

IMO 해양사고조사코드의 도입과 해양사고조사제도에 관한 고찰

임채현*

* 목포해양대학교 기관시스템공학부

A Study on the Introduction of IMO Casualty Investigation Code and Marine Safety Investigation System in Korea

Chae-Hyun Lim*

* Division of Marine Engineering, Mokpo National Maritime University, Mokpo, 530-729, Korea

요 약 : 해양사고조사는 해양에서 발생한 사고 및 준사고에 대해 조사하여 원인을 규명하고, 이를 통해 미래의 유사사고 재발을 방지하는 것을 목적으로 한다. 따라서 국제해사기구(IMO)를 비롯하여 대부분의 국가들은 해양사고의 조사결과를 바탕으로 해상안전관련 협약 및 관련 국내 법규를 채택하고 개정한다. 특히, 최근 국제해사기구는 해양사고의 조사에 있어 각국이 협조하여 정확한 원인을 규명하고, 이를 일정한 양식에 따라 보고하며, 동 보고에 근거하여 새로운 국제적 안전기준을 마련하여 사고의 재발방지에 도움이 되도록 규정한 IMO 해양사고조사코드를 채택하였다. 우리나라의 경우는 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」에 근거한 해양안전심판제도를 통해 해양에서의 사고 원인을 규명함으로써 해양안전의 확보에 이바지하는데, 본 연구에서는 IMO 해양사고조사코드를 분석하고 해양안전심판제도와 비교·분석하여 코드 도입에 따라 우리나라 해양사고조사제도인 해양안전심판제도에 있어서 반영되고 개정되어야 할 몇 가지 사항에 대해 논의하며 이를 향후 제도 개선에 참고할 수 있는 기초자료로서 제공한다. 이에 는 특히, 조사기관의 독립과 조사의 공정성 확보를 위한 국선심판변론제도 및 선원인권보장 등이 포함된다.

핵심용어 : IMO 해양사고조사코드, 해양사고조사, 해양안전심판제도, 국선심판변론제도, 선원인권보장

Abstract : *The marine safety investigation inquires and concludes the facts and causes of the marine casualties and incidents with the objective of preventing similar cases in the future. Thus, IMO and most states adopt and revise marine safety related conventions and national laws based on the results of marine safety investigation. In particular, IMO recently adopts mandatory IMO Casualty Investigation Code to identify the precise cause of case with states' cooperation, to report the result of investigation, and to establish new international safety standard helping prevention of similar cases based on the report. The Judgement of the Korean Maritime Safety Tribunal system based on the 'Act on the investigation of and inquiry into marine accidents' is used for the purpose of marine safety investigation in Korea to prove cause of marine accident and to improve marine safety. Therefore, this study examines the Code and compares the Code with the Act to reflect the contents of provisions in the Code into the Act. The study would also be the basic references in relation to revising of marine safety investigation system in Korea. Specially, the contents in relation to the independence of investigation authority and mandatory counselling system, and guarantee of seafarers human rights to ensure fairness of investigation would be included.*

Key Words : *IMO casualty investigation code, Marine safety investigation, Maritime safety tribunal system, Mandatory counselling system, Guarantee of seafarers human rights*

1. 서론

해양에서 발생하는 대부분의 사고¹⁾는 선박, 선원 그리고

* 중신회원, chlim@mmu.ac.kr, 061-240-7229

1) “해양사고”는 선박 및 육·해상 시설에 손상이 생긴 사고, 사람의 사망·부상·실종, 해양오염피해 발생 등의 사고를 의미하며, 「해양사고 조사및심판에관한법률」 제2조 제1항 및 ‘IMO 해양사고조사코드’ 제2장 제2.1조 등에 규정되어 있다.

해운기업에 영향을 미칠 뿐만 아니라 국가와 사회일반에 까지 많은 영향을 미친다. 이에 국내외적으로 해양사고를 줄이기 위한 다양한 조치들이 취하여져 왔으며 이는 어느 정도 실효성을 확보하였다. 이러한 조치들 중에서 가장 대표적인 것 중 하나가 해양사고조사이며, 해양사고조사는 해양사고의 원인규명을 통해 사고원인을 조사하는 일차적인 목적 외에 국내외적 안전정책의 기초자료로도 활용된다. 예컨대, 국제해사기구(IMO)가 대형 해양사고의 조사결과를 바탕으로 해상

안전관련 협약을 채택하거나 미국이나 영국 등의 주요 해양 선진국이 해양사고 조사·심판결과를 해양안전정책에 반영하는 것 등이 이에 해당한다.

그러나 대부분의 해양사고는 그 특성상 국제적이며 사고의 발생장소, 선박의 국적 그리고 승선자 국적의 다양성 등에 따라 여러 국가나 집단의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있는 경우가 많다. 이와 더불어, 이해관계가 얽혀 있는 국가들의 해양사고조사의 절차가 모두 상이하기 때문에 해양사고에 대한 효과적이고 과학적인 조사 및 원인규명을 통해 미래의 유사사건의 재발을 방지한다는 해양사고조사의 목적(IMO Circular MSC-MEPC.3 / Circ.2, 2008)을 온전히 달성하기가 쉽지 않다.

이에 IMO는 다양한 이해관계가 존재하는 해양사고의 조사에 대해 각국의 협력 및 공통적인 해양사고조사절차의 확보를 위해 2008년 해상안전위원회(Maritime Safety Committee, MSC) 결의서(IMO Circular MSC-MEPC.3(84))를 통해 'IMO 해양사고조사코드'(Code of the international standards and recommended practices for a safety investigation into a marine casualty or marine incident-“Casualty investigation code”)를 채택하였으며, 동 코드는 2010년 1월 1일 발효하였다. 동 코드는 해상인명안전협약(1974 SOLAS) 제11-1장 제6조의 신설을 통해 강제화되었으며, 동 협약의 당사국인 우리나라도 이에 구속된다. 따라서 우리나라의 해양사고조사제도인 해양안전심판의 근거법인 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」(이하 “해양안전심판법”이라 한다)도 이에 관한 사항을 반영할 필요가 있다.

따라서 본 연구는 IMO 해양사고조사코드의 주요내용 및 국내 해양사고조사제도로서 해양안전심판 관련법령의 검토 및 비교·분석을 통해 현행법제상 개정 및 보완되어야 할 사항에 대한 기초 자료를 제공하고자 한다. 이에에는 특히, 해양사고조사제도 자체에 대한 논의와 공정하고 객관적인 해양사고조사를 위한 문제에 대한 논의를 포함한다.

2. IMO 해양사고조사코드 및 해양사고 조사심판

2.1 IMO 해양사고조사코드의 도입 및 주요내용

1) IMO 해양사고조사코드의 도입

해양안전정책에 있어 해양사고조사 기능의 중요성으로 인하여 유엔해양법협약(1982 UNCLOS, 제94조 제7항), 해상인명안전협약(1974 SOLAS, 제1장 제21조), 선원의 훈련자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 협약(1978 STCW, 제I/5조), 해양오염방지협약(1973/78 MARPOL, 제12조) 그리고 국제만재흡수선협약(1966 LL, 제23조) 등 많은 국제협약에서 각 국가로 하여금 해양사고에 대한 원인조사 의무를 부과하고 있다. 그러나 앞서 지적하였듯 해양사고조사의 국제성과 이해관계의 다양성으로 인하여 국제적 협력 및 공통적인 접근법을 요하게 되었다.

이러한 측면에서 IMO는 복잡한 이해관계를 가진 해양사

고의 조사에 대해 여러 국가가 협조하여 정확한 원인을 규명하고, 이를 일정한 양식의 보고서로 제출하며, 새로운 국제적 안전기준을 마련하여 사고의 재발방지에 도움이 되는 방안을 강구하였는데, 1997년 IMO 제20차 총회에서 여러 협약의 관련규정 및 기존의 여러 결의서²⁾에 근거하여 총회결의서(Resolution A.849(20)) ‘국제해양사고조사코드(Code for the investigation of marine casualties and incidents)’를 채택하였다. 동 코드는 해양사고조사를 통해 원인을 규명하고 그 결과에 대한 정보를 각 국가가 공유하며, 또한 적절한 재발방지대책을 수립하여 해상에서의 인명 안전 및 해양환경의 보호에 기여할 수 있는 해양사고조사에 관한 방법 및 절차, 국가간 협조방안 그리고 정보의 공유 방안 등에 대해 규정하고 있다(나 등, 2002). 이와 더불어, IMO는 1999년 총회에서 결의서(Resolution A.884(21) - Amendments to the code for the investigation of marine casualties and incidents resolution A.849(20))를 채택하여 국제해양사고조사코드를 확장 수정하였는데, 해양사고에 있어 인적요인(Human factors)의 중요성을 인식하여 해양사고 시 인적 요인에 관한 조사지침을 추가하였다.

그러나 국제해양사고조사코드를 비롯하여 이와 관련한 결의서는 강제력이 없는 문서였으며, 이에 IMO 해상안전위원회(MSC)는 2008년 결의서(IMO Circular MSC-MEPC.3(84))를 통해 강제력을 띠는 ‘IMO 해양사고조사코드’를 채택하였다. IMO 해양사고조사코드는 일부 강제적 요건을 포함하고, 해양사고 및 준사고 조사와 관련하여 국제법 및 국내법의 다양성을 인정하며, 기국, 연안국, IMO 그리고 해운업계에 이익이 되는 객관적 해양사고조사 방법을 도입하는 것을 목표로 한다(IMO Resolution MSC.255(84), 2008).

2) IMO 해양사고조사코드의 주요내용

동 코드는 강제규정인 Part I & II와 권고규정인 Part III에 모두 26장으로 구성되어 있다.

동 코드는 해양사고(Marine casualties) 및 해양준사고(Marine incidents)에 대한 ‘해양안전조사’를 실시하는 각 국가들이 공통적 접근법을 통해 조사하도록 하는 것을 목표로 하며, 책임소재의 규명이나 과실비율 산정이 아닌 미래의 유사사고 재발방지를 조사의 목적으로 한다(동 코드 제1장 제1.1조). 해양안전조사는 다른 형태(형사, 민사 및 행정소송 등을 위한 조사)의 조사와 독립되어 진행하되 다른 조사를 방

2) IMO는 다음과 같은 일련의 결의서를 통해 해양사고조사의 상호협력 및 공동관심을 장려하였다. 결의서는 1968년 11월의 A.173(ES.IV)(Participation in Official Inquiries into Maritime Casualties), 1975년 11월 A.322(IX)(The Conduct of Investigations into Marine Casualties), 1979년 11월의 A.440(XI)(Exchange of Information for Investigations into Marine Casualties) 및 A.442(XI)(Personnel and Material Resource Needs of Administrations for the Investigation of Casualties and the Contravention of Conventions), 그리고 1989년 채택된 A.637(16)(Co-operation in Maritime Casualty Investigations) 등을 포함한다.

해하지 않으며, 사고의 주요원인 등에 관한 자세한 보고를 할 수 있다(제1장 제1.2조). 그리고 모든 기국은 해양안전조사가 현행 IMO 해사안전협약들에게 필요한 개정작업의 판단에 도움이 되거나 해양사고가 해양환경에 매우 해로운 영향을 미칠 경우에는 자국 선박의 사고에 대해 조사하여야 할 의무가 있다. 다만, 연안국의 영해 등 영토에서 발생한 인명 및 환경에 위협을 야기하는 사고, 연안국의 수색 및 구조 권한이 포함된 사고, 혹은 기타 연안국에 영향을 미치는 사고에 대해서는 연안국의 해양안전조사권이 우선된다(제1장 제1.3조).

동 코드의 제2장은 코드 목적상 용어의 정의, 제4장은 각 당사국 해양안전조사기관의 상세를 IMO에 보고할 의무, 제5장은 기국과 연안국의 사고 고지 의무 및 고지내용, 제6장은 모든 '매우 중대한 해양사고(Very serious casualties)'의 강제적 조사 의무, 제7장은 기국과 다른 이해 당사국의 해양안전조사 이행을 위한 협정 체결 의무, 제8장 내지 제10장은 일정범위의 조사관 권한 보장과 조사 시행의 자유 및 협력에 관한 의무, 제11장은 조사관에 대한 외압의 금지 및 공정한 조사 의무, 제12장은 해양안전조사 시 선원의 권리를 보호하기 위한 법률적 원조권리 등에 대한 국가의 정보제공 의무, 그리고 제13장 및 제14장은 해양안전조사 보고서 초안 및 최종 보고서에 관한 사항 등을 포함하고 있다. 그리고 제15장 내지 제26장은 권고적 관행을 규정하고 있다.

즉, IMO 해양사고조사코드는 특정 강제규정을 포함함과 동시에 해양사고의 조사에 대한 국제법 및 국내법의 다양성을 인정하고 있으며, 궁극적으로 기국, 연안국, IMO 그리고 전반적인 해양산업 등을 위하여 객관적 해양안전조사가 적절히 시행될 수 있도록 고안되었다(IMO Circular MSC-MEPC.3/Circ.2, 2008).

2.2 해양사고 조사·심판

1) 우리나라 해양사고 조사제도

우리나라에 있어 해양사고조사제도의 시행은 해양안전심판법에 근거한 해양안전심판절차에 의해 이루어지는데, 동 법률에 따르면 "해양사고에 대한 조사 및 심판을 통하여 해양사고의 원인을 규명함으로써 해양안전의 확보에 이바지함을 목적으로 한다"고 하여 해양사고조사제도를 시행함을 밝히고 있다. 즉, 해양안전심판은 사고를 일으킨 해양사고관계자에게 그 원인을 명백하게 밝혀줌으로써 다시 그러한 사고를 일으키지 않도록 하는 예방수단을 공시하는 한편, 간접적으로는 잠재하는 해양사고원인을 현실의 과제로서 심판에서 발굴하여 심판의 결과를 해상교통의 안전 확보를 위한 해양안전정책에 반영시키는 역할을 수행한다(조 등, 2002).

그러나 해양안전심판원은 심판절차를 통해 해양사고의 원인 규명을 재결로서 밝히는 것뿐만 아니라 해양사고가 해기사 또는 도선사의 직무상 고의 또는 과실에 의하여 발생한 것일 때에는 재결로서 이를 징계하고 또한 그 밖의 자로서 해양사고의 원인에 관계있는 자에 대하여는 필요에 따라 재

결로서 권고하는 것(해양안전심판법 제5조)을 포함하는 임무를 담당하고 있다.

2) 해양사고 조사 및 심판 절차

해양안전심판은 조사관이 해양사고에 대해 인지한 경우(해양안전심판법 제31조 및 제33조), 해양사고사건에 대해 심판의 청구 및 심판수행의 준비를 위해 해양사고관련자에 대한 조사를 비롯하여 사고의 사실을 조사하여 필요한 증거를 수집하는 등의 해양사고조사를 실시하여, 조사결과 등 사건을 심판에 붙일 필요가 없다고 인정할 경우에는 심판불요처분을 하고 심판이 필요한 경우에는 관할 지방심판원에 심판을 청구하는 절차를 거친다(동법 제34조). 심판이 청구되었을 때에는 해양안전심판원은 행정심판으로써 준사법적 절차에 의거하여 해양안전심판을 진행하고 이를 통해 해양사고의 원인 규명 및 유사 해양사고의 재발방지에 필요한 조치(징계, 권고·시정·개선조치 요청)(동법 제5조 및 제54조)를 취하여야 한다.

따라서 우리나라의 해양사고조사제도는 해양안전심판원을 통해 이행되고 있으며, 해양사고의 원인규명의 절차는 조사기관의 조사에 의한 심판청구와 그 청구에 기초한 심판으로 이루어져 있다. 다시 말해, 해양안전심판원은 조사 및 심판 절차를 통하여 해양사고의 재발방지를 위한 대책 마련에 중요한 영향을 미친다.

3. IMO 해양사고조사코드 시행에 따른 해양사고 조사제도의 개정문제

3.1 IMO 해양사고조사코드에 근거한 조사제도의 몇 가지 문제 검토

1) 독립적 해양사고조사의 문제

IMO 해양사고조사코드 제1장 제1.2조는 해양사고 등에 관한 해양안전조사가 다른 모든 종류의 조사와 분리 및 독립하여 진행되도록 규정하고 있다. 물론, 동 코드의 목적이 민사, 형사 및 행정소송 등의 목적을 위한 해양사고조사를 금지하려는 의도는 아니며, 또한 과실 비율이나 책임에 관한 문제 해결 근거가 될 수 있는 해양안전조사를 통한 해양사고 등에 대한 기여원인 보고를 금지하는 것도 아니다. 이는 현행 우리나라의 해양사고조사제도인 해양안전심판을 통한 해양사고의 조사와는 일정 부분 차이를 보이고 있다. 예컨대, 해양안전심판원은 심판을 통해 해양사고의 원인을 조사할 뿐만 아니라 해기사 등의 징계를 재결하는 것과 같은 행정심판의 성격을 갖기 때문에 해양사고원인만을 확인하는 코드상의 해양안전조사와는 구분된다.

이와 더불어, 동 코드 제16장은 해양안전조사 시 조사관의 공평한 정보 접근권이 보장되어야 함을 규정하고 있는데, 이를 위해 해양안전조사관들은 다음과 같은 사항으로부터 기능적 독립이 보장되어야 한다. 즉, 해양사고 및 준 사고에 관계된 당사자(들), 해양사고 및 준 사고에 관계된 개인이나 기관에 대한 행정적·규제적 조치를 결정할 수 있는 사람(들), 그

리고 형사 소송 등이 이에 해당한다. 그리고 해양안전조사관들은 특정 사항들에 대하여 상기의 관련 당사들로부터 방해를 받지 않아야 하는데, 이에선 선박의 항해 자료 기록 및 해상교통관제(VTS) 기록 등을 포함하여 해양사고와 관계된 모든 관련정보의 수집, 증거의 분석 및 기여원인의 결정, 기여원인에 관련한 결론의 도출, 해양사고최종보고서의 준비 및 평가를 위한 보고서초안의 배포 그리고 안전권고 등이 포함된다. 이에 반해, 해양안전심판은 해양사고조사관들이 해양안전심판원에 소속되고 비록 조사관의 고유사무는 아니라 할지라도 조사관의 일반사무를 심판원장이 관여할 수 있게 규정되어 있고(해양안전심판법 제19조), 또한 해양안전심판법은 해기사 등에 대해 해양안전심판원이 징계 재결을 할 수 있게 규정하고 있어 현행 해양사고조사제도는 코드 규정과 일치하지 않는다. 따라서 현행의 제도 하에서는 비록 조사업무의 독립성이 보장된다 하더라도 심판원장이 조사관의 일반사무 특히 조사관에 대한 인사권을 가지고 그의 승진에 영향을 주는 근무평정을 한다는 측면에서 조사관이 실질적으로 심판원장으로부터 완전히 독립하여 공정한 조사업무를 수행할 수 있을 것인가 하는 문제가 제기된다(황과 정, 1995; 조 등, 2002).

또한, 제16장은 해양안전조사가 과실비율을 산정하거나 책임의 소재를 가리는 것이 아니라 선박의 안전 문제에 집중되어야 함을 규정하고 있으며, 이는 해양안전조사가 다른 목적의 조사와 구분된다는 것을 의미한다. 그러나 이 규정이 해양안전조사를 통해 해양사고와 관련된 모든 기여원인을 파악하여 보고하는 것을 제한하지는 않는다. 이와 더불어, 동 코드 제23장은 해양안전조사를 위해 수집된 '해양안전기록(Marine safety record)'을 사법행정상 공익의 목적이 아닌 이상 민사, 형사 및 행정 소송에서 공개될 수 없음을 규정하고 있다. 따라서 행정심판을 수행하는 해양안전심판원에서 해양사고조사기능을 분리시키는 것이 필요하다.

그러나 상기의 IMO 해양사고조사코드 제1장, 제16장 및 제23장은 코드의 구성에서 강제성을 띄는 규정은 아니며, 협약의 규정상 'Should'를 사용하여 권고규정으로 정하고 있다. 즉, 동 규정을 협약 당사국으로서 반드시 준수해야 하는 것은 아니다. 반면에, 강제성을 띄는 동 코드 제11장은 해양사고에 대한 해양안전조사를 이행하는 해양사고조사관(들)이 공평하고 객관적인 조사를 행할 수 있도록 각 국가가 보장해야 하며, 해양안전조사의 결과로 인해 영향을 받을 수 있는 개인이나 기관의 어떠한 지시나 간섭 없이 조사 결과를 보고할 수 있어야 함을 규정하고 있다. 그리고 제13장은 해양안전조사 보고서 초안의 회람과 관련하여 조사 중에 얻은 증거가 다른 소송의 용도로 사용될 우려가 있는 경우 다른 이해관계국에게 초안이 제공되지 않아도 된다는 규정을 들으로써 원칙적으로 해양사고조사가 다른 형태의 소송을 위한 조사와는 별개로 진행되어야 함을 암시하고 있다. 즉, 비록 앞서 살펴본 제1장, 제16장 및 제23장의 규정이 권고적 규정이라고 하더라도, 제11장 및 제13장에 근거하여 해양사고조사제도의 공정성 및 객관성 유지를 위한 해양사고조사기관의 독립성

보장의 필요성은 충분히 긍정될 수 있다. 따라서 현행의 해양안전심판의 공정성을 담보하여 해양사고조사 고유의 목적을 달성하기 위해 해양안전심판원에서 해양조사기관을 독립시키는 것을 고려할 수 있을 것이다.

2) 조사의 개시 및 심판의 청구

IMO 해양사고조사코드 제6장에 근거하여 모든 '매우 중대한 해양사고(선박의 전손, 사망 혹은 심각한 환경피해를 포함하는 해양사고)'에 대해 조사가 실시되어야 하고, 이러한 해양사고와 관련된 기국은 다른 이해관계국과 맺은 협정에 따르는 것은 물론 동 사고에 대해 코드에 따른 해양사고조사를 이행할 책임을 지고 있다. 즉, 모든 국가는 모든 '매우 중대한 해양사고'에 대해 해양안전조사를 실시하여야 하며, 이는 현행 해양안전심판법상 조사관의 사고조사 및 심판의 청구에 관한 규정과 일치하지 않는다. 해양안전심판법에서는 조사관의 재량에 따라 일정한 사실조사를 거쳐 사건을 심판에 붙여야 할 것으로 인정할 때에 심판을 청구하도록 규정(제38조)하여 코드 규정과 달리 명확한 해양사고조사의 범위를 확정하지 못하고 있다. 비록 해양안전심판원 훈령 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률사무처리 요령」에서 사고의 접수, 조사 및 심판에 관한 규정을 두고 있어 이에 따른 해양사고조사절차가 진행되고 있지만, 해양안전심판법에는 명확한 관련 규정이 없기 때문에 이는 범규의 명확성을 저해하여 국민의 권리를 제한하는 측면이 있으며 또한 IMO 해양사고조사코드의 조사항목분류와도 달라 보고서 등의 작성에도 일정한 한계가 존재한다. 예컨대, 코드는 선박의 전손, 사망 혹은 심각한 환경 피해를 포함하는 모든 중대한 해양사고에 대해 조사가 진행되어야 함을 규정하는 것과는 달리 해양안전심판법은 10인 이상이 사상한 해양사고, 선박 기타 시설의 피해가 현저히 큰 해양사고 혹은 기름등의 유출로 심각한 해양오염이 발생한 해양사고에 대해서만 특별조사부를 구성할 수 있을 뿐이다. 따라서 현행법의 관련 규정을 코드의 규정에 부합하도록 개정할 필요가 있다.

3) 해양사고조사 시 선원의 권리 보호

동 코드 제12장은 사고선박 선원으로부터의 증거수집에 관한 규정을 통해 선원의 인권이 보호되어야 함을 규정한다. 즉, 해양안전조사 시 선원에게 일정한 증거가 요구된다면 가능한 가장 빠른 기회를 통해 증거가 수집되어야 하는 반면, 선원은 자신의 선박으로 귀선하거나 가능한 가장 빠른 시기에 자국으로 돌아갈 수 있도록 보장되어야 한다. 그리고 해양안전조사 시 증거수집의 대상이 된 선원은 동 조사의 성격 및 근거에 대해 정보를 제공받고 또한 다음의 사항에 대해 일정한 정보의 제공 및 법률적 조연의 기회가 허용되어야 한다. 해양안전조사에 이은 다른 소송에서 선원들 자신이 증거의 수집으로 인해 법적 책임을 질 수도 있는 모든 위험성, 선원자신의 죄를 시인하지 않거나 혹은 침묵을 지킬 권리, 그리고 선원들이 제공한 증거가 그들 자신에게 불리하게 사

용되는 것을 방지하기 위한 모든 수단 등에 대한 정보가 제공되어야 한다.

그러나 현행 해양안전심판법에는 선원의 인권을 보장하기 위한 명시적 규정이 존재하지 않으며, 해양사고관련자로서 선원의 심판변론인 선임에 관한 규정(제27조 및 제29조)이 존재할 뿐이다. 다만, 심판변론인의 선임을 통한 선원 등의 해양사고관련자 인권의 보장의 경우에도 실질적으로 해양안전심판 사건의 관련자 대다수를 차지하는 어민 등과 같은 경제적 약자들이 활용하기에는 많은 한계점을 보이고 있다. 예컨대, 해양안전심판원의 해양사고통계(2004-2008년)에 따르면 해양안전심판원에서 심판(재결)을 통해 해양사고조사를 받은 어선은 전체 심판의 50.2%를 차지하였다(KMST web, 2010).

그러나 해양안전심판을 위해 어민들이 심판변론인을 선임하기에는 현실적으로 불가능에 가까우며, 결국 현행 해양안전심판법상 심판변론인 제도는 그 실효성을 확보하지 못하고 있다. 따라서 해양안전심판법에 코드의 선원 인권보장에 관한 관련 규정을 제정하고, 이와 더불어 심판변론인제도를 해양사고와 관련한 수심인의 권리를 보장하는 제도가 되도록 개정하고 또한 코드 상의 법률적 자문이 필요한 목록도 반영하는 법규의 정비가 필요하다.

4) 조사의 협력 및 보고서의 제출

IMO 해양사고조사코드에는 여러 국가가 이해관계를 가진 해양사고의 조사와 관련하여 조사의 병행 및 협력에 관한 규정(제9장 및 제10장)과 해양사고조사 보고서의 제출에 관한 규정(제13장 및 제14장)을 두고 있다. 따라서 각국은 이러한 요건을 충족할 수 있는 제도적 장치 및 관련 규정을 정비하여 해양사고조사를 통해 유사 사고의 재발을 방지하고자 하는 목적을 수행하여야 한다.

코드 규정에 따라 해양사고조사기관은 해양사고조사국의 보고서초안이 사고의 이해관계국가에게 회람·검토되어 동 국가의 의견을 반영하고 이를 최종 보고서의 형태로 이해관계국과 IMO에 제출되어 향후 사고 예방을 위한 기초자료로 활용될 수 있도록 보장할 의무를 진다. 그러나 해양안전심판의 경우 해양사고조사의 결과는 심판원의 재결로서 확인할 수 있기 때문에 상기의 보고서초안의 회람과 같은 절차를 통해 이해관계국의 의견을 반영할 기회가 제공되지 못한다. 비록 심급제를 통해 일정부분 사고의 재심이 가능하겠지만 이는 이해관계국의 의견을 반영하는 절차와는 전혀 별개의 절차이기 때문이다. 따라서 이러한 절차를 진행하기 위한 해양사고조사제도 도입의 필요성이 제기된다.

3.2 개선방안의 검토

여기서는 상기의 검토 및 분석을 토대로 현행 해양안전심판법 및 제도가 IMO 해양사고조사코드를 반영하기 위한 개정 방향이나 방법에 대해 살펴보고, 그 중에서도 크게 해양사고조사 본연의 목표를 달성하기 위하여 해양안전심판원에서 조사기관을 독립하는 문제와 현행 체제를 유지하면서 해

양안전심판의 공정성 및 객관성을 확보하여 효율적인 조사제도의 달성을 위한 방안에 대해 검토한다.

1) 독립된 조사기관의 도입

해양사고조사제도로써 해양안전심판은 해양사고의 원인규명 및 향후 재발방지라는 범위를 넘어 해기사나 도선사 등의 징계를 재결하는 행정절차로서 작용된다. 더 나아가 심판의 재결은 징계와 같은 행정작용일 뿐만 아니라 사고의 민사재판이나 형사재판에도 많은 영향을 미친다(허, 2003). 따라서 현행의 해양안전심판은 심판의 공정성 및 객관성의 확보가 무엇보다 중요한 과제라 할 수 있으며, 앞서 살펴보았던 IMO 해양사고조사코드 규정에 비추어 보았을 때에도 심판을 통한 조사제도는 궁극적으로 목표하는 범위에서 일정부분 벗어나고 있다.

동 코드의 규정(제1장, 제11장, 제13장, 제16장 및 제23장) 등에 근거하여 해양사고조사제도는 민사, 형사 및 행정 소송 등의 목적을 위한 조사와는 구분되어 진행되어야 하며, 또한 조사의 진행은 이해관계인이나 다른 형사 및 행정상 일정한 규제적 조치를 취하는 기관 등의 어떠한 영향도 받지 않아야 한다. 이에 대해, 국회에 제출된 해양안전심판법 일부개정법률(안)은 제18조의3 특별조사부의 운영에 관한 규정을 개정하여 IMO 해양사고조사코드의 관련 규정의 내용을 반영하려고 한다(해안심판법 일부개정안, 2009). 즉, 매우 중대한 해양사고 등을 코드의 절차에 따라 조사하고, 또한 국제협력 및 보고서의 제출 등을 담당하며, 코드에 규정된 사고의 조사절차 독립성 보장 등을 위한 개정 내용을 담고 있다. 그러나 개정안 제18조의3에 따르면 특별조사부는 해양안전심판법에 따른 심판청구를 위한 조사의 진행과는 별도로 '해양사고를 방지하기 위해 특별한 조사가 필요하다고 인정되는 경우'에만 구성될 수 있음을 규정하고 있다. 따라서 특별조사부는 상실적인 독립기구가 아닌 사고에 따른 임시기구의 형태가 될 것이고, 또한 코드의 규정은 모든 '매우 중대한 해양사고'에 대해 조사를 진행할 것을 규정한 반면 특별조사부는 특별한 조사가 필요한 경우에만 진행되기 때문에 코드의 내용을 완전히 반영하지 못하였다. 이와 더불어, 해양사고는 그 조사기간이 매우 장기간 소요되기도 하고 사건에 따라서는 새롭게 발견된 증거를 토대로 재조사를 실시(개정안 제18조의3 제5항)하기도 하기 때문에(조 등, 2002) 임시적 특별조사부의 설립은 그 효율성 및 객관성이 떨어질 수밖에 없다. 한편으로, 동 조의 제6항은 특별조사부를 조사관동일체원칙의 예외로 규정하였지만 이 규정은 심판청구를 위한 조사가 아닌 특별한 조사에만 적용되기 때문에 특별조사부의 기능제편을 통한 조사제도 전체의 공정성·객관성을 담보하지는 못한다(주 등, 2009). 다시 말해, 개정안상의 특별조사부의 설립은 IMO 해양사고조사코드의 국내적 이행에는 다소 거리가 있다. IMO 해양사고조사코드의 내용과 별개로 현행 해양안전심판법상 해양사고조사관제도의 문제점으로 조사관동일체원칙(개정안 제18조는 조사사무에 관한 지휘·감독으로 개정)과 심

판원장의 일반사무 지휘감독권의 영향 등으로 인한 조사·심판의 공정성 및 객관성 훼손에 대한 개선방안으로 독립조사기관의 창설이 요청되기도 한다(주 등, 2009; 조 등, 2002).

해양사고조사제도는 각 국가마다 상이하고 비록 일률적으로 말하기 어렵다하더라도 영국, 미국 및 일본의 경우 일정 부분 독립적인 조사제도를 보유하고 있다.³⁾ 특히, 일본의 경우는 항공, 해상 및 철도사고 및 준사고의 원인을 찾는 조사 기능을 향상·통합하고 또한 동 사건의 재발을 방지하기 위해 기존의 해난심판청(Japan Marine Accident Inquiry Agency)과 항공·철도사고조사위원회(Aircraft and Railway Accidents Investigation Commission)를 통합하여 운수안전위원회(Japan Transport Safety Board, JTSB)를 설립하였는데, 해난심판청의 해양사고조사 기능과 선원에 대한 징계기능을 분리하였다는 점은 주목할 필요가 있다.⁴⁾ 일본은 운수안전위원회를 설립하여 선원에 대한 징계 기능을 분리함으로써 조사관들이 객관적·과학적 조사를 통해 사고의 원인을 파악하는 기능을 향상시키며 또한 해양사고조사에 관한 국제적 협력을 위한 조직적 구조를 향상시킬 수 있을 것으로 기대하고 있다(JTSB web, 2010). 영국의 경우는 해상안전청(MSA) 산하에 연안경비청과는 별도로 해양사고조사국을 설치하여 해양사고조사제도의 원인규명 및 재발방지라는 목적을 충실히 이행하고 있다. 이러한 점을 고려하여 우리나라의 경우에도 해양사고의 책임소재 결정이나 과실비율 혹은 조사결과(재결)의 집행과 같은 작용에서 벗어나 해양사고의 원인 규명을 통해 유사 사고의 재발방지를 위해 해양사고조사를 진행할 수 있도록 합당한 조치가 필요하다.

여기에는, 예컨대 국토해양부 산하의 독립적 해양조사기관을 창설(가칭 ‘해양안전조사국’)하여 해양안전심판의 절차에서 조사절차를 분리하는 방안과 현행의 제도에서 특별조사부를 별도로 독립시켜 일반 조사관제도와 병행하는 방법 등을 고려할 수 있다. 독립적 해양조사기관은 영국과 같이 순수하게 해양사고의 원인 조사 및 재발방지를 전담하는 형태의 조사기관으로 정립되거나 일본의 경우처럼 제3의 기관을 설립하여 해양사고조사기능을 징계기능과 분리하여 정립하는 방법이 하나의 일례일 것이다. 조사기관의 독립은 앞서 검토된 조사개시의 문제나 코드 상 조사 협력 및 보고 의무에 관한 문제에 대해서도 심판원과의 분리를 통해 코드에서 요구하는 사항을 이행하는 기관으로써 정립되어 문제 해결에 완벽하게 부합할 수 있을 것이다. 다만, 어떠한 방향으로 독립 조사기관을 설립하더라도 국제 협약에 따른 조사 및 해양사고조사의 목적을 실현할 수 있는 공정성 및 객관성이 확보되는 형태로의 개선이 보장되어야 한다.

3) 외국의 조사심판제도에 관한 사항은 해양안전심판원 홈페이지 참조(www.kmst.go.kr).

4) 일본은 2008년 10월 1일 国土交通省 산하 海難審判廳의 해양사고조사 기능은 運輸安全委員會로 이관하고 선원에 대한 징계기능은 海難審判所(Japan Marine Accident Tribunal)로 이관하였다(www.mlit.go.jp/jtsb/jtsb.pdf 참조).

2) 조사 및 심판의 공정성 확보를 위한 방안

IMO 해양사고조사코드의 규정은 해양안전조사 시 선원의 인권보장에 관하여 선박으로 귀선, 자국으로 송환 그리고 특정 사항에 대한 정보제공 및 법률 조언 등에 관한 규정을 두고 있으나 해양안전심판법에는 이에 관하여 법률적 조언 서비스로써 심판변론인의 선임에 관한 규정만을 두고 있다. 이는 특히, 심판절차에 행정적 징계가 동반된다는 점과 조사관이 심판원장의 권한으로부터 완전히 독립된 조사를 행할 수 없는 현실적 상황을 고려하여 더욱 엄격히 준수되어야 할 사항임에도 불구하고 관련 규정이 없다. 따라서 현재의 심판절차제도에서 뿐만 아니라 조사기관이 별도로 독립된다고 하더라도 선원의 인권 보장에 관한 관련 규정이 제정되어야 한다.

한편, 해양안전심판법 일부개정안은 IMO 해양사고조사코드 내용의 수용, 경제적 약자의 권리 보호 그리고 공정한 해양조사 및 심판이 진행될 수 있도록 형사소송법 제33조 ‘국선변호인’제도와 유사한 제30조 ‘국선심판변론인의 선정’에 관한 규정을 제정하였다. 개정안의 국선심판변론인의 선정에 관한 규정은 ‘예산의 범위’에서만 직권으로 선임할 수 있으며 또한 해양안전심판법 제28조에 따라 등록된 심판변론인에서 선정할 수 있다. 이는 국선변호인제도와 비교하였을 때 향후 예산의 확보 문제나 국선심판변론인으로 계약하기 위한 심판변론인의 자격에 관한 문제 등 해결해야 할 추가적 규정의 정비가 필요하다. 특히, 현재의 심판변론인의 등록자는 200명에 미치지 않고(KMST web, 2010) 또한 이들이 모두 국선심판변론인으로 지정되는 것도 아니기 때문에 현실적으로 얼마나 많은 사건에 국선심판변론인이 선임될 수 있을지 의문이 남는다. 형사소송에서는 형사소송규칙 제14조에 따라 변호사수임료가 상대적으로 낮은 국선변호사건에 공익법무관이나 사법연수원생 등이 선임될 수 있도록 규정하고 있는데, 해양안전심판에서도 국선심판변론인제도의 정착을 위해 이와 같은 사항을 주목해야 할 것이다.

이와 더불어, 개정안에 따라 국선변론인을 선임하는 경우에도 변론인의 선임이 어느 시점부터 적용되어야 하는지 명확하지 않다. 형사소송법상 국선변호인이 피고인에게만 인정되고 피의자에게는 인정되는 않는다는 점에 비교한다면, 해양안전심판의 경우에도 심판의 절차에 대해 선임된다고 할 수 있을 것이다. 그러나 국선변호인제도가 실효성을 확보하기 위해 피의자에게도 선임되어야 함을 주장하는 것(최, 2005)과 같이 심판제도에서도 조사관의 조사단계에서부터 이러한 법률조언이 필요할 것으로 사료된다. 특히, 해양사고조사의 경우 해양안전심판원 법률사무처리규정 제29조에 따라 사전에 지방심판원 수석조사관에게 조사를 의뢰하지 않고도 직권으로 선원에 대해 조사를 시행할 수 있다는 규정은 IMO 해양사고조사코드가 선원으로부터 증거수집 전반에 관한 조사에 있어 일정한 정보 및 법률 조언이 제공될 것을 규정하고 있다는 점에 비추어 수정이 요구된다.

따라서 IMO 해양사고조사코드의 내용을 반영하고, 조사의 공정성 확보 및 선원의 권리보호 등을 위해 선원의 인권 보

장에 관한 법규정의 제정이 요구되며 특히, 심판변론인의 조력을 받을 수 있는 제도의 확대 및 향상을 위해 국선심판변론인제도가 완벽히 정착될 필요가 있다. 개정안의 국선변론인제도는 무엇보다 추후 예산의 확보, 변론인의 안정적 확보 및 이를 위한 변론인 자격의 확대, 그리고 변론인제도의 조사 전 과정의 도입 등의 문제가 해결되어야 할 것이다.

4. 결 론

해양사고조사제도는 해양에서 발생한 사고의 원인을 규명하고 이를 통해 미래의 유사사고의 재발을 방지하기 위해 매우 중요한 해양안전제도 중 하나이다. 특히, 해양사고는 국제적 성격 및 다양한 이해관계를 갖는 경우가 많기 때문에 국제적 협력 및 일정한 수준까지의 해양사고조사제도 관행의 일치가 요구되며, 이에 해상인명안전협약을 통해 IMO 해양사고조사코드를 도입하여 강제화하였다.

따라서 본 논문에서는 IMO 해양사고조사코드의 발효에 맞추어 동 코드를 분석하고 국내 해양조사제도인 해양안전심판제도와 비교하여 코드의 내용을 이행하기 위한 몇 가지 사항에 대해 살펴보았다. 연구의 내용은 향후 국내의 관련 법제의 개정 및 나아갈 방향에 대한 기초연구자료로서 활용될 수 있을 것이다.

IMO 해양사고조사코드의 도입을 위해 국내 해양안전심판제도에서 고려되어야 할 사항은 크게 해양안전조사의 독립성을 보장하기 위한 해양조사기관의 독립방안과 선원의 인권을 보장하기 위한 방안을 포함하였다. 즉, 협약의 규정에 맞추어 조사관의 독립성 보장을 위해 국토해양부 산하에 별도의 '해양사고조사국'을 설립하거나 혹은 해양안전심판법 개정안 상의 특별조사부를 심판 청구를 위한 조사관과 독립시키는 방안이 고려되었으며, 또한 선원의 인권보장을 위한 관련 규정의 신설 및 국선심판변론인 제도의 도입을 위한 관련 규정의 정비의 필요성에 대해 살펴보았다. 다만, 심판변론인제도는 해양사고조사 및 심판을 전제로 한 검토사항이며, 만약 독립된 조사기관이 존재할 경우에는 해양사고조사시 필요한 별개의 법률적 조언 서비스제도가 행정청 등에 의해 제공되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

[1] 나송진, 김상수, 박진수, 정재용(2002), 해양사고조사매뉴얼의 비교연구, 한국항해항만학회지, 제26권, 제5호, pp. 497-504.
 [2] 조동오, 목진용, 박용욱(2002), 우리나라 해양안전심판제도의 발전방향, 한국해양수산개발원, p. 149.
 [3] 주종광, 이민수, 이은방, 최석윤(2009), 해양사고조사관제도의 문제점과 개선방안, 해사법연구, pp. 233-252.
 [4] 최선호(2005), 국선변호인제도에 관한 소고, 법학연구,

pp. 415-436.
 [5] 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률 일부개정법률안 (2009.8.18), 정부제출 의안번호 5712.
 [6] 허용범(2003), 사법부 판례로 본 해양안전심판원 및 해결의 부가적 기능, 해양환경안전학회 추계학술발표회자료집, pp. 23-28.
 [7] 황석갑, 정영석(1995), 해난 심판 제도의 문제점과 개선방안, 해사법연구, 제7권, 제1호, pp. 21-42.
 [8] IMO Circular MSC-MEPC.3/Circ.2(2008), 13, June 2008.
 [9] IMO Resolution MSC.255(84)(2008), 16 May 2008.
 [10] JTSB web(2010), <http://www.mlit.go.jp/jtsb/english.html>.
 [11] KMST web(2010), <http://www.kmst.go.kr>(해양안전심판원 홈페이지 해양사고통계바다).

원고접수일 : 2010년 01월 08일
 원고수정일 : 2010년 02월 22일 (1차)
 : 2010년 03월 05일 (2차)
 게재확정일 : 2010년 03월 24일