

해양사고 조사·심판제도의 비교연구

정재용*·나승진**

*제주대학교 해양과학부 교수, **한국해양대학교 대학원

A Comparative Study on the Investigation and Inquiry System of Marine Accidents

Jae-Yong Jong* · Song-Jin Na**

* Professor, Faculty of Ocean Science, Cheju National University

** Graduate School of Korea Maritime University

요 약 : 이 연구는 우리나라 및 영국·미국·일본·네델란드의 해양사고에 관한 조사·심판제도를 다루며, 우리나라의 조사·심판제도를 주요 해운국가의 제도와 비교·분석하여 우리 제도의 미비점을 도출하고 다음과 같은 개선방안을 제안한다.

(1) 해양안전심판원의 소속, 예산, 인사 및 청사를 독립시켜 단독기관으로 한다. (2) 해양안전심판원의 조사기능과 심판기능을 독립된 조사기관으로 이원화한다. (3) 사고원인을 규명한 결과를 행정기관 등에 권고를 할 수 있는 권한을 가지도록 한다. (4) 조사관 및 심판관을 다양한 전공의 전문가로 구성한다. (5) 조사시 사법기관과의 상호 협력체제를 구축한다. (6) 국제협력업무를 담당하는 전문부서와 인력을 갖춘다.

핵심용어 : 해양사고 조사·심판, 해난조사국, 해사연안경비청, 국가교통안전위원회, 네델란드교통안전위원회, 일본해난심판청,

Abstract : This study describes and discusses the marine accidents investigation & inquiry system of Korea, U.K., U.S.A., the Netherlands and Japan. As the results of the comparison of them, the following recommendations are made with respect to improve the system in Korea. (1) The Agency should be independent from the central Government with respect to the budget, personnel management and a agency building. (2) The inspection function and judgment function should be divided into separate Agency. (3) The Agency should have a recommendation right to Government agency according to the results of investigation. (4) The composition of inspectors & judges must be diversified including navigation, marine engineering and naval architecture background. (5) The Agency should have co-operative system with the Marine Police Agency. (6) International affairs division should be included in the Agency to promote international relations.

Key words : MAIB, MCA, NTSB, DTSB, MAIA

1. 서 론

해양사고에 대한 조사·심판의 효시는 1836년 영국 하원이 당시 빈발하는 해난의 원인을 조사하기 위하여 특별위원을 임명하고 임무를 부여한 것이 처음이다. 우리나라에서는 1963년 1월 21일 중앙해난심판위원회가 출범하면서 해양사고에 대한 조사·심판업무가 본격적으로 시작되었다. 이후 40여년 동안 해양안전심판원의 재결사건수는 10,000건에 이르는 등 방대한 심판자료가 축적되었다. 또한 심판원은 해양사고의 조사·심판 및 통계에 관한 공신력 있는 유일한 국가기관으로 자리잡았으며, 근래에 이르러 사법기관과 보험사 등에서는 해양사고에 대한 민사 및 형사사건 처리와 보험금 지급 등에서 해양안전심판원의 재결서를 상당수 원용하고 있어 그 중요성과 책임이 날로 커지고 있다. 해양안전심판원은 발족 후 수십년이 지나는 동안 해양사고의 원인규명 및 재발방지에 상당부분 기여

를 해온 것은 사실이지만, 조직이나 인원 및 예산 등과 같은 하드웨어적 측면은 물론 조사·심판기법, 자료축적, 조사인력의 인사이동 등과 같은 운용측면에서도 아직 부족한 부분이 많아 날로 대형화·고도화되고 사회적·환경적 영향이 커지는 해양사고에 제대로 대응하지 못하는 일면도 있다. 따라서 이 연구에서는 우리나라 해양사고 조사·심판제도와 영국, 미국, 네델란드 및 일본 등의 해양사고 조사·심판기관의 그것과 비교·분석하여 우리제도의 미비점을 도출하고 그에 대한 개선·보완방안 등을 제안하고자 한다.

2. 각국의 해양사고 조사·심판제도

이장에서는 각국의 해양사고 조사·심판제도를 살펴본다. 우선 가장 앞서 이 제도를 채택하고 실행한 영국, 실용적인 행정제도를 선택하고 있는 미국, 가장 최근에 현대적인 조사·

* 정희원, capt-jyjong@hanmail.com 064)754-3495

** 정희원, sjna@momaf.go.kr 02)3148-6314

심판제도를 채택한 네델란드 그리고 한국과 유사한 제도를 운영하고 있는 일본의 해양사고 조사·심판제도를 비교·검토한다.

2.1 영국의 조사·심판제도

영국의 해양사고 조사·심판제도는 1836년 당시 빈발하는 해난의 원인을 조사하기 위해 의회가 특별조사위원을 선임하여 관련업무를 맡긴 것이 시초이다. 영국정부는 1846년 이 특별조사위원회의 권고에 기초하여 해난의 원인조사에 관한 법률(기선운항법)을 제정하였다. 1894년부터 1995년 사이에 28개의 상선법이 존재하였고, 1995년 상선법은 현재의 해난조사 및 해난심판의 기초법이 되었다. 1989년에 운수성의 외국(外局)으로 해난조사국(Marine Accident Investigation Branch, 이하 MAIB라 한다)이 설립됨으로써 영국의 해난조사제도는 크게 변화하였다. 현재, 영국에서의 해난조사는 1995년 상선법에 따라 (1) 해양사고의 원인규명을 위한 MAIB에 의한 사고조사, (2) 상선법의 집행 및 그 위반행위의 조사를 목적으로 하는 해사연안경비청(The Maritime and Coast Guard Agency, 이하 "MCA"라 한다)에 의한 조사, (3) 그리고 범죄 혐의가 있는 인명사고 발생시 수사를 하는 경찰조직 등으로 나뉜다. 조사후의 심판은 해난조사위원회나 주장관에 의해 이루어진다.

1) MAIB

영국의 해난조사 업무는 그 동안 상무원(商務院), 상무성(商務省) 및 운수성 해사국 등에서 정책 및 규칙을 입안·시행하고, 해난의 원인조사를 담당하였다. 그러나 Herald of Free Enterprise호 전복사고를 계기로 정부의 동일 부국(部局)에서 이들을 함께 담당하는 것은 이해관계의 충돌·모순을 가져온다는 문제가 제기되었다. 1989년 7월에 새로운 해난조사 기관인 MAIB가 해사국에서 분리되어 운수성 장관의 직속 독립 외국으로 설립되었고, 그 소재지도 운수성이 소재하는 런던에서 떨어진 사우스햄턴에 위치하게 되었다.

운수성은 1998년 환경·운수·지역문제성으로 조직이 변경되었다. 현재 MAIB는 환경·운수·지역문제성(Department of the Environment, Transport and the Regions, 이하 DETR성이라 한다)의 외국으로 완전한 독립기관의 위치를 가지게 되었고, DETR성 장관 직할의 기관으로, 동성(同省) 장관에게 직접 보고·조언하는 권한과 의무를 가지고 있다. MAIB는 수석조사관, 부수석조사관, 3명의 주임조사관 및 10명의 조사관과 관리매니저로 구성되어 있다. 수석조사관은 조사관 중에서 장관에 의해 선임되어 MAIB의 책임자로서 MAIB의 운영·관리에 대해 책임과 권한을 가진다. 따라서 예산의 작성이나 경비의 처리에 대해서도 책임과 권한을 가지고 있다. 또한 사고 발생시에 해당 해난의 조사여부를 결정하고 직접 장관에게 사고의 조사결과를 보고한다.

MAIB에서 해양사고를 조사하는 기본목적은 해상에서 인명의 안전 향상과 장래의 사고 재발을 방지하기 위하여 사고

의 상황과 원인을 명확하게 하는 것이다.

2) MCA

해사연안경비청(Maritime Coast Agency, 이하 MCA라 한다)은 1994년 4월에 설립된 해양안전청과 연안경비대를 합병하여, 1998년 4월 1일에 새롭게 설립된 기관이다. MAIB와 같은 DETR성에 소속된 독립기관이고, 본부는 사우스햄턴에 있지만 MAIB와는 전혀 다른 조직이다. 설립 목적은 해상의 안전과 해양오염의 방지, 즉 선원이나 연안 이용자의 인적재해의 감소와 선박에서의 해양이나 해안 오염의 최소화이다.

MCA는 해기면허를 발급하는 기관이지만 해기면허의 정지나 취소 권한은 없다. 해기면허를 정지 또는 취소하기 위해서는 정계심문절차를 거쳐야만 한다.

3) 해난조사위원회

잉글랜드, 웨일즈 및 북아일랜드에서는 해난조사위원회가 해난심판을 행하고, 스코틀랜드에서는 주장관이 실시한다. 심판은 MAIB의 해양사고 조사실시 여부와 관계없이 장관의 지시에 의해 실시될 수 있다. 심판의 목적은 사고의 원인을 결정하고 그 원인이 누구의 부정한 행위나 태만에 의해 발생한 것인가 및 관련자에 대한 해기면허의 정지, 취소를 정하는데 있다.

해난조사위원회의 위원은 해난관계의 법률작업에 종사하는 해사재판소의 재판관 또는 칙선(勅選)변호사가 임명된다. 해사협회의 장로 중에서 1명 이상의 재판소 보좌인이 임명되어 해난조사위원회를 보좌한다. 대법관은 선장, 기관장, 조선기사 및 기타 경험을 가진 재판소 보좌인 명부를 보관하고 있다.

2.2. 미국의 조사·심판제도

미국의 해양사고에 대한 조사·심판기관은 해안경비대(United States Coast Guard, 이하 USCG라 한다)와 국가교통안전위원회(National Transportation Safety Board, 이하 NTSB라 한다)가 담당하고 있다. USCG의 모태는 1790년에 창설된 세관 감시선부(監視船部)이다, 재무성은 1915년 1월 28일, 타이타닉호 사건(1912년)을 계기로 세관 감시선부와 1848년에 창설된 인명구조부를 합병하여 USCG를 설립하였다. USCG는 1967년 4월 1일에 신설된 운수성의 소속기관이 되었다. 한편 NTSB는 1975년 4월 1일에 운수성에서 연방의회로 이관되어 독립된 사고조사기관으로 창설되었다

1) USCG

USCG는 미국에 있어 항상 군사력의 일부이지만 전시 및 대통령 명령이 있는 경우를 제외하고는 운수성에서 업무를 수행한다. USCG는 장관을 장으로 하여 본부를 워싱턴에 두고 대서양 관할 관구 5개, 태평양 관할 관구 4개로 구성되어 있다.

조사관은 USCG의 사관 또는 기타 직원으로서 장관, 관구 사령관 또는 해사검사담당관으로부터 지명 받은 자 및 해사검사담당관으로 한다.

조사의 목적은 사고원인, 재질 등의 결함, 재발방지를 위한 권고가능성, 불법·위법행위 등을 밝히는 것이다.

조사관은 해난조사 종료 시에 해난조사보고서를 작성하고, USCG는 총톤수 1,600톤 이상 선박의 전손 또는 총톤수 500톤 이상 선박에서 1인 이상의 사망 사건에 대한 전체 조사보고서 사본을 국제해사기구(IMO)에 송부한다.

선원 개인의 면허증 등은 행정소송 결과에 의해 정지 또는 취소 처분이 행해진다. 청문에서 장관이 임명한 행정법 판사는 USCG가 개인에게 발행하는 면허증, 증명서 또는 문서에 대해 훈계, 보호관찰 또는 정지 혹은 취소의 권한을 가진다. USCG의 행정법 판사는 본부 및 관구에 배치되며, 행정법 판사의 언도에는 명령이 포함되어 있다. 명령에는 훈계, 보호관찰 유무, 정지 혹은 취소가 있고 직접 면허증에 효력을 미친다. 수석행정법판사는 청문을 지휘한 행정법 판사의 결정서 및 명령서를 심사하고, 당사자는 행정법 판사의 결정에 대해서 조건부이지만 상소를 할 수 있다. 또 장관에 의한 심사가 가능하며, 장관의 결정에 대해서는 NTSB에 상소가 인정된다.

2) NTSB

1974년 미국 연방의회는 교통안전을 촉진하기 위해 「독립 안전위원회법」을 제정하여 NTSB를 운수성으로부터 완전하게 분리하고, 다른 연방의 행정부 각 성(省内)과 모든 위원회로부터도 독립시켜 연방의회에만 책임을 지는 독립정부기관으로 만들었다. NTSB 본부는 미국의 수도 워싱턴 DC에 있고, 그 외에 미국 전역에 지역사무소가 6개소(항공, 고속도로, 철도판기), 항공관계 현장사무소 4개소가 있다. 상근 직원수는 본부, 지역사무소, 현장사무소를 합하여 380여명이고, 연방정부 기관 가운데 규모가 가장 작은 기관 중의 하나이다. 위원회

의 하부기구로는 11국, 커뮤니케이션 센터, 15부, 과 및 지역 사무소로 구성되어 있다. 항공안전국, 해상안전국, 고속도로안전국, 철도안전국의 4국은 모든 교통사고의 조사를 담당하고, 기타 중대사고에 대한 공청회의 개최, 사고조사 보고서의 공개준비, 안전권고의 작성업무 등을 맡는다. NTSB의 임무는 다음과 같다. 첫째, 재발방지의 관점에서 교통사고를 철저하게 조사하여 사고의 원인, 추정원인 및 상당원인을 규명하는 것으로, 조사 결과는 보고서의 형태로 공표한다. 둘째, 교통안전에 관한 권고를 작성하여 피권고 기관인 연방, 주 등의 관계 정부기관 및 민간운수관계자 등에 대해 준수의 권고나 개선을 작성하고, 또 그 수용기관에 대해 계속적으로 시행여부를 확인한다. 셋째, 선원, 비행사·정비사의 면허, 증서 등의 정지, 취소 등 행정 처분에 불복하여 제기된 상소는 USCG의 장관 및 연방항공국이 관여하여 공소재판소로써 재심리를 한다. 넷째, NTSB의 해상안전국은 사고재발방지와 수송안전성 향상을 위해 해난조사를 직접 담당한다. 현재, 해상안전국은 중대사고조사과와 기술서비스과로 구성되어 있다. 해상안전국에 의한 해난조사는 NTSB 워싱턴 본부 사무소에서 실시하고 있다. 사고조사는 해상안전국의 중대사고조사과에 소속된 소수 정예의 전문조사관(해군, USCG, 기업 등의 직업경력자, 선장, 선박 기관사의 유자격자나 해사경험이 풍부한 조선공학자, Human Performance, Survival Factor의 전문가 등 10여명)에 의해 이루어진다.

해안경비대가 년평균 약 4,000건의 예비조사를 하고, 중대 해난에 대해서는 NTSB와 USCG 2개 행정기관이 각각 독립 조사를 하는 체제이다. USCG장관은 USCG의 예비조사 결과를 바탕으로 NTSB 조사 대상 해난을 NTSB에 통지한다.

NTSB는 통지된 중대해난의 전체에 대한 조사의무가 있는 것은 아니고, 그 중에서 가장 중대한 안전문제에 관한 사고만을 선택하여 조사한다. USCG에 의해 예비조사가 이루어진 사고 중 중대해난은 약 1%이고, 그 중에서 연간 약 10건에 대

Table 1 Characteristics of Marine Accident Inquiry Agency in USA

기관명	특징과 업무
해안경비대 (USCG)	<ul style="list-style-type: none"> · 모든 해양사고를 조사 · 업무는 항로표지, 수로서지, 보트안전, 교량관리 등 광범위한 범위 중 해양사고조사는 일부 업무 · USCG의 해난조사위원회는 해상안전증진 및 공공이익에 도움이 될 경우, 동 위원회를 지명하여 조사토록 함, 권한은 조사관과 동일 · 국제해사기구의 창구 역할 수행, 해양사고 보고업무 담당 · 징계처분은 장관이 임명한 행정법 판사가 담당
국가교통안전위원회 (NTSB)	<ul style="list-style-type: none"> · 다른 연방기관이나 위원회와 무관하고 연방의회에만 책임을 짐 · 대통령 직속기관 · 주업무는 철도, 고속도로, 파이프라인, 항공, 해상교통 및 지상교통사고 조사 · 일정기준이상 중대해양사고와 USCG조사결과에 불복한 사고만 조사 수행 · 현장조사와 공청회를 통하여 조사보고서 및 안전권고 작성 · 안전권고가 기관의 기본 역할이고, 교통안전의 개선이 목표

Table 2 Characteristics of Marine Accident Inquiry Agency in Netherland

기관명	특징과 업무
네델란드 교통안전위원회 (DTSB)	<ul style="list-style-type: none"> · 해운, 항공, 철도 및 도로 사고조사를 맡는 종합교통안전기관 · 각 소위원회는 상근위원 이외에 전문가로 구성된 예비위원 30명을 두어, 전문지식과 경험이 풍부한 위원을 선발 임명함으로써 교통안전에 대한 통합적인 비전을 이끌어 낼 수 있는 유연한 기능적 운용체제를 갖춘 · 위원 및 예비위원은 어떤 기관이나 명령에도 구애되지 않음 · 해기사나 도선사 등에 대한 징계처분권은 없음 · 조사가 진행됨에 따라 조사관 이외의 외부전문가가 조사에 참여 · 조사후 최종보고서 및 안전권고 작성 · DTSB법에 사법수사기관과 상호 협조체제가 구축되도록 규정
해사심판청 (MBI)	<ul style="list-style-type: none"> · 운수성 소속 행정기관으로 암스텔담에 소재 · 징계처분 종류는 해기면허의 취소, 정지 및 계고 등 3종류 · 징계집행은 해기면허 발급기관인 선박검사부에서 수행

해 조사가 실시된다.

사실조사 또는 공청회가 종료하면, 해난조사보고서가 작성된다. 안전권고나 안전실시절차는 확정후 관계 정부기관, 민간단체 등에 송부된다.

NTSB의 최종결정에 불복하면 연방공소재판소 또는 콜롬비아 특별구의 상급재판소에 상소할 수 있다.

2.3 네델란드의 조사·심판제도

1) DTSB

네델란드는 항공, 해상, 내수로 및 철도의 각 운수부문마다 개별 사고조사기관을 가지고 있었으나, 미국의 NTSB 탄생을 계기로 교통의 안전성 향상과 교통사고조사를 목적으로 1998년 7월 1일에 네델란드 교통안전위원회(Dutch Transport Safety Board, 이하 DTSB라 한다)를 설치하였다.

DTSB의 임무는 장래의 사고 또는 준사고를 미연에 방지하기 위해 개별 혹은 분류별 사고 및 준사고의 원인과 추정원인을 규명하고, 조사결과에 상당한 근거가 있는 경우에는 적절한 안전권고를 실시한다.

DTSB는 해운, 항공기, 철도 및 자동차의 교통사고조사를 담당한다. 위원회는 위원장을 포함하여 14명에서 17명의 위원으로 구성되며, 전체 직원수는 조사관 15명을 포함하여 80여명이다. 사고의 특성 때문에 특수한 전문가가 필요할 때에는 본 위원 대신 예비위원을 투입하여 조사임무를 담당하게 한다. DTSB의 독립성과 전문성을 담보하기 위해 위원 및 예비위원은 어떠한 명령에도 구속되지 않는다. DTSB의 집행부는 위원회 및 소위원회의 위원장으로 구성되고, DTSB의 예산, 장기재무계획의 작성, 재무보고서의 제출, 전년도의 활동보고서 및 연보의 작성·배부 등 업무전반을 운영한다. 사고 조사는 조사관에 의해 착수되고 그 후 조사의 진행에 따라 조사를 돕기 위하여 운수성의 선박검사관 등 DTSB 외부인이 소집되고, 운수장관이 지명한 전문가가 조사팀에 가담하여 실

시된다. 증인 또는 전문가를 심문할 필요가 있는 경우에는 조사관이 속한 의회의 위원장이 청문회 기일 2주전에 영장을 송달하여 소환할 수 있고, 소환된 자는 의회에 출두할 의무가 있다.

2) 해사심판청

해난에 관련하여 과실이 있는 선원 또는 도선사에 대한 징계처분은 DTSB가 아닌 해사심판청(Maritime Board of Inquiry, 이하 MBI라 한다)이 행한다. MBI는 1909년 7월 1일의 상선법에 기초하여 창설되었고 암스텔담에 소재한다. 현재는 운수성에 속하는 행정기관이고 네델란드 및 북암테르섬의 사무소에 약 50명의 검사관이 있다.

징계처분의 종류는 해기면허의 취소, 정지, 계고의 3종류이고, 징계의 집행은 해기면허의 발급기관인 선박검사부에 의해 행해진다.

2.4 일본의 해난조사·심판

1875년 12월 25일 주방탄(周防灘)에서 해군성 소속 기선 오사카마루와 미쓰비시기선회사 소속 나고야마루가 충돌하여 오사카호가 현장에서 침몰하고 24명이 사망하는 사고가 발생하였다(일본, 1997). 위의 사건에 대하여 태정관(太政官)은 법제국의 의견을 구하여 1876년 2월 8일 해군성에 임시 재판소를 개설하라는 지시를 하고, 동시에 법무성으로 하여금 임시 재판소 개설에 관한 규칙을 만들게 하여 동년 2월 17일 임시 재판소 심판관이 위의 충돌사건에 관한 재판을 시작한 것이 일본해난심판의 효시가 되었다.

그 후 해상운송의 발달과 다른 제도에 발맞추어 1896년 4월 법률 제69호로 해원징계법을 제정 공포하여 1897년 7월 1일부터 시행하였다. 2차대전후 해원심판주의에서 해난심판주의를 채택하고 법률 명칭도 해난심판법으로 하여, 1947년 11월 19일에 법률 제135호로 공포되었으며 1948년 2월 29일부터 시행

Table 3 Characteristics of Marine Accident Inquiry Agency in Japan

기관명	특징과 업무
해난심판청 (MAIA)	<ul style="list-style-type: none"> · 현재 국토교통성 소속기관이나 외국(外局)으로 분리설치 · 심판청 장관은 심판청의 심판관 또는 이사관 경력을 가진 자 중 임명 · 지방청장과 지부장은 해난심판청 장관이 임명 · 예산이나 직원 인사 모두 소속부서로부터 독립되어 운용됨 · 안전권고나 정책으로의 피드백 기능이 강력 · 조사부서를 심판청 장관으로부터 사실상 독립시켜 고유권한 유지가능 · 사법기관과 해난심판 선행주의를 합의하고 운용

되었다.

해난심판청은 국토교통성 소속기관으로, 제1심 심판기관인 지방해난심판청과, 제2심 심판기관인 고등해난심판청의 두 종류로 2심제를 채택하고 있으며, 고등해난심판청은 동경에 설치하고 지방해난심판청은 하코다테, 센다이 및 나가사키 등 7개소에 두며, 모지해난심판청 아래 나라지부를 두고 있다.

고등해난심판청의 장관은 해난심판청의 심판관 또는 이사관 경력을 가진 자 중에서 국토교통성 장관이 임명하고, 청장과 지부장은 심판관 중에서 고등해난심판청 장관이 임명한다. 고등해난심판청은 심판관 5명의 합의체 심판이고, 지방해난심판청은 심판관 3명의 합의체 심판이다.

해난심판이사소는 해난심판의 전 단계인 조사업무를 관장하지만, 해난심판청의 부속기관은 아니며 해난심판청에 대립하는 성격을 가지고 있다. 또한 해난심판이사소는 고등해난심판청의 소재지에 두며 지방해난심판청 및 그 지부에 지방해난심판이사소 및 그 지부를 두고 있다.

2.5 한국의 조사·심판제도

1) 해양안전심판원

1945년 해방 전까지 운영되던 해원심판제도는 광복과 더불어 그 시행이 중단되었다가, 1961년 12월 6일 해난심판법(법률 제813호)을 제정·공포하여 해난심판제도가 확립되었다. 1963년 1월 21일 중앙해난심판위원회가 설치되었고, 같은 해 5월 27일 부산지방해난심판위원회가 설치되어 해난심판업무

를 시작하였다. 2003년 1월 현재 중앙해양안전심판원과 4개 지방해양안전심판원이 운영되고 있다.

해양안전심판원의 목표는 해양사고의 원인을 규명함으로써 해양안전의 확보에 기여하는 것이다. 이 법에 따른 “면허행사 해양사고관련자”에 대한 징계 및 재결의 종류로는 ① 면허의 취소, ② 업무의 정지, ③ 견책 등 3종류이다. 심판원은 필요할 때에는 해기사 또는 도선사 이외의 자, 즉 “일반 해양사고관련자”로서 해양사고의 원인에 관계 있는 자에 대하여 시정 또는 개선을 권고하거나 명하는 재결을 할 수 있다. 다만, 행정기관에 대해서는 시정 또는 개선을 명하는 재결을 할 수 없다.

3. 각국의 조사·심판제도 비교분석

영국은 가장 먼저 해양사고에 대한 조사·심판제도를 도입하여 시행하였을 뿐만 아니라, 그 후 약 170년 동안 이 제도를 계속적으로 보완하여 다양하고 발전된 제도를 채택하고 있다. MAIB는 해양사고의 원인을 규명하고 권고를 행하는 기관으로, 사고조사 결과를 장관에게 직접 보고·조언하는 권한과 의무를 가진다. 수석조사관은 MAIB의 운영 및 관리, 예산의 작성과 사용에 대한 권한과 책임을 갖고 있고, 주임조사관은 항해·기관뿐만 아니라 조선(造船)분야에서도 선임된다. 또한 MAIB에는 해양사고보고서, 사고방지요록 등의 발간업무를 맡은 출판 담당 부서가 설치되어 있다. 한편, 해난조사위원회는 해사재판소의 재판관이 주관하며, 선장 등 전문가를 보좌인으로 선임하여 심판을 진행함으로써 해양사고의 원인을 결

Table 4 Characteristics of Marine Accident Inquiry Agency in Korea

기관명	특징과 업무
해양안전심판원 (KMST)	<ul style="list-style-type: none"> · 해양수산부 소속기관으로 되면서 인사 및 예산 등 독립성 소멸 · 심판원장은 일반행정가가 맡고 조사관련직원 인사도 본부와 연계 발령 · 조사관실도 심판장인 원장의 지휘 감독하에 위치하여 업무제약 · 1999년 법개정으로 행정기관 권고기능 상실 · 조사·심판결과의 정책 피드백이나 재발방지 기능 미약 · 법규상 권고권한 삭제로 재발방지기능 유명무실 · 사법수사기관과 공조 및 협력체제 미비

정하고 징계처분을 한다.

이외에 MCA는 해상안전과 해양오염방지 그리고 해기사 면허의 발급업무를 행하며, MAIB와 양해각서를 체결하여 해양사고 조사업무에 긴밀히 협조하고 있다(해난심판협회, 2002).

미국의 NTSB는 모든 행정기관으로부터 완전히 독립된 통합교통안전기관으로서 주로 항공분야에 치중하지만 육·해·공 교통수단에 대한 종합적인 안전대책을 다룬다. NTSB의 중요업무는 일정 규모 이상의 중대사고조사에 대해 원인규명과 권고를 행하며, USCG 재결에 불복한 사건의 제2심을 맡는다. 또한 교통안전입법사항의 건의 및 행정부처 교통안전규칙의 조정·통제 업무를 한다. 해양사고조사는 해상안전국의 중대사고조사과의 전문 조사관들이 담당한다. USCG는 해양사고 전반에 관한 조사 및 면허증 소지자에 대한 징계를 하고, 필요시 NTSB와 공동조사를 하거나 위임사건을 조사한다.

네델란드의 DTSB는 미국의 NTSB를 모방한 육·해·공 종합 교통안전기관이다. 위원회의 위원은 어떠한 명령에도 구속되지 않고, 위원회 구성도 여러 분야의 전문가를 선임하여 독립성과 전문성이 담보하고 있다. 조사보고서는 사고관계자, 장관 및 관계행정기관 등에 송부되며, 보고서에는 안전권고도 포함된다. DTSB는 해양사고 조사과정에서 경찰 및 검찰과 상호 협력하며, 일부 조사문서도 이에 포함된다. 단, 개인의 의료정보나 음성기록 등은 제외하여 개인정보를 보호하고 있다. 해양사고에 관계있는 자에 대한 징계심판은 운수성 소속 MBI에서 행하고, 징계집행은 해기면허 발급기관인 선박검사부에서 한다.

일본은 1876년 해양사고 조사·심판이 개시된 후 130여년의 역사를 가지고 있으며, 1947년 해원징계법에서 해난심판주의를 채택한 해난심판법으로 개정·시행하였다(박, 1997). 해난심판청은 국토교통성 소속으로, 고등해난심판청장은 국토교통성 장관이 임명하고 청장과 지부장은 고등해난심판청 장관이 임명하도록 하는 등 인사와 예산이 독립적으로 운영되고 있고, 심판조직과 조사조직이 독립되어 있다(해난심판청, 2002). 고등해난심판청 장관은 해난심판청 심판관이나 이사관 경력을 가진 자 중에서 국토교통성 장관이 임명한다. 조사 및 심판절차는 한국과 유사하나 해양사고가 형사사건과 경합하는 경우 해난심판 선행주의를 채택하고 있다(박, 1997)

한국은 1963년 1월 21일 해난심판위원회가 설립되어 업무를 시작하였고, 그 후 여러 차례의 법률개정이 이루어져 조직과 인사가 계속 변화되어 왔다. 그 중 주요한 개정은 1971년과 1999년의 법률개정으로, 1971년에는 해난심판위원회에서 해난심판원으로 명칭을 개정하였으며, 권고재결을 할 수 있도록 하였다. 1999년에는 해난심판법을 해양사고의조사및심판에관한법률로 개명하고, 그 내용도 대폭적으로 개정하면서 행정기관에 대한 권고를 할 수 없도록 하였다(해양안전심판원, 1999).

1996년 해양수산부의 출범으로 건설교통부와 농림수산부의 외청이던 해운항만청과 수산청이 해양수산부 본부 조직이 된 반면에, 건설교통부 소속이던 해양안전심판원은 해양수산부 1·2차 소속기관으로 위상이 크게 변화하여 해양수산부나 지방해양수산청에 대한 조사 및 심판이 사실상 불가능하게 되었다(중앙해양안전심판원, 2002). 그리고 인사와 예산의 독자적

Table 5 Comparison of Marine Accident Inquiry Agency

구분	영국	미국	네델란드	일본	한국	비고
기관명	MAIB	NTSB	DTSB	해난심판청	해양안전심판원	-
소속부처	환경·운수·지역문제	대통령직속	운수성	국토교통성	해양수산부	-
담당영역	해양	육해공	육해공	해양	해양	-
설립년도	1989	1974	1998	1946	1963	-
독립성	기관	독립	독립	독립	미독립	독립 필요
	인사	〃	〃	〃	〃	〃
	예산	〃	〃	〃	〃	〃
	청사	〃	〃	〃	〃	〃
조사·심판기능 분리여부	분리	분리	분리	분리	분리미약	분리 필요
징계결정기관	타기관	행정법관사	타기관	심판청	심판부	기능분리
기관권고기능	강력	강력	강력	강력	없음	권한필요
피드백기능	〃	〃	〃	〃	미약	강화필요
재발방지기능	〃	〃	〃	〃	〃	〃
직원전문성	다양	다양	다양	단순	단순	다양화필요
사법기관과의 관계	협조	협조	협조	협조	미약	협조필요
심급제	3심제	4심제	-	4심제	3심제	4심제 필요
국제공조	공조	공조	공조	공조	미약	강화필요

인 권한이 없어지고, 독립 청사마저 없는 실정이다. 또한 해양경찰 등 사법기관과의 조사협조가 원만히 이루어지지 않아 사고관련자에 대한 초동조사 및 증거확보 등에 어려움이 많고 2중 조사문제도 부각되고 있다(김, 2001). 뿐만 아니라, 일본을 제외한 중국 및 러시아 등 주변국가와의 조사협력회의가 없고 해양안전심판원내에 전문적인 국제담당부서가 없어 국제적인 해양사고에 대한 활발한 국가간 공조체제가 이루어지지 못하고 있다(해안심판협회 2002). 조사 및 심판을 담당하는 직원들의 전공분야가 항해나 기관분야에 국한된 것도 고려되어야 할 사항이다. 이는 사고원인을 단순하게 선박의 항해나 운용술 및 기관고장 등으로 국한하게 되어, 조선이나 전기, 전자, 어로, 법률 등 항해나 기관 이외의 분야에 대해서는 깊이 다루지 못하여 해당분야에 대한 개선안 및 권고가 거의 이루어지지 못하고 있는 실정이다(심, 2000).

4. 결 론

한국의 해양사고 조사·심판제도를 영국, 미국, 네덜란드 및 일본 등 주요 해운국가의 제도와 비교·분석하여 우리나라 제도의 미비점을 도출하였고, 다음과 같은 개선방안을 제안하고자 한다.

첫째, 해양안전심판원의 소속, 예산, 인사 및 청사를 독립시켜 단독기관으로 하여야 한다. 한 기관에서 안전정책의 계획·수립·집행 등의 행정기능과, 이에 대한 검토·조사·재발방지 등에 관한 기능을 모두 갖고 시행하는 것은 모순되기 때문이다. 또한 조사·심판기관이 일반 행정부에 예속되는 점도 재도될 필요가 있다.

둘째, 해양안전심판원의 조사기능과 심판기능을 독립된 조사기관으로 이원화하여야 한다. 조사기능이 심판기능에 예속되어서는 안되며, 외국의 제도에서 보듯이 견제와 분리의 관점에서 당연히 이원화될 필요가 있다.

셋째, 해양안전심판원의 기능 중 징계기능을 분리하거나 이원화하여야 한다. 징계기능은 해양안전심판원의 업무중에서 극히 일부분에 불과한데도, 사고관련자들은 이것이 차지하는 비중을 크게 느껴 진실을 밝히기를 꺼리는 큰 이유가 되므로, 이 징계기능을 분리하거나 이관하는 방안을 검토해야 한다.

넷째, 사고원인을 규명한 결과를 행정기관 등에 권고를 할 수 있는 권한을 가져야 한다. 이는 사고의 재발방지를 위한 피드백 기능으로 가장 중요한 요소이기 때문이다.

다섯째, 조사관 및 심판관을 다양한 전공의 전문가로 구성하여, 복잡하고 다양한 해양사고에 대응해야 한다.

여섯째, 조사시 사법기관과의 상호 협력체제를 구축한다. 사법기관과의 양해각서나 공조를 통하여 원만한 조사의 협조체제가 이루어지도록 할 필요가 있다. 동일사건에 대하여 해양안전심판원의 조사와 해양경찰의 수사가 각각 다른 과정으로 이루어짐으로써, 이중조사와 사고관련자의 불편 및 행정력 낭비 등의 문제가 대두되고 있다. 그러나 이는 해양안전심판원의 조사와 경찰 수사의 목적이 다른데서 기인한다. 즉, 해양안전심판원의 조사목적은 사고의 원인규명을 통한 재발방지만인 반면에, 해양경찰의 수사는 처벌을 위한 것이기 때문이다. 앞서 살펴본 바와 같이 다른 해운국가들도 모두 해양사고에 대한 경찰수사와 해양사고조사기관의 조사를 별도로 운영하고, 양 기관이 서로 양해각서를 체결하거나, 해양안전심판원 선행주의를 택하여 원인규명의 정확도와 전문성을 높이고 있는 점을 주목할 필요가 있다.

일곱째, 국제협력업무를 담당하는 전문부서와 인력을 갖추어야 한다. 주변국가나 국제적인 해양사고의 원활한 조사·심판을 위하여 인근 국가들과의 협력체제를 구축하고, 이를 담당할 전문부서와 인력도 갖추어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 金仁顯(2001), 船員의 法的 責任과 保護, 부산, 효성출판사, pp.105-106
- [2] 金址洙(1997), "海難審判組織에 관한 研究", pp.137-139
- [3] 목포해양대학교(2002), 해양안전심판관실비율 적용사례 조사연구, pp.1-4
- [4] 朴慶鉉(1997), "우리나라 海難審判法의 問題點과 改正方向에 관한 研究", 韓國海洋大學校 博士學位論文, pp.361-370
- [5] 沈根亨(2000), 海洋安全審判法 研究, 서울, 고산사, pp.173-180
- [6] 중앙해양안전심판원(2002), 해양안전심판제도 중장기 발전전략, pp.30-38
- [7] 海洋安全審判院(1999), 海洋安全審判法規集 pp.5-34
- [8] 海難審判協會(2002), 海難調查의 國際協力化에 관한 研究報告書, pp.183-190
- [9] 海難審判協會(1999), 海難審判法 及び 關係法令, pp.1-10
- [10] 日本海難審判協會(1997), 海難審判制度百年史, pp.173-180
- [11] 日本 海難審判廳(2002), 海難レポート2002, pp.20-29

원고접수일 : 2003년 3월 26일

원고채택일 : 2003년 4월 16일