

공익사항에 관한 감사원 감사청구서(단체용)

수신 : 감사원장

청구일자 : 2014 .5. 14

1. 청구 단체	단 체 명	참여연대(담당 : 참여연대 안전걸 협동사무처장 담당부서 : 참여연대 행정감시센터(소장:장유식변호사), 민생희망본부(본부장 : 이현욱 변호사)		
	소 재 지	종로구 통인동 132번지 참여연대		
	대 표 자	정현백		
	단체설립목적	참여연대는 각계각층 국민들의 자발적인 참여로 국가권력을 감시하고, 구체적인 정책과 대안을 제시하며, 실천적인 시민행동을 통하여 자유와 정의, 인권과 복지가 바르게 실현되는 참여민주사회를 건설하는 것을 목적으로 함		
	허가·신고·등록기관	안전행정부		
	회 원 의 수	약 14,000명	조직년월일	1994.9.10
	연락전화 등	전화	02-723-5303 02-723-5302	FAX
2.	감사대상기관	대통령, 청와대, 국가안보실, 대통령비서실, 해경, 해양수산부, 안전행정부, 해군, 국방부, 교육부, 국무총리실, 한국선급, 해운조합 등		
3.	감사청구 제목 : 세월호 참사 전후한 대통령, 청와대, 그리고 정부 주요 부처의 위법·부당행위 및 각종 문제와 공익에 반하는 행위에 대한 공익감사청구			
4.	감사 청구 사항	1. 세월호 참사 전 선박 안전, 선박 운항 관련 각종 규제나 기준이 완화되거나 후퇴한 과정에서 관련 기관 및 정부당국의 위법·부당행위 또는 공익에 반하는 행위들에 대해 2. 세월호 참사 전 세월호 등 여객 선박에 대한 관리·감독, 사고 예방을 위한 조치 등에 관련하여 책임 기관 및 정부 당국의 위법·부당행위 또는 공익에 반하는 행위들에 대해 3. 세월호 참사 후 (특히 초기 구조 및 대응 과정 포함) 구조 및 사고 대처 관련 기관 및 정부당국의 위법·부당 행위 또는 공익에 반하는 행위들에 대해		
5.	청구 이유	[불임]		
7.	관련 증거 자료	별첨자료 2개 - 참여연대의 이번 참사 모니터링 보고서(추가 제출 예정) - 민변의 진상규명과제 보고서		

[첨부문서 : 단체등록증 1매]

감사 청구 이유

1. 감사청구의 배경

- 세월호 대 참사로 유가족들과 실종자 가족들의 통곡이 온 나라에 울려 퍼지고 국민 모두가 큰 슬픔과 충격에 빠져 있습니다. 또, 많은 이들이 희생되고 실종된 전 과정을 보면서 국민들은 정부 당국의 총체적인 잘못에 대해서 분노하고 있습니다. 실제로 세월호 참사를 전·후해서 정부 당국과 관련 기관의 불법 행위와 부실하고 무능한 대응의 전말이 드러나고 있습니다. 특히 세월호 침몰 사고가 발생한 당시 잘못된 초기 구조 및 대응은 국민들을 경악케 했습니다. 또 세월호 침몰 사고가 벌어지기 전 관련 기관과 정부 당국이 여객 운항선에 대한 관리·감독과 사고 예방 조치를 제대로 진행하지 못 한 것에도 국민들은 통탄하고 있습니다.
- 세월호 참사를 전·후한 전 과정에서의 관련 책임기관과 정부 당국의 위법·부당한 행위, 공익에 반하는 행위 등을 철저히 따져서 반드시 책임을 물어야 합니다. 그 잘못이 만천하에 드러나 당사자가 엄정한 책임을 지는 것이 억울하고 기가 막히는 대참사의 희생자에 대한 최소한의 도리이며, 다시는 이런 참사가 발생하지 않게 하는 재발방지 대책의 기초와 시발점입니다.
- 이에 참여연대는 5.14(수) 해경, 해군, 해수부, 국방부, 안행부, 교육부, 국무총리실, 국가안보실, 대통령비서실, 청와대, 대통령 등 이번 세월호 참사와 관련 있는 책임 기관과 정부 당국에 대해 감사원이 대대적이고 전면적인 감사에 나서야 함을 호소하며, 감사원에 공익감사청구서를 제출합니다.
- 감사원은 해경, 해수부 등에 대해 감사에 나선다고 밝혔지만 대통령, 청와대, 국가안보실, 국무총리실, 대통령비서실 등 이번 참사에서 가장 큰 책임이 있는 최고 권력기관 및 주요 책임기관을 감사원의 감사 대상에 반드시 포함해야 합니다. 감사원은 모든 국민들의 절박한 기대와 바람을 안고, 이번 세월호 참사에 대해 직접적 책임이 있는 모든 기관과 정부 당국에 대해 대대적이고 전면적인 감사를 진행해야 합니다.

2. 감사 청구의 대상

- 1) 세월호 참사 전 선박 안전, 선박 운항 관련 각종 규제나 기준이 완화되거나 후퇴한 과정에서의 관련 책임기관 및 정부 당국의 위법·부당행위 또는 공익에 반하는 행위들에 대해
- 2) 세월호 참사 전 세월호 등 여객 선박에 대한 관리·감독, 사고 예방을 위한 조치 등과 관련한 책임 기관 및 정부 당국의 위법·부당행위 또는 공익에 반하는 행위들에 대해
- 3) 세월호 참사 후 (특히 초기 구조의 완벽한 실패를 포함해) 구조 및 대응·대처 관련해 책임 기관 및 정부 당국의 위법·부당 행위 또는 공익에 반하는 행위들에 대해

4) 위와 관련하여 이번 사태와 관련하여 책임과 권한이 있는 한국선급, 해운조합, 해경, 해양수산부, 안전행정부, 해군, 국방부, 교육부, 국무총리실, 국가안보실, 대통령비서실, 청와대, 대통령 등이 철저한 감사의 대상이 되어야 함.

5) 세월호 참사와 구조 실패와 관련하여 반드시 규명해야할 문제들

- 참사 전 여객 운항 선박의 운항 가능 연령을 20년에서 30년으로 연장하는 등 규제 완화 과정 문제점
- 운항 선박에 대한 부실한 안전 검사
- 한국선급, 해운조합 등이 관계된 민관유착
- 출항 과정에서 위법성 여부와 해양경찰·해양항만청의 관리·감독의무 위반
- 탑승자, 구조자 수 반복과 사고 관련 각종 은폐 의혹
- 사고 시간과 원인 등 불명확한 사고 경위
- 일반적 절차를 벗어난 조난 신고
- 진도관제센터의 세월호 교신내용 은폐 및 조작 의혹
- 선장, 선원들의 무책임한 행동
- 현장에 처음 도착한 해경의 소극적, 무책임한 구조 행태
- 초기 구조자 숫자의 오류와 혼선, 구조 인력 및 장비 등에 대한 오류와 혼선들
- 해경·해수부·해군·국방부·안행부 등 초기 구조와 사고 대처에서의 결정적인 잘못들
- 해군과 민간기관의 구조 지원을 거부한 해경
- 컨트롤타워 부재와 대책기구의 난립
- 해경과 언딘사 간 유착 의혹
- 정부의 여론 통제와 민간 사찰 논란
- 대통령, 청와대, 대통령비서실 등 최고 권력기관의 사고 초기 대응의 문제와 직무유기 등
- 대통령, 청와대, 국가안보실 등 책임 회피 및 책임 전가 문제

3. 감사 대상 기관별 구체적으로 감사가 진행되어야할 사항 및 사유1)

1) 대통령, 청와대, 국가안보실, 대통령비서실

- 대한민국 헌법 제34조 제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 밝히고 있으며 제69조에서는 대통령은 취임에 즈음하여 다음의 선서를 한다고 규정하고 있음. “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.” 즉 국가와 대통령, 그리고 대통령을 수반으로 하는 정부는 국민을 보호하고, 국민의 자유와 복리의

1) 이 감사청구서는 한겨레신문 세월호 참사 6대 책임자 기사(5.12일자) 등 언론보도, 민변의 반드시 밝혀내야할 진상규명 17개 과제 보고서(민변, 5.8일 발표), 참여연대의 이 사건 관련 모니터 보고서 등을 참조하여 작성되었습니다.

증진을 위해 최선의 노력을 다해야 한다고 우리 헌법과 국가의 요체인 국민이 명령하고 있는 것임. 그러나 국가 최고 권력기구로서 대통령과 청와대, 그리고 국가안보실과 대통령 비서실이 이번 세월호 참사를 전후한 과정에서 보여준 모습은 국민의 생명과 안전을 최우선시 해야 하는 직무를 사실상 유기했으며 책임을 회피하기 위해 급급했다는 강한 의구심을 낳음.

- 세월호 참사 발생과 구조 및 수습 과정에서 보인 박근혜 대통령과 청와대의 잘못된 대응은 매우 심각한 수준임. “학생들이 구명조끼를 입었다는데 그들을 발견하거나 구조하기가 힘이 됩니까?”, (“저녁 6시 30분쯤 파도가 잠잠해지면 본격적으로 구조작업을 한다”고 보고하자) “지금은 물살이 세서 그렇군요.” 참사 발생 8시간이 훌쩍 넘은 시각, 중앙재난안전대책본부를 방문한 박근혜 대통령이 한 말임. 그때까지도 청와대는 상황의 심각성을 파악하지 못했음을 알 수 있음. 지금까지도 청와대는 참사 발생 직후 누구에게 언제, 어떤 보고를 받은 후 어떻게 대응했는지 명확하게 공개하지 않고 있음. 정부의 무능한 재난 대응과 책임을 회피하려는 태도는 큰 문제임.(한겨레신문 2014. 5. 12일자 8면 기사 등 요약)

- 또 행정부의 수반이자 국가의 최고 권력자로서 국민의 생명을 구해야 할 막중한 의무를 갖는 대통령이 사고가 나자마자 세월호 구조와 수습 작업에 필요한 모든 예산, 장비, 인력, 조치, 지원 방안들에 대해 모든 책임을 지겠다고 밝히면서 현장에서 또는 그에 준하는 곳에서 적극적으로 진두지휘했다면 지금과 같은 참혹한 결과가 나오지 않았을 거라는 의문을 제기함. 박근혜 대통령은 진도 사고 현장을 두 번 방문했으며 또한 초기에 중요한 기회가 여러 차례 있었지만, 한 번도 구체적인 지시나 대안을 제시하지 않았음. 오히려 인명 구조와 큰 상관없이 ‘엄벌’만을 반복적으로 강조한 것이 큰 실책으로 지적되고 있음. 이번 참사와 관련하여 초기 구조와 대응에 박근혜 대통령과 청와대, 대통령비서실의 책임이 결코 가볍지 않음을 알 수 있는 대목임. 또 박근혜 대통령은 공식적인 대국민 사과가 아니라 참모들과의 비공개 국무회의에서 간접적으로 사과 의사를 표명했고, 그것도 ‘적폐’라는 애매모호한 표현으로 현 정부와 자신의 책임을 비껴가는 비겁한 방식을 사용했음. 당연히 피해자와 그 가족들은 이를 진정한 사과로 받아들일 수 없다는 의견을 밝힘.

- 또한 청와대와 국가안보실은 세월호 사고 초기부터 “국가안보실은 재난 컨트롤타워가 아니다”라며 사고 수습 과정에서 책임을 회피했고 최고 권력기구로서 해야 할 의무를 피하는 데 골몰했음. 위에서 언급했듯이 초기 대응에서부터 현장의 최고 책임자를 지목하고 모든 자원, 인력, 예산, 조치를 신속히 총동원하고 진두지휘해야 할 대통령과 청와대, 국가안보실이 그에 상응하는 노력을 전혀 하지 않았음. 이는 헌법상 최고 권력기구의 직무를 유기한 중대한 위법·부당행위로 반드시 대통령, 청와대, 국가안보실, 대통령 비서실 등의 초기 대응과 사고 수습 과정에서의 잘못이 명확히 규명되어야 함.

- 더욱이 박근혜 정권이 출범하면서 행정안전부를 안전행정부로 바꾸고 국정 기조에 국민 안전을 여러 번 강조했지만 형식적 변화에 불과했음. 오히려 박근혜 대통령은 당선 직후부터 지금까지 실제로는 재벌·대기업들을 위한 각종 규제 완화와 안전 기준 후퇴, 공공부문의 민영화를 밀어 붙이면서 나라와 국민들을 더욱 위험한 상황으로 몰아가고 있다고 할 수 있음.

- 박근혜 정부는 지난해 8월 ‘재난 및 안전관리기본법’을 제정해 재난 업무에 대한 총괄·조정 기능을 안전행정부에 맡겼지만, 제대로 이행되지 않았음. 법 개정 뒤 10개월이 지난 현재까지도 재난 대응의 1차적

책임 기관인 해양경찰청, 해양수산부의 위기 대응 매뉴얼에서 재난 컨트롤타워는 여전히 '청와대 국가안보실'로 되어있음(아래 해경 매뉴얼 참조). 청와대와 정부, 대통령이 국가의 재난 및 안전에 대한 대응 체계가 실효성 있게 변화하고 잘 이행되고 있는 지 전혀 점검하지 않은 것임. 이는 사고 초기 대응에 혼선을 빚은 주요한 원인 중 하나로 지목되고 있음.

- 이번 참사와 관련한 박근혜 대통령과 청와대의 태도도 희생자 가족과 국민들에게 큰 상처와 실망을 안겨줌. 대통령의 '입'이라고 할 수 있는 민경욱 청와대 대변인은 세월호 참사 관련 잇따라 물의를 일으킨 서남수 교육부 장관을 일방적으로 두둔하는 부적절한 발언을 함. 또한 피눈물을 흘리며 청와대 앞을 찾아온 유가족들에 대해 "지금 (청와대 앞에 세월호 참사) 유가족분들이 와 계시는데 순수 유가족분들 요청을 듣는 일이라면"이라고 표현해, '불순한 이들이 유가족들 사이에 끼어 있거나 순수하지 못한 유가족들도 있다'는 식으로 읽힐 수 있는 부적절한 망언을 하기도 했음. 민 대변인은 세월호 사건 초기 청와대의 책임을 부인하는 브리핑을 진행했고, 대통령의 사과 요구를 일축하는 발언도 함. 또 대통령의 형식적 사과에 반발해 "사과가 아니다"라고 절규하던 유족들에게 "굉장히 유감"이라는 표현을 써가면서 유족들에게 더 큰 상처를 주기도 했음. 박근혜 대통령의 '입'이라는 청와대 대변인이 잇따라 부적절한 언행을 일삼는데도 박근혜 대통령이 계속 민경욱 대변인의 자리를 유지시킨다면 이 역시 큰 문제임. 뿐만 아니라 박승춘 보훈처장은 그동안에도 극단적 이념 편향, 5.18광주민중항쟁 기념곡(임을 위한 행진곡) 지정 거부, 사실상의 불법적인 대선 개입으로 큰 물의를 일으켜 온 이로, 이번 세월호 참사 관련해 최근 한 공적 강연에서 "세월호 침몰 때문에 대통령과 정부가 아주 곤욕을 치르고 있다. 우리나라는 무슨 큰 사건만 나면 대통령과 정부를 공격한다"라고 말한 사실이 확인됨. 정부와 그 수반인 대통령에 대한 국민들의 정당한 비판을 무조건적·감정적 행태로 폄훼·비하한 것임. 박승춘 보훈처장은 또 미국의 9.11사건과 세월호 참사를 비교하기도 했는데, 이 역시 매우 부적절한 비교임. 이처럼 저열한 사고방식과 인식을 가지고 있는 이들을 박근혜 대통령이 계속해서 비호하고 자리를 지켜주는 이유가 무엇인지 국민들은 분노하고 있음.

- 이외에도 정부·여당 고위 관계자들의 망언과 부적절한 처신이 잇따르고 있는데, 이런 잘못들은 박근혜 대통령의 태도와 관련 있음. 박근혜 대통령은 처음부터 참사에 대해 진정성 있는 사죄나 책임 있는 태도를 보여주지 않았고, 자신과 현 정부는 마치 사고와 아무런 관계가 없는 것처럼 행동함. 그리고는 그 책임을 세월호 승객 구조와 사태 수습에 전력을 다해야 할 국무총리에 떠넘기기에 이룸. 정홍원 국무총리는 구조와 실종자 수색이 한창이던 때 사퇴를 표명했고 이는 유족, 실종자가족, 국민들에게 큰 실망과 충격을 안겨줌. 박근혜 대통령은 바로 정홍원 국무총리의 사표 수리 의사를 밝히면서, 실제 사임은 참사 수습이 마무리되면 한다고 밝혔지만, 이로써 정홍원 국무총리는 사실상 '식물 국무총리'로 전락해 구조와 대응에 전혀 힘을 발휘할 수 없는 상황을 초래함. 대통령이 현장에서 상주하거나 진두지휘할 수 없다면 국무총리라도 대신 위임해야 했는데 반대로 국무총리를 '식물 국무총리'로 만들어 버린 중대한 실책이 발생함.

※ 참조 : 해경의 관련 매뉴얼

(해상사고대응매뉴얼 22쪽)

해양경찰청은 접수된 관련 상황과 국내외 언론보도 내용, 외국 구조기관 등을 통해 파악 분석한 정보를 국가안보실, 국토교통부, 해양수산부 및 유관기관, 실무기관에 즉시 보고/전파

(해상사고대응매뉴얼 24쪽)

- o 국가안보실은 해상사고 관련상황을 파악 및 관리
- 각 기관별 임무와 역할에 대한 조치사항 등 확인

(해상사고대응매뉴얼 29쪽)

기관별 책임/역할

국가안보실 - 부처기관의 위기대응체계 가동실태 확인, 범정부차원의 대응책 협의 및 조정

2) 국무총리와 국무총리실

- 국무총리와 국무총리실 역시 무책임하고 부실한 대응으로 일관함.
- 특히 내각을 총괄하고 인솔하면서 피해자 구조와 사고 대응에 최선을 다해야 할 국무총리가 느닷없이 사퇴를 선언한 것은 이번 사고와 관련해 대표적임 무책임하고 무능한 사례로 꼽힘.
- 또 국무총리실은 지난 해 140개 국정과제 가운데 '총체적인 국가 재난관리체계 강화' 과제에 대한 이행 실적이 좋으며 가장 좋은 '우수' 등급을 주었는데, 이 역시 매우 부적절한 행정조치임이 드러남.

3) 해경과 해수부

- 초동대처 실패로 인해 침몰 후 추가 구조자가 0명에 그친 현실이 해경의 모든 책임을 단명하게 보여줌. 전형적인 잘못된 초동대처와 소극적인 구조 활동에 따른 직무유기, 위법·부당한 행위에 대해 철저히 감사해야 함. 또 해경이 사망자, 실종자들의 유실물 중 가장 중요한 상황 증거로 판단되는 휴대폰을 가족들에게 돌려주지 않고 또 관련 통화 기록을 은폐하거나 뒤늦게 공개하고 있다는 의혹 등은 분명한 위법·부당 행위임. 더불어 해경이 이번 참사의 주요 책임자·피고인인 선장과 선원들을 해경 직원의 아파트와 모텔 등에 함께 머무르게 한 정황도 철저히 규명되어야 함.

- 턱없이 부족한 해양 안전 관련 예산, 해경 업무의 절반 이상이 해양 사고·안전과 관련 없는 일인 상황의 경위도 감사 대상이 되어야 함. 또 사고 초기에 왜 정부나 지자체, 각급 공공기관 등이 소유한 헬리콥터, 구조선, 구조 전문가 등이 신속히 투입되지 않았는지 반드시 규명되어야 함. 무엇보다 적극적이고 신속한 구조를 회피한 부실한 초기 대응으로 단 한명도 추가로 구조해내지 못한 과오에 대해 해경부터 청와대까지 모든 책임자들의 총체적인 잘못을 따지고 진상과 책임을 규명해야 함.

- 세월호 침몰은 가능한 인력과 장비를 최대한 총동원했어야 할 대형 재난이었음. 하지만 해경은 초기 대응에 철저히 실패했음. 진도 해상교통관제센터(VTS)는 세월호가 관제해역에 들어섰지만 진입보고를 받지 못했고, 사고 전 2시간 동안 어떤 교신도 하지 않았음. 또한 해경은 세월호 침몰을 최초로 신고한 학생에게 '경도와 위도'를 묻는 등 어리석은 대응으로 위중한 시간을 낭비하였음. 심지어 사고 당일 학생들의 신고로 출동한 소방당국의 헬기가 해경의 통제 때문에 대기만 하다 돌아갔다는 보도가 나옴. 관련 당국은 가동할 수 있는 장비를 총동원하지 않았으며 사고 초기 승객들에게 배를 탈출하라는 안내 방송을 전혀 하지 않았음. 해경은 사고 이후 진도 관제센터와 세월호가 교신한 내용을 공개하지 않다가, 이를 지적

하는 언론 보도가 잇따르자 사고 발생 5일째에야 뒤늦게 이를 공개함. 해경의 사고 대응에 문제가 있었음을 보여줌.

- 침몰 중인 선내에 있던 승객에 대한 구조 활동이 매우 소극적이었거나 아예 전무했다는 정황이 드러남.2) 해경은 사고 초기 구조를 위해 바다에 들어갈 수 있게 해달라는 UDT 출신 дай버들의 요청을 묵살했으며, 구조 진행과정에서 특정민간업체와 유착되어 있다는 의혹이 제기됨. 해경의 무능과 무책임, 부실한 초동대처와 구조 실패에 대해 감사원이 모든 문제점과 의혹을 감사를 통해 밝혀내야 함.

- 해양사고를 담당하는 주무부처인 해양수산부가 여객선의 운항관리와 검사 업무를 각각 한국해운조합과 한국선급에 아웃소싱한 채, 이들 기관에 대한 지휘 감독을 제대로 하지 않은 것도 심각한 문제임. 문제의 핵심은 해운조합과 한국선급의 이사장이나 주요 임원 자리를 이른바 '해피아'(해양 관료+마피아의 합성어)가 독식하면서 사실상 해수부의 관리 감독 기능까지 무력화됐다는 사실임. 해운조합 역대 이사장 12명 중 10명이 해수부 등 관련기관 출신이었음. 세월호 참사 뒤 자진 사퇴한 주성호 전 해운조합 이사장은 이명박 정권에서 국토해양부 제2차관을 지낸 인사. 정부의 위탁을 받아 대형 선박검사를 독점적으로 대행하는 한국선급도 1960년 출범 이후 11명의 이사장 가운데 8명이 관료 출신인 것으로 확인됨. 해수부 산하 14개 공공기관 중 부산·인천·여수·울산 등 4개 항만공사를 비롯해 10개 이상의 장 역시 관료 출신으로 채워짐.

- 또 이명박 정부가 2009년 1월 '해운법 시행규칙'을 개정하여 여객선의 선령제한을 30년으로 완화한 것도 원인을 제공함.3) 선령제한 기준은 20년이지만 예외 규정을 통해 선령이 20년을 초과한 여객선도 선박 검사기준을 통과하면 최대 10년까지 선령을 연장하게 해준 것임. 이는 국내 해운회사들이 만든 이익단체

2) 해경의 실패는 구조 과정에서도 되풀이됐다. 해경은 '배가 침몰하고 있다'는 사실을 확인했지만, '침몰 사고'에 투입돼야 할 해경특공대는 세월호가 완전히 침몰할 때까지도 현장에 도착하지 못했다. 해경은 오전 8시58분 수중 구조가 가능한 특공대원 7명에게 출동 명령을 내렸으나, 이들을 태우고 사고 해역으로 가야 할 해경 헬기는 특공대원들이 도착하기 전에 항공구조사 2명만 태우고 급히 이륙해 버렸다. 사고 상황과 구조 임무를 공유하는 연락 체계가 작동하지 않은 것이다. 최고 속도 296km까지 낼 수 있는 헬기가 특공대원 없이 사고 해역에 도착한 시간은 9시30분이었다. 당시 세월호 선체는 이미 45도 각도로 기울었지만, 특공대원이 투입됐다면 선체 내 승객들까지도 긴급 대피나 일부 구조가 가능한 상황이었다. 100t급 해경 경비정(123정)이 사고 해역에 도착한 시간은 9시35분이었다. 당시 객실에 있던 학생들은 불과 1시간 뒤 자신들에게 닥칠 상황도 모른 채 카카오톡 문자메시지를 주고받고 있었다. 해경은 세월호 이준석 선장과 승무원들을 먼저 구조했고, 이 장면을 지켜보며 객실 안에서 유리창을 두드리던 승객들은 구해내지 못했다. 전체 구조자(172명)의 절반이 넘는 90여명의 목숨을 구한 것은 오전 10시께 달려온 어선들이었다.(2014. 5. 12일자 한겨레신문 기사 중)

3) 해운법 시행규칙 제5조(여객선의 보유량 등)

① 법 제5조제1항제5호에 따른 해상여객운송사업의 여객선 보유량기준은 별표 2와 같다. ② 법 제5조제1항제5호에 따른 해상여객운송사업의 여객선 선령(船齡)기준은 20년 이하로 한다. <개정 2008.3.14, 2009.1.13> ③ 제2항에도 불구하고 선령이 20년을 초과한 여객선으로서 해양수산부장관이 정하여 고시하는 선박검사기준에 따라 선박을 검사한 결과 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 5년의 범위에서 1년 단위로 선령을 연장할 수 있고, 선령이 25년을 초과한 여객선[강화플라스틱(FRP) 재질의 선박은 제외한다]으로서 해양수산부장관이 정하여 고시하는 선박검사기준에 따라 선박을 검사한 결과 및 해양수산부장관이 정하여 고시하는 선박관리평가기준에 따라 선박을 평가한 결과 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 5년의 범위에서 1년 단위로 선령을 연장할 수 있다. <신설 2009.1.13, 2013.3.24>

④ 제2항 및 제3항에도 불구하고 「선박안전법 시행규칙」 제23조제1항제1호에 따른 여객선안전증서를 받은 여객선은 선령기준을 적용하지 아니한다. <개정 2009.1.13> ⑤ 제2항 및 제3항에 따른 선령은 해당 선박의 진수일부터 기산하되, 진수한 날을 알 수 없으면 진수한 달의 1일을, 진수한 달을 알 수 없으면 진수한 해의 1월 1일을 진수일로 본다. <개정 2009.1.13>

인 '해운조합'의 지속적이 로비 및 요구 사항이었다는 점에서 해경, 해수부, 해운조합 등의 유착이 심각하다는 의혹을 낳는 대목임. 실제로 해운조합에 따르면 2012년 말 우리나라 연안에는 172척의 여객선이 운행 중인데, 이중 건조된 지 21년이 넘은 노후 선박은 모두 39척. 규제가 풀리기 전 2008년 당시 전체 연안 여객선 166척 중 선령 21년 이상이 13척에 불과하던 것과 비교하면 4년 사이 무려 3배 가까이 급증함.

- 마찬가지로 박근혜 정부도 선박운행 안전규제를 대폭 축소 및 폐지하려 했던 사실도 감사의 대상이 되어야 함. 이번 감사의 가장 큰 원인들은 규정을 위반한 과적과 부실한 선박 안전점검 및 승무원의 미숙한 선박운항이었는데, 해수부의 2014년도 규제개혁 추진과제에 따르면 선박안전법 시행규칙에 규정된 컨테이너 안전점검 사업자에 대한 현장점검을 축소하기로 함. 당초 규정은 지방 해양항만청이 컨테이너 안전점검 사업자에 대하여 연 1회 이상의 현장점검을 하도록 하는데, 이로 인해 사업자의 부담이 가중된다는 이유로 현장점검을 자료 제출로 대체할 수 있으며 그 역시 연 1회만으로 축소하는 내용임. 컨테이너에 화물을 무리하게 싣거나 충분한 결박조치를 하지 않는 등 안전상 문제가 있는 경우에도 이를 점검하는 사업자에 대한 관리감독을 사실상 현장점검 없이 서류로 대체하겠다는 것임.⁴⁾ 또 다른 해양 안전 관련 규제도 줄줄이 후퇴하고 있었음. 심지어 선사들의 요구로 운항관리사가 과다 선적을 눈감아주더라도 해경이 처벌할 방법이 없어지는 황당한 일도 벌어짐. 지난 2012년 해운법을 개정할 때 처벌 규정을 빼버리는 어처구니없는 실수를 했기 때문. 이 때문에 일부 지역에서는 4년 동안 운항관리사가 한 번도 적발되지 않았다고 함. 이런 규제 완화를 추진했던 이명박 정부의 관련 당국, 그리고 비록 세월호 참사로 계획이 현실화되지는 않았지만 유사한 안전규제 완화를 지속적으로 추진해온 박근혜 정부에 대해 감사원이 특단의 감사를 실시해야 함.

4) 안전행정부

- 강병규 안행부 장관은 세월호 침몰 사고가 발생한 지난 16일 오전 9시 경찰 간부후보생 졸업식 참석을 위해 충남 아산에 있었다는 사실이 확인됨. 사고 발생 소식이 오전 8시 58분경 목포해양경찰청 상황실에 접수됐으나 강 장관은 9시 25분경 졸업식 현장에서 사고 보고를 받았다고 함. 이때, 강병규 장관은 행사 참석을 취소하는 대신 9시 40분경 중앙재난대책본부 구성을 지시하고 여전히 졸업식장에 머물렀고, 오전 10시 30분경 선체가 전복돼 사태가 악화된 순간에도 강병규 장관은 졸업생에게 상장을 준 후 웃음을 머금고 기념사진까지 촬영한 것으로 확인됐음. 이후 강병규 안행부 장관은 서울 안행부 청사에 설치된 중앙재난대책본부로 이동했다가 진도 사고 현장으로 뒤늦게 향했는데, 그 시각은 오후 1시 10분쯤으로 사고 발생 4시간이 지난 뒤였음. 현행법상 대형 재난 사고의 최고 책임자가 무려 4시간인 넘도록 사고 현장에 대한 지휘를 사실상 제대로 하지 않는 중대한 직무 유기를 저지름.

- 강병규 장관은 사고 현장에 도착한 후에 박근혜 대통령이 4월 16일 오후 5시 10분경 중앙재난대책본부를 방문기로 하자, 서울 청사 중앙재난대책본부에서 대통령에게 직접 보고를 하겠다고 현장을 떠났음에도 대통령보다 늦게 도착해 보고를 하지 못했다고 밝혀짐. 4시간 만에 사고 현장에 나타난 주무 장관이 대통령에게 과잉 충성을 보이기 위해 다시 참사 현장을 떠나는 비정상적인 일이 벌어진 것. 평소 대통령과 장관들의 관계 및 통치 형태가 이처럼 봉건적이고 무책임하며, 반국민적인 행위였는지 알 수 있음.

4) 민변 5.8일 발표 진상규명 과제 17개 중에서 인용하여 요약하였음.

- 그런데 중앙재난대책본부 또한 전혀 제대로 기능하지 못했음. 정부는 중앙재난대책본부가 혼선을 거듭하자 그 기능을 정지시키고 법적 근거조차 불분명한 범정부사고대책본부를 구성함. 이후 강병규 장관과 중앙재난대책본부는 이번 사고와 관련하여 제 역할을 하지 못하고 있음. 안행부와 중앙재난대책본부가 행한 잘못의 대표적인 사례는 구조 인원, 구조인력에 대한 틀린 집계를 반복하여 초기 상황 파악에 혼선을 빚은 것이며, 그로써 구조 인력과 구조 장비를 집중 투입해야 하는 시기를 놓치는 데 결정적 원인을 제공한 상황에 대해 감사원이 철저히 감사해야 함. 특히 경찰은 이번 참사와 관련해 유언비어 유포 혐의를 강력하게 엄포하고 있는데, 안행부와 중앙재난대책본부 등이 초기 구조 인원과 투입되고 있는 구조인력에 대한 잘못된 숫자를 공표한 일은 엄청난 후과를 야기한 막중한 잘못이라고 봐야 함.

5) 해군, 국방부

- 해군과 국방부가 초기 구조 및 대응에 적극 나서지 않은 정황과 그 원인도 반드시 규명되어야 함. 해경과의 관계 때문에 그러했다고 국방부와 해군은 밝히고 있지만, 이러한 해명은 국민들을 전혀 납득시키지 못함. 해양 작전의 전문성을 갖추고 있는 해군과 국방부가 모든 수단과 방법을 총동원해 적극적으로 승객을 구조했어야 함. 특히 최첨단 구조장비 통영함이 투입되지 않았는지에 대해서 반드시 규명해야 함.

- 통영함 진수식이 2012년 9월에 있었고, 독도함(1만 4,500톤) 예인능력 시험까지 통과했음에도 1년 7개월이 지난 현재까지 핵심 장비 성능 테스트를 마치지 못한 것은 해군의 책임방기 및 직무유기라고 할 수 있음. 해군의 통영함 인수과정 절차에 대한 감사가 필요한 대목임. 성능 불충족 판정을 받은 핵심 장비(음파탐지기와 수중무인탐사기)는 모두 방사청이 주관한 관급 도입장비였음. 이와 관련하여 납품비리 의혹이 제기되며, 방사청 시험평가 기준과 절차가 허술하다는 지적이 있음.

- 해군 참모총장이 통영함 투입을 지시하였고, 해군-방사청-대우조선해양 대리인이 통영함의 세월호 구조 현장 투입 합의각서에 서명까지 하였음에도 통영함이 투입되지 않은 이유에 대한 의혹이 해소되지 않음. 워선의 개입이 있었느냐는 의혹까지 일고 있음.5)

6) 한국선급, 해운조합 등6)

- 한국해운조합과 한국선급은 선박 안전관리와 검사·인증 등의 업무를 독점하는 기관임.7) 해운조합은 여

5) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=421&aid=0000818524> 뉴스기사 참조 : 최첨단 구조함 통영함이 세월호 참사 현장에 투입되지 못한 이유와 관련, 문제의 핵심장비인 수중무인탐사기(ROV)와 선체고정음파탐지기(HMS)가 '관급장비'로 구매되면서 통영함의 전력화가 지연됐다는 주장이 제기됐다. 13일 국회 국방위원회 소속 김광진 새정치민주연합 의원이 입수한 자료에 따르면 지난해 12월 해군이 발표한 운용시험평가 결과 ROV와 HMS 모두 '전투용 부적합' 판정을 받았다. 국방부는 이런 결함 때문에...(하략)

6) 5.1일자 한겨레신문 기사 등 참조하여 요약

7) 한국해운조합은 한국해운조합법 제6조에 의해 여객선 안전운항관리 및 선박안전관리 체제 관련 업무를, 한국선급은 선박안전법 제60조에 따라 선박 검사업무를 각각 맡고 있는 것임.

객선 안전운항관리와 선박안전관리를 맡아 화물 과적이나 고박(화물을 묶어 고정하는 것) 상태를 점검하는 일을 주로 하고, 한국선급은 선박 검사와 복원성 검증 등을 통해 선박의 구조와 설비가 기준에 맞는 지 점검하는 임무를 맡음. 무리한 증축에 따른 복원력 상실, 과적, 부실한 고박은 이번 세월호 침몰사고의 핵심 원인으로 꼽히는데, 이러한 문제를 낳은 한국선급과 해운조합 측의 부실 점검은 반드시 철저히 진상규명되어야 하고, 이들과 해수부·해경의 유착 배경도 소상히 밝혀져야 함.

- 해운조합은 2000여개 여객선사가 조합원으로 참여하는 이익단체임. 또 사단법인인 한국선급의 회원 83명 가운데 과반수가 넘는 48명이 해운·조선업 대표나 임원, 기술인임. 안전 규제의 대상이 안전 규제의 주체가 된 모순적이고 문제적인 상황이 계속되어옴.

- 연안여객선의 안전관리와 과적, 승선인원 등을 점검하는 일을 하는 운항관리사는 해운조합이 채용한 직원임. 해운조합은 해운사로부터 운항관리비 명목으로 한 해 수십억 원을 건어 운항관리사를 고용함. 이들이 선사의 이익을 외면하고 철저히 안전관리하기 어려운 구조인 것. 해운조합 인천항 운항관리실은 지난달 15일 세월호가 출항하기 전 안전점검 보고서를 허위로 적은 사실을 묵인하고, 심지어 조작하기도 했음이 검찰의 수사 결과 드러남.

- 한국선급은 해양수산부 장관의 위탁을 받아 선박의 안전 상태를 확인하고 검사하는 일을 함. 선박 구조 변경 안전검사, 선박 도면 심의, 선박 기자재의 재승인 및 검사 등이 주요 업무. 지난 2월 세월호 객실 증축 검사는 한국선급 목포지부가 담당했음. 세월호가 증축 공사를 마친 뒤 한국선급은 “복원성 데이터 등에 이상이 없다”며 합격 판정을 내린 바 있음. 세월호 침몰사고의 원인을 수사하는 검경합동수사본부는 세월호에 대한 정기 중간검사와 증축 당시 복원성 검사의 문제점을 파악하기 위해 한국선급 부산 본사와 목포지부를 압수수색함.

- 이에 따라 민주사회를 위한 변호사 모임(민변)의 ‘세월호 참사 진상규명과 법률지원 특별위원회’는 지난 5월 8일 기자회견을 통해 “선박의 안전이나 검사를 특정기관이 독점하게 하고, 그 기관이 행정관청과 강하게 유착되어 업무 처리가 부실해진 구조적 문제를 낱알이 밝혀야 한다”고 촉구한 바 있음.

7) 교육부

- 서남수 교육부 장관이 식음을 전폐하고 있는 유가족, 실종자들 가족들이 있는 진도 체육관 의료 테이블에서 태연하게 라면을 먹어 논란을 빚음. 또한 서남수 장관이 세월호 희생자의 장례식장에 찾아갔을 때 직원이 “교육부 장관 오셨습니다”라며 유세를 하여 유가족들이 거세게 항의하기도 함. 문제 해결에 최선을 다하고 조심스럽고 진정성 있게 유가족을 위로해야 할 정부당국 당사자로서 매우 부적절한 처신임.

- 교육부는 학생들의 안전을 지켜야 할 최고 책임기관 중 하나로서, 수많은 학생들이 피해를 입은 이번 사건에 있어 교육부 장관의 처신과 대응이 매우 중요함. 게다가 작년 여름 태안 앞바다 불법사설 해병대 캠프에서의 공주사대부고 학생들의 희생, 올해 초 경주 리조트에서 대학생 참사가 잇따라 발생함에 따라 교육부가 학생들의 수련회, 캠프, 수학여행 등 외부 활동 전반의 안전 대책과 사고 예방책을 세워 최선의 조치를 했다면 이번 참사를 미연에 막거나 피해를 최소화할 수 있었다는 점에서 교육부 책임도 막중함.

- 특히, 태안 참사 희생 학생들의 유가족들이 한 목소리로 태안 참사에 대한 대처에서도 교육부가 말 바꾸기, 유가족 기만, 재발방지 대책 회피 등을 자행하고 있다고 강력하게 비판하고 있는 상황인 것을 감사원은 주목해야 할 것임. 교육부가 계속되는 학생 참사에 대한 주무부처로서의 역할을 제대로 진행하고 있는지, 특히 잇따른 참사 때마다 박근혜 대통령과 서남수 교육부 장관이 학생 안전에 최선을 다하겠다고, 사고 예방을 위한 제대로 된 재발방지 대책을 수립하겠다고 공언해왔는데, 실제로 그런 조치를 취해왔는지 감사원이 교육부를 상대로 집중적으로 점검해야 하고, 태안 참사와 관련한 사전, 사후 교육부의 대책의 문제점에 대해서도 감사해야 함. 참고로 현재 태안 참사 유가족들은 청와대와 교육부의 무관심과 무대책을 비판하며 청와대 앞에서 150일이 넘게 1인 시위를 진행하고 있음.

4. 결론

- 현재 국민들은 비통한 심정으로 하루하루를 보내고 있고, 대한민국의 현실을 깊이 우려하고 있습니다. 돈과 이윤을 중심으로 한 국정 운영기조가 국민의 생명과 안전을 뒷전에 미뤄 버리는 일로 이어진 것에도 크게 분노하고 있습니다. 그런데도 박근혜 대통령을 포함해 고위 공직자 누구라도 자신의 책임이라고 인정하고 제대로 사죄하지 않는 것에 더 절망하고 있습니다. 이제는 정말 달라져야 할 것이고, 대한민국에 근본적인 변화와 개혁이 필요하다고 누구나 입을 모으고 있습니다.

- 따라서 지금 감사원의 책무와 역할이 매우 막중합니다. 검경이 수사를 하고 있지만, 감사원의 감사와 검경의 수사는 성격과 대상, 접근 경로와 양태가 다른 면이 많습니다. 감사원의 오랜 감사 노하우가 훨씬 더 많은 진상을 밝혀낼 가능성 또한 높습니다. 그래서 감사원도 일부 감사에 착수했고, 해경 등에 대해서는 추가로 감사를 하겠다는 계획을 밝힌 것으로 알고 있습니다. 그러나 그것만으로는 턱없이 부족합니다. 아래로는 한국선급, 해운조합, 해경부터 위로는 대통령, 청와대, 국가안보실, 대통령 비서실까지 지위 고하를 막론하고, 이번 사건을 전후하여 책임 있는 모든 정부 당국과 관련 기관에 대해 대대적, 전면적이고 또 특별한 감사를 진행해야 합니다. 그것이 지금 진실과 진상에 목말라하는 대한민국의 진정한 주권자, 국민들이 감사원에 내리는 준엄한 명령이자 간절한 호소입니다.

- 도대체 이번 참사와 관련해서 무엇이 어떤 식으로 문제였으며, 누가 어떻게 책임을 져야 하는지, 또 앞으로 이런 참혹한 사고가 다시는 재발하지 않기 위해서 무슨 조치를 취해야 할지에 대해 누군가는 반드시 철저하면서도 종합적인 실태 조사 결과와 대책을 내놓아야 하지 않겠습니까. 정부와 국회, 지자체, 그리고 시민사회와 언론 모두가 그런 노력을 기울여야 하겠지만, 그 중에서도 감사원이 정확하게 문제의 진상을 규명하고 엄정하게 책임을 묻는 가장 많은 권한과 능력을 지닌 공공기관이라는 점을 감사원은 명심해야 합니다. 다시 한 번, 이번 세월호 대참사와 관련하여 진상을 규명하고 응당한 책임조치가 이뤄지도록 감사원의 전면적이며 철저한 특별 감사를 촉구합니다.