거한 추모 사업의 주체가 다양하므로 각 추모 사업이 지속적, 안정적으로 운영되도록 지방자치단체와 함께 주무부처인 해양수산부, 심의·의결권이 있는 지원추모위원회의 역할을 제고해야 한다. 추모 사업을 총괄하여 지원하거나 관리할 수 있는 조직 또는 기구가 필요하며, 세월호참사와 관련된 여러 추모 시설을 종합적으로 관리하고 유기적으로 운영할 방안을 마련해야 한다.

열째, 사참위는 (가칭)중대재난조사위원회 설립을 권고한다.

(가칭)중대재난조사위원회를 설립하여 가습기살균제참사와 세월호참사와 같은 중대 재난이 발생하면 독립적으로 조사를 실시해야 한다. 이 위원회는 정부 부처로부터 완전히 독립된 기구로 설치하고 강력한 조사 권한, 개선 권고 및 권고 이행 여부 점검 기능, 피해자와의 소통 기능 등을 확보하여 전문성, 투명성, 공정성을 보장해야 하며, 조사 결과가 실질적인 안전 개선으로 이어질 수 있는 방안을 강구해야 한다.

열한째, 사참위는 재난 피해자의 알 권리를 보장하고 정보 제공·소통 방식을 개선할 것을 권고한다.

중대한 인권침해 행위 및 재난참사가 발생하면, 피해자와 피해자의 조력자가 국제법상 규정된 ‘인권침해 행위 및 재난참사가 발생한 원인 및 조건에 관한 정보를 열람하고 획득하고 전파할 수 있는 권리’를 보장받을 수 있는 구체적인 방안을 마련해야 한다. 차후 헌법 개정 관련 논의가 나올 시, 헌법에 ‘중대한 재난참사와 인권침해 행위에 대한 피해자와 국민의 알 권리와 국가의 진상규명 의무’, ‘안전권’ 등을 명시적으로 추가할 방안을 검토하여 인권 보호와 안전 사회를 추구해야 한다. 또 피해자 인권을 지키고 이들에 대한 낙인을 방지하기 위해 재난피해자 정보 제공을 법제화하고 재난 수습 홍보 방식을 개선해야 한다.

열두째, 사참위는 사회적 참사 기록물 폐기금지 및 공개·활용 방안을 마련할 것을 권고한다.

현재 사회적 참사 및 재난 관련 기록물 수집·보존·활용에 관한 종합 정책이 부재하고, 기록물들은 매년 평가에 따라 폐기되고 있다. 중요한 기록물이 폐기되는 것을 막기 위해 우선적으로 가습기살균제참사와 세월호참사 기록물(사회적 참사 기록물) 폐기 금지 조치를 취하여야 한다. 조사 결과물 등 기록물은 참사와 재난에 대한 사회적 교훈을 얻는 학습 콘텐츠 등으로 활용해야 하지만, 한시적인 조사기구 활동 기간이 종료되거나 기록물이 이관된 후에는 활용이 미비한 실정이다. 추후 관련 자료를 공개하고 활용할 방안을 마련하고 이를 위한 사업을 추진해야 한다.