



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

法學碩士 學位論文

해양오염사고 조사제도 개선방안에 관한 연구

A Study on the Improvement of Marine Pollution  
Investigation Scheme

指導教授 崔 錫 胤



2015年 8月

韓國海洋大學校 大學院

海洋政策學科

林 亨 俊



法學碩士 學位論文

해양오염사고 조사제도 개선방안에 관한 연구

A Study on the Improvement of Marine Pollution  
Investigation Scheme

指導教授 崔 錫 胤



2015年 8月

韓國海洋大學校 大學院

海洋政策學科

林 亨 俊

本 論文을 林亨俊의 法學碩士 學位論文으로 認准함.

委員長

李 潤 哲



委 員

全 永 遇



委 員

崔 錫 胤



2015年 6月

韓國海洋大學校 大學院

# 목 차

표 목차 .....	iv
그림 목차 .....	v
<b>Abstract</b> .....	vi

## 제1장 서 론

제1절 연구 배경 .....	1
제2절 연구 목적 .....	3
제3절 연구 방법 .....	4

## 제2장 우리나라 해양오염사고의 특성

제1절 해양오염 사고의 특성 .....	5
I. 광역성 .....	5
II. 재난성 .....	8
III. 비난성 .....	10
제2절 우리나라 해양오염 사고의 위험성 .....	12
I. 국내 여건 .....	12
II. 미래 전망 .....	14
III. 상황 분석 .....	16
제3절 국내 해양오염사고의 시사점 .....	17

### 제3장 국내 해양오염사고 조사제도 현황 및 문제점

제1절 현 황 .....	18
I. 국민안전처(해양경비안전본부)의 조사 .....	18
1. 해양오염사고 조사담당 기능 .....	18
2. 선박·해양시설 출입검사 .....	19
3. 불명오염사고 조사 .....	20
II. 해양환경특별사법경찰 .....	20
1. 제도도입 배경 .....	21
2. 제도운영 현황 .....	22
III. 해양안전심판원의 해양사고 조사 .....	22
1. 연역 및 조직 .....	23
2. 설립목적 및 역할 .....	23
제2절 문 제 점 .....	26
I. 인적·물적 측면 .....	26
1. 전문조직의 미비 .....	27
2. 전문 인력 부족 .....	28
II. 기술적 측면 .....	30
1. 해양오염사고조사의 기술적 측면 .....	30
2. 과학기술 기반 현장지원의 필요 .....	31
III. 운영 측면 .....	32
1. 해양오염사고 원인조사의 중요성 미인식 .....	32
2. “해양사고 조사”와 “해양오염사고 조사” 구분 .....	33
3. “행정조사”와 “수사”의 이원화 .....	35
IV. 법·제도적 측면 .....	37
1. 행정조사·피해조사·수사의 혼재 .....	37

2. 해양환경감시원의 이원화 .....	38
3. 방제공무원의 기능 미흡 .....	39
4. 기타 관련 법령 .....	40

#### 제4장 국내·외 조사제도 사례

제1절 국내 제도 현황 .....	42
I. 화재 조사제도 .....	42
1. 화재조사와 수사의 의의 .....	42
2. 화재조사와 수사의 법적 근거 .....	44
II. 경제범죄에 대한 전속고발권 .....	48
1. 경제사범 조사제도 개요 .....	48
2. 전속고발권 제도 .....	49
III. 환경특별사법경찰제도 .....	53
1. 제도적 취지 .....	54
2. 일반 현황 .....	55
3. 환경사범 수사 .....	58
제2절 외국 제도 현황 .....	61
I. 주요 해양국가의 해양사고 조사제도 .....	61
1. 미 국 .....	61
2. 영 국 .....	68
3. 일 본 .....	75
II. 해양오염사고 기술지원 기능 .....	79
1. 미국의 해양대기청(NOAA) .....	79
2. 프랑스의 수질환경보호센터(CEDRE) .....	81

## 제5장 국내 해양오염사고 조사제도 개선방안

제1절 해양오염사고 조사제도의 목적 및 방향 .....	86
제2절 업무수행에 적합한 기관 .....	87
제3절 해양오염사고 조사제도 법제화 방안 .....	91
제6장 결 론 .....	97
참고문헌 .....	102

### <표 목차>

<b>Table 1</b> Oil Pollution Damage Static in Global .....	7
<b>Table 2</b> Societal Disaster in Korea .....	9
<b>Table 3</b> Oil Spill over 100kl in last 5 year of Korea .....	10
<b>Table 4</b> Oil Spill of Significance in Korea .....	11
<b>Table 5</b> Statics on Ship's arrival and departure in port .....	12
<b>Table 6</b> Marine Pollution Cause in 5 year .....	13
<b>Table 7</b> Oil Tanker Increase .....	15
<b>Table 8</b> Days of Bad weather in Korea .....	15
<b>Table 9</b> Statics of Vessel Pollution inspection .....	19
<b>Table 10</b> Statics of Unidentified Pollution in 5 year .....	20
<b>Table 11</b> Law relating Marine Environment .....	21
<b>Table 12</b> Operation of Special Police Scheme on Marine Environment .....	23
<b>Table 13</b> Judgement of KMST .....	25

<b>Table 14</b> Program for Marine Pollution Investigation .....	29
<b>Table 15</b> Exclusive Accusation Right in Other Law .....	52
<b>Table 16</b> Designated Condition of Special Environmental Police Officer(2008) .....	56
<b>Table 17</b> Related Law of Special Environmental Police Officer .....	57
<b>Table 18</b> Special Environmental Investigation by Year .....	58
<b>Table 19</b> Amount of Special Environmental Police Officer .....	59
<b>Table 20</b> Investigation of Special Environmental Police Officer .....	60
<b>Table 21</b> Investigation Performance of Special Environmental Police Officer by Environmental Crime Type(2004~2008) .....	61
<b>Table 22</b> US Law related Marine Casualty Investigation .....	64
<b>Table 23</b> Investigation list of Marine Casualty .....	88
<b>Table 24</b> Crime Investigation Type .....	89
<b>Table 25</b> List of Investigation Item .....	94

**<그림 목차>**

<b>Fig. 1</b> Marine Pollution Incident Condition in 20 year .....	14
<b>Fig. 2</b> Agreement between Korea and Japan, 1980 .....	19
<b>Fig. 3</b> Incident Report System to KMST .....	26
<b>Fig. 4</b> Judgement System on Marine Casualty in US .....	62
<b>Fig. 5</b> USCG Organization Structure .....	63
<b>Fig. 6</b> Organization Structure MAIB in U.K .....	70
<b>Fig. 7</b> Judgement System of Marine Casualty in Japan .....	75
<b>Fig. 8</b> Organization Structure Marine Casualty Judgement in Japan .....	78
<b>Fig. 9</b> Organization Structure of OR&R of NOAA, US Government .....	81

# **A Study on the improvement of Marine Pollution investigation Scheme**

*by Leem, Hyoungjun*

*Major in Maritime Law*

*Department of Maritime Law and Policy*

*Graduate School of Korea Maritime and Ocean University*

## **Abstract**

Republic of Korea is the Country which has faced sea on East, west and South and Korea's commercial trade is ranked 9th in the world according to the report of UNCTAD so, Korea depends on the sea-borne transportation largely. In particular, the Crude oil carrier and the oil product carrier has large portion of international trade in Korea following Korea's industries type. In this regards, Korea has really high risk on the marine pollution by the marine casualty and pollutant handling.

Marine incident which is caused to pollution has 3 of special distinction. First thing is large-scaled impact. Following the characteristic of marine pollutant, the pollutant moves and spreads rapidly and then contaminates the sea and shorelines, this consequently causes the severe damage. Second thing is that this is recognized as catastrophic incident

which may be occurred at sea. In case of Korea, there are several serious damage by large-scaled oil spill incident such as M/V Sea Prince incident and Hebei Spirit incident. By these kind of pollution casualty, Significant Spill is clearly defined as national disaster in relevant law. Third thing is pollution damage is easy to become the target of criticism. The shore in R. Korea is utilized very much because there is high population as well as fishery and tourism industry is developed so that they are using the shoreline. Plus, it is necessary to focus that general people think that marine environment is public goods which must be possessed by all of people rather than personal property, this means that all of people may have high concerns on the pollution of sea and shoreline as well.

In consideration of marine pollution characteristic and past large scaled pollution incident experience, It is really important that pollution investigation should be conducted in order to find the cause of the incident and feedback to the preventive measure as well as response operation. And as a part of preventive measure, it is necessary to consider the method not to happen the incident again by same reason through thoroughly investigation.

However, although Korea government conducts the these kind of pollution investigation by Korea Coast Guard department of Ministry of Public Safety and Security and Regional marine and fishery authority and KMST of Ministry of Ocean and Fishery, Investigation of Korea Coast Guard is focusing on criminal aspect and another organization's operation is focusing on marine transportation and ship's safety aspect. So, feedback to preventive policy and result of investigation is not closely related.

So, it is necessary to consider marine casualty investigation scheme of other countries such as United States, United Kingdom and Japan and

Other organization's investigation system and regulation. In particular, fire investigation, environmental special police scheme and exclusive accusation right. Pollution investigation need to some condition such as legal decision ability, technical specialty . And in order to determine the method and scale of the incident response operation, it may be reasonable administration investigation rather than criminal investigation. And in consideration of criminal policy on the polluter, it is necessary to introduce the exclusive accusation right. By this scheme, the polluter, who conduct one's fullfilled responsibility, may be taken exemption from accusation.

Therefore, in this paper, the pollution investigation scheme which purpose is to identify the pollution cause, is developed by studying the some item. First is the organization that pollution investigation is performed most effect in consideration of the past experience, technical and legal fundamental. Second is the appropriate right to conduct the investigation such as surveying the paper, questioning, surveillance, audit, requesting attendance. In addition to this, these new scheme should develop legal system through establishing the new law or revision of existing marine environment management act including the proper right, reasonable procedure, feedback system and exclusive accusation right. If this new pollution investigation scheme settle down clearly, it will be good practice for marine pollution prevention and rapid response.

# 제 1 장 서 론

## 제1절 연구 배경

삼면이 바다로 둘러싸인 우리나라는 지리적·경제적으로 해양강국으로서 유리한 여건을 가지고 있다. 남한면적의 3.7배나 되는 배타적 경제수역(EEZ)과 1만 2천km에 달하는 해안선, 그리고 세계 5대 갯벌 중의 하나인 서해안 갯벌 등과 같은 풍부한 해양자원을 보유하고 있다. 그리고 해양수산 분야에 대한 꾸준한 투자와 발전으로 조선 산업은 세계 1~2위, 국가 상선대의 선복량은 세계 5위로 올라섰으며 수산물 생산량은 세계 15위를 차지하고 있을 정도이다.<sup>1)</sup>

하지만, 우리나라 연안은 공간적으로 협소하고 복잡한 반면에 경제성장 및 수출입 증대에 따른 해상교통량은 증가하고 선박을 운항하는 선원들의 자질은 하락되어 선박에 의한 해양사고 발생이 지속적으로 증가되고 있다. 특히, 국내 연안에서는 일일 평균 240여척의 유조선이 86만톤의 기름을 운송하고 있으며, 화물선, 예인선, 여객선 등의 입출항이 빈번하여 해양오염 사고 발생 가능성이 항상 존재하고 있다.<sup>2)</sup> 특히, 2014년 1월 영국 런던에서 개최된 IMO 해양오염 방제 기술그룹회의와 2014년 5월 미국에서 개최된 국제기름오염학회(IOSC 2014)에서 국제유조선주오염연맹(ITOPF)의 해양오염 자문담당관<sup>3)</sup> 및 총괄관리자<sup>4)</sup>의 발표에 따르면 최근 세계적으로 줄어들고 있는 유조선 오염사고의 경향과는 달리 일반선박에 의한 기름 등 오염물질 유출의 빈도가 늘어나고 있는 추세이며, 특히 최근 한국에서 발생한 오염사고 빈도가 두드러지고 있음을 알 수 있다.

1) 해양을 이용하는 해양산업은 해양에서 자원을 얻거나 탐사활동, 공간이용 등을 통하여 이익을 추구하는 모든 활동을 말한다. 두산백과사전, 「두페디아(<http://www.doopedia.co.kr/>)」, (주)두산(2012).

2) 해양오염사고는 2000년대 접어들면서 감소추세에 있지만 최근 5년간 평균 방생건수는 약 280여건이다. 해양경찰청, 「2014 해양경찰백서」, 해양경찰청(2014. 11.), 160쪽.

3) Anabelle Kicolas-Kopec, “Major Oil Spill incident case Presentation”, 「16th IMO OPRC-HNS TG meeting Information Exchange Session」, IMO MEPC(2014. 2).

4) Karen Purnel, “Keynote Speaking” 「International Oil Spill Conference, Opening Session」(2014, 6).

해양오염사고는 오염물질의 이동성, 오염범위의 광역성이라는 특수성 때문에 일단 한번 발생하면 신속하고 효율적인 방제를 수행하여 그 확산범위를 최소화시키는 것이 중요하다. 이를 위해서는 국가 방제기관뿐만 아니라 행위자 차원에서 적극적이고 체계적인 사고대응 노력이 필요하며, 이러한 조치들은 해양오염 피해 최소화를 위한 근본적인 대책이라고 할 수 있다.

지난 2009년부터 2013년의 기간 동안 총 1200여건의 해양오염 사고가 발생하여, 연 평균 350.1kl의 오염물질이 유출되었다.<sup>5)</sup> 해양오염사고의 원인은 일반적으로 연료유 수급 또는 화물이송 등과 같이 오염물질 취급시 작업자의 고의나 과실 및 설비과손으로 인해 발생하는 경우와 충돌, 좌초 등과 같이 해양사고의 결과로서 발생하는 경우로 크게 나눌 수 있다.<sup>6)</sup> 그리고 이렇게 사고가 발생하면, 1차적으로는 행위자가 방제작업을 시행하여야 하는 방제의무자가 되고 행위자가 방제작업을 수행하지 않거나 게을리 하게 되면 정부에서 자체 자원을 동원하여 방제작업을 수행한다. 이와 동시에 정부기관에서는 해양오염사고 조사를 수행하게 된다.

이러한 조사는 행위자에게 해양환경 관련 법령에 대한 위반을 처벌하기 위한 형사적 관점의 조사와 해양사고의 원인을 밝힘으로써 해양안전을 확보하기 위한 행정적 측면의 조사가 각각 별도로 이루어지고 있다. 형사적 관점에서의 해양오염사건 수사는 국민안전처 소속의 해양경비안전서(해상수사정보과와 해양오염방제과) 주관으로 이루어지고 있다. 그리고 해양오염을 유발하는 선행적인 원인, 즉, 충돌, 좌초 등에 대한 해양사고 조사는 해양안전심판원에서 수행하게 된다. 하지만 해양경비안전서의 수사는 원인자 처벌을 중심으로 시행되고 있어 사건조사를 통해서 피해확대의 원인과 제도적 개선방안을 도출하기에는 한계가 있다. 해양안전심판원은 충돌, 좌초 등 사고발생의 원인과 선원의 고의·과실과 같이 형사적 측면보다는 행정적인 측면으로 그리고 “해양오염”보다는 “해상교통”의 측면에서의 조사를 수행하고 있다.<sup>7)</sup>

5) 국민안전처(해양경비안전본부)에서 매년 정기적으로 발표하는 오염 원인별 현황을 참고하였다. 해양경찰청, 「2014 해양경찰백서」, 해양경찰청(2014. 11.) 165쪽.

6) 해양오염사고의 주요 오염원으로는 선종별로 큰 차이는 없으나 유출량은 화물선 사로로 인한 유출량이 전체의 69%를 차지하여 가장 높게 나타났다. 해양경찰청, 「2014 해양경찰백서」, 해양경찰청(2014. 11.) 162쪽.

7) 해양안전심판원 홈페이지(<http://www.kmst.go.kr>)의 통계 및 재결서 검색에 따르면 2010년부터 2014년까지의 해양안전심판원의 재결 현황의 865건 중 사건명이 “해양오염사건”의 경우는 12건

해양오염사고는 선박의 충돌·좌초 등과 같은 해양사고에서 기인할 수도 있지만 모든 해양사고가 해양오염을 동반하지 않을 뿐만 아니라 “해양오염” 그 자체만으로 광범위한 피해를 발생시키고 있다. 해양오염 피해를 방지하거나 최소화 시킬 수 있는 체계를 마련하도록 국제협약<sup>8)</sup>과 국내법령<sup>9)</sup>에서 정하고 있다.

이렇게 협약과 국내법에서 정한 해양오염사고 체계에 비추어 사고원인을 분석하고 방제기관 또는 의무자의 적절한 방제 여부를 조사함으로써 해양오염 예방정책을 발전시켜 유사사례가 재발하지 않도록 하는 방안이 필요하다.

## 제2절 연구 목적

우리나라의 대표적인 해양오염사고라고 할 수 있는 씨 프린스호 오염사고나 우이산호 오염사고 같은 경우에도 공식적인 사고원인 조사는 충돌, 좌초 등 해양교통 분야에 초점에 두고 있다. 해양오염물질 유출 예방, 유출량 최소화, 확산방지를 위한 조치, 선박 및 해양오염비상계획서의 적절한 이행여부 등과 같은 “해양오염” 분야에 대한 예방정책으로서의 제도 개선이 필요하다.

그리고 해양 오염물질 유출사고를 유발하였으나 사후 적절한 오염물질 배출 방지조치 또는 적극적인 오염방제 조치를 수행하여 피해를 최소화한 방제행위자(성실한 의무자)와 해양오염을 유발한 후에 신고조차 하지 않거나 도주한 행위자(불성실 의무자)에 대해서 동일하게 처벌하고 있다. 방제의무의 성실한 이행 여부가 수사절차 및 기소절차 과정에서 고려되어질 여지는 없어서<sup>10)</sup> 성실한 방제 의무자에게 주어지는 이점은 거의 없는 실정이다. 이러한 문제를 형사절차적인 측면에서 성실한 방제의무자에 대한 인센티브를 줄 수 있는 방안에 대한 연구가 필요하다.

---

에 불과한 실정, 중앙해양안전심판원 훈령 제77호 “해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률 사무처리요령”에 따르면, 오염피해가 심각한 경우 해양사고의 종류를 잘 나타내기 위하여 사건명에 “해양오염” 명칭을 사용하고 있다.

8) OPRC 90협약에서는 협약 당사국이 자국내 해양오염사고에 긴급히 대응할 수 있도록 하는 국가체계와 이를 담당하는 기관을 지정하도록 규정하고 있고, MARPOL 73/78협약의 통일해석 Regulation 37에서는 Shipboard Oil Pollution Emergency Plan을 규정하여 일정 규모 이상의 선박은 해양오염 사고에 대한 자체적인 방제역량을 확보하도록 규정하고 있다.

9) 해양환경관리법에서는 국가긴급방제계획을 수립·시행토록 규정하고 있고, 같은 법 제35조 「선박해양오염비상계획서」, 제31조 「해양시설해양오염비상계획서」를 규정함으로써 선사 및 해양시설에 게도 해양오염에 대한 대비대응 역량을 확보토록 하고 있다.

10) 법원의 재판과정에서 양형에 대한 판단 요소로는 작용이 가능하다.

### 제3절 연구 방법

본 연구의 목적은 해양오염 분야에 대한 전문성 있는 조사가 수행될 수 있도록 제도를 개선하고 실제 법제화하는 방안을 모색하는데 있다. 우리나라의 특성에 맞는 해양오염조사제도의 개선방안을 구상하고 이를 통해 해양오염사고시 실질적인 대응방법을 신속히 찾을 수 있는 제도를 제안하고자 한다.

이를 위해, 해양오염 및 해양사고 분야에 대한 각종 문헌을 조사하였고, 화재, 재난, 경제, 환경 분야에 대한 특수조사제도를 분석하고 개선방안을 검토하기 위한 각종 논문과 서적을 참고하였다. 통계자료는 국민안전처 해양경비안전본부의 업무백서(구, 해양경찰백서)를 참고하였고, 해외 해양오염 방제관련 연구기관의 홈페이지와 미국해양경비대, 영국 해양경비청 등에서 발간되는 연차보고서(Annual Report)와 관련 국내외 법령 등을 참고하였다.

이렇게 수집된 자료를 바탕으로 본 논문은 총 6개 장으로 구성하였다. 제1장에서는 연구의 배경과 목적 그리고 연구방법에 대해서 설명하였다.

제2장에서는 국내외에서 빈번히 발생하고 있는 해양오염의 사고에 대한 현황상과 미래를 예측하고 해양오염이라는 분야의 재난적, 광역적, 비난적 특성을 분석하여, 제도의 필요성을 도출하였다.

제3장에서는 우리나라에서 수행되고 있는 해양오염사고 조사제도, 즉 국민안전처와 해양수산부에서 수행하고 있는 조사업무의 현황을 검토함으로써 현재 상황을 분석하고 문제점을 도출하였다.

제4장에서는 이를 개선할 수 있는 방안을 찾아보기 위해서 국내외 사례를 수집·분석하였다. 국내 화재, 경제, 환경(육상) 분야에서 수행 중인 특수조사제도를 살펴보고, 외국의 해양사고 조사제도와 과학지원기능을 검토하여 보았다.

제5장에서는 제3장에서 파악된 문제점과 제4장에서 검토한 자료를 바탕으로 새로운 개선방안을 도출하였고 필요한 권한, 법제화 방안 등을 검토하여 우리나라에 적합한 제도에 대한 개선방안을 검토하였다.

제6장에서는 결론으로 해양오염조사제도의 필요성에 대해 다시 한 번 강조하고 국가정책으로서의 발전방향에 대해 제언하였다.

## 제2장 우리나라 해양오염 사고의 특성

### 제1절 해양오염 사고의 특성

#### I. 광역성

해양오염사고는 오염물질이 선박 또는 해양시설에서 유출된 순간부터 순식간에 확산되어 광범위한 지역에 피해 유발하는 특성이 있다.<sup>11)</sup> 대표적으로 원유 등 기름과 같이 선박 등을 통해 대량으로 운송되다가 해양사고 등의 이유로 인해 이 물질이 유출되는 사고가 발생할 수 있다. 그리고 폭발, 화재, 질식 등의 위험이 있는 유해화학물질(HNS)이 유출되는 경우에도 국민들의 재산·건강 및 산업기반에 광범위한 피해를 초래할 수 있다.<sup>12)</sup>

이러한 특징은 세계적으로 발생한 과거의 오염사고 사례를 살펴보면 쉽게 알 수 있다. 1989년 3월 미국의 알래스카, 프린스 윌리엄 사운드 부근에서 항해하던 중 원유 37,000톤을 유출한 엑슨발데즈호 사고는 유출된 기름이 해안선을 따라 800km까지 덮쳐서 알래스카 해역 전반에 심각한 피해를 입히게 되었고 그 피해액은 약 7조7천억 원<sup>13)</sup>에 달하였다. 이 사고를 계기로 미국은 유류오염에 관한 민사책임협약(CLC)<sup>14)</sup>과 국제유류오염보상기금협약(FC)<sup>15)</sup>를 기반으로 수립된 국제유류오염보상기금(IOPC Fund) 시스템에서는 자국의 오염사고에 대한

---

11) ITOPF Technical Information Paper(TIP) 해상유출 기름의 특성(Fate of oil spill)에서 유출된 기름은 넓은 범위에 광범위하게 퍼지는 성질이 있으며, 유출유의 종류에 따라 오염되는 범위에 큰 차이가 있다. 국제유조선주오염연맹(ITOPF), 「해양오염 방제기술정보집」 제2편, ITOPF(2013. 12.), 3쪽.

12) ITOPF Technical Information Paper(TIP) 제17편 해상에서의 화학사고 대응 지침에서 해양화학사고의 특징 소개에 따르면 유해화학물질은 해상, 대기 등을 통해 단시간에 광범위하게 확산될 수 있다. 국제유조선주오염연맹(ITOPF), 「해양오염 방제기술정보집」 제17편 (2013. 12.), 5쪽.

13) 김인숙, 「주요국가의 해양오염사고 대응에 관한 비교법적 연구(I) 미국편」, 한국법제연구원(2008. 6.), 23쪽.

14) 92년 CLC 협약, 유류오염손해에 대한 민사책임에 관한 69년 협약을 개정하는 1992년 의정서 (CLC Protocol 1992).

15) 92년 Fund 협약, 유류오염보상을 위한 국제기금 설치에 관한 71년 협약을 개정하는 1992년 의정서 (FUND Protocol 1992 amendment).

적절한 보상이 될 수 없다는 인식이 확대되어 미국에 적합한 손해배상체계를 마련하기 위해서 1990년 유류오염법(OPA 90, Oil Pollution Act, 1990)을 통과 시켰고 이를 세계에서 해양오염으로 인한 손해보상 및 책임에 있어 가장 엄격하고 강력한 시스템을 구축하였다.<sup>16)</sup>

선박에서 발생한 오염사고 뿐만 아니라 미국 멕시코만에서 2010년 4월 20일 석유시추시설인 딥 워터 호라이즌(Dep Water Horizon)호가 폭발하여 약 5개월 동안 490만 배럴(약 778천톤)의 원유가 유출되어 역사상 최악의 유류오염 사고로 기록되었다. 미국 정부는 47,000 여명의 인력과 6,900 척의 선박, 4,000 km에 이르는 오일펜스를 동원하여 유출유 봉쇄 및 원유유출 차단에 나섰지만 사고 발생 87일이 지나서야 유정을 봉쇄할 수 있었다. 유출유에 오염된 해안선은 약 1,760 km에 달하고 그 피해액은 15조4천억원<sup>17)</sup>에 달하였다.<sup>18)</sup>

유럽지역에서의 대표적이 오염사고로 1999년 12월 12일 프랑스 남부 브레스트 해안에서 남동쪽으로 110km 떨어진 해상에서 중질성 연료유 31,000톤을 적재하고 프랑스에서 이탈리아로 항해하던 Erika호(199,666G/T, 몰타 선적)가 비스케이만에서 거친 해상기상(풍속 8~9m/sec, 파고 6m)을 만나게 되었다. 선체의 구조적인 결함이 있던 이 선박은 오전 6시에 두 동강이 났다. 이로 인해 적재되어 있던 중질성 연료유 14,000톤이 유출되었다. 초기 유출유 탐색은 프랑스 해군에서 수행하였으며, 사고 11일이 지난 후인 12월 23일 프랑스 남부 지역에서 처음으로 발견된 이후 브리타니 해안에 광범위하게 부착되어 남부 해안 약 400km정도가 오염되었고 피해액은 1천9백억원<sup>19)</sup>에 달하였다.<sup>20)</sup>

아시아지역에서 발생한 주요 오염사고로서 일본에서는 1996년 12월 20일 중질성 연료유 19,000톤을 적재한 선령 28년의 러시아 선적의 유조선 나호드카호(13,157톤)가 중국 상해항을 출항하여 러시아 페트로 파브로스크항으로 항해하

---

16) 김인숙, 「주요국가의 해양오염사고 대응에 관한 비교법적 연구(I) 미국편」, 한국법제연구원(2008. 6.), 24쪽.  
17) 하창우, 김상운, 임창수, 이완섭, “미국 멕시코만 오염사고 분석을 통한 국가방제정책 개선 방안에 관한 연구”, 「해양환경안전학회지」 제17권, 해양환경안전학회지(2012. 9.), 258쪽.  
18) US Coast Guard, “멕시코만 오염사고 미국 의회 보고서(US Congress Report on Deepwater Horizon Oil spill Incident)” 미 의회 입법조사연구원(2012.11.).  
19) IOPC Fund 홈페이지([www.iopcfund.org](http://www.iopcfund.org)) Fund에서 매년 발간하는 연차보고서(Annual Report)에 따르면 프랑스 에리카호 사고로 인해 프랑스 뿐만 아니라 스페인, 포르투갈에도 피해가 발생하였다.  
20) 신옥주, 「주요국가의 해양오염사고 대응에 관한 비교법적 연구(III) 유럽편」, 한국법제연구원(2008.6.) 85쪽.

던 중 97년 1월 2일 새벽 일본 시네마현 오키섬 북북동 100km 해상에서 강한 폭풍을 만나 선체가 선수와 선미로 2등분으로 절단되면서 선미부는 수심 2,500미터 해저에 침몰하고 선수부는 풍속 20m/s, 6m 높이의 파도에 밀려서 동쪽으로 5일간 표류하다가 1월 7일 후쿠이현 미구니시 해안에서 150m 떨어진 곳에 좌초하였다. 이 사고로 절단부 화물창의 중질성 유류가 순간적으로 약 3,700톤 정도 유출되고, 침몰·좌초선체로부터 약 2,500톤 정도가 유출되었다. 이 사고로 인해 유출된 기름은 본토 시마네현에서 이시카와 현까지 6개현 약 480km의 해안에 표착되었고 특히 혼슈 서쪽해안의 토토리현, 이키사와현 및 후쿠이현에 이르기까지 대부분의 해안이 심하게 오염되었다.<sup>21)</sup> 피해액은 2,610억원에 달하였다.<sup>22)</sup>

이와 같이 <Table 1>에서 보듯이 해양오염사고가 발생하면 유출물질로 인한 해양오염의 범위는 광범위하게 확대되게 된다. 이는 해상에서의 오염 뿐만 아니라 해안에 대한 오염도 포함하고 있고 해안지역에서 어업, 관광 등 해양환경을 기반으로 생활하는 주민들에게 대규모 해양오염사고는 광범위하게 영향을 미치는 특성을 가진다.

< Table 1. Oil Pollution Damage Static in Global >

Date of incident	Place	Vessel	Catagory	Spillage (kℓ)	Cause	Range	Damage (Compensation)
'89. 3.24	USA	Exxon Valdez호	Crude Oil	37,000	Ground	Shoreline of Alaska 800km	7 billion\$
'97. 1. 2	JAPAN	Nakhodka	BC	6,100	Sinking	6 of District 480km	26.1billion yen
'99.12.12	FRANCE	Erika	BC	14,000	Sinking	South of France 400km	583million Fran
'02.11.13	SPAIN	Prestige	BC	63,000	Sinking	Shoreline of Spain 900km	10billion\$

21) 해양경찰청, 해양오염방제조합, 「해양오염 방제사례집」, (서울 : 삼산 에드컴, 2004), 170쪽.

22) 유진식, 「주요국가의 해양오염사고 대응에 관한 비교법적 연구(II) 일본편」, 한국법제연구원(2008. 6.), 35쪽.

## II. 재 난 성

해양오염사고의 또 다른 특성은 한번 발생하면 국가적으로 재난상황이 초래된다는 것이다. 외국 뿐만 아니라 우리나라에서도 씨 프린스호, 허베이 스피리트호와 같은 재난적 성격의 대규모 오염사고 발생하였다. 과거 우리나라에서 발생한 국가 재난들과 비교하여 해양오염사고의 특성을 다시 한 번 살펴볼 필요가 있다.

우선 재난(Disaster)에 대한 개념은, 원래 별의 불길한 모습을 상징하는 라틴어에서 유래한 것으로 “하늘로부터 비롯된 인간의 통제가 불가능한 해로운 영향”으로 풀이된다. 재난에 대한 사회적 관점은 프리츠(Fritz 1961)와 크랩스(Kreps, 1984)의 개념정의에서 찾아볼 수 있는데 프리츠<sup>23)</sup>는 “재난은 어떤 사회나 조직에 심대한 피해를 입혀서 그 사회구성원이나 물리적 시설의 손실로 인하여 사회구조가 교란되고 그 사회의 본질적인 기능수행이 장애를 받게 되는 사건으로서, 우연적이거나 통제가 불가능하며 시·공간상에 집중적으로 나타나는 실제적 또는 위협적 사건”으로 정의하고 있다. 크랩스<sup>24)</sup>는 “재난이란 사회나 그 구성조직이 물리적 피해나 손실 또는 일상적 기능의 장애를 받게 되는 시·공간상 관측이 가능한 사건”으로 정의하고 있다. 이들의 정의는 재난의 물리적 측면 외에 재난의 사회적 영향을 지적하고 있다.<sup>25)</sup>

아울러 현대사회에 들어오면서 대규모의 인위적 사고의 결과가 자연재해를 능가하게 되고 재난상의 개념은 자연재해와 사회재난으로 확대되고 있으며, 우리나라의 재난관리체계에서도 재난"이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연재난과 사회재난으로 정리<sup>26)</sup>하고 있는데 자연재난은 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해로 정하고 있고 사회재난은 화재·붕괴·폭

23) Charles. E, Fritz, 「Disaster」 (1961) p.655.

24) Gray A. Kreps, “Disaster as Systematic Event and Social Catalyst”, International Journal of Mass Emergencies and Disaster(1984) p.256.

25) Micheal K Lindel, “Disaster Study” 「Sociopedia.isa」 Texas A&M University(2011), p.1.

26) 임송태 “재난종합관리체제에 관한 연구”, 「한국지방행정연구원 연구보고서」 95-19(제221권), 10쪽.

발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 사고와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비<sup>27)</sup>, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해 등을 규정하고 있다.<sup>28)</sup> 그리고 사회적 재난의 범위는 국가통신망 등으로 국가 기간 인프라에 대한 장애로 확장되는 경향이다.<sup>29)</sup>

< Table 2. Societal Disaster in Korea >

Major Disaster	Category of Damage	
	Property Damage	Range of Damage
Samsung Department Store ('95)	575,500,000,000won	Within the incident
Fire on Subway in Daegu ('03)	62,100,000,000won	1 of Basic Local government
Hebei Spirit Oil spill ('07)	2,770,000,000,000won (128,000person)	9 of Local Government (Chungnam and CheonNam)

이에 대한 연장선상에서 우리나라의 국가재난체계에서는 대규모 해양오염 사고를 대규모 수질오염과 더불어 환경재난의 한 부분으로서 구체적으로 명시<sup>30)</sup>하고 있다. 실제로 대규모 해양오염 사고는 재난적 특징을 모두 가지고 있는데 그 간 해양사고로 특별재난이 선포되었거나 선포가 요청된 3건 중 2건이 오염 사고가 유발된 사고였고 최근 10년 동안 유출량이 100톤 이상 되는 해양오염 사고는 35건에 달하는 등 사회적 이슈사고는 매년 1건 이상 발생하고 있는 점<sup>31)</sup>

27) 2003. 1. 발생한 국내 인터넷 기간망의 중심인 KT 해화전화국 및 구로전화국에 있는 국내 최 상위 DNS 서버 2 개에 문제가 생기자 그 여파가 타 사업자들로 확산되면서 인터넷 대란으로 이어져 마비상태에 빠진 사태를 계기로 전파재난, 통신재난, 우주재난 등으로 재난의 정의가 확대되고 있다.

28) 재난 및 안전관리기본법 제3조(정의)에서 법령상 한국의 재난유형을 자연재난과 사회재난으로 구분한다.

29) 「자연재해대책법」(법률 제6900호, 2003년 5월 29일 일부 개정) 제2조 1 항에는 태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄 또는 지진(지진해일 포함), 기타 이에 준하는 자연현상으로 발생하는 피해를 재해로 정의하고 있고, 「재난 및 안전 관리 기본법」제2조제1항에는 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방 사고, 환경오염사고 등 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고로서 자연재해가 아닌 사회재난으로 정의하고 있다.

30) 재난 및 안전관리기본법 시행령 별표1의3, 재난 및 사고유형별 재난관리주관기관을 지정하고 있다.

31) 국민안전처 해양경비안전본부 통계분석 자료(2014)에 따르면 지난 10년간 평균 287건의 사고가 발생하여 오염물질이 2,079톤이 유출되었으며, 100톤 이상 유출시 대규모 피해의 가능성이 높아 사회적 이슈로 발전되고 있다.

을 고려하면 해양오염사고는 자체적으로 우리나라의 주요한 재난사고의 한 부분으로 인정되고 있다. 재난이 선포되지 않은 씨프린스호 오염사고(95년)의 경우에도 피해의 규모, 범위 등은 재난요건에 해당되었으나, 원인자가 보험가입으로 재난이 선포되지 않았다. 이점을 감안하면 우리나라 해양사고의 역사에서 이 사고도 국가재난에 포함하는 것이 타당하다.

< Table 3. Oil Spill over 100kl in last 5 year of Korea >

Date	Place	Polluter	Spillage	Cause
'10. 3.26	Incheon	Battle ship Cheon-an	G/O 132kl	Sunken
'12. 1.19	Pohang	MV Global Legacy	B/C 115kl B/C 7kl Bilge 108kl	Ground
'13. 4.15	Donghea	MV TY Yun	B/C 118kl B/C 112kl, G/O 6kl	Sunken
'13.10.15	Pohang	MV ChungLu	B/C 129kl B/C 103kl, G/O 26kl	Sunken
'14. 1.31	Yeosu	GS Caltex and MV WuYisan	C/O 899kl C/O 559.9kl Napha 334.4kl Bilge 131kl	Collison
'14. 2.15	Busan	MV Captain Valgelis L	B/C 237kl	Collison
'14. 4. 4	Yeosu	MV Grand Fortune 1	B/C 등 151kl B/C 140kl G/O 6kl, L/O 5kl	Sunken
'14. 4.16	Jindo	Passenger Vessel Sewol	B/C 등 214kl B/C 139kl G/O 39kl, L/O 36kl	Sunken
'14.12.28	Busan	MV Hyundai Bridge	B/C 335kl	Collison

### III. 비 난 성

해양오염사고의 또 다른 특징으로서는 사고조치에 대해 국민들에게 매우 비난받기 쉬운 사고라는 점이다. 해양오염사고의 광역적, 재난적 특징의 결과로서 사고가 발생하면 해안선에 위치한 다수 주민에게 직접적인 피해를 유발하는 경

우가 많다. 특히, ‘바다’라는 특성상 국가에서 동원하는 세력이 그 목적에 따라 신속하고 효과적으로 운영되기 힘들다는 점과 우리나라와 같이 해안의 사회적 이용도가 높다는 점을 고려하면 우리나라에서는 연안오염으로 인한 사회·경제적 피해가 급격히 증가할 수 있다. 이로 인해, 사고원인, 보상정도, 사고수습 기간, 행위자의 태도, 방제주체의 언론대응 및 정부의 대응조치 등에 대해 사회적 비난여론이 비등하게 된다.

실례로, 2007년 12월 발생한 허베이 스피리트호 사고의 경우에는 해양경찰의 초기대응 지연, 기름이 유출되고 있는 해상에 대한 적극적 대응 부족, 현장지휘 체계 혼란, 구멍구멍식 대응, 유처리제의 환경영향 등에 대한 비난이 거세였고, 2014년 1월 발생한 우이산호 사고의 경우에는 작업을 수행하는 주민들에 대한 마스크착용 여부 등 주민건강·작업자 안전 불안 요인과 사고초기 유출량 조사가 미흡에 대해 국민적 비난이 있었다.<sup>32)</sup> 이렇듯 과거에 발생한 오염사고 사고 사례를 비추어, 앞으로도 초동조치가 적절히 이루어지지 않거나 해양오염 피해가 대규모로 발생한 것에 대한 전 국민적 비난정도가 매우 높은 것을 알 수 있다. 이는 국민들의 정서가 해양오염 사고 피해가 사고가 발행한 지역주민의 재산에 국한되는 것이 아니라 환경 등과 같은 공공재(公共在)에 대한 위해를 유발하여 전 국민들에게 영향을 미친다는 것을 인지하고 있다는 것도 큰 이유 중 하나인 것으로 보인다.

< Table 4. Oil Spill of Significance in Korea >

Catastrophe Marine incident	Spillage	Shoreline Contamination	Period of Recovery	Property Damage
Sea Prionce oil spill(95)*	5,000kl	204km	4 Month	USD 74.1b
Hebei Spirit oil spill(07)	12,000kl	70Km	11 Month	USD 2700b
Sewol Passengership sinking(14)	214kl	-	11 Month	Counting

32) 우이산호 오염사고시 기름이 유출된 정유업체에 대한 불신으로 지역의 20개 시민단체에서 정부에게 민관피해 합동조사를 촉구하기도 하였다. 경향신문, 사회 2면, (2014.3).

## 제2절 우리나라 해양오염 사고의 위험성

### I. 국내 여건

현재 우리나라 해양오염사고의 위험성을 분석하기 위해서는 우리나라의 국제 교역 규모 및 해상물동량을 살펴볼 필요가 있다. 일반적으로 해상물동량은 선박을 통해서 이동하게 되며, 선박은 원유, 석유제품, 석유화학제품 및 기타 유해화학물질(HNS) 등과 같은 화물들도 해양을 통해서 운송된다. 우선 우리나라의 국제 교역량은 세계 9위<sup>33)</sup>, 516조원의 원료와 물품을 수입하고 560조원의 가공품을 수출하고 있으며<sup>34)</sup>, 이중 대부분이 해상을 통해서 수송 되는데 국제화물 수송량의 99.7%는 해상운송이 담당하고 있다. 나머지는 항공운송이 0.3% 분담하고 있는 점은 감안하면 대부분이 국제무역이 해상을 통해서 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다. 국제교역이 주요한 국가경제의 지지기반인 우리나라의 특성상 해상교통으로 인한 해양오염의 위험도가 매우 높다.<sup>35)</sup>

<Table 5. Statics on Ship's arrival and departure in port>

구분	Total	Pser ship	Oil Tanker	Pr'uct Tanker	Ch'al Tanker	LNG/LPG	Con'tr ship	Genera l Cargo	ETC
Total	<b>390,245</b>	13,273	4,634	81,147	27,173	10,013	48,343	108,910	96,752
Global	<b>166,591</b>	11,511	2,090	9,654	17,197	6,399	48,265	66,030	5,454
Internal	<b>223,654</b>	1,762	2,544	71,502	9,976	3,614	78	42,880	91,298

국제무역을 통한 선박의 운항뿐만 아니라 우리나라는 대표적인 석유제품 및 석유화학 산업국가로서 기름·유해화학물질 운송량 및 저장량 또한 매우 높다. 특히 원유 수입 세계 5위로 연간 1억 4,700만톤<sup>36)</sup>이 수입되고 석유화학물질 해

33) 한국은 해상물동량 점유율은 세계 9위에 해당한다. 유엔무역개발회의(UNCTAD), “세계무역점유율 통계”, 「해양운송보고서(Maritime Transportation Report)」, UNCTAD(2013, 11.).

34) 산업통상자원부에서는 매월 수출입 물품에 대한 통계자료를 보도자료를 통해 공개하고 있으며, 이중 수입물품으로는 원유가 1위이고 수출물품으로는 석유제품이 3위를 차지하는 등 석유관련 산업이 우리나라의 주요 산업이라는 것을 할 수 있다. 산업통상자원부, "2013년 무역수지 통계" (2014. 1.).

35) 단적으로 선박 통항량을 기준으로 살펴보면 2013년도에는 여객·화물 수송을 위해 390,245회 입·출항하였다. 해양수산부 해운항만물류정보센터([www.spdic.go.kr](http://www.spdic.go.kr)) 선박입출항 통계에서 해상운송 수송실적 검색(검색일 : 2015. 4.).

36) 국가통계포털([www.kosis.kr](http://www.kosis.kr)) 기관별통계, 산업통상자원부, 석유제품 5,231톤 수입, 6,821톤 수출.

상물동량은 2013년도 기준으로 2억 6,752만톤에 달한다. 그리고 선박은 원유 및 석유화학물질 운반을 위해 113,154회 입·출항하였다.<sup>37)</sup> 아울러, 위험물질의 우리나라 해안의 기름 또는 유해화학물질 저장시설은 전국에 374개가 산재하여 있고, 7,012만kl<sup>38)</sup>을 보관하고 있다.

<Table 6. Marine Pollution Cause in 5 year>

	Total	Oil Littering	Negligence	Maintaining	Operation Error
Ave	167	57	61	33	17

- \* (Oil Lightering) While oil transferring operation, Major incident occurs
- \* (Human Error) While vessel maintaining including equipment, cargo, pollution occurs
- \* (Management Error) Leakage from Vessel or Facility because of internal matter
- \* (Operating Error) Marine pollutant discharged without vessel's familization

이러한 위험성은 가능성에만 그치는 것이 아니라 실제 해양오염사고 빈도도 매우 높은 편이다. 최근 5년간('10년~'14년) 오염사고 발생 현황은 연평균 267건이며, 평균 805kl가 유출되었다. 오염 원인별로는 과실에 의한 사고가 발생 건수 62%와 유출량 11%를 차지하여 가장 많다. 하지만 해양사고로 인한 해양오염 사고는 전체의 17% 수준에 머물러 있으나, 유출량은 83%를 차지<sup>39)</sup>하여 상대적으로 위험성이 높은 것을 알 수 있다. 즉, 해양오염의 발생 원인은 좌초, 충돌, 침수 등과 같은 해양사고가 빈도는 낮으나, 대규모 재난으로 연결 될 수 있다는 것을 알 수 있다.<sup>40)</sup>

특히, 국가적으로 매우 큰 영향을 줄 수 있는 해양오염사고도 빈번히 발생하고 있는데<sup>41)</sup>, 사회적 이슈가 될 수 있는 100톤 이상 유출사고도 평균적으로 매년 1건 이상 발생<sup>42)</sup>하고 있다.

37) 우리나라 석유제품 및 유해화학물질의 물동량을 세부적으로 살펴보면 원유운반선 4,634회, 석유정제품 운반선 81,147회, 케미칼운반선 27,173회이며, 원유운반선은 상대적으로 운항빈도는 낮지만 한번에 대규모 운송이 이루어지고 있다.

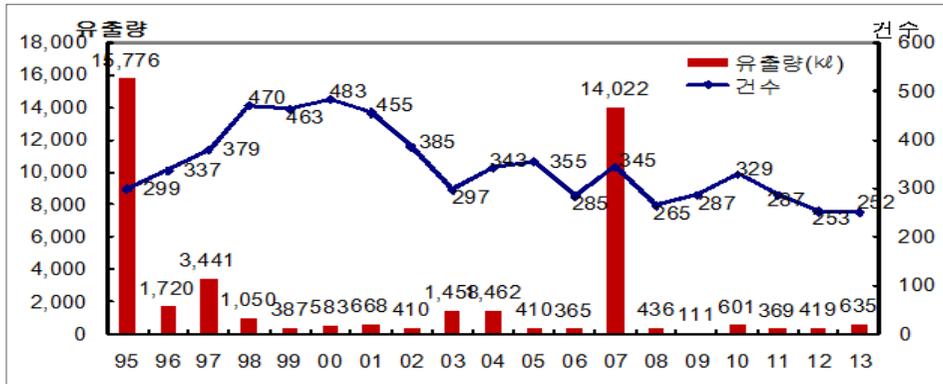
38) 2014년 국민안전처 해양경비안전본부에서 시행한 해양시설 위험물 저장장 조사결과를 참고하였다.

39) 국민안전처 해양경비안전본부, 「2014년 연간통계 해양오염 분석」 해양경비안전본부(2015.2.).

40) 국민안전처 해양경비안전본부, 「2014년 연간통계 해양오염 분석」 해양경비안전본부(2015.2.).

41) 가장 최근에 발생한 이슈형 오염사고로서 2014.12월 부산에서 발생한 현대브릿지호에서 충돌로 인해 연료유 약 350톤이 유출되어, 일본으로 이동하여 한·일간에 시료채취 절차 및 교환방법 등에 대한 문제가 발생하였다.

42) 해양경찰청, 「2013 해양경찰백서」 해양경찰청(2014.11.), 161쪽.



<Fig.1 Marine Pollution Incident Condition in 20 year>

## II. 미래 전망

우리나라는 현재 해양오염이 발생할 수 있는 위험 요인 뿐만 아니라 미래의 해양오염 위험 요인도 매우 높은 편이다. 우선, 세계적 유류산업 중심지를 구축하는 동북아 오일허브<sup>43)</sup> 사업이 추진되고 있다. 이는 울산·여수에 580만kl의 석유저장터미널 건설하여 동북아 지역의 상업석유거래의 중심지로 도약하는 사업으로서 '13년도에는 여수, '18년도에는 울산 북항, '20년도에는 울산 남항의 기반시설 건설을 통해 총 9백만kl의 비축량을 확보하여 세계 3위<sup>44)</sup> 수준의 석유비축·교역 중심지를 건설한다는 계획이다.

이러한 오일허브 사업의 영향으로 물동량 증가도 함께 예상된다. 이에 따라 유류 해상물동량은 2014년 대비 2020년 13%에서 2040년에 47.3%까지 증가할 것으로 전망되며 <Table 7>에서 보는바와 같이 유조선은 2024년 30%(25,192척), 2040년 60%(5만 여척)까지 증가될 전망이다.

43) 산업통상자원부, 2014, 에너지분야 창조경제 실현을 위한 동북아 오일허브 추진 대책, 대규모 석유정제·가공·저장 시설을 기반으로 석유거래, 물류, 금융서비스가 활발히 이루어지는 석유거래의 국제 중심지를 건설하는 사업으로서 '13년 새정부의 공약사업 및 국정과제로 추진 중이다.

44) 현재 세계 3대 오일허브 현황은 미국(17.4백만kl), 유럽ARA(13.8백만kl), 싱가포르(8.2백만kl)이며, 2020년까지 오일허브사업이 정상적으로 추진될 경우 우리나라는 싱가포르를 제치고 세계 3대 석유 중심지로 성장할 전망이다.

<Table 7. Oil Tanker Increase>

year	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2024	2040
Total	110,433	113,166	114,459	112,866	112,954	113,394	+25,192 (30% Rising against 2014)	+50,000 (60% Rising against 2014)
Oil Tanker	4,546	4,087	4,524	6,032	4,634	4,705		
Product Tanker	81,277	84,206	83,171	79,237	81,147	82,469		
Chemical Tanker	24,610	24,873	26,764	27,597	27,173	26,220		

아울러 중국의 경제성장에 따라 석유수급이 급증하여 서해 해역의 사고 위험도 함께 증가할 전망이다. 최근 5년간 중국의 원유수요 증가분은 전 세계 원유수요 증가분의 43% 기여하여 세계 최대 석유소비 증가량을 기록<sup>45)</sup>하고 있으며, 순수입 규모는 이미 2014년 미국을 추월하였다. 이에 따라 단기적으로 경제성장과 비축유 추가 확보 등으로 대외 수요가 크게 증가하여 순수입 규모가 '16년에는 미국의 1.8배에 달할 것으로 예상되고 있는 실정이다. 장기적으로는 확고한 세계 1위 원유 수입국으로 부상하여 2020년 전 세계 에너지소비에서 중국의 비중이 적어도 35%는 상회할 것으로 전망<sup>46)</sup>되고 있다.

이러한 석유산업의 성장과 아울러, 기후변화에 따른 영향으로 해상기상이 악화<sup>47)</sup>되는 빈도가 점차 증가함으로서 해양오염 위험성이 가중될 전망이다. 해상에서의 최대순간풍속과 태풍 등의 강도·빈도가 확대되고 있으며, 10년간 최대순간풍속은 7~10㎍ 증대하였고 대형 태풍 비중이 19%에서 26%로 증가하는 등 국내 해역의 악천후 일수 등은 큰 폭으로 증가하고 있는 추세이다. 특히, 지난 30년간 연간 악천후일수는 1.9~2.5배 증가하고 있다.<sup>48)</sup>

45) 미국 에너지정보청(US Energy Information Administration)에서 공개하는 각 지역별·국가별 에너지 동향을 발표하고 있으며, 중국의 에너지 소비전망 보고서에서 에너지 소비량 증가폭이 점차 커지고 있음을 언급하고 있다. US EIA, "중국 국가보고서(China Report)" (2014, 10.).

46) 미국 에너지정보청(Energy Information Administration)에서는 매년 전세계적인 에너지동향을 분석하고 특히 석유시장에 대한 전망을 공개하고 있다. US EIA, 「International Energy Outlook」 (2014, 10.).

47) 한반도의 기후변화를 각종 시뮬레이션 프로그램을 활용하여 예측한 결과 21세기 후반기의 연평균 기온은 8.5~17.5도 정도로 전반적으로 높아지고 있으며, 이에 따라 연평균 강수량도 21세기 전반기에는 +4.5%, 중반기에는 +19.5% 증가할 것으로 예측된다. 정희성 외 19명, 「한반도 기후변화 전망보고서」, 기상청(2012.12.) 74~75쪽.

48) 국립기상연구소, "기후변화에 따른 미래태풍 증가 전망 연구", 「전 지구 기후변화 보고서」, 국

< Table 8. Days of Bad weather in Korea >

Category		1970s	2000s	2010s
Rough weather /Year	Over 30mm / Hour	1.0days	2.2days	7.0days
	Over 80mm / Day	1.4days	2.6days	6.0days
	Over 150mm/ Day	0.2days	0.5days	1.0days

\* From Korea Meteorological Administration

### III. 상황 분석

현재 상황과 미래전망을 아우르는 앞으로의 해양오염 위험에 대해 종합하면, 동북아 오일허브 구축 등 해양오염 위험을 증가시키는 요인이 해상교통안전 관리 강화<sup>49)</sup> 등 저감요인 보다 강하게 작용하고 있다. 특히 유조선 통항량 및 해안 위험물 저장시설에 증가로 해양오염 사고 위험도는 2040년까지 지속적으로 증가될 것으로 예상되고 있다. 이는 유류취급시설이나 선박에서 “자연 재해”, “인적 과실” 등 예측이 불가능한 요인으로 인해 돌발적으로 재난적 오염사고가 발생할 가능성은 여전히 상존하고 있기 때문이다.

이렇게 해양오염사고는 지속적으로 증가할 것으로 예상됨에 따라 이를 감소시키기 위한 합리적 대책이 필요하다. 실제 현재 오염사고 원인을 살펴보면 과실에 의해 발생하는 빈도가 매우 높으며, 충돌, 좌초등 해양사고와 연계되어 발생하는 사고의 경우에도 선박의 자체적인 노력으로 해양오염 사고로 인한 피해를 크게 줄일 수 있는 것으로 나타나고 있다. 이점을 감안하면 해양오염사고에 대한 합리적이고 과학적인 조사를 통해 “해양오염”을 줄여나가야 한다.

립기상연구소(2012), 21쪽.

49) 해양수산부에서는 인적과실에 의한 해양사고를 줄이기 위해서 UN산하 해상안전전문기구인 IMO에서 2019년부터 시행할 예정인 e-네비게이션의 국내도입에 대비해 한국형 e-네비게이션 구축을 추진하고 있다. 이 사업에 정부예산 1,300억원을 투입하여 무선통신환경을 개선하고 해상에서도 육상수준의 정보통신 기반 인프라를 구축할 계획이다. 해양수산부, “차세대 해양안전종합관리 체계(e-Navigation) 구축 R&D 과제추진 계획”, 해양수산부(2014.12.).

### 제3절 우리나라 해양오염사고의 시사점

해양오염 사고가 발생하면 오염물질의 이동특성, 독성 등으로 인해 광역성, 재난성 그리고 비난성의 특징을 가지게 된다. 이러한 해양오염 사고의 특징에서 보면 초기사고대응에 실패할 경우 이러한 상황은 국가 재난으로 발전할 가능성이 크다. 따라서 사고초기 대응을 결정할 수 있는 기본정보가 신속하게 수집되어 초동대응에 반영되어야 한다는 점이 자명하다.

아울러, 이러한 사고가 한번 발생하면 매우 넓은 범위에 확산되어 재난적 피해를 발생시킨다는 점과 이러한 사고가 선원이나 작업자의 과실 등에 의해서 발생하고, 일단 발생하여도 자체적인 초동 조치정도에 따라 그 피해범위가 결정된다는 점을 감안하면 발생한 해양오염사고의 원인과 대응과정을 분석하고 해양오염사고 원인의 분석·평가·환류로 선박·시설로 인한 해양오염 사고 피해를 최소화 할 수 있다. 또한, 사고조치 과정에서 방재체계의 효과성을 극대화하는 방안을 분석하여 그 결과를 다른 선박과 해양시설에 적용하고 적절히 관리함으로써 해양오염 발생을 크게 줄일 수도 있다.



## 제3장 해양오염사고 조사제도의 현황 및 문제점

### 제1절 현 황

#### I. 국민안전처(해양경비안전본부)의 조사

##### 1. 해양오염사고 조사담당 기능

1970년대 말 경제개발정책 추진에 따른 산업의 급속한 발달로 국제간의 교역과 선박 통항량이 급증함에 따라 해난사고가 증가하였고, 이로 인한 해양오염에 대한 관심이 높아져 왔다. 이러한 가운데 국제적으로는 1954년 5월 12일 "기름에 의한 해수 오염방지를 위한 국제협약<sup>50)</sup>"이 발효되고 한·일간에는 에너지개발정책의 일환으로 석유자원 개발을 위한 한일대륙붕공동개발을 추진함에 따라, 해양오염을 규제하고 적정한 처리 위해 1977년 12월 31일 해양오염방지법<sup>51)</sup>을 제정하였다. 그리고 1978년 8월9일 해상집행력이 확보되어 있는 해양경찰대가 업무를 담당하도록 하였다.

그리고 해양경찰대장 산하에 해양오염관리관을 두고 감시·방제·시험연구 담당하도록 하고 지구해양경찰대에 해상공해과를 두어 해양오염관련 집행업무를 담당토록 하였다. 담당 인력은 해양환경관리업무를 특수성을 감안하여 전원 기술직공무원으로 보하도록 하였다.<sup>52)</sup>

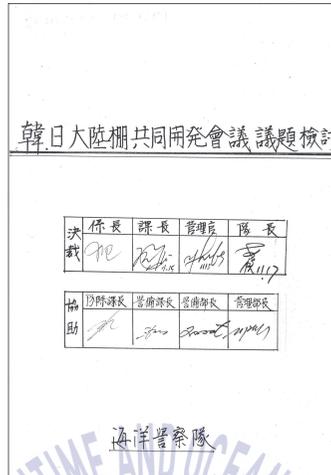
현재의 국가방제담당 기능은 초기 조직구조를 바탕으로 발전시켜 왔으며, 국민안전처 해양경비안전본부내 해양오염방제국을 정책기능으로 5개 지방해양경비

50) OILPOL 54, International Convention for Prevention of Pollution of Sea by Oil, 1954, 영국에서 개최된 외교회의에서 채택되었고, IMCO에게 일정한 기능을 부여함으로써 실질적으로 1958년 IMO가 설립되는 기반이 되었다. IMO 홈페이지([www.imo.org](http://www.imo.org)) / IMO의 해양오염 방지정책 소개.

51) 우리나라는 해양에 배출되는 기름 및 유해액체물질 및 폐기물과 해양대기오염물질 등을 규제하여 해양환경을 보전함으로써 국민의 건강과 재산을 보호하기 위해 1977년 12월 31일 해양오염방지법(법률 제3079호)을 제정하였다.

52) 해양경찰청, 「해양오염방제업무 30년사」(서울, 문두사, 2008, 11.).

안전본부와 17개 해양경비안전서에 해양오염방제과를 두고 있고 인력은 총 306명으로 구성되어 있다.<sup>53)</sup> 그 중 정책을 담당하는 본부에는 31명을 두고, 현장업무를 담당하는 지방본부, 안전서 등 지방관서에는 275명을 배치하고 있다.



<Fig 2. Agreement of Joint Research on continental shelf between Korea and Japan, 1980>

## 2. 선박·해양시설 출입검사

선박 및 해양시설의 해양오염비상계획서의 비치 및 실행력 등을 확인함으로써 해양오염사고에 신속 대비·대응하기 위해 관련 서류 등 검사를 시행하고 있다.

<Table 9. Statics of Vessel Pollution inspection<sup>54)</sup>>

Year	Total	Vessel					Facility			
		Total	Tanker	Cargo ship	Fishing ship	Gneral ship	Total	Shore	OSR Co'ny	ETC
Total	11,743	8,663	1,998	1,146	1,588	3,949	3,044	2,337	535	190
'15.2	272	143	51	16	17	59	129	122	7	-
'14	3,141	2,373	633	207	455	1,078	768	668	98	2
'13	3,177	2,373	630	292	425	1,044	768	546	166	74
'12	2,549	1,876	290	278	347	961	673	522	100	51
'11	2,604	1,898	394	353	344	807	706	479	164	63

53) 2014. 11. 정부조직개편에 따라 해양경찰청이 안전행정부의 안전담당기능과 소방방재청과 통합되어 국민안전처가 되었으며, 새로운 정부조직법에 따라 해양에서의 오염방제업무가 국민안전처로 편제되었다. 국민안전처 직제(대통령령 26285호) 및 국민안전처 직제 시행규칙(총리령 1167호).

54) 2015년도부터 폐기물해양배출업무가 해수부로 이관되어 점검대상 시설에서 폐기물 관련 시설은 제외 되었다. 해양경찰청, “해양환경보전활동 제2절 해양오염예방활동”, 「해양경찰백서」(2014. 6.), 174쪽.

### 3. 불명오염사고 조사

해양경비안전서 해양오염방제 담당부서에서는 기름 등 오염물질이 해양에 배출되었으나 행위자 불명인 경우, 현장조사활동 및 감식·분석을 통하여 원인행위자를 밝혀내는 활동도 수행하고 있다. 해양오염조사 규칙<sup>55)</sup>에 따라 해양환경관리법에서 정하는 오염물질이 해양에 배출될 시 오염원 및 행위자를 신속히 밝혀내기 위한 조사 활동 등을 규정하고 있고 오염물질이 해양에 배출되어, 선박 및 해양시설 등으로부터 유출 흔적이거나 목격자 등이 없어 현장에서 쉽게 오염원을 밝혀내기 어렵다고 판단되는 해양오염사고를 조사하고 있다.

이러한 불명오염사고는 해양오염 행위자 발견에 장시간 소요될 경우 대상 선박이 많아지고, 사고 선박·시설에서 유출흔적 제거로 혐의선박 조사가 매우 어려운 활동이지만 유출된 기름의 경시변화 및 이물질 혼입에 따른 정확한 감식·분석 등을 통해 상당한 성과를 거두고 있다고 사료된다.<sup>56)</sup>

<Table 10. Statics of Unidentified Pollution in 5 year>

Year	Pollution Incident	Mystery Oil Spill		
		Total	Prosecution	Un-Prosecution
계	1,367	42	12	30
'15.2	31	0	0	0
'14	215	7	2	5
'13	252	4	2	2
'12	253	5	3	2
'11	287	15	4	11
'10	329	11	1	10

## II. 해양환경특별사법경찰제도

55) 국민안전처에서는 해양환경관리법에서 규정하는 오염물질이 해양에 배출될 시 오염원 및 행위자를 신속히 밝혀내기 위한 조사활동을 위해 규칙을 제정하였다. 해양오염 지도점검 지침(국민안전처 훈령 제1호, 2015. 1. 6) 제1조(목적).

56) 국민안전처에서는 해상 유출유와 선박 및 해양시설에서 채취한 시료의 일치여부를 판단하기 위해 분석실을 운영하고 있으며, 이물질 혼입, 유출유의 경시변화 등을 변동요인을 감안하여 시료의 동질·이질 여부를 판단하기 위한 해양환경공정시험 절차 및 방식을 정하고 있다. 해양오염물질 분석 및 분석실 운영 규칙(국민안전처훈령 제1호, 2015.1.6).

## 1. 제도도입 배경

해양환경특별사법경찰제도는 대규모 매립과 간척사업 등의 각종 해양이용행위, 육상에서 기인한 각종 오염물질의 이동, 육상계기물의 해양투기, 대형선박에 의한 유류 및 화학물질의 인위적·우발적 유출, 해양자원개발에 따른 해양오염 등으로 해양생태계는 급속히 악화되는 등 해양환경오염 문제의 심각성에 대한 인식에서 출발하였다. 이에 따라 해양오염행위에 대한 사전예방활동의 강화, 오염행위에 대한 상시 단속 및 해양환경 관련 범죄의 단속과 수사에 대한 지속성과 효율성 확보를 위해서 2010년도 해양환경특별사법경찰제도가 마련되었다.

「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제6조 제34호는 해양환경특별사법경찰관리의 직무를 수행할 자의 직무범위와 수사관할에 관하여 규정하고 있다.<sup>57)</sup> 해양환경특별사법경찰관리의 직무범위와 관련된 법률은 「해양환경관리법」, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「공유수면관리법」, 「습지보전법」, 「무인도서의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률」, 「개항질서법」, 「어촌·어항법」, 「항만법」 등 9개가 포함되어 있으며, 이 중 「개항질서법」, 「어촌·어항법」, 「항만법」은 각각 제24조, 제45조, 제50조에 규정된 범죄에 한정하고 있다.<sup>58)</sup> 법령에 따라 해양환경특별사법경찰관이 수사할 수 있는 범죄유형은 <Table 12>와 같다.<sup>59)</sup>

<Table 11. Law relating Marine Environment>

Law	Crime Type
Marine Environment	Marine Area using consulting violation, voyage of

57) 해양환경특별사법경찰관리의 경우 「해양환경관리법」을 중심으로 한 9개의 법률에 관련된 사항을 직무의 대상으로 하고 있어 어느 특정 법률에 근거규정을 마련한다고 해도 직무규정을 그 근거법률에 따른 법규명령(시행령이나 시행규칙)의 형태로 제정하기에는 무리가 있으며, 동 직무규정이 수범자로서 일반 국민을 대상으로 하거나 일반 국민들에 관한 사항을 직접적으로 포함하고 있는 것은 아니기 때문에 해양환경특별사법경찰관리에 관한 규정 또한 여타의 규정들과 마찬가지로 훈령의 형식을 취하는 것이 적합하다. 이준서, 박종원, 김상태, “해양환경특별사법경찰제도 기반구축에 관한 연구”, 해양수산부 정책연구(2009), 101쪽.

58) 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제6조 제34호.

59) 해양수산부에서는 각 개별법령에 대한 특별사법경찰제도를 원활히 운영하기 위해서 해양환경오염의 예방을 위한 지도·점검 규정을 제정하였으며, 각 법령에 따른 범죄유형을 명시하여 권한의 위반을 예방하고 경찰권한의 범위를 제한하고 있다. 이준서, 박종원, 김상태, 앞의 논문, 70쪽.

Law	Crime Type
Management Act	unsurveyed vessel, Marine Pollution Action, Marine Pollution Assessment violation
Law relating Marine Ecosystem Reserve and management	Violation of Reservation of Marine mammals, violation of Protecting marine creature capture
Public Marine Area Management Act	Use of public area without approval, falsity statement for use of public marine area
Marsh Reservation Act	reclamation of marsh reservation area
Law Relating Un-Maned Island	Establishing the Building on the Strict reservation island and quasi-strict reservation island
Law relating Development and Management of Deep Sea water	Development of Deep sea water without License
International Port Enforcement Act	Dispose of soil, rock, wood, fishing material which can affect the vessel safety
Fishing Village Act	Destroy, renovation or re-structure of Fishing facility
Port Management Act	Dispose of mass soil, toxic material and waste

## 2. 제도운영 현황

이들 규정을 통한 해양환경특별사법경찰관리의 직무범위를 살펴보면, 해역이용협의의 이행여부나 선박 또는 시설의 점검에서부터 해양 동물의 보호, 공유수면이나 습지의 매립단속, 보전무인도서 내에서의 건축행위 단속, 어항시설의 보호 등 해양에 관련된 광범위한 사항들이 포함되어 있다.

구체적으로 가장 현실적으로 적용 가능한 법령은 해양환경관리법이다. 주요 내용으로는 해역이용협의의 불이행, 미검사 선박의 항해, 오염물질의 배출금지 위반, 오염물질 배출신고 및 방제조치 위반, 오염방지설비 위반, 방제선등의 배치 등, 방제업에 대한 미등록 또는 등록취소를 위반한 영업행위 등이 있다. 그리고 해양환경특별사법경찰제도가 2010년도 도입된 이후 운영현황은 11년도 2건, 12년도 10건, 13년도 9건의 사건<sup>60)</sup>을 처리하였다.<sup>61)</sup>

<Table 12. Operation of Special Police Scheme on Marine Environment >

Category	Designated officer	Violence		
		year of 2011	2012	2013
Total	46	2	10	9

### III. 해양안전심판원 해양사고 조사

#### 1. 연역 및 조직

해양안전심판원은 해양수산부 소속 기관으로서 1961년 해난심판법이 공포되면서 1963년 1월 21일에 중앙해난심판위원회가 설치되었다. 1971년 2월 22일에 해난심판위원회를 해난심판원으로 개칭하였고 1996년 8월 8일에 건설교통부에서 해양수산부로 이관하였으며, 1999년 8월 6일에 다시 해난심판원을 해양안전심판원으로 개칭하였다. 2008년 2월 29일 해양수산부에서 국토해양부로 이관되었고 2013년 3월 23일 다시 해양수산부로 이관되었다.<sup>62)</sup>

해양안전심판원은 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률에 따라 설립되어 중앙해양안전심판원과 지방해양안전심판원으로 구성되고 중앙해양안전심판원은 조사관실과 심판관실을 두고 있고 지방에서는 인천, 목포, 부산, 동해 4개 지역에 지방심판원을 설치하고 있다.<sup>63)</sup>

#### 2. 설립목적 및 역할

해양안전심판원은 법률상 목적을 달성하기 위하여 몇 가지 임무가 법령으로 정해져 있다. 첫째, 심판절차에 따라 해양사고의 원인을 규명하고 재결로서 그

60) 해양수산부 홈페이지(<http://www.mof.go.kr>) 행정정보공개/부서별 사전공표정보/해양환경특별사법경찰제도 운영현황(검색일자 : 2015. 6. 17).

61) 해양환경특별사법경찰제도 운영현황에 대한 정보를 파악하기 위해 해양수산부 담당에게 직접확인하였으며, 최근 통계자료에 대해서는 추가적인 조사가 필요하다. 해양환경특별사법경찰 제도 담당 사무관 전화 인터뷰, 2015. 5월, 해양수산부 해양정책실 해양환경정책관실 해양환경정책과(구두)

62) 해양안전심판원 홈페이지(<http://www.kmst.go.kr>), "해양안전심판원 연혁".

63) 해양안전심판원 홈페이지(<http://www.kmst.go.kr>), "조직 소개".

결과를 명백히 해야 한다. 둘째, 그 바탕 위에서 해양사고가 해기사 또는 도선사의 직무상 고의 또는 과실에 의하여 발생한 것일 때에는 재결로서 이를 징계하여야 한다. 셋째, 그 밖의 자로서 해양사고의 원인에 관계있는 자에 대하여는 필요에 따라 재결로서 권고하는 것을 임무로 한다. 그리고 그 밖에도 해양사고 방지를 위하여 시정 또는 개선할 사항을 발굴하여 이를 관계 행정기관이나 단체에 요청할 임무도 지고 있다.<sup>64)</sup>

해양안전심판원은 기본적으로 해양사고에 대한 원인 규명을 목적으로 한다. 이를 위해서는 해양사고의 예방대책으로서는 해양사고 자체에 대한 여러 측면에서 검토하여 그 원인을 파악하고, 그 조사결과를 해양안전 정책에 반영하게 하여야 한다. 이러한 관점에서 해양사고에 관하여는 과학적이고도 철저한 연구가 요구되므로 법에서는 심판을 위한 근거로서 선원의 고의 또는 과실 여부, 선박승무원의 적절한 근로조적 및 복부여부, 선체 또는 기관의 성능미달 여부, 항해 지원 시설의 부적정 여부 등에 대해 조사를 하도록 하고 있다.

심판원은 해양사고심판의 목적에 따라 그의 직무로서 해양사고의 원인을 규명하고 그 결과를 재결로서 공포하여야 한다<sup>65)</sup>. 여기에서 “재결”이라 함은 심판청구사건에 대한 해심의 종국적 결정을 의미한다. 재결은 판단의 작용이라는 점에서 법원의 종국판결과 비슷한 부분이 있다. 하지만 재결의 구속력 등을 고려하면 행정청의 행정행위라고 보는 것이 적절한 것으로 보이며, 특히 해기사 징계는 사실 해기사 면허에 대한 처분이라는 점을 감안할 때 행정처분적인 성격이라고 판단하는 것이 옳다고 생각된다.

재결은 크게 나누어 심판청구의 조건이 충족되지 않은 경우에 그 청구를 거절하는 기각재결과 심판청구에 답하여 하는 본안의 재결로 크게 구분할 수 있다. 사건의 재결은 그 내용에 따라 다시 원인규명재결, 징계재결 및 권고재결의 세 가지로 나눌 수 있다.

---

64) 해양사고 원인조사를 위한 근거는 국제법에서 찾을 수 있는데, 해양사고의 원인조사 기능은 해양안전정책에서 매우 중요한 부분을 차지하고 있기 때문에 유엔해양법협약(UNCLOS), 해상안전인명협약(1974/78 SOLAS), 해양오염방지협약(1973/78 MARPOL) 등 많은 국제협약에서 각 국가로 하여금 해양사고에 대한 원인조사 의무를 부과하고 있다. 그리고 국내법으로서는 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률(법률 제12547호) 제4조 및 제5조에서 조사목적과 범위를 확인할 수 있다.

65) 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률(법률 제12547호) 제5조의2.

즉 심판원은 해양사고의 원인에 관하여 규명을 하고 재결로서 그 결과를 명백하게 하여야 하며(원인규명재결), 이를 바탕으로 그 해양사고가 해기사 또는 도선사의 직무상 고의 또는 과실로 인하여 발생한 것으로 인정할 때에는 재결로서 이를 징계하여야 하고(징계재결), 필요할 때에는 해기사 도선사 이외의 자로서 해양사고의 원인에 관계있는 기관에 대하여 권고하는 재결을 할 수 있다(권고재결)<sup>66)</sup>.

<Table 13. Judgement of KMST<sup>67)</sup>>

Year	Total	Collision	Touch	Ground	Fire	Sinking	Engine Fault	Casualty	Safety	ETC
TTL	865	426	45	71	80	46	37	85	2	25
2010	205	92	7	24	16	13	18	13	-	5
2011	173	87	9	17	14	8	2	18	-	6
2012	163	83	9	9	17	9	9	14	1	3
2013	141	74	8	9	14	9	3	15	-	2
2014	183	90	12	12	19	7	5	25	1	9

해양사고심판의 목적은 해양사고 발생의 방지에 있으므로 심판원은 해양사고의 원인을 규명하면서 해양사고의 재발방지를 위하여 시정 또는 개선하여야 할 사항이 무엇인가를 조사하여 이를 관련 행정기관이나 단체가 해양사고의 재발방지에 활용하게 할 필요가 있다. 따라서 심판원은 심판결과가 해양사고의 방지를 위하여 환류 해야 할 사항이 있다고 인정할 때에는 관계 행정기관이나 단체에 대하여 해양사고의 방지를 위한 시정 또는 개선할 사항을 통보하여야 한다.

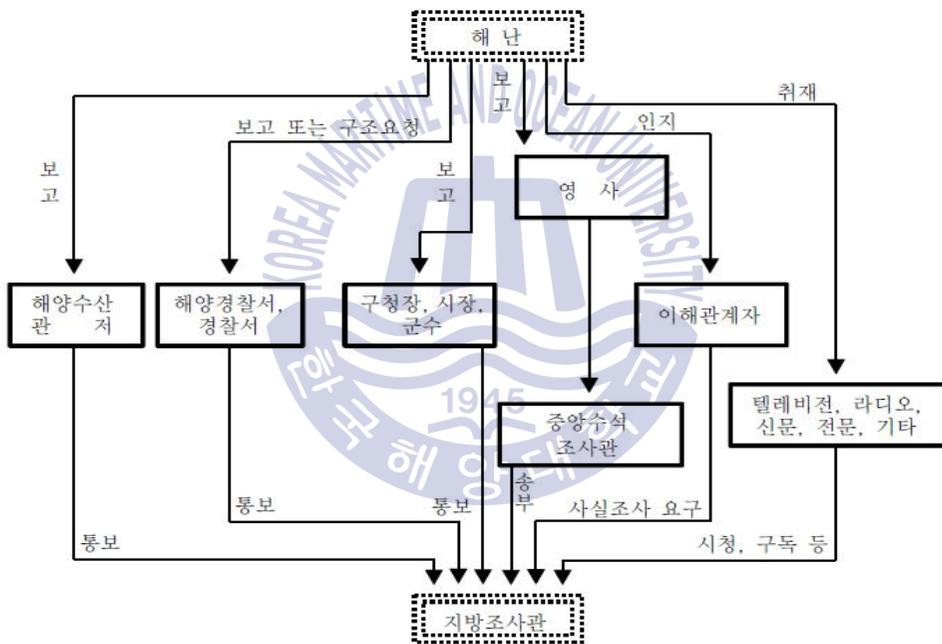
권고는 해양사고의 원인에 관련 있는 기관·단체에 대해 주의를 촉구하는 권고적 성격으로서 실제로 행정처분 중에서는 비법률적 행정처분인 통지에 해당

66) IMO에서는 IMO 협약의 관련 규정에 근거하여 총회결의서(Resolution A. 849(20)에 의한 ‘국제 해양사고조사코드(Code for the Investigation of Marine Casualties and Incidents)’를 채택하였다. 이 코드는 해양사고를 조사 분석하여 사고의 원인과 기여요소가 무엇인가를 밝히고 그 결과를 공유함과 동시에 적절한 재발방지대책을 세움으로써 궁극적으로 해상에서 인명의 안전과 해양 환경 보호에 기여할 수 있다는 인식 아래 해양사고의 조사에 관한 방법과 절차, 국가간의 상호 협조방안, 정보의 공유방안 등에 관하여 규정하고 있다.

67) 해양수산부, 「해양사고통계」, 해양안전심판원(2014), 7쪽.

하는 것으로 생각된다. 그리고 이 사정 등의 통보는 해양사고의 원인에 직접적 관계는 없으나 장래의 해양사고방지를 위하여 필요할 것이라는 심판원의 일방적인 의견을 관련 행정기관이나 단체에 표시함에 지나지 아니 하는 것으로서 그 성격은 권고보다는 더 미약하여 강제력이 전혀 없다는 의견도 있다.<sup>68)</sup>

그리고 해양안전심판원에서 시행하는 조사기능은 행정심판에 대한 사전조사적 성격을 가지고 있고 그 조사결과 그 자체만으로 해양오염사고와 관계된 행정기관이나 원인 행위자에게 제도개선 등을 청구하지 아니하므로 해양안전심판원의 조사는 심판의 사전조사 또는 심판권의 직권조사 성격이 강하다.



<Fig 3. Incident Report System to KMST >

## 제2절 문 제 점

68) 우리나라 해양안전심판원의 재결 결과는 공식적으로 관계기관에 통보되어 개선방안을 요구하는 방식이 아니라 재결결과를 공고하는 것에 지나지 않아 그 실효적 성격이 낮다고 할 수 있다. 조동오 외 2, “우리나라 해양안전심판제도의 발전방향”, 한국해양수산개발원(2002.11), 12쪽.

## I. 인적·물적 측면

### 1. 전문조직의 미비

해양오염 사고조사는 해양오염의 원인을 규명하고 해양오염 피해를 산정하기 위하여 사고발생과 동시에 해양오염 종합상황과 주요 시설물의 내역에 대한 사진, 비디오 촬영, 감식, 감정 및 상황 판단 보고 등 일련의 행동을 하여야 한다. 이것은 현장의 상태를 관찰하고 장비를 이용하여 과학적이고 합리적으로 판단을 하여야 하는 고도의 전문적인 지식과 기술을 필요로 하는 행정행위이다. 또한 사후적으로 법원, 검찰, 경찰, 보험회사, 선주 및 다양한 이해관계인 등의 공법적·사법적 조치에 대한 근거자료로서 공정성과 책임성을 확보하여야 한다. 그리고 해양오염사고 예방, 방제작업 등 방제정책과 방제업무 행정절차의 개선자료 또는 지표가 되어야 하는 중요한 조사행위이기도 하다.

이러한 중요성에 비추어 볼 때, 우리나라의 해양사고 관련 조사업무를 수행하고 있는 기관인 국민안전처나 해양수산부에서 해양오염 피해 확대의 원인, 사고대응과정의 적절성 등을 평가하고 그 결과를 대·내외에 공개할 수 있는 과학적 조사를 위한 전문조직을 운영하고 있는지에 대해서는 의문이 있다.

우리나라 해양오염 사고에 대한 방제업무, 예방·조사·분석업무를 해양경비안전서의 해양오염방제과에서 수행하고 있다. 하지만 일선 해양경비안전관서에는 해양오염사고 후 일정 시간 경과한 후에 원인 행위자 처벌을 위한 현장을 확인하는 정도에 머물러 있고, 사고초기 피해확산 방지를 위한 적절한 초동조치 여부를 조사·감독할 수 있는 전담조직이나 부서는 없는 실정이다.<sup>69)</sup> 해양오염사고가 발생하면 행위자의 초동조치가 대응의 성패를 좌우하므로 이는 방제의 실효성과 신뢰성을 저하하는 요인으로 작용하고 있다.

해양경비안전서의 수사부서에서도 해양오염 분야에 대한 전문적인 조직이 갖추지 못 하였다. 그리고 해양경비안전교육기관에서도 해양오염 사고 원인을 중

---

69) 해양오염사고가 발생하면 방제의무자는 관계기관에 해양오염 사고사실을 신고하여야하고 직후 바로 초동조치를 수행하여야 한다. 그리고 국민안전처 장관은 방제의무자의 방제조치만으로는 오염물질의 대규모 확산을 방지하기가 곤란하거나 긴급방제가 필요하다고 인정하는 경우에는 직접 방제조치를 하여야 한다.

합적으로 조사하고 평가할 수 있는 전문교육을 운용할 여건이 마련되어 있지 않아 현실적으로 과학적·기술적 역량을 기반으로 한 전문 조직이 필요하다.

## 2. 전문 인력의 부족

“해양오염사고 조사”라는 분야는 해양, 환경, 선박, 오염물질 특성 등 해양오염의 전반에 관한 지식과 경험이 풍부한 전문성이 요구되는 특수한 분야이다. 해양오염 조사의 정확성을 기하게 위해서는 전문조사요원 또는 전문수사요원을 필요로 한다. 그러나 해양경비안전서의 수사부서도 해양오염에 대한 기술적으로 전문성을 갖춘 인력이 부족하여 원인자 불명 오염사고 등에 대해서 법률적 검토<sup>70)</sup>에 초점을 맞추고 있고, 해양경비안전관서의 해양오염 방제 담당 부서에서도 해양오염 원인에 대한 기술적·과학적 조사·분석·평가 보다는 현장조사를 통한 행위자 적발을 중점적으로 수행하고 있다.

그리고 국민안전처에서는 해양오염 분야의 전문성 확보를 위해 조사업무를 담당하는 공무원을 해양환경감시원으로 지정하고 그 해양분야 기사자격증<sup>71)</sup>, 해기사 자격증 및 일정기간의 경력<sup>72)</sup>을 요구하고 있다. 이는 해양오염 분야에 종사하는 인력이 기본적으로 갖추어야 하는 소양을 가지고 업무를 담당하도록 하기 위한 기본적인 장치이지만, 해양환경과 일반환경 분야의 성격이 다르고, 특히, 선박과 해양시설의 운영에 대한 전문성이 필요하다는 점을 감안하면, 입직 경로부터 업무를 수행하는 전 보직기간에 걸친 전문성을 유지할 수 있는 방안이 필요하다.

그리고 해양경비안전교육원에서는 직원 재교육을 위해 “해양오염예방 실무과정”이라는 교육과정을 개설하였으며, 전문성 확보를 위한 교육목표<sup>73)</sup>하에 교육

70) 해양경비안전서의 수사기능에서는 해양오염사고가 발생한 후 해양오염방제 담당부서에서 수집한 현장자료를 바탕으로 피의자신문조서 등 법률적 조사행위를 중점적으로 수행하고 있다.

71) 해양공학기사·해양자원개발기사·해양환경기사·해양조사산업기사·조선산업기사·수질환경산업기사·대기환경산업기사·폐기물처리산업기사·화공산업기사·위험물산업기사 이상이거나 항해사·기관사 또는 운항사 각 3급 이상의 자격을 취득한 사람으로 정하고 있다.

72) 해양환경 관련 업무에 1년 이상 근무한 경력이 있는 자.

73) 해양경비안전 교육원의 교육목표는 해양환경관리에 필요한 제반규정을 숙지하여 해양오염예방활동에 활용할 수 있어야 하고 해양오염예방 현장 활동에 필요한 선박, 해양시설 지도점검 및 기름이송작업 안전관리 기초지식을 습득하고 숙련도를 높이는 것이며, 아울러, 해양오염예방관리시스템의 성능을 알고 사고 활용방법을 모색할 수 있도록 하는 것이다.

과정별 프로그램을 <Table.14>74)과 같이 운영하고 있다.

<Table 14. Program for Marine Pollution Investigation>

	Course	Purpose of Study	Contents
B a s i c  L a w	• National Policy	To be understood National Policy and Direction of Marine Pollution	1) Education of policy 2) Result and direction of HQ
	• Understanding of Marine Environment Management Act	To be Understood of Marine Environment Management Act	1) Definition of Act 2) Proper Regulation of Act 3) Regulation regarding Equipment
	• Understanding of International Convention of Marine pollution	To be understood MARPOL and ANNEX and related National Law	1) International Convention and Related national law 2) International Convention on prevention 3) International Convention on preparedness and response 4) International Convention on claim and compensation
	• Policy of Marine Pollution management 예방관리 시책	To be understood the government policy on marine pollution	1) Result and direction of HQ on prevention 2) inspection of Pollution violence 3) inspection and Statics
P r a c t i c a l  M a t t e r	• Inspection of Shipboard Oil Pollution Emergency Plan	To be understood Inspection of Shipboard Oil Pollution Emergency Plan	1) Criterion of SOPEP 2) Case Study 3) Public Relation
	• Inspection of Oil Transferring Procedure	To be understood Inspection of Oil Transferring Procedure	1) Contents and method of Safety Management 2) Response Ability of situation 3) Method of On-Scene operation
	• Equipment of Oil Transferring	To be understood Equipment of Oil Transferring On-scene Job Training	1) OJT on Oil transporting 2) Table of inspection 3) Discussion with On-scene
	• Oil Sampling and Mystery oil spill	To be understood Oil Sampling and Mystery oil spill	1) Case of Mystery oil spill 2) Oil Sampling Method 3) Investigation of Polluter
	• Operation of MPMS	To be understood Oil Operation of MPMS On-scene Job Training	Computer System operation
	• Inspection of Oil Pollution Prevention Equipment	To be understood Inspection of Oil Pollution Prevention Equipment On-scene Job Training	1) Various Equipment and inspection Method
Talk	• Discussion on Marine Pollution Prevention	Sharing the Know-How	Sharing the Know-How

74) 해양경비안전교육원, 「해양경비안전교육원 연간 교육계획」, 해양경비안전교육원(2015. 1.).

해양경비안전교육원의 해양오염 분야의 교육과정을 살펴보면 그 설계 단계부터 오염분야에 대한 원인조사 보다는 사건 적발에 초점을 맞춘 교육을 수행하고 있다는 점이 아쉬우며, 그나마 교육과정을 이수한 직원이 다른 분야에 배치되는 경우가 많아 전문성 확보에 걸림돌이 되고 있다.

그리고 전체적으로 이러한 교육을 통해 국내·외적으로 인정받는 전문을 인력이 양성된다고 평가하기는 어렵지만 제도적인 부분과 그간 경험을 고려하면 실무적으로 해양오염 원인조사 등을 위한 인력양성에 가장 근접한 교육을 수행하고 있는 것으로 판단된다.

## II. 기술적 측면

### 1. 해양오염 사고 조사에 대한 기술적 특성

해양오염사고 대응 분야는 과학적·기술적인 지원을 기반으로 신속하게 수행되어야 하는 특징이 있다. 그리고 해양오염사고 조사를 위해서는 다양한 선박·해양시설의 특징, 유출된 물질의 종류 등을 신속하게 파악해야 하고 이를 기반으로 유출량 산정과 대응 방법과 절차를 결정해야하는 고도의 기술적인 과정이다. 특히, 해안에 오염물질이 부착한 경우에는 해안에서의 오염방지 및 기름제거를 위한 해안방제가 실시되게 된다. 이 때 두텁게 표착된 기름은 다시 탈락되어 재부유할 가능성이 높기 때문에 재이탈 방지조치를 해야 하고, 해안에서 이탈한 기름은 다시 해상방제를 수행해야 한다. 이러한 과정에서 오염지역 현장 여건에 적합한 방제장비와 방제기술을 선택하여 적용하여야 하며, 그렇지 못하게 되면 방제작업 그 자체로 더욱 큰 피해를 주게 된다.<sup>75)</sup>

그리고 해안은 바위로된 절벽부터 암반, 자갈해안, 모래사장, 갯벌, 습지 등 저질의 종류가 매우 다양하고 서로 다른 해역적 특성을 지니고 있고, 야생동물 및 어류들의 서식지로 활용된다. 그리고 양식, 관광, 휴양, 산업활동 등에 이용되고 있어 해양오염사고시 해안방제방법과 종료기준을 결정하는데 수 많은 이

75) 기름이 해안에 부착된 경우 수작업, 자연방제, 흡입, 기계적 회수, 파도세척, 저압세척, 고압세척 등 다양한 방법의 방제방법이 적용될 수 있다. 김상운, “우리나라 국가방제 모델 개발연구”, 한국해양대학교 대학원 박사학위 논문(2012.12.), 10쪽.

해관계가자가 참여하게 된다. 따라서 해안방제 방법은 해안의 종류와 저질구조, 생태환경적인 특성과 해안의 사회적·경제적 활용도에 따라 결정되어야 하며, 해안의 이용도가 높은 우선 방제지역과 무인도와 같은 자연방제지역 등도 구분되어 저야 하다. 그리고 기계적 방제, 화학적 방제, 수작업 등에 대해서도 사전에 현장을 조사하고 판단할 수 있는 기술적인 지식과 인프라가 필요하다.

## 2. 과학·기술 기반 현장지원의 필요

해양오염방제를 수행하는 체계는 해양환경관리법과 국가긴급방제계획에서 규정하고 있다. 해양환경관리법에는 국민안전처 장관이 기름이 해양에 배출될 우려가 있거나 배출되는 경우 국가긴급방제계획을 수립하여 시행하게 하고, 지역 실정에 적합한 지역방제계획을 수립하도록 하고 있다. 해양오염사고는 기본적으로 행위자에게 방제의무를 부여하고 있지만 행위자가 자발적으로 방제작업을 수행하지 않거나 오염물질이 대규모로 확산될 우려가 있는 경우 국민안전처에서 직접 방제작업을 수행해야 한다. 그리고 지방자치단체의 장 또는 시설관리 행정기관은 해안에 표착된 기름을 제거해야할 의무가 있다.<sup>76)</sup>

이렇게 해양오염 방제를 수행하는 주체는 공공영역, 민간영역에 다양하게 분포하고 있으므로 사고초기 신속한 방제방법을 결정하고 일원적으로 수행하기 위해서는 기술적인 측면에 대한 고려와 판단이 필요하다. 이를 위해 국민안전처에서는 과학적인 방제조치 수행을 위하여 각계 전문가를 해양오염방제기술지원협의회 위원으로 위촉하여 유출유의 산정 및 확산예측, 방제방법 선택, 사고 선박의 처리방법 등에 대한 기술지원으로 오염피해를 최소화할 위해 노력하고 있다.<sup>77)</sup> 그리고 방제일반, 유해화학물질(HNS), 선체구난, 유출유확산, 보험·법률 등 6개 분야에 대한 전문가를 위촉하여 해양오염사고에 대한 기술자문을 시행하고 있다.

76) 해양환경관리법 제68조 제1항에 따르면 해안의 경우 각 지자체가 해안방제에 대한 책임기관으로 지정되어 있고, 각 지방자치단체에서는 해안방제계획을 수립하여 지자체의 해안에 대한 오염방제 방안을 마련하고 있다. 이를 지원하기 위해서 국민안전처에서는 방제기술, 인력, 장비 등을 지원하도록 규정하고 있고, 실제 해양오염사고가 발생한 경우 해양·해안 방제를 위한 특수장비 및 전문인력을 지원한다.

77) 이러한 방제기술지원협의회는 해양환경관리법 시행령 제45조제4항(방제기술지원협의회)을 근거로 방제대책본부장(국민안전처장관)은 해양환경 보전과 과학적인 방제를 위한 기술지원 및 자문을 위하여 29명의 관계 전문가로 구성된 방제기술지원협의회를 구성·운영하고 있다.

하지만 “방제기술지원협의회”는 비상설 조직으로 위원 변동이 자유로우며, 권한과 책임이 불분명하여 현장에서 필요로하는 기술지원에 한계가 있다. 실제로 2007년도 태안에서 발생한 허베이스피리트호 해양오염 사고시 유출유 해안 부착 예측시간 오차<sup>78)</sup>가 발생하는 등 방제기술지원협의회의 기술자문이 적절히 이루어지지 않아 방제작업에 국민적 불신이 초래되었고 유처리제 사용에 따른 독성 및 침강 논란이 발생하였는데 이때 전문가의 과학적인 자문·지원을 활용한 해명 근거자료 제출 부족으로 많은 비난이 있었다.

해양오염사고 조사 분야에서도 2014년도 발생한 우이산호 오염사고시 사고초기 유출량의 산정에 크게 어려움을 겪으면서 해상방제 방법과 대응세력의 결정에 오차가 있었고 사고피해를 최소화 시키는데 큰 걸림돌로 작용할 수 있다. 하지만 현재까지 이러한 해양오염사고 초동조사 분야에 과학기술적 전문성을 갖춘 정부기관이나 전문연구기관 등이 마련되지 아니한 실정이다.

### III. 운영적 측면

#### 1. 해양오염 원인조사에 대한 중요성 미인식

해양오염 조사결과는 국민의 안전, 특히 해안에 거주하는 주민의 생활과 밀접한 관련이 있으며 정부 기능에 대한 국민의 공신력과 직결되어 있다. 또한 민·형사상 책임문제는 물론이고 오염물질 유출량과 배출된 오염물질의 종류와 같이 해양오염 방제를 위한 기초자료를 신속하게 파악하기 위해서도 매우 중요한 분야이다.

아울러, 해양오염 원인행위자에 대한 처벌에 있어서도, 행위자(시설 및 선박)에서 적절한 초동조치 여부는 양형에 있어서도 매우 중요하기 때문에 현장 조사자의 진술을 꼭 필요할 수 있다. 반면 해양오염 원인자와 피해자는 모두 불의의 해양사고로 인해 당혹감이 생길 수 있고 이러한 상황에서의 행위자 진술은 오염사고 대응과정의 적절성에 대한 판단이나 피해범위 등에서 등과 법적 논쟁이 발생할 수도 있다.

예컨대, 해양오염 행위 조사자가 선박의 운항 또는 해양시설의 유류취급 작

---

78) 해양경찰청이 예측한 유출유의 해상에서 도달 시간이 예측보다 약 4시간 30분 정도가 차이가 있었다.

업 중 고의·과실로 인해 해양오염이 발생한 것으로 파악되었다면 그 해양오염을 유발한 회사는 그 회사의 이미지에 심각한 타격을 받을 수 있기 때문에 자신들의 잘못으로 인해 해양오염이 발생하지 않았다고 필사적으로 주장할 수도 있다.<sup>79)</sup> 이때 해양오염 조사자가 해양오염 원인에 대하여 논리적·학술적으로 증명을 하지 못하면 소송을 유리하게 이끌어 나갈 수 있는 확률이 낮아질 것이다. 이러한 상황에서 본다면 해양오염 원인조사는 매우 중요한 문제이기 때문에 해양오염방지 정책을 결정하는 결정권자들의 해양오염 원인 조사에 대한 인식의 전환이 필요하다.

## 2. “해양사고 조사”와 “해양오염사고 조사”의 구분

해양사고가 발생하면 해양안전심판원의 조사관은 지방해양수산청, 해양경비안전관서 및 지방자치단체 등 관련기관으로부터 사고 통지를 받거나 신문, 방송 등을 통하여 사고를 자체 인지하는 경우 이를 해양사고로 접수하게 된다.<sup>80)</sup>

사건이 접수되면 해양안전심판원의 조사관은 사고현장을 조사하거나 증거자료를 수집함과 아울러, 해양사고 관련자 등을 출석시켜 면담조사를 실시해야 하며, 조사결과 원인이 단순하여 심판을 붙일 필요가 없다고 인정되는 경우 심판불요처분을 하게 되고 심판불요처분이외의 사건에 대해서는 심판을 청구하게 된다. 하지만 재난적 해양오염사고로 사회적 이슈에 초점이 맞추어져 있는 사건의 경우에도 심판원의 조사·심판은 충돌의 원인, 항법상 문제 등 해양교통 분야에 대해서 중점적으로 조사하고 있다. 해양안전심판원의 이러한 기능은 기본적으로 해양에서 선박사고를 조사하는 기관이기 때문이다.<sup>81)</sup>

몇 가지 대표적인 사례를 살펴보면 우선, 95년 발생한 씨프린스호 오염사고

79) 2014년 여수에서 원유운반선 우이산호(싱가폴 선적)가 GS칼텍스 부두와 충돌하면서 원유, 납사 등 오염물질 약 1,000kl 정도가 유출되어 발생한 오염사고의 경우, 형사재판 판결문에는 GS칼텍스의 생산1공장장이 해경에 기름유출량을 허위로 보고에 방제의 골든타임을 놓치고 해경의 업무를 방제한 부분을 인정하여 징역1년에 집행유예 2년의 선고를 받았다. 광주지법 순천지원 형사2단독, 판결문(2014. 12.).

80) 해양사고 조사 및 심판에 관한 법률 제31조(해양수산관서 등의 의무) “해양수산관서, 국가경찰공무원, 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 및 시장·군수·구청장은 해양사고가 발생한 사실을 알았을 때에는 지체 없이 그 사실을 자세히 기록하여 관할 지방심판원의 조사관에게 통보하여야 한다.”.

81) “해양오염”의 해양사고의 결과로서 발생하는 피해로서 해양사고 자체를 예방하면 해양오염도 자연스럽게 예방될 수 있다.

의 경우 여수 앞바다에서 좌초하여 약 5,000톤의 기름이 유출되어 인근해역에 큰 영향을 미쳤고, 동 문제가 해양오염 사고로서 사회적으로 크게 이슈가 되었음에도 불구하고 이 사건의 재결서에는 사고의 원인으로 (1) 태풍피항시기의 지연, (2) 외력(너울, 바람)의 영향을 경시한 초대형선 운항 조정미숙 (3) 태풍의 이동진로의 좌전향 (4) 항로선정의 적정성 여부에 대해서만 지적하고 있다.<sup>82)</sup> 하지만 씨프린스호 사고에서 가장 이슈가 되었던 국가 재난적 해양오염과 관련된 사항들인 대규모 기름유출의 직접적인 원인과 선박에서 유출일 발생한 지점, 해양오염 확산 및 피해를 최소화하기 위한 선장·선주의 초동조치, 선박해양오염비상계획서의 이행 여부 등에 대해서는 조사가 이루어지지 않았다.

2014년 부산 앞바다에서 화물선 캡틴 반젤라스 엘호 사고를 살펴보면 사고선박과 급유선 그린플러스호와 충돌하여 화물유 약 230톤 정도가 유출되었다. 이로 인해 부산, 울산, 통영에 이르는 해역까지 유출유가 확산되었다. 특히 동 사건에서는 해양경찰 특수구조원들이 유출유의 파공부위를 봉쇄하여 많은 유출량을 막을 수 있었고 이러한 활동이 언론에 보도되어 당시 사회적으로 크게 이슈가 된 사건이기도 하였다. 하지만 캡틴 반젤라스 엘호 사건을 조사한 재결서를 살펴보면 이 사건을 선장의 부적절한 운항에 대해서만 다루고 있다.<sup>83)</sup> 뿐만 아니라 재결서에서의 개선명령서에도 해운선사 및 선장이 현장에서 취해야하는 여러 가지 조치<sup>84)</sup>들이나 정부기관의 대응에 관한 내용은 없다.

이는 해양안전심판원의 원 소속 기관인 해양수산부의 전신이 해운항만청으로서 국가사무의 기능이 해양정책과 해양산업의 발전에 있으므로<sup>85)</sup>으로서 대규모 오염사고 등 해양재난적 측면보다는 해상교통안전에 대한 측면에 조사의 초점

82) 목포해양안전심판원, “유조선 씨프린스호 좌초사건“, 목해심 재결서 제1995-077호(1995. 11.).

83) 이 충돌사건은 풍랑주의보가 발효된 상태에서 무리하게 급유선 그린 플러스호가 부산항 항계 밖의 남외항 정박지에 투묘 중인 화물선 캡틴 반젤리스 엘호에 접안하여 해상급유작업을 하다가 기상악화로 작업을 중단하고 급유선 그린 플러스호를 화물선 캡틴 반젤리스 엘호로부터 분리하는 과정에 급유선 선장의 부적절한 조선으로 급유선의 선수가 화물선의 선미쪽으로 압류되어 발생한 것으로 규정하고 있다. 부산해양안전심판원, “급유선 그린 플러스호·화물선 캡틴 반젤리스 엘 충돌사건“, 부산해심 제2014-046호 (2014. 6.).

84) 긴급방제조치 작동 여부, 평시 교육훈련 여부, 펌프가동, 이송라인 봉쇄, 해양오염컨택포인트에 대한 신고 등 선박해양오염비상계획에서 따른 해양오염 사고시 의무사항 등이 있다.

85) 정부조직법 제43조 해양수산부의 사무를 살펴보면“ 해양수산부장관은 해양정책, 수산, 어촌개발 및 수산물 유통, 해운·항만, 해양환경, 해양조사, 해양자원개발, 해양과학기술연구·개발 및 해양안전심판에 관한 사무”를 담당한다.

을 맞추고 있기 때문인 것으로 판단된다.

### 3. 행정조사와 수사의 이원화

보통 해양사고가 발생하게 되면 행정심판절차인 해양안전심판원의 조사 및 심판과 국민안전처와 검찰에 의한 형사소송절차가 함께 진행하게 된다. 해양안전심판절차상 해양사고조사는 4개의 지방심판원 소속 조사관에 의해 이루어지며 조사결과에 따라 심판을 청구 하거나 심판불요처분을 하게 된다. 2003년부터 2007년까지 5년간 해양사고조사현황을 살펴보면, 발생건수 4,375건 (연 평균 875건) 중 심판청구는 934건(21.3%, 연 평균 186.8건), 심판불요처분은 2,261건 (51.7%, 연 평균 452.2건), 익년이월 1,164건(26.6%, 연 평균 232.8건), 비 해당 사건은 16건(0.37%, 연 평균 3.2건)인 것으로 나타났다.<sup>86)</sup>

또한 검사와 해양경찰에 의한 해양사고 수사는 형사소송법상의 수사절차로서 대개 해양경찰이 해양사고발생의 인지라는 수사의 단서에 의해 수사를 개시한다. 현재 국민안전처 산하의 해양경비안전관서는 5개의 지방해양경비안전본부와 17개의 해양경비안전서가 있고 각 관서마다 해양오염방제과 산하에 예방지도업무 담당부서가 있다. 그리고 해양경비안전서에는 해상수사정보과가 있고 일반적으로 수사계와 형사계, 정보계, 외사계로 구성되어 있다.<sup>87)</sup>

통상 해양사고가 발생하면 구조적으로 해양경찰의 수사절차가 진행되는 과정에서 통보를 받기 때문에 심판원의 조사관에 의한 해양사고에 대한 조사는 해양경비안전서와 동시에 초동조사를 할 수 있는 체제를 갖추지 않는 한 사고발생 시간으로부터 상당한 시간차가 발생할 수 밖에 없다. 이로 인해 해양안전심판원 조사관은 초동조치를 수행하는데 현실적인 한계가 있다.

86) 해양안전심판원홈페이지([www.kmst.go.kr](http://www.kmst.go.kr)) / 해양사고통계마다 / 최근 5년간 통계 / (표11)조사 현황, (검색일 : 2015. 3. 5.).

87) 각 지방해양경비안전본부 및 소속 해양경비안전서 사무분장 규칙(훈령)에 따라서 업무를 수행하고 있다. 수사계의 주요업무는 형사민원(고소·고발·신고) 사건처리 및 합정 및 과출소 검거 사건 조사 처리, 범죄정보 관련 업무 및 수사, 이의사건처리, 해상범죄수사, 지도 및 과태료, 행정처분의 접수와 발송, 피의자구속송치, 형사민원 등 수사과 관련 민원접수, 통계관리, 유치장관리, 유치인보호, 호송, 수사 장비관리, 사건송치업무를 수행한다. 또한 형사계는 주로 강도, 절도, 밀수, 마약, 선원인권유린수사, 조직폭력, 인신매매, 면세유 불법유통수사, 시기별, 해역별, 테마별 해상중요범죄기획수사, 해상범죄의 단속, 수사, 각종 수배(지명, 장물)업무, 해상중요범죄(해상변사, 실종사건) 등에 대해 수사한다.

해양경비안전서 내에서도 방제부서와 수사부서에서는 주로 해양오염행위에 대해 기술적 조사(현장조사)와 법률적 조사를 분담하고 있고 이 과정에서 해양환경관리법의 위반 여부에 대한 판단과 검찰 송치 및 재판을 통해 형사처벌을 하게 된다. 하지만 해양안전심판원에서는 해양사고에 대한 원인조사와 행위자의 고의·과실에 대해서 조사를 하고 필요시 재결 또는 징계를 하고 있다. 이에 대해 동일한 해양오염사고에 대한 공정성과 신뢰성을 유지하기 위한 관계기관들 간의 협업이 절실해 보인다.

해양사고 조사에 있어 해양안전심판원의 조사가 우선인지 해양경비안전본부의 해양오염 조사 및 수사가 선행되어야 하는지는 논란이 있어 보인다. 우선 해양사고는 선체기관의 구조, 운항기술 및 기상 등이 서로 얽혀 해양이라는 특수한 환경에서 발생하므로 선박운항 전문가에 의해 원인이 규명되고, 이를 바탕으로 당시 선박이 처한 상황에서 어떠한 조치를 취하는 것이 선원의 직무로서 가장 적절한 조치였는가 하는 기술적 판단이 필요하다는 전제하에 형사 관련 해양사고의 처리는 특히 선박운항과 관계된 전문적이고도 기술적인 지식이 필요할 뿐만 아니라 형사재판에서의 과실인정도 해상에서의 관행을 고려하여 신중히 판단하여야 한다. 따라서 선박운항전문가로 구성된 전문기관인 심판원에 의한 조사가 선행 되고난 후 형사사건을 처리하는 것이 가장 바람직하다는 견해<sup>88)</sup>가 있다.

하지만 그렇게 되면 해양안전심판의 조사절차는 신속하게 진행될 수 있을지 모르나 검사와 해양경찰의 수사절차는 지연이 불가피하게 된다. 일반적으로 사건은 해양경비안전서에서 가장 먼저 접수하고 현장에 가장 먼저 도착한다는 현실을 고려할 때 인지 사건에 대한 조사를 보류하고 있는 것은 형사절차상 결코 바람직하다고 볼 수 없다. 따라서 해양사고에 대한 조사 및 수사는 이시(異時)에 진행하는 것보다 동시(同時)에 상호협력을 통하여 합동으로 진행하는 것이 가장 합리적일 수 있다.

해상교통분야 측면에서의 조사는 해양안전심판원이 전문성을 가지고 있고, 해양오염 분야에 대해서는 해양경비안전서에서 전문성이 축적되어 있는 것으로 보이므로 적절한 협업으로 효율성을 높이는 것이 국가적 측면에서 바람직하다

---

88) 조동오, “우리나라 해양안전심판제도의 발전방향”, 해양수산개발원(2002. 11.), 20쪽.

고 할 수 있다. 하지만 현실적으로 해양안전심판원의 조사관 수, 조직 규모, 조사체계 등에 있어 모든 오염사고에 대해 공동조사를 수행하는 것에 한계가 있는 경우가 많다. 특히 해양오염방제 전략 수립 등을 위한 신속한 조사는 관점에서 바라볼 때, 합동조사를 수행하는 절차 자체에 상당한 시간이 소요될 것으로 예상되므로 모든 사고에 공동으로 대응하는 것은 비현실적일 수 있다. 따라서 해양오염사고가 발생한 상황을 고려하여 일반적 해상교통 분야에 대한 사고의 경우에는 두 기관이 공동으로 대응하되, 대규모 해양오염이 예상되는 등 중대하고 급박한 경우에는 초동조치의 일환으로 해양경비안전서에서 해양오염 사고 조사를 시행해야 한다. 하지만 무엇보다 중요한 점은 상호 역할을 엄격히 구분하고 서로 협력할 수 있는 방안을 마련해 두는 것이다.

#### IV. 법·제도적 측면

##### 1. 행정조사·수사·피해조사의 혼재

해양경비안전서 해양오염방제과에서는 해양오염예방과 원인행위자 적발을 수행하고 수사과에서는 형사소송법상 수사 업무를 수행하고 있다.<sup>89)</sup> 이는 과거부터 해양경비안전서(해양경찰)에서 방제업무를 담당하는 공무원은 기술직공무원으로 구성되어 있고 수사부서에서는 일반사법경찰로 이루어져 있는 것에 기인하는 것으로 보인다. 그리고 “해양오염 피해보상”이라는 민사적 관점에서도 해양오염 관련 선주상호보험조합이나 보험사의 조사를 위탁받은 사정업체나 검정회사에서도 독립적으로 사고 조사하고 있어서 각 정부기관이나 민간업체들이 각 각의 법령 또는 필요에 따라 조사업무를 수행하고 있다. 하지만 실제로는 운영상에는 해양오염 원인조사 결과에 있어서 해양오염 원인행위에 대해서는 수사기관의 조사결과를, 오염피해의 평가는 보험사(검정회사)의 결과를 더 신뢰하는 경향이 있다.<sup>90)</sup> 하지만 원인조사와 피해정도는 사실상 매우 밀접한 관계가 있는데, 정부에서 해양오염 원인자에게 방제명령 및 국가에서 수행한 방제

89) 국민안전처 직제 시행규칙 제25조 해양경비안전서.

90) 해양안전심판원의 조사업무는 대부분 해상교통분야에 집중하고 있을 뿐만아니라 해양오염 사고 초동조치가 끝나고 사후 복구단계에서 이에 대한 조사를 착수하게 되어 사고조치에 필요한 초기정보를 수집에 한계가 있어, “해양오염” 분야에 대한 조사기관으로 장단점을 분석하기에 어려움 점이 있다.

비용을 청구하기 위해서는 오염행위(원인)와 오염피해(결과)의 직접적인 연관성이 증명되어야 하기 때문이다.<sup>91)</sup>

## 2. 해양환경감시원의 이원화

해양환경관리법에서는 해양오염 조사에 관하여 해양환경감시원의 직무에 규정하고 있다. 그 내용은 해수부 소속 해양환경감시원과 안전처 소속 해양환경감시원으로 구분하고 있는데 각 기관별로 그 직무에는 차이가 있다.<sup>92)</sup>

이렇게 국민안전처와 해양수산부로 이원화되어 있고 그 내용도 필요한 부분을 구체적으로 규정하지 못한 것은 해양오염 상황이나 오염정도, 유출물질의 상태별로 실효적 현장조사 수행하는데 장애 요인이 되고 있다. 실제, 현장에서 해양수산부와 국민안전처의 조사 시스템은 상호간의 협조가 거의 없어서 현장 상황을 파악하고 가장 적합한 대응방안을 마련하기 위한 협력도 부족하다. 또한, 해양오염 조사에 필요한 국가 자원의 효율적인 활용방안에도 구체적으로 고려가 없다.

더욱이 해양오염 피해정도와 사고 초동조치 과정에서의 원인행위자가 충실한 방제조치를 수행하고 있는지 여부 등은 국민들이 가장 관심이 많은 분야임에도 불구하고 이러한 부분을 조사하는 국가기능<sup>93)</sup>은 전무한 실정이다. 뿐만 아니라 해양오염 사고대응에 관계된 비용을 포함한 피해액 산정 기준도 국가가 표준안을 제시하지 못하여 보험사 또는 사설 검정업체가 자체적으로 보유하고 있는

91) 유류의 유출 또는 배출이 어디에서 발생하였는지 장소를 불문하고 선박으로부터의 유류의 유출 또는 배출로 인한 그 선박의 외부에서 발생한 손해, 다만 환경손상으로 인한 이익의 손실이외의 환경 손상에 대한 보상은 실제 취하였거나 취하여야할 합리적인 조치에 대한 비용에 한한다. IPC Fund, 「IPC 펀드 클레임 매뉴얼」, IPC 펀드 사무국(2012. 4. 개정), 13쪽.

92) 해양수산부 소속 해양환경감시원은 해양공간으로 유입되거나 해상에 배출되는 폐기물의 감시, 해양공간에 대한 수질 및 오염원 조사활동, 폐기물해양배출업자, 폐기물해양수거업자, 퇴적오염물질 수거업자 및 폐기물 위탁자의 사업시설에 대한 지도·검사, 환경관리해역에서의 해양환경 개선을 위한 오염원 조사 활동, 해양시설에서의 오염물질 배출감시 및 해양오염예방을 위한 지도·점검을 수행하고, 국민안전처 소속 해양환경감시원은 해양시설에서의 오염물질 배출감시 및 해양오염예방을 위한 지도·점검, 해양오염방제업자 및 유창초소업자가 운영하는 시설에 대한 검사·지도, 해양 시설에서의 방제선등의 배치·설치 및 자재·약제의 비치 상황 검사 등을 수행한다.

93) 민간 기능으로서 선주상호보험조합(P&I Club) 또는 국제유류오염보상기금(IPC Fund)에서 사고 발생 지역에서 민간조사관(Surveyed, 우리나라에서는 주로 검정회사)을 고용하여 피해정도를 평가하고 있으며, 이러한 조사결과는 오염행위자를 법률적으로 보호하기 위해 수행되고 있으므로 그 결과가 행위자의 고의과실 정도를 명확히 규정하여 실질적인 피해보상의 규모 결정하는데 도움이 되지 못하고 이는 국민적 정서에 부합하지 않고 있다.

기준대로 작동되는 실정이다. 이러한 체계로서는 대규모 해양오염사고 수습과정에서 사고 비율이나 손실에 대해 피해자와 보상책임자간 분쟁이 자주 발생할 수밖에 없다. 우리나라의 상황과는 달리 국제적으로는 국제류유오염보상기금(IPC Fund)을 중심으로 해양오염 피해청구에 대한 지침(IPC Fund Claim Manual)을 제정하였고 최근에는 어업피해, 관광피해 및 방제비용 청구 가이드라인을 포함한 세부 해설서를 채택하고 있는 등 피해액 청구에 있어서 가능하면 상세하고 세부적 기준을 제시<sup>94)</sup>하고 있다.

### 3. 해양오염방제 담당공무원의 역할 미흡

해양오염 조사에 대하여 해양오염 방제 담당부서에서는 현장조사의 측면으로서, 수사 담당 부서에서는 범죄의 처벌의 목적으로서 각각 실시하고 있으며 업무성격상 한 기관에서도 두 부서가 모두 개입될 수밖에 없다. 하지만, 국민안전처의 해양오염 분야 전담 부서에서는 해양오염 조사에 대한 사법권 또는 조사권이 법령에서 구체적으로 부여되지 않아 해양오염 조사보고는 내부행정 자료나 수사의 기초자료에 불과하여 대외공신력, 조사범위 등 여러 면에서 제한을 받을 수밖에 없다<sup>95)</sup>. 실제로 해양오염 담당 전문공무원의 해양오염 행위자에 대해 해양환경관리법에 따라 조사하고 있지만 이는 해양오염방제를 담당하는 분야의 공무원으로서 초기 현장에서 원인자에게 시인서 징구와 시료채취 수준에 머물러 있어 범죄수사 또는 피의자신문조서를 위한 사전자료로 활용된다.<sup>96)</sup>

현재 해양경비안전서의 해양오염방제과내 예방지도계에서 해양오염 조사를 담당하고 있고 관서별로 3~4명으로 구성되어 있다. 1978년 해양오염 담당 부서가 해양경찰대에서 소속된 이후 줄 곳 해양오염 사고에 대한 현장조사 업무를 담당해 오고 있어 해양오염 상황을 파악하고 그 원인을 조사하는 데 있어 상당한 전문성을 확보하고 있을 것으로 사료된다.

94) IPC Fund, "Guideline for presenting claims for cleanup and preventive measure" IPC Fund Sectorial Office(2015.6.) (approval on 22. 5, 2015).

95) 형사소송법 제310조의2(전문증거와 증거능력의 제한) 제311조 내지 제316조에 규정한 것 이외에는 공판준비 또는 공판기일에서의 진술에 대신하여 진술을 기재한 서류나 공판준비 또는 공판기일 외에서의 타인의 진술을 내용으로 하는 진술은 이를 증거로 할 수 없다.

96) 해양오염 행위에 대한 시인서.확인서는 수사단계에서 작성된 진술서의 성격으로서 형사소송법상 전문증거에 불과하여 증거로서 활용하는데 제한이 있다.

특히 선박, 해양시설에 대한 예방활동, 해양오염시 가장 먼저 현장에 도착하는 출동체제를 갖추고 있고, 유출량 산정, 유출원 확인, 현장활동 및 증거확보를 위한 사진촬영, 시료채취 등은 방제작업과 동시에 해양오염 조사를 수행할 인프라와 인력을 보유하고 있다. 하지만 해양경비안전서에 해양오염 방제작업 담당 공무원들이 해양오염사고에 대한 현장 조사업무를 전담하고 있음에도 해양오염 사고조사를 시행하는 시기가 방제작업이 거의 마무리된 시점부터 시작하는 경향이 있다.<sup>97)</sup> 그리고 해양오염 관련 수사권, 특별사법경찰권 또는 구체적인 조사권한이 없어 강제수사가 필요할 수 있는 사고초기 해양오염사고 원인 및 자료조사에 어려움을 겪고 있다. 예컨대 해양오염 원인조사시 대규모 오염사고의 원인이 되는 부분을 인지하고 있었거나 고의 또는 중과실이 있었던 경우, 이러한 사항에 대한 재발방지를 위해 재난확대 요인에 대해 조사할 수 있어야 하지만 담당부서에서 조사를 하지 못하고 있다.<sup>98)</sup> 이러한 관점에서 볼 때 해양오염사고시 필요한 조사업무는 사실상 공백상태에 있는 것으로 판단된다.<sup>99)</sup>

#### 4. 기타 관련법령

해양환경관리법, 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률, 기타 각종 공법상에 기술된 사항 이외에 해양오염 조사에 직접적으로 관련된 법령은 없지만 각 기관의 소관업무의 성격과 목적에 따라 관계법령이 집행되고 있다. 경찰·검찰 등과 같이 행위자 처벌 등 범죄수사를 목적으로 하는 해양오염 조사는 형법 및 형사소송법에 의한다. 그리고 손해사정을 목적으로 하는 관계보험사는 해양오염으로 인한 손해를 'IPC Fund Claim Manual', "'P&I 보험 관련 약관(각 P&I 보험사에 발간)' 등에 의해 수행되고 있다. 개별 기관은 내부 규칙을 활용하여

97) 국민안전처 해양경비안전본부, 「해양오염 방제실무 관련 교육교재」 해양경비안전교육원(2015)

98) 이러한 부분은 해양오염 원인자 조사는 해양경비안전서내의 수사부서에서 수행하고 해양교통 분야에 대한 원인조사는 해양안전심판원에서 수행하고 있다.

99) 2014년 여수에서 유조선 우이산호(싱가폴 국적)가 GS칼텍스 부두에 충돌하여 발생한 대규모 오염사고에서 사고초기 상황판단의 근거가 되는 유출량 및 유출물질에 대한 조사가 이루어지지 못하여 주민대피, 선박통항, 어업 금지 등과 같은 안전조치가 신속히 이루어지지 못하였고, 그 결과로 여수 지역 뿐만 아니라 남해지역까지 광범위한 해역이 오염되었다. 이후 전문성이 결여된 기관들에 의해 유출량에 대한 조사가 이루어지면서 수차례의 유출량 변동이 있었고 이에 따라 방제 방법 및 종료기준에 대한 혼돈이 있었다. 국민안전처 해양경비안전본부, “여수 우이산호 원유유출 사고 종합보고” 국민안전처(2014.6.).

운영되고 있는데 이들 법령에는 해양오염 조사에 관한 사항이 직접 규정되어 있지 않고 사실상 조사를 시행하는 기관마다 그 기준과 방법이 다르며 착수시간과 종료시간이 다르다. 따라서 피조사자의 입장에서는 유사한 내용을 여러 차례 관계기관에 출석하여 진술한다고 느낄 수 있고 조사기관이나 장소에 따라 제출하는 자료나 진술하는 내용이 달라질 수 있으므로<sup>100)</sup> 해양오염 조사결과 원인과 개요, 피해범위 및 피해추정액이 달라서 그 신뢰성도 차이가 있다.



---

100) 예컨대, 유출량에 대한 진술의 경우, 사고초기 초동조치를 수행하는 기관에서의 진술과 형사처벌을 목적으로 하는 경찰이나 검찰청에서 하는 진술과 피해보상을 목적으로하는 보험사(손해사정인)에 대한 진술에는 차이가 발생할 수 있다.

## 제4장 국내·외 사고조사 제도 사례

### 제1절 국내 제도

#### I. 화재 조사 제도

##### 1. 화재조사와 수사의 의의

###### 1) 화재조사의 의의

‘화재조사’란 화재원인을 규명하고 화재로 인한 피해를 산정하기 위하여 자료의 수집, 관계자 등에 대한 질문, 현장확인, 감식, 감정 및 실험 등을 하는 일련의 행동을 말한다.<sup>101)</sup> 화재조사는 화재원인조사와 화재피해조사로 구분된다.<sup>102)</sup> 화재원인조사는 ① 발화원인 조사(화재발생과정, 발화지점 및 발화원), ② 발견, 통보 및 초기소화상황 조사(발견동기, 통보 및 초기소화 등 일련의 행동과정), ③ 연소상황 조사(화재의 연소경로 및 확대요인 등), ④ 피난상황 조사(피난경로, 피난상의 장애요인 등), ⑤ 소방시설 등 조사(소방시설의 사용 또는 작동 등의 상황) 등을 말한다.

화재피해조사는 ① 인명피해조사(화재로 인한 사망자 및 부상자, 화재진압 중 발생한 사망자 및 부상자), ② 재산피해조사(소실피해: 열에 의한 탄화, 용융, 파손 등의 피해, 수손피해: 소화활동으로 발생한 수손피해 등, 기타피해: 연기, 물품반출, 화재 중 발생한 폭발 등에 의한 피해 등) 등을 의미한다.

법정 화재조사기관은 검찰·경찰, 소방, 보험회사 등이 있으나 각각 그 조사목적은 달리하고 있다. 검찰이나 경찰 등의 수사기관은 방화·실화범죄 수사차원에서 범행원인과 동기 및 수법 등에 중점을 둔다. 소방관서는 화재의 예방·경계·진압행정에 필요한 대책 강구차원에서 발화원인과 화재성장확대요인 및 화

101) 화재조사 및 보고규정 제2조(2004. 6. 1., 소방방재청 훈령 제14호).

102) 화재조사 및 보고규정 제3조.(2004. 6. 1., 소방방재청 훈령 제14호).

재발생전의 안전관리실태와 화재당시의 초동대응상태 등에 중점을 두며, 보험회사는 약정서에 의한 보험금지급차원에서 손해액 산정에 중점을 둔다.<sup>103)</sup>

## 2) 화재수사의 의의

일반적으로 수사란 범죄의 혐의가 있다고 사료되는 때에 그 혐의의 진위를 확인하고 범죄가 발생하였다고 인정되는 경우 범인을 발견·확보하며 그 증거를 수집·보전하는 수사기관의 활동을 가리킨다. 그리고 수사활동이 연속적으로 진행되는 일련의 과정을 수사절차라고 한다.<sup>104)</sup> 이렇게 보면 화재수사는 범죄혐의의 유무를 명백히하여 공소제기 여부를 결정하기 위하여 또는 공소의 유지를 위한 준비로서 피의자(발화자)를 발견·보전하고, 증거를 발견·수집·보전하는 수사기관의 일련의 활동이라고 정의할 수 있다.<sup>105)</sup>

화재수사의 목적은 공공의 안전보호와 범죄를 예방하기 위하여 형법 제164조부터 174조까지 방화와 실화의 죄에 대한 범죄 혐의가 있다고 인정될 경우 수사 통해서 실제적 진실을 확인하는 것에 있다. 방화와 실화죄는 화재가 발생하였을 때 현장수사 등을 통하여 화재원인을 밝히고 발화경로 검증, 감식, 감청, 압수, 수색, 피의자의 진술, 심문, 피의자발견·보전 등 화재발생의 책임이 있는 피의자(발화자)를 수사하는 것이다.

화재감식<sup>106)</sup> 등과 같이 전문적인 지식을 요하는 사항은 국립과학수사연구소 등 관계 전문기관의 전문가를 통하여 수사하게 되고, 방화 또는 실화의 귀책사유가 판명될 때에는 수사를 종결하고 이들 사건 수사서류일체를 관할 지방검찰청 검사장 또는 지청장에게 송치하여야 한다.

103) 중앙소방학교, “테마 소방학 강의”, 소방방재청(2001), 465~466쪽.

104) 신동운, 「형사소송법」(서울 : 법문사, 2005), 35쪽.

105) 박창복, “화재동향분석과 개선대책”, 한국화재보험협회 「위험관리세미나자료집」(1998), 161쪽

106) 화재감식이란 소방에서는 일반적으로 화재원인의 판정을 위하여 전문적인 지식, 기술 및 경험을 활용하여 주로 시각에 의한 종합적인 판단으로 구체적인 사실관계를 명확하게 규명하는 것을 말하지만(김만우, 화재조사, 신광문화사, 2004, p.60 화재조사 및 보고규정 제2조 제3호), 수사에 있어서 화재감식이란 범죄사실을 입증하기 위하여 화재에 대한 전문적인 지식, 기술 및 경험을 활용하여 화재현장에 남아 있는 총체적 잔유물 검사로 화재원인을 찾아내고 공소 제기를 위해 증거를 수집하는 일련의 과정을 말한다. 감식후에는 수집한 증거들을 감정기관으로부터 검증을 받게 되는데 이를 감정이라고 한다.

### 3) 화재조사와 수사와의 관계

화재조사와 수사는 그 주체나 목적에 있어서 구별할 수 있으나, 매우 밀접한 관계를 가지고 있다. 화재가 발생하는 경우에는 소방관이 먼저 출동하여 화재를 진압하고 그 현장을 보존하게 된다. 화재수사는 소방대의 화재진압활동 개시와 동시에 전개되어야 증거확보가 용이하고 화인규명과 범행동기 등을 밝히는데 가장 유리할 뿐만 아니라 범죄수사로서의 성공률이 높다. 또한 화재의 예방이라는 측면에서도 방·실화법에 대한 조사가 필수적이다.

이를 예정하여 소방기본법은 제31조는 화재조사를 위하여 필요한 경우에는 수사에 지장을 주지 아니하는 범위 안에서 소방방재청장, 소방본부장, 소방서장은 그 피의자 또는 압수된 증거물에 대한 조사를 할 수 있으며, 수사기관은 소방본부장 또는 소방서장의 신속한 화재조사를 위하여 특별한 사유가 없는 한 조사에 협조하도록 규정하고 있다. 또한 소방기본법 제32조는 소방공무원과 경찰공무원은 화재조사에 있어서 서로 협력하여야 하며, 소방본부장 또는 소방서장은 화재조사 결과, 방화 또는 실화의 혐의가 있다고 인정하는 때에는 지체 없이 관할 경찰서장에게 그 사실을 알리고 필요한 증거를 수집·보존하여 그 범죄수사에 협력하도록 규정하고 있다.

## 2. 화재조사와 수사의 법적 근거

### 1) 화재조사의 법적 근거

#### 가. 화재원인과 피해에 대한 조사권<sup>107)</sup>

소방기본법 제29조는 화재원인과 피해조사권에 관한 규정을 두고 있다. 즉 소방방재청장·소방본부장 또는 소방서장은 화재가 발생한 때에는 화재의 원인 및 피해 등에 대한 조사를 하여야 하며(제1항), 이 규정에 따른 화재조사의 방법 및 전담조사반의 운영과 화재조사자의 자격 등 화재조사에 관하여 필요한

---

107) 화재조사는 화재의 원인과 화재 또는 소화로 인하여 생긴 손해에 대한 조사로서 정의할 수 있으며 일반적으로 화재원인조사와 화재피해조사로 나누어진다. 이상호, “화재원인조사의 실태와 개선방안에 관한 연구”, 중앙소방학교 우수연구과제선집(1999.10.) 12쪽.

사항은 행정자치부령으로 정하도록 규정하고 있다(제2항).<sup>108)</sup> 이 규정에 의하면 조사의 주체는 소방방재청장, 소방본부장, 소방서장으로서 그 하명을 받은 소속 직원을 포함하고, 조사대상은 화재원인과 피해 조사이며, 조사시기는 화재가 발생한 때이다.

#### 나. 강제조사권

강제조사권과 관련하여 소방기본법 제30조는 국민안전처장관(중앙소방본부장) 또는 소방서장은 화재조사를 하기 위하여 필요한 때에는 관계인에 대하여 필요한 보고 또는 자료제출을 명하거나 관계공무원으로 하여금 관계 장소에 출입하여 화재의 원인과 피해의 상황을 조사하거나 관계인에게 질문하게 할 수 있도록 규정하고 있다(제1항). 이 규정에 따라 화재조사를 하는 관계공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 지니고 이를 관계인에게 내보여야 하며(제2항), 화재조사를 하는 관계공무원은 관계인의 정당한 업무를 방해하거나 화재조사를 수행하면서 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설하여서는 아니된다(제3항). 이 경우에 관계인이 질문권을 거부하여 묵비권을 행사할 때에는 어떻게 할 것인가가 문제이다. 그러나 묵비권은 기본인권으로 헌법에 보장되어 있고 사법적으로도 고문방지를 위하여 광범위하게 인정되고 있으므로 이를 강제할 수는 없다. 강제조사와 관련하여 제30조 제1항의 규정에 따른 명령을 위반하여 보고 또는 자료제출을 하지 아니하거나 허위의 보고 또는 자료제출을 한 자 또는 정당한 사유없이 관계공무원의 출입 또는 조사를 거부·방해 또는 기피한 자는 200만원 이하의 벌금에 처한다. 여기에서 관계공무원이란 화재조사관련 직원 및 그 감독자 등을 말하며, 관계장소는 보다 넓게 해석되어 화재장소 뿐만 아니라 관련 본사·지점 등도 포함된다고 볼 수 있다. 또한 제30조 제3항의 규정을 위반하여 관계인의 정당한 업무를 방해하거나 화재조사를 수행하면서 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설한 자는 300만원 이하의 벌금에 처한다. 이 규정은 이른바 ‘비밀누설금지’ 규정이다.<sup>109)</sup>

108) 화재조사업무는 1950년 3월 내무부령 제10호 ‘소방조사규정’ 제11조에 의거 화재발생일시, 장소, 피해자, 소실종류, 피해액 및 원인을 조사하도록 규정함으로써 시작되었으며, 1958년 3월 11일 법률 제485호로 제정된 ‘소방법’ 제7절에 화재의 조사를 신설하여 법적으로 명확한 근거를 얻어 소방기관 독자적으로 화재조사업무를 수행하게 되었다.

109) 김형두, “현행 화재조사 및 수사체계의 문제점과 개선방안”, 「한국화재소방학회 논문지」 제21권 제1호, 한국화재소방학회(2007), 41쪽.

#### 다. 화재조사 및 수사 기능간의 협력

소방기본법 제32조는 “소방공무원과 국가경찰공무원은 화재조사에 있어서 서로 협력하여야 한다”(제1항)고 규정하고 있으며, “소방본부장 또는 소방서장은 화재조사 결과 방화 또는 실화의 혐의가 있다고 인정하는 때에는 지체 없이 관할 경찰서장에게 그 사실을 알리고 필요한 증거를 수집·보존하여 그 범죄수사에 협력하여야 한다”(제2항)고 규정하고 있다. 경찰조사 과정은 사람과 증거에 대한 조사를 우선 하고 있다. 그리고 사고에 대한 증거확보 차원에서 현장조사를 하고 있으며, 소방기관의 화재조사는 화재원인과 진행과정을 밝혀 유사사고의 방지에 초점을 두고 있으므로 현장조사를 주안점으로 하고 진술 등을 통한 조사는 보조적으로 수행한다. 또한 조사결과의 처리도 경찰은 범죄자 추적, 검거, 처벌을 목적으로 하는데 비하여 소방기관의 화재조사 결과는 화재예방 피드백 자료로 활용하는 것이 주목적이다. 이 때문에 사람과 물건에 대해서는 경찰기관에 수사권을 인정하고 있다.

#### 라. 관계보험회사와의 협력

소방기본법 제33조는 소방본부·소방서 등 소방기관과 관계보험회사는 화재가 발생한 경우 그 원인 및 피해상황의 조사를 위해서 필요한 사항에 대하여 서로 협력하도록 규정<sup>110)</sup>하고 있다. 이 규정은 화재보험회사도 화재로 인한 손해를 사정하고 배상하는데 필요한 화재 조사를 할 수 있는데 이에 대한 협력을 하도록 규정한 것이다. ‘관계보험회사’는 당해 화재에 의한 피해를 전보하는 책임이 있는 보험자를 말한다. 이러한 보험회사의 기능은 소방기관으로부터 화재 원인 및 피해범위 등에 대한 자료를 제공받을 권리이고 그 외 사항에 대해서는 소방기본법상 규정이 없다. 따라서, 보험자의 출입검사권이나 질문권 등의 구체적인 조사권에 대해서는 피보험자와의 약정 또는 계약에 의하여 정해진다.<sup>111)</sup>

110) 보험회사의 화재조사와 관련한 법률로는 보험업법 제204조 내지 205조, 상법 638조 내지 687조, ‘화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률’ 등이 있다. 김형두(2007), 앞의 논문, 41쪽.

111) 이창화, “화재조사의 운영실태와 개선방안에 관한 연구”, 「소방논집」, 경기소방본부(2005), 30쪽.

## 2) 화재수사의 법적 근거

### 가. 형 법

형법상 방화와 실화죄는 형법 제13장(제164조부터176조까지)에 규정되어 있다. 여기에서 방화란 목적물을 화재를 통해서 훼손하기 위하여 일부러 불을 놓은 일체의 행위를 의미하며 수단·방법에는 아무런 제한이 없다. 목적물에 불을 놓거나 아니면 매개물을 이용해 불을 놓거나 상관없다. 실화는 과실로 현주 건물 등 방화죄(제164조), 공용건조물방화죄(제165조) 또는 타인의 소유에 속하는 일반건조물방화죄(제166조)의 물건을 소훼하거나(제170조 제1항), 자기소유에 속하는 일반건조물방화죄(제166조) 또는 일반물건방화죄(제167조)의 물건을 소훼하여 공공의 위험을 발생하게 한 때 성립하는 범죄이다(제170조 제2항). 방화에 의한 화재의 조사는 방화라는 범죄의 수사와 중복되는 부분이 많기 때문에 방화는 형법상 범죄라는 인식을 깊이 가질 필요가 있다

### 나. 형사소송법

형사소송법범죄에 대한 수사는 수사기관이 하게 된다. 방·실화범죄의 경우 현행 법규상 당연히 수사기관이 수사권을 가지고 있다. 형사소송법상 수사기관에는 검사와 사법경찰관리가 있다. 형사소송법 제196조는 수사관, 경무관, 총경, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 한다고 규정하고 있으며(제1항), 경사·순경은 사법경찰관으로서 검사 또는 사법경찰관의 지휘를 받아 수사의 보조를 하여야 한다고 규정하고 있다(제2항).

소방공무원도 소방준감 또는 지방소방준감 이하의소방공무원의 경우에는 '사법경찰관의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률'에 의하여 그 소속관서 관할구역 내에서 소방기본법, '소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률', '소방시설공사법' 및 '위험물안전관리법'에 저촉되는 범죄에 대하여 검사장의 지명에 의하여 사법경찰관리의 직무를 행할 수 있다.<sup>112)</sup>

---

112) 소방공무원은 사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무에 관한 법률의 규정에 근거하여 소방감 이하 소방공무원은 관할 검찰청 검사장의 지명에 의해 사법경찰관리의 직무를 수행한다. 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률(법률 11862호) 제6조.

## 다. 화재수사절차

화재사건수사는 화재가 인지됨에 따라 개시되며 화재진압활동과 병행하여 행하여지는 화재출장시의 수사와 진화 후의 수사로 구분된다.<sup>113)</sup> 조사활동은 연소 중인 화재상황의 관찰과 정보수집활동을 통해서 화재발생의 기초단계의 상황을 조기에 파악하는 것에 목적이 있다. 화재 원인과 대응절차를 조사하는 과정에서 중요한 것은 진화후의 조사를 용이하게 하기 위하여 화재현장의 상황을 가급적 그대로 보존하여야 한다는 점이다. 진화후의 수사는 화재현장의 화재상황을 가지고 발화원·경과·착화물·출화개소를 명확히 하여 출화원인을 규명함과 동시에, 연소확대의 원인을 명확히 하는 것이다.<sup>114)</sup>

## II. 경제 관련 법상 전속고발권제도

### 1. 경제사범 조사제도 개요

매스컴에 연일 보도되는 많은 사건사고들 중에는 독과점행위, 카르텔, 불공정거래, 소비자권리침해 등 이른바 경제범죄에 관한 기사들이 많이 포함되어 있다. 이러한 범죄행위는 사이버공간에도 자주 나타나는바 예컨대 각종 인터넷사기행위는 대부분 소비자를 기망하는 내용의 경제범죄라고 할 수 있다. 경제범죄를 넓게 정의하면 위법한 경제행위를 총칭하는 개념으로 볼 수 있으나, 일반적으로는 경제법을 위반하는 범죄행위를 지칭한다고 할 것이다. 경제법이란 이를 가장 넓게 말하면 '경제에 관한 모든 법'을 지칭한다고 할 수도 있겠으나, 역사적으로 경제법의 형성과정을 살펴볼 때, 산업자본주의의 급속한 발전에 힘입어 생겨난 독과점 기업들에 의한 독점자본주의가 가져오는 각종의 폐해를 막고 그 과정에서 나타나는 일련의 행위를 기본적으로 금지 또는 규제하기위하여 형성된 법규범이 바로 경제법이라고 할 수 있다. 따라서 경제법은 노동법과 함께 2대 사회법으로 불리어 왔고, 현재에는 사회보장법(사회복지법)을 포함하여 사회법의 주요영역으로 분류되고 있다.<sup>115)</sup>

113) 대검찰청, 「과학수사편람」, 대검찰청(2004), 497쪽 및 양태규, 「과학수사론」(서울 : 대왕사, 1993), 540쪽.

114) 김형두, “현행 화재조사 및 수사체계의 문제점과 개선방안”, 「한국화재소방학회 논문지」, 제21권 제1호, 한국화재소방학회(2007), 42쪽.

중요한 경제법으로는 독점규제법, 소비자기본법, 약관규제법, 할부거래법, 방문판매법, 전자상거래소비자보호법 등이 있고 그밖에도 하도급공정화법, 가맹사업공정화법, 표시광고공정화법, 대규모유통업거래공정화법, 산업구조개선법, 금융지주회사법, 제조물책임법 등 많은 법률들이 이에 포함된다. 따라서 이들 법률을 위반하는 내용의 불법행위 중에서 형사책임이 규정되어 있는 행위는 위반자 모두 경제사범이 될 수 있을 것이다.

경제법상의 형벌제도가 문제되는 중요한 이유 중 하나는 형벌이 규정되어 있는 대부분의 법률위반행위에 대하여는 검찰의 기소가 가능하지만 경제법의 핵심법률인 독점규제법, 하도급거래 공정화법, 가맹사업거래 공정화법 등의 경우 공정거래위원회에서 행정벌로 다스릴 뿐 공정위의 검찰고발이 없을 경우 검찰에 기소권이 없는 이른바 전속고발제도가 법률상 규정되어 있기 때문이다.<sup>115)</sup> 이는 경제법상 조사협조 및 행위자 처벌이 경제적으로 보다 큰 이득이 있는 경우 형사처벌을 하지 않는 정책적인 이유 때문이다. 이는 해양오염사고시 오염원인자 또는 선박·해양시설의 소유자가 신속한 신고와 적극적 방제를 시행한다면 그 피해의 범위를 극적으로 줄일 수 있다는 점을 감안하면 해양오염 원인자에 대한 형사처벌을 정책적으로 고려할 수 있는 제도가 필요하며, 전속고발권은 좋은 사례가 될 수 있을 것이라 본다.

## 2. 전속고발권 제도

### 1) 전속고발권의 개념

전속고발은 일정한 범죄에 대하여 소추기관인 검사가 공소를 제기하려면 반드시 전제되어야 하는 특정행정기관의 고발을 의미한다. 전소고발은 고발의 일종이기는 하지만 원칙적으로 수사단서에 불과한 고발이 예외적으로 소송조건이 된다는 점에서 법적성격이 친고죄의 고소와 매우 유사하다.<sup>117)</sup>

115) 한상훈, “경제범죄의 개념과 형사법적 대책, 제1장 경제범죄의 개념” 「형사정책」 제19권 제2호, 형사정책연구원(2007).

116) 손수진, “공정거래법상 전속고발제도에 관한 연구”, 「법과정책연구」 제11권 제1호, 한국법정책학회(2011), 정완, “공정거래위원회의 전속고발제도에 관한 고찰”, 「외법논집」 제30집, 한국법조협회(2014) 이상현, “공정거래법상 전속고발권에 대한 “고소불가분 원칙”의 적용가능성”, 「법조」 제59권 제11호, 한국법조협회(2011).

117) 특정범죄의 처벌필요성에 대한 판단에서 우선권을 형사소초기관인 검사가 아니라 행정기관에 부

하지만 고소의 경우 범죄의 피해자, 기타 고소권자가 수사기관에 대하여 일정한 범죄사실을 신고하여 그 소추를 구하는 의사표시로서 특히 친고죄의 경우에는 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있고 이러한 경우 고소는 소송조건이 된다. 반면 고발은 제3자가 수사기관에 대하여 범죄사실을 신고하여 그 소추를 구하는 의사표시로 고소권자가 할 수 있는 고소와 달리 제3자가 하는 의사표시이다. 따라서 고발의 경우에는 단순히 수사의 단서가 되는 데 불과하며 그 자체로 큰 의미를 지니지 않는다.<sup>118)</sup>

그런데 고발이 소송조건이 되는 경우가 있는데 예컨대 관세법 제284조 제1항에 따라 관세법에 관한 사건에 대하여는 관세청장이나 세관장의 고발이 없으면 검사는 공소를 제기할 수 없으며, 조세범처벌법 제21조에 따라 조세범처벌법에 따른 범칙행위에 대해서는 국세청장, 지방국세청장 또는 세무서장의 고발이 없으면 검사는 공소를 제기할 수 없다고 규정하고 있는 등 주로 경제관련 법령<sup>119)</sup>에서 전속고발제도를 운영하고 있다.

그 외에 고발이 소송조건이 되는 경우가 바로 공정거래법 제71조 제1항이 규정하고 있는 공정거래위원회의 전속고발권과 관련된 것이다.<sup>120)</sup> 동 법 제71조 제1항은 '제66조 및 제67조의 죄는 공정거래위원회의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있다'고 규정하여 공정거래위원회에게 특정 범죄에 대한 전속고발권을 부여하였다. 이처럼 고발이 공소제기의 요건이 되는 경우에는 고발이 수사의 단서에 그치는 것이 아니라 소송조건이 되므로, 고발이 없는 경우 공소제기의 절차가 법률의 규정에 위반하여 무효인 때에 해당되어 정식재판을 할 수 없고 법원은 형사소송법 제327조 제2호에 따라 공소기각의 판결을 하게 된다. 따라

여하는 것이 전속고발제도이다. 최석윤, “선박안전을 위한 개정법률안의 형사법적 쟁점”, 「해사법학회지」 제26권 제3호, 한국해사법학회(2014.11.) 53쪽.

118) 서해경, “공정거래위원회와 전속고발권의 개선”, 한국기업지배연구원(2012), 47쪽.

119) 경제법이라는 용어는 매우 다양한 의미로 이해되고 있기 때문에 경제법의 개념에 대하여 일반적으로 승인된 견해를 찾기는 어렵다. 경제법의 변천과정에 따른 학설로 집성설, 방법론설, 세계관설, 대상설, 기능설 등이 주장되어 왔으나 이들 견해를 모두 참조하여 “국민경제 전체를 정당하게 질서지우기 위하여 국가가 경제를 규제하는 법규범과 법제도의 총체”를 경제법이라고 하는 견해가 유력하다. 경제법의 개념에 관한 보편적 견해는 권오승, 「경제법」 제5판, (서울 : 법문사, 2005), 5~15쪽.

120) 현재 전속고발권이 규정된 법률은 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제71조, 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제44조, 근로기준법 제112조, 조세범처벌법 제21조, 지방세기본법 제132조, 출입국관리법 제101조 등이 있다.

서 공정거래법 위반 행위가 있다고 하더라도 공정거래위원회가 고발하지 않는 경우에는 기소할 수 없고, 기소됐다고 하더라도 공소기각의 판결을 할 수 밖에 없게 되어 사실상 처벌할 수 없게 되는 것이다.

## 2) 전속고발권의 규정 취지

공정거래법은 범위반행위에 대한 제재로서 손해배상(법 제56조), 시정권고(법 제51조), 시정명령 및 범위반사실의 공표(법 제5, 16, 21, 24, 31, 34조), 과징금의 부과(법제6, 17, 22조, 24조의2, 31조의2, 34조의2), 형벌(법 제66조 내지 제69조)을 예정하고 있다. 그러나 형벌을 제외한 나머지 제재수단은 그 어느 것이나 위반행위로 인하여 초래된 경쟁제한의 상태를 배제하여 이를 회복하거나 위반행위자가 당해 위반행위로 취득한 이득의 범위 내에서 이를 박탈하는 데 그치는 것에 불과하다. 따라서 전형적인 화이트칼라 범죄의 하나라고 할 수 있는 공정거래법위반행위에 대한 효과적인 제재와 예방을 위해서는 시정조치나 과징금 같은 행정조치만으로는 부족하고 강한 심리강제 효과를 갖는 형벌의 적극적인 활용이 요청된다는 의견이 있다.<sup>121)</sup>

한편 공정거래법위반행위는 기업의 영업활동과 밀접하게 결합되어 있거나 영업활동 그 자체로서 행하여지기 때문에 그에 대하여 무분별하게 형벌을 선택하게 되면 관계자나 관계기업은 기업 활동의 예견가능성을 잃게 되고 그 결과로 기업활동이 위축될 가능성이 높다. 만약 그렇게 된다면 공정거래법 제1조의 “공정하고 자유로운 경쟁 촉진”과 “기업활동 조장”이 불가능하게 되므로, 공정거래법위반행위에 대한 형벌은 가능한 한 위법성이 명백하고 국민경제와 소비자일반에게 미치는 영향이 특히 크다고 인정되는 경우만 제한적으로 활용되어야 한다고 생각된다.

공정거래법위반죄를 친고죄로 하고 공정거래위원회만이 고발을 할 수 있도록 한 전속고발제도는 독립적으로 구성된 공정거래위원회를 통해 객관적으로 판단한 결과, 위반행위의 경중이 시장경제상황의 실상에 따라 시정조치나 과징금 등의 행정조치만으로 이를 규제함이 적절한 것인지 아니면 더 나아가 형벌까지 적용하여야 할 것인지를 여부를 결정하도록 하고 이를 통해 공정거래법의 목적

121) 정완, “경제법상 형벌제도 현황과 개선에 관한 고찰”, 「경회법학」 제48권 제4호, 사법학회(2013).

을 달성하고자 하는 데 그 취지가 있다.<sup>122)</sup>

즉 공정거래법 위반 행위에 대한 판단하기 위해서는 시장분석 등 전문적인 심사가 필요하다는 점, 수사기관의 형사사법권 남용으로 인하여 기업활동의 위축을 초래할 수 있다는 점 등을 고려해 공정위에 전속고발권을 부여한 것이다.

공정거래법 제71조 제1항은 “제66조(벌칙) 및 제67조(벌칙)의 죄는 공정거래위원회의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 원래 형사소송법상 고발은 누구나 할 수 있고, 수사의 단서에 불과하므로 고발이 없어도 공소를 제기할 수 있다. 그런데 공정거래법 제66조 및 제67조의 죄에 있어서는 공정거래위원회의 고발을 공소제기 요건으로 규정하고 있는데 이를 전속고발제도 또는 전속고발권이라고 한다. 이는 친고죄에서 고소를 공소제기의 요건으로 하고 있는 것과 비슷하다. 따라서 공정거래위원회의 고발이 없이 공소가 제기된 경우 그 공소는 부적법한 공소로 공소기각 판결을 받게 된다<sup>123)</sup>

절차상으로도 일정한 공정거래사건에 대하여 전문성을 갖춘 독립적인 기관인 공정거래위원회로 하여금 시장분석을 통하여 위반행위의 경중을 판단하여, 시정조치나 과징금 등의 행정조치만으로 충분하지 않고 형벌을 부과할 필요성이 있다고 인정되는 경우에는 고발을 하여 공정거래법의 목적을 달성할 수 있도록 하고 있다.

전속고발제도를 둔 입법례는 공정거래법 외에도 다수 있다. 주로 전문기관의 판단이 필요한 분야, 형법남용으로 인한 기업활동이 위축될 우려가 있는 분야, 경찰·경비교도대 등 조직의 특수성을 고려할 필요가 있는 분야 등에 도입되어 있다

<Table 15. Exclusive Accusation Right in Other Law>

Law	Charge of Accusation	Relating regulation
Tax Dodger Violence Law	Head of Office of Tax Administration	Regulation 6

122) 헌법재판소 1995.7. 21. 94헌마136 결정.

123) 형사소송법 제327조 제2호.

Local Tax Law	Sectary of Local Government	Regulation 84
Custom Tariff Law	Head of Custom Service	Regulation 284
Good Price Safety Law	Minister in Charge	Regulation 31
Coal Industry Law	Minister of MoITR	Regulation 43
Immigration Control Law	Head of Office	Regulation 101
Shipping Law	Minster of MOF	Regulation 65
Air Flight Control Law	Minister of MLIT	Regulation 181
Combat Police Establishment Law	Commander	Regulation 11
Reformatory Law	Commander	Regulation 13

공정거래법 제71조 제2항은 “공정거래위원회는 제66조 및 제67조의 죄 중 그 위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁 질서를 현저히 해한다고 인정하는 경우에는 검찰총장에게 고발하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 공정거래위원회가 고발을 할지 여부에 대하여 재량권을 가지고 있지만, 그 재량권은 무제한적인 것이 아니고 일정한 한계가 있다.<sup>124)</sup> 즉 전속고발 대상행위의 위반정도가 명백하고 중대하여 경쟁질서를 현저히 해하는 경우에는 공정거래위원회는 검찰총장에게 고발하여야 할 의무가 있다. 이 경우 검찰총장은 의무적 고발요건에 해당한다는 사실을 공정거래위원회에 통보하여 고발을 요청할 수도 있다.<sup>125)</sup> 또한 공정거래위원회의 고발에 따라 공소가 제기된 이후에는 그 고발을 취소하지 못한다.<sup>126)</sup>

### III. 환경특별사법경찰제도

124) 이천현/이승현, 「공정거래법상 형사적 제재에 대한 개선방안 연구」, 공정거래위원회(2006).

125) 공정거래법 제71조 제3항.

126) 공정거래법 제71조 제4항.

## 1. 제도적 취지

특별사법경찰제도는 산림, 환경, 세무 등 특별법규위반자에 대하여 전문성을 갖춘 공무원에게 사법경찰권을 부여하고 검사의 지휘를 받아 수사한 후 사건을 검찰에 송치하게 하는 제도이다. 이 제도의 취지는 무엇보다도 수사의 전문성에 대한 필요에서 찾을 수 있다. 즉 특수분야에 관한 범죄를 일반사법경찰로 하여금 수사하게 하는 것보다는 그 방면의 전문지식을 가진 행정공무원으로 하여금 직접 수사하게 하는 것이 범죄수사에 더욱 신속성과 효율성을 기할 수 있기 때문이다. 특수분야의 범죄를 모두 일반사법경찰이 담당하도록 하는 것은 관련 행정지식의 미비 등으로 인하여 현실적인 어려움이 있는 경우가 많다.<sup>127)</sup>

1990년부터는 환경 분야에서도 특별사법경찰제도를 도입하여 운영하고 있다.<sup>128)</sup> 환경범죄의 수사가 환경특별사법경찰을 통해 실행되는 경우에는 환경보호의 측면에서 큰 장점을 가질 수 있는데, 그 이유는 무엇보다도 환경특별사법경찰이 ‘일반사법경찰’에 비해 환경분야에서 전문성을 가지고 있다는 점 때문이다.<sup>129)</sup> 환경범죄의 수사업무는 다양한 오염물질의 배출공정과 오염방지시설의 운전시스템 등에 대한 이해, 복잡한 검사와 검체기술의 습득 등 전문적, 기술적 지식과 경험이 요구되는 경우가 많으므로 일반 경찰 및 검찰 인력만으로는 효율적 대응에 한계를 가질 수밖에 없다. 환경공무원들은 대기배출시설, 자동차 배출가스, 폐수배출시설, 유독물 등록업소 등에 대한 각종 단속을 실시하고 있으며, 단속업소에 대해서는 개선명령, 조업정지, 허가취소, 사용정지, 폐쇄 명령, 고발, 경고, 과태료 등의 행정조치를 부과하는 업무를 담당한다.

이러한 업무로 인해 환경단속공무원들은 환경위반사범의 수사에 필요한 환경 전문지식, 환경관련 법규정 및 전문용어와 환경기준에 대한 이해, 그리고 관련 실무와 정보 등에 대한 행정적업무능력과 지식도 갖추고 있다. 따라서 일선 환

127) 양태규, 「수사종결론」(서울 : 대왕사, 2004), 71쪽., 백창현, 「특별사법경찰의 현황 및 개선방안」, 「형사정책연구」 제18권 제4호 (2007), 284쪽.

128) 현재 환경사법경찰의 직무관계 및 제도운영관련 규정은 “형사소송법”제197조, “사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률” “ 환경특별사법경찰관리집무규정”환경부훈령 제300호, 1996.6.13 제정, “ 특별사법경찰관리 집무규칙”법무부령 제530호, ‘4.5.1시행).에 따라 시행한다.

129) 김성은, “환경특별사법경찰제도의 현황과 개선방안 검토”, 「형사정책연구」 제20권 제4호, 형사정책연구원(2009, 11.) 152쪽.

경단속공무원들로 하여금 직접 환경위반사범을 수사하도록 하는 것은 일반사법경찰에 의한 환경사범의 수사보다는 수사전문성과 효율성을 기하는 데 효과적이기에 환경정책적으로 바람직하다고 할 수 있다.<sup>130)</sup>

환경단속공무원에게 수사권을 부여하여 환경특별사법경찰로 지정하는 것은 ‘일반환경공무원’과 비교해서도 유리한 점이 있다. 일반환경공무원에 의한 단순한 행정단속은 이들이 전문성을 갖추었다고는 하나 단속대상이 관할사업장에 국한되고, 배출부과금, 조업정지 등 행정처분을 위한 요건과 관련된 제한적인 조사와 단속만을 실행하고<sup>131)</sup>, 환경법규위반의 적발 시에는 고발만이 가능하다는 특징이 있다. 따라서 행정단속공무원은 환경사범에 대한 전반적 조사가 곤란하며, 적발기관과 수사기관의 인식차이 등으로 처벌이 약화될 수 있고, 이에 따라 수사체제에 의한 환경사범의 처리에 비해 신속성 및 실효성이 저하될 수 있다는 한계가 있다. 그에 반해 수사기관에 의한 환경수사는 사업장 외의 지역에 대한 수사도 가능하며, 오염원인과 결과, 위반동기, 고의성, 재범우려 등 전반적인 사항에 대한 조사도 가능하다. 뿐만 아니라 필요한 경우에는 압수·수색, 검증, 참고인소환, 체포와 구속까지 가능하다.<sup>132)</sup> 따라서 전문성을 갖춘 환경공무원을 환경특별사법경찰로 지명하여 수사권을 부여할 경우, 행정처분에 중점을 두는 일반적인 지도·점검활동보다 단속의 효과가 훨씬 크다고 할 수 있다.<sup>133)</sup>

## 2. 일반현황

환경특별사법경찰제도가 도입된 초기에는 “환경특별사법경찰관리 직무규정” 등의 제정 및 업무편람 발간 등을 통해 제도운영의 기반이 마련되었고, 이후 환경특별사법경찰관리의 수가 점점 증가하고, 그 직무범위는 현저히 확대되어

130) 행정법적 시각에서 특별사법경찰관리제도는 강학상 ‘사법경찰 vs. 행정경찰’의 분류를 원용하는 것이 보통이다. 그러나 양자는 상당부분 겹치기는 하지만, 동일한 배경을 가지는 것은 아니라는 견해가 있다. 왜냐하면 이에 의하면 사항적 특수성이 아니라, 지역적 특수성에 의한 사법경찰은 행정법적으로도 행정경찰로 파악하기 힘들 기 때문이라는 것이다. 이근우, “특별사법경찰제의 체계적 통일성을 위한 기초연구”, 「안암법학」 통권 제35호, 안암법학회(2011) 187쪽.

131) 환경부 중앙환경감시기획단, 「환경사법경찰제도 및 운영실태 I」, 환경부(2009), p.75.

132) 이인수, “환경사법경찰운영의 발전방향”, 「환경특별사법경찰과정」, 환경부(2009), 64쪽.

133) 현재 환경사법경찰의 직무관계 및 제도운영관련규정은 다음과 같다. “형사소송법”제197조, “사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률” “환경특별사법경찰관리집무규정”환경부훈령 제300호, 1996.6.13 제정, “특별사법경찰관리 집무규칙”법무부령 제530호, ‘4.5.1시행).

왔으며, 여러 차례 관련 규정을 정비하고 또 운영체제도 개선하여 현재에 이르고 있다.

### 1) 환경특별사법경찰의 지명현황

환경특별사법경찰은 환경단속사무에 종사하는 4급 내지 9급 공무원을 대상으로 소속기관장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청 검사장이 지명한다. 특히 7급 이상 국가공무원과 지방공무원은 사법경찰관으로, 8급과 9급은 사법경찰리로 지명된다. 환경특별사법경찰의 기관별 지명현황을 살펴보면 <Table 16>과 같다.<sup>134)</sup>

<Table 16. Designated Condition of Special Environmental Police Officer(2008)>

Designation	Total	Police Officer	Police Officer Assistant	Year of 2007
Total	1,181	835	346	1,086
Local Gov.	1,106	777	329	1,009
Ministry of Environment	775	58	17	77

### 2) 환경특별사법경찰의 직무범위

환경특별사법경찰은 검사의 지휘를 받아 관할구역 안에서 환경관련 법률에 규정된 범죄행위에 대한 수사권이 인정되며, 이에 대한 사건인지, 압수·수색, 조사, 송치 등 수사업무 일체를 담당한다. 환경법과 다른 법률이 복합적으로 저촉되는 범죄행위에 대해서는 해당 수사기관과의 공조수사가 가능하다. 환경특별사법경찰은 그 직무범위 안에서는 일반사법경찰의 지위와 동일하지만, 다만 일반사법경찰과의 차이점은 직무범위와 수사 관할이 제한되어 있다는 점이다.<sup>135)</sup>

134) 환경부, 홈페이지 사전공개정보.

135) 이러한 행정경찰의 구분에 상응하여, 사법경찰도 일반사법경찰과 특별사법경찰로 구분할 수 있다. 특별사법경찰은 '사회발견으로 범죄수사의 전문성이 요구됨에 따라 삼림·환경·식품·세무·컴퓨터프로그램 등 특별법규 위반자에 대하여 전문성을 갖춘 공무원에게 사법경찰권을 부여하고 검사의 지휘를 받아 수사한 후 사건을 검찰에 송치하게 하는 제도이다. 대검찰청, 「특별사법경찰 수사실무」, 대검찰청(2013), 14쪽.

환경특별사법경찰의 직무와 관련된 환경법률은 초기에는 6개 법률에 불과했으나 곧 23개로 증가하였다가 다시 31개 확대되었다. 구체적인 법률의 종류는 <Table.17>에 제시된 것과 같다.

<Table 17. Related Law of Special Environmental Police Officer>

Catagory	Relating Environmental Law
Atmosphere (5)	Clean Air Conservation Act Noise vibration control laws Malodor Prevention Act Publicly used facilities of Indoor Air Quality Management Act Metropolitan air quality improvement special law
Water Quality (11)	Livestock excretions of Management and Utilization Act Groundwater Act Sewerage Law Management of Drinking Water Act Soil Environment Conservation Act Water Supply and Waterworks Installation Act A law on water quality improvements of the Han River water reservoirs Nakdong River Water Pollution Control Act Geum River Water Pollution Control Act Seomjingang River, Yeongsangang River Water Pollution Control Act
HNS (2)	Toxic Chemicals Control Act Health Act on Special Measures to clamp down on crime
Waste (5)	Waste Management Act Waste Control of Trans-boundary Movement of the Act on the Disposal Waste disposal facilities management, Resource Conservation and Recycling Promotion Act Construction Waste Recycling Promotion Act
Ecosystem (5)	Natural Environment Conservation Act Wild animal protection law Wetlands Conservation Act Environmental Impact Assessment Act Preservation of the Ecosystem in Island Areas including Dokdo and the Act
ETC (3)	Natural Dispute Adjustment Act Act on Special Measures to clamp down on environmental crimes Environment Technology Development and Support Act

환경단속·수사업무와 관련하여 중앙과 지방의 환경특별사법경찰의 업무배분을 살펴보면, 2002년 10월 배출업소 단속권의 지방자치단체 위임에 따라 지방자치단체는 오염물질 배출업소 관리, 이와 연계한 환경수사 업무를 수행하고 있다. 환경부는 4대강 환경감시단에서 상수원보호구역, 지방자치단체의 관할행정구역 내 배출업소 단속이 미흡하거나 일상적 단속이 어려운 지역이나 분야 등에 대한 기획단속 및 환경사범수사 등을 수행하고 있다.

한편 환경특별사법경찰의 수사권 행사에 필요한 사항을 정하기 위해 별도로 제정된 환경특별사법경찰관리 직무규정(환경부령)에 따르면,<sup>136)</sup> 환경특별사법경찰관이 환경범죄를 수사할 경우에는 소속관서의 장 및 검사의 지휘를 받아야 하며, 소속관서의 관할구역 안에서 발생하는 환경 관련 법률에 규정된 환경범죄에 관한 수사를 한다. 그리고 환경특별사법경찰리는 이에 대한 수사를 보조한다.<sup>137)</sup>

### 3. 환경사범 수사

#### 1) 환경사범 단속경향

1990년 환경특별사법경찰제도가 도입되고 1995년 환경사범에 대한 수사업무를 본격적으로 시작한 이후부터 2008년 현재까지 환경사범에 대한 환경특별사법경찰의 수사실적을 살펴보면 <Table 18>과 같다.

<Table 18. Special Environmental Investigation by Year>

Investigation	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08
Total	1,107	832	884	1010	1048	1537	2084	2,173	2,158
Local Gov.	586	360	455	323	346	846	1,078	918	843
ME	521	472	429	687	702	691	1,006	1,255	1,315

136) 환경부, 「환경범죄수사실무편람」, 환경부(1998), 251쪽., 환경부, 「환경사범 수사 우수사례집」 환경부(2001), 247쪽.

137) 환경특별사법경찰관리 직무규정 제2조.

위의 표를 살펴보면, 먼저 환경범죄에 대한 환경특별사법경찰의 수사건수는 지속적으로 증가추세에 있다는 사실이 눈에 띈다. 즉 2000년과 비교할 때 2008년의 수사건수는 총 1,107건에서 2,158건으로 거의 두 배 가까이 증가하였다. 그러나 다른 한편, 지방자치단체의 수사실적에 비해 환경감시단의 수사실적이 훨씬 더 증가하였음을 알 수 있다. 특히 2002년 10월 배출업소 단속권한이 지방자치단체에 전면 위임되면서 2003년 환경감시단의 수사실적은 크게 증가한 반면, 지방자치단체의 수사실적은 오히려 감소하였다는 것을 알 수 있다. 또한 2005년부터 2008년까지 최근 3년간 수사실적을 살펴보더라도 환경특별사법경찰의 전체실적은 크게 증가하고, 그 중 환경감시단과는 달리 지방자치단체의 수사실적은 점점 감소하고 있는 것으로 확인되었다.

<Table 19. Amount of Special Environmental Police Officer>

Category	Local Gov.	ME
Person	1106	69
Investigation	843	1313

앞에서 살펴본 바에 따르면 2008년 환경특별사법경찰의 수는 1,181명이 고, 그 중 지방자치단체에 소속된 인원이 1,106명, 환경청에 소속된 인원은 75명이며, 이 중 환경감시단의 인원은 69명이었다. 이 수치를 토대로 환경특별사법경찰의 1인당 수사건수를 살펴보면, 위의 <Table 20>에서 확인되는 바와 같이 환경감시단의 경우는 69명의 환경특별사법경찰이 총 1,313건을 수사한 것으로 나타나 1인당 19건 정도를 해결하고 있다. 이는 1인당 17.4건의 수사를 실행한 2007년에 비해 증가한 수치이다.<sup>138)</sup> 그에 반해 지방자치단체의 경우에는 총 1,106명의 환경특별사법경찰이 843건을 수사하여 1인당 0.8건을 수사한 것으로 나타나는데, 이로써 환경감시단에 비해 지방자치단체의 환경특별사법경찰의 수사실적은 1인당 1건에도 못 미칠 정도로 현저히 낮은 것으로 확인된다.<sup>139)</sup> 이

138) 2005년도에 발생한 범죄 총 1,893,896건 중 검찰이 처리한 사건은 41,840건(2.2%), 경찰(해양경찰포함)이 처리한 사건은 1,761,178건(93.0%), 특별사법경찰이 처리한 사건은 90,877건(4.8%)을 차지한다. 대검찰청, 「범죄분석」 대검찰청(2006), 50-146쪽.

러한 수사실적은 2006년의 1인당 1.08건, 2007년 1인당 0.9건과 비교할 때 더욱 감소한 수치이다. 그러나 다른 한편 환경특별사법경찰의 수사활동은 전체적으로 다른 특별사법경찰<sup>140)</sup>에비해서는 더 활발한 편이라고 할 수 있다.

<Table 20. Investigation of Special Environmental Police Officer(2005)>

	Atmosphere Quality	Water Quality	Disposal Management
Total Environmental Violence	3,418	2,274	1,807
Special Police Investigation	468 (13.7%)	323 (14.2%)	128 (7.1%)

## 2) 환경특별사법경찰의 처리사건 유형

지금까지는 환경특별사법경찰의 수사현황을 양적 기준에 따라 살펴보았는데, 이제 '내용적인' 측면에서 살펴보기로 한다. 현재 환경특별사법경찰의 직무범위는 앞의 <Table. 17>에서 확인했듯이 31개 환경 관련 법률에 대한 위반사항을 대상으로 한다. 그러나 실제로 이들의 수사 활동은 주로 대기, 수질, 폐기물등과 관련된 소수의 법률, 즉 수질 및 수생태계 보전에 관한 법률, 대기환경보전법, 폐기물관리법, 유독물질관리법, 소음진동규제법, 오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 등의 위반을 위주로 진행되고 있다.

<Table 21>에 따르면 환경특별사법경찰이 처리하는 범죄유형은 해마다 다소 차이를 보이기는 하나 전체적으로 예외 없이 대기분야 위반이 가장 많고, 다음으로 수질, 폐기물 분야 순으로 많이 처리하는 것으로 나타났다. 2008년을 기준

139) 세부적으로 살펴보면 경기도가 444건으로 가장 높았으며, 전남 301건, 광주 101건 순이고, 반면에 서울, 대구, 대전, 충남 등은 0건으로 검찰고발이 이루어지지 않았다. 경찰고발은 경기도가 640건으로 가장 높으며, 그 다음이 서울시 504건, 충청남도 400건으로 높은 반면, 울산시 14건, 인천시 17건, 경북 30건 등으로 타 도시에 비해 저조하고, 광주시가 0건으로 검찰고발이 이루어지지 않았다. 이현우 외, “광역지자체 특별사법경찰의 운영 개선방안”, 「GRI 정책연구」, 경기개발연구원(2013), 29쪽.

140) 다른 특별사법경찰이란 사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률에 의한 교도소·소년교도소·구치소 또는 그 지소의 장, 소년원 또는 그 분원의 장이나 소년분류심사원 또는 그 지원의 장, 보호감호소·치료감호시설 또는 그 지소의 장, 교정시설 순회점검 업무에 종사하는 4급부터 7급까지의 국가공무원, 출입국관리 업무에 종사하는 4급부터 7급까지의 국가공무원(제3조), 근로감독관 및 선원근로감독관(제6조의2), 20톤 이상 해선의 선장(제7조 제1항), 기장과 승무원(제7조 제2항) 등이 있다.

으로 총 2,158건의 환경사안에서 대기분야는 40%, 수질분야는 37.5%, 폐기물분야는 17.7%를 차지함으로써, 환경특별사법경찰이 처리한 환경사안 중에 이 세 분야가 차지하는 비율이 전체의 약 92.2%에 이르는 것으로 확인되었다. 따라서 환경특별사법경찰의 수사는 압도적으로 이 세 범죄유형에 집중되어 있음을 알 수 있다.<sup>141)</sup>

<Table 21. Investigation Performance of Special Environmental Police Officer by Environmental Crime Type(2004~2008)>

Year	Criminal Type					
	Total	Atmosphere	Water	Waste	HNS	ETC
2004	1048	468	267	173	20	120
2005	1537	582	474	192	12	277
2006	2084	935	448	364	50	287
2007	2173	870	553	298	64	388
2008	2158	863	810	318	52	115

## 제2장 외국의 제도 현황

### I. 주요 해양국사의 해양사고 조사 제도

#### 1. 미 국

##### 1) 미국 해양사고 조사제도 개괄

미국의 해난심판은 1871년 기선의 검사에 관한 법규 가운데 일부로 규정된 것이 그 시초이다. 종래 미국의 해난심판의 객체는 해기사면허증을 가진 자의 행위에 대하여 심판하는 선원심판주의로부터 출발하였다. 그러나 해난심판교통 안전업무가 각 부처에 분산되어 있는 것을 조정하기 위하여 제정된 '독립안전 위원회법(The Independent Safety Board Act)'에 근거하여 1974년에 설립된 국

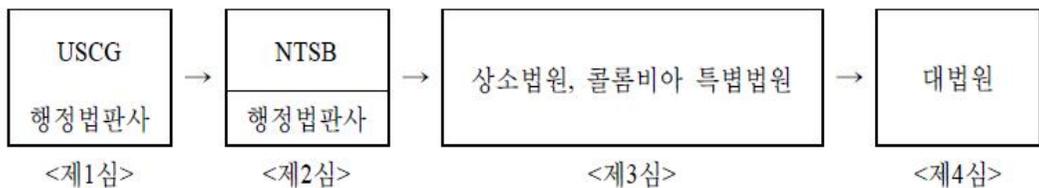
141) 김성은, “환경특별사법경찰제도의 현황과 개선방안 검토”, 「형사정책연구」, 제20권 제4호 형사정책연구원(2013.11.) 160쪽.

가교통안전위원회(NTSB)에 의하여 사고조사 및 원인규명, 그리고 교통안전을 개선하기 위한 권고가 행하여지고 있다. 현재 미국의 해난심판제도에서는 해난의 원인조사와 징계업무를 각각 다른 절차에 따라 주로 미국해양경비대(USCG)가 관장하고 있다. 그리고 중대 해난사고 또는 해기사면허증 등의 처분에 대한 해양경비대사령관의 재결에 대한 불복신청에 대하여는 NTSB가 독점적으로 조사권한을 가지고 있다.<sup>142)</sup>

NTSB는 일정 규모 이상의 중대 해난사고를 주로 취급하며, 해난의 원인을 규명하여 조사보고서를 발간하고, 필요에 따라 관계 행정기관 등에 개선의 권고를 하는 등 해난방지에 공헌하고 있다. 또한 NTSB는 USCG 사령관의 재결을 심사재결하고, 그 재결에 불복이 있을 때에는 미합중국 워싱턴 지방법원에서 제소할 수 있게 되어 있다.

해난사고 전반에 걸쳐 조사하고 면허증 소지자의 과실행위에 대하여 징계를 하는 업무는 교통부에 속해 있는 USCG가 관장하고 있다. USCG에서 행하는 해난의 원인조사는 해난의 원인을 규명하여 주로 동 부서의 담당부서와 기타의 관계자에게 정보를 제공함으로써 기여하고 있다. 이와 같이 미국의 현행제도는 해난조사 절차와 징계절차로 이루어져 있고, 옛날의 선원심판주의에서 해난심판주의로 크게 바뀐 것이 주목된다.

미국의 현행 해난심판 관련 법규는 <Table 23>과 같은 연방 규정(CFR)에 법적 근거를 두고 있으며, <Fig 4>처럼 4심제로 운영된다.

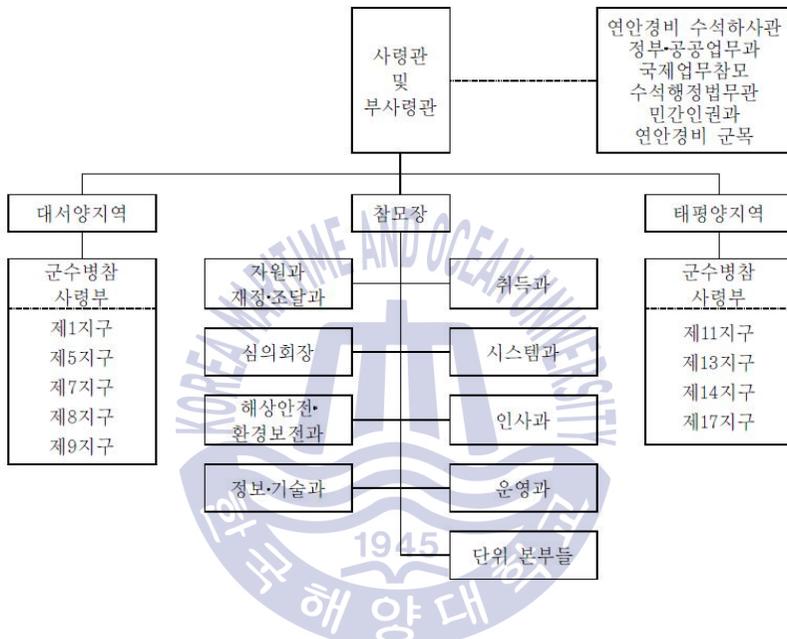


<Fig 4. Judgement System on Marine Casualty in US >

## 2) 해양경비대의 조사업무

142) 조동오, 「우리나라 해양심판제도의 발전방향」, 해양수산연수원(2002.11), 61쪽.

미국 해안경비대의 전신은 관세법 집행을 담당하는 연방해사기관으로 1790년에 설치된 해상세무서(Revenue Marine)였는데, 그 뒤에 새로이 중요한 직무가 많이 추가되어 왔다. 1915년 1월 28의 법률(14 U.S.C.1)에 의하여 해상세무서는 미국 해양경비대(USCG)로 개편되고, 1966년 10월 15일의 교통부법(Department of Transportation Act)에 따라 1967년 4월 10일 재무부에서 교통부로 이관되어 교통부의 1개 산하기관으로 되었고 2002년 911테러이후 국토안보부 소속 산하기관으로 변경되었다.<sup>143)</sup>



<Fig 5. USCG Organization Structure>

해양경비대는 언제나 미국의 5개 군(육군, 해군, 해병대, 공군 및 해양경비대) 중의 1개 군인데 전시에나 대통령의 명령이 있을 때에 해군의 일부로서 활동하는 경우를 제외하고는 교통부에서 임무수행을 한다. 이와 같이 해양경비대는 미국의 해사에 관한 권한을 가진 연방기관으로서 그의 주요업무는 해사법 실시, 해사안전, 해양환경보호 및 국가보완이고, 해사안전 업무 중에 해난의 조사 심판 업무가 포함되어 있다<sup>144)</sup>

143) USCG Marine Safety Manual Volume V(Investigation and Enforcement)에서 미국 해양경비대의 해양사고 조사관련 사항이 규정되어 있으며, 본 논문에서는 각 부의 필요한 내용을 요약 정리하였다.

미국 해안경비대의 조사절차<sup>145)</sup>는 신고(통지) 및 조사로 이루어지는데, 우선 신고는 선박소유자, 용선자, 관리운항자 또는 그의 대리인은 선박이 멸실, 통신 불통(48시간을 넘어 수신하지 못한 경우) 등의 조난 또는 위험에 조우한 상태에 있음을 인지하였을 때에는, 선박이 최후에 항행한 해역을 관할 해양경비대의 구조조정본부(Rescue Coordination Center; RCC) 또는 가장 가까운 수색구조기관에 직접 보고하여야 한다. 이때 해양사고에 관련된 선박소유자, 대리인, 선장 또는 당직자가 가능한 한 신속히 해양경비대의 해상안전 또는 해사검사국에 서면으로 통지해야 한다.<sup>146)</sup>

<Table 22. US Law related Marine Casualty Investigation>

Code For Regulation	Content
Title 33, CFR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 46 CFR Part 4 Marine Casualties and Investigations</li> <li>- 46 CFR Part 5 Marine Investigations Regulations Personnel Action</li> </ul>
Title 49, CFR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 49 CFR Part 800 Organization and Function of the Board an Delegations of Authority</li> <li>- 49 CFR Part 825 Rules of Procedure of Merchant Marine Appeals from Decisions of the Commandant, U.S. Coast Guard</li> <li>- 49 CFR Part 845 Rules of Practice in Transportation; Accident /Incident Hearings and Reports)</li> <li>- 49 CFR Part 850 Coast Guard-National Transportation Safety Board Marine Casualty Investigations</li> </ul>

사고 신고를 접수<sup>147)</sup>한 미국 해안경비대는 조사관을 파견하여 현장조사를 시행한다. 조사관은 해양경비대사령관, 지구사령관 또는 해양조사기관의 장이 임

144) 33 CFR Part 4 USCG, 2014 Marine casualty investigation.

145) 33 CFR Part 5 Marine Investigation Regulations - Personnel Action.

146) 미국 해양경비대에 신고해야하는 사고는 항해 환경 또는 선박의 안전에 위험을 미치는 모든 우발적 또는 의도적 좌초, 주 추진기관, 주 조선헌치 혹은 이들의 구성 부품 또는 통제 시스템의 손상 사고, 통상 항로에 대하여 선박의 항행능력 적합성에 본질적으로 장애를 사고, 사망, 심대한 상해 등이 있다.

147) 미국해양경비대는 2001년 12월부터 새롭게 도입한 안전법집행을 위한 해양정보(MISLE, Marine Information For safety and law enforcement)시스템을 도입하여 운영하고 있다.

명한 해양경비대의 사관 또는 직원으로 하여금 해난사고 또는 선원의 행위에 관한 사항을 조사한다. 해사조사위원회는 증인을 소환하여 선서하게 하고, 조사 대상에 관한 학식 있는 사람의 질문에 응답하게 되며, 관련 있는 장부, 기타의 기록을 제출하게 할 수 있다. 해사조사위원회의 위원장은 위원회에 출석한 증인에 대하여 필요한 선서를 명하여야 한다. 조사관에 의한 조사는 공개되지 않으나 해사심판위원회의 조사는 증거수집을 이유로 공개를 원칙으로 한다. 그리고 조사관은 조사가 종결되면 조사에서 밝혀진 모든 사실의 완전한 보고서를 작성하고 이에 자기의 의견 및 권고를 붙여 해양사고조사기관의 장, 지구사령관 및 해양경비대 사령관에게 제출한다. 해사조사기관의 장 및 지구사령관은 이 조사관의 보고서에 해양경비대사령관에게 제출한다.<sup>148)</sup>

조사관의 권고의 실시가 지구사령관 또는 그의 지휘 하에 있는 자의 권한의 범위 안에 있는 경우, 그 권고를 실시하기 위한 신속한 조치를 취하고, 승인서(Endorsement)에도 그것을 명시한다. 해사조사위원회의 보고가 승인되면, 해양경비대사령관은 해상에서의 인명 및 재화의 개선과 안전이 향상에 필요하다고 판단한 권고의 실시를 요구한다. 46CFR § 4.09-1의 규정에 따라 해사조사위원회가 열릴 때에는 조사관은 즉시 수집한 조사자료 및 인정한 사실조사의 결과, 상세히 조사한 증인목록, 증언, 진술서, 보고 및 문서 등을 해사조사위원회에 제출하고, 이로써 예비조사는 즉시 종료되어 위의 자료는 해사조사위원회의 기록의 일부로 된다.

미국 해양경비대에서는 사건조사의 일련의 과정을 시스템화하여 DB로 구축 운영하고 있으며, 사고당시의 조건을 시간순서대로 조사하고 사고원인의 인적 과실 규명에 필요한 조직요소, 작업장요소, 사전조건, 생산물 요소 등을 분석하는 체계를 운영하고 있다.<sup>149)</sup>

---

148) 조사결과에 대한 확인사항은 사실의 인정, 결론 및 권고의 승인, 권고에 관하여 취한 조치, 면허증(Licenses) 또는 증명서(Certificates)를 정지 또는 취소하기 위한 조치, 선박에 관한 법령위반이 CG-2638(항해법규위반 보고서)에서 보고되었는 지의 여부 등이 있다.

149) 미국에서는 해양사고조사를 1차적인 사고원인 파악에 그치지 않고 근본원인, 위반정도, 중요요인, 잠재요인, 피로 신체적, 심리적 요인 등과 같은 다양한 각도에서의 사고요인을 분석하는 조사체계를 가지고 있으며, 이러한 조사결과를 D/B화하여 사고재발방지를 위한 정책자료로 활용하고 있다. 박용욱, “해양사고 조사체계와 전산시스템의 개선방향”, 「월간해양수산」 통권 238호, 해양물류·항만연구센터(2004.7), 제11쪽.

### 3) 국가교통안전위원회의 조사업무

국가교통안전위원회(NTSB)<sup>150)</sup>는 이 위원회를 창설한 1966년 법과 이 위원회에 완전한 독립권한을 부여한 1974년에 근거하여 연방정부의 사고조사와 교통안전의 증진을 담당하는 연방기관이다. 교통부는 1967년 4월 1일에 민간항공조사기관을 업무에 두고 안전국을 설치하였는데, 의회는 안전국의 직무를 모든 교통체계에 확충할 필요성을 인식하여 1966년 법에 의한 안전국을 새로이 NTSB로 개조하여 1974년 법에 따라 교통부에서 분리하여 독립기관으로 하였다.<sup>151)</sup>

국가교통안전위원회는 항공사고, 철도사고, 도로사고, 파이프라인 사고 및 중대한 해난사고의 조사와 신문을 행하여 사고 또는 사건의 원인을 결정하고 보고서를 작성하여 이를 공표함으로써 교통안전의 확보 및 향상을 도모함과 동시에 해양경비대의 징계에 대한 불복신청을 심리한다. 국가교통안전위원회는 상원의 동의와 조언을 얻어 대통령이 임명한 5명의 위원으로 구성한다. 그 중 1명은 상원의 동의를 얻어 대통령이 위원장으로 임명하고 다른 1명이 위원장 대리로 임명된다<sup>152)</sup>

조사대상 및 직무권한은 위원회의 가장 주요한 직무는 교통의 안전을 증진하는 것이어서, 위원회는 모든 사고의 사실, 조건, 상황 및 원인 또는 개연성 있는 원인을 조사하여 결정하는 책임이 있다.<sup>153)</sup>

위원회는 교통사고의 재발가능성을 방지하기 위하여 연방정부, 주정부, 지방기관 및 민간단체에 교통안전에 관한 권고를 작성한다. 또한 교통안전에 관한 문제에 대하여 안전의 연구 및 특별한 조사를 적극적으로 행하고, 사고조사의 방법 및 기술을 검증하며, 다른 정부기관의 사고방지에 있어서의 교통안전의식

150) 조동오, “우리나라 해양심판제도의 발전방향”, 해양수산개발원(2002.11.), 68쪽.

151) NTSB, “Annual Report to Congress” NTSB(2014).

152) Eric Fielding, Andrew W. Lo and Helen Yang, 「The National Transportation Safety Board, Systemic Risk Management」 (2011).

153) 조사권한에 포함되는 사고는 선박 또는 해양경비대에 관계되는 중대 해난사고(Major Marine Casualties) 및 일반의 해난사고 뿐만 아니라 민간항공기의 사고, 철도건널목 사고를 포함한 고속도로에서의 사고, 객차를 포함하여 철도의 사고에서 사망 및 중대한 재화의 손실을 수반한 사고 등과 같이 교통사고 전반에 해당한다.

의 유효성과 위험물의 수송에 관한 안전장치 및 절차의 타당성을 평가한다.<sup>154)</sup>

교통안전위원회의 조사절차로서는 우선 해양경비대 사령관의 결정에 대한 선원의 상소 절차인 49 CFR 제825절은 다음의 법률에 근거한 절차로 해기사 면허증 등의 취소, 정지에 대한 해양경비대사령관의 결정에 대한 상소를 국가교통안전위원회에서 행하기 위한 절차를 규정하고 있다. 당사자는 스스로 또는 지정 대리인에 의하여 해양경비대 사령관의 결정이 송달된 후 10일 이내에 위원회에 상소를 통고하고 해기사면허증 등의 취소, 정지 또는 부인 명령을 지지하는 해양경비대 사령관의 결정에 상소할 수가 있다. 상소 통고를 받았을 때에는 해양경비대 사령관은 즉시 결정에 근거한 신문의 완전한 기록을 위원회에 송달한다. 당해 기록에는 신청 이유, 증언의 등본, 신문 절차(증거물을 포함) 당사자가 제출한 요약, 행정법 판사의 재결 및 상소에 관한 해양경비대 사령관의 결정을 포함한다. 소에 관한 심의 쟁점은 첫째, 중대한 사실인정에 잘못이 있을 때, 둘째, 필요한 법적 결론이 법률 혹은 선례에 반하고 있을 때, 셋째, 정책 또는 판단에 본질적으로 중요한 문제가 있을 때, 넷째, 절차상 하자가 있을 때에 한한다. 위원회의 재심리에 의하여 상소 중 해양경비대 사령관의 결정을 파기할 만한 잘못이 발견되지 않았을 때에는 기존 결정은 확정된다. 만약 파기할 만한 잘못이 있으면 위원회는 해양경비대 사령관의 명령 또는 결론 혹은 재결을 파기하고 다시 심의하기 위해 사건을 해양경비대 사령관에게 환송한다.

#### 4) 미국해양경비대와 국가교통안전위원회의 협력

대규모 해양사고의 경우 해양경비대와 국가교통안전위원회의 해난사고 합동 조사를 수행한다. 연방행정명령(U.S. Code) 제49편 Part 850과 Subpart 4.40에 따라 해양사고 조사를 위하여 국가교통안전위원회와 해양경비대의 합동규칙(Joint Regulations)을 정하고 있다. 그리고 USCG와 MTSB는 해양사고 조사에 대한 협조를 위하여 MOU체결 하고 상호간의 역할과 협력 관계를 정하고 있다.<sup>155)</sup> 해양조사에 관한 해양경비대의 책임은 제850장에서 정하는 규칙에 의하

154) US NTSB, 「US National Transportation Safety Board Investigation Manual」, Major Team Investigation(2011.10).

155) MOU between the National Transportation Safety Board and the United States Coast Guard regarding Marine Casualty Investigation.

여 배제되지도 아니 하고 또한 경감되지도 아니 한다. 해양경비대는 해난의 사전 조사를 실시한다. 해양경비대 사령관은 사전 조사에 의하여 미국이 소유하는 공유선 이외의 선박이 일정한 요건<sup>156)</sup>에 해당할 경우 국가교통안전위원회에 통지한다.

## 2. 영 국

### 1) 영국의 해양사고조사를 위한 조직 · 기능

영국의 해양사고에 대한 조사업무는 주로 해양사고조사국(MAIB)과 해양경비청(MCA)에서 시행하고 있는데<sup>157)</sup> 이 조직의 연혁 및 조직을 살펴보면 영국 정부의 운수지방지역부(DTLR) 수석 장관 휘하에는 수명의 장관이 있으며 그 중 해운장관(Minister of Shipping)이 관장하는 해운정책부(Shipping Policy Section)에 해양사고조사국(MAIB)이 소속되어 있다. 현재의 운수지방지역부(DTLR)은 2001년 5월에 새로이 발족된 것이며 환경교통지방부(DETR)가 그 전신이다.<sup>158)</sup> 해양사고조사국은 1985년 로로선 Herald of Free Enterprise호의 사고를 계기로 조사전문조직의 필요성이 대두되어 Minister of Shipping 산하의 해상안전청(MSA)<sup>159)</sup> 소속으로 Casualty Section(일종의 “사고조사반”)이라는 이름으로 불과 수명의 조사요원만을 가지고 출발하였고 현재는 연안경비청(MCA)로부터 완전 분리 독립되어 있다.

해양경비청(MCA)도 운수지방지역부 소속이며 해양사고와 관련해서는 주로 MSA(Merchant Shipping Act)<sup>160)</sup> 등 관련 법령의 집행을 하면서 사고시 법규위반 여부가 확인될 때 기소 한다. 해양경비청(MCA)은 해양사고조사국과 동일한 운수지방지역부의 Minister of Shipping의 지휘에 따른 집행기관으로서 해상안

---

156) 해양경비대와 교통사고조사위원회가 합동으로 조사하기 위해서는 사고가 중대 해난사고에 해당 여부, 사고가 공유선 및 비공유선에 관계되는지 여부, 1명 이상의 사망 또는 7만 5천달러 이상의 재산적 손해가 발생했는지 여부, 해양경비대 비공유선에 관계되는가. 7만 5천달러 이상의 재산적 손해인지 여부 등을 고려한다.

157) 조동오, “우리나라 해양안전심판제도의 발전방향”, 해양수산개발원(2002.11.), 76쪽.

158) UK Government, 「MAIB Annual Report 2013, Overview of MAIB」, MAIB(2014.1).

159) MSA는 왕립해양경비대(HM Coast Guard)와 통합하여 1998년 4월 1일 해양안전경비청(MCA; Maritime and Coastguard Agency)으로 변경되었으며, 이 과정에서 MAIB가 분리되었다.

160) 우리나라의 해사법규에 해당하며 수백 개의 Regulation, Rule 등으로 이루어져 있다.

전(해기면허관리, 선박검사)과 구난구조 및 해양오염방제의 업무를 담당한다. 해난사고 조사와 관련하여서는 사고발생시 해상안전 규정의 위반 여부만을 조사하고 그 결과 범죄혐의가 발견되면 사법절차에 따른다. 한편, 해상안전규정 위반 이외의 범죄혐의에 대하여는 해양경비청(MCA)이 아닌 일반 경찰에서 수사를 하나, 관행상 범죄혐의가 있는 해상살인사건에 대하여만 수사하고 기타의 범죄에 관하여는 해양경비청(MCA)에 일임되어있다.

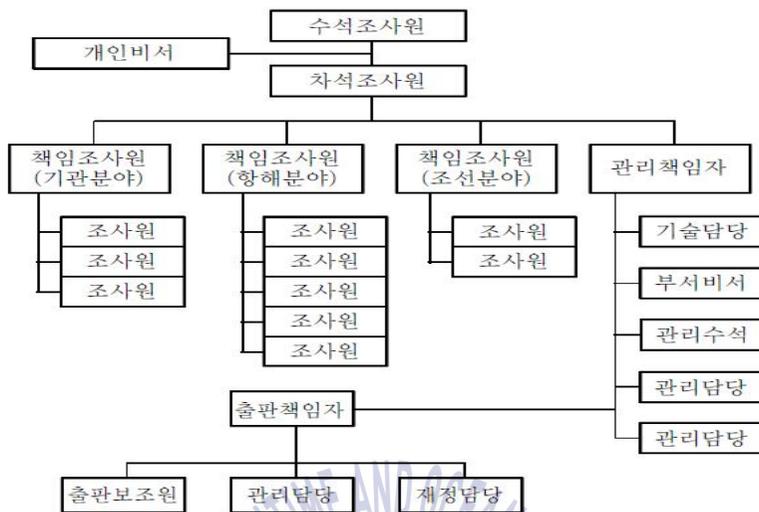
해양경비청의 Casualty Section은 1989년에 해양사고조사국이라는 별도 조직으로 구성하여 정식 설립되었고 이후 사고조사 및 원인 규명의 과정에서 독립적 지위 확보의 필요성이 있어 확고한 독립을 주장하였으나 기존의 상하조직관계 유지를 고집하면서 세력 감소를 우려하던 전통적으로 경직된 사고방식을 소유한 고위층들의 반대로 지연되어 오다가 1995년에야 개정 MSA 1995에 의하여 장관에게 업무를 직접 보고하는 독립성을 확보하였다.

해양사고조사국의 설립 목적은 선박의 운항과 관련하여 발생하는 사고의 원인을 규명하고 교훈을 얻는 데에 있고, 유사한 사고의 재발방지를 위하여 필요한 경우 모든 관련자에게 이를 권고의 형태로 시정을 요청한다. 따라서 업계 및 기관 등 대 국민 홍보에 큰 비중을 두고 있어 여러 형태의 보고서의 자체 발간을 위해 다수의 전문인력을 확보하고 있다. 아래 <Fig.7>의 조직표에 의하면 수석조사관(Chief Inspector)을 최정점으로 하고 하부조직으로서 차석조사관(Deputy Chief Inspector)이 기관, 항해, 조선 등 3개 분야의 주임조사관(Principal Inspector) 각 1명씩을 지휘한다.<sup>161)</sup>

역시 특이한 것은 출판담당 하부에 3명의 전문가(Publication Assistant, Administrative Officer, Finance Officer)가 있어 각종 보고서 발간, 홍보에 주력하고 있다. 즉 총 10명의 행정요원 중 Publication Manager를 포함한 4명은 사고보고서의 편집 및 발간 전임요원이며, 나머지 6명이 연안경비청이나 사고선박의 선장 또는 선주 등으로부터의 사고보고서 접수, 관리, 정보 데이터베이스 관리, 청사관리, 급여관리 등의 지원업무를 담당하고 있다. 여기에서 Technical Editor와 Divisional Secretary는 조사관의 최종보고서 초안의 문장, 문법 등을 수정 확인하는 임무를 맡아 우리나라 해양안전심판원의 서기업무의 일부를 담

161) UK Government, MAIB, Annual Report 2012, MAIB(2013.1).

당하고 있기도 하다. 따라서 해양사고조사국의 총 직원수는 기관장인 수석조사관을 포함하여 모두 26명이다.



<Fig 6. Organization Structure MAIB in U.K>

### 2) 조사관의 역할 및 신분

항해분야 조사관의 임용자격은 원양항행선(Foreign-going, Ocean-going)의 선장 승무경력과 Extra Master 면허를 소지한 자이며, 기관부문은 역시 원양항행선의 기관장 승무경력과 관련 면허소지자이며, 조선분야는 조선공학분야의 학위 소지자이어야 하며, 항해부문 조사관 중에는 어선 선장의 승무경력 소지자인 Fishing Vessel Specialist가 있다. 해양사고조사국 조사관의 선임에 관한 근거는 MSA Section 267(1)에 규정되어 있다. 이들의 신규채용은 런던 소재 운수지방지역부 본부의 Personnel Department에서 공고를 한 후 Chief Inspector 및 Principal Inspector의 개인 면접 후 채용된다. 조사관의 인사고과는 주임조사관, 차석 및 수석 조사관의 순서로 평가하게 되나 본인이 평가받기를 원하지 않는 상급자는 사유를 밝혀 정당하다고 인정되면 그에 의한 평가를 받지 않아도 된다.

### 3) 관할 업무 및 활동실적

사고발생 사실은 미국의 제도와 유사하게, 해양오염을 감시하는 인력<sup>162)</sup>이

24시간 내 해양경비대에 직접보고(서면 또는 유선) 보고에 의하여 접수된다. 사건의 배당은 주임조사관들의 협의를 거쳐 정함이 실무 관행이며 최근까지는 하나의 사건을 조사관 1명에게 배당하였으나 2000년도부터 한 개의 사건에 2명을 1개조로 할당함을 원칙으로 하기 위하여 항해부문에 2명의 조사관을 증원하였다.

2013년도에 총 1,332건의 사고신고<sup>163)</sup>을 받았으며, 정확한 자료수집, 본격 조사 개시여부를 결정 및 정책 환류 사례를 얻을 수 있는지의 여부를 판단하기 위하여 서면을 통한 기초조사를 실시하고, 이를 바탕으로 소수의 정식조사가 이루어진다.

사고발생 보고가 접수되면 현장 접근 또는 사고원인자 확보가 불가능한 경우를 제외하고는 가능한 보고접수 후 1-2시간 안에 신속히 현장에 도착한다. 해양사고조사국 소유의 조사용 선박이나 별도의 장비는 없고 필요시 임대계약으로 조달하고 있다.

한편, 해양사고조사국은 그 조사가 사고관련 당사자들의 책임비율을 산정하거나 조사결과의 집행을 목적으로 하지 않는다는 조직 운영목표를 수시로 강조하고 있다. 해양사고조사국 조사의 최종보고는 일반경찰의 수사관이 행하는 단순한 증거수집과 달리 더 나아가 이를 분석하여 원인을 규명하는 판단기능에 차별성이 있으므로 이를 근거로 권고까지 한다. 즉, 심판보다는 조사기능을 통한 정책 환류기능에 중점을 둔다고 볼 수 있다.

우리나라와 같이 심리와 변론을 통한 합의제 심판이 아니므로 절차는 다르지만, 조사결과로써 공권력이 그 원인을 확정시킨다는 의미이므로 결과적으로 해양사고조사국 조사관은 단순히 조사만 하는 조사관이 아니라 정책 시사점까지 판단하는 기능까지 하게 되므로 법률상의 취지와 목적과 결과는 우리나라 해양안전심판원과 다르다. 이와 같은 해석을 뒷받침 해주는 사실로서, 해양사고 조사국은 최근까지 한 건의 사고를 1인의 조사관이 처리토록 하고 있었으나 바로 판단기능의 문제 때문에 2000년도부터는 항해분야 조사관을 2명 증원하여 2인이 1건의 사고조사를 담당토록 하는 복수담당제를 채택하여 사실관계를 명확히 하

162) 주로 선박의 선장 및 선박소유자이지만 미국과 같이 QI(Qualification Individual)을 지정할 수 있음.

163) UK Government, MAIB Annual Report 2013, MAIB(2014).

는 기능과 원인규명·정책환류 기능을 강화하고 있다.

현재 해양사고조사국 설립 이래 최대 건수를 조사하였다는 2000년도에도 40건밖에 안되므로 조사건수 증가를 목표로 하려면 1인 2건, 3건으로 하여 담당 건수를 늘려야 함에도 오히려 반대로 2인 1건 담당으로 하는 이유는 복수의견(결과적으로 합의의 형식)에 의하여 원인규명의 정확성을 기하기 위한 것으로 볼 수 있다. 단, 해양사고조사국 조사 외에 추가로 조사기능을 강화하기 위해 청문(Formal Investigation; FI) 제도가 있다. 다만 해양경비청(MCA)의 경우는 수백여 종의 Merchant Shipping Regulation의 위반여부가 있다는 명백한 근거가 있을 때에만 조사하여 이를 사법부에 기소하도록 되어 있다.

#### 4) 해양경비청(MCA)과의 관계<sup>164)</sup>

해양경비청(MCA)과 해양사고조사국(MAIB)의 관계에 있어 해양사고조사국은 1985년 당시 해상안전청<sup>165)</sup> 소속으로 하나의 작은 조직인 사고관리국(Casualty Section)이 구성된 후 이를 모태로 하여 1989년에 독립 설치된 기관이므로 태생적으로 현재의 연안경비청과 상하 관계의 정서 속에 출발하였다. 그런데다 독립 후 해난사고 조사를 함에 있어서 연안경비청과 유사한 업무분야를 다루게 되므로 양 기관은 업무처리 과정에서 불가피하게 마찰이 발생하게 되었다. 그러므로 두 기관의 업무처리의 효율성 제고 및 사고관련자들이 양 기관의 이중 조사로 받는 부담을 경감시킬 필요성이 있고, 동시에 사망사건 등 사법적 절차를 위하여 수사를 필요로 하는 경찰과의 관계 정립 등에 있어, 해양오염 수사·조사와의 관계정립에 참고할 만하다.

한편 연안경비청에 소속된 많은 조사관(Surveyor) 등 선박관련분야 직원들 중 다년간의 경험과 이론적인 실력을 쌓은 후 해양사고조사국으로 가고자 하는 사람들이 있으므로 양 기관의 직원들 간에는 동일한 전문분야에서 근무하는 사람들간의 공통된 정서적 유대감이 있다. 그렇지만 이들 양 기관의 조사업무는 너무 접근하면 독자적 업무목적 또는 지휘체계에 손상의 우려가 있고 너무 소원하여 긴밀한 연락 및 협조가 결여되면 업무수행이 원활히 이루어지지 못하

164) 조동오, “우리나라 해양심판제도의 발전방안”, 해양수산개발원(2002.11), 84쪽.

165) 차후 왕립해양경비대(Her Majesty Coast Guard)와 통합하여 해양경비청(Maritime Safety and Coast Gaurd Agency)로 통합되었다.

게 된다. 그리하여 너무 가깝지도 않고 너무 멀지도 않은 상태인 "Arm's length"의 거리를 유지함으로써 업무독립을 위하여 너무 밀착되지 않으면서도 서로 필요할 때 손을 뻗치면 바로 연결이 될 수 있는 관계를 유지하고 있다. 이러한 상황들을 배경으로 1999년에 해양사고조사국과 연안경비청간에 역할 관계에 대한 양해각서(MOU)<sup>166</sup>가 교환되었다.

#### 5) MCA 해양오염방제업무와의 관계

MCA의 해상오염 방제업무는 Tanker "Sea Empress"호의 사건을 계기로 한층 보장되었다. 이 사고 당시 DETR의 Environment Agency가 영국연안 전체의 오염방지업무 전반을 관리하고는 있었고 비상시에 대비한 National Contingency Plan도 수립되어 있었으나, 같은 장관휘하의 또 다른 Agency인 MCA의 오염방제 담당부서와의 사이에 확고하고도 일관성 있는 협조 및 지휘 체계의 미비로 대응이 늦어져 피해가 증가하였다.

그러므로 그 이후 사고현장에서 우왕좌왕하는 문제를 없애고 신속대응을 위하여 강력한 권한을 갖고 방제업무를 총지휘하는 SOSREP(Secretary of State's Representative)이라는 직책을 만들었다.

SOSREP은 사고수습에 있어서 장관을 대리한 총지휘권을 갖고 있으므로 막강한 권한을 행사하여 효율적이고 신속한 오염방제가 가능케 되었다. 이 사람은 평소 조직체계상 MCA에 소속되어 있으나 고유업무는 장관에게 직보하는 권한이 부여되어 있다. SOSREP은 과거 MCA소속 MPCU(Marine Pollution Combat Unit)의 역할을 대체한 것으로서 위 MCA조직표에 표시된 바와 같이 Yarmouth, Dover 등 4개 지역에 C.P.(Counter Pollution)담당부서가 하나씩 배치되어 있고 여기에는 PCPCO(Principle C.P. and Salvage Officer)가 On-Scene-SOSREP의 역할을 하여 각 사고현장에 있는 SOSREP의 역할을 다시 담당한다. 즉, MCA본부의 SOSREP과 사고현장에 있는 On-Scene-SOSREP이 주축이 되어 C.P.업무를 관장하도록 되어 있다.

MCA는 연간 약 1억 파운드(약 1800억 원)의 예산을 집행하며, 총 약 1,100여

---

166) MOU between the Marine Accident Investigation Branch and the Maritime and The Coastguard Agency, Investigations Following Shipping Accidents.

명의 직원이 소속되어 있고 그 중 약 150명이 본부요원이다. 본부요원 중 약 80명이 해상안전 및 오염방제업무와 관련된 표준제정(Setting Standard), 법률시행, 30여명은 Maritime Operation(방재기동), 나머지 약 40여명이 중앙 고유업무인 Strategy Plan과 재정업무를 맡고 있다. 본부 요원이외의 지방 근무자들은 Local Marine Offices에서 24시간 근무체제로서 각종 Survey, Inspection에 임하고 있으며, 방재용 예인선은 각 지역별로 한척씩 임대사용중 이고, 중화제등의 소모품과 기타 방재장비들은 각 지역 중심항구들에 보관하고 있다. 방재용 비행기는 역시 매 건별로 필요시 임대하여 사용한다.

MCA는 해양사고가 발생하였을 때 오염방제 업무를 직접수행하고 있으며, 필요시 MAIB와 협력하여 사고초기에 필요한 정보를 파악하고 효과적 방제업무를 수행한다.<sup>167)</sup>

#### 6) 사고원인 분석결과 보고

해난사고의 원인을 규명한 해양사고조사국의 보고는 운수지방지역부장(Secretary of State)에게 직접 하도록 되어 있다. 그러나 앞의 MOU에서 본 바와 같이 연안경비청, 경찰 또는 기타의 기관에 의한 사법적 절차가 진행 중인 상태에서 보고서가 공포되면 이에 영향을 미칠 수 있으므로 공포 여부는 운수부 장관이 결정하도록 되어 있다. 또한 사법기관뿐만이 아니라 보고서가 공개된 후 직접적으로 관련이 있는 이해당사자(피해자 등)와 권고대상 기관 등과도 사전에 협의하는 과정이 있다. 그리고 해양사고조사국의 개선명령 대상 해운업체 및 피권고기관은 전면수용, 부분수용, 불수용에 대해서 강제적인 절차 없이 자체적으로 결정해야 한다. 따라서 해양사고조사국에서 연안경비청에게 선원의 징계를 권고하였을 경우 연안경비청은 자체 판단에 의하여 이의 수락여부를 결정하며, 기타의 피권고자인 자연인과 기관의 경우도 동일하다.

하지만 관련 조사결과의 공포 등을 통해 기관이나 국민에게 정보를 공개하고 있어 사실상 강제력을 가지고 있으며, 이를 위해 자체적으로 여러 형태의 보고

---

167) MCA의 업무를 우리나라의 조직과 비교하여 요약한다면 MCA는 안전관리관실의 업무와 물류국의 선원관리업무 및 해양경찰청의 해상범죄중 해사법규 위반범죄의 단속(Regulator)과 집행자(Enforcer)의 업무를 담당하고 있다고 하겠다. 허용범, “영국의 해난사고 원인분석기관에 관한 연구보고”, 중앙해양안전심판원(2000.1), 15쪽.

서를 발간하는 업무에 많은 노력을 투입하고 있다.<sup>168)</sup>

이와 같이 해양사고조사국 조사결과의 내용을 유사사고 재발방지를 실현하는데에 적용하는 방법상의 차이는 국민들의 준법정신 또는 문화의 차이로 보인다. 즉, 권고를 받았을 때 강제성이 없다고 아예 무시해 버리는 것이 아니라 합리적인 판단으로 자신의 잘 못된 부분을 개선한다는 것이다. 권고사항의 이행의 강제성이 없는 대신에 유사사고 재발 방지를 위하여 다양한 사고보고서를 원하는 모든 사람에게 무료로 배포하는 것도 이러한 점을 활용하기 위한 방침이다.

모든 조정과정을 마치고 조사관이 작성한 보고서의 초안은 기술검토관(Technical Editor)에게 넘겨져 문장과 문법 등의 확인 및 수정을 거쳐 발간관리자(Publication Manager)에게 전달되어 최종 책자가 발간된다. 해양사고조사국의 보고서는 각 사건의 조사가 완료되는 시점에 약 30쪽 내외의 단행본으로 수시 발행되는 사건별 사고보고서와 각 사건들의 조사과정에서 얻어지는 안전에 관한 중요사항들을 테마별로 중점적으로 연구하여 연4회 발행하는 안전연구보고서, 인명사고 등 중요한 사건에 대한 요약을 실어 연 3회 발간하는 안전해설판 그리고 조직의 목표관리실적, 활동상황, 예산, 인원, 사고통계 및 다음연도의 목표 등 해양사고조사국의 모든 것에 관하여 매년 1회씩 종합적인 내용을 실어 발간하는 연차보고서 등이 있다.

### 3. 일 본

#### 1) 일본의 해양사고 조사제도 개괄

일본에서는 1875년 12월 25일 해군성 소속 기선과 기선회사 소속 기선이 충돌하여 해군기선이 즉시 침몰하고 24명이 사망한 사건이 발생하자 1876년 2월 8일 태정관의 지령에 따라 그 해 2월 17일 기선 충돌에 관한 임시재판소를 개설하여 재판하게 된 것이 일본 해양사고심판의 시작이다. 이 사건을 계기로 1876년 6월 6일 태정관 포고 제82호로 “서양형 상선 선장운전수 및 기관수 시험면허규칙”을 제정하여 포고 제82호로 공포함으로써 등록톤수 100톤, 공칭마

168) 조동오, “해양안전심판제도의 발전방향”, 해양수산개발원(2002.11), 82쪽.

력 50마력 이상의 서양형 외항선의 승무원 자격을 정하여 해기면장을 제정함과 동시에 해기면허를 소지한 자가 해난을 일으키거나 그에게 과실이 있을 때에는 이를 처벌할 규정을 마련하여 해양사고 조사 및 심판제도를 처음으로 창설하였다.

그 뒤 해운의 급속한 발달과 해외 사례에 비추어 1896년 4월 법률 제69호로 해원징계법을 제정 공포하여 1897년 7월 1일부터 시행하였다. 이 해원징계법은 프랑스의 선원심판주의를 참고하면서도 심판기관과 심판절차에 관하여는 독일의 법제를 근간으로 만들었다. 제2차 세계대전 후 1946년 11월 신 헌법이 공포되었고, 해원징계법의 조문 중에는 신 헌법의 각 조문에 저촉되거나 그 취지에 맞지 아니 하는 규정이 있기 때문에 일부 개정의 필요에 직면하게 되었다.

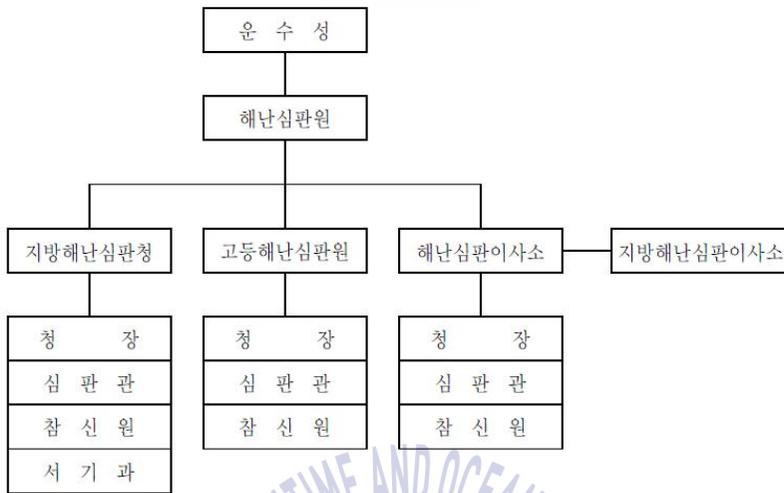
이에 운수대신은 1946년 9월에 해원징계법 개정위원회를 설치하였고, 이 위원회는 해난심판주의를 채택하고 법률의 명칭도 해난심판법으로 하여 1947년 6월9일에 운수대신에게 법률안을 제출하였다. 이 개정법률안은 정부안으로서 1947년 8월 제1국회에 제출 통과하여 1947년 11월 19일에 해난심판법으로서 공포되고, 다음해인 1948년 2월 29일부터 시행되었다. 이 법은 그 뒤 근본적인 변경 없이 부분적으로 몇 차례의 개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다. 해난심판법에 관한 다양한 법적 근거를 가진다.<sup>169)</sup>

일본의 운수성에는 대신관방, 운수정책국, 철도국, 자동차교통국, 해상교통국, 해상교통안전국, 항만국 및 항공국이 있다. 지방 부국이 있고 외청으로 해상보안청, 해난심판청 및 기상청으로 조직되어 있다. 해난심판청은 해난의 심판을 하기 위하여 설치한 운수성의 외청인 특별 관청으로 심판을 행하는 방법은 재판이고, 그 내용은 사법이 아닌 행정이므로 해난심판청은 일종의 행정 법원이다. 해난심판청에 심판관, 이사관, 부이사관 및 사무관을 두도록 되어 있으며, 제1심 기관인 지방해난심판청과 제2심 기관인 고등해난심판청이 있고 4심제로 운영된다



169) 일본에서는 우리나라와 같이 해양안전조사와 심판을 위한 다양한 법적 제도가 마련되어 있는데 대표적으로 해난심판법, 해난심판법시행령, 해난심판법시행규칙, 해난심판청사무장정, 해사보좌인등록규칙 등이 있음.

<Fig 7. Judgement System of Marine Casualty in Japan>



<Fig 8. Organization Structure Marine Casualty Judgement in Japan>

해난심판청에는 이사관이 행하는 사무를 통할하기 위하여 특별기관으로서 해난심판청에 해난심판이사소를 두고 있다. 원래 기관은 해상보안청의 부속기관이 었으나 동일기구로 통합시키는 편이 절차적인 측면에서 효과적이다 해난심판청의 소속 기관으로 바꾸게 된 것이다. 해난심판이사소는 행정조직법상의 성격으로 보아 해난심판청의 일반적인 부속기관이 아니라 해난심판 기능에 대응하는 독립적 조사기능의 성격이 강하다. 이 관계는 법원과 검찰청의 관계와 유사하게 상호 독립성이 있다. 해난심판이사소는 고등해난심판청의 소재지에 두고, 그의 사무를 분장시키기 위하여 지방해난심판청 및 그 지부에 각각 지방해난심판청이사소 및 그 지소를 두고 있다. 해난심판이사소에는 소장(지소에는 지소장)을 두고 그 아래에 이사관, 부이사관 및 기타의 직원을 두고 있다. 이사관 및 부이사관은 해난의 조사, 심판의 청구 및 재결의 집행에 관한 사무를 조사관 업무로 수행한다.

## 2) 해난심판법의 주요 내용

해난심판법의 목적은 해난의 원인을 연구하고 이의 발생을 방지하는 데 있다. 따라서 해난에 관계가 없는 단지 선원의 비행은 심판의 대상이 되지 아니한다. 또한 면허증 소지자의 과실에 의하여 해난이 발생한 경우에는 징계가 행하여진다. 그 종류는 면허의 취소, 업무의 정지 및 계고(戒告)의 3종류가 있다. 해난심판의 대상은 해난이다.<sup>170)</sup>

해난심판법의 적용범위 즉 일본 해난심판권의 한계는 일본의 관할권의 작용과 일치한다. 즉 일본국민과 일본 선박만에 관계된 해난에 대하여는 세계의 전해역에 대하여 심판권이 미치고, 외국국민과 외국선박에 관계된 해난에 대하여는 영해 이내에만 심판권이 미친다. 다만 군함 또는 공용선 등에 대하여는 심판권이 미치지 아니한다고 해석하고 있다. 해난에 대하여는 과학적이고도 철저한 연구가 요구되므로 해난심판법에서는 심판에서의 심리를 위한 지침으로서 해난을 일으킨 원인으로 고찰할 사항을 열거하고 있다. 즉 해난심판청의 심판에서는 해난의 원인<sup>171)</sup>이 조사되어야 한다.

### 3) 조사절차

“조사 절차”라 함은 사건이 해난심판청의 심판이 청구되지 이전, 즉 이사관에 의해조사되고 있는 단계를 말한다. 이사관이 심판청구를 하려면 해난을 인지하여야 한다. 해난을 인지하는 방법은 관할 관청으로부터 권고에 의하는 방법 이외에도 언론보도, 직접 인지 등의 방법이 있다. 해난을 인지한 해상보안청은 해난심판법상의 해난인 경우 조속히 해난사건 발생 통지서를 작성하여 관할 지방심판청 소재지의 지방 이사소로 통지하고 심판청이 행하는 해난조사에 대하여는 조사하지 아니 한다. 이사관은 즉시 사실을 조사하고 증거를 수집하여야 하며 경미한 사건에 대하여는 심판 불요처분을 한다. 지방해난심판이사소

170) 여기에서 “해난”이라 함은 선박에 손상이 생긴 때, 또는 선박의 운용에 관련하여 선박 이외의 시설에 손상이 생긴 때, 선박의 구조, 설비 또는 운용에 관련하여 사람이 사상한 때, 선박의 안전 또는 운항이 저해된 때 등을 의미한다.

171) 해난의 원인으로서 사람이 고의 또는 과실로 인하여 발생한 것인지의 여부, 선박의 승무원의 인원수, 자격, 기능, 노동조건 또는 복무에 관계되는 사유로 인하여 발생한 것인지의 여부, 선체나 기관의 구조, 재료나 공작 또는 선박의 의장이나 성능에 관계되는 사유로 인하여 발생한 것인지의 여부, 수로도지, 항로표지, 선박통신, 기상통보 또는 구난시설 등 항해보조시설에 관계되는 사유로 인하여 발생한 것인지의 여부, 항만 또는 수로의 상황에 관한 사유로 인하여 발생한 것인지의 여부 등이 있다.

또는 그 지소의 이사관은 행정관청 등으로부터 보고나 이해관계자로부터의 심판청구의 신청(형사소송의 고소와 비슷하다)이 있을 때 또는 풍문이나 목격 등으로 해난을 인지하였을 때에는 즉시 해난사실을 조사하고 이에 관한 증거를 수집하여 한다. 이사관은 그의 직무를 행하기 위하여 필요한 조치를 취할 권한<sup>172)</sup>이 있다.

이사관이 해난을 인지하여 해난심판의 대상사건으로서 조사를 한 사건에 대하여는 심판절차상 심판청구와 심판불요의 처분을 할 권한을 가진다. 이들 심판의 필요·불요의 결정은 이사관의 자유재량에 속한다.

## II. 해양오염 사고에 대한 과학지원 기능

### 1. 미국의 해양대기청(NOAA)

#### 1) 美 해양대기청(NOAA)의 대응복구팀

미국의 해양대기청(NOAA, National Oceanic and Atmospheric Administration)은 미국 상무성 산하의 국가기관으로서 기상국(NWS, National Weather Service), 환경위성정보국(NESDIS, National Environmental Satellite Data and Information Service), 해양수산물국(NMFS, National Marine Fisheries Service), 해양국(NOS, National Ocean Service), 해양대기연구소(OAR, Oceanic and Atmospheric Research) 등의 하부조직을 가지고 있다. NOAA의 구성원은 약 10,000명 정도이다.

특히, NOAA의 대응복구팀(ORR, Office of Response and Restoration)이라고 하는 기름 및 유해액체물질이 유출되었을 때 대응기관인 미국 해양경비대를 위한 과학적인 방제방법을 지원하는 조직 있다. 이러한 대응복구팀은 시애틀 소재 서부지역 센터에 소속되어 있으며, 총 인력은 800명 정도가 근무하고 있다.

대응복구팀은 기름과 화학물질 유출 및 기타 비상사태에 대응하기 위해 현

---

172) 이사관(조사관)은 해난조사를 위해서 해난관계인에게 출석하게 하거나 질문, 선박, 기타의 장소를 검사, 해난관계인에게 보고를 하게 하거나 또는 장부, 서류 기타의 물건을 제출 요구, 관공서에 대하여 보고 또는 자료의 제출을 요구, 감정인, 통역인이나 번역인에게 출석하게 하거나 또는 감정, 통역이나 번역 업무 등을 수행 할 수 있다.

장대응과 과학적 기반을 연계하기 위해서 기름 및 유해물질 유출사고를 지원하고 있으며, 연방정부 즉, 국토안보부 산하의 해양경비대의 현장 사고 업무에 중요한 과학적 지원을 제공하고 있다. 이러한 대응복구팀은 해상으로 유출된 기름이나 화학물질의 이동 및 영향에 대해 예측하여 해안경비대의 방제세력에게 제공하고 있고, 보호해야 할 민감자원의 우선 순위를 결정하고, 방제작업 도중에 활동의 적절성 여부와 추가적으로 필요한 사항에 대한 조언을 제공한다. 그리고 천연자원에 미칠 위험성을 평가하고 천연자원의 손상을 평가하여 경제적 피해정도를 판단하는 중용한 자료를 제공하는데 이는 추후 천연자원 피해에 대한 보상청구를 위한 기초자료로서 활용된다.

대응복구팀은 방제작업에 대한 조언뿐만 아니라 복구와 복원을 위한 연구 및 자료 분석도 시행하는데 해양오염이 발생하면 각 정부기능별로 산발적으로 시행되는 연구활동을 총괄 지휘하게 되고 유출에 의해 피해를 입은 지역을 모니터링한다. 그리고 개발된 소프트웨어의 기술 지도, 지역·국가·국제적 교육을 통한 전문기술과 도구의 전파와 같은 대비활동 실시하여 국가의 대응능력 강화한다. 아울러, 기름 유출이나 위험 폐기물이 있는 지역에서 제거와 복구전략을 개발하거나 손상내용을 평가하고 산호초 생태계에 대한 평가와 위협 감소에 대한 기금, 정보와 다른 도구의 제공하기도 한다.

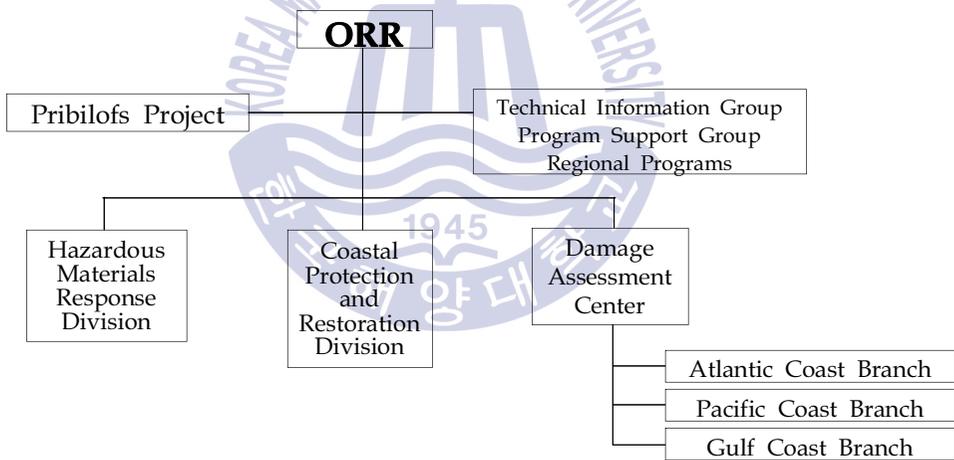
## 2) ORR의 과학기술조정관(SSC, Scientific Support Coordinators)

해양오염사고시 초동대응 및 원인분석시 과학적인 지원을 제공하는 대응복구팀(OR&R)의 핵심 기능중 해양오염사고의 원인조사에 대해 기동조사 업트를 수행하는 전문팀으로 과학기술조정관이 있다. 이는 환경화학물질, 유층제거, 오염물확산모델링 등의 전문가로 구성되며, 각 지역의 미국 해안경비대 사무소에 같이 위치하여 유출사고에 대한 계획과 대응에 밀접한 협력과 조정을 담당하고 있다.

미국 해안경비대의 연방현장지휘관(FOSC)은 NOAA의 SSC 지휘자 및 국가 긴급계획(NCP)에 규정된 특수 팀의 하나인 과학기술지원팀(SST)에 의해 과학적 지원을 받고 있다. 현장지휘관(FOSC)은 직접 SSC 지원을 요청할 수 있으며, 시애틀에 있는 NOAA의 SSC 프로그램 사무소에 24시간 전화로 지원을 요

청할 수도 있어 사고초기 필요한 정보수집 및 대응에 있어 신속한 기술적 측면에서의 지원을 받을 수 있는 기반이 있다.<sup>173)</sup>

과학기술조정관(SSC)는 현장지휘관(FOSC)의 요청에 대해 FOSC 직원을 지원하고, 과학지원팀을 이끌며, 사고대응 결정에 대한 과학기술적 지원의 책임이 있다. 그리고 사고의 속성과 위치에 따라 SSC는 유출에 대한 위험과 잠재적 영향을 평가하고 대응전략개발을 함에 있어 FOSC를 지원하기 위해 정부직원, 대학직원, 공동체 대표, 산업체의 전문적 지식을 통합하고 조정해야한다. 이러한 과학지원그룹은 오염사고 과학적 지원을 위한 전문 인력 구성·운영을 통하여 유출유 확산예측, 방제정보지도 운영, 대기확산 모델운영, 통제가이드라인 설정, 오염물질 탐색 및 대응, 기상 등 해·육상정보, 위성자료 등의 과학적 정보를 지원할 수 있는 전문인력 운용하고 있으며, 과학적 기술자문에 대한 협력과 조정 담당관을 지정하여 본부, 일선서(현장), 연구소, 방제기술지원협의회의 유기적인 협력체제 구축, 활성화하는데 기여하고 있다.



<Fig 9. Organization Structure of OR&R of NOAA, US Government>

## 2. 프랑스의 수질환경보호센터(CEDRE)<sup>174)</sup>

173) 미국의 FOSC는 대규모 해양오염사고시 NOAA의 과학지원을 받게되는데 NOAA의 긴급대응과(ERD)의 주요 업무는 위험에 대응하기 위한 실용적이고 신뢰성 있는 과학기술 정보를 제공하고 유류 및 유해화학물질의 유출에 대응하는 위험성을 평가하는 것이다. NOAA, "An Guide to NOAA scientific Support" NOAA ERD(2010.7).

174) CEDRE (Centre of Documentation, Research and Experiment on accident water

## 1) 조직의 개요

프랑스의 수질환경보호센터는 Amoco Cadiz 기름유출 사고 이후 1978년 프랑스 정부기관으로서 비영리 단체로 출범하였다. 본부는 프랑스 북서부 Brest, Brittany에 주요시설 및 장비, 인원이 있고, 지중해 Toulon, 캐리비안 Frot-de-France에 지부가 설치되어 있다. 조직은 두개의 직무 수행부서와 행정 및 재정부서로 구성되어 있는데 직무수행 부서 중 “방제 및 방제방법”국은 연구, 실험, 응급상황 대응하고는 업무를 담당하고 “방제대비”국은 긴급계획, 교육, 정보활동을 수행한다.

조직을 신설한 목적은 문헌조사(고증), 연구, 실험 등을 통해 오염물질 영향, 방제방법 및 방제기자재를 사용하는 육상 및 해상오염에 대한 자문기구였으며, 특히, 해양 및 수질오염사고에 대비하여 국가 방제조직에 대한 과학기술 지원 기능을 강화하는데 있었다.

프랑스 수질환경보호센터를 운용하는 재정으로는 정부보조금, 공공 및 민간에 의한 계약(연구, 서비스)으로 충당되는데, 연간 예산 450만 유로 정도이고 반 이상은 정부보조금, 협회회원 또는 공공기관으로부터의 계약금으로 충당하고 나머지는 기관투자(EU, 지방정부, 주정부, 연구소) 또는 산업체 수익금으로 충당하게 된다.

이러한 자문조직은 의무로서 국가, 지방정부의 방제책임자에게 방제기술을 자문하도록 법률로 규정<sup>175)</sup>하고 있고, 각 국가 및 지방정부에서는 전문가 파견 요청<sup>176)</sup>도 가능하다. 현장에서 파견된 방제기술 자문관은 프랑스 정부(생태계 및 지속가능한 발전 및 계획 부) 및 오염보상금에서 지원할 수 있고, 매년 협회 회원으로부터의 계약금을 통해 기술프로그램/국가와 유럽연구사업 및 공공 또는 민간으로부터의 연구 업무도 동시에 수행 할 수 있다.

---

Pollution).

175) 해양오염방제(해상방제)는 국방부 해군소속의 지역 Maritime Perfect (해군 관구 사령관)이 대형 오염사고 발생시 Polmar 발령한다. 또한 해군관구사령관은 방제에 있어 환경부에서 조성하는 Polmar 펀드를 사용할 수 있는 권한을 가진다.

176) 한편, 육상오염방제 즉 해안방제는 내무부 소속의 행정자치관(Perfect of "Departments") 및 지방자치단체장의 책임 하에 이루어진다.

## 2) 주요 임무

프랑스 수질환경보호센터의 주요 임무로서 방제대비과에서는 해양오염사고 시 직접 대응할 수 있는 기동방제팀<sup>177)</sup>을 운영하고 있다. 기동방제팀은 프랑스 정부 및 방제의무자(사고원인자)와 협력하여 사고초기 필요한 정보를 수집하여 적절한 방제방법을 선택하고 방제종료기준 등에 대한 기준을 제시하기도 한다. Cedre 기동방제팀의 역량유지를 위해서 자체 전문요원들에 대한 지속적인 교육훈련을 시행하고 있는데, 해안, 항구에서의 사고훈련에 적합하도록 훈련장 마련(6,000 m<sup>2</sup> 해안과 4,000 m<sup>3</sup>의 인공수조)하여 다양한 방제장비 및 자재를 교육생이 직접 테스트할 수 있다. 이를 통해서 실질적인 기름 및 화학물질의 바다, 항구, 해변 및 육상수로 오염에 대한 신뢰성을 확보할 수 있는 것이다.

그리고 방제대비과에서는 해양오염사고에 대한 긴급계획팀을 운영하고 있는데 25년 이상의 세계적수준의 경험과 지식을 겸비한 전문요원들이 해양오염 위험분석 및 위기관리 전략을 마련하고 필요한 방제기술과 방법에 대한 분석업무를 수행한다. 이를 통해서 해양시설, 산업공장, 항만, 기름이적시설, 해양 플랫폼 등의 공공 및 민간기관에서 운영해야 하는 긴급계획을 정부가 요구하는 수준으로 끌어 올릴 수 있는 것이다.

프랑스 수질환경보호센터의 직무수행 부서로서 방제 및 방제방법과가 있다. 동 부서 내에는 3개의 전문부서가 있는데 응급방제팀, 연구개발팀, 사후평가팀이 있다. 우선 응급방제팀에는 24시간 서비스, 오염물의 정보, 특성, 위험, 최적의 방제방법 및 기술, 활용 장비 및 자재, 데이터 관리방법 등에 대한 지원 업무를 수행하고 연구개발팀에서는 오염물질, 방제장비 및 기술을 실험하고 국가 및 유럽 연구프로그램에 참여함으로써 오염물의 특성 및 행동, 방제전략 및 기술, 장비에 대한 연구도 병행한다. 그리고 사후평가팀에서는 그간 발생한 사고 사례를 바탕으로 기술발전 평가 및 방제경험을 축적하고 국내 및 국외 사후평가를 통해 기술적 생태학적 측면에서의 실질적인 정보축적하고 있다. 그리고 이러한 업무 수행을 위해 Flume tank(수로탱크), 실험실, beach test, 자연환경 실험을 위한 site, 파도 및 조류 시뮬레이터, green house 등의 장비를 보유하

177) 프랑스 CEDRE의 기동방제팀은 방제현장에서 직접 방제를 수행하는 것이 아니라 방제의무자 또는 프랑스 정부(해군)의 방제작업에 대한 과학지원 업무를 수행하고 있다.

고 있다.

### 3) 응급 기술자문 절차

프랑스 수질환경보호센터에서는 24시간 상시 자문 서비스를 제공하고 있는데 이는 3단계로 구분하여 운영하고 있다.<sup>178)</sup> 우선 1 단계 사고는 단순사고로서 작성된 확인사항에 대하여 담당자가 우선으로 회신(fax, email)하는 단계를 의미하고, 2 단계는 복합사고 단계로서 담당자가 우선적으로 우선으로 대응, 관련 전문가 호출-연구원 집합, 임시적인 비상팀 구성, 필요시 전문가가 현장에 출동하는 절차를 수행한다. 그리고 3 단계는 대형사고 단계로서 비상팀이 몇 주에서 몇 달 운영되는 경우를 의미하는데 모든 팀이 배치되어 전문가가 순번으로 현장에 파견되며 대응 및 훈련 Pilot Team(EPIF)은 방제작업팀과 협력하여 업무<sup>179)</sup>를 수행한다. 특히, 현장 요원은 기술자문가 및 방제훈련 pilot 팀으로서 역할을 수행하며, 현지에 파견 현장조사, 상황파악 및 위험조사, 위기관리회의에 참가, 방제조치에 대한 조언, 방제현장 조직 및 교육을 수행한다. 하지만 자문관은 현장 지휘자를 대신할 수 없다.

대규모 오염사고시 현장에 전문가문관이 파견됨으로써 재정적인 지원이 필요하게 되는데 이는 공공을 위해 1단계 대응은 정부보조금을 통해 지원된다. 서면에 의한 개입요청에 따른 2, 3단계에서는 CEDRE의 자체예산을 사용한다. 이후 오염자, 보험사 또는 이에 상당하는 보상펀드에 보상요청을 신청하게되는데, 민간부문에 대한 지원은 사전에 성립된 지원협약 또는 특정계약에 따른다.

기술자문을 위한 장비로서는 실험실, 풍화실험을 위한 수로, 인공수조(2,000 m<sup>2</sup>), 인공해변(6,000m<sup>2</sup>), 생태계에 미치는 영향을 실험하기 위한 온실 등이 필요할 수 있는데 이는 수질환경보호센터의 자체적인 장비를 활용하게 되며, 필요시 민간에 지원할 수도 있다. 그리고 오염물질의 유출방향을 예측하는 확산 모델링(Météo France's Mothy model, ASA OILMAP software) 시스템을 운영하고 있는데, 이 시스템은 국제유조선주오염연맹 및 세계적인 P&I<sup>180)</sup> 클럽에서

178) Cedre, 「Cedre Newletter」, No. 201E-2012, Cedre(2012. 4.).

179) 현장에 파견된 전문가문단의 임무로서는 오염물에 대한 정보제공: 판별, 특성, 행동, 인체 및 환경위험, 방제방법에 대한 기술자문, 확산 모델링, 지도제작, 요약 및 기록보관, 조사활동, 기술지원 등이 있다.

활용하고 있다.<sup>181)</sup>

#### 4) 방제기술 교육훈련 수행

프랑스 수질환경보호센터(Cedre)는 유럽지역의 해양오염 분야 전문교육훈련 기관으로서의 역할을 수행하고 있다. 특히, 정유시설이 밀집한 Brest에 위치하고 있으며, 총 30,000m<sup>2</sup>의 부지에 사무실 1개동(2층), 연구실 1개동(2층), 방제장비 창고 1개동, 인공해변(6,000m<sup>2</sup>), 인공수조(4,000m<sup>2</sup>) 등의 시설이 있으며 연간 20~25회에 달하는 주기적인 교육을 수행하고 있다.

이러한 교육과정의 특징은 대상이 민간 유류취급업체, 방제업체와 정부기관이 함께 교육을 수행한다는 점인데, 이는 평시 해양오염사고 발생 시 작동되는 국가긴급방제계획<sup>182)</sup>과 각 시설별 해양오염비상계획과의 연계를 확인하고 그 운영주체간의 파트너십을 확인하기 위함이다.

프랑스 CEDRE의 교수요원들은 모두 전문연구자들로서, 훈련생의 교육 뿐 아니라, 확산모델링, 해양생물, 해상·해양오염방제, 법률·보상제도 등 해양오염 방제분야의 전문가로 구성되어 있으며, 평시 관련분야의 매뉴얼 및 통계, 실험 등 왕성한 연구 활동을 수행하고 관련 국제해사기구 등 국제회의에 참가 세계 방제기술을 선도하고 있다고 평가되고 있다.

---

180) 국제 P&I 클럽연합회(International Group of P&I club)에 소속된 13개 보험사.

181) 프랑스는 현장지휘자의 과학적 방제방법결정을 돕기 위하여 수질오염방제센터(CEDRE) 전문가의 현장과견을 공식화하고 있으며, ERIKA사고에서는 방제종료시점의 결정을 위해서 오염원인자, 지역주민, 지방자치단체, 전문가, ITOPF 등이 참여하는 위원회를 결성하여 의사를 결정한다.

182) 국가긴급방제계획(NCP)은 해양오염대비대응 및 협력에 관한 국제협약을 가입한 당사국은 대규모 해양오염사고 발생 시 대응기관의 역할과 관계관과의 협조체계 등을 마련 구축하기 위한 국가계획이다.

## 제5장 해양오염 사고 조사제도 개선방안

### 제1절 해양오염사고 조사제도의 목적 및 방향

#### I. 해양오염 사고조사의 목적

해양오염사고 조사제도의 목적은 크게 3가지로 분류될 수 있다. 첫 번째는 사고원인 및 대응절차의 적절성을 파악하여 예방정책에 환류하는 것이고 두 번째는 해양오염 방제를 위한 기초정보의 신속한 조사하여 현장지휘관<sup>183)</sup>의 판단을 지원하는 것이다. 세 번째는 오염 행위에 대한 범죄구성요건을 조사하는 것이다. 이러한 해양오염 조사는 기본적으로 행정조사와 수사의 성격을 동시에 띠고 있지만, 행정조사 부분에 대한 제도적 보완이 필요하다. 이때 행정조사라고 함은 '행정기관이 사인으로부터 행정상 필요한 자료나 정보를 수집하기 위하여 행하는 일체의 행정작용'이라고 정의된다.<sup>184)</sup> 행정조사의 용어는 현행법령상 점검, 안전관리, 감독, 질문조사, 검사 등의 의미로 사용되고 있다.<sup>185)</sup> 그런데 행정조사기본법이 제정되면서<sup>186)</sup> 행정조사의 개념이 법적으로 정의되었는데, 행정조사기본법 제2조 제1호에 의하면, "행정조사란 행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는 데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 행하는 활동을 말한다."라고 규정하고 있다.

하지만, 행정조사기본법에 행정조사의 법적 정의가 규정되어 있음에도 불구하고 이에 대해서는 여전히 학문적 논쟁이 되고 있는데, 이는 행정조사의 본질, 범위, 사법경찰작용과의 구별, 법치국가적 한계 등의 문제가 바로 이 개념정의

183) 해양사고 및 해양오염사고 대응에 있어서 일반적으로 현장지휘관은 해양경비안전서장이 된다.

184) 박균성, 「행정법론(상)」 제13판, 박영사(2014), 485쪽.

185) 김영조, "행정조사기본법의 문제점과 개선방안", 「공법학연구」 제8권 제3호, 한국비교공법학회(2007.11.), 89쪽.

186) 행정조사기본법은 2007년 5월 17일 법률 제8482로 제정·공포되어, 2007년 8월 17일부터 시행되었다.

에서 출발하기 때문이다. 이러한 설명에도 행정조사가 무엇인지 법체계, 법이론, 법내용 등 어느 측면에서도 법률상 분명하지 않으며, 바로 이 점 때문에 행정청에 의해 상당수 자의적으로 행하여지고 있는 것도 사실이다.<sup>187)</sup>

이러한 부분을 고려하면 해양오염 조사기능의 목적은 일차적으로 사고 원인 조사, 이차적으로 오염방제를 위한 자료조사, 그 후 행위자에 대한 수사라고 할 수 있다. 이러한 행정조사 기능의 일반적인 목적에 비추어 볼 때, 단순정보수집, 급부행정, 경찰행정 기능, 민간영역에 대한 상황과악 및 관리감독 기능, 사업자의 법·규제 위반 조사기능, 행정처분의 사전조사, 실태확인 등과 같이 행정조사의 일반적인 기능을 모두 포함한다고 할 수 있다.

## II. 조사 내용

해양오염 조사내용에 포함되어야 하는 사항으로서 사고 대응을 위한 기초자료와 사고유발 원인 등이 수집되어야 한다. 오염물질의 유출량, 유출물질의 종류, 추가유출 가능여부 등 등 사고초기 방제작업의 효과성을 높이기 위한 자료 확보와 유출경로, 유출량을 감소 요인, 선박 및 해양시설 긴급계획의 적절한 이행여부 등에 대한 조사가 이루어 질 수 있다. 그리고 해양오염 방지설비의 적정성 여부, 작업자의 고의·과실 여부 등 행위자 처벌을 위한 기초자료 등도 함께 수집되어야 한다. 아울러, 향후 해양오염 피해보상 및 방제비용 회수 관점에서 국가가 시행한 방제명령 및 배출방지명령에 대한 적절한 조치여부, 시행한 조치의 효과성 여부 등에 대한 모니터링이 필요하며, 해양오염 조사과정에서 이러한 부분도 포함될 수 있다.

### 제2절 업무수행에 적합한 기관

현재 해양사고 또는 해양오염사고와 관련된 조사를 수행하고 있는 기관은 크게 해양수산부와 국민안전처에서 수행하고 있다. 해양수산부의 해양안전심판원의 조사부에서 해양사고에 대한 원인조사를 통해 심판원의 재결을 구할 수 있도록 하고 있고 국민안전처 해양경비안전서에서는 해양오염방제 담당 부서에서

---

187) 오준근, “행정조사의 공법이론적 재검토”, 「공법연구」 제31집 제3호, 한국공법학회(2003), 530쪽.

해양환경관리법 및 같은법 시행령에 따라서 오염물질의 배출 또는 배출협약이 있다고 인정된 경우 조사활동 및 감식·분석을 위한 오염시료 채취 등의 활동을 수행할 수 있다. 그리고 해양안전서의 수사업무 담당 부서에서는 일반사법경찰관으로서 형사소송법, 경찰관직무집행법 등에 따라서 오염물질 배출원인자에 대한 수사 등을 수행하고 있다.

<Table 23. Investigation list of Marine Casualty<sup>188)</sup>>

Year	Last Year	This Year	Total	Prosecution				
				Request	Out bound	Unnecessary	Next Year	Sub total
2010	147	740	887	188	3	563	133	887
2011	133	976	1,109	181	30	614	284	1,109
2012	284	757	1,041	169	23	626	223	1,041
2013	223	639	862	144	2	490	226	862
2014	226	1,041	1,267	222	91	505	449	1,267

해양오염 원인조사에 적절한 조직을 식별하기 위해 우선, 해양수산부의 해양안전심판원 조사관의 구성을 살펴보면 조사관 자격에 중앙심판원의 수석조사관이 될 수 있는 사람은 법령에 따라 일정한 자격기준<sup>189)</sup>을 충족하여야 하여 하므로 선박사고에 대한 깊이 있는 조사능력과 경험을 확보하고 있고 있지만 해양안전심판원의 해양오염사고에 대한 초동조사를 수행하는 것은 해양안전심판원의 기능과 목적에 적합하지 아니하다는 아쉬움이 있다.

해양경비안전서에서는 수사부서와 방재부서에서 해양오염사고 발생시 조사를 수행하고 있다. 우선 수사부서는 <Table 24>에서 확인 할 수 있는 것과 같이

188) 해양안전심판원, 「2013년 해양사고 통계」, 중앙해양안전심판원(2014.1.).

189) 지방심판원의 심판관으로 4년 이상 근무한 사람, 2급 이상의 항해사·기관사 또는 운항사의 해기사면허를 받은 사람으로서 4급 이상의 일반직 국가공무원으로 4년 이상 근무한 사람, 3급 이상의 일반직 국가공무원으로서 해양수산행정에 3년 이상 근무한 사람 등으로 규정하고 있고, 지방조사관의 경우 1급 항해사·기관사·운항사의 해기사면허를 가진 사람, 2급 항해사·기관사·운항사의 해기사면허를 가진 사람으로서 7급 이상의 해양수산직 공무원으로 근무한 경력, 「선박안전법」 제77조제1항에 따라 선박검사원으로 근무한 경력, 해양수산 관련 교육기관에서 근무한 경력이 합산하여 5년 이상인 사람으로 규정하고 있다.

연간 평균 약 천 여건 이상의 환경오염 사범에 대해 수사를 하고 있으나 이러한 수치는 해양오염사고 발생시 법령 정한 바에 따라 '해양환경사범'을 처벌하기 위해 수행되고 있으므로 해양오염 원인조사, 대응절차 및 초동정보 확보 기능과는 사실상 거리가 멀다. 뿐만 아니라 수사기능에서는 해양오염 사고가 발생한 경우, 증거수집 등 현장조사를 수행하기 보다는 해양오염방제기능의 현장조사 또는 해양경비안전센터 및 함정이 현장에서 적발하여 채증한 증거와 서류를 기반으로 피의자신문 등을 법률적 조사단계만 수행하고 있다. 특히, 이러한 조치 건수도 최근 5년간 감소하고 있는 추세를 감안하면 해양오염사고가 발생한 경우 그 원인 등에 대한 전문성 있는 조사를 신속하게 수행할 능력이 있다고 보는 것에는 사실상 무리가 있다고 판단된다.

<Table 24. Crime Investigation Type<sup>190)</sup>>

Year	TTL	M	T	B	F	P	E	E2	F	S	E3	I	ETC
'12	45,822	10	409	492	8,213	197	446	2,016	7,389	4,120	1,185	280	19,986
'11	47,075	6	331	729	12,447	143	463	1,391	8,478	10,597	851	414	11,225
'10	48,594	11	273	508	12,516	125	479	13,007	7,309	4,342	1,633	623	5,312
'09	49,882	7	836	703	12,973	98	656	4,912	5,790	3,618	3,706	342	16,241
'08	51,560	11	196	525	10,117	52	371	5,198	8,560	6,757	4,586	774	12,055

\* (M) Muder, (T) Theft, (B) Brute, (F) Fraud, (P) Property, (E) Error in Job, (E2) Embezzlement, (F) Fishery, (S) Safety, (E3) Environment, (I) International

아울러, 해양경비안전서의 해양오염방제 담당부서에서는 방제계와 예방지도계로 구성된다. 방제계는 해양오염사고 발생시 초동조치를 중심으로 운용되고 있다. 그리고 예방지도계는 해양오염원(해양시설·선박)에 대한 예방업무, 시설 점검을 위한 출입검사 및 해양오염 사고발생시 행위자 조사 등을 수행하는 기능을 담당하고 있다. 해양오염 조사기능은 주로 예방지도계에서 수행하고 있으며 주요 업무<sup>191)</sup>로서 해양오염 예방지도 규칙에서 정한 기준에 따라서 대한 조

190) 이-나라지표 “해상범죄 발생건수 및 처리현황”(2014)

191) 국민안전처의 해양오염조사업무는 현장감식, 조사분석, 행위자 불명오염사고 및 외부 인지사건 등을 조사한다. 해양오염지도점검 규칙(국민안전처 훈령 제2호)

사업무<sup>192)</sup>을 개시·수행하고 있다. 조사업무를 수행하는 해양환경감시원은 법령에서 자격에 대한 기준<sup>193)</sup>을 정함으로써 그 전문성을 유지하고 있다.<sup>194)</sup>

앞 장에서 언급한 바와 같이 실제 해양오염 감시 및 조사업무를 1978년 조직이 신설된 이후 약 37년간 수행되어져 왔으며 이에 대한 상당한 경험이 축적되어져 있지만, 오염행위자에 대한 피의자신문 등과 같은 해양오염 사고에 대해 법률적 조사보다는 현장에서의 사실행위를 중심으로 사고조사를 수행하여 왔다. 그리고 해양오염 사고시 신속한 방제방법 결정 및 방제자원 동원을 위한 기초자료를 수집하는 기능과 해양오염 원인 파악을 위한 현장조사를 주요 목적으로 하는 조사기능은 상대적으로 취약한 것이 사실이다. 하지만 기존 해양사고 또는 해양오염에 대한 조사업무를 수행하고 있는 기관이 있음에도 새로운 기관이나 조직을 신설하는 것은 국가적 관점에서 또 다른 비효율을 유발할 수 있으므로 기존 조직 중에서 가장 근접한 업무를 수행하고 있는 조직에 대해 전문성과 권한을 강화하여 수행하는 것이 효과적이다.

이러한 관점에서 “해양오염” 분야에 대한 기초적인 소양, 경험, 인적 구성, 조직 등을 고려할 때 해양오염방제 기초자료 확보나 해양오염 원인파악 등을 중점적으로 수행하기 위한 해양오염 조사 분야를 도입한다면 국민안전처가 가장 적합한 기관으로 사료된다. 왜냐하면, 우선 국민안전처에서는 해양재난의 현장업무를 담당하고 있고, 그 집행기관인 해양경비안전서(해양오염방제과)에서는 해양오염 분야에 이미 일정 수준이상의 전문성과 경험을 확보한 일반기술직 공무원들을 이미 다수 확보하고 있어 인적자원에 대한 완전히 새로운 교육이나 경력이 필요하지 않고, 이러한 인력들이 조사대상이 되는 선박 또는 해양시설

---

192) 해양환경감시원으로 하여금 법령 등의 위반에 관한 정보가 있거나 다른 행정기관으로부터 법령 위반사실을 통보 받은 경우, 해양오염 신고를 받거나 민원이 접수된 경우, 감시원의 예방활동 중 해양오염을 발생시킬 우려가 있는 경우, 선박에서 해양오염이 발생한 경우 또는 선박사고로 인하여 해양오염이 발생할 우려가 있는 경우, 오염원인을 알 수 없는 해양오염이 발생하여 원인을 확인하기 위한 경우, 재난사고 등으로 인한 사회적 이슈 등으로 해양오염 예방·대비를 위해 긴급하게 선박·시설 등의 특별 지도점검이 필요하다고 판단되는 경우시 조사업무 개시하고 있다. 해양오염지도점검 규칙(국민안전처 훈령 제2호).

193) 국민안전처 훈령 제1호 “해양환경감시원 운영규칙”.

194) 자격기준으로서 해양공학기사·해양자원개발기사·해양환경기사·해양조사산업기사·조선산업기사·수질환경산업기사·대기환경산업기사·폐기물처리산업기사·화학산업기사·위험물산업기사 이상이거나 항해사·기관사 또는 운항사 각 3급 이상의 자격을 취득한 자 또는 해양환경 관련 업무에 1년 이상 근무한 경력이 있는 자에 대해서 조사업무를 수행할 수 있도록 규정하고 있다. 해양환경관리법 시행령 제90조.

의 구조, 취약부분, 특성 등에 대한 깊이 있는 이해가 있으며, 특히, 대규모 사고시 사고대응 기능과 원인 또는 자료조사 기능이 동일한 지휘체계에 따라 상호 가장 근접하게 시너지를 발생시키면서 운용될 수 있기 때문이다. 또한 원인조사 결과를 바탕으로 생성된 해양오염 예방정책의 환류 요소들은 국가 재난안전 정책을 총괄하는 국민안전처의 본부 기능에서 전국의 지방해양경비안전본부(해양경비안전서)를 지휘하거나 해수부, 산업부 등 관계 부처와의 협력을 통해서 효과적으로 개선해 나갈 수 있기 때문이다.

### 제3절 해양오염사고 조사제도의 법제화 방안

이러한 해양오염 조사의 수단은 행정조사기본법, 해양환경관리법 등을 비롯한 각 법률에 따라 다양할 수 있지만 대표적으로 자료의 조사, 실지조사, 출입검사, 질문, 측량·측정, 감시, 감사, 의견서 수집, 통계·보고의 요구, 출두의 요구 등을 들 수 있다.<sup>195)</sup> 특히 행정조사의 방법 중에 행정조사기본법이 출석·진술요구, 보고요구와 자료제출의 요구, 현장조사의 3가지를 규정하고 있는데,<sup>196)</sup> 이러한 행정조사의 방법을 고려할 때 해양오염 조사의 법적 성격도 사실행위와 법률행위로 구분할 수 있다. 해양오염 조사의 방법 중 현장조사·문서열람, 등사·시료채취 등은 사실행위로서의 성격을 가지지만, 조사대상자에 대한 보고요구·자료제출요구, 출석·진술요구는 법률행위의 성격을 가지고 할 수 있다. 이 중 경찰기능으로서의 목적달성을 위한 행정조사는 경찰상의 특정한 법적 효과의 발생을 목적으로 하는 것이 아니라 직접적으로 그 사실상의 효과만을 야기하는 사실행위가 대부분인데<sup>197)</sup> 행위자 식별 및 처벌을 위한 조사는 기본적으로 이러한 사실행위의 성격을 가진다고 할 수 있다.

이러한 조사에 대한 다른 유사 법률의 법적 사례를 살펴보면 경찰관직무집행법 제3조(불심검문)과 제7조(출입), 식품위생법 제22조와 공중위생관리법 제9조의 출입·검사, 통계법 제25조(자료제출명령), 소득세법 제79조(사업장 현황의 조사·확인), 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제49조 제1항(직권조사) 및 제

195) 신중익·임상준, “행정조사의 실태와 개선방안 - 규제개혁 차원의 접근을 중심으로”, 「한국경제연구원 연구보고서」, 한국경제연구원(2004), 30-31쪽.

196) 행정조사기본법 제9조·제10조·제11조.

197) 김남욱, “경찰상의 조사에 관한 법적 연구”, 「토지공법연구」 제33집, 한국토지공법학회(2006.90.), 181쪽.

50조(위반행위의 조사), 기타 조세법규에 있는 질문검사 등이 있을 수 있다. 하지만 이러한 일반적 행정조사는 행정경찰의 개념의 '공공의 안녕 또는 질서에 대한 위협방지'라고 이해되고, '임박한' 위협을 방지하기 위한 행정조사가 행해질 가능성은 낮다. 하지만 해양오염에 관한 조사는 '관련 법령의 위반 사실의 확인' 내지 '형사추급'의 목적보다는 사고 수습 후 예방 정책적인 측면에 관한 부분이나 신속한 방제를 위한 지원 기능이 이 더 크므로 단순한 금지나 행위의 예방, 관리의 측면보다는 '법령에서 정한 절차에 대한 적정성 여부의 확인'으로서 행정조사가 이루어져야 한다.

이러한 해양오염 사고에 대한 효과적인 조사체계를 운용하기 위해서는 기본적인 권한들 제도화 되어야 한다. 이러한 권한들은 해양오염 사고에 대한 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 수행할 수 있는 규정을 관련 법제화함으로써 마련될 수 있다. 그리고 해양오염사고를 유발하였으나 사고발생 신고, 자체 방제의무 등을 적극적으로 시행한 자에 대한 형사정책적인 고려를 두기 위한 전속고발권을 해양오염 조사와 관련된 규정에 둘 수 있다. 이와 관련 해양오염사고 조사제도 도입을 위해 법률 조항에 대한 검토가 필요하다.

해양오염사고 조사를 위해 관련 법률에서 규정해야 할 사항으로서 우선 해양오염의 원인 및 피해 조사를 수행하는 기관이 특정되어야 한다. 이는 국민안전처장관, 지방해양경비안전본부장 또는 해양경비안전서장이 될 수 있으며, 해양오염사고가 발생하였을 때에는 해양오염의 원인 및 방제작업에 필요한 기초자료 등에 대한 조사하도록 규정할 수 있다.

그리고 출입·조사를 위한 권한이 수권되어야 하는데 국민안전처 장관, 지방해양경비안전본부장 및 해양경비안전서장은 해양오염 조사를 하기 위하여 필요하면 관계인에게 보고 또는 자료 제출을 명할 수 있어야 하고 관계 공무원으로 하여금 관계 장소에 출입하여 해양오염의 원인과 피해의 상황을 조사하거나 관계인에게 질문할 수 있는 권한이 필요하다. 이에 원활한 조사를 위한 부수적인 의무로서 해양오염 조사를 하는 관계 공무원은 관계인의 정당한 업무를 방해는 금지되어야 하고 조사과정에서 취득한 정보에 대한 비밀누설 금지 규정이 필요하다. 그리고 해양오염사고에 대한 조사결과를 공개함으로써 그 투명성을 높일

수 있는데 국민안전처장관은 필요한 경우 해양오염 사고를 예방하기 위한 정책에 반영할 수 있는 방법이 될 수 있다.

아울러, 사고현장에서 과학적인 초동조사를 수행하기 위한 기술지원팀에 대한 규정이 필요하다. 기술지원팀은 대외적 객관성을 확보하기 위해서 정부조직 외의 민간연구기관 또는 국책연구기관을 지정하여 예산과 선박 및 기자재 등을 지원하여야 한다. 업무로서는 평소에는 해양오염 방제방법, 종료기준, 우리나라의 지질 및 해안특성 등과 같은 기초 분야와 해양시설, 선박의 구조, 유류이송 및 저장방식 등에 대한 응용분야를 연구해야 한다. 그리고 해양오염 사고가 발생한 경우 현장지휘관이 요구하는 과학기술 지원업무를 수행하는 규정이 마련이 필요하다.

그리고 해양오염사고는 대규모 민사소송과 연계된다는 점을 고려할 때, 해양경비안전관서와 관계 보험회사의 협력을 위한 규정이 필요하다. 이는 1990년 해양오염 대비·대응 및 협력에 관한 협약<sup>198)</sup> 부속서에서 규정한 보험사와의 협력 부분을 법제화 한 규정이기도 하다. 이를 위해서 구체적으로 조사업무를 담당하는 해양경비안전서 등 해양경비안전관서와 관계 보험회사는 해양오염 사고가 발생한 경우 그 원인과 방제상황을 조사할 때 필요한 사항에 대하여 서로 협력할 수 있도록 규정할 수 있고, 사후 방제비용 등에 대한 분쟁을 사전에 예방하기 위해서 행위자 및 보험사를 통해서 민간방제자원 등을 긴급하게 동원할 경우 사전 협의절차를 명시 둘 수 있다.

그리고 해양오염사고 원인조사 과정에서 방제의무를 매우 성실히 수행한 사람에 대해 정책적인 인센티브를 줄 필요가 있다. 이는 경제법상의 전속고발제도를 차용할 수 있는 것이다. 구체적인 제도화 방안으로서 “오염물질의 해양배출과 관련된 죄는 지방해양경비안전본부 또는 해양경비안전서의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있다.”는 규정을 삽입하여, 충실한 방제의무를 수행한 경우 형사고발을 면제할 수 있다. 하지만 행정기관이 지나치게 고발권한을 남용하는 것을 방지하기 위해서 의무적 고발요건과 필요한 경우 검찰총장의 고발을 요청할 수 있는 규정을 마련할 필요가 있다.

---

198) IMO, International Convention on Preparedness, Response and Cooperation on the Pollution incident by Oil, 1990.

그리고 해양오염의 원인조사 관련 하위법령에서 규정해야할 사항으로서는 법률에서 규정된 사항에 대한 절차적인 사항들이 포함될 수 있는데 주요 내용으로서 해양오염 조사의 방법이나 해양오염 조사의 종류 및 조사의 범위 등이 있을 수 있다. 해양오염조사 범위는 <Table 26>을 참고할 수 있다. 그리고 해양오염 조사에 관한 전문교육 등을 하위법령에서 규정하여 전문성을 유지하는 주요한 수단으로 활용가능한데 전문교육과정의 교육과목이나 교육과목별 교육시간과 실습교육의 방법을 정할 수 있다. 그리고 이러한 규정으로 조사요원에 대한 교육주기와 보직임명 방식 등도 정할 수 있다.

<Table 25. List of Investigation Item>

Category of investigation	Range of Investigation
1. Cause of spill point	Pollutants being leaked a process Marine pollution induced point was made and material
2. Condition of Polluter's duty including report, initial response	Notice of marine pollution Actor early actions Course of action
3. Containment measure by Polluter	Traveling the pollutants and Spread direction
4. Emergency evacuation	Evacuation route residents Factors with disabilities and other situation, refugees
5. Response resource which shall be retained by Polluter	Whether control equipment used in operating facilities
6. personal Casualty	Deaths and injuries that occurred with pollution leaks Of other marine pollution due to deaths and injuries
7. Investigation whether the proper response action taken	Marine pollution cause whether relevant laws or measures of the new requirements on the Convention in marine facilities and ships

그리고 초동조치를 담당하는 국민안전처와 “해양사고” 조사를 주관하는 해양수산부(해양안전심판원)와의 협력에 관한 규정이 필요하다. 실제 해양안전서에

서의 조사나 해양안전심판원의 조사는 그 방법이나 내용에 유사한 부분이 많으므로 서로 협력하거나 공동으로 조사할 수 있는 규정을 마련할 필요가 있다. 그리고 상호간에 지원요청 또는 자료협조 요청이 있는 경우 각 기관이 가지고 있는 자료를 공유할 수 있는 규정도 필요하다. 이를 통해 피조사자의 입장에서 관계기관에 출석하여 유사한 내용을 반복적으로 진술하는 것을 예방할 수 있다. 그리고 조사결과를 안전처와 해수부가 상호 공유하고 개선방안을 권고할 수 있는 규정을 통해서 자연스럽게 제도개선 요인들을 정책에 반영할 수 있다. 그리고 필요한 경우 국민들에게 공개함으로써 사실상 강제력을 확보할 수도 있을 것이다.

문제는 이러한 규정들이 어떠한 방식으로 법제화 되어야 가장 효과적으로 운용될 수 있는지가 관건이다. 먼저 가장 우선적으로 생각할 수 있는 것이 현행 해양환경관리법에 해양오염 관련 행정조사 기능(전속고발권 포함)과 관련된 내용을 추가하는 것이다. 현실적으로 해양환경관리법은 해양환경에 대한 기본법과 집행법의 역할을 함께 수행하고 있으며, 이에 따라 해양오염방제와 예방점검 업무 등에 관한 내용을 포함하고 있다. 따라서 해양오염 조사와 관련된 기능을 포함하는 것이 가장 현실적일 수 있다. 하지만 현행 해양환경관리법상 선박·해양시설에 대한 출입검사 권한이 해양수산부와 국민안전처로 이원화되어 있어 이러한 부분이 선결되어야 한다는 점과 행위자에 대한 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구 등과 같은 법률적·사실적 행정조사 관련 규정과 전속고발권 관련 규정들이 해양수산부에서 운용하고 있는 해양환경특별사법경찰 제도상의 사법경찰이 행위자 수사기능과 중첩되어 상호간 충돌이 발생할 수 있기 때문에 관계법령을 정비에 상당히 복잡한 협의 과정이 예상된다.

두 번째로 고려해 볼 수 있는 것이 해양오염방제에 관한 법령을 신설하고 동 법령에 해양오염에 관한 행정조사 기능을 삽입하는 것이다. 실제로 해양오염방제 관련 법령이 제정된다면 재난 및 안전관리기본법이 동 법령에 대한 상위법령 또는 기본법으로 작용할 것으로 예상<sup>199)</sup>할 수 있다. 이러한 재난 및 안전관

---

199) 2014. 11, 정부조직법의 개편으로 해양에서의 오염방제에 관한 사무가 해양업무를 총괄하는 해양수산부(해양경찰청이 수행)에서 재난 및 안전관리를 총괄하는 국민안전처로 이관됨에 따라 우리나라의 “해상에서의 오염방제”라는 업무도 해양환경 분야에서 해양재난 및 안전관리 분야로 변경되었다고 해석하는 것이 타당할 것이다.

리기본법에는 재난예방을 위한 긴급 안전점검 규정이 포함되어 있고 동 법률의 집행법으로서의 성격을 띠고 있는 소방기본법에 행정조사로서 화재조사 규정<sup>200)</sup>이 포함되어 있는 사례는 감안하면 해양오염 방제에 관한 법령을 신설할 경우 국민안전처에서 해양오염 사고시 원인조사 등을 수행할 수 있는 근거로서 실효성이 가장 높은 방법이라고 할 수 있다. 하지만 해양오염방제에 관한 법령이 제정되기에 장시간이 필요할 것으로 보이고 실제 법률 제정 가능여부도 불투명해 보인다.

세 번째 방법으로는 해양오염 조사에 관한 법령을 별도로 제정하고 관련된 국민안전처에 해양오염 조사에 관한 권한과 의무 및 전속고발권 등을 부여하는 것이다. 해양오염 조사에 관한 특별법으로서 타 법률과의 상충되는 부분에 가장 우선 적용될 수 있다는 점에서 중첩되는 기능간의 업무정리가 이루어 질 수 있다는 장점이 있지만 해양오염 조사 분야만의 독립법을 신설할 명분이 부족하고 사실상 법률제정의 필요성이나 시급성은 상대적으로 낮은 편이다.

해양오염사고 조사 분야에 대한 제도를 개선하는 방안은 해양환경관리법 개정하는 방법, 해양오염방제에 관한 법률 마련하고 이러한 법령에 조사관련 규정하는 방안 그리고 별도의 특별법 제정하는 방안 등과 같이 3가지 정도로 정리될 수 있고 각각의 장단점을 검토해 보았다. 국민안전처가 신설되고 해양오염 방제업무가 과거 해양환경업무의 한 분야에서 탈피하여 재난 및 안전관리 분야를 한 영역<sup>201)</sup>으로 정부조직의 사무가 변경되었기 때문에 해양환경 분야<sup>202)</sup>를 기본법으로 제도를 마련하는 것은 부적절할 수 있다. 그리고 현실적으로 특별법의 제정을 위한 필요성은 보다 장시간의 검토가 필요할 것이다. 따라서 해양오염방제에 관한 법률이 해양환경관리법에서 분리될 때 이러한 규정을 삽입하여 해양오염사고에 대한 원인조사 임무와 역할을 명확히 하는 것이 가장 효과적이라고 판단된다.

200) 소방기본법 (법률 제12936호) 제5장 화재의 조사.

201) 구체적으로는 사회재난의 한 줄기로서 환경재난으로 분류될 수 있고 그 하위 개념으로 육상에서의 대규모 수질오염 분야와 해양에서의 대규모 해양오염 분야로 구분될 수 있다.

202) 일반적으로 해양환경의 주요업무는 해양환경 측정·분석 기관의 관리, 해양공간의 관리, 해양환경 관련 단체의 지도·감독, 연안오염총량관리, 해양환경 관련 국제협력 총괄, 해양환경 측정망 및 해양환경 정보망의 구축·운영, 해양환경기준의 설정 및 관리 등을 주요업무로 수행하고 있어 실제 자재 및 장비가 동원되고 대응세력의 운용전략을 수립하고 실제 현장을 지휘·통제를 수행하여야 하는 해양오염 방제업무와 업무 특성에서 차이가 있다.

## 제6장 결 론

지난해 영국 런던에서 개최된 국제해사기구의 해양오염방제 분야 기술협력 회의(IMO OPRC-HNS TG Meeting)에서 국제유조선주오염연맹(ITOPF, International Tanker owner Pollution Federation)의 발표자가 전 세계적인 오염사고 발생 추이와 집중도를 분석한 결과 아시아 지역에서 그 빈도가 높고, 특히, 싱가포르와 우리나라가 세계적으로 해양오염 사고에 가장 취약한 국가 중 하나로 언급하였다.<sup>203)</sup> 2014년 5월 국제기름오염학회(IOSC, International Oil Spill Conference)의 기조연설에서도 이러한 점이 다시 한번 부각되기도 하였다.

실제 우리나라에서는 해양오염 사고가 연 200~300건 발생하고 이고, 해양오염물질 배출방지 조치로 유출 사고가 예방된 건수<sup>204)</sup>까지 포함하면 사고규모는 더욱 커질 것으로 예상된다. 이러한 관점에서 가능한 해양오염 사고를 최소화할 수 있도록 하는 방향이 가장 중요하다고 평가할 수 있다. 이러한 해양오염 예방정책이 현장 작동하게 하기 위해서는 실제 발생한 사고를 조사·분석하여 정책적인 개선방안을 도출하고 이를 다시 현장 예방점검 체계에 반영하는 피드백 시스템이 구축되어야 한다. 이는 과거 사례를 통해 유사한 사고사례가 재발되는 것을 방지할 수 있기 때문이다. 이와 아울러 해양오염 분야가 일반적인 해상교통사고와 조사목적, 방법 및 조사관이 가지는 전문성에 차이가 있음을 인식하고 사고를 전문적으로 조사하는 기관과 기술지원 기관을 지정하여 종합적인 전문성을 양성하는 것이 필수적이다.

---

203) “Interesting although the attendance at larger tanker spills is decreasing, ITOPF is attending more non tanker spills (primarily bunker spills). This figure shows the number of tanker vs non-tanker incidents attended by ITOPF. This simply highlights our growing role in smaller incidents from non-tanker vessels, primarily due to increased environmental and claims awareness worldwide. Looking at the spills that we have attended over a period of 9 months, it is possible to see that the majority of spills involved vessel fuel oil rather than cargo. Hot spot: ASIA, Naturally our focus in on South Korea and Singapore in particular”, Annabelle Nicolas Kopec, "Major Oil Spill incident case Presentation", 「IMO OPRC-HNS TG meeting」, IMO(2014.2.)

204) 현행 국민안전처에서 관리하는 “해양오염사고 통계자료”에는 오염물질이 유출되기 전 조치한 예방조치(유류이적, 긴급구난 등) 사례는 반영되어 있지 않으며, 앞으로 이러한 부분을 개선해 나갈 필요가 있다.

이에, 과거사례에 대한 깊이 있는 조사결과를 활용하면 실질적인 정책 개선요인을 도출할 수 있다. 해양오염사고 조사 결과를 바탕으로 선박 및 해양시설의 대비대응 역량수준에 대한 기준을 수립할 수 있고 정부와 민간의 오염사고 대응능력 효과적으로 운용하는 기초 자료가 될 수 있다. 그리고 해양오염사고의 종류별 오염 피해범위에 대한 객관적인 데이터를 확보함으로써 해양환경개선부담금이나 방제분담금과 같이 민간사업자에게 경제적 부담을 주는 제도를 개선할 수도 있다. 이렇듯, 해양환경 보호 및 해양재난 대응에 대한 국가적 정책 방향에 비추어 볼 때 국내 해양산업, 국민정서 등 우리나라의 국가체계에 적합한 해양오염사고 조사제도 마련해야 한다.

이러한 해양오염사고 조사제도의 목적을 확보하기 위해서는 해양재난 분야의 정책과 집행을 함께 수행하고 있는 국민안전처에서 관련 업무를 담당하는 것이 가장 합리적이라고 할 수 있지만 국민안전처에서는 이러한 해양오염 조사기능을 보다 효과적 수행을 위해 몇 가지 선결해야할 부분이 있다.

우선 “해양오염방제의 관한 법률과 기준”이 마련되어야 한다. 해양오염 원인 조사에 관한 범위, 권한, 내용 등에 대한 행정조사 관련 규정은 국민들에게 직접적인 영향을 미칠 수 있는 사안이므로 반드시 법률에 포함되어 져야 하고, 이러한 기능을 적절히 활용하여 사고원인을 정책에 환류되어야 한다. 이를 통해서 예방정책의 실효성을 강화할 뿐만 아니라 원인자 책임 파악, 방제비용 보상 등 다양한 범위에서 운용될 수 있을 것이다. 그리고 해양오염사고 조사결과는 피해보상에 활용할 수 있으므로 신속하면서도 신뢰성 있는 오염피해 산정기준이 마련되어 져야 한다. 이러한 기준을 바탕으로 신속하게 피해액 산정이 가능 하도록 산정계산식의 간편화하고 동원된 장비·자재와 피해를 입은 어구, 선박 등에 대해 현장에서 직접 피해액을 산정할 수 있도록 연구도 필요하다. 해양오염 방제방법과 방제자원을 동원하는 가장 중요한 기준이 되는 오염물질의 종류와 유출량을 사고가 발생한 직후 파악할 수 있는 기술 개발과 아울러 제도적 방안을 법제화하여 지역주민들에 대한 피해를 최소화 하는 방안이 도출되어야 하기 때문이다.

두 번째는 조사 요원의 전문성 유지를 위해 지속적인 교육·훈련이 필요하다. 그리고 조사완료 후 자료의 정리 및 유사 해양오염 예방을 위한 대책분석

등에 중요하게 활용되는 업무이다. 해양오염 조사란 해양오염 사고 현장의 모든 현상에 대하여 하나하나 과학적으로 분석하고 체계화하여 객관적인 타당성을 끌어내는 것이라고 할 수 있다. 또한 해양오염 조사는 현장조사업무 수행할 경우나 보고서 작성시 다른 사람에게 의존할 수 없는 전문적인 업무분야이며, 때에 따라서는 민·형사상 소송에 계류되어서 법정에서 증인으로로서 조사, 신문에 응해야 되기도 한다. 따라서 사고사례의 분석, 조사내용 복기, 정책적 의견도출, 방제기술 방법 평가 등에 대해 지속적인 교육을 수행하여야 이를 현장에서 신속히 적용할 수 있다. 그럼에도 불구하고 잦은 인사이동, 신규인력들의 입직, 업무기피성 등으로 경험과 지식의 정도가 낮은 직원이 해양오염 조사를 수행하는 부분을 개선해야 한다. 예컨대 민간 화재조사 기관인 전기안전 공사는 화재조사를 하려면 최소한 10년 이상 근무한 부장급에서 실시하고 있다. 그리고 전문성을 갖춘 조사요원들에 대한 인사 인센티브도 제공되어야 한다. 아울러, 국제적인 해양오염사고 조사 경향에 부합하기 위해서 미국해양경비대, 영국해양경비청, 일본 해상보안청, 호주 해사안전청 등과 같은 해외 선진조사기관들과의 정기적인 교류와 교육을 통해서 장래의 정예고급 기술 인력수급이 필요하다.

세 번째로 행위자의 고의·과실의 정도를 명확히 하기 위해 해양경비안전서 내 기능(해양오염방제과·해상수사정보과) 또는 관계기관(국민안전처·해양수산부·검찰청 등)간에도 긴밀한 협업이 시행하여야 한다. 해양오염 조사는 어떤 원인에 의해 오염물질이 유출되고 유출된 오염물질은 인접지역으로 급격히 확산된다. 해양오염 사고가 수습된 후에도 현장의 잔존물, 상황 등을 감식하여 원인을 규명할 수 있어야 한다. 따라서 최소한도 해양오염 방제기능과 조사기능을 동시에 운용되면서 행위자에 대한 수사도 효율적으로 이루어 져야 한다. 이렇게 제도를 유연하게 운용하기 위해서는 현장대응 능력과 전문성을 겸비한 인력을 배치하도록 하고 대규모 원인자 불명 오염사고와 같은 필요한 경우, 지방해양경비안전본부 단위에서는 지방본부장 직속의 과학조사반 또는 특수분석반을 편성 운영 할 필요도 있다. 아울러, 해양경비안전센터(구. 파출소)에서는 해양오염에 대한 초동조사를 수행할 수 있는 인력을 담당관으로 지정하여 해양오염 초기 단계에서 사고현장으로 가장먼저 도착하여하면서부터 해양경비안전서의 해양오염 전문조사 요원이 도착 할 때 까지 시료채취 및 사진촬영 등 조사

업무를 진행하여 해양오염 조사 업무에 빈틈이 없도록 하여야 한다.

네 번째로는 해양오염 행위자가 적극적인 배출방지조치와 방제조치를 수행하도록 유도하기 위한 정책적인 방안을 강구되어 져야 한다. 그 중의 한 방안으로서 경제사범 등에게 적용하고 있는 전속고발제도를 해양오염 사고조사 분야에 적용하는 것이다. 이를 통해서 행위자가 사고초기 신속히 방제담당기관에 신고를 수행하고 사후에 적극적인 방제조치로 해양오염의 확산을 예방하였거나 피해최소화에 기여한 경우 형사처벌을 면할 수 있도록 할 수 있다. 이러한 제도를 도입 해양오염 조사를 담당하는 일반기술직 공무원들의 사고대응 상황에 대한 판단기능을 활용함으로써 오염행위자의 적극적인 해양오염방제를 유도할 수 있다. 이와 동시에 어선 등 소형 선박이 기상악화 등의 불가피한 사유로 해양사고가 발생하고 이 결과로 해양오염을 유발된 경우와 같이 형사처벌에 필요성이 그렇게 높지 않고 해양오염 관련 법령의 보호범의익이나 입법목적에도 적합하지 않은 경우에는 법령을 일률적으로 적용하지 않고 정책적으로 조정할 수 있는 방안을 생각해 볼 수도 있을 것이다. 특히 어선의 경우에는 유출된 오염물질은 대부분 경질성 유류로서 실제 해양에 미치는 영향이 미미하다는 점, 선장 또는 선주는 자신의 대부분의 재산인 선박이 모두 손실되었다는 점 등도 함께 고려하면 형벌에 대한 책임성과 비례성의 원칙에도 부합하도록 제도를 만들 수 있을 것이다.

하지만 전속고발제도의 과용 또는 오용을 방지하기 위해서 객관적이고 투명한 절차를 통해서 고발여부를 결정해야하는데 일차적으로는 고발여부를 결정하는 정량적 기준과 정성적 기준을 마련하는 것이 중요하다. 그리고 정성적 기준의 판단에 대해서도 외부 심사위원들이 참여하는 고발심의위원회 등의 방법도 도입하는 등 그 객관성을 확보해 나가는 방법을 생각해볼 수 있을 것이다.

다섯 번째로는 단순히 이러한 제도의 도입만으로 해양오염 조사의 효율성을 담보할 수 없고, 해양환경감시원 제도를 해양오염조사관 제도로 명칭을 변경하고 각 해양경비안전서에서 해양오염에 대한 전문적인 조사기능과 조직을 확립해 나가야 한다. 아울러, 재능있는 인력을 충분히 확보하고 또한 적재적소에 인력을 적절히 배치함과 동시에 전문성 강화를 위한 지속적인 교육과 반복적인 훈련을 통해 그 역량을 확대해나가려는 노력이 수반되어야 할 것이다.

지금까지 현행 해양오염 조사분야에 대해 현황을 살펴보고, 각 기관에서 실시하는 제도에 대한 실효성 문제의 원인과 개선방안도 검토하였다. 1978년 우리나라에 “해양오염방제” 라는 생소한 분야가 도입된 이후 내외부적으로 계속해서 제도개선 및 효과성 향상을 위한 노력을 기울여 왔음에도 불구하고 확고하게 정착된 해양오염 원인조사 제도를 마련하였다고 보기 어렵다. 따라서 이제 보다 실효적인 방향으로 제도의 개선이 필요한 시점이다.

특히 세월호 사고를 계기로 해양재난에 대한 국민적 관심과 우려가 날로 커져가는 시점에서 동일한 사고가 재발되지 않도록 하는 제도를 정비하는 작업은 무엇보다도 중요하다고 할 수 있을 것이다. 그리고 또 한 가지 주목해야 할 점은 해양오염 사고의 원인이 되는 선박과 해양시설의 구조는 점점 복잡해지고 있으며, 그에 상응해서 관련 국제협약과 법령도 다양해지고 있고, 조사대상이 되는 부분도 확대되고 있다는 사실이다. 이러한 급속한 변화를 수용하고 이를 선도해 나가기 위한 노력은 필수적이라고 할 수 있다. 전문적인 해양오염사고 조사기능이 마련되고, 적절한 권한과 책임을 부여되고, 업무를 담당하는 인력들이 자신의 업무에 자부심과 소명의식을 가지게 된다면, 해양오염에 대한 효과적인 대응과 국민의 재산과 건강의 보호 그리고 해양환경의 보전이라는 국가적 기능을 충분히 수행할 수 있는 토대가 마련될 것이다. 이와 같이 실효적인 해양오염사고 조사제도를 도입·발전시켜 나간다면 대규모 오염사고에 대한 효과적인 예방기능으로서 작용할 수 있을 뿐만 아니라 오염사고가 발생한 사고에 대해 실질적 해양오염방제 조치에도 활용될 수 있을 것이다.

# 참고 문헌

## 1. 국내 문헌

### (1) 단행본

고문현 · 이창섭 · 서영준, 「환경특별사법경찰제도개선방안에 관한 연구」, 환경부, 2009. 11.

김만우, 「화재조사」, 서울 : 신광문화사, 2004.

김종순, 「환경오염감시·단속체계개선방안에 관한 연구」, 한국행정학회, 2003.

김태운, 「국가 재해재난 관리체계 구축 방안 연구」, 한국행정연구원, 2000. 4.

박근성, 「행정법론(상)」, 제13판, 서울 : 박영사, 2015.

안연훈, 「우리나라 특별사법경찰제도의 개선방안 연구」, 법무부, 2005. 1.

양태규, 「수사종결론」, 과주 : 대왕사, 2004.

이재상, 「신형사소송법」, 서울 : 박영사, 2008.

임송학, 「해양환경관리법」, 한국법제연구원, 2008.

국립기상연구소, “ 「기후변화에 따른 미래태풍 증가 전망 연구」, 국립기상연구소, 2012. 11

국립환경인력개발원, 「환경특별사법경찰과정」, 환경부, 2009. 1.

국민안전처 해양경비안전본부, 「해양오염 방제실무 관련 교육교재」, 해양경비안전교육원, 2015. 2.

중앙해양안전심판원, 「주요 해양사고 사례와 교훈」, 중앙해양안전심판원, 2014. 10.

해양경찰청, 「2012 해양경찰백서」, 해양경찰청, 2013. 6.

해양경찰청, 「2013 해양경찰백서」, 해양경찰청, 2014. 5.

해양경찰청, 「2014 해양경찰백서」, 해양경찰청, 2015. 6.

해양경찰청, 「해양오염방제업무 30년사」, 해양경찰청, 2008. 10.

해양경찰청·해양오염방제조합, 「해양오염방제사례집」, 해양경찰청, 2004. 4.

환경부 중앙환경감시기획단, 「환경사법경찰제도 및 운영실태 I」, 환경부, 2009.

## (2) 논문 및 기타

김남옥, “경찰상의 조사에 관한 법적 연구”, 「토지공법연구」 제33집, 한국토지공법학회, 2006. 11.

김성은, “환경특별사법경찰제도의현황과개선방안검토”, 「형사정책연구」 제20권 제4호, 형사정책연구원, 2009, 11.

김열수, “한국의 재난관리체계-현상과 개선방향”, 한국국방대학교, 2004.

김영조, “행정조사기본법의 문제점과 개선방안”, 「공법학연구」 제8권 제3호, 한국비교공법학회, 2007.

김용주, “행정조사와 특별사법경찰관리의 수사의 경계획정”, 「경찰학연구」 제14권 제4호(통권 제40호), 고려대학교, 2014. 3.

김인숙, “주요국가의 해양오염사고 대응에 관한 비교법적 연구(I) 미국편”, 한국법제연구원, 2008. 6.

김형두, “현행화재조사및수사체계의문제점과개선방안”, 「한국화재소방학회논문지」, 제21권제1호, 한국소방학회, 2007.

민형동, “특별사법경찰의 운용실태 및 개선과제에 관한 소고”, 「한국민간경비학회보」, 제10호, 한국민간경비학회, 2007. 10.

박영동, “전속고발제도에 대한 소고-공정거래위원회가 고발하지 않은 자에 대한 기소문제를 중심으로-”, 「한국경쟁법연구」, 제21권, 공정거래위원회 협력심판단, 2011.

백창현, “특별사법경찰의 현황 및 개선방안”, 「형사정책연구」 제18권 제4호, 형사정책연구원, 2007. 5.

- 서해경, “공정거래위원회와전속고발권의개선”, 한국기업지배구조원, 2012.
- 손수진, "공정거래법상 전속고발제도에 관한 연구", 「법과정책연구」 제11권 제1호, 한국법정책학회, 2011.
- 신옥주, “주요국가의 해양오염사고 대응에 관한 비교법적 연구(III) 유럽편”, 한국법제연구원, 2008, 6.
- 신종익 · 임상준, “행정조사의 실태와 개선방안 - 규제개혁 차원의 접근을 중심으로”, 「한국경제연구원 연구보고서」, 한국경제연구원, 2004.
- 양동민, 이미란, 최우정, 김지태, “과학적 재난원인 분석을 위한 현장조사기법 개선에 대한 연구”, 「한국방재학회연구집」 제20권, 국립방재연구원, 2013. 1.
- 유진식, “주요국가의 해양오염사고 대응에 관한 비교법적 연구(II) 일본편”, 한국법제연구원, 2008. 6.
- 이상현, “공정거래법상 전속고발권에 대한 “고소불가분 원칙”의 적용가능성”, 「법조」 제59권 제11호, 한국법조협회, 2011. 11.
- 이상호, “화재원인조사의 실태와 그 개선방안에 관한 연구”, 「중앙소방학교 우수연구과제선집」, 중앙소방학교, 1999. 10.
- 이인수, “환경사법경찰운영의 발전방향”, 「환경특별사법경찰과정」, 환경부, 2009. 10.
- 이준서, 박종원, 김상태, “해양환경특별사법경찰제도 기반구축에 관한 연구”, 한국법제연구원, 2009. 10.
- 이춘하, 권오한, 남상화, "화재조사 및 수사 업무의 실태분석과 개선방안," 「한국화재소방학회논문지」, 제15권, 제1호, 한국소방화재학회, 2001. 6.
- 임송태, “재난종합관리체제에 관한 연구,” 「한국지방행정연구원 연구보고서」, 한국지방행정연구원, 1996.
- 정 완, “경제법상 형벌제도 현황과 개선에 관한 고찰”, 「경희법학」 제48권 제4호, 사법학회, 2013. 11.

- \_\_\_\_\_, “공정거래위원회의 전속고발제도에 관한 고찰,” 「외법논집」 제30집, 한국법조협회, 2014. 11.
- 정용기, "기업범죄와형사책임론", 「한국공안행정학회보」, 제31호, 한국공안행정학회, 2008.11.
- 조동오, “해양사고 원인규명의 실효성 제고방안”, 「월간 해양수산」, 2001.
- 조동오, 목진용, 박용욱, “우리나라 해양안전심판제도의 발전방향”, 「한국해양수산개발원(KMI) 기본연구」, 한국해양수산개발원, 2002. 6.
- 주종광·최석윤·이은방·이민수, “해양사고조사관제도의 문제점과 개선방안”, 「해사법연구」 제21권 제3호, 해사법학회, 2009. 11.
- 최석윤, “선박안전을 위한 개정법률안의 형사법적 쟁점”, 「해사법학회지」 제26권 제3호, 한국해사법학회, 2014. 11.
- 최승재, "형사벌에의한공정거래법집행"「한국공정거래조정원연구보고서」제4호,한국공정거래조정원,2011.
- 하창우, 김상운, 임창수, 이완섭, “미국 멕시코만 오염사고 분석을 통한 국가방제정책 개선 방안에 관한 연구”, 「해양환경안전학회지」 제17권, 해양환경안전학회, 2012, 10.
- 한상훈, "경제범죄의 개념과 형사법적 대책", 「형사정책」제19권 제2호, 한국형사정책학회, 2007. 11.
- 황갑수 정영석, “해난심판제도의 문제점과 개선방안”, 「해법 통상법」 제7권 제1호, 한국해사법학회,
- 국립방재연구원, “과학적 재난원인분석을 위한 재난정보 수집·분석체계 중장기 전략 기획 연구” 행정안전부, 2012. 8.
- 국민안전처,“2014년도연간통계해양오염통계·분석“,해양경비안전본부,2015.2.
- 국민안전처, “해양시설 위험물 저장량 분석 보고”, 해양경비안전본부, 2015. 4.
- 목포해양안전심판원, “유조선 씨프린스 좌초사고”, 「목포해심 재결서」, 제 1995-077호, 목포해양안전심판원, 1995. 10.

부산해양안전심판원, “화물선 캡틴반젤라스호 충돌사고”, 「부산해심 재결서」 제2014-046호, 부산해양안전심판원, 2014. 6.

산업통상자원부, “에너지분야창조경제실현을위한동북아오일허브추진대책”, 정부부처합동, 2014, 11.

중앙해양안전심판원, 「2014년해양사고통계」, 중앙해양안전심판원, 2015.

해양경비안전교육원, “해양경비안전교육원 연간 교육계획”, 국민안전처 해양경비안전교육원, 2015, 2.

해양수산부, “차세대 해양안전종합관리체계(e-Naviagation) 구축 R&D 과제추진 계획서”, 해양수산부, 2014. 11.

## 2. 외국문헌

### (1) 단행본

Charles. E, Fritz, 「Disaster」, 1961.

Micheal K Lindel, 「Disaster Study」, Texas A&M University, 2011.

Energy Information Administration, 「China National Report」, US EIA, 2014.

Energy Information Administration, 「International Energy Outlook」, US EIA, 2014.

International Tankerwoner Oil Pollution Federation, 「Technical Information Paper part 17 Response to Chemical Pollution」, ITOPF, 2013.

International Tankerwoner Oil Pollution Federation, 「Technical Information Paper Part 2 Fate of oil spill」, ITOPF, 2013.

IOPC Fund, 「Guideline for presenting claims for cleanup and preventive measure(approval on 22th May, 2015)」, IOPC Fund, 2015. 4.

MAIB, 「Annual Report」, MAIB, 2014.

MAIB, 「Summary of Investigation」, No.1/12, 2/13, MAIB, 2012.

Maritime and Coastguard Agency, 「Business Plan 2011~2012 and Forward Look」, MCA, 2010. 10.

Maritime and Coastguard Agency, 「The Maritime and Coastguard Agency Framework Document」, MCA, 1998.

MCA Maritime Information Center, 「Principle Acts, Regulations, Orders and Codes of Practice on Merchant Shipping」, MCA, 2000.

NTSB, 「US National Transportation Safety Board Investigation Manual」, 2010.

NTSB, 「Annual Report to Congress」, National Transportation Safety Board, 2014. 1.

UK Government, 「MAIB Annual Report 2012」, MAIB, 2013.

UK Government, 「MAIB Annual Report 2013」, MAIB, 2014.

UNCTAD, 「Maritime Transportation Report」, UNCTAD, 2013.

USCG, 「USCG Marine Safety Manual Volume V(Investigation and Enforcement)」, USCG, 2010. 1.

## (2) 논문 및 기타

Eric Fielding, Andrew W. Lo and Helen Yang, "The National Transportation Safety Board, Systemic Risk Management", MIT, 2009. 2.

Gray A. Kreps, "Disaster as Systematic Event and Social Catalyst", 「International Journal of Mass Emergencies and Disaster」, 1984.

CEDRE, 「Cedre Newletter」, No. 201E-2012, Cedre, 2012. 4.

MCA · MAIB, MOU between the Marine Accident Investigation Branch and the Maritime and The Coastguard Agency, Investigations Following Shipping Accidents, MCA · MAIB, 1995.

MTSB · USCG, 「MOU between the National Transportation Safety Board and the United States Coast Guard regarding Marine Casualty

Investigation」, MTSB · USCG, 2010. 5.

US Coast Guard, "US Congress Report on Deepwater Horizon Oil spill Incident", USCG, 2012. 1.

### 3. 인터넷 자료

<http://www.iopcfund.org/>

<http://www.mof.go.kr/>

<http://haeuri.kcg.go.kr/mpp/>

<http://ko.wikipedia.org/>

<http://response.restoration.noaa.gov/>

<http://www.doopedia.co.kr/>

<http://www.gov.uk/marine-incident-investigation/>

<http://www.gov.uk/maritime-and-coastguard-agency/>

<http://www.imo.org/>

<http://www.itopf.com/>

<http://www.kmst.go.kr/>

<http://www.nts.gov/>

<http://www.uscg.mil/>

<http://www.wikipedia.org/>

<http://wwz.cedre.fr/en/>

