

해양안전심판제도의 개선방안에 관한 입법론적 제언

이 정 원*

차 례

- I. 들어가며
- II. 해양안전심판의 대상 및 본질
 - 1. 해양안전심판의 대상
 - 2. 해양안전심판제도의 본질과 구조
- III. 해양안전심판제도에 대한 입법론적 개선방안
 - 1. 해양사고 조사절차와 해기사 등에 대한 징계절차의 분리
 - 2. 구조적 측면에서의 해양안전심판제도에 대한 사법심사 강화방안
 - 3. 해양안전심판제도의 운영과 관련한 사법심사 강화방안
 - 4. 해기사 등의 과실비율 산정제도의 폐지
- IV. 결 론

* 부산대학교 법학전문대학원 부교수·변호사

접수일자 : 2012. 10. 29 / 심사일자 : 2012. 11. 22 / 게재확정일자 : 2012. 11. 30

I. 들어가며

해양안전심판제도는, 18세기 말엽부터 출현하기 시작한 기선의 상용화에 따른 해양사고의 급증으로 인해 해상에서의 인명과 재산의 손해가 증가하자 해양사고의 원인을 분석·탐구하여 해양사고의 감소 및 해양안전을 확보하기 위해 고안된 제도이다.¹⁾ 각 국의 해양안전심판제도는 그 형태 및 내용의 다양성으로 인해 이를 일률적으로 정의하기가 용이하지 않지만, 현재 각 국이 채용하고 있는 해양안전심판제도의 공통적 요소를 고찰해 본다면 해양안전심판제도란 “일정한 국가기관이 구체적인 해양사고의 원인을 재판의 방법에 의해 심리·판단하는 공권적 국가작용”이라고 할 수 있을 것이다.²⁾ 우리나라의 경우, 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률(이하 ‘해양안전심판법’이라 함)은 해양안전심판제도의 목적을 「해양사고³⁾에 대한 조사 및 심판을 통해 해양사고의 원인을 밝힘으로써 해양안전의 확보에 이바지함을 목적으로 한다」라고 규정하고 있다.⁴⁾

우리나라의 해양안전심판제도를 연혁적으로 살펴보면⁵⁾, 일제 강점기인 1912년경 조선총독부가 체신국 산하에 해사과를 설치한 후 1914년경 조

1) 박경현, “우리나라 해난심판법의 문제점과 개정방향에 관한 연구”, 한국해양대학교 대학원 박사학위논문, 1997. 12., 한국해양대학교, 15쪽.

2) 조동오·목진용·박용욱, “우리나라 해양안전심판제도의 발전방향”, 2002. 11., 한국해양수산개발원, 5쪽.

3) 해양안전심판법 제2조는 해양사고를 다음과 같이 규정하고 있다.

1. "해양사고"란 해양 및 내수면(內水面)에서 발생한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사고를 말한다.

가. 선박의 구조·설비 또는 운용과 관련하여 사람이 사망 또는 실종되거나 부상을 입은 사고

나. 선박의 운용과 관련하여 선박이나 육상시설·해상시설이 손상된 사고

다. 선박이 멸실·유기되거나 행방불명된 사고

라. 선박이 충돌·좌초·전복·침몰되거나 선박을 조종할 수 없게 된 사고

마. 선박의 운용과 관련하여 해양오염 피해가 발생한 사고

1의2. "준해양사고"란 선박의 구조·설비 또는 운용과 관련하여 시정 또는 개선되지 아니하면 선박과 사람의 안전 및 해양환경 등에 위해를 끼칠 수 있는 사태로서 국토해양부령으로 정하는 사고를 말한다.

4) 동 법 제1조.

5) 우리나라 해양안전심판제도의 연혁에 대해서는 조동오 외 2인, 앞의 논문 5-8쪽을 참조하였음.

선해원징계령 및 조선총독부 해원심판관제의 공포를 거쳐 체신국 내에 해원심판소를 설치한 것을 그 효시로 하는데, 해방 후의 과도기를 거쳐 1961. 12. 6. 법률 제813호로 ‘해난심판법’이 제정·공포됨으로써 우리나라의 해양안전심판제도가 본격적으로 확립되기에 이르렀다.

우리나라의 경우 해양안전심판은 국토해양부장관 소속의 해양안전심판원(이하, 심판원이라 함)이 담당하고 있으며⁶⁾, 심판원은 재결로써 해양사고의 원인을 규명하고, 해양사고가 해기사나 도선사의 직무상 고의 또는 과실로 인해 발생한 경우에는 재결로써 해당 해기사 등을 징계할 수 있다.⁷⁾ 한편 해양안전심판법에 따르면 해양사고에 대해서는 지방해양안전심판원(이하, 지방심판원이라 함)과 중앙해양안전심판원(이하, 중앙심판원이라 함)이 각 재결을 하도록 규정하면서⁸⁾, 중앙심판원의 재결에 대해서는 대법원에 소를 제기할 수 있도록 규정하고 있다.⁹⁾ 그러나 심판원은 직제상 국토해양부 소속 행정기관으로서, 비록 심판관은 해양안전심판법이 정한 신분의 보장을 받고는 있지만 각급 심판원의 심판원장과 심판관이 국토해양부 소속의 별정직 공무원이라는 점에서, 해양안전심판제도와 관련해서는 국민의 헌법상 기본권인 재판청구권을 침해하는 것은 아닌지 하는 위헌성 논란이 계속되고 있다.¹⁰⁾

한편 해양안전심판제도의 법적 성질에 대해서는, 우리 법상 해양안전심판제도는 국가가 해양사고에 대한 조사와 심판을 통하여 해양사고의 원인과 결과를 명백하게 하고 해양사고에 대한 귀책사유가 있는 해기사 등을 재결로써 징계하는 제도로서 행정심판법 제4조에서 규정한 특별행정심판제도라고 본다.¹¹⁾ 특별행정심판제도로서의 해양안전심판제도는 국가

6) 해양안전심판법 제3조.

7) 위 법률 제4조 제1항 및 동 법 제5조.

8) 위 법률 제40조 이하 및 동 법 제58조 이하 참조.

9) 위 법률 제74조 제1항.

10) 해양안전심판제도의 위헌성 여부와 관련해서는, 위헌설의 견해는 성낙인, 『헌법학』 제12판, 법문사, 2012, 1222쪽 및 이정원, “해양안전심판과 헌법 제27조의 재판청구권”, 법조협회, 2010. 12., 191쪽 이하, 합헌설의 견해는 박경현, “중앙해난심판원의 재결에 대한 소”, 한국해법회지 제17권 제1호(1995), 47쪽 및 김인현, “해난심판법 제74조 제1항의 위헌성 여부”, 목포해양대학교 논문집 제8집(2000. 8.), 102 등 각 참조.

11) 이정원, 앞의 논문, 175쪽; 박경현, 각주1)의 논문, 8-9쪽.

기관이 특정한 해양사고의 원인을 사법적 절차에 따라 심리·판단하는 제도라는 점에서 광의의 사법작용에 속한다고 볼 것이며¹²⁾, 따라서 해양안전심판절차에도 사법절차가 준용되어 재판의 이념인 재판의 적정·공평·신속·경제의 네 가지 이념이 적절히 구현되어야 한다.¹³⁾

본고에서는 과연 준사법적 특별행정심판절차로서 해양안전심판제도가 위에서 언급한 재판의 이념을 적절히 구현하고 있는지 여부를 살펴보고, 그 입법론적 개선방안을 논의해 보고자 한다. 이를 위해 이하에서는 먼저 해양안전심판제도의 본질과 대상에 대한 고찰을 해 본 후, 해양안전심판제도의 본질과 대상에 비추어 볼 때 과연 현행 해양안전심판제도가 해양사고의 원인규명에 효율적으로 대응할 수 있는 체계인지 하는 점과 해기사 등 해양사고관련자¹⁴⁾의 징계와 관련한 실체적·절차적 권리를 적절히 보호하고 있는지 하는 점에 대해 고찰한 후 그 개선방안에 관하여 논의해 보고자 한다.

II. 해양안전심판의 대상 및 본질

1. 해양안전심판의 대상

연혁적·비교법적으로 고찰할 때 해양안전심판의 객체, 즉 무엇이 해양안전심판의 대상인가 하는 점에 관해서는 소위 ‘선원심판주의’와 ‘해양사고심판주의’로 대별된다. 선원심판주의는 해양사고를 일으키거나 일으킬 우려가 있는 선원의 행위를 심판의 대상으로 한다¹⁵⁾는 점에서 기본적으로 선원에 행위에 대한 처벌의 성질을 가지고 있는데 대표적 입법례로는 프랑스의 해양안전심판제도를 들 수 있고, 해양사고심판주의는 선원의 행

12) 박경현, 위의 논문, 9쪽.

13) 위의 논문, 11-12면; 이정원, 앞의 논문, 184쪽.

14) 해양안전심판법상 ‘해양사고관련자’란 해양사고의 원인과 관련된 자로서, 해양사고의 조사 등을 담당하는 조사관에 의해 해양사고 발생의 원인과 관계가 있다고 인정되어 지정된 자를 말한다(동 법 제2조 제3호, 제39조).

15) 박경현, “해양안전심판원의 심판조직에 관한 소고 1”, 원간 해양한국(2002. 12.), 한국해사문제연구소, 123쪽.

위가 아닌 해양사고 그 자체를 심판의 대상으로 하며 프랑스법제를 제외한 대부분의 국가가 취하고 있는 입법례이다. 해양안전심판법은 제1조에서, 해양안전심판제도의 목적이 해양사고에 대한 조사 및 심판을 통해 해양사고의 원인을 규명함으로써 궁극적으로는 해양안전의 확보에 있음을 명확히 하고 있으며, 비록 해양안전심판을 통해 해양사고에 대한 귀책사유가 있는 해양사고관련자에 대한 징계를 하고는 있으나, 해양안전심판제도가 궁극적으로 추구하는 제1의 목표는 해양사고의 원인규명을 통한 해양안전의 확보에 있고, 해양사고에 대한 귀책사유 있는 해기사 등에 대한 징계는 부차적인 것이라고 보는 것이 일반적 견해이다. 따라서 우리나라 해양안전심판제도는 선원심판주의가 아닌 해양사고심판주의에 기초하고 있음을 알 수 있다.¹⁶⁾

2. 해양안전심판제도의 본질과 구조

한편 이미 위 I.항에서 언급한 바와 같이 해양안전심판제도는 근대 기계문명의 발달과 함께 주요 해운국가에서 발달한 특별한 재판제도로서¹⁷⁾, 그 법적 성질은 광의의 사법작용이라고 보아야 할 것이다. 이에 따라 해양안전심판법은 심판관의 신분보장, 일사부재리원칙의 채택, 심판관 등의 제척·기피·회피제도를 인정하고 있으며, 해양사고에 관한 심판청구와 심판의 유지·수행권을 조사관에게 전속시킴(국가청구권주의, 청구독점주의)¹⁸⁾과 동시에 조사관에게 특정 해양사고를 해양안전심판에 부칠 것이지 여부에 대한 재량권을 부여하고 있고(청구편의주의)¹⁹⁾, 심판절차와 관련하여서도 공개심판주의, 구술변론주의, 증거심판주의, 자유심증주의를 채택하고 있다는 점에서 해양안전심판법상 해양안전심판제도는 형사소송법상 탄핵주의와 유사한 구조로 되어 있다.²⁰⁾ 또한 해양안전심판법은 해양

16) 박경현, 위의 논문, 123면; 윤배경, “해난심판과 형사소송의 차이점에 대하여”, 해양안전 1998. 가을호, 중앙해양안전심판원, 38쪽.

17) 조동오 외 2인, 앞의 자료, 5쪽.

18) 해양안전심판법 제38조 제1항.

19) 위 법률 제34조 제2항.

20) 윤배경, 앞의 논문, 39-40쪽; 김현, “해양안전심판원 조사관의 원고적격”, 법률신문 2002. 11. 4.자, 법률신문사.

안전심판제도의 탄핵적 구조 및 대심적 구조를 감안하여 해양사고관련자들의 정당한 권리옹호를 위해 심판변론인제도를 도입하여 심판원에 대한 신청·청구·진술 등의 대리 또는 대행업무 등을 수행하도록 하고 있다.

현행 해양안전심판제도의 본질과 관련해서 특징적인 점은 현행법상 해양안전심판제도는 심판절차상 탄핵적 구조 및 대심적 구조를 도입하고 있긴 하지만, 직권주의적 요소 또한 도입하고 있다는 점이다.²¹⁾ 따라서 해양사고의 원인규명에 대한 책무를 지고 있는 심판원의 주도에 의해 심리의 진행을 직권으로 행하고, 필요한 경우 직권으로 증거조사를 할 수 있다.²²⁾ 또한 심판원은 필요적으로 구술변론을 거쳐야 하지만 구술변론이 불필요하다고 인정하는 경우 심판장은 구술변론을 거치지 않고 재결을 할 수 있다.²³⁾

이와 같은 해양안전심판제도의 직권주의적 운영은 해양안전법 제1조에서 규정한 해양사고의 원인규명 측면에서 적절한 방안이라고 보여 진다. 그러나 우리 해양안전심판제도의 주된 취지가 해양사고의 원인규명을 통한 해양안전의 확보에 있다면, 굳이 해양안전심판제도를 재판절차에 준하는 방식으로 규정할 필요가 있을까 하는 의문이 있다.

Ⅲ. 해양안전심판제도에 대한 입법론적 개선방안

1. 해양사고 조사절차와 해기사 등에 대한 징계절차의 분리

우리 해양안전심판제도는 그 주된 목적이 해양사고의 원인규명과 이를 통한 해양안전의 확보에 있음은 이미 언급한 바와 같다. 그러나 해양안전심판원은 해양사고가 해기사 등의 직무상 고의 또는 과실로 인하여 발생한 것으로 인정하는 때에는 재결로써 해당자를 징계하여야 한다.²⁴⁾ 그러

21) 박경현, 각주1)의 논문, 266쪽.

22) 해양안전심판법 제48조 제1항. 실제 해양안전심판절차에서도 심판장 및 심판관은 조사관이나 심판변론인에 앞서 직권으로 증거조사를 실시하고 있다.

23) 위 법률 제45조 제1항.

24) 위 법률 제5조 제2항.

나 해양사고에 대한 직무상 귀책사유가 있는 해기사 등에 대한 징계제도는 해양안전심판제도의 주된 목적이 아닌 부차적인 것으로서²⁵⁾, 특히 우리 해양안전심판법이 선원심판주의가 아닌 해양안전심판주의에 기초하고 있다는 점을 감안한다면 해기사 등에 대한 징계절차는 원인규명절차와 분리하여 해기사 등에 대한 징계절차에 대해서는 실체적 진실발견을 위한 노력과 함께 해양사고관련자의 절차적 권리보호를 위한 제도적 장치가 확립되어야 한다.

한편 현행 해양안전심판제도는, 주된 목적이 해양사고의 원인규명과 이를 통한 해양안전의 확보에 있음으로 인해 직권주의적 요소를 가지고 있지만, 다른 한편으로는 대심적 구조 및 탄핵적 구조를 겸유하고 있다. 해양안전심판제도의 주된 목적인 해양사고의 원인규명의 측면에서 본다면, 형사절차상 수사의 주체인 검사와 유사한 지위에 있는 조사관에 의한 해양사고의 충실한 조사를 통한 실체적 진실의 발견이 우선한다고 볼 것이므로 재판절차에서 요구되는 절차적 정의를 보장하기 위한 해양안전심판법상 각종 장치들은 효율성 측면에서 해양사고의 원인규명에 크게 도움이 되지 않는다고 볼 수 있다.

필자의 생각으로는, 현행 해양안전심판제도가 위와 같이 직권적 요소와 탄핵적·대심적 요소를 겸유하고 있는 이유는 아마도 우리 해양안전심판제도에 과거 일제하의 해원징계법에 의한 선원의 징계와 5. 16. 이후 제정된 해난심판법의 주목적인 해양사고의 원인규명이라는 두 가지 목표가 혼재되어 있기 때문이 아닌가 한다.²⁶⁾ 그러나 현행 해양안전심판제도가 해양사고의 원인규명과 해기사 등에 대한 징계라고 하는 두 가지 기능을 하나의 절차에서 수행하다 보니 해양사고의 원인규명이라는 주된 목적에 효율적으로 대처하지 못할 소지가 있다.

우리 해양안전심판제도의 적절한 좌표 설정을 위해 주요 해운선진국들의 해양안전심판제도를 비교법적으로 고찰해 보면, 영국의 경우 해양사고의 조사는 교통부(DOT, Department of Transportation)의 外局인 해양안전

25) 서동희, “해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률과 관련한 약간의 검토”, 해상·보험법 연구 제2권 제1호(2006), 해상보험법연구회, 82쪽.

26) 같은 취지, 위의 논문, 81쪽.

조사국(Marine Accident Investigation Branch)이 담당하며, 해양안전심판은 간이심판소(Court of Summary Jurisdiction)나 해양안전위원(Wreck Commissioner)이 담당하고 제2심과 제3심은 각 고등법원(High Court)²⁷⁾와 최고법원(The Supreme Court)²⁸⁾이 담당함으로써, 해양사고의 조사와 심판기관을 분리하고 있다. 미국의 경우, 해양사고의 원인조사와 징계업무를 1차적으로 미국해안경비대(United States Coast Guard)가 관장하고, 중대해양사고 또는 해안경비대 사령관의 재결에 대해서는 ‘독립국가안전위원회법(The Independent Safety Board Act)’에 근거하여 설립된 ‘국가교통안전위원회(National Transportation Safety Board)’가 독점적으로 조사 및 심판권한을 행사하며, 제3심과 제4심은 각 연방항소법원(The Appellate Court)과 연방대법원(U. S. Supreme Court)의 관할로 되어 있다. 특기할 점은 제1심과 제2심의 경우 비록 형식상으로는 해양사고의 원인조사와 징계를 동일기관에서 수행하고 있으나, 해기사 등에 대한 징계절차에 관한 심판의 주체는 상대적으로 업무의 독립성과 신분의 보장이 이루어져 있는 행정법판사(Administrative Law Judge)²⁹⁾에 의해 이루어지고 있다는 점이다. 일본의 경우, 2008.(平成20년) 10. 1. 국토교통성설치법의 개정에 따라 해난심판법이 개정되면서 구 해난심판청은 폐지되고 해난심판소가 신설되었다. 개정 전 해난심판법에 따르면, 운수성 산하 심판기관으로서 지방해난심판청과 고등해난심판청이 각 심판업무를 담당하고, 해양사고조사업무는 해난심판청 소속의 특별기관인 해난심판이사소가 담당하였다. 그러나 신법 하에서는 해난의 원인규명은 운수안전위원회가 행하고, 해난심판소는 선원 등에

27) 영국의 High Court는 주요 민사사건의 1심과 일부 항소심 사건을 담당하는데, 본고에서는 편의상 High Court를 고등법원이라고 번역하였으나 영국에는 Court of Appeal이 우리의 고등법원에 해당하는 항소법원이다.

28) 종래 영국에서는 최고법원의 기능을 상원의 귀족원(House of Lords)이 담당하였으나, 2005년 헌법개혁법(The Constitutional Reform Act 2005) 제정에 의해 최고법원을 신설하였다.

29) 미국 해양안전심판절차에서의 행정법판사는 미연방 행정절차법(The Administrative Procedure Act) 제556조 b항[5 U.S.C. 556(b)]에 따라 해안경비대 사령관에 의하여 임명된 자로서, U.S. Code 7703 및 7704에서 정한 해기사 면허의 정지 또는 취소에 관한 절차를 주재하는 자를 말한다(46 CFR 5.19). 미국 해양안전심판제도상 행정법판사는 법원경력 최소 2년 이상, 변호사경력 최소 7년 이상, 특히 해안경비대 소속 행정법판사의 경우 해군법무관 경력이 필수적으로 요구된다.

대한 징계처분만을 담당하고 있다.³⁰⁾

주요 해운선진국의 해양안전심판제도의 비교법적 고찰을 통해 알 수 있는 사실은 각국의 상황에 따라 정도의 차이는 있으나 해양사고조사업무와 선원 등에 대한 징계업무가 별도의 기관에 의해 처리되거나, 동일한 기관에 의해 처리되더라도 선원 등에 대한 징계절차는 그 준사법적 특성상 법원 등에 의한 사법적 심사가 강화되는 추세라는 점이다. 이미 앞서 언급한 바와 같이 우리나라의 경우 해양안전심판제도에 해양사고의 원인 규명과 해기사 등에 대한 징계가 하나의 절차에서 이루어지고 있다 보니 해양안전심판제도의 주목적이라고 할 수 있는 해양사고의 원인규명은 등한시 될 소지가 있다. 특히 우리 해양안전심판법상 조사기구인 조사관은 각급 심판원에 소속되어 있으며³¹⁾, 심판원장은 조사관의 일반사무에 대한 지휘·감독권을 보유하면서 조사관에 대한 인사권 및 근무평정권을 행사한다는 점에서 조사관의 심판원장으로부터의 업무상 독립성과 중립성이 훼손될 소지도 있다.³²⁾ 따라서 입법론으로서, 해양안전심판법의 목적에 충실하기 위해서는 일본과 같이 해양사고의 원인규명을 위한 조사업무는 해양안전심판원과 별개로 조사업무에 특화된 전문기관에서 수행하도록 하고³³⁾, 해기사 등에 대한 징계는 해양사고의 원인규명 결과 해당 해기사 등에 대한 징계를 하는 것이 공익적 측면에서 바람직하다는 결론을 내렸을 때 조사관으로 하여금 해양안전심판원에 징계절차의 개시신청을 하도록 하여 조사기관과 심판기관을 분리하는 것이 바람직하다.

이하에서는 해기사 등에 대한 징계절차와 관련하여 사법심사 강화방안을 비롯한 개선방안을 해양안전심판제도의 구조적 측면과 운영의 측면을 나누어 논의를 진행한다.

30) 개정 일본해난심판법 제1조.

31) 해양안전심판법 제16조 제1항.

32) 박경현, 각주1)의 논문, 333-334쪽.

33) 위의 논문, 334면에서 조사기구를 해양안전심판원과 분리하여 국토해양부 소속의 外廳으로 독립시키는 방안을 제안하고 있다.

2. 구조적 측면에서의 해양안전심판제도에 대한 사법심사 강화방안

현행 해양안전심판제도의 위헌성 여부에 대해서는 현재도 논의가 계속되고 있으며, 그 논의의 핵심은 제1심과 제2심의 역할을 헌법과 법률이 정한 법관이 아닌 행정공무원에 의한 특별행정심판이 대신하고, 제3심을 대법원이 담당하도록 규정한 해양안전심판법 제74조 제1항이 헌법상 국민의 재판청구권을 침해하는 것은 아닌가 하는 점이다. 특히 상고심으로서 원심판결의 당부를 법률적 측면에서만 심사하는 대법원 재판절차의 특성상, 구체적 사건에 있어 법관에 의한 사실확정과 법률의 해석·적용을 요체로 하는 법관에 의한 재판을 받을 국민의 권리가 침해되는 것은 아닌가 하는 의문이 있다. 이에 대해서는 논의가 분분하지만, 현행 해양안전심판제도의 합헌설을 지지하는 견해를 따르다 하더라도 지방심판원 → 중앙심판원 → 대법원으로 이어지는 현행 제도가 실질적 재판이라고 할 수 있는 해양안전심판에 있어서의 해양사고관련자 등의 절차적 기본권의 보장을 충실히 할 수 있는 제도라고 단언하기는 어려울 것 같다.

국민의 헌법상 기본권의 보장은 최대한 충실히 이루어져야 한다는 명제에 대해 반대할 이유는 없다. 이러한 맥락에서 현행 해양안전심판제도는 국민의 재판청구권, 특히 사실심 법관에 의한 재판을 받을 권리의 보호가 충분히 이루어지고 있다고 보기 어렵다. 비교법적으로 살펴보아도, 이미 앞서 살펴본 주요 해운선진국의 경우 정도의 차이는 있으나 해기사 등에 대한 징계재결에 대해서는 법원에 의한 사법심사의 기회를 충실히 제공하고 있음을 알 수 있다. 특히 우리 해양안전심판제도의 모태가 된 일본의 경우, 구 해난심판법 하에서도 지방해난심판청 → 고등해난심판청 → 고등재판소 → 최고재판소의 4심제를 채택하고 있었으나, 최근의 해난심판법 개정을 통해 지방해난심판청과 고등해난심판청의 재결절차를 통합하여 1심제로 고쳐서 해난심판소(동경 소재)는 중대한 해양사고를, 지방해난심판소는 중대한 해양사고 이외의 사고를 각 심판하고³⁴⁾, 각급 심

34) 일본해난심판법 제16조 제1항.

판소의 재결에 대해서는 동경고등재판소에 직접 소를 제기하도록 하여 종래 4심제를 3심제로 변경하여 사법부에 의한 사법적 통제를 강화하고 있다.³⁵⁾ 이러한 일본의 제도개혁은 일본의 해난심판제도가 우리 해양안전심판제도의 모태였다는 태생적 근거 뿐 아니라 해양안전심판제도의 운영에 있어 해운선진국들의 입법추이를 가늠케 한다는 점에서 우리에게 시사하는 바가 크다.

우리의 경우에도 해양안전심판제도를 둘러싼 합헌성 논란을 잠재우고, 해양안전심판과 관련한 국민의 재판청구권을 충실히 보장한다는 측면에서 현행 해양안전심판제도를 개혁할 필요성이 있으며, 그 방안으로는 다음과 같은 두 가지를 상정해 볼 수 있을 것이다.³⁶⁾

첫 번째 방안으로는, 현행과 동일하게 해양안전심판절차를 지방심판원과 중앙심판원의 2심급으로 존치하는 대신 중앙심판원의 재결에 대해서는 대법원이 아닌 고등법원에 소를 제기하도록 규정하고 고등법원의 판결에 대해서는 최종적으로 대법원에 상고할 수 있도록 하는 방안이다.

두 번째 방안으로는, 일본의 현행 해난심판제도와 동일하게 지방심판원과 중앙심판원의 재결을 하나로 통합하여 중앙심판원은 법정외의 중대 해양사고에 대하여, 지방심판원은 그 외의 해양사고에 대한 사물관할권을 행사하도록 하고, 각급 심판원의 재결에 대해서는 고등법원이 2심을 담당하고 고등법원의 판결에 대해서는 대법원에 상고할 수 있도록 하는 방안이다. 이 경우 중앙심판원과 지방심판원의 사물관할의 분배는, 해양안전심판법 제18조의3 제1항³⁷⁾에서 규정한 특별조사부의 구성 대상이 되는

35) 위 법률 제44조 제1항.

36) 이정원, 앞의 논문, 204-205쪽.

37) 해양안전심판법 제18조의3(특별조사부의 구성)

- ① 중앙수석조사관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 해양사고로서 심판청구를 위한 조사와는 별도로 해양사고를 방지하기 위하여 특별한 조사가 필요하다고 인정하는 경우에는 특별조사부를 구성할 수 있다.
 1. 사람이 사망한 해양사고
 2. 선박 또는 그 밖의 시설이 본래의 기능을 상실하는 등 피해가 매우 큰 해양사고
 3. 기름 등의 유출로 심각한 해양오염을 일으킨 해양사고
 4. 제1호부터 제3호까지에서 규정한 해양사고 외에 해양사고 조사에 국제협력이 필요한 해양사고 및 준해양사고

주요 해양사고에 대해서는 중앙심판원의 관할로 하고 나머지 해양사고에 대해서는 지방심판원의 사물관할로 하는 방안이 유력할 것이다.

그러나 위의 두 가지 방안 중 어느 방안을 채택하더라도 사건 처리와 관련한 법원의 부담 가중을 예상할 수 있는데, 법원의 부담가중을 피하기 위해서는 해사사건에 특화된 고등법원급의 해사법원(Admiralty Court)의 설치를 생각해 볼 수 있겠으나, 현재의 해양안전심판사건 수를 감안할 때 독자적인 해사법원의 설치는 효율성 측면에서 바람직스럽지 않다.³⁸⁾ 필자의 생각으로는, 현재의 해양안전심판 사건 수를 감안한다면 지방심판원과 중앙심판원의 재결을 통합하여 심판원은 제1심으로서의 기능만 수행하도록 하고, 제2심은 고등법원의 전문재판부가 이를 처리하도록 하는 방안이 국민의 권리구제의 신속성 도모와 법원의 전문성 확보 측면에서 바람직하다고 본다.³⁹⁾ 이 경우 고등법원에 해사전문가들로 구성된 전문심리위원을 확보하여 해기적 사항에 대해서는 이들의 도움을 받을 수 있을 것이며, 장기적으로는 법관의 전문화를 도모할 필요성이 있는데 이를 위해서는 현행 헌법 및 법원조직법상 법관의 순환근무·승진체계가 개선되어야 할 것이다.⁴⁰⁾

3. 해양안전심판제도의 운영과 관련한 사법심사 강화방안

(1) 심판관 구성의 다양성 확보

해양안전심판제도, 특히 해기사 등에 대한 징계제도는 그 본질상 사법

38) 2007년부터 2011년까지 중앙해양안전심판원의 재결건 수와 대법원에의 소제기 수는 중앙해양안전심판원 홈페이지 통계바다 “2007~2011년 해양사고 발생현황(총괄)” 참조. http://www.kmst.go.kr/statistics/statisticsyear_list.asp. 위 자료에 따르면, 2007.-2011. 기간 중 중앙해양안전심판원이 처리한 사건 수는 매년 20-30건 정도에 불과하고, 대법원에 제기되는 소의 수는 2009년의 11건을 제외하고는 거의 2-3건 정도에 불과함을 알 수 있다.

39) 사법제도개혁추진위원회, 『하급심 강화방안』, 2005. 12., 22쪽. 해양안전심판에 대한 심리를 위해 전문재판부를 설치하는 경우에도 해양안전심판사건을 1개 재판부가 전담하는 전면적 전문화 보다는 일반 사건도 동시에 배당받아 처리하는 부분적 전문화가 현실적 대안이 될 것이다.

40) 성낙인, 앞의 책, 1221쪽.

절차로서, 해양사고관련자의 법적 권리보장을 위해서는 海事專門家 뿐 아니라 법률가의 참여가 필수적이다. 비록 해양안전심판법에서 해양사고관련자의 심판절차에서의 권리보호를 위해 심판변론인제도를 도입하고 있지만, 심판의 주체인 각급 심판관의 구성이 일률적으로 해사전문가들로만 이루어지는 경우 국민의 헌법상 기본권 보장이 충실히 이루어지기 어렵다. 해양안전심판법 제9조의2 제3항에 따르면 지방심판원의 심판관에는 실무경력 3년 이상의 변호사가 임명될 수 있다. 그러나 심판원장을 포함한 현재 우리나라 각급 심판관들의 인적 구성을 살펴보면, 모든 심판관들이 선장 등 海事 경력자들로만 구성되어 있을 뿐 법률전문가는 전무한 실정이다. 특히 동 조 제2항에 따르면, 변호사가 중앙심판원의 심판관이 되기 위해서는 반드시 지방심판원의 심판관으로서 4년 이상 근무를 해야만 하므로(제1호), 해사부문에 특화된 변호사가 중앙심판원의 심판관으로 바로 임명될 수 있는 길이 원천적으로 봉쇄되어 있다. 이는 2급 이상의 항해사·기관사 또는 운항사 면허 소지자로서 4급 이상의 일반직 공무원으로 4년 이상 근무한 자(제2호)나 3급 이상의 일반직 공무원으로 4년 이상 근무한자(제3호)에 비해 합리적 이유 없이 변호사의 중앙심판원 심판관 임명을 제한하는 것으로 부당하다.

심판원은, 해양사고의 원인규명이 특히 곤란한 사건의 경우 그 직무에 필요한 학식과 경험을 소지한 자를 비상임심판관으로 위촉할 수 있고, 이들 비상임심판관은 심판에 있어 각급심판원 심판관과 동일한 권한을 행사한다.⁴¹⁾ 한편 해양안전심판법 시행령 제10조에 따르면 각급심판원은 비상임심판관으로 ‘해사법’에 정통한 자를 위촉할 수 있으나, 각급심판원이 위촉할 수 있는 비상임심판관의 수는 20인 이내로 제한되어 있고, 정작 비상임심판관으로 위촉될 수 있는 분야도 주로 선박 운항 또는 기관의 운전·어로기술 등 海技的 사항에 치중되어 있다는 점에서 그 실효성이 반감될 소지가 있다.

최근 우리나라 법학교육과 법률가양성제도는 법학전문대학원제도를 도입함으로써 혁명적 전기를 맞고 있다. 과거와 달리 다양한 전공지식과 경

41) 해양안전심판법 제14조.

험을 갖춘 인재들이 법률가로서 양성되고 있으며, 이들 중에는 해기적 사항에 관한 지식과 경험을 갖춘 이들도 다수 존재한다. 따라서 향후 해양안전심판제도의 발전을 위해서는 이들 다양한 지식과 경험을 갖춘 법률가들이 심판관으로 임명될 필요가 있다. 해양안전심판원의 인적구성이 전부 동일한 직무경력자들로 구성되고, 이들이 특정 학연과 사회적 경력으로 엮이는 경우 심판에 있어 다양한 시각이 존립하기 어렵고 창의성 또한 현저히 떨어질 우려가 있다. 결론적으로, 현행 심판원의 심판관 구성은 분명 문제가 있으며, 심판관 구성에 있어 주요 해운선진국과 마찬가지로 법률가의 적극적 참여가 필요하다.

(2) 중앙심판원장의 임명 요건의 문제

해양안전심판법 제9조에 따르면, 중앙심판원장으로 임명되기 위해서는 동 법 제9조의2 제2항 각호의 요건을 구비하여야 한다. 동 법 제9조의2 제2항은 중앙심판원장 임명 요건으로 다음의 네 가지를 규정하고 있는데, 지방심판원의 심판관으로 4년 이상 근무한자(제1호), 2급 이상의 해기사 면허 소지자로서 4급 이상의 일반직 국가공무원으로 4년 이상 근무한자(제2호), 3급 이상의 일반직 국가공무원으로서 해양수산행정에 3년 이상 근무한 자(제3호), 제1호부터 제3호까지의 경력을 합하여 4년 이상인 자(제4호)가 그것이다.

그러나 중앙심판원장은 심판부를 구성하고 심판관 중에서 심판장을 지명할 뿐 아니라, 중요한 사건에 대해서는 스스로 심판장이 되어 심판직무에 종사하는데⁴²⁾, 해양안전심판법상 중앙심판원장의 임명 요건 중 「3급 이상의 일반직 국가공무원으로서 해양수산행정에 3년 이상 근무한 자」의 경우 ‘해양수산행정’이라는 개념이 모호할 뿐더러 이것이 포괄하는 직무가 상당히 광범위하다는 점에서 해양사고의 원인규명과 해양사고관련자에 대한 징계라는 전문적 사안을 다루어 본 경험이나 학식이 없는 자도 중앙심판원장에 임명될 수 있다는 점에서 문제가 있다.⁴³⁾

42) 위 법률 제11조 제1항.

43) 박경현, 각주1)의 논문, 329쪽.

한편 각급심판원에는 원장 1명과 대통령령으로 정하는 수의 심판관을 두도록 되어 있는데⁴⁴⁾, 해양안전심판법 시행령에는 각급심판관의 수에 대한 구체적 규정이 없고 ‘국토해양부와 그 소속기관직제’⁴⁵⁾ 제67조 제1항에서 중앙심판원은 원장 1명과 심판관 4명으로 구성하되, 원장 및 심판관은 고위공무원단에 속하는 별정직공무원으로 보한다라고 규정하고 있다. 그러나 위에서 언급한 바와 같이 중앙심판원장은 심판장이 되어 심판직무를 수행하는데 행정기관의 장인 중앙심판원장이 실제 심판직무를 수행함으로 인해 심판일정의 편성 및 유지 등에 문제가 있다. 따라서 중앙심판원의 직제를 변경하여 심판원장은 심판직무를 수행하지 않고 순수하게 중앙심판원의 장으로서 일반사무의 관장 및 소속 직원의 지휘·감독권을 행사하도록 하고, 심판업무는 해양안전심판업무에 충분한 학식과 경험을 구비한 심판관들이 수행하도록 하여야 할 것이므로 중앙심판원의 심판관 수는 현행 4명에서 5명으로 조정하는 것이 타당할 것이다.⁴⁶⁾

(3) 심판관의 신분보장의 문제

심판관의 신분보장은 공정한 심판을 위한 전제라고 할 수 있다. 해양안전심판법은, 심판원장과 심판관은 별정직공무원으로서 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있도록 규정하면서, 형의 선고, 징계처분 또는 법에 의하지 아니하고는 그 의사에 반하여 면직·감봉이나 그 밖의 불리한 처분을 받지 아니한다라고 규정하고 있다.⁴⁷⁾

그러나 비록 연임이 가능하다고 하더라도 심판관 등의 임기가 3년인 것은 심판관 등의 신분보장과 관련하여 문제가 있다. 특히 대법관의 임기가 6년, 일반 법관의 임기가 10년이라는 점과⁴⁸⁾, 심판관의 직무가 본질적으로 재판업무에 다름 아니라는 점 등을 고려할 때 현행 심판원장 및 심

44) 해양안전심판법 제8조 제2항.

45) 대통령령 제20722호, 2008. 2. 29., 제정 및 시행.

46) 원래 중앙심판원의 직제는 원장 1명과 심판관 5명으로 구성되어 있었으나, 1979. 4. 10. 개정된 대통령령 제9412호 교통부직제 중 개정령 및 대통령령 제9416호 해난심판원 직제 중 개정령에 의해 중앙심판원 심판관의 정원이 5명에서 4명으로 감축되었다.

47) 동 법 제13조.

48) 헌법 제105조.

판관의 임기는 상대적으로 지나치게 짧다고 할 것이며, 이는 곧 심판관의 직무상 독립을 위협하는 한 요소로 작용할 수 있다. 특히 심판관이 행정 공무원으로서 행정기관장인 심판원장의 인사권에서 자유롭지 못하다는 점을 감안할 때 심판관 등의 임기가 3년인 현행제도는 개선의 여지가 있다.⁴⁹⁾

(4) 심판변론인제도와 관련한 문제

해양안전심판법은, 해양안전심판과 관련한 해양사고관련자의 권리보호를 위해 해양사고관련자 등은 심판변론인을 선임할 수 있도록 하고 있다.⁵⁰⁾ 심판변론인은 해양사고관련자 등이 심판원에 대하여 하는 신청·청구·진술 등의 대리 또는 대행업무와 해양사고와 관련된 기술적 자문업무를 수행하는 자로서⁵¹⁾, 공익의 대표자의 지위에 있는 조사관과 해양사고관련자 등 사이에 발생할 수 있는 무기의 불평등을 개선하기 위하여 인정한 제도이다.⁵²⁾

심판변론인은⁵³⁾ ① 해양안전심판법 제9조의2 제3항에서 규정한 지방심판원 심판관의 자격이 있는 자(다만 동 항 제5호의 3년 이상의 변호사 자격소지자 제외), ② 심판관 및 조사관으로 근무한 경력이 있는 자, ③ 1급 항해사, 1급 기관사 또는 1급 운항사 면허소지자로서 5년 이상 해사 관련 법률자문업무에 종사하였거나 국토해양부령으로 정하는 해사 관련 분야의 법학박사 학위 소지자, ④ 변호사 자격소지자로서, 대통령령으로 정하는 바에 따라 중앙심판원에 등록하여야 한다. 심판변론인의 자격 요건을 살펴보면, 심판변론인으로 활동하기 위한 별도의 자격시험 등이 없이 지방심판원 심판관의 자격을 구비하거나, 활동경력에 상관없이 심판관 또는 조사관으로 활동한 자도 심판변론인으로 선임될 수 있으며, 특히

49) 또한 해양안전심판법상 심판원장과 심판관의 근무상한 연령은 60세인데(해양안전심판법 제13조 제4항, 국가공무원법 제74조), 전문성을 요하는 심판업무의 특성을 고려할 때 현행 심판관 등의 근무상한 연령은 지나치게 낮다고 볼 것이다.

50) 위 법률 제27조.

51) 위 법률 제29조 제1항.

52) 주종광·방호삼·이민수, “심판변론인 법제 개선에 관한 연구”, 법학논총 제31집 제2호 (2011. 8.), 전남대 법학연구소, 397쪽.

53) 해양안전심판법 제28조 제1항.

1급 해기사 면허소지자로서 5년 이상 해사 관련 법률자문업무 종사자나 해사관련 분야 법학박사 학위소지자도 심판변론인으로 선임될 수 있도록 규정하고 있어 심판변론인의 자격 요건을 상당히 광범위하게 개방하고 있다.

생각건대 가급적 심판변론인의 자격 요건을 완화하는 것이 심판과 관련한 국민의 권리보호를 충실히 도모하는 한 방안이 될 수도 있을 것이다. 그러나 국민의 기본적 인권 옹호와 사회정의 실현을 목표로 하는 대표적 직역인 변호사의 역할과 직무에 대해 변호사법은 「변호사는 당사자와 그 밖의 관계인의 위임이나 국가·지방자치단체와 그 밖의 공공기관(이하 "공공기관"이라 한다)의 위촉 등에 의하여 소송에 관한 행위 및 행정처분의 청구에 관한 대리행위와 일반 법률 사무를 하는 것을 그 직무로 한다」⁵⁴⁾라고 규정하여, 일반적으로 소송행위 및 행정처분의 청구 등에 관한 대리행위와 법률사무는 사법시험 등에 합격한 변호사의 고유영역으로 한정하고 있다. 또한 동 법 제4조 제5항은 「변호사가 아닌 자는 변호사가 아니면 할 수 없는 업무를 통하여 보수나 그 밖의 이익을 분배받아서서는 아니 된다」라고 규정하여 변호사가 아닌 자의 영리를 목적으로 한 법률사무 수행을 엄격히 제한하고 있다. 다만 세무사건 또는 지적재산권 관련 사건 등 국민의 권리보호를 위해 특별히 필요하다고 인정하는 전문 분야에 한하여 엄격한 자격시험을 통과한 자에 한하여 관련 법률사무를 이들이 수행할 수 있도록 규정하고 있다.⁵⁵⁾ 국민의 기본적 권리의 보호업무에 관해 국가가 위와 같이 엄격하게 국가자격시험을 통과한 자에 한하여 자격을 부여하고 이들에 한하여 소송대리 또는 법률사무에 관한 업무를 수행할 수 있도록 규정한 것은, 국민의 권리보호를 위해서는 국가가 인정하는 자격소지자에 한하여 법률사무 등의 업무를 수행하도록 하는 것이 바람직하다는 입법자의 판단에 따른 것이다.

위와 같은 시각에서 본다면, 해양안전심판법 제28조 제1항은 지나치게 심판변론인의 자격 요건을 완화하고 있으며, 특히 동 항 제3호의 1급 해

54) 변호사법 제3조.

55) 변리사법 제2조 및 제3조, 세무사법 제2조 및 제3조 각 참조.

기사 자격소지자로서 5년 이상 해사 관련 법률자문업무종사자나 일정한 해사관련 분야의 법학박사 학위소지자에게까지 심판변론인의 자격을 부여하는 것은 부적격자 내지 심판변론인으로서의 능력을 구비하지 못한 자에 의한 심판변론으로 인해 국민의 해양안전심판과 관련한 권리를 침해할 소지가 있다.⁵⁶⁾ 또한 이는 엄격한 자격시험을 통과함으로써 학식과 능력을 국가로부터 공인받은 자로 하여금 국민의 권리보호 업무를 수행 시키고자 하는 변호사법 관련 규정들의 취지를 몰각하는 것이다. 따라서 해양안전심판법 제28조 제1항 제3호는 삭제하거나, 존치하는 경우 ‘해사 관련 법률자문업무’의 범위를 세부적으로 명확하게 하는 것이 필요하고, 가능하다면 심판변론인 자격시험제도를 실시하는 것도 한 방안이라고 본다.

(5) 해양사고관련자 등에 대한 법률구조의 확대

해양안전심판에 있어 조사관과 해양사고관련자의 무기평등을 도모하기 위해서는 심판변론인제도를 포함한 광의의 법률구조활동이 요청된다. 특히 경제적 사유로 인해 심판변론인을 선임하지 못하는 해양사고관련자의 권익보호를 위해서는 국가의 후견적 법률구조활동이 더욱 더 요청된다. 해양안전심판법은, 동 법이 규정한 일정한 경우 직권으로 국선심판변론인을 선정하도록 규정하고 있다.⁵⁷⁾ 그러나 동 법상 국선심판변론인 선정사

56) 주종광·방호삼·이민수, 앞의 논문, 397쪽 이하에서는 1급 해기사 자격소지자의 해사 관련 법률자문업무에 관해 위임입법을 통한 구체화와 심판변론인 자격시험의 실시 등을 제안하고 있다.

57) 해양안전심판법 제30조(국선 심판변론인의 선정)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 심판변론인이 없는 때에는 심판원은 예산의 범위에서 직권으로 제28조제2항에 따라 등록된 사람 중에서 심판변론인을 선정하여야 한다.

1. 해양사고관련자가 미성년자인 경우
2. 해양사고관련자가 70세 이상인 경우
3. 해양사고관련자가 청각 또는 언어 장애인인 경우
4. 해양사고관련자가 심신장애의 의심이 있는 경우

② 심판원은 해양사고관련자가 빈곤 또는 그 밖의 사유로 심판변론인을 선임할 수 없는 경우로서 해양사고관련자의 청구가 있는 경우에는 예산의 범위에서 심판변론인을 선정할 수 있다.

③ 심판원은 해양사고관련자의 연령·지능 및 교육 정도 등을 고려하여 권리보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 예산의 범위에서 심판변론인을 선정할

유는 해양사고관련자가 미성년자인 경우 등 일정한 경우로 제한되어 있고, 특히 국선심판변론인 선정은 예산의 범위에서 선임할 수 있도록 규정함으로써 인해 국선심판변론인제도의 활성화는 결론적으로 예산확보와 밀접한 관련이 있을 수밖에 없다. 그러나 해양안전심판원의 정부조직상 직제와 예산규모를 감안할 때, 국선심판변론인제도가 가까운 시일 내에 활성화되기는 어려울 것으로 사료된다.

한편 심판변론인은 국토해양부장관의 허가를 받아 심판변론인협회⁵⁸⁾를 설립할 수 있는데, 2012. 4. 6. 비영리사단법인으로서 ‘한국해양안전심판변론인협회’가 설립되었다. 심판변론인협회는 해양사고관련자의 심판구조사업·해양사고의 방지에 관한 사업·심판변론인과 위임인 간의 분쟁조정 등의 업무를 수행하는데⁵⁹⁾, 심판변론인협회가 설립됨으로써 향후 해양사고관련자의 권익옹호에 일정한 역할을 할 것으로 사료된다.⁶⁰⁾ 그러나 심판변론인협회의 구성을 살펴보면, 설립일 현재 총회원수 18명으로서 자문위원 1명을 제외한 17명의 회원 중 전직 심판관과 변호사 등은 9명에 불과한 실정이다. 이러한 현행 심판변론인협회의 규모와 인적 구성을 감안할 때, 해양사고관련자에 대한 효과적인 심판구조활동을 기대하기는 어렵다고 본다.

일반적으로 법률구조란 경제적 사유 등으로 인해 권리보호를 받지 못하는 자의 기본권 옹호를 위해 법률상담·소송대리 등의 법률사무에 대한 지원행위를 말하는데⁶¹⁾, 국가와 지방자치단체는 국민의 법률복지 증진을 위해 법률구조 체제를 구축·운영할 책무를 지고 있다.⁶²⁾ 이를 위해 국가는 법률구조업무를 목적으로 설립된 법인이나 법률구조법 제8조에 따라

수 있다. 이 경우 해양사고관련자의 명시한 의사에 반하여서는 아니 된다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 심판변론인의 선정 등 국선심판변론인의 운영에 필요한 사항은 국토해양부령으로 정한다.

58) 심판변론인협회에 대해서는 위 법률 제30조의2 내지 30조의5 참조.

59) 위 법률 제30조의3.

60) 물론 앞서 논술한 바와 같이 심판변론인의 자격 요건과 관련하여 향후 제도적 정비를 통해 학식과 경험을 보유한 자를 엄격한 검증을 통해 심판변론인으로 지정할 것이 전제 조건이라고 본다.

61) 법률구조법 제1조 및 제2조.

62) 위 법률 제3조.

설립된 대한법률구조공단에 대해 보조금을 지급할 수 있다. 우리나라에는 법률구조업무를 대한법률구조공단 외에도 한국가정법률상담소·대한변호사협회 등도 실시하고 있으나, 국민에 대한 일반적 법률구조사업은 대한법률구조공단에 의해 실시되고 있다. 그러나 법률구조사건처리규칙⁶³⁾ 제5조에 따르면, 대한법률구조공단에 의한 법률구조의 대상은 민사·가사사건, 국무총리행정심판위원회 및 각 시·도 행정심판위원회의 행정심판사건, 행정소송사건, 헌법소원사건, 형사사건에 국한되어 있을 뿐 해양안전심판은 그 대상에서 제외되어 있다. 해양안전심판의 법적 성질이 넓은 의미의 재판으로서 특별행정심판이라는 점을 감안한다면 대한법률구조공단에 의한 법률구조사업의 대상으로서 해양안전심판이 제외된 것은 입법의 미비라고 볼 수밖에 없다. 대한법률구조공단에 의한 제도화된 일반적 법률구조사업을 해양사고관련자도 이용할 수 있다면 해양사고관련자의 심판상 권리보호가 한층 강화될 것으로 기대되므로⁶⁴⁾, 법률구조법 제5조의 개정을 통해 해양안전심판사건도 대한법률구조공단의 법률구조사업에 포함되어야 할 것이다.

(5) 해양사고 조사기관 간의 공조체제 구축

해양사고가 발생하는 경우, 심판원에 의한 해양사고의 원인규명을 위한 조사 외에도 해기사 등에 대한 형사처벌과 관련한 수사도 진행된다. 그러나 우리나라의 경우, 해양사고가 발생한 경우 해양사고의 조사는 강제수사권을 가지고 있는 검찰 내지 경찰에 의해 우선적으로 이루어지고 심판원에 의한 해양사고의 조사는 위 수사기관의 수사가 이루어진 이후에 진행되는 것이 보통이다. 그 원인은 조직과 인력 측면에서 해양경찰 등 수사기관의 역량에 비해 심판원의 역량이 미치지 못하는 점과 헌법상 영장주의의 원칙에 의해 심판원의 해양사고조사에는 강제조사권이 부여되어 있지 않은 점에 기인한다고 볼 것이다.

한편 해양사고의 경우 육상에서의 사고와 달리 선박의 침몰 등으로 인

63) 1987. 10. 5. 제정되고, 2011. 2. 25. 규칙 제273호로 개정된 것.

64) 이철환, “무료심판변론제도의 도입에 관한 연구”, 해양환경안전학회지 제11권 제1호 (2005. 6.), 해양환경안전학회, 9쪽.

해 관련 증거들이 멸실되기 쉽다는 특성이 있는데, 수사기관이 해기사 등에 대한 강제수사를 하는 경우 심판원의 조사관이 초동조사를 실시하지 못함으로 인해 해양사고의 원인규명에 애로가 발생하는 경우도 있다. 또한 수사기관과 심판원 간에 수사와 조사의 공조체제가 수립되어 있지 않음으로 인해 해양사고 발생시 사고사실을 인지한 관련 기관들이 모두 사고선박에 승선하여 각자 증거자료 수집활동을 하는 등의 문제점도 있다. 실제로 해양사고관련자들의 경우 동일 사안에 관해 심판원에 의한 조사와 수사기관에 의한 수사를 중복적으로 받는 불편을 겪기도 한다.

위와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 심판원과 수사기관 사이에 업무협조에 관한 공조체제가 구축될 필요가 있다.⁶⁵⁾ 따라서 우선적으로 해양사고의 인지시 수사기관의 심판원에 대한 통보·해양사고조사의 합동 실시 등의 방안이 양 기관 간에 합의·시행되는 것이 국민의 불편감소와 행정의 효율성 달성을 위해 바람직하다.

4. 해기사 등의 과실비율 산정제도의 폐지

해양안전심판법 제4조 제2항은 「심판원은 제1항에 따른 해양사고의 원인을 밝힐 때 해양사고의 발생에 2명 이상이 관련되어 있는 경우에는 각 관련자에 대하여 원인의 제공 정도를 밝힐 수 있다」라고 규정하고 있는데, 이 조항은 1999. 2. 5. 해양안전심판법 개정시 선박충돌사고 등의 해양사고의 발생에 다수의 주체가 관여된 경우 해양안전심판원이 해양사고의 원인규명을 함에 있어 이들의 원인제공 정도를 명확히 해 줄 경우 해양사고관련자들 간의 민사소송 등 경제적 이해관계 조정절차에서 보다 합리적이고 신속한 해결을 도모할 수 있다는 실무계 일각의 주장을 반영한 것이다. 특히 해양안전심판원의 재결서 主文에는 통상 단순히 해양사고에 대한 主因과 一因만을 표시할 뿐 해양사고관련자들의 원인제공 정도까지 구체적으로 수치화하여 명시하지는 않음으로 인해 민사소송 등의 절차에서 당사자들의 과실비율 산정을 하는 법원의 부담을 가중시킬 소

65) 조동오, “해양안전심판원의 위상 정립”, 월간 해양수산(2002. 11.), 한국해양수산개발원, 3쪽.

지가 있다. 이러한 측면에서 본다면 추후 민사소송 등의 절차에서 법원이 해양사고의 원인규명에 전문성을 가지고 있는 해양안전심판원의 재결에 나타난 원인제공의 정도에 의지하여 과실비율을 산정하는 것은 일견 바람직한 면도 있고⁶⁶⁾, 실무상으로도 법원은 특단의 사정이 없는 한 해양사고의 원인판단에 있어서는 해양안전심판원의 재결내용을 존중하고 이를 바탕으로 사실관계를 확정하고 있다고 한다.⁶⁷⁾

그러나 해양안전심판원으로 하여금 해양사고의 원인규명시 해양사고관련자들의 사고에 대한 원인제공 정도까지 밝힐 수 있도록 규정한 해양안전심판법 제4조 제2항은 다음과 같은 이유에서 문제가 있다.

첫째, 우리 해양안전심판법상 해양안전심판제도는 그 주된 목적이 해양사고의 원인규명을 통한 해양안전의 확보에 있는데, 해양안전심판원으로 하여금 해양사고관련자들의 해양사고에 대한 원인제공 정도를 밝히도록 함으로써 자칫 해양안전심판이 추후 법원에 계속될 해양사고관련자들 내지 이들의 사용자인 선박소유자 등 손해배상책임주체의 민사소송의 前審節次化할 가능성이 크다. 우리 해양안전심판절차는 조사관과 해양사고관련자의 대심적 구조를 심판의 기본 구조로 함에도 불구하고, 실무를 살펴보면 심판절차상 주된 쟁점인 해양사고관련자들의 해양사고에 대한 원인제공 정도에 관해서는 조사관 대 심판변론인의 대립구도가 아닌 각 해양사고관련자들의 심판변론인 간의 대립구도로 심판절차가 진행되어 심판절차가 민사소송화할 우려가 있다.⁶⁸⁾

둘째, 해양안전심판과 민사소송은 그 목적이 다를 뿐 아니라 해양안전심판에서의 해양사고에 대한 원인제공의 정도와 민사소송에서의 과실비율은 반드시 동일한 개념이라고 볼 수 없다. 즉 선박충돌사고 등 해양사고의 원인에 기여한 해기사 등의 과실의 정도와 민사소송에서 손해배상책임을 판단함에 있어 고려하는 과실의 정도는 항상 동일하다고 볼 수

66) 서동희, 앞의 논문, 87-88쪽.

67) 김인현, 선박충돌에서 과실비율과 해양안전심판재결과의 관련성에 대한 고찰“, 법조통권 제562호(2003. 7.), 법조협회, 92쪽.

68) 통상 해양사고관련자나 이들의 사용자인 선박소유자 또는 보험회사 사이에 민사소송이 진행되는 가운데 법원은 이들 간의 과실비율 산정시 해양안전심판원의 재결결과를 참조하기 위해 소송절차를 중지하는 경우가 빈발하고 있다.

없다.⁶⁹⁾ 따라서 법원으로서 민사소송에서의 과실비율산정을 독자적으로 하여야 할 것이고, 과실비율 산정에 있어서도 해양안전심판원의 재결에 나타난 해양사고관련자들의 해양사고에 대한 원인제공 정도에 지나치게 의존하여서는 아니 될 것이다.⁷⁰⁾ 입법론으로는, 해양안전심판제도의 본질을 감안할 때 해양안전심판원으로 하여금 원인제공의 정도를 재결서에 밝히도록 규정한 해양안전심판법 제4조 제2항은 삭제하는 것이 타당할 것이다. 이 경우 법원은 필요하다고 인정하는 경우 심판원에 감정촉탁 형식으로 의견을 묻거나⁷¹⁾, 민사소송법상 전문심리위원제도⁷²⁾를 적극적으로 활용하는 것이 바람직 할 것이다.⁷³⁾

IV. 결 론

필자의 견해로는, 현행 해양안전심판법은 상당한 문제를 내포하고 있다. 해양안전심판법의 주목적이 해양사고의 원인규명을 통한 해양안전의 확보에 있음에도 불구하고, 해양안전심판법의 주된 구조는 해양사고관련자에 대한 징계에 초점이 맞추어져 있는 것은 아닌가 하는 의구심을 갖게 한다. 이는 자기 몸에 맞지 않는 옷을 억지로 입고 있는 것과 유사하다. 현행 해양안전심판법의 구조로는 그 주목적인 해양사고의 원인규명을 효과적으로 달성하기 어려워 보인다. 해양사고의 원인규명을 효과적이고 철저히 하기 위해서는 심판절차와 조사절차를 분리하여 조사절차에서는

69) 서동희, 앞의 논문, 88쪽. 김인현, 각주 67)의 논문, 111쪽.

70) 김의환, “침몰선박의 부보 보험회사가 중앙해양안전심판원의 재결의 취소를 구할 법률상의 이익이 있는지 여부”, 대법원판례해설 43호(2002 하반기)(2003. 07.), 법원도서관, 236-237쪽.

71) 서동희, 앞의 논문, 88쪽.

72) 전문심리위원제도는 소송관계를 분명하게 하거나 소송절차를 원활하게 진행하기 위하여 법원이 직권 또는 당사자의 신청에 따른 결정으로 채택하게 되는데(민사소송법 제164조의2), 첨단산업분야·지적소유권·건축공사관계·국제금융분야 등 전문 지식을 요구하는 사건에서 관계 전문가를 재판에 참여시켜 재판부가 조언을 구할 수 있게 한 제도로서, 2007년 민사소송법 개정시에 일본의 전문위원제도를 참고하여 신설한 것이다(이시윤, 『민사소송법』 제5판, 박영사, 2009, 68-69쪽).

73) 문병일, “해상사건에 있어서 전문심리위원제도의 허와 실”, 해상·보험법연구 제4권(2008), 해상보험법연구회, 188쪽.

대심적 구조를 취할 것이 아니라 해양사고의 원인규명이라는 목적 달성을 위해 가장 효율적인 방안을 강구하는 것이 필요할 것이다. 이를 위해 조사절차에는 해양사고 전문가 등의 활발한 참여를 유도할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있을 것이다. 반면 해기사 등에 대한 징계절차는 그 법적 성질이 준사법적 절차로서 실제적 진실의 발견 못지않게 절차적 정의도 요청된다. 따라서 해기사 등의 징계를 위한 심판절차에는 사법심사가 보다 강화될 필요가 있다. 이를 위해 해기사 징계절차는 지방심판원 → 중앙심판원 → 고등법원 → 대법원의 4심제로 운영하든가, 아니면 일반적 해양사고와 관련해서는 지방심판원이, 해양안전심판법 제18조의3에 규정된 특별조사부 구성이 필요한 사건과 관련해서는 중앙심판원이 각 제1심을 한 후 고등법원 → 대법원의 구조로 심판제도를 개혁할 필요가 있다.

한편 현행 해양안전심판법 제4조 제2항과 관련해서는, 민사소송에서 각 당사자의 과실비율의 산정은 엄연히 법관의 몫임은 말할 나위가 없고 법관이 심판원 재결에서 나타난 해양사고관련자의 해양사고에 대한 원인제공 정도를 참조할 수는 있겠으나 심판원이 밝힌 원인제공 정도를 기계적으로 답습한다면 이는 직무유기라고 볼 수밖에 없다. 따라서 해양안전심판제도의 민사소송화를 방지하기 위해서도 해양안전심판법 제4조 제2항은 삭제하는 것이 타당할 것이며, 민사소송에서 법관은 당사자의 과실비율 산정을 위해 전문심리위원제도를 적극 활용하거나 심판원의 재결내용을 감정촉탁 형식으로 활용할 수 있을 것이다.⁷⁴⁾

해양안전심판제도의 운영과 관련해서는, 현행 심판원의 심판관 구성은 지나치게 특정 지역 종사자들 위주로 구성되어 있다. 이미 언급한 바와 같이 해양안전심판제도의 본질이 재판이라는 점을 감안한다면 심판관 구성은 법률가 위주로 되는 것이 타당할 것이다. 비교법적으로도, 주요 해운선진국의 해양안전심판제도는 사법심사의 강화 및 법률가의 심판 참여 활성화로 요약될 수 있다. 이와 달리 우리 해양안전심판법상 변호사는 애당초 중앙심판원의 심판관으로 임명될 수 있는 길조차 봉쇄되어 있고, 심판변론인의 자격도 주로 해기적 사항에 대한 경력과 학식을 가진 자들 위주로 이루어져 있다는 점은 우리 해양안전심판제도 지나치게 특정 직

74) 같은 의견, 서동희, 앞의 논문, 88-89쪽.

역 종사자들의 전유물로 이용되는 것은 아닌가 하는 의구심마저 있다.

실질적 재판절차로서의 해양안전심판이 국민과 해양사고관련자의 신뢰를 받기 위해서는 그 인적 구성의 다양성이 확보될 필요가 있으며, 이를 위해 해양안전심판에 대한 사법적 심사는 더욱 강화될 필요가 있다. 또한 해양안전심판에 있어 해양사고관련자 등의 권익보호를 위해 법률구조법 제5조를 개정하여 해양안전심판에 대해서도 대한법률구조공단에 의한 법률구조가 이루어져야 할 것이며, 해양사고 조사기관들 사이의 조사의 공조체계 구축을 통한 국민의 불편과 혼선을 줄이려는 작업 또한 시급히 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 언급을 요하는 부분은, 현재 우리나라 해양안전심판원의 위상이나 사건 수 등을 감안할 때 위에서 언급한 사항들이 예산상 문제 등으로 인해 시행이 어려울 수도 있다. 실제로도 법원이나 법조계는 해양안전심판제도에 대해 큰 관심이 없는 것이 사실이며, 심판관 구성의 특정 직역 편향성도 이러한 상황과 관련이 있다는 점도 부인하기 어렵다. 이로 인해 민사소송 등에서의 법관의 해양사고의 원인규명 능력의 한계성을 부각시켜 해양사고의 조사 및 해기사의 징계와 관련된 업무가 마치 해기사 등 특정 직역 종사자의 전유물처럼 해석하는 일단의 시각도 있다. 그러나 재판제도는 애초부터 효율성 보다는 실체적 진실의 발견과 절차적 권리보장에 더 무게가 있다는 점을 상기시키지 않을 수 없다. 비록 재판제도를 어떤 식으로 형성할 것인가 하는 점은 각국의 사정에 따라 입법자가 결단할 문제이나, 3권분립에 따라 사법권을 독립된 법관으로 하여금 행사하게 한다는 헌법적 사고는 아직도 유효하다고 보아야 한다. 따라서 사건 수의 과소와 일반 법관에 의한 실체적 진실 발견능력의 미흡함이라는 현실을 이유로 사건해결의 효율성만을 강조하는 경우 국민의 기본권의 보장은 애초부터 설 자리가 없다는 결론이 되며, 이는 결과적으로 국민의 기본권 보장과는 상치되는 위험한 발상이다. 따라서 해양안전심판에 대한 사법적 관여는 앞으로 한층 강화되어야 할 것이며, 이러한 시도가 다소 비효율적이고 만족스럽지 못하더라도 인내력을 가지고 제도개선을 해 나가는 자세가 절실히 요청된다.

참 고 문 헌

- 김의환, “침몰선박의 부보 보험회사가 중앙해양안전심판원의 재결의 취소를 구할 법률상의 이익이 있는지 여부”, 대법원판례해설 43호(2002 하반기)(2003. 07.), 법원도서관
- 김인현, “해난심판법 제74조 제1항의 위헌성 여부”, 목포해양대학교 논문집 제8집(2000. 8.)
- _____, 선박충돌에서 과실비율과 해양안전심판재결과의 관련성에 대한 고찰“, 법조 통권 제562호(2003. 7.), 법조협회
- 김 현, “해양안전심판원 조사관의 원고적격”, 법률신문 2002. 11. 4.자, 법률신문사
- 문병일, “해상사건에 있어서 전문심리위원제도의 허와 실”, 해상·보험법연구 제4권(2008), 해상보험법연구회
- 박경현, “우리나라 해난심판법의 문제점과 개정방향에 관한 연구”, 한국해양대학교 대학원 박사학위논문, 1997. 12., 한국해양대학교
- _____, “중앙해난심판원의 재결에 대한 소”, 한국해법회지 제17권 제1호(1995)
- _____, “해양안전심판원의 심판조직에 관한 소고 1”, 원간 해양한국(2002. 12.), 한국해사문제연구소
- 사법제도개혁추진위원회, 『하급심 강화방안』, 2005. 12.
- 서동희, “해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률과 관련한 약간의 검토”, 해상·보험법연구 제2권 제1호(2006), 해상보험법연구회
- 성낙인, 『헌법학』 제12판, 법문사, 2012
- 윤배경, “해난심판과 형사소송의 차이점에 대하여”, 해양안전 1998. 가을호, 중앙해양안전심판원
- 이시윤, 『민사소송법』 제5판, 박영사, 2009
- 이정원, “해양안전심판과 헌법 제27조의 재판청구권”, 법조협회, 2010. 12.
- 이철환, “무료심판변론제도의 도입에 관한 연구”, 해양환경안전학회지 제11권 제1호(2005. 6.), 해양환경안전학회
- 조동오·목진용·박용욱, “우리나라 해양안전심판제도의 발전방향”, 2002.

11., 한국해양수산개발원

조동오, “해양안전심판원의 위상 정립”, 월간 해양수산(2002. 11.), 한국
해양수산개발원

주종광·방호삼·이민수, “심판변론인 법제 개선에 관한 연구”, 법학논총
제31집 제2호(2011. 8.), 전남대 법학연구소

http://www.kmst.go.kr/statistics/statisticsyear_list.asp

<국문초록>

현행 해양안전심판법은 상당히 문제를 내포하고 있다. 해양안전심판법의 주목적이 해양사고의 원인규명을 통한 해양안전의 확보에 있음에도 불구하고, 해양안전심판법의 주된 구조는 해양사고관련자에 대한 징계에 초점이 맞추어져 있는 것은 아닌가 하는 의구심을 갖게 한다. 현행 해양안전심판법의 구조로는 그 주목적인 해양사고의 원인규명을 효과적으로 달성하기 어려워 보인다. 해양사고의 원인규명을 효과적이고 철저히 하기 위해서는 심판절차와 조사절차를 분리하여 조사절차에서는 대심적 구조를 취할 것이 아니라 해양사고의 원인규명이라는 목적 달성을 위해 가장 효율적 방안을 강구하는 것이 필요할 것이다. 해기사 등에 대한 징계절차는 그 법적 성질이 준사법적 절차로서 실체적 진실의 발견 못지않게 절차적 정의도 요청된다. 따라서 해기사 등의 징계를 위한 심판절차에는 사법심사가 보다 강화될 필요가 있다. 이를 위해서 해기사 등에 대한 징계절차는 지방심판원 → 중앙심판원 → 고등법원 → 대법원의 4심제로 운영하든가, 아니면 일반적 해양사고에 대해서는 지방심판원이, 해양안전심판법 제18조의3에 규정된 특별조사부 구성이 필요한 사건에 대해서는 중앙심판원이 각 제1심을 한 후 고등법원 → 대법원의 구조로 심판제도를 개혁할 필요가 있다. 한편 해양안전심판제도의 민사소송화를 방지하기 위해서도 해양안전심판법 제4조 제2항은 삭제하는 것이 타당하며, 민사소송에서 법관은 당사자의 과실비율 산정을 위해 전문심리위원을 활용하거나 심판원의 재결내용을 감정촉탁 형식으로 활용할 수 있을 것이다. 또한 해양안전심판제도의 본질이 재판이라는 점을 감안한다면 심판관 구성에 법률가의 대폭적 충원이 이루어져야 할 것이며, 해양사고관련자 등의 권익 보호를 위해 법률구조법 제5조를 개정하여 해양안전심판에 대해서도 대한법률구조공단에 의한 법률구조가 이루어져야 할 것이고, 해양사고 조사기관들 사이의 조사의 공조체계 구축을 통한 국민의 불편과 혼선을 줄이려는 작업 또한 시급히 이루어져야 할 것이다.

주제어 : 해양안전심판, 심판변론인, 해양안전심판원, 법률구조, 전문재판부, 해사법원, 해양사고조사

A Suggestion on the Improvement of Marine Accidents Inquiry System

Lee, Jung-Won *

The existing Korean Act on the Investigation of and Inquiry into Marine Accidents(hereunder, 'KAIIMA') has lots of problems. Even if the main purpose of KAIIMA lies on the enhancement of marine safety by identifying the cause of marine accidents, there is skepticism whether the legal structure of KAIIMA is throughly focusing on the disciplinary action of the officers of the vessel. It seems to be difficult that current Korean marine accidents inquiry system cannot effectively achieve its main goal, identification of the cause of marine accidents. For the through investigation of marine accidents, it is necessary that the existing marine accidents investigation and inquiry system must be divided into two independent sections, a section for the investigation and inquiry of marine accidents and another section for the disciplinary action of the officers. For the former, the most effective ways and techniques of investigation shall be introduced instead of the adversary system. For the latter, since the legal characteristics of the disciplinary action is almost the same as the judgment, it is desirable to protect the procedural rights of the defendant. In this context, the disciplinary action of the officers shall be re-organized as below; firstly, regional maritime safety tribunal(1st instance) → central maritime safety tribunal(2nd instance) → High Court → Supreme Court. Secondly, regional maritime safety tribunal or central maritime safety tribunal(1st instance) → High Court(2nd instance) → Supreme Court. In the second case, regional maritime safety tribunal will play the role as the 1st instance for the most ordinary marine accidents and central maritime safety tribunal may be the 1st instance for the several important marine accidents cases which is stipulated in Article 18-3 of KAIIMA. On the other hand, to avoid becoming the maritime safety tribunal as the civil procedure, it is essential to delete Article 4(2) of KAIIMA. Additionally, to ascertain each officer's contribution to

* Associate Prof., Attorney at Law, School of Law at Pusan Nat'l Univ.

an accident, judges in the civil trial can rely on some marine accident specialists who are employed by the Supreme Court. Given the facts that maritime safety tribunal is a kind of the trials, lawyers must be included as members of the judgment benches. In addition, co-operation among institutions investigating marine accidents, including Korean Maritime Safety Tribunal and Korean Coast Guard is desirable for the promotion and protection of people's rights and interests. Finally, to fully protect defendants and officers in the maritime safety tribunal, it is demanded that Article 5 of Korean Legal Aid Act should be amended for the expansion of the legal aid service which is provided by the Korean Legal Aid Corporation.

Key Words : Marine accidents inquiry, Counsel in the marine accidents inquiry, Maritime safety agency, Legal aid, Admiralty court, Specialized benches, Investigation of and inquiry into marine accidents