

세월호 침몰사고 진상규명을 위한 국정조사 특별위원회  
기관보고에 대한 검토 보고서

2014. 7. 21.

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

## 인사말

7월 24일이면 세월호 대참사가 발생한지 100일째다! 그 동안 우리는 실종자들 모두가 가족 품으로 돌아오고, 세월호 참사의 원인과 책임이 밝혀지길 소망했다. 그러나 아직까지 가족 품으로 돌아오지 못한 10명의 실종자가 바다 속 어딘가에서 구조의 손길을 기다리고 있다. 4월 16일 그날의 아픔은 조금도 치유되지 못했고, 세월호 침몰 원인과 참사의 진상은 여전히 구천을 맴돌고 있다.

청와대 기관보고 채택 여부를 놓고 우여곡절을 겪었던 세월호 침몰사고 진상규명을 위한 국정조사가 어렵사리 합의되었다. 그에 따라 ‘세월호 침몰사고 진상규명을 위한 국정조사 특별위원회’ (국조특위)는 지난 6월 30일부터 7월 11일까지 안전행정부, 국방부, 해양경찰청, 해양수산부, 방송통신위원회, 법무부, 감사원, 국정원, 청와대 등 22개 기관을 대상으로 기관보고를 진행했다.

국조특위는 진상규명을 위해 성역 없는 국정조사를 하겠다고 공언했다. 하지만 기관보고 첫날부터 국정조사장에서 대놓고 조는가 하면, 가족들에게 막말을 하고, 청와대는 재난사고에 대한 컨트롤타워가 아니므로 법적 책임이 없다며 청와대 감싸기에 여념이 없고, 특위위원장과 여당간사가 피감기관의 장(해경청장)을 비공식적으로 만나는가 하면, 대통령에 대한 야당 의원의 발언을 문제 삼아 국정조사를 중단시켜 버리는 등 낮부끄러운 진풍경들이 벌어졌다. 심지어 심재철 특위위원장은, 의원들의 불성실한 국정조사 태도를 지적한 모니터단의 국정조사장 출입을 통제하는가 하면 비상식적인 증언에 항의하는 유족에게 회의에 방해가 된다면 퇴장을 명하기도 하고, 조원진 의원은 조류독감이 발생해도 대통령이 책임을 져야 하나며 세월호 승객을 닭에 비교하면서까지 대통령을 옹호하려는 모습을 보이는 등 성역 없는 진실규명과는 거리가 먼 행태들이 이어졌다.

현재까지의 국정조사 내용으로 보건대, 합동수사본부나 감사원 또한 청와대와 같은 최고 권력층에 대해 제대로 된 조사를 할 의지도 능력도, 설령 일부 조사를 한다고 하더라도 이들에게 책임을 물을 의지도 없어 보인다. 국정조사의 경우에도 기관들의 부실한 자료 제출과 답변, 편들기 질문을 통한 쟁점 흐리기, 심지어 불출석까지 진상규명을 위한 의미는 반감되어 버렸다. 일부 특위위원들의 노력이 있었으나, 실효성 있는 조사권도, 책임을 물을 권한도 없는 한계로 인해 실질적인 결과를 내는 것에는 한계를 드러냈다.

90일로 예정된 국정조사는 우여곡절 끝에 반환점을 돌아 8월 4일부터 8월 8일까지 예정된

청문회를 앞두고 있다. 하지만, 앞서본 바와 같이 정치적 이해관계를 고려한 의원들의 편들기식 태도와 논점 흐리기, 그리고 주요 증인들의 출석 요구에 대한 여야의 입장차를 고려할 때, 청문회 또한 기관보고와 같은 한계에서 벗어나기 힘들 것으로 예상된다.

따라서 성역 없는 철저한 진상규명을 위해서는 결국 정치적 이해관계와 권력에 휘둘리지 않는 독립된 조사위원회가 필수적이며, 그 진상조사 주체에게 조사의 실효성을 담보할 조사권을 부여하는 특별법의 제정이 필요하다는 결론에 이르게 된다.

본 검토보고서에서는 현재까지 진행된 국정조사 기관보고 내용을 중심으로 그 성과와 한계를 분석하고 규명되어야 할 과제(89가지)를 제시함으로써 진상규명의 필요성이 해소된 것이 아니라 더욱 증가하고 있음을 실증적으로 증명하고자 한다.

본 검토보고서의 작성과 검토에는 민변 세월호 진상규명 특위위원들의 상당한 노력이 배어 있다. 본 검토보고서는 박주민 변호사의 국정조사 모니터링 기획, 국정조사 예비조사위원으로 참여한 박인동 변호사, 강희웅, 이나영, 이종윤, 이하나 건국대 법학전문대학원생들의 헌신적인 내용 정리와 지원, 여러 특위위원들의 조언과 의견 등이 함께 한 결과이다. 감사를 드린다.

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 것이다. 성역 없는 진상조사, 그에 따른 책임자 처벌, 그리고 안전사회를 위한 대안마련은 우리 사회가 4. 16. 이전으로 돌아가지 않기 위한 최소한의 안전장치이자 희생자들에 대한 우리들의 도리이자 책무이다.

세월호 진상규명 특별법 제정을 위해 국회와 광화문에서 노숙농성과 단식투쟁을 전개하고 있는 가족대책위 가족 분들에게 작은 힘이라도 되었으면 하는 바람으로 본 검토보고서를 발표하기로 한다. 이제 올바른 특별법 제정은 선택의 문제가 아니라 당위의 문제가 되었다.

2014. 7. 21.

민변 세월호 참사 진상규명과 법률지원 특별위원회  
위원장 권영국

- 차례 -

(쟁점이 큰 기관보고 순으로 정리)

I. 청와대 등 기관보고.....	1
1. 청와대가 재난사고의 컨트롤타워가 아닌가?.....	1
가. 쟁점/ 1	
나. 기관보고의 내용/ 1	
(1) 국가위기관리 기본지침/ 1	
(2) 재난유형별 위기대응 매뉴얼/ 2	
(3) 대통령의 특공대 투입 지시/ 3	
(4) 해경 상황정보문자시스템 상의 지시/ 4	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 5	
2. 청와대는 세월호 침몰 초기 상황과 사고의 심각성을 제대로 파악했나?.....	6
가. 쟁점/ 6	
나. 기관보고의 내용/ 6	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 6	
3. 대통령 비서실과 국가안보실은 대통령을 보좌하는 본연의 임무를 충실히 하였나?.....	7
가. 쟁점/ 7	
나. 기관보고의 내용/ 7	
(1) 국가안보실 위기관리센터의 재난 대응 전문성 부족/ 7	
(2) 보고의 지연/ 8	
(3) 긴급 상황에 적합한 형식과 내용의 보고를 하지 않은 점/ 9	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 11	
라. 규명되어야 할 과제/ 11	
4. 청와대의 4대 거짓말 의혹.....	12
가. 쟁점/ 12	
나. 기관보고의 내용/ 13	
(1) 국가안보실, 대통령 비서실의 첫 번째 거짓말 의혹/ 13	
(2) 국가안보실, 대통령 비서실의 두 번째 거짓말 의혹/ 14	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 16	
(1) 국가안보실, 대통령 비서실의 세 번째 거짓말 의혹/ 17	

(2) 국가안보실, 대통령 비서실의 네 번째 거짓말 의혹/ 17	
<b>라. 규명되어야 할 과제/ 18</b>	
(1) 청와대의 첫 번째 거짓말 의혹과 관련하여/ 18	
(2) 청와대의 두 번째 거짓말 의혹과 관련하여/ 19	
(3) 청와대의 세 번째 거짓말 의혹과 관련하여/ 19	
(4) 청와대의 네 번째 거짓말 의혹과 관련하여/ 19	
<b>5. 사고 당일 대통령은 도대체 어디에 있었나?..... 20</b>	
<b>가. 쟁점/ 20</b>	
<b>나. 기관보고의 내용/ 20</b>	
<b>다. 기관보고의 성과와 한계/ 20</b>	
<b>라. 규명되어야 할 과제/ 21</b>	
<b>6. 대통령의 지시는 적절했나?..... 21</b>	
<b>가. 쟁점/ 21</b>	
<b>나. 기관보고의 내용/ 21</b>	
(1) 4월 16일 오전 10시 15분 첫 번째 지시의 부적절성/ 21	
(2) 4월 16일 오전 10시 30분 두 번째 지시의 부적절성/ 22	
(3) 4월 16일 오후 17시 15분 세 번째 지시의 부적절성/ 22	
<b>다. 규명되어야 할 과제/ 23</b>	
<b>7. 구조활동 방해하는 청와대..... 24</b>	
<b>가. 기관보고의 내용/ 24</b>	
(1) 구조작업보다 보고용 현장 영상 확보에 급급한 청와대/ 24 (청와대 국가안보실 위기관리센터와 해경 상황실과 핫라인 교신 분석)	
(2) 대통령 보고를 위해 상황보고만 요구하는 무능한 청와대/ 27	
<b>나. 규명되어야 할 과제/ 31</b>	
<b>8. 최종적 컨트롤타워로서 청와대의 무능과 무책임..... 31</b>	
<b>가. 쟁점/ 31</b>	
<b>나. 기관보고의 내용/ 32</b>	
(1) 해군과 해경 등 부처 간 조율의 실패/ 32	
(2) 중대본에 대한 지휘·감독의 실패/ 33	
(3) 청와대의 책임 회피/ 33	
<b>다. 기관보고의 성과와 한계/ 34</b>	

9. 청와대의 언론 개입과 통제.....	35
가. 쟁점/ 35	
나. 기관보고의 내용/ 35	
다. 기관보고의 성과 및 한계/ 36	
라. 규명되어야 할 과제/ 36	
10. 국무총리실은 사고 대응 과정에서 어떤 역할을 했나?.....	36
가. 쟁점/ 37	
나. 기관보고의 내용/ 37	
다. 기관보고의 성과 및 한계/ 38	
라. 규명되어야 할 과제/ 38	
11. 청와대는 어떻게 책임을 질 것인가?.....	39
가. 감사원 조사 및 합수부 수사/ 39	
나. 국정조사/ 39	
다. 청와대 스스로 책임을 지는 방법/ 39	
라. 검토/ 39	
II. 해양경찰청 기관보고.....	42
1. 진도 VTS는 왜 세월호를 제대로 관제하지 않았나?.....	42
가. 쟁점/ 42	
나. 기관보고의 내용/ 42	
(1) 관제 소홀의 실태/ 43	
(2) 관제 소홀의 이유/ 43	
(가) 근무태만/ 43	
(나) 해경 소속 VTS의 구조적 문제/ 43	
(3) 진도 VTS의 근무태만 사실 은폐 시도/ 44	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 45	
라. 규명되어야 할 과제/ 45	
2. 사고 초기 123정의 이상한 구조작업 - 123정은 왜 선원들을 먼저 구조했나?.....	46
가. 쟁점/ 46	
나. 기관보고의 내용/ 46	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 47	

라. 규명되어야 할 과제/ 49	
3. 123정의 이상한 구조작업 - 왜 선내 진입, 퇴선조치를 하지 않았나?.....	49
가. 쟁점/ 49	
나. 기관보고의 내용/ 50	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 50	
라. 규명되어야 할 과제/ 51	
4. 세월호가 전복된 후 에어포켓은 존재했나?.....	51
가. 쟁점/ 51	
나. 기관보고의 내용/ 52	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 53	
라. 규명되어야 할 과제/ 54	
5. 해양경찰의 초기 시신인양 과정에서의 거짓 모의 상황.....	55
가. 쟁점/ 55	
나. 기관보고의 내용/ 55	
(1) 시신 발견위치 및 인양에 대한 거짓모의 상황/ 55	
(2) 시신 인양의 단계별 보고 모의 상황/ 57	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 58	
라. 규명되어야 할 과제/ 58	
6. 사고 초기 구조된 선장과 선원들에 대한 부적절한 조치.....	59
가. 쟁점/ 59	
나. 기관보고의 내용/ 59	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 60	
라. 규명되어야 할 과제/ 60	
7. 곳곳에서 드러난 해양경찰의 구조적 무능함(해경은 왜 무능할 수밖에 없었나?).....	61
가. 쟁점/ 61	
나. 기관보고의 내용/ 61	
(1) 해양경찰청 소속 잠수 가능한 인력, 배치도 및 장비현황/ 62	
※ 해양경찰청 국정조사 요구자료 <해양경찰청 소속 잠수 가능한 구조 전담인력 현황>	
(가) 기관별/ 62	
(나) 상세배치인력/ 62	

※ 해양경찰청 국정조사 요구자료 <특공대 인력현황 및 잠수장비 보유 현황>

(가) 특공대 인력현황/ 63

(나) 잠수장비보유 현황/ 64

(2) 해양경찰청의 구조인력과 장비 등의 문제/ 64

다. 기관보고의 성과와 한계/ 65

라. 규명되어야 할 과제/ 65

8. 해경은 외부의 구조 지원을 고의로 거부한 것인가 아니면 과실로 활용하지 못한 것인가?..... 66

가. 쟁점/ 66

나. 기관보고의 내용/ 67

(1) 해양경찰의 외부 지원 배제 의혹/ 67

(2) 민간 잠수사 구조 활동 통제 및 구조 작업에 대한 의견 묵살/ 69

(3) 해양경찰의 해군 SSU, UDT 통제 의혹/ 70

다. 기관보고의 성과와 한계/ 71

라. 규명되어야 할 과제/ 73

9. 해양경찰과 언딘의 부적절한 관계 의혹 및 사고 초기 해양경찰의 지휘능력 미비..... 74

가. 쟁점/ 74

나. 기관보고의 내용/ 74

(1) 해양경찰과 언딘의 부적절한 관계 의혹/ 74

(2) 사고 초기 해양경찰의 지휘능력 미비/ 76

다. 기관보고의 성과와 한계/ 77

라. 규명되어야 할 과제/ 78

10. 해양경찰의 부실한 세월호 운항관리규정에 대한 승인과 운항관리자의 부실한 안전점검에 대한 감독의무 해태..... 79

가. 쟁점/ 79

나. 기관보고의 내용/ 80

다. 기관보고의 성과와 한계/ 81

라. 규명되어야 할 과제/ 81

III. 해양수산부 기관보고..... 83

1. 세월호 침몰 사고의 정확한 발생 시각은 언제인가?..... 83

가. 쟁점/ 83

나. 기관보고의 내용/ 83	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 84	
라. 규명되어야 할 과제/ 84	
2. 수차례 수정 발표된 AIS 자료를 신뢰할 수 있나?.....	85
가. 쟁점/ 85	
나. 기관보고의 내용/ 85	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 86	
라. 규명되어야 할 과제/ 87	
3. 조타수의 급변침이 사고의 직접적인 원인인가?.....	87
가. 쟁점/ 87	
나. 기관보고의 내용/ 87	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 88	
라. 규명되어야 할 과제/ 88	
4. 제주 VTS는 사고 인지 즉시 진도 VTS에 상황을 전달했나?.....	89
가. 쟁점/ 89	
나. 기관보고의 내용/ 89	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 90	
5. 제주 VTS의 21번 채널이 녹음되지 않은 이유는 무엇인가?.....	90
가. 쟁점/ 90	
나. 기관보고의 내용/ 90	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 91	
라. 규명되어야 할 과제/ 91	
6. 한국해운조합의 책임과 관리감독기관인 해양수산부의 책임.....	92
가. 쟁점/ 92	
나. 기관보고의 내용/ 92	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 92	
라. 규명되어야 할 과제/ 93	

7. 한국선급의 책임과 관리감독기관인 해양수산부의 책임.....	93
가. 쟁점/ 93	
나. 기관보고의 내용/ 94	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 94	
라. 규명되어야 할 과제/ 95	
IV. 안전행정부 기관보고.....	96
1. 세월호 사고 초기 안행부장관의 대응이 적절했나?.....	96
가. 쟁점/ 96	
나. 기관보고의 내용/ 96	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 97	
라. 규명되어야 할 과제/ 97	
2. 중대본은 왜 세월호 사고 당일 7시간이 지난 시점(6차 브리핑 직전)까지도 사고의 심각성에 대해 파악하지 못했던 것인가?.....	98
가. 쟁점/ 98	
나. 기관보고의 내용/ 99	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 99	
라. 규명되어야 할 과제/ 99	
3. 중대본의 컨트롤타워 역할의 총체적 실패.....	100
가. 쟁점/ 100	
나. 기관보고의 내용/ 100	
(1) 중대본의 첫 회의/ 100	
(2) 해양경찰과 해군의 현장에서의 역할 조율 실패/ 101	
(3) 재난 전문가 없는 중대본/ 101	
(4) 재난 대응체계의 미비/ 102	
(5) 재난 및 안전관리기본법 개정 당시부터 예견되었던 중대본의 컨트롤타워 역할 실패/ 103	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 104	
라. 규명되어야 할 과제/ 105	
V. 국방부 기관보고.....	106
1. 해군 해난구조대(SSU)와 특수전전단 요원(UDT)에 대한 출동 명령이 신속히 이루어지지 않은 이유는	

무엇인가?.....	106
가. 쟁점/ 106	
나. 기관보고의 내용/ 106	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 106	
라. 규명되어야 할 과제/ 107	
2. 해난구조대(SSU)는 왜 출동명령 후 1시간 16분이나 지난 후에야 출동했나?.....	107
가. 쟁점/ 107	
나. 기관보고의 내용/ 107	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 108	
라. 규명되어야 할 과제/ 109	
3. 해난구조대(SSU)는 왜 인명구조를 위한 잠수장비 없이 출동했나?.....	109
가. 쟁점/ 109	
나. 기관보고의 내용/ 110	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 110	
라. 규명되어야 할 과제/ 110	
4. 목포 3함대 링스헬기는 왜 아무런 역할을 하지 못했나?.....	111
가. 쟁점/ 111	
나. 기관보고의 내용/ 111	
(1) 출동지체의 문제/ 111	
(2) 구조인력 및 장비의 부재/ 111	
(3) 해경과의 협력 실패/ 112	
(4) 국방부의 답변/ 112	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 112	
라. 규명되어야 할 과제/ 113	
5. 리프트백의 용도에 대한 애초 홍보는 속임수였나?.....	113
가. 쟁점/ 114	
나. 기관보고의 내용/ 114	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 114	
라. 규명되어야 할 과제/ 115	
6. 통영함은 두 번에 걸친 해군참모총장의 구조 지원 명령에도 불구하고 왜 구조 현장에 투입되지 못	

했다?.....	116
가. 쟁점/ 116	
나. 기관보고의 내용/ 116	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 117	
라. 규명되어야 할 과제/ 117	
7. 해군은 왜 미 해군의 지원을 거부하였나?.....	117
가. 쟁점/ 117	
나. 기관보고의 내용/ 118	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 118	
라. 규명되어야 할 과제/ 119	
VI. 방송통신심의위원회, KBS, MBC(불출석) 기관보고.....	120
1. 방송사의 전원구조 오보 경위.....	120
가. 쟁점/ 120	
나. 기관보고의 내용/ 120	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 121	
라. 규명되어야 할 과제/ 122	
VII. 교육청, 경기교육청, 보건복지부, 고용노동부, 안산시 기관보고.....	123
1. ‘단원고 학생 전원 구조’ 문자 발송 경위.....	123
가. 쟁점/ 123	
나. 기관보고의 내용/ 123	
(1) 단원고와 경기도 교육청의 ‘단원고 학생 전원 구조’ 문자 발송 경위/ 124	
(2) 전원구보 오보 진원지 관련/ 125	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 126	
라. 규명되어야 할 과제/ 127	
2. 사고 시점 관련 문제: ‘8시 10분 사고설’ .....	128
가. 쟁점/ 128	
나. 기관보고의 내용/ 129	

다. 기관보고의 성과와 한계/ 129	
라. 규명되어야 할 과제/ 130	
3. 보건복지부의 사고 대응 관련.....	130
가. 쟁점/ 130	
나. 기관보고의 내용/ 131	
다. 기관보고의 성과와 한계/ 131	
라. 규명되어야 할 과제/	
4. 기타 국정조사 지적 내용.....	132
VIII. 기관보고 총평과 앞으로의 과제.....	133
1. 국정조사 특위의 국정조사 진행 현황/ 133	
2. 국정조사 특위의 기관보고 성과와 한계/ 133	
3. 앞으로의 과제/ 135	

## I. 청와대 등 기관보고

### 1. 청와대는 재난사고의 컨트롤타워가 아닌가?

#### 가. 쟁점

지난 7월 10일 청와대 국정조사 기관보고에서는, 세월호 침몰 사고에 대한 정부의 대응과 관련하여, 대통령 비서실, 청와대 국가안보실 등도 주무부서인 해양경찰청이나 해양수산부 등과 마찬가지로 법적·정치적 책임을 져야 하는지 여부가 논란이 되었고, 이에 대한 전제로 청와대가 세월호 침몰 사고의 컨트롤타워인지 여부가 쟁점이 되었다.

#### 나. 기관보고의 내용

김기춘 대통령비서실장은 ‘재난 및 안전관리 기본법’을 언급하며, “청와대는 법적으로 컨트롤타워가 아니고, 따라서 도의적·정치적 책임을 질 뿐 법적 책임은 없다”는 내용의 답변을 수차례 한 바 있다.

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.

② 중앙대책본부의 본부장(이하 “중앙대책본부장”이라 한다)은 안전행정부장관이 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.

그러나 이에 대하여는 다음 내용을 근거로 하여 반론이 제기되었다.

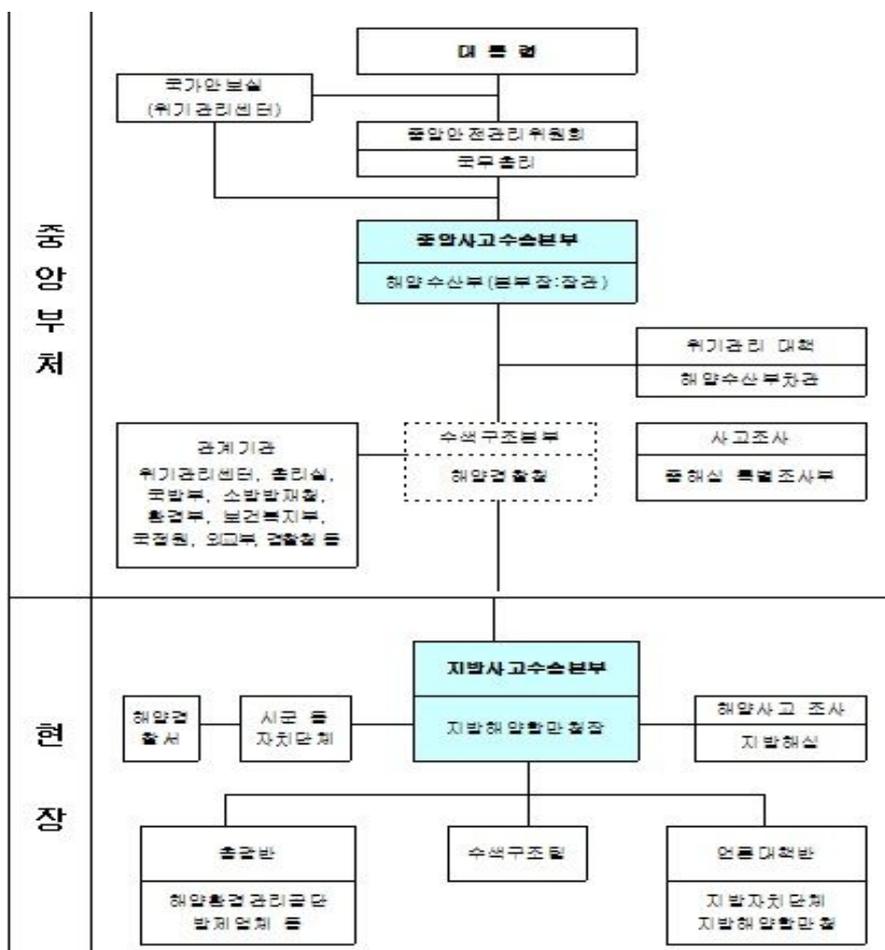
#### (1) 국가위기관리 기본지침

대외비 자료인 ‘국가위기관리 기본지침’ (대통령 훈령 318호)은 국가의 다양한 위기관리를 위해 분야별·기관별로 위기관리 방향을 제시하고 있다. 그런데 여기에는 ‘(청와대) 국가안보실은 재난 분야 위기에 관한 정보·상황의 종합 및 관리업무를 수행한다’고 명시되어 있다. 특히 정진후 특위위원(정의당)은 여기에 나온 ‘관리’의 사전적 의미가 ‘사람을 통제하고 지휘하여 감독함’임을 지적했다.

## (2) 재난유형별 위기대응 매뉴얼

해양수산부의 ‘재난유형별 위기대응 매뉴얼(해양사고선박)’에도 위기관리체계 상 대통령과 국가안보실이 해양수산부가 담당하는 중앙사고수습본부의 상위 부서로 표시되어 있다. 그리고 ‘위기관리 기구의 임무역할’이라는 항목을 보면, 청와대 국가안보실의 임무가 위기정보·상황 종합 및 관리로 되어 있음을 확인할 수 있다.

[표] <국가재난 대응 체계도>



[표] <나. 위기관리 기구의 임무 역할>

구 분		임 무
국가안보실 (위기관리센터)		· 위기징후 목록 종합 관리·운영 · 위기정보·상황 종합 및 관리 · 국가위기평가회의 운영
중앙안전관리위원회		· 안전관리에 관한 중요 정책 심의·조정 · 국가 안전관리기본계획안의 심의 · 재난 및 안전관리 업무의 협의·조정
중앙사고수습본부		· 선박재난 수습에 관한 업무 총괄·조정 · 중앙 행정기관의 협조 요청
지방사고수습본부		· 해당지역에서의 재난사항 총괄 · 지역별 긴급구조에 관한 사항 총괄 · 당해 소재 긴급구조기관간 역할분담 및 재난 현장 지휘통제
부처별 사고수습 본부	해양경찰 청	· 초기사항 파악 · 수색 및 구조 업무 현장 지휘
	소방방재 청	· 인명구조 및 현장수습 총괄 · 방제자원 지원 등
	보건복지 부	· 인명 구조 수습 등 지원
중앙해양안전심판원		· 선박사고 원인규명 특별조사반 운영
사·도 재난 안전대책본부		· 인명 구조 및 사고 수습 등 지원

또한 민경욱 대통령비서실 대변인은 세월호 침몰 사고 당일 10시 30분에 “현재 청와대는 김장수 안보실장이 위기관리센터에서 사고와 구조현황을 파악하는 등 필요한 조치를 취하고 있으며, 관련 상황을 즉시 대통령에게 보고하고 있습니다” 라고 언론 브리핑을 한 바 있는데, 이는 국가안보실이 상황 관리 역할을 해야 한다는 것을 전제로 한 발언으로 이해된다.

### (3) 대통령의 특공대 투입 지시

민경욱 대통령비서실 대변인은 앞에서 언급된 언론 브리핑에서, 박근혜 대통령이 사고 당일 10시 30분경 해경청장에게 전화하여 ‘특공대를 투입해서라도 현장 인원구조에 최

선을 다할 것' 이라고 지시했다고 말한 바 있다.<sup>1)</sup> 이러한 지시 내용의 적절성 여부를 떠나, 대통령이 세월호 침몰 사고 대응의 컨트롤타워로서 구체적인 업무지시를 했다는 것은 분명하다. 또한 아래 해양경찰청 상황실의 청와대 핫라인의 녹취록을 보더라도, 대통령이 해경에 구체적인 업무 지시를 한 것으로 드러난다.

**<해경 상황실의 청와대 핫라인 녹취록 중>**

20140416 103730	BH	해경청장님 어디계십니까
	해경청	여기 상황 위기관리실 회의실에 계십니다
	BH	회의실에 계십니까 VIP메시지 전해드릴테니까
	해경청	예
	BH	빨리 전해주세요
	해경청	예
	BH	첫째, 단 한명도 인명피해가 발생하지 않도록 하라
	해경청	예
BH	그냥 적어 그 다음에 여객선 내에 객실, 엔진실 등을 포함해서 철저히 확인해가지고 누락되는 인원이 없도록 해라. 자 그 두 가지를 말씀하셨으니까. 일단 청장님한테 메모로 넣어드리고 업데이트 추가된 거 있어요? 아 왜 자꾸 인원이 틀려...	

**(4) 해경 상황정보문자시스템 상의 지시**

청와대가 실제로 해경에 업무를 지시한 내용으로 해경 상황정보문자시스템의 기록이 있다. 청와대 행정관은 해경에게 해양과학기술원에서 개발한 수중 로봇을 언론에 홍보하라고 하는 등 상황정보문자시스템을 통해서만 총 131건의 지시와 요구를 했다. 해경이 구조 작업에 전력을 기울여야 했던 점을 고려하면, 청와대가 해경에게 적절한 내용의 지시를 한 것으로 보이지는 않는다, 그러나 적어도 청와대가 해경에게 구체적인 지시를 내린 사실이 있다는 것은 분명하다.

**<4월 21일 상황정보문자시스템 상 청와대 지시 사항>**

- BH님의 대화(오전 9:11) : 지금까지 애로사항 취합 결과, 피로도 누적, 청수, 생필품 등 보급품 부족 등이었음. 추가로 애로사항 있으면 의견 제시 바라며, 특히 잠수 요원들 의견 물어봐주기 바람.

1) 세계일보, <박 대통령, 해경청장에게 '특공대 투입' 지시>, 2014. 4. 16.

#### <4월 22일 상황정보문자시스템 상 청와대 지시 사항>

- BH님의 대화(오전 9:05) : 수중 로봇은 해양과학기술원에서 개발한 고관절 로봇으로 초음파 영상 촬영을 주목적으로 한다고 하며, 어제 22시부터 해군의 요청으로 투입되었다 함. 현재는 해경의 통제를 받고 있다고 전해짐. 로봇에 대해서는 언론 홍보 필요할 것으로 사료됨. 모든 국 지휘라인에 보고 바람.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

청와대는 재난대응의 컨트롤타워가 아니므로 법적 책임이 없다는 김기춘 비서실장의 답변에도 불구하고, 기관보고를 통해 청와대가 이번 사고의 컨트롤타워라는 것에 대한 규정상 근거 및 정황 증거가 확인되었다. 결론적으로, 여러 특위위원들의 지적처럼 청와대가 이번 세월호 침몰 사고의 컨트롤타워로서 역할을 수행했어야 한다는 것은 분명하다. 실제로 김장수 전 국가안보실장은 “국가안보실은 재난사고의 컨트롤타워가 아니”라고 했다가, 이 발언이 문제되어 자리에서 물러나기도 했다. 참고로 김장수 전 국가안보실장은 2013년 4월 18일 국회 운영위원회에 출석하여, “국가안보실은 국가안보 및 위기 관리 전반에 관련된 범정부적 대응활동을 조정 통제하는 컨트롤타워”라고 발언한 바 있다.

특히 민경욱 대통령비서실 대변인도 김장수 전 국가안보실장의 “국가안보실은 재난사고의 컨트롤타워가 아니”라는 발언에 대해 해명하며, “청와대가 아니라 안보실이 재난 컨트롤타워가 아니라는 의미”라고 하여 청와대가 재난사고의 컨트롤타워임을 사실상 인정한 바 있다.<sup>2)</sup> 이번 기관보고에서는 대통령비서실장과 대통령비서실 대변인의 말이 이처럼 달라진 이유를 충분히 자세하게 확인할 필요가 있었다.

또한 설령 청와대가 재난사고의 직접적인 컨트롤타워가 아니더라도, 대통령이 행정감독권을 적절히 행사하지 못한 것에 대한 책임이 문제될 수 있음에도 기관보고에서는 이 점이 전혀 다루어지지 않았다. 정부조직법 제11조는 대통령의 행정감독권에 대해 정하고 있다.<sup>3)</sup> 이에 의하면 사고 초기 중앙재난안전대책본부(중대본)이 전혀 상황에 맞는 대응을 하지 못하는 상황에서, 대통령은 제대로 된 조치를 취할 수 있도록 안행부장관이나 해경

2) 동아일보, <“컨트롤타워 아니다” 재난책임 회피 발언… 김장수 問責 결정타>, 2014. 5. 23.

3) [정부조직법] 제11조(대통령의 행정감독권)

① 대통령은 정부의 수반으로서 법령에 따라 모든 중앙행정기관의 장을 지휘·감독한다.

② 대통령은 국무총리와 중앙행정기관의 장의 명령이나 처분이 위법 또는 부당하다고 인정하면 이를 중지 또는 취소할 수 있다.

청장을 지휘하고 감독할 의무가 있었다. 그러나 청와대는 사고 수습과정에서 자신이 컨트롤타워라는 점을 부인하며 책임을 방기하고 있었다. 대통령비서실과 국가안보실 등은 대통령을 제대로 보좌하지 못한 것에 대한 정치적·법적 책임을 져야 할 것이다.

## 2. 청와대는 세월호 침몰 초기 상황과 사고의 심각성을 제대로 파악했나?

### 가. 쟁점

청와대가 국가적 재난 대응의 컨트롤타워 역할을 하기 위해서 가장 먼저 요구되는 것은 재난사고에 대한 신속한 상황 파악이다. 청와대가 어느 시점에 어떤 방식으로 사고를 인지하고 상황을 파악했는지가 규명되어야 한다.

### 나. 기관보고의 내용

지난 7월 8일 국회 운영위 속기록과 청와대 국가안보실 서면 답변에 의하면, 국가안보실 위기관리센터는 정식 보고라인을 통해 사고의 발생을 인지하지 못하고, 사고 당일 오전 9시 19분경 YTN 보도를 통해 사고를 인지했다고 밝혔다. 청와대는 전남도 119상황실에 최초로 사고 접수가 되었던 08시 52분으로부터 무려 27분이나 지난 09시 20분에야 해경 상황실에 전화를 걸어 사고 여부에 대해 확인을 하게 되었다고 한다. 기관보고에서 다수의 특위위원들은 24시간 운영되는 청와대 국가안보실 위기관리센터가 사고가 난지 30분이 지난 시점까지 대형 선박 사고를 스스로 확인하지 못하고 언론보도를 통해 사고를 인지한 것에 대한 문제점을 지적했다.

### 다. 기관보고의 성과와 한계

해양수산부의 <해양사고(선박) 위기관리 실무매뉴얼>의 ‘위기관리 체계’에 따르면 수색구조본부(해양경찰청)는 사고 즉시 국가위기관리센터에 상황보고토록 규정하고 있으나, 9시 이전에 상황을 인지한 해경, 소방방재청 등 어떤 재난 대응기관도 청와대에 상황보고를 하지 않아 거꾸로 청와대가 해경상황실에 전화를 걸어 확인했다는 것이다. 이는 사건을 인지하는 초기 단계부터 청와대가 컨트롤타워 역할을 제대로 수행하지 못했고(또는 제대로 수행할 수 없는 근본적 한계가 있었고), 대한민국의 위기관리체계가 제대로 작동

하고 있지 않았음을 단적으로 보여주는 것이다.

### 3. 대통령비서실과 국가안보실은 대통령을 보좌하는 본연의 임무를 충실히 했나?

#### 가. 쟁점

헌법 제34조 제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다” 고 규정하고 있다.

정부조직법 제11조(대통령의 행정감독권) 제1항은 “대통령은 정부의 수반으로서 법령에 따라 모든 중앙행정기관의 장을 지휘·감독한다” 고 규정하고 있으며, 제14조(대통령비서실) 제1항은 “대통령의 직무를 보좌하기 위하여 대통령비서실을 둔다” 고 규정하고 있고, 제15조(국가안보실) 제1항은 “국가안보에 관한 대통령의 직무를 보좌하기 위하여 국가안보실을 둔다” 고 규정하고 있다.

따라서 대통령은 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 법령에 따라 중앙행정기관의 장을 지휘·감독하여야 하고, 대통령비서실과 국가안보실은 이와 같은 대통령의 직무를 보좌하여야 한다. 사고 대응에 있어 대통령비서실과 국가안보실이 정부조직법이 규정하는 의무를 방기하고, 대통령에게 적절한 보고와 보좌를 하지 못하여 세월호 사고를 대형 참사로 키운 것이 아닌지에 대해 세월호 사고 발생 이후부터 많은 언론들의 문제제기가 있어 왔다.

#### 나. 기관보고의 내용

##### (1) 국가안보실 위기관리센터의 재난 대응 전문성 부족

김광진 특위위원(새정치민주연합)이 지적한 바에 따르면, 위기관리센터에 재난 관련 전문 인력은 1명의 행정관이 전부라는 것이 밝혀졌다. 국가안보실 직원 62명 중 재난 관련 전문 인력은 위기관리센터의 행정관 1인뿐이고, 현재 재난업무를 총괄하는 안전행정부의 업무를 관장하는 정무수석실에는 해경 파견 직원 1인뿐이다. 이와 같은 위기관리대응센터 내 재난 대응 전문 인력의 부재는 국가적 차원의 재난 대응에 있어 청와대가 컨트롤

타워로서 역할을 수행하는 것이 근본적으로 매우 어려운 조건이었음을 보여준다.

(2) 보고의 지연

[표] 4월 16일 청와대 타임라인<sup>4)</sup>

시간	주요 상황	경로	수단
09:19	YTN뉴스속보 통해 사고인지	상황실	TV
09:20	상황실간 사고 여부 확인	청와대→해경청	전화
09:20	상황실, 안보실장 보고	상황실→안보실장	전화
09:24	안보실, 청와대 내부 문자 발송	국가안보실→청와대	문자
10:00	<b>안보실, 대통령 서면 보고 (대통령 첫 인지)</b> - 내용 : 사고개요, 선박제원, 구조인원 현황 및 조치 * 사고접수 후 1시간 8분, <b>상황실 확인 후 40분 소요</b>	안보실장→대통령	문서
10:15	<b>안보실장, 대통령 전화받고 유선 보고</b> * 대통령, 사고 관련 첫 지시 하달	대통령→안보실장	전화
10:17	<b>세월호 구조불가 상태</b> (기울기 108도 침몰, 선체에서 해경 철수)		
-	<b>안보실장, 해경청장 통화 실패</b> * (김규현 1차장 설명) 안보실장이 대통령 통화 후 즉시 전화했으나 해경청장 헬기 탑승으로 실패	안보실장→해경청장	전화
10:25	<b>청와대, 기관에 대통령 지시사항 통보</b> “단 한명의 인명 피해도 발생하지 않도록 하라. 여객선내 객실 등을 철저히 확인하여 누락되는 인원이 없도록 하라.” * 사고접수 후 1시간 33분, <b>대통령 보고 후 25분 소요</b>	청와대→해경청,중대본	전화
10:30	<b>민경욱 대변인 브리핑</b> (김기춘 비서실장 운영위 증언 시각)		
10:30	<b>대통령, 해경청장에 지시</b> “특공대를 투입해서라도 현장 인원구조에 최선을 다할 것”	대통령→해경청장	전화
16:10	<b>비서실장 주재 수석비서관 회의</b> (대통령 인지 후 6시간 10분간 회의없음)		
17:15	<b>대통령, 중대본 방문 (마지막 지시 후 6시간 45분간 행적 묘연)</b> “구명조끼를 학생들은 입었다고 하는데 발견하기 힘들니까?” “처음 구조인원 발표된 것 하고 또 나중에 확인된 것하고 차이가 무려 200이나 있었는데 어떻게 그런 큰 차이가 날 수 있습니까?” “경찰특공대라든가 이런 구조 인력들이투입이 되고 있는 것으로 아는데...”		

대통령 비서실과 국가안보실이 제출한 업무보고 자료에 따르면, 사고 당일 오전 10시

4) 김현미 위원(새정치민주연합) 제공. 7월 8일 국회 운영위 속기록과 국가안보실 서면답변을 통해 재구성.

에 이르러 대통령에게 첫 보고(서면보고)가 이루어지고, 10시 15분에 국가안보실장은 대통령에게 유선으로 두 번째 보고를 한다. 그러나 첫 보고가 이루어진 것은 전남도 119상황실에 처음 사고 접수가 된 08시 52분으로부터 1시간 8분이 지난 시점이고, 청와대가 처음 사고를 인지한 09시 19분으로부터 41분이나 지난 시점이다.

이에 대해 기관보고에서 김기춘 비서실장과 김규현 국가안보실 제1차장은, 대통령에게 보고를 할 경우에는 단순히 사고가 발생했다는 사실 외에 사고개요, 발생시점, 탑승자 현황, 구조현황 등의 기본적인 정보를 종합하여 보고를 해야 하기 때문에 이를 위한 정보를 취합하는 데 시간이 걸릴 수밖에 없다는 취지로 답변했다. 그러나 이 정도 규모의 재난 상황을 대통령에게 보고하는데 40분씩이나 소요된다는 것은 정상적이라 할 수 없다. 국가적 차원의 재난 대응 컨트롤타워를 지휘해야 하는 대통령에게 이와 같이 느장 보고가 이루어졌다면 심각한 문제가 아닐 수 없다.

### (3) 긴급 상황에 적합한 형식과 내용의 보고를 하지 않은 점

<사고발생 후 8시간 동안 이루어진 대통령비서실과 국가안보실 보고 현황>

10:00	안보실	서면	[대통령 서면보고] 3회 서면보고 사고개요 및 현장 상황이 포함된 사고상황 보고서 최초 보고
10:15	안보실	유선	[대통령 유선통화] 7차례 유선 보고 지시사항 전달 : 단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 할 것, 선내 객실 등을 철저히 확인하여 누락되는 인원이 없도록 할 것
10:30	대통령	유선	[해경청장] 인명구조 독려 지시 특공대를 투입해서라도 현장 인원구조에 최선을 다할 것
10:36	비서실	서면	[대통령 서면보고] 11차례 서면 보고 해경, 안행부 보고를 토대로 '구조상황 보고서' 서면 보고
13:07	비서실, 안보실	서면	[대통령 서면보고] 368명 구조 보고 (13:03 해경으로부터 구조보고 접수)

5) 정진후 특위위원(정의당) 제공. 7월 8일 국회 운영위 속기록과 국가안보실 서면 답변을 통해 재구성.

14:23	NSC		해경으로부터 구조인원 착오 가능성 보고 접수 ↓
14:50	안보실장	유선	추가 확인 거쳐 구조인원 정정(166명) 유선 보고
15:30	비서실	서면	구조인원 정정내용 및 향후 수색계획 대통령께 추가 보고 (서면)
16:10	비서실장		수석비서관회의 소집 : 인명구조 및 사고수습 조치 등 협의
17:15	대통령	직접	중앙재난안전대책본부(중대본) 방문 및 구조 독려
17:30	비서실, 안보실		비상근무 돌입(17:30~22:00)

대통령은 사고 발생 후 8시간 동안 총 24번의 보고를 받은 것으로 되어 있다. 그러나 24번의 보고는 모두 대면보고가 아닌, 서면보고와 유선보고로만 이루어졌다. 그리고 기관 보고에서 김기춘 비서실장과 김규현 국가안보실 제1차장은 24번의 보고를 하면서 단 한번도 대통령을 대면하지 않았으며, 그 당시 대통령이 어디에 있었는지도 알지 못했다고 답변했다.

정진후 특위위원(정의당), 김현미 특위위원(새정치민주연합) 등은 세월호 사고 당시 상황을 대통령에게 정확하게 보고하고, 대통령이 적절한 지시를 내릴 수 있도록 필요한 보좌를 하기 위해서는 대면보고와 대통령 주재 회의가 필수적으로 요청되었다고 지적했다. 또한, 당시 상황과는 맞지 않게 서면과 유선으로만 보고가 이루어지고, 사고 당일 단 한번도 대통령 주재 회의를 소집하지 않음으로써, 대통령이 사고 상황을 정확하고 신속하게 파악하지 못했을 뿐만 아니라 ‘적절한 지시’<sup>6)</sup>를 할 수도 없었다는 점을 비판했다.

김현 특위위원(새정치민주연합)은 7월 10일 배포한 보도자료에서 “사고 당일 대통령이 청와대 안에 있었는지, 누구와 구조와 관련한 이야기를 나눴는지 전혀 확인할 수 없고, 특히 대통령을 지근거리에서 보좌해야 할 대통령비서실장과 국가안보실장이 대통령의 얼굴조차 확인하지 않았다는 것은 박근혜정부의 모든 문제의 원인이 청와대에 있다는 것을 반증하는 것으로서 김기춘 비서실장을 비롯한 청와대 관련자들의 전원 문책과 사퇴가 있

6) 대통령이 사고 상황을 제대로 파악하지 못한 결과, 해경청장에게 구조능력이 전혀 없는 “해경특공대를 투입하여 구석구석 수색하여 단 한명의 희생자도 없게 하라”는 엉뚱한 구조명령을 내렸다. 이에 대해서는 아래의 ‘6. 대통령의 지시는 적절했는가’에서 다루기로 한다.

어야 한다” 고 밝혔다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

이번 기관보고에서, 다수의 특위위원들은 대통령비서실과 국가안보실이 대통령에게 뒤늦게 보고를 하고, 대면보고 없이 유선과 서면으로만 보고를 함으로써 대통령이 제대로 상황을 파악할 수 있도록 적절히 보좌하지 못한 것이 아니냐며 질타했다. 이를 통해 대통령비서실과 국가안보실이 청와대가 국가적 차원의 재난대응 컨트롤타워 역할을 하지 못한 것에 대해서 대통령비서실과 국가안보실은 법적·정치적·도의적 책임을 져야 하는 것 또한 분명해졌다.

그러나 김기춘 비서실장과 김규현 국가안보실 제1차장은 컨트롤타워로서 청와대의 역할을 부인하고, 책임을 회피하는 답변으로 일관했다. 그리고 김기춘 비서실장은 이정현 홍보수석과 김장수 국가안보실장의 사임에 대해서 세월호 참사에 대한 문책성 인사가 아니라, 일신상의 사유에 따른 사임이라고 했다. 즉, 세월호 참사와 관련하여 청와대 내에서 그 어떤 인사도 정치적 책임을 지지 않았던 것이다. 이는 대국민 담화를 통해 모든 책임이 자신에게 있다고 하였던 박근혜 대통령의 말이 그야말로 수사에 지나지 않았다는 것을 보여주는 것이다. 앞으로 세월호 참사와 같은 대형 참사를 철저히 예방하기 위해서는, 미숙한 대응으로 이번 사고를 대형 참사로 키우는 데 일조한 청와대 참모진들에 대한 정치적 책임을 묻기 위한 논의가 진행되어야 할 것이다. 이와 더불어 법적 책임과 징계책임을 물을 수 있는 방안에 대해서도 논의가 필요하다.

세월호 참사의 진상규명을 위해서는 성역 없는 조사가 이루어져야 한다. 그러나 이번 기관보고에서 대통령비서실과 국가안보실은 특위위원들이 요청한 자료제출을 거부하고 불성실하고 책임회피성 답변으로 일관했다. 또한, 감사원은 청와대를 감사하면서 실질감사가 아닌 의견서만을 제출하게 하는 서면 감사를 했다. 따라서 국정조사와 감사원의 감사는 청와대의 책임을 규명하기에는 매우 불충분하고 역부족임이 우려한 대로 드러났다. 따라서 세월호 참사에 대한 청와대의 책임을 규명하기 위해서는 명실상부한 조사권을 가진 독립된 조사위원회에 의한 조사가 요청된다 하겠다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 대통령에게 보고가 지연된 이유가 규명되어야 한다. 대통령의 소재 파악이 제대로 되지 않은 것인지 아니면 시급히 보고할 필요성에 대해서 비서실과 국가안보실에서 안이한 판단을 한 것인지 추가적으로 조사가 필요하다.(①)
- (2) 대통령께 최초로 보고한 ‘10시 안보실장 서면보고’가 어떤 내용이었는지가 규명되어야 한다. 이 서면보고의 사본이 제출되어야 한다.(②)
- (3) 사고 발생 후 8시간 동안 대통령은 총 16번의 서면보고와 8번의 유선보고를 받은 것으로 보고되었다. 또한, 대통령은 10:15 국가안보실장, 10:30 해경청장에게 유선으로 지시를 내린다. 그런데 기관보고에서 김기춘 비서실장과 김규현 국가안보실 제1차장의 답변에 따르면, 사고 발생 후 24번의 보고와 2번의 지시가 이루어지는 동안 비서실장과 국가안보실장은 대통령을 대면하지도 않았으며, 대통령이 어디에 있었는지도 모른다고 답변했다. 따라서 4월 16일 사고 발생 후 17:15 중대본을 방문할 때까지 대통령은 어디에 있었으며, 사고 대응과 관련하여 어떤 일을 하였는지가 명확히 밝혀져야 한다. 그리고 총 24번의 보고가 유선과 서면으로만 이루어지고 단 한 차례도 대통령 주재 회의가 소집되지 않았던 이유, 즉 대통령이 청와대에 부재하였기 때문인지 아니면 사고의 심각성에 대해서 대통령비서실과 국가안보실에서 안이한 판단을 한 것인지에 대해 추가적으로 조사가 필요하다.(③)
- (4) 사고 당일 청와대에서는 단 한 차례도 대통령 주재회의가 열리지 않았으며, 대신 16:10에 대통령비서실장 주재 수석보좌관 회의가 한 차례만 개최되어 사고대응을 논의한 것으로 되어있다. 즉, 사고 발생 후 7시간 동안 청와대는 대통령의 두 차례 지시 외에, 정부부처들에게 상황보고만을 받을 뿐 사고 대응 방안을 논의하고 결정하기 위한 과정이 전무했던 것이다. 이와 같이 청와대가 컨트롤타워로서 자신의 역할을 신속하게 수행하지 못하고 안일한 대응을 하게 된 책임소재를 명확히 밝히고, 책임이 있는 대상자들에 대한 법적 책임과 징계 책임을 어떻게 물을 수 있는지에 대해서 추가로 조사가 이루어져야 한다.(④)

#### 4. 청와대의 4대 거짓말 의혹

##### 가. 쟁점

청와대가 제출한 자료에 따르면, 박근혜 대통령은 유선과 서면으로 보고를 받을 뿐 대면보고를 받은 적도 없고, 회의를 주재한 적도 없다. 박근혜 대통령은 10시 15분에 안보실장에게 그리고 10시 30분에 해경청장에게 두 번의 지시를 내리는데 이와 관련하여 대통령의 10시 15분의 지시사항과 10시 30분 지시사항조차 실제로 존재하기는 했던 것인지 의심해볼만한 정황들이 기관보고 질의를 통해 제기되었다.

## 나. 기관보고의 내용

### (1) 국가안보실, 대통령비서실의 첫 번째 거짓말 의혹

국가안보실과 대통령비서실의 업무보고 자료에 따르면, 09시 19분에 YTN 속보를 통해 상황을 인지했고, 해경청 상황실에 유선으로 사고 사실 확인 후 40분이 지난 10시에 대통령께 최초로 상황보고를 서면으로 진행했고, 10시 15분에 대통령이 국가안보실장에게 유선으로 지시를 했다. 10시 15분 대통령의 유선 통화 시 안보실장에게 지시사항으로 전달한 것은 “단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 할 것, 선내 객실 등을 철저히 확인하여 누락되는 인원이 없도록 할 것” 이다.

그런데 중대본의 4월 16일 오전 10시 상황일지를 보면, 조치사항으로 대통령님 지시, “단 1명의 인명피해도 없도록 구조에 최선을 다할 것, 객실 엔진실 등 철저히 수색해 누락되는 인원이 없도록 할 것” 이라고 기재되어 있다. 10시에 최초로 대통령에게 보고가 되고, 10시 15분 대통령의 첫 지시가 내려지는데, 중대본의 10시 상황보고서에는 10시 15분에 내려진 대통령의 지시사항이 등장한다. 이는 10시 15분에 대통령의 지시사항이 실제로 있기는 했던 것인지, 대통령이 아닌 참모진들에 의해서 사후에 만들어진 지시사항은 아닌지 의심되는 대목이다. 우원식 특위위원(새정치민주연합) 등은 청와대 대통령비서실장과 안보실장이 국회에 거짓보고를 한 것이 아닌지 지적했다.



**진도해상여객선 침몰사고 상황보고**

☐ 사고 개요

- 일 시 : 2014. 4. 16(수) 08:58 경 목포해경청 상황실 사고접수
- 장 소 : 전남 진도군 관매도 부근
- 사고내용 : 인천발 제주행 여객선(세월호, 6,325톤) 침몰 중  
- 총 476명 승선(승무원 24명, 승객 : 452명(안산 단원고 325명))

☐ 구조 상황

- 구조인원 : 110여명
- 출동현황 : 헬기(16대) - 해군(1대), 소방(10대), 해경(3대), 경찰(2대)  
선박(24척) - 해군(16척), 소방(1척), 해경(4척), 민간(3척)  
\* 진도 팽목항 구급차 응급환자 이송 대기 중

☐ 조치 사항

- 대통령님 지시 : 단 1명의 인명피해도 없도록 구조에 최선을 다할 것, 객실 엔진실 등 철저히 수색해 누락되는 인원이 없도록 할 것
- 해경청 대책본부 가동(09:10), 중앙사고수습본부 구성 및 가동(9:40, 해양수산부)
- 중앙재난안전대책본부 가동(9:45, 본부장 안전행정부장관)  
- 안행부 제2차관(중대본 차장) 상황실에서 현장지휘
- 소방방재청장 사고현장 출동(10:09)

입 원 : 101명(중증 5명, 경증 96명)

이에 대해 김기춘 대통령비서실장은 “10시에 문서를 작성하기 시작했고, 문서 완성시간이 적혀야 되는데 그게 적히지 않은 것이다” 고 답변했다. 즉, 4월 16일 10시 중대본의 상황보고서는 10시부터 작성되기 시작하였고, 10시 15분에 내려진 대통령의 지시사항까지 내용으로 담아서 10시 15분 이후에 작성 완료되어, 정부부처에 보고가 된 것이라는 취지로 설명했다.

(2) 국가안보실, 대통령비서실의 두 번째 거짓말 의혹

국가안보실과 대통령비서실이 제출한 업무보고서를 보면, 10시 30분 박근혜 대통령은 해경청장에게 전화하여 “해경특공대를 투입해서라도 현장 인원구조에 최선을 다할 것” 이라고 인명 구조를 독려 지시했다고 나와 있다.

그런데, 같은 시각인 10시 30분 민경욱 청와대 대변인은 논평을 통해 “국가안보실장으로부터 즉각적인 보고를 받은 대통령은 김석균 해양경찰청장에게 전화를 걸어, ‘동원할 수 있는 모든 인력과 장비, 또 인근의 모든 구조선박까지 신속하게 총동원해서 구조

에 최선을 다하라. 해경특공대도 투입해서 여객선의 선실 구석구석에 남아 있는 사람이 없는지 확인해서 단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 하라' 고 지시했습니다” 라고 전했다.

즉, 10시 30분에 해경청장과 통화하면서 대통령이 지시하고 있는 내용을, 같은 시각에 청와대 대변인이 브리핑을 하고 있었다는 것인데, 우원식 특위위원(새정치민주연합)은 이에 대해 물리적으로 불가능한 일이며, 대통령비서실과 국가안보실이 거짓보고를 하고 있다고 지적했다. 즉 민경욱 대변인의 브리핑이 4월 16일 오전 10시 30분에 이루어진 것은 확실하므로, 10시 30분에 대통령과 해경청장 사이의 통화(해경특공대 투입지시)가 없었던 것은 아닌지에 대한 의혹이 제기된 것이다.

[표] 4월 16일 대통령과 김석균 해경청장 통화당시 상황

시간	주요 상황	경로	수단
10:00	<b>안보실, 대통령 서면 보고 (대통령 첫 인지)</b> - 내용 : 사고개요, 선박제원, 구조인원 현황 및 조치 ※ 사고접수 후 1시간 8분, <b>상황실 확인 후 40분 소요</b>	안보실장→대통령	문서
10:15	<b>안보실장, 대통령 전화받고 유선 보고</b> ※ 대통령, 사고 관련 첫 지시 하달	대통령→안보실장	전화
10:17	<b>세월호 구조불가 상태</b> (기울기 108도 침몰, 선체에서 해경 철수)		
-	<b>안보실장, 해경청장 통화 실패</b> ※ (김규현 1차장 설명) 안보실장이 대통령 통화 후 즉시 전화했으나 해경청장 헬기 탑승으로 실패	안보실장→해경청장	전화
10:25	<b>청와대, 기관에 대통령 지시사항 통보</b> “단 한명의 인명 피해도 발생하지 않도록 하라. 여객선내 객실 등을 철저히 확인하여 누락되는 인원이 없도록 하라.” ※ 사고접수 후 1시간 33분, <b>대통령 보고후 25분 소요</b>	청와대→해경청, 중대본	전화
10:30	<b>민경욱 대변인 브리핑</b> (김기춘 비서실장 국회 운영위 증언 시각) “국가안보실장으로부터 즉각적인 보고를 받은 대통령은 김석균 해양경찰청장에게 전화를 걸어, ‘동원할 수 있는 모든 인력과 장비, 또 인근의 모든 구조선박까지 신속하게 총동원해서 구조에 최선을 다하라. <b>해경특공대도 투입해서</b> 여객선의 선실 구석구석에 남아 있는 사람이 없는지 확인해서 단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 하라’ 고 지시했습니다.” 라고 브리핑을 함.  <b>==&gt; 동시에 실시된 대통령의 지시와 대변인의 브리핑</b>		

10:30	<b>대통령, 해경청장에 지시</b> “해경특공대를 투입해서라도 현장 인원구조에 최선을 다할 것” ==> 동시에 실시된 대통령의 지시와 대변인의 브리핑	대통령→해경청장	전화
-------	--------------------------------------------------------------------------------------------	----------	----

이와 관련하여 김기춘 대통령비서실장은 “대통령 지시는 앞섰고, 그 뒤에 대변인이 발표한 것이다. 10시 15분에 안보실장이 유선보고, 지시를 받고 해경청에 지시를 했다. 실제로 해경청장에게 대통령이 전화를 한 것이 10시 30분이다” 라고 설명했다. 즉, 해경 특공대를 투입하여 구조하라는 대통령의 지시사항을 대통령이 해경청장에게 전화로 직접 전달하기 이전에, 안보실장이 해경청에게 같은 내용의 지시사항을 미리 전달했다는 취지로 해석된다.

그러나 지금까지 대통령비서실과 국가안보실이 보고한 바에 따르면, 대통령이 10시 15분 안보실장에게 지시한 내용은 “단 한 명의 인명피해도 발생하지 않도록 할 것, 선내 객실 등을 철저히 확인하여 누락되는 인원이 없도록 할 것” 이고, 해경특공대 투입에 대해서는 10시 15분 지시사항으로 언급되지 않았다. 즉, 해경특공대의 투입에 대해서는 10시 30분 해경청장과 통화하면서 최초로 지시가 내려지는 것이다. 그런데 기관보고에서는 또 다시 말을 바꾸어, 10시 30분 해경청장과의 통화 이전에 이미 해경특공대의 투입지시가 안보실장을 통해 하달되었다고 설명하는 것이다. 그러나 이는 사실이 아닐 가능성이 매우 높다. 밑에서 언급하는 바와 같이, 국가안보실장은 10시15분에서 10시25분 사이에 해경청장과 전화통화를 시도했으나 실패하여 해경청장에게 직접 지시를 전달하지 못했다. 그리고 청와대 위기관리센터 상황실과 해경 본청 상황실 사이의 핫라인 녹취록을 보면, 4월 16일 오전 10시 30분 이전에 해경특공대의 투입을 지시하는 내용은 나오지 않는다. 이처럼 청와대가 밝힌 청와대의 사고 당일 타임라인에 상식적으로 납득할 수 없는 정황들이 등장하는 것은, 이 타임라인이 실제로 있었던 사실을 그대로 반영한 것이 아니라 사후에 필요에 따라 끼워 맞춰졌을 개연성이 있다는 것을 의미한다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

청와대 국정조사 기관보고에서 청와대의 사고 당일 대응과 관련하여 위에서 지적한 두 가지 거짓 정황을 밝혀내는 성과를 얻었다. 이에 추가하여 다음의 두 가지 거짓 정황을 규명해야 할 필요가 있다.

**(1) 국가안보실, 대통령비서실의 세 번째 거짓말 의혹**

7월 8일 국회 운영위 전체회의에서 김규현 국가안보실 1차장은 상황실을 통한 대통령 지시사항 하달 경위에 대해 “안보실장이 대통령 통화 후 즉시 해경청장에게 전화했으나 해경청장 헬기 이동 중으로 통화가 안 되었다” 고 답변했다. 안보실장과 대통령이 통화한 시간은 10시 15분, 상황실간 교신은 10시 25분으로 안보실장이 전화한 시간은 10시 15분~25분 이내일 것으로 추정된다. 당시 해경청장 동선을 확인해보면, 해당 시간대 해경청장은 해경청 위기관리회의실에 소재하고 있었으며, 헬기에는 10시 50분에 탑승했다.

**[표] 4월 16일 오전 해경청장 동선**

시간	이동방법(장소)	활동내역
09:10~10:29	해경청 위기관리회의실	상황지휘
10:29~10:50	관용차	10:30 대통령 지시사항 수신 (특공대 투입)
10:50~12:20	인천헬기 (B-517)	현장출발 및 사고해역 도착

(출처 : 해양경찰청)

즉, 국가안보실장이, 해경청장이 헬기 이동 중이어서 통화가 불가능했다고 한 시각은 사고 당일 오전 10시 15분에서 25분 사이인데, 이 시간에 해경청장은 해경청 위기관리회의실에 있었던 것으로 밝혀졌다. 위 정황을 미루어 볼 때 사고 당일 10시 15분과 10시 25분 사이에 국가안보실장이 해경청장에게 전화를 하지 않은 것은 아닌지에 대해 의혹이 제기될 수밖에 없다. 안보실장이 해경청장에게 실제로 전화를 하긴 한 것인지, 했다면 전화한 시간은 정확히 언제인지 규명되어야 한다. 만약 국가안보실장이 해경청장에게 전화한 사실 또는 전화한 시각에 대해서 거짓된 보고를 했다면 위증에 해당할 것이다.

**(2) 국가안보실, 대통령비서실의 네 번째 거짓말 의혹**

7월 8일 국회 운영위 전체회의에서 김규현 국가안보실 1차장은 상황실을 통한 대통령 지시사항 하달 경위에 대해 “안보실장이 대통령 통화 후 즉시 해경청장에게 전화했으나 해경청장 헬기 이동 중으로 통화가 안 되었다” 고 답변했다. 안보실장과 대통령이 통화

한 시간은 10시 15분, 상황실간 교신은 10시 25분으로 안보실장이 전화한 시간은 10시 15분~25분 이내일 것으로 추정된다.

그런데 대통령이 해경청장에게 해경특공대의 투입을 지시하는 통화는 10시 30분에 이루어졌다고 한다. 만약 안보실장이 해경청장에게 전화를 걸었는데 헬기 이동 중이어서 통화를 할 수 없었다는 것이 사실이라면, 그 후 대통령과 해경청장이 통화한 시각(10시 30분)에도 해경청장은 헬기로 이동 중이었을 것이므로, 어떻게 통화가 가능할 수 있었는지에 대해서 의문이 제기될 수밖에 없다. 즉, 안보실장의 말이 사실이라면, 대통령도 해경청장과의 통화로 실패해야 하는 것은 아닌지 의문이 제기되는 것이다. 따라서 사고 당일 오전 10시 30분에 대통령이 실제로 해경청장과 통화를 했는지가 규명되어야 하며, 이와 관련하여 해경청장의 사고 당일 통화내역이 조사되어야 한다.

## 라. 규명되어야 할 과제

### (1) 청와대의 첫 번째 거짓말 의혹과 관련하여

10시에 최초로 대통령에게 보고가 되고, 10시 15분 대통령의 첫 지시가 내려지는데, 중대본의 10시 상황보고서에 10시 15분에 내려진 대통령의 지시사항이 등장한다. 이는 10시 15분에 대통령의 지시사항이 실제로 존재하기는 했던 것인지, 대통령이 아닌 참모진들에 의해서 사후에 만들어진 지시사항이 아닌지 의심되는 대목이다. 이에 대해 김기춘 대통령비서실장은, 4월 16일 10시 중대본의 상황보고서는 10시부터 작성되기 시작했고, 10시 15분에 내려진 대통령의 지시사항까지 내용으로 담아서 10시 15분 이후에 작성 완료되어, 정부부처에 보고가 된 것이라는 취지로 설명했다. 이와 관련하여, ‘00시 00분 상황보고서’라는 보고문서가 통상적으로 어떤 의미를 가지는 지가 밝혀져야 한다. 즉, ‘00시 00분’에 작성되기 시작하는 문서를 말하는지, 아니면 ‘00시 00분’까지의 상황을 담은 문서를 말하는 것인지가 규명되어야 하는 것이다. 만약 후자라면, 박대통령의 10시 15분의 지시사항이 거짓이거나, 중대본의 10시 상황보고서가 거짓일 것이다. 또한, 중대본의 문서 수·발신 대장을 확인하여, 10시 중대본 상황보고서가 실제로 발신된 시각이 규명되어야 한다. 만약 발신된 시각이 10시 15분 이전이라면, 청와대의 해명은 거짓이 된다.(5)

## (2) 청와대의 두 번째 거짓말 의혹과 관련하여

10시 30분에 처음 해경청장에게 전달되었던, 해경특공대를 투입하라는 대통령의 지시 사항에 대해서 어떻게 같은 시각(10시 30분)에 민경욱 대변인이 언론브리핑을 하게 되었는지가 조사되어야 한다. 실제로 박근혜 대통령이 해경청장과 통화를 한 것인지 그리고 실제로 해경특공대를 투입하라는 지시를 내린 것인지가 규명되어야 하며, 이와 관련하여 해경청장의 사고 당일의 통화내역이 조사되어야 한다. 그런데 당시 청와대 출입기자들에 따르면 민경욱 대변인의 브리핑이 심지어 10시 30분이 아니라 10시부터 있었다고 한다. 따라서 민경욱 대변인의 브리핑이 정확히 언제 이루어진 것인지 증빙할 수 있는 자료가 제출되어야 한다.⑥

## (3) 청와대의 세 번째 거짓말 의혹과 관련하여

국가안보실장이, 해경청장이 헬기 이동 중이어서 통화가 불가능했다고 한 시각은 사고 당일 오전 10시 15분에서 25분 사이인데, 이 시간에 해경청장은 해경청 위기관리회의실에 있었던 것으로 밝혀졌다. 위 정확을 미루어 볼 때 사고 당일 10:15~10:25 사이에 국가안보실장이 해경청장에게 전화를 하지 않은 것은 아닌지에 대해 의혹이 제기될 수밖에 없다. 안보실장이 해경청장에게 실제로 전화를 하긴 한 것인지, 했다면 전화한 시간은 정확히 언제인지 규명되어야 한다. 만약 국가안보실장이 해경청장에게 전화한 사실 또는 전화한 시각에 대해서 거짓된 보고를 했다면 위중에 해당할 것이다.⑦

## (4) 청와대의 네 번째 거짓말 의혹과 관련하여

만약 사고 당일 10시 15분에서 10시 25분 사이에 안보실장이 해경청장에게 전화를 걸었는데 헬기 이동 중이어서 통화를 할 수 없었다는 것이 사실이라면, 그 후 대통령과 해경청장이 통화한 시각(10시 30분)에도 해경청장은 헬기로 이동 중이었을 것이므로, 어떻게 통화가 가능할 수 있었는지에 대해서 의문이 제기될 수밖에 없다. 즉, 안보실장의 말이 사실이라면, 대통령도 10시 30분 해경청장과의 통화에 실패해야 하는 것은 아닌지 의문이 제기되는 것이다. 따라서 사고 당일 오전 10시 30분에 대통령이 실제로 해경청장과 통화를 했는지가 규명되어야 하며, 이와 관련하여 해경청장의 사고 당일 통화사실 내역

이 조사되어야 한다.(⑧)

## 5. 사고 당일 대통령은 도대체 어디에 있었나?

### 가. 쟁점

사고 당일 국정의 최고책임자이자, 재난대응의 컨트롤타워를 지휘해야 할 대통령이 충실히 자신의 역할을 다했는지에 대한 검토가 필요하다.

### 나. 기관보고의 내용

청와대 대통령비서실과 국가안보실의 보고자료에 따르면, 사고 발생 후 8시간 동안 대통령은 총 16번의 서면보고와 8번의 유선보고를 받는다. 또한, 대통령은 10시 15분 국가안보실장, 10시 30분 해경청장에게 유선으로 지시를 내린다.

그런데 기관보고에서 김기춘 비서실장과 김규현 국가안보실 제1차장의 답변에 따르면, 사고 발생 후 총 24번의 보고와 2번의 지시가 이루어지는 동안 비서실장과 국가안보실장은 대통령을 한 번도 대면하지도 않았으며, 대통령이 어디에 있었는지도 모른다고 답변했다.

### 다. 기관보고의 성과와 한계

이번 기관보고를 통해, 재난대응의 컨트롤타워를 지휘해야 할 대통령이 사고 발생 후 8시간 동안 대면보고를 받지도 않고, 회의를 주재하지도 않았으며, 그 결과 박근혜 대통령은 사고 상황을 제대로 파악조차 할 수 없었던 게 아닌가 하는 의혹이 더욱 짙어지고 있다. 10시 30분에 잠수 구조능력이 전혀 없는 해경특공대를 투입하라는 부적절한 지시<sup>7)</sup>를 내린 사실, 293명의 실종자가 빠져나오지 못한 채 선수 하부를 제외한 모든 부분이 이미 침수되었던 시점인 17시 15분에 중대본을 방문해서는 “다 그렇게 구명조끼를 학생들은 입었다고 하는데 그렇게 발견하기가 힘들니까?” 라는 엉뚱한 질문을 한 사실은 박근혜 대통령이 사고 상황을 정확히 파악하지도 못했음을 보여준다.

---

7) 이에 대해서는 아래의 ‘6. 대통령의 지시는 적절했나’에서 다루기로 한다.

## 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 따라서 4월 16일 사고 발생 후 17시 15분 중대본을 방문할 때까지 대통령은 어디에 있었으며, 사고 대응과 관련하여 어떤 일을 하였는지가 명확히 밝혀져야 한다.((9))

## 6. 대통령의 지시는 적절했나?

### 가. 쟁점

사고 당일 박근혜 대통령은 크게 세 번의 지시를 내린 것으로 되어 있다. 첫 번째 10시 15분 국가안보실장에게 유선보고를 받으면서, 두 번째 10시 30분 해경청장과 전화통화를 하면서, 세 번째 17시 15분 중대본을 방문하면서 지시를 내린다. 각각의 지시들이 당시의 세월호 침몰 상황 및 구조 상황에 적합하였는지에 대해 검토가 요구된다.

### 나. 기관보고의 내용

- (1) 4월 16일 오전 10시 15분 첫 번째 지시의 부적절성

국가안보실과 대통령비서실의 업무보고 자료에 따르면, 국가안보실 위기관리센터는 09시 19분에 YTN 속보를 통해 상황을 인지했고, 해경청 상황실에 유선으로 사고 사실 확인 후 40분이 지난 10시에 대통령께 최초로 상황보고를 서면으로 진행했으며, 10시 15분에 대통령이 국가안보실장에게 유선으로 지시를 했다. 10시 15분 대통령의 유선통화 시 안보실장에게 지시사항으로 전달한 것은 “단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 할 것, 선내 객실 등을 철저히 확인하여 누락되는 인원이 없도록 할 것” 이다. 그리고 이러한 지시사항은 10시 25분 국가안보실 위기관리센터와 해경본청 상황실 사이의 핫라인을 통해서 전달된다.

그런데 사고 당일 오전 10시 15분에는 이미 세월호의 모든 출입구와 갑판이 물에 잠긴 시각으로 잠수를 하지 않고서는 선내에 진입하기가 불가능해진 상황이었다. 즉, 이러한 지시는 당시의 사고 상황과는 전혀 맞지 않는 부적절한 지시였던 것이다. 이 시각까지 박근혜 대통령은 대면보고 없이 서면과 유선만으로 보고를 받았고, 대통령 주재 회의가

단 한 차례도 열리지 않았기 때문에 이러한 사고 상황과는 맞지 않는 엉뚱한 지시는 필연적이었던 것으로 보인다.

기관보고에서 국가안보실 제1차장은 “그 당시 배가 침몰한다는 보고도 없었고, 배가 기울고 있다는 것을 얘기 들었다”며 “당시까지 사망자가 있었다는 보고가 없었다”고 말했다. 이어 “대통령 지시는 너무도 상황에 정확한, 정당한, 당연히 내리셔야하는 지시로 생각한다”고 답했다. 한편 김기춘 대통령비서실장은 “이 사건은 매우 특수하고 이례적인 사안”이라며 “배가 물에 빠질 때까지 1시간 반이 걸렸는데, 보통 이렇게는 빠질 수 없다. 5시간은 걸린다”고 말했다. 즉 세월호 사고는 매우 이례적인 양상으로 전개된 사고이므로 청와대가 사고 상황을 제대로 파악하는 것이 애초에 힘들었다는 것이다.

#### (2) 4월 16일 오전 10시 30분 두 번째 지시의 부적절성

국가안보실과 대통령비서실이 제출한 업무보고서를 보면, 10시 30분 박근혜 대통령은 해경청장에게 전화하여, “해경특공대를 투입해서라도 현장 인원구조에 최선을 다할 것”이라고 인명 구조를 독려 지시했다고 나와 있다.

그런데 이번 기관보고에서 해양경찰청이 제출한 “해양경찰청 소속 잠수 가능한 구조 전담인력 현황”<sup>8)</sup>을 보면, 해양경찰청 소속 잠수 가능한 구조 전담인력에는 특수구조단, 122구조대, 항공구조사 등이 있으며, 해경특공대는 이에 포함되어 있지 않다. 즉, 해경특공대는 잠수를 통한 구조 활동을 하는 전문 인력이 아닌 것이다. 해경특공대에는 잠수인력이 포함되어 있기는 하나,<sup>9)</sup> 이들은 구조 활동을 주요임무로 하는 것이 아니라, 대테러 작전과 요인 경호, 폭발물 처리 등이 주요 임무이다.

따라서 사고 당일 오전 10시 30분에 이루어진 박근혜 대통령의 두 번째 지시는 사고 상황에 적합한 구조인력을 제대로 파악하지도 못하고 내려진 지시라는 것이 확인되었다고 볼 수 있다.

#### (3) 4월 16일 오후 17시 15분 세 번째 지시의 부적절성

8) 해양경찰청, <국정조사 기관보고 자료 p.449 - “101. 해양경찰청 소속 잠수 가능한 구조 전담인력 현황”>

9) 해양경찰청, <국정조사 기관보고 자료 p.498 - “47. 특공대 인력현황 및 잠수장비 보유현황”>

박근혜 대통령은 사고 당일 17시 15분 사고발생 후 10시간이 지나서야, 중대본을 방문하여 다음과 같은 지시를 한다.

“아직도 배에서 빠져나오지 못한 그런 승객이나 학생들을 구조하는데 단 한명이라도, 뭔가 어디 생존자가 있을 것 같으면 끝까지 포기하지 말고 최선을 다해야 하겠습니다. 그리고 지금 5시가 넘어서 일몰시간이 가까워오는데 어떻게든지 일몰 전에 생사확인을 해야하지 않겠나 그런 생각입니다. 다 그렇게 구명조끼를, 학생들은 입었다고 하는데 그렇게 발견하기가 힘들니까?”

“지금 많은 승객들이 아직 빠져나오지 못한 걸로 알고 있습니다. 그래서 지금 거기에 경찰 특공대라든가 구조 인력들이 투입이 되고 있는 것으로 아는데 좀 작업은 어떻게 되고 있습니까? 지금 부상자는?”

“일몰까지 시간이 없거든요. 어떻게든지 생사 확인하고 최대한 구출을 하고 모든 힘을 다 쏟으시기 바랍니다.”

박근혜 대통령은 293명의 실종자들이 선체에 갇혀있는 것도 모르고 ‘구명조끼를 입었는데 왜 발견이 안 되냐’는 엉뚱한 질문을 하고, 본인이 지시했다고 하는 해경특공대를 경찰특공대로 헛갈리는 등 현장 상황 파악이 전혀 되지 않은 것으로 보인다. 즉, 사고 발생 후 8시간이 지난 후에도, 재난 대응의 컨트롤타워를 지휘해야 할 박근혜 대통령은 전혀 준비가 안 되었던 것으로 보인다.

#### 다. 규명되어야 할 과제

- (1) 사고 당일 오전 10시 15분에 이루어진 대통령의 첫 번째 지시는 당시 상황과는 맞지 않는 부적절한 지시였다. 이러한 부적절한 지시가 이루어진 원인이 규명되어야 한다. 이를 위해 오전 10시에 이루어진 최초의 보고가 어떤 내용이었는지, 그리고 10시 15분에 안보실장의 유선보고 내용은 무엇이었으며 대통령이 적절한 지시를 내릴 수 있도록 필요한 보좌를 충실히 행하였는지가 조사되어야 한다.(10)
- (2) 위에서 언급한 바와 같이, 사고 당일 오전 10시 30분에 이루어진 박근혜 대통령의 두 번째 지시도 사고 상황에 적합한 구조인력을 제대로 파악하지도 못하고 내려진 지시이다. 따라서 박근혜 대통령이 10시 30분에 해경청장에게 내린 두 번째 지시가 어떻

게 이루어진 것인지가 규명되어야 한다. 즉, 이 두 번째 지시를 제안한 것은 누구인지, 해경청장과 통화하는 자리에 배석한 사람은 누구인지가 조사되어야 할 것이다.

(11)

- (3) 국정조사에서 밝혀진 바에 따르면, 사고 당일 17시 15분 중대본을 방문하여 내린 박근혜 대통령의 세 번째 지시사항마저도 현장 상황과는 전혀 맞지 않는 부적절한 지시로 확인되었다. 국가안보실과 대통령비서실이 제출한 업무보고에 따르면, 박근혜 대통령이 17시 15분 중대본을 방문하기 이전까지 박근혜 대통령은 총 24번의 보고(16번의 서면보고와 8번의 유선보고)를 받는다. 이 24번의 보고의 구체적 내용이 무엇이었는지를 조사하여, 박근혜 대통령이 계속해서 사고 상황조차 제대로 파악하지 못하고 엉뚱한 지시를 하게 된 배경이 밝혀져야 한다. 즉, 국가안보실과 대통령비서실은, 대통령이 사고 상황을 정확히 파악하고 적절한 지시를 내리기 위해 필요한 보고와 보좌를 충실히 하였는지, 사고 당일 오전 10시 30분 두 번째 지시를 내린 후에 박근혜 대통령은 세월호 사고 대응을 위하여 어떤 활동을 하였는지가 규명되어야 한다.

(12)

## 7. 구조 활동 방해하는 청와대

### 가. 기관보고의 내용

- (1) 구조 작업보다 보고용 현장 영상 확보에 급급한 청와대

(청와대 국가안보실 위기관리센터와 해경 상황실과의 핫라인 교신 분석)

구조작업 골든타임인 4월 16일 오전 10시 25분경에 청와대 국가안보실 위기관리센터는 해경 본청 상황실과의 핫라인 교신으로 해경청장에게 “단 한명도 인명피해가 발생하지 않도록 하라”고 하고, “여객선내에 객실 엔진실 등을 포함해서 철저히 확인해가지고 누락되는 인원이 없도록 해라”고 대통령의 지시사항을 전달한다. 그러나 대통령의 지시사항을 전달하면서 현장의 구조작업보다 보고를 위한 현장 영상화면을 확보하는 것이 더 중요하니, 영상부터 띄우라는 매우 부적절한 요구를 한다.

※ 해경청 상황실과 BH 상황실 직통전화 녹취록(4월 16일 10:25경)<sup>10)</sup>

10) 우원식 특위위원(새정치민주연합) 제공.

BH	해경청장님 어디계십니까
해경청	여기 상황 위기관리실 회의실에 계십니다
BH	회의실에 계십니까 VIP메시지 전해드릴테니까
해경청	예
BH	<b>빨리 전해주세요</b>
해경청	예
BH	첫째 단 한명도 인명피해가 발생하지 않도록 하라
해경청	예
BH	그냥 적어 <b>그 다음에 여객선 내에</b> 객실 엔진실 등을 포함해서 철저히 확인해가지고 누락되는 인원이 없도록 <b>해라.</b> 자 그 두 가지를 말씀하셨으니깐 일단 청장님한테 메모로 넣어드리고 업데이트 <b>추가된 거</b> 있어요 아 왜 자꾸 인원이 틀려
해경청	아 예 저희 아까 현장에서 저희 P정에서 123정에서 <b>구조한 거</b> 를 행정선에서 <b>인계한 거</b> 를 행정선에서 <b>구조한 거</b> 로 파악을 했구요
BH	그랬구나
해경청	예 그러가지고 지금 헬기로는 현재 18명을 구조했습니다
BH	예 헬기 18명
해경청	예 승객 100톤으로 52명 했구요
BH	헬기 18명
해경청	예 승객 52명요
BH	승객
해경청	100톤짜리가 52명을 현재
BH	다시 다시 헬기 18명 그다음에 배로
해경청	배로 <b>52명</b> 구조해가지고 행정선으로 인계했구요 그래서 현재 70명 구조한 것으로 파악이 됐습니다 좀더 세부적으로 더 파악을 해야겠습니 다 파악해서 보고드릴게요
BH	<b>이거 가지고는 안 되고 가장 중요한 게</b> 인원파악이니까 <b>구조인원</b> 파악이니까 인원파악을 좀 잘해야되요
해경청	예 알겠습니다
BH	오케이 그다음에 영상시스템 <b>몇 분 남았어요</b>
해경청	거의 10분정도면 도착할 것 같습니다
BH	예
해경청	<b>10분 이내에</b> 도착할 거 같습니다
BH	거 지시해가지고 가는대로 <b>영상 바로</b> 띄우라고 하세요 <b>다른 거 하지 말고</b> 영상부터 바로 띄우라고 하세요
해경상황실	예

그러나 위기관리센터 상황실이, 구조작업보다 영상 띄우는 것이 더 중요하니 영상부터 띄우라고 한 것은 “한명도 인명피해가 발생하지 않도록 구조작업을 하라”는 대통령의

지시와는 정반대의 지시이다. 즉, 영상부터 띄우라는 위기관리센터의 지시는 구조세력이 대통령의 지시사항을 이행하는 것을 방해하는 처사인 것이다.

※ 정확한 상황 파악보다 구조영상 확보에 급급한 청와대 위기관리센터

- 앞서 사고 당일 오전 10시 15분에 이루어진, “단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 할 것, 선내 객실 등을 철저히 확인하여 누락되는 인원이 없도록 할 것”이라는 내용의 대통령의 첫 번째 지시가 현장의 상황과 맞지 않는 부적절한 지시였음을 지적한 바 있다. 그런데 이러한 대통령의 부적절한 지시는, 위기관리센터가 09:19 사고를 처음 인지한 이후, 사고 상황을 정확히 파악하기 위하여 적절한 조치를 취하지 못하였고, 그 결과 대통령에게 사고 상황에 대한 충분한 보고를 하지 못한 것에 기인한다고 볼 수 있다.
- 해양경찰청이 공개한 해경 본청 상황실과 위기관리센터 상황실 간의 핫라인 녹취록을 분석해보면, 위기관리센터가 핫라인을 통해 해경 상황실과 첫 연락을 취한 시점(9시20분경)부터 대통령의 첫 지시사항을 전달한 때(10시22분경)까지 약1시간 동안 사고 상황을 제대로 파악하려는 노력을 다하지 않았던 것으로 보인다. 당시 핫라인 녹취록을 살펴보면 1시간 동안 청와대가 상황실에 문의한 내용은 거의 대부분이 사고 현장의 영상요구와 구조인원 숫자 자체이다. 청와대는 대통령의 첫 지시사항을 전달한 10:22분 시점까지 핫라인을 통하여만 총17차례의 연락을 취했다. 이 중 영상을 요구하는 것만이 주 목적으로 보이는 통화 횟수는 3회, 영상 또는 화면이라는 단어가 언급된 통화 횟수는 5회이다. 구조자 숫자 집계만을 묻는 통화 횟수도 약5회 정도로 보이며, 무엇보다도 현재 구조되지 않은 승객의 상태 및 구조 방법, 이의 적절성 등을 묻는 대화는 이루어지지 않았다. 위와 같은 대화 내용으로 미루어 볼 때, 해경뿐만 아니라 청와대 역시 사고 초기 상황을 제대로 파악하려는 노력을 다하지 않은 것으로 볼 수 있다.

※ 지속적인 영상요구, 구조 인원 숫자 맞추기에 급급한 청와대

- 배가 완전히 침몰하여 더 이상 사실상의 구조 작업이 이루어지지 않은 것으로 보이는 10시 42분 경까지의 청와대 - 해경 핫라인 전화내용을 분석하면 다음과 같다.
- (다음 - 청와대와 해경간 핫라인 통화만을 기준으로 작성)
- . 9시 20분~10시 40분까지의 총 통화 횟수 : 21회
  - . 이 중 현장 영상 요구만을 목적으로 한 것으로 보이는 통화 횟수: 6회
  - . 영상.화면 등의 단어가 언급된 통화 횟수: 8회
  - . 주요 대화 내용 : 구조 인원 숫자 파악, 구조 세력 현황 파악, 구조자 이송 장소, 사고

※ 해경 상황실에 여러 부처가 연락을 취하여 대응에 차질을 주었을 가능성  
( 핫라인, 핫라인 외 상황실 일반 전화로 청와대 여러 부서에서 연락 )

- 청와대는 핫라인을 통하여 총 3개 부서가 해경 상황실과 연락을 취한 후 9시 51분경 핫라인 연락 부서를 국가안보실로 통일한다. 해경상황실과의 첫 연락 후 약 10분 후의 일이다. 해경과의 첫 연락은 9시 20분 청와대 위기관리상황실을 통하여 하였고, 9시 31분경에는 청와대 일반상황실, 그리고 9시39분 청와대 국가안보실을 통하여 해경과 연락을 취한다.
- 또한 핫라인이 아닌 해경상황실 일반전화로도 총 8개의 회선 중 2개 회선(2142번, 2242번 - 해경상황실장, 상황실부실장)을 통하여 청와대 상황팀장, 청와대 경호상황실 치안반장이 연락을 취한다.<sup>11)</sup>

(2) 대통령 보고를 위해 상황보고만 요구하는 무능한 청와대

해경은 구조세력간 원활한 의사소통을 위해 상황정보문자시스템(이메이트)을 이용하고 있다. 그런데 4월 18일부터 이명준 청와대 행정관은 이 시스템에 들어와 지속적으로 상황보고를 요구한다. 4월 17일부터 22일까지 6일간 이명준 행정관은 3009함에게 139개의 메시지를 보내는데 대부분 상황보고를 요구하는 내용이었다.

〈표〉 상황정보문자시스템 상 청와대 요구<sup>12)</sup>

일 시	청와대 발언 부분(발췌)
4/17	<p>•서해지방청상황실님의 대화(오전 9:50): 3009함은 시신 발견 관련 채증 장면있을 시, BH 이명준 행정관에게 송신 조치 바랍니다.</p> <p>•서해지방청상황실님의 대화(오전 9:52): 3009함 BH 이명준 행정관 채증 사진 전송 요청사항 정정 : 오늘 인양 사진 말고 어제 구조활동 관련 채증 사진 전송해달라는 사항으로 정정함</p>
4/18	<p>•이명준님의 대화(오후 1:14): 해군에서 부양팩 설치작업중인지 긴급 확인바람!!!</p>

11) 09시32분, 청와대 상황팀장, 2142번  
09시29분, 청와대 경호상황실 치안반장, 2242번

	<p>•3009함님의 대화(오후 1:14): 귀국 내용이 위에 다 있습니다. 지금 본국에서 반복적인 보고가 너무 많습니다</p> <p>•이명준님의 대화(오후 6:03): (BH지시사항) 실종자 가족들이 구조작업의 세세한 진행상황을 알수있도록 조치 할 것</p> <p>•이명준님의 대화(오후 6:28): 안전줄과 고박줄 연결된 것이 맞는지?</p> <p>•3009함님의 대화(오후 6:30): 작업선박과 사고 선박고박 작업을 언딘살배지에서 작업을 하였고, 한국구조연합회에서 안전줄을 연결 하였음</p> <p>•3009함님의 대화(오후 6:32): 고박줄은 사고 선박과 작업선박을 연결하는 줄이며</p> <p>•3009함님의 대화(오후 6:32): 언딘살배지에서 사고 선박과 작업선박을 고박하였고 한국구조연합회에서 수심24m지점에 안전줄을 연결 하였음</p> <p>•이명준님의 대화(오후 6:34): 안전줄은 사고선박과 무엇을 연결하는지</p> <p>•이명준님의 대화(오후 6:34): 고박줄 규격?</p> <p>•이명준님의 대화(오후 6:35): 위 두가지 문의사항 시급히 파악바람</p> <p>•3009함님의 대화(오후 6:37): 언딘살배지에서는 공기주입 작업을 위해 수중기술개발 2호와 사고 선박 선수와 핫줄을 연결 하였으며</p> <p>•이명준님의 대화(오후 6:38): (BH지시사항) 지금부터 구조계획 신속히 보고할 것 - 긴급!</p> <p>•3009함님의 대화(오후 6:39): 한국구조연합회는 선체 탐색을 위해 24m선체 일부분에 탐색줄을 연결한 것임. 수신여부?</p> <p>•이명준님의 대화(오후 6:40): 지금 이시간 이후 오늘 밤까지의 구체적인 작업계획을 보고할 것</p> <p>•이명준님의 대화(오후 6:40): 답변 기다리고 계심</p>
4/19	<p>•BH(이명준)님의 대화(오전 9:25): 수중수색 등 잠수계획 확인 바람</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오전 9:26): 리프트백 추가 설치 계획 확인 바람 리프트 백 추가 설치계획 확인 바람</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오전 9:28): 현재 리프트 백 상태 및 추가 리프트백 설치계획 확인 바람</p> <p>•3009함님의 대화(오전 9:29): 확인중에있음</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오전 9:34):</p>

	<p>(BH) 잠수계획 / 현 리프트 백 상태 / 추가 리프트 백 설치 계획 확인 바람</p> <p>•3009함님의 대화(오전 9:36): 잠수계획 확인중입니다.</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오전 9:37): 해군에서 추가 리프트 백 설치계획 있다는데, 재확인</p> <p>•3009함님의 대화(오전 9:39): <b>재차 확인중에있음 대기 바람</b></p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오후 1:01): 금일 정조시간 확인 보고바람</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오후 1:03): 3009함 수신여부?</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오후 1:04): 사고지역 정확한 정조시간 파악방법도 보고바람</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오후 1:05): 수신여부</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오후 1:06): <b>3009함!!!</b></p> <p>•3009함님의 대화(오후 1:06): 국립해양조사원의 조사자료 정보활용</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오후 1:06): 어떻게 확인하는지?</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오후 1:08): 실종자 수색에 저인망 어선 활용여부 확인바람</p> <p>•3009함님의 대화(오후 1:12): 17:12</p> <p>•3009함님의 대화(오후 1:19): 국립해양조사원으로부터 제공받은 11보 21까지 확인하고 있으며</p> <p>•3009함님의 대화(오후 1:19): 금일 정조시간 17:12, 23:13</p> <p>•3009함님의 대화(오후 1:20): 이후는 계속 국립해양조사원으로 부터 제공받을 예정</p>
4/20	<p>•BH(이명준)님의 대화(오후 8:32): <b>(긴급) 천안함 인양관련 자료 보유하고 있거나, 자료가 어디 있는지 아는 국은 응답 바람 모르면 주변에 문의해주시기 바람.</b></p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오후 8:33): 인양기간, 인양히스토리 등등</p> <p>•3009함님의 대화(오후 8:35): <b>해군본부측으로 연락하세요</b></p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오후 8:37): <b>해결완료. 모두들 감사</b></p>
4/21	<p>•BH(이명준)님의 대화(오전 11:05): 3009함. 응답바람</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오전 11:06): 3009함. 지금 메신저 모니터 앞에 당직자가 있는지?</p>

	<p>•BH(이명준)님의 대화(오전 11:07): 모든 국. 잠시 대기</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오전 11:07): 3009함 응답바람</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오전 11:07): 지금 모니터 앞에 사람이 계속 앉아 있는지?</p> <p>•3009함님의 대화(오전 11:08): 계속 앉아 있습니다..</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오전 11:08): 왜 불러도 대답을 안하는지?</p> <p>•3009함님의 대화(오전 11:09): 잠수기 관련 답변중에 있었으며</p> <p>•3009함님의 대화(오전 11:09): 담당자에게 문의중이어</p> <p>•3009함님의 대화(오전 11:09): 문의중이었습시다</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오전 11:10): 혼자서 다 하는지?</p> <p>•3009함님의 대화(오전 11:10): 동시 다발적으로 여러곳에서 문의가 들어옵니다</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오전 11:11): 모니터 당직자가 모든 문의사항을 혼자 처리하는지?</p> <p>•3009함님의 대화(오전 11:12): 여러명이 같이 있지만 동시다발적으로 여러 곳에서 문의를 하기때문에 잠시 마비가 되었었습니다</p>
4/22	<p>•BH(이명준)님의 대화(오전 7:55): 어제 진도에 도착했다는 선체외부 촬영용 수중 로봇에 아는 국 응답바람</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오전 7:56): 3009함 수중로봇 아는 사람 없는지?</p> <p>•3009함님의 대화(오전 7:59): 수중로봇이라는게 ROV 말하는것인지요?</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오전 8:00): 아니고 해양과학기술원에서 만든 고관절 로봇이라 함</p> <p>•BH(이명준)님의 대화(오전 9:05): 수중로봇은 해양과학기술원에서 개발한 고관절 로봇(게처럼 기어다님)으로 초음파 영상 촬영(초당 30장)을 주목적으로 한다고 하며, 어제 22시부터 해군의 요청으로 투입되었다 함. 현재는 해경의 통제를 받고 있다고 전해짐.</p> <p><b>로봇에 대해서는 언론홍보 필요할 것으로 사료됨. 모든국 지휘라인에 보고 바람.</b></p>

위의 내용을 보면 청와대는 구조 활동에 대한 지시는 없고, 상황보고만을 계속해서 요구한다. 이에 대해 3009함은 일일이 답하고 있다. 3009함의 대답이 늦어질 때에는 상황조

12) 김현미 위원(새정치민주연합) 제공

치 중인 해경상황실과 함정의 발언을 막으며 군기를 잡는 태도까지 보인다. 이는 명백히 현장의 구조활동을 방해하는 것으로밖에 볼 수 없을 것이다. 동시에 이와 같은 무리한 상황보고 요구는 “한명도 인명피해가 발생하지 않도록 구조작업을 하라”는 대통령의 지시를 현장의 구조세력이 이행하는 것을 방해하는 처사로도 볼 수 있다.

#### 나. 규명되어야 할 과제

- (1) 위기관리센터 상황실이, 구조작업보다 영상 띄우는 것이 더 중요하니 영상부터 띄우라고 한 것은 “한명도 인명피해가 발생하지 않도록 구조작업을 하라”는 대통령의 지시와는 정반대의 지시이다. 즉, 영상부터 띄우라는 위기관리센터의 지시는 구조세력이 대통령의 지시사항을 이행하는 것을 방해하는 처사인 것이다. 따라서 이러한 지시를 내린 위기관리센터 직원을 철저히 조사하여 대통령의 지시를 위반한 것에 대한 법적 책임을 물어야 할 것이다.(13)
- (2) 해경의 상황정보문자시스템 상에서 3009함에게 무리한 상황보고를 요구함으로써 구조활동을 방해한 이명준 청와대 행정관을 철저히 조사하여 대통령의 지시사항 이행을 방해한 것에 대한 법적 책임을 물어야 할 것이다.(14)

### 8. 최종적 컨트롤타워로서 청와대의 무능과 무책임

#### 가. 쟁점

세월호 사고 초기부터 청와대가 컨트롤타워가 맞는지 아닌지에 대한 논란이 이어져 왔다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼 청와대는 ‘국가위기관리기본지침(대통령훈령 제318호)’과 해양수산부의 ‘해양사고 위기관리 실무매뉴얼’ 등에 따라 국가적 차원의 재난 대응을 총괄해야 하는 위치에 있다. 또한, 실제로 이번 사고에서 정부 부처들은 국가적 재난 대응 체계에서 청와대를 컨트롤타워로 인식하여 계속해서 청와대로 상황보고를 올렸고, 그 결과 각 부처의 보고들이 청와대로 수렴되었다. 뿐만 아니라, 정부조직법 제11조(대통령의 행정감독권) 제1항은 “대통령은 정부의 수반으로서 법령에 따라 모든 중앙행정기관의 장을 지휘·감독한다”라고 규정하고 있으므로, 청와대는 안행부를 중심으로 하는 중대본과 해수부를 중심으로 하는 중앙사고수습본부에 대해서 지휘·감독하고 이들 대책

본부가 제대로 역할을 수행하지 못할 때는 청와대가 직접 지휘를 하여 재난 대응에 있어 빈틈이 없도록 했어야 했다. 즉, 청와대는 국가적 차원의 재난 대응 체계에 있어 최종적 컨트롤타워의 역할을 하여야 하는 것이다.

## 나. 기관보고의 내용

### (1) 해군과 해경 등 부처 간 조율의 실패

최민희 특위위원(새정치민주연합)은 기관보고에서, 해경은 익수자구조를 위한 훈련을 주로 하기 때문에, 이번 세월호 사고와 같은 상황에서 구조활동을 하는 것이 애초에 불가능한 상황이었다고 지적했다. 또한, 최민희 위원은, 세월호 사고와 같은 대형사고를 대비하여 해경은 한 번도 훈련한 적도 없고, 이를 컨트롤 할 시스템도 없다는 것이 확인되었다고 지적했다.

최민희 특위위원에 따르면, 재난 대응의 컨트롤타워는 이처럼 해경이 갖고 있는 근본적 한계를 고려하여, 해경이 아닌 해군이 주도적으로 자신의 구조 전문 인력과 장비를 동원하여 구조활동을 전개할 수 있도록 지휘했어야 한다. 그런데 1차적으로 컨트롤타워 역할을 해야 하는 안전행정부와 중대본이 그러한 역할을 제대로 하지 못하고 있을 경우에는, 청와대가 최종적 컨트롤타워로서 개입하여 상황을 지휘·감독해야 할 의무가 있다. 따라서 청와대가 해경의 구조 역량의 한계와 해군이 보유한 전문 구조 자원의 투입의 필요성을 고려하여, 해경과 해군의 역할을 조율하고, 효과적인 재난 대응의 체계를 수립하였어야 하는 것이다. 안행부가 중대본으로서 아무런 역할을 하고 있지 못할 때 이를 통제할 수 있는 것은 청와대밖에 없기 때문이다. 이번 세월호 사고에서 최종적 컨트롤타워로서 청와대는 이와 같은 역할을 수행하지 못하였고, 그 결과 세월호 사고가 대형 참사로 이어졌다.

신의진 특위위원(새누리당) 또한 청와대가 컨트롤타워로서 해군과 해경의 역할 조율에 개입했어야 한다고 지적했다. 해경보다도 해군이 구조를 위한 전문적인 자원들이 훨씬 더 많았음에도 불구하고, 수난구조법상 구조 현장을 지휘할 권한을 가진 해경의 통제로 인하여 해군이 가진 구조 인력 및 장비들이 제 때에 투입되지 못했다. 4월 16일과 4월 17일에 민간업체 언딘의 우선투입을 위하여 해경이 SSU의 투입을 통제된 것이 대표적인 사례이다. 신의진 위원은, 해군이 더 많은 심해 구조 인력과 장비를 보유하고 있으므로

이번 세월호 사고에서 해경이 아닌 해군의 지휘통제 하에 구조 활동이 전개될 수 있도록 부처 간 역할을 조율해줄 수 있는 컨트롤타워가 절실히 필요했다고 지적했다. 즉, 그 컨트롤타워의 역할을 청와대가 할 수 있었고, 했어야 한다는 것이다.

## (2) 중대본에 대한 지휘·감독의 실패

박근혜 정부는 행정안전부를 안전행정부로 바꾸고, ‘재난 및 안전관리 기본법’을 개정하여 안행부의 재난관리 총괄·조정 기능을 강화하여, 안행부가 대규모 재난 발생 시 각 부처를 지휘하게 하는 쪽으로 재난안전관리 법체계를 만들었다. 그러나 중대본은 이번 세월호 사고에 대한 대응에 있어 컨트롤타워로서의 역할을 전혀 수행하지 못하고, 사고 당일 잘못된 구조자 숫자를 발표한 후 뒤늦게 정정하는 등 오히려 혼선만을 초래했다. 심지어 중대본 본부장인 안행부장관은 사고당일 9시 45분에 중대본 가동만을 지시하고, 경찰교육원 졸업식에 참석하느라고 사고 초기 상황 파악과 초동조치를 사실상 방기했다. 지난 7월 8일에 발표된 감사원의 ‘세월호 침몰사고 대응실태에 대한 감사진행상황’도, 중대본이 사고 상황 및 구조 자원 파악, 행정적 지원 등의 본연의 임무는 소홀히 한 채 언론 브리핑에만 집중했다고 지적했다.

그러나 중대본이 재난 대응의 컨트롤타워 역할을 하지 못한 책임은 비단 안행부 뿐만이 아니라 청와대에도 있다. ‘국가위기관리기본지침(대통령훈령 제318호)’과 해양수산부의 ‘해양사고 위기관리 실무매뉴얼’은 청와대에게 국가 재난 대응 체계의 최종적 컨트롤타워의 권한과 의무를 부여하고 있기 때문이다. 또한, 정부조직법 제11조(대통령의 행정감독권) 제1항에 따르면 대통령은 정부의 수반으로서 대통령비서실과 국가안보실의 보좌를 받으면서 모든 중앙행정기관의 장을 지휘·감독할 권한과 의무가 있다고 할 것이므로, 중대본이 재난 대응을 총괄하는 역할을 충실히 이행하는지에 대해서 지휘·감독할 책임이 대통령과 청와대에 있다는 것은 명백하기 때문이다.

## (3) 청와대의 책임 회피

김기춘 대통령비서실장은 재난 컨트롤타워 논란에 대해 “재난 및 안전관리 기본법 상 재난에 대한 최종 지휘권은 (청와대가 아니라) 중앙재난안전대책본부에 있다”고 답변했다. 그는 사고 당시 청와대가 상황을 지휘·통제했느냐는 물음에 “상황실에서 정확한 상황을 파악하고 확인해 대통령에게 보고하는 역할이었지 구조를 지휘한 일은 없다. 해

양경찰청이 해야지 대통령이 구조를 하는 분은 아니다” 라고 강조했다.

## 다. 기관보고의 성과와 한계

이번 기관보고에서 여야를 불문하고 대다수의 특위 위원들이 청와대가 국가 재난 대응의 최종적 컨트롤타워 역할을 제대로 수행하지 못하여, 세월호 사고의 피해 규모를 더 키웠다는 점을 지적했다. 그러나 일부 여당측 특위위원은 세월호 사고에 대한 청와대의 책임에 대해서는 언급조차 하지 않고, 청와대의 재난 대응을 칭찬하는 내용으로 질의시간의 대부분을 사용하기도 했다. 그 대표적인 예는 다음과 같다.

### ○ 권성동 위원

이번 사건에서 대통령의 대응은 나름대로 의미가 있었다고 본다. 사고보고를 받고 15분 만에 총력지시를 하였고, 오후에 중대본을 방문하고, 사고 다음 날에 진도현장을 방문합니다. 그래서 현장상황을 챙기고, 만전을 기해달라고 하고, 유가족도 챙기고, 그 후에도 두 번에 걸쳐서 총 3회 유가족과의 면담을 합니다. 그리고 각 종교에서 이번 희생자들을 위로하는 그런 행사에 참가해서 함께 유가족들과 마음을 같이 하였습니다. 지금까지 이러한 사회적 재난이 많이 일어났는데 과거에 상품백화점 붕괴사건, 성수대교 붕괴사건도 있었고, 제 기억에는 대통령이 이렇게 많이 방문한 기억은 없어요. 나름대로 진정성을 갖고 희생자나 국민을 대했다. 그렇다고 대통령이 도의적이고 정치적인 책임이 사라지는 것은 아닙니다만, 그러한 부분은 우리가 제대로 평가를 해줘야 하는 것은 아닌가 그런 생각을 합니다. 현장을 방문하기로 한 것은 실장님께서 건의하신 상황입니까

### ○ 김기춘 청와대 비서실장

4월16일 오후 4시 10분에 수석비서관회의를 했습니다. 총리가 현장에 가서 지휘하는 게 좋겠다. 대통령도 현장에 가는 게 좋겠다 논의를 했고, 밤에 대통령께서 결심을 하셨습니다.

기관보고에서 드러난 청와대의 결정적인 실책들에도 불구하고, 청와대 대통령 비서실과 국가안보실은 기관보고 내내 세월호 사고에 대한 책임을 인정한다는 상징적 수사만을 되풀이 할 뿐, 구체적인 법적·정치적·인사적 책임에 대해서는 회피하는 태도로 일관했다. 뿐만 아니라 청와대는 특위위원들의 자료제출 요구에 불성실하게 임하였으며, 감사원은 실질감사 없이 의견서만을 제출받는 등 매우 불충분하게 청와대에 대한 감사를 진행하여 그 결과 청와대에 면죄부를 주는 중간감사결과를 발표했다. 따라서 청와대에 대한 이번 국정조사와 감사원의 감사 결과를 고려할 때, 세월호 사고에 대한 청와대의 법적·정치적·인사적 책임을 규명하기 위해서는 실효성 있는 조사권을 가진 독립된 조사위원

회에 의한 조사가 필연적으로 요청된다.

## 9. 청와대의 언론 개입 경위와 통제

### 가. 쟁점

지난 4월 21일 청와대 이정현 당시 홍보수석은 “한 번 도와주소, 국가가 매우 힘들고 어려운 상황입니다. 문제 삼는 것은 조금 뒤 얼마든지 가능합니다.” 라는 내용의 문자를 청와대 출입기자들에게 보내 논란이 일었다.<sup>13)</sup> 또한 5월 13일에는 백운기 보도국장이 보도국장에 임명되기 직전 청와대에 다녀왔다는 사실이 담긴 KBS 내부 배차기록이 공개되었다.<sup>14)</sup> 더하여 5월 16일에는 KBS 김시곤 전 보도국장의 폭로로 청와대가 노골적으로 언론을 통제해왔음이 극명하게 드러나기도 했다. 김시곤 전 보도국장은 청와대가 KBS 사장을 통해 세월호 참사와 관련해 “해양경찰을 너무 비판하지 말라” 고 지시했다고 폭로했다.<sup>15)</sup> 이와 같이 청와대가 언론에 압력을 행사했다는 정황 증거가 쌓여가는 상황에서, 이정현 전 홍보수석은 6월 7일 사의를 표명했다. 그러나 사임 이유가 명확히 알려지지 않아, 일부 언론에서는 이것을 경질로 이해해야 하는지 아닌지에 대해 의문을 표시했다.<sup>16)</sup>

이번 국정조사에서는 지금까지 밝혀진 것 외에도 청와대가 언론에 압력을 더 행사한 사실이 있는지, 언론에 개입한 것에 대한 책임은 누가 지는지, 사고 세월호 침몰 사고 진행 과정에서의 언론 통제가 사고 수습에 어떠한 영향을 미쳤는지가 규명되어야 했다.

### 나. 기관보고의 내용

이정현 전 홍보수석의 문자 발송 논란과 관련하여, 김기춘 비서실장은 이정현 전 홍보수석이 “일신상의 이유로 사의 표명을 한 것으로 알고 있다” 고 답변했다. 또한 윤두현 홍보수석은 이정현 전 홍보수석의 문자발송에 대해 “언론에 대한 압력이 아니라 인간적 호소” 라고 답하기도 했다. 한편 백운기 KBS 보도국장이 임용 직전 청와대 인사와 만났다는 사실에 대해서도, 김기춘 비서실장은 “진상을 알지 못해 답할 수 없다” 고 답했다.

13) 미디어오늘, <이정현 홍보수석, 기자들에게 “한 번 도와주소”>, 2014. 4. 24.

14) 미디어오늘, <백운기 KBS보도국장, 청와대 관계자와 접촉 후 인사발령>, 2014. 5. 13.

15) 한겨레신문, <KBS 길사장 ‘해경 너무 비판말라, 청와대 지시다’ 말해>, 2014. 5. 17.

16) 문화일보, <사설 -朴대통령, 내각·靑 색신 民意 제대로 읽고 있는가>, 2014. 6. 9.

또한 방송사 사장에게 전화한 적이 있는지 확인하기 위해 통화기록을 제출해 달라는 요구에도 “개인 사생활”을 이유로 줄 수 없다고 답했다.

#### 다. 기관보고의 성과 및 한계

청와대의 언론 개입 의혹과 관련해 이번 기관보고에서는 새롭게 알아낸 것이 없다. 조사위원들의 질의에 대해 윤두현 홍보수석이 답변한 내용이 구설수에 올랐을 뿐이다.<sup>17)</sup> 이는 국정조사의 시간상 제약 때문이기도 하지만, 김기춘 비서실장을 비롯한 증인들이 통화기록을 제출하지 않는 등 자료 제출 요구에 불성실하게 응하였기 때문이기도 한 것으로 사료된다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 청와대가 언론기관에 압력을 행사했다는 점은 분명하나, 이것의 법적·정치적 책임 소재는 아직 완전히 규명되지 않았다. 특히 이정현 전 홍보수석의 사임을 두고 한 때 문책성 경질이라는 보도도 있었으나,<sup>18)</sup> 이 전 수석이 결국 국회의원 재보선 선거에 차출되면서 누구도 법적 책임은 물론 정치적 책임조차 지지 않았다는 사실이 확인되었다. 과연 이정현 전 홍보수석은 청와대의 언론 개입에 대해 아무런 책임도 없는 것인지, 만약 그렇다면 누가 책임을 져야 하는지 앞으로 규명되어야 한다. 따라서 앞으로 남은 청문회에서는 이정현 전 홍보수석을 반드시 증인으로 채택해 조사해야 할 필요가 있다.<sup>(15)</sup>
- (2) 청와대가 언론에 개입한 것이 세월호 침몰 사고 수습 과정에 어떠한 영향을 미쳤는지 구체적으로 확인해야 한다. 이를 위해서는 청와대가 어떠한 효과를 의도하고 언론에 개입한 것인지, 또 언론기관이 구체적으로 어느 정도 영향을 받았는지 확인하는 것이 선결문제가 된다.<sup>(16)</sup>

### 10. 국무총리실은 사고 대응 과정에서 어떤 역할을 했나?

---

17) 머니투데이, <[300어록]윤두현 "이정현 '도와주소'는 인간적 호소로 봐야">, 2014. 7. 11.

## 가. 쟁점

국무총리비서실은 지난 4월 17일 <정부, 17일 ‘세월호’ 사고수습과 사후대책을 총괄할 대책본부 구성>이라는 제목의 보도자료에서, 정홍원 국무총리가 세월호 사고 대책을 총괄할 범정부 사고대책본부(범대본)의 본부장을 맡고, 이를 위해 현장에 상주할 예정이라고 발표했다.

희생의 서바이벌		2014. 4. 17(목)	
 국무총리비서실	<b>보도자료</b>	작 성	국무총리비서실 공보실 공보협력비서관 이대현 (Tel. 044-200-2710)
	배포 즉시 사용하지시기 바랍니다.	배 포	국무총리비서실 공보실 언론협력과장 성수영 (Tel. 02-2100-2183)
<b>정부, 17일 ‘세월호’ 사고수습과 사후대책을 총괄할 대책본부 구성</b>			
- 정홍원 국무총리 본부장 맡아 현장에 상주하면서 부처 역할 분담과 조정 직접 진두지휘			
<input type="checkbox"/> 정부가 17일 범정부적 차원의 ‘세월호’ 사고대책본부를 구성했다.			
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세월호 사고의 수습과 사후대책을 총괄할 대책본부는 목포 서해 지방해양경찰청에 설치되며, 정홍원 국무총리가 본부장을 맡아 부처간 역할 분담과 조정을 진두지휘하게 된다.</li> <li>○ 이를 위해 정 총리는 오늘부터 현장(대책본부)에 상주할 예정이며,</li> <li>○ 부분부장은 해수부와 안행부 장관이 맡고 교육부, 복지부, 국방부, 문체부 장관등과 해경청장, 방재청장, 해군참모총장, 전남지사가 위원으로 참여한다.</li> </ul>			

그러나 김기식 의원이 밝힌 바에 따르면, 실제 범대본 본부장은 정홍원 국무총리가 아닌 이주영 해양수산부 장관이었다.<sup>19)</sup> 또한 한편으로는 범대본 구성에 법적인 근거가 없다는 점, 중대본 및 중앙사고수습본부와의 역할분담이 명료하지 않다는 점이 지적되기도 했다.<sup>20)</sup> 이렇듯 범대본 구성이 구성되며 발생한 지휘체계의 혼란과 관련하여, 국무총리와 국무조정실은 어떠한 책임을 져야 하는지가 문제되었다.

## 나. 기관보고의 내용

김동연 국무조정실장은 국무총리가 범대본 설치를 지시한 것은 맞으나, 범대본 본부장은 처음부터 이주영 해양수산부 장관이었으며, 국무총리가 범대본 본부장으로 발표된 것

19) 이데일리, <김기식 “총리 주재의 범대본 없어…총리실 허위발표”>, 2014. 5. 23.

20) 국민일보, <진도 여객선 침몰] 대책본부만 10여개… 컨트롤타워 무용지물>, 2014. 4. 22

은 실무진에서 성급하게 보도자료를 만드는 과정에서 생긴 실수였다고 답했다.

한편 국무총리가 진도 팽목항에 처음 왔을 때 유가족들과 제대로 대화도 하지 못하고, 도망가듯이 현장에서 이탈했던 사건이 언급되었다. 특히 이 사건은 과잉경호 때문에 발생한 일이었고, 이호영 국무총리비서실장을 비롯한 보좌진의 판단 착오 때문에 정부가 유가족들로부터 신뢰를 잃게 되었다는 지적이 있었다.

또한 여야 조사위원들은 지난 3월 28일 발표된 ‘2013년 국정과제 평가’에서 국무총리실이 ‘총체적인 국가재난관리체계 강화’ 과제에 우수 등급을 부여한 것을 문제 삼았다. 이에 대하여 국무총리비서실은 교통사고 발생 빈도 등이 개선되어 우수 등급을 부여한 것이라고 대답했다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

이번 국정조사 기관보고에서는 범대본 설치와 관련하여 ① 범대본이 법적 근거 없이 설치되었는데 아무런 문제가 없는 것인지 여부, ② 범대본 설치에 문제가 있다면 책임은 누구에게 있는지 여부, ③ 중대본에 문제가 있었던 것은 분명하나, 이를 해결하기 위한 방법으로 범대본을 구성하는 것이 타당했는지 여부, ④ 범대본 설치 과정에서 생긴 혼란으로 인해 어떠한 문제가 발생했는지, ⑤ 해양수산부 장관이 범대본 본부장을 맡는 것이 타당했는지 여부 등이 구체적으로 조사되었어야 했다. 그러나 실제로는 위의 문제점을 언급하는 수준에 그치고, 구체적인 결론을 내리지는 못했다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

범대본이 구성되는 과정에서 노출된 지휘 체계의 혼란이 누구의 책임인지가 앞으로 규명되어야 한다. 이를 위해 범대본 발족 경위를 좀 더 명확히 알아야 할 필요가 있다. 현재 범대본은 국무총리 지시로 만들어졌다는 정도로만 알려져 있는데, 평생 법조인으로 살아온 국무총리가 단독으로 법적 근거 없는 기구를 만들겠다는 결정을 내렸는지는 의문이다. 범대본 발족 경위를 알기 위해 범대본 발족에 대해 논의한 국무총리실의 회의자료를 우선 확보해야 한다.(17)

## 11. 청와대는 어떻게 책임을 질 것인가?

### 가. 감사원 조사 및 합수부 수사

김기춘 비서실장은 기관보고에서 “향후 감사원 감사가 완료되면 형사책임 뿐 아니라 행정적 책임을 물을 사람도 전부 가려서 조치하겠다” 고 밝힌 바 있다. 여기서 ‘책임을 물을 사람’ 에는 당연히 재난 사고의 컨트롤타워 역할을 수행했어야 할 청와대 인사들도 포함되어야 할 것이다. 그러나 검찰 수사와 감사원 감사를 통해 청와대 인사의 잘못이 드러날 가능성은 현재로서는 매우 희박하다.

현재 감사원은 세월호 침몰 사고 대응태세에 대한 감사를 진행하고 있다. 이에 따라 지난 5월 28일에는 청와대에 대하여도 감사를 진행했다. 그러나 국정조사장에서는 청와대에 대한 감사가 부실 감사였다는 지적이 계속되었다. 특히 김기춘 비서실장은 “대통령비서실도 감사를 받았다고 들긴 했으나, 누가 어떤 방법으로 받았는지는 모르겠다” 고 답변하였는데, 이는 감사원의 청와대 감사가 제대로 이루어지지 않았음을 반증하는 것이라고 사료된다. 실제로 청와대에 대한 감사는 서면으로만 진행되었고, 감사 자료는 표지를 포함해 2페이지에 불과했으며, 청와대의 답변은 어떠한 검토도 받지 않고 감사결과에 그대로 반영되었다. 이런 점을 고려할 때, 감사원은 실질적으로 청와대를 감사할 능력이나 의지가 없는 것으로 보인다.

또한 검찰 수사를 통해 청와대의 책임 소재를 가리는 것도 마찬가지로 불가능해 보인다. 현재 합수부 수사가 계속되며 세월호 침몰 사고에 대한 형사 책임의 소재가 일부 밝혀지고 있다. 그러나 사고가 발생한지 3개월이 지난 지금까지도 합수부의 수사는 세월호의 선원들과 일선 공무원에 한정되고 있다. 지휘선상에 있었던 고위 공직자 중에도 법적 책임을 져야할 자가 분명히 있을 것이지만, 이들에 대해 합수부의 수사가 진행된다는 소식은 아직까지 없다.

### 나. 국정조사

청와대에 대한 국정조사를 통해 청와대의 책임 소재 여부를 가리는 것도 감사원 및 합수부의 경우와 마찬가지로 불가능하다고 여겨진다. 김기춘 비서실장은 청와대의 책임소재를 판명하기 위한 핵심적인 인물임이 분명하지만, 세월호 국정조사 특별위원회는 김기

춘 비서실장을 증인 신청하는 것에 대해 합의하는 데에도 오랜 시간이 걸렸다. 또한 청와대는 자료제출 요구에 거의 응하지 않는 방법으로 국정조사를 사실상 무력화시키기도 했다. 국정조사 특별위원회는 청와대에 대해 269건의 자료 제출 요구를 하였으나, 청와대는 그 중 13건의 자료만을 제출하였을 뿐이다. 이에 더하여 일부 의원들의 청와대 감싸기 행태도 책임 규명을 어렵게 하는 요인이 되었다. 특히 권성동 의원은 “지금까지의 사회적 재난 중 대통령이 이렇게 현장에 많이 방문한 적이 없다. 비서실장이 대통령의 현장 방문을 권고한 것인가” 라고 질의하여, 국정조사장이 청와대에 면죄부를 부여하기 위한 자리가 되고 있다는 의심을 하게 만들었다.

#### 다. 청와대 스스로 책임을 지는 방법

법적 책임까지는 아니더라도, 청와대 스스로가 자신의 과실을 자인하고 이에 대해 정치적 책임을 지는 방법도 생각해 볼 수는 있다. 그러나 이는 지금까지 청와대 인사들이 보인 행태를 생각하면 실제로 이루어질 가능성은 낮다.

김기춘 비서실장의 경우 국정조사에서 청와대가 정치적·도의적 책임의 주체라는 것은 인정한 바 있지만, 지금까지 말로 하는 사과 외에는 어떠한 실제적인 책임도 진 적이 없다. 정홍원 국무총리는 사임의사를 밝히긴 했으나, 두 차례 후임 총리 인선이 실패로 돌아가면서 결국 유임된 바 있다. 주무장관 중에서도 자신의 잘못에 대해 반성하는 모습을 보인 사람은 극히 드물었으며, 특히 사고 대응 매뉴얼 부실 작성 등에 책임이 있는 유정복 전 안전행정부 장관의 경우 오히려 인천시장에 출마해 당선되기도 했다. 또한 세월호 사고 수습 중 있었던 청와대 언론 개입에 책임을 져야 할 이정현 전 홍보수석 역시 7.30. 재보선에 입후보한 상태이다.

#### 라. 검토

세월호 침몰 사고에 대한 책임 소재는 끝까지 규명되어야 한다. 그러나 청와대 인사들이 자신들의 책임을 자인하고 반성하지 않는 상황에서 권력자들에 대한 성역 없는 철저한 조사가 쉽지 않을 것으로 예상된다. 지금까지 진행된 것으로 미루어보건대, 합수부나 감사원은 청와대와 같은 최고 권력층에 대해 제대로 된 조사를 할 의지도 능력도, 설령 일부 조사를 한다고 하더라도 이들에게 책임을 물을 의지도 없어 보인다. 국회 국정조사의 경우 일부 특위위원들이 노력하였으나, 실효성 있는 조사권과 책임을 물을 권한이 없

어 결국 실질적인 결과를 내는 것에는 실패하고 말았다. 이러한 점을 고려할 때, 실효성 있는 조사가 이루어지려면 결국 진상 조사 주체에게 실효성을 담보할 조사권이 부여되어야 한다는 점은 분명하다. 그리고 그 조사된 내용에 따라 엄중한 책임을 묻기 위해서는 최고 권력층의 지휘를 받는 통상적인 기소체계가 아닌 독립된 기소권이 필수적임은 두말할 나위가 없다. 현재 국회에서도 진상규명을 위한 조사위원회에 수사권과 기소권을 부여하는 방안이 논의되고 있다. 국회가 진상규명의 필요성에 대해 어느 정도의 진정성을 가지고 있는지에 따라 논의의 향방이 결정될 것으로 생각된다.

## II. 해양경찰청 기관보고

7월 2일 수요일 기관보고는 해양경찰청 등을 대상으로 진행되었고, 해양경찰청장, 경비안전국장, 서해지방해양경찰청장, 목포해양경찰서장 등이 출석했다. 이날 국정조사 기관보고는 세월호 침몰 초기 해양경찰이 초기 골든타임을 놓치고 구조작업에 소극적으로 대응한 경위와 해양경찰청 상황실과 청와대의 녹취록 공개, 진도 VTS 관제 소홀, 구조 초기 123정의 부실 대응 등 해양경찰의 구조과정에서 드러난 총체적 무능함에 대하여 논의되었다. 특히 이 날 공개된 해양경찰청 상황실과 청와대의 녹취록에 대한 한 위원의 발언을 문제 삼으며 국정조사 기관보고가 오후 3시부터 7시 30분까지 중단되는 파행을 겪기도 했다.

### 1. 진도 VTS는 왜 세월호를 제대로 관제하지 않았나?

#### 가. 쟁점

진도 VTS는 세월호가 진도 VTS의 관제 구역 내에 진입한 오전 7시 8분부터 세월호의 사고를 전해들은 9시 6분까지 약 2시간 동안 세월호와 아무런 교신을 하지 않았다. 통상 관제센터는 선박의 안전한 운행을 위하여 선박이 관제구역에 진입하였을 때, 일정 범위 내에 다른 선박이나 어장, 어구 등이 존재할 때, 선박의 급격한 속력·방향 등의 변화를 보일 때 등의 경우에 선박과 교신해야한다.

이를 고려하면, 세월호가 진도 VTS의 관제구역에 진입했을 때, 그리고 세월호가 급격히 방향이 변하여 이상 항적을 보이는 시점 등 최소한 2~3번 정도의 교신은 이루어져야 함에도 진도 VTS는 세월호에 대한 관제를 제대로 하지 않은 것이다. 이러한 진도 VTS의 관제 소홀의 원인은 무엇인지, 관제 소홀의 정도는 어떠한지 살펴볼 필요가 있다. 또한 사고 후 진도 VTS는 사고의 책임을 회피하기 위하여 교신기록 및 CCTV영상 등을 조작한 혐의가 포착되어 이에 대한 수사가 진행되고 있으며, 현재 센터장 및 관계자 일부가 구속된 상태이다.

#### 나. 기관보고의 내용

## (1) 관제 소홀의 실태

진도 VTS는 세월호가 진입보고를 하지 않았음에도 교신을 시도하지 않았고, 세월호에 도메인 위치를 설정하고도 세월호의 이상 징후를 발견하지 못했다. 이번 국정조사에서 증인으로 출석한 진도 VTS 센터장에 따르면, 도메인위치와 관련하여 자동으로 위험을 알려주는 기능이 당시 작동하지 않았으며, 사고 이전 홀리페어리호와 도메인 위치 상 위험 반경이 겹침에도 관제를 하지 않은 이유는 관제사가 육안으로 항적을 확인한 결과 선박의 이동 방향 및 거리가 위험한 수준이 아니었기 때문이라고 답변했다. 즉, 사고 당일 세월호가 이상 항적을 보이며 표류하기 시작하는 것(오전 8시 48분경)을 오전 8시 50분경부터 관제 모니터 상에서 포착할 수 있었는데도 모니터링에 소홀하여 이를 인지하지 못하다가 오전 9시 6분에야 목포해경서의 통보를 받고 나서야 사고 발생 사실을 인지한 것이다. 결국 사고 직후 귀중한 ‘골든타임’을 허비하고 이후에도 제대로 된 대응을 하지 못하는 단초를 제공했다.

## (2) 관제 소홀의 이유

### (가) 근무태만

진도 VTS는 총12명의 근무자가 3교대로 관제 업무를 담당하고 있으며, 관제사 2명이 관제해역을 2개 섹터로 나누어 각각 관제하여야 한다. 그러나 세월호 사고 당시의 VTS 교신 기록, 이후 합동수사본부의 수사에서 지금까지 드러난 사실에 더하여 세월호 사고 당시는 교대시간으로 혼잡했던 점을 고려하여 판단할 때 진도 VTS는 규정을 어기고 규정보다 적은 인원이 관제 업무를 담당하며 근무를 태만히 하여 세월호에 대한 관제를 소홀히 한 것으로 보인다. 실제로 검찰 수사에 따르면 4월 16일 세월호 침몰 당시 진도 VTS 소속 해양경찰관 2명이 ‘2인 1조’ 규정을 어기고 1명만 근무한 것으로 드러났다. 그리고 VTS 해경 직원들은 3월부터 상습적으로 근무규정을 어기고 세월호 참사 당시 사고해역 모니터링조차 제대로 하지 않은 것으로 밝혀졌다<sup>21)</sup>.

### (나) 해경 소속 VTS의 구조적 문제

현재 국내에는 모두 17개의 VTS가 있는데, 이중 인천, 부산, 마산, 제주도 등 15개의

21) 동아일보, <진도VTS '2인 1조' 규정 어기고 1명만 근무>, 2014. 7. 2.

항만VTS는 해양수산부가 운영하고 있으며, 진도와 여수 VTS만 해경 관할이다. 진도와 여수VTS의 해경으로의 편입은 해경이 요구한 것으로, 사법권이 없는 해양수산부에서 사법권이 있는 해양경찰청으로 일부 VTS를 편입함으로써 효율적인 통제를 위한 취지에서 이루어진 것이라고 한다. 이에 대하여 이완영 특위위원(새누리당)은 해경 관할 VTS는 순환 보직인 반면 해양수산부 VTS 관제사는 평생 보직으로 이는 전문성이 더 떨어질 수밖에 없고, 근무 인력조차도 홍콩, 싱가포르, 일본의 경우에 비하여 아주 미약하다는 점을 지적했다.

실제 경향신문이 해경에 정보공개를 청구해 입수한 ‘진도 VTS 근무자 근무기간’ 분석 결과에 따르면, 관제사 12명의 진도 VTS의 근무 경력은 평균 17개월인 것으로 드러났다. 이 중에는 근무 경력이 불과 3개월인 관제사도 3명이나 됐으며, 8명은 진도 VTS가 관제사로서의 첫 근무지였던 것으로 나타났다. 진도 VTS 관제사들의 경력이 짧은 것은 해경이 전문인력을 별도로 운영하고 있지 않기 때문이다. 해경은 진도, 여수 관제센터를 운영하고 있지만 관제사는 따로 채용하지 않고 항해사 자격증을 가진 해경으로 충당하고 있으며 인사이동에 따라 자주 교체하는 것으로 밝혀졌다. 이에 비하여 해양항만청의 경우는 전문인력을 따로 관제사로 채용하고 있다. 5급자격증을 가진 사람을 선발해 10주간 교육 후 관제사로 투입한다.<sup>22)</sup>

### (3) 진도 VTS의 근무태만 사실 은폐 시도

위와 같은 사고 당시의 근무 태만을 감추기 위하여 진도 VTS는 센터 내의 CCTV영상을 삭제했다. 진도 VTS측은 국정조사 이전 현장조사과정에서 사고 이전부터 CCTV 고장으로 CCTV를 탈거 해놓았으며 사고 당일의 영상이 존재하지 않는다고 밝힌 바 있으나, 이후 합수부 수사 과정에서 사고 이전부터 CCTV의 방향을 벽 쪽으로 향하게 해놓고 사고 이후에는 영상(올해 1월~4월19일 전까지의 3개월 분량)을 삭제하였으며, 2명의 관제사가 교신한 것처럼 일지를 조작해 온 정황이 드러나 관련자들이 수사를 받고 있다<sup>23)</sup>. 또한 이를 증언한 센터장은 국조특위에서 위증으로 고발 예정이다.

덧붙여, 7월 8일까지의 수사 진행상황에 따르면 압수한 진도 VTS 내의 CCTV영상을 일부 복원한 상태이며 나머지 분량에 대해서도 복원 작업을 이어가고 있다. 복원된 며칠

22) 경향신문, <진도 VTS 관제사들 평균 경력 17개월 ‘초보’였다>, 2014. 7. 3.

23) 뉴시스, <검찰서 속속 밝혀지는 진도 VTS 근무행태>, 2014. 7. 3.

분량의 영상에는 혼자 근무하고 있는 직원의 모습이 담겨 있는 것으로 확인<sup>24)</sup>되었다. 검찰에 따르면 진도 VTS는 규정을 어겨 1명의 근무자가 2섹터를 모두 관장했던 것으로 보이며 이는 2섹터 사무실의 의자가 책상 밑에 들어가 있는 장면이 포함된 복원된 CCTV 영상은 이러한 사실을 뒷받침한다. 또한 진도 VTS는 지난 3월 29일 발생한 해상 사고와 관련, 자체감사에서 이 같은 사실이 적발돼 재발방지 교육을 받기도 한 것으로 알려졌다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

진도 VTS의 관제 소홀에 대한 질의를 위하여 진도 VTS 센터장과 관제사가 기관보고에 나왔지만, 현재 수사되는 내용 이상의 새로운 규명은 이루어지지 않았다. 이와 관련하여 CCTV 관리자 2명이 구속된 이후, 지난 7월 8일 센터장과 팀장 2명 등 진도 VTS 소속 해경 3명에 대하여 직무유기, 허위공문서작성·행사 등의 혐의로 추가로 구속 영장이 청구되어 10일에 구속되었다. 따라서 진도 VTS의 근무 태만으로 인한 관제 소홀의 사실은 입증되었다고 볼 수 있다. 추가로 진도 VTS의 사고 당시 근무 태만의 정도와 이것이 세월호 침몰사고 대응에 미친 영향을 규명할 필요가 있으며, 이를 위해 진도 VTS가 조작·삭제한 증거들의 복원과정 및 그 내용이 확인되어야 한다. 더불어 향후 검찰 수사를 통하여 추가로 밝혀지는 내용 등을 주시할 필요가 있다. 또한 아직도 여전히 밝혀지고 있지 않은 진도 VTS 교신기록에 대한 편집·조작에 대한 의혹이 규명되기 위한 수사도 더욱 적극적으로 이루어지고 국정조사 기간 동안 심도 있게 다루어져야 한다.

그리고 해양경찰청 소속의 진도 VTS가 소속 관제사의 자격요건과 그 인원배치에 있어서 현실성에 맞지 않는 규정을 두어 전반적으로 해양수산부 소속 VTS에 비하여 전문성 미흡, 관제사 부족 등 많은 구조적 문제가 나타나고 있다. 진도·여수 VTS가 해경으로 편입되는 과정에서 관제사에 대한 자격요건 및 근무에 관한 규정을 부실하게 정한 것에 대한 책임의 소재를 밝힐 필요가 있다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 진도 VTS의 사고 당시 근무 태만의 정도와 이것이 세월호 침몰사고 대응에 미친 영향을 규명할 필요가 있으며, 진도 VTS가 조작·삭제한 증거들인 CCTV, 교신기록 등의 복원내용을 확인해야 한다. 또한 아직도 밝혀지지 않은 진도 VTS 편집·조작의혹에 대

24) 뉴시스, <검찰서 속속 밝혀지는 진도 VTS 근무행태>, 2014. 7. 3.

한 규명이 이루어지기 위해 국정조사 기간 동안 관련 자료에 대한 제출분석이 필요하고, 이미 유가족들의 증거보전신청이 된 진도 VTS 관제기록 등에 대한 분석이 필요하다.(18)

- (2) 사고 당시 진도 VTS 관련자뿐만 아니라, 진도·여수 VTS가 해경으로 편입되는 과정에서 문제 또한 명확히 밝혀져야 한다. 즉 해양경찰은 진도, 여수 관제센터를 운영하고 있지만 관제사는 따로 채용하지 않고 항해사 자격증을 가진 해경으로 충당하고 있으며 인사이동에 따라 자주 교체하는 반면 해양항만청의 경우는 전문 인력을 따로 관제사로 채용하는 차이가 있다. 이러한 해양경찰 관할 VTS 관제사에 대한 자격요건 및 근무에 관한 규정을 부실하게 정한 것에 대한 정책적·제도적 문제를 밝히고, 그에 대한 책임의 소재까지 명확히 하여야 한다.(19)

## 2. 사고 초기 123정의 이상한 구조작업 - 123정은 왜 선원들을 먼저 구조했나?

### 가. 쟁점

사고 초기 목포 해경 소속 123정은 오전 9시 35분경 사고 현장에 가장 먼저 도착하여 구조를 시작했다. 그런데 123정에 소속된 고속단정(고무보트)은 좌현 중앙부 갑판으로 향하여 기관부 선원을 가장 먼저 구조하였으며, 123정 또한 세월호의 선수 방향 조타실로 향하여 선장을 비롯한 선원들을 가장 먼저 구조했다. 더욱이 사고현장까지 출동하는 과정에서 탑승인원, 배의 규모와 위치 등 기본적인 사항만을 전달받았으며, 사고 현장에 도착한지 약 10분이 지난 오전 9시 45분에야 상황실과 첫 교신이 이루어지는 등 이해할 수 없는 점이 많다.

### 나. 기관보고의 내용

7월 2일 이루어진 국정조사에는 김석균 해양경찰청장을 비롯하여 당일 123정에게 지휘를 내린 김수현 서해지방해양경찰청장, 김문홍 목포해양경찰서장 등이 증인으로 출석하였고 사고 현장에 출동했던 123정 정장 및 대원도 출석하여 사고 당일의 상황에 대하여 진술했다. 우선, 상황실과의 첫 교신과 관련하여, 해경청장 및 123정 정장 모두 123정 정장의 휴대폰을 통하여 첫 교신이 이루어졌음을 진술했다. 이어서 선원 우선 구조 경위에

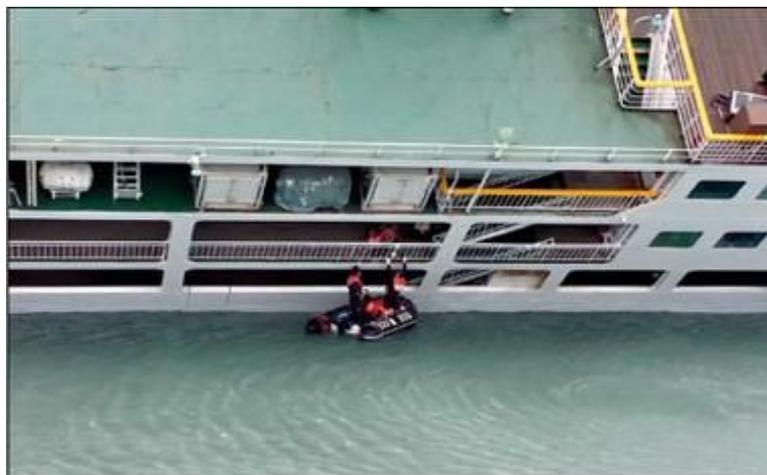
대하여 123정 정장 김경일 경위는 조타실에서의 처음 구조 당시 구조자의 복장이 스즈키 북(방한북의 일종), 구명의 등이어서 선원임을 알지 못했으며 123정의 조타실 구조작업 전에 이미 123정의 고속단정을 이용하여 선미 방향에서의 구조가 이루어졌다고 답변했다.



[사진] 연합뉴스, <9시 45분경 조타실 쪽 선장과 선원들 구조 사진>

#### 다. 기관보고 성과와 한계

위의 의문에 대한 기관보고 출석 증인들의 답변은 한결같이 ‘구조 당시에는 선원임을 몰랐다’는 취지였다. 이의 입증은 본질적으로 상당부분 물증보다는 관련자의 진술에 의존할 수밖에 없는 한계가 있어, 실제 선원을 구조한 대원들이 증인으로 출석하여 증언하였음에도 의혹을 해소하기에는 부족한 점이 있었다.



[사진] <123정 소속 고속단정의 첫 구조 사진>

눈여겨볼 점은 국정조사에 출석한 증인들의 답변과 같이 123정 자체의 조타실 구조 이전에 123정 소속의 고속단정이 선미 및 중앙부 쪽에서 구조작업을 한 것은 사실이나 그 구조 작업에서 우선 구조한 인원 역시 (기관부) 선원이었다는 점이다. 증인들의 진술의 그대로 인정한다고 해도 여전히 선원 우선 구조의 의혹은 완전히 해소되지 않고 있다. 사고 초기 123정의 구체적인 구조 활동 상황은 다음과 같다.

<p>*구조자·123정 대원의 진술, 123정 촬영 동영상, 언론기사 분석을 통하여 재구성</p> <p>09:35 경 [123정 세월호 사고 해역 도착]</p> <p>09:38 경 [123정 소속 고속단정 첫 구조 활동 시작 - 5명 구조]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대원 2명 탑승</li> <li>- 좌현 중앙부 갑판</li> <li>- 기관직 승무원 5명 구조</li> </ul> <p>09:40 경 [123정 소속 고속단정 2번째 구조 시작 - 5명 구조]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 바다로 뛰어든 세월호 승무원 1명, 3층 갑판 선미방향에 있던 1명(승무원 추정 인물), 4층 갑판 대피해 있던 3명</li> <li>- 이중 4층 대피 구조자 3명은 고속단정이 자신들을 지나치려 하기에 호루라기를 불며 적극적으로 구조를 요청하여 구조되었다고 증언</li> </ul> <p>09:43경 [123정 고속단정 3번째 구조 - 4명 구조]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대원3명 중 1명이 3층갑판으로 올라 계단을 통하여 5층 갑판까지 이동</li> <li>- 4층 갑판에서 2명이 생존자 태움</li> <li>- 바다로 뛰어든 생존자 구조</li> <li>- 4층 갑판에서 1명을 뛰어내리게 한 후 구조</li> </ul> <p>09:45경 [123정정장 상황실과 첫 교신]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현장도착 후 고속단정을 통하여 10여분간 구조활동 한 후 보고하는 첫 교신</li> </ul> <p>09:45경 [123정 본선 세월호 조타실쪽 구조 시작 - 8명 구조]</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1항사를 비롯한 선장, 선원들 8~9명 구조</li> <li>- 3층 갑판을 통하여 올라왔던 해경 1명이 구명벌 풀기 위해 시도하나 제일 안쪽 2개만 성공</li> </ul>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

위 구조 활동 상황에 비추어 보면, 123정이 세월호 사고 현장에 출동하여 초기에 구조한 인원은 대부분 선원임이 사실이므로, 선원을 우선 구조하게 된 경위, 이에 관한 명령이나 지시가 있었는지 여부를 123정 정장 및 대원 등 관련자들의 추가 진술, 휴대전화 통화내역 확인을 통해 조사할 필요가 있다.

또한 7월 9일 이루어진 감사원을 대상으로 한 국정조사에서 김영호 감사원 사무총장은 “1등 항해사는 해경에 선원을 밝혔고, 2등 항해사는 무전기를 들고 있어서 (해경이 선원임을) 추정 가능했다는 진술을 받았다” 고 밝혔다. 이는 이제까지의 해경의 증언과 상반된 것이므로 감사원을 통하여 이루어진 조사 자료와 선장·선원의 추가 증언을 통하여 명확히 할 필요가 있다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 123정의 선원 우선 구조 경위 및 이에 관한 지시·명령 여부를 감사원을 통하여 이루어진 123정 대원들에 대한 조사 자료, 123정 정장 및 대원들의 진술 확보, 123정 정장 및 대원들의 사고 당일 휴대전화 통화내역 등을 통해 명확히 조사해야 한다.(20)

### 3. 123정의 이상한 구조작업 - 왜 선내 진입, 퇴선조치를 하지 않았나?

#### 가. 쟁점

사고 현장에 가장 먼저 도착한 123정이 조타실에서 선원들을 구조하면서도 조타실에 진입하여 퇴선조치를 하지 않은 사실, 어떠한 다른 방법으로도 퇴선조치가 이루어지지 않은 사실은 희생자 가족을 비롯한 많은 국민들이 가장 안타까워하고, 이해하지 못하는 부분이다. 특히 구조 당시 목포해양경찰서장과 123정의 교신 내용을 살펴보면, 09시 57분 목포해양경찰서장이 “우리가 당황하지 말고 우리 직원도 올라가서 하고 그래 안 되면 마이크를 이용해서 최대한 안전하게 행동할 수 있도록 하시기 바랍니다” 라고 하고, 10시 5분 “정장, 그러면 다시 한 번 침착하게 방송해서 반대 방향으로 뛰어내리게끔 유도해봐. 지금 그 안에 갇힌 사람들이 웅웅웅웅하는 상황에서 제일 먼저 한 사람만 밖으로 빠져나오면 다 줄줄이 따라 나오니까. 방송해서 방송내용이 안에까지 전파될 수 있도록

한 번 해보세요” 라고 지시하며 123정에게 선내 진입을 하여 퇴선조치를 할 것과 그 외의 다른 방법을 써서라도 어떻게든 퇴선조치를 할 것을 구체적으로 명시하여 명령했음을 알 수 있다.<sup>25)</sup> 따라서 이러한 명령에도 불구하고 123정이 선내 진입 및 퇴선조치를 하지 않은 것이 명령불이행과 역량부족 중 어느 쪽에 해당하는지 여부와 결과에 대한 책임소재를 규명할 필요가 있다.

## 나. 기관보고의 내용

국정조사과정에서 선내 진입 및 퇴선조치가 이루어지지 않은 점에 대하여 여러 위원들을 통하여 질타 및 질의가 이루어졌다. 그러나 이에 대한 해경청장을 비롯한 관계자들의 답변은 한결같이 노력하였으나 역량부족으로 실패했다는 것이었다.

당시 조타실에 진입하려 했던 당사자인 박상욱 경장은 당시 상황이 담긴 사진자료까지 준비하여, 목숨을 걸고 선내 진입하려 하였으나 현장이 미끄럽고 경황이 없는 등의 이유로 실패했다는 취지의 답변을 한 바 있다. 123정 자체방송으로 퇴선방송을 하였으나 사고 현장의 헬기 소음 등에 묻혀 전달되지 않았을 것이라는 답변도 있었다. 이에 대하여, 출동 당시 방송장비, 착용한 신발, 유리창을 깨는 데 사용한 도끼 등 장비의 실태가 열악함이 확인되어 이에 대한 문제점도 지적되었다.

## 다. 기관보고의 성과와 한계

이번 기관보고에서 출석한 123정 정장과 대원들에게 123정의 선내 진입 및 퇴선조치가 이루어지지 않은 점에 대해 여러 위원들의 질의가 있었지만, 기존의 답변과 크게 다르지 않았다. 세월호와 쌍둥이배로 불리는 오하마나호에 대한 현장검증을 거친 후, 사고 초기 선박이 50도 가량 기울어져 있던 상황에서도 조타실 진입 및 선내방송을 통한 퇴선조치가 충분히 가능했을 것이라는 의견들이 많았었다. 당시 선내 진입 및 퇴선조치가 이루어지지 않은 경위를 확인함에 있어서는 거의 대부분이 당시 출동했던 대원들 및 생존자들의 증언에 의존할 수밖에 없는 난점이 있는 것으로 보인다.

쟁점에서 밝힌 바와 같이 사고 당시 목포해양경찰서장은 123정에 선내 진입 및 퇴선조치를 할 것을 구체적으로 지시했다. 당시 이를 이행하지 않은 123정의 구조가 명령불이행

25) 해양경찰청, <해경 123정과 목포해경·서해지방해양경찰청 간 ‘주파수공용통신(TRS)’ 녹취록>

에 해당하는지를 밝히기 위하여, 123정 정장 및 대원들의 추가 진술 등을 통하여 당시 목포서장으로부터 받은 지시를 123정 정장이 대원들에게 명령(전달)하였는지, 현장에서의 구체적인 명령의 내용은 무엇이었는지 등을 정확히 확인할 필요가 있다.

또한 선원을 우선 구조한 상황에서 당시 선원들이 소지하고 있던 무전기를 통하여 배 안에 남아있던 승무원들에게 퇴선명령을 전달할 수 있었던 것으로 보이는 바, 이러한 조치가 이루어지지 않은 경위도 추가 확인이 필요하다. 이러한 점들은 상당부분 당시 출동한 대원 및 생존자의 증언에 의존할 수밖에 없고, 그 진술의 진위여부를 확인하기 어려운 점이 존재한다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 당시 목포해양경찰서장으로부터 받은 선내진입 및 퇴선지시와 관련하여 123정 정장 및 대원들의 추가 진술 등을 통하여 당시 목포해양경찰서장으로부터 받은 지시를 123정 정장이 대원들에게 명령(전달)하였는지, 현장에서의 구체적인 명령의 내용은 무엇이었는지 등을 정확히 확인할 필요가 있다.(㉠)
- (2) 해경 123정에서 실제로 퇴선방송을 한 사실이 있는지 여부도 의문이다. 해경이 촬영한 동영상 어디에도 퇴선방송을 하는 소리나 장면이 목격되지 않는다. 책임을 면하기 위해 지어낸 말은 아닌지 조사가 필요하다.(㉡)
- (3) 선원을 우선 구조한 상황에서 당시 선원들이 소지하고 있던 무전기로 배 안에 남아있던 승무원들에게 퇴선명령을 전달할 수 있었던 것으로 보이는 바, 이러한 조치가 이루어지지 않은 경위도 추가 확인이 필요하다.(㉢)

### 4. 세월호가 전복된 후 에어포켓은 존재했나?

#### 가. 쟁점

해경은 사고 직후, 에어포켓의 존재 가능성을 언급하며 수 차례에 걸쳐 선내 공기 주입을 시도한 바 있다. 이에 대하여 사고 초기에 이미 에어포켓의 존재 가능성이 희박했

다는 주장이 있고, 이를 해경이 알고 있으면서도 보여주기식 구조 활동으로 선내 공기 주입을 시도했다는 의혹도 제기되는 상태이다.

## 나. 기관보고 내용

국정조사에서 에어포켓의 존재가능성을 어느 정도로 인식하였는지, 선내 공기 주입시도는 보여주기 위한 것이 아니었는지 여부에 대한 질의가 있었다. 즉, 사고 당일인 4월 16일 오후 6시 17분경 해경은 잠수부를 투입하여 선창 3개를 통해 선내로 해수가 유입되고 있음을 확인했던 것으로 보이는 바, 이 때 이미 배가 부력을 유지하기 힘들어 에어포켓의 존재가능성이 희박하다는 것을 알고 있었을 공산이 크다. 또한 해경청장과 차장간의 상황정보문자시스템에서의 대화를 보면 공기가 이미 빠지고 있다는 것 역시 해경이 확인한 것으로 보인다는 것이다.

[4월17일 오전 6시 해경청장과 차장간 화상통화 내용]

“일단 선체를 뚫는 흉내라도 내고 이런 것까지 해 봤다는 것이 나올 것 같다는 내 생각이고 , 근데 이때까지...우리가 하다못해...우리가 격실이라도 한번 열고라도 들어가서...격실 그런데라도 콤프레샤..압력으로 해서 넣어보고, 넣어 본다는거지...근데 실효성이 없다하면 되는데...만약에 그것이 격실문이 열리게되면 헛방이기도 하지 그래도 해봤다는게 중요한거 같애...”

또한 사고 당일 오후 5시 30분 목포해양경찰서가 해경 본청을 비롯한 유관기관에 전파한 상황보고서 7보에는 “세월호 선내에 공기가 많이 빠져나오고 선내 진입 곤란, 공기 배출완료시 잠수사 투입 선내 수색 예정” 이라고 적혀 있다.

이에 대하여 해경청장은 선체 구조상 에어포켓 존재가능성이 상당히 희박했으나 생존자가 존재할 만에 하나의 가능성을 염두에 두고 구조에 임한 것이라고 답변했다.

해경의 공기주입과 관련한 또 다른 문제도 제기되었다. 김현미 특위위원(새정치민주연합)은 (해경이) “생존자를 구조한다며 세월호 선체에 주입한 공기가 인체 유독성 공기였다” 며 “공기주입 작업에 참여했던 잠수부는 세월호 공기 주입에 쓰인 콤프레셔 장비에 인체에 해로운 공업용 오일이 사용됐다고 증언했다” 고 말했다.

- 17:00 P-19정 현장도착 구조에 입합  
 - 남해청 부산·통영서 100톤이하 경비정 복귀지시 수신  
 - 17:05 P-125정 서해청 특공대 등 18명 편승 현장 도착  
 (1508합·1509합·1007합 분산 편승)  
 - SEWOL호 선내에 공기가 많이 빠져 나옴 선내 진입곤  
 란 공기 배출완료시 잠수사 투입 선내 수색예정  
 - 17:30 국립해양문화재 연구소 동원선박 1척 구조차 복포출항  
 현장향(ETA : 19:30)

14. 기상 및 조석(서거차)  
 북서풍, 4-6m/s, 1m내외, 3M, 30% 맑음  
 고조 : 00:14(334), 12:12(303) / 저조 : 06:34(27), 18:38(-12)  
 수심 : 37m

15. 진행사항 추후 보고예정

16. 보고, 하달, 통보  
 - 각 수신처장은 구조업무 협조 바랍니다. 끝.

작성자 : 경사 박신영

발 신 목포해양경찰서장                      상황실장 경위 이 병 윤 (확인)

[그림] 목포해양경찰서, <상황보고서 7보>, 2014. 4. 16. 17:00

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

기관보고를 통해 해경 내부에서 사고 초기부터 그 이후까지 에어포켓과 관련하여 나눈 대화들이 공개됨으로써 사고 이후 에어포켓의 존재에 대한 해경의 인식과 실제로 이와 관련하여 취한 조치들을 어느 정도 확인할 수 있게 되었다. 또한 에어포켓의 존재가능성을 전제로 한 선내 공기주입 관련해서도 해경이 인체에 해로운 공업용 오일을 사용했다는 사실을 확인하는 등의 성과를 얻어냈다.

다만, 에어포켓에 대한 해경의 인식과 이와 관련하여 이루어진 조치들을 구체적으로 확인하기에는 불충분한 면이 있었으며, 에어포켓에 관한 해경 내부의 의견수렴과 결정이 어떻게 이루어졌는지 여부에 대한 확인 역시 충분히 이루어지지 않았다. 무엇보다도 실제 에어포켓의 존재가능성에 대한 과학적 검토도 이루어지지 않았다.

첫째, 관련자들의 추가 증언 확보 및 검토를 통하여 당시 에어포켓의 존재가능성에 대한 인식 및 에어포켓 존재를 전제로 한 구조 작업의 진의 여부를 명확히 재확인할 필요가 있다.

둘째, 당시 에어포켓의 존재가능성에 대한 과학적 검토가 이루어져야 한다. 이를 위하여 전문가들의 의견을 수집하고, 필요한 실험도 하는 등의 조치가 이루어져야 할 것이다. 에어포켓의 존재가능성이 희박함에도 에어포켓의 존재를 전제로 구조 작업을 진행했다면 이는 가족들과 국민을 기망한 행위로서 이러한 구조 방식을 결정한 책임자들, 해경을 포함하여 중대본, 범대본 내에서의 관련자들에 대한 책임 소재를 명확히 할 필요가 있다. 또한 일부 유가족의 증언에 따르면 사고 당일 사진에서 고인이 입고 있었던 옷과 시신 발견 당시 옷이 다르다는 것을 근거로 3일 이상 실종자들이 생존했을 가능성도 제기하고 있는 바, 에어포켓의 존재 가능성 및 가능하다면 실제 존재 여부, 그 존재 기간 등을 주어진 여건 한도 내에서는 최대한 정확히 규명해야 할 것이다.

셋째, 선내 공기 주입 시도 등 에어포켓의 존재를 전제로 한 구조 방식이 실종자 구조에 어떠한 영향을 미쳤는지, 즉 실종자 수색 및 구조 작업을 지연시켰는지 확인할 필요가 있다.

넷째, 해경이 사용한 구조 방식이 에어포켓이 존재할 경우 이의 유지 및 이를 통한 생존자 구조에 효과적이고 적절한 방식이었는지 역시 확인해야 한다. 해경이 에어포켓을 유지하기 위하여 취한 조치들에 대해서 공기 주입 위치가 잘못되었다는 지적, 주입한 공기의 양이 미미하여 실효성이 없다는 지적을 비롯하여 선내 유해 물질 주입 의혹마저 제기되는 상황이므로 이에 대한 추가 조사가 필요하다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 관련자들에 대한 추가 증언 확보 및 검토를 통하여 당시 에어포켓의 존재가능성에 대한 인식 및 에어포켓 존재를 전제로 한 구조 작업의 진의를 명확히 재확인할 필요가 있다.(24)
- (2) 당시 에어포켓의 존재가능성에 대한 과학적 검토가 이루어져야 한다. 이를 위하여 전문가들의 의견을 수집하고, 필요한 실험도 하는 등의 조치가 이루어져야 할 것이다. 에어포켓의 존재가능성이 희박함에도 에어포켓의 존재를 전제로 구조 작업을 진행했다면 이는 가족들과 국민을 기망한 행위로서 이러한 구조 방식을 결정한 책임자들, 해경을 포함하여 중대본, 범대본 내에서의 관련자들에 대한 책임 소재를 명확히 할

필요가 있다. 또한 일부 유가족의 증언에 따르면 사고 당일 사진에서 고인이 입고 있었던 옷과 시신 발견 당시 옷이 다르다는 것을 근거로 3일 이상 실종자들이 생존했을 가능성도 제기하고 있는 바, 에어포켓의 존재 가능성 및 가능하다면 실제 존재 여부, 그 존재 기간 등을 주어진 여건 한도 내에서는 최대한 정확히 규명해야 할 것이다.(25)

(3) 선내 공기 주입 시도 등 에어포켓의 존재를 전제로 한 구조 방식이 실종자 구조에 어떠한 영향을 미쳤는지, 즉 실종자 수색 및 구조 작업을 지연시켰는지 확인할 필요가 있다.(26)

(4) 해경이 사용한 구조 방식이 에어포켓이 존재할 경우 이의 유지 및 이를 통한 생존자 구조에 효과적이고 적절한 방식이었는지 역시 확인해야 한다. 해경이 에어포켓을 유지하기 위하여 취한 조치들에 대해서 공기 주입 위치가 잘못되었다는 지적, 주입한 공기의 양이 미미하여 실효성이 없다는 지적을 비롯하여 선내 유해 물질 주입 의혹마저 제기되는 상황이므로 이에 대한 추가 조사가 필요하다.(27)

## 5. 해양경찰의 초기 시신인양 과정에서의 거짓 모의 정황

### 가. 쟁점

국정조사기간에 제출된 해양경찰의 자체 메신저인 ‘상황정보문자시스템’의 내용 중에 지난 4월 21일 저녁 9시경 해경이 바지선 인근 표류 사체를 선체 내부에서 인양한 것으로 하자는 대화가 공개되면서, 이에 대한 해경본청, 3009함, 청와대의 거짓 모의 의혹이 제기되었다.

### 나. 기관보고의 내용

#### (1) 시신 발견 위치 및 인양에 대한 거짓 모의 정황

기관보고에서 정진후 특위위원(정의당)은 해경 자체 메신저인 ‘상황정보문자시스템’의 내용을 제시하며, 사고 이후 수습 과정에서 해경본청이 전환한 중앙구조본부, 3009함,

청와대가 포함되어 있는 위 시스템 내 대화창에서 해경이 바지선 인근 표류 사체를 선체 내부에서 인양한 것으로 결정한 사실을 밝히며 도덕성 문제를 제기했다.

<4월 21일 해경 자체 메신저 ‘상황정보문자시스템’>26)

날짜	대화자	대화내용
21일	3009함님의 대화(오후 8:50):	081(오른쪽발목번호표부착)민관군합동구조팀→3002함단정, 4.21 19:00 <b>바지연</b> , 구멍의착용 170cm, 남성, 50대추정, 보통체격, 반곱슬머리, 남성커트머리, 넓은이마, (안)빨강색등산복긴팔티셔츠, (중)검정색운동복점퍼 (겉)국방색후드점퍼, 검정색운동복바지, 국방색위커  082(오른쪽발목번호표부착)민관군합동구조팀→1006함단정, 4.21 19:02 <b>바지우현20m</b> 구멍의착용, 168cm, 여, 학생추정, 통통한체격등근형얼굴, 긴머리, (안)GOLDBUG흰색반팔티 (겉)아리보리색후드티, 아디다스운동복바지 흰색양말, 신발X, LG 휴대폰, 립클리우즈2개
	***** <b>중략</b> *****	
	<b>BH(이**)님의 대화(오후 9:11):</b>	지금까지 애로사항 취합결과, 피로도 누적, 청수, 생필품 등 보급품 부족 등이었음. 추가로 애로사항 있으면 의견 제시 바라며, 특히 잠수요원들 의견 물어봐주기 바람.
	3009함님의 대화(오후 9:18):	잠수요원들 의견 물어보고 보고하겠음
	최**님의 대화(오후 9:19):	진도체육관 신원확인반) 65~87번 격실 층, 위치 나오는지요 실종자가족들이 상당히 궁금해 합니다
	3009함님의 대화(오후 9:19):	파악해 보겠음 잠시대기
	3009함님의 대화(오후 9:24):	4층선미 3개 격실 13구, 3층 라운지 10구
	<b>중앙구조본부님의 대화(오후 9:31):</b>	<b>앞에서 보내준 자료중 10구는 바지인근 표류사체인데... 선체내부에서 인양한 것으로 할 것인지 아니면 표류사체로 처리할 것인지 확인바람.</b>
	3009함님의 대화(오후 9:32):	<b>선체 내부 인양한 것</b>
중앙구조본부님의 대화(오후 9:32):	수신완료	

26) 정진후 의원(정의당) 자료 참조.

4월 21일 오후 9시 31분에 해경 본청이 전환한 중앙구조본부가 “앞에서 보내 준 자료 중 10구는 바지 인근 표류사체인데...선체 내부에서 인양한 것으로 할 것인지 아니면 표류사체로 처리할 것인지 확인바람” 이라고 송신하자, 오후 9시 32분 3009함(목포해경청장 지휘)에서는 “선체 내부 인양한 것” 으로 송신했다. 또한 더욱 문제가 되는 것은 이러한 대화창에 BH, 즉 청와대(관계자)가 포함되어 있어 청와대가 해경의 이러한 거짓 모의 과정을 묵인했다는 정황이 있는 점이다.

이에 대하여 이춘재 해양경찰청 안전국장은 주고받은 문자의 내용이 사실이지만, 실제로는 당시 우현 창문을 깨고 들어가 발견해서 올린 시신들로(시신들을 한꺼번에 발굴하면 잠수사가 안고 올라왔다가 내려가는 작업을 반복해서 할 수 없으므로) 밖에서 보면 스스로 부양한 것으로 보이기 때문에 이 부분을 정리한 것이라고 해명했다.

## (2) 시신 인양의 단계별 보고 모의 의혹

또한 정진후 특위위원(정의당)은 해경의 ‘상황정보문자정보시스템’ 의 4월 22일 오후 8시경 대화에서 중앙구조본부가 “지금 언론에서 시신 3구를 추가로 인양했다고 속보로 보도되고 있는데 한꺼번에 보고하는 것도 중요하지만 단계별로 나누어서 보고하는 것도 필요할 것으로 생각됨” 이라고 하며 애타는 실종자 가족들을 외면한 채 여론의 눈치만 보고 있다는 지적을 했다.

### <4월 22일 해경 자체 메신저 ‘상황정보문자시스템’>

날짜	대화자	대화내용
22일	BH(이**)님의 대화(오전 7:55):	어제 진도에 도착했다는 선체외부 촬영용 수중로봇에 아는 국 응답바람
	3009함님의 대화(오전 7:55):	07:51 민관군 합동구조팀 2명 입수
	박**님의 대화(오전 7:56):	여기 서해청 07:07입수한 구조팀 출수 안했나요?
	BH(이**)님의 대화(오전 7:56):	3009함 수중로봇 아는 사람 없는지?
	중앙구조본부님의 대화(오전 7:58):	지금언론에서 시신 3구가 추가로 인양했다고 속보로 보도되고 있는데 한꺼번에 보고하는 것도 중요하지만 단계별로 나누어서 보고하는 것도 필요할 것으로 생각됨

이에 대하여 이춘재 해양경찰청 안전국장은 신원확인 절차를 걸쳐서 단계별로 카운트를 하라는 내용이었다고 설명했다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

정진후 특위위원(정의당)이 해경으로부터 제출받아 분석한 정부의 ‘상황정보문자시스템’은 해경의 해상치안상황실 운영 규칙 제17조에 의해 운영되는 시스템으로 일종의 컴퓨터 메신저 프로그램이다. 해경은 이 시스템을 통해 세월호 침몰 사고가 발생한 4월 16일 오전 8시 57분 회의방을 개설하고 이후 중앙구조본부, 청와대 등과 상황을 공유한 것으로 알려졌다<sup>27)</sup>.

이러한 해경의 ‘상황정보문자시스템(4월 16일 ~ 5월 26일)’을 분석하여 해경의 본부와 현장 간의 위와 같은 거짓 모의 정황에 대한 의혹을 제기하였고, 이러한 대화에 중앙구조본부(해경 본청)와 3009함(목포해경청장)은 물론 BH(청와대 이모 해정관)도 참여하고 있다는 사실이 밝혀졌다. 하지만 이에 대하여 해양경찰은 거짓 모의가 아니고 시신 수습 과정상의 오해라는 답변으로 일관했다.

따라서 이러한 거짓 모의 정황에 대한 진상규명이 먼저 이루어져야 한다. 그러기 위해서는 의혹이 제기되는 당일에 바지선 위의 관련자와 수색에 참여했던 잠수사들에 대한 조사가 선행되고, 당시 상황정보문자시스템에서 대화를 나누었던 당사자들에 조사가 이루어져야 한다. 만약 거짓 모의 정황이 사실이라면, 사고 현장에서 세월호 침몰 구조와 수색을 지휘하던 3009함과 해양경찰이 여론과 청와대 등의 눈치만을 보며 구조와 수색업무에는 소극적으로 임하면서 실종자 가족들을 기망한 행위로서 관련자들에 처벌이 이루어져야 한다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 시신 인양과 관련하여 거짓 모의 의혹이 제기되는 시점을 전후하여 바지선 위에 있었던 관련자와 수색에 참여했던 잠수사들에 대한 조사가 선행되고, 당시 상황정보문자시스템에서 대화를 나누었던 당사자들에 대한 조사가 이루어져야 한다.(㉘)

27) 프레시안, <정진후, “청와대, 해경의 ‘세월호’ 거짓 모의 목인>, 2014. 6. 29.

## 6. 사고 초기 구조된 선장과 선원들에 대한 부적절한 조치

### 가. 쟁점

선장을 비롯한 선원들의 신원파악이 신속하지 못했고, 또한 신원이 확인된 후에도 피의자 신분인 선장은 수사를 하는 경찰의 집에서, 선원들은 모텔에서 합숙을 하는 등 사고 초기 선장과 선원들에 대하여 제대로 된 조치와 조사가 이루어졌는지를 의심케 하는 부분이 많다.

### 나. 기관보고의 내용

선장을 비롯한 선원들이 구조된 이후, 선장의 신원이 확인된 것은 오전 11시 15분, 선장의 휴대폰 번호가 해경에 확인된 것은 오후 5시 30분경, 선장에 대한 음주측정은 익일 새벽 1시에야 이루어졌다. 또한 사고 당일 선장은 목포해경 소속인 박동현 경사 집에서 잠을 잤으며, 나머지 선원들 역시 구속되기 전까지 며칠 동안 모두 같은 모텔에 투숙하였음이 확인되었다.

이에 대하여 국정조사에 출석한 증인들은 다음과 같이 답변했다.

선장의 음주측정이 늦게 이루어진 점에 대하여 해경청장은 선장임이 확인된 후 구조 활동 협조를 위해 이동하여야 하는 등의 바쁜 사정으로 음주측정이 빨리 이루어지지 못했다고 진술했다. 이에 대하여 다시 15시간이 지난 이후에도 음주측정이 단순한 음주측정모드<sup>28)</sup>와 알코올 농도 측정모드<sup>29)</sup> 중 단순 음주측정모드로 이루어진 문제가 지적되었다.

또한 선원들의 이상한 투숙에 대하여는 실제 선장을 자신의 집에 재운 박동현 경사(목포해양경찰서 수사과)가, 선장이 참고인 신분인지, 피의자 신분인지 모르는 상태에서, 모텔에 데려가 재우라는 지시를 받고 경찰서를 나선 후, 취재차량 등을 따돌리기 위하여 불가피하게 자신의 집에 재운 것이라는 답변을 했다. 또한 그는 “이러한 지시는 수사계

28) 단순하게 호흡을 통해 지금 현재 술 취한 상태유무만을 측정하는 방법

29) 농도가 떨어지는 시간까지 고려하여 음주 유무를 아는 측정방법

장 경감 이경두의 지시에 따른 것 이었다” 고 진술했다. 박정수 목포해양경찰서 수사과장은 “검사가 지시한 것으로 위원들에게 보고가 되어 있다” 고 진술했다.

#### 다. 기관보고의 성과 및 한계

선장의 음주 측정이 늦어진 점, 선원들에 대한 이상한 투숙 조치가 이루어진 점에 대하여 7월 9일 법무부에 대한 국정조사에서 어떠한 체계로 수사가 이루어졌는지, 구체적으로 위와 같은 내용을 검사가 지시한 것인지에 대한 질의가 있었으며, 황교안 법무부장관은 검사의 지시 내용이 위의 사실과 다르다는 취지로 답변했다. 7월 2일 해양경찰청에 대한 국정조사에서도 검사와 수사계장 사이에 어떤 형식으로 어떠한 지시가 하달되었는지, 추가로 답변 또는 자료 제출을 요구하고 종합 질의 때 목포해양경찰서 수사계장을 증인으로 불러올 것을 특위 위원장이 명했다. 하지만 목포해양경찰서 수사계장은 종합 질의 때 증인으로 출석하지 않은 것으로 확인되었다. 이 부분 자료가 제출되는 대로 확인하여 이러한 상식에 어긋나는 내용의 수사 지시가 있었는지, 있었다면 그 지시의 주체가 누구인지, 없었다면 지시와 다르게 잘못된 초동 수사가 이루어진 점에 대한 책임이 누구에게 있는지를 명확히 해야 한다.

또한 이준석 선장의 음주여부 확인과 관련하여 의무사항은 아니라 하더라도 해경의 주취운행 단속 매뉴얼에도 선박사고 발생 시 알코올 농도 측정모드로 바로 음주측정을 하도록 규정되어 있는바, 이러한 규정을 어기고 상당한 시간이 경과한 후에야 단순 음주측정모드로 측정이 이루어진 경위 및 그 책임소재를 명확히 하여야 한다. 또한 국정조사 당일 이를 방청하던 유가족은 선장이 처음 구조되어 병원으로 옮겨졌을 당시 혈액검사 결과로 확인할 수 없는지 의문을 제기하기도 했다. 이러한 부분에 대한 수사 및 증거수집이 검찰에서 이루어졌는지 여부와 그 결과를 추후 확인해야 한다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 종합 질의 때 수사 초기 선장과 선원들의 행적과 관련하여 이경두 수사계장에 대한 질의가 제대로 되지 않았으므로, 추후에 명확한 조사가 이루어져야 한다.(㉔)
- (2) 선원들이 단체로 모텔에 투숙하며 사고 당시 상황에 대하여 서로 말을 맞춘 것은 아닌지, 또한 구속되기 전까지의 이 기간 동안 선원들과 접촉한 사람은 누구인지 등을

확인할 필요가 있다. 당시 선원들이 투숙했던 모텔 CCTV도 조사대상이다.(30)

- (3) 사고 당시 이준석 선장의 음주 여부를 확인하기 위하여 사고 익일 새벽 1시경에 이루어진 음주측정 결과 및 사고 당일 병원에서의 혈액검사 결과를 확인해야 한다.(31)
- (4) 설사 고의가 아니었다고 하더라도 위와 같은 선장 및 선원에 대한 수사 과정은 심각한 문제가 있는 것으로 보이는데, 상식에 맞지 않는 수사 지휘를 한 사람이 누구인지, 그에 고의가 있었는지를 당시 관련자들의 진술 및 서류 등을 통하여 확인해야 한다.(32)

## 7. 곳곳에서 드러난 해양경찰의 구조적 무능함(해경은 왜 무능할 수밖에 없었나?)

### 가. 쟁점

세월호 참사 전반에 걸쳐서 해경의 무능은 곳곳에서 드러난다. 관제를 소홀히 하여 사고를 조기에 인지하지 못하였고, 사고 발생 초기부터 그 후 상당한 시간이 흐른 시점까지도 상황 파악 및 보고에 혼선이 있었으며, 헬기를 비롯한 구조 가능한 선박 및 장비, 인력이 현저히 부족하였으며, 부족한 역량에도 불구하고 외부의 구조 지원을 거부하거나 제대로 받지 아니하였고, 현장에 가장 먼저 출동한 해경 소속 123정은 선내 진입 및 퇴선조치에 실패하는 등 무능과 부실의 종합판을 보여주었다. 따라서 이러한 해양경찰의 무능의 근본적 원인이 무엇인지 되짚어 볼 필요가 있다. 즉, 해양경찰의 수난 구조에 대한 준비와 예산의 부족, 수중 수색과 구조에 대한 장비와 인력의 부족, 정부의 해양경찰에 대한 예산 지원의 부족, 수난구조의 민영화 등이 이러한 해양경찰의 구조적 무능함을 야기한 것이 아닌지 검토되어야 한다.

### 나. 기관보고 내용

기관보고에서는 해경의 인사시스템, 인적자원구성의 문제가 특히 고위간부 위주로 지적되었다. 간부들이 기획계통 또는 육상에서 근무했던 사람들로 이루어져 세월호 사고와 같은 해상사고 발생시 판단과 대처능력이 떨어질 수밖에 없다는 것이다(30). 또한 사고해

30) 권성동 특위위원(새누리당), <세월호침몰사고진상규명국정조사특별조사록 108p.> 2014. 7. 2.

역에 연안구역을 경비하는 소형함정만 배치하여 사고대응에 취약했다는 점이 감사원에 의하여 지적되었다.<sup>31)</sup> 원칙적으로 세월호가 지나가는 항로구역에는 중형함정(200톤 이상)을 1일 1척씩 배치해야 하는데도, 사고 당일 중국어선 불법조업 특별단속에 서해지방해양경찰청 소속 중형함정을 모두 동원했다. 이에 사고 당일 지휘, 통신장비, 구조인력 등이 부족한 연안경비정인 123정(100톤급)에게 위 구역까지 확대 경비하도록 지시하여 현장 대응에 한계가 발생했다는 것이다.<sup>32)</sup> 뿐만 아니라 해경에는 심해잠수를 할 수 있는 인력이 절대적으로 부족하여 사고 발생 시 민간 포함한 수난구조협력기관을 통하여 잠수사를 동원하여 관련한 구조 활동을 해야 하는 바, 시간을 다투는 경우 구조가 사실상 불가능해진다는 구조적 문제를 안고 있다는 점이 지적되었다. 다음 자료는 해양경찰청이 국정조사 요구자료 목록으로 제출한 자료들로 사고 초기 문제가 되었던 해양경찰청 소속 잠수 가능한 인력, 배치도 및 장비현황이다.

### (1) 해양경찰청 소속 잠수 가능한 인력, 배치도 및 장비현황

#### ※해양경찰청 국정조사 요구자료, <해양경찰청 소속 잠수 가능한 구조 전담인력 현황>

- 특수구조단, 122구조대, 항공구조사 등으로 구분하여 각 지방해양경찰청 및 해양경찰서별 배치현황

#### (가) 기관별

인력(계)	122구조대	항공구조사	특수구조단
186명	155명	20명	11명
배치 기관	17개 해양경찰서	4개 지방청 인천해경서	남해청
배치 기준	7-12명	기관별 4명	11명

#### (나) 상세 배치인력

총계	동해청				서해청									남해청						제주청			인천해경서					
	소계	항공대	속초구조대	동해구조대	포항구조대	소계	항공대	완도구조대	목포구조대	군산구조대	보령구조대	태안구조대	평택구조대	소계	특수구조단	항공대	울산구조대	부산구조대	창원구조대	통영구조대	여수구조대	소계	항공대	제주구조대	서귀포구조대	소계	항공대	구조대
186	29	4	7	9	9	58	4	7	12	8	9	9	9	60	11	4	9	9	8	9	10	24	4	10	10	15	4	11

31) 감사원, <세월호 침몰사고 대응실태, 감사진행상황>, 2014. 7. 8.

32) 감사원, <세월호 침몰사고 대응실태, 감사진행상황>, 2014. 7. 8.

- 특수구조단, 122구조대, 항공구조사 등으로 구분하여 각 지방해양경찰청 및 해양경찰서 별 장비 보유 현황

기관	보유장비
구조대	폴 페이스 마스크 ·공기통·호흡기·부력조절기·카메라·랜턴·오리발·응급의료가방 등
항공구조사	숫판·마스크·스노클·구조용 저신장 로프·전신하네스·데이지 체인·소형카메라 등
<b>특수구조단</b>	<b>실린더·호흡기·공기탱크·폴 페이스 마스크·산소탱크·기체혼합장비·랜턴·유도줄·마크부이 등</b>

- 특수구조단, 122구조대, 항공구조사 등으로 구분하여 각 지방해양경찰청 및 해양경찰서 별 해당인력들의 업무(임무) 구분

기관	업 무 (임 무)
구조대	연안해역의 차량·낙시객 추락 등 연안 안전사고 대응
항공구조사	헬기에 동승하여 신속한 익수자 구조
특수구조단	해경서 122구조대가 대응할 수 없는 대형 해양 사고 대응

※ 해양경찰청 국정조사 요구자료 <특공대 인력현황 및 잠수장비 보유현황> 33)

(가) 특공대 인원현황

구분	계	잠수	항해	기관	행정
계	115	101	9	4	1
동해지방청 특공대	20	19	1		
서해지방청 특공대	19	15	3	1	
남해지방청 특공대	20	18	1	1	
제주지방청 특공대	18	17			1
인천서 특공대	38	32	4	2	

33) 해양경찰청, 국정조사 기관보고 p.498, <“47. 특공대 인력현황 및 잠수장비 보유현황”>

(나) 잠수장비보유 현황

	구 분	계	동해	서해	남해	인천	제주
	합계	569	123	151	109	113	73
1	공기압축기	7	2	1	1	2	1
2	공기통	130	24	31	24	32	19
3	보조(비상용)공기통	11	3	4	4	-	-
4	호흡조절기	104	18	24	21	23	18
5	보조호흡기	68	20	23	11	10	4
6	압력게이지	104	18	24	21	23	18
7	부력조절기	81	19	22	11	19	10
8	수심측정기	5	1	2	1	-	1
9	수중시계	29	14	12	3	-	-
10	어택보드	3	1	1	1	-	-
11	수중 비디오 카메라	7	2	1	3	1	-
12	수중 카메라	14	1	4	6	1	2
13	수중절단기	2	-	1	-	1	-
14	고무보트	4	-	1	2	1	-

(2) 해양경찰청의 구조인력과 장비 등의 문제

해양경찰청 소속 잠수 가능한 구조 전담인력 현황자료를 보면, 해양경찰청 소속 잠수 가능한 구조 전담 인력은 전체 186명에 불과하다. 그래서 실제 세월호 사고 초기에 186명이 모두 투입이 되었더라도 당시 배안에 갇혀있을 300여명의 승객들을 구하는 것은 이러한 인력으로는 근본적으로 불가능해 보인다. 또한 이러한 인력과 장비가 있더라도, 최대한 신속하게 사고 현장까지 이동하여 구조 활동에 참여하지 못한다면 아무런 소용이 없을 것이다. 사고 당일 4월 16일에 해양경찰청 소속 잠수 가능한 구조 전담인력 중에 가장 먼저 도착한 서해경찰청 특공대 7명은 이미 세월호가 선수만 남기고 침몰한 후인 11시 15분에야 현장에 도착한다. 이어서 도착한 목포 122구조대 10명은 11시 20분에야 현장을 도착한다. 사고 신고 접수가 오전 8시 52분에 되었던 점을 고려하면, 실제 잠수 가능한 인력이 현장에 도착한 것은 첫 신고 후 2시간 20여분 만이다. 결국 사고 초기의 골든타임에 출동하여 현장에 도착하기까지가 2시간이나 소요된 것이다.

**<4월 16일 시차별 주요 조치 사항 중 특공대와 구조대 출동 및 도착시간>**

<p>○ 11:15 <u>서해청 특공대 7명 현장도착</u>          ※ 전남지방청 헬기이용 : 서해청 헬기장 이륙(10:20)→서거차도 방파제 도착(10:45)→민간어선 승선(제7유진호)→사고현장 도착(11:15)→세월호 선수 앵카 줄에 브이 설치 작업</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

○ 11:20 **목포 122구조대 10명 현장 도착**( 10:35, 어선 이용 팽목항 출항)  
※ 목포 122구조대 1개조 2명 **최초 입수(11:24)**, 선체 수중수색

그리고 공기탱크와 풀 페이스 마스크, 기체혼합장비 등을 가지고 일반 구조대와 달리 심해까지 잠수가 가능한 특수구조단은 부산 소재 남해해양경찰청에만 단 11명의 인력이 배치되어 있어, 해상사고 발생 시 심해 구조에 대한 대비는 매우 허술한 것으로 보인다. 이 가운데 행정인력 2명과 단장을 제외한 심해 잠수 담당 특수구조팀 인력은 실제 8명뿐이다.<sup>34)</sup> 세월호 침몰 사고 당시에는 자체 헬기조차 없었던 특수구조단은 육로를 이용해 김해공항과 목포공항 등을 돌아 4월 16일 오후 1시 40분에야 현장에 도착했다.

#### 다. 기관보고 성과와 한계

기관보고에서는 해경의 인적자원 구성문제, 구조세력의 구성의 구조적 문제,<sup>35)</sup> 구조인력의 부족 문제 등이 지적되고 확인되었다. 더불어 평소 해경에서 세월호 참사와 같은 대형 사고에 대비하여 인명을 구조할 수 있는 훈련이 이루어지지 않은 점<sup>36)</sup>도 심각한 문제로 다루어졌다. 또한 사고 관련 정보를 취합하고 정확하고도 효율적으로 전달하는 시스템도 제대로 마련되지 않아 사고 초기 상황 파악에 실패하고, 외부지원세력을 거의 활용하지 못한 문제도 있었다. 이와 관련해서는 다음 쟁점에서 보다 상세히 살펴보기로 한다.

기관보고에서 지적된 해경의 위와 같은 구조적 문제는 세월호 참사와 같은 대형 해난 사고 발생 시 해경의 대응에도 불구하고 최선의 결과를 기대하기 어려운 근본적인 문제로 작용하게 된다. 그러나 기관보고에서는 이러한 구조적 문제를 생산한 책임의 소재가 어디인지에 대한 검토와 조사가 충분히 이루어지지 않았다. 단순히 문제점만 짚고 넘어간다면 이러한 문제점들은 개선되지 않을 것이고, 해경 해체와 같은 대대적인 조직의 구조조정을 통해 일부 문제점을 개선한다고 하더라도 또다시 심각한 구조적 문제를 가진 조직이 탄생할 것이다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

34) 인천일보, <해경, 위상 침몰 헬기도 없는 특수구조단 '있으나 마나'>, 2014. 5. 18.

35) 해양경찰청, <국정조사 요구자료 - 해경 구조대의 구성 및 인원 참조>, 2014. 7. 2.

36) 해양경찰청, <국정조사 요구자료 - 해경의 해난사고 대비 훈련의 실태>, 2014. 7. 2.

- (1) 관련 분야에 경험이 없는 인사들로 간부들이 채워지게 되는 인사시스템의 근본원인 및 그 책임의 소재, 최선을 다하여도 구조에 실패할 수밖에 없도록 만들어져 있는 심각한 결함을 가진 조직체계 구성에 대한 책임 소재를 밝히고 그 책임을 물어야 한다.(㉓)
- (2) 현재 수난구조법 체계에서의 비용부담 문제와 국가가 담당해야할 재난구조비용을 사고 책임이 있는 민간에 넘기는 구조의 민영화로 인해 오히려 신속하고 적극적으로 이루어져야 할 구난구조가 소극적이고 책임 없이 이루어진 것이 아닌지에 대하여 관련 해양경찰의 지휘 책임자와 현장 책임자 등을 대상으로 조사해야 한다.(㉔)
- (3) 과연 해양경찰이 대형 수난 구조에 대하여 대비를 하고 지휘할 수 있었는지에 대하여 평소 해난사고 대비 훈련일체 자료와 장비, 인력 등을 분석하고, 사고 초기 해양경찰의 구조적 무능함이 드러났음에도 이를 계속 방치한 해양경찰 지휘부와 해양수산부장관, 안전행정부 장관, 국가안보실, 청와대 등에 대한 조사가 이루어져야 한다.(㉕)

**8. 해경은 외부의 구조 지원을 고의로 거부한 것인가 아니면 과실로 활용하지 못한 것인가?**

**가. 쟁점**

사고발생 초기 해경은 경찰청(육지 경찰), 소방본부(중앙119), 본협 리처드함(미군) 등에서 구조 지원의사를 적극적으로 밝힘에도 이를 거절하고 적절한 지원을 받지 못한 것으로 알려져 왔다. 국정조사 기관보고에서 여러 특위위원들은 이러한 의혹에 대해 상황실 녹취록을 제시하며 외부 지원을 거부한 경위에 대해 질의했다. 또한 해경은 4월 16일, 17일에 사고 현장에서 이미 하잠색을 설치한 해군 SSU의 관여를 배제한 채 독자적으로 구조 활동을 진행했다. 뿐만 아니라 사고 초기 아직 존재할 수 있는 생존자를 구조하기 위해 달려온 민간 잠수사들을 대부분 활용하지 못했으며, 심지어는 민간 잠수사들의 투입을 해경이 고의로 막았다는 의심도 받고 있는 상태이다.

이처럼 해양경찰은 구조 초기에 뚜렷한 이유 없이 민간 잠수사 및 해군 등을 구조에서 배제함으로써 많은 의혹을 불러일으켰다. 이에 대해 해양경찰은 민간 잠수사들이 구조작

업에 관한 자격이 없거나 구조에 실질적 도움이 되지 않아 배제했다고 주장했다. 이러한 논란 속에서 모든 역량을 모아야할 긴박한 구조 현장에서, 해양경찰 등 구조당국은 민·관·군의 협력을 모으는 대신 갈등만 키우는 이해할 수 없는 행태를 보이면서 현장에서의 혼란을 가져왔다.

## 나. 기관보고 내용

### (1) 해양경찰의 외부 지원 배제 의혹

다음은 기관보고에서 제시된, 해경의 외부 지원 거절의 정황이 드러난 통화 내용들이다.

#### <자료1- 사고 당일 9시 51분, 경찰청과 해경의 통화내용>

- 경찰청에서 지원의사를 밝히지만 해경과 해군이 모두 구조 가능하다고 거절한다.

경찰청	현재 침몰된 상황이 급박한겁니까 아니면
본청 상황실	현재 지키고 있으니 가능합니다
경찰청	구조가 전부다 가능하***
본청 상황실	예
경찰청	구조가 전부다 가능하고
본청 상황실	예 전부 가능합니다
경찰청	전부가능하고 저희 육경에서 도와드릴거 없습니까
본청 상황실	육경이죠 우리가 다했으니까 우리해경하고 해군하고 다하고 있으니까****
경찰청	해군에서 딱히 들어가는 것은 ****
본청 상황실	지금 해군에서 지원했습니다 지금 지원***

#### <자료2 - 사고 당일 13시 02분 119와 해경의 통화내용>

- 중앙119에서 구조 지원 의사를 밝히지만 의사소통이 잘 이루어지지 않고, 중앙 119 요원들을 즉시 투입하는 결정을 내리지 못한다.

본청상황실	예
중앙119	예 우리 그 헬기가 현장에 2대가 도착을 했는데요 헬기에 다 수난구조대원들

	이 탑승하고 있습니다 현재 침몰한 배에 요구조자가 있는지 저희들은 바로 그러면은 투입을 해서 구조가 가능한 대원들이거든요
본청상황실	예 그 아까 목포 상황실로 이렇게 서로 연락 그렇게 안들으셨나요?
중앙119	저는 그거는 제가 못했습니다 저는 우리 소방방재청 직속기관이라서
본청상황실	예
중앙119	아까 저희들 출동하는거 해경상황실에 장XX 경위님한테 통보를 드렸습니다
본청상황실	아 그거는요 바꿔드릴게요
장영철	예 ×××입니다
중앙119	예 장경위님 중앙구조본부의 박XX 입니다 저희들 헬기가 이미 도착해 있는데 아직도 별도의 지시를 못받았는 모양에예요 저희는 헬기에 수난구조전문요원들이 다 탑승을 하고있거든요 배안에 요구조자가 있으면 저희들이 바로 그냥 투입을 해서 잠수를 해서 출동이 가능한 구조가 가능한 대원들이거든요
장영철	예
중앙119	그 요구조자가 몇 명이나 있을까요?
장영철	지금 말씀드렸다시피 잠깐만요
중앙119	예
본청상황실	여보세요
중앙119	예
본청상황실	어떤내용이세요?
중앙119	아 아까 말씀을 드렸는데 우리 중앙119구조본부 헬기 탑승대원들이 현재 2대가 현장에 도착해있구요 상공에 근데 그직원들이 다 수난전문구조대원들이예요
본청상황실	예
중앙119	그래서 침몰선에 안에 요구조자가 있다고 말씀해주시면 저희들이 바로 잠수가 가능한 직원들이거든요
본청상황실	예
중앙119	그래서 그것을 확인합니다
본청상황실	예 지금 우리도 아직 준비중인거 같습니다
중앙119	예
본청상황실	그래서 일단 뭐 들어가봐야지 알겠는데 지금 상황에서는 뭐 그렇게

또한, 경대수 특위위원(새누리당) 질의에서 오전 11시 58분 본협 리차드함 소속 헬기 2대가 현장에 급파되었다가 그냥 돌아갔는데 왜 미군의 장비를 적극 지원받지 않았냐는

질문이 나왔다. 이에 해경은 해군을 통하여 연락을 취한 것으로, 이 헬기에 구조장비가 없었기 때문에 미군이 자발적으로 철수했다고 대답했다. 하지만 이러한 대답은 아래에 나오는 미 해군 공식 뉴스 사이트의 “미 해군은 사고 인지 후 즉시 지원을 제공하기 위하여 배의 방향을 전환했다. 그러나 한국군이 출동하는 것의 효율성이 미군의 자산 이용 필요성을 앞서므로, 우리는 한국 현장 책임자의 요청이 있으면 지원을 제공할 것이다”는 발표와는 다른 것으로 보인다.

이를 토대로 볼 때 해양경찰이 자신의 구조 역량을 제대로 판단하지 못한 점과, 사고 당시 해경의 역량을 감안할 때 외부 지원이 필요함을 알면서도 자신들의 수색·구조 실적을 위해 지원을 거절한 것이 아닌가 하는 의혹이 제기되었다.

## (2) 민간 잠수사 구조 활동 통제 및 구조 작업에 대한 의견 묵살(기관보고 내용 외)

기관보고에서 민간 잠수사의 구조 활동 통제에 대한 위원들의 질의는 있었으나, 깊이 있게 논의되지는 않았다. 하지만 그동안 확보한 여러 증언들에 의하면, 해양경찰은 민간 잠수사에 대하여 통제하기 바빴고, 오히려 전문적인 지식을 가지고 장비를 챙겨온 민간 잠수사에게 해양구조협회에 접수하고 기다리라는 말만 하면서 시간을 지체하기만 했다.

구조 작업에 자원봉사를 하겠다며 전국에서 민간 잠수사들이 모여들었지만 해양경찰은 이를 외면하고 박대했다. 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 목포 지역 해양단체 관계자는 “언딘은 자체 잠수부가 얼마 없고 필요할 때마다 일당을 쥐고 용하는 것으로 알고 있다”며 수색 초기 해양경찰이 “언딘에서 작전 중이니 대기하라며 현장 민간 잠수부를 배제해 크게 실망했다.”고 말했다.<sup>37)</sup> 그리고 구조작업에 참여하더라도, 사고 초기 민간 잠수사들에 대한 처우가 열악했던 것으로 알려졌다. 해경이나 해군이 모선으로 가서 편하게 쉬는 반면, 민간 잠수사들은 사고 초기 좁은 작업 배에서 3일 동안 빵만 먹으면서 생활을 하였고, 쉴 곳도 마땅치 않고 잠수복을 입고 대기하는 형편이었다고 한다.

37) 아주경제, <해경“언딘 구조작업 위해 해군 구조 방해”>, 2014. 5. 2.

또한 사고 초기 현장에서 여러 민간 잠수사나 봉사자들이 구조작업에 대한 의견을 제시했지만, 이를 묵살했다는 의혹이 제기되고 있다.<sup>38)</sup> 실제 현장에 있었던 민간 봉사자에 따르면, 민간 잠수사 등이 실제 구조에 참여하려고 해도 여러 곳의 승인을 얻어야 하고, 실제 사고 해역에서는 정작 대기 명령에 의하여 시간을 지체하고 다시 돌아오기 일쑤였다고 한다. 또한 민간 잠수사가 실제 구조에 대한 아이디어와 대안을 가지고 가더라도 승인이 나기까지 팽목항의 여기저기 상황실을 다니면서 브리핑을 해야 되고 심지어 서울연구조 담당자에게 전해주고 검토를 받아야하는 등 신속한 구조작업에 대해 책임을 지고 승인을 해주는 곳이 없었다고 한다. 이에 따라 민간 잠수사의 구조 참여와 다양한 아이디어는 반영되지 못하게 된 것이다.

### (3) 해양경찰의 해군 SSU, UDT 통제 의혹

4월 30일 진성준 새정치민주연합 의원이 공개한 국방부 자료를 보면, 해양경찰이 해군의 최정예 잠수요원인 해군구조대(SSU) 대원과 UDT 요원조차 “민간업체(언던)의 우선 잠수를 위해 접근 통제” 한 것으로 나타났다.

#### ① SSU 및 UDT 최초 잠수 시점

##### ○ 4.16(수)

- 12:04 / 12:45 : SSU 14명 / 9명 현장 도착, 원점주변 탐색(헬기)  
\* 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  
\* **군이 설치한 하잠색 이용 해경팀 입수**

##### ○ 4.17(목)

- 01:09 CRRC 2척 선체 주변 탐색 (강조류역도로 현장 접근 제한, 부귀)
- 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(언던) 우선 잠수를 위해 해경이 현장 접근을 통제하여 잠수 미실시, 軍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)

38) 민변 세월호 특위, <민간봉사자 김OO 인터뷰>, 2014. 6. 10.

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. 해양경찰은 주도권을 놓치지 않기 위해 해군의 활동을 첫날부터 통제해 온 것이 아니냐는 의혹이 제기되었다. 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 해양경찰 잠수팀이 우선 사용함에 따라 결국 해군은 동시에 구조작업을 펼치지 못하게 되었다.

#### 다. 기관보고의 성과 및 한계

(1) 사고 초기 중앙119, 경찰 등 외부의 구조 지원을 활용하지 못한 점에 대하여 살펴볼 것이다. 국정조사에서 제출된 해양경찰청 상황실의 총 8대의 유선전화 통신내용을 살펴본 결과, 타 기관과의 협무를 꺼려하는 조직의 경직성 때문만으로 단정 짓기는 어렵다. 국정조사에서 문제점으로 지적되며 부각된 부분의 대화 전후의 맥락과 이후 취한 조치 등을 살펴볼 때, 사고 초기 명확한 대응지침이 없는 상황에서 각각의 해경 상황실 직원들이 여러 곳으로부터 밀려드는 지원 제안과 상황에 대한 질문에 제대로 대처하지 못하고 우왕좌왕하며 효율적인 대응을 하지 못하고 실기한 측면도 발견된다.

#### 〈해경 본청 상황실 4. 16. 당시 직원 [2442번]〉

20140416 102301	본청 상황실	예 해경청 강소령입니다 대신 받았습니다
	안행부	예 안행부 재난인력과 김XX입니다 오늘 사고관련해서 혹시 연락체계 파악해놓은거 있으면 팩스를 받았으면 합니다
	본청 상황실	지금 여기서 한창 중계중이랑가지고요 아직 팩스로 보낼만큼 정리된 사항이 없는 상태입니다 저는 해군인데요
	안행부	해경분들 보고서를 만들지를 못하고 있는 상태입니다 보니까 연락처만 대충 파악해놓은 것이 없나요
	본청 상황실	연락처요 어떤 연락처 말입니까
	안행부	비상 해양수산부 해양경찰청 다른 지방에 연락하는 연락체계는 있을 것 아닙니까
	본청 상황실	잠시만 기다립시오/ 전화한번받아보세요
	안행부	예 안행부 재난인력과 김XX입니다 사고관련해가지고 부처 연락처 파악된거 있으면

본청 상황실	지금 안 되어있습니다
본청 상황실	아예/ 우리경비정하고 하고있어서/ 뭘 어떤 것을 말하는겁니까
안행부	아니 현장에 나가있는 사람들 연락처 그런거 있나해서요
본청 상황실	알겠습니다 잠깐만요
안행부	예 *****
본청 상황실	예 지금 바빠가지고 조금있다
안행부	예 알겠습니다

(2) 구조 활동에는 지장이 없었다는 해경청장의 답변과는 달리 실제 사고 당일 총 8개의 해양경찰청 상황실 녹취록에는 ‘바빠서 전화를 받을 수 없다’거나, ‘전화를 받느라 일을 할 수가 없다’는 취지의 대화가 여러 번 등장한다(10시 11분, 2442번 참조). 이는 당시 상황실이 매우 바빠 사고에 관한 정보를 취합하고 다시 전달하는 기능을 제대로 수행하지 못하고 있었음을 보여준다. 또한 이후 중앙119의 지원을 요청하고도 결국 이들을 대기만 시키다가 활용하지 못하는 등 사고 상황에 대한 전체적인 조율과 통제가 이루어지지 않아 필요한 구조 세력을 적재적소에 배치하고 필요한 내용을 전달하지 못한 것이다.<sup>39)</sup> 사고 현장에 출동하는 해경대원이 ‘차에 공간이 없다’는 이유로 공기통조차 신지 않고 출동한 사실이 밝혀졌다. 이는 요구조자 대부분이 선내에 갇혀 있어 잠수 위주의 구조 활동이 시급한 상황을 출동하는 구조대원들이 제대로 인지하지 못한 것으로 보이는 바, 역시 구조 세력에 대한 정확한 상황 전달의 결여와 상황실의 통제 미비가 드러나는 대목이라고 할 수 있다.<sup>40)</sup>

### <오후 3시 해경 본청상황실과 현장으로 향하는 해경구조대와 통화 내용>

해경본청 상황실	: 가져가는 장비 중에 장비 세트 네 세트하고 여분 공기통은 없나?
해경 DD 구조대	: 공기통? 공기통은 안 가져간다. 잠수장비하고 다른 뭐 공기통 빼고는 다 가져가지.
해경본청 상황실	: 어찌려고 공기통을 안 가져가지?
해경 DD 구조대	: 그런가...
해경본청 상황실	: 거기서 누가 어떻게 할 거라고? 자기 쓸 것은 기본적으로 갖고 와야 할 텐데 여기는 어떻게 빠트렸지?
해경 DD 구조대	: 우리 차가 스타렉스로 가고 있기 때문에 이래저래 장비를 많이 실을 수 없는 상황이라서.

39) 사고 당일 4. 16. 13시 02분 119와 해경의 통화내용.

40) SBS, <공기통도 안 가져간 해경...통화내역 입수>, 2014. 7. 8.

(3) 따라서 세월호 참사와 같은 대형 해난 사고가 발생했을 때, 상황실의 근무지침이 존재하는지, 존재한다면 그 내용이 무엇인지를 밝혀 평소 대형 사고에 대비하여 효율적인 상황실 운영을 위한 체계가 마련되어 있었는지를 밝힐 필요가 있다. 또한 구체적으로는 사고 당일 해경상황실의 근무인원 및 각각 담당한 역할을 알아보고 실제로 사고 당시의 상황을 제대로 처리할 수 있는 상황이었는지를 살펴보아야 할 것이다.

(4) 본험 리처드함과 관련하여 미 해군 공식 뉴스 사이트에 발표된 것에 따르면, 본험 리처드함은 국방부의 해명(오전 11시 이전)과 다르게 사고 시각에 서해를 순찰하고 있었으며, 사고 인지 이후 즉시 배를 돌려 지원 의사를 밝혔으나 해군이 거절하여 지원요청을 기다린 것으로 보인다. 미 해군 11 수륙양용 중대 준장 Heidi C. Agle 대령에 따르면, “미 해군은 사고 인지 후 즉시 지원을 제공하기 위하여 배의 방향을 전환했다. 그러나 한국군이 출동하는 것의 효율성이 미군의 자산 이용 필요성을 앞서므로, 우리는 한국 현장 책임자(OSC)의 요청이 있으면 지원을 제공할 것이다” 라고 밝혔다.<sup>41)</sup>

(5) 또한 현재는 해양경찰의 민간 잠수사 통제와 신속한 구조작업을 위한 의견 목살 등에 대한 조사가 전혀 이루어지지 않고 있는 상황에서, 계속하여 의혹이 제기되고 이러한 해양경찰의 행태가 초기 신속한 구조를 방해한 결과로 나온 만큼 이에 대한 조사와 책임규명이 필요하다.

## 라. 규명되어야 할 과제

41) America's NAVY, <Bonhomme Richard Assists in Korean Search and Rescue Efforts>, 2014. 4. 17. 해당 내용을 다룬 뉴스 원문

The Korean passenger ship Sewol had more than 450 people embarked and was traveling from Incheon, South Korea to Jeju island at the time of the incident on the morning of April 16.

→ 한국의 세월호 여객선은 450명 이상의 인원이 승선 중이었고 4월 16일 사고일 아침 당시 인천에서 제주도로 운항 중이었다.

Bonhomme Richard was on a routine patrol in international waters west of the Korean peninsula <<at the time of the incident>>.

→ <<사고 당시>> 본험 리처드호는 한국 서쪽의 공해를 평소와 같이 순찰 중이었다.

"When we were alerted to the accident, we immediately diverted to the scene to render assistance," said Capt. Heidi C. Agle, commodore of U.S. Amphibious Squadron 11. "However, the efficiency of the Korean response eclipsed the immediate need for our assets. We will provide support as requested by the Korean on-scene commander."

→ 미 해군 11 수륙양용 중대 준장 Heidi C. Agle 대령에 따르면, "미 해군은 사고 인지 후 즉시 지원을 제공하기 위하여 배의 방향을 전환했다. <<그러나 한국군이 출동하는 것의 효율성이 미군의 자산을 즉각적으로 이용 필요성보다는 앞섰다>>. 우리는 한국 현장 책임자(osc)의 요청이 있으면 지원을 제공할 것이다."

- (1) 세월호 참사와 같은 대형 해난 사고가 발생했을 때, 상황실의 근무지침이 존재하는지, 존재한다면 그 내용이 무엇인지를 밝혀 평소 대형 사고에 대비하여 효율적인 상황실 운영을 위한 체계가 마련되어 있었는지를 밝힐 필요가 있다.(36)
- (2) 또한 구체적으로는 사고 당일 해경상황실의 근무인원 및 각각 담당한 역할을 알아보고 실제로 사고 당시의 상황을 제대로 처리할 수 있는 상황이었는지를 살펴보아야 할 것이다. 이를 위하여 당시 해양경찰청 상황실 내의 CCTV, 근무일지, 당시 근무한 직원들의 증언을 확보하여 확인할 필요가 있다.(37)
- (3) 현재는 해양경찰의 민간 잠수사 통제와 신속한 구조 작업을 위한 의견 묵살 등에 대한 조사가 전혀 이루어지지 않고 있는 상황에서, 계속하여 같은 의혹이 제기되고 이러한 해양경찰의 행태가 초기 신속한 구조를 방해한 결과로 나온 만큼 이에 대한 조사와 책임규명이 필요하다. 따라서 실제 사고 초기 구조에 참여하려고 했던 민간 잠수사들에 대한 광범위한 조사와 증언 확보가 필요하다.(38)

## 9. 해양경찰과 언딘의 부적절한 관계 의혹 및 사고 초기 해양경찰의 지휘능력 미비

### 가. 쟁점

사고 초기부터 언딘과 해양경찰과의 부적절한 관계에 대한 의혹이 계속 제기되었다. 세월호 사고 초기 모든 민·관·군의 역량을 모아야 하는 시점에 특정업체에게만 구호를 맡김으로써 제대로 된 구조작업이 진행되지 못한 결과로 나타났기 때문이다. 그리고 다수의 민간 잠수사들의 증언에 따르면, 사고 초기 해양경찰은 모든 구조 작업을 언딘이라는 민간업체에 맡기면서 실제로 구조 작업에 소극적으로 대처하여 민간 잠수사들과 해군 등의 역량을 적절하게 사용·지휘하지 못했다는 문제가 제기되고 있어 이에 대한 규명이 필요한 사항이다.

### 나. 기관보고 내용

#### (1) 해양경찰과 언딘의 부적절한 관계 의혹

여러 특위위원들이 기존의 언딘 관련 의혹들에 대하여 질문을 하였지만, 해양경찰청장 등 관계 기관장은 기존에 해명했던 내용 이상의 답변을 하지 않았다. 특히 해경이 언딘을 추천한 것인가에 대한 답변으로 해양경찰청장은 “직원 상대로 경위를 파악해 보니 기존 방식은 사고가 발생하면 선주가 일정한 조치를 취하도록 공문을 보낸다. 그러자 청해진 측에서 업체에 대해 모른다며 추천을 요청해 왔다. 해경 측에서 오해의 소지가 있어 세 번 거절했는데 나중에 결국 직원이 알고 있던 언딘의 전화번호를 가르쳐 주었다” 고 해명했다.

세월호 국조특위 의원들이 7월 2일 공개한 녹취록을 보면, 침몰 다음날인 4월 17일 새벽 2시 김석균 해양경찰청장은 목포해경 3009함에 있던 최상환 해양경찰차장 및 김문홍 목포해양경찰서장과 화상회의를 갖는다. 최상환 해양경찰차장은 회의 내내 ‘언딘 띄우기’에 적극적으로 나선 것으로 확인됐다. 최상환 해양경찰차장은 당시 새벽 6시쯤 “사실은 수색구조전문가인 언딘 김사장하고 지금까지 이야기를 많이 했다”고 운을 뗐다. 이어서 “그 양반 이야기를 많이 들어보니까, 오늘 뭐 누리흔지 뭐 거기에 장비를 이용해서 언딘에 있는 요원들이 한 4명이 들어가서 어느 정도 수색을 하더라도 워낙 안 좋은 때가 20일 이상 안 된답니다”라고 김 청장에게 보고했다.

청장	아까 언딘사장하고 통화했습니까?
본청 상황실	예
청장	예 고걸 얘기해보세요
본청 상황실 (차장)	예 지금 자기는 자기 장비가 있는 배에 간다고 고성으로 가고 있더라구요. 그래서 고성으로 지금 우리가 **다이버 온다고 해서 고성으로 헬기를 보내려고 준비하고 있고요...거기에...현재 그쪽 사람중에 장병*라고 있는 것 같습니다. 언딘에서 나온 장병* 그 사람이 거기에서 작업을 오래했고 미국에서 유학도 했는데 우리나라에서 가장 전문가입니다. 그 사람 의견을 듣는게 좋겠다고 그러네요...자기도 뭐 제가 이야기 했는데로 뭐 그이야기를 다 하겠다고 하면서도...그래서
청장	그...다음 돈 문제는 다음 문제고...일단 그 사장한테...오늘이라도 그러면은 이틀걸린다고요? 한 사흘...출항하는데 준비하는데 이틀...비슷한시기에 올거 같아요...그래가지고 온거가지고 안 되면은 바로 투입하는식으로...그 사장한테 바로 조치를 좀 취하도록...오케이 그래합시다...또 다른 할 얘기 있습니까?
본청 상황실 (차장)	예에 이틀 걸린답니다. 예...예...예...그건...그래 하겠습니다...예...

[그림] 노컷뉴스, <녹취록서 드러난 해경 수뇌부와 언딘 ‘유착’ >, 2014 . 7. 2.

최 차장은 이어 “중국에서 3만톤 크레인을 언딘이 수배해서 가져와서 (세월호) 자세를 바로 잡아서 다시 바지선 두 개로 연안으로 끌고 오거나, 더 큰 바지를 공수해서 그걸(세월호를) 들어가지고 해야 시신을 더 빨리 인양할 수 있는데“라며, 언딘 측 요청을 청장에 제안한다. 30분 뒤쯤엔 김 청장이 다시 “아까 언딘 사장하고 통화했습니까“라고 물었고, 최 차장은 “언딘에서 나온 장모라는 그 사람이 거기에서 작업을 오래했고 미국에서 유학도 했는데 우리나라에서 가장 전문가입니다. 그 사람 의견을 듣는게 좋겠다고 그러네요“라고 대답했다. 해경 수뇌부가 언딘 측과 깊은 관계였음은 물론, 인양 전문업체인 언딘에 구조 활동의 거의 대부분을 의존했음을 알 수 있는 대목이다.<sup>42)</sup>

그리고 지난 7월 8일 발표한 감사원 감사 진행상황에 따르면, 언딘-청해진해운 간 구난계약 체결 개입과 관련하여 세월호 침몰사고 당일 15시경에는 실종자 수색·구조작업이 진행되고 있어 선박을 ‘인양’ 하기 이른 시점인데도 해경본청에서 사고 당일 청해진해운에 언딘과의 구난계약 체결을 종용(직원이 3차례 통화)하는 등 구난업체 선정에 관여<sup>43)</sup>한 것으로 발표했다.

## (2) 사고 초기 해양경찰의 지휘능력 미비

7월 11일 종합질의에서 해양경찰청이 세월호 사고 직후 현장의 조류 정보를 입수하지 못해 구조대원들을 많이 투입하지 못한 것으로 드러나면서 사고 초기 해양경찰의 지휘능력 미비와 무능력이 지적되었다. 김석균 해경청장은 이날 국회 ‘세월호 침몰사고 국정조사 특별위원회’ 기관보고에 출석해 “사고 당일 정조 시간대에 집중적으로 구조대원을 입수시키지 못했다”는 국조특위 위원의 질의에 “처음에 저희는 정확한 사고현장의 조류 데이터가 없었다”고 밝혔다.<sup>44)</sup> 이어 “당시 현장의 데이터는 갖고 있지 않았고, (당일 보유한 데이터는) 현장에서 떨어진 곳에 관한 것이어서 실제 데이터와 많은 차이가 있었다”고 말했다. 김 청장은 조류를 제대로 예측해 구조인원을 투입하지 못했다는 지적에도 “그런 점은 지금 보면 아쉽다”고 토로했다. 위와 같은 지적을 한 위원의 “해경의 잠수일지를 분석해보니 사고가 발생한 4월 16일 해경 구조대가 수십 명 있었는데도 총 입수 인원이 10명에 불과했다”며 조류 예측 실패로 초기 구조 성과가 미흡했다는 주장은 사고 초기 해양경찰이 가장 기본적인 현장의 조류 정보조차 파악하지 못한 지휘 능

42) 노컷뉴스, <녹취록서 드러난 해경 수뇌부와 언딘 ‘유착’>, 2014. 7. 2.

43) 감사원, <세월호 침몰사고 대응실태, 감사진행상황>, 2014. 7. 8.

44) 연합뉴스, <해경청장 "세월호 사고날 현장 조류데이터 없었다"> 2014. 7. 11.

력의 부재를 보여주는 것이다.

그리고 사고 초기 세월호의 심각한 상황을 모르고 처음에 인양을 목적으로 현장에 갔었다는 언딘에 따르면, 해양경찰은 사고 초기부터 어떻게 사고를 수습하고 구조해야할지 구체적인 계획이나 정보제공이 거의 없었고 오히려 민간업체가 사고 현장에서 스스로 지휘·통제해야하는 임무를 떠맡게 되었다고 한다. 또한 사고 초기부터 시신 유실가능성을 염두에 두고 해양경찰이 적극적으로 시신 유실에 대비를 해야 함에도 나중에 유가족들이 항의하고 문제가 되자, 뒤늦게 조치를 한 것으로 알려지고 있다. 오히려 해양경찰은 구조 활동은 민간업체에 의존하고, 자신들은 현장에 투입되는 민간 잠수사에게 수색·구조와 관련한 언론 인터뷰 등을 금지하는 ‘비밀서약서’를 받으며 정보 통제에만 열을 올리는 행태를 보였다.<sup>45)</sup> 이는 결국 사고 초기부터 해양경찰이 현장에서 선박사고에 대한 철저한 구조 매뉴얼과 정확한 현장정보를 바탕으로 신속한 구조인력 투입과 활동이 이루어지도록 지휘를 하여야 함에도, 오히려 사고 초기 골든타임을 놓치고 모든 구조 활동을 민간업체에 의존하게 되면서 결국 구조는 지연되고 현장은 계속 우왕좌왕할 수밖에 없게 된 것이다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

이번 기관보고에서 여러 특위위원들이 기존의 언딘 관련 의혹들에 대하여 질문을 하였지만, 해양경찰청장 등 관계 기관장은 기존에 해명했던 내용 이상의 답변을 하지 않았다. 지난 7월 7일 광주지검 해경전담수사팀이 경기도 성남에 있는 언딘 본사와 목포 사무실, 진도 사고 현장의 언딘 리베로호 바지 내 사무실 등 11곳을 압수수색했다. 또한 검찰은 구난업체 선정 과정에 해경 간부 등이 개입했는지 등 언딘과 해경 사이의 유착 여부를 파악하기 위해 계약 관련 서류, 컴퓨터, 휴대전화 등을 압수한 것으로 전해졌다. 이에 앞서 검찰은 언딘 김운상 대표와 복수의 해경 간부에 대해 출국금지 조치를 했다.<sup>46)</sup> 검찰은 뒤늦게 해경이 일감을 몰아주려고 청해진해운에 언딘을 구난업체로 선정하도록 직·간접적인 압력을 행사했을 수 있다는 의혹을 수사하고 있는 것이다.

이미 사고 초기부터 해양경찰이 가능한 모든 자원을 동원해 사고 초기 실종자 수색에 총력을 다해야할 때에 특정업체에만 구호를 맡기는 행태를 취함으로써, 해당 업체와의

45) JTBC, <민간 잠수사‘비밀 서약서’입수...“언론 인터뷰 금지”>, 2014. 6. 18.

46) 국민일보, <검찰, 구난업체 ‘언딘’ 전방위 압수수색...해경 수사 새 국면으로>, 2014. 7. 8.

유착관계 때문이라는 의혹이 계속 제기되고 있었다. 하지만 이번 해양경찰에 대한 기관 보고에서 이러한 언딘과 해양경찰과의 부적절한 관계가 해소되지 않고 기존의 사실관계만을 확인하는 정도에 그쳤다. 그리고 최근에는 세월호 수색 현장에 급히 투입된 언딘의 바지선 ‘리베로호’의 진수식에 최상환 해양경찰 차장과 총경급 간부 등이 초청받았던 것<sup>47)</sup>으로 알려지면서 언딘과 해양경찰과의 의혹은 더욱 짙어지고 있다.

현재 해양경찰과 언딘의 관계에 대한 수사가 진행되고 있다고 하지만, 언딘 주도의 구조과정에서의 문제점, 해양경찰 - 한국해양구조협회 - 언딘으로 연결되는 유착 의혹, 언딘에 대한 정부의 지원 특혜 의혹, 해양경찰이 사고 초기 구조과정에서 민간 구난업체를 끌어들이는 것은 나중에 있을지 모를 책임 소재를 염두에 두고 한 것이 아닌지 등 여러 가지 의혹들이 반드시 밝혀져야 한다.

그리고 사고 초기부터 해양경찰이 현장에서 선박사고에 대한 철저한 구조 매뉴얼과 정확한 현장정보를 바탕으로 신속한 구조인력 투입과 활동이 이루어지도록 지휘를 하여야 함에도, 오히려 사고 초기 골든타임을 놓치고 모든 구조 활동을 민간업체에 의존하게 되면서 결국 구조는 지연되고 현장은 계속 우왕좌왕할 수밖에 없게 된 것이다. 이러한 해양경찰의 지휘능력 미비에 대한 수사는 거의 이루어지고 있지 않은 상황에서 이에 대한 의혹이 규명되어야 할 것이다.

이번 불충분한 기관보고와 뒤늦은 검찰 수사에서도 보듯이, 언딘과 해양경찰에 대한 의혹들과 해양경찰의 지휘능력 미비 등이 국정조사와 검찰 수사로 얼마나 규명될지 미지수이다. 따라서 이러한 의혹들을 명확히 규명하기 위해서는 특별법 제정을 통하여 독립적인 조사권을 가진 진상조사기구에서 위와 같은 부실한 의혹규명에 대하여 국민들과 유가족들이 납득할 수 있는 철저한 규명이 되어야 할 것이다.

## 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 언딘 주도의 구조과정에서의 문제점과 해양경찰 - 한국해양구조협회 - 언딘으로 연결되는 유착 의혹, 언딘에 대한 정부의 지원 특혜 의혹에 대한 부분도 철저히 규명되어야 한다.<sup>(39)</sup>

47) JTBC, <‘언딘 진수식’ 초청받은 해경 간부들...유착 의혹 확산>, 2014. 7. 10.

- (2) 해양경찰이 사고 초기 구조과정에서 민간 구난업체를 끌어들이지 않은 것은 나중에 있을지 모를 책임 소재를 염두에 두고 한 것이 아닌지, 해양경찰의 지휘 능력 부재 등에 관한 여러 증언과 의혹이 있는 만큼 사고 현장에서 해양경찰 지휘부의 지시사항과 이행 여부 등이 공개되고 규명되어야 한다.④)

## 10. 해양경찰의 부실한 세월호 운항관리규정에 대한 승인과 운항관리자의 부실한 안전점검에 대한 감독의무 해태

### 가. 쟁점

세월호 운항과 관련하여 부실한 세월호 운항관리규정에 대한 해양경찰의 승인과 해운조합 운항관리자의 부실한 선박관리에 대한 해양경찰의 감독의무 해태는 세월호에 대한 부실한 선박운항 및 안전관리로 이어져 결국 대형 참사로 이어졌다고 지적되어 왔다.

해운법 제21조<sup>48)</sup>는 내항여객운송사업자로 하여금 여객선 등의 안전을 확보하기 위한 ‘운항관리규정’을 작성하여 해양수산부장관에게 제출하도록 하고 있다. 또한, 해운법 제22조<sup>49)</sup>에서는 한국해운조합이 선임한 선박운항관리자가 ‘운항관리규정’의 준수와 이

#### 48) [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.

#### 49) [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 부

행상태를 확인하도록 하고 있다. 해운법 시행령 제27조 제4항50)에서는 운항관리규정의 심사를 해양경찰청장에게 위임하고 있으며, 해운법 시행규칙 제15조의351)에서는 ‘운항관리규정’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.

운항관리자에 대한 감독에 관하여, 해운법 시행규칙 제15조의9 제1항52)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 규정하고 있다.

## 나. 기관보고의 내용

해양경찰청의 기관보고에서는 실제 이러한 부실한 운항관리 규정에 대한 해양경찰청의 승인과 운항관리자에 대한 감독에 관하여 구체적으로 질의와 논의가 있지는 않았다. 하

답하여야 한다. <개정 2013.3.23. >

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

### 50) [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)

### 51) [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 경우
  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.

### 52) [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.

지만 7월 8일 감사원에서 발표한 세월호 침몰사고 대응실태 감사진행상황을 보면, 인천 해양경찰서 직원 3명은 세월호 운항관리규정 심사위원회 개최 4일 전에 청해진 해운으로부터 교통편의, 식대, 주류, 관광 등의 향응을 수수 하고, 선박 안전운항의 핵심요소인 재화중량, 차량적재 대수 등을 검증하는데 필요한 ‘선박복원성 계산서’ 등 관련 서류도 위원들에게 제공하지 않는 등 형식적으로 심사를 진행했다. 그리고 심사위원회에서 요구한 12개 보완사항 중 3개 사항이 제대로 이행되지 않았는데 2013. 2. 25.에 세월호 운항관리규정을 승인했다는 것이다.

또한 여객선 출항 전, 화물중량 및 차량대수, 고박상태 등을 점검·확인할 의무가 있는 해운조합의 운항관리자가 세월호 등에 대한 형식적 점검을 지속·관행적으로 하고 있었음에도, 해양경찰이 이러한 부실한 점검에 대한 지도·감독을 소홀했다는 것이 밝혀졌다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

부실한 세월호 운항관리규정 승인과 허술한 운항관리자의 업무에 대한 해양경찰의 감독의무 해태에 대한 수사가 현재 진행되고 있고, 기관보고에서는 이미 진행 중인 수사에 대하여 언급하는 정도의 수준이었다. 앞으로의 수사 과정을 지켜보아야 하겠지만, 수사가 꼬리 자르기 식으로 일부 현장에 있는 사람들에게만 한정할 것이 아니라 이와 직·간접적으로 관행적으로 연관된 해양경찰, 해운조합, 해양수산부 등 입체적으로 수사가 되어 진실이 규명되어야 할 것이다.

즉, 부실한 운항관리규정 승인과 운항관리자의 업무에 대한 감독의무 해태 등이 왜 관행적으로 이루어질 수밖에 없었는지 보다 근본적인 문제에 대한 철저한 조사가 진행되어야만, 관행적으로 이루어진 부실한 선박 안전관리 문제를 해결할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 계속하여 지적되고 있는 해양 공무원들과 해운업체들과의 부적절한 공생관계, 한국선급-선박안전기술공단-한국해운조합-해양수산부-해양경찰의 끈끈한 공생관계, 해운업계와의 유착의혹을 받고 있는 국회의원들에 대한 성역 없는 포괄적이고 확실한 진상조사가 이루어져야 할 것이다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

(1) 부실한 운항관리규정 승인과 운항관리자의 업무에 대한 감독의무 해태 등이 왜 관행

적으로 이루어질 수밖에 없었는지 보다 근본적인 문제에 대한 철저한 조사가 진행되어야 한다. 따라서 현재 진행되고 있는 검경합동수사본부의 수사 상황이 투명하게 공개되어야 한다.(41)

- (2) 해양 공무원들과 해운업체들과의 부적절한 공생관계, 한국선급-선박안전기술공단-한국해운조합-해양수산부-해양경찰의 끈끈한 공생관계, 해운업계와의 유착의혹을 받고 있는 국회의원들에 대한 수사가 철저히 이루어져야 한다.(42)

### Ⅲ. 해양수산부 기관보고

#### 1. 세월호 침몰 사고의 정확한 발생 시각은 언제인가?

##### 가. 쟁점

일반적으로 세월호 침몰 사고는 4월 16일 오전 8시 48분경 맹골수도 해역에서의 급변 침으로 인해 배가 한쪽으로 기울면서 시작되었다고 알려져 있다. 공식적인 최초 사고 접수 시각 또한 최덕하 단원고 학생이 전남 119로 신고한 오전 8시 52분께로 알려져 있다.

그러나 일각에서는 사고발생시각이 8시 정각으로 기록된 해운조합 해양사고보고서, 8시 10분으로 기록된 단원고 상황판, 오전 8시 25분으로 기록된 진도군청 상황보고서, 8시 30분으로 기록된 국립해양조사원 상황보고서 등을 근거로 사고발생시각으로 알려진 8시 48분보다 이른 시각에 세월호 침몰 사고가 시작되었거나, 적어도 사고 징후가 나타났을 것이라는 의혹을 제기하고 있다.

##### 나. 기관보고의 내용

민홍철 특위위원(새정치민주연합)은 4월 16일 오전 8시가 조금 넘었을 때부터 배가 기울어 있는 것을 느꼈으며 8시 43분에는 이것 때문에 친구에게 전화를 걸었다는 내용의 생존자 증언<sup>53)</sup>, 사고 전날 밤 군산 앞바다 부근에서 이미 배가 15도 정도 기울어 있는 것을 느꼈다는 내용의 또 다른 증언<sup>54)</sup>, 8시 이전에 세월호가 멈춰서 있다는 것을 보았다는 지역 어민의 증언<sup>55)</sup>을 인용하여 침몰 시각과 원인에 대한 추가 조사가 필요하다는 의견을 밝혔다.

한편 이주영 해양수산부 장관은 침몰사고의 시작 시점이 7시 30분이라는 것을 알고 있는 김현 특위위원(새정치민주연합)의 질의에 수긍하는 답변을 하였으나, 이는 질문의 취지를 이해하지 못하고 한 것으로 보인다.

53) 오마이뉴스, <변침 전부터 배는 심하게 기울었다>, 2014. 5. 15.

54) 노컷뉴스, <생존자 "사고 전날 밤 15도 기울똥, 그때만 세웠어도">, 2014. 5. 9.

55) 노컷뉴스, <[세월호 참사] 사고 시각은 8시 48분? 풀리지 않는 의문>, 2014. 5. 16.

## 다. 기관보고의 성과와 한계

해양안전심판원이 작성한 질문조서에 의하면, 청해진 해운의 공무감독직을 맡고 있는 홍영기 씨는 세월호의 1등 항해사 강원식이 본인에게 전화하여 “배는 침몰이 진행되고 있지 않고, 무언가에 걸쳐있는 것 같다” 고 말했다고 진술했다.<sup>56)</sup> 그러나 국정조사 기관 보고에서는 이러한 진술이 있었다는 것만 언급되었을 뿐, 그 의미에 대해서는 질의시간 부족으로 인해 논의되지 못했다.

한편 세월호 침몰 사고가 시작된 시점으로 알려진 8시 48분 이전부터 세월호가 사고 해역에 멈춰 있는 것을 보았다는 현지 어민들의 증언이 있었다. 예를 들면 “7시에서 7시 반 정도에 배가 멈추어 있는 것을 보았다” 는 내용의 진도 어민의 목격담<sup>57)</sup>이나, 목격 시각이 ‘오전 9시 훨씬 이전’ 이라며 알려진 것보다 실제 사고가 훨씬 빨리 있었을 것이라고 추정하는 다른 어민의 목격담<sup>58)</sup>이 그것이다. 이번 국정조사에서는 신빙성에 대해 충분한 조사가 이루어졌어야 했으나, 그 시간적 제약으로 인하여 이러한 의혹에 대해 언급하는 수준에 그쳤다.

한편 청해진해운의 김한식 대표는 언론과의 인터뷰에서 “이준석 선장이 사고 당일 7시 46분 오하마나호 선장에게 전화를 걸었으며, 8시 26분에는 청해진해운의 물류팀 과장에게 전화를 걸었다” 고 말한 바 있다.<sup>59)</sup> 이준석 선장이 공식 발표된 사고 발생 시각 전에 누구와 어떤 내용으로 통화를 했는지 밝혀내는 것은 사고 원인 및 발생 시각을 확인하는데 중요한 요소이다. 그러나 국정조사 중 지적된 것처럼 합동수사본부는 이준석 선장의 사고 직전 통화기록조차 제공하지 않고 있어 결국 이준석 선장이 사고 징후를 어느 시점에 최초로 인식했는지도 명확하게 알 수 없다. 선장 및 선원들의 통화사실 조회와 조사를 통해 세월호 선원들이 언제 처음으로 사고 징후를 인지했는지에 대해서 앞으로 추가적인 진상 규명이 필요하다.

## 라. 규명되어야 할 과제

(1) 세월호가 8시 48분 이전에 정지해 있는 것을 목격했다는 현지 어민들의 증언이 다수

56) 해양수산부, <국정조사 요구자료 II. p.86.>

57) MK뉴스, <현지 어민 “사고선박 아침 8시 전부터 해상에 서 있었다”>, 2014. 4. 16.

58) 연합뉴스, <여객선 침몰 구조 나섰던 민간어선 선장>, 2014. 4. 16.

59) 시사IN Live, <오전 7시, 선장은 웬 전화를 그리 했을까>, 2014. 5. 17.

있었으나, 이에 대한 충분한 조사가 이루어지지 못했다. 더 시간이 경과하기 전에 세월호를 목격한 현지 어민들에 대한 광범위한 조사가 필요하다.(43)

- (2) 세월호 승객 중 사고 당일 8시 48분 이전에 선박의 횡경사 등 사고 징후를 인식한 사람이 더 없는지 추가 조사가 필요하다.(44)
- (3) 선원들에 대한 해양안전심판원 작성 질문조서와 합동수사본부 작성 피의자신문조서, 법원의 공판조서 중 사고 시점 및 원인에 대하여 진술이 엇갈리는 부분이 없는지 확인해야 한다.(45)
- (4) 이준석 선장이 사고 전에 오하마나호 선장과 청해진해운 물류팀 과장과 통화했는지 확인하기 위해, 이준석 선장의 사고 발생 시각 전후의 통화기록을 조사할 필요가 있다.(46)

## 2. 수차례 수정 발표된 AIS 자료를 신뢰할 수 있나?

### 가. 쟁점

세월호 침몰 사고의 직접적인 원인과 사고 발생 시각을 추정하는데 있어 AIS 항적기록이 중요한 자료가 되고 있다. 그러나 해양수산부가 발표한 AIS 자료는 수차례에 걸쳐 수정되었다. 또한 앞서 언급한 사고 발생 시각에 대한 현지 어민들의 증언 역시 AIS 항적기록과 일치하지 않고 있다. 이러한 점을 고려할 때, AIS 자료가 어느 정도의 신빙성을 갖는지에 대한 의문이 제기되었다.

### 나. 기관보고의 내용

해양수산부의 세월호 항적 기록과 관련된 발표 내용을 시간 순서로 정리하면 다음과 같다.<sup>60)</sup>

---

60) 해양수산부, <국정조사 요구자료 III. pp.537~544.>

- A. 사고 당일 대전 정부통합센터에는 항적 기록이 저장되어 있지 않았음.
- B. 사고 당일 16시경에 3분 36초가 누락된 채로 복원된 항적도 발표.
- C. 4월 21일에 36초 부분이 누락된 2차 복원 항적도 발표.
- D. 4월 26일에 29초 누락된 3차 복원한 항적도 발표.
- E. 5월 13일 두우 패밀리호 항해기록 장치 입수하여 4차 복원 항적도 발표.

이처럼 AIS 자료가 부분적으로 존재하지 않는 이유에 대하여, 이주영 장관은 레이더의 특성과 같은 기계적 장애 요인, 산과 같은 지형적 장애 요인 때문에 일부 자료가 수신되지 않았기 때문이라고 답변했다. 운학배 중앙해양안전심판원장도 AIS자료가 일부 수신되지 않은 것은 특별한 일이 아니라는 취지로, 세월호가 인천에서 출항하여 진도 인근에서 사고가 발생하기까지 30초 이상 끊겼던 부분이 마흔 세 차례나 된다고 보충했다. 이에 더하여 최명범 해양수산부 항해지원과장은 항적도가 수정된 이유는 AIS 자료의 전송 과정에서 일부 데이터가 유실되었으나, 다시 이를 일부 복원하였기 때문이라고 설명했다.

한편 우원식 특위위원(새정치민주연합)은 진도 VTS 센터에 저장된 AIS 기록에 나타난 위치 정보의 송신 시간과 수신 시간의 시간 격차가 모두 다르다는 점이 지적했다. 즉 먼저 송신한 것보다 후에 송신한 것이 먼저 수신되었을 수도 있기 때문에, 항적도가 제대로 복구되지 않았을 가능성이 있다는 것이다. 그러나 이에 대하여는 질의 시간 초과로 인해 답변이 전혀 이루어지지 않았다.

**다. 기관보고의 성과와 한계**

AIS 자료가 계속 수정이 된 이유가 국정조사 회의장에서 언급되었다는 정도에 의의를 둘 수 있겠으나, 질의시간의 제한으로 충분한 답변은 이루어지지 못했다. 특히 AIS 자료 누락 이유에 대한 해양수산부의 답변에 대하여, 질의했던 우원식 특위위원(새정치민주연합)도 질의 취지에 따른 답변이 아니라고 밝힌 바 있다.

특히 해양수산부는 AIS 자료가 일부 수신되지 않은 것은 레이더 특성 및 지형적 요인 때문이라고 답변하였으나, 이러한 답변에는 의문이 남는다. 물론 지형적 요인과 기술적 특성에 따라 수신이 제한되는 구역도 있을 수 있을 것이다. 그러나 이번 사건의 경우 전송 과정 중 AIS 자료가 일부 누락된 사실이 이미 밝혀졌다는 점을 고려하면, 복원되지 않은 부분이 반드시 지형적 요인 때문에 수신이 되지 않았다고 할 수 있는지는 의문이

다. 이에 대해 추가적인 자료 조사가 필요하다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 세월호의 AIS 항적 기록 중 30초 이상 누락된 부분이 43군데나 된다고 하는데, 이것이 모두 지형적 요인 때문인지 확인해야 한다. 과거 AIS 자료 수신 기록과 비교해 보는 방법을 우선 고려할 수 있을 것이다.(47)
- (2) AIS 자료 복원에 시간이 걸린 것과는 별개로, 해양수산부는 세월호의 레이더 자료를 이미 가지고 있었음에도 항적 기록을 복원하는데 왜 그렇게 오랜 시간이 걸렸는지에 대해 의문이 남는다. 이에 대한 해양수산부의 해명과 조사가 필요하다.(48)
- (3) 우원식 특위의원의 말대로 AIS 신호의 송신 기록과 수신 기록의 시간 격차가 신호마다 다르다면, 이를 송신 기록의 순서로 재구성하여 기존 항적 기록과 동일한지 비교할 필요가 있다.(49)

### 3. 조타수의 급변침이 사고의 직접적인 원인인가?

#### 가. 쟁점

대부분의 언론에서는 세월호 침몰 사고의 직접적인 원인으로 조타수의 급변침을 들고 있다. 그러나 실제 사고 시점이 공식 발표된 사고 시각보다 이르다는 의혹과 함께, 조타수의 급변침이 세월호 침몰 사고의 직접적 원인이 될 수 있는지에 대하여도 의혹이 계속되었다.

#### 나. 기관보고의 내용

해양안전심판원은 세월호의 AIS 항적 기록상 대부분 누락된 30초간 49도 정도의 변침을 통해 세월호가 기울기 시작한 것으로 추정하고 있으며, 이 정도의 변침은 정상적인 선박의 경우에는 문제가 없으나 세월호와 같이 복원성이 나쁜 선박은 전복될 정도의 급변침이라고 설명했다. 이에 대해 우원식 위원(새정치민주연합)은 검찰 조서에서는 항적

기록에 나타나는 변침 부분을 사고의 원인이 된 급변침이라고 판단했다는 점을 지적했다. 또한 해양안전심판원의 조사가 화물의 마찰계수 검사 등 과학적 방법에 토대해 이루어지지 않았다는 점을 지적했다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

이번 기관보고에서 해양안전심판원의 조사 방법이 충분히 과학적, 기술적이지 않았다는 것이 지적된 점에 의의를 둘 수 있다. 특히 해양안전심판원과 합동수사본부가 공히 세월호 사고의 직접적 원인으로 조타수의 급변침을 지목했다라도, 그 급변침 지점이 일치하지 않는다면 신빙성은 낮아진다고 보아야 한다. 해양안전심판원은 나름의 조사를 통해 세월호 정도의 복원성이면 1초당 1.6도 정도의 변침으로도 배가 전복될 수 있다고 설명했지만, 세월호의 화물 과적 정도가 명확하게 밝혀지지 않은 상태에서 타당한 복원성 계산이 이루어졌다고 신뢰하기도 어렵다. 조타수의 급변침이 사고원인이 되었는지를 규명하기 위해서는 우선적으로 검찰 조서와 해양안전심판원 조서에 나타난 진술을 서로 비교하고, 이를 다시 AIS 항적 자료와 비교해 볼 필요가 있다. 또한 이미 실시된 선박해양플랜트연구소의 시뮬레이션 결과를 확보할 필요가 있다. 물론 선박해양플랜트 연구소가 계산의 기초 값을 무엇을 기준으로 추산했는지도 확인한 뒤에야, 이 시뮬레이션 결과를 신뢰할 수 있을 것이다. 또한 8월 중 계획하고 있다는 수중 모의실험의 설계 과정과 결과도 주시해야 한다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 선박해양플랜트 연구소가 이미 시뮬레이션을 진행한 만큼, 이 결과를 확보해야 한다. 그러나 현재 국정조사 특별위원회의 자료제출 요구에 선박해양플랜트 연구소가 응하지 않고 있는 상태이므로, 자료를 확보할 수 있는 법적 강제력 있는 수단이 있는지 검토해야 한다.(50)
- (2) 화물의 과적이 어느 정도였는지는 세월호의 복원성을 계산하기 위한 중요한 기초자료이므로, 화물 과적 정도를 어떻게 계산했는지 확인해야 한다. 해운조합의 자료 및 인천항 CCTV를 기초로 과적 정도를 대략적으로 추정할 수도 있을 것이나, 정확한 화물 적재량을 알아내는 것은 불가능하다는 점을 염두에 두고 시뮬레이션 결과의 신빙성을 평가해야한다.(51)

(3) AIS 항적 기록 및 레이더 자료 기록과 선원들의 진술이 일치하지 않는 부분이 있는지 시간대를 맞추어 비교해 보아야 한다.(㉔)

(4) 조타수의 행동에 대해 선원들 사이의 진술이 일부 엇갈리고 있다. 따라서 선원들의 해양안전심판원에서의 진술, 합수부 조사 과정에서의 진술, 법정 진술 등을 종합하여 비교하고, 이 중 어떤 것이 신빙성이 높은지 판단해야 한다.(㉕)

#### 4. 제주 VTS는 사고 인지 즉시 진도 VTS에 상황을 전달했나?

##### 가. 쟁점

제주 VTS는 사고 당일 8시 55분에 사고 사실을 인지하고도 9시 47분에야 진도 VTS에 연락했다. 그러나 언론에서는 제주 VTS가 제공한 통신녹취록을 근거로 제주 VTS가 사고 인지 즉시 진도 VTS에 연락했다고 오해하고 있었으며, 진도 VTS가 세월호와 교신하기 전 제주 VTS로부터 연락받은 적 없다고 말하는 이유가 무엇인지에 대해 여러 의혹이 있었다.

##### 나. 기관보고의 내용

제주 VTS가 제공한 녹취록에 따르면, 제주 VTS는 9시 5분 세월호에 대해 “저희가 진도 VTS랑 완도 VTS에 통화 중에 있으니까요” 라고 송신했다.<sup>61)</sup> 그러나 실제로 제주 VTS와 진도 VTS가 직접 연락된 시각은 9시 47분이었다. 이에 대하여 제주 VTS는 우선 교신 녹취록 자체는 녹음된 교신 내용을 가감 없이 옮겨 작성한 것이며, 실제로 9시 5분 세월호에게 “진도 VTS에 연락 중에 있다” 고 송신한 바 있다고 밝혔다. 또한 제주 VTS는 세월호 사고 접수(8시 55분) 즉시 해경에 사고 상황을 전파하였으며(8시 56분), 9시 2분 진도 VTS와 가장 가까운 목포 해경에서 세월호를 호출하는 것을 듣고 (해경 소속인) 진도 VTS에도 연락이 완료된 것으로 판단하고 “진도 VTS에 연락 중에 있다” 고 세월호에 말한 것이라고 해양수산부 기관보고 자료에서 밝혔다.<sup>62)</sup>

61) 해양수산부, <국정조사 요구자료 III. p.12.>

62) 해양수산부, <국정조사 요구자료 III. p.1087>

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

제주 VTS가 세월호로부터 상태를 보고받은 시점은 8시 55분이나, 막상 사고 수역을 담당하던 진도 VTS가 세월호와 최초로 교신을 시도한 시점은 9시 6분이었다. 제주 VTS가 사고인지 즉시 이를 진도 VTS에 알렸다면, 진도 VTS는 10분가량 일찍 상황을 파악할 수 있었을 것이다. 이번 기관보고는 제주 VTS의 책임 소재를 확인했다는 점에 성과를 일부 인정할 수 있다. 특히 제주 VTS가 진도 VTS에 즉시 연락하지 않게 된 것은 평소 해경과 해수부의 합동 훈련 내용에 VTS간 상황 전파 훈련이 빠져 있기 때문이라는 지적이 있었다. 향후 훈련 내용의 개선이 이루어졌는지 확인이 필요하다.

### 5. 제주 VTS의 21번 채널이 녹음되지 않은 이유는 무엇인가?

#### 가. 쟁점

제주 VTS가 제출한 교신 녹취록에 의하면, 제주 VTS는 9시 정각 “인명들 구명 조끼 착용하시고, 퇴선할지도 모르니까 준비 좀 해주십시오” 라고 세월호에 말했다고 되어 있으나<sup>63)</sup>, 이러한 내용의 조치사항은 전혀 녹음되어 있지 않다. 따라서 일부 교신 내용이 녹음되지 않은 이유와 관련하여, 일각에서는 제주 VTS가 실제 교신 내용과 달리 녹취록을 허위로 작성한 것 아니냐는 의혹을 제기했다.

#### 나. 기관보고내용

제주 VTS가 제출한 교신 녹취록과 달리 조치사항이 전혀 녹음되지 않은 이유에 관하여, 제주 VTS는 기관보고 자료에서 “다른 채널이 원칙적으로 녹음되는 것과 달리, 21번 채널은 예비용 채널이기 때문에 녹음되지 않았다” 고 밝혔다.<sup>64)</sup> 평소 사용하던 채널 대신 21번 채널을 사용한 이유에 대하여는 다른 선박의 교신 내용과 혼동하지 않기 위해 보조 채널을 따로 할당한 것이라고 답변했다.

63) 해양수산부, <국정조사 요구자료 III. p.12>

64) 해양수산부, <국정조사 요구자료 III. p.1079>

제주 VTS는 “당시 긴박한 상황에서 명확한 의사소통을 위해 혼신이 없는 21번 채널로 교신” 하였으며, “21번 채널은 평소에 사용하지 않는 예비용 채널로 녹음되지 않았다”고 답변했다<sup>65)</sup>. 그리고 노컷 뉴스 등 일부 언론이 교신 당시 ‘메모’에 의해 녹취록을 작성했다고 보도한 것<sup>66)</sup>에 대하여는, 21번 채널 교신 내용은 직원 메모가 아니라 해상교통관제센터 복무규정에 의거 작성하는 해상교통관제일지(무선통신일지)의 기록을 당시 근무자에게 확인하는 절차를 거쳐 작성한 것이라고 설명했다.<sup>67)</sup>

제주 VTS의 이러한 설명에도 불구하고, 무선통신일지의 기록 중 제주 VTS의 조치에 관한 부분은 다른 기재 내용과 달리 여백에 작은 글씨로 기재되어 있으며<sup>68)</sup>, 이 때문에 제주 VTS의 초동조치 내용이 후에 작성되었다는 의심이 든다는 지적이 있었으나, 제주 VTS는 21번 채널에서의 이루어진 사고 대응 조치 부분은 광주지방법원에서 있었던 2등 항해사의 변호인의 법정 진술을 통해서도 확인할 수 있다고 답변했다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

제주 VTS측이 언급한 2등 변호인 측의 법정진술과 관련하여, 진술의 내용과 취지가 제주 VTS의 설명과 일치하는지 법정진술의 맥락을 확인할 필요가 있었다. 그러나 국정조사 기관보고에서는 제주 VTS 측의 일방적 해명만 들었을 뿐, 이러한 해명에 대해 충분히 검토가 이루어지지 못했다. 또한 진도 VTS에서 21번 채널을 평소 녹음하지 않았더라도, 주파수 증계기 등 다른 시설에서 녹음되었을 가능성도 있으므로 이에 대해서도 조사할 필요가 있다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 2등 항해사 변호인의 법정에서의 진술이 제주 VTS 측의 해명대로인지 확인해야 한다.<sup>(54)</sup>
- (2) 제주 VTS의 녹음 시스템이 어떻게 되어 있는지 구체적으로 확인해야 한다. 관제사가 사용하는 콘솔에서 바로 녹음이 되는 시스템이라면, 21번 채널이 예비용 채널이라는

65) 해양수산부, <국정조사 요구자료 III. p.1079>

66) 노컷뉴스, <제주 VTS 교신 5분 증발... 녹취록 가공 의혹>, 2014. 6. 14.

67) 해양수산부, <국정조사 요구자료 III. p.1080>

68) 해양수산부, <국정조사 요구자료 III. p.17>

이유로 녹음되지 않았다는 것은 납득할 수 없다. 만약 관제사 콘솔에서 직접 녹음되는 것이 아니라 제주 VTS에서 주파수를 따로 설정해 녹음하는 것이라면, 총 몇 개의 주파수를 동시에 녹음할 수 있는지 확인해야 한다. 특히 제주 VTS에서 21번 채널이 녹음이 되지 않았다 하더라도, 주파수를 중계하는 설비에서 자체 녹음이 되는지 여부도 조사해야 한다.(55)

## 6. 한국해운조합의 책임과 관리감독기관인 해양수산부의 책임

### 가. 쟁점

한국해운조합은 한국해운조합법 제6조에 따라, 조합원의 교육 및 훈련, 여객선 안전운항관리 등의 업무를 맡고 있다. 해운법 제22조는 해운조합이 운항관리자를 선임하여 여객선의 안전운항관리 등의 업무를 담당하도록 정하고 있다. 그에 따라 해운조합은 세월호 침몰 사고의 주요 원인 중 하나로 꼽히는 과적에 대한 1차적인 감시 역할을 하고 있다. 기관보고에서는 해운조합이 제 역할을 다하였는지, 그렇지 않았다면 이에 대한 대안은 무엇인지가 문제되었다.

### 나. 기관보고의 내용

해운조합 측은 화물의 적재한도 초과 여부는 육안으로 만재흡수선을 침범하는지 여부만을 확인하여 판단한다고 하였고, 이에 대해 이익단체인 해운조합이 안전관리를 할 의지와 능력이 있느냐는 문제제기가 있었다. 또한 서류상 세월호에 컨테이너가 없는 것으로 되어 있고, 선장의 서명이 위조되어 있는 등 출항 전 안전점검보고서가 허위로 작성되었던 점도 지적되었다. 또한 인천에서 출항한 세월호가 사고 해역에 이르기까지 해운조합과 11번 교실했어야 함에도 2번 밖에 교신이 이루어지지 않았는데, 만약 규정대로 교신을 했다면 골든타임을 7분가량 더 확보할 수 있었다는 점이 지적되기도 했다.

### 다. 기관보고의 성과와 한계

해운조합 측은 기관보고 서두에서 운항관리자가 파견된 연안여객 출항지는 14개소에 불과하고, 29개소에는 운항관리자가 없어 통신망을 통하여 출항 전 안전점검을 보고받는

상황이라고 답변했다. 모든 출항지에 운항관리자를 파견하는 것이 현실적으로 불가능한 것인지 등에 대해 조사가 이루어졌어야 함에도 이후 기관보고 내용에서 언급조차 되지 않은 것은 기관보고의 미비점이라 할 수 있다.

다만 이익집단인 해운조합의 관리 감독 능력이 부족하다는 것에 대해 수차례 지적되고, 이주영 해양수산부 장관을 통해 지금까지 운항 안전을 선박소유주의 책임으로 보고 소극적으로 대처했던 정부의 태도가 변화하고 있다는 점을 확인한 것은 성과이다. 앞으로 지금까지의 규제완화 정책에 변화가 있는지 지켜보아야 할 것이다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 해운조합 소속의 운항관리자는 총 74명이나, 이 중 39명이 구속 기소되거나 피의자 신분으로 조사받고 있는 중이다. 해운조합은 13명을 새로 채용하여 대응하고 있다고 하나, 운항관리자의 부족으로 현장에서 안전관리가 더 소홀하게 되고 있는 것이 아닌지 확인해야 한다.(56)
- (2) 해양수산부는 해운조합의 감독기능이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 향후 운항 안전 기능을 공적 영역으로 이전해야 한다고 밝혔다. 이에 대한 구체적인 계획을 확인할 필요가 있다.(57)
- (3) 해운조합과 인적 구성을 일부 함께하고 있기도 한 ‘선주협회’가 정치권에 로비한 정황이 최근 포착되었다. 김무성 의원을 포함한 국회의원들의 외유 경비를 선주협회가 부담했다는 것이다.<sup>69)</sup> 해운조합 등 이익단체가 정치권과 결탁한 정황이 추가로 있는지 확인해야 한다.(58)

### 7. 한국선급의 책임과 관리감독기관인 해양수산부의 책임

#### 가. 쟁점

한국선급은 선박안전법<sup>70)</sup>에 의해 선박의 개조와 운항과정(감항능력)에 관한 필수적인

69) 중앙일보, <선주협회, 의원 5명 해외시찰 돈 댔다>

검사기능을 수행하는 선급법인으로서, 국내유일의 선급 기관이다. 세월호는 한국선급으로부터 세월호 정기 중간검사와 증축 당시 복원성 검사를 모두 통과했다. 또 한국선급 2014년 2월 세월호의 배수와 통신, 조타장비, 안전시설 등 200여개 항목에 대해 ‘적합’ 판정을 내렸다. 세월호 침몰 사고의 주요 원인으로 복원성이 지적되는 만큼, 이에 대한 한국선급의 책임 정도는 어떠한지, 그리고 한국선급의 관리감독기관인 해양수산부는 어떠한 잘못이 있는지 조사할 필요가 있었다.

#### 나. 기관보고의 내용

세월호는 여객 정원을 116명 증가시키기 위하여 여객시설을 증개축하는 과정에서 무게 중심이 52cm 가량 상승되었다는 점이 지적되었다. 한국선급 측은 증개축 과정에서 충분히 검사하고 승인했다고 답변했다. 그러나 한국선급에 대하여는 복원성과 관련된 경사시험을 하면서 기초 산정 데이터를 확인하지 않았고, 설계도면과 맞지 않는 4층 여객실 출입문 공사를 묵인했다는 점, 한국선급의 선박안전검사 합격률이 99.9%에 이른다는 점이 다시 지적되었다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

한국선급 임직원들의 비위사실이나 근무태만이 세월호 침몰 사고의 한 축을 이루는 것은 분명하다. 그러나 국회 기관보고에서는 이에 대한 단편적인 지적을 넘어 해운조합의 관리감독기관인 해양수산부의 책임, 그리고 해운조합의 근무 태만을 가능하게 만든 법제의 문제가 지적되었어야 했다. 구조에 대한 충분한 고민 없이 개인의 도덕적 타락에 집중한 대응책은 다시 똑같은 문제를 낳을 수밖에 없다. 그러한 면에서 해양수산부가 한국선급이 편법적으로 영리자회사를 만든 것을 적발하고도 제대로 대응하지 못한 부분에 대한 정진후 특위위원(정의당)의 지적은 경청할 만하다.

---

70) [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.

라. 규명되어야 할 과제

- (1) 한국선급 임직원들의 비위사실에 대하여는 현재 수사가 진행되고 있으나, 해양수산부 공무원들에게 관리감독 태만에 대한 책임이 있는지에 대하여는 앞으로 조사해보아야 한다.(69)
  
- (2) ‘해피아’ 라는 단어로 대변되는 해양공무원과 민간의 유착문제가 규제완화 정책과 직접적인 관련이 있다는 주장이 계속 제기되고 있다.<sup>71)</sup> 민영화 등 규제완화 정책이 민관유착에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 광범위한 실증적 조사가 필요하다.(60)

---

71) 머니투데이, <규제완화의 역설... ‘관피아 독버섯’ 온상>, 2014. 4. 30.

## IV. 안전행정부(안행부) 기관보고

### 1. 세월호 사고 초기 안행부장관의 대응은 적절했나?

#### 가. 쟁점

강병규 안행부장관은 세월호 사고가 발생한 4월 16일 9시 경찰 간부후보생 졸업식을 참석하기 위해 충남 아산에 도착하고, 9시 25분경 졸업식 현장에서 사고 보고를 받았다.<sup>72)</sup> 그 이후 행사 참석을 취소하는 대신 9시 40분경 중앙재난안전대책본부(중대본) 구성만을 지시하고 경찰교육원장과 환담을 나눴던 것으로 확인되었다. 10시 30분경 선체가 전복돼 사태가 악화된 순간에도 강병규 장관은 우수졸업생에게 상장을 시상한 후 격려 말씀과 기념사진 촬영까지 마쳤다. 그 후 11시 13분이 되어서야 경찰교육원에서 조치원 헬기장으로 차량 이동하고, 11시 58분에 헬기로 서해지방해양경찰청으로 출발했다.<sup>73)</sup>

강병규 장관은 9시 25분에 첫 보고를 받았음에도 불구하고, 예정된 행사를 다 마친 11시 13분이 돼서야 서해지방해양경찰청으로 가기 위해 헬기장으로 출발한 것이다. 국민의 안전을 책임져야 하는 안행부장관은 범상 중대본 본부장으로서 사고 대응을 총괄하고 지휘해야 한다. 그런데 안행부장관은 사고 초기 사고 대응을 위한 총괄과 지휘라는 자신의 핵심적인 임무를 방기하고 행사 참석과 헬기 이동으로 소중한 시간을 허비했다. 이러한 사실이 알려지며, 안행부장관이 사고인지 후 적절히 대응하지 못한 구체적인 이유가 무엇인지에 대한 의문이 제기되었다.

#### 나. 기관보고의 내용

국정조사 기관보고에서 강병규 안행부장관은 “저는 도착과 동시에 해경청장한테 전화로 확인을 해 봤고요, 해경청장도 그 당시 33분에 아직 명확한 사고 전체를 모르고 있었 습니다. 그래서 행사가 10시부터 시작인데 10시 5분 전에 행사 들어가기 전에 최종적으로 확인을 해 보고 ‘그럼 현장 가는 게 맞겠다’ 해서 헬기 요청을 했는데 헬기가 저희 교육원까지 오는데 40분 정도 소요됩니다, 왜냐하면 준비가 전연 안 되어 있는 상태이기

72) 조선일보, <세월호 뉴스 나올 때까지 안행부장관은 몰랐다>, 2014. 5. 15.

73) 안전행정부, <국정조사 요구자료I p.151 참조>

때문에. 그래서 40분을 기다려야 헬기가 올 수 있다라는 판단이 돼서 행사가 원래 11시 까지인데 10시 35분까지 마치고 그리고 나서 헬기를 타고 가게 된 겁니다.” 라고 답변했다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

강병규 장관이 9시 25분에 세월호 사고에 대해 보고를 받자마자 경찰간부후보생 졸업식 행사 일정을 취소하고, 바로 헬기를 타기 위하여 조치원 헬기장으로 직행했다면 훨씬 더 이른 시간에 서해지방해양경찰청으로 이동할 수 있었을 것이다. 또한 강병규 장관이 행사에 참석하여 사진을 찍고, 경찰교육원장과 환담을 나누는 시간을 세월호 사고 상황을 파악하고 필요한 지시를 내리는 데에 사용했다면, 정부의 초동대처는 훨씬 더 빨랐을 것임은 자명하다. 그러나 그보다 더욱 문제가 되는 것은 강병규 장관이 사건초기 사건현장으로 내려가느라 3시간가량을 허비했다는 점이다. 강병규 장관은 서해지방해양경찰청으로 내려갈 것이 아니라, 즉시 중대본을 가동하고 사고 대응과 구조에 대한 총괄적인 지휘와 조율을 담당해야 했다. 그럼에도 가장 중요한 골든타임에 사건 상황과 구조를 위한 전반적인 지휘와 조율을 방기하고 재난사고에 대한 컨트롤타워 역할을 유기함으로써, 결과적으로 범정부적인 차원에서의 지휘체계가 없는 상태로 가장 중요한 시간을 흘려보냈다.

이번 기관보고에서는 강병규 장관이 중대본 본부장으로서 총괄적인 지휘와 조율을 우선한 것이 아니라 사건 현장 방문부터 결정한 배경과 이유를 구체적으로 확인해야 했다. 당시 장관에 대한 보고가 잘못된 것인지 장관의 선택이 잘못된 것인지를 국정조사 과정에서 확인할 필요가 있었다. 또한 중대본의 직무유기가 다른 기관의 대응에 어떠한 영향을 끼쳤는지 파악하는 것은 매우 중요한 문제였다. 그러나 기관보고에서의 안행부의 보고와 그에 대한 질의는 지금까지 언론을 통해 알려졌던 내용을 확인하고, 이에 대한 강병규 장관의 사과를 끌어내는 수준에 그쳤다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 강병규 장관이 세월호 사고에 대한 보고를 받고도, 중대본 본부장으로서 사고 대응과 구조에 대한 지휘에 곧바로 착수하지 않은 배경과 이유가 무엇인지 파악해야 한다. 또한 강병규 장관이 헬기로 이동한 시간은 사고대응과 구조를 위한 절대 절명의 시

간이었으나, 그 귀중한 시간을 이동하는데 허비해버렸다. 재난사고에 대한 무지와 안이한 생각으로 인한 것인지, 잘못된 상황보고 때문인지 조사해야 한다.(61)

(2) 졸업식이 종료한 10시 35분부터 강병규 장관이 헬기에 탑승한 11시 58분까지의 시간 동안 사고 상황의 심각성에 대한 추가적인 보고가 없었던 것인지도 확인해야 한다.(62)

(3) 중대본 본부장인 안행부장관이 자신의 직무를 방기한 것은 사고 초기 대응에 있어서 심각한 장애 요인이 되었음은 두말할 나위가 없다. 중대본의 직무유기가 다른 기관의 대응에 구체적으로 어떠한 악영향을 끼쳤는지 구체적으로 파악해야 한다.(63)

## 2. 중대본은 왜 세월호 사고 당일 7시간이 지난 시점(6차 브리핑 직전)까지도 사고의 심각성에 대해 파악하지 못했던 것인가?

### 가. 쟁점

중대본은 사고 당일 오후 2시 제4차 브리핑을 통하여 368명을 구조했다고 밝혔으나, 다시 오후 3시 30분 5차 브리핑에서 구조인원 368명에 착오가 있다고 하였으며, 오후 4시 30분 6차 브리핑에서 구조인원을 164명으로 정정했다. 중대본은 이 시점이 되어서야 사고의 현황과 심각성에 대해서 제대로 인식하게 된 것으로 보인다.

그러나 09시 47분에 해경 123정에서 목포해경으로 보고한 TRS 무전교신 내용을 보면, “현재 승객 절반 이상이 지금 안에 갇혀서 못 나옵니다. 빨리 112구조대를 보내주십시오” 라는 교신을 하고 있고, 10시 46분에 해경 123정도 “현재 확인은 안 되나 승무원 말을 들어 보니까 학생들 200~300명이 탔는데 많은 학생들이 못 나온 걸로 추정됩니다” 라고 보고를 한다. 이에 목포해경상황실은 “그러면 많은 사람들이 선박 내에 있다는 것이 정확한지” 물어보고, 그에 대해 123정에서는 “예, 정확합니다. 현재 선박 내에 많은 학생들이 있는 걸로 추정되고 있습니다” 라고 보고를 한다. 즉, 이 사고가 대형 사고라는 것을 해경은 현장에 도착할 즈음부터 파악을 하고 있었다. 그런데 재난사고의 컨트롤타워인 안행부장관은 이러한 사고 상황의 심각성에 대해 사고 발생 7시간이 지난 시점에야 알게 되는 것이다.

## 나. 기관보고의 내용

강병규 장관은 “1시 15분에 서해지방해양경찰청에 갔을 때 분명히 ‘353명 구조’로 보고를 받았기 때문에, 솔직히 오전에는 계속 사람이, 구조자가 늘어나고 있다라는 보고를 제가 받았기 때문에 이 정도로 심각한 상황은 사실 제가 그때 오전 중에는 파악을 못 했습니다” 라고 답변했다. 한편 브리핑 내용이 잘못된 경위에 대해서는 “해경에서 1시 1분에 보고하기를 368명 구조됐다고 보고하고 1시에 해수부에서 또 350명 정도 구조됐다고 보고를 받은 상황보고서에 의해서, 근거해서 발표” 한 것이라고 답변했다.

## 다. 기관보고의 성과와 한계

중대본이 오후 4시 30분 6차 브리핑을 통해 구조인원을 368명에서 164명으로 정정할 때까지 안행부장관은 해양경찰 및 해양수산부로부터 수차례 보고를 받고, 사고 현장까지 갔음에도 불구하고 사고 상황에 대해 제대로 파악을 하고 있지 못했던 것으로 드러났다. 이처럼 컨트롤타워 역할을 해야 했던 중대본이 사고 발생 직후부터 상당시간 사고 상황 조차 제대로 파악하지 못함으로 인해 정부의 신속하고 적절한 초동 대처를 기대하기 어렵게 되었고, 체계적인 대응기구의 부재와 부처 간 혼란으로 인해 골든타임 동안의 구조는 총체적 실패로 이어지게 되었다.

해양경찰, 해양수산부가 오후 1시 상황보고에서 구조자 숫자를 잘못 파악했던 경위(중대본의 4차 브리핑의 근거가 되었던 해경과 해수부의 오후 1시 상황보고 포함<sup>74</sup>)에 대한 조사가 필요하다. 안전행정부 장관은 사고 당일 오후 1시 10분에 서해지방해양경찰청을 방문하여 353명이 구조되었다는 보고를 받는다.

## 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 해양경찰, 해양수산부가 오후 1시 상황보고에서 구조자 숫자를 잘못 파악했던 경위에 대한 조사가 필요하다.<sup>(64)</sup> (현재까지 알려진 바로는<sup>75</sup>) “190명 팽목항 이송 중” 이라고 사고 현지에서 떠도는 소문을 서해해양경찰청이 “190명 추가구조”로 해경 본청에 보고했고, 이를 해경본청이 오후 1시 12분 중대본으로 전파한 것이 원인으로 작용

74) 안전행정부, <국정조사 요구자료I p.348- 4.16 해양수산부 종합상황실 상황보고(5보, 13:00) >

75) 연합뉴스, <‘중심 못 잡은’ 중대본...오보 확대재생산 ‘불신초래’>, 2014. 7. 8.

한 것으로 보인다. 특히 해경본청은 중대본이 “368명 구조”를 발표하기 5분 전인 오후 1시 55분 집계 오류 사실을 파악했는데도 이를 오후 2시 25분에야 중대본에 통보함으로써 중대본의 오보를 막지 못했다는 것이다)

- (2) 사고 당일 오후 4시 30분에 중대본이 구조자 숫자를 정정하는 6차 브리핑을 할 때까지, 구조자 숫자 등 사고 상황이 중대본에 정확하게 보고되지 못하고 정확하지 않은 사고 상황이 중대본의 언론 브리핑에 의해 확산됨으로써 사고 대응과 인명구조에 어떠한 악영향을 미쳤는지에 대한 조사가 필요하다.(65)

### 3. 중대본의 컨트롤타워 역할에서의 총체적 실패

#### 가. 쟁점

박근혜 정부는 행정안전부를 안전행정부로 바꾸고, ‘재난 및 안전관리 기본법’을 개정하여 안전행정부(안행부)의 재난관리 총괄·조정 기능을 강화해 대규모 재난 발생 때 각 부처를 지휘하게 하는 쪽으로 재난안전관리 법체계를 만들었다. 그러나 중앙재난안전대책본부는 이번 세월호 사고에 대한 대응에 있어 컨트롤타워로서의 역할을 전혀 수행하지 못하고, 위에서 언급한 바와 같이 잘못된 구조자 수를 발표한 후 뒤늦게 정정하는 등 오히려 혼선만을 초래했다. 심지어 중대본 본부장인 안행부장관은 사고당일 9시 45분에 중대본 가동만을 지시하고, 경찰교육원 졸업식에 참석하느라고 사고 초기 상황 파악과 초동조치를 사실상 방기했다. 지난 7월 8일에 발표된 감사원의 ‘세월호 침몰사고 대응 실태에 대한 감사진행상황’도, 중대본이 사고 상황 및 구조 자원 파악, 행정적 지원 등의 본연의 임무는 소홀히 한 채 언론 브리핑에만 집중했다고 지적했다. 위에서 지적된 사항 외에 중대본이 재난대응의 컨트롤타워로서의 역할 수행을 방기했다는 것을 보여주는 증거들은 다음과 같다.

#### 나. 기관보고의 내용

##### (1) 중대본의 첫 회의

중대본의 첫 회의에는 4월 17일 오전 8시부터 9시까지 관계 장관 주재 하에 14개 관계

기관이 참석했다. 하지만 이 회의에서는 구체적인 수습 방법에 대한 논의를 하지 못하고, 상황보고 정도만이 이루어졌다는 점이 지적되었다. 실제로 중대본 1차 회의 결과에 대한 안행부의 제출 자료를 보더라도 구체적인 구조계획을 어떻게 세울 것인지가 전혀 논의되지 않고, 정부 부처별 가용할 수 있는 자원들을 열거하는 데에 그쳤다는 점을 알 수 있다.<sup>76)</sup>

## (2) 해양경찰과 해군의 현장에서의 역할 조율 실패

지난 4월 30일 진성준 의원(새정치민주연합)이 공개한 국방부 자료(아래 표 참조)에 따르면, 해경은 4월 16일과 17일 해군의 최정예 잠수요원인 해난구조대(SSU)대원과 UDT 요원조차 “민간업체 연단의 우선 잠수를 위해” 접근을 통제한 것으로 나타났다. 민·관·군을 통틀어 UDT와 SSU는 최고의 해난 구조 장비와 경험을 가지고 있었지만, 해경의 통제로 인해 사고 초기 구조작업에 투입되지 못했던 것이다.

### ⑦ SSU 및 UDT 최초 잠수 시점

#### ○ 4.16(수)

- 12:04 / 12:45 : SSU 14명 / 9명 현장 도착, 원점주변 탐색(헬기)
  - \* 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**
    - \* **뱃이 설치한 하잠색 이용 해경팀 입수**

#### ○ 4.17(목)

- 01:09 CRRC 2척 선체 주변 탐색 (강조류파도로 현장 접근 제한, 부귀)
- 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(연단) 우선 잠수를 위해 해경이 현장 접근을 통제하여 잠수 미실시, 뱃은 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)

[진성준 의원 공개 국방부 답변서 발췌]

또한, 현장에서의 구조작업에 문제가 발생하거나 심각한 비효율이 존재할 경우, 컨트롤 타워로서 중대본은 사고 현장 지휘책임자인 해경청장에게 모든 것을 맡겨둘 것이 아니라 즉각적으로 개입하여 다양한 부처에서 투입된 구조인력과 장비들이 효율적으로 협력할

76) 안전행정부, <“국정조사 요구자료 I p.47 참조>

수 있도록 서로의 역할을 분담하고 조율할 의무가 있었다. 즉 위와 같이 해경이 최고의 재난구조 전문인력인 SSU와 UDT의 투입을 가로막고 있는 상황이 발생하였을 때 컨트롤 타워로서 중대본은 해경과 해군의 역할 분담을 조율하여 해군의 즉각적인 현장투입이 가능하도록 했어야 했다. 그러나 중대본은 이러한 상황을 파악하지도 못하였고, 어떠한 지휘도 조율도 하지 못했다.

### (3) 재난 전문가 없는 중대본

박근혜 정부가 시작되면서 행정안전부는 안전행정부로 개편되었고, 인적 재난사고에 있어 소방방재청이 갖고 있던 지휘 역할도 안전행 정부가 떠맡게 되었다. 그 결과 소방방재청의 풍부한 재난 현장 경험이 재난 대응의 컨트롤타워로 흡수되지 못하고, 현장 전문성이 떨어지는 안전행 정부 고위 관료가 재난 대응을 총괄하게 되었다.

이번 국정조사 기관보고에서도, 중대본이 대부분 행정직 고위관료 출신으로 채워져 있어 재난 대응의 컨트롤타워 역할을 하는 것이 애초에 불가능하다는 것이 지적되었다. 대책본부 본부장인 강병규 안행부 장관부터 재난 대응 비전문가다. 그는 한국지방세연구원장, 대구광역시 행정부시장을 역임한 행정전문가다. 중대본부장을 보좌하는 실무진 역시 '안전'이 아닌 행정전문가들로 채워져 있다. 당연직 중대본 차장인 이경옥 안행부 제2차관은 행자부 지역경제과장, 자치행정과장, 행자부 국가기록원장 등을 역임한 인물로 역시 이력에 안전관련 업무 경험은 전무하다. 또, 중대본 총괄조정관인 이재율 안행부 안전관리본부장 역시 경기도 정책기획관, 화성시 부시장, 경기도 경제부지사 등을 역임했으며 안전관련 직책은 지난 2010년 행안부 재난안전관리관을 1년 경험한 것이 전부다. 이에 더해 대책본부 실무를 담당하는 안행부 안전관리본부에서도 재난 전문가를 찾아보기 힘들다. 경대수 위원은 안전관리본부 소속 134명의 공무원 중 재난안전 분야와 연관이 전혀 없는 공무원은 55명으로 40%가 넘는다고 지적했다. 이와 같이 중대본에 현장경험이 풍부한 재난안전 전문가가 부족하다는 점은 중대본이 왜 사고 초기 상황파악 조차 제대로 하지 못하고 우왕좌왕했는지를 잘 설명해준다.

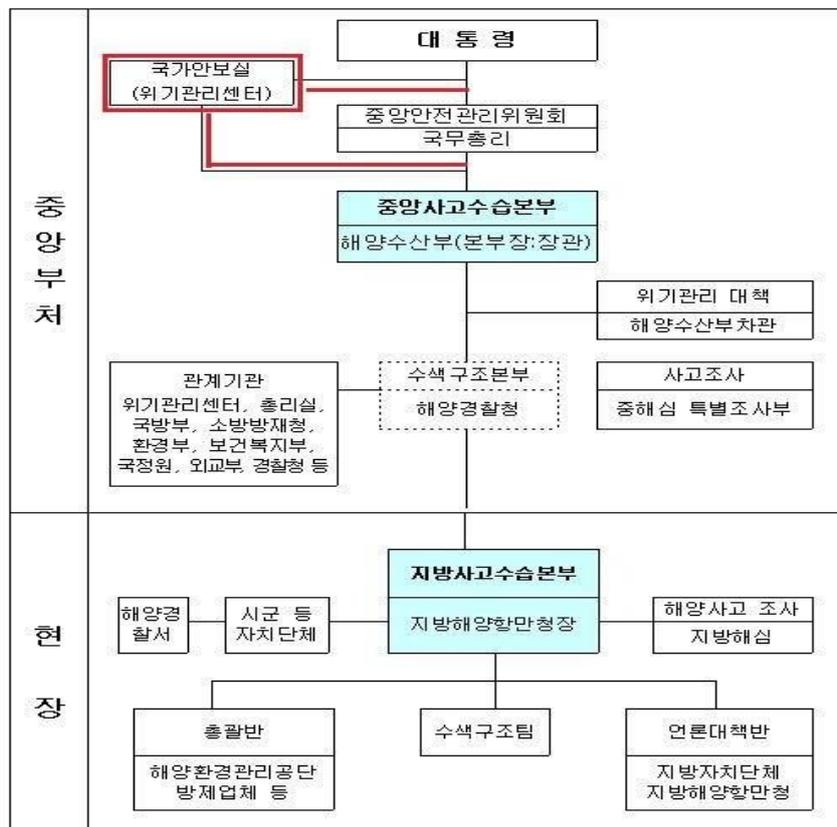
### (4) 재난 대응체계의 미비

박근혜 정부는 '재난 및 안전관리기본법'을 개정하여 안전행 정부를 중심으로 중앙재난안전대책본부를 구성하고, 중대본이 국가재난에 대응하는 컨트롤타워 역할을 하도록 했

다. 그러나 법 개정 뒤 10개월이 지난 현재까지도 해양경찰청, 해양수산부의 <해양사고(선박) 위기관리 실무매뉴얼> 상의 위기관리체계를 보면(아래 표 참조) 해경과 해수부는 중대본이 아닌 국가안보실(위기관리센터)에 바로 보고를 하고 지시를 받게 되어 있다. 즉, 실무매뉴얼 상에는 중대본이 아닌 국가안보실이 컨트롤타워 역할을 하게 되어 있는 것이다. 법이 개정되었음에도 불구하고, 법개정 내용에 맞추어 중대본이 컨트롤타워 역할을 할 수 있도록 실무매뉴얼 상의 위기관리체계가 개편되지 않아, 그 결과 중대본은 법령에도 불구하고 애초에 컨트롤타워로서의 역할을 수행할 수 없었던 것이다.

### 3. 위기관리 체계

#### 가. 종합체계도



[해양사고(선박) 위기관리 실무매뉴얼의 위기관리 체계도(2013. 06)]

(5) 재난 및 안전관리기본법 개정 당시부터 예견되었던 중대본의 컨트롤타워 역할 실패<sup>77)</sup>

77) 뉴스1, <“예견된 중대본의 실패…“안행부 중심 안된다” 경고 외면”>, 2014. 04. 23.

안전행정부의 국가재난에 대응하는 사실상 최고기관으로 규정하고 중대본의 위상을 높이도록 한 '재난 및 안전관리기본법' 개정 당시에도 전문가들은 안행부 중심의 국가재난 관리체계의 문제점을 경고했다.

지난해 6월 국회 의원회관에서 열렸던 '국가통합재난관리시스템 구축 및 운영방안' 정책토론회에서 대부분의 전문가들은 안행부가 국가재난대응의 컨트롤타워로 재정립되는 개정안에 대해 한목소리로 우려를 표시했다. 당시 윤명오 서울시립대 건축학부 교수는 '수직적 통합관리체계의 딜레마'라는 보고서에서 "(안행부와 같은) 총괄 조정하는 단일기구가 효과적일 수 있으나 어떤 하나의 조직이 모든 것을 다할 수는 없다"며 "하나의 조직이 총괄하게 되면 서로 다른 백그라운드를 가진 조직들 간 커뮤니케이션 문제와 예상치 못한 혼선의 가능성이 있다"고 지적했다. 안행부의 재난업무 비전문성을 걱정하는 목소리도 그때부터 나왔다. 국회 입법조사처도 지난해 11월 중대본을 중심으로 한 재난 대응체계로는 지휘가 제대로 안될 위험성을 예고했다. 배재현 입법조사관은 '재난 및 안전관리기본법' 개정의 의의와 과제'라는 글에서 "중앙재난안전대책본부장이 사고수습본부를 지휘하면, 실질적으로 안행부장관이 다른 부처 장관을 명령체계에 의해 지휘한다는 것은 쉽지 않을 수 있다"고 물음표를 남겼다. 그러나 이런 전문가들의 사전 경고에도 '재난 및 안전관리기본법'은 정부의 계획대로 지난해 8월 공포돼 올해 2월부터 시행됐다.

재난 및 안전관리기본법 개정 당시부터 제기되었던 위와 같은 문제점들은 실제로 이번 세월호 사고 대응과정에서 그대로 드러났다. 중대본은 사고 초기 상황파악조차 제대로 하지 못하고, 잘못된 언론 브리핑으로 혼선만 가중시켰으며, 정부 부처 간의 역할 배분과 조율에도 실패했다. 결국 대통령의 지시로 법에 근거도 없는 '범정부 사고대책본부'가 급조되자, 중대본은 아무런 역할도 못하는 식물 대책본부로 전락했다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

이번 국정조사 기관보고에서는 중대본이 컨트롤타워로서 사고대응을 총괄하고 국가적 차원의 구조자원들을 조율하는 역할을 전혀 하지 못했다는 점에 대해서 수차례 지적되었다. 하지만 안행부를 중심으로 하는 중대본이 컨트롤타워로서 전혀 역할을 하지 못했다는 점에 대한 원인이 정확히 규명되었다고 볼 수는 없다. 이에 대한 원인 분석이 면밀히 이루어져야 한다. 재난사고를 총괄할 수 없는 잘못된 시스템으로 인한 것인지, 재난사고에

무지한 잘못된 인사로 인한 것인지 등등에 대한 조사가 필요한 것이다. 또한, 중대본을 지휘·감독해야 할 위치에 있는 청와대는 무엇을 했는지에 대한 조사도 필요할 것이다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 세월호 사고와 같은 대형 재난사고에 대응하는 데에 있어, 중대본이라는 단일기구가 총괄 조정하는 현재의 재난대응시스템이 근본적이고 구조적인 한계를 갖고 있다는 점에 대하여 법 개정 당시부터 문제제기가 있었다. 그러한 문제제기에도 불구하고 현재와 같은 무용의 재난대응시스템이 법 개정을 통해 구축된 점에 대한 책임소재는 누구에게 있는지, 어떤 법적·정치적 책임을 물어야 하는지 규명해야 한다.(66)
- (2) 재난대응과 관련하여 전문성이 없는 인사들로 중대본을 구성하도록 한 것에 대한 인사책임은 누구에게 있고, 어떤 법적 책임을 물을 수 있는지 규명해야 한다.(67)
- (3) 중대본을 재난대응의 컨트롤타워로 설정하는 <재난 및 안전관리기본법>의 내용은, 청와대 국가안보실(위기관리센터)을 컨트롤타워로 설정하는 <해양사고(선박) 위기관리 실무매뉴얼>과 충돌한다. 이와 같이 재난관리체계를 규정하는 법률과 실무매뉴얼의 내용이 상충되고 있는 상황이 발생한 경위와 책임소재를 규명해야 한다.(68)
- (4) 중대본과 해수부 및 해경이 <재난 및 안전관리기본법>과 <해양사고(선박) 위기관리 실무매뉴얼> 중 어느 것에 근거하여 보고하고 지휘하였는지를 조사하여, 재난관리체계를 규정하는 법률과 실무매뉴얼의 내용이 불일치했던 것이 실제로 어떤 식으로 재난 대응의 혼란을 가중시키게 되었는지 규명해야 한다.(69)

## V. 국방부 기관보고

### 1. 해군 해난구조대(SSU)와 특수전전단 요원(UDT)에 대한 출동 명령이 신속히 이루어지지 않은 이유는 무엇인가?

#### 가. 쟁점

해군의 3함대가 전남도청 119로부터 지원요청을 받은 것은 9시 3분이다. 그런데 부산의 해군작전사령부(해작사)가 해난구조대(SSU)와 특수전전단(UDT)에 출동명령을 내린 것은 9시 34분이다. 다급하게 지원요청을 받은 해군이 단순히 출동명령을 내리는 데에만 30분 이상 소요된 것이다. 출동명령이 이렇게 지연된 이유가 명확히 규명되지 않아 의문이 제기되었다.

#### 나. 기관보고의 내용

정진섭 해군본부 정보작전지원 참모부장은 출동명령이 늦어지게 된 경위에 대하여, “SSU 출동지시는 3함대 예하 세력이 아니기 때문에 해작사에 9시 15분에 보고가 되었고 해작사에서는 현재 20도가 기울어져 있다, 그래서 전체적인 상황을 파악하는 데 15분 정도가 더 소요되고 해서 34분에 준비명령을 내렸던 것” 이라고 답했다. 한편, 김대기 해군 제3함대 지휘통제실장은 “3함대에서는 9시 3분에 전남도청 119 상황실로부터 접수하여 9시 5분은 서해청으로부터 접수하였습니다. 그리고 9시 7분에 3함대에서 해작사로 보고하였습니다” 라고 하여 해작사 보고시간을 9시 7분이라고 답변했다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

과거 대형 해난 사고의 경우 인명 구조 작업에 잠수요원이 큰 역할을 했던 전례가 적지 않았던 것을 고려한다면, 해작사가 전남도 119로부터 지원요청을 받은 즉시 출동명령을 내리지 않고 31분이 지난 뒤에야 출동명령을 내렸다는 것은 쉽게 납득하기 어렵다. 국정조사에서도 이에 대한 특위위원들의 지적이 있었으나, 출석한 증인에 대한 질타에 그치고 그 책임 소재 규명에는 실패했다.

## 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 9시 3분에 이루어진 구조지원 요청의 내용과 해경청에 파견되어 있는 해군 연락관과 해작사 사이의 교신내용을 확인하여, 해작사가 세월고 사고 접수 직후에 SSU와 UDT의 즉각적인 출동명령을 내리지 않은 이유가 무엇인지 규명해야 한다.(㉚)

## 2. 해난구조대(SSU)는 왜 출동명령 후 1시간 16분이나 지난 후에야 출동했나?

### 가. 쟁점

2012년 7월 발효된 해작사의 ‘재난구조 전력운용 예규’는 “해난구조대 대기조는 출동명령을 수명(받은) 후 1시간 이내 출동할 수 있는 대기 태세를 유지한다”고 규정하고 있다. 그러나 진해에 주둔한 해난구조대가 출동명령을 받은 시각은 오전 9시 34분이지만, 이들 해난구조대의 1진의 헬기(UH-60) 탑승 시각은 오전 10시 50분이고, 현장 도착 시각은 낮 12시 4분이었다. 따라서 출동명령에서 실제 출동까지 걸린 시간은 1시간 16분인데, 이것이 결과적으로 ‘재난구조 전력운용 예규’를 위반한 것 아닌지가 문제되었다. 또한 규정 위반 여부 외에도 해난구조대가 출동명령 후 1시간 16분 후에야 헬기에 탑승하게 된 경위가 무엇인지가 문제되었다.

### 나. 기관보고의 내용

최민희 위원(새정치민주연합)은 “예규를 어겨 16분이나 늦게 출동한 것이다. 전시에 16분이면 마을 하나가 몰살될 시간이다”라며 출동 지연 문제의 심각성을 강조했다. 이에 대해 김관진 국방부장관은 “‘재난구조 전력운용 예규’의 1시간이 의미하는 바는 1시간 이내에 출동하라는 것이 아니라, 출동대기태세를 갖추라는 것이다. SSU는 1시간 이내에 출동대기태세를 마쳤으나, 포항에 있던 헬기가 진해에 있는 SSU로 오는 시간이 있기 때문에 출동이 늦어진 것.”이라며, SSU는 “헬기가 SSU가 있는 진해로 온 이후 1시간 이내에 출동을 했다.”고 답변했다. 정진섭 해군본부정보작전지원 참모부장도 동일한 취지로 이에 부연하여, SSU는 “09시 34분에 준비명령을 받았고 그 다음에 44분에 출동명령을 받습니다. 1시간 대기태세인데 애네들은 10시 15분에 부대를 이탈해서 자기가 헬기를

탈 장소로 이동을 합니다. 그 시간이 31분이 소요됐습니다. 실제로는 31분 만에 출동을 해서 헬기까지로 이동을 했습니다.” 라고 답변했다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

(1) 국방부는 예규에서의 ‘1시간 이내 출동할 수 있는 대기태세’란 1시간 이내에 대기태세를 갖추라는 의미이지, 1시간 이내에 실제로 출동까지 완료되어야 한다는 것을 의미하는 것은 아니라는 식으로 변명을 하고 있는데, 이같이 규정을 해석하는 것은 ‘재난구조 전력운용 예규’의 목적인 재난구조와는 맞지 않는 해석이다. 이 규정을 출동시간과 상관없이 대기태세만을 규정하는 것으로 해석할 경우에는, 1시간 이내에 대기태세만 갖추었다면 언제 출동해도 상관없다는 뜻이 되어, 신속하게 재난구조 활동을 전개하는 것을 목적으로 하는 본 규정의 취지가 완전히 몰각될 수도 있기 때문이다. 따라서 이 예규는 1시간 이내에 출동대기태세뿐만 아니라, 1시간 이내에 재난 현장으로 출동할 것을 의무화한 규정이라고 보는 것이 타당하다. 그렇기 때문에 SSU는 4월 16일 이 예규를 위반하여 16분이나 늦게 출동한 것으로 보아야 한다. 이번 기관보고에서도 조사위원들이 유사한 취지로 수차례 지적한 바 있다.

(2) 국방부는 헬기가 포항에 있었기 때문에 늦게 출동할 수밖에 없었다고 변명을 한다. 그렇다면 실제로 1시간 이내에 출동하는 것이 애초에 불가능했던 상황이라는 것인데, 이렇게 애초에 ‘재난구조 전력운용 예규’를 지키는 것이 불가능했던 상황, 즉 해안구조대(SSU)와 헬기 전력이 같은 장소에 있지 않았던 것이 문제인 것이다. 그렇다면 국정조사장에서는 이와 같이 자신들이 만든 예규조차 지킬 수 없는 전력배치 결정이 이루어진 경위가 조사되어야 했다. 그러나 조사위원들은 전력배치 결정의 잘못되었다는 점에 대해서는 수차례 지적 하였으나, 구체적인 전력배치 결정의 경위와 책임 소재는 거의 논의되지 않았다.

(3) 이에 더해, 만약 평소에 제대로 된 재난구조훈련이 이루어졌다면, 출동 시에 SSU대원들이 타고 갈 헬기가 SSU대원들이 있는 곳(진해)과 130KM 이상 떨어진 포항에 주둔하여 애초에 1시간 이내에 출동 자체가 불가능했던 상황이 드러나게 되어 이에 대한 점검·시정이 이루어졌을 것이다. 그럼에도 이러한 근본적인 문제점이 시정되지 않았다는 것은 평소 재난구조훈련이 제대로 이루어지지 않았다는 사실을 반증해주는 것이라 볼 수 있다. 따라서 실제로 SSU가 평소에 어떻게 훈련을 했는지, 특히 재난구조 현장으로 신속히

출동하기 위한 훈련이 적절하게 이루어졌는지가 조사되어야 했다. 그러나 이 역시 시간 제한으로 거의 논의되지 않았다.

(4) 또한 ‘재난구조 전력운용 예규’의 ‘1시간 이내 출동’ 대기태세를 한다는 규정 자체가 적절한지도 의문이다. 이번 세월호 사고의 경우, 실제로 사고 후 2시간 이내에 선체로 들어가는 모든 입구와 갑판이 물에 잠기게 되었는데, 재난사고에서의 초기 대응이 이처럼 중요하다는 점을 고려하면 SSU가 훨씬 더 빠른 시간 안에 출동을 했어야 한다고 평가할 수 있다. 따라서 ‘1시간 이내’라는 기준이 어떻게 산정된 것인지, 시간을 단축할 수 있는 방안은 무엇인지에 대해 논의할 필요가 있었으나, 역시 시간제한으로 논의되지 못했다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

(1) SSU대원들은 진해에 있고, 그들이 타고가야 할 헬기는 130KM 이상 떨어진 포항에 있었기 때문에, SSU 대원들은 실제로 1시간 이내에 출동하는 것이 애초에 불가능한 상황이었다. 이렇게 애초에 ‘재난구조 전력운용 예규’를 지키는 것이 불가능했던 상황, 즉 해난구조대(SSU)와 헬기 전력이 같은 장소에 배치되지 않았던 상황이 초래된 경위와 이에 대한 책임 소재를 규명해야 한다.(㉠)

(2) 실제로 SSU가 평소에 어떻게 훈련을 했는지, 특히 재난구조 현장으로 신속히 출동하기 위한 훈련이 적절하게 이루어졌는지가 조사되어야 한다. 이 훈련에서 해난구조대(SSU)와 헬기 전력이 같은 장소에 배치되지 않았던 상황에 대한 시정이 이루어지지 않은 것은 무엇 때문인지 규명해야 한다.(㉡)

(3) “1시간 이내 출동” 대기태세를 한다는 규정의 적절성에 대한 검토가 이루어져야 한다. 구체적으로 ‘1시간 이내’라는 예규의 기준이 어떻게 산정된 것인지, 시간을 단축할 수 있는 방안은 무엇인지에 대해 추가적인 조사가 필요하다.(㉢)

### 3. 해난구조대(SSU)는 왜 인명구조를 위한 잠수장비 없이 출동했나?

#### 가. 쟁점

2012년 7월 발효된 해작사의 ‘재난구조 전력운용 예규’는 긴급출동 및 원활한 임무 수행을 위하여 상시 유지해야 할 장비로 △긴급출동용 차량, △잠수장구, △통신기, △육도·해도 등을 예시했다. 그러나 당시 해난구조대와 특수전전단 요원들은 잠수장비도 갖추지 않고 출동했다. 대신 슈트와 핀, 마스크 등 간단한 장비(잠수장비가 아닌 익수자 구조장비)만 휴대했다. 해군 관계자는 “해군의 UH-60 헬기는 규모가 작아 장비를 실을 수 없다. 그래서 공군에서 이날 오후 2시 1분 HH-47 치누크 수송 헬기를 지원받아 공기통을 포함한 잠수장비와 특수작전용 고무보트(CRRC) 등 구조장비를 공수했다”고 밝힌 바 있다.

#### 나. 기관보고의 내용

김관진 국방부장관은 국방부의 지금까지의 해명과 마찬가지로 “초창기에 링스헬기로 SSU가 투입될 적에는 일단 거기는 헬기라는 좁은 공간이기 때문에 딱 필요한 장비만 가지고 갔다”며, “투입거리가 멀고 가용시간이 걸리지 않습니까? 그래서 처음에 헬기로 갈 수밖에 없었기 때문에 제한된 장비밖에 가지고 갈 수 없었다”라고 답변했다.

해군은 사고 당일 출동을 하면서 스쿠버 장비만을 가져갔다. 그런데 표면공기공급식 잠수장비(SSDS)의 제공은 4월 20일 오후 5시에나 이루어져 21일에야 SSDS를 이용한 첫 다이빙이 이루어졌다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

국방부 기관보고 과정에서 SSU가 출동하면서 필수적인 잠수장비를 가져가지 않은 경위에 대해 질의가 있었으나 결국 “초창기에 링스헬기로 SSU가 투입될 적에는 일단 거기는 헬기라는 좁은 공간이기 때문에 딱 필요한 장비만 가지고 갔다”는 국방부의 해명을 듣는 것으로 그쳤다. 국방부의 해명에도 불구하고, 사고 초기에 있었던 정보의 혼란을 고려하면 300명이 넘는 생존자들이 세월호 내부에 갇혀 있는 상황이 SSU로 제대로 전달되지 않았을 수도 있다는 의심이 든다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

(1) SSU가 출동하면서 수중 수색과 구조를 위해 필수적인 잠수장비를 가져가지 않은 경위에 대한 조사가 필요하다. 사고 현장의 상황이 SSU로 정확히 전달되었는지, 제대로 전달되었는데도 헬기의 공간 때문에 가져갈 수 없었다는 것인지 제대로 조사해야 한다.(74)

(2) SSU가 해난구조에 대비한 출동 훈련을 규정에 따라 제대로 하였는지에 대한 조사가 필요하다. 만일 SSU가 해난구조에 대비한 출동 훈련을 제대로 했다면, 포항에 있던 해군의 UH-60 헬기가 SSU대원들과 잠수장비를 한꺼번에 이송하는 것이 불가능하다는 점이 시정될 수 있었을 것이기 때문이다. SSU가 했던 재난구조를 위한 훈련의 유형과 각 훈련별 사용 장비, 장비 이동수단 등에 대한 조사가 필요하다.(75)

#### 4. 목포 3함대 링스헬기는 왜 아무런 역할을 하지 못했나?

##### 가. 쟁점

세월호 사고 초기에 실제 현장으로 파견되었던 유일한 해군 전력은 목포 3함대 소속의 링스헬기이다. 그런데 이 링스헬기는 아무런 구조 활동도 하지 못하고 체공 대기만 하다가 3함대로 복귀한다.

##### 나. 기관보고의 내용

###### (1) 출동지체의 문제

제3함대가 전남도 119로부터 지원요청을 받은 시각은 16일 오전 9시 3분임에도, 제3함대 소속 링스헬기는 9시 40분에 출동을 해서 10시 1분에 현장에 도착을 한다. 사건 접수부터 링스헬기 출동까지 37분이나 걸린 것이다.

###### (2) 구조인력 및 장비의 부재

사건접수 후 출동할 때까지 37분이나 걸렸음에도, 링스헬기는 구조인력과 구조장비를 제대로 가져가지 않았다. 이 링스헬기에는 조작사 1명, 정비사 2명이 타고 있었고, 구조

인력은 1명도 없었다. 또한, 호이스트 등의 해상구조를 위한 전문장비는 없이 튜브 2개하고 구멍의 5벌만을 갖고 간다. 목포해경은 3함대 링스헬기에게 10시 12분 호이스트 장착 여부를 묻는데, 링스헬기가 호이스트가 없다고 답하자 계속해서 체공대기를 하도록 지시한다. 그 결과 이 링스헬기는 10시 01분에 현장에 도착했음에도 불구하고 아무런 구조 활동을 전개하지 못하고 대기만 하다가 제3함대로 돌아온다. 그러나 9시 5분에 서해청의 해군 연락관과 제3함대 상황반장과의 교신내용을 보면, 대규모 해양사고가 발생하였고, 300명이 넘는 생존자가 배안에 남아있을 수 있다는 가능성이 충분히 인식되고 있음을 알 수 있다. 이와 같이 현장 상황에 대해서 파악을 하고 있었음에도 불구하고, 제3함대는 제대로 된 인력과 장비 없이 무작정 링스헬기를 현장에 파견하기에 급급했다.

### (3) 해경과의 협력 실패

해경 122구조대는 헬기를 구하지 못하여 차량을 이용하여 현장으로 출동하였고, 이에 따라 매우 늦은 시간인 11시 24분께 현장에 도착했다. 그런데 해경 122구조대는 목포 3함대사령부로부터 불과 1KM 떨어진 곳에 위치해 있다. 만약에 해경과 제3함대 사이에 제대로 된 업무협조가 이루어졌다면, 제3함대 링스헬기는 구조인력과 구조장비 없이 현장으로 출동하지 않고, 해경 122구조대를 사고현장으로 이송하는 역할을 담당할 수 있었을 것이다. 만약 이것이 제대로 이루어졌다면, 해경 122구조대는 사고 현장에 1시간 이상 빨리 도착하여, 세월호가 완전히 침수되기 이전에 바로 인명구조를 위한 활동을 전개할 수도 있었을 것이다.

### (4) 국방부의 답변

국방부는 링스헬기는 탐색 및 대잠초계를 위한 헬기로서, 원래 호이스트 등의 구조장비가 장착되어 있지 않고, 호이스트 장착을 위해서는 50분 이상이 소요되어, 어쩔 수 없이 호이스트를 구비하지 못한 채 현장으로 갈 수밖에 없었다고 답을 했다.

## 다. 기관보고의 성과와 한계

목포 제3함대와 3함대 소속의 링스 헬기의 무능력한 구조 활동이 기관보고에서 수차례 지적되었다. 지원요청 접수 후 30분이 지난 후에 파견된 링스헬기에는 구조인력과 장비도 없는 상태였고, 해경과 해군사이에 업무협력 또한 제대로 이루어지지 않았던 것이 밝

혀졌다. 또한, 위에서 언급한 바와 같이 SSU와 UDT는 예규에 규정된 출동시간을 지키지도 못하였으며, 구조를 위한 장비조차 제대로 챙겨가지 않아 사고 초기의 골든타임에 실질적인 구조 활동을 전개하지 못했다. 이번 기관보고를 통해 해군이 자신에게 부여된 임무를 방기하여 재난구조에 실패했다는 점이 밝혀졌다. 그러나 출동지체의 경위, 구조장비를 제대로 챙겨가지 않은 이유, 평소에 훈련을 제대로 수행하였는지 등에 대한 구체적인 조사를 추가적으로 진행할 필요가 있다. 한편 국방부가 자신의 책임을 회피하는 답변으로 일관하면서, 해군의 임무 실패에 대한 법적·정치적 책임 소재에 대하여는 확실한 결론에 이르지 못했다는 점도 아쉬운 부분이었다.

## 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 사건 접수 후 37분이 지나서야 링스헬기가 출동했다. 왜 이렇게 출동이 지연되었는지, 출동지연에도 불구하고 구조인력과 장비도 제대로 갖추지 못한 이유가 무엇인지 규명해야 한다. 이와 관련하여 제3함대 소속 링스헬기가 출동하기 위해서 거쳐야 하는 절차들이 무엇인지 그리고 이 절차들이 신속한 출동을 방해할 정도로 비효율적인 것은 아닌지 조사해야 한다.<sup>(76)</sup>
- (2) 세월고 사고와 같은 대형 해상 재난사고에서 신속하고 효과적인 대응을 하기 위해서는 해경과 해군의 긴밀한 협력이 필수적이다. 이번 세월호 참사에서 해경과 해군 사이에 긴밀한 협력이 이루어졌다면, 해경 122구조대가 3함대의 링스헬기를 타고 사고 현장으로 빠른 시간 안에 출동할 수 있었을 것이다. 국방부장관은 지난 4월 30일 국방위에서 “재난사고에 대해서 해경과 해군이 주기적으로 대응훈련을 했다”고 답변했다. 국정조사에서 해군참모차장은 2013년 3월과 5월에 2차례 해경과 해군의 합동훈련인 ‘안전한국훈련’을 실시했다고 답했다. 반면에 해경은 야당 국회의원들이 국정조사차 해경을 방문하였을 때 “대형 선박 재난사고에 대해서 훈련한 적 없다”고 밝힌 적이 있다. 따라서 실제로 해상 재난사고에 대비하는 해군과 해경의 합동훈련이 이루어졌는지, 그 내용과 방식, 횟수가 충분했는지에 대한 조사가 필요하다.<sup>78)(77)</sup>

## 5. 리포트백의 용도에 대한 애초 홍보는 속임수였나?

78) 최민희 의원이 요청에 따라 국방부가 해군과 해경 간 훈련 현황 자료를 제출하였는데, 향후 이 자료에 대한 확인이 필요하다.

## 가. 쟁점

지난 4월 18일, 해군 현장구조지원본부 관계자는 “수색·구조 작전에 투입된 해군 잠수 요원들이 세월호가 부력을 유지할 수 있도록 리프트백 1개를 선체에 걸어놓았다”며 “추가로 35t급 리프트백(공기주머니)을 25개까지 설치할 예정”이라고 밝히고, 리프트백이 모두 설치되면 885t의 부력을 만들 수 있다고 발표했다.<sup>79)</sup> 그런데 19일 다시 해군은 리프트백이 효과가 없다고 판단해 리프트백 설치 작업을 중단했다고 밝혔다.

실제로 리프트백이 선박 침몰 사고 재난구조 활동에 쓰일 수 있는 것인지, 국내외 사례 중에 리프트백을 사용한 해난구조작업의 전례가 있었는지, 해군은 리프트백 설치를 어떤 근거로 추진하였는지, 어떤 근거로 중단하였는지가 문제된다.

## 나. 기관보고의 내용

국정조사에서 해군 301방어전대장은 “리프트백을 설치하게 된 배경에는 그 배가 가라앉고 있는 상황에서 그 위치를 정확하게 알기 위해서” 설치했다고 밝혔다. 즉, 부표의 역할을 위해서 설치했다는 것이다. 또한, “해군이 세월호를 띄우기 위하여 25개의 리프트백을 설치할 것”이라는 4월 18일의 언론 보도와 관련하여, 해군은 그와 같은 내용으로 브리핑을 한 적이 없으며 언론이 지어낸 얘기라고 답변했다.

## 다. 기관보고의 성과와 한계

기관보고에서 해군이 침몰한 세월호 선체에 설치한 리프트백이 선체를 들어올리는 효과는 없이 선체의 위치를 표시하는 부표 역할만 했음이 밝혀졌다. 리프트백이 부력으로서의 제 기능을 하려면 수면에 곳곳이 서 있어야 하는데, 18일에 설치된 세 개 가운데 한 개가 수면에 쓰러져 있는 것이 발견되어 리프트백이 제구실을 하지 못하고 있다는 비판이 제기되었다.

이처럼 리프트백의 용도에 대한 해군 301방어전대장의 답변은 언론을 통해 알려진 것과는 매우 다르다. 특위위원들은 해군으로부터 리프트백 추가 설치를 하지 않은 이유는

79) 뉴시스, “[진도 여객선침몰] 軍 '세월호' 선체에 공기주머니 설치” [2014-04-18 16:19:15]

확인했지만, 답변이 타당한 것인지에 대한 확인은 하지 못했다. 앞으로 리프트백이 제구실을 하지 못한 것의 원인은 무엇인지, 리프트백을 이용해 선박의 침몰을 방지하는 것이 애초부터 불가능한 것이었는지, 실제로 리프트백이 선박 침몰사고 재난구조 활동에 쓰일 수 있는 것인지, 국내외 사례 중에 해난구조작업에 리프트백을 사용한 전례가 있었는지, 해군은 리프트백 설치를 어떤 근거로 추진했고 중단했는지에 대한 조사가 필요하다. 리프트백이 선박이 가라앉는 것을 방지하는 기능을 할 수 있고, 실제로 리프트백을 침몰사고에 사용하였던 전례가 있었다고 한다면, 왜 이번 세월호 침몰사고에서는 리프트백 이용에 실패한 것인지, 설치하는 과정에서의 문제가 있었던 것은 아닌지 여부 등도 조사되어야 한다.<sup>80)</sup>

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 해군의 기관보고에서의 답변과 사고 당시 언론 보도 내용 중 어떤 것이 사실인지 확인하기 위해, 언론 보도에 등장하는 인터뷰한 해군관계자가 누구인지 밝혀져야 한다. 또한 “수색·구조 작전에 투입된 해군 잠수 요원들이 세월호가 부력을 유지할 수 있도록 리프트백 1개를 선체에 걸어놓았다”고 하면서, “추가로 35t급 리프트백(공기주머니)을 25개까지 설치할 예정”이라고 밝히고, 리프트 백이 모두 설치되면 885t의 부력을 만들 수 있다고 한 보도내용의 출처가 어디인지 조사해야 한다.<sup>(78)</sup>
- (2) 리프트백이 제구실을 하지 못한 것의 원인은 무엇인지, 리프트백이란 것이 선박의 침몰을 방지하기 위한 역할을 하는 것은 애초부터 불가능한 것이었는지, 실제로 리프트백이 선박 침몰 사고 재난구조 활동에 쓰일 수 있는 것인지, 국내외 사례 중에 리프트백을 사용한 해난구조작업의 전례가 있었는지, 해군은 리프트백 설치를 어떤 근거로 추진하였는지, 어떤 이유로 중단하였는지에 대한 조사가 필요하다.<sup>(79)</sup>
- (3) 리프트백이 선박이 가라앉는 것을 방지하는 기능을 할 수 있고, 실제로 리프트백을 침몰 사고에 사용하였던 전례가 있었다고 한다면, 왜 이번 세월호 침몰사고에서는 리프트백 이용에 실패한 것인지, 설치하는 과정에서의 문제가 있었던 것은 아닌지 조사해야 한다.<sup>(80)</sup>

80) 김광진 특위위원은 리프트백 설치 계획과 관련하여 국방부에 자료를 요청했다.(제출 여부 확인 필요)

## 6. 통영함은 두 번에 걸친 해군참모총장의 구조 지원 명령에도 불구하고 왜 구조 현장에 투입되지 못했나?

### 가. 쟁점

세월호 참사 당시 진수한지 20개월이 지난 1,600억원 상당의 최신식 구조함인 통영함에 대해 투입 지시가 내려지고 각서까지 쓴 상황에서 구조 현장에 끝내 투입되지 못한 점에 대한 의혹이 제기되었다. 김광진 위원이 국방위에서 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, 해군 제5단장, 통영함장에게 보냈던 것으로 밝혀졌다.<sup>81)</sup> 이에 같은 날 해군과 방위사업청, 통영함을 보관 중인 대우조선해양은 ‘청해진함, 통영함 진도 근해 좌초선박 구조 참가에 관한 합의각서’를 작성하고 공동서명까지 했다. 각서 제1조 ‘선박구조’에는 구조 참가 기간을 ‘4월 16일부터 종료 시’까지로 되어 있고, 선박구조 참가로 발생하는 경비는 정산 후 다시 계약기로 했다. 제2조 ‘운용 및 안전’ 항목에는 대우조선해양이 조합권을 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.

하지만 통영함이 끝내 세월호 구조현장에 가지 못한 이유에 대하여 해군 측은 “곧바로 투입하겠다는 것이 아니라 유사시를 대비한 것”이라며 “예비조치로서 통영함을 준비시켜 놓은 것”이라고 해명한 바 있다.

### 나. 기관보고의 내용

해군참모차장은 “최초부터 통영함이 인수는 받지 않았지만 우리 해군에서 현장에 있는 챔버나 그 다음에 잠수사를 지원해 줄 수 있는 시설이 부족할 경우를 대비해서 검토를 하였습니다. 검토 결과 그 시설에 문제가 없었기 때문에 대기지시를 했고 만약의 경우에 장비의 고장이나 함정의 고장을 대비해서 투입을 할 수 있도록 합의각서를 사전에 맺어 놓은 겁니다”라고 답했다. 즉, 통영함을 투입하라는 지시를 한 것이 아니라 투입

81) 국민일보, 2014.5.12., “통영함 투입 지시각서까지 썼다. 무슨 이유 때문인지 끝내 투입 안해 미스터리”

준비를 지시한 것이었고, 다른 세 척의 구조함이 있었기 때문에 그 세 척의 구조함에 문제가 있지 않은 상황에서 통영함을 투입할 필요가 없었다는 것이다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

사고 초기인 4월 16일부터 4월 18일까지 구조 활동은 커녕 수중 수색조차도 제대로 이루어지지 않았던 점에 비추어볼 때, 국방부의 답변은 납득하기 어려운 점이 있다. 조사위원들도 이 점을 지적하였으나, 동일한 답변을 되풀이하여 듣는 것에 그쳤다.

통영함은 수중 3000m까지 탐색하는 수중무인탐사기와 첨단음파탐지기인 사이트 스캔 소나(site 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 최신식 구조함이다. 해군의 지휘관인 해군참모총장이 두 차례나 공문을 통해 통영함의 출동대기명령을 내렸음에도 이러한 지시가 반복되어 끝내 구조작업에 투입되지 못했다면, 초기 구조가 가장 중요했던 세월호 침몰현장에 최신식 구조함이 구조작업에 참여하지 못하게 된 배경과 진상에 대해 밝혀야 한다. 더불어 통영함 출동대기명령을 취소한 책임자(해군참모총장의 지시를 반복할 수 있는)가 누구인지 또한 밝혀야 한다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

(1) 해군의 지휘관인 해군참모총장이 두 차례나 공문을 통해 통영함의 출동대기명령을 내렸음에도 이러한 지시가 반복되어 끝내 구조작업에 투입되지 못했다면, 초기 구조가 가장 중요했던 세월호 침몰현장에 최신식 구조함인 통영함이 구조작업에 참여하지 못하게 된 배경과 진상에 대해 밝혀야 한다. 더불어 통영함 출동대기명령을 취소한 책임자(해군참모총장의 지시를 반복할 수 있는)가 누구인지 그리고 출동대기명령을 취소한 것이 해경 측의 통제에 기인한 것인지가 밝혀져야 한다.(㉔)

### 7. 해군은 왜 미 해군의 지원을 거부하였나?

#### 가. 쟁점

해군이 미 본협 리처드호의 지원을 거부한 것에 대해 문제가 제기되자, 국방부는 4월 17일 국방부 대변인실은 “미 본협 리처드함 구조활동 관련, 모 인터넷 블로그에 게재된 내용에 대한 입장 자료”를 내보냈다. 배포된 국방부의 자료에는 “사고 당일(4.16일) 한국 해군은 인근 해상에 위치하고 있는 미 본협 리처드함에게 오전 11시경 구조협조를 요청하였으며, 이에 미 본협 리처드함은 오전 11시 58분경 우선적으로 MH-60헬기 2대를 사고해역으로 출동시켜 탐색구조 현장에 도착하였음”이라고 밝혔다. 국방부는 이어 “그러나 당시 사고현장에는 이미 사고선박(세월호)의 선체가 대부분 침몰한 상황에서 한국 공군 C-130 항공기를 비롯한 다수의 구조헬기가 집중 운영하고 있어, 한국 해군은 원활한 구조작업을 위해 출동한 미 헬기를 본협 리처드 함으로 복귀시켜 대기토록 추가 요청하였음”이라고 덧붙였다.

#### 나. 기관보고의 내용

국방부 차관은 “사고 당일 사고 해상 인근에 미국의 본협 리처드함이 있었습니다. 우리가 11시에 구조 협조 요청을 했고 우선적으로 리처드함에서 MH-60 헬기 2대를 출동시켰습니다. 그런데 당시 사고 현장에는 다수의 구조헬기가 집중 운영하고 있어서 ” 라고 답하여, 4월 17일에 국방부 대변인실에서 발표한 자료와 동일하게 설명했다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

기관보고에서 국방부가 밝힌 내용은 미 해군의 공식입장과는 미묘한 차이가 있다. 미 해군 공식 뉴스 사이트에 발표된 것에 따르면<sup>82)</sup>, 본협 리처드함은 국방부의 해명과 다르게 (11시 이전) 사고 시각에 서해를 순찰하고 있었으며, 사고 인지 이후 즉시 배를 돌려 지원 의사를 밝혔으나 해군이 거절하여 지원요청을 기다린 것으로 보인다. 미 해군 11 수륙양용 중대 준장 Heidi C. Agle 대령에 따르면, “미 해군은 사고 인지 후 즉시 지원을 제공하기 위하여 배의 방향을 전환했다. 그러나 한국군이 출동하는 것의 효율성이 미군의 자산 이용 필요성을 앞서므로, 우리는 한국 현장 책임자(osc)의 요청이 있으면 지원을 제공할 것이다.” 라고 밝혔다.

또한 본협 리처드호는 잠수인력, 헬기, 수륙양용정 등 충분한 자원이 있었다. 한국의

82) [http://www.navy.mil/submit/display.asp?story\\_id=80416](http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=80416)

미 해군 대변인인 Arlo Abrahamson 중위는 본협 리처드 호에 “소형 보트와 다이버들이 승선하여 대기 중에 있어서 한국의 해군과 해경이 요청한다면 이를 이용할 수 있을 것” 이라고 인터뷰했다.

요약하면, 국방부의 해명 내용과 미 해군이 공식적으로 밝힌 지원 상황의 경위가 다른 부분이 존재한다. 즉, 국방부는 11시 이전에 미 해군의 지원을 거절한 부분에 대하여 밝히지 않았던 것이다. 그리고 세월호 사고 초기 인명구조를 위하여 본협 리처드함이 동원할 수 있는 자원은 충분하였는데도 불구하고, 해군은 이에 대한 요청을 하지 않았다. 그러나 국방부 기관보고에서는 국방부와 미해군의 공식 입장에 왜 차이가 있는지에 대하여는 논의하지 못했다. 향후 왜 해군이 11시 이전 미 해군의 지원을 거절하였는지, 그리고 추가로 인명구조를 위한 자원 투입을 왜 요청하지 않았는지에 대해 추가 조사가 필요하다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 국방부는 11시 이전에 미 해군의 지원을 거부한 부분에 대하여 밝히지 않았다. 그리고 세월호 사고 초기 인명구조를 위하여 본협 리처드함이 동원할 수 있는 자원은 충분하였는데도 불구하고, 해군은 이에 대한 요청을 하지 않았다. 해군은 11시 이전 미 해군의 지원을 왜 거절하였는지, 그리고 추가로 인명구조를 위한 자원 투입을 왜 요청하지 않았는지에 대해 추가 조사가 필요하다.②)

## VI. 방송통신심의위원회, KBS, MBC(불출석) 기관보고

### 1. 방송사의 전원구조 오보 경위

#### 가. 쟁점

세월호 참사 진상규명을 위한 국회 국정조사 특별위원회는 7월 7일 국회에서 방송통신위원회와 KBS, MBC를 대상으로 세월호 참사 관련 기관보고를 진행했다. 방송통신위원회는 부위원장이, KBS는 현재 사장이 공석인 관계로 직무 대행인 부사장이 출석하여 보고했다. 그러나 MBC의 경우 언론 자유 및 정치적 중립성 등을 이유로 출석을 거부하고 나오지 않아, 정상적인 보고가 이뤄지지 않았다. 여야 특위 위원들은 방송통신위원회를 상대로 세월호 참사에 대한 보도 지침이 있었는지, 방송사들의 오보에 어떤 제재를 했는지, 재난 보도의 주관부처로서 책임을 다했는지 등을 집중 추궁했다. 방송사에 대해서는 참사와 관련한 왜곡 보도 논란 및 오보 발생의 원인, 책임 소재 등에 대하여 질의가 집중되었다. 특히 사고 수습에 있어서 능장대처를 불러오고 사고 초기 희생자 가족과 국민들에게 엄청난 혼란을 가져온, 방송사의 전원 구조 오보가 쟁점이 되었다.

#### 나. 기관보고의 내용

세월호 참사 과정에서 가장 큰 오보는 ‘학생 전원 구조’ 라는 방송일 것이다. 이 결정적인 오보는 공영방송인 MBC에서 시작되고 재난주관방송사인 KBS에 의해 더욱 확대 재생산되었다. 7월 7일에는 MBC가 불참한 상태에서, 방송통신위원회와 KBS를 상대로 세월호 참사 당시 ‘단원고 학생 전원구조’ 라는 오보를 양산한 것에 대한 질의가 쏟아졌다.

[지상파·중편·보도채널의 ‘학생전원구조’ 오보 시간]

방송사	최초 오보시간	오보 보도형식	최초 정정시간
MBC	11:01	자막,앵커코멘트,기자리포트	11:24
YTN	11:03	자막,앵커코멘트	11:34
채널A	11:03	자막,앵커코멘트	11:27
뉴스Y	11:06	자막,앵커코멘트	11:50
TV조선	11:06	자막,앵커코멘트	11:31
SBS	11:07	자막,앵커코멘트,기자리포트	11:19
MBN	11:08	자막,앵커코멘트	11:27
KBS	11:26	자막,앵커코멘트,기자리포트	11:33

[표] 자료출처: 방송통신심의위원회

한 특위위원은 “KBS가 사고 당일인 4월 16일 오전 10시 38분 해경과의 인터뷰를 해 승객이 상선과 해경함정을 통해 전원구조됐다는 내용을 내보냈고, 10시 56분에는 탑승객 전원이 선박을 이탈했고 해군이 구조 중이라고 잘못된 사실을 보도했다” 며, 결정적으로 MBC는 11시 1분 ‘단원고 학생 전원 구조’ 자막 보도로 이어졌다고 지적했다. 이에 대하여 KBS는 “당시 KBS 뉴스특보와 전화 연결한 해경 수색헬기 부기장은 대부분의 사람들이 구조가 됐다면서, 현재는 수면 아래 사람이 갇혀 있는지 확인중이라고 말했다. 전원 구조 됐다고 밝힌 적이 결코 없다” 며 반박을 했다.

MBC가 국조특위에 제출한 답변에 따르면, MBC의 경우 단원고에서 현장 취재를 하던 MBN 기자가 한 학부모(대표)의 ‘학생들이 전원 구조 됐다’ 는 발언을 들어 이를 MBN 서울지방경찰청 출입기자에게 전하였고, MBC는 서울지방경찰청 출입기자(노재필 차장대우/보도국 사회2부)가 MBN측으로부터 이러한 “전원구조” 얘기를 들은 뒤 단원고에서 취재하던 MBC 기자(정동훈/보도국 사회2부)에게 1차 확인(“맞는 것 같다”) 후 MBC 본사 사회 2부로 보고했고 MBN의 첫 보도 이후 13초 쯤 뒤인 11시 1분 26초쯤 <안산 단원고, “학생들 전원구조” >라는 자막을 방송했다고 밝혔다. 그리고 이러한 오보를 최초로 정정한 경위와 관련하여 MBC는 세월호 참사 특보가 이어지던 중 11시 24분쯤 해경을 취재한 목포MBC 기자의 보도를 통해 최초로 정정보도가 이루어졌다고 밝혔다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

현재까지 알려진 방송사들의 전원 구조 오보과정<sup>83)</sup>은 아래와 같다.

MBN의 해명에 따르면, ① MBN 기자가 10시 55분경 단원고 강당에서 단원고 학교운영위원장이라는 사람의 “학생들이 전원 구조됐다” 고 말한 것을 듣고, 10시 59분경 선배기자에게 보고, ② 보고받은 기자는 보도제작부에 다시 보고, 보도제작부 부장의 결정으로 11시 1분 7초 <단원고 측 “학생 모두 구조” >라는 자막을 보도했다고 해명했다.

※ MBC의 해명에 따르면, ① 단원고 강당에서 MBN 기자가 전원구조 소식을 듣고, MBN 기자가 MBN 서울지방경찰청 출입기자에게 보고, ② 11시쯤 서울시경 MBN 출입기자가

83) 최민희 의원, <세월호 국정조사 특위 보도자료>, 2014. 7. 4.

이 같은 내용을 타사 기자들과 공유, ③ MBC는 서울시경 출입기자가 단원고에서 취재하던 MBC기자에게 확인 후 보도국 사회2부 기자에게 전달, ④ 11시 1분 26초 <안산 단원고 “학생들 전원구조” > 오보자막 보도했다.

사고 초기 ‘단원고 학생 전원구조’ 문자 발송과 방송사들의 초기 전원 구조 오보는 사고 수습에 있어서 극장대처를 불러왔고, 사고 초기 희생자 가족과 국민들에게 엄청난 혼란을 가져왔다. 정보의 진위를 파악할 책임이 있는 자들, 그러나 그렇게 하지 않은 자들, 혼잡한 현장에서 검증되지 않은 채 떠도는 정보들을 정식 확인절차도 없이 성급히 보도한 언론, 그리고 확인되지 않은 정보 및 언론 보도를 그대로 공식 보고절차에 반영한 해양경찰청, 해양수산부, 안전행정부의 조사되어야 할 대상이다.

또한 MBC 등 언론 오보가 나오는 과정에서 어떠한 검증도 없이 이러한 소문을 가지고 오보경쟁을 하게 된 경위와 왜 이를 방지할 시스템이 작동하지 않았는지 확인되어야 한다. 언론기관의 경우에는 재난방송의 신중성과 전문성을 고려하여 보다 엄중한 책임을 물어야 한다. 특히 MBC는 지난 7월 4일 국조특위 전체 위원실에 기관보고와 관련한 증인 인사말과 보고 자료를 제출하고 국조특위에 성실히 임하겠다고 밝혔으나 7월 6일 오후 돌연 ‘언론의 자유’ 를 이유로 국조특위 불참을 밝히고 기관보고기간에 출석하지 않았다. 국회와 국민을 무시하는 MBC에 대한 책임추궁은 반드시 따라야 한다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) MBC 등 언론의 사실보도와 관련하여 어떠한 내부절차를 거쳐야 하는지 내부 규정을 확인하고, 어떻게 이러한 절차를 위반했는지 여부가 조사되어야 한다.⑬
- (2) 지난 7월 4일 국조특위 전체 위원실에 기관보고와 관련한 증인 인사말과 보고 자료를 제출하고 국조특위에 성실히 임하겠다고 밝혔으나 7월 6일 오후 돌연 ‘언론의 자유’ 를 이유로 국조특위 불참을 밝히고 출석하지 않은 MBC의 책임을 물어야 함은 물론이거니와 남은 국정조사 기간에 성실한 자료 제출과 청문회 출석이 담보되어야 한다.⑭

## VII. 교육청, 경기도교육청, 보건복지부, 고용노동부, 안산시 기관보고

7월 4일 금요일 기관보고는 교육부·보건복지부·고용노동부·경기도교육청·경기도 안산시 등을 대상으로 진행되었다. 이날 국정조사 기관보고는 참사 당일 경기도청이 ‘단원고 학생 전원 구조’라는 잘못된 내용의 문자를 발송한 경위와 생존자, 유가족에 대한 정부의 행정 편의적 심리치료 행태 및 기간제 교사, 아르바이트생 등 사회적 약자에 대한 당국의 후속조치 미비 등이 논의되었다.

### 1. ‘단원고 학생 전원 구조’ 문자 발송 경위

#### 가. 쟁점

##### <안산 단원고에서 학부모에게 문자 발송>

11시 6분 단원고→학부모에게 문자 메시지 발송(“학생 324명 전원 무사히 구조 완료 되었습니다”)

11시 8분 단원고→학부모에게 2차 문자 메시지 발송(해경구조현황/ 학생 324명, 교사14명 전원구조 완료되었음)

##### <경기도교육청에서 출입기자에게 문자 발송>

11시 9분 경기도교육청 대변인실→교육청 출입기자에 문자발송(단원고 학생 전원 구조됨)

11시 25분 경기도교육청 대변인실→교육청 출입기자에 2차례 문자발송(단원고 학생 전원구조, 해경공식 발표)

[표] 경기도 교육청, <세월호 침몰사고 관련 주요 지원 내용 및 대책> 2014. 7. 4.

이날의 기관보고는 세월호 참사 당일 단원고 학생들이 전원 구조됐다는 문자가 퍼졌다가 사실이 아닌 것으로 확인되면서 사고 초기 혼란을 야기한 ‘단원고 학생 전원 구조’라는 잘못된 정보의 출처와 어떻게 전파되었는지가 가장 큰 쟁점이었다. 따라서 기관보고 초기부터 여러 특위위원들이 이에 대한 질의를 하는데 많은 시간을 투자했다.

#### 나. 기관보고의 내용

## 안산 단원고 “학생 전원구조” 문자 발송 경위

2014.4.16.(수).

### <안산 단원고에서 학부모에게 문자 발송>

- 11시 6분 : 단원고 → 학부모에게 문자 메시지 보냄
  - 내용 : [단원고] 학생 324명 전원 무사히 구조 완료 되었습니다. (문자발송)
- 11시 8분 : 단원고 교사, '목포 해경에 학생전원구조 사실여부 확인' 전화
- 11시 8분 : 단원고 → 학부모에게 2차 문자 메시지 보냄
  - 내용 : [단원고]해경구조현황/ 학생324명, 교사14명 전원구조 완료되었음을 다시 한번 알려드립니다. (문자발송)

### <경기도교육청에서 출입기자에게 문자 발송>

- 11시 6분~9분 : 경기도교육청 대변인실로 많은 언론에서 전원구조 여부 사실 확인 요청 쇄도
- 11시 9분 : 위 단원고의 상황, YTN 방송 등을 종합하여 폭주하는 기자들 문의에 답하는 형식으로 문자를 보냄.  
(경기도교육청 대변인실 → 교육청 출입기자에게 문자 발송)
  - 내용 : 단원고 학생 전원 구조됨(문자발송)
- ※ YTN 방송 등 보도 (출처 : 2014.5.21. 최민희 국회의원 보도자료 중 방송통신심의위원회 자료)

방송사	최초 오보시간	오보 보도형식	최초 정정시간
MBC	11:01	자막, 앵커코멘트, 기자리포트	11:24
YTN	11:03	자막, 앵커코멘트	11:34
채널A	11:03	자막, 앵커코멘트	11:27
뉴스Y	11:06	자막, 앵커코멘트	11:50
TV조선	11:06	자막, 앵커코멘트	11:31
SBS	11:07	자막, 앵커코멘트, 기자리포트	11:19
MBN	11:08	자막, 앵커코멘트	11:27
KBS	11:26	자막, 앵커코멘트, 기자리포트	11:33

- 11시 25분 : 경기도교육청 대변인실 → 교육청 출입 기자에게 문자 재 발송
  - 내용 : 단원고 학생 전원 구조 해경 공식 발표 (문자발송)
- ※ '해경공식발표' 라는 표현은 '해경연락'이라는 표현을 실루자가 잘못 표기한 것임

2014.4.17.(목).

- 16시 00분 : 경기도교육청 교육감 고경모 권한대행 출입기자 브리핑 (수학여행 보류관련)
  - <기자의 일문일답 과정에서 “단원고 학생 전원 구조” 오보 관련 답변>
  - 내용요약 : 잘못된 정보로 학부모들에게 상처를 준 점 사과

[표] 경기도교육청, <조원진 의원 요구 (경기교육청) 전원구조 미확인 문자 발송 경위 등 자료>, 2014. 6. 23.

### (1) 단원고와 경기도 교육청의 ‘단원고 학생 전원 구조’ 문자 발송 경위

경기도 교육청에 대하여 사고 당일 11시 9분과 11시 25분 두 차례에 걸쳐 학생 전원구

조를 발송한 경위에 대하여 질의가 이루어졌다. 이에 대해 고경문 경기도 부교육감은 당시 언론에서 전원구조 방송이 나오고 있었고, 단원고를 통해 확인했다고 답변했다. 그리고 단원고가 4월 16일 11시 8분 두 번째 문자가 발송되기 직전에 단원고 선생님이 인천해경 민원센터에 확인한 것(‘지금 전원 구조라는 방송이 나오고 있고 그렇게 얘기가 있는데 확인해 줄 수 있느냐?’는 질문에, 인천해경은 ‘우리도 그렇게 알고 있고 그렇게 안내하고 있다’라고 답변)을 경기도 교육청이 이를 그대로 ‘해경 공식발표’라고 문자 발송한 것이 확인되었다. 11시 이후 방송사들의 초기 전원구조 오보 이후 SBS가 11시 16분에 최초로 ‘학생 전원 구조는 오보일 가능성이 있다, 확인해야 된다.’라는 내용의 보도 후 11시 25분 경기도교육청 대변인실의 문자 발송은 오보 가능성을 확인하지 않고 보낸 것으로 지적되었다.

참고인으로 출석한 윤성규 단원고 행정실장은 “(경찰이) 무전으로 말하는 것을 듣고 ‘사실입니까’라고 했더니 사실이라고 해서… 학부모들에게 알려주는 게 좋겠다고 생각했다”고 증언했다(이는 단원고에 있던 경찰관들 무전 내용에 ‘학생들 전원 구조’라는 말이 나왔고, 10시 55분경에, 학교운영위원장이라는 분이 마이크로 학부모들에게 “학생들 전원 구조됐습니다”라고 알리자, 이를 들은 MBN 기자가 회사로 보고 했고, 이를 공유하게 된 MBC 기자가 확인을 하여 제일 처음 보도한 것으로 이어짐). 한 특위위원은 이에 대하여 학교운영위원장이 강당에 가서 전원 구조됐다고 알린 경위를 제출하도록 요구했다.

각 특위위원들의 질의에 대한 답변 내용을 토대로 사고 당일의 경위를 정리하면 현재까지 추적된 전원 구조 오보의 진원지는 해경과 경찰 간 무전 내용인 것으로 보인다. 무전 내용의 전원구조 소식이 한편으로는 단원고 교사의 인천해경민원센터의 확인을 거쳐 경기도 교육청으로 전파되어 전원구조 문자 발송 사태가 발생한 것이다. 다른 한편으로는 이 무전내용이 언론에 알려져 전원구조 오보가 발생한 것으로 보인다(최초로 오보를 했다고 알려진 MBC의 경우 4월 16일 11시 1분 26초에 전원구조 방송을 내보냈다).

## (2) 전원구조 오보 진원지 관련

세월호 참사 당일 벌어졌던 ‘승객 전원 구조’ 오보가 경찰과출소장의 무전에서 비롯됐다는 주장이 제기됐다. 국회 세월호 국정조사특별위원인 정의당 정진후 의원은 7월 9일 ‘경찰 112상황실 무전통신(TRS) 녹취록’을 분석한 결과 이 같은 사실이 발견됐다고 밝

했다.<sup>84)</sup> 그러나 경찰청은 “당시 파출소장의 무전은 단원고 행정실장이 들었다는 무전과 시점이 맞지 않는다” 며 “행정실장은 KBS 뉴스에 전원 구조라고 보도돼 이를 확인하려던 다른 경찰관의 무전을 듣고 전파한 것 같다” 고 해명했다.

정진후 특위위원회에 따르면, 경기도 안산 고잔파출소장 장모 경감은 사고 당일 오전 10시27분쯤 무전으로 “2학년 1반은 전원 구조됐다고 학생이 학부모에게 전화해왔습니다. 참고하세요” 라고 전했다. 안산 단원경찰서 112 종합상황실 노모 경사는 “2학년 1반 전원 구조, 알았다” 고 응답했다. 하지만 실제 2학년 1반 생존자는 19명뿐이었다. 정 위원은 “이 무전을 들은 단원고 행정실장이 (2학년 1반 소리를 듣지 못했는지) ‘전원구조’ 라는 내용만 학부모들에게 알렸고, 이 내용이 입에서 입으로 전해지다 오전 11시1분 텔레비전 속보로 방송되며 전체 학부모들에게 문자메시지로 발송된 것” 이라고 설명했다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

교육청, 경기교육청 등의 기관보고는 다른 날의 기관보고와는 달리 치열한 쟁점과 논의가 많지는 않았지만, 여전히 해소되지 않은 ‘단원고 학생 전원 구조’ 문자 발송 경위와 같은 쟁점이 있었다. 현재까지 알려진 단원고의 전원 구조 문자발송과정<sup>85)</sup>은 아래와 같다.

① 11시 전후로 단원고에 있던 경찰 무전기에서 ‘학생전원구조’ 소식 들음, ② 11시 4~5분경 학부모의 항의전화로 인하여 빨리 전원구조 내용을 학부모에게 알려주라고 행정실 소속 직원이 말함, ③ 11시 6분 “단원고 학생 324명 전원 무사히 구조 완료 되었습니다” 라는 문자 발송, ④ 11시 8분 김모 교사가 해경에 전화를 걸어 전원구조 내용을 확인한 후 다시 주변에 알리고, 교무실 직원이 11시 8분경 다시 “해경구조현황/ 학생 324명, 교사14명 전원구조 완료되었음” 이라는 문자를 발송했다.

※ MBN의 해명에 따르면 10시 55분경 단원고 행정실에 ‘학생 전원구조’ 이야기를 들은 단원고 학교운영위원장이 학교 강당에서 ‘학생 전원구조’ 를 알렸다고 했다.

사고 초기 ‘단원고 학생 전원 구조’ 문자 발송과 방송사들의 초기 전원구조 오보는

84) 국민일보, <세월호 국조특위 기관보고..“전원 구조” 오보는 파출소장 무전기서 비롯>, 2014. 7. 10.

85) 최민희 의원, <세월호 국정조사 특위 보도자료>, 2014. 7. 4.

사고 수습에 있어서 늦장대처를 불러왔고, 사고 초기 희생자 가족과 국민들에게 엄청난 혼란을 가져왔다.

전원구조 오보의 진원지는 이번 기관보고를 통해 거의 드러난 것으로 보인다. 즉, 사고 당일 4월 16일 오전 10시 27분. 단원고에 파견된 파출소장이 학부모들로부터 들었다면서 2학년 1반 전원구조를 단원경찰서 112상황실에 무전으로 전했다. 이를 이후 단원고 전 행정실장이 ‘전원구조’ 부분만 듣고 학부모들에게 알리면서 오보로 이어졌다는 것이다.

<인터뷰> 정진후(세월호 국조특위 위원) : “경찰의 이러한 교신 내용, 확인되지 않은 사실이 퍼진 내용, 이것은 곧 오보의 진원지고, 근거다...”

<인터뷰> 이성환(경찰청장) : “저희가 저 내용은 알리려고 하는 내용이 아니고 현장에서 확인된 들은 내용들을 참고하도록 보고를 해주는 내용입니다.”

그러나 지금까지 밝혀진 사실은 전원구조 오보와 관련하여 핵심적인 것은 아니다. 정부조차도 사고 관련 상황을 제대로 파악하지 못하고 있는 상황에서 사고 현장으로부터 멀리 떨어져 있는 지역 경찰 및 학교 관계자가 사고 상황을 제대로 파악하기는 어려웠을 것이고 이들이 내부적으로 이를 전달한 것일 뿐, 이를 공식 보고하거나 언론에 전달한 것도 아니기 때문이다.

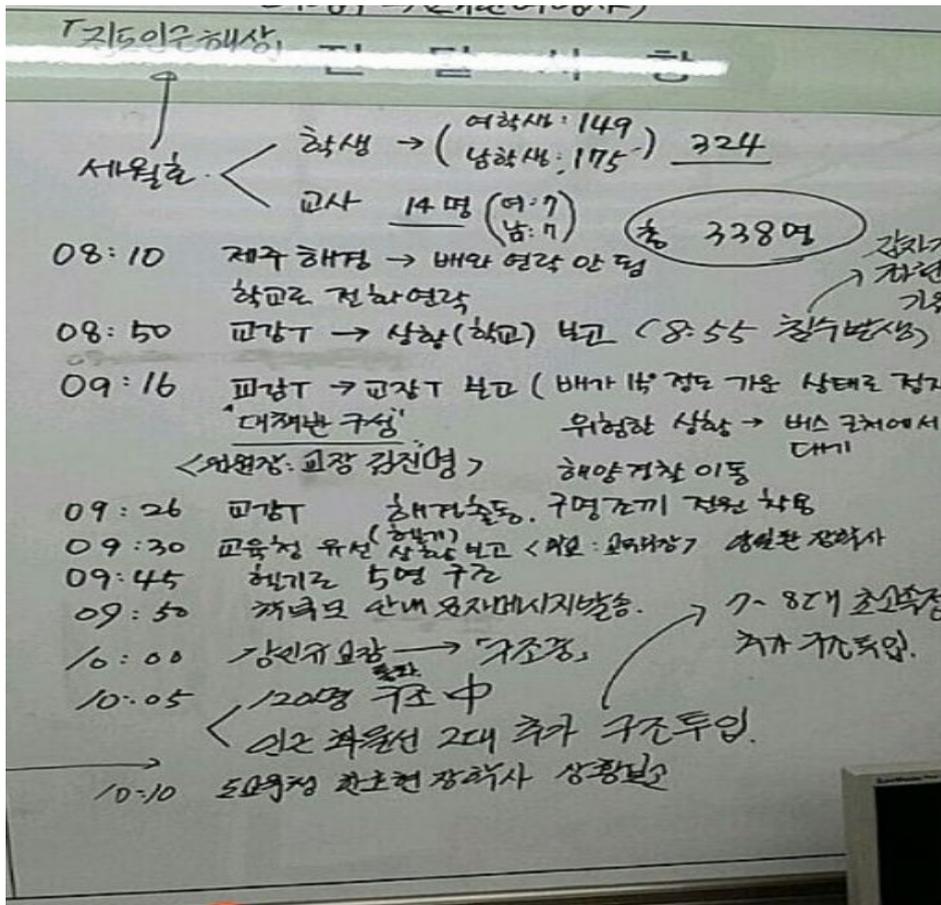
오히려 전원구조 오보와 관련하여 책임을 져야할 주체들은 따로 있다. 정보의 진위를 파악할 책임이 있는 자들, 그러나 그렇게 하지 않은 자들, 혼잡한 현장에서 검증되지 않은 채 떠도는 정보들을 정식 확인절차도 없이 성급히 보도한 언론, 그리고 확인되지 않은 정보 및 언론 보도를 그대로 공식 보고절차에 반영한 해양경찰청, 해양수산부, 안전행정부가 그들이다.

추가로 확인해야 할 부분은 당시 단원고에 출동한 경찰관들의 명단과 무전교신 내용 및 무선 상대방 자료일체, 해경과 경찰 간 무전 내용에 전원구조 표현이 등장한 이유 및 인천해경 민원센터의 전원 구조 확인의 근거자료가 제출되어야 한다.

## 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 단원고에 출동한 경찰관들의 명단과 무선교신 내용 및 무선 상대방 자료일체가 제출되어야 한다.(85)
- (2) 해경과 경찰 간 무선 내용에 전원구조 표현이 등장한 이유 및 인천해경 민원센터의 전원구조 확인의 근거자료가 제출되어야 한다.(86)

2. 사고 시점 관련 문제 : '8시 10분 사고설'



[그림] 4월 16일, 단원고 교무실 칠판 사진

가. 쟁점

4월 16일 단원고 교무실에 있던 칠판에 적혀 있던 '8시 10분 제주 해경 학교로 전화 연락' 이라는 글과 관련하여 '8시 10분 사고설' 에 대한 질의가 있었다. 그 이유는 사

고 당일 16일 오전 8시 10분경 단원고가 제주해경으로부터 세월호와 연락이 안 된다는 통보를 받았다는 글로 인하여 세월호 최초 사고 시점에 대하여 논란이 있었기 때문이다.

#### 나. 기관보고의 내용

※ 관련 자료 - 이와 관련하여 따로 경기도 교육청이나 교육부의 자료 제출이 있는 것은 아니고, 제주지방해양경찰청이 조사를 벌인 결과를 발표한 언론기사 참조<sup>86)</sup>

고경문 경기도 부교육감에 따르면, 사고 당일 8시 10분에 출근 한 백 모 선생님이 얼마후 교무실에서 교감선생님 또는 교무부장의 전화로 추정되는 전화기에서 벨이 울려서 그것을 당겨 받았다. 본인 기억으로는 제주 해경 또는 제주 경찰이라고 하는 분이 ‘단원고 수학여행단의 인솔책임자와 전화통화를 시도했는데 전화가 되지 않는다. 다른 선생님의 전화번호를 알려 달라’ 고 했다고 한다. 그래서 다른 선생님의 핸드폰 번호를 알려주고 전화가 끝난 그 내용을 갖고 나중에 복귀해서 자기가 적어놓았다고 했다. 당시 배가 제주도에 도착하면 버스를 타고 이동하는데, 버스 에스코트 또는 운전기사들에 대한 음주 측정을 위해 경찰들이 나오는데 당시 세월호가 안개 때문에 늦게 출항한 것을 알지 못하고 도착이 왜 늦느냐고 이것을 확인하기 위해 전화를 한 것이라고 해명했다. 이러한 설명은 합동수사본부가 지난 5월 15일 발표한 제주자치경찰단 소속 경찰관이 전날 세월호 출항이 지연된 사실을 모른 채 예정 시각에 도착하지 않는다는 확인 전화를 한 것이 와전됐다는 내용과도 일치하는 것으로 보인다.

#### 다. 기관보고의 성과와 한계

아직도 사고 발생 시점에 대한 의혹이 해명되지 않고 있다. 이는 여전히 세월호 사고와 관련된 여러 정보들이 아직도 투명하게 공개되지 않고, 일부 자료에 대한 조작 및 삭제 의혹이 계속 제기되고 있기 때문이다.

‘8시 10분’ 설에 대한 해명 또한 아직 명확하지 않는 것으로 보인다. 세월호는 평소에 전날 오후 6시 30분에 출발하여 다음날 오전 8시 정도에 도착을 하게 된다. 4월 15일 세월호는 짙은 안개로 인하여 밤 9시에 출항(도착시간은 다음 날 오전 10시 30분 예정)을

86) 뉴스1, <“세월호 연락두절” 단원고 통보자 ‘제주자치경찰’>, 2014. 4. 21.

하게 되었다. 만약 배가 늦게 온다면 이를 직접 청해진해운이나 제주항만청 등에 연락을 하면 좀 더 쉽고 정확하게 세월호의 도착 시간을 알 수 있는데도 불구하고, 도착이 늦는 이유를 묻기 위해 제주 경찰이 직접 학교에 연락을 했다는 해명은 좀 더 규명이 되어야 한다. 그러기 위해서는 당시 경찰과 단원고의 통화기록과 담당 경찰관의 인적 상황, 평소 제주도로 수학여행을 오는 학교에 대하여 제주 경찰이 관행적으로 확인을 하는지 정확히 규명되어야 한다. 그리고 단원고에서 즉각 배를 타고 있는 선생님에게 전화를 하여 세월호의 이상 징후를 가장 먼저 파악할 수 있었음에도 이를 파악하지 못한 부분에 대한 진상이 규명되어야 한다.

또한 사고 발생시간으로 알려진 8시 50분경보다 이른 시기에 이상 징후가 나타났는지 여부는 계속하여 확인할 필요가 있다. 한 특위의원은 7월 1일 AIS 항적자료 등을 토대로 현재 알려진 사고 시점보다 이른 시기에 사고가 시작되었을 수도 있음을 지적한 바 있다. 향후 검찰의 공소장에 나와 있는 사고원인에 한정되지 않고 모든 가능성을 열어 놓고 세월호의 명확한 사고원인을 규명하는 것이 필요하다.

#### 라. 규명되어야 할 과제

- (1) 당시 경찰과 단원고의 통화기록과 담당 경찰관의 인적 상황 등이 정확하게 조사되어야 한다.(87)
- (2) 사고 발생시간으로 알려진 8시 50분경보다 이른 시기에 이상 징후가 나타났는지 여부는 계속하여 확인되어야 한다.(88)
- (3) 7월 1일 AIS 항적자료 등을 토대로 현재 알려진 사고 시점보다 이른 시기에 사고가 시작되었을 수도 있다는 가능성을 열어두고 관련 자료에 대한 검토가 필요하다.(89)

### 3. 보건복지부의 사고 대응 관련

#### 가. 쟁점

보건복지부와 관련하여 사고 수습 과정에서의 문제, 잠수사의 잠수병 안전관리 소홀, 세월호 참사 희생자들의 사망 원인 규명에 대한 문제 등이 지적되었다.

## 나. 기관보고의 내용

사고 수습 과정에서 4월 19일 날 밤 11시 50분에 최초로 단원고 학생 3명의 시신이 수습되었는데, 이렇게 초기 수습된 시신을 차가운 시멘트 바닥에 방치한 일이 지적되었다. 그리고 일반인 유해의 경우 서울로 이동할 차편이 없어 곤란한 경우도 있었다는 점이 지적되면서, 복지부의 재난대응체계에 대한 재검토가 논의되었다.

보건복지부의 세월호 참사와 관련한 보고서<sup>87)</sup>에 따르면 사고 당일 9시 25분부터 응급의료체계를 가동했다고 되어 있다. 하지만 민간 잠수사분들을 포함해 잠수사들의 잠수병 등의 건강 악화에 대하여 실제 응급의료 인력이나 장비가 없었고, 지난 5월 6일에는 민간 잠수사 이광욱 잠수사가 사고를 당해 사망하게 된 것을 지적했다. 잠수사 사고가 발생한 5월 6일 이후인 5월 8일에야 바지선에 응급의학과 전문의, 해군 잠수병 군의관이 24시간 상주 근무를 하게 되었다.<sup>88)</sup>

세월호 참사 희생자들의 사망 원인과 관련하여 저체온증으로 인한 사망인지, 단순한 물 자체로 인한 익사인지, 에어포켓이 존재하였지만 산소 부족으로 인한 질식사인지, 외부충격으로 인한 사망인지 등 정확한 사망원인에 대한 조사가 이루어졌는지에 대한 지적이 있었다. 더불어 팽목항 응급의료천막의 위치상 문제와 정부가 생존 대책은 세우지 못하였으면서 인원 수 파악에만 골몰한 점을 지적되었다.

## 다. 기관보고의 성과와 한계

보건복지부는 세월호 참사와 같은 재난상황에서 대응하는 응급의료체계가 이번 참사에서 작동이 되었는지 냉정하게 분석해야 한다. 그리고 많은 희생자의 유가족들이 사망 원인에 대하여 의혹을 제기하고 있는 만큼 사고 초기부터 보건복지부가 정확한 사망원인에 대한 규명을 염두에 두고, 대책을 세워야 하지만 이를 제대로 세우지 않은 점에 대하여도 규명되어야 할 것이다.

87) 보건복지부, <세월호 침몰사고 수습조치 및 향후계획>, 2014. 7. 4.

88) 보건복지부, <잠수사 응급치료 관련 인력 배치 및 투입예산 현황>, 2014. 6. 19.

#### 4. 기타 국정조사 지적 내용

기간제 교사, 아르바이트생 등 사회적 약자에 대한 당국의 후속조치 미비에 대하여 지적되었다. 특히 세월호 아르바이트생인 22살의 두 청년은 2박 3일에 11만 7,000원이라는 열악한 임금조건으로 승조원 일을 하다가 희생되었는데 정직원이 아니라 여객에 해당하는 신분이라면서 장례비와 보상이 거부됐다는 점이 지적되었다.

일반인 승객 137명 중 구조자 96명(70%)인 반면, 단원고 학생과 교사 탑승자 339명 중 구조자 78명(23%)으로 일반인 구조율의 3분의 1에 불과한 것이다. 이는 공주소대부고 사설 해병대캠프 사고, 경주 마우나리조트 붕괴사고 등 대형 인명사고가 발생한지 1년도 되지 않아 세월호 참사가 일어난 것은 교육부의 대책이 미흡한 것으로 지적되었다. 그리고 교육부가 이번에 내놓은 대책들은 이전에 사고가 발생하였을 때, 마련한 방안 등으로 그대로 베껴 쓰고 있는 것에 불과하다는 지적<sup>89)</sup>도 있었다.

---

89) 교육부, <안산 단원고 수학여행 사고 경과 및 대책>, 2014. 5. 1.

## VIII. 기관보고 총평과 앞으로의 과제

### 1. 국정조사 특위의 국정조사 진행 현황

“세월호 침몰사고 진상규명을 위한 국정조사 특별위원회”(이하 국정조사 특위)는 지난 6월 30일부터 7월 1일까지 안전행정부, 국방부, 해양경찰청, 해양수산부, 방송통신위원회, 법무부, 감사원, 국정원, 청와대(비서실, 안보실) 등 22개 기관을 대상으로 국정조사 기관 보고를 진행했다. 이로써 90일로 예정된 국정조사는 반환점을 돌아 8월 4일부터 8일까지 예정된 청문회를 앞두고 있다. 이에 따라 다음 달 열릴 청문회 준비를 위한 현장조사와 서류검증 등이 있을 예정이다. 하지만 김장수 전 청와대 국가안보실장, 남재준 전 국가정보원장, 유정복 전 안전행정부 장관, 이정현 전 청와대 홍보수석 등에 대한 증인 출석 요구에 대하여 야당과 여당의 입장차가 있는 만큼 청문회가 얼마나 실효성이 있을지 벌써부터 의문이 제기되고 있다.

### 2. 국정조사 특위의 기관보고 성과와 한계

이번 기관보고에서 사고 당일 청와대와 해경상황실 사이의 통화내역이 공개되면서, 대통령과 청와대는 사고 당일인 4월 16일 오전 8시 48분부터 오후 2시 24분까지 300명이 넘는 승객이 배 안에 갇힌 것조차 제대로 파악하지 못하고 있었던 것으로 보이는 정황이 드러났다. 또한 해양경찰, 정부 등의 사고 초기 대응의 문제, 해양수산부와 안전행정부의 초기 상황보고서 변조, 방송사의 전원구조 오보, 국정원의 세월호 침몰 보고 문자 누락 확인, 사고 이후 청와대와 대통령의 부실한 대응과 부적절한 지시 등의 정황도 일부 드러났다.

하지만 사고 발생 직후의 정부 재난관리시스템의 혼란, 컨트롤타워의 문제, 해양경찰의 부실·누락 대처 등에 대하여 질의가 쏟아졌지만, 결국 이들 문제들에 대한 진상은 물론 이거니와 컨트롤타워를 지휘·감독할 청와대와 대통령의 책임 또한 제대로 밝혀내지 못했다. 피조사기관의 낮은 자료 제출률(청와대의 경우 야당이 요구한 전체 269건 가운데 고작 4.8%에 해당하는 13건의 자료만 제출)과 불성실한 답변, 그리고 일부 위원들의 몰타기와 맹목적 편들기 발언 등으로 인해 국정조사 기관보고는 사실상 파행으로 맥없이 끝나버리고 말았다. 게다가 국정원 기관보고의 경우 비공개로 진행되면서, 국정원의 최초 사고 인지 시점, 세월호 침몰 사고에서의 국정원의 역할 등 여러 의혹이 일었지만 그 진

상은 오리무중 상태나 마찬가지다. 대통령을 대신하여 출석한 김기춘 대통령비서실장은 사고 상황을 일일이 보고하라고 요구한 청와대 상황실과 해경상황실의 전화 녹취록이 공개되었음에도, 청와대는 단지 상황 파악을 위해 보고를 받았을 뿐 재난사고에 대한 컨트롤타워는 아니므로 법적 의무가 없다고 강변했다. 김기춘 비서실장의 정치적·도의적 책임을 통감한다는 수사학적 답변은 청와대와 대통령이 세월호 참사에 대해 아무런 책임을 질 의향이 없다는 의미로 해석되었다. 대한민국 앞바다에서 수백 명의 국민이 수장되고 있는 대형재난사고가 발생하였음에도 상황보고만 하라고 독촉할 뿐 아무런 역할도 하지 못하는 대통령과 정부가 도대체 왜 존재해야 하는지 근본적인 의문을 던져주었다.

국정조사 특위는 기관보고를 통해 사고 초기 무능하고 무책임했던 청와대와 해양경찰청, 해양수산부, 안전행정부 등의 일단의 실상을 드러냈지만, 정작 책임자들에 대한 책임 추궁은 현재 진행되는 합동수사본부의 수사 범위를 크게 벗어나지 못하고 있다. 또한 여전히 많은 의혹이 제기되고 있는 침몰의 직접적인 원인에 대해 밝혀내지 못했고, 나아가 근본적 원인으로 지목되는 정부의 규제완화 정책과 부패한 감독기관들과의 유착관계 등도 자세히 드러내지 못했다.

국정조사 기관보고 기간 중인 7월 8일 감사원에서 발표한 세월호 침몰사고 대응실태 감사진행상황을 보면, 해양경찰, 해양수산부, 안전행정부 등의 실무자들의 문제점과 책임을 드러내는 정도에 그쳤고, 정작 대통령과 청와대 등 권력기관에 대해서는 감사자료조차 표지를 포함하여 2장에 불과할 정도로 사실상 면책성의 형식적인 서면감사였음이 드러났다.

합동수사본부의 수사 또한 부실하게 진행되고 있다는 느낌을 지울 수 없다. 사고가 발생한지 3달이 지났지만 여전히 합수부의 수사는 세월호의 선장·선원들과 일선 공무원, 유병언 일가 등으로 한정되어 있고 지휘선상에 있었던 고위공직자들과 권력자들에 대한 법적 책임을 묻는 수사는 보이지 않는다.

이처럼 지금까지 진행된 세월호 참사 관련 진상규명을 보면, 국회의 국정조사 경우 일부 특위위원들의 고군분투하는 모습도 볼 수 있었으나, 자료 제출을 강제할 수 있는 권한도 없는 상황에서 초래되는 낮은 자료 제출율, MBC의 불출석, 기관장들의 불성실한 답변 등 조사권 없는 국정조사의 한계를 낱낱이 드러냈다. 그리고 합수부나 감사원의 경우에도 일선 공무원들과 실무담당자들에 대한 조사와 책임 추궁에서 그치고 있을 뿐 무릇

정책 결정 권한과 지휘·감독 권한을 가진 청와대를 비롯한 고위책임자들에 대해서는 제대로 된 조사를 할 능력도 의지도 찾아보기 어렵다.

### 3. 앞으로의 과제

세월호 참사는 사람과 안전보다 돈과 기업의 이윤 추구를 우선하는 정부의 경제사회정책, 규제완화라는 이름 아래 진행되어온 안전장치의 완화와 폐기, 국가재난관리시스템의 형식화, 안전규제업무의 민영화, 관피아 등으로 상징되는 감독기관과 피감독기관의 유착구조와 관행, 무책임한 낙하산 인사정책 등이 그 근본원인으로 지적된다.

그러나 돈벌이에 눈먼 업주의 만행, 자질이 부족한 직원들의 부도덕성, 그리고 관리·감독기관과의 유착구조 등 겉핥기식 책임 공방으로 쟁점이 흐려지고 있다.

지난 4월 17일 진도 실내체육관을 찾은 박근혜 대통령이 “오늘 이 자리에서 지키겠다고 한 약속이 지켜지지 않으면 여기 있는 사람들 모두 물러나야 한다.”는 약속을 우리는 아직 잊지 않고 있다. 정부의 잘못된 정책과 사고에 대한 능장 대응으로 인하여 사고가 참사로 발전했다면 대통령 또한 자신의 말처럼 책임을 져야 한다. 하지만 이번 국정조사 기관보고에서 정부의 무능과 무책임 그리고 잘못된 대응의 일단이 드러나고 있지만, 대통령과 청와대는 사고 수습 과정에서 드러난 정부의 총체적 부실 대응에 대해 추상적 사과만을 되풀이할 뿐 법적·정치적 책임을 회피하고 일부 해양경찰, 관계자 등 실무 부처로 책임을 전가하고 있는 형국이다.

현재까지의 진행 과정을 보건대, 합동수사본부나 감사원 또한 청와대와 같은 최고 권력층에 대해 제대로 된 조사를 할 의지도 능력도, 설령 일부 조사를 한다고 하더라도 이들에게 책임을 물을 의지도 없어 보인다. 국정조사의 경우에도 기관들의 부실한 자료 제출과 답변, 편들기 질문을 통한 쟁점 흐리기, 심지어 불출석까지 진상규명을 위한 의미는 반감되어 버렸다. 일부 특위위원들의 노력이 있었으나, 실효성 있는 조사권도, 책임을 물을 권한도 없는 한계로 인해 실질적인 결과를 내는 것에는 한계를 드러냈다.

따라서 성역 없는 철저한 진상규명을 위해서는 결국 권력에 휘둘리지 않는 독립된 조사위원회가 필수적이며, 그 진상조사 주체에게 조사의 실효성을 담보할 조사권을 부여해야 한다는 점은 두말할 나위가 없다. 그리고 그 조사된 내용에 따라 엄중한 책임을 묻기 위

해서는 최고 권력층의 지휘를 받는 통상적인 기소체계가 아닌 독립된 기소권이 요청된다. 더 이상 세월호와 같은 대참사를 반복하지 않기 위해서는 철저한 진상규명을 위한 조사위원회의 설치와 실효성 있는 조사권과 기소권을 부여하는 방안을 심도 있게 고민해야 할 시점이다. 국회는 또 다시 특장 대응으로 진상규명을 위한 국민의 기대와 염원을 수장시키는 우를 범하지 말 것을 촉구하는 바이다.