

국 가 인 권 위 원 회

결 정

사 건 20진정0197500 침몰 선박에 대한 추가 심해수색 미추진에 따른 인권침해

진 정 인 ○○○

피 해 자 ○○○ 등 실종자 가족

피진정인 외교부장관

주 문

1. 이 사건 진정은 각하합니다.
2. 국무총리에게, 스텔라데이지호의 침몰 원인규명과 실종자 유해 수습을 위한 추가 심해수색의 실시가 필요하다는 의견을 표명합니다.

이 유

1. 진정 요지

진정인의 동생 □□□이 2등 항해사로 근무한 스텔라데이지호는 2017. 3. 26. 브라질 구아이바 항구에서 철광석 약 26만 톤을 싣고 중국 칭다오 항구로 출항하였고, 이후 2017. 3. 31. 23:20경 브라질 리우데자네이루 남동방 약 1500해리 인근 남대서양 공해상에서 배가 침몰하고 있다는 SNS 메시지를

전송한 후 침몰되었다. 이후 승선원 24명(한국인 8명, 필리핀인 16명) 중 필리핀인 선원 2명이 구조되고 □□□을 포함 22명은 실종되었다.

해외재난에 대한 주무부처인 외교부는 신고를 접수한 지 8시간 36분만에 침몰 위치를 조회하였으며, 침몰 후 42시간 만에 항공수색을 실시하는 등 부실한 초동대응을 하였으며 침몰 해역이 영해가 아니라는 이유로 직접 수색에 나서지 않았다. 이후 실종자 가족들의 지속적인 요구에 의해 2019. 2. 심해수색을 실시하였으나 항해기록저장장치(VDR)는 수거과정에서 훼손되어 복원되지 못하였고 발견된 실종자 유해도 수습하지 않았다.

이후 침몰원인 규명 및 유해수습을 위한 추가 수색의 필요성이 공론화 되었음에도 외교부는 현재까지 대책을 강구하지 않아 진정한 등 실종자 가족들은 참사 이후 극심한 고통에 시달리고 있고, 인간으로서의 존엄과 가치 행복을 추구할 권리 등 대한민국 국민으로서 누려야 할 기본적인 인권을 박탈당하고 있다.

2. 판단

본 사건 진정한 등은 2020. 3. 30. 정부를 상대로 스텔라데이지호 침몰 사고 관련 정부가 실시한 심해수색의 부실함과 유해 미수습, 선사를 상대로 안전에 결함이 있는 선박을 위법하게 운항한 책임에 대해 서울중앙지방법원에 손해배상 청구소송(2020가단5092577)을 제기하여 현재 재판중에 있다. 해당 소송의 청구원인을 살펴보면 다음과 같이 진정한 원인이 된 사실인 정부의 추가 심해수색의 미실시에 따른 책임을 주장하고 있다.

□ 청구원인

○ 손해배상 책임의 근거

- 피고 대한민국의 위법행위(일부 발취)

· 가족들의 지속적인 요구로 인해 2년만인 2019. 2.에 처음으로 심해 수색을 할 수 있게 되었으나, 외교부가 블랙박스 관리 등에 관하여 전문성이 낮은 미국 오션인피니티 회사와 블랙박스 회수 등에 관한 계약을 체결한 후 통상적이지 않은 방식으로 블랙박스를 수거 및 관리하는 것을 방치하는 바람에 해당 업체는 블랙박스를 복원전문기관이 아닌 선박 내에서 해체 및 분리하였고 그로 인해 참사의 원인을 밝힐 수 있는 블랙박스의 데이터를 훼손하였습니다. 또한 실종 선원 탈출 여부를 판정할 수 있는 중요한 증거인 구명벌(Life raft) 확인도 실패했고, 심해 수색 중 발견한 실종자 유해도 수습하지 않아 현재까지 유해는 바닷속에 방치되어 있습니다. 이러한 피고 대한민국의 소극적이고 부적절한 대응으로 인해 침몰의 원인을 밝히지 못하고 있고 심해에 있는 피해자의 유해도 수습하지 못했기 때문에 원고들은 고통스러운 시간을 보내고 있습니다.

「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제5호는 ‘진정이 제기될 당시 진정의 원인이 된 사실에 관하여 법원 또는 헌법재판소의 재판, 수사기관의 수사 또는 그 밖의 법률에 따른 권리구제 절차가 진행 중이거나 종결된 경우’를 각하 사유로 규정하고 있고, 같은 법 제3항은 ‘위원회가 진정에 대한 조사를 시작한 후에도 그 진정이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 경우에는 그 진정을 각하할 수 있다’라고 규정하고 있다. 이에 본 진정은 각하하기로 결정한다.

3. 이 사건에 대한 의견표명

현대사회의 과학기술의 발달은 사회구성원들에게 새로운 환경에의 적응을 요구하고 있으며 우리 사회는 점점 더 많은 위험요인에 직면하게 된다. 자연재난과 사회재난의 경우 개인이 대응하기에 불가항력적이어서 국가의 보호가 개인의 생명과 신체의 안전에 매우 큰 영향을 가지기에 재난시 국가의 보호의무는 영토 내외를 구분하지 않고 확장되고 있으며, 재난의 피해자들을 위한 조치와, 진상을 규명하고 또 다른 사고를 예방하기 위한 노력이 국가의 기본 책무임을 확인하고, 그 역할을 부단히 높일 것을 요구하고 있다.

우리사회는 2014년 세월호 참사 이후 재난사고시 국민의 생명과 신체의 안전에 위급함과 관련되어 국가의 책임과 의무에 대해 높은 기준을 제시하고 있고, 안전을 중시하는 사회적 공감대를 만들어가고 있다. 세월호 참사의 사고원인과 구조과정의 진상규명, 피해구제 및 지원을 위한 특별법을 만들어 조사와 피해구제, 추모사업을 진행하였으며, 이후 가슴기살균제 사건과 함께 진상을 규명하기 위해 「사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법」을 제정·시행하고 있다.

세월호 참사 관련 국가범죄와 재난 참사로부터 안전한 생명존중 사회, 피해자들의 권리존중 활동을 위해 만들어진 '4월 16일의 약속 국민연대'는 2015. 12. 10. 세계인권선언의 날에 발표한 '존엄과 안전에 관한 4. 16. 인권선언'에서 모든 사람에게 안전하게 살아갈 권리가 있고 이를 보장할 일차적 책임이 정부에게 있으며, 피해자는 재난 발생 즉시 필요한 구제와 지원을 평등하게 받을 권리가 있고, 모든 사람은 재난으로 생명을 잃은 이들을 충분히 애도할 권리를 가지고 있음을 천명하고 있다.

2017. 3. 31. 육지로부터 3,408킬로미터 떨어진 남대서양 공해상에서 화물선인 스텔라데이지호가 침몰되었다. 우리 정부는 사고 다음날에야 사고소식을 알게 되었고 인근 국가에 협조를 구해 수색에 나섰지만 승무원 22명은 끝내 구조되지 못하였다. 이후 정부는 2019. 2. 예비비를 편성하여 심해수색에 나섰으나 유해 추정 물체를 확인하고도 수습하지 않은 채 수색은 종료되었으며 사고의 원인 규명에 필수적이라고 할 수 있는 항해기록저장장치(VDR)를 회수하였으나 훼손되어 데이터를 온전히 추출하지 못하였다. 또 다른 항해기록저장장치(VDR)로 추정되는 물체는 선체 내 조타실에 있는 것으로 알려지고 있다.

사고 발생이후 4년이 지나도록 침몰 원인을 알지 못하고 가족의 유해를 수습하지 못한 실종자 가족들은 추가 심해수색을 정부에게 요구하고 있다. 가족을 잃어버린 슬픔에 더해 애도할 수 있는 기회를 보장해줄 것을 정부에게 요구하고 있는 것이다.

영국 국적의 유조선 더비셔호는 1980. 9. 9. 남중국해에서 침몰되어 44명의 선원이 사망한 사건 초기에는 침몰 원인이 규명되지 못했으나, 1994년 유족과 전문가들의 조사로 침몰위치를 발견하였고, 1997년 영국정부의 심해수색결정으로 그 원인을 규명하기에 이르러 2000년 최종 보고서를 채택하였다. 이후 20가지의 개선사항을 법제화하였으며, 유가족들은 비로소 제대로 애도하며 피해자 가족을 떠나보낼 수 있었다.

수심 3,400미터 깊은 곳에 가라앉은 22명의 선원들이 가족들의 품에 돌아오지 못한 지 4년이 넘었지만 아직까지 침몰에 관한 진상규명도 실종자의

생사에 대한 확인도 이루어지지 못한 채 시간은 흘러가고 실종자 가족들의 아픔은 점점 더 깊어가고 있다. 우리 사회가 그들의 피해를 보듬어 주고 그 호소에 답을 해야 할 것이다.

따라서 정확한 사고원인의 규명과 실종자 유해 수습을 위한 정부의 추가 심해수색의 실시가 필요하다고 판단된다. 그리고 추가 심해수색은 피진정인을 포함한 여러 부처의 논의가 필요한 사안이므로 국무총리에게 의견을 표명할 필요가 있다.

4. 결론

이상과 같은 이유로, 아래와 같은 반대의견을 표시한 위원 박찬운, 문순회, 서미화, 석원정을 제외한 관여위원 전원의 일치된 의견으로 진정사건에 대해서는 「국가인권위원회법」 제32조 제1항 제5호 및 제3항에 따라 주문 1과 같이 각하하기로 결정하고, 추가 수색의 필요성에 대해서는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문 2와 같이 의견을 표명하기로 결정한다.

5. 위원 박찬운, 문순회, 서미화, 석원정의 반대의견

우리는 이 사건을 각하하면서 추가 수색의 필요성에 대하여 국무총리에게 의견표명을 한 다수의견에 반대하면서 다음과 같은 의견을 개진한다.

이 사건은 위원회의 의지에 따라서 각하결정, 기각결정, 인용결정 어느 것도 가능한 사건이다. 민간영역에서 발생한 재난사고에서 국민의 기본권과 국가의 기본권 보장의무를 어떻게 보느냐에 따라 결론은 달라진다. 우리 4

명의 위원은 이 사건에서 위원회가 보다 적극적인 입장에서 결론을 내고 그에 맞는 권고를 정부에 해야 한다고 생각한다.

이 사건은 민간영역에서 발생한 재난사고이고, 그것도 지구 반대편 바다 한 가운데에서 발생한 선박침몰 사고이다. 이 사고로 인해 22명(우리 국민 8명 포함)이 실종되었지만, 현재까지 우리는 이 재난의 원인을 알지 못하고 실종자들의 유해를 찾지 못하고 있다. 다만 이 사고가 다른 심해 재난사고와 차이가 나는 것은 침몰된 선박의 위치를 정확히 알고 있다는 것과 조금만 노력하면 침몰사고의 원인과 유해(혹은 유품)의 수습도 불가능하지 않다는 사실이다.

다수의견은 「국가인권위원회법」 해석상 부당한 결론은 아니다(인권위에 진정이 접수된 후 진정원인 사실과 동일한 소송 등이 진행될 때 인권위는 「국가인권위원회법」 제32조 제3항 및 제1항 제5호에 따라 각하할 수 있으나 이것은 필요적 각하가 아니고 인권위에 재량이 부여된 재량각하임). 더욱 진정인들의 요구가 추가 수색의 필요성을 인권위가 인정하고 정부에 그 뜻을 표명해 달라는 것이라면 진정취지에 부합하는 결론이라고도 볼 수 있다. 그러나 ‘모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 실현’한다는 인권위의 설립 목적에 비추어 볼 때, 우리는 인권위가 이러한 결론보다 한 발자국 더 나아갔어야 한다고 생각한다. 인권위의 결론은 단지 추가 수색이 필요하다는 의견을 정부에 표명하는 것을 넘어 그 전제로서 왜 추가 수색을 정부가 해야 하는지를 인권적 관점에서 설명하지 않으면 안 된다. 그것을 위해서는 이 사건 수색과정에서 우리 국민이 누려야 할 기본적 인권이 무엇인지, 국가가 그 인권을 제대로 보장했는지를 살펴야 한다.

우리 헌법은 제10조에서 인간의 존엄성과 행복추구권 그리고 국가의 기본권보장의무를 규정하고 있다. 이 규정의 해석에 의해 국민의 생명권이란 기본권이 나오며 국가는 이를 존중하고(작위·부작위의 방법으로 직접적으로 생명권을 침해하지 않을 소극적 의무), 보호하며(제3자가 생명권을 침해하고자 할 때 이를 보호할 의무), 충족·증진할 의무(생명권의 실질적인 신장을 위해 국가가 가용자원을 동원해 일정한 행위를 할 적극적 의무)가 있다. 이러한 국가의 의무에 터 잡아, 국가는 국민의 생명이 재난으로 위협에 처해 있을 때 신속하게 재난현장에 국가의 인적·물적 자원을 투입해 국민의 생명권을 보장해야 한다. 우리 헌법은 이 생명권 보호를 재난상황에서 특별히 강조하기 위해 제34조 제6항에 '국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력해야 한다.'는 규정을 두고 있고, 「재난 및 안전관리 기본법」은 이를 구체화하고 있다. 또한 이러한 생명권 보장의무는 국내법적 효력을 갖는 「시민적 정치적 권리에 관한 국제규약」 제6조에 명문의 규정을 두고 있고, 동 규약 제2조 제3항에 따라 이 권리가 위협에 빠진 사람들에게 대하여 체약국은 효과적인 구제조치를 취해야 한다.

인간으로서의 존엄성과 행복추구권에서 비롯되는 생명권은 산 자의 권리이기도 하지만 유족의 권리와도 관계가 있다. 유족은 죽은 자와 가족공동체를 이루며 인간의 존엄성을 확인받고 행복을 추구해 왔기 때문에 재난으로 가족이 사라진 경우, 유족의 인간 존엄성과 행복추구권을 보호하기 위해서는 그 유해를 찾아야 하고 죽음의 원인을 알아야 한다. 그래야 죽은 자와 유족의 가슴에 묻힌 한이 풀리는 것이고 이것이야말로 가장 원초적인 인간의 권리이다. 이것을 우리는 신원(伸冤)권 혹은 애도권이라고 부를 수 있는 바, 이들 권리도 우리 헌법 제10조에서 연원하는 기본권이라는 것은 의심의

여지가 없다.

그렇다면 이 사건에서 우리 정부는 국민의 생명권 보장(존중의무)과 유족의 신원권 및 애도권을 보호하는데 충실했는가? 물론 정부는 50억 원이라는 예산을 들여 지구 반대쪽 바다를 수색했고, 그것은 정부 수립 이후 최초의 일이니, 그 정도만으로도 국가의 책무는 다한 것이라고 생각할지 모른다. 그러나 우리는 이 사건에서 이런 입장에 동의하지 못한다. 오히려 우리는 대한민국의 국가적 역량에 비추어 정부의 노력은 매우 부족했다는 것을 지적하고자 한다.

국가의 책임은 재난이 영해에서 일어나든 원양에서 일어나든 본질적으로 동일해야 한다. 이 사건의 국가의 책무를 생각할 때 우리는 세월호 침몰사고와 비교하지 않을 수 없다. 세월호 침몰사고에서 정부의 대응은 부실했지만, 천문학적 돈을 써서 유해를 수습했고 침몰된 선박을 인양했으며, 그 특별법을 만들어 사고원인을 밝히려 노력했다. 그 노력은 사고가 일어난 지 7년이 지난 오늘까지 계속되고 있다. 이것은 재난사고에 대한 국민의 생명권, 신원권, 애도권 등을 보호하기 위한 국가의 조치였다. 세월호 침몰사고에서 보여준 국가의 책무가 이 사건에서 유사한 수준으로 진행되었다고 볼 수 있을까? 우리는 그렇게 생각하지 않는다.

알려진 바와 같이 정부는 수색과정에서 수중에서 발견된 유해추정물체마저 수습하지 않았고, 그 이유는 수색회사와의 계약에서 유해수습에 대한 사항을 넣지 않았기 때문이라고 알려져 있다. 당시 구조된 선원들은 한국 선원들이 침몰 전에 조타실에 모여 있었다고 말했고, 그 조타실은 수색과정에서 온전히 보존되어 있는 게 확인되었으나, 수색된 적이 없다. 나아가 수색과정에서 많은 사실들이 유족들에게 알려지지 않아 유족들은 정부의 대처

상황을 제대로 파악하지 못했다. 또한 수색과정에서 회수한 항해기록저장장치(VDR)마저 그 데이터를 온전히 추출하지 못했다. 이러한 사정은 재난에 대한 국가의 책무를 다하지 못했다는 것을 반증하는 것이며, 그로 인해 이 사건 실종자들과 유족들의 기본권은 결과적으로 침해되었다고 보지 않을 수 없다.

정부는 민간영역에서 일어나는 해난사고에서 완벽하게 구조하고 원인을 밝히고 침몰선박을 인양하는 것은 불가능하며, 그것은 정부의 책임이 아니라는 듯한 태도를 취하고 있다. 그러나 이것은 정부의 재난에 대한 국가의 책무를 저버리는 입장이다. 정부는 재난으로 선박이 침몰되어 국민이 수장되었을 가능성이 있는 경우엔 이유 불문 신속하게 재난현장으로 가서 사람을 구조하고, 유해를 수습하고, 침몰원인을 밝히고, 유족들에게 그 과정을 세세하게 알려야 한다. 더욱, 재난사고가 원양에서 일어난 경우에는 국가의 책무는 더욱 클 수밖에 없다. 원양에서 일어난 재난사고에서 국가가 아니면 누가 국민의 기본권을 보호할 수 있겠는가? 돈은 그 다음의 문제이다. 돈은 침몰원인이 선사에게 있다면 구상권의 범리로도 나중에 해결할 수 있다. 세월호 사건이 바로 그 예가 아닌가.

결론적으로 이 사건에서 인권위는 정부가 이 사건 재난사고에서 국민의 기본권 보장의무를 다하지 못했다는 것을 인정(인용결정)하고 추가 수색을 해야 한다는 권고를 해야 한다. 우리는 그것이 바로 불가침의 인권을 보호하는 것을 목적으로 설립된 인권위다운 권고라고 믿는다.