

규제연구 제25권 제1호 2016년 6월

세월호 사고와 규제 실패의 성격

사공영호*

이 연구의 목적은 세월호 사고가 발생한 원인이 무엇인지에 대해 규제이론의 관점에서 분석해 보는 것이다. 세월호 사고의 원인으로 많은 연구자들이 크게 세 가지 규제 문제를 지적하였다. 잘못된 규제완화, 이익집단과 규제관료간의 유착과 이로 인한 검사 및 감독의 형식화, 그리고 가격규제 문제다. 이 연구는 다소 다른 설명을 제시하고 있다.

첫째, 가장 많은 비난을 받은 선령규제완화는 사고의 직접적인 원인으로 보기 어렵다. 사고의 주된 원인은 증축에 의한 복원력의 상실과 과적이다. 배가 낡고 오래되어 일어난 사고가 아니다. 규제완화가 사고의 원인이라는 지적은 실제와는 차이가 있다.

둘째, 이익집단과 관료의 유착으로 인한 포획 역시 사고의 직접적인 원인과는 거리가 있다. 유착으로 인해 인허가 과정에 문제가 있었던 것은 사실이다. 그러나 유착으로 인해 운항할 수 없는 배를 허가한 것으로 보기는 어렵다. 과적에 대한 단속이 무력화된 것도 정책관료와 해운조합과 업계가 유착하였기 때문이라 보기는 어렵다. 운임규제를 포함하여 여러 가지 복잡한 요인들이 작용하고 있다.

셋째, 운임규제는 경영 여건과 기업행동 전반에 영향을 미쳤다. 정상적인 영업으로는 이익을 내기 어려운 환경을 초래했다. 비용을 줄이기 위해 선령규제를 완화하고 중고선을 도입하여 증축하고, 수입을 늘리기 위해 적재량 이상의 화물을 과적해야 하는 원인으로 작용하였다. 하지만, 운임규제는 수입 증대를 위해 화물영업을 강화해야 함에도 배의 증축으로 최대적재량이 절반이하로 감소한 사실은 설명하지 못한다. 운임규제의 대응이 목적이라면

* 평택대 행정학과, 경기도 평택시 서동대로 3825(sakongyh@ptu.ac.kr)

접수일: 2016/04/26, 심사일: 2016/05/25, 게재확정일: 2016/06/17

증축으로 화물적재량은 증가해야 한다.

여러 가지 공식제도들이 한결같이 결함을 나타냈다. 중요한 것은 이 결함의 원인이 한국의 정치·정책·기업 문화에 뿌리를 두고 있다는 점이다. 정치의 틈바구니에서 운임규제를 신고제로 완화하고도 허가제로 운영하는 행정편의적이고 권위주의적인 정책 집행, 관료와 기업이 유착하여 서로를 챙기는 온정적 정부-기업 관계, 이익을 위해서는 기꺼이 법을 어기는 기업 행태, 주변의 요구에 저항하지 못하도록 길들여진 업무 태도가 법과 제도를 무력화시켰다. 세월호 사고는 규제 실패다. 또한 규제의 수립과 운영을 뒷받침할 수 있는 건전한 정신, 문화, 규범, 관계방식, 삶의 양식을 발전시키지 못한 우리 모두의 실패다.

핵심어: 세월호, 규제완화, 포획, 유착, 선령제한, 운항관리, 가격규제, 비공식제도

I. 서론

세월호 사고는 분명 규제 실패의 결과다. 승객의 안전을 위해 만들어진 수많은 규제들 중에서 하나라도 제대로 작동했다면 일어나지 않았을 사고다. 침몰의 원인은 무리한 선박 증축, 증축으로 인한 선박의 복원력 상실, 과적, 불합리한 운항허가, 부실한 운항관리, 형식적인 과적 단속 등이다. 그런데 이 모든 원인들이 한결같이 제기능을 발휘하지는 못했다. 세월호가 증축되어 운항하는 과정에서 하나의 규제 장치만 제대로 작동했어도 이 사고는 일어나지 않았을 것이다. 그러나 여러 가지의 안전장치들이 한결같이 무력화되면서 이런 비극이 발생하였다. 어떻게 이렇게 될 수 있을까?

증축으로 인해 복원성에 문제가 발생했음에도 운행을 허가받았고, 구조장비에 문제가 있음에도 안전검사를 통과하였다. 출항을 하기 전 제출한 안전보고서가 허위로 만들어졌음에도 전혀 문제가 되지 않았으며, 복원성을 유지할 수 있는 최대적재량의 두 배 이상의 화물을 실었지만 출항이 허가되었다. 화물에 대한 고박이 제대로 되어있지 않았지만 역시 전혀 문제가 되지 않았다. 선사가 만든 운항관리규정도 그대로 승인되었다. 어떻게 이런 일이 가능할까? 겉으로는 국민의 생명과 안전을 외치면서 실제로는 사실상 모든 안전장치들이 무력화되는 일이 일어날 수 있을까? 규제연구자의 입장에서 최소한 한번은 냉철하게 돌이켜 볼 필요가 있다는 것이 이 연구의 문제의식이다.

세월호 사고 이후 정부는 많은 대책을 내놓았다. 관련 조직의 개편이 이루어졌고, 관련 규제에서도 상당한 변화가 이루어졌다. 많은 규제들은 소위 재규제(re-gulation)로 되살아났다. 그러나 이런 개혁이 과연 너무나도 가슴 아픈 규제실패의 해법이 될 수 있을 것인지는 미지수다. 관련된 요인이 너무나 복잡하다는 점이 근본적인 대책의 수립을 어렵게 하고 있다. 예를 들면, 정책이 달라졌다고 해양수산부와 해운기업과 해운이익집단이 맺고 있는 관계 구조

자체가 달라질 수 있을 것인가? 불확실하다. 일부의 규제가 달라진다고 뇌물공여와 편법적 지배구조와 같은 수단까지 동원하여 이익을 추구하는 악성 기업의 행태가 달라지기도 쉽지 않을 것이다. 규제연구자의 입장에서 문제의 원인을 검토해 보고자 한다.

II. 이론적 논의: 어떻게 접근해야 하는가?

1. 안전 규제의 완화

세월호 사고의 원인에 대해 각 분야의 연구자들이 다양한 설명을 제시하고 있다.¹⁾ 규제에 초점을 맞추어 본다면 다음과 같은 점들이 규명되어야 할 것으로 생각된다. 첫째, 선령을 포함한 규제의 완화 문제, 둘째, 해운업계에 의한 관료의 포획 또는 유착 문제, 셋째, 가격규제로 인한 산업 구조의 왜곡 문제다.

각 분야 다수의 연구자들은 신자유주의적 정책기조와 무분별한 규제완화를 원인으로 지적하고 있다(김남근, 2015; 오창룡, 2014: 42-43; 홍완식, 2014; 지주형, 2014; 이병천·박태현, 2015; 양해림, 2015). 운행가능한 선령의 기준이 20년에서 30년으로 확대됨으로써 사용 후 19년이 경과하여 퇴역 직전에 있던 중고선의 도입이 가능하였다는 점에서 규제완화가 세월호 사고의 원인이 되었다는 것이다. 규제관료와 해운업계가 맺고 있는 유착관계를 생각해 보면, 규제의 완화가 선사들의 요구에 따라 무리하게 이루어졌고, 이 와중에 고객의 안전과 관련된 규제까지도 완화되었을 가능성이 없지 않아 보인다.

그러나 규제 완화가 이루어지는 통상의 과정을 생각해 보면 이런 주장을 그대로 받아들이기는 어려운 측면도 없지 않다. 제도를 개선할 때 정부는 나름대로 연구를 진행하고 논의

1) 사회학도들은 전체 사회적인 차원에서 원인을 진단하고 있다. 외형성장 중심의 속도전쟁, 퇴직관료의 이익집단 취업 등으로 정부의 거버넌스 능력 하락, 책임을 강조하는 조직문화의 결여, 비정규직 직원의 증가로 인한 직업윤리의 약화 등이 원인으로 작용하였다는 것이다(이재열, 2014). 진보사상가들은 자본에 의한 국가의 무력화가 원인이라고 주장한다(오창룡, 2014: 39-41). 일부의 교수들은 시국선언을 통해 시장주의로 인한 무한 경쟁, 규제의 철폐와 성과만능주의, 배금주의와 물신주의, 성장제일주의를 지적하기도 하였다. 철학자 이도흠은 “국가-자본-대형교회-보수언론-어용학자로 이루어진 부패의 카르텔”이 세월호 비극의 근본원인이라고 지적하기도 하였다(김경재, 2014: 210).

하는 절차를 거친다. 승객의 안전을 위협하는 문제를 단지 해운업계에서 요구하니 완화했다고 단정하는 것은 정부가 업무를 진행하는 통상의 절차나 방법과는 다르다.

신자유주의적 사상으로 인한 국가의 규제능력의 약화가 원인이라는 주장도 검토가 필요하다. 탐욕스러운 자본가들의 요구와 신자유주의적인 사조에 의해 무력화된 ‘국가’라는 것은 도대체 어디에 있는가? ‘국가’라는 것은 독립적 실체가 아니다. 인류의 역사를 돌이켜 보면, 국가라는 것은 끊임없이 변해왔고, 지금도 국민 다수의 이익에 봉사하는 국가나 정부는 많지 않다. 이코노미스트(The Economist)가 2012년 167개 국가를 조사결과를 보면,²⁾ 온전한 민주주의 국가는 15%에 불과하다. 이런 국가에 살고 있는 인구의 비중은 11.3%에 불과하다.³⁾ 반면, 약 30의 국가와 37.1%의 인구는 독재적인 정부의 지배를 받고 있다.

정부가 무엇을 위한 것이 되고 어떤 정부가 되고 어떤 역할을 담당할 수 있을 것인지는 역사와 문화와 사회구성원들의 능력과 생각의 산물이다. 우리의 여건에서 우리의 언어와 역사와 문화와 정치적 생각과 삶의 양식에 기초하여 수립할 수 있는 정치적 기구와 행정체계가 있을 뿐이다. 이 정부기구가 무엇이 될 것인지는 결국 사회구성원들의 선택이다. ‘국가’가 자본가들과 유착하였기 때문이 아니라 정부업무를 담당하고 있는 정치인과 관료들이 정책과정에 참여하는 이익집단이나 기업과 맺고 있는 관계 방식이 승객의 안전을 충분히 지켜낼 수 있는 방식으로 작동하지 않은 것이다. 이 연구는 정부의 성격에 대한 논의는 가급적 피하고, 주로 규제완화가 사고의 원인인지에 대해 초점을 두어 검토하고자 한다.

2. 포획과 유착

해운업계가 규제관료를 포획하였거나 또는 업계와 관료간의 유착이 원인인지에 대해서도 검토할 필요가 있다. 포획과 유착은 개념적으로는 다른 의미다. 포획(capture)이란 이익집단이 자신이 가진 정보와 자원을 이용하여 국민의 이익에 봉사해야 할 정부와 관료를 자신들의 이익을 위해 봉사하는 포로로 삼는 현상이다(Stigler, 1971, 1975). 유착은 이익집단과 규제관료가 매우 친밀한 관계를 유지하는 것을 의미한다. 정적인 인간관계를 중시하는 한국

2) 선거과정, 정부의 기능, 정치참여, 정치문화, 시민자유 등 다섯 가지 지표를 기준으로 조사한 것이다.

3) <http://pages.eiu.com/rs/eiu2/images/Democracy-Index-2012.pdf>; The Economist (2013). *Democracy index 2012: Democracy at a standstill*. 참고.

문화를 반영한 정부-기업관계다. 한 가족처럼 생각하고 서로의 이익을 서로 고려하고 보호하는 관계라 할 수 있다. 어떤 경우이든 소비자보다는 이익집단의 이익에 봉사할 가능성이 크다.

한국에서 이익집단과 정부의 관계는 독특하다. 이익집단이 조직화되어 있어서 윌슨(Wilson, 1980)의 고객정치나 스티글러(Stigler, 1971, 1975)가 주장하는 일방적 포획이 일어날 가능성도 없지 않아 보인다. 그러나 역사적으로 보면, 포획보다는 유착에 가깝다(장달중, 1985; 사공영호, 1998; 사공영호·강휘원, 2001). 정부 중심의 산업정책을 추진하는 과정에서 정부가 이익집단의 형성에 개입해 왔다. 이익집단은 정부가 정책적 필요성을 충족하기 위하여 제공한 법률적, 행정적 지원을 기초로 조직화하였으며, 그 결과 정부기관화(governmentalization) 현상을 면하기 어려웠다(장달중, 1985; 사공영호·강휘원, 2001). 이익집단이 정부기관화한다는 것은 오로지 회원들의 이익을 위해 정부에 압력을 행사하는 것을 최고의 목표로 삼는 관계와는 매우 다르다. 정부의 지원속에 만들어지고 정부가 위탁하는 업무를 수행하면서 마치 정부의 산하기관처럼 긴밀한 유대를 맺고 있는 것이 정부기관화 현상이다. 서로 대립하는 관계에 있다기보다는 공생하고 협력하는 관계에 가깝다.

세월호의 증축을 검사한 한국선급에 검사업무를 위탁하고 있는 것은 정부다. 그런데 한국 선급은 해운기업과 조선사들이 다수 회원으로 참여하고 있는 조직이다. 해운기업의 이익단체인 해운조합에 운항검사를 맡기고 있는 것 역시 정부다. 이들에게 정부 업무를 위탁하여 수행하고 있으면서 동시에 퇴직공무원들이 다수 취업하고 있다. 서로간의 유착의 가능성과 이로 인한 안전규제의 약화가능성을 검토할 필요가 있다.

퇴직공무원을 매개로 서로 유착되어 있다고 하더라도 가격규제를 집행하는 양상은 예상과 다르다. 정부는 업계를 여전히 지배하는 양상을 보이고 있다. 신고제인 운임을 사실상 허가처럼 운영하고 있다. 유착은 되어 있으나 여전히 정부는 나름대로 독자적인 정책결정능력을 유지하고 있음을 보여준다.

3. 가격 규제

규제연구자들이 지목하는 세월호사고의 핵심 원인은 가격규제다(김용준, 2015: 256-257; 전용덕, 2014; 최병선 2014). 가격을 규제하면 서비스의 질이 악화된다는 점은 동서고금의

진리다. 제값을 받을 수 없으니 산업의 발전은 불가능하고, 고객의 안전을 위한 투자와 관리도 뒷전이 된다. 우선 살아남아야 하니 서비스의 향상을 기대하기 어렵다. 수익이 나지 않으니 노후된 장비나 시설을 구입하고 직원에게는 낮은 임금만을 지불하고, 안전장비의 유지보수를 엉터리로 진행하고, 재난대비 훈련을 제대로 하지 않고, 비정규직 직원을 늘리고, 무리하게 영업을 해야 하는 상황으로 내몰린다.

전체적 규제 과정을 놓고 보면, ‘숙성형(incubated)’ 규제실패의 가능성이 높다. 숙성형 실패란 조그마한 변화들이 축적되고 숙성되어 결과적으로는 큰 사건이 일어난다는 것이다(이재열, 2014: 36-37).⁴⁾ 예를 들면, 우리는 해외에서는 탁월한 건축물을 지었다. 하지만 국내에서 지은 성수대교와 삼풍백화점은 허무하게 무너졌다. 조선산업 역시 세계일류다. 최고기술의 배를 만들어서 수출하고 있다. 그런데 막상 한국에서 운행하는 배들은 그렇지 못하다. 기술력이 모자라기 때문이 아니라 제도에서 실패하기 때문이라는 것이다. 해운규제의 결정과 집행과정에서 어떤 일이 일어났는지 구체적으로 분석해 보자.

III. 연안여객선 운항 규제의 주요 내용과 사고 원인

1. 주요 규제

먼저 세월호 사고와 관련된 규제의 내용을 간략히 보자. 선박안전법은 여객선에 대해 다음과 같은 검사와 승인을 요구하고 있다. 선박을 건조하는 단계에서 건조검사(제7조), 수입선박은 건조검사에 준하는 별도검사(제7조), 항해에 사용할 때와 유효기간이 만료될 때는 정기검사(제8조), 정기검사와 정기검사의 사이에 중간검사(제9조), 선박시설을 개조 또는 수리하는 경우 임시검사(제10조)를 받아야 한다. 복원성에 대해서도 자료를 제출하여 해양수산부장관의 승인을 얻어야 한다(제28조). 즉 선박 자체가 안전하게 만들어지고 관리되도록 각 단계별로 검사를 실시하고 있다. 해양수산부는 이런 검사를 수행할 수 있는 전문 인력을 보

4) 이재열은 ‘하인리히 법칙’도 소개하고 있다. 큰 재해, 작은 재해, 사소한 사고의 발생 비율은 ‘1:29:300’이라는 것이다. 대부분의 대형 재난은 예외적인 사고가 아니라 수많은 작은 징조와 신호들이 함께 드러나는 빙산의 일각이라는 것이다.

유하고 있지 않으므로 대항검사기관(선박안전기술공단과 선급법인)에 검사업무를 위탁하고 있다(선박안전법 제60조, 시행규칙 제10조)

선박의 운항에 관해서는 사업자가 운항관리규정을 작성하여 해양수산부장관의 승인을 받도록 규정하고 있다(해운법 제21조). 사업자가 운항관리규정에 따라 선박을 안전하게 운영하고 있는지에 관해서는 한국해운조합이 선임한 선박운항관리자가 감독하도록 하고 있었다(해운법 제22조). 운항관리자(시행규칙 제15조의11)는 안전관리책임자 및 선원에 대한 안전관리교육, 선장 등이 수행한 출항 전 점검의 확인, 여객선의 입항·출항 보고의 수리, 여객선의 승선정원 초과 여부, 화물의 적재한도 초과 여부 및 복원성 등 감항성 유지 여부에 대한 확인 등의 업무를 담당한다. 필요할 경우 운항관리자는 운항 횟수를 늘리거나, 출항의 정지, 운항의 변경 등을 명할 수 있다(해운법 제22조 ⑤항). 운항관리자에 대한 지도감독권한은 해양수산부장관(지방해양수산청)에게 있으며(해운법 제22조), 사고당시는 이 권한을 해양경찰에게 위탁하고 있었다.

여객선의 선령에 대해서는 해운법시행규칙 제5조 ②항에서 20년 이하로 규정하고 있다. 그러나 선령이 20년을 초과한 여객선은 선박검사 결과에 따라, 선령이 25년을 초과한 여객선은 선박관리평가기준에 따른 평가결과 안전운항에 지장이 없는 것으로 판정된 여객선은 5년의 범위에서 1년 단위로 선령을 연장할 수 있다. 즉 최대 선령 30년까지 운항이 가능하도록 규정하고 있었다.

이상의 내용을 보면, 많은 연구자들이 지적하는 것처럼 신자유주의적인 사상에 물들어 성급하게 규제를 완화하고, 그래서 승객의 안전을 담보하기에는 법규 자체가 잘못되었다고 주장하기는 쉽지 않다. 법규에서는 단계별 검사를 규정하고 있고, 운항과정에서도 무리한 과적이나 초과승선이 발생하지 않도록 감독하는 장치와 이에 대응한 운항정지 등의 조치 수단을 두고 있다. 문제는 규제가 아니라 규제를 집행하는 과정에서 일어나고 있다.

2. 세월호 도입, 증축과 운항 승인

이와 같은 규제에 따라 세월호는 배를 일본에서 수입하여 증축하고 운항승인을 받는 각 단계별 검사와 허가를 받았다. 또 운항단계에서도 법이 요구하는 운항관리규칙과 운항감독제도의 규제를 받으며 운항하고 있었다. 그러나 어떤 경우에는 규정상으로는 아무런 문제가 없으나 실제로는 상당한 위험을 예상할 수도 있는 상황에서 승인을 얻었고, 어떤 경우에는 규제를 둘러싸고 있는 여러 여건들이 엄격한 규제의 집행을 매우 어렵게 만드는 속에서 사고의 위험이 숙성되는 일이 발생하였다.

우선 청해진해운은 2011년 7월 증선인가기준에 맞추기 위해 세월호의 재화중량톤수를 임의로 축소(3,963톤→3,063톤)하여 허위로 작성된 선박계약서를 인천항만청에 제출하였다. 인천항만청은 제출된 자료를 제대로 검증하지 않은 채 증선을 인가하여 도입될 수 없는(평균운송수입률 24.3%로 25% 기준 미달) 세월호가 도입되는 결과를 낳았다(문강희, 2015: 29).

한국선급은 「선박안전법」 등에 따라 선박검사를 실시하면서 세월호가 당초 승인받은 도면과 다르게 증축된 것을 확인하지 않았고, 복원성 계산의 기초인 선박의 경하중량(선박무게)과 무게 중심 산출을 위한 경사시험을 하면서도 설계업체에서 경하중량을 100톤이나 과소 산정(선박중량 63톤, 전시실 37톤)하였는데도 이를 파악하지 못한 채 경사시험 결과를 승인하였다. 또한 경사시험 결과, 선박 복원성이 나쁜 것으로 나타나자 설계업체에서 기준에 맞추기 위해 복원성 계산 시 적용된 컨테이너의 개수는 그대로 둔 채 컨테이너의 개당 무게를 5.65톤에서 3톤으로 변경하는 방법으로 무게를 줄였는데도 이를 승인하였으며, 설계업체가 차량을 조밀하게 배열하여 제출한 「고박배치도」에 대해서도 고박 가능 여부를 검토하지 않은 채 수정·보완 요청 없이 그대로 승인하였다. 뿐만 아니라, 「손상 복원성 검사」(사고로 연료탱크 등이 손상되는 것을 가정)에서 교차침수설비의 규모가 작아 복원성 확보에 약 18분이 소요되어 기준(15분내 7°로 복원)을 초과하는 데도, 이에 대한 확인 없이 적합한 것으로 승인하였다(감사원, 2014: 3-4; 문강희, 2015: 29).

〈표 1〉 중고선 수입, 증축, 운항 승인과정

구분	내용	참고
선령제한	<ul style="list-style-type: none"> · 해운법 시행규칙 제5조 · 기존 선령 20년. 20년을 초과한 경우 선박검사기준을 통과하면 최대 30년까지 운행가능 	2009년 개정
중고선도입 인가 (해운항만청)	<ul style="list-style-type: none"> · 세월호의 재화중량톤수를 임의로 축소(3,963톤→3,063톤). · 허위로 작성된 선박계약서로 인천항만청 도입인가 획득 	2011.7 감사원 감사결과 ⁵⁾
증축 후 선박검사 (선박안전법) (한국선급)	<ul style="list-style-type: none"> · 승인받은 도면과 다른 증축된 것 목인 · 복원성 계산 시 경하중량 과소산정에도 시험결과 승인 · 복원성 충족을 위해 컨테이너의 개당 무게를 줄인 것을 승인 · 조밀하게 배치한 「고박배치도」 그대로 승인 · 「손상 복원성 검사」시 기준 초과에도 승인 	감사원 감사결과
운항관리규정인가 (해양경찰청)	<ul style="list-style-type: none"> · 인가 직전 항응 수수 · 항응 직후 운항관리규정을 심사하면서 복원성계산서 등 심사 관련 서류도 제출받지 않았음. · 운항관리규정의 재화중량 등이 복원성 계산서에서 승인된 것과 다른 데도 아무 검증 없이 승인 · 해경, 인천해양항만청, 해운조합, 선박안전기술공단 등이 참여한 심의위원회에서 그대로 승인 · 보완요구사항 보완되지 않았는데도 심사증명서 발급 	감사원 감사결과
해양수산부	여객운항면허 발급	2013.3

前인천해양경찰서 해상안전과장 등은 세월호운항관리규정을 심사하기 전주 주말, 세월호 시험운항 참관 명목으로 제주도로 출장을 가 주말 동안 청해진해운 직원 등으로부터 식대, 주류, 관광 등 항응을 제공받았다. 그리고 시험운항을 위해 세월호를 타고 인천으로 돌아 온 당일 세월호의 운항관리규정을 심사하면서 복원성계산서 등 심사 관련 서류도 제출받지 않았다. 운항관리규정의 재화중량이 복원성 계산서에서 승인된 것과 다른 데도 아무 검증없이 이를 통과시켰다. 심사결과 선장이 직접 조선(操船)할 구간을 구체적으로 명시할 것을 요구 하였으나 이런 사항이 보완되지 않았는데도 심사증명서를 발급하였다(문강희, 2015: 31).

5) 문강희. (2015). 2014년 잔인한 4월 세월호 감사를 하다. 『계간 감사』, 2015년 봄호.

3. 정기검사 및 운항관리

설사 배를 도입하고 증축하여 투입하는 과정에서 문제가 있었다 해도 그 이후 이루어진 검사와 운항관리가 제대로 이루어졌다면 과적과 무리한 출항으로 인한 위험을 피할 수 있었다. 문제는 운항개시 이전 단계가 허술하게 진행되었듯이 운항 개시 이후의 검사 및 점검 과정도 부실하게 이루어졌기 때문에 발생하였다(<표 2> 참고).

〈표 2〉 정기점검 및 운항전 안전 점검 결과

구분	내용	참고
정기점검 중간점검	<ul style="list-style-type: none"> · 한국선급(목포지부) 구명별 등 200개 항목 검사 및 합격 · 46척 구명별 중 사고 당시 작동한 것은 1척 	2014.2
특별점검	<ul style="list-style-type: none"> · 인천해경, 해운조합, 항만청 등 5개 기관 합동점검 · 32개 이상 항목 '특이점 없음'으로 판정 	2014.2
안전점검 (해운조합)	<ul style="list-style-type: none"> · 과적, 평형수 부족, 고박 상태 등 목인 · 안점점검보고서 허위 작성 및 위조 	출항일
선박출항통제 (인천해경)	<ul style="list-style-type: none"> · 가시거리 800미터에 불과함에도 출항 허가 	출항일

선박안전법(제8-9조, 시행규칙 제18-19조)의 규정에 의하여 여객선은 5년마다 정기검사를, 1년마다 중간검사를 받아야 한다. 세월호는 사고가 발생하기 불과 2달 전인 2014년 2월 10일 한국선급 목포지부에서 중간검사를 받았다. 당시 검사에서 조타기, 물에 닿으면 저절로 펼쳐지는 구명벌(구명정), 배의 좌우 균형을 맞춰주는 스테빌라이저 등 200여개 항목을 점검했지만, 아무런 이상이 없었다. 그런데 갑판 양쪽에 설치돼 있던 25인승 구명벌 46척 중 침몰 당시 제대로 작동한 것은 단 1개뿐이었다. 2014년 2월 25일 인천해양경찰, 한국해운조합, 인천지방해양항만청 등 5개 관계기관이 특별점검을 실시했다. 하지만 역시 아무도 문제를 찾지 못했다(민주사회를 위한 변호사모임, 2014: 29).

해운법(제22조)과 동법 시행규칙(제15조의 11)에 따르면 운항관리자는 「여객선 출항전점검보고서」의 화물중량 및 차량대수 등을 점검·확인하여야 한다. 그러나 인천-제주운항관리자들은 이를 직접 확인하지 않고 승무원이 무전 등으로 알려준 수치를 출항전점검보고서에 그대로 기재해왔다. 이에 사고 당일 세월호에는 차량적재도상의 승인된 차량 숫자(97대)보

다 88대 많은 185대가 실렸고 컨테이너도 전용고박장치가 아닌 로프로만 묶여 있었는데도 이를 확인하지 않고 출항을 허가하였다. 인천해양경찰서도 2014년 3월 운항관리자가 출항 전점검보고서 확인이나 화물의 적재상태 확인 등 직무를 성실히 수행하는지에 대한 지도·감독을 실시하였으나 해경본청에는 점검결과 아무런 문제가 없다고 보고하는 등 업무를 제대로 하지 못하였다(문강희, 2015: 31).

운항관리자에 대한 지도·감독 권한을 가진 인천해양경찰서는 2014년 3월 운항관리자가 출항 전 점검보고서 확인이나 화물의 적재상태 확인 등 직무를 성실히 수행하는지에 대한 지도·감독을 실시하였다. 그러나 해경 본청에는 점검결과 아무런 문제가 없다고 보고하는 등 업무를 제대로 하지 못하였다(문강희, 2015: 31).

그러나 세월호 사고가 나기 이전에도 형식적인 검사와 부적절한 운항관리는 이미 확산되어 있었다. 선령 15년 이상의 41척의 여객선을 샘플조사한 결과에 따르면 선박검사는 통과하였지만 안전관리가 미흡한 선박이 19.5%에 이른다(감사원, 2015: 14-16). 하지만 선박 검사 합격률은 거의 100%다. 5년간 총 1만 255척의 선박이 검사를 받았는데, 모두 합격했다. 선박안전기술공단 자료에 따르면 최근 5년간 선박 검사 합격률은 평균 99.99%였다. 그런데 선박 결함으로 인한 사고 비율은 같은 기간 6.8%에서 12.1%로 두 배 가까이 증가한 것으로 조사되었다(뉴시스, 2014년 4월 21일, 「최근 5년간 선박 안전점검 합격률 '99.99%'」). 세월호 역시 중간검사와 특별검사를 아무 문제없이 통과하였다.

검찰의 수사결과를 보면 과적 역시 상습적이었을 뿐 아니라 매우 조직적이다(제주지방검찰청, 2014. 6. 26. 세월호 등 상습 과적 운항 비리 수사 결과). 세월호와 오하마나호는 2011년 4월경부터 2014년 3월경까지 최소 총 222회에 걸쳐, 최대 적재한도보다 적게는 1.5배, 많게는 2.5배까지 화물을 과적하였다. 이를 숨기기 위해 선사, 하역회사, 항운노조는 선박에 화물을 과적한 후 화물목록, 적하운임목록 등 관련 서류의 화물적재 톤수를 일치되게 축소하고, 선장 등 선박종사자들은 축소된 화물적재 톤수를 운항관리자에게 보고해 왔고, 이는 고질적 관행으로 오랜 기간 지속되어 왔다. 운항관리자들은 화물란이 공란으로 된 출항 전 점검보고서만을 받고 안전점검 없이 출항을 허가한 후, 선장이 알려주는 축소된 화물량을 출항 전 점검보고서에 기입하여 자신들이 선박의 과적을 실질적으로 점검한 것처럼 꾸몄다. 선적과 운항을 관리하는 선사, 하역회사, 해운조합이 조직적으로 과적을 은폐하였다.

IV. 사고 원인의 분석

1. 선령규제의 완화

(1) 선령규제의 완화 과정

사고의 핵심원인을 좀 더 구체적으로 분석해 보자. 사고의 원인으로 가장 많은 지탄을 받은 것이 선령규제의 완화다(민주주의실천변호사모임, 2014: 13; 김남근, 2015: 10-11; 서울신문, 2014. 4. 28; 뉴스타파, 2014. 4. 24). 선령규제 완화 이후 선령이 20년 이상된 연안여객선의 비율이 2008년 11%에서 2013년에는 31%로 증가하였다(뉴스타파, 2014. 4. 24).

선령규제의 완화과정을 보면, 이를 가장 먼저 거론하는 것은 선주협회다. 선주협회의 2003년 사장단 연찬회에서 선령규제의 완화 필요성이 등장한다.⁶⁾ 이어 2006년 선주협회의 발주로 서울대학교 해양시스템공학연구소(연구책임자 장창두)에서 이를 뒷받침하는 연구보고서가 나온다(장창두, 2006). 이 보고서는 연안여객선은 선령을 굳이 제한할 필요는 없을 것으로 판단되나, 인명을 수송하는 여객선의 특성과 현행 검사수준 등을 감안하여 10년 정도 연장하여 최대 35년 정도까지 제한 선령을 연장할 것을 제안하고 있다(장창두, 2006: 58). 2008년 9월에는 국토해양부의 의뢰를 받아 한국해양수산연수원(연구책임자 전영우)에서 수행한 연구결과가 나온다. 이 보고서는 1997년~2007년간의 11년간 발생한 연안여객선 해양사고 78건의 원인을 분석하고 있다. 그런데 연안여객선의 해양사고에서 선령, 선체재질과 해양사고 발생과의 상관관계는 없는 것으로 보고하고 있다(전영우, 2008: 109-110). 한편, 국민권익위원회는 2008년 8월 5일 <국민불편과 기업부담 해소 위한 행정규칙 94건 정비>라는 보도 자료를 통해, 2000-2004년까지 발생한 연안여객선의 해난사고는 여객선의 선령과는 관계가 없고 선원의 운항과실에 의한 것이 대부분(75.4%)이며, 해양 선진국(미국, 유럽, 일본 등)에서도 선령을 제한하는 국가는 거의 없다고 설명한다. 이어서 연안여객선의 선령제한을 완화하기로 관계부처와 합의함에 따라 선령이 20년에서 30년으로 연장된다면 국토해양부 추산 매년 200억 원 이상의 경제적 비용 절감효과가 창출될 것으로 예상하는 자료를 제시하고 있다. 전영우(2008: 153)는 선령제한제도를 30년으로 완화할 경우, 연안여객선사의 경영

6) <http://www.shipowners.or.kr/news/media.php?ptype=view&code=media&idx=718> 참고.

여건을 개선시킬 수 있으며, 선령제한제도로 인한 5년간 손실액 약 370억원(대형카페리선 척당 약 46억원) 정도를 절감할 수 있다고 예측하고 있다.⁷⁾ 이상과 같은 논의의 과정을 거쳐 선령규제는 2013년 완화되었다.

(2) 해운관료와 업계의 인적 유착

규제완화의 배경으로 신랄한 비판을 받았던 것이 해운관료와 해운기업 및 이익집단간의 인적 유착이다. ChosunBiz(2014. 05. 02)는 [해피아(해양마피아), 세월호 참사의 책임자들]이라는 제목 하에 “해수부 산하 공공기관 14곳 가운데 해수부 출신이 기관장인 곳은 11곳에 이른다.”고 지적한다. 그러나 이런 비판은 약간 과장된 측면이 있다. 여기에 포함된 4개의 지역별 항만공사와 해양수산연구원은 공공성이 강한 공기업이고, 정부업무를 잘 아는 퇴직 관료가 업무 협력에 유리할 수도 있다. 중요한 것은 해운조합과 같은 이익집단에 퇴직공무원이 취업하고 있다는 점이다. 한국해운조합은 주성호 이사장을 포함, 역대 이사장 12명 가운데 10명이 해수부 출신이다. 해운조합 본부장(상임이사) 3명 가운데 2명도 해수부와 해양경찰청 고위간부 출신이다. 특히 주성호 이사장은 행정고시에 합격해 공직에 입문한 이후 해운항만청, 해양수산부 연안계획과장, 울산지방해양수산청장, 해수부 수산정책국장, 국토해양부 해양정책국장, 중앙해양안전심판원장 등 해수부 내 주요 보직을 두루 거친 정통 해운 관료다. 그런데 국토해양부 2차관에서 퇴직한 후 6개월만에 한국해운조합 이사장에 올랐다. 공공기관은 아니지만 대형 선박에 대한 안전검사를 진행하는 한국선급은 1960년 출범한 이후 12명의 이사장 가운데 8명이 해수부를 포함한 정부 관료 출신이었다.

퇴직관료들의 취업은 민간업체로까지 이어진다. 한·중 노선을 운영하는 카페리 업체 11곳 가운데 4곳의 대표가 해수부 출신이다. 민간기업에서는 공무원 출신 대표들이 장기간 재임하기도 한다. 한중훼리의 박원경 사장은 2000년부터 사장 자리를 지키고 있다. 박 사장은 해수부 해운선원국장 출신이다. 대인훼리는 해수부 기획관리실장 출신인 이용우 사장이, 위동항운은 국토해양부 2차관 출신인 최장현 사장이 맡고 있다. 대동해운 정홍 사장도 해수부 해운정책과장 출신이다.

이처럼 해운업계에 퇴직관료들이 두루 포진되어 있고, 선령규제 문제가 연구단계를 거치

7) 국민원익위원회, 2008. 8. 5일 [국민불편과 기업부담 해소위한 행정규칙 94건 정비] 보도자료 및 해양분야 설명자료 참고

면서 점차 공식의제화하였다는 점에서 해운업계의 요구가 있었을 것임을 쉽게 짐작할 수 있다. 이와 같은 제도변화의 진행과정은 사실 이익집단의 요구에 의하여 정책이 변화되어 가는 전형적인 과정이다. 이익집단은 자신의 요구를 정당화하기 위하여 공신력 있는 연구기관에 연구를 의뢰한다. 정부는 이런 보고서와 협회의 요구를 그대로 정책에 반영할 수는 없으므로 다시 상대적으로 중립성이 있는 연구기관에 다시 연구를 의뢰한다. 그런데 연구보고의 내용을 보니 선령 규제와 해양사고는 상관이 없다. 규제를 완화할 수 있는 근거가 마련되었으며, 정부 차원에서 규제개혁이 요구되므로 법규를 개정한다. 이런 일련의 과정은 분명 해운업계와 규제기관간의 유대관계 위에서 진행되었을 것으로 충분히 짐작할 수 있다.

(3) 선령규제의 완화와 세월호 사고

세월호 사고에 관한 대부분의 연구들이 선령규제의 완화를 가장 중요한 사고의 원인으로 꼽는다. 즉 배가 낡아서 사고가 났다는 것이다. 그렇다면 우리는 이 규제를 완화하지 말고 그대로 유지했어야만 하는가? 규제연구자들이 완화해서는 안 될 것을 오판한 것인가? 우선 이에 관해 해운조합의 의뢰를 받아 수행한 장창두(2006)의 연구와 국토부의 의뢰를 받아 수행한 전영우(2008)의 연구는 공히 규제완화를 제안하고 있다. 그러나 연구의뢰자를 보면 이들이 충분히 중립적인 연구를 수행하지는 못했을 가능성도 의심할 수 있다. 하지만 규제완화의 필요성에 대해 상당히 설득력 있는 설명을 제공하고 있는 것도 사실이다. 해운안전에 관한 국제규약인 SOLAS협약(International Convention for the Safety of Life at Sea)이 여객선의 선령과 관련한 제한제도를 두고 있지 않고 선박검사제도를 통하여 안전성을 관리하고 있다(전영우, 2008: 55). 외국국적 선박의 경우 대부분 선령제한이 없는데 반하여 우리 국적여객선이 선령의 제한을 받게 되면 역차별이 되고, 이런 차별은 해운기업의 국제경쟁력 향상에 걸림돌이 될 수 있음을 지적하고 있다(전영우, 2008: 55).

한편 장창두는 선체부식으로 인한 선박안전성에 대해 연구하고 있다. 선체의 부식 및 쇠모에 의한 두께 감소를 제한하고, 정기적인 검사에 의해 제한된 두께 이상의 선체 두께를 유지한다면, 구조적 안전성을 확보할 수 있다. 따라서 최대 35년 정도까지 제한 선령을 연장하는 방향으로 개선하는 것이 적절하다고 제안하고 있다. 동시에 그는 부식에 대해 보수공사에 의한 보강이 가능하므로 연안여객선의 선령을 굳이 제한할 필요는 없을 것이라는 의견도 피력하고 있다(장창두, 2006: 55).

한국은 3면이 바다로 둘러싸인 해양 국가이고, 주변국과의 교류가 급격히 확대되고 있으므로 해운업을 육성하고자 하는 정부의 정책 방향은 틀리지 않다. 이런 배경에서 보면 선령 규제 완화는 단지 해운사들이 요구했기 때문만이 아니라 정부의 정책 방향과도 맞았기 때문이라고 생각된다.

게다가 사고가 날 당시 세월호는 규제완화 이전의 규제조건이던 선령 20년이 되지 않은 상태였다. 세월호는 1994년 6월 일본에서 운항을 시작했으며, 사고가 난 것은 2014년 4월 15일이다. 즉 규제완화 이전의 기준을 적용하더라도 운항이 가능한 배였다. 물론 규제를 완화하지 않았다면 청해진해운에서 이 배를 수입하지 않았을 가능성은 크다. 그러나 설사 규제완화로 인해 배의 수입이 가능했다고 하더라도 배가 낡아서 사고가 났다고 말하기는 어렵다. 이보다는 이배를 증축하는 과정에서 안정성이 약화된 것이 원인이다. 증고선을 수입했어도 배를 증축하지 않았다면 복원성에서 문제가 생기지 않았을 가능성이 크다. 즉 문제는 규제의 완화에 있는 것이 아니라 무리하게 증축을 한 데 있다. 이런 점에서 다수의 연구자(김남근, 2015; 오창룡, 2014: 42-43; 홍완식, 2014; 지주형, 2014; 이병천·박태현, 2015; 양해림, 2015)가 지적하듯이 선령 규제완화가 세월호 사고의 원인이라는 비난은 사고의 원인에 대한 공정한 지적은 아닌 것으로 이해된다.

2. 선박의 증축과 한국선급의 검사

(1) 검사의 진행

세월호는 2012년 10월 12일부터 전남의 조선소에서 개조공사를 시행하였고, 이후 한국선급으로부터 등록검사 및 제1회 정기검사를 수검하고 2013년 2월 12일 선박검사증서를 발급받았다. 검사증서의 최대승선인원은 선원을 포함하여 956명이며, 선박복원성을 만족할 수 있는 최대 적재화물량은 987톤이다(해양안전심판원, 2014: 15).

한국선급이 비난의 대상이 된 것은 배의 복원능력을 포함한 안전상 문제가 있음에도 이를 묵인하였다는 점이다. 그러나 최근 법원은 검사업무를 충실히 수행하지 않은 혐의로 기소된 한국선급의 세월호 검사담당자에게 무죄를 선고하였다(노컷뉴스, 2016. 1. 18). 한국선급 전회장의 경영비리, 공무원 향응 제공, 골프접대, 법인카드 등의 뇌물을 제공한 한국선급 본부장, 뇌물을 받은 해양수산부 사무관에게 벌금을 부과하였다. 그러나 한국선급의 선박검

사는 세월호 전복과 인과관계가 없는 것으로 밝혀져 검사담당자에게는 무죄를 선고했다(한겨레 21, 2015. 10. 21).

(2) 한국선급의 검사와 관련된 이슈들

한국선급의 검사는 정상적으로 이루어진 것인가? 이에 관해 감사원과 검찰은 다소 상반된 입장을 보이고 있다. 우선 감사원은 한국선급의 복원성에 대한 검사가 문제가 있으며, 결과적으로 다시 검사를 받거나 최악의 경우 승인이 불가할 수도 있었다는 입장이다(감사원, 2014a, 2014b, 문강희, 2015: 29).

복원성 문제에 관해 감사원에서는 이를 검사하는 과정에서 여러 가지 잘못들이 있었음을 지적하고 있다. 첫째, 평형수량, 오일량, 미탑재물 중량 등에 대한 데이터와 자료에 대한 확인이 제대로 이루어지지 않았다. 둘째, 불필요한 탑재물이 중량의 기준을 초과하고 있음에도 이를 묵인하였다. 셋째, 홀수 보정 계산에서 오류가 있었음에도 이를 확인하지 않았다. 넷째, 비손상 복원성 계산서 승인 시에도 연료와 청수의 적재상태에 대한 오류를 확인하지 않았고, 컨테이너 화물의 단위 무게를 임의로 변경하였지만 확인하지 않았다. 다섯째, 손상 복원성 계산서 역시 부적절하게 이루어졌다. 이런 요인들로 인해 복원성이 실제보다 좋게 계산되었다. 이로 인해 시정 조치 후 검사 및 승인을 다시 받아야 할 세월호가 아무런 조치 없이 그대로 승인받았다(감사원, 2014b: 6-16). 위와 같은 오류·부당사항을 반영·재계산할 경우, ‘풍압 경사각’(11.7° > 기준 10.6°이내)과 ‘선회 경사각’(10.5° > 기준 10°이내) 등이 복원성 기준을 초과한다(감사원, 2014a: 3). 즉 복원기준을 초과하므로 승인을 받을 수 없는 배가 승인을 받았을 가능성을 감사원은 지적하고 있다.⁸⁾ 이와 관련해 한국선급은 배의 증축은 선주의 고유권한이며, 한국선급은 안전운항에 필요한 평형수와 적재량을 적절히 부과하였다는 입장이다(한국선급, 2014).

검찰과 전문가, 그리고 법원판결은 한국선급의 입장을 인정하고 있다. 즉 서울대 선박해양성능고도화연구사업단의 시뮬레이션결과에 따르면 한국선급이 승인한 적재조건을 준수할 경우 모든 조타에서 횡경사가 10° 내외로 발생한다. 그런데 사고당시와 같은 평형수 및 화

8) 감사원은 복원성검사서를 작성한 선박설계기술사무소 대표에 대해서는 미래창조과학부 장관에게 자격정지 등의 조치를 요구하였고, 한국선급의 감사원에 대해서는 징계처분을 요구하였다. 한국선급의 감사원에 대해 재판부는 무죄를 판결하였고, 한국선급은 감봉3개월의 처분을 내렸다.

물적재량에 해당하는 조건으로 운항할 경우 급선회시 횡경사가 30°로 발생할 수 있다는 것이다. 이때 고박된 화물의 이동이 없는 경우는 선박전복이 발생하지 않지만 그렇지 않을 경우 침수가 발생할 정도로 횡경사가 발생하고 선박이 전복될 수 있다고 설명하고 있다(대검찰청 보도자료, 2014. 10. 6; 세월호 침몰사고 관련 수사설명자료: 7). 김정창 등의 연구 역시 세월호가 비어있었던 3번 탱크만이라도 선박평형수를 만재했다더라면 25°의 타각을 사용하더라도 횡경사각이 10° 정도로 선박안전에 큰 문제를 일으키지는 않았을 것이고, 한국선급의 권장량에 맞게 화물과 선박평형수를 선적했다면 타각 15°에서 횡경사각은 5° 이내이며, 타를 전타했다고 해도 횡경사각은 10°를 넘지 않기 때문에 안전에 전혀 문제가 없었을 것으로 보고하고 있다(김정창·강일권·함상준·박치완, 2015: 519). 이런 이유로 김정창 등은 세월호 전복의 중요한 역학적 원인은 규정을 무시한 화물의 과적과 선박평형수의 부족이며, 거기에 화물의 고박을 철저히 하지 않은 것도 또 다른 원인이라고 설명하고 있다.

(3) 한국 선급의 책임

한국선급은 [세월호 침몰사고에 대한 한국선급의 입장]에서 객실의 증선은 위법이 없는 한 선사의 고유권한이며, 한국선급은 이를 제재할 권한이 없다고 설명하고 있다(한국선급, 2014). 즉 한국선급의 역할은 배의 증축에 제재를 가하는 것이 아니라 증축에 따른 안전진단을 엄격히 하고, 이 진단에 따라 복원성을 확보할 수 있는 조치를 하는 것이며, 이를 위해 한국선급은 평형수는 370톤에서 1700톤으로 증가시키고, 화물적재량은 2,525톤에서 1,070톤으로 낮추었으며,⁹⁾ 차량별 적재 댓 수, 고정위치와 방법까지 명확하게 규정하는 조치를 하였다고 설명하고 있다. 이후의 판결이나 복원성에 관한 연구들을 고려하면, 한국선급의 이런 조치는 적절했던 것으로 풀이된다. 즉 한국선급이 규정한 대로 평형수를 싣고 화물을 적재했다면 문제가 생기지 않았을 것이라는 것이다.

그렇다고 한국선급이 세월호 사고로부터 자유롭지는 못하다. 감사원이 지적한 것이 옳다면 한국선급은 재검을 받게 하거나 최악의 경우 운항을 허가하지 않을 수도 있는 선박의 이용을 승인하였을 가능성이 없지 않기 때문이다. 또한 실제 선박을 운항하는 상황을 보면, 운항감독관이 평형수의 상태나 화물적재량을 현장에서 단속하기는 어렵다. 서류상으로 보고받

9) 화물적재량에 대해 해양안전심판원은 개조전은 2,437톤, 개조후는 987톤으로 설명하고 있다(중앙해난심판원, 2014: 11).

거나 출항시간에 맞추어 배가 출항한 후 유선으로 보고를 받고 있는 것이 현실이었다. 게다가 배의 증축으로 인해 화물적재량은 2,525톤에서 1,070톤으로 절반 이하로 감소하고, 대신 평형수의 양이 약 4배나 증가하였다. 수익을 내려면 화물을 실어야 하는 데, 복원성을 유지하려면 화물을 실을 수 없는 상황이 되었다. 즉 청해진해운이 수익을 내기 위해 과적을 해야 하는 상황이 이미 발생한 것이나 다름없다. 과적은 복원력을 약화시키고 이는 재앙의 원인이 될 수 있는 상황이 한국선급의 검사단계에서 이미 잉태되어 있었다. 이런 점까지 고려한다면 한국선급이 검사단계에서 단지 평형수 보강과 적재량 감축의 조치만을 취할 것이 아니라 더 강도 높은 조치를 고려했어야 할 필요도 있다. 다만, 현실적으로는 한국선급 역시 해운기업들에 의해 만들어졌기 때문에 이런 조치를 실제로 취하는 것은 쉽지 않았을 것으로 생각된다.

3. 운항관리의 문제

(1) 운항관리 제도의 의의

운항관리란 운송사업에 투입된 선박이 실제로 운항을 하는 과정에서 정원초과, 적재량초과 등 무리한 운항으로 발생할 수 있는 위험을 사전에 점검하여 예방하기 위한 제도라 할 수 있다. 이런 목적을 위해 크게 두가지 규제가 시행되고 있다. 첫째, 해운선사는 ‘운항관리규정’을 작성하여 해양경찰청의 승인을 받아야 한다. 둘째, 해운선사가 운항관리규정을 준수하면서 여객선을 운항하는지 여부를 운항관리자가 점검하도록 하고 있다.

1970년 남영호가 침몰하여 326명이 사망하는 사고가 발생하자 1972년 해상운송사업법을 개정하여 도입한 제도다. 1993년 서해훼리호 사고가 발생하여 292명이 사망하는 사고가 발생하자 상시감독체제로 운항관리제도를 확대하였다(김영모·김길수·이옥용·강인철, 2001). 남영호사고로 정부와 해운조합이 운항관리업무를 같이 하기 시작했고, 서해훼리호 사고 이후 전적으로 해운조합으로 이관되었다. 감독기관 역시 지방해운항만청에서 해양경찰로 바뀌었다(정혜연, 2014).

지금까지 밝혀진 내용을 종합해 보면, 세월호 사고의 가장 직접적 원인은 운항관리다. 과적만 하지 않았어도 복원력 상실로 인해 배가 전복되지 않았을 수 있고, 평형수만 채웠어도 문제가 발생하지 않았을 수 있다고 전문가들이 예측하고 있다. 항구에서 배의 운항을 직접

담당하는 것은 선적과 배의 상태를 담당하는 선장과 선원 그리고 이들에 대한 감독업무를 담당하고 있는 해운조합의 운항감독관이다. 그러나 배의 운항은 이들만의 문제가 아니다. 세월호는 이준석 선장을 포함한 전체 승무원 29명 중 15명이 계약직이었다. 심지어 이선장 역시 임시로 투입된 1년 계약직이었고, 선장의 급여 역시 선장평균급여보다 낮다(민주사회를위한변호사모임, 2014: 86). 즉 운항관리는 단지 선원과 운항감독관의 문제가 아니라는 것이다. 이준석선장은 세월호사고로 인해 가장 혹독한 비난을 받은 사람이다. 그러나 그가 보여준 행동의 이면에는 그의 잘못으로만 돌리기 어려운 배경이 자리하고 있다. 가령, 선사가 이익을 위해 화물 과적을 요구할 경우 선장이 승객의 안전을 위해 이를 거부할 수 있을 것인가? 아마도 이렇게 했다가는 일자리를 잃을 것임은 본인도 알고 있을 것이다. 운항관리기 왜 제대로 이루어지기 어려운지 좀 더 깊이 따져보자.

(2) 법령 및 운항관리규정의 운항관리 주요 내용

운항관리제도의 실상을 이해하기 위해서는 이와 관련된 법령과 공식 규약을 전체적으로 이해할 필요가 있다. 운항관리제도는 법에 기초를 두고 있으나 이를 실제 운영하는 과정에는 해운선사의 역할 역시 중요한 위치를 차지하고 있다(<표 3> 참고).

운항관리에 관한 정부의 규정은 해운법(시행령·시행규칙)과 여객선안전관리지침에 담겨 있다. 법령상의 내용을 기준으로 하면, 해운조합이 임명한 운항관리자는 선장이 제출한 출항 전 점검보고서의 서면확인, 여객선의 승선정원 초과 여부 및 화물의 적재한도 초과 여부의 확인, 선장의 선내 비상훈련 실시 여부 확인, 내항여객운송사업자의 운항관리규정 이행상태의 확인 등 운항의 안전과 관련된 검사업무를 담당하도록 하고 있다(해운법시행규칙 제 15조의8).

해양경찰청의 여객선안전관리지침은 선장과 운항관리자의 역할을 보다 구체적으로 규정하고 있다. 선장에 관해서는 출항전 여객선 안전점검 및 안전점검보고서 작성, 지정된 장소에 화물 적재 및 고박완료의 임무를 부여하고 있다. 동시에 출항전점검보고서를 통해 승선정원과 승선 인원, 일반화물·컨테이너·자동차의 적재량, 화물적재상태를 보고하도록 하고 있다. 운항관리자에게는 안전점검보고서 서면 확인, 월례검사(안전관리담당자·선장·기관장 입회), 정원초과·과적여부 확인의 임무를 부여하고 있다. 해양경찰에는 여객선 운항관리 규정 심사위원회 구성 운영 심사, 운항관리자의 지도·감독 역할을 규정하고 있으며, 해운

조합에 의한 운항관리자 교육을 규정하고 있다.

〈표 3〉 운항관리에 관한 법령의 주요 내용

근거	주요내용
운항관리자 직무 (해운법시행규칙 제15조의8; 2014.1.1시행)	<ul style="list-style-type: none"> - 내항여객운송사업자·안전관리담당자 및 선원에 대한 안전관리교육 - 선장이 제출한 출항 전 점검보고서의 서면확인 - 위험물 등을 취급하는 선장의 업무지도 - 여객선의 입항·출항 보고의 수리 - 여객선의 승선정원 초과 여부 및 화물의 적재한도 초과 여부의 확인과 그 밖의 운항질서의 유지 - 선장의 선내 비상훈련 실시 여부 확인 - 여객선 안전운항에 관한 지도(승선지도를 포함한다) 및 내항여객운송 사업자의 운항관리규정 이행 상태의 확인 등
여객선안전관리지침 (해양경찰청고시 제2013-5)	<ul style="list-style-type: none"> - 출항전 여객선 안전점검(점검자: 선장, 기관장) - 안전점검보고서 작성 및 운항관리자 서면 확인 - 월례검사(운항관리자, 안전관리담당자·선장·기관장 입회) - 선장 출항전점검보고서에 의한 보고 - 해운조합의 운항관리자 교육 - 여객선 운항관리규정 심사위원회 구성, 운영, 심사 - 해양경찰서장의 운항관리자 지도·감독 - 운항관리자 정원초과·과적여부 확인 - 선장은 화물 지정된 장소 적재, 고박완료 - 출항전점검보고서 보고사항: 정원과 승선 인원, 일반화물·컨테이너·자동차의 적재량, 화물적재상태

청해진해운은 해운법 제21조(2013.3.23개정)¹⁰⁾의 요구에 따라 세월호 운항관리규정을 수립하여 인천해양경찰청의 승인을 받았다.¹¹⁾ 이 운항관리규정은 해운선사가 선박의 운영에 관하여 스스로 작성한 안전관리와 운항에 관한 지침이다. 세월호의 운항관리규정을 보면,

10) 제21조(운항관리규정의 작성 및 심사) ① 내항여객운송사업자는 여객선등의 안전을 확보하기 위하여 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 운항관리규정(運航管理規程)을 작성하여 해양수산부장관에게 제출하여야 한다. 운항관리규정을 변경하려는 때에도 또한 같다. <개정 2008.2.29, 2012.6.1, 2013.3.23>
 ② 해양수산부장관은 제1항에 따라 운항관리규정을 제출받은 때에는 그 운항관리규정에 대하여 심사를 하여야 하며, 여객선등의 안전을 확보하기 위하여 운항관리규정을 변경할 필요가 있다고 인정되면 그 이유와 변경요지를 명시하여 해당 내항여객운송사업자에게 운항관리규정을 변경할 것을 요구할 수 있다. <개정 2008.2.29, 2012.6.1, 2013.3.23>

11) 해양수산부와 그 소속기관직제의 개정(1996.8.8 대통령령 제15135호)으로 여객선운항관리업무에 관한 소속기관이 해운항만청에서 해양경찰청으로 변경되었음(1997.6.24, 해양수산부령 제23호 여객선운항관리규칙).

선박의 안전한 운항을 위하여 안전관리목표와 안전관리방침을 정하고 안전관리조직을 두고 있으며, 안전관리에 관한 지도감독체계와 관할구역을 설정하고 있다. 제4장 안전관리조직에서 안전관리담당자로 해무팀장을 임명하고 있고, 그 아래 기획관리팀(기획팀장), 담당선박(선장), 여객영업팀·물류팀(여객·물류팀장)을 두고 있다. 즉 선장은 해무팀장의 지도·감독을 받도록 되어 있다. 안전관리담당자의 직무와 권한으로 선장의 직무와 권한에 속하는 사항을 제외한 선박의 운항 및 기타 수송안전 확보에 대한 업무 총괄, 선박의 운영 전반에 관하여 선장과 협력하여 여객수송의 안전 확보, 선박정비계획의 수립 및 집행, 선박검사 수검의 주관, 점검 지적사항 시정조치 및 결과보고, 선장 및 기관장이 보고한 시설결함에 대한 시정조치 등을 규정하고 있다. 즉 선박의 운항과 안전관리에 관하여 상당한 책임과 권한을 안전관리담당자에게 부여하고 있고, 업무체계에서는 선장을 지도·감독하는 위치에 있다(운항관리규정 제4장).

제9장에서 선장은 여객정원을 초과하여 승선시키지 않는다고 규정하고 있고, 제11장에서 선장은 사전에 당직사관과 협의하여 화물적재량을 초과하지 않도록 조치한다고 규정하고 있다. 제14장에서는 해양사고 발생시 승무원준수사항으로 인명의 안전 확보를 최우선으로 할 것, 사고시 사고처리 업무는 모든 업무에 최우선하여 시행한다고 규정하고 있다. 사고발생시의 업무처리 절차도 규정하고 있다. 인명의 안전 확보를 위한 최우선적인 조치를 취한 후 사고확대 방지 및 여객의 불안을 제거하기 위해 필요한 조치를 강구함과 동시에 비상상황 처리절차에 따라 회사 및 운항관리실에 신속히 보고하여야 한다고 규정하고 있다. 제15장에서는 안전관리담당자가 안전운항 및 해양사고 방지에 관한 교육을 분기에 1회이상 실시하도록 규정하고 있다. 특히 해상인명안전훈련 및 대응훈련은 선장의 지도하에 매10일마다 실시하도록 규정하고 있다.

(3) 운항관리제도 집행과정의 문제

① 선장과 선원

운항관리란 안전한 선박운행을 위한 최종장치다. 그런데 현실적으로는 여러 가지 공식제도들이 전혀 본래의 취지대로 작동하지 않았다. 법에서는 운항관리자가 과적을 단속하도록 되어 있는데 단속이 이루어지지 않았고, 선장에게도 과적을 하지 못하도록 단속할 권한이 있는데 그렇게 하지 않았으며, 청해진해운에도 안전관리팀장이 있어서 선박의 안전관리를

총괄할 책임이 있는데도 제 역할을 수행하지 않았으며, 해양경찰은 운항관리자를 교육하고 지도할 의무를 다하지 못하였고, 해운조합은 안전관리제도를 적절히 운영할 법적 책임이 있는데도 그렇게 하지 않았다. 왜 이 많은 제도들이 한결같이 형식화되었을까? 각자에게 제도적으로는 책임은 주어져 있지만, 실제 업무를 집행하는 상황에서는 본래 취지에 따라 업무를 집행하는 것이 쉽지 않았기 때문이다. 지금까지 밝혀진 내용을 종합해 보면 이렇다.

우선 배의 운항을 가장 일선에서 책임지는 선장에 대해 생각해 보자. 청해진해운이 직접 만들어 해경의 승인을 받은 운항관리규정(제11장 ①항)에 따르면 선장은 당직사관¹²⁾과 협의 하여 화물을 초과적재하지 않는다고 규정하고 있다. 그런데 제4장을 보면, 세월호의 안전관리담당자는 해무팀장이며 그 아래 기획관리팀, 담당선박, 여객영업팀·물류팀 등 세개의 조직을 두고 있다. 선장은 선박담당자다. 또한 하물하역담당자를 선장과는 별도로 두고 있다. 즉 화물의 선적에서 선장이 얼마의 권한을 실제로 행사할 수 있는지, 가령 과적을 저지할 수 있는 실제의 권한을 가지고 있는지가 불확실하다는 점이다. 이에 대해 김용준은 해양사고는 선박의 불감항성을 사전에 인지하지 못하여 발생하기 보다는 경비절감 등의 이유로 이를 묵살하는 간부들의 안전불감증 때문에 발생하며, 선장과 선원들이 해운기업 간부의 지시를 어기는 것은 현실적으로 불가능하다고 지적하고 있다(김용준, 2015: 256-257). 이점에 대해서는 하물하역담당자와 해무팀장의 경우도 마찬가지일 가능성이 높다. 즉 선주가 과적을 요구할 경우 이를 거부할 수 있을 것이냐는 것이다. 이익을 내야만 회사가 살아남고 이익을 내려면 과적을 해야 한다는 현실적 요구를 무시하기는 쉽지 않을 것이다.

이런 점은 세월호 정규직 선장의 광주지방법원 재판증언에서도 확인되었다. 세월호의 복원력이 안 좋았기 때문에 선장은 2013년 여름 물류팀에게 신경써달라고 요구했다. 해무팀에 계속 얘기했고, 직접 물류팀을 찾아가기도 했지만 “배 운항 못 하겠느냐, 그럼 사표 써야겠다”란 말을 들었고, 물류팀에 계속 묵살 당했다고 한다. 또 과적을 숨기기 위해 출항 때는 평형수를 뺀 다음 운항 도중 밸러스트 탱크를 채웠다고 증언했다. 그런데 물류팀의 임원은 “물류팀이 회사 매출의 70% 이상을 차지했기 때문에 화물 적재(과적)에 간섭할 수 없었다”고 증언했다(오마이뉴스, 2014. 8. 27). 선장 및 선원과 선사 임원들은 범을 어기더라도 회사를 살리고 직업을 유지하려면 과적을 해야 하는 상황에 직면해 있었던 것이다.

12) 당직사관은 선장이 휴식을 취하는 동안 선장을 대신하여 임무를 수행하는 사람을 의미함.

② 운항관리자와 해운조합

운항관리자가 왜 과적을 제대로 단속할 수 없었으며, 해운조합은 또한 왜 운항관리자 제도를 엄격하게 운영할 수 없었는지에 대해 생각해 보자. 우선 엄격한 운항관리는 선사의 이익과 충돌한다. 화물의 선적상태를 확인하고 실제로 과적을 단속하는 운항관리자를 다른 지역으로 전출할 것을 선사에서 요구하고 실제로 그렇게 된 일이 있었다고 증언하고 있다(정혜연, 2014; 한겨레, 2014. 5. 11). 검찰의 발표에 따르면 해운조합의 안전본부장은 운항관리자들에게 “사업자들이 너희 월급도 주고 너희가 생활할 수 있도록 해 준다”고 하며 선사의 위법행위를 묵인하도록 지시하기도 했다(연합뉴스, 2014. 8. 6). 운항관리자를 고용하여 운영하고 있는 해운조합은 선사들의 이익단체다. 선사들의 이익단체에서 고용한 사람들이 선사의 이익과 충돌하는 행위를 단속할 것을 요구하고 있는 것이다. 즉 업무여건 자체가 ‘운항관리자’들이 업무를 엄격하게 집행할 수 없는 구조인 셈이다. 상황이 이렇다 보니, 일선 운항관리자는 승선인원과 차량·화물적재란이 공란으로 되어 있는 출항전안전점검보고서를 제출받고 일단 배를 출항시킨 후 해운회사에서 알려주는 승선인원을 보고서 공란에 채웠다. 언제든 정원초과와 과적이 발생할 수 있는 상태로 출항을 하는 관행이 만들어졌다(창원지방검찰청 통영지청, 2014: 1-3)

그렇다면 왜 서로의 이익이 충돌하고 엄격한 업무집행의 집행이 쉽지 않을 것임을 금방 알 수 있는 이런 업무구조가 형성되고 지속되었는가? 해운조합이사장은 다음과 같이 설명하고 있다. 운항관리 업무를 해운조합이 전담하게 된 것은 서해훼리호 사고 이후다. 해운사고에 대한 공무원의 책임회피를 위해 해운조합에 무리하게 떠넘겼다는 것이다. 운항관리자에게 지급하는 임금은 승선운임에서 조성한다. 해운조합에서 직접 비용을 조달하는 것이 아니라 징수하여 전달하는 업무만 담당하고 있는 셈이다. 업무의 독립을 위해서는 정부가 이 비용을 징수하여 운항관리자에게 직접 지급하는 방법이 있다. 그런데 이렇게 해 달라는 해운조합의 요구는 정부에 의해 묵살되었다. 2000년대 중반 이후 정부에서 운항관리자에게 지급할 임금을 전적으로 부담해달라는 요구도 묵살되었다. 해운조합은 안전관리업무를 독립시켜 달라고 줄기차게 건의했으며, 2009년에는 해양교통안전공단법을 의원입법으로 제출했으나 이 역시 정부의 반대로 무산되었다(정혜연, 2014). 해운조합이 해양교통안전공단의 신설을 반대했을 가능성 지적하는 보도도 있었다(연합뉴스, 2014. 5. 2). 그런데 당사자인 해운조합 이사장의 증언은 정반대다. 그는 운항관리 업무를 해운조합에서 하는 것이 불합리하고 안전

을 보장할 수 없는 일이 발생하고 있으므로 안전업무를 정부에서 맡을 것을 요구하고 제도의 개선을 시도하였으나 정부에서 수용하지 않았다고 증언하고 있다(정혜연, 2014).

정부에서 운항관리 업무를 다시 받지 않은 이유는 이 업무를 해운조합에 맡길 때의 상황에 비추어 예상할 수 있다. 운항관리 업무가 정부의 책임이 되면 결국 해운사고의 책임도 정부에게 다시 돌아온다. 해운관료들의 책임이 된다. 자신이 새로운 책임을 담당하느니 자신들이 영향력을 행사할 수 있는 조합에 이 업무를 그대로 맡겨두는 것이 골치 아픈 일을 피하는 관료적인 방법이었을 것이다.

4. 운임 규제 문제

(1) 운임 규제의 정치경제: 역사적 검토

다른 규제들에 비해 사고 이후에도 관심의 밖에 놓여 있는 것이 운임규제다. 공개된 자료도 부족하여 실상을 정확히 파악하는 일이 쉽지 않다. 운임규제의 역사를 보면, 여객선 운임 규제가 왜 문제인지를 좀 더 분명히 알 수 있다.

1993년 6월 이전 내항여객선 운임은 인가제로 운영되었다(해운법시행규칙 제10조). 이후 신고제로 변경되었다. 여객선운임은 섬 주민에게는 일종의 대중교통요금이다. 일종의 공공요금이며, 정부는 물가관리 차원에서 운임 인상을 억제하였다. 이로 인해 1984년부터 1993년까지 10년간 연안해운 운임은 50%인상에 그쳤다(이재림·이상민, 2003: 173). 연평균 인상률은 2.85%에 그쳤다(연합뉴스, 1993. 10. 13).¹³⁾ 1992년의 예를 보면, 해운업계는 한국생산성본부의 연구결과를 토대로 131%의 요금인상을 요구했고, 해운항만청은 3년간 60%인상하되 1992년도에는 20%를 인상해줄 것을 경제기획원에 제시하였다. 그런데 교통부가 경제기획원과 협의를 거쳐 발표한 인상률은 3.7%였다. 전년에 이어 다시 해운사들은 운항중단을 결의하며 정부와 대립하였다(연합뉴스, 1992. 6. 5; 1991. 2. 1일자). 1993년의 규제완화는 이런 배경에서 이루어졌다.

연안여객선의 수요 특성과 운영비용 문제도 신고제의 배경이 되었을 것이다. 연안여객선은 운영비용과 운송수요가 매우 가변적이다. 여객선 운항비용의 약40%를 차지하는 것이 연

13) 기사제목: 연안여객선 무엇이 문제인가 (중).

료비다(이인애, 2013). 그런데 연료비는 유가에 따라 변동이 심하다. 이런 이유로 유가가 하락하는 시기에는 이익이 급증하고 유가가 상승하는 시기에는 이익이 급감한다. 승객 역시 성수기에 급증한다. 이런 상황에서 정부가 운임을 인허가 한다면 해운기업은 원가변동에 맞추어 운임을 조절하기 어렵고 결국 경영이 악화될 수밖에 없다. 가변적인 상황에 유연하게 대응하기 위해서는 운임결정의 자율성이 필요하다.

그런데 실질적 규제완화는 오래가지 못했다. 신고제로 요금제가 완화되자 운임이 대폭적으로 인상되기 시작했기 때문이다. 1993년도에는 해리당 62원이던 요금이 1994년에는 95원, 1995년에는 141원, 1996년도에는 148원으로 인상되었다(이재립·이상민, 2003: 171). 요금이 이렇게 가파르게 오르자, 정부는 다시 운임을 심사하기 시작했다. 이후 원가계산서 등을 토대로 심사 후 승인하는 방식으로 운영하였고, 이때부터 수년에 1회씩 운임 인상을 허용하였다. 지방자치의 실시로 지역 자치단체들과 지역의 시민단체가 운임문제에 관여하기 시작하면서 인상 억제 중심의 결정이 이루어졌다.

(2) 운임규제 운영 실태

법령상 운임은 신고제다(해운법시행규칙 제10조). 그런데 정부는 원가계산서 등 운임과 요금의 산출근거를 기재한 서류를 제출받아 운임을 허가하는 방식으로 제도를 운영해 왔다. 최근에는 2006년, 2008년, 2012년 운임인상이 이루어졌다(인천지방해운항만청 홈페이지 자료, 한겨레 2012. 5. 3 등 참고). 반면, 연안여객선의 수요는 가변적이다. 주말과 휴가철에는 수요가 급증한다. 2014년의 일반항로 월별 여객수송실적을 보면, 4월과 8월에는 각각 약 120만명에 이르지만, 1월, 2월, 12월에는 각각 63만, 53만, 38만에 불과하다. 월별 차량수송 실적 역시 8월에는 21만대에 이르지만 1월, 2월, 12월에는 각각 14만대, 12만대, 11만대에 불과하다(한국해운조합, 2015: 102, 111). 시기나 요일 구분이 없는 고정요금으로는 수익을 내기 힘들다.

연안해운사의 이익이 유가에 의해 크게 달라지는 상황도 전개되고 있다. 예를 들면, 2006-2010년 동안 내항여객선 업체의 당기순이익은 평균 2.7억원을 기록하였다(해양수산부, 2016: 6). 그런데 유가가 상승하던 2008년의 당기순이익은 1.1억원에 그쳤고, 유가가 하락한 2009년에는 5.9억원으로 5.3배 증가하였다(황진희, 2012: 235). 또 유가상승으로 인한 손실이 이후에도 지속적으로 영향을 미치고 있다.

운임규제는 채산성에 악영향을 미치고 있다. 2006-2010간 운항선박의 40% 정도가 적자 운항을 하였고, 유가가 하락한 2009년의 경우에도 적자운항 선박이 34%에 이르러 사업자들이 만성적자에 시달리고 있다(황진회, 2012: 235). 총자산경상이익율 역시 2.2%로 운수업 전체(3.7%), 육상여객업(3.2%), 항공운수업(3.8%)보다 낮다. 열악한 경영여건이 서비스의 질에도 영향을 미치고 있다. 연안여객서비스에 대한 소비자의 만족도가 다른 교통수단에 비해 낮다(한국해양수산개발원, 2014: 17). 터미널을 비롯한 인프라가 열악하고, 여객선의 노후화가 심하며, 선원 부족과 노령화 문제도 나타나고 있다(황진회, 2012: 48-54). 이런 이유로 연안여객업체들은 영세성을 면치 못하고 있다. 연안항로의 96%가 독과점 형태로 운영되고 있음에도 평균자본금은 10.6억원에 불과하다. 10억원 미만인 영세기업의 비율이 63%에 이르고 있다(해양수산부 2015. 2. 9. 보도자료)

(3) 세월호의 경우

운임규제는 청해진해운과 세월호 운항에도 상당한 영향을 미쳤다. 중고선을 도입하고, 화물을 과적하고, 일용직 선원을 고용하고, 선원의 임금을 최저로 지급하는 문제가 발생하고 있다. 좀 더 구체적으로 보면, 세월호의 경우 1회운항에 유류대금만 약6천만원이 소요된다. 그런데 적재한도를 지킬 경우 화물운임으로 약2,600만원을 받을 수 있다. 여기에 승객운임이 약 3,000-4,000만원일 것으로 추정된다(중앙일보, 2014. 6. 9). 승객과 화물 운임을 합쳐보면 유류대금과 비슷한 금액이 나온다. 가격규제 하에서 세월호가 수익을 낼 방법이 없었다는 것이다.

운임규제와 함께 고려해야 할 것이 인천-제주노선의 수익구조다. 저가항공이 대두하면서 인천-제주노선은 승객보다는 화물에서 수익을 내야 하는 상황이 되었다. 승객 운임은 1인당(3등실기준) 71,000원이었으나, 짐을 실은 4.5톤 트럭은 56만원, 트레일러는 140만원을 받았다(오마이뉴스, 2014. 5. 17).¹⁴⁾ 더 많은 화물을 싣기 위해 세월호는 화물의 고박에 필요한 D링을 지속적으로 추가 설치하였다. 이렇게 하여 2013년 3월 15일부터 2014년 4월 14일까지 241회 운항하면서 적재한도를 지켰을 때 받을 수 있는 63억5천만원의 운임보다 약 30억원이 많은 93억1천만원의 화물운임을 받았다(중앙일보, 2014. 6. 9). 적재한도를 지켰을 때의

14) 2013년의 경우 청해진해운 매출액(320억)에서 60%(195억원)를 화물이 차지하고 있다.

운임에 비해 약 50%의 이익을 추가로 얻었다. 사고당시에도 세월호는 승객운임 3,000여만원의 2.7배에 이르는 약 8,000만원의 운임에 해당하는 화물을 싣고 있었다. 배를 개조하여 복원력은 약화되었음에도, 복원력에 치명적 문제를 일으키는 과적 상태에 있었다.

운항관리가 형식화된 것도 가격규제와 무관하지 않다. 선사의 입장에서는 수익을 얻기 위해 과적을 해야 할 상황이다. 그런데 이를 가장 직접적으로 단속할 수 있는 위치에 있는 사람이 운항관리자다. 그러나 운항관리자의 엄격한 단속을 어떻게 해서든 무마해야 하고, 이런 과정에서 나온 것이 먼저 출항한 이후 전화보고를 통해 단속을 피하는 방법이었을 것이다.

가격규제가 선사의 경영적 선택에 전반적인 영향을 미친 것은 분명해 보인다. 그렇다면, 규제연구자들이 지목하는 것처럼 가격규제가 가장 핵심 원인인가? 그렇다고 말하기에는 다음과 같은 상황을 설명하기 어렵다. 세월호는 증축으로 인해 화물적재량이 2,437톤에서 987톤으로 절반 이하로 감소했다(해양안전심판원, 2014: 11). 수익을 내려면 화물영업을 해야 하는 데, 증축의 결과로 화물영업능력은 오히려 크게 감소하였다. 게다가 사고 당시 싣고 있던 2,142.7톤의 화물(해양안전심판원, 2014: 3)을 최대적재량 2,437톤의 배에 싣는 것과 987톤인 배에 싣는 것은 운항능력이나 복원력 면에서 비교할 수 없는 차이가 있다. 가격규제가 증축의 원인이라면 증축의 결과로 적재능력이 높아져야 하는데 정반대의 결과가 일어났다. 가격규제는 중고선을 도입하고 과적하는 원인은 될 수 있다. 하지만, 화물적재량의 대폭적인 감소를 가져온 선박개조의 원인으로 볼 수는 없다는 것이다.

5. 종합

선령규제의 완화가 선주들의 요구에 의해 이루어졌을 가능성이 크다. 그러나 그것 자체가 잘못되었다고 말하기는 어렵다. 대형참사의 직접적인 원인은 분명 아니다. 직접적 원인은 선박의 증축으로 인한 복원력의 상실이다. 규제완화의 과정에서 ‘해피아’로 불린 퇴직관료와 해운관료의 유착이 영향을 미쳤다고 하더라도 규제완화가 사고의 직접적인 원인은 아니라는 점에서 이들의 관계에 책임을 돌리기는 어렵다. 이런 점에서 규제완화가 사고의 원인이라는 비난을 그대로 인정하기는 어렵다.

한국선급의 증축검사는 감사원이 지적한 것과 같은 문제점이 있다. 그러나 복원력을 유지할 수 있는 적재량과 평형수의 양을 규정하는 데서는 틀리지 않았다. 직접 배를 운항하는

선장과 과적을 감시할 책임이 있는 운항관리자에게 전적으로 책임을 묻기도 쉽지 않다. 자신들에게 주어진 임무를 규정에 따라 충실하게 수행할 수 있는 여건에 있지 않았기 때문이다. 적어도 화물의 과적 문제에 대해서는 누구라도 그와 같은 상황에 처한다면 그들이 했던 것 이상으로 잘 하지는 못했을 가능성이 크다. 회사를 그만둘 생각을 하지 않는다면 무리한 선적이라는 위법적 상황과 타협해야 한다. 운항관리자를 관리하던 해운조합도 나름대로는 고충이 있었고 제도의 개선을 시도하고 있었다. 해양수산부의 담당관료들은 새로운 책임의 발생이 달갑지 않았을 것이다.

이론적으로도 여러 가지 설명상의 한계가 있다. 규제완화에 책임을 돌리기 어렵듯이 포획이론에 의해 설명하는 것도 한계는 있다. 퇴직관료의 취업, 세월호의 운항관리규정을 승인하는 과정에서의 해경과 청해진 해운의 유착 등이 포획으로 비춰질 수 있다. 그러나 이런 일들 역시 사고의 직접적인 이유는 아니다. 가장 직접적인 이유는 증축에 의한 복원력의 상실과 과적이다. 증축은 원칙적으로 해운선사의 선택이고, 과적의 책임은 1차적으로는 선사의 선택이며 그 다음은 운항관리자에 의한 감독이다. 운항관리에서 문제가 있었지만 이는 선사의 무리한 이익추구에서 비롯된 것이고 해경이나 해양수산부의 관료들이 항응을 받거나 뇌물을 받은 것과는 상관이 없다. 즉 항응을 받고 청해진 해운의 운항관리규정을 심의하여 통과시켰다. 하지만 운항관리규정 대로만 했더라면 문제는 일어나지 않았다.

가격규제는 여러 가지 원인을 악화시키는 원인이었다. 이런 점에서는 규제연구자들의 지적이 맞다. 비용을 낮추기 위해 중고선을 도입하고, 선원의 임금을 포함하여 줄일 수 있는 모든 운항비용은 줄인다. 대신 수입을 올리기 위해 수익이 되는 화물을 과적해야 했다. 그러나 선박의 증축으로 인해 주요 수입원인 화물의 최대적재량이 절반 이하로 감소하였다는 점은 가격규제로 설명하기 어렵다.

누군가에게 온전히 책임을 물을 수 있었다면 일어나지 않았을 가능성이 크다. 책임을 지고 대비했을 것이기 때문이다. 경중의 차이가 있지만 책임을 피할 사람도 없고, 그렇다고 누군가에게 온전히 책임을 묻기도 어렵다. 너무나 비극적인 사건인 만큼 원인을 규정하여 특정하기를 원하는 마음도 간절하다. 심리학자들은 인간의 이런 심리에 근원적 귀인 오류(fundamental attribution error)라는 이름을 붙여 놓았다. 여러 사람이 함께 반성해야 할 문제를 특정 제도 또는 특정인의 문제로 축소할 위험이 있다는 것이다. 그러나 특정의 원인을 지목하면 본래의 모습은 오히려 은폐될 수 있다.

이처럼 많은 요인들이 함께 얽혀 있다면, 이보다 더 근원적인 원인으로 파고들어야 원인을 찾을 수 있다. 정치의 틈바구니에서 운임규제를 신고제로 완화하고도 허가제로 운영하는 행정편의적인 정책 집행 현실, 관료와 기업이 유착하여 서로가 서로를 챙기는 온정적 정부-기업 관계, 이익을 위해서는 적당히 은밀하게 그리고 기꺼이 법을 어기는 기업 행동, 주변의 요구에 저항하지 못하도록 길들여진 업무 태도가 제도를 무력화시켰다. 공식제도는 비공식제도와 일상의 행동패턴이 허용하고 뒷받침하는 범위 안에서 작동한다는 역사·제도연구자들의 교훈을 다시 확인시켜주고 있다.

V. 결론

세월호 사고 이후 해운법, 선박안전법, 해사안전법 등 관련 법령의 내용은 크게 달라졌다. 2015년 해양수산부 업무보고 자료를 보면, 운항관리자의 소속이 해운조합에서 선박안전기술공단으로 이전되었고, 해양수산부와 해양경찰로 이원화되었던 정부의 감독업무도 해양수산부로 단일화되었다. 안전위반에 대해서는 처벌도 강화되었고, 선령은 최대 25년으로 강화되었다. 화물관리 역시 전산관리방식으로 변화되었고, 선장의 자격도 강화되었다. 그 외 출항점검, 고박장치, 비상훈련, 선원교육 등에 관한 규정도 강화되었다.¹⁵⁾ 가격규제에 대해서도 정부는 탄력요금제를 도입하고, 진입장벽을 철폐하여 우수 선사의 시장진입을 촉진하는 대책을 내놓았다(해양수산부, 2015. 2. 9. 보도자료).

이후 해양수산부는 해양수산부고시 제2015-51호(2015.4.9.)를 통해 「해운법 시행규칙에 따라 정하는 내항해운에 관한 고시」를 개정하여 주말(토요일, 일요일), 공휴일, 「국가교통체계 효율화법」에 따른 하계 특별교통대책기간 및 같은 기간 종료 후 5일간은 10%범위 내에서 운임을 할증할 수 있도록 하는 개정안을 발표하였다. 다만, 도시민에 대해서는 이를 적용하지 않도록 하였다. 주말과 공휴일 등에 대해 단지 10%의 요금인상을 허용하는 것이 경영수지의 개선에 얼마나 효과가 있을지는 아직 미지수다. 그런데 이 고시에 대해 인천시의회는 요금인상으로 인해 방문객의 급감할 수 있고, 이로 인해 관광업으로 생계를 유지하는

15) 해양수산부. 2015. 1. 29. 「2015년 주요 업무 추진 계획」 참고.

도서지역 주민들의 피해가 예상된다는 이유로 탄력운임제와 더불어 도입된 예정인 유류할증제의 도입을 철회할 것을 건의하고 있다. 비용의 변동에 맞추어 유연하고 탄력적인 방법으로 가격을 결정하고 운영할 수 있도록 하려는 정부의 노력이 자치단체의 반대에 부딪치고 있다. 인천시의회는 정부의 재정지원 등을 통한 여객선 운영체계의 공익성 강화를 요구하고 있다.¹⁶⁾ 이 연구는 가격규제는 기업의 이윤동기를 왜곡하고 규제의 과정과 정책 수단을 전체를 변질시키고 형식화하고 무력화할 수 있음을 보여주고 있다. 이런 점을 고려한다면 적어도 가격에 대해서는 보다 과감한 규제의 개혁이 필요하다.

장기적으로는 공식제도의 형성과 운영을 뒷받침할 수 있는 비공식제도, 문화, 규범, 정부 기업관계의 틀이 달라져야 할 것임을 시사하고 있다. 관련 당사자들이 제도의 본래 취지를 살리는 데 집중하지 못하고 현실과 타협하여 제도의 본래 정신이 훼손되는 일이 전체 과정에서 발생하고 있다. 제도를 발전시킬 수 있는 역량 자체가 부족하다. 각자가 적당히 최소한의 역할을 수행하는 제도적 빈틈에서 사고의 위험을 잠재한 선박이 운항허가를 받고 과적을 일삼고 있었지만 이를 정지시키지 못하는 문제가 발생하였다. 공식제도와 더불어 건전한 제도의 형성과 운영을 뒷받침할 수 있는 비공식제도를 발전시키지 못한다면 상당한 법적 노력에도 불구하고 예기치 못한 비극이 발생하는 상황은 계속될 가능성이 높다.

공식제도는 인과적 법칙에 의해 작동하는 기계적 현상이 결코 아니다. 법률용어가 인간의 일상의 삶에 의지하여 의미를 얻듯이, 법규 역시 인간의 삶과 이 삶에서 형성된 우리의 생각과 관습과 규범에 의지하여 발생하고 작동하고 진화한다. 세월호 사고는 1차적으로는 규제의 실패이면서, 더 깊게는 우리의 삶의 양식이 품고 있는 다차원적인 이기심과 책임성 및 정직성의 부족으로 발생한 제도의 붕괴다.

16) 인천시의회, (2015. 10. 13), 여객선 유류할증제 도입 계획 철회 건의안.

참고문헌

- 감사원, (2014a), 세월호 침몰사고 대응실태: 감사진행상황.
- 감사원, (2014b), 감사원 통보: 세월호에 대한 검사 및 승인 업무 수행 부적정, 감사원 홈페이지, 기관별 감사결과 자료.
- 감사원, (2015), 선박 등 안전규제 관리 실태, 감사결과보고서(국회감사요구사항)
- 김경재, (2014), 세월호 참사와 우리의 초상, 『기독교사상』, 통권 제666호.
- 김남근, (2015), 경제활성화로 포장된 무분별한 규제 완화, 『복지동향』, 통권 제201호.
- 김용준, (2015), 세월호 사고 이후 개선된 선박 안전 관련 법규의 몇가지 문제에 관한 고찰, 『한국해양법학회지』, 제37권 제2호.
- 김정창·강일권·함상준·박치완, (2015), 여객선 세월호의 전복 요인 분석, J, Korean Soc, Fish, Technol, 51 (4).
- 김종서, (2015), 세월호 사건을 계기로 본 헌법학의 과제, 『저스티스』, 통권 제146-3호.
- 대검찰청, (2014, 10, 6), 세월호 침몰사고 관련 수사 설명자료.
- 명재규·김진영, (2015), 세월호 사건보도에 나타난 언론의 행동경제학적 편향에 대한 분석, 『한국정책학회보』, 제24권 3호.
- 문강희, (2015), 잔인한 사월 세월호를 감사하다, 『감사』, 봄호.
- 민주시회를 위한 변호사 모임, (2014), 『세월호 참사 진상규명 17대 과제: 중간검토보고서』.
- 박명림, (2015), ‘세월호 정치’의 표층과 심부 - 인간 사호 제도, 『역사비평』, 통권110호.
- 사공영호, (1998), 가부장적 행정문화 속에서의 규제기관 및 관료의 포획현상 연구, 『한국행정학회보』, 제32권 2호.
- 사공영호·강휘원, (2001), 사업자단체의 조합주의적 이익대표체제와 그 비용, 『한국행정연구』, 제10권 제1호.
- 서영재, (2014), 내항여객운송사업 안전운항관리제도의 문제점 및 개선방안, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처.
- 양해림, (2015), 4.16 세월호 참사와 신자유주의, 그리고 국가, 『동서철학연구』, 제78호.
- 연합뉴스, (2014, 5, 2), “이대로는 안된다, 매뉴얼 무용지물 만드는 전관예우”.
- 오마뉴스, (2014, 8, 27), “과적? 사표 써! 세월호는 침몰중이었다”.

- 오창룡, (2014), 세월호 참사와 책임회피 정치: 신자유주의 국가권력의 무능 전략, 『진보평론』, 제61호.
- 이병천·박태현, (2015), 세월호 참사, 국가를 묻다, 『기억과 전망』, 통권 33호.
- 이인애, (2013), 이인수 한국해운조합이사장, 『해양한국』, 474호.
- 이재열, (2014), 세월호 침몰로 본 한국사회, 『한국사회학회 사회학대회 논문집』
- 이재림, 이상민, (2003), 교통요금규제의 운임수준에 미치는 영향분석 연구, 『규제연구』, 제12권 제1호.
- 장달중, 1985, 산업화와 이익집단, 『한국정치학회보』 제19권.
- 장창두, (2006), 현행 여객선 선령제한의 적정성 판단 및 개선방안 연구, 서울대학교 해양시스템공학연구소
- 전영우, (2008), 『연안여객선 선령제한제도 개선 연구 최종보고서』, 한국해양수산연수원,
- 전용덕, (2014), 규제7: 세월호 침몰, 간섭주의의 끝, 자유경제원 홈페이지.
- 정은주, (2015,10,12), “부실 선박검사원 무죄 이끈 뻔뻔한 변호”, 한겨레 21.
- 정혜연, (2014), 세월호 특집, 해수부 마피아가 바라본 세월호 참사, 여객선 운항관리는 서로 말지 않으려 했다, 『월간조선』, 2014년 6월호.
- (주)청해진해운, (2014), 운항관리규정.
- 지주형, (2014), 세월호 참사의 정치사회학, 『경제와사회』, 통권제104호.
- 창원지방검찰청 통영지청, (2014, 7, 11), 여객선 출항 관련 안전점검 실태 등 해운비리 수사 결과.
- 최병선, (2014), 세월호 참사 이후: 규제개혁의 진로, 『한국행정포럼』, 통권 145호.
- 한겨레, (2014, 5, 11), “한국 선급 무리한 증축 눈감고, 해운 조합 과적 눈감고”.
- 한국선급, (2014), 세월호 침몰사고에 대한 한국선급의 입장, 『해양한국』, 2014권 6호.
- 한국해양수산개발원, (2014), 2014년도 현안분석과제 보고서: 해운해사 분야.
- 한국해운조합, (2015), 『연안여객선업체현황』.
- 해양수산부, (2015), 2015년 주요 업무 계획.
- 해양수산부, (2016), 『제1차 연안여객선 현대화계획(2016-2020)』.
- 해양안전심판원, (2014), 『여객선 세월호 전복사고 특별조사 보고서』.
- 홍완식, (2014), 세월호 사고에 관한 입법적 성찰, 『법학연구』, 제56호.

황진희, (2012), 『연안여객운송산업 장기 발전방안 연구』, 국토해양부.

Mansfield, Edward, (1980), "Federal Maritime Commission," James Q. Wilson (ed), *The Politics of Regulation*, Basic Books, Inc, Pub.

Niskanen William A, (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Adline Press.

Noll, Roger G, (1985), "Government Regulatory Behavior," in Roger G, Noll (ed), *Regulatory Policy and the Social Sciences*, Berkeley, CA: University of California Press.

Olson, Mancur, (1965), *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Havard University Press.

Pfeffer, Jeffery & Gerald R, Salancik, (1978), *The External Control of Organization; A Resource Dependence Perspectives*, Haper & Row Pub.

Peltzman, Sam, (1976), "Toward a more General Theory of Regulation," *The Journal of Law and Economics*, Vol, 19, No, 2, 211-240.

Stigler, George J., (1971), "The Theory of Economic Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science Spring*.

_____, (1975), *The Citizen and the State: Essays in Regulation*, The University of Chicago Press

Tullock, Gordon, (1967), The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies and Theft, *West Economic Journal*, vol,5, 224-232.

Tullock, Gordon, Arthur Seldon, and Gordon L, Brady, 김정완 역, (2005), 『공공선택론: 정부 실패(Government Failure: A Primer in Public Choice)』, 대영문화사.

Wilson, James Q., (ed), (1980), *The Politics of Regulation*, Basic Books, Inc., Pub.

The Sinking of Ferry Sewol and the Nature of Regulation Failures

Sakong, Yungho

What caused the disaster of Ferry Sewol? Many criticized the actions of the captain and most of the crew of the ferry. More criticized the South Korean government for its responses. Then, what's wrong with the government regulation? This study tries to identify the problem of regulation by the perspectives of the political economic theory of regulations.

Three causes are said to be at the center of this accident; deregulation of the limit of ship age, captured and spoiled bureaucrats by interest group, and price regulation. Eased regulation and the import of aged ship is not the major cause of the sinking. Sewol was nearly 20 years old but a little younger than 20 at the time of the accident. Capture and intimate connection between the ferry operator and the regulators is not the direct cause, either. There were some corruptions. However, the ship itself had no fundamental problem to be forbidden from operating by the bureaucrats.

The hidden cause of the accident could be the price regulation for the passengers and the shipments. Price regulation can totally changes the business conditions. The operators are forced to commit abnormal actions to keep the business continue. To board more passengers, extra passenger cabins were added. To load more cargo, extra equipment was also installed. To earn more money, the ferry operator tried to load more cargo giving them much more benefits. Due to these reasons, Sewol lost restoring force. To cut the cost, aged ship was imported. Lowly paid part-time captain and crew abandoned the ship right after the accident

90 규제연구 제25권 제1호 2016년 6월

leaving their passengers inside the cabins.

Key Words: Ferry Sewol, deregulation, capture, age regulation of ship, price regulation.