

# 해양안전심판제도의 개선방안에 관한 연구

이상일\*

\* 한국해양대학교 선박운항과

**요 약** : 해양안전심판제도는 해양사고의 원인을 밝혀 해양안전에 이바지함을 목적으로 하고 있음에도, 실질적으로 원인조사보다는 징계를 주목적으로 하는 것처럼 보일 수 있다. 해양사고가 발생하였을 경우, 지방해양안전심판원은 원인재결 및 징계재결을 하는데, 해기사나 도선사에게 징계재결을 하면 이는 침묵적인 행정처분에 해당된다. 이러한 행정처분에 다툴이 있을 경우 중앙해양안전심판원에 구제를 요청하면 행정심판이 된다. 행정심판의 재결에 대하여 다시 대법원에서 다투는 것이 행정소송이 된다. 일반적으로, 행정심판의 재결은 3심제의 재판을 받을 수 있으나, 해양안전심판제도에서 중앙해양안전심판원의 재결에 대한 행정소송은 대법원 전속관할 단심제로 운영되고 있어 헌법의 기본권 중의 하나인 재판청구권에 대한 위헌 논란이 계속되고 있으므로, 이 논문에서는 해양안전심판제도의 본래의 목적인 해양사고 원인규명을 통한 해상안전의 확보 및 징계재결로 인한 침해된 국민의 권리를 구제하기 위한 개선방안을 제안하고자 한다.

**핵심용어** : 해양안전심판, 행정처분, 행정심판, 행정소송, 취소소송, 해양사고, 재결, IMO 해양조사코드

## ■ 목 차

제1장 서론  
 제2장 해양안전심판제도의 법적 성질  
 제3장 해양안전심판재결의 취소소송  
 제4장 해양안전심판제도의 문제점 및 개선방안  
 제5장 결론

## 제1장 서론

- 우리나라에서 해운은 필수 산업, 선박은 대형화, 고속화  
 -> 해양사고 증가추세(90 % 이상 인적 오류)
- 사고원인을 근원적으로 규명하는 제도는 해양사고의 조사 및 심판제도인데 해양안전심판은 해양사고의 원인규명이 주목적이지만, 사고원인 조사를 위한 원인재결 이외에도 징계재결의 심판 기능을 추가로 보유
- 행정심판은 행정처분을 받은 국민이 권리구제 목적으로 청구하는 것이 일반적. 해양안전심판제도(특수 행정심판)는 1심에서 조사관에 의해 재기에 의해서 행정처분인 원인재결 및 징계재결을 수행
- 해양안전심판제도: 지방해양안전심판원(1심)-> 중앙해양안전심판원 -> 대법원
- 지방해심의 징계재결(실질적 행정처분)->중앙해심(행정심판)->대법원(행정소송)
- 사법적인 심판은 대법원 단심제(대법원 전속관할) -> 재판청구권에 대한 위헌
- 해양안전심판제도를 행정법적으로 분석하여 해양사고의 원인규명을 위한 심판절차 소송제도의 문제점을 분석하여 개선방안을 제시

## 제2장 해양안전심판제도의 법적 성질

### 1. 의의

- 해양안전심판법 제1조: 이 법의 목적은 해양사고에 대한 조사 및 심판을 통하여 해양사고의 원인을 밝힘으로써 해양안전의 확보에 이바지함을 목적으로 하고 있다고 규정함.(부가적 징계재결)
- 해양안전심판제도는 해양사고 관계인에 대한 심판이나 징계에 대한 규정이 있기 때문에 국가권력에 의한 징계처분을 확장하고 아울러 이를 실현하는 것이 해양안전심판법의 목적으로 보일 수 있으나, 해양안전심판법에 규정된 것처럼 해양사고의 원인규명을 목적으로 하고 있는 해양사고심판주의에 입각하고 있다.

## 제2장 해양안전심판제도의 법적 성질

### 2. 해양안전심판제도의 특징

- 행정심판 전치주의  
 행정심판의 존재이유는 자율적 행정통제, 행정의 전문.기술성이 날로 증대됨에 따라 법원 판단능력의 불충분성이 의문시되는 문제영역에 행정전문지식을 활용, 분쟁을 소송 전에 해결하는 기능.  
**재판의 전심절차로서 행정심판을** 할 수 있다. 행정심판절차는 법률로 정하되 사법절차를 준용하도록 헌법에 명시되어 있으며, 행정심판은 재판의 전심절차로서만 허용되기 때문에 반드시 청구법원에 의한 정식재판의 길이 열려 있어야함 현재는 대부분의 행정심판은 임의적 전치절차화 됨.
- 해양안전심판제도는 특별행정심판에 해당하는 것으로 행정심판의 법리가 그대로 적용되지 않는다는 **특수성**을 가지고 있다. 행정심판 필요적 전심절차로 행정소송법의 규정에도 불구하고 국민의 권리구제가 상대적으로 제한.
- 행정심판의 청구: **처분을 대상으로 하고 법률상 이익이 있는자**가 청구하지만 해양안전심판법은 지방해심에 조사관이 청구한다. (실질적으로 1심의 재결이 행정처분에 해당되므로 타 행정심판의 특적인 국민의 권리구제와는 다르다.)

\* 교신저자, 대표저자 : 이상일, silee@hhu.ac.kr 010)6277-6684

## 제2장 해양안전심판제도의 법적 성질

### 3. 재결의 법적 성질

- 행정심판법상의 재결
  - 재결이란 행정심판의 청구사건에 대한 재결청의 중국적 판단에 대한 의사표시로서 처분 및 부작위의 위법·부당성에 관한 행정법상의 다름에 유권적 판정을 내리는 준사법적 행위이자 동시에 확신허적 행정행위로서의 성질
- 해양안전심판법의 재결
  - 원인규명재결: 해양사고의 원인을 규명하여 그 결과를 명백하게 하는데 초점이 맞춰져 있으며, **법 제1조의 목적과 부합한다.**
  - 징계재결: 징계의 종류는 면허의 취소, 업무정지, 견책으로 규정하고 있으며 면허를 발급하는 행위는 강박상 명령적행정행위인 허가로서 **법률행위적 행정행위**에 해당한다. 허가는 법규에 의한 상대적 금지를 특정한 경우에 해제하여 적법하게 일정한 사실행위 또는 **법률행위를 할 수 있게 하여 주는 행위로서 국민의 권리의무를 제한하게 된다. 주목적처럼 비쳐진다.**
  - 권고재결: 해양안전심판원이 그 소관사무의 범위 내에서 해양사고의 원인을 밝혀 장래 해양사고의 재발을 방지하기 위하여 특정인에게 일정한 행위를 하거나 하지 않도록 지도 권고 조언 등을 행하는 것으로 행정지도에 해당(**비권력적 사실행위이지만 공권력을 배경으로 함으로 심리적 압박을 받는다**)

-8-

## 제3장 해양안전심판 재결의 취소소송

### 1. 행정소송의 의의

- 행정소송은 법원이 행정사건에 대해 정식의 소송절차에 의하여 행하는 재판이라고 정의할 수 있으며, 목적은 이 법은 행정소송절차를 통하여 행정청의 위법한 처분 및 그 밖의 공권력의 행사·불행사 등으로 인한 국민의 권리 또는 이익의 구제하고, 공법상의 권리관계 또는 법적용에 관한 다름을 적정하게 해결함을 목적으로 한다고 규정하고 있다.
- 행정소송은 법원에 의하여 심리,판결하는 행정쟁송이고, 행정심판은 행정기관에 의하여 심리,재결하는 행정쟁송이다. 행정심판은 행정작용이고 행정소송은 사법작용에 해당
- 해양안전심판제도에서는 중앙해양안전심판원의 재결에 대한 취소를 구하는 소송을 제기할 수 있으므로 **항고소송 중 취소소송**에 해당한다. 취소소송의 원고적격은 처분등의 취소를 구할 수 있는 **법률상 이익이 있는자**가 제기 가능

-7-

## 제3장 해양안전심판 재결의 취소소송

### 2. 해양안전심판 재결에 대한 취소소송

- 취소소송의 대상
  - 행정소송법 제120조는 취소소송의 대상은 행정청의 위법한 **처분 등을 취소 또는 변경하는 소송으로 명시**하고 있다. 처분 등이란 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 공권력의 행사, 또는 그 거부와 그 밖에 이에 준하는 행정작용 및 행정심판에 대한 재결을 말한다.
- 처분개념: 구체적 사실에 관한 법집행으로서의 국민의 권리,의무에 직접 영향을 미치는 행위라는 점
- 재판청구권은 기본권의 하나 => 소송남발 방지를 위하여 원고적격을 요구 원고적격을 충족하지 못할 경우 소각하 판결

-8-

## 제3장 해양안전심판 재결의 취소소송

### 2. 해양안전심판 재결에 대한 취소소송

- 법률상 이익이 있는자
  - 행정소송법 제120조 전단은 "취소소송은 처분의 취소를 구할 **법률상 이익이 있는 자가** 제기할 수 있다"고 규정하고 있다.
  - 헌법재판소 원고적격은 '법률상 이익이 있는자'의 해석문제로 귀결된다.
- 원고적격
  - 행정처분의 상대방이 곧 그러한 자이다.
  - 당해 처분이 사인의 자유,권리를 제한,박탈하는 침익적 처분인 경우에는 그 상대방에게는 당연히 원고적격이 인정된다. 당해 처분이 상대방의 신청에 대한 거부처분인 경우에도, 관계법상 상대방에게 당해 행위의 발급신청권이 인정되는 경우에는, 그 위법한 거부처분의 상대방에게 당연히 원고적격이 인정된다.
- 처분의 상대방이 아닌 제3자가 당해 처분으로 인하여 그 이익이 침해되었다고 주장하는 취소소송을 제기한 경우 논란이 되고 있다. => **원고적격 확대 추세**

-9-

## 제3장 해양안전심판 재결의 취소소송

### 2. 해양안전심판 재결에 대한 취소소송

- 재결의 처분성
  - 행정소송법 제2조에 처분과 함께 이에 준하는 행정작용 및 행정심판에 대한 재결을 말한다고 규정하고 있다. 그러므로 재결도 처분성이 인정되고 취소소송의 대상이 될 수 있다.
- 청구기각재결
  - 해양안전심판법은 중앙해양안전심판의 재결에 대한 소는 대법원 관할에 전속시켰으며, 지방해양안전심판원의 재결에 대해서는 소송을 제기할 수 없도록 함.
  - 지방해심의 재결은 실질적으로 국민의 권리를 침해하는 침익적 처분에 해당 -> 원처분에 해당됨. 중해심의 재결만을 소송을 제기할 수 있다는 재결주의 채택하고 있을지라도 원처분의 위법성을 주장할 수 있어야 국민의 권리구제를 확대하는 것이됨. 대법원의 원처분주의 입장과 상반됨.
- 원인규명재결
  - 대법원은 국민의 권리,의무를 침해하는 처분 등에 해당하지 않는다고 각하(취소소송의 대상인 처분 등에 재결이 포함됨에도 인정하지 않음)

-10-

## 제3장 해양안전심판 재결의 취소소송

### 2. 해양안전심판 재결에 대한 취소소송

- 징계재결
  - 해양안전심판법에서 규정한 징계재결에는 면허의 취소, 업무의 정지 및 견책의 3종류가 있는데, 이 중 **면허취소와 업무정지에** 대하여는 해기사나 도선사의 면허행사에 관한 법률상의 권리의 발생·변경 등의 법적효과를 발생시키는 행정처분에 해당되므로 행정소송법이 정한 취소소송의 대상이 된다는 것은 의문의 여지가 없다.
  - 견책은 확정된 견책처분에 대해서는 견책재결의 요지가 면허관청에 등보되어 그 사실이 면허원부에 기재되고 중앙해심위원장은 견책처분을 받은 해기사 등의 징계사항을 징계기록부에 기재하게 되므로 이는 강박상 준법률행위적 행정행위 중 공중행위에 해당하는 것으로 처분성에 대한 다양한 학설이 존재하지만 재결 취소에 의하여 사실상의 불이익을 회복할 수 없으므로 취소소송의 대상이 되는 것으로 해석된다.

-11-

### 제3장 해양안전심판 재결의 취소소송

#### 2. 해양안전심판 재결에 대한 취소소송

- 권고재결  
해양사고의 원인에 관계가 있는 해기사 또는 도선사 이외의 해양사고 관련자에게 시정 또는 개선을 권고하거나 명하는 재결(행정지도에 해당) 판례는 원칙적으로 비권력적 비구속적 사실행위라는 점에서 처분에 해당되지 않는다는 본다.  
대법원은 재결 자체에 의하여 권리, 의무를 침해하는 법률효과를 수반하는 것은 아닐지라도 판보에 공고하고 국토해양부 장관에게 보고하도록 하며, 개선조치의 권고를 받은 자는 그 취지에 따라 조치를 취하고 그 내용을 통보해야하며, 개선조치가 미흡한 경우 그 이행을 요구 받을 수 있는 등의 법적 의무를 지게 되는 이상 비록 개선조치에 따른 의무를 이행하지 아니할 경우 제재가 따르는 것이 아닐지라도 이는 상대방의 권리의무를 형성 또는 제한하는 효력을 지니는 것으로서 그 처분을 받은 상대방은 해양안전심판법 제74조 제1항에 의하여 권고재결의 취소를 구할 법률상 이익과 원고적격이 있다 할 것이다.

-12-

### 제4장 해양안전심판제도의 문제점 및 개선방안

#### 1. 문제 제기

- 첫째 해양안전심판제도의 목적은 해양사고의 원인규명이라고 규정되어 있음에도 심판기능이 상당한 부분을 차지하고 있다.
- 둘째 지방해양안전심판원의 재결에 대해서는 소송을 제기할 수 없도록 하는 행정심판 필요적 전치주의를 택하여 중앙해심에 2심을 제기하고 중앙해심에 불복할 경우 대법원 전속관할로 소를 제기하도록 하였다. 실질적으로 법원에 의한 소송은 1심 밖에 받을 수 없도록 하여 위헌성에 대한 논란이 계속되고 있다.
- 셋째 IMO의 해양사고조사코드는 해양사고조사는 민사, 형사 및 행정소송 등의 목적을 위한 조사와는 구분되어 진행되어야 하며, 또한 조사는 규제적 조치를 취하는 기관 등의 영향도 받지 않도록 되어 있다. -> 우리나라는 별도의 기관보다는 특별조사부의 구성으로 이를 반영하고자 하였다.  
\*특별조사부: 임시기구, 코드는 매우 중대한 해양사고에 대해 조사 촉구하나, 특별조사부는 특별한 조사가 필요하다고 인정되는 경우 진행하도록 함. 조사관이 심판원장의 일반사무 지휘감독을 받으므로 공정성 및 객관성 훼손 우려 => 독립 조사기관 창설 요구 => 해양사고의 조사는 정계와는 별도로 수행되어야 한다.  
**독립성 및 공정성 훼손**

-13-

### 제4장 해양안전심판제도의 문제점 및 개선방안

#### 1. 문제 제기

- 넷째 정계재결은 국민의 권리, 의무를 가하는 침익적 행정처분에 해당함. 지방해심의 정계재결(행정처분) -> 중앙해심의 심리, 판단(실질적 행정심판) -> 대법원에 소 제기(행정소송)  
\* 대법원 전속관할로 하여 단심제로 운영 -> 헌법 제27조 국민의 기본권인 재판 청구권을 과도하게 침해(위헌성)  
단심제가 위헌은 아니라고 할 지라도 일반적으로 모든 국민은 법원에 의한 재판받을 3심을 받는데 해기사나 도선사는 대법원 단 1회의 재판으로 확정판결  
대법원은 법률심술 하므로 사실심이 거의 받지 못하게 된다.  
=> 헌법 제27조 재판청구권의 핵심은 헌법과 법률이 정한 법원에 의한 재판을 받을 권리(재판을 받을 권리란 적어도 한번 이상 법원에 의한 사실확정과 법률의 해석, 적용을 받는 것을 의미)  
\*\* 해심법은 제74조 제1항에 중앙해심의 재결에 대한 소는 대법원 전속관할로 단심제로 규정함으로써 정계재결 등을 받은 자의 권리구제는 심각하게 침해되고 있는 것이 사실이다.

-14-

### 제4장 해양안전심판제도의 문제점 및 개선방안

#### 2. 문제점 개선방안

- **조사기능과 정계기능을 분리하면 자연스럽게 해결될 것으로 사료됨**
- 1) 대법원 소제기 수가 많지 않고 정계재결에 적극적으로 대응하지 않음  
-> 사법개혁추진위원회에서 중해심의 재결에 불복하는 경우 고등법원을 1심으로 제기
- 2) 해양안전심판제도의 목적은 사고의 원인판단에 있는 이념 정계와는 별도로 수행하도록 IMO의 요구 -> 우리나라의 항공, 철도사고조사위원회에 해양사고의 조사기능을 통합하여 정계기능과 분리하는 것도 하나의 방안이다.
- 3) 정계기능은 국민의 권리를 침해하는 광학상 행정행위에 해당하므로 국민의 권리구제를 위하여 행정기관의 기능을 축소하고 사법적 중재를 강화하여 권리구제를 확대하여야 할 것으로 사료된다. (일본의 경우 원인규명은 운수안전위원회가 행하고 정계처분은 해심심판소에서 담당하여 조사와 정계 기능 분리)

-15-

### 제5장 결론

- 해양안전심판제도의 목적은 원인규명을 통한 사고 방지하는 것
- 조사기능과 정계기능을 분리하여 운영하는 방법을 정책적으로 검토하기를 제안

-16-



21