

## 제3장 국정조사로 드러난 세월호 참사의 실체

1. 사고 원인
2. 부실한 초동 대응과 구조 실패
3. 왜곡된 언론 보도
4. 부실 수사
5. 재난 컨트롤타워의 붕괴
6. 밝혀지지 않은 의문점

## 5. 재난 컨트롤타워의 붕괴

### (1) 부실한 재난대응 체계

- 정부의 재난 컨트롤타워가 언론 보도를 통해서 사고 발생 사실을 인지
  - 국민의 안전을 책임진 안전행정부, 나라 안팎 모든 정보를 총괄한다는 국가정보원, 국정외 총책임을 맡은 컨트롤타워 청와대까지 세월호 침몰 소식을 최초로 알게 된 것이 “YTN 보도를 보고”라는 고백은, 대한민국이라는 국가의 재난대비 시스템이 세월호 침몰 전부터 이미 붕괴되어 있었음을 적나라하게 드러냄.
  - 119, 112, 122에 신고가 빗발칠 동안 영문도 모르던 재난관리책임기관인 안전행정부 상황실은 9시 19분 YTN 속보를 통해 사건을 인지했다고 밝힘.
  - 최초 신고(단원고 최덕화 학생 8시51분 119에 신고)후 28분이나 지난 시점임.

#### <4월 16일 신고접수 및 보고, 중대본 설치 현황>

| 접수 및 상황 전파처              | 접수 및 상황전파 시각   |
|--------------------------|----------------|
| 전남 119 상황실               | 08시 52분        |
| 목포해경 상황실                 | 08시 54분        |
| 제주VTS-세월호 교신             | 08시 55분        |
| 전남경찰청 112 상황실            | 08시 56분        |
| 목포해경 122 상황실             | 08시 58분        |
| 목포해경 상황보고 1보             | 09시 05분        |
| 해경구조본부 설치                | 09시 10분        |
| 전남 소방헬기 출동               | 09시 13분        |
| 전남소방본부장→전남도지사 보고         | 09시 15분        |
| <b>YTN 속보</b>            | <b>09시 19분</b> |
| 강병규 안전행정부 장관 보고          | 09시 25분        |
| 안전행정부 상황실→청와대·국무총리실 등 전파 | 09시 31분        |
| 중앙재난안전대책본부 설치            | 09시 45분        |

- 사고 내용이 안행부 장관님에게 보고된 것은 최초신고 33분후, 국가비상연락망으로 문자가 보내진 것은 최초신고 40분후임.
- 목포해경 1보 이후 중대본이 1차 브리핑을 하는 데까지 1시간 25분이 소요됨.
- 해경, 해수부, 소방, 경찰, 지자체중 그 어디도 재난발생을 안행부에 보고하지 않았음. 중대한 시스템 결함
- 현장에 출동한 해경 123정(09:43, 10:46) 등에서 “학생 2~3백 명이 못 나왔다”고 보고하였으나, 해수부 ‘상황보고서’에는 승객 잔류 사실 미기재(상황보고

서 5보, 14:39)

- 사고 발생 후 1시간이 지나서야 중대본이 구성되었음에도 불구하고, 각 부처별 10개의 대책본부가 따로따로 설치되며 부처간 협업과 소통부재로 혼란이 가중되자 4월 17일 대통령 지시로 법적근거도 없는 '범부처 사고대책본부'를 구성
- 해양경찰청의 「해양사고 위기관리 체계」에 따르면, 해경 중앙구조본부(9시 10분 구성)는 즉시 국가위기관리센터에 상황보고토록 규정하고 있으나 9시 이전에 상황을 인지한 해경, 소방방재청 등 어떤 재난 대응기관도 청와대에 상황 보고를 하지 않아 거꾸로 청와대가 해경상황실에 전화를 걸어 확인. 4월 16일 당시 대한민국 국가위기관리체계는 기능 마비

○ 사고발생 초기, 구조·탐승 인원조차 제대로 파악하지 못하고 우왕좌왕

- 장관이 경찰졸업식 참석으로 부재한 상황에서 중대본은 구조인원을 오전 10시 1차 브리핑 때 190명, 조금 지나 110명, 오후 1시 368명으로 발표했다가 오후 3시 넘어 164명으로 또 정정하는 등 기초적인 인원 집계에서도 하루 종일 혼선을 보임.
- 총 탑승자 수도 선사 측이 462명이라 밝혔음에도 불구하고, 459명이 탔다고 발표하여 혼란 야기. 오후 9시가 되어서야 462명으로 수정
- 사고를 총괄 대응하는 중앙재난안전대책본부(중대본)는 현장인 진도가 아닌 서울에 꾸려졌고, 해경, 해수부 등 각 부처는 물론 장비와 인력을 보유한 민간 전문가와의 협력도 신속히 이뤄지지 못해 초기대응 미숙으로 구조자 생존에 결정적 영향을 미치는 시간인 '골든타임'을 놓침.
- 사고 초기, 현장에 헬기 3대가 출동하였으나 구조장비도 불완전, 퇴선을 명령할 방송장비도 없었음. 전문구난기능을 갖춘 특수구조단은 오후 늦게야 도착, 4월 20일 00시 17분이 되어야 선체에 진입

○ 국가안보실 직제에 재난대응 업무 비서관급 이상 직책 없음.

- 국가안보실 직원 62명 중 재난관련 전문 인력은 위기관리센터의 행정관 1인뿐임.
- 현재 재난업무 총괄이라고 하는 안전행정부 업무를 관장하는 정무수석실에는 해경 파견 직원 1인뿐임.

○ 안전행정부에 재난업무 총괄만 맡기고 청와대가 컨트롤 하지 않아 위기관리시스템 붕괴.

- 참여정부 당시에 재난 및 안전관리기본법에 따라 정책사항은 중앙안전관리위원회가 맡고 대규모 재난 대응·복구 등의 총괄은 행정안전부(현 안전행



정부) 중앙재난대책본부가 맡았음.

- 하지만 청와대 NSC의 위기관리센터가 컨트롤 타워 역할을 해 부처칸막이를 조율하는 역할을 했으나, 이명박 정부는 NSC 자체는 해체시켜 버렸고, 박근혜 정부는 NSC를 부활시켰으나 컨트롤 타워 기능을 하려고 하지 않았음.

- 전문인력도, 예산 확보도 없이 안전행정부에 중대본 기능을 부여, 내실없는 안전업무 확장으로 파행적인 재난 컨트롤타워 운영을 야기
  - 중대본 차장을 소방방재청장이 맡아왔으나 2월부터 안행부 2차관으로 변경하고 재난업무의 상당부분을 소방방재청으로부터 인수
- 국가안보실의 입장과 달리 해양경찰청, 해양수산부의 위기대응매뉴얼은 여전히 청와대 국가안보실을 재난컨트롤타워로 상정하고 있음.
- ☞ 부처·기관별 재난대응 매뉴얼이 제각각인 것이 이런 상황을 가져온 것으로 안전행정부가 집요하게 추진한 「재난및안전관리기본법」 개정 10개월이 지났지만 유관부처·기관 점검이 전혀 없었음

## (2) 느리고 기다란 관료적 보고체계

- 대통령 비서실과 국가안보실의 7월10일 국회 '세월호 침몰사고의 진상 규명을 위한 국정조사 특별위원회'의 기관보고에 따르면, 청와대에서 사고 발생 사실을 처음 인지한 곳은 국가안보실로서, 당시 상황 근무를 하던 안보실 직원이 오전 9시19분 YTN 보도(자막)를 보고 세월호 침몰 소식을 처음 접했다고 보고함.
- 따라서 청와대는 지난 4월16일 오전 8시48분 전라남도 진도 인근 해상에서 발생한 여객선 '세월호' 침몰 사고를 사고 발생 31분 뒤인 오전 9시19분에야 처음 인지한 것임.
- 또 박근혜 대통령에 대한 상황보고는 그로부터 41분 뒤인 오전 10시 서면을 통해 처음 이뤄진 것으로 파악되었음. 사고 발생 시각으로부터 1시간12분이 지난 시점이었음. 국가재난상황에 대해 대통령 보고까지 1시간 이상 걸린다는 것은 청와대 위기관리시스템이 얼마나 허술한지 보여주는 단면
- 안보실에서는 YTN 보도 뒤 해양경찰청 상황실에 전화를 걸어 사고 발생 사실을 확인하고 9시24분 휴대전화 문자메시지를 통해 김규현 안보실 제1차장 등 직원들에게 이 같은 사항을 전파함. 같은 시각 김 차장 등은 국가안전보장회의(NSC) 실무조정회의에 참석 중이었고, 당일 오전 8시30분에 시작한 이 회의는

오전 9시25분쯤 끝났음.

안보실에서 문자 메시지를 발송하기 전까지 김 차장을 비롯한 다른 직원들은 세월호 침몰 사실을 알지 못했음.

- 안보실에서는 사고 개요와 현장 상황 등을 추가 확인한 뒤 오전 10시 관련 내용을 박 대통령에 서면으로 처음 보고함. 안보실의 최초 서면보고에는 "인천에서 제주로 가는 세월호가 진도 인근에서 사고가 나 침수되고 있다. 학생 등 500여명에 가까운 승객 타고 있고, 현재 구조세력들이 이동 중이며, 추가 구조 활동이 진행되고 있다. 56명이 구조됐다"는 등의 내용으로 되어 있었음.  
이에 대해 김기춘 대통령 비서실장은 "사고 상황에 대한 윤곽을 잡은 시점이 오전 9시50분이어서 10시에 대통령에게 첫 보고가 이뤄진 것"이라고 설명.
- 대통령 비서실에서는 이와 별개로 오전 9시31~33분 안전행정부 산하 중앙재난 안전대책본부(중대본)와 해경으로부터 세월호 침몰 관련 상황보고를 처음 접수 받았음.
- 이후 김장수 당시 국가안보실장이 오전 10시15분 전화로 박 대통령에게 사고 관련 사항을 추가 보고한 뒤, 대통령 지시사항을 전달받아 안보실 직원을 통해 해경 상황실에 이를 다시 유선으로 지시함. 또 10시30분에는 박 대통령이 직접 김석균 해경청장에게 전화를 걸어 세월호 탑승자 인명 구조를 독려함.
- 이와 관련, 민경욱 청와대 대변인은 사고 당일 오전 10시30분 춘추관 브리핑을 통해 "박 대통령이 '동원할 수 있는 모든 인력과 장비, 또 인근의 모든 구조선 박까지 신속하게 총동원해 구조에 최선을 다하라. 해경특공대도 투입해 여객선 선실 구석구석에 남아있는 사람이 없는지 확인해 단 1명의 인명피해도 발생하지 않도록 하라'고 김 청장에게 지시했다"고 발표함.
- 아울러 대통령 비서실에서는 중대본의 사고 구조자 수 발표에 착오가 있었음을 확인한 뒤에 오후 4시10분 김 실장 주재로 수석비서관회의를 열어 인명구조 및 사고수습대책을 논의함.
- 중대본에서는 사고 당일 오후 2시경 구조자 수를 368명으로 공식 발표했다가 이후 4시30분엔 164명으로 정정하였음.
- 안보실은 세월호 사고 발생 뒤 모두 3차례의 서면보고와 7차례의 유선보고를 통해 박 대통령에게 관련 상황을 보고했으며, 대통령 비서실에선 모두 11차례



에 걸쳐 사고 현장 상황과 구조대 파견 및 구조현황 등을 서면 보고했다고 밝혔음. 대통령 비서실과 안보실의 서면 및 유선보고 횟수를 모두 합하면 21회가 된다는 것임.

○ 대통령의 상황인식은 문제의 심각성을 파악하지 못한 듯, 보고내용에 문제?

- 박 대통령은 이후 사고 발생 8시간여 뒤인 오후 5시15분 정부 서울청사 내 중대본을 직접 방문해 탑승자 구조상황 등을 보고받고 “아직도 배에서 빠져나오지 못한 그런 승객이나 학생들을 구조하는데 단 한명이라도, 뭐가 어디 생존자가 있을 것 같으면 끝까지 포기하지 말고 최선을 다해야 하겠습니다. 그리고 지금 5시가 넘어서 일몰시간이 가까워오는데 어떻게든지 일몰 전에 생사 확인을 해야 하지 않겠나 그런 생각입니다. 다 그렇게 구명조끼를, 학생들은 입었다고 하는데 그렇게 발견하기가 힘들니까?” “지금도 다 동원을 하고 있는 걸로 알지만 중앙재난 대책본부를 중심으로 동원가능한 모든 인력을 다, 장비 다 동원해서 최선을 다해 주기를 바랍니다.”라고 지시

### (3) 재난 대응 소프트웨어의 부실

- 안전행정부가 본래 통합재난관리기구로 설립된 소방방재청에서 따로 사회재난을 분리해 안행부 중심의 중앙재난안전대책본부(중대본)를 구축한 것은 재난대응에 필요한 인적·물적 자원을 동원하고 지원하는 데 효율적이라는 판단에서이었음.
- 사고 발생 초기, 안전관리본부 직원을 중심으로 ‘중앙대책본부’라는 컨트롤타워가 구성되었지만 일반 행정직들은 올라오는 보고를 통해 상황을 판단하여 지시를 내릴만한 컨트롤타워의 통제 능력이 부재, 즉, 전문성 결여로 인해 그 역할이 올라오는 다양한 보고들을 수집해 대언론 브리핑을 하는 것으로 제한됨. 이는 눈앞의 성과와 효율성만을 중시하는 관료주의가 낳은 부작용임.
- 해상재난에 대처할 만한 전문지식을 결여하고 있었을 뿐만 아니라 평소 해상재난에 대비한 훈련을 받아본 적도 없었음.
- 정부는 「재난 및 안전관리기본법」에 의해 ‘국가안전관리기본계획’, ‘위기관리매뉴얼’과 같이 위기대응 계획과 매뉴얼을 기본계획, 집행계획, 표준매뉴얼, 실무매뉴얼 등의 이름으로 총 3,524개나 가지고 있음.  
그러나 3,524개의 매뉴얼중에는 이번 세월호 사고와 같은 대형 해양인명사고 발생을 전제로 한 대응매뉴얼 자체가 없음.

#### (4) 행정조직의 후진적 비효율성

- 현장 중심주의가 아닌 윗사람만 쳐다보는 문화의 부작용 - 초동대응 단계에서 사고현장에는 책임을 지고 수색·구조 상황을 정확히 판단해주는 사람도 없었고 상황실조차 없었음. 개정된 「재난 및 안전관리기본법」에 따라 안행부에 컨트롤타워인 중대본, 해수부가 세종청사에 중앙사고수습본부, 해경은 인천과 목포에 각각 지역사고수습본부, 서해해경은 목포에 중앙구조본부를 설치. 그 결과 선박이 침몰하는 초동대응 단계에서 현장을 책임져야 할 목포해양경찰서장은 서해해양경찰청장의 지휘를 받고, 서해해양경찰청장은 해양경찰청장의 지휘를 받으며, 해양경찰청장은 해수부, 해수부는 중대본의 지휘를 받는 관료주의의 위계 구조가 현장에 출동한 해경의 효율적인 수색·구조 활동을 방해
- 중앙긴급구조통제단에서 다시 지역재난안전대책본부, 지역사고수습본부, 지역긴급구조통제단 등으로 연결되는 기다란 서열 위주의 상명하복 체계는 현실의 재난 상황에서는 무용지물
- 초동대응 단계에서 상명하복의 관료주의가 현장 지휘관들에게 상관의 지시를 기다리게 만들어 지휘권과 통제권의 무력화를 초래
- 12개의 대책본부가 구성되면서 공무원들이 보고와 의전에 동원되는 동안 전복된 선박에 갇힌 인명에 대한 구조활동은 뒷전
- 세월호 침몰 후 실제로는 잠수요원 6명이 수색 중이었으나 “잠수요원 160名 동원, 격실 등 수색 실시”로 보고하여 구조활동을 과장(상황보고서 6보, 16:33)
- 청와대에서는 위기관리상황실과 국가안보실이 해경청 상황실에 4월 16일 오전 9시 32분부터 11시 59분까지 40회 정도, 4분에 한번 꼴로 전화를 걸어 상황을 파악하느라 분주, 오히려 신속한 구조 및 대응에 필요한 업무수행에 지장을 주었음. 통화내용은 대부분 구조에 도움을 주는 조치가 아닌, 윗선에 보고하기 위해 상황을 파악하는 수준이었음.
- 대통령이 바지선을 방문한 5월 4일 대통령 경호와 의전 때문에 민간잠수사들의 수색구조 활동을 중지시키고 모두 컨테이너박스에 몰아넣었음. 또 바지선의 잠수장비들을 한쪽으로 치웠음. 많은 실종자를 수습한 그날, 대통령의 방문 때문에 일본 일초가 급한 상황에서 ‘대통령 팽목방문 기획’ 화면 잡기 위해 아까운 시간을 허비



- 신속한 조치와 효율적인 대응을 위해서는 지휘체계를 단순화해야 - 전투작전과 유사한 즉각적인 판단과 대응을 요하는 수색·구조 활동에서는 보고와 지시의 위계구조가 길어지면 길어질수록, 현장대응 의사결정이 점점 더 지연

[우원식 의원 보도자료]

세월호 침몰사고 국정조사 첫째 날(6.30) 기관보고(안전행정부, 국방부) 질의결과

## **안전행정부도 국방부도, 세월호 침몰사고에서 생존자를 구할 제대로 된 컨트롤타워가 없었다!**

- 안전행정부 장관(중대본 본부장), “생존자 구조방안 ‘표면 공급식 잠수장비’모른다”
  - 국방부 장관, 해양사고에 대응할 수 없는 육군지휘부의 ‘탐색구조본부’ 구조적 질문에 “현장에 별도로 탐색구조단 만들어 대응했다”
- 세월호 참사 국정조사 기관보고 첫날, 우원식 의원은 중앙재난안전대책본부(본부장 안전행정부 장관)을 대상으로 한 질의에서 세월호 침몰사고 초기에 생존자를 구하는 방안에 대해 검토가 되었는지 질의를 했음.
- ※ 생존자의 존재 가능성 있던 사고 초기, 수난구조법에 따라 해난사고의 긴급구조 기관인 해경이 어떤 계획을 세웠으며, 중앙재난안전대책본부는 어떤 검토를 했는가를 확인하는 것은 정부가 적절한 대응을 했는지를 확인할 수 있는 중요한 문제임.
- 정부의 컨트롤타워인 중앙안전재난본부(본부장 안전행정부장관)는 우원식 국정조사 특위위원의 질의에 대해 초기 생존자 구조 방안인 ‘표면 공급식 잠수장비’를 모르며, 그것은 현장에서 알아서 결정하는 문제라고 답변함.
- 국방부장관에게 해양사고 선박조난사고에 대응할 수 없는 육군중심의 ‘탐색구조본



부'의 한계를 지적하는 질의에 대해, 국방부 장관은 현장에'탐색구조단'을 만들어 대응했다고 답변함.

- 이러한 답변은 군의 컨트롤타워 역할을 하는'탐색구조본부'가 해양사고에 대응할 수 없는 육군 장성으로 구성되어 해양사고에 대응을 할수 없는 조직임을 스스로 인정하는 것으로, '탐색구조본부의 문제점을 임기응변식으로 해결해왔다는 것임.