

세월호 참사 진상규명 17대 과제  
중간 검토 보고서

2014. 5. 29.

민주사회를 위한 변호사모임  
세월호 참사 진상규명과 법률지원 특별위원회  
(전화 : 02-522-7284)

## 인사말

참담하다. 세월호에 탑승한 승객과 승무원 476명<sup>1)</sup> 중 생존자는 172명, 사망자와 실종자는 304명! 대참사다. 실종자 구조 “0”! 절망이다. 세월호 침몰 참사는 단순한 사고가 아니라 사태이다. 안전이 “0”인 나라, 돈이면 안전이든 생명이든 모든 것이 해체될 수 있는 나라! 대한민국의 민낯이 고스란히 드러난 인재였다.

재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호해야 하는 것은 헌법이 국가와 대통령에게 부여한 가장 기본적인 의무이자 명령이다(헌법 제34조 제6항 참조). 박근혜 정부는 출범 이후 국민안전, 규제완화, 정부 3.0, 공직자 부정부패 척결 등을 정부의 핵심 가치라고 홍보해왔다. 그러나 이번 세월호 참사 사건에서 국민안전과 공직자 부정부패 척결은 ‘립 서비스’였고, 공약(空約)이었음이 드러났다. 오히려, 규제를 암 덩어리로 몰아 규제혁파를 외친 대통령과 정부의 무책임한 규제완화가 대규모 참사의 근본적인 원인이 되었고, 국가재난관리시스템의 재 정비라는 요란한 약속에도 불구하고 현실과 유리된 정책과 인사로 말미암아 재난구조에서는 과거 어느 정부보다도 무능했으며, ‘해피아’ 내지 ‘관피아’로 불리는 해양경찰청·해양수산부 등 각 정부 관료들의 피감기관과의 유착관행은 더욱 심화되고 있다는 의심을 갖게 만들었다. 규제완화를 이유로 국민의 생명과 신체의 보호를 위한 최소한의 안전장치마저 해체한 정부의 권한남용과 직무유기를 밝혀내야 하는 이유이다.

지난 4. 25. 민주사회를 위한 변호사모임(이하 ‘민변’)은 세월호 참사에 대한 철저한 진상규명과 피해자들을 지원하기 위하여, 『세월호 참사 진상규명과 법률지원 특별위원회』(약칭 “민변 세월호 진상규명 특위”라 함)를 구성하였다. 민변 세월호 진상규명 특위는 5. 8. 세월호 참사와 관련한 제반 문제들에 대한 명백한 진상 규명만이 사망자 등 피해자들에 대한 최선의 예우이자 지원이라는 판단 하에, “세월호 참사 진상규명 17대 과제”를 선정하고, 이에 대한 철저한 진상규명이 이루어져야 함을 기자회견을 통해 선언하였다.

오늘 민변 세월호 진상규명 특위는 진상규명 17대 과제를 중심으로 그 동안 조사·검토한 결과를 중간발표 형태로 공개한다. 본 중간검토보고서는 그동안 언론에서 발표한 사실관계와 의혹을 집약하여 정리하고 이에 대한 법리적 검토에 초점을 두었음을 밝혀둔다. 본 중간검토보고서는 세월호 참사와 연관된 총체적인 문제에 입체적으로 접근하기 위한 시도이다. 세월호 참사의 책임을 선사인 청해진해운, 선장과 선원, 그리고 말단 해양경찰의 책임으로 국한해서는 안 됨을 환기시키고자 한다. 실무, 관행, 정책, 법제도, 통치에 이르기까지 구조적인 모든 문제와 책임을 드러내는 것이 본 중간검토보고서의 목표이다.

---

1) 세월호에 탑승한 총 인원이 모두 476명인지에 대해 의문을 표하는 주장들이 있다. 왜냐하면 별도로 승객요금을 내지 않고 선박에 적재되는 자동차나 화물차량에 동승하는 경우에는 승객명단에 등록되지 않을 수도 있기 때문이라고 한다.

목차를 통해서 알 수 있듯이 17대 과제별로 세부 주제를 분류하고 사실관계, 세월호 참사에 미친 영향, 법령 위반 및 책임소재, 그리고 진상규명 과제 순으로 정리했다.

본 중간검토보고서의 사실관계는 공신력 있는 증거조사를 통해 보충되어야 한다. 그럼에도 의미가 있다고 생각하는 것은 세월호 참사와 연관된 문제들에 대한 진상조사의 방향과 그 범위를 제시하고, 관련된 정치적·법적 책임에 대한 '아웃라인'을 제시하였다는 점일 것이다. 꼬끼리 다리 만지기식의 수사나 구름 위에 앉아서 내려다보는 관망자식의 추상적 진상조사를 경계하기 위함이다.

물론 본 중간검토보고서는 완성된 것이 아니다. 앞서 언급한 바와 같이 진상규명의 필요성을 환기하고 최소한의 진상조사의 방향과 범위를 제공하려는 것이다. 따라서 진상규명의 대상과 범위는 열려있으며 얼마든지 수정·보완·추가될 수 있다. 한 단계 더 높은 진상규명을 위한 디딤돌로 활용되는 것이 바로 본 중간검토보고서의 목적이라 할 수 있다. 중간검토보고서가 더 충실하게 보완이 된다면 최종검토보고서도 고려해볼 수 있으나, 조사권이 없는 민간인 단체로서의 한계로 인해 그 목표까지 도달할 수 있을지는 여전히 미지수로 남는다.

민변 세월호 진상규명 특위는 앞으로도 피해 당사자들과 시민사회와 함께 철저한 진상규명과 책임추구를 위한 노력을 경주해갈 것이다. 가장 중요한 것은 세월호 참사를 과거의 사건으로 돌려서는 안 된다는 점이다. 진상규명과 책임 추궁, 그리고 배상과 제도개선으로 사태가 종결될 때까지 노란리본은 우리 가슴에 살아 숨 쉬어야 한다. 세월호 참사로 인해 너무나 큰 아픔을 겪고 있는 피해 당사자와 가족들에게 깊은 애도와 위로의 마음을 전한다.

2014. 5. 29.

민변 세월호 참사 진상규명과 법률지원 특별위원회  
위원장 권영국

# - 차 례 -

I. 국가(정부)의 재해예방 및 국민보호의무 위반.....	1
II. 세월호 침몰의 근본적인 원인.....	3
1. 정부의 규제완화 정책으로 인한 안전장치의 해체 (진상규명 과제1).....	3
가. 사실관계/3	
(1) 여객선 안전검사기준 완화/ 4	
(2) 여객선 차량적재기준 완화/ 5	
(3) 선박연령기준 완화/ 6	
(4) 노후선박에 대한 안전점검기준 완화/ 9	
(가) 특별점검 대상 노후선박의 기준완화/ 9	
(나) 노후선박 정밀검사를 위한 첨단 검사기구 부족/ 9	
(다) 노후선박 검사원 수 증강도 말잔치에 그쳐/ 10	
(5) 선박 컨테이너 안전점검기준 규제완화 계획/ 11	
(6) 선장의 조종지휘대행 조항 신설로 인한 선박운행기준 완화/ 11	
(7) 선장의 선박 내부심사 및 보고의무 면제/ 12	
(8) 선박소유자 및 안전점검사업자 등의 처벌 완화/ 12	
나. 규제완화 정책이 세월호 참사에 미친 영향/ 13	
다. 진상규명과제/ 15	
2. 원칙 없는 정부조직 개편으로 인한 혼란 (진상규명 과제2).....	18
가. 사실관계/ 18	
(1) 정부의 “안전” 행정부 개명, 실질적 재난관리기능은 오히려 후퇴/ 18	
(2) 정부조직 개편으로 인한 혼선 및 재난구조기능 약화/ 19	
(3) 해양수산부의 해체로 인한 행정공백/ 19	
(4) 약해진 해양수산부의 조직 장악력/ 20	
(5) 해난구조 전문가가 없는 해양경찰 수뇌부/ 20	
(6) 해상교통관제센터(VTS)의 이원화로 인한 혼란/ 21	
(7) 정부3.0: 협업·소통은커녕 우후죽순 대응본부 설립해 혼란가중/ 23	
나. 세월호 참사에 미친 영향/ 24	
다. 진상규명과제/ 25	

**3. 부패한 감독기관에 의한 부실한 선박운항 및 안전관리 (진상규명 과제3)..... 27**

**가. 사실관계/ 27**

- (1) 부실한 관리감독의 근본적인 원인, 민관 유착문제,  
이른바 해피아(해양수산부 + 마피아) 문제/ 27
    - (가) 해양 공무원들과 해운업체들과의 부적절한 공생관계/ 27
    - (나) 한국선급, 선박안전기술공단, 한국해운조합, 해양수산부, 해양경찰의 끈끈한 공생관계/ 28
    - (다) 해운사들의 이익단체가 스스로 안전 점검, 정부의 점검도 수박 겉핥기 식/ 29
    - (라) 전방위적인 민관유착, 이른바 관피아(관료+마피아) 문제/ 30
  - (2) 현행 여객선 안전관리체계/ 31
  - (3) 해양경찰의 부실한 선박안전관리/ 32
    - (가) 부실한 안전점검 실태/ 32
    - (나) 열악한 구조장비/ 33
  - (4) 한국해운조합의 부실한 선박 운항관리/ 33
    - (가) 관리감독이 어려운 구조상의 문제/ 33
    - (나) 해운조합 운항관리사의 부실한 선박관리/ 34
  - (5) 한국선급의 부실한 선박안전관리/ 35
    - (가) 통과의례식 정기검사/ 35
    - (나) 작동하지 않은 구명벌/ 35
    - (다) 부족한 평형수로 인한 복원력 상실/ 36
- 나. 세월호 참사에 미친 영향/ 37**
- 다. 법령위반 및 책임소재/ 37**
- (1) 해양경찰의 책임/ 37
  - (2) 한국해운조합의 책임/ 47
  - (3) 한국선급의 책임/ 49
- 라. 진상규명과제/ 50**

**4. 해양사고 위험신호 등에 대한 무시와 무대책 (진상규명 과제4)..... 52**

**가. 사실관계/ 52**

- (1) 해양사고 위험에 대한 정부의 노력 부재/ 52
  - (2) 청해진해운이 세월호의 결함을 미리 알고 있었는지 여부/ 53
- 나. 세월호 참사에 미친 영향/ 54**
- 다. 법령위반 및 책임소재/ 54**
- (1) 국가의 재해예방 및 보호의무 위반/ 54
  - (2) 운송인의 손해배상책임/ 54
  - (3) 선사의 업무상과실치사상의 죄책/ 55

라. 진상규명과제/ 56

III. 세월호 침몰의 직접적 원인..... 57

1. 출항 과정에서 해양경찰 등의 관리·감독의무 위반 (진상규명 과제5)..... 57

가. 사실관계/ 57

- (1) 부실한 선박출항 통제/ 57
- (2) 선박 과적 관리감독 위반/ 57
- (3) 부족한 평형수에 대한 관리감독 부재/ 58

나. 세월호 참사에 미친 영향/ 58

다. 법령위반 및 책임소재/ 59

- (1) 국가의 재해예방 및 보호의무 위반/ 59
- (2) 해양경찰청의 책임/ 59
- (3) 해운조합의 책임/ 69
- (4) 한국선급의 책임/ 71

라. 진상규명과제/ 72

2. 정확한 침몰경위와 원인 규명 (진상규명 과제6)..... 74

가. 사실관계/ 74

나. 세월호 참사에 미친 영향/ 74

- (1) 급격한 변침/ 74
- (2) 부실한 화물고박/ 75
- (3) 무리한 증축으로 인한 균형력 상실/ 75
- (4) 과적과 평형수 부족으로 인한 복원력 상실/ 76

다. 법령위반 및 책임소재/ 77

- (1) 선사의 책임/ 77
  - (가) 운송인의 손해배상책임/ 77
  - (나) 업무상과실치사상의 죄책/ 78
- (2) 선장 및 선원들의 책임/ 78
  - (가) 업무상과실 선박매몰죄/ 78
  - (나) 특가법 위반(도주선박)죄/ 79
- (다) 살인 및 살인미수죄/ 80
- (라) 선원법 위반/ 82
- (마) 유기치사상죄/ 82
- (바) 수난구호법 위반/ 83

(3) 관리·감독기관의 책임/ 83

라. 진상규명과제/ 83

IV. 세월호 구조과정에서의 문제점..... 85

1. 사고 발생 직후 세월호 승무원들의 잘못된 대응 (진상규명 과제7)..... 85

가. 사실관계/ 85

(1) 해상관제센터(VTS) 교신 과정의 문제점/ 85

(2) 승객 구조의무의 해태/ 85

(3) 여객선 안전점검보고서 부실 작성/ 86

(4) 세월호 운항관리규정 위반/ 86

(5) 선원들의 열악한 근로조건과 안전장치의 해체/ 87

나. 세월호 참사에 미친 영향/ 89

다. 법령위반 및 책임소재/ 90

라. 진상규명과제/ 90

2. 사고 발생 직후 해양경찰의 잘못된 초기 대응 (진상규명 과제8)..... 92

가. 사실관계/ 92

(1) 해양경찰청 산하 진도 연안VTS(해상교통관제센터) 관제역할 부재/ 92

(2) 사고 신고 접수 과정에서의 문제/ 92

(3) 사고 초기 해양경찰의 구조과정에서의 문제/ 93

(가) 선수로 이동하여 선장과 선원들을 먼저 구조 한 점/ 93

(나) 해양경찰의 소극적인 구조태도/ 94

(다) 사고초기 해양경찰경비정과 상황실간의 대화/ 95

(4) 사고 초기 해양경찰 지휘부의 문제/ 96

(가) 사고 초기의 부실한 대응/ 96

(나) 퇴선명령 실행 과정에서의 문제/ 96

(다) 사고 초기 지휘부의 공백/ 96

나. 세월호 참사에 미친 영향 / 97

다. 법령위반 및 책임소재/ 98

(1) 해양경찰청 산하 진도연안VTS(해상교통관제센터) 관제역할과 책임/ 98

(가) 진도연안VTS 현황과 기능/ 98

(나) 진도연안VTS의 근거법규/ 98

(다) 진도연안VTS의 법령 및 기준 위반 책임/ 99

1) 진도연안VTS의 법령 및 기준 위반/ 100

- 2) 국가배상책임/ 100
- 3) 외국의 사례/ 100
  - (2) 사고 초기 해양경찰의 구조과정에서의 책임/ 101
  - (가) 해상사고 대비 매뉴얼(해상 수색구조 매뉴얼)/ 101
  - (나) 해양경찰의 해상사고 대비 매뉴얼 위반/ 102
  - (다) 국가공무원법 위반 및 형사책임/ 102
- (3) 사고 초기 해양경찰 지휘부의 책임/ 104
- 라. 진상규명과제/ 105**

**3. 정부 재난관리시스템의 부실과 무책임 (진상규명 과제9).....107**

**가. 사실관계/ 107**

- (1) 재난관리시스템의 총체적 부실과 컨트롤타워의 부재/ 107
  - (가) 재난관리시스템과 컨트롤타워 부재의 원인/ 107
    - 1) 국가위기관리 시스템의 급변/ 107
    - 2) 박근혜정부의 재난관리시스템 및 컨트롤타워/ 108
      - (나) 난립한 사고대책본부/ 109
      - (다) 부처 간 혼선문제/ 110
  - (2) 안전행정부의 대응부실과 책임/ 111
  - (3) 해양수산부의 안이한 대처와 부실보고/ 112
  - (4) 청와대와 대통령의 책임/ 113

**나. 세월호 참사에 미친 영향/ 114**

**다. 법령위반 및 책임소재/ 115**

- (1) 재난관리시스템의 총체적 부실과 컨트롤타워의 부재 책임/ 115
- (2) 안전행정부의 대응부실과 책임/ 117
- (3) 해양수산부의 책임/ 118
- (4) 청와대와 대통령의 책임/ 118

**라. 진상규명과제/ 120**

**4. 해양경찰의 해군 및 민간 잠수사 구조 활동 방해 의혹 (진상규명 과제10).....122**

**가. 사실관계/ 122**

- (1) 해양경찰의 세월호 침몰 직후부터 구조통제 의혹/ 122
- (2) 해양경찰의 민간 잠수사 구조 활동 방해 의혹/ 122
- (3) 해양경찰의 해군 구조 활동 방해 의혹/ 123
- (4) 해군의 통영함 출동을 둘러싼 의혹/ 124
  - (가) 통영함의 투입 지시 및 각서 작성/ 124



- (나) 국방부의 입장/ 125
- (다) 통영함 출동을 반복한 점에 대한 의혹/ 126
- (5) 해양경찰(정부)의 다른 외부지원에 대한 배제 의혹/ 126
- (6) 수난구호법상 수난구조체계의 문제점 - 수난구호의 민영화/ 127
- 나. 세월호 참사에 미친 영향/ 128
- 다. 법령위반 및 책임 소재/ 129
- 라. 진상규명과제/ 129

5. '언딘'과 해양수산부, 해양경찰의 부적절한 관계 의혹 (진상규명 과제11).....131

가. 사실관계/ 131

- (1) 언딘과의 독점계약에 대한 의혹/ 131
- (2) 언딘의 구조업무 적합성 및 구조과정에 문제/ 133
- (3) 해양경찰 - 한국해양구조협회 - 언딘으로 연결되는 유착 의혹/ 134

나. 세월호 참사에 미친 영향/ 135

다. 법령위반 및 책임 소재/ 135

라. 진상규명과제/ 136

6. '인명구조' 명령권을 한 번도 발동하지 않은 해양경찰의 직무유기 의혹.....138  
(진상규명 과제12)

가. 사실관계/ 138

- (1) 사고 초기 해양경찰의 구조명령이 아닌 구난명령/ 138
- (2) 수난구호명령 미발동에 대한 의혹/ 138
- (3) 수난구호명령에 대한 사고 지휘부의 부실한 인식/ 139

나. 세월호 참사에 미친 영향/ 139

다. 법령위반 및 책임 소재/ 140

- (1) 수난구호법상의 수난구호종사명령/ 140
- (2) 해양경찰의 주장과 수난구호 종사명령 미발동의 책임/ 140.

라. 진상규명과제/ 141

V. 사고 이후 정부대응과 수사과정에서의 문제점.....142

1. 정부의 언론통제 및 사건은폐 의혹 (진상규명 과제13).....142

가. 사실관계/ 142

- (1) 정부의 언론통제/ 142

- (가) 청와대의 언론통제/ 142
- (나) 방송통신위원회의 언론통제/ 143
- (다) 교육부의 언론통제/ 143
- (라) KBS(한국방송공사)에 대한 청와대 개입의혹/ 143
- (마) SBS '그것이 알고 싶다' 세월호 방송 제작중단 의혹/ 144
- (2) 언론보도태도의 문제/ 144
- (3) 국정원의 최초 사고인지 시점논란과 개입 의혹/ 146
- (4) 해양수산부의 세월호 최초 상황보고 은폐 의혹/ 147
- (5) 세월호 참사에 관한 정보공개 문제/ 148

**나. 법령위반 및 책임소재/149**

- (1) 방송법 위반/ 149
- (2) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률과 관련하여/ 149
- (3) 헌법상 기본권 침해/ 150

**다. 진상규명과제/ 151**

**2. 피해가족 및 시민에 대한 부당한 감시와 탄압 (진상규명 과제14)..... 152**

**가. 사실관계/ 152**

- (1) 피해가족에 대한 부당한 감시와 정부의 이중적 태도/ 152
- (2) 시민들에 대한 부당한 탄압/ 153
- (가) 비판하는 시민들에 대한 대통령과 정부의 시각/ 153
- (나) 노란리본 착용시민에 대한 통행차단/ 153
- (다) 불법시위사범 '삼진아웃제' 논란/ 153
- (라) 세월호 추모집회 참가자에 대한 과도한 대응/ 154
- (마) 추모 집회에서 연행된 여성들에 대한 강제 속옷 탈의 조치 논란/ 154

**나. 법령위반 및 책임 소재/155**

- (1) 피해가족에 대한 부당한 감시책임/ 155
- (2) 시민들에 대한 위법한 공권력행사의 책임/ 155
- (3) 헌법상 기본권 침해/ 157

**다. 진상규명과제/ 158**

**3. 비판자들에 대한 부당한 외압과 위협 (진상규명 과제15)..... 159**

**가. 사실관계/ 159**

- (1) 전문가들에 대한 외압의혹/ 159
- (2) 외국의 비판자들에 대한 외압/ 159
- (3) 청와대 홈페이지 게재된 글의 삭제 및 사찰의혹/ 161

**나. 진상규명과제/ 161**

**4. 사고 이후 청와대와 대통령의 대응 및 지시에 대한 검토(진상규명 과제16)..... 162**

**가. 사실관계/ 162**

- (1) 대통령 보고라인 체계의 문제/ 162
- (2) 사고 이후 청와대와 박근혜 대통령의 대응과 태도/ 163
- (3) 지시사항에 대한 이행여부/ 165

**나. 진상규명과제/ 166**

**5. 수사 과정에서의 의혹 (진상규명 과제17)..... 167**

**가. 사실관계/ 167**

- (1) 수사 초기 선장과 선원들의 행적에 대한 의혹/ 167
- (2) 해양경찰의 수사부실에 대한 의혹/ 167
- (가) 세월호 막은 해양경찰 이용욱 전 정보수사국장에 대한 의혹/ 167
- (나) 해양경찰의 수사정보 유출의혹/ 168
- (3) 수사방향에 대한 의혹/ 168

**나. 수사과정에서의 미비점 및 진상규명과제/ 169**

**VI. 세월호 참사와 앞으로의 과제..... 171**

- 1. 이것이 국가인가/ 171
- 2. 이미 예견된 세월호 침몰사고/ 171
- 3. 사고를 대참사로 만든 청와대·정부·해양경찰 등의 부실한 대응/ 172
- 4. 대통령의 책무와 정치적 책임/ 173
- 5. 대한민국 사회의 총체적 문제/ 174
- 6. 무엇을 할 것인가/ 175

## I. 국가(정부)의 재해예방 및 국민보호의무 위반

재해를 예방하고 그 위협으로부터 국민을 보호해야 하는 것은, 헌법이 국가에게 부여한 가장 기본적인 의무이자 명령이다. 국민의 생명조차 보호하지 못하는 국가와 정부는 그 존재 이유가 없다.

대한민국 헌법 제34조 제6항

“국가는 재해를 예방하고 그 위협으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”

박근혜 정부는 출범 이후 ‘국민안전’, ‘규제완화’, ‘정부 3.0’<sup>2)</sup> ‘공직자 부정부패 척결’ 등을 정부의 핵심가치라고 홍보해왔다. 그러나 이번 세월호 참사를 통해 국민안전과 공직자 부정부패 척결은 공허한 말 뿐이었음이 드러났다. 정부의 무분별한 규제완화는 국민의 안전을 위태롭게 만들었고, 인적쇄신 없는 조직개편과 낙하산 인사는 국가재난관리시스템을 무력하게 만들었다. 정부는 실제로 어떠한 약속도 제대로 지키지 않았다.

오히려, 모든 규제를 암 덩어리로 몰아 규제혁파를 외친 대통령과 정부의 무분별한 규제완화는 국민의 생명을 책임지던 안전편을 뽑아 세월호 참사의 근본적인 원인이 되었다. 국가재난관리시스템의 재정비라는 요란한 약속에도 불구하고 현실과 유리된 정책과 인사로 실제 재난구조에서는 무능했다. 해양수산부·해양경찰청 등 각 정부 관료들의 피감기관과의 유착 관행은 도리어 심화되었고, 그 결과 정작 사고가 발생하자 누구도 책임지려 하지 않았다. 그렇게 ‘사고’는 ‘대참사’로 번져갔다. 세월호의 탑승객과 승무원 476명 중 생존자는 172명에 불과했다. 사망자와 실종자는 무려 304명에 이르고, 침몰 이후 구조된

### 2) 정부 3.0 [政府3.0, government 3.0]

공공정보의 개방을 통해 정부의 운영방향을 국민 개개인 중심의 양방향으로 전개하려는 국민행복을 위한 기본정책. ‘정부 3.0’이란 정부기관 등이 보유하고 있는 공공정보를 누구나 손쉽게 활용할 수 있도록 적극 개방, 공유하고, 부처 간에 칸막이를 없애 소통과 협력을 함으로써 보다 행정효율을 높여 국민 개개인을 위한 맞춤형 서비스를 제공함과 동시에 많은 일자리를 창출하고, 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영의 패러다임이다.

이와 같이 개방·공유·소통·협력을 핵심 가치로 하고 있는 정부 3.0은 한마디로 국민의 눈높이에서 국민과 현장 중심의 행정서비스를 하겠다는 지표인 것이다.

지금껏 정부의 운영 방향과 행정서비스는 과거에 정부(공급자) 중심의 일방향 제공인 ‘정부 1.0’에서 양방향 제공으로 발전한 국민 중심의 ‘정부 2.0’을, 한층 더 업그레이드해 이제는 국민 개개인을 위한 양방향 맞춤형 서비스를 제공하는 ‘정부 3.0’으로 진화·발전하고 있다.

(이해하기 쉽게 쓴 행정학용어사전, 2010.11.23, 새정보미디어)

실종자는 아무도 없다. 단 한명도 구조하지 못한 나라, 생명과 안전보다는 비용절감과 이윤을, 구조보다는 책임회피를 우선하는 나라, 세월호 대참사는 대한민국의 민낯을 드러낸 인재였다.

대한민국의 주권은 국민으로부터 나오고(헌법 제1조 2항), 국가는 재해로부터 국민의 생명과 안전을 보호 할 의무가 있다(헌법 제34조 6항). 따라서 국민의 생명과 신체의 보호를 위한 최소한의 안전장치마저 해체한 정부와 국가기관 및 관련자의 권한남용과 직무유기를 밝혀내야 한다.

수백 명의 생명을 수장시킨 세월호의 침몰과 영터리 구조의 근본적이고 구조적인 배경과 원인을 밝히고, 참사와 연계된 모든 잘못과 책임을 가려내어 그 지위고하를 막론하고 반드시 처벌하고 탄핵해야 한다. 희생자들에 대한 피해배상과 재발방지를 위한 제도개선은 철저한 진상규명과 책임에 따른 결과여야 하기 때문이다. 따라서 대통령과 정부를 비롯하여 관련 있는 국가기관 및 민간기관의 책임자에 대해 성역 없는 조사와 진상규명이 이루어져야 하고, 철저하게 그 책임을 추궁해야 한다.

## II. 세월호 침몰의 근본적인 원인

### 1. 정부의 규제완화 정책으로 인한 안전장치의 해체

#### [진상규명 과제1]

##### 가. 사실관계

박근혜 정부는 ‘규제는 암 덩어리’라며 집권 초기부터 규제완화 및 폐지에 드라이브를 걸었다. 지난 2014년 3월 20일, 박근혜 대통령이 직접 참석한 ‘규제개혁 끝장토론’을 모든 지상파에 생중계하며 규제혁파를 국정 핵심과제로 선전했다. 모든 규제를 비용으로 환산하여 새로운 규제를 신설할 때는 기존 규제를 반드시 폐지하도록 하여 총량을 유지하고, 각 부처별로 규제 총량을 지속적으로 관리하도록 하여 국정과제 수행평가에 반영하는 이른바 ‘규제비용 총량제’를 내년부터 모든 부처에 전면 실시하겠다고 선언했다.

이에 따라 각 부처별로 앞 다투어 규제를 폐지하기 시작했고 해양수산부는 이번 세월호 참사의 직접적 원인이 된 선박안전관련 규제마저도 상당 부분 축소하거나 폐지하였다. 해양수산부의 ‘규제개혁 추진자료’와 국무총리실 ‘규제정보포털’ 등에 따르면, 해양수산부는 박근혜 정부 출범 이후 ‘규제개혁 추진과제’ 62건(2013. 3.)<sup>3)</sup>을 공개하였고, 그 가운데 이미 완화됐거나 완화를 추진 중인 해상 안전 관련 규제는 최소한 10건 이상이다.<sup>4)</sup>

---

3) 아래 각주 25번 참조

4) 프레시안, <박근혜 정부, 해양규제완화가 참사 불렀다>, 2014. 4. 24.

**최근 완화된 선박 관련 규제 완화** 자료:해양수산부, 박남춘 의원

내용	시행
항만 안에서만 항해하는 여객선의 풍압기준 완화	2009년 1월
연안여객선 선령 제한 완화(25년→30년)	2009년 1월
카페리 과적 및 적재 기준 완화	2009년 1월
여객선 엔진개방검사 완화(7000시간→9000시간)	2009년 2월
2시간 미만 운항하는 선박은 위치발신장치 설치 면제	2010년 6월
항해시간 3시간 미만은 입석으로 승선 가능	2011년 1월
점검대상 선박 선령기준 완화(15년 이상→20년 이상)	2011년 1월
선장이 선박의 안전관리체계 부적합 보고 의무 면제	2013년 6월
선박 최초 인증심사 때 내부 심사 면제	2013년 6월
컨테이너 현장 안전검사 대신 서류제출	2014년 1월
선장휴식 때 1등 항해사 등이 업무 대행	2015년 1월
예인선은 일반 선원 야간당직 의무 폐지	2005년 1월
항내에서 선박 수리 허용	국회 상임위 통과
요트 등 수상레저기구의 항구 출입신고 면제	국회 상임위 통과

[표1] 경향신문, <규제완화 광풍 속에 세월호가 침몰했다>, 2014. 5. 15.

**(1) 여객선 안전검사기준 완화**

선박에 있어서 엔진 및 크랭크축 등의 동력기관은 안전검사의 핵심적인 부분이다. 그럼에도 불구하고 정부는 2009년과 2010년에 선박안전법의 시행규칙을 각 개정함으로써 여객선의 엔진개방검사 주기를 늘리고, 검사를 유보할 수 있는 연장규정을 신설했다.

새정치민주연합 박남춘 의원(안전행정위원회)이 2014. 5. 12. 해양수산부 및 해양경찰청으로부터 제출받은 자료에 따르면, 정부는 지난 2009년 선박안전법 시행규칙 개정으로 여객선 엔진개방검사 시기를 엔진가동시간 7000시간에서 9000시간으로 완화하였다.<sup>5)</sup> 또한

5) 개정 전 [선박안전법 시행규칙] [시행 2009.1.1]

[별표 15] 검사준비 및 서류제출의 완화 등(제31조제9항 관련) 제3호 바목

기관을 들어내어 전부 개방하지 아니하고는 크랭크축 등의 검사를 시행하기 곤란한 특수한 구조(고속기관 등)의 주기관 또는 보조기관에 대하여는 정비 및 작동상태의 검사와 운전시간 등을 고려한 결과 양호하다고 판단되는 경우 해당기관에 대한 개방검사 준비를 면제할 수 있다. 이 경우 해당 기관에 대한 개방검사 준비의 면제는 별표 10의 정기검사준비사항에 따라 개방검사를 받은 날부터 다음의 연한을 초과하여서는 아니 된다.

2010년 선박안전법 시행규칙 개정을 통해 여객선 고속기관 개방검사 시기를 기관 상태에 따라 가동시간이 5000시간 미만일 경우 3년의 범위 안에서 개방검사 시기를 1년마다 연장할 수 있도록 완화하였다.<sup>6)</sup>

## (2) 여객선 차량적재 기준 완화

과적은 선박 침몰사고의 결정적인 원인이다. 선박이 해양경찰 및 해운조합 소속 운항관리자 등 관리감독기관으로부터 출항을 승인받기 위해서는 만재흘수선<sup>7)</sup>을 지켜야 한다. 따라서 화물이나 승객을 과적하게 되면 만재흘수선을 지키기 위해 필연적으로 평형수를 빼내야 하는데, 선박의 복원성<sup>8)</sup>을 확보하는 평형수의 감소는 선박 안전에 심각한 위협이

1) 여객선: 5년 또는 기관가동시간(9000시간) 중 먼저 도래하는 시간

개정 후 [선박안전법 시행규칙] [시행 2009.2.13]

[별표 15] 검사준비 및 서류제출의 완화 등(제31조제9항 관련) 제3호 바목

바. 기관을 들어내어 전부 개방하지 아니하고는 크랭크축 등의 검사를 시행하기 곤란한 특수한 구조(고속기관 등)의 주기관 또는 보조기관에 대하여는 정비 및 작동상태의 검사와 운전시간 등을 고려한 결과 양호하다고 판단되는 경우 해당기관에 대한 개방검사 준비를 면제할 수 있다. 이 경우 해당 기관에 대한 개방검사 준비의 면제는 별표 10의 정기검사준비사항에 따라 개방검사를 받은 날부터 다음의 연한을 초과하여서는 아니 된다.

1) 여객선: 5년 또는 기관가동시간(7000시간) 중 먼저 도래하는 시간

6) 파이낸셜 뉴스, <MB정부, 여객선안전규정도 줄줄이 완화>, 2014. 5. 12.

개정 전 [선박안전법 시행규칙] [시행 2010.6.17]

[별표 15] 검사준비 및 서류제출의 완화 등(제31조제9항 관련) 제3호 바목

바. 기관을 들어내어 전부 개방하지 아니하고는 크랭크축 등의 검사를 시행하기 곤란한 특수한 구조(고속기관 등)의 주기관 또는 보조기관(범선에 설치된 기관을 포함한다. 이하 같다)에 대하여는 정비 및 작동상태의 검사와 운전시간 등을 고려한 결과 양호하다고 판단되는 경우 해당 기관에 대한 개방검사 준비를 면제할 수 있다. 이 경우 해당 기관(범선에 설치된 기관을 제외한다. 이하 같다)에 대한 개방검사 준비의 면제는 별표 10의 정기검사준비사항에 따라 개방검사를 받은 날부터 다음의 구분에 따른 시간을 초과하여서는 아니 된다.

1) 여객선: 5년 또는 기관가동시간 9,000시간 중 먼저 도래하는 시간.

개정 후 [선박안전법 시행규칙] [시행 2010.6.30]

[별표 15] 검사준비 및 서류제출의 완화 등(제31조제9항 관련) 제3호 바목

바. 기관을 들어내어 전부 개방하지 아니하고는 크랭크축 등의 검사를 시행하기 곤란한 특수한 구조(고속기관 등)의 주기관 또는 보조기관(범선에 설치된 기관을 포함한다. 이하 같다)에 대하여는 정비 및 작동상태의 검사와 운전시간 등을 고려한 결과 양호하다고 판단되는 경우 해당 기관에 대한 개방검사 준비를 면제할 수 있다. 이 경우 해당 기관(범선에 설치된 기관을 제외한다. 이하 같다)에 대한 개방검사 준비의 면제는 별표 10의 정기검사준비사항에 따라 개방검사를 받은 날부터 다음의 구분에 따른 시간을 초과하여서는 아니 된다.

1) 여객선: 5년 또는 기관가동시간 9,000시간 중 먼저 도래하는 시간. 다만, 정기검사준비사항에 따라 개방검사를 받은 날부터 5년이 되는 시점에서 기관가동시간이 5,000시간 미만인 경우에는 대항검사기관이 다음에 해당하는 검사를 실시하여 양호하다고 판단하는 경우 그 기관가동시간 7,000시간 이내(기관제조자가 권고하는 개방시기를 초과해서는 아니 된다)에서 1년씩 최대 3년까지 연장할 수 있다.

7) 만재흘수선이란, 안전항해를 위해 허용되는 최대의 적재량을 실은 상태에서 선체가 물속에 잠기는 깊이를 표시한 선

8) 복원성이란, 선박안전법 제2조 8호 “복원성”이라 함은 수면에 평형상태로 떠 있는 선박이 파도·바람 등 외력에 의하여 기울어졌을 때 원래의 평형상태로 돌아오려는 성질을 말함. 해양수산부 고시(선박복원성기준)에 따르면 여객선은 횡경사각 10도에 있어서의 복원정(GZ10)이 여객의 횡이동에 따른 경사우력정과 선회에 의한 경사우력정 이상일 것. GoM이 0.15m 이상일 것 등 6가지 복원성



된다.

그런데, 정부는 지난 2009년, 카페리의 과적이나 잘못된 적재로 인한 안전사고를 예방하기 위해 마련된 차량적재도 승인 규정을 완화하였다. 기존에는 승인받은 적재도와 종류가 다른 차량을 적재할 경우 그때마다 새로 승인을 받도록 하던 것을 2009년 [카페리선박의 구조 및 설비 등에 관한 기준] 고시 개정으로 경형 승용자동차나 최대적재량 18톤 및 25톤 화물자동차 등 기본 차종에 대한 차량적재도만 승인받으면, 최대 적재량 허용범위 내의 유사차종에 대해 적재가 가능하도록 규정을 신설했다.<sup>9)</sup>

또한 차량 고박<sup>10)</sup>기준도 항해시간이 1시간 미만일 경우 기존에 썬기로 고박하도록 하던 것을 갑판에 고정된 사각 바 등으로 고박할 수 있도록 완화하였다.<sup>11)</sup>

### (3) 선박 연령 기준 완화

건조된 지 얼마 되지 않은 선박보다 오래된 선박일수록 선체의 안전성은 떨어지기 마련이다. 그러나 선박회사 입장에서는 선박을 건조하기보다는 오래된 중고선박을 구입하는

---

기준을 충족하여야 한다.

#### 9) [카페리선박의 구조 및 설비 등에 관한 기준] 제18조(차량적재도의 승인)

[일부개정 2013. 05. 07 해양수산부고시 제2013-073호]

카페리선박의 소유자는 차량구역내의 차량 또는 화물의 배치·적재방법(묶어매는 방법을 포함한다)·소화·배수 및 통로 등이 표시된 차량적재도에 대하여 다음 각 호의 규정에 따라 해양수산부장관(정부대행검사기관에서 선박검사를 받는 선박은 정부대행검사기관을 말한다. 이하 같다)의 승인을 받아 해당 선박에 비치하여야 한다.

1. 자동차관리법 시행규칙 별표1에 따른 경형 승용자동차, 최대적재량 18톤 또는 25톤 화물자동차(이하 “기본차종”이라 한다)에 대한 차량배치 및 적재방법을 표시할 것(이 경우 다른 승용자동차, 승합자동차 및 최대적재량 18톤 또는 25톤 이하 화물자동차도 이를 준용하여 적재할 수 있다), 다만 카페리선박의 소유자가 적재하고자 하는 차량의 종류를 특별히 정한 경우에는 해당 차량에 대한 차량적재도를 승인받을 것

2. 기본차종 이외에 굴착기 등 특수한 형태의 차량과 최대적재량 25톤(18톤 화물자동차에 대해서만 차량적재도를 승인받은 선박은 18톤)을 초과하는 대형차량을 적재하고자 하는 경우에는 해당 차량의 배치 및 적재방법 등을 표시한 차량적재도를 추가로 승인받을 것

3. 전후좌우의 차량간격이 600밀리미터 이상이 되도록 차량을 배치할 것

4. 비상시 소집장소 및 승정장소 등 탈출경로에 이르는 통로를 충분히 확보할 수 있도록 차량을 배치할 것 <개정 2007. 11. 2> <개정 2008.7.18> <개정 2009. 11. 18>

10) 고박(固縛, Lashing)이란, 선박 내에서 컨테이너, 화물, 차량 등이 움직이지 못하도록 네트, 와이어, 로프, 쇠사슬 등을 이용하여 선박의 바닥에 있는 디링(D-Ring)에 고정하는 것을 말한다.

11) 파이낸셜 뉴스, <MB정부, 여객선안전규정도 줄줄이 완화>, 2014. 5. 12.

[카페리선박의 구조 및 설비 등에 관한 기준] 제20조(차량의 적재 등) 카페리선박에 차량을 적재하는 때에는 승인받은 차량적재도에 따라 적재하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 선박으로서 해상상태가 평온하고 항해중 썬기, 요철갑판에 고정된 사각 바(BAR) 등으로 차량의 미끄러짐을 방지할 수 있는 적절한 조치를 한 경우에는 차량을 묶어 매지 아니할 수 있다. <개정 2007. 11. 2> <개정 2008.7.18> <개정 2009. 11. 18>

것이 훨씬 비용이 적게 든다.

이러한 선사의 이해관계를 반영하듯, 정부는 2009년 1월 해운법 시행규칙 제5조를 개정하여 여객선의 선령제한을 30년으로 완화하였다.<sup>12)</sup> 기존 선령이 20년임에도 불구하고, 예외 규정을 통해 선령이 20년을 초과한 여객선도 선박검사기준을 통과하면 최대 10년까지 선령을 연장할 수 있게 된 것이다. 이는 정부가 국민의 안전보다 선박회사의 이익 챙겨주기에 몰두한 것으로, 그로 인해 노후 선박이 국내 연안여객선으로 유입되게 되었다. 일본에서 18년간 운영을 마치고 은퇴한 노후 선박 세월호가 별다른 규제 없이 제주와 인천을 오가게 된 배경이다.<sup>13)</sup>

실제로 선령 연령 제한 완화는 지난 2006년부터 국내 해운회사들이 조합원으로 있는 이익단체인 “한국해운조합”의 지속적인 요구사항이었다. 해운조합은 2007. 7. 당시 해양수산부장관과의 오찬 간담회에서 연안여객선 선령제한 제도개선을 가장 강조했다. 정부는 이러한 해운조합의 요구를 그대로 받아들였다. 관계기관이었던 국무총리 산하 국민권익위원회는 선령 제한으로 인한 해운회사들의 비용부담을 걱정하며, 선령 규제 완화로 안전과 관련한 위험은 발생하지 않는다고 국무회의에 보고<sup>14)</sup>했다.

12) 개정전 [해운법 시행규칙] 제5조 (여객선의 보유량 등) [시행 2008.3.14]

- ① 법 제5조제1항제5호에 따른 해상여객운송사업의 여객선 보유량기준은 별표 2와 같다.
- ② 법 제5조제1항제5호에 따른 해상여객운송사업의 여객선 선령(船齡)기준은 20년 이하로 한다. 다만, 국토해양부장관이 정하는 선박검사 결과 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 5년의 범위에서 1년 단위로 연장할 수 있다. <개정 2008.3.14>
- ③ 제2항에도 불구하고 「해상에 있어서 인명의 안전을 위한 국제협약 등에 의한 증서에 관한 규칙」 제3조제1항제1호에 따른 여객선안전증서를 받은 여객선은 선령기준을 적용하지 아니한다.
- ④ 제2항에 따른 선령은 해당 선박의 진수일부터 기산하되, 진수한 날을 알 수 없으면 진수한 달의 1일을, 진수한 달을 알 수 없으면 진수한 해의 1월 1일을 진수일로 본다.

개정 후 [해운법 시행규칙] 제5조(여객선의 보유량 등) [시행 2009.1.13.]

- ① 법 제5조제1항제5호에 따른 해상여객운송사업의 여객선 보유량기준은 별표 2와 같다.
- ② 법 제5조제1항제5호에 따른 해상여객운송사업의 여객선 선령(船齡)기준은 20년 이하로 한다. <개정 2008.3.14, 2009.1.13>
- ③ 제2항에도 불구하고 선령이 20년을 초과한 여객선으로서 해양수산부장관이 정하여 고시하는 선박검사기준에 따라 선박을 검사한 결과 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 5년의 범위에서 1년 단위로 연장할 수 있고, 선령이 25년을 초과한 여객선[강화플라스틱(FRP) 재질의 선박은 제외한다]으로서 해양수산부장관이 정하여 고시하는 선박검사기준에 따라 선박을 검사한 결과 및 해양수산부장관이 정하여 고시하는 선박관리평가기준에 따라 선박을 평가한 결과 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 5년의 범위에서 1년 단위로 선령을 연장할 수 있다. <신설 2009.1.13, 2013.3.24>
- ④ 제2항 및 제3항에도 불구하고 「선박안전법 시행규칙」 제23조제1항제1호에 따른 여객선안전증서를 받은 여객선은 선령기준을 적용하지 아니한다. <개정 2009.1.13>
- ⑤ 제2항 및 제3항에 따른 선령은 해당 선박의 진수일부터 기산하되, 진수한 날을 알 수 없으면 진수한 달의 1일을, 진수한 달을 알 수 없으면 진수한 해의 1월 1일을 진수일로 본다. <개정 2009.1.13.>

13) 한국일보, <경제적 타당성 분석 불충분 평가받고도 MB정부가 선박연령 규제완화 강행>, 2014. 5. 8.

14) 서울신문, <‘여객선 선령 완화’ 권익위가 제안... “해난사고와 관계없다”>, 2014. 4. 28



[표2] 뉴스타파, <재앙의 씨앗... 선령 규제 완화>, 2014. 4. 24.

당시 국민권익위원회의 국무회의 보고자료에 따르면, “선령 20년(최대 25년)인 내항여객선은 취향이 더 이상 불가능하다는 약점을 근거로 외국 선박중개사들은 선령 제한에 도달한 내항여객선의 가격을 고철가격 수준으로 인하하려 한다”는 해운업계의 주장을 그대로 옮기면서, “우리나라 내항여객선사들은 보유 여객선의 선질이 우수하더라도 선령이 25년이 되기 전에 처분하고 다른 중고 여객선을 확보할 수밖에 없어 기업의 과도한 비용 부담을 초래하고 있다”면서 “내항여객선의 선령 규제는 여객의 안전도, 수리비, 운항비용의 발생 등을 종합적으로 검토해 점진적으로 완화하는 것이 바람직하다”고 강조했다. 특히 선령제한을 완화할 때 안전위험은 없는지에 대해 “2000~2004년 발생한 연안여객선 해난사고는 여객선의 선령과 관계없고 선원의 운항 과실에 의한 것이 대부분(75.4%)”이라면서 “해양 선진국(미국, 유럽, 일본 등)에서도 선령을 제한하는 국가는 거의 없다”고 밝혔다.

결국, 국민의 안전보다 선박회사의 이익 챙겨주기에 급급한 정부의 기울어진 판단으로 노후 선박이 국내 연안여객선으로 유입되게 되었고, 일본에서 18년간 운행을 마치고 은퇴한 선박 세월호가 별다른 규제 없이 제주와 인천을 오가게 되었던 것이다. 해운조합에 따르면 2012년 말 우리나라 연안에는 172척의 여객선이 운행 중으로, 이 중 건조된 지 21년 이상의 노후 선박은 모두 39척이다. 규제가 풀리기 전인 2008년 당시 전체 연안여객선 166척 중 선령 21년 이상은 13척에 불과하던 것에 비하면 무려 3배 가까이 급증하였다.

#### (4) 노후 선박에 대한 안전점검기준 완화

규제완화에 따라 노후 선박이 국내에 유입되었다면 그에 대한 운항안전기준과 점검강도는 강화되어야 한다. 그러나 언론보도와 통계에 따르면, 노후 선박에 대한 특별점검 기준은 오히려 완화되었고 정밀검사에 필요한 첨단기구는 턱없이 부족했으며, 실제 점검에 투입되는 검사원 수는 한 명도 늘지 않았다.

정부는 대형 해양 사고를 막겠다며 2012년부터 매년 ‘해사안전 시행계획’을 발표하고 있다. 여기에는 해양수산부 등 여러 정부 부처가 합동해 만든 해양 안전 관련 대책과 구체적인 시행계획이 담겨 있다. 정부는 이 시행계획을 통해 선령규제 완화에 따라 크게 늘어난 선령 20년 이상의 노후 선박에 대한 안전 점검 강화를 강조했다. 그러나 정부의 핵심 대책들 대부분이 무용지물이 되거나 지켜지지 않고 있는 것으로 드러났다.

#### (가) 특별점검 대상 노후 선박의 기준 완화

정부는 노후 선박 특별점검 대상 선박을 2011년 ‘여객선안전관리지침’ 개정을 통해 15년 이상 선박에서 20년 이상 선박으로 완화해준 것으로 확인됐다. 뿐만 아니라 풍속기준, 방열설비, 입석승선 등에 대한 규정도 줄줄이 완화하였다.<sup>15)</sup>

#### (나) 노후 선박 정밀검사를 위한 첨단 검사기구 부족<sup>16)</sup>

정부는 노후 선박에 대한 정밀 검사를 위해 첨단 검사기구를 도입하겠다고 밝힌 바 있다. 뉴스타파 보도에 따르면, 검사에 필요한 첨단기구는 △노후 선박 유효성능검사 기구인 ‘동점도 측정 테스트 키트’ △선박의 구조를 해체하지 않고 검사하는 ‘내시경 검사 장비’ △선박의 두께를 측정하는 두께측정기 △발전압을 정밀 검사하는 ‘내전압 검사기’ △선체의 재료를 시험하는 ‘디지털 온도 측정기’ 등이다.

15) 파이낸셜 뉴스, <MB정부, 여객선안전규정도 줄줄이 완화>, 2014. 5. 12.

16) 뉴스타파, <‘떠다니는 시한폭탄’ 노후선박..안전검사는 말뿐>, 2014. 4. 24.

**내시경 검사장비 보유 현황** 뉴스타파

지역 / 장비유무	지역 / 장비유무
부산 ○	여수 ×
인천 ○	고흥 ×
강원 ×	완도 ×
보령 ×	포항 ×
태안 ×	창원 ×
군산 ×	통영 ×
목포 ×	사천 ×

[표3] 뉴스타파, 2014. 4. 24.자 뉴스

(정부는 2012년, 2013년 2년 연속 내시경검사장비를 확충하겠다고 강조했지만, 실제 이 장비는 공단 15개 지부 가운데 인천과 부산 두 군데만 비치됐다.)

그러나 이 가운데 실제 도입된 장비는 내시경 검사장비 2대와 두께측정기 5대가 전부인 것으로 나타났다. 내시경 검사장비는 공단 15개 지부 가운데 인천과 부산 두 군데만 비치됐고, 선박검사에 필수적인 두께측정기는 이제야 각 지부에 1개씩 배치된 실정이다. 나머지 장비들은 아직 구입 여부조차 결정되지 않았다. 공단 관계자는 “계획이 100% 시행되는 경우는 없다”며 “해양사고 예방을 위해 이런저런 계획을 세워서 정부에 제출했지만 예산 등의 문제로 실천이 어려운 게 사실”이라고 털어놨다.

#### (다) 노후 선박 검사원 수 증강도 말잔치에 그쳐<sup>17)</sup>

선박 안전검사 대행기관은 해양수산부 산하의 준 정부기관인 ‘선박안전기술공단’이다. 공단 측은 정부의 약속과는 달리 검사원 숫자는 지난해와 올해 1명도 늘지 않았고, 공단의 검사원은 157명이며 1인당 연 133척의 선박을 검사한다고 전했다. 또 공단에 초음파 검사 등 ‘비파괴검사’를 담당할 수 있는 전문인력은 1~2명에 불과하다. 그런데도 공단은 2012년부터 비파괴검사를 통해 선체 강도 취약 부분을 정밀 검사하겠다고 발표했다. 인력도 없는 상황에서 검사 계획만 내세운 것이다. 공단 관계자는 “공단에는 비파괴검사

17) 뉴스타파, <‘떠다니는 시한폭탄’ 노후선박..안전검사는 말뿐>, 2014. 4. 24.

결과를 판독할 수 있는 인력이 없어 외주업체에 검사를 맡기고 있다”고 말했다. 정부는 지난해 세월호처럼 외국에서 도입되는 여객선에 대해서는 해상 시운전 검사를 강화하고, 검사항목도 늘리겠다고 했지만 실제 공단은 각 지부에 “시운전 검사를 강화하라”는 공문 전달에 그친 것으로 나타났다.

## (5) 선박 컨테이너 안전점검기준 규제완화 계획

해양수산부의 2014년도 규제개혁 추진과제를 보면,<sup>18)</sup> 선박안전법 시행규칙에 규정된 컨테이너 안전점검사업자에 대한 현장점검<sup>19)</sup>을 축소하기로 하였다. 당초 규정에는 지방해양항만청이 컨테이너 안전점검사업자에 대하여 연 1회 이상의 현장점검을 하도록 되어있는데, 이로 인하여 사업자의 부담이 가중된다는 이유로 현장점검을 자료 제출로 대체할 수 있게 하고 그것도 연 1회만 하도록 하는 내용이다. 컨테이너에 화물을 무리하게 싣거나 충분한 고박 조치를 하지 않는 등 안전상 문제가 있는 경우에도 이를 점검하는 사업자에 대한 관리감독을 사실상 현장점검 없이 서류로 대체하겠다는 것이다.

## (6) 선장의 조종지휘대행 조항 신설로 인한 선박운행기준 완화

또한 해양수산부는 2014년 4월 7일 박근혜 대통령이 주재한 국무회의에서 선장의 휴식시간에는 1등 항해사 등이 조종 지휘를 대행할 수 있도록 하는 선원법 시행령 개정안을 의결해 세월호 사고 하루 전인 15일 공포했다.<sup>20)</sup> 개정안은 ‘선장의 조종 지휘 대행’ 조항을 신설하였는데, 선박이 항구를 출입하는 등 위험이 생길 우려가 있을 때를 제외하고는 1등 항해사 등이 선장을 대신하여 선박의 조종 지휘를 할 수 있게 된다.

18) 프레시안, <박근혜 정부 '해양 규제 완화'가 참사 불렀다>, 2014. 4. 24.

“박근혜 정부가 추진 중인 범정부적 '규제 완화' 사업에 해상 안전 관련 규제도 이미 다수 포함됐던 것으로 24일 나타났다. 특히 선장의 안전점검 의무를 면제하고, 선박에 싣는 화물 컨테이너의 안전점검 횟수를 제한하는 등의 조치는 이번 세월호 사고와 직·간접적으로 연결돼 있다. 해양수산부의 '규제개혁 추진자료'와 국무총리실 '규제정보포털' 등에 따르면, 박근혜 정부 출범 이후 이미 완화됐거나 완화를 추진 중인 해상안전 관련 규제는 최소한 10건 이상이다.”

19) [선박안전법 시행규칙] 제66조(지도·감독)

지방해양항만청장은 안전점검방법의 승인을 받은 자가 법 제24조제3항에 따라 승인받은 사항대로 점검하고 있는지에 대한 지도·감독을 연 1회 이상 하여야 한다.

20) [선원법 시행령] 제3조의6(선장의 선박 조종 지휘를 대행할 수 있는 직원)

법 제9조 단서에서 "1등항해사 등 대통령령으로 정하는 직원"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 직원을 말한다.

1. 1등항해사

2. 운항장

3. 「선박직원법 시행령」 별표 3에 따른 1등항해사 또는 운항장의 승무자격 이상의 자격을 갖춘 직원 [본조신설 2014.4.15.]

## (7) 선장의 선박 내부심사 및 보고의무 면제

뿐만 아니라 해양수산부는 또 지난해 4월부터 내항선박 안전관리체제의 이행요건을 완화했다. 안전관리체제를 개선하기 위해 선장은 부적합 사항을 매년 인증심사 시행 전 선박 내부 심사를 해야 했다.<sup>21)</sup> 하지만 선장의 부적합 사항 보고와 내부 심사를 면제하고 이를 선사 안전관리자의 점검으로 대체했다. 관리·감독을 받아야 할 주체에게 관리·감독권이 주어진 것이다.

## (8) 선박소유자 및 안전점검사업자 등의 처벌 완화<sup>22)</sup>

해사안전법의 규제완화는 세월호 참사 이후에도 이어졌다. 지난해 정부가 발의한 해사안전법 개정안은 민간의 자발적인 안전관리를 촉진한다는 명목으로 우수사업자 지정제도를 도입하고 우수사업자로 지정된 해운회사 등은 지도·감독을 면제받도록 규제를 완화하고 있다. 이 법안은 지난달 28일 법사위 체계자구심사위원회를 별다른 이견 없이 통과한 후 이튿날 국회 본회의에서 가결됐다. 반면 해양사고 예방 및 피해 확산 방지 체계를 마련하기 위해 해양교통안전공단을 설립하는 내용의 해사안전법 개정안(2011년 최규성 의원 발의)은 해당 상임위원들의 반대와 담당부처의 유보적인 입장으로 제대로 논의되지도 못하고 폐기됐다.

선박의 검사와 선박시설의 기준 등을 규정한 '선박안전법'도 규제가 완화되는 방향으로 개정되고 있다. 2009년 개정된 선박안전법은 '컨테이너형식승인판'이 부착되지 않은 컨테이너를 선박에 적재한 선박소유자 또는 선장의 처벌을 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에서 1천만 원 이하의 과태료 부과로 대폭 완화했다.<sup>23)</sup> 2012년 국회를 통과

21) [해사안전법 시행규칙] [별표 11] <개정 2014.4.8> 안전관리체제의 수립·시행(제33조 관련)

1. 여객선 및 국제항해에 종사하는 500톤 이상의 여객선 외의 선박

라. 선장의 책임 및 권한에 관한 사항

1) 다음 사항에 대하여 선장의 책임을 명확히 규정하여야 한다.

가) 안전관리목표 및 방침의 시행

나) 해상종사원이 안전관리체제를 준수하는데 필요한 동기의 부여

다) 간단명료한 지시 및 지침의 전달

라) 안전관리체제의 준수여부 확인

마) 안전관리체제의 검토 및 그에 대한 결함사항의 안전관리책임자에게의 보고

2) 다음 사항에 대하여 선장의 최우선적인 결정권한과 책임을 규정하여야 한다.

가) 선박의 안전 및 오염방지를 위한 대응조치

나) 필요시 회사에 대한 지원요청

22) 법률신문, <뒷걸음 친 안전관련 법령 개정... 규제 완화 잇따라>, 2014. 5. 1.

한 선박안전법은 국토해양부장관의 보고 또는 자료제출 명령을 위반한 선주의 처벌을 완화하는 내용으로 마찬가지로 정부가 발의했다. 지난해 4월에 개정된 내용도 자료제출 명령을 위반한 선박소유자 및 안전점검사업자의 처벌을 완화하는 내용이다.

#### 나. 규제완화 정책이 세월호 참사에 미친 영향

여객선 사고는 이명박 정부 들어 참여정부 대비 25%나 증가하였다. 참여정부인 2003년부터 2007년까지 발생한 여객선사고는 총 68건, 연평균 13.6건인 반면, MB정부인 2008년부터 2012년까지 발생한 여객선사고는 총 85건, 연평균 17건으로 25% 증가한 것이다.

#### 이명박정부 시절 해운법 관련 규제완화 실태

2008년	· 해운법 시행규칙 개정	선박수명 20년 ▶ 25년 연장
2009년	· 해운법 시행규칙 개정 · 해운법 일부 개정법률안	선박수명 25년 ▶ 30년 연장 압류된 내항 여객선 운항 예외적으로 허용
2010년	· 해운법 시행령 개정안	대량화물 화주가 사실상 소유, 지배하는 법인에 대한 소유주식 지분의 기준 완화
2011년	· 해운법 일부 개정법률안	해운중개업, 해운대리점업, 선박대여업 및 선박관리업의 변경등록 미이행 시 1년 이하 징역에서 100만원 이하 과태료 부과로 완화
2011년	· 해운법 시행령 개정안	외항 여객운송사업, 해운중개업 및 선박대여업의 면허·등록 및 감독 등에 관한 권한을 국토해양부장관에서 지방해양항만청장으로 위임

[표4] 세계일보, <MB정부 해운법 규제 줄줄이 완화... 화 키웠다>, 2014. 5. 2.

23) 개정 전 [선박안전법] [시행 2009.2.6.] [법률 제9446호, 2009.2.6., 일부개정]

**제84조 (벌칙)** ① 선박소유자, 선장 또는 선박직원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2008.2.29>

7. 제23조제8항의 규정을 위반하여 컨테이너형식승인판이 부착되지 아니한 컨테이너를 선박에 적재한 때

**제23조 (컨테이너의 형식승인 및 검정 등)** ⑧선박소유자 또는 선장은 제5항의 규정에 따른 컨테이너형식승인판이 부착되지 아니한 컨테이너를 선박에 적재하여서는 아니 된다.

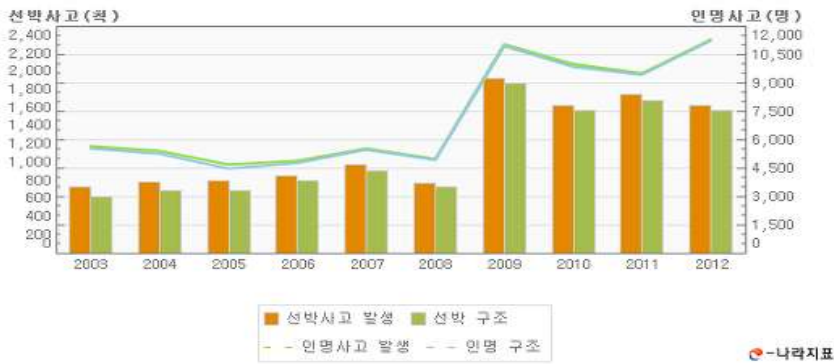
현행 [선박안전법] [시행 2013.5.22.] [법률 제11808호, 2013.5.22., 일부개정]

**제89조(과태료)** ① 선박소유자 또는 선장이 제23조제8항을 위반하여 컨테이너형식승인판이 부착되지 아니한 컨테이너를 선박에 적재한 때에는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다. <신설 2009.12.29.>

**제23조 (컨테이너의 형식승인 및 검정 등)** ⑧선박소유자 또는 선장은 제5항의 규정에 따른 컨테이너형식승인판이 부착되지 아니한 컨테이너를 선박에 적재하여서는 아니 된다.



해상 조난사고 현황



[표5] e-나라지표, 정보공개센터 자료<sup>24)</sup>

이는 정부가 승객의 안전보다는 선사를 비롯한 기업의 이윤추구와 불편사항개선에 초점을 맞추면서 안전관리가 소홀해 진 결과이다.

박근혜 정권 출범 이후 주요 안전 규제 완화 사례

자료: 규제정보포털규제개혁위원회 누리집

법령(주무 부처)	현행	완화 내용
해사안전법(해양수산부)	<ul style="list-style-type: none"> <li>항만 시설 규모와 상관없이 해상교통안전진단 의무화</li> <li>내항선 선장의 부적합 보고 및 연 1회 내부 심사 의무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>500t 이하 등 소규모 선박이 주로 이용하는 항만 시설에 대한 안전진단 면제</li> <li>선장 보고의무 폐지</li> </ul>
수상레저안전법(해양경찰청)	동력수상레저기구 조종 면허 취득 시 안전교육 의무화	위탁 교육기관에서 안전교육을 받았을 경우 추가 안전교육 면제
품질 경영 및 공산품안전 관리법(산업통상자원부)	정부, 안전관리 위반한 업체의 경우 '위해 사실' 내용을 언론매체를 통해 공표 명령	정부 조처 받은 사실만 공표
위험물안전관리법 시행규칙 (소방방재청)	위험물안전관리대행기관 지정 요건 중 사무실 최소 면적 기준 명시	삭제
철도안전법 시행규칙 (국토교통부)	차종별로 내구연한을 정해 정밀 진단 거쳐 차량 수명 연장하는 제도	폐지, 관련 업체의 안전관리보고서 승인제로 대체

[표6] 프레시안, <박근혜 정부 '해양 규제 완화'가 참사 불렀다>, 2014. 4. 24.

박근혜 정부 역시 규제는 '암 덩어리'라며 집권 초기부터 규제완화 및 폐지에 드라이브를 걸었다. 지난 2014년 3월 말 박근혜 대통령이 직접 참석 한 '규제개혁 끝장토론'을 모든 지상파 방송에서 생중계하며 규제혁파를 국정 핵심과제로 선전했다. 그에 따라 각 부처 별로, 앞 다투어 규제를 폐지하기 시작했고 해양수산부(해양수산부)는 세월호 참사의 직접적 원인이 된 선박안전 관련 규제를 상당 부분 축소하거나 할 예정이었다.<sup>25)</sup> 결국, 무

24) 투명사회를 위한 정보공개센터, <해상 조난사고 2009년부터 급증>, 2014. 4. 21.

<http://www.opengirok.or.kr/3820>

분별한 규제완화가 세월호 참사의 단초를 마련했다는 점을 확인할 수 있다.

## 다. 진상규명과제

이명박 정부의 규제완화 정책으로 노후화된 일본 선박이 대거 국내로 유입될 수 있었고, 박근혜 정부는 규제완화 정책을 더욱 밀어붙여 안전관련 규제마저 막무가내로 폐지하였다. 그로 인해 국내 선박회사가 일본의 노후선박을 싸게 들여올 수 있었고, 국민의 안전을 담보할 선박안전점검은 형식에 불과하거나 매우 허술하게 이루어졌다.

최근 해외학자 1074명도 세월호 참사에 관하여 성명을 발표하면서 “세월호 참사가 단순히 비도덕적인 선장과 선원들의 개인적 일탈 행위의 결과일 뿐만 아니라 최근 진행되고 있는 규제완화와 민영화, 정부의 무능력과 부패에서 비롯된 미비한 구조 노력의 결과라고 생각한다.”고 비판한 바 있다.

따라서 정부의 규제완화 정책 입안과정에서 안전문제에 관한 어떠한 고민과 논의가 있었는지, 선사, 해운조합, 한국선급 등 이해관계자들의 정부 및 국회의원들에 대한 부정간 로비활동 및 유착관계가 개입된 것은 아닌지 엄밀한 조사가 필요하다. 특히 선주협회가 제공하는 인도네시아 와 싱가포르 항만시찰을 다녀온 후 ‘국민 경제 발전을 위한 해양산업 경쟁력 확보정책 지원 촉구결의안’에 서명한 박상은, 정의화, 이채익, 주영순 등 해운업계와의 유착의혹을 받고 있는 국회의원들에 대한 조사도 반드시 시행되어야 하며 선령완화를 주장한 국민권익위원회도 조사하여야 한다.

결국 규제완화 정책으로 인해 해양안전사고가 급증하고 있음에도 불구하고, 이를 무시하고 국민에 대한 국가의 보호의무를 방기한 박근혜 정부 및 국회, 국민권익위원회의 책임을 명확히 물어야 한다. 동시에 ‘안전관리의 민간위탁’과 ‘관리감독의 독점체제’를 초래하여 국민의 안전을 위태롭게 만든 정부의 규제완화 정책에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 또한 규제완화문제는 정부와 국회, 국민권익위원회 등 총체적으로 관련되어 있기 때문에 국회를 견제하기 위해서 반드시 민간이 참여하는 범국민진상조사위원회를 설치하여야 한다.

25) 프레시안, <박근혜 정부 '해양 규제 완화'가 참사 불렀다>, 2014. 4. 24.

“박근혜 정부가 추진 중인 범정부적 '규제 완화' 사업에 해상 안전 관련 규제도 이미 다수 포함됐던 것으로 24일 나타났다. 특히 선장의 안전점검 의무를 면제하고, 선박에 싣는 화물 컨테이너의 안전점검 횟수를 제한하는 등의 조치는 이번 세월호 사고와 직·간접적으로 연결돼 있다.”

새누리당은 세월호 국정조사특위에 선주협회와 유착의혹을 받고 있는 김희정의원을 포함 시키는 등 국회 국정조사를 통한 진상규명에 의지가 없음을 드러내고 있다. 성역없는 포괄적이고 확실한 진상조사를 위해서는 반드시 민간이 참여하는 범국민진상조사위원회를 설치하여야 한다.

**[별첨] 해양수산부 '규제개혁 추진과제' 62건(2013년 3월 공개)<sup>26)</sup>**

1. 생계형 위반조업에 대한 행정처분 기준 완화
2. 항만배후단지 개발사업 민간 참여기준 완화
3. 신항만건설사업 실시계획 승인제도 개선
4. 비관리청항만공사 시행절차 개선
5. 수상레저기구의 입출항 신고 면제
6. 선박투자회사 주식 추가발행 금지규정 완화
7. 선박운용회사 겸업 금지 완화
8. 우수제조사업장 지정 설비요건 개선
9. 연근해어업의 혼획 비율 인정제도 도입
10. 어구 어법 제한규정 완화
11. 외해 양식어업의 관리선 규모 확대
12. 바닥식 패류양식장 해적생물 제거용 도구 사용기준 마련
13. 연안어업의 지자체 자율관리 권한 확대
14. 불법 어업 선박 검색 강화
15. 양식어장 화장실 설치기준 마련
16. 양식어장 진입규제 완화
17. 어업권 임대차금지의 예외적 허용대상 확대
18. 어항내 수산물 판매시설 등에 대한 위생기준 마련
19. 어항개발사업 조성 토지 매입자격 기준 완화
20. 어항개발사업 지정기준 완화
21. 어항구역 금지행위 기준 완화
22. 예비검사의 대상 및 기준 개선
23. 항로표지 장비 용품 검사 민원 처리기간 단축
24. 선박수리 허가 등 원칙허용 예외금지 규정 마련
25. 선박등록 신청서식 간소화
26. 선박용물건 형식승인 시험기준 신설

26) 해양수산부 홈페이지 참조 (<http://www.mof.go.kr>)  
(열린바다 -> 규제개혁 -> 규제개혁추진과제 항목 순)

27. 선원공제제도 도입
28. 국제항해선박에 대한 온실가스 배출감축 제도마련
29. 수산물 TQR물량 낙찰자에 대한 제재 완화
30. 오징어 포획금지기간 및 저인망 멸치 포획금지 규정 개선
31. 해상교통안전진단 적용대상 범위 축소
32. 선박내 직무상 사고 등의 처리절차 신설
33. 조선소 시운전 선박에 선박직원법 적용
34. 수면비행선박의 안전관리체제 적용기준 마련
35. 친환경 연료 추진선박 건조기준 제정
36. 연안정비사업 부담금부과 제도개선
37. 연안오염총량관리제 확대 시행
38. 해양보호구역 확대 지정
39. 육상폐기물 해양투기 한시적 허용
40. 연안침식관리구역제 도입
41. 개발가능무인도서에서의 개발절차 간소화
42. 수산업협동조합법 임원의 결격사유 완화
43. 안전진단 검토요청서 첨부서류 간소화
44. 수입 대기오염방지설비 검사 완화
45. 내항선사 및 선박 최초인증심사 절차완화
46. 해양심층수이용부담금 가산금 요율 인하
47. 해양생태계보전협력금 체납가산금 요율 인하
48. 항만법상 예선에 대한 별도 자격의 부원 승선의무 면제
49. 예인선 교체시 총톤수 제한 폐지
50. 내항선박 안전관리체제 이행요건 완화
51. 선박국적증서 재발급 제도 마련
52. 일반선박 보장계약 체결대상 완화조치
53. 선박안전법상 안전점검사업자에 대한 현장점검 축소
54. 수입선박 국제선박보안증서 소지 면제
55. 불필요한 항로표지장비용품 검사대상 항목 폐지
56. 신항만건설촉진법상 사업 인허가 등 규제개선
57. 비관리청항만공사 시행허가 수수료 인하
58. 항만재개발 사업계획 제안자 범위 확대
59. 사업실적이 없는 경우 행하는 행정처분 완화
60. 소형선박 동력빌지펌프 설치 개선
61. 위험물 안전운송 교육대상자의 중복교육 완화
62. 선박이력기록부 재교부시 구비서류 간소화

## 2. 원칙 없는 정부조직 개편으로 인한 혼란

### [진상규명 과제2]

#### 가. 사실관계

##### (1) 정부의 “안전”행정부 개명, 실질적 재난관리기능은 오히려 후퇴

박근혜 정부는 국민안전을 최우선 국정과제로 하겠다고 중전 행정안전부를 “안전행정부”로 개명하고, 직제를 개편하여 안전행정부의 재난관리기능을 대폭 확대하였다. 부서 간판을 교체하는 비용으로만 수천만 원의 세금을 썼지만, 태안 해병대캠프 익사사고, 경주 마우나리조트 붕괴사고, 이번 세월호 침몰 대참사 등 지난 1년 동안 대형 안전사고가 잇따라 발생하였다.

부처 이름만 바꿨을 뿐 실질적으로는 안전업무와 무관한 인사로 구성되었기 때문에 안전행정부의 재난관리능력은 오히려 후퇴한 것이다. 직제개편을 했다고 하지만 선임인 제1차관은 여전히 ‘행정’부분을 담당하고, 후임인 제2차관이 ‘안전’을 담당하고 있다. 안전행정부 본부 직원 중 안전관리본부 근무자는 10%에 불과하고, 재난·안전업무 책임부처인 안전관리본부 소속 공무원 10명 중 4명은 관련 분야의 근무 경험이 전혀 없는 것으로 나타났다.<sup>27)</sup> 장관 · 제2차관 · 안전관리본부장 모두 안전 관련 업무 경력이 전무한 인사들로 채워졌다. 초대 장관에 자신의 비서실장 출신의 측근 정치인을 임명하더니 그마저 업무를 파악할 시점에 인천시장 후보로 차출했다.

알맹이를 바꾸지 않고 포장지만 바꾼 뒤 무턱대고 권한만 확대해 주다보니 그나마 지금까지 쌓여온 행정기관의 전문성도 힘을 발휘하지 못했다. 이번 세월호 참사 직후 꾸려진 중앙재난안전대책본부(중대본)은 직제개편으로 안전행정부 장관과 제2차관이 중대본의 본부장과 차장을 도맡게 되었지만, 수뇌부에 재난대응경험자가 없다보니 가장 기초적인 승선자 숫자도 제대로 파악하지 못하고 갈팡질팡했다. 과거 중대본 차장은 사회재난기능을 전담했던 소방방재청장이 맡아왔지만, 박근혜 정부의 직제개편으로 소방방재청은 자연재해만 담당하는 것으로 축소되었다.

27) 연합뉴스, <안행부 안전부서 공무원 10명 중 4명 '無경력자'>, 2014. 5. 11.

재난관리 예산도 대폭 축소되었다. 기획재정부가 지난해 발표한 2013 ~ 2017년 국가재정 운용계획 중 공공질서·안전 분야 예산을 보면 경찰 5.3%, 검찰 2.5%, 해양경찰 2.0%로 예산은 향후 5년간 늘어나지만 재난관리 예산은 연평균 4.9% 줄어드는 것으로 짜여있다.

## (2) 정부조직 개편으로 인한 혼선 및 재난구조기능 약화

박근혜 정부에서 행정안전부가 안전행정부로 바뀌면서 인적재난사고에 있어 소방방재청이 갖고 있던 지휘 역할도 안전행 정부가 떠맡았다. 소방방재청이 갖고 있는 풍부한 재난 현장 경험이 안전행 정부 고위 관료의 책상으로 고스란히 옮겨간 것이다. 형식적으로는 안전을 중시하는 듯 보였으나 현장에서의 경험을 무시한 처방이었다.

관련 법안인 '재난 및 안전관리 기본법' 개정안<sup>28)</sup> 지난해 국회에서 통과될 때 문제점이 지적되기도 했다. 당시 국회 안전행정위 수석전문위원은 "재난 및 안전관리 업무가 효율적으로 진행되기 위해서는 소방방재청과 안전행 정부 간 업무와 기능 재정립이 필요한 것으로 생각된다."고 의견을 표시했다. 그러나 실제로 아무런 조치가 취해지지 않은 결과, 이번 세월호 사고에서 안전행 정부가 주재한 중앙재난안전대책본부는 오히려 혼선만 초래했다. 방재전문가인 강남대 김근영 교수는 해양수산부 폐지·부활과 안전행 정부 개편에 대해 "이번 사고와 일부 영향이 있다고 봐야 한다."고 말한 바 있다.<sup>29)</sup>

## (3) 해양수산부의 해체로 인한 행정공백

세월호 참사 시점을 기준으로, 여객선 안전문제와 사고 대응을 주관해야 할 주무부서인 해양수산부가 해체되었다가 부활한 것은 1년 2개월밖에 되지 않았다. 2008년 이명박 정부가 '작은 정부'를 지향한다며 해양수산부를 해체하였고, 해양수산부의 기능은 국토해양

### 28) [재난 및 안전관리 기본법] 제14조(중앙재난안전대책본부 등)

① 대통령령으로 정하는 대규모 재난(이하 "대규모재난"이라 한다)의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 안전행 정부에 중앙재난안전대책본부(이하 "중앙대책본부"라 한다)를 둔다. <개정 2013.3.23, 2013.8.6>

② 중앙대책본부의 본부장(이하 "중앙대책본부장"이라 한다)은 안전행 정부장관이 되며, 중앙대책본부장은 중앙대책본부의 업무를 총괄하고 필요하다고 인정하면 중앙재난안전대책본부회의를 소집할 수 있다. 다만, 해외재난의 경우에는 외교부장관이, 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」 제2조제1항제8호에 따른 방사능재난의 경우에는 같은 법 제25조에 따른 중앙방사능방재대책본부의 장이 각각 중앙대책본부장의 권한을 행사한다. <개정 2012.2.22, 2013.3.23, 2013.8.6.>

29) 주간경향, <원칙 없는 정부조직 개편이 부른 혼선>, 2014. 4. 30.

부, 농림수산물식품부 등으로 갈라졌다. 그리고 해양경찰청은 국토교통부 산하로 편입되었다. 박근혜 정부 출범과 함께 5년 만에 해양수산부는 부활되었으나, 해양수산부의 과거 축적되었던 전문인력과 해상사고 대응 노하우가 남아있을 리 만무했다. 또한, 심각한 자질시비를 불러일으켰던 초대 윤진숙 장관에 대한 대통령의 임명 강행과 불명예퇴진으로 해양 정책 주무부처로서의 위상은 추락했고, 해양 사고에 관한 권한을 사실상 안전행정부에 넘겨줬다.<sup>30)</sup>

#### (4) 약해진 해양수산부의 조직 장악력

해상안전정책을 수립하는 상급기관으로서 해양수산부의 기능이 축소되면서 이를 현장에서 집행하는 해양경찰과의 관계가 모호해졌다.<sup>31)</sup> 통상적으로 알려진 바로는 해양수산부가 해역 관련 업무를 총괄한다. 특히 해양경찰청의 경우, 해양수산부 조직도에 따라 해양수산부의 '외청'으로 존재한다. 조직도상으로는 해양수산부 산하기관이지만, 실질적으로는 수사권을 가진 독립기관으로 상당한 수준의 재량권을 가지고 있다. 그러나 해양수산부가 해체됐다가 부활하면서 산하기관인 해양경찰과의 관계도 애매해졌다. 해양경찰은 경찰청에서 분리된 후 해양수산부의 독립 외청이 됐다. 하지만 해양수산부가 해체되면서 국토교통부로 갔다가 다시 해양수산부의 외청이 됐다. 이 과정에서 해양수산부는 해양경찰에 대한 조직 장악력이 약해진 것이다.

#### (5) 해난구조 전문가가 없는 해양경찰 수뇌부

정부 조직개편에 따라 이곳저곳의 지휘를 받았던 해양경찰 역시 이번 세월호 승객 구조에서 한계를 드러냈다. 경찰청에서 독립했지만 현직 청장 외에 대부분의 청장이 경찰청 인사 가운데 임명됐다.<sup>32)</sup> 해난 구조에 경험이 있는 해양경찰 인사보다 경험이 없는 고시

30) 주간경향, <원칙 없는 정부조직 개편이 부른 혼선> 2014. 4. 30.

31) 데일리안, <정부조직 개편 잦아 '주도권 싸움', 해양수산부의 해양경찰 장악력 저하>, 2014. 5. 5.

“여기에 각 분야의 책임자도 자주 바뀌면서 업무의 정확한 분담이나 인수인계가 흐지부지됐다. 이렇게 해양수산부는 해양경찰을 장악하는 힘을 잃어버렸다. 이와 관련, 새정치민주연합 한 핵심 당직자는 최근 세모그룹 근무경력이 밝혀져 경질된 이용욱 전 해양경찰청 정보수사국장의 일화를 언급했다. 그는 “세월호 사고 당일 현장에 내려갔더니 이주영 해양수산부장관과 그 국장이 함께 있더라”면서 “주무부처의 장관이 그 국장에게 이런저런 지시를 내리는데 하나도 말을 안 듣고 건성으로 넘기더라. 장관이 말하는데 국장이 전화도 끊지 않고 대답도 잘 안 해서 놀랐다”고 귀띔했다.”

32) 뉴스1, <육지경찰 된 해양경찰, 터질게 터졌다>, 2014. 5. 19.

“1996년 이후 연재까지 역대 청장 13명 가운데 해양경찰출신은 단 2명만 이름을 올렸다. 해양경찰출신은 2006년 8월부터 2008년까지 청장을 지낸 권동욱 전 청장과 지난해 3월부터 임기를 수

출신 해양경찰 인사들로 해양경찰 지휘부가 구성되어 있는 것이다. 그 결과, 지금까지 단 한명의 실종자도 구조하지 못하였다. 방재전문가인 강남대 김근영 교수는 “해양수산부나 해양경찰이나 조직이 바뀌고 또 책임자가 바뀌면서 업무인수인계가 잘 되지 않고, 꼼꼼히 챙기지 못한 면이 이번 사고로 드러났다”고 말했다.<sup>33)</sup>

## (6) 해상교통관제센터(VTS)의 이원화로 인한 혼란

해양수산부는 과거 이명박 정부에서 폐지되었다. 이 과정에서 각 분야 전문인력들이 여러 개의 부처로 산개되었다. 박근혜 정부에서 폐지 5년 만에 부활하였으나, 그간 축적되었던 전문인력과 해상사고 대응 노하우가 남아 있을 리 만무했다.

또한, 초대 윤진숙 장관의 인사의 실패와 불명예 퇴진으로 해양정책 주무부처로서 해양수산부의 위상은 추락했고, 해양사고에 대한 권한을 안전행정부에 사실상 넘겨줬다. 해상 안전 정책을 수립하는 상급기관으로서 해양수산부의 기능이 축소되면서 이를 현장에서 집행하는 해양경찰과의 관계도 모호해졌고, 이번 세월호 참사 과정에서 두 기관 무능력과 불협화음은 초기 골든타임에 효과적인 대응을 하지 못하는 결과로 이어졌다. 해양수산부의 무능력과 해양경찰의 독자적 행보로 인한 공백은 결국 초기 골든타임에 효과적인 대응을 하지 못하는 결과로 이어졌다.

## 해상교통관제센터(VTS) 현황

관할	센터명(VTS)
<b>해양수산부</b>	부산, 부산신항, 제주, 인천, 경인아라뱃길, 여수, 마산, 울산, 동해, 군산, 목포, 완도, 포항, 평택, 대산 등 15개
<b>해양경찰청</b>	진도, 여수 등 2개

자료: 해양수산부

[표7] 자료: 해양수산부

대표적인 사례가 해상교통관제센터(VTS)의 이원화에 따른 초기 교신 문제다. 진도VTS에

행중인 현임 김석균 총장이 유일하다. 반면 역대 청장 중 조성빈, 김대원, 김종우, 이규식, 방봉태, 서재관, 이승재, 강희락, 이길범, 모강인, 이강덕 등은 모두 육지경찰 출신이다.”

33) 주간경향, <원칙 없는 정부조직 개편이 부른 혼선>, 2014. 4. 30.



대한 관할권은 지난 2010년 7월에 국토해양부 해양항만청(현 해양수산부)에서 해양경찰로 이관됐는데,<sup>34)</sup> 이 과정에서 진입보고 의무가 사라졌다. 현재 국내에는 모두 17개의 VTS가 있는데 이중 인천, 부산, 마산 등 15개의 항만VTS는 해양수산부가 운영하고 있으며, 진도와 전남동부(여수) 연안VTS 등 2개의 연안VTS는 해양경찰이 운영하고 있다.<sup>35)</sup>

해양수산부는 항만VTS의 관제구역에 들어오는 일정 규모 이상의 선박에 대해서는 [개항질서법]에 따라 입항보고 의무를 지우고 있다. [개항질서법] 제11조(해상교통관제의 절차) 1항에는 “개항(무역항)의 항계 안 등에 출입하거나 개항의 항계 안 등에서 이동하는 선박(내항어선은 제외한다) 중 지방해양항만청장이 정해 고시하는 선박의 선장은 지방해양항만청장에게 입출항 보고를 하고 그 해상교통관제에 따라야 한다”고 명시돼 있다. 또 ‘각 지방해양항만청 해상교통관제운영규정’을 통해서도 관제구역 내의 선박에 대한 입항 보고를 의무화하고 있다.

이에 반해, 해양경찰이 관할하는 연안VTS의 경우 [해사안전법]의 적용을 받는데, 연안VTS 통과 선박에 대해 진출입시 보고 의무를 부여하고 않고 있다. 연안VTS에 대한 관할권이 해양수산부에서 해양경찰로 넘어가면서, 정작 중요한 진출입시 보고 의무는 사라진

34) 문화일보, <해양수산부-해양경찰, VTS 관할권 다툼, 세월호 대참사 원인...일원화해야>, 2014. 4. 23.  
 “VTS 관할권이 이원화된 이유는 지난 2007년 허베이스피리트호 사고(태안 기름 유출 사고) 이후 국무총리실의 지시에 따른 것이다. 선박들에 대한 통제권을 강화한다는 목적에서 연안지역의 VTS를 수사권이 있는 해양경찰에 맡긴 것이다.”

35) [해사안전법] 제36조(선박교통관제의 시행 등)  
 ① 해양수산부장관은 선박교통의 안전을 도모하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 선박교통관제를 시행할 수 있다. <개정 2013.3.23>  
 ② 선박교통관제를 시행하는 구역(이하 이 조에서 "관제구역"이라 한다)에 정박하거나 통항하는 선박은 관제사와의 상호 호출응답용 관제통신을 항상 청취하여야 한다.  
 ③ 관제구역별 관제통신의 제원(諸元) 등 관제에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다. <개정 2013.3.23>

[해사안전법 시행령] 제12조(선박교통관제의 시행 등)  
 ① 법 제36조제1항에 따른 선박교통관제 업무는 국제항해에 종사하는 선박, 총톤수 300톤 이상의 선박, 위험화물운반선, 그 밖에 해양수산부장관(제2항제2호에 따른 해역에서의 선박교통관제의 경우에는 해양경찰청장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 정하여 고시하는 선박에 대하여 시행한다. <개정 2014.4.8.>  
 ② 법 제36조제2항에 따라 선박교통관제를 시행하는 구역은 다음 각 호와 같다.  
 1. 별표 1에 따른 교통안전특정해역  
 2. 제1호 외의 연안해역 중 선박교통량이 많아 관제가 필요한 해역으로서 해양경찰청장이 정하여 관보에 고시하는 해역  
 ③ 선박교통관제 업무는 다음 각 호의 방법으로 시행한다. <신설 2014.4.8.>  
 1. 선박의 좌초·충돌 등의 위험이 있는지를 관찰하여 해양사고 예방과 관련한 정보의 제공  
 2. 혼잡한 교통상황을 예방하여 항만운영의 효율성을 높이기 위한 정보의 제공  
 3. 선박교통 안전을 위한 조인·권고 또는 지시  
 ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 선박교통관제 정보 제공의 절차 등 선박교통관제의 시행에 필요한 사항은 해양수산부장관이 정하여 고시한다. <신설 2014.4.8.>

것이다. 해양경찰 관계자는 "해양경찰이 관할하는 연안VTS 관제구역 통과 시에는 선박의 보고의무가 없다"고 밝혔다. [해사안전법 시행령] 12조(선박교통관제의 시행 등) 제3항 제1호에 "(선박교통관제 업무는) 선박의 좌초·충돌 등의 위험이 있는지를 관찰해 해양사고 예방과 관련한 정보 제공의 방법 등으로 시행한다"고 규정돼 있을 뿐이다.

요컨대, 해양수산부 관할의 항만VTS는 관제구역에 들어오는 일정 규모 이상의 선박에 대하여 [개항질서법] 제5조<sup>36)</sup>에 따른 출입신고 규정을 두고 있는데 반하여, 해양경찰청이 관할하는 연안VTS의 경우 [해사안전법]에 이에 관한 규정이 없다. 즉, 연안VTS가 해양경찰청으로 이관되면서, 해당 연안지역을 통과하는 선박의 신고의무가 사라진 것이다.

따라서 세월호는 인천~제주를 운항하면서 관제구역 진입보고 의무가 사라진 진도VTS에 대해서는 전혀 염두에 두지 않은 것으로 보인다. 세월호~진도VTS간 거리는 24km로 세월호~제주VTS간 거리 75km보다 훨씬 가까워 통신 여건이 훨씬 양호하다. 특히 사고해역~제주VTS는 평상시에는 교신이 불가능한 거리다. 세월호는 오전 8시 55분에 제주VTS에 "지금 배 넘어갑니다."라며 조난신고를 했으나, 진도VTS가 다른 경로를 통해 긴급상황을 인지하고 세월호와 첫 교신을 한 것은 9시 7분이었다.<sup>37)</sup> 1분 1초가 가까운 상황에서 무려 12분이 허비된 것이다.<sup>38)</sup>

### (7) 정부3.0: 협업·소통은커녕 우후죽순 대응본부 설립해 혼란가중<sup>39)</sup>

부처 간 칸막이를 없애고 정부 내 소통과 협업을 강화한다는 '정부 3.0' 방침도 이번 사

#### 36) [개항질서법] 제5조(출입 신고)

제3조에 따라 대통령령으로 정한 개항의 항계 안과 「항만법」 제2조제5호가목의 수역시설 중 해양수산부장관이 지정·고시한 항계 밖의 항로, 정박지 등 수역시설(이하 "개항의항계안등"이라 한다)에 출입하는 선박(다음 각 호의 선박은 제외한다)은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관에게 신고하여야 한다.

#### 37) [사고발생 직후 교신 및 신고 접수 과정]

- 8시 48분 - 진도 앞바다에서 급하게 방향전환, 선박자동식별장치 고장
- 8시 50분 - 단원고 교감 "배에 이상 있다" 학교에 보고
- 8시 52분 - 북쪽으로 표류시작, 최덕하 학생 119 최초 신고
- 8시 55분 - 세월호 항해사, 제주 VTS에 표류신고
- 8시 58분 - 해양경찰 상황실에 사고 접수
- 9시 07분 - 진도 VTS와 교신, 선내방송 "절대 이동하지 말라"
- 9시 09분 - 해군출동 시작
- 9시 25분 - 안전행정부 장관 보고받음
- 9시 27분 - 선내방송 "구명조끼 입어라"
- 9시 28분 - 선내방송 "선실이 안전합니다."

38) CBS 노컷뉴스, <진도VTS 진입시 '보고의무 규정'만 있었더라도...>, 2014. 4. 28.

39) 조선비즈, <흔들리는朴정부 3대 키워드... '안전·정부3.0·규제개혁'>, 2014. 4. 22.

고에서 그 부실함이 여실히 드러났다. 소통은커녕 관계 부처중 제대로 현장을 파악한 곳이 전무했고 긴급사태에 대응해야 할 중앙부처도 명확하지 않아 우왕좌왕하며 혼란을 초래했다.

박근혜 정부는 위급상황 발생 시 소관 업무가 여러 부처에 분산돼 부처 간 불협화음과 비효율을 초래한다며 협업·소통을 강조하는 새로운 정부 운영 패러다임 정부 3.0을 내놓았다. 산사태가 발생하면 국토교통부·소방방재청·한국도로공사·산림청 등 관련부처가 공동으로 대응하고, 화학사고 예방·대응을 위해 안전행정부·환경부·고용노동부·산업통상자원부·국방부·소방방재청 등 6개 부처가 협업하는 '화학재난 합동방재센터'를 출범시킨 것이 대표적인 사례다.

하지만 이번 세월호 침몰 사고 수습 과정에서 정부3.0의 핵심가치는 찾아보기 어려웠다. 사고 직후 각 부처는 저마다 대응본부를 세웠다. 안전행정부 내 중앙재난안전대책본부가 가동됐고, 세종정부청사에서는 해양수산부와 교육부가 각각 중앙사고수습본부를 세웠다. 해양경찰청은 목표와 인천에 지방사고수습본부를 설치했고, 서해지방해양경찰청은 목포에 중앙구조본부를 세웠다. 난립한 대응본부들은 정보 공유는커녕 제각기 다른 메시지를 내놓으며 피해 대응에 혼란을 가중시켰다. 승선·구조 인원이 엉터리로 발표되고 수차례 번복되는가 하면 구조 작업 도중에는 "선체 진입에 성공했다"는 중앙재난안전대책본부의 발표에 해양경찰청이 "선체에 공기 주입을 성공했다는 것이지 선체 진입은 실패했다"는 해명을 내놓는 어처구니없는 상황이 벌어지기도 했다.

이에 총리실이 지난 17일 우후죽순 생겨난 각 부처 대응본부를 통합하기 위해 정홍원 총리를 본부장으로 하는 '범정부 사고대책본부'를 꾸리겠다고 했다가 이를 번복해 18일 이주영 해양수산부 장관을 본부장으로 '범부처 사고대책본부'를 구성했다. 사고가 발생한지 사흘째에야 일원화된 통합대응본부가 꾸려진 셈이다.

#### 나. 세월호 참사에 미친 영향

2008년 이명박 정부가 '작은 정부'를 지향한다며 해양수산부를 해체하였고, 해양수산부의 기능은 국토해양부, 농림수산식품부 등으로 찢어졌다. 그리고 해양경찰청은 국토교통부 산하로 편입되었다. 박근혜 정부 출범과 함께 5년 만에 해양수산부는 부활되었으나, 해양수산부의 과거 축적되었던 전문인력과 해상사고 대응 노하우는 사라졌다. 또한 해상안전

정책을 수립하는 상급기관으로서 해양수산부의 기능이 축소되면서 이를 현장에서 집행하는 해양경찰에 대한 조직 장악력이 약화되었다. 이는 구조현장에서 지휘부의 상황파악을 더디게 만들었다.

또한 정권이 바뀔 때마다 원칙 없이 이루어지는 정부조직 개편에 따라 이곳저곳의 지휘를 받았던 해양경찰 역시 해난 구조에 경험이 있는 해양경찰 인사보다 경험이 없는 고시 출신 해양경찰 인사들로 지휘부가 채워졌다. 그 결과 해양경찰은 사고현장에서 구조시점을 놓치거나 구조의 주요지점을 잘못 잡는 등 적절한 판단을 하지 못하였다. 또한 박근혜 정부에서 행정안전부가 안전행정부로 바뀌면서 소방방재청이 갖고 있는 풍부한 재난 현장 경험이 안전행정부의 책상으로 옮겨갔다. 그 결과 이번 세월호 사고에서 안전행정부의 주재한 중앙재난안전대책본부는 오히려 혼선만 초래했다.

해양수산부의 무능력과 해양경찰의 독자적 행보로 인한 공백은 해상교통관제센터(VTS)의 이원화를 초래했고 초기 골든타임에 효과적인 대응을 하지 못하는 결과로 이어졌다. 그 결과 초기 갑판 위에 나온 승객들을 구조한 후 지금까지 단 한명의 실종자도 구조하지 못하였다.

#### 다. 진상규명과제

정부의 원칙 없는 조직개편 과정에서 발생한 재난관리기능의 총체적 후퇴, 해양수산부의 해체와 재건으로 인한 해난구조 노하우의 상실, 해양수산부의 해양경찰에 대한 조직장악력 약화, 실무경험이 없는 인사들의 해양경찰 지휘부 구성 등은 세월호 침몰사고가 대참사로 이어지는 근본적인 원인이 되었다.

무분별한 정부조직 개편으로 인해 행정공백이 발생하였으나 이에 대한 보완은 전무했다. 대책 없는 정부부처의 폐지 및 변경이 해상교통관제센터의 이원화를 초래했고, 그에 따른 혼란으로 1분 1초가 아쉬운 상황에서 인명구조의 '골든타임'을 놓치게 되었다. '안전'행정부의 형식적인 개명, 재난및안전관리기본법 개정 등 박근혜 정부의 정부조직 변경이 국가의 재난대처능력을 어떻게 약화시켰는지, 또 세월호 참사에 어떤 영향을 미쳤는지 철저하게 조사해야 한다.

대통령은 지난 5월 19일 세월호 참사에 관하여 뒤늦은 대국민담화문을 발표하였다. 담화

문에는 세월호 참사와 같은 국가재난에 대한 현 정부의 대책이 포함되어 있었다. 그 대책의 내용은 안전행정부의 축소, 해양수산부의 축소, 해양경찰청의 해체, 국가안전처의 설치 등 주로 정부조직 개편에 의존하고 있다. 그러나 현 정부 출범 당시에도 ‘안전’을 강조하며 행정안전부를 안전행정부로 개명하고 ‘재난및안전관리기본법’ 개정으로 중앙재난안전대책본부를 설치하는 등 조직개편을 했으나, 실제로 안전업무경험이 없거나 부족한 이들이 그 자리를 채웠고 중앙재난안전대책본부는 오히려 현장의 혼선만 가중시켰다. 결국 실질적인 인적쇄신 없이 형식적인 조직개편만으로는 과거의 실수를 반복할 수밖에 없다.

더군다나 사고의 원인에 관한 진상규명이 이루어지기도 전에 사회적인 논의나 공감대 없이 대통령의 말 한마디로 문제가 된 조직을 없애고 국가안전기능을 이리저리 떼고 붙이는 식의 대책으로는 결코 국민의 안전을 담보할 수 없다. 대통령의 말 한마디에 공직사회가 이리저리 움직이고 동요하는 현상은 이번뿐만이 아니었다. 행정안전부를 안전행정부로 바꿀 때도, 미래창조과학부와 통일준비위원회를 만들 때도, 지하경제 양성화와 창조경제를 내세울 때도 마찬가지였다. 깃발만 나무길 뿐 제대로 시행된 게 없다.<sup>40)</sup> 이른바 ‘박근혜식 해결 방식’<sup>41)</sup>이란 것이다.

따라서 박근혜 정부 초기의 인적쇄신 없는 정부조직 변경이 국가의 재난대처능력을 어떻게 약화시켰는지 조사해야 한다. 뿐만 아니라 사회적인 공론과정 없이 대통령의 발언 한마디에 일방적으로 정책이 결정, 시행되고 모든 관료들이 대통령의 입만 주시하고 있는 현 정부의 국정기조에 대한 근본적인 문제점도 규명해야 한다. 그리하여 원인에 대한 진단 없이 처방부터 내리고 원인 그 자체를 제거해버리는 ‘박근혜식 해결방식’이 이번 세월호 참사에 어떤 영향을 미쳤는지 또한 면밀히 따져봐야 한다.

결론적으로 박근혜 대통령이 해결책으로 제시한 안전행정부의 축소, 해양수산부의 축소, 해양경찰청의 해체, 국가안전처의 설치의 정부조직 개편논의도 원점에서 검토하여 조직의 문제인지, 운영의 문제인지를 살펴서 편의적인 조직개편의 폐단을 막아야 할 것이다.

40) 경향신문, <이대근 칼럼 ‘박근혜 극장’>, 2014. 5. 15.

41) 경향신문, <박 대통령 ‘세월호 담화’... 국정기조에 대한 성찰은 빠졌다>, 2014. 5. 19.

“사회관계망서비스(SNS)에서는 “윤창중 청와대 대변인의 성추행 사건이 발생하니 여성 인턴을 없애고, 경주 대학 신입생 오리엔테이션에서 사고가 나니 오리엔테이션을 없애고, 세월호 사고가 나니 수학여행을 없앴다” “이제는 해양경찰이 문제라며 해양경찰을 없앴다”는 비판이 나오고 있다. 원인을 꼼꼼하게 진단하고 처방을 내놓기는커녕 원인 자체를 제거해버리는 ‘박근혜식 해결 방식’이란 것이다.”

### 3. 부패한 감독기관에 의한 부실한 선박운항 및 안전관리

#### [진상규명 과제3]

#### 가. 사실관계

##### (1) 부실한 관리감독의 근본적인 원인, 민관 유착문제

##### 이른바, 해피아(해양수산부 + 마피아)의 문제

박근혜 대통령은 후보 시절부터 공공부문의 핵심과제로 공무원 비리 척결을 강력하게 약속했다. 하지만 이번 선박의 안전점검을 담당하는 해운회사들의 이익단체와 이들을 관리·감독해야 하는 행정기관인 해양수산부, 해양경찰의 유착관계는 조금도 개선되지 않았고 오히려 더욱더 노골화 되어 '해피아(해양수산부 + 마피아)'라는 신조어까지 등장했다.

	이름	현직	해수부 경력	
관련 단체에 포진한 '해(海)피아' 낙하산	주성호	한국해운조합 이사장	차관	해운조합 ▶성격: 해운사들의 이익단체 ▶업무: 해운사에 대한 안전운항 지도·감독
	김규섭	한국선급 정부대행검사본부장	해사기술과장	
	부원찬	선박안전기술공단 이사장	여수지방해양항만청장	선박안전 ▶성격: 민간 협회로부터 재산 인수해 설립 ▶업무: 선박 도면 승인 해수부 업무 위탁
	서재연	수협 조합감사위원장	수산정책과장	
	방기혁	한국어촌어항협회 이사장	수산정책관	
	이장훈	한국선주상호보험조합 고문	해사안전정책관	

[표8] 중앙일보, <세월호 부실한 안전검사 뒤엔 해피아 있었다>, 2014. 4. 22.

##### (가) 해양 공무원들과 해운업체들과의 부적절한 공생관계

현재 해양수산부 산하 공공기관 14곳 가운데 해양수산부 출신이 기관장인 곳은 11곳에 이른다. 한국해운조합은 주성호 이사장을 포함, 역대 이사장 12명 가운데 10명이 해양수산부 출신이다. 해운조합 본부장(상임이사) 3명 가운데 2명도 해양수산부와 해양경찰청 고위간부 출신으로 사실상 한국해운조합 고위직은 해피아가 장악한 채 놓지 않고 있다. 대형 선박에 대한 안전검사를 진행하는 한국선급도 해피아의 그늘 아래 있다. 한국선급

은 1960년 출범한 이후 12명의 이사장 가운데 8명이 해양수산부를 포함한 정부 관료 출신이었다.<sup>42)</sup>

한국해운조합이나 한국선급은 이사장이나 회장 자리를 해양수산부나 국토해양부 차관 등 관련 부처 고위 공직자들에게 매번 내주었다. 기업의 ‘대리인’이 된 퇴직 공무원은 현직 공무원의 의사결정에 직·간접적인 영향을 미치며, 정부가 해야 할 ‘감시견’ 역할을 마비시켰다. 그들에게 수 억원의 연봉을 챙겨주지만, 그 이상의 대가가 조합과 법인에 돌아온다. 수십 년째 카르텔이 깨지지 않고 유지되는 이유다.<sup>43)</sup> 해양수산부 출신이 산하기관의 장을 맡다보니 관리·감독이 제대로 이뤄지기 어렵다. 해양수산부가 감사를 해야 하는데 자신들 위에 있던 상관이나 친한 동료들이 산하 기관장으로 가다보니 제대로 관리·감독이 이뤄지지 않는 것이다.

#### (나) 한국선급, 선박안전기술공단, 한국해운조합, 해양수산부, 해양경찰의 끈끈한 공생 관계<sup>44)</sup>

한국선급(KR)은 1960년 해운사들이 출자해 설립한 비영리 사단법인이다. 제3자의 위치에서 보험 대상 선박을 객관적으로 평가하려고 만든 단체였다. 하지만 선박 검사 기술력이 쌓이면서 정부를 대행하여 선박의 검사 업무를 맡기 시작했다. 일반 내항선과 소형어선의 안전검사는 준정부기관인 선박안전기술공단(KST)이 맡는다.

한국해운조합은 2100여개 선박회사의 이익단체로, 1949년 대한해운조합연합회가 전신이다. 1962년 한국해운조합법에 따라 한국해운조합으로 명칭이 바뀌었다. 선박사고 시 손해를 보상해주는 보험업무인 선박공제사업과 전국 연안 여객터미널의 운영 및 관리를 담당한다. 선장과 선원에 대한 운항관리규정 교육, 여객선 입·출항 보고, 여객선 승선지도, 구명기구·소화설비·해도 등 기타 용구의 완비 여부 확인, 탑승인원 및 적하물 확인 등 안전에 관한 각종 교육과 지도, 안전점검 및 확인 업무도 해운조합에서 전담해왔다.

그런데 이들 기관의 전·현직 임원에는 항상 해양수산부와 해양경찰의 고위 퇴직관료들이 즐비하다. 한국선급 역대 대표이사 10명 중 8명이 해양수산부(옛 항만청 포함) 출신이고,

42) 조선비즈, <해피아(해양마피아), 세월호 참사의 책임자들>, 2014. 5. 2.

43) 한겨레, <돈이 곧 매뉴얼이 된 한국 사회>, 2014. 5. 15.

44) 한겨레21, <세월호 참사 특집호, 40면, 돈만 좇은 ‘탐욕의 운항’>, 제1009호

선박안전기술공단의 이사장 역시 국토해양부 출신이다. 한국해운조합 역대 이사장 12명 가운데 10명은 해양관련 부처의 고위공무원 출신들이다. 현 해운조합 주성호 이사장은 국토해양부 제2차관 출신으로, 퇴직 후 6개월 만에 해운조합 이사장으로 자리를 옮겼다. 해운조합 경영본부장과 안전본부장은 해양경찰 출신이다.

이러한 공생관계에 해양수산부의 수장인 장관도 빠지지 않았다. 최근 언론보도에 따르면, 한국선급, 전국해양산업총연합회, 한국해사재단 등 해운회사들의 이익단체가 다수 입주한 여의도 해운빌딩 맨 꼭대기 10층을 해양수산부 장관의 집무실로 사용해왔던 사실이 밝혀졌다.

#### (다) 해운사들의 이익단체에 의한 안전 점검, 정부의 점검도 수박 겉핥기 식

선박안전법상 여객선은 5년마다 정기검사를, 1년마다 중간검사를 받아야 한다. 사고가 발생하기 불과 2달 전인 2014. 2. 10. 한국선급 목포지부는 세월호에 대해 중간검사를 실시했다.

당시 검사에서 조타기, 물에 닿으면 저절로 펼쳐지는 구명별(구명정), 배의 좌우 균형을 맞춰주는 스테빌라이저 등 200여개 항목을 점검했지만, 아무런 이상이 없었다. 갑판 양쪽에 설치돼 있던 25인승 구명별 46척 중 침몰 당시 제대로 작동한 것은 단 1개뿐이었다. 중간검사 이후 15일이 지난 2014. 2. 25. 인천해양경찰, 한국해운조합, 인천지방해양항만청 등 5개 관계기관이 실시한 특별점검에서도 핵심 구명장비의 오작동 가능성은 걸러지지 않았다.

이는 비단 세월호만의 문제라기보다, 일상화된 구조적인 문제이다. 지난해 7월 해양수산부와 목포해양경찰서가 여객선에 대해 안전점검을 실시했는데 2시간 40분 만에 12척에 대한 점검을 완료했다. 배 1척 당 안전점검에 걸린 시간은 13분에 불과했다. 여객선 원레 점검표에는 선체, 구명시설, 소방설비 등 12개 항목과 비상훈련 이행여부 등 세부항목까지 합치면 32가지 이상을 점검해야 하지만, 모두 '특이점 없음'으로 결론을 내렸다.

국회 농림수산식품해양수산위원회 소속 새누리당 윤명희 의원이 지난해 10월 선박안전기술공단으로부터 제출받은 자료에 따르면, 최근 5년간 선박검사 합격률은 평균 99.99%였다. 실제 2011년과 2012년 선박검사 합격률은 각각 99.98%, 99.96%를 기록했다. 그런데,



선박결함으로 인한 사고비율은 같은 기간 6.8%에서 12.1%로 두 배 가까이 폭증한 것으로 조사되었다.

(라) 전방위적인 민관유착, 관피아(관료+마피아) 문제

민관유착 문제는 해양수산부와 유관단체에만 국한되는 문제는 아니다. 5월 12일 새누리당 이장우 의원이 17개 정부부처를 통해 제출받아 공개한 자료에 따르면 각 부처에서 4급(서기관) 이상 간부로 일하다 산하 공공기관이나 공기업, 관련 협회 등에 재취업한 퇴직관료 수는 384명에 달했다. 이 의원이 제출받지 못한 감사원과 지방자치단체 주요 간부와 금융위원회, 공정거래위원회, 방송통신위원회 등 정부위원회까지 포함하면 500여 명에 달할 것으로 추산된다.<sup>45)</sup>



[표9]<sup>46)</sup>

주요 공기업 임원 '관피아' 현황

공기업	주무부처	임원수	관료출신 임원	주무부처 출신임원
한국관광공사	문화체육관광부	10	2	2
여수광양항만공사	해양수산부	9	3	3
대한주택보증	국토교통부	11	4	4
한국석유공사	산업통상자원부	13	3	3
울산항만공사	해양수산부	10	7	6
인천항만공사	해양수산부	11	5	4
한국마사회	농림축산식품부	14	4	3
한국감정원	국토교통부	11	7	5
해양환경관리공단	해양수산부	10	5	3
부산항만공사	해양수산부	11	5	3
한국철도공사	국토교통부	14	5	3
제주국제자유도시개발센터	국토교통부	10	6	3
한국가스공사	산업통상자원부	7	2	1
한국토지주택공사	국토교통부	15	4	2
한국수력원자력	산업통상자원부	12	2	1
한국조폐공사	기획재정부	11	5	2
한국공항공사	국토교통부	13	6	2
한국중부발전	산업통상자원부	9	3	1
한국광물자원공사	산업통상자원부	9	4	1
한국지역난방공사	산업통상자원부	10	4	1
한국방송광고진흥공사	방송통신위원회	12	4	1
한국도로공사	국토교통부	15	5	1
한국전력공사	산업통상자원부	15	6	1
대한석탄공사	산업통상자원부	9	4	0
인천국제공항공사	국토교통부	11	4	0
한국남부발전	산업통상자원부	9	3	0
한국동서발전	산업통상자원부	9	2	0
한국남동발전	산업통상자원부	9	1	0

[표10]<sup>47)</sup>

특히 세월호 참사로 퇴직 관료의 산하기관 낙하산 진출을 둘러싼 비난 여론이 높아지는

45) 이데일리, <퇴직공무원 재취업 제한 민간협회까지 확대..비리사슬 끊어야>, 2014. 5. 12.

46) 이데일리, <퇴직공무원 재취업 제한 민간협회까지 확대..비리사슬 끊어야>, 2014. 5. 12.

47) 세계일보, <공기업 관피아 박정부 들어 늘었다>, 2014. 5. 18.

가운데 박근혜 정부에서 공기업에 진출한 ‘관피아’(관료+마피아)가 이명박 정부에 비해 늘었다는 조사 결과가 나왔다. 전임 이명박 정부 시절인 2012년과 비교해 비(非)직속 관료 출신 임원은 76명(66.7%)에서 59명(51.3%)으로 많이 줄었으나, 해당 공기업의 직속 감독부처 출신은 38명에서 56명(48.7%)으로 늘어 절반에 가까웠다. 현 정부 들어 공기업에 대한 주무부처의 영향력이 강화됐음을 보여주는 대목이다.<sup>48)</sup>

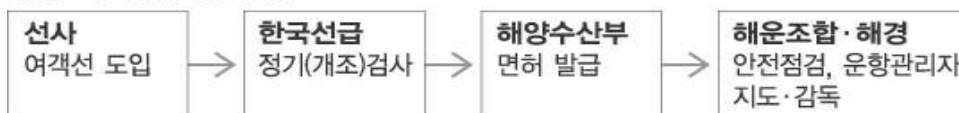
민관유착, 즉 관피아 문제는 사실 정부의 규제완화 정책과 맞닿아 있다. 정부 및 국가기관이 직접 규제하지 않는 대신 규제기능을 민간으로 넘기고, 규제의 공적기능 수행을 위해 관료 인사를 민간에 파견하는 식인 셈이다. 정부가 틀어쥐고 있는 규제를 줄이고 규제기능을 민간에 위임하는 것이다. 이렇게 규제기능을 나눠주다 보니 이를 감시할 인력이 필요했고, 그렇게 각 부처에서 전문성을 가진 인물을 내려 보낼 수 있는 배경이 형성된 것이다.<sup>49)</sup>

세월호 침몰 사고의 경우에도 해양수산부가 점검, 관리감독, 단속기능을 민간단체인 한국해운조합과 한국선급 등 산하기관 및 유관기관들에게 넘기고, 이들에 대한 관리·감독을 방임하여 직·간접적인 영향을 준 것이다.

## (2) 현행 여객선 안전관리체계<sup>50)</sup>

현행 여객선 안전관리 및 감독은 단계마다 분리돼 있다. 주무부처인 해양수산부가 관리·감독권한을 해양경찰과 해운조합, 한국선급 등에 위임하고 있기 때문이다. (구체적인 근거법령은 아래 ‘다.’ 항에서 후술함)

### 현행 여객선 관리체계



[표11] 경향신문, <선박 건조에서 운항까지... 여객선 관리 일원화해야>, 2014. 5. 22.

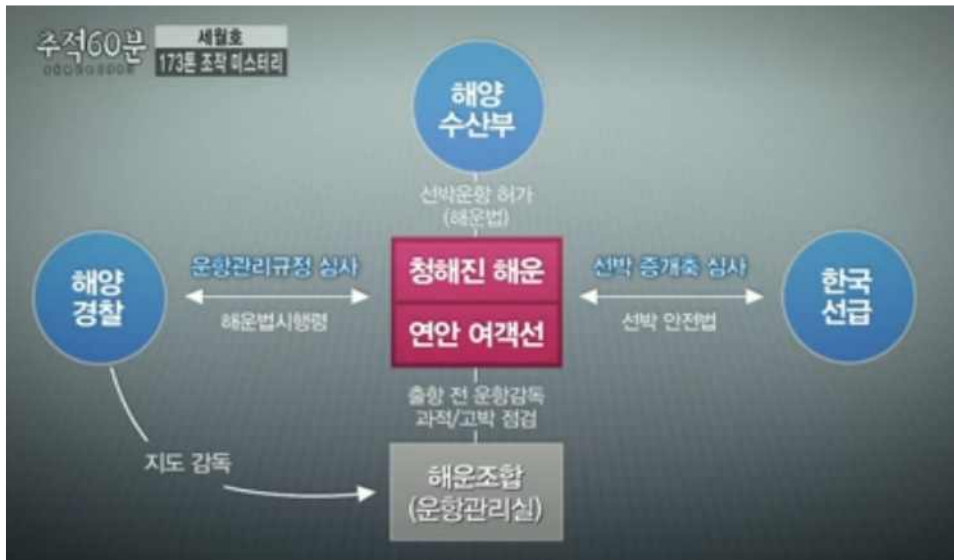
청해진해운은 2012년 선령이 18년이던 세월호를 도입해 개조하였는데, 배의 복원성, 화물

48) 세계일보, <공기업 관피아 박정부 들어 늘었다>, 2014. 5. 18.

49) 머니투데이, <규제완화의 역설...'관피아 독버섯' 온상>, 2014. 4. 30.

50) 경향신문, <선박 건조에서 운항까지... 여객선 관리 일원화해야>, 2014. 5. 22.

적재량, 구명설비 등을 한국선급에서 검사받았다. 이어 선사(청해진해운)에서 수립한 안전관리조직, 운항조건 등 운항관리규정을 해양경찰청에서 승인받았다. 해양수산부는 선령·시설·항로 등 운항안전에 관한 일반적 사항을 심사해 여객운항면허를 발급했다. 그 뒤 해운조합 소속 운항관리자가 여객선 안전점검을 총괄하고, 해양경찰은 운항관리자를 지도·감독하고 출항을 통제한다.



[표12] KBS 추적 60분, <세월호 173톤 조작 미스터리>, 2014. 5. 25.

청해진해운은 선령 규제 완화를 빌미로 무리한 증축과 설계 변경을 했고, 한국선급은 이를 승인했다. 선사의 운항안전을 지도·감독하는 운항관리자는 선사의 이익단체인 해운조합에 소속돼 독립성이 결여됐다. 더구나 운항관리자 임면권이 있는 해운조합에는 해양수산부 고위관료들이 ‘낙하산’으로 내려가 실질적인 지도·감독이 어려웠다. 해양경찰도 전문적인 안전점검 지식이 부족해 운항관리규정을 형식적으로 심사했다.

### (3) 해양경찰의 부실한 선박 안전관리

#### (가) 부실한 안전점검 실태

세월호 침몰사고 50여일 전에 이뤄진 해양경찰의 특별안전점검이 경찰관 한 명이 주도해 조타와 기관 등 분야별로 30여개 항목을 점검하면서 불과 1시간여 만에 진행됐던 것으로 확인됐다. 이들은 점검표에 없다는 이유만으로 후타실 등 비상 조타 관련 부분은 확인도 하지 않았다. 검사 결과 세월호는 비상훈련·안전시설·고박장비·구명장비 등 이번 참사에

서 핵심문제로 지적된 부분에서 모두 '양호' 판정을 받았다.<sup>51)</sup> 국내 최대 규모 여객선 세월호에 대한 안전점검이 부실하게 이뤄진 것이다.

또한 세월호의 차량적재 안전한도가 승용차 77대에 화물차 8대를 더해 85대임에도 불구하고, 이를 현저히 초과한 세월호 운항관리규정(청해진해운 작성)을 해양경찰이 승인해 준 것으로 드러났다. 단순히 자동차 대수로 따져도 안전한도를 74%나 초과해 신고 다니겠다고 했는데도 해양경찰이 문제없다고 받아들인 것이다.<sup>52)</sup>

### (나) 열악한 구조장비

해양경찰의 열악한 구조장비 수준도 드러났다. 새정치민주연합 황주홍 의원이 해양경찰로부터 제출받은 '구난·구조 장비현황'에 따르면, 해양경찰 경비함정 182척엔 구명조끼·구명환·해상들것·구명뗏목·구명총·구명보트만이 구조장비로 탑재돼 있었다. 119구조대가 자주 사용하는 구조용 로프·사다리·유압절단기 등 기본적인 장비조차 갖추지 않았던 것이다. 특히 해양구조 활동에 필수적인 잠수 관련 장비는 1000t급 이상 함정 33척만 보유하고 있었다.

이처럼 해양경찰은 필수적인 구조장비도 갖추지 못했음에도 불구하고, 지난해 여수 해양경찰교육원의 사격장 부지에 145억원을 들여 골프장을 만들었다.<sup>53)</sup> 세월호가 완전히 가라앉기 전에 고 박수현 군이 있었던 것으로 추정되는 B-19호실의 경우, 해양경찰이 손망치로 세월호의 창문을 깨고 구명로프만 던져주었다더라도 학생 수십 명을 더 구할 수 있었던 점을 기억한다면, 해양수산부와 해양경찰은 열악한 장비체계와 직무유기에 대해 제대로 해명해야 한다.

## (3) 한국해운조합의 부실한 선박 운항관리

### (가) 관리감독이 어려운 구조상의 문제

한국해운조합은 한국해운조합법 제6조에 의해 여객선 안전운항관리 및 선박안전관리체제

51) 중앙일보, <해양경찰, 세월호 1시간 둘러보고 "양호" 판정>, 2014. 5. 9.

52) 중앙일보, <차량 85대가 한도인데 148대 ... 해양경찰, 세월호 과적 승인해줬다>, 2014. 5. 2.

53) 중앙일보, <해양경찰, 세월호 1시간 둘러보고 "양호" 판정>, 2014. 5. 9.

관련 업무를 독점적으로 수행하는 기관이다. 비영리를 표방하는 해운조합은 실제로는 여객선사(선주)들을 회원으로 하는 이익단체다. 국내 2100개 선사를 대표하는 한국해운조합은 정부로부터 내항여객선 안전관리 업무를 위임받아 운항관리자를 채용해 선박 안전점검을 맡고 있는데, 지난 4월 15일 밤 세월호가 인천항을 떠나기 전에 받은 안전점검의 주체 역시 한국해운조합이다. 결국 해운조합의 운항관리자가 조합원인 청해진해운을 제대로 감독하기 어려운 구조인 것이다.

### (나) 해운조합 운항관리자의 부실한 선박관리

검찰은 지난 5월 8일 한국해운조합 인천지부 운항관리실의 운항관리자 7모씨를 위계에 의한 업무방해와 사문서 위조 및 행사 등으로 구속영장을 청구했다. 검찰에 의하면 7씨는 서울에 있으면서도 (인천의) 운항관리실에 있는 것처럼 하여, 안전점검을 하지도 않고, 선장이 작성해야 할 보고서를 대신 작성해 서명하는 등 업무메뉴얼도 없이 주먹구구로 업무를 수행했다고 한다. 또한 지난 달 16일 침몰한 세월호가 출항하기 전 제출한 안전점검보고서도 허위로 적은 것을 묵인하고, 심지어 조작까지 한 것으로<sup>54)</sup> 김·경 합동수사본부 조사 결과 드러났다. 이처럼 해운조합의 세월호에 대한 안전점검은 요식행위에 그쳤다.<sup>55)</sup>

또한 선사들의 요구로 운항관리자가 과다 선적을 눈감아주더라도 처벌할 방법이 없다. 지난 2012년 해운법을 개정<sup>56)</sup>할 당시, 처벌 규정을 빼버리는 어처구니없는 실수를 했기

54) 경향신문, <해운조합 운항관리사 갑(甲)질에 업무 ‘엉망’...모두 구속감>, 2014. 5. 9.  
 “보고서에는 화물과 구명설비도 모두 양호하다고 적혀 있었지만 운항관리실은 점검조차 안했다. 침몰한 세월호의 구명 뗏목 46개 중 퍼진 것은 2개에 불과하다. 보고서에는 또 세월호는 15일 오후 6시30분 출항한 것으로 기재됐다. 하지만 세월호는 오후 9시3분에 출항했다. 특히 세월호가 침몰하자 출항보고서를 조작까지 했다. 컨테이너는 보고서에 없다가 150개가 실린 것으로 바뀌었고, 자동차는 150대에서 180대로, 승객인원도 474명에서 476명으로 바꿨다. 화물량도 3608톤이 실렸는데도 657톤으로 조작했다.”

55) 경향신문, <해운조합 운항관리사 ‘갑(甲)질’에 업무 ‘엉망’...모두 구속감>, 2014. 5. 9.

56) **처벌규정 누락관련 개정 전후 비교**  
 ; 2012. 6. 1. 일부개정 당시, 해운법 22조를 전문개정하면서 기존 운항관리자의 충실의무를 3항에서 4항으로 변경하였음에도, 위 규정에 대한 벌칙규정인 제57조는 (대응하여 변경해야 함에도 불구하고) 변경하지 않은 경로 추정됨. 현행 해운법도 아래 2012. 6. 1. 개정법과 동일한 구조임.  
**개정 전 [해운법] 제22조(운항관리자) [시행 2012.7.1.]**  
 ③운항관리자는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 제21조에 따른 운항관리규정의 준수와 이행의 상태를 확인하고, 항만에 드나드는 여객선을 확인하며, 선원을 교육하는 등 안전운항을 위한 직무와 지도에 충실하여야 한다. <개정 2008.2.29>  
**개정 전 [해운법] 제57조(벌칙) [시행 2012.7.1]**  
 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 300만원 이하의 벌금에 처한다.  
 1. 제21조제1항, 제22조 제1항·제3항 또는 제31조를 위반한 자  
 2012. 6. 1. 일부개정 후 [해운법] 제22조(여객선 안전운항관리) [시행 2012.12.2]

때문이다. 이 때문에 일부 지역에서는 4년 동안 운항관리사가 한 번도 적발되지 않았다.<sup>57)</sup>

#### (4) 한국선급의 부실한 선박 안전관리

##### (가) 통과의례식 정기검사

정부의 안전검사는 한국선급에도 위탁됐다. 한국선급은 선박안전법 제60조에 따라 선박 검사업무를 맡고 있는데, 비영리를 내세웠음에도 한국선급은 위탁업무로 영리를 챙길 수 있었다. 이곳에서 세월호는 모두 5번의 검사를 받았다. 그렇게 한국선급으로 흘러들어간 검사비만 1억5000만원에 이른다. 하지만 세월호는 지난해 증축했을 때도, 지난 2월 정기검사를 받았을 때도, 문제없이 한국선급의 검사를 통과했다. 검사는 매번 통과의례였다. 정부 위탁업무로 인한 한국선급의 수익은 보장됐지만, 배의 안전은 보장되지 못했다.<sup>58)</sup>

##### (나) 작동하지 않은 구명별

지난 2월 구명별 등 17개 항목에 대한 안전검사를 수행한 한국해양안전설비 쪽도 실제 점검을 거의 하지 않은 채 ‘양호’ 판정을 내렸다. 한국해양안전설비는 목포해양항만청이

- 
- ① 국토해양부장관은 내항여객선의 안전운항에 관한 시책을 수립하고 시행하여야 한다.
  - ② 내항여객운송사업자는 「한국해운조합법」에 따라 설립된 한국해운조합(이하 "한국해운조합"이라 한다)이 선임한 선박운항관리자(이하 "운항관리자"라 한다)로부터 안전운항에 관한 지도·감독을 받아야 한다.
  - ③ 운항관리자의 자격요건, 임면 방법·절차, 직무범위와 운항관리자에 대한 지도·감독 등에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다.
  - ④ 운항관리자는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 제21조에 따른 운항관리규정의 준수와 이행의 상태를 확인하고, 항만에 드나드는 여객선등을 확인하며, 선원을 교육하는 등 안전운항을 위한 직무와 지도에 충실하여야 한다.
  - ⑤ 운항관리자는 여객선등의 안전운항을 위하여 필요하면 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 국토해양부장관에게 다음 각 호의 사항 등을 요청할 수 있다.
    1. 여객선등의 운항 횟수를 늘리는 것
    2. 출항의 정지
    3. 사업계획에 따른 운항의 변경
  - ⑥ 내항여객운송사업자는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 운항관리자를 돕으로써 들게 되는 비용을 부담하여야 한다.
  - ⑦ 국가는 운항관리자를 돕으로써 들게 되는 비용의 일부를 지원할 수 있다.

[전문개정 2012.6.1]

**2012. 6. 1. 일부개정 후 [해운법] 제57조(벌칙)** 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 300만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2012.6.1>

1. 제21조제1항, 제22조 제2항·제3항 또는 제31조를 위반한 자

57) MBN 뉴스, <선박 안전 담당 운항관리사 처벌 규정 없어>, 2014. 5. 2.

58) 한겨레, <돈이 곧 메뉴얼이 된 한국 사회>, 2014. 5. 15.

지정한 우수정비사업장이었다. 하지만 세월호 침몰 당시 46개 구명벌 가운데 단 하나만 퍼졌을 뿐이다.<sup>59)</sup>

#### (다) 부족한 평형수로 인한 복원력 상실<sup>60)</sup>

구명벌 뿐만이 아니다. 사고 이후 세월호는 평형수 탱크에 근본적인 문제가 있어 배의 복원성이 떨어진다는 사실이 드러났다. 15일 검찰이 밝힌 세월호 사건 공소사실을 보면, 세월호가 침몰에는 규정 최대 화물 적재량의 두 배에 이르는 무게를 초과 적재한 것이 주요 원인으로 작용했다. 세월호의 경우, 배의 균형을 되돌리는 ‘복원성’을 유지하기 위한 화물 적재 최대치가 1077톤인데 사고 당시 세월호는 두 배에 가까운 2142톤의 화물을 실었던 것으로 확인됐다.

또한 더 많은 화물을 싣기 위해 세월호는 배가 흔들릴 때, 균형을 잡기 위해 바닥에 채우는 ‘평형수’를 기준량(1565.8톤)의 절반에 불과한 761.2톤만 넣고 출항했던 것으로 드러났다. 또 배의 운항에 반드시 필요한 연료유(기준치 560.9톤), 청수(290.9톤)도 각각 기준치의 절반도 안 되는 198.38톤, 청수 150톤만 채웠다. 이런 방식으로 세월호는 모두 1308.02톤의 무게를 줄였다. 위험을 감수하고 늘어난 공간에 컨테이너, 자동차, 중장비 등 1065톤<sup>61)</sup>이 실렸다.

복원성이 급격히 약해진 세월호에 급격한 변침을 지시한 항해사의 미숙함이 겹치면서 세월호 침몰에 결정타가 됐다. 사고 당시 운항을 지휘했던 당직 항해사 박아무개씨(3등 항해사)는 사고 해역인 맹골수도에 한 차례도 단독 항해를 해 본 적이 없었다. 그런데도 선장 이아무개씨는 항해사 박씨한테 항해를 맡기고 조타실을 이탈해 자신의 침실로 간 것으로 드러났다. 급격한 해류 변화가 있는 곳에서 항해사 박씨는 레이더 침로만으로 조타수 조아무개씨한테 1차 140도, 2차 145도로 변침을 지시했고, 조타수 조씨는 배가 뜻대로 움직이지 않자 조타기를 우현 쪽 대각도로 돌리면서 선체가 좌현으로 급격히 기울었다. 여기에 규정보다 두 배 가까이 더 실린 화물이 부실한 고정 장치를 벗어나 배 왼쪽으로 급격히 쏠리면서 배가 바다 위로 쓰러진 것이다.

59) 한겨레, <돈이 곧 매뉴얼이 된 한국 사회>, 2014. 5. 15.

60) 한겨레, <과적·평형수 부족·급격한 변침이 ‘침몰’ 원인>, 2014. 5. 15.

61) 청해진해운이 선박안전법 제28조에 의하여 해양수산부장관으로부터 승인을 받은 복원성자료에 의하면, 사고 당시 세월호는 적재가능한 화물 최대치 1,077톤을 1,065톤 초과한 화물을 적재하였다. (2014. 5. 15. 검찰 공소사실 기준)

하지만 한국선급은 과적과 평형수 부족에 관한 문제를 사전에 제대로 지적하지 않았고, 수백 개의 안전점검 검사 항목 대부분에 적합 판정을 내렸다. 한국선급의 검사가 제대로 이뤄졌다면 세월호 침몰이라는 대형참사는 막을 수 있었을 것이다.

## 나. 세월호 참사에 미친 영향

해양경찰의 부실한 특별안전점검으로 인해 세월호는 비상훈련·안전시설·고박장비·구명장비 등의 부분에서 침몰에 미리 대비할 수 있었음에도 불구하고 위험을 안고 출항했다. 차량과적 역시 해양경찰의 승인 없이는 불가능한 일이다. 뿐만 아니라 119 구조대에서도 자주 사용하는 기본적인 구조장비조차 갖추지 못한 사실이 드러났다. 그 결과, 도끼와 절단기 등으로 수면 위에 드러난 창문을 깨기만 하면 구할 수 있는 승객마저 구조하지 못했다.

해운조합 운항관리사의 주먹구구식 선박관리와 한국선급의 부실한 안전관리감독 역시 세월호 참사의 단초를 제공했다. 그 결과 세월호 승객 전원을 태우고도 남은 구명벌은 단 하나만이 작동했고, 기준보다 현저하게 낮게 채워진 평형수로 인해 배의 복원력은 제 기능을 상실했다.

이러한 부실한 관리·감독은 근본적으로 정부가 안전관리업무를 민간의 이익단체에 외주화하고, 특정 단체가 안전업무를 독점하게 됨으로써 발생하였다. 이는 이른바 ‘해피아’라고 불리는 정부와 유관단체의 유착관계로 인해 시간이 갈수록 더욱 고착화되었다. 그 결과 세월호가 출항하기 전에 충분히 미연에 방지할 수 있었던 위험은 참사가 되어 돌아왔다.

## 다. 법령위반 및 책임소재

### (1) 해양경찰청의 책임

#### (가) 법령위반 사실

##### 1) 허위로 작성된 운항관리규정에 관한 감독의무 위반



## 가) 운항관리규정에 관한 해양경찰의 감독의무

해운법 제21조<sup>62)</sup>는 내항여객운송사업자로 하여금 여객선 등의 안전을 확보하기 위한 '운항관리규정'을 작성하여 해양수산부장관에게 제출하도록 하고 있다. 또한, 해운법 제22조<sup>63)</sup>에서는 한국해운조합이 선임한 선박운항관리자가 '운항관리규정'의 준수와 이행상태를 확인하도록 하고 있다. 해운법 시행령 제27조 제4항<sup>64)</sup>에서는 운항관리규정의 심사를 해양경찰청장에게 위임하고 있으며, 해운법 시행규칙 제15조의3<sup>65)</sup>에서는 '운항관리규정'

### 62) [해운법] 제21조 (운항관리규정의 작성 및 심사)

① 내항여객운송사업자는 여객선등의 안전을 확보하기 위하여 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 운항관리규정을 작성하여 해양수산부장관에게 제출하여야 한다. 운항관리규정을 변경하려는 때에도 또한 같다.

② 해양수산부장관은 제1항에 따라 운항관리규정을 제출받은 때에는 그 운항관리규정에 대하여 심사를 하여야 하며, 여객선등의 안전을 확보하기 위하여 운항관리규정을 변경할 필요가 있다고 인정되면 그 이유와 변경요지를 명시하여 해당 내항여객운송사업자에게 운항관리규정을 변경할 것을 요구할 수 있다.

### 63) [해운법] 제22조 (여객선 안전운항관리)

① 해양수산부장관은 내항여객선의 안전운항에 관한 시책을 수립하고 시행하여야 한다. <개정 2013.3.23. >

② 내항여객운송사업자는 「한국해운조합법」에 따라 설립된 한국해운조합(이하 "한국해운조합"이라 한다)이 선임한 선박운항관리자(이하 "운항관리자"라 한다)로부터 안전운항에 관한 지도·감독을 받아야 한다.

③ 운항관리자의 자격요건, 임면 방법·절차, 직무범위와 운항관리자에 대한 지도·감독 등에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다. <개정 2013.3.23. >

④ 운항관리자는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 제21조에 따른 운항관리규정의 준수와 이행의 상태를 확인하고, 항만에 드나드는 여객선등을 확인하며, 선원을 교육하는 등 안전운항을 위한 직무와 지도에 충실하여야 한다. <개정 2013.3.23. >

⑤ 운항관리자는 여객선등의 안전운항을 위하여 필요하면 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관에게 다음 각 호의 사항 등을 요청할 수 있다. <개정 2013.3.23. >

1. 여객선등의 운항 횟수를 늘리는 것
2. 출항의 정지
3. 사업계획에 따른 운항의 변경

⑥ 내항여객운송사업자는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 운항관리자를 돕으로써 들게 되는 비용을 부담하여야 한다. <개정 2013.3.23. >

⑦ 국가는 운항관리자를 돕으로써 들게 되는 비용의 일부를 지원할 수 있다.

### 64) [해운법 시행령] 제27조 (권한의 위임)

④ 해양수산부장관은 법 제53조에 따라 내항여객운송사업에 관한 다음 각 호의 권한을 해양경찰청장에게 위임한다. <개정 2008.2.29, 2012.11.30, 2013.3.23>

1. 법 제14조제8호에 따른 여객선의 안전운항을 위하여 필요한 조치
2. 법 제21조제1항에 따른 운항관리규정의 접수 및 같은 조 제2항에 따른 운항관리규정의 심사와 변경 요구
3. 법 제22조제5항제2호에 따른 출항의 정지에 관한 운항관리자의 요청의 접수
4. 법 제50조제1항에 따른 자료제출·보고 요구 및 같은 조 제2항에 따른 조사(제1호의 권한과 관련된 것으로 한정한다)

### 65) [해운법 시행규칙] 제15조의3(운항관리규정의 제출)

① 법 제21조제1항에 따라 내항여객운송사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 운항관리규정을 작성하고 별지 제10호의3 서식의 여객선 운항관리규정 보고서에 이를 첨부하여 운항개시 7일 전까지 해양경찰청장에게 제출하여야 한다. 다만, 해양사고 등으로 내항 여객운송사업에 선박을 긴급히 대체 투입하려는 경우에는 운항 개시 후 3일 이내에 제출하여야 한다.

1. 선박을 내항 여객운송사업에 사용하려는 경우
2. 내항 여객운송사업에 사용하던 선박의 주요 부분을 변경하여 다시 내항 여객운송사업에 사용하려는 경

을 해양경찰청장에게도 제출하도록 하고 있다. 즉, 운항관리규정은 선박의 안전관리, 화물적재 등 선박의 운항과 관련한 모든 내용을 담고 있는 문서로, 전문가 심사위원회의 심사를 거쳐 해양경찰이 최종 승인하는 것이다.

#### 나) 부실하게 작성된 세월호 운항관리규정 및 해양경찰의 감독의무 해태

그런데 세월호의 '운항관리규정'에는 선박 안전을 위해 준수해야 하는 최대 화물 적재량, 최소 평형수 등의 무게는 기재되어 있지 않고, 오로지 재화중량<sup>66)</sup>만 3,963톤으로 기재되어 있다. 오직, 운항관리규정 제11장에서 “승용차 88대, 대형트럭 60대, 컨테이너 247개”를 실을 수 있다고 규정하고 있을 뿐이다. 실제 현장에서 '운항관리기준'을 근거로 관리·감독이 이루어지는 점을 고려할 때, 안전운항을 위한 최대 적재량과 최소 평형수량 조차 명시하여 기재하지 않은 세월호의 '운항관리규정'은 사실상 과적을 염두에 둔 것으로 풀이된다. 그럼에도 불구하고 이런 부실한 '운항관리규정'을 심사하여 변경을 요구해야 할 전문위원회와 최종 승인권자인 해양경찰은 아무런 이의를 제기하지 않았다.

#### 다) 허위로 작성된 세월호 운항관리규정 및 해양경찰의 감독의무 해태

뿐만 아니라 세월호 선사인 청해진해운이 운항관리규정을 허위로 작성한 사실도 드러났다. 검·경 합동수사본부는 세월호 운항관리규정을 허위로 작성한 혐의(위계에 의한 공무집행방해 등)로 청해진해운 송모(53)씨를 불구속 입건했다고 21일 밝혔다. 송씨가 작성한 세월호 운항관리규정에는 세월호 재화중량(화물, 여객, 평형수, 연료유, 식수 등을 모두 합한 무게)이 한국선급의 검사자료에 기재된 '3,794t'보다 169t이 많은 '3,963t'으로 적혀있다. 최대 화물, 최소 평형수, 기타 연료유 등의 무게는 표시되지 않았고 화물과 차량의 적재 기준도 다르게 기재된 것이다.<sup>67)</sup>

세월호의 안전기준을 제시했던 '한국선급', 선박안전법상 해양수산부 장관의 승인을 받도

우

3. 기존에 작성·제출한 운항관리규정을 변경하려는 경우

② 법 제21조제2항에 따라 운항관리규정의 변경을 요구받은 내항여객운송사업자는 정당한 사유가 없으면 운항관리규정을 변경하여 해양경찰청장에게 제출하여야 한다.

③ 내항여객운송사업자는 제1항과 제2항에 따라 작성한 운항관리규정을 선박과 주된 사업소 및 영업소에 비치하고, 소속 임직원과 여객이 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다.

66) 재화중량(Deadweight Tonnage): 컨테이너, 화물, 차량, 승객 등 경하상태에서 선박에 실을 수 있는 최대무게.

67) 연합뉴스, <운항 규정·안전 보고서 '조작' 덩어리>, 2014. 5. 21.

록 하고 있는 '복원성자료'를 손쉽게 열람할 수 있었던 '해양경찰'과 '인천해양항만청'은 청해진해운이 제출한 영터리 운항관리규정을 그대로 승인함으로써 과적 운항을 감독기관이 묵인해준 셈이 됐다.

## 2) 선박 운항관리자에 대한 감독의무 위반

### 가) 선박 운항관리자에 대한 해양경찰의 감독의무

해운법 제22조 2항<sup>68)</sup>은 내항여객운송사업자는 「한국해운조합법」에 따라 설립된 한국해운조합이 선임한 선박운항관리자(이하 "운항관리자"라 한다)로부터 안전운항에 관한 지도·감독을 받아야 한다고 규정하고 있다.

운항관리자의 직무에 관하여, 해운법 시행규칙 제15조의8<sup>69)</sup>은 운항관리자는 내항여객운

#### 68) [해운법] 제22조(여객선 안전운항관리)

① 해양수산부장관은 내항여객선의 안전운항에 관한 시책을 수립하고 시행하여야 한다. <개정 2013.3.23. >

② 내항여객운송사업자는 「한국해운조합법」에 따라 설립된 한국해운조합(이하 "한국해운조합"이라 한다)이 선임한 선박운항관리자(이하 "운항관리자"라 한다)로부터 안전운항에 관한 지도·감독을 받아야 한다.

#### 69) [해운법 시행규칙] 제15조의8(운항관리자의 직무)

① 법 제22조제3항에 따른 운항관리자의 직무는 다음 각 호와 같다.

1. 내항여객운송사업자·안전관리담당자 및 선원에 대한 안전관리교육
2. 운항관리규정의 작성에 필요한 자료의 제공과 의견의 제시
3. 선장이 제출한 출항 전 점검보고서의 서면확인
4. 위험물 등을 취급하는 선장의 업무지도
5. 여객선의 입항·출항 보고의 수리
6. 여객선의 승선정원 초과 여부 및 화물의 적재한도 초과 여부의 확인과 그 밖의 운항질서의 유지
7. 출항 전 기상상황을 선장에게 통보하는 것과 현지 기상상황의 확인
8. 승선하여야 할 승무원의 승선 여부 확인
9. 여객의 인적 사항이 적힌 승선권의 보관 장소 확인
10. 선장의 선내 비상훈련 실시 여부 확인
11. 구명기구·소화설비·해도(海圖)와 그 밖의 항해용구 완비 여부 확인
12. 입항·출항 보고를 받지 아니한 경우의 역호출(逆呼出)에 의한 보고사항 확인
13. 여객선 안전운항에 관한 지도(승선지도를 포함한다) 및 내항여객운송사업자의 운항관리규정 이행 상태의 확인

② 운항관리자는 다음 각 호의 사항에 관한 정보를 입수하여 이를 선장이 언제든지 볼 수 있도록 운항관리실에 비치하여야 한다.

1. 항내 사정
2. 부두시설의 상황
3. 해역별 기상조건 및 해상조건
4. 항로상황
5. 그 밖에 여객선의 동태 등 여객선 안전운항관리에 필요한 사항

③ 운항관리자는 여객선이 그 도착예정시간을 넘겨도 입항하지 아니하는 등 정상적으로 운항되지 아니한다고 인정되는 경우 지체 없이 사고 유무를 확인·판단하여 해양경찰청장 및 한국해운조합

송사업자·안전관리담당자 및 선원에 대한 안전관리교육, 선장이 제출한 출항 전 점검보고서의 서면확인, 여객선의 승선정원 초과 여부 및 화물의 적재한도 초과 여부의 확인과 그 밖의 운항질서의 유지, 승선하여야 할 승무원의 승선 여부 확인, 여객선 안전운항에 관한 지도(승선지도를 포함한다) 및 내항여객운송사업자의 운항관리규정 이행 상태의 확인 등의 직무를 담당한다고 규정한다.

또한 운항관리자에 대한 감독에 관하여, 해운법 시행규칙 제15조의9 제1항7)은 해양경찰청장은 여객선의 안전 확보를 위하여 운항관리자의 직무수행에 관하여 지도·감독하여야 하며, 운항관리자의 지도·감독을 위하여 필요한 경우에는 운항관리자에게 그 직무수행에 관한 사항의 보고 또는 자료의 제출을 요구할 수 있다고 규정한다.

즉, 내항여객선사는 해운조합이 선임한 선박 운항관리자의 안전관리를 받아야 하고, 운항관리자는 그 직무에 대하여 해양경찰의 지도감독을 받게 되는 것이다.

#### 나) 허위로 작성된 안전점검보고서에 대한 운항관리자의 관리부실 및 해양경찰의 감독의무 해태71)

세월호 출항 전 인천항 운항관리실에 제출된 '출항 전 안전 점검 보고서'는 선장 대신 승무원이 작성한 것으로 밝혀졌다. 보고서에는 실제와 달리 화물 적재, 구명 설비 상태가 모두 양호하다고 기재됐다. 또한 출항 일자도 실제와 다르게 기재됐고 여객 명부도 첨부되지 않아 정확한 승선 인원조차 파악하기 힘든 상태였다. 세월호 운항관리규정에 이어 안전 점검 보고서도 조작된 것이다.

선박에 대한 안전점검 및 관리 의무가 있는 한국해운조합 소속 운항관리실은 안전 점검도 없이 승무원이 허위로 작성한 보고서를 근거로 운항을 허가한 것으로 조사되었다. 또

---

지부장에게 각각 보고하여야 한다.

④ 운항관리자는 여객선의 안전 확보를 위하여 필요할 경우 승선인원 및 화물 적재상태 등을 확인하거나 선장으로부터 별지 제10호의5 서식의 출항 전 여객선 안전점검 보고서를 제출받을 수 있다.

[본조신설 2012.11.30.]

#### 70) [해운법 시행규칙] 제15조의9(운항관리자에 대한 지도·감독 등)

① 법 제22조제3항에 따라 해양경찰청장은 여객선의 안전 확보를 위하여 운항관리자의 직무수행에 관하여 지도·감독하여야 하며, 운항관리자의 지도·감독을 위하여 필요한 경우에는 운항관리자에게 그 직무수행에 관한 사항의 보고 또는 자료의 제출을 요구할 수 있다.

71) 연합뉴스, <운항 규정·안전 보고서 '조작' 덩어리(종합)>, 2014. 5. 21.

한 승무원이 출항 직전 선수의 밸리스트 탱크에 평형수를 넣어 만재흡수선(선박이 충분한 부력을 갖고 안전하게 항해하기 위해 물에 잠겨야 할 적정 수위를 선박 측면에 표시한 선)이 보이게 조작한 사실도 드러났다.

## 다) 운항관리자의 부실한 안전점검 및 해양경찰의 감독의무 해태

운항관리자는 출항 전 선박과 선장에 대한 종합적인 관리 감독을 담당한다. 해운법 시행규칙을 보면 운항관리자는 승선 정원을 지켰는지, 규정을 초과해 화물을 싣지는 않았는지 여부를 확인해야 하고, 또 구명기구와 소화설비는 제대로 준비했는지, 선장이 선내 비상훈련을 실시했는지 확인하는 것도 운항관리자의 임무이다. 하지만 이번 세월호 침몰사고에서 보면 운항관리자가 적절한 사전 점검을 실시하지 않은 것으로 드러났다. 선장이 운항관리자에게 제출한 점검보고서에는 차량은 150대, 화물은 657톤으로 기재되어 있으나 실제 확인 결과 출항한 선박에는 차량은 180대 실렸고, 화물은 1,157톤이나 실렸다. 즉, 운항관리자가 출항 전 점검을 제대로 하지 않은 것이다.<sup>72)</sup>

결국, 운항관리자는 허위로 작성된 안전점검보고서를 안전점검도 없이 승인하였고, 그로 인해 세월호는 최대적재량보다 많은 화물을 실었고 허술하고 불량한 화물고박으로도 출항이 가능하게 되었다. 이는 곧 운항관리자에 대한 감독의무가 있는 해양경찰이 제 역할을 하지 못하였음을 의미한다.

## (나) 책임소재

### 1) 국가배상책임

국가배상법 제2조<sup>73)</sup>는 공무원이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여

72) YTN, <허술한 '운항관리자' 제도 도마위에>, 2014. 4. 20.

73) [국가배상법] 제2조 (배상책임)

① 국가나 지방자치단체는 공무원 또는 공무를 위탁받은 사인(이하 "공무원"이라 한다)이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히거나, 「자동차손해배상 보장법」에 따라 손해배상의 책임이 있을 때에는 이 법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다. 다만, 군인·군무원·경찰공무원 또는 향토예비군대원이 전투·훈련 등 직무 집행과 관련하여 전사(戰死)·순직(殉職)하거나 공상(公傷)을 입은 경우에 본인이나 그 유족이 다른 법령에 따라 재해보상금·유족연금·상이연금 등의 보상을 지급받을 수 있을 때에는 이 법 및 「민법」에 따른 손해배상을 청구할 수 없다. <개정 2009.10.21>

② 제1항 본문의 경우에 공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 있으면 국가나 지방자치단체는 그 공무원에게 구상(求償)할 수 있다.

타인에게 손해를 입힌 경우에 국가배상법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다고 규정한다. 해양경찰은 국가공무원에 해당하고 해운법상 운항관리규정 감독의무는 해양수산부에서 해양경찰로 위임되었으므로, 해양경찰의 고유한 직무상 의무에 해당한다. 따라서 해양경찰이 선박의 안전운항을 위한 운항관리규정 감독의무를 게을리 하였고, 그로 인해 세월호가 침몰하였다는 인과관계가 인정된다면, 국가와 지방자치단체는 세월호 침몰로 인해 피해를 입은 승객들에게 국가배상법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다.

대법원은 1993년 서해 페리호 침몰사건에서, 해운조합 소속 운항관리자의 과실에 의한 불법행위 책임을 인정하면서, 운항관리자를 감독할 의무가 있는 지방해운항만청 해무과 직원들에 대해서도 선박운항 상태에 대한 감독의무를 게을리 하였다는 이유로 국가배상 책임을 인정한 바 있다(대법원 1998.08.21. 선고 97다13702 판결 참조).

이러한 법리는 이번 사건에서 해양경찰의 경우에도 그대로 적용될 수 있을 것으로 보인다. 해양경찰은 해운법상 출항 전 선사의 운항관리규정 및 운항관리자를 관리 감독할 의무가 있다. 그럼에도 불구하고 해양경찰은 허위로 작성된 안전관리규정에 대해 아무런 이의를 제기하지 않고 그대로 승인함으로써 과적운항 및 불량고박문제 등을 묵인하였고 운항관리자의 직무태만을 방치하였다. 그렇다면, 해양경찰은 해운법 소정의 선박안전관리에 관한 감독의무를 게을리 하였으므로 피해 승객에 대한 국가배상책임이 인정될 수 있다.

## 2) 국가공무원법 위반

국가공무원법 제56조(성실의무)는 “모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다.”고 규정하고, 국가공무원법 제78조(징계사유)는 공무원이 직무상의 의무를 위반하거나 직무를 태만히 한 때에는 징계의결을 할 수 있고 그 결과에 따라 징계처분 하여야 한다고 규정

### 74) [국가공무원법] 제56조(성실의무)

모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다.

### 75) [국가공무원법] 제78조(징계사유)

① 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 징계 의결을 요구하여야 하고 그 징계 의결의 결과에 따라 징계처분을 하여야 한다.

1. 이 법 및 이 법에 따른 명령을 위반한 경우

2. 직무상의 의무(다른 법령에서 공무원의 신분으로 인하여 부과된 의무를 포함한다)를 위반하거나 직무를 태만히 한 때

3. 직무의 내외를 불문하고 그 체면 또는 위신을 손상하는 행위를 한 때

국가공무원법 제79조(징계의 종류) 징계는 파면·해임·강등·정직(停職)·감봉·견책(譴責)으로 구분한다.

한다.

해양경찰은 경찰공무원법에 따라 공무원의 신분을 가지므로, 그 직무상 의무에 해당하는 위 해운법상 운항관리규정 및 운항관리자 감독의무를 위반하거나 태만히 한 경우에는 경찰공무원법 제26조 내지 27조의 절차<sup>76)</sup>를 거쳐 위 국가공무원법에 의해 징계처분을 받게 된다.

### 3) 직무유기의 죄책

형법 제122조<sup>77)</sup>는 “공무원이 정당한 이유 없이 그 직무수행을 거부하거나 그 직무를 유기한 때에는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 3년 이하의 자격정지에 처한다.”고 규정하고 있다.

직무유기의 의미에 관하여 대법원은, 법령, 내규, 통첩 또는 지시 등에 의한 추상적인 충근의무를 태만히 하는 일체의 경우를 이르는 것이 아니라 구체적으로 직무의 의식적인 포기 등과 같이 국가의 기능을 해하며 국민에게 피해를 야기시킬 가능성이 있는 경우를 일컫는 것이므로 직무유기죄가 성립하려면 주관적으로는 직무를 버린다는 인식과 객관적으로는 직무 또는 직장을 벗어나는 행위가 있어야 하고 다만 직무집행에 관하여 태만, 분망, 착각 등 일신상 또는 객관적 사정으로 어떤 부당한 결과를 초래한 경우에는 형법상의 직무유기죄는 성립하지 않는다고 판시한 바 있다(대법원 1983. 1. 18. 82도2624 참조).

#### 76) [경찰공무원법] 제26조(징계위원회)

① 경무관 이상의 경찰공무원에 대한 징계의결은 「국가공무원법」에 따라 국무총리 소속으로 설치된 징계위원회에서 한다.

② 총경 이하의 경찰공무원에 대한 징계의결을 하기 위하여 대통령령으로 정하는 경찰기관 및 해양경찰관서에 경찰공무원 징계위원회를 둔다.

③ 경찰공무원 징계위원회의 구성·관할·운영, 징계의결의 요구 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2011.5.30]

[경찰공무원법] 제27조(징계의 절차) 경찰공무원의 징계는 징계위원회의 의결을 거쳐 징계위원회가 설치된 소속 기관의 장이 하되, 「국가공무원법」에 따라 국무총리 소속으로 설치된 징계위원회에서 의결한 징계는 경찰청장 또는 해양경찰청장이 한다. 다만, 파면·해임·강등 및 정직은 징계위원회의 의결을 거쳐 해당 경찰공무원의 임용권자가 하되, 경무관 이상의 강등 및 정직과 경정 이상의 파면 및 해임은 경찰청장 또는 해양경찰청장의 제청으로 안전행정부장관 또는 해양수산부장관과 국무총리를 거쳐 대통령이 하고, 총경 및 경정의 강등 및 정직은 경찰청장 또는 해양경찰청장이 한다. <개정 2013.3.23>

77) [형법] 122조(직무유기) 공무원이 정당한 이유 없이 그 직무수행을 거부하거나 그 직무를 유기한 때에는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 3년 이하의 자격정지에 처한다.

따라서 세월호 침몰사고에 있어서 해양경찰이 세월호 운항관리규정 및 운항관리자에 관한 감독의무를 의식적으로 포기하거나 객관적으로 해당 직무에서 벗어난 경우, 또는 선사와 유착관계<sup>78)</sup>가 있어 뇌물 등을 받고 그 대가로 감독의무를 방기한 경우에 한하여 형법상 직무유기죄가 성립할 수 있다.

#### 4) 업무상과실치사상의 죄책

형법 제268조<sup>79)</sup>는 업무상 과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다.

업무상과실치사상죄에 있어서 '업무'의 의미에 관하여 대법원은, 사람의 사회생활면에 있어서 하나의 지위로서 계속적으로 종사하는 사무를 말하고, 여기에는 수행하는 직무 자체가 위험성을 갖기 때문에 안전배려를 의무의 내용으로 하는 경우는 물론 사람의 생명, 신체의 위험을 방지하는 것을 의무내용으로 하는 업무도 포함된다고 판시하였다. 또한 업무상 '과실'은 업무상 요구되는 주의의무를 태만히 함으로써 결과발생을 예견하지 못하거나 회피하지 못한 경우를 말한다(대법원 2007. 5. 31. 2006도3493 참조).

세월호 침몰사고에 있어서, 해양경찰은 해운법상 운항관리규정 및 운항관리자 감독이라는 계속적으로 종사하는 업무를 수행하고, 그 수행하는 직무가 사람의 생명, 신체의 위험을 방지하는 것을 의무내용으로 한다. 그런데 해양경찰은 그러한 업무에서 통상적으로 요구되는 주의의무를 태만히 함으로써 화물과적 및 고박불량 등의 문제를 야기했고, 그로 인해 선박침몰 및 사상자 발생을 예견하지 못했거나 이를 회피하지 못했다.

성수대교 붕괴사고에 관한 대법원 판결에서 법원은, 교량 건설회사의 트러스 제작 책임자, 교량공사 현장감독, 발주 관청의 공사감독 공무원 등에게 업무상과실치사상죄 등을

---

78) 국민일보, <구속된 '부실 감독' 해양경찰 간부 청해진해운서 항응받은 정황>, 2014. 5. 21. "인천지검 해운비리 진담팀(팀장 송인택 1차장검사)은 장 경정이 인천해양경찰 해상안전과장으로 근무하던 2012~2013년 청해진해운으로부터 수차례 술과 식사 등을 접대 받았다는 취지의 진술을 확보한 것으로 알려졌다. 검찰은 지난 주말 목포에 수사관을 보내 구속된 청해진해운 임직원들을 조사했다. 검찰 관계자는 "인천 선주들의 모임인 '인선회' 가입 선사들이 장 경정을 돌아가면서 접대한 것으로 보인다"고 말했다. 검찰은 장 경정이 접대 대가로 출항 승인 등을 쉽게 내준 것으로 보고 수사 중이다. 장 경정은 해운조합 운항관리실 직원들에 대한 관리 감독을 소홀히 하고 인선회로부터 항응을 받은 혐의 등으로 체포돼 지난 19일 구속됐다."

79) [형법] 제268조 [업무상과실, 중과실치사상] 업무상 과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다



인정한 바 있다. 구체적으로 “성수대교와 같은 교량이 그 수명을 유지하기 위하여는 건설업자의 완벽한 시공, 감독공무원들의 철저한 제작시공상의 감독 및 유지·관리를 담당하고 있는 공무원들의 철저한 유지·관리라는 조건이 합치되어야 하는 것이므로, 위 각 단계에서의 과실 그것만으로 붕괴원인이 되지 못한다고 하더라도, 그것이 합쳐지면 교량이 붕괴될 수 있다는 점은 쉽게 예상할 수 있고, 따라서 위 각 단계에 참여한 자는 전혀 과실이 없다거나 과실이 있다고 하여도 교량붕괴의 원인이 되지 않았다는 등의 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 붕괴에 대한 공동책임을 면할 수 없다고 봄이 상당하다 할 것이다.”라고 판시하고 있다(대법원 1997.11.28. 선고 97도1740 판결 참조).

따라서 세월호 참사의 경우에도 같은 법리가 적용될 수 있다. 여객선이 안전하게 운항할 수 있으려면 한국선급의 엄격하고 정밀한 선박검사, 해운조합 운항관리자의 철저한 안전관리감독, 해양경찰 및 항만청의 운항관리규정 통제 등 관리감독기관의 철저한 선박안전관리가 필요하다. 비록 해양경찰의 감독의무 부주의만으로 침몰원인이 되지 못한다고 하더라도 각 단계의 과실들이 합쳐지면 선박이 침몰할 수 있다는 점은 쉽게 예상할 수 있다는 점, 해양경찰의 과실이 전혀 없다거나 과실이 있더라도 선박침몰의 원인이 되지 않았다는 특별한 사정이 없다는 점, 해양경찰, 해운조합, 한국선급, 해운항만청 직원은 선박의 안전관리라는 공동의 목표와 의사연락이 있었다는 점에 비추어보면, 해양경찰은 한국선급, 해운조합 등의 안전관리 감독기관과 공동으로 업무상과실치사상죄의 책임을 지게 된다.

## 5) 살인죄, 살인미수죄 성립여부

형법 제250조 제1항은 사람을 살해한 자는 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다고 규정한다. 살인의 수단과 방법에는 제한이 없으므로 부작위<sup>80)</sup>의 방법에 의한 살인죄도 성립할 수 있다.

수난구호법 제13조는 해수면에서의 수난구호는 구조본부의 장이 수행한다고 규정하고 있어 결국 해경이 수난구호(구조 포함)의무가 있음을 명시하고 있는 것이다.

---

80) **【형법】 제18조(부작위범)** 위험의 발생을 방지할 의무가 있거나 자기의 행위로 인하여 위험발생의 원인을 야기한 자가 그 위험발생을 방지하지 아니한 때에는 그 발생된 결과에 의하여 처벌한다.

그러나 해경이 이러한 의무를 이행하지 않고 고의 내지 미필적 고의로 구조를 하지 않았다면 이론상 살인죄 내지 살인미수죄가 성립할 가능성도 있다. 한편, 검찰은 선장 및 선원들 일부에 대하여 실제 살인죄를 적용하였기 때문에 논리구조는 거의 동일하다. 자세한 내용은 후술하도록 한다.

## (2) 한국해운조합의 책임

### (가) 해운조합의 선박안전관리 의무

한국해운조합은 한국해운조합법 제6조<sup>81)</sup>에 따라, 조합원 및 조합원이 고용하고 있는 사람에 대한 교육 및 훈련, 여객선 안전운항관리 등의 업무를 맡고 있다. 해운법 제22조<sup>82)</sup>는 해운조합이 운항관리자를 선임하여 여객선의 안전운항관리 등의 업무를 담당하도록 하고 있다. 그에 따라 세월호 참사의 유력한 사고 원인으로 손꼽히는 과적 감시기능도 해운조합이 갖고 있는 것이다.

### (나) 조합 소속 운항관리자의 관리부실

위 규정들에 의해 선박이 출항하기 전에 화물선적 내역 등을 해운조합에 제출하면 조합 및 조합소속의 운항관리자는 이를 확인해야할 의무가 있다. 그러나 세월호는 해운조합 및 운항관리자의 제지 없이 과적 상태로 출항했고 과적 화물이 복원력을 약화시켰다는 점이 침몰의 한 원인으로 지적되고 있다.

### (다) 해운조합의 손해배상책임

#### 81) [한국해운조합법] 제6조(사업)

① 조합은 그 목적을 달성하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사업을 한다.

10. 조합원 및 조합원이 고용하고 있는 사람에 대한 교육 및 훈련

14. 여객선 안전운항관리 및 선박 안전관리체제에 관한 사업

15. 해운업자에 대한 품질보증체제 인증에 관한 사업

#### 82) [해운법] 제22조(여객선 안전운항관리)

① 국토해양부장관은 내항여객선의 안전운항에 관한 시책을 수립하고 시행하여야 한다.

② 내항여객운송사업자는 「한국해운조합법」에 따라 설립된 한국해운조합(이하 "한국해운조합"이라 한다)이 선임한 선박운항관리자(이하 "운항관리자"라 한다)로부터 안전운항에 관한 지도·감독을 받아야 한다.

③ 운항관리자의 자격요건, 임면 방법·절차, 직무범위와 운항관리자에 대한 지도·감독 등에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다.

④ 운항관리자는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 제21조에 따른 운항관리규정의 준수와 이행의 상태를 확인하고, 항만에 드나드는 여객선등을 확인하며, 선원을 교육하는 등 안전운항을 위한 직무와 지도에 충실하여야 한다.

한국해운조합은 운항관리자의 사용자로서 피용자인 운항관리자<sup>83)</sup>의 과실에 대하여 민법 750조 내지 민법 756조<sup>84)</sup>의 책임을 진다.

대법원도 1993년 서해 페리호 침몰사건에서 “여객선안전관리요강 제6조 제4항에 의하여 이 사건 사고 선박의 선장으로서 운항관리자의 업무를 처리하여 온 망 소외 1은 원심공동피고 서해훼리 주식회사에 대하여 뿐만 아니라 피고 조합과의 관계에서도 피용자의 지위에 있다고 판단한 다음 피고 조합은 위 망 소외 1의 사용자로서 위 망 소외 1의 과실로 인하여 발생한 이 사건 사고에 대하여 그 판시와 같은 감독상의 과실이 있다는 이유로 피고 조합에 대하여 사용자책임을 인정한 것은, 위에서 본 법리에 따른 것으로 정당한 것으로 여겨진다”고 판시하여 해운조합의 운항관리자의 불법행위에 대한 사용자책임을 인정한 바 있다. (대법원 1998.08.21. 선고 97다13702 판결 참조)

#### (라) 업무상과실치사상의 죄책

형법 제268조는 업무상 과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다.

세월호 침몰사고에 있어서, 해운조합은 조합원 및 조합원이 고용하고 있는 사람에 대한 교육 및 훈련, 여객선 안전운항관리 및 운항관리자를 선임하여 여객선의 안전운항관리 등의 업무를 수행하고, 그 수행하는 직무가 사람의 생명, 신체의 위험을 방지하는 것을 의무내용으로 한다. 그런데 해운조합은 그러한 업무에서 통상적으로 요구되는 주의의무를 태만히 함으로써 화물과적 및 고박불량 등의 문제를 야기했고, 그로 인해 선박침몰 및 사상자 발생을 예견하지 못했거나 이를 회피하지 못했다.

따라서 이번 세월호 참사의 경우에 해운조합은 해양경찰, 한국선급 등의 안전관리 감독

---

83) 그러나, 운항관리자의 경우, 과다 선적을 눈감아주더라도 처벌할 방법이 없다.  
지난 2012년 <해운법>을 개정할 당시, 처벌 규정을 빼버리는 실수가 있었기 때문이다.  
관련조문은 각주 47번 참조

84) **【민법】 제756조(사용자의 배상책임)**

- ① 타인을 사용하여 어느 사무에 종사하게 한 자는 피용자가 그 사무집행에 관하여 제삼자에게 가한 손해를 배상할 책임이 있다. 그러나 사용자가 피용자의 선임 및 그 사무감독에 상당한 주의를 한 때 또는 상당한 주의를 하여도 손해가 있을 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 사용자에게 가름하여 그 사무를 감독하는 자도 전항의 책임이 있다.
- ③ 전2항의 경우에 사용자 또는 감독자는 피용자에 대하여 구상권을 행사할 수 있다.

기관과 공동으로 업무상과실치사상죄의 책임을 지게 된다{보다 구체적인 내용은 위 (1) 해양경찰의 책임 부분 참조}.

### (3) 한국선급의 책임

#### (가) 한국선급의 선박안전관리 의무

한국선급은 선박안전법<sup>85)</sup>에 의해 선박의 개조와 운항과정(감항능력)에 관한 필수적인 검사기능을 수행하는 선급법인으로서, 국내유일의 선급(상선에 매기는 선박의 등급)기관이다.

세월호는 한국선급으로부터 세월호 정기 중간검사와 증축 당시 복원성 검사를 모두 통과했다. 또 2014년 2월, 한국선급은 세월호의 배수와 통신, 조타장비, 안전시설 등 200여개 항목에 대해 '적합' 판정을 내렸다.

#### (나) 한국선급의 손해배상책임

그러나 안전검사들이 과연 제대로 이루어져 있는지에 대해서는 검경합동수사본부의 수사가 진행 중이다. 만일 한국선급이 고의 또는 과실로 세월호의 안전점검을 부실하게 하였고, 그로 인해 세월호의 침몰을 초래하였다는 인과관계가 인정된다면 민법 750조<sup>86)</sup> 내지 민법 756조<sup>87)</sup>의 손해배상책임을 면할 수 없다.

#### 85) [선박안전법] 제60조(검사등업무의 대행)

① 해양수산부장관은 다음 각 호에 해당하는 건조검사·선박검사 및 도면의 승인 등에 관한 업무(이하 "검사등업무"라 한다)를 공단에게 대행하게 할 수 있다. 이 경우 해양수산부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 협정을 체결하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23.>

② 해양수산부장관은 선박보험의 가입·유지를 위하여 선박의 등록 및 감항성에 관한 평가의 업무(이하 "선급업무(船級業務)"라 한다)를 하는 법인으로서 해양수산부장관이 지정하여 고시하는 법인(이하 "선급법인"이라 한다)에게 해당선급법인이 관리하는 명부에 등록하였거나 등록하고자 하는 선박(이하 "선급등록선박"이라 한다)에 한하여 제1항 각 호의 검사등업무를 대행하게 할 수 있다. 이 경우 해양수산부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 협정을 체결하여야 한다.

[선박안전법] 제77조(선박검사원) ① 제60조제1항 및 제2항에 따라 대행업무를 행하는 공단 및 선급법인은 해당대행업무를 직접 수행하는 자로서 선박검사원을 둘 수 있다.

#### 86) [민법] 제750조(불법행위의 내용)

고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다.

#### 87) [민법] 제756조(사용자의 배상책임)

① 타인을 사용하여 어느 사무에 종사하게 한 자는 피용자가 그 사무집행에 관하여 제삼자에게 가한 손해를 배상할 책임이 있다. 그러나 사용자가 피용자의 선임 및 그 사무감독에 상당한 주의를 한 때 또는 상당한 주의를 하여도 손해가 있을 경우에는 그러하지 아니하다.

② 사용자에게 가름하여 그 사무를 감독하는 자도 전항의 책임이 있다.

### (다) 업무상과실치사상의 죄책

형법 제268조는 업무상 과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다.

세월호 침몰사고에 있어서, 한국선급은 선박의 개조와 운항 과정(감항능력)에 관한 필수적인 검사기능을 수행하고, 그 수행하는 직무가 사람의 생명, 신체의 위험을 방지하는 것을 의무내용으로 한다. 그런데 한국선급은 그러한 업무에서 통상적으로 요구되는 주의의무를 태만히 함으로써 배의 균형성 상실 및 화물과적, 고박불량 등의 문제를 야기했고, 그로 인해 선박침몰 및 사상자 발생을 예견하지 못했거나 이를 회피하지 못했다.

따라서 이번 세월호 참사의 경우에 한국선급은 해양경찰, 해운조합 등의 안전관리 감독기관과 공동으로 업무상과실치사상죄의 책임을 지게 된다. (보다 구체적인 내용은 위 (1) 해양경찰의 책임 부분 참조)

### 라. 진상규명과제

안전관리업무 분야의 민관유착 문제가 사실상 정부의 규제완화 정책과 맞닿아 있다는 점에 주목해야 한다. 정부 및 국가기관이 직접 규제하지 않는 대신(규제완화) 규제기능을 민간으로 넘기고, 규제의 공적기능 수행을 위해 관료 인사를 파견한다. 그렇게 기업의 대리인이 된 퇴직 공무원은 현직 공무원의 의사결정에 직간접적인 영향을 미치고 정부가 해야 할 감독기능을 마비시켰다.

세월호 침몰 사고의 경우에도 해양수산부가 점검, 관리감독, 단속기능을 민간단체인 한국해운조합과 한국선급 등 산하기관 및 유관기관들에게 넘기고, 이들에 대한 관리감독을 방임하여 직, 간접적인 영향을 준 것이다. 주무부처인 해양수산부가 감사를 해야 하는데 자신들 위에 있던 상관이나 친한 동료들이 산하 기관장으로 가다보니 제대로 관리·감독이 이뤄지지 않는 것이다. 그렇게 안전관리업무가 민영화되면서 정부기관과 민간기관 사이에 부패의 고리가 생겨나고 안전점검은 요식행위에 그치게 되었다.

---

③전2항의 경우에 사용자 또는 감독자는 피용자에 대하여 구상권을 행사할 수 있다.

특히 해양경찰의 경우, 세월호 운항관리규정에 최대적재량을 초과한 화물적재량이 기재되어 있음에도 불구하고 해양경찰이 이를 승인한 것과 관련하여, 청해진 해운과 해양경찰이 뇌물수수 등 유착관계가 있는지 조사해야 한다. 또한 기본적인 구조장비조차 갖추고 있지 못한 해양경찰이 145억을 들여 골프장을 짓고 있다는 사실이 확인되었다. 해양경찰의 예산집행에 대한 철저한 감사가 필요하다.

한국해운조합과 한국선급 등 민간기관의 경우, 여객선사(선주)들을 회원으로 하는 이익단체인 해운조합이나 선사와 밀접한 관계에 있는 한국선급이 회원인 선사를 제대로 감독할 수 있는 구조인지 근본적인 재검토가 필요하다. 안전관리업무의 민영화와 권한독점은 필연적으로 부패의 고리를 만들게 된다는 점에서 현행 선박 안전관리구조를 개편할 필요가 있다. 한국선급의 부실한 검사에 대한 처벌규정을 명시해야 하고 해운조합 소속의 선박 운항관리자의 부실점검에 대한 처벌규정을 두어야 한다. 또한 개별 선사와 운항관리자 및 유관기관 간에 유착관계가 있는지 조사해야 한다.

결국, 선박의 안전관리업무를 해운조합이나 한국선급 등의 민간단체에 외주화함에 따라 발생하는 국민의 안전공백문제에 대해 근본적인 재검토가 필요하다. 무엇보다 해양수산부 출신 등의 고위관료가 퇴직 후 관련 산하단체 및 민간단체의 요직으로 취임하는 민관 유착 문제에 대해 낱알이 파헤쳐야 한다. 선박의 안전이나 운항관리를 특정 민간단체가 독점하면서 생기는 부실관리문제와 비리 및 부정부패 문제 또한 심각하다. 관리감독기관이 주무부서인 행정관청과 밀접하게 유착하면서 발생하는 문제에 대해서도 면밀히 검토해야 한다.

검찰의 수사 또한 보다 넓고 깊게 나아가야 한다. 선장을 비롯한 세월호의 선원들만 수사·기소할 것이 아니라, 출항 전 세월호의 안전관리 및 점검기능을 수행했던 해양경찰, 해운조합, 한국선급 등 안전의 관리·감독과 관련한 모든 대상으로 수사범위를 확대하여야 한다. 특히 해양경찰의 경우, 조직이 해체되었더라도 끝까지 수사해서 책임을 물어야 한다.

#### 4. 해양사고 위험신호 등에 대한 무시와 무대책 (진상규명 과제4)

##### 가. 사실관계

##### (1) 해양사고 위험에 대한 정부의 노력 부재

2009년 선박 1,921척, 인명 11,037명의 해상조난사고로 사고건수가 아주 큰 폭으로 증가했다. 2012년 해양사고 발생인원이 11,302명으로 2011년 대비 18.9%로 증가한 것으로 밝혀졌는데, 주된 이유로 많은 승객이 탑승한 여객선 사고가 크게 증가하여 해양사고 발생 인원이 많이 증가하였다는 지표해석을 확인할 수 있다.<sup>88)</sup>

해상 조난사고 현황 [단위: 척, 명]

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
선박	발생	845	978	767	1,921	1,627	1,750	1,632
	구조	794	909	735	1,875	1,569	1,680	1,570
	(구조율,%)	94	92.9	95.8	97.6	96.4	96	96.2
	구조 실패	51	69	32	46	58	70	62
인명	발생	4,873	5,530	4,976	11,037	9,997	9,503	11,302
	구조	4,769	5,460	4,927	10,940	9,844	9,418	11,217
	(구조율,%)	97.9	98.7	99	99.1	98.5	99.1	99.2
	구조 실패	104	70	49	97	153	85	85

[표13] e-나라지표, 해상조난사고현황

또한 사고유형 중 인적·물적 피해 개연성이 큰 5대 사고(좌초, 충돌, 전복, 침수, 화재)발생이 716척으로 무려 전체 41.4%에 달하는 것으로 나타났다. 이는 이미 2012년부터 여객선 사고로 해양사고 발생인원이 증가했고 이에 대한 대비책을 마련해야한다는 것을 엿볼 수 있는 수치이다.<sup>89)</sup>

88) 투명사회를 위한 정보공개센터, <해상 조난사고 2009년부터 급증>, 2014. 4. 21.

<http://www.opengirok.or.kr/3820>

89) 투명사회를 위한 정보공개센터, <해상 조난사고 2009년부터 급증>, 2014. 4. 21.

<http://www.opengirok.or.kr/3820>

<p>[지표해석]</p> <p>■ 해상 조난사고 발생 및 구조현황(2012년도)</p> <p>* 적극적인 해양사고 관리를 위해 선박간 접촉 및 정박선박의 침수, 레저기구의 사고대상 포함 등 선박사고의 개념을 확대한 2009년 이후부터 사고건수가 큰폭으로 증가하였다.</p> <p>* 2012년에 발생한 전체 해상조난사고는 선박 1,632척, 인명 11,302명이며, 이중 구조된 선박과 인명은 1,507척 11,217명으로, 사고선박 중 62척이 침몰·화재 등으로 완전 소실되었으며, 85명의 인명이 사망·실종되었다.</p> <p>* 전체적으로 사고선박은 전년도 대비 118척(6.7%) 감소한 반면, 사고인명은 1,799명(18.9%) 증가하였으며, 선박구조율은 전년도 대비 0.2%, 인명구조율은 0.1%로 모두 증가하였다. 사고선박 및 실종자 등에 대한 적극적인 수색구조 활동으로 사고로 인한 실종자가 전년 대비 크게 감소하였다.</p> <p>* 해양사고 발생인원이 2012년 큰 폭으로 증가하였으며, 주요 이유는 많은 승객이 탑승한 여객선 사고가 크게 증가하여 해양사고 발생인원이 많이 증가하였다.</p> <p>* 사고 유형별로는 단순사고(기관·타기고장, 추진기장애)가 703척(43.1%)을 차지하고 있으며, 특히 인적·물적피해 개연성이 큰 5대사고(좌초, 충돌, 전복, 침수, 화재)는 716척(41.4%)에 달함</p>
---

[표14] e-나라지표, 해상조난사고현황

또한 사고해역 부근인 맹골도, 병풍도 인근 해역에서는 지난 2007년부터 2013년까지 7년간 총 28건의 해양사고가 있었고 해양경찰은 이러한 통계를 알고 있었다.<sup>90)</sup> 이처럼 해양사고의 급증과 세월호 침몰 해역에서의 잦은 사고에도 불구하고 정부가 어떤 조치와 노력을 하였는지 따져봐야 한다.

## (2) 청해진해운이 세월호의 결함을 미리 알고 있었는지 여부

청해진해운이 지난 2월 말 세월호를 팔려고 국제 중고선박 거래 사이트에 등록한 것으로 드러났다. 독점 운영하는 알짜 노선에 취향한 지 1년여밖에 안 된 배를 팔겠다고 내놓은 사실이 드러남에 따라 청해진해운이 이미 선박 부실을 알고 있었던 것 아니냐는 의혹이 있다.<sup>91)</sup>

검·경 합동수사본부 역시 29일 “세월호 선원 전원이 ‘배의 복원성에 문제가 있었다’고 공통된 진술을 하고 있다”고 밝혔다. 세월호의 원래 선장이던 신모(47)씨는 “청해진해운 임원에게 세월호의 복원성에 대해 수차례 문제 제기를 했지만 묵살당했다”고 말했다. 또한 검찰 수사에 의하면 사고 당시 당직 항해사인 박모씨는 평소 세월호의 원래 선장인 신모씨로부터 세월호의 복원성은 매우 약하므로 5도 이상의 변침은 이루어지지 않도록 주의해야 한다는 교육을 받아 세월호가 복원성이 취약한 정을 알고 있었다고 한다. 따라서

90) 투명사회를 위한 정보공개센터, <해상 조난사고 2009년부터 급증>, 2014. 4. 21. <http://www.opengirok.or.kr/3819> (정보공개센터)

91) 중앙일보, <65억 손해 보고 ... 사고 한달 전 세월호 팔려고 내놨다>, 2014. 4. 30.



청해진해운이 세월호의 복원력 상실 등 선박 부실을 알고 있었음에도 운항하였는지 면밀히 따져볼 필요가 있다.

#### 나. 세월호 참사에 미친 영향

연안 여객선 사고의 급증, 사고수역에서의 빈번한 조난사고의 발생, 해양사고 예방을 위한 연구 등 해양재난의 위험을 알리는 표지들이 존재해왔다. 정부가 이를 인식하고 사고를 미연에 방지할 수 있는 조치를 취해왔다면 세월호 침몰과 같은 대참사는 막을 수 있었을 것으로 보인다. 또한 세월호의 선사인 청해진해운이 세월호의 선박부실을 미리 알고 있었고 선박수리 및 적절한 조치를 취하였다면 1만 톤급에 달하는 세월호가 불과 수 시간 만에 침몰하는 일은 없었을 것이다.

#### 다. 법령위반 및 책임소재

##### (1) 국가의 재해예방 및 국민보호의무 위반

대한민국 헌법 제34조 제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다. 따라서 정부가 사고해역의 해양재난 위험을 인지하고 있었음에도 전혀 아무런 조치를 취하지 않았다면 국가(정부)의 국민에 대한 재해예방 및 보호의무를 다하지 않은 것이 된다.

대법원 역시 지난 1998년 서해훼리호 사건 유가족들이 국가를 상대로 낸 손해배상소송(97다13702)에서 “군산지방해운항만청 소속 직원이 선박에 임검해 점검사항을 확인하고 정원 초과 운항사실을 적발했는데도 해운항만청장에게 보고하지 않고 선박회사에도 시정하지 않거나 운항 제한을 명하지 않아 방치했다”며 “국가가 운항관리자에 대한 관리·감독을 게을리 한 과실로 발생한 사고에 대해 책임이 있다”고 판시하여 국가의 손해배상책임을 인정한 바 있다.

##### (2) 운송인의 손해배상책임 (상법상 감항능력주의의무 위반)

또한 상법 826조 및 794조는 운송인에게 선박을 안전하게 항해할 의무를 부과하고, 위반 시에는 승객 및 승객의 수화물에 대한 손해배상책임을 규정한다.<sup>92)</sup> 따라서 세월호의 운

송인인 청해진해운이 선박부실을 알고 있음에도 무리하게 운항한 것으로 밝혀진다면 상법상 운송인의 감항능력주의의무 위반에 해당하여, 운송인이 과실 없음을 입증하지 못하면 승객의 생명과 그 수하물에 대한 손해배상책임을 면할 수 없다.

### (3) 선사의 업무상과실치사상죄

형법 제268조<sup>93)</sup>는 업무상 과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다. 만일 세월호의 선사(청해진해운)가 세월호의 선박부실을 미리 알고 있음에도 무리하게 운항한 것으로 밝혀진다면 형법상 업무상과실치사상의 죄책을 지게 될 수도 있다.

업무상과실치사상죄에 있어서 '업무'의 의미에 관하여 대법원은, 사람의 사회생활면에 있어서 하나의 지위로서 계속적으로 종사하는 사무를 말하고, 여기에는 수행하는 직무 자체가 위험성을 갖기 때문에 안전배려를 의무의 내용으로 하는 경우는 물론 사람의 생명, 신체의 위험을 방지하는 것을 의무내용으로 하는 업무도 포함된다고 판시하였다. 또한 업무상 '과실'은 업무상 요구되는 주의의무를 태만히 함으로써 결과발생을 예견하지 못하거나 회피하지 못한 경우를 말한다 (대법원 2007. 5. 31. 2006도3493 참조).

세월호 침몰사고에 있어서, 선사는 여객운송사업인이라는 사회생활상의 지위에 기하여 여객운송사업에 계속, 반복적으로 종사하고, 그 수행하는 직무자체가 위험성을 갖기 때문에 안전배려를 의무의 내용으로 하는 업무를 수행한다. 만약 선사가 승객의 안전을 담보하지 못할 정도로 선박이 부실함을 미리 알고 있었다면, 이는 해당 업무에서 통상적으로 요구되는 주의의무를 태만히 함으로써 선박침몰 및 사상자 발생을 야기한 것으로 볼 수 있다. 이 경우 선사는 해양경찰, 한국선급, 해운조합 등의 안전관리 감독기관과 공동으로 업무상과실치사상죄의 책임을 지게 된다.

#### 92) [상법] 제826조 (준용규정)

① 제148조·제794조·제799조제1항 및 제809조는 해상여객운송에 준용한다.

② 제134조·제136조·제149조제2항·제794조부터 제801조까지·제804조·제807조·제809조·제811조 및 제814조는 운송인이 위탁을 받은 여객의 수하물의 운송에 준용한다.

[상법] 제794조 (감항능력 주의의무) 운송인은 자기 또는 선원이나 그 밖의 선박사용인이 발항 당시 다음의 사항에 관하여 주의를 해태하지 아니하였음을 증명하지 아니하면 운송물의 멸실·훼손 또는 연착으로 인한 손해를 배상할 책임이 있다.

1. 선박이 안전하게 항해를 할 수 있게 할 것

#### 93) [형법] 제268조 [업무상과실, 중과실치사상] 업무상 과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다

## 라. 진상규명과제

2010년 국토해양부에서는 ‘대형해양사고 예방을 위한 안전관리체제 운영개선연구’ 라는 연구를 한 바 있다. 이 연구의 목적은 2007년 12월 7일 발생한 허베이 스피리트호 사고 이후 유사사고의 재발 방지를 위하여 정부의 각종 안전대책을 점검하고 개선방안을 마련하기 위해서였다. 이 연구는 이미 내항선박 해양사고 예방 전담기관 설립 등 제도개선을 위한 여러 가지 노력의 필요성을 제기하였다.

이처럼 해상조난사고의 급증, 사고수역에서의 빈번한 조난사고의 발생, 해양사고 예방을 위한 연구가 존재함에도 불구하고 그 동안 정부는 이를 무시하거나 해양사고를 예방하기 위한 노력을 제대로 하지 않았다. 이처럼 해양사고의 급증과 세월호 침몰 해역에서의 잦은 사고와 연구결과에도 불구하고 정부가 어떤 조치와 노력을 하였는지 따져보아야 한다.

또한 청해진 해운이 알짜노선을 독점하고 있음에도 세월호를 헐값에 팔려고 했다는 점, 정규직 선장을 비롯한 항해사들이 평소 세월호의 복원성 및 선박부실에 대해 알고 있었고 이를 선사에 여러 차례 이야기했다는 점 등에 비추어, 청해진해운이 선박의 복원력 상실 등 부실을 알고 있었음에도 무리하게 운항하였는지 조사해야 한다. 그 과정에서 청해진해운의 지배구조 및 자금의 흐름 및 출처 역시 면밀히 검토해야 한다.

### Ⅲ. 세월호 침몰의 직접적 원인

#### 1. 출항 과정에서 해양경찰 등의 관리·감독의무 위반 [진상규명 과제5]

##### 가. 사실관계

##### (1) 부실한 선박출항 통제

해사안전법 제38조에 따르면,<sup>94)</sup> 안개 등으로 시계가 제한되는 경우 해양수산부장은 선박의 출항통제를 명할 수 있다. 그 구체적인 선박출항 통제기준은 해사안전법 시행규칙 제31조에 따라 시행규칙 별표 10에서 정하고 있는데, 여객선의 경우 가시거리가 1Km 이하인 경우 모든 내항여객선의 출항을 통제하도록 정하고 있다.

세월호는 지난 4월 15일 오후 6시 30분에 출항할 예정이었으나 짙은 안개로 부두에 대기하다 같은 날 오후 9시에 출항하였다. 인천기상대 관측 자료에 따르면 지난 15일 오후 9시 인천항 가시거리는 800m에 불과하여 출항허가를 받을 수 없었다. 그럼에도 불구하고, 인천해양경찰서는 가시거리가 확보되었다는 인천지방해양항만청 관측 자료를 근거로 세월호의 출항을 허가하였다. 이날 출항한 배는 세월호가 유일한 것으로 알려졌다.

세월호는 오후 6시 30분에 출항예정이었으나 인천연안터미널의 짙은 안개로 출항이 지연되었다가 오후 9시 세월호는 출항을 강행한다. 여객선의 출항과정은 보통 선박회사와 항만청 사이의 의사소통으로 결정된다고 하는데, 이 과정에서 청해진해운이 항만청에 출항허가를 압박했는지 검토해야 한다.

##### (2) 선박 과적 관리감독 위반

94) [해사안전법] 제38조(선박 출항통제)

① 해양수산부장은 해상에 대하여 기상특보가 발표되거나 제한된 시계 등으로 선박의 안전운항에 지장을 줄 우려가 있다고 판단할 경우에는 선박소유자나 선장에게 선박의 출항통제를 명할 수 있다.

검경 합동수사본부는 5월 6일 “세월호가 사고 당일까지 제주~인천 뱃길을 총 241회 운항했고 이 가운데 57.6%(139회)는 과적 운항했다”고 밝혔다. 세월호 선사인 청해진해운은 이 같은 과적 운항으로 29억6000만원의 부당 수익을 올린 것으로 조사됐다.<sup>95)</sup>

사고 당시에도 세월호는 규정을 위반하여 짐을 더 싣고 운항했다. 청해진해운이 선박안전법 제28조에 의하며 해양수산부장관으로부터 승인을 받은 복원성자료에 의하면, 세월호(총톤수 6,825톤)가 최대 적재할 수 있는 재화중량<sup>96)</sup>톤수는 3,794톤이고, 복원성을 유지하면서 적재할 수 있는 화물의 최대치는 1,077톤이다. 그럼에도 불구하고 세월호는 위 복원성 자료에 기재된 적재가능한 화물 최대치인 1,077톤을 1,065톤이나 초과하여 2,142톤의 화물을 적재하였다. 화물적재를 마친 뒤에서는 10~15분간 화물을 단단히 고정하고 결박하여야 하지만 그러지 않았다. 세월호는 마지막 짐을 실은 지 3분만인 오후 9시에 출항했다.

### (3) 부족한 평형수에 대한 관리감독 부재

선박은 파도와 너울에 의하여 좌우로 흔들리는 현상(Rolling)이 발생한다. 이때, 선박의 무게중심을 하부에 두면서 복원력을 확보하기 위하여 하부에 물을 채워 넣는다. 이를 ‘평형수’라고 하는데, 뱃사람들은 이를 ‘생명수’라고 부른다. 세월호가 규정을 초과한 화물을 더 싣고도 출항허가를 받았다는 것은, 과적한 무게만큼의 평형수를 덜어냈음을 의미한다.

세월호 복원성 계산서에 따르면 화물을 최대로 싣으면 평형수는 1565t 이상 담아야 한다. 그러나, 합수본부는 세월호가 사고 전날 배의 균형을 잡아주는 평형수(平衡水)를 기준치의 37%(580t)만 싣고 출항했으며 선박직 직원 15명은 침몰 당시 방송설비와 전화기, 비상벨, 무전기 등 ‘퇴선 방송’용 비상설비 4가지를 전혀 사용하지 않았다고 전했다.<sup>97)</sup>

#### 나. 세월호 참사에 미친 영향

세월호는 출항 직전까지 저시정주의보(시정거리 500m 이하일 때 발령되는 경보)가 내려

95) 중앙일보, <13개월간 139회 과적 운항, 세월호 30억 더 벌었다>, 2014. 5. 7.

96) 재화중량은 컨테이너, 화물, 차량 등 경하상태에서 선박을 실을 수 있는 최대 무게이다.

97) 연합뉴스, <"알았더라면" 사고 전 '신호'들 확인 필요>, 2014. 5. 9.

져 있었고, 학생 수백 명이 타고 있었는데 현장에 해양경찰이 한 명도 없었다. 만일 현장에서 해양경찰이 정확한 관측을 통해 현장상황을 보고하고, 해사안전법에 따라 해양수산부 장관이 세월호의 무리한 출항을 통제하였다면 대참사는 없었을 것이다.

또한 침몰 당시 세월호는 2142t의 화물을 싣고 있었다. 이는 허용된 화물량의 두 배가 넘는 무게였고 그만큼 평형수를 버렸다. 평형수를 규정량 2030톤에 한참 모자란 1109t밖에 넣지 않았던 것이다. 평형수가 적정량보다 적으면 배의 복원력이 크게 떨어져 쉽게 전복된다. 즉, 세월호는 생명수라고 불리는 평형수를 덜어내 과적을 했고, 그로 인해 배의 복원력이 현저히 상실되었다. 이는 곧 대형여객선의 침몰을 초래했다.

## 다. 법령위반 및 책임소재

### (1) 국가의 재해예방 및 보호의무 위반

대한민국 헌법 제34조 제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다. 따라서 정부가 사고해역의 해양재난 위험을 인지하고 있었음에도 전혀 아무런 조치를 취하지 않았다면 국가(정부)의 국민에 대한 재해예방 및 보호의무를 다하지 않은 것이 된다.

대법원 역시 지난 1998년 서해훼리호 사건 당시 유가족들이 국가를 상대로 낸 손해배상 소송(97다13702)에서 “군산지방해운항만청 소속 직원이 선박에 임검해 점검사항을 확인하고 정원 초과 운항사실을 적발했는데도 해운항만청장에게 보고하지 않고 선박회사에도 시정하지 않거나 운항 제한을 명하지 않아 방치했다”며 “국가가 운항관리자에 대한 관리·감독을 게을리 한 과실로 발생한 사고에 대해 책임이 있다”고 판시하여 국가의 손해배상책임을 인정한 바 있다.

### (2) 해양경찰청의 책임 (진상규명과제3 ‘다. 법령위반 및 책임소재’와 동일)

#### (가) 법령위반 사실

##### 1) 허위로 작성된 운항관리규정에 관한 감독의무 위반

## 가) 운항관리규정에 관한 해양경찰의 감독의무

해운법 제21조98)는 내항여객운송사업자로 하여금 여객선 등의 안전을 확보하기 위한 '운항관리규정'을 작성하여 해양수산부장관에게 제출하도록 하고 있다. 또한, 해운법 제22조99)에서는 한국해운조합이 선임한 선박운항관리자가 '운항관리규정'의 준수와 이행 상태를 확인하도록 하고 있다. 해운법 시행령 제27조 제4항100)에서는 운항관리규정의 심사를 해양경찰청장에게 위임하고 있으며, 해운법 시행규칙 제15조의3101)에서는 '운항관리규정'

### 98) [해운법] 제21조 (운항관리규정의 작성 및 심사)

① 내항여객운송사업자는 여객선등의 안전을 확보하기 위하여 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 운항관리규정을 작성하여 해양수산부장관에게 제출하여야 한다. 운항관리규정을 변경하려는 때에도 또한 같다.

② 해양수산부장관은 제1항에 따라 운항관리규정을 제출받은 때에는 그 운항관리규정에 대하여 심사를 하여야 하며, 여객선등의 안전을 확보하기 위하여 운항관리규정을 변경할 필요가 있다고 인정되면 그 이유와 변경요지를 명시하여 해당 내항여객운송사업자에게 운항관리규정을 변경할 것을 요구할 수 있다.

### 99) [해운법] 제22조 (여객선 안전운항관리)

① 해양수산부장관은 내항여객선의 안전운항에 관한 시책을 수립하고 시행하여야 한다. <개정 2013.3.23. >

② 내항여객운송사업자는 「한국해운조합법」에 따라 설립된 한국해운조합(이하 "한국해운조합"이라 한다)이 선임한 선박운항관리자(이하 "운항관리자"라 한다)로부터 안전운항에 관한 지도·감독을 받아야 한다.

③ 운항관리자의 자격요건, 임면 방법·절차, 직무범위와 운항관리자에 대한 지도·감독 등에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다. <개정 2013.3.23. >

④ 운항관리자는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 제21조에 따른 운항관리규정의 준수와 이행의 상태를 확인하고, 항만에 드나드는 여객선등을 확인하며, 선원을 교육하는 등 안전운항을 위한 직무와 지도에 충실하여야 한다. <개정 2013.3.23. >

⑤ 운항관리자는 여객선등의 안전운항을 위하여 필요하면 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관에게 다음 각 호의 사항 등을 요청할 수 있다. <개정 2013.3.23. >

1. 여객선등의 운항 횟수를 늘리는 것
2. 출항의 정지
3. 사업계획에 따른 운항의 변경

⑥ 내항여객운송사업자는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 운항관리자를 돕으로써 들게 되는 비용을 부담하여야 한다. <개정 2013.3.23. >

⑦ 국가는 운항관리자를 돕으로써 들게 되는 비용의 일부를 지원할 수 있다.

### 100) [해운법 시행령] 제27조 (권한의 위임)

④ 해양수산부장관은 법 제53조에 따라 내항여객운송사업에 관한 다음 각 호의 권한을 해양경찰청장에게 위임한다. <개정 2008.2.29, 2012.11.30, 2013.3.23>

1. 법 제14조제8호에 따른 여객선의 안전운항을 위하여 필요한 조치

2. 법 제21조제1항에 따른 운항관리규정의 접수 및 같은 조 제2항에 따른 운항관리규정의 심사와 변경 요구

3. 법 제22조제5항제2호에 따른 출항의 정지에 관한 운항관리자의 요청의 접수

4. 법 제50조제1항에 따른 자료제출·보고 요구 및 같은 조 제2항에 따른 조사(제1호의 권한과 관련된 것으로 한정한다)

### 101) [해운법 시행규칙] 제15조의3(운항관리규정의 제출)

① 법 제21조제1항에 따라 내항여객운송사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 운항관리규정을 작성하고 별지 제10호의3 서식의 여객선 운항관리규정 보고서에 이를 첨부하여 운항 개시 7일 전까지 해양경찰청장에게 제출하여야 한다. 다만, 해양사고 등으로 내항 여객운송사업에 선박을 긴급히 대체 투입하려는 경우에는 운항 개시 후 3일 이내에 제출하여야 한다.

1. 선박을 내항 여객운송사업에 사용하려는 경우
2. 내항 여객운송사업에 사용하던 선박의 주요 부분을 변경하여 다시 내항 여객운송사업에 사용하려는 경우
3. 기존에 작성·제출한 운항관리규정을 변경하려는 경우

을 해양경찰청장에게도 제출하도록 하고 있다. 즉, 운항관리규정은 선박의 안전관리, 화물적재 등 선박의 운항과 관련한 모든 내용을 담고 있는 문서로, 전문가 심사위원회의 심사를 거쳐 해양경찰이 최종 승인하는 것이다.

#### 나) 부실하게 작성된 세월호 운항관리규정 및 해양경찰의 감독의무 해태

그런데 세월호의 ‘운항관리규정’에는 선박 안전을 위해 준수해야 하는 최대 화물 적재량, 최소 평형수 등의 무게는 기재되어 있지 않고, 오로지 재화중량<sup>102)</sup>만 3,963톤으로 기재되어 있다. 오직, 운항관리규정 제11장에서 “승용차 88대, 대형트럭 60대, 컨테이너 247개”를 실을 수 있다고 규정하고 있을 뿐이다. 실제 현장에서 ‘운항관리기준’을 근거로 관리감독이 이루어지는 점을 고려할 때, 안전운항을 위한 최대 적재량과 최소 평형수량 조차 명시하여 기재하지 않은 세월호의 ‘운항관리규정’은 사실상 과적을 염두 해 둔 것으로 풀이된다. 그럼에도 불구하고 이런 부실한 ‘운항관리규정’을 심사하여 변경을 요구해야 할 전문위원회와 최종 승인권자인 해양경찰은 아무런 이의를 제기하지 않았다.

#### 다) 허위로 작성된 세월호 운항관리규정 및 해양경찰의 감독의무 해태

뿐만 아니라 세월호 선사인 청해진해운이 운항관리규정을 허위로 작성한 사실도 드러났다. 검경 합동수사본부는 세월호 운항관리규정을 허위로 작성한 혐의(위계에 의한 공무집행방해 등)로 청해진해운 송모(53)씨를 불구속 입건했다고 21일 밝혔다. 송씨가 작성한 세월호 운항관리규정에는 세월호 재화중량(화물, 여객, 평형수, 연료유, 식수 등을 모두 합한 무게)이 한국선급의 검사 자료에 기재된 ‘3,794t’보다 169t이 많은 ‘3,963t’으로 적혀 있다. 최대 화물, 최소 평형수, 기타 연료유 등의 무게는 표시되지 않았고 화물과 차량의 적재 기준도 다르게 기재된 것이다.<sup>103)</sup>

그 세월호의 안전기준을 스스로 제시했던 ‘한국선급’, 선박안전법상 해양수산부 장관의 승인을 받도록 하고 있는 ‘복원성자료’를 손쉽게 열람할 수 있었던 ‘해양경찰’과 ‘인천해

② 법 제21조제2항에 따라 운항관리규정의 변경을 요구받은 내항여객운송사업자는 정당한 사유가 없으면 운항관리규정을 변경하여 해양경찰청장에게 제출하여야 한다.

③ 내항여객운송사업자는 제1항과 제2항에 따라 작성한 운항관리규정을 선박과 주된 사업소 및 영업소에 비치하고, 소속 임직원과 여객이 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다.

102) 재화중량(Deadweight Tonnage): 컨테이너, 화물, 차량, 승객 등 경하상태에서 선박에 실을 수 있는 최대무게.

103) 연합뉴스, <운항 규정·안전 보고서 '조작' 덩어리>, 2014. 5. 21.



양항만청'은 청해진해운이 제출한 엉터리 운항관리규정을 그대로 승인함으로써 과적 운항을 감독기관이 묵인해준 셈이 됐다.

## 2) 선박 운항관리자에 대한 감독의무 위반

### 가) 선박 운항관리자에 대한 해양경찰의 감독의무

해운법 제22조 2항<sup>104)</sup>은 내항여객운송사업자는 「한국해운조합법」에 따라 설립된 한국해운조합이 선임한 선박운항관리자(이하 "운항관리자"라 한다)로부터 안전운항에 관한 지도·감독을 받아야 한다고 규정하고 있다.

운항관리자의 직무에 관하여, 해운법 시행규칙 제15조의8<sup>105)</sup>은 운항관리자는 내항여객운

#### 104) [해운법] 제22조(여객선 안전운항관리)

① 해양수산부장관은 내항여객선의 안전운항에 관한 시책을 수립하고 시행하여야 한다. <개정 2013.3.23. >

② 내항여객운송사업자는 「한국해운조합법」에 따라 설립된 한국해운조합(이하 "한국해운조합"이라 한다)이 선임한 선박운항관리자(이하 "운항관리자"라 한다)로부터 안전운항에 관한 지도·감독을 받아야 한다.

#### 105) [해운법 시행규칙] 제15조의8(운항관리자의 직무)

① 법 제22조제3항에 따른 운항관리자의 직무는 다음 각 호와 같다.

1. 내항여객운송사업자·안전관리담당자 및 선원에 대한 안전관리교육
2. 운항관리규정의 작성에 필요한 자료의 제공과 의견의 제시
3. 선장이 제출한 출항 전 점검보고서의 서면확인
4. 위험물 등을 취급하는 선장의 업무지도
5. 여객선의 입항·출항 보고의 수리
6. 여객선의 승선정원 초과 여부 및 화물의 적재한도 초과 여부의 확인과 그 밖의 운항질서의 유지
7. 출항 전 기상상황을 선장에게 통보하는 것과 현지 기상상황의 확인
8. 승선하여야 할 승무원의 승선 여부 확인
9. 여객의 인적 사항이 적힌 승선권의 보관 장소 확인
10. 선장의 선내 비상훈련 실시 여부 확인
11. 구명기구·소화설비·해도(海圖)와 그 밖의 항해용구 완비 여부 확인
12. 입항·출항 보고를 받지 아니한 경우의 역호출(逆呼出)에 의한 보고사항 확인
13. 여객선 안전운항에 관한 지도(승선지도를 포함한다) 및 내항여객운송사업자의 운항관리규정 이행 상태의 확인

② 운항관리자는 다음 각 호의 사항에 관한 정보를 입수하여 이를 선장이 언제든지 볼 수 있도록 운항관리실에 비치하여야 한다.

1. 항내 사정
2. 부두시설의 상황
3. 해역별 기상조건 및 해상조건
4. 항로상황
5. 그 밖에 여객선의 동태 등 여객선 안전운항관리에 필요한 사항

③ 운항관리자는 여객선이 그 도착예정시간을 넘겨도 입항하지 아니하는 등 정상적으로 운항되지 아니한다고 인정되는 경우 지체 없이 사고 유무를 확인·판단하여 해양경찰청장 및 한국해운조합 지부장에게 각각 보고하여야 한다.

④ 운항관리자는 여객선의 안전 확보를 위하여 필요할 경우 승선인원 및 화물 적재상태 등을 확

송사업자·안전관리담당자 및 선원에 대한 안전관리교육, 선장이 제출한 출항 전 점검보고서의 서면확인, 여객선의 승선정원 초과 여부 및 화물의 적재한도 초과 여부의 확인과 그 밖의 운항질서의 유지, 승선하여야 할 승무원의 승선 여부 확인, 여객선 안전운항에 관한 지도(승선지도를 포함한다) 및 내항여객운송사업자의 운항관리규정 이행 상태의 확인 등의 직무를 담당한다고 규정한다.

또한 운항관리자에 대한 감독에 관하여, 해운법 시행규칙 제15조의9 제1항<sup>106)</sup>은 해양경찰청장은 여객선의 안전 확보를 위하여 운항관리자의 직무수행에 관하여 지도·감독하여야 하며, 운항관리자의 지도·감독을 위하여 필요한 경우에는 운항관리자에게 그 직무수행에 관한 사항의 보고 또는 자료의 제출을 요구할 수 있다고 규정한다.

즉, 내항여객선사는 해운조합이 선임한 선박 운항관리자의 안전관리를 받아야 하고, 운항관리자는 그 직무에 대하여 해양경찰의 지도감독을 받게 되는 것이다.

#### 나) 허위로 작성된 안전점검보고서에 대한 운항관리자의 관리부실 및 해양경찰의 감독의무 해태<sup>107)</sup>

세월호 출항 전 인천항 운항관리실에 제출된 '출항 전 안전점검보고서'는 선장 대신 승무원이 작성한 것으로 밝혀졌다. 보고서에는 실제와 달리 화물 적재, 구명 설비 상태가 모두 양호하다고 기재됐다. 또한 출항 일자도 실제와 다르게 기재됐고 여객 명부도 첨부되지 않아 정확한 승선 인원조차 파악하기 힘든 상태였다. 세월호 운항관리규정에 이어 안전 점검 보고서도 조작된 것이다.

선박에 대한 안전점검 및 관리 의무가 있는 한국해운조합 소속 운항관리실은 안전 점검도 없이 승무원이 허위로 작성한 보고서를 근거로 운항을 허가한 것으로 조사되었다. 또한 승무원이 출항 직전 선수의 밸러스트 탱크에 평형수를 넣어 만재흡수선(선박이 충분한 부력을 갖고 안전하게 항해하기 위해 물에 잠겨야 할 적정 수위를 선박 측면에 표시

---

인하거나 선장으로부터 별지 제10호의5 서식의 출항 전 여객선 안전점검 보고서를 제출받을 수 있다.

[본조신설 2012.11.30.]

106) **[해운법 시행규칙] 제15조의9(운항관리자에 대한 지도·감독 등)**

① 법 제22조제3항에 따라 해양경찰청장은 여객선의 안전 확보를 위하여 운항관리자의 직무수행에 관하여 지도·감독하여야 하며, 운항관리자의 지도·감독을 위하여 필요한 경우에는 운항관리자에게 그 직무수행에 관한 사항의 보고 또는 자료의 제출을 요구할 수 있다.

107) 연합뉴스, <운항 규정·안전 보고서 '조작' 덩어리(종합)>, 2014. 5. 21.

한 선)이 보이게 조작한 사실도 드러났다.

## 다) 운항관리자의 부실한 안전점검 및 해양경찰의 감독의무 해태

운항관리자는 출항 전 선박과 선장에 대한 종합적인 관리 감독을 담당한다. 해운법 시행규칙을 보면 운항관리자는 승선 정원을 지켰는지, 규정을 초과해 화물을 싣지는 않았는지 여부를 확인해야 하고, 또 구명기구와 소화설비는 제대로 준비했는지, 선장이 선내 비상훈련을 실시했는지 확인하는 것도 운항관리자의 임무이다. 하지만 이번 세월호 침몰사고에서 보면 운항관리자가 적절한 사전 점검을 실시하지 않은 것으로 드러났다. 선장이 운항관리자에게 제출한 점검보고서에는 차량은 150대, 화물은 657톤으로 기재되어 있으나 실제 확인 결과 출항한 선박에는 차량은 180대 실렸고, 화물은 1,157톤이나 실렸다. 즉, 운항관리자가 출항 전 점검을 제대로 하지 않은 것이다.<sup>108)</sup>

결국, 운항관리자는 허위로 작성된 안전점검보고서를 안전점검도 없이 승인하였고, 그로 인해 세월호는 최대적재량보다 많은 화물을 실었고 허술하고 불량한 화물고박으로도 출항이 가능하게 되었다. 이는 곧 운항관리자에 대한 감독의무가 있는 해양경찰이 제 역할을 하지 못하였음을 의미한다.

## (나) 책임소재

### 1) 국가배상책임

국가배상법 제2조<sup>109)</sup>는 공무원이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입힌 경우에 국가배상법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다고 규정한다. 해양경찰은 국가공무원에 해당하고 해운법상 운항관리규정 감독의무는 해양수산부에

108) YTN, <허술한 '운항관리자' 제도 도마위에>, 2014. 4. 20.

109) **[국가배상법] 제2조 (배상책임)**

① 국가나 지방자치단체는 공무원 또는 공무를 위탁받은 사인(이하 "공무원"이라 한다)이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히거나, 「자동차손해배상보장법」에 따라 손해배상의 책임이 있을 때에는 이 법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다. 다만, 군인·군무원·경찰공무원 또는 향토예비군대원이 전투·훈련 등 직무 집행과 관련하여 전사(戰死)·순직(殉職)하거나 공상(公傷)을 입은 경우에 본인이나 그 유족이 다른 법령에 따라 재해보상금·유족연금·상이연금 등의 보상을 지급받을 수 있을 때에는 이 법 및 「민법」에 따른 손해배상을 청구할 수 없다. <개정 2009.10.21>

② 제1항 본문의 경우에 공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 있으면 국가나 지방자치단체는 그 공무원에게 구상(求償)할 수 있다.

서 해양경찰로 위임되었으므로, 해양경찰의 고유한 직무상 의무에 해당한다. 따라서 해양경찰이 선박의 안전운항을 위한 운항관리규정 감독의무를 게을리 하였고, 그로 인해 세월호가 침몰하였다는 인과관계가 인정된다면, 국가와 지방자치단체는 세월호 침몰로 인해 피해를 입은 승객들에게 국가배상법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다.

대법원은 1993년 서해 페리호 침몰사건에서, 해운조합 소속 운항관리자의 과실에 의한 불법행위 책임을 인정하면서, 운항관리자를 감독할 의무가 있는 지방해운항만청 해무과 직원들에 대해서도 선박운항 상태에 대한 감독의무를 게을리 하였다는 이유로 국가배상 책임을 인정한 바 있다(대법원 1998.08.21. 선고 97다13702 판결 참조).

이러한 법리는 이번 사건에서 해양경찰의 경우에도 그대로 적용될 수 있을 것으로 보인다. 해양경찰은 해운법상 출항 전 선사의 운항관리규정 및 운항관리자를 관리 감독할 의무가 있다. 그럼에도 불구하고 해양경찰은 허위로 작성된 안전관리규정에 대해 아무런 이의를 제기하지 않고 그대로 승인함으로써, 과적운항 및 불량고박 문제 등을 묵인하였고 운항관리자의 직무태만을 방치하였다. 그렇다면, 해양경찰은 해운법 소정의 선박안전 관리에 관한 감독의무를 게을리 하였으므로 피해 승객에 대한 국가배상책임이 인정될 수 있다.

## 2) 국가공무원법 위반

국가공무원법 제56조(110)는 “모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다.”고 규정하고, 국가공무원법 제78조(111)는 공무원이 직무상의 의무를 위반하거나 직무를 태만히 한 때에는 징계의결을 할 수 있고 그 결과에 따라 징계처분 하여야 한다고 규정한다.

### 110) [국가공무원법] 제56조(성실 의무)

모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다.

### 111) [국가공무원법] 제78조(징계 사유)

① 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 징계 의결을 요구하여야 하고 그 징계 의결의 결과에 따라 징계처분을 하여야 한다.

1. 이 법 및 이 법에 따른 명령을 위반한 경우

2. 직무상의 의무(다른 법령에서 공무원의 신분으로 인하여 부과된 의무를 포함한다)를 위반하거나 직무를 태만히 한 때

3. 직무의 내외를 불문하고 그 체면 또는 위신을 손상하는 행위를 한 때

국가공무원법 제79조(징계의 종류) 징계는 파면·해임·강등·정직(停職)·감봉·견책(譴責)으로 구분한다.

해양경찰은 경찰공무원법에 따라 공무원의 신분을 가지므로, 그 직무상 의무에 해당하는 위 해운법상 운항관리규정 및 운항관리자 감독의무를 위반하거나 태만히 한 경우에는 경찰공무원법 제26조 내지 27조의 절차<sup>112)</sup>를 거쳐 위 국가공무원법에 의해 징계처분을 받게 된다.

### 3) 직무유기의 죄책

형법 제122조<sup>113)</sup>는 “공무원이 정당한 이유 없이 그 직무수행을 거부하거나 그 직무를 유기한 때에는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 3년 이하의 자격정지에 처한다.”고 규정하고 있다.

직무유기의 의미에 관하여 대법원은, 법령, 내규, 통첩 또는 지시 등에 의한 추상적인 충근의무를 태만히 하는 일체의 경우를 이르는 것이 아니라 구체적으로 직무의 의식적인 포기 등과 같이 국가의 기능을 해하며 국민에게 피해를 야기시킬 가능성이 있는 경우를 일컫는 것이므로 직무유기죄가 성립하려면 주관적으로는 직무를 버린다는 인식과 객관적으로는 직무 또는 직장을 벗어나는 행위가 있어야 하고 다만 직무집행에 관하여 태만, 분망, 착각 등 일신상 또는 객관적 사정으로 어떤 부당한 결과를 초래한 경우에는 형법상의 직무유기죄는 성립하지 않는다고 판시한 바 있다(대법원 1983. 1. 18. 82도2624 참조).

따라서 세월호 침몰사고에 있어서 해양경찰이 세월호 운항관리규정 및 운항관리자에 관한 감독의무를 의식적으로 포기하거나 객관적으로 해당 직무에서 벗어난 경우, 또는 선

#### 112) [경찰공무원법] 제26조(징계위원회)

- ① 경무관 이상의 경찰공무원에 대한 징계의결은 「국가공무원법」에 따라 국무총리 소속으로 설치된 징계위원회에서 한다.
- ② 총경 이하의 경찰공무원에 대한 징계의결을 하기 위하여 대통령령으로 정하는 경찰기관 및 해양경찰관서에 경찰공무원 징계위원회를 둔다.
- ③ 경찰공무원 징계위원회의 구성·관할·운영, 징계의결의 요구 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[전문개정 2011.5.30]

**[경찰공무원법] 제27조(징계의 절차)** 경찰공무원의 징계는 징계위원회의 의결을 거쳐 징계위원회가 설치된 소속 기관의 장이 하되, 「국가공무원법」에 따라 국무총리 소속으로 설치된 징계위원회에서 의결한 징계는 경찰청장 또는 해양경찰청장이 한다. 다만, 파면·해임·강등 및 정직은 징계위원회의 의결을 거쳐 해당 경찰공무원의 임용권자가 하되, 경무관 이상의 강등 및 정직과 경정 이상의 파면 및 해임은 경찰청장 또는 해양경찰청장의 제청으로 안전행정부장관 또는 해양수산부장관과 국무총리를 거쳐 대통령이 하고, 총경 및 경정의 강등 및 정직은 경찰청장 또는 해양경찰청장이 한다. <개정 2013.3.23>

- 113) **[형법] 122조(직무유기)** 공무원이 정당한 이유 없이 그 직무수행을 거부하거나 그 직무를 유기한 때에는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 3년 이하의 자격정지에 처한다.

사와 유착관계<sup>114</sup>)가 있어 뇌물 등을 받고 그 대가로 감독의무를 방기한 경우에는 형법상 직무유기죄가 성립할 수 있다.

#### 4) 업무상과실치사상의 죄책

형법 제268조<sup>115</sup>)는 업무상 과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다.

업무상과실치사상죄에 있어서 '업무'의 의미에 관하여 대법원은, 사람의 사회생활면에 있어서 하나의 지위로서 계속적으로 종사하는 사무를 말하고, 여기에는 수행하는 직무 자체가 위험성을 갖기 때문에 안전배려를 의무의 내용으로 하는 경우는 물론 사람의 생명, 신체의 위험을 방지하는 것을 의무내용으로 하는 업무도 포함된다고 판시하였다. 또한 업무상 '과실'은 업무상 요구되는 주의의무를 태만히 함으로써 결과발생을 예견하지 못하거나 회피하지 못한 경우를 말한다(대법원 2007. 5. 31. 2006도3493 참조).

세월호 침몰사고에 있어서, 해양경찰은 해운법상 운항관리규정 및 운항관리자 감독이라는 계속적으로 종사하는 업무를 수행하고, 그 수행하는 직무가 사람의 생명, 신체의 위험을 방지하는 것을 의무내용으로 한다. 그런데 해양경찰은 그러한 업무에서 통상적으로 요구되는 주의의무를 태만히 함으로써 화물과적 및 고박불량 등의 문제를 야기했고, 그로 인해 선박침몰 및 사상자 발생을 예견하지 못했거나 이를 회피하지 못했다.

성수대교 붕괴사고에 관한 대법원 판결에서 법원은, 교량 건설회사의 트러스트 제작 책임자, 교량공사 현장감독, 발주 관청의 공사감독 공무원 등에게 업무상과실치사상죄 등을 인정한 바 있다. 구체적으로 "성수대교와 같은 교량이 그 수명을 유지하기 위하여는 건설업자의 완벽한 시공, 감독공무원들의 철저한 제작시공상의 감독 및 유지·관리를 담당하

114) 국민일보, <구속된 '부실 감독' 해양경찰 간부 청해진해운서 항응받은 정황>, 2014. 5. 21.

"인천지검 해운비리 전담팀(팀장 송인택 1차장검사)은 장 경정의 인천해양경찰 해상안전과장으로 근무하던 2012~2013년 청해진해운으로부터 수차례 술과 식사 등을 접대 받았다는 취지의 진술을 확보한 것으로 알려졌다. 검찰은 지난 주말 목포에 수사관을 보내 구속된 청해진해운 임직원들을 조사했다. 검찰 관계자는 "인천 선주들의 모임인 '인선회' 가입 선사들이 장 경정을 돌아가면서 접대한 것으로 보인다"고 말했다. 검찰은 장 경정이 접대 대가로 출항 승인 등을 쉽게 내준 것으로 보고 수사 중이다. 장 경정은 해운조합 운항관리실 직원들에 대한 관리 감독을 소홀히 하고 인선회로부터 항응을 받은 혐의 등으로 체포돼 지난 19일 구속됐다."

115) [형법] 제268조 (업무상과실, 중과실치사상) 업무상 과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다

고 있는 공무원들의 철저한 유지·관리라는 조건이 합치되어야 하는 것이므로, 위 각 단계에서의 과실 그것만으로 붕괴원인이 되지 못한다고 하더라도, 그것이 합쳐지면 교량이 붕괴될 수 있다는 점은 쉽게 예상할 수 있고, 따라서 위 각 단계에 관여한 자는 전혀 과실이 없다거나 과실이 있다고 하여도 교량붕괴의 원인이 되지 않았다는 등의 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 붕괴에 대한 공동책임을 면할 수 없다고 봄이 상당하다 할 것이다.”라고 판시하고 있다. (대법원 1997.11.28. 선고 97도1740 판결 참조)

따라서 세월호 참사의 경우에도 같은 법리가 적용될 수 있다. 여객선이 안전하게 운항할 수 있으려면 한국선급의 엄격하고 정밀한 선박검사, 해운조합 운항관리자의 철저한 안전관리감독, 해양경찰 및 항만청의 운항관리규정 통제 등 관리감독기관의 철저한 선박안전관리가 필요하다. 비록 해양경찰의 감독의무 부주의만으로 침몰원인이 되지 못한다고 하더라도 각 단계의 과실들이 합쳐지면 선박이 침몰할 수 있다는 점은 쉽게 예상할 수 있다는 점, 해양경찰의 과실이 전혀 없다거나 과실이 있더라도 선박침몰의 원인이 되지 않았다는 특별한 사정이 없다는 점, 해양경찰, 해운조합, 한국선급, 해운항만청 직원은 선박의 안전관리라는 공동의 목표와 의사연락이 있었다는 점에 비추어보면, 해양경찰은 한국선급, 해운조합 등의 안전관리 감독기관과 공동으로 업무상과실치사상죄의 책임을 지게 된다.

## 5) 살인죄, 살인미수죄 성립여부

형법 제250조 제1항은 사람을 살해한 자는 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다고 규정한다. 살인의 수단과 방법에는 제한이 없으므로 부작위<sup>116)</sup>의 방법에 의한 살인죄도 성립할 수 있다.

수난구호법 제13조는 해수면에서의 수난구호는 구조본부의 장이 수행한다고 규정하고 있어 결국 해경이 수난구호(구조 포함)의무가 있음을 명시하고 있는 것이다.

그러나 해경이 이러한 의무를 이행하지 않고 고의 내지 미필적 고의로 구조를 하지 않았다면 이론상 살인죄 내지 살인미수죄가 성립할 가능성도 있다. 한편, 검찰은 선장 및 선

---

116) [형법] 제18조(부작위범) 위험의 발생을 방지할 의무가 있거나 자기의 행위로 인하여 위험발생의 원인을 야기한 자가 그 위험발생을 방지하지 아니한 때에는 그 발생된 결과에 의하여 처벌한다.

원들 일부에 대하여 실제 살인죄를 적용하였기 때문에 논리구조는 거의 동일하다. 자세한 내용은 후술하도록 한다.

### (3) 한국해운조합의 책임

#### (가) 해운조합의 선박안전관리의무

한국해운조합은 한국해운조합법 제6조<sup>117)</sup>에 따라, 조합원 및 조합원이 고용하고 있는 사람에 대한 교육 및 훈련, 여객선 안전운항관리 등의 업무를 맡고 있다. 해운법 제22조<sup>118)</sup>는 해운조합이 운항관리자를 선임하여 여객선의 안전운항관리 등의 업무를 담당하도록 하고 있다. 그에 따라 세월호 참사의 유력한 사고 원인으로 손꼽히는 과적 감시기능도 해운조합이 갖고 있는 것이다.

#### (나) 조합 소속 운항관리자의 관리부실

위 규정들에 의해 선박이 출항하기 전에 화물선적 내역 등을 해운조합에 제출하면 조합 및 조합소속의 운항관리자는 이를 확인해야할 의무가 있다. 그러나 세월호는 해운조합 및 운항관리자의 제지 없이 과적 상태로 출항했고 과적 화물이 복원력을 약화시켰다는 점이 침몰의 한 원인으로 지적되고 있다.

#### (다) 해운조합의 손해배상책임

한국해운조합은 운항관리자의 사용자로서 피용자인 운항관리자<sup>119)</sup>의 과실에 대하여 민법

##### 117) [한국해운조합법] 제6조(사업)

- ① 조합은 그 목적을 달성하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사업을 한다.
- 10. 조합원 및 조합원이 고용하고 있는 사람에 대한 교육 및 훈련
- 14. 여객선 안전운항관리 및 선박 안전관리체제에 관한 사업
- 15. 해운업자에 대한 품질보증체제 인증에 관한 사업

##### 118) [해운법] 제22조(여객선 안전운항관리)

- ① 국토해양부장관은 내항여객선의 안전운항에 관한 시책을 수립하고 시행하여야 한다.
- ② 내항여객운송사업자는 「한국해운조합법」에 따라 설립된 한국해운조합(이하 "한국해운조합"이라 한다)이 선임한 선박운항관리자(이하 "운항관리자"라 한다)로부터 안전운항에 관한 지도·감독을 받아야 한다.
- ③ 운항관리자의 자격요건, 임면 방법·절차, 직무범위와 운항관리자에 대한 지도·감독 등에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다.
- ④ 운항관리자는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 제21조에 따른 운항관리규정의 준수와 이행의 상태를 확인하고, 항만에 드나드는 여객선등을 확인하며, 선원을 교육하는 등 안전운항을 위한 직무와 지도에 충실하여야 한다.



756조<sup>120)</sup>의 사용자책임을 진다.

대법원도 1993년 서해 페리호 침몰사건에서 “여객선안전관리요강 제6조 제4항에 의하여 이 사건 사고 선박의 선장으로서 운항관리자의 업무를 처리하여 온 망 소외 1은 원심공동피고 서해훼리 주식회사에 대하여 뿐만 아니라 피고 조합과의 관계에서도 피용자의 지위에 있다고 판단한 다음 피고 조합은 위 망 소외 1의 사용자로서 위 망 소외 1의 과실로 인하여 발생한 이 사건 사고에 대하여 그 판시와 같은 감독상의 과실이 있다는 이유로 피고 조합에 대하여 사용자책임을 인정한 것은, 위에서 본 법리에 따른 것으로 정당한 것으로 여겨진다”고 판시하여 해운조합의 운항관리자의 불법행위에 대한 사용자책임을 인정한 바 있다. (대법원 1998.08.21. 선고 97다13702 판결 참조)

#### (라) 업무상과실치사상의 죄책

형법 제268조는 업무상 과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다.

세월호 침몰사고에 있어서, 해운조합은 조합원 및 조합원이 고용하고 있는 사람에 대한 교육 및 훈련, 여객선 안전운항관리 및 운항관리자를 선임하여 여객선의 안전운항관리 등의 업무를 수행하고, 그 수행하는 직무가 사람의 생명, 신체의 위험을 방지하는 것을 의무내용으로 한다. 그런데 해운조합은 그러한 업무에서 통상적으로 요구되는 주의의무를 태만히 함으로써 화물과적 및 고박불량 등의 문제를 야기했고, 그로 인해 선박침몰 및 사상자 발생을 예견하지 못했거나 이를 회피하지 못했다.

따라서 이번 세월호 참사의 경우에 해운조합은 해양경찰, 한국선급 등의 안전관리 감독기관과 공동으로 업무상과실치사상죄의 책임을 지게 된다. (보다 구체적인 내용은 위 (1) 해양경찰의 책임 부분 참조)

---

119) 그러나, 운항관리자의 경우, 과다 선적을 눈감아주더라도 처벌할 방법이 없다.

지난 2012년 <해운법>을 개정할 당시, 처벌 규정을 빼버리는 실수가 있었기 때문이다.

관련조문은 각주 47번 참조

120) **[민법] 제756조(사용자의 배상책임)**

① 타인을 사용하여 어느 사무에 종사하게 한 자는 피용자가 그 사무집행에 관하여 제삼자에게 가한 손해를 배상할 책임이 있다. 그러나 사용자가 피용자의 선임 및 그 사무감독에 상당한 주의를 한 때 또는 상당한 주의를 하여도 손해가 있을 경우에는 그러하지 아니하다.

②사용자에 가름하여 그 사무를 감독하는 자도 전항의 책임이 있다.

③전2항의 경우에 사용자 또는 감독자는 피용자에 대하여 구상권을 행사할 수 있다.

#### (4) 한국선급의 책임

##### (가) 한국선급의 선박안전관리 의무

한국선급은 선박안전법<sup>121)</sup>에 의해 선박의 개조와 운항 과정(감항능력)에 관한 필수적인 검사기능을 수행하는 선급법인으로서, 국내유일의 선급(상선에 매기는 선박의 등급)기관이다.

세월호는 한국선급으로부터 월호 정기 중간검사와 증축 당시 복원성 검사를 모두 통과했다. 또 2014년 2월, 한국선급은 세월호의 배수와 통신, 조타장비, 안전시설 등 200여개 항목에 대해 '적합' 판정을 내렸다.

##### (나) 한국선급의 손해배상책임

그러나 안전검사들이 과연 제대로 이루어져 있는지에 대해서는 검경합동수사본부의 수사가 진행 중이다. 만일 한국선급이 고의 또는 과실로 세월호의 안전점검을 부실하게 하였고, 그로 인해 세월호의 침몰을 초래하였다는 인과관계가 인정된다면 민법 750조<sup>122)</sup>의 또는 민법 756조<sup>123)</sup>의 손해배상책임을 면할 수 없다.

---

#### 121) [선박안전법] 제60조(검사등업무의 대행)

① 해양수산부장관은 다음 각 호에 해당하는 건조검사·선박검사 및 도면의 승인 등에 관한 업무(이하 "검사등업무"라 한다)를 공단에게 대행하게 할 수 있다. 이 경우 해양수산부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 협정을 체결하여야 한다. <개정 2008.2.29., 2013.3.23.>

② 해양수산부장관은 선박보험의 가입·유지를 위하여 선박의 등록 및 감항성에 관한 평가의 업무(이하 "선급업무(船級業務)"라 한다)를 하는 법인으로서 해양수산부장관이 지정하여 고시하는 법인(이하 "선급법인"이라 한다)에게 해당선급법인이 관리하는 명부에 등록하였거나 등록하고자 하는 선박(이하 "선급등록선박"이라 한다)에 한하여 제1항 각 호의 검사등업무를 대행하게 할 수 있다. 이 경우 해양수산부장관은 대통령령이 정하는 바에 따라 협정을 체결하여야 한다.

[선박안전법] 제77조(선박검사원) ① 제60조제1항 및 제2항에 따라 대행업무를 행하는 공단 및 선급법인은 해당대행업무를 직접 수행하는 자로서 선박검사원을 둘 수 있다.

#### 122) [민법] 제750조(불법행위의 내용)

고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다.

#### 123) [민법] 제756조(사용자의 배상책임)

① 타인을 사용하여 어느 사무에 종사하게 한 자는 피용자가 그 사무집행에 관하여 제삼자에게 가한 손해를 배상할 책임이 있다. 그러나 사용자가 피용자의 선임 및 그 사무감독에 상당한 주의를 한 때 또는 상당한 주의를 하여도 손해가 있을 경우에는 그러하지 아니하다.

② 사용자에게 가름하여 그 사무를 감독하는 자도 전항의 책임이 있다.

③ 전2항의 경우에 사용자 또는 감독자는 피용자에 대하여 구상권을 행사할 수 있다.

#### (다) 업무상과실치사상의 죄책

형법 제268조는 업무상 과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다.

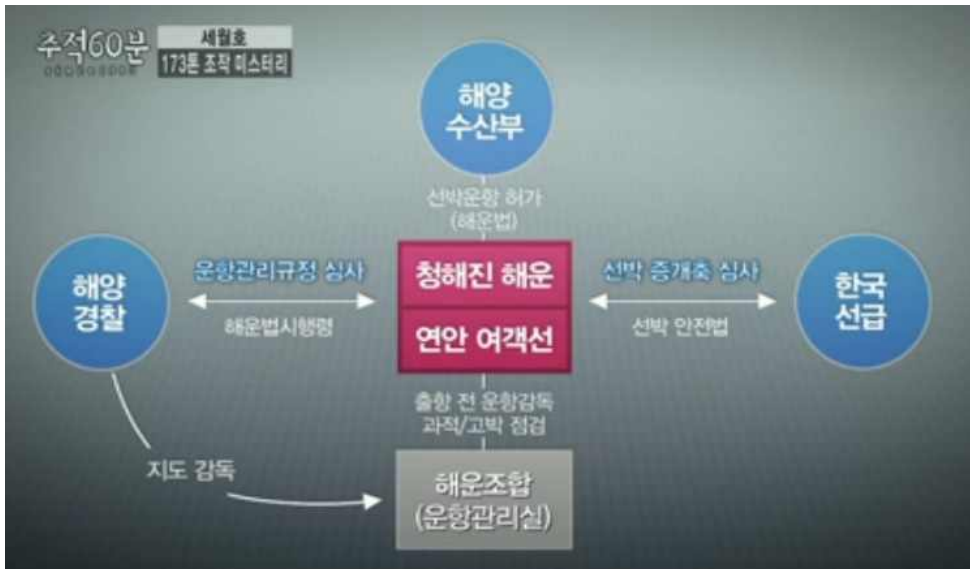
세월호 침몰사고에 있어서, 한국선급은 선박의 개조와 운항 과정(감항능력)에 관한 필수적인 검사기능을 수행하고, 그 수행하는 직무가 사람의 생명, 신체의 위함을 방지하는 것을 의무내용으로 한다. 그런데 해양경찰은 그러한 업무에서 통상적으로 요구되는 주의의무를 태만히 함으로써 배의 균형성 상실 및 화물과적, 고박불량 등의 문제를 야기했고, 그로 인해 선박침몰 및 사상자 발생을 예견하지 못했거나 이를 회피하지 못했다.

따라서 이번 세월호 참사의 경우에 한국선급은 해양경찰, 해운조합 등의 안전관리 감독기관과 공동으로 업무상과실치사상죄의 책임을 지게 된다. (보다 구체적인 내용은 위 (1) 해양경찰의 책임 부분 참조)

#### 라. 진상규명과제

세월호의 출항 과정에서 선박의 안전관리업무를 담당하는 각 기관들의 부실한 관리감독이 문제된다. 따라서 출항 전 승객 탑승 및 화물 선적 과정에서의 부실한 관리감독이 있었는지, 항해가 불가능한 날씨였음에도 무리하게 출항허가가 있었던 것은 아닌지 각 단계별로 면밀한 조사가 필요하다.

세월호가 출항한 4. 15일 오후 9시 짙은 안개로 인하여 인천항 가시거리는 800m에 불과하여 출항허가를 받을 수 없었다. 그럼에도 불구하고, 인천해양경찰서는 가시거리가 확보되었다는 인천지방해양항만청 관측 자료를 근거로 세월호의 출항을 허가하였다. 이날 출항한 배는 세월호가 유일했다. 이와 관련하여 해양수산부 장관을 비롯하여 해양경찰, 항만청 등의 관계기관의 출항허가가 적절한 것이었는지 조사해야 한다. 관계기관의 부실관리 및 선사와의 유착관계 등으로 출항을 허가한 것은 아닌지, 혹은 청해진해운이 항만청 등에 출항허가를 압박했는지 검토해야 한다.



[표15] KBS 추적 60분, <세월호 173톤 조작 미스터리>, 2014. 5. 25.

또한 세월호의 화물과적에 대하여 검찰수사결과 외에도 추가적인 사실이나 관행 등이 있는지 조사해야 한다. 검찰과 언론이 근거자료로 삼고 있는 복원성자료나 한국선급이 제출한 자료 외에도 실제로 화물의 송하인과 수하인이 혹은 선사가 가지고 있는 선하증권을 입수하여 화물의 실재 중량을 정확히 측정할 필요가 있고, 화주와 선주 및 화물을 하역(양하)하는 항만노조 등이 실제로 어떤 과정으로 화물을 선적하고 양하하는지 밝혀 관행적인 화물 과적의 문제를 근본적으로 시정해야 한다. 그 과정에서 해양경찰 및 운항관리자의 점검이 제대로 이루어졌는지 역시 조사해야 한다.

또한 무리한 과적으로 복원력에 문제가 있을 수 있다는 사실을 해양경찰이나 한국선급 등 감독기관이 알고도 관리감독을 게을리 하거나 묵인한 사실이 있는지 등에 대해 철저히 밝히고 책임을 물어야 한다.

## 2. 정확한 침몰경위와 원인 규명

### [진상규명 과제6]

#### 가. 사실관계

합동수사본부는 세월호 사고의 원인을 크게 3가지로 파악 중이라고 발표했다.<sup>124)</sup> ① 청해진해운이 2012년 일본에서 수입한 세월호를 수리·증축하는 과정에서 좌우 불균형이 발생하는 등 복원성에 심각한 문제가 발생했다는 점, ② 사고 당일 세월호에 최대 화물적재량인 1077톤의 2배인 2142톤의 화물을 실었고, 평형수를 1308톤 줄였다는 점, ③ 화물차, 컨테이너 등을 선체에 제대로 고박(고정)하지 않았다는 점이다.<sup>125)</sup>

이러한 상황에서 험난한 항로인 맹골수도 통과를 통과할 때 조타의무가 있는 선장이 선실을 이탈했고, 경험이 상대적으로 적은 3등 항해사와 조타수가 급격하게 항로를 바꾸면서 선박을 15도 틀어 선박이 기울어 침몰하게 됐다고 합동수사본부는 밝혔다.<sup>126)</sup> 즉, 급격한 변침으로 과다 적재된 화물이 좌현으로 쏠리면서 균형을 잃고, 평형수 부족으로 복원력이 떨어진 선체는 강한 조류에 표류하면서 침몰했다는 것이다.

#### 나. 세월호 참사에 미친 영향

##### (1) 급격한 변침

사고수역인 맹골수도 해역은 조류가 매우 거센 곳인데, 평속 16노트로 운항되는 세월호가 변침지점까지 내려오는 동안 19노트~20노트의 속력으로 기록되었다. 이를 통해 변침지점까지의 조류 방향이 선박의 뒤에서 밀어주는 방향이었음을 알 수 있게 해준다. 그러나 사고 발생 후 세월호는 반대방향으로 떠내려갔다. 변침지점 이후에 조류가 역방향으로 바뀐 것이다. 즉, 사고지점은 조류 흐름이 바뀌는 자리로, 정방향과 역방향의 조류가 부딪치는 경우 소용돌이 등의 영향으로 선박이 좌우로 흔들리는 폭이 커진다. 정상진행

124) 검찰 공소사실에 의하면, 세월호가 증, 개축으로 복원성에 중대한 영향을 미친 점, 청해진해운이 평소 세월호 선원들의 교육훈련을 규정대로 실시하지 않은 점, 화물과적과 고박불량, 선장 및 항해사의 운항과실 등을 침몰의 원인으로 들었다.

125) 조선닷컴, <합수부, 세월호 침몰 원인 3가지로 압축>, 2014. 5. 15.

126) 조선닷컴, <합수부, 세월호 침몰 원인 3가지로 압축>, 2014. 5. 15.

이 아닌 변침 과정이라면 흔들림은 더 커질 수 있다.

또한 '오른쪽 45도' 급격한 변침의 원인으로 선체 결함과 승무원의 과실도 추측된다. 구속된 조타수 조모씨의 진술에 의하면 "(내가) 실수한 부분도 있지만 키(조타기)가 평소보다 많이 들었다"고, 1등 항해사 신모씨는 "잘 모르겠다"면서도 "변침상의 실수가 있었거나 고장 났을 수도 있다"고 말했다. 사고 당시에는 이 배 탑승경력이 5개월에 못 미치고 맹골수도 해역을 처음으로 운항한 3등 항해사와 여객선 근무가 처음인 조타수가 호흡을 맞췄다는 점에서 승무원의 실수도 의심된다.<sup>127)</sup>

## (2) 부실한 화물 고박

세월호의 화물 결박 시스템에 구조적인 문제점이 있었던 사실도 확인됐다. 통상 선박에 실리는 컨테이너는 '콘'이라는 장치를 통해 고정된다. 하지만 합수본부 조사 결과 세월호에는 '콘' 장치가 아예 없거나 있어도 규격에 맞지 않아 무용지물이었다. 합수본부는 청해진해운 직원들이 밧줄을 이용해 결박한 것처럼 '시늬'만 한 것으로 파악하고 있다.<sup>128)</sup>

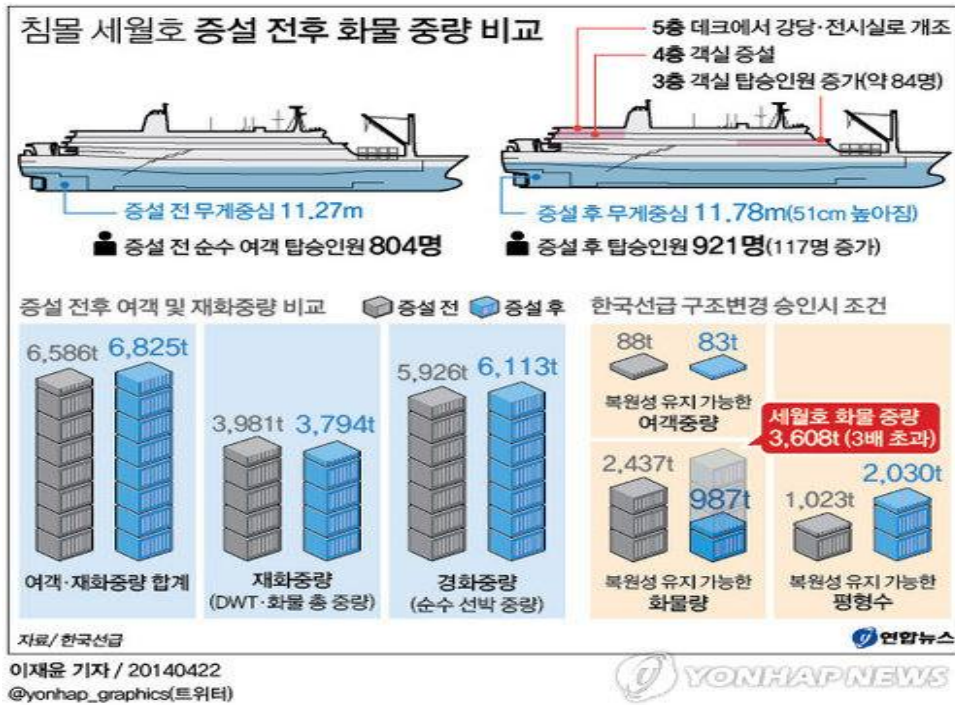
## (3) 무리한 증축으로 인한 균형력 상실

청해진해운은 1994년 건조돼 2012년 9월까지 일본 규슈 남부에서 운항한 '페리 나미노우에'(과도 위'라는 뜻)를 도입한 뒤 곧바로 객실 증설공사를 했다. 무게중심은 11.27m에서 11.78m로 51cm 높아지고 순수 여객 탑승인원은 804명에서 921명으로 늘었다. 구조변경으로 무게중심은 높아지고, 적재 화물은 많았지만 무너진 균형을 복원할 평형수는 부족했다.<sup>129)</sup>

127) 연합뉴스, <세월호참사 열흘 ①침몰 원인과 남은 의문점>, 2014. 4. 25.

128) 중앙일보, <청해진, 세월호 침몰 순간 화물량 조작하고 있었다>, 2014. 5. 2.

129) 연합뉴스, <세월호참사 열흘 ①침몰 원인과 남은 의문점>, 2014. 4. 25.



[표16] 연합뉴스, 2014. 4. 22.자 기사

#### (4) 과적과 평형수 부족으로 인한 복원력 상실

해상법 전문가인 고려대 법학전문대학원 김인현 교수에 의하면, 세월호가 화물을 많이 싣기 위해 평형수를 빼다 보니 복원력이 나빠졌다고 분석한다. 한 번 기울어지자 정상으로 돌아오지 않은 것이다. 여기에 느슨하게 묶은 화물들이 한쪽으로 쏠리면서 배가 더 기울어졌다는 분석이다.

사고 당시 세월호는 2142t의 화물을 싣고 있었다. 이는 허용된 화물량의 두 배가 넘는 무게였고 그만큼 평형수를 빼냈다. 평형수를 2030t에 현저히 부족한 1109t밖에 넣지 않았던 것이다. 평형수가 적정량보다 적으면 배의 복원력이 크게 떨어져 쉽게 전복된다. 즉, 세월호는 생명수라고 불리는 평형수를 덜어내 과적을 했고, 그로 인해 배의 복원력이 현저하게 훼손되었다. 과적과 복원력 상실은 세월호 침몰의 주 원인이 되었다.

배의 과적여부는 배의 외부에 표시된 만재흘수선을 기준으로 판단한다. 세월호가 규정을 현저히 초과한 화물을 싣고도 출항을 할 수 있었던 것은, 과적한 무게만큼의 평형수를 덜어냈다는 것을 의미한다. 평형수는 배의 무게중심을 확보하여 복원력을 생기게 하기

위하여 배에 채워 넣는 물이다. 안전 확보를 위해 필요한 평형수를 채운 후, 적정량의 화물을 적재하였을 때 배가 수면 아래로 가라앉는 지점이 바로 만재흘수선이다.

세월호는 배의 안전에 가장 중요한 평형수를 빼내고, 규정 무게를 초과한 화물을 제대로 결박하지도 않은 상태에서 무리하게 출항하였다. 결국 조류에 의한 변침으로 배가 한쪽으로 기울었을 때 화물들이 한쪽으로 무너져 내렸고, 평형수가 부족한 배는 복원력을 잃고 침몰하게 되었다.

## 다. 법령위반 및 책임소재

### (1) 선사의 책임

#### (가) 손해배상책임 (운송인의 감항능력주의의무 위반)

선박의 증축은 선사가 선박을 매입할 때 자신의 이익을 극대화하기 위해 설계를 변경하고 개조한 것이다. 과적의 경우에도 선사의 영업부에서 각 운송업체들의 발주를 받아 선박에 선적을 지시하며, 이에 대해 선장이나 선원이 거부할 수 없는 것이 현실이다. 따라서 출항 시 과적이나 화물결박의 부실로 인해 복원력이 손상되고, 무리한 증축으로 인해 선박의 균형력이 훼손되었다면 우선적인 책임은 선사에게 있다.

상법 826조 및 794조<sup>130)</sup>는 운송인에게 선박을 안전하게 항해할 의무를 부과하고, 위반 시에는 승객 및 승객의 수화물에 대한 손해배상책임을 규정한다. 따라서 세월호의 운송인인 청해진해운이 선박부실을 알고 있음에도 무리하게 운항한 것으로 밝혀진다면 상법상 운송인의 감항능력주의의무 위반에 해당하여, 운송인이 자신의 과실 없음을 입증하지 못하면 승객의 생명과 그 수하물에 대한 손해배상책임을 면할 수 없다.

따라서 위와 같은 감항능력 결여에 의해 승객의 안전이 위협받고 수하물의 멸실이 있었

#### 130) [상법] 제826조 (준용규정)

① 제148조·제794조·제799조제1항 및 제809조는 해상여객운송에 준용한다.

② 제134조·제136조·제149조제2항·제794조부터 제801조까지·제804조·제807조·제809조·제811조 및 제814조는 운송인이 위탁을 받은 여객의 수하물의 운송에 준용한다.

[상법] 제794조 (감항능력 주의의무) 운송인은 자기 또는 선원이나 그 밖의 선박사용인이 발항 당시 다음의 사항에 관하여 주의를 해대하지 아니하였음을 증명하지 아니하면 운송물의 멸실·훼손 또는 연착으로 인한 손해를 배상할 책임이 있다.

1. 선박이 안전하게 항해를 할 수 있게 할 것



다면, 상법 제826조 및 제794조의 감항능력 주의의무 위반에 따른 책임을 진다. 또한 상법 제795조 1항에 의해 과적에 따른 운송물의 손해에 대해서도 배상할 책임을 진다.<sup>131)</sup>

### (나) 업무상과실치사상의 죄책

형법 제268조<sup>132)</sup>는 업무상 과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다고 규정하고 있다. 만일 세월호의 선사가 세월호의 선박부실을 미리 알고 있음에도 무리하게 운항한 것으로 밝혀진다면 형법상 업무상과실치사상의 죄책을 지게 될 수도 있다.

업무상과실치사상죄에 있어서 '업무'의 의미에 관하여 대법원은, 사람의 사회생활면에 있어서 하나의 지위로서 계속적으로 종사하는 사무를 말하고, 여기에는 수행하는 직무 자체가 위험성을 갖기 때문에 안전배려를 의무의 내용으로 하는 경우는 물론 사람의 생명, 신체의 위험을 방지하는 것을 의무내용으로 하는 업무도 포함된다고 판시하였다. 또한 업무상 '과실'은 업무상 요구되는 주의의무를 태만히 함으로써 결과발생을 예견하지 못하거나 회피하지 못한 경우를 말한다 (대법원 2007. 5. 31. 2006도3493 참조).

세월호 침몰사고에 있어서, 선사는 여객운송사업인이라는 사회생활상의 지위에 기하여 여객운송사업에 계속, 반복적으로 종사하고, 그 수행하는 직무자체가 위험성을 갖기 때문에 안전배려를 의무의 내용으로 하는 업무를 수행한다. 만약 선사가 승객의 안전을 담보하지 못할 정도로 선박이 부실함을 미리 알고 있었다면, 이는 해당 업무에서 통상적으로 요구되는 주의의무를 태만히 함으로써 선박침몰 및 사상자 발생을 야기한 것으로 볼 수 있다. 이 경우 선사는 해양경찰, 한국선급, 해운조합 등의 안전관리 감독기관과 공동으로 업무상과실치사상죄의 책임을 지게 될 여지가 있다.

## (2) 선장 및 선원들의 책임

### (가) 업무상과실 선박매몰죄

131) [상법] 제795조 (운송물에 관한 주의의무)

① 운송인은 자기 또는 선원이나 그 밖의 선박사용인이 운송물의 수령·선적·적부(積付)·운송·보관·양륙과 인도에 관하여 주의를 해태하지 아니하였음을 증명하지 아니하면 운송물의 멸실·훼손 또는 연착으로 인한 손해를 배상할 책임이 있다.

132) [형법] 제268조 (업무상과실, 중과실치사상) 업무상 과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다

형법 제189조 제2항<sup>133)</sup>은 업무상과실로 인하여 사람이 현존하는 선박을 매몰한 자는 3년 이하의 금고 또는 2천만원 이하의 벌금형에 처한다고 규정하고 있다.

세월호의 선장과 항해사들이 공동하여 평형수 감축적재, 화물과적 및 고박 불량, 위험항로에서 조타실 이탈 등 업무상 과실로 승객 476명이 현존하는 세월호 선박을 침몰케 한 사실이 인정된다면 업무상과실 선박매몰죄에 해당하여 3년 이하의 금고 또는 2천만원 이하의 벌금형에 처할 수 있다.

#### (나) 특가법 위반(도주선박)죄

특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 제5조의12<sup>134)</sup>는, 선박의 교통으로 인하여 업무상과실 치사상의 죄책을 지게 된 선장과 선원들이 피해자를 구호하는 등 수난구호법에 따른 조치를 취하지 않고 도주한 경우에는 가중처벌 하도록 규정하고 있다.

선장과 선원들이 위 (가)항과 같은 업무상 과실로 세월호를 침몰시키고도, 승객들을 대피시키거나 퇴선명령을 내리는 등 구호조치 없이 퇴선하여 위 승객들을 사망 또는 상해에 이르게 한 사실이 인정된다면 특가법 제5조의12 소정의 도주선박죄에 해당한다. 그 결과, 사망에 이르게 한 경우 동조 제1호에 따라 무기 또는 5년 이상의 징역에, 상해에 이르게 한 경우 제2호에 따라 1년 이상의 유기징역 또는 1천만원 이상 1억원 이하의 벌금에 처한다.

#### 133) [형법] 제189조(과실, 업무상과실, 중과실)

① 과실로 인하여 제185조 내지 제187조의 죄를 범한 자는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 1995.12.29.>

② 업무상과실 또는 중대한 과실로 인하여 제185조 내지 제187조의 죄를 범한 자는 3년 이하의 금고 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 1995.12.29.>

**형법 제187조(기차 등의 전복 등)** 사람의 현존하는 기차, 전차, 자동차, 선박 또는 항공기를 전복, 매몰, 추락 또는 파괴한 자는 무기 또는 3년 이상의 징역에 처한다.

#### 134) [특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률] 제5조의12

**(도주선박의 선장 또는 승무원에 대한 가중처벌)** 「해사안전법」 제2조에 따른 선박의 교통으로 인하여 「형법」 제268조의 죄를 범한 해당 선박의 선장 또는 승무원이 피해자를 구호하는 등 「수난구호법」 제18조제1항 단서에 따른 조치를 하지 아니하고 도주한 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 가중 처벌한다.

1. 피해자를 사망에 이르게 하고 도주하거나, 도주 후에 피해자가 사망한 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.
2. 피해자를 상해에 이르게 한 경우에는 1년 이상의 유기징역 또는 1천만원 이상 1억원 이하의 벌금에 처한다.

### (다) 살인 및 살인미수죄

형법 제250조 제1항은 사람을 살해한 자는 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다고 규정한다. 살인의 수단과 방법에는 제한이 없으므로 부작위<sup>135)</sup>의 방법에 의한 살인죄도 성립할 수 있다.

대법원도, 숙부가 조카(10세)를 살해할 의사로 위험한 저수지로 유인한 후 조카가 물에 빠지자 구호하지 아니한 채 방치한 사안에서, “형법이 금지하고 있는 범익침해의 결과발생을 방지할 법적인 작위의무를 지고 있는 자가 그 의무를 이행함으로써 결과발생을 쉽게 방지할 수 있었음에도 불구하고 그 결과의 발생을 용인하고 이를 방관한 채 그 의무를 이행하지 아니한 경우에, 그 부작위가 작위에 의한 범익침해와 동등한 형법적 가치가 있는 것이어서 그 범죄의 실행행위로 평가될 만한 것이라면, 작위에 의한 실행행위와 동일하게 부작위범으로 처벌할 수 있다고 할 것”이라고 판시하여 부작위에 의한 살인죄를 인정하고 있다(대법원 1992.02.11. 선고 91도2951 판결 참조).

이처럼 부작위에 의한 살인죄가 인정되기 위해서는 특히 행위자의 작위의무와 살해의 고의가 문제된다. 먼저 작위의무는 가족과 같은 긴밀한 관계가 있거나, 함께 등산을 하고 있는 등 위험을 공유하고 있거나 법률에 의해 보호해야 할 의무가 있는 경우 인정된다. 또한 선행행위를 통해 위험한 상황을 만들었다면 이를 제거하거나 결과발생을 방지할 의무가 생긴다. 다음으로 살해의 고의는 결과가 발생할 것을 예상하면서도 그대로 방치해 두었다면 미필적 고의가 인정되고, 미필적 고의만으로도 살인죄가 인정된다는 것이 법원의 입장이다(대법원 1994.03.22 선고 93도3612 판결 참조).

실제로 검찰은 지난 5월 15일에 선장, 1등 항해사, 2등 항해사, 기관장 등에 대하여 살인 및 살인미수로 기소하였다. 만일 선장 및 선원들이 승객들을 쉽게 구조할 수 있었음에도 그러지 아니하고 방치하여 죽음에 이르게 했다면, 부작위에 의한 살인죄<sup>136)</sup>가 성립할 수 있다는 것이다. 세월호의 선장 및 선원들은 재난사고 시 승객들을 구조해야 할 법률상의

135) [형법] 제18조(부작위범) 위험의 발생을 방지할 의무가 있거나 자기의 행위로 인하여 위험발생의 원인을 야기한 자가 그 위험발생을 방지하지 아니한 때에는 그 발생된 결과에 의하여 처벌한다.

136) [형법] 제250조(살인, 존속살해)

① 사람을 살해한 자는 사형, 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.

② 자기 또는 배우자의 직계존속을 살해한 자는 사형, 무기 또는 7년 이상의 징역에 처한다.

<개정 1995.12.29.>

보호의무<sup>137)</sup>가 있다. 문제는 이들에게 살인의 고의, 즉 미필적 고의가 있었는지 여부이다.

미필적 고의는 자신의 행위로 인해 어떤 범죄의 결과가 일어날 수 있음을 인식하면서도 그 결과가 발생해도 어쩔 수 없다는 식의 마음가짐으로 고의의 가장 약한 단계이다. 대법원은 “살인죄의 범의는 자기의 행위로 인하여 피해자가 사망할 수도 있다는 사실을 인식·예견하는 것으로 족하지 피해자의 사망을 희망하거나 목적으로 할 필요는 없고, 또 확정적인 고의가 아닌 미필적 고의로도 족하다.”라고 판시하여 미필적 고의만으로도 살인죄가 성립할 수 있다고 본다. (대판 1994.3.22. 93도3612 참조) 따라서 사고 당시 선장과 선원들이, 승객들이 사망할 수도 있다는 사실을 분명히 인식하면서 설령 사망하더라도 어쩔 수 없다는 마음으로 아무런 조치를 취하지 않고 도주한 사실이 인정된다면, 부작위에 의한 살인죄가 성립할 수 있다.

그러나 실제로 미필적 고의를 인정해 부작위에 의한 살인죄를 적용한 사례는 극히 드물다. 세월호 사건과 유사한 1970년의 남영호 침몰사고 때 검찰은 부작위에 의한 살인죄로 기소했으나 법원은 "8명의 가족을 거느린 강씨(선장)가 약 2일 정도 바다에서 수영할 수 있다고 해도 죽음을 무릅쓰고 사고발생을 예견한 채 과적 운항을 했을 리가 없다"며 살인죄에 대해 무죄를 선고하였다.

전문가들 사이에서도 의견이 분분하다. 김일수 전 한국형사정책연구원장은 “이 선장 등이 자기들 살기에 급급해 다른 사람은 (구하지 못해도) 어쩔 수 없다는 인식을 했던 것으로 보여 살인 혐의가 인정될 수 있다”면서도 “다만 선원들이 구호조치에 나섰다 하더라도 모든 사람을 구할 수 있었다고 기대하기는 어렵기 때문에 이 선장 등에게 (검찰이 살인 피해자로 규정할) 희생자 281명(15일 기준) 전원에 대한 부작위에 의한 살인 혐의를 인정하기는 어려울 것”이라고 말했다. 하태훈 고려대 로스쿨 교수는 “선원들이 구조의무를 다하지 않은 것은 사실이지만 미필적 고의에 따른 부작위에 의한 살인으로 사망한 사람이 누구인지를 특정하고 부작위와 피해자 사망 사이의 인과관계를 입증하는 것이 쉽지 않을 것”이라고 말했다.<sup>138)</sup>

137) [선원법] 제11조(선박 위험 시의 조치) 선장은 선박에 급박한 위험이 있을 때에는 인명, 선박 및 화물을 구조하는 데 필요한 조치를 다하여야 한다.

[선원법] 제166조(벌칙) 해원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 1년 이하의 징역에 처한다.

1. 선박에 급박한 위험이 있는 경우에 선장의 허가 없이 선박을 떠났을 때  
2. 제11조부터 제13조까지의 규정에 따라 선장이 인명, 선박 또는 화물의 구조에 필요한 조치를 하는 경우에 상사의 직무상 명령을 따르지 아니하였을 때

138) 법률신문, <세월호참사 향후 재판 전망은>, 2014. 5. 19.

결국, 세월호 침몰사고의 경우에도 선장과 선원들이 승객들의 사망에 대한 미필적 고의가 있었는지 여부에 따라서 법원의 판단이 달라질 것으로 보인다.

## (라) 선원법 위반

또한 선장은 과적과 평형수 부족에 관하여는 선원법 제7조(출항전 검사의무)<sup>139)</sup> 위반의 책임이 있고, 맹골수로와 같은 위험수로를 지날 때 직접 조선하지 않았으므로 선원법 제9조(선장의 직접 지휘)<sup>140)</sup> 위반의 여지도 있다. 또한 사고당시 승객들을 구조하기 위한 노력을 다하지 않고 먼저 탈출한 점에 관하여 선원법 제10조(재선의무)<sup>141)</sup> 및 제11조(선박 위험시의 조치)<sup>142)</sup> 규정을 위반하였으므로, 선원법 161조에 의하여 5년 이하의 징역에 처할 수 있다.<sup>143)</sup>

## (마) 유기치사상죄

그 외에도 선원들은 세월호의 승무원으로서 승객을 구조할 법률상, 계약상 의무가 있음

### 139) [선원법] 제7조(출항 전의 검사의무)

선장은 출항 전에 선박이 항해에 건널 수 있는지와 화물이 실려 있는 상태 및 항해에 적합한 장비, 인원, 식료품, 연료 등이 갖추어져 있는지를 검사하여야 한다.

### 140) [선원법] 제9조(선장의 직접 지휘)

선장은 선박이 항구를 출입할 때나 좁은 수로를 지나갈 때 또는 그 밖에 선박에 위험이 생길 우려가 있을 때에는 선박의 조종을 직접 지휘하여야 한다. 다만, 제60조제3항에 따라 휴식을 취하는 시간에 1등항해사 등 대통령령으로 정하는 직원에게 선박의 조종을 지휘하게 한 경우에는 그러하지 아니하다.

### 141) [선원법] 제10조(재선의무)

선장은 화물을 싣거나 여객이 타기 시작할 때부터 화물을 모두 부리거나 여객이 다 내릴 때까지 선박을 떠나서는 아니 된다. 다만, 기상 이상 등 특히 선박을 떠나서는 아니 되는 사유가 있는 경우를 제외하고는 선장이 자신의 직무를 대행할 사람을 직원 중에서 지정한 경우에는 그러하지 아니하다.

### 142) [선원법] 제11조(선박 위험 시의 조치)

선장은 선박에 급박한 위험이 있을 때에는 인명, 선박 및 화물을 구조하는 데 필요한 조치를 다하여야 한다.

### 143) [선원법] 제161조(벌칙)

선장이 제11조를 위반하여 인명을 구조하는 데 필요한 조치를 다하지 아니하였을 때에는 5년 이하의 징역에 처하고, 선박 및 화물을 구조하는 데 필요한 조치를 다하지 아니하였을 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

### [선원법] 제164조(벌칙)

선장이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제7조에 따른 출항 전의 검사의무를 위반하였을 때
2. 제8조를 위반하여 미리 정하여진 항로를 변경하였을 때
3. 제9조를 위반하여 선박의 조종을 직접 지휘하지 아니하였을 때
4. 제10조를 위반하여 선박을 떠났을 때

에도 불구하고, 승객들에 대하여 대피 및 퇴선을 위한 구호조치를 취하지 아니하고 세월호에서 퇴선하였으므로 형법상 유기치사상<sup>144</sup>)의 죄책이 있다. 따라서 유기치사의 경우 7년 이하의 징역을, 유기치사의 경우 3년 이상의 징역에 처하게 된다.

### (바) 수난구호법 위반

수난구호법 제18조<sup>145</sup>)에 의하면 조난사고의 원인을 제공한 선박의 선장 및 선원은 별도의 요청이 없더라도 조난 승객을 구조하는 데 필요한 조치를 다하여야 한다. 그럼에도 불구하고 세월호 침몰의 원인을 제공한 선장 및 선원들은 인명구조를 위해 필요한 조치를 취하지 않았으므로 수난구호법 18조 위반에 따라 같은 법 43조<sup>146</sup>)에 의해 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처할 수 있다.

### (3) 관리·감독기관의 책임

(진상규명 과제3 '다. 법령위반 및 책임소재' 부분 참조)

#### 라. 진상규명과제

세월호 침몰의 경위와 원인을 근본적으로 철저하게 규명되어야 한다. 선박의 최초 이상 징후는 언제 발생하였고, 그 이후 이상 징후에 대해 보고와 적절한 조치가 취해졌는지에 대해서도 규명해야 한다. 운항 도중의 문제뿐만 아니라, 출항 전 선사가 세월호의 부실을

---

#### 144) [형법] 제275조(유기등 치사상)

① 제271조 내지 제273조의 죄를 범하여 사람을 상해에 이르게 한 때에는 7년 이하의 징역에 처한다. 사망에 이르게 한 때에는 3년 이상의 유기징역에 처한다.

② 자기 또는 배우자의 직계존속에 대하여 제271조 또는 제273조의 죄를 범하여 상해에 이르게 한 때에는 3년 이상의 유기징역에 처한다. 사망에 이르게 한 때에는 무기 또는 5년 이상의 징역에 처한다.

#### 145) [수난구호법] 제18조(인근 선박등의 구조지원)

① 조난현장의 부근에 있는 선박등의 선장·기장 등은 조난된 선박등이나 구조본부의 장 또는 소방관서의 장으로부터 구조요청을 받은 때에는 가능한 한 조난된 사람을 신속히 구조할 수 있도록 최대한 지원을 제공하여야 한다. 다만, 조난사고의 원인을 제공한 선박의 선장 및 승무원 은 요청이 없더라도 조난된 사람을 신속히 구조하는 데 필요한 조치를 하여야 한다.

② 구조본부의 장 또는 소방관서의 장으로부터 구조요청을 받은 선박등의 선장·기장 등은 구조에 착수하지 못할 경우에는 지체 없이 그 사유를 구조본부의 장 또는 소방관서의 장에게 통보 하여야 한다.

#### 146) [수난구호법] 제43조(벌칙)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 7년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제15조제1항제4호에 해당하는 자로서 조난사실을 신고하지 아니한 자
2. 제18조제1항 단서에 위반하여 구조에 필요한 조치를 하지 아니한 자

미리 알고 있었는지, 선박의 안전을 관리하는 각 기관들 역시 선박부실 알면서도 방치했는지, 주의의무 위반으로 문제를 인식조차 하지 못하여 아무런 조치를 취하지 않았는지 철저히 밝혀야 한다.

구체적으로 첫째, 세월호의 급격한 변침이 승무원의 과실에 의한 것인지 선체자체의 결함에 의한 것인지 밝혀야 한다. 둘째, 세월호의 증축과정에서 승인되지 않은 불법개조가 있었는지 여부 및 선박안전법상 선박개조에 관한 규정이 강화될 필요가 없는지 검증해야 한다. 셋째, 세월호의 화물 고박에 관하여 고박시스템의 구조적인 문제 및 선사와 선원의 과실 여부를 규명해야 한다. 넷째, 화물을 과적하고, 만재흡수선을 눈속임하기 위해 평형수를 채우지 않은 책임자가 누구인지 조사할 필요가 있다.

그 외에도 세월호의 침몰원인에 대하여 여러 가지 의혹들이 있다. 내부폭발이 있었다는 의혹이나 수면 아래에서 불특정 물체와 충돌이 있었다는 의혹도 있다. 특히 세월호 침몰원인에 대하여 강한 충돌음, 삶은 계란 냄새, 화상을 입은 피해자 등을 근거로 폭발이 하나의 원인이었다는 의혹이 일각에서 제기되고 있다. 이러한 의혹을 포함하여 모든 가능성을 열어 두고 관련 증거를 최대한 확보한 후 정확한 침몰 원인을 규명할 필요가 있다. 가능한 모든 의혹들에 대해서 과학적인 검증을 통해 진실여부를 가려내야 한다. 이미 드러난 문제들이 새로 드러날 문제들을 가려서는 안 된다.

철저한 진상규명을 통해 업무상 책임져야 할 사람이 있다면 합당한 책임을 지도록 해야 하고, 구조적인 문제가 있다면 제도변화를 통한 시정이 필요하다. 또한 안전보다는 비용 절감을, 생명보다 이윤을 추구하는 우리 사회의 가치관이 문제라면 이에 대한 즉각적인 성찰과 반성이 뒤따라야 한다.

## IV. 세월호 구조과정에서의 문제점

### 1. 사고 발생 직후 세월호 승무원들의 잘못된 대응

#### [진상규명 과제7]

#### 가. 사실관계

##### (1) 해상관제센터(VTS) 교신 과정의 문제점

4월 16일 오전 8시 50분 단원고등학교 교감은 “배에 이상이 있다”고 학교에 보고했다. 오전 8시 52분, 배가 표류하기 시작하자 최덕하 단원고 학생은 119에 최초로 구조를 요청하는 신고를 했다. 8시55분에서야 세월호 1등 항해사는 제주 해상관제센터(VTS)에 표류신고를 한 것으로 확인되었다. 사고발생 해역은 진도VTS 관할임에도 멀리 떨어진 제주 VTS에 신고하였고, 진도VTS와 교신은 사고발생 후 12분이나 지난 뒤 처음 이루어졌다.

모든 선박은 무선통신설비를 갖추고 있는데, 조난통신에 사용되는 채널 16번 (156.8MHz VHF CH16)이 기본채널로 고정되어 있다. 따라서 채널 16번으로 교신을 하면 사고 근처를 지나는 모든 선박에게 구조요청을 할 수 있다. 하지만 세월호는 침몰 직전까지도 채널 16번으로 구조요청 교신을 하지 않았다. 오히려, 기본채널인 16번을 채널 12번으로 변경하여 제주VTS와 진도VTS와 교신하였다.

##### (2) 승객 구조의무의 해태

사고발생 직후 촬영된 동영상에 따르면 배가 한쪽으로 심하게 기울어져 있는 상황에서도 “그대로 있어라”는 선내방송이 반복적으로 방송되었음이 밝혀진 바 있고, 승객들을 탈출시키기 위한 조치가 전혀 이루어지지 않은 상태에서 자신들만이 아는 통로로 선원들이 제일 먼저 탈출하였다. 심지어 배가 가라앉는 상황에서 해운사인 청해진해운은 승객 탈출에 대해서는 논의하지 않고 화물과적 사실을 감추려고 화물적재량 조작을 지시했다는 충격적인 사실까지 확인되고 있다.



4월16일 오전 8시49분. 세월호 선체가 왼쪽으로 기울기 시작하자 기관장 박모씨는 조타실 직통전화로 기관실에 탈출을 지시했다. 선원들은 제주 해상교통관제센터(VTS)와 교신하면서 “지금 배가 많이 넘어졌습니다. 빨리 좀 와주십시오.”(8시55분)라고 하면서도 선내 방송으로는 “현재 위치에서 절대 이동하지 마시고 대기해 주시기 바랍니다”라고 방송했다. 검경 합동수사본부는 “배가 침몰하는 상황에서 전화를 주고받은 직원과 선원들이 모두 배 침몰 상황에 대해서만 대화를 주고받았고 승객 구조 등에는 신경 쓰지 않았다”고 밝혔다.<sup>147)</sup>

### (3) 여객선 안전점검보고서의 부실 작성

세월호가 출항 전 선장이 만들어 제출해야 하는 여객선 안전점검보고서를 3등 항해사가 만든 것으로 드러났다. 안전점검 보고서는 탑승객 수와 화물량, 적재 차량 대수, 화물을 잘 묶어 놓았는지를 보는 선적 상태, 소화설비 상태 등을 기재하는 서류다. 세월호 침몰 사고를 수사 중인 검경 합동수사본부는 2일 “구속된 3등 항해사 박모(26·여)씨가 보고서를 작성한 뒤 대리 서명해 제출했다”고 2일 밝혔다. 박 항해사는 탑승객 수를 474명, 화물은 657t, 컨테이너는 0개, 차량은 150대로 적었다. 세월호를 운영하는 청해진해운이 사고 후 밝힌 ‘탑승객 476명, 화물 1157t, 차량 185대와 차이가 난다.

또 화물이 제대로 묶여 있지 않았음에도 선적 상태를 ‘양호’라고 기록했다. 박 항해사는 합수본부에서 “제대로 둘러보지 않고 내용을 기입했다”며 “전임 항해사가 ‘모두 양호하다고 작성하면 된다’고 해 그렇게 해왔다”고 진술했다. 점검 보고서를 정확히 작성하는지 함께 선박 내부를 둘러보아야 하는 한국해운조합 소속 운항관리자 역시 배에 오르지 않았다고 검찰은 밝혔다.<sup>148)</sup>

### (4) 세월호 운항관리규정 위반

세월호 자체 운항관리규정은 ‘구명설비 및 소화기 사용법, 비상 시 행동요령’을 여객에게 주지시켜야 할 사항으로 규정해 놓고 있다. 그러나 검경 합동수사본부는 “항해사 중 한 명으로부터 ‘학생과 승객들에게 구명조끼 사용법과 선내 퇴실 방법을 교육하지 않았다’는

147) 경향신문, <세월호 침몰에서 참사 키운 부실 대응까지'비극의 재구성'>, 2014. 5. 8.

148) 중앙일보, <세월호 점검보고서 3등항해사가 작성>, 2014. 5. 3.

진술을 확보했다”고 밝혔다. 선사가 작성한 자체 가이드라인조차 지키지 않아 인명피해를 키운 것이다.<sup>149)</sup>

## (5) 선원들의 열악한 근로조건과 안전장치의 해체

세월호의 선장과 승무원들이 위험을 감수하고 승객들을 구조하지 않고 먼저 탈출한 배경에는 청해진해운의 열악한 노동조건이라는 분석이 있다. 선원은 승객들의 생명과 안전을 보호할 의무가 있으므로 엄격한 위계질서 아래에서 배와 운명을 같이 한다는 책임의식이 요구된다. 하지만, 자신의 안전조차 담보할 수 없는 노후한 배에서 저임금과 고용불안 등 열악한 대우를 받던 세월호 승무원들에게 이러한 책임감과 직업의식을 기대하기는 어렵다는 것이다.

### (가) 선원들의 열악한 근로조건

한국선원복지고용센터의 2013년 선원선박통계(모든 통계는 2012년 12월31일 기준)를 보면, 내항선원의 월평균 임금은 329만1000원으로 외항선(525만3000원)의 62.6%에 불과하다. 내항선 중에서도 여객선원의 월평균 임금은 306만5000원으로 더 적다. 내항선 여객선장은 월평균 346만8000원을 받는다. 이는 세월호의 이준석 선장이 받았다는 월급보다는 많지만 외항선 선장 월평균 임금(690만9000원)의 절반 수준이다.<sup>150)</sup>

#### 내항 여객선 노동자의 근무 현황

\*2013년 12월31일 기준 (부원은 면허없는 선원)

	항해사	기관사	부원
1년 미만	23	19	32
계			
1~2년	163	115	68
2~3년	4	5	2
3년 이상	68	58	45
정규직	79	77	44
계약직 비율(%)	76.6	71.9	77.0

자료: 새누리당 주영순 의원실

[표17] 경향신문, <불안정한 고용, 직무 책임감 떨어뜨려... 육·해·공 모두 안전 위협>, 2014. 5. 20.

149) 중앙일보, <65억 손해 보고 ... 사고 한달 전 세월호 팔려고 내놨다>, 2014. 4. 30.

150) 시사인, <세월호 선장은 '1년 단위 계약직'>, 2014. 4. 30.

또한 주영순 새누리당 의원이 해양수산부에서 받은 '2013년도 내항여객선 선원 근로계약 기간별 현황' 자료를 보면 전체 802명 중 602명(75%)이 비정규직이었다. 1~2년 계약직 선원이 346명(43%)으로 가장 많고, 1년 미만 계약 선원도 74명이었다. 해사고고 졸업 후 취득할 수 있고 작은 선박은 선장도 맡을 수 있는 4급 항해사는 117명 중 102명(87%)이 계약직이었다.<sup>151)</sup>

세월호의 선사인 청해진 해운 역시 승무원 대부분을 계약직으로 고용했고, 임금도 다른 해운사에 비하여 20~30% 적었다. 세월호의 이준석 선장을 포함한 전체 승무원 29명 중 15명이 계약직이었다. 이 선장의 급여는 월 270만원, 다른 항해사들은 월 170~200만원 정도를 받았던 것으로 알려졌다. 기본급, 성과수당, 연장수당, 휴일수당, 야간근로수당을 합한 금액이다. 한국 선원복지고용센터가 내놓은 2013년도 선원 임금현황을 보면 내항 여객선 승무원들의 평균 월급은 선장 346만원, 1등항해사 294만원, 갑판수 263만원인데 이에 비하여 매우 낮은 편이다.

즉, 국내 최대의 여객선과 승객의 안전을 책임지는 선장은 임시로 투입된 1년 계약직이었고 선원들 대부분이 저임금의 비정규직이었다. 승객의 생명과 안전보다 선사(청해진 해운)의 인건비절감, 즉 이윤추구를 우선시하고 안전장치를 무시한 결과는 세월호 참사에서 그대로 드러났다.

#### (나) 위험 업무의 외주화 그리고 비정규직화로 인해 무너진 안전장치

정부는 '규제완화'라는 이름으로 공적 업무인 안전관리업무를 민간에 위탁(외주화)하고, 민간기업은 '비용절감'을 위해 계약직 등 비정규직을 고용하거나 '책임회피'를 위해 다시 하도급을 주는 방식을 사용했다. 다단계 하도급과 최저가 낙찰제로 인해 사업비는 반토막이 나고 그만큼 안전관리 비용은 줄어든다. 그에 따라 위험성은 높아지고, 인건비 절감을 위해 저임금 비정규직 노동자가 투입되는 것이다. 결국 사고가 발생할 경우 그 위험은 가장 열악한 곳에 있는 비정규직 노동자와 국민들의 몫이 된다.<sup>152)</sup>

151) 경향신문, <[심층기획 - 한국사회의 민낯 '세월호']불안정한 고용, 직무 책임감 떨어뜨려... 육·해·공 모두 안전 위협>, 2014. 5. 20.

152) 오마이뉴스, <2년 전 구미, 세월호 참사와 판박이 사고 있었다.>, 2014. 5. 4.  
"2012년 9월 구미 불산 누출사고의 경우도 마찬가지였다. 휴브글로벌이라는 사업장에서 불산 12톤이 누출되자 흰 연기가 하늘을 뒤덮었다. 하지만 주변 공장 안전책임자 누구도 대피명령을 내리지 않았고 공장 노동자들은 계속 일해야 했다. 다행히도 공장지역으로 바람이 불지 않았기

세월호 참사는 공적으로 규제되어야 할 안전관리업무의 민간위탁(민영화)과 비용절감을 노린 비정규직화가 노동자는 물론이거니와 일반 시민들의 생명과 안전에도 직접적으로 영향을 미친다는 사실을 극명하게 드러내주었다. 낮은 임금에 불안한 비정규직 일자리에 좋은 인력은 오지 않기 마련이고, 고용불안에 시달리는 계약직 승무원들은 사망감은커녕 이직하기에 바쁜 상황인 것이다.<sup>153)</sup> 1분 1초가 급박한 사고 순간, 60대 계약직 선장이 아니라 40대 정규직 선원이 기관사들에게 ‘퇴선명령’을 내리고 선장과 선원들이 여기저기서 먼저 배를 버리고 탈출한 이유도 계약직 승무원들의 사망감과 책임감 결여, 그리고 정규직과 비정규직간에 평소 지휘·근무체계가 일정 부분 무너져 있던 현실이 작용된 것으로 보인다. 이처럼 기업의 이윤 앞에 무너진 안전장치는 끔찍한 참사를 불러왔다.

#### 나. 세월호 참사에 미친 영향

세월호가 진도 앞바다에서 복원력을 잃고 표류하기 시작하자, 세월호 선원은 가까이 있는 진도VTS가 아니라 멀리 있는 제주VTS에 신고를 했다. 사고해역을 관할하는 진도VTS와의 교신은 12분이나 지난 뒤였다. 해양경찰이 관할하는 진도VTS 역시 제대로 된 관제 역할을 하지 못하였다. 해사안전법 시행령 제12조<sup>154)</sup> 제3항에 따르면 VTS는 “선박의 좌초·충돌 등의 위험이 있는지를 관찰하여 해양사고 예방과 관련한 정보의 제공”을 하고, “

에 참사 대형화를 막을 수 있었다.”

153) 매일노동뉴스, <대한민국 세월호>, 2014. 4. 22.

“조타수 오모 씨는 ‘부당한 고용계약’ ‘너무 젊은 정규직과 나이 많은 비정규직’ ‘비정규직 차별’ 등으로 온갖 파행이 빚어진 세월호에서는 “열악한 노동환경이 계속되다 보니 직원 모두가 정신적으로 피로해졌고 교묘한 노동착취·기강해이·정규직과 비정규직 사이의 갈등은 사고에 치밀한 대응을 하지 못하게 했다”고 털어 냈다고 보도됐다. 오씨는 “선원법상 10일마다 한 번씩 승무원들의 안전 훈련을 지휘하고 객실 내 각종 안전수칙을 점검하며 수백 명의 목숨을 붙들고 가야 하는 여객선 선장을 1년 계약직으로 뽑는 것은 애당초 안전을 포기한 처사”라고 말했다.”

154) [해사안전법 시행령] 제12조(선박교통관제의 시행 등)

① 법 제36조제1항에 따른 선박교통관제 업무는 국제항해에 종사하는 선박, 총톤수 300톤 이상의 선박, 위험화물운반선, 그 밖에 해양수산부장관(제2항제2호에 따른 해역에서의 선박교통관제의 경우에는 해양경찰청장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 정하여 고시하는 선박에 대하여 시행한다. <개정 2014.4.8.>

② 법 제36조제2항에 따라 선박교통관제를 시행하는 구역은 다음 각 호와 같다.

1. 별표 1에 따른 교통안전특정해역
2. 제1호 외의 연안해역 중 선박교통량이 많아 관제가 필요한 해역으로서 해양경찰청장이 정하여 관보에 고시하는 해역
- ③ 선박교통관제 업무는 다음 각 호의 방법으로 시행한다. <신설 2014.4.8.>
  1. 선박의 좌초·충돌 등의 위험이 있는지를 관찰하여 해양사고 예방과 관련한 정보의 제공
  2. 혼잡한 교통상황을 예방하여 항만운영의 효율성을 높이기 위한 정보의 제공
  3. 선박교통 안전을 위한 조언·권고 또는 지시
- ④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 선박교통관제 정보 제공의 절차 등 선박교통관제의 시행에 필요한 사항은 해양수산부장관이 정하여 고시한다.

선박교통 안전을 위한 조언·권고 또는 지시"를 하여야 한다. 세월호는 진도VTS 관할구역에 오전 7시 7분에 이미 진입해 있었으나, 진도VTS는 진입사실은커녕 사고 소식을 해양경찰본부를 통해 들을 때까지 세월호의 이상 징후를 전혀 포착하지 못했다.

더군다나 세월호와 진도VTS 사이의 교신내용을 보면, 사고발생 초기인 오전 9시 7분에 교신을 시작하여 20여 분간 교신을 주고받으면서도 승객들을 갑판으로 대피시키거나 퇴선명령을 내리라는 등의 체계적인 지휘 통제를 하지 못했다. 그 결과 침몰이 시작되는 급박한 시간에 승객들을 구조할 수 있는 골든타임을 놓쳐버렸다.

강한 책임감과 사명감으로 사고 시 승객들을 구조해야 할 의무가 있는 선장과 선원들은 제 살길에 바빴다. 특히 세월호의 정규직 기관장이 오전 8시 40분 경 조타실 직통전화로 기관실에 탈출을 지시하고, 8시 55분경 세월호 선원들은 제주 해상교통관제센터(VTS)와의 교신에서 구조를 요청하면서도, 정작 승객들에게는 “현재 위치에서 절대 이동하지 마시고 대기해 주시기 바랍니다”라고 방송함으로 인해 침몰 사고는 대참사로 이어지고 말았다.

#### 다. 법령위반 및 책임소재

(진상규명 과제6 ‘다. 법령위반 및 책임소재’ 부분 참조)

#### 라. 진상규명과제

세월호 침몰사고 발생 해역이 진도VTS 관할임에도 불구하고, 왜 멀리 떨어진 제주VTS에 신고하였는지, 또 조난통신채널을 사용하지 않고 항무채널을 사용하였는지 조사해야 한다. 조난통신채널을 사용하지 않은 이유가 관할VTS 뿐만 아니라 주변의 선박들 모두에게 사고선박의 운항 및 구조과정에서의 잘못이나 과실이 드러나기 때문에 관행적으로 있어 온 일인지, 청해진해운의 지시나 방침 등이 있었는지 밝혀야 한다. 선원들 사이의 잘못된 관행이라면 이를 바로 고칠 제도적 변경이 필요하고, 선사의 지시에 의한 것이라면 그 책임을 물어야 한다.

또한 승객들에게 탈출명령을 하지 않고 대기명령만을 반복한 것이 기관사를 비롯한 정규직 직원을 통한 해운사의 지시에 의한 것인지, 단순히 선원들 개개인의 사명감 및 책임

감 부족에 기인한 것인지, 선사의 보험금 청구를 위한 모종의 계획과 지시가 있었는지 조사해야 한다.

선원 대다수가 저임금과 고용불안에 시달리는 비정규직으로 구성된 것과 관련하여 선원의 고용형태가 안전사고 대처에 어떤 영향을 미치는지, 열악한 근무여건에 따른 책임의식의 결여가 승객의 안전문제에 직접적인 악영향을 주는지 여부에 대해 철저한 조사와 연구가 필요하다. 또한 선장과 일부 선원들을 제외하고 이른바 실세라고 알려진 기관사 등 선박직 승무원들만 탈출을 공모한 이유는 무엇인지 등에 대해 그 진상을 규명해야 한다.

구체적으로, 기관부 선원 7명이 이미 해양경찰구조보트를 타고 탈출했음에도 계속하여 “가만히 있으라”고 한 경위와 원인, 세월호 선원들이 세월호 자체 운항관리규정에 따라 ‘구명설비 및 소화기 사용법, 비상 시 행동요령’ 등 자체 가이드라인을 지키지 않았는지 여부를 면밀히 조사해야 한다. 뿐만 아니라 연안여객선의 안전점검보고서의 부실작성 및 잘못된 관행, 해운조합 소속 운항관리자의 부실한 관리감독, 침몰 사고 후 해운조합의 안전점검보고서 조작 여부에 대한 진상규명이 필요하다.

## 2. 사고 발생 직후 해양경찰의 잘못된 초기 대응

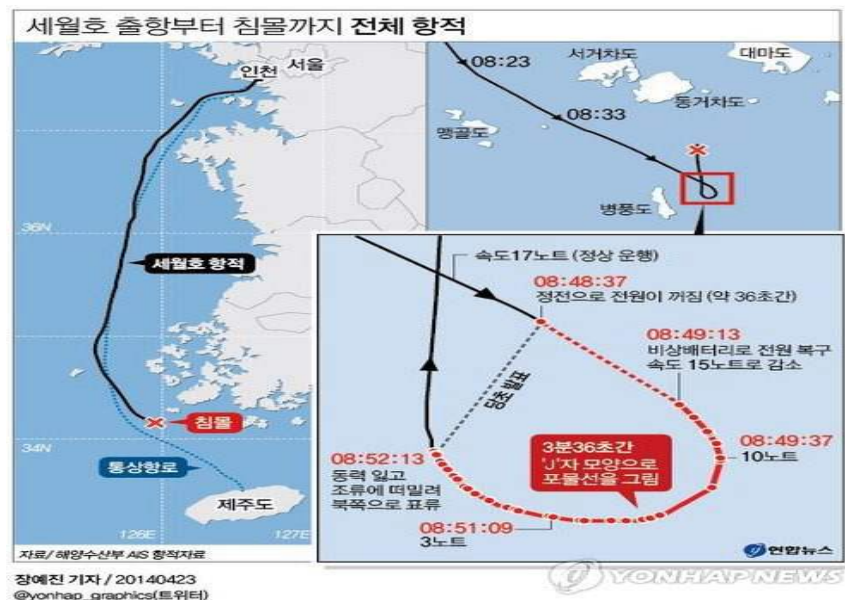
### [진상규명 과제8]

#### 가. 사실관계

##### (1) 해양경찰청 산하 진도연안VTS(해상교통관제센터) 관제 역할 부재<sup>155)</sup>

진도 해역을 관할하는 해양경찰청 산하 진도연안VTS 교신기록을 보면, 진도연안VTS는 세월호가 관제구역에 진입한 오전 7시 8분부터 제주 해상교통관제센터로부터 사고신고를 전해들은 9시 6분까지 약 2시간 동안 세월호와 교신한 기록이 없다.

특히 진도연안VTS는 세월호의 관제해역 진입과 급변침 등도 감지하지 못하였다. 세월호의 항적도를 보면, 오전 8시 48분 37초 전남 진도군 병풍도 북동쪽 해상에서 갑자기 서남쪽으로 110도가량 급선회했고, 8시 52분 13초에 다시 방향을 제주와 반대방향인 북쪽으로 틀어 지그재그로 움직였다.



[표18] 연합뉴스, <세월호 출항부터 침몰까지 전체 항적>, 2014.04.23

##### (2) 사고 신고 접수 과정에서의 문제

155) 연합뉴스, <초기대응 총체적 부실>, 2014. 4.25

전남도소방본부는 4월 16일 오전 8시 52분 32초에 단원고 학생의 신고로 처음 세월호 사고 소식을 접했고, 도소방본부는 8시 54분 7초에 목포해양경찰서 상황실로 “배가 침몰한 다는 신고가 왔다”고 알렸다. 이어서 8시 54분 38초에 신고자, 도소방본부, 해양경찰서 상황실 간 3자 통화가 시작되었으나, 해양경찰 관계자는 신고 학생에게 위도와 경도, 배 이름, 상선인지 어선인지를 물어보는데 바빴다. 결국 해양경찰이 진도VTS에 배 이름만 대면 금방 배의 위치를 알 수 있는데도 신고자에게 일반인이 알기 어려운 정보를 묻기에 바빴고 단 1초가 아까운 상황에서 4분 가까이를 허비할 수밖에 없었다.

**세월호 최초 신고 접수내용**  
15일 당시 세월호가 제주 해상교통관제센터(VTS)에 최초로 사고 신고 하기 3분 전

**1 8시 52분 32초**  
전남소방본부 119 상황실, 단원고 학생 최초 신고전화 접수  
전남소방본부 119 상황실  
119 상황실입니다.  
네, 119 상황실입니다.  
배가 침몰해요?  
배 이름이 뭐예요? 제가 해경으로 바로 연결해드릴게요.

최초 신고자 단원고 학생(신원미상) 알려주세요.  
:중략  
여기 배인데 여기 배가 침몰하는 것 같아요.  
제주도 가고 있었는데 여기 지금 배가 침몰하는 것 같아요.  
:중략  
잠시만요, 세월호요, 세월호.

**2 8시 54분 7초**  
전남 119, 목포해경에 접수받은 사고 신고 내용 전달  
에, 수고하십니다. 여기 119 상황실인데요.  
지금 배가 침몰하고 있다고 배가 침몰하고 있다고 신고가 왔는데요.  
지금 핸드폰 기지국 위치는 진도 조도요.

목포해경  
네.  
배가 침몰하고 있다고요? 배 위치요? 위치?  
:중략

**3 8시 54분 38초**  
전남 119-목포해경-신고자 3자 통화 (약 2분 30여초간)  
신고자 본 지금 해양경찰 나왔습니다. 바로 지금 통화 좀 하세요.  
목포 해양경찰 잘 안들려요

어보세요, 목포 해양경찰입니다. 위치 알려주세요.  
위치! 경위도 알려주세요.  
:중략

**4 3자 통화중**  
목포해경, 최초 신고자에게 배 위치 등 GPS 경위, 출항지, 선박 이름 및 분류 등 요구  
여보세요. 여기 목포해경 상황실입니다. 지금 침몰중이었는데 배 위치 알려주세요. 배 위치, 지금 배가 어디 있습니까?  
위치를 잘 모르겠어요. 지금 이곳...  
위치를 모르신다고요? 거기 GPS 경위도 안나오나요. 경도하고 위도!  
:중략  
섬이 보이긴 하는데 잘 모르겠다 고요? 어디서 출항하셨어요?  
:중략  
배 이름이 뭐니까? 배 이름?

**5 8시 55분 38초**  
목포해경, 최초로 신고자로부터 선박 이름 확인  
세월호요, 세월호  
네.  
해경입니까? 여기 119상황실인데요. 여기 전화가 계속 들어오거든요. 다른 전화로.  
네, 신고가 계속 들어와요.

세월?  
:중략  
:중략  
신고가 계속 들어와요?

**6 8시 56분 57초**  
목포해경, 선박 침몰 신고 확인  
네, 저희가 하나 연락했습니다.  
:후략

**7 통화종료**  
전남 119, 다른 신고 전화 접수로 해경-신고자 연결 후 종료 (전체 통화시간 4분 19초)

이재윤 기자 / 20140422  
@yonhap\_graphics(트위터)

[표19] 연합뉴스, <세월호 최초 신고 접수 내용>, 2014. 4. 22.

(3) 사고 초기 해양경찰의 구조과정에서의 문제<sup>156)</sup>

(가) 선수로 이동하여 선장과 선원들을 먼저 구조한 점

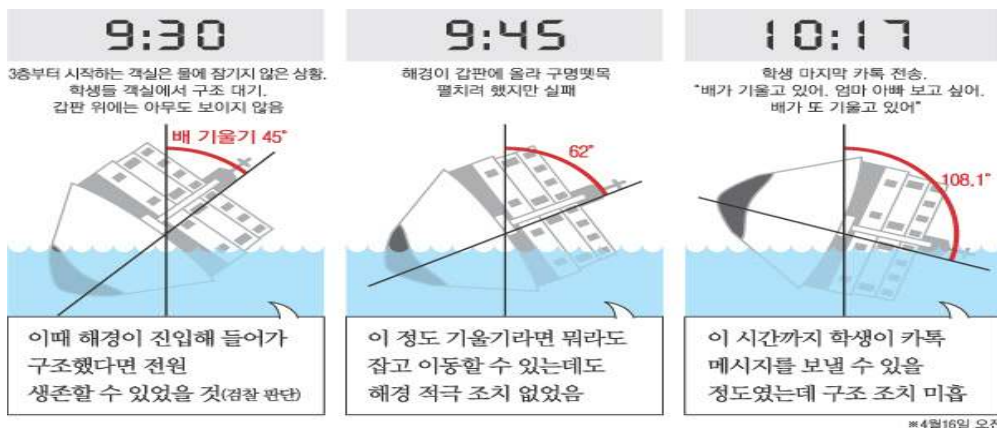
156) 경향신문, <해경, 진입했으면 다 살릴 수 있었다>, 2014. 5. 12.



사고 현장에 도착한 해양경찰 경비정은 침몰 중인 세월호의 선수 쪽으로 접근하여 승무원을 구조했다. 해양경찰이 초기에 구조한 사람이 선장을 비롯한 선원들이었는지 몰랐다고 했지만, 선수 쪽은 객실로 접근할 수 있는 통로가 전혀 없고 선수 쪽은 선장을 비롯한 선원들만 출입할 수 있었고 선박의 구조에 대해 알고 있는 해양경찰이 몰랐다고 하는 것은 매우 설득력이 떨어진다. 또한 해양경찰 경비정은 세월호가 침몰할 경우 빨려들어갈 위험 때문에 세월호 멀리서 구명보트를 보내기만 했는데, 선장과 선원들을 특별히 구조하기 위해 세월호에 접근을 시도한 점도 의문이다. 결국 해양경찰은 500명에 가까운 승객이 탑승한 상황에서 배가 침몰하고 있다면 당연히 객실 입구가 있는 선미 쪽으로 접근하여 구조활동을 했어야 했다.

#### (나) 해양경찰의 소극적인 구조태도

사고초기 배가 침몰하는 과정에서 가장 먼저 현장에 도착한 해양경찰이 이미 배가 기울어져 구조할 시간적 여유가 없었다는 해양경찰의 주장이 거짓으로 드러나고 있다. 국민의 안전과 생명을 지켜야 하는 해양경찰이 세월호 침몰 직전 47분 동안이나 선체에 진입해 승객을 구조할 수 있었음에도 적극적인 구조활동을 하지 않고 외면했다는 충격적인 증거들이 드러나면서, 이에 검찰이 수사를 진행하고 있다.



[표20] 경향신문, <검찰 “해경, 진입했으면 다 살릴 수 있었다.”>, 2014. 5. 12.

첫 신고 후 38분이 지난 오전 9시 30분경 세월호의 기울기가 45도였을 때, 해양경찰 항공구조단 소속 특공대원들이 탑승한 소형헬기가 제일 먼저 사고해역에 나타났고, 5분 뒤 목포해양경찰 경비정 123정(110t)이 도착하여 구조작업을 시작하였다. 경비정이 구조작업을 시작할 당시 3층부터 시작하는 객실은 물에 잠기지 않은 상태였다. 하지만 가장 먼저

세월호에 접근한 해양경찰은 선장과 선원, 일부 승객만을 구조하는데 그쳤다. 그리고 직접 세월호에 승선하여 아직 침몰하지 않은 조타실 등에서 마이크로 승객들에게 직접 탈출 안내방송을 할 수 있었음에도 이를 하지 않았다.

오전 9시 45분에는 세월호의 기울기가 62도가량 옆으로 뉘어진 상황이었는데 해양경찰은 선내 진입을 포기한 채 방치하고 있었다. 9시 44분경은 이형래 경사가 갑판에 올라 객실 쪽에서 구명뗏목을 향해 걸어간 뒤 3분 만에 2개를 발로 차 바다에 떨어뜨린 시점으로 선내에 진입해 승객들에게 탈출을 충분히 지시할 수 있는 시간이었다는 것을 말해준다. 특히나 선실의 창문으로 구조를 외치는 학생들의 모습조차 외면한 채 안내방송만 믿고 기다리는 학생들을 죽음으로 내몰았다.

그리고 학생들이 마지막 카톡을 보냈던 10시 17분은 세월호가 108.1도 기울어진 상황이었지만 학생이 카톡을 보낼 수 있었던 만큼 당시 해양경찰이 충분히 구조 가능하였다는 주장이 나오면서 해양경찰의 구조 조치가 미흡했던 것으로 지적된다.

#### (다) 사고 초기 해양경찰경비정과 상황실간의 대화

5월 18일 새정치민주연합 김춘진 의원이 공개한 세월호 침몰당시 해양경찰 경비정(123정)과 상황실간 ‘주파수공용통신(TRS)’ 녹취록을 보면 해양경찰은 사고 초기부터 심각성을 인식했지만 대응은 부신했다는 것을 알 수 있다.<sup>157)</sup> 오전 9시 47분 경비정(123정)에서는 “배가 잠시 후에 곧 침몰할 것으로 생각된다.”고 보고했다. 이에 대해 서해지방경찰청은 경비정이 사고 해역에 도착한지 18분이 지난 오전 9시 48분에 해양경찰청장과 서해청장의 지시사항이라며 경비정에게 여객선에 승선하여 승객들이 동요하지 않도록 하라고 지시를 내렸다.

그러나 경비정은 세월호 좌현이 완전히 침수됐으며, 좌현 쪽에서 더 구조하기 어렵다는 보고를 한다. 김문홍 목포해양경찰서장은 상황이 심각하게 흐르자 승객들을 바다로 뛰어 들도록 할 수 있는지 묻지만 경비정은 불가능하다고 답한다. 그리고 김서장은 9시 57분과 10시 5분에 선내진입과 퇴선방송을 하도록 재차 지시하지만, 123경비정 대원들은 결국 선체 내부에 진입하지 못하였다.

157) 연합뉴스, <지휘부 선내진입 지시에 경비정 경사 기울어 어렵다.>, 2014. 5. 18.

#### (4) 사고 초기 해양경찰 지휘부의 문제<sup>158)</sup>

##### (가) 사고 초기의 부실한 대응

세월호 사고 현장에 가장 먼저 도착한 구조대는 해양경찰 경비정 123정이었다. 하지만 해양경찰청은 아무런 구조 전문 인력도 없는 123정에게 현장지휘 임무를 맡겼고 세월호와 진도연안VTS간의 교신 내용을 들을 수 있는 채널도 청취하지 않아 상황을 제대로 파악하지 못한 123정은 우왕좌왕할 수밖에 없었다. 그리고 해양경찰청은 오전 8시 58분 신고를 접수한 직후 목포항공대 기지에 ‘헬기를 이용해 수중 구조작업에 탁월한 특공대를 현장에 급파할 것’을 지시했으나, 특공대원 7명이 전남지방경찰청 헬기와 다시 민간어선으로 갈아타고 사고해역에 도착한 시간은 오전 11시 15분으로 이미 세월호는 뱃머리 일부만 남긴 채 물속에 잠겨 특공대원들이 선내에 진입할 수 없는 상황이었다. 결국 가장 신속히 현장에 도착해 인명 구조를 펼쳐야 했던 해양경찰 특공대는 타고 갈 헬기가 없어 출동이 늦어졌고, 세월호 침몰 위치를 표시하는 부표만 매달고 철수해야 했다.

##### (나) 퇴선명령 실행 과정에서의 문제

그리고 사고 현장에 도착한 123경비정의 퇴선명령 실행과정에서 현장 지휘책임자인 김문홍 목포해양경찰서장은 사고 당일 오전 9시 51분 ~ 10시 6분 123경비정에 무전기로 4차례에 걸쳐 “승객들을 퇴선시켜 구조하라”는 명령을 내렸다고 밝혔다. 그러나 123경비정 관계자는 “그 같은 지시가 내려질 땐 탈출한 승객 구조에 한창이라 그럴 상황이 아니었다”고 반박하고 있다. 이와 같은 해양경찰 내부의 책임공방은 결국 사고 초기 해양경찰 지휘부의 문제로 귀결되는 것이다.

##### (다) 사고 초기 지휘부의 공백문제

2010년 10월 해양경찰이 발간한 ‘주변해역 대형 해상사고 대응매뉴얼’에는 대형 해상사고 발생시 신속하고 효율적인 범정부적 위기대응체계를 가동, 관련기관과 신속한 상황전파와 협조체제를 구축하는 등 대응시스템을 갖추도록 되어 있다. 이에 따라 해상사고가 발생하면 중앙구조본부장은 해양경찰청장(김석균)이 맡고, 공식 땐 경비안전국장(이춘재)이 맡도록 되어 있다. 하지만 인천 송도 해양경찰청 종합상황실에서 지휘를 해야 할 김석균

158) 한겨레신문, <해경 초동대처 실패·부실구조 집중수사>, 2014. 5. 15.

해양경찰청장은 침몰 당시 3시간 동안 헬기를 타고 목포로 향했고, 그 사이 세월호는 완전히 침몰하고 말았다.

#### 나. 세월호 참사에 미친 영향



[표21] 경향신문, <관제당국 진도VTS, 2시간 동안 세월호...> 2014. 4. 22.

배가 20도로 기울고 119로 첫 신고가 있었던 오전 8시 52분부터 진도연안VTS가 세월호와의 교신을 처음 넘겨받은 9시 6분까지 세월호 침몰 위험을 모니터링 하지 못한 해양경찰은 사고 직후의 귀중한 ‘골든타임’을 허비하게 되었고 이후에도 제대로 된 대응을 하지 못하는 단초를 제공했다. 진도연안VTS가 관제역할의 부실로 세월호의 상황을 인지하지 못하면서 해양경찰의 출동은 신고 접수 후로 늦어지고 말았다.

당시 세월호가 제주 해상교통관제센터(VTS)에 보낸 첫 신고보다 3분 앞서 8시 52분에 한 남학생(故 최덕하 군)이 자신의 휴대전화로 112로 전화를 걸어 전남소방본부에 ‘배가 침몰한다’고 신고하였다. 그러나 전남소방본부 전화수신자는 신고자에게 위도와 경도를 물어보는데 시간을 허비했다.

그리고 초기 구조과정에서 더 구조할 수 있었음에도 해양경찰의 잘못된 판단으로 그러지 못하였다. 실제로 사고 당일 오전 10시 8분부터 19분까지 어업지도선과 민간어선이 구조

한 승객은 90명으로 구조된 전체 174명의 인원 중 절반이 넘었다. 하지만 사고 현장에 가장 먼저 도착한 해양경찰이 구조한 사람은 선장과 선원들이었고, 구조한 인원 수 또한 전체 구조자의 절반에 미치지 못하였다.<sup>159)</sup>

게다가 지휘부의 공백은 현장에서의 혼선으로 이어져 현장에서는 매뉴얼대로 선원들을 통해 구조 활동을 펼치지 않을 채 가장 먼저 승무원들을 구조한 후 육상으로 보내는 등 초기 구조 활동에 있어 심각한 오류와 무능을 초래했다.

#### 다. 법령위반 및 책임소재

##### (1) 해양경찰청 산하 진도연안VTS(해상교통관제센터)의 관제역할과 책임 (해사안전법 시행령, 연안해상교통관제 운영 및 관리에 관한 규칙 미준수)

###### (가) 진도연안VTS 현황과 기능<sup>160)</sup>

진도VTS는 연안 해상교통관제업무가 2010년 7월 15일 해양경찰청으로 이관되면서 2012년 기준 서해지방해양경찰청 경비안전과 소속으로 해양경찰관 총 16명이 근무하고 있다. 그리고 진도VTS는 13명이 24시간 3교대로 근무하고 있다. 관제구역 면적은 약 3,700km<sup>2</sup> (제주도의 약2.2배)이고 해역특성상 크고 작은 섬이 많고, 조수간만의 차가 크고 유속이 강해서 좌초 사건의 확률이 높기 때문에, 진도VTS는 통과하는 선박들의 안전통항에 주된 관심을 갖고, 주로 정보제공서비스에 주안점을 두고 있다. 따라서 연안VTS는 관제구역 내 사고를 예방하며 사고유발요인을 감시하고, 사고 발생 시 상황실에 통보 전 먼저 현장경력을 출동시키고, 해당 상황을 모니터링하며 안내방송을 통해 제2, 제3의 사고를 예방하도록 하는 능동적인 역할을 해야 한다.

###### (나) 진도연안VTS의 근거법규

해사안전법 제36조<sup>161)</sup>(선박교통관제의 시행 등) 및 이 법 시행령 제12조(선박교통관제의

159) 아시아경제, <세월호, 어선이 11분간 90명 구조 해경은 고무보트 1척뿐>, 2014. 4.30.

160) 정재용·정초영 『진도 연안VTS의 성과 분석 및 기능에 관한 실증적 연구』 해양환경안전학회지 제18권 제4호 2012. 8. 31.

161) [해사안전법] 제36조(선박교통관제의 시행 등) ① 해양수산부장관은 선박교통의 안전을 도모하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 선박교통관제를 시행할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

시행 등), 제21조<sup>162)</sup>(권한의 위임)에 의하여 연안 관제(진도, 여수권 2개소)는 해양경찰청이 담당하게 된다. 해사안전법 시행령 제12조<sup>163)</sup> 제3항의 선박교통관제업무에는 '선박의 좌초·충돌 등의 위험이 있는지를 관찰해 해양 사고 예방과 관련된 정보의 제공'과 '선박 교통 안전을 위한 조언·권고 또는 지시'가 포함되어 있다. 이에 따르면 해양경찰청이 관할하는 진도VTS는 관할구역으로 진입하고 진출하는 선박들에 대하여 24시간 모니터링을 해야 한다.

그리고 서해지방해양경찰청이 발간한 [진도 연안해상교통관제서비스] 안내서를 보면 '관제상 선박은 무선통신망 또는 공중통신망을 사용해 관제해역 진·출입 전 배이름, 목적지, 적재화물 등 항행정보를 67번 채널로 보고해야 한다.'고 나와 있다. 해양경찰청의 연안해상교통관제 운영 및 관리에 관한 규칙 제9조<sup>164)</sup>(관제절차)에도 관제센터는 선박의 안전을 위해 필요한 사항을 방송해야 하고, 센터의 업무로 선박 관찰 확인 및 정보 제공, 조언 권고, 지시를 규정하고 있다. 따라서 세월호가 관제센터와 교신할 수 없는 상태로 관할구역을 지나가는데도 이를 방치한 것은 직무 규정을 위반한 것이다.<sup>165)</sup>

#### (다) 진도연안VTS의 법령 및 기준 위반 책임

162) [해사안전법] 시행령 제21조(권한의 위임) ③ 해양수산부장관은 법 제99조제1항에 따라 법 제36조제1항에 따른 선박교통관제 업무(제12조제2항제2호만 해당한다)에 관한 권한을 해양경찰청장에게 위임한다.

163) [해사안전법 시행령] 제12조(선박교통관제의 시행 등)

① 법 제36조제1항에 따른 선박교통관제 업무는 국제항해에 종사하는 선박, 총톤수 300톤 이상의 선박, 위험화물운반선, 그 밖에 해양수산부장관(제2항제2호에 따른 해역에서의 선박교통관제의 경우에는 해양경찰청장을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 정하여 고시하는 선박에 대하여 시행한다. <개정 2014.4.8.>

② 법 제36조제2항에 따라 선박교통관제를 시행하는 구역은 다음 각 호와 같다.

1. 별표 1에 따른 교통안전특정해역  
2. 제1호 외의 연안해역 중 선박교통량이 많아 관제가 필요한 해역으로서 해양경찰청장이 정하여 관보에 고시하는 해역

③ 선박교통관제 업무는 다음 각 호의 방법으로 시행한다. <신설 2014.4.8.>

1. 선박의 좌초·충돌 등의 위험이 있는지를 관찰하여 해양사고 예방과 관련한 정보의 제공  
2. 혼잡한 교통상황을 예방하여 항만운영의 효율성을 높이기 위한 정보의 제공  
3. 선박교통 안전을 위한 조언·권고 또는 지시

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 선박교통관제 정보 제공의 절차 등 선박교통관제의 시행에 필요한 사항은 해양수산부장관이 정하여 고시한다.

164) [연안 해상교통관제 운영 및 관리에 관한 규칙] 제9조(관제절차) ① 지방청장은 관제구역 내에서 항행하는 선박의 효율적인 관제업무 수행을 위하여 관제상황에 따라 다음 각 호의 절차에 따라 시행한다.

1. 1단계 : 관찰확인  
2. 2단계 : 정보제공  
3. 3단계 : 조언·권고  
4. 4단계 : 지시

165) 한겨레신문, <진도관제센터 세월호 '부실 모니터링' 인정>, 2014. 4. 24.

## 1) 진도연안VTS의 법령 및 기준 위반

해양경찰청이 관할하는 진도연안VTS의 경우 해사안전법의 적용을 받는데, 연안VTS 통과 선박에 대해 진출입시 보고 의무가 없다. 하지만 이러한 진출입시 보고 의무가 없다고 하더라도, 진도연안VTS는 해사안전법 시행령 제12조에 따라서 최소한 자신의 관할구역으로 들어온 선박들에 대해 좌초·충돌 등의 위험이 있는지 관찰하고 해양사고 예방과 관련한 정보를 제공하는 선박교통관제업무를 충실히 이행하여야 한다. 하지만 최초 교신이 오기까지 무려 2시간동안 세월호를 모니터하지 않은 채 방치하고 있었던 것으로 추정되고, 시행령에 규정된 의무를 소홀히 한 것으로 보인다. 결국 진도VTS는 세월호에 대한 선박교통관제업무를 방기한 것으로 형법상 직무유기죄<sup>166)</sup>의 책임에서 자유로울 수 없고, 이를 관할하는 해양경찰청 또한 지휘·감독의 책임을 져야한다.

## 2) 국가배상책임

현재 VTS 운영상 당국의 과실이나 부주의 등으로 인하여 사고가 발생했을 경우 그 손해에 대한 VTS 당국의 책임문제와 관련한 판례 및 자료는 거의 없는 실정이다. 그러나 VTS 관제요원은 경찰공무원이므로 VTS 운영상의 과실행위는 국가배상법 제2조<sup>167)</sup>에 의한 손해배상책임의 대상이 될 수 있다. 따라서 세월호 참사와 관련하여 진도연안VTS 관제요원의 고의 또는 과실로 인한 법령위반 사실이 인정되는 이상 국가배상책임을 고려해 볼 수 있다.

## 3) 외국의 사례

참고로 VTS의 법적 책임에 관한 외국의 사례를 살펴보면, 미국의 경우에는 국가가 관제요원의 불법행위로 인한 책임을 부담하며, 특히 VTS가 결함 있는 정보의 제공으로 인하

166) [형법] 제122조(직무유기) 공무원이 정당한 이유 없이 그 직무수행을 거부하거나 그 직무를 유기한 때에는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 3년 이하의 자격정지에 처한다.

167) [국가배상법] 제2조 (배상책임) ① 국가나 지방자치단체는 공무원 또는 공무를 위탁받은 사인(이하 "공무원"이라 한다)이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히거나, 「자동차손해배상 보장법」에 따라 손해배상의 책임이 있을 때에는 이 법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다. 다만, 군인·군무원·경찰공무원 또는 향토예비군대원이 전투·훈련 등 직무 집행과 관련하여 전사(戰死)·순직(殉職)하거나 공상(公傷)을 입은 경우에 본인이나 그 유족이 다른 법령에 따라 재해보상금·유족연금·상이연금 등의 보상을 지급받을 수 있을 때에는 이 법 및 「민법」에 따른 손해배상을 청구할 수 없다. <개정 2009.10.21>

여 해양사고가 발생한 경우에 손해배상책임을 부담하나, 그 책임한계 및 배상책임액비율 산정에 대해서는 법원에서 결정하도록 하고 있다. 그리고 남아프리카공화국의 케이프타운에서 발생한 선박충돌 사고에 대한 판례는 VTS 관제요원이 선박에게 적절한 정보제공, 권고 및 지침을 제공하지 못한 책임을 물어 항만당국을 상대로 손해배상책임 소송에서 과실별 비율 산정시 항만당국에 대해 20%배상책임을 부과하였다<sup>168)</sup>.

## (2) 사고 초기 해양경찰의 구조과정에서의 책임

### (해상 수색구조 매뉴얼' 및 국가공무원법 위반, 형법상 책임)

#### (가) 해상사고 대비 매뉴얼(해상 수색구조 매뉴얼)

해양경찰청은 해상사고에 대비한 '주변해역 대형 해상사고 대응매뉴얼'과 '해상 수색구조 매뉴얼' 등이 있다. '해상 수색구조 매뉴얼'은 전복, 충돌, 좌초 등 해양사고에 대한 신속한 수색구조를 위한 방법, 절차 등을 규정하고 체계적이고 신속한 인명 및 선박 구조활동으로 인명과 재산의 피해를 최소화하려는데 목적이 있다. 이 매뉴얼은 우리나라 영해 등을 포함한 주변해역에서 발생한 모든 해양사고에 대해 적용이 되고, 해양경찰의 함정, 항공기 등 해양경찰 인력과 장비가 해양사고 현장에 도착하여 실시하는 모든 수색구조 활동에 대해 적용이 된다.

해상 수색구조 매뉴얼은 재난 및 안전관리 기본법 제3조<sup>169)</sup>7호(정의)와 제56조<sup>170)</sup>(해상에서의 긴급구조), 수난구조법 제13조<sup>171)</sup>(수난구조의 관할), 제18조<sup>172)</sup>(인근 선박 등의 구조

168) 김진권, 『해상교통관제의 법적문제에 대한 소고』, 해사법연구 제19권 제1호, 2007. 3

169) [재난 및 안전관리 기본법] 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다

7. "긴급구조기관"이란 소방방재청·소방본부 및 소방서를 말한다. 다만, 해양에서 발생한 재난의 경우에는 해양경찰청·지방해양경찰청 및 해양경찰서를 말한다.

170) [재난 및 안전관리 기본법] 제56조(해상에서의 긴급구조) ① 해양경찰청장은 해상에서 선박이나 항공기 등의 조난사고가 발생하면 「수난구조법」 등 관계 법령에 따라 긴급구조활동을 하여야 한다.

② 해양경찰청장은 긴급구조를 효율적으로 하기 위하여 필요하다고 인정하면 중앙행정기관의 장이나 소방방재청장에게 구조대의 지원이나 그 밖에 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 중앙행정기관의 장이나 소방방재청장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

171) [수난구조법] 제13조(수난구조의 관할) 해수면에서의 수난구조는 구조본부의 장이 수행하고, 내수면에서의 수난구조는 소방관서의 장이 수행한다. 다만, 국제항행에 종사하는 내수면 운항선박에 대한 수난구조는 구조본부의 장과 소방관서의 장이 상호 협조하여 수행하여야 한다

172) [수난구조법] 제18조(인근 선박등의 구조지원) ① 조난현장의 부근에 있는 선박등의 선장·기장 등은 조난된 선박등이나 구조본부의 장 또는 소방관서의 장으로부터 구조요청을 받은 때에는 가능한 한 조난된 사람을 신속히 구조할 수 있도록 최대한 지원을 제공하여야 한다. 다만, 조난사고의 원인을 제공한 선박의 선장 및 승무원은 요청이 없더라도 조난된 사람을 신속히 구조하는 데 필요한 조치를 하여야 한다.



지원)에 법적 근거를 두고 있다. 이 매뉴얼에 따르면 사고 선박 구조에 대해 잘 아는 사람을 현장에 급파하여야 하고, 승객 또는 선원의 퇴선 여부 파악, 구명조끼 착용 여부, 당시 상황 등을 확인해 전복 사고 발생시 체크리스트에 따라 보고해야 한다.

#### (나) 해양경찰의 해상사고 대비 매뉴얼 위반

하지만 사고 당일 해양경찰은 이러한 매뉴얼을 무시한 채 가장 먼저 선장과 선원들을 구조한 뒤 이들을 구조활동에 참여시키지 않고 육상으로 보냄으로써 선원들을 통해 제대로 된 구조활동을 펼치지 못하였다. 뒤늦게 오후 5시 40분이 돼서 선장을 사고 현장에 호출하였지만 이미 세월호 선체 대부분이 물에 잠긴 상태였다. 그리고 '전복 사고 발생시 체크리스트'의 항목 점검에 따라 퇴선 여부를 조사해 300여명의 승객이 아직 배에 갇혀 있다는 사실을 확인하고, 선체 내부로 진입해 승객들에게 퇴선명령을 해야 했음에도 불구하고 이를 제대로 점검하지 않은 것으로 밝혀지고 있다.

그리고 사고 초기 해양경찰 123정이 객실이 많은 선미가 아닌 침몰 중인 세월호의 선수 쪽으로 접근하여 선장과 선원들을 먼저 구조했던 부분에 대하여 구조한 사람이 선장을 비롯한 선원이었는지 몰랐다고 주장하였다. 하지만 배의 구조에 대하여 누구보다 잘 알고 있어야 할 해양경찰이 선수와 선미, 조타실 등의 대략적인 위치를 모를 수 없다. 또한 해운법 제21조의3<sup>173)</sup>에 따르면 조타실, 기관실 등은 선장 또는 해원의 허락 없이는 출입할 수 없게 되어 있는데, 이에 대해 잘 아는 해양경찰이 구조 당시 조타실에서 나오는 사람들을 구하면서 선원들이었음을 몰랐다고 주장하는 것은 변명으로 보인다.

#### (다) 국가공무원법 위반 및 형사책임

특히 공무원인 해양경찰의 경우 국민전체의 봉사자로서 국가공무원법에 의한 성실의무(법 제56조<sup>174)</sup>)와 복종의무(법 제57조<sup>175)</sup>)를 부담하며 직무상의 의무를 위반하여 직무를

---

173) [해운법] 제21조의3(여객의 금지행위) 여객은 여객선등의 안에서 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. <개정 2013.3.23. >  
1. 여객선등의 안전이나 운항을 저해하는 행위를 금지하는 선장 또는 해원의 정당한 직무상 명령을 위반하는 행위  
2. 조타실(操舵室), 기관실 등 선장이 지정하는 여객출입 금지장소에 선장 또는 해원의 허락 없이 출입하는 행위  
3. 정당한 사유 없이 여객선등의 장치 또는 기구 등을 조작하는 행위  
4. 그 밖에 여객의 안전과 여객선등의 질서유지를 해하는 행위로서 해양수산부령으로 정하는 행위

태만히 하였을 때에는 징계조치(법 제78조, 제79조<sup>176)</sup> 이하)를 받게 되어 있다. 사고 초기 출동한 해양경찰은 해상 수색구조 매뉴얼을 준수하여 공무원으로서 성실히 직무를 수행하여 적극적인 구조를 해야 함에도 이를 위반하고, 소극적인 구조로 더 많은 승객을 구조하지 못한 책임이 있다.

또한 해양경찰이 사고 현장에 처음 도착한 오전 9시 30분경부터 선박 내에서 한 학생이 마지막 카톡 메시지를 발신했던 오전 10시 17분까지 최소 47분 동안, 해양경찰이 선내에 들어가 적극적으로 승객들에게 탈출명령이나 안내 등의 조치를 취할 수 있었음에도 이러한 조치를 취하지 않고, 창문을 통해 구조를 요청하던 승객들을 외면한 해양경찰에 대하여 형법상 직무유기죄<sup>177)</sup>와 업무상과실치사죄<sup>178)</sup>의 책임이 검토되어야 한다.

형법 제122조의 직무유기죄의 경우 직무유기의 의미에 관하여 대법원은, 법령, 내규, 통첩 또는 지시 등에 의한 추상적인 충근의무를 태만히 하는 일체의 경우를 이르는 것이 아니라 구체적으로 직무의 의식적인 포기 등과 같이 국가의 기능을 해하며 국민에게 피해를 야기시킬 가능성이 있는 경우를 일컫는 것이므로 직무유기죄가 성립하려면 주관적으로는 직무를 버린다는 인식과 객관적으로는 직무 또는 직장을 벗어나는 행위가 있어야 하고 다만 직무집행에 관하여 태만, 분망, 착각 등 일신상 또는 객관적 사정으로 어떤 부당한 결과를 초래한 경우에는 형법상의 직무유기죄는 성립하지 않는다고 판시한 바 있다(대법원 1983. 1. 18. 82도2624 참조).

따라서 공무원인 해양경찰이 구조 과정에서 해상 수색구조 매뉴얼을 따라 본래의 구조 업무를 신속하고 적극적으로 수행해야함에도 불구하고 정당한 이유 없이 직무를 의식적으로 방임·포기하고, 실제 승객들을 구조할 수 있는 상황에서 직무를 벗어난 소극적인 구

174) [국가공무원법] 제56조(성실 의무) 모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다.

175) [국가공무원법] 제57조(복종의 의무) 공무원은 직무를 수행할 때 소속 상관의 직무상 명령에 복종하여야 한다.

176) [국가공무원법] 제78조(징계 사유) ① 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 징계 의결을 요구하여야 하고 그 징계 의결의 결과에 따라 징계처분을 하여야 한다.

1. 이 법 및 이 법에 따른 명령을 위반한 경우

2. 직무상의 의무(다른 법령에서 공무원의 신분으로 인하여 부과된 의무를 포함한다)를 위반하거나 직무를 태만히 한 때

3. 직무의 내외를 불문하고 그 체면 또는 위신을 손상하는 행위를 한 때

제79조(징계의 종류) 징계는 과면·해임·강등·정직(停職)·감봉·견책(譴責)으로 구분한다.

177) [형법] 제122조(직무유기) 공무원이 정당한 이유없이 그 직무수행을 거부하거나 그 직무를 유기한 때에는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 3년 이하의 자격정지에 처한다.

178) [형법] 제268조(업무상과실·중과실치사상) 업무상과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

조와 구조신호를 보내는 승객들을 방치한 경우에 형법상 직무유기죄가 성립할 수 있다.

형법 제268조의 업무상과실치사상죄에 있어서 '업무'의 의미에 관하여 대법원은, 사람의 사회생활면에 있어서 하나의 지위로서 계속적으로 종사하는 사무를 말하고, 여기에는 수행하는 직무 자체가 위험성을 갖기 때문에 안전배려를 의무의 내용으로 하는 경우는 물론 사람의 생명, 신체의 위험을 방지하는 것을 의무내용으로 하는 업무도 포함된다고 판시하였다. 또한 업무상 '과실'은 업무상 요구되는 주의의무를 태만히 함으로써 결과발생을 예견하지 못하거나 회피하지 못한 경우를 말한다(대법원 2007. 5. 31. 2006도3493 참조).

세월호 침몰사고에 있어서, 해양경찰은 재난 및 안전관리 기본법 제3조<sup>179)</sup>와 제56조<sup>180)</sup>, 수난구조법 제13조<sup>181)</sup>에 따라 해상에서 선박의 조난사고가 발생하면 긴급구조 업무를 계속적으로 수행하고, 그 수행하는 직무가 사람의 생명, 신체의 위험을 방지하는 것을 의무내용으로 한다. 해양경찰이 그러한 업무에서 통상적으로 요구되는 주의의무를 태만히 함으로써 300여명이 넘는 희생자 발생을 예견하지 못하거나 회피하지 못한 경우에 형법상 업무상과실치사죄가 성립할 수 있다.

### (3) 사고 초기 해양경찰 지휘부의 책임

#### (해상 수색구조 매뉴얼 위반 및 지휘공백에 대한 형사책임)

해양경찰청의 '해상 수색구조 매뉴얼'에 따르면 사고 현장에는 현장지휘관(OSC : On Scene-Commander)을 지정해 구조작업을 총괄하도록 되어 있다.<sup>182)</sup> 이러한 현장지휘관은 통신망을 확보해 조난 상황에 대한 정보를 수집하고 인명 구조계획을 세워야 한다. 그리고 사고 현장에 곧바로 잠수부를 투입하고, 전복시 최대 생존기간인 3일(바닷물 수온이 섭씨 12도일 때 6시간이 한계수명) 이내에 집중 수색을 해야 한다.

179) [재난 및 안전관리 기본법] 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다  
7. "긴급구조기관"이란 소방방재청·소방본부 및 소방서를 말한다. 다만, 해양에서 발생한 재난의 경우에는 해양경찰청·지방해양경찰청 및 해양경찰서를 말한다.  
180) [재난 및 안전관리 기본법] 제56조(해상에서의 긴급구조) ① 해양경찰청장은 해상에서 선박이나 항공기 등의 조난사고가 발생하면 「수난구조법」 등 관계 법령에 따라 긴급구조활동을 하여야 한다.  
181) [수난구조법] 제13조(수난구조의 관할) 해수면에서의 수난구조는 구조본부의 장이 수행하고, 내수면에서의 수난구조는 소방관서의 장이 수행한다. 다만, 국제항행에 종사하는 내수면 운항선박에 대한 수난구조는 구조본부의 장과 소방관서의 장이 상호 협조하여 수행하여야 한다  
182) 매일경제, <구조 매뉴얼 내뱉개친 해경>, 2014. 4. 30.

하지만 사고 당일 현장지휘관 임무를 부여받은 123정은 진도VTS와 세월호 사이에 오전9시7분부터 31분간 공용주파수(16번)를 통해 교신 중인 내용은 전혀 알지 못한 채 선박 위치와 승객수, 배이름만 알고 현장으로 무작정 달려가 구조 초기 우왕좌왕할 수밖에 없었다. 그리고 세월호가 전복된 지 1시간이 지난 오전 11시24분 해양경찰 잠수부 2명이 선체 진입을 시도했으나 실패하였다. 또한 사고 첫날 해군 특수부대 요원이 잠수부들을 위한 인도선을 설치하자 해양경찰은 자신들이 먼저 들어가야 한다고 주장해 해군은 정예장 수요원을 초기에 투입하지 못하게 되었다.

‘해상 수색구조 매뉴얼’ 위반 여부를 검토하여 사고 현장을 지휘한 사람에 대한 책임을 명확히 물어야 하고, ‘주변해역 대형 해상사고 대응매뉴얼’에 따라 해상중앙구조본부를 지휘하도록 되어 있는 김석균 해양경찰청장의 지휘 공백에 대한 직무유기<sup>183)</sup>의 책임을 밝혀야 한다. 그리고 해양경찰청장의 지휘 공백시 지휘를 맡게 되는 이춘재 경비안전국장이 사고 초기 제대로 자신의 역할을 하였는지가 밝혀져야 한다. 구체적으로 [해양경찰청과 그 소속기관 직제]<sup>184)</sup>와 시행규칙<sup>185)</sup>에 따르면 해양경찰청 경비안전국은 경비과·해상안전과·수색구조과 및 수상레저과를 두고 있다. 이러한 경비안전국의 경우 세월호 사고와 관련한 해상교통안전 및 질서유지에 관한 사항, 연안해역 안전관리, 연안해상교통관제(VTS) 업무의 총괄·조정, 해양사고 재난 대비·대응, 해양에서의 구조·구급 업무 등을 담당하고 있는바, 해양경찰청장과 경비안전국장의 직무유기 혐의에 대해 조사와 책임 추궁이 이루어져야 한다.

## 라. 진상규명과제

현재 공개된 진도VTS 교신기록에 대하여 편집의혹이 제기되고 있는 만큼 면밀한 분석과

183) [형법] 제122조(직무유기) 공무원이 정당한 이유없이 그 직무수행을 거부하거나 그 직무를 유기한 때에는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 3년 이하의 자격정지에 처한다.

184) [해양경찰청과 그 소속기관 직제] 제11조 (경비안전국) ① 경비안전국에 국장 1명을 둔다.

③ 국장은 다음 사항을 분장한다. [개정 2010.5.14, 2010.9.1]

6. 해상교통안전 및 질서유지에 관한 사항

7. 연안해역 안전관리

7의2. 연안 해상교통관제(VTS) 업무의 총괄·조정

8. 해양사고 재난 대비·대응

9. 해양에서의 구조·구급 업무

[본조제목개정 2009.12.29]

185) [해양경찰청과 그 소속기관 직제 시행규칙] 제4조 (경비안전국) ① 경비안전국에 경비과·해상안전과·수색구조과 및 수상레저과를 두되, 각 과장은 총경으로 보한다. [개정 2013.3.24]

이것이 해양경찰의 책임을 덮기 위해 편집·조작된 의혹이 없는지 밝혀야 할 것이고, 사고 당시 관제업무를 충실히 하고 있었는지를 밝혀야 한다. 또한 해양수산부와 해양경찰청(진도VTS)이 분석한 세월호 선박자동 식별장치(AIS) 항적자료에 따르면 8시 48분 37초부터 8시 49분 13초까지 36초간 AIS 신호가 나타나지 않았는데, 이에 대한 의혹도 밝혀져야 한다. 그리고 사고 초기 세월호와 관련된 의혹이 명확히 밝혀지기 위해서는 왜 세월호가 진도 관할 해역에서 거리가 먼 제주VTS와 먼저 교신을 하였는지에 대한 부분과 세월호 관련한 모든 정보가 투명하게 공개되어야 할 것이다.

이와 더불어 현장 출동 당시 해양경찰이 촬영한 모든 동영상을 편집 없이 공개하여 해양경찰의 구조과정에서의 문제점을 밝혀내고, 이에 대한 책임을 현장 경비정에만 물을 것은 아니고, 진도관제센터의 소홀한 관제, 신속하고 적절한 지시를 현장에 내리지 못한 해양경찰의 지휘라인, 사고 초기 해양경찰청장의 지휘 공백 등 직무유기의 책임은 관제 실패에서부터 구조·수습 과정까지 전면적으로 밝히고 따져야한다. 또한 사고 초기 해양경찰 경비정이 왜 객실이 적은 선수 쪽으로 이동하여 먼저 선원들과 선장을 구해야만 했는지에 대한 의혹이 명확히 밝혀져야 한다.

그리고 세월호 침몰 당시 중앙부처 공무원에 대한 과잉 의전 때문에 초기 구조 활동이 방해를 받았다는 주장<sup>186)</sup>도 제기고 있는 만큼 이에 대한 의혹도 명확히 밝혀져야 한다.

---

186) 경향신문, <소방 상황실, 중앙부처 공무원 의전 때문에 세월호 구조방해>, 2014. 5. 14.

### 3. 정부 재난관리시스템의 부실과 무책임

#### [진상규명 과제9]

재난 및 안전관리 기본법 제4조 (국가 등의 책무)

“국가와 지방자치 단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.”

재난 및 안전관리 기본법 제4조에 따르면 재난과 각종 사고에 관한 국가 등의 책무를 규정하고 있다. 하지만 이번 세월호 대응과정에 밝혀진 중요한 사실 중의 하나는 정부가 이러한 국가의 책무를 다하지 못하고, 정부의 재난관리시스템이 무용지물이었다는 것이다.

#### 가. 사실관계

##### (1) 재난관리시스템의 총체적 부실과 컨트롤타워의 부재<sup>187)</sup>

##### (가) 재난관리시스템과 컨트롤타워 부재의 원인

##### 1) 국가위기관리 시스템의 급변

참여정부시절 국가위기관리는 국가안전보장회의사무처(NSC) 산하 위기관리센터에서 국가위기관리에 관한 종합기획 및 상황관리 업무를 수행하였다. 이에 따라 국가가 관리해야 할 33개 국가위기 종류별로 위기관리 표준매뉴얼(33권), 위기대응 실무매뉴얼(276권), 현장조치 행동매뉴얼(2400여권) 등을 수립·운영하였다. 하지만 이명박 정부는 출범과 동시에 NSC사무처(위기관리센터)를 폐지하였고, 이에 따라 재난·국가핵심기반 분야에 대한 청와대 컨트롤 타워기능이 상실되었다. 그리고 대북 관련 군사 안보 분야에 치중하며 상대적으로 재난 등 비군사 안보 분야에 소홀해졌다. 이어서 출범한 박근혜 정부 역시 국가위기관리의 기본체계를 이명박 정부의 군사안보 중시 개념을 그대로 승계하여 전통적

187) 한국일보, <현장선 우왕좌왕... 청와대는 조정능력 실종... 난파선 된 대한민국>, 2014. 4. 25.

안보는 청와대가 담당하고, 재난·국가핵심기반마비 분야는 안전행정부가 담당하였다.

## 2) 박근혜정부의 재난관리시스템 및 컨트롤타워

박근혜 정부는 출범 초기 ‘국민안전’을 중요한 국정과제로 설정하고 행정안전부를 안전행정부로 개칭하면서 관련 조직을 실에서 분부로 격상하였다. 그러나 안전을 국정 최우선 과제의 하나로 삼았음에도 재난 등 비군사 분야는 청와대 국가위기관리센터의 기능과 업무에서 배제하고 안전행정부 및 각 부처에 일임하였다. 이러한 과정에서 인적 재난사고에 있어 소방방재청이 갖고 있던 지휘 역할도 안전행정부가 떠맡게 되었다. 하지만 이로 인하여 소방방재청의 풍부한 재난 현장 경험이 안전행정부 고위 관료의 책상으로 옮겨가면서 현장에서의 경험은 탁상공론으로 묻히게 되었다. 실제 중앙재난안전대책본부장인 강병규 안전행정부장관은 자치행정 업무를 해오다 한국지방세연구원장을 지냈고, 중앙재난안전대책본부 총괄조정관인 이재을 안전행정부 안전관리본부장은 경기도 경제부지사 출신이다. 그리고 오락가락한 구조자 수로 혼란을 키운 중앙재난안전대책본부 차장인 이경옥 안전행정부 2차관은 행정고시 합격 후 전북도 물가지도계장, 행정자치부 자치행정과장, 전북도 행정부지사, 국가기록원장 등을 지낸 공무원으로 정작 국가의 안전사령탑이나 실무 간부의 이력에서는 안전과 재난의 현장 경험이 전무한 상황이다.

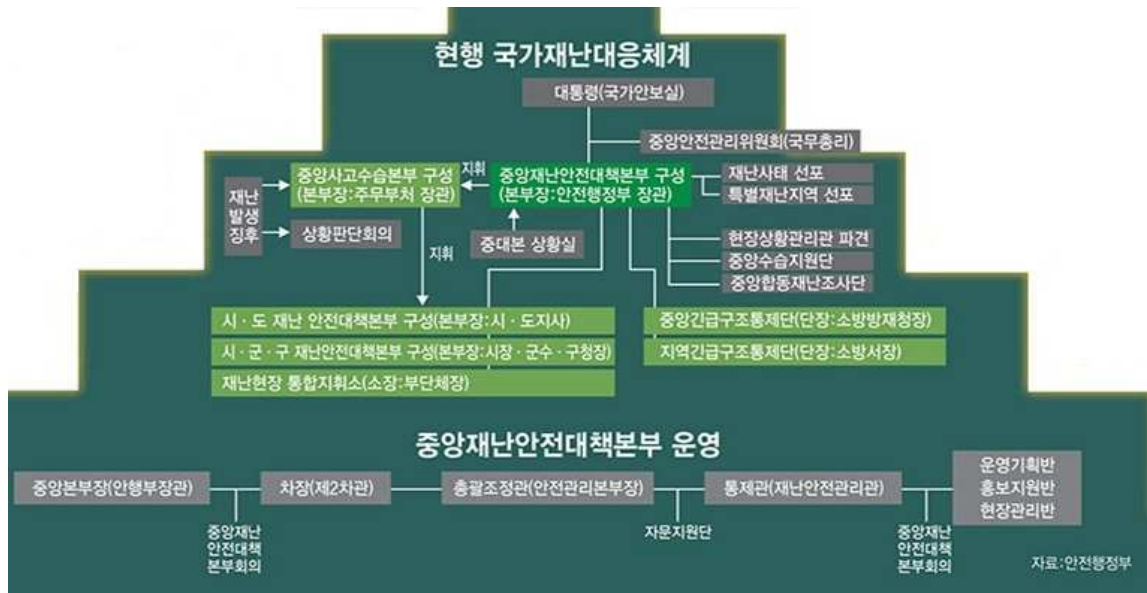
관련 법안인 재난 및 안전관리 기본법<sup>188)</sup> 개정안이 지난해 국회에서 통과될 때 이러한 문제점이 지적되기도 했지만, 결국 무시되고 이번 세월호 사고에서 드러났듯이 안전행정부가 주재한 중앙재난안전대책본부는 오히려 혼선만 초래하게 된 것이다. 또한 법 개정 뒤 10개월이 지난 현재까지도 재난 대응의 최일선인 해양경찰청, 해양수산부의 위기 대응 매뉴얼은 여전히 ‘청와대 국가안보실’이 재난컨트롤타워로 되어 있다. 사실상 법만 바뀌었을 뿐 일선에 이런 내용이 반영됐는지에 대한 점검이 전혀 없었다. 그런데도 국무총리실은 지난해 140개 국정과제 가운데 ‘총체적인 국가 재난관리체계 강화’ 과제에 대한 이행 실적이 좋으며 가장 좋은 ‘우수’ 등급을 줬다. 코미디가 아닐 수 없다.

### 188) [재난 및 안전관리 기본법] 제14조(중앙재난안전대책본부 등)

① 대통령령으로 정하는 대규모 재난(이하 "대규모재난"이라 한다)의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 안전행정부에 중앙재난안전대책본부(이하 "중앙대책본부"라 한다)를 둔다. <개정 2013.3.23, 2013.8.6>

② 중앙대책본부의 본부장(이하 "중앙대책본부장"이라 한다)은 안전행정부장관이 되며, 중앙대책본부장은 중앙대책본부의 업무를 총괄하고 필요하다고 인정하면 중앙재난안전대책본부회의를 소집할 수 있다.

또한 부처·기관마다 제각각인 대책본부를 총괄하는 컨트롤 타워가 없는 상황에서 김장수 국가안보실장은 스스로 청와대 국가안보실은 재난컨트롤타워가 아니라고 밝힘으로써 박근혜 정부의 총체적 무능과 책임회피가 드러났다. 이는 결국 이명박 정부 때부터 청와대가 총괄하던 재난관리기능을 각 부처에 넘기고 안보를 중시하던 관행이 그대로 이어지며 국가재난은 청와대의 손에서 완전히 배제되고 말았던 것이다.



[표22] 전자신문, <현행 국가재난대응체계>, 2014. 5. 11.

#### (나) 난립한 사고대책본부

이러한 재난관리시스템과 컨트롤타워가 부재한 상황에서 사고 직후 각 부처마다 대응본부(10여개)를 세웠지만 탑승객 수조차 정확히 파악하지 못하고, 구조자 수를 수차례 변경하는 혼선을 빚었다. 사고가 난 이틀 후인 18일이 되어서야 현장에서 '범정부 사고대책본부(범대본)'가 가동돼 국무총리가 지휘하기 시작했다. 그 사이 안전행정부의 중앙재난안전대책본부, 세종에선 해양수산부와 교육부의 중앙사고수습본부, 해양경찰청은 인천과 목포에 지방사고수습본부, 서해지방해양경찰청은 목포에 중앙구조본부가 제각각 들어서면서 혼란만 가중되었다. 그 단적인 예로 주무부처인 해양수산부와 구조를 맡은 해양경찰청과의 협업과 소통에서 문제를 드러내며 결국 사고 이틀 만에 대통령의 지시로 급조된 아무런 법적 근거 없는 '범정부 사고수습대책본부'에 권한을 넘겨주게 되었다.



대책본부 명	주관 부처	위치	대책본부 명	주관 부처	위치
중앙재난안전대책본부	안전행정부	서울	사고대책본부(설치 발표 후 철회)	총리실	목포
중앙사고수습본부	해양수산부	세종	중앙구조본부	서해해경	목포
중앙사고수습본부	교육부	세종	범부처 사고대책본부	해양수산부장관 총괄	진도
지방사고수습본부	해양경찰청	인천	평목항 사고대책본부	-	진도
지방사고수습본부	해양경찰청	목포	진도실내체육관 사고대책본부	-	진도

[표23] 전자신문, <현행 국가재난대응체계>, 2014. 5. 11.

(다) 부처 간 혼선문제

세월호 사고 이후 정부 재난 대응 일지	
4월16일	
오전 8시58분	서해지방해양경찰청 사고 접수
9시10분	해양경찰청 구조본부 가동
9시40분	해양수산부, 중앙사고수습본부 구성
9시45분	안전행정부, 중앙재난안전대책본부(중대본) 구성
9시50분	소방방재청, 중앙긴급구조통제단 가동
10시17분	교육부, 중앙사고수습본부 구성
11시30분	중대본 "161명 구조" 발표
오후 2시	중대본 "368명 구조" 발표
2시30분	중대본 "집계 과정 오류로 구조 인원 재확인중"
4시30분	중대본 "164명 구조" 발표
10시20분	정홍원 국무총리, 목포에서 긴급대책회의
4월17일	
오전 9시	<b>범정부 사고대책본부 구성(본부장 국무총리)</b>

[표24] 한겨레신문, <재난 비전문 안행부가 총괄지휘...> 2014. 4. 20.

결국 컨트롤타워가 없는 상황에서 각 부처 간에 협조와 소통이 유기적으로 되지 않았고,<sup>189)</sup> 세월호 사고 당일은 대한민국이 허위보고에 의하여 우왕좌왕하는 날이 되고 말았다. 오후 2시 서울정부청사에 긴급 설치된 중앙재난안전대책본부(본부장 강병규 안전행정부 장관)는 "탑승객 368명을 구조했다"고 발표했다. 하지만 중앙재난안전대책본부(중대본)는 불과 1시간 30분 뒤인 오후 3시 30분 이경옥 중대본 차장(안행부 2차관)은 "구조자 수 집계에 문제가 있었다. 생존자 수를 확인 중"이라고 정정하며 혼란으로 몰아넣기 시작했다. 오후 4시 30분 5차 브리핑에서 중대본은 "구조자 164명, 사망자 3명, 실종자는 292명"이라고 정정했다. 이러한 혼란의 시발점은 오후 1시 1분 해양경찰청의 엉터리 보고서

189) 경향신문, <4월16일 어이없는 "전원구조"...어떻게 나왔나>, 2014. 5. 12.

였다. 해양경찰청의 보고서가 중앙사고수습본부(본부장 이주영 해양수산부 장관)의 검증 없이 중대본에 보고됐고, 이것이 그대로 공표된 것이었다. 이에 대하여 해양경찰청 상황 기획팀장은 “해양경찰청 상황실 직원이 현장보고를 받아 정리과정에 있던 보고내용이 중대본에 파견된 직원에게 전달되어 확인과정 없이 브리핑에 인용돼 벌어지게 됐다”고 해명하였다. 이러한 해명에도 불구하고, 사고 초기 각 부처 간에 검증 없이 허위보고가 이어지면서 정부에 대한 희생자 가족들과 국민들의 불신은 커져갔다.

## (2) 안전행정부의 대응부실과 책임<sup>190)</sup>

진선미 의원실이 안전행정부(안행부)로부터 받은 ‘세월호 침몰사고 초기대응’ 자료를 보면 안행부는 사고 최초 인지시점에 대해 4월 16일 오전 9시 19분 안행부 중앙안전상황실 언론속보를 통한 사고인지라고 되어 있다. 결국 안행부는 9시 19분 안행부 중앙안전상황실이 YTN 속보를 보고 사건인지 후 해양경찰청에 확인했고, 경찰청·소방방재청·해양경찰청 구조인력이 현장에 도착한 다음에야 청와대·국무총리실 등에 사고 발생 사실을 전한 것이다. 매뉴얼에 의하면 해양경찰청에서 사고 파악 즉시 상황실에 보고해 정부 부처와 유관기관들이 초동조치에 나서야 한다. 하지만 안행부의 중앙안전상황실은 이러한 역할을 제대로 하지 못하고 소방방재청·경찰청·해양경찰청은 서로에게 상황을 확인하느라 초기대응도 늦어지게 되었다<sup>191)</sup>.

[재난 및 안전관리 기본법]<sup>192)</sup>에 의해 재난시 중대본 본부장이 되는 안행부장관의 사고 초기 부적절한 대응과 행동이 문제가 되고 있다. 황영철 새누리당 의원실에 따르면 강병규 안행부장관은 세월호 사고가 발생한 4월 16일 오전 9시 경찰 간부후보생 졸업식을 참석하기 위해 충남 아산에 도착하고, 강 장관은 9시 25분경 졸업식 현장에서 사고 보고를 받았다. 그 이후 행사 참석을 취소하는 대신 9시 40분경 중대본 구성만을 지시하고 경찰 교육원장과 환담을 나눴던 것으로 확인되었다. 세월호가 60도까지 기울어 위태로운 상황에서 이러한 태도는 국민의 안전을 책임지는 안행부의 수장으로서 있을 수 없는 일이다.

190) 머니투데이, <대통령 의전에 현장 뺑개쳐>, 안행부 장관, 세월호 직후 뒤흔나 보니...>, 2014. 5.14.

191) 디지털타임스, <‘세월호침몰’ 안행부 상황실에 아무도 보고 안했다>, 2014. 5. 14.

192) **[재난 및 안전관리 기본법] 제14조(중앙재난안전대책본부 등)**

① 대통령령으로 정하는 대규모 재난(이하 "대규모재난"이라 한다)의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 안전행정부에 중앙재난안전대책본부(이하 "중앙대책본부"라 한다)를 둔다. <개정 2013.3.23, 2013.8.6>

② 중앙대책본부의 본부장(이하 "중앙대책본부장"이라 한다)은 안전행정부장관이 되며, 중앙대책본부장은 중앙대책본부의 업무를 총괄하고 필요하다고 인정하면 중앙재난안전대책본부회의를 소집할 수 있다.

그리고 오전 10시 30분경 선체가 전복돼 사태가 악화된 순간에도 강장관은 우수졸업생에게 상장을 시상한 후 격려 말씀과 기념사진 촬영까지 마쳤다.

이후 서울 안행부 청사에 설치된 중대본으로 이동했다가 진도 사고 현장에 도착한 것은 사고 발생 4시간이 흐른 오후 1시 10분경이었다. 또한 박근혜 대통령이 오후 5시 10분경 중대본을 방문키로 하자 강장관은 보고를 핑계로 다시 사고 현장에서 서울로 향한 사실이 드러났다.

그리고 중대본이 구조자 집계 오류를 비롯해 해양수산부와 해양경찰청 등 관계 부처와의 업무 조정 실패 등으로 오히려 혼선을 키우자 안행부의 중대본 기능이 완전히 작동이 멈추게 되었고, 강장관은 사고 발생 나흘 후부터는 서울 안행부 중앙안전상황실에서 모니터링만 하는 식물 중대본 본부장이 되어버렸다.

### (3) 해양수산부의 안이한 대처 및 부실보고

해양수산부는 세월호의 침몰 상황을 지켜보면서도 수천톤급의 배는 쉽게 전복되지 않는다는 안이한 판단 때문에 초기에 적절하게 대처하지 못했던 것으로 드러났다.<sup>193)</sup> 5월 6일 해양수산부에 따르면 세월호 사고가 난 지난달 16일 해양수산부 상황실은 TV로 배의 침몰 상황을 지켜보면서도 사안을 가볍게 여기고 오전 9시 30분쯤 세월호가 50도 정도 좌현으로 기울어 침몰 직전의 상황이었지만 상황실 근무자들은 “배는 전복되지 않는다”고 판단하고 이를 윗선에 보고했다. 이는 세월호와 같은 대형배의 복원성만을 믿고 판단한 것이었다.

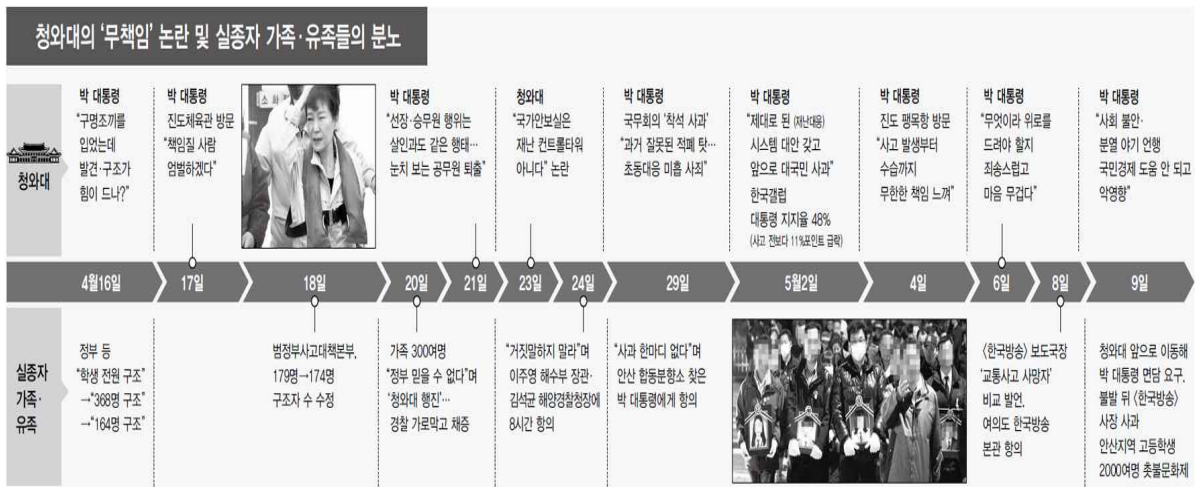
또한 해양경찰청은 사고 당시 목포해양경찰서로부터 최초보고를 받은 시점에서 25분이나 지난 뒤에야 청와대와 총리실, 해양수산부, 안전행정부, 소방방재청 등에 문서로 상황을 전파한 것으로 확인됐다. 사고 당일 목포해양경찰서는 오전 9시 5분 36초에 ‘목포, 침몰 선박 발생보고 지시통보(목포해경서 상황보고 1보)’ 상황보고서를 해양경찰청에 발송했다. 그러나 해양경찰청은 오전 9시 30분에야 정부 각 기관에 ‘침몰선박(여객선) 발생보고(해경 상황보고 1보)’란 제목의 상황보고서를 보냈다. 목포해양경찰서 1보에는 ‘승선원 350명 이상, 인천에서 제주로 향해하는 세월호가 침수 중’이라며 헬기지원을 요청하는 긴급한 내용이 포함돼 있었다. 이러한 상황보고가 늦게 전파되면서 결국 사고 초기의 골든타임

193) 세계일보, <해경-해수부, 세월호 침몰장면 TV로 보면서도....>, 2014. 5. 6.

때 집중해야 할 모든 구조인력이 늦어지고 초동대응에 실패하게 되었다<sup>194</sup>).

#### (4) 청와대와 대통령의 책임(청와대의 보고시점 및 대응)

세월호 참사 발생과 구조, 그리고 수습과정에서 박근혜 대통령과 청와대는 미숙한 대응으로 혼란을 키운 책임자라는 비판을 피하기 어렵다. 2013년 3월 4일 취임 후 두 번째로 열린 청와대 수석비서관회의에서 박근혜 대통령은 “제가 취임사에서도 강조했듯이 국민 행복은 국민이 편안하고 안전할 때 꽃피울 수 있습니다. 각 부처별로 위험할 수 있는 요인들을 체크해서 각각의 시나리오에 대해 어떻게 대처할 것인가 대책을 마련해주시기 바랍니다. 국민 안전을 위한 컨트롤타워는 안전행정부에서 하더라도 국민의 안전을 위한 일에 소관을 따지고 업무 영역을 따지느라 업무를 지연시키는 일은 없어야 할 것입니다.”라고 발언하며 취임 이전부터 지금까지 ‘안전’을 강조해왔다.<sup>195</sup>



[표25] 한겨레신문 <대통령, 참사 8시간 뒤에도 상황 몰라> 2014. 5. 11.

하지만 세월호 사건 이후 민경욱 청와대 대변인은 현재 법상으로 청와대, 즉 대통령이 소속되어 있는 국가안보실은 재난 분야의 컨트롤타워가 아니라는 김장수 청와대 국가안보실의 발언을 전하면서 세월호 침몰 사고에 대한 대처와 국가안보실은 업무 관련이 없다고 선을 그었다. 그리고 참사발생 8시간이 훌쩍 넘은 시각, 중대본을 방문한 박대통령은 “학생들이 구명조끼를 입었다는데 그들을 발견하거나 구조하기 힘이 듭니까?”라는 발언을 하면서 그때까지도 청와대는 상황의 심각성을 제대로 파악하지 못한 것으로 보인다

194) 경향신문, <4월16일 어이없는 “전원구조”...어떻게 나왔나>, 2014. 5. 12.

195) 한겨레21, <107차례 ‘안전’ 언급한 박근혜 정부 안전예산 삭감>, 2014. 5. 19.

다. 이후 박근혜 대통령과 청와대의 발언과 행동들을 보면 국가재난에 대한 총책임자로서의 태도가 아니라 책임을 잘못된 적폐나 유언비어 등 외부로 돌리기에 바빴고, 이는 유족들의 분노를 야기했다.

‘국민안전’을 국정과제로 내건 현 정부의 재난대응체계는 세월호 사고 직후부터 제대로 작동하지 못했다. 이는 침몰 첫 신고에서부터 청와대에 전달되기까지의 과정을 보면 여실히 드러난다. 4월 16일 8시 52분에 첫 신고가 있는 후, 9시 31분 재난사태를 총괄하는 안전행정부가 청와대 국가안보실 산하 위기관리센터장에게 ‘휴대전화 문자메시지’로 세월호 상황을 알리기까지 무려 39분이나 시간이 흘렀다. 더구나 휴대전화 문자메시지로 상황을 전달한 점, 실제 박근혜 대통령에게 언제, 무슨 내용을 보고했는지조차 알려지지 않아 이에 대한 의혹도 커지고 있다.

08:52	단원고 학생 전남소방본부 119상황실에 침몰 첫 신고
08:58	목포해양경찰서 신고 접수
09:05	목포해양경찰, 해양경찰청 등에 ‘상황보고서 1보’ 팩스로 전파
09:25	강병규 안전행정부 장관, 충남 아산 행사장에서 상황보고 전달 받음
09:30	해양경찰, 청와대 사회안전비서관실 등에 상황보고서 팩스로 전파
09:31	<u>안행부, 청와대 위기관리센터장에게 휴대전화 문자메시지로 상황전달</u>
09:32~?	<u>박근혜 대통령에게 언제, 무슨 내용을 보고했는지 미공개</u>
10:30	민경욱 청와대 대변인 사고 관련 첫 청와대 브리핑

[표26] 한겨레21, <침몰 첫 신고에서부터 청와대에 전달되기까지 과정> 2014. 5. 19.<sup>196)</sup>

#### 나. 세월호 참사에 미친 영향

위와 같은 각 부처별 사고대책본부가 난립하고 이를 총괄하는 컨트롤타워가 부재하면서 정부부처가 긴밀히 협조하고 민간과 군의 자원을 최대한 동원해야 하는 상황에서 구조와 수색에 혼선을 거듭하며 지금까지 단 한 명의 실종자도 구출하지 못하고 말았다.

체계적인 대응시스템이 부재한 상황에서 사고수습에서 가장 기본적인 승선자와 구조자 숫자도 제대로 파악하지 못하고 각 부처별로 오락가락하였다. 그리고 재난관리시스템의 붕괴는 구조작업의 총체적 부실로 이어졌다. 사고 초기 정부는 인원 555명, 헬기 121대, 배 69척을 투입했다고 했지만, 유가족들이 현장을 방문했을 때 실제 헬기 2대, 배는 군함

196) 한겨레21, <9시 31분 청와대가 받은 문자메시지 내용은?>, 2014. 5. 19.

2척, 경비정 2척, 특수부대 보트 6대, 민간구조대원 8명을 포함해 전체인원도 200명도 안 됐으며 정부의 거짓에 대한 대국민 호소문을 발표하기까지 했다. 또한 사고 첫날부터 실종자 가족들은 “밤에도 구조를 할 수 있도록 집어등이 있는 오징어잡이배, 고등어잡이배, 잠수대원들이 쉬다가 재잠수를 할 수 있는 바지선을 동원해 달라”고 요청했으나, 해양경찰은 이에 즉각 반응하지 않고 있다가 사고 발생 일주일인 지난 4월 22일에서야 투입하였고, 너무 늦은 것이 아니냐는 비난이 일었다.

사고 초기 행사 참석과 대통령 의전을 국민의 안전보다 앞세우며 중대본 본부장인 안행 부장관이 아무런 역할도 수행하지 못하였고, 이는 곧 사고 초기 수습과정에서 가장 중요한 중대본의 대응 부실로 이어진 것이다. 단적인 예로 지난 5월 14일 국회안전행정위원회 세월호 참사 현안보고에서 강장관은 세월호 승선 인원을 476명으로 ‘추정’한다고 보고를 한 것이다. 이는 강장관이 수색·구조 작업의 핵심인 탑승자 인원조차 확실히 파악하지 못하는 무능함을 단적으로 보여 주는 것이다.

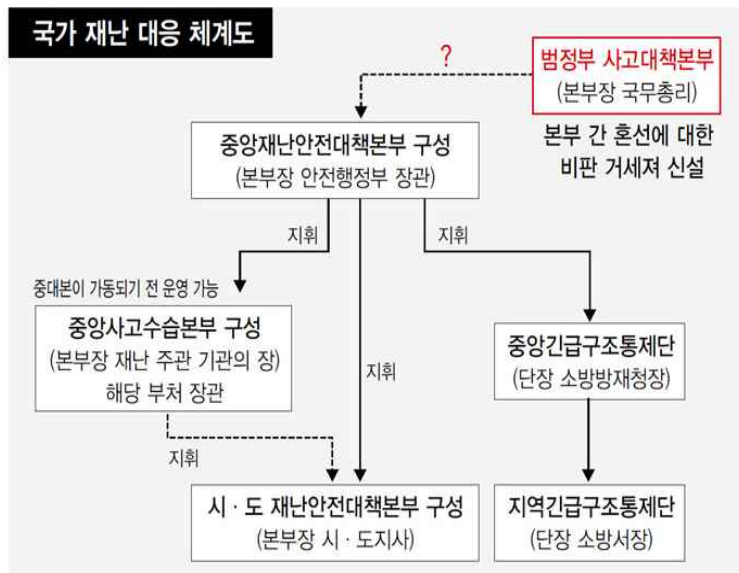
해양수산부의 경우 스스로 믿었던 세월호의 복원성에 문제가 생겨 결국 침몰하고 말았고, 해양수산부의 안이한 판단으로 결국 초동 대처를 제대로 하지 못하는 결과를 가져왔다. 해양수산부의 ‘인명 피해가 없다’는 상황보고를 받은 청와대는 이날 오전 10시 38분쯤 승객들이 전원 구조될 수 있다는 판단에 따라 ‘승객 한 명까지 구조하라’는 현실과 맞지 않는 지시를 내리기까지 했다.

청와대와 대통령은 국가적 재난에 대한 긴급상황시 각 부처를 조율하고 총괄하는 컨트롤 타워 역할을 하여야 했지만 침몰사고 초기 상황의 심각성을 오판하고 신속하게 대응하지 못하였다. 결국 실종자 가족들은 사고 당일부터 구조에 관한 ‘정확한 정보’를 얻을 수 없었고 탑승자 수와 구조자 수가 여러 번 뒤바뀌었고, 구조자 명단에 올랐던 딸이 다시 실종자 명단에 오르는 등 혼란스러울 수밖에 없었다. 이에 박근혜 대통령은 사고 발생 13일이 지나서야 여객선 세월호 침몰사고에 대해 “이번 사고로 많은 고귀한 생명을 잃었는데 국민 여러분께 죄송스럽고 마음이 무겁다”며 처음으로 사과했다.

## 다. 법령위반 및 책임소재

### (1) 재난관리시스템의 총체적 부실과 컨트롤타워의 부재 책임

박근혜 정부는 행정안전부를 안전행정부로 바꾸면서 인적 재난사고에 있어 소방방재청이 갖고 있던 지휘 역할도 안전행정부에 떠맡게 되었다. 하지만 이는 소방방재청의 풍부한 재난 현장 경험이 안전행정부 고위 관료의 책상으로 옮겨가면서 현장에서의 경험은 문히게 되었다. 관련 법안인 [재난 및 안전관리 기본법]197) 개정안이 지난해 국회에서 통과될 때 이러한 문제점이 지적되기도 하였지만, 결국 무시되고 이번 세월호 사고에서 드러났듯이 안전행정부가 주재한 중대본은 오히려 혼선만 초래하게 된 것이다.



[표27] 한겨레신문 <재난 비전문 안행부가 총괄지휘...> 2014. 4. 20.

즉 '재난 및 안전관리 기본법'에서는 평시는 중앙안전관리위원회(위원장 국무총리), 재난 시는 중대본(본부장 안전행정부 장관), 해양사고는 해양경찰청이 관할하게 되어 있어 혼란이 가중되었고, 컨트롤타워가 불분명한 상태에서 대책본부가 구조자 현황 파악 등 정보 공유와 지휘에 혼선이 일어난 것이다. 또한 대통령의 지시로 급조된 '법정부 사고대책본부'의 경우 아무런 법적 근거가 없는 것으로 지적된다.

또한 재난 및 안전관리 기본법 제34조의5(재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운동)에 따르면 재난관리책임기관의 장은 재난을 효율적으로 관리하기 위하여 재난유형에 따라 위기관리 표준매뉴얼, 위기대응 실무매뉴얼, 현장조치 행동매뉴얼을 작성·운동하여야 한다. 하지만

197) [재난 및 안전관리 기본법] 제14조(중앙재난안전대책본부 등)

① 대통령령으로 정하는 대규모 재난(이하 "대규모재난"이라 한다)의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 안전행정부에 중앙재난안전대책본부(이하 "중앙대책본부"라 한다)를 둔다. <개정 2013.3.23, 2013.8.6>

② 중앙대책본부의 본부장(이하 "중앙대책본부장"이라 한다)은 안전행정부장관이 되며, 중앙대책본부장은 중앙대책본부의 업무를 총괄하고 필요하다고 인정하면 중앙재난안전대책본부회의를 소집할 수 있다.

이번 세월호 참사에서 나타났듯이, 정작 사고가 나자 지켜진 매뉴얼은 없었고 사고 발생 초기 인명을 구할 수 있는 '골든타임'에 군과 경찰·소방당국이 어떻게 역할을 분담해 구조활동에 나설지 명확한 규정이 없는 경우가 대부분이고 두루뭉술한 행동요령과 담당공무원의 비상연락처만 들어있었다.<sup>198)</sup> 결국 재난 및 안전관리 기본법 제34조의5에 따른 재난의 효율적 관리를 위한 매뉴얼의 작성·운용 등이 지켜지지 않은 것이다.

## (2) 안전행정부의 대응부실과 책임

재난 및 안전관리 기본법에 따른 중대본 본부장은 안전행정부장관, 부분부장은 제2차관이 되고 재난시 해양수산부를 지휘할 수 있다. 하지만 중대본 본부장인 강병규 장관은 “구조 책임은 해양경찰이 현장에서 총괄 지휘한다”며 “중앙대책본부는 보고를 받은 상황을 종합하고 발표하는 것”이라고 말하면서 중대본을 이끄는 최종 책임자로서 구조 실패를 해양경찰 탓으로 돌리는 무책임한 모습을 보였다.

명백히 재난 및 안전관리 기본법 제14조에 따르면 중대본 본부장은 안전행정부장관이 되고 중대본의 업무를 총괄하는 핵심적 역할을 하도록 규정되어 있다. 따라서 중대본 본부장으로서 강병규 장관은 세월호 사고 대응과정에서 나타난 대응부실에 대한 책임을 피할 수 없다. 특히 공무원인 안전행정부장관의 경우 국민전체의 봉사자로서 국가공무원법에 의한 성실의무(법 제56조<sup>199)</sup>)와 복종의무(법 제57조<sup>200)</sup>)를 부담하며 직무상의 의무를 위반하여 직무를 태만히 하였을 때에는 징계조치(법 제78조, 제79조<sup>201)</sup>이하)를 받게 되어 있다. 나아가 강병규 장관은 헌법 제7조 제1항에 “공무원은 국민전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.”고 규정되어 있는 국민의 안전과 생명에 대한 책임 또한 저야한다.

198) 경향신문, <정부 재난 매뉴얼 3400여개...모호한 행동요령·비상연락처만>, 2014. 5.12.

199) [국가공무원법] 제56조(성실 의무) 모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행하여야 한다.

200) [국가공무원법] 제57조(복종의 의무) 공무원은 직무를 수행할 때 소속 상관의 직무상 명령에 복종하여야 한다.

201) [국가공무원법] 제78조(징계 사유) ① 공무원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 징계 의결을 요구하여야 하고 그 징계 의결의 결과에 따라 징계처분을 하여야 한다.

1. 이 법 및 이 법에 따른 명령을 위반한 경우

2. 직무상의 의무(다른 법령에서 공무원의 신분으로 인하여 부과된 의무를 포함한다)를 위반하거나 직무를 태만히 한 때

3. 직무의 내외를 불문하고 그 체면 또는 위신을 손상하는 행위를 한 때

제79조(징계의 종류) 징계는 파면·해임·강등·정직(停職)·감봉·견책(譴責)으로 구분한다.



### (3) 해양수산부의 책임

선박 사고 등 해양에서 발생하는 모든 해양 재난을 담당하는 주부부처인 해양수산부는 세월호 참사와 관련하여 결코 자유로울 수 없다. 특히 해양수산부의 '해양사고(선박) 위기관리 실무매뉴얼'은 해양에서의 재난안전관리를 위해 만들어진 것이지만, 구체적인 임무와 행동요령이 있는 대신 따로 커뮤니케이션 대응절차라는 목차를 만들어 대형사고 발생 시 여론을 어떻게 조성할 것인지에 대한 내용이 담겨져 실제 해양 재난 발생 시 위 실무 매뉴얼이 얼마나 역할을 발휘할지 의문이 생길 수밖에 없다. 결국 위와 같은 의문은 세월호 참사에서 해양수산부의 사고 초기 부실한 대응으로 나타났고, 이에 대한 피해는 고스란히 구조를 기다리다가 배와 함께 가라앉은 희생자들에게 돌아가게 되었다. 따라서 해양수산부의 경우도 국가공무원법이 적용되어 그에 대한 책임을 져야 한다.

### (4) 청와대와 대통령의 책임(청와대의 보고시점 및 대응)

헌법 제34조 제6항 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.” 헌법 제66조 제4항 “행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다.”
--

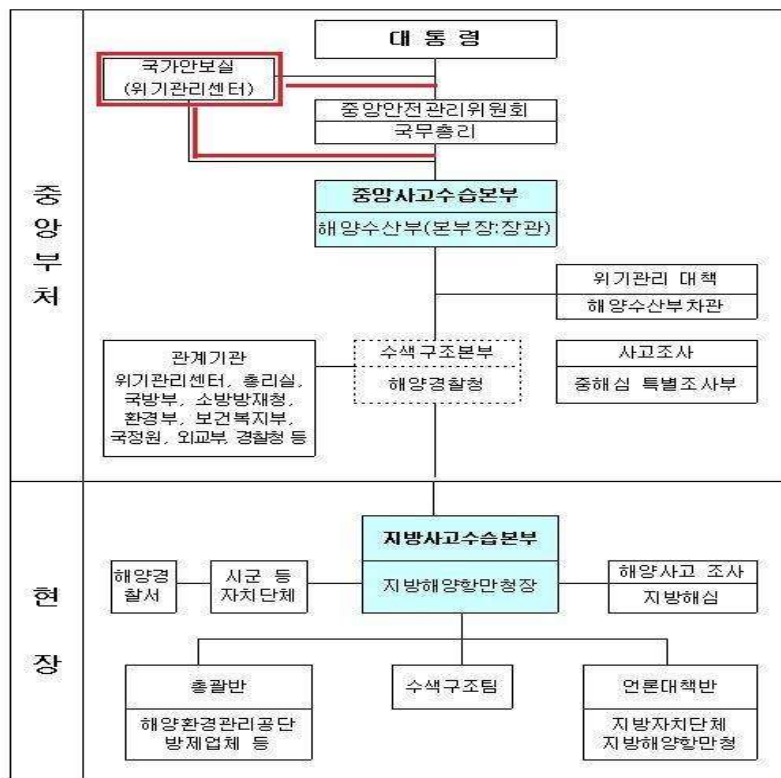
대한민국 헌법 제34조 제6항에 의하면 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호해야 하는 것은 헌법이 국가에게 부여한 가장 기본적인 의무이자 명령이다. 그리고 국가는 헌법 제66조2)에서 규정되어 있듯이 국가운영의 모든 행정적 권한과 책임이 정부의 수반인 대통령에게 있다. 따라서 세월호 구조과정에서 국정책임자인 대통령은 적극적으로 대처하여야 하고 무능함으로 인해 구조에 실패하였다면 이를 책임져야 하는 위치에 있는 것이다. 하지만 청와대와 대통령은 뒤늦은 사과와 해양경찰, 해피아·관피아 등에만 책임을 돌리고 정작 최종책임자로서 대통령 자신과 청와대가 책임을 지겠다는 의지는 없어 보인다.

김장수 청와대 국가안보실장의 “국가안보실은 재난의 컨트롤타워가 아니다.”라는 발언은 책임회피를 위한 변명에 불과하다는 사실이 드러나고 있다. ‘재난 및 안전관리 기본법 개정안’의 법안심사보고서의 국가 재난대응 체계도에는 국가안보실이 대통령 바로 밑에 위치해 안전행정부 장관을 본부장으로 하는 중대본과 주무부처 장관(선박 사고의 경우 해

양수산부 장관)을 본부장으로 하는 중앙사고수습본부를 지휘하도록 되어 있다.<sup>203)</sup> 그리고 해양수산부가 지난해 6월 만든 ‘해양사고(선박) 위기관리 실무 매뉴얼’에는 “국가안보실(위기관리센터) : 위기징후 목록 종합 관리·운영, 위기정보·상황 종합 및 관리, 국가위기평가회의 운영”이라고 위기관리기구로서의 임무·역할을 명시하고 있다. 이 매뉴얼에 따르면, 청와대 국가안보실의 위기관리센터가 해양 선박사고를 관리하는 최고 컨트롤타워라는 것이다<sup>204)</sup>.

### 3. 위기관리 체계

#### 가. 종합체계도



[표28] 해양사고(선박) 위기관리 실무매뉴얼의 위기관리 체계도(2013. 06)

실제 김장수 국가안보실장은 재난 발생 때의 컨트롤타워는 국가안보실이라고 발언한 적도 있다. 지난해 4월 국회 운영위원회에 출석해 “국가안보실은 안보, 재난, 국가 핵심기반시설 분야의 위기 징후에 대해 24시간 모니터링 체제를 구축했다”며 “국가 비상사태에 대비하는 컨트롤타워로서 역할을 수행할 것”이라고 말을 한 것이다. 이러한 사실에 대한 청와대와 김장수 실장의 해명과 이에 대한 진상규명이 필요할 것이다.

203) 동아일보, <김장수 작년엔 “안보실이 재난 컨트롤타워라더니...”>, 2014. 4. 26.

204) 한국일보, <전 정부서 넘겨받은 재난대응 시스템, 검증도 훈련도 안했다.>, 2014. 4. 24.

보도에 의하면, 현 직제는 청와대 국가안보실은 안보 분야의 컨트롤타워 역할을 하고, 대규모 재난은 재난 및 안전관리기본법상 안전행정부 중앙재난안전대책본부(중대본)가 대응하도록 되어 있다.<sup>205)</sup> 하지만 현 직제가 어떻게 정해져 있는 것인지 공개된 바는 없다. 청와대와 그 직속 국가안보실이 국가재난 시 수행하여야 할 역할에 대한 확인이 선행되어야 할 것이다.<sup>206)</sup>

만일 직제 상 국가안보실이 재난관리에서 비껴나 있다고 하더라도, 세월호 참사와 같은 대규모 재난의 경우 안보위기 상황과 마찬가지로 범정부적인 협력, 실시간 상황 파악, 강력한 지휘력이 필요하다는 점에서 청와대는 이러한 역할을 적극적으로 수행해야 할 책임에서 자유로울 수 없다. 직제가 청와대와 국가안보실의 면책의 근거가 될 수 없는 이유다. 청와대와 국가안보실은 직제를 핑계로 책임을 아래쪽으로 떠넘기다가 결국 가장 중요한 초기 대응에서 실패한 것으로 의심할 여지가 충분한 것이다. 과연 이러한 의혹으로부터 국정의 책임자인 대통령과 청와대가 책임에서 자유로울 수 있는 것인지 검토가 필요하다.

## 라. 진상규명과제

정부의 재난관리시스템이 재난 및 안전관리 기본법에 따라서 충실이 준비되고 이행되고 있는지를 전반적으로 점검하여야 하고, 사고 초기 사고대책본부가 난립함에 따라 골든타임을 놓친 경위를 정확히 진단하여야 한다. 그리고 이러한 재난관리시스템의 총책임자인 박근혜 대통령과 국가안보실의 책임까지도 물어야 할 것이다.

세월호 사고 당시 중대본 본부장이던 강병규 안행부장관의 부적절한 대응을 정확히 밝혀야 하고 이에 대한 책임을 명확히 물어야 한다. 그리고 재난정보를 24시간 내내 실시간 모니터링하고, 위기관리 정보공유체계를 가동하는 안행부 중앙안전상황실 또한 신속하고 즉각적인 대처를 하지 못한 점에 대하여 명백히 밝혀야 할 것이다. 그리고 사고 초기 학생 전원 구조라는 잘못된 정보로 국민을 엄청난 혼란에 빠뜨린 부분에 대하여 이러한 허위정보가 어디서 왜 어떻게 나오게 됐는지 진상규명이 되어야 한다.

205) 한국일보, <진 정부서 넘겨받은 재난대응 시스템, 검증도 훈련도 안했다.>, 2014. 4. 24.

206) 대통령령으로 정해진 '국가안보실 직제' 제6조에서 '국가안보실에 두는 하부조직과 그 분장사무는 국가안보실장이 정한다.'라고 정하고 있을 뿐, 하부 조직과 그 분장사무가 무엇인지는 공개되어 있지 않다.

해양수산부의 '해양사고(선박) 위기관리 실무매뉴얼'에 대한 부실함을 지적하여야 하고, 사고 당시 과연 실무매뉴얼대로 해양수산부와 다른 관계 부처가 긴밀하게 협조하여 사고 초기 대응을 하였는지 진상조사를 하여 이에 대한 책임을 물어야 할 것이다.

이번에 피해가 큰 원인이 청와대의 허술한 초동 대처로 인한 것임이 분명해지는 만큼 청와대의 사고인지 시점, 청와대 초동 대응에 대한 의혹이 규명되어야 한다. 그리고 사고 초기 국가위기관리센터 활동 및 조치사항 등이 공개되어야 한다. 이러한 상황에서 대통령은 국무총리실 산하에 재난관리 부처인 '국가안전처'를 신설하기로 발표하였지만, 이는 세월호 침몰사고가 발생한 뒤 나오는 즉흥적 처방에 불과하다. 먼저 현재 정부의 재난관리시스템에 대한 인식과 정책 등을 점검하고 이와 관련된 책임자를 명확히 밝히고 그에 맞는 책임을 지게 한 다음 이를 토대로 제대로 된 재난관리시스템을 만들어야 하는 것이다.

#### 4. 해양경찰의 해군 및 민간 잠수사 구조 활동 방해 의혹

##### [진상규명 과제10]

##### 가. 사실관계

##### (1) 해양경찰의 세월호 침몰 직후부터 구조 통제 의혹

CBS 노컷뉴스<sup>207)</sup>에 따르면, 해양경찰이 세월호 침몰 당일인 4월 16일 오전부터 이미 다른 전문 구조팀의 현장 진입을 통제해 온 것으로 드러났다. 최근 소방방재청 산하 중앙119 구조단 관계자와 CBS의 전화 인터뷰에서, “세월호 사고 당일 정오가 되기 전에 119구조단 잠수사 20여 명이 현장에 도착했으나, 당시 해양경찰이 지금 구조상황이 종료됐으니 진입할 필요가 없다고 했다”며 그때까지도 상황 파악이 안 된 상태였다고 말했다. 당시 UDT대원 9명은 오후 12시 4분, SSU 14명은 오후 12시 45분에 헬기로 도착했지만 이들 역시 원점 주변 탐색만 벌이다가 인근 해경 3009함으로 옮겨 대기해야 했다. 앞서 해군 한문식함도 오전 10시 10분 사고해역에 도착했지만, 먼저 도착해 있던 해경이 ‘해군함 스크류 와류에 고무단정이 휩쓸릴 수 있으니 좀 떨어져 있어 달라’고 요청해 구조활동에 바로 참여하지 못했다고 말했다. 목포 3함대에서 급파된 링스헬기도 해경의 공역통제 때문에 링스헬기가 세월호에 근접하지 못했다며 미군헬기도 왔지만 상황은 비슷했다고 말했다. 이에 해양경찰측은 “재난상황 초기에 대폭적인 인력 투입이 안 된 것은 문제”라면서도 “구조현장 여건을 종합적으로 판단해 필요한 인력 투입을 결정해왔다”는 기존 입장을 되풀이했다. 여전히 추가 인명구조 가능성이 높던 사건 당일 오전부터 해양경찰이 자신 외 다른 구조의 현장 접근을 통제해 온 배경을 놓고 의혹이 증폭되고 있는 만큼 구조 통제에 대한 명확한 해명과 그 이유가 정확히 밝혀져야 할 것이다.

##### (2) 해양경찰의 민간 잠수사 구조 활동 방해 의혹

모든 역량을 모아야 할 긴박한 구조 현장에서, 해양경찰 등 구조당국은 민·관·군의 협력을 모으는 대신 갈등만 키우는 이해할 수 없는 행태를 보여 왔다. 구조작업에 자원봉사를 하겠다며 전국에서 민간 잠수사들이 모여들었지만 해양경찰은 이를 외면하고 박대했다.

207) CBS 노컷뉴스, <해경, 침몰 직후부터 “구조 종료...진입말라”>, 2014. 5. 26.

하루 네댓 사람씩만 참여하도록 하더니 22일부터는 현장투입을 막고, 막말까지 했다고 한다. 수색현장에 투입된 민간 잠수사들을 대표했던 황대영 특수구조 봉사단장은 “수색 초기 자원봉사 민간 잠수사들이 잠수에서 배제됐다”고 주장했다. 실제 현장을 취재하던 각 언론사에도 비슷한 취지의 제보나 증언이 잇따랐다. 당시 목포지역 해양단체 관계자는 “언딘은 자체 잠수부가 얼마 없고 필요할 때마다 일당을 줘 고용하는 것으로 알고 있다”며 수색 초기 해양경찰이 “언딘에서 작전 중이니 대기하라며 현장 민간 잠수부를 배제해 크게 실망했다.”고 말했다.<sup>208)</sup>

5월 17일 방영한 KBS 추적 60분에 따르면, 대부분 평균 경력 20년 이상의 잠수사들로 이루어진 UDT동지회의 인터뷰에서도 해양경찰이 민간 잠수사들의 구조작업 참여를 막았다고 밝히고 있다. 특히 UDT 동지회 회장 권경락 씨는 전문적인 장비를 모두 챙겨서 현장에 갔으나, 참여를 막는 해경에게 한시가 급하니 구조할 수 있는 여건을 조성해달라며 30분 동안이나 실랑이를 했다고 말했다. 그리고 UDT동지회는 사고 직후인 17일 잠수시간을 늘려주는 머구리배 4척을 끌고 와 현장 투입을 요청했지만 해양경찰은 이를 묵살하고 나흘이 지난 21일에야 뒤늦게 다시 불렀다.

세월호 침몰 직후인 16일 오전 11시에 현장에 도착했던 해군 특전사 707대대 해난구조대 지역대 중대장을 지낸 윤부한씨는 오후 2시 해병대 출신 잠수부 6명과 함께 침몰 중인 세월호와 2km 떨어진 해양경찰 경비함 1509호에 도착했다. 현장에 도착한 민간 잠수부들은 수중 장비를 갖추고 사고 지점까지 갈 보트를 기다렸지만, 해양경찰은 고무보트가 곧 온다는 말만 되풀이 하다가 3시 30분이 지난 오후 6시에 “잠수 계획 취소로 상황이 끝났으니 저녁이나 먹고 가라”고 말했다. 결국 윤씨 등은 민간 어선을 얻어 타고 팽목항으로 돌아왔다. 이틀 뒤인 18일 오전 11시에, 윤씨를 포함한 특전사 출신 7명은 T76 해양경찰경비정을 타고 3012경비함으로 향했으나, T67 해양경찰 경비정은 세월호에 정박 중인 해양경찰 보급선에 부식을 분배하느라고 팽목항 출발 후 6시간이 지난 오후 5시 30분쯤에야 경비정에 도착했다. 결국 그 시간에는 물살이 거세 잠수작업을 하지 못했다.

### (3) 해양경찰의 해군 구조 활동 방해 의혹

4월 30일 진성준 새정치민주연합 의원이 공개한 국방부 자료를 보면, 해양경찰이 해군의 최정예 잠수요원인 해난구조대(SSU) 대원과 UDT 요원조차 “민간업체(언딘)의 우선 잠수

208) 아주경제, <해경“언딘 구조작업 위해 해군 구조 방해”>, 2014. 5. 2.

를 위해 접근 통제"한 것으로 나타났다. 침몰 이튿날인 4월 17일 물살이 느린 정조 시간에 19명의 정예요원이 대기만 하고 있었던 것이다. 즉, 민·군을 통틀어 UDT와 SSU는 최고의 해난 구조 장비와 경험을 가지고 있었지만, 초기 투입되지 못한 것이다. 또 해양경찰은 주도권을 놓치지 않기 위해 해군의 활동을 첫날부터 막은 것으로 드러났다. 해군은 세월호 침몰 당일인 16일 오후 2시 9분께 사고 현장에 도착해서 오후 6시에 SSU요원 6명을 투입해 세월호 내부에 하잠색(잠수사들을 위한 인도선)을 처음 설치했다. 그러나 해군이 설치한 하잠색을 탐색·구조를 주도하는 해양경찰 잠수팀이 우선 사용함에 따라 결국 해군은 동시에 구조작업을 펼치지 못하게 되었다.

⑦ SSU 및 UDT 최초 잠수 시점

○ 4.16(수)

- 12:04 / 12:45 : SSU 14명 / 9명 현장 도착, 원점주변 탐색(벙기)  
\* 해상구조대상자 미발견으로, 해-3009함에 전개
- 14:09 / 15:15 : UDT 7명 / 15명 해-3009함 도착
- 18:00 ~ 18:35 : SSU 2개조(4명) 잠수 실시 • 하잠색 1개 최초 설치
- 18:35 ~ : 잠수 미실시 • CRRC 이용 침몰원점 주위 탐색(2회)

※ 18:35 이후 잠수 미실시 사유

- 탐색구조를 주도하고 있는 해경에서 잠수작업 통제로 해경 잠수팀 우선 입수
- 하잠색 부족(해군 설치 1개)으로 다수 잠수사 입수 불가  
\* 暍이 설치한 하잠색 이용 해경팀 입수

○ 4.17(목)

- 01:09 CRRC 2척 선체 주변 탐색 (강조류/파도로 현장 접근 제한, 복귀)
- 01:35 CRRC 2척(SSU 5명, UDT 5명) 잠수 준비 후 현장 주변 탐색  
\* 강조류로 잠수작업 미실시
- 07:01 정조시간 CRRC 4척(SSU 9명, UDT 10명) 잠수 준비, 현장 대기  
\* 민간업체(연던) 우선 잠수를 위해 해경이 현장 접근을 통제하여 잠수 미실시, 暍은 상호 간섭 배제를 위해 해경 통제 수용
- 09:03 CRRC 1척(SSU), 희생자 1구 발견, 해경 인계
- 12:30 2 RIB(SSU) 현장 탐색
- 22:28 SSU 2개조 잠수(강조류로 선체 탐색 불가)

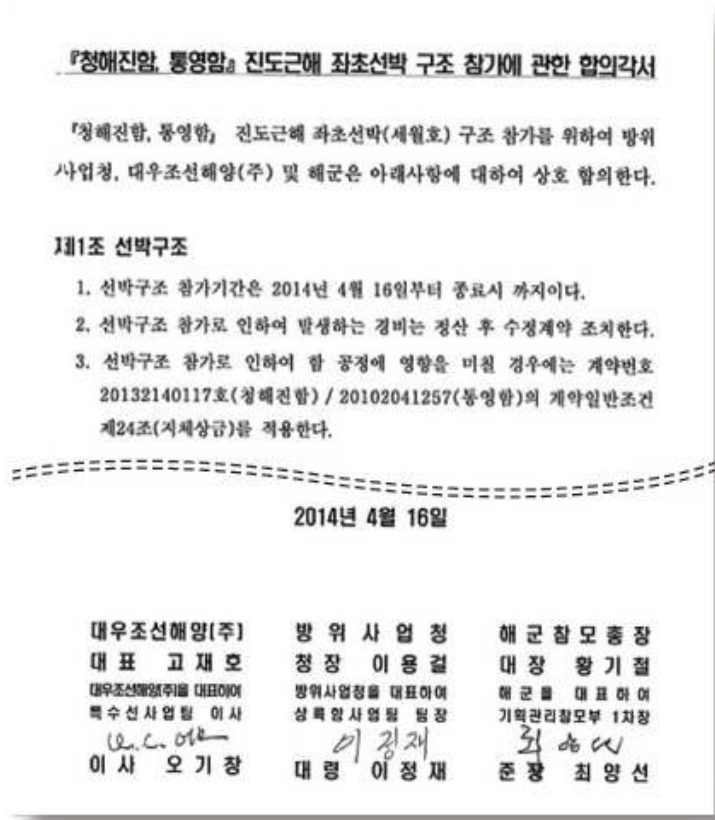
[표29] 진성준 의원 공개 국방부 답변서

(4) 해군의 통영함 출동을 둘러싼 의문

(가) 통영함의 투입 지시 및 각서 작성

세월호 참사 당시 진수한 지 20개월(2012년 9월)이 지난 1,600억원 상당의 최신식 구조함인 통영함이 투입 지시·각서까지 쓴 상황에서 구조현장에 끝내 투입되지 못한 점에 대한 의혹이 제기되고 있다. 새정치민주연합 김광진 의원이 공개한 해군 내부 문서에 따르면, 해군본부는 사고 당일인 16일 황기철 해군참모총장 명의로 통영함을 세월호 총력 구조 작전에 지원하라는 지시를 오전 10시와 11시 두 차례에 걸쳐 해군작전사령관, 해군제5전

단장, 통영함장에게 보냈던 것으로 밝혀졌다.<sup>209)</sup> 이에 같은 날 해군과 방위사업청, 통영함을 보관 중인 대우조선해양은 ‘청해진함, 통영함 진도 근해 좌초선박 구조 참가에 관한 합의각서’를 작성하고 공동서명까지 하였다. 각서 제1조 ‘선박구조’에는 구조 참가 기간을 ‘4월 16일부터 종료시’까지로 되어있고, 선박구조 참가로 발생하는 경비는 정산 후 다시 계약기로 했다. 제2조 ‘운용 및 안전’항목에는 대우조선해양이 조함권(함정 조정 권리)을 해군에 임시 인계한 뒤 세월호 구조 종료 뒤에는 대우조선해양이 돌려받도록 하고 있다. 이 같은 구체적인 지시와 계약 내용은 해군과 대우조선해양이 통영함을 세월호 구조에 사용할 수 있는 것으로 판단했음을 의미한다.



[표30] 통영함 선박 구조 참가에 관한 합의각서

(나) 국방부의 입장

하지만 통영함이 끝내 세월호 구조현장에 가지 못한 이유에 대하여 해군 측은 “곧바로 투입하겠다는 것이 아니라 유사시를 대비한 것”이라며 “예비조치로서 통영함을 준비시켜

209) 국민일보 <통영함 투입 지시·각서까지 썼다.. 무슨 이유 때문인지 끝내 투입 안해 미스터리> 2014. 5. 12.



놓은 것”이라고 해명하였다. 또한 국방부 김민석 대변인은 사고 이틀 후인 4월 18일 “통영함에 탑재되어 시운전 중인 음파탐지기, 수중로봇 장비 등 구조 관련 장비들이 제 성능을 낼 수 있는지 해군 측에서 아직 확인하지 않은 상황”이라고 설명했다.

#### (다) 통영함 출동을 번복한 점에 대한 의혹

끝내 출동하지 못한 통영함은 수중 3000m까지 탐색하는 수중무인탐사기(ROV)와 첨단 음파탐지기인 사이트 스캔 소나(Side Scan Sonar)를 탑재하고, 잠수요원이 수심 90m에서 구조 임무를 수행하는 지원 체계를 갖추고 최대 8명까지 수용 가능한 챔버(수중 임무를 마친 잠수요원들의 체내 질소를 밖으로 빼주는 장치)를 갖춘 최신예 구조함이다. 따라서 해군의 지휘관인 해군참모총장이 두 차례나 공문을 통해 통영함의 출동대기명령을 내렸지만, 이러한 지시가 번복되어 끝내 투입되지 못하였으므로 초기 구조가 가장 중요한 세월호 침몰현장에 이러한 최신식 구조함이 출동하지 못한 이유가 명백히 밝혀져야 한다. 더불어 통영함 출동대기명령을 취소한 책임자(최소한 해군참모총장의 지시를 번복할 수 있는 지위에 있는 자-대통령, 국방부장관 등)가 누구인지 또한 밝혀내야 할 것이다.

#### (5) 해양경찰(정부)의 다른 외부지원에 대한 배제 의혹

세월호 사고 직후 정부 당국이 미국과 일본의 구조지원을 거부했던 것으로 나타났다. 4월 18일 일본 요미우리 보도에 따르면 일본의 아베총리는 세월호 침몰 사고와 관련해 박근혜 대통령에게 구조지원을 할 용의가 있다는 전언을 보냈다. 그리고 해상보안청이 16일 한국의 해양경찰에 구조활동 지원의사를 밝혔으나, 해양경찰청이 이를 거절한 것으로 전해졌다.

최근 미국 태평양군 준기관지인 성조지에 따르면, 주한 미해군사령부는 사고지역에서 북서쪽으로 155km 떨어진 지점에서 훈련 중인 리처드호는 구명보트를 갖춘 MH-60 헬기 두대를 파견했으나 곧 복귀했다고 밝혔다. 이에 국방부는 “당시 세월호 선체가 대부분 침몰한 상황에서 공군 수송기를 비롯한 헬기 등이 운영되고 있어 원활한 구조를 위해 두 헬기를 리처드호에 복귀시켜 추가 요청에 대기하도록 했다”고 설명했다. 초기 신속하고 집중적인 구조가 필요했던 시기에 해난 구조의 수준이 높은 미국과 일본의 지원을 배제한 것은 당시의 심각한 상황을 인식하지 못한 정부와 해양경찰의 판단에 의한 것이 아닌지 의문이 든다.

## (6) 수난구호법상 수난구호체계의 문제점 - 수난구호의 민영화

우리나라 재난 구조체제 관련 전문가들에 따르면 해양경찰의 소극적인 구조 자세의 이면에는 수난구호법상의 복잡한 구난구조 비용 정산체계가 자리 잡고 있다고 지적한다.<sup>210)</sup> 수난구호법은 해상사고가 발생하면 민간의 장비와 인력을 활용해 구조작업을 할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 현행 수난구호법<sup>211)</sup><sup>212)</sup>에는 대형 해난사고 발생 시 우선 해양경찰청 주도로 민관 합동으로 구난구조에 착수하고 이후 사고의 책임이 있는 선주가 구난구조업체와 계약해 구조 등 사업을 이어가도록 하고 있다. 사고 초기 수습 후 선주가 특정 구난구조업체와 계약을 맺게 되면, 선주와 계약된 보험회사에서 구조업체에 활동비를 지급해 우선 비용을 충당하고, 보험사 지급사유를 충족하지 못하면 선주가 부담해야 한다. 그런데 그 비용이 선주가 부담할 범위를 넘어서거나 세월호 사건처럼 사회적 파장이 크면 중앙정부나 지방자치단체가 개입해 구호단체에 활동비를 먼저 지급한 후 선주에게 구상권을 청구하는 복잡한 처리절차를 거쳐야 한다.

수난구호법상 구조비용의 사후정산은 보험사의 보험금 지급 여부나 사고 규모에 따라 절차가 달라질 뿐 아니라 상당한 시차를 두고 구조비용이 지급되기 때문에, 대형사고 발생 시 사고 초기 우선 관련 비용을 지급해야 할 해양경찰이 막대한 부담을 떠안게 된다. 하

210) 한국일보 <초기 민간잠수사 구조 활동 막은 해양경찰...결국 돈 때문이었나>, 2014. 5. 2.

211) **[수난구호법] 제39조(수난구호비용의 지급)** ① 제29조제1항에 따른 명령에 따라 수난구호에 종사한 자와 일시적으로 사용된 토지·건물 등의 소유자·임차인 또는 사용인은 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장으로부터 수난구호비용을 지급받을 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자의 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 구조된 선박등의 선장등 및 선원 등
2. 고의 또는 과실로 인하여 조난을 야기한 자
3. 조난된 물건을 가져간 자

② 제1항의 "수난구호비용"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 비용을 말한다.

1. 제16조제3항에 따른 조난된 선박등의 예인에 소요된 비용
2. 제29조제1항의 명령에 따라 조난된 선박등과 그 여객·승무원의 수난구호에 종사한 자의 노무에 대한 보수와 그 밖의 구조비용
3. 제29조제1항에 따른 선박·자동차·항공기·토지·건물, 그 밖의 물건 등의 사용에 대한 손실보상비용
4. 구조된 물건의 운반·보관 또는 공매에 소요된 비용

212) **[수난구호법] 제40조(수난구호비용의 금액과 납부고지)**

① 제39조의 수난구호비용의 금액은 대통령령으로 정하는 바에 의하여 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 해양경찰서장 또는 소방서장과 협의하여 정한다.

② 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 수난구호비용의 금액을 조난 선박등의 선장등에게 고지하고 기간을 정하여 이를 납부하게 하여야 한다.

③ 조난된 선박등의 선장등이 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 정한 기간 내에 구호비용을 납부하지 아니한 때에는 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 선장등이 보관하는 물건을 공매하여 그 대금으로 구호비용에 충당하고, 잔여금액이 있는 경우에는 선장등에게 이를 환급한다.

지만 해양경찰에는 해난구조에 대비한 예비비가 전혀 편성돼 있지 않다. 특히 올해 해양경찰의 해양안전서비스 관련 예산이 181억원 정도인 것을 감안하면(사고 초기 이미 해양경찰은 야간수색을 위한 조명탄, 함정에 투입된 유류, 자원봉사자 식료품과 개인위생용품 등으로 70억 지출), 해양경찰이 부담을 느낄 수밖에 없는 액수이다.<sup>213)</sup>

2012년 수난구조법 개정에 따라 해양경찰은 적은 비용으로 큰 구조효과를 볼 수 있는 방법으로 민간업체들을 해양경찰 산하 법정단체인 해양구조협회를 설립하였다. 이러한 협회를 통해 민간 구난업체를 구조 작업에 동원하는 가운데 해양경찰은 구조 장비 예산을 줄여갔다. 즉 해양경찰은 자신들의 중요한 업무 중의 하나인 해난구조를 민간에 떠넘기고 자신들의 비용을 절감하기에 바빴던 것이다. 2010년부터 경비함정 운항에 필요한 유류비를 제때 지급하지 못해 이듬해로 비용을 이월해 지급했고, 지난해 해상중합 기동훈련을 4일에서 2일로 줄였다. 2006년부터 실시된 연안구조장비 도입사업으로 2011년 예산 53억원이 편성됐지만 점차 줄었다. 이후 예산은 2012년 44억원, 2013년 23억원, 2014년 35억으로 감소했다. 잠수용 전문 바지선조차 구입하지 않은 해양경찰은 2011년에는 140억 원을 들여 39만3,759㎡(약 11만9000평) 규모의 골프장을 해양경찰교육원에 만들기도 했다.

#### 나. 세월호 참사에 미친 영향

해양경찰은 구조 초기에 뚜렷한 이유 없이 민간 잠수사 및 해군을 구조에서 배제함으로써 많은 의혹을 불러일으켰다. 해양경찰은 민간 잠수사들이 구조작업에 관한 자격이 없거나 구조에 실질적 도움이 되지 않아 배제했다고 주장하였다. 반면, 민간 잠수사들은 본인들이 발견한 시신에 대해 청해진해운이 계약한 '언딘'이란 업체가 최초 발견한 것으로 양보를 요구했다거나 본인들은 작업준비를 마친 반면 언딘은 작업에 투입되지도 않은 시점에 언딘이 작업을 해야하니 철수해 줄 것을 해양경찰이 요구했고, 해양경찰은 언딘에게만 의존해 언딘의 바지선을 교체하는 시점이 수색의 호기임에도 전면적으로 수색작업이 중단됐다고 맞섰다. 이렇듯 초기 구조 활동에 있어서 해양경찰과 민간 잠수사, 언딘 등의 갈등은 결국 민관군의 효율적인 구조를 방해했고, 현장에서의 혼란을 가져왔다. 이와 같은 혼란 이면에는 수난구조의 민영화와 그에 따른 해양경찰의 구조체계의 부실화가 숨어있는 것이다.

세월호 구조과정에서 해양경찰이 세월호 선주인 청해진해운과 계약한 구난업체인 언딘에

213) 한겨레신문, <당신도 구조되면 구호 비용 내야 한다>, 2014. 5. 16.

계만 구조활동을 허용하면서 다른 자원봉사자들을 배제한 것도 앞에서 살펴본 수난구조법상 구조비용의 사후정산의 문제와 무관치 않다. 결국 초기 민관군의 모든 역량을 모아 구조작업을 해야 할 때 위와 같은 구조와 비용의 문제로 결국 구조 시기를 놓치고 많은 희생자들을 발생시킨 것이다.

#### 다. 법령위반 및 책임소재

수난구조법 제44조에 따르면,<sup>214)</sup> 구조본부의 장이 행하는 수난구조를 방해하는 자는 5년 이하의 징역 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정되어 있다. 다만 수난구조법에 따른 중앙구조본부장은 해양경찰청장이다. 따라서 해양경찰이 고의적으로 민간 잠수사와 해군의 구조활동을 방해하였다면 수난구조법 제44조에 따라 처벌을 받게 되며, 구조본부의 장 등 해양경찰지휘부가 이를 묵인하였다면 수난구조방해의 공모공동정범이 될 뿐만 아니라 구조본부의 장 등 해양경찰지휘부의 직무유기에 해당하는 것으로 보인다.

또한 형법 제314<sup>215)</sup>에 따라 허위의 사실을 유포하거나 기타 위계의 방법 또는 위력으로써 사람의 업무를 방해한 자는 처벌되므로 구조본부의 장을 비롯한 해양경찰이 민간 잠수사와 해군의 구조활동을 허위사실의 유포, 위계, 위력 등으로 방해하였다면 형법상의 업무방해죄로 처벌될 수 있다.

그리고 현재 수난구조법 체계에서 민관 합동구조의 효율을 높이기 위해서는 사고 초기 대통령이 나서 해양경찰이 재정적 부담에서 벗어날 수 있도록 전폭적인 지원을 약속해야, 해양경찰이 적극적으로 민관 합동 구조 활동을 이끌어 나갈 수 있다. 세월호 침몰 초기 박근혜 대통령이 이러한 재정적 부담을 전폭적으로 지원하는 역할을 하지 못하고, 해양경찰이 비용문제로 인해 민간 잠수사와 해군의 구조 활동을 막았다면 박근혜 대통령과 정부는 해양경찰의 구조 방해와 부실 구조의 문제에서 자유롭지 못할 것이다.

#### 라. 진상규명과제

먼저 해양경찰이 초기 해군과 민간 잠수사의 구조 활동을 방해한 부분에 대한 진실규명

214) [수난구조법] 제44조(벌칙) 구조본부의 장 또는 소방관서의 장이 행하는 수난구조를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다

215) [형법] 제314조 ① 제313조의 방법 또는 위력으로써 사람의 업무를 방해한 자는 5년 이하의 징역 또는 1천500만 원 이하의 벌금에 처한다.

이 되어야 한다. 현재의 수사는 선장과 선원, 유병언 일가에 대한 부분에 초점이 맞추어져 있는 만큼, 향후 사고 초기 해양경찰의 구조활동 방해 의혹에 대한 부분도 수사가 적극적으로 이루어져야 할 것이다. 그리고 현장 구조책임자인 해양경찰이 구조활동을 오히려 제한하고 방해했다면 반드시 이에 대한 진상규명과 책임자 처벌이 요구된다.

뿐만 아니라 수난구호법 제16조 제4항216)에 의하여 구조본부의 장은 생존자의 구조를 위하여 필요한 경우 수중 수색·구조활동을 실시할 수 있고, 그 업무를 수행하는 사람의 건강이나 생명에 중대한 위험을 초래할 우려가 있다고 판단되는 경우에 실시하지 않거나 중지할 수 있는바, 약 300명 이상의 실종자가 바다 속으로 가라앉은 배 안에 있는 세월호 침몰 초기, 수중 수색·구조활동의 책임이 있는 해양경찰이 수중 수색·구조활동에 신속하고 적극적으로 대처하지 못하고 민간 잠수사나 해군의 구조에 소극적이었던 이유도 밝혀져야 할 것이다. 특히, 해양경찰은 당시 구조에 소극적이었던 이유가 위 조항 단서의 '업무를 수행하는 사람의 건강이나 생명에 중대한 위험을 초래할 우려가 있다고 판단'하여서 인 것으로 보이는데, 과연 세월호 침몰 초기 수중 수색·구조활동의 환경이나 상황이 진실로 그 업무를 수행하는 사람의 건강이나 생명에 중대한 위험을 초래할 우려가 있다고 판단한 것인지 여부 또한 밝혀져야 할 것이다.

더불어 과연 현재 수난구호법 체계에서의 비용부담 문제 때문인지를 밝히고, 실제 그렇다면 행정부 수반인 대통령이 이러한 비용부담 부분에 대한 전폭적 지원을 하지 못한 이유와 책임도 밝혀야 한다. 국가가 담당해야 할 재난구조비용을 사고 책임이 있는 민간에 넘기는 구조의 민영화로 인해 오히려 신속하고 적극적으로 이루어져야 할 구난구조가 소극적이고 책임 없이 이루어지는 것이 아닌지 수난구호법 등의 체계에 대해 근본적으로 검토해보아야 한다. 그리고 사고 초기 해군의 최신식 구조함인 통영함이 해군참모총장의 두 차례 출동대기명령에도 불구하고, 지시가 반복되어 끝내 출동하지 못하게 된 경위를 밝혀야 하고, 출동대기명령을 취소한 책임자가 누구지 명백히 밝혀야 한다.

---

216) [수난 구호법] 제16조(구조본부 등의 조치) ④ 구조본부의 장 또는 소방관서의 장은 생존자의 구조를 위하여 필요한 경우 수중 수색구조활동을 실시할 수 있다. 다만, 그 업무를 수행하는 사람의 건강이나 생명에 중대한 위험을 초래할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 실시하지 아니하거나 중지할 수 있다.

## 5. '언딘'217과 해양수산부, 해양경찰의 부적절한 관계 의혹

### [진상규명 과제11]

#### 가. 사실관계

해양경찰이 국가적으로 가능한 모든 자원을 동원해 사고 초기 실종자 수색에 총력을 다해야 할 때에 조건이 부적절한 특정업체에만 구호를 맡기는 행태를 취함으로써 결과적으로 수색을 지연시켰고, 이는 해당 업체와의 유착관계 때문이라는 의혹을 벗기 어렵다.

#### (1) 언딘과의 독점계약에 대한 의혹

해양경찰은 사고 당일 오후 2시에 '청해진해운'에게 세월호의 완전 침몰을 방지하기 위하여 크레인을 직접 빌려올 것을 요청하는 FAX를 발송했다. 이후, 청해진해운은 삼성중공업과 크레인 사용에 관한 협의를 하던 중, 삼성중공업은 '구난업체가 필요하다, 정부나 구난업체 없이 개별 선사가 부르면 갈 수 없다'는 의사를 밝힌 것으로 알려졌다<sup>218)</sup>. 해상 크레인은 구난업체에서 기술적인 지시를 받아 역할을 수행하기 때문이라는 것이 그 이유였다.

이에 청해진해운은 구난업체에 대한 정보가 전혀 없는 상황에서 해양경찰에 문의를 하였고, 이에 해양경찰은 "언딘이란 업체가 있는데, 지금 현장에서 구난작업을 하고 있다. 그 쪽과 계약하라"고 말한 것으로 알려졌다<sup>219)</sup>. 해양경찰에서는 청해진해운에 언딘의 김OO 이사의 전화번호를 알려주었고, 사고 다음 날 언딘에서는 '독점권'을 명시한 계약서를 청해진해운에 가져왔다<sup>220)</sup>. 청해진해운과 언딘 사이의 4월 17일 체결된 계약서에 따르면, "언딘은 세월호에 대한 구난/구호 용역 및 기타 기술지원 일체를 독점적으로 수행할 것에 합의하여, 다음과 같이 용역계약을 체결한다"라고만 적혀 있다. '독점'이라는 것 외에 별다른 조항은 거의 없었고 보상 액수 등은 추후에 정하기로 했다.

최근 새정치민주연합 김현 의원실이 입수한 '주변해역 대형 해상사고 대응매뉴얼(2010년

217) '언딘 머린 인더스트리(Undine Marine Industry)'의 약자이다.

218) 시사인, <청해진, "해경이 '언딘과 계약하라'했다">, 2014. 5. 1

219) 시사인, <청해진, "해경이 '언딘과 계약하라'했다">, 2014. 5. 1

220) 시사인, <청해진, "해경이 '언딘과 계약하라'했다">, 2014. 5. 1

10월, 해양경찰발전)을 보면,221) 당시 해양경찰은 중점관리대상 선박구난업체로 총 12개 업체를 선정했다.222) 이 매뉴얼은 해양경찰이 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시에 국가 인력·물자 자원을 효과적으로 활용하기 위해 만든 [비상대비자원관리법]에 따라 작성한 것이라고 해양경찰은 밝히고 있다. 그런데 당시 중점관리대상 선박구난업체 중에는 2004년 설립된 언딘의 이름은 찾아볼 수 없다. 반면 구조 초기 다이빙벨 투입을 주장했던 알파잠수기술공사는 명단에 있었다. 그럼에도 언딘은 세월호 침몰 당일 오후에 청해진해운과 구난계약을 체결하게 되었고, 이 때문에 해양경찰에서 언딘이 세월호 사고 구난작업에 참여할 수 있도록 편의를 봐준 것이 아닌지 의혹이 제기되었다.

8. 중점관리대상 선박 구난업체 현황

□ 총 편(2010. 8월 현재)

구분	계	서울	부산	인천	울산	경남
선박구난업	12	1	7	2	1	1

□ 선박 구난업체 현황

구분	업체명	주소	연락처
서울	해양환경관리공단	서울 강남구 삼성동 71	02-3498-8593
부산	팔필수중개발	부산 영도구 대교동 1가 56	051-418-8805
	금호실베지	부산 중구 중앙동 4가 89-2 홍우빌딩 5층	051-466-2534
	현대해양개발	부산 영도구 동삼동 311-3	051-418-0331
	대한해양개발	부산 금정구 420-47 대양빌딩 302	051-462-4590
	코리아실베지	부산 동구 초량1동 1212-7 해기사협회 301	051-441-0801
	장우해양	부산 사하구 구평동 495-7	051-416-1464
	삼호I&D	부산 중구 중앙동 4가 삼호중앙빌딩 1층	051-601-1547
인천	한국실베지	인천 중구 신흥동 3가 36	032-881-9911
	알파잠수기술공사	인천 중구 항동 7가 82-1	032-885-1088
울산	울산해양개발	울산 남구 대양동 177-1	052-285-9517
경남	대우조선해양	경남 거제시 아주동 1	055-880-3961

[표31] 주변해역 대형 해상사고 대응매뉴얼 - 중점관리대상 선박 구난업체

이러한 의혹들에 대하여 언딘은 자신들이 해양경찰에 의해 선택된 구난업체 중 하나일

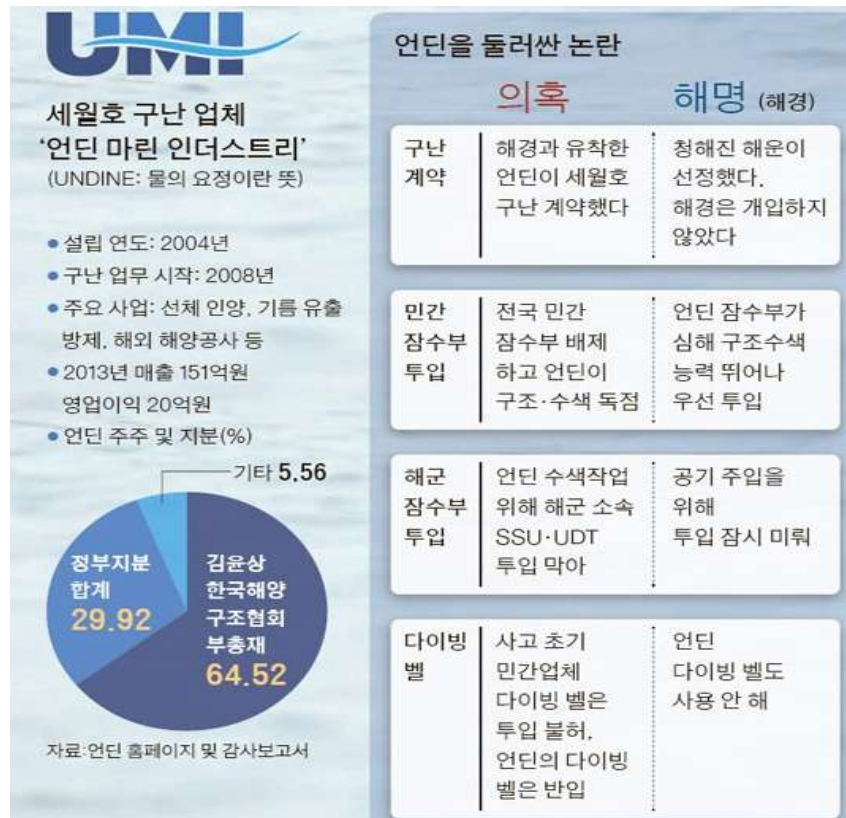
221) 이 매뉴얼은 『국가위기관리기본지침(대통령훈령 제229호)』을 근거로 『주변해역 대형 해상사고』에 대한 정부의 위기관리 목표와 방향, 의사결정체계, 부처·기관의 책임과 역할 등을 규정하고 있다.

222) 경향신문, <사고 당일 독점 선정된 언딘, 해양경찰구난업체 명단엔 없다.>, 2014. 5. 19.

뿐이고 언딘 측은 구조를 위해 사고 현장에 간 것이 아니라, 구난업체로 세월호 탑승자가 전원 구조됐다는 소식을 듣고 세월호 인양 업무를 수행하기 위해 현장에 갔던 것이라고 주장했다<sup>223)</sup>.

## (2) 언딘의 구조업무 적합성 및 구조과정에서 문제

언딘은 민간 잠수업체로 구조 전문업체가 아니라 심해 잠수 전문 구난업체로 주요사업 내용을 보면 선체 인양, 기름 유출 방제 등이 기록돼 있을 뿐 인명구조에 관한 내용은 없다. 언딘이 공개한 기존 사업 내역에도 인명 구조 작업 기록은 없다. 정부는 언딘이 국내 유일한 국제구난협회(ISU) 정회원이라고 홍보하고 있지만, 정작 언딘에는 전문 구조 인력이 없어 필요할 때마다 단기로 계약해 인력을 투입한 것으로 알려졌다.<sup>224)</sup>



[표32] 중앙일보, <특혜설 커지는 구조업체 언딘..> 2014. 5. 2.

전문 구조 인력이 없는 언딘이 주도한 수색 구조작업은 혼선 투성이 일 수밖에 없었다. 언딘은 이중인 알파잠수기술공사 대표가 사재를 들여 가져온(그러나 해양경찰에 의해 투

223) KBS 추적60분, <해경 구조의 의혹>, 2014. 5. 17

224) 한겨레신문, <왜 UDT 아닌 민간? 언딘을 둘러싼 6가지 의문>, 2014. 4. 24



입이 거부된) 다이빙벨을 23일 밤에야 한국폴리텍대학 강릉캠퍼스에서 급히 빌려오는 등 우왕좌왕하는 모습을 보였다. 노컷뉴스 5월 3일자 보도를 보면, 기존 선내 수색작업을 지원했던 '2003 금호 바지선'을 23일 언딘이 운영하고 있는 '리베로 바지선'으로 교체하면서 23일과 24일 수색작업이 중단되기도 했다. 리베로는 청해진해운의 모회사인 천해지가 건조한 바지선으로 4월 17일 진수식을 해 최종 안전검사조차 받지 않은 배인 것으로 알려졌다. 당시 해양수산부 산하 한국해양과학기술원이 추천한 바지선 현대보령호가 사고 해역 인근에 대기하고 있었지만, 언딘의 미허가 바지선 리베로가 뒤늦게 투입된 것이다. 이 대목은 청해진해운과 언딘, 해양경찰의 유착관계를 의심하지 않을 수 없는 부분이다.

또한 4월 28일 방송된 JTBC '뉴스9'에서는 언딘이 다른 잠수사의 시신 인양을 자신의 성과로 조작했다는 의혹을 제기했다. 이날 민간 잠수부들의 증언에 따르면 언딘으로부터 "시신을 언딘이 인양한 것으로 해야 한다. 그렇지 않으면 윗선에서 다칠 분들이 많다"고 들었다고 했다. 5월 17일 방영한 KBS 추적 60분에서도 인터뷰를 한 박상근 민간 잠수사는 "시신 발견을 언딘과 같이 한 것처럼 얘기하자고 했다"고 하면서 이러한 의혹을 뒷받침하고 있다. 그리고 생존자 구조가 목적이었다면 보조공기통이 필요한데(에어포켓에 생존자가 있을 경우 보조공기통을 사용해 구조할 수 있기 때문임), 당시 대부분의 잠수사들은 보조공기통 없이 수색을 한 사실에 비추어 볼 때, 언딘의 구조작업은 애초부터 생존자 구조가 목적이 아니었다는 의혹을 제기했다.

### (3) 해양경찰 - 한국해양구조협회 - 언딘으로 연결되는 유착 의혹

언딘의 독점적 구조작업은 결국 해양경찰과 언딘의 유착 의혹을 낳았고, 해양경찰과 언딘을 잇는 중간고리로 한국해양구조협회가 있다는 의혹이 제기되고 있다. 실제 언딘의 김윤상 대표가 민관 협동 해상구조를 위하여 2013년 설립된 해양경찰의 법정단체인 한국해양구조협회 부총재로 밝혀졌다. 김천일 언딘 이사가 한국해양구조협회 구난팀장을 지낸바 있고, 최상환 해양경찰청 차장, 김용환 전 남해지방해양경찰청장 등이 김 대표와 함께 부총재직을 맡고 있다. 또한 최근에는 언딘이 한국해양구조협회가 출범한 2013년에 이곳에 거액의 기부금을 냈고, 이에 세월호 구난활동에 독점적 지위를 부여받은 것이 아니냐는 의혹이 제기되고 있다.<sup>225)</sup> 해양경찰은 해양사고가 나면 한국해양구조협회에 구조동참을 요청하고 협회는 요청에 따라 회원사를 모은다는 계획이지만, 민관 협력을 통해 구조를 강화한다는 취지와 달리 협회가 이익단체로 전락했다는 비판이 나오고 있다. 실

225) 노컷뉴스, <언딘, 5천만원에 세월호 독점권 취득했나?>, 2014. 5. 12.

제로 해양경찰은 사고 초기 장비와 어선을 모두 확보한 뒤 현장을 찾은 UDT동지회에 구조 기회를 주지 않고 “일단 해양구조협회에 접수를 하라”는 말만 반복했다.

또한 언딘에 대한 정부의 지원 특혜 의혹이 있다. 언딘은 이명박 정부에 들어 집중적으로 지원을 받았는데, 2012년에는 5,760만원, 2013년에는 2억3,409만원의 국고보조금을 받았다. 그리고 정부가 투자한 펀드가 언딘 지분의 29.92%를 보유하고 있다는 사실도 드러났다. 하지만 부실한 경영상태임에도 정부의 지원을 받은 것으로 알려져 특혜 논란이 제기되었다. 실제 금융투자업계에 따르면, 지난 2010년 결산 기준 언딘의 기업평가등급은 CCC-(현재CCC+)에 불과한 것으로 나타났는데, 2010년부터 특허청과 정책금융공사 등으로부터 투자가 이루어진 것으로 알려지고 있다.

#### 나. 세월호 참사에 미친 영향

언딘과 해양경찰의 관계에 대한 의혹은 결국 세월호 사고 초기 모든 민·관·군의 역량을 모아야 하는 시점에서 도리어 효율적인 구조를 방해하였다. 단적인 예로 4월 17일 해양경찰이 정조시간 수색에 들어가려던 해군 잠수요원 19명을 ‘언딘이 잠수를 먼저 해야 한다’며 가로막은 것을 보면 알 수 있다. 그리고 지난 5월 6일 세월호 수색작업 투입 중에 사망한 민간 잠수사 故 이광욱씨의 사망책임에 대해 해양경찰과 언딘이 서로 책임을 떠넘기기에 급급하면서 자원봉사를 하던 민간 잠수사들이 일부 철수하는 일까지 벌어졌다. 그리고 세월호 참사 이후 구조작업을 주도한 언딘은 자신은 구조업체가 아니라고 이야기 하며 앞으로 있을 인양에서 손을 떼겠다는 발표를 하기까지 했다.

#### 다. 법령위반 및 책임소재

해양경찰은 “해사안전법과 수난구호법에 따라 사고여객선 선사인 청해진해운에 적법하게 구난명령을 내렸으며, 청해진해운은 이에 근거해 언딘과 선박구난 계약을 체결했다”고 주장했다. 하지만 해양경찰이 특정민간업체에 우선권을 주느라 구조작업을 지연시킨 셈이어서 그 책임을 피하기 어렵다. 당시 언딘과 비슷한 구난업체가 전국에 40곳 가까이 있고 사고 지점과 가까운 전남 목포와 완도에만 총 6곳이 있었다. 반면 언딘은 경기도에 본사가 있고 사고 당시 직원들 대부분이 중동에서 구난작업을 마치고 휴가 중이었음에도, 굳이 언딘을 지정한 것은 적절한 수난구호조치(수난구호법 제16조) 내지 현장지휘(수난구호법 제17조)로 보기 어렵고 해양경찰의 구조의무 해태 내지 위반으로 볼 수 있다.

또한 정부와 직접 계약 관계가 아님에도 언딘이 합동구조팀에 들어 올 수 있었던 근거는 2012년 8월 전면 개정된 수난구조법이다. 2012년 수난구조법이 개정되면서 “수난구조협력기관 및 수난구조민간단체와 협조체제를 구축”할 수 있는 근거가 마련됐다. 즉, 수난구조법 제16조 제3항은 “수난구조를 위하여 필요하다고 인정할 때에 구조본부의 장이 수난구조협력기관의 장, 수난구조민간단체에게 구조지원요청 및 선박을 현장에 출동시키는 구조활동을 지원할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 수난구조협력기관의 장과 수난구조민간단체는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다”고 규정하고 있다.

위 조항에 근거해 한국해양구조협회는 해양사고가 발생했을 경우 해양경찰과 함께 수색구조에 나서게 되는데, 이런 조처의 일환으로 청해진해운이 사고 발생 이튿날인 17일 언딘과 계약을 맺고 구조에 나섰다. 해양경찰이 자체 장비와 인력만으로 해양사고를 해결하기 어렵다고 보았기 때문에 수난구조법이 위와 같은 내용으로 개정된 것을 보인다. 해양경찰 스스로 안전장비와 훈련된 인력을 더 보충하지 않고 국민의 생명과 안전에 직결되어 있는 수난구조의 문제를 해결하기 위하여 민간에 손을 벌리는 사실상의 ‘수난구조의 민영화’로 나아가고 있는 바, 이는 중대한 문제가 아닐 수 없다. 구난업체 관계자도 “세계 어느 나라를 보더라도 구조업무를 민간이 떠맡아 하는 경우는 없다. 따라서 구조만을 본업으로 하는 업체는 존재하지 않는다”고 말했다<sup>226)</sup>.

언딘은 수많은 수난구조 민간업체 중의 하나임에도 불구하고, 수색구조의 주체이자 책임자인 정부와 해양경찰이 구조실패의 책임을 특정 민간업체로 미루고 그 뒤에서 자신의 책임을 회피하고 있는 것은 아닌지 진실을 밝혀야 한다.

## 라. 진상규명과제

현재 해양경찰에 대한 수사가 진행되고 있다고 하지만, 이를 확대하여 언딘과 해양경찰의 유착 의혹들에 대한 부분도 반드시 수사가 진행되어야 할 것이다. 먼저 해양경찰은 ‘언딘’의 우선 잠수를 고집하면서 해군과 민간 잠수사들의 구조 활동을 막은 이유를 분명히 밝혀야 한다. 그리고 계속해서 언딘과 해양경찰의 유착관계 의혹이 드러나고 있는 만큼 청해진해운과 언딘의 구난·구조업무 독점계약 체결 경위, 언딘과 한국해양구조협회, 해양경찰의 삼각관계 또한 명확히 밝혀져야 한다. 이러한 유착관계에 의하여 언딘의 구

226) 노컷뉴스, <언딘, 이제와서 “우린 구조업체 아냐...손 떼겠다”>, 2014. 5. 9.

난·구호업무 계약이 체결되고 이로 인해 신속한 구조에 지장이 초래되었다면 그 책임을  
관련자들에게 엄중히 물어야 한다. 또한 해양경찰이 사고 초기 구조과정에서 민간 구난  
업체를 끌어들이는 것은 나중에 있을지 모를 책임 소재를 염두에 두고 한 것은 아닌지 밝  
혀내야 할 것이다.

## 6. '인명구조' 명령권을 한 번도 발동하지 않은 해양경찰의 직무유기 의혹 [진상규명 과제12]

### 가. 사실관계

#### (1) 사고 초기 해양경찰의 구조명령이 아닌 구난명령

해양경찰이 세월호 침몰사고 당시 인명구조를 위한 구조명령이 아닌 구난(선체인양)명령을 내린 것으로 알려져 있다. 실제 5월 4일 목포해양경찰에 따르면 해양경찰은 사고 직후인 16일 세월호 선사인 청해진해운, 17일 '언딘', 21일 천해지조선소 3곳에 '구난명령'만 내렸을 뿐 '구조명령'은 내리지 않은 것으로 밝혀졌다.<sup>227)</sup> 해양경찰의 '해상 수색구조 매뉴얼'을 보면 '구조'는 '조난을 당한 사람을 구출해 응급조치 또는 그 밖의 필요한 것을 제공하고 안전한 장소로 인도하기 위한 활동'이라고 규정되어 있고, '구난'은 '조난당한 선박, 항공기, 수상레저기구 또는 그 밖의 다른 재산에 관한 원조를 위해 행하는 행위 또는 활동'을 말한다.

사고 초반부터 선박을 인양한다며 세 차례 구난명령을 발동했던 해양경찰은 정작 사람 목숨을 구하기 위한 구조명령은 한 차례도 내리지 않았다. 해양경찰 관계자는 "인명 구조와 관련해서는 민간업체들에 공식적으로 명령을 내리지 않았다"며 "현장에서 자발적으로 도움을 청한 것으로 알고 있다"고 말했다.<sup>228)</sup> 해양경찰이 구조를 위한 수난구조명령을 발동하지 않은 것은 직무유기일 가능성이 높다.

#### (2) 수난구조명령 미발동에 대한 의혹

수난구조법상 '수난구조명령'이란 해양경찰이 바다에서 조난된 사람, 선박, 항공기 등의 수색·구조·구난·보호에 필요한 사항을 민간에 긴급하게 요청할 수 있는 법적 권한이다. 정당한 사유 없이 수난구조업무에서의 종사 명령에 불응하거나 물건 등의 일시 사용을 거부한 자는 300만 원 이하의 벌금<sup>229)</sup>에 처하도록 되어 있다. 해양경찰이 이러한 수난구

227) 경인일보, <구난·구조명령 어떻게 다른가>, 2014. 5. 4.

228) CBS 노컷뉴스, <해경, '인명 구조' 명령권 한 번도 발동 안해>, 2014. 5. 4.

229) **[수난구조법] 제45조(벌칙)** 정당한 사유 없이 제29조제1항에 따른 구조본부의 장 또는 소방관서의 장의 수난구조업무에의 종사명령에 불응하거나 선박·자동차·항공기·토지·건물, 그 밖의 물건 등의 일시사용을 거부한 자는 300만원 이하의 벌금에 처한다.

호명령을 발동하게 되면 전문적인 민간업체들(언딘과 유사한 업체는 전국에 39곳, 전남 목포와 완도에만 총 6곳 존재)에게 신속하게 구조명령을 지시할 수 있는 것이다.

하지만 해양경찰은 사람 목숨을 살리는 구조와 관련해서는 명령을 한 번도 내리지 않았고, 대신에 선박을 인양하는 ‘구난’명령만 세 차례 내렸다. 구난명령조차 청해진해운 및 천해지를 제외하고 유착 의혹이 짙은 언딘과 유일하게 계약을 맺었다. 가뜩이나 해양경찰의 주선으로 청해진해운과 언딘이 선체인양 및 인명구조에 대한 독점 계약을 맺었다는 의혹이 짙어지는 상황에서 해양경찰의 고유권한인 명령권도 다른 업체를 배제한 채 언딘에게 특혜를 주는데 사용된 셈이 되었다.

### (3) 수난구조명령에 대한 사고 지휘부의 부실한 인식

‘범정부 사고대책본부’와 해양경찰 수뇌부들도 수난구조명령 발동 여부에 대하여 전혀 인식하지 못하고 책임을 회피하기에 바빴다. ‘범정부 사고대책본부’ 고명석 대변인(해양경찰 장비기술국장)은 CBS와의 통화에서 “수난구조명령은 현장에서 곧바로 내리는 것이기 때문에 본부에서 일일이 기억하기 어렵다”고 말했다. 이밖에 안전행정부 관계자와 해양수산부 관계자, 중앙해양안전심판원 등도 이 같은 수난구조명령이 언제, 어떻게 내려졌는지 파악하지 못하고 있었다. 안전행정부 핵심 관계자는 “전쟁 상황에 비유한다면 우리는 국방부 벙커에 들어가 있는 것이고 현장에서는 중대장이 모든 것을 판단해 우리에게 지원 요청을 하는 것이다”며 책임 회피에 급급한 모습을 보이기도 했다<sup>230</sup>).

#### 나. 세월호 참사에 미친 영향

해양경찰은 세월호 침몰사고 당시 절체절명의 순간 인명구조를 위해 반드시 필요한 잠수사, 이들을 이동시킬 항공기와 헬기까지도 모두 동원할 수 있었던 인명구조명령권을 발동하지 않으므로 인해 스스로 총력 구조의 가능성을 차단해버렸다. 최웅수 한국수상인명구조협회 회장의 “국가재난상황에 참여할 실력 있는 민간 잠수사 인력은 풍부한데, 항공기 등 이동수단만 있다면 우리나라 어느 해상이라도 1시간 이내에 도착할 수 있다”<sup>231</sup>) (기사 인용 필요함)는 언급은 더욱 아쉬움을 남긴다.

230) 노컷뉴스, <해경, ‘인명구조’ 명령권 한번도 발동 안해>, 2014. 5. 4.

231) 내일신문, 20년간 <‘인명구조 명령’ 한번도 안 내렸다.>, 2014. 5. 16.

## 다. 법령위반 및 책임소재

### (1) 수난구호법상의 수난구호종사명령

수난구호법 제29조<sup>232)</sup>제1항은 구조본부장이나 소방관서장은 수난구호를 위해 부득이하다고 인정할 때에는 필요한 범위에서 사람 또는 단체를 수난구호 업무에 종사하게 하거나 필요한 모든 물적 자원도 사용할 수 있도록 수난구호를 위한 종사명령규정을 두고 있다. 이러한 수난구호 종사명령은 1993년 서해훼리호 사건 이후 대규모 해상 인명사고 방지를 위해 인적·물적 자원을 총동원할 필요성을 인식해 만들어진 것이다. 이 명령을 발동시킬 수 있는 권한은 '구조본부의 장'에게 있는데, 이번 사고의 경우 해양사고 중앙구조본부장인 해양경찰청장 뿐만 아니라 하부 단위 구조본부장이었던 목포해양경찰서장도 발동시킬 수 있었다. 그리고 수난구호법 시행령 제3조는 "수난구호는 사람의 생명을 최우선으로 한다."고 명확히 규정하고 있다.

### (2) 해양경찰의 주장과 수난구호 종사명령 미발동의 책임

하지만 지휘관인 이들은 세월호 침몰이라는 대규모 해상사고가 발생했음에도 불구하고 수난구호 종사명령을 발동시키지 않았다. 해양경찰은 진도VTS를 통해 인근 선박들에게 구조지원을 요청했다며 '수난구호 종사명령'을 내렸다고 주장하고 있다. 그러나 VTS는 해양경찰청 훈령인 '연안 해상교통관제 운영 및 관리에 관한 규칙'에 따라 운영되고 이

#### 232) [수난 구호법] 제29조(수난구호를 위한 종사명령 등)

① 구조본부의 장 및 소방관서의 장은 수난구호를 위하여 부득이하다고 인정할 때에는 필요한 범위에서 사람 또는 단체를 수난구호업무에 종사하게 하거나 선박, 자동차, 항공기, 다른 사람의 토지·건물 또는 그 밖의 물건 등을 일시적으로 사용할 수 있다. 다만, 노약자, 정신적 장애인, 신체장애인, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사람에 대하여는 제외한다.

② 제1항에 따라 수난구호업무에의 종사명령을 받은 자는 구조본부의 장 및 소방관서의 장의 지휘를 받아 수난구호업무에 종사하여야 한다.

③ 국가 또는 지방자치단체는 제1항에 따라 수난구호 업무에 종사한 사람이 부상을 입은 때에는 치료를 실시하고, 사망(부상으로 인하여 사망한 경우를 포함한다)하거나 신체에 장애를 입은 때에는 그 유족 또는 장애를 입은 사람에게 보상금을 지급하여야 한다. 다만, 다른 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체의 부담에 의한 같은 종류의 보상금을 지급받은 사람에 대하여는 그 보상금에 상당하는 금액은 지급하지 아니한다.

④ 구조본부의 장 또는 소방관서의 장은 제1항에 따라 수난구호 업무에 종사한 사람이 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 적용대상자인 경우에는 같은 법에 따른 보상을 받을 수 있도록 적극 지원하여야 한다.

⑤ 제3항 본문에 따른 치료 및 보상금은 국가 또는 지방자치단체의 부담으로 하며, 그 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 이 경우 특별한 사정이 없는 한 「의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 보상기준을 준수하여야 한다.

⑥ 제3항에 따라 보상금을 지급받고자 하는 자는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 관할 지방자치단체의 장에게 신청하여야 한다. <개정 2013.3.23>

훈령의 근거도 해사안전법과 항로표지법이므로 수난구호법과는 엄연히 다른 것이다.<sup>233)</sup>

해양경찰은 또 민간 잠수사들과 어선들에게 협조를 요청한 것도 '수난구호 종사명령'이라고 주장하고 있지만 이는 명백히 '명령'과는 다른 것이다. '요청'은 수난구호법 제18조<sup>234)</sup> 제1항에 의한 것으로 '최대한 지원을 제공하여야 한다.'는 것으로 강제성이 없는 조항이다. 따라서 해양경찰이 수난구호법 제29조 제1항의 강제력 있는 '명령'을 내리지 않고 '요청'만을 한 것에 불과하다.

이처럼 수난구호 종사명령은 수난구호법에 있어서 가장 강력한 명령으로 발동하게 되면 전문적인 민간업체들에게 신속하게 구조명령을 지시할 수 있는 것이다. 그런데 400여명이 넘는 승객이 탄 세월호가 침몰하는 급박한 상황에서 수난구호법에 따른 수난구호명령을 내리지 않은 해양경찰청장과 관할해양경찰서장의 직무유기에 대한 책임을 철저히 조사해야 할 것이다.

#### 라. 진상규명과제

사고 초기 해양경찰이 선사인 청해진해운과 언딘, 천해지조선소 등 3곳에 '구난명령'만을 내린 경위를 밝히고, 사고 초기 해양경찰에서 최대한 조치를 할 수 있는 범위와 실제 해양경찰이 취했던 조치를 명확히 비교하여 그 잘못을 가려야 할 것이다. 만약 해양경찰의 말대로 실제 수난구호 종사명령을 내렸다면, 그에 대한 문서나 증거들을 공개해서 의혹을 밝혀야 한다. 그리고 인명구조에 있어서 수난구호법에 따른 수난구호명령을 내리지 않은 책임자들에 대해 법적 책임을 물어야 할 것이다.

233) 내일신문, <20년간 인명구조 명령 한반도 안 내렸다>, 2014. 5. 16.

234) **[수난구호법] 제18조(인근 선박등의 구조지원)**

① 조난현장의 부근에 있는 선박등의 선장·기장 등은 조난된 선박등이나 구조본부의 장 또는 소방관서의 장으로부터 구조요청을 받은 때에는 가능한 한 조난된 사람을 신속히 구조할 수 있도록 최대한 지원을 제공하여야 한다. 다만, 조난사고의 원인을 제공한 선박의 선장 및 승무원은 요청이 없더라도 조난된 사람을 신속히 구조하는 데 필요한 조치를 하여야 한다.

② 구조본부의 장 또는 소방관서의 장으로부터 구조요청을 받은 선박 등의 선장·기장 등은 구조에 착수하지 못할 경우에는 지체 없이 그 사유를 구조본부의 장 또는 소방관서의 장에게 통보하여야 한다.



## V. 사고 이후 정부대응과 수사과정에서의 문제점

세월호 참사 이후 박근혜 정부는 진정성 있는 반성과 함께 남은 실종자를 찾는 사고수습과 진상규명에 집중하는 것이 아니라, 국정원 2차장, 청와대 민정비서관, 방송통신심의위원장 등 공안·친위 인사임명, 한국방송(KBS) 보도통제 및 인사개입, 청와대 누리집에 글을 올린 시국선언 교사 43명에 대한 징계 추진, 피해 유가족들에 대한 미행과 감시, 세월호 관련 집회 참가자 240여명 연행 등으로 세월호 사건을 축소·은폐하거나 시민들의 정당한 비판 행동을 정치적 선동으로 몰아 탄압하는데 몰두하고 있다.

### 1. 정부의 언론통제 및 사건은폐 의혹

#### [진상규명 과제13]

#### 가. 사실관계

##### (1) 정부의 언론통제 의혹

##### (가) 청와대의 언론통제

정부의 언론통제는 사고 발생 다음날부터 바로 진행되었다. 4월 17일 청와대는 정부 각 부처에 세월호 관련 SNS 대응지침을 하달하고, 각 부처와 공공기관 SNS를 통해 유언비어 및 악성댓글 자체 메시지를 전파할 것을 요구한 것으로 알려졌다<sup>235</sup>).

4월 21일에는 청와대 이정현 홍보수석은 “한 번 도와주소, 국가가 매우 힘들고 어려운 상황입니다. 문제 삼는 것은 조금 뒤 얼마든지 가능합니다.”라는 내용의 문자를 청와대 출입기자들에게 보내면서 논란이 일어났다. 이는 서남수 교육부 장관의 ‘황제라면’ 논란에 대해 민경욱 청와대 대변인이 “라면에 계란을 넣어서 먹은 것도 아니고.....”라고 발언한 직후였다<sup>236</sup>).

235) 참세상, <정부, 세월호 참사 관련 SNS, 보도통제 도 넘어>, 2014. 5. 12

236) 미디어오늘, <이정현 홍보수석, 기자들에게 “한 번 도와주소”>, 2014. 4. 24

지난 5월 8일에는 4월 21일 민경욱 청와대 대변인의 '계란발언'이 비보도를 전제로 한 애기였는데, 이를 기사화했다는 이유로 청와대 기자 간사단은 이를 보도한 오마이뉴스, 경향신문 63일, 한겨레 28일, 한국일보 18일의 출입정지 징계를 내려 논란이 되고 있다<sup>237)</sup>.

#### (나) 방송통신위원회의 언론통제

4월28일에는 방송통신위원회(방통위)가 '세월호 관련 재난상황반 운영계획'과 '여객선 세월호 침몰사고 관련 대응보고'라는 문건을 통해 담당부서에 방송사 조정 통제 및 방송 오보 적시 대응 임무를 하달한 것으로 드러나기도 했다.<sup>238)</sup> 방통위 내부문건에 따르면, 방통위는 지난 22일 재난상황반을 구성하면서 방통위 방송정책국 주요임무로 '방송사 조정통제'를 부여하고 방송통신심의위원회는 모니터링을 강화하면서 사업자에게 '삭제'를 신고하는 등 전방위로 세월호 관련 보도와 의혹제기를 통제한다는 내용이다.

#### (다) 교육부의 언론통제

교육부도 4월 21일, 17개 시도교육국장회의를 열고 학생들이 SNS에 악성댓글이나 유언비어를 올리지 않도록 하라는 지침을 내렸으며, 유언비어 처벌 시 명예훼손으로 처벌받을 수 있다는 점을 일선학교에 하달하였다<sup>239)</sup>. 심지어 5월 7일에는 17개 시도교육청에 교사 등 공무원의 세월호 관련 집회 참여를 금지하는 공문을 내려 보내기도 했다<sup>240)</sup>.

#### (라) KBS(한국방송공사)에 대한 청와대 개입의혹

지난 5월 16일 KBS 김시곤 전 보도국장의 폭로<sup>241)</sup>로 청와대가 노골적으로 언론을 통제해왔음이 극명하게 드러났다. 김시곤 전 보도국장은 청와대가 KBS 길환영 사장을 통해 세월호 참사와 관련해 "해양경찰을 너무 비판하지 말라"고 지시했다고 폭로했다. 이는 세월호 참사를 비롯해 뉴스 제작 과정 전반에서 청와대의 직접적인 개입이 있었다는 것을 보여주는 것<sup>242)</sup>이다. 이 과정에서 이정현 청와대 홍보수석이 직접 전화를 걸어와 "한

237) 기자협회보, <청와대 대변인 발언 보도에 경향 등 4곳 출입정지> 2014. 5. 9.

238) 미디어오늘, <정부, 세월호 '보도통제' 문건 만들어>, 2014. 4. 28.

239) 참세상, <정부, 세월호 참사 관련 SNS, 보도통제 도 넘어>, 2014. 5. 12.

240) 인사이드 이슈, <교육부 "교사들, 추모 집회 참여 용납 안돼" 공무과문>, 2014. 5. 8.

241) 한겨레신문, <KBS 길사장 '해경 너무 비판말라, 청와대 지시다' 말해>, 2014. 5. 17.

242) 노컷뉴스, <청와대, KBS뉴스 보도개입 "김시곤 KBS 전 국장 폭로">, 2014. 5. 17.

창 구조작업이 진행되고 있으니까 나중에 하더라도 비판을 자제했으면 좋겠다”고 요청해 왔다고도 했다.

지난 5월 21일 세월호 참사 국회 긴급 현안질문에 출석한 정홍원 국무총리는 “청와대에 서 홍보수석이 (KBS에) 얘기했다는 것은 제가 알기에는 이 사태가 위중하니까 수색에 좀 전념할 수 있도록 그쪽을 좀 지원해주고 사기를 올려달라는 취지로 요청한 것으로 안다”고 밝혔다. 청와대 홍보수석이 KBS에 보도와 관련해 협조만을 요청한 것일 뿐 언론통제는 아니라는 것이나 그 표현방식을 불문하고 청와대의 언론에 대한 간섭이 있었음을 시인한 것이다.

김시곤 전 보도국장의 폭로가 전부 사실이라면 국민의 방송이자 재난방송사인 KBS가 공영성과 중립성을 잃고 실제 청와대와 정부에 지시에 따라 방송을 하였다는 충격적인 일이 아닐 수 없다.

#### (마) SBS '그것이 알고 싶다' 세월호 방송 제작중단 의혹

SBS TV의 대표적인 시사고발프로그램 '그것이 알고 싶다'의 세월호 방송 제작중단에 대한 의혹이 제기되었다.<sup>243)</sup> 프로그램 제작과 관련해 이번 5월 31일 방송을 목표로 세월호 참사와 관련한 아이템을 준비하던 제작진은 제작본부장으로부터 '6·4 지방선거를 앞두고 예민한 국면에서 세월호 관련 방송을 할 경우 부적절한 결과가 나타날 수 있다'는 이유와 함께 제작 중단 지시를 받았다. 이에 제작진이 “정파성을 띠지 않고 객관적인 방송을 잘 만들겠다”는 의견을 표명했지만 제작본부장은 6·4 지방선거 이후 방송할 것을 제안했고 결국 방송 제작이 중단됐다. 이에 SBS PD협회는 지난 19일 입장을 내고 “5월 8일 결정 당시에도 이미 모두가 알고 있었던 6·4지방선거라는 이유를 들어 다음날 돌연 방송 여부를 뒤집어버린 과정에 심각한 의심을 품지 않을 수 없다”고 지적했다. 논란이 커지자 제작본부장은 다시 방송이 가능하다고 밝혔지만 방송 여부는 아직 확실치 않은 것으로 전해졌다.

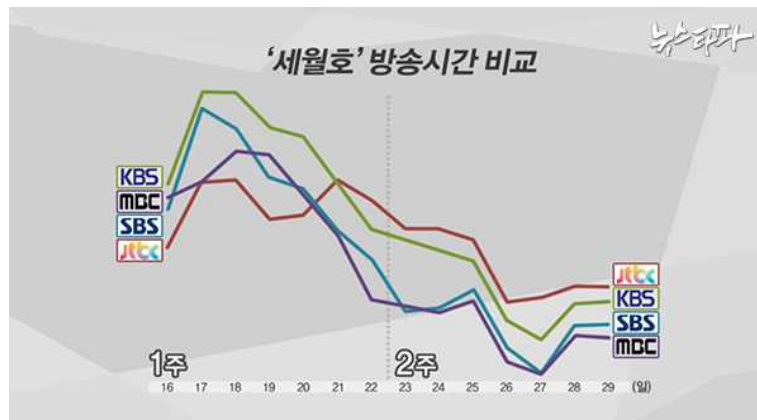
#### (2) 언론보도 태도의 문제

세월호 침몰사고가 일어난 후 방송사들은 서로 특종 경쟁을 하며, 제대로 검증도 되지

243) 한국경제, <SBS 그것이 알고 싶다 세월호 방송제작 중단...외압 있었나 논란>, 2014. 5. 20.

얕은 사실을 바로 내보냈고, 주요 방송사들은 정부의 발표를 그대로 받아쓰고 전달하기에 바빴다. 결국 많은 방송사들의 사고 초기 잇따른 오보와 검증 없는 받아쓰기, 정권에 불리한 보도 누락, 실종자 가족 목소리 왜곡 보도 등으로 언론은 신뢰를 잃었고, 오히려 많은 유언비어를 양산시켰다.

세월호 참사 과정에서 가장 큰 오보는 '학생 전원 구조'라는 방송일 것이다. 이 결정적인 오보는 공영방송인 MBC에서 시작되고 재난주관방송인 KBS에 의해 더욱 확대재생산되었다. 이 오보는 사고 초기 희생자 가족과 국민들에게 엄청난 혼란을 가져다주었다. 또한 희생자 가족들은 사고 초기 구조 활동이 거의 이뤄지지 않고 있다고 현장 기자들에게 알렸지만, 당일 주요 방송사들은 정부의 발표만을 그대로 전달하며 구조 작업이 원활하게 진행되고 있다고 보도했다. 특히 사고 첫날인 4월 16일 KBS의 경우 "투입된 경비함정만 81척, 헬기 15대가 동원됐고, 2백 명에 가까운 구조인력 등 육해공이 총동원돼 하늘과 바다에서 입체적 구조작업을 벌였다"고 보도했지만, 실제 이날 투입된 수중 수색인원은 16명에 불과했던 것으로 나중에 확인됐다.



[표33] 뉴스타파, <세월호 선장이나 언론사 보도국장들이나 똑같다>, 2014. 5. 22.

뉴스타파에 따르면, 4월 16일과 17일 2시간으로 늘린 저녁종합뉴스를 통해 KBS는 130건, MBC는 126건의 보도를 내보냈지만, 애태우는 실종자 가족들의 소식은 KBS가 7건, MBC가 13건 보도했을 뿐이다. 시간이 흐르며 구조 실패와 정부의 무능을 질타하는 여론이 커지자 국가적 재난사태를 심층 보도해야 할 공영방송사들은 오히려 세월호 보도량을 크게 줄인 것으로 나타나며, 세월호 사고 발생 2주 후에는 재난주관방송사인 KBS의 보도 시간이 종편방송인 JTBC보다 적어졌고 MBC는 SBS에 이어 보도량이 가장 적은 것으로 조사되었다.

또한 시간이 지날수록 세월호 침몰에 대한 보도는 선장과 선원에 대한 처벌, 청해진해운과 유병언 회장, 구원파에 대한 문제만을 부각시킴으로써 정부와 대통령에 대한 비판여론을 다른 곳으로 돌리는데 급급하다는 논란이 제기되었다.

이러한 언론의 보도태도가 정부의 언론에 대한 직·간접적인 압력에 기인한 것인지 다른 배경이 있는 것인지 여부에 대한 의혹 또한 밝혀져야 할 것이다.

### (3) 국정원의 최초 사고인지 시점논란과 개입의혹

해양사고 보고 계통도



[표34] 세월호 운항관리규정, 해양사고 보고 계통도

검찰과 해양경찰, 세월호 선사 청해진해운 관계자들의 발언을 종합하면 국정원은 세월호 침몰과 관련하여 당일 9시 10분쯤 김한식 청해진해운 사장 등으로부터 문자메시지를 받은 것으로 알려졌다<sup>244)</sup>. 세월호 운항관리규정의 ‘해양사고 보고 계통도’를 보면 세월호는 사고가 나면 가장 먼저 국정원 제주지부와 인천지부에 보고하도록 돼 있다. 하지만 국정원은 9시 44분 YTN방송을 보고 알았다고 밝혀 34분의 차이에 대한 의혹이 제기된다.

244) 경향신문, <세월호 침몰때 국정원은 뭘 하고 있었을까>, 2014. 5. 16.

이에 청해진해운 측은 “해양경찰에 따로 연락하지 않은 것은 제주VTS와 진도VTS에서 사고를 먼저 인지하고 있다고 생각했기 때문이고, 해당부서가 사고로 정신이 없을 것 같아 혹시 (국정원 보고가) 누락됐을까봐 알려준 것”이라고 해명하고 나섰다.<sup>245)</sup>

하지만 5월 20일 정홍원 국무총리가 국회 긴급현안질의에 참석하여 “제가 듣기로는 (국정원이) 전화로 사고 보고를 받았다고 돼 있고, 그 보고는 세월호 선원이 한 것으로 들었단다”고 밝혀 국정원이 방송을 보고 알았다는 해명과 달라 의혹이 증폭되고 있다.

국정원의 정보력, 비상상황 발생 시 정부기관 간 정부 공유가 이루어진다는 점, 처음 신고가 공식 접수된 시점이 8시 58분, 해양경찰에 구조본부가 가동된 시점이 9시 10분, 해양경찰 구명정이 도착한 시점이 9시 30분인 점에 비추어볼 때, 국정원은 세월호 침몰에 대해 미리 인지하고 있었을 가능성이 높아 보인다. 국정원은 세월호 침몰을 언제 어떤 경로로 인지하였고, 인지한 후 누구에게 어떻게 보고하고 조치를 취했는지 반드시 조사가 필요한 부분이다. 만일 국정원의 주장대로 세월호 침몰 소식을 YTN방송을 통해 9시 44분에 처음 인지하게 되었다면, 국가의 안보와 국민의 안전을 위해 정보수집을 자신의 업무로 하는 국정원은 더 이상 존재할 이유가 없게 된다. 정보수집에 무능하기 이를 데 없는 정보기관이 왜 존재해야 하는지 묻지 않을 수 없게 된다.

#### (4) 해양수산부의 세월호 최초 상황보고 은폐 의혹

해양수산부는 사고 초기 대응과정에서 보인 자신들의 무능함을 무마하기 위하여 지난 4월 16일 오전 세월호 사고 직후 작성한 상황보고서의 일부를 폐기하고 이틀 뒤인 18일 다시 작성한 사실이 드러났다.<sup>246)</sup> 이러한 사고 직후 작성한 상황보고서(원본)와 대폭 수정한 보고서(수정본)를 비교해보면 세월호의 승선인원,<sup>247)</sup> 해양수산부 조치사항<sup>248),249)</sup> 등에서 차이가 나는 것으로 나타났다.

245) 아시아경제, <청해진해운, 세월호 사고 당시 9시10분 국정원에 최초보고 해경보다 앞서> 2014. 5. 16.

246) 경향신문, <해수부, 세월호 최초 상황보고 폐기 후 재작성>, 2014. 5. 8.

247) 원본(승선원 501명 : 여객477명, 선원24명) ⇒ 수정본(승선원475명 : 여객446명, 선원29명)

248) 원본(오전10시 목포항만청 지방사고수습본부설치 뒤 본부 중앙사고수습본부 설치) ⇒ 수정본(9시10분~10시사이에 해경 중앙구조본부, 본부중앙사고수습본부, 목포해양청 지방사고수습본부 설치)

249) 원본(제주해경 3002함, 1502함 출동) ⇒ 수정본(해경정 4척, 해군함정 7척, 헬기 3척 출동 및 인근 유조선 두라에이스호에 구조협조 요청)

해양수산부는 상황보고가 국회, 안전행정부 등으로 전파되는 과정에서 시차가 생겨 같은 상황보고라도 내용이 추가로 반영되거나 잘못된 내용이 수정될 가능성이 있다고 해명하였으나 통상 사고에 대한 부처 상황보고는 다음 보고에서 내용을 수정하는 방식을 취하고, 문서를 새로 작성하지 않는다.

### (5) 세월호 참사에 관한 정보공개 문제

5월 11일 위례시민연대에 따르면 해양경찰청은 세월호 참사와 관련해 단 1건의 결재문서도 공개를 하지 않고 있다. 또한 다른 중앙행정기관들도 상황은 다르지 않다. 지난 9일 기준으로 청와대, 국무총리실, 검찰청이 공개한 결재 문서는 한 건도 없다. 박근혜 정부가 표방하는 '정부 3.0'에 따른 '선제적인 정보공개'가 세월호 사건과 관련하여 전혀 이루어지지 않고 있는 현실이다.<sup>250)</sup> 그리고 청와대는 안전행정부가 정보공개서비스 대상에서 제외한다고 발표했지만, 정보공개법(공공기관의 정보공개에 관한 법률)<sup>251)</sup> 등에는 결재문서가 공개 대상에서 제외된다는 근거가 없어서 논란이 되고 있다.

또한 지난 5월 26일 투명사회를 위한 정보공개센터가 작년 7월부터 지난달까지 해양수산부가 생산한 문서 16만 4천여개를 분석한 결과 지난달 만들어진 세월호 관련 문서 479개 가운데 71.6%인 343개가 비공개로, 28.1%인 135개에 불과하였다. 이는 세월호 참사 이전 해양수산부의 문서 공개 비율이 50%를 넘어선 것과는 큰 차이를 보이는 것이다.<sup>252)</sup>

결국 위와 같은 청와대와 정부의 언론통제는 정부에 대한 불신을 커지게 하고 세월호 사건과 관련하여 정확하고 투명한 정보가 부족한 상황에서 여러 가지 루머와 추측이 난무하게 만드는 원인을 제공한 것이다. 그리고 이러한 언론통제는 세월호 참사에 대한 명확

250) 경향신문, <해양경찰청, 세월호관련 정보공개 '제로'>, 2014. 5. 11.

251) 제9조(비공개 대상 정보) ① 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보는 공개하지 아니할 수 있다.

1. 다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령(국회규칙·대법원규칙·헌법재판소규칙·중앙선거관리위원회규칙·대통령령 및 조례로 한정한다)에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보
2. 국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보
3. 공개될 경우 국민의 생명·신체 및 재산의 보호에 현저한 지장을 초래할 우려가 있다고 인정되는 정보
4. 진행 중인 재판에 관련된 정보와 범죄의 예방, 수사, 공소의 제기 및 유지, 형의 집행, 교정(矯正), 보안 처분에 관한 사항으로서 공개될 경우 그 직무수행을 현저히 곤란하게 하거나 형사피고인의 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보

252) 연합뉴스, <해수부, 세월호 관련 문서 71%비공개>, 2014. 5. 26.

한 진실규명을 바라는 실종자·희생자 유족들의 가슴에 또 한 번의 상처를 주는 일이다.

## 나. 법령위반 및 책임소재

### (1) 방송법 위반

방송법 제4조 제1항은 “방송편성의 자유와 독립은 보장된다”고 하고, 제4조 제2항은 “누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다”고 하고, 제6조 제1항에서는 “방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다”고 규정하고 있다. 또한 방송법 제43조 제1항<sup>253)</sup>과 제44조 제1항<sup>254)</sup>에 의하면 KBS(한국방송공사)는 공정하고 건전한 방송문화를 정착시키기 위하여 설립된 국가기간방송이며, 방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다고 규정하고 있다.

김시곤 전 보도국장의 폭로처럼 실제로 세월호 보도과정에서 청와대의 지시에 따라 길환영 KBS 사장이 “해양경찰을 너무 비판하지 말라”고 지시하고 이에 관여하였다면, 청와대와 KBS사장은 방송법 제4조 방송편성의 자유와 독립성과 방송법 제6조에 따른 방송의 공정·공익성을 위반을 하였을 뿐만 아니라 방송법 제44조에 따른 한국방송공사의 공적 책임을 위반한 경우에 해당하게 된다.

그리고 방송법 제4조 제2항<sup>255)</sup>의 규정을 위반하여 규제나 간섭을 한 자는 2년 이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처하게 되어있다. 따라서 이를 위반한 청와대 관계자와 KBS 사장 등은 언론법 위반의 형사책임을 져야 한다. 더불어 이는 청와대와 정부가 직권을 남용하여 KBS로 하여금 의무 없는 일을 하게 한 것으로 형법상 직권남용죄의 죄책도 아울러 지게 된다.

### (2) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률과 관련하여

253) **[방송법] 제43조(설치등)** ① 공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사(이하 이 장에서 "공사"라 한다)를 설립한다.

254) **[방송법] 제44조(공사의 공적 책임)** ① 공사는 방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다.

255) **[방송법] 제105조(벌칙)**

다음 각호의 1에 해당하는 자는 2년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처한다.

1. 제4조제2항의 규정에 위반하여 방송편성에 관하여 규제나 간섭을 한 자



방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제1조<sup>256)</sup>에 따르면 방송통신위원회는 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다. 그리고 같은 법률 제11조<sup>257)</sup>에는 위원회의 소관사무가 규정되어 있는데 대부분 방송정책에 관한 사항과 시청자 권익증진, 방송용 주파수 관리에 관한 사항 등으로 되어 있다. 또한 방송내용의 공정성과 공공성, 공적 책임 준수 여부를 심의하는 것은 방송 이후에 가능한 것이지 사전 심의 및 사전 방송통제를 의미하는 것이 아니다(방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제21조와 방송법 제32조<sup>258)</sup>).

그럼에도 방송통신위원회가 오보예방 등을 운운하며 방송사에 방송조정통제, 또는 업무협조 요청형식으로 세월호 보도내용과 관련한 업무지시 및 요청을 하였다면, 이 같은 행위는 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제1조 및 제11조에서 규정하는 방통위의 설치 목적에 어긋나는 행위다. 또한 방송법 제4조2항을 위반한 행위에 해당할 뿐만 아니라 형법상 직권남용죄에 해당하는 위법행위라 할 것이다.

### (3) 헌법상 기본권 침해

세월호 침몰로 형성된 여론에 대처하는 정부와 청와대의 움직임은 헌법 제21조에서 보장하는 언론의 자유와 표현의 자유를 침해한 것이다. 따라서 국민의 알권리를 보장하고 공정하고 객관적인 보도가 될 수 있도록 정부의 언론통제와 시민들의 추모열기를 불법적인

256) [방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률] 제1조(목적) 이 법은 방송과 통신의 융합환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방송통신위원회의 독립적 운영을 보장함으로써 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

257) [방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률] 제11조(위원회의 소관사무)

① 위원회의 소관사무는 다음 각 호로 한다. <개정 2013.3.23>

1. 방송광고정책, 편성평가정책, 방송진흥기획, 방송정책기획, 지상파방송정책, 방송채널정책에 관한 사항

2. 조사기획총괄, 방송통신시장조사, 방송통신이용자보호, 시청자 권익증진, 개인정보보호윤리에 관한 사항

3. 방송용 주파수 관리에 관한 사항

4. 그 밖에 이 법 또는 다른 법률에서 위원회의 사무로 정한 사항

258) [방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률] 제21조(심의위원회의 직무)

심의위원회의 직무는 다음 각 호와 같다.

1. 「방송법」 제32조에 규정된 사항의 심의

[방송법] 제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의)

방송통신심의위원회는 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의의결한다. 이 경우 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다.

행위로 몰아가고 있는 공권력 행사에 대한 의혹들이 규명되어야 한다.

## 다. 진상규명과제

현재 세월호 사고와 관련하여 많은 불확실한 정보가 쏟아지고 있는데 이는 정확한 정보를 제공하지 않는 정부에 대한 불신, 정부의 입만 바라보는 언론 등에 의해서 파생되고 있다. 따라서 이러한 루머와 의혹들을 불식시키기 위해서는 정부는 모든 정보를 투명하게 공개하고 기관마다 다르게 보고된 경위, 정확한 사고 발생시각에 대한 의문들을 명확하게 밝혀야 한다. 또한 '학생 전원 구조'라는 오보가 어디서 어떻게 나오게 되었는지 진상규명이 되고, 어떠한 검증 없이 이러한 소문을 가지고 오보 경쟁을 한 방송사들에 대한 합당한 책임을 물어야 할 것이다. 최근 청와대의 KBS 보도개입 폭로는 그 진실이 명확히 규명되어야 한다. KBS의 보도통제와 인사에 개입한 이정현 홍보수석을 비롯한 청와대 관련자와 청와대의 주인인 박근혜 대통령에 대해서도 엄중한 책임을 물어야 한다.

해양수산부가 세월호에 대한 기본적인 정보조차 제대로 파악하지 못하고 초동대처에 실패한 자신의 과오를 덮기 위해서 수정본을 작성한 것이 아닌지 명확히 밝혀내야 한다. 또한 박근혜 정부는 이번 세월호와 관련하여 관련 행정부처의 모든 정보들이 투명하게 공개되어 진상규명을 하는데 도움이 될 수 있도록 조치하여야 한다.

국정원이 가장 먼저 세월호 사고를 보고받았다는 정황에도 불구하고 정부가 사고 초반에 '전원 구조' 등의 오판과 사고 대응과정에서의 실패를 숨기기 위하여 이를 부정하는 것이 아닌지 의혹이 제기된다. 국정원이 가장 먼저 세월호 침몰상황을 보고 받았다면, 국가정보원법 제2조<sup>259</sup>)에 따라 자신의 직속 상급기관인 청와대와 박근혜 대통령에게 직보했을 가능성에 대해서도 명확히 밝혀야 한다. 그리고 국정원이 최초로 사고를 인지한 시점은 언제인지 사고 당시 국가안보와 국민의 생명을 책임지는 정보기관으로서 어떠한 조치를 하였는지에 대한 사실을 명확히 밝혀야 한다.

---

259) [국가정보원법] 제2조(지위) 국가정보원(이하 "국정원"이라 한다)은 대통령 소속으로 두며, 대통령의 지시와 감독을 받는다.

## 2. 피해가족 및 시민들에 대한 부당한 감시와 탄압

### [진상규명 과제14]

#### 가. 사실관계

##### (1) 피해가족에 대한 부당한 감시와 정부의 이중적 태도

세월호 사고 수습과정에서 보여준 정부의 무능한 대처와 무책임에 대한 비판이 거세지고 있던 상황에서, 정부가 진도 실내체육관과 팽목항, 분향소에 사복경찰을 대거 배치해 슬픔에 잠긴 세월호 사고 실종자 가족과 시민들을 감시한다는 의혹이 제기되었다. 새정치민주연합 박홍근이 전남지방경찰청으로부터 제출받은 자료를 확인한 결과, 정부는 세월호 사고 실종자 가족들이 머물고 있는 진도 실내체육관과 팽목항에 사복차림의 정보과 형사를 배치한 것으로 드러났다. 전남지방경찰청 정보과가 제출한 ‘세월호 사고 피해자 가족 집결지 사복경찰 인력내역 및 업무분장, 보고자료일체(동향감시)’자료에 따르면, 전남경찰청은 현장의 질서유지와 안전 확보 등을 위해 1일 평균 22명의 정보과 소속 사복경찰을 배치하고 있다고 밝혔다.<sup>260)</sup>

그리고 해양경찰 소속 사복경찰이 사고현장을 취재하는 방송의 인터뷰 내용을 몰래 녹취하다가 적발되면서, 사복경찰의 업무가 언론의 취재활동이나 실종자 가족들의 동향을 감시하는데 집중된 것이 아니냐는 의혹이 제기되었다. 이에 당시 해양경찰은 소속 경찰의 녹취에 대해 “개인적인 돌발행동”이라고 해명하고 있다. 전남경찰청의 경우 수집 정보내역을 공개하라는 요구에 대해서 “생산한 자료는 ‘견문수집 및 처리규칙’에 의해 파기하고 있다”고 답변했다. 더불어 4월 20일 정부의 더딘 구조에 항의하기 위해 진도에서 청와대로 향하던 실종자 가족에 대한 경찰의 불법적인 통행제지와 채증행위는 정부의 과잉대응이라는 논란이 있었다.

지난 5월 19일에는 안산 단원경찰서 정보과 소속 형사들이 진도로 내려가던 유가족 30여명을 미행하다가 들통이 났다. 유족들에게 발각된 경찰들은 처음에 부인하다가 유족들의 추궁에 경찰이라는 사실이 밝혀졌다. 이에 유족들은 “숨어서 따라 다니는 게 불법 사찰

260) 경향신문, <사복경찰이 실종자 가족 감시, 현실로>, 2014. 5. 2.

이 아니고 뭐냐”, “대통령이 사과한지 24시간도 안 지나서 이런 짓을 벌이나”라며 항의를 하였고, 경기지방경찰청장이 5월 20일 0시 10분께 유족들에게 사과를 하였다.<sup>261)</sup> 이는 대통령이 담화문을 발표한 날이었다. 방송 앞에서는 대통령이 국민 여러분과 유족들에게 사과한다며 눈물을 흘리고 다른 곳에서는 유족들을 감시하기 위해 사복경찰로 하여금 미행하게 하는 정부의 이중적인 태도로 인해 사과의 진정성에 의문을 표하지 않을 수 없다. 누가 미행을 지시하고 정확히 어떠한 지시를 하였는지에 대한 의혹이 밝혀져야 한다.

## (2) 시민들에 대한 부당한 탄압

### (가) 비판하는 시민들에 대한 대통령과 정부의 시각

정부와 청와대는 세월호 사고 수습과정에서 드러난 정부의 총체적 무능을 비판하는 목소리들을 ‘세월호 사고를 정치적으로 이용하는 것’이라며 ‘외부세력의 선동’으로 몰아붙였다. 이는 5월 9일 새벽 대통령 면담을 요구하며 청와대 앞을 찾은 희생자 유가족들에 대해 민경욱 청와대 대변인이 ‘순수 유가족’이라는 표현을 사용함으로써 유가족을 순수로, 비판적 시민을 불순으로 갈라놓으려는 박근혜 정부의 비판자들에 대한 시각을 고스란히 드러냈다.

### (나) 노란리본 착용시민에 대한 통행차단

그리고 지난 5월 9일 경찰은 청와대 방향으로 향하는 경북구역 등에서 세월호 참사 추모를 위해 노란리본을 달고 있던 시민들의 통행만을 차별적으로 방해하거나 차단하는 등 직권남용행위를 자행하였다. 이와 더불어 경찰들이 세월호 추모 집회를 감시하고 주최자를 검박하는 일이 벌어지고 있다는 주장도 제기되었다.<sup>262)</sup>

### (다) 불법시위사범 ‘삼진아웃제’ 논란

지난 5월 14일 서울중앙지방검찰청은 세월호 참사가 발생한지 채 한 달도 되지 않은 시점에 불법·상습 시위사범은 단순가담자도 ‘삼진아웃제’를 적용해 엄벌키로 했다고 발표했다. 그 시점을 고려해볼 때 청와대에 충성하는 검찰이 세월호 침몰사고에 항의하는 시민

261) 연합뉴스, <정보과형사 유족 사찰 관련 경기경찰청장 공식사과>, 2014. 5. 20.

262) 뉴스1, <정부, ‘세월호 비판 목소리 차단... 우리는 더 분노해야>, 2014. 5. 12.

들의 촛불시위가 확산될 조짐을 보이자 위하적인 방법을 동원하여 시위의 확산을 차단하려는 의도에서 서둘러 발표한 것으로 보인다.

### (라) 세월호 추모집회 참가자에 대한 과도한 대응

지난 5월 17일, 18일 주말 서울 도심에서 있었던 세월호 추모집회에서 경찰이 도로를 불법점거하고 해산명령에 불응했다는 이유로 집회참가자들을 대거(총 213명) 연행하였는데, 경찰의 대응이 과도하다는 지적이 나오면서 논란이 되었다.<sup>263)</sup> 당시 경찰의 진압방식이 자신 해산하고 있는 시위대를 포위하여 잡아들이는 ‘토끼몰이식’ 강제연행이었다는 지적이 나오고 있다. 해산하려던 시민들을 경찰들이 에워싸 봉쇄한 한 후 4~5분 만에 세 번의 해산명령을 받고 이에 불응했다는 이유로 곧바로 연행한 것이다.

또한 5월 19일 경찰은 세월호 추모촛불집회 참가 중 연행된 자영업자 김모씨에 대하여 공무집행방해 등 혐의로 구속영장을 신청했다고 밝혔는데, 무리한 구속영장청구라는 의혹이 있다. 실제 형사소송법 제70조<sup>264)</sup>에서 정하고 있는 구속사유로는 피고인의 범죄 혐의에 대한 상당한 이유가 있고 피고인이 일정한 주거가 없거나 증거를 인멸할 염려가 있거나 도망가거나 도망할 염려가 있는 때로 한정하고 있다. 그러므로 세월호 추모집회에 단순 참여한 시민에 대해 구속영장을 청구하는 의도는 세월호 참사에 대한 국민적 분노를 구속 위협으로 차단해보려는 공안적 방침에 따른 것으로 보인다.

### (마) 추모 집회 연행된 여성들에 대한 강제 속옷 탈의 조치 논란

최근에는 경찰이 세월호 희생자 추모 집회에 참가했다가 연행된 여성들을 조사하는 과정에서 속옷을 벗도록 요구한 사실이 드러나 논란이 일고 있다.<sup>265)</sup> 동대문경찰서로 연행된 여성참가자들은 유치장 입감 당시 경찰로부터 자살과 자해방지라는 이유로 브래지어를

263) JTBC <주말 추모집회 참가자 대거 연행...경찰 과잉 대응 논란>, 2014. 5. 19.

264) **[형사소송법] 제70조(구속의 사유)** ① 법원은 피고인이 죄를 범하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고 다음 각 호의 1에 해당하는 사유가 있는 경우에는 피고인을 구속할 수 있다.

1. 피고인이 일정한 주거가 없는 때
2. 피고인이 증거를 인멸할 염려가 있는 때
3. 피고인이 도망하거나 도망할 염려가 있는 때

② 법원은 제1항의 구속사유를 심사함에 있어서 범죄의 중대성, 재범의 위험성, 피해자 및 중요 참고인 등에 대한 위해우려 등을 고려하여야 한다. <신설 2007.6.1.>

③ 다액 50만원이하의 벌금, 구류 또는 과료에 해당하는 사건에 관하여는 제1항제1호의 경우를 제한 외에는 구속할 수 없다.

265) 노컷뉴스, <경찰, 세월호 집회서 연행된 여성들에 “속옷 벗으라” 논란>, 2014. 5. 24.

벗도록 요구받았고, 결국 속옷을 탈의한 상태에서 이틀 동안이나 조사를 받은 것으로 알려졌다. 하지만 이와 같은 경찰의 강제 속옷 탈의 조치는 경찰의 '유치장 업무 처리 지침'과 '유치장 수용 과정에서 속옷 탈의 조치는 위법행위'라는 대법원 판결에 정면으로 배치되는 위법한 행위이다. 현 정부 하에서 공권력의 인권의식의 부재를 드러낸 중대사건이다.

## 나. 법령위반 및 책임소재

### (1) 피해가족에 대한 부당한 감시책임

통신비밀보호법 제3조 제1항<sup>266</sup>에 의하면 누구든지 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음 또는 청취하지 못한다. 이를 위반하여 타인간의 대화를 녹음하는 경우 통신비밀보호법 제16조 제1항<sup>267</sup> 1호에 의하여 1년 이상 10년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지 처하게 된다. 따라서 해양경찰 소속 사복경찰이 방송 인터뷰를 하는 타인 간의 대화를 몰래 녹취한 경우 이에 해당한다. 그리고 만약 이러한 사복경찰의 녹취가 윗선의 지시나 해양경찰 간부의 지시였다면 지시자는 통신비밀보호법 위반 교사죄의 책임을 져야한다.

또한 불법사찰의 경우 미행, 비밀녹취 등 정보수집의 적정성을 위반하여 그 직권을 남용함으로써, 헌법 제10조 및 제17조 등에서 보장하고 있는 사찰피해자들의 인격권, 자기정보결정권, 사생활의 비밀과 자유라는 기본권을 침해하는 것이다. 이는 형법상 직권남용의 책임이 있고 세월호 유족들에 대하여 사고 초기부터 지금까지 끊임없이 미행하고 비밀녹취를 하는 등의 불법사찰을 한 경찰뿐만 아니라 이를 지시한 자에 대한 책임규명과 처벌이 있어야 한다.

### (2) 시민들에 대한 위법한 공권력행사의 책임

#### 266) [통신비밀보호법] 제3조(통신 및 대화비밀의 보호)

① 누구든지 이 법과 형사소송법 또는 군사법원법의 규정에 의하지 아니하고는 우편물의 검열·전기통신의 감청 또는 통신사실확인자료의 제공을 하거나 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음 또는 청취하지 못한다.

#### 267) [통신비밀보호법] 제16조(벌칙)

① 다음 각호의 1에 해당하는 자는 1년 이상 10년 이하의 징역과 5년 이하의 자격정지에 처한다. <개정 2014.1.14. >

1. 제3조의 규정에 위반하여 우편물의 검열 또는 전기통신의 감청을 하거나 공개되지 아니한 타인간의 대화를 녹음 또는 청취한 자

2. 제1호의 규정에 의하여 지득한 통신 또는 대화의 내용을 공개하거나 누설한 자

4월 20일 경찰이 대통령과 면담을 위해 진도에서 청와대로 이동하려던 세월호 희생자 가족들과 5월 9일 청와대 인근에서 세월호 참사 추모를 위해 노란리본을 단 시민들의 통행을 차단한 것은 직권남용이자 위법한 공권력의 발동에 해당한다. 경찰관직무집행법 제6조<sup>268)</sup>의 통행제지는 형사처벌의 대상이 되는 행위가 눈앞에서 이뤄지려고 하는 것과 같은 객관적 상황이나 다른 수단을 찾을 수 없을 경우 등 행정상 즉시강제의 요건을 갖추어 신중하고 엄격하게 이루어져야 한다. 당시 이러한 요건이 없다면 통행제지를 할 수 없는 것인데 이를 무시하고 통행제지를 한 것은 경찰의 직권남용으로 위법한 행위에 해당한다.<sup>269)</sup> 그리고 채증이나 통행차단 과정에서 경찰관이 자신의 소속·이름·이유 등을 밝히지 않는 것은 위법한 공무집행에 해당한다. 5월 15일 참여연대는 경찰이 청와대 인근에서 노란리본을 단 시민들의 통행을 차단한 행위에 대해 이성환 경찰청장과 이인선 경찰청 차장 등 경찰 지휘부 4명을 고발하는 고발장을 접수한 바 있다.

집회 및 시위에 관한 법률<sup>270)</sup>(이하 집시법)은 집회 및 시위를 최대한 보장하고, 집회 및 시위의 권리 보장과 공공의 안녕질서를 적절히 조화를 이루도록 하는 것을 목적으로 한다. 집시법 제20조<sup>271)</sup>는 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 상당한 시간 이내에 자신 해산할 것을 요청하고 이에 따르지 아니하면 해산을 명할 수 있도록 되어 있고, 동조 제2항은 집회 또는 시위가 해산 명령을 받았을 때에는 모든 참가자는 지체 없이 해산하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 집시법 제20조 제1항에 규정된 각 호의 사유에 해당하지 않으면 집회 또는 시위의 해산을 명할 수 없는 것이다. 한편 대법원 2012. 4. 19. 선고

268) [경찰관직무집행법] 제6조(범죄의 예방과 제지) ① 경찰관은 범죄행위가 목전에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 발하고, 그 행위로 인하여 인명·신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있어 긴급을 요하는 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다.

269) 뉴시스, <청와대행' 가족 막은 경찰 지휘부 고발당해>, 2014. 5. 15.

270) [집회 및 시위에 관한 법률] 제1조 (목적) 이 법은 적법한 집회(集會) 및 시위(示威)를 최대한 보장하고 위법한 시위로부터 국민을 보호함으로써 집회 및 시위의 권리 보장과 공공의 안녕질서가 적절히 조화를 이루도록 하는 것을 목적으로 한다.

271) [집회 및 시위에 관한 법률] 제20조 (집회 또는 시위의 해산) ① 관할경찰관서장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 집회 또는 시위에 대하여는 상당한 시간 이내에 자진(自進) 해산할 것을 요청하고 이에 따르지 아니하면 해산(解散)을 명할 수 있다.

1. 제5조제1항, 제10조 본문 또는 제11조를 위반한 집회 또는 시위
  2. 제6조제1항에 따른 신고를 하지 아니하거나 제8조 또는 제12조에 따라 금지된 집회 또는 시위
  3. 제8조제3항에 따른 제한, 제10조 단서 또는 제12조에 따른 조건을 위반하여 교통 소통 등 질서 유지에 직접적인 위험을 명백하게 초래한 집회 또는 시위
  4. 제16조제3항에 따른 종결 선언을 한 집회 또는 시위
  5. 제16조제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 질서를 유지할 수 없는 집회 또는 시위
- ② 집회 또는 시위가 제1항에 따른 해산 명령을 받았을 때에는 모든 참가자는 지체 없이 해산하여야 한다.

2010도6388 전원합의체 판결<sup>272)</sup>에 따르면, 집회·시위가 애초 신고 범위를 일탈했다라도 폭력 등 불법성이 큰 경우에만 시위대를 해산시킬 수 있다. 하지만 지난 5월 18일 발생한 100여명에 대한 연행사건은 경찰이 시민들의 ‘청와대 방향 미신고 행진’이라는 이유로 인도를 막고 집단적으로 연행을 한 사안으로, 당시 어떠한 폭력적 상황이 벌어지지도 않은 상황에서 시민들에게 해산명령을 발하고 해산명령 불응을 이유로 시민들을 연행한 것은 명백한 직권남용에 해당한다.

그리고 지난 세월호 추모집회 후 동대문경찰서로 연행된 여성참가자들에게 대한 강제 속옷 탈의 조치 또한 경찰의 위법행위이다. 경찰의 ‘유치장 업무 처리 지침’에 따르면 ‘여성 유치인의 브래지어는 원칙적으로 착용 및 소지가 허용된다’고 규정되어 있다. 그리고 2008년 미국산 쇠고기 반대 촛불집회에 참여한 여성들에게 경찰이 브래지어 탈의를 강요한 사건에서<sup>273)</sup> 대법원은 유치장 수용과정에서 속옷 탈의 조치는 “브래지어 탈의 강요는 인권 존중, 권력 남용 금지 등을 위반한 것이고, 객관적 정당성을 결여한 것”이라며 각각 150만원의 위자료를 지급하라는 판결을 선고하였다. 따라서 대법원의 판례조차 무시하고, 연행된 여성참가자들에게 수치심을 주고 기본적인 인권조차 보장하지 않은 경찰의 이번 조치는 권력남용금지에 위반되는 것으로 이를 방치한 경찰서 지휘부에 대해서도 책임을 지게 해야 한다.

### (3) 헌법상 기본권 침해

#### 272) [대법원 2012. 4. 19. 선고 2010도6388 전원합의체 판결]

판결요지 - [다수의견] 집회의 자유가 가지는 헌법적 가치와 기능, 집회에 대한 허가 금지를 선언한 헌법정신, 옥외집회 및 시위에 관한 사전신고제의 취지 등을 종합하여 보면, 신고는 행정관청에 집회에 관한 구체적인 정보를 제공함으로써 공공질서의 유지에 협력하도록 하는 데 의미가 있는 것으로 집회의 허가를 구하는 신청으로 변질되어서는 아니 되므로, 신고를 하지 아니하였다는 이유만으로 옥외집회 또는 시위를 헌법의 보호 범위를 벗어나 개최가 허용되지 않는 집회 내지 시위라고 단정할 수 없다. 따라서 집회 및 시위에 관한 법률(이하 ‘집시법’이라고 한다) 제20조 제1항 제2호가 미신고 옥외집회 또는 시위를 해산명령 대상으로 하면서 별도의 해산 요건을 정하고 있지 않더라도, 그 옥외집회 또는 시위로 인하여 타인의 법익이나 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 초래된 경우에 한하여 위 조항에 기하여 해산을 명할 수 있고, 이러한 요건을 갖춘 해산명령에 불응하는 경우에만 집시법 제24조 제5호에 의하여 처벌할 수 있다고 보아야 한다.

#### 273) [대법원 2013. 5. 9. 선고 2013다200438 판결]

유치장 입감 전에 수용자의 브래지어를 탈의시키도록 한 경찰업무편람은 법규명령으로서의 효력이 없는 점, ‘피의자 유치 및 호송규칙’에도 유치장 수용자에게 불필요한 고통이나 수치심을 주지 않으려고 신체검사의 유형을 세분화하고 있는데 일률적으로 브래지어를 탈의시키도록 하는 것은 위 규칙의 취지에도 반하는 점, 교도소 등에 서도 여성 수용자의 경우 브래지어 소지가 허용되는데 유치장 내 여성 수용자에게만 이를 금지할 이유가 없는 점, 브래지어를 이용한 자살을 방지하고자 하였더라도 보다 피해가 덜 가는 방안을 강구하지 않고 일률적으로 브래지어 탈의를 요구한 것은 원고들의 기본권을 과도하게 침해한 것이므로 과잉금지원칙에 반하여 위법하다고 판단함



지난 5월 9일 유가족들이 박 대통령 면담을 요구하며 대기하던 청운동사무소 부근으로의 시민들의 참여를 막고, 노란리본을 달고 있는 시민들을 잠재적 시위가담자로 분류하여 불심검문을 실시하고 이동을 제한하는 공권력을 행사한 것은 헌법이 보장하고 있는 집회 결사의 자유와 이전의 자유를 침해한 위헌적인 공권력의 행사에 해당한다.

#### 다. 진상규명과제

이처럼 청와대의 순수 유가족 발언, 청와대 인근 노란리본 착용 행인에 대한 통행 차단, 불법시위사범 삼진아웃제 등은 정부의 무능함과 무책임에 대해 비판적인 시민들에게 압력을 행사하여 통제하려는 의도로 국민의 알권리를 제한하고 표현의 자유를 억압하는 행위로 누구의 지시에 의한 것인지가 공개되어야 한다.

또한 현재 실종자 수색작업과 사태수습에 최선을 다해야 할 경찰과 정부가 정보과 형사를 대거 배치하여 은밀하게 피해자 가족들의 동정을 살피고, 심지어 방송사와 유족의 인터뷰 대화를 불법적으로 몰래 녹음하는 일을 자행하였다. 이러한 행위는 현행법에 위배되는 명백히 불법적인 행위로서 누구의 지시에 의한 것인지, 그리고 누구에게 보고한 것인지를 밝히고, 수집된 정보에 대하여는 공개되어야 할 것이다.

### 3. 비판자들에 대한 부당한 외압과 위협

#### [진상규명 과제15]

##### 가. 사실관계

###### (1) 전문가들에 대한 외압의혹<sup>274)</sup>

세월호 참사 초기 정부의 부실하고도 허술한 재난 대응 실체가 드러난 데에는 관련 전문가들의 적극적인 문제제기가 큰 역할을 하였다. 구조에서의 골든타임 실기와 주먹구구식 인력운용, 장비의 후진성 등 민감한 문제들이 대학교수들의 입을 통해 나왔다. 하지만 사고 발생 6일째로 접어든 4월 21일부터는 이들이 약속이나 한 듯이 입을 닫아버려 정부에 의한 외압 의혹이 제기되었다. 그동안 언론 인터뷰에 활발히 참여했던 교수들이 이렇게 한 날 한시에 입을 닫은 배경에 대해 A교수는 “이곳, 저곳에서 압력이 들어온다. 주로 정보부처라고 보면 된다”고 했다. 이러한 정보부처는 맥락상 국정원으로 해석된다.

이러한 의혹은 SBS ‘그것이 알고 싶다’의 배정훈 PD의 트위터 글에서 엿볼 수 있다.<sup>275)</sup> 배정훈 PD는 지난 4월 22일 자신의 트위터에 “이번 주 방송을 앞두고 의견을 구하던 학자들이 하나둘씩 인터뷰 약속을 취소해버렸다. 그리고는 점점 섭외가 힘들어지더니 끝내 불가능해져버렸다. 사고를 분석해줄 전문가들이 침묵하기 시작했다”고 글을 남겼다. 실제 지난 4월 26일에 방영된 ‘그것이 알고 싶다-세월호침몰 사고’편에서는 해양학과 관련된 전문가 의견은 등장하지 않고 세월호의 무리한 증축 문제를 지적한 일본 도쿄해양대와 타나베교수와 세월호와 진도 VTS 간의 교신 조작 의혹을 제기한 배명진 송실대 교수 등이 출연했을 뿐이었다.

###### (2) 외국의 비판들에 대한 외압

해외 외교공관이 정부의 세월호 재난 대처에 대한 국민들의 분노를 기록한 재독 동포 언론인에게 사실상 정치적 외압을 넣고 프라이버시를 침해해 논란이 일고 있다.<sup>276)</sup> 주독

274) 노컷뉴스, <국정원 ‘인터뷰 통제 의혹...입닫은 교수들>, 2014. 4. 22.

275) 뉴스1, <‘그것이 알고 싶다’ 세월호 편 PD “전문가들 침묵했다”>, 2014. 4. 28

276) 참세상, <해외 세월호 비판 막자? 주독 외교공관, 언론인에 외압논란>, 2014. 4. 23

한국대사관 소속 독일문화원 윤종석 원장은 최근 “한국인들의 분노”라는 제목의 글을 독일 일간지 차이트(Zeit)에 기고한 재독 언론인 정옥희씨에게 박근혜 대통령 관련 대목을 정정해 달라는 연락을 취했다. 정씨가 윤종석 원장으로부터 뜻밖의 연락을 받은 것은 한국에 해당 뉴스가 전해진지 이틀 뒤인 20일 새벽이었다. 윤원장은 기고문의 중간 제목인 ‘포즈 취하는 대통령’이라는 내용(정부가 세월호 침몰사고 생존자 5세 여아를 동원한 것으로 보인다는 의혹 제기)이 사실이 아니라며 바꿔줄 것을 요구했다. 하지만 해당 기사 내용이 사실에 어긋날 경우 정정보도 등을 통해 바로잡기가 가능하지만 윤종석 원장의 경우 정씨의 집 전화번호를 알아내어 20일 새벽 5시 48분과 6시 46분 두 차례에 걸쳐 정씨의 집에 전화를 걸어 내용 수정을 요청했다. 이외에도 주독 한국대사관 공사참사관 명의로 다시 정옥희씨와 차이트 편집자에게 이메일을 보내 정씨에게는 ‘포즈 취하는 대통령’이란 중간 제목을 바꿔 달라고 요구하는 한편, 편집진에게는 “진지하며 포괄적인 내용 수정”을 부탁한 것으로 알려졌다.

또한 박근혜 정부가 세월호 침몰사고 대응을 비판한 잇따른 외신 보도와 관련해 대책회의를 했다는 의혹이 제기되고 있다.<sup>277)</sup> CNN, 알자지라, 프랑스 독립언론 미디어파르 등 외신들이 이번 세월호 침몰 사고에 대해 해양경찰과 특정 구난업체의 결탁문제, 사고원인의 의문점, 박근혜 정부의 잘못된 사고 수습 대응 등을 총체적으로 지적했다. 이런 가운데 외신보도에 민감한 박근혜 정부는 지난달 4월 21일부터 25일까지 해외 주재 문화원장과 홍보관이 모여 회의를 한 사실이 확인되면서 문화원을 통해 외신보도 대응전략을 짰다는 의혹이 나오고 있다. 해외 문화원을 관장하고 있는 문화체육관광부는 통상적인 연례행사격 회의라고 해명했지만 세월호 침몰사고 이후 외신보도를 담당하는 문화원장들이 모여 민감한 외신보도에 대한 의견을 공유한 것으로 전해졌다. 이에 문화체육관광부는 이번 회의는 매년 시행하는 회의로 최근 세월호 침몰사고를 다룬 외신보도에 대응하기 위한 전략회의라는 것은 비약이라고 반박했다. 하지만 문화체육관광부 관계자는 세월호 침몰 사고에 대한 언론보도가 자연스럽게 논의됐다고 전해 민감한 외신보도를 주제로 한 대응전략 방안이 오고갔을 가능성이 높아 보인다.

프랑스 파리에서는 한국 교민들이 5월 1일 ‘노동절’ 집회에 참여해 세월호 참사 희생자들을 추모하는 행진을 한 것으로 알려졌다. 하지만 당일 프랑스 한국대사관은 집회 참여 뒤 분향소를 찾은 교민들에게 ‘신분증 제시 및 신상 기재’를 요구해, 교민들의 분노를 산 것으로 전해졌다.<sup>278)</sup>

277) 미디어오늘, <세월호 침몰 비판적 외신보도 대응 전략 회의 있었다>, 2014. 5. 5

### (3) 청와대 홈페이지 게재된 글의 삭제 및 사찰의혹

4월 30일 홍대 일대에서 벌어진 '가만히 있으라' 침묵시위를 제안한 게시글이 청와대 홈페이지에서 삭제됐다.<sup>279)</sup> 용혜인씨는 지난 29일 청와대 홈페이지에 “가만히 있으라는 말만 믿었던 세월호 승객들을 생각한다”며 “이 나라는 침몰하는 배와 같다. 가만히 있기 꺼림칙한 청년들을 만나고 싶다”며 해당 글을 올렸다. 하지만 얼마 되지 않아 청와대는 용혜인씨의 개인정보인 핸드폰 번호가 글에 있다는 이유로 삭제했다. 그리고 용혜인씨에 따르면 지난 4월 30일 ‘더 이상 가만히 있지 않겠다’는 주제로 서울 시내를 돌아다니며 걸어간 뒤 귀가하던 중 자신을 촬영하는 승합차를 발견하기도 했다.

그리고 지난 4월 27일 청와대 홈페이지 자유게시판에 올라와 큰 반향을 일으킨 ‘당신이 대통령이어서 안 되는 이유’란 제목의 글이 28일 삭제됐다. 세월호 침몰 사고 이후 정부의 무능한 대처와 박근혜 대통령의 무책임한 대응을 적나라하게 지적한 이 글은 28일 50만건 이상의 조회 수를 기록했으면 수백 개의 실명 댓글이 달렸다. 해당 글은 28일 오전 11시에 자진 삭제된 것으로 알려졌지만, 여전히 삭제에 대한 의혹이 남는다.

#### 나. 진상규명과제

이러한 비판들에 대한 부당한 외압은 개인정보인권, 프라이버시, 표현의 자유 침해에 해당되고 이를 지시하고 압력을 행사한 자는 직권남용의 책임을 져야한다. 부당한 외압이 국정원, 해외 외교공관 등 전방위로 이루어졌다는 의혹에 대한 진상규명이 필요하다.

278) 한겨레신문, <“분향하려면 신분증 제시를” 파리 한국대사관 ‘황당’요구>, 2014. 5. 5

279) 위키트리, <가만히 있으라 침묵시위 제안 글 청와대 홈페이지 삭제>, 2014. 5. 2

#### 4. 사고 이후 청와대와 대통령의 대응 및 지시에 대한 검토 [진상규명 과제16]

##### 가. 사실관계

##### (1) 대통령 보고라인 체계의 문제



[표35] 경향신문, <“국가안보실은 재난 컨트롤타워 아니다”>, 2014. 4.23.

지난 5월 20일 세월호 참사와 관련해 국회가 연 긴급현안질의에서 정홍원 국무총리는 박근혜 대통령의 사건 최초 인지 시점에 대해 “10시 전후”라고 밝혔다. 대통령이 보고를 받기까지 단원고 학생이 전남소방본부 119상황실에 침몰 첫 신고를 한 8시 52분으로부터 1시간 이상이 걸렸다는 이야기다. 한편 김관진 국방장관의 경우 사고인지 시점에 대해서 “오전 9시 27분”이라고 밝혀, 국정 최고책임자인 대통령의 인지 시점과 크게 달라 논란이 예상된다. 여기에는 대통령에게 직보하는 김기춘 비서실장과 김장수 안보실장, 남재준 국정원장, 이정현 수석 등의 보고체계가 세월호 침몰 당시 어떻게 작동하였는지 진상이 규명되어야 할 것이다. 그리고 사고 당일 10시 전후 청와대의 대책회의가 시작된 것으로 알려졌는데, 해양경찰에 구조를 지시하고 오후 5시 중대본 방문 시까지 7시간 동안 대통령은 청와대 참모 누구로부터 어떻게 보고를 받았으며, 상황의 심각성에 대해 제대로 인식하였는지 진상이 규명되어야 할 것이다.

## (2) 사고 이후 청와대와 박근혜 대통령의 대응과 태도

**대통령 세월호 참사 관련 발언**

- 4월16일, 사고발생 보고받고 해양경찰청장에게 전화 지시**  
"모든 인력과 장비, 인근 구조선박까지 신속하게 출동원해서 구조에 최선을 다해 단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 하라"
- 17일, 사고현장 및 진도체육관 방문시**  
"있을 수 없는 일이 일어난 데 대해 철저한 조사와 원인 규명으로 책임질 사람은 엄벌토록 할 것"
- 21일, 청와대 수석비서관회의 주제** "단계별 책임있는 모든 사람에 대해 지위고하를 막론하고 민형사상 책임을 물어야 할 것" "자리보전을 위해 눈치만 보는 공무원은 반드시 퇴출" "신장-일부 승무원 행위는 살인과도 같은 형태"
- 29일, 합동분향소 방문서 유족과 만나** "그동안에 붙여온 모든 적폐와 이것을 다 도려내고 반드시 안전한 나라를 만들겠다" 국무회의 주제 "사전에 사고를 예방하지 못하고 초동대응과 수습이 미흡했던 데 대해 위라 사죄를 드려야 그 아픔과 고통이 잠시라도 위로받을 수 있을지 가슴이 아프다" 이번 사고로 많은 고귀한 생명을 잃게돼 국민 여러분께 죄송스럽고 마음이 무겁다"
- 5월2일, 종교지도자와 간담회에서** "너무나 큰 국민의 희생이 있었기 때문에 대통령으로서 참담한 심정" "실정자를 구하는데 최선을 다하고 대안을 갖고 앞으로 대국민사과를 하면서 말씀을 드리는 게 도리"
- 4일, 평택항 방문시** "사고발생부터 수습까지 무한한 책임을 느낀다"
- 9일, 긴급 민생대회의 주제** "정부에서는 문제점을 찾아 바로잡고 책임자들에 대한 처벌과 관련사항을 국민에게 밝힐 것"
- 16일, 세월호참사 가족대책위 대표단 면담** "정부의 부족했던 부분에 대해서 다시 한번 사과의 말씀을 드린다" "국가 대개조라는 수준으로 기초부터 다시 세우는 것이 안타까운 희생을 헛되게 하지 않는 일" "특별법을 만들고 검증수사 외에 특검도 해야 한다"
- 19일, 대국민 담화**  
"국민의 생명과 안전을 책임져야 하는 대통령으로서 국민 여러분께서 겪으신 고통에 진심으로 사과드립니다" "이번 사고에 제대로 대처하지 못한 최종 책임은 대통령인 저에게 있다"

장예진 기자 / 20140519  
@yonhap\_graphics(트위터)

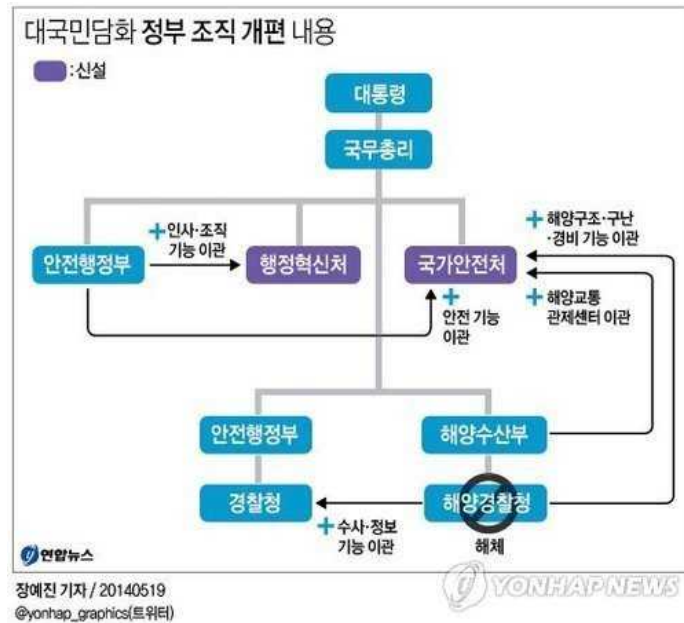
YONHAP NEWS

[표36] 연합뉴스, <박대통령 세월호 참사 관련 발언>, 2014. 5. 19.

박근혜 대통령은 사고발생 보고를 받고 해양경찰청장에게 전화로 4월 16일 오전 10시가 지나서 전원구조를 전제로 해서 '단 한명의 인명피해도 없도록 하라'고 지시했다. 하지만 결국 현재까지 단 한 명의 실종자도 생존한 채로 구조하지 못했다. 그리고 4월 17일 사고현장과 진도 실내체육관을 방문하여 "있을 수 없는 일이 일어난 데에 철저한 조사와 원인규명으로 책임질 사람은 엄벌토록 할 것"이라고 했다. 그 이후 여러 차례 세월호 참사와 관련하여 발언을 하였지만 그 내용을 보면 구체적인 사고 수습과 진상규명의 의지를 보이기보다는 추상적인 사과와 원론적인 발언만을 되풀이 하였다.

그리고 지난 5월 19일 박근혜대통령의 대국민 담화를 발표하였다. 대국민 담화의 주 내용은 해양경찰의 해체, 안행부와 해양수산부의 권한 축소, 국가안전처 신설, 관피아 근절 등 주로 국가의 행정조직 개편의 내용이였다. 하지만 남은 실종자수색에 대한 어떠한 언급 없이, 국회에서 여야가 합의하여야 할 정부조직 개편에 관하여 대통령이 독단적 발언을 하였고, 오히려 일선에서 구조 활동과 자신의 업무를 하고 있는 공무원들은 눈치 보

기에 바빠졌다. 대표적으로 해양경찰을 해체하겠다는 발언의 문제점을 살펴보면, 첫째 국무회의를 거치지 아니한 상태에서 대국민담화 방식으로 해양경찰해체를 공언하였다는 점, 둘째 해양경찰을 해체할지 여부는 입법부가 최종적으로 결정하는 영역이므로 해양경찰 해체발언은 삼권분립에 위배된다는 점, 셋째 해양경찰이 해체되었을 때 기존의 해양경찰이 담당하던 업무를 누가 어떤 방법으로 분담하여야 하는지에 대한 구체적 대안이 제시되지 않았다는 점 등이 문제점으로 지적된다.



[표37] 연합뉴스, <대국민담화 정부 조직 개편 내용>, 2014. 5. 19.

사고 이후 대통령의 발언과 대응 등을 살펴보면, 세월호 참사의 근본적인 원인과 국정 운영철학에 대한 반성은 하나도 없이 부처의 문패만 바꾸면 모든 문제가 해결될 것이라는 미봉적 자세로 일관하며 대통령 자신의 책임이라는 추상적 언급을 하며 정작 구체적으로 무엇이 잘못되고 누가 어떤 책임을 질 것인지에 대한 반성은 보이지 않는다. 박근혜 대통령의 세월호 참사에 대한 문제해결방식은 구체적인 진상규명을 외면하고 삼권분립을 무시하는 방식으로서 민주주의에 부합하지 않는 권위주의적 국정철학에서 비롯된 것으로 보인다.

눈물의 대국민 담화 발표에도 불구하고, 뒤로는 자신의 친위인사를 앉히고, 유가족들을 미행하며 세월호 추모집회 참가자들을 불순한 세력으로 매도하고 강경하게 탄압하는 등 세월호 침몰에 관한 논란을 축소·은폐하기 위해 상반된 행동을 취함으로써 대국민 담화의 진정성에 의구심을 갖도록 했다.

### (3) 지시사항에 대한 이행여부

박근혜 대통령은 세월호 침몰 사고 발생 이후 중대본, 팽목항, 진도 실내체육관 등을 방문하여 구조에 관한 내용을 직접 지시하였고, 비공개 국무회의 등에서도 구조작업에 대한 지시가 있었다는 언론보도가 있었다. 이에 박근혜 대통령이 구체적으로 어떤 내용을 지시하였는지 확인되어야 한다. 과연 대통령이 당시 상황의 심각성을 정확히 인식하고 이를 바탕으로 적합한 지시를 하였는지, 지시사항이 정확하게 현장에 어떻게 전달되었으며 실제 어떻게 이루어졌는지에 대한 검토가 필요한 것이다. 단적인 예로 대통령은 4월 16일 오후 5시 중대본으로 가서 경찰특공대를 투입하라고 지시했는데, 과연 배가 이미 가라앉은 시점에 경찰특공대를 투입하라고 한 지시가 당시 상황을 제대로 인식한 상태에서 한 지시였는지 냉정하게 평가해야 한다.

사고 첫날인 4월 16일 박근혜 대통령은 사고발생 보고를 받고, “모든 인력과 장비, 인근 구조선박까지 신속하게 총동원해서 구조에 최선을 다해 단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 하라”고 지시하였다. 4월 16일 정부와 언론은 ‘투입된 경비함정만 81척, 헬기 15대가 동원됐고, 2백 명에 가까운 구조인력 등 육해공이 총동원돼 하늘과 바다에서 입체적 구조작업을 벌였다’고 보도 했지만, 실제 이날 투입된 수중 수색인원은 16명에 불과했던 것으로 나중에 확인됐다.<sup>280)</sup>

4월 17일 오전의 경우 김수현 서해지방해양경찰청장이 “함정 171척, 항공기 29대, 잠수요원 520명을 지속 투입하여 구조활동을 펼치고 있다”고 하였으나, 실제 실종된 단원고 학생의 학부모가 현장을 방문했을 때 헬기 2대, 배는 군함 2척, 경비정 2척, 특수부대 보트 6대, 민간구조대원 8명에 불과하고 전체 인원도 200명도 되지 않는다고 당국의 대처를 비난했다. 그리고 바로 다음날인 4월 18일 세월호 침몰사고 실종자 가족들은 정부의 부실한 대처를 성토했고 도움을 요청하는 대국민 호소문을 발표하기 이르렀다<sup>281)</sup>. 결국 사고 초기 현장에서는 대통령의 총동원 지시가 제대로 이행되지 않았고, 가슴을 졸이며 적극적인 수색을 기대하는 실종자 가족들은 정부를 불신하게 되었다.

그리고 청와대는 4월 21일 박근혜 대통령이 수석비서관회의에서 지시한 세월호 침몰 관

280) 뉴스타파, <세월호 선장이나 언론사 보도국장들이나 똑같다>, 2014. 5.22

281) 경향신문, <실종자 가족 대국민 호소문 전문>, 2014. 4. 18



런 지시사항을 18개 항목을 분류해 즉각 대응키로 했다는 보도가 있었다. 18개 항목은 희생자 실종자 가족 편의제공 및 의료상담 지원강화(해양수산부, 복지부, 교육부), 자리보존 위해 눈치 보는 공무원 퇴출 조치(총리실), 검경 합동수사본부의 엄정하고 신속한 수사 진행 및 사고원인별 규명 후 강력한 책임 조치(법무부, 해양수산부, 해양경찰), 안전정책 안전점검 위기대응능력 등의 총체적 점검 및 근본적 대안 마련(총리실), 대형사고 시 신뢰할 수 있는 정확한 정보와 통계 발표(전 부처) 등으로 알려졌다.<sup>282)</sup> 하지만 이러한 대책들은 세월호 사고가 난지 5일이 지나서야 나온 것으로 초기 대응이 중요한 재난사고에 대한 정부의 무능함을 보여주는 단적인 예이다. 그렇다면 현재 각 부처별로 이러한 항목들조차 제대로 이행되었는지에 대한 검증이 필요할 것이다.

## 나. 진상규명과제

박근혜 대통령은 4월 17일 진도 실내체육관을 방문한 자리에서 “정부가 동원할 수 있는 자원과 인력을 (모두) 동원해 수색에 최선을 다하겠다”고 하고, “가시면 안 된다. 대통령이 떠나고 나면 다시 그대로”라고 호소하는 가족들에게, “이 자리에서 한 약속이 지켜지지 않으면 여기 있는 사람들 다 물러나야 한다”고 약속했다. 이 약속은 대통령 스스로에게도 해당된다. 그러므로 대통령은 국민의 생명 보호를 최우선으로 해야 하는 국정책임자로서 사고 수습 과정에서 나타난 정부의 총체적 부실 대응에 대한 책임 있는 자세가 필요하다.

박근혜 대통령은 자신을 포함한 철저한 진상규명을 보장하고, 단계별로 책임 있는 모든 사람들에게 대해 정치적, 민·형사상 책임을 물어야 할 것이다. 또한 사고 초기 대통령에게 직보하는 김기춘 비서실장과 김장수 안보실장, 남재준 국정원장, 이정현 수석 등의 보고 체계가 제대로 작동하여 대통령이 상황의 심각성을 인식하였는지 명확히 밝혀야 하고, 제대로 된 기능을 하지 못했다면 이에 대한 책임을 엄중히 물어야 한다. 구체적으로 사고 당일 10시 전후 청와대의 대책회의가 시작된 것으로 알려졌는데, 여기에서의 참석자와 어떠한 초기 대응대책과 지시가 나왔는지 청와대와 대통령은 밝혀야 한다. 그리고 사고 초기 실제 유가족들의 요구를 수용하여 이행하겠다는 대통령의 지시내용과 실제조치 내용, 그에 따른 구조작업이 어떻게 이루어졌는지 철저한 규명이 필요하다.

282) 아주경제, <청와대, 박대통령 세월호 사고 후속 지시사항 18개로 나눠 점검>, 2014. 4. 21.

## 5. 수사 과정에서의 의혹

### [진상규명 과제17]

#### 가. 사실관계<sup>283)</sup>

##### (1) 수사 초기 선장과 선원들의 행적에 대한 의혹

해양경찰은 피의자 신분이던 세월호 이준석 선장을 4월 17일 밤 10시가 조금 넘은 시각 유치장이 아닌 수사관 자택에서 하룻밤(14시간)을 묵게 하는 이해할 수 없는 조치를 취했다. 경찰의 한 수사계통 간부는 “피의자를 경찰관 집에 재운다는 것은 극히 이례적인 일로 한 번도 들어본 적이 없다”며 “신변 보호가 필요했다면 유치장에서 보호하는 것이 자연스럽다”고 말했다. 그리고 이준석 선장이 집을 나선 날 다른 사람들의 출입 여부를 확인할 수 있는 아파트 현관 CCTV영상 기록이 1시간 45분 정도 지워진(혹은 작동되지 않은) 것으로 확인되면서 누군가 증거인멸을 위해 이 선장과 부적절한 접촉한 것을 은폐하려는 것이 아니냐는 의혹이 제기된 상태다. 5월 17일 방영한 KBS 추적60분에 따르면, 담당 수사관은 수사계장으로부터 선장을 자신의 집에 머무르게 하라는 지시를 받았으며 이는 합수부 지휘라인으로부터 내려온 지시가 아닌지 의문을 제기하고 있는바 이 부분에 대한 진실규명이 필요하다.

또한 선장을 제외한 기관장 등 선원 10여명도 해양경찰 조사를 받은 뒤, 전남 목포시 죽교동의 한 모텔에 함께 투숙한 사실도 드러났다. 조사를 받은 참고인들이 한 곳에 함께 숙박하면서 앞으로 조사과정에 사고 행적 등에 대한 말을 맞출 수 있도록 사실상 방치된 것이 아닌지 의혹이 제기된다.

##### (2) 해양경찰의 수사부실에 대한 의혹

###### (가) 세월호 맡은 해양경찰 이용욱 전 정보수사국장에 대한 의혹

지난 5월 1일에는 해양경찰의 핵심보직이자 세월호 침몰 사건 초기 수사를 지휘했던 이

283) 한국일보, <한국선급에 수사기밀 유출하고 사고 수습보다 워선 의전에 치중>, 2014. 5. 12.

용욱 전 정보수사국장<sup>284</sup>)이 세월호가 소속된 청해진해운의 전신이었던 세모그룹에서 7년 동안 근무하고 10년 넘게 구원과 신도였던 사실이 드러나면서 경질되었다. 당시 이 국장은 세모그룹에서 일하면서 회사 지원으로 97년 8월 부산대 조선공학과에서 박사학위를 받았는데, 논문 후기에서 (주)세모 유병언 회장님께 진심으로 감사드린다고 적고 있다. 현재 세월호 사건 수사와 관련하여 검경 합동수사본부에 정보수사국 산하 광역수사대 형사들이 파견되어 있다. 이 국장은 또 사고 수습을 맡아 실종자 가족들이 있는 팽목항에서 구조 현장과 통화하고 화이트보드에 현장 상황을 써가며 가족들에게 브리핑을 하기도 했다. 이처럼 청해진해운과 밀접한 관련이 있던 해양경찰의 간부가 세월호 참사 초기 수사에 참여함으로써 공정한 수사에 의혹을 야기했다.

### (나) 해양경찰의 수사정보 유출

지난 4월 24일 부산해양경찰서 소속 정보과 이모 경사는 부산지방검찰청이 한국선급 부산본사와 임직원 사무실 등 9곳을 압수수색한다는 정보를 검찰 수사관으로부터 전화와 문자메시지로 전달받아 수사대상인 한국선급 법무팀장 원모씨에게 알려준 혐의(형법상 공무상 비밀누설<sup>285</sup>)로 5월 10일 구속영장이 발부됐다. 이 경사와 해당 검찰 수사관은 그 전에도 검찰의 수사기밀을 공유해온 것으로 알려졌는데 결국 검찰이 한국선급에 대한 수사에서 증거확보에 상당한 어려움을 겪게 되었다. 실제로 이로 인해 압수수색 당일 한국선급 직원들의 메모는 깨끗이 지워져 있었고, 한 간부는 휴대전화까지 바꾸었다. 이처럼 해양경찰이 수사기밀을 누설하고 해양경찰의 핵심보직 간부가 수사대상과의 밀접한 관계에 있었다는 자였다는 사실에 비추어볼 때, 과연 현재 구성된 검경 합동수사본부가 해양경찰의 구조부실 문제와 세월호에 대한 수사를 얼마나 공정하고 철저하게 할 수 있는지 의문을 가지게 만든다.

### (3) 수사방향의 문제점

5월 15일 검경 합동수사본부가 세월호 중간수사결과에 대해 발표를 하였다. 하지만 당시 수사결과는 책임 있는 정부기관에 대한 수사결과가 포함되지 않은 것으로 선장과 선원들

284) 해양경찰청과 그 소속기관 직제 제12조에 따르면 정보수사국은 수사업무 및 범죄 첩보에 관한 기획·지도 및 조정 등을 담당하고 있다. 따라서 이용욱 정보수사국장은 세월호 수사와 관련해서도 수사업무를 기획·조정하는 국장으로서 사고 초기 상당부분 관여했을 것으로 추정된다.

285) [형법] 제127조(공무상 비밀의 누설) 공무원 또는 공무원이었던 자가 법령에 의한 직무상 비밀을 누설한 때에는 2년 이하의 징역이나 금고 또는 5년 이하의 자격정지에 처한다.



넓게는, 세월호 참사의 책임은 청해진해운과 선장과 선원 일부만에 의한 것이 아니라 복합적이고 구조적으로 연관되어 있는 만큼, 수사는 청해진해운, 선장과 선원들뿐만 아니라 유관기관, 정부부처 등에 대해서 모두 성역 없이 이루어져야 한다. 과거 검찰의 '용두사미'와 같은 재난 수사가 되풀이 되지 않기 위해서는 해양경찰, 해양수산부, 중대본, 대통령 등에 이르기까지 부실 감독과 대응에 대한 조사가 이루어져야 한다. 검찰이 수사할 수 없다면 특별법을 통하여 만들어질 '세월호참사진상규명위원회'와 같은 특별조사위원회에서 공정하고 객관적으로 조사할 수 있도록 해야 한다.

## VI. 세월호 참사와 앞으로의 과제

### 1. 이것이 국가인가

“구조 172명, 사망 288명, 실종 16명.” 세월호가 침몰한 후 40여 일 동안 온 국민을 애통하게 만든 숫자는 어느덧 무능하고 무책임한 대한민국에 대한 분노의 숫자가 되었다. 세월호의 탑승객과 승무원 476명 중 생존자는 172명에 불과했다. 사망자와 실종자는 무려 304명에 이르고, 침몰 이후 구조된 사람은 아무도 없다. 스스로 배 밖으로 나오지 못한 자는 아무도 살 수 없었다. 고도성장의 미명 아래 지금껏 발전과 성장을 부르짖으며 앞만 보고 달려오던 대한민국은, 생명과 안전보다 비용절감과 이윤을 추구하는 나라, 인명구조보다는 책임회피가 먼저인 나라, 그리하여 단 한명도 구조하지 못한 나라가 되었다. 절망과 분노 속에서 우리는 묻는다. 이것이 국가인가?

### 2. 이미 예견된 세월호 침몰 참사

박근혜 대통령은 ‘국민의 안전’이 현 정부의 핵심가치이자 국정 의 최고목표임을 강조했다. 그러나 실제로는 ‘규제완화’라는 이름 아래 국민의 생명이 직결되는 안전기준을 해체해버렸고, 공공의 책무로 담당해야 할 안전업무를 민간기업의 돈벌이 수단으로 전락시켰다. 민간이 안전업무를 독점하면서 부패의 고리는 커져갔다. 그렇게 정부의 규제완화 정책은 오래된 선박을 국내로 유입시켰고, 국민의 생명을 담보하는 선박안전기준을 허물어버렸다. 정부의 무분별한 규제 완화와 안전업무를 민영화는 국민의 생명을 책임지던 안전핀을 뽑아 세월호 참사의 근본적인 원인이 되었다.

박근혜 정부는 조직개편과 법 개정을 통해 ‘국가재난관리시스템을 재정비’하겠다고 공언했다. 그러나 인적쇄신 없이 부처 명칭만을 바꾸는 형식적인 조직개편은 오히려 재난관리기능을 후퇴시켰고, 실무경험이 없는 인력구성은 재난현장에서 혼란만 가중시켰다. 국가 재난관리시스템의 재정비라는 요란한 약속에도 불구하고 현실과 유리된 정책과 인사로 실제 재난구조에서는 무능했다.

또한 박근혜 대통령은 관피아 문제를 비롯한 ‘공직자 비리·부패문제’가 과거 수십 년 간

쌓여온 적폐 때문이라고 주장했다. 그러나 박근혜 정부에서 공기업에 진출한 ‘관피아’는 이명박 정부에 비해 오히려 증가했다. 현 정부 들어 공기업 및 민간단체에 대한 주무부처의 영향력이 강화되었고, 공직자 비리·부패의 고리가 심화된 것이다. 안전관리업무의 부실을 초래한 ‘민관 유착과 낙하산 인사’ 문제 역시 마찬가지다. 과거 어느 때보다 정실 인사와 낙하산 인사를 통한 길들이기가 만연했다. 과거의 적폐 때문이 아니라 바로 현재의 문제인 것이다.

이는 사회적인 공론과정 없이 대통령의 발언 한마디에 일방적으로 정책이 결정·시행되는 현 정부의 국정기조와도 무관하지 않다. 대통령의 독단적 결정으로 주무부처가 해체된다고 하자, 현장 공무원들의 눈치 보기는 더욱 심해졌고 소극적인 자세로 책임을 회피할 궁리만 하는 것이다. 결국 정부의 원칙 없는 조직개편과 부적절한 인사, 문제의 원인에 대한 진단 없이 처방부터 내리고 원인 그 자체를 제거해버리는 이른바 ‘박근혜식 해결방식’이 재난관리시스템의 총체적 부실을 초래하였고, 이는 세월호 참사의 직·간접적인 원인이 되었다.

세월호 참사는 ‘일상화 되어버린 안전과 위험업무의 외주화, 그리고 비정규직화’가 열악한 환경에서 일하는 노동자뿐만 아니라 일반 시민들의 생명과 안전에도 직접적으로 영향을 미친다는 사실을 극명하게 드러낸 사건이다. 사람의 생명과 안전을 다루는 안전업무에는 강한 책임감과 직업의식이 필요하다. 그러나 고용불안과 열악한 대우, 위기 시에 과감하게 행동할 수 있는 권한이 제한된 이들에게 사명감이나 책임의식을 기대하기는 어렵다. 국내 최대의 여객선인 세월호와 승객의 안전을 책임지는 선장과 선원들 역시 대부분이 저임금의 기간제 비정규직이었다. 이처럼 안전업무를 민간에 외주화하고 민간기업은 비용을 절감하기 위해 비정규직을 쓰는 상황은 우리 사회의 기본적인 공공성을 무너뜨리고 국민의 안전을 위협하게 될 것이다.

### 3. 사고를 대참사로 만든 청와대·정부·해양경찰 등의 부실한 대응

해양경찰청 산하의 진도 연안VTS 관제역할의 부재, 해양경찰의 구조과정에서 문제, 정부 재난관리시스템의 부실에 따른 초기 대응 부실 등으로 골든타임에 구할 수 있는 300여명이 넘는 승객들 중 차디찬 진도 앞바다에서 지금까지 단 한명의 생존자도 구하지 못하고 있다. 4월 16일 오전 8시 52분 단원고 학생의 전남소방본부 119상황실의 첫 신고가 있는 후로부터 국정의 최고 책임자인 박근혜 대통령에게 보고되기 까지 무려 1시간이 넘게 걸렸다고 한다.

사고 초기 민·관·군의 역량을 모두 모아야 할 때, 해양경찰이 해군과 민간잠수사의 구조 활동을 방해했다는 의혹, 해양경찰과 언던 사이에 부정한 유착이 있다는 의혹 등이 불거지면서 해양경찰에게 생존자 구조의지가 있는지에 대해 의문을 감출 수 없었다. 또한 이 명박 정부의 규제완화 정책과 이전 정부에 대한 흔적 지우기로 재난관리시스템과 컨트롤 타워의 붕괴는 가속화되었고, 행정안전부를 안전행정부로 바꾸면서 안전을 중시하겠다는 박근혜 정부는 오히려 재난 현장 경험이 없는 공무원들을 책임자로 임명하면서 세월호 참사 앞에서 정부와 청와대는 무능하고 무책임한 모습을 보였다.

세월호 참사 이후 박근혜 정부는 국정철학에 대한 진지한 반성과 실종자들에 대한 수색 의지를 보이기는커녕 오히려 국정원 2차장, 청와대 민정비서관, 방송통신심의위원장 등의 자리에 공안·친위 인사를 임명하기에 바빴다. 이러한 태도는 지난 5월 19일 박근혜 대통령의 대국민 담화 발표로 더욱 잘 드러난다. 대국민 담화의 내용은 주로 해양경찰청의 해체, 안전행정부와 해양수산부의 권한 축소, 국가안전처의 신설, 관피아 근절 등 주로 정부조직 개편과 적폐 척결에 대한 것이었다. 아직도 차디찬 바다 속에서 잠겨 있을 실종자의 수색에 대한 아무런 언급도 없이, 부처의 문패만 바꾸면 모든 문제가 해결될 것이라는 무책임한 자세로 일관하면서 정작 무엇이 잘못 되고 누가 어떤 책임을 질것인지에 대한 언급은 없었다.

박근혜 대통령은 그날 눈물을 흘렸지만, 정작 많은 국민들은 그 눈물의 진정성에 대하여 의문을 가졌다. 대국민 담화가 있었던 그날, 진도로 향하는 유가족들을 미행하는 경찰들, KBS를 비롯한 언론들에 대한 통제 의혹, 시민들에 대한 부당한 감시와 탄압은 세월호 참사에 대한 수습의지 보다는 이를 은폐하고 통제하려는 정부의 태도를 보여준다. 국민에 대해 사과한다고 담화문을 낭독한 직후 피해자를 감시하고 책임을 촉구하는 국민을 체포하는 이 모순된 행태를 어떻게 설명할 것인가?

#### 4. 대통령의 책무와 정치적 책임

대한민국의 주권은 국민으로부터 나오고(헌법 제1조 2항), 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다(헌법 제34조 제6항). 국가는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를



신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다(재난 및 안전관리 기본법 제4조). 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다(헌법 제66조 제4항).

헌법과 법률이 규정하듯이, 국가와 대통령은 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무가 있고, 대통령은 정부의 수반으로써 그에 대한 막중한 책임을 가지고 최선을 다하여야 한다. 국가와 대통령이 존재하는 이유이다. 그러나 세월호 참사 과정에서 우리 정부의 대응과 대통령의 태도를 보면서 이러한 책무를 다하고 있는지 우리 국민들은 깊은 의구심을 가지게 되었다.

지난 4. 17. 진도 실내체육관을 찾은 박근혜 대통령은 “있을 수 없는 일이 일어난데 대해 철저한 조사와 원인 규명으로 책임질 사람은 엄벌토록 할 것”이라면서 “정부가 동원할 수 있는 자원과 인력을 (모두) 동원해 수색에 최선을 다하겠다.”고 약속했다. 일부 가족이 “가시면 안 된다. 떠나고 나면 그대로”라고 의구심을 보이자, “오늘 이 자리에서 지켜겠다고 한 약속이 지켜지지 않으면 여기 있는 사람들 모두 물러나야 한다.”고 다짐했다. 박근혜 대통령을 비롯한 청와대가 실종자 가족들에게 한 약속이 어떻게 이행되었는지 확인하여야 한다. 정부의 느장 대응으로 인해 사고가 참사로 발전하였다면 대통령은 자신의 말처럼 정치적 책임을 져야 한다. 국민의 안전과 생명을 보호하지 못하는 대통령은 더 이상 필요 없기 때문이다. 따라서 국민의 생명과 신체의 보호를 위한 최소한의 안전장치마저 해체한 정부와 대통령, 그리고 유관기관과 관련자들의 권한남용과 직무유기 혐의에 대한 조사는 철저하게 이루어져야 하며, 그에 따라 반드시 책임을 물어야 한다.

## 5. 대한민국 사회의 총체적 문제

세월호 참사는 대한민국 사회의 문제를 총체적으로 보여주었다. 우리 사회에는 생명보다 이윤을 우선시하고, 안전보다 비용절감을 최고의 덕목으로 삼는 신자유주의의 교리가 만연해 있다. 모든 것을 개인의 책임으로 돌리고 추락하지 않기 위해 무한경쟁을 해야 하는 사회에서 학생들은 주체적으로 사고하고 판단할 기회를 잃었다. 방향 잃은 무한경쟁과 ‘가만히 있으라’는 주입식 교육은 어찌면 필연적인 결과였다. 결국 사람의 생명보다는 물질을 안전보다는 비용절감을 추구하면서, 사회적 안전망은 규제완화라는 이름으로 서서히 해체되어 갔고, 정부는 재난예방을 위한 안전비용을 투자하기 보다는 민영화와 외주화를 통해 책임을 덜어냈다. 그 결과 국가의 재난관리시스템은 유명무실해졌다. 세월호 참사는 우리가 침몰 위기에 있는 대한민국호에 타고 있다는 것을 알리는 경고이다. 이제

우리는 의심 없이 달려온 대한민국호를 잠시 세워야 한다. 조심스레 돌아온 길과 주변을 살피고 다시금 나아갈 방향을 고민해야 한다. 이윤보다는 생명을, 돈보다는 사람이 중심인 사회, 모두가 모두를 돌보는 사회, 그리하여 단 한 명의 생존자라도 위험을 무릅쓰고 구조하는 사회를 지향해야 한다.

## 6. 무엇을 할 것인가

고 박수현 군의 아버지 박종대씨는 세월호 침몰 당시 정부의 대응이 생존 가능성이 높았던 어린 생명들을 사실상 포기해버린 행위나 마찬가지였다고 하며, 정부가 사실상 학생들을 두 번 죽인 것이나 다름없다고 말했다. 그는“여기서 뭘 믿고 삽니까? 진실이 있습니까? 문제가 생기면 해결을 합니까? 책임지는 사람이 있습니까?”라고 말했다.

문제가 있어도 해결하지 못하고, 잘못이 있어도 책임지는 자 없는 이곳에서 우리는 무엇을 할 것인가? 우리가 할 수 있는 것은 결코 잊지 않고 진실의 촛불을 높이 드는 것이다. 6·4 지방선거와 월드컵 등을 앞두고 있는 지금, 세월호는 침몰된 지 40여일이 지났음에도 낮은 목소리로 우리를 부르고 있다. 산 자와 남은 자들은 이 무거운 부름에 응답해야 한다. 우리는 실종자들을 끝까지 포기하지 않고 찾아내야 하며, 참사의 직·간접적인 원인뿐만 아니라 근본적 원인까지 모두 규명해야 한다. 우리는 슬픔과 분노를 뛰어넘어 ‘인재’ 입이 분명한 세월호 참사에 대한 모든 의혹과 물음들에 대한 답을 찾아야 한다. 그것만이 안타깝게 희생된 원혼들을 달랠 수 있는 방법이고 산 자와 남은 자들이 제2, 제3의 세월호 참사를 막을 수 있는 방법이다. ‘민변 세월호 참사 진상규명과 법률지원 특별위원회’는 정부당국에게 실종자 최후의 1인까지 포기하지 말고 수색할 것과 세월호 참사에 대한 성역 없는 진상규명을 요구한다. 그리고 우리 사회의 모든 이에게 ‘가만히 있지 말고’ 행동하길 촉구한다. 끝