

4·16세월호참사 초기 구조구난 작업의
적정성에 대한 진상규명 사건의
특별검사 수사를 위한 국회 의결 요청안
검 토 보 고

【4·16세월호참사 특별조사위원회 제출, 제18580호】

2016. 2.

법 제 사 법 위 원 회
수석전문위원 남궁석

I. 제안 및 회부

제 출 자	제 출 일	회 부 일
4·16세월호참사 특별위원회	2016. 2. 19	2016. 2. 22

II. 주문 및 제안이유

1. 주문

「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제37조 제1항 및 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제2조 제1항 제1호에 따라 ‘4·16세월호참사 초기 구조구난 작업의 적정성에 대한 진상규명 사건’에 관한 다음 사항에 대하여 특별검사의 수사를 요구한다.

1. 4·16세월호참사 관련 해양경찰 지휘부(해양경찰청장, 서해지방해양경찰청장, 목포해양경찰서장)의 업무상 과실치사상 사건

2. 제1호의 사건과 관련하여 수사과정에서 인지된 관련 사건

2. 제안이유

가. 법적 근거

「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제37조 및 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 특별검사의 수사대상이 될 수 있도록 국회의 의결을 요청하는 것임.

나. 사건명

사건명은 ‘4·16세월호참사 초기 구조구난 작업의 적정성에 대한 진상규명 사건’으로 함.

다. 수사 대상

특별검사의 수사 대상은 아래에 기재된 사건 및 그와 관련된 사건에 한함.

① 4·16세월호참사 관련 해양경찰 지휘부(해양경찰청장, 서해지방해양경찰청장, 목포해양경찰서장)의 업무상 과실치사상 사건

② ①항의 사건과 관련하여 수사과정에서 인지된 관련 사건

라. 범죄사실 요약

해양경찰청, 서해지방해양경찰청 및 목포해양경찰서 각 지휘부와 기

타 해양경찰 관계자들은 특별검사 수사 대상과 밀접한 관계가 있는 자들로 참사 당시 「수난구조법」, 「해사안전법」, 「해상치안 상황실 운영규칙」, 「해상치안 상황처리 매뉴얼」, 「주변해역 대형해상 사고 대응 매뉴얼」 및 「해상 수색구조 매뉴얼」 등 관계 법령 및 매뉴얼에 따라 각자의 위치에서 맡은 역할을 수행하여야 할 임무가 있으나 이에 따른 지휘·감독 업무 등 본연의 임무·역할을 소홀히 하거나 해태하여 승선객의 사망 또는 상해라는 결과가 발생한 바 업무상 과실치사상의 죄책을 지는 것임.

이들은 또한 자신이 맡은 각자의 임무와 역할을 충실히 이행하고 협력하여 참사 당시 승선객 모두를 안전하게 구조하여야 할 주의의무가 있음. 다시 말해 이들 모두에게는 승선한 모든 승객들의 안전한 구조라는 공동의 목표와 의사연락이 있었다고 볼 수 있고, 이것이 합치되지 않으면, 승선객 전원의 안전을 보장할 수 없으리라는 점은 쉽게 예상할 수 있음. 따라서 위의 각 단계에 관여한 자는 전혀 과실이 없다거나, 과실이 있다고 하여도 승선객 구조의 원인이 되지 않았다는 등의 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 승객 전원 구조의 실패에 대한 공동책임을 면할 수 없을 것임. 참사 당시 위 특별검사 수사 대상 관련자들에게는 승선객 전원을 안전하게 구조하여야 한다는 공동의 목표와 의사연락이 있었다고 보아야 하므로, 이들과 김경일 123 정장 사이에는 업무상 과실치사상 등의 죄에 대하여 형법 제30조 소

정의 공동정범 관계가 성립되어 업무상 과실치사상의 공동정범이라는 형사상 책임을 져야 할 것임.

마. 기존 감사·조사 및 수사의 한계

감사원의 감사는 전반적으로 다양하고 폭넓은 질문이 행하여졌으나, 의문점에 대한 해소를 목적으로 하였다기보다는 답변자들의 진술을 일방적으로 수용하는 방식으로 이루어진 것으로 실질적인 내용 파악 및 의문점 해소는 이루어지지 못한 것으로 판단됨. 또한, 감사원의 감사결과보고서에서는 “시간과 인력의 제약으로 세월호 사고와 직·간접적으로 관련된 범위에 한정하여 감사를 실시하였으며, 실지감사 종료 시까지 실종자 수색·구조활동이 계속되고 있어 수색·구조활동에 대하여는 감사를 실시하기 어려웠다”고 언급하여 충분한 감사를 실시하지 않은 것을 명시적으로 밝히고 있음.

또한 각급 구조본부의 장 등 중요 임무를 띠고 있는 지휘부의 경우에는 한 두 차례의 검찰조사만을 받았고 그마저도 구조와 관련된 질문보다는 수색·인양 또는 언딘과 관련된 의혹에 대한 내용이 주를 이루었음. 또한 기술적인 부분과 의혹에 대해서는 철저한 검증 또는 진술을 이끌어내지 못했으며 대질신문 등의 방법을 적극적으로 활용하지 않는 등 형식적으로만 수사가 진행되었다는 한계가 있는 것으로 파악되었음.

국정조사 및 기관보고를 통한 조사에서도 한정된 시간으로 인하여 충분한 질의가 이루어지지 못하였고, 여야간 증인채택에 합의하지 못한 연유로 청문회라는 중요한 수단을 활용하지 못하는 등 충분하고 만족스러운 결과를 내는데 성공하지 못한 것으로 판단됨.

이러한 기존 수사 등의 진행 후, 일례로 국민안전처 경찰공무원 중앙징계위원회에서는 김수현 전 서해지방해양경찰청장에 대하여 감사원의 강등요구에 해임으로 의결하면서 그 이유를 “세월호 참사 당시의 행위가 결코 용납될 수 없으며 유사사태의 재발방지와 근무기강 확립을 위해서라도 엄히 그 책임을 묻는 것이 바람직하다”고 하여 엄중히 처벌하였음을 강조한 것을 보면 해양경찰청 내부에서도 이러한 지휘부의 책임이 결코 가볍지 않음을 시사하였음.

따라서, 기존에 수행되었던 감사원의 감사, 검찰의 수사, 국정조사 등 그 어떠한 기관에서도 세월호 참사 전반과 관련한 원인, 구조구난 및 정부대응의 적정성에 대하여 내실있고 합리적인 결론을 도출하지 못하였다는 것은 분명한 사실임.

바. 4·16세월호참사 특별조사위원회의 자체 조사

4·16세월호참사 특별조사위원회는 2015년 9월 14일부터 피해자를 통해 접수한 신청사건과 관련하여 자료조사 및 진술청취를 실시하였고, 2016년 12월 14일부터 16일까지 3일간 제1차 청문회를 실시하였

음.

이를 통하여 기존의 의혹 및 문제점 일부를 밝혀낸 소기의 성과를 거두었고, 후속 보강조사를 통하여 계속적인 자료요청을 하고 있으며, 조사대상자 및 참고인에 대한 진술청취를 진행하고 있으나 임의절차를 수행할 수 있는 권한만을 보유하고 독립 수사권과 기소권을 갖고 있지 못한 한계로 인하여 4·16세월호참사 특별조사위원회가 진상규명을 하는 데 있어 어려움을 겪고 있는 실정임.

사. 특별검사 수사의 필요성

4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법에 따르면 4·16세월호참사 특별조사위원회는 조사 대상자 및 참고인에 대한 출석요구 및 진술청취가 가능하게 되어 있고 출석요구에 응하지 아니하는 때에는 동행명령장을 발부할 수 있으며, 조사의 일환으로 자료 또는 물건의 제출요구·사실조회 및 실지조사 등을 활용할 수 있음. 또한, 이에 불응 시 과태료를 부과할 수 있게 되어 있지만 이러한 조사는 수사에 미치지 못하는 수준으로 강제성이 보장되지 않는 바, 조사 대상자의 잦은 불출석으로 진술청취가 지연되고 있으며 자료제출을 요구한 기관은 필요한 자료를 제공하지 않거나 지연시키는 등 현실적으로는 조사의 진행이 어려운 상황임.

이와 같이 임의절차만이 보장되는 조사는 사실의 확인이 중심이 될

뿐, 범죄혐의를 뒷받침할 수 있는 증언 및 증거를 확보하는 데는 한계가 있기 때문에 범죄의 성립을 뒷받침하는 증거의 확보를 위해서는 필요한 대상과 장소 등에 대한 체포·구속 또는 압수수색 등의 대인·대물적 강제절차를 적극 활용할 수 있는 별도의 수사가 필요할 것임.

하지만 기존의 수사에서는 해양경찰 지휘부를 포함한 해양경찰 전반에 대하여 수사의 필요성을 인정하여 수사 대상으로 삼았다가, 김영일 전 123정장을 제외하고는 특별한 사유 없이 수사 대상에서 전원 배제하여 수사를 진행하지 않는 등 정치적 중립성과 공정성에 있어 의문점이 존재하는 바, 범죄수사와 공소제기 등에 있어서 특정사건에 한정하여 독립적인 지위를 갖고 정치적 중립성과 공정성이 보장된 특별검사를 통하여 본 사건을 해결할 필요성이 있음.

아. 처벌 가능성 및 기소 여부

특별검사의 수사 대상과 관련이 있는 자들은 각종 법령 또는 매뉴얼에 따른 자신의 임무·역할을 소홀히 하거나 태만히 하여 승선객들의 전원구조에 실패하였을 뿐 아니라 수많은 희생자 및 피해자의 사망과 상해 발생의 원인이 된 바 업무상 과실에 대한 형사상 책임을 짐.

이와 동시에 이들에게는 각자의 임무와 역할을 충실히 이행하고 협

력하여 승선객들을 안전하게 구조하여야 할 주의의무가 있으므로 이들과 김경일 전 123정장 사이에는 업무상 과실치사상 등의 죄에 대하여 공동정범 관계가 성립한다고 볼 수 있음.

또한, 4·16세월호참사 특별조사위원회의 보강조사를 통하여 123정의 승조원 중 일부는 구조된 인원 중 일부가 선원인 것을 구조작업 도중에 인지하였다는 진술을 하였음. 해양경찰 지휘부를 포함한 특별검사 수사 대상 관련자 중에서 이들이 선원인 것을 보고받았거나 다른 경로를 통하여 알고도 아무런 조치를 하지 아니한 것이 명백하다면, 123정 승조원들을 포함한 이들 모두에게는 업무상 과실치사상이라는 법조항의 적용뿐 아니라 이준석 선장의 경우와 같이 살인에 대한 미필적 고의를 인정하여 살인죄를 적용하는 동시에 선원들과 함께 살인죄의 공동정범의 죄책을 물어야 하는 것 또한 검토하여야 할 것임.

특별검사는 이와 같은 4·16세월호참사 특별조사위원회의 조사를 참고로, 범죄성립에 대한 독자적인 수사결과를 토대로 하여 특별검사 수사 대상자들에 대한 기소 여부를 최종적으로 판단할 필요가 있을 것임.

자. 결론

세월호 참사 이후 정부는 해양경찰의 해체라는 극단적인 조치를 취할 정도로 사태의 심각성을 보여준 반면, 실제로 참사의 원인을 제공

한 해양경찰 지휘부 등 관련자들의 형사책임에 있어서는 소극적인 태도로 일관하여 현장책임자인 123정장에 대한 처벌 외에는 이루어진 것이 없음.

4·16세월호참사 특별조사위원회는 4·16세월호 참사 진상규명의 과제를 부여받고 있는데, 수사권과 기소권이 없는 한계 때문에 4·16 세월호 참사 관련 책임자처벌에 대하여는 검찰고발이나 국회에 특별검사 의결을 요청하는 방법을 통해서만 실현할 수 있음.

그런데 기존 검찰 수사는 세월호 승객 구조 과정에서의 책임자 처벌에 대하여 너무나 소극적이었을 뿐만 아니라 공정한 수사였는지 의문을 제기하는 사람들도 있는 현실을 고려할 때, 해양경찰 지휘부의 형사책임에 관하여는 기존 검찰 수사와 독립하여 광범위한 수사를 할 수 있도록 국회의 의결을 통한 특별검사의 수사가 적합함.

특별검사 수사를 통한 책임자 처벌은, 여야 합의에 근거한 국회의결의 결과물이므로 그 자체로 정치적 중립성과 공정성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라, 국회를 중심으로 4·16세월호 참사 극복을 위한 국가적 노력을 다함으로써 우리 사회가 안전한 사회로 나아갈 수 있다는 국민적 믿음을 회복하게 되는 역사적 계기가 될 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 국회의결 요청안의 취지 및 제출 근거

4·16세월호참사 특별조사위원회가 제출한 동 국회의결 요청안은 4·16세월호참사 초기 구조구난 작업의 적정성에 대한 진상규명을 위해 4·16세월호참사 관련 해양경찰 지휘부의 업무상 과실치사상 사건에 대하여 특별검사의 수사를 위한 국회 의결을 요청하는 것임.

동 요청안은 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제37조제1항 및 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따라 제출된 것임.¹⁾

국회의결 요청안 주문

「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제37조 제1항 및 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제2조 제1항 제1호에 따라 ‘4·16세월호참사 초기 구조구난 작업의 적정성에 대한 진상규명 사건’에 관한 다음 사항에 대하여 특별검사의 수사를 요구한다.

1. 4·16세월호참사 관련 해양경찰 지휘부(해양경찰청장, 서해지방해양경찰청장, 목포해양경찰서장)의 업무상 과실치사상 사건
2. 제1호의 사건과 관련하여 수사과정에서 인지된 관련 사건

1) 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제37조(특별검사 임명을 위한 국회 의결 요청) ① 위원회는 4·16세월호참사와 관련하여 특별검사의 수사가 필요하다고 인정하는 경우 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 특별검사의 수사대상이 될 수 있도록 국회에 의결을 요청할 수 있다.

2. 세월호참사 개요 및 세월호특별법 제정

세월호참사는 2014년 4월 15일 세월호가 인천에서 제주도로 운항하던 중 다음날인 16일 오전 전남 진도군 조도면 부근 해상에서 원인 불명으로 침몰함에 따라 476명의 승선인원 중 9명의 실종자를 포함한 304명의 사망자와 142명의 피해자를 발생시킨 사건을 말함.

당시 이 세월호참사에 대해서는 재난 관리의 직접 책임자인 해양경찰청 각 부서의 직원에서부터 지휘부에 이르기까지 참사에 대한 효과적인 대응 부족으로 수많은 사상자가 발생하였다는 점에서 국가 재난 관리에 대한 총체적인 부실의 단면을 보여준 사건으로 평가되었고, 향후 유사한 일이 되풀이 되지 않도록 철저한 진상규명과 대책이 필요하다는 국민적 공감대가 형성되고 있었음.

이에 맞추어 국회는 2014년 11월 19일 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」을 제정(시행 2015.1.1.)함으로써 세월호참사의 발생원인과 책임소재의 진상을 밝힐 수 있는 계기를 마련하였음.

② 제1항의 요청에 따른 특별검사의 수사기간이 만료된 때에도 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 한 차례만 국회에 제1항에 따른 의결을 다시 요청할 수 있다.

「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제2조(특별검사의 수사대상 등) ① 특별검사의 수사대상은 다음 각 호와 같다.

1. 국회가 정치적 중립성과 공정성 등을 이유로 특별검사의 수사가 필요하다고 본회의에서 의결한 사건
 2. 법무부장관이 이해관계 충돌이나 공정성 등을 이유로 특별검사의 수사가 필요하다고 판단한 사건
- ② 법무부장관은 제1항제2호에 대하여는 검찰총장의 의견을 들어야 한다.

3. 세월호참사 특별조사위원회 조사의 한계

세월호 특별조사위원회는 세월호참사의 발생원인·수습과정·후속조치 등의 사실관계와 책임소재의 진상을 밝히고 피해자를 지원하며, 재해·재난의 예방과 대응방안을 수립하여 안전한 사회를 건설·확립하기 위한 목적으로 세월호특별법에 근거하여 설치되었음.²⁾

특별조사위원회는 조사 대상자 및 참고인에 대한 출석요구, 자료 제출요구·사실조회 및 실지조사를 할 수 있고, 출석요구에 응하지 아니하는 때에는 동행명령장을 발부할 수 있으며, 조사대상자에게 범죄 혐의가 있다고 인정되는 경우 검찰총장에게 고발하여야 하고, 징계혐의가 있는 경우에는 감사원에 징계를 요구할 수 있음.³⁾

또한 특별조사위원회는 그 업무를 수행을 위해 필요한 경우 청문회를 실시할 수 있으며, 이를 위해 증인 등의 출석을 요구할 수 있음.⁴⁾

이에 따라 특별조사위원회는 세월호참사 당시 초기 구조구난, 현장지

2) 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제1조(목적) 이 법은 2014년 4월 16일 전라남도 진도군 조도면 부근 해상에서 여객선 세월호가 침몰함에 따른 참사로 인하여 희생된 사람을 추모하고 신체적·정신적·경제적 피해를 입은 사람 등에 대한 신속한 피해구제와 생활 및 심리안정 등의 지원을 통하여 피해지역의 공동체 회복을 도모하는 것을 목적으로 한다.

3) 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제26조(조사의 방법), 제27조(동행명령), 제28조(고발 및 수사요청), 제30조(감사원에 대한 감사요구) 등 참고

4) 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제31조(청문회의 실시) ① 위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 증인·감정인·참고인으로부터 증언·감정·진술을 청취하고 증거를 채택하기 위하여 위원회의 의결로 청문회를 실시할 수 있다.

제32조(증인 출석 등의 요구) ① 위원회가 청문회와 관련하여 자료 또는 물건의 제출을 요구하거나 증인·감정인·참고인의 출석을 요구할 때에는 위원장이 해당하는 사람이나 해당하는 기관의 장에게 요구서를 발부한다.

휘체계 및 현장지원의 문제점 등 정부 대응의 적정성 여부를 집중적으로 밝히기 위해 2015년 9월 14일부터 관련 자료와 관련자를 조사하였고, 2015년 12월 14일부터 16일까지 3일간 청문회를 실시하였음.

4. 특별검사 수사의 필요성

요청한 제안이유에 따르면, 세월호참사 특별조사위원회는 조사활동을 통해 세월호참사 관련 기존의 의혹과 문제점 일부를 밝혀내는 성과를 내기도 하였으나,

수사기관의 수사와는 달리 강제성이 없어 조사 대상자의 잦은 불출석과 불성실한 답변으로 진술 청취가 쉽지 않았고, 요구한 통신 및 영상 관련 자료 등이 제출되지 않거나 지연 제출되어 진실규명에 어려움이 있었음.

특별조사위원회의 조사활동만으로는 범죄혐의를 뒷받침할 수 있는 증거자료를 확보하는 데 한계가 있어 세월호참사 관련자들에 대한 체포·구속 또는 통신관련 자료에 대한 압수·수색 등의 강제수사를 통해 진실을 명확히 밝힐 필요가 있다는 것임.

아울러, 그 동안 감사원 감사와 검찰 수사를 통해 현장책임자인 123정장 등에 대한 형사처벌이 이루어졌으나, 여전히 해양경찰 지휘부에

대한 진상규명과 처벌은 미흡하므로 참사 관련자들에 대한 광범위한 수사를 위해서는 기존 검찰 수사와는 별도로 정치적 중립성과 공정성이 보장된 특별검사에 의한 수사가 필요하다는 것임.

따라서 동 요청안에 대해서는 세월호특별법 제37조는 세월호참사 관련자들에 대한 특별검사의 수사가 가능함을 전제로 특별히 마련된 규정이라는 점을 포함하여 세월호특별법 제정 취지와 그 간의 조사상황 및 검찰 수사 결과 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있는 것으로 사료됨.⁵⁾

5) 「4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」 제37조(특별검사 임명을 위한 국회 의결 요청) ① 위원회는 4·16세월호참사와 관련하여 특별검사의 수사가 필요하다고 인정하는 경우 「특별검사의 임명 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 특별검사의 수사대상이 될 수 있도록 국회에 의결을 요청할 수 있다.
② 제1항의 요청에 따른 특별검사의 수사기간이 만료된 때에도 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 한 차례만 국회에 제1항에 따른 의결을 다시 요청할 수 있다.