

**세월호 참사 희생자/실종자/생존자 가족 대책위원회**  
**세월호 참사 일반인 희생자 유가족 대책위원회**  
**세월호 참사 국민대책회의**

## 보 도 자 료

<수 신> 각 언론사 사회부, 정치부 기자

<발 신> 세월호 참사 희생자/실종자/생존자 가족 대책위원회  
세월호 참사 일반인 희생자 유가족 대책위원회  
세월호 참사 국민대책회의  
[문의 : 가족대책위 전명선 부위원장, 국민대책회의 미류 공동상황실장, 민변 세월호 참사 진상규명과 법률지원 특별위원회 권영국 위원장]

<제 목> 세월호 국정조사 기관보고 평가발표회

## **변죽만 올린 국정조사, 여전히 풀리지 않은 89가지 의혹들**

세월호 국정조사 기관보고 평가발표회

○ 일시 : 2014년 7월 21일 월요일 오전 11시 30분

○ 장소 : 국회 의원회관 제1소회의실

- 주최 : 세월호 참사 희생자/실종자/생존자 가족 대책위원회,  
세월호 참사 일반인 희생자 유가족 대책위원회,  
세월호 참사 국민대책회의
- 주관: 민변 세월호 참사 진상규명과 법률지원 특별위원회
- 순서(사회 : 김수영 변호사, 민변 세월호 특위위원)
  1. 가족대책위 인사말 - 전명선 가족대책위 부위원장
  2. 취지 설명 - 이태호 진상규명 국민참여위원회
  3. 기관보고 평가 발표 - 권영국 민변 세월호 특위 위원장
  4. 질의 및 답변
  5. 4.16 특별법 제정 호소 발언 - 가족

■ 별첨 1. 세월호 침몰사고 진상규명을 위한 국정조사 특별위원회 기관  
보고에 대한 검토 보고서 >> <http://sewolho416.org/1598>

# 변죽만 올린 국정조사, 여전히 풀리지 않은 89가지 의혹들

(세월호 국정조사 기관보고 평가발표회 보도자료)

“세월호 침몰사고 진상규명을 위한 국정조사 특별위원회”(이하 국정조사 특위)는 지난 6월 30일부터 7월 11일까지 안전행정부, 국방부, 해양경찰청, 해양수산부, 방송통신위원회, 법무부, 감사원, 국정원, 청와대(비서실, 안보실) 등 22개 기관을 대상으로 국정조사 기관보고를 진행했다. 이로써 90일로 예정된 국정조사는 반환점을 돌아 8월 4일부터 8일까지 예정된 청문회를 앞두고 있다. 이에 따라 예비조사와 기관보고 결과를 토대로 다음달 열릴 청문회 준비를 위한 현장조사와 서류검증 등이 있을 예정이다. 하지만 사고 당시 기관장이었던 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. 따라서 현재까지 진행된 국정조사 중 기관보고 내용을 중심으로 성과와 한계를 검토하고 앞으로 남은 청문회와 향후 성역 없는 세월호 참사 진상규명을 위한 방안을 모색하고자 한다.

## 1. 재난 대응 최고 컨트롤 타워로서 청와대의 무능과 실패

### 1. 청와대는 재난사고의 컨트롤타워가 아닌가?

#### 가. 기관보고 내용과 한계

김기춘 대통령 비서실장은 ‘재난 및 안전관리 기본법’을 언급하며, “청와대는 법적으로 컨트롤타워가 아니고, 따라서 도의적·정치적 책임을 질 뿐 법적 책임은 없다”는 내용의 답변을 수차례 하였다. 그러나 이에 대하여는 다음 내용과 같이 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. 여기에서 나온 ‘관리’의 사전적 의미는 ‘사람을 통제하고 지휘하여 감독함’이다.

#### (2) 재난유형별 위기대응 매뉴얼

해양수산부의 ‘재난유형별 위기대응 매뉴얼(해양사고선박)’에도 위기관리체계 상 대통령과 국가안보실이 해양수산부가 담당하는 중앙사고수습본부의 상위 부서로 표시되어 있다. 특히 ‘위기관리 기구의 임무역할’이라는 항목은 청와대 국가안보실의 임무가 위기정보·상황 종합 및 관리임을 명시하고 있다.

#### (3) 청와대의 특공대 투입 지시

민경욱 대통령비서실 대변인은 세월호 침몰 사고 당일 10시 30분 언론 브리핑에서, 박근혜 대통령이 사고 당일 10시 30분경 해경청장에게 전화하여 ‘특공대를 투입해서라도 현장 인원구조에 최선을 다할 것’이라고 지시했다고 말한 바 있다.<sup>1)</sup> 특공대 투입이 적절한 지시인지 여부를 떠나, 대통령이 세월호 침몰 사고 대응의 컨트롤타워로서 구체적인 업무지시를 했다는 것은 분명하다.

#### (4) 해양경찰청 상황실의 핫라인 녹취록

해양경찰청 상황실의 청와대 핫라인의 녹취록에는 “단 한 명의 인명피해도 발생하지 않도록 해라. 그 다음에 여객선 내에 객실 엔진실 등을 포함해서 철저히 확인해가지고 누락되는 인원이 없도록 해라”는 등 청와대가 지시한 내용이 담겨 있다.

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

(5) 해경 상황정보문자시스템 상의 지시

청와대는 해경에게 상황정보문자시스템을 통해서만 총 131건의 지시 및 요구를 하였다. 예를 들어 4월 22일 오전 9시 5분에도 아래와 같이 수중로봇에 대한 홍보를 지시하고 있다. 이것이 적절한 내용의 지시라고 볼 수는 없겠지만, 적어도 청와대가 해경에게 구체적인 지시를 내린 사실이 있다는 것은 분명하다.

**<4월 22일 상황정보시스템 상 청와대 지시사항>**

BH(09:05) - 수중로봇은 해양과학기술원에서 개발한 고관절 로봇으로 초음파 영상 촬영을 주목적으로 한다고 하며, 어제 22시부터 해군의 요청으로 투입되었다 함. 현재는 해경의 통제를 받고 있다고 전해짐. 로봇에 대해서는 언론홍보 필요할 것으로 사료됨. 모든 국 지휘라인에 보고 바람

**나. 규명되어야 할 사항**

(1) 김장수 전 국가안보실장은 2013년 4월 18일 국회 운영위원회에 출석하여, “국가안보실은 국가안보 및 위기관리 전반에 관련된 범정부적 대응활동을 조정 통제하는 컨트롤타워”라고 발언한 바 있다. 특히 사고 이후에는 “국가안보실은 재난사고의 컨트롤타워가 아니”라고 했다가, 이 발언이 문제되어 자리에서 물러나기도 했다. 또한 민경욱 대통령 비서실 대변인도 김장수 전 국가안보실장의 ‘국가안보실은 재난사고의 컨트롤타워가 아니’라는 발언에 대해 해명하며, “청와대가 아니라 안보실이 재난 컨트롤타워가 아니라는 의미”라고 하여 청와대가 재난사고의 컨트롤타워임을 인정한 바 있다.<sup>2)</sup> 앞으로 대통령비서실장과 대통령비서실 대변인, 전 국가안보실장의 말이 이처럼 달라진 이유를 충분히 자세하게 확인할 필요가 있다.

**[표] 필요에 따라 말 바꾸는 청와대**

2013.4.18.	김장수 당시 국가안보실장	“(청와대 국가안보실은) 국가안보 및 위기관리 전반에 관련된 범정부적 대응활동을 조정, 통제하며 국가비상사태에 대비하는 컨트롤타워로서의 역할을 수행할 수 있도록 국가위기 관리업무 수행체계를 구축하고 있다.” (국회 운영위원회에서 발언)
2014.4.23.	김장수 당시 국가안보실장	“(청와대) 국가안보실이 재난 컨트롤타워라는 일부 언론의 보도는 오보” (세월호 사고 후 민경욱 대변인 통해 브리핑)
2014.4.23.	민경욱 청와대 대변인	“(김장수 실장의 발언 취지는) 청와대가 아니라 안보실이 재난 컨트롤타워가 아니라는 의미”

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

		(김장수 당시 국가안보실장 발언에 대해 부연하며)
2014.7.10.	김기춘 대통령 비서실장	“청와대는 법적으로 재난 컨트롤타워 아니다.”, “청와대 상황실이 구조를 지휘한 일은 없다.” (국정조사 기관보고 중)

(2) 정부조직법 제11조는 대통령에게 중앙행정기관의 장을 지휘 감독할 행정감독권이 있다고 정하고 있다. 따라서 설령 청와대가 재난사고의 직접적인 컨트롤타워가 아니더라도, 대통령이 행정감독권을 적절히 행사하지 못한 것에 대한 책임이 문제될 수 있으므로, 향후 구체적으로 어떤 책임을 지을 수 있는지가 논의되어야 한다.

[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.

**2. 대통령 비서실과 국가안보실은 대통령을 보좌하는 본연의 임무를 충실히 하였나?**

**가. 기관보고의 내용과 한계**

헌법과 정부조직법에 따르면, 대통령은 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 법령에 따라 중앙행정기관의 장을 지휘, 감독하여야 하고, 대통령비서실과 국가안보실은 이와 같은 대통령의 직무를 보좌하여야 한다. 이번 기관보고에서는, 대통령 비서실과 국가안보실이 대통령에게 뒤늦게 보고를 하고, 대면보고 없이 유선과 서면으로만 보고를 함으로써 대통령이 제대로 상황을 파악할 수 있도록 적절히 보좌하지 못한 것이 명백히 밝혀졌다.

**(1) 국가안보실 위기관리센터의 재난 대응 전문성 부족**

이번 기관보고에서 밝혀진 바에 따르면, 국가안보실 직원 62명 중 재난 관련 전문 인력은 위기관리센터의 행정관 1인뿐이고, 현재 재난업무 총괄하는 안전행정부 업무를 관장하는 정무수석실에는 해경 파견 직원 1인뿐이다. 이와 같은 위기관리대응센터 내 재난

대응 전문인력의 부재는 국가적 차원의 재난 대응에 있어 청와대가 컨트롤타워로서 역할을 수행하는 것이 근본적으로 매우 어려운 조건이었음을 보여준다.

(2) 보고의 지연

[표] 4월 16일 청와대 타임라인<sup>3)</sup>

시간	주요 상황	경로	수단
09:19	YTN뉴스속보 통해 사고인지	상황실	TV
09:24	안보실, 청와대 내부 문자 발송	국가안보실→청와대	문자
10:00	안보실, 대통령 서면 보고 (대통령 첫 인지) - 내용 : 사고개요, 선박제원, 구조인원 현황 및 조치 ※ 사고접수 후 1시간 8분, 상황실 확인 후 40분 소요	안보실장→대통령	문서
10:15	안보실장, 대통령 전화받고 유선 보고 ※ 대통령, 사고 관련 첫 지시 하달	대통령→안보실장	전화
10:17	세월호 구조불가 상태 (기울기 108도 침몰, 선체에서 해경 철수)		
-	안보실장, 해경청장 통화 실패 ※ (김규현 1차장 설명) 안보실장이 대통령 통화 후 즉시 전화했으나 해경청장 헬기 답승으로 실패	안보실장→해경청장	전화
10:25	청와대, 기관에 대통령 지시사항 통보 “단 한명의 인명 피해도 발생하지 않도록 하라. 여객선내 객실 등을 철저히 확인하여 누락되는 인원이 없도록 하라.” ※ 사고접수 후 1시간 33분, 대통령 보고후 25분 소요	청와대→해경청,중대본	전화
10:30	민경욱 대변인 브리핑 (김기춘 비서실장 운영위 증언 시각)		
10:30	대통령, 해경청장에 지시 “특공대를 투입해서라도 현장 인원구조에 최선을 다할 것”	대통령→해경청장	전화
16:10	비서실장 주재 수석비서관 회의 (대통령 인지 후 6시간 10분간 회의없음)		
17:15	대통령, 중대본 방문 (마지막 지시 후 6시간 45분간 행적 묘연) “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 인력들이 투입이 되고 있는 것으로 하는데...”		

대통령 비서실과 국가안보실이 제출한 업무보고 자료에 따르면, 사고 당일 오전 10시에 이르러서야 대통령에게 첫 보고(서면보고) 이루어진다. 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. 국가적

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

차원의 재난 대응 컨트롤타워를 지휘해야 하는 대통령에게 보고하는데 40분씩이나 소요된다는 것은 매우 심각한 문제가 아닐 수 없다.

(3) 긴급상황에 적합한 형식과 내용의 보고를 하지 않은 점

<사고발생 후 8시간 동안 이루어진 대통령비서실과 국가안보실 보고 현황<sup>4)</sup>>

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)
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

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



서면보고	16회
유선보고	8회
대면보고	0회
대통령 주재 회의	0회
비서실장 주재 수석비서관 회의	1회

대통령은 사고 발생 후 8시간 동안 총 24번의 보고를 받는다. 그러나 24번의 보고는 모두 대면보고가 아닌, 서면보고와 유선보고로만 이루어졌다. 그리고 기관보고에서 김기춘 비서실장과 김규현 국가안보실 제1차장은 24번의 보고를 하면서 단 한 번도 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 필수적이었다는 것을 지적했다. 그런데 대면보고와 대통령주재회의가 단 한 차례도 이루어지지 않았으며, 심지어 대통령비서실은 대통령의 소재나 일정조차도 파악하지 못하고 있었던 것이다. 그 결과 17:15 중대본을 방문해서 박근혜 대통령은 ‘구명조끼를 입었는데 왜 발견하기 힘들느냐’, ‘경찰특공대를 투입하라’ 등 엉뚱한 지시를 내리게 되는 것이다.

#### 나. 규명되어야 할 과제

- (1) 대통령에게 보고가 지연된 이유가 규명되어야 한다. 대통령의 소재파악이 제대로 되지 않은 것인지 아니면 시급히 보고할 필요성에 대해서 비서실과 국가안보실에서 안이한 판단을 한 것인지 추가적으로 조사가 필요하다.
- (2) 대통령께 최초로 보고한 ‘10시 안보실장 서면보고’가 어떤 내용이었는지가 규명되어야 한다. 이 서면보고의 사본이 제출되어야 한다.
- (3) 4월16일 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 이루어지지

않았던 이유, 즉 대통령이 청와대에 부재하였기 때문인지 아니면 사고의 심각성에 대해서 대통령 비서실과 국가안보실에서 안이한 판단을 한 것 때문인지에 대해 추가적으로 조사가 필요하다.

- (4) 청와대가 컨트롤타워로서 자신의 역할을 신속하게 수행하지 못하고 안일한 대응을 하게 된 책임소재를 구체적으로 밝히고, 책임이 있는 대상자들에 대한 법적 책임과 징계 책임을 어떻게 물을 수 있는지에 대해서 추가로 조사가 이루어져야 한다.(④)

### 3. 사고 당일 대통령은 도대체 어디서 무얼 하고 있었나?

#### 가. 기관보고의 내용과 한계

그런데 이번 기관보고에 따르면, 17:15 대통령이 중대본을 방문할 때까지 총 24번의 보고와 2번의 지시가 이루어지는 동안 비서실장과 국가안보실장은 대통령을 한 번도 대면하지도 않았으며, 대통령이 어디에 있었는지도 몰랐었다는 것이 밝혀졌다. 재난대응의 컨트롤타워를 지휘해야 할 대통령이 사고 발생 후 8시간 동안 대면보고를 받지도 않고, 회의록 주재하지도 않았으며, 그 결과 박근혜 대통령은 사고 상황을 제대로 파악조차 할 수 없었던 게 아닌가 하는 의혹이 더욱 짙어지고 있다.

#### 나. 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.

### 4. 대통령의 지시는 적절했나?

#### 가. 기관보고 내용

[표] 사고 당일 대통령의 지시사항의 부적절성

	내 용	적절한 지시였는지 여부
10:15 첫 번째 지시	“단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 할 것, 선내 객실 등을 철저히 확인하여 누락되는 인원이 없도록 할 것”	<b>부적절함.</b> => 이 시각 이미 세월호는 모든 입구와 갑판이 침수되어 진입불가인 상황.
10:30 두 번째 지시	“해경특공대를 투입해서라도 현장 인원구조에 최선을 다할 것”	<b>부적절함.</b> => 해경특공대는 대테러작전과 요인경호, 폭발물 처리 등이 주요 임무. 즉, 잠수를 통한 구조 활동을 하는 전문 인력이 아님.
17:15 세 번째 지시	“다 그렇게 구명조끼를, 학생들은 입었다고 하는데 그렇게 발견하기가 쉽습니까?”	<b>부적절함.</b> => 이 시각 293명의 실종자 전원 배안에 갇힌 채로 세월호는 선수부분을 제외하고 완전 침몰 상태.

(1) 4월 16일 오전 10시 15분 첫 번째 지시의 부적절성

첫 번째 지시사항으로서, 10시 15분 대통령의 유선통화시 안보실장에게 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.

(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>5)</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>6)</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

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 하겠습니까. 그리고 지금 5시가 넘어서 일몰시간이 가까워오는데 어떻게든지 일몰 전에 생사확인을 해야하지 않겠나 그런 생각입니다. 다 그렇게 구명조끼를, 학생들은 입었다고 하는데 그렇게 발견하기가 쉽습니까?”

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

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

나. 규명되어야 할 과제

5) 해양경찰청, <국정조사 기관보고 자료 p.449 - “101. 해양경찰청 소속 잠수 가능한 구조 전담인력 현황”>  
6) 해양경찰청, <국정조사 기관보고 자료 p.498 - “47. 특공대 인력현황 및 잠수장비 보유현황”>

(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.

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

(3) 사고 당일 17시 15분 중대본을 방문하여 내린 박근혜 대통령의 세 번째 부적절한 지시가 내려진 배경에 대한 조사가 이루어져야 한다. 이와 관련하여, 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.

## 5. 청와대의 4대 거짓말 의혹

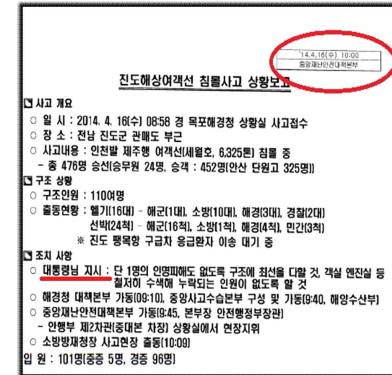
박근혜 대통령은 10시15분에 안보실장에게 그리고 10시30분에 해경청장에게 두 번의 지시를 내리는데 이와 관련하여 대통령의 10시15분의 지시사항과 10시30분 지시사항조차 실제로 있기는 했던 것인지 의심해볼만한 정황들이 기관보고 질의를 통해 제기되었다.

### 가. 기관보고의 내용과 한계

#### (1) 국가안보실, 대통령 비서실의 첫 번째 거짓말 의혹

국가안보실과 대통령 비서실의 업무보고 자료에 따르면, 10시 15분 대통령은 유선으로

안보실장에게 첫 번째 지시사항을 전달한다.(“단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 할 것, 선내 객실 등을 철저히 확인하여 누락되는 인원이 없도록 할 것”) 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 상황보고서에 10시 15분에 내려진 대통령의 지시사항이 등장한다. 이는 10시 15분에 대통령의 지시사항이 실제로 있기는 했던 것인지, 대통령이 아닌 참모진들에 의해서 사후에 만들어진 지시사항이 아닌지 의심되는 대목이다.

[표] 국가안보실, 대통령 비서실의 첫 번째 거짓말 의혹

시각	내용
10:00	중대본 상황보고서 “대통령님 지시: 단 1명의 인명피해도 없도록 구조에 최선을 다할 것. 객실 엔진실 등 철저히 수색해 누락되는 인원이 없도록 할 것” ==> 10:15분에 대통령이 안보실장에게 전달한 지시사항이 10시 중대본 상황보고서에 기재되어 있다. 중대본은 미래를 예측하여 10시 상황보고서를 작성한 것인가?
10:00	안보실 서면보고 안보실, 대통령 서면 보고 (대통령 첫 인지서첩) - 내용 : 사고개요, 선박제원, 구조인원 현황 및 조치
10:15	대통령→안보실장 대통령의 첫 번째 지시사항 하달 “단 한명의 인명 피해도 발생하지 않도록 하라. 여객선내 객실 등을 철저히 확인하여 누락되는 인원이 없도록 하라.”

이에 대해 김기춘 대통령 비서실장은 “10시에 문서를 작성하기 시작했고, 문서 완성



시간이 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, 대통령 비서실의 두 번째 거짓말 의혹**

국가안보실과 대통령 비서실이 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 민경옥 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 구조에 최선을 다하라. 해경특공대도 투입해서 여객선의 선실 구석구석에 남아 있는 사람이 없는지 확인해서 단 한명의 인명피해도 발생하지 않도록 하라’ 고 지시했습니다” 라고 전했다.

**[표] 동시에 실시된 대통령의 지시와 민경옥 대변인의 브리핑**

10:30	<p><b>민경옥 대변인 브리핑</b> (김기춘 비서실장 국회 운영위 증언 시각)</p> <p>“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.</p> <p><b>==&gt; 동시에 실시된 대통령의 지시와 대변인의 브리핑</b></p>	
10:30	<p><b>대통령, 해경청장에 지시</b></p> <p>“<b>해경특공대를 투입해서라도</b> 현장 인원구조에 최선을 다할 것”</p> <p><b>==&gt; 동시에 실시된 대통령의 지시와 대변인의 브리핑</b></p>	<p>대통령→해경청장    전화</p>

즉, 10:30분에 해경청장과 통화하면서 대통령이 지시하고 있는 내용을, 같은 시각에 청와대 대변인이 브리핑을 하고 있었다는 것인데, 우원식 위원(새정치민주연합)은 이에 대해 물리적으로 불가능한 일이며, 대통령비서실과 국가안보실이 거짓보고를 하고 있다고

지적했다. 즉 민경옥 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.

이와 같은 의혹에 대하여 김기춘 대통령 비서실장은 다음 표와 같이 해명을 하였지만, 이 해명은 거짓일 가능성이 높아 보인다.

**[표] 김기춘 비서실장의 해명과 이에 대한 의문점**

<p style="text-align: center;"><b>김기춘 비서실장의 해명</b></p> <p>김기춘 대통령 비서실장은 기관보고에서</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>“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 해명했다.</li> <li>즉, 해경특공대를 투입하여 구조하라는 지시사항을 대통령이 해경청장에게 전화로 직접 전달하기 이전에(10시 30분 이전에), <b>안보실장이 해경청에게 같은 내용의 지시사항을 미리 전달했다는 취지로 해명</b>하였다.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>제기되는 의문점</b></p> <p>그러나 이는 사실이 아닐 가능성이 매우 높다. 이유는 다음과 같다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>밑에서 언급하는 바와 같이, 국가안보실장은 10시15분에서 10시25분 사이에 해경청장과 전화통화를 시도했으나 실패하여 해경청장에게 직접 지시를 전달하지 못했다.</li> <li>그리고 청와대 위기관리센터 상황실과 해경 분청 상황실 사이의 핫라인 녹취록을 보면, 4월 16일 오전 10시 30분 이전에 해경특공대의 투입을 지시하는 내용은 나오지 않는다.</li> </ul> <p>==&gt; 즉, 해경특공대를 투입하여 구조하라는 지시사항을 대통령이 해경청장에게 전화로 직접 전달하기 이전에(10시 30분 이전에), <b>안보실장이 해경청에게 같은 내용의 지시사항을 미리 전달한 정황은 보이지 않는다.</b></p>
---	--

이처럼 청와대가 밝힌 청와대의 사고당일 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.

**(3) 국가안보실, 대통령 비서실의 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 증으로 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 동선과  
국가안보실, 대통령 비서실의 세 번째, 네 번째 거짓말 의혹**

시간	이동방법(장소)	활동내역
09:10~10:29	해경청 위기관리회의실	상황지휘
	* 국가안보실, 대통령 비서실의 세 번째 거짓말 의혹 10:15~10:25 안보실장 해경청장에게 전화했으나 해경청장 헬기 이동증으로 통화 실패? ==> 그러나 이 시각 해경청장은 헬기가 아닌 해경청 위기관리회 의실에 있었다!	
10:29~10:50	관용차	10:30 대통령 지시사항 수신 (특공대 투입)
	* 국가안보실, 대통령 비서실의 네 번째 거짓말 의혹 10:30 대통령 해경청장에게 유선통화하여 특공대 투입 지시? ==> 해경청장 헬기 이동 증이어서 10:15~10:25 안보실장이 해경청장과 통화하지 못했다면, 대통령은 어떻게 해경청장과 통화해 성공했나? 대통령도 해경청장과 통화하지 못한 것은 아닌지?	
10:50~12:20	인천헬기 (B-517)	현장출발 및 사고해역 도착

즉, 국가안보실장이, 해경청장이 헬기 이동 증이어서 통화가 불가능했다고 한 시각은 사고 당일 오전 10시 15분에서 25분 사이인데, 이 시간에 해경청장은 해경청 위기관리회 의실에 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.

**(4) 국가안보실, 대통령 비서실의 네 번째 거짓말 의혹**

위에서 언급한 바와 같이 국가안보실장이 해경청장과 통화한 시각은 10시 15분~25분 이내일 것으로 추정된다. 그런데 대통령이 해경청장에게 해경특공대의 투입을 지시하는 통화는 10시 30분에 이루어졌다고 한다. 만약 안보실장이 해경청장에게 전화를 걸었는데 헬기 이동 증이어서 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 해경청장과 통화해 실패한 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.

**나. 규명되어야 할 과제**

**(1) 청와대의 첫 번째 거짓말 의혹과 관련하여**

‘00시00분 상황보고서’ 라는 보고문서가 통상적으로 어떤 의미를 가지는 지가 밝혀져야 한다. 즉, ‘00시00분’ 에 작성되기 시작하는 문서를 말하는지, 아니면 ‘00시00분’ 까지의 상황을 모두 담은 문서를 말하는 것인지가 규명되어야 하는 것이다. 만약 후자라면, 박대통령의 10시 15분의 지시사항이 거짓이거나, 중대본의 10시 상황보고서가 거짓일 것이다. 또한, 중대본의 문서수발신 대장을 확인하여, 10시 중대본 상황보고서가 실제로 발신된 시각이 규명되어야 한다. 만약 발신된 시각이 10시 15분 이전이라면, 청와대의 해명은 거짓이 된다.

**(2) 청와대의 두 번째 거짓말 의혹과 관련하여**

10시 30분에 처음 해경청장에게 전달되었던, 해경특공대를 투입하라는 대통령의 지시 사항에 대해서 어떻게 같은 시각(10시 30분)에 민경육 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 사고당일의 통화내역이 조사되어야 한다. 그런데 당시 청와대 출입 기자들에 따르면 민경육 대변인의 브리핑이 심지어 10시 30분이 아니라 10시부터 있었다고 한다. 따라서 민경육 대변인의 브리핑이 정확히 언제 이루어진 것인지 증빙할 수 있는 자료가 제출되어야 한다.

**(3) 청와대의 세 번째 거짓말 의혹과 관련하여**

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.

**(4) 청와대의 네 번째 거짓말 의혹과 관련하여**

사고 당일 오전 10시 30분에 대통령이 실제로 해경청장과 통화를 했는지가 규명되어야 하며, 이와 관련하여 해경청장의 사고 당일 통화내역이 조사되어야 한다.

**6. 구조활동 방해하는 청와대**

**가. 기관보고의 내용과 한계**

- (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 해경 청장에게 “단 한명도 인명피해가 발생하지 않도록 해라”고 하고, “여객선내에 객실 엔진실 등을 포함해서 철저히 확인해가지고

누락되는 인원이 없도록 해라”고 대통령의 지시사항을 전달한다. 그러나 대통령의 지시사항을 전달하면서 현장의 구조 작업보다 보고를 위한 현장 영상 화면을 확보하는 것이 더 중요하니, 영상부터 띄우라는 매우 부적절한 요구를 한다.

※ 해경청 상황실과 BH 상황실 직통전화 녹취록(4월 16일 10:25경)<sup>7)</sup>

BH	해경청장님 어디계십니까
해경청	여기 상황 위기관리실 회의실에 계십니다
BH	회의실에 계십니까 VIP메시지 전해드릴테니까
해경청	예
BH	빨리전해주세요
해경청	예
BH	첫째 단 한명도 인명피해가 발생하지 않도록 하라
해경청	예
BH	그냥 적어 그다음에 여객선내에 객실 엔진실 등을 포함해서 철저히 확인해가지고 누락되는 인원이 없도록해라 자 그 두가지를 말씀하셨으니까 일단 청장님한테 메모로 넣어드리고 업데이트 추가된거 있어요 아 왜 자꾸 인원이 틀려
해경청	아 예 저희 아까 현장에서 저희 P청에서 123정에서 구조한거를 행정선에서 인계한거를 행정선에서 구조한거로 파악을 했구요
BH	그랬구나
해경청	예 그레가지고 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 52명구조해가지고 행정선으로 인계했구요 그래서 현재 70명 구조한 것으로 파악이 됐습니다 좀더 세부적으로 더 파악을 해야겠습니다 파악해서 보고드릴게요
BH	이거가지고는 안되고 가장 중요하게 인원파악이니까 구조 인원파악이니까 인원파악을 좀 잘해야되요
해경청	예 알겠습니다
BH	오케이 그다음에 영상시스템 몇분남았어요
해경청	거의 10분정도면 도착할 것 같습니다
BH	예
해경청	10분이내에 도착할 거 같습니다
BH	거 지시해가지고 가는대로 영상바로 띄우라고 하세요 다른거

7) 우원식 위원(새정치민주연합) 제공.

	하지 말고 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.

(2) 대통령 보고를 위해 상황보고만 요구하는 무능한 청와대

해경은 구조세력간 원활한 의사소통을 위해 상황정보문자시스템(이메이트)을 이용하고 있다. 그런데 4월 18일부터 청와대 이명준 행정관은 이 시스템에 들어와 지속적으로 상황보고를 요구한다. 4월 17일부터 22일까지 6일간 이명준 행정관은 3009함에게 139개의 메시지를 보내는데, 구조 활동에 대한 지시는 없고, 상황보고만을 계속해서 요구한다. 이에 대해 3009함은 일일이 답하고 있다. 3009함의 대답이 늦어질 때에는 상황조치 중인 해경 상황실과 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. 따라서 이러한 지시를 내린 위기관리센터 직원을 철저히 조사하여 대통령의 지시를 위반한 것에 대한 법적인 책임을 물어야 할 것이다.
- (2) 해경의 상황정보문자시스템 상에서 3009함에게 무리한 상황보고를 요구함으로써 구조 활동을 방해한 이명준 청와대 행정관을 철저히 조사하여 대통령의 지시사항 이행을 방해한 것에 대한 법적인 책임을 물어야 할 것이다.

**7. 최종적 컨트롤타워로서 청와대의 무능과 책임회피**

**가. 기관보고의 내용**

**(1) 해군과 해경 등 부처 간 조율의 실패**

최민희 특위위원(새정치민주연합)은 기관보고에서, 해경은 평소에 주로 익수자구조를 위한 훈련만을 하고, 세월호 사고와 같은 대형사고를 대비한 훈련을 실시한 적도 없기 때문에, 이번 세월호 사고와 같은 상황에서 구조활동을 하는 것이 애초에 불가능한 상황이었다고 지적했다. 따라서 청와대가 해경의 구조 역량의 한계와 해군이 보유한 전문 구조 자원의 투입의 필요성을 고려하여, 해경과 해군의 역할을 조율하고, 효과적인 재난 대응의 체계를 수립하여야 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.

**(2) 중대본에 대한 지휘감독의 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. 그러나 중대본이 재난 대응의 컨트롤타워 역할을 하지 못한 책임은 비단 안행부 뿐만 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 따르면이라도 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 책임회피

김기춘 대통령 비서실장은 재난 컨트롤타워 논란에 대해 “재난 및 안전관리 기본법상 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. 해양경찰청이 해야지 대통령이 구조를 하는 분은 아니다”라고 강조했다. 기관보고에서 드러난 청와대의 결정적인 실책들에도 불구하고, 이와 같이 청와대 대통령 비서실과 국가안보실은 기관보고 내내 세월호 사고에 대한 책임을 인정한다는 상징적 수사만을 되풀이할 뿐, 구체적인 법적·정치적·인사적 책임에 대해서는 회피하는 태도로 일관했다.



<사진. KBS 차량 배차 기록부>

## 8. 청와대의 언론 개입, 통제 경위

### 가. 기관보고내용과 한계

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 일어났다.<sup>8)</sup> 또한 5월 13일에는 백운기 보도국장이 보도국장에 임명되기 직전 청와대에 다녀왔다는 사실이 담긴 KBS 내부 배차기록(아래 사진 참고)이 공개되었다.<sup>9)</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>10)</sup>

김기춘 비서실장은 김기춘 비서실장은 이정현 전 홍보수석이 “일신상의 이유로 사의 표명을 한 것으로 알고 있다”고 답변하였다. 한편 백운기 KBS 보도국장이 임용 직전 청와대 인사와 만났다는 사실에 대해서도 김기춘 비서실장은 “진상을 알지 못해 답할 수 없다”고 답하였다. 또한 방송사 사장에게 전화한 적이 있는지 확인하기 위해 통화기록을 제출해 달라는 요구에도 “개인 사생활”을 이유로 줄 수 없다고 답하였다.

### 나. 규명되어야 할 과제

- (1) 청와대의 언론 개입에 대해 누가 책임을 져야 하는지가 앞으로 규명되어야 한다. 현재 이정현 전 홍보수석은 국회의원 선거에 출마한 상태이다.
- (2) 세월호 침몰 사고 수습 과정에서 청와대의 언론 개입이 구체적으로 어떠한 영향을 미쳤는지를 확인하기 위해, 청와대의 언론 개입의 구체적 목표와 실제 영향 정도를 살펴봐야 한다.

## 9. 청와대의 책임을 규명하는 것은 가능한가?

### 가. 감사원 조사 및 합수부 수사를 통한 책임 규명 가능성

김기춘 비서실장은 기관보고에서 “향후 감사원 감사가 완료되면 형사책임 뿐 아니라

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

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

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

행정적 책임을 물을 사람도 전부 가려서 조치하겠다”고 밝힌 바 있다. 여기의 ‘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 진행하였다. 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 고려하면 감사원은 실질적으로 청와대를 감사할 능력과 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 책임이 있는 자가 분명히 있을 것이지만, 이들에 대해 합수부의 수사가 진행된다는 소식은 아직까지 없다.

#### 나. 국정조사를 통한 책임 규명 가능성

국정조사를 통해 청와대의 책임 소재 여부를 가리는 것도 감사원 및 합수부의 경우와 마찬가지로 불가능하다고 여겨진다. 김기춘 비서실장은 청와대 책임 소재 판명의 핵심적 인물임이 분명하지만, 세월호 구조특위는 김기춘 비서실장에 대한 증인 신청 합의에도 오랜 시간이 걸렸다. 또한 청와대는 자료제출 요구에 거의 응하지 않는 방법으로 국정조사를 사실상 무력화시키기도 했다. 구조특위는 청와대에 대해 269건의 자료 제출 요구를 하였으나, 청와대는 그 중 13건의 자료만을 제출하였을 뿐이다. 이에 더하여 일부 의원들의 청와대 감싸기 행태도 책임소재 판별을 어렵게 하는 요인이 되었다. 특히 권성동 의원은 “지금까지의 사회적 재난 중 대통령이 이렇게 현장에 많이 방문한 적이 없다. 비

서실장이 대통령의 현장 방문을 권고한 것인가”라고 질의하여, 국정조사장이 청와대에 면죄부를 부여하기 위한 자리가 되고 있다는 의심을 하게 만들었다.

#### 다. 청와대 스스로 책임을 자인할 가능성

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

김기춘 비서실장의 경우 국정조사에서 청와대가 정치적·도적 책임의 주체라는 것을 인정한 바 있지만, 지금까지 말로 하는 사과 외에는 어떠한 실제적인 책임도 진 적이 없다. 정홍원 국무총리는 사임의사를 밝히긴 하였으나, 두 차례 후임 총리 인선이 실패로 돌아가면서 결국 유입된 바 있다. 주무장관 중에서도 자신의 잘못에 대해 진정성을 가지고 반성하는 모습을 보인 사람은 극히 드물었으며, 특히 사고 대응 매뉴얼 부실 작성 등에 책임이 있는 유정복 전 안전행정부 장관의 경우 오히려 인천시장에 출마해 당선되기도 하였다. 또한 세월호 사고 수습 중 있었던 청와대 언론 개입에 책임을 져야 할 이정현 전 홍보수석 역시 7.30. 제보선에 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 권력 계층에 대해 제대로 된 조사를 할 능력과 의지가 없어 보인다. 국회 국정조사의 경우 일부 조사위원들이 노력하는 모습을 보였으나, 수사권과 기소권이 없어 결국 실제적인 결과를 내는 것에는 실패하고 말았다. 이러한 점을 고려할 때, 실효성 있는 조사가 이루어지려면 결국 진상 조사 주체에게 수사권과 기소권이 부여되어야 한다는 점은 분명하다. 현재 국회에서도 진상규명을 위한 조사위원회에 수사권, 기소권을 부여하는 방안이 논의되고 있다. 국회가 진상규명의 필요성에 대해 어느 정도의 진정성을 가지고 있는지에 따라 논의의 향방이 결정될 것으로 생각된다.

## II. 해경은 구조를 하지 못한 것인가, 구조를 하지 않은 것인가?

- 사고 초기부터 총체적 무능함을 드러낸 해양경찰청 기관보고11)

### 1. 진도 VTS는 왜 세월호를 제대로 관제하지 않았나?

#### 가. 기관보고 내용과 한계

세월호가 진도 VTS의 관제구역에 진입했을 때, 세월호가 급격히 방향이 변하는 이상 항적을 보였을 때 등 최소한 2~3번 정도의 교신은 이루어졌어야 함에도 진도 VTS는 세월호에 대한 관제를 제대로 하지 않았다. 기관보고에서는 ‘2인 1조’ 규정을 어기고 1명만 근무하는 등 상습적으로 근무규정을 어긴 사실(복원된 CCTV영상에 2색터 사무실의 의자가 책상 밑에 들어가 있는 장면이 발견이 발견되면서 1명의 근무자가 2색터를 모두 관장한 것으로 추정) 과 해경 관할 VTS 관제사의 인력 및 전문성에 대한 문제가 지적되었다.

이러한 진도 VTS의 관제 소홀에 대한 질의를 위하여 진도 VTS 센터장과 관제사가 기관보고에 나왔지만, 현재 수사되는 내용 이상의 새로운 규명은 되지 않았다. 이와 관련하여 CCTV 관리자 2명이 구속된 이후, 지난 7월 8일 센터장과 팀장 2명 등 진도 VTS 소속 해경 3명에 대하여 직무유기, 허위 공문서 작성·행사 등의 혐의로 추가로 구속 영장이 청구되어 지난 10일 구속되었다. 이후 아직도 밝혀지고 있지 않은 진도 VTS 교신기록에 대한 편집·조작에 대한 의혹을 명확히 밝혀야 한다.

#### 나. 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 대한 규명이 이루어지기 위해 이미 유가족들의 증거보전신청이 된 진도 VTS 관제기록 등에 대한 분석이 필요하다.

11) 해양경찰청 등을 대상으로 하는 기관보고에는 해양경찰청장, 경비안전국장, 서해지방해양경찰청장, 목포해양경찰서장 등이 출석했다. 이날 국정조사 기관보고는 세월호 침몰 초기 해양경찰이 초기 골든 타임을 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.

### 2. 사고 초기 123정의 이상한 구조작업 - 123정은 왜 선원들을 먼저 구조했나?/ 왜 선내 진입, 퇴선조치를 하지 않았나?

#### 가. 기관보고 내용과 한계

사고 초기 목포 해경 소속 123정이 오전 9시 35분경 사고 현장에 가장 먼저 도착하여 세월호의 선수 방향 조타실로 향하여 선장을 비롯한 선원들을 가장 먼저 구조한 의혹과 목포해양경찰서장의 선내 진입, 퇴선조치 명령을 123정이 불이행하게 된 경위가 쟁점이 되었다. 이에 대하여 기관보고에 출석한 123정 정장 등은 ‘구조 당시에는 선원임을 몰랐다.’ 라는 답변만을 하였다. 하지만 7월 9일 감사원을 대상으로 한 국정조사에서 김영호 감사원 사무총장은 “1등 항해사는 해경에 신원을 밝혔고, 2등 항해사는 무전기를 들고 있어서 (해경이 선원임을) 추정 가능했다는 진술을 받았다” 고 밝혔다. 따라서 123정이 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 기관보고에서 선내 진입 및 퇴선조치가 이루어지지 않은 점에 대한 질의에 해경 청장을 비롯한 관계자들의 답변은 한결같이 노력하였으나 역량부족으로 실패했다는 것이었다. 하지만 세월호와 쌍둥이배로 불리는 오하마나호에 대한 현장검증 후 사고 초기 선박이 50도 가량 기울어져 있던 상황에서도 조타실 진입 및 선내방송을 통한 퇴선조치가 충분히 가능했을 것이라는 의견들이 많았다. 따라서 123정의 구조가 명령불이행에 해당 하는지를 밝히기 위하여 123정 정장 및 대원들의 추가 진술 등을 통하여 당시 목포해양경찰서장으로부터 받은 지시를 123정 정장이 대원들에게 명령(전달)하였는지, 현장에서의 구체적인 명령의 내용은 무엇이었던지 등을 명확히 확인해야 한다.

#### 나. 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 조사되어야 한다.



(2) 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.

### 3. 세월호가 전복된 후 에어포켓은 존재했나?

#### 가. 기관보고 내용과 한계

[4월17일 오전 6시 해경청장과 차장간 화상통화 내용]

**"일단 선체를 뚫는 흉내라도 내고 이런 것까지 해 봤다는 것이 나올 것 같다는 내 생각이 고, 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 중요한 거 같애..."**

기관보고에서 사고 초기부터 문제가 되었던 에어포켓의 존재가능성을 어느 정도로 인식하였는지, 선내 공기 주입시도는 형식적으로 보여주기 위한 것이 아니었는지 여부에 대한 질의가 있었다. 사고 당일인 4월 16일 오후 6시 17분경 해경은 잠수부를 투입하여 선장 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 보인다. 이는 다음과 같다.

또한 사고 당일 오후 5시 30분 목포해양경찰서가 해경 본청을 비롯한 유관기관에 전파한 상황보고서 7보(그림 참조)에는 “세월호 선내에 공기가 많이 빠져나오고 선내 진입 곤란, 공기배출완료시 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 임함  
 - 남해청 부산·통영서 100톤이하 경비정 복귀지시 수신  
 - 17:05 P-125정 시해정 특공대 등 18명 편승 현장 도착  
 (1508함·1509함·1007함 분산 편승)  
 - SEWOL호 선내에 공기가 많이 빠져 나옴 선내 진입 곤란  
 공기 배출완료시 잠수사 투입 선내 수색예정  
 - 17:30 국립해양문화재 연구소 동원전박 1척 구조차 북포출항  
 현장함(ETA : 19:30)

14. 기상 및 조석(서거자)  
 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  
 발신 목포해양경찰서장      상황실장 경위 이병윤 (확)

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

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. 따라서 이에 대한 구체적 검토 및 분석이 필요하다.

#### 나. 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 있고 이에 대한 전문가들의 의견 수렴과 실험을 통하여 과학적 검토가 이루어져야 한다.



#### 4. 해양경찰의 초기 시신인양 과정에서의 거짓모의 정황

##### 가. 기관보고 내용과 한계

국정조사기간에 제출된 해양경찰의 자체 메신저인 ‘상황정보문자시스템’의 내용 중에 지난 4월 21일 저녁 9시경 해경이 바지선 인근 표류 사체를 선체 내부에서 인양한 것으로 결정하는 대화가 공개되면서, 이에 대한 해경본청, 3009함, 청와대의 거짓모의 의혹이 제기되었다. 기관보고에서 정진후 특위위원(정의당)은 해경 자체 메신저인 ‘상황정보문자시스템’의 내용을 제시하며, 사고 이후 수습 과정에서 해경 본청이 전환한 중앙구조본부, 3009함, 청와대가 포함되어 있는 위 시스템 내 대화창에서 해경이 바지선 인근 표류 사체를 선체 내부에서 인양한 것으로 결정한 사실을 밝히며 도덕성에 대한 문제를 제기하였다.(이하 자료 첨부) 또한 더욱 문제가 되는 것은 이러한 대화창에 BH, 즉 청와대(관계자)가 포함되어 있어 청와대가 해경의 이러한 거짓 모의 과정을 묵인하였다는 정황이 있는 점이다.

〈4월 21일 해경 자체 메신저 ‘상황정보문자시스템’〉12)

날짜	대화자	대화내용
		***** 요약 *****
21일	BH(이**)님의 대화(오후 9:11):	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
	중앙구조본부님의 대화(오후 9:31):	앞에서 보내준 자료중 10구는 바지선인 표류사체인데... 선체내부에서 인양한 것으로 할 것인지 아니면 표류사체로 처리할 것인지 확인바람.
	3009함님의 대화(오후 9:32):	선체 내부 인양한 것
	중앙구조본부님의 대화(오후 9:32):	수신완료

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

〈4월 22일 해경 자체 메신저 ‘상황정보문자시스템’〉13)

날짜	대화자	대화내용
22일	BH(이**)님의 대화(오전 7:55):	어제 진도에 도착했다는 선체외부 촬영용 수중로봇에 아는 국응답바람
	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 인양하였다고 속보로 보도되고 있는데 한꺼번에 보고하는 것도 중요하지만 단계별로 나누어서 보고하는 것도 필요할 것으로 생각됨

이러한 지적들에 대하여 이춘재 해양경찰청 안전국장은 시신 발견 과정에서 비롯된 오해이고, 신원확인 절차를 걸쳐서 단계별로 카운트를 하라는 내용이었다고 답변하였다. 따라서 기관보고에서 제기된 거짓 모의 정황에 대한 진상규명이 명확히 이루어져야 한다.

##### 나. 규명되어야 할 과제

- (1) 의혹이 제기되는 당시 날짜에 바지선위의 관련자와 수색에 참여했던 잠수사들에 대한 조사가 선행되고, 당시 상황정보문자시스템에서 대화를 나누었던 당사자들에 조사가 이루어져야 한다.

#### 5. 사고 초기 구조된 선장과 선원들에 대한 부적절한 조치

12) 정진후 의원(정의당) 자료 참조.  
13) 정진후 의원(정의당) 자료 참조.

**가. 기관보고 내용과 한계**

사고 초기 구조된 선장을 비롯한 선원들의 신원파악이 신속하지 못했고, 또한 선원이 확인된 후에도 피의자 신분인 선장은 수사를 하는 경찰의 집에서, 선원들은 모텔에서 합숙을 하는 등 사고 초기 선장과 선원들에 대한 부적절한 조치에 대한 의혹이 제기되었다. 기관보고에서 선장을 비롯한 선원들이 구조된 이후, 선장의 신원이 확인된 것은 오전 11시 15분, 선장의 휴대폰 번호가 해경에 확인된 것은 오후 5시 30분경, 선장에 대한 음주측정(알코올 농도 측정모드가 아닌 단순 음주측정모드로 이루어짐)은 익일 새벽 1시 여야 이루어진 것으로 확인되었다. 또한 사고 당일 선장은 목포해경 소속인 박동현 경사 집에서 잠을 잤으며, 나머지 선원들 역시 구속되기 전까지 며칠 동안 모두 같은 모텔에 투숙하였음이 확인되었다.

실제 선장을 자신의 집에 재운 박동현 경사(목포해양경찰서 수사과)는 기관보고에 증인으로 출석하여 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 수사계장 경감 이경두의 지시에 따른 것 이었다” 고 진술했다. 박정수 목포해양경찰서 수사과장은 “검사가 지시한 것으로 위원들에게 보고가 되어 있다” 고 진술했다. 7월 2일 해양경찰청에 대한 국정조사에서 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. 또한 이준석 선장의 음주여부 확인과 관련하여 의무사항은 아니라 하더라도 해경의 주취운항 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 책임 소재를 명확히 하여야 한다.

**나. 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.

- (2) 사고 초기 이준석 선장의 음주여부 확인이 늦어지고, 허술하게 이루어진 점에 대한 경위와 책임소재가 밝혀져야 한다.

**6. 곳곳에서 드러난 해양경찰의 구조적 무능함(해경은 왜 무능할 수밖에 없었나?)**

**가. 기관보고 내용과 한계**

기관보고에서는 해경의 인사 시스템, 인적자원구성의 문제가 특히 고위간부 위주로 지적되었다. 간부들이 기획계통 또는 육상에서 근무했던 사람들로 이루어져 세월호 사고와 같은 해상사고 발생시 판단과 대처능력이 떨어질 수밖에 없다는 것이다<sup>14)</sup>. 또한 사고해역에 연안구역을 경비하는 소형함정만 배치하여 사고대응에 취약했다는 점이 감사원에 의하여 지적되었다.<sup>15)</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 불가능해진다든 구조적 문제를 안고 있다는 점이 지적되었다.

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

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

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.

14) 권성동 특위위원(새누리당), <세월호침몰사고진상규명국정조사특별조사록 108p.> 2014. 7. 2.  
15) 감사원, <세월호 침몰사고 대응실태, 감사진행상황>, 2014. 7. 8.

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>**

- 11:15 서해청 특공대 7명 현장도착
  - ※ 전남지방청 헬기이용 : 서해청 헬기장 이륙(10:20)→서거차도 방파제 도착(10:45)→민간어선 승선(제7유진호)→사고현장 도착(11:15)→세월호 선수 앵카줄에 브이 설치 작업
- 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, 해상 사고로 인한 심해 구조에 대한 대비는 매우 허술한 것으로 보인다. 이 가운데 행정인력 2명과 단장을 제외한 심해잠수 담당 특수구조팀 인력은 실제 8명뿐이다<sup>16)</sup>. 세월호 침몰사고 당시에는 자체 헬기조차 없었던 특수구조단은 육로를 이용해 김해공항과 목포공항 등을 돌아 4월 16일 오후 1시 40분에야 현장에 도착했다.

**해양경찰청 국정조사 요구자료, <특수구조단, 122구조대, 항공구조사 등 장비 보유 현황>**

기관	보유장비
구조대	풀 페이스 마스크, 공기통, 호흡기, 부력조절기, 카메라, 랜턴, 오리발, 응급의료기, 방 등
항공구조사	숏팬, 마스크, 스노클, 구조용 저신장 로프, 전신하네스, 테이블, 체인, 소형카메라 등
<b>특수구조단</b>	<b>실린더, 호흡기, 공기탱크, 풀 페이스 마스크, 산소탱크, 기체혼합장비, 랜턴, 유도줄, 마크부이 등</b>

**나. 규명되어야 할 과제**

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

- (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 조직체계를 구성한 책임의 소재를 밝히고 그 책임을 물어야 한다.
- (2) 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.

**7. 해양경찰과 언딘의 부적절한 관계 의혹 및 사고 초기 해양경찰의 지휘능력 미비**

**가. 기관보고 내용과 한계**

**(1) 해양경찰과 언딘의 부적절한 관계 의혹**

사고 초기부터 언딘과 해양경찰과의 부적절한 관계에 대한 의혹이 계속 제기되었다. 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 모른다면 추천을 요청해 왔다. 해경 측에서 오해의 소지가 있어 세 번 거절했는데 나중에 결국 직원이 알고 있던 언딘의 전화번호를 가르쳐 주었다” 고 해명했다. 하지만 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 해경 본청에서 사고 당일 청해진해운에 언딘과의 구난계약 체결을 종용(직원이 3차례 통화)하는 등 구난업체 선정에 관여<sup>17)</sup>한 것으로 발표했다.

**(2) 사고 초기 해양경찰의 지휘능력 미비**

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

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 국정특위 위원들의 질의에 “처음에 저희는 정확한 사고현장의 조류 데이터가 없었다”고 밝혔다<sup>18)</sup>. 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.

**나. 규명되어야 할 과제**

- (1) 언던 주도의 구조과정에서의 문제점과 해양경찰 - 한국해양구조협회 - 언던으로 연결되는 유착 의혹, 언던에 대한 정부의 지원 특혜 의혹에 대한 부분도 철저히 규명되어야 한다.
- (2) 해양경찰이 사고 초기 구조과정에서 민간 구난업체를 끌어들이는 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.

**Ⅲ. 해양수산부 기관보고**

**1. 세월호 침몰 사고의 정확한 발생 시각은 언제인가?**

**가. 기관보고의 내용과 한계**

일반적으로 세월호 침몰 사고는 4월 16일 오전 8시 48분경 맹골수도 해역에서의 급변 침으로 인해 배가 한쪽으로 기울면서 시작되었다고 알려져 있다. 공식적인 최초 사고 접

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

수 시각 또한 최덕하 단원과 학생이 전남 119로 신고한 오전 8시 52분께로 알려져 있다. 그러나 일각에서는 다음을 근거로 사고발생시각이 8시 48분 이전이라는 의혹을 제기하였다.

(1) 기관 상황보고 내용

해운조합 해양사고보고서에는 사고발생시각이 8시 정각이라고 기재되어 있으며, 단원과 상황관에도 8시 10분으로 기록되어 있었다. 또한 진도군청 상황보고서에는 8시 25분으로, 국립해양조사원 상황보고서 8시 30분으로 각각 기록되어 있다.

(2) 생존자 증언

4월 16일 오전 8시가 조금 넘었을 때부터 배가 기우는 것을 느꼈으며 8시 43분에는 이것 때문에 친구에게 전화를 걸었다는 내용의 생존자 증언<sup>19)</sup>, 사고 전날 밤 군산 앞바다 부근에서 이미 배가 15도 정도 기우는 것을 느꼈다는 내용의 또 다른 증언<sup>20)</sup>이 있었음이 기관보고에서 지적되었다.

(3) 현지 어민의 목격담

8시 48분 이전부터 세월호가 사고 해역에 멈춰 있는 것을 보았다는 현지 어민들의 목격담이 사고 초기부터 언론에 보도되었다. 예를 들면 “7시에서 7시 반 정도에 배가 멈추어 있는 것을 보았다”는 내용의 진도 어민의 목격담이나,<sup>21)</sup> 목격 시각이 ‘오전 9시 훨씬 이전’이라며 알려진 것보다 실제 사고가 훨씬 빨리 있었을 것이라고 추정하는 다른 어민의 진술<sup>22)</sup>이 있었다.

(4) 이준석 선장의 통화 내역

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>23)</sup> 이준석 선장이 사고 정후를 8시 48분 전에 인지했던 것이 아닌지 의심케 하는 대목이다.

19) 오마이뉴스, <변침 전부터 배는 심하게 기울었다>, 2014. 5. 15.  
 20) 노컷뉴스, <생존자 "사고 전날 밤 15도 기울똥, 그때만 세웠어도">, 2014. 5. 9.  
 21) MK뉴스, <현지 어민 "사고선박 아침 8시 전부터 해상에서 있었다">, 2014. 4. 16.  
 22) 연합뉴스, <여객선 침몰 구조 나섰던 민간어선 선장>, 2014. 4. 16.  
 23) 시사IN Live, <오전 7시, 선장은 웬 전화를 그리 했을까>, 2014. 5. 17.

## 나. 규명되어야 할 과제

- (1) 세월호 승객 중 사고 당일 8시 48분 이전에 선박의 횡경사 등 사고 징후를 인식한 사람이 더 없는지 추가 조사가 필요하다.
- (2) 세월호가 8시 48분 이전에 정지해 있는 것을 목격했다는 현지 어민들의 증언이 다수 있으므로, 시간이 더 경과하기 전에 이에 대한 광범위한 조사가 필요하다.
- (3) 선원들에 대한 해양안전심판원 작성 질문조서와 합동수사본부 작성 피의자신문조서, 법원의 공판조서 중 사고 시점 및 원인에 대하여 진술이 엇갈리는 부분을 파악해야 한다.
- (4) 이준석 선장의 사고 발생 시각 전후의 통화기록에 오하마나호 선장과 청해진해운 물류팀 과장과 통화한 내역이 있는지 확인하고, 왜 통화를 한 것인지 이유를 확인해야 한다.

## 2. 수차례 수정 발표된 AIS 자료를 신뢰할 수 있나?

### 가. 기관보고의 내용과 한계

AIS 항적기록은 세월호 침몰 사고의 직접적인 원인과 사고 발생 시각을 추정하는데 있어 핵심적인 자료이다. 그러나 해양수산부는 AIS 자료를 아래와 같이 수차례에 걸쳐 수정 발표하였다.<sup>24)</sup>

- |  |
|--|
| 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. |

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

이러한 점을 고려할 때, AIS 자료가 어느 정도의 신빙성을 갖는지에 대한 의문이 제기되었다. 이에 대하여 해양수산부는 레이더의 특성과 같은 기계적 장애 요인, 산과 같은 지형적 장애 요인 때문에 일부 자료가 수신되지 않았고, AIS 자료가 전송되는 과정에서 일부 데이터가 유실 및 복원되었기 때문이라고 설명하였다. 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 의문이다.

한편 진도 VTS 센터에 저장된 AIS 기록에 나타난 위치 정보의 송신 시간과 수신 시간의 시간 격차가 모두 다르다는 점이 질의 중 지적되기도 하였으나, 이에 대하여는 시간상 제약으로 인해 답변이 전혀 이루어지지 않았다.

### 나. 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.
- (2) AIS 자료 복원에 시간이 걸린 것과는 별개로, 해양수산부는 세월호의 레이더 자료를 이미 가지고 있었음에도 항적 기록을 복원하는데 왜 그렇게 오랜 시간이 걸렸는지에 대해 해명해야 한다.
- (3) 국조특위의 지적처럼 AIS 신호의 송신 기록과 수신 기록의 시간 격차가 신호마다 다르다면, 이를 송신 기록의 순서로 재구성하여 기존 항적 기록과 동일한지 비교할 필요가 있다.

## 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 맞는지에 대하여도 의혹이 계속되었다.

해양안전심판원은 세월호의 AIS 항적 기록상 대부분 누락된 30초간 49도 정도의 변침을 통해 세월호가 기울기 시작한 것으로 추정하고 있으며, 이 정도의 변침은 세월호와 같이 복원성이 나쁜 선박의 경우 전복될 정도의 급변침이라고 설명하였다. 그러나 이에 대하여 해양안전심판원이 사고 원인으로 지목한 지점과 검찰이 사고 원인으로 판단한 급변침 지점이 다르다는 내용의 문제 제기가 있었다. 또한 해양안전심판원의 조사가 화물의 마찰계수 검사 등 과학적 방법에 토대해 이루어지지 않았다는 점을 지적도 있었다.

한편 이미 실시된 선박해양플랜트연구소의 시뮬레이션 결과를 확보할 필요가 있었으나, 선박해양플랜트연구소는 해당 자료를 제출하지 않았다.

#### 나. 규명되어야 할 과제

(1) 구체적인 화물 과적 정도는 세월호의 복원성 계산의 중요한 기초자료이므로, 이를 무엇을 근거로 산정했는지 확인해야 한다. 해운조합의 자료 및 인천항 CCTV를 기초로 과적 정도를 대략적으로 추정할 수도 있을 것이나, 이 역시 정확할 수는 없다는 점을 염두에 두고 복원성 계산 결과의 신빙성을 평가해야 한다.

(2) 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.

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

(4) 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 검토해

야 한다.

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

### 가. 기관보고내용 및 한계

제주 VTS가 제출한 교신 녹취록에는 “인명들 구명 조끼 착용하시고, 퇴선할지도 모르니까 준비 좀 해주십시오” 라는 내용의 조치 사항이 기재되어 있다.<sup>25)</sup> 그러나 해당 조치 사항은 녹음되어 있지 않다. 이에 대하여 제주 VTS는 “다른 채널이 원칙적으로 녹음되는 것과 달리, 21번 채널은 예비용 채널이기 때문에 녹음되지 않았” 으며,<sup>26)</sup> 교신 녹취록은 해상교통관제일지(무선통신일지)의 기록에 따라 보충한 것이라고 밝혔다. 평소 사용하던 채널 대신 21번 채널을 사용한 이유에 대하여는 다른 선박의 교신 내용과 혼동하지 않기 위해 보조 채널을 따로 할당한 것이라고 답변했다.

제주 VTS의 이러한 설명에도 불구하고, 무선통신일지 기록 중 제주 VTS의 조치사항은 다른 기재 내용과 달리 여백에 작은 글씨로 기재되어 있으며<sup>27)</sup>, 이 때문에 제주 VTS의 초동조치 내용이 후에 허위로 작성되었다는 의심이 든다는 지적이 있었다. 이에 대해 제주 VTS는 21번 채널에서의 이루어진 사고 대응 조치 부분은 광주지방법원에서 있었던 2등 항해사의 변호인의 법정 진술을 통해서도 확인할 수 있다고 답변하였다.

### 나. 규명되어야 할 과제

(1) 제주 VTS측이 언급한 2등 항해사 변호인의 법정진술과 관련하여, 진술의 내용과 취지가 제주 VTS의 설명과 일치하는지 법정진술의 맥락을 확인해야 한다.

(2) 진도 VTS에서 21번 채널을 평소 녹음하지 않았더라도, 주파수 중계기 등 다른 시설에서 녹음되었을 가능성도 있으므로 이에 대해서도 조사할 필요가 있다.

25) 해양수산부, <국정조사 요구자료 III. p.12>

26) 해양수산부, <국정조사 요구자료 III. p.1079>

27) 해양수산부, <국정조사 요구자료 III. p.17>

## 5. 한국해운조합의 책임과 관리감독기관인 해양수산부의 책임

### 가. 기관보고 내용과 한계

한국해운조합은 한국해운조합법 제6조에 따라, 조합원의 교육 및 훈련, 여객선 안전운항관리 등의 업무를 맡고 있다. 기관보고에서 해운조합 측의 여러 비위 사실이 지적되었으나, 규정 자체의 문제는 잘 다루어지지 않았다. 예를 들면, 만재흡수선 침범 여부를 육안으로 확인하는 방법으로 화물의 적재한도 초과 여부를 판단하는 점, 연안여객 출항지 중 29개소에는 운항관리자가 없어 통신문을 통하여 출항 전 안전점검을 보고받는 점 등은 안전 위해 요소이지만, 이에 대해서는 절의 시간에 언급되지 않았다.

다만 해양수산부는 지금까지 운항 안전을 선박 소유주의 책임으로 생각하고 소극적으로 대처해 온 정부의 태도에 대해 반성하는 모습을 보였다. 지금까지 계속되었던 규제완화 정책이 변화가 있는지 앞으로 계속 지켜보아야 할 것이다.

### 나. 규명되어야 할 과제

- (1) 해운조합 소속의 운항관리자는 총 74명이나, 이 중 39명이 구속 기소되거나 피의자 신분으로 조사받고 있는 중이다. 해운조합이 13명을 신규 채용하였다고 하나, 운항관리자의 부족으로 현장에서 안전관리가 세월호 사고 이전보다 오히려 소홀해진 것이 아닌지 확인해야 한다.
- (2) 해양수산부는 해운조합의 감독기능이 제대로 이루어지지 않고 있으며, 향후 운항 안전 기능을 공적 영역으로 이전해야 한다고 밝혔다. 이에 대한 구체적인 계획을 검토할 필요가 있다.
- (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>28)</sup> 해운조합 등 이익단체가 정치권과 결탁한 정황이 추가로 있는지

28) 중앙일보, <선주협회, 의원 5명 해외시찰 돈 댔다>

확인해야 한다.

## 6. 한국선급의 책임과 관리감독기관인 해양수산부의 책임

### 가. 기관보고 내용과 한계

세월호는 한국선급의 정기 중간검사와 증축 당시 복원성 검사를 모두 통과했으나, 세월호 침몰 사고의 주요 원인으로 세월호의 낮은 복원성이 거론되고 있다. 이에 대하여 한국선급 측은 증개축 과정에서 충분히 검사하고 승인하였다고 답변하였다. 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.

그러나 해운조합의 관리감독기관인 해양수산부의 책임, 그리고 해운조합의 근무 태만을 가능하게 만든 법규의 문제에 대하여는 기관보고에서 충분히 논의되지 않았다. 해양수산부가 한국선급이 편법적으로 영리회사를 만든 것을 적발하고도 제대로 대응하지 못한 부분에 대한 지적이 있었을 뿐이다.

### 나. 규명되어야 할 과제

- (1) 한국선급 임직원들의 비위사실에 대하여는 현재 수사가 진행되고 있으나, 해양수산부 공무원들에게 관리감독 태만에 대한 책임이 있는지에 대하여는 앞으로 조사해보아야 한다.
- (2) ‘해피아’라는 단어로 대변되는 해양공무원과 민간의 유착문제가 규제완화 정책과 직접적인 관련이 있다는 주장이 계속 제기되고 있다.<sup>29)</sup> 민영화 등 규제완화 정책이 민관 유착에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 광범위한 실증적 조사가 필요하다.

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



## Ⅳ. 안전행정부 기관보고

### - 중앙재난안전대책본부의 컨트롤타워 역할에서의 총체적 실패

#### 1. 중앙재난안전대책본부의 컨트롤타워 역할에서의 총체적 실패

##### 가. 기관보고 내용과 한계

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. 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.

##### (1) 재난 전문가 없는 중대본

###### < 중대본 지휘부의 재난 전문가 여부 >

이름 및 직위	중대본에서 직위	경력	재난 대응 전문가 여부
강병규 안행부장관	중대본부장	한국지방세연구원장/ 대구광역시 행정부시장 역임	비전문가
이경옥 안행부 2차관	중대본차장	행자부 지역경제과장, 자치행정과장, 행자부 국가기독교원장 등을 역임	비전문가
이재울 안행부 안전관리본부장	중대본 총괄조정관	경기도 정책기획관, 화성시 부시장, 경기도 경제부지사 등을 역임	2010년 행안부 재난안전관리관 1년 경험이 전부

박근혜 정부가 시작되면서 행정안전부는 안전행정부로 개편되었고, 인적 재난사고에 있어 소방방재청이 갖고 있던 지휘 역할도 안전행정부가 떠맡게 되었다. 그 결과 소방방

재청의 풍부한 재난 현장 경험이 재난 대응의 컨트롤타워로 흡수되지 못하고, 현장 전문성이 떨어지는 안전행정부 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 실무를 담당하는 안행부 안전관리본부에서도 재난 전문가를 찾아보기 힘들다. 경대수 특위위원(새누리당)은 안전관리본부 소속 134명의 공무원 중 재난안전 분야와 연관이 전혀 없는 공무원은 55명으로 40%가 넘는다고 지적했다. 이와 같이 중대본에 현장 경험이 풍부한 재난안전 전문가가 부족하다는 점은 중대본이 왜 사고 초기 상황파악 조차 제대로 하지 못하고 우왕좌왕했는지를 잘 설명해준다.

##### (2) 재난 및 안전관리기본법 개정 당시부터 예견되었던 중대본의 컨트롤타워 역할 실패

안전행정부를 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 제정되는 개정안에 대해 한목소리로 우려를 표시했다. 안행부의 재난업무 비전문성을 걱정하는 목소리도 그때부터 나왔다. 국회 입법조사처도 지난해 11월 중대본을 중심으로 한 재난대응체계로는 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 ‘법정부 사고대책본부’가 급조되자, 중대본은 아무런 역할도 못하는 식물 대책본부로 전락했다.

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

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 못했는지에 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.

#### 나. 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.
- (2) 재난대응과 관련하여 전문성이 없는 인사들로 중대본을 구성하도록 한 것에 대한 인사책임은 누구에게 있고, 어떤 법적 책임을 물을 수 있는지 규명해야 한다.

### V. 변죽만 울리는 국정조사, 진상규명을 위한 ‘진짜’ 특별법을 제정하라!!

국조특위는 진상규명을 위해 성역 없는 국정조사를 하겠다고 목소리를 높였지만, 청와대와 해경의 핫라인 녹취록이 공개된 것 외에는 딱히 성과라고 할 만한 것이 없었다. 그나마 이것 역시 일부 위원들의 ‘청와대 눈치 보기’ 때문에 그 의미가 반감되었다. 핫라인 녹취록 자료가 공개되던 해경 기관보고일(7.2)에 새누리당 조사위원들은 김광진 위원(새정치민주연합)의 ‘VIP’ 발언을 문제 삼아 국정조사를 파행시켰고, 이후에도 질의시간에 청와대를 두둔하는 행태를 보이거나, 고의로 논점을 흐리기도 했다.

기관보고가 이렇듯 진상 규명을 하지 못하고 끝난 것은 한편으로는 일부 위원들이 정치적 이해관계에 따라 행동했기 때문이었다. 그러나 다른 한편으로는 기간이 짧고, 강제력을 동원할 수 없는 국정조사의 본질적 한계 때문이기도 했다. 시간의 부족으로 의문만 나열하고 제대로 된 해명을 듣지 못하는 경우가 속출했고, 자료 제출을 거부하거나 심지어는 증인 출석 자체를 거부하는 경우도 있었다. 앞으로 청문회가 남아있긴 하지만, 청문회 역시 동일한 한계에 종속되어 있으므로, 끝내 국정조사로는 진상규명을 하지 못할 가능성이 높다. 결국 국회가 진정으로 진상 규명을 위한다면, 충분한 조사시간과 수사권 및 기소권을 보장받은 독립 기구를 구성해야 한다. 그래야만 지금까지 드러난 국정조사의 한계에서 벗어나, 정치적 압력으로부터 자유롭게 진상조사를 할 수 있다. 그러나 이를 위한 ‘세월호 특별법’은 여전히 처리 여부가 불투명한 상태이다. 국정조사에서 진상규명의 소임을 다하지 못한 국회가 또다시 국민의 기대를 저버리지 않게 되기를 바란다.