

관제지시의 법적 효력·한계에 대한 고찰

† 김성진 · 김효진* · 이정구**

† 군산항VTS 선박교통관제사, *군산항VTS 센터장, **군산항VTS 시설행정팀장

요 약 : 그 동안의 선박교통관제에 대한 법률적 연구는 관제지시를 법률적 효력이 없는 비권력적 행정작용인 행정지도에 불과하여 행정법 측면에 있어 행정행위나 행정처분으로 인정하지 않아왔으며 이에 따라 그 강제력을 부정하여 왔으나, 실무상의 선박교통관제에 있어 관제지시는 선박에 일정한 조치의무를 명령하는 행위로 사용되고 있으며, 관제지시의 상대인 선박에는 실효성을 위하여 관제지시에 따르지 않을 경우 벌금이 부과되도록 규정되어 있는 등 이론과 실제가 불일치하여 관제지시의 행정행위로서 효력과 한계에 대한 분석을 통해 근거 규정의 개선점을 제시해보고자 한다.

핵심용어 : 행정행위, 행정법, 관제지시, 재량행위

I. 서 론

우리나라의 선박교통관제는 1993년 포항을 시작으로 전국의 무역항에 도입 되었으며, 운용기간은 2019년 현재까지 대략 26년이나 되었다. 그러나 짧지 않은 운용기간에도 불구하고 해상교통관제센터의 업무는 그 중요도에 비하여 항공교통관제에 비해 일반에 많이 알려져 있던 기관은 아니었다. 세월호 참사 이후 선박교통관제는 해상사고와 관련해서 그 관련성과 중요도 측면에서 중심에 위치하고 비중있게 다루어지고 있으며 대내외적으로 항공교통관제 못지않은 정도로 해상 사고예방 및 수습에 있어 중요한 기관으로 자리잡게 되었다. 관제현장에서도 많은 변화들이 있었는데, 해양수산부와 해양경찰로 나뉘어 있던 항만교통관제센터와 연안해상교통관제센터는 정부조직법 개정(2014.11.19.)으로 국민안전처로 통합하여 운용하게 되었으며, 해양사고에 보다 신속하게 대응하기 위하여 새로운 시스템인 상황처리시스템, LTE통신망 등 해양경찰조직에 있던 많은 시스템이 추가적으로 도입되어 운용하게 되었다. 선박교통관제사의 법적권한 및 책임 또한 늘어나 선박교통관제의 실효성을 확보하기 위하여 선박교통관제법 관련규정에 관제대상선박은 선박교통관제에 따르도록 하는 의무 부과와 관제에 따르지 않았을 경우 벌칙규정이 기존의 과태료에서 벌금으로 강화되었다.

이러한 법률적 변화로 알 수 있는 점은 선박교통관제가 그 동안의 영문명칭 VTS(Vessel traffic service)에서 볼 수 있듯이 정보제공과 권고를 통한 상대방의 자발적인 협조에 의존하는 선박교통서비스 정책에서 VTC(Vessel traffic control) 관제지시권의 권한을 확립하고 대상선박의 관리, 통제기능의 강화라는 선박교통관제 정책으로 방향을 선회하였다는 것이다.

이러한 통제적 기능의 강화는 여러 관제절차에 있어 영향을 미치고 있는데, 선박교통관제는 국가기관에 의하여 이루어지는 행정작용으로서, 선박에 대하여 동정의 관찰, 정보제

공, 조언·권고, 지시라는 4가지 관제절차에 따라 이루어지고 있으며 행정의 작용이라는 측면에 있어 중요한 역할을 하고 있다. 현재 선박관제의 통제적 기능 강화의 영향은 관제절차 중 관제지시에 그 의미가 남다르다고 할 수 있는데, 선박에 대한 통제기능을 확보하기 위해서는 관제지시에 의무부과라는 법적효력이 있어야 상대방에 의무의 부과와 그 불이행에 대하여 그 이행을 강제할 수 있는 근거가 될 수 있기 때문이다. 그 동안의 선박교통관제에 있어 법학적 연구를 보면 선박교통관제의 국가배상책임에 대한 연구와 선박교통관제법 제정 필요성에 대한 연구 등이 주로 이루어져 왔는데 기존 연구들은 선박교통관제라는 행정작용의 성질에 있어 선박교통관제는 선장의 권한을 침해할 수 없는 행위로서 관제를 상대방이 반드시 따라야 하는 행정작용이 아니기 때문이라는 이유로 비권력적 행정작용으로 선박교통관제 절차 중 지시에 대하여서도 법률적 효력이 없는 비권력적 사실행위인 행정지도로 보아오고 있으나, 현행 규정에는 선박교통관제에 대하여 상대방에 관제에 따라야 한다는 의무가 부과되어 있으며 관제지시를 받은 상대방이 관제에 따르지 않은 경우 벌금을 부과하여 처벌할 수 있도록 규정하고 있다는 점 등을 볼 때 관제지시가 행정행위 인지 행정법 측면에서 다루어 보고 행정행위가 인정된다는 전제하에 그 행정법적 성질과 종류 및 한계를 살펴보고 규정의 문제점과 개선필요성에 대해 연구하고자 한다.

II. 관제지시 개념 및 특수성

1. 관제지시의 개념

관제지시는 선박교통의 안전과 효율성 증진 및 환경보호를 위하여 관제구역에 운항하는 대상선박에 시정 및 안전조치를 할 것을 명령하는 행위이다.

† starprime@korea.kr

2. 법적근거

해사안전법 제36조는 「선박교통관제를 시행하는 구역에 출입·통행하는 선박의 선장은 선박교통관제에 따라야 한다」라고 관제지시를 포함하는 관제에 따라야 하는 의무를 규정하고 있다. 또 동법 제36조의 2는 「선박교통관제사는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 관제구역에서 운항하는 선박에 대한 관찰확인·안전정보제공·조언 및 지시」로 선박교통관제사의 관제업무로 지시가 규정되어있다.

선박입출항법 제20조는 「선박이 선박교통관제구역을 출입·통과하거나 선박교통관제구역에서 이동·정박·계류할 때에는 선박교통관제에 따라야한다.」라는 조항에 관제에 따라야하는 의무를 명시하고 있고 동법 제21조에 「선박교통관제사는 다음 각 호의 업무를 수행한다.1. 선박교통관제구역에서 운항하는 선박에 대한 관찰확인, 안전 확보에 필요한 정보제공과 조언 및 지시」로 선박교통관제사 업무 중 지시를 규정하고 있다.

선박교통관제의 시행 등에 관한 규칙(해양수산부령) 제3조에 의거 선박교통관제 운영규칙(해양경찰청훈령)에 선박교통관제에 필요한 사항을 위임하고 있으며, 선박교통관제 운영규칙 제2조에 「"지시"란 관제대상선박이 명백한 사고위험에 처할 우려가 있는 경우 선박입출항법 제20조 제2항 및 해사안전법 제36조 제3항에 따라 선박의 안전운항을 위한 선장의 전문적인 판단을 방해하거나 간섭하지 않는 범위내에서 시정 또는 안전조치를 요구하는 것」이라고 규정하여 관제지시의 요건 및 효과를 규정하고 있다.

3. 관제지시의 특수성

관제업무는 관찰확인, 안전정보제공, 조언·권고 및 지시로 이루어지는데 행정상 사실행위인 관찰확인, 안전정보제공, 조언·권고는 관제행위의 상대방에게 법적효과인 의무를 부과하지 않는 반면에, 관제지시는 그 대상에 대하여 의무부과라는 법적인 효과를 발생한다는 점에서 다른 관제행위와는 다른 법적합성, 공정성, 실효성, 확정성을 가지며 행정행위에 대한 구제제도 면에서 민사소송과 달리 행정심판 등 쟁송절차 및 위법한 행정행위로 인한 국가 등의 손해배상 책임과 적법한 행정행위로 인한 행정상 손해전보제 등의 특수성을 가지게 된다.

III. 행정행위와 관제지시

1. 행정행위 개념 및 구분 필요성

행정행위는 법상에서 언급되는 용어는 아니며 학술적인 개념으로서 의미가 정립된 것이며, 행정행위 범위에 대하여

최광의설 광의설 협의설 최협의설 등 여러 학설이 있으며, 국내의 학설은 행정행위를 최협의설 「행정청이 법 아래서 구체적 사실에 관한 법집행으로서 행하는 권력적 단독행위인 공법행위」로 보고 있는데 행정청이 법적근거를 가지고 구체적 사실에 대하여 상대의 동의를 필요로 하지 않고 단독적으로 하는 공법상의 행위를 말하는 것이다. 행정행위는 상호 대등한 입장에서 이루어지는 사법행위와는 차이가 있으며 행정청이 단독으로 국민의 권리·의무에 구체적 변동을 가져오거나 이를 확정하는 권력적 작용이며 공정력·강제력·확정력과 같은 우월한 효력이 인정된다는 점과 행정상 권리구제 제도가 그것이다.

2. 행정행위 지표와 관제지시

1) 행정청의 행위

행정행위는 행정에 관한 의사를 결정하여 표시할 권한이 있는 행정청의 행위이다. 전국 20개 해상교통관제센터는 해양경찰청의 5개지방청 아래 소속되어 있는 국가기관으로 행정청이며 관제지시를 행하는 주체이다.

2) 구체적 사실에 대한 규율

행정행위는 구체적 사실의 규율 행위로서 일반적·추상적인 행정입법 등은 행정행위는 아니다. 관제지시는 개별적 사안에 대한 법적규율 행위로서 구체적 사실인 해상에서의 선박교통 상황에 대하여 관제대상 선박에 대하여 이루어지는 행위로서 구체적 사실에 대한 규율이다.

3) 외부에 대하여 직접적인 법적효과를 발생하는 행위

행정행위는 국민에 대하여 직접적인 법적효과를 발생하는데, 즉 국민의 권리·의무를 형성하거나 그 범위를 확정하는 등, 기존의 권리상태를 변동시키거나 일반적인 법적 상태를 구체화 하는 것이라고 하는데, 관제지시는 상대 선박에 시정 또는 안전조치를 요구하는 법률적 명령행위로서 지시를 받은 상대방에 지시의 이행의무라는 법적효력이 발생된다.

4) 권력적 단독행위

행정행위는 공권력의 행사로서, 행정청이 일방적으로 국민에 권리를 부여하거나 의무를 명하고 또는 권리·의무관계를 규율 확정하는 행위이며 관제지시는 상대 선박의 동의를 필수적인 요건으로 하지 않으며 선장의 전문적인 판단을 침해하지 않는 범위에서 일방적으로 이루어지는 행위이다.

5) 관제지시 행정행위 징표확인

관제지시는 행정청의 행위라는 점에서는 행정상 사실행위와 공동되는 부분도 있으나 특히 다른점은 외부에 대하여 법적효과를 발생하며 상대방의 동의가 필요없는 권력적 단독행위 등 행정지표가 충분한 정도로 확인되고 있으며 관제지시는 행정행위라는 전제하에 논의를 이어 가려 한다.

3. 행정행위 특수성과 관제지시

행정행위는 공권력의 발동으로서 행정행위로서 관제지시는 법적근거에 따라 법률에 적합하게 행사되어야 하고, 관제지시의 성립에 하자가 있어도 그것이 중대·명백하여 무효로 인정되는 경우 외에는 잠정적인 통용력인 공정성을 갖게 되어 상대방, 다른 국가기관, 제3자를 구속하는 힘을 갖게 되는데, 관제지시의 상대방이 의무를 이행하지 않은 경우 법률이 성하는 바에 의하여 의무위반에 대하여는 일정한 제재를 가하여 의무이행을 확보할 수 있다.

IV. 관제지시와 재량행위

1. 재량행위 개념 구별필요성

법률이 어떠한 요건에서 어떠한 행위를 할 것인가에 대하여 일의적으로 규정하고 있어서, 행정청은 다만 그 법률을 기계적으로 적용함에 그치는 경우, 당해 행위를 기속행위라고 하고, 법률이 행정청에 그 요건의 판단 또는 효과(행위)의 결정에 있어 일정한 독자적 판단권한을 인정하고 있는 경우를 재량행위라 한다. 재판통제에 있어 재량행위는 그 일탈·남용의 경우에만 재판통제의 대상이 된다는 점에서, 그에 대한 재판통제의 범위가 제한되고 있는 결과 행정청이 한 판단의 적법여부를 기속행위의 경우 법원이 독자적으로 결론을 도출하는 것과 달리 재량행위는 적법여부를 법원이 독자결론을 도출함 없이 당해행위에 재량권의 일탈·남용이 있는지 여부만을 심사한다는 점에서 차이가 있다.

2. 기속행위·재량행위 구별기준

1) 전통적인 학설

행정부규는 요건규정과 효과규정으로 구분되는 것임을 전제로 하여, 법령이 처분요건을 규정하지 않고 처분권한만 부여하였거나, 처분요건을 규정하였어도 다만 일반적 공익관념 또는 불확정개념으로써 규정되어 있는 경우 판단의 여지가

있다고 보는 요건재량설과 당해행위의 성질 즉 어떻게 작용하는가에 국민의 권리의무에 어떻게 작용하는가 수익적, 친익적 행위의 경우 법령상 재량을 인정하는 경우에도 재량행위라는 효과재량설이 있으나 요건규정 효과규정 둘 중 한가지를 재량행위의 기준으로 하는 것은 요건과 효과라는 상호연관성을 고려할 때 두 기준을 함께 고려하여야 할 것이다.

2) 구별의 기준

(1) 효과규정

재량행위가 법적으로 허용되는 다수의 행위 중에서 행정청에 그 선택권이 부여되어 있는 행위라는 점에서, 법률이 그 효과규정에서(필요한) 처분을 할 수 있다'고 규정하고 있는 경우에는, 일단 행정청에 행위 여부에 대하여 독자적인 판단권이 부여되어 있는 것으로 인정될 수 있다. 이 원칙은 요건규정이 공백규정 또는 불확정 개념으로 되어있는 경우뿐만 아니라, 처분요건 자체는 구체적으로 규정되어 있는 경우에도 적용된다.

(2) 요건규정

법률상 처분의 요건에 관하여는 전혀 규정하지 않고, 단지 처분권한만을 규정하고 있고 처분의 조건을 공백으로 규정한 경우 재량규정으로 볼 수 있고 법률은 요건규정에 있어 불확정 개념을 사용하는 경우가 많다. 예컨대, “중대한 사유”, “교통의 안전과 원활성” 등이 이에 해당한다. 이러한 개념들은 그 자체로서 한가지의 의미만 갖고 있지 않으며 명확하지 않은 것으로서, 이 경우 행정청에 의한 이들 요건의 해석과 적용에 있어 판단의 여지가 인정되는가의 문제가 발생된다. 현재의 다수설인 판단수권설은 판단여지를 불확정개념의 해석이 아닌 그 포섭의 단계에서만 인정되며, 이에 있어 하나의 올바른 결정만이 있을 수 있다고 보고 있으며, 제한적인 경우에 행정청의 판단여지가 인정된다고 보고 있다. 불확정개념의 속성, 특성에서 도출되는 것이 아니라, 그것은 입법자의 수권에 따른 판단수권에 의하여 인정될 수 있는 것이다. 판단여지가 인정되는 사례로 ①비대체적 결정(국가시험, 학생의 성적평가, 공무원의 근무평정 등)②구속적 가치평가(문화재지정·청소년유해도서관정 등)③예측결정 및 정책결정(환경법 및 경제행정법 등의 분야에서의 위해의 평가나 예측결정)이 있다. 불확정개념도 법개념이므로 근거법령에 이 관념이 사용되었다고 하여 그것이 행정청에 엄격한 의미에서의 재량권을 부여하는 것이 아닌 것이나 제한적으로 행정청의 판단여지가 인정되는 경우에는 그 한도에서의 행정결정에는 재판통제가 미치지 아니하는 것이므로 재량행위와 같은 의미를 가진다는 것이 판례의 입장이다.

3. 관제지시의 재량행위 인정여부

관제지시의 재량행위 여부를 확인하기 위해서 먼저 선박 교통관제 운영규칙 제2조에 「"지시"란 관제대상선박이 명백한 사고위험에 처할 우려가 있는 경우 선박입출항법 제20조 제2항 및 해사안전법 제36조 제3항에 따라 선박의 안전운항을 위한 선장의 전문적인 판단을 방해하거나 간섭하지 않는 범위 내에서 시정 또는 안전조치를 요구하는 것」이라고 규정되어 있는데 「관제대상선박이 명백한 사고위험에 처할 우려가 있는 경우」라는 규정이 요건규정이므로 「명백한 사고위험」은 사고의 종류와 선박의 종류 등 다양한 상황이 존재함으로써 인하여 명백한 사고상황을 한정적으로 규정하기 어려워 일의적이나 명백하지 않은 규정으로 관제지시의 발동에 있어 관제상황이 명백한 사고위험 상황인지에 대하여 당해 관제사가 판단할 수 있도록 관제지시의 요건을 규정하고 있으며, 시정 또는 안전조치를 요구하는 것이라고 관제지시의 효과를 규정하고 있는데 시정 또는 안전조치의 요구의 내용은 사고위험의 상황에 따라 충돌사고를 피하기 위한 선박의 변침, 감속, 비상투포 또는 정박지 선박과의 안전거리 유지 등 선박의 운용가능한 범위에 따라 다양한 지시가 이루어 질 수 있어 효과를 관제사가 상황에 알맞게 요구할 수 있도록 규정하고 있으며, 관제사의 지시행위는 동일한 관제상황하에서 다른 관제사로 대체하여 판단의 올바름 여부를 제현할 수 없는 비대체적인 행위이며 관제사의 지시는 미래의 사고위험에 대하여 당해관제사의 경험칙에 따라 예측하고 조치한다는 측면에서 보았을 때 예측적요소가 있는 행위로서 효과규정에 있어서도 관제지시는 관제사에게 법적재량 권한이 주어져 있는 재량행위임을 확인 할 수 있겠다.

V. 관제지시 규정의 문제점

관제지시가 이러한 재량행위로서 판단여지를 가지고 있음에도 내용적인 한계를 가지고 있는데 단서조항에 「선장의 전문적인 판단을 방해하거나 간섭하지 않는 범위내에서」라고 하여 관제지시는 선장의 전문적인 판단을 방해하지 못하며 방해한 관제지시는 위법임을 규정함으로써 관제지시가 선장의 판단을 넘어서지 않도록 제약함으로써 관제지시로 인하여 일어날 수 있는 선박의 위험과 선장의 안전운항 측면의 판단을 침해받지 않을 수 있도록 보호하고 있다. 그러나 관제지시와 선장의 전문적인 판단은 명백한 사고위험의 상황하에서는 관제사와 선장이 동일한 판단을 하는 경우에는 문제가 없으나, 관제사와 선장의 판단이 일치하지 않는 경우에 있어 관제사의 관제지시를 무용하게 만드는 문제점을 야기하고 있다. 또한 단서의 선장의 전문적인 판단의 저해라는 것은 관제지시를 받는 선박의 선장의 주관적인 영역에서 이루어지고 있으며 언행이나 외부적인 행동이 발생하는 경우가

아닌 한 관제지시를 발동하는 관제사의 입장에서는 선장의 전문적 판단의 저해를 하였는지 판단하기가 어렵다는 문제점이 있다. 현행의 관제지시가 명백한 사고위험이라는 요건규정을 다소 불확정한 개념으로 정의하고 시정 또는 안전조치를 요구할 수 있다는 구체적인 요구내용을 정하지 않음으로써 관제사에게 판단여지를 부여하고 있어 관제사에게 관제지시를 할 수 있는 권한이 있다고 규정하고 있으면서 이와 동시에 선장의 전문적인 판단을 방해 간섭하지 못한다고 하는 상충되는 규정을 두고 있는데 관제사는 지시를 할 수 있다는 근거의 마련과 동시에 선박의 조종에 있어 최종적인 판단권한을 본선 선장에 남겨 관제사의 지시와 사고발생 간의 인과관계를 단절시키고 대형해양사고 등으로 인하여 발생할 수 있는 국가의 배상책임 비율을 낮출 수는 있겠으나 이러한 규정의 문제점은 관제사가 사고의 책임으로부터는 다소 자유로워질 수는 있겠으나 관제지시의 강제력을 본선선장이 언제나 그 법적효력을 배제할 수도 있게 할 수 있도록 하는 결과를 초래하게 되며, 단일한 선박의 통행이 아닌 다수 선박들 간 항법관계가 복잡하게 형성되어 인륜적인 통행관계 설정이 필요한 상황에 있어 관제지시 권한을 약화시켜 교통흐름의 불확실성이 증가됨으로 사고위험이 늘어나고 관제지시 이행 선박과 관제지시 불이행 선박간의 사고발생에 있어 관제센터의 지시를 신뢰하고 따른 선장의 선박교통에 대한 신뢰를 보호할 수 없게 하고 관제지시 불이행으로 사고를 유발한 선박에 대하여 적절한 제재를 가할 수 없게 만드는 규정으로서 국가기관에 의한 적극적인 선박교통의 통제·관리를 할 수 없게 하고 있다.

VI. 관제지시 권한의 확대 필요성

“명백한 사고발생 가능성”이란 개념은 다소 추상적인 개념이며, 사고발생의 명백함의 단계가 높아질수록 관제지시를 통하여 선박사고를 막을 수 있는 가능성의 정도는 반비례하여 낮아져 무용하게 된다는 모순점을 갖게 된다. 또한 사고발생이 명백한 경우에 있어 선장의 전문적 판단을 간섭하지 않고서는 관제지시를 한다는 것은 불가능에 가까운데 충돌이 임박한 상황에서 선택할 수 있는 선택지는 매우 제한적이어서 선장의 전문적 판단이 일반적인 상황에 비해 매우 높아지기 때문에 오히려 관제사의 관제지시가 개입할 수 있는 여지가 없게 하는 상황적 모순이 발생하게 되며, 명백한 사고위험이 창출되기 전 단계에 관제지시를 통하여 선박교통관제를 하였을 때 현재의 교통상황이 명백한 사고위험에 가까워지는 것을 막을 수 있으며, 선박사고 발생의 인과관계는 명백한 사고위험이 확인되기 전 단계에서부터의 단계별 상황들이 결합하고 진행되어 이루어진다는 점에서 보았을 때 명백한 사고위험단계에서 관제사에게 지시를 할 수 있게 하는 것은 사

고와 관제사의 지시가 인과관계를 형성할 가능성이 높은 시점에 가능하도록 만들어 관제사의 부담을 가중시키는 문제가 있으며 상황의 위험과 시간의 촉박으로 인하여 관제사의 냉정한 판단을 어렵게 하고 잘못된 관제지시를 수정보완 할 수 있는 가능성 측면에서 관제사의 지시권한의 강화가 필요하다. 또한 그 방향은 시기적으로 보다 조기에 발동할 수 있도록 기존의 “명백한 사고위험”의 개념에서 “사고의 개연성이 확인될 때”로 개정하고 선박교통관제가 선박의 교통에 있어 중앙통제의 기능을 가질 수 있도록 “선장의 전문적인 판단을 방해하지 않는 범위 내”로 규정된 관제지시의 한계규정을 “관제사의 지시가 충돌의 위험을 증대시키지 않는 범위 내”로 규정하여 관제지시가 선박을 위험하게 하지 않는 범위 내에서 선장의 전문적인 판단보다 우위에 있도록 권한의 부여가 이루어져야 한다.

Ⅶ. 관제지시를 통한 선장의 권한제한 요건

선장의 선박에 대한 권리는 해사안전법 제45조(선장의 권한) “누구든지 선박의 안전을 위한 선장의 전문적인 판단을 방해하거나 간섭하여서는 아니 된다.”라는 조항과 헌법상의 자유권에 근거하는데 자유권이란 “국가권력에 의하여 자유를 제한받지 않을 권리로 보장되는 기본권”으로부터 파생된다. 헌법 제37조에 모든 기본권은 법률로서 제한이 가능하다고 규정되어 있으며 기본권 제한에는 비례의 원칙이 적용되는데, 그 요건으로 첫째, 기본권을 제한하는 법률의 목적이 정당해야 하며, 둘째, 기본권을 제한하는 법률수단이 적정해야 하고, 셋째, 기본권을 제한하는 경우에도 그 침해가 최소한이 되어야 하고, 넷째로 기본권을 제한함으로써 얻게 되는 공익과 침해되는 사익을 비교형량 하였을 때 공익이 더 클 경우에 가능하다고 한다.

선박교통관제의 지시행위는 해양사고의 예방이라는 공익적 목적에서 이루어지는 행위이고 사고의 개연성이 상당한 경우에 이루어지는 행위로서 침해되는 기본권보다 기본권의 침해로서 달성될 수 있는 공익적 이익이 큰 경우에 있어 선장의 전문적인 판단은 필요한 경우에 있어서 제한할 수 있으며 위헌의 문제는 발생하지 않을 것이다.

Ⅷ. 결 론

선박교통관계 절차 중 관제지시는 선박에 사고예방을 위하여 일정한 행위를 하거나 하지 않도록 명령을 할 수 있도록 선박교통관제사에게 합법적인 권한을 부여하여 관제사의 의도대로 교통흐름을 제어 할 수 있도록 하는데 있어 없어서는 안되는 수단이다. 그러나 관제지시의 권한이 확대 될수록 선장의 선박에 대한 전문적인 판단권한은 제한되게 되는 반비례 관계가 있으며, 관제사의 권한이 늘어나는 것과 비례하

여 그 책임 또한 커지게 된다. 그러나 현재 관제사의 지시가 선장의 전문적인 판단을 전혀 침해할 수 없도록 규정하는 것은 해상교통안전이라는 공익적 가치를 선장의 권한보호를 위하여 침해되도록 놔두게 된다는 측면에서 바람직하지 않은 결과에 도달하게 된다. 또한 선박의 선장이 본인이 조종하는 선박에 대하여 전문성을 가지고 있다면, 선박교통관제사는 선박교통관제라는 시스템에 의하여 종합적으로 취득된 정보와 다수 선박의 교통흐름의 원활한 관리와 제어의 전문가이다. 선박의 선장이 본인이 조종하는 선박질서유지의 안전에 보다 우위를 두고 선박의 운항방식을 결정한다면, 관제사는 개별 선박은 물론 주변 다른 선박의 안전과 해상교통의 안전 등 보다 많은 요소를 고려하여 교통을 관리하고 있으며, 선박교통 관제구역은 한정된 공간에 다수 선박의 조우가 빈번하게 발생하는 장소로서 선장의 전문적인 판단은 일치하는 경우도 있겠지만 서로 대립하고 충돌하는 경우 또한 필연적으로 발생하게 된다는 점에서 관제지시를 통한 전체 선박교통 통제의 확대가 필요하다.

참 고 문 헌

- [1] 김동희(2012), 행정법 I, pp. 236-275
- [2] 이정원(2014), 해상교통관제와 국가배상책임에 관한 고찰, 법학논총, pp. 1-21
- [3] 이상일(2009) 해상교통관제제도와 국가배상에 관한연구. 해사법연구 제21권 제1호.
- [4] 최계영(2004), 오토마이어의 행정행위이론