

[분류: 항공정책]

항공사고 조사제도의 독립성 확보방안

Independence Plan of Aviation Accident

Investigation System

I. 서론

최근 전세계적으로 충격적인 항공사고가 빈번히 발생하면서, 항공안전에 대한 관심과 전문적인 항공사고조사에 대한 관심이 높아지고 있다. 본고에서는 항공사고의 특성을 통해 독립한 항공조사제도의 필요성을 먼저 논하고, 해외의 항공사고조사제도를 비교법적으로 분석하여 우리의 항공·철도사고조위원회와 해양안전심판원을 입체적으로 비교·고찰하며, 조사위원회가 갖는 조직법상 특성, 사고조사 및 조사보고서 작성의 법적 성질을 검토하여 바람직한 항공사고 조사제도의 독립성 확보방안에 대하여 살펴보기로 한다.

II. 현행의 항공사고 조사체계

1. 항공사고의 성질

항공사고는 일반적으로 ① 전손성, ② 순간성, ③ 손해의 거액성, ④ 지상중속성, ⑤ 국제성 등의 특징을 가진다. 항공사고의 조사는 사고예방의 목적을 위해 수행하는 절차로서 정보의 수집과 분석을 포함하며 사고의 원인을 결정하는 사항을 포함하며 이러한 결론을 도출하고 안전권고사항을 발행하는 것이다. 그런데 항공사고의 원인규명은 관련자의 책임관계를 결정짓는 결정적 요소가 될 수 있기 때문에 항공사고조사는 엄격성과 객관성 및 독립성이 유지되어야 한다. 국제민간항공조약 부속서는 “사고조사당국은 조사 실시에 있어서 독립성을 가지며 조사수행에 대하여 제한 받지 않는 권한을 가져야 한다.”라고 규정하고 있다.

2. 해외의 항공사고조사기구

미국의 NTSB를 비롯한 해외의 항공선진국들은 철도 및 해상사고조사 등을 포함한 통합적 형태를 가지고 있으며, 재정 및 행정까지 교통담당 행정조직으로부터 완전히 분리된 독립적 사고조사기구로서, 사고조사전문성의 공유, 사고조사의 완전한 객관성 추구, 위원들의 상근화를 지향하고 있다. 이처럼 조직이 독립적으로 운영됨에 따라 각 기관이 전담 업무를 담당하게 됨으로써 전문성이 강화되고, 상호견제와 균형을 통해 항공안전과 항공사고의 예방이라는 궁극적 정책목표를 달성하고 있는 것으로 평가된다.

3. 국내의 항공사고조사기구

우리는 「항공·철도 사고조사에 관한 법률」에 따라 항공·철도사고 조사위원회가 조직되어 있다. 조사위원회의 궁극적인 임무는 항공·철도사고의 조사와 그에 따른 조사보고서의 작성에 있다. 이러한 사고조사는 민·형사상 책임과 관련된 사법절차, 행정처분절차 또는 행정쟁송절차와 분리·수행되어야 하며(제30조), 사고조사가 종결되면 조사위원회는 사건개요, 사실정보, 원인분석, 사고조사결과, 안전권고 및 건의사항 등이 담긴 「사고조사보고서」를 작성하고 공표하게 된다(제25조).

4. 해양안전심판제도

해양안전심판제도는 항공·철도사고조사위원회와 비교되는데, 두 기관 모두 해양사고 및 항공·철도사고라는 대량의 교통운송수단의 사고에 대한 조사기능을 담당하는 공통점이 있기 때문이다. 해양안전심판의 목적은 해양사고의 원인규명과 해양사고의 방지에 있으며, 해양사고 발생시 조사부에 속한 조사관이 해양사고에 대한 조사를 한 다음, 사건에 대하여 심판청구를 하게 되는데, 이 경우 합의체심판에서 대심구조로서 사고조사와 심리를 한 다음 사고의 원인을 판단하거나(원인재결), 징계를 내리게 되는 것이다(징계재결).

Ⅲ. 사고조사기구에서의 행정작용과 법적 성질

1. 조사위원회의 조직법상 특성

조사위원회는 독립제의 행정관청이 아닌 구성원인 위원의 의결로 의사를 결정하는 행정기관이다. 조사위원회는 「항공철도사고조사법」의 근거에 따라 항공·철도사고의 조사라는 고유임무를 부여받은 행정위원회로서 사고조사 및 조사보고서의 작성 모두 조사위원회의 명의로 결정되고 공표되는 이러한 위원회의 의사는 재적위원 과반수로 결정된다. 개별적인 사고조사의 경우 위원 또는 사무국 직원이 조사작용을 수행하지만, 이는 어디까지나 기관 내부위임으로 임무가 수탁된 것일 뿐이다

2. 사고조사의 법적 성질

조사위원회의 사고조사는 행정조사로서의 성격을 가진다. 조사위원회의 항공·철도사고의 조사의 목적은 원인규명과 사고예방에 있는데, 항공사고의 형사책임을 묻기 위한 수사절차, 항공사고의 징계책임을 묻기 위한 징계절차와는 구별된다. 그런데 항공사고에 있어서는 양자의 구별이 모호해지는 측면이 있다. 항공사고에 있어서의 형사책임을 전형

적인 자연범(형사범)이 아니라 항공관련법에서 정한 항공안전의무 내지 항공보안의무의 위반자에 대한 제재 및 처벌을 의미하고, 다른 한편으로는 개별항공법의 목적인 항공안전 내지 항공보안의 실효적인 확보를 위한 측면도 존재하기 때문이다.

3. 조사보고서 작성의 법적 성질

조사보고서의 작성은 강학상 확인적 행정행위로 평가할 수 있다. 조사보고서는 결과발생에 기여한 원인사실의 확인, 즉 항공사고에 관한 사실관계 및 기여과실이라는 법률관계에 대하여 독립한 행정기관인 조사위원회의 공권적 확인행위로 볼 수 있기 때문이다. 다만, 사고조사가 종결된 이후에 사고조사 결과가 변경될 만한 중요한 증거가 발견된 경우에는 사고조사를 다시 할 수 있으므로(제27조), 잠정적 구속력을 가진다고 볼 수 있다.

IV. 바람직한 개편방안

1. 조사위원회의 독립성 강화

조사위원회의 독립성을 강화하기 위해서는 어떠한 노력이 필요한지 문제된다. 이는 바로 해외의 항공선진국 사례에서 살펴보듯 조사위원회의 권한확장을 통해 인적·물적 조직의 확보가 필요하다. 사고조사와 원인판단의 사법적 의미를 고려하면, 독립한 행정조직으로서 준사법기관성을 강조하는 것이 바람직하다.

2. 준사법기관성의 확보

조사위원회의 조사에 적법절차가 준수되고 청문권이 보장되어야 하며, 조사보고서의 작성이 결국 민사, 형사소송에서의 중요한 증거가 되며, 공정거래위원회, 특허청, 국세청 등에서도 법률가들이 업무를 수행하고 있는 점 등을 고려할 때, 조사위원회에 법률가가 적극적으로 참여시켜 준사법기관으로서의 필수적 인적 조직을 갖추어야 한다.

3. 절차적 정당성의 보장

① 행정기관과 독립하여 독립성과 전문성을 갖출 것, ② 위원회의 구성에 법률전문가가 참여할 것, ③ 분쟁의 양당사자를 상정할 것, ④ 대심적 심리구조를 갖출 것, ⑤ 법에서 조사위원회의 의결의 효력에 대하여 규정할 것이 요구된다. 사고조사기구에 의한

판단의 효력이 사법에 준하는 공증력과 구속력을 가질수록, 그 사고조사기구는 준사법기관으로서의 구성과 조직을 갖추어 조직법상의 절차적 정당성을 갖추어야 할 것이다.

4. 해양안전심판원과의 통합

앞서 살펴본 바와 같이 해외의 항공선진국들은 통합적인 조사기구를 운영하고 있다. 장기적으로는 해양안전심판제도와와의 통합을 통해 유사기능(사고조사 및 조사보고서의 작성, 사고조사 및 원인재결)을 통합하는 확대개편의 방안이 규모의 경제측면에서나 준사법기관으로서의 독립성 확보에 필수적으로 요구된다고 할 것이다.

V. 결론

대부분의 사고는 안전불감증에 기인한 것으로 분석되었는데, 최근에는 만연한 안전불감증에 충수일가의 부도덕성이 더해져 땅콩회항 사건이라는 초유의 항공사고를 탄생시키게 되었다. 그런데 땅콩회항 사건에서 사람들이 또한 공분했던 것은 조사과정에 있어서 객관적 중립성을 갖추어야 할 조사관이 조현아 부사장과 대한항공의 편의를 봐주었던 것이었다. 무엇보다 객관적·중립적으로 조사를 해야 했음에도 이러한 실망감을 안겨주었던 것은 개인의 부도덕함 보다는 시스템의 부재라는 평가를 하게 된다. 즉, 사고조사위원회의 독립성이 확보되고, 준사법기관으로의 엄격한 신분보장과, 절차보장이 확립되었다면 이러한 과오는 발생하지 않았을 것이다. 해외의 항공선진국의 사례를 살펴봐도 행정부와 독립하여 조직되고 있으며, 법률전문가의 참여를 통해 준사법기관으로서의 독자성을 충족하고 있다. 또한 항공사고·철도사고, 해양사고를 통합적으로 관할하여 조사위원회 자체의 인적·물적 조직을 확보하고 있었다. 이러한 점에 착안하여, 조사위원회의 독립성 확보를 위한 방안에 대하여 살펴보았는데, 국토교통부로부터의 인사적·재정적 독립과 법률전문가의 참여를 통한 준사법기관성의 확보, 수사절차에 준하는 엄격한 절차적 정당성의 보장, 장기적으로 유사한 기능을 수행하는 해양안전심판원과의 통합이 그것이다.