

감 사 원

징 계 요 구

제 목 123정의 인명구조 임무 수행 소홀

중앙행정기관 해양경찰청

관 계 기 관 목포해양경찰서

징계 대상자 목포해양경찰서 123정
정장 T

징 계 종 류 해임

징 계 사 유

위 사람은 2014. 2. 10.부터 2014. 6. 20. 현재까지 위 직위에서 123정을 총괄 지휘하는 자로서 2014. 4. 16.(이하 같다) 08:58경 목포해양경찰서 상황실로부터 병풍도 인근을 향해하고 있던 세월호가 침몰 중이니 즉시 출동하라는 지시를 받고 사고 현장으로 출동하여 인명구조 활동을 지휘하였다.

1. 출동 과정에서 세월호의 선내 상황 파악 소홀

「함정훈련교범」(해양경찰청)의 항해분야 훈련절차(조난선박 구조)에 따르면 출동하는 함정은 조난선 및 인근 선단선박과 통신기 교신을 설정하여 정보를 교환한 후 그 결과를 상황실에 보고하도록 되어 있다.

그리고 「전파법」 제27조와 「무선국의 운용 등에 관한 규정」(중앙전파관리소 고시 제2013-3호) 제19조 등의 규정에 따르면 조난통신용 주파수를 지정받은 무선국은 운용 시간 중 항시 조난통신용 주파수¹⁾를 청취하도록 되어 있으며,

1) 조난 통신에 사용되는 주파수는 무선 전신에서는 500kHz, 무선 전화에서는 2,182kHz 및 156.8MHz 등 여러 주파

「해사안전법」 제36조의 규정 등에 따르면 관제구역을 통항하는 선박은 관제사와의 상호 호출응답용 관제통신을 항상 청취하도록 되어 있다.

또한, 위 사람은 세월호 사고 현장이 진도연안해상교통관제센터(이하 “진도 VTS센터”라 한다) 관할 구역이라는 것과 진도VTS센터에서는 VHF ch.67을 이용하여 항해 선박들의 해상교통 관제업무를 수행하고 있다는 것을 잘 알고 있었다.

따라서 위 사람은 세월호의 침몰 정도, 승객 대피 여부 등에 대한 구체적인 정보를 파악하여 세월호가 처한 상황에 맞는 구조 활동을 할 수 있도록 조난통신용 주파수(VHF ch.16) 또는 진도VTS센터 관제용 주파수(VHF ch.67)로 세월호를 호출하여 직접 교신하거나 목포해양경찰서 또는 서해지방해양경찰청 상황실이나 진도VTS센터를 통해서라도 세월호와 교신을 하여야 했다.

그런데도 위 사람은 목포해양경찰서 상황실로부터 세월호 침몰 사고 소식을 듣고 출동하던 초기(09:03, 09:04)에 조난통신용 주파수(VHF ch.16)로 세월호를 세 차례 호출²⁾하였으나 세월호에서 응답하지 않자 더 이상 세월호를 호출하지 아니하였고, 각 상황실이나 진도VTS센터에 연락하여 세월호의 침몰 정도나 승객 대피 여부 등을 파악하지도 않았으며, 09:18 서해지방해양경찰청 상황실에서 “현재 세월호와 교신이 되고 있는지”를 물어왔을 때조차도 당시 상황이 위급하여 경황이 없었다는 이유로 세월호를 다시 호출해 보지 아니하고 교신이 안 된다는 보고만 하였다.

또한, 위 사람은 09:26과 09:28에 세월호에서 VHF ch.16으로 해양경찰을 두 차례 호출³⁾한 바 있었으므로 이를 청취할 수 있도록 주의를 기울였어야 하는데

수가 조난통신용 주파수로 사용되며, 156.8MHz가 VHF ch.16에 해당

2) 123정 정장 T이 실제 세월호를 호출한 주파수는 ch.16이었으나 본인은 ch.67(진도VTS센터 관제 채널)로 호출한 것으로 잘못 알고 있었음

도 조난통신 청취 의무를 소홀히 하여 세월호의 호출에 응답하지 아니함으로써⁴⁾ 교신하지 못하게 되는 등 조난선박과의 교신 업무를 소홀히 하였다.

2. 현장 도착 후 상황보고 및 구조 활동 소홀

「해양 수색구조 매뉴얼」(제4장 4. ‘전복사고’ 바. ‘체크리스트’)에 따르면 선박 전복사고의 경우 인명피해 여부, 승객 퇴선 여부, 구명동의 착용 여부, 선원들 위치 등 현장 상황을 파악하도록 되어 있고, 초동조치 등은 인명피해 방지를 위한 조치의 시급성, 상황의 긴박성 등 제반 상황을 판단하여 우선순위를 적절히 변경하여 시급한 현안부터 해결하도록 되어 있다.

또한 사고 현장에 가장 먼저 도착할 수 있는 함정을 현장지휘관(OSC)⁵⁾으로 지정하기 때문에 현장지휘관으로 지정된 경우 현장상황을 빠르고 신속하게 파악 및 보고하고 구조활동을 수행하여야 한다.

그리고 위 사람은 세월호 침몰사고가 발생하기 두 달 전(2014. 2. 17.)에 서해지방해양경찰청에서 목포해양경찰서를 대상으로 실시한 침몰사고 대응 훈련에서 상황 진행사항 보고·전파가 미흡하여 해당 항목⁶⁾에서 낮은 점수(10점 만점에서 3점)를 받아 각종 상황 발생 시 TRS⁷⁾ 등을 이용하여 상황보고를

3) 세월호에서 진도VTS센터에 해양경찰이 언제 도착할지에 대해 지속적으로 물었고, 진도VTS센터에서 세월호에 10분 후에 해양경찰이 도착할 것이라고 알려 주자 해양경찰 경비정이 사고 현장 인근까지 온 것으로 판단하여 자신들이 직접 해양경찰과 교신하기 위해 해양경찰(123정)을 호출한 것으로 추정

4) 123정 조타실에는 정장 T, 항해장 AC, 기관장 AD 등 3명이 근무하고 있었고, VHF 통신기는 정장(T) 근무위치 바로 뒤편에 설치되어 있었음

5) On Scene-Commander의 약어, 국제해상수색구조협약에 있는 개념으로서 다수의 구조세력이 현장 출동 시 현장에서 구조세력을 지휘하는 역할 수행

6) 서해지방해양경찰청에서 가상의 훈련 상황을 부여하여 각 해양경찰서별로 중요상황 대응 훈련을 실시하였는데 훈련 상황 평가표에 따르면 대응분야, 보고분야, 전파분야 등 22개 항목으로 구분하여 평가가 이루어졌고, 22개 항목 중 “TRS 그룹망(본청, 지방청, 경찰서, 지휘함) 등 현장과 교신이 원활하며, 상황 진행사항을 충실히 보고·전파하였는가?”가 배점(10점)이 가장 높은 항목 중 하나였음

7) TRS(Trunked Radio Service, 주파수 공용통신): 각 사용자가 하나의 주파수만 사용하던 기존 이동통신과는 달리 무선중계국의 많은 주파수를 다수의 가입자가 공동으로 사용하는 무선이동통신으로 가입자가 원하는 대로

철저히 하라는 지적을 받았다.

따라서 사고 초기인 09:16 서해지방해양경찰청 상황실로부터 현장지휘관(OSC) 임무를 부여받은 위 사람은 사고 현장 도착 즉시 세월호의 침몰 정도와 승객 위치 등 당시 상황을 각 구조본부에 보고하여 구조본부로 하여금 세월호 선내에 머물고 있는 승객들에 대한 적절한 구조 방법을 마련할 수 있게 하거나 선내에 있는 승객들을 밖으로 탈출시키기 위한 선내 진입 시도 등의 조치를 하여야 했다.

그런데도 위 사람은 09:30 사고 현장에 도착한 직후 선상과 해상에 사람이 보이지 않아 승객들이 선내에 머물고 있다는 것을 인지하고도 승객들이 탈출할 수 있도록 대공 스피커 등으로 탈출 안내 방송을 하지 않았고, 이 같은 중요한 사항을 구조본부에 보고하지 않고 있다가 09:37 해양경찰청 본청 상황실로부터 현재 상황을 보고하라는 지시(휴대전화)를 받고서야 세월호가 좌현으로 50° 기울었고, 구멍정도 펼쳐져 있지 않으며, 갑판이나 해상으로 탈출한 승객들이 없어 승객들이 모두 배 안에 있다고 보고하였다.

그리고 해양경찰청 상황실에서 추가 상황을 TRS로 계속 보고하도록 지시하였는데도 추가 보고를 하지 않고 있다가 6분가량 지난 09:43에야 “현재 승객이 안에 있는데 배가 기울어 갖고 현재 못 나오고 있습니다. 그래서 일단 이곳 직원을 …… 시켜 가지고 안전 유도하게끔 유도하겠습니다”라고 보고하였을 뿐 그때까지도 선내에 진입을 시도하지 않았고,⁸⁾ VHF로 세월호를 호출하여 선장

일대일 통화, 그룹 통화와 같은 다양한 통신이 가능한 장점이 있음

8) 123정장은 감사 당시 123정 소속 AE에게 조타실에 진입하여 승객들에게 퇴선 안내방송을 하도록 지시하였다고 주장하나 사고 당일 09:49 세월호 조타실에 진입을 시도하였던 위 AE은 세월호 조타실 진입은 자발적인 것이었다고 진술하고 있고 AE 옆에 함께 있던 AF도 123정장이 위와 같은 지시를 하는 것을 듣지 못했다고 진술하고 있으며, 이와 달리 123정장이 선내 진입을 지시하였다고 볼 만한 증거가 없음

또는 선원으로 하여금 선내에 탈출 안내 방송을 하도록 하는 시도조차도 아니하였다.⁹⁾

또한, 위 사람은 현장지휘관으로서 123정에서 세월호 선내로 올라가는 것이 어려웠다면 사고 현장에서 구조 활동을 하고 있던 헬기(B511)를 호출하여 항공 구조사¹⁰⁾에게 승객이 선내에 있다는 사실을 알려 선내 진입 등 방법으로 승객 탈출을 유도할 기회가 있었는데도 이러한 조치를 취하지 않아 승객 구조 기회를 잃게 되었다.

3. 선원 신분확인 불철저

「선원법」 제11조의 규정에 따르면 선장과 선원들은 선박의 비상상황 발생 시 승객들을 안전하게 퇴선하도록 조치할 의무가 있고, 사고 선박의 구조를 가장 잘 알고 있으므로 위 사람은 선장과 선원들로부터 승객 대피 현황 등을 확인하여 이를 구조본부에 보고하고 구조 활동에 참여시켜야 했다.¹¹⁾

그리고 세월호 선원들 대부분은 구조 당시 청해진해운의 근무복을 입고 있었고, 특히, 항해사 등 선박직 승무원들의 경우에는 근무복을 입은 상태로 일반 승객의 접근이 통제된 조타실에서 직접 구조되었으므로 구조된 사람들이 세월호 승무원이라는 것을 확인하기는 어렵지 않은 상황이었다.

그런데 위 사람은 사고 현장에 도착하자마자 단정을 이용, 세월호 좌측 후미에 계류하여 근무복(남색 점프수트 등)을 입고 있는 기관부 선원들을 구조하

9) 09:49 위 AE이 밧줄을 잡고 조타실에 진입하고자 하였으나 경사(62.8°로 추정)가 심하고 잡을 것이 없어 입구까지만 들어갔다가 아무런 조치도 하지 못하고 밖으로 탈출

10) 해상사고 발생 시 신속한 구조를 위하여 2014년부터 각 지방해양경찰청 항공대에 배치된 인명구조인력으로 2014년 4월 현재 항공구조사는 모두 잠수직렬임

11) 한편, 「세월호 운항관리규정」(선사가 작성하고 해양경찰청에서 심사) 제14장에도 해양사고 기타 비상사태 발생 시 승무원은 인명의 안전 확보를 최우선으로 하고, 사고처리 업무는 모든 업무에 최우선하여 시행하도록 규정

였고, 09:45에는 123정을 세월호 선수에 접안시켜 조타실에서 근무복을 입은 채 탈출한 선원 3명을 포함하여 선원 7명¹²⁾(선장 포함, 필리핀 가수 등 2명 제외)을 구조하였는데도 이들의 신분을 확인하지 아니한 채 선장과 선원 일부를 팽목항으로 후송하였다.¹³⁾

한편, 당시 123정 소속 해경이 현장 채증을 위해 촬영한 동영상에 조타실에서 근무복을 입은 채 나온 1등항해사(AG)와 2등항해사(AH)가 각각 객실 승무원과 통신이 가능한 휴대용 전화기와 무전기(워키토키)를 지니고 있는 모습이 찍혀 있는 점 등으로 볼 때 이때라도 선원들의 신분을 확인하여 이들이 소지하고 있었던 휴대용 전화기와 무전기로 객실 승무원과 통신을 시도하였더라면 객실 승무원으로 하여금 선내 탈출 방송을 하게 할 수 있었는데도 이 기회마저도 놓치게 되었다.

이에 대하여 위 사람은 123정이 사고 현장으로 출동할 때 사고 선박인 세월호와 교신하는 것도 중요했지만 450명이 넘는 인원이 해상으로 탈출할 경우 규모가 작은 123정만으로는 인명구조가 어렵다고 판단하여 인근에서 조업 중이던 어선을 사고 현장으로 집결하도록 조치하는 데 집중하느라 세월호와 교신하지 못하였으며, 사고 현장에 도착한 직후 세월호가 좌현으로 50° 이상 기울어져 있었던 상황과 갑판이나 해상에 승객들이 보이지 않았던 당시 상황을 상황실로 보고하였다고 주장한다.

그러나 123정이 목포해양경찰서 상황실로부터 세월호 사고 소식을 전해 듣고

12) 1등항해사와 2등항해사는 근무복을 입은 채 구명동의를 착용하지 않은 상태로 조타실에서 나온 것을 123정으로 옮겨 태웠기 때문에 충분히 세월호 선원임을 알 수 있는 상황이었고, 세월호가 완전히 전복된 11:10 이후에도 선원들이 123정에 잔류하고 있었음

13) 세월호 선장은 사고 당일 13:45 진도 ●●병원에서 해양경찰에 인계되었고, 17:43 해경 지휘함인 3009함으로 이동

출동하여 사고 현장에 도착할 때까지 32분이 넘는 시간이 있었기 때문에 어선들을 사고 현장으로 집결시키기 위해 무선 방송을 했다 하더라도 세월호를 호출할 수 있는 시간적 여유가 충분했고, 위 사람이 사고 현장에 도착(09:30)한 직후 현장 상황을 보고했다는 것을 입증할 녹취록 등 증빙자료가 없으며, 09:37 해양경찰청 상황실로부터 전화로 상황을 보고하라는 지시가 있는 직후 세월호가 좌현으로 50° 기울었고, 구명정도 펼쳐져 있지 않으며, 갑판이나 해상으로 탈출한 승객들이 없다고 보고한 것이 최초 보고임이 해양경찰청 상황실 경비전화 녹취록에서 확인되었으므로 위 사람의 주장은 받아들이기 어렵다.

또한, 위 사람은 09:45부터 09:49까지 123정을 세월호 선수에 접안시켜 세월호 조타실에서 나온 사람들을 구조할 때에는 경황이 없어서 이들이 선원이라는 사실을 알지 못했고, 구조된 사람들을 口호(유람선)에 인계한 11:10 이후에 123정에 잔류하고 있는 6명의 신분을 확인하는 과정에서 알게 되었다고 주장한다.

그러나 세월호 조타실에서 구조된 1등항해사 AG이 123정으로 옮겨 탄 후에 자신이 선원이라는 사실을 밝혔다고 진술하였고 그 외에도 위 사람이 10:46 TRS로 상황실에 보고한 내용 중에 “승무원 말 들어보니까 학생들이 한 2백~3백 명이 났다는데 많은 학생들이 못 나온 것으로 추정됩니다. 이상”이라며 승무원을 언급한 점 등으로 미루어 늦어도 10:46 이전에 선원들의 신분을 알고 있었다고 판단되며, 선원들을 포함한 구조자들을 1차로 전남707호에 인계할 때(09:55~10:01) 총 53명 중 47명만 인계하고 선원 등 6명¹⁴⁾을 123정에 잔류시켰고, 11:10 경 2차로 口호에 구조자들을 인계할 때에도 승객 27명만 인계하고 선원 등 6명

14) 1등항해사 AG, 1등항해사(견습) AI, 2등항해사 AH, 조타수 AJ, 조타수 AK 등 선원 5명, 단원고 교감 1명

은 계속 잔류시켰다가 12:20경에야 후송한 점 등으로 미루어 보더라도 11:10 이후에 선원 신분을 알았다는 위 사람의 주장도 신뢰하기 어려워 이를 받아들일 수 없다.

따라서 위 사람의 행위는 「국가공무원법」 제56조의 규정에 위배된 것으로 같은 법 제78조 제1항의 규정에 해당한다.

조치할 사항 해양경찰청장은 위 사람을 「국가공무원법」 제82조 및 「경찰공무원법」 제27조의 규정에 따라 징계처분하시기 바랍니다.