

# 해상교통관제의 법적 문제에 대한 일고찰

김진권\*

\* 한국해양대학교 해사수송과학부 교수

## A Legal Study on the Vessel Traffic Services

Jin-Kwon Kim

\* Division of Maritime Transportation Science, National Korea Maritime University, Busan 606-791, Korea

**요 약** : 해상교통관제는 해상운송에서의 운영적·환경적 위험을 감소시키기 위한 수단으로써 전 세계 여러 주요 항만과 수역에서 이용되고 있다. 현재 각 국에서는 자국연안에서의 선박통제제도를 적극적으로 실시하고 있으며, 해운의 활성화와 더불어 항만의 안전성 확보를 위하여 각국은 VTS에 관한 국내법을 제정하여 이를 시행하고 있다.

우리나라도 VTS와 관련하여 여러 규정들을 두고 있으나 각 개별입법 내에 산재해 있는 실정이며, VTS를 운영하는 관제요원의 책임과 권한을 명확하게 규정하고 있지 아니하다. 이에 향후 VTS 운영과 관련한 법제의 정비에 관한 논의를 촉진시키는 선행연구로서 현행 VTS 운영과 관련한 법적 문제점을 지적하고 개선방향을 제시한다.

우선 VTS 관제범위에 관한 논의는 국제법적 측면의 법리 검토가 필요하리라 생각되며, VTS 관제요원의 권한과 책임에 있어 적극적 관제에 대한 개념의 정립과 더불어 관제요원의 개인책임과 중과실·경과실에 대한 해상고유의 특성을 반영한 해석이 되어야 할 것으로 생각된다.

**핵심용어** : 해상교통관제, 유엔해양법협약, 통항분리방식, 항로대, 국제해사기구

**Key words** : VTS, UNCLOS, Fairway, Separation Scheme, IMO

### 1. 서 언

해상교통관제(Vessel Traffic Services; 이하 'VTS'라 함)는 해상운송에서의 운영적·환경적 위험을 감소시키기 위한 수단으로써 전 세계 여러 주요 항만과 수역에서 이용되고 있다. 특히 1989년 알라스카의 프린스 윌리엄만에서 발생한 Exxon Valdez호의 좌초로 발생한 대형 유류오염은 직접적인 교통통제를 포함한 VTS 운영 확대의 필요성을 촉진시켰다. 결국 이를 통해 선박의 항행을 효율적으로 통제함으로써 사고의 방지 및 해양환경보호라는 목적을 달성하고자 한 것이다. 그 이후 각 국에서는 이러한 목적을 달성하기 위하여 자국연안에서의 선박통제제도를 적극적으로 실시하고 있다. 이러한 경우 통제의 형식은 어떠한 것을 취하더라도 선박의 항행권을 제한하게 되며, 통항분리방식의 경우 일정한 수역으로 통항의 흐름을 유도하면서 간접적으로 통항을 제한하게 된다. 또한 선위통보제도로 이를 보완하기도 하며, 위험지역에 설치하는 통항금지해역의 경우도 마찬가지이다.

어찌되었던 국제적으로 VTS의 성공을 위하여 국제적

협약의 필요성이 제기되고, 또한 해운의 활성화와 더불어 항만의 안전성 확보를 위하여 각국은 VTS에 관한 국내법을 제정하여 이를 시행하고 있다. 우리나라도 VTS와 관련하여 여러 규정들을 두고 있으나 각 개별입법 내에 산재해 있는 실정이며, VTS를 운영하는 관제요원의 책임과 권한을 명확하게 규정하고 있지 아니하여 그 신분상의 불안을 가중시키고 있다.

이에 본 연구에서는 향후 VTS 운영과 관련한 법제의 정비에 관한 논의를 촉진시키는 선행연구로서 현행 VTS 운영과 관련하여 법적 문제에 대한 문제제기와 해결방향을 제시하고자 한다.

### 2. VTS 운영에 관한 국내·국제법적 규정

#### 2.1 국제법적 규정

##### 1) 유엔해양법협약

1982년 채택된 유엔해양법협약은 세계 해양에 관한 질서 및 법에 관한 종합적인 제도를 규정하고 있다. 즉 해양의 이용을 위한 전통적 규정을 구체화하고 자원을 관

\* 대표저자: 김진권(정회원), jinkwon@mail.hhu.ac.kr 051)410-4234

리하기 위한 규정 등을 두고 있다. 그 결과로 연안국은 내수, 영해, 접속수역, 군도수역, 배타적 경제수역 및 대륙붕에 대해 관할권을 주장할 수 있으나, VTS를 중심으로 본다면 해상교통관제구역의 설정에 주의하여야 할 것이다. 즉 VTS 운영에 대한 연안국의 관할권은 영해에 한정되며, 영해를 벗어난 공해에서는 VTS의 강제적용이 배제된다.

이와 관련하여 유엔해양법협약에서 규정하고 있는 내용으로 영해내 항로대와 통항분리방식을 설정할 수 있고, 이를 이용하도록 요구할 수 있으며(제22조), 항행안전과 해상교통 규제 및 항행보조설비 등에 관한 국내법을 제정할 수 있고(제21조), 무해통항권을 벗어난 행위로 보여지는 경우에만 연안국이 개입할 수 있도록 하고 있다(제19조 제2항). 또한 연안국의 의무로서 통항선박에게 항행상의 위험정보를 제공하여야 하지만 무해통항을 해하지 아니하는 범위내에서 VTS를 실시하도록 하고 있다(제24조). 그 이외에 국제항해에 사용되는 해협에서 항로대와 통항분리방식을 설정할 수 있으나, 이에 대한 VTS 권한은 선박의 무해통항을 제한하거나 방해할 수 없으며(제42조 제2항), 해협이용국과 해협연안국의 의무에 관한 규정(제43조) 등이 있다.

## 2) 국제해사협약 및 관련 지침

국제해사기구(International Maritime Organization; 이하 'IMO'라 함)는 1958년에 협약에 의해서 설립된 유엔 산하 전문기구로서 해운에 영향을 미치는 제반 기술사항에 대하여 정부간의 협력을 촉진하고, 해상안전과 해양오염을 방지하고 해상보안을 강화하기 위한 실질적인 기준을 채택하고 있다.

VTS제도의 설립, 조직 및 실시와 관제요원의 훈련 및 증명 등에 대한 주요 협약으로 SOLAS, COLREG, STCW, SAR, IMSO, OPRC, HNS 협약 등이 있다. 이 가운데 SOLAS 협약 제5장 제12규칙에 해상교통관제에 관한 규정을 두고 있는데, VTS는 해상인명의 안전, 항해의 안전과 해상교통으로 인해 야기될 수 있는 유해한 영향으로부터 해양환경 등을 보호하기 위해 설립되는 것으로서 연안국은 필요성에 대한 판단과 그에 대한 필요한 조치를 하여야 할 의무를 부과하고 있다. 그리고 VTS의 설립시에는 IMO의 '해상교통관제지침'을 가능한 준수하도록 하여 통일성을 꾀함과 동시에 VTS의 범위는 연안국의 영해내 해역을 원칙으로 강제 적용하도록 규정하고 있다.

여기에서 말하는 IMO의 '해상교통관제지침'은 IMO 제 20차 총회 결의서 857호 "해상교통관제지침"(Resolution A.857(20) "Guidelines for Vessel Traffic Services")으로써 해상교통관제와 관련된 용어의 정의, 책임과 의무, 통신과 보고, 조직, 참여선박의 책임과 의무, VTS 시행 계

획 지침과 VTS 관제요원의 자격 및 훈련 등에 관한 내용을 담고 있다.

## 2.2 국내법적 규정

VTS 운영과 관련되는 규정은 개항질서법 제28조 항만관제와 동법 시행규칙 제11조 항만관제절차 및 해상교통안전법 제45조 교통안전특정해역의 설정 및 관리 등이다. 특히 VTS 시행과 관련하여 해양수산부 훈령 제330호 「지방해양수산청해상교통관제운영규정」, 훈령 제344호 「해상교통관제센터복무규정」 및 훈령 제354호 「해상교통관제시스템시설관리규정」이 있다.

이 가운데 개항질서법 제28조 및 해상교통안전법 제45조 규정의 업무수행을 위하여 제정된 규정은 「지방해양수산청해상교통관제운영규정」으로, 해상교통관제를 적극적인 해상관제 운영체제로 전환하여 안전기능 강화 및 항만 서비스 질을 높이고, 관제감시구역 세분화 책임운영과 PTMS, AIS, 연안 VTS 등 통합운영을 위한 광역관제 운영기준을 마련하여 지방청의 해상교통관제 세부운영 절차를 정하기 위한 것이다.

## 3. VTS의 권한과 책임에 관한 법적 문제

### 3.1 관제범위에 관한 문제

#### 1) 문제의 제기

일반적으로 관할 항만구역에서는 그 지방의 법령, 규칙에 따라 VTS 센터에서 선박에 지시를 내릴 수도 있고 순수한 조언도 할 수 있다. 그러나 국제적 차원에서 문제점이 대두되고 논란의 여지가 많은 부분은 연안수역 및 국제법이 적용되는 공해상에서의 VTS의 권한이다.

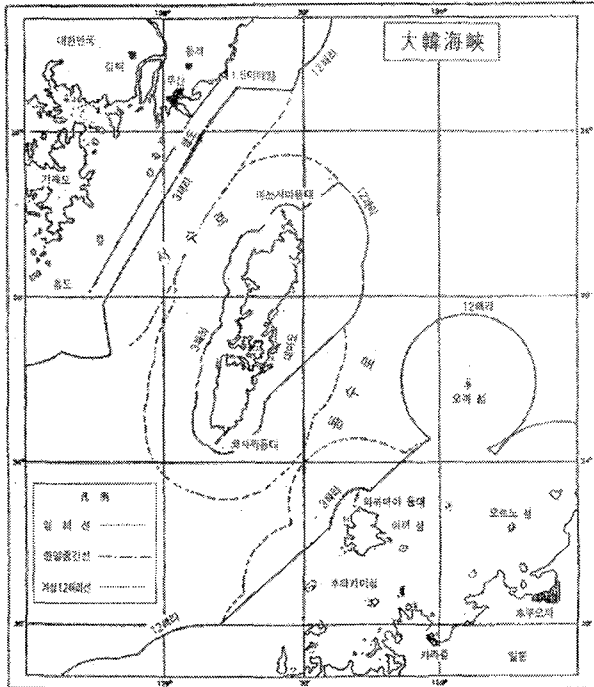
특히 우리나라의 경우에는 부산항 부근 대한해협에서의 영해범위는 3해리로 축소 조정되어 규정되어 있다. 그러므로 실제 VTS 관제범위와 해상교통안전특정해역이 영해를 벗어나 있는 실정이다. 이러한 경우에 SOLAS 협약 제5장 제12규칙에 규정되어 있는 해상교통관제규정의 마찰이 있다. 즉, VTS의 범위는 연안국의 영해내 해역을 원칙으로 강제적용 할 수 있도록 규정되어 있기 때문이다.

헌법 제6조 제1항의 규정에 따라 일반적으로 승인된 조약과 국제법규는 국내법과 동일한 효력을 가지므로, SOLAS 협약도 국내법과 동일한 효력이 있다 할 것이므로 그에 따라 VTS의 범위는 영해로 한정된다고 보아야 할 것이다.

#### 2) 검토 방향

VTS 관제범위와 관련하여 부산항 부근 대한해협에서

문제가 되는 것은 우리의 영해범위가 3해리로 축소 조정



<그림 1> 대한해협의 영해범위

되어 있다는 것이다. 이와 관련하여 우리나라가 대한해협에서 영해범위를 3해리로 축소한 것에 대하여 국제법학자의 의견이 분분하며, 그 중 하나가 대한해협이 국제해협이므로 한국이 이 수역에서 일방적인 규제를 하기가 곤란하다는 점과 강대국이었던 구 소련과 미국과의 마찰을 회피하기 위한 고려가 참작되었을 가능성에 대한 추정이다. 그러므로 현재 우리나라 「영해 및 접속수역법」에 대한 개정을 통하여 영해의 범위를 12해리로 복원시켜야 한다는 견해가 있다(김영구, 1999).

입법론적으로 12해리로 복원된다면 VTS 관제범위와 관련된 문제가 해결될 것이지만, 영해 범위의 조정은 그만큼 난관이 있는 작업이므로 해상교통안전을 확보하기 위한 다른 방안을 검토하면, 국제항해에 이용되는 해협에 대한 항로대 및 통항분리방식의 설정에 대한 연구를 진행하여 대한해협에 설정이 가능하다면 부산항과 연계하는 방안이 있다. 다만, 이러한 경우도 일본과의 협의가 있어야 하며 현재 국제법에 있어 쟁점이 되고 있는 사항 중의 하나이다.

다음으로 「영해 및 접속수역법」에 따라 24해리의 접속수역 해역이 설정되어 있으므로 이와 관련하여 VTS의 관제범위를 어떻게 볼 수 있는지에 대하여 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

접속수역(contiguous zone)이란 연안국이 설정한 영해 범위 밖의 일정한 수역(영해기선으로부터 24해리 이내)으로서, 연안국이 자국의 영토 또는 영해 내에서의 관세·재정·출입국·보건 위생에 관한 법규 위반을 예방하기

나 처벌할 목적으로 제한적인 국가관할권을 행사하는 수역을 말한다(유엔해양법협약 제33조).

이와 관련하여 연안국은 자국의 영토나 영해 내에서 발생한 범칙행위에 대해서만 접속수역 내에서 규제할 수 있을 뿐이고, 접속수역 내에서 연안국의 국내법을 어긴 경우에는 직접적인 관할권을 행사할 수 없는 것이 유엔해양법협약 제33조의 해석 원칙이다. 그러나 접속수역에 대한 현재의 국가 관행의 추세로 볼 때, 접속수역에서의 연안국 관할권은 유엔해양법협약 제33조의 규정에도 불구하고, 보다 광범위하며 강력한 것으로 해석될 수 있다고 한다. 즉, 접속수역의 보호이익으로서 연안국의 국가안보를 포함하고, 관할권의 내용에 입법적 관할권까지 포함시키는 관행이 널리 수용되고 있으며, 이러한 관행은 관습법으로 인정받을 수 있을 정도로 광범위한 지지를 받고 있다는 것이다(최종화, 1999).

미국 법원도 1974년 Taiyo Maru 사건을 통하여 「영해 및 접속수역협약」 제24조가 열거하고 있는 4가지의 보호이익은 한정적인 것이라기보다는 예시적인 것에 불과하므로 접속수역에서는 비록 국제협약상 명시되지 않았지만 어업이익도 보호되어야 한다고 이러한 추세를 지지하였다. 미국 판례를 그대로 수용할 수는 없지만 접속수역에서의 관할권 내용이 한층 확장되는 추세를 보여주고 있는 사례임에는 분명하다.

그러므로 부산항 부근의 효율적 해상교통관제를 달성하기 위하여 접속수역제도의 활용가능성에 대해서도 검토할 필요가 있으리라 생각한다. 하지만 이에 관해서는 국제법·해양법학자의 논의가 필수적인 사항으로 국제법에 대한 지식이 미천한 사람이 VTS 제도에 대한 검토과정 중 도출되는 문제 제기로 생각해 주시길 바란다.

### 3.2. 관제요원의 불법행위에 대한 개인책임

#### 1) 문제의 제기

VTS 운영상 당국의 과실이나 부주의 등으로 인하여 사고가 발생되었을 경우 그 손해에 대한 VTS 당국의 책임문제와 관련한 판례 및 자료는 거의 없는 실정이다. 결국 VTS 관제요원도 공무원인 관계로 공무원의 행정행위에 대하여 행정법상 행정구제에 관한 법리가 적용된다고 볼 것이다. 즉 국가행정기관의 작용으로 권리 또는 이익이 침해되었거나 될 것으로 주장하는 자가 행정기관이나 법원에 원상복구·손해전보 또는 당해 행정작용의 취소·변경을 청구하거나, 기타 피해구제 또는 예방을 청구하고, 이에 대하여 행정기관 또는 법원이 이를 심리하여 권리·이익의 보호에 관한 판정을 내리게 되는 것이다.

특히 국가행정기관의 행정은 그 기관인 자격에서 행동하는 공무원의 행위에 지나지 않으므로, 국가배상법에 의한 국가의 손해배상책임으로 귀결될 것이다. 국가배상법 제2조는 공무원의 위법한 직무집행행위로 인한 국가 또

는 지방자치단체의 배상책임과 공무원의 행위가 고의 또는 중대한 과실이 있는 때에는 당해 공무원에게 구상할 수 있도록 규정하고 있으므로, 결국 VTS의 관제행위에 따른 관제요원의 위법한 직무행위는 국가배상책임으로 귀착된다. 다만, 이러한 위법행위가 고의 또는 중대한 과실이 있는 때에는 VTS 관제요원에게 그 책임이 구상된다고 할 것이다.

하지만 해상교통관제를 행하고 있는 VTS 관제요원에 대한 개인책임의 비중을 높이는 것은 사실상 관제의 효과를 떨어뜨리는 결과를 초래하게 되므로 이에 관한 내용을 살펴보고자 한다.

## 2) 검토

우리나라 현행법의 관련규정을 보면, 헌법 제29조 제1항은 "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."고 규정하고 있고, 이 헌법규정을 실현하기 위하여 제정된 국가배상법은 제2조 제1항 본문에서 "국가 또는 지방자치단체는 공무원이 그 직무를 집행함에 당하여 고의 또는 과실로 법령에 위반하여 타인에게 손해를 가하거나, 자동차손해배상보장법의 규정에 의하여 손해배상의 책임이 있는 때에는 이 법에 의하여 손해를 배상하여야 한다."고 규정하고, 제2조 제2항에서 "제1항 본문의 경우에 공무원이 고의 또는 중대한 과실이 있는 때에는 국가 또는 지방자치단체는 그 공무원에게 구상할 수 있다."고 규정하고 있다.

### ① 공무원의 개인책임에 대한 학설

첫째, 부정설(대국가적 청구권설)이 있다. 이 학설은 공무원의 직무상 불법행위로 손해를 입은 피해자에 대하여 국가나 지방자치단체가 책임을 지는 것은 별론으로 하고, 그 공무원 개인은 어떠한 경우에도 직접 손해배상책임을 지지 않는다는 입장이다. 우리나라와 일본의 다수설이라고 할 수 있다. 이 학설의 논거는 국가 또는 공공단체가 손해배상을 하면 피해자의 구제는 완전히 만족되어 책임의 중복존재는 무의미하며, 국가가 대위책임을 배상하는 이상 경제적으로 배상능력이 충분하지 못한 공무원에게 개인책임을 부담시켜도 불법행위의 목적달성에 별로 도움이 되지 아니하며, 공무원 개인책임을 추궁하면 공무원의 직무집행을 위축시켜 공무원수행에 지장을 초래할 염려가 있으며, 헌법 제29조 제1항 단서의 '이 경우 공무원의 책임은 면제되지 아니한다'는 규정은 1차적으로 공무원의 국가내부에서의 책임(기관내부에서의 변상책임, 공무원법상의 책임 등)을 명시하는 것이고 2차적으로는 공무원의 국민에 대한 책임, 즉 형사책임 및 정치적 책임을 밝히는 규정이라는 것 등이다.

둘째, 긍정설(선택적 청구권설)이 있다. 이 학설은 국가배상책임과 공무원 자신의 책임은 양립할 수 있고, 고의 또는 중과실이 있는 경우는 물론 경과실의 경우에도 가해공무원은 피해자에 대하여 직접 손해배상책임을 져야 한다는 입장이다. 따라서 피해자는 국가 등은 물론 행위자인 공무원 개인에 대하여도 선택적으로 손해배상을 청구할 수 있다는 견해로서 우리나라와 일본의 소수설이다. 이 학설의 주된 논거는 민법에서는 기관 개인 또는 피용자 자신의 피해자에 대한 직접책임을 인정하고 있는데, 공무원에 대해서만 다른 취급을 할 필요가 없다는 점, 국가배상법이 공무원의 직권남용에 대하여 국민에 의한 개별적인 감독작용을 담당하고 있는 측면을 무시할 수 없기 때문에 공무원 개인에 대한 직접적인 배상청구는 그 구체적 표현으로서 존중되어야 한다는 점, 경과실의 경우에 구상권의 제한이 있으나 구상권은 국가와 공무원과의 내부관계의 문제이지 대외관계를 구속할 수 있는 것은 아니라는 점, 헌법 제29조 제1항 단서에 '이 경우 공무원의 책임은 면제되지 아니한다'라고 규정하여 국가 등에 대한 배상청구권은 공무원 자신의 책임을 면제하는 것이 아님을 명백히 하고 있는 점, 공법관계의 특색은 직무행위가 국가 등의 작용으로 볼 수 있는 경우에 한하여 인정되는 것이고, 공무원 개인의 행위에는 당연히 민법이 적용되어야 하며 또한 국가배상법의 규정은 피해자 보호를 위한 규정이지 공무원의 책임을 감경하기 위한 규정은 아닌 점 등을 들고 있다.

셋째, 제한적 긍정설(절충설)이 있다. 이 학설은 공무원에게 고의 또는 중과실이 있는 경우에 한하여 가해공무원의 피해자에 대한 직접적 손해배상책임을 인정한다는 입장으로서 우리나라와 일본의 소수설이다. 이 학설의 주된 논거는 국가배상법 제2조의 책임은 국가의 자기책임으로 볼 것이며, 피해자에 대한 국가의 배상책임과 공무원의 책임은 별개의 문제이며, 국가배상제도가 피해구제의 측면과 동시에 공무원집행의 적정을 담보하는 기능 및 공무원에 대한 국민의 감시적 기능까지도 가지고 있다고 할 것이고, 국가 등이 배상하더라도 결국 그것은 세김에 의하여 충당되어야 하며 구상권행사는 행정의 내부문제이며, 부정설이 내세우는 공무의 원활한 수행보장이라는 요청은 경과실의 경우까지 포함시킬 수는 없고 다만 경과실의 경우까지 개인책임을 인정하게 되면 현대의 행정활동이 극히 복잡 다양화하여 공무원이 공무원수행에 있어 경과실에 의한 권리침해를 범하는 것이 흔히 있을 수 있음에도 그런 경우까지 개인책임을 지우는 것은 너무 가혹하다는 것 등이다.

### ② 공무원의 개인책임에 대한 판례의 입장

고의·중과실에 의한 행위는 국가 등의 기관행위로 볼 수 없으므로 대위책임이지만, 경과실에 의한 행위는 기관

행위로 볼 수 있으므로 자기책임이라고 한다. 이는 국가배상법 제2조 제2항이 고의 또는 중과실의 경우에만 공무원에 대한 구상권을 인정하고, 경과실의 경우에는 인정하지 않고 있음을 논거로 한다(대법원 1996.2.15. 선고 95다38677). 우리나라 판례의 입장이다.

즉 공무원의 경과실로 인한 행위의 경우에는 공무원의 행위는 국가 자신의 행위로 보아 선택적 청구를 부정하고, 공무원의 고의·중과실로 인한 행위의 경우에는 국가 자신의 행위로 볼 수 없고 공무원 개인의 행위로 보아야 할 것이나 국가배상법이 피해자인 국민을 보호하기 위하여 국가에게 배상책임을 인정하였으나, 공무원 자신의 행위로서의 품격을 잃는 것은 아니므로 공무원 개인에게도 선택적으로 청구할 수 있다는 견해이다.

### ③ VTS 관제요원에 대한 적용

VTS 관제요원은 국가공무원으로서 선박의 안전운항을 확보함으로써 사고를 방지하고 환경적 위험을 감소시키는 역할을 수행하고 있다. 앞에서 살펴보면 국가배상법상 공무원의 책임에 관한 법리를 살펴보았을 때, 현재 판례의 입장은 경과실에 의한 행위의 경우에는 선택적 청구를 부정하고, 고의·중과실에 의한 행위의 경우에는 선택적 청구를 긍정하는 견해, 즉 공무원 자신에게 책임을 구상할 수 있다는 입장이다.

학설의 대립이 있는 부분이지만, 일단 판례의 입장에서 살펴보면 VTS 관제요원은 자신의 고의 또는 중과실의 경우에 한하여 개인 책임을 부담하며, 직무상 경과실에 의한 경우에는 개인 책임을 부담하지 아니한다.

일반적으로 고의란 위법한 작위나 부작위행위의 발생가능성을 인식하고서 그 결과를 의욕하거나 최소한 인용하는 것을 말하고(인용설), 과실이란 마땅히 기울여야 할 주의를 태만히 하거나 부주의로 인해 어떠한 위법한 결과가 초래되는 것을 의미한다. 즉 행위자의 부주의에 의하여 위법한 결과의 발생을 인식하지 않은 것을 말하는 것이다. 이 가운데 중과실은 주의의무의 위반이 현저한 과실, 중대한 과실, 즉 현저한 부주의, 태만의 경우로서 조금만 주의를 하였다면 충분히 피해의 발생을 막을 수 있었음에도 그 주의조차 태만히 한 강도의 주의의무위반이라 할 수 있다.

VTS의 경우에는 VTS 운영도중 자리를 비우는 행위, 업무시간에 잠을 자는 행위 등 VTS 운용과 관련하여 현저한 부주의 또는 태만의 경우에만 중과실을 인정한다고 보아야 할 것이다. 물론 개별적 상황에 대하여 모든 요소를 종합적으로 고려하여 판단하게 될 것이다.

그리고 국가책임으로 귀속될 수 있는 경과실에 대한 판단에 있어 그 경계가 모호하고 불확정적이라 할 수 있다. 법률적 의미로 경과실이라 함은 선량한 관리인이 주의를 기울이지 않음으로써 일어나는 가벼운 과실로 판단

기준은 일반인의 평균적 의미의 주의의무를 말한다. 그런데 해상교통관제의 특성상 경과실이 의미하는 평균적 주의의무라는 것에 대한 판단에 유의할 필요가 있을 것이다.

해상교통관제는 항공관제와 같이 항공기의 이·착륙 등 모든 상황에 대한 사실적 관제의 개념이 아니라, 통상 선박에서 선원이 해상업무에 대해 갖는 선원의 상무(seamanship)라는 개념에 더하여 안전항해에 대한 선장의 책임을 해하지 아니하는 전통적 해상관습을 고려하여야 한다는 의미이다. 즉 항공관제와 같이 모든 사항을 관제요원의 지시에 의하여 이루어지는 것이 아니라 각 선박이 해상에서 처해져 있는 특유의 상황에 대하여는 1차적으로 선박의 안전항해에 대한 선장의 책임이라 할 수 있을 것이며, VTS는 선박의 안전항해를 지원하고 원조하는 보조자적 위치에 있는 것이라 볼 수 있을 것이다.

이에 관해서는 IMO의 해상교통관제지침에서도 인정하고 있는 사항으로 VTS 운영은 안전항해에 대한 선장의 책임을 해하지 아니하며, 선장과 도선사간의 전통적 관계를 저해하는 것은 아니라는 규정을 두고 있다. 또한 이에 따라 우리나라 지방해양수산청 해상교통관제운영규정 제19조 제2항에도 “선박의 안전한 운항을 위한 선장의 권한을 침해할 수 없다”라는 규정을 두고 있다.

결국 VTS 관제요원의 경과실에 대한 검토에 있어 이러한 해상고유의 특성에 대한 반영이 있어야 될 것으로 생각된다. 그럼에도 불구하고 공무원행위의 위반으로 인정할 수 있는 사안에 대해서는 경과실의 책임을 지워야 할 것이다. 예를 들어, 다른 관제요원이 통상적인 주의의무로 업무를 완수할 수 있는 사항에 대하여 업무와 관계없는 다른 행위를 잠깐 하는 동안 주의를 다하지 못한 경우는 중과실로 인정하기는 어려울지라도 과실의 책임은 인정된다 할 것이다.

그러므로 통상적인 업무와 관계없는 행위의 개입으로 인하여 사고를 유발하였다면 과실의 책임이 있다할 것이나, 통상적인 주의의무를 다하는 가운데 이루어지는 경과실은 선박의 안전항해를 지원하는 입장에서 선박에서 1차적으로 확인하고 선박의 개별상황에 대한 판단이 먼저 선행되어야 할 것으로 생각된다. 이에 대한 논의가 보다 진전되어야 할 것으로 보인다.

## 3.3 적극적 관제의 개념

### 1) 문제의 제기

「지방해양수산청해상교통관제운영규정」에서 적극적 관제라 함은 관할 관제구역안에서 입·출항 선박 통항량이나 대상선박 등을 고려하여 항로여건 및 해상환경에 따른 위험구역을 통항하는 선박에 대하여 규정된 관제절차에 따라 적극적인 방법으로 관제하는 것을 말한다. 그러므로 관찰확인, 정보제공 및 조언·권고에 이어 VTS

관제요원의 판단에 따라 법규 또는 규정에 명시되어 있는 사항을 따르도록 지시할 수 있으며, 명백한 사고위험에 처할 우려가 있는 경우 시정 또는 안전조치를 요구하는 지시를 할 수 있다. 하지만 이러한 적극적 관제라는 어휘에 대하여 VTS 관제요원이 가지는 업무에 대한 부담감은 상당히 큰 것으로 생각된다. 즉, 해상교통관제에 있어 선박의 운항에 대하여 적극적인 자세로 개입하라는 의미로 받아들이고 그에 따른 징계 문제에 대하여 부담감을 가지는 것 자체가 오히려 효율적이고 적극적인 자세로 관제에 임할 수 없도록 하기 때문이다.

## 2) 검토

VTS 운영당국 및 관제요원의 입장에서 통상적으로 신중하고 주의 깊게 관찰지역 전체에 대한 교통상황을 비교적 완전하게 파악하고 있지만, 개별 선박의 특수 상황에 대하여는 불완전하다는 것을 인정한다면, 선박조종에 대한 세밀한 부분에 대한 개입은 안전한 운항을 오히려 해할 수 있다. 그러므로 본선의 침로 또는 조종 명령 등 본선에 적극적으로 개입할 경우에는 보다 신중할 필요가 있으며 최종적인 판단은 본선에 맡기는 것이 바람직할 것이다. 매우 특별한 상황 아래서 VTS를 통해 이러한 개입이 이루어지는 경우는 로테르담항이나 런던항 등에서 도선사가 제공하고 있으며, 그 밖의 항구에서는 VTS 관제요원에 의한 지시는 좌초나 충돌을 피하기 위한 매우 특별하거나 긴급한 상황 이외에는 거의 이루어지지 않고 있다.

「지방해양수산청해상교통관제운영규정」에 의한 적극적 관제는 관제구역 내에서 이동하는 선박의 효율적인 해상교통관제업무 수행을 위하여 관제상황에 따라 4단계의 관제절차를 규정하고 있다. 즉, 관찰확인, 정보제공 및 조언·권고라는 단계를 거치고 최종적으로 지시를 할 수 있으며, 이러한 지시는 VTS 관제요원의 판단에 따라 법규 또는 규정에 명시되어 있는 사항을 따르도록 한다는 지, 명백한 사고위험에 처할 우려가 있는 경우 시정 또는 안전조치를 요구할 때 가능하다. 다만, 그럼에도 불구하고 선박의 안전한 운항을 위한 선장의 권한을 침해할 수는 없다고 규정하고 있다.

결국 현행 규정도 이러한 문제점을 인식하고 있으며 그에 따라 입·출항 선박 통항량이나 대상선박 등을 제반 여건을 고려하여 해상교통관제가 이루어져야 하며, 선박에 대한 침로 또는 조종명령 등 선박운항에 대한 적극적 개입은 최소한으로 하도록 규정하고 있는 것이다. 그러므로 적극적 관제에 대한 지시도 선박의 안전운항에 대한 선장의 책임을 해하지 아니하는 범위내에서의 포괄적 지시라고 보아야 할 것이다.

추가하여 IMO "해상교통관제지침"에는 VTS 운영은 선박보고제도, 항행보조설비, 도선 및 항만운영과 조화를

이루도록 하여야 하며, 필요한 경우에 이용자와 정보제공자의 입장에서 도선사의 참여가 필요한지 검토하여야 한다고 규정하고 있다. 외국의 유명 항만에서 시행되고 있는 바와 같이 VTS의 운영에 도선사가 참여한다고 하면 각 항구에서의 지리적 특성 및 선박의 조정성능을 경험적으로 알고 있는 도선사의 풍부한 경력을 활용할 수 있으리라 생각된다. 아직 우리나라의 VTS 운영과 관련하여 이에 관한 논의가 진행되고 있지 아니하나, 적극적 관제에 따른 선박의 비상상황에 대한 대처 능력의 향상 등을 고려한다면 충분한 논의와 검토를 거치는 것이 좋으리라 생각된다.

## 4. 결 어

VTS는 해상에서의 안전항해를 도모하고 해양환경을 보호하기 위한 유용한 제도임에는 틀림없다. 하지만 법률적으로 명확하게 정비되어야 안정적으로 운영이 가능할 것이다. 법률적 정비에 관해서 해운선진국도 우리나라와 비슷한 상황인 것으로 파악되고 있으나, 우리나라만이 처해있는 특수한 상황도 있는 것으로 생각된다.

이에 우리나라의 VTS 제도와 관련하여 보다 안정적이고 효율적인 시스템 구축을 위하여 관련된 법적 문제점에 대하여 검토해 보았다. 이러한 검토가 완전한 해결책을 제시한 것으로는 볼 수 없으나 논의의 시작을 알리는 시발점은 될 것으로 생각된다.

먼저, VTS 관제범위와 관련하여는 국제법학자의 논의가 반드시 수반되어야 할 것이며, VTS를 운영하는 관제요원의 책임과 권한을 명확하게 규정하여 신분상의 불안을 해소하고 효율적인 관제가 되기 위해서는 행정법학 및 해사법학자의 논의도 필요할 것이다.

특히 VTS 관제요원의 책임에 있어 고의 또는 중과실에 대한 개인책임은 판례의 입장에 따라 공무원 개인책임으로 구상될 수 있다 할지라도 경과실에 대한 검토에 있어 단순한 공무행위의 위반에 대한 사안으로 국가배상법을 적용하기에는 무리가 있어 보인다. 즉, 항공관제와 달리 1차적인 판단이 선박에서 이루어지는 점을 고려한다면 해상고유의 특성을 반영한 과실의 판단이 있어야 될 것으로 생각한다. 그러므로 통상적인 업무와 관계없는 행위의 개입으로 인하여 사고를 유발하였다면 과실의 책임이 있다할 것이나, 통상적인 주의의무를 다하는 가운데 이루어지는 경과실은 선박에서 1차적인 확인 과정을 거치고, 주위상황을 종합적으로 판단하여 항해에 임하도록 하는 것이 IMO의 의도와 해상교통관제제도를 두는 합목적에 맞으리라 생각된다.