

# 해기사 행정처분 현황과 문제점 및 개선방안에 관한 고찰

† 나송진

† 해양수산부

## Consideration of Improvement Plans about the Current Status and Problems of Administrative Disciplinary Action for the Ship Officers

† Song-Jin Na

† Ministry of Oceans and Fisheries, Sejong 30103, Korea

**요 약** : 항해사나 기관사 등 해기사에 의한 선박운항 과정에서 이들의 과실이나 부주의로 인한 해양사고나 위법행위가 발생한다. 그 결과로 해기사 면허에 대한 행정처분이 따른다. 처분 즉, 면허징계는 올바른 법규와 절차에 따라서 형평성 있게 이루어져야 한다. 하지만, 실제로는 그렇지 못한 것으로 나타났다. 이에 대한 현황과악을 위하여 B지방해양수산청에서 2014년부터 2018년까지 5년간 이루어진 737명의 해기사 면허 징계처분 내용을 살펴보았다. 분석내용은 징계처분통보기관, 면허종류, 당시 직책, 징계량, 위반행위, 연도별 처분현황, 징계규정과 절차 그리고 경감규정과 감면 정도 등이다. 분석 결과 관련 규정별 징계량 편차, 징계 규정 미비, 면허종류별 징계 대상자 편차, 징계 경감규정 미비 그리고 선원행정처분심의회 역할 부족 등의 문제점이 식별되었다. 마지막에 드러난 문제점들에 대한 개선방안을 제안하였다. 이 연구는 국내에서 처음으로 해기사에 대한 다수의 실제 행정처분 사례를 분석하고 미비점을 확인하여 개선안을 제시한 것으로, 향후 해기사에 대한 연구나 정책수립에 도움이 될 것으로 기대한다.

**핵심용어** : 행정처분, 면허징계, 징계규정, 위반행위, 징계량

**Abstract** : Marine accidents and legal violations result from mistakes and negligences of ship officers, deck officers and engine officers, during the ship navigation and lay days. Due to these accidents and violations, these officers are subjected to disciplinary actions for certification. The disciplinary action, namely certificate punishment is carried out by right rules, processes and equity. However, it is revealed that present situations are different from the principles. For the purpose of finding current states relating to certificate punishment, this study examines and analyses 737 punishment cases, accomplished in 'B' regional office of oceans & fisheries for 5 years from 2014 to 2018. The contents to be analyzed are reprimand agencies, certificate kinds, officers ranks at that time, disciplinary level, violated acts, annual reprimand state, punishment rule and it process, and disciplinary reduction levels. From such valuations various problems, such as disciplinary level deviations among laws, insufficient punishments rules, disciplinary certificate deviation, insufficient reprimand reduction rules, and lack function of crew administrative disciplinary council, are identified. Finally, methods to alleviate the problems identified will be proposed. This study, for the first time analyses the actual administrative disciplinary cases for ship officers/certificates and proposes improvement plans for its incorporation in Korea, This analysis will be useful in the examination of the study for the ship officers and making a plan for them.

**Key words** : Administrative Disciplinary Action, Certificate Punishment, Punishment Rule, Violated Acts, Disciplinary Level

### 1. 서 론

해기사는 선박운항의 주체이자 요체이다. 항해사나 기관사 등 해기사가 승선 중 업무 수행 과정에서 과실이나 주의 결여 등으로 사고나 불법행위가 발생한다. 그 결과에 따라 해양수산관련 국가기관에서는 그가 소지한 해기사 면허에 대해 행정처분을 한다. 이들에 대한 처분 즉, 면허징계에 있어 규정과 절차에 따라 징계량도 균형 있고 공평하게 이루어져야 한다. 이에 대한 현황 파악을 위해 본 연구에서는 우리나라 B지방 해양수산청(이하 'B해양수산청' 이라 한다)에서 2014년부터 2018년까지 5년간 이루어진 해기사 737명에 대한 징계처분을

분석했다. 본 연구에서는 이들의 징계처분 내용 즉, 처분기관, 처분내용, 위반내용, 연도별 처분현황 그리고 관련법규와 기준 등을 살펴보았다. 이런 현황과 분석에 따라 드러나는 미비점과 문제점을 파악하고, 마지막에 식별된 문제점에 대한 개선 방안을 제시하고자 한다.

### 2. 해기사 면허 행정처분 현황

#### 2.1 징계 대상자에 대한 행정처분 결과 분석

† Corresponding author : 정희원, sjna@korea.kr 051)609-6300

해기사 면허는 전국 11개 지방해양수산청에서 발급한다. 면허에 관한 기록은 해양수산부 내부 전자 업무망 '선원관리' 사이트에 각 개인의 '면허정보'와 '행정제재정보'가 들어있다. 해양안전심판원(KMST ; Korea Maritime Safety Tribunal), 지자체(R.Gov ; Regional Government), 해양경찰서(Marine Police), 해양수산부 원양산업과(Ocean Dept.) 그리고 지방해양수산청(ROOAF ; Regional Office of Oceans and Fisheries)은 해기사에 대한 행정처분 행위로 면허에 대한 징계를 결정하고 그 결과를 지방해양수산청에 통보한다. 징계 통보를 받은 지방해양수산청은 그 내용을 '선원관리' '행정제재정보'란에 입력하고 유지한다.

지난 5년간 징계자 737명 가운데 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률(이하, '해심법'이라 한다) 관련으로 해양안전심판원(이하 '심판원'이라 한다)에서 징계 재결 받은 사람이 309명으로 가장 많았다. 다음으로 수산 법령으로 지자체에서 처분 받은 266명, 선박직원법으로 해양경찰서에서 처분한 127명, 원양산업발전법으로 원양산업과(課)에서 징계한 32명 그리고 선원법 관련하여 B해양수산청에서 2명이 처분을 받은 것으로 나타났다(B-ROOAF, 2018). 징계 종류별로는 업무정지가 532명, 견책 135명, 집행유예 55명, 경고 5명 그리고 면허취소가 10명이었다. 연도별 징계자는 2014년 138명, 15년 162명, 16년 141명, 17년 129명 그리고 2018년에 167명이었다. 5년간 연도별·기관별 징계자 수는 Table 1과 같다.

Table 1 The number of discipline for officers  
(Unit : person)

year	KMST	R.Gov	Marine Police	Ocean Dept.	B.RO OAF	total
2014	35	58	16	29	0	138
2015	77	64	20	1	0	162
2016	70	48	22	1	0	141
2017	60	39	30	0	0	129
2018	67	58	39	1	2	167
total	309	267	127	32	2	737

## 2.2 해양안전심판원 재결에 따른 징계

해기사에 대한 행정처분기관 가운데 심판원은 현재 국내 국가기관 중 가장 권위를 인정받고 있다. 그 이유는 전문성을 가진 조사관과 심판관이 조사와 심판이라는 두 단계 과정을 거쳐 사실관계를 파악하고 그 결과에 따라 징계처분을 결정하기 때문이다. 심판원 징계 대상자 309명 중 업무정지는 141명, 견책 113명 그리고 징계 집행유예가 55명이다. 집행유예는 징계 대상자가 교육기관에서 교육을 이수하는 것으로 징계집행을 면제 받는다. 집행유예 대상자는 징계량이 통상 업무정지 3개월 이하 경징계에 해당하는 사람들이다. 업무정지 대상자

141명 중 1개월 징계자는 85명, 2개월 38명, 3개월 13명, 4개월 2명, 5개월 1명 그리고 6개월이 2명이다. 이들 141명에 대한 전체 평균 징계량은 1개월 19일이다. 각 기관의 연도별 평균 업무정지 일수는 Table 2와 같다. 연도별 징계량에서 특이사항은 찾지 못하였다.

Table 2 The amount of annual discipline for officers by agencies  
(Unit : day)

year	KMST	R.Gov	Marine Police	Ocean Dept.	B.RO OAF
2014	51.6	35.7	49.8	36	0
2015	50.7	37.8	90	60	0
2016	53.1	34.5	57.3	60	0
2017	42	44.4	72	0	0
2018	39.9	18.3	53.1	60	365
total	49.2	35.1	38.1	34.8	365

징계 대상자 293명의 해기사 면허를 종류별로 보면, 1급항해사나 기관사는 63명, 2급 37명, 3급 56명, 4급 40명, 5급 55명, 6급 42명 그리고 소형선박조종사가 16명이다. 소형선박조종사 면허 소지자 16명을 제외하고, 항해사나 기관사 면허 소지자 293명 가운데 항해사 면허 소지자에 대한 징계는 242명이지만 기관사는 51명에 그친다. 기관사 면허 징계자 51명을 면허 등급별로 보면 1급 16명, 2급 4명, 3급 6명, 4급 12명, 5급 9명 그리고 6급이 4명이다. 통상적인 해양사고 발생건수 가운데 기관사고가 가장 많은 점을 고려하면 기관사에 대한 징계건수는 적은 편이다.

## 2.3 수산관계법령 위반 징계

어선이 조업이나 출입항 과정 등에서 법규를 위반한 경우에는 광역시도나 시군구 등 지자체에서 행정처분 결정을 한 다음 그 결과를 해양수산청에 알린다. 수산법령 위반 징계 대상자 267명 가운데 업무정지는 240명이고 견책 22명 그리고 면허취소는 5명이다. 면허취소는 허위자료 등으로 면허를 발급 받은 경우이다. 이들 업무정지기간은 5일이나 10일 단위로 부과 되었다. 업무정지 240명에 대한 처분은 10일이 10명, 15일 1명, 20일 19명, 30일이 106명으로 가장 많고, 40일이 77명으로 많았으며, 45일 5명, 50일 3명, 60일 9명, 80일 4명, 그리고 90일이 6명이다. 240명 전체 평균 징계량은 35.1일이다.

징계 대상자 가운데 가장 상위 면허는 3급이다. 그 이유는 이들이 승선하는 어선은 규모가 작기 때문이다. 따라서 6급항해사나 소형선박조종사가 대부분을 차지한다. 또한 모두가 항해사이고 기관사는 없다. 수산법이나 입출항 신고 등 조업이나 운항 관련 사항이 징계 대상이기 때문이다. 징계대상 면

히 266명 가운데 3급 25명, 4급 16명, 5급 50명, 6급 135명 그리고 소형선박조종사는 40명이다.

Table 3 State of violation rules relating to fisheries  
(Unit : person)

year	2014	2015	2016	2017	2018	total
Fisheries rules	56	63	39	29	46	233
Safety rules	2	1	9	9	12	33
total	58	64	48	38	58	266

이들의 징계대상이 되는 주요 위반사항은 수산자원관리법이나 수산업법 등 수산관련이 대부분이고 선박안전조업규칙 위반이 일부를 차지한다. 선박안전조업규칙 위반사항은 출입항신고의무 위반, 위치허위보고 및 출항통제 위반 등이다. 전체 징계대상자 중 수산관련 위반은 233명이고 선박안전조업규칙 위반은 33명이다.

Table 3은 수산관련 징계 대상자의 위반사항을 나타낸다. 5년간 수산관련 위반자는 등락을 거듭하는 추세이나, 선박안전조업규칙 위반자가 매년 점차 증가하였다. 2014년 세월호 사고 이후 국가적으로 어선을 포함한 선박 안전관리를 크게 강화하였음에도 이러한 경향이 나타난 점은 주목할 만하다.

### 2.4 선박직원법 위반 징계

해기사가 선박직원법을 위반한 경우에는 해양경찰서에서 관련법에 따라 징계량을 정하고 그 결과를 해양수산청에 통보한다. 선박직원법을 위반하여 면허 징계를 받은 사람은 모두 127명이다. 127명 가운데 업무정지 대상자가 117명으로 대부분을 차지하고 경고와 면허취소가 각각 5명이다. 면허취소 대상자는 허위서류로 면허를 발급 받은 경우이다. 업무정지 대상자 징계량은 1.5개월, 3개월 그리고 4.5개월 등 45일 단위로 정해진다. 117명 중 1.5개월 업무정지 처분을 받은 사람이 75명, 3개월 40명, 4.5개월 1명 그리고 12개월이 1명이다. 117명 모두에 대한 평균 업무정지기간은 38.1일이다.

전체 징계 대상자 127명 가운데 부정 면허발급으로 인한 면허 취소 5명을 제외하고 122명 위반사항을 살펴보면 해양환경보존 위반, 즉 해양오염이 59명으로 가장 많고 다음으로 음주운항 21명, 폭행 19명, 비행 12명, 선박이나 인명에 위협을 초래한 경우가 5명 그리고 기타가 6명이다.

### 2.5 원양산업발전법 위반 징계

원양어선 승선자가 원양에서 조업 중 원양산업발전법 제13조(원양어업자 등의 준수사항)를 위반한 경우에는 해양수산부 원양산업과(課)에서 대상자에 대한 징계량을 정하고 결과를 해양수산청에 통보한다. 5년간 위 조항을 위반하여 징계를 받은 사람은 모두 32명이다. 이들에 대한 업무정지는 1개월 단

위로 부과 되었다. 32명 중 26명이 1개월, 6명이 2개월 업무정지 처분을 받았다. 위반사항은 어획량 등 기록유지 소홀이나 허위 보고, 금지수역이나 금어기 위반 등 모두 조업 관련 조항이다. 이들 32명 전체 평균 업무정지기간은 34.8일이다. 징계 받은 사람은 모두 선장들이다.

### 2.6 선원법 위반 징계

선원법상 처분은 형법과 같은 벌칙조항이지만, 해기사 면허에 대한 징계와 해기사의 권익을 다루는 차원에서 이 연구 분석에 포함한다. 지난 5년간 선원법을 위반하여 'B해양수산청'에서 징계처분을 받은 사람은 모두 2명이다. 이들 두 명은 해양수산청 내부 '선원행정처분심의회'로부터 업무정지가 아닌 취업정지 1년 처분을 각각 받았다. 각 해양수산청마다 선원행정처분심의회가 구성되어 있다. 위원회는 선원해사안전과장이 위원장이 되고 각 과장이 위원으로 참석하며 총 5명으로 구성된다. 이들 피징계자 두 명의 선원법 위반사항은 제9조제1항 제1호에 정한 '선장의 직접지휘 의무위반'이다.

앞서 살펴본 심판원, 지자체, 해양경찰서 및 원양산업과 행정처분은 위법 행위자가 가진 해기사 면허에 대한 업무정지나 견책 징계를 한다. 하지만, 선원행정처분심의회에서 행하는 처분은 취업정지이다. 이 처분은 해기사가 가진 면허뿐만 아니라 선원수첩까지 회수하여 보관한다. 업무정지 처분을 받으면 면허를 발급기관에 제출하고 그 기간 동안 해기사가 아닌 일반선원으로 승선이 가능하므로 생계는 유지할 수 있다. 반면에, 취업정지 처분은 면허와 함께 선원수첩까지 해당기관에 제출하므로 일반선원으로 조차 승선이 불가하다. 심판원, 지자체, 해양경찰서, 원양산업과 및 해양수산청의 징계 현황을 그림으로 나타내면 Fig.1과 같다.

### 2.7 해기사 면허 발급 현황

국내 총 해기사 면허 건수, 항해사와 기관사 면허, 그리고 B해양수산청 면허발급 건수 등을 살펴본다. 2019년 2월말 현재 국내 모든 해양수산청에서 발급되어 유효한 해기사 면허는 총 144,197건이다(MOF, 2019). 그중 항해사 면허는 26,306건, 기관사는 20,008건이고 항해사와 기관사 면허를 겸하는 소형선박조종사 면허는 60,689건이다. 그 외에 통신 면허 등도 있다. 항해사 면허가 기관사보다 6,298건(31%) 더 많다. B해양수산청에서 발급한 해기사 면허는 총 48,803건이고 그 가운데 항해사는 13,150건, 기관사가 11,829건, 그리고 소형선박조종사는 6,396건이다.

(Unit : person)

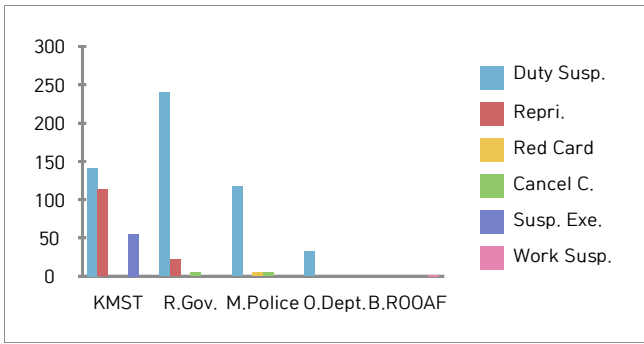


Fig. 1 Numbers of discipline for officers by agencies

Table 4 Officer's certificate in Korea on 2019

(Unit : person)

Certificate	All Kind	Except small vessel cert.	Deck officer	Engine officer
Nation	144,197	83,508	26,306	20,008
B·R00AF	48,803	42,407	13,150	11,829
Ratio(%)	33.8	50.8	50	59

B해양수산청 경우도 항해사 면허가 기관사보다 1,321건 (11%) 많다. B해양수산청이 전국 해기사 면허 발급건수에서 차지하는 비율은 48,803건(33.8%) 즉, 1/3이다. 하지만, 소형선박조종사 면허를 제외하면 전국 83,508건 가운데 42,407건으로 전국 면허 발급건수의 50.8%로 1/2을 넘는다. 전국과 B해양수산청 면허발급건수는 Table 4와 같다. 한국선원복지고용센터<sup>1)</sup> 발행 한국선원통계연보는 총 취업자 현황을 보여준다. 승선하거나 승선 대기 중인 항해사는 11,505명, 기관사는 10,090명으로 항해사가 1,415명(14%) 많다(KSWEC, 2018).

### 3. 해기사 행정처분상 문제점

#### 3.1 규정별 징계량 과소

각 규정과 위반사항이 상이함을 감안하더라도 행정처분 기관별 징계량 차이가 있다. 737명에 대한 업무정지나 취업정지 평균일수를 보면 선원법 위반에 따른 해양수산청 처분이 취업정지 1년으로 가장 길다. 업무정지 처분일수는 심판원 49일, 해양경찰서 38.1일, 지자체 35.1일 그리고 원양산업과 34.8일이다. 해양경찰서, 지자체 및 원양산업과 징계일수는 비슷하다. 수산관련 분야는 징계량이 낮을 뿐만 아니라 업무정지도 5일

이나 10일 단위로 부과할 수 있도록 되어 있다. 다른 규정은 1개월 단위로 업무정지 기간이 정해져 있다.

Table 5 Discipline standards for officer by ship officer's law

Violation contents	Rules	Disciplinary punishment		
		1st	2nd	3rd
Wrong action for life, property and environment	Rule 9/1/4	3 months susp.	1 year susp.	cancel cert.
Drunken operation	Rule 9/1/7	3 months susp.	1 year susp.	cancel cert.

같은 수산관계법령 위반사항에 대한 지자체별 징계량 편차도 크다. 예를 들어 '어선의 사용제한'을 정한 수산자원관리법 제22조1호를 위반한 경우가 그러하다<sup>2)</sup>. 이 위반사항에 대하여 부산광역시시는 업무정지 30일을, 제주도는 60일을 부과하고 있다. 이는 징계 양정규정의 미비와 처분 담당자가 재량권을 과도하게 행사한 것으로 보인다.

Table 6 KMST Guidelines of discipline for officer in accident

Vessel damage	Death & injury	Criteria for discipline	
		Heavy negligence	Slight negligence
Total loss	1 <sup>st</sup> class	6 months~1 year susp., or cancel cert.	4~8 months susp.
	2 <sup>nd</sup> class	5 months~1 year susp., or cancel cert.	4~7 months susp.
	3 <sup>rd</sup> class	4 months~1 year susp.	4~6 months susp.
	Non	3 months~1 year susp.	3~6 months susp.

또한 Table 5와 같이 선박직원법 처분기준이나 Table 6 해심법의 징계 양정표에는 위반횟수를 고려하거나 징계범위를 두어 당사자에 대한 사정을 감안할 수 있도록 하고 있지만 선원법 처분기준은 그러하지 않다. 단지 취업정지 1년만 규정하고 있다. 해심법은 인적피해가 있는 경우에도 징계량이 최대 1년을 넘지 않도록 하고 있다. Table 5의 1급사상은 2인 이상 사망이나 실종자가 있는 경우이고, 2급사상은 1인 사망이나 실종 또는 2인 이상 중상자, 3급사상은 1급이나 2급 사상 이외에 부상자가 발생한 경우를 말한다.(KMST, 2017) 즉, 심판원에서 1년 업무정지를 하는 경우는 국가적인 초대형 사고에 국한된다.

1) 한국선원복지고용센터 : KSWEC, Korea Seafarer's Welfare & Employment Center.

2) 어선의 사용제한) 어선이 허가된 어업 방법으로 다른 어업을 하는 어선의 조업을 돕거나, 다른 어업을 하는 어선의 도움을 받아 조업하거나, 다른 어선의 조업활동을 방해하는 행위.

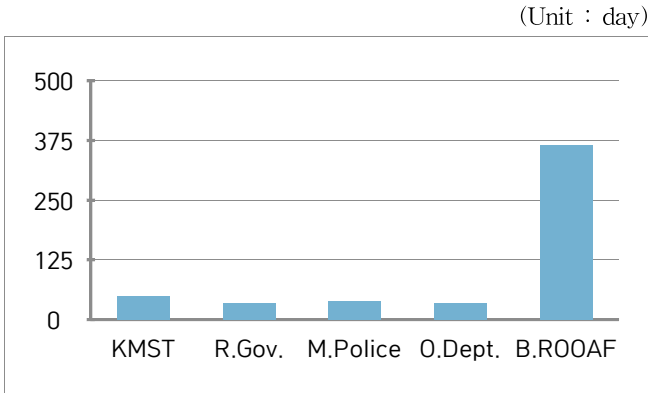


Fig. 2 The average day of duty and work suspension by agencies

### 3.2 징계 규정의 미비

선박직원법은 제9조(면허의 취소 등), 수산업법은 제71조(해기사면허의 취소 등), 해심법은 제6조(징계의 종류와 감면) 그리고 원양산업발전법은 제11조(원양어업허가의 취소 등)에 해기사 행정처분에 관한 조문을 두고 있다. 하지만 선원법은 징계에 관한 규정이 없다. 다만, 선원법 제124조(행정처분)에 선박소유자나 선원이 이 법이나 이 법에 따른 명령을 위반한 경우 시정을 명할 수 있다고 정하고 있다. 시행령이나 시행규칙에도 선원징계에 대한 조문은 없다. 선원법상 징계는 오로지 해양수산부 훈령 ‘선원업무 처리지침’ 제29조(심의기준)에만 정하고 있다. 그런데 훈령 제29조의 법률상 근거조문은 선원법 제124조를 따른다고 밝히고 있다. 하지만 앞서 적은 바와 같이 법 제124조는 선원 징계에 관한 규정이 아니라 시정에 관한 내용이다.

징계와 시정은 그 규정과 대상이 달라야 한다. 예를 들어, 해심법 제5조(제결)와 제5의2(시정 등의 요청)이 그러하다. 같은 법 제5조3항에 “심판원은 필요하면 해기사 이외의 해양사고관련자에게 시정 또는 개선을 권고하거나 명하는 제결을 할 수 있다”고 밝히고 있다. 또한 법 제5의2에 “해양사고관련자가 아닌 행정기관이나 단체에 대하여 해양사고를 방지하기 위하여 시정 또는 개선조치를 요청할 수 있다”고 정하고 있다. 즉, 시정조치는 해기사가 아닌 자나 기관 또는 단체에 요구하는 것이다. 따라서 현재 선원법상 제124조를 근거로 해기사 면허 징계를 함은 적절하지 않다. 징계규정이 훈령으로 정해진 것도 하위규정에 위임 정도가 지나치다고 할 수 있다.

### 3.3 면허 종류별 징계 대상자 과소

승선 선박이나 직종에 따라 면허 징계 대상자도 편차가 크다. 앞서 2.2절에서 살펴본 바와 같이 기관사보다 항해사 면허 소지자의 징계 대상자가 훨씬 많다. 해양사고 종류별 발생현황과 해기사 면허 직종별 징계자수의 상관관계를 알아보기 위해 해심원 통계자료를 참고로 살펴본다. 2014년부터 2018년까지 5년간 국내에서 발생한 해양사고는 모두 10,993건이다

(KMST, 2018). 이 가운데 기관손상사고는 3,491건으로 전체 31.8% 즉, 약 1/3을 차지한다. 하지만 같은 기간 5년간 심판원 재결사건 총 1,036건 가운데 기관손상사건은 60건으로 전체의 5.8%에 그친다. Fig. 3은 기관손상사건과 비기관손상의 발생건수와 심판원 재결건수 비율을 보여준다.

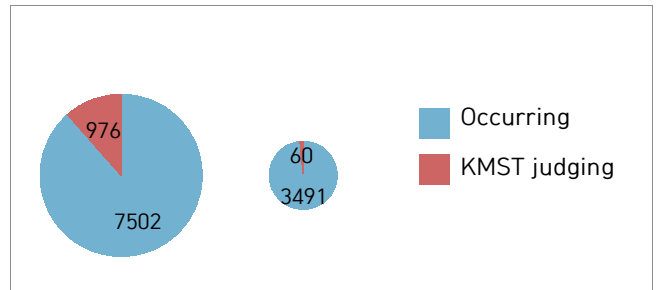


Fig. 3 The ratio of occurrence and KMST judgment for engine accidents and non-engine accidents.

이와 같이 기관손상사건의 재결 비율이 낮은 이유가 대부분 경미한 손상이어서 그럴까? 그렇지 않다. 심판원은 해양사고 발생현황을 사고종류별 손상별로도 집계한다. 이때 피해는 선박피해를 대상으로 하고 피해정도는 네 가지 즉, 전손, 중손, 경손 그리고 무손으로 구분한다. 손상별 해양사고 발생현황 통계자료를 보면 위 5년간 발생한 사고 중 심판대상이 되는 전손이나 중손 사고는 전체 767건이고, 그 가운데 기관손상사건이 126건으로 16.4%를 차지하지만 기관손상사건이 운항관련 사건보다 심판청구 되는 비율이 낮아 기관사 면허 소지자들이 징계 받을 가능성이 그만큼 낮다. 기관사고로 촉발된 충돌이나 운항사고의 경우에는 사건명이 기관사고가 아닌 충돌 등으로 정해지는 경우도 있다. 또한 기관손상 피해액이 상당함에도 어선이나 소형선박이라는 이유로 조사로만 그치고 심판청구 되지 않는 경우가 대부분이다. 더불어 기관사고는 제3자에게 피해를 주지 않은 경우가 많으므로 해경함정에 예인되거나 수협에 보험금 신청을 하는 경우 외에는 보고되지 않은 경우도 빈번하다. 더불어 기관손상은 기계적 결함에 따른 것이 많으므로 그 원인규명에 한계도 있다.

다음으로, 어선 승선자들이 비어선 승선 해기사보다 징계 대상자가 될 가능성이 낮다. 이는 2014년부터 2018년까지 지난 5년간 심판원 통계자료에서 나타난다. 통계자료 중 선박용도별 해양사고 발생현황을 보면 전체 척수는 12,326척이다. 그 가운데 어선은 8,396척으로 68.1%, 비어선은 3,930척으로 31.9% 즉, 어선이 비어선의 두 배 이상 많다. 하지만 주로 어선에 승선하는 6급항해사와 소형선박조종사 면허 소지자에 대한 심판원 징계는 309명 가운데 54명으로 17.5%에 그친다.

### 3.4 징계 경감 규정 미비

선원법 행정처분 기준은 징계 감면 등에 대한 규정이 없다. 반면에 해심법은 제6조(징계의 종류와 감면)제3항에 ‘징계를 할 때 해양사고의 성질이나 상황 또는 그 사람의 경력과 그

밖의 정상을 고려하여 이를 감면할 수 있다'고 정하고 있다. 또한 제6조의2(징계의 집행유예)에 '선박운항에 관한 직무교육을 받을 경우 징계 집행을 유예할 수 있다'고 정하여 징계를 대체하고 있다. 선박직원법 시행규칙 제20조에 따른 행정처분의 기준 별표2도 감경규정<sup>3)</sup>을 두고 있다. 즉, '처분권자는 위반행위의 동기, 내용, 회수 및 위반의 정도 등 아래에 해당하는 사유를 고려하여 그 처분을 감경할 수 있다'라고 정하고 있다.

### 3.5 선원행정처분심의회

현재 해양수산청 선원행정처분심의회는 구성원 모두가 지방청 내부 과장들로 이루어져 있다. 심의회 위원장은 선원해사안전과장이 맡는데 선박이나 항해에 대한 지식이나 경험이 없는 경우가 많다. 그 이유는 과거와 다르게 해양수산청 선원해사안전과장직을 일반 행정가들이 맡기 때문이다. 위원회 간사도 선원해사안전과 해무팀에 근무하는 일반 행정직 주무관을 임명한다. 위원장 이외에 위원이 되는 다른 과장들은 당연히 일반 행정 전문가들이다. 선박운항이나 해양사고 분야에 전문성이 낮은 위원들로 구성된 위원회에서 해기사 징계를 심사하고 징계량을 조문에 따라서만 정하는 현행 절차나 인적구성에 개선이 필요한 것으로 보인다.

## 4. 개선방향

### 4.1 규정별 징계량 편차 과소 해결

해기사 면허에 대한 징계량이 부서별로 다른 점은 개선되어야 한다. 현재 해기사 징계와 관련된 법규는 주무부서가 각각 다르다. 선원법과 선박직원법은 선원정책과, 심판법은 해심원, 수산업법은 어업정책과, 수산자원관리법은 수산자원관리과, 원양산업발전법은 원양산업과, 그리고 선박안전 조업규칙은 지도교섭과 등으로 나뉜다. 실무를 맡는 한 부서에서 이들 관련 규정의 형평성을 조정하거나 다루기는 불가능하다. 본부 법무담당관실 등에서 종합적이고 체계적으로 검토하고 개선해야 한다. 징계양정 형평성을 맞추고 통일성을 기함이 좋다.

### 4.2 징계 법규 미비 해소

선원법에서 해기사의 권익을 다루는 징계 규정을 상위 법이나 시행령 또는 시행규칙에 정하지 못하고 하위 훈령에 두는 것은 불합리하다. 선박직원법이나 해심법 등과 같이 법에 징계 규정 조문을 신설함이 마땅하다. 아울러 현행 선원법 제124조의 시정에 관한 내용도 징계조문 신설과 함께 수정되어야 한다.

### 4.3 면허 종류별 징계량 과소 해결

기관사고가 어선이나 소형 비어선에서 많이 발생한다는 점을 감안하더라도 현재의 항해사 면허에 치우치는 징계 부과 현상은 올바르지 않다. 해결방안으로 기관사고가 선박이나 선사 등에서 누락 없이 행정기관에 보고 되도록 해야 한다. 어선이나 소형 화물선 사고는 소규모 선박이고 이들 선박의 해기사 하위 면허 소지자라는 이유로 조사나 심판청구 대상에서 제외되는 경우가 많다. 해양사고 예방에 대해 계도하고 경각심을 주는 차원에서라도 피해가 큰 소형선박이나 어선사고는 제대로 다루어야 한다. 징계 부과는 견책이나 집행유예를 하더라도 조사나 심판 과정을 거치는 것만으로도 사고 재발방지나 예방 효과는 있다.

### 4.4 징계 경감 규정 미비 해소

선원법상 해기사 행정처분 기준에 경감규정이 없는 점은 아쉽다. 오늘날과 같이 승선생활을 기피하는 현실에서는 더욱 그러하다. 과실이나 부주의 등으로 사고를 야기한 직원에 대해 중하게 책임을 물어야 함은 마땅하다. 하지만 무사고로 운항하고 처음 사고가 났거나 당시 사정이 있는 경우 등은 경감 규정을 두어 이들이 다시 빠른 시일 내에 선박에 복귀하도록 해야 한다.

### 4.5 선원행정처분심의회 재구성

지금과 같이 선원행정처분심의회를 위원장과 위원 그리고 간사까지 모두 일반 행정가로 구성하고 심사와 결정을 내리는 것은 재고가 필요하다고 보인다. 심의회에 선박 운항 전문가와 해기 관련단체 등의 참석이 필요하다. 외부 인사 배치가 어렵다면 우선 심판원에 근무하는 조사관이나 심판관을 활용하는 방안도 좋다. 그 외에 가능하면 법률가도 참여함이 더 효과적일 것으로 보인다. 전문가나 외부인사 참여를 통하여 제도나 과도한 징계 규정 개선 등을 이룰 수도 있다.

### 4.6 선원정책방향 수정

A부처는 2019년 1월 '제1차 선원정책 기본계획('19~'23)'을 수립·발표하였다. 동 계획은 3개 추진전략과 16개 세부 추진과제를 담고 있다. 첫 번째 전략인 '안정적 선원 수급체계 구축'은 주로 신규 선원 확충에 대한 내용이 대부분이다. 두 번째 전략인 '선원 근로여건 개선 및 복지 확대'도 징계선원에 대한 사항은 없다. 이미 선원이나 해기사로 재직하고 있는 사람 즉, 기존 숙련된 인원에 대한 배려나 계획은 없다. 해기 문외한을 데려와 키운다는 전략이다. 선박을 모르는 일반국민을 새로이 해기사로 육성하는 것보다 전국적으로 연간 수백 명에 이르는 징계 대상자들을 아우르고 조속히 현업에 복귀하도록

3) (감경사유) 1. 위반행위가 고의나 중대한 과실이 아닌 경우 2. 인명이나 재산 피해가 적은 경우 3. 처음 위반행위를 한 경우로 3년 이상 해기사 직무를 모범적으로 해온 사실이 인정된 경우.

하는 방안이 시간과 비용 및 효과측면에서 나아 보인다. 유사한 제도로 심판원 징계집행유예제도를 참고할 만하다.

실례로 한국해양수산연수원에서 매년 오선 폴리텍 과정으로 120명 정도 신규 해기사를 양성한다. 이들 1인당 교육비용이 1,000만원이므로 연간 12억, 기간은 최소 9개월이 소요된다. 국내에서 연간 수백 명에 달하는 징계 대상 해기사 중 120명 정도의 징계를 감면, 유예 및 교육으로 대체하면 신규 해기사 양성비용이 절감된다. 10년 기간만 잡아도 120억 예산과 막대한 시간을 절약하고 기존 해기사의 높은 해기기술을 유지·활용할 수 있다.

### 5. 결 론

이상에서 살펴본 문제점에 대한 개선안으로 첫째, 관련 규정별 징계량 편차 해소를 위해 해양수산부 법무팀에서 징계 관련 규정 전반을 비교하여 개정하고, 둘째로 선원법에 징계 조문을 신설하며, 셋째로 면허종류별 징계량 편차를 줄이기 위해 사고종류별 조사·심판을 균형 있게 하고, 넷째로 선원법에 징계 경감규정을 신설하며, 다섯째 선원행정처분심의회 구성을 개선하고, 마지막으로 선원육성정책에서 징계 해기사에 대한 고려를 포함할 것을 제안한다.

현행 해기사 징계 규정은 과거 해운과 수산 경기가 좋고 승선을 원하는 구직자가 많던 시절에 제정되었다. 하지만 현재는 과거와 사정이 크게 다르다. 그러함에도 앞서 살펴본 해기사 징계와 관련된 여러 문제점이 오랫동안 식별이나 개선되지 않은 이유는 그 대상자들이 사고 당사자이고 개인 신분이어서 제대로 목소리를 낼 수 없었기 때문이다. 이런 과제는 앞으로 한두 사람이 해결하기는 어려워 보인다. 해기사 교육기관, 선주협회, 선원노동조합 및 해기사 단체 등에서 이들 문제점을 제대로 파악하고 관계부처에 제도개선을 요구하거나 용역 수행 등이 필요하다.

현재까지 실제 해기사 징계에 관한 구체적인 연구자료가 없어 이번 연구 시 비교나 참고를 하지 못해 아쉽다. 본 연구가 전국 전체 징계 대상자를 조사·분석하지 못하여 표본에 한계는 있다. 하지만, B해양수산청이 전국 최대 지방해양수산청으로 상당한 대표성이 있다고 판단된다. 향후 전국단위 연구가 필요할 것으로 보인다.

### References

[1] B·ROOAF(2014~2018), “The List of Administrative Disciplinary for Officer’s Certificates”, pp. 1-10.

[2] KMST(2017), “The Guideline of Officer’s Disciplinary Related to Marine Accidents”, p. 1.

[3] KMST(2018), “The Statistics of Marine Accidents according to Accident Kinds”, p. 1.

[4] KSWEC(2018), “The Current Situation of Officer’s

Employment in Korea”, pp. 1-3.

[5] Ministry of Oceans and Fisheries(2019), “The Current State of Officer’s Certificate in Korea”, pp. 1-3.

---

Received 5 April 2019  
 Revised 19 April 2019  
 Accepted 25 June 2019