

해상교통관제제도와 국가책임에 관한 연구

이상일*

* 한국해양대학교 운항훈련원 교수

요 약 : 해상교통관제제도는 공무원인 해상교통관제요원에 의해서 통제되는데 실효성을 확보하기 위해서 공권력이 투입되는 과정에서 선박소유자에게 손해를 입혔을 경우 구제수단으로서 국가배상법의 적용여부를 살펴볼 것이다. 해상교통관제의 경우 공무원이 과실이나 부주의로 인한 선박이 충돌·좌초 등의 사고가 발생하였을 때 국가배상법 제2조 공무원의 위법한 직무행위로 인한 손해배상에서 국가배상이 성립하기 위한 요건이 충족되는지 확인한다. 해상교통관제관련 손해배상을 국가배상보다는 전문적인 해상행정법 체계내에 특별법 규정을 둔다면 포괄적이고 추상적인 국가배상법의 요건에 의한 적용보다는 전문적이고 특수한 상황에 적합하여 진일보하는 계기가 될 것이다.

핵심어 : 해상교통관제, 국가배상, 해상교통관제제도의 법적지위, 선박안전법

■ 목 차

제1장 서론
 제2장 해상교통관제제도의 법적지위
 제3장 해상교통관제제도와 행정상 손해배상
 제4장 해상교통관제 관련 국가배상제도의 문제점 및 개선방안
 제5장 결론

제1장 서론(연구의 목적)

- ✓ 선박의 특성 : ① 위험성 + 고립성
 ② 공공성: 다수의 인명을 운송 및 재산적 가치

연안국의 환경보호와 선박의 안전 : 항만국통제, 해상교통관제, 선박검사
 (법적 근거: 국제법적 + 국내법적 근거)

공권력 투입

해상교통관제제도: 관제사의 과실이나 부주의로 인하여 충돌, 좌초, 해양오염 사고가 발생하였을 경우
 바다에 설치된 등대, 부표 등 항로표지의 설치, 관리하자로 인하여 사고가 발생하였을 경우

국가책임

목적: 해상교통관제제도의 법적지위와 해상교통관제요원의 불법행위로 인한 해양 사고와 등대, 부표 등 항로표지의 설치, 관리의 하자로 인하여 손해가 발생하였을 경우 국가책임문제와 배상제도에 대해서 살펴보고, 선박안전관련 국가배상제도의 체계적인 개선방안에 관하여 논하고자 한다.

제2장 해상교통관제제도의 법적지위

1. VTS의 법적 책임(적극적 관제와 법률적 책임)

VTS를 실시하는 수역에서 기술의 발달과 더불어 선박과 VTS센터간의 관계가 보다 밀접하게 되자, 이와 관련한 연안국의 법적권리와 의무가 민감한 문제가 되었다. 연안국들이 동항규제의 중요성을 주장하면서도, 이에 따르다가 사고가 발생하였을 경우의 책임을 부담하는 것을 꺼리는 것이 주요한 문제가 되고 있다. 연안국이 VTS환경에서 사고 발생 시 법적책임을 두려워하는 것은 해양오염사고의 전문학적인 재정부담과 사고 시 동항선박의 이익실현과정이라고 생각하는 데 있다. 이러한 법적책임을 연안국이 부담하게 될 경우 VTS가 개입을 꺼리게 되고 소극적이 될 수 밖에 없다.(대책이 필요함)

본선 선장은 VTS요원의 지시를 받았을 때 전문적이고 기술적인 그들을 신뢰하고 따르지만, VTS 지시의 실행이 선박을 위험하게 할 경우 선장은 그 지시를 무시하여도 된다. 대부분의 해사법은 VTS의 참여가 강제되었는지 임의였는지를 판단하게 되는데 본선의 선장은 그의 관점에서, VTS의 지시가 사고를 유발할 수 있는 경우에는 그것을 무시할 권한이 있음을 명심하여야 한다. 미국연방법에서도 선박이등을 관리,감독하는 선주, 운영자, 용선주, 선장 등의 의무사항을 면제하지 않는다. 특별, 상기를 등도 선장의 책임을 면제해 주지 않는다.

제2장 해상교통관제제도의 법적지위

2. VTS의 법적 책임(VTS의 행정법적 지위)

• VTS의 관제요원에 의한 행위는 행정기관이 그 의도하는 바를 실현하기 위하여 행하는 조연, 권고, 요망 등의 비권력적 행정작용으로 행정지도에 해당한다고 볼 수 있다.

• 지방해양항상교통관제운영규정에 의한 적극적 관제는 4단계의 관제절차로 규정하고 있는데 1단계:관할확인, 2단계:정보제공, 3단계:조연, 권고, 4단계: 지시로서 구성되어 있는데, 지시는 선박의 안전한 운항을 위한 선장의 권한을 침해할 수 없다고 규정하고 있으므로 이는 비권력적 사실행위에 해당한다고 볼 수 있다.

• 행정지도는 본질적으로는 단지 비권력적 사실행위이나, 그것이 공권력을 배경으로 하고 있다는 점에서, 국민은 그에 따라야 하는 심리적 압박을 받는 경우가 적지 않으며 어떠한 행정지도에 따른 결과 국민에게 손해가 발생한 경우 그에 대한 구제의 문제가 발생하고 있다.

* 교신저자 : 이상일, silee@hhu.ac.kr 010)6277-6684

제3장 해상교통관제제도와 행정상 손해배상

1. 행정상 손해배상의 의의 및 문제제기

- 법치행정의 원리아래서는 규제든지 급부든지 간에 일체의 행정작용은 법의 규정에 따라 실시되게 마련이다. 국가배상제도는 법치국가에서 기본권을 보장하고 존중하기 위한 것이다.
- 국가가 공적임무를 수행하는 과정에서 개인에게 가한 위법한 침해에 대해서는 국가가 배상하여 피해자를 구제한다는 것은 재산권 등 기본권 보장을 위해서 당연한 것이다.
- 헌법 제29조 제1항: 공무원의 직무상 불법행위로 인한 손해 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가 또는 공공단체에 상당한 배상을 청구할 수 있다. 이 경우 공무원 자신의 책임은 면제되지 않는다고 규정되어 있으며 이를 바탕으로 국가배상법이 제정되어 적용되고 있다.
- 국가배상법은 ① 특별법이 있으면 그 규정에 의하고, ② 그러한 특별법이 없으면 국가배상법이 적용되며, ③ 국가배상법에 특별한 규정이 없는 사항은 민법의 규정에 의한다.

-2-

제3장 해상교통관제제도와 행정상 손해배상

3. 공무원의 위법한 직무행위로 인한 손해배상(배상책임의 성립요건)

- VTS에 의한 해상교통관제가 국가의 배상책임이 성립하기 위해서는
- ① 가해행위가 공무원의 행위일 것
 - ② 그 행위가 직무행위일 것
 - ③ 그 행위가 직무를 집행함에 당하여 행해졌을 것
 - ④ 행위가 위법할 것
 - ⑤ 그 행위가 고의 또는 과실에 기한 것일 것
 - ⑥ 타인에게 손해가 발생하였을 것
- 이러는 여섯 가지 요건이 충족되어야 하는데, 해상교통관제제도의 경우관제요원은 국토해양부의 공무원이고 그 행위가 행정지도도 광의로 직무행위의 범위를 보면 관리 작용도 포함하므로 직무행위의 범위에 포함된다. 행위를 집행함에 당하여 함목을 보면 공무원의 직접적인 총고조언 등 선박의 통항에 직접적 영향을 미치므로 해당한다고 볼 수 있다. 위법성은 해상교통관제의 근거가 되는 법을 위반하였을 경우 위법성의 성립요건을 만족한다. 고의 중과실 함목은 VTS 운영도중 자리를 비우는 행위, 업무 시간에 잠자는 행위 등 현저한 부주의 등이 함목에 해당한다고 하겠다. 손해가 발생할 것은 VTS 관제요원의 지시에 의해서 충돌사고가 발생하였을 경우 선박소유자에게 손해를 입혔으며, 관제요원의 지시에 따라 선박을 조종하여 사고가 발생하였으므로 이는 상당인과관계가 성립한다.

-2-

제4장 해상교통관련 국가배상제도의 문제점 및 개선방안

2. 개선방안

- 선박통항 안전을 위한 VTS 관제요원은 국가공무원으로서 선박의 안전운항을 확보함으로써 사고를 미연에 방지하고 환경적 위험을 감소시키는 역할을 수행하고 있으며, 함로 표지는 영조물로서 해상교통 안전에 밀접하고 있다.
- 해상교통관제행위와 같은 행정행위는 국가공권력에 의해서 행해지는 것으로 선박안전을 위한 유사한 행정행위로써 항만국통제, 선박검사 등 같은 것이 있다. 선박안전에 대한 국가공무원의 직무상 불법행위로 인한 국가배상 및 영조물의 설치 하자에 의한 국가배상에 연관된 법률은 헌법 및 국가배상법을 제외하면 선박관련 해상항정법에 일부의 언급이 있을 뿐이다. 이 법 중 해상안전에 가장 근간이 되는 법은 선박안전법이고, 이 법은 선박법, 해양환경관리법, 선원법, 선박직원법, 해상교통안전법, 개항질서법 등과 깊은 관계를 맺고 있다. 이 법보다 상위에 있는 헌법과 국가배상법에도 당연히 깊은 연관을 맺고 있다.
- 선박의 안전과 해양환경보호를 위한 항만국통제, 해상교통관제, 선박검사 등의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 그러나 선박에 대한 규제의 정도는 집행하는 사람에 따라 다소의 개인차가 있을 수 있으며, 집행과정에서 개인의 고의 또는 과실이 발생할 수 있다. 해상교통관제원의 고의 과실에 의한 부당한 행정행위 및 영조물의 설치·관리의 하자로 인한 선박의 사고 및 해양오염과 같은 결과로서 선박소유자에게 심각한 경제적 손실을 입힐 수 있다.

-10-

제3장 해상교통관제제도와 행정상 손해배상

2. 공무원의 위법한 직무행위로 인한 손해배상(배상책임의 성립)

- **국가배상법 제2조:** 국가 또는 지방자치단체는 공무원이 그 직무를 집행함에 당하여 고의 또는 과실로 법령에 위반하여 타인에게 손해를 가하거나, 자정손해배상 보장법의 규정에 의하여 손해배상의 책임이 있는 때에는 그 손해를 배상하여야 한다고 규정하고 이어서 제1항 본문의 경우에 공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 있는 때에는 국가 또는 지방자치단체는 그 공무원에게 구상할 수 있다.
- **국가배상책임의 성립:** ① 대위책임설: 공무원의 위법한 직무행위로 인하여 발생한 손해에 대해 국가 등이 피해자에 대해 배상책임은 지는 것 ② 자기책임설: 자기 행위에 대해 스스로 책임을 지는 것. 현실적으로 국가는 공무원의 가해행위로 인하여 발생한 손해에 대한 책임도 국가가 직접 지는 것으로 보는 자기 책임설이 타당하다 할 것이다. ③ 절충설: 국가의 배상책임은 공무원의 위법행위가 결과에 기한 것인 때에는 자기책임으로, 고의 중과실에 기한 것인 때에는 대위책임으로 본다.

-7-

제4장 해상교통관련 국가배상제도의 문제점 및 개선방안

1. 해상교통관제관련 국가배상제도의 문제점

- 해상교통관제요원의 불법행위와 해상교통관제 관련 영조물로 인해서 선박소유자에게 손해가 발생하였을 시 국가배상법에 의한 배상책임의 요건에 해당됨을 확인하였다. 국가배상법은 불법의 적용범위에 관하여, '국가 또는 지방자치단체의 손해배상 책임에 관하여는 이 법의 규정에 의한 것을 제외하고는 민법의 규정에 의한다. 다만 민법 이외의 법률에 다른 규정이 있을 때에는 그 규정에 의한다'라고 규정하고 있다. 이 규정이 의미하는 바는 다음과 같다.
- ① 국가배상에 관하여 특별법이 있는 경우에는 특별법이 우선적으로 적용된다.
 - ② 국가배상에 관하여 국가배상법 및 특별법에 규정되어 있는 사항 이외에는 민법을 준용한다.
- 현재 국가배상에 관한 특별법으로는 무과실책임은 인정하고 있는 것으로서 자물차 손해배상보장법, 산업재해보상보험법, 원자력손해배상법과 공무원연금법이 있고, 배상책임의 범위 또는 배상액을 결정 내지 정형화하고 있는 것으로서 우편법, 철도법 등이 있다.
- 해상교통안전과 관련된 특별법은 많으나 국가배상에 관한 체계적인 법 체계는 부족하다. 이미 살펴본 것처럼 국가배상법을 통해서도 피해자를 구제할 수 있으나, 선박은 일반적인 육상의 경우와는 다르게 바다라는 특수성과 고립성 그리고 고가의 선박 및 화물을 운송하는 것이 특징이다. 이러한 선박에 사고가 발생하거나 피해가 발생했을 때 배상하는 데 어려움이 뒤따른다. 우선, 전문학적인 고가의 선박과 화물의 가치를 고려하고 육상의 교통과는 다른 특수한 상황이 많다는 점 등이 있는데 이를 국가배상법의 태두리에 맞추려고 하는 것은 다소 어려움이 있을 수 있다.

-2-

제4장 해상교통관련 국가배상제도의 문제점 및 개선방안

2. 개선방안

- 특히 선박에 의한 사고가 발생할 시 해양오염과 같은 대형 환경피해가 발생하여 연안국에 심각한 재앙을 초래 할 수도 있다. 또한 선박운항지연, 출항지지와 같이 선박소유자에게 경제적 손실을 입힐 수 있다. 이처럼 공무원의 직무상 불법행위 및 영조물의 설치·관리의 하자로 인한 손해는 국가배상법에 의해서 처리하기 보다는 선박안전관련 국가배상규정은 전문적인 선박안전법에 근거를 마련하여 좀 더 일관성있고 구체적으로 처리할 수 있도록 법안이 마련된다면 해상항정법체계의 진일보를 이룰 수 있을 것이다.
- 일례로, 선박안전법 제67조에 대한검사기관의 배상책임에 관하여는 명백하게 국가의 책임임을 명시하여 국가배상법을 근거로 하지 않아도 손해에 대한 국가배상의 근거가 마련된 것을 찾을 수 있다.
- 하지만 VTS의 관제요원의 직무상 불법행위, 영조물의 설치·관리의 하자에 의한 손해에 대해서는 특별법적 규정이 없으므로, 선박안전법에 선박안전관련 손해에 대해서는 해상항정법체계를 통일하는 차원으로 선박안전법 제67조와 같은 별도의 규정을 두어 배상책임에 대한 근거를 마련하는 것이 바람직하다고 생각된다.

-11-

제5장 결론

해상에서의 선박의 안전은 항상 중요한 화두 중의 하나였고, 선박의 사고 시 천문학적인 선박의 가치, 운항손실, 해양환경오염으로 인한 피해 등의 많은 문제점을 양산하여왔다. 해상에서의 안전을 위협하는 원인을 제거하고 최대한 사고 가능성을 감소하기 위한 노력으로 항만국통제, 해상교통관제제도, 선박검사제도 등의 공권력을 투입하여 강제로 선박을 통제하고 관리하는 것이 세계적인 추세이다.

특히, 세계적인 물동량의 증가로 인하여 해상교통량은 증가하고 선박이 대형화, 고속화되면서 선박통행량이 밀집되는 특정수역에서는 항행위험요소가 증가하였고, 유조선과 위험화물의 해상운송이 늘면서 연안국들이 해상오염으로 인한 환경피해의 심각한 우려 때문에 자국의 연안을 통항하는 선박을 통제하기에 이르렀다.

자국의 연안을 통항하는 선박을 통제하는 제도로서는 우리나라에는 공무원인 VTS관제요원에 의해 실시되는 해상교통관제제도와 등대 부표 등의 항로표지를 설치 관리하는 제도가 있다. 연안국의 해양환경보호와 선박안전을 확보하기 위한 수단으로 사용하는 해상교통관제와 항로표지가 있는데 이 제도의 실효성을 확보하기 위해 수행되는 과정에서 선박소유자에게 손해를 입혔을 경우 구제수단으로서 국가배상법의 적용여부를 살펴보고 적용해보았다. 국가배상법 제2조의 공무원의 위법한 직무행위로 인한 손해배상에서 국가배상이 성립하기 위한 요건으로 기해행위가 공무원의 행위이고 직무행위이며 그 행위가 직무를 집행함에당하여 행해졌어야 하고 위법해야 하며 고의 또는 과실에 기한 것이어야 한다.

-12-

제5장 결론

또한 타인에게 손해가 발생하였을 것이라는 조건이 만족되어야 한다.

VTS관제요원에 의한 관제행위가 위법한 경우 국가의 배상책임이 성립요건을 만족하는 것을 확인하였는데, 관제요원은 지방해양청 공무원이고 그 행위가 행정지도로서 광의의 직무행위의 범위인 관리작용도 포함되므로 직무행위의 범위에 포함된다.

행위를 집행함에 당하여 한목을 보면 공무원의 직접적인 출고 조인 등 선박의 통항에 직간접적 영향을 미치므로 해당한다고 볼 수 있으며, 직무행위의 고의과실합목적 VTS 운영도중 자리를 비우는 행위, 업무시간에 잠을 자는 행위 등 현저한 부주의 또는 태만의 경우 중과실을 인정할 수 있다. 고의과실의 경우 국가의 책임을 대위책임으로 보고 과과실의 경우 자기책임으로 보는 절충설에 따르면 VTS관제요원의 고의과실에 의한 국가배상책임은 해당한다고 볼 수 있다. 관제요원이 개할절서법이나 해상교통안전법을 위반하였을 경우 위법성의 성립요건을 구성할 수 있으며, 관제요원의 지시에 의해서 선박의 사고가 발생하였을 경우 선박소유자에게 손해를 입혔으면 이는 상당인과관계가 성립한다고 할 수 있다.

그러므로 **VTS관제요원에 의한 위법한 직무행위는 국가배상법 제2조에 의한 국가배상의 적용을 주장할 수 있다.**

-13-

제5장 결론

국가배상법 제5조에서 '도로 하천 기타 공공의 영조물의 설치 또는 관리에 하자가 있기 때문에 타인에게 손해를 발생하게 하였을 때에는 국가 또는 지방자치단체는 그 손해를 배상하여야 한다'고 규정하고 있는데 해상교통관제관려하여 항로표지법에 의해서 설치된 **항로표지의 설치·관리상의 하자로 인한 손해배상요건을 살펴보면 이에 해당한다는 것을 알 수 있었다.**

해상교통관제관려하여 국가배상법 제2조와 국가배상법 제5조의 적용이 가능하다는 것을 확인할 수 있었다. 국가배상법은 동법의 적용에 관하여 특별법이 있는 경우 특별법을 우선적으로 적용하고 특별법이 없을 경우 국가배상법을 적용하고 위 사항 이외의 경우 민법을 준용한다고 되어 있다. 해상교통안전과 관련한 법은 다수 있으나 실질적으로 국가배상관련 규정은 거의 찾아보기 힘들다.

해상교통관제관려하여 선박소유자에게 손해가 발생하였을 경우 국가배상법이나 민법을 준용하여야 하나, 천문학적인 선박 및 화물의 가치, 해양오염시의 책임 등의 특수한 사정을 고려하여 전문적인 해상항정법 체계 내에 국가배상규정을 둔다면 좀 더 효율적인 국가배상체계가 될 것이다. 또한, 피해자의 보호 및 VTS관제요원의 책임의 범위도 법제화한다면 좀 더 적극적으로 선박을 관제하여 연안국의 해양오염피해 및 선박소유자의 피해를 최소화 할 수 있을 것이다. 마지막으로, 선박안전관련 해상항정법 체계에 국가배상의 규정을 둔다면 좀 더 진일보하는 계기가 될 것이다.

-14-