

피청구인의 생명권보장의무 위반에 관한 의견서

사 건 2016헌나 1 대통령(박근혜)탄핵

청 구 인 국회 (소추위원 법제사법위원회 위원장)

피청구인 대통령

위 제출인 416세월호참사국민조사위원회

사단법인 4.16세월호참사진상규명및안전사회건설을 위한 피해자가족협의회

4월16일의 약속국민연대

민주사회를 위한 변호사 모임

민주주의 법학연구회

참여연대

헌법재판소 귀중

목차

1. 세월호 참사의 발생 경위와 구조세력의 구조 활동 등에 대하여

가. 세월호 참사 경위에 관하여

(1) 세월호 참사발생

(2) 세월호 참사 당시 침몰 상황, 사고신고·전파 및 조치 내용 등

나. 세월호 참사 당시 구조세력의 구조 활동 및 구조 현황에 대하여

(1) 해경 구조세력

(2) 해군 구조세력

(3) 민간 구조세력

(4) 구조세력별 구조현황

2. 세월호참사 사고접수와 상황전파에 따른 국가안보실(위기관리센터)의 조치

가. 해양선박사고 발생 시 재난 대응·보고 체계

(1) 국가위기관리기본지침 제8조 제6항의 의미

(2) 국가위기관리기본지침 제8조 제7항의 의미

나. 세월호 참사 관련 신고접수 및 상황전파

다. 세월호 참사 사고에 대한 국가안보실(위기관리센터)의 인지시점

(1) 당일 09:19 YTN 방송

(2) 당일 09:20 국가안보상황실-해경 핫라인 통화

(3) 당일 09:30 해양경찰청 상황보고

(4) 당일 09:31 김관진 국방부장관의 상황전파

(5) 소결

라. 국가안보실장이 대통령에게 보고한 시점에 대하여

마. 국가안보실의 대응조치와 대통령의 지시

- (1) 퇴선명령 등 적절한 조치가 있었던 경우 구조가능성
- (2) 승선하거나 대공마이크로 퇴선명령 조치를 취하지 않았던 해경123정
- (3) 세월호 선내에 갇힌 승객들에 대한 퇴선조치를 취하지 않는 해경헬기
- (4) 둘라에이스호의 퇴선조치 요구 및 구조가능성
- (5) 해경수뇌부의 구호조치 불이행
- (6) 재난기본법 등에 근거한 안전관리기구 등 구성 및 설치 현황
- (7) 국가안보실의 의무 불이행
- (8) 세월호 침몰 위기 상황에서의 대통령인 피청구인의 역할 부재

3. 국민의 생명권을 보장해 줄 의무를 부담하는 피청구인의 지위

가. 헌법 제66조의 규정

나. 헌법 제88조 및 제89조 규정

다. 정부조직법과 재난 및 안전관리 기본법

라. 국가위기관리기본지침(대통령훈령 285호)

다. 소결

4. 국민의 생명권 보호의무와 관련한 피청구인의 직무수행의무 위반에 대하여

가. 생명권·안전을 누릴 권리의 헌법상 근거

나. 피청구인의 직무상 작위의무위반에 대하여

다. 소결

5. 피청구인의 생명권보호 의무위반과 탄핵의 필요성에 대하여

가. 생명권보호의무 위반여부 판단에 있어서의 심사기준에 관한 헌법재판소의 입장

나. 생명권보호의무 위반의 요건에 대하여

다. 생명권 침해와 구조가능성과의 관계

라. 피청구인에 대한 탄핵의 필요성에 대하여

6. 성실의무위반은 탄핵사유가 아니라는 피청구인의 주장에 대하여

가. 피청구인의 주장에 대하여

나. 피청구인의 주장에 대한 반박

7. 결론

피청구인의 생명권보장의무 위반에 관한 의견서

사 건 2016헌나 1 대통령(박근혜)탄핵

청 구 인 국회 (소추위원 법제사법위원회 위원장)

피청구인 대통령

위 사건에 관하여 416 세월호 참사 국민조사위원회, 사단법인 4·16 세월호 참사 진상규명 및 안전사회 건설을 위한 피해자가족협의회, 4월16일의약속국민연대, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주주의법학연구회 및 참여연대는 다음과 같이 의견을 개진합니다.

- 다 음 -

1. 세월호 참사의 발생 경위와 구조세력의 구조 활동 등에 대하여

가. 세월호 참사 경위에 관하여

(1) 세월호 참사 발생

2014. 4. 16. 전라남도 진도군 조도면 부근 해상에서 여객선 세월호가 침몰함에 따라 탑승자 476명 중 배가 전복되기 전 서둘러 탈출하였던 생존자 172명을 제외한 304명이 사망하였습니다(이하 ‘세월호 참사’라 합니다). 사망자 중 상당수는 수학여행을 떠난 단원고 학생들이었습니다.

“가만히 있으라.” 라는 선내 방송과 해경의 출동만을 믿고 기다렸던 이들은 대부분이 희생되었습니다. 적시에 적절한 구조가 행해지지 않았고, 탑승자 수의 집계조차 제대로 되지 않았습니다. 결국 인명구조에 실패하는 정부의 무능한 모습과 이해할 수 없는 의혹들에 국민들은 분노할 수밖에 없었습니다.

(2) 세월호 참사 당시 침몰 상황, 사고신고·전파 및 조치 내용 등

감사원 감사보고서에 의하면, 세월호 참사 당일 침몰 상황, 사고신고·전파 및 조치 등의 주요 내용을 보면 다음과 같습니다.

시간	세월호 침몰 상황	사고 신고전파 및 조치 내용 등
08:48		▶ 세월호 급변침 후 좌현측으로 기울
08:52		▶ 전남 119상황실에 최초 신고 (단원고 A군)
08:54		▶ A군, 목포상황실, 전남 119상황실 간 3자 통화(08:56 종료)
08:55		▶ 제주VTS와 세월호 최초 교신
08:58		▶ 목포상황실에서 123정에 출동명령 및 사고전파 ▶ 제주VTS에서 제주상황실로 사고 사실 통보
09:04		▶ 목포상황실에 122전화로 세월호 승선원(여객영업직원이 신고
09:06		▶ 목포상황실에서 진도VTS에 사고 사실 통보
09:07		▶ 진도VTS와 세월호 최초 교신
09:16		▶ 서해청상황실에서 123정 OSC 지정

09:26		▶ <u>세월호</u> 에서 해경을 2차례(09:26, 09:28) 호출하였으나 교신 실패
09:27		▶ B511헬기(목포항공대 소속) 사고현장 도착(09:10 목포항공대 출발)
09:30		▶ 123정 사고현장 도착(세월호로부터 1마일 이격) 보고 (08:57, 08:58 상황실에서 핸드폰으로 연락)
09:32		▶ B513헬기(제주항공대 소속) 사고현장 도착(09:08 해상순찰 중 출동지시 받음)
09:34	09:34 기울기 52.5°	
09:43		▶ 123정, 최초 현장상황 보고 ("승객이 안에 있는데 배가 기울어 못 나오고 있습니다.")
09:45		▶ 123정, <u>세월호</u> 선수 좌현 조타실 접안
09:44	09:44 기울기 57.3°	▶ B512헬기(목포항공대 소속) 사고현장 도착(09:17 3009함에서 출동)
09:47		▶ 서해청에서 123정에 <u>세월호</u> 승선 지시
09:49		▶ 123정 대원 1명 <u>세월호</u> 조타실 입구 진입(퇴선방송 못함)
09:50		▶ 본청에서 123정에 <u>세월호</u> 승선 지시
09:54	09:54 기울기 64.4°	▶ 심한 경사로 123정에서 선내 진입 불가 보고
09:53		▶ 123정에서 <u>세월호</u> 좌현 현측 완전 침수(60° 이상 기울어짐)로 인해 헬기를 이용해서 우현 상부 쪽에서 구조해야한다고 보고
09:55		▶ 본청상황실에서 여객선에 편승해서 퇴선할 수 있도록 안내조치 지시
09:56		▶ 목포서장, 123정에 선박 탈출 방송 및 우현으로 탈출 유도 최초 지시
		▶ 전남 행정선 707 사고 현장 도착
10:06	10:07 기울기 68.9°	▶ 123정, 선수에 재접안하여 3층 객실 유리창 깨고 구조
10:07		▶ 서해청장, 선박 침몰 방지 및 지연을 위한 배수작업 가능 여부 문의
10:13		▶ 123정 <u>세월호</u> 에서 완전 철수 보고
10:17		▶ 본청상황실에서 여객선 자체 부력에 따라 해상에 띄어내리기보다는 차근 차근 구조하도록 지시
10:20		▶ B511헬기에서 <u>세월호</u> 90% 이상 침몰 보고
10:17	10:17 기울기 108.1°	

10:24		▶ 본청상황실에서 123정에게 선박 내 편승하여 승객 해상 탈출 유도 지시
11:00		▶ 군산서 122구조대 사고 현장 도착(09:40 군산항공대에서 B502 헬기에 탑승하여 출동)
11:28		▶ 서해청 특공대 사고 현장 도착(09:35 출동)
12:19	10:31 완전 전복	▶ 목포서 122구조대 사고 현장 도착
13:00		▶ 목포서 122구조대 최초 수중구조 착수(10분 만에 철수)

나. 세월호 참사 당시 구조세력의 구조 활동 및 구조 현황에 대하여

(1) 해경 구조세력

(가) 해경123정

100톤급 해경123정은 사고 해역과 22킬로미터 떨어진 전남 진도군 독거도 남도 2.4킬로미터 지점에서 경비업무를 맡고 있다가 당일 08:58 목포해경 상황실로부터 출동명령을 받았습니다. 당일 09:16경 서해해양경찰청 상황실은 123정을 OSC(현장지휘관¹⁾)로 지정하였고, 09:30경 사고현장에 도착하였습니다.

해상수색구조 활동에서 첫 번째 할 일은 ‘조난선과 교신해 상태를 파악하는 것’이었음에도 불구하고 123정은 당일 09:01에서 09:02경 사이에 세월

1) 현장지휘관은 수색구조 임무를 수행하고, 장비 동원실태와 현장 수색구조 업무 여건에 따라 수색 구조 계획을 수정하여 그 내용을 임무조정관(SMC, Sar Mission Co-ordinator)에게 보고하며, 함정 및 헬기의 구조 활동을 조정하고, 현장 구조대와의 통신을 유지하는 등 사고현장에서 구조 활동 중인 구조세력에 대한 포괄적인 지휘권한을 부여받습니다.

호와 한 차례 교신을 시도하다가 응답이 없자 더 이상 교신을 시도하지 않았 습니다.

사고현장에 도착한 직후인 09:34경 및 09:36경 123정은 서해해경청 상황 실에 “세월호 앞에 왔는데 배는 기울어져 있고 사람이 하나도 안보입니다.” 라는 보고를 하였고, 그 후에도 09:52경까지 “바다에 사람이 없고, 대부분의 승객이 배에 갇혀 나오지 못하고 있으며, 세월호가 곧 침몰할 것 같다” 는 보 고를 계속 하였습니다. 그럼에도 불구하고 해경 지휘부는 9:34경부터 09:59경 까지 123정에 세월호 선내에 들어가 상황을 확인하거나 퇴선을 유도하라는 등의 지시를 전혀 하지 않았습니다.

(나) 해경헬기

목포항공대 소속 B511 헬기는 당일 09:10분경 출발하여 사고현장에 09:27 분경, 제주항공대 소속 B513 헬기는 당일 09:08 출동지시 받아 09:32분경, 목 포항공대 소속 B512 헬기는 3009함에서 09:17분경 출동하여 09:45분경 사고현 장에 각각 도착하였습니다.

목포항공대 소속 B511 헬기는 사고 현장 도착 직후에 서해해경청에 TRS 로 “거대한 여객선이 45도 정도 기울어져 있는데 주변 바다에 표류하는 승 객은 한 명도 없다. 갑판에도 단 한 명의 승객도 나와 있지 않다.” 라고 보고 하였습니다. 그럼에도 불구하고 해경 지휘부는 511호 항공구조사를 선내로 진 입시켜 승객상황을 파악하고 퇴선명령을 하도록 유도하라는 등의 구조 지휘 를 전혀 하지 않았습니다. 이점은 B513 헬기 및 B512 헬기도 동일하였습니다.

(다) 서해지방경찰청 특공대(7명)

서해지방경찰청 특공대는 사고 당일 09:35경 사고현장으로 출동하면서, 이동수단을 확보하지 아니하고 막연히 목포해양경찰서 전용부두로 나갔습니다. 그 후 뒤늦게 전남지방경찰청 헬기를 지원받아 세월호가 침몰한 11:35경에야 비로소 사고현장에 도착하여 아무런 구조 활동을 할 수 없었습니다.

(라) 122해양경찰구조대(10명)

122해양경찰구조대는 당일 09:00경 사고현장으로 이동하라는 지시를 받았지만, 513함정이 목포해경 전용부두에 정박해 있던 것을 몰라, 차량 및 민간 어선을 이용하여 사고현장으로 가던 중 기상상태가 좋지 않아 목포해양경찰서 P120정에 다시 갈아타는 등으로 지체하여, 세월호가 침몰한 12:19경에야 사고현장에 도착하였고, 구조 활동을 전혀 할 수 없었습니다.

(마) 513함

513함²⁾은 특공대 및 구조대원을 제외한 승조원 28명으로 당일 09:20경 목포해경 전용부두를 출발하여 사고현장에 11:10경 도착하였습니다. 513함은 ENG카메라를 이용하여 현지 상황을 청와대 국가안보실 위기관리상황실로 실시간 중계하였을 뿐, 구조 활동에 참여하지 않았습니다.

2) 승조원 28명(경찰관 19명, 의무경찰 9명)으로 특공대 및 구조대원은 승선하지 않았습니다.

(바) 3009함

「수난구조법」 제17조에서 정한 지역구조본부장은 목포해양경찰서장이므로, 세월호 참사당시 최초 현장지휘자는 목포해양경찰서장 김문홍이었습니다.

위 김문홍은 당일 09:03경 세월호 사고해역인 맹골도 근해에서 배로 약 2시간 30분 거리에 있는 가거도 북서 65해리에 있었습니다. 김문홍 서장은 09:03경 TRS 교신을 통해 “지금 맹골도 근해에서 여객선이 침몰 중”이라는 보고를 받았고 대형사고가 났음을 알았습니다. 따라서, 위 김문홍은 현장지휘 책임자로서 3009함에 있었던 B512호 헬기를 타고, 사고현장으로 신속하게 이동해 세월호의 침몰 정도, 승객 대피 여부 등 현장 상황을 확인하고 승객의 구조 활동을 지휘해야 했습니다. 만약 김문홍이 512호 헬기를 타고 이동했다면 09:45경에 사고현장에 도착할 수 있었고, 현장지휘를 할 수 있었지만, 그렇게 하지 않았습니다.

더욱이 각종 통신장비를 갖춘 3009함에서 김문홍은 사고 현장으로 이동하면서 세월호와 교신하거나 VHF(초단파무선통신) 통신 채널을 활용하여 교신을 하는 등의 방법으로 현장지휘를 할 수 있었습니다. 현장지휘를 통하여 하여 세월호의 상황을 인식하고 신속한 퇴선조치를 취할 수도 있었습니다. 그러나, 김문홍은 그렇게 하지 않았습니다. 3009함은 세월호가 이미 침몰한 11:40경에야 사고현장에 도착하여 현장지휘를 하거나 구조 활동을 하지 못하였습니다.

(2) 해군 구조세력

(가) 통영함

통영함은 수중 3,000m까지 탐색하는 수중무인탐사기와 침단음파탐지기인 사이트 스캔소나(site scan sonar)를 탑재하고, 잠수요원이 수심 90m에서 구조 임무를 수행할 수 있는 지원체계를 갖추고 최대 8명까지 수용 가능한 챔버(수중 임무를 마친 잠수요원들의 체내 질소를 밖으로 빼주는 장치)를 갖춘 최신예 구조함입니다.

해군본부는 당일 황기철 해군참모총장 명의로 통영함을 세월호 총력 구조 작전에 지원하라는 지시를 10:00경 및 11:00경 두 차례에 걸쳐 해군작전사령관, 해군 제5단장, 통영함장에게 보냈습니다. 또한, 해군과 방위사업청, 통영함을 보관 중인 대우조선해양은 당일 13:30경 ‘청해진함, 통영함 진도 근해 좌초선박 구조 참가에 관한 합의각서’를 작성하고 공동서명까지 했습니다. 각서 제1조 ‘선박구조’에는 구조 참가기간을 ‘4월 16일부터 종료 시’까지로 되어 있습니다. 그러나, 통영함은 출동지시가 번복되어 끝내 구조작업에 투입되지 못하였습니다.

(나) 해난구조대(SSU) 및 특수전전단(UDT)

해군 해난구조대(SSU)는 당일 18:00경 세월호 선체에 접근할 수 있는 가이드라인(잠수사들을 위한 인도선)을 설치하였습니다. 그럼에도 해경은 해군의 최정예 잠수요원인 해난구조대(SSU) 대원과 특수전전단(UDT) 요원이 잠수하여 세월호에 접근하는 것을 막았습니다.

(3) 민간 구조세력

세월호 사고현장 부근을 향해 중이던 유조선 둘라에이스호는 당일 09:13경 진도VTS의 구조요청을 받고, 09:20경부터 세월호의 승객들을 구조하기 위해 세월호 사고현장 주위에서 대기하고 있었습니다. 둘라에이스호는 09:23경 “인근에 있다가 인명들이 탈출하면 인명구조 하겠습니다.” 라는 교신을 세월호에 보내기도 하였습니다.

또한, 어업지도선 전남 201호 등 50여 척의 선박들이 세월호 근처에서 물에 빠진 승객들을 구조하기 위해 현장에서 대기하고 있었습니다.

(4) 구조세력별 구조현황

세월호 참사 당일 10:06경 세월호 선수 3층 객실 유리창을 깨고 2명이 거의 마지막으로 구조되기까지 출동한 구조세력별로 구조현황을 정리하면 다음 표와 같습니다.(세월호, 그날의 기록 제221쪽 참조).

【구조세력별 구조현황】

구조세력	도착시간	총 구조인원(172명)
경비정123정	9시 34분	123정:16명(선원8명), 구명보트: 63명(선원7명)
헬기511호	9시 26분	35명
헬기512호	9시 48분	
헬기513호	9시 32분	
해경		114명

전남207호	10시 전후	58명
전남201호		
아리랑호		
어선30여척		

그러나, 끝내 구조를 위한 퇴선명령이 내려지지 않아서 퇴선하지 못한 세월호 탑승자 등 304명(미수습자9명 포함)이 세월호 선체에 갇힌 채 사망하고 말았습니다.

2. 세월호참사 사고접수와 상황전파에 따른 국가안보실(위기관리센터)의 조치

가. 해양선박사고 발생 시 재난 대응·보고 체계

국가위기관리기본지침(대통령훈령 285호)

제8조 ⑥ 국가안보실은 재난 분야 위기에 관한 정보·상황의 종합 및 관리 업무를 수행한다.

제8조 ⑦ 그 밖에 각종 재난 분야 위기관리기구의 구성 및 운영과 기능 등에 관하여 필요한 사항은 ‘재난 및 안전관리 기본법’ 및 같은 법 시행령에 따른다.

(1) 국가위기관리기본지침 제8조 제6항의 의미

국가위기관리기본지침 제8조 제6항은 ‘국가안보실’이 재난 발생 시에 위기에 관한 정보·상황을 종합하여 그 위기를 통제함과 동시에 지휘·감독하는 규정입니다. 김장수 전 국가안보실장은 2014. 4. 18.(제315회 국회운영위) 및 같은 해 6. 21. (제316회 국회운영위) 국회운영위 각 업무보고에서 국가위기관리 대응의 일환으로 “국가안보실은 안보·재난·국가핵심기반 분야의 위기 징후를 24시간 모니터링하고 있으며, 법정부 차원의 국가위기관리업무 수행체계를 구축하기 위해 국가전쟁지도지침, 국가위기관리 기본지침 및 위기관리 표준매뉴얼을 작성하고 있다.” 라고 보고하였습니다.

국가위기관리기본지침(대통령 훈령 제285호)이 제정 시행된 시기는 2013. 9. 4.이고, 국가위기관리기본지침에 기초하여 작성된 해수부의 위기관리 매뉴얼의 ‘국가 재난 대응 체계도’에서 국가안보실³⁾은 대통령이 중앙사고수습본부를 지휘하는데 있어서 보좌기능을 수행하도록 되어 있습니다.

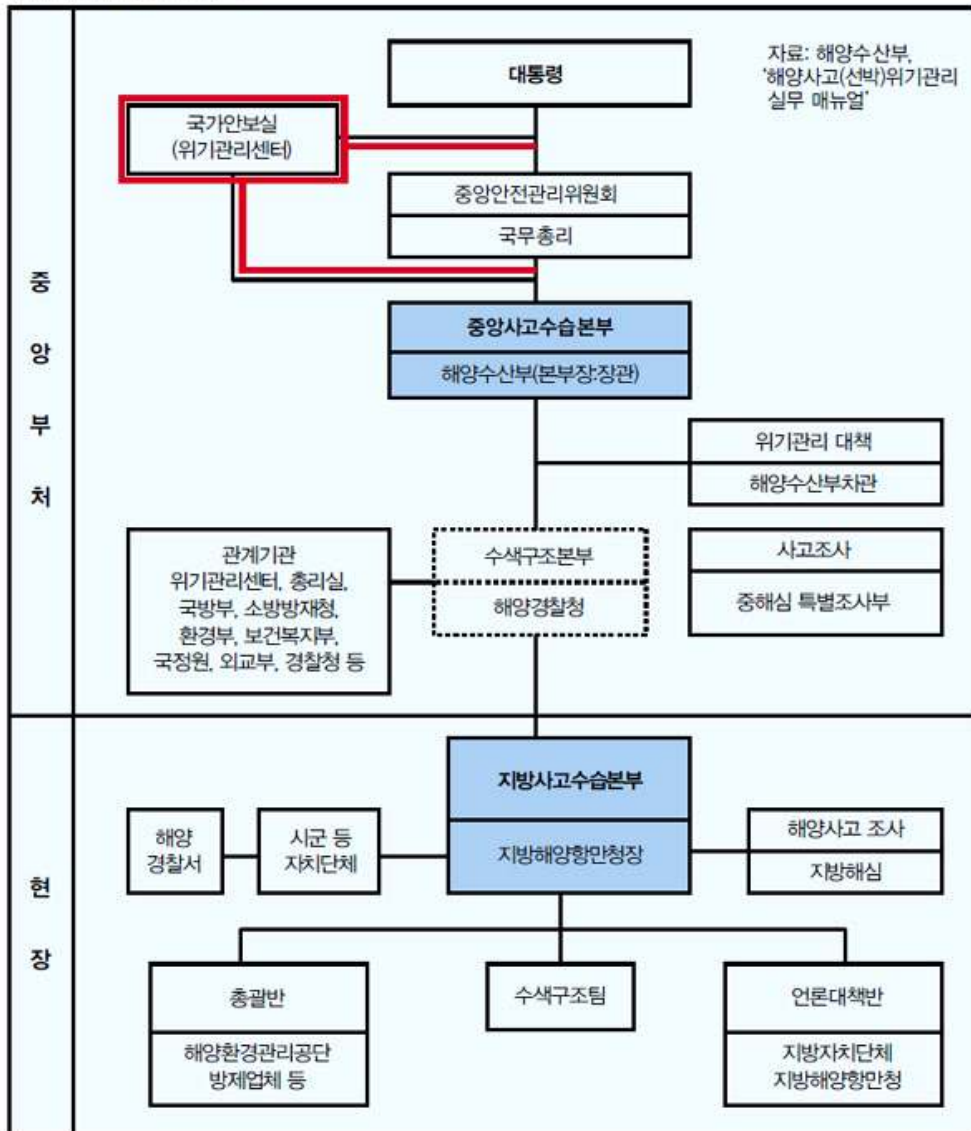
3) 정부조직법 제15조(국가안보실) ① 국가안보에 관한 대통령의 직무를 보좌하기 위하여 국가안보실을 둔다.

국가안보실 직제규정.(대통령령)

제4조 ③ 제1차장은 정책조정비서관·안보전략비서관·정보융합비서관 및 위기관리센터의 소관 업무에 관하여 국가안보실장을 보좌하고, 제2차장은 외교·국방 및 통일 업무 중 국가안보에 관하여 국가안보실장을 보좌한다.

제5조 ① 제1차장 밑에 정책조정비서관·안보전략비서관·정보융합비서관 및 위기관리센터장 각 1명을 둔다.

해양사고 위기관리 체계도



한편, 「해양사고(선박)위기관리 실무매뉴얼」에서 정한 위기관리기구의 임무·역할 내용은 다음 표와 같습니다.

〈매뉴얼 상 위기관리 기구의 임무·역할〉

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

국가안보실(위기관리센터)의 ‘국가위기평가회의’라 함은 해양사고의 징후가 포착되거나 위기발생이 예상되는 경우에 상황의 전개속도, 파급효과 등을 감안하여 그 위험의 수준을 평가하여 위기경보 수준에 따른 사고 ① 대응 체계 점검, ② 위기상황 모니터링 및 위험정보 수집, ③ 사고수습본부 운영 현황 점검 및 대책 지시 등 국가위기에 대해 효과적으로 대응·복구를 위하여 국가자원을 기획·조직·집행·조정·통제하는 모든 활동에 대하여 논의하는 것을 말합니다. 세월호 참사 당일 09:10경 해양경찰청장이 수색구조본부를 가동하였다는 것은 이미 위기경보발령⁴⁾ 수준이 “심각” 단계에 있었다는 것을 의미

4) 일반적으로 위기경보발령 단계는 관심→주의→경계→심각 단계로 발령됩니다.

합니다.

국가안보실(위기관리센터)의 ‘위기정보·상황 종합 및 관리’ 라 함은 해양 사고로 인한 위기상황 모니터링 및 위험정보 수집, 구조본부 및 사고수습본부 등 사고대응체계의 점검 등 「■ 신속한 상황 파악, 보고 및 전파, ■ 긴급 대응을 통한 피해 최소화, ■ 주관·유관기관의 유기적 협력체계 가동, ■ 시의성 있는 상황조치 및 대응 활동」이 이루어지고 있는지 여부를 지휘·감독하는 것을 말합니다.

(2) 국가위기관리기본지침 제8조 제7항의 의미

국가위기관리기본지침 제8조 제7항은 “각종 재난 분야 위기관리기구의 구성 및 운영과 기능 등에 관하여 필요한 사항은 ‘재난 및 안전관리 기본법’ 및 같은 법 시행령에 따른다.” 라고 되어 있습니다.

이는 국가안보실(위기관리센터)이 재난 및 안전관리 기본법(이하 ‘재난 기본법’이라 함니다)에 따라 위기관리기구의 구성과 역할을 수행해야 하고, 재난기본법 및 같은 법 시행령에 정한 활동을 하여야 한다는 것을 말합니다.

재난기본법의 주요 내용은 안전관리기구 및 기능(법 제9조~ 제25조), 재난의 예방(법 제25조의 2~제33조의 3), 재난의 대비(법 제34조~35조), 재난의 대응(법 제36조~제57조), 재난의 복구(법 제58조~제61조의 2) 등을 정하고 있습니다.

세월호 참사 당일 09:10경 해양경찰청장은 구조본부를 가동하고, 09:40경 해양수산부 장관은 중앙사고수습본부 구성하여 이를 가동하였으며, 09:45경 안전행정부 장관은 중앙재난안전대책본부를 가동하였으므로 이는 “심각” 단계임을 의미하는 것이고, 이와 관련한 재난기본법 및 같은 법 시행령에 따른다는 의미는 주로 재난의 대응 및 복구에 관한 내용입니다.

재난의 대응과 관련한 재난기본법의 핵심내용은 **응급조치(법 제37조)**와 **긴급구조(제51조)**입니다. 국가안보실(위기관리센터)이 재난기본법 및 같은 법 시행령에 따라 응급조치와 긴급구조 활동을 해야 한다는 것은 재난기본법 등에서 정한 안전관리기구 등이 법에 따른 적절한 업무수행을 하고 있는지 여부를 최상위 기구로서 지휘·감독하는 것을 말합니다.

나. 세월호 참사 관련 신고접수 및 상황전파

세월호 참사 당일 08:52분경 단원고 최덕하 학생이 전남소방본부에 첫 신고접수를 한 이후에 상황전파 과정은 다음 표와 같습니다.

접수 및 상황전파처	접수 및 상황전파	비고
전남 119 상황실	08:52	
목포해경 상황실	08:54	
제주VTS - 세월호 교신	08:55	
전남경찰청 112 상황실	08:56	<u>경찰청</u> 09:40 제1보 국가안보실, 경호상황센터, 사회안전비서관 전파
목포해양경찰서 122 상황실	08:58	
목포해양경찰서 상황보고 1보	09:05	
김석균 해경청장 최초보고	09:05	<u>해양경찰청</u> 09:30 제1보로 청와대사회안전비관실, 경호 상황센터, 청와대 위기관리센터 상황전파

YTN 최초 보도	09:19	국가안보실 09:20 해경상황실에 핫라인을 통해 확인 ㉠ 청와대 내 문자메세지로 사고 발생 사실을 전파함
강병규 안행부장관 최초 보고	09:25	09:31 청와대에 문자메세지(크로샷) 전파
이주영 해수부장관 최초 보고	09:26	10:06 제1보로 국가안보실에 전파
김관진 국방부장관 최초 보고	09:27	09:31 청와대위기관리상황실에 전파
박근혜 대통령 최초 보고(서면)	10:00	
박근혜 대통령 유선 보고(김장수)	10:15	

다. 세월호 참사 사고에 대한 국가안보실(위기관리센터)의 인지시점

(1) 당일 09:19 YTN 방송

국가안보실은 당일 09:19경 YTN 방송을 보고 최초로 사고를 인지⁵⁾하였고, 09:24경 “474명 탑승 여객선 침수신고 접수, 확인 중” 이라는 문자로 상황을 전파하였습니다.

(2) 당일 09:20경 국가안보상황실-해경 핫라인 통화

국가안보실은 09:20경 국가안보상황실-해경 핫라인을 통해 해경본청 상황실로부터 사고 발생 상황을 확인하였고, 직후 청와대 내 문자메세지로 사고 발생 사실을 전파하였습니다.

5) 목포해양경찰서가 사고를 인지한 시점이 08:54경이고, 해양수산부 상황실이 인지한 시점이 09:03경인데, 국가안보실이 해양경찰청이나 해양수산부로부터 아무런 보고를 받지 못하다가 09:19경 YTN 방송을 보고서야 세월호 사고를 인지하였다는 것 자체가 그다지 신뢰할 수 없습니다.

(3) 당일 09:30 해양경찰청 상황보고

해경본청 상황실은 당일 09:05경 목포해양경찰서 상황실로부터 상황보고를 받고서도 25분이나 지난 시점인 09:30경 국가안보실 등에 세월호 침몰상황을 전파하였습니다.

상 황 보 고 서			
※ 일 반 관 리		No : 해양경찰청-2014-04-0066	
수 신	전파처 참조	발송일시	2014.04.16.(수) 09:30
발신처	해양경찰청	접수일자	접수자
제 목	목포, 침몰선박(여객선) 발생 보고(통보)		(1)보 전 파 처
접수경로 : 신고자(08:55) → 목포해경서 1. 일시 및 장소 - 14. 4. 26. 08:58 전남 진도군 조도면 병풍도 북방 1.8해리 (Fix 34-11N, 125-56E) 2. 선박제원 - SEWOL호(여객선, 6,647톤, 승선원450명 승무원24명, 인천→제주) ※ 청해진해운 : 인천 중구 항동7가 인천항연안여객터미널 3. 신고내용 - 인천에서 제주로 항해중인 세월호가 침수중 침몰위험이 있다고 신고한 사항임 4. 조치사항 - 목포, 완도 해경서 경비함정 긴급 이동지시 - 수색 항공기 이동지시 및 인근항해선박, 해군함정 협조요청. 5. 상세사항 추후 보고 예정 6. 각 수신처장은 구조협조 바랍니다. 끝.			대 내 청 장 차 장 대 변 인 경 비 안 전 국 장 경 비 과 장 수 색 구 조 과 장 해 상 안 전 과 장 수 사 과 장 형 사 과 장 정 보 과 장 항 공 과 대 외 창 태 사 회 안 전 비 서 실 중 심 안 전 경 찰 관 실 해 수 부 종 합 상 황 실 인 형 부 종 합 상 황 실 합 참 지 휘 통 제 실 공 군 지 휘 통 제 실 수 험 어 업 질 보 통 산 국 국 정 원 상 황 실 해 군 작 전 사 령 부 BH경 호 상 황 센 터 해 수 부 처 안 전 책 단 실 SEC 연 구 소 중 앙 해 양 심 판 원 경 찰 청 상 황 실 소 방 방 재 정 상 황 실 청 와 대 위 기 관 리 센 터 중 앙 재 선 관 대 책 단 부 인 형 부 재 조 직 과

전파처에는 청와대 사회안전비서실, 국무총리실 안전환경정책관실, 해양

수산부 종합상황실, 안전행정부 중앙안전상황실, 합참 지휘통제실, 공군 지휘 통제실, 청와대 위기관리센터, 중앙재난안전대책본부 등 국가위기관리 시스템과 관련된 모든 기관이 망라되어 있고, 위 상황보고서를 보면 무려 474명이 탑승한 여객선 세월호가 “침수 중 침몰위험이 있다고 신고”가 된 상황임을 알 수 있습니다. 이러한 상황보고를 접수한 즉시 ‘국가 재난 대응 체계도’에 따라 국가안보실은 국가위기관리기본지침 제8조 제6항에 따라 ‘재난 분야 위기에 관한 정보·상황의 종합 및 관리 업무를 수행했어야 했습니다.

(4) 당일 09:31 김관진 국방부장관의 상황전파

당일 09:31 김관진 국방부장관은 세월호 침몰사고의 상황을 국가안보실에 전파 하였습니다.

(5) 소결

국가안보실은 당일 09:19경 YTN 방송을 보고 최초로 사고를 인지하였고, 09:20경 국가안보상황실-해경 핫라인을 통해 해경본청 상황실로부터 사고 발생 상황을 확인하는 등 “474명 탑승 여객선 침수”하는 급박한 상황임을 잘 알 수 있었습니다. 그럼에도 불구하고 국가안보실은 최초 인지한지 41분 후인 당일 10:00 대통령에게 서면보고를 하였습니다.

라. 국가안보실장이 대통령에게 보고한 시점에 대하여

국가안보실장은 당일 10:00경 사고발생 초기에 사고경위, 사고선박, 구조

인원, 및 구조 관련 조치내용 등을 대통령께 최초 보고 하였다는 것이 공식적인 입장⁶⁾입니다. 당일 10:15경 국가안보실장은 유선으로도 보고하였다는 것입니다.

마. 국가안보실의 대응조치와 대통령의 지시

국가안보실의 대응조치 등을 살피기에 앞서 구조가능성과 사고현장 구조 세력의 퇴선조치 여부를 살펴보겠습니다.

(1) 퇴선명령 등 적절한 조치가 있었던 경우 구조가능성

세월호 승객들은 세월호가 기울어진 후 안내방송에 따라 침착하게 구조를 기다렸습니다. 특히 단원고 학생들은 친구들과 함께 복도 바닥에 나란히 기대어 서로 대화를 나누면서 침착하게 구조를 기다렸습니다. 뿐만 아니라, 세월호 3층은 선체의 좌현 쪽 전체가 갑판이고, 4층은 갑판의 길이가 약 40m 정도 되어 공간이 협소하지 않았고, 갑판으로 나올 수 없는 승객들은 갑판 가까운 곳의 복도에서 대기할 수 있었으므로, 400명이 넘는 승객들이 외부 갑판에서 안전하게 구조를 기다리는 것이 가능하였습니다. 따라서, 세월호 침몰 사고 접수시점부터 당일 10:20경⁷⁾까지 세월호 승객들에게 퇴선명령만 내렸다

6) 9시 24분이면 청와대 국가안보실에서 문자를 이용하여 청와대 내부직원들에게 상황을 전파를 하였던 점, 해경의 중앙구조본부(09:10), 국방부의 재난대책본부·탐색구조본부(09:35), 해수부 중심의 중수본(09:40), 안행부 중심의 중대본(09:45) 등이 설치되어 활동을 시작하는 경우에 그 첫 번째 임무가 국가안보실과 대통령비서실에 상황을 전파하는 것으로 업무매뉴얼에 정해져 있는 점 등을 종합하면, YTN 보도 인지도시점으로부터 41분이나 지난 시점에 보고하였다는 것은 믿기 어렵습니다. 뿐만 아니라 이에 합당한 증거자료도 제시되지 않았다는 측면에서도 신뢰하기 어렵습니다.

면 세월호 승객들은 모두 구조될 수 있었습니다. 설령, 세월호가 전복된 10:20 경 이후부터 잠수부 투입과 공기 주입 등으로 세월호 선실에 갇힌 승객들을 구조할 가능성이 있었습니다. 즉, 전문가들은 “세월호는 6,800톤 규모에 선체 길이만 146m에 이르는 대형 선박이고, 객실이 많은 점을 고려하면, 선체 내 객실에 에어포켓(Air Pocket)⁸⁾이 형성되어, 실종자 중 일부가 생존했을 가능성이 있다고 보았습니다.

(2) 승선하거나 대공마이크로 퇴선명령 조치를 취하지 않았던 해경123정

해경123정은 사고 현장에 도착한 당일 09:30경부터 세월호로부터 완전철수 한 10:13경까지 사이에 세월호에 승선하거나 123정의 대공마이크를 사용하여 승객에 대한 퇴선 유도를 하지 않았습니다.

(3) 세월호 선내에 갇힌 승객들에 대한 퇴선조치를 취하지 않는 해경헬기

해경 소속 B511 헬기는 09:27경, B513 헬기는 09:32경, B512 헬기는 09:45경 사고현장에 각각 도착하였지만, 역시 세월호 선내에 갇힌 승객들에 대한 퇴선조치를 취하지 않았습니다.

7) 이 시점 직전인 10:19경 세월호 우현 난간에서 10명이 넘는 승객이 나왔고, 주위에 있던 어선들에 의해 구조되었습니다.

8) 선박이 뒤집혔을 때 미처 빠져나가지 못한 공기가 선내에 남아있는 현상으로 침몰한 선내의 객실을 비롯한 밀폐된 공간에 형성됩니다. 배가 침몰하였으나, 침몰한 배 안에 갇힌 사람이 60시간 동안 생존한 사례가 있었습니다.

(4) 둘라에이스호의 퇴선조치 요구 및 구조가능성

사고 당일 09:13경 세월호 근처에는 둘라에이스호가 접근하고 있었고, 그 당시 둘라에이스호에는 기름을 적재하고 있었기 때문에 해수면과 갑판 사이의 높이도 높지 않았고, 무엇보다도 둘라에이스호에는 당시 세월호에 탑승하고 있던 승객 모두를 수용할 수 있는 공간⁹⁾이 있었습니다. 당일 09:25경 둘라에이스호는 세월호에 “전원 탈출조치를 취하라” 라고 교신하였습니다.

(5) 해경수뇌부의 구조조치 불이행

세월호 침몰 사고 직후의 조난현장에서의 수난구조활동의 지휘는 지역구조본부장인 목포해양경찰청장에게 있었고, 필요한 경우에는 광역구조본부장인 서해경찰청장에게 직접적인 현장지휘권한이 발생하기도 하고, 중앙구조본부장인 해양경찰청장에게도 현장지휘권한이 발생하기도 합니다.¹⁰⁾¹¹⁾

9) 둘라에이스호는 길이 105m, 폭 15m의 2,000톤 규모의 유조선으로, 세월호 승객 전원을 선실과 갑판에 수용할 수 있었고, 15인승 구명뗏목 1개, 구명조끼 16개, 라이프링, 라이프라인을 가지고 있었습니다. 특히 기름을 가득 채운 상태라 수면과의 높이 차이가 1.5m ~ 2m밖에 나지 않아 표류하는 승객들이 사다리나 유조선에 쉽게 올라탈 수 있었습니다

10) 수난구조법 제17조 (현장지휘)

- ① 조난현장에서의 수난구조활동의 지휘는 지역구조본부의 장 또는 소방서장이 행한다.
- ③ 광역구조본부의 장 또는 소방본부장은 둘 이상의 지역구조본부의 장 또는 소방서장의 공동대응 등이 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항에도 불구하고 직접 현장지휘를 할 수 있다.
- ④ 중앙구조본부의 장 또는 소방방재청장은 대통령령으로 정하는 대규모의 수난이 발생하거나 그 밖에 필요하다고 인정하는 경우에는 제1항 및 제3항에도 불구하고 직접 현장지휘를 할 수 있다.

11) 해상치안상황실 운영규칙(해양경찰청훈령 제1009호)

제11조의2(지휘·통제 및 조정) ① 상황담당관은 소속부서 및 예하기관의 상황실

유선전화(경비전화), TRS, 문자상황전파시스템, VHF 통신 등 모든 통신장비를 갖춘 3009함에 승선했던 지역구조본부장인 목포해양경찰청장은 당일 09:14 목포해양경찰청 상황실에 일반적인 지시를 내린 사실 이외에 당일 09:14경부터 09:56경 까지 사이 약42분간 퇴선명령 조치를 취할 상황에 대한 정보수집 활동(세월호 교신, B512호 헬기와 교신 등)을 할 수 있었음에도 하지 않았습니다. 그러다가, 당일 세월호에 승선이 어려워진 09:56경이 되어서야 123정에게 TRS로 “승선하여 승객을 뛰어내리게 하라.”고 지시하였습니다.

광역구조본부장인 서해경찰청장은 당일 09:16경 123정장에게 현장지휘관 임무를 부여하는 등 사실상 현장지휘를 하고 있었지만, 당일 09:25 진도VTS 센터장으로부터 승객비상탈출 여부를 문의 받았으나 그 판단을 세월호 선장에게 넘겨버렸고, 당일 09:43 123정장이 TRS로 “승객이 배가 기울어서 못 나오고 있다”라고 보고한 시점에서도 123정으로 하여금 대공스피커를 통해 퇴선명령을 취하는 조치를 취하도록 하는 지휘를 하지 않았습니다.

중앙구조본부장인 해양경찰청장은 당일 09:37 123정으로부터 세월호가 좌현 50 기울었고, 구명정도 펼쳐져 있지 않으며, 갑판이나 해상으로 탈출한 승객들이 없어 승객들이 모두 배안에 있다는 보고를 받았음에도 불구하고 퇴선 조치 등을 취하도록 하는 명령을 하지 않았습니다.

의 편성, 운영, 관리 및 교육·훈련 등을 지휘·감독 할 수 있다.

② 상황 처리를 위한 각급 상황실간의 지휘·통제 및 조정은 다음 각 호와 같이 한다.

1. 해양경찰청 상황실장은 지방해양경찰청 상황실장을 지휘·통제 및 조정한다. 다만, 긴급한 경우 해양경찰서 상황실장 및 작전요소를 직접 지휘·통제할 수 있다.
2. 지방해양경찰청 상황실장은 예하 해양경찰서 상황실장을 지휘·통제 및 조정한다. 다만, 긴급한 경우 작전요소를 직접 지휘·통제할 수 있다.

이렇듯 긴급한 경우에 해경수뇌부도 수난현장에서의 수난구호활동의 지휘 권한이 있음에도 이를 행사하여 적절한 조치를 취하지 않았습니다.

(6) 재난기본법 등에 근거한 안전관리기구 등 구성 및 설치 현황

정부가 밝힌 자료에 의하면, 당일 09:10경 해경본청의 중앙구조본부 설치, 09:35경 국방부 재난대책본부설치 및 탐색구조본부 운영, 09:40경 중앙사고수습본부 구성 및 가동, 09:45경 중앙재난안전대책본부가 설치·가동되었습니다.

(7) 국가안보실의 의무 불이행

대통령의 직무를 보좌하는 국가안보실(정부조직법 제15조)은 세월호 침몰이라는 재난위기에 관한 정보·상황의 종합 및 관리 업무를 수행하는 것이었습니다(국가위기관리기본지침 제8조 제6항). 위 내용은 다시 「해양사고(선박) 위기관리 실무매뉴얼」에서 정한 위기관리기구의 임무·역할¹²⁾로 구체화되고 있습니다.

대통령의 보좌역할을 하는 국가안보실(위기관리센터)의 가장 우선적인 임무는 초기 상황을 대통령에 보고함과 동시에 청와대 내부에 위기 상황을 전파하는 것입니다. 나아가, 범정부적인 위기대응체계가 가동되는지 여부를 확

12)

구 분	임 무
국가안보실 (위기관리센터)	· 위기징후 목록 종합 관리·운영 · 위기정보·상황 종합 및 관리 · 국가위기평가회의 운영

인함과 동시에 국가위기평가회의 등을 개최하여 대통령으로 하여금 재난에 대한 대응 업무가 즉각적으로 수행되도록 하는 조치를 취해야 합니다. 그러나 국가안보실은 이러한 조치를 전혀 취하지 않았습니다.

오히려 해경본청 상황실과 이루어진 핫라인 통화녹취록 내용을 보면 위기관리센터 역할을 맡은 국가안보실이 대통령에게 서면보고를 위한 구조자와 사망자 숫자만을 파악하는 데 급급하였다는 것을 알 수 있습니다.

이는 국가안보실이 위기관리센터의 지위에서 세월호 침몰 상황에 따른 승객의 안전과 생명 구조업무 등을 효율적으로 지휘·관리해야 임무를 방기한 것이라고 할 수 있습니다.

【청와대-해경 핫라인 통화 및 영상요구 내역】	
09:20	영상 요구 “어디 쪽인지 카메라 나오는 것은 아직 없지요?”
09:39	영상 요구 “현지 영상 볼 수 있는 거 있습니까?” “(내부 모바일 영상) 그 영상 좀 이렇게 잠시 보내줄 수 있습니까?” “여기 지금 VIP보고 때문에 그런데 영상으로 받으신 거 핸드폰으로 보여줄 수 있습니까?” ※ 9시47분 : 해경 본청상황실, 정보통신과에 연락해 모바일 영상 빨리 커서 상황실로 연결하라고 지시.(2594, 2) ※ 9시48분 : 해경 본청 상황실, 정보통신과에 모바일 영상이 나와서 여기 띄워줘야 할 거 아니냐고 재 지시.(2594, 2)
10:09	“현지 영상 받아볼 수 있습니까? 아니면 사진이라도”, “지금 TV화면에 나오는 거 자료영상이 나오고 있지요, 실시간 아니지요, 그 사진 한 장이라도 있으면 빨리 보내주세요.”
10:10	“위기관리실입니다. 영상나온거 없나요?” (일반라인으로 연락)(2342.6) ※ 해경, BH 구조인원 파악요청 독촉에 “저희들도 확인을 해야 하는데 전화 받느라고 확인을 못하고 있습니다.”
10:15	“그 영상가지고 있는 해경 도착했어요?”
10:25	“그 다음에 영상시스템 몇 분 남았어요?” “거 지시해가지고 가는대로 영상바로 띄우라고 하세요, 다른거 하지말고 영상부터 바로 띄우라고 하세요.”
10:32	“영상중계배는?”

	“그럼 이야기를 똑바로 해야지요 그거를” “요청하는 게 아니고 거기 해경한테 다이렉트로 전화해서 바로바로 그거 좀 실시간으로 보고하라고 하세요. 그게 제일 중요하니까”
10:38	“영상 가능한 함정 얼마나 떨어져 있습니까?” “여보세요 아니 아까 나하고 10분전에 통화할때는 16마일이라고 하더니 지금 무슨 헛소리하고 있는 거예요 자꾸”

국가안보실의 끈질긴 영상요구는 현장에서 구조 활동에 전념해야 할 기관의 구조 활동을 방해하였습니다. 이는 해양수산부와 안전행정부도 국가안보실의 영상요구에 부응하기 위하여 영상요구를 하는 있는데, 이로 인하여 구조 활동이 방해받았음을 짐작하기에 어렵지 않습니다.

【타 기관 영상요구 현황(해경 본청상황실 전화회선 8개 분석)】	
■ 해양수산부(5건)	
09:31	“여객선의 영상 있으면 공유 부탁드립니다.” (2342, 2)
09:37	“영상 공유 부탁드립니다.” (2442, 5)
10:00	“278호 영상이 안 나오는데 다른 배 좀 연결해주세요 ENG카메라.”
10:36	“가고 있는 거 중에 카메라 있는 거 있잖아요”, “278은 왜 안 나와요?”
10:38	“해수부 상황실인데요 영상 연결 안되나요?”
10:38	“영상 가능한 함정 얼마나 떨어져 있습니까?” “여보세요 아니 아까 나하고 10분전에 통화할 때는 16마일이라고 하더니 지금 무슨 헛소리하고 있는 거예요 자꾸”
■ 안전행정부(1건)	
09:47	“바쁘는데 죄송한데요, 안행부 상황실인데요, 영상 좀 연결 부탁드립니다. 함정 나가 있는거요.”

(8) 세월호 침몰 위기 상황에서의 대통령인 피청구인의 역할 부재

국가안보실장은 세월호 침몰사고를 인지한 지 41분이 지난 당일 10:00경 대통령인 피청구인에게 사고 개요, 사고 선박 제원, 구조 인원 현황, 구조 관련 조치 등을 포함한 서면을 보고하였다고 주장하고 있습니다.

만약, 피청구인이 당일 10:00경 “477명이 승선한 세월호가 침몰 중” 이라는 보고를 받았다면, 그 즉시 청와대 위기관리상황실에 입장하여 세월호의 침몰현황, 구조현황 등을 파악하고, 그 상황에 맞는 적절한 지시를 내리는 것이 합당합니다.

청와대 위기관리상황실은 안보 및 재난 등의 위기가 발생하였을 때, 국가 위기 관련 정보를 종합하여 대처하는 곳으로 군(軍)을 비롯해 국가 핵심기관 및 시설들과 핫라인이 연결되어 있고, 위성영상시스템도 갖추어져 있습니다. 또한, 군·경찰 등 지휘부와의 교신은 물론 한반도 일대 항공 및 선박 등과도 통신할 수 있는 첨단 시스템이 마련되어 있습니다. 해경에서 보내온 교신은 위기관리상황실로 모두 전달되고 있었습니다.

마치 각 구조본부 상황실 또는 중앙재난안전대책본부 상황실에서 위기상황을 지휘·통제 및 조정하듯 위기관리상황실에서 세월호의 침몰현황, 구조현황 등에 대해서 피청구인은 지휘·통제 및 조정역할을 수행함이 합당하였습니다.

피청구인은 2013년부터 2015년까지 3년 연속 위기관리상황실에서 국가 비상사태 시 국민의 안위와 국가 안보를 지키기 위한 정부 차원의 대비 태세를 점검하는 을지 국가안전보장회의(NSC)를 주재하였고, 2016. 1. 6. 북한의 핵실험 소식을 듣고 국가위기관리상황실에서 40분간 국가안전보장회의(NSC)를 주재하기도 하였습니다.

따라서 피청구인은 세월호 사고 소식을 보고받는 즉시, 위기관리상황실로 달려가 참모들과 함께 실시간으로 전달되는 상황 및 정보를 보고받고, 국가안보실장, 국방부장관, 안전행정부장관, 해양수산부장관, 해양경찰청장 등에게 상황에 맞는 가장 적합한 조치나 지시를 해야 했습니다. 그러나 피청구인은 사고당일 단 한 번도 청와대 위기관리상황실에 가지 않았고, 위기상황을 지휘·통제 및 조정역할도 전혀 수행하지 않았습니다.

피청구인은 세월호 선수만 남기고 완전전복 된 당일 10:21경 국가안보실로 하여금 해경본청 상황실에 대통령의 지시사항¹³⁾을 전달하였다고 주장하고 있습니다.

■ 대통령 지시사항 : 2014년 4월16일 10시25분30초 BH-해경상황실 간 녹취록.
◎ BH : 첫째 단 한명도 인명피해가 발생하지 않도록 하라. 그냥 적어. 그 다음에 여객선내에 객실 엔진실 등을 포함해서 철저히 확인해가지고 누락되는 인원이 없도록 해라.

위와 같은 대통령의 지시는 침몰한 세월호에 갇힌 승객을 구조할 할 수 있는 골든타임이 지나버린 상황에서 대통령이 전원구조 지시를 한 것은 무의미한 지시라고 할 수밖에 없습니다.

13) 사고 당일 10:00경이면 세월호 좌현은 이미 다 물에 잠긴 상황이고, 세월호가 급속하게 침몰하고 있던 시각입니다. ‘국가재난대응체계도’ 최상위에 있는 대통령(국가안보실)이 위기관리메뉴얼에 따라 정상적인 조치를 하였다면 보고를 받은 즉시 바로 회의를 소집하거나 구조 전문가의 의견을 들을 수 있는 방안을 강구했을 것이다. 대통령은 결코 구조전문가가 아니기 때문입니다. 대통령이 모든 분야의 전문가일 수 없고, 이런 이유로 위기관리메뉴얼을 정하고 있는 것입니다. 따라서, 대통령의 전원구조 지시사항은 무의미한 지시라는 평가를 피할 수 없습니다.

사고 당일 10:00 대통령에게 이루어진 최초 서면보고는 사고발생 1시간2분 후이고, 국가안보실(위기관리센터)이 09:19 YTN속보로 인지한 시점으로부터 41분 후의 일입니다. 세월호에 갇힌 승객을 구조할 할 수 있는 골든타임 때 대통령이 사고가 발생하였다는 것조차 알지 못했고, 국가재난상황에 대해 대통령보고까지 1시간이 걸린다는 것은 위기상황을 지휘·통제 및 조정역할을 하는 위기관리시스템이 얼마나 허술한지 보여주는 단면이라고 할 수 있습니다.

사고당일 17:15경 피청구인이 중앙재해대책본부를 방문하여 “구명조끼를 학생들은 입었다고 하는데 그렇게 발견하기가 힘들니까?” 라고 말한 것¹⁴⁾은 세월호 침몰 상황뿐만 구조 현황까지 전혀 파악을 하지 못하고 있었음을 자인하고 있는 것이라고 할 것입니다.

피청구인이 중앙재해대책본부를 방문한 이후에도 피청구인의 국가재난 위기관리자로서의 역할이 계속된다고 할 것이므로 피청구인은 방문 이후에도 세월호 참사사고와 관련한 긴급한 구조 또는 수습대책 관련 회의를 열고, 상황에 따라 구조 또는 수습대책을 세워 실행하는 것이 합당하다고 할 것입니다. 그러나, 피청구인은 **사고당일 4. 16.경부터 같은 달 20.경까지** 사이에 어떠한 회의를 개최한 적도 없고, 어떠한 지시를 내린 적도 없습니다. 이는 피청구인이 국가재난상황이 발생하였음에도 위기상황을 지휘·통제·관리하는 역할을 명백히 포기하고 있음을 보여주는 것이라 할 것입니다.

14) 국가안보실(위기관리센터)장이 사고 당일 10:00경과 10:15경 서면과 유선으로 보고하였다는 사실 자체가 없었던 것일 수도 있다는 의심을 합리적으로 하게 하는 장면이라고 할 것입니다.

즉, 국가안보실장의 보좌를 받아 세월호 침몰 사고에 대하여 피청구인은 청와대의 위기관리상황실에 입장하여 국가안보실장으로부터 세월호 침몰상황, 사고 현장에 구조세력이 출동한 현황, 퇴선조치 등 위기상황에 따른 각 대응 기구들의 적절한 조치 상황이 이루고 있는지 여부 등에 관하여 참모들과 함께 실시간으로 상황 및 정보를 보고받고, 국가안보실장, 국방부장관, 안전행정부장관, 해양수산부장관, 해양경찰청장 등에게 상황에 맞는 가장 적합한 조치나 지시를 내리는 등 지휘·통제 및 조정역할을 수행해야 함에도 불구하고 이를 전혀 하지 않았던 것입니다.

3. 국민의 생명권을 보장해 줄 의무를 부담하는 피청구인의 지위

가. 헌법 제66조의 규정

헌법 제66조

- ①대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다.
- ②대통령은 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 진다.
- ③대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.
- ④행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다.

헌법은 국가의 원수이자 행정부의 수반이라는 대통령의 막중한 지위를 감안하여 제66조 제2항 및 제69조¹⁵⁾에서 이를 다시 한 번 강조하고 있고, 이

15) 헌법 제69조

대통령은 취임에 즈음하여 다음의 선서를 한다. “나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다.”

러한 헌법의 규정은, 대통령이 국민 모두에 대한 '법치와 준법의 상징적 존재¹⁶⁾인 것을 의미합니다. 이에 따라 대통령은 헌법을 수호하고 실현하기 위한 모든 노력을 기울여야 할 뿐만 아니라, 법을 준수하여 현행법에 반하는 행위를 해서는 안 되며, 나아가 입법자의 객관적 의사를 실현하기 위한 모든 행위를 해야 합니다(헌법재판소 2004. 5. 14. 자 2004헌나1 결정). 헌법 제66조 제2항 및 제69조 에 규정된 대통령의 ‘헌법을 준수하고 수호해야 할 의무’는 헌법상 법치국가원리가 대통령의 직무집행과 관련하여 구체화된 헌법적 표현입니다.

또한, 헌법 제7조 제1항 은 “공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며, 국민에 대하여 책임을 진다.” 고 하여, 공무원은 특정 정당이나 집단의 이익이 아니라 국민 전체의 복리를 위하여 직무를 행한다는 것을 규정하고 있는데, 이는 대통령이 공무원으로서 국민 전체에 대한 봉사자로서의 국가기관의 지위와 책임은 국가재난 관리영역에서는 헌법 제10조에서 규정된 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.’ 는 내용에 구체화되고 있습니다.

헌법 제34조가 “국가¹⁸⁾는 재해를 예방하고 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력해야 한다.” 고 규정하고 있는데, 이 규정 또한 대통령의 ‘법치와 준법의 상징적 존재’로서 갖는 성격에서 도출되는 의무라고 할 것입니다.

다.“

16) 대통령이 국민 모두에 대한 ‘법치와 준법의 상징적 존재’ 라는 것은 헌법 규정에서 ‘국가’ 를 ‘대통령’ 으로 해석해도 합리적 해석된다는 것을 말합니다.

17) 여기서 ‘국가’ 를 ‘대통령’ 으로 바꾸어 넣어도 됩니다.

18) 마찬가지로 ‘국가’ 를 ‘대통령’ 으로 보아야 좋습니다.

결론적으로 대통령은 국민 모두에 대한 ‘법치와 준법의 상징적 존재’로서 그 직무수행과정에서 국가재난 상황에 빠진 국민의 생명을 보호할 구체적인 의무를 부담한다고 할 것입니다.

나. 헌법 제88조 및 제89조 규정

대통령제를 취한 우리 헌법은 대통령이 행정수반으로서 각부를 통할하고, 대통령은 국무회의 의장(헌법 제88조 제3항)으로서 행정각부의 권한을 획정·조정할 수 있는 권한(헌법 제89조 제10호)을 부여받고 있습니다. 이 규정에서 대통령은 당연히 국가위기에 해당하는 재난 발생 시 재난위기관리에 관한 정보사항을 종합하고, 관리 업무를 적극적으로 수행하는 것이 헌법 정신에 부합한다고 할 수 있습니다.

다. 정부조직법과 재난 및 안전관리 기본법

정부조직법 제11조 (대통령의 행정감독권)

- ① 대통령은 정부의 수반으로서 법령에 따라 모든 중앙행정기관의 장을 지휘·감독한다.
- ② 대통령은 국무총리와 중앙행정기관의 장의 명령이나 처분이 위법 또는 부당하다고 인정하면 이를 중지 또는 취소할 수 있다.

정부조직법 제14조 (대통령비서실)

- ① 대통령의 직무를 보좌하기 위하여 대통령비서실을 둔다.
- ② 대통령비서실에 실장 1명을 두되, 실장은 정무직으로 한다.

정부조직법 제15조 (국가안보실)

- ① 국가안보에 관한 대통령의 직무를 보좌하기 위하여 국가안보실을 둔다.

② 국가안보실에 실장 1명을 두되, 실장은 정무직으로 한다.

재난 및 안전관리 기본법(법률 제11994호 일부개정 2013. 08. 06. 이하 ‘재난기본법’ 이라 함)

제3조 (정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. [개정 2011.3.29, 2012.2.22, 2013.3.23 제11690호(정부조직법), 2013.8.6] [[시행일 2014.2.7.]]

5. “**재난관리책임기관**”이란 재난관리업무를 하는 다음 각 목의 기관을 말한다.

가. **중앙행정기관** 및 지방자치단체(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제15조제2항에 따른 행정시를 포함한다)

제34조의4 (기능별 재난대응 활동계획의 작성·활용)

① 재난관리책임기관의 장은 재난관리가 효율적으로 이루어질 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 기능별 재난대응 활동계획(이하 “**재난대응활동계획**”이라 한다)을 작성하여 활용하여야 한다.

제34조의5 (재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운용)

① 재난관리책임기관의 장은 재난을 효율적으로 관리하기 위하여 재난유형에 따라 다음 각 호의 위기관리 매뉴얼을 작성·운용하여야 한다.

1. 위기관리 표준매뉴얼: 국가적 차원에서 관리가 필요한 재난에 대하여 재난관리 체계와 관계 기관의 임무와 역할을 규정한 문서로 위기대응 실무매뉴얼의 작성 기준이 되며, 재난관리주관기관의 장이 작성한다.

2. 위기대응 실무매뉴얼: 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역할에 따라 실제 재난대응에 필요한 조치사항 및 절차를 규정한 문서로 재난관리기관의 장과 관계 기관의 장이 작성한다.

3. 현장조치 행동매뉴얼: 재난현장에서 임무를 직접 수행하는 기관의 행동조치 절차를 구체적으로 수록한 문서로 위기대응 실무매뉴얼을 작성한 기관의

장이 지정한 기관의 장이 작성한다. 다만, 시장·군수·구청장은 재난 유형별 현장조치 행동매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있다.

정부조직법에서는 대통령을 최고기관으로 하고, 그 밑에 국무총리, 그 밑에 각부 장관을 규정하고 있는데(제11조, 제18조 및 제26조), 정부조직법 제11조는 ‘대통령은 정부의 수반으로서 모든 중앙행정기관의 장을 지휘·감독한다.’ 라고 되어 있습니다. 그리고 국가행정기관 조직과 정원에 관한 통칙¹⁹⁾에서 중앙행정기관이라는 것은 ‘국가의 행정사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로서 그 관할권의 범위가 전국에 미치는 행정기관을 말한다.’ 라고 개념 정의하고 있습니다.

대통령은 정부의 수반으로서 국가의 모든 행정업무를 총괄 담당하고, 그 관할권이 대한민국에 미치는 전형적인 중앙행정기관입니다. 따라서 재난안전기본법에 따라서 대통령(국가안보실)은 재난관리와 관련된 국가위기관리대응지침을 당연히 마련하고, 그 관리지침에 따라서, 정한 사항에 따라서 재난위기 시에 재난분야 위기 관련 사항에 대해서 정보 사항을 종합하고 관리할 의무가 있습니다.

19) 국가행정기관 조직과 정원에 관한 통칙(대통령령 제25228호 일부개정 2014. 03.

11) 제2조 (정의)

이 영에서 사용되는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “중앙행정기관”이라 함은 국가의 행정사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로서 그 관할권의 범위가 전국에 미치는 행정기관을 말한다. 다만, 그 관할권의 범위가 전국에 미치더라도 다른 행정기관에 부속하여 이를 지원하는 행정기관은 제외한다.

라. 국가위기관리기본지침(대통령훈령 285호)

국가위기관리기본지침(대통령훈령 285호)

제8조 ⑥ 국가안보실은 재난 분야 위기에 관한 정보·상황의 종합 및 관리 업무를 수행한다.

제8조 ⑦ 그 밖에 각종 재난 분야 위기관리기구의 구성 및 운영과 기능 등에 관 하여 필요한 사항은 ‘재난 및 안전관리 기본법’ 및 같은 법 시행령에 따른다.

정부조직법 제15조에 의하여 대통령의 직무를 보좌하는 국가안보실은 ‘재난 분야 위기에 관한 정보·상황의 종합 및 관리 업무를 수행’ 하여야 하고, 이를 원활히 수행하기 위해서는 재난 및 안전관리 기본법 및 같은 법 시행령 ‘에 따라 재난 분야 위기관리기구의 구성·운영하고, 그 기능을 수행하여야 합니다.

국가위기관리기본지침은 대통령 훈령형식으로 되어 있다고 하더라도 모든 행정기관을 구속하는 효력이 있으므로, 국가위기관리기본지침은 두 가지 의미를 함축하고 있습니다.

국가재난 시 위기대응·관리 의무를 규정하고 있는 재난기본법 제34조의 4, 5에 따라 국가위기관리기본지침이 마련되었다는 점이 그 첫째이고, 대통령 과 대통령을 보좌하는 국가안보실은 국가위기관리기본지침과 이 지침에 근거 하여 마련된 위기관리매뉴얼에 따라 그 직무를 수행할 의무가 부담된 것이라는 점이 그 두 번째입니다.

따라서, 대통령을 보좌하는 국가안보실은 세월호 참사와 같은 국가재난이

발생한 경우에 국가위기관리기본지침 및 위기관리매뉴얼에 따라 대통령이 재난 분야 위기에 관한 정보·상황의 종합 및 관리 업무를 수행해야 합니다.

즉, 대통령은 국가안보실의 보좌를 받아 위기상황을 지휘·통제·관리하는 역할을 수행할 의무가 있으므로, 세월호 참사와 같이 국가재난 위기에 처한 국민의 생명을 보호할 의무를 마땅히 수행해야 하는 것입니다.

마. 소결

대통령은 기본적으로 행정수반으로서 각부를 통할하고 대통령은 국무회의 의장으로서 행정 각부의 권한을 확정·조정할 수 있는 권한을 헌법에서 부여받고 있는 점, 대통령이 공무원으로서 국민 전체에 대한 봉사자로서의 국가기관의 지위와 책임은 국가재난 관리영역에서는 헌법 제10조에서 도출되는 국민의 생명권을 보호해야 할 의무로 구체화 되고 있는 점, 헌법 34조는 ‘재해로부터 국민을 보호하기 위한 노력’을 국민 모두에 대한 ‘법치와 준법의 상징적 존재’인 대통령이 해야 된다는 점, 정부조직법과 재난안전기본법, 특히 재난안전기본법 제34조의 4, 5에서 따라 대통령과 대통령을 보좌하는 국가안보실은 기능별 재난대응 활동계획의 작성·활용할 의무와 재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운용할 의무를 부담하고 있는 점, 이러한 의무를 달성하기 위하여 국가위기관리기본지침과 이에 따른 위기관리매뉴얼이 마련되었다는 점 등을 종합하면, 세월호 참사와 같은 국가재난이 발생한 상황에서 대통령은 국가안보실의 보좌를 받아 국가위기관리기본지침과 이에 따른 위기관리매뉴얼에 따라 재난 분야 위기에 관한 정보·상황의 종합 및 관리 업무를 수행하여 국민의 안전과 생명을 보호 할 의무를 부담하고 있다고 할 것입니다.

세월호 참사사고의 경우에 대통령인 피청구인은 즉시 청와대의 위기관리 상황실에 입장하여 세월호 침몰 상황에 따른 구조 활동이 효율적으로 진행되고 있는지, 수색 및 구조 업무 현장 지휘가 원활하게 수행되고 있는지, 인명 구조 및 현장 수습 총괄 업무가 잘 수행되고 있는지, 관련 행정기관의 협조·지원이 적절하게 수행되고 있는 지, 사고 후 수습 등 지원이 잘 수행되고 있는 지, 선박재난 수습에 업무 총괄·조정이 잘되고 있는 지 여부 등 국가의 총체적 역할이 집중 투입되도록 하는 행정부 수반으로서 최고 상위에서의 위기 상황관리자로서의 역할을 수행함으로써 세월호 침몰 사고로 위협받는 승객들의 안전과 생명위협으로부터 회피할 수 있는 모든 조치를 마땅히 취해야 했습니다.

4. 국민의 생명권 보호의무와 관련한 피청구인의 직무수행의무 위반에 대하여

가. 생명권·안전을 누릴 권리의 헌법상 근거

우리 헌법재판소는 생명권²⁰⁾은 헌법 제10조에서 도출된다고 보고 있습니다(헌법재판소 2010. 2. 25. 자 2008헌가23 결정【형법 제41조 등 위헌제청】). 모든 인간은 헌법상 생명권의 주체가 되고, 국가는 헌법 제10조 에 따라 생명을 보호할 의무를 부담²¹⁾하고 있습니다.

20) 인간의 생명은 고귀하고, 이 세상에서 무엇과도 바꿀 수 없는 존엄한 인간존재의 근원이다. 이러한 생명에 대한 권리는 비록 헌법에 명문의 규정이 없다 하더라도 인간의 생존본능과 존재목적에 바탕을 둔 선험적이고 자연법적인 권리로서 헌법에 규정된 모든 기본권의 전제로서 기능하는 기본권 중의 기본권이라 할 것이다(헌재 1996. 11. 28. 95헌바1, 판례집 8-2, 537, 545 참조).

21) 유럽인권헌장 제2조제1항(누구나 생명에 대한 권리를 가진다)은 국가가 의도적이

한편, “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐” 한다고 규정하고 있는 헌법전문과 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다.” 라고 규정하고 있는 헌법 제10조 등에서 모든 국민은 생명·건강·신체 등의 법익을 침해하는 위협 내지 위험으로부터의 안전을 누릴 권리가 있고, 국가는 이를 보장할 의무를 부담한다고 할 것²²⁾입니다.

나. 피청구인의 직무상 작위의무위반에 대하여

앞에서 살펴본 바와 같이, 헌법규정, 정부조직법과 재난안전기본법 제34조의 4, 5, 국가위기관리기본지침과 이에 따른 위기관리매뉴얼 등을 종합하면, 피청구인은 세월호 참사와 같은 국가재난이 발생한 상황에서 국가안보실의 보좌를 받아 국가위기관리기본지침과 이에 따른 위기관리매뉴얼에 따라 재난 분야 위기에 관한 정보·상황의 종합 및 관리 업무를 수행하여 국민의 안전과 생명을 보호 할 의무를 부담하고 있다는 것을 확인하였습니다.

우리 헌법은 대통령제를 근간으로 하고 있고, 국가안보실은 대통령의 보좌기관에 불과하기 때문에 김장수 전 국가안보실장이 “국가안보실은 안보·재

고 불법하게 생명을 박탈하는 것을 금지할 뿐 아니라(소극적 의무), 동시에 그 관할권내에 있는 사람의 생명을 안전하게 보호(safeguard)하기 위한 적절한 조치들(appropriate steps)을 취할 의무(적극적 의무)를 규정한다.(ECtHR, Judgment, L.C.B. v. the United Kindom 14/1997/798/1001, 1998. 6. 9., § 36)

22) 독일연방헌법재판소: “헌법상 평화권과 질서권이자 자신의 국민의 안전을 보장해야 하는 권력인 국가의 안전은 포기할 수 없는 헌법적 가치이다. 국가는 안전을 위한 고유하고 최종적인 정당성을 부여받고 있다” (BVerfGE 49, 24(56f.); 115, 320(346); 120, 274(319): 이부하, 233에서 재인용)

난·국가핵심기반 분야의 위기 징후를 24시간 모니터링하고 있”다고 말한 것처럼 대통령의 국민의 생명과 안전을 돌보는 직무는 24시간 계속 되어야 합니다. 위와 같은 대통령의 직무는 국가위기관리기본지침과 이에 따른 위기관리매뉴얼에 따른 국가위기 발생 시에 즉각적으로 이루어야 합니다.

「국가공무원법」 제58조 제1항²³⁾은 공무원이 직장을 이탈하지 못하도록 규정하고 있는데, 여기서 ‘직장은’ 대통령의 경우에는 단순히 공간적인 청와대 본관 집무실만을 의미하는 것이 아니라, 대통령의 직무수행과 관련한 시스템이 작동하는 모든 공간에서 이탈을 금지하는 것으로 보아야 합니다.

나아가, 대법원은 공무원의 성실의무는 “공무원에게 부과된 가장 기본적인 중요한 의무로서 최대한으로 공공의 이익을 도모하고 그 불이익을 방지하기 위하여 전인격과 양심을 바쳐서 성실히 직무를 수행하여야 하는 것”이라고 판시(대법원 1989. 5. 23. 선고 88누3161 판결 참조)하고 있는데, 대통령도 공무원으로서 부담하는 성실의무는 24시간 계속되는 것입니다. 왜냐하면, 대통령은 행정부의 수반으로서 국민 모두에 대한 '법치와 준법의 상징적 존재'이기 때문입니다.

특히 우리 대법원은 “국민의 생명·신체·재산 등에 대하여 절박하고 중대한 위험상태가 발생하였거나 발생할 우려가 있어서 국민의 생명·신체·재산 등을 보호하는 것을 본래의 사명으로 하는 국가가 초법규적, 일차적으로 그 위험배제에 나서지 아니하면 국민의 생명·신체·재산 등을 보호할 수 없는 경우

23) 국가공무원법 제58조(직장 이탈 금지)

① 공무원은 소속 상관의 허가 또는 정당한 사유가 없으면 직장을 이탈하지 못한다.

에는 형식적 법령에 근거가 없더라도 국가가 관련공무원에 대하여 그러한 위험을 배제할 작위의무를 인정”(대법원 2005 6. 10. 선고 2002다53995 판결)하고 있습니다. 따라서, 세월호가 침몰하고 있던 당시의 상황은 국민의 생명·신체·재산 등에 대하여 절박하고 중대한 위험상태가 발생한 경우로서 국가가 그 위험배제에 나서지 아니하면 국민의 생명·신체 등을 보호할 수 없는 경우에 해당합니다.

피청구인은 대한민국의 대통령으로 대한민국 국민인 세월호 탑승자들의 생명에 대한 절박하고 중대한 위험상태의 배제에 적극적으로 나서야 할 국가이자 관련 공무원입니다.

앞서 살펴보았듯이, 피청구인의 국민의 생명권을 보호해야할 작위의무는 관계 법령에 의해 도출되는 것이 명백하지만, 설령 관계 법령에 근거가 없다고 판단되는 경우에도 세월호 탑승자들에게 절박하고 중대한 위험상태가 발생한 이상 피청구인에게는 그 위험을 배제해야할 작위의무가 인정됩니다.

(1) 피청구인은 당일 청와대 **본관 집무실**에 출근하지 않았습니다. 이것이 피청구인에게 부과된 직무상 작위의무 위반의 핵심이라고 할 수 있습니다. 대통령제를 취하여 대통령에게 행정부 수반으로서의 헌법상 지위를 갖는 피청구인은 24시간 계속하여 그 직무를 수행하여야 하고, 특별한 사정이 없는 한 본관 집무실에서 그 직무를 수행하여야 합니다. 사고 당일이 평일인 상황에서 특별한 사정없이 사적 공간의 성격을 갖는 관저에서 머무는 것은 직장 이탈행위로서 허용될 수 없습니다.

피청구인은 몸이 좋지 않았다는 점, 일정이 없었다는 점을 이유로 피청구인

이 세월호참사 당일 관저에서 근무한 것이 정상적인 근무라 주장하고 있습니다. 하지만 피청구인의 위 주장은 피청구인에게 세월호참사 당일 집무실에서 근무가 불가능할 정도의 특별한 사정이 없었습니다.

더욱이 세월호 참사 당일은 세월호 승객들의 생명에 대한 중대한 위험이 발생한 경우로서 대통령인 피청구인에게 본관집무실에서 정상적으로 근무해야 할 의무가 더욱 엄격히 요구되는 상황이었습니다. 그럼에도 불구하고 피청구인은 본관 집무실로 출근하려는 의지조차 보이지 않은 채 줄곧 관저에 머물렀습니다.

위와 같이 피청구인은 ① 특별한 사정이 없이 본관 집무실에 출근하지 않았고, ② 정상적인 근무가 요구되는 상황에서도 관저에 지속적으로 머물렀는데, 이는 명백히 국가공무원법 제58조에 의해 금지되는 직장이탈행위에 해당한다 할 것입니다.

특히, 피청구인이 청와대 본관 집무실로 출근하지 않는 등 피청구인의 소재지가 불명확하여, 국가안보실장과 대통령 비서실장은 피청구인에게 신속한 보고를 할 수 없었습니다. 뿐만 아니라, 피청구인이 청와대 본관 집무실에 출근하지 않아 국가안보실이 세월호 참사관련 **보고서면**²⁴⁾을 작성하느라 40분의 골든타임을 허비하는 원인을 제공하였다고 할 것입니다.

(2) 피청구인은 사고 당일 10:00경 국가안보실장으로부터 사고 개요, 사고

24) 해양 선박사고의 경우 사고현황을 신속하게 전파·보고하는 것이 초동대응에서 매우 중요하기 때문에, 「해양사고(선박) 위기관리 실무매뉴얼」은 선박사고에 대한 최초 상황보고는 “유, 무선으로 피해상황만 우선 보고” 하도록 규정하고 있고, 사고발생 보고는 “6하 원칙에 의거 간결·명료하게 신속하게 보고” 하도록 규정하고 있으며, “지속적으로 상황 파악 후 2보, 3보 등 추가보고” 하도록 규정하고 있습니다.

선박 제원, 구조 인원 현황, 구조 관련 조치 등에 대한 서면보고를 받았고, 10:15분경 유선으로 보고를 받았음에도 주장하고 있는데, 피청구인의 주장에 의하더라도 피청구인은 사고당일 4. 16.경부터 같은 달 20.경까지 사이에 어떠한 회의를 주재한 적이 없었습니다. 이는 피청구인이 국가재난상황이 발생하였음에도 위기상황을 지휘 및 통제·관리하는 역할을 명백히 포기하고 있음을 보여주는 단적인 예라고 할 것입니다.

(3) 피청구인은 서면보고 혹은 유선보고를 받는 즉시 위기관리상황실로 가지 않았고, 국가위기관리평가회의의 개최 등을 요청하지도 않았습니다. 피청구인이 2013년부터 2015년까지 3년 연속 위기관리상황실에서 **올지 국가안전보장회의(NSC)**를 주재한 전례, 2016. 1. 6. 북한의 핵실험 소식을 듣고 국가 위기관리상황실에서 40분간 **국가안전보장회의(NSC)**를 주재하기도 한 전례에 비추어 보아도 납득할 수 없습니다.

(4) 피청구인은 국가위기관리기본지침과 이에 따른 위기관리매뉴얼에 따라 해야 할 국가위기평가회의 요청 또는 참여, 세월호 침몰 관련 위기정보·상황 종합 및 관리 등에 관한 대응조치를 하지 않았습니다. 즉, 세월호 침몰 상황에 따른 구조 활동이 효율적으로 진행되고 있는지, 수색 및 구조 업무 현장 지휘가 원활하게 수행되고 있는지, 인명 구조 및 현장 수습 총괄 업무가 잘 수행되고 있는지, 관련 행정기관의 협조·지원이 적절하게 수행되고 있는지, 사고 후 수습 등 지원이 잘 수행되고 있는지, 선박재난 수습에 업무 총괄·조정이 잘되고 있는지 여부 등 국가의 총체적 역할이 집중 투입되도록 하는 위기상황관리자로서의 역할을 전혀 수행하지 않았습니다.

(5) 피청구인의 직무상 의무위반의 내용은 형법 제122조의 직무유기죄²⁵⁾보다 넓은 개념으로 보아야 합니다.

먼저, 헌법재판소는 “ ‘직무집행에 있어서’의 ‘직무’란, 법제상 소관 직무에 속하는 고유 업무 및 통념상 이와 관련된 업무를 말한다. 따라서 직무상의 행위란, 법령·조례 또는 행정관행·관례에 의하여 그 지위의 성질상 필요로 하거나 수반되는 모든 행위나 활동을 의미한다.” 라고 판시하였습니다(헌법재판소 2004. 5. 14. 자 2004헌나1 결정).

둘째, 헌법재판소는 탄핵제도(헌법 제65조)가 “행정부와 사법부의 고위 공직자에 의한 헌법위반이나 법률위반에 대하여 탄핵소추의 가능성을 규정함으로써, 그들에 의한 헌법위반을 경고하고 사전에 방지하는 기능을 하며, 국민에 의하여 국가권력을 위임받은 국가기관이 그 권한을 남용하여 헌법이나 법률에 위반하는 경우에는 다시 그 권한을 박탈하는 기능을 한다. 즉, 공직자가 직무수행에 있어서 헌법에 위반한 경우 그에 대한 법적 책임을 추궁함으로써, 헌법의 규범력을 확보하고자 하는 것이 바로 탄핵심판절차의 목적과 기능인 것이다.” 라고 밝히고 있습니다(헌법재판소 2004. 5. 14. 자 2004헌나1 결정).

25) 형법의 직무유기죄 적용에 있어서 “ ‘**직무를 유기한 때**’ 란 공무원이 법령, 내규 등에 의한 **추상적 성실의무**를 태만히 하는 일체의 경우에 성립하는 것이 아니라 직장의 무단이탈, 직무의 의식적인 포기 등과 같이 국가의 기능을 저해하고 국민에게 피해를 야기 시킬 가능성이 있는 경우(대법원 2014.4.10, 선고, 2013도229)를 말한다. (중략)따라서, 공무원이 태만·분망 또는 착각 등으로 인하여 직무를 성실히 수행하지 아니한 경우나 형식적으로 또는 소홀히 직무를 수행한 탓으로 적절한 직무수행에 이르지 못한 것에 불과한 경우에도 직무유기죄는 성립하지 아니한다.(대법원 2014.4.10, 선고, 2013도229)”

셋째, 탄핵소추의 권한은 헌법상 국회에 부여된 권한인데, 국회는 헌법기관 중 민주적정당성에 가장 충실한 헌법기관이라고 할 수 있습니다. 국민의 민의에 충실해야 하는 민주주의 원리 등에 비추어 대통령이 국민이 기대하는 수준으로 대통령으로서의 직무수행을 하지 않는 경우에는 직무수행의 위반이 있다고 평가 되어야 합니다.

다. 소결

앞에서 살펴본 바와 같이, 헌법상의 규정(헌법 제65조, 헌법 제10조, 헌법 제34조 등), 정부조직법과 재난안전기본법, 특히 재난안전기본법 제34조의 4, 5, 국가위기관리기본지침과 이에 따른 위기관리매뉴얼에서 정한 내용에 따라 피청구인은 국가안보실의 보좌를 받아 세월호 참사 사고로 인한 생명·신체의 위험에 처한 승객의 안전과 생명을 보호 할 업무를 즉각적으로 수행할 구체적 의무가 발생하였습니다.

세월호 침몰 사고가 접수된 직후 또는 침몰사고에 관하여 YTN 보도가 있었던 당일 09:19 직후즉시 피청구인은 ① 보고(구두/대면보고 우선원칙)를 통한 충분한 정보 획득²⁶⁾, ② 안보실, NSC 등과의 협의를 통한 총체적 재난 대책 시스템 및 자원의 확보²⁷⁾, ③ 군을 비롯한 구조자원·활동에 대한 최고

26) 적절한 조치로서, 해경 및 중대본의 재난처리능력 등에 대한 평가 및 판단(대안적 구조체계에 대한) 등이 이루어지도록 하고, 당시 가동 가능한 자원들의 소재 및 그 활용에 필요한 적절한 조치 등에 대한 분석과 판단하는 업무수행 등을 들 수 있습니다.

27) 적절한 조치로서, 사고와 관련한 각 기관과 군대 등을 체계적으로 동원할 수 있는 시스템을 구축, 이를 위해서는 국가안보실이나 NSC 등이 중심이 되어 긴급회의체를 구성·소집하거나 연락과 협의, 지휘가 가능한 네트워크를 확보하는 등의 활동이 있습니다.

콘트롤 타워의 구축, 현장 구조 활동에 대한 감시·감독, ④ 중대본 등에의
임장활동을 통한 최고결정권자로서의 역할 수행, ⑤ 사후적으로 각종 대책회
의 소집 및 주재, 사건의 진상조사 및 문책, 피해보전 및 재발방지책 강구 등,
⑥ 무엇보다 대통령의 임장활동을 통해 구조 및 사고대책에 대한 국가차원의
굳은 의지를 보여주는 등의 직무를 수행해야 됨에도 불구하고 이를 방기하였
습니다.

세월호 참사 당일 피청구인의 역할 부재로 인하여 세월호 참사가 발생한
때로부터 거의 하루 동안 피청구인이 구체적인 지시나 조치를 취하지 않아
국가 및 대통령의 존재와 기능에 대한 국민의 신뢰가 상실된 점에 비추어 보
면, 피청구인은 대통령으로서의 그 직무를 계속하여 수행할 수 없을 정도로
직무상의 의무를 위반하였고, 이로 인하여 “대통령의 직을 유지하는 것이 더
이상 헌법수호의 관점에서 용납될 수 없”는 상태를 야기하였다고 보아야 할
것입니다.

5. 피청구인의 생명권보호 의무위반과 탄핵의 필요성에 대하여

가. 생명권보호의무 위반여부 판단에 있어서의 심사기준에 관한 헌법재판소 의 입장

헌법재판소는 헌법재판소 2008. 7. 31. 자 2004헌바81 결정【민법제3조등
위헌소원】사건에서 태아의 생명권을 보호하는데 미흡하여 국가의 기본권보
호 의무를 위반하고 있는지 여부를 판단함에 있어서 “국가가 적극적으로 국
민의 기본권을 보장하기 위한 제반조치를 취할 의무를 부담하는 경우에는 설

사 그 보호의 정도가 국민이 바라는 이상적인 수준에 미치지 못한다고 하여 언제나 헌법에 위반되는 것으로 보기 어렵다. 국가의 기본권보호의무의 이행은 입법자의 입법을 통하여 비로소 구체화되는 것이고, 국가가 그 보호 의무를 어떻게 어느 정도로 이행할 것인지는 입법자가 제반사정을 고려하여 입법 정책적으로 판단하여야 하는 입법재량의 범위에 속하는 것이기 때문이다. … (중략)… 헌법재판소는 권력분립의 관점에서 소위 과소보호금지원칙을, 즉 국가가 국민의 기본권 보호를 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호 조치를 취했는가를 기준으로 심사하게 된다. 따라서 입법부작위나 불완전한 입법에 의한 기본권의 침해는 입법자의 보호 의무에 대한 명백한 위반이 있는 경우에만 인정될 수 있다. …(중략)…국가가 국민의 법익을 보호하기 위하여 아무런 보호조치를 취하지 않았든지 아니면 취한 조치가 법익을 보호하기에 명백하게 부적합하거나 불충분한 경우에 한하여 헌법재판소는 국가의 보호의무의 위반을 확인할 수 있을 뿐이다(헌재 1997. 1. 16. 90헌마110, 판례집 9-1, 90, 120- 123 참조)” 라고 판시하였습니다.

나. 생명권보호의무 위반의 요건에 대하여

피청구인이 헌법상 요구되는 생명권보호의무 위반하였다고 인정되기 위해서는 피청구인이 ① 국민의 법익을 보호하기 위하여 아무런 보호조치를 취하지 않았거나 ② 취한 조치가 법익을 보호하기에 명백하게 부적합하거나 불충분한 경우에 해당하여야 합니다.

세월호 참사 당일 09:19경 YTN 보도로 국가안보실장이 세월호 침몰사고를 인지하여 09:20경 청와대 내 문자메세지로 사고 발생 사실을 전파하였고,

09:30경 해경본청은 청와대사회안전비관실, 국가안보실 위기관리센터에 세월호 침몰사고의 상황을 전파하였으며, 국가안보실장은 10:00경 대통령인 피청구인에게 사고 개요, 사고 선박 제원, 구조 인원 현황, 구조 관련 조치 등을 포함한 서면을 보고하였다고 주장하고 있습니다.

그렇다면, 피청구인은 당일 09:20경, 또는 09:30경, 늦어도 10:00경 즉시 청와대 위기관리상황실에 임장하여 참모들과 함께 실시간으로 전달되는 상황 및 정보를 보고받고, 국가안보실장, 국방부장관, 안전행정부장관, 해양수산부장관, 해양경찰청장 등에게 상황에 맞는 가장 적합한 조치나 지시를 해야 했습니다. 그러나 피청구인은 2014. 4. 16. 단 한 번도 청와대 위기관리상황실에 가지 않았고, 계속 사적 공간인 관저에만 머물러 있었습니다.

피청구인이 중앙재해대책본부를 방문한 이후에도 피청구인의 국가재난 위기관리자로서의 역할이 계속된다고 할 것이므로 피청구인은 방문 이후에도 세월호 참사사고와 관련한 긴급한 구조 또는 수습대책 관련 회의를 열고, 상황에 따라 구조 또는 수습대책을 세워 실행하는 것이 합당하다고 할 것임에도 불구하고, 사고당일 4. 16.경부터 같은 달 20.경까지 사이에 어떠한 회의를 개최한 적도 없고, 어떠한 지시를 내린 적도 없습니다. 이는 피청구인이 국가재난상황이 발생하여 국민의 생명권 보호를 위하여 위기상황에 따른 지휘 및 통제·관리하는 역할을 명백히 포기하고 있음을 보여주는 것이라 할 것입니다.

따라서, 생명권보호의무 위반하였다고 인정되기 위한 ① 요건이 충족된다고 할 것입니다.

피청구인은 사고 당일 10:25경 “첫째 단 한명도 인명피해가 발생하지 않도록 하라. 그냥 적어. 그 다음에 여객선내에 객실 엔진실 등을 포함해서 철저히 확인해가지고 누락되는 인원이 없도록 해라.(①)” 는 지시(청와대-해경상황실 간 녹취록)를 하였고, 해경청장에 전화를 걸어 “특공대를 투입해서라도 인원구조에 최선을 다할 것(②)” 을 지시하였다는 것을 주장하면서 적절한 조치를 취했다는 취지로 주장하고 있습니다.

그러나, ①의 지시는 “법익을 보호하기에 명백하게 부적합하거나 불충분한” 혹은 “적절한 조치들(appropriate steps)” 에 해당된다고 볼 수 없는, 아주 일반적이고 추상적인 언술에 불과하고, ②의 경우에 해경특공대는 대테러업무, 요인경호업무 등에 특수화되어 있을 뿐 잠수 및 구조의 업무에는 크게 익숙하지도 않을 뿐 아니라 사고해역 주변의 관할권내에 있는 해경특공대원은 14명에 불과하였다는 사실을 감안한다면 사고 및 구조와 관련하여 제대로 된 정보조차 파악하지 못하고 있음을 반증하는 것이거나 일반적인 언술에 불과합니다.

따라서, 생명권보호의무 위반하였다고 인정되기 위한 ② 요건도 충족된다고 할 것입니다.

다. 생명권 침해와 구조가능성과의 관계

헌법재판소는 공권력의 부작위에 의한 기본권침해의 성립과 관련하여 “부작위가 청구인들의 기본권을 침해하여 위헌인지 여부는, 침해되는 기본권의 중대성, 기본권침해 위협의 절박성, 기본권의 구제가능성, 작위로 나아갈 경우 진정한 국익에 반하는지 여부 등을 종합적으로 고려하여, 국가기관의 기

본권 기속성에 합당한 재량권 행사 범위 내로 볼 수 있을 것인지 여부에 따라 결정된다(헌법재판소 2011. 8. 30. 자 2006헌마788 결정).” 라고 판시를 하였습니다.

따라서, 피청구인의 생명권보호의무 위반 여부와 관련하여 피청구인이 적절한 조치를 취했다면 그 조치로서 세월호 승객의 생명권을 구제할 가능성이 있어야 되는지 여부가 문제 될 수 있습니다.

그러나, 헌법재판소가 생명권보호의무 위반과 관련하여 과소보호금지원칙으로서 심사기준을 설정하고 있는 점, 헌법상의 탄핵제도는 고위공직자가 직무수행에 있어서 헌법에 위반한 경우 그에 대한 법적 책임을 추궁함으로써, 헌법의 규범력을 확보하고자 하는 것이 바로 탄핵심판절차의 목적과 기능인 점 등을 고려하면, 피청구인의 생명권보호의무 위반여부를 판단함에 있어서 기본권의 구제가능성은 그 요건이 아니라고 할 것입니다.

설령, 기본권의 구제가능성이 요건이 된다고 하더라도 구제가능성이 존재하는 것²⁸⁾으로 족하다고 할 것입니다.

이 사건의 경우에 국가안보실은 사고당일 09:19 YTN 속보를 통하여 사고를 인지하였고, 09:30경 해경본청이 국가안보실과 대통령비서실 등에 전파한

28) “침해되는 기본권이 중대하고 그 침해의 위험이 급박하다고 하더라도 구제가능성이 전혀 없는 경우라면 피청구인의 작위의무를 인정하기가 어려울 것이다. 그러나 구제가 완벽하게 보장된 경우에만 작위의무가 인정되는 것은 아니고, 구제가능성이 존재하는 것으로 족하다 할 것이며, 구제가 완벽하게 보장된 경우에만 작위의무가 인정되는 것은 아니고, 구제가능성이 존재하는 것으로 족하다 할 것이며” (헌법재판소 2011. 8. 30. 자 2006헌마788 결정)

상황보고서가 접수되어 474명이 탑승한 여객선 세월호가 “침수 중 침몰위험이 있다는 매우 급박한 위기상황임을 알 수 있었고, 그 즉시 구조 활동의 책임을 지고 있는 자가 침몰 위험에 있는 여객선 세월호에 탑승한 승객에 대한 적절한 구조조치를 수행하고 있는지 여부를 지휘·감독하여 피청구인이 퇴선조치 등이 취해질 수 있도록 하였다면 세월호 침몰사고로부터 안전과 생명의 위험에 있었던 세월호 승객들의 생명권을 구제할 가능성이 있었다고 할 것입니다.

이러한 점에서 피청구인의 생명권보호의무 위반여부가 성립되기 위하여 생명권의 구제가능성의 요건이 필요하다고 하더라도 이 사건의 경우에는 충족된다고 할 것입니다.

라. 피청구인에 대한 탄핵의 필요성에 대하여

국가가 성립하기 위해서는 국민이 있어야 하는 것이고, 생명권이 보장되어야 국민이 존립하는 것이고, 국민의 생명권 보호 의무 할 의무를 충실히 이행할 때에 국가의 존립근거를 충족하는 것입니다.

한편, 헌법은 국가의 원수이자 행정부의 수반이라는 대통령의 막중한 지위를 구체화 하고 있는 제66조 제2항 및 제69조²⁹⁾에서 대통령은 국민 모두에

29) 헌법 제69조

대통령은 취임에 즈음하여 다음의 선서를 한다. “나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다.”

대한 ‘법치와 준법의 상징적 존재’인 지위를 갖습니다. 이런 이유로 헌법 규정에서 ‘국가’는 모두 ‘대통령’으로 새길 수 있습니다.

따라서, 대통령인 피청구인은 헌법을 수호하고 실현하기 위한 모든 노력을 기울여야 할 뿐만 아니라, 법을 준수하여 현행법에 반하는 행위를 해서는 안 되며, 나아가 입법자의 객관적 의사를 실현하기 위한 모든 행위를 해야 합니다(헌법재판소 2004. 5. 14. 자 2004헌나1 결정).

그런데, 대통령인 피청구인이 세월호 참사가 발생한 당일 08:52경 최초 사고 접수가 이루어진 때로부터 10:31경 세월호가 침몰하기까지 사이 약1시간 30분 동안 국가적 재난과 위기를 수습하는 조치를 해야 함에도 그 역할을 하지 못하였던 점, 대통령이 사고 당일 10:00경 서면보고를 받고서도 위기관리 대응역할을 위한 회의를 소집하거나 회의에 참석하여 상황을 직접 파악하거나 관계 장관 및 기관에 적절한 조치를 독려하지 않았던 점, 그 결과로 세월호 참사 희생자 304명의 생명을 잃도록 방치한 점, 나아가 대통령은 중앙재해 대책본부를 방문한 이후에도 역시 위기관리센터 역할을 위한 회의를 소집하지도 않았던 점 등을 종합하면, 대통령이 공무원으로서 국민 전체에 대한 봉사자로서 국가재난 관리영역에서는 헌법 제10조에서 도출되는 국민의 생명권을 보호해야 할 의무 등을 해태한 것이라고 할 것입니다.

이러한 결과로 ‘법치와 준법의 상징적 존재’인 지위에서 국가의 존립근거의 역할을 하는 대통령인 피청구인이 세월호 참사 희생자 304명의 생명권을 침해한 것은 이들의 생명권을 침해한 것에 그치지 않고, 이들의 유가족 삶도 송두리째 빼앗는 씻을 수 없는 아픔을 가져다주었다고 할 것이며, 이는 생

명권 보장을 국가의 존립 근거로 하는 의미를 상실시켰다고 할 것입니다. 따라서, 피청구인이 국민의 생명보장의무를 위반한 것은 중대한 헌법위반행위에 해당한다고 할 것입니다.

6. 성실의무위반은 탄핵사유가 아니라는 피청구인의 주장에 대하여

가. 피청구인의 주장에 대하여

헌법재판소는 「헌법 제69조는 대통령의 취임선서의무를 규정하면서, 대통령으로서 ‘직책을 성실히 수행할 의무’를 언급하고 있다. 비록 대통령의 ‘성실한 직책수행의무’는 헌법적 의무에 해당하나, ‘헌법을 수호해야 할 의무’와는 달리, 규범적으로 그 이행이 관철될 수 있는 성격의 의무가 아니므로, 원칙적으로 사법적 판단의 대상이 될 수 없다고 할 것이다. 직책수행의 성실성여부는 그 자체로서 소추사유가 될 수 없어, 탄핵심판절차의 판단대상이 되지 아니한다.」고 판시한 바 있습니다.(헌법재판소 2004. 5. 14. 2004헌나 1)

위와 같은 헌법재판소 판시 내용을 근거삼아 4·16 세월호 참사에서 대통령의 무능하고 무책임한 행위가 헌법상 탄핵사유가 아니라고 피청구인은 주장하고 있습니다.

나. 피청구인의 주장에 대한 반박

위와 같은 헌법재판소의 판시 내용은 대통령 파면효과의 중대성에 비추

어 과면결정을 정당화할 수 있는 중대한 사유가 존재해야 한다는 측면에서 대통령의 경미한 성실의무위반은 탄핵사유가 아니라는 취지로 제한 해석되어야 할 것입니다.

따라서 대통령의 성실의무 위반이 헌법수호의무 위반과 밀접한 관련성을 갖고 있고, 성실의무 위반의 정도가 중대하여 헌법 수호 의무를 위반한 것으로 볼 수 있는 사유라면 대통령의 성실의무 위반 역시 탄핵 사유가 되어야 할 것입니다. 헌법재판소에도 이를 부정한 내용도 찾아 볼 수 없습니다.

세월호 참사가 중대한 국가적 재난 사태였으며, 수많은 생명권 구조 여부가 촌각을 다투면서 온 국민의 시선을 멈추게 만들었던 사건이라는 점에 대하여는 누구도 이의를 제기할 수 없을 것입니다.

이런 엄중하고 촌각을 다투는 위중한 시간에 법치와 준법의 상징이며, 국가원수인 피청구인은 4·16 세월호 참사 발생 이후 이에 대응하는 납득할 만한 실효적인 조치를 취한 사실이 전혀 없다고 보이는 점, 대통령의 7시간의 행적에서도 온각 의혹이 제기되는 구체적 정황 등이 나왔음에도 그 행적을 소명함에 있어서 조차 신빙성 없는 일방적 주장으로 일관하는 있는 점, 정부가 단 한명의 생존자조차도 구조하지 못하는 불가사의 할 정도의 참사 결과를 초래한 점, 생명권 보호의 중요성에 대하여는 더 이상 언급할 필요성도 없는 헌법적 가치의 중핵인 점 등을 종합해 볼 때 피청구인의 대통령으로서의 성실의무 위반은 매우 중대한 사유에 해당하여 결국 헌법수호 의무를 위반에 경우에 해당한다 할 것입니다. 따라서 대통령으로서 국민의 신임을 배신하여 국정을 담당할 자격을 상실한 경우로서 탄핵 사유에 해당한다고 할 것입니다.

7. 결론

김장수 전 국가안보실장이 “국가안보실은 안보·재난·국가핵심기반 분야의 위기 징후를 24시간 모니터링하고 있”다고 말한 것처럼 국민의 생명과 안전을 돌보는 직무는 24시간 계속 되어야 하고, 국가위기관리기본지침과 이에 따른 위기관리매뉴얼에 따른 국가위기 대응과 관리위기 발생 시에 즉각적으로 이루어야 합니다. 그럼에도 불구하고 피청구인은 앞서 본 바와 같이, 국민의 법익을 보호하기 위하여 아무런 보호조치를 취하지 않았거나 취한 조치가 법익을 보호하기에 명백하게 부적합하거나 불충분한 경우에 해당하여 국민의 생명권보장의무를 위반하였고, 이는 세월호 참사 희생자 304명의 생명권을 침해한 중대한 헌법위반이므로 피청구인은 반드시 탄핵되어야 할 것입니다.

대통령의 4·16 세월호 참사와 관련한 생명권 보호 의무와 성실의무 위반이 탄핵사유에 해당되지 않는다는 것도 법리적 납득하기 어려운 주장이지만, 가사 탄핵사유에 해당하지 않는다고 가정하더라도 대통령의 생명권 보호 의무와 성실의무의 중대한 위반 내용이 탄핵을 정당화하는 중요 사유 중 하나라는 점까지 부정되어서는 안 될 것입니다.

세월호 참사는 모든 국민의 시선을 멈추게 하였고 ‘국가가 우리에게 무엇이나.’ ‘이게 국가냐.’는 전 국민적 분노와 인식을 일으켰습니다. 이제 주권자인 국민의 분노와 의문에 대하여 헌법재판소는 분명하게 답변해야 할 것입니다.

첨 부 서 류

1. 세월호 침몰사고 대응 및 연안여객선 안전관리·감독 실태(감사원 감사보고서 제7쪽, 제8쪽)
1. 4세션 참사 당시 및 이후 정부 재난 대응 지휘·보고 체계(4·16세월호참사 특별조사위원회 제3차 청문회 자료 제159쪽~200쪽)
1. 세월호특조위강제종료이후 진상규명과제와 국회의 역할 토론회 표지
1. 세월호, 왜 진상규명 해야 하는가?(세월호특조위강제종료이후 진상규명과제와 국회의 역할 토론회 자료)
1. 세월호 참사와 탄핵(416세월호참가국민조사위원회 창립 토론회 자료)

2017. 1. 19.

위 제출인 416세월호참사국민조사위원회

공동대표 안 병 욱

사단법인 4·16세월호참사진상규명및안전사회건설을 위한 피해자가족협의회

집행위원장 전 명 선

4월16일의 약속국민연대

상임운영위원 유 경 근

민주사회를 위한 변호사 모임

회장 정 연 순

민주주의 법학연구회

회장 이 호 중

참여연대

공동대표 정 강 자

헌법재판소 귀중