



재난참사에서의 국가 책임자(공직자) 불처벌 실태와 대책

- 4.16세월호참사 공직자 처벌 실태를 중심으로 -

일 시	2022년 12월 1일(목) 오후 2시
장 소	국회 의원회관 제4간담회실
공동주최	4.16세월호참사가족협의회, 4.16연대, 국회의원 고영인, 김남국, 김영배, 김용민, 김원이, 김한규, 김희재, 박광온, 박주민, 서동용, 윤미향, 이용빈, 이용선, 이탄희, 이형석, 전해철, 조오섭, 주철현, 한준호, 황운하

목 차

(웹)클릭하면 해당 페이지로 이동합니다.

목 차	2
프 로 그 램	3
인 사 말	4
축 사 (박주민, 고영인, 이탄희, 윤미향, 주철현, 서동용 국회의원)	8
발 제 - 이정일	20
재난 참사에서서의 국가책임자(공직자) 불처벌 실태와 대책 : 4.16 세월호 공직자 처벌 실태를 중심으로	
토 론 문 - 김혜진	56
토 론 문 - 최명선	59
토 론 문 - 전주희	70
토 론 문 - 김정환	74

프로그램

- 14:00 개회 - 식전 사회 : 김선우 4.16연대 사무처장
- 목념
- 14:05 인사말 김종기 4.16세월호참사가족협의회 운영위원장
- || 박승렬 4.16연대 공동대표
- || 고영인·박주민 더불어민주당 국회의원
- 14:30 발제 - 사회 : 오민애 4.16연대 진상규명위원장
- || **재난 참사에서**의 국가책임자(공직자) 불처벌 실태와 대책 : 4.16 세월호
- || **공직자 처벌 실태를 중심으로** 이정일 민주사회를 위한 변호사모임
- 15:00 휴식 - 쉬는시간 -
- 15:15 토론 1 김혜진 생명안전시민넷 공동대표
- 15:25 토론 2 최명선 민주노총 노동안전보건실장
- 15:35 토론 3 전주희 서교인문사회연구실 / 한국노동안전보건연구소
- 15:45 토론 4 김정환 민주주의 법학 연구회 변호사
- 15:55 종합토론
- 16:15 질의응답
- 16:35 폐회

인사말

김종기 4.16세월호참사가족협의회 운영위원장

1970년 남영호, 1993년 서해훼리호, 1994년 성수대교, 1995년 삼풍백화점, 2003년 대구지하철, 2014년 세월호, 2022년 10.29 이태원 참사 등 이외에도 훨씬 더 많은 끔이지 않고 반복되는 '재난 참사는 과연 불가항력적이고 예방할 수 없는 것인가?' 라고 자문했을 때 지난 8년이 넘는 시간을 성역 없는 진상규명과 책임자 처벌 그리고 안전한 사회를 위해 싸워온 경험으로 내린 답은 '충분히 예방할 수 있다' 입니다.

그 이유는 자연 재난 뿐만 아니라 인재에 의한 사건 사고도 관련법이나 규정을 기반으로 시스템을 갖추고 항상 대비하고 충분히 훈련한다면 예방할 수 있고 발생하더라도 최소한의 피해로 참사에 이를 정도는 아닐 것이기 때문입니다.

또한, 자연 재난 일지라도 만반의 대비만 돼 있다면 그 피해를 최소화할 수 있을 것이기 때문입니다.

그럼에도 재난 참사가 끊이지 않고 일어나는 것은 법 규정의 미비나 시스템의 문제이기보다는 그 시스템을 운용하는 국가 공무원의 국민의 생명과 안전에 관한 인식과 의지 그리고 책임에 관련된 문제일 것입니다.

국민은 주권자로서 국가를 잘 운영하고 나의 생명과 안전과 재산을 지켜주고 내가 행복하게 살아갈 사회를 잘 이끌어줄 대리인을 투표로 선출하고 임명해서 권한을 부여합니다.

그리고 권한에는 그 권한 보다 더 큰 책임이 따릅니다.

하지만, 지금까지 일어났던 재난 참사에서 이러한 막중한 책임이 있는 국가 공무원은 권한 만 있었고 책임진 일이 거의 없는, 제대로 된 후속 대책 없이 지나갔기 때문에 지금까지 재난 참사가 반복되고 있는 것입니다.

세월호 참사도 마찬가지입니다.

250명 우리 아이들을 포함한 304명의 국민이 단 한 명도 구조 받지 못하고 죽었는데 처벌된 국가 공무원은 현장 출동한 말단 123정장뿐이었습니다.

현장 상황을 정확히 파악해서 적절한 조치를 지시하고 상황 전체를 신속하게 지휘해야 하는 해경 지휘부를 비롯한 관련 부처 책임자와 국가 콘트롤타워 위치에 있는 책임자들은 아무런 처벌도 받지 않고 있습니다.

오히려 승진하고 정상적으로 정년퇴직을 하는 등 도저히 납득할 수 없는 행태에 희생자와 유가족들을 비롯한 생존 피해자들의 국가에 대한 신뢰는 깨지고 배신감마저 드는 등 또 다른 형태의 2차 가해를 당하고 있는 실정입니다.

그래서 모든 재난 참사에 있어서 정권에 휘둘리지 않는 경찰과 검찰의 성역 없는 공정하고 독립적인 수사가 반드시 이루어져야 하고 그 결과에 따른 사법부의 공평하고 엄정한 법 집행이 뒤따라야 합니다.

“제대로 보고받지 못해서 현장 상황을 파악할 수 없었기 때문에 죄를 물을 수 없다”는 궤변 같은 판결로 피해자와 유가족의 가슴을 난도질하는 것이 아닌 국민 그 누구라도 이해하고 납득할 수 있는 법 집행해야 됩니다.

그래야만 국가는 재난 참사 피해자와 유가족 그리고 국민들로부터 신뢰를 얻을 수 있습니다.

잘한 일에는 칭찬과 포상이, 잘못했을 때는 그에 따른 합당한 책임을 지게 하는 것은 당연합니다.

그래야 잘한 것은 지속하고 잘못된 것은 개선해서 발전시켜 나갈 수 있습니다.

국가의 근간인 국민의 생명과 안전은 그 무엇보다 중요합니다.

국가가 최우선으로 해야 할 일입니다.

또한, 권한을 가진 국가 공무원이 잘못했을 때는 반드시 책임을 지고 처벌을 받는 사회가 구현되어야 재난 참사는 줄어들고 예방할 수 있으며 국민의 생명과 안전을 보장할 수 있습니다. 그것이 국가가 존재하는 이유이고 국가 공무원이 해야 할 의무이자 책임입니다.

감사합니다.

인사말

박승렬 4.16연대 공동대표

국민이 주인이어야 합니다.

만시지탄입니다. 이제라도 무책임한 고위공직자들에 대한 대책을 논의할 수 있게 되어 다행입니다. 토론회가 개최되도록 협력해주신 여러 국회의원님과 발제와 토론을 준비해주신 선생님들께 감사드립니다. 노고가 귀한 열매를 맺을 수 있기를 바랍니다.

대한민국은 민주공화국입니다. 국민이 주인인 나라입니다. 실제로는 고위공직자들이 주인 노릇을 하는 나라입니다. 그들은 막강한 권한을 쥐고 있습니다. 고액의 연봉도 받습니다. 그러나 책임지지 않습니다.

세월호 참사가 일어난 지 8년이 지났습니다. 우리 사회는 변화되었습니까? 책임을 묻고 책임을 지는 사회가 되었습니까? 고위 공직자들에게 책임을 묻지 못했습니다. 현장에 출동했던 현장 공무원만 처벌했을 뿐입니다. 고위 공직자들은 사법적 처벌은 고사하고 공무원으로서 문책조차 당하지 않았습니다. 사표를 내고 도망갔습니다. 연금과 퇴직금도 온전하게 지켜냈습니다.

세월호 참사 이전이나 이후나 고위공직자들은 “몰랐다”, “보고받지 못했다”, “권한이 없다” 등으로 일관합니다. 법원에서도 무죄를 판결하거나 경미하게 처벌하고 있습니다. 무책임을 부추기는 것은 판사들만 아닙니다. 법의 이름으로 법의 맹점을 찾아내 국민을 우롱하는 법 기술자들도 합세하고 있습니다. 법의 이름으로 고위공직자들은 어떤 책임도 지지 않았습니다. 무책임 사회를 만들어냈습니다.

국회에서도 고위공직자들에게 책임을 묻는 법을 보완하지 못했습니다. 사법적 처벌은 고사하고 공무원으로서 책임을 묻는 징계 규정이라도 바뀌었는지 의문입니다. 2022년부터 시행된 중대재해처벌법에서도 공무원들은 제외되었습니다. 책임지지 않으려는 공무원들이 시민들의 요구를 눌러버린 결과였습니다.

반면에 국가는 참사의 피해자들을 보호하고 있습니까? 국가는 온갖 권리만 보유할 뿐 아무런 의무가 없습니다. 재난피해자들에게 어떤 권리도 보장해주지 않습니다. 피해자들은 진상을 규명하고 책임자를 밝히기 위해 정부 부처를 다니며 애걸복걸해야 합니다. 거리에서 오체투지를 하면서 사회에 호소해야 합니다. 국가가 재난 참사 피해자들을 방치하고 있는 결과입니다. 재난참사 피해자들과 가족들을 보호하는 것이 특혜를 베푸는 것처럼 왜곡합니다.

권한은 누리면서도 책임지지 않는 고위공직자 제도는 바뀌어야 합니다. 책임지지 않는 풍토는 아주 오래된 악습입니다. 결코 하루 이틀 사이에 변화되지는 않을 것입니다. 공직자들의 무책임성에 분노하는 시민들의 힘을 모아가야 합니다. 오늘의 토론회가 변화의 시작점이 되기를 바랍니다. 오늘 제기되고 논의된 결과가 법과 제도로 구체화될 수 있기를 간절히 희망합니다. 나라의 주인이 공복들에게 책임을 물을 수 있는 민주주의 사회가 하루 속히 이뤄지기를 기대합니다.

오늘 토론회가 이뤄질 수 있도록 준비해주신 모든 실무진 여러분께 마음 깊이 감사드립니다.

축사



박주민 더불어민주당 국회의원 / 국회 법제사법위원회, 형사사법체계개혁특별위원회

안녕하십니까?

더불어민주당 세월호특별위원회 위원장이자, 서울은평갑 국회의원 박주민입니다.

이번 토론회를 준비해주신 4.16세월호참사가족협의회 김종기 운영위원장님, 4.16연대 박승렬 공동대표님, 발제를 맡아주신 민주사회를위한 변호사모임의 이정일 변호사님과 토론에 참여해주시는 김혜진 대표님, 최명선 실장님, 전주희 연구원님, 김정환 변호사님께 감사드립니다. 힘써주신 양경수 대표님, 오혜란 대표님, 김선우 사무처장님, 채은 활동가님께도 감사의 말씀을 드립니다.

지난 11월 18일, 저는 동료 국회의원 107분과 함께 사회적참사 특별조사위원회의 권고 이행 촉구 결의안을 대표제안하였습니다. 사회적참사 특조위는 지난 9월 법령·제도개선, 안전한 사회건설을 위한 종합대책수립, 피해자 지원 필요조치 등의 내용을 담아 가슴기살균제 참사 분야 26건, 세월호 참사 분야 32건, 그리고 피해지원 일반 및 기록 관리 분야 22건, 도합 80건에 달하는 권고를 국회와 정부에 제시했습니다.

안전대책 권고사항이 제시된 지 불과 두 달도 지나지 않았던 지난 10월 29일 믿을 수 없는 안전참사가 서울 한복판에서 발생했습니다. 정부는 '주최자가 없는 행사'라며 개입할 법적 근거가 없다며 책임을 회피하던니, 진실이 속속 드러나자 일선 경찰과 소방관들을 상대로 꼬리자르기식 사건종결을 시도하고 있습니다.

국민의 생명을 위협하는 반복된 참사의 고리를 끊어내야 합니다. 국가는 국민을 보호할 책무가 있습니다. 그런데 만약 책임이 있는 자에 대해 제대로 책임을 묻지 않는다면, 잘못은 시정되지 않을 것입니다. 때문에, 세월호 참사의 책임자에 대해서 책임을 묻는 것이 중요합니다. 세월호 하나의 참사에 책임을 묻는 것은 하나의 사건에 대한 결과물이 아니라 미래에 있을 수 있는 위험으로부터 국민의 안전과 생명을 지키는 일입니다.

오늘 토론회에서 4.16세월호참사 당시를 포함한 대형참사 발생시 행정공무원의 의무와 책임, 국가와 지자체의 의무와 책임, 그리고 그 의무불이행시의 처벌에 관해 발제자분들과 토론자분들께서 세밀하게 검토해 주실 것으로 생각합니다. 아무쪼록 이번 토론회가 4.16세월호참사 당시부터 현재까지의 참사 발생시의 책무이행 및 처벌시스템을 점검하고, 앞으로 국민의 생명과 안전이 최우선시되는 사회를 만드는 데에 도움이 되었으면 하는 바람입니다.

바쁘신 와중에도 4.16세월호참사에 관한 토론회에 참석해주신 여러분께 감사드리며, 4.16세월호참사를 통해 우리가 깨닫게 된 아픈 교훈이 사참위 권고사항을 비롯한 확고하고 가시적인 제도개선으로 이어질 수 있도록 저 역시 최선을 다하겠습니다.

감사합니다.

축사



고영인 더불어민주당 국회의원 / 국회 건복지위위원회, 예산결산특별위원회

반갑습니다. 8년 전, 4월 16일 벌어진 세월호참사의 상흔이 여전히 선명한 안산 단원갑 국회의원 고영인입니다.

12월 1일, 2022년 올해의 마지막 달의 첫날, 영하의 한파 속에 국회까지 발걸음해주신 여러분께 감사드립니다. 10.29 이태원 참사로 그 어느 때보다 마음이 무거운 연말입니다. 온 국민 잊을 수 없는 세월호참사. 진상규명과 피해회복 여전히 과제 많은 상황에서 또 다른 참사 마주하게 되어 더욱 참담한 심정입니다.

박근혜 정부 후신인 윤석열 정부의 출범으로 세월호참사 진상규명과 피해회복이 더욱 가시밭길이 된 상황입니다. 얼마 전 세월호 보고 조작으로 재판에 넘겨진 김기춘 전 박근혜 대통령 비서실장이 대법원에서 최종 무죄판결을 받았습니다. 재난이 재난으로, 참사가 참사로 덮이는 와중에 국가책임 분명한 세월호참사로 처벌받은 고위공직자는 단 한 명도 없다는 사실이 믿어지지 않습니다.

국가가 왜 존재하는지, 공무원의 사명이 무엇인지, 고위공직자의 책임은 어디까지인지, 꼬리를 무는 의문이 따라옵니다. 제 아무리 훌륭한 국가와 공무원을 가졌다 해도 예기치 못한 재난은 언제든 발생할 수 있습니다. 그러나 사전에 충분한 예방시스템을 갖추고, 시스템이 잘 돌아가는지 수시로 확인하면서 재난이 발생한다면, 참사가 될 재난도 아주 작은 사고로 만들 수 있습니다.

국민이 바라는 국가와 공무원, 그리고 우리 현실의 괴리는 어떻게 극복할 수 있을까요. 분명 지난한 과정이겠지만 근본적인 물음과 해답을 찾아야만 합니다. 오늘 자리해주신 이정일 변호사님의 발제와 김혜진, 최명선, 전주희, 김정환 네 분의 토론을 통해 함께 묻고 답했으면 합니다.

오늘 논의가 국가의 존재 이유와 책임, 우리가 가지고 싶은 국가가 어떤 모습인지 구체화하는 자리가 되길 바랍니다. 저도 안산 단원갑 국회의원이자, 민주당 세월호특위 간사로서 세월호참사의 진상규명과 피해회복을 위한 일에 나설 것을 약속드립니다. 오늘 자리를 준비해주신 4.16세월호참사가족협의회와 4.16연대의 수고에 감사드리며, 함께 공동주최해주신 여러 의원님께도 감사 말씀드립니다.

고맙습니다.

축사



이탄희 더불어민주당 국회의원 / 국회 정치개혁특별위원회 위원

안녕하십니까? 더불어민주당 경기 용인정 국회의원 이탄희입니다.

먼저 토론회 준비에 애써주신 4.16연대 관계자분들과 발제와 토론을 맡아주신 여러분 감사합니다.

세월호참사 이후 8년의 시간이 흘렀습니다. 길다면 긴 시간 동안 참사의 진상규명과 책임자 처벌이 제대로 이뤄지지 않아 괴롭지만 그래도 한 가지, 참사 이후 우리 사회는 ‘안전’에 대한 개념을 재정립할 수 있었습니다.

그리고 재난안전법에 재난에 대한 국가의 책무를 규정하고 재난 예방 의무를 담았습니다. 더 이상 “국가는 재난의 컨트롤타워가 아니다”라는 국가와 정부의 모습을 보고 싶지 않은 시민들의 염원이 법문에 담긴 것입니다.

하지만 8년이 지난 지금, 10.29 이태원 참사가 일어났고, 정부는 책임회피와 꼬리 자르기로 일관하고 있습니다. 우리 모두가 알듯이 사회적 참사와 재난은 우연히 일어나지 않습니다.

“고의성이 없다”는 한 줄로 관련자들이 그 모든 책임에서 벗어나선 안 됩니다. 분명히 살피어야 하는 사안을 살피지 않은 공직자의 부작위, 전조 증상들을 무시한 결정권자 등 단계마다 참사로 이어질 수밖에 없었던 사유가 분명히 있습니다.

사건의 진상을 규명하고 책임자를 처벌하는 것은 정쟁으로 취급해서는 안 됩니다. 다음 참사와 재난을 예방하기 위해 반드시 거쳐야 하는 과정입니다.

이번 토론회를 통해 사회적 참사와 재난에서 공무원의 책임과 처벌 실태를 점검하고 앞으로 우리 사회가 나아가야 할 방안에 대한 심도 있는 논의가 이뤄지길 바랍니다.

저 역시 다시금 막을 수 있었던 사회적 참사와 재난이 되풀이되지 않도록 국회의원으로서 책임을 다하겠습니다.

감사합니다.

축사



윤미향 국회의원 / 국회 농림축산식품해양수산위원회

안녕하십니까?
국회의원 윤미향입니다.

먼저 바쁘신 와중에도 <재난참사에서의 국가 책임자 불처벌 실태와 대책> 국회 토론회에 참석해주신 여러분 반갑습니다. 오늘 토론회를 공동주최 해주신 국회의원님, 4.16세월호참사가족협의회, 4.16연대 관계자 여러분께 진심으로 감사 인사를 전합니다.

또한, 사회적 재난참사에서 국가의 책임과 공무원 불처벌 사례 실태점검 및 대책에 대한 심도 있는 논의를 위해 함께 해주신 민주사회를 위한 변호사모임 이정일 변호사님을 비롯해 생명안전시민넷 김혜진 대표님, 민주노총 최명선 노동안전보건실장님, 한국노동안전보건연구소 전주희 연구자님, 민주주의법학연구회 김정환 교수님께도 감사의 말씀을 전합니다.

세월호 참사가 기억되어야 할 이유 중 하나는 세월호 참사에 대한 책임자 처벌이 전진하지 못하고 있다는 점에 있습니다. 세월호 참사에 대한 국가의 ‘책임’과 ‘역할’의 풀리지 않은 문제와 질문은 우리 사회에 여전히 남아있습니다.

크나큰 슬픔의 고개를 넘어 안전 사회를 향해 나아가야 하지만, 8년이라는 시간이 무색하게도 세월호 참사에 대한 진상규명도 책임자 처벌도 제대로 이뤄지지 않고 있습니다. 검찰

특별수사단은 성역 없는 전면 재수사를 약속했지만, 대부분의 의혹에 대해 무혐의와 불기소로 결론지었습니다.

해경 지도부에 대한 추가 재판도 진행 중이지만 이 역시도 지지부진한 상황입니다. 서울중앙지방법원은 2021년 2월 해경 지도부에 대한 업무상과실치사·상 혐의에 대해서 무죄를 선고하였고, 오는 12월 20일 서울고등법원의 항소심 선고를 앞두고 있습니다.

세월호 참사는 국민의 생명과 안전을 보호하는 것이 국가의 가장 중요한 역할임을 돌아보게 한 역사적인 사건입니다. 더 늦지 않게 세월호 참사에 대한 모자람 없는 수사와 책임규명을 외치는 유가족의 절절한 호소에 답해야 합니다.

오늘 토론회에는 세월호 참사의 온전한 진상규명을 위해 우리 사회 곳곳에서 중요한 역할을 해오신 발제, 토론자분들이 함께해주셨습니다. 여러분의 고견을 발판 삼아 사회적 참사 예방과 안전 사회 건설을 향한 변화의 길을 모색할 수 있길 기대합니다.

국가가 사회적 참사 피해자 곁에 서서 피해자를 위한 진정한 해결을 시작할 때 참사는 반복되지 않습니다. 대한민국 국회의원으로서 세월호 참사 책임규명을 위해 국회가 할 수 있는 실질적인 역할을 꾸준히 찾아 나가겠습니다. 우리사회 모든 영역에서 국민의 안전과 생명의 가치가 최우선이 될 수 있도록 끝까지 연대하겠습니다.

감사합니다.

축사



주철현 더불어민주당 국회의원 / 농림축산식품해양수산위원회, 예산결산특별위원회

안녕하십니까?

더불어민주당 전남 여수시갑 주철현 국회의원입니다.

국가의 무능과 무책임으로 304명의 생애같은 자식들과 이웃들을 잃은 지 어느덧 8년 가까운 세월이 흘렀습니다. 지금도 가슴을 치며 하루하루를 견뎌내고 계시는 유가족 여러분께 먼저 위로의 말씀을 드리고 싶습니다.

참사 당일 날씨에도 세월호는 왜 출항했는지, 왜 침몰했는지, 왜 구조하지 못했는지 의문은 충분히 해소되지 못했고, 마땅히 책임져야 할 사람들에 대한 책임조차 제대로 묻지 못하면서 고통과 상처는 오히려 커지고 있습니다.

〈사회적 참사 특별조사위원회〉가 구성되어 2018년 12월부터 3년 6개월여 활동하면서 적잖은 성과가 있었습니다. 선체 구조의 문제점, 침몰 과정 전반, 선체 전복 이후 생존자 구조 과정, 무엇보다 당시 박근혜정부의 미흡한 대처 및 이후 국가에 의한 진상규명 방해 등에 관한 정황을 밝혀낼 수 있었습니다.

그러나 여전히 정부 컨트롤타워의 대응과 활동이 대통령 기록물이라는 이유로 포괄적으로 봉인되어 있고, 정보기관과 수사기관이 비협조로 일관하면서 한계도 확인하게 되었습니다.

대부분의 의혹에 대해 무혐의와 불기소 처리가 반복되다가 최근에는 세월호 참사를 거짓 보고했던 당시 대통령 비서실장마저 파기환송심에서 무죄를 선고받는 등 청와대, 기무사, 국정원, 해경 지도부 등 권력 윗선의 책임자들은 끝내 최소한의 처벌도 피하고 있습니다.

이런 잘못된 사후 처리로 10.29 이태원 참사 같은 대형 참사가 또 발생한 것은 아닌지 우려스럽고 안타깝기 짝이 없습니다.

참사에 책임이 있는 정부와 관련자들에 대하여 책임을 묻지 못한다면, 이는 지난 아픔에 통증을 더하게 될 뿐 아니라 앞으로 유사한 일에도 면죄부가 되어 우리의 미래까지 불안하게 만들 것입니다.

이제라도 세월호 참사 당시 관련자들의 책임을 면밀하게 따지고, 나아가 관련 제도를 점검해야 합니다.

국가의 역할, 공무원의 의무와 책임에 관한 사법적 미비사항 점검, 국가와 지자체의 책임에 대한 검토, 국민의 권리와 공무원의 책무 불이행 사례 등을 살펴보고 그 의미와 한계에 대한 논의가 절실합니다.

그런 의미에서 4.16세월호참사가족협의회, 4.16연대, 그리고 존경하는 선배 동료 의원님들과 함께 세월호참사에 대한 국가의 책임을 짚어보고, 국가책임자 불처벌 실태와 대책을 논하는 토론회를 마련하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

세월호 참사는 국가의 가장 기본적인 의무가 국민의 생명과 안전을 지키는 일이라는 사실을 되새기게 했습니다.

그 사실에 걸맞도록 참사에 대한 국가와 관련자의 책임을 단호하게 묻고, 나아가 국가의 무능과 무책임으로 국민의 생명과 안전이 위협받는 일이 다시는 없도록 제도와 정책을 보완하기 위한 지혜를 기대하며 경청하겠습니다.

침몰 원인을 규명하고 관련자들에 대해서는 처벌하고, 이를 반면교사 삼아 국가의 기본적인 책무를 다할 수 있는 대안을 수립할 수 있도록 저도 끝까지 포기하지 않겠습니다.

감사합니다.

축사



서동용 더불어민주당 국회의원 / 국회 교육위원회 위원

안녕하십니까. 순천광양곡성구례(을) 더불어민주당 국회의원 서동용입니다.

〈세월호참사 국가책임자(공무원) 불처벌 실태와 대책〉을 주제로 오늘 토론회를 마련해주신 4.16연대의 박승렬, 양경수, 오혜란, 김종기 공동대표님과 관계자 및 활동가 여러분께 진심으로 감사드립니다. 공동주최로 함께 뜻을 모아주신 의원님들과 오늘 토론회를 찾아주신 분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

지난 9월 활동을 종료한 사회적참사 특별조사위원회가 발표한 권고안에는 세월호 참사의 책임자 처벌, 책임소재와 범위를 명확히 한다는 내용이 담겨있습니다. 하지만 국민의 생명과 안전에 무한책임을 져야 한다는 전제가 무색하게도 윤석열 정부는 권고 이행에 의지도 관심도 없습니다. 10·29 이태원 참사를 수습하는 정부의 행태를 보면서 제대로 된 진상규명과 책임자 처벌을 기대하기 어려운 현실에 다시 한번 많은 국민들이 분노하고 있습니다.

참사가 반복되고 있지만, 책임자는 뒤로 숨기 바쁘고 그들에게 법적 책임도 제대로 묻지 못하고 있습니다. 처벌을 받는다고 하더라도 그 수가 제한적일뿐더러 처벌 수위도 국민의 법 감정과 참사 책임의 무거움에 미치지 못하는 현실입니다. 부끄러운 역사가 반복되어왔지만 정작 참사의 국가책임자들은 부끄러워하지 않는다는 현실에 더욱 참담한 심정입니다.

우리 사회가 한 걸음 더 진전하기 위해서는 온전한 진상규명과 그 후속으로 참사 책임자에 대해 법적 책임을 묻는 과정이 반드시 필요한 상황입니다. 어떠한 상황 속에서도 국민의 안전과 생명을 지켜야만 한다는 국가 권력의 의무를 저버린 자들에 대한 법적 처벌이 완수될 때,

비로소 사회적 참사의 온전한 규명은 물론 재발방지책 등을 논의하는 다음 단계로 넘어갈 수 있습니다.

우리 사회가 사회적 참사에 대한 국가책임자 처벌 완수라는 다음 단계로 진전하고 더 나아가 진정한 안전사회로 도약하는 데에 저 또한 끝까지 함께 하겠습니다.

다시 한번, 오늘 토론회에 참석하신 모든 분들께 감사의 인사를 드립니다.

고맙습니다.

발 제

**재난 참사에서
국가책임자(공직자) 불처벌 실태와 대책
- 4.16 세월호 공직자 처벌 실태를 중심으로 -**

이정일 민변 세월호 TF팀(전 팀장), 법무법인 동화

2022. 12. 1.

1. 국민의 생명·안전에 대한 국가의 책임

국민의 생명·안전에 대한 국가의 책임은 언제 시작되고 언제 끝나는가?

하루 24시간, 1년 365일이다. 국민을 구성요소로 하는 국가가 소멸하지 않고 현존하는 한 늘 국민의 생명·안전에 대한 무한 책임을 지는 것이 국가이다.

국가는 행정부, 입법부, 사법부라는 헌법기관의 모습으로 나타날 때도 있고, 법률, 정책·제도와 예산집행이라는 모습으로 나타날 때도 있다. 시민의 일상에 드러나는 국가는 000 대통령, 000 국회의원, 000 법관 등 개별적인 국가공무원이다.

고도의 산업사회, 위험사회가 되기 이전에 국가는 전쟁으로부터 국민을 보호하고, 시민의 자유와 권리를 침해하지 않는 방식으로 시민의 생명·안전을 지켜주는 역할을 했다.

그러나 우리의 일상이 편리해지 위험 요소를 가진 시스템(항공기, 철도, 자동차, 해상 여객선, 다수 군중이 모이는 체육·문화 이용 시스템 등)을 이용해야 하는 고도화 된 현대 산업사회에서 국가의 역할은 적극적인 개입의 형태로 시민의 생명·안전을 지켜주는 역할로 확대되었다. 국가는 ‘요람에서 무덤’까지 시민의 생명·안전을 지켜주어야 할 책임을 적극적으로 부담하게 됐다.

국가는 아동복지와 노인복지를 위한 법률과 정책을 시행하고, 교육현장에서 배우는 학생의 인권을 보호하며, 산업현장에서 적용되는 산업재해 보호법률과 제도 시행하고 관리·감독해야 한다. 국가는 시민의 일상이 안전하도록 위험 요소를 미리 예방하고, 위험요인이 발생한 경우에 대응해야 하며, 시민이 일상으로 다시 돌아갈 수 있도록 회복 조치를 해야 한다.

우리 헌법은 국민의 생명·안전에 관한 기본권 규정을 명시하고 있지는 않지만, 국가가 국민의 생명·안전에 관한 권리를 보호할 의무를 지는 것은 당연하다. 인간의 생명은 고귀하고, 이 세상에서 무엇과도 바꿀 수 없는 존엄한 인간 존재의 근원이기 때문이고, 생명과 안전은 인간의 생존본능과 존재 목적에 바탕을 둔 선형적이고 자연법적인 권리로서 헌법에 규정된 모든 기본권의 전제로서 기능하는 기본권 중의 기본권이다. 따라서, 국가는 헌법 제10조에 따라 모든 국민의 생명·안전을 보호할 의무가 있다(헌법재판소 2008. 7. 31 자 2004헌바81 결정).

또한, 우리 헌법 전문은 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐”한다고 밝히고 있고, 헌법 제34조 제6항에서는 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

¹ 대한민국 헌법 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

모든 국민의 생명·안전을 보호할 의무는 입법권을 가진 국회(헌법 제40조), 행정권을 가진 대통령, 행정부 각부 장관 등 모든 행정기관의 장과 공무원(헌법 제66조, 제7조 제1항), 사법권을 가진 법관과 헌법재판관(헌법 제101조, 제111조) 등을 법적으로 구속한다.

국회는 과소 보호 금지 원칙에 따라 국민의 생명·안전에 관한 법률을 만들어야 하고, **정부와 지방자치단체**는 국민의 생명·안전을 지킬 수 있도록 위험을 예방하고 복구하는 등 각종 계획을 수립·시행하며(재난안전법 제4조), 국가재난관리기준과 재난 분야 위기관리 매뉴얼을 작성·운용해야 한다(재난안전법 제34조의 3, 4).

재난²의 완벽한 예방은 불가능하고, 모든 재난의 원인은 일련의 사회적 구조 속에서 일어난다. 재난이 발생한 때는 생명·구조 관련 활동을 펼쳐야 할 대통령과 각급 행정기관(경찰공무원, 소방 공무원 등)은 재난으로부터 **국민의 생명과 신체를 보호하고, 신속하게 인명 구조 업무를 수행할 의무가 있다.**

마땅히 위와 같은 업무를 수행할 책임이 있는 공무원이 그 역할을 하지 못하면 정치적·행정적·형사적 책임을 져야 한다. **형사적 책임**과 관련해서 **수사와 기소 권한이 있는 검찰**이 성역 없는 철저한 수사를 통해 책임이 있는 공무원을 법의 심판대에 세워야 한다. **법원**은 적법한 절차에 따라 책임이 있는 공무원에 그 책임에 비례하여 형량을 선고해야 한다. 법원은 유죄선고와 비례에 맞는 형량 선고를 통해 재난 참사의 일반 예방적 기능을 완성한다.

한편, 검찰의 수사와 법원의 판결이라는 **사법적 방식**은 일정한 한계를 가지고 있다. 사법적 방식은 개별 행위자의 역할을 포함하여 조직적 관행 등 구조적인 원인까지 진실규명의 대상으로 하지 못하고, 참사로부터 배워야 할 교훈이 무엇인지 묻고 이를 제도적으로 개선하는 안을 만들고 일상에서 내면화하는 데는 한계가 있다. 이런 이유로 독립조사기구가 조사하는 것이 절대적으로 필요하다. 대한민국 헌법이 제정된 이래 재난 참사는 많았지만, 재난 참사의 원인을 규명하기 위해 독립조사기구 방식으로 조사한 횟수가 많지 않아 현재 시행착오를 겪고 있다.

² 재난안전법(제3조)은 재난을 “국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”하고, 자연재난과 사회재난으로 나누고 있다. 자연재난은 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해이고, 사회재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해

1970년 남영호 침몰사고³, 1995년 삼풍백화점 참사, 1999년 4월 씨랜드 화재 참사⁴, 2003년 대구 지하철 화재 참사⁵, 2007년 헤베이 스피트호 기름유출 사고⁶, 2013년 3월 여수산단 대림 참사⁷, 2013년 7월 발생한 태안 해병대 캠프⁸, 2014년 4월 세월호 참사, 2014년 5월 장성요양병원 참사⁹, 2014년 12월 오룡호 침몰 참사¹⁰ 등을 겪으며 우리 사회는 각종 안전시설과 제도, 조례 등이 만들어졌다.

이제는 희생 유가족과 시민단체가 함께 진상규명과 책임자 처벌을 요구하는데 이는 너무나 당연한 것으로 인식됐다. 참사의 원인을 규명하는 과정과 국가가 대응하는 과정에서 유족과 피해자의 의사가 존중되어야 하고, 국가는 이들의 권리가 보장될 수 있도록 적절한 조치를 해야 할 의무가 있고, 그래야만 참사의 희생자들이 일상으로 빨리 회복할 수 있다는 것도 깨닫게 됐다.

그러나, 참사가 발생할 때마다 진상규명 방법, 참사를 추모하는 방식에서 여전히 갈등이 표출되고 있고, 있어서는 안 될 피해자에 대한 조롱과 비방이 극단적인 사람들의 마음속 빈틈을 노리며 전파되어 유족과 피해자에게 상처를 주고 있다.

재난현장 연구가인 스콧 가브리엘 놀스¹¹(미국 드렉셀대학교 교수)는 세월호 참사와 같은 대형재난 참사에서 ① 참사의 원인 규명, ② 책임자 처벌, ③ 희생자·피해자 요청 들어주기, ④ 참사로부터 교훈 얻기, ⑤ 기억과 추모 등 모두가 중요한 가치라고 강조했다.

³ 최소 319명, 최대 337명이 사망하고 단 12명만 생존한 건국 이래 우리 연안에서 발생한 최악의 해난사고로 평가받는 참사, 정부가 SOS 타전을 무시하고, 사고 발생을 알고도 10시간 넘게 구조에 나서지 않은 국가의 부재를 보여준 사건이다.

⁴ 소풍길에 나선 23명의 생명을 앗아간 사건이었다.

⁵ 우리의 일상이 안전하지 못하다는 것을 상기시켜주었던 사건임에도 대구 지하철 참사의 정확한 원인이 밝혀지지 않았다.

⁶ 기름유출로 태안의 생태계와 주민들의 피해가 있었던 사건으로 자연과 생태계의 관점에서 참사를 접근해야 할 필요성을 제기했던 사건이었다

⁷ 화학물질 배출사고인데, 산업현장에서 생명을 잃는 노동자의 죽음과 산업현장의 울타리를 벗어난 지역사회 주민이 산업재해와 화학물질 배출로 인한 사고가 모두 연관되어 있음을 일깨워 준 재난 참사로 평가된다.

⁸ 우리 사회에 만연한 군사주의와 권위주의 문화 속에서 청소년이 참사를 겪게 한 사건으로 안전에 대한 관리·감독만이 아니라 평등함이 부인될 때 참사가 일어날 수 있다는 것을 알려준 참사로 평가되기도 한다.

⁹ 국가가 노인 돌봄에 대한 인식 없이 사회서비스를 민영화했고, 안전관리 감독도 하지 않아 발생한 참사로 국가의 관리부실이라는 무책임과 기업의 탐욕이 빚어낸 참사로 평가됨

¹⁰ 2014년 12월 러시아 베링해에서 오룡호가 침몰해 53명이 희생된 사건으로 희생자 다수가 이주노동자였다. 유족들이 급하게 시신을 수습해야 하는 출입국제도의 문제 등으로 참사의 수습과 피해구제조차 기대하기 어려웠던 참사였다.

¹¹ 세월호 참사와 관련해서 4.16연대, 선체조사위원회, 사회적 참사 특별조사위원회, 민변 세월호 TF 등에서 스콧 가브리엘 놀스가 강연을 했다. “재난은 쉽게 종결되지 않는다. 억울하게 가족을 잃은 이에게 ‘완전한 해결’이란 없다. 재난을 겪고서야 무엇을 배운다는 것은 슬픈 일이다. 재난을 겪고서도 배우지 못하는 것은 더 슬픈 일이다.”

철저하게 조사하고, 깊이 있게 반성하고, 진실성을 갖고 약속하는 과정이 피해자와 가족에게 다소나마 위로가 되고, 그 과정을 통해 우리는 조금 더 안전해지고, 조금 더 성숙하고, 국가를 조금 더 신뢰하게 될 수 있기 때문이다.

대형재난 참사가 발생한 경우에 특별법이 만들어지지 않는 한 현재 우리 사법 시스템에서는 참사의 원인 규명과 책임자 처벌의 역할은 검찰과 법원에 맡겨진다.

따라서, 검찰이 성역 없는 철저한 수사를 통해 책임이 있는 공무원을 법의 심판대에 세워야 하는 역할은 매우 중요하다. 기소된 공무원에 그 책임에 비례하여 형량을 선고하는 법원의 역할도 중요하다. 검찰의 기소와 법원의 판결을 통해 재난 참사의 일반 예방적 기능이 완성되기 때문이다.

그러나, 재난 참사의 책임이 국가를 상징하는 대통령과 정부 각급 장관으로 향할 수밖에 없어 필연적으로 책임을 부인하고 증거를 숨기는 현상이 나타난다. 이런 이유로 검찰 등 수사기관의 성역 없는 철저한 수사는 참사의 원인 규명과 책임자 처벌의 전제가 된다.

법원은 재난 참사의 원인이 개인 한 사람의 잘못으로 발생하지 않고 여러 사람의 과실이 겹쳐 발생하고, 보고와 지시 관계에 있는 공무원의 작은 안일함이 쌓여 대형 참사로 이어지며, 해당 공무원은 필사적으로 자신의 책임을 부정하거나 다른 사람에게 책임을 떠넘기는 재난 참사의 책임자들이 보여주는 행위 특성을 잘 가려 유·무죄 판단을 해야 한다.

4.16 세월호 참사 사건에서 해당 공무원의 처벌 실태를 중심으로 재난 참사에서의 국가책임자(공직자) 불처벌 실태를 살펴보고, 그에 대한 대책을 살펴보려 한다.

이를 위해서는 2014년 4월 16일 세월호 참사¹² 당시 구조요청이 시작되기 직전과 직후에 생명과 안전에 위기에 빠진 세월호 승객에 대해 승객구조 활동을 통해 대응해야 할 대통령과 각급 행정기관 등의 국가재난대응 체계를 이해할 필요가 있다. 국가재난대응 체계에 따라 자신이 누구인지를 알고, 자신이 해야 할 일을 해야 하는데도 하지 않거나 제대로 하지 않았다면 이들이 책임자의 범위로 들어오기 때문이다.

2. 2014년 4월 16일 세월호 침몰 참사 당시 국가재난대응체계

¹² 세월호는 2014년 4월 15일 저녁 9시경 제주도를 향해서 인천항을 출항했다. 승객과 승무원이 476명이 탔다. 4월 16일 오전 8시 32경 세월호는 전남 진도면 맹골수도에 진입했다. 세월호는 오전 08:52경(8:49) 왼쪽으로 30도 이상 기울었다. 승객 최 * * 은 오전 08:54경(8:52경) 119에 사고 사실을 신고했다.

가) 국가위기관리기본지침에 규정된 대통령의 역할

2013. 8. 30. 개정 대통령 훈령 제318호 국가위기관리 기본지침은 세월호 참사 당시에도 효력이 있었다. 위 국가위기관리 기본지침 제3조와 제8조는 **해양사고 상황**에서 국가안보실장이 컨트롤타워 역할을 담당하면서 대통령의 위기관리 수행을 보좌하도록 규정하고 있었다.

제3조(책무) 국가위기관리를 위한 각 기관의 책무는 다음 각호와 같다.

2. **국가안보실장**은 대통령의 위기관리 국정 수행을 보좌하고, 국가 차원의 위기관리 관련 정보의 분석·평가 및 종합, 국가위기 관리 업무의 기획 및 수행체계 구축 등 위기 상황의 종합·관리 기능을 수행하며 **안정적 위기관리를 위해 전략커뮤니케이션의 컨트롤타워 역할을** 한다.

제8조(재난분야 위기관리 기구) 제6항에서 ‘국가안보실은 재난 분야 위기에 관한 정보 상황의 종합 및 관리 업무를 수행한다.

김기춘	전 대통령 비서실장	대통령 보좌/대통령 비서실 사무총괄/대통령 비서실 소속 공무원을 지휘·감독
김장수	전 국가안보실장	국가위기대응 관련 대통령 보좌
김규현	국가안보실 제1차장	국가안보실장 보좌/국가안보실 소속 비서관실의 소관 업무 총괄
신인호	국가위기관리센터장	위기관리센터의 업무를 총괄하고 위기관리센터 소속 공무원을 지휘·감독
김관진	2014. 6월 경 김장수 사임 후 국가안보실장이 됨	

나) 해양경찰공무원의 구조의무

선박의 침몰·침수·전복 등 해양사고 상황에서 다수 인명피해 등 재난 발생 시 경찰공무원법, 수난구조법 등 관계 법령과 주변해역 대형 해상사고 대응 매뉴얼, 해상 수색구조 매뉴얼, 대규모 인명 피해 선박 사고 대응 매뉴얼 등 해양경찰청 업무 매뉴얼에 따라 해양경찰공무원은 **해양조난사고로부터 국민의 생명과 신체를 보호하고, 신속하게 인명 구조 업무를 수행할 의무가 있다.**

해양경찰청장 소속으로 지방해양경찰청 및 직할 해양경찰서를 두고 지방해양경찰청장 소속으로 해양경찰서를 두었다. 지방해양경찰청은 동해, 서해, 남해, 제주 4개가 있었는데 세월호가 사고를 당한 병풍도 해상은 서해지방해양경찰청 소속 목포해양경찰서 관할

해역이었다¹³. 당시 **해양경찰청장은 김석균**, **서해해경청장은 김수현**, **목포해경서장은 김문홍**이었다. 이들은 세월호 사고에 대해 각각 중앙구조본부장, 광역구조본부장, 지역구조본부장이 됐다.

해경은 해양사고가 최초 접수되어 보고·전파되면 각급 구조본부를 중심으로 신속한 대응체계를 갖춘다. 신속한 구조활동을 위한 종합상황실이 설치·운영된다. 24시간 운영되는 각급 상황실은 상황 담당관과 상황요원이 각자의 임무를 수행한다. 각급 상황담당관은 소속부서 및 예하 기관의 각 상황실장, 상황요원 등을 지휘한다¹⁴.

직위	주요임무
상황담당관	주요상황처리 등 상황 총괄 통합관리/발생된 상황과 주요 조치사항을 지휘부 보고
	상황대책팀 구성 및 운영/상황실 관리·운영/상황분석 회의의 진행/상황요원의 지휘·감독 등 총괄
상황실장	상황담당관 보좌/상황담당관 직무대행/중요사항 발생 시 상황대책팀 비상소집 등
부실장	상황실장 보좌
상황요원	상황의 접수 기록 및 전파/기타 상황담당관·상황실장 지시사항 수행
122 신고 접수요원	122시스템으로 신고되는 사항의 접수 및 초기지령 및 전파
	기타 상황담당관·상황실장의 지시사항 수행

각급 구조본부가 가동되는 때는 **구조본부장**과 **조정관** 등의 총괄지휘에 따라 구조대응반, 국제협력반, 구호대책반, 보급지원반, 정보수사반이 운영된다¹⁵.

¹³ 「해양경찰청과 그 소속기관 직제」 (2014.3.31. 시행 대통령령 제25244호) 2조, 22조, 23조, [별표 1] 참조.

¹⁴ 해상치안상황실 운영규칙 제1조, 제4조, 제8조 제1항 등

¹⁵ 해양경찰청, 주변해역 대형 해상사고 대응 매뉴얼, 13~14쪽

직위	이름 (경력)	법령상 임무	매뉴얼 상 임무	
			구조본부 별 임무	구조본부 공통
해경청장 (해경본청장) 중양구조본부장	김석균 (17년)	①중양구조본부장 ②수난구조 총괄조정 ③광역.지역구조본부 지휘·통제	①긴급구조활동 총괄·지휘·조정·통제 ②긴급구조를 위한 현장활동계획 수립	① 구조함정 사고해역 이동 등 초동조치 ② 사고현장 상황파악 - 사고발생일시·장소 - 선종 - 톤수 - 승선원 (여객과 승무원) - 요구조자 구성 (남·여·노·소) - 구조정 이용 탈출자 - 구명동의 착용여부 ③ 구조계획 수립 - 구조세력 - 구조방법 - 구조난이도 - 위험성 - 소요장비 등 ④ 신속하고 효율적인 수색활동 실시 ⑤ 신속하고 효율적인 구조활동 실시
본청 차장	최상환	①중양구조본부부장 ②해경본청장 보좌 ③구조업무 보좌	③최초 정보입수 후 즉시 위험상태분석 ④긴급사태 단계 결정	
본청 경비안전국장	이춘재	①중양조정관 ②상황반장으로 종합상황실 지휘·통제하며 보좌 ③상황실의 업무 총괄업무	⑥신속정보 하달 ⑦전복선박 상태에 따른 합리적 구조 계획수립	
본청 경비과장	여인태	① 이춘재 보좌 ②중양구조본부 상황반원으로 구조를 위한 정보수집전파	⑧일사불란한 지휘통솔	
본청 상황담당관	임근조	① 김석균·이춘재 보좌 ②중양조정관/상황반장으로 주요상황처리/상황총괄통합 ③소속 및 예하 기관 상황실 지휘·감독업무		
서해해경청장 광역구조본부장	김수현	①광역구조본부장 ②관할해역 수난구조 총괄조정.지휘 ③현장지휘	①관할해역 긴급구조 총괄·지휘·조정·통제 ②최초 정보입수 후 즉시 위험상태분석	
서해청 경비안전과장	김정식	①조정관 ②김수현 보좌 ③구조대 및 직원 지휘감독	③신속정보 하달 ④전복선박 상태에 따른 합리적 구조	
서해청 상황담당관	유연식	①김수현/김정식 보좌 ②주요상황처리/상황총괄통합 ③소속 및 예하 기관 상황실 지휘.감독업무	⑤일사불란한 지휘통솔	
목포해경서장 지역구조본부장	김문홍	①지역구조본부장 ②관할해역 수난구조업무 ③구조대 편성·운영 ④현장구조활동 지휘·통제	①관할해역 긴급구조 총괄·지휘·조정·통제 ②최초 정보입수 후 즉시 위험상태분석	
목포서 상황담당관	조형곤	①조정관 ②김문홍 보좌 ③주요상황처리/상황총괄통합 ④소속 및 예하 기관 상황실 지휘·감독업무 ⑤ 구조대 및 직원 지휘감독	③신속정보 하달 ④전복선박 상태에 따른 합리적 구조 ⑤일사불란한 지휘통솔	

해양경찰청 해상 수색구조 매뉴얼에 따라 현장지휘관(OSC, On-Scene-Commander)은 전복사고 발생 시 선박 내에 잔류하는 인명의 위험성이 증가하므로 인명 구조 작업이 신속하게 수행되어야 하고, 전복 선박 상태에 따른 합리적인 구조계획 수립 및 일사불란한 지휘 통솔하여야 한다(광주지방법원 2014고합436, 광주고등법원 2015노177, 대법원 2015도11610호).

세월호 참사 당시 사고현장으로 출동하던 123정이 있었고, 현장지휘관 역할을 맡은 123정장은 세월호와 같은 대형 여객선이 침몰하는 상황에서 출동하는 항공기, 선박, 해경, 민·관·군 등 모든 구조세력을 제대로 지휘·통제하는데 한계가 있었다.

세월호의 구조상황이 전형적이고 일상적인 상황으로 진행되는 것이 아니라, 그 상황이 예측할 수 없는 상황으로 급격하게 흘러갈 수 있었다. 이에 이용할 수 있는 모든 물적 장비와 인적 방비를 활용하여 구조 활동을 유기적으로 통합·조정하여 효과적으로 인명 구조 활동을 지휘하는 것이 해경 각급 구조본부(해경지휘부)의 핵심역할이었다. 수난구조법 제17조는 각급 구조본부장의 현장지휘 임무를 규정하고 있고, **현장지휘 임무의 핵심은 “조난현장에서의 인명의 수색구조¹⁶임을 강조하고 있다(법 제17조 제2항).**

조난현장에서의 구조 임무는 현장지휘관 또는 각급 구조본부장 한 사람으로 수행하기 어려워 수난구조법령에서 각급 구조본부장을 보좌하는 중앙조정관(광역조정관, 지역조정관)의 보좌 역할을 규정하고 있다.

해상에서 벌어지는 구조상황이 전형적이고 일상적인 상황으로 진행되는 것이 아니어서 **해상처리 상황처리 매뉴얼 앞단에서 “상황처리 십계명”에서 “지휘관의 입장에서 판단하고 조치한다”**라고 강조하고 있다.

해상치안상황처리매뉴얼(제103쪽)은 가장 기본적이고도 중요한 내용으로 구조세력이 **가용수단을 최대한 동원하여** 조난선박과 교신 설정하고, 교신을 유지할 의무를 규정하고 있다. 또한, 신속하고 효율적인 구조 활동을 위하여 구조세력, 구조방법, 구조 난이도, 위험성, 소요 장비, 합동구조대 구성 필요성 등을 고려하여 구조 활동 계획을 수립하고, 이를 시행할 의무를 정하고 있다.

¹⁶ 수색은 “인원 및 장비를 사용하여 조난을 당한 사람 또는 사람이 탑승하였을 것으로 추정되는 선박, 항공기, 수상레저기구 등을 찾는 활동(수난구조법 제2조(정의) 6호)이고, 구조는 “조난을 당한 사람을 구출하여 응급조치 또는 그 밖의 필요한 것을 제공하고 안전한 장소로 인도하기 위한 활동(수난구조법 제2조(정의) 7호)”을 말합니다.

다) 안전행정부장관과 해양수산부 장관의 역할

국가적 차원에서 관리가 필요한 재난과 **재난관리주관기관**을 규정하고 있다(재난 및 안전관리 기본법 제34조의 5. 이하 ‘재난기본법’이라 함). **재난관리책임기관**은 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위한 모든 활동을 하는 중앙행정기관과 지방자치단체 등을 말한다.

재난관리주관기관은 유형별로 재난관리업무를 수행하는 기관을 말한다. 재난이나 그 밖의 각종 사고에 대해 그 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행하는 기관을 각종 매뉴얼로 정하고 있다¹⁷. **해양 선박사고 등 해양 재난의 재난관리주관기관은 해양수산부**이다. 해양수산부 장관은 해양사고가 발생하거나 발생 우려가 있는 경우에 재난상황을 효율적으로 관리·수습하기 위해 장관을 본부장으로 하는 ‘**중앙(지방)사고수습본부**’(이하 ‘중수본’이라고 함)를 설치·운영한다.

참사 당시 오전 9시 26분~10시 6분 사이에 중수본이 설치·운영됐다. 중수본 본부장은 **이주영 해양수산부 장관**이었다.

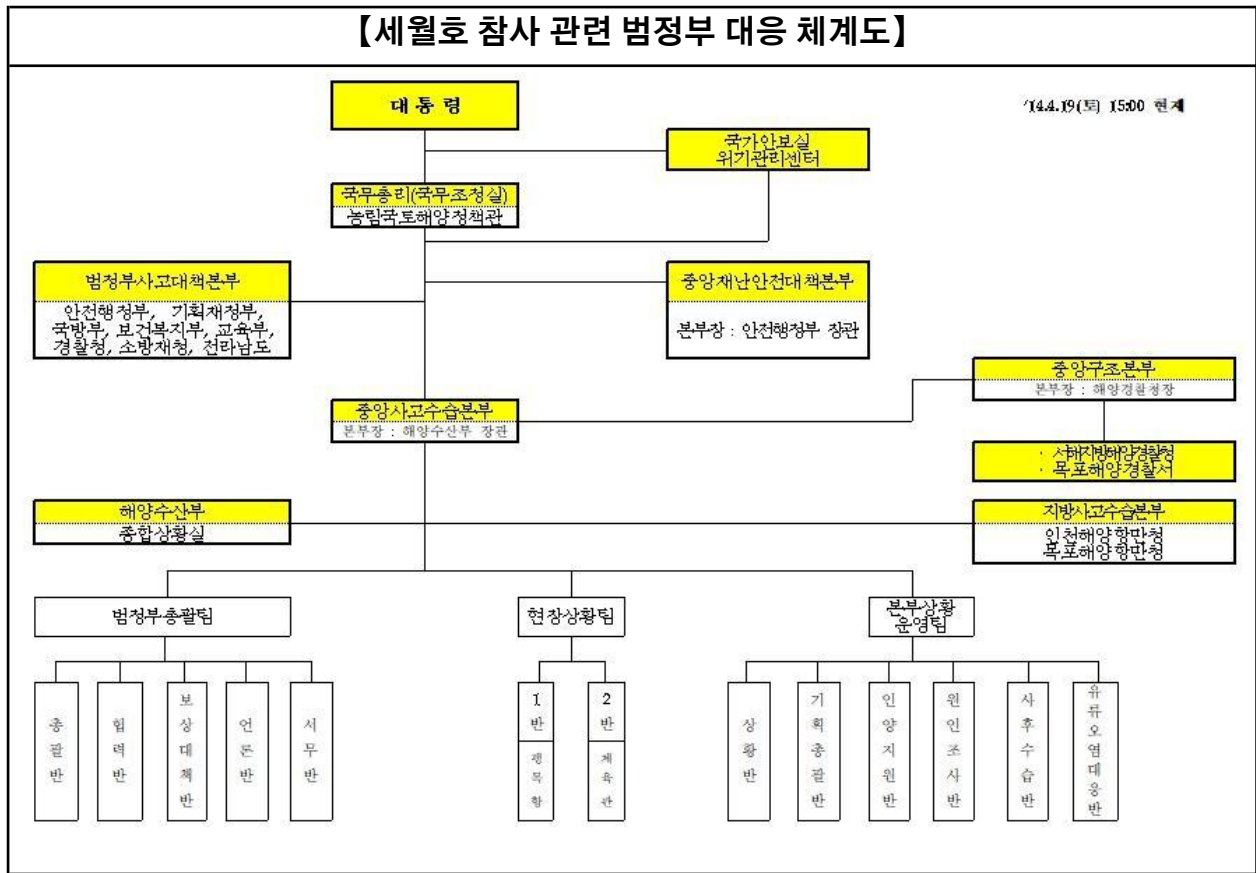
대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위해 안전행정부에 ‘**중앙(지방)재난안전대책본부**’(이하 ‘중대본’이라 함)를 두고 있었다(재난기본법 제14조). 중대본은 신속한 상황관리와 효율적 재난수습을 위해 현장관리관을 파견하고, 해경과 해양수산부 등 유관기관과 역할분담 등을 사전협의하며, 구조상황을 계속 모니터링해 인력·물자를 해정·재정적으로 지원하는 재난관리를 총괄·조정하는 역할을 수행한다. 따라서, 중대본은 중수본의 상위개념이라고 할 수 있다.

참사 당시 오전 9시 45분경 중대본이 설치·운영됐다. **중대본 본부장은 강병규 안전행정부¹⁸ 장관**이었다. 안전행 정부는 재난관리책임기관이었다. 관련 개념으로 유관기관과 협조기관이 있다. 유관기관은 정부의 위기관리 활동 중 소관분야에 대하여 직접 책임을 지는 중앙행정기관 및 지방자치단체이고, **협조기관**은 주관기관 및 유관기관의 활동을 지원하고 협조하는 중앙행정기관을 말한다.

¹⁷ 재난의 효율적 관리를 위하여 재난유형에 따라 표준·실무·행동 등 위기관리매뉴얼을 작성·운영하도록 규정했는데, 당시 위기관리 표준매뉴얼 25개, 위기대응 실무매뉴얼 200개, 현장 조치 행동 매뉴얼 3,269개가 있었다.

¹⁸ 참사 당시에는 안전행정부였다.

라) 범정부 대응체계도



마) 위험징후를 알아차리는 데 실패한 해경 진도VTS

연안해상교통관제 업무의 핵심은 선박안전 운항을 위해 정보를 제공하는 것이다. 관제센터장은 운영총괄을 담당하는 사람으로 중요한 사항에 대해 지방해양경찰청 소속 경비안전과정에서 보고한 후 조정·통제하는 임무를 수행한다¹⁹.

진도VTS가 관제업무를 제대로 했다면 8시 54분 세월호의 이상 상황을 알아차릴 수 있었다. 진도VTS는 즉각 세월호와 교신하여 세월호 침몰상황을 파악할 수 있었다. 진도VTS는 경비함정의 출동을 명령할 수 있는 권한이 있었으므로 목포해경서보다 먼저 지시할 수 있었다. 서해해경청 소속 상황실에 보고하여 해경 헬기의 출동을 요청할 수 있었다. 유관기관인 소방방재청에도 소방헬기의 출동을 요청할 수 있었다²⁰. 진도VTS가 관제를 제대로 하지 못한 것은 세월호 승객구조를 하지 못한 데 치명적인 과실이였다.

¹⁹ 연안 해상교통관제 운영 및 관리에 관한 규칙 제2조 제3호, 제9호, 제12조, 진도VTS 상황대응 매뉴얼 중 상황발생시 근무지침과 상황처리 종합체계도(진도 VTS 직원 징계 사건, 광주고등법원 2016누 5128 판결, 광주지방법원 2016구합285 판결)

²⁰ 해경 헬기에 관한 지휘·통제 권한은 해양경찰청장에게 있다. 해양경찰 항공운영규칙(2013. 10. 28. 시행, 해양경찰청훈령 제1011호) 제5조는 해경 헬기 운영 통제와 지휘권은 원칙적으로 해양경찰청장에게 있다. 지방해양경찰청장은 소속 항공기에 대해 운용통제와 지휘권을 가지고, 해양경찰서장에게 위임할 수 있다.

진도VTS는 9시 6분경 세월호 침몰 사고 상황을 파악하라는 지시를 서해해경청으로부터 받았다. 진도VTS는 직후에 세월호 교신을 시작했다. 9시 6분 이후라도 진도VTS는 유관기관인 소방방재청에도 소방헬기의 출동을 요청할 수 있었다. 소방방재청이 소방헬기 출동을 요청받았다면 반드시 소방헬기를 출동시켜야 할 의무가 있었다.

바) 세월호 침몰사고는 언제 어디로 전파되었는가

목포해경서는 8시 56분에서 9시 이전까지 해경 경비전화로 해경본청 상황실, 서해청 상황실 등에 사고 상황을 전파했다. 9시 1분 KCG 메신저 문자방(방이름: 여객선 신고 관련)을 개설하여 본청 상황실, 서해청 상황실, 완도서 상황실, P-35정, 1010함, 1509함, 305함, 1508함, 인천서 상황실, 제주서 상황실, 제주청 상황실, 남해청 상황실, 본청 상황대책팀, 울산서 상황실, 창원서 상황실, 여수서 상황실, 통영서 상황실 등을 초대하여 사고상황을 전파했다²¹.

목포해경서 상황실장 백남근은 9시 4분경 TRS로 “모든 국, 모든 국, 모든 국 …중략…여객선 침몰 중, 모든 선박은 그쪽으로 출동해 주시기 바랍니다.”라며 구조지원을 요청했다. 목포해경서는 상황보고서 1보를 작성하여 9시 5분경 발송했다. 대내 전파처에 해양경찰청, 서해지방해양경찰청, 제주지방해양경찰청, 완도해양경찰서, 경무기획과, 경비구난과, 정보과, 해양오염방제과, 장비관리과, 해상안전과, 예하 파출소, 예함 경비함정이 특정되었다. 예하 경비함정으로 3009함, 1508함, 1509함, 1006함, 1007함, 1010함, 513함, 305함, P-19정, P-35정, P-79정, P-92정, P-96정, 106정, 123정, 126정, 방제20호, P-120정, P-125정에 전파됐다. 대외 전파처로 목포어업정보통신국, 서해어업관리단, 해군제3함대, 목포해양환경관리공단, 진도군청(당직실), 목포VTS, 진도 VTS 등이 특정되었다²².

9시에 3009함에 내렸던 지역구조본부장 김문홍은 9시 3분경 3009함 조타실에서 사고상황을 보고받았다. 9시경 사고상황을 전파받은 서해해경청 상황실은 9시 3분경 해경 특공대에 전파했다.²³ 그러나, 서해청 특공대는 지시를 기다리다 자체 판단으로 10시 20분경 서해해경청 헬기장에서 육상 경찰청 헬기를 타고 현장으로 출발했다. 9시 3분경 목포항공대에 경비전화로 출동지시가 전파됐다.

헬기 511호는 9시 10분경 목포항공단에서 이륙했고, 헬기 512호는 9시 17분경 3009함에서 이륙했다. 서해해경청은 9시 17분 제주청 소속 헬기 513호에 연락했지만, 이미 9시 8분 목포서 상황실의 요청에 따라 현장으로 출동하고 있었다.

²¹ 사회적참사특별조사위원회 세월호참사에서 해경 등 초동대응의 적정성 조사보고서, 160쪽

²² 사회적참사특별조사위원회 세월호참사에서 해경 등 초동대응의 적정성 조사보고서, 164쪽

²³ 사회적참사특별조사위원회 세월호참사에서 해경 등 초동대응의 적정성 조사보고서 각주 373번

서해해경청 상황실은 9시 6분 산하 진도 VTS에 사고 선박과 관련한 교신을 지시했다. 진도 VTS는 9시 6분경부터 37분경까지 세월호와 VHF로 교신했다. 한편, 진도 VTS는 9시 6분경부터 10시 50분경까지 유조선 둘라에이스호 등 주변 항행 선박에 대해 구조협조를 요청했다.

해경본청 상황실은 9시 30분경 상황보고서 제1보로 청와대사회안전비관실, 경호 상황센터, 청와대 위기관리센터에 상황을 전파했다.

청와대 대통령 비서실과 국가안보실 위기관리센터는 9시 19분 YTN 뉴스를 보고 사고 상황을 인지했다. 국가안보실 위기관리센터는 9시 20분경 핫라인을 통해 해경본청에 사고 상황을 파악하기 시작했다. 직후인 9시 20분경 국가안보실은 청와대 내 문자메시지(474명 탑승 여객선, 침수 사고 접수 확인 중)로 사고상황을 전파했다.

국가안보실 위기관리센터는 10시경 상황보고서 1보를 작성했다. 전 국가안보실장 김장수는 10시 12~13분경 상황보고서를 대통령 관저로 전달하라고 지시했다. 상황보고서 1보는 10시 19~20분경 대통령 침실 앞 탁자에 도착했다.

강병규 안전행정부 장관은 9시 25분경 사고 상황을 인지하여 9시 31분경 청와대에 문자메시지(크로샷)으로 전파했다.

이주영 해수부 장관은 9시 26분경 인지하여 10시 6분경 국가안보실 위기관리센터에 전파했다. 김관진 국방부 장관은 9시 27분경 인지하여 9시 31분경 국가안보실 위기관리센터에 전파했다. 9시 5분경 사고상황을 전파받아 알게 된 해군 제3함대에서 링스헬기와 함정이 출동했다. 해군 링스헬기는 9시 40분경 출발해서 10시 1분경 사고 해역에 도착했다²⁴. 공군은 9시 19분 YTN 뉴스를 보고 사고 상황을 인지했다. 공군 작전사령부 공수구조 과장이 9시 30분경 서해해경청 상황실에 도움 전력이 필요한지를 문의했다²⁵. 서해해경청 상황담당관 유연식은 세월호가 침몰하면 고무보트를 타야하기 때문에 고무보트가 필요하다는 답을 했다. 실제로 협조가 이루어졌는지는 확인되지 않았다. 목포서는 상황보고서 1보에 대외 전파처로 해군 제3함대를 특정했었다.

해군 제3함대는 서해해경청 및 목포서와 1Km 내에 있었다. 상황보고서는 여객선이 침몰하니 구조 협조해 달라는 것이었다. 해군 제3함대는 해군에 상황을 전파하면서 “350명 탑승한 여객선이 침몰하고 있다”고 보고했다. 해군은 링스헬기를 해군 제3함대에서 출동시켰고, 해군 수중수색대를 지원했다.

²⁴ 링스헬기에는 구조인력이 없이 정비병만 태웠던 상황이어서 실제적인 구조작업을 하지 못했다. 헬기 등 이동수단이 없이 12시가 넘어 현장에 도착한 목포서 122구조대가 제3함대에서 1Km 떨어진 3함대의 링스헬기를 타고 현장으로 이동했다면 빠른 구조활동이 가능하였을 것이라는 지적이 있었다.(사회적참사특별조사위원회 세월호참사에서 해경 등 초동대응의 적정성 조사보고서 각주 402번)

²⁵ 사회적참사특별조사위원회 조사보고서, 제52쪽

사) 참사 책임을 회피하기 위해 정보·권력기관을 활용하는 책임자들의 전략

수사와 관련하여 **일도이부삼백(一逃二否三BACK)**이라는 말이 있다. 일단 도망하고, 잡히면 부인하고, 부인도 안 되면 뒷배를 동원한다는 말이다. 참사 원인 책임자들인 고위 공무원들이 보여주는 전형적인 모습이다.

국민의 지지율이라는 국정 동력으로 살아가는 권력기관은 먼저 책임이 드러날 수 있는 자료에 관한 제출을 거부²⁶하거나 폐기²⁷하고(一逃에 해당), 둘째, 책임과 관련해서 ‘그런 일이 없었다’라거나, 정당한 업무²⁸이었다거나 개인의 일탈(二否에 해당)로 변명하며, 수사·감찰을 하는 사정 기관에 대해서는 책임을 축소하거나 면죄부를 주는 방식의 외압을 가하고, 국가정보원·국군기무사령부 등 정보기관을 활용하여 비판적인 여론을 형성하는 개인 또는 단체에 대해서는 부정적인 여론을 형성하고, 책임 있는 정부에 대해서는 긍정적인 여론을 형성하려고 한다. 심지어 특별법에 구성된 특별조사위원회의 권한을 축소하거나 그 활동을 방해하다가 강제해산시킨다.(三BACK에 해당).

세월호 참사 직후에 박근혜 전 대통령의 지지율은 급락했다. 뿐만 아니라, 정치일정으로 2014. 6. 4.일 지방선거, 7. 30. 재보궐 선거²⁹가 예정되었고, 국회에서는 2014. 7. 7. 전 청와대 업무 현황 보고에 대한 국회운영위원회가 예정되었으며, 7. 10.에는 세월호 침몰사고의 진상규명을 위한 국정조사특별위원회(이하 ‘국조특위’라고 한다)의 국정조사도 예정되었다. 국정감사 기간 중 2014. 10. 28. 청와대 대통령비서실 국정감사도 예정되었다.

따라서, 박근혜 대통령 전 정부의 청와대는 정부의 초기대응 미흡, 국가의 국민 보호 의무 해태 등이 구체적으로 드러날 수 있는 사실을 철저히 숨겨야 했다. 그래야 책임을 면하고, 정부와 여당에 대한 비판여론도 잠재울 수 있었기 때문이었다. 그러나, 반대로 정부의 초기대응이 미흡했고, 위기에 빠진 세월호 승객의 생명·안전 보호라는 의무 위반이 총체적으로 드러나게 되는 경우 박근혜, 김기춘, 김장수 등 청와대 관계자는 물론이고, 정권이 넘어질 수 있는 폭발력이 잠재되어 있었다.

²⁶ 청와대는 2014. 5월 말경 감사원 실지 감사에서 자료 제출을 거부했고, 감사원의 답변요청에 대해서도 2쪽짜리 답변서를 제출하면서 답변요구 사항과 상관없는 엉뚱한 답변을 하였다.

²⁷ 2016. 12월 국회에서 탄핵결의 후에 청와대에서는 대통령기록물을 엄청나게 폐기했다. 전 국무총리 황교안은 2017. 3월경 박근혜 대통령 재임 기간 중 생산한 기록물, 특히 세월호 관련 대통령기록물을 대통령지정기록물로 지정했다. 대통령지정기록물을 엄격하게 제한하고 있다는 측면에서 이것도 사실상 자료 폐기로 볼 수 있다.

²⁸ 법률적 검토의견을 제시하면서 정당하다고 강변한다. 법무부는 ‘수사보완과 법리검토 필요’을 이유로 정당하다는 취지로 강변하고, 청와대는 감사원의 감사과정에서 대통령기록물법상 대통령지정기록물이기 때문에 제출 거부를 강변했다.

²⁹ 15석 차지를 둘러싼 국회의원 재보궐 선거와 1석의 기초의원 재보궐선거였다. 대표적인 국회의원 재보궐 선거는 서울 동작구를 새누리당 나경원 후보와 전 노원구 병 국회의원 고(故) 노회찬 후보 대결이었다.

이에 국군기무사령부와 국정원이 나섰다. 대한민국 헌정사에서 국군기무사령부 등 정보기관은 국군통수권자인 대통령을 보좌한다는 명목하에 실질적인 목적인 ‘대통령의 국정 운영 지원 또는 국정 지지율 제고’와 ‘보수 정권 재창출’을 위하여 활동했다.

국군기무사령부 등 정보기관의 핵심역할은 대통령(정부)에 비판적인 사람이나 단체에 대한 **반대·비방 활동과 대통령(정부)에 대한 지지·찬양 활동**을 전개한다는 것이었다. 국군기무사령부의 활동 방법은 대통령실에서 개최되는 대통령 주재 수석비서관 회의, 대통령실장 주재 수석비서관 회의 등 각종 회의를 통해 보고하고, 업무를 지시받거나 승인받는 방식이었다.

국군기무사령관 고(故) 이재수, 기무사령부 참모장 김대열, 지영관(국군기무사령부 정보융합실장) 등은 대통령의 국정 운영을 지원하여 통수권을 보좌하고, 유가족들의 언행이나 구조작업 장기화에 대한 부정적인 여론을 조성하고 이를 통해 유가족들을 압박함으로써 대통령이나 정부의 지지율을 회복에 필요한 각종 제언을 계획하고 실행함으로써 2014. 6. 4. 지방선거, 국정조사, 2014. 7. 30. 재·보궐선거 등에서 대통령이나 정부에 유리한 여론을 조성하는 방안이나 선거 국면 대책 등을 지원하기로 공모했고, 이후 세월호 유가족을 사찰했다.

청와대 민정비서관 청와대 민정비서관 우병우는 2014. 6. 5. 16:00~17:00경 광주지검 해경수사팀에 전화해서 ‘해경 상황실 경비 전화 통화내용이 담긴 녹음 파일’의 압수수색을 막으려 했다.

황교안 전 법무부 장관이 재직할 당시 법무부는 2014. 7. 30.경 법무부 형사기획과장 등을 통해 보완 수사 및 법리 검토 명목으로 광주지검 수사팀에 123정장에 대해 업무상과실치사(상) 혐의를 구속영장 넣지 못하도록 했다.

청와대는 전례 없이 청와대 비시실과 국가안보실에 대한 감사원의 자료 제출을 거부했고, 감사원은 자료 제출 거부 시 형사처벌되는 규정을 활용하지 않았고, 감사원장은 청와대에 여러 차례 수시보고를 하여 감사원의 독립성을 해치는 행위를 했다.

청와대와 여당은 세월호 특별조사위원회를 세금 도둑으로 몰며 예산을 지원하지 않았고, 당시 여당 추천 위원들은 청와대와 여당과 긴밀히 협력하면서 위원회에서 안건 처리를 지연시키거나 파견 공무원을 돌려보내는 등 각종 방해행위를 했으며, 해양수산부와 청와대는 2016. 6월 경 세월호 참사 진상규명 활동을 하던 특별조사위원회의 강제 해산을 통보했고, 같은 해 9. 30. 특별조사위원회 사무실을 폐쇄했다.

3. 부실한 감사를 통해 청와대 공무원 책임을 면제해 주는 방법

가) 감사원의 감사와 당시 감사의 핵심 쟁점

감사원은 세월호 사고 직후 감사단을 구성하여 세월호 사고 관련 감사에 착수했고, 세월호 감사단은 예비조사(2014. 4. 29.~5. 9.) 및 실지 감사(1단계: 2014. 5. 14.~5.30./2단계: 2014. 6. 9. ~6.20.)를 실시했다.

2014. 5. 14. 참여연대 등 시민단체에서 대통령비서실 및 국가안보실에 대한 공익감사를 청구하자 예비조사 단계에서 대통령비서실 등에 대한 감사가 하지 않다가 2014. 5. 21.경 감사원 사무총장 김**의 지시로 대통령비서실 등에 대한 감사에 착수했다. 거기까지였다.

당시 감사의 핵심 대상은 ①‘국가안보실이 컨트롤타워인지 여부’, ②‘대통령께서 사고 상황을 제대로 보고 받았는지 여부’였다.

나) 부실 감사로 감사원이 책임자를 면제해 준 결과 초래

(1) 감사원은 추상같은 감사를 위해 주어진 자신의 권한을 행사하지 않았다.

감사원은 2014. 5. 29. 국가안보실과 청와대 비서실 실지 조사 직후, 세월호 사고 당일 보고 상황 등을 확인하기 위해 ‘세월호 사고상황의 보고에 관한 질의 사항’이라는 제목으로 대통령비서실에 8매 분량의 질의서를, 국가안보실에 9매 분량의 질의서를 발송했다. 관련 자료의 제출을 요구했다.

감사원은 자료의 제출을 거부하는 경우에 감사원법 제51조³⁰에 따라 형사처벌을 고지하여 자료를 확보할 수 있는 법원의 영장보다 더 강력한 수단을 활용할 수 있었다.

그러나, 감사원은 국가안보실과 청와대 비서실에서 자료를 제출하지 않는데도 위 권한을 활용하지 않았다. 이점은 최근에 감사원(최재형 감사원장)이 월성1호기 조기 폐쇄 조치 등과 관련하여 대상 기관이 자료의 제출 거부에 대해서 감사원이 활용했던 점과 대비되고, 수사참고 자료로 제출했던 점과도 매우 대비된다.

(2) 국가안보실과 청와대 비서실의 자료 제출 거부에 정당한 사유가 없음이 명백한데도

³⁰ 감사원법 제51조(벌칙)

①다음 각호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. [개정 2014.1.7]

1. 이 법에 따른 감사를 받는 자로서 감사를 거부하거나 자료제출 요구에 따르지 아니한 자

감사원은 그대로 들어 주었다.

국가안보실과 청와대 비서실의 자료 제출 거부 이유는 **대통령기록물관리법 제17조**였다. 대통령기록물관리법 제17조 대통령지정기록물을 보호하는 규정인데, 대통령지정기록물로 지정되어야 비로소 지정기간 동안 자료 제출 거부 등으로 보호되는 것이었다. 감사 당시 박근혜 전 대통령은 국가안보실과 청와대 비서실이 보고한 문서에 대해 대통령지정기록물로 지정한 적도 없었고, 대통령지정기록물로 지정할 수도 없었다³¹.

(3) 감사원은 청와대 관련 핵심 감사 쟁점을 편법을 동원해 감사결과보고서에 반영하지 않았다.

감사원은 2014. 7. 8.경 **중간 감사결과 발표**라는 형식으로 감사원의 세월호 침몰사고 대응 실태 감사 진행 상황을 발표했다. 관련하여 중간감사 결과를 발표한 감사원 제1 사무차장 정길영은 **“의혹과 관련한 모든 정부 및 관련기관에 대해 나름대로 최선을 다해 확인했다. 조사된 내용은 나중에 최종 감사결과에서 확인할 수 있을 것이다.”**라고 답변했다.

그러나, 감사원은 2014. 10. 10. 감사결과보고서에 ①‘국가안보실이 컨트롤타워인지 여부’, ②‘대통령께서 사고 상황을 제대로 보고받았는지 여부’를 담지 않았다.

세월호 참사 특별수사단 수사결과에 의하면, 감사원은 사건 불성립으로 처리하는 경우에 감사결과보고서에 반영하지 않아도 된다는 내부 기준이 있다는 핑계로 사건 불성립으로 처리했고, 감사결과를 발표하지 않았다.

그러나, 세월호 상황보고서 관련 허위 공문서 작성죄 관련 사건에서 드러났듯이, 국가안보실장이 ‘위기관리를 위해 전략커뮤니케이션의 컨트롤타워 역할을 한다(국가위기관리지침 제3조)’라고 규정한 국가위기관리지침이 있었다. 감사원이 국가위기관리실로부터 자료를 받았다면 사건 불성립이라는 결론은 있었을 수 없었다.

박근혜 전 대통령에게 이루어진 최초의 보고시간, 박근혜 전 대통령의 최초 지시시간과 지시내용 등이 허위임이 밝혀졌다³². 김기춘 전 대통령 비서실장의 주장과 달리, 세월호 사고 당일 14회(대통령비서실 11회, 국가안보실 3회)에 걸쳐 ‘실시간으로’ 박근혜 전 대통령에게 보고되지도 않았다.

당시 감사원이 감사 대상 기관이 자료 제출을 거부하는 경우 자신의 권한을 적극적으로 활용하여 자료를 제출받는 등 추상같은 감사를 했더라면 사건 불성립이라는 편법으로 감사하지

³¹ 대통령지정기록물로 지정되는 시점은 대통령이 임기를 마치고 직무를 종료하게 되는 경우에 대통령기록관으로 이관하기 위해 지정하는 것이기 때문이다.

³² 서울중앙지방법원 2018고합306 판결

않았을 것이다.

감사원이 제대로 감사를 했다면 세월호 참사 직후에 세월호 참사 원인을 제때에 규명했을 것이고, 책임자를 제때에 처벌할 수 있는 발판이 되었을 것이다. 그러나 감사원은 사건 불성립이라는 편법으로 책임자를 면제해 주었다.

4. 부실한 수사 또는 수사 외압으로 해경 공무원의 책임을 면제해 주는 방법

가) 수사 대상 제외로 책임이 있지만, 관련 책임이 면제된 공무원

(1) 세월호 위기 징후에 대해 관제 실패한 해경 진도VTS 해경

VTS는 관제절차를 시행하던 중에 부득이한 사정으로 구조를 요청할 때에는 경비함정 출동 등 구조에 필요한 조치를 해야 한다(규칙 제9조, 제10조). 진도VTS 상황대응 매뉴얼은 상황 발생 시 근무지침으로 ① 접수한 상황은 신속히 보고하고 필요한 조동 조치 지시, ② 사고상황을 신속히 파악하고 추가 피해 방지 위해 노력, ③ 인근 경비함정에 상황 전파하고 대응지시, ④ 추가 정보 사항 확인 시 상황실 및 경비함정에 정보제공을 규정하고 있었다.

상황처리 종합 체계도는 상황 전파 순서는 경비함정 등 직접 행동을 취할 부서(1순위), 협조 및 지원을 필요로 하는 부서(상황실, 유관 기관 등 2순위), 지휘 및 참모 계통(3순위)로 정하고 있었다³³.

상황처리 종합 체계도는 상황 전파 순서는 경비함정 등 직접 행동을 취할 부서(1순위), 협조 및 지원을 필요로 하는 부서(상황실, 유관 기관 등 2순위), 지휘 및 참모 계통(3순위)로 정하고 있었다³⁴.

진도VTS가 관제업무를 제대로 했다면 8시 54분 세월호의 이상 상황을 알아차릴 수 있었다. 진도VTS는 즉각 세월호와 교신하여 세월호 침몰 상황을 파악할 수 있었다. 진도VTS는 경비함정의 출동을 명령할 수 있는 권한이 있었으므로 목포해경서보다 먼저 지시할 수 있었다. 서해해경청 소속 상황실에 보고하여 해경 헬기의 출동을 요청할 수 있었다.

³³ 진도VTS 징계 사건, 광주고등법원 2016누5128 판결, 광주지방법원 2016구합285 판결

³⁴ 진도VTS 징계 사건, 광주고등법원 2016누5128 판결, 광주지방법원 2016구합285 판결

진도VTS가 관제를 제대로 하지 못한 것은 세월호 승객구조를 하지 못한 데 치명적인 과실이였다. 이에 대한 수사는 전혀 이루어지지 않았다.

(2) 세월호와 교신하지 않았던 출동 항공기 세력

‘해양경찰 항공 운영 규칙’ 제5조(직무 및 책임) 제1항 제9호 제마목에는 조종하지 않는 조종사가 무전교신 및 계기점검을 하도록 규정되어있고, 항무망 채널 16번 및 SSB 교신을 쉬지 않고 운용하도록 규정되어있다³⁵.

세월호 사고 해역에 출동한 항공구조세력은 사고 현장에 도착하기까지 주요 교신을 청취하지 않았고, 세월호 침몰 사고의 승객 인원수 등을 확인하지 않았으며, 현장 도착 후 세월호와 교신하지 않는 등 대응과정 내내 감감히 출동을 했다. 도착 후 123정과도 교신하지 않았다.

항공기	사고 인지 시각	인지 장소	출동 시각	현장 도착 시각	항공 구조사	구조사 선체 하강시각	구조사 선체 이탈시각	구조사 선체 잔류시간
511 호기	09:02	목포항 공대	09:10	09:26	D☆☆	09:31	10:16	45분
					E☆☆	09:32	10:16	44분
513 호기	09:08	제주 연안 상공	09:08	09:32	L☆☆	09:47	10:18	31분
512 호기	09:10	3009함	09:17	09:45	R▽▽	10:08(09:52) 831)	10:18	10분

표 154 각 헬기 및 헬기의 항공구조사 관련 시각 정리

해경은 수난구호법에 따라 수립한 2014년도 수난대비집행계획에서 “先 항공구조사에 의한 신속 생명구조 원칙”을 선언하고 있었다.

따라서, 세월호 사고 해역에 출동한 항공구조세력이 주요 교신을 청취하면서 해경지휘부와 교신을 계속했다라면, 항공구조사를 선내에 진입하여 승객 구조 기회를 가질 수 있었다. 세월호

³⁵ 통신망 운용규칙(〔해양경찰청예규 제524호, 2014. 1. 20.〕 제10조(보조통신망의 운용) 제2항 제7호, 증제405호, 세월호조사2과-590(2020. 6. 30.) 513호기 기장 J☆☆도 2014. 검찰 조사 당시 ‘보통 지방청 상황실에서 경비전화를 이용해 항공대로 임무를 주면 항공대의 상황근무자가 TRS로 항공기에 상황을 전파한다’고 진술했다. 증제420호, 대법원, 2015도11610, 증거기록, 제04권, 진술조서, 참고인 J☆☆, 2014. 6. 10.

사고 해역에 출동한 항공구조세력이 현장 상황을 파악하지 않으면서 감감이 출동을 할 것도 문제였고, 항공구조세력을 지휘할 생각조차 못 했던 해경지휘부도 문제였다.

세월호 참사 직후에 이에 대한 수사가 진행되지 않았고, 그 결과 시간이 지났다는 이유로 항공구조세력이 교신한 기록을 확보할 수 없었다.

‘해양경찰 항공 운영 규칙’위반이 문제되는 직무유기 부분은 공소시효 완성이므로 수사를 하지 못했고, 업무상 과실치사상죄 부분은 무혐의 수사로 종결됐다.

(3) 뒤늦게 중대본을 찾은 박근혜 전 대통령의 책임을 검토하지 않은 수사

대통령은 국가원수이자 행정 수반이며 국군통수권자로서 국가의 상징이다. 따라서 대통령은 대규모 재난과 같은 국가위기 상황에서 위기 상황을 지휘, 감독함으로써 경찰력, 군사력 등 국가의 모든 역량을 집중적으로 발휘하고 있고, 인력과 물적 자원 배분의 우선순위를 정할 수 있으므로, 구조 및 위기 수습이 빠르고 효율적으로 할 수 있다(헌법재판소 2017. 3. 10.자 2016헌나1 소수의견).

따라서, 대통령은 재난에 관한 국가의 모든 정보가 수집되고 주요 관계기관과의 직통 연락망이 구축된 청와대 상황실로 가서, 실시간으로 현황을 보고받으면서 필요한 조치가 무엇인지 파악하고 그에 맞추어 국가적 역량을 총동원하여 신속하고 적절하게 관계기관의 재난대응을 총괄·지휘·감독하는 모습을 보여주어야 했다.

국정 최고 책임자의 지도력은 위기 상황에 빛을 발한다. 전형적이고 일상적인 상황에서가 아니라, 전쟁이나 대규모 재난 등 국가위기가 발생하여 그 상황이 예측할 수 없는 방향으로 급격하게 흘러갈 때이다. 이때는 통제, 관리가 제대로 작동하지 않기 때문이다. 지도력은 위기대응 시스템으로 뒷받침된다. 위기 상황에서 국정의 최고 책임자인 대통령이 국가위기관리센터에서 지휘하느냐는 매우 중요했다.

그러나, 세월호 사고 당시에 박근혜 전 대통령은 업무 시간 중 대통령 관저에 계속 머물렀다. 이것이 국가 위기 상황에서 대응시스템이 무너진 원인이 되었다.

박근혜 전 대통령이 국가위기관리센터로 오지 않았기 때문에 국가위기관리센터도 대통령에게 보낼 보고서 한 줄 때문에 123정에 있지도 않은 ENG 카메라로 찍은 영상 사진을 요구했고, 이에 따라 해경본청도 예하 해경 기관에 ENG 카메라로 찍은 영상 사진을 요구했다. 이는 123정도, 해경지휘부도 현장구조지휘에 집중하지 못하도록 하는 결과를 가져왔다.

박근혜 전 대통령이 **당일 오후 5시 21경** 중대본에 와서 “다 그렇게 구명조끼를, 학생들은 입었다고 하는데 그렇게 발견하기가 힘들니까?”라고 발언했다. 이 발언은 그때까지 전혀 세월호참사 상황에 대해 보고를 대통령이 받지 못했던 것을 말해준다.

박근혜 전 대통령이 중대본에 나온 결정적 계기는 최서원(개명 전 이름 최순실)의 건의였다. 대통령을 보좌하는 대통령비서실장도, 국가안보실장도 아니었다.

최서원은 **당일 14:15경 보안 손님**으로 대통령 관저를 방문했다. 직후에 박근혜 전 대통령은 최서원, 이재만, 정호성, 안봉근과 함께 대통령 관저 내실에서 회의를 했다. 최서원은 대통령에게 중대본에 가는 것이 좋겠다는 정호승의 의견에 동조했다. 그제야 박근혜 전 대통령은 정호승에게 중대본을 방문할 준비를 하라고 지시했다.

따라서, 박근혜 전 대통령이 전 국가안보실장 김장수로부터 당일 오전 10시 20~22분경 침몰 사고를 보고받고서도 오후 5시 21경까지 국가위기관리센터에 나오지 않았다면 직무유기죄 성립이 문제 될 수 있었다. 그러나 검찰은 이를 검토하지도 않았고, 수사도 하지 않았다.

나) 수사 외압으로 해경지휘부 책임을 묻지 않았던 검찰의 초기 수사

(1) 2014. 5. 29. 검찰의 수사보고서

2014. 4. 17.경 발족한 검·경 합동 수사본부는 같은 해 5. 29.경 ‘수사보고서(해양경찰 공무원 등 구조 관련 기관에 대한 수사 착수 보고)’를 작성했다. 위 수사보고서에는 “세월호 침몰사고와 관련하여 구조 활동을 총괄하고 있는 해양경찰 공무원들의 조난 희생자 구호 과정에서의 직무유기, 허위공문서 작성, 직권남용 등 각종 의혹에 대한 철저한 수사 및 진상규명 요구가 범국민적으로 제기”돼 **수사의 필요성이 있다고** 기술됐다.

위 보고서는 피의자로 보는 수사대상 범위와 관련하여 123정 관계자뿐 아니라 “**해양경찰청 본청, 서해지방해양경찰청, 목포해양경찰서, 해양경찰청 중앙구조본부, 진도관제센터** 등에 근무하는 세월호 사건 신고 접수, 상황 전파, 구조 및 수색 활동 담당 공무원”을 적시했다.

피의 사실로 “사고 발생 직후 상황 전파를 제대로 하지 아니하여 해경 구조정, 특공대, 헬기 등이 즉각 출동하고 세월호 객실 내에 수백 명의 승객이 여전히 대피하지 못하고 남아 있다는 사실을 잘 알고 있음에도, 신속하게 선체에 진입하거나 방송장비들을 동원하여 객실 내에 있는 승객들로 하여 선체 밖으로 퇴선, 탈출할 수 있도록 조치하지 아니”한 점을 들었다.

검·경 합동 수사본부의 해경 수사를 맡았던 광주지검 수사팀은 해경 지휘부에 대한 수사를 전혀 하지 않았다. 123정장에 대한 수사도 외압으로 제대로 할 수 없었다. 이것은 정부의 초기대응이

미흡했고, 국가의 국민 보호 의무 해태 등이 구체적으로 드러나게 되는 것을 막고자 했던 청와대와 법무부의 입장 때문이었다.

(2) 2019. 11. 11. 활동을 개시한 세월호 참사 특별수사단의 수사결과

2019. 11. 11. “백서를 쓰는 심정으로 한 치의 의혹을 남기지 않겠다”라고 하면서 활동을 개시한 세월호 참사 특별수사단(단장 임관혁 안산지청장)은 2020. 2월경 김석균 해경본청장을 포함한 해경지휘부를 업무상 과실치사(상)죄로 기소했다.

이것은 수사 외압으로 해경지휘부 책임을 묻지 않았던 초기 검찰 수사의 한계를 단적으로 드러내는 것이다.

다) 검찰의 기소유예로 책임을 면제받은 공무원들

(1) 해수부 공무원들의 세월호특별조사위원회 조사활동 방해행위

세월호진상규명법이 2014. 11. 19. 제정되었음에도 불구하고, 4·16세월호참사 특별조사위원회(이하 “특조위”)는 정부의 인사상, 예산상 비협조로 인하여 2015. 8. 4.까지 업무를 개시하지 못했다. 세월호진상규명법의 구체적 내용을 규정하는 세월호진상규명법 시행령은 2015. 5. 11.에서야 제정이 되었고, 직원 채용은 2015. 7. 27.에서야 이루어질 수 있었으며, 특조위 예산도 2015. 8. 4.에서야 지급·배정되었다.³⁶

특조위는 우여곡절 끝에 2015. 8. 4. 업무를 개시할 수 있었지만, 정부로부터 갖은 방해를 받았다. 나아가 정부는 특조위가 2015. 1. 1. 구성되었다며 특조위의 활동이 2016. 6. 30. 종료되었다고 주장했다. 정부는 2016. 6. 30. 이후 특조위 예산을 편성하지 않았고, 특조위에 종료를 통보하고 종료절차를 집행하여 특조위를 강제로 해산시켰다.

해양수산부 장관에서부터 말단 공무원은 특조위 설립 준비에서 특조위 강제해산 때까지 ①특조위 설립 준비행위 방해, ②파견 공무원 복귀로 방해행위, ③특조위 동향 파악 및 보고를 통한 방해행위, ④특조위의 ‘청와대 행적조사 안전 의결’ 방해행위, ⑤특조위 강제해산 등을 주도했다.

해양수산부 장관 아래에서 방해행위를 주도했던 해양수산부 공무원은 강용석, 김남규, 연영진, 정재훈, 임현택, 전차수 등이었다.

(2) 수사과정에서 해양수산부 공무원에 대한 기소유예 처분의 현실적 필요성과 문제

³⁶ 서울행정법원은 서울행정법원 2017. 9. 8. 선고 2016구합78097 판결 참조

직급이 낮았던 해양수산부 공무원들로부터 전 해양수산부 장관(김영석)과 청와대 전 비서실장(이병기) 등에 대한 수사를 효과적으로 하기 위해서는 협조를 받을 필요성이 있다. 이에 더하여 해양수산부 장·차관의 지시를 거부하기 어려웠다는 이유로 기소유예 처분을 받았다. 연영진과 임현택이 대표적이고, 그 나머지 강용석, 김남규, 정재훈, 전차수 등은 증거불충분으로 무혐의 처리됐다.

그러나, 해양수산부 공무원은 위법한 지시에 대해 거부할 의무가 있고, 오히려 위법한 지시에 의해 불법행위가 완성됐다는 점에서 기소유예 처분은 정의를 바로 세우는데 적당한 방법이 아니라고 본다.

라) 국회 또는 특별조사위원회에서 위증한 행위에 대해 제도 미비로 인한 책임 면제

(1) 국회 또는 특별조사위원회에서 책임자들의 위증 문제

책임자들이 국회 또는 특별조사위원회에 출석하여 책임을 부정하거나 회피하기 위한 방법으로 거짓말을 하는 것은 국회 또는 특별조사위원회의 권능을 무시하고, 진실규명 활동을 방해하는 범죄이다. 세월호 참사와 관련하여 책임자들은 솔한 거짓말을 쏟아냈다. 대표적인 것만 살펴보면 다음과 같다.

김기춘 전 비서실장	- 청와대는 국가컨트롤타워가 아니라고 거짓말 - 14회(= 비서실 11회 + 안보실 3회) 보고를 모두 ‘실시간으로’ 보고한 것처럼 거짓말
우병우 민정비서관	광주지검 수사팀에 전화하여 해경본청 상황실 전산 서버에 대한 압수수색의 집행을 방해했는데도 하지 않았다고 거짓말
해경지휘부 ³⁷ (김석균/김수현 /김문홍)	- 123정은 대공마이크로 퇴선명령을 했다는 거짓말 - 진도VTS로부터 탈출문의 보고를 받지 않았다는 거짓말 - 9시 10분경 중앙구조본부가 가동되었고, 즉시 해경본청 상황실에 들어왔다는 거짓말

(2) 당시 청와대 민정비서관 우병우가 광주지검 수사팀에 전화하여 해경본청 서버 압수

³⁷ 해경지휘부는 143개 질의응답의 형식으로 ‘초동조치 및 수색구조 쟁점’이라는 문건을 만들어 국정조사와 세월호특별조사위원회 조사에 대응했다.

수색을 방해한 행위에 대한 공소기각의 판결

법원은 국회에서 위증한 사람에 대해서 처벌하기 위해서는 위원회의 고발 또는 수사의뢰가 소추요건이므로(대법원 1996. 12. 10. 선고 65도 826 전원합의체 판결)이라고 본다.

당시 청와대 민정비서관 우병우는 2014. 6. 5. 해경본청 9층 통신망 관리실에 대한 압수 수색 과정에서 전화해서 압수하지 못하도록 했다. 그러나, 국회에서 전화만 했다고 거짓말했다.

법원은 위 우병우가 위증한 것은 맞지만, 수사의뢰에 대한 위원회의 의결이 있었다고 보기 어렵다는 이유로 공소기각의 판결³⁸을 했다.

(3) 국회 특별조사위원회 활동을 종료했다는 이유, 세월호특별조사위원회가 활동을 종료했다는 이유로 거짓말을 한 사실이 밝혀지더라도 처벌할 수 없는 입법 미비

국회 특별조사위원회 활동이 종료된 이후, 세월호특별조사위원회가 강제 해산된 이후 검찰의 수사로 김기춘 전 비서실장의 거짓말이 드러났고, 해경지휘부 김석균, 김수현, 김문홍의 거짓말이 밝혀졌다(세월호특별수사단의 수사결과).

위와 같은 위증죄의 경우에 법원이 고발 또는 수사의뢰가 소추요건이므로, 고발 또는 수사의뢰를 할 주체가 사라졌기 때문에 위증죄는 처벌되지 못했다.

위와 같이 입법미비는 책임져야 할 국가공무원이 여러 가지 정치적인 역학 관계 속에서 자신의 책임을 부정하기 위해 일단 거짓말을 하고 보자는 태도를 조장하는 제도적 환경이 되고 있다.

따라서, 국회의 특별조사위원회 또는 세월호 참사 특별조사위원회가 활동이 종료된 후에도 위증에 대해 고발할 수 있다는 취지의 제도 개선이 필요하다.

현재 시점에서 위증을 하더라도 일단 넘어가면 처벌되지 않는다는 점을 활용하여 강제 수사가 아니면 제때에 잘 밝혀지지 않을 것이라는 기대에 기대어 특히 고위공무원은 위증을 하는 경향이 있는데, 이에 대해 입법적 개선을 통해 경각심을 줄 필요가 있다.

5. 뒤늦게 수사가 됐고, 기소 됐지만, 법원의 판결로 책임을 벗어나는 책임자들

³⁸ 서울중앙지방법원 2018. 2. 22. 선고 2017고합365 판결, 126쪽

가) 반복되는 재난, 법원의 책임은 없는가

우리 법원은 성수대교 붕괴사건에서 처음으로 대형재난 참사에서 과실범의 공동정범이론을 만들어냈다. 대형재난의 원인이 복잡하기에 각각의 단계에 간여한 사람의 관리·감독을 제대로 하지 않는 것에 대해 공동책임을 인정한 것이다.

법원은 성수대교 붕괴사건에서 ‘성수대교와 같은 교량이 그 수명을 유지하기 위하여는 건설업자의 완벽한 시공, 감독공무원들의 철저한 제작 시공상의 감독과 유지·관리를 담당하고 있는 공무원들의 철저한 유지·관리라는 조건이 합치되어야 하는 것이므로, 위 각 단계에서의 과실 그것만으로 붕괴원인이 되지 못한다고 하더라도, **그것이 합쳐지면** 교량이 붕괴될 수 있다는 점은 쉽게 예상할 수 있고, 따라서 위 각 단계에 관여한 자는 전혀 과실이 없다거나 과실이 있다고 하여도 교량붕괴의 원인이 되지 않았다는 등의 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 붕괴에 대한 공동책임을 면할 수 없다’는 기준을 만든 것이다.

이러한 기준에 따라 ① 동아건설 부평공장 기술담당 상무이사, ② 성수대교 시공현장소장, ③ 공사현장의 감독을 담당하는 서울시청 도로과 공무원 3명, ④ 성수대교의 보수와 유지관리를 담당하는 서울시 도로국 산하 동부건설사업소의 소장과 직원들이 ‘사고 발생 원인에 대한 직접 관여’를 근거로 처벌되었다. 이렇게 만들어진 과실범의 공동정범 이론은 삼풍백화점 붕괴사건(1995년 발생), 아현동 가스폭발 사고(1994년 발생)에 적용됐다.

대형참사에서 법원이 인정하는 과실 공동이론의 기본 구조는 ① 최종적인 사고로 인한 사상(피해 결과)이라는 분명한 행위 결과로, ② 바로 그 전 단계의 위험을 찾아내고, ③ 위험의 정도에 따라 관여자를 찾아내고, ④ 주의의무 위반이 사고 발생 원인에 직접 관여로 인정되어야 하며, ⑤복수의 원인을 누적적으로 판단하여 연계시키는 것이다.

그러나, 위와 같은 법리 구성은 현대산업사회에서 대형공사의 다수기업의 참여와 하도급으로 인해 **안전의무 등이 발주기업에서 하도급 기업으로 떠넘겨지거나, 국민의 생명·안전을 지켜야 하는 국가기관 내에 그 역할이 배분될 수밖에 없는 경우에** 각자의 의무위반과 누적적 주의의무의 그물망 속으로 포섭하여 책임을 묻는 기준을 가지고 있는 이상 이 기준을 충족하지 못하면 사망의 결과에 대해 책임을 묻지 못하는 한계가 있다.

즉, 해경지휘부 판결과 관련하여 지역구조본부장과 이를 보좌할 지위에 있는 해경이 개별적인 주의의무 위반이 있다고 하더라도 각각의 주의의무 위반이 304명의 승객 사망의 결과까지 인과적으로 연결될 때만 형사처벌을 할 수 있게 되므로 결국 304명의 승객 사망결과에 대해서는 해경지휘부의 책임을 묻기가 어렵다는 부당한 결과가 된다는 것이다.

위험사회라는 현대산업사회에서 재난은 부분, 부분의 작은 부주의가 전체 대형 참사로 연결되는 특성이 있다. 대형재난참사의 전문가들은 각자의 위치에서 위험 징후 또는 경고를

안전관련 책임자가 무시하기 때문에 대형재난 참사로 이어진다고 말한다. 따라서, 각자의 위치에 안전관련 책임을 부담하는 자의 주의의무 위반에 대해 책임을 묻지 않으면 대형재난의 책임자를 처벌할 수 없고, 그 결과 법원은 대형재난예방기능을 전혀 하지 못하게 된다.

세월호 참사 관련 해경지휘부 재판에서 법원은 이에 대한 깊은 고민을 하지 않는 것 같다.

나) 권한과 책임에 비례하지 않는 형량에 문제는 없는가

세월호 참사로 인한 304명의 희생과 관련하여 검사는 123정장 김경일에 대해서 법이 허용하는 최대한으로 징역 7년을 구형했다. 광주지방법원(2014고합 436호, 제11형사부)은 세월호 침몰 사고와 관련하여 123정장 김경일에 대해 징역 4년을 선고했고, 광주고등법원(2015노177호, 제6형사부)은 해경지휘부와 공동책임이 있다는 이유로 징역 3년을 선고했다.

세월호 참사로 304명이 희생된 사건에서 123정장 김경일의 선고형량은 승객 구조 책임이 있는 현장지휘관으로서의 권한과 책임에 비례하지 않는다는 것은 자명하다. 그러나, 다수범죄 성립에 처벌하는 방식³⁹에 관한 우리 형사사법 체계상 불가피한 측면도 있다.

중대재해처벌법이 적용되면 1년 이상 25년 이하의 법정형 범위 내⁴⁰에서 법원이 형량을 선택할 수 있다.

다) 해경지휘부 책임자들

(1) 서울중앙지방법원(형사 제22부, 2020고합 128호) 판결

해경지휘부 재판에서 서울중앙지방법원(형사 제22부, 2020고합 128호)은 2021. 2. 25. ① 침몰의 급박성을 알지 못했고, ② 구조가 잘 진행되고 있다고 오인했을 가능성을 근거로 무죄를 선고했다.

(2) 서울중앙지방법원 판결의 문제점

³⁹ 형법 제38조 제1항 제2호 “같은 종류의 형인 경우에는 가장 무거운 죄에 대하여 정한 형의 장기 또는 다액(多額)의 그 2분의 1까지 가중하되 각 죄에 대하여 정한 형의 장기 또는 다액을 합산한 형기 또는 액수를 초과할 수 없다.”

⁴⁰ 중대재해처벌법 제6조(중대산업재해 사업주와 경영책임자들의 처벌) ① 제4조 또는 제5조를 위반하여 제2조제2호 가목의 중대산업재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자들은 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금을 병과할 수 있다.

첫째, 대법원까지 확정된 123정 정장 김경일에 대한 판단 기준과 모순되는 점이 있다.

123정 정장 김경일에 대한 재판에서 **광주지방법원과 광주고등법원은** 9시 30분경 사고현장 1마일 앞에서 “바다 위 등 어디에도 보이지 않아 450여명에 이르는 대부분의 승객들이 세월호 선내에 있다는 것과 세월호가 약45도~50도 정도에 기울어져 있는 것을 육안으로 목격하여 세월호가 침몰할 가능성이 높고 따라서 승객들이 선박을 빠져나오지 못하면 익사하는 상황에 이르게 된다는 것을 인식하였다고 판결했다.

이는 세월호가 45도 이상 기울어져 있고, 선체 밖에 사람들이 나와 있지 않은 상황을 보았으므로 침몰상황의 급박성, 위험성을 인식했다는 뜻이다. 특히, 광주고등법원은 방송 장비를 이용하여 승객들에 대한 퇴선을 유도하는 것이 절실했고, 이것은 반드시 훈련을 통해서만 습득되는 것도 아니고 당시 상황에서 해경으로서 이행해야 할 기본조치였다고 강조했다.

광주고등법원은 123정장 김경일의 형을 4년에서 3년으로 감형하면서 그 이유를 “해경지휘부나 사고현장에 같이 출동한 해경들에게도 승객구조 소홀에 공동책임”이 있기 때문이라고 밝혔다. **쉽게 말하면, 감형된 1년 징역 부분은 해경지휘부가 져야 한다는 것이다.**

대법원은 광주고등법원의 판단을 적법하다고 보았다. 중요한 부분은 ‘승객구조 소홀에 대한 공동책임’이라고 밝힌 부분인데, 해경지휘부 재판부는 대법원의 목소리를 외면했다.

둘째, 해경지휘부는 침몰 상황의 급박성을 충분히 인식할 수 있었다. 서울중앙지방법원은 이를 무시했다.

8시 54분 세월호 사고가 목포해경 상황실에 접수된 직후부터 세월호가 ‘침몰 중’이라는 정보가 9시 1분 해경본청 상황실, 9시 2분 서해해경청 상황실, 9시 3분 목포해경 소속 3009함에 전파되어 해경지휘부는 ‘여객선(세월호)이 침몰’하는 것을 인식할 수 있었다. 동시에 300여 명이 탄 세월호가 30도 이상, 40도 이상 기울어져 가는 시간대별 세월호 기울기 정보가 해경지휘부에 계속 전파 전파되었다.

해경지휘부는 선박이 40도 이상 기울면 복원성을 상실하여 침몰할 수 있다는 것을 알고 있었다⁴¹. 해상수색구조메뉴얼을 작성한 해경본청 담당자는 세월호 침몰사고는 전복사고 유형에

⁴¹ 세월호참사 특별수사단의 수사과정에서 세월호 선장 이준석은 세월호 기울기 측정하는 롤링계이지는 35도까지 측정 가능하다고 하면서 15도 이상 기울었다 복원된 적이 없다고 진술했다. 목포해경 소속 3009함 항해팀장 배안선은 40~50도 넘어가면 배가 뒤집어진다고 이해하면 된다고 진술했다. 서해해경청 안전총괄부장으로 (다음 페이지 이어짐) 상황실 부실장이었던 이평현도 특히 6,000톤급 정도 배는 40~50도 되면 복원이 불가능하고 무슨 방법을 써서라도 승객을 탈출시켜야 된다고 진술했다. 서해해경청 경비안전과장 김정식도 배가 50도 기울었다면 평형을 회복하기 어려우므로 침몰할 수밖에 없어서 신속하게

가깝다고 했다⁴². 해상수색구조메뉴얼에서 정한 선박 전복의 경우에 선박이 버티는 시간은 30분이므로 해상수색구조메뉴얼은 즉각적인 구조작업이 진행되어야 함을 명시하고 있다. 해경지휘부가 침몰상황의 급박성을 인식하지 못한 이유는 해상수색구조메뉴얼을 무시하고 대형 선박이 곧 침몰하지 않을 것이라는 안이한 생각을 했기 때문이었다. 안이한 생각은 과실책임을 묻는 근거이지 면책의 근거가 될 수 없다.

셋째, 해경지휘부는 스스로 오인 가능성을 줄일 수 있었고, 오인 가능성을 이유로 책임을 부정하면, 생명의 위기에 빠진 사람은 구조해야 할 책임이 있는 공무원이 오인할 가능성까지 고려하여 스스로 살아남아야만 한다는 것이 된다.

해경지휘부는 기본만 지켰다면 오인 가능성을 줄일 수 있었다. 세월호가 30도, 40도, 40도~50도 기울었다는 정보는 지체할 경우 선내 승객이 대부분 익사할 수 있는 급박한 상황임을 말해주는 것이었다. 해경지휘부는 해난구조에 경험이 많은 해경의 간부들로 구성되었다. 해경지휘부는 선박이 40도 이상 기울면 복원성을 상실하여 침몰할 수 있다는 것을 알고 있었다. 해상 수색구조 매뉴얼 따르면 해경지휘부에 주어진 구조 시간은 30분이었다. 해상수색구조메뉴얼에서 정한 기본을 지켰다면 세월호 침몰이라는 최악의 상황을 대비할 수 있었다.

그러나, 해경지휘부가 해상수색구조메뉴얼을 무시했기 때문에 제대로 대비를 할 수 없었던 것이었다. 재난사고의 전개 과정이 예측에 따라 전개된다면 일반인도 대응 가능할 것이다. 위급한 상황에 빠진 사람이 구조책임이 있는 해경에 구조를 요청했던 이유는 예측할 수 없었던 상황에도 해경이 적절히 대응해 줄 것을 기대했기 때문이었다. 인명구조 역할을 맡은 사람은 늘 최악의 상황을 전제로 구조 활동을 해야만 것이다. 해경지휘부는 이러한 기본을 지키지 않았다.

라) 청와대 전 비서실장 김기춘, 전 국가안보실장 김장수와 김관진

(1) 청와대 전 비서실장 김기춘 관련 법원 판결

청와대 전 비서실장 김기춘이 “저희들이 계속 간단없이 20~30분 단위로 문서로 보고를 드렸습니다. 그렇기 때문에 대통령이 충분히 직접 만나서 물어보는 것 이상으로 상황을 파악하고 있었다고 저희들은 생각합니다.”라고 답변서를 제출한 것에 대해 서울중앙지방법원(제30부, 2018고합306호)과 서울고등법원(제13형사부, 2019노1880호)은 허위공문서작성과 행사죄로 유죄를 인정하면서 징역 1년에 집행유예 2년을 선고했다.

퇴선하는 방법 밖에 없다고 진술했다. 해경본청 수색구조과 김도훈과 정영곤은 15도 이상 기울면 매우 위험하다고 진술했다.

⁴² 해경지휘부 사건, 검찰新光일 진술조서(2019. 12. 10.). 수사기록 10125~10133쪽

그러나, 대법원(제3부, 2020도 9714호)은“저희들이 계속 간단없이 20~30분 단위로 문서로 보고를 드렸습니다. 그렇기 때문에 대통령이 충분히 직접 만나서 물어보는 것 이상으로 상황을 파악하고 있었다고 저희들은 생각합니다.”라는 국회 답변서 내용이 의견을 밝힌 것이라는 이유로 허위도 아니고, 허위라는 인식도 없었다고 원심 판결을 파기하면서 무죄취지로 서울고등법원에 돌려보냈다. 서울고등법원은 최종 청와대 전 비서실장 김기춘에 대해 무죄를 선고했다.

위와 같은 대법원(제3부, 2020도 9714호) 판결은 상식에 어긋나고, 유죄를 인정했던 서울중앙지방법원(제30부, 2018고합306호)과 서울고등법원(제13형사부, 2019노1880호) 판결이 타당하다.

허위여부가 쟁점이 된 문서는 김기춘 전 대통령 비서실장의 지시로 당시 대통령 비서실이 작성한 국회 답변서 내용이다. 전제는 국조특위 종료 후인 2014. 8.경 민주당 부좌현 국회의원이 ‘비서실장의 대통령 대면보고는 언제 이루어졌는지? 사안이 심각한데 대통령께 서면, 유선보고만 하면 다 된다고 판단한 것인지?’라는 질문이었다.

핵심은 비서실장의 대통령 대면보고는 언제 이루어졌는지, 사실을 묻는 질문이다. 이에 대해서 김기춘 전 비서실장은 “저희들이 계속 간단없이 20~30분 단위로 문서로 보고를 드렸습니다.”라고 문서로 답변했다. 이는 당연히 박근혜 전 대통령에 ‘간단없이 20~30분 단위’로 보고됐다는 사실을 답변한 것이다.

서울중앙지방법원(제30부, 2018고합306)호와 서울고등법원(제13형사부, 2019노1880호)은 다음과 같은 몇 가지 이유로 박근혜 전 대통령께 ‘간단없이 20~30분 단위’로 보고되지 않았고, 이것이 허위라고 보았다.

첫째, 국조특위 등에서 핵심이 된 쟁점이 대통령이 언제 상황을 인식했고, 보고를 제대로 받고 있었는지였고, 김기춘 전 비서실장을 이를 충분히 인지하고 있었다.

둘째, 부좌현 국회의원의 추궁은 김기춘 전 비서실장이 ‘대통령에게 대면보고를 하지 않는 것’에 대한 질책성 질문이었다.

셋째, 정0성은 일반적으로 수석비서관실에서 급한 보고서라고 미리 연락했을 때에는 곧바로 팩스로 대통령에게 보고서를 전송했고, 이러한 경우 대통령이 실시간으로 보고를 받았다고 진술했는데, 박근혜 전 대통령은 오후 5시 21분 중대본에서 보고를 전혀 받지 못한 것으로 보이는 진술을 했고, 이는 대통령에 대한 보고가 ‘간단없이 20~30분 단위’로 보고되지 않았다는 것을 말해준다.

넷째, 김기춘 전 비서실장은 2014년 5월 15일부터 대통령비서실장 주재 수석비서관에서 비서실이 한목소리로 일목요연하게 대응할 수 있도록 철저히 준비하기 바란다고 지시했는데, 국조특위와 국회운영위원회에 대응하기 위해 ‘국회 대비 답변 자료’라는 문건을 만들어 2014. 6월 말까지 수차례 수정 보완해 가면서 14회 검토회에 참여했던 직원들은 모두 대통령에게 실시간으로 보고했다는 취지로 이해했다고 진술했다.

위와 같은 사실에 비추어 상식적으로 대통령이 실시간으로 보고받고 있어 대면보고를 받는 것이상으로 상황을 충분히 파악하고 있었다는 허위의 사실이 답변 내용이고, 김기춘 전 대통령 비서실장은 허위의 인식을 가지고 있었다고 볼 수밖에 없다. 대법원의 판단에 잘못이 있다.

(2) 김장수 전 국가안보실장과 김관진 전 국가안보실장

김장수 전 국가안보실장은 2014. 4. 23. 청와대 민경욱 대변인을 통해 ‘청와대 국가안보실은 재난 관련 컨트롤타워가 아니다’라는 취지로 대응했다. 당일 10시 최초 서면보고를 했고, 10시 15분경 다시 유선으로 보고했다고 했다. 김장수는 2014. 5월경 국가안보실장을 사임하면서 국가위기관리센터장 신인호에게 2차례나 거듭 위와 같이 정리하라고 지시했다.

그러나, 법원은 허위 공문서 작성과 관련해서 공모관계를 인정할 수 없다는 이유로 무죄를 선고했다.

김장수 이후에 2014. 6월경 국가안보실장이 된 김관진은 같은 해 7월 말경 국가위기관리지침에 삭선을 그어 법제처 심의절차를 거치지 않은 채 변경했다.

순번	삭제 부분	수정(수기 기재)
1	제3조 제2호 국가안보실장은 대통령의 위기관리 국정수행을 보좌하고 국가차원의 위기관리 관련 정보의 분석·평가 및 종합, 국가위기 관리 업무의 기획 및 수행체계 구축 등 위기상황의 종합·관리기능을 수행하며 안정적 위기관리를 위해 전략커뮤니케이션의 컨트롤타워 역할을 한다.	- 국가위기 관련, 대통령의 안정적 국정수행을 보좌

그러나, 김관진 전 국가안보실장이 국가위기관리지침의 변경의 경우에 대해 법제처 심의 절차를 거쳐야 한다는 것을 몰랐다는 이유로 법원은 무죄를 선고했다.

당시 세월호 참사와 관련하여 청와대가 국가위기 상황에 ‘재난 컨트롤타워’인지, 생명 구조의 골든 타임에 대통령이 보고받아 적절한 지시를 하였는지 모든 국민이 알고 싶어 했고, 국회 국조특위의 핵심 쟁점이었다.

김장수 전 국가안보실장과 김관진 전 국가안보실장은 군인이었던 사람으로서 국가위기관리지침에 따라 국가안보실장이 ‘재난 컨트롤타워’업무를 주관하며 대통령을 보좌한다는 것을 잘 알고 있었다. 또한, 군인이었던 사람으로서 최초 보고와 최초 지시가 얼마나 중요한 것인지 너무나 잘 알고 있었던 사람이었다.

김장수 전 국가안보실장은 소위 **골든 타임이라고 불리어 졌던 사고 당일 오전 10시 17분 이전에** 대통령에게 최초 보고(10시 서면 보고, 10시 15분 구도 보고)했고, 대통령의 최초 지시가 있었다고 허위의 내용을 만들어 낼 충분한 동기가 있었다.

김장수 전 국가안보실장은 사임하면서도, 사임한 후에도 국가위기관리센터장 신인호에게 자신이 10시 최초 서면보고했고, 10시 15분에 구두보고했다는 것을 확인해 주었다.

김관진은 김장수 전 국가안보실장이 ‘재난 컨트롤타워’가 아니라는 취지의 발언을 했기 때문에 사임했다는 것을 잘 알고 있었다. 이런 이유로 국가위기관리지침을 삭제했던 것이다. 어쨌든, 법원은 모두 무죄를 선고했다. 쉬이 설득되지 않는 부분이다.

다) 세월호 특별조사위원회 활동을 방해한 청와대와 해양수산부 공무원들

(1) 세월호 특별조사위원회 활동을 방해한 사람으로 기소된 공무원들

세월호 특별조사위원회의 설립 준비행위 시점에서부터 강제해산까지 위원회의 활동을 방해했다⁴³는 이유로 기소된 사람은 다음 표와 같다.

김영석	2013.경부터 2014. 8.경까지 청와대 경제수석실 해양수산비서관
	2014. 8.~2015. 10.경까지 해양수산부 장관
윤학배	2014. 8.경부터 2015. 10.경까지 청와대 경제수석실 해양수산비서관
	2015. 10.경부터 2017. 6.경까지 해수부 차관
이병기	2015. 3.경부터 2016. 5.경까지 청와대 대통령비서실장
안종범	2014. 6.경부터 2016. 5.경까지 청와대 경제수석비서관
조윤선	2014. 6.경부터 2015. 5.경까지 청와대 정무수석비서관

(2) 직권남용 권리행사 방해죄 관련 법원의 판단

⁴³ 방해행위의 유형은 1. 특조위 설립 준비 방해행위, 2. 특조위 동향파악 및 보고를 통한 방해행위, 3. 위원회 ‘청와대 행정조사 안건 의결’ 방해 관련 범행 등이다.

서울동부지방법원(2018고합30)은 2019. 6. 25. 김영석에게 징역 2년, 집행유예 3년, 윤학배에게 징역 1년 6개월, 집행유예 2년, 이병기에게 징역 1년, 집행유예 2년, 안종범에게 무죄, 조운선에게 징역 1년, 집행유예 2년을 각각 선고했다.

그러나, 서울고등법원은 직권남용권리행사죄 성립과 관련하여 직권남용의 범위를 축소하여 공무원들의 행위가 보조행위 또는 사실행위에 불과하기 때문에 의무 없는 일을 한 것으로 볼 수 없다는 이유로 무죄를 선고했다.

(3) 현재 진행 중인 상황

현재 대법원 2020도18296 사건으로 진행 중이고, 국민고소·고발을 통해 세월호참사 특별수사단이 2020년 6월경 추가로 기소한 현기환, 현정택, 조대환, 이병기 등에 관한 세월호특별조사위원회 방해 행위에 대한 사건도 현재 1심 재판이 진행 중이다.⁴⁴

라) 비례 원칙을 따르지 않는 책임자 형량

총래 김기춘 전 대통령 비서실장, 해부수 장관·차관, 청와대 관계자(이병기 전 비서실장, 조운선 정무수석 등)에 대해 법원이 선고한 형량이 너무 가벼워 권한과 책임이 비례 원칙에 어긋난다는 비판이 제기되었으나, 무죄로 선고되면서 해당 사항의 언급이 무의미해졌다.

다만, 막강한 권한에 상응한 만큼 처벌 형량이 선고되는 관행 필요하다는 점을 지적하고 싶다. 재난참사를 막을 권한을 가진 고위 공무원이 자신의 직무를 소홀히 함으로써 져야 할 책임의 크기를 명확히 할 필요가 있고, 권한과 책임에 비례하는 형량이 가해졌을 때 고위 공무원은 재난 참사를 막을 책임을 다할 것이다.

⁴⁴ 서울중앙지방법원 2020고합412 사건

6. 대책 또는 대안이 있는가

가) 국민의 생명·안전을 지켜줄 정부를 기대할 수 없는가

1989. 4월 벌어진 힐스버러 참사는 20년 동안 ‘96명을 위한 정의’를 부르짖는 유족과 리버풀 팬들의 끈질긴 목소리에 정치가 답하여 힐스버러 독립조사위원회가 만들어졌다. 힐스버러 독립조사위원회는 공무원이 위험 징후를 무시한 안일함이 참사의 원인이라고 결론 내렸다. 이러한 위원회의 결론을 기초로 영국 사법부는 책임자를 과실치사죄로 책임을 물었다.

힐스버러 독립조사위원회가 조사로 보여준 교훈은 재난참사의 원인이 반드시 밝혀져야 하고, 재난참사의 책임자는 반드시 처벌되어야 한다는 것이었다. 생명·안전에 진보와 보수가 구별되지 않기 때문이고, 생명·안전에 책임이 있는 공무원이 자신의 역할에 최선을 다하기 때문이다.

재난참사에서 재난참사의 진상규명과 책임자 처벌, 재난참사 후에 벌어지는 과정에서 피해자의 권리가 당연히 보장되어야 한다는 시민의식의 확장과 함께 재난참사의 피해자·희생자를 대하는 정부의 인식 전환이 절실하다.

나) 국민의 생명·안전에 관한 국가의 역할은 무엇인가

(1) 특별조사위원회가 내놓은 권고안에 대한 정부와 국회의 역할

세월호 선체조사위원회도 2017. 8. 6. 조사활동을 종료한 후에 종합보고서에 제도개선안을 담았다. 가습기살균제사건과 4.16 세월호참사 특별조사위원회도 2022. 9. 10. 활동을 종료한 후에 ① 가습기살균제참사 분야(26건), ② 세월호참사분야(32건), ③재난 및 피해지원 일반과 기록관리분야(22건)을 내놓았다.

각각의 특별법은 종합보고서에 포함된 권고에 대해 정부(국가기관 등)는 권고내용의 이행내용을 매년 국회에 보고해야 하고, 국회는 보고받은 이행내용이 미진하다고 판단하면 정부(국가기관 등)에게 개선을 요구하여야 한다. 국회는 권고 등 종합보고서 취지를 반영하여 법률을 제정하거나 개정하여야 한다⁴⁵.

⁴⁵ 사회적참사진상규명법 제48조(종합보고서의 작성과 제출 등)

④ 제3항 각 호에 따른 권고를 받은 국가기관등은 특별한 사유가 없으면 권고내용을 이행하여야 한다.

⑤ 제3항 각 호에 따른 권고를 받은 국가기관등은 제4항에 따른 권고내용의 이행내역과 불이행사유를 매년 국회에 보고하여야 한다.

⑥ 국회는 제5항에 따라 보고받은 이행내역이 미진하다고 판단하는 경우 국가기관등에 개선을 요구하여야 한다.

(2) 생명 희생에 비례하는 형량 확보를 위한 중대재해처벌법의 중요성과 한계

현재는 중대재해로 1명 이상이 필요한 경우 1년에서 25년까지로 법정형이 규정되어 일응 희생과 책임이 비례하는 쪽으로 개선됐다. 그러나, 너무 포괄적이어서 참사의 희생에 비례하는 책임을 묻는 법정형을 세분하여 형량을 확보할 필요가 있다.

(3) 재난참사 조사기구의 상설화 문제

우리는 세월호참사 특별조사위원회, 세월호선체조사위원회, 사회적참사특별조사위원회라는 재난참사조사기구에 대한 평가를 하고, 그 시행착오를 개선할 필요가 있다.

전문성이 부족했다거나, 정치적 문제 등으로 재난참사의 원인과 관련하여 책임자 처벌이라는 관점이 너무 강조됨에 따라 재난 참사의 구조적인 원인을 규명하지 못했고, 실효적인 제도개선을 마련하지 못했다는 평가를 받고 있다.

그럼에도 불구하고 재난참사 독립조사기구의 무용론보다 반드시 독립된 재난조사기구는 필요하고, 문제점을 개선할 필요가 있다는 것을 인식하고 어떤 방향으로 개선할 것인가 하는 점이 더 중요하다.

이런 측면에서 재난참사조사기구의 상설화가 필요하다는 취지의 의견을 제시해 본다. 재난참사조사기구에 참여할 전문가와 조사전문가 풀을 미리 구성해 놓고 재난참사가 발생한 경우에 그 풀에 따라 재난참사의 유형에 맞는 독립조사위원회를 구성하는 것도 하나의 방법일 수 있을 것이다.

(4) 재난참사로 생명을 빼앗은 결과에 대한 공무원의 범죄에 관한 공소시효 문제

1989. 4월 벌어진 힐스버러 참사의 책임자들이 22년이나 지난 시점에 과실치사죄로 사법부가 책임을 물을 수 있었던 것은 영국의 공소시효제도 때문이다. 우리 현행법은 업무상 과실치사죄의 공소시효는 7년이다.

22년이나 지난 다음에 힐스버러 참사의 책임자에 대해 재판이 가능했던 것은 생명 침해에 대한 범죄에 대해 영국이 공소시효가 없거나 30년 이상 규정하고 있기 때문이다.

이에 재난참사로 생명을 빼앗는 범죄 관련 직무행위(직무유기, 업무상 과실치상죄 등)와 관련한 공무원의 범죄에 공소시효를 장기간으로 하여 재난참사의 책임이 있는 공무원은 끝까지 처벌된다는 메시지를 줄 필요성이 있다.

(5) 재난참사 관련 사건 전문 재판부 구성의 필요성

재난참사 사건의 특성은 책임 원인을 둘러싸고 밝혀야 할 것이 많고, 복잡하며 기술적인 영역도 많다. 또한, 책임자로 수사 대상이 되는 공무원도 엄청 많다. 따라서, 검찰 등 수사기관이 특별수사본부를 구성하여 수사를 진행하는 것처럼 법원의 재난참사 담당 전문 재판부를 구성해 심리하는 것이 필요하다. 전문가의 자문도 충분히 받을 수 있도록 하는 보완도 필요하다.

세월호참사 당시 청해진 해운 재판, 선원재판, 해경 123정장 재판 등은 편의상 한 재판부가 심리를 진행했지만, 그 이후에 이루어진 세월호참사 관련 재판은 각기 개별적으로 진행됐다. 그 결과 세월호 참사 상황이 분절되어 이해되는 측면이 있었다. 결국, 세월호참사의 종합적인 상황을 반영할 수 있는 특별재판부로 구성해 재판절차를 진행할 필요성이 제기됐다.

다) 재난참사의 책임을 묻는 성역없는 수사기관의 역할을 담보할 장치는 없는가

재난참사와 관련해서 공무원의 책임이 문제되는 경우에 관련 기관이 관련 기관 공무원을 조사하는 상황이 발생한다. 세월호 참사에서 목포해양경찰서 수사관이 목포해경 소속 123정장과 승조원을 조사하는 상황이 벌어졌다.

10.29. 이태원 참사의 경우에도 경찰이 경찰을 수사하는 상황이 벌어지고 있다. 특별수사본부를 구성한다고 해서 달라지지 않는다. 모든 것이 정부 공무원의 정부 공무원의 책임을 묻는 수사를 하기 때문이다.

특히 재난참사의 책임자가 정부의 고위 공직자 또는 최고 권력자인 경우에는 검찰조차 제대로 수사를 하기 어렵다. 세월호참사 관련 초기에 검찰은 수사가 필요하다는 취지의 수사보고서를 작성해 놓고서도 해경지휘부 책임을 묻는 수사를 하지 못했다.

대형재난참사와 관련해서 특별검사의 임명에 관한 법률에 기초한 특별검사를 활용하는 방법을 국회가 적극 검토할 필요가 있을 것이다.

토 론 문

김혜진 / 생명안전시민넷 공동대표

■ 재난과 참사에 대한 정부 책임자 불처벌의 문제

1. 왜 ‘책임자 처벌’이 중요한가?

사회적참사에서 책임자들이 법적으로 처벌된 전례가 많지 않다. 발제문에서 보듯이 세월호참사의 정부 책임자들은 거의 처벌되지 않았을 뿐 아니라, 기소조차 되지 않는 경우도 많았다. 산재·참사에서도 기소된 사람은 주로 현장의 관리자이며, 실질적으로 위험을 관리할 권한이 있는 경영책임자들, 그리고 인허가 권한이나 관리·감독의 책임과 권한이 있는 공무원들은 기소조차 되지 않는 경우가 많았다. 재난과 참사에서 책임이 있는 공무원이 처벌되지 않음으로써 피해자들은 국가가 책임을 제대로 지지 않았다고 생각할 수밖에 없었다. 시민들이 생명과 재산의 침해에 있어 사적인 복수를 허용하지 않고 처벌의 권한을 국가에 위임하는 것은 국가가 합리적으로 판단하여 공정하게 처벌할 것이라는 신뢰에 기반한다. 그런데 명백한 피해가 있는데도 책임을 져야 할 이들이 제대로 처벌받지 않는다면 공적인 신뢰는 무너진다. 사회적참사는 피해자들의 고통이 매우 크고, 사회적인 트라우마도 남는다. 이것은 배·보상으로 해결될 수 있는 일이 아니다. 참사 책임자의 처벌은 피해자들의 고통을 경감하고 치유와 회복을 위한 중요한 계기가 된다. 그리고 사회적참사 책임자들에 대한 처벌은 공동체 회복에도 매우 중요한 요소이다.

정부 책임자가 제대로 처벌되지 않는다는 것은 문제 해결의 권한을 가진 이들은 책임을 회피하고 권한 없는 말단만 책임을 전담한다는 뜻이다. 사회적참사의 정부 책임자라는 뜻은 ‘결정적인 잘못을 한 사람’의 의미라기보다는 ‘위험하지 않도록 할 수 있는 권한을 가졌으나 그 역할을 제대로 하지 않은 사람’이라는 의미가 더 크다. 이태원참사에서 보듯이 위험이 상존하고

중첩된 안전의 권리가 보장되지 않는 사회에서는 그런 권한을 가진 사람이 잘못된 행동을 하거나 자신이 해야 할 일을 하지 않는 것만으로도 심각한 위험이 닥치기도 한다. 사회적 참사에 권한과 책임이 있는 고위공무원이 처벌되어야 원인에 대해 숙고하고 구조를 변화시키려는 노력에 이르게 된다.

2. 왜 정부책임자는 제대로 처벌되지 않는가

헌법 34조 6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력하여야 한다”고 하며, 재난및안전관리기본법 제4조(국가등의책임) 1항 “국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고 재난이나 그 밖의 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행해야 한다”고 규정하고 있다. 시민의 생명과 안전에 대한 정부의 의무가 규정되어 있는 것이다.

그런데 이 의무는 정부 책임을 묻는 민사 소송의 근거는 될 수 있지만, 형사적 처벌은 쉽지 않다. 다른 법령에 의무가 구체적으로 적시되어 있고 그 의무를 위반한 사실이 명백하거나 참사 발생과 책무 불이행 사이에 명확한 인과관계가 확인되는 경우에는 형사처벌이 가능하겠지만, 그렇지 않은 경우 처벌은 쉽지 않다. 특히 한국에서 처벌은 ‘개인’을 대상으로 이루어진다. 조직에 대한 처벌로 ‘양벌규정’이 있으나 조직에 책임이 있는 개인이 처벌을 받을 때 적용 가능하다. 그렇기 때문에 모든 참사에서는 ‘특정한 잘못을 한 사람’을 찾게 되고 그것은 ‘어떤 행위를 한 사람’에 집중될 수밖에 없다. 사회적참사는 사회나 조직의 문화와 관행, 불명확한 업무지시, 아무것도 하지 않는 부작위가 문제가 될 때가 많은데, 그런 문제를 낳는 권한을 가진 책임자들에게 정작 현행법에서 책임을 묻는 것은 쉽지 않은 것이다.

또한 사회적참사는 정부가 원인의 한 부분을 차지하는 경우가 많다. 인허가 과정에서 비리가 개입했거나, 안전을 위한 예방대책을 제대로 세우지 않았거나, 관리·감독을 제대로 하지 않았거나, 장비나 훈련의 부족 등으로 구조를 제대로 하지 않았거나 혹은 시민들의 생명을 보호하는 것을 자신의 책무로 여기지 않고 아무 것도 하지 않음으로써 시민들을 위험에 빠트리거나 하는 일 등이다. 이미 발생한 재난과 참사에 대한 대응 과정에서 인권침해와 피해자에 대한 탄압 등으로 참사를 더 증폭시키는 경우도 많다. 그런데 비민주적인 정부일수록 자신의 잘못을 인정하지 않기 때문에 책임있는 자들은 빠져나가고, 오히려 진상규명과 책임자처벌을 요구하는 사람들이 비난받고 탄압당하게 된다.

3. 참사에 책임이 있는 공무원의 처벌을 위해서 무엇이 필요한가?

정부 책임자를 제대로 처벌하려면, 법에 정부 고위 책임자의 책무를 규정하여 처벌의 근거를 마련하는 것도 필요할 것이다. 중대재해기업처벌법 제정 운동본부에서 법안을 만들 때의 문제의식도 그러한 것이었다. 중대재해기업처벌법안은 법인에 안전조치의무·보건 조치의무를 부과하고, 그 조치를 취할 의무를 사업주 및 기업 내 업무 담당자만이 아니라 경영책임자로 명시하여 최고경영자 처벌의 가능성을 높이는 방식이었다. 결국 법에 고위공무원이 권한을 가진 만큼 안전과 관련한 의무를 부과하여 이에 근거한 처벌이 가능하도록 할 수 있을 것이다. 그런데 중대재해처벌법 제정 과정에서 공무원처벌이 빠진 과정을 생각해보면 이렇게 법을 제정함으로써 처벌을 하는 것도 쉽지 않은 길이다.

문제는 처벌을 이야기할 때 ‘사법적 처벌’만 고려할 것은 아니라는 점이다. 현재는 사법적 처벌이 안되면 공무원에 대한 파면이나 징계도 잘 이루어지지 않는다. 그래서 재난과 참사에 책임있는 자들이 기소도 되지 않고, 기소되었다 하더라도 사법적 책임을 제대로 물리지 않아서 결국 승진을 하거나 정년을 마치고 퇴직을 하는 일도 잦다. 현행 법상 고위 공무원에 대한 사법적 처벌이 어렵더라도, 징계와 파면 등 별도의 처벌이 이루어질 수 있도록 하는 것도 중요하다.

이를 위해서 독립적인 조사가 필요하다. 조사는 두 가지의 목적을 염두에 둔다. 하나는 구조적인 문제를 드러내어 재발방지를 하기 위한 것이다. 특정한 개인의 법적 책임을 드러내는 수사와는 달리, 관행과 조직문화, 시스템의 문제를 드러내어 재발방지대책을 수립하기 위한 것이다. 사법적 처벌과는 달리 ‘개인의 행위’에 집중되는 것이 아니라, 개인들이 왜 그런 행동을 했는지 혹은 하지 않았는지에 더 주목하게 되는 것이다. 예를 들어 이태원참사에서 ‘경찰은 신고를 받고도 조치를 취하지 않았다’는 사실관계만이 아니라, ‘그들이 위험신호가 왔는데도 위험이라고 인지하지 못한 이유는 무엇인가’를 질문하는 것이다. 그런데 구조적인 문제를 조사한다고 해서 이것이 책임자를 특정하고 처벌하는 것과 관련이 없지는 않다. 조직구성원이 그러한 행동을 하게 만든 조직문화와 시스템은 결국 책임자들의 인식과 행동에 반응하는 것이다. 따라서 그런 조직문화와 시스템을 유지하고 공고하게 만든 것에 대해 ‘사법적 처벌’과 다른 형태의 처벌을 할 수 있다. <끝>

토론문

최명선 / 전국민주노동조합총연맹 노동안전보건실장

■ 재난참사에서 국가 책임자(공직자) 불처벌 실태와 대책 토론문

○ 중대재해기업처벌법 중심으로

1. 재난 참사와 책임자 처벌

(기업 살인법 워크숍 자료 발췌)

한국에서 대형사고 이후 책임자 처벌은 대부분 업무상 과실치사죄를 적용. 세월호 선장 등에 적용이 검토된 ‘부작위에 의한 살인죄’의 경우 업무상 과실치사죄보다 그 형량이 훨씬 높다. ‘부작위에 의한 살인죄’는 삼풍백화점 당시 검토되었으나 적용되지 않았고, 유일하게 1970년 남영호 때 적용되었으나 무죄판결.

○ 서해 훼리호 침몰 (1993년 10월 10일, 292명 사망)

선장과 선원이 전원 사망으로 책임 묻지 못하고, 선박검사를 소홀히 한 책임을 물어 군산해운항만청 계장과 (주)서해훼리 상무가 업무상 과실치사 혐의로 기소. 집행유예 판결.

○ 성수대교 붕괴 (1994년 10월 21일, 32명 사망)

사고 당일 이원종 서울특별시장이 경질됨. 동아건설 현장소장, 서울시 동부건설사업소장은 업무상과실치사상죄 등으로 기소되어 각각 금고 2년, 금고 1년6월을 확정받음. 서울시 공사감독관 등 공무원과 동아건설 간부 14명은 집행유예.

○ 삼풍백화점 붕괴 (1995년 6월 29일, 502명 사망)

1995년 삼풍백화점 당시 수사팀 검사들은 사고 책임자들에 대해 살인죄 적용을 우선 검토. (과실치사상죄는 예비적 검토) 그러나 백화점 붕괴 전 균열 부분이 나타난 4~5층 위주로 일부만 대피시킨 것은 건물 전체가 붕괴될 것을 사전에 예상했거나 인식한 것으로 볼 수 없고, 백화점 건물 자체 및 상품의 손실, 인명 살상으로 인한 손해배상청구 등을 고려할 때 백화점

붕괴로 인한 손해가 당일 영업이익보다 훨씬 더 크다는 점 등이 살인죄 의율에 배치되는 증거로 제시되어 결국 업무상 과실치사죄로 기소. 오너인 고(故) 이준 전 회장은 업무상과실치사상죄 및 특정범죄가중처벌법 적용되어 1심에서는 징역 10년 6월, 2심에서 징역 7년 6월, 차남인 이한상(61) 전 사장은 7년 징역형이 확정되어 복역, 이후 만기 출소함. 이외에도 보상 재원 마련을 위해 이준 회장 일가의 재산 500여 억 원을 모두 압류함. 삼풍그룹은 해체됨.

○ 씨랜드 청소년수련원 화재 (1999년 6월30일, 23명 사망)

화성군 공무원은 씨랜드 건물 설계변경과 용도변경 과정에서 불법 사실을 묵인한 직권남용과 업무상 중과실 치사상, 건축법 위반 등으로 기소되었으나, 4명은 무죄, 2명은 집행유예, 씨랜드 대표/건물주는 내화시설을 갖추지 않은 채 컨테이너만으로 수련원 시설을 신축하고 비상벨과 소화기 등 소방설비 점검을 소홀히 한 건축법 및 소방법 위반으로 기소되어 5년 형 선고. (실제 복역 기간에 대해서는 1년 복역/5년 복역 기사가 혼재) 서울 소망유치원 원장 및 교사 등 4명은 업무상 과실치사 등 혐의로 기소되어 이 중 유치원장이 2년 6개월의 실형 선고받음.

○ 대구 지하철 화재 (2003년 2월 18일, 192명 사망)

처벌이 대부분 기관사 및 관제사에 몰림. 이들은 업무상 과실치사로 기소되었고, 출입문을 닫은 채 출발을 시도하는 바람에 많은 사상자가 난 1080호 기관사는 금고 5년, 1079호 기관사와 가장 먼저 화재 사실을 연락받은 관제사는 초동 조치를 제대로 하지 않았다는 이유로 각각 금고 4년, 나머지 관제사들에 대해서는 각각 금고 3년에서 1년 6월이 선고됨. 대구지하철공사 전 사장인 윤진태, 김욱영 시설부장은 사고 책임이 아니라 증거인멸혐의(사고현장 물청소를 지시한 점)로 기소되었으나 김욱영 시설부장은 1심에서 무죄선고를, 윤진태 전 사장은 1심 3년 → 2심 1년6월 → 대법원 및 대구고법 파기환송심에서 무죄를 선고 받음.

○ 삼성-허베이 스피리트호 기름유출(2007년 12월 7일)

해양환경관리법은 과실로 선박이나 해양시설로부터 기름을 유출한 사람에 대해 3년 이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있는데, 삼성 예인선단 선장(하청업체 (주)보람 소속) 은 징역 2년 3월을, 허베이스피리트호 선장에게는 벌금 2,000만원을 확정함. 원청인 삼성에 책임 묻지 않음.

○ 태안 사설 해병대 캠프 사고

공주사대부고는 안면도유스호텔과 해병대캠프를 계약했으나 안면도유스호텔은 여행사인 코오롱트래블에 위탁, 코오롱트래블은 해병대리더십에 재위탁하는 구조. 모든 책임은 해병대 캠프 프로그램을 운영한 하청업체가 짐. 안면도유스호텔 대표와 이사는 불구속, 여행사 코오롱트래블 대표는 입건되지도 않음. 대신 해병대리더십 프로그램 현장에 있던 교관들만 업무상과실치사혐의로 구속. 지난 12월 1심 공판에서 교관 3명은 금고 1년4월~2년 선고받음. 현재 항소한 상태. 유스호텔 대표와 코오롱트래블 대표는 업무상과실치사 혐의에서는 무죄. 유스호텔 대표는 수상레저안전법 위반으로 징역6월 선고. 사고 직후 태안군청과 해경의 허술한 관리감독이 도마에 올랐지만, 경찰은 시간과 인원 부족을 이유로 수사선상에서 제외.

2. 중대재해기업처벌법 제정 시행

1) 법의 주요 의미

- 중대재해는 노동자 시민의 과실이 아니라 기업의 구조적 조직적 범죄행위
- 꼬리자르기식 말단 처벌에서 경영책임자 처벌
- 소액의 벌금 부과가 아니라 하한형 형사처벌, 징벌적 손해배상
- 경영책임자 및 원청에 안전보건확보의무 부여하여 사전 예방 및 재발방지대책 강제

2) 중대 시민재해 관련 법의 규정

제2조 정의

1. “중대재해”란 “중대산업재해”와 “중대시민재해”를 말한다.

- 중략 -

3. “중대시민재해”란 특정 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 대중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 하여 발생한 재해로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 결과를 야기한 재해를 말한다. 다만, 중대산업재해에 해당하는 재해는 제외한다.

가. 사망자가 1명 이상 발생

나. 동일한 사고로 2개월 이상 치료가 필요한 부상자가 10명 이상 발생

다. 동일한 원인으로 3개월 이상 치료가 필요한 질병자가 10명 이상 발생

- 중략 -

9. “경영책임자등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람

나. 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정된 공공기관의 장

제3장 중대시민재해

제9조(사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무) ① 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에서 생산·제조·판매·유통 중인 **원료나 제조물의 설계, 제조, 관리상의 결함**으로 인한 **그 이용자 또는 그 밖의 사람의** 생명, 신체의 안전을 위하여 다음 각 호에 따른 조치를 하여야 한다.

1. 재해예방에 필요한 인력·예산·점검 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치

2. 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치

3. 중앙행정기관·지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치

4. 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치

② 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 설치, 관리상의 결함으로 인한 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 다음 각 호에 따른 조치를 하여야 한다.

1. 재해예방에 필요한 인력·예산·점검 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치
2. 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치
3. 중앙행정기관·지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치

4. 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치

③ 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 공중이용시설 또는 공중교통수단과 관련하여 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우에는 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 제2항의 조치를 하여야 한다. 다만, 사업주나 법인 또는 기관이 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우에 한정한다.

④ 제1항제1호·제4호 및 제2항제1호·제4호의 조치에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

3) 주요 시민재해 중대재해기업처벌법 적용 검토

(대검찰청/ 중대재해처벌법 벌칙해설 발취)

- 주요 시민 참사에서 고위 책임자가 처벌되지 않고, 무죄 선고된 경우 다발. 중대재해기업처벌법 적용 시 최고 책임자 처벌 적용 가능성 검토.

(1) 가습기 살균제 사건

○ 수사 및 재판 경과

- 2012. 7. 23. 공정위, 가습기살균제 판매업체 4곳 검찰 고발 및 과징금 부과
- 2016. 5. 31. O회사 전 대표 등 제조사 간부 구속 기소
- 2017. 1. 6. 1심 판결 선고
※ 사기 및 특경법 위반(사기)은 모두 무죄 선고, 제조사 전현직 대표자 일부에 대하여 무죄 선고32)
- 2017. 7. 27. 항소심 판결 선고
※ 1심 유무죄 판단은 유지하되 일부 피고인들에 대하여 감형
- 2018. 1. 25. 대법원 판결 선고

※ 쌍방 상고 기각

○ 1심 법원은 2017. 1. 6. 대부분의 피고인들의 업무상과실치사 등 혐의에 대하여는 유죄판결을 선고하였으나, O회사와 S회사의 각 전 대표이사에 대한특경법위반(사기) 및 상습사기의 점에 대하여는 ‘가습기살균제의 표시 문구를 정할 당시 피고인들은 O회사 짝짝가습기당번 또는 S회사 가습기살균제의 안전성에 문제가 없다고 인식하고 있었던 것으로 보인다’는 점을 주요 논거로 삼아 편취의 범의를 인정하기에 부족하다는 이유로 무죄 판결을 선고하였다. 2심 법원은 2017. 7. 27. 유무죄 여부에 대한 원심 판결의 결론은 그대로 인정하면서도, 피해자들과 추가로 합의한 피고인들에 대하여는 감형하였다. 대법원은 2018. 1. 25. 쌍방 상고를 기각하여 2심 판결이 그대로 확정되었다.

○ 중대재해처벌법의 관점에서 고찰하면, 화학물질을 이용한 제품을 생산하여 판매하는 업체들을 운영하는 피고인들로서는 위와 같이 소비자들의 신체에 직접 흡입되는 화학물질에 대한 흡입독성실험을 실시하고, 그 화학물질이 사용된 제품에 대하여 안전성 검사를 실시하고, 화학물질에 대한 물질안전보건자료에 따라 필요한 취급상의 조치를 취하는 등 중대재해처벌법 제9조 제1항 제1호 및 동 시행령 제4조 제3호 소정의 ‘업무처리절차’를 제대로 수립하거나 이행하지 않은 것으로 평가될 여지가 있다. 화학물질관리법과 달리 중대재해처벌법은 원료·제조물로 인한 중대시민재해와 관련하여서 도급, 용역, 위탁 등의 방식이 활용되는 경우에 대한 특칙을 두고 있지 않다. 본건에서 일부 가습기살균제 판매업체는 하청업체에도급을 주어 제품을 생산하였고, 원청 업체와 하청 업체 모두 업무상과실치사상죄로 유죄판결이 선고되었다. 특히 인체에 대한 위험성이 높은 화학물질을 그 원료로 사용한 제조물로 인한 중대시민재해의 경우 도급, 용역, 위탁 등의 방식이 활용되는 경우에 대한 중대재해처벌법상 특칙이 없더라도 중대재해처벌법상 구체적인 의무위반이 인정되고 중대시민재해와의 인과관계가 인정된다면 원청 업체와 하청 업체 모두에 대해 중대재해처벌법위반죄로 의율할 수도 있을 것이다.

(2) 경주 마우나 리조트 붕괴 사건

○ 2014. 2. 17. 21:11경 경주 M리조트 체육관에서 진행되고 있던 부산외국어대학교 신입생 환영회 행사에서, 폭설로 체육관 천장에 쌓인 눈으로 인하여 체육관이 붕괴되어 총 10명의 사망자, 204명의 부상자가 발생.

○ 검찰은 2014. 4. 18. M리조트 임직원 및 공사 관련자 4명을 업무상과실치사 등 혐의로 구속 기소 하였다. 1심 법원은 2014. 9. 5. 공소사실 전부에 대하여 유죄판결을 선고하였다. 2심 법원은 2015. 4. 2. 유죄판결을 유지하되 피해자들과 추가 합의한 피고인들에 대하여 감형하였다. 대법원은 2015. 7. 9. 쌍방 상고를 기각하여 판결이 확정되었다.

○ 본건에 중대재해처벌법을 적용하는 경우 ① 본건 리조트 체육관의 시공사인 D건설 및 E회사의 경영책임자등의 안전보건 확보의무 위반 여부, ② 본건 리조트 체육관의 소유자이자 관리자인 M개발의 경영책임자 등의 안전보건 확보의무 위반 여부로 구분하여 검토해야 할 것이다.

(3) 판교 환풍구 붕괴사건

○ 2014. 10. 17. 17:40경 성남시 분당구 판교테크노밸리 야외광장에서 개최된 ‘2014년 제1회 판교테크노밸리축제’를 (주)P건설이 시공한 업무시설인 ‘유스페이스’ 지하주차장과 연결된 환풍구 위에서 관람하던 관객 27명이 약 20m 아래 6층 높이 유스페이스 주차장 환풍구 바닥으로 추락하여 16명이 사망하고 11명이 부상을 입은 사안이다. 위 축제는 (주)E회사와 재단법인 G진흥원이 공동 주최하고 (주)P박스가 공동주최사들과 사이에 행사대행 용역을 위탁받아 개최되었다

○ 검찰은 2015. 3. 23. 공동주최자 소속 임원 1명 구속 기소, 주관사 등 행사 관계자 3명 불구속 기소하였다. 1심 법원은 2016. 1. 11. 행사대행업체 소속 총괄이사를 제외한 피고인들에 대하여 모두 유죄판결을 선고하였다. 2심 법원은 2016. 8. 26. 1심 판결의 유무죄 판단을 유지하면서도 피해자와 추가 합의한 피고인들에 대하여는 감형하였다. 대법원은 2016. 12. 15. 쌍방 상고를 기각하여 판결이 확정

○ 본건 수사 및 재판 과정에서 일부 피고인들에 대한 건축법위반, 건설산업기본법위반 등 본건 사고 현장에 설치된 환풍구 관련 안전·보건 관계 법령 위반이 인정되었다. 결국, 그러한 관계 법령 위반 자체만으로도 경영책임자등의 안전보건 확보의무 위반이 인정될 것이고, 이는 다른 업체의 경영책임자등의 의무위반이 결합하여 본건 사고가 발생하였다고 하더라도 중대재해처벌법위반죄가 성립할 여지가 있다. 위에서 살펴본 바와 같이 일부 피고인들에 대한 건축법위반, 건설산업기본법위반 등 본건 사고 현장에 설치된 환풍구 관련 안전·보건 관계법령 위반이 없다고 하더라도, 본건 당시 야외 설치 무대에서 인기가수의 공연이 열려 많은 인파들이 운집할 것이 충분히 예상되었던 만큼 본건 행사를 공동개최한 피고인들로서는 본건 사고가 발생한 환풍구와 같이 추락 등 안전사고의 위험이 있는 장소에는 출입을 통제하는 등 재해(안전사고) 예방에 필요한 인력·예산·점검 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치(제9조 제2항 제1호)를 취할 의무가 존재한다. 본건 추락사고 발생은 그러한 조치가 제대로 이루어지지 않은 것에 기인하는바, 비단 건축법위반, 건설산업기본법 위반 등 관계법령 위반으로 의욕하지 않더라도, 그 자체로 재해 예방(추락사고 예방)에 필요한 점검 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치를 미이행한 것으로 평가할 수 있다.

(4) 밀양 요양병원 화재사건

○ 2018. 1. 26. 07:30경 경상남도 밀양시 가곡동에 있는 S병원에서 화재가 발생하여 50명이 사망하고 109명이 부상당한 사건이다. 당시 요양병원 특성상 고령 환자들이 ‘신체보호대’를 사용하던 관계로 신속한 대피 및 구조가 제대로 이루어지지 아니하였고, 일산화탄소 등 화재로 인한 독성 연기를 흡입한 환자 역시 건강 상태 악화로 사고로부터 얼마 지나지 않아 사망하는 경우도 다수 발생하여 인명 피해가 컸다.

○ 검찰은 2018. 3. 6. 의료재단 이사장 등 6명은 구속 기소, 병원장 등 4명은 불구속 기소, 의사 등 6명은 약식명령 청구하였다. 1심 법원은 2019. 2. 1. 병원 행정 이사를 제외한 피고인들에 대하여 모두 유죄판결을 선고하였다. 2심 법원은 2016. 8. 26. 1심 판결의 유무죄 판단을 유지하면서도 피해자와 추가 합의한 피고인들에 대하여는 감형하였다. 대법원은 2016. 12. 15. 쌍방상고를 기각하여 판결이 확정되었다.

○ 본건은 피고인이 재단을 설립하고 의료인의 명의를 빌려 재단 소속 병원을 운영하던 중 그 병원에서 화재가 발생하여 다수의 환자가 사망한 사안인 바, 중대재해처벌법 제9조 제2항 제4호 ‘안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치’의 미이행으로 인한 중대재해처벌법 제9조 위반죄가 일응 성립한다고 볼 여지가 있다.

(5) 제천 스포츠센터 화재사건

○ 2017. 12. 21. 15:53경 충청북도 제천시 하소동에 있는 N휘트니스 스파 건물에서 화재가 발생하여 29명이 사망하고 37명이 부상 당한 사안이다. 당시 위 건물에 설치된 스프링클러의 알람 벨브가 ‘잠금’상태로 방치되어 있어 불길을 초기에 진화되지 못한 것이 인명 피해를 키웠다

○ 본건은 건물에 설치된 스프링클러의 알람 벨브가 차단되어 화재 초기에 진화가 제대로 이루어지지 아니한 것이 피해를 키운 사안인바, 그 자체만으로도 중대재해처벌법 제9조 제2항 제1호 ‘재해예방에 필요한 점검 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치’의 미이행으로 인한 중대재해처벌법 제9조 위반죄가 성립할 수 있다.

‘밀양 요양병원 화재사건’ 사례 분석에서 의료법 위반 행위만으로 중대재해처벌법상 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치 미이행으로 평가하기 어렵다는 점을 서술하였다. 반면 본 건에서 스프링클러 잠금 관련하여 인정된 건축법 위반과 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 위반의 경우 본건 중대재해 발생과 인과관계가 인정될 여지가 있으므로 각각 위반 행위 자체로부터 안전·보건 관계 법령에 따른 의무 이행에 필요한 관리상의 조치(제9조 제2항 제4호) 미이행으로 인한 중대재해처벌법 위반죄가 성립할 수 있다.

3. 삭제된 공무원 책임자 처벌

1) 공무원 책임자 처벌에 대한 문제의식

- 재난 참사도 산재사망과 같이 꼬리자르기식 말단 처벌, 낮은 형량의 솜방망이 처벌이 반복되었음. 특히, 재난 참사는 업무상 과실치사죄 적용으로 구체적인 행위가 있는 경우 외에는 책임자 처벌이 요원함. 또한, 재해의 주요 원인으로 인허가 등 공무원의 위법행위가 밝혀져도 처벌되지 않았고, 참사 당시에 정치적 도의적으로 책임을 지고 물러나는 경우에 몇 년 지나지 않아 다른 고위직으로 인사 발령되는 경우가 빈번하게 발생. 이에 공무원 책임자 처벌은 재난 참사 피해자의 가장 강력한 요구였음.

- 재해사고는 기업의 안전조치 결함·미흡에서 연유됨과 더불어 기업의 안전·보건 의무에 대한 감독 책임을 지는 국가 행정기관 공무원이 감독 의무를 소홀히 한 고의·과실에 재해발생의 원인의 한 축을 구성하기도 함, 그럼에도 기업의 안전조치에 대한 감독 책임을 지고 있는 공무원의 경우 대형 재해·사고가 발생하여도 거의 형사 책임을 지지 않는 것이 현실임. 따라서 기업의 안전조치 이행에 관한 감독을 담당하는 공무원에 대한 처벌을 강화함으로써 공무원의 감독 책임을 분명히 하는 것도 기업 처벌 못지않게 중요함.

- 공무원 처벌에 있어서도 말단 실무자의 처벌이 아니라, 중앙기관의 장, 지방자치단체의 장의 권한이 위임되는 것이므로, 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장도 대상이 되도록 명확히 규정되어야 함.

2) 중대재해기업처벌법 국회 심의 경과

(1) 노동자 시민 10만 동의청원 법안의 공무원 처벌

제8조(공무원의 처벌) 공무원(중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장을 포함한다. 이하 같다.)이 다음 각 호의 의무를 위반하여 중대재해를 야기한 때에는 1년 이상의 징역 또는 3천만원 이상 3억원 이하의 벌금에 처한다.

1. 사업 또는 사업장이나 공중이용시설 및 공중교통수단에 대한 위험의 예방 및 안전관리와 보건관리 의무의 준수 여부의 감독
2. 사업 또는 사업장이나 공중이용시설 및 공중교통수단의 건축 및 사용에 대한 인·허가
3. 사업 또는 사업장에서 취급하거나 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물의 안전·보건조치의무와 관련된 감독·인허가

(2) 국회 법사위 심의과정에서의 정부 입장

박주민 의원(안)	부처의견 취합 반영안	비고
-----------	-------------	----

<p>12조(공무원 처벌 특례) 다음 각 호 업무의 결재권자인 공무원(중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장을 포함한다. 이하 같다)은 그 권한과 관련된 주의의무를 위반하여 중대재해를 야기한 때에는 1년 이상의 징역 또는 3천만원 이상 3억원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 사업 또는 사업장이나 공중이용시설 및 공중교통수단에 대한 위험의 예방 및 안전관리와 보건관리 의무의 준수 여부의 감독</p> <p>2. 사업 또는 사업장이나 공중이용시설 및 공중교통수단의 건축 및 사용에 대한 인·허가</p> <p>3. 사업 또는 사업장에서 취급하거나 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물의 안전·보건조치 의무와 관련된 감독 및 인·허가</p>	<p>제11조(공무원 처벌 특례) 다음 각 호 업무에 관하여 법령에 따른 인·허가권 또는 감독권을 가진 공무원(위임전결에 의해 권한을 위임한 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장을 포함한다)이 형법 제122조의 죄를 범하여 이 법의 중대재해를 일으킨 때에는 1년 이상의 징역 또는 3천만원 이상 3억원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 사업 또는 사업장이나 공중이용시설 및 공중교통수단에 대한 위험의 예방 및 안전관리와 보건관리 의무의 준수 여부의 감독</p> <p>2. 사업 또는 사업장이나 공중이용시설 및 공중교통수단의 건축 및 사용에 대한 인·허가</p> <p>3. 사업 또는 사업장에서 취급하거나 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물의 안전·보건조치 의무와 관련된 감독 및 인·허가</p>	<p>[법무부] 부처 의견 취합 결과, 해당 업무 기피 가능성, 인·허가, 감독 시 권한의 한계, 형법상 직무유기죄 법정형과의 균형성 등을 감안하여 신중 검토가 필요하다는 점에 의견이 일치되었으나, 입법 취지를 존중하여 각 부처 대안을 종합하여 구성함</p> <p>[법무부] ‘그 권한과 관련된 주의의무를 위반하여 중대재해를 야기한 결재권자인 공무원’ 등 구성요건이 다소 불분명</p> <p>[법무부] 결재권자인 것만으로 안전·보건 의무 위반 사항을 지휘·감독할 실질적인 권한이 있다고 보기 어려운 점 감안하여, 형법상 직무유기죄(형법 제122조)에 해당하는 경우에 본 법으로 처벌하는 것으로 수정함</p> <p>[법무부] ‘결재권자’ 개념이 법령상 개념으로 보기 어려운 점 감안하여 ‘법령에 따른 인·허가권 또는 감독권을 보유한 공무원’으로 수정함</p> <p>[고용부] 신중 검토 필요</p> <p>① 공무원에 대한 소송 빈발 및 이로 인한 업무 기피, 정상적 업무 수행의 차질 우려</p> <p>② 산업안전 관리가 중요한 조선, 제철, 화학 등 대형 사업장 감독에 대해서는 향후 소송 우려로 인해 업무 기피 현상 심화될 우려</p>
---	---	---

(3) 대안 제시 및 삭제

- 공무원 처벌에 대한 반대 입장이 강경하여, 대안조문도 제시되었으나, 결국 심의과정에서 공무원 책임자 처벌 조항은 삭제되었음.

의원 대안	부처안	대안
<p>제12조(공무원 처벌 특례) 다음 각 호 업무의 결재권자인 공무원(중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장을 포함한다. 이하 같다)은 그 권한과 관련된 주의의무를 위반하여 중대재해를 야기한 때에는 1년 이상의 징역 또는 3천만원 이상 3억원 이하의 벌금에 처한다.</p>	<p>제11조(공무원 처벌 특례) 다음 각 호 업무에 관하여 법령에 따른 인·허가권 또는 감독권을 가진 공무원(위임전결에 의해 권한을 위임한 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장을 포함한다)이 형법 제122조의 죄를 범하여 이 법의 중대재해를 일으킨 때에는 1년 이상의 징역 또는 3천만원 이상 3억원 이하의 벌금에 처한다.</p>	<p>제12조(공무원 처벌 특례) 다음 각 호 업무에 관하여 법령에 따른 인·허가권 또는 감독권을 가진 공무원(위임전결에 의해 권한을 위임한 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장을 포함한다)이 업무상의 임무에 위배하여 이 법에서 정한 중대재해를 일으킨 때에는 1년 이상의 징역 또는 3억원 이하의 벌금에 처한다.</p>

논거 1) 현재 대법원 판례에 비추어 직무유기죄를 범한 경우는 거의 상상하기 어려움. 예컨대 세관의 검사 담당 직원이 보세화물장치 요강에 따라 위험물을 위험 창고에 옮기지 않은 경우에도 직무유기죄 불성립(대법원 1970. 11. 24. 선고 70도2113 판결). 따라서 부처안과

같이 형법상 직무유기죄를 범한 경우에만 공무원을 처벌하겠다는 것은 중대재해를 방지하려는 중대재해법의 입법취지 및 실효성에 반함.

논거 2) 박주민 의원 안의 경우 ‘그 권한과 관련된 주의의무를 위배하여’라고 규정하여 과실범을 포함하여 다소 넓게 해석될 여지가 있음. 이에 대안으로 ‘업무상의 임무에 위배하여’로 수정하여 그 범위를 명확히 함.

논거 3) 형법 제356조는 업무상의 임무에 위배하여 횡령 또는 배임의 죄를 범한 자는 10년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하고 있음. 따라서 인허가권을 가진 공무원이 그 업무상 임무에 위배하여 중대재해를 일으키는 것을 처벌하는 것은 전례가 없는 것도 아니고, 죄질에 비추어 법정형도 타당함.

5. 공무원 책임자 처벌 법 개정이 필요하다

○ 노동자, 시민의 10만 동의 청원 법안에서는 산업재해와 시민재해를 구분하지 않아, 사업장에서 발생하는 시민재해의 경우에는 당연 포괄되고, 특별히 공중이용시설, 공중교통수단, 원료 제조물에 대한 시민재해도 대상에 포함하는 방식이었음.

○ 시민재해는 법 적용 대상에서 제외해야 한다는 거센 주장으로 민주당 법안은 <중대산업재해> <중대시민재해>를 별도 구성하여 규정하는 방식으로 조정되었고, 이에 시민재해의 적용대상이 대폭 축소되었음. <재해발생시 생명, 신체상의 피해가 발생할 우려가 높은 장소> 라는 규정도 전단에 ‘가목 내지 다목에 준하는 시설로서’로 명시되어, 시행령 제정 과정에서 적용 대상 시민재해는 다시 한번 축소되었음. 이에 광주 학동 철거 공사와 같이 대형참사가 발생해도 적용되지 않는 사각지대가 계속 확인되고 있음.

○ 기간의 공무원 책임자 처벌 조항은 예방적 조치로서의 의무와 감독을 주 내용으로 하고 있어, 1029 이태원 참사 등과 같은 사례나, 사고 이후 구조나 수습 과정의 적용 여부가 명확하지 않은 측면이 있음.

○ 열거적 규정방식으로는 적용대상을 추가해도 사각지대는 계속 발생하게 되므로, 포괄적 규정으로의 개정 추진 방향을 제시하는 것도 반드시 필요함. 다만, 중대재해기업처벌법이 명확성의 원칙 등으로 지속적으로 위헌성 공격이 계속되고 있는 것을 감안하여 추가 열거식의 우선 개정 방안 추진도 검토될 필요가 있음.

현행법	개정안	비고
-----	-----	----

<p>제2조 정의</p> <p>4. 공중이용시설 --- 중략 -- 라. 그밖에 가목부터 다목가지에 준하는 시설로서 재해발생시 생명, 신체상의 피해가 발생할 우려가 높은 장소</p>	<p>제2조 정의</p> <p>4. 공중이용시설 --- 중략 -- 라. 그 밖에 <u>다중이 이용하거나 참여하여 재해발생시 생명, 신체상의 피해가 발생할 우려가 높은 장소나 행사</u> <u>마. 재난 및 안전관리 기본법에서 규정한 재난</u></p>	
<p>제9조 안전보건확보의무</p> <p>② 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 설치, 관리상의 결함으로 인한 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 다음 각 호에 따른 조치를 하여야 한다</p>	<p>제9조 안전보건확보의무</p> <p>② 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 <u>지배·운영·관리하는 공중이용시설 및 재해발생 우려가 높은 장소</u> 또는 공중교통수단의 설계, 설치, 관리, <u>운영상의 결함으로 인한 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 다음 각 호에 따른 조치를 하여야 한다</u></p>	

○ 공무원 책임자 처벌

<p>제 조(공무원의 처벌) 다음 각 호 업무에 관하여 법령에 따른 인·허가권 또는 감독권을 가진 공무원(위임전결에 의해 권한을 위임한 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장을 포함한다. 이하 같다.)이 다음 각 호의 의무를 위반하여 <u>중대재해를 야기한 때에는 1년 이상의 징역 또는 3천만원 이상 3억원 이하의 벌금에 처한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>사업 또는 사업장이나 공중이용시설 및 공중교통수단에 대한 위험의 예방 및 안전관리와 보건관리 의무의 준수 여부의 감독</u> 2. <u>사업 또는 사업장이나 공중이용시설 및 공중교통수단의 건축 및 사용에 대한 인·허가</u> 3. <u>사업 또는 사업장에서 취급하거나 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물의 안전·보건조치의무와 관련된 감독·인허가</u> 4. <u>다중이 이용하거나 참여하는 사업 및 장소에서 안전관리 인력 및 예산 배정</u>

토 론 문

전주희 / 서교인문사회연구실, 한국노동안전보건연구소

■ 재난참사에서 국가 책임자(공직자) 불처벌 실태와 대책 토론편.

○ 위험사회에서 공무원의 책임과 처벌

1. 잘못된 이분법 : 예방VS처벌, 자율VS규제

중대재해처벌법 제정 당시, 일부 안전전문가들과 일부 국회의원, 정부 관계자들은 중대재해처벌법이 처벌을 목적하고 있기 때문에 실질적으로 중대재해를 줄일 수 있는 방안이 아니며, 심지어 ‘전형적인 이념법이나 포퓰리즘 법’이며, ‘법을 만든 사람들이 산재 예방 효과에 대한 관심이 없다’(정진우)는 식으로 폄하했다. 이는 ‘예방이나 처벌이나’를 양자택일 하도록하는 잘못된 이분법을 의도적으로 전제하고 재생산한다.

경총 등에서 중대재해법을 비판하는 주요 주장인 ‘지나치게 포괄적’이라는 지적이야말로, 중대재해법의 핵심적인 취지다. 경총은 지나치게 목표·지시적인 산업안전법의 문제를 지적하며 ‘자율규제’를 주장해왔는데, 이것이 가능하려면 최고 경영자에 대한 책임이 포괄적이어야 한다. 다시말해 중대재해법은 복잡한 현대사회의 위험과 재난상황에 맞춰 중대산업재해와 중대시민재해를 하나의 법으로 묶어내고, 그에 따른 책임을 포괄적으로 규정한다.

‘법적 명확성’을 둘러싼 논란은 위험사회에서 위험이 현실화되어 중대사고나 재난참사로 이어질 때 위험의 원인과 발생과의 시간적 지연성, 예측의 불확실성, 위험의 인위성의 특징을 사법체계가 수용해야한다는 현대사회의 과제를 부정한다.

전통적 형법이론에서 규정하는 ‘범죄’와 그에 상응하는 ‘형벌’이 법에 명확하게 규정되어야 한다는 죄형법정주의와 달리 ‘위험형법’적 접근은 위험이 불확정적이고 인과관계가 광범위하기 때문에 현대사회의 위험에 대처하기 위해 형법이 예방차원에서 적극적으로 개입해야 한다는 법리를 주장한다. 따라서 ‘기업경영책임자의 안전보건 확보 의무’는 포괄적이어야 할 뿐만

아니라 예방적이고 자율적인 의무를 강화한다.⁴⁶ 즉, 자율규제는 경총에서 주장하는 규제완화가 아니라 법적으로 규율되는 포괄적 의무의 다른 이름이 아니다.

그러나 처벌을 강조하면 예방을 등한시한다는 지적은 산업사회에서 산업활동을 ‘신성불가침’의 영역으로 전제하는 자유주의적 접근에 불과하다. 또한 예방을 ‘기업의 도덕적인 의지’에 기대하면서 이를 ‘좋은 방향’으로 이끌어야 한다는 것에 다름아닌 식으로 접근할 경우에만 예방과 처벌은 대립적인 관념이 될 수 있다.

2. 중대재해법 제정과정에서 ‘공무원 처벌’ 조항이 빠진 이유

중대재해법 제정과정에서 법무부와 고용노동부 등 정부 부처에서는 일제히 ‘공무원 처벌’ 조항에 대해 부정적인 의견을 제기했다. ‘공무원에 대한 소송 반발로 정상적 업무 수행의 문제’ 등이 대표적인 주장인데, 이는 여전히 실질적인 업무를 수행하는 말단 공무원을 대상으로 하는 인식상의 문제로부터 발생하는 의도된 오인이다. 더 본질적으로는 재난참사와 관련된 중앙기관의 장, 지방자치단체의 장에 대한 책임을 회피하려는 것인데, 이는 재난참사에 대한 사회적이고, 정치적인 책임의 문제를 부정한다. 가령, 지자체장이 최종 결재권자임은 맞지만, 이것이 재난참사를 야기한 주의의무를 위반한 것인가에 대한 문제를 제기하면서 ‘처벌의 과도함’을 제기하는 것이다. 즉 ‘최고경영자는 노동자가 사망하게 된 직접적 원인으로서는 안전펜스 미설치를 지시하거나 인지조차 하지 않는데, 어떻게 처벌대상이 되는가’라는 반발과 동일한 문제제기이다.

이는 모두, 단일하고 단선적이며 직접적인 결과를 낳는 원인을 전제한다. 단선적인 인과관계로는 현대사회의 재난참사와 위험을 예방하지도, 처벌하지도 못함에도 불구하고 이러한 인과관계를 고집하는 것은 여전히 재난참사의 문제를 우리사회가 해결해야 할 ‘부정의’가 아니라 ‘불운’의 문제로 접근하려는 경향이 강하기 때문이다. 이는 입법과 행정을 아우르는 최고 권력집단의 이해관계로 인해 강화된다. 때문에, 재난참사의 원인을 객관적으로 규명할 수 있는 과학기술의 발전이 재난참사를 부정의로 다루는 것이 아니라, 정치의 진전 여부가 재난참사를 부정의로 다룰 수 있다.

대구지하철참사 희생자 대책위 윤석기 위원장은 세월호 참사 이후 열린 중대재해법 토론회에서 "법과 제도를 만드는 사람들, 법을 집행하는 사람들의 책임을 묻지 않으면 안된다"고 말했다. 중대재해법에 있는 '공무원 처벌'조항은 대구지하철참사 유가족들 뿐만 아니라 재난참사 유가족들이 오랫동안 사고의 원인을 추적해왔던 경험과 지식의 결과였다.

중대재해기업처벌법이 원청기업과 경영책임자뿐만 아니라 실질적인 권한이 있는 공무원의 책임을 묻는 것은 사회적 참사로 인해 드러난 안전의 문제가 곧 권력의 문제이기 때문이다.

3. 공무원 처벌, 법적 미비만의 문제인가?

⁴⁶ 박종근. (2010). 위험사회와 형법기능의 변화. 비교형사법연구, 12(2), 231-250.

고위 공무원에 대한 처벌은 법적 처벌만으로 한정되지 않는다. 또한 법적 미비만으로 그 원인을 돌릴 수 없다. 발표문에서 정리하고 있는 것처럼 국정조사, 수사, 감사원, 특별조사위원회 등에서 수행되는 원인 규명과정이 어떻게 현행법 하에서 체계적으로 축소·왜곡·무력화되고 있는지를 알 수 있다.

10.29 이태원참사에서 드러난 것처럼, 재난참사의 문제는 현행법이 제대로 규제하지 못한 문제를 지적하며, 법의 개정을 예고하는 것은 매우 문제적인 발상이다. 법의 미비 이전에, 현행법을 최대한 적용해 참사의 원인규명과 책임자 처벌의 문제를 다루고, 이러한 예비적 적용을 바탕으로 법의 미비점을 보완하는 것이 순서이다.

2003년 대구지하철 참사가 발생했을 당시, 감사원은 특별감사를 실시해 <지하철 안전관리실태 감사결과>를 제출했다. 대구지하철 참사의 원인규명 뿐만 아니라 철도·지하철 전체 안전관리 실태를 조사했으며, 대구지하철 참사의 주요 원인으로 지목된 전동차 내장재에 대한 화재실험을 실시하는 등 사실상의 사고조사를 수행했다.

또한 감사를 위해 감사원 직원 11명이 투입되었고, 외부학계와 연구기관 등의 전문인력을 포함하는 47명의 감사팀을 구성했다. 또한 조사결과의 객관성, 전문성을 담보하기 위해 연인원 1,778명을 투입하고 자문과 내부검토 과정을 거쳐 감사보고서를 확정했다.

감사결과 각 기관별 조치사항에 대해, 철도와 전국의 도시철도장 뿐만 아니라 행정자치부장관, 건설교통부장관, 대구광역시장에게 각각의 조치사항을 통보했을 뿐만 아니라, 특정 공무원의 경우 징계처분을 내렸다.⁴⁷

물론, 대구지하철참사 당시 감사원 감사결과 역시 기술적인 문제를 중심으로 이뤄진 한계는 있지만 세월호 당시 감사원 활동과 비교한다면 단지 법의 미비만을 지적할 수는 없을 것이다.

국정감사를 활용하는 문제역시 마찬가지로 지적할 수 있다. 대체로 여·야가 첨예한 대립을 갖는 사안이기 때문에 실질적인 조사 보다는 ‘정쟁화’되는 문제를 지적한다. 하지만 국정감사 및 조사에 관한 법률 제9조의2(예비조사)⁴⁸에 규정된 예비조사는 국정조사 실시 전에 국회 직원 또는 전문가로 하여금 예비조사를 실시할 수 있도록 정하고 있지만 지금까지 국정조사 과정에서 예비조사가 적극적으로 활용되지는 않고 있다.

5. 처벌이 지연되고 축소된 결과 위험은 더 심화되어 잠재된다.

공무원에 대한 처벌이 지연되고 축소된다고 하더라도 입법권력과 행정권력이 재난참사에 대하여 요구되는 사회적이고 정치적 책임에서 자유롭지 않다. 때문에 책임자 처벌의 문제를 회피하기 위해 각종 매뉴얼이 남발되거나 관련 법 개정을 위한 발의안이 쏟아진다. 마치 전문적인 매뉴얼이 부재해서 참사가 야기한 것처럼 인식을 전도시키기 위한 방편이거나 ‘매뉴얼이 없는 현장’의 문제로 책임을 축소하려는 시도들이 매뉴얼과 관련 입법의 때 이른 발의들로 나타난다.

⁴⁷ 감사원(2003.9), 지하철 안전관리실태 감사결과.

⁴⁸ 제9조의2(예비조사) 위원회는 조사를 하기 전에 전문위원이나 그 밖의 국회사무처 소속 직원 또는 조사대상기관의 소속이 아닌 전문가 등으로 하여금 예비조사를 하게 할 수 있다. [전문개정 2018. 4. 17.]

10.29 이태원참사에서 드러난 것처럼, 관련 매뉴얼이 없는 것이 아니라 수백페이지에 달하는 매뉴얼이 현장에서 작동하지 않았기 때문이다.

또한 매뉴얼은 하나의 참고일 뿐, 위기대응의 문제는 포괄적인 위험책임하에서 능동적인 책무의 문제로 접근되어야 한다. 그렇지 않을 경우, 쏟아지는 매뉴얼과 부분적인 법개정 사이에서 위험은 해결되지 않은 채 심화·잠복된다.

책임자 처벌을 피해자의 원한을 풀어주기 위한 것으로 접근하는 것이야말로, 현대 위험사회가 갖는 법의 책임, 행정의 책임을 둘러싼 새로운 원리를 구성하지 못하게 만드는 후진적인 인식이다.

‘구조적 원인’은 구조를 구성하고 작동시키는 인격적 주체와 무관하게 존재하는 추상적인 범주가 아니다. 구조적 원인을 규명한다고 할 때, 그것의 결과는 구체적인 책임 추궁의 과정으로 이어져야 한다. 시민들이 재난참사에서 져야할 사회적 책임(responsibility)과 관련 공무원이나 책임자의 책무(accountability)는 다른 것이다. 행정관료들의 책무는 법적으로 처벌할 수 있는 정도와 행정적이거나 정치적인 수준에서 징계처분의 차원에서 다양하게 물을 수 있다. 문제는 처벌의 강도 뿐만 아니라, 구체적인 책임추궁의 과정과 함께 물어져야 한다는 것이다. 그렇지 않을 경우 이는 ‘꼬리짜르기’식 처벌의 위험 또한 존재한다.

토 론 문

김 정 환⁴⁹ / 민주주의 법학 연구회

■ 재난참사와 국가책임 - 국가배상법 적용에 관하여(토론문)

이정일 변호사님의 재난참사에 대한 발제문을 보고 국가재난참사에 대한 국가의 역할에 대해 다시 한 번 깊게 생각해보게 됩니다. 저는 오늘 토론에서 조금 관점을 달리하여 민사책임으로서의 국가책임에 대해 말씀드리고 국가행위의 위법성에 대한 인정을 받는 국가배상제도를 재난참사에 적극적으로 적용하여야 한다는 점을 강조하고자 합니다.

국가배상제도는 우리 헌법이 보장하는 제도로서 헌법 제29조 제1항 본문은 “공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가 또는 공공단체에 정당한 배상을 청구할 수 있다”고 규정하고 있습니다. 헌법 제29조에 근거하여 국가배상법이 제정되어 있으며 “국가 또는 지방자치단체의 손해배상의 책임에 관하여는 이 법의 규정에 의한 것을 제외하고는 민법의 규정에 의한다. 다만, 민법 이외의 법률에 다른 규정이 있을 때에는 그 규정에 의한다”는 국가배상법 제8조의 규정내용상 국가배상법은 국가 또는 지방자치단체의 불법행위책임에 관한 일반법이라 할 수 있습니다. 현재 우리 법원은 국가배상법을 민법의 특별법으로 보아 이를 민사법원에서 다루고 있습니다.

국가배상법은 제2조에서 위법한 직무집행행위로 인한 배상책임을 규정하고 있으며 동조는 ① 공무원, ② 직무, ③ 집행하면서, ④ 고의 또는 과실, ⑤ 법령에 위반, ⑥ 타인, ⑦손해를 개념 요소로 합니다. 이번 이태원 참사와 같은 경우가 공무원의 직무 집행과 관련한 문제인지에 대하여 직무의 사익보호성과 공무원의 부작위에 의한 국가배상의 문제, 그리고 국가배상의 성질을 이해하는 것이 중요한 쟁점이 됩니다.

관련 판례는 아래와 같습니다. 판례를 해설하는 것으로 토론을 갈음하고자 합니다.

* 보통 일반의 공무원을 표준으로 공무원이 직무를 집행하면서 객관적 주의의무를 소홀히 하고

⁴⁹ 법학박사 / 연세대학교 객원교수 / 법무법인 도담 변호사

그로 말미암아 그 직무행위가 객관적 정당성을 잃었다고 볼 수 있는 때에 국가배상법 제2조가 정한 국가배상책임이 성립할 수 있다. 공무원의 직무행위가 객관적 정당성을 잃었는지는 행위의 양태와 목적, 피해자의 관여 여부와 정도, 침해된 이익의 종류와 손해의 정도 등 여러 사정을 종합하여 판단하되, 손해의 전보책임을 국가가 부담할 만한 실질적 이유가 있는지도 살펴보아야 한다(대법원 2022. 8. 30. 선고 2018다212610 전원합의체 판결).

* 국가배상법 제2조 제1항 본문 및 제2항에 따르면, 공무원이 공무를 수행하는 과정에서 위법행위로 타인에게 손해를 가한 경우에 국가 등이 손해배상책임을 지는 외에 그 개인은 고의 또는 중과실이 있는 경우에는 손해배상책임을 지지만 경과실만 있는 경우에는 책임을 면한다고 해석된다. 위 규정의 입법 취지는 공무원의 직무상 위법행위로 타인에게 손해를 끼친 경우에는 변제자력이 충분한 국가 등에 선임감독상 과실 여부에 불구하고 손해배상책임을 부담시켜 국민의 재산권을 보장하되, 공무원이 직무를 수행함에 있어 경과실로 타인에게 손해를 입힌 경우에는 그로 인하여 발생한 손해에 대하여 공무원 개인에게는 배상책임을 부담시키지 아니하여 공무원의 공무집행의 안정성을 확보하려는 데에 있기 때문이다. 여기에서 공무원의 중과실이란 공무원에게 통상 요구되는 정도의 상당한 주의를 하지 않더라도 약간의 주의를 한다면 손쉽게 위법·유해한 결과를 예견할 수 있는 경우임에도 만연히 이를 간과한 경우와 같이, 거의 고의에 가까운 현저한 주의를 결여한 상태를 의미한다(대법원 2021. 11. 11. 선고 2018다288631 판결).

* 헌법 제29조의 국가배상청구권은 헌법상 보장된 기본권으로서 국가와 개인의 관계를 규율하는 공권이고, 국가가 공무원 개인의 불법행위에 대한 대위책임이 아니라 국가 자신의 불법행위에 대하여 직접 책임을 부담하는 자기책임으로 국가배상책임을 이해하는 것이 법치국가 원칙에 부합한다. 국가배상을 자기책임으로 이해하는 이상 국가배상책임의 성립 요건인 공무원의 고의·과실에는 공무원 개인의 고의·과실뿐만 아니라 공무원의 공적 직무수행상 과실, 즉 국가의 직무상 과실이 포함된다고 보는 것이 국가배상법을 헌법합치적으로 해석하는 방법이다(대법원 2022. 8. 30. 선고 2018다212610 전원합의체 판결 中 대법관 안철상의 별개의견).

* 국가배상법 제2조 제1항은 국가배상책임이 인정되기 위해서는 공무원의 직무집행이 고의 또는 과실에 의한 불법행위에 해당하여야 한다고 정한다. 긴급조치 제9호의 발령·적용·집행이라는 연쇄적 행위에서 이러한 행위에 부분적으로 관여한 공무원의 고의 또는 과실을 인정할 수 있다. 다만 이 사건 국가배상책임 성립에 개별 공무원의 고의 또는 과실이 반드시 구체적으로 특정되어야 한다고 볼 필요는 없다는 점에서 일반적인 국가배상책임과 다른 측면이 있을 뿐이다(대법원 2022. 8. 30. 선고 2018다212610 전원합의체 판결 中 대법관 김재형의 별개의견).

* 공무원의 부작위를 이유로 국가배상책임을 인정하기 위해서는 공무원의 작위로 국가배상책임을 인정하는 경우와 마찬가지로 ‘공무원이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로

법령을 위반하여 타인에게 손해를 입힌 때'라는 국가배상법 제2조 제1항의 요건이 충족되어야 한다. 여기서 '법령 위반'이란 엄격하게 형식적 의미의 법령에 명시적으로 공무원의 작위의무가 규정되어 있는데도 이를 위반하는 경우만을 의미하는 것은 아니고, 인권존중·권력남용금지·신의성실과 같이 공무원으로서 마땅히 지켜야 할 준칙이나 규범을 지키지 않고 위반한 경우를 포함하여 널리 객관적인 정당성이 없는 행위를 한 경우를 포함한다. 따라서 국민의 생명·신체·재산 등에 관하여 절박하고 중대한 위험상태가 발생하였거나 발생할 우려가 있어서 국민의 생명·신체·재산 등을 보호하는 것을 본래적 사명으로 하는 국가가 초법규적, 일차적으로 그 위험 배제에 나서지 않으면 국민의 생명·신체·재산 등을 보호할 수 없는 경우에는 형식적 의미의 법령에 근거가 없더라도 국가나 관련 공무원에 대하여 그러한 위험을 배제할 작위의무를 인정할 수 있다. 공무원의 부작용을 이유로 국가배상책임을 인정할 것인지가 문제 되는 경우에 관련 공무원에 대하여 작위의무를 명하는 법령 규정이 없다면 공무원의 부작용으로 침해된 국민의 법익 또는 국민에게 발생한

① 손해가 어느 정도 심각하고 절박한 것인지, ② 관련 공무원이 그와 같은 결과를 예견하여 ③ 결과를 회피하기 위한 조치를 취할 가능성이 있는지 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다(대법원 2022. 7. 14. 선고 2017다290538 판결, 번호는 토론자 임의로 적은 것입니다).

* 구 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률(2014. 1. 7. 법률 제12207호로 개정되기 전의 것, 이하 '소방시설법'이라 한다) 제20조 제6항 제3호, 제10조 제1항, 구 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법(2013. 3. 23. 법률 제11690호로 개정되기 전의 것, 이하 '다중이용업소법'이라 한다) 제11조, 제14조의 내용과 취지 등에 비추어 보면, 방화관리자 내지 소방안전관리자는 방화관리대상물 내지 소방안전관리대상물에 설치된 건축법 제49조에 따른 피난시설에 대하여 소방시설법 제10조 제1항에 따라 유지·관리할 의무를 부담하고, 이는 다중이용업소법 제11조 등이 다중이용업주에게 영업장에 설치된 피난시설에 대한 유지·관리의무를 부담하도록 규정하였더라도 마찬가지이다. 따라서 소방안전관리자는 피난시설 중 구 건축법 시행령(2014. 3. 24. 대통령령 제25273호로 개정되기 전의 것) 제36조 제1호에 따라 설치된 옥외 피난계단에 대한 유지·관리의무를 부담하고, 이러한 의무에는 옥외 피난계단을 폐쇄하거나 훼손하는 행위뿐만 아니라 용도에 장애를 주는 행위를 방지할 의무도 포함되므로 건물 내부에서 옥외 피난계단으로 직접 연결되는 통로나 비상구를 사실상 폐쇄·차단함으로써 옥외 피난계단을 사용할 수 없게 하는 행위를 방지할 의무도 포함된다. 구 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률 제4조 제1항, 제5조, 구 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 제9조 제2항은 전체로서의 공공 일반의 안전과 이익을 도모하기 위한 것일 뿐만 아니라 나아가 국민 개개인의 안전과 이익을 보장하기 위하여 둔 것이므로, 소방공무원이 구 소방시설법과 다중이용업소법 규정에 정하여진 직무상 의무를 게을리한 경우 의무 위반이 직무에 충실한 보통 일반의 공무원을 표준으로 객관적 정당성을 상실하였다고 인정될 정도에 이른 때는 국가배상법 제2조 제1항에 정한 위법의 요건을 충족하게 된다. 그리고 소방공무원의 행정권한 행사가 관계 법률의 규정 형식상 소방공무원의 재량에 맡겨져 있더라도 소방공무원에게 그러한 권한을 부여한 취지와 목적에 비추어 볼 때 구체적인 상황 아래에서 소방공무원이 권한을 행사하지 아니한 것이 현저하게 합리성을 잃어 사회적 타당성이 없는

경우에는 소방공무원의 직무상 의무를 위반한 것으로서 위법하게 된다. - 주점에서 발생한 화재로 사망한 갑 등의 유족들이 을 광역시를 상대로 손해배상을 구한 사안에서, 소방공무원들이 소방검사에서 비상구 중 1개가 폐쇄되고 그곳으로 대피하도록 유도하는 피난구유도등, 피난안내도 등과 일치하지 아니하게 됨으로써 화재 시 피난에 혼란과 장애를 유발할 수 있는 상태임을 발견하지 못하여 업주들에 대한 시정명령이나 행정지도, 소방안전교육 등 적절한 지도·감독을 하지 아니한 것은 구체적인 소방검사 방법 등이 소방공무원의 재량에 맡겨져 있음을 감안하더라도 현저하게 합리성을 잃어 사회적 타당성이 없는 경우에 해당하고, 다른 비상구 중 1개와 그곳으로 연결된 통로가 사실상 폐쇄된 사실을 발견하지 못한 것도 주점에 설치된 피난통로 등에 대한 전반적인 점검을 소홀히 한 직무상 의무 위반의 연장선에 있어 위법성을 인정할 수 있고, 소방공무원들이 업주들에 대하여 필요한 지도·감독을 제대로 수행하였다면 화재 당시 손님들에 대한 대피조치가 보다 신속히 이루어지고 피난통로 안내가 적절히 이루어지는 등으로 갑 등이 대피할 수 있었을 것이고, 갑 등이 대피방향을 찾지 못하다가 복도를 따라 급속히 퍼진 유독가스와 연기로 인하여 단시간에 사망하게 되는 결과는 피할 수 있었을 것인 점 등 화재 당시의 구체적 상황과 갑 등의 사망 경위 등에 비추어 소방공무원들의 직무상 의무 위반과 갑 등의 사망 사이에 상당인과관계가 인정된다고 한 사례(대법원 2016. 8. 25. 선고 2014다225083 판결)

* 경찰관직무집행법

제2조(직무의 범위) 경찰관은 다음 각 호의 직무를 수행한다.

1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호
2. 범죄의 예방·진압 및 수사
- 2의2. 범죄피해자 보호
3. 경비, 주요 인사(人士) 경호 및 대간첩·대테러 작전 수행
4. 공공안녕에 대한 위험의 예방과 대응을 위한 정보의 수집·작성 및 배포
5. 교통 단속과 교통 위해(危害)의 방지
6. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력
7. 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지

제5조(위험 발생의 방지 등) ① 경찰관은 사람의 생명 또는 신체에 위해를 끼치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 천재(天災), 사변(事變), 인공구조물의 파손이나 붕괴, 교통사고, 위험물의 폭발, 위험한 동물 등의 출현, 극도의 혼잡, 그 밖의 위험한 사태가 있을 때에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 그 장소에 모인 사람, 사물(事物)의 관리자, 그 밖의 관계인에게 필요한 경고를 하는 것
2. 매우 긴급한 경우에는 위해를 입을 우려가 있는 사람을 필요한 한도에서 억류하거나 피난시키는 것

3. 그 장소에 있는 사람, 사물의 관리자, 그 밖의 관계인에게 위해를 방지하기 위하여 필요하다고 인정되는 조치를 하게 하거나 직접 그 조치를 하는 것

③ 경찰관은 제1항의 조치를 하였을 때에는 지체 없이 그 사실을 소속 경찰관서의 장에게 보고하여야 한다.

④ 제2항의 조치를 하거나 제3항의 보고를 받은 경찰관서의 장은 관계 기관의 협조를 구하는 등 적절한 조치를 하여야 한다.

위의 판례와 법률의 내용을 볼 때 이태원참사에 대한 국가책임은 명백합니다.

다시 한 번 삼가 고인의 명복을 빕니다.

토론회 자료집

재난참사에서의 국가 책임자(공직자) 불처벌 실태와 대책

- 4.16 세월호참사 공직자 처벌 실태를 중심으로 -

발행일 2022. 12. 01

발행처 4.16세월호참사가족협의회, 4.16연대,
고영인, 김남국, 김영배, 김용민, 김원이, 김한규,
김희재, 박광온, 박주민, 서동용, 윤미향, 이용빈,
이용선, 이탄희, 이형석, 전해철, 조오섭, 주철현,
한준호, 황운하 국회의원

담 당 4.16연대 진상규명팀 02-2285-0416

*4.16연대 [홈페이지-자료실-4.16자료실](#) 에서 저장할 수 있습니다. ▼

