

선박교통관제에 관한 법률에 대한 비판적 고찰

신동호* · 지승현**†

* 대한법률구조공단 변호사 · 박사과정, ** 한국선주상호보험조합 부장 · 법학박사

A Critical Review of the Act on Vessel Traffic Services

Dong-Ho Shin* · Seung-Hyun Ji**†

* Lawyer · Ph.D. Student, Korea Legal Aid Corporation

** General Manager · Ph.D in Law, Korea P&I Club

요 약 : 선박교통관제는 선박의 안전 및 사고 예방을 위한 제도이다. 국제해사기구, 국제항로표지협회는 일찍부터 선박교통관제와 관련된 규정을 제정해 오고 있었다. 우리나라는 2019년 12월 03일에 선박교통관제에 관하여 「선박교통관제에 관한 법률」이라는 단행법을 제정하였고, 2020년 6월 4일부터 시행될 예정이다. 본 논문에서는 「선박교통관제에 관한 법률」의 제정배경을 살펴보고, 해당 법률 조항들을 비판적으로 검토하였다. 특히 선박관제사의 면책규정이 삭제된 연유를 집중적으로 검토하여 타당성 측면에서 동 법률의 개선방향을 제시하였다. 선박교통관제에 관한 단행법이 없는 대부분의 국가에서 우리나라의 법률을 참고할 수도 있다. 그러므로 「선박교통관제에 관한 법률」의 구성과 정의 부분 등에 대한 보완이 필요하다. 더불어 최초 법안 발의 시에 포함되었다가 입법과정에서 삭제된 선박관제사의 면책규정은 향후 법률 개정에서 재 반영되어야 한다.

핵심어 : 선박교통관제에 관한 법률(선박관제법), 선박교통관제(VTS), 선박교통관제사(VTSO), 해상안전법, 선박 입항 및 출항 등에 관한 법률(선박입출항법), 국가배상법, 면책규정, 민사면책, 형사면책

Abstract : *Vessel Traffic Services (VTS) is a system for ship safety and accident prevention. The International Maritime Organization (IMO), the International Association of Marine Aids to Navigation and the Lighthouse Authorities (IALA) established regulations related to VTS from an early stage. On December 3, 2019, South Korea enacted a special act called the "Act on Vessel Traffic Services (VTS Act)," which will take effect on June 4, 2020. In this paper, the background of this act's enactment is examined and its provisions are critically reviewed. In particular, the study intensively examines the reasons the immunity provisions for the VTS operator were removed and the current direction of improvements to the VTS Act is presented in terms of its feasibility. Most countries that do not have an Act related to VTS and its operator, refer to that of Korea. Therefore, it is necessary to reinforce the structures and definition of the VTS Act, as well as the immunity provisions for the VTS operator. The latter were removed during the National Assembly's legislation process, but were included in the initial bill, and should be reflected in subsequent revisions of the VTS Act.*

Key Words : *Act on Vessel Traffic Services (VTS Act), Vessel Traffic Services (VTS), Vessel Traffic Services Operator (VTSO), Maritime Safety Act, Act on The Arrival, departure, Etc. of Ships, State Compensation Act, Immunity Provisions, Civil Immunity, Criminal Immunity*

1. 서론

2007년 ‘허베이스피리트호’ 사고나 2014년 ‘세월호’ 사고처럼 선박사고는 인명 및 환경에 막대한 영향을 끼칠 수 있다. 이러한 선박사고 방지를 위하여 각국은 선박의 안전 및 사고 예방에 많은 노력을 해왔으며 선박교통관제도 그 노력의 일환이다. 국제해사기구(International Maritime Organization

이하 ‘IMO’라고 함)는 ‘해상에서의 인명과 안전에 관한 국제협약(이하 ‘SOLAS’라고 함) 제5장 제12규칙에서 선박교통관제(Vessel Traffic Services, 이하 ‘VTS’라고 함)의 개념과 기능을 정의했고, VTS서비스 수준, 관제사 자격, 훈련 등에 관한 ‘IMO총회 결의857호 해상교통관제지침(Guidelines For Vessel Traffic Services)’을 채택했다. 국제항로표지협회(International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities, 이하 ‘IALA’라고 함)는 관제사의 교육 및 자격에 관한 기준에 대한 권고서를 채택해 관제사의 교육과 자격요

* First Author : zeronimo20@klac.or.kr, 02-6923-9255

† Corresponding Author : paparot@naver.com, 02-3701-6830

건에 대한 표준지침으로 활용할 수 있게 하였다(Jang et al., 2019). 이처럼 국제기구 및 관련단체는 일찍부터 VTS의 중요성을 인식하였고 관련 규정들을 제정했다.

현재 우리나라는 1993년 포항항에 첫 VTS 도입 후 항만 VTS 15개소, 진도 등 연안 VTS 5개소 총 20개소의 VTS가 운용 중이다. 또한, 2023년까지 군산 연안 등 6개 연안 VTS가 추가로 설치 예정이다. 이처럼 VTS의 중요성과 규모가 날로 커지고 있음에도 불구하고 그를 뒷받침하는 법체계는 이를 따라가지 못하고 있었다. 따라서 선박관제에 관한 개별법의 필요성이 갈수록 높아졌고 2019년 12월 3일 「선박교통관제에 관한 법률」(법률 제16700호, 시행일 2020. 06. 04.)을 새로이 제정되었다(이하 ‘선박관제법’이라고 함). 「선박관제법」이 제정되기 전에는 선박교통관제에 관한 사항을 「해사안전법」과 「선박입항 및 출항 등에 관한 법률」(이하 ‘선박입출항법’라고 함)에서 언급하였었고, 세부 사항은 「선박교통관제의 시행 등에 관한 규칙」 등에 규정하고 있었다. 그러나 복수의 법률과 규칙에 편제되어 있는 관계로 여러 혼란이 야기되었다. 따라서 선박관제에 관한 사항을 단일법으로 일원화한 것만으로도 진일보한 것이다. 또한, 항공관제, 철도관제도 그 규정에 관한 개별법이 없는 상황에서 최초로 선박교통관제에 관한 사항을 단일법으로 제정된 것은 그 자체로 큰 의미가 있다.

다만, 최초로 시행되는 「선박관제법」의 일부규정의 미비점, 의안 발의 후 선박관제사 면책규정의 삭제 등 새롭게 제정된 「선박관제법」에 아쉬운 부분이 있어 이 논문을 작성하게 되었다. 이에 「선박관제법」의 제정 배경을 살펴보고, 「선박관제법」의 법률 조항들을 비판적으로 검토하며 문제점들을 짚어 보고자 한다. 특히 최초 황주홍 의원이 발의한 ‘선박교통관제에 관한 법률’(이하 ‘황주홍 의원 발의안’이라고 함)에 포함되었던 선박관제사의 면책규정이 삭제된 연유를 살펴보고 타당성을 검토해 보고자 한다.)

2. 선박관제법 제정 배경

2.1 선박교통관제 의의

「선박관제법」 제2조(정의)에 IMO SOLAS 제5장 제12규칙²⁾, IMO 총회 결의 857호 해상교통관제지침 및 IALA의 World VTS Guideline³⁾ 등에서 규정한 VTS 정의를 반영하여,

- 1) 황주홍 의원 대표발의, 의안번호 16024, 발의연월일 2018.10.19.
- 2) “VTS는 해상교통이 야기할 수 있는 유해한 영향으로부터 연안해상 설비와 해상작업위치, 근접해안지역, 해양환경의 보호, 항해의 효율성과 안전 그리고 해상에서의 인명안전에 기여한다(VTS contribute to safety of life at sea safety and efficiency of navigation and protection of maritime environment, adjacent shore area, work site and offshore installations from possible adverse effects of marine traffic)(Lee et al, 2005).

“선박교통관제”를 “선박교통의 안전을 증진하고 해양환경과 해양시설을 보호하기 위하여 선박의 위치를 탐지하고 선박과 통신할 수 있는 설비를 설치·운영함으로써 선박의 동정을 관찰하며 선박에 대하여 안전에 관한 정보 및 항만의 효율적 운영에 필요한 항만운영정보를 제공하는 것”이라고 규정하였다. 즉, 선박교통관제는 선박교통관제의 목적인 ①안전, ②효율성, ③환경보호 등을 달성하기 위해서 연안국의 선박관제사 등이 VTS 장비(RADAR, AIS, VHF, DF, CCTV, VTS Operator Console, etc) 등을 통하여 정보를 수집, 분석, 가공하여 대상 선박 등에게 제공하는 것이라 할 수 있다.

2.2 기존 법률의 문제점 및 제정 필요성

1) 해사안전법(법률 제17056호 일부개정 2020. 02. 18.)

「해사안전법」 제1조는 “이 법은 선박의 안전운항을 위한 안전관리체계를 확립하여 선박항행과 관련된 모든 위험과 장애를 제거함으로써 해사안전(海事安全) 증진과 선박의 원활한 교통에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 규정하였다. 따라서 「선박관제법」이 목적으로 하는 “선박교통의 안전 및 항만운영의 효율성을 높이고 해양환경 보호(선박관제법 제1조)”와 일맥상통한다고 볼 수 있다. 또한, 항공관제사에 관한 규정이 「항공안전법」에 철도관제사의 규정이 「철도안전법」에 편제되어 있는 것과 비교해도 특별한 것은 없다. 다만, 「해사안전법」상 선박관제에 관한 조문은 제36조(선박교통관제의 시행 등), 제36조의2(선박교통관제사) 단 2개 조문에 불과하다. 그마저도 제36조 제1항과 같이 “해양경찰청장은 선박교통의 안전을 도모하기 위하여 해양수산부령으로 정하는 구역에 대하여 선박교통관제를 시행하여야 한다.”라고 규정해 최소한의 범위도 정하지 않고 하위 법령에 위임했다. 위임 자체가 문제가 되는 것은 아니다. 또한 일반적으로 전문적, 기술적인 부분은 위임의 범위가 넓다. 그러나 최소한의 사항도 정하지 않고 전부 하위 법령에 위임한 것은 포괄위임금지 원칙에 저촉될 가능성이 높다.

2) 선박입출항법(법률 제17007호, 일부개정 2020. 02. 18.)

「선박입출항법」에 선박교통관제로 장을 구분하였고 제19조(선박교통관제의 시행), 제20조(선박교통관제의 운영 등), 제21조(선박교통관제사의 자격 및 업무), 제22조(선박교통관제 통신), 기타 정의, 과태료 등에 관련 규정이 있다. 특히, 「선박입출항법」 제19조는 해양수산부 장관이 해양경찰청장에게 관제업무의 위임의 근거규정이 된다. 또한, 동법 제20조는 관제대상선박의 의무, 선장의 책임, 절차, 적용대

- 3) VTS를 “선박교통의 안전과 효율성을 제고하고 해양환경을 보호하기 위해 고안된 연안국의 서비스 제공(to improve the safety and efficiency of vessel traffic and to protect the environment)”이라고 규정하고 있다 (Lee, 2014).

상 선박, 선박교통관제 시설관리 등에 관한 근거조항이다. 다만, 「해사안전법」과 마찬가지로 최소한의 사항만 규정했고 그마저도 대부분 하위 법령에 위임했다.

3) 기타(선박교통관제의 시행 등에 관한 규칙 등)

「선박입출항법」, 「해사안전법」에서 선박관제와 관련된 위임된 사항 등을 규정하였다(규칙 제1조). 동 규칙 제2조는 적용대상선박, 제2조의2는 선박교통관제구역(시행규칙에 위임), 제3조 선박교통관제에 관한 절차, 제4조 선박교통관제 시설관리, 제5조 선박교통관제사 자격인증 기본교육 등 선박관제에 관한 사항을 총 15개 조항에 걸쳐서 규정해 놓았다. 기타 세부사항을 「선박교통관제사 자격인증 교육 등에 관한 규칙」, 「선박교통관제 시설관리규정」, 「선박교통관제 운영규칙」 등에 규정하고 있다.

4) 선박관제법 제정의 필요성

우리나라는 VTS 업무를 1998년부터 2006년까지는 해양수산부가 담당하다가 2008년 9월부터는 항만 VTS는 해양수산부가, 연안 VTS는 해양경찰청이 담당하였다. 2014년 세월호 침몰사고를 계기로 항만 VTS와 연안 VTS 간 업무협조가 매끄럽지 못한 것이 문제화되어 2014년 11월부터 국민안전처 해양경비안전본부(현 해양경찰청)에서 VTS를 전담하는 것으로 업무가 일원화되었다(Park, 2019). 선박교통관제의 직무는 고도의 전문성이 요구되어 이와 관련한 법령 등의 소관 업무 담당부처도 전문성을 확보해야 한다. 따라서 해상교통관제는 해양경찰청의 고유한 업무임에도 해양수산부 소관 2개의 법률에 근거하여 운영되는 것은 업무담당 부처와 법령 소관부처가 이원화되어 전문성 확보가 어렵다. 또한, 해상교통관제 관련법령은 가장 기본적인 사항으로 국제적인 추세나 환경변화에 즉각적인 대응과 보완이 필요하다. 하지만 업무담당과 법령소관부처가 달라 어려움이 있었다. 따라서 안전, 항만 효율, 환경보호 등의 목적을 실현하기 위해 해상교통관제 업무의 전문성 확보 등을 위해 「선박관제법」의 제정의 필요성이 요구되었다(KLRI, 2015).

3. 선박관제법 검토

3.1 정의 등

「선박관제법」 제1조 정의에는 “제1호 선박교통관제, 제2호 선박교통관제구역, 제3호 선박교통관제사” 단, 3개만 있다. 예컨대 ‘선박’의 정의의 경우 「선박법」에서는 “선박이란 수상 또는 수중에서 항행용으로 사용하거나 사용할 수 있는 배”, 「선박안전법」에서는 “선박이라 함은 수상(水上) 또는 수중(水中)에서 항해용으로 사용하거나 사용될 수 있

는 것(선외기를 장착한 것을 포함한다)과 이동식 시추선·수상호텔 등 해양수산부령으로 정하는 부유식 해상구조물”, 「해사안전법」의 경우 “선박이란 물에서 항행수단으로 사용하거나 사용할 수 있는 모든 종류의 배(물 위에서 이동할 수 있는 수상항공기와 수면비행선박을 포함한다)”라고 규정한다. 「선박입출항법」의 경우 “선박이란 「선박법」 제1조의2 제1항에 따른 선박”이라고 규정하고 있다.

비록 관제대상선박이 「선박관제법」 제3조(적용범위), 제13조(관제대상선박)에 비교적 명확하게 규정되어 있지만, 선박의 개념 정의를 명확하게 하지 않는다면 향후 수상항공기, 수면비행선박, 해상구조물 등의 선박관제대상 포함여부가 문제가 될 수 있다. 또한, 명칭이 「선박교통에 관한 법률」이고 관제 대상이 선박인 점, 선박과 관련된 다수 법률이 그의 목적에 맞게 ‘선박’의 정의를 다양하게 규정하고 있는 점, 원 법률인 「해사안전법」이나 「선박입출항법」에 ‘선박’의 정의가 규정되어 있는 점 등을 종합적으로 고려하면 「선박관제법」 제2조 정의 부분에 ‘선박’의 정의가 없는 것은 기존 법률보다 완성도가 떨어져 보인다. 따라서 향후 「선박관제법」 개정 시 선박의 정의 부분을 추가하는 것이 「선박관제법」의 완성도를 높일 수 있을 것이다.

3.2 ‘정보제공’과 ‘지시’

선박교통관제의 의의에서 언급한 바와 같이 선박교통관제를 한마디로 정의하면 원칙적으로 ‘정보를 제공하는 것’이다. 이는 「선박관제법」 제2조 정의되어 있으며 관련 국제협약의 내용을 반영한 것이다. 다만, 「선박관제법」 제18조 선박교통관제사의 업무 제1호에 “선박교통관제구역에서 출입하거나 이동하는 선박에 대한 관찰확인, 안전정보의 제공 및 안전에 관한 조언·권고·지시”라고 규정된 부분에서 ‘지시’ 부분이 문제가 된다. ‘조언’, ‘권고’는 정보제공의 연장선에 있는 것으로 보아도 사회 통념상 크게 문제 되지 않는다. 하지만, ‘지시’의 경우는 사전적 의미를 찾아보지 않아도 정보제공의 수준은 넘어서는 것으로 생각할 수 있다. 국제규칙에서 지시에 대응하는 영문 표현은 ‘INSTRUCTION’이다. ‘INSTRUCTION’의 사전적 의미는 교육, 지시, 방법, 설명, 가르침 등이 있어 해석 시 지시가 아니라 ‘방법’이나 ‘설명’으로 해석한다면 정보제공의 틀에 넣을 수 있을 것이다.

그러나, 「선박관제법」을 살펴봐도 단순 정보제공을 넘어서 ‘지시’라고 볼 수밖에 없는 것이 분명히 존재한다. 「선박관제법」 제20조 제1항은 “선박교통관제사는 선박교통관제구역 내 해상기상상태, 항로상태, 해상교통량 및 해양사고 등을 고려하여 선박의 안전 확보를 위하여 필요하다고 판단되는 경우 선박의 입항·출항 및 이동시간을 조정할 수 있다”, 「선박관제법」 제26조는 “제14조 제1항 본문에 따른

선박교통관제에 정당한 사유 없이 따르지 아니한 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다”라고 규정하고 있어 관제대상 선박 등의 행위를 강제하고 있다. 그렇다면 「선박관제법」 상 ‘선박교통관제’는 정보제공이라고 정의해 놓고 동법 다른 규정에서 명백히 정보제공 범위를 넘어서는 ‘지시’도 선박교통관제라고 하는 것은 서로 상충하는 문제가 있다. 또한, 「선박관제법」 제2조 제1호 “선박교통관제란 안전에 관한 정보 및 항만의 효율적 운영에 필요한 항만운영정보를 제공”하는 것이라고 규정한 바 이를 예시적 규정이라고 해석하는 것도 문리적 해석의 범위를 넘어선 것이다. 비록 「선박교통관제 운영규칙」 제2조 제8호에 ‘지시’의 정의가 있지만 이를 상위법인 「선박관제법」에 적용하는 것은 문제가 있다. 따라서 「선박관제법」 상 ‘지시’에 관한 명확한 규정이 필요하다. 이는 선박관제사 업무수행시 권한과 의무의 한도를 명확히 설정해 혼란을 방지하고 적극관제를 실행할 수 있는 토대가 될 수 있다. 다만, 선박교통관제의 주 업무는 정보제공이 비교적 명확하고 기상악화 등의 특별한 요건을 갖춘 상황에서 선박 등에 지시를 할 수 있고 그마저도 선장의 판단에 따라 그 지시를 거부할 수 있는 점 등을 종합적으로 고려하면, 선박교통관제의 정의를 ‘안전에 관한 정보 및 항만의 효율적 운영에 필요한 항만운영정보를 제공하는 것 등을 말한다.’라고 개정하는 것도 고려해 볼 만하다.

3.3 항만 VTS와 연안 VTS 구별의 필요성

현재 우리나라는 20개의 VTS를 운용하고 있으며 15개는 항만 VTS, 5개는 연안 VTS이다. IMO총회 결의857호 ‘해상교통관제지침’ 2.1.2에서는 항만 VTS(Port or Harbour VTS)와 연안 VTS(Coastal VTS)를 구별하고 있으며 각 VTS의 목적이 다르다고 규정하고 있다. 즉, 항만 VTS의 경우 “주로 항만 또는 항구를 오가는 선박 교통(mainly concerned with vessel traffic to and from a port of harbour or harbours)”에 연안 VTS는 “해당지역을 통과하는 선박교통(mainly concerned with vessel traffic passing through the area)”에 관심을 갖는다. 또한, 연안 VTS의 경우 항만 VTS보다 선박관제사 1인당 넓은 면적과 많은 선박을 담당하게 된다. 이는 필연적으로 연안 VTS가 항만 VTS보다 선박당 정보제공의 빈도나 질의 저하로 이어진다. 마지막으로 목적에서 언급한 바와 같이 연안 VTS와 항만 VTS는 그 목적이 다르므로 관제대상 선박의 필요한 정보에 차이가 있다. 예를 들어 연안 VTS의 경우 대부분 통과선박이므로 항만의 사정이나 입출항에 대한 정보는 불필요하다. 따라서 명칭, 목적, 실질적 운영방식의 차이가 발생할 수밖에 없는 양 VTS를 「선박관제법」에서 구별하는 것이 필요하다.

3.4 포괄위임금지 원칙 위반여부

「헌법」 제75조에는 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항은 대통령령에 규정되어 있다. 이는 위임입법의 근거규정이자 위임입법의 한계를 정한 것이다. 즉, 하위 법령에 위임하는 것은 「헌법」 제75조에 의해 가능하나 그러한 경우에도 ‘법률에서 구체적으로 범위를 정하여’라는 한계를 지켜야 한다.

「선박관제법」 제정 전에도 「해사안전법」, 「선박입출항법」에 규정된 선박교통관제에 관한 사항은 대부분 하위 법령에 위임했는데 「선박관제법」도 마찬가지다. 예를 들어 동법 제11조(선박교통관제의 시행)를 살펴보면, 제1항 “관제구역은 대통령령으로 정한다.”, 동조 제4항 “설치 및 운영 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다” 등 많은 예산이 들어가는 선박교통관제에 관한 사항을 최소한의 기준도 정하지 않고 하위법령에 위임하고 있다. 전술한 바와 같이 전문적 기술적인 분야이므로 위임의 범위가 비교적 넓다고 해도 범위를 전혀 정하지 않고 하위법령에 위임하는 것은 포괄위임금지 원칙 위반 소지가 있다. 따라서 「선박관제법」에 최소한의 기준을 정한 후 하위법령에 위임해야 한다.

3.5 선박관제사의 면책규정

2018.10.19. 황주홍 의원 발의 안(선박교통관제에 관한 법률안), 2015.10.31. 해상교통관제(VTS) 관련 법제 개선에 관한 연구(한국법제연구원) 등에는 모두 선박관제사의 면책규정의 필요성을 인정하여 그에 관한 사항이 포함되어 있었다. 또한, 선박관제사의 면책규정은 단순히 선박관제사를 보호하자는 의미가 아니다. 이러한 장치를 통하여 선박관제사가 더 적극적으로 선박관제업무를 수행하여 선박교통관제의 목적인 ①안전, ②효율성, ③환경보호 등을 달성하기 위한 관제업무 환경을 조성해 주기 위한 것이다. 이처럼 중요한 규정임에도 불구하고 선박관제사의 면책규정은 「선박관제법」 입법과정에서 민사면책 규정은 해당 소위원회에서 삭제되고, 형사면책규정은 법사위에서 삭제되었다. 다음 장은 면책규정에 대해서 검토하기로 한다.

4. 선박관제사의 면책규정에 관한 소고

4.1 면책규정의 필요성

- 1) 선박관제사 면책조항관련 설문조사 및 결과분석
 - * 설문조사 방법
 - 설문대상: 전국 VTS관제사(약 460명)
 - 설문기간: 2020.4.27. ~ 2020.5.15.

· 설문은 총 15개 문항(기타의견 포함)으로 구성했고 1번부터 6번까지 형사면책조항4), 7번부터 12번까지는 민사면책조항5)의 필요성과 선박관제업무 수행의 상관관계에 관하여 알아보기 위하여 구성했다. 재확인하는 의미에서 13번은 민사, 형사면책조항 모두 필요한지 여부, 14번은 면책조항이 없어 책임회피를 위한 불필요한 정보제공을 한 적이 있는지에 관해서 물어봤다. 답변은 1에서부터 7까지로 구성했다.6)

· 설문결과: 각 항목의 평균값은 1번 1.28, 2번 1.65, 3번 2.29, 4번 1.67, 5번 2.92, 6번 2.15, 7번 1.41, 8번 1.87, 9번 2.25, 10번 1.76, 11번 2.96, 12번 2.33, 13번 1.41, 14번 1.72.

설문결과를 정리해 보면 현직 선박관제사는 13번, 1번 민사, 7번 형사 구분없이 ‘매우 그렇다’에 가깝게 응답해 선박관제사 면책규정의 필요하다고 답했다. 또한, 면책조항이 없어 3번, 4번, 9번, 10번 소극적으로 관제를 할 수밖에 없다는 입장이며 심지어 5번, 11번 선박교통안전에 저해된다고 느낀다고 답했다. 선박관제사는 면책조항의 부재로 인하여 자신의 권한과 비교해 과중한 책임에 대하여 부담을 느낄 수밖에 없는 상황이다. 이러한 상황을 피하고자 6번, 12번 면피성 행위를 할 수밖에 없고 그 일환으로 14번 불필요한 정보제공도 할 수밖에 없는 상황인 것으로 보인다. 또한, 기타의견으로 가장 많이 제시한 것이 면피성 정보제공이다. 이는 실무상 크게 문제 된다. 현대 선박은 정보를 습득하는 방법이 다양해 취득하는 정보가 매우 많다. 따라서 과도한 정보가 문제된다. 그런데 VTS에서 불필요한 정보를 자주 제공하면 선박입장에서는 정보공해로 생각할 수밖에 없다. 그로 인해 일부 선장은 관제구역에서 VTS의 VHF 채널을 ‘시끄럽다’ 이유로 끄고 다니는 경우도 발생한다. 따라서 선박관제사의 면책규정은 선박관제업무를 효율적으로 수행함에 있어서도 꼭 필요하다.

2) 선박관제사의 권한과 책임

「선박관제법」 상 선박관제사는 일부 ‘지시’ 할 수 있는 사항이 존재하지만 이의 적용은 매우 제한적이며, “선장의 판단 하에 선박을 안전하게 운항할 수 없는 명백한 사유가

있는 경우”에는 선박교통관제에 따르지 않을 수도 있다(선박관제법 제14조 제1항). 또한 실무상 선박에게 지시하는 경우는 거의 일어나지 않고 지시하는 경우라고 할지라도 구체적인 지시는 사실상 할 수 없다. 반면에 항공교통관제의 경우 침로, 속력 및 고도를 통제한다. 「항공안전법」 제84조 제1항에 “비행장, 공항, 관제권 또는 관제구에서 항공기를 이동·이륙·착륙시키거나 비행하려는 자는 국토교통부장관 또는 항공교통업무증명을 받은 자가 지시하는 이동·이륙·착륙의 순서 및 시기와 비행의 방법에 따라야 한다.”라고 규정하였다. 즉, 선박교통관제는 주로 ‘정보제공’ 임에 반하여 항공교통관제는 정보제공도 있으나 주로 ‘통제 및 지시’라 할 수 있다 (KLRI, 2015).

한글로 선박교통관제, 항공관제 모두 관제라는 단어가 들어가 선박관제와 항공관제가 동일하다는 오해가 발생한 것으로 보인다. 양자를 구성하는 영어 단어를 살펴보면 차이점을 명백히 알 수 있다. 선박교통관제는 관련 국제규칙에서 영어로 ‘Vessel Traffic Services’이다. 그에 반해 항공교통관제는 ‘Air Traffic control’이다. 또한, 선박관제사는 ‘VTS-Operator’, 항공관제사는 ‘AT-Controller’이다. 즉, 선박관제는 ‘Services’인 정보제공이 주를 이루고 항공관제는 ‘Control’인 통제, 지시가 주를 이루는 것을 반영한 것이다. 이런 관점에서 ‘선박교통관제에 관한 법률’을 ‘선박교통서비스에 관한 법률’로 개정하는 것도 향후 고려해 볼 만하다.

3) 정보의 비대칭성

현 관제시스템은 기술적 한계로 인하여 현장의 정보를 완벽하게 구현할 수 없다. 일부분에서 선박교통관제센터가 현장보다 우위에 있을 수 있다. 그러나 선박교통관제사가 RADAR, CCTV, AIS 등을 통한 간접정보보다 선박에서 취득하는 현장 정보(시정, 조류, 풍향, 풍속 등)가 더 정확한 경우가 많다. 예를 들면 선박에서는 육안으로 다른 선박의 움직임을 관찰할 수 있고 조류, 풍향, 풍속 등 여러 가지 항해에 필요한 요소를 즉각적으로 적용할 수 있다. 또한, 국제해상 충돌예방규칙에서 선박의 조우상태를 판단하는 기준은 대수속력(명시적 규정은 없으나 해석상 인정됨)이지만 관제시스템은 대지속력 기준으로 정보가 제공된다(Kim, 2018). 대지속력은 조석, 풍향, 풍속 등의 외력에 따라 조우상황을 오인할 수도 있다. 이러한 오인은 선박의 피항선, 유지선 등의 법적 지위에도 영향을 미친다. 이처럼 불완전한 정보제공은 해상교통관제의 기술적, 태생적인 한계이다. 따라서 선박교통관제는 선박의 안전 등을 위해 선장의 판단을 돕기 위한 보조수단으로 이해하는 것이 필요하다. 그렇다면 현장보다 더 정확한 정보를 취득할 수 없는 선박관제사에게 관련사고 발생 시 책임을 지우는 것은 가혹한 일이다.

- 4) 1번 선박관제법상 형사면책조항의 필요성 여부, 2번 선박관제법상 형사면책조항이 없어 선박교통관제 업무 수행 시 처벌의 두려움을 느낀다, 3번 선박관제법상 형사면책조항이 없어 선박교통관제 업무 수행 시 소극적인 관제업무를 수행한다, 4번 선박관제법상 형사면책조항이 있다면 좀 더 적극적으로 관제를 시행할 수 있다, 5번 선박관제법상 형사면책조항이 없어 적극적인 조치를 취하지 못해 선박교통안전이 저해된 경험이 있다, 6번 선박관제법상 형사면책조항이 없어 면피성 행위를 한 적이 있는지 여부.
- 5) ‘형사’를 ‘민사’ 대체, 다른 부분은 형사 설문지와 같음.
- 6) 1(매우 그렇다), 2(그렇다), 3(약간 그렇다), 4(무관), 5(약간 그렇지 않다), 6(그렇지 않다), 7(매우 그렇지 않다).

4.2 면책규정

일찍이 “선박 사고는 실질적 지배력을 가진 선장이 판단하고 책임지며 관제사의 지시에 고의 또는 중대한 과실이 없는 한 사고 발생의 책임이 없음을 명문화”할 필요성이 제기되어 왔다(KLRI, 2015). 그리고 「해사안전법」 제45조에는 “누구든지 선박의 안전을 위한 선장의 전문적인 판단을 방해하거나 간섭하여서는 아니 된다”라고 규정되어 있다. 또한, 최초의 황주홍 의원 법률안에는 “제20조(선박교통관제사의 면책) 선박교통관제사의 고의 또는 중대한 과실이 없는 한 사고발생에 따른 책임은 해당 선박의 선장에게 있다.”라고 법률안에 관제사 면책조항이 포함되어 있었다(단순히 ‘책임’이라 표현하여 불분명하나 선박관제사의 민·형사상 모든 책임에 관한 것으로 보인다). 그런데 이 면책규정은 입법과정에서 삭제되었다. 그렇다면 국회 입법과정에서 어떠한 논의가 있었는지 검토하고 면책규정 삭제 근거로 든 사유가 타당한지 살펴보기로 한다.

4.3 민사면책규정

1) 입법과정

박선춘 전문위원은 농림축산식품해양수산위원회에서 황주홍 의원 발의 안 검토과정에서 “선박관제사 면책조항의 필요성은 인정되나 관제사는 공무원 신분이므로, 민사책임은 국가배상법과 상충 우려가 있다”는 의견을 제시하였다. 이를 반영해 황주홍 의원 발의 안 제20조를 ‘선박교통관제사의 고의 또는 중대한 과실이 없는 경우 선박교통관제사의 형사책임을 면제’하는 내용으로 수정하였다. 즉, 선박교통관제사의 면책대상은 형사상 책임이라는 점을 명확히 하고, 형사책임을 ‘감경 또는 면제’할 수 있도록 다음과 같이 수정하였다(Park, 2019).

“제21조(선박교통관제사의 면책) 선박교통관제사가 관제업무 수행 중 발생한 해양사고에 대하여 선박교통관제사에 고의 또는 중대한 과실이 없는 경우에는 그 정상을 참작하여 해양사고에 대한 형사책임을 감경하거나 면제할 수 있다(Park, 2019).”

2) 공무원의 민사면책 조항 제정가부

민사책임에 대한 면책규정은 대표적으로 「응급의료에 관한 법률」(이하 ‘응급의료법’이라고 함) 제5조의2(선의의 응급의료에 대한 면책) “...응급의료 또는 응급처치를 제공하여 발생한 재산상 손해와 사상(死傷)에 대하여 고의 또는 중대한 과실이 없는 경우 그 행위자는 민사책임과 상해(傷害)에 대한 형사책임을 지지 아니하며 사망에 대한 형사책임을 감면한다.”라고 규정되어 있다. 또한, 2016년 윤관석 의원

「소방기본법」 일부개정 법률안(이하 ‘윤관석 의원 발의 안’이라고 함)에서 위 조항을 근거로 소방관의 민사면책조항 안을 발의하였다. 따라서 공무원의 민사 면책조항을 제정하는데 일응 문제가 없어 보인다. 다만, 2016년 윤관석 의원 발의 안에서 위 조항을 근거로 소방관의 민사면책조항 안을 발의 했음에도 해당 행정안전부 소위원회 검토과정에서 다음의 사유로 통과하지 못하였다. “①경과실인 경우는 국가 등이 배상하고, 공무원에게 배상책임이 없다는 것이 확고한 관례이며, ② 「응급의료법」 제5조의2는 제정 취지는 공무원이 아니라 구조의무 없는 자의 선의의 응급처치에 관한 것이다”(Park, 2016). 「응급의료법」 제5조의2의 대상이 공무원이 될 수 없는 것은 아니지만 앞에서 언급한 바와 같이 공무원에 대한 민사 면책규정이라고 단정하기는 어렵다. 또한 공무원의 면책조항은 「헌법」 제29조 제1항과도 문제가 될 소지가 있다. 따라서 아래에서 공무원 개인의 민사배상책임에 대해서 먼저 검토하기로 한다.

3) 공무원의 개인적 민사배상책임

「선박관제법」 제7조에는 “선박교통관제에 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 따른다”라고 규정해 선박교통관제에 관한 특별법임을 명시하였다. 따라서 박선춘 전문위원의 검토보고서에서 ‘ 「국가배상법」 과의 상충우려’라고 기술하였지만, 「헌법」 과 같은 상위법이 아닌 경우에는 신법, 특별법 우선원칙에 의해 크게 문제가 되지 않는다. 따라서 위 검토보고서에서는 자세히 언급하지 않았지만, 민사책임에 관한 면책규정은 단순히 「국가배상법」의 문제가 아니라 「헌법」 제29조 제1항과 연관되어 있다고 보여진다. 「헌법」 제29조 제1항의 단서 조항인 “공무원 자신의 책임은 면제되지 아니한다.”가 특히 문제가 된다.

① 학설(Kim, 2016)

공무원의 개인적 민사배상책임과 관련하여 대표적 학설로서 대위책임설, 자기책임설, 중간설이 있다.

i) 대위책임설: 「국가배상법」 제2조의 배상책임은 국가가 공무원의 책임을 대신하여진다는 입장이다. 이에 따르면 피해자는 공무원에게 직접 배상을 청구할 수 없다(국가가 공무원 대신 책임을 졌으므로).

ii) 자기책임설: 공무원은 국가의 기관이므로 공무원의 행위는 국가의 행위라는 입장이다. 즉, 국가는 자기의 책임을 부담하고 그 책임은 민법상 불법행위책임이라는 것이다. 따라서 국가의 배상책임과 공무원의 책임은 무관하므로 양

7) 제29조 제1항 공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가 또는 공공단체에 정당한 배상을 청구할 수 있다. 이 경우 공무원 자신의 책임은 면제되지 아니한다.

립 가능하여 피해자는 양자에게 선택적으로 청구할 수 있다는 입장이다.

iii) 중간설: 공무원의 위법행위가 경과실인 경우 자기책임, 고의, 중과실인 경우는 대위책임으로 본다. 이 설에 따르면 공무원의 피해자에 대한 직접책임을 부담하지 않는다.

② 판례

i) 현재 대법원 판례는 학설 중 중간설과 유사한 절충설을 취하고 있다고 판단된다. 대법원은 「헌법」 제29조 제1항 단서조항은 “공무원이 한 직무상 불법행위로 인하여 국가 등이 배상책임을 진다고 할지라도 그 때문에 공무원 자신의 민·형사책임이나 징계책임이 면제되지 아니한다는 원칙을 규정한 것이나, 그 조항 자체로 공무원 개인의 구체적인 손해배상책임을 범위까지 규정한 것으로 보기는 어렵다”라고 판시하였다. 또한, “「국가배상법」 제2조 제1항 본문 및 제2항의 입법 취지는 공무원의 직무상 위법행위로 타인에게 손해를 끼친 경우에는 공무원이 직무를 수행함에 있어 경과실로 타인에게 손해를 입힌 경우에는 그 직무수행 상 통상 예기할 수 있는 흠이 있는 것에 불과하므로, 배상책임도 전적으로 국가 등에만 귀속시키고 공무원 개인에게는 그로 인한 책임을 부담시키지 아니하여 공무원의 공무집행의 안정성을 확보하고, 반면에 공무원의 위법행위가 고의·중과실에 기한 경우에는 본질에 있어서 기관행위로서의 품격을 상실하여 국가 등에게 그 책임을 귀속시킬 수 없으므로 공무원 개인에게 불법행위로 인한 손해배상책임을 부담시키되, 다만 이러한 경우에도 그 행위의 외관을 객관적으로 관찰하여 공무원의 직무집행으로 보여 질 때에는 피해자인 국민을 두텁게 보호하기 위하여 국가 등이 공무원 개인과 중첩적으로 배상책임을 부담하되 국가 등이 배상책임을 지는 경우에는 공무원 개인에게 구상할 수 있도록 함으로써 궁극적으로 그 책임이 공무원 개인에게 귀속되도록 하려는 것이라고 봄이 합당하다”라고 판시했다(대법원 1996. 2. 15 선고 95다38677 전원합의체 판결).

따라서 피해자는 고의 또는 중과실 요건이 충족된다면 국가와 공무원 개인에게 중첩적으로 배상을 받을 수 있다. 다만, 경과실인 경우는 공무원 개인에게 청구할 수 없다는 것이 대법원 전원합의체 판례의 입장이다.

ii) 다만 위 전원합의체 판결 전 대법원 1994.4.12. 선고 93다11807 판결에서는 “공무원의 직무상 불법행위로 인하여 손해를 받은 사람은 국가 또는 공공단체를 상대로 손해배상을 청구할 수 있고, 이 경우에 공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 있는 때에는 국가 또는 공공단체는 그 공무원에게 구상할 수 있을 뿐, 피해자가 공무원 개인을 상대로 손해배상을 청구할 수 없는 것이다”라고 판시하여 공무원이 피해

자에게 직접적인 배상책임을 모두 부인한 바 있다. 이는 학설 중 자기책임설에 따른 것으로 판단된다.

iii) 또한, 위 전원합의체 판결(다수의견 8명)에서 별개의견 4명, 반대의견 2명으로 나누어 법리 공방이 치열했다. 특히, 반대의견을 살펴보면 “「헌법」 제29조 제1항 단서의 규정은 직무상 불법행위를 한 공무원 개인의 손해배상책임이 면제되지 아니한다는 것을 규정한 것으로 볼 수는 없고, 이는 다만 직무상 불법행위를 한 공무원의 국가 또는 공공단체에 대한 내부적 책임 등이 면제되지 아니한다는 취지를 규정한 것으로 보아야 한다. 「헌법」 제29조 제1항 및 「국가배상법」 제2조 제1항의 규정이 공무원의 직무상 불법행위에 대하여 자기의 행위에 대한 책임에서와 같이 국가 또는 공공단체의 무조건적인 배상책임을 규정한 것은, 오로지 변제자력이 충분한 국가 또는 공공단체로 하여금 배상하게 함으로써 피해자 구제에 만전을 기한다는 것에 그치는 것이 아니라, 더 나아가 국민 전체에 대한 봉사자인 공무원들로 하여금 보다 적극적이고 능동적으로 공무를 수행하도록 하기 위하여 공무원 개인의 배상책임을 면제한다는 것에 초점이 있는 것으로 보아야 한다. 공무원이 직무상 불법행위를 한 경우에 국가 또는 공공단체만이 피해자에 대하여 국가배상법에 의한 손해배상책임을 부담할 뿐, 공무원 개인은 고의 또는 중과실이 있는 경우에도 피해자에 대하여 손해배상책임을 부담하지 않는 것으로 보아야 한다. 주권을 가진 국민 전체에 대한 봉사자로서 공공이익을 위하여 성실히 근무해야 할 공무원이 공무수행 중 국민에게 손해를 가한 경우, 국민의 봉사자인 공무원이 봉사 대상이 되는 피해자인 국민과 직접 소송으로 그 시비와 손해액을 가리도록 그 갈등관계를 방치하는 것보다는 국가가 나서서 공무원을 대위하여 그 손해배상책임을 지고, 국가가 다시 내부적으로 공무원의 직무상 의무의 불이행 내용에 따라 고의·중과실이 있는 경우에만 구상의 형태로 그 책임을 물어 공무원의 국민과 국가에 대한 성실의무와 직무상 의무의 이행을 제도적으로 확보하겠다는 것이, 「헌법」 제29조 제1항 단서와 「국가배상법」 제2조 제2항의 취지라고 해석함이 이를 가장 조화롭게 이해하는 길이 될 것이다”라고 했다.

전원합의체 판결에 반대의견을 정리하면 「헌법」 제29조 제1항은 직무상 불법행위를 한 공무원 개인의 손해배상책임이 면제되지 않는다는 규정이 아니라 공무원의 내부적 책임 등이 면제되지 아니한다는 취지이다. 「국가배상법」 제2조 제1항의 규정은 오로지 변제자력이 충분한 국가 또는 공공단체로 하여금 배상하는 것뿐만 아니라 국민 전체에 대한 봉사자인 공무원들로 하여금 보다 적극적이고 능동적으로 공무를 수행하도록 하기 위하여 공무원 개인의 배상책임을 면제한다는 것이다.

선박교통관제에 관한 법률에 대한 비판적 고찰

iv) 정리하면 대법원은 원칙적으로 경과실은 공무원에게 직접 손해배상청구를 할 수 없으나 고의·중과실의 경우 피해자의 공무원에 대한 직접청구권을 인정하고 있다. 다만, 95다38677 전원합의체 판결 2년 전 93다11807 판결에서는 경과실은 물론, 고의 중과실도 피해자가 공무원에 직접 청구할 수 없다는 입장인 점, 전원합의체 판결 자체에서도 별개의견과 반대의견이 많아 의견이 분분한 점 등을 종합적으로 고려하면 우리나라 법체계에서 고의, 중과실과 무관하게 공무원 개인의 배상책임 금지하는 조항을 규정하는데 문제가 없어 보인다.

4) 선박관제사의 민사면책조항

우리나라에서 명시적으로 공무원의 민사면책 조항을 규정한 법은 없는 것으로 보인다. 그러나 선박을 직접 조종하는 선장이나 도선사의 경우도 책임제한(상법 제774조 제1항 제3호)을 할 수 있는 상황에서 주로 정보제공을 하는 제3자인 선박관제사가 제한 없이 민사상 책임을 부담하는 것은 형평의 원칙상 타당하지 않다. 또한 공무원의 형사면책 조항이 이미 제정되어 활용되고 있는 점, 소방관의 민사면책 조항에 대한 논의가 활발한 점, 헌법의 특징은 기본적으로 개방적이고 추상적이며 불확정적인 점 등을 고려하면 선박관제사의 민사면책 조항을 「선박관제법」 제정하는 것도 불가능한 것은 아니라고 본다.

경과실의 경우 이미 공무원 개인의 배상책임을 지지 않는 점 등을 고려하면 고의, 중과실을 제외한 민사 면책조항은 그 실효성이 떨어져 보일 수도 있지만, 선박관제사의 유사한 소방공무원의 경우 소방공무원 본인이 실제로 배상책임을 지는 경우가 많은 현실을 반영하면 이를 입법적으로 해결하는 것이 필요하다⁸⁾. 또한, 민사면책조항의 입법이 곤란하다면 선박관제사의 민사책임이 발생하는 경우 공무원 개인의 배상책임을 부인하는 쪽도 검토해 볼 만하다.

4.4 형사면책규정

1) 입법과정

법제사법위원회 체계자구 검토에서 정연호 전문위원(이하 ‘체계자구 검토’라고 함)의 다음과 같은 검토의견을 반영하여 선박관제사 면책규정이 최종 법률안에서 제외되었다(Jung, 2019).

○ 첫째, 형의 감경·면제의 요건이 불명확하다는 점임. 제정안은 선박교통관제사가 관제업무 수행 중 발생한 해양사고에 대하여 고의·중과실이 없는 경우 정상을 참작하여

형의 임의적인 감경·면제가 가능하도록 하였으나 감경·면제의 요건을 ‘해양사고’로 규정하여 범죄의 종류가 명확하지 않은 문제점이 있음. 참고로 「소방기본법」은 “소방활동으로 인하여 타인을 사상(死傷)에 이르게 한 경우”, 「119구조·구급에 관한 법률」은 “구조·구급활동으로 인하여 요구조자를 사상에 이르게 한 경우”로 되어 있음(Jung, 2019).

○ 둘째, 다른 공무원의 업무에 대한 형사책임과의 형평성을 고려할 필요성이 있음. 현재 공무원의 공무상 활동으로 인하여 발생하게 된 형사책임에 대한 임의적인 면책은 소방활동(「소방기본법」 제16조의5⁹⁾), 구조·구급활동(「119구조·구급에 관한 법률」 제24조¹⁰⁾), 긴급자동차의 운전(「도로교통법」 제158조의2¹¹⁾) 등의 경우에만 예외적으로 인정되고 있음. 이러한 활동은 공통적으로 그 행위의 긴급성과 그 활동으로 인한 사람의 사상이라는 상시적인 위험성이 충분히 인정되는 것으로 볼 수 있음. 그러나 선박교통관제업무의 경우 이러한 활동에 비해서는 그 업무에 대하여 인정되는 긴급성 및 위험성이 적다고 보일 뿐만 아니라 제정안은 해당 활동의 불가피성을 요건으로 규정하고 있지 않음. 또한 업무의 긴급성·위험성의 측면에서 선박교통관제업무와 비교될 수 있는 항공 관제사나 경찰공무원의 업무에 대해서도 이러한 면책규정을 두지 않고 있음을 감안할 때 형평성의 측면에서도 충분한 검토가 필요하다고 판단됨(Jung, 2019).

2) 공무원의 형사면책 조항 제정가부

앞에서 언급한 바와 같이 현재 공무원의 공무상 활동으로

9) 제16조의5(소방 활동에 대한 면책) 소방공무원이 제16조 제1항에 따른 소방 활동으로 인하여 타인을 사상(死傷)에 이르게 한 경우 그 소방 활동이 불가피하고 소방공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 없는 때에는 그 정상을 참작하여 사상에 대한 형사책임을 감경하거나 면제할 수 있다.

10) 제24조(구조·구급활동으로 인한 형의 감면) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 구조·구급활동으로 인하여 요구조자를 사상에 이르게 한 경우 그 구조·구급활동 등이 불가피하고 구조·구급대원 등에게 중대한 과실이 없는 때에는 그 정상을 참작하여 「형법」 제266조부터 제268조까지의 형을 감경하거나 면제할 수 있다.

1. 제4조 제3항에 따라 위급상황에 처한 요구조자를 구출하거나 필요한 조치를 한 자

2. 제13조 제1항에 따라 구조·구급활동을 한 자

11) 제158조의2(형의 감면) 긴급자동차[제2조 제22호 가목부터 다목까지의 자동차(가. 소방차, 나. 구급차, 다. 혈액 공급차량)와 대통령령으로 정하는 경찰용 자동차만 해당한다]의 운전자가 그 차를 본래의 긴급한 용도로 운행하는 중에 교통사고를 일으킨 경우에는 그 긴급활동의 시급성과 불가피성 등 정상을 참작하여 제151조 또는 「교통사고처리 특례법」 제3조 제1항(차의 운전자가 교통사고로 인하여 「형법」 제268조의 죄를 범한 경우에는 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다)에 따른 형을 감경하거나 면제할 수 있다.

8) 스페셜경제, “소방관들, 손해배상 소송에 사비 털지 않아도 돼, <http://www.speconomy.com/news/articleView.html?idxno=103224>, (2020.6.30. 확인).

인하여 발생하게 된 형사책임에 대한 임의적인 면책은 소방활동(「소방기본법」 제16조의5), 구조·구급활동(「119구조·구급에 관한 법률」 제24조(구조·구급활동으로 인한 형의 감면), 긴급자동차의 운전(「도로교통법」 제158조의2) 등의 경우가 있다. 따라서 우리나라 법체계상 공무원의 형사책임 면책조항을 제정하는데 문제가 없는 것으로 보이며, 이미 소방기본법 등 다른 법률에서 제정되어 활용하고 있다.

3) 선박관제사의 형사면책조항

체계자구 검토에서 ‘형의 감경, 면제의 요건이 불명확하다는 것’은 요건을 명확하게 하면 된다. 따라서 이를 원인으로 선박관제사의 형사면책조항을 전부 삭제한 것은 과한 결정이다. 예컨대 ‘해양사고’가 너무 포괄적이라면 ‘관제구역 내, 관제사의 정보제공행위 등으로 인하여’로 변경하면 문제가 없다. 체계자구 검토에서 ‘①다른 공무원 업무에 대한 형사책임과의 형평성’ 사유는 이미 「소방기본법」 등에 형사책임의 임의적 면책규정이 있는 상황에서 적절치 않다고 생각한다. 계속해서 강조하지만 선박교통관제의 본질은 정보제공이다. 따라서 선박관제의 경우 침해의 수준이 소방공무원이나 경찰공무원보다 현저히 낮은 수준이다. 소방공무원의 경우 민간인의 재산을 직접 파손할 수 있다. 경찰공무원의 경우도 직접 인권을 제한할 수 있어 침해의 수준이 현저히 높다. 즉, 선박관제는 직접적인 침해를 가할 수 없지만 경찰공무원과 소방공무원의 경우 인명, 재산에 직접적인 침해를 가할 수 있기 때문에 오히려 더 신중해야 한다. 그럼에도 침해의 정도가 중한 소방공무원의 경우 「소방기본법」 상 형사책임에 대한 임의적 면책규정이 존재하는데 침해의 정도가 훨씬 경미한 선박관제사의 경우 「선박관제법」에 형사책임 면책규정이 없는 것은 불합리하다. 따라서 유사공무원보다 침해의 정도가 경미한 선박관제사의 면책규정이 존재하는 것이 오히려 형평의 원칙상 타당할 것이다. 또한, 선박관제사의 정보제공을 선장은 언제든지 거부할 수 있고 선박의 최종판단은 선장의 고유권한(「해사안전법」 제45조)이므로 정보제공자에 불과한 선박관제사에게 형사상 책임을 묻는 것은 선박관제사를 위축시키고 결과적으로 적극적인 선박교통관제업무를 수행하는데 방해가 되는 결과를 초래한다. 마지막으로 ‘②예외적으로 인정되고 ③긴급성과 위험성이 충분히 인정되는 것’의 사유는 서론에서 언급한 ‘허베이스피리트호’ 및 ‘세월호’ 사고가 긴급성과 위험성 없었다고 할 수 있을지 되묻고 싶다. 위와 같은 사고뿐만 아니라 선박 통항 및 입·출항은 항상 사고의 위험이 상존한다. 선박교통관제업무를 긴급성과 위험성이 충분히 논의되지 못한 채 「선박관제법」에서 선박관제사의 형사면책조항이 전부 삭제된 것은 타당하지 않다.

5. 결 론

「선박관제법」 제정으로 우리나라의 선박교통관제에 관한 법체계가 진일보한 것은 분명하다. 대부분의 국가에서 선박관제에 관한 개별법을 운영하지 않는다(Park, 2019). 따라서 우리나라의 「선박관제법」은 다른 나라가 선박교통관제에 관한 개별법을 제정하거나 관련법을 정비할 때 우선하여 참조하고, 더 나아가 우리나라의 「선박관제법」이 국제표준이 될 수도 있다. 따라서 정부부처 소관 업무담당자들은 사명감을 갖고 「선박관제법」을 보완해 나갈 필요가 있다. 비교적 사소한 사항이라 할 수 있는 「선박관제법」 ‘정의’ 부분부터 보완해서 동 법상의 적용되는 선박이 무엇인지, 정보제공과 지시가 무엇인지 명확히 할 필요가 있으며, 항만 VTS와 연안 VTS의 구별도 필요하다. 또한, 「선박관제법」에서 최소한의 범위를 정하고 하위 법령으로 위임하여 포괄위임금지 원칙 위반 등의 논란을 사전에 방지하여야 할 것이다.

선박관제사는 원칙적으로 정보제공을 수행하므로 다른 공무원 보다 재산 침해나 인권적 침해의 정도가 훨씬 경미하다. 따라서 입법과정에서 선박관제사 면책규정의 삭제 이유로 제시되었던 다른 공무원과의 형평성 고려는 적절하지 않은 사유이다. 오히려 침해의 정도가 중한 다른 공무원보다 침해가 경미한 선박관제사가 형평성을 고려하면 면책규정이 더 필요하다. 또한, 긴급성과 위험성이 없어 선박관제사 면책규정이 불필요하다는 것은 선박교통관제와 선박사고에 대한 물이해에서 나왔다고 보인다. 대형 선박사고의 긴급성과 위험성을 논외로 해도 정부가 긴급성과 위험성이 없는 해상교통관제에 막대한 예산을 투입하지는 않을 것이기 때문이다. 따라서 입법과정에서 선박관제사 면책규정 삭제 근거로 든 사유는 합리적이지 않고 부당하다.

황주홍 의원 발의 안대로 선박관제사 면책규정 원안이 통과했다면 선박관제사는 마음의 부담 없이 적극적으로 선박관제업무를 수행 할 수 있었을 것이다. 이러한 선순환은 선박교통관제의 목적인 ①안전, ②효율성, ③환경보호 등을 달성하는데 용이하다. 이렇듯 선박관제사 면책규정은 단지 선박관제사를 위한 규정이 아니다. 따라서 입법과정에서 선박관제사 면책규정을 전부 삭제한 것은 매우 아쉬운 부분이다. 따라서 선박관제사 면책규정의 적용이 차후 법률 개정에서 반영되어야 할 것이다.

References

- [1] Jang, E. K., J. H. Kim, and Y. C. Jung.(2019), A Study on the Development of Key Competency Model for VTS

Operators, Vol. 9, Issue 3, p. 156.

- [2] Jung, Y. H.(2019), Review Report on the Act on Vessel Traffic Service, p2, 3, <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>.
- [3] Kim, D. H.(2016), Administrative Case Study, p. 506, 507.
- [4] Kim, I. H.(2018), Korean Marine Traffic Law, 5th Edition, p. 108.
- [5] KLRI(2015), The Korea Legislation Research Institute, A Study on the Improvement of Laws Related to VTS, p. 118, 229, 272.
- [6] Lee, E., Y. B. Heo, J. O. Kim, S. T. Park, G. An, J. S. Yun, G. N. Jeong, and S. B. Hong(2005), Vessel Traffic System, p. 15, 16.
- [7] Lee, J. W.(2014), A Review on Vessel Traffic Services and State Liability, Vol. 31, p. 1, 21.
- [8] Park, S. C.(2016), Review Report on Partial Revision of the Framework Act on Fire Services, p. 16, p. 17, <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>.
- [9] Park, S. C.(2019), Review Report on the Act on Vessel Traffic Service, p. 4, 6, 47, 48, <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>.

Received : 2020. 06. 01.

Revised : 2020. 06. 24.

Accepted : 2020. 06. 26.