

海上交通團束法規의 實效性 提高에 관한 研究

- 開港秩序法과 海上交通安全法을 中心으로 -

임동철*

최상환**

A Study on a Legal Regime to increase Efficiency of the Marine Traffic Control Rules

Abstract

Recently, every port or its adjacent area have a congested traffic condition by reasons of national policy of globalization or contineous economic growth or increase of marine recreatoinal activities, in this connection these are making a potential risk of maritime accident, in fact the rate of this is occupied about 70% of total numbers.

Eventhough the port and maritime traffic laws having a same legal characteristic, also applying the same contents of implementation, they was separated by the border line of port area between different authorities, which might result the non-efficiency or hole of enforcement by the separation. This problem is homework to complement or adjust.

Therefore I suggest a few economical recommendations with minimum expense to ensure the real demand of enforcement.

1. Co-ordination of legal control such as unification or merger should be necessary. In port or its near sea, for concentration of control power or realization of responsibility on scene, maritime traffic law needs absorbing

* 지도교수

** 대학원 해사법학과 석사과정

the police missions from the port law rearrangement of single maritime traffic law as like the law of maritime safety or keeping order should be recommended.

2. It is necessary to prepare the standard of control reviewing the unegal imposition or unification of application.

3. Marine recreational safety law should be stipulated. On the existing domestic maritime legal regime, there would be no law or regulation to control the passage of port entrance.

第1章 序 論

1994년 11월 유엔해양법협약의 발효와 더불어 세계 각국은 해양의 중요성을 재인식하고, 管轄海域에서의 主權確保와 海洋環境保護를 위하여 동협약에서 인정하고 있는 接續水域과 排他的經濟水域을 앞다투어 선포하는 등 해양력 강화에 총력을 다하고 있다.

해양國家인 우리나라도 이러한 新海洋環境에 적극 대처하기 위하여 여러 부처에 분산되어 비효율적으로 운영되던 海洋行政을 단일 부처로 一元化하고, 집행기능을 조정하여 그 역량을 강화하는 한편, 국민의 해양에 관한 관심을 고취시키는 각종 정책을 개발·추진하고 있다.

그리고, 매년 5월 31일을 “바다의 날”로 정하여 해양관련 행사를 기획·시행하고, 그동안 保安問題 등으로 폐쇄되었던 港灣의 상당부분을 개방하여 親水空間으로 조성하는 한편, 해양활동에 관한 規制緩和 및 해양레저를 장려하는 등 국민의 해양에 대한 관심과 친밀감을 고취시켜 궁극적으로 海洋強國으로의 도약을 모색하고 있다.

그러나, 이와 같은 해양활동 증진의 裏面에는 안전한 해상과 항내의 秩序確保가 전제되어야 한다. 귀중한 생명을 담보로 레저를 즐길 수는 없는 일이고, 한번 파괴된 해양환경은 긴 시간과 비용을 투자하지 아니하고는 회복이 불가능하기 때문이다.

따라서, UN 및 IMO는 빈발하는 대형 海難事故에 효과적으로 대처하기 위

하여 종전 기국에 일임하였던 基準未達船에 대한 統制를 沿岸國主義로 전환하고, 선원·선박에 한정되었던 規制를 육상의 선박소유자에게까지 확대하는 등 國際基準을 강화하고 締約國의 履行義務에 대한 책임을 더욱 강조하고 있다.

한편, 우리 나라의 해난통계를 보면 전체 海難事故의 70%이상이 開港과 그 周邊海域(領海)에서 발생하고 있는데, 이것은 이 해역에서의 해상안전정책과 선박통항에 대한 規制 및 團東行政에 대한 재검토가 시급함을 나타내고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 지속적인 경제성장과 開放化 정책, 造船技術의 발달과 운항관리시스템의 발전으로 선박이 대형화·고속화·자동화되고 입항시간이 단축됨으로써 선박의 通航量은 급증하는 반면, 해양관광 및 해양레저스포츠에 대한 관심이 고조되어 海洋과 海上交通法에 대한 지식이 없는 일반인들의 해양활동은 빠르게 증가하고 있기 때문이다.

그러나 우리 나라의 海洋行政은 아직도 육상중심주의에 밀려 행정부적 관심과 배려가 많이 미흡한 실정에 있어 安全과 團東관련 制度의 시행에는 적지 않은 어려움이 있다.

沿岸國에 의해 시행되는 港灣國統制(PSC : port state control)도 집행역량에 있어 선진국 수준에 많이 미흡한 실정이고, 港灣管制서비스(VTS : vessel traffic control service)도 非管制對象 선박에 대한 現場統制를 적절히 시행하지 못하여 通航船舶의 동향 파악 수준에 머물고 있는 실정이다.

또한, 위험성·고립성 및 국제성 등을 특성으로 하는 海上團東環境의 특성상 자율적 기능만 확대하고 脫法行爲에 대한 엄정한 團東이 수반되지 아니한다면, 海上交通의 安全과 秩序維持라는 고유의 목적은 달성될 수 없을 것이고 오히려 不法行爲를 조장하는 결과를 초래할 수도 있을 것이다.

위와 같은 현실을 감안하여 이 論文에서는 海難事故의 약 70%이상이 발생하는 開港과 그 周邊海域에서의 海難事故 현황과 交通團東의 강화 필요성 등을 고찰하고 동해역에서의 주요 交通團東法規인 현행 開港秩序法과 海上交通安全法의 법적 문제점을 고찰한 후 未備點을 비판하고, 입법론적 개선·방향을 제시해 보고자 한 것이다.

第2章 海上交通團束의 強化 必要性

海上交通의 안전은 다양한 형태로 발생하는 海難事故를 방지함을 목적으로 한다. 海難事故의 상당부분이 運航者의 過失에 기인하기 때문에 海難原因 분석을 운항자의 과실을 중심으로 파악하는 것이 통념적이긴 하나 海難原因은 운항자의 과실외에도 적지 아니하다는 것을 잊어서는 안 될 것이다. 특히 삼면이 바다인 우리나라는 對外 交易의 99%이상을 海上交通에 의존하고 있고, 국민의 食生活과 밀접한 관계에 있는 수산업은 어선을 이용한 해상활동으로 이루어지기 때문에 海上交通의 안전을 확보하기 위하여는 교통의 특질인 사회적 公益性和 교통의 合理性 및 운항의 安全性 등을 바탕으로 국가가 직접적으로 관리의 책임을 져야 할 분야인 점을 인식하여야 한다.

海上交通은 육상과는 달리 船舶과 船舶 또는 船舶과 海上施設物 사이의 교통관계(航海關係)로 이루어지기 때문에 해상활동주체 역시 정부가 사회 공공의 안녕과 질서유지라는 측면에서 지는 교통책임과 마찬가지로 비중을 가져야 海上交通의 안전성을 보장할 수 있을 것으로 보인다.

통상적으로 海難事故는 예측할 수 없는 한 순간에 발생하고 事故가 발생하면 육상과 달리 신속하고 효과적인 구조를 기대할 수 없는 특성이 있다. 海難現場은 기후 및 파도의 영향으로 可變的이어서 현장보존이 어렵고, 태풍·폭풍과 같은 자연의 위협에 항상 노출되어 있으며, 육지와 멀리 떨어진 孤立性 등으로 말미암아 현장 접근조차 어려운 때가 많기 때문이다.

따라서 海上交通의 안전 확보와 해난방지를 위하여는 보다 실효적인 豫防對策의 講究가 선행되어야 할 것이며, 그러한 대책이 현장에 반영되어 實效性을 확보하기 위하여는 그 이행을 강제할 국가의 團束機能이 활성화되어야 할 것이다.

第3章 海上團束法規의 特性和 國際的 傾向

海上企業環境은 육상과는 달리 통상의 상업적 위험 이외에도 自然的·人爲

的 위험이 내포되어 있기 때문에 보다 특별한 안전정책과 질서유지가 필요한 분야이다. 따라서 최근 사회 전분야에 걸쳐 급속히 확산되고 있는 규제완화 또는 철폐정책에도 불구하고 해양안전 및 선박교통의 질서확보를 위한 開港秩序法과 海上交通安全法상의 交通團束機能은 더욱 강화되어야 하는 秩序行政的 작용이라고 생각된다.

국제적으로도 造船技術의 발달과 교역량 증가로 선박이 대형화·고속화함에 따라 海難事故도 대형화하여 어느 한 국가만의 노력으로 대처하기에는 한계가 있어 집단적·총체적 대처가 절실함을 인식하고, IMO가 중심이 되어 관련 국제협약을 정비하고 그동안 기국에 일임하였던 基準未達船에 대한 통제를 沿岸國統制로 전환하는 등 안전분야에 대한 規制를 더욱 강화하고 있다.

따라서, 이 章에서는 위의 두 가지 法의 分析·考察에 앞서 먼저 團束法規의 일반적 특성과 국제적 경향 등에 대하여 살펴보았다.

第4章 國內 海上交通法規의 內容分析

우리나라의 海上團束에 관한 근거 규정은 업무기능별로 각 개별법에 정하여져 있다. 海洋安수와 선박교통의 질서유지에 관한 사항은 港界를 경계로 開港秩序法과 海上交通安全法에, 외국적 선박에 대한 港灣國統制業務는 船舶安全法, 船舶法, 船員法 및 船舶職員法에, 해양환경보호에 관한 사항은 海洋汚染防止法에 규정되어 있다.

단속관련 규정이 위와 같이 각 개별법에 분산됨으로서 기능이 重複되거나 유사한 내용도 적지 아니하므로 이 章에서는 海難事故가 빈발하고 있는 開港과 그 周邊海域에서의 안전과 해상교통의 질서유지를 직접 목적으로 하는 開港秩序法과 海上交通安全法에 관하여 살펴보았다.

第5章 우리 나라 海上交通團束法規의 批判과 課題

이 章에서는 第2章 내지 第4章에서 살펴 본 海上交通團束의 강화 필요성과 海上交通의 안전을 확보하기 위하여 관련 國際基準 및 規制를 강화하고 그 履行을 강제하기 위하여 沿岸國의 統制機能을 강화하고 있는 국제적 추세에 비추어 선박의 통항량이 폭주하는 開港 및 그 周邊水域에서의 항행안전 및 海洋環境保護를 위한 현행 海上交通團束法規의 문제점을 살펴보고 이러한 미비점을 개선·보완하기 위한 앞으로의 과제에 대하여 고찰하였다.

第6章 結論

오늘날 빈발하는 海難事故로부터 人命과 財産을 保全하고 해양환경을 보호하며, 海上交通의 安全을 확보하기 위하여 UN과 IMO는 각종 국제협약을 制定 또는 改正하여 안전분야의 國際基準 및 規制를 강화하고 있다. 그리고 강화된 國際基準의 履行을 擔保하기 위하여 沿岸國의 統制機能을 강화하는 한편, 안전증진에 대한 실질적인 책임을 가진 육상의 선박소유자에게도 그 책임을 부과하는 集團的·總體的 規制方式을 모색하고 있다.

우리나라의 開港과 그 周邊海域은 지속적인 경제성장과 開放化 政策 및 해양레저활동의 증가로 선박의 통항량이 폭주하고 있어 대형 海難事故의 위험이 常存하고 있으며, 실제 전체 海難 件數의 약 70%이상이 발생하고 있다.

海難에 대처하는 方案은 여러가지가 있을 수 있으나 시행중인 制度가 그 機能을 충분히 발휘하기 위하여는 違反行爲에 대한 엄정하고 강력한 團束이 수반되어야 할 것이다.

위 海域에서의 海上安全과 선박교통의 秩序維持를 직접 목적으로 하는 開港 秩序法과 海上交通安全法은 法的 性格이 같고, 形式上 유사한 機能을 수행하고 있음에도 港界를 경계로 國家의 執行力量이 分散됨으로써 非效率과 行政空白이 초래될 우려가 있으므로 시급히 改善·補完되어야 할 것으로 보인다.

海上交通團束法規의 實效性 提高를 위하여 各 章에서 고찰한 주요 내용과

改善方案을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라는 地政學的인 條件과 海洋環境의 특성상 海難事故가 빈발하고 있으나 이에 대처하기 위한 각종 제도가 實效를 거두지 못하고 있는 것으로 履行을 강제할 現場 團東機能의 불충분에 기인한 바도 적지 아니하다고 보여진다.

둘째, 開港團東業務는 交通분야의 警察業務로서 港의 運營·管理와 연관이 없는 治安行政機關에서 海上交通安全業務와 연계, 수행하여야만 모든 선박에 대하여 公정한 입장에서 本然의 기능을 수행할 수 있을 것이다.

최근 港灣運營의 효율성을 도모하기 위하여 운영기능의 상당부분을 民間에 移讓하였고, 점차 民間經營體制로의 전환을 모색하고 있어 港內와 같은 交通 혼잡해역에서 선박교통의 안전을 확보하기 위하여는 港灣管理業務에서 交通團東機能을 분리하는 것이 바람직하다.

셋째, 급증하는 海上治安需要에 효과적으로 대처하기 위하여는 團東法規의 實效性을 提高하여야 한다.

집행역량에 대한 충분한 고려없이 강화되는 국제기준을 업무 성격에 따라 각 개별법에 분산하여 履行主體를 다원화한다면 高費用을 투입하고도 단속법규의 實效를 기대할 수 없을 것이기 때문에 開港團東과 항내 VTS 및 交通團東業務 등에 대한 非效率를 제거하기 위하여는 각 개별법에 규정된 團東機能의 전면 재조정이 필요하다고 보여진다.

넷째, 現行 法制에 따른 단속업무의 分散, 施行은 機能重複에 의한 예산의 중복투자 및 制裁의 不均衡을 더욱 심화시킬 수 있다.

團東主體의 다원화에 따른 기관간 책임공방은 사고발생시 미래 指向的인 方案의 創出을 기대할 수 없고, 한정된 국가예산의 우선 확보를 위한 소모적 예산경쟁만 심화시킬 것이다. 그리고 같은 위반행위에 대하여도 적용하는 處罰基準과 制裁의 程度가 다르다면 團東行政에 대한 신뢰성만 저하시킬 것이므로 海洋에서 적은 비용으로도 團東法規의 實效性을 提高하여 해상교통의 안전을 확보할 수 있는 몇가지 方案을 다음과 같이 제시한다.

1. 交通團束法規의 기능 조정

開港과 그 周邊海域에서 국가의 단속역량을 集中化하고, 책임행정을 구현하기 위하여는 開港秩序法과 海上交通安全法의 교통단속기능을 조정하여 團束主體를 一元化하는 것이 필요하다.

이를 위하여 우선적으로 시행할 수 있는 방안은 開港秩序法의 교통단속기능을 海上交通安全法에 수용하여 海上交通安全法을 명실상부한 全海域에서의 海洋安全과 秩序維持에 관한 법규로 정비하는 방안을 들 수 있다.

2. 처벌의 불균형 해소 및 統一的 制裁基準의 마련

같은 행위에 대하여도 처벌기준이 다른 경우는 각 개별법을 改正하여 均衡을 유지하는 것이 바람직하고, 重한 위반행위에도 불구하고 즉심회부 등 처벌기준이 변형 적용되는 開港秩序法의 일부 조항에 대하여는 統一的 制裁基準을 마련하여야 할 것이다. 또한 신속하고 효과적인 해상교통단속을 위하여는 道路交通法과 같은 通告處分制度를 신설할 필요가 있다.

3. 해양레저안전에 관한 법률 制定의 필요

소득 수준의 향상과 해양레저스포츠에 대한 관심 및 욕구의 증대로 모터보트·제트스키 및 수상오토바이와 같은 船舶과 裝備를 이용한 해양활동이 급증하고 있으므로 이들 船舶과 裝備의 무분별한 운행으로부터 港內 질성유지와 선박교통의 안전을 확보하기 위하여는 가칭 해양레저안전에 관한 법률의 制定이 필요하다고 본다.

이 법에는 이러한 선박과 장비의 安全을 보장할 行政主體의 保護義務와 이용자의 안전운항 및 출입항관리에 필요한 사항들이 규정되어야 할 것이다.

- 參 考 文 獻 -

【 韓 國 文 獻 】

1. 單行本

- 金榮球, 『現代 海洋法論』 (서울: 亞細亞社, 1988).
- 金鍾吉, 『港灣安全管理』 (海運港灣廳, 1996).
- , 『IMO 海事安全管理』 (海運港灣廳, 1983).
- 閔星奎·林東喆, 『海事法規要論』 제10판(부산: 韓國海洋大學校 海事圖書出版部, 1987).
- , 『새國際海上衝突豫防規則』 (부산: 韓國海洋大學校 海事圖書出版部, 1984).
- 朴容燮, 『海商法論』 (서울: 螢雪出版社, 1994).
- , 『海上交通法論』 (부산: 韓國海事問題研究所, 1988).
- 朴椿浩·柳炳華, 『海洋法』 (서울: 民音社, 1986).
- 尹点東, 『國際海上衝突豫防規則 및 關聯된 國內法規解說』 (부산: 世宗出版社, 1994).
- 外務部, 『東北亞 諸國의 海洋法令』, 1996. 12.
- 李尙圭, 『新行政法論』 (서울: 法文社, 1990).
- 李在祥, 『刑法總論』 (서울: 博英社, 1990).
- 林東喆, 『海商法·國際運送法研究』 (서울: 眞成社, 1990).
- 中央海難審判院, 『海難審判事例集』, 1996-1997.
- 韓國海運港灣情報센터, 『海運實務講座』, 1985.
- 海洋水產部, 『國際海事機構便覽』, 1995.
- , 『海運白書』, 1996.
- , 『海運港灣 統計年報』, 1996.
- , 『港灣國統制 指針書』, 1995.
- 海洋警察廳, 『海洋警察年鑑』, 1995-1996.
- 海洋安全學會, 『海洋安全學會誌』, 世宗文化史, 1995-1997.

2. 論文 기타

- 姜東秀, 『基準未達船에 대한 港灣國統制制度의 發展과 그 法的 問題에 관한 研究』, 法學博士 學位論文(韓國海洋大學校 大學院, 1992. 8).
- , 『아이에스엠코드(ISMcode)의 기준이행을 위한 國內立法形式의 타당

- 성 검토」, 海法·通商法 제8권 제1호(韓國海事法學會, 1996. 6).
- , 『港灣國統제의 정착을 위한 制度的 考察』, 海洋安全學會誌 제1권 제2호(海洋安全學會, 1995. 12).
- , 『船舶衝突과 海上交通法規의 適用範圍에 대한 比較法的 研究』(부산 : 韓國航海學會誌 제17권 제1호, 1993. 3).
- 姜成賢, 『海洋環境保全과 安全事故防止 方案』(韓國海洋水產開發院 : 1997. 7).
- 交通安全公團, 『港灣國統제의 國際的 動向』, 1995. 12.
- , 『海難事故 實態分析과 豫防對策 研究』, 1995.
- 金炯泰, 『世界主要國의 港灣改革과 우리나라 港灣의 課題』 月刊 海洋韓國(韓國海事問題研究所, 1994. 8).
- 金煥秀 외, 『STCW協約 改正에 따른 對策樹立에 관한 研究』, 韓國海事財團, 1996.
- 朴慶鉉, 『海上交通安全法令에 관한 問題點』, 月刊 海技(韓國海技士協會, 1994. 6).
- 朴容燮, 『海上交通安全을 위한 行政組織과 法律의 補完對策-現行制度를 中心으로-』, 船員船舶 제6호, (財)韓國船員船舶問題研究所, 1989.
- , 『中國의 海上交通法』, 水產海洋教育研究(부산 : 韓國水產海洋教育學會, 1993. 8).
- 朴正天, 『沿岸旅客船 海難防止對策 -安全運航 確保方案을 中心으로-』 碩士學位論文(仁荷大學校 大學院, 1994. 8)
- 박태원, 『EC의 船舶檢査機關 基準과 우리나라의 對應 方案』, 海運產業研究院, 1994.
- 신홍철, 『遊覽船 運航實態 調查報告書』(서울 : 交通安全振興公團, 1994. 6).
- 李相集, 『海洋保安行政論 講義』 韓國海洋大學校 海事大學, 1995. 2.
- 李長熙, 『國際法の 國內法的 導入에 관한 理論 : 變形理論·受容理論·執行理論』, 立法調查研究 通卷 第234號, 1995. 8.
- 林基澤, 『港灣國統制 地域協力體制와 우리나라의 課題』, 海洋政策研究 제10권 제2호(韓國海洋研究所, 1995년 겨울호).
- 정재환, 『韓國의 海上交通路 安全確保에 관한 研究』 法學碩士 學位論文(延世大學校 大學院, 1992).
- 趙東五, 『海上交通安全政策 發展方向』(海運產業研究院 : 1994. 10. 27).
- , 『海洋警察機能 效率化 方案』(서울 : 韓國海洋水產開發院, 1997. 7)
- 趙東五 외, 『海上安全管理에 관한 港灣別·修行業務別 貧弱要因 및 對策』(海運產業研究院, 1996. 12).
- 池相源, 『海上交通法上 通抗妨害排除에 관한 解釋論的 考察』(부산 : 韓國航海學會

誌, 1995. 8. 제19권 제3호).

崔宗和·李在鶴, 『海上安全管理體制的 改善을 위한 法的 對策 -救難體制를 中心으로-』(中央海難審判院: 海難防止세미나, 1990).

海洋水産開發院, 『21세기 海洋水産비전 公聽會』, 1997. 7.

海洋水産部, 『海洋安全先進化 5個年 計劃』, 1997.

-----, 『沿岸海域의 航行環境調査 및 航路改善에 관한 研究』, 1993.

-----, 『船舶通航管制信號所(VTS) 설치 타당성 조사 및 基礎設計 用役報告書』, 1993. 10.

【 外國文獻 】

1. 單行本

岡田吉弘, 『港則法の 解説』(東京: 海文堂, 昭和 58년 10월).

管野端夫, 『海上保安廳法 解釋資料(1)』, 海保大 研究報告, 33-1號, 日本海上保安
大學校, 1987.

新谷文雄·佐藤修臣 公譯, 『1972年 國際海上衝突豫防規則の解説』 (東京: 成山堂, 1983).

日本 運輸省, 『運輸白書』, 1996.

日本 海上保安廳, 『海上保安白書』, 1996.

日本 海難防止協會, 『海難防止指針』, 成山堂, 1980.

Colin, M, Liability for Damage to the Marine Environment (London: Lloyd's of London Press, LTD., 1993).

Hill, Christopher, Maritime Law (London: Lloyd's of London Press, LTD., 1985).

International Conference on Ship Safety and Marine Surveying(Malmo Sweden, 8-9 May 1986).

Kasoulides, George C., Port State Control and Jurisdiction-Evolution of the Port State Regime(London: Marinus Nijhoff Publishers, 1993).

Mankabady, Samir, The Law of Collision at Sea (Amsterdam, Elsevier Science Publishers B.V., 1987).

-----, The International Maritime Organization Vol. 1-2: International Shipping Rules (London: Croom Helm, 1986).

Tokyo Mou, Guidelines for Port State Control Inspections, 1995.

The Nautical Institute, The Work of the Harbour Master and related Port Management Functions, 1988.

2. 論文 기타

方藤 剛, 『國際安全管理(ISM) 유드について』 (日本船長協會, 1995).

方藤光一, 『最近の船舶の安全規制等に関する國際的動向について』 (日本船長協會, 平成元年)

村上歷造, 『入港國管轄權と 國內法の對應』, 山本章二(編), 海洋法關係國內法制の 比較論 제1호(東京: 日本海洋協會, 1995)

Australian Maritime Safety Authority, PSC Annual Report, 1992-1995.

Card, James C., "Port State Control Means Business", Proceedings of Marine Safety Council(USCG, Vol. 52, No. 2. 1995).

Clarke, Anthony, "Port State Control or sub-Standard Ships : Who is to blame? What is the cure", Lloyd's Maritime Commercial and Law Quarterly, Part 2, May 1994.

Edgar Gold, "Vessel Traffic Regulation, The Interface of Maritime Safety and Operation Freedom", Journal of Maritime Law and Commerce, Vol. 24-1, 1993.

IMO, "A Summary of IMO Convention", Lloyd's list Maritime Asia, June 1994.

IMO, News No. 3, Nov. 1995.

Payoyo, Peter B., "Implementation of International Conventions through Port State Control : an Assessment", Marine Policy(Vol. 18, No. 5, 1994).

Stubbs, B. B., "The US Coast Guard : A Unique Instrument of US National Security", Marine Policy, June 1994.

William A. O'Neil, The Better Standards, Training and Certification- IMO's Response to Human Error-, IMO Circular No. 1757, 1994. 8. 15.