

해사안전감독관 지도·감독 이의신청 제도의 개선방안 연구

이석말^{*†}

* 해양수산부 제주해양수산관리단 해사안전감독관

A Study on Improvement Options of Objection Procedure in the Supervision and Guidance of Maritime Safety Supervisors

Seok-Mal Lee^{*†}

* Maritime Safety Supervisor, Jeju Maritime Management Division, Ministry of Ocean and Fisheries, 60932, Korea

요약 : 세월호 사고 이후 내항선 분야의 해사안전관리를 강화하기 위하여 해사안전감독관 제도가 도입되었다. 이들은 선박에 대한 정기 및 수시 지도·감독 중 선박의 시설 분야에서 중대한 결함사항이 발견되면 시정이 완료될 때 까지 선박의 항행을 정지하는 행정처분을 하고 있다. 항행정지명령은 내항선박에 대하여 해사안전감독관이 행사하는 가장 강력한 규제행위의 일종이다. 선박의 안전과 해양환경보호를 위한 해사안전감독관에 의한 내항선박의 지도·감독의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 그러나 각 지방해양수산청의 선박에 대한 규제의 정도는 이를 집행하는 사람에 따라 다소의 개인차가 있을 수 있으며, 집행과정에서 개인의 고의 또는 과실이 발생할 수가 있다. 지방해양수산청에 의한 선박의 억류는 선박운항 상의 지체를 가져오기 쉽고, 용선계약의 정지에 의하여 선박의 소유자는 많은 경제적 손실을 입을 수 있다. 그럼에도 불구하고 해사안전법에서는 해사안전감독관에 의한 항행정지명령의 행정처분에 대하여 이의신청과 같은 불복절차를 규정하지 않고 있다. 따라서 이러한 문제점을 극복하기 위하여 지도·감독의 근거가 되는 해사안전법 상에 개인의 고의 또는 과실에 의한 부당한 항행정지 행정처분에 대하여 이의신청을 통한 권리의 구제가 가능하도록 제도를 개선해야 한다.

핵심용어 : 항행정지, 항만국통제, 출항정지, 이의신청, 권리구제

Abstract : After the Sewol ferry disaster, the maritime safety supervisor system was introduced to strengthen maritime safety control for coastal vessels. If any critical defect is found in vessel facilities during periodical or occasional guidance and supervision on a vessel, a maritime safety supervisor takes an administrative measure: detention of the vessel until it has been completely corrected. The detention order is one of the most powerful regulations exercised by a maritime safety supervisor. It would not be an overstatement to say that the guidance and supervision conducted by a maritime safety supervisor is very important for the safety of a vessel and protection of the maritime environment. However, the regulatory level of each Regional Office of Oceans and Fisheries toward vessels may vary with the enforcers, and an individual's intentional act or negligence might occur during the execution process. Detention of a coastal vessel by the Regional Office of Ocean and Fisheries can easily lead to delayed navigation, and a vessel owner may suffer economic loss from suspension of a charter party. Nevertheless, the Maritime Safety Act does not prescribe filing a petition for objection to the measure of detention order by a maritime safety supervisor. To overcome this problem, therefore, the objection procedure under the Maritime Safety Act has to be reformed to reclaim a right against an inappropriate detention order measure caused by an individual's intentional act or negligence through a formal objection.

Key Words : Navigation Suspension, Port State Control, Detention, Objection, Relief of Right

1. 서론

해양사고는 사람이 해양에서 선박을 목적에 맞도록 운항하면서 항로, 선박, 해상상태, 운항자 등의 영역에 존재하는

위험을 인지하고 이에 대처하는 과정에서 허용 리스크를 초과하여 발생하는 것이라 할 수 있는데(Lee, 2014), 국제사회에서는 국제해사기구(International Maritime Organization: IMO)를 중심으로 안전한 해상운송을 위해 다양한 해상안전대책이 수립되어 시행되고 있다.

국제사회는 이러한 해양사고로부터 인명의 안전, 선박 및

† leeseokmal@korea.kr, 064-720-2608

적하의 안전 그리고 자국의 항만과 해양환경 보호를 위하여 다양한 대응방안을 모색하였는데(Chung, 2003), 그 중 하나가 항만국통제(Port State Control: PSC) 제도이다.

우리나라는 이 항만국통제 제도에 더하여 2014년에 해사안전감독관(이하 ‘감독관’) 제도를 추가로 도입하였다. 이는 같은 해 4월 16일 인천을 출발하여 제주도로 향하던 청해진 해운 소속의 세월호가 전남 진도군 병풍도 인근해상에서 침몰되는 해양사고가 발생하였는데, 이를 계기로 내항선 분야에서 안전관리를 더욱 강화할 필요성이 제기되었기 때문이다.

당시의 이 사고로 인해 수학여행 중인 학생을 포함한 탑승객 476명 가운데 172명만이 구조되고 300여명의 인명이 안타깝게 희생되었다(Choi, 2014).

이 제도의 도입으로 탄생한 감독관은 전국의 지방해양수산청에 배치되어 국적내항선박에 대한 정기적인 지도·감독을 수행한다. 이들은 지도·감독 중 선박의 시설 분야에서 감항성²⁾에 영향을 미치는 중대한 결함이 발견되면 이 시설의 보완이나 대체가 완료될 때까지 해당선박에 대하여 항행정지명령을 내림으로써 해양사고 예방활동을 하고 있다.

선박의 안전과 해양환경보호를 위한 감독관에 의한 내항선박의 지도·감독의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 아니할 것이다. 그러나 각 지방해양수산청의 선박에 대한 규제의 정도는 이를 집행하는 사람에 따라 다소의 개인차가 있을 수 있으며, 집행과정에서 개인의 고의 또는 과실이 발생할 수가 있다.

감독관에 의한 항행정지명령은 선박의 입장에서는 운항지체로 인한 막대한 경제적 손실이 발생할 수 있는 중대한 사안이다. 그럼에도 불구하고, 항행정지명령에 대하여 이의신청과 같은 불복의 절차를 「해사안전법」에서 규정하지 않고 있다. 이로 인하여 개인의 과실 또는 고의에 의한 부당한 항행정지처분에 대해서는 「행정심판법」에 따른 행정심판 청구나 「행정소송법」에 따른 행정소송에 의하지 아니하고는 선박소유자의 권리구제가 어려운 실정이다.

이 논문은 선박소유자의 권리보호를 위하여 유사 이의신청 제도로서 항만국통제관의 출항정지에 대한 이의신청 제도를 고찰하여 감독관의 항행정지명령 처분에 대한 이의신청 제도의 개선방안을 제시하기 위한 것이다.

2. 항행정지명령의 의의와 기준

2.1 항행정지명령의 의의

「해사안전법」상의 항행정지³⁾란 어떤 사유로 인해 당해 선박이 정상적인 항해를 하지 않도록 항만에 정박시키거나, 항만의 안벽 등 계류시설에 매어 놓은 상태에 있도록 하는 것이다(제2조 제22호). 이 법은 해양사고가 발생할 우려가 있거나 해사안전관리의 적정한 시행여부를 확인하기 위하여 해양수산부에 해사안전감독관을 두고(제58조 제2항), 정기 또는 수시로 선박이나 사업장에 출입하여 관계서류를 검사하게 하거나 해사안전관리 상태를 확인·조사 및 점검하는 지도·감독을 하도록 하고 있다(제58조 제1항).

또한 이들 감독관으로 하여금 지도·감독 결과 해양사고의 발생빈도와 경중을 고려하여 필요하다고 인정할 때에는 감독대상인 선박의 소유자 및 그 밖의 관계인에게 ① 선박 시설의 보완이나 대체, ② 소속임직원에게 교육·훈련의 실시, ③ 소속 직원의 근무시간 등 근무환경의 개선, ④ 그 밖에 해사안전관리에 관한 업무의 개선 등과 같은 4가지 분야에 대하여 개선명령의 조치를 취할 수 있다(제59조 제1항). 또한 이들 개선명령 중 상기 ①과 관련한 것은 이 시설의 보완이나 대체가 완료될 때까지 선박의 항행정지를 함께할 수 있도록 함으로써(제59조 제2항) 해사안전관리의 철저를 통한 해양사고 예방활동을 하고 있다.

항행정지명령은 내항선박의 안전관리에 있어서 감독관이 행사하는 가장 강력한 규제행위의 일종이다. 이러한 항행정지명령은 적법성의 요건이 명백하고 중대한 하자가 없는 한, 원칙적으로 외부에 표현함으로써 효력을 발행할 뿐만 아니라 당사자를 구속한다.

1) 항만국통제란 항만국이 자국의 관할해역에서 해상안전을 도모하고 해양환경을 보존하기 위하여 자국의 항구에 기항하는 외국적 선박을 대상으로 선박의 안전기준, 선원의 근로조건 및 선원의 운항능력 등이 국제기준에 적합한지를 점검하여 이에 부적합하다는 기준미달로 판명될 경우, 또는 오염물질의 배출규정을 위반하였을 시 입출항을 규제하고 국제기준에 대해 선박의 결함정보를 보고하는 등 불이익한 처분을 행사하는 제반행위를 말한다(Clarke, 1994).

2) 해상화물운송에 있어서 운송인으로 하여금 발항당시 선박이 항해 중에 예상되는 통상의 위험을 극복하고 운송물을 목적항까지 안전하게 운반하는데 적합한 상태를 일컫는다. 선박의 감항성은 선박 그 자체가 항해에 감내할 수 있는 능력, 당해 항해를 수행하는데 지장이 없도록 일체의 인적·물적 준비를 할 수 있는 운항능력, 그리고 선박이 운송물의 수령, 운송과 보존을 위하여 적합하고 양호한 상태로 둘 것의 세 가지로 나뉜다(Yu and Song, 2009).

3) 우리의 해사안전관련법에서는 항행정지와 동일한 의미로 출항정지 또는 항해정지가 같이 사용되고 있다. 예컨대 「선박안전법」은 외국선박에 대해서는 출항정지(embargo)의 용어가 사용되고 있다. 반면에 「해사안전법」은 외국선박 및 국적선박의 구분 없이 모두 항행정지(navigation suspension)라는 용어를 사용하고 있다. 한편 주요 해운국인 영국이나 국제해사협약 및 아시아·태평양항만국통제협력체에서는 출항금지(ship shall not sail) 또는 억류(detention)라는 용어가 사용되고 있다. 이 논문에서는 외국선박에 대해서는 출항정지(detention)를 국적선박에 대해서는 항행정지(navigation suspension)라는 용어를 사용한다. 이는 「선박안전법」과 이 논문에 인용된 선행 연구자들의 논문에서 외국선박에 대해서는 모두 억류나 항해정지라는 용어를 사용하지 아니 하고 출항정지라는 용어를 사용하고 있는 점과 외국선박과 국적선박과의 구별을 보다 명확히 하고자 함이다.

따라서 선박의 소유자는 이러한 명령을 지킬 공법상의 의무가 생기며, 항행정지명령을 내린 감독관도 이를 철회하거나 취소하지 않는 한 이 명령에 구속된다(Park, 2007). 만약 선박의 소유자가 항행정지명령을 위반하여 임의로 출항할 경우에 해양수산부장관은 행정상 직접강제⁴⁾로 선박의 출항을 저지하거나 출항한 선박에 대하여 벌칙을 가할 수도 있다.⁵⁾

항행정지로 인하여 선박의 운항이 중단되면 결함에 대한 시정이 완료되는 시점까지 운항손실이 발생하므로 선박소유자 뿐만 아니라 선박소유자와 계약을 맺은 용선주 및 화주 등 선박운항과 관련된 이해관계자들 사이에 사법상의 다툼이 발생할 소지가 많다.

즉 화물운송계약은 선박의 정상적인 운항을 전제로 하는 경우가 대부분이기 때문이다. 예컨대 선박의 매매계약을 체결한 후, 선박을 인도하는 항구에서 선박의 항행이 정지되면 선박소유자로부터 선박을 매수한 이해관계자는 선박을 바로 사용할 수가 없어 이에 따른 손실이 발생할 수 있다.⁶⁾ 게다가 해당선박의 선원들은 선박의 유지보수 미흡 등의 사유로 회사로부터 책임추궁을 당할 수도 있다.⁷⁾

2.2 항행정지의 기준

감독관의 지도·감독에 의한 항행정지의 기준은 국내법인 「해사안전법」에서 선박 시설의 보완이나 대체가 필요한 경우로 규정하고 있다. 즉 선체, 기관, 돛대, 통신설비, 배수설비, 조타설비, 계선설비, 양묘설비, 구명설비, 소방설비, 거주설비, 위생설비, 항해설비, 화물의 적부설비, 하역설비, 전기설비, 컨테이너설비, 승강설비, 냉동, 냉장설비 등에서 보

- 4) 「행정법」 상의 의무불이행에 대하여 행정상 직접강제는 행정청이 직접 실행사를 통하여 행정법상의 의무를 실현시키는 수단이다 (Kim, 2004).
- 5) 현행의 「해사안전법」에서는 항행정지명령을 위반하고 출항한 선박에 대하여는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하고 있다(제106조 제16호). 이러한 벌칙은 해당하는 위반행위자 뿐만 아니라 그 법인 또는 개인에게도 해당조문의 벌금형을 가하도록 하는 양벌주의를 택하여 항행정지명령에 대한 엄격한 준수 의무를 강조하고 있다. 다만 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니한다(제109조).
- 6) 케이프사이즈형(13만톤급) 선박이 건화물(dry bulk)을 적재하고 호주 Newcastle항에서 중국 Zhoushan 항 사이를 운항할 시 2018년 평균운임이 10.92달러였다. 즉 13만톤을 적재한 선박이 이 구간을 운항 시 총 운임이 1,419,600달러(한화 16억원 상당, 2019년 4월 5일 기준 KEB하나은행 매매기준 환율인 1달러당 1,127원 적용)에 이른다 (KOBIC, 2019).
- 7) 우리나라와 유사한 법제를 보유하고 있는 일본에서는 「해상충돌예방법(海上衝突豫防法)」의 제39조에서 “..... 선원의 상무 또는 특수한 상황에 필요한 주의의무를 태만히 함으로써 발생한 결과에 대하여 선박, 선장 또는 선원의 책임을 면제하지 아니 한다.”고 규정하여 선원의 고유한 업무에 대한 수행의무를 선원에게 담보하고 있다 (Park, 2015).

완이나 대체가 이루어지지 않으면 정상적인 기능을 상실하여 선박의 안전운항을 저해할 경우 항행정지가 되도록 하고 있다.

반면에 항만국통제에 의한 출항정지의 기준은 국내법적으로는 「선박안전법」 및 「해사안전법」에서 규정하고 있으며, 국제적으로는 국제해사기구에서 일종의 지침으로서 항만국통제절차를 규정하고 있는 국제해사기구 총회결의(IMO Res.) A.1052(27)에서 규정하고 있다. 예컨대 「선박안전법」에서는 항만국통제 결과 선박의 구조·설비 및 선원의 선박에 대한 운항지식 등과 관련된 결함으로 인하여 당해 선박 및 승선자에게 현저한 위험을 초래할 우려가 있다고 판단되는 때(제68조 제4항)로 규정하고 있다.

또한 「해사안전법」은 보다 구체적으로 당해 선박의 크기·종류·상태 및 항행기간을 고려할 때 항행을 계속하는 것이 인명이나 재산에 위험을 불러일으키거나 해양환경 보전에 장애를 미칠 우려가 있다고 인정되는 경우로 규정하고 있다(제55조 제2항).

한편 국제해사기구 총회결의(IMO Res.) A.1052(27)에 따르면 선박에서 식별된 결함이 출항정지 처분을 할 만큼 충분하고 심각한지의 여부를 결정할 경우에, 항만국통제관은 선박이 적절하고 유효한 증서를 가지고 있는지, 최소승무원정원증서에서 요구하고 있는 선원이 승선하고 있는지의 여부를 평가해야 한다.

또한 점검 중에 선박과 선원들이 예정된 항해와 관련하여 안전하게 항해할 수 있는지, 화물은 안전하게 관리될 수 있는지, 기관실은 안전하게 운용되고 있는지, 주기관, 타기, 소화설비, 오염방지설비 등이 적절하게 보수 및 정비되고 있는지, 퇴선은 안전하고 신속하게 할 수 있는지, 복원성은 적절하게 관리되고 있는지, 조난상황에서 통신설비는 적절하게 유지되고 있는지 등에 대하여 전반적으로 평가를 하도록 하고 있다. 만약 이러한 평가기준에 부합하지 못한다면 출항정지가 심각하게 고려되어야 한다.

이와 같이 항만국통제에 있어서는 국제기준 및 국내법에서 출항정지의 기준을 구체적으로 규정하는 반면에 감독관의 지도·감독에 있어서는 선박 시설의 보완이나 대체가 필요한 경우로 항행정지의 기준을 포괄적으로 규정하고 있다.

3. 유사 이의신청 제도

이의신청이란 위법, 부당한 행정처분이나 부작위로 인해 권리가 침해된 자가 처분한 행정청에 다시금 불복을 제기하여 권리의 구제를 강구하는 절차이다(Park, 2014). 전통적 행정법이론에서 행정구제의 대상은 행정행위론을 중심으로 한 권력작용만을 위주로 하였기 때문에 비권력적 행정작용

에 의한 권익침해에 대한 구제는 거의 소외받아 왔다고 해도 과언은 아닐 것이다.

그러나 개인의 기본적인 인권을 보장하고, 사유재산제를 바탕으로 하는 근대입헌국가에서는 개인의 권익침해에 대한 구제수단이 마련되어야 한다는 것은 당연한 요청이며 실질적 법치국가주의를 뒷받침하는데 절대적인 전제가 됨은 물론이다(Park, 2011).

따라서 개인의 권익침해가 예상되는 행정처분에 대해서는 법률에 맞게 행해져야 할 뿐만 아니라, 부당한 행정처분에 대해서는 권리의 구제를 위한 이의신청 제도가 필수적이라 할 수 있다.

이 절에서는 유사 이의신청 제도로서 항만국통제관의 출항정지에 대한 국내법적인 이의신청 제도 및 영국의 중재위원 제도와 아시아·태평양항만국통제협력체의 출항정지재심위원회 제도에 대하여 고찰하고 감독관의 항행정지명령 처분에 대한 이의신청 제도의 개선방안을 제시하고자 한다.

3.1 우리나라의 이의신청 제도

우리나라는 항만국통제관이 수행한 출항정지에 대하여 「선박안전법」과 「해사안전법」에서 이의신청의 근거와 절차를 마련해 놓고 있다. 즉 「선박안전법」에서는 외국선박의 소유자가 항만국통제 후 항만당국의 시정조치명령 또는 출항정지명령에 대하여 불복하는 경우에는 해당명령을 받은 날로부터 90일 이내에 그 불복사유를 기재하여 해양수산부장관에게 이의신청을 할 수 있도록 하고 있으며(제68조 제5항), 또한 「해사안전법」에서도 외국선박 감독에 따른 출항정지명령 또는 국적선박의 특별점검 시행 시에 발견된 결함사항에 대하여 시정·보완명령이나 항행정지명령에 불복하는 선박소유자는 명령을 받은 날로부터 90일 이내에 해양수산부장관에게 이의신청이 가능하도록 하고 있다(제60조 제1항).

이와 같은 불복의 이의신청이 접수되면, 해양수산부장관은 소속 공무원으로 하여금 최대 90일 이내에 당해명령의 위법 및 부당여부를 조사한 후 그 결과를 신청인에게 통보한다(「선박안전법」 제68조 제6항 및 「해사안전법」 제60조 제2항). 이러한 불복의 처리절차에 관해서는 「선박안전법」과 「해사안전법」에서 동일한 절차를 두고 있다.

한편 우리의 「선박안전법」과 「해사안전법」은 위에서 기술한 이의신청과는 별개로 행정청의 부당한 처분으로 인한 권익침해 및 손해에 대하여 행정심판 및 행정소송을 통한 구제방법도 마련되어 있어 선박소유자의 권리구제를 강화하고 있다. 즉 「선박안전법」은 외국선박의 소유자가 이의신청에 대한 해양수산부장관의 조사결과에 불복하는 경우에는 행정소송을 제기할 수 있도록 규정하고 있다(제68조

제7항). 다만 「선박안전법」은 이 경우에도 해양수산부장관에게 신청하는 불복에 대한 1차적인 이의신청의 절차를 거치지 아니하고는 행정소송을 제기할 수 없도록 하고 있다.

이에 비해 「해사안전법」은 제60조 제1항부터 제3항까지는 「선박안전법」과 동일하게 이의신청 및 처리절차에 관하여 규정하고 있으나, 같은 법 제60조 제4항에서는 이의신청 여부와는 관계없이 「행정심판법」에 따른 행정심판 청구 또는 「행정소송법」에 따른 행정소송을 제기할 수 있도록 하고 있다.⁸⁾ 뿐만 아니라 「해사안전법」은 외국선박 및 국적선박 소유자 모두에게 행정심판의 청구나 행정소송을 제기할 수 있도록 규정하여 청구자 또는 소송제기자의 범위를 국적선박의 소유자까지 확대하고 있다.

다만 「해사안전법」은 이의신청의 근거를 별개의 조항으로 분리해서 규정하고 있다는 점에서 「선박안전법」에 비해 다소 체계화 되었다는 것을 알 수 있으며, 동일한 의미이지만 항만국통제에 의한 출항정지의 용어 대신에 외국선박감독과 항행정지라는 용어를 새로이 사용하고 있다(Kim, 2014a).

3.2 아시아·태평양항만국통제협력체의 이의신청 제도

아시아·태평양항만국통제협력체(이하 ‘항만국통제협력체’)의 출항정지재심위원회(Detention Review Panel: DRP) 제도는 출항정지를 명령한 국가의 항만당국이 당해선박의 관련자로부터 1차적인 이의신청을 수용하지 아니할 경우, 이 항만국통제협력체의 사무국을 경유하여 관련당사자 소속의 회원국을 제외한 다른 회원국의 전문가그룹에게 2차적인 심사를 요청하는 것이다. 즉 항만당국과 선박의 소유자라는 분쟁당사자 간의 국내적 다툼에서 벗어나 있는 공정한 제3자에게 재심사를 요청하는 것이라고 할 수 있다.

항만국통제협력체의 이러한 제도는 사법절차와는 다른 형태이나 이의신청은 1차적인 구제제도, 출항정지재심위원회 제도는 일종의 2차적 구제 제도의 성격을 지니고 있다. 항만국통제협력체의 「아시아지역 항만국통제에 관한 양해각서(Memorandum of Understanding on PSC in the Asia-Pacific Region)」의 제1-1-3.15조에서는 회사 또는 회사의 대리인이 항만국의 출항정지에 대하여 출항정지재심위원회에 이의신

8) 「행정소송법」 제18조에서의 취소소송은 법령의 규정에 의하여 당해 처분에 대한 행정심판을 제기할 수 있는 경우에도 이를 거치지 아니하고 제기할 수 있도록 하고 있으나, 다른 법률에서 당해 처분에 대한 행정심판의 재결을 거치지 아니하면 취소소송을 제기할 수 없다는 규정이 있는 때에는 행정소송을 제기할 수 없도록 하고 있다. 그러나 이러한 행정심판이 같은 조 제2항의 단서, 예컨대 행정심판청구가 있는 날로부터 60일이 지나도 재결이 없는 때, 처분의 집행 또는 절차의 속행으로 생길 중대한 손해를 예방하여야 할 긴급한 필요가 있는 때, 법령의 규정에 의한 행정심판기관이 의결 또는 재결을 하지 못할 사유가 있는 때 등에는 행정심판의 재결을 거치지 않고서도 행정소송을 제기할 수 있도록 하고 있다.

청(appeal) 할 수 있는 권한이 있음을 천명하여 이 제도의 법적근거를 확보하고 있다.

뿐만 아니라 항만국통제협력체의 「항만국통제 매뉴얼(PSC Manual)」의 제3.1-8조에서는 「출항정지재심위원회지침(Guidelines for the Detention Review Panel)」을 별도로 제정하여 이의신청의 상세절차를 두고 있다.

결국 항만국통제협력체의 출항정지재심위원회 제도는 출항정지와 관련하여 항만당국과 당해선박 관련자와의 분쟁⁹⁾에 대하여 제3자인 다른 회원국으로 구성된 출항정지재심위원회에서 객관적이고 중립적인 분쟁의 검토를 통하여 이의신청에 대한 최종적인 결론을 도출하여 당해 항만당국에 권고의견을 제시하는 절차이다.

위의 항만국통제 매뉴얼에 따르면, 항만당국의 출항정지 결정에 불복하는 선박의 회사, 기국, 선급은 출항정지명령을 받은 날로부터 120일 이내에 항만국통제협력체 사무국에 전자우편을 통하여 재심사를 신청하도록 규정하고 있다.¹⁰⁾

이후 사무국에서는 항만당국에 관련된 자료의 제출을 요구하고 15일 이내에 절차 및 기술적인 측면의 적합성을 고려하여 30일 이내에 최종요약보고서를 작성한다.

또한 이 보고서를 각 당사자 및 당사자가 속한 국가에 통보하고 항만국통제협력체의 전 회원국에 회람시키게 된다. 검토 결과 출항정지재심위원회에서 신청자(선박 관련자) 측의 의견을 지지하면 출항정지 처분을 한 항만당국에 재검토를 요청하게 된다.

9) 우리나라 항만에서도 항만국통제에 의한 출항정지와 관련하여 항만당국과 선박 관련자와의 사이에 분쟁이 간헐적으로 발생하고 있다. 예컨대 ① 1996년 1월 28일 Torino호(쌍용해운이 용선한 노르웨이 국적의 유조선으로 1996년 1월 7일 사우디아라비아 주아이항에서 원유 268,220톤을 적재하고 울산항에 양하하기 위하여 옥지도 남방 25마일 해상에서 정박 대기하였던 선박)가 선체노후로 인하여 5번 화물창 선저부분이 점식되어 지름 2센티미터의 과공이 발생하여 약 350톤의 유류가 해상에 유출되자 울산항 입항여부를 결정하기 위하여 해양수산부의 선박안전진단 실시 및 항만국통제 실시로 약 3일간의 지연이 발생한 Torino호 사건, ② 1997년 3월 10일 울산지방해양수산청에서 중국 국적의 4,987톤의 선박에 승선하여 항만국통제를 실시한 결과 26가지의 결함이 발견되어 출항정지 조치가 내려지고 위 선박은 결함사항 수리를 위해 예정보다 출항지 지연되어 양하지인 중국에 늦게 입항한 Huang Hua Quan호 사건, ③ 1997년 1월 15일 인천항에 계류 중인 중국 국적의 3,687톤의 Yong Fao호에서 항만국통제관이 승선하여 선박서류 확인 및 운항요건에 대한 질문 도중 선장의 불성실한 태도와 더불어 항만국통제관의 하선을 요구하여 출항정지 조치를 취한 후 선박소유자로부터 선장에 대한 징계 조치계획과 항만당국의 통제에 따를 것을 통보함에 따라 운항이 지체된 Yong Fao호 사건 등에서 항만국통제의 출항정지 조치에 대하여 선박 관련자와 항만당국 간의 분쟁이 발생하였다(Lee, 2011).

10) 사무국에서 재심신청이 접수되면, 회원국인 호주, 캐나다, 홍콩, 일본, 대한민국, 말레이시아, 뉴질랜드, 러시아 및 싱가포르를 대상으로 공식국가명의 알파벳순서의 순번에 따라 3개 회원국의 전문가들로 패널을 구성한다. 이 때 분쟁당사국은 제외 된다(「PSC Manual」, §3.1-8-7).

그러나 「항만국통제 매뉴얼」에서도 천명하고 있는 바와 같이, 현재의 출항정지재심위원회 제도의 가장 큰 단점은 이 위원회의 최종결론이 구속력이 없으며(not legal binding), 민사소송에 있어 금전보상청구의 근거로도 사용될 수 없다는 사실이다(제3.1조 제8-12항). 이와 같은 효과의 근본적인 이유는 양해각서에 기술하고 있는 바와 같이 항만국통제협력체는 법적기속력이 없는 일종의 신사협정(gentleman's agreement) 정도로 간주되고 있기 때문이다(Lee and Lee, 2011).

3.3 영국의 이의신청 제도

영국의 항만국통제관은 위험할 정도로 안전하지 못한 선박(dangerously unsafe ship)에 대하여 출항을 정지시킬 수 있는 권한을 「상선법(Merchant Shipping Act 1995: MS Act 1995)」으로부터 부여받고 있다(제95조 제1항).

항만국통제관이 이러한 선박에 대하여 출항을 정지시키고자 할 경우 그 선박의 선장에게 선박이 위험할 정도로 안전하지 못하게 되었고, 무엇이 문제인지에 대하여 설명하고 출항정지 통지서를 교부하도록 하고 있다(제95조 제2항). 이 경우 당해 선박은 정당한 권한이 있는 항만당국에 의해 허용이 될 때까지 출항이 정지되게 된다.

영국은 이와 같이 항만국통제관에 의해 선박이 출항정지가 될 경우에 당해 선박의 선장 또는 선박의 소유자가 항만당국의 출항정지명령에 대항할 수 있는 불복의 절차를 같은 법 제96조에서 마련하고 있다.

즉 항만당국의 출항정지명령을 받은 날로부터 21일 이내에 그 명령에 대하여 선박소유자 측과 항만당국 모두가 동의한 중재위원(arbitrator)에게 재결을 요구할 수 있다. 그렇지만 재결의 요구가 있을 때 중재위원이 그렇게 하도록 명령하지 않는 한, 진행 중인 출항정지명령을 중지하게 해서는 아니 된다(제96조 제1항, 제2항).

한편 중재위원은 신청인의 재결요구에 대하여 재결을 할 경우 정당한 근거(valid basis)에 따라 출항정지 통지가 적절하지 않다고 판단될 경우에는 그 상황에 적합하게 통지서를 수정할 수 있을 뿐만 아니라 출항정지를 취소할 수도 있다(제96조 제4항). 그리고 출항정지 통지와 관련하여 항만국통제관의 결정에 정당한 근거가 분명하게 나타나지 않으면, 중재위원은 출항정지의 결과로 발생한 제반 손해에 대하여 항만당국이 선박소유자에게 배상하도록 재결할 수 있다(제97조 제1항).

영국은 이러한 중재위원의 중요성을 인식하고 해사안전 분야 및 법조 분야에서 풍부한 경험을 보유한 자만이 중재위원이 될 수 있도록 그 자격을 엄격히 제한하고 있다. 즉 선장이나 기관장으로서 적절한 자격을 보유하거나 그러한 자격과 동등한 자격의 증서를 가진 자, 조선기술자, 해사수

산·항만 분야에서 특수한 경험을 보유한 전문경력자 또는 상당한 기간의 법조경력자(제264조 제6항)에 한해 중재위원의 자격을 부여함으로써 고도의 전문성을 확보하고 있다.

4. 이의신청 제도의 개선방안

항행정지는 선박의 운항일정에 지체를 불러오기 쉽고, 용선계약의 해지에 의하여 선박의 소유자에게 심각한 경제적 손실이 초래될 수 있다.

따라서 이하에서는 선박의 소유자가 감독관의 부당한 항행정지명령으로부터 보호를 받을 수 있는 제도적 장치의 마련을 위한 방안에 대한 논의를 제시하기로 한다. 한편 선박의 소유자를 너무 두텁게 보호할 경우 지도·감독을 직접 시행하는 감독관은 업무수행에 있어 다소 위축될 수가 있다. 이에 따라 선박소유자의 보호를 강화할 경우 감독관의 보호조치도 함께 검토할 필요가 있는 바 이에 대해서도 검토하기로 한다.

4.1 선박소유자의 이의신청 제도에 관한 법적 근거 마련

이의신청이란 위법이나 부당한 행정작용으로 인해 권리가 침해된 자가 그 처분을 한 행정기관에 대하여 당해 행위의 취소를 구하는 절차임은 전술한 바 있다. 「행정심판법」은 행정심판을 개괄적으로 인정하고 있기 때문에 개별법에서 이의신청을 규정하지 아니하는 한 이의신청은 인정될 수 없다고 하고 있다.

왜냐하면 이의신청의 대상인 처분청이 자기가 수행한 행위에 대하여 재심사하도록 하는 일반법은 없기 때문이다(Hong, 2014). 그러나 감독관의 지도·감독에 대한 이의신청은 관련 법규에서 그 근거를 찾을 수 없다.

서론에서 기술한 바와 같이 선박의 항행정지는 선박소유자의 입장에서는 운항지체로 인한 막대한 경제적 손실이 발생할 수 있는 중대한 사항이다. 이 경우 선박의 소유자는 대응을 어떻게 해야 하는가? 항만국통제에 있어서 국제사회는 통상 선박의 소유자에게 이의신청의 기회를 주어 항만국통제관의 출항정지조치가 정당했는지에 대하여 재검토를 할 기회를 부여하고 있다.

뿐만 아니라 부당한 출항정지로 인한 선박의 지체에 대해서 손해배상을 받을 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 있다. 예컨대 해사안전 및 오염방지 협약의 대부분은 항만국통제의 근거를 마련하면서 동시에 부당한 처분에 대한 구제제도의 필요성에 대하여 기술하고 있다.

즉 「해상인명안전협약(International Convention for the Safety of Life at Sea: SOLAS)」에서는 항만국통제를 행하는 경우 선박이 부당하게 억류되거나 지체되지 아니하도록 가

능한 모든 노력을 다하도록 규정하고 있으며, 부당하게 억류되거나 지체되는 경우에는 피해를 입은 손실 및 손상에 대한 보상을 받을 수 있는 권리가 있다고 천명하고 있다(제1장 제19-f 규칙). 또한 「해양오염방지협약(International Convention for the Prevention of Pollution Ships: MARPOL)」에서도 유사한 근거를 마련하고 있다(제7조).

이와 같이 선박의 소유자에게 이의신청의 기회를 부여하여 행정조치의 적합성 여부를 재검토 하는 것은 사회정의에 부합될 뿐만 아니라, 한편으로는 이러한 과정을 통하여 행정의 법과 원칙에 따라 운영되게 함으로써 행정의 일관성 확보와 행정서비스의 품질향상을 가져오게 한다(Park, 2007).

사람과 물자의 이동이 자유로운 오늘날에 있어서는 법적 체계가 제대로 정비되지 아니하면 거래의 안전을 확보할 수가 없다. 이에 따라 주요 해운 국가인 영국에서는 앞에서 기술한 바와 같이 부당한 항행정지에 대하여 선박소유자의 권리보호를 보장하기 위한 공정한 절차로서 이의신청 등과 같은 제도적 장치를 마련하고 있다.

선박의 안전과 해양환경 보호를 위하여 감독관에 의한 지도·감독의 중요성은 매우 중요하다. 그러나 지도·감독에 의한 규제 정도는 이를 수행하는 사람에 따라 다소의 개인차가 존재할 수 있으며, 수행과정에서 개인의 고의 또는 과실이 발생할 수 있다. 감독관의 고의나 과실에 의한 부당한 항행정지명령은 선박의 운항일정에 지체를 불러오기 쉽고, 용선계약의 해지에 의하여 선박의 소유자에게 심각한 경제적 손실이 초래될 수 있다.

그럼에도 불구하고 감독관에 의한 항행정지명령에 대하여는 이의신청과 같은 선박소유자의 권리보호를 위한 불복의 절차를 관련법에서 규정하지 않고 있다.

따라서 감독관의 내린 항행정지명령에 대해서도 선박소유자 등의 신속한 권리의 구제를 위하여 구체적인 절차가 포함된 이의신청의 근거를 「해사안전법」 상에 마련하는 제도의 개선이 필요하다.

4.2 항행정지재심위원회 제도의 도입

선박의 소유자는 감독관의 지도·감독에 따른 항행정지명령이 위법하거나 부당할 경우에 대하여 해양수산부장관에게 행정심판을 청구하거나 처분의 취소 또는 변경을 구하는 행정소송을 제기할 수 있다.

그러나 이러한 행정심판이나 행정소송에는 많은 시간과 비용이 소요된다. 예컨대 행정심판의 심판청구 기간은 천제지변 등의 정당한 사유가 없는 한 행정처분이 있음을 안 날로부터 90일 이내 또는 처분이 있었던 날로부터 180일 이내이다(「행정심판법」 제27조).

뿐만 아니라 재결이나 소송을 담당하는 심판위원이나 판

사가 선박운항에 대한 전문가가 아니므로 재결이나 판결에 정확성과 타당성에 의문이 생길 우려가 높다. 이러한 사유로 인해 행정심판이나 행정소송은 선박소유자에게는 실질적으로 도움이 되지 않는 측면이 많다.

따라서 감독관이 내린 항행정지명령에 대한 선박소유자의 신속한 권리의 구제를 위하여 이의신청 절차의 구체적인 개선방안으로서 항행정지재심위원회 제도의 도입이 필요하다.

즉 전문한 국제적인 재심절차인 항만국통제협력체의 출항정지재심위원회 제도와 주요해운국인 영국의 중재위원회 제도 및 우리의 내항여객선의 운항관리규정을 심사하는 운항관리규정심사위원회와 같이 각 지방해양수산청에 독립적인 항행정지재심위원회를 설치하는 제도의 개선이 이루어져야 한다.

감독관의 결정에는 주관적인 요소가 많이 포함될 수 있으므로 다양하고 공정한 시각에서 이를 종합적으로 검토할 필요가 있는 바, 이 항행정지재심위원회가 감독관이 처분한 항행정지명령의 적정성 확인을 위한 심사를 하도록 법제화할 필요가 있다. 재심 과정에서 재심위원회는 감독관과 선박소유자의 입장을 모두 청취한 후 항행정지명령의 타당성에 대해 조사하고, 필요시 명령을 변경하거나 취소하는 최종결론을 내리게 되며, 감독관은 이 의견에 따라 집행하도록 한다.¹¹⁾

이 경우 재심은 임의적 절차로 하여 추후 시범심사가 가능하도록 하여야 하며, 만약 당사자가 재심의 관정에 승복할 경우는 확정판결과 같은 효력을 부여할 수 있을 것이다. 다만 제3자의 권익보호를 위해 당사자 간의 분쟁해결에도 불구하고 문제되는 사안에 관해서는 제소권 등의 사법적인 쟁송수단을 빠뜨리지 않도록 주의해야 한다.

즉 당사자 간의 분쟁해결은 민사소송에서의 소송상 화해와 달리 당사자 사이에서만 합의와 모순되는 주장을 더 이상 할 수 없는 것으로(Kim, 2001) 이해하여야 한다. 그러나 당사자 간의 합의라 하더라도 강행법규에 위반되면 그 합의 사항은 무효라고 하여야 할 것이다.

11) 우리의 「지방세기본법」에서는 과세전적부심사에 관한 사항, 이의신청 및 심사청구에 관한 사항, 체납자의 체납정보 공개여부에 관한 사항, 「지방세관계법」에 따라 위원회의 심의를 받도록 규정한 사항 등을 심의 또는 의결하기 위하여 지방자치단체에 지방세심의위원회를 설치하도록 하고 있다(제41조). 이때의 심의위원은 공무원위원 외에 외부의 전문가인 판사, 검사, 변호사, 공인회계사 또는 법학·회계·부동산평가학을 교수하는 조교수 이상의 외부위촉위원으로 구성되는데, 위원장은 위촉위원 중에서 위원들이 선출하며 부위원장은 지방세에 관한 사무를 담당하는 공무원위원인 실장·국장·본부장(시·군·구의 경우에는 실장 또는 국장)이 된다(「지방세기본법 시행령」 제108조). 2012년 기준 지방세심의위원회의 외부위촉위원 구성은 판사, 검사, 변호사, 공인회계사, 세무사, 조세관련 교수 등의 외부 전문가들이 차지하는 비율이 기초자치단체 46.9%, 광역자치단체 73.7%에 이르렀다(Kim, 2014b).

이의신청의 처리에 대한 재심위원회의 공정성을 확보하려면 재심위원회는 이를 조사 또는 관정하는 조직은 감독관과는 전혀 별개인 다른 독립된 조직이어야 한다. 예컨대 내항여객선의 안전관리체제인 「운항관리규정」은 선박운항관리자, 선박검사기관의 선박검사원 등으로 구성된 독립적인 운항관리규정심사위원회가 심사를 하도록 「해운법」에서 규정하고 있다(제21조의5).¹²⁾

뿐만 아니라 재심위원은 선박 운항에 대한 지식 및 법적 지식을 갖춘 자로서 구체적인 자격을 대통령령이나 부령 등 하위규정에서 정하도록 하여 재심위원회의 신뢰성과 전문성을 확보하도록 해야 한다.

선박은 고도의 자본집약적 시설물로서 잠시만 운항이 지체되어도 큰 손실이 발생한다. 따라서 항행정지재심위원회에 재심을 청구할 경우에는 지도·감독의 장소가 국내의 항만임을 고려하여 항행정지명령을 받은 날로부터 60일 이내에 할 수 있도록¹³⁾ 하되, 청구에 대한 재심위원회에 의한 심사의 결과는 30일 이내에 통보하여 신속한 권리의 구제가 되도록 해야 할 것이다.¹⁴⁾

이는 항만국통제에 따른 출항정지명령 또는 시정보안명령의 불복에 대한 이의신청의 결과를 90일 이내로 통보해야 하는 것을 감안하면 매우 신속한 구제절차라 할 수 있다.¹⁵⁾ 그러나 이러한 사후적인 권리의 구제절차는 최후적 수단으

12) 「해운법」에 따른 운항관리규정심사위원회는 각 지방해양수산청 별로 해상안전감독관, 선박운항관리자, 선박검사원 및 그 밖에 여객선의 운항관리에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람으로서 해양수산부장관이 심사에 필요하다고 인정하는 사람으로 4인 이상 10인 이하의 위원으로 구성하도록 하고 있다. 심사위원장은 호선하며, 심사위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(「해운법 시행령」 제12조의2).

13) 통신수단의 발달로 인해 해상의 선박과 육상(회사) 간의 통신은 위성과 인터넷을 이용한 전자우편, 팩스, 전화 등을 통해 수시로 가능하므로 항행정지명령 처분 당시의 상황은 거의 실시간으로 회사로 보고될 수 있다. 그러므로 이러한 통신환경으로 인해 선박이 항해 중에도 회사와의 통신은 항상 가능하고, 관련되는 자료의 수집과 검토 및 이의신청까지의 결정은 신속하게 이루어질 수 있다. 또한 내항선박은 지도·감독의 장소가 국내일 뿐만 아니라, 지도·감독을 수행하는 감독관도 우리나라 사람이므로 처분 내용의 이해도 및 관련 자료의 습득도 외국선박보다도 용이하다 할 것이다. 한편 일본의 행정불복심사법(行政不服審査法) 제18조에서도 처분에 대한 심사청구 기간을 처분을 안 날의 다음날로부터 2개월로 정하고 있다.

14) 「운항관리규정」은 운항개시일 14일 전까지 제출해야 하고(「해운법 시행규칙」 제15조의3), 해양수산부장관은 「운항관리규정」을 제출받은 날로부터 7일 이내에 심사위원회를 구성하도록 하고 있다(「해운법 시행령」 제12조의2). 즉 「운항관리규정」의 심사는 특별한 사정이 없는 한 청구인의 신청접수일로부터 14일 이내에 완료하도록 하고 있다.

15) 「행정심판법」 제4조에서는 행정심판을 갈음하는 특별한 행정불복절차나 이 법에 따른 행정심판절차에 대한 특례를 다른 법률로 정할 수 없다고 규정하고 있으나, 사안의 전문성과 특수성을 살리기 위하여 특별히 필요한 경우에는 예외적으로 특별한 행정불복절차를 정할 수 있도록 허용하고 있다(Kim, 2015).

로 사용되는 것이 바람직하며(Park, 1999), 행정기관이 먼저 스스로 행정절차를 엄격히 준수하려는 자세의 정립이 매우 중요하다.

4.3 해사안전감독관 보호 제도의 근거 마련

위에서는 위법하거나 부당한 감독관의 항행정지명령에 대하여 선박소유자의 권리구제를 위한 이의신청 제도의 개선방안을 검토하였다. 즉 감독관의 항행정지명령에 불복하는 선박소유자의 권리보호를 위하여 「해사안전법」 상에 이의신청 제도의 근거를 마련하는 것과 신속한 구제를 위한 이의신청의 제도의 구체적인 개선방안으로서 항행정지제심위원회 제도의 도입에 관하여 살펴보았다.

그러나 이러한 분쟁의 가장 핵심적인 내용은 감독관이 내린 항행정지명령이 과연 타당한가에 대한 가치판단이라고 할 수 있다. 물론 감독관이 항행정지명령을 내릴 경우에는 예정된 항해일정 등을 감안하여 제반 법령 및 행정규칙 등을 참고하여 전문가적 판단을 내려야 한다(「해사안전감독관 핸드북」 제4.7호).

그럼에도 불구하고 감독관의 판단에도 중대한 과실이나 고의가 있을 수 있으며, 이에 따라 선박소유자 등 이해관계자들의 불복도 발생할 가능성이 적지 않다고 하겠다. 선박소유자의 불복이 성공하여 감독관의 항행정지명령이 취소되거나 부당한 지체에 따른 국가배상이 이루어지면 감독관은 이에 대한 책임으로부터 결코 자유로울 수 없다. 즉 감독관의 직무 수행 중 중대한 과실 또는 고의가 있었을 경우 직무위반 또는 태만으로 징계처분을 받을 수 있다(「국가공무원법」 제78조).

행정적인 책임보다 더 심각한 문제는 경제적 손실이 큰 변상책임이다. 「국가배상법」에 의한 국가의 대위책임 후 국가의 구상권 행사에 따라 감독관에게 변상책임이 발생할 수 있는 것이다(「국가배상법」 제2조).¹⁶⁾ 이에 따라 경제력이 약한 감독관은 업무 수행에 큰 부담을 안을 수 있으며, 이러한 부담은 감독관의 소극적인 업무 수행으로 연결될 수도 있다. 그러나 「해사안전법」에서는 감독관의 경제적 보호에 대한 내용을 규정하지 않고 있다.

따라서 감독관의 공적업무 수행에 따른 경제적인 부담의 해소를 위해 위험분산의 방법으로 감독관의 책임을 제한하는 제도를 규정할 필요가 있다. 예컨대 감독관의 책임을 제한하는 방법으로는 「국가배상법」의 규정에도 불구하고 정부의 구상권 행사에 대한 책임을 일정한도액으로 제한하는 것이다.

선박의 크기에 따라 항행정지에 따른 선박소유자를 포함한 이해관계자들의 손해액도 커지는 점을 감안할 때 「상법」에 의한 선박소유자의 책임제한제도(제769조)와 같이 선박의 총톤수에 일정한 금액을 곱하여 계산된 금액을 책임의 한도액으로 정하는 방법을 고려해야 한다.

그러나 개인인 감독관의 위치를 고려할 때 감독관이 부담하는 책임제한의 액수는 선박을 소유하고 기업을 운영하는 선박소유자의 책임제한액수¹⁷⁾의 1할 이하여야 할 것이다. 다만 공무원의 급여수준, 국민소득, 공무원의 행위에 대한 사회적 분위기 등에 따라 책임제한의 액수를 변경해야 하는 점을 고려할 때 구체적인 금액은 대통령령이나 부령으로 위임하는 것이 보다 바람직할 것이다.

5. 결 론

지금까지 항행정지의 의의와 항행정지의 기준, 항만국통제에 의한 유사한 이의신청 제도 및 해사안전감독관이 내린 항행정지명령에 대하여 선박소유자의 권리보호를 위한 이의신청 제도의 문제점과 개선방안을 고찰하였다.

감독관의 지도·감독은 해양안전의 확보 및 해양오염방지의 수단으로서 국제내항선박에 대하여 가장 강력한 해사안전관리의 수단으로 인정되고 있다. 감독관의 지도·감독의 확대에 따라 감독관에 의한 내항선박의 항행정지 건수는 연간 50여 건씩 발생하고 있다.

선박이 항행정지가 될 경우 선박의 소유자는 정박료, 선박검사기관의 검사료, 선박의 수리비, 용선계약의 해지, 금융비용 등 기타의 비용을 추가로 부담하여야 하는 상황이 발생한다. 그 밖에 비금전적 손해로서는 기업 이미지의 실추에 따른 영업적인 손실의 발생과 해당선박이 관리주의 대상선박으로의 등록으로 인하여 향후 감독관의 집중관리에 따른 항행정지의 위험성이 증가될 수 있다.

이와 같이 감독관의 항행정지명령은 선박의 입장에서는 운항의 지체로 인한 막대한 경제적 손실이 발생할 수 있는 중대한 사안이다. 그럼에도 불구하고 항행정지명령에 대하여 이의신청과 같은 불복의 절차를 관련법에서 규정하지 않고 있어 선박소유자의 권리보호를 위한 제도적 장치가 미흡한 실정이다.

따라서 과실이나 고의에 의한 감독관의 부당한 항행정지명령의 처분에 대한 선박소유자의 권리보호를 위하여 이의

16) 대법원은 전원합의체 판결(대판 1996.2.15., 95다38677)에서 「국가배상법」의 입법취지로 볼 때, 공무원의 직무수행에 중대한 과실이나 고의가 있을 경우 피해를 입은 자는 공무원에 대하여 직접 배상의 청구도 가능하다고 판시하고 있다.

17) 3만 톤인 선박의 경우 상법 제770조 제3호에 의한 채권의 선박소유자의 책임제한 액수는 약 80억원이다(국제통화기금의 1 특별인출권 기준하여, 500톤까지는 167,000 SDR, 500톤부터 3만톤까지는 매톤당 167 SDR을 적용하도록 함에 따라 3만톤인 선박의 책임제한 액수는 5,093,500 SDR이다. 2019년 2월 21일 기준 1 SDR은 약 1.39달러, 1달러는 약 1,127원을 적용하였다).

신청의 근거를 「해사안전법」 상에 마련해야 한다.

아울러 감독관의 항행정지명령에 대한 선박소유자로부터의 이의신청 절차의 진행을 위하여 항행정지재심위원회 등과 같은 독립적이고 공정한 별도의 기관을 각 지방해양수산청에 설치하여 이의신청에 대한 신속한 심사가 이루어지도록 제도를 개선해야 한다.

한편 감독관의 항행정지명령에 대하여 선박소유자가 지속적으로 이의를 제기하거나 소송으로 대항할 경우 감독관은 심리적·경제적 부담을 안을 수 있다.

따라서 이런 부담으로 인한 감독관의 소극적인 업무 수행의 예방과 공적업무 수행에 따른 경제적인 부담의 해소를 위해 감독관의 책임을 제한할 수 있도록 하는 제도의 개선이 필요하다.

이러한 선박소유자의 이의신청을 통한 권리의 보호와 감독관의 보호에 관한 법제의 정비는 부당한 항행정지명령과 같은 흠결이 있는 규제행정에 대하여 실효적 구제 제도로 자리매김할 수 있음은 물론 규제자와 피규제자 간에 상호 균형을 이루어 행정객체인 선박의 권리보호에 보다 더 기여할 수 있을 것이다.

References

- [1] Choi, S. Y.(2014), A Study on the Criminal Law Issues of the Legislative Bills submitted to the National Assembly for the Purpose of Securing the Safety of Vessel Navigation. *Journal of Maritime Law Review*, Vol. 26, No. 3, p. 41.
- [2] Chung, C. S.(2003), Protection of the Marine Environment and Port state Control, *The Korean Journal of International Law*, Vol. 48, No. 3, p. 203.
- [3] Clarke, A.(1994), Port State Control and Sub-standard Ships: who is to blame? what is the cure?, *Lloyd's Maritime Commercial and Law Quarterly*, Part 2, p. 516.
- [4] Hong, J. S.(2014), *Korean Administrative Law(Sang)*, 22nd ed., (Seoul: Bagyoung Sa), p. 609.
- [5] Kim, C. H.(2014a), A Study on the improvement Options of the Maritime Safety Supervisor System, *The Journal of Law and Policy*, Vol. 21, No. 2, p. 168.
- [6] Kim, S. S.(2004), *Korean General Administrative Law*, 2nd ed., (Seoul: Bobmun Sa), p. 464.
- [7] Kim, T. H.(2014b), A Study on The Improvement Measures of the Local Tax Relief System, *Policy Research Report*, Vol. 10, p. 37.
- [8] Kim, Y. H.(2001), Alternative Dispute Resolution in Korean Administrative Law, *Ewha Law Journal*, Vol. 6, No. 2, p. 103.
- [9] Kim, Y. S.(2015), Analysis of Appeal System under Individual Law and Legislative Tasks for Improvement - Focusing on Relation Between Appeal and Administrative Trial, *Administrative Law Journal*, Vol. 42, p. 82.
- [10] KOBC(2019), Korea Ocean Business Corporation, *Dry Bulker weekly Report of April*
- [11] Lee, S. I.(2011), A Study on the Codification of Regional Cooperation Scheme of the Port State Control, *Doctorial Thesis*, p. 120.
- [12] Lee, S. I. and Y. C. Lee.(2011), A Study on the Codification of Regional Cooperation Scheme of the Port State Control, *The Journal of Maritime Law Review*, Vol. 23, No. 3, p. 162.
- [13] Lee, Y. B.(2014), A Study on the Development of Marine Transport Safety Control System, *The Journal of Monthly Transport*, Vol. 197, p. 23.
- [14] Park, G. G.(1999), A Study on the Improvement and Operation Analysis of Administrative Procedure System, *The Journal of Korean Public Administration Review*, Vol. 33, No. 3, p. 138.
- [15] Park, G. S.(2014), *Korean Administrative Law(Sang)*, 13rd ed., (Seoul: Bagyoung Sa), p. 950.
- [16] Park, H. G.(2011), A Study on the Administrative Guidance and the Law-Reservation, *The Journal of Han Yang Law Review*, Vol. 22, No. 3, p. 240.
- [17] Park, Y. S.(2007), A Study on the Remedial Measures against Unreasonable Port State Control Orders, *Doctorial Thesis*, pp. 58-59.
- [18] Park, Y. S.(2015), Domestic Legal Effect in Korea of the Ordinary Practice of Seaman, *Journal of Korea Maritime Law Association*, Vol. 37, No. 1, pp. 195-196.
- [19] Yu, G. J. and D. W. Song(2009), *Study of Supreme Court's Maritime Precedents*, 2nd ed., (Seoul: Bagyoung Sa), pp. 256-258.

Received : 2019. 10. 07.

Revised : 2019. 10. 26.

Accepted : 2019. 10. 28.