

법치행정 · 법률유보와 우리의 관제

박 상 준*

* 포항지방해양항만청 관제사

(가) 요약 : 우리나라는 1993년 이래로 관제를 시행해 오고 있으며, 현재 11개 지방청에 관제시설을 갖추고 200명이 넘는 관제사가 관제업무에 종사하고 있다. 하지만, 제도적 요소는 관제구역의 설정과 관제구역내 모든 선박이 관제를 시행하기 위한 기본 규정도 올바르게 준비되지 않은채 관제를 시행해온 문제가 드러났다. 본 연구에서는 관제에 있어 “있어야 할 법”, 즉 입법 차원에서 필요한 법에 대해 고찰하고자 한다.

(나) 핵심용어 : 법치행정, 법률유보, VTS, 있어야 할 법, 관제행정

1. 서론

우리나라는 1993년 이래로 해상교통관제를 시행해 오고 있으며, 현재 11개 지방청에 관제시설을 갖추고 200명이 넘는 관제사가 관제업무에 종사하고 있다. 이 중 인적·물적 요소는 가의성까지는 충분히 확보하지 못하였으나, 그나마 현행 관제실을 운영하는 데에는 큰 무리가 없는 것으로 보인다. 하지만, 제도적 요소는 최근 HEBEI SPIRIT호 사고에서 보았을 때, 관제구역의 설정과 관제구역 내 모든 선박의 강제참여 등 관제를 시행하기 위한 기본 규정도 올바르게 준비되지 않은 채 관제를 시행해온 문제가 드러났다. 결국 우리나라의 관제행정은 국가정책의 일부로서 해상교통관제를 시행함에 있어 “있어야 할 법”을 갖추지 못한 상태로 15년이 넘는 기간 동안 관제를 시행하여 온 것이다.

본 연구에서는 관제에 있어 “있어야 할 법”, 즉 입법 차원에서 필요한 법에 대해 고찰하고자 한다. 그 전제로서, 법치주의와 법률유보에 관한 학설 및 판례를 보고, 우리 관제에서 필요한 법률유보 사항을 나열해 보았으며, 이 법률유보 사항을 HEBEI SPIRIT호 사건에 대입하여 보는 순서로 논문을 서술하였다.

2. 본론

2.1 개념 및 전제조건

2.1.1 개념

- 법규 : 국민의 권리와 의무에 관계 있는 법규범
- 법률 : 국회의 의결을 거쳐 대통령이 서명하고 공포하여 성립되는 국법(예 : 개항질서법)
- 법령 : 법률과 명령을 함께 부르는 말(예 : 개항질서법, 동법 시행령 및 시행규칙)
- 행정규칙 : (광의)행정기관이 행정내부관계에서 독자적 권한으로 제정하는 일반·추상적 규범(협의)상급행정기관이 하급행정기관에 대하여 그 조직이나 업무처리의 기준·절차에 관하여 발하는 일반·추상적 규범(예:지방해양항만청 해상교통관제운영규정(국토해양부 훈령 제23호), 이하 운영규정)

2.1.2 논문의 전제조건

- 해상교통관제 중 항만관제만을 대상으로 함.
- 행정작용법 분야의 법률규정만을 대상으로 함.
- 순수법학분야보다 실무 행정법 분야(판례법과 비교법)의 방법을 채택

- 기존 관제 법규정이 개항질서법에 존재하고, 항만관제의 특성상 개항질서법 상의 각 항해, 정박 등 관련 조문들과 결합하여 해상교통안전을 확보할 수 있으므로 새로운 관제 법규정의 신설도 개항질서법에 삽입하는 방법을 가정함

2.2 법치행정의 원리와 관제분야 입법의 필요성

법치행정의 원리는 행정법 분야이기도 하지만, 다분히 헌법적 조건이기도 하다. 행정법이 헌법의 구체화 법인 점을 감안한다면, 당연한 결과일 것이다. 법치행정이란 헌법상의 법치주의가 행정에 투영된 것으로서 행정권이 법에 기속되고, 위법한 행정에 의한 국민의 권익이 침해받은 경우는 사법권에 의하여 그 권익을 보장할 수 있도록 하는 원리이다. 법치행정의 원리는 근대적 법치주의 이론으로 독일에서 O. Mayer에 의해 정립된 고전적 법치행정의 원리에서는 법률의 ①법규창조력(의회가 정립한 법률만이 구속력을 갖는다), ②법률우위의 원칙(법률은 행정보다 우위에 있으며, 행정은 법률에 위반되어서는 안 된다), ③법률유보의 원칙(행정활동은 법률에 근거해서 행해져야 한다)을 그 내용으로 하고 있다.

그러나, 고전적 법치행정의 원칙은 히틀러의 등장과 함께 많은 도전을 받았다. 의회와는 관계없이 행정부 독립적으로 “독립명령”과 “긴급명령”을 제정하여 법률의 법규창조력을 유린하고, 의회를 통한 부정한 내용의 법률까지 제정하여 부정한 내용의 법률 우위까지 용납하는 등 형식적인 법치주의로 만들어버린 것이다. 2차대전이 끝난 후, 각국은 형식적 법치주의 경험에 대한 심각한 반성을 통하여 국민의 권익 보장을 위하여서는 국가권력을 실질적으로, 그 내용까지 통제하여야 한다는 실질적 법치주의를 채택하였다. 실질적 법치주의의 내용은 다음과 같다.

- ① 독립명령은 부인되고, 긴급명령은 엄격히 헌법에 따라 예외적으로 열거된 경우만 인정하는 등 법률의 법규창조력원칙이 관철될 것. 법률에서의 위임명령도 법률에서 위임사항을 구체적으로 정할 때에만 제정할 수 있음
- ② 합헌적 법률의 우위
- ③ 법률유보 원칙의 확대

본 논문의 목적인 올바른 관제법제를 논함에 있어 특히 법률유보에 대하여는 좀 더 살펴볼 필요성이 있다. 전통적으로는 법률유보에 있어 침해유보설을 중심으로 그 범위를 좁게 보았으나, 실질적 법치주의의 확립과 더불어 국내의 판례와 학설에서도 중요사항유보설이

- 유리한 위치를 점하고 있는바 그 내용을 살펴 본다.
- 침해유보설 국민의 권리를 제한하거나 의무를 창설하는 행정작용(법규사항)은 법률의 근거를 필요
- 권력행정유보설 국민의 권리·의무와 관련 있는 모든 권력작용에 대하여 법률유보
- **중요사항유보설(본질성설, 의회유보설)** 국민의 기본권과 국가 사회생활에 있어서 중요하고도 본질적인 사항에 관하여 법률유보가 필요하다는 이론이다.
- 사회유보설
- 전부유보설

침해유보설의 경우 침해작용에는 법률의 근거를 요한다고 하여 가장 좁은 범위에 대하여 법률유보를 하는 입장이나 어디까지를 법률에서 직접 규정해야 하는지에 대해서는 그다지 관심을 보이지 않는다. 이에 반해, 중요사항유보설의 경우는 행정작용이 국가공동체와 그 구성원에 대하여 가지는 중요성이 크면 클수록 그에 대한 법적 규율의 요구도 높아진다고 본다. 즉, 국민의 대표자인 입법자는 행정 각 부문의 중요사항(본질적 사항)에 대해서는 입법자가 스스로 결정하여야 한다(이 측면에서 의회유보라고도 함)는 것을 의미한다. 독일 연방헌법재판소는 원자력발전소의 건립 등에 있어 본질적으로 중요한 사항에 대하여는 입법자가 직접 입법하여야 한다는 판례를 낳았으며, 우리나라에서도 한국방송공사 시청료에 대하여 본질적으로 중요한 사항이므로 한국방송공사가 결정, 문화관광부가 승인하는 것은 위헌으로 국회가 직접 나서서 결정하여야 한다는 판시(헌재 1999.5.27, 98헌바70)를 내고 있다. 이외에도 중요사항유보설은 최근 법률유보에 있어 각광을 받고 있다.

※ 의회유보와 행정유보 - 의회유보는 법규사항에 대하여 의회가 결정을 하는 반면, 행정유보는 행정부가 결정하는 것을 말한다. 하지만, 오늘날 행정유보를 주장은 없다.

- ④ 행정조직·특별권력관계 내내까지 법치행정의 원리를 일반적으로 적용
- ⑤ 행정소송사항의 개괄주의를 취하는 등 행정구제제도의 강화

법률유보의 근거는 모든 법의 최상위법인 헌법에 나타나 있다.

대한민국헌법 제10호 1987.10.29 [전문개정]
제37조제2항 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다.
제40조 입법권은 국회에 속한다.
제75조 대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.
제95조 국무총리 또는 행정각부의 장은 소관사무에 관하여 법률이나 대통령령의 위임 또는 직권으로 총리령 또는 부령을 발할 수 있다.

법치행정·법률유보의 이론은 우리나라 행정법 전반을 꿰뚫는 기본원칙의 하나로 헌법으로도 규정하고 있다(제37조제2항 및 제40조). 하지만, 현대로 넘어오면서 각국의 행정은 복지·수익·기술 영역 등 여러분야에서 행정영역이 급속히 증가하고 행정이 복잡·전문화

하게 됨으로써 규정의 내용도 복잡·다기·전문화하게 되어 모든 법적 사항을 의회가 나서서 법률유보하기 불가능해져 위임입법(법률유보되어야 할 사항 중 본질적이고 중요한 사항은 법률에 규정하고, 그 외의 내용은 법률에서 명시적으로 위임을 하여 행정부에서 규정할 수 있도록 하는 체계, 예로는 대통령령 및 부령, 제75조, 제90조)을 각 행정기관이 발할 수 있게 하였다. 이에 대하여 행정부는 일부 법규내용을 담은 행정규칙(고시, 훈령, 예규 등)을 발하는 경우가 있는 바(판례에 있어 중요한 규정인 운영규정 또한 여기에 해당된다), 이 부분에 대하여 살펴볼 필요가 있다.

우리의 운영규정 및 운영매뉴얼 등은 형식적으로는 행정규칙에 해당된다. 그러나, 규정하고 있는 내용(관계구역, 청수의무, 사용언어, 지시 등) 면에서는 법규적 성질이 강하다. 이러한 종류의 행정규칙을 행정규칙형식의 법규명령이라고 하는데 그에 대한 학설을 보면,

- ① **법규명령설**(법령의 구체적, 개별적 위임을 전제 - 운영규정은 대상선택 규정 이외에는 법령 위임이 없으므로 대상선택 규정외에는 동설에 해당 없음)
- ② **행정규칙설**(내부효력은 인정, 외부효력은 불인정 - 내부적으로 공무원이 그렇게 하여야 할 의무는 인정되나, 선박들에게는 효력이 없음)
- ③ **규범구체화 행정규칙설**(고도의 전문·기술적 영역에 대해 법률로 구체화하지 못하고, 사실상 행정기관에게 맡기고 있는 경우, 관계분야의 행정은 이미 외국 각국에서 법률로 제정 시행하고 있는 사항이므로 규범구체화가 불가능할 정도의 고도의 전문·기술 영역이라고 보기에는 무리가 있다고 판단됨), ④ **위헌·무효설** 등이 있다.

운영규정상의 법규적 규정들은 위의 ①③은 해당사항이 없을 것이고, ②④의 학설에만 해당될 소지가 있다. 결국 위헌·무효이거나 외부적으로는 효력이 없고, 내부적(행정기관 내부적으로 공무원에게만) 효력만 존재하는 규정인 것이다.

한편, 판례는 경우에 따라 효력에 대한 해석이 나뉘어진다.

- ① 공유수면 점용료의 산정 방법을 규정하고 있는 공유수면관리에 관한 사무처리규정(1989. 12. 18. 해운항만청 훈령 제343호로 개정된 것) 제10조 제1항, 제2항은 구 공유수면관리법시행규칙(1995. 7. 29. 건설교통부령 제26호로 개정되기 전의 것) 제3조 제1항 [별표]에 의하여 점용료의 산정 기준이 되는 인근 토지를 사유토지로 한정하여 규정하고 있는바, 이는 해운항만청장이 관계 행정기관 및 직원에 대하여 그 직무 권한 행사의 지침을 정하여 주기 위하여 발한 행정기관 내부의 사무처리준칙을 규정한 것에 불과한 것으로서 대외적으로 국민이나 법원을 기속하는 효력이 있는 것이 아니라 할 것이므로, 점용료부과처분의 적법 여부는 위 사무처리규정만에 의하여 판단할 것이 아니라 공유수면관리법의 규정 내용과 취지에 따라 판단하여야 한다.(대법원 1998. 3. 10. 선고 96누13446 판결【공유수면점용료추가부과처분취소】)
- ② 법령의 규정이 특정 행정기관에 그 법령 내용의 구체적 사항을 정할 수 있는 권한을 부여하면서, 그 권한 행사의 절차나 방법을 특정하고 있지 않아 수입행정기관이 행정규칙인 고시의 형식으로 그 법령의 내용이 될 사항을 구체적으로 정하고 있는

경우, 그 고시가 당해 법령의 위임한계를 벗어나지 않는 한, 그와 결합하여 대외적으로 구속력이 있는 법규명령으로서 효력을 가진다.(대법원 2008.4.10. 선고 2007두4841 판결【건축불허가처분취소】)

- ③ 행정규칙이 법령의 규정에 의하여 행정관청에 법령의 구체적 내용을 보충할 권한을 부여한 경우, 또는 재량권행사의 준칙인 규칙이 그 정한 바에 따라 되풀이 시행되어 행정관청이 이룩되게 되면, 평등의 원칙이나 신뢰보호의 원칙에 따라 행정기관은 그 상대방에 대한 관계에서 그 규칙에 따라야 할 자기구속을 당하게 되고, 그러한 경우에는 대외적인 구속력을 가지게 된다 할 것이다. (헌재 1990.09.03, 90헌마31)

종합하여 보면 ①의 경우는 효력이 부인되며, ②③의 경우는 효력이 인정되기는 하나 근거 법령의 존재를 전제조건으로 한다.

결국 운영규정은 근거 법령이 없으므로(시행규칙에서 위임을 받아 규정한 보고대상선박 규정은 제외) ①의 경우에 해당된다고 보아야 할 것이다. 이렇게 외부적인 법규로서의 효력이 부인되는 결과 우리의 관제현실에서는 결과적으로, 관제 시행의 근거인 관제구역, 한국어 및 영어 사용의무, 주파수 청수의무, 호출응답의무, 위험보고의무 및 지시에 대한 제반 법규사항을 관제참여 선박들에게 강제할 수 없게 되어, 종국적으로는 정책의 실패를 낳을 수 있는 환경을 만들어 버린 것이다.

그러므로, 지금이라도 임박하여야 할 사항은 중점 검토하여 올바른 정책의 실현을 위한 법적요건을 갖추어야 할 필요성이 절실하다 하겠다.

2.3 관제분야에 필요한 법규내용

2.3.1 기존 법령

기존 항만 관제 관련 조항은 개항질서법 제28조(항만 관제등)와 동법시행규칙(항만관제절차)의 조항이 있다. 법률은 항만관제의 개괄적 준수 의무 및 무선설비 장치를 정한 후 세부 내용은 부령으로 위임하고 있고, 부령인 시행규칙은,

- ① 항계안을 입항·출항·이동시 보고,
- ② 부두에 접안되고, 다른 통신수단으로 육상과 연락 가능한 경우를 제외하고는 비상주파수를 송신 및 수신 가능한 의무,
- ③ 도선사의 승하선 및 통과보고 의무,
- ④ 여객선 및 중단파무선전화기 설치한 여객선외의 선박의 입출항 보고 의무 및 여객선 보고의 한국 해운조합 위임 등을 규정하고 있다. 또한 관제대상 선박의 범위는 지방해양항만청장이 결정하도록 위임되어 있음. 운영규정에서는 동 위임을 근거로 하여 제4조에서 적용대상선박을 밝히고 있음.

※ 시행규칙상 보고사항에 더하여 선박에 특별한 사정, 즉, 사고 및 사고의 위험, 항해장비의 고장, 조종에 제한을 받는 상황, 조종불능상황 등의 경우에 선박에 관제센터 보고의무를 법률에 규정할 필요가 있다. 미국법에서도 명시하고 있으며, HEBEI SPIRIT호 사건을 감안하더라도 반드시 필요한 조항으로 판단된다.

2.3.2 기타 입법이 필요한 내용

① 사용하는 언어(한국어와 영어) :

국제해사법 하에서 기본언어는 영어이며(SOLAS V / Reg. 14.4 On ships to which chapter I applies, English shall be used on the bridge as the working language for bridge-to-bridge and bridge-to-shore safety communications as well as for communications on board between the pilot and bridge watchkeeping personnel)우리 정부도 동 협약들을 비롯한 바, 이미 조약의 법규성을 인정하는 측면에서는 국내에 법률로서 적용되고 있다고 할 것이다. 그러나, 벌칙 적용을 위하여서는 국내법화하여 개항질서법에 규정함이 바람직하다. 미국도 국내법화. 동 조문을 개항질서법에 신설 필요(현재는 운영규정 제5조에 명시)

② 지방청장의 관제구역 설정 권한 :

관제구역의 경계는 단순한 지리적 영역에 그치는 것이 아니고, 이 한계에 진입함은 UNCLAS, SOLAS에 의하여 선박들에게 관제주파수 청수, 호출시 즉시응답 의무 기타 관제 참여의 의무를 강제하는 경계로서의 역할을 하게 됨으로써 관제의 다른 법규와 함께 법규적용의 기준이 되는 경계로서 당연히 법에 그 근거규정을 두어야 한다. 단, 고도의 기술성, 잦은 변경가능성 등으로 인하여 법령에의 명시는 입법기술상 불합리한 것으로 보이고, 법령의 위임을 받아 지방청 고시로 제정함이 적절한 것으로 판단됨. 미국도 국내법화하고 있으며, 지방 VTS담당관이 설정고시하도록 되어 있음. 동 조문을 개항질서법에 신설 필요(구체적 구역은 고시 등에 위임, 현재는 운영규정 제8조에 명시)

③ 관제주파수 청수의무 :

선박들에게 새로운 의무를 창설하는 규정으로서 당연히 법률에 그 규정을 두어야 할 것으로서 미국도 국내법화하고 있다. 또한 청수의무는 VTS에 참가하는 선박들의 통상의무로서 HEBEI SPIRIT호 사고에서도 보았듯이 철저히 준수되어야 할 의무이다. 동 조문을 개항질서법에 신설 필요(현재는 운영규정 제11조에 명시)

※ CFR 161.12(C) When not exchanging voice communications, a VTS User must maintain a listening watch as required by §26.04(e) of this chapter on the VTS frequency.....In addition, the VTS User must respond promptly when hailed and communicate in the English language.

※ 기존 개항질서법 시행규칙 제11조제2항은 “부두에 접안되고, 다른 통신수단으로 육상과 연락 가능한 경우를 제외하고는 비상주파수를 송신 및 수신할 수 있어야 한다”고 하여 청수의무와 유사하게 규정하고 있으나, 명확성의 원칙 및 유추해석금지의 원칙에 따라 이는 설비의 비치 및 작동상태 및 인원의 배치 등으로 송수신 이행가능상태만 조성하면 의무가 완료되는 것으로 보이고, 직접 주파수 청수를 할 의무를 규정하는 것과는 틀린 것으로 판단되며, 청수의무가 규정되고 나면 별도로 규정을 두어야 할 필요성이 없을 것으로 판단됨

④ 입·출항 및 이동시간 조정 등 :

기상, 교통량 등에 기인한 특정상황에서의 입출항시간 조정 권한, 이는 선박 측에서 보면 당연히 조정된 시간에 맞추어 입출항 및 이동하여야 하는 의무의 창설이 되므로 또한 법률유보되어야 할 조문임(미국의 경우 지시에 관한 규정 내에 존재, 현재

는 운영규정 제17조에 명시)

※ CFR 161.11(b) During conditions of vessel congestion, restricted visibility, adverse weather, or other hazardous circumstances, a VTS may control, supervise, or otherwise manage traffic, by specifying times of entry, movement, or departure to, from, or within a VTS area.

⑤ 관제의 4유형 및 지시 :

관찰확인, 정보제공, 조인·권고 및 지시의 4유형이 있지만, 이들 중 관찰확인, 정보제공, 조인 및 권고는 행정행위(처분)에 해당하지 않는 사실행위(관찰확인, 정보제공)이거나 행정지도(조인·권고)에 그치는 것으로 판단된다. 하지만, 지시는 직접 행정행위로서 작용토록 하여야 할 사항으로 반드시 법률유보하여야 할 것이다.

※ CFR 161.11(a) A VTS may issue measures or directions to enhance navigation and vessel safety and to protect the marine environment, such as, but not limited to:

- (1) Designating temporary reporting points and procedures;
- (2) Imposing vessel operating requirements;
- (3) Establishing vessel traffic routing schemes.

⑥ 행정의 실효성 확보수단 :

현행 개항질서법은 직접강제(제26조, 장해물등의 제거), 검사·확인 및 개선명령(제41~42조), 행정형벌(제44~47조)과 과태료(제48조) 등 다양한 행정 실효성 확보수단을 갖추고 있다. 그 중 관제 관련은 주로 과태료가 적용된다. 그런데, 과태료처분에는 서면통지, 10일이상의 진술기간, 미납시 국제체납처분의 예에 따른 징수 등 상당한 행정력과 기간이 소요된다. 특히, 관제현장은 외국선박이 대상이 되는 경우가 많고, 광역이동성을 가진 선박의 특성상 미납이 발생할 경우에는 실효성 확보 자체도 어렵고, 굳이 확보하려면 많은 행정력이 소요되어 실무상으로는 시행이 쉽지 않다(일선 현장에서는 이러한 사정으로 인하여 법규 위반이 발생하여도 과태료 부과에 소극적인 경우가 많다. 결국 행정 실효성 확보에 부정적인 결과를 초래하는 것으로 판단된다)

그 해결방안으로서 해상교통과 유사한 육상의 도로교통법에서는 도로교통 안전 확보 수단으로 통고처분(법칙금)이 넓게 활용되고 있다. 개항질서법에서도 위반사안별 필요성을 감안하여 통고처분(법칙금) 등의 도입을 검토할 필요가 있다고 판단된다.

2.4 신설 법규의 효과

이상으로 우리 관제 법제에 필요한 법규사항들을 살펴보았다. 그러면 과연 이러한 법규들이 우리 관제현장에서 행정목적 실현에 보탬이 될 것인가? 다양한 상황이 발생할 수 있지만, 그 중에서도 국가 사회적으로 큰 피해를 발생시킨 HEBEI SPIRIT호 사건에 비추어 보았다.

(HEBEI SPIRIT호 사건 재결요약서(발췌))

주문. 이 건 충돌은 예인선 삼성T-5호, 예인선 삼호T-3호, 닻 작업선 삼성A-1호 및 부선 삼성1호로 구성된 예인선단 측이 예인항해 중 기상급변에 조기 대처하지 못하고 기상악화로 조종이 거의 불가능할 정도로 예방능력을 상실하여 조종능력이 심각히 제한된 상태로 풍파에 떠밀리면서도 주위 선박들에게 경고하거나 비상투모 등의 안전조치를 취하지 아니한 채 무리한 항해를 계속함으로써 정박선 허베이 스피리트에 가까이 접근한 상태에서 삼성T-5호의 예인줄이 파단되면서 부선 삼성1호가 허베이 스피리트 쪽으로 떠밀려가 발생한 것이다. 허베이 스피리트 측이 선박통항이 잦은 곳에 정박중 정박당직을 태만히 하여 조기에 적극적인 피항동작을 취하지 아니한데다 충돌의 위험이 급박한 상황에서 주기관 사용준비 태만으로 주기관이 운전불능상태가 되어 피항동작을 취하지 못한 것도 일인이 된다. 교훈 3. 이 사건에서 예인선들은 악천후 속에서 조종이 거의 불가할 정도로 예방능력을 상실하여 예정항로를 이탈한 채 풍파에 떠밀리고 있었음에도 주변의 선박들이나 연안 항만당국에 이를 알리지 않아 상대선박들로 하여금 조기피항할 시간적 여유를 주지 않았다.

(도출된 법규사항의 적용) 이 사건에서 필요한 법규사항들이 법률로 규정되고 벌칙조항들이 세세하게 규정되었다면 다음과 같은 시행상의 이익이 있었을 것이다.

- ① 관제구역 규정을 통해 모든 진입, 이탈, 이동 선박의 보고를 규정하였다면 관제센터는 예인선단의 움직임을 조기에 파악하였을 것이다. 또한, 위험상황 발생시 선박에 보고의무를 통해 특정 위험상황을 관제센터에서 정확히 인지하고, 그에 대하여 조급이라도 조기에 조치를 취할 수 있는 가능성이 있다.
- ② 청수의무 및 호출응답의무를 통하여 관련120된 모든 선박들과 관제센터간, 선박 상호간의 원활한 의사교환을 통하여 사고를 피하거나, 사고피해를 최소화하는 방법을 강구할 수 있었을 것이다.
- ③ 또한, 지시 규정과 동 규정 위반에 따른 벌칙 규정을 통하여 궁극적으로 제재가 가하여질 것이라는 심리적 압박에 의하여 사고발생의 가능성을 감소시킬 수 있었을 것이다.

3. 결 론

우리나라는 법치주의가 확립된 국가이다. 그리고, 그 법치주의는 당연히 행정부의 행정이 법치행정일 것을 요구하고 우리 관제분야 또한 법치행정의 원칙에 입각한 관제를 하여야 한다. 그러기 위하여는 먼저 관제행정에 있어 “있어야 할 법”을 정립하여야 한다. 다른 한편, 정책적인 필요성으로서(HEBEI SPIRIT호 사건에서 보듯이), 법의 부재로 인해 일선의 선박에 대하여 관제에의 강제 참가를 요구하지 못함과 그로 인하여 능동적인 관제센터와 선박간, 선박대선박간의 정보 교류를 끌어내지 못하고, 궁극적으로 해상교통안전과 해양환경보호라는 관제행정 원래 목적 달성에 실패하는 결과를 그대로 방치하여서는 안 될 것이다. 정책목적의 적극적인 달성을 위하여라도 우리부가 적극 나서서, 하루 빨리 관제분야 입법안을 제출하기를 희망한다.

참 고 문 헌

- [1] 서정욱(2003), 행정법 요론, 도서출판 흥
- [2] 법제처 재정기획관실(2002), 법령입안 심사기준
- [3] 대법원 판례 URL : glaw.scourt.go.kr
- [4] 헌법재판소판례 URL : www.ccourt.go.kr
- [5] 미국 Code of Federal Regulation URL : ecfr.gpoaccess.gov