

어 날을 기보의아해  
의지 시구우나  
안시다  
20030218

20030218

참사 한복판에서 대구지하철참사 20주기를 맞이하다.

# “진상규명 되지 않은 참사들”

## - 대구지하철, 세월호, 이태원

왜 참사는 진상규명이 되어야 하는가?  
왜 유가족들은 오랜 시간 고통을 감내하며 진상규명을 요구하는가?  
참사를 제대로 기억하고 기록하지 못하고 있는 우리 사회는  
어떤 문제를 놓치고, 망각하고 있는가?

진상규명 촉구 퍼포먼스

- | 일시 | 2023년 2월 15일(수) 오후 3시
- | 장소 | 여의도 이룸센터 누리홀
- | 주최 | 2.18 대구지하철참사 20주기 추모위원회
- | 주관 | 대구지하철참사 희생자대책위원회, 생명안전 시민넷, 공공교통네트워크, 전국철도지하철노동조합협의회
- | 사회 | 김혜진 생명안전 시민넷 상임공동대표
- | 발제 | 1. 대구지하철 참사, 진상규명의 실태와 과제  
- 전주희 서교인문사회연구소  
2. 세월호 참사, 진상규명의 성과와 한계, 남겨진 과제  
- 이태호 416연대 집행위원장  
3. 이태원 참사, 진상규명의 과제  
- 권영국 변호사(중대재해 전문가넷 공동대표)
- | 토론 | 1. 윤석기 대구지하철참사 희생자대책위원회 위원장  
2. 명순필 전국철도지하철노동조합협의회 상임의장  
3. 김종기 4.16세월호참사 가족협의회 운영위원장  
4. 이정민 이태원참사 유가족협의회 부대표

2.18 대구지하철참사 20주기 추모위원회

# 목 차

## 인사말

윤석기	대구지하철참사 희생자대책위원회 위원장	4
오선근	대구지하철참사 20주기 추모위원회 상임집행위원장	7

## 발제

전주희	서교인문사회연구실 연구원	15
이태호	4.16연대 상임집행위원장	43
권영국	중대재해전문가넷 공동대표	59

## 토론

윤석기	대구지하철참사 희생자대책위원회 위원장	71
명순필	전국철도지하철노동조합협의회 상임의장	77
김종기	4.16세월호참사 가족협의회 운영위원장	82
이정민	이태원참사 유가족협의회 부대표	91



# 윤 석 기

2.18 대구지하철참사  
희생자대책위원회 위원장

대구지하철참사 20주기를 맞아  
참사 진상규명을 위한 토론회를 열며...

지난해부터 지금까지 우리는 전 지구적으로 나타난 인류애의 참모습을 함께 지켜보고 느끼고 있다. 러시아의 우크라이나 침공에서 무력의 횡포에 함께 분노하며 우크라이나에 대한 지지와 성원을 보내고, 최근의 튀르키예와 시리아의 지진으로 고통받는 지진피해자들에게 한없는 안타까움과 물심양면의 지원을 아끼지 않는다.

대한민국 정부도 러시아의 우크라이나 침공에선 K 방산의 위력으로 자부심을 느끼게 하고, 튀르키예의 지진에선 6·25참전의 혈맹인 형제의 나라에 긴급 구호단을 대규모로 파견하는 등 적극적인 지원을 보내고 있다.

이런 보편타당한 인류애가 직접 해결해야 할 주체로 맞닥뜨리면 어떻게 변하는가?

우리는 우리가 직접 겪었던 20년전 대구지하철참사 수습과정에서 대구시와 경찰, 검찰, 법원이 보여준 태도에서 따뜻한 피가 흐르는 인간의 감정을 보기가 어려웠다. 이러한 현상은 11년 후 발생한 세월호 참사의 수습과정이나 최근의 이태원 참사에서도 반복하여 나타남을 보고 있다.

먼 곳의 재난, 재해에 대하여는 온정의 손길을 지체없이 내밀었던 우리 정부가, 정치가, 사법부가 정작 자신들이 가장 먼저 보살피고 껴안아야 할 내 나라, 내 국민이 고통속에 몸부림치고 울부짖는 현실에선 고개를 외로 돌리고 만다.

“경찰이나 소방 인력을 미리 배치함으로써 해결될 수 있었던 문제는 아니었다”라는 이상민 장관의 발언은 정부의 존재 이유를 부정하거나 본인이 맡고 있는 행정안전부 장관의 책임과 의무에 대해 무지한 소리다.(개인적으로는 이 말 한마디만으로도 이상민 장관은 자리에서 물러나야 한다고 생각한다. 그는 동네 반장도 감당하기 버거워 보인다.)

비단 이상민 장관만 그리했으랴. 이 나라 수많은 위정자들과 공권력을 가진 자들이 참사 피해자의 아픔을 헤아리기보단 가해자의 잘못을 감추고 변명함에 충실하지 않았던가? 적어도 내가 직접 겪었던 대구지하철참사만큼은 너무나 강하고 확실하게 그러함을 보았다. 그 뿌리가 세월호를 거쳐 이태원을 지나고 있다고 본다.

닥친 재난에서 배워 내일의 재난을 대비한다고 말한다. 하지만 참사의 원인에 대한 진실한 규명없이 무엇을 배우고 무엇을 대비한단 말인가? 덮고 뭉개고 왜곡해선 절대로 참다운 원인규명도 제대로 된 교훈도 얻기 힘들다.

세상에 어느 정부(지방자치단체)가 참사 당일 현장을 치우고 다음날 군병력까지 동원해 물청소까지 해버린단 말인가? 이런 위정자의 잘못된 인식이 20년이 지난 오늘까지 대구를 짓누르고 있다. 참사 당시 “가만히 있으라”는 말을 따랐다가 “죽임”을 당했고 “수목장 해 줄게, 팔공산에 묻어라”해서 따랐더니 “불법 압매장 범죄자”로 매도한다. 이것이 대구시의 어제와 오늘이다.

재난참사를 직접 겪은 당사자들과 이를 지켜 본 전문가들이 우리가 처한 이러한 현실에 대한 고민을 함께 하고 문제점을 밝혀 내어 참사의 진상규명을 위한 바람직한 문화 조성과 사회 제도 개선에 대한 지혜를 모으기로 한 것은 의미가 깊다. 더구나 이태원 참사 수습을 둘러싼 중앙정부와 서울시의 태도가 아픔을 겪은 유족들에게 세월호나 대구지하철참사 유족들처럼 오랜 세월의 고통을 강요하는 듯하기에 오늘 토론회가 그들의 그릇된 인식을 바로 잡는 계기가 되었으면 하는 바람이다.

참사가 일어나지 않는 것이 가장 좋겠지만, 일어난 참사의 수습과정에서 고통이 더해지는 부조리를 없애는 해결책이 이 자리에서 모색되길 바란다.



# 오 선 근

2.18 대구지하철참사 20주기  
추모위원회 상임집행위원장

진정한 추모사업은 참사를 제대로 기억하는 것에서 시작한다.

2003년 대구지하철참사로 희생된 192분의 명복을 빕니다. 그리고 부상자의 쾌유와 건강을 기원하며 희생자 가족, 특히 유가족들의 20년간의 고통스러운 마음이 치유되는 20주기가 되기를 기원합니다. 대구지하철참사 20주기 추모위원회 상임집행위원장, 공공교통네트워크 운영위원장 오선근입니다.

2003년 2월 18일 9시 53분 대구지하철 중앙로역에 정차 중이던 열차에서 방화로 인한 화재가 발생했다. 이 사고로 192명이 사망하고 151명의 부상자가 발생했다. 참사의 수습 과정에서 정부와 대구시는 무능했고, 무책임했다.

대구지하철참사의 진상은 아직도 규명되지 않았다. 참사에 대한 기록도 제대로 백서도 없다. 참사가 발생한 지 6년이 되어서야 조성된 추모공원은 시민안전테마파크로, 희생자 192명의 이름이 새겨진 위령탑은 안전조형물로 불리고 있다. 희생자 32구가 안치된 추모묘역에는 안내판 하나 세워져 있지 않다. 20년간 유가족을 기만하며 추모사업의 약속을 지키지 않고 있다.

참사 희생자의 유가족들은 20년이 지나도록 여전히 ‘올바른 추모사업’을 이야기하고 있다. 올바른 추모사업은 ‘참사의 진상규명’과 ‘희생자의 명예회복’을 실현하는 것이다. 참사의 진상규명과 희생자의 명예회복은 우리 사회가 안전한 사회로 가기 위해 반드시 거쳐야 할 과정이다.

대구지하철참사 발생 20년이 지나도록 여전히 불안정한 사회에 머물러 있다. 지금, 참사를 제대로 기억하고 참사의 교훈을 되살리고자 하는 전국의 재난참사 유가족과 시민

사회단체, 정당, 노동자들은 시민추모위원회를 구성해서 활동을 전개하고 있다. 대구지하철참사 20주기 추모위원회는 대구지하철참사를 올바르게 기록하는 백서를 만들고 지하철 안전 국제심포지엄 등 참사의 기억과 안전하고 편리한 지하철을 만들기 위한 지속적인 사업을 시민노동사회와 함께 진행할 예정이다.

오늘 토론회의 좌장을 맡아주신 김혜진 생명안전 시민넷 상임공동대표님과 발제를 맡아 수고를 해주신 전주희 연구위원님, 이태호 집행위원장님, 권영국 변호사님과 토론자로 수고를 해주실 윤석기 위원장님, 김종기 위원장님, 이종민 부대표님, 명순필 상임의장님 등 토론회 준비에 수고를 해주신 모든 분들께 감사의 인사를 드립니다. 감사합니다.

# 발제 1

2.18 참사 20년,  
대구지하철참사 진상규명과 사회적 애도를 위한 과제

전주희\_서교인문사회연구실 연구원



## 2.18 참사 20년, 대구지하철참사 진상규명과 사회적 애도를 위한 과제

전주희(서교인문사회연구실 연구원)

### 1. 한 번도 쓰여지지 않은 ‘대구지하철참사 사고조사서’

2003년 2월 18일 대구 도시철도 1호선 중앙로역에서 발생한 대구지하철참사는 192명이 사망하고 151명이 부상을 입은 화재사고다. 1995년 바쿠 지하철 화재<sup>1)</sup>, 1995년 대구 상인동 가스 폭발사고<sup>2)</sup>와 함께 세계 3대 최악의 지하철사고로 꼽히는 대형 참사다.

당시 노무현 대통령 당선자는 2월 21일 대통령직인수위원회 회의에서 “하늘을 우러러 국민에게 죄인된 심정으로 사후 대처하겠다.” “피해자 가족들에게 보상과 배려를 하고, 이런 사건이 재발하지 않도록 물질적 설비를 고치고, 제도개선과 더불어 우리 사회문화 수준을 선진국 수준으로 끌어올리도록 비상한 노력이 필요하다.”<sup>3)</sup>며 진상규명과 재발방지의 약속을 했다.

그럼에도 대구지하철참사에 대한 진상규명을 담은 재난사고조사보고서는 씌여지지 않았다.

재난사고조사보고서가 씌여지지 않은 것은 대구지하철참사만이 아니다. 2016년 ‘세월호 안전사회소위원회’는 1990~2000년대 발생한 주요 대형재난(성수대교/삼풍백화점 붕괴사고(1994-1995), 대구지하철 참사(2003), 허베이스피리트호 기름유출

1) 아제르바이잔 바쿠에서 운행되고 있던 바쿠 지하철의 울두즈 역과 나리만 나리마노프 역에서 발생한 화재사고. 이 화재로 289명이 사망하고 270명이 부상을 입었다.

2) 대구 달서구 상인1동 상인네거리에서 대구 도시철도 1호선 상인역 공사도중 가스폭발로 101명 사망, 202명이 부상을 입었다.

3) 문화일보, ‘노, 대구참사 “죄인 심정”’,(2002.2.21.)

사건(2007) 등)을 분석하면서 재난 이후 발간된 재난보고서와 백서를 분석한 결과, 재난의 구조적 원인 규명을 위한 보고서는 작성되지 않았으며, 재난 대응과 수습 및 복구 과정에 대한 정부 활동의 ‘홍보를 위한 재난 백서’만이 작성되어 왔다고 결론 지었다.

“기존 재난 보고서의 가장 큰 특징은 체계적으로 작성되지 않았다는 점이다. 대형 재난에 대한 종합적인 검토와 성찰을 담고 있는 공식적인 재난 보고서는 사실상 존재하지 않는다. 중앙정부와 지방정부, 검찰 등 조사기관, 시민사회단체 등 여러 곳에서 재난 보고서를 작성하였으나 대부분 자신들의 활동을 정리·홍보하는데 치중되어 있다.”<sup>4)</sup>

때문에 한국사회에서 반복되는 재난을 통해 얻은 교훈은 역설적이게도 “사회적 학습 실패의 역사”이며, 이를 어떻게 반복하지 않을 것인가가 세월호 참사 이후 새로운 과제로 등장했다.

세월호 참사가 발생하자, 사고의 원인규명과 수습과정에 대해 참고할만한 제대로 된 매뉴얼이나 보고서가 부재한 상황에서 대구지하철참사는 여러모로 참조할 사례가 되었다.

2014년 4월 16일 세월호 참사가 발생하고 약 한달 뒤, 경기도 안산시는 <세월호 침몰사고에 따른 대구지하철 참사 벤치마킹 결과보고>를 작성했다. 이 보고서를 작성하기 위해 안산시 관계자들은 대구시를 방문해 ‘대구지하철 참사 사고수습 현황 및 문제점 등 자료수집’, ‘시민단체 등 민간부문 활동내역 파악’, ‘추모사업 추진 현장 견학’ 등을 조사하여 보고서를 남겼다. 안산시에서 작성한 대구시 방문 보고서에는 주요하게 참조해야할 시사점 중의 하나로 ‘백서 발간’을 꼽았다. 대구시 관계자, 시민단체, 유가족 모두 공통적으로 “기록의 중요성”을 강조했다는 것이다.

“기록의 중요성”에 대해 대구시 관계자는 782쪽에 달하는 대구시에서 작성한 <대구시 지하철 사고 백서>를 염두에 둔 말이었을 테다. 반면 시민단체와 유가족은 제대로 된 진상조사보고서가 씌여지지 않은 채 참사가 매년 돌아오는 고통스런 상황에 대한 반면교사로서 말했을 것이다.

4) 4.16 세월호참사특별조사위원회 안전사회소위(2016), ‘국내 해양재난사고와 대형재난사고의 원인 및 정부대책의 적정성 조사’, 25쪽.

20년이 훌쩍 넘은 대구지하철참사의 ‘진상규명’의 의미는 무엇이며, 그 범위는 어디까지일까?

피해자의 관점에서 ‘진상규명’이란 첫째, 희생자들의 명예회복-희생자들의 죽음에 대한 사회적 의미 찾기 둘째, 참사의 원인 규명 셋째, 사회적 애도가 지연·왜곡되어 온 참사 이후의 과정에 대한 평가를 포괄해야 할 것이다.

(1) 지금이라도 2월 18일 참사 당일의 사고에 대한 표면적 원인을 넘어 구조적 원인을 체계적으로 정리하는 작업은 늦었지만 여전히 시급한 과제이다. 대구지하철 참사에 대한 제대로된 기록만이 참사에 대한 사회적 성찰을 가능하게 할 뿐만 아니라, 왜곡되고 협소해진 대구지하철참사의 기억을 바로잡을 수 있다.

그러나 당시의 사고조사보고서를 작성하는 것만으로 대구지하철참사에 대한 진상 규명이 이뤄졌다고 볼 수 없다.

(2) 대구지하철참사는 참사 직후 수습과정에서 대구시가 물청소를 강행하면서 참사 현장을 훼손하고 희생자들의 불에 탄 뺨조각과 유류품 등이 훼손되는 등 ‘참사 이후의 참사’의 문제점 또한 기록하고 정리되어야 한다.

(3) 지난 20년간 대구시가 유가족과 추모사업 관련 약속을 이행하지 않는 과정에서 겪어야 할 유가족들의 고통과 대구시민사회 내부의 갈등의 본질이 무엇인지 또한 제대로 들여다보고 정리해야한다. 유가족과

(4) 2.18 안전재단과의 갈등, 부상자 단체와 희생자대책위와의 갈등 등 지난 20년간 수없이 누적되고 영킨 채 해결되지 않은 갈등과 반목이 대구지하철참사의 사회적 애도를 불가능하게 만들어온 만큼 참사 이후 진행된 20년의 역사를 제대로 정리해내는 작업이 대구지하철참사 진상규명의 목록에 포함되어야 할 것이다.

## 2. 대구지하철참사는 어떻게 기록되고 있나?

대구지하철참사에 대한 공식 기록물은 다음과 같다.

- 대구시, <대구지하철 중앙로역 화재사고백서>. 2003.
- 중앙특별지원단, <대구지하철참사수습 중앙특별지원단 활동백서>, 2003.
- 감사원, <지하철 안전관리실태 감사결과>, 2003.
- 국립과학수사연구소, <대구지하철참사-대량재해와 집단사망자 관리> 보고서. 2004.
- 대구지방검찰청, <대구지하철 중앙로역 사고 수사백서>, 2003.

### 1) <대구지하철 중앙로역 화재사고백서>

#### (1) <백서>에서 밝힌 사고원인

대구시는 2005년 <대구지하철 중앙로역 화재사고 백서>(이하 백서)를 발간했다. 800여 쪽에 달하는 백서에서 사고의 원인 부분은 제1장 화재사고의 개요 중 2절 사고원인과 제3장 반성과 교훈에 서술되어 있다. 관련 세부목차를 정리해보면 아래와 같다.

#### 가. 1장 2절에서 밝힌 사고 원인

1. 직접원인  - 김대한의 방화	2. 간접원인  -전동차의 내장불량 -역사 소방설비의 미비 -지하철공사 직원들의 위기 대처능력 부족.
--------------------------	--

나. 3장 ‘반성과 교훈’ 장에서 밝힌 사고원인

<p>1절 위기관리능력 부재</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-초기대응 미흡</li> <li>-상황전파 및 협조체계 미흡</li> </ul>	<p>2절 지하철 시설미흡</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-전동차 내장재</li> <li>-역사 소방설비             <ul style="list-style-type: none"> <li>· 배연설비</li> <li>· 스프링클러</li> <li>· 비상유도등</li> <li>· 무선통신망</li> <li>· 전력 공급시스템</li> <li>· 방화셔터</li> </ul> </li> </ul>
---	--

‘반성과 교훈’ 장에서는 전동차 내장재 관련한 문제를 제외하고는 지하철공사 관련 노동자들의 인적 실수를 가장 주요한 원인으로 지목하고 있으며, 그 외에 지하철의 기술적인 안전시설 중 소방설비의 문제를 지적하고 있다.

즉, 화재가 발생한 시간과 공간에 한정해 사고의 원인을 짚고 있으며, 이러한 원인들이 야기된 구조적 원인까지 나아가지 못하고 있다.

백서는 “이번 사고가 대형사고로 확대된 주요원인은 지하철 공사의 초기대응 미흡을 들 수 있다. 초기대응만 신속하고 적절히 이루어졌다면 대형참사는 막을 수 있었을 것이다.”(대구시, 2005 : 473) 라면서 초기대응의 문제를 1079호 기관사의 보고 누락, 중앙로역 역무원의 정확하지 않은 화재보고, 중앙사령실의 안일한 대응, 1080호 기관사의 부적절한 대응을 지적하며 “관련 담당자 대부분이 제규정을 무시하거나 안일하게 대처함으로 대형사고로 이어졌다.”고 서술하고 있다.

백서에서는 또 다른 원인으로 지하철 화재설비의 문제점들을 지적하고 있다. 즉 이 사고의 가장 중요한 성격을 ‘화재’로 파악하고 있다. 그러니까 방화가 방화로 그치는 것이 아니라 대형 화재로 확산되게 된 구조적이고 종합적인 원인이 무엇인가를 파악해야 하는데, 참사 당시 유가족과 시민대책위에서 제기한 전동차 내장재나 1인 승무 등에 대한 문제를 지적한 것에 비해 화재를 진화할 수 있는 설비의 미흡함에 집중되어 있다.

나아가 법과 제도의 미비, 미흡한 법, 제도 마저도 제대로 지켜지지 않은 문제들이 다루어져야 하지만 이는 곧 중앙정부 뿐만 아니라 대구시와 대구지하철공사의 운영상의 문제를 짚어야 하는 것이기에 원인의 폭과 깊이를 상당부분 제한하여 서

술하고 있다.

## (2) 백서의 문제점과 한계

### ○ 문제점

전체 782쪽 분량의 백서는 적어도 세 가지 문제점을 갖고 있다.

#### 첫째 집필 주체의 문제이다.

발간사는 이 백서가 누구에 의해 집필되었는지 간접적으로 밝히고 있다.

“이번에 발간하는 백서는 사고수습과정에서 직접적으로 참여하였던 실무공무원을 중심으로 기획단을 구성하여 사고수습 관련자료, 언론 보도내용, 사고관련 백서와 연구논문 등을 참고하여 집필하였으며, 유가족 단체와 자문위원들의 자문을 받는 등 최선의 노력을 다하였습니다...”

백서의 기획 및 집필은 참사 당시 사고 수습의 주체였던 조해녕 대구시장과 대구 시 공무원이 주도해 백서를 제작한 것으로 보인다. 이 백서는 구체적으로 누구에 의해 씌어졌을까? 백서에는 집필자와 집필 및 백서 구성에 참여한 주체들이 누구인지 밝히고 있지 않다. 기획단은 누가 참여했는지, 참여한 유가족 단체들, 그리고 자문위원들이 어떤 과정을 통해 어떤 식으로 참여했는지 등등의 기록이 부재하다.

참사는 그 자체가 갈등과 모순을 포함한다. 그 어떤 참사도 피해당사자를 포함해 사고를 둘러싼 해결과정의 모든 주체들간에는 매우 집약적인 갈등의 과정이 표면화 되는 과정이기도 하다. 그래서 참사를 기록한다는 것은 사회적으로 인정될 수 있는 기록주체의 독립성과 전문성, 객관성이 보장되어야 한다. 그렇지 않을 경우 본 백서 처럼 ‘대구지하철 참사 백서’가 아니라 ‘대구시 백서’로 전락될 위험을 갖는다.

#### 둘째 사고의 원인 중심이 아니라 ‘수습’을 중심으로 서술되어 있다.

800여 쪽에 달하는 백서에서 사고의 원인 부분은 제1장 화재사고의 개요 중 2절 사고원인 부분에서 5쪽 분량(사진 자료 등을 제외하면 3쪽 분량)과 제3장 반성과 교훈 중 10쪽 분량에 불과하다. 대부분은 수습과정에서 대구시의 활동과 자원봉사자들의 활동 등을 중심으로 서술되어 있다.

셋째 사고 해결과정에서 갈등의 당사자가 사고를 기록하고 있다.

후에 별도로 다루겠지만 대구지하철 화재 참사는 사고 그 자체로서 참사이기도 하지만 사고 이후의 수습과 처리과정의 문제에서 더 많은 갈등과 문제점을 낳았다는 점에서도 참사로 기억되고 있다. 그리고 사고 이후의 과정에서 유가족과 갈등의 당사자였던 대구시에 의해 집필된 백서의 객관성과 중립성은 문제가 충분히 될 수 있다.

물론 백서가 대구시가 당시 수습하는 과정을 미화하거나 은폐하지는 않았다고 하더라도 독립적이고 객관적인 사고의 기록을 위해서는 대구시와 유가족, 그리고 시민 사회단체가 추천하는 인사들을 중심으로 백서발간팀을 독립적으로 구성하고 대구시는 백서발간 기구가 사고의 진실을 총체적으로 기록할 수 있도록 지원하는 것으로 자신의 역할과 위치를 정했어야 한다. 그렇다면 이 백서는 백서라는 형식에도 불구하고 그 사회적 의미는 지금과는 다르게 평가받을 수 있었을 것이다. 정부의 시정보고서가 아니라 ‘사회적 기록물’로서의 가치는 누구에 의해 어떻게 씌어졌는지에 대한 과정에서 이미 결정된다.

○ 한계 : 구조적 원인 규명의 부재

백서에서의 사고원인 분석은 검찰과 판결문에서의 사고원인 분석과 크게 다르지 않았다. 즉 원인을 통한 안전문제의 진단과 해결보다는 범죄사실 성립여부를 목적으로 한 죄의 유무를 판별하는 잣대로 사고원인을 분석한 것이다. 이는 인적과실과 기술상의 미흡함을 중심으로 사고원인을 분석하고 있으며 사고에 대한 구조적 원인으로 나아가기 보다는 기술적, 표면적 원인에 대한 접근으로 그치고 있다고 볼 수 있다.

표면적 원인	구조적 원인(제도, 관행, 기술)
단기적, 일시적	장기적
국소적	분산적

개별적	조직적, 체계적
부문특정적	보편적

표 3 표면적 원인과 구조적 원인의 특성(자료 : 최형섭 외, 2016)

표면적 원인은 국소적, 단기적, 개별적, 부문특정적인 원인을 지목한다. 이렇게 부분적인 차원에서 원인에 대한 개선이 이루어지더라도 구조적 원인은 여전히 남아 이전과는 다른 종류의 재난의 원인은 해결되지 않고 다른 형태로 반복된다(최형섭 외, 2016).

이와는 달리 구조적 원인은 표면적 원인과 심층적 원인 혹은 미시적 원인과 거시적 원인이라는 서로 다른 층위를 연결시켜주는 역할을 수행한다.

“표면적 원인에 대한 분석과 대책은 일시적인 봉합을 통한 시스템 정상화에 지나지 않을 수 있고, 심층적 원인에 대한 진단은 구체적인 제안으로 나아가지 못할 수 있다. 두 층위 모두 사후 재난 과정의 일부로 반드시 필요한 활동인 것은 분명하다. 구조적 원인에 초점을 맞추는 것은 표명과 심층, 구체와 당위를 연결시켜 실질적인 변화의 로드맵을 만들어내기 위한 중요한 배경이 된다. 즉, 사회-기술 시스템의 중장기적 경로 전환을 이끌어내기 위해서는 구조적 원인을 충실하게 분석해 내는 것이 필요하다.”(최형섭 외, 2016)

백서에서 빠진 것은 ‘왜 기관사를 비롯한 담당자들이 화재에 대해 제대로 된 대응을 못했는가’에 대한 제도적, 관행적, 기술적 원인을 규명하는 것, 그리고 ‘왜 방화가 대형 재난으로 확대될 수밖에 없었는가’에 대한 구조적 원인 규명의 부재였다. 이로부터 대형 재난으로 증폭되는 과정에서 여러 다양한 원인들 간의 상호 연결성을 파악하지 못하면서 사고의 원인들은 최소화되고 그마저도 분절되어 나타났다. 또한 현장 책임자들에게 참사의 모든 책임이 돌아가면서 실질적인 안전경영, 안전운행의 결정권자가 책임을 벗어나게 되었고, 이후 재발방지를 위한 대책을 마련하고 집행하는 과정에서 여전히 지배력을 행사하도록 방치함으로써 분절화 된 원인에 따른 행정편의주의적 예방이라는 또 다른 재난-재난 이후의 재난-을 야기하게 되었다.



## 2) 검찰의 <수사백서>와 <판결문>을 통해본 사고원인

### (1) 검찰이 주목한 사고원인 및 법적 처벌 현황

#### 가. 법적처벌

대구지방검찰청은 대구지하철 화재사건 수사지휘본부를 편성하여 사건 수사 및 사체신원 및 실종자 확인전담반을 각각 구성했다. 사건 수사 및 관련해서는 중점적으로 1) 방화범의 방화행위 및 사고확대 원인규명 2) 사고현장훼손 관련자들에 대한 책임소재 규명 3) 녹취록 조작, 방화벽차단 관련 의혹, 전동차납품비리 관련 등 언론보도 등을 통해 제기되는 의문점에 대한 진상조사를 주요 수사대상으로 삼고 있다.

이 중 사고의 원인규명과 관련하여 1) 방화범의 방화행위 및 사고확대 원인 규명을 위해 처음 화재를 일으킨 김0한씨 외에 지하철공사 직원 8명을 대상으로 수사하였으며, 전동차납품비리를 별도로 수사하였다. 당시 대구지하철공사 사장인 윤진태의 경우 산업안전법위반과 사고 현장훼손 관련 증거인멸 혐의로 수사하였고 재판의 판결에서는 산업안전법위반은 유죄, 현장훼손 관련해서는 무죄를 판결하였다.

윤진태 대구지하철공사 사장은 업무상과실치사 혐의가 아니라 산업안전법위반 혐의에 대한 책임을 물었는데, 그 사유로 첫째, 안전보건관리책임자를 선임하지 않았고 둘째, 노동자 3명에 대한 건강검진을 실시하지 않았으며, 셋째, 안전, 보건에 관한 교육을 소위 '전파교육'이라는 이름으로 교육일지에 서명하게 하여 매월 2시간 이상 안전보건 교육을 실시하지 않은 책임을 물어 벌금 3백만원을 판결했다(대법원 2004. 5. 14. 선고 2004도74 판결).

결국 1079호, 1080호 기관사를 포함해 화재현장에 대처했던 노동자들에게는 법정 최고형을 구형, 판결하여 '사고확대원인 규명'의 주요 원인으로 지목된 셈이었다.

사고에 대한 책임은 일차적으로 방화범에게 지워졌고, 1079호, 1080호 전동차 기관사, 운전사령, 역무원 등 8명에게 업무상과실치사 등의 혐의로 법정 최고형에 준하는 수준의 책임을 물었다.

별첨 1

## 사법처리 현황

(총 11명 : 7명 영장발부, 4명 보강수사(1명은 오늘 영장심사))

연번	대상자	혐 의 내 용	죄명 및 적용법조	조 치		
				경찰	검찰	결과
1	김 [ ] (56세, 상해 등 2범)	전동차 내에서 인화물질이 들어 있는 플라스틱 통에 불을 붙여 방화	· 현존 전차방화치사 등 · 제164조 제2항, 1항 * 5년이상 징역	사전 영장	영장 청구	영장 발부
2	최 [ ] (38세)	1080호 기관사로 승객을 구호치 않고 도주	· 업무상 과실치사상 · 제268조 * 5년이하 징역	긴급 체포	"	영장 발부
3	방 [ ] (45세)	사령실 근무 및 감독하는 자들로, 감시카메라를 제대로 확인치 않고 1080호 전동차를 정차 시키지 않음	"	"	"	영장 발부
4	손 [ ] (42세)		"	"	영장 청구 (실질심사)	영장 발부
5	홍 [ ] (45세)		"	"	"	영장 발부
6	이 [ ] (43세)		종합사령팀 기계설비 담당자들로, 화재 경보표시, 경고등과 경고음이 표시 되었음에도 운전사령실에 통보하지 않음	"	"	"
7	김 [ ] (34세)	"	"	"	"	영장 발부
8	이 [ ] (39세, 폭력 등 2범)	중앙로역 역무원으로 화상 모니터 미확인	"	사전 영장	재지휘	불구속 수 사
9	최 [ ] (32세)	1079호 기관사로 화재발생 사실을 사령실에 통보하지 않고 승객들을 구호하지 않음	"	"	영장 청구	영장 심사
10	곽 [ ] (50세)	종합사령실 팀장으로 사고 예방훈련 및 교양 미실시, 사령 등 근무자들에 구체적인 근무지정을 하지 않음.	"	긴급 체포	재지휘	불구속 수 사
11	박 [ ] (31세)	화상모니터 감시소홀과 대피안내방송을 하지않음	"	긴급 체포	재지휘	불구속 수 사

그림 8 대구지하철 참사 당시 사법처리 현황(자료 : 서울기록원)

구 분	직급	성명	검찰 송치	공소 제기	1심		2심		대법원		
					판결 일자	형량	판결 일자	형량	판결 일자	형량	
방 화 범		김대한	3.4	3.21	'03. 8.6	무기징역	'03. 12.4	무기징역		(상고포기)	
지하철공사 입·직원	안심기지 승무팀 (1080호)	차량 운영 6급	〇〇〇	"	"	금고 5년	"	금고 5년	'04. 4.16	금고 5년	
	안심기지 승무팀 (1079호)	차량 운영 7급	〇〇〇	3.27	4.11	"	금고 4년	"	금고 4년	"	금고 4년
	종 사 령 팀	차량 3급	〇〇〇	3.4	3.21	"	금고 3년	"	금고 3년	"	금고 3년
		차량 4급	〇〇〇	"	"	"	금고 4년	"	금고 4년	"	금고 4년
		차량 4급	〇〇〇	"	"	"	금고 3년	"	금고 3년	"	금고 3년
		기계 3급	〇〇〇	"	"	"	금고1년6월 (집유 3년)	"	금고1년6월 (집유 3년)	"	금고1년6월 (집유 3년)
		기계 8급	〇〇〇	"	"	"	금고 2년 (집유 3년)	"	금고 2년 (집유 3년)	"	금고 2년 (집유 3년)
	반월당 관리역	역무 5급	〇〇〇	3.27	4.11	"	금고2년6월 (집유 3년)	"	금고2년6월 (집유 3년)	"	금고2년6월 (집유 3년)
		사장	〇〇〇	7.29	4.23	'03. 7.29	징역 3년 벌금 5백만원	'03. 12.18	징역1년6월 벌금 3백만원	'04. 5.14	벌금3백만원
		시설 부장	〇〇〇	4.1	4.23	"	무죄	"	무죄	"	무죄

\* 무기징역을 선고받고 진주교도소에 수감 중이던 방화범 김대한(58세)은 '04. 8. 30(월) 09:10경 진주의료원에서 지병인 정신질환 및 뇌졸중 후유증으로 사망하였음.

그림 9 대구지하철참사 관련 사법처리자 현황(자료 : 대구지하철참사백서, 475)

#### 나. 검찰과 법원에서 판단한 사고 원인

대구지방검찰청의 <대구지하철 중앙로역 참사 수사백서>와 판결문에서 나타나는 사고원인은 주로 인적과실 여부에 집중해있다. 당시 검찰이 수사한 내용과 판결문 대부분이 '지하철에는 화재 등의 사고에 대비하기 위한 안전장치들 갖춰져 있음에도 불구하고 관련 노동자들의 안이한 대응으로 우발적 방화행위가 참사로 확대된 원인'으로 지목되고 있었다.

재판부의 근거 역시 이와 대동소이하다.

1심 판결문(2003고합141, 2003고합181)에서 나타나는 두 기관사와 운전사령의 판결 내용을 살펴보면 매우 구체적인 정황을 시간대별로 복원한 뒤, 이에 대한 인과관계를 상식적인 수준에서 판단하고 있다는 것을 알 수 있다. 즉 지하철공사 내부의 작업과 안전이 어떤 식으로 편재되어있고, 운영되어 왔는지에 대한 분석 없이 참사 당일의 구체적인 정황을 통념에 근거해 판단하고 있는 것이다.

아래 판결문은 상식에 기댄 판결이 어떠한 판단을 내렸는지를 잘 보여준다.

1080호 기관사는 운전사령으로부터 비상정차를 지시받은 바 없어 비상정차를 하지 않았다는 것(변론의 요지)에 대해, 기관사는 열차 운행에 관한 최종적인 결정권자로서 긴급한 상황에서는 별도의 운전사령의 지시 없이도 비상정차, 무정차 통과 등 운행에 관한 권한을 가짐은 당연하다.

<1심 판결문 중>

지하철공사에서 조직 체계는 곧 명령의 계통이다. 실질적인 비상대응매뉴얼은 ‘운전사령의 지침에 따른다’는 것을 넘어서는 기준은 존재하지 않는다. 이런 경우에서 ‘무정차통과’는 아무리 비상상황이라고 할지라도 기관사의 자율적인 판단으로 선택될 수 있는 장치가 아니었다.

검찰과 법원 모두 ‘마땅히 그랬어야 하는 의무’로 책임의 방기를 지적해 업무상 과실의 죄를 물었다. 매우 상식적인 수준에서 내릴 수 있는 판단이라고 볼 수 있지만, 공사 내부 조직체계와 시스템상에서 ‘무정차통과’가 과연 실행가능 한 ‘안전장치’였는지를 한번 더 물었어야 한다. 그것이 실행가능하지 않았다면 무엇이 그러한 안전장치들을 무력화하면서 참사에 대응하지 못했는지 그 원인을 다시한번 더 물었어야 했다. 그러한 원인에 대한 분석이 부재했으므로, 공소장과 판결문은 매우 도덕적인 판결의 색채를 띠게 된다.

이는 ‘현장 노동자 과실론’을 매우 강하게 규정지으며 대형 참사의 구조적인 원인이 아니라 현장노동자들의 부도덕한 직무유기로 그 원인을 과소화하는 결과를 초래했다.

### 3) ‘희생양 만들기’와 ‘국가주의적’ 재난서사의 반복

#### ○ 재난의 가해자 혹은 희생양 만들기



- '정신질환자' 방화범 : 참사의 처음은 우발적 방화로 시작됐다. 당시 54세였던 김씨는 근처 주유소에서 4리터 가량의 석유를 사서 1079호 전동차에 탑승한다. 중앙 로역에 도착하자 가방에 멘 기름에 불을 붙이자 김씨의 몸에 불이 붙고, 흘러내린 기름을 따라 전동차 바닥에 불길이 번졌다. 김씨의 정신병력은 2001년 두통과 현기증으로 치료약 2일분을 처방 받았던 기록이 전부였다. 그럼에도 당시 언론과 경

찰은 김씨의 방화를 '정신이상이자 불특정 다수에게 행한 중오범죄'로 단정했다. 참사가 발생한 다음날 방송 3사는 "방화 용의자는 정신병력이 의심되는 50대 장애인"으로 보도했다. 신문에서는 "전동차서 정신질환자 방화"(조선일보), "정부는 중증환자를 관리해야한다."(세계일보) 등의 보도가 쏟아졌다.

- 승객 버리고 도주한 기관사 : 1079호 전동차에 붙이붙고, 3분여 뒤 도착한 맞은편 1080호 전동차에 붙이 붙었다. 1080호 기관사는 종합사령실로부터 "중앙로역에 화재가 발생했으니 조심하오라"는 지시를 받았다. 화재가 발생했으니 '운행을 멈추고 대기하라'는 지침이 아니었다. 당시만 해도 승강장에서 승객들이 담배를 피다가 제대로 끄지 않아 휴지통에 불이 나는 경우가 종종 있었다. 그 정도의 화재라고 생각했을까. 종합사령실에도 화재에 대한 정확한 정보는 전달되지 않았다.

1080호 기관사가 중앙로역에 진입했을 때는 이미 매캐한 연기가 승강장을 가득 메우고 있었다. 전동차가 멈추고 전동차문이 자동으로 열리자 연기가 전동차 안으로 빨려 들어왔다. 기관사는 급하게 다시 문을 닫고 중앙로역을 빠져나가려는 시도를 했다. 한 번, 두 번, 세 번. 전동차는 전원이 들어왔다 꺼지기를 반복했다. 마지막으로 1080호 기관사는 출입문을 개방하고 마스크를 빼고 주변 승객과 함께 대피했다. 그러나 이미 불이 붙은 1080호의 전원이 단전돼 출입문이 열리지 않았고, 전동차 안에는 더 많은 승객들이 갇혀있었다. 그 결과 192명 사망자 중 1080호 전동차 안에서만 140명이 사망했다.

'승객을 구조하지 않은 채 도주한 기관사가 참사를 키웠다는 내용이 일제히 보도되었다. 유가족과 시민들은 분노했다. 참사의 모든 책임은 '정신질환자'와 '기관사'에게 돌려졌다.

<p><b>YTN</b> 살아있는 뉴스 깨어있는 방송 <span style="float: right;">24Hour News Channel ytn.co.kr</span></p> <p style="text-align: center;">[프린트] [X 닫기]</p> <p>HOME &gt; 사회 &gt; 프린트 <span style="float: right;">등록일자 : 2003-02-21 06:28 [미동구]</span></p> <p><b>출입문 열 '마스터 키' 없었다</b></p>  <p>지하철 단전시 전동차 출입문 개폐에 필수적인 '마스터 키'가 사고 전동차가 아닌 대구지하철공사 사무실에서 발견돼 직원들의 평소 안전 불감증이 면연돼 있는 것으로 밝혀졌습니다.</p> <p>지하철 단전시 기관사가 출입문을 개폐하려면 마스터 키 뿐만 아니라 마스터 키를 함께 활용해야 하지만 불이 난 전동차 반대편에서 진입한 1080호 전동차에는 비상키만 꽂혀있고 마스터 키는 지하철공사 사무실에 방치돼 있었던 것으로 확인되었습니다.</p> <p>국립과학수사연구소는 사고당시 단전 등 비상시에 대비해 설치된 마스터 키를 활용하지 못해 출입문이 닫힌 것으로 보고 있습니다.</p> <p>이에 따라 사고 전동차 기관사 최오 씨가 자신이 출입문을 열고 승객을 대피시켰다고 경찰에 진술했지만 실제로는 전동차가 문이 닫힌 채로 발견된 점은 이 마스터 키를 걸지 않았기 때문인 것으로 추론되고 있습니다.</p>	<p><b>뉴스데스크</b></p> <p><b>대구지하철 참사① "열쇠값고 피신"</b></p>  <p>대구지하철 참사, 정말 여차구니 없는 일이 계속 밝혀지고 있습니다. 중앙로역 착해서 더 많은 피해를 보던 1080호 전동차의 기관사는 승객들을 놔두고 혼자 마스터키까지 뺏아서 갔던 것으로 밝혀졌습니다. 문이 열리지 않았던 이유도 있습니다. 남일우 기자입니다. 기자: 1080호 기관사 최 오씨는 불이 옮겨붙자 여는 등의 안전조치를 취했었다고 경찰에서 진술했습니다. 기자: 그러나 전동차 문이 닫혀 있었고 1079호보다 더 많은 희생자를 냈습니다. 어떻게 불이 옮겨붙은 이 난 차보다 더 많은 피해가 났을까? 그 의문이 풀렸습니다. 기관사가 마스터키를 빼고 탈출했기 때문이었습니다. 이 나일 때는 마스터키를 들고 나가기 때문에 경찰서처럼 생각하고 마스터키를 뺏아갔다는 것입니다. 기자: 기관사 마스터키를 차장까지 가져 갔다해도 동원에게 부탁해 열쇠까지 시도했다고 경찰은 밝혔습니다. 마스터키는 자동차키를 합니다. 키를 빼면 모든 전원공급이 끊기고 수동으로밖에 문을 열 수 없게 됩니다. 기자: 오늘 지하철공사가 한 실이 되더라도 마스터키가 꽂혀 있으면 출입문 개폐가 가능하지만 열을 경우에는 문이 닫힌다는 사실이 확인되었습니다. 인재였다는 사실이 또 한 번 입증되었습니다. MBC뉴스 남일우입니다.</p> <p>[남일우 기자]</p>
---	--

뉴스데스크

대구지하철 참사④ 사령실 비웠다



앵커: 어제 뉴스데스크에서 1080호 열차 기관사와 종합사령실과의 답답한 통드였는데 사령실의 잘못 때문에 인명피해가 커졌다는 사실이 또 다시 확인이 운전사령과 전역사령은 서로 의사소통도 안 됐고 사령실장은 그때 다른 일로 있었습니디. 심병철 기자가 취재했습니다. 기자: 9시 55분, 대구지하철 종합사령은 화재 발생 사실을 알고도 1080호의 승강장 진입을 허용했습니다. 기자: 이이 되고 두 차례의 급전시도마저 실패해 전동차가 멈췄는데도 운전사령은 사계달지 못했습니다. 급전이 되지 않을 경우 전동차의 출발을 포기하고 승객을 대피시켜야 했지만 운전사령은 어떤 않았습니디. 기자: 종합사령실의 전역사령 역시 마찬가지, 단전상태로 전동차가 움직일 수 없는 사실을 알고도 운전조언도 해주지 않았습니디. 인터뷰: 그 뒤에는 제가 권역관계 업무를 복구하는데 바빴기 때문에 다시 그쳐하고 업무습니디. 기자: 대구나 사고 순간 종합사령실의 최고 책임자인 임장은 자리조차 바꾸고 있었습니디. 인터뷰: 그날 공사방이 부임을 했습니다. 부임해서 이튿날 10시에 업무보고를 하도록 돼 있었습니디. 기자: 사건 발생 5분 뒤이 사령실장은 4분 뒤 다시 사령에게 보고한다고 자리를 뒀습니디. 사령실장이 최자리로 돌아온 시각은 10시 4분. 향이 종료된 후였습니디. MBC뉴스 심병철입니다.

[심병철 기자]

뉴스데스크

대구지하철 참사⑤ 기관사 판단실수로 피해 커다



앵커: 1080호 전동차 기관사는 사고 당시 도대체 어떤 판단을 했는지요? 무양큰 피해를 냈습니디. 김희영 기자입니다. 기자: 1080호 열차가 중앙로 지하철테 반대편 열차는 이미 물이 크게 반차했습니디. 상황이 심각하다고 판단한수직상 바로 역을 무경차 통과해야 했습니다. 인터뷰: 연기를 봤는데 자기가로 연기를 봤습니디. 유독가스가 많이 안 보일 정도로 유독가스가 많이 있었지만 열차는 정거장에 멈춰서고 자동으로 객실문이 열렸습니디. 인터뷰: 열연에서 열차가 들어오게 되었다는 지나가버리든지 아니면 대구역에서 정차를 하든지... 기자: 연기가 심하게 나가 기관달았습니디. 승객들이 불만에 떠는 사이 사령실과 통화하면서 10여 분이 흘렀습니디. 인터뷰: 안내방송에서 문은 안만 열어주세요. 기다려주세요. 이윤기 현대라고요. 그런데 조금중이 나더라고요. 기자: 전동차에는 불이 옮겨붙었과 함께 전 차량은 이수라장으로 변했습니다. 기관사는 열차 문을 열지 않은 채 사고현장을 빠져나왔고 10시간 뒤 경찰났습니디. MBC뉴스 김희영입니다.

[김희영 기자]

○ 세월호 참사

**"나부터 살자" 승객 버린 선장기관사 '닭은 꼴 人災'**

매일신문 | 배포 2014-04-25 10:25:43 | 수정 2014-04-25 10:25:43

**세월호-대구지하철 참사 '5대 공통점'**

사진 제공=해양경찰청

세월호 침몰 참사와 11년 전 대구지하철 참사는 여러모로 닮았다. 인제가 묻고 온 두 참사는 초기 대응만 같더라도 피해를 줄일 수 있었다는 점에서 안타까움을 더한다. 침몰중인 세월호와(해양경찰청 제공) 불타버린 전동차(매일신문 DB)

◆배 버린 선장과 먼저 탈출 기관사

두 사건이 대형참사로 이어진 배경에는 '나만 살겠다'고 도망친 선장과 기관사가 있었다. 세월호 선장은 해상교통관제센터(VTS)로부터 탈출 준비 지시를 받은 뒤에도 승객들을 대피시키기는커녕 가장 먼저 배를 버리고 달아났다. 배가 침몰하는데도 "제 자리에 가만히 있으라"는 안내방송이 선내에 흘렀고, 그 사이 선장과 항해사 등은 탈출했다. 차분하게 안내방송에 따랐던 승객들은 구조의 손길조차 받지 못한 채 차 다친 바다 아래로 가라앉았다. 외신들은 그를 '세월호의 악마'라고 불렀다.

11년 전 대구지하철 참사 때도 그랬다. 당시 방화로 불이 났던 1079호 전동차 기관사는 승객들에게 "안에서 대기하라"는 방송을 해 초기 탈출 기회를 앗았다. 반대편 1080호 전동차 기관사는 전동차 안으로 연기가 들어오자 출입문을 닫은 후 마스터 키까지 뽑고 탈출했다. 이 때문에 승객들은 원인도 모른 채 메케한 연기를 마시며 숨져갔다.

-“나부터 살자” 승객버린 선장·기관사 ‘닭은 꼴 인재’, 매일신문, 2014.4.25.일자.

○ 이태원 참사

- 이태원 참사 현안질의(2022.11.7.).

장제원 국민의힘 국회의원, "이임재 용산서장 제 정신인가, 세월호 선장보다 더해" "이임재 용산서장 이 사람 문제입니다. 참사를 고의로 방치한 것 아닌가. 참사방조, 구경꾼, 살인방조, 세월호 선장보다 더하면 더했지... 이임재 미스터리 푸는게 진상규명의 핵심이다. "

- 10.29 참사, 민변·참여연대와 기자 간담회.

"용산경찰서장, 서울경찰청장, 경찰청, 행안부 장관, 용산구청장, 서울시장으로 이어지는 지휘체계의 혼란에 대해선 정치적 책임과 형사 책임을 물어야 할 것"이라며, "현 정부가 세월호를 버리고 떠난 선장, 박근혜 정부와 무엇이 다른가"(조영선 민변 회장)

(한경, 민변 "현 정부, 세월호 선장과 다르게 뭔가". 2022.11.8.)

○ 실패를 봉합하기, 국가주의적 재난서사

참사의 ‘원인규명’은 참사를 통해 야기된 위기관리 실패의 원인이 무엇인지를 드러내, 참사의 책임을 따져 묻고, 이후 그러한 실패를 반복하지 않기 위한 지침과 교훈의 기능을 갖는다. 위기관리의 실패를 기록하지 않을 경우, 한국사회에서 반복되는 사회적 참사처럼 실패의 역사는 지속된다.

대구시의 사고조사 및 수습보고서(백서)가 비판을 받는 이유는 참사의 꼼꼼한 기록에도 불구하고 참사를 실패의 관점으로 파악하는 것이 아니라 “실패의 극복 - 민관이 하나가 되어 실패를 극복한 감동의 드라마”로 기록하고 있다는 점이다. <백서>에서 대구지하철참사는 우연적이고 비극적이다. 따라서 사고의 원인은 최소화된다. 수습과 복구의 과정은 자세하게 서술된다. 전국에서 도착한 재난 성금과 자원봉사자들의 노고, 정부와 소방청 등 관련 기관들의 노력은 길고, 지루하고 장대하다.

특히 대구시는 예정된 유니버시아드 대회를 앞두고 대구지하철참사에 대한 철저한 진상규명과 책임자처벌 대신 조기수습을 목적했다. 이를 위해 중앙정부에 조기 수습을 위한 지원과 대책을 요청하고, 지역의 보수언론을 통해 유니버시아드 대회의 성공적 개최를 위해 참사를 ‘국난극복’의 문제로 전환시키기 위해 노력했다.

이로부터 대구지하철참사는 국가 위기관리의 실패를 드러내지 못하고 이전 참사와 마찬가지로 재난=국난으로 치환되어, 국가의 위기극복의 주체로 국가가 재등장하면서 국가주의적 재난서사가 반복되었다.

○ 특히 이번 사고는 그간 발생한 참사(대구지하철 가스사고, 삼풍 백화점 붕괴 등)와 달리 구상권을 행사할 상대가 없으며, 새 정부 들어 유일한 국제행사인 대구하계U대회(8. 21~31)의 완벽한 준비가 긴요한 시점인 만큼 조속한 수습 및 복구가 절실한 실정  
⇒ 특별재난지역으로 선포된 만큼 정부차원의 전폭적인 예산지원 요망

[그림 17] 대구지하철참사 당시 대구시 수습본부 회의록(서울기록원)



오는 8월21일부터 열리는 '2003 대구하계유니버시아드 대회'가 U대회 사상 최대 규모로 치러질 전망이어서 다행스러운 일이다. 대구지하철 화재참사로 인한 우려를 벗고 순조로운 준비가 진행돼 국제사회에 대구의 위상을 높일 좋은 기회의 활용이 기대된다.[...]

우리는 이번 U대회가 대구도 성취할 수 있다는 자신감 회복의 계기가 되었으면 한다. 대구는 지금 지하철 참사로 인해 애도분위기 속에 허탈감에 빠져 있다. U대회 개최가 국제사회의 약속인만큼 또 한편으로는 준비는 차질없이 진행해야 하는 게 현실의 문제다. 슬픔을 유족들과 함께 나누는 대회로 삼고 대구가 새롭게 도약하는 터전 마련에 적극 참여하는것이 대회를 성공적으로 치르는 근본일 것이다.

매일신문 사설, '대구하계U대회, 내실있게'(2003.3.11.)

### 3. 대구지하철참사 진상규명의 과제

#### 1) 참사의 구조적 원인

##### 첫째. '불에 잘 타는 전동차'의 합법적 제작 및 운영에 대한 책임

대구지하철참사의 시작은 방화로 시작되었지만, 견잡을 수 없는 화재로 인해 불과 5분여만에 1079, 1080호 두 전동차를 불길에 휩싸였다. 유가족과 시민대책위는 핵심적인 원인으로 '불쏘시개 전동차'의 제작 및 운행이 가능한 법과 제도의 문제, 발주처인 대구시와 대구지하철공사의 '저가낙찰'로 인한 불쏘시개 전동차 구입 및 운영 등의 문제를 제기했다.

우리나라에서 전동차는 1974년에 처음 도입되었지만 20년간 내장재 사용기준은 없었다. 1994년 정부가 만든 <도시철도차량 안전기준에 관한 규칙> 제10조에는 전동차 내장재를 "불연재 또는 난연재로 사용"하도록 되어 있어 있으나마한 규정 뿐이었고, 현행 규정인 <도시철도차량 안전기준에 관한 규칙>에서도 역시 내장재의 재질이나 난연성능에 대해서는 구체적인 기준이 부재했다.

'불에 잘 타는 전동차'는 내장재 납품비리로 일반 가연성 내장재가 사용되었기 때문만은 아니었다. 불이 난 전동차는 1996년 당시 한진중공업에서 제작된 차량인데, PVC 바닥재와 모켓의자, FRP 내장판 등 주요 부품의 가연 정도가 허용규격 중 가장 낮은 '자기소화성' 단계로 납품되었다는 사실이 로템 관계자의 제보로 언론에 보

도되었다<sup>5)</sup>).

2003년 당시국내에 납품되는 전동차1량의 가격은 대당 12억원이나 홍콩 등에 수출되는 가격은 대당 18억~20억에 달한다. 1993년 대구시와 조달청이 발주한 전동차량은 대당 적정 가격이 10억원은 되었어야 함에도 불구하고 1량당 6.2억원에 낙찰가가 정해졌다(대구시백서, 2005).

‘불쏘시개 전동차’는 대구지하철 뿐만 아니라 전국에서 운행중인 모든 지하철의 문제였다. 그러나 6개 철도, 지하철 기관 중 대구지하철의 내장재와 단열재 불량률이 가장 높았다.

감사원(2003)은 대구지하철참사와 동일하게 전동차 의자와 바닥에 4리터의 휘발유를 뿌리고 화재시험(2003.5.26. 한국철도기술연구원 시험)을 했다. 위의 내장재는 모두 7~10분만에 전소되었다. 대구지하철 뿐만 아니라 전국의 전동차들이 모두 화재에 취약한 전동차로 제작된 것이었다.

전동차를 구매하는 대구지하철공사를 포함한 6개 기관들에서 운행되고 있는 전동차를 표본 조사한 결과 모두 불량 내장재와 단열재로 만들어진 것으로 드러났다. 대구지하철공사의 경우 내장재 불량률은 100%, 단열재 불량률은 71.4%로, 납품시기가 비슷한 부산지하철과 인천지하철에 비해 높은 불량률을 나타내고 있다.

#### 둘째. 대구지하철공사 안전시스템의 부재에 대한 책임.

- 신자유주의 구조조정으로 인한 안전인력 감축 : 대구지하철공사는 1997년 10월 26일 14개역을 1단계로 개통하고 1998년 5월 1호선이 완전 개통되었다. 개통시기가 IMF 외환위기와 맞물리면서 출발부터 애초에 설계된 1,510명을 채우지 못한 채 정부의 공공부문 구조조정 방침에 따라 1,396명으로 출발했다. 역무인력의 부족, 1인 승무로 인해 화재 대응의 부족의 문제가 참사 당시 어떻게 참사의 전파와 대응을 지연시켰는지에 대한 원인 규명이 이뤄져야한다.

- 안전부서 부재, 모호한 안전매뉴얼 : 대구지하철공사 직제에는 안전관련부서조차 편재되어 있지 않은 채 운영되고 있었다. 이에 대한 책임규명이 이뤄져야한다.

5) 오마이뉴스, “대구지하철 잘 타는 내장재 썼다-전동차 제작 로템 관계자 증언”.2003.2.24.

(※) 로템은 한진중공업 등의 빅딜로 출범한 철도차량 제작사이다.

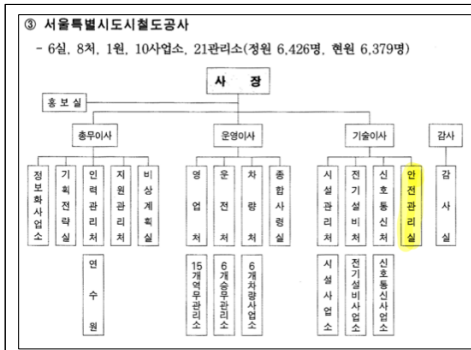


그림 19 서울도시철도공사 조직도 (2003년)

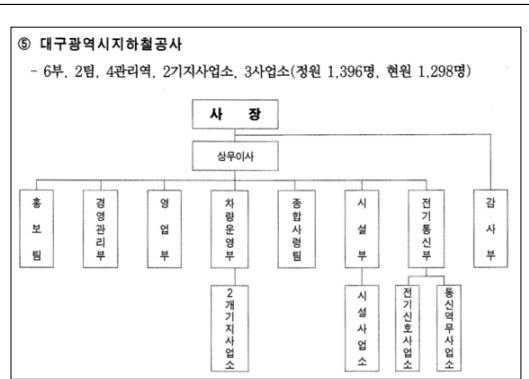


그림 20 대구지하철공사 조직도(2003년)

화재 등 긴급상황시 작동해야할 매뉴얼은 매우 모호하게 마련되어 있다. 즉 운전 취급규정 제208호 제1항에는 “열차 화재가 발생한 경우 기관사는 승객의 유도 대피 및 소화에 노력하고, 운전사령에 급보하는 등 상황에 알맞은 조치를 하여야 한다”고 규정되어 있다. 화재시 대응 순서가 명확하지 않아, 1079호 기관사는 화재 소화를 하느라 중앙사령실에 보고를 하지 못했고, 1080호 기관사는 종합사령실의 지침에 따르느라 화재 소화와 승객의 유도대피가 늦어졌다. 이 두 기관사의 모순이 어디로부터 기인하는가에 대한 구조적인 책임이 물어져야 한다.

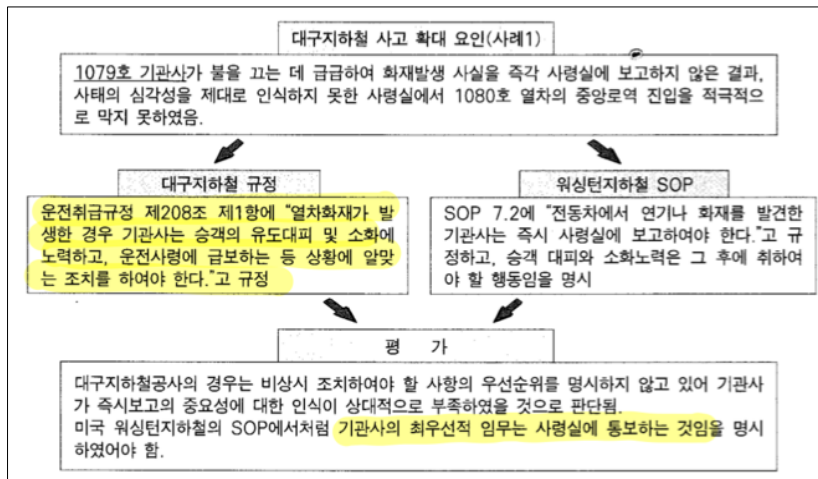


그림 21 비상상황 대응 규정비교(감사원, 2003)

## 2) 현장훼손, 지하철 운행 강행 등 수습과정상의 책임

참사 당일 대구시장은 ‘지하철의 빠른 운행 재개’를 목표로 전동차를 참사 현장에 서 월배차량기지로 옮기고, 다음날 200여명의 군병력과 지하철공사 수십명을 동원해 현장을 청소하고, 일부 지역은 물청소까지 진행한다.

실종자 유가족들은 야적장에 버려진 청소쓰레기에서 희생자 신체 14점과 140여점의 유류품을 발견했고, 현장훼손에 대한 법적 책임과 대구시장 퇴진을 요구한다. 그러나 대구시와 지하철공사, 경찰 등 현장을 훼손한 주체들은 모두 책임을 회피했고, 대구시장역시 무죄 판결을 받게 된다.

참사에 대한 조기수습과 제대로 된 안전진단 없이 강행한 ‘지하철 정상운행’ 시도로 인해 유가족들은 대구시를 참사 해결의 주체가 아니라 진상규명을 위한 조사대상으로 규정하게 된다.

"대구시와 지하철공사의 사고 대응의 실패는 곧 지하철공사의 조직적인 은폐조작, 대구시의 사고현장 훼손과 전동차 운행 강행이라는 또 다른 실패로 이어진다. 이러한 대구시와 지하철공사의 재난관리 실패 중에서 가장 치명적 인실패는 유니버시아드 대회 준비, 지하철의 조속한 개통 등을 이유로 물청소까지 하면서 사고현장을 훼손한 것이다. 이로 인해 조해녕 시장과 대구시는 희생자가족은 물론 시민에게도 극심한 불신의 대상이 되어 사고수습의 전권을 중앙정부특별지원단에 넘기고 보조적인 역할만을 담당하는 처지가 되었다. 그리고 사고 수습의 최고책임자가 되어야 할 조해녕 시장은 사고수습의 뒷전으로 밀려나고, 사퇴요구를 받기에 이르렀다."<sup>6)</sup>

## 3) 추모사업 약속 불이행 및 의도적 지연과 왜곡에 대한 책임

2003년 3월 대구시와 유가족(희생자대책위원회)은 추모사업을 추진하기로 합의하고, 추모공원, 추모비, 추모묘역, 재단 설립 등에 대한 논의를 이어간다. 그런데 2005년 11월 대구시가 제안한 ‘이면합의’로 인해 유가족은 팔공산 사유지에 ‘불법 암매장’의 혐의로 고발(2010년)당하는가 하면, 2008년 대구지하철참사 국민성금 50억원과 국비,시비 각 100억원이 투입된 대구시민안전테마파크는 유가족들의 요구로 만들어진 추모공간이지만 대부분의 사람들은 알 수 없는 ‘안전테마파크’로 불리고

6) 전영평(2003), ‘대구의 지방정치 위기와 지하철 재난관리 실패’, 2.18지하철참사와 지역사회의 과제 토론회.

있다.

‘추모’라는 두 글자를 모두 지워낸 추모사업은 대구지하철참사에 대한 사회적 애도를 가로막는다. 이를 주도하고 때로는 묵인해온 것에 대한 책임에서 대구시는 자유로울 수 없다. 대구지하철참사의 진상규명은 지금까지 해결되고 있지 않은 지난 20년간의 추모사업에 대한 책임이 포함되어야 한다.

#### 4. 제대로 된 진상규명과 추모사업의 제자리를 찾기 위한 백서발간 사업.

유가족(희생자대책위원회)은 대구지하철참사 20주기를 맞아 추모사업의 제자리를 찾고 지난 20여년간 해결되지 않은 참사의 진상규명을 위해 ‘대구지하철참사 종합백서발간’을 추진하기로 했다.

뒤 늦은 발간사업이지만, 대구지하철참사를 지난 20년처럼 반복하지 않기 위해 시급히 해야 할 과제이다. 용산참사의 경우, 2017년 용산참사 8주기에 용산참사의 구조적 원인을 담은 ‘용산참사 백서’를 다시 발간했다. 오세훈 시장 당시 발간된 ‘용산참사 백서’에 대한 문제점을 뒤늦게나마 바로잡은 것이다.

대구지하철참사 역시 지금이라도 참사의 구조적 원인규명을 비롯해 수습과정에서 피해자의 권리가 어떻게 침해당했는지, 지난 20여년 동안 대구시와 중앙정부가 대구지하철참사에 대한 문제에 얼마나 책임을 회피해왔는지에 대한 종합적인 보고서가 마련되어야 한다. 이것이 세월호 참사 이후 보다 진전된 시민사회가 할 수 있는 일이며, 또 다시 이태원 참사 한복판에서 과거의 참사를 다시 재구성해야 할 시민사회의 책임이다.

# 발제 2

## 4.16 세월호 참사 진상규명의 의미와 한계

이태호\_4.16연대 상임집행위원장

## 4.16 세월호 참사 진상규명의 의미와 한계

(2014. 4. 16 -)

이태호(4.16연대 상임집행위원장)

### I. 박근혜 정부 기간의 진상규명

#### 1. 박근혜 정부 기간, 세월호 참사 관련 주요조치

	박근혜 정부
19대 국회	<ul style="list-style-type: none"><li>- 세월호참사(476명 중 304명 희생)</li><li>- 미수습자 수습 및 수습중단</li><li>- 1차 검찰 수사(검경합동수사)</li><li>- 감사원 감사</li><li>- 해양안전심판원 조사</li><li>- 국회 국정조사</li><li>- 국민안전의 날 (4.16)지정</li><li>- 정부조직법, 재난및안전관리기본법 개정(국민안전처 신설, 해경 해체)</li><li>- 피해자 구제지원 특별법 제정</li><li>- 세월호 참사 진상규명 특별법 제정 및 특조위 활동 개시</li></ul>
20대 국회	<ul style="list-style-type: none"><li>- 특조위 조기 해체(2016. 9)</li><li>- 세월호 인양(2017)</li><li>- 박근혜 대통령 탄핵(2017)</li><li>- 박근혜-최순실 특검(2017)</li><li>- 세월호 선체조사위원회의 설치 및 운영에 관한 특별법 제정(2017)</li></ul>

## 2. 참사 직후 정부 및 국회 차원의 진상규명

### 1) 감사원 감사

- 해경 구조지휘부에 대한 부실감사
- 청와대에 대한 부실감사
- 청와대 국가안보실이 국가재난 컨트롤타워 아니라고 자의적으로 결론

### 2) 국정조사

- 기관보고 이후 정부·여당의 비협조 속에 결과보고서 채택 못 하고 중단
- 청와대 국가안보실(위기관리센터)의 부실 대응 실상, 박근혜 대통령 7시간 행적 논란

### 3) 검.경 합동수사본부의 수사

- 해경지휘부에 대한 부실수사(123정장만 기소)
- 광주지검의 해양경찰청 본청 서버와 압수.수색을 막기 위해 우병우 전 민정비서관 외압 행사
- 황교안 전 법무부 장관의 외압 행사(“업무상 과실치사죄 빼라”)

## 3. 세월호 특별조사위(2015-2016. 9)

### 1) 개요

- 가족 시민의 서명으로 2014년 1월 특별법 국회 통과
- 시행령을 통한 후퇴시도, 인력/예산 낙장 지원(1월 1일 법 시행, 그러나 8월에 조직 구성)
- 대통령 업무적정성(7시간) 조사 결정 이후 노골적인 방해, 외압, 조기강제종료



## 2) 의미

- 전무후무한 국민운동의 결과(650여만 명 서명, 입법청원 당시 350만 명 서명)
- 입법과정에서 피해자 참여
- 초정파적 합의, 대통령의 약속
- 재난참사에 대한 최초의 독립적인 조사기구
- 특조위에 조사권과 더불어 특별검사 임명 요청권 부여(초안에는 조사기구에 기소권 수사권 부여)

## 3) 조사방해로 인한 조기 종료

- 뒤늦은 위원 임명(법 시행일 후 100일 지난 뒤)
- 위법적인 시행령 예고(ex, 정부조사결과 검증, 해상사고 대책마련에만 한정)
- 예산 삭감(2015-16 요구예산의 1/3 지급, 2016 진상규명국 예산 6억 7300만원)
- 사무처 인력의 일방적 축소와 설립준비단 공무원 철수
- 직접적인 조사방해 : “청와대 조사 막아라” 해수부의 ‘대응방침’ 문건 등
- 조사기간 축소 해석, 사실상의 강제종료

cf. 세월호 시행령 논란과 유승민 새누리당 원내대표 중도퇴진

- 입법사항에 위배되는 시행령 제정 제한하는 국회법 개정안에 합의한 유승민 새누리당 원내대표의 퇴출

## 4) 주요 활동

□ 신청조사와 직권조사 병행

취급사건 현황(사건분리 및 병합, 직권사건 포함)

(‘16.9.30.현재, 단위: 건)

구분	신청사건 (부서배정) ㉠	직권사건 ㉡	소위원회 분리 ㉢	이관 ㉣	소위원회 병합			실 취급사건 (㉠+㉡+㉢+㉣+ ㉤)	
					병합대상	병합후	병합감소 ㉤		
합계	229	3	15	-	103	30	-73	174	
진상규명국	소계	194	1	15		81	24	-57	153
	조사1과	71	-	1	-15	26	6	-20	37
	조사2과	111	-	2	15	45	15	-30	98
	조사3과	12	1	12		10	3	-7	18
안전사회과	11	-	-		-	-	-	11	
피해자지원점검과	24	2	-		22	6	-16	10	

□ 총 4건 의결

- ‘세월호 도입 후 침몰까지 모든 항해시 화물량 및 무게에 관한 조사의 건’
- ‘세월호 참사 생존학생에 대한 보호 및 지원조치의 적정성 여부’(병합사건)
- ‘공동모금의 배분현황과 배분기준, 배분과정에서 드러난 문제점 및 해결방안’
- ‘진도어민에 대한 손실보장 현황 및 실태 파악과 대안모색’

“조사관들의 조사역량이 향상됨과 아울러 조사자료가 수집되어 각 사건들의 실마리와 전체 윤곽이 막 잡히기 시작할 때, 정부의 강제적인 조사중단 조치로 인해 더 이상 사건의 진상을 밝히지 못하게 되었다는 점이 안타깝다.”\_ 권영빈 상임위원

□ 용역 17건 발주

- 4.16세월호참사 피해자 지원 실태조사
- 참사 피해자에 대한 정보통신망 명예훼손 실태조사 등

□ 총 3회의 청문회 개최

구 분	주 제
1차	-세월호 참사초기 구조구난 및 정부대응의 적정성 -해양사고 대응 매뉴얼 등 적정성 여부 -참사현장에서의 피해자 지원 조치의 문제점
2차	-침몰의 원인 및 선원 조치의 문제점 -선박 도입 및 운영 과정의 문제점 -침몰 후 선체 관리 및 인양
3차	-참사이후 정부의 미흡한 진상규명 조치 -참사 관련 구조구난 및 정부 대응의 적정성 -참사 관련 언론보도의 공정성·적정성 -참사 이후 피해자를 대하는 국가조치의 문제점 -온전한 세월호 인양, 인양 후 미수습자 수습 및 침몰원인 규명, 선체 조사 -해경 주파수고용통신(TRS) 음성 분석으로 드러난 새로운 사실 발표

□ 해경지휘부에 대한 특검요청안 의결

- 집권여당의 비협조로 19대 국회에서 자동폐기
- 20대 국회(2016-)에서 처리되지 못한 상태에서 특조위 활동 강제종료

□ 인양 및 선체조사 준비TF 운영

- 선체보전을 위한 점검, 준비
- 미수습자와의 소통 등

## Ⅱ. 문재인 정부 이후의 진상규명

### 1. 문재인 정부 기간, 세월호 참사 관련 주요 조치

	문재인 정부
20대 국회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선체조사위원회 구성, 미수습자 수습, 진상규명 활동(세월호 직립, 2017-2018)</li> <li>- 정부조직법 개편(2017, 해경복원, 국민안전처 폐지 행정안전부로 통합)</li> <li>- 사회적참사특별법 제정(2017)</li> <li>- 합동 영결식(2018)</li> <li>- 세월호 참사 최초보고시간 조작, 특조위조사방해, 사법농단 등 검찰수사(2017-19)</li> <li>- 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선 위원회(2017-18)</li> <li>- 국정원 개혁위원회(자문위) 및 국정원 적폐청산 TF(2017)</li> <li>- 국방 사이버 댓글 사건 조사 TF (2017-18) 및 기무사개혁위원회(2018)</li> <li>- 기무사 의혹 군 특별수사단(2018)</li> <li>- 사법행정권 남용에 대한 대법원 내부 특별 조사단(2018), 검찰 수사(2018)</li> <li>- 기간제 교사 순직 인정(2018)</li> <li>- 국가재난트라우마센터 설립(관련법<sup>7</sup>개정 2018)</li> <li>- 안산 4.16생명안전공원 건립계획 확정(2019)</li> <li>- 검찰 특별수사단 구성 및 해경 지휘부 일부 기소(2019-2021)</li> <li>- 4.16피해구제지원특별법(김관홍법) 개정(2020)</li> </ul>

	문재인 정부
21대 국회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사참위법 개정(2020 기간연장, 권한강화, 공소시효정지 등)</li> <li>- 4.16피해구제지원특별법 개정(2020)</li> <li>- 대통령의 국정원/군 정보공개 협조약속(2020)</li> <li>- 선체보존 처리 계획 확정(2020)</li> <li>- 국립안산마음건강센터 설립안 확정(2020)</li> <li>- 중대재해기업처벌법 제정<sup>8</sup>(2020)</li> <li>- 대통령기록물공개결의안 국회 발의(2020)</li> <li>- 안전기본법 정부안 발의(2020)<sup>9</sup>)</li> <li>- 생명안전기본법안 발의(2020)</li> <li>- 데이터 조작 특별검사 임명, 수사, 결과발표(2021)</li> <li>- 사법농단 법관 탄핵 소추안 국회 가결(현재 기각 2021)</li> </ul>

7) 정신건강증진 및 정신질환자 복지서비스 지원에 관한 법률 개정(6.12)

8) 중대산업재해 및 시민재해에 대한 기업 책임, 가중처벌, 징벌적 손해배상 등 포함, 공무원 책임은 불인정. 위험의 외주화 제한에 대해서는 산업안전보건법 전부 개정안이 20대 국회(2019. 12)에서 통과

<참조>

	<b>윤석열 정부</b>
<b>21대 국회</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사참위법 일부개정법률안 발의(2022.04)<sup>10)</sup></li> <li>- 사회적참사특조위 활동종료 및 보고서 발간 (2022. 09)</li> <li>- '사회적 참사 예방 및 안전사회 건설을 위한 사참위 권고이행 촉구 국회결의안 발의(2022.11)</li> <li>- 사참위법 일부개정법률안 발의(2022.11)<sup>11)</sup></li> </ul>

□ 문제인 정부 기간 세월호 참사 관련 기관별 주요 조사 및 수사 현황

구분	조사/수사 주체	기간
특별법에 의한조사	선체조사위원회	2017. 03. - 18. 08.
	사회적참사특별조사위원회	2018. 12. - 22. 09.
정부자체 조사	감사원 문화체육부 감사(블랙리스트 관련)	2017. 01. - 17. 06
	해양수산부 자체 감사 (특조위 조사방해 관련)	2017. 07. - 17. 12
	국정원 개혁위원회(자문위) 및 국정원 적폐청산 TF	2017. 06. - 17. 12.
	국방 사이버 댓글 사건 조사 TF	2017. 09. - 18. 06.
	기무사 개혁위원회(자문위)	2018. 05. - 18. 08.
	문체부 산하 문화예술계 블랙리스트 진상조사 및 제도개선위원회	2017. 07. - 18. 06.
	감사원 해양수산부 감사 (선체인양과 훼손 관련)	2018. 12. - 19. 01.
	사법행정권 남용에 대한 대법원 내부 특별 조사단(대법원 자체조사)	2018. 04. - 18. 06.
	기타*	
검찰수사	서울중앙지검 등의 수사(박근혜 정부 청와대비서진의 세월호 최초보고시간 조작 및 허위공문서 작성, 특조위 조사 방해, 사법농단 등에 관한 수사의뢰사건, 기타 피해자 고소고발사건)	2017. 03. - 19.
특별수사	세월호 참사 특별수사단	2019. 11. - 21. 01.
	4.16 세월호참사 증거조작·편집 의혹사건 특별검사	2021. 05. - 21. 08.
	기무사 의혹 군 특별수사단	2018. 07. - 18. 11.

\* 검찰 과거사 조사위원회(2017-2019)와 경찰청 인권침해사건 진상조사위원회(2017-2019)는 기대와는 달리 세월호 참사와 관련된 과거사 조사를 진행하지 않았음.

9) 재난독립조사위원회 관련 조항 미포함

10) 법 부칙 제4조에서 위원장과 부위원장을 포함한 위원 임기를 6월 10일로 규정하고 있어 위원회 활동 종료 기한인 9월 10일과 불일치하는 입법미비 사항을 개선하여 위원장과 위원들의 활동기간을 보장하기 위한 개정안. 그러나 국회에서 처리되지 않음

11) 사참위 권고 이행결과를 정부가 소관 상임위에 보고토록 구체화함

## 2. 문재인 정부 기간, 세월호 참사 진상규명의 특징

### □ 적폐청산과 세월호 참사 진상규명

- 문재인 정부에서 국가권력기구 전반에서 적폐청산작업과 더불어 세월호참사 관련 국가책임과 폭력에 대한 진상규명 활동이 비교적 다양하게 전개
- 국정원, 군 기무사, 해양수산부, 문화체육관광부, 사법부 등에서 세월호참사 관련 불법부당행위 여부를 밝히기 위한 자체 조사 진행
- 선체조사위, 사참위와는 별도로 진행

“문재인 대통령은 기무사 수사 등 예외적인 경우를 제외하고는 공안권력기구와 수사기구, 특별조사기구의 자율에 맡기는 입장을 견지했다. 결과적으로 권력기구의 기득권을 깨고 세월호참사와 관련된 진실에 성역없이 드러내고 책임을 규명하는데 큰 한계를 드러냈다. 이러한 경향은 세월호참사 뿐만 아니라 다른 적폐의 청산과 개혁에 관해서도 일반적으로 나타났다.”

### □ 권력-정보기구 진상조사의 문제점

- 정보기구에 대한 조사/수사의 한계 : 국정원과 기무사의 사찰행위가 “유가족들의 구체적 권리를 현실적으로 방해하였다고 보기 어렵다.” 소극적 해석은 검찰 특수단의 수사에서도 지속

국정원, 군 등의 제한적 정보공개

- 감사원은 세월호 부실감사에 대한 자체감사를 하지 않았음. 검찰 특별수사단도 혐의가 없는 것으로 결론.

- 검찰은 검찰과거사위원회를 외부인사 중심으로 구성했지만 세월호 관련 청와대의 수사개입 등을 조사대상으로 삼지 않았음. 검찰 특별수사단도 무혐의 결론

- 경찰도 이전 정부의 직접적인 물리력 사용에 의한 인권침해에 대해 외부인사 중심의 조사위원회를 구성했지만, 세월호 관련 사안에 대해서는 다루지 않았음<sup>12)</sup>.

12) 당시 활동 중이던 사회적참사특별조사위원회와 검찰/검찰 특별수사단의 조사와 수사를 고려한 외부 인사들의 독립적 판단일 수 있다.

### 3. 선체조사위원회(2017. 7 - 2018년 8월)

#### 1) 활동 개요

- 미수습자 수습 : 단원고 조은화, 허다운, 고창석 교사, 일반인 이영숙 유골 수습(단원고 남현철·박영인 군, 양승진 교사, 권재근·혁규 부자 등은 미수습)
- 세월호 유품 보존처리, 선체 보존 방안 등 마련
- 블랙 박스 영상 복원: 급격히 기울어.. 수밀 되어야 할 곳, 모두 열려 있었다
- 내일설과 열린안 : 침몰원인에 대해서는 단일한 결론내지 못함

#### 2) 의미와 성과

- 침몰된 선체를 인양하고 그 침몰에 대해 종합적인 조사와 보고서 작성을 시도
- 미수습자 수색과 수습
- 유류품·유실물에 대한 '세월호 유품 보존처리 특별조사보고서' 작성
- 세월호 인양과정(선체 거치과정 포함)에 대한 감사원 감사 요구 결정
- 선체보존·처리 계획 의결
- 화물칸에 실려 있던 차량에서 블랙박스를 수거, 일부 복원, 침몰 당시 화물칸의 모습이 담긴 영상 기록확보
- 침몰원인을 둘러싼 다양한 조사·용역 결과를 담은 체계적인 보고서를 발행. 이후 논의의 준거점 제공, 공론화

#### 3) 2개의 보고서

- 내일설과 열린안 : 침몰의 원인을 기존의 복원성 불량, 고박불량, 기기고장 등 내적 요인으로 한정하는 안과 내적 외적 구분 없는 열린 검증이 필요하다는 문제제기(열린안을 지지하는 상당수는 외력설, 외부충돌설)

#### \* 공통분모

- 세월호가 45도 이상 기울 이후에 주기관 등이 정지되어 표류하던 중 C-갑판 좌현 창문에서 좌현 편안정기실로 열려 있던 수밀문과 맨홀을 통하여 해수가 침수되어 같은 날 10시 30분경 세월호의 앞부분만을 남겨 둔 채 침수·침몰되어 참사가

## 발생

- 화물칸의 차량 블랙박스를 일부 복원하여 C테크 화물이동시간(8시 49분 43-45초 무렵 이동 시작, 당시 33도 횡경사)을 확인. 배는 8시 49분 51초 경에는 51도의 횡경사를 기록.

## <내인설>

- 선체조사위원 중 3인은 급변침 및 급횡경사 원인을 낮은 복원성(GM(m) 0.626, GOM 0.306 추정) + 타기장치(솔레노이드 밸브) 고장 추정 + 화물 이동 특히 D테크에서의 이동이 복합적으로 작용한 결과로 추정.

- 내인설은 세월호가 20도까지 기울었을 때, D갑판에 있던 화물가운데 철근더미를 묶은 체인이 파손되면서 철근, 디스크 건조기, 트레일러의 초기 화물이동이 시작되었을 것으로 추정

- 8시 49분 26초 전후 녹음된 쿵 소리와 그 이후 소음은 철근더미를 묶은 체인이 파손되고 화물이동이 일어나면서 생긴 소리로 추정.

## <열린안>

- 선체조사위원 중 3인은 급변침 및 급횡경사 원인이 타기장치 고장에 의한 것이었을 거라는 내인설의 추정에 이견을 제시.

- 복원성이 상대적으로 낮았지만 내인설의 추정은 과도하다며 다른 추정치(GM(m) 0.64, GOM(m) 0.51 추정)를 제시

- 세월호 침몰은 낮은 복원성에도 불구하고 외력 없이 설명하기 어렵다는 입장.

- 침몰원인에 관해서는 명확한 안을 제시하지 않음

- 다만, 급변침 및 급횡경사, 핀안정기 과회전, 외판 파공 등이 외력에 의한 것일 가능성 등이 있으므로 결론을 열어놓자는 입장.

## 4) 한계

- 애초 제안된 수습-조사 기간 2년안이 새누리당과 바른정당의 반대로 10개월로 축소

- 선체 직립은 미수습자 1차 수습 후 사실상 조사활동기간 마무리 시점

- 세월호 선체 직립 후 선체 내부 접근이 가능해지는 핵심 구역에 대한 조사 진행



- 해외 전문기구들의 용역수행에 중심을 두는 입장과 선체조사위의 직권조사 등에 중점을 두는 입장 사이의 갈등이 서로를 탄핵하는 수준에 이르러 등 조사의 효율과 시너지를 약화시키는 요인으로 작용<sup>13)</sup>
- 침몰원인 규명을 통해 해결해야 할 구조적 문제, 각 가설의 사회적 함의에 대해 공론화되지 않은 채 기술적 검증 쟁점만으로 논의가 좁아진 점은 아쉬움<sup>14)</sup>

#### 4. 사회적 참사 특별조사위원회(2018. 12 - 2022년 9월)

##### 1) 개요

- 2017년 1월 제정된 사회적 참사 특별법에 따른 독립적 조사위원회(세월호참사, 가습기살균제 참사 조사, 2018. 12- )
- 2020년 12월 개정으로 활동기간 연장(1년 6개월): 영장청구요청의뢰 권한, 압수된 기록에 대한 열람 권한 등 조사권한 강화, 공소시효 정지
- 여야가 추천한 9인의 위원이 2개의 사회적 참사 조사
- 피해자가 자문위원으로 참여(cf. 선체조사위원회는 회의공개 but 자문위원 참여 배제)

##### 2) 제약

- 주요 재판이 진행된 후 시작된 조사는 수많은 한계에 봉착.
- 수많은 증거가 이미 사라졌거나 은폐된 상태에서 강제수사권 없는 조사
- 대통령과 청와대의 기록, 국정원, 군, 경찰 수집 정보접근 제약
- 제한된 수의 특위 위원들이 두 과제로 분산, 활동기간 내내 위원회와 소위원회의 논의력이 크게 위축

“이미 4년(시작당시)이 지나 관련 재판도 상당히 진행된 상황에서 새로운 증거나 진술을 확보하기 쉽지 않은 조건, 주요 범죄혐의의 공소시효에 쫓기는 상황에서 조사를 진행해야 했다. 따라서 온전한 의미에서 포괄적인 첫 조사이지만 지금까지 많

13) 한국해양심판원 등의 초기 국내 전문가들의 조사가 해운업계 혹은 조선업계와 연계된 기득권 구조 속에서 이루어졌을 수 있다는 불신이 팽배

14) 박상은, “세월호 조사’ 결론 못 낸 결정적 이유, 그리고 1년의 기회” 한겨레 212021. 4.16

은 조사와 수사가 진행되어 다루는 쟁점이 미세하고, 진전속도가 더딜 수 있음을 이해하는 맥락에서 평가가 이루어져야 한다. 앞서 언급했던 정부자체조사의 기득권 장벽, 은폐의 장벽으로 인해 본질적으로 어려운 작업을 진행해왔다. 초기에 사참위가 수사의뢰에 집중한 것은 이점에서 이해될만한 조사방식이였다. 하지만 지난 2020년의 법개정과 권한, 기간 확대, 공소시효 중지 등이 이루어져 이런 한계요소들에 대한 고려의 여지가 상당정도 없어진 것도 사실이었다.” \_ <문재인 정부에서의 세월호 참사 진상 규명과 피해자 권리 실현> 이태호 2021. 12.

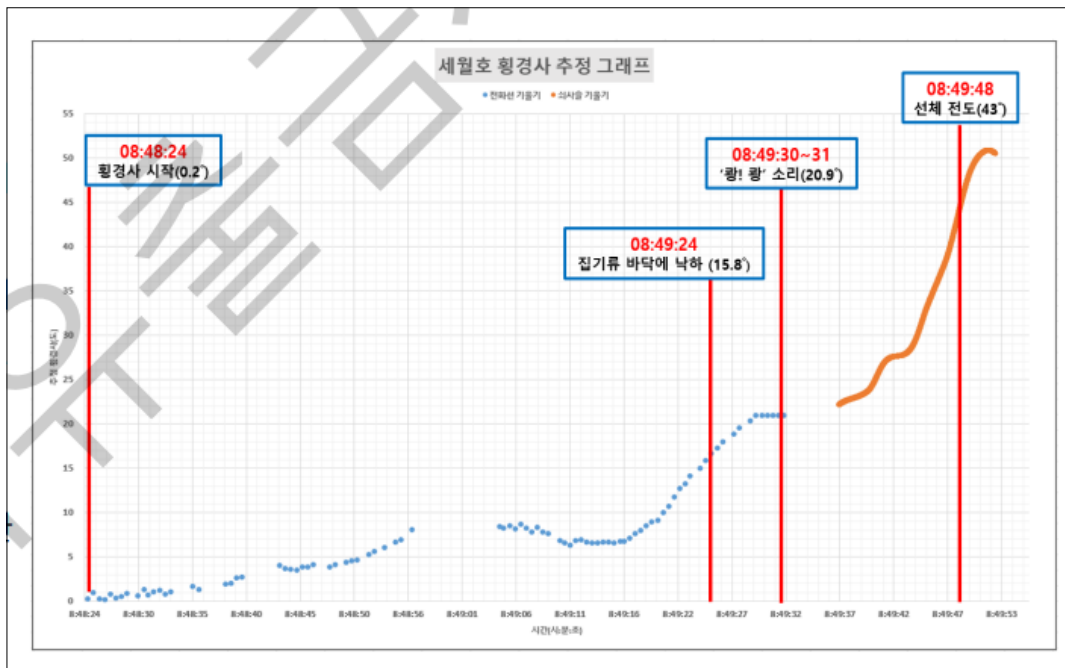
### 3) 진상규명 결과

#### □ 침몰원인

최종적인 결론을 내리지 못함.

- 사참위가 조사활동을 마치면서 전원위원회는 ‘외력가능성을 배제할 수 없지만, 외력 충돌 외의 다른 가능성을 배제할 정도에 이르지 못했고, 세월호 침몰원인이 외력인지 여부를 명확한 증거로 확인할 수 없다’는 입장을 정리<sup>15)</sup>
- 슬레노이드 밸브 고착이 세월호의 급격한 우선회와 횡경사를 유발했을 가능성은 매우 낮다는 결론 내림
- CCTV 영상 일부를 복원하여 영상 속 전화선 기울기 등으로 급경사 경향 분석
- 해당 그래프에서 ‘꽝’소리가 있었던 시간 이전에 나타나는 급경사 부분에 대한 설명 미흡
- 결과적으로 ‘꽝’소리가 급경사의 원인인지 결과인지 확인되지 않음

15) 사참위에서 침몰원인을 조사하는 과정에서 조사를 담당한 조사관들과 해당 조사결과보고서를 의결하는 전원위원회 사이에 침몰원인에 대한 조사결과 채택여부를 두고 이견



#### □ 구조방기

- 해난사고 발생시 해경에 주어진 임무와 역할에 기초해 참사 당일 해경지휘부와 현장출동세력의 대응 평가
- 기존의 조사 및 수사를 통해 확인한 사실 관계를 정리
- 세월호참사 당일, 해경의 초동조치를 밝히는 것 중심
- 퇴선조치 취하지 않고, 승객들을 제대로 구하지 않은 이유 체계적 분석 미흡
- 참사 당일과 그 이후 청와대가 무엇을 했는지, 컨트롤타워가 왜 작동하지 않았는지에 대한 조사 미흡, 관련 청문회도 진행되지 않았음
- 당일 컨트롤 타워의 부재와 구조방기의 관련성에 대해서는 구체적인 분석 미흡

“구조 및 구난업무에 대한 지휘부재와 현장의 혼선은 참사의 피해를 극대화하였고, 일원화된 대형참사 대응 시스템의 부재와 책임소재를 미루는 해경 지휘부의 태도는 참사의 피해를 키우는데 중요한 요인이 되었다고 할 수 있다.” \_오민에 4.16연대 진상규명위원장

#### □ 조사방해와 피해자권리침해

- 1기 특조위의 설립과 활동을 방해한 구체적인 과정을 밝힌 것은 의의
- 국정원 자료에 일부나마 접근한 것은 성과
- 접근할 수 있었던 자료는 군, 국정원에서 임의로 제출한 자료로 범위가 제한

그러나 피해자 사찰, 핍박 등에 대한 온전한 조사에 이르지 못한 한계

- 검찰의 수사방해, 수사외압, 수사정보 유출 의혹 조사 미흡<sup>16)</sup>
- DVR 등 증거조작 의혹은 해당 조사결과보고서가 전원위원회에서 부결. 특검에 서도 무혐의 결론

#### □ 수사대응

- 사참위 초기 해경지휘부 등 여러 사안에 대한 수사의뢰
- 2019년 9월 검찰 세월호참사 특별수사단 설치(- 2021년 1월)
- 사참위의 수사의뢰, 피해자-시민들의 고소고발 관련 수사 후 해경지휘부의 업무상과실치사상 혐의, 1기 특조위 조사활동을 방해했던 당시 정부 책임자들에 대한 직권남용권리행사방해 혐의에 대해서만 기소가 이루어지고 나머지 사안은 모두 불기소처분
- 검찰 특수단의 수사결과 발표 이후 불기소처분 관련한 추가 조사나 추가 대응이 이루어지지 못함.
- 증거조작 특검에 대해서도 동일한 무대응

#### 4) 사참위 운영 과정에서 드러난 문제점

- 개별 조사과제 중심의 분산된 활동
- 폐쇄적 운영, 조사부서간, 부서-위원간 소통 부족
- 소극적인 권한 활용 (청문회, 영장청구의뢰권, 특검요청권, 동행명령권, 수사기록요청권 등의 소극적 활용)
- 종합적인 분석 및 평가의 미비

#### 5) 8년 여 진상규명 활동의 의미와 한계

#### □ 소중한 결과물

- 사참위는 가슴기 살균제 참사와 세월호참사라는 중대한 사회적 참사에 관해서 특별법에 따라 독립적이고 포괄적인 조사를 진행하고 마무리한 최초의 사례.

16) 사참위 초기에 의결된 조사과제에는 포함돼있지 않았으나 신청사건에 포함돼있었다. 그러나 세월호 참사 직후 해경지휘부 등 관계자들에 대한 수사가 제대로 이루어지지 않은 이유에 대해서는 구체적인 조사가 진행되지 않았다.

- 사참위 보고서는 사회적 참사에 관한 독립적인 국가조사기구의 최초의 보고서
- 초정파적 보고서 : 여야 정당이 각각 위원을 추천한 사참위가 비록 일부 안전에서 소수의견 등을 병기하는 방식으로나마 조사결과를 도출하고 함께 권고문 채택
- 온갖 방해와 은폐에 대항한 피해자들과 시민들의 연대, 사참위의 활동에 대한 지원과 감시, 질책과 독려가 있었기에 가능
- 제한적으로 공개된 일부 정보조차도 피해자들이 국민서명과 의견서 전달, 집회와 시위, 농성 등 갖은 노력을 기울인 끝에 쟁취한 것

cf. 미국의 경우, 2005년 발생 허리케인 카트리나 국가조사위원회가 조사 결과물을 제시하는데 실패했던 사례. 일본의 경우, 2011년 발생 후쿠시마 핵발전소 참사에 대해 정부, 의회, 시민사회가 따로 조사발표한 사례

#### □ 아직 밝혀지지 않은 진실, 묻지 못한 책임

- 결과적으로 사참위의 조사 활동이 종료되었음에도 불구하고
- 침몰 원인이 정확히 무엇인지,
- 국가의 구조책임이 어떤 이유로 조직적으로 방기되었는지,
- 참사 후 진실 은폐와 조사 방해, 피해자와 국민을 상대로 한 사찰과 공작 등 국가가 자행한 조직적 폭력의 전모가 무엇인지
- 아직 온전히 밝혀지지 않는 것.
- 조사 활동 기간 중 사참위의 수사외뢰와 피해자와 시민들의 고소고발로 세월호 참사에 관한 검찰 특수단의 포괄적인 재수사가 이루어졌으나
- 증거와 정보의 소실과 은폐, 기존 검찰의 부실수사에 대한 면피용 수사와 법원의 소극적 법 해석, 일부 법령의 미비 등으로 인해 법적 책임을 확정하는데는 이르지 못한 경우가 적지 않음

〈참고〉 세월호 참사 검찰 특별수사단 수사결과

세월호 참사 검찰 특별수사단 수사결과 주요 내용		
유형	사건 내용	수사 결과
세월호 침몰 원인	선박자동식별시스템(AIS) 항적자료 조작 의혹	혐의 미확인
해경 구조 책임	해경 지휘부 구조 책임(업무상 과실치사상, 직권남용 등) 고 임경빈군 구조 방기(살인, 업무상 과실치사)	김석균 등 11명 불구속 기소 혐의 없음
진상규명 방해	특조위 활동 방해(직권남용) 법무부의 검찰 수사 외압(직권남용권리행사방해) 청와대의 감사원 감사 외압(직권남용권리행사방해)	이병기 등 9명 불구속 기소 혐의 없음 혐의 없음
증거조작 은폐	디지털영상저장장치(DVR) 조작 의혹(증거인멸 등)	처분 보류(특검 인계 예정)
정보기관 사찰	기무사의 세월호 유가족 사찰(개인정보보호법 등 위반) 국정원의 세월호 유가족 사찰(국정원법, 개인정보보호법 위반)	혐의 없음 혐의 없음
기타	언론사 전원구조 오보(위계공무집행방해, 수난구호법 위반) 청해진해운 관련 산업은행 대출 비리(특경법상 배임, 사기) 전경련의 보수단체 부당지원(업무상 배임)	혐의 없음 혐의 없음 재배당 예정



□ 드러난 진실, 입증된 권리와 책무

- 일부나마 밝혀진 진실만으로도 세월호참사 과정에서 정부가 국민을 구조하고 피해자를 보호할 책무를 방기했고, 진실을 감추고 책임을 회피하기 위해 피해자와 국민들을 감시하고 핍박하는 일에는 국가공권력을 조직적이고 체계적으로 남용했음을 입증

- 세월호참사와 이후 과정에서 동전의 양면처럼 드러난 나와 우리를 지켜줄 ‘국가의 부재’, 그 ‘없음’을 확인하고 그 의미를 사회적으로 공유해 대책을 마련하는 일은 아직 완수되지 못한 진상규명과 책임자 처벌만큼 중요할 수 있음

- 이 점에서 사참위가 세월호참사와 그 이후에 일어났던 국가의 조사 방해 행위, 피해자와 시민 권리 침해 행위 등에 대해 국가의 책임을 인정하고 사과할 것을 공식 권고한 것은 당연한 일이며, 아직까지 책임을 부인하고 있는 국가기구들의 태도에 비추어 매우 시의적절하고 중요한 결정

- 아울러 정보기관의 사찰행위와 기타 권리침해 행위에 대한 추가 조사, 자체 감사, 피해자에 대한 정보 공개 등을 권고한 것 역시 당연하고도 중요한 결정.

#### □ 사참위 권고안 요지 (세월호 참사 관련 권고)

01. 국가 책임에 대한 대통령의 공식 인정과 사과
02. 피해자 사찰 및 세월호 특조위 조사방해 행위에 대한 추가적인 조사 또는 자체감사 실시
03. 피해자 사찰 및 조사방해 행위를 방지하기 위한 제도개선
04. 해양재난 수색구조체계 개선
05. 세월호 참사 피해자 및 피해지역 지원 개선
06. 재난 피해자 인권침해 및 혐오표현 확산방지를 위한 개선
07. 선사·선원 안전운항능력·책임강화
08. 여객선 등 선박 안전관리체계 개선
09. 참사 희생자에 대한 추모사업 중단없이 추진
10. (가칭)중대재난조사위원회 설립
11. 재난피해자 알 권리 보장 및 정보제공·소통 개선
12. 부처 간 안전정보 소통·공유 활성화 체계 구축

#### 4. 후속조치와 과제

##### 1) 국가 책임 인정과 사과, 권고 이행 및 추가 조사

① 사참위 조사 결과 및 권고 평가, 권고 이행 및 추가 과제 도출 : 정부차원, 국회차원, 시민사회 차원

② 국회의 차원의 사참위 권고안 이행 결의안 채택, 국회 상임위별 권고이행 검증 절차 제도화

③ 국회의장의 공식 인정과 사과 : 권고 이행 및 추가 입법 조치 약속과 원내 정당의 초정파적 협력

④ 대통령의 공식 인정/사과 : 사참위 권고안 이행과 추가 조치 검토를 위한 범정부TF 구성, 독립적인 후속 외부조사 혹은 자체감사의 지시

## 2) 성역없는 정보 공개와 진상 규명

⑤ <국가정보원의 사찰 등 진실규명 및 정보공개 등에 관한 특별법>: 대통령 산하에 국정원불법사찰·공작진실규명위원회 설치, 과거 사찰 조사 및 사찰 기록 공개 (강민정 의원 발의)

⑥ 세월호 참사 관련 대통령 기록물 공개 국회 결의

⑦ 사참위의 조사결과 기록물 공개 혹은 열람 체계 구축 : 종합보고서, 각 소위 보고서, 과제별 결과 보고서의 공개뿐만 아니라 그 결과를 도출한 조사 기록 및 조사 과정에서 확보한 모든 기록의 공개

⑧ 세월호 침몰원인에 대한 과학적 검증과 토론 : 사참위의 조사결과, 용역보고서 등에 대한 검증

## 3) 불처벌 실태 점검 및 법적 책임 추궁

⑨ 국가 폭력 책임 손해배상 소송 : 304명을 구하지 않은 국가책임에 관한 손해배상소송 청구 이유에 진상규명 방해 및 유가족 사찰에 대한 국가 책임 추가(2심 재판 승소 후 확정)

⑩ 형사고소고발: 검찰 수사 외압 및 수사정보 유출 등에 대한 형사고발 등 국가 폭력 혐의에 대한 피해자 및 국민 고소고발, 수사의뢰

⑪ 사회적 참사 관련 불처벌 실태 점검 : 해경 지휘부, 재난 컨트롤 타워 관련 청와대 관련자, 사찰 책임자 등에 대한 재판모니터. 불처벌 판례 분석 : 형법, 국가공무원법, 국정원법, 중대재해처벌법 등의 입법 미비점 개선

## 4) 재해참사 예방과 생명존중 안전사회 건설을 위한 법제도 개선

⑫ <생명안전기본법> 제정 입법 : 국민 안전권, 재난참사 피해자 권리 법제화 등

⑬ <<가칭>중대재난조사위원회 설립>입법 : 중대재난에 대한 독립적인 상설조사기구

⑭ 세월호참사 피해 지원 특별법 개정 입법 : 세월호 참사 트라우마 의료지원 범위 확대, 세월호 참사 관련 사참위 조사 기록 관리에 안산시(재난피해지역 지방자치단체), 4.16재단 등의 참여 보장 등

⑮ 세월호참사 희생자에 대한 추모 사업의 중단/차질 없는 추진 : 4.16생명안전공원, 목포 세월호 선체 거치 및 안전체험공원 조성, 팽목, 제주, 서울 기억공간 지원 및 정비



〈별첨〉

## 세월호 참사 진상 및 책임소재 규명을 위한 피해자들과 시민들의 노력<sup>17)</sup>

- 특별조사기구 구성을 위한 입법활동 및 법적 대응을 중심으로

2022. 7. 이태호 4.,16연대 집행위원장

### ‘잊지 말자’, ‘가만히 있지 말자’ - 참사 직후 피해가족과 시민들의 다짐

2014년 4월 16일, 세월호가 침몰하고 승객들이 구조받지 못하고 희생되는 장면을 피해가족들과 온 국민이 함께 목격해야 했다. 민간잠수사를 비롯한 수많은 시민들이 팽목항을 찾아 자원활동으로 피해가족들과 함께 했다. 피해지역인 안산과 인천, 그리고 서울을 비롯한 전국 곳곳에서 시민들의 추모와 연대의 거대한 행렬이 이어졌다. 시민들이 실종자들의 무사귀환을 기원하는 노란 리본을 가슴에 달기 시작했고 도심에서 촛불을 들고 ‘잊지 말고 기억하자’, ‘가만히 있지 말자’는 다짐을 나누기 시작했다.

참사의 충격과 비통함 속에서 피해자들은 대책위원회<sup>18)</sup>를 스스로 조직해 희생자 수습, 실종자 수색, 정보 공유와 피해자보호지원대책에 이르기까지 국가가 마땅히 해야 할 일을 대신해야만 했다. 정부의 진실 은폐, 피해자 사찰, 정치공작에도 맞서야 했다. 5월 8일 세월호 피해가족들이 KBS 김시곤 보도국장의 세월호 관련 발언에 분노해 대해 사과를 요구하며 상경하고 이어 대통령 면담을 요구하며 광화문광장에서 청와대 방향으로 희생가족의 영정을 들고 행진하였으나 청운동사무소 앞에서 차벽과 경찰병력에 가로막힌다. 유가족들은 “시위를 하러 온 것이 아니라 대통령과 이야기하고 싶어 왔다”며 면담을 호소하며 밤을 지냈고 시민사회단체 활동가들과 시민들도 가족들에게 방송장비와 모포, 식사 등을 지원하며 함께 머물렀다.

### 세월호참사 진상규명 특별법 제정을 위한 1000만 서명운동

가족대책위는 5월 6일 안산 합동분향소에서 ‘세월호 진상규명 및 안전한 사회 건

17) 이 글은 사회적참사특별조사위원회 활동백서를 위해 청탁받은 원고(축약되어 게재)의 원본이다. 2022년 7월에 작성되었다.

18) 안산시 단원고 학생과 교사 유가족들을 중심으로 2014년 4월 25일 <세월호사고유가족대책위원회>를 발족하고, 5월 6일에는 <세월호 사고 희생자/실종자/생존자 가족 대책위원회(이하 가족대책위)>로 명칭을 변경한다. 5월 18일에는 일반 승객과 희생된 선원들의 가족들 중심으로 <세월호 사고 일반인 유가족 대책위원회(이하 일반인대책위)>를 따로 구성한다.

설을 위한 서명운동'을 시작했고 안산의 시민사회단체와 모임이 여기에 동참했다. 5월 초부터 서울에서 두 차례의 간담회를 가졌던 각계시민사회 단체들은 5월 13일 '세월호 참사 대응 원탁회의'를 개최했다. 원탁회의는 실종자의 철저한 수습과 투명한 정보공개, 피해자가 참여하는 진상규명을 위한 독립적 조사기구 설치, 2차 가해 중단 등 5개 항을 정부에 요구하고, 범국민 촛불집회를 매주 개최하면서 가족들이 시작한 서명운동에 함께 할 것을 결정했다. 5월 17일에는 '세월호 문제 해결을 위한 안산시민대책위원회'가 5월 17일 특별법 제정과 범국민조사위원회 구성을 촉구하는 1000만명 서명운동에 돌입한다고 선언했고, 이어 전국 600여개 단체가 참여한 '세월호 참사 국민대책회의(이하 국민대책회의)'가 5월 22일 발족하여 세월호 참사 진상규명과 안전사회 건설을 위한 특별법 제정 1000만 서명운동을 본격화했다<sup>19)</sup>.

가족대책위와 국민대책회의의 첫 공동서명운동은 5월 28일 서울지역에서 시작되었고 31일에는 전국 20여개 거점으로 확대되었다. 그 밖에 전국 방방곡곡에서 자발적인 온-오프라인 시민 서명이 이어져 가족들이 서명을 시작한 지 한달여만인 6월 7일, 서명인원이 100만명을 돌파했다. 피해가족들은 7월 2일부터 7월 12일간 10박 11일간 '특별법 제정을 위한 천만서명운동 세월호가족버스' 전국순회로 서명을 호소했고 노동조합, 학생회, 지역단체와 모임, 종교단체들이 조직적으로 동참했다. 7월 8일 정토회는 141만 3,139명의 서명을 받아 가족대책위에 전달했다. 7월 13일 가족대책위와 국민대책회의는 서명 착수 두 달여만에 확보한 총 3,501,266명의 서명용지를 416개의 박스에 나누어 담아 국회에 접수했다. 국회에 접수된 서명으로는 사상 최대의 규모였다. 2000여명의 피해가족과 시민들이 진상규명을 촉구하는 이 날 청원행진에 참여했다. 서명은 그 후로도 이어져 참여인원은 그 해 9월 2일까지 480만, 11월 7일 특별법이 제정되어 특별법 제정을 촉구하는 서명운동을 14일 공식종료하기까지 총650만명을 넘어섰다. 가족대책위와 국민대책회의는 이후 서명운동의 목표를 '세월호 참사 진상규명을 위한 범국민 서명'으로 전환, 상황에 맞게 주된 요구사항을 변경하면서 지금까지 이어오고 있다.

## 진상규명 특별법안 국회처리를 둘러싼 진통과 피해가족과 시민의 행동

피해가족이 원하는 특별법은 조사권과 수사권 그리고 기소권을 가진 독립적인 특별조사위원회 설립을 가능케 할 제도적 장치였다. 당시, 국민대책회의 산하 세월호

19) 한편, 2014년 5월 19일 박근혜 대통령은 대국민 담화를 통해 “필요하다면 특검을 해서 모든 진상을 낱알이 밝혀내고 엄정하게 처벌할 것”, “여야와 민간이 참여하는 진상조사위원회를 포함한 특별법을 만들 것”을 약속한다.

참사국민참여진상규명위원회<sup>20</sup>)은 진상규명을 위한 특별조사기구의 운영원칙으로, △ 피해자와 국민 참여 보장, △투명성 보장, △독립성과 안정성 보장, △안전사회 실현을 위한 포괄적 재발방지 대책 마련 등 4가지를 제시했다. 가족대책위와 대한변호사협회(이하 변협), 국민대책회의가 공동으로 <4.16세월호참사의 진상규명과 안전사회 건설 등을 위한 특별법(이하 세월호참사진상규명특별법)안>을 마련하여 7월 9일 국회에 입법청원했다. 피해자 단체가 각계전문가와 더불어 직접 성안한 특별법안, 한마디로 피해자 참여하에 성안된 특별법안이다. 이 특별법안은 법률 공급자인 국회나 정부가 아니라, 법률 수요자인 피해자 단체와 국민들이 중심이 되어 만든 법안으로서, 국가적 사회적 재난의 재발 방지 및 대응책을 마련하고 이행하도록 하기 위해, 독립적인 특별조사위원회에 조사권뿐만 아니라 기소권과 수사권을 부여하여 보다 철저한 진실 규명과 책임소재 파악이 가능토록 하고, 피해자 단체를 비롯한 일반 국민들의 참여 속에 국민참여형 진실규명 및 대책 마련을 추구하는 특징과 의미를 지니고 있었다.

입법청원 하루 뒤인 7월 10일 박근혜 대통령은 여야 원내대표와 만나 특별법 입법에 합의했다. 이틀 뒤인 7월 12일 가족대책위는 특별법 제정을 촉구하기 위해 국회에서 농성을 시작했고, 14일부터는 국회와 광화문에서 주요집행부와 몇몇 유가족이 단식 농성에 돌입했다. 유민아빠 김영오씨는 광화문에서 46일간의 단식을 결행했다. 시민들의 농성장 방문과 동조 단식도 이어졌다. 국민대책회의 공동운영위원장단 등이 열흘간의 동조단식에 들어가면서 시작된 시민들의 릴레이 동조단식 참가자 수는 점차 확대되어 9월 말까지 5000여명이 참가하였다. 8월 30일 마무리된 온라인 동조단식 참가자 수는 총 27,000명으로 집계되었다. 그 후에도 해외동포 등을 중심으로 릴레이 동조단식이 수년 동안 지속되었다.

하지만 국회에서의 입법작업은 더디게 진행되었다. 기소권과 수사권 부여에 대해 정부여당은 물론 야당도 소극적 태도를 보였다. 여야 원내대표가 조사권만 지닌 특별조사위원회를 설립하고 기소와 수사는 특별검사제도를 이용하자는 합의를 제시했지만 가족대책위는 총회를 통해 거부하고 농성을 이어갔다. 11월 초 가족대책위는 기존 여야합의안에서 특별검사 후보 추천에 가족대책위가 참여할 근거조항을 마련한 4차 여야합의안을 수용하기로 결정하여 11월 7일 특별법이 국회를 통과했다. 참사 206일, 가족대책위의 국회 농성 119일, 광화문 농성 117일만<sup>21)</sup>이었다.

20) 공동위원장: 박석운, 안병욱, 이석태

21) 국회농성은 11월 10일 중단했으나 광화문 천막농성은 그 후로도 지속되었다. 4.16연대와 4.16가족협의회는 서울시와 협의하여 2018년 봄 가건물 형식의 광화문 기억관을 개관했다. 당시 가족대책위와 국민대책회의는 청와대앞(청운동사무소앞) 농성도 병행했다. 박근혜 대통령의 약속이행이 지체되는 것에 항의하여 8월 22일 면담을 요구하는 과정에서 시작된 청와대앞 농성은 11월 4일까지 이어졌다.

## 특조위 조사방해에 맞선 피해가족과 시민의 행동 : 준비과정의 논란

2015년 1월 25일 가족대책위는 조직을 정비해 (사)4·16 세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설을 위한 피해자 가족협의회(이하 4.16가족협의회)를 창립했다<sup>22)</sup>. 가족협의회는 발족 직후인 1월 26일부터 19박 20일 동안 실종자 온전한 수습을 위한 세월호 선체 인양 및 진상규명 촉구 안산 팽목 도보 행진에 나섰다.

그런데, 특별법 통과에 따라 구성된 4·16세월호참사특별조사위원회(위원장: 이석태 변호사, 전 참여연대 전 공동대표, 이하 특조위)는 2015년 1월 시작된 발족 준비과정부터 그 조사대상인 해양수산부와 청와대를 비롯한 정부의 체계적이고 다양한 방식의 비협조와 방해에 직면했다. 대통령의 특위위원에 대한 임명장 수여 일정 지연, 정부 시행령을 통한 모법(母法)이 규정한 위원회 독립성과 권능의 훼손, 예산삭감과 지급 지연, 공무원 파견과 조사관 신규 채용의 지체 혹은 거부, 특조위 위원과 조사관들에 대한 사찰과 음해, 청와대, 감사원, 해수부 등 조사대상기관의 간섭과 비협조, 보수단체를 동원한 가족과 특조위에 대한 비방과 고발 사주 등 갖은 악의적 수단이 모두 동원되었다.

2015년 3월 27일 해양수산부가 특조위설립준비단이 제출한 시행령안을 대폭 개악한 정부시행령안을 일방적으로 입법예고하자 4.16가족협의회와 국민대책회의는 3월 30일 정부시행령안 폐기 416시간(4월 16일까지) 농성 선포, 4월 2-3일 안산에서 광화문 광장까지 이어진 영정도보행진과 집단식발식 개최, 4월 11일 범국민촛불문화제 개최 등으로 강력하게 저항하였다. 특히 1주기를 맞아 4.16가족협의회는 정부시행령안에 항의하여 참사 1주기 공식추모행사를 거부하고 국민대책회의와 더불어 참사 1주기 국민추모문화제 ‘4.16약속의밤’을 진행했고, 이어 4월18일 ‘세월호 참사1년 전국집중 범국민대회 및 청와대 인간띠잇기’, 5월 1-2일 ‘세월호 시행령 철회 범국민 1박 철야행동’ 행사를 연이어 개최하여 정부를 압박했다. 이 과정에서 정부방침에 따라 차벽 설치, 캄사이신과 물대포 살포 등으로 강경진압에 나선 경찰과 참가자간의 충돌이 일어났다. 4월 11일 범국민촛불문화제에서 시민 20여명이 연행되었고, 4월 16일, 4월 18일에는 각각 100여명 연행, 5월 1-2일 40여명이 연행되었고,

---

22) 그러나 박근혜 정부의 방해로 법인 등록허가가 그 후 약 1년 여 지체되었다. 해양수산부는 등록을 불허하고 안산시나 경기도는 주무관청이 아니라고 답해왔다. 결국에는 박원순 서울시장과의 면담 이후 서울시에서 법인 등록을 추진하여 2016년 1월 24일 등록허가를 취득했다.

이 과정에서 국민대책회의 상황실 관계자 등 3명이 구속수감되었다. 검찰은 박래군, 김혜진 등 4.16연대 간부를 검찰은 이들에게 특수공무집행방해, 일반교통방해, 집회 및 시위에 관한 법률 위반 혐의 등의 혐의로기소했다. 박래군 대표에게는 특수공무 집행방해치상, 특수공용물건손상 혐의를 추가 작용해 구속기소했다. 경찰은 경찰은 4.16연대 등 집회 주최단체 등을 상대로 경찰관 부상, 지휘차와 기동버스 등 차량 파손에 따른 손해배상소송도 제기했다.

특조위의 이석태 위원장이 정부시행령 폐기를 요구하며 특조위 준비활동을 중단하고 4월 27일 농성에 돌입하기도 했으나 국무회의는 5월 6일 입법예고된 정부시행령 안의 극히 일부만 손본 정부안 의결을 강행했다. 4.16가족협의회 등 피해가족과 4.16연대<sup>23)</sup>는 6월 30일 정부시행령 폐기를 촉구하는 시민서명 총 9만377명분, 이 밖에 2014년 11월 특별법 제정 이후 새롭게 시작한 세월호 진상 규명을 촉구 서명 30만5981명분을 청와대에 전달하고 정부시행령 폐기를 촉구하려 했으나 청와대가 거부했다.

특조위가 우여곡절 끝에 조사활동을 개시할 무렵인 2015년 9월, 세월호 희생자 118명(단원고생 116명·일반인 2명)의 유족 355명은 "국가가 세월호 안전점검 등 관리를 소홀히 해 사고 원인을 제공했고, 참사 발생 후 초동 대응과 현장 구조활동을 제대로 하지 못해 피해를 키웠다"며 국가배상소송을 제기했다. 민사소송을 통해서라도 책임자들을 증언대에 세우고, 국가의 책임과 잘못을 확인하기 위해 배보상을 거부하고 직접 소송에 나선 것이다

### 특조위 강제해산 저지와 특별법 개정을 위한 행동

정부의 체계적인 방해행위에 직면한 특조위는 발족 준비 9개월만인 2015년 9월 14일에야 비로소 조사사건 신청을 접수하기 시작했다. 4.16가족협의회와 4.16연대 산하에 구성된 세월호진상규명국민참여 특별위원회(위원장: 안병욱 전 진실화해를위한과거사정리위원회 위원장, 박석운 한국진보연대 대표, 전명선 4·16 가족협의회 위원장), 민변 세월호TF 등과 더불어 ‘세월호 인양에 관한 특별과제와 진상규명, 안전사회, 추모지원에 관한 100대 과제’를 발표하고 특조위에 전달하는 한편, 4.16가족협의회 조사신청 162건을 비롯한 200여건 이상의 조사신청 신청 사건에 대한 특조위의 조사활동과 청문회를 모니터하는 활동에 착수했다. 그러나 특조위의 조사할

23) 한시적연대기구였던 국민대책회의는 2015년 6월 28일 상설조직인 4월16일의약속국민연대(약칭4.16연대)로 개편하여 재출범하였다. 국민대책회의가 단체간 연대기구였던 것과는 달리 4.16연대는 시민들이 직접 회원으로 가입할 수 있는 단일비정부비영리기구의 형태를 취하고 있다.

동은 11월 23일 대통령 업무 적정성 조사를 의결한 후 정권의 사주를 받은 여당 특조위 의원들의 집단행동 등으로 조사활동 기간 내내 파행을 겪었다. 당시, 여당 추천 특조위 의원들의 청와대 조사저지 집단행동을 사주하는 ‘해수부 지침 문서’가 언론에 공개되어 큰 논란이 일어났다.

특조위는 결국 법적으로 보장된 조사활동 기간 최대 1년 9개월(조사활동 최대 1년 6개월 + 보고서 작성기간 3개월)의 활동기간을 보장받지 못한 채 3차례의 청문회만 개최한 후 2016년 9월 30일 사실상 강제종료되었다. 박근혜 정권의 임명장 수여 지연, 시행령 논란, 예산 지급 지연 등으로 9개월이나 소요된 조사준비기간을 모두 조사활동 기간에 산입하는 등의 불법적 해석을 적용했기 때문이었다. 이 기간 중 특조위가 요청한 해경 지휘부 등을 수사할 특별검사 임명 요청안도 국회에서 집권 여당의 비협조로 처리되지 못하고 19대 국회 종료와 함께 무산되고 말았다.

4.16가족협의회와 4.16연대는 2016년초부터 특조위의 조사활동기간을 보다 명확히 법에 명시하고 특조위에 사법경찰관 등 최소한의 수사권한을 부여하며, 그 업무 범위에 당시 인양 작업 중이던 세월호 선체의 정밀조사도 포함시키도록 하기 위한 특별법 개정안과 특조위가 해경 지휘부 등을 수사하도록 요청한 특별검사를 조속히 임명할 것을 촉구하는 서명운동에 착수했다.

더불어 20대 총선을 계기로 세월호 막말 및 진상규명을 방해한 정치인에 대한 낙선운동, 세월호 참사 관련 4대 정책 과제<sup>24)</sup>에 관한 정당과 후보자 약속 운동 등을 포함하는 ‘세월호참사 관련 20대 총선 기억·심판·약속 운동’을 펼쳤다. 선거기간 동안 피해가족들과 전국의 시민들이 정당과 후보자들의 약속을 독려했던 결과, 더불어민주당, 국민의당, 정의당, 녹색당, 노동당, 민중연합당이 정당차원으로 약속을 했고 이들 정당은 총선 결과 국회의석의 과반수를 차지했다. 후보자는 총 441명의 후보가 약속운동에 참여하여 그 중 111명이 당선되었는데, 선거 후 당선자들을 상대로 한 추가 약속운동 결과 서명 국회의원이 재적 과반수를 넘어섰다. 한편, 4.16연대는 세월호 막말 및 진상규명을 방해한 낙선후보 대상자를 18명 선정하여 그 중 7명을 낙선시켰다.

총선 후 20대 국회가 개원한 직후인 6월 8일, 4.16가족협의회와 4.16연대 등은 여의도 국회 본청 앞에서 기자회견을 열고 세월호진상규명특별법의 개정안을 입법 청원했다. 그동안 모은 시민 32만4천562명의 서명도 함께 전달했다. 여소야대 국회의 야당 원내대표들인 우상호(더불어민주당)·박지원(국민의당)·노회찬(정의당) 원내대

24) 4대 정책과제 : 1. 특별조사위 독립적인 조사 보장, 특별검사 임명, 2. 세월호 온전한 인양, 미수습자 수습, 안전교육을 위한 보존, 3. 중대재해기업 처벌 제도 신설과 안전하게 일할 권리의 보장, 4. <4.16 피해구제 및 지원특별법>의 개정, 피해자 중심의 지원/추모 사업 전환

표가 소개의원을 자처했다. 그러나 박근혜 정권의 정부여당은 국회선진화법 등을 악용해 법개정안 처리를 저지하고 특조위를 사실상 강제종료하고 말았다. 이석태 특조위원장이 단식농성에 돌입하며 항의하고 가족과 시민들도 촛불문화제 등을 개최하며 항의했으나 9월 30일 특조위 활동은 종료되었다.

#### 박근혜 대통령 탄핵과 4.16세월호참사국민조사위원회 활동

2016년 10월 말 박근혜 정권의 비선실세 국정농단 실상이 드러나자 전국적 연대기구인 박근혜정권퇴진비상국민행동이 주관하는 촛불집회가 서울과 전국에서 들불처럼 확산되기 시작했다. 4.16가족협의회와 4.16연대는 이 촛불집회의 선두에서 박근혜 정권의 퇴진을 위해 싸웠다. ‘세월호’는 촛불광장의 주요 키워드의 하나였고 세월호참사와 그 이후 과정에 대한 기억은 시민들을 광장으로 이끄는 주된 동력이었다. 국회는 여당의원 일부까지 가세하여 압도적 찬성으로 박근혜 대통령 탄핵소추안을 가결하면서 탄핵소추 사유의 하나로 세월호 참사와 관련한 ‘국민보호의무 위반’을 명시했다. 비록 헌법재판소가 최종적으로 파면을 결정하는 과정에서는 세월호 관련 탄핵사유가 인용되지 않았지만, 그 후 국정농단 특별검사 수사 등의 과정에서 참사 전후 진실은폐, 특조위 조사방해, 피해가족과 피해자권리옹호 시민/시민사회단체들에 대한 핍박의 실태가 드러나기 시작했다.

범국민촛불항쟁의 한가운데서, 4.16가족협의회와 4.16연대 등은 세월호특조위의 강제 종료 이후 진상규명을 위한 대책을 마련하기 위한 논의에 착수했다. 더불어민주당, 국민의 당, 정의당 등 야당과는 여당의 반대로 담보되고 있는 특별법 개정 대책과 더불어 막바지에 이른 선체인양 이후 미수습자 수습과 선체조사를 독립적으로 진행할 대책도 함께 논의했다. 제2당으로 전략했음에도 불구하고 여당(당시 새누리당)이 집요하게 법개정을 반대하는 상황을 돌파하려면 법안을 위원회 재적 60% 이상의 동의를 얻어 신속처리(패스트트랙) 대상 안건으로 올려야 했다. 당시 농업해양수산위원회의 야당위원 비율이 60%에 이르지 못한 상황을 고려하여 가습기살균제 참사에 대한 조사를 병행하는 특별법을 농해수위가 아닌 환경노동위원회에 올리는 방안이 더불어민주당으로부터 제시되었다. 환노위는 전체 위원 16명 중 민주당, 국민의당, 정의당 의원이 10명으로 패스트트랙 가결 정족수인 5분의 3을 충족시켰기 때문이다. 민주당 박주민 의원은 2016년 12월 19일 <사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법(이하 사참위법)안>을 발의했다. 환노위는 법안 발의 나흘 후인 12월 23일 민주당, 국민의당, 정의당 10명 의원의 찬성으로 사회적 참사

진상규명법을 신속 안건으로 의결하였다.

사참위법 발의와 선체조사특별법 발의만큼이나 시급한 특조위 강조종료로 일시중단된 진상규명활동을 피해가족과 시민 주도로 지속할 자구적 방안을 마련하는 일이었다. 4.16가족협의회와 4.16연대는 2017년 1월 7일 <4.16세월호참사국민조사위원회(이하 국민조사위)>를 발족했다. 위원회는 “피해자 가족과 시민의 참여로 4.16 세월호 참사와 이로 인해 발생한 권리침해의 진상을 밝히기 위해 ① 세월호 참사의 진상규명과 책임자 처벌을 위한 조사 및 연구 활동, ② 세월호 참사의 진실과 교훈에 대한 교육과 홍보, ③ 위 목적을 실현함에 있어서 피해자 가족 및 시민참여의 보장하는 것을 목표로 2018년 3월까지 약 1년 2개월간 활동했다. 국민조사위는 조직형식상으로는 4.16가족협의회 부설기구이지만, 동시에 범국민진상규명참여기구로서 각계인사로 구성된 10여명의 공동위원장<sup>25)</sup>과 100여명의 시민위원, 민변 세월호TF 소속 변호사와 특조위 조사관 출신인사, 4.16가족협의회와 4.16연대 집행부로 구성된 10명 내외의 조사연구단(단장: 이정일 변호사)과 사무국을 두고 독립적으로 활동했다.

국민조사위원회는 출범 직후인 2017년 1월 19일, 416가족협의회, 4.16연대, 민변, 민주법연, 참여연대 등과 더불어 헌법재판소에 박근혜 대통령이 참사 당일 국민생명권 보호 의무를 위배했으므로 탄핵사유로 인용해야 한다는 취지의 공동의견서를 제출했고, 이어 1월 24일, 세월호 참사 당일 7시간 관련 중대한 직무유기 및 이 문제에 대한 조사방해 등에 대해 박근혜 대통령, 김기춘 전 비서실장, 김장수 전 안보실장을 박영수 특검에 고발했다. 이 고발에는 4.16가족협의회, 4.16연대, 박근혜정권퇴진비상국민행동 등이 함께 했다. 이후 국민조사위원회는 총 10건의 진상규명 팩트리포트 발표와 단행본 ‘세월호참사 팩트체크’ 발간, 참사 진상규명 쟁점에 관한 10여차례의 시민강좌 개최, 각종 간담회와 토론회 등 왕성한 활동을 이어갔다. 국민조사위원회 활동의 가장 중요한 영역 중 하나는 진상규명에 관한 정보/자료 아카이브를 온라인에 통합적으로 구축하는 일이었다. 국민조사위원회가 구축한 아카이브에는 그동안 피해가족들이 수집한 참사 전후의 각종 자료들, 정부/국회/특조위가 공개한 조사기록과 회의록, 재판관련 기록 등이 망라되어 있다. 이 기록들은 사회적참사특별조사위(사참위) 설립 이후 사참위에 전달되었다. 국민조사위원회는 2017년 세월호가

25) 국민조사위원회 공동대표: 전명선(416가족협의회 운영위원장), 김서중(민교협 상임공동의장, 전 특조위 위원), 조창익(전교조 위원장), 황진(한국YMCA전국연맹 이사장), 정강자(참여연대 대표), 노세극(416안산시민연대 상임대표), 안병욱(전 과거사 정리위원회 위원장), 김중배(4.16연대 고문), 장완익(변호사, 전 특조위 위원), 박재동(만화가), 이성미(정토회 통일특위 서울제주지부장), 박성영(4.16연대 광화문위원회 위원)



인양되고 선체조사작업이 본격화함에 따라 선체조사위원회 조사관 총원, 조사활동 모니터 활동도 활발하게 진행했다.

### 세월호 인양, 미수습자 수습과 침몰원인 규명을 위한 피해가족과 시민의 행동

한편, 2014년 11월 정부가 미수습자 수색작업을 중단하면서 약속했던 세월호 인양은 박근혜 정권의 소극적 태도와 인양 방식 변경 등으로 인해 2017년 4월 11일 세월호의 목포신항 거치가 완료되기까지 거의 3년 만에 이루어졌다. 미수습자 가족과 4.16가족협의회 등은 인양작업과 그 이후의 미수습자 수습 및 선체조사 과정을 현장에서 집중 감시했다. 4.16가족협의회와 미수습자 가족들과 더불어 2015년 9월부터 상하이셀비지가 진행하던 인양현장에 상주인력을 파견했다. 또한 동거차도 주재 인양작업감시단을 발족하여 인양 현장을 24시간 감시했다.

한편, 20대 국회에서 특별법 개정이 지체되는 반면 세월호 선체 인양은 실행에 옮겨지고 있던 상황에서, 4.16가족협의회와 4.16연대 등은 인양과정을 감시하고 선체 조사를 진행할 잠정적인 조사기구를 신설하는 방안을 국회에 요구했다. 선체를 독립적으로 조사해야할 특조위가 없는 상황에서 인양을 지체시켜왔던 사실상의 조사대상 부서인 해양수산부에게 선체조사를 일임할 수 없다고 판단했기 때문이다. 국회는 3월 2일 <세월호 선체조사위원회의 설치 및 운영에 관한 특별법(이하 선체조사특별법)>을 통과시켰다. 헌법재판소에서 박근혜 대통령 탄핵심리가 진행되고 새누리당이 바른정당과 자유한국당으로 분당되던 정치적 조건이 법안 통과에 긍정적 요소로 작용했다. 세월호 선체조사위원회(위원장: 김창준, 이하 선조위)의 조사활동 기간은 애초 제안된 최대 2년에서 새누리당, 바른정당의 반대로 10개월로 축소된 상태로 활동을 시작했다. 목포에 주 사무소를 둔 선조위는 미수습자 수습과 유류품 유실물 수습, 진상규명을 위한 선체조사, 안전사회를 위한 선체처리·보존 등의 과제를 짧은 기간 안에 동시에 수행해야 했다. 짧은 조사기관으로 인해 미수습자 1차 수습 후 선체 직립이 이루어진 시점은 사실상 조사활동기간이 거의 끝나는 시점이었다. 미수습자 수습은 선체조사위원회가 활동을 마친 후까지 지속되다가 2018년 10월 19일 공식 종료되었다. 최종적으로 단원고 조은화 허다운, 고창석 교사, 이영숙 등 미수습자 4인 유골 수습, 그러나 단원고 남현철·박영인, 양승진 교사, 권재근·혁규 부자 등 5인의 흔적은 끝내 발견하지 못했다.

미수습자 수습과 선체조사가 진행되는 동안 미수습자 가족과 4.16가족협의회 구성원들은 목포신항에 상주하면서 선조위의 미수습자 수습과 선체조사 작업을 참관하

고 모니터하고 영상 등으로 수록했다. 선체에 퇴적된 토사로부터 유골이나 유류품을 찾아내기 활동도 가족들의 참여 속에 이루어졌다. 선체가 거치된 목포신항은 곧 수많은 시민들이 찾는 추모, 기억, 다짐의 공간이 되었다. 목포신항을 찾은 시민들은 펜스 너머로 인양된 세월호의 녹슨 선체를 바라보며 그 날의 참상과 다짐을 떠올리며 희생자를 추모했다. 목포신항을 둘러싼 펜스는 현장을 다녀간 수많은 시민들이 묶고 간 노란리본들로 뒤덮혔다. 4.16연대도 현장에 상황실을 차리고 상근인력을 상주시켜 피해가족과 시민들을 지원했고, 목포지역 시민사회노동단체들로 구성된 ‘세월호잊지않기목포지역공동실천회의’가 현장에 상주하며 피해가족과 시민의 활동을 도왔다.

### 사회적참사특별조사위원회의 설립 전후 피해가족과 시민들의 행동

1기 특조위 강제종료로 중단된 포괄적인 진상규명 작업을 재개할 사참위법 제정 작업은 신속처리안건으로 지정되었음에도 불구하고 순조롭지 않았다. 구 새누리당이 여당이었던 시기에 발의된 사회적참사특별법안은 여당이 특조위 위원 9명 중 3명만 추천하고 나머지 6인을 야당이 추천하도록 하는 조문을 포함하고 있었다. 정권이 교체되고 국회에서 여야가 뒤바뀐 지금, 이 조문대로 법안이 통과될 경우 세월호참사와 그 이후의 진실은폐에 책임이 있는 자유한국당이 다른 야당과 함께 6명이나 되는 위원을 추천하게 되는 상황이 발생해 독립적 조사가 불가능하게 될 상황이었다. 원안에 대한 수정대안을 다시 발의해야 했다.

4.16가족협의회와 4.16연대, 가슴기살균제참사전국네트워크는 9월 28일부터 시작한 사참위법 제정 촉구 국민서명 105,016명 분과 이에 개별적으로 동의한 국회의원 152명의 명단을 11월 21일 국회에 제출해 사참위법 수정대안의 처리를 촉구했다. 이보다 앞서 11월 11일 사회적참사 특별법 입법 촉구 전국동시다발 서명운동과 광화문 촛불문화제를 개최하고, 11월 18일에는 사참위법 제정 촉구하며 여의도 자유한국당사를 거쳐 국회 앞으로 행진을 했다. 국회 표결 직전인 11월 23일부터는 국회 앞 농성에 돌입해 여야 정당들과 국회의원들에게 가족이 바라는 사참위법 수정대안의 처리를 일일이 호소했다.

국회 내의 수정대안 논의과정에서 위원 구성에 대해서는 여야합의가 이루어졌다. 하지만 다른 쟁점에서는 후퇴를 막기 어려웠다. 여당인 민주당은 특조위의 활동기한을 2년으로 보장하고 필요시 1년을 연장하는 ‘2+1’안을 주장했으나 야당이 된 국민의당이 1년 보장과 1년 연장의 ‘1+1’을 주장해 결국 수용해야 했다. 또 민주당은

특조위가 특검을 요청하면 국회가 60일 내에 이를 본회의에 상정하는 내용을 넣으려 했지만 야당의 반대로 이 기간을 90일로 바꿔야 했다. 조사방해에 대해서는 조사관들이 사법경찰권(수사권)을 행사할 수 있게 하자는 제안은 받아들여지지 않았다. 결국 국민의당은 찬성 당론을, 자유한국당은 자유투표를 결정하여 재적의원 216명 출석한 가운데 찬성 162명, 반대 46명, 기권 8명으로 사회적 참사 진상규명법이 본회의를 통과했다.

### 성역없는 재수사와 책임자 처벌을 위한 피해가족과 시민들의 행동

사참위법이 제정되어 재조사를 착수하게 되었지만 가족들이 요구했던 수사권이 부여되지 않고 수사의뢰권과 특별검사임명 요청권만 부여된 조건에서 보다 전면적인 재수사의 필요성을 절감한 피해가족들과 시민들은 특별수사단 구성을 촉구하는 행동에 나섰다. 세월호 5주기를 맞은 2019년 4월 16일 세월호 특별수사단 구성을 위한 청와대 국민청원이 20만명을 돌파했다. 그러나 국민청원 답변에서 청와대는 아직 특수단을 얘기할 단계가 아니고 사참위 활동을 지켜보라고 답변했다<sup>26)</sup>. 이 과정에서 결과적으로 2019년 11월 6일 검찰 특별수사단이 구성<sup>27)</sup>되어 활동하게 되었는데, 사참위가 고 임00군 해경지휘부의 구조방기 의혹과 관련한 중간조사결과를 발표하고 수사의뢰한 것을 계기로 윤석열 검찰총장이 직접 특별수사단 구성에 나선 이후였다.

특별수사단 구성을 계기로 4.16가족협의회와 4.16연대는 민변 세월호TF 소속 변호사로 구성된 소송대리인들과 더불어 전면재수사를 요구하는 국민고소고발운동에 착수했다. 1차로 11월 10일 박근혜·황교안·김기춘 등 정부 책임자 5명, 현장 구조 및 지휘 세력 16명, 세월호 참사 조사 방해 세력 10명, 세월호 참사 전원 구조 오보 보도 관련 8명, 세월호 참사 피해자 비방 및 모욕 관련자 3명 등 총 40명을 검찰에 고소·고발했다. 피해자 가족 377명의 고소인과 국민 5만4천39명이 고발인으로 참여했다. 2차로는 12월 27일 '박근혜 청와대'가 기무사의 사찰·공작과 감사원의 축소·조

26) “청와대의 답변은 ‘청원인의 뜻도 검찰에 독립적 수사체계와 충분한 수사 인력 배치를 해달라는 것’으로 이해한다면서도 ‘아직 그 단계는 아니다’고 답했다. ... 책임자 처벌을 할 수 있는 공소시효가 짧은 건 이미 지났거나 길어야 2년도 채 남지 않았다. 바로 지금이 독립적 수사체계와 충분한 수사 인력 배치로 전면 재수사가 이뤄져야 할 ‘바로 그 단계’임을 분명히 밝힌다. ... 검찰이 의지가 있다면 자체로 특별수사팀을 꾸릴 수 있다. 청와대가 인정한 현재까지의 수사미흡을 고려한다면 검찰이 스스로 수사팀을 꾸려야 할 것이다.” (사) 4.16세월호참사 가족협의회, 4.16연대, <청와대 국민청원 답변에 대한 입장> 2019년 5월 27일

27) 언제

작을 지시, 개입했음을 밝히고 책임을 물으라는 취지로 김기춘 전 비서실장 등 47명에 대해 2차로 검찰에 고소·고발했다. 3차 고발은 박근혜정부 국가정보원장원들과 그 직원들의 핵심 의혹에 대한 수사를 촉구하는 내용으로 2020년 7월 12일에 이루어졌다.

그러나 해경지휘부에 대한 고소고발을 제외하고 피해가족들과 시민들이 제기한 대부분의 고소고발건에 대해 검찰 특별수사단은 무혐의 혹은 불기소 처분을 내렸다. 소송 대리인단은 항고, 재항고 절차를 밟았으나 모두 각하되었다. 4.16가족협의회와 4.16연대, 4.16재단, 민변은 세월호 참사 관련 재판 결과와 특수단 수사결과를 종합적으로 분석한 ‘[비평집] 4.16세월호참사 판결 및 특수단 1차 결과 비평’을 2021년 4월 발행하고 전국 순회 설명회 등을 개최해오고 있다.

### 사참위법 개정과 성역없는 진상조사를 위한 행동

2020년 21대 총선을 계기로 4.16가족협의회와 4.16연대 등은 ‘세월호 참사 진상 규명과 안전사회 건설을 위해 21대 국회가 반드시 처리해야 할 5대 정책과제’를 선정하고, 총선 출마 정당과 후보자들에게 이를 약속해 줄 것을 요청했다. 5대 정책과제는 ▲ 세월호 참사 관련 대통령 기록물 공개 ▲ 사회적 참사 진상규명 조사 기간·인력 보장을 위한 사참위법 개정 ▲ 민간 잠수부 및 희생 기간제 교사 지원 '김관홍법' 입법 ▲ 생명안전기본법 제정을 통한 국민안전의 법제화 ▲ 피해자 불법사찰 및 혐오·모독 처벌 강화 등이었다. 총선 출마 후보자 중 429명 후보자가 약속에 참여했고, 총선 전후로 동참한 국회의원 당선자는 2020년 6월 28일 현재 177명에 이르렀다.

이를 바탕으로 피해가족과 시민들은 사참위법 개정안과 대통령 기록물 공개 결의안을 국민동의청원 형식으로 국회에 제출하기 위한 서명운동에 착수했다. 국민동의청원에 필요한 온라인 서명정족수는 청와대 국민청원보다 1/2수준인 10만명 이상이지만 본인확인절차가 매우 까다로웠기에 노심초사했으나 시민들의 참여와 함께하는 사회단체와 노동조합 등의 협력으로 사참위법 개정안과 대통령기록물 공개결의안 모두 정족수를 조기에 채워 발의할 수 있었다. 이 서명을 모으고 대통령과 국회에 성역없는 조사와 수사를 촉구하기 위해 4.16가족협의회와 시민들은 전국을 순회하는 ‘진실버스’ 캠페인을 진행했다. 사참위법 개정안은 12월 9일 피해자 가족들과 시민들의 국회 농성 끝에 통과되었다. 개정안은 ▲활동기간을 보고서 작성기간 외 최대 1년 6개월 연장, ▲권한강화: '압수수색영장청구의뢰권한' 및 '압수자료열람권한' 부

여, ▲특조위 활동기간 중 공소시효 정지 등의 진전된 내용을 포함하고 있다. 피해 가족들은 조사인력을 확대하지 않기로 하고 가슴기살균제참사 관련 진상조사활동을 종료하는 것으로 결론지은 것에 대해서는 국회를 비판했다. 한편, 대통령 기록물 결의안의 경우 여당 스스로 약속했고 시민과 가족들이 거듭 요구하고 있음에도 불구하고 국회를 통과하지 못해 아직까지 성역에 감추어져 있다.

4.16가족협의회와 시민들은 2개의 국민동의청원 서명운동과 병행하여 대통령을 상대로 성역없는 진상규명을 위해 정부수반으로서 대통령의 권한을 적극 사용할 것, 특히 검찰의 성역없는 수사, 국정원과 군 등의 성역없는 정보공개를 대통령이 지시할 것을 촉구하는 활동을 지속했다. 시민들이 자발적으로 이어오던 청와대앞 1인시위에 4.16연대가 2019년 11월부터 공식참여했고, 2020년 9월 마지막 주간과 그 해 연말부터 2월까지 약 2달간 청와대앞 농성을 진행하고 세월호 참사 7주기까지 매주 릴레이 촛불문화제도 지속했다. 이 과정에서 대통령의 지시에 힘입어 국정원이 사참위에 ‘세월호’ 관련 수집 첩보와 정보자료를 일부나마 공개하게 되었으나 사참위가 열람을 신청한 문서의 상당수는 여전히 비공개로 분류되어 있다.

#### 피해가족과 시민이 열어온 진실과 정의

사참위 조사활동이 종료되었다. 하지만 아직도 진실은 다 밝혀지지 않았고 성역도 여전히 견고하다. 세월호 참사가 일어난 지 8년 4개월이 지나는 동안 정권이 3번이나 바뀌었다. 사참위의 조사는 수많은 한계에 봉착했다. 증거가 이미 사라졌거나 은폐된 상태에서 강제수사권 없이 진실의 조각들을 찾아나가야 했다. 당일 컨트롤 타워였던 대통령과 청와대의 기록들이 대거 대통령기록물로 봉인되고, 국정원, 군, 경찰 등이 수집한 정보들도 극히 일부만 공개되는 조건 등 근본적인 제약과 싸워야 했다. 돌이켜보면 진실을 향한 작은 한 걸음, 기록의 한 조각일지라도 피해자들이 국회와 대통령을 상대로 국민서명과 의견서 전달, 집회와 시위, 농성 등 갖은 노력을 기울여 요구한 끝에 공개된 것이지, 어느 하나도 국가나 국회의 선의나 조사위원회의 조사 권한을 존중하여 순탄하게 이루어진 적이 없었다. 한없는 슬픔과 절망 속에서 온 몸으로 길을 열어온 피해자 가족들, 그리고 함께 연대하고 행동해온 수많은 약속 지킴이 시민들에게도 경의를 표한다.

# 발제 3

**이태원 참사, 진상규명의 과제**

권영국\_변호사, 중대재해 전문가넷 공동대표

## 이태원 참사 진상규명의 과제

권영국(변호사, 중대재해 전문가넷 공동대표)

### I. 이태원 참사 개요 및 수사·국정조사 실시 경과

#### 1. 이태원 참사 개요

○ 2022년 10월 29일(토) 용산구 이태원동 173-7 해밀톤 호텔 서편 좁은 골목에 헬러윈 축제를 즐기기 위해 밀집한 인파가 넘어지면서 압박사고가 발생해 159명이 사망하고, 320명이 부상을 당한 참사 사건임.

○ 참사가 발생한 골목은 길이가 약 40m이고 전면부 하단 폭은 5.5m, 후면부 상단 폭은 3.2m로 깔때기 모양의 형태이고 골목 중간 7m 지점 부근에서 집중적으로 사망자가 발생하였음.

○ 참사로 인하여 현장에서 158명이 사망하였고, 이후 트라우마로 안타까운 선택을 한 사망자 1명을 포함하여 총 159명의 사망자가 발생하였음. 사망자 159명 중 내국인은 133명, 외국인인 26명임.

○ 참사 직후 집계된 부상자는 196명이었고, 이후 추가 신고된 부상자 124명을 포함하여 총 320명의 부상자가 발생하였음

#### 2. 이태원 참사에 대한 수사 및 국정조사 실시 경과

○ 2022년 11월 1일 경찰은 ‘이태원 사고 특별수사본부’를 출범시켜 10.29. 이태원 참사에 대한 수사에 착수하였고, 2023년 1월 13일 “이태원 사고 수사결과”를 발표함.

○ 2022년 11월 24일 국회는 참사의 책임소재를 명백히 규명하고 재발방지대책을

마련하기 위하여 「이태원 참사 진상규명과 재발 방지를 위한 국정조사계획서 승인 의 건」을 의결하였음.

국회 의결에 따라 2022년 11월 24일 국정조사가 개시되었고, 2023년 1월 6일 국회가 「용산 이태원 참사 진상규명과 재발 방지를 위한 국정조사특별위원회 활동 기간 연장의 건」을 의결함에 따라 2023년 1월 17일까지 55일간 국정조사가 진행 되었음.

## Ⅱ. 특수본 수사 및 국정조사 결과와 한계

### 1. 특수본 수사 결과와 한계

#### 가. 특수본 수사 결과

1) 용산경찰서장, 용산구청장, 용산소방서장 등에 대해 업무상과실치사상 등 혐의로 송치

이태원 사고 특별수사본부(이하 ‘특수본’이라고 함)는

사고원인으로 “지역적(이태원)·장소적(좁고 경사진 골목)·시기적(코로나 행정명령 해제 등) 요인으로 인해 이태원세계음식거리 일대 다중이 운집할 경우 안전사고로 이어질 수 있다는 것을 예상할 수 있었음에도, 경찰·지자체·소방·서울교통공사 등 법령상 재난안전 예방 및 대응 의무가 있는 기관들이 ① 사전 안전대책을 수립하지 않거나, 부실한 대책을 수립하는 등 안전사고에 대한 예방적 조치를 취하지 않았고, ② 사고 전 구조 신고 등을 접수하고도 적절한 조치를 취하지 않았으며, ③ 사고 후 각 기관별로 법령·매뉴얼에 따른 인명구조·현장 통제 등이 이루어졌어야 함에도, 부정확한 상황판단, 상황전파 지연, 유관기관 협조 부실로 인한 구호 조치 지연 등 기관들의 과실이 중첩되어 다수의 인명피해를 초래하였다”고 판단함.

그에 따라 서울경찰청 청장, 인사과장, 상황팀장, 용산경찰서 서장, 112상황실장, 112팀장, 이태원파출소 1팀장, 2팀장, 용산구청 구청장, 부구청장, 안전건설교통국장, 안전재난과장, 용산소방서 서장, 지휘팀장, 서울교통공사 이태원역장, 동묘영업사업소장 등 16명을 업무상과실치사상 혐의로 검찰에 송치하였으며.



서울경찰청 정보부장, 용산경찰서 정보과장 등을 증거인멸 교사 등 혐의로, 용산경찰서 정보과 직원을 증거인멸 혐의로,

용산경찰서 생활안전과 직원, 용산구청 보건소장을 허위공문서작성·행사 혐의로,

해밀톤 관광 대표이사 및 00 주점 대표를 건축법위반, 도로법위반으로 검찰에 송치함(2023. 1. 13자 특수본 이태원 사고 수사결과 보도자료 등 참조).<sup>28)</sup>

2) 행정안전부장관·서울시·경찰청·서울시 자치경찰위원회 등에 대해서는 불송치 결정

행정안전부, 서울시, 경찰청, 서울시 자치경찰위원회 등 기관에 대해서는 구체적 주의의무 위반이 있다고 보기 어렵다고 봄.

행정안전부장관, 서울시장에 대해서는 수사의 필요성을 인정하기 어렵다는 이유로 불송치(각하) 결정을 하였고, 서울시 자치경찰위원회 관계자, 용산구청장 비서실장, 서울교통공사 사장 등에 대해서는 불송치(혐의없음) 결정을 하였으며, 경찰청장에 대해서는 사고발생에 대한 예견가능성 등이 없었다고 보아 불입건 결정을 함.

특수본의 행정안전부장관에 대한 불송치(각하) 결정 내용은 다음과 같음.

“2022. 10. 29. 이태원 참사 관련, 행정안전부장관이 서울경찰청장을 지휘하여 이태원역 일대에 적정한 치안인력을 배치하지 않고, 서울시장 등에 대하여 구조 관련 지휘 등을 하지 않아 158명을 사망에 이르게 하는 등 업무상과실치사 범죄를 저질렀다는 혐의와 관련하여,

고발인이 구체적 근거 없이(추측에 근거) 피의자가 사전에 위험을 예견함이 가능했다고 주장하는 점, 고발장에 피의자가 구조 관련 어떠한 조치를 했는지 불분명하고 의무위반이 인정된다는 가정적 조건으로 처벌을 구하고 있는 점, 고발장 기재에도 피의자가 최초 인지한 시점이 23:20으로 사건발생시로부터 상당한 시간이 경과한 시점인 점을 종합할 때, 혐의없음이 명백하거나 고발 내용이 고발인의 추측에

28) 특수본은 업무상과실치사상 등 혐의로 총 24명을 입건하였고, 이 중 6명(용산경찰서 서장, 112상황실장, 용산구청 구청장, 안전재단과장, 서울경찰청 정보부장, 용산경찰서 정보과장)은 구속 송치함.

근거한 경우로 수사의 필요성을 인정하기 어렵다고 판단하여 불송치 결정을 하였다.

고발 처리결과와 별개로 사고의 중대성을 고려하여 재난안전법 등 법령 전반을 검토하고 이를 토대로 광범위한 행정안전부 관계자 조사와 증거를 확보하여 사실관계를 확인하였으나, 행정안전부장관이 이태원 헬러인데이 관련 내용을 타 기관으로부터 보고받은 바 없어 위험에 대한 예견가능성을 인정하기 어렵고, 행정안전부장관이라는 이유만으로 재난안전법상 특정 지역의 다중운집 위험에 대한 구체적 주의의무가 부여되어 있다고 보기 어려우며, 실질적으로 구조 활동이 종료된 시점을 볼 때 피해자들의 사상과 인과관계를 인정하기 어렵다.” 는 것임.

## 나. 특수본 수사의 한계

### 1) 성역을 둔 수사

특수본 수사의 한계는 명백함. 재난안전관리체계상 재난 및 안전에 관하여 가장 중한 권한과 책임을 가진 중앙행정기관(대통령실, 국무총리실, 행정안전부, 경찰청)과 광역자치단체(서울시)와 그 기관장들을 처음부터 수사의 필요성을 인정하기 어렵다며 수사 대상에서 제외함.

재난안전법과 국가위기관리기본지침에서는 재난안전관리체계를 구성하는 각종 기구들에 대해 각각의 재난 및 안전에 관한 권한과 임무를 정하고, 이들 기구들의 상호 분업과 협력을 통해 재해를 예방하고 재난에 대응하도록 규정함. 즉, 대통령실, 중대본, 지대본, 중수본, 지수본, 중앙긴통단, 지역긴통단, 재난관리책임기관, 재난관리주관기관, 긴급구조기관, 긴급구조지원기관 등 각자 그 권한과 임무를 달리 정하고 있음.

따라서 수사의 필요성을 인정할 수 없는 기관은 없음. 그럼에도 수사기관이 처음부터 수사 대상을 지방자치단체와 지방경찰청 범위로 축소된 것은 중앙행정기관, 즉 정부에 대해서는 수사하지 않겠다는 가이드라인을 설정한 것이나 마찬가지였음.

### 2) 구체적 주의의무의 축소

특수본은 행정안전부, 서울시, 경찰청, 서울시 자치경찰위원회 등 기관에 대해서는 구체적 주의의무 위반이 있다고 보기 어렵다고 보았으나, 아래 판결례들에 비추어볼 때, 구체적 주의의무를 지나치게 축소된 결과로 보임.

업무집행 총괄자의 책임과 법령상 ‘구체적 주의의무’ 위반 판결례를 보면 아래와 같음.<sup>29)</sup>

가) 이른바 ‘가습기살균제 사건’에서, 가습기살균제(화학제품)를 제조·판매한 회사의 대표이사가에게 화학제품 제조업자로서의 주의의무 위반이 있는지 여부와 관련하여 법원은 “업무상과실치사상죄의 보호법익인 사람의 생명·신체도 제조물책임법의 보호목적에 포함되고, 이 사건 피해자들의 사망 또는 상해라는 결과가 발생한 것은 화학제품의 성상 및 표시상의 결함에서 비롯되었으며, 주식회사의 대표이사는 대외적으로 회사를 대표하고 대내적으로는 업무집행을 총괄하여 지휘하는 직무와 권한을 가지는 기관인 점 등에 비추어 보면, 회사의 대표이사에게 화학제품 제조업자로서의 주의의무를 인정한 원심의 판단은 정당하다”고 판단함(서울고법 2017. 8. 17. 선고 2017노243 판결, 대법원 2018. 1. 25. 선고 2017도13628 판결 참조).

위 사건에서 가습기살균제 제조회사의 대표이사는 대표이사의 지위, 담당 업무, 결재권한의 범위 등에 비추어 가습기살균제를 제조 업무를 담당하지 않았으므로, 화학제품 제조업자의 업무상 주의의무 위반 책임이 없다고 주장하였으나, 법원은 해당 업무를 직접적으로 담당하지 않았다 하더라도 업무집행을 총괄하여 지휘하는 직무와 권한을 가졌다면, 그 대표자에게도 업무상 주의의무 위반을 인정할 수 있다고 판단함.

이는 재난 및 안전관리 업무를 총괄·조정할 권한이 있는 자 또한 재난 예방 및 대응 업무 과정에 있어서 그 역할을 제대로 이행하지 않아 인명 사상의 결과가 발생했다면, 그에 대해서도 업무상과실치사상의 형사책임을 물을 수 있다는 것으로 해석 가능함.

나) 한편, 대법원은 “공무원의 행정권한 행사가 관계 법률의 규정 형식상 공무원의 재량에 맡겨져 있더라도 공무원에게 그러한 권한을 부여한 취지와 목적에 비추어 볼 때 구체적인 상황 아래에서 공무원이 권한을 행사하지 아니한 것이 현저하게 합리성을 잃어 사회적 타당성이 없는 경우에는 공무원의 직무상 의무를 위반한

29) 2023. 2. 1. ‘재난안전 주무부처 행안부 10.29 이태원 참사의 책임범위와 역할 점검 긴급 토론회’에서 김유정 변호사가 발표한 토론문 “특수본 수사 결과의 한계와 향후 과제”에서 인용함.

것이라고 보아야 한다”고 판시한 바 있음(대법원 2016. 8. 25. 선고 2014다225083 판결<sup>30)</sup> 참조).

비록 민사판례이기는 하나, ‘공무원들이 법령에 부여된 권한을 제대로 행사하지 않은 경우’ 그 권한 미행사가 사회적 타당성이 없다면, ‘직무상 의무의 위반’이라고 판단했다는 점에서 의미가 있음.

다) 가사 법령에 업무상 주의의무가 구체적으로 규정되어 있지 않더라도 ① “생명·신체의 안전에 관한 권리는 인간의 존엄과 가치의 근간을 이루는 기본권이고, 국민의 생명·신체의 안전이 위협받거나 받게 될 우려가 있는 경우 국가는 그 위협의 원인과 정도에 따라 사회·경제적 여건과 재정사정 등을 감안하여 국민의 생명·신체의 안전을 보호하기에 필요한 적절하고 효율적인 입법·행정상의 조치를 취하여 그 침해의 위험을 방지하고 이를 유지할 포괄적 의무를 진다”는 점(헌재 2008. 12. 26. 2008헌마419등 참조), ② 업무상과실치사상의 ‘업무’에는 ‘사람의 생명·신체의 위험을 방지하는 것을 의무내용으로 하는 업무’가 포함되고(대법원 1988. 10. 11. 선고 88도1273 판결 등), 국가와 지방자치단체는 ‘재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난을 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 할 의무’가 있다(재난안전법 제4조)는 점, ③ 국민의 생명·신체·재산 등에 대하여 절박하고 중대한 위험상태가 발생하였거나 발생할 상당한 우려가 있어서 국민의 생명 등을 보호하는 것을 본래적 사명으로 하는 국가가 초법규적·일차적으로 그 위협의 배제에 나서지 아니하면 국민의 생명 등을 보호할 수 없는 경우에는 형식적 의미의 법령에 근거가 없더라도 국가나 관련 공무원에 대하여 그러한 위험을 배제할 작위 의무를 인정할 수 있다”는 점(대법원 2008. 6. 12. 선고 2007다64365 판결 참조) 등에 비추어 보면,

재난 예방·대응 업무를 담당하는 공무원들에게는 법 규정 여부를 떠나 국민의 생명·신체의 안전을 위협하거나 중대한 위험상태를 발생시킬 수 있는 재난에 대하여 사전 안전대책을 수립하는 등 예방조치를 취하고, 재난 발생 이후에는 피해를 최소화하기 위한 적절한 대응조치를 취해야 할 업무상 주의의무가 있다고 할 것임.

30) 소방공무원들이 소방시설법상 ‘재량’으로 되어 있는 소방검사(피난통로 점검의무)를 소홀히 한 상황에서 주점 화재가 발생하였고, 손님들이 대피방향을 찾지 못해 사망에 이르자 사망 피해자의 유가족들이 국가배상청구를 제기한 사건에서 국가배상책임을 인정하였다.

결론적으로, 특수본은 수사 결과 행정안전부장관이라는 이유만으로 재난안전법상 특정 지역의 다중운집 위험에 대한 ‘구체적 주의의무’가 부여되어 있다고 보기 어렵다고 판단하였으나, 이는 재난안전법 등 관련법령상 행정안전부장관의 재난 및 안전관리 업무 총괄·조정 권한자로서 지위와 역할, 상황관리 및 초동조치와 지휘 등 구체적인 업무 내용, 재난 예방·대응 업무 총괄자로서의 업무상 주의의무 위반 책임 법리를 오인한 것이라고 할 것임.

## 2. 국정조사 결과와 한계

### 가. 국정조사 결과

이태원 참사 국조특위는 국정조사 결과보고서에서 이태원 참사의 진상규명의 원인을 7가지 항목- (1) 사전 안전관리대책 마련 문제, (2) 유관기관의 보고 및 협력체계 문제, (3) 재난관리 컨트롤타워 및 지시 문제, (4) 인력 배치 등 자원 동원 관련 문제, (5) 현장 관리 및 구급대 이송 등 현장 대응 문제, (6) 대통령실 용산 이전과의 연관성, (7) 마량범죄 단속와의 연관성-으로 구분하고, 아래와 같이 결론을 내림.

- 이태원 헬로윈 데이 축제에는 매년 많은 인파가 모여왔음. 특히 올해는 코로나19 사회적 거리두기 완화 이후 첫 헬로윈 데일로 10만명 이상의 인파가 모일 것이 예상되었고, 이는 안전사고로 이어질 수 있었음에도 관련 기관들은 안전대책을 수립하지 않아 예방에 실패하였음.
  - 경찰은 참사 발생 시각인 10시 15분 전에 다수의 중복 신고가 있었음에도 적절한 조치를 취하지 않았으며, 서울시 용산구청 등도 별다른 행정조치를 하지 않았음.
- 참사 발생 이후에도 각 기관은 보고체계 부실로 시의적절하게 상황전파가 이뤄지지 않았고 책임자 등에게 보고가 이뤄지지 않아 신속한 가용자원 동원 등 초동 조치에 실패하였음.
  - 대응·수습 과정에서 각 기관별 법령과 매뉴얼에 따라 현장 지휘 및 통제, 인명 구조가 이뤄야 함에도 행정안전부는 즉각적으로 중앙재난안전대책본부를 설치하지 않아 유관 기관 간 유기적 소통 및 협조가 되지 않았음.
  - 이상민 행정안전부 장관은 행정안전부가 재난관리주관기관인지에 대해 답변을 바꾸며 책임을 회피하는 태도로 일관하였고, 결국 행정안전부가 재난관리주관기관이라고 인정하였으나 법령에 따른 중앙사고수습본부를 신속하게 설치·하지 않았으며, 상황판단회의를 통한 중앙재난안전대책본부 설치를 요청 및 건의하지 않았음.
  - 아울러 서울특별시 재난안전대책본부, 용산구의 지역재난안전대책본부의 구성도 늦어짐

에 따라 총체적인 대응에 실패하였음.

- 사전대책 수립을 통한 예방, 참사 대응 및 수습 등 전방위적 관리 및 대처를 하지 못했음에도 국무총리를 비롯한 일부 기관장들은 부적절한 언행을 통해 희생자 및 유가족에게 2차 피해를 입히기도 하였음.
- 헌법 제87조제2항에 따라 국무위원은 국정에 관하여 대통령을 보좌함. 이는 대통령 임기 중에는 주무기관의 장이 책임을 대속하게 하는 취지도 담고 있음.
  - 159명의 희생자가 발생한 이태원 참사 이후 그 누구도 책임을 지지 않고 있음. 수사, 재판을 통한 법적 책임은 별론으로 하더라도 행정안전부장관, 경찰청장을 비롯한 책임자들은 정무적·도의적 책임을 저야 할 필요성이 있음.
- 국정조사를 통한 이태원참사의 진상규명은 많은 국민들이 보시기에는 상당한 미비점을 가지고 있음.
  - 자료 제출 미흡을 비롯한 정부 당국의 비협조, 짧은 조사기간 등 애초에 노정된 한계를 뛰어넘는 성과를 내지는 못했음.
- 그럼에도 이 참사의 중층적인 원인, 관련 기관들의 예방 및 대응 능력 부족, 기관 책임자들의 안일한 의식과 무능한 대처를 어느 정도 밝혀내는 결과는 보여주었음.
- 다만 특수본 수사가 나타내듯이 하위 실무자들에게 많은 책임을 덧씌우는 꼬리자르기 식 책임 회피는 지금도 벌어지고 있으며, 가장 큰 책임을 저야 할 행안부 장관은 그 책임이 추상적이라는 이유로 면책되는 불공정한 상황이 이어지고 있음.
  - 이와 같은 책임론이라면, 어떤 고위 공직자도 관련된 사회적 문제에 대한 책임을 물을 수 없을 것임.
  - 경찰청장이나 행안부 장관의 참사에 대한 책임은 인과관계가 없는 것이 아니라 수사기관이 인과관계를 제대로 입증하지 못한 것일 뿐임.
- 이들에 대하여 엄격한 향후 절차(수사 또는 특검 등)를 통해 제대로 책임을 지우는 것이 진정한 진상규명이 될 것임.

그리고 시정·처리요구사항으로 다음과 같이 권고함.

(1) 이태원 참사의 진상규명 관련

- (조사대상기관 공통) 각 기관장들은 참사의 정무적·도의적 책임을 지고 자진 사퇴하고, 대통령은 책임자에 대한 인사조치(기관장 해임 등)를 할 것을 촉구함.
- (조사대상기관 공통) 각 기관은 이번 참사의 예방 및 대응 과정에 대한 면밀한 조사 및 감사 등을 통해 관련자들에 대한 징계절차에 착수하고 그 결과를 국회에 보고할 것.
- 특히 이상민 행정안전부 장관은 재난 안전 관리 주무부처 장임에도 불구하고 재난관리 주관기관임에도 법령에 따라 중앙사고수습본부 설치 운영, 상황판단회의를 통한 중앙

재난안전대책본부 설치 요청 및 건의 등을 이행하지 않았음.

- 또한 행정안전부가 유가족 명단을 이미 확보하고 있었고, 유가족 명단이 공개 가능하다는 유권해석을 받아 놓고도 이상민 행정안전부 장관은 유가족 명단이 없다고 위증했으며, 재난 상황을 총괄 및 조정해야 하는 컨트롤타워임에도 불구하고 모든 책임을 일선의 소방서장에게 돌리는 등의 책임을 회피하는 태도로 일관하였고, 참사 직후부터 부적절한 언행을 통해 희생자 및 유가족에게 2차 피해를 입히기도 했음.
- 이에 윤석열 대통령에게 이상민 행정안전부 장관을 그 직에서 즉각 파면할 것을 촉구함.
- 용산 이태원 참사는 4.16 세월호 참사 이후 최대 규모의 인명 피해가 발생한 참사로, 그 원인이 정부와 지방자치단체가 규정에 따른 안전관리대책을 세우지 않은 점과 재난 상황 발생 초기 보고 및 대응 체계가 작동하지 못한 점으로 인해 여러 긴박한 위험 및 구조 신고에도 불구하고 신속하고 충실한 대처가 이루어지지 않았음으로써 참사를 예방하지 못하고 피해를 증가시켰음.
- 특히 대통령실 용산 이전에 따른 경호·경비 인력의 과소 배치 및 참사 당일 당국의 마약범죄 단속 계획에 따른 질서유지 업무 소홀로 인한 안전관리가 부실했음. 무엇보다 전 기관에 걸쳐 지휘하고 집행하는 관련자들의 책임 회피 행태가 심각한 바, 윤석열 대통령은 희생자 유가족 및 생존자 등과 직접 만나 진심 어린 사과를 하고 책임자 처벌, 재발 방지 대책, 희생자 추모에 대한 구체적인 방안을 마련할 것을 촉구함.
- 아울러 구조적이고 포괄적인 원인과 책임 규명을 위해 유가족과 생존자가 참여하는 독립적인 조사기구 설치가 필요함.

(2) 재발방지대책 관련

- (조사대상기관 공통) 각 기관은 향후 유사 참사의 재발을 방지하기 위하여 본 국정조사에서 밝혀진 문제점에 대한 보완 등 구체적인 개선 방안 및 이행계획을 3개월 내에 마련하고, 그 결과를 국회에 보고할 것.

(3) 피해자 및 유가족에 대한 후속대책 관련

- (정부 및 관계 지방자치단체) 정부와 관계 지방자치단체는 피해자 및 유가족에 대한 지속적인 심리 상담 지원계획 및 2차 피해 방지 방안을 조속히 마련하여 시행하고, 이행 경과를 국회에 보고할 것.

(4) 긴급구조대응평가보고서 작성 관련

- (소방청 및 관계기관) 특수분 수사 등을 이유로 법령상 기한을 넘긴채 작성되지 못하고 있는 긴급구조대응평가보고서를 작성해 국회에 보고할 것.

<기타 논의사항>

- 기후위기를 비롯한 자연적·사회적 여건 변화에 따라 재난안전의 중요성이 강화되고 있는 시점에서, 국회 차원에서 재난안전특별위원회를 설치하는 방안을 고려할 필요가

있음.

- 재난 발생과 관련한 인적 요소와 함께, 조직적·기술적·문화적 요소를 함께 객관적이고 중립적으로 조망할 수 있는 재난 관리 시스템의 구축이 필요함.
- 사고 이후 유가족 명단 취합 문제와 관련하여 논란이 있었는데, 유가족 명단은 사고 처리 및 유가족 대책 마련에 반드시 필요한 사항이므로 향후 관련 기관이 유가족 명단을 체계적으로 확보·공유하여 유가족에 대한 정보 지원이 조기에 이루어질 수 있도록 개선할 필요가 있음.
- 고인을 추모하고 유가족을 위로하기 위해 영정과 위패를 갖춘 합동추모제가 필요함에도 참사 발생 80일이 지나도록 정부에서 아무런 대책도 마련하지 않고 있으므로, 민의를 대표하는 국회에서 유가족과 생존자가 참여하는 합동추모제를 실시하여야 함.

이태원 참사 국조특위는 2023년 1월 17일 국민의 힘 야당 위원들 퇴장한 상태에서 야3당 위원들은 위 내용이 담긴 용산 이태원 참사 진상규명과 재발방지를 국정조사 결과보고서를 채택하고, 이상민 행안부장관, 한오섭 대통령실 국정상황실장, 윤희근 경찰청장, 김광호 서울경찰청장 등을 포함해 8명의 증인을 위증 및 불출석 등으로 고발하기로 의결하고 산회함.

#### 나. 국정조사 과정에서의 문제점

이태원 참사 국정조사는 시작 전부터 여당인 국민의힘이 국정조사에 대해 반대하거나 소극적인 태도를 보이면서 매우 어려운 조건 속에서 진행됨. 여당이 ‘선 수사, 후 국정조사’를 고집하면서 참사 후 한 달 가까이 지난 11. 24.에야 국조특위가 출범했고, 그마저 예산안 처리 조건 때문에 (국조특위의 12. 19. 첫 전체회의를 활동 시작으로 보면) 1차 활동기간으로 정해진 45일 중 무려 26일을 날려버림. 나아가 이상민 장관 해임건의안 처리를 이유로 여당 위원들이 사퇴의사를 밝히는 등 진통을 거듭함.

그로 인해 국조특위 실제 활동기간은 총 활동기간 55일 중 29일로 축소됨. 게다가 지난해 12. 29. 2차 기관보고에서 조수진 국민의힘 의원이 정회 중에 있었던 용혜인 기본소득당 의원 보좌진의 영상 촬영을 도촬이라고 문제를 삼으면서 비교섭단체 몫 특위위원 교체를 요구해 저녁식사 후 예정된 기관보고 조사일정은 파행을 겪으며 더 이상 진행되지 못함.

이태원 참사는 159명이 사망하고 320명이 다친 국가적 참사로 중앙행정기관과



지방자치단체 다수가 연루되어 있는 사안이라는 점에서 29일이라는 활동기간은 참사의 진상을 조사하기에는 턱없이 부족한 시간이었음.

국정조사는 국조특위 위원들이 조사대상자들을 상대로 제대로 질의하고 답변을 이끌어낼 시간을 충분히 보장하지 못하고 주어진 총 시간을 기계적으로 쪼개 동일한 시간을 부여하는 방식으로 진행돼 조사대상자들의 답변을 듣기도 전에 질문을 끝내야 하는 한계를 여실히 드러냄..

국조특위 위원들은 조사대상자들의 진술을 이끌어내기보다 자신이 사전에 준비한 질의 내용을 수용할 것을 반강요하고 훈계하는데 상당 시간을 투자함. 조사대상자들에 대한 조사가 아니라 누가 더 잘 혼내고 죄송하다는 답변을 얻어 내는가 경쟁하는 듯한 느낌을 갖게 하기도 함. 조금 과하게 말하면 국조특위가 한 팀이 되어 서로 유기적으로 협력하며 사건의 진상을 파헤쳐 가는 것이 아니라 각자가 자신의 유능함과 분노를 드러내야하는 경연대회를 보는 듯했음. 물론 국정조사는 국민들에게 참사 책임자들의 잘못을 추궁하는 과정을 공개함으로써 국민들의 답답했던 심정을 조금이라도 풀어낼 수 있는 기회이기도 함. 그러나 국정조사의 본질이 진상규명에 있다는 사실이 달라지는 것은 아님.

게다가 국정조사에 임하는 여야의 목표는 확연히 달랐음. 애초 국정조사를 반대하던 국민의힘이 국정조사에 참여한 것은 정부의 책임을 방어하기 위한 것이었음을 고스란히 드러냄. 여당 위원들은 정부의 재난안전 실무 총책임자인 이상민 행안부장관을 사사건건 엄호하는 한편 용산경찰서, 용산구청, 이태원역 등 하급기관들을 잡도리 하듯 몰아붙이며 현장실무자들의 책임을 강조함으로써 정부의 책임을 희석시키거나 면죄부를 주는데 집중함. 대표적으로 인파사고는 현행법상 사회재난 유형에 포함되지 않고, 주최가 없는 축제와 행사는 재난관리책임기관들의 재난 및 안전 관리대상이 아니고, 컨트롤타워는 대통령실이 아니라 중대본이고, 중대본 설치가 급한 것이 아니라 현장의 긴급구조와 응급조치가 시급했다는 논리로 대통령실과 정부의 재난 예방 부재와 긴급 상황에서의 느장대응을 옹호함.

아울러 참사의 본질이 아닌 신현영 의원의 닥터카 탑승을 집요하게 물고 늘어짐. 1차 기관보고에서는 대부분의 여당의원들이 돌아가며 신현영 의원의 닥터카 탑승이 구조를 방해한 결정적인 원인인 양 비슷한 질문을 반복하며 시간을 탕진하는

진풍경이 벌어짐. 국정조사를 노골적으로 정쟁으로 몰아간 것임. 이를 보다 못한 유가족이 격하게 항의하는 소동이 벌어지기도 함. 이로써 여당은 국정조사의 쟁점을 흐리고 조사활동을 정쟁으로 인식시키는데 일정정도 효과를 거둔 것으로 보임.

더불어민주당 위원들의 경우 청문회에서 이상민 장관의 거취 압박에 과도하게 집착하는 태도를 보여 이상민 장관의 책임을 정략적 책임 추궁으로 비치게 만들었고, 정쟁 시비의 빌미를 주기도 함. 또한 대통령실이 재난 컨트롤타워라는 주장에도 불구하고 대통령실의 재난 컨트롤타워 부인 논란이 이태원 참사에 어떤 영향을 미쳤는지 드러내는 데까지 나아가지는 못함. 참사를 당하여 국가위기관리체계가 제대로 작동하지 않고 총체적 부실을 드러낸 것은 바로 컨트롤타워로서의 인식 및 리더십의 부재 그리고 책임 방기에 기인한 것임을 밝히는 것이 필요했다는 아쉬움이 남음.

#### 다. 국정조사의 성과

이태원 참사 국조특위는 이번 국정조사에서 두 차례의 현장조사, 두 차례의 기관보고, 두 차례의 청문회, 두 차례의 공청회를 통해 이태원 참사는, 주최가 없는 축제였다거나 운이 나빠서 발생한 것이 아니라, 국민의 생명과 안전을 책임져야 할 정부와 지방자치단체, 그리고 경찰의 대규모 인파 운집에 따른 재난 및 안전사고에 대한 예방과 대비의 외면, 압사 예고에 대한 위험 인지와 대응의 실패, 압사 발생 이후 전파와 보고 및 지휘체계의 혼란에 따른 구조의 실패에 기인한 것임을 상당 부분 밝혀내는 성과를 거둠.

한마디로 요약하면, 이태원 참사는 정부와 지방자치단체가 국민의 생명과 신체의 안전을 위해 해야 할 일을 하지 않은 부작위로 인해 발생했다는 것임. 정부와 지방자치단체의 외면과 무대책, 무책임, 무능력 그리고 재난분야 국가위기관리체계의 미작동이 빚어낸 참사라는 사실을 밝혀냄. 좀 더 구체적으로 보면 아래와 같음.

첫째, 코로나19 팬데믹 이후 처음으로 사회적 거리두기가 해제된 상황에서 맞이하는 2022년 할러윈데이를 앞두고 누구나 이태원에는 할러윈데이 축제를 즐기기 위해 10만 명 이상의 대규모 인파가 몰릴 것이라는 예상을 함. 그럼에도 중앙행정기관(대통령실, 국무총리실, 행정안전부, 경찰청, 소방청)과 지방자치단체(서울특별시,

용산구청) 모두 인파 밀집에 따른 안전사고 위험에 대해 외면했고, 아무런 안전관리 계획 내지 대책을 세우지 아니함.

둘째, 중앙행정기관(대통령실, 국무총리실, 행정안전부, 경찰청, 소방청)과 지방자치단체(서울특별시, 용산구청) 등 재난관리책임기관의 재난상황실에서는 10.29 당일의 주요이벤트에 이태원 핼러윈데이 축제를 포함시켜 상황관리를 하였어야 하나 어디에서도 상황관리를 하지 않음. 이로 인해 압사 위험을 알리는 다수의 112신고가 접수되고 있었음에도 위험을 제대로 살피지 않았으며 이를 간과함. 그로 인해 다수의 위험 예고에도 불구하고 참사를 막을 수 있는 귀중한 기회를 날려버림.

셋째, 상황관리체계가 작동하지 않은 결과, 압사 사고가 발생한 후 구조 등 대응 과정에서 상황 전파와 보고는 단절되거나 지연되었고, 참사 현장에서 소방이 지휘하는 긴급구조와 응급조치 역시 제대로 된 지원과 협력도 받지 못한 채 고군분투해야 했고, 지휘와 공동대응에서 상당시간 혼란을 거듭하다 159명의 소중한 생명을 잃고 말았음.

이태원 참사는 재난관리책임기관들 모두 각자 해야 할 재난 및 안전관리 의무를 외면하거나 방기한 결과가 중첩되어 발생한 비극임이 명백해짐.

#### 라. 국정조사의 한계

이태원 참사 진상규명과 관련하여 재난안전 관리기관들의 부작위들이 참사의 원인이라고 밝혀냈으나, 여전히 그 부작위의 구조적인 원인과 배경, 부작위가 참사에 끼친 영향, 그리고 책임 소재를 입체적으로 밝히는 데까지는 나아가지 못함.

### Ⅲ. 이태원 참사 진상규명의 과제

#### 1. 추가 진상규명의 과제 - 입체적이고 포괄적인 원인 조사 및 이에 따른 책임 규명의 필요성

진상조사란 개별적인 행위들의 범위반 사실을 발견하고 법규를 적용하는데 그치

는 것이 아니라 사건 발생의 원인과 배경, 그리고 시스템(체계)의 문제를 입체적으로 들추어내는 것임. 개별 행위들의 위법 여부에 대한 파악을 넘어 전체적인 재난안전관리체계 하에서 각 기관과 관련자들의 기능과 역할이 무엇이어야 하고, 그 기능과 역할이 제대로 수행되었는지, 수행되지 못하였다면 그 원인이 제도와 시스템의 문제인지, 운용의 문제인지, 주체들의 직무태만과 역량의 문제인지를 밝혀내야 함.

국정조사를 통해 이번 이태원 참사가 주체가 없는 축제였다거나 운이 나빠서 발생한 것이 아니라, 국민의 생명과 안전을 책임져야 할 정부와 지방자치단체, 그리고 경찰의 대규모 인파 운집에 따른 재난 및 안전사고에 대한 예방과 대비의 부재, 압사 예고에 대한 위험 인지와 대응의 실패, 압사 발생 이후 전파와 보고 및 공동대응의 지체에 따른 구조의 실패에 기인한 것임을 확인함. 그러나 그러한 부작위와 실패의 원인과 배경에 대해서는 여전히 추정 수준에 머물 뿐 - 예를 들면 경찰의 예방과 대비 그리고 대응 실패의 배경과 원인이 대통령실 용산 이전에 따른 경비병력의 과다배치, 마약 단속 실적 제고를 위한 질서유지 소홀 등이라는 문제제기 - 객관적인 증거와 사실에 의해 확정된 것이라고 보기는 어려움.

추가적으로 진상규명이 필요한 10가지 사항을 열거하면 아래와 같음.

첫째, 2022년 방역수칙 해제 이후 처음 맞는 할러윈데이 축제를 앞두고 누구나 이태원에 대규모 인파가 운집할 것임을 예상했거나 할 수 있었음에도 대통령실, 국무총리실, 행정안전부, 경찰, 소방, 서울시, 용산구는 그에 따른 안전사고 위험에 대해 안전관리계획과 대책을 세우지 않음. 이태원 인파 운집에 따른 안전관리계획과 대책을 세우지 않은 원인과 배경을 밝혀내야 함.

재난관리책임기관 책임자들의 안일한 사고와 태도 혹은 무능 때문인지, 대통령실 용산 이전에 따른 대통령실·행안부·경찰의 업무와 관심의 초점이 경호와 집회시위의 관리에 편중된 탓 때문인지, 마약 범죄 단속 강조에 따른 가시적 경비 업무 배제 혹은 질서유지 업무 소홀 때문인지, 정권 교체 이후 국정운영 기조 변화(인권중시에서 불법 대응 강조로)에 따른 해바라기식 행정 때문인지, 재난 컨트롤타워 논쟁에서 보듯이 국가위기관리체계의 변경과 부실화로 인한 것인지 이들 요인들의 상호 작용 때문인지 구체적으로 밝히지는 못함. 그에 따라 책임 문제도 제대로 밝혀낼 수 있을 것임.

둘째, 2022. 10. 29. 18:34부터 22:11까지 압사 위험을 알리는 11번의 112신고가 접수되고 있었음에도 위험을 제대로 살피지 않고 간과하거나 무시함으로써 참사를 막을 수 있는 귀중한 기회를 날려버림. 10. 29 참사 당일 서울경찰청 112치안종합상황실에서 이태원 핼러윈 축제를 ‘주요 이벤트’로 설정하였음에도 이태원 112신고에 대한 상황관리<sup>31)</sup>를 제대로 하지 않음. 이태원 핼러윈 축제가 ‘주요 이벤트’로 설정되어 있었음에도 이에 대한 상황관리를 하지 않은 이유와 원인을 밝혀내야 함.

상황관리의 부재 내지 실패가 경찰 담당자들의 부주의와 역량 부재 내지 훈련 부족 때문인지, 위험 징후를 분석하고 평가할 시스템과 제도의 미흡 때문인지, 경찰 지휘부의 주요 관심 사항과 지시 대상이 아니었기 때문인지, 112신고의 단계 구분과 처리절차(단계 판단, 지령과 출동, 현장대응, 종료)에 문제가 있었던 것인지 등에 대해 다각도로 조사해야 하고 그 책임을 규명할 필요가 있음.

셋째, 경찰의 발표에 따르면, 10.29 참사 당일 137명의 경찰인력을 이태원에 배치했다고 주장함. 이태원 일대에 경찰관들이 배치되어 있었다면 참사가 발생하기 전 112신고가 반복되고 있을 당시 이태원에 배치된 경찰관들은 왜 적극적으로 인파 운집에 따른 위험을 알리지 않았고, 별다른 조치를 취하지 않았는지 의문이 발생함. 그 이유와 원인을 조사해야 함.

(경찰기동대가 아니더라도) 이들 경찰관들은 어디에 배치되어 있었는지, 이태원 골목길에 있었다면 인파 밀집에 따른 위험을 감지할 수 있었을 텐데 이들은 왜 그 위험을 알리지 않았는지(언론보도에 따르면 현장에 있던 한 명의 경찰관이 기동대 배치를 요청했다는 보도가 있었음), 그리고 112신고에 따른 지령을 받고 현장에 출동했던 경찰관들은 인파 속으로 들어가 인파 밀집 상황을 제대로 확인한 것은 맞는지, 확인했다면 압사의 위험을 인식한 것인지, 인식하지 못했다면 그 이유는 무엇이고, 인식했는데도 별다른 조치를 취하지 않았다면 왜 그랬는지, 당시 이태원에서 경찰을 지휘했던 송병주 용산경찰서 112상황실장은 이태원 골목길에서 인파가 차도로 밀려나올 때 인파를 분산할 생각은 하지 않고 21:30경까지 오로지 인파를 인도로 올리라는 지휘만으로 일관하였는데 그 이유는 무엇인지, 당일 경찰의 방침이나 지시 때문인지 아니면 잘못된 업무 관행과 오판 때문인지, 또 다른 이유 때문인지 조사할 필요가 있음.

31) 중앙재난안전상황실 운영규정에서, "상황관리"란 「재난 및 안전관리 기본법」 제18조제1항에 따라 설치된 상황실에서 각종 재난 발생 시 인명 및 재산피해를 최소화하거나 사전에 방지하기 위하여 신속한 상황전파와 초동조치 및 지휘 등의 업무를 수행하기 위한 모든 활동을 말함(제2조제2호).

넷째, 압사 사고가 발생한 후 구조 등 대응 과정에서 상황 전파와 보고는 실패하거나 지체되어 신속한 대응과 구조를 불가능하게 만들. 각 기관의 재난안전상황실들이 동시에 정보를 공유하기 위해 설치한 재난안전통신망은 아예 사용되지도 않음. 국가재난관리체계의 지휘라인에 있는 대통령(23:03), 행안부장관(23:20), 경찰청장(00:14), 서울경찰청장(23:36), 용산경찰서장(22:51), 서울시장(23:20), 박희영 용산구청장(22:51) 등이 참사 소식을 인지한 시점은 특수본이 골든타임으로 지적한 23시 이후로 확인됨(관할 지자체장 용산구청장은 23시 이전이나 그마저도 참사로부터 36분이나 경과한 시점임). 전파와 보고 체계가 무너진 것은 긴급 상황에서 가장 치명적임.

이태원 참사에 대한 상황전파와 보고 지체가 기관 상황실 간의 전파 및 공유 시스템의 문제인지, 그 시스템 운영의 문제인지, 보고 시스템의 문제인지, 비상연락 운용의 문제인지 조사해야 하고, 그에 따라 책임 소재를 분명히 해야 함.

다섯째, 참사 발생 후 기관 간의 공동대응이나 협력 또한 제대로 이루어지지 않음. 참사 발생 직후인 22:18부터 01:24분까지 소방이 경찰에 18번의 공동대응 요청을 보냈음에도 경찰기동대가 현장에 최초로 도착한 것은 23시 40분 그 외에는 모두 01시 이후임. 서울 시내 집회 및 시위가 20:30경까지는 모두 종료되었음을 고려할 때, 압사 위험 신호가 반복되고 있을 때, 그리고 압사 발생 직후부터 계속된 공동대응 요청에 즉각 조치하지 않은 것은 매우 심각한 문제임. 경찰이 소방의 공동대응 요청에 신속하게 지원하지 않은 이유와 원인을 조사해야 함.

경찰이 소방의 공동대응 요청에 즉시 조치를 취하지 않은 이유는 무엇인지, 경찰의 안일한 사고와 무시 때문인지, 정권교체 이후 대통령실 용산 이전에 따라 대통령실, 행안부와 경찰의 업무와 관심의 초점이 경호와 집회시위의 관리에만 편중된 탓 때문인지, 마약 범죄 단속을 고려하였기 때문인지, 대통령과 정부의 국정운영 기조 변화(인권 중시에서 불법 대응 강조로)에 따른 해바라기식 경찰행정 때문인지, 부처별 위계와 칸막이 때문인지, 중대본 혹은 중수본 등 국가재난관리체계가 가동되지 않았기 때문인지 제대로 조사함. 재난상황에서의 국가의 국민보호의무와 공직기강을 바로 세우기 위해서라도 반드시 책임을 규명함. 수백 명이 심정지로 죽어가는 긴급상황에서 국가재난관리체계로는 소방의 현장지휘와 긴급구제통제단이 가동된 것 이외에 참사로부터 3시간 15분이 지난 다음날 02시 30분에 대통령의 지시로 중대본이 구성된 것이 전부임.

여섯째, 국가위기관리기본지침에서 재난분야의 국가위기관리체계에서 ‘국가안보실과 대통령비서실을 국가위기관리의 컨트롤타워’라고 규정하고, 국가안보실장과 대통령비서실장은 국가 차원의 통합적 위기관리체계를 구축하고 국가위기 발생시 대통령의 위기관리 국정수행을 보좌하도록 되어 있음. 국가안보실은 이태원 참사 국조특위 요청에 따라 국회에 제출한 자료에서 ‘재난 관련 대통령실 업무’는 ‘국가안보실 소관업무가 아니다’라고 적시하였고, 이태원 참사 국조특위 1차 기관보고에 출석한 김상호 국가안보실 국가위기관리센터 부센터장은 “(국가안보실은) 24시간 동안 재난과 안보 위기를 모니터링하고 만약에 안보 위기가 발생하면 우리 안보실 예하의 비서관실에 전파를 하고 초기 대응을 실시하고 재난 상황이 발생하면 국정상황실로 전파해서 전문성을 갖춘 비서실에서 임무를 수행하도록 돼 있다”고 하여(1차 기관보고 14쪽). 재난 분야와 관련한 국가안보실 위기관리센터의 업무는 재난 상황을 모니터링하고 재난 상황이 발생하면 국정상황실로 전파하는 것이라고 주장함.

진선미 위원이 한오섭 대통령실 국정상황실장에게 “(국가위기관리기본지침) 그 지침에 맞춰서 업무를 수행하는 것이 당연하지 않겠습니까”라고 질문하자 한실장은 “변화된 체계가 있지 않겠습니까? 저희는 문재인 정부하고는 좀 다르게 국정상황실하고 위기관리센터의 업무분장체계가 좀 달라졌으니까 그 체계에 맞게 실무분을 만들어서 적용하고 있다, 이렇게 말씀드릴 수 있겠습니다.”라고 답변함(1차 기관보고 회의록 20쪽). 대통령실 국정상황실과 국가안보실 위기관리센터의 업무분장 체계가 달라졌다면 이러한 업무분장의 변경(재난분야와 관련하여 국가안보실의 업무가 재난상황 모니터링 및 전파 기능으로 제한)이 국가위기관리기본지침에 부합하는지, 이러한 대통령실의 업무분장 체계 변경과 업무 축소가 재난관리 컨트롤타워로서의 기능과 역할에, 나아가 이태원 참사의 예방과 대응에 어떠한 영향을 미쳤는지 조사해야 함.

일곱째, 행정안전부는 지방자치단체나 경찰청 등의 보고나 요청이 없다하더라도, 자신의 소관 사무로서 국가 차원이든 지역 차원이든 관계없이 재난안전관리본부와 중앙재난안전상황실의 상시 모니터링을 통해 위기징후를 분석·평가하고, 재난위험상황에 관한 정보수집·예측 및 분석을 통해 국가 및 지역 안전관리계획을 수립하여 운영하고, 물놀이·지역축제 등에 대한 안전관리대책을 추진하여 예기치 못한 대형·복합재난 대비체계를 구축하여야 함. 정부조직법과 재난안전법에서 행정안전

부의 재난 및 안전 관련 권한과 역할을 매우 구체적으로 정하고 있다는 점을 고려할 때, 행정안전부의 부처(재난안전상황실, 재난정책실, 재난관리실, 재난협력실 등)가 재난 및 안전 주무부처로서의 기능과 역할을 제대로 수행하였는지 철저히 조사할 필요가 있음. 이는 재난 및 안전 관리 업무가 행정안전부 장관의 추상적 의무를 넘어 구체적 의무라는 점을 밝히는 데에도 매우 중요한 의미가 있음.

**여덟째,** 특히 이상민 행정안전부장관은 재난 및 안전 업무의 총괄·조정자이자 재난관리주관기관의 장이었으나, 현장구조가 긴급하다는 이유로, 참사 인지(23:20) 후 현장에 도착하기(00:45)까지 85분 동안 중앙재난안전대책본부도 가동하지 않았고, 중앙사고수습본부도 신속하게 설치 운영하지도 않음. 중대본 가동 지연 및 중수본 미설치가 경찰 및 긴급의료지원단의 파견 등 가용인력 동원 및 협력에 어떠한 영향을 미쳤고, 그로 인해 희생자들의 구조와 사망에 어떤 영향을 미쳤는지 조사가 필요함.

정부 기관간 칸막이와 위계를 고려할 때 타 기관의 인력과 장비 동원과 운용 문제는 현장지휘권을 가진 긴급구조통제단의 권한을 넘어서는 문제임이 분명함. 이를 해결하기 위해 재난안전법에서 행정안전부부장관을 재난 및 안전관리 업무의 총괄·조정자로 정하여 중대본을 가동하도록 하고, 재난관리주관기관의 장으로 하여금 중수본을 설치하여 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 재난발생 시 초동조치 및 지휘를 하도록 규정하고 있는 것임에도, 이상민 장관은 재난 발생 시 중대본과 중수본을 가동하여 긴급구조통제단의 현장구조를 신속히 지원하고 총괄·조정해야 할 역할과 책임을 현장지휘에 몰두해야 할 긴급구조통제단장에게 있는 것처럼 전가하고 중대본의 역할은 마치 피해자 지원 등의 사후 수습에 국한되는 것처럼 왜곡하는 말장난을 지속함.

**아홉째,** 희생자별 사망 시점과 사망 경위, 그리고 이송 경로에 대한 조사가 반드시 필요함. 희생자별 구조일지가 제대로 작성되지 않은 현재로서는 쉽지 않은 일 이기는 하나 휴대폰 문자나 전화통화 내역, 구급대의 기억, 생존자의 기록과 기억 등을 종합하여 최대한 조사해야 함. 각 기관들의 대응과정에서의 의무 위반과 사망 사이의 인과관계를 밝히는 데에 있어서 매우 중요한 요건임.

**열번째,** 희생자 수습 및 피해자 지원 과정에서 유가족들과 생존자들에 대한 정부와 지방자치단체의 조치에 대한 종합적인 조사가 필요함.



국정조사 과정에서 유가족들은 자신의 가족인 희생자를 확인하고 만나기까지 겪어야 했던 황당한 상황들을 폭로함. 눈앞에 있는 희생자와 동행하는 것도 차단당하고, (희생자와 같이 있었고 신원이 밝혀졌음에도) 실종신고를 하지 않으면 시신을 확인하거나 시신에 대한 정보를 제공받지 못했고, 희생자들에 대한 정보를 전혀 제공받지 못한 채 자신의 가족을 찾기 위해 밤새도록 병원과 장례식장을 찾아 헤매야 했고, 기관별 안내 사항도 달라 혼란스러움을 가중시킴.

유가족이 다른 유가족들과 만나기 위해 자신의 연락처 공개에 동의하였음에도 다른 유가족들과의 소통이나 만남이 차단되었고, 압사로 인한 사망이 분명함에도 마약 여부 확인을 위한 부검을 요구받았음. 향후 참사 발생 시 제대로 된 수습과 피해자의 권리 보장을 위해서라도 이태원 참사에서의 희생자 수습 및 피해자 지원 과정의 난맥상과 인권침해에 대해 제대로 조사가 이루어져야 함.

이와 함께 참고로 ‘민변 10.29 이태원 참사 TF 법률대응팀’에서 선정한 “향후 독립된 조사기구에서 밝혀야 할 10대 과제”를 항을 바꾸어 인용해둠.<sup>32)</sup>

## 2. 민변 TF가 선정한 “독립된 조사기구 10대 과제”

### <경 찰>

#### [1] 참사 이전 헬러윈 축제 인파 관리 보고에도 마약 수사에 집중된 이유

##### ▷ 국정조사에서 확인된 사실

· 마약 등 범죄단속에 초점: 서울청 차원에서 인파 관리에는 초점을 두지 않고, 마약 등 범죄단속에 초점을 두었다는 것이 드러남. 참사 당일 인근 집회 및 시위 현장에 다수의 정보경찰을 배치했던 것과는 달리 이태원 헬러윈 축제에는 정보경찰을 단 한 명도 배치하지 않았음.

· 검찰의 마약 단속 지시: 참사 당시 법무부가 발표한 2022년 마약류 정부합동 단속계획과 검찰의 마약단속 지시에 따라 경찰이 마약류 단속 활동을 강화함.

· 인파 관리의 필요성을 인지하고도 무시: 서울경찰청장은 2022년 10월에만 인파 관리가 필요하다는 취지의 보고를 적어도 네 차례 이상 받았음. 이러한 보고를

32) 2023. 1. 19. 국정조사 평가와 진상규명 방안 모색 토론회에서 전수진 변호사가 발제한 “국정조사에서 밝혀진 사항과 향후 독립된 조사기구에서 밝혀야 할 과제”에서 인용함.

바탕으로 서울경찰청장은 화상회의 등을 통해 질서유지 인력을 배치해야 한다는 취지의 지휘를 함. 하지만 이후 인파 질서유지 인력은 배치하지 않고, 마약수사대 인원만 증원함.

▷ 독립된 조사기구에서 밝혀져야 할 사항

▸ 참사 이전 2022. 10. 4. 서울청 정보과에서 경찰청 정보국으로 헬러윈 데이 대비 인파관리가 필요하다는 취지의 내용이 보고됨. 상관인 경찰청장은 이러한 보고를 받았는지, 보고를 받았다면 왜 아무런 조치를 취하지 않았는지 밝혀져야 함.

▸ 경찰 차원에서 마약수사대 인원을 증원하고, 경비나 교통인력은 감원할 것을 지시하고 계획한 것인지, 경찰국 등을 통해 행정안전부가 개입한 것인지 밝혀져야 함.

▸ 검찰의 마약 단속 지시에 따라 경찰이 마약류 단속 활동을 강화한 것이 인파관리가 제대로 수행되지 못한 원인이 되었는지 밝혀져야 함.

## [2] 헬러윈 축제 다중운집 관리 보고서가 경찰청장에게도 보고되었는지 여부

▷ 국정조사에서 확인된 사실

▸ 국정조사를 통해 경찰 내부 인트라넷에서 삭제되었다는 참사 3일 전 용산경찰서가 작성, 보고한 헬러윈 축제 다중운집에 따른 인파 관리 보고서인 “공공안녕위험분석”의 내용이 확인됨.

▸ “공공안녕위험분석” 보고서는 서울청장까지 보고되었다는 사실이 드러남.

▷ 독립된 조사기구에서 밝혀져야 할 사항

▸ 전 서울청 정보부장 박성민 등에 대한 공소장에 의하면 서울청장에게 이태원 헬러윈 데이 대비 인파 관리가 필요하다는 취지의 보고가 네 차례 이상 있었음. 경찰청 정보국에도 적어도 한 차례 이상 보고가 됨. 경찰청장은 이 보고를 받았는지, 이러한 보고를 경찰청장이 받았음에도 인파관리 계획을 세우라는 지시를 하지 않은 것인지 확인되어야 함.

## [3] 참사 당일 112 무전망 및 긴급출동 신고에 대응하지 않은 이유

▷ 국정조사에서 확인된 사실

- ▶ 참사 직전 15시에 30여 분 동안 긴급출동에 해당하는 코드 0, 코드1이 8차례나 접수됨. 심지어 21:01 '대형 사고 발생 우려'라는 취지로 서울청 112 무전망으로 무전 대화가 오고 감.

▷ 독립된 조사기구에서 밝혀져야 할 사항

- ▶ 현장조사에서 경찰은 긴급출동에 해당하는 신고가 하루에 약 100건이 접수되어 긴장감 있게 대응하지 못했다는 취지로 발언함. 하지만 같은 시간대 같은 장소에서 긴급출동 명령이 8번이나 접수가 되었음. 왜 출동하지 않았는지 명확히 밝혀야 함.

#### [4] 대통령실 용산 이전과의 연관성 여부

▷ 국정조사에서 확인된 사실

- ▶ 대통령실의 용산 이전에 따라 경력이 용산 대통령실과 서초동 대통령 사저 인근에 집중적으로 배치되어 헬러윈 축제 현장에 경력이 배치되지 못함. 경찰 인력이 집회 및 시위 대응 업무와 대통령 출퇴근 관련 경비 업무로 격무에 시달려왔다는 사실이 확인됨. 실제로 대통령실 용산 이전 이후 6~8월 간 4시간씩 초과근무를 한 기록이 있음.

▷ 독립된 조사기구에서 밝혀져야 할 사항

- ▶ 대통령실이 용산으로 이전되면서 용산경찰서와 서울경찰청의 경찰력이 집회 및 시위 대응과 대통령 출퇴근 경비 업무에 집중됨. 대통령실 이전이 2022년 헬러윈 축제의 인파 관리를 저해하였는지, 참사 발생과의 상관관계가 밝혀져야 함.

〈서울특별시〉

#### [5] 헬러윈 축제의 다수 인파 운집을 예상하고도 대비하지 않은 이유

▷ 국정조사에서 확인된 사실

- ▶ 2020년과 2021년에는 코로나19 상황으로 방역 관련 대책을 용산구와 논의한 바 있음. 하지만 2022년 이태원 헬러윈 축제와 관련하여 용산구로부터 협조 요청을 받거나 안전대책을 협의한 적은 없음.

- 서울시 산하 또는 소속 기관인 서울교통공사와 용산소방서에서도 헬러윈 축제의 다수 인파 운집을 예상함. 이에 따라 각각 특별운송계획과 소방대응 계획을 수립함. 경찰청에서 용산경찰서에 헬러윈 데이에 대비하라는 취지의 공문을 보내면서 서울시 자치경찰위원장을 참조로 함.

▷ 독립된 조사기구에서 밝혀져야 할 사항

- 서울시가 예년과 다르게 2022년 헬러윈 축제와 관련하여 용산구와 안전대책을 협의하지 않은 이유와 서울시가 헬러윈 축제의 다수 인파 운집을 예상하고도 아무런 예방과 대비를 하지 않은 이유가 밝혀져야 함.

#### [6] 참사 당일 서울시 재난안전 기본조례 및 매뉴얼이 지켜지지 않은 이유

▷ 국정조사에서 확인된 사실

- 재난안전 기본조례에는 서울시가 재난안전관리책임자(4조)로 명시되어 있으며, 재난대비(34조), 재난상황실 운영(30조), 통행제한(지하철 무정차 통과) 등의 응급조치(45조)등 구체적 주의의무가 명시되어 있음. 「서울시 재난대응분야 구조·구급 현장조치 행동 매뉴얼」에 따르면 재난안전사고 발생 시 5분 이내에 시장단에 보고해야 함.

- 참사 당일 부시장들은 서울시 재난안전상황실이 소방으로부터 보고를 받은 후 30분이 지나서야 상황을 파악함. 통상 30분 이내에 하게 되었음에도 상황판단회의도 한 시간쯤 후인 자정을 넘겨 주재함.

- 재난안전통신망 사용의 근거는 법령상 강행규정임. 하지만 당일 야간근무자도 사용법을 숙지하면서도 초기 대응 매뉴얼에 따라 평상시 사용하는 SNS로 상황을 전파함.

▷ 독립된 조사기구에서 밝혀져야 할 사항

- 서울시가 참사 당일 위 상황과 같이 기본조례 및 매뉴얼을 지키지 않은 이유가 무엇인지 밝혀져야 함.

- 서울시의 재난안전대책본부가 적시에 설치되지 못한 이유 또한 밝혀져야 함.

〈소방, 보건 등 응급의료 조치 관련〉

## [7] 미흡한 현장 관리 및 구급대 이송 지연 등 현장 대응 관련

### ▷ 국정조사에서 확인된 사실

- ▶ 참사 발생 직후 현장통제가 한동안 이루어지지 않았음. 22:15 참사 발생 직후 교통통제가 바로 이루어지지 않아 구급차 진입이 늦어짐.
- ▶ 소방대응 3단계 발령 이후 현장의 통합지휘관이었던 서울소방재난본부장이 사망자 안치 상황과 이송 상황을 파악하거나 조정하지 않아, 순천향병원이 사망자와 지연 환자 등을 수용할 수 없는 상황임에도 한동안 이들을 순천향병원으로 이송시키는 등 사망자 이송에 문제가 발생함.
- ▶ 응급환자 이송이 응급환자를 우선하여 적시에 적절한 병원에 배치되었어야 함에도 그렇게 되지 못함.

### ▷ 독립된 조사기구에서 밝혀져야 할 사항

- ▶ 서울소방재난본부장이 사망자 안치 상황과 이송 상황을 제대로 파악할 수 없었던 이유와 응급환자를 구별하지 못하고 적시에 인근 병원에 배치할 수 없었던 이유가 밝혀져야 함.
- ▶ 이를 위해 개별 희생자의 사망 진단 시까지의 동선과 방치 여부(방치시간과 장소 등), 그로 인해 살아 있었음에도 사망으로 이어진 사례는 없는지 밝혀져야 함.
- ▶ 병원의 재난 대비 준비 부족과 현황과 원인도 규명되어야 함.
- ▶ 소방청과 재난의료지원팀(DMAT)의 유기적 협력체계미비 등으로 사망자 분류가 신속하게 이루어지지 않아 지연 환자가 발생하였고 이에 따라 사망자가 더욱 발생함. 총괄적인 지휘와 관계기관 간의 유기적인 소통이 이루어지지 않은 이유가 밝혀져야 함.
- ▶ 참사 이전 현장 교육훈련에 대한 점검. 왜 기존의 현장 교육훈련만으로는 이태원 참사에서 신속성에서도 체계성 면에서도 실패할 수밖에 없었는지.

### <행정안전부>

## [8] 중앙재난안전대책본부 가동 지연/ 중앙사고수습본부 설치되지 않았던 이유

### ▷ 국정조사에서 확인된 사실

- ▶ 중앙재난안전대책본부(이하 “중대본”)의 역할은 재난관리 업무를 총괄·조정하고

소방의 원활한 구조가 가능하도록 주변 상황을 통제하는 것까지를 포함함.

▸ 이상민 장관은 청문회에서 “이태원참사의 재난관리주관기관은 행정안전부”라고 밝혔음. 또한, 재난안전기본법상 재난관리주관기관이 행정안전부인 경우 중대본을 바로 설치한다고 답변함.

▸ 하지만 이상민 장관은 참사 다음 날 2:30에 국무총리 주재 중대본을 설치함. 이에 대해 청문회에서 ‘중대본 설치가 급하지 않았다고’라고 주장함.

▷ 독립된 조사기구에서 밝혀져야 할 사항

▸ 참사 당일 중대본 가동/중수본 설치가 지연되었던 이유와 지연으로 인한 부실한 현장 통제 등 재난 대응에 문제가 있었는지, 이와 같은 미흡한 대응이 사상자 확대에 미친 영향을 분석해야 함.

〈대검과 검찰 행정 관련〉

#### [9] 마약 부검 관련

▷ 국정조사에서 확인된 사실

▸ 기관보고 당시 유가족에게 희생자 마약부검 관련해서 대검찰청 김보성 증인은 1건의 제안이 있었다고 증언함. 하지만 유가족협의회는 15건 이상 부검 관련 제안이 있었고, 5건 이상 경찰 혹은 검사로부터 마약 부검의 제안 및 권유가 있었다고 밝힌 바 있음.

▷ 독립된 조사기구에서 밝혀져야 할 사항

▸ 159명의 희생자가 나온 참사에서 마약관련 부검에 대한 증언이 다수 밝혀진 것은 검사를 담당하는 검사 개인의 문제가 아니라, 법무부 장관의 마약과의 전쟁 관련 인터뷰 등을 봤을 때, 기관의 전체적인 기조와 지시가 있었을 것으로 추측할 수 있음.

〈용산구〉

[10] 정확한 참사 인지 시점이 언제인지 용산구가 이를 조직적으로 은폐하려 한 경위

▷ 국정조사에서 확인된 사실

▸ 기관보고에서 용산구는 최초 사고 상황 접수가 22:51이라고 보고함. 하지만 참사 직후인 22:29에 서울소방재난본부는 용산구청 상황실에 인파 운집과 압사 신고를 유선으로 전달함(녹취록으로도 확인됨).

▸ 당시 접수 상황에 대해 당직사령과 당직자 모두 그러한 내용으로 통화한 기억이 없다고 답변함. 22:29 서울소방재난본부의 통화를 접수한 당직자는 출석을 거부하였음.

▷ 독립된 조사기구에서 밝혀져야 할 사항

▸ 용산구가 참사 인지 시점을 조직적으로 은폐하려고 하는 경위 및 용산구의 정확한 참사 인지 시각은 언제인지.

▸ 참사 발생 이전에 참사 가능성을 인지하였음에도 관계기관에 협조를 요청하는 등의 적절한 대응을 하지 않은 이유. 이른 참사 인지 이후에도 적절하게 대응하지 못한 이유.

(끝)

# 토론 1

**윤석기\_대구지하철참사 희생자대책위원회 위원장**



# 토론2

**명순필\_전국철도지하철노동조합협의회 상임의장**

# 토론 3

**김종기\_4.16세월호참사 가족협의회 운영위원장**

# 토론4

**이정민\_10.29 이태원참사 유가족협의회 부대표**