

해양안전심판원의 인적구성의 문제점 및 개선방안

이 종 근[†]
(부경대학교)

Problems and Ways of Improving on Personal Organization of Maritime Safety Tribunal

Jong-Gun LEE[†]
(Pukyong National University)

Abstract

The purpose of Maritime Safety Tribunal is that experts about ship operation investigate and reveal causes of marine disasters and suggest plans to prevent recurrence in Korean Maritime Safety Tribunal which is a kind of administrative court. Despite the fact that 72% of marine disasters is fishing vessel accidents and 75% of collision accidents between vessels which most occur is related to fishing boats, it is the very serious problem that there is no any person with licenses of marine technicians for fishing vessels in judges and investigators of Korean Maritime Safety Tribunal.

The operational characteristics of fishing vessels, their sizes, and shift patterns of duties in wheelhouses are completely and incommensurably different from those of merchant vessels. By the way, if the investigators and judges who just consist of merchant vessel experts investigate and judge marine accidents about fishing vessels, there could be errors in establishment of policies to investigate and reveal their causes and prevent recurrence of accidents. Especially, in case of collision accidents between fishing vessels and merchant vessels, it is thought that the marine accident interested provides causes which can be doubtful about fairness of judges.

Therefore, it is thought that the ratio of judges and investigators is most desirable to compose it to be similar to the occurrence frequency of marine accidents. For this, the following solution plans are suggested.

First, qualification for appointment requires first class marine technicians. But there is the only one vessel which needs the first class in fishing vessels.

Therefore, it is thought that the provisory clause should be added so that the second class marine technicians can be used instead of the first class ones.

Second, the marine accidents of fishing vessels reach 72% but the fact that there is no any judge and investigator with licenses of marine technicians for fishing vessels is thought to go against the purpose of establishment of Korean Maritime Safety Tribunal. Therefore, it is thought that there is ,at least, one more judges and investigators in the central and local Korean Maritime Safety Tribunals. The same method should be applied to judge assistants and investigation assistants.

Key words : Maritime Safety Tribunal, Fishing Vessel safety investigation, Marine casualties and incidents. Human Resources.

[†] Corresponding author : 051-629-5997, redfish@pknu.ac.kr

* 이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비(2013)에 의하여 연구되었음.

I. 서 언

현대에 오면서 해양을 통한 물류 수송, 어업, 해양레포츠 등이 급격하게 증가하면서 운항하는 선박도 많이 증가하였다. 이에 따라 해양사고가 발생할 개연성이 높아지고 있고, 또 선박이 대형화, 쾌속화되면서 해양사고가 발생하면 과거보다 그 피해가 큰 경우가 많다. 심지어 환경 및 관련 기업에 막대한 피해를 주기도 한다. 따라서 유엔 및 세계 각국에서는 해양사고의 예방 및 효율적 수습을 위한 최선의 방안을 마련하는 것이 해양 정책의 중요한 과제가 되고 있다.

유사한 해양사고의 재발을 방지하여 해양에서의 안전을 확보하기 위해서는 이전에 발생한 해양사고에 대해서 객관적이고 과학적인 원인 규명을 한 후 이를 해양안전정책에 충실히 반영할 수 있는 제도를 구축하는 것이 가장 중요하다(Jo Dong-O · Mok Jin-Yong · Bak Yong-Uk, 2002).

해양사고의 원인을 명확하게 규명하고, 그 결과를 재발 방지 정책의 수립에 반영하여 해상에서의 안전을 확보하기 위하여 설립된 것이 일종의 특별행정법원인 해양안전심판원이다. 즉 해양안전심판원을 별도로 설립한 목적은 직접 조사가 어려워 전문가가 아니면 규명하기 쉽지 않은 해양에서 발생한 복잡한 해양사고에 대하여, 선박운항의 경험이 많은 전문가들이 해양사고를 조사한 후 원인을 규명하여, 그 결과를 해양안전정책에 반영하여 유사한 해양사고의 재발을 방지하고자 하는데 있다. 국제해사기구(IMO)의 각종 해상안전 국제협약 및 선진국들의 중요한 해상안전 정책은 중대한 해양사고의 조사 결과를 바탕으로 하여 이의 재발을 방지하기 위하여 수립된 경우가 많다(Jo Dong-O, 2001).

해양사고의 원인을 규명하기 위한 구체적인 제도는 각국의 문화적, 법률적, 역사적 사유에 따라 약간씩 다르다. 해양사고는 재화, 인명 및 해양에

심각한 피해를 주는 경우가 많고, 인근의 국가까지 심각한 피해를 주는 경우도 있기 때문에 국제적인 공조가 필요한 경우도 많다. 따라서 국제해사기구에서는 해양사고의 조사에 대한 국제적인 통일 기준의 제정의 필요성을 공감하여, 1997년 해양사고의 조사에 대한 기본적인 철학과 조사의 방법 및 절차에 관한 기준인 “해양사고 조사 코드”를 제정하였고, 2000년에는 해양사고에 관한 인적요인에 관한 지침, 2002년에는 이태당사국간의 해양사고의 협의 및 협조체제를 강조하는 임시지침을 제정하였다(Baek Ok-Hee, 2009).

우리나라도 이러한 국제적 흐름을 대부분 수용하여 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률을 개정하였고, 해양사고의 조사 및 심판을 위하여 설립된 해양안전심판원은 해양사고에 대한 조사 및 심판을 통하여 해양사고의 원인을 규명함으로써 해양안전의 확보에 이바지 하는 것을 목적으로 하고 있다(해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률 제1조, 이하에서는 심판법이라 한다).

한편 2007년부터 2011년까지 5년간 선박용도별 해양사고 발생 현황을 보면, 전체 해양사고 중 어선 관련 사고가 72%인 3,215척이다. 또 해양사고 중 가장 많이 발생한(전체 해양사고의 38%) 충돌사고의 현황을 보면, 어선과 상선간의 충돌사고가 45.9%이고, 어선간의 충돌사고가 28.3%로 충돌사고의 74.2%가 어선관련 사고이다(Bak Mun-Gab, 2012).

이러한 결과는 어선의 척수가 상선보다 많은 것도 하나의 이유지만, 어선 자체의 조업 방식, 해기사 및 당직인원의 부족, 휴식시간의 부족에 따른 피로 누적, 안전에 대한 주의 부족 등 어선의 운항 특성에 기인하는 바도 클 것으로 생각된다. 특히 어선과 상선간의 충돌사고가 많이 발생하고 있을 뿐만아니라 건수 및 비율이 증가하고 있는 것은 문제로 생각된다. 최근에 이런 문제를 해결하기 위한 방안을 모색하기 위한 연구가 진행되었다(Bak Mun-Gab, 2012).

어선 관련 해양사고의 발생 비율과 해양안전심

판원의 설립 목적을 고려하면, 어선 운항에 대한 전문가가 해양안전심판원의 조사관 및 심판관으로 사고 비율과 유사할 정도로 참여하고 있어야 하는 것이 당연하다고 생각한다. 그러나 실제적으로는 해양안전심판원의 심판관 및 조사관 중 어선 해기사 면허를 갖고 있는 사람은 한 명도 없다.

해난사고의 원인을 규명하는 것이 가장 중요한 설립 목적인 해양안전심판원의 심판관 및 조사관이 상선 전문가들만으로 구성되어 있다면, 어선의 해양사고 관련자들은 그 심판이 공정하게 진행된다고 보지 않아 재결의 결과에 순응하지 않고 민원을 제기할 개연성이 높다.

더욱이 상선의 전문가들만으로 어선 사고의 원인을 규명한다는 것은 당해 분야의 전문가들이 조사 및 심판을 통하여 해양사고의 원인을 명확하게 규명하여, 유사한 해양사고의 재발을 방지할 수 있도록 정책에 반영한다는 해양안전심판원의 설립 취지에 배치되어 해양안전심판원의 설립 정신을 심각하게 훼손시키는 일이라고 생각된다.

이러한 문제점에 대한 개선방안을 도출하기 위하여, 제Ⅱ장에서는 이 논문의 논점을 제시하기 위하여 해양안전심판원의 인적구성의 문제점을 지적한다. 다음으로 이러한 문제점을 해결하기 위한 논거를 제시하기 위하여 제Ⅲ장에서는 우리나라 해양안전심판제도에 대하여 개괄적으로 분석하고, 제Ⅳ장에서는 어선의 해양사고 현황을 살펴보고, 제Ⅴ에서는 어선의 운항 특성 등이 상선과 어떻게 다른가에 대해서 분석한다. 마지막으로 제Ⅵ장에서는 이러한 분석을 토대로 해양안전심판원의 심판관 및 조사관의 인적 구성의 해결방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 해양안전심판원의 인적 구성의 문제점

해양안전심판의 심판관 및 조사관이 전부 상선

해기사 면허 소지자만으로 구성되게 된 것에는 여러 가지 원인이 복합적으로 작용하였을 것이다. 여기서 모든 원인을 추정하여 분석하기는 어렵다. 따라서 몇 가지 중요하다고 생각되는 문제점 특히 어선과 관련되는 문제점만을 한정해서 살펴본다. 먼저 심판관 및 조사관을 채용하는 기준인 임용자격에 대한 문제점을 살펴보고, 그 다음으로 현재 심판관 및 조사관의 인적구성의 문제점에 대해서 분석한다. 그리고 심판관 및 조사관을 채용하기 위하여 구성되는 인사위원회에 대해서도 살펴 본다.

1. 심판관 및 조사관 임용 자격의 문제점

1) 심판관의 자격

(1) 지방 해양안전심판원의 심판관이 될 수 있는 자격은 다음과 같다(심판법 제9조의 2 제3항).

① 1급항해사, 1급기관사 또는 1급 운항사의 해기면허를 받은 사람으로서 원양구역에 항행 구역으로 하는 선박의 선장 또는 기관장으로 3년 이상 승선한 사람.

② 2급 이상의 해기사 면허를 받은 사람으로서 5급 이상의 일반직 국가공무원으로 2년 이상 근무한 사람.

③ 2급 이상의 해기사 면허를 받은 사람으로서 대학, 전문대학 및 한국해기연수원에서 선박의 운항 또는 선박용 기관의 운전과 관련한 과목을 3년 이상 가르친 사람.

④ 상기 1호에서 3호까지의 경력을 합하여 3년 이상인 사람

⑤ 변호사 자격이 있는 사람으로서 3년 이상의 실무 경력이 있는 사람 등이다.

2) 조사관의 자격(심판법 시행령 제7조의 2)

지방 해양안전심판원의 조사관이 될 수 있는 자격은 다음과 같다.

① 1급항해사·1급기관사 또는 1급운항사의 해기사면허를 받은 자

② 2급항해사·2급기관사 또는 2급운항사의 해기사면허를 받은 자로서 다음 각목의 경력연수를 통산하여 5년 이상인 자.

④ 7급 이상의 해양수산업 공무원으로 근무한 경력

⑤ 선박안전법 제77조의 제1항에 따라 선박검사원으로 근무한 경력

⑥ 대학, 전문대학, 수산 또는 해양계열 특성화 고등학교에서 선박의 운항 또는 선박용기관의 운전 관련 학과를 교수한 경력 등이다.

중앙해양안전심판원의 심판관 및 조사관 그리고 지방해양안전심판원의 수석조사관의 자격은 이러한 지방심판원의 심판관 및 조사관의 자격에 관한 규정을 기본으로 하여 일정한 경력을 추가하여 요구하고 있으므로, 여기서는 별도로 기술하지 않는다.

3) 임용자격의 문제점

선박 운항에 대하여 경험이 있는 소위 선박 운항 전문가들은 거의 위의 임용자격의 첫째 항목, 1급해기사를 가진 자를 대상으로 하는 규정에 의하여 임용될 것으로 생각한다. 외관상으로는 심판관은 1급해기사 면허와 원양 항해선박 3년 이상 선장 또는 기관장 경력 그리고 조사관은 1급해기사 면허만 요구하고 있기 때문에 공정한 규정으로 생각될 수 있지만, 실질적으로는 상선 해기사에게 유리한 불공정한 규정으로 생각된다.

왜냐하면, 선박의 선장을 하기 위하여 1급항해사 면허가 필요한 선박의 크기는 총톤수 6,000톤 이상이다(선박직원법 시행령 제22조제1항). 그리고 국제항해에 종사하는 상선은 대부분 6,000톤 이상이기 때문에 이러한 선박의 선장을 하기 위해서는 1급항해사 면허가 필요하다. 따라서 상선에 계속 승선하여 선장 또는 기관장을 하고자 하는 자는 반드시 1급해기사 면허를 취득하여야 한다.

그러나 어선은 6,000톤이 넘는 선박이 한 척밖에 없기 때문에 어선 1급항해사는 이 한 척의

선장을 제외하고는 실무상 필요가 없는 면허이다(MLTMA, Statistics of Fishing Vessels, 2012). 또 다른 국가에서도 6000톤이 넘는 어선은 거의 없고, 있다 하더라도 우리나라 항해사가 그러한 선박의 선장을 하는 경우는 거의 없을 것이다.

따라서 어선운항에 대한 전문가를 심판관 및 조사관으로 선발하기 위하여서는 1급항해사를 자격으로 전제하는 것은 불합리하다. 이것이 어선항해사 자격증을 갖고 있는 자가 거의 심판관 및 조사관으로 임용되지 못하고 있는 가장 큰 이유 중의 하나일 것이다.

어선 항해사가 가진 자가 심판관 및 조사관의 임용 자격을 갖추기 위해서는 실무상 필요가 없는 1급항해사 자격증을 취득하여야 하나, 실무상 필요가 없는데도 불구하고 어업활동을 하면서 상당한 기간 동안 별도의 공부를 하여야 하고, 쉽지 않은 시험을 통과하여야 하는 1급해기사의 취득을 전제한다는 것은 어선해기사에겐 불합리한 임용조건이라고 본다.

2. 인적 구성의 문제점

1) 심판관 및 조사관의 구성 현황

중앙 및 지방 해양안전심판원의 심판관 및 조사관 중 해기사 면허를 소지하고 있는 비율은 92.8%이고, 비소지자의 비율은 7.2%에 불과하다. 따라서 대부분의 심판관 및 조사관이 해기사 자격 요건을 통하여 임용되고 있는 것으로 추정된다.

해기사 면허를 갖고 있는 심판관 및 조사관이 소지하고 있는 해기사 면허의 현황은 <Table 1>과 같다. 이 표를 보면 항해사와 기관사 면허의 소지 비율은 77%대 23%로 갑판 및 기관 분야의 해양사고 비율과 어느 정도 균형을 이루고 있다. 그러나 상선과 어선항해사 면허의 소지여부를 비교하면, 100% 상선항해사 면허 소지자만 있고, 어선항해사 면허를 소지한 자는 한 명도 없다.

기관사는 상선과 어선의 구분이 없기 때문에 이 중 어선 근무 경험자가 있을 수 있으나, 자격증 등 외부에 공식적으로 표시되지 않기 때문에 개인적으로 전부 면담조사하지 않는 한 조사하는 것이 대단히 어렵다. 그러나 항해사의 경우를 비추어 보면 어선에 근무한 경험이 있는 사람은 별로 없을 것으로 추정된다. 따라서 여기에서는 항해사의 경우를 위주로 검토한다.

<Table 1> The Current seaman' competency certification status of maritime Judges and investigators

Current status of Navigation or Engineer license possession		Current status of Merchant or Fishing vessel Navigation License possession	
Navigation License	77%	Merchant vessel navigation License possession	100%
Engineer License	23%	Fishing vessel navigation License possession	0%

* Statistics of Korean Maritime Safety Tribunal, Year 2012. 10.

2) 해양사고 현황

2007년부터 2011년까지 5년간 해양사고 통계를 보면, 해양사고의 72%가 어선 관련 사고이다. 그리고 가장 많이 발생한 해양사고는 충돌사고(38%)인데, 재결된 선박용도별 충돌사고 현황은 <Table 2>와 같다. 이 표를 보면, 충돌사고의 25.8%만 상선간의 사고이고, 74.2%는 어선과 상선간 또는 어선간의 충돌사고임을 알 수 있다. 특히 유의할 점은 상선간의 충돌사고는 2007년보다 2011년이 42% 정도 감소하였고, 어선간의 사고는 크게 변화가 없다. 그러나 상선과 어선간의 충돌사고는 오히려 40% 정도 증가하였음을 알 수 있다. 따라서 해양안전심판원에서 이러한 문제의 심각성을 인식하고 해결방안을 모색하기 위하여 별도의 연구를 진행하였다(Bak Mun-Gab, 2012).

<Table 2> The current status of collision accidents by ship'use(Year : 2007~2011)
(Unit : affair)

Year	Beteen merchant vessel	Beteen merchant and fishing vessel	Beteen fishing vessel
2007	33	33	24
2008	26	38	23
2009	14	43	30
1010	22	43	26
2011	19	46	22
Total	114	203	125
Ratio (100%)	25.8%	45.9%	28.3%

전체 해양사고의 72%가 어선사고이고, 해양사고 중 가장 많이 발생하고 다툼의 여지가 많은 충돌사고의 74%가 어선관련 사고인데도 불구하고 심판관 및 조사관이 전부 상선 해기사 면허 소지자만으로 구성되어 있다는 것은 어선 관련 해양사고의 원인을 명확하게 규명하는 것에 많은 문제를 야기할 여지가 있을 수 있다고 본다.

3) 인적구성의 문제점

상선과 어선의 충돌사고의 경우에 심판관 및 조사관이 전부 상선해기사 면허 소지자만으로 구성되어 있다면, 우선 원인 규명을 명확하게 하는데 문제가 많을 것이다. 즉, 상선과 어선은 운항 목적 및 방법에서 다른 점이 많은데 상선 해기사가 어선의 조업 방법, 운항 형태 및 근무 실태 등을 조사하여 명확한 해양사고의 원인을 규명하는 것은 대단히 어렵다. 반대로 어선 항해사만으로 상선의 해양사고의 원인을 조사하는 것도 한계가 있을 수 밖에 없다. 따라서 상선의 운항 경험만 있는 해기사만으로 어선 관련 해양사고를 조사하고 심판한다는 것은 해양사고의 원인을 규명하고, 재발을 방지하는 정책을 수립하는데 문제가 많이 있을 수 있다고 본다.

다음으로 해양안전심판원에서 아무리 공정한 조사 및 심판을 한다고 주장하여도 상선해기사만으로 구성된 조사관 및 심판관이 조사하고 심판한다면 그 공정성에 의문이 제기될 여지가 많다.

반대로 어선해기사만으로 상선과 어선간의 충돌 사고를 조사하는 것도 마찬가지로 것이다. 따라서 어선의 사고 관련자들이 상선에 유리한 재결을 내린다고 판단하여 재결 결과를 수용하지 못하고 민원을 제기할 소지가 많다.

3. 인사위원회의 문제

심판관 및 조사관의 결원이 발생하면, 수시로 중앙 및 지방의 심판원별로 채용 공고를 내고 인사위원회를 구성하여 채용하는 방법을 사용하고 있는 것으로 보인다. 그리고 이 인사위원회는 현직 심판관 및 조사관을 중심으로 구성되고 있을 것으로 추정된다. 그런데 이 인사위원회의 전부가 상선해기사 면허의 소지자만으로 구성된다면 문제가 있다고 본다. 상선해기사 면허를 가진 자들로만 구성되는 인사위원회에서 어선 운항에 대한 전문가가 채용되기 어렵기 때문이다.

그 결과가 현직 심판관 및 조사관 중 어선 운항에 대한 전문가가 한명도 없는 것으로 나타나고 있다. 상선해기사 소지자만으로 구성되는 인사위원회는 공정한 심사라는 면에서 문제가 있을 수 있고, 이와 같은 인사위원회를 통하여 결원이 발생할 때마다 수시로 채용하는 현재의 채용방법은 문제가 있다고 본다.

Ⅲ. 해양안전심판제도

1. 해양안전심판제도의 연혁

1836년 영국 하원이 증가하는 해양사고의 원인을 조사하기 위하여 특별위원회를 설치하였는데, 이 위원회를 해양안전심판제도의 기원이라고 한다. 이 제도의 초기에는 해양사고의 원인을 선원의 과실에서 주로 기인한다고 판단하여 선박을 운항하는 선원의 징계에 주안점을 두는 소위 ‘선원심판제도’ 이었다.

그러나 이러한 선원의 징계로는 해양사고의 방지에 한계가 있다는 점을 공감하고 1954년에 상

선법을 개정하면서 해양사고의 원인 규명에 주안점을 두는 ‘해난심판제도’ 로 변경하였다. 이후 프랑스를 제외한 미국, 독일, 일본 등 대부분의 선진국들은 해난심판제도를 채택하고 있다(Bahk Kyeong-Hyeon, 1997).

한편 국제해사기구에서는 유엔해양법협약, 해상인명안전협약, 선원의 훈련, 자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 협약, 해양오염방지협약 및 국제흡수선 협약 등 많은 국제협약에서 각 국가가 해양사고의 원인조사를 하도록 의무를 부과하고 있다. 그리고 해양사고 조사의 국제성과 이해관계의 다양성으로 인하여 국제적 협력 및 공통적인 접근이 필요하게 되었다(Lim Chae-Hyun, 2010). 이의 결과로 채택된 것이 ‘국제 해양 조사 코드’ 이다. 이 코드에서는 해양사고의 조사기능을 민사, 형사 및 행정소송을 위한 조사와 구분하여 진행하도록 규정하고 있다(Lee Sang-Il, 2012).

한편 미국, 영국 등 선진국에서는 해양안전심판에 있어서 조사기능과 심판기능을 분리하도록 하여 철저한 원인 규명을 할 수 있도록 보장하고 있다. 우리나라 해양안전심판원의 모태가 된 일본에서도 해양사고의 조사와 선원의 징계기능을 분리하여 심판하도록 개정하였다(Lee Jung-Won, 2010). 우리나라는 아직 조사기능과 심판기능이 분리되어 있지 않아 철저한 원인규명보다는 책임 비율 산정 및 징계 수위의 결정 등 위주로 재결이 이루어지는 경우가 많아 문제점으로 지적되고 있다.

2. 해양안전제도

해양안전을 달성하기 위한 제도로는 먼저 예방제도, 대응제도 및 조사제도로 크게 분류하여 고찰할 수 있다(Jo Dong-O · Mok Jin-Yong · Bak Yong-Uk, 2002).

1) 예방제도

예방제도는 선박의 검사 등을 철저히 하여 선박의 안전성을 유지하고, 선원의 자격 및 정원

등을 법정하여 적정한 자격을 갖춘 자가 선박을 운항하도록 강제하고, 기타 선박의 안전 향해를 보조하는 시설을 설치하고 운영함으로써 해양사고를 예방하는 것을 목적으로 한다. 해양사고의 원인을 감소시킨다는 점에서 가장 중요한 기능이라 할 수 있다. 2000년대에 오면서 그동안 거의 신성시되어 왔던 선박의 선적국주의를 축소시키고 연안국주의를 강화하여, 연안국이 자국에 입항한 다른 국가의 선박에 대한 감항성 검사, 안전설비 검사, 유류오염설비 검사 등을 통한 해양사고의 사전예방제도를 실시하고 있다.

2) 대응제도

대응제도는 해양사고가 발생하였을 경우 이를 조기에 수습하여 피해를 최소화하기 위한 것이다. 해양사고는 선박소유자, 선원, 화주 및 해양환경 등에 막대한 피해를 준다. 특히 최근에 대형 유조선의 원유 유출사고가 빈발하면서 해양환경에 천문학적인 피해를 주는 경우가 많다. 따라서 해양사고 발생 후 신속하게 피해를 줄이기 위한 여러 가지 방법이 강구되고 있다. 그리고 인명을 구조하기 위한 수색 및 구조 체제의 확립이 매우 중요한 대응제도이다.

3) 조사제도

조사제도는 해양사고의 원인을 규명하고 대응과정을 분석하여 이를 예방 및 대응제도에 반영 시킴으로써 해양사고의 재발을 방지하고 효과적인 대응책을 수립하는데 기여하는 것을 목적으로 한다. 해양사고 조사제도에서 가장 경계해야 할 부분이 해양사고의 심판이 해양사고의 원인 규명보다 형사재판화하는 것이다(Jo Dong-O & Mok Jin-Yong & Bak Yong-Uk, 2002).

국제조사코드에서도 해양사고의 원인 규명과 형사재판을 분리하여 진행하도록 권고하고 있다. 대부분의 선진국들에서는 해양사고의 원인규명과 재판을 분리하여 실시하고 있다(Baek Ok Hee, 2009).

3. 우리나라의 해양안전심판제도

1) 해양안전심판제도의 연혁

우리나라 해양사고심판제도는 1962.12.6 법률 제813호로 제정·공포된 해난심판법에 의거하여 1962.12.29일부터 시행되었다. 제정 후 몇 차례의 개정이 있었으나, 해양사고의 조사 및 심판을 통하여 해양사고의 원인을 규명하여 해양안전의 확보에 이바지한다는 목적은 변함이 없다.

해양안전심판원은 재결로서 해양사고의 원인을 규명함과 동시에 해난관계인에 대하여 견책이나 업무 정지 및 해기사 면허 정지 등의 징계를 할 뿐만 아니라 선박소유자나 선박수리업자 및 검사기관 등과 같은 단체에 대하여는 권고를 하고, 정부관련기관이나 단체에 대하여는 시정 및 개선사항을 통보하여 해양안전정책에 반영하는 기관이다(Lim Seok Won, 2011). 그러나 해양안전심판제도가 궁극적으로 추구하는 첫 번째 목적은 해양사고의 원인규명을 통한 해양안전의 확보에 있고, 부차적으로 해양사고의 야기에 귀책사유가 있는 해기사 등에 대한 징계 처분, 사고에 대한 책임 비율의 산정 등이라고 볼 수 있다(Lee Jung-Won, 2010).

해양사고가 발생하면, 사고가 발생한 지역의 지방해양안전심판원에서 제1차적으로 사고의 원인 및 과실의 비율 등을 판명한다. 이 재결에 불복하면 중앙해양안전심판원에서 사고의 원인 등을 재결하고, 이에 불복하면 대법원에 제소하는 3심제를 운영하고 있다(해심법 제21조 및 제74조).

2) 우리나라 해양심판제도의 특성

우리나라 해양안전심판제도는 귀책사유에 기하여 해양사고를 야기한 선원 등에 대한 징계가 주된 목적이 아니라, “해양사고” 그 자체가 해양안전심판의 객체로서 그 원인 규명을 통하여 해양사고의 방지에 이바지 하는 것이다(해심법 제1조). 즉 우리 해양안전심판제도는 소위 선원의 징계를 통한 해양안전의 확보가 목적인 ‘선원심판주의’가 아니라 해양사고의 원인을 규명하여

재발 방지를 목적으로 하는 ‘해난심판주의’ 입각하여 운용하고, 별도의 특수행정법원인 해양안전심판원을 설립하여 심판 및 조사를 수행하고 있다는 점에 그 특색이 있다(Lee Jung-Won, 2010).

해양안전심판원이라는 특별행정심판원을 별도로 설립한 이유는 해양사고는 해양이라는 일반인이 접근하기 어려운 장소에서 발생하는 것이 대부분이어서 제3의 증인이 거의 없고, 해양사고에 대한 직접적인 증거를 수집하는 것이 어려운 경우가 많기 때문에 사고 원인을 명확하게 규명하기 위해서는 실무 경험이 많은 전문가들이 조사할 필요가 있기 때문이다.

또 해양사고의 원인 규명은 사고의 발생장소가 해양이라는 특성 때문에 해양사고가 발생한 즉시 조사하는 것이 불가능한 경우가 대부분이다. 따라서 해양사고의 조사는 사고가 발생하고 나서 상당한 시간이 경과한 후 사고 선박이 항구에 정박한 다음에야 조사에 착수할 수 밖에 없는 경우가 대부분이다. 이로 인하여 사고 관계자의 진술, 항해일지, 기관일지 등 간접 증거, 사고 부위의 형태 등 직접 증거를 바탕으로 사고의 상황을 유추하여 판단할 수 밖에 없다.

그리고 선박의 사고 상황을 재연하기 위하여 필요한 모의 실험을 하는 것도 대단히 어렵고 비용도 많이 소요된다. 따라서 각국에서는 선박의 운항에 경험이 많은 전문가를 조사관으로 하는 별도의 특수법원을 설립하여 해양사고의 원인을 규명하고, 재발을 방지하기 위하여 노력하고 있다. 국제해사기구의 국제해양조사코드에서도 조사관은 적절한 경험과 정기적인 훈련을 받은 자가 수행하도록 규정하고 있다(IMO, Guidelines for the Investigation of Human factors in Marine Casualties and Incidents, Appendix 2, § 4).

3) 해양안전심판제도 심판 절차

(1) 해양사고의 보고 및 통보

선박의 충돌·침몰·멸실·화재·좌초, 기관의 손상 및 그 밖에 해양사고가 발생한 경우 선장은 지체없이 그 사실을 해양항만청장에게 보고하여야 한다(선원법 제21조). 보고는 정해진 서식으로 하는 것이 원칙이나 긴급한 때에는 구두로 보고할 수 있다. 이러한 보고를 하는 때에는 사고 내용을 기록한 항해일지를 제시하여야 한다(선원법 시행규칙 제15조). 허위신고를 한 선장에게는 500만원 이하의 벌금에 처하고, 보고하지 않은 경우에는 500만원 이하의 과태료를 부과한다(선원법 제179조). 즉, 미보고보다 허위보고를 더욱 엄중하게 처벌하고 있다.

또 해양수산관서, 국가경찰공무원, 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장은 해양사고가 발생한 사실을 알았을 때에는 지체없이 그 사실을 자세히 기록하여 관할 지방심판원의 조사관에게 통보하여야 한다. 그리고 조사관이 해양사고에 관한 증거수집이나 조사를 하기 위하여 관계기관에 협조를 요청하면 그 기관은 그에 따라야 한다(심판법 제31조). 또 중양양사고를 발생한 선장 또는 선박소유자는 중앙수석조사관에게 통보하도록 규정하고 있다.

국외에서 해양사고가 발생한 경우에는 영사가 지체없이 그 사실과 증거를 수집하여 중앙수석조사관에게 통보하여야 한다. 통보를 받은 중앙수석조사관은 지체없이 관할 지방수석조사관에게 해양사고의 내용을 보내야 한다(심판법 제32조).

(2) 해양사고의 조사

a) 일반조사

지방심판원의 수석조사관으로부터 해양사고 사건을 배당받은 담당조사관은 즉시 그 사건을 조사하고 증거를 수집하여야 한다. 조사관의 권한은 ① 해양사고와 관계있는 사람을 출석하게 하거나 그 사람에게 질문하는 일, ② 선박이나 그 밖의 장소를 검사하는 일, ③ 해양사고와 관계있는 사람에게 보고하게 하거나, 장부·서류 또는 그 밖의 물건을 제출하도록 명하는 일, ④ 관공서에 대하여 보고 또는 자료의 제출 및 협조를 요구하

는 일, ⑤ 증인·감정인·통역인 또는 번역인을 출석하게 하거나 증인·감정·통역·번역을 하게 하는 일 등이다(심판법 제37조). 담당조사관은 “해사 사고 조사업무 처리지침”의 사고종류별 조사요령을 참고하여 조사를 실시하여야 하며, 필요하다고 인정하는 경우에는 해양사고관계인의 소재지에 출장하여 조사할 수도 있다. 그러나 관계자의 의사에 반하여 증거물건의 압수, 강제조사 또는 해양사고 관계자를 체포 구속하는 강제력은 인정하지 않고 있다(심판법 제48조 제3항). 담당조사관의 조사 결과 사건을 심판에 부칠 필요가 없다고 인정하는 경우에는 심판불필요처분을 내릴 수 있다(심판법 제33조).

또한 사람이 사망하지 아니한 사고, 선박 또는 그 밖의 시설의 본래의 기능이 상실되지 아니한 사고, 대통령령으로 정하는 기준 이하의 오염물질이 해양에 배출된 사고 등 경미한 해양사고로 해양사고 관련자의 소환이 필요하지 아니하다고 인정할 때에는 약식심판을 청구할 수 있다(심판법 제38조의 2).

b) 특별조사

중앙심판원의 수석조사관은 ① 사람이 사망한 해양사고, ② 선박 또는 그 밖의 시설이 본래의 기능을 상실하는 등 피해가 매우 큰 사고, ③ 기름 등의 유출로 심각한 해양오염을 일으킨 해양사고, ④ 그 밖에 해양사고 조사에 국제협력이 필요한 해양사고 및 준해양사고로서 심판 청구를 위한 조사와는 별도로 해양사고를 방지하기 위하여 특별한 조사가 필요하다고 인정하는 경우에는 특별조사부를 구성하여 조사할 수 있다(심판법 제18조의 3 제1항).

특별조사부의 해양사고 조사는 민형사상 책임과 관련된 사법절차, 심판 청구를 위한 조사 절차 및 행정처분 절차 또는 행정쟁송절차와 분리하여 독립적으로 수행되어야 하며, 특별조사부의 조사관은 소속 상급자의 지휘·감독에 따르지 않아도 되며, 상급조사관의 업무를 대신 처리하지 않아도 된다(심판법 제18조의 3 제6항).

c) 초기조사의 중요성

해양사고의 경우에는 다른 육상 사건의 조사에 서보다도 제3의 증인이 거의 없고 증거가 소멸하기 쉽기 때문에 최초조사가 더욱 중요하다. 대부분의 해양사고는 발생한 즉시 조사가 어려운 해상에서 발생하거나 조사관이 즉시 접근하기 어려운 장소에서 발생하는 경우가 대부분이다. 따라서 해양사고의 조사는 대부분 사고가 발생한 지 상당한 시간이 경과한 후에 조사가 실시되는 경우가 대부분이다. 모든 사고의 경우에도 유사할 것이지만 사고는 사고 발생 후 시간에 비례하여 각종 증거들이 소멸한다. 그러므로 해양사고의 각종 증거가 소멸되기 전에 전문가의 지식을 활용하여 각종 항해계기의 기록, 항해일지, 기관일지, 사고 부위의 형상, 사고관계자의 진술, 출입항 기록 등을 종합하여 해양사고의 과정을 역추적할 수 밖에 없다.

이러한 이유로 해양사고의 조사관은 일반적인 법률 지식이 많은 사람보다는 선박의 운항에 경험이 많은 전문가가 하는 것이 보다 해양사고의 실제적 진실에 접근하기 쉽다. 이로 인하여 법률적 지식이 많은 사람보다는 선박운항의 경험을 가진 전문가를 조사관으로 임용하여 해양사고의 원인을 조사하고 있다. 특히 어선 사고의 경우에는 선박의 운항과 다양한 어로작업을 동시에 수행하여야 하는 어선의 운항 및 어선 해기사의 근무 특성을 잘 이해할 수 있는 전문가가 조사하여야 보다 명확한 원인 규명이 가능할 것이다.

(3) 해양사고의 심판

조사관은 해양사고를 조사한 결과 심판 청구가 필요하다고 판단하면, 해양사고에 대한 1심심판 원인 지방해양심판원에 일반심판, 단독심판 및 약식심판의 뜻을 적어 심판을 청구한다. 그리고 비상임심판관의 참여가 필요한 심판인 경우에는 그 뜻을 적어 심판을 청구하여야 한다(심판법 제31조). 조사관의 심판청구에 따라 심판을 시작한다(심판법 제40조). 즉, 조사관의 심판 청구가 없으면 심판을 할 수 없다. 형사재판에서 검사의

기소독점주의와 유사한 권한이다.

심판이 개시되면 심판원은 심판부를 구성하고 심판기일을 지정하여 해양사고 관련자조사관 등에게 소환장 또는 통지서를 발송한다. 해양사고 관련자조사관 등은 관할 이전의 신청이 가능하고, 신청 또는 직권으로 필요한 증거조사를 할 수 있다.

심판원은 재결로써 ① 해양사고의 원인이 ㉠ 사람의 고의 또는 과실로 인한 것인지 ㉡ 선박승무원의 인원, 자격, 기능, 근로조건 또는 복무에 관한 사유로 발생한 것인지 ㉢ 선박의 선체 또는 기관의 구조·재질·공작이나 선박의 의장 또는 성능에 관한 사유로 발생한 것인지 ㉣ 수로서지 등 항해보조시설에 관한 사유로 발생한 것인지 ㉤ 항만이나 수로의 상황에 관한 사유로 발생한 것인지 ㉥ 화물의 특성이나 적재에 관한 사유로 발생한 것인지를 규명하여야 한다. 그리고 해양사고의 발생에 2명 이상이 관련되어 있는 경우에는 각 관련자의 원인의 제공 정도를 밝힐 수 있다(심판법 제4조 제1항 및 제2항).

② 징계의 재결

해양사고가 해기사나 도선사의 직무상 고의 또는 과실로 발생한 것으로 인정할 때에는 재결로써 면허의 취소, 업무정지 및 견책의 징계를 할 수 있다(심판법 제5조 제2항 및 제6조).

③ 시정 또는 개선 재결

심판원은 필요하면 해기사나 도선사 외에 해양사고 관련자에게 시정 또는 개선을 권고하거나 명하는 재결을 할 수 있다(심판법 제5조 제3항).

④ 시정 등의 요청

심판의 결과 해양사고를 방지하기 위하여 시정 하거나 개선할 사항이 있다고 인정할 때에는 해양사고 관련자가 아닌 행정기관이나 단체에 대하여 해양사고를 방지하기 위한 시정 또는 개선조치를 요청할 수 있다(심판법 제5조의 2). 그러나 강제성이 없는 요청에 불과하기 때문에 실제 반영되지 않는 경우가 많다. 해양사고의 재발을 방지하기 위한 정책을 수립하기 위해서는 관련 기관의

협조가 필수적인데 협의체의 구축이 시급하다.

(4) 재결의 효력

재결은 확정된 후 중앙심판원의 재결은 중앙수석조사관이, 지방심판원의 재결은 해당 지방수석조사관이 집행한다(심판법 제79조).

해양안전심판은 형사재판이나 민사재판과는 독립적으로 진행되기 때문에 법적으로는 서로 구속하지 않는다는 것이 원칙이다(Lim Seok-Won, 2011). 따라서 형사재판이나 민사재판에서 해양안전심판과는 별도로 해양사고를 조사할 수도 있고, 해양안전심판의 재결과 다른 결과가 나오기도 한다. 그러나 형사재판이나 민사재판을 진행하는 법원에 해양사고를 조사하거나 심판할 전문가가 해양안전심판원보다 부족하고, 일반법원에서 별도로 해양사고를 조사를 진행하는 것은 대단히 어렵기 때문에 심판원의 재결을 그대로 수용하는 경우가 많다.

(5) 상고

조사관 및 해양사고 관련자가 지방심판원의 재결에 불복하는 경우에는 재결서 정본을 송달받은 날로부터 14일 이내에 중앙심판원에 제2심을 청구할 수 있다(심판법 제58조 제1항 및 제59조 제1항). 제2심의 재결은 제1심의 재결보다 무거운 징계를 할 수 없다(심판법 제65조의 2). 또 지방심판원의 결정을 받은 자는 중앙심판원에 이의를 신청할 수 있다. 그리고 중앙심판원의 재결에 불복하는 경우에는 재결서 정본을 송달받은 날로부터 30일 이내에 대법원에 제3심을 청구할 수 있다(심판법 제74조).

IV. 어선 관련 해양사고의 현황

1. 등록 선박 척수

1) 상선의 등록 척수

상선의 톤수별 척수 및 비율은 <Table 3>과 같다. 비교적 소형으로 항내나 연안만을 운항하

는 100톤 미만의 선박이 49.6%인 5,608척이고, 우리나라의 근해를 운항하수 있다고 볼 수 있는 100~1,000톤의 선박은 27.6%인 2,595척이다. 그리고 원양 항해가 가능하다고 볼 수 있는 비교적 대형선인 1,000톤 이상의 선박은 12.6%인 1,194척이다.

<Table 3> The current status of merchant vessels by tonnage

Ton Vessels	Total	Below of 100ton	Between 100~1000ton	Over 1000ton
Vessels	9397	5,608	2,595	1,194
Ratio	100%	49.6%	27.6%	12.6%

2) 어선의 등록척수

우리나라에 등록되어 있는 톤수별 어선의 척수는 <Table 4>와 같다. 여기서 어선이란 어업 및 수산업에 관한 시험·조사·지도·단속 또는 교습에 종사하는 선박을 말한다(어선법 제2조). 우리나라에 등록되어 있는 어선의 87%인 65,840척은 연안에서만 운항할 수 있는 5톤 미만의 소형어선이다. 어선의 등록척수가 상선의 약 8배에 달하지만, 어선은 어황 부진, 기상특보 등으로 운항하지 못하고 정박하고 있는 경우가 많다. 정상적으로 운항하는 어선의 조업일수는 통상 1년의 약 30~40%인 110일~130일 정도이다(MLTMA, Statistic of Fishery, 2011). 따라서 전체 어선 75, 629척의 20% 정도인 15,000척 정도가 매일 운항한다고 보면 무리가 없다고 본다. 상선도 운항하지 못하고 계류하고 있는 경우가 있지만, 어선에 비해서는 척수 및 계류일수가 상당히 적을 것이다.

<Table 4> The current status of fishing vessel by tonnage

Ton Vessel	Total	Below of 5ton	Between 5~100ton	Over 100ton
Vessel	75,629	65,840	9,040	749
Ratio	100%	87.0%	12.0%	1.0%

다. 해양사고 실태

2007년부터 2011년까지 5년간 전체 해양사고 발생 현황은 <Table 5>와 같다. 전체 해양사고 중 어선 관련 사고가 전체 해양사고의 72%에 달한다. 통계적으로는 어선의 해양사고가 상선보다 많이 발생하는 것으로 보인다. 그러나 어선은 정박하고 있는 어선도 많고 운항일수도 1년의 30% 정도에 불과하다는 점 등을 고려한다면 어선의 전체척수가 상선의 약 8배에 달한다는 점을 고려하여, 운항일수로 환산하면 어선이 상선의 약 1.6배에 달한다고 추정할 수 있다.

이러한 선박의 전체척수 및 운항일수 등을 고려하여 사고건수 및 비율을 산정하는 것이 바람직하다고 생각된다. 이러한 사항을 반영하면, 해양사고의 발생건수는 어선이 많지만, 선박 척수 대비 발생비율은 상선과 어선이 크게 차이가 나지 않는다고 볼 수 있다.

<Table 5> The current status of marine accidents by ship'use(Year : 2007~2011)

Use Vessel	Total	Fishing Vessel	Merchant Vessel	Other Vessel
Vessel	4,468	3,215	445	808
Ratio	100%	72%	10%	18%

V. 어선의 운항 특성

상선과 어선은 운항 목적이 다르기 때문에 운항 방법이 다를 수 밖에 없다. 즉 상선은 보다 많은 화물을 안전하고 신속하게 운송하는 것이 목적이고, 어선은 경제성이 높은 어류를 보다 적은 비용으로 안전하게 어획하는 것이 목적이다. 그러므로 상선은 목적지까지 신속하고 안전하게 이동하기 위하여 계획된 항로를 따라 항해하는 것이 원칙이다. 그러나 어선은 목적하는 어장까지는 계획된 항로를 따라 항해하나, 어장에 도착하여서는 어장의 상황에 따라 여러 방향으로 변

침하면서 어로작업을 하여야 하기 때문에 어선의 속력 및 침로를 일정하게 유지하기 어려운 경우가 대부분이다.

1. 상선의 운항 특성

어선과 비교한 상선의 특성은 다음과 같다.

첫째, 비교적 대형이다. 우리나라 등록어선의 약 99%가 100톤 미만이고, 약 1%인 749척만이 100톤 이상인 반면 상선은 100톤 미만이 60% 정도이고, 약 40%인 3,800여척 정도가 100톤 이상이다. 특히 어선은 1~5명 정도만이 승선할 수 있는 5톤 미만이 약 87%인 66,000여척이다.

둘째, 항해 장비가 비교적 잘 갖춘 선박이 많다. 즉 상선은 비교적 대형이고, 외국에 입출항할 경우 국제협약의 규제를 받기 때문에 알파 레이더, ECDIS, AIS, VHF 등 첨단 항해장비를 잘 갖춘 선박이 많다. 그리고 항해 중에 계속 선박의 정비할 수 있기 때문에 선박의 정비도 비교적 잘되어 있는 경우가 많다. 그러나 어선에서는 항해 중에도 어구의 준비 등의 업무로 선박의 정비에 할애할 시간이 별로 없어 정비가 잘 안되어 있는 경우가 많다.

셋째, 상선은 화물을 일정한 장소에서 다른 장소로 안전하고 신속하게 운반하는 것을 목적으로 하기 때문에 화물의 선적이 완료되고 항해의 준비가 끝난 때에는 지체없이 출항하여야 하고, 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고는 미리 정하여진 항로를 따라 도착항까지 항해하여야 한다(선원법 제8조). 정당한 사유 없이 지정된 항로를 벗어나서 항해하는 것은 허용되지 않는다.

넷째, 상선의 해기사들의 업무는 안전항해를 최우선으로 하고, 그 다음으로 화물을 안전하게 선적하고, 손상없이 운반하고, 정확하게 인계하는 것이다. 따라서, 상선의 해기사들은 안전한 항해의 확보 외에는 각종 국제협약에 따른 서류 준비 및 점검, 화물의 선적방법, 화물 선적에 따른 트

림의 변화, 화물의 보관방법, 화물에 대한 보험 등에 대하여 연구하고 실력을 배양하는데 많은 노력을 기울인다.

반면 어선의 항해사는 항해의 안전에도 최선을 다하지만, 보다 경제적으로 많은 어획을 할 수 있는 방법이 가장 중요하므로, 어업기기의 조작 및 관독 방법, 계절별 어장의 변화, 수온의 변화, 어가의 변동 등에 보다 많은 관심을 가질 수 밖에 없다. 따라서, 상선과 어선의 해기사는 근무연수가 길어질수록 습득하는 전문지식이 달라 질 수 밖에 없다.

다섯째, 상선은 어선에 비하여 비교적 항해 당직 등을 교대할 수 있는 근무체계를 잘 갖추고 있다. 최소승무원 등 국제협약의 규제를 받기 때문에 원양을 항해하는 상선에는 적절한 교대 근무할 수 있도록 항해 당직을 편성할 수 있다. 또 상선의 당직항해사는 오직 선박의 안전항해에만 전력을 기울이면 되고 당직근무 중 다른 곳에 신경을 분산시킬 필요가 없다. 물론 선박의 서류 정리 등 기타 업무가 많지만 당직 근무와 직접적인 연관성은 없다.

여섯째, 일정 톤 이상의 상선이 항구를 출입할 때에는 별도의 예외에 해당되지 않는 한 반드시 도선사를 승선시켜야 한다(도선법 제20조). 그러나 어선은 비교적 소형이기 때문에 도선사를 승선시키지 않고 대부분 자력으로 입·출항한다. 따라서 항구 근처의 항법 및 입·출항시 운항 방법이 다를 수 밖에 없다.

2. 어선의 운항 특성

어선의 항해사는 상선의 항해사들과 달리 항해와 어로활동을 동시에 수행하여야 한다. 즉 대부분의 항해사들은 항해와 어로활동을 별도로 수행하는 것이 아니라, 항해를 하면서 어군의 탐색, 어장 조사, 어구의 조작 등을 동시에 수행하여야 한다(村田治美, 1987). 구체적인 어선의 운항상 특성은 아래에서 상세하게 분석한다. 상선의 운

항 특성에서 기술한 부분은 생략한다.

첫째, 어선은 계획된 항로가 없다. 어선은 목적하는 어장까지는 비교적 일정한 항해계획에 따라 계획된 항로를 따라 항해한다. 그러나 계획된 어장으로 항해하는 중에도 목적 어장 이외의 장소에서 어획이 잘된다는 정보를 입수하면 즉시 항로를 변경하기도 한다. 또 계절, 수온의 변화 등에 따라 어류가 이동하므로 어장이 달라진다. 즉, 어선은 정하여진 항로가 없거나 있다 하더라도 유동적이다.

둘째, 정상적인 당직 편성을 할 정도로 해기사가 승선하고 있지 않은 경우가 많다. 어선은 대부분 소형이기 때문에 거의 항해사 없이 선장 1인이 항해를 담당하거나, 항해사가 있다 하더라도 적정한 당직 교대를 할 정도로 충분하지 않다. 그리고 항해하는 중에도 항해자는 항해보다도 어장의 상황에 더욱 신경을 쓰는 경우가 많다.

셋째, 조업시에 주변 상황에 소홀하기 쉽다. 어선이 어장에 도착한 후에는 어군의 탐지, 집어, 조업 준비를 하기 위하여 일정한 장소를 반복적으로 왕복하거나 정선하기도 한다. 조업 장소가 정해지면 통발이나 자망어구 등의 투승 또는 양승 작업, 안강망 등의 어구 설치, 채낚기 등 해묘를 투하한 후 조업, 트롤어구 등 끌어구의 어로 작업 등으로 일정한 장소에 머물거나 항로를 수시로 변경한다. 따라서 주변 상황을 경계하는데 소홀해지기 쉽다.

넷째, 조업 중 항로를 변경하기 어렵다. 즉 어로작업 중에는 항로를 변경할 수 없거나 변경할 수 있다 하더라도 변경하기 어려운 경우도 많다. 따라서 해양사고에 수동적으로 대처할 수 밖에 없는 경우가 많다. 트롤 등 끌어구는 조업 중 항로를 변경하거나 조업을 중단하고 어구를 회수하는데 상당한 시간이 소요되고, 비교적 항로 변경이 용이한 통발 등의 투승작업도 일정 속력을 유지하지 않으면 어구가 얽혀서 못쓰게 되므로 속력이나 침로의 변경이 어렵다.

다섯째, 선형이 다르다. 어선은 상선에 비하여

능파성이 좋도록 설계되어 있다. 그리고 선박의 목적 및 크기 등이 다르기 때문에 선박의 구조도 완전히 다르다.

Ⅶ. 개선방안

앞에서 기술한 문제점을 해결하기 위한 방안을 제시하기 위하여 어선의 특성, 해기사의 현황 등에 대하여 여러 가지로 분석하여 보았다. 이러한 분석을 종합하여 아래에서 그 해결방안을 제시한다.

1. 심판관 및 조사관의 임용자격의 개선방안

선박 운항에 대하여 전문가라 할 수 있는 일정 기간 이상의 해상 근무 경력자가 해양안전심판원의 심판관 및 조사관으로 임용되기 위한 기본 조건이 1급해기사 면허의 소지이다. 그러나 실무상 어선에서 1급해기사 면허가 필요한 사람은 7,000톤인 동원 마이스트로호 선장 1명뿐이다. 따라서 동원 마이스트로호의 1등항해사가 선장이 되기 위하여 취득하여야 하는 경우 외에는 실무상 어선1급항해사는 필요가 없는 직급이다. 그리고 외국에도 6,000톤이 넘는 어선이 거의 없고, 있다 하더라도 이러한 선박에 외국인인 우리나라 해기사를 선장이나 해기사로 고용하는 경우는 거의 없다.

따라서 다양한 어선의 해상 경력자를 임용하기 위해서는 어선에는 3급의 면허만을 요구하도록 단서조항을 부가하여야 한다. 해양안전심판원의 설립 목적이 해양사고의 원인 규명에 있고, 해양안전심판원에서 해양사고의 원인을 보다 명확하게 규명하기 위해서는 다양한 해상경험이 있는 전문가를 심판관 및 조사관을 채용하는 것은 당연한 것이라고 본다.

또한 연근해의 어선 운항에 대한 전문가를 일정 비율 이상 심판관이나 조사관으로 임용할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그 이유는 어선의 해양사고는 대부분 우리나라 연근해에서 발생하는

데, 연근해어선에 승선하는 해기사는 3급항해사 면허만 있으면 연근해의 모든 어선에서 선장을 할 수 있기 때문이다.

예를 들면, 지방심판원의 심판관의 임명 및 자격에 관한 규정인 심판법 제9조의 제3항 제1호를 다음과 같이 개정하여야 한다고 본다.

현행 규정인 ① 1급항해사, 1급기관사 또는 1급운항사의 해기면허를 받은 사람으로서 원양구역을 운항하는 선박의 선장 또는 기관장으로 3년 이상 승선한 사람.

개선안 ① 1급항해사, 1급기관사 또는 1급운항사의 해기면허를 받은 사람으로서 원양구역을 운항하는 선박의 선장 또는 기관장으로 3년 이상 승선한 사람. 단, 어선은 어선3급항해사 이상의 면허를 받은 사람으로서 5년 이상 선장으로 승선한 사람.

그리고 지방심판원의 조사관의 임용자격을 규정하고 있는 심판법 시행령 제17의 2 제1항 “1급 항해사, 1급 기관사 또는 1급 운항사의 해기사면허를 가진 사람”에 단서조항을 부가하여, 단, 어선은 어선3급항해사 이상의 면허를 받은 사람으로서 3년 이상 해기사로 승선한 사람.

2. 해양안전심판원의 인적 구성의 개선방안

해양안전심판원의 설립 목적인 해양사고의 원인규명을 보다 명확하게 하기 위해서는 다양한 분야의 전문가가 필요하다(Jong Jae-Yong · Na Song-Jin, 2003). 해양사고는 일반인이 접근하기 어려운 해상에서 발생하므로 다른 목격자가 존재하기 어렵고 또 해양사고의 조사는 해양사고가 발생한 후 상당한 기간이 경과한 뒤에서야 각종 증거서류, 관련자 진술 및 증거 조사 등을 바탕으로 이루어지므로 전문가가 아니고서는 정확한 원인을 규명하기가 대단히 어렵다.

따라서, 선박운항에 경험이 많은 사람들의 운항 경험에 의한 유추와 각종 자료들을 종합하여 판단하여야 하는 경우가 많다. 이를 위하여 선박

운항에 대한 전문가들이 해양사고의 원인을 규명하여, 재발의 방지에 기여하기 위하여 설립한 일종의 특수행정법원이 해양안전심판원이다. 그러므로 해양안전심판원의 심판관 및 조사관은 각종 선박의 운항 전문가들로 구성되는 것은 당연하다고 할 것이다.

그러나 우리나라 해양안전심판원의 심판관 및 조사관 중 어선의 승선경험이 있는 어선해기사 소지자는 한 명도 없다. 해양사고의 72%가 어선 사고이고, 어선과 상선과의 충돌사고가 충돌사고의 절반이 넘는데 어선 운항에 대한 전문가가 한 명도 없다는 것은 심각한 문제라고 본다.

어선은 상선과 선박의 크기, 운항 목적 및 운항 방법에서 다른 점이 많다. 상선의 운항자들의 견지에서 보면 어선의 운항 형태를 도저히 이해하지 못하는 경우도 많은 것은 당연하다. 어선의 운항자들이 상선의 운항 행태를 잘 이해하지 못하는 것과 유사하다.

상선과 어선의 충돌사고에 대한 심판에 있어서, 심판관과 조사관이 전부 상선에 대한 경험만을 갖고 있다면, 해양안전심판원에서 아무리 공정한 심판을 행한다고 주장하여도 어선의 해양사고 관계자들은 심판의 결과를 쉽게 받아들이지 않을 가능성도 높고, 이로 인하여 민원을 야기할 가능성도 높다.

어선과 관련된 해양사고를 명확하게 규명하기 위해서는 어선의 전문가가 배치되어야 하는 것은 당연하다 할 것이다. 중앙해양안전심판원 및 각 지방해양안전심판원에 적어도 1명 이상의 어선 전문 심판관 및 조사관을 배치하여야 할 것으로 본다. 아니면 영국과 같이 어선 전문가를 특별심판관 및 조사관으로 임명하여 배치하는 방법도 고려할 수 있을 것이다(Baek Ok-Hee, 2009).

그리고 이것을 당장 시행하기 어렵다면 심판보조원 및 조사보조원을 어선 전문가로 채용하여 어느 정도 보완한 후, 일정 정도 시간을 두고 점차적으로 어선전문가를 심판관 및 조사관으로 채용하는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

3. 심판관 및 조사관을 임용하기 위한 인사위원회의 개선방안

현재의 심판관 및 조사관의 임용 방법은 결원이 발생할 때마다 수시로 임용하는 방식을 취하고 있는 것으로 추정된다. 중앙 및 지방의 해양안전심판원에 결원이 발생할 때마다 일정기간 공고를 함과 동시에 현직 심판관 및 조사관을 중심으로 인사위원회를 구성하여 임용 심사를 하여 임용여부를 결정하는 것으로 추정된다.

그러나 현재 심판관 및 조사관이 전부 상선해기사만을 소지하고 있는 경우에는 인사위원회의 위원도 전부 상선 해기사 자격증을 소지하고 있을 가능성이 높기 때문에 어선해기사 면허증 소지자가 임용되기는 매우 어려울 것으로 생각된다. 그 결과가 심판관 및 조사관 중 어선해기사 소지자가 한 명도 없는 어이없는 결과가 발생한 것으로 생각된다.

따라서, 1년마다 중앙해양안전심판원에서 당해 연도의 결원을 추산하여 각 분야의 전문가가 고르게 채용될 수 있도록 임용자를 결정한 후, 일정기간 교육 및 시보기간을 거친 후 발령하는 방식으로 변경하여야 한다고 본다. 인사위원회의 구성도 해양사고의 비율에 따라 어선전문가 등 외부의 관련 전문가가 임용에 영향을 미칠 수 있을 정도로 참여하도록 개선하여야 할 것으로 본다.

Ⅶ. 결 론

해양안전심판의 목적은 선박 운항에 대한 전문가들이 일종의 행정법원인 해양안전심판원에서 해양사고의 원인을 규명하고 재발 방지 방안을 제시하는데 가장 큰 비중을 두는 ‘해난심판주의’를 채택하고 있다. 그런데 해양사고의 72%가 어선사고이고, 가장 많이 발생하는 선박간의 충돌사고의 75%가 어선 관련 사고임에도 불구하고, 해양안전심판원의 심판관 및 조사관 중 어선해기사 면허를 가진 자가 한 명도 없다는 것은

매우 심각한 문제라고 본다.

어선은 운항 특성이 상선과 완전히 다르고, 선박의 크기도 비교할 수 없을 정도로 다르고, 조타실의 당직 근무 형태도 많이 다르다. 그런데 상선의 전문가들만으로 구성된 조사관 및 심판관이 어선에 대한 해양사고를 조사하고 심판한다면 해양사고의 원인 규명 및 사고의 재발 방지에 대한 정책 수립에 오류가 발생할 수도 있을 것이다. 특히 어선과 상선의 충돌사고의 경우에는 어선의 해양 사고 관계자들은 조사관 및 심판관들이 상선에 유리한 조사 및 재결을 한다고 의심하여, 재결의 공정성에 민원을 제기하는 원인이 될 수도 있다.

따라서, 심판관 및 조사관의 비율은 해양사고의 발생 비율과 유사하도록 구성하는 것이 가장 바람직하다고 본다. 이를 위하여 다음과 같이 해결방안을 제시한다.

첫째, 임용의 기본자격으로 1급 해기사를 요구하고 있으나, 어선은 실무상 선장이 되기 위하여 1급 해기사가 필요한 어선은 단 한 척 밖에 없고, 2급 해기사가 필요한 어선도 13척 밖에 없다. 그리고 이런 대형 어선은 전부 외국에서 조업하고 있다. 따라서 해양사고가 많이 발생하고 있는 연근해 어선에 대한 전문가를 조사관 및 심판관으로 임용하기 위해서는 어선에 대하여서는 1급해기사 대신에 3급으로 변경하고, 반드시 원양항해 경력만을 인정할 필요는 없다고 본다.

둘째, 어선의 해양사고가 72%에 달하는데, 어선해기사 면허증을 가진 심판관 및 조사관이 1명도 없다는 것은 해양사고의 명확한 원인조사 나아가서 해양안전심판원의 설립 취지에도 반하는 것이라고 본다. 따라서 중앙 및 각 지방 해양안전심판원에 적어도 1명 이상씩의 심판관 및 조사관을 두도록 하여야 한다고 본다. 심판보조원 및 조사보조원도 상선 및 어선 해기사 면허증을 가진 자를 적절하게 임용하여야 할 것으로 본다.

셋째, 심판관 및 조사관의 임용방법을 수시에서 1년마다 정기적으로 모집하는 것으로 변경하

고, 인사위원회도 해양사고의 현황을 참고하여 각 분야의 외부 전문가들이 채용의 당락에 영향을 미칠 수 있을 정도의 비율로 참여할 수 있도록 하여야 할 것으로 본다.

Reference

- Bak Mun-Gab · Jeon Yeong-Woo · Lee U-Won (2012). Report on the Cause analysis and method to prevent a recurrence of marine accidents between Fishing and Merchant vessel, A Report of Research, Korean Maritime Safety Tribunal, 31~34.
- Baek Ok-Hee(2009). A Study on the Investigation and Judgement of Marine Accidents, Major in Maritime Law Depart of Maritime Polic Law Graduate School of Mokpo Maritime University, 35~42.
- IMO, Guidelines for the Investigation of Human factors in Marine Casualties and Incidents, Appendix 2.
- Jo Dong-O(2001), A Study on Reform Directions for effectiveness of Marine Accident' Cause Examination, Marine fishery Vol.206, 8~11.
- Jo Dong-O · Mok Jin-Yong · Bak Yong-Uk (2002). A Study for Evolution Direction of Korea' Maritime Safety Tribunal, Report of Korea Maritime Institute, 105~115.
- Jang In-Sik(2009). A Study on the Effective Safety Management Measures for the Prevention of Marine Accidents, Journal of the Korea Society of Marine Environment & Safety, Vol.15 No.1, 3~7.
- Jong Jae-Yong · Na Song-jin(2003). A Comparative Study on the Investigation and Inquiry System of Marine Accidents, Korean Institute of Navigation and Port Research, Vol. 27 No.2, 130~134.
- Ju Jong-Kwang · Choi Suk-Yoon · Lee Eun-Bang · Lee Min-Su(2009). Problems and Reform Measures of the Investigator system on Marine Accident, Maritime law review, Vol. 21 No.3, 264~271.
- Kim Dong-Jin · Kwak Su-Yong(2011). Evaluation of Human Factors in Ship Accidents in the Domestic Sea, Journal of the Ergonomics Society of Korea, Vol.30, No.1, 89~90.
- Kim Kyu-Sub(2000), A study on the Policy Measures of the Prevention of Fishing Boats' Casualties, Department of Marine Engineering, Graduate School of Maritime Industal Studies, Korea Maritime University, 24~30.
- Lim Seok-Won(2011). Remedy of maritime accidents inquiry in a Civil Liability, Maritime Law Review, Vol.33 No.1, 163~165.
- Lim Chae-Hyun(2010). A Study on the Introduction of IMO Casualty Investigation Code and Marine Safety Investigation System in Korea, Journal of the Korea Society of Marine Environment & Safety, Vol.16 No.1, 58~62.
- Lee Sang-II(2012). A Study on the Korea Maritime Safety Tribunal and the Remedies for Rights of Citizens, Maritime Law Review, Vol.24 No.3, 107~110.
- Lee Jung-Won(2010). The Maritime Safety Tribunal and Article 27 of Korea Contitutional Law, Legal profession, Vol.651, 173~180.
- Park Kyeong-Hyeon(1997). A study on some problems and proposals for revision of the Marine Accidents Inquiry Act, The Graduate School of Korea Maritime University, Department of Maritime Law, 15~20.
- Park Yong-Sun(2002). Reform Directions for Appointment System of Inquiry Agency' Maritime Judges, Marine Korea, 2002.10, 140~147.
- 藤井春三(2001), 海難の眞實, 成山堂書店, 11~60.
- 村田治美(1987), 航海商法 · 漁海商法, 成山堂書店, 148~160.

-
- 논문접수일 : 2012년 12월 30일
 - 심사완료일 : 1차 - 2013년 02월 04일
2차 - 2013년 05월 10일
3차 - 2013년 05월 23일
 - 게재확정일 : 2013년 06월 03일