



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

해사안전감독관 관련 법제
개선에 관한 연구

제주대학교 대학원

법 학 과

이 석 말

2021年 1月

해사안전감독관 관련 법제 개선에 관한 연구

지도교수 권 영 호

이 석 말

이 논문을 법학 박사학위 논문으로 제출함

2021년 1월

이석말의 법학 박사학위 논문으로 인준함

심사위원장

표 명 환

(인)

부 위 원 장

강 주 영

(인)

위 원

김 은 주

(인)

위 원

고 헌 환

(인)

위 원

권 영 호

(인)

제주대학교 대학원

2021년 1월



A Study on Improvement of the Law related to
Maritime Safety Supervisor

Seok-Mal Lee

(Supervised by Professor Young-Ho Kwon)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for
the degree of Doctor of Laws

January, 2021

Department of Law
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

목 차

Abstract	vii
제1장 서론	1
제1절 연구 목적	1
제2절 연구 범위와 방법	4
제2장 해사안전감독관 관련 법제	9
제1절 해상교통의 안전과 위험	9
I. 해사법상 해사안전	9
II. 해상교통의 발달에 따른 위험의 증대	11
1. 국내 주요 해상사고	13
2. 해외 주요 해상사고	18
제2절 국내·외 해사안전 관련 법제	23
I. 국내 해사안전 관련 법률	23
1. 해사안전법	27
2. 선박안전법	31
3. 선원법	34
4. 선박직원법	38
II. 국제 해사안전 관련 규범	42
1. 조약체결 당사국의 의무	43
2. 해사안전에 관한 주요 국제해사협약	57

Ⅲ. 주요 해운국의 해사안전 관련 법제	68
1. 미국의 해사안전 관련 법제	68
2. 일본의 해사안전 관련 법제	76
3. 영국의 해사안전 관련 법제	87
Ⅳ. 해사안전 관련 법제의 시사점	97
1. 국내법제의 문제점	97
2. 주요 해운국 법제의 시사점	103
제3장 해사안전감독관 제도	110
제1절 해사안전감독관 제도의 주요 내용	110
Ⅰ. 해사안전법상 내항선 안전관리체계	111
1. 내항선 안전관리체계의 변화	111
2. 해사안전감독관 제도의 의의	114
Ⅱ. 해사안전감독관 자격요건과 직무활동	115
1. 해사안전감독관의 법원	115
2. 해사안전감독관 자격요건	119
3. 해사안전감독관 직무활동	122
Ⅲ. 해사안전감독관 제도의 문제점	128
1. 감항성 확보와 이의신청 법제	128
2. 내항화물선 안전관리체계	131
3. 공표 제도 및 신고의무자 범위	132
4. 법제의 체계와 정의 규정	133
5. 해사안전감독관 자격요건 및 신분보장	135
제2절 해사안전에 관한 국내·외 유사 안전감독관 제도	138
Ⅰ. 대한민국 항만국통제 선박검사관 제도	138
1. 선박검사관의 자격요건	139

2. 선박검사관 법적근거	141
3. 선박검사관 직무활동 분야	142
4. 선박검사검사관의 직무대상	144
5. 시사점	144
II. 미국 항만국통제관 제도	146
1. 항만국통제 점검반의 구성	146
2. 항만국통제 점검의 주요 내용	149
3. 항만국통제관 자격요건	151
4. 항만국통제관의 교육	154
5. 시사점	155
III. 일본 운항노무감리관 제도	156
1. 운항노무감리관 제도의 의의	156
2. 운항노무감리관의 감사대상	157
3. 운항노무감리관 자격요건	159
4. 운항노무감리관 직무활동	160
5. 시사점	162
IV. 영국 항만국통제관 제도	164
1. 선박 출항금지의 의의	164
2. 항만국의 신고의무 제도	165
3. 항만국통제 검사의 주기 및 종류	166
4. 항만국통제관 자격요건	167
5. 시사점	170
 제4장 해사안전감독관 관련 법제 개선방안	 172
 제1절 감항성 확보와 이의신청제도 개선	 172
I. 감항성 확보 개선	172
1. 선박의 출항 전 감항성 확보 의무	172
2. 해사안전법상 항행정지명령	174

3. 국내법률 및 국제해사협약상의 유사 항행정지명령	175
4. 해사안전법상 감항성 확보의 구체적 개선방안	180
II. 해사안전법상 이의신청 법제 제정	185
1. 해사안전법상 이의신청 법제의 필요성	185
2. 유사 이의신청 법제	186
3. 해사안전법상 이의신청 법제의 구체적 개선방안	191
제2절 내항화물선 안전관리체계의 개선	196
I. 안전관리체계에 대한 국제규약과 국내법률	196
1. 국제안전관리규약	196
2. 국내법률에 따른 안전관리체계 현황	199
II. 해사안전법상 내항화물선 안전관리 체계의 통합수행	203
1. 안전관리 강화를 위한 관리체계의 유사 통합 사례	203
2. 안전관리체계의 구체적 개선방안	207
제3절 공표 제도 및 신고의무자의 범위 개선	208
I. 공표 제도 확대	208
II. 신고의무자의 범위 확대	210
제4절 해사안전 관련 법제의 체계 정비	213
I. 해사안전 관련 법제의 체계 정비	213
1. 안전규정의 체계 정비	213
2. 내용 중복의 체계 정비	215
II. 정의 규정의 통일화	217
1. 안전관리 정의의 통일	218
2. 선박 정의의 통일	219
3. 소형선박 정의의 통일	219
제5절 해사안전감독관 법적지위 개선	220

I. 해사안전감독관 자격요건의 강화	220
1. 선원법에 따른 면허등급별 해기사 취업 현황	220
2. 선박안전법에 따른 선급법인과 선박안전기술공단 현황	222
3. 선박검사관의 해기사 면허자격 현황	224
4. 해사안전법상 자격요건의 구체적 개선방안	227
II. 해사안전감독관의 법적지위 개선	229
1. 임기제신분의 법적지위에 따른 감독관 현황	229
2. 실무에서의 선장·기관장 승진소요기간	236
3. 일반직공무원으로의 법적지위 전환	238
제5장 결론	240
국문초록	249
참고문헌	254
표 목차	
【2-1】 미국 『해운법』 체계	71
【2-2】 『해운법』 「부제 II 선박과 선원」 체계	72
【2-3】 일본의 선박안전 관련 법령	78
【2-4】 영국의 『상선법 1995』 체계	90
【2-5】 해사안전감독관 자격요건	120
【3-1】 선박검사관 자격요건	140
【3-2】 선박우선점검등급에 따른 미국 항만국통제관의 점검반 구성요건	148
【3-3】 미국 항만국통제관 자격요건	152
【3-4】 영국 항만국통제관 자격요건	169
【4-1】 분야별 출항정지 결함	178

【4-2】	외항선·내항화물선·여객선의 안전관리체계 심사의 비교	202
【4-3】	해기사 취업 현황	221
【4-4】	한국선급 및 한국해양교통안전공단 비교	222
【4-5】	대표적인 선박의 조직도	225
【4-6】	승진 최소요건 및 법정휴가 일수	237

A Study on Improvement of the Law related to Maritime Safety Supervisor

by Seok-Mal Lee

Department of Law
Graduate of Jeju National University

Abstract

After the Sewol ferry disaster in April 2014, the Ministry of Oceans and Fisheries began regularly supervising the safety of ships and ship company to reduce maritime accidents. The Maritime Safety Supervisor Scheme was established under the 『Maritime Safety Act』 to create more systematic and specialized safety control and preventive supervisory and monitoring systems. Despite these measures maritime accidents continue to occur.

To examine whether Korean maritime safety laws have been efficiently enacted and implemented, they should be compared with international maritime safety control standards for ship safety. This will strengthen maritime accident prevention through ship safe operation. It is crucial for maritime safety supervisors to make onsite visits to ships or ship company and verify whether laws designed to prevention of maritime accidents are being properly applied

Despite the establishment of Maritime Safety Supervisor Scheme, there continue to be problems in securing seaworthiness prior to the ship's departure and the absence of a formal objection process. Confusion also occurs due to the separation of safety control agencies that perform

supervision and safety management audit. In addition, other concerns such as restrictions in public disclosure, few mandatory reporting items, excessively complicated laws and confusion of regulatory definitions, and the unclear legal status of maritime safety supervisors including their low qualification requirement, still hinder the full implementation of the Maritime safety Supervisor Scheme

The purpose of the present study is to address problems in the law related to maritime safety supervisor that are hindering the implementation of the maritime safety supervisor scheme. To this end, this study will analyze domestic legislation directly related to safe navigation and human safety in marine traffic, such as the 『Maritime Safety Act』, the 『Ship safety Act』, the 『Seafarer Act』 and the 『Ship Personnel Act』.

These will be compared with international norms including the 『United Nations Convention on the Law of the Sea』, 『International Convention for the Safety of Life at Sea』, 『International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers』, as well as laws related to maritime safety in major maritime powers such as the United States of America, Japan, and the United Kingdom.

Domestic and external similar safety supervisor scheme, academic articles, and relevant reports will be analyzed. The study results suggest the following improvements for law related to maritime safety supervisor.

First, the formal objection system must be improved and include securing seaworthiness. Marine accidents can occur due to various problems, such as the load status of cargo, deficiency in crews' ability in emergency responses, difficult sea conditions, and equipment malfunctions. Therefore, when significant defects are discovered during supervision that can severely impact the ship's seaworthiness, the departure of ships must be suspended until all the defects are fully resolved. However, the current administrative measures that supervisor can access are limited to replacing and supplementing

equipment. This is a major loophole that keeps supervisor from preventing anticipated marine accidents .

Therefore, to prevent marine accidents through securing a ship's seaworthiness, improvements need to be made in the law. These improvements would allow navigation suspension orders that include cargo management, certificates and documentation verifying appropriate ship maintenance and inspections, as well as crew education, emergency training, and working conditions.

Addition improvements in the formal objection system should involve the suspension of a ship's navigation. From the ship owner's perspective, this is a significant issue that can result in a massive financial loss due to navigational delays. As such, in port state control, if a ship owner objects to a departure suspension order issued by the port state control officer, formal objections can be made to the Minister of Oceans and Fisheries.

Also, the Memorandum of Understanding on Port State Control in the Asia-Pacific Region and the United Kingdom, a major marine power, guarantee the institutional objection procedures for ship owners if their ship undergoes a port embargo by a port state control officer. However, for coastal vessels, laws related to maritime safety law do not stipulate objection procedures such as formal objections on navigational suspension orders by maritime safety supervisors.

For this reason, a process for formal objections needs to be created under the 『Maritime Safety Act』 to allow rapid responses from the ship owner's side regarding navigational suspension orders by the maritime safety supervisor. Furthermore, the law should be improved by separately establishing an independent and fair institution in each Regional Maritime Affairs Fisheries Office, such as a navigation suspension review board, and should make it possible to swiftly review formal objections.

Secondly, domestic cargo ship Safety control scheme must be improved.

Korea's ship safety control is executed through supervision, monitoring, inspections, and screenings of the safety control system. Among domestic ships, the port state control ship inspector is responsible for the safety control of ocean-going vessels, and the maritime safety supervisor is entirely responsible for the safety control of coastal passenger ships.

Meanwhile, regarding coastal cargo vessels, screenings on the safety control system are performed by a port state control ship inspector partnered with a maritime safety supervisor. This scheme allows for double-checking of results and occurs at least three times a year.

However, the implementation of frequent external inspections increase the workload of crews, and the resulting stress detracts from ship safety control. For coastal cargo vessels, continuous and consistent safety control has not been established, resulting in blind spots in safety control.

Systemic improvements are thus necessary to allow the maritime safety supervisor to carry out integrated supervision of coastal cargo vessels and screening work of safety control systems. This will reduce inconvenience among crews due to frequent inspections, screenings, and supervision by different agencies, and resolve safety blind spots through the establishment of a continuous and consistent safety control system.

Third, the scope of the public disclosure and mandatory reporting must be expanded. As described above, the 『Marine Transportation Act』, the 『Ship Safety Act』, and the 『Maritime Safety Act』 make it possible to publicly announce matters related to administrative measures. However, as a means of ensuring the indirect performance of the duties, public disclosure in Korea's maritime laws is unable to guarantee the system's effectiveness since it is a non-mandatory provision meant for the release of information.

Therefore, we should consider the legislative intent of Korea's maritime laws and make the disclosure system mandatory. Furthermore, the public disclosure system of the 『Ship Safety Act』 needs to be improved by

expanding the system so that it can apply to the navigational suspension of coastal vessels.

The scope of mandatory reporting regarding reporting defects must be expanded. The 『Ship Safety Act』 stipulates that when anyone discovers defects in a ship's seaworthiness and safety equipment that they must report it to the Minister of Oceans and Fisheries. However, the 『Maritime Safety Act』 stipulates that reporting is mandatory only when a marine accident occurs, not when defects are discovered; it also requires that penalties are to be imposed when this reporting duty is violated.

In contrast, the 『Ship Safety Act』 states that any defect, regardless of severity, must be reported when it is discovered. While the duty to report defects when discovered applies to everyone, penalties for not reporting violations only apply to the ship's owner, captain, or crew. Additionally, to prevent losses due to false reporting of defects, penalties for false charges must be assessed, but penalties against the false accuser are not stipulated.

Consequently, the following should be used to reform the scope of those who are penalized for not reporting, the degree of defects that should be reported, and those who make false charges.

The individual who are penalized for not reporting should be expanded to include crew members and staff who manage passengers' safety, but these penalties should be limited to failing to report hazards that have a marked impact on seaworthiness. And the legal ground of improvement order for a false accuser should be created under the 『Maritime Safety Act』 .

Fourth, The system of laws related to maritime safety and a unification of regulatory definitions should be reviewed. Aside from the 『Seafarer Act』 , the roles and authority of a captain related to ship safety are also stipulated in the 『Marine Transportation Act』 , the 『Ship Safety Act』 , and the 『Maritime Safety Act』 . Meanwhile, there are many similar provisions in maritime laws regarding their purposes. For instance, the 『Maritime Safety

Act』 and the 『Act on the Arrival, Departure, etc, of Ships』, both clearly state that their purpose is the safety of ship traffic and maintenance of order. Additionally, both the 『Ship Act』 and the 『International Ship Registration Act』 stipulate that their fundamental purpose is to contribute to the growth of the national economy. Maritime laws therefore stipulate a captain's duties and authority, such as inspecting seaworthiness, cargo load status, and the condition of life saving equipment, and remove a lack of systematic coherence due to overlapping provisions.

For this reason, improvements are needed through a system overhaul that spans the entirety of maritime laws to avoid provision overlaps and thus move in a constructive direction. Just like other laws, maritime laws stipulate definitions for important terminology and aim to apply those laws more accurately. However, despite the importance of terminology, definitions of safety control under the 『Framework Act on the Management of Disasters and Safety』 are different, and the 『Ship Safety Act』 and the 『Ship Act』 define ships and small crafts differently, causing confusion and mix-ups for onsite supervisors and safety control. Therefore, definitions in terminology should be systematically consolidated.

Fifth, Legal status of maritime safety supervisor must be improved and their Qualification requirements must be strengthened. There are four occupational groups that satisfy qualification requirements for current maritime safety supervisors: including first class line captains or chief engineers, ship inspectors who are full members of the International Association of Classification Society, the Korea Ship Safety Technology Authority, or public officials from the Ministry of Oceans and Fisheries.

However, in terms of recruitment qualification requirements, not only do the majority of ship inspectors possess lower than a second class marine technician license and have insufficient field experience as a captain or chief engineer who oversees the entire ship. Ships inspectors from the Korea Ship

Safety Technology Authority are also unable to domestically disseminate knowledge regarding advanced maritime legislation or safety management technology due to a lack of experience in inspecting foreign ships.

Accordingly, for those who are subject to supervision, there needs to be a revision of statutes that reinforce qualification requirements full membership in the International Association of Classification Society who can domestically disseminate the latest ship inspection technologies of advanced maritime nations, or captains and chief engineers who possess abundant field experience.

The term “public officials in a term position system” refers to a contract-based public official appointed for a fixed term who is responsible for work that requires expert knowledge or specialized skills. The maritime safety supervisor possesses a legal status with the position of a contract-based expert, but their position is therefore unstable due to the absence of a legal basis on organization capacity. Despite high qualification requirements, there are no stipulations requiring the performance of tasks in different areas within the appointed period. Also, training is stipulated as voluntary instead of mandatory, and a maritime safety inspector’s training cannot legally be guaranteed.

Accordingly, when recruiting a maritime safety supervisor, we need to encourage solicitation from outstanding experts and contribute to reinforcing their capabilities. We also need to reinforce a sense of security regarding their position and a sense of belonging in the workplace. To allow maritime safety supervisor the necessary authority to prevent marine accidents, their legal status needs to be shifted so that they are considered a public official in general service.

제1장 서론

제1절 연구 목적과 배경

오늘날 우리는 글로벌시대를 살고 있다. 교통수단의 발달에 따라 우리가 살고 있는 지구는 과거에 비해 시간적·공간적 차원에서 축소된 것이나 다름없다. 특히 해상교통을 빼놓고는 여전히 내일의 글로벌시대를 이야기 할 수 없을 것이다. 선박은 고대로부터 있어온 대량운송의 수단인 동시에 해상교통의 수단이었다. 이와 같은 선박을 이용한 해상교통은 인류가 상호 소통할 수 있는 네트워크 인프라로서 정치·경제·사회의 모든 영역이 인류 상호간에 공유되며 발전되도록 작동해 온 글로벌 네트워크였다.

20세기 이후 산업사회가 성숙됨에 따라 세계 각국은 자국이 필요로 하는 재화와 인력을 원하는 장소에 가장 많이, 원하는 시간에 이동시키는 것이 지상과제였다. 이러한 환경은 무역의 발달에 따른 해상물동량의 증가로 인하여 해상교통수단인 선박의 대형화와 고속화를 촉진하였다.¹⁾ 이와 같은 세계적인 해상물동량의 증가와 선박척수의 증가는 해양사고의 증대를 가져왔고, 인명과 재산상의 중대한 피해를 초래하는 대형의 해양사고는 지속적으로 발생하고 있는 것이 오늘날의 현실이다. 따라서 우리는 선박의 안전한 운항과 해양환경의 보호를 위하여 해상교통안전의 중요성을 더욱 인식하지 않을 수 없다.

해양사고는 인간이 해양에서 선박을 합목적적으로 운항하면서 선박, 자연, 항로, 교통, 운항자 영역에 존재하는 위험을 인지하고 대처하는 과정에서 허용리스크를 초과하여 발생하는 것이라 할 수 있는데,²⁾ 국제사회는 국제해사기구

1) 세계해상물동량은 2009년도에 83억 2천여만 톤에서 2018년 119억 6천여만 톤으로 10년 동안 36억 4천여만 톤이 증가되었으며, 우리나라의 경우에도, 2009년도의 수출입 해상 해상물동량이 8억5천여만 톤에서 2018년도는 14억여 톤으로 10년간 6억5천만여 톤이 증가하였다. 이 기간 동국적선박의 척수는 8,650척에서 9,513척으로 증가되었다. 그리고 우리나라에 입·출항한 선박의 크기는 2016년도에 척당 10,223톤의 크기였으나, 2017년도는 척당 10,454톤, 2018년도에는 척당 10,913톤으로 점차적으로 선박의 크기가 증대되는 현상을 보이고 있다(해양수산부, 『2019 해양수산통계연보』, 우노디자인, 2019, 5면, 324면, 380면).

2) 이은방, “해상교통안전관리시스템 개선방안”, 「월간교통」 제197권, 한국교통연구원, 2014, 23면

(International Maritime Organization : IMO)를 중심으로 안전한 해상운송을 위해 다양한 해상안전대책을 수립하여 추진하고 있다. 즉 국제해사기구는 해상교통의 발전과 안전 확보를 위하여 다양한 국제해사협약을 체결하고 선박의 안전운항을 확보하기 위한 제반조치를 이행하게 하고 이에 대한 법제화와 이행상황을 감독하고 있다. 이에 각국 정부는 해상교통안전의 확보를 위하여 국제협약상의 국제기준을 국내법으로 수용하여 국제적인 공조는 물론 국·내의 법령과 제도를 구축하여 유지하고 있다.

우리나라에서도 이러한 국제적인 추세에 발맞추어 여러 가지 종합적인 해상안전 정책이 수립되어 시행되고 있다. 해양수산부는 2014년 4월 세월호 사고 이후 해양사고의 근절을 위하여 여객선선장적성심사³⁾ 제도와 카페리어객선⁴⁾에 화물차량의 적재 시에는 차량계량증명서를 제출하도록 하는 등의 여러 가지 제도를 도입하여 시행하고 있다. 뿐만 아니라 내항선⁵⁾ 분야에서는 선박과 선박사업장 등

: 해양사고란 해상의 위험으로부터 선박 또는 적하가 멸실의 위험에 존재한 것을 말하고, 실령 현실적으로 그 정도에 도달하지 아니하더라도 침몰, 파손, 표류, 좌초의 우려가 있는 경우 등을 포함한다(김재걸, “해사법률관계와 국제사법의 적용에 관한 고찰-일본의 법체와의 비교를 중심으로 하여”, 『해사법연구』 제13권 제2호, 한국해사법학회, 2001, 74면).

- 3) 여객선의 선장이 되고자 하는 자는 일반화물선과 달리 여객선선장적성심사를 통과하여야 선장의 업무를 수행할 수 있다. 이와 같은 여객선선장적성심사는 5명으로 구성된 적성심사위원회에 의해 수행된다. 우리의 『선원법』은 시행규칙 제45조의2에서 선장적성심사위원회는 선장책임 운항사고 이력, 해당 항로 운항경력, 취항항로의 표지 숙지여부, 특정항로(조류, 협수로, 암초 등) 특성 숙지여부, 출항 전 감항성 검사 능력, 비상상황 대응 능력, 비상시 여객대피 및 의사 결정 능력, 조난 통신 능력 등의 총 8가지 항목에 대해서 심사를 하도록 하고 있다. 여객선의 선장은 참석한 심사위원으로부터 위에서 설명한 8가지 항목에 대해서 심사를 받은 후, 이 들 참석 심사위원 5분의 3 이상이 적합 판정을 하여야 여객선적성심사에서 통과 되어 여객선 선장으로 근무할 수 있다. 다만 심사항목에 대해 심사자 2명 이상이 과락점수(40점 이하)를 부여한 경우 해당 항목은 부적합한 것으로 처리한다(「여객선적성심사매뉴얼」 3.5.3호). 한편 적성심사 유효기간은 적성심사의 유효기간은 적성심사 적합증서를 발급한 날로부터 3년으로 하며, 65세 이상의 경우는 2년으로 한다. 한편 유효기간 만료 전 3개월 이전에 갱신심사를 받은 경우 유효기간은 재심사를 받아 적합증서를 받은 날로부터 3년(65세 이상의 경우 2년)으로 한다(『선원법 시행규칙』 제45조의2 제2항). 이와 같은 선장의 적성심사를 위한 심사위원회는 전문성과 독립성을 확보하기 위하여 다음과 같은 자격을 보유한 사람으로 제한하고 있다. 즉 ① 해운이나 선박안전 관련 분야에서 3년 이상의 공무원 근무 경력자, ② 2급 이상의 항해사, 기관사 또는 운항사의 해기사 면허를 받고 5년 이상의 승선 근무 경력자, ③ 해운업과 관련한 사업장에서 선원이나 선박안전 관련 업무에서 10년 이상의 종사자, ④ 해양계 대학이나 한국해양수산연수원에서 3년 이상 선박용 기관의 운전 또는 선박의 운항과 관련한 과목을 강의한 경력자 등으로만 구성할 수 있도록 규정하고 있다.
- 4) 카페리어객선이란 승용차 또는 화물차 등의 차량을 육상의 교통 등에 사용되는 그대로 적재하여 운송할 수 있는 갑판 등이 설치되어 있는 선박을 말하며, 여객선이란 13인 이상의 여객을 운송할 수 있는 선박을 말한(『선박안전법』 제2조 제10호). 즉 카페리어객선이란 차량과 13인 이상의 여객을 동시에 수송할 수 있는 선박을 말한다.
- 5) 『해운법』 제2조 제1호에서는 해상여객운송사업, 해상화물운송사업, 해운중개업, 해운대리점업, 선박대여업 및 선박관리업을 해운업이라고 정의하고 있다. 이 법 제3조(사업의 종류)는 여객운

의 안전관리상태를 정기적으로 지도·감독하여 보다 체계적이고 전문화된 안전관리와 사전 예방적 지도·점검체제를 구축하기 위한 해사안전감독관 제도를 『해사안전법』 상에 도입하는 등 여러 가지 해사안전 관련 법제를 정비하였다.

그럼에도 불구하고 여전히 해양사고가 빈번하게 발생하고 있으므로, 해양사고의 예방과 해상운송의 안전 확보를 위한 해사안전 관련 법제가 국제적인 선박안전 관리기준과 비교하여 효율적·체계적으로 제정되어 운영되고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 선박의 안전운항을 통한 해양사고의 예방을 위해서는 체계적으로 정비된 법제가 현장에서 적절하게 운용되고 있는지 해사안전감독관이 선박이나 사업장에 직접 방문하여 지도·감독을 통한 현장의 점검임은 두말할 나위가 없다.

그러나 체계적으로 정비된 법제를 바탕으로 현장의 점검을 통한 해양사고 예방을 위해서는 해사안전감독관 제도의 정착이 매우 중요함에도 불구하고 여전히 선박의 출항 전 감항성⁶⁾ 확보와 고의 또는 과실에 의한 부당한 항행정지명령의 행정처분에 대한 이의신청 법제의 부재, 내항화물선의 안전관리체계에 대한 심사와 지도·감독 수행기관의 분리로 인한 업무혼선, 제한된 공표 제도와 신고의무자 범위의 한계, 복잡한 법제의 체계와 정의규정의 혼용, 낮은 감독관의 자격요건, 불안정한 전문임기제의 법적지위에 따른 업무연속성 부족 등이 여전히 해사안전 감독관 제도의 정착을 저해하고 있다.

따라서 이 논문은 내항선의 안전관리를 실질적으로 담당하고 있는 해사안전감독관 관련 법제의 문제점을 개선하기 위하여 해상교통에 있어서 선박의 안전운항과 인명의 안전에 직접적으로 관련된 국내 법률, 국제규범, 주요 해운국의 법제 및 국내·외의 유사 안전감독관 제도를 비교·분석하여 해사안전감독관 관련

송사업의 종류를 내항여객운송사업(정기 및 부정기)과 외항여객운송사업(정기, 부정기 및 순항)으로 구분하고 있으며, 제23조(사업의 종류)는 화물운송사업의 종류를 내항화물운송사업과 외항화물운송사업(정기 및 부정기)로 구분하고 있다. 내항선은 『해운법』 제3조에 따른 내항여객운송사업에 종사하는 여객선과 제23조에 따른 내항 화물운송사업에 종사하는 내항화물선을 일컫는다. 이 선박들은 국내항과 국내항 사이의 운송사업에만 종사한다.

6) 선박이 일정한 기상이나 항해조건에서 안전하게 항해할 수 있는 능력으로서 선박 자체의 안정성을 확보하기 위하여 갖추어야 하는 능력을 말하며(『선박안전법』 제2조 제6호), 선박이 항해중에 예상되는 통상의 위험을 극복하고 운송물을 목적항까지 안전하게 운반하는데 적합한 상태를 일컫는다. 상법에서는 이를 감항능력이라고 하고 있으며, 선체능력·감하능력·인적 감항력 등을 내용으로 한다. 감항성의 상세에 대해서는 제4장 제1절 I-1(선박의 출항 전 감항성 확보의 무) 참조.

법제의 개선방안을 제시하고자 하는데 그 목적이 있다.

제2절 연구 범위와 방법

자원이 부족하여 무역에 의존하지 않고서는 정상적인 경제생활이 어려운 대한민국은 다른 국가와의 교역이 필수적이다. 그러나 우리나라는 지리적으로 북한과 3면의 바다로 인해 이러한 무역의 활동에 필요한 육상운송이 불가능하므로 항공이나 해운과 같이 공해 등 국제법상으로 자유통행이 보장된 교통수단에 의존할 수밖에 없다. 그렇지만 항공운송은 대량운송이 불가능할 뿐만 아니라 고가의 물류비용으로 인해 수출입 물동량의 절대다수가 선박이라는 해상교통수단에 의지하고 있다.⁷⁾ 이러한 환경은 우리로 하여금 선박의 운항안전 확보의 중요성을 더욱 일깨우고 있다.

선박의 운항 시에 중요한 고려사항은 해상의 안전과 해양환경의 보호이다. 선박의 안전을 위협하는 요소는 바다라는 특수한 상황과 고립되어 있는 해상환경 등으로 다양하다. 이러한 위험요소를 제거하고 선박의 안전운항을 확보하기 위해서는 적절한 해사안전 관련 법제의 체계적인 정비를 바탕으로 이러한 해사안전 관련 법제가 현장에서 잘 준수되고 있는지를 해사안전감독관이 선박이나 사업장을 직접 방문하여 확인하는 일이 무엇보다 중요하다. 이 논문에서는 해상교통에 있어서 이와 같은 선박의 안전운항과 인명의 안전에 직접적으로 관련된 국내 법률과 국제규범 및 주요 해운국의 법제와 국내·외의 유사 안전감독관 제도를 중점적으로 연구한다.

이 논문의 연구방법은 기본적으로 문헌분석과 비교법적인 접근 방법에 기초하고 있다. 이 논문이 채택하는 문헌 분석적 방법은 선박과 인명의 안전에 관련된 한국과 국제규범 및 주요 해운국의 관련 법령과 그리고 학술지 논문, 관련 보고서 등을 분석하는 것이다. 즉 해사안전관리에 관한 우리나라의 법률과, 국제해사

7) 중량 기준으로 2014년 현재 우리나라의 수·출입 화물 물동량의 99.79%가 해상운송을 통해 이루어지고 있다. 이는 우리나라에서 생산된 공산품, 농산품, 임산품 등의 산출물이 국외에서 소비되기 위해서는 해상운송업의 역할이 대단히 중요하다는 것을 보여준다(김태진·심상진, “우리나라 수송운송업의 부가가치 수출변화의 요인분해 분석”, 「해양정책연구」 제33권, 한국해양수산개발원, 2018, 217면).

협약 및 주요 해운국의 해사안전 관련 법제와 국내·외 유사 안전감독관 제도를 이론적으로 고찰하여 해사안전감독관 관련 법제의 문제점에 대한 개선방안을 제시하는 방법으로 논의하고자 한다.

따라서 본 논문은 해사안전감독관 관련 법제의 구체적인 개선방안을 제시하기 위하여 다음과 같은 방법으로 분석한다.

첫째, 우선 도입 부분에서 해상교통의 발달에 따른 위험의 증대와 이에 따른 국내·외 주요 해상사고를 살펴본다.

둘째, 내항선박의 안전관리업무를 수행하는 해사안전감독관 제도에 대한 관련 법제를 분석하여 개선방안을 제시하는 것이다. 이를 위하여 우선 해사안전과 관련된 국내 법률과 해사안전감독관 제도를 분석한다. 실질적으로 우리나라의 해사안전관리는 국제해사기구에서 해사협약을 통한 국제표준을 제시하고 이를 국내 법으로 수용하는 형태를 통하여 해상에서의 안전을 추구하고 있다. 이에 따라 해상교통에 있어서 선박의 안전운항과 인명의 안전에 직접적으로 관련된 국내 해사관련 법률은 『해사안전법』, 『선박안전법』, 『선원법』, 『선박직원법』을 우선적으로 분석한다.

셋째, 해사안전에 관한 국제규범의 체계를 분석하고 세부적으로는 선박의 검사, 선박의 설비, 인명의 안전과 관련된 국제연합(United Nations : UN)에서 제정한 『유엔해양법협약(United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 : UNCLOS)』과 국제해사기구에서 제정하여 관리하는 중요 국제해사협약인 『해상인명안전국제협약(International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974 : SOLAS)』과 및 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약(International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafares, 1978 : STCW)』을 고찰한다.⁸⁾

마지막으로 주요 해운국인 미국, 영국 및 일본에서의 해사안전에 관한 법제와 국내·외 유사 안전감독관 제도인 미국과 영국의 항만국통제⁹⁾관 제도, 일본의 운

8) 협약의 상세사항은 제2장 제2절 II(해사안전에 관한 주요 국제해사협약)에서 기술한다. 이 논문
에 언급되는 모든 협약은 본문에서는 첫 번째 기술되는 협약의 명칭은 한글과 영문을 기술하고,
두 번째 기술부터는 한글만을 기술한다. 단 각주에서는 모든 협약의 명칭을 한글과 협약의 약어
를 같이 기술한다. 예컨대 『유엔해양법협약』은 『유엔해양법협약(UNCLOS)』, 『해상인명안
전국제협약』은 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』, 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국
제협약』은 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약(STCW)』으로 기술한다.

항노무감리관 제도, 우리의 항만국통제 선박검사관 제도를 분석한다. 이와 같이 우리의 해사안전에 관한 법률과 국제해사규범, 주요 해운국의 해사안전 관련 법제 및 국내·외의 유사 안전감독관 제도를 비교·분석함으로써 해사안전감독관 관련 법제의 개선점을 제시하고자 한다.

본 논문은 총 5장으로 구성되었다. 제1장은 연구의 목적과 배경 및 연구의 범위와 방법에 대하여 개괄적인 설명을 한다.

제2장은 해사안전감독관 관련 법제이다. 제1절에서는 해상교통의 안전과 위험에서 해사법상 해사안전의 의의, 해상교통의 발달에 따른 위험의 증대 및 국내·외 주요 해상사고에 대하여 검토한다. 제2절은 국내·외 해사안전 관련 법제이다. 여기에서는 해사안전 관련 국내의 법률, 국제규범 및 주요 해운국의 해사안전 관련 법제를 고찰한다. 우선 선박의 안전운항과 인명과 직접 관련된 국내법률인 『해사안전법』, 『선박안전법』, 『선원법』 및 『선박직원법』의 의의와 입법구조를 검토한다. 다음은 국제규범으로서 조약체결 당사국의 의무 및 해사안전에 관한 국제해사협약인 『유엔해양법협약』과 『해상인명안전국제협약』 및 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』을 살펴본다. 그리고 주요 해운국인 미국, 일본, 영국의 해사안전 관련 법제를 검토한다.

제3장은 해사안전감독관 제도이다. 제1절에서는 『해사안전법』상 내항선 안전관리체계, 해사안전감독관 자격요건과 직무활동 범위 및 해사안전감독관 제도의 문제점을 검토한다. 제2절은 해사안전에 관한 국내·외의 유사 안전감독관 제도이다. 여기에서는 먼저 우리의 항만국통제 선박검사관 제도로서 선박검사관의 자격요건과 직무활동을 분석한다. 그리고 미국의 항만국통제관 제도로서 미국의 항만국통제 점검의 주요내용, 항만국통제관의 자격요건과 교육내용 등을 분석 후 시사점을 고찰한다. 다음은 일본의 운항노무감리관 제도이다. 여기에서는 운항노무감리관제도의 의의, 감사대상, 자격요건과 직무활동 범위를 분석하여 시사점을 검토한다. 마지막으로 영국의 항만국통제관 제도이다. 여기에서는 선박 출항금지

9) 항만국통제(Port State Control : PSC)는 항만국이 자국의 관할해역에서 해양환경을 보존하고 해상의 안전을 도모하기 위하여 자국의 항구에 기항하는 외국적 선박에 대하여 선원의 근로조건, 자격, 운항능력 및 선박안전기준 등이 국제적인 기준에 적합한지를 검사하여, 부적합하다는 “기준미달”로 판명이 될 경우, 또는 오염물질의 해상배출규정을 위반했을 시 입·출항을 규제하고 국제해사기구에 해당 선박의 결함정보를 통보하는 등 불이익한 처분을 행사하는 제반의 행위를 말한다. 항만국통제의 상세는 제2장 제2절 II-1(조약체결 당사국의 의무)에서 기술한다.

의 의의, 항만국의 신고의무 제도, 항만국통제 선박검사의 주기 및 종류, 항만국 통제관의 자격요건 등을 분석하여 시사점을 고찰한다.

제4장은 해사안전감독관 관련 법제의 개선방안이다. 제1절에서는 감항성 확보와 이의신청 제도의 개선방안을 검토한다. 여기에서는 선박의 출항 전 감항성 확보 의무, 항행정지명령의 의의, 국·내외 유사 항행정지명령을 분석하여 『해사안전법』상 감항성 확보의 구체적 개선방안을 제시한다. 그리고 이의신청 법제의 필요성을 고찰하여 이의신청 법제의 제정과 신속한 권리의 구제를 위한 항행정지명령재심위원회의 설치를 개선방안으로 제시한다.

제2절은 내항화물선 안전관리체계의 개선이다. 여기에서는 안전관리체계에 대한 국제규범과 국내법률의 분석 및 유사 안전관리체계를 고찰하여 안전관리체계의 통합수행을 개선방안으로 제시한다.

제3절에서는 공표제도 및 신고의무자 범위의 개선방안을 검토한다. 이를 위하여 우선 우리나라와 일본의 해사안전 관련 법제상의 공표제도를 검토한 후 우리의 내항선 분야까지 안전 관련 공표제도의 확대를 개선방안으로 제시한다. 또한 선박의 결함에 대한 신고의무자의 범위를 선박직원 외에도 일반선원까지의 확대를 제시한다.

제4절은 해사안전 관련 법제의 체계 정비이다. 이절에서는 여러 법률에 나열된 안전에 관한 선장의 직무와 권한, 법의 적용범위와 목적, 정의규정의 분석을 통해서 안전규정과 내용 중복의 체계 정비와 동일한 용어임에도 불구하고 달리 규정된 안전관리, 선박, 소형선박에 대한 정의규정의 통일을 개선방안으로 제시한다.

제5절은 해사안전감독관의 법적지위 개선이다. 여기에서는 선원의 면허 등급별 해기사 취업 현황, 『선박안전법』에 따른 선급법인과 한국해양교통안전공단의 현황, 항만국통제 선박검사관의 면허자격 현황을 분석하여 해사안전감독관의 법적 자격요건을 국제선급연합회 정회원 소속의 검사원 경력자와 선장·기관장 경력자로 한정하는 자격요건의 강화를 개선방안으로 제시한다. 또한 임기제공무원 신분의 법적지위에 따른 해사안전감독관의 현황, 실무에서 선장·기관장 승진소요기간을 검토한 후 일반직공무원으로의 법적지위 전환을 개선방안으로 제시한다.

제5장은 결론으로서 해사안전감독관 관련 법제의 개선방안을 정리한다.

이 논문에서는 연구의 목적을 달성하기 위하여 해사안전감독관 관련 법제와 관련된 국내·외 문헌조사 및 선행적으로 연구된 논문에 대한 문헌연구의 방법을 이용한다. 그 밖에도 관련된 사이트를 방문하여 자료를 수집하고, 해운업체의 자료는 면담조사를 통하여 수행한다. 특히 국제해사기구 및 아시아·태평양항만국통제협력체의 홈페이지를 방문하여 필요한 자료를 확인한다.

제2장 해사안전감독관 관련 법제

제1절 해상교통의 안전과 위험

I. 해사법상 해사안전

사전적으로 안전의 의미는, ‘위험이 발생하거나 사고가 일어날 염려가 없음’ 또는 ‘그런 상태’ 또는 ‘위해, 손실, 상해 또는 위험에 노출되는 것으로부터의 자유’ 등으로 다양하게 정의되고 있다.¹⁰⁾

아울러 안전의 개념은 객관적 차원과 주관적 차원을 가지는데, 그 안에서 외적인 안전대상과 내적인 안전상대방이 용해되어 있는 것이다. 이런 관점에서 “객관적으로는 위험의 부존재, 주관적으로는 개인이나 집단이 가능한 위험으로부터 보호받고 있다는 확신”이라는 안전에 관한 넓은 개념이 도출될 수 있다. 그러나 이런 정의는 안전의 수단이나 목적까지 명료하게 담고 있지 않으므로 보충이 필요하다. 즉 안전은 항상 수범자가 현존하는 보호조치를 믿고서 위험원을 무해하다고 여길 것을 항상 요건으로 한다. 즉, 한편으로는 적합한 설비가 사실상 존재하여야 한다는 것이고, 다른 한편으로는 위험상황에 대한 평가가 안전상대방에 의해서 수용 가능한 것으로 여겨지는 것이다.¹¹⁾

결국 안전이란 위험이나 사고가 발생할 염려가 없어 개인의 생명, 신체 또는 재산적 피해가 발생하지 않는 상태 또는 발생하지 않도록 하는 상태라고 할 수 있다. 다만, 안전이란 절대적인 크기나 정도의 문제가 아니라 완벽에 가까운 정도의 가치문제이다. 그러므로 미래의 피해가능성을 완벽하게 배제하는 것은 아니다. 따라서 미래에 피해가 절대적으로 발생하지 않게 하는 것은 경제생활과 인간의 편익을 고려한 현실사회에서는 불가능한 일이다.¹²⁾

10) 이한태·전우석, “한국 헌법상 기본권으로서의 안전권에 관한 연구”, 「홍익법학」 제16권 제4호, 홍익대학교 법학연구소, 2015, 125-126면.

11) 김중권, “리스크 행정법으로서의 약사법의 의의에 관한 소고”, 「중앙법학」 제7집 제1호, 중앙법학회, 2005, 148면.

입법적으로 헌법은 안전에 대한 정의를 규정하고 있지 않다. 현재 시행되는 안전과 관련된 법률이 셀 수 없이 많지만 어디에도 안전을 명확하게 정의하고 있지 않다. 그것은 안전의 가치가 중요하지 않아서가 아니라 그만큼 안전이란 이제 국가의 존재 근거가 될 정도로 그 가치가 인식되고 보호되고 있다는 뜻이기도 하다. 이하에서는 안전에 관련하여 주요한 개별 법률에 나타난 조문을 통해 안전의 의미를 파악하고 해상교통안전에 대해 정의해 보고자 한다.

우선 『시설물의 안전관리에 관한 특별법』에는 안전에 대한 정의는 없지만, 안전의 의미는 제1조 목적 조항으로부터 “도로, 항만 등 공중의 이용편의에 제공되는 시설물의 점검과 유지관리를 통하여 시설물에 의한 재해와 재난이 발생하지 않은 상태”라고 추론할 수 있을 것이다. 『교통안전법』에 의한 안전의 의미는 제2조 제4호 정의 조항으로부터 “교통수단의 운항·항행·운항과 관련된 사람의 사상 또는 물건의 손괴가 발생하지 않은 상태”라고 할 수 있을 것이다. 『다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법』 제1조 목적 조항으로부터 안전의 의미는 “화재 등 재난 도는 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하고 있는 상태”라고 할 수 있다. 『재난 및 안전관리 기본법』 제3조 정의 조항으로부터 안전의 의미는 “재난 또는 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명이나 신체 및 재산의 안전을 확보하는 것”이라고 추론할 수 있을 것이다. 이와 같이 개별법에서는 해당 법률 제정의 목적 관점에서 그에 적합한 안전개념을 상정하고 있다.

마찬가지로 『해사안전법』 상에도 직접적인 안전에 대한 정의 규정은 없으나 해사안전관리의 정의를 “선원이나 선박소유자 등 인적 요인, 선박이나 화물 등 물적 요인, 항행보조시설이나 안전제도 등 환경적 요인을 체계적·종합적으로 관리를 함으로써 선박의 운용과 관련된 모든 일에서 사고가 발생할 위험을 줄이는 활동”으로 규정하고 있다. 이와 같은 『해사안전법』 제2조(정의)의 규정으로부터 안전의 개념을 유추하면, 『해사안전법』 상 안전의 정의는 “선원·선박의 사고 또는 준사고가 없을 뿐만 아니라 선박의 운항 및 항행안전시설과 관련하여 해상교통의 안전에 영향을 미치거나 미칠 우려가 없는 상태”라고 할 수 있을 것이다.

12) 이종영·서장은, “고압가스용기의 안전관리 제도”. 『중앙법학』 제11권 제3호, 중앙법학회, 2009, 331-332면.

즉, 해상교통안전은 선원 또는 선박사고의 부재를 의미한다. 따라서 해상교통의 안전을 논의하려면 해양사고¹³⁾에 대한 고찰이 필수적으로 전제되어야 한다. 해양사고를 유발하는 요인은 너무도 많을 것이지만 크게 두 개의 범주로 분류할 수 있다. 즉, 의도하지 않은 오류에 의해서 발생한 사고와 의도된 범죄에 의한 사고로 나눌 수 있다. 해상교통안전이라는 말이 넓은 의미로 쓰일 때에는 위와 같은 두 가지의 요인에 의한 해양사고로 모두가 포함되는 것이지만, 해상안전 분야에서는 개념 구분을 위하여 좁은 의미로 쓰일 때에는 우발적이거나 또는 자연적인 원인에 의해 발생하는 비의도적인 사고와 관련해서는 안전(safety)이라는 용어를 사용하고, 의도적이거나 또는 악의 있는 행위나 상황에 의한 사고와 관련하여서는 보안(security)이라는 용어를¹⁴⁾ 사용한다.

더 구체적으로 말하자면 해상교통에서는 해상교통종사자 이외의 탑승객을 포함한 제3자가 해상교통을 의도적으로 방해하고자 하는 위험으로부터의 보호를 보안이라고 하고, 해상교통 내부의 종사자가 업무를 수행하는 과정에서 발생하는 위험으로부터의 보호를 안전이라 할 수 있다.¹⁵⁾

II. 해상교통의 발달에 따른 위협의 증대

-
- 13) 『해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률』은 해양 및 내수면에서 발생한 다음의 어느 하나에 해당하는 사고를 해양사고라고 정의하고 있다. 즉 ① 선박의 구조·설비나 운용과 관련해서 사람이 사망 또는 실종되거나 부상을 당한 사고, ② 선박의 운용과 관련해서 선박이나 육상시설·해상시설이 손상된 사고, ③ 선박이 멸실·유기되거나 행방불명된 사고, ④ 선박이 충돌·좌초·전복·침몰되거나 선박을 조종할 수 없게 된 사고, ⑤ 선박의 운용과 관련해서 해양오염 피해가 발생한 사고이다(제2조 제1호). 또한 이 법은 준해양사고의 정의에 대해서도 규정하고 있는데, 선박의 구조·설비 또는 운용과 관련하여 시정 또는 개선되지 아니하면 선박과 사람의 안전 및 해양환경 등에 위해를 끼칠 수 있는 사태로서 해양수산부령으로 정하는 사고라고 정의하고 있다(제2조 제1호의2). 여기에서 해양수산부령으로 정하는 사고란 다음 어느 하나에 해당하는 것을 일컫는다. 즉 ① 항해 중에 운항 부주의로 다른 선박에 근접하여 충돌할 상황이 발생하였으나 가까스로 피한 사태, ② 항로 내에서의 정박 중에 다른 선박에 근접하여 충돌할 상황이 발생하였으나 가까스로 피한 사태, ③ 입·출항 중 항로를 이탈하거나 예정된 항로를 이탈하여 좌초될 상황이 발생하였으나 가까스로 안전한 수역으로 피한 사태, ④ 화물을 싣거나 묶고 고정시킨 상태가 불량한 사유 등으로 선체가 기울어져 뒤집히거나 침몰할 상황이 발생했으나 가까스로 피한 사태, ⑤ 전기설비의 상태 불량 등으로 화재가 발생할 상황이었으나 가까스로 화재가 나지 아니하도록 조치한 사태, ⑥ 해양오염설비의 조작 부주의 등으로 오염물질이 해양에 배출될 상황이 발생했으나 가까스로 배출되지 아니하도록 조치한 사태, ⑦ 그 밖에 제1호부터 제6호까지의 사태와 유사한 사태로서 해양수산부장관이 정하여 고시하는 사태이다.
- 14) 손형섭, “위험사회에서의 헌법이론-헌법질서의 확립과 가이드라인 시대의 선언”, 「법학연구」 제51집, 한국법학회, 2013, 4면.
- 15) 홍석진, “항공안전관리와 문화 및 조직론적인 측면의 접근”, 「항공진흥」 제40호, 한국항공안전진흥협회, 2005, 128면.

전통사회에서 자연은 인간에게 두려움과 공포를 주는 대상이었다. 그러나 근대 초기 과학기술의 발전으로 위험은 계산 가능한 것으로 이해되기 시작했다. 불확실성을 다루는 확률론과 통계학은 모두 정상성과 정규성을 상정하고 정상성에서 벗어나는 정도를 분산으로 분석함으로써 위험에 대한 통제는 고전적인 산업사회의 생산성과 직결되는 요소로 인식되었다. 근대화과정은 세계를 좀 더 효율적으로 인간의 통제범위의 안으로 끌어들이려는 것이었지만, 과학기술의 발달에 따른 현대국가의 위험은 인간의 예상과는 달리 통제되지 않았다.

즉, 산업사회 초기의 공장이나 직업에 관련된 위해와는 달리 위험은 더 이상 특정한 지역이나 집단에 한정되지 않으며 국경을 넘어서 생산 및 재생산 전체에 퍼져 가는 지구화 경향을 보여주고 있다.¹⁶⁾ 이러한 의미에서 위험은 새로운 형태의 사회적 정치적 동력을 지닌 초국가적이고 지구적 위해를 낳는다. 아울러 인류가 살아가는 현실의 경제적 조건이 유지되려면 계속해서 위험이 제조되어야 한다. 즉, 새로운 생산 환경과 삶의 환경에 걸 맞는 새로운 과학기술은 계속 연구되고, 그 결과가 현장에 응용되며 그 과정에서 위험은 다시 만들어진다.

이러한 위험은 바람직하지 않은 결과가 발생할 수 있는 불확실한 상황으로서, 사회체계의 복잡성이 증가함에 따라 위험도 증가하게 된다. 즉 체계 복잡성의 증가와 상호의존성이 커질수록 불확실성이 확장됨으로써 문제의 해결이 더 어려워지는 한편 위험이 증가하는 것으로 볼 수 있다. 이와 같이 통제되지 않고 예측될 수 없는 위험이 지속적으로 제조되는 현대사회를 독일의 학자 울리히벡(Ulrich Beck, 1944-2015)은 ‘위험사회’라고 정의하기도 한다.¹⁷⁾

인간은 과학기술을 발전시켜 자연의 제약으로부터 벗어나 현대사회의 물질적 변형을 누리고 있는 것은 사실이다. 한편 그와 같은 과학기술의 발전이 인류사회에 가져다 준 위험 또한 피할 수는 없었다.¹⁸⁾ 최근 지구촌 안팎에서 일어났던 수많은 사고와 위험은 어느 것이나 과학기술의 발전과 무관하지 않은 것이다. 선박

16) 손형섭, 앞의 논문, 5면.

17) 이왕휘, “울리히 벡의 세계위험사회-국제정치학적 분석”, 『한국위기관리논집』 제4권 제1호, 위기관리 이론과 실천, 2008, 63-65면.

18) 과학기술의 발달은 새로운 위험을 초래한다(大澤秀介·小山剛, 『自由と安全 : 各國と理論と實務』, 尙學社, 2009, p. 236).

과 항공기 제조 및 설치기술, 원자력 이용기술, 가스 채취 이용기술, 건축기술 등의 현대 과학기술이 발전되지 않았다면 선박 또는 항공기 사고, 원자력발전소 방사능 누출사고, 가스폭발 사고 등 대량의 인명이 한꺼번에 사상되는 일은 발생되지 않을 것이다.

물론 해상에 있어서도 고대 이래로 해상교통은 인류의 교류와 사회, 정치, 경제, 문화의 발달에 혁혁한 기여를 하였지만, 그 기여에 못지않은 수많은 위험을 야기하였다.

1. 국내 주요 해상사고

1) 여객선 남영호 침몰사고

1970년 12월 15일 여객선 남영호가 폭풍주의보가 해제되어 제주에서 부산으로 항해하던 중 거문도 동쪽 해상에서 침몰하여 323명이 사망 또는 행방불명되었다. 사고 당시 서귀포항에는 4일간 여객선이 결항되자 연말 경기를 노린 화물과 여객이 폭주하였다. 이런 상황에서 폭풍주의보가 해제됨에 따라 여객 222명, 화물 약 209톤을 선적하고 서귀포항을 출항하여 제주도 성산포항에 기항하여 추가로 여객 100명을 더 태우고 부산으로 출항하였다.

그러나 거문도 동쪽 해상에서 높은 파도가 선박의 왼쪽 뒷부분을 강타하자 선체가 오른쪽으로 경사되었고, 계속되는 파도로 인해 갑판 위쪽의 화물이 왼쪽으로 이동하여 점점 더 경사되면서 복원력¹⁹⁾을 완전히 상실하면서 침몰하였다. 이 사고는 허용적재무게를 2-3배 초과하여 여객과 화물을 싣고 운항한 것과, 게다가

19) 수평상태로 떠 있는 선박이 바람이나 파도 등의 외력에 기인하여 경사되었을 때 원래의 평형상태로 돌아오려는 힘을 복원성이라고 『선박안전법』 제2조에서는 규정하고 있으며, 실무에서는 주로 횡 방향으로 경사하였을 때만을 고려한다. 복원력은 감항성의 범주 안에 들어가는 것으로 선박의 복원력이 부족하면 전복의 위험이 있고 이는 선박이 적절한 감항성을 확보하지 못하고 있다는 것을 의미한다. 반대로 복원력이 크면 선박이 안정되나 과대할 경우에는 횡요가 심해져 선체기관의 손상을 야기하고 선원 및 승객의 불쾌감을 유발하기 때문에 적절한 복원력을 유지하는 것이 중요하다. 더불어서 여객선은 그 구조상 무게중심이 상부에 있기 때문에 적절한 평형수의 확보는 필수라는 점을 명심하여야 한다. 만약 선박이 과적, 과승을 하게 되면 필연적으로 무게중심은 높아지게 되고 가시적으로 확인 가능한 만재흡수선을 초과하지 않기 위해 평형수를 적게 싣게 되며 이는 선박의 안정에 필요한 복원력을 확보하지 못하게 하는 주된 원인이 된다(해양수산부, 「여객선 선장적성심사 매뉴얼」, 2016. 57-58면).

선박에 실린 화물은 고박이 제대로 이루어지지 않은 것, 선장이 출항 전 감항성에 대한 확인을 하지 않아 발생하였다. 정부는 이 사고를 계기로 여객선의 운항관리 제도를 처음으로 도입하여 시행하였다.²⁰⁾

2) 여객선 서해훼리호 전복사고

1983년 10월 10일 110톤급 여객선 서해훼리호가 위도 전라북도 부안군 파징금항에서 출항하여 부안 격포항을 향하여 항해하던 중 부안군 해상의 임수도 부근 돌풍을 만나 회항하려고 뱃머리를 돌리던 도중 파도를 맞아 전복·침몰하여 292명이 사망하였다.

당시 서해훼리호는 파징금을 출발하여 인근의 벌금도와 식도에 차례로 들러 여객을 승선시킨 후 파징금항에 다시 들러 여객을 추가로 승선시켰다. 당일은 일요일이었기 때문에 많은 여객들이 몰린데다 출항 전에 여객의 승선을 통제하지 못하여 여객정원 207명보다 148명이 초과 승선하였으며, 새우젓화물 약 9톤을 적재하여 화물의 무게중량 제한치인 60톤 보다 6톤을 더 실은 채로 파징금항을 출항하여 목적지인 격포항으로 향하였다.

그러나 출발지인 파징금항 방파제를 통과 후 불과 10분 만에 선박의 왼쪽으로

20) 일본은 1960년대부터 국내 수송수요의 증대와 그 수송형태의 다양화로 인해 사용선박의 대형화·고속화의 필요성이 대두되었고 그 결과로서 페리선, 수중익선, 공기부양정 등의 다양한 종류의 선박이 투입되기 시작하였다. 일본은 이러한 여객수송의 변화와 여객운송 선박의 다양화에 따른 해상운송의 안전 확보를 위하여 1970년 10월에 운항관리관 제도를 도입하여 운용하기 시작하였다(운항관리관 제도에 대하여는 제3장 제2절 III-1(운항노무감리관 제도의 의의)에서 기술한다). 우리나라는 남영호 침몰사고 후 여객선의 안전을 위하여 일본의 운항관리관 제도를 벤치마킹하여 운항관리 제도를 도입하였다. 여객선의 안전을 도모하기 위한 운항관리자는 세월호 사고 이전에는 순수민간단체인 한국해운조합 소속으로 활동하였으나, 세월호 사고 이후에는 해양수산부 산하 공공기관인 선박안전기술공단으로 그 소속이 변경되었다. 운항관리자의 직무는 『해운법 시행규칙』 제15조의2에서 규정하고 있다. 즉 1. 내항여객운송사업자·안전관리책임자 및 선원에 대한 안전관리교육, 2. 운항관리규정의 작성에 필요한 자료의 제공 및 의견의 제시, 3. 선장 등이 수행한 출항 전 점검의 확인, 4. 위험물 등을 취급하는 선장에 대한 업무지도, 5. 여객선의 입항·출항 보고 수리, 6. 여객선 승선정원 초과 여부, 화물 적재한도 초과 여부 및 복원성 등 감항성 유지 여부 확인, 7. 출항 전 기상상황을 선장에게 통보하는 것과 현지 기상상황의 확인, 8. 승선해야 할 승무원에 대한 승선 여부 확인, 9. 승선권 발급내역과 여객명부의 보관 여부 확인, 10. 선장의 선내 비상훈련 실시 여부 확인, 11. 구명기구·소화설비·해도(海圖)와 그 밖의 항해용구 완비 여부 확인, 12. 입항·출항 보고를 받지 아니한 경우의 역호출(逆呼出)에 의한 보고사항 확인, 13. 여객선 안전운항에 관한 지도(승선지도를 포함한다) 및 내항여객운송사업자의 운항관리규정 이행상태의 확인 등의 업무를 수행한다. 해양수산부는 이러한 운항관리자의 중요성을 인식하여 운항관리자를 3급 해기사 면허증을 보유하고 3년 이상의 승선경력자로 그 자격을 엄격히 관리하고 있다.

과도를 맞는 동시에 바다위에 떠다니는 나일론로프가 추진기에 걸렸다. 이 영향으로 선박의 속력이 저하되면서 선체가 급속히 오른쪽으로 경사되었으며, 밀려오던 파도에 더 많이 선박이 오른쪽으로 경사되어 복원력이 상실되면서 선박이 전복되었다. 선체전복으로 갑판상에 있던 승객들은 구명조끼 등의 기구를 미처 사용할 겨를도 없이 바다로 추락하였고, 열려있던 출입문을 통하여 기관실 및 여객실로 대량으로 해수가 밀려들어 순식간에 여객들이 선박 내에 갇혀 탈출하지 못하였다.

이 사고는 기상여건이 좋지 않음에도 불구하고 무리하게 운항한 것이 사고의 직접적인 원인이며, 과승 및 과적에 의하여 복원력이 감소된 상태로 운항 중 추진기 프로펠러에 나일론로프가 감기면서 선박이 추진력을 상실한 것 또한 사고의 원인으로 지적되었다.

3) 여객선 세월호 전복사고

세월호는 인천항과 제주항을 운항하는 카페리형 내항 정기여객선으로서 짙은 안개로 인하여 정상적인 운항일정보다 약 2시간 30분 늦은 2014년 4월 15일 밤 9시 5분경 선원을 포함한 승무원 33명, 여객 443명, 화물 2,142톤을 등을 적재한 후 인천항 연안부두를 출항해 제주항으로 항해하였다.

인천항을 출발한 세월호는 4월 16일 8시 48분경 전남 진도군 병풍도 동쪽 해상을 시속 약 32킬로미터로 통과하면서 2차 변침을 시도하던 중 당직 조타수의 조타 미숙으로 선박의 방향이 정선수로 정립되지 않고 오른쪽으로 급속히 회전하게 되면서 선체가 왼쪽으로 과도하게 기울어지게 되었고, 이로 인해 고박상태가 불량한 화물 등이 쏠리게 되면서 선체는 왼쪽으로 더욱 기울어지게 되었다. 계속된 기울어짐으로 인해 세월호는 선체의 왼쪽에 위치한 각 탱크의 공기관, 출입문 틈 등을 통하여 바닷물이 선박 내부로 유입되었고, 결국 4월 16일 10시 25분 경 전복되어 오전 10시 31분 경 선체가 침몰되었다. 이 사고로 여객을 포함한 승선인원 476명 중 172명이 구조되었으나, 304명이 희생되었다.

이 사고는 선박이 출항하기 전에 안전하게 운항할 수 있는 선박복원성의 기준 미달, 부적절한 조타로 인한 선박의 급속한 회전에 따른 과도한 선체의 기울어짐

발생 및 적재된 화물의 고박불량, 선체가 기울어진 이후 전복될 때까지 선장을 포함한 선원들의 퇴선지시 등 비상조치 미흡 등이 사고의 원인으로 지적되었다. 해양수산부는 세월호 사고 이후 후속 대책으로 『해운법』,²¹⁾ 『선박안전법』,²²⁾ 『선원법』,²³⁾ 『해사안전법』²⁴⁾ 등에 관한 법률을 개정하여 안전규정을 강화하였다.

4) 어선 제501오룡호 침몰사고

국내 원양어선회사 소속 어선 제501오룡호는 러시아 베링해에서 무리하게 조업하다가 어획물을 어창에 넣는 작업을 하던 중 2014년 12월 1일 침몰하면서 27명이 사망하고 26명이 실종되었다. 이 사고는 조업 중 선박의 갑판위로 올라온 해수가 어창을 통해 어획물처리실로 쏟아져 들어감으로써 유압펌프실과 선박의 방향타를 작동시키는 기계가 설치된 타기실이 침수되었고, 이 침수로 인해 선박 조종불능 상태가 되었다. 그리고 계속된 풍파와 침수로 인해 왼쪽으로 큰 경사가 발생하였다. 뿐만 아니라 오물배출구 등으로부터 계속적으로 해수가 유입되면서 선박이 점차 아래로 가라앉으면서 부력을 상실하여 침몰하였다.

-
- 21) 내항 여객운송사업자의 안전관리시스템 체계 개선을 위해서 사고 후 『해운법』을 개정하여 여객선 기준선령을 25년에서 20년으로 단축하였으며, 운항관리자의 소속을 여객운송사업자의 이익단체인 한국해운조합에서 공공기관인 한국해양교통안전공단으로 변경하였고, 안전관리책임자의 자격요건을 1년 이상의 승선경력자로 강화하였다. 또한 여객선에 탑승하는 모든 여객의 승선권을 발급할 경우에는 반드시 여객의 신분증을 확인 하도록 규정하였으며, 여객선에 적재하는 화물차량에 대해서는 계량증명서 제출을 의무화하였다.
 - 22) 복원성을 떨어뜨리는 여객실의 증축을 금지하였고, 개조나 변경을 위하여 선박소유자가 받아야 하는 허가사항을 종전의 선박의 용도 및 너비·길이의 변경뿐만 아니라 선박의 시설 개조까지 확대하였다. 또한 결함의 발견 시에는 해양수산부장관에게 신고하도록 의무화하였으며, 공무원이 관련 단체 등과의 유착을 방지하기 위해 퇴직하기 직전 5년 이내의 기간 중 선박검사관으로 근무했던 공무원은 퇴직일로부터 2년의 기간이 경과하지 아니한 경우에는 한국선급, 선박검사기술공단 등의 선박검사원이 될 수 없도록 하였다. 이외에도 여객선 선박복원성 확보를 위한 관련규정 강화, 선박검사 점검항목 보완 등 선박검사 강화, 화물고박장치의 성능기준 강화, 구명조끼를 퇴선장소에 비치하도록 하는 등 안전규정을 강화하였다.
 - 23) 여객안전관리선원 제도 및 선장적성심사 제도를 도입하였으며, 선장으로 하여금 출항 전의 점검 결과를 선박소유자에게 보고토록 하고, 점검 결과상 문제점이 있으면 선박소유자에게 적절한 조치를 요청하도록 하였으며, 요청을 수령한 선박소유자는 필요 조치를 하도록 강제화하였다. 또한 선장의 자격요건을 상향하였으며, 실질적인 비상훈련의 실시를 위하여 비상훈련에 대한 사진이나 영상촬영을 강제화하였으며, 선박위험시나 충돌 시 인명구조 조치를 다하지 아니한 선원에 대한 처벌을 강화하였다.
 - 24) 해양수산부와 해양경찰로 분리되어 초기관제 실패의 한 요인으로 지적되었던 선박관제체계를 해양경찰로 일원화하였으며, 해사안전관리의 체계를 종전의 사후 지도점검 체계에서 사전 예방적 관리체제로 전환하기 위하여 해사안전감독관 제도를 도입하였다.

이 사고는 무리한 조업강행과 안전성에 대한 판단착오가 있었으며, 침몰 약 4시간 전에 상갑판에 올라온 큰 파도에 의해 다량의 해수가 어획물처리실로 유입되기 시작한 뒤, 대각도 왼쪽 경사가 발생하면서 더 많은 해수가 선박내로 들어차면서 선박의 후미부가 가라앉으면서 침몰하였다.

선박소유자와 선장은 이미 선체 일부가 수면 하에 잠기는 상황이므로 침몰에 대비하여 선원들의 생존을 위해 모든 조치를 취하여야 하나 아무런 조치를 취하지 아니하여 선원들이 침몰하는 선체와 함께 바다에 빠지게 되었다. 이 사고는 최소승무원정원보다 부족한 상태로 운항되었고 선장은 이 선박에 적합한 해기면허를 갖추지 못한 채 고용 및 어로계약을 체결하고 이 선박에 승선하였다. 또한 선박검사기관의 선박검사 소홀로 오물배출구 검사누락도 사고의 하나로 지적되었다. 정부는 이 사고를 계기로 원형어선에 대해서도 『해사안전법』에 따른 지도·감독체제를²⁵⁾ 도입하였다.

5) 낚시어선 돌고래호 전복사건

낚시어선 돌고래호는 2015년 9월 5일 제주도 추자면 하추자도 북방 약 0.5킬로미터 해상에서 추진기 부분에 원인미상의 로프가 감기어 조종성능이 저하된 상태에서 너울성 파도를 맞아 선체가 기울어지면서 전복되었다. 이 사고로 18명이 사망하였다. 사고 당시 돌고래호에는 선장을 포함하여 총 21명이 승선하고 있었는데, 낚시 승객들은 기상악화로 낚시 재개 여부가 불투명한데다 다음날 기상이 더욱 악화되면 귀가하지 못 할 우려도 있어, 당일 저녁 출발지인 전남 해남군 남성항으로 철수할 것을 결정하였다.

이에 따라 돌고래호는 비바람이 불며 너울성 파도가 치는 등의 악화된 날씨 속에 추자도 신양항에서 남성항을 향해 출발하였다. 그러나 회항 도중 추진기쪽에 로프가 감기면서 추진성능이 상실되었고 이로 인하여 속력이 급감하여 선박의 복원력이 상실되면서 전복되었다. 결국 이 사고는 선주의 사고방지를 위한 기

25) 현재 해양수산부는 부산지방해양수산청에 실무에서 20년 이상의 선박 승선 경력자인 운항감독관 1명과 감항감독관 1명, 총 2명의 원양어선감독관을 배치하여 원양어선 및 원양어선사업장을 대상으로 회사의 안전관리방침, 안전관리에 관한 선장의 권한과 책임, 선박안전 관련 회사의 업무절차, 비상훈련 및 비상 시 대응계획, 선박 정비 상태 등을 점검하도록 하고 있다.

상상태 파악의 미흡, 무리한 운항 및 안전수칙의 미준수가 사고발생의 원인으로 파악되었다.

2. 해외 주요 해상사고

1) 타이타닉(Titanic)호 침몰사고

총톤수 46,328톤의 초대형 여객선인 타이타닉호는 승객 2,223명을 태우고 영국의 사우스햄턴항을 출발하여 미국 뉴욕항으로 첫 항해 도중에 1912년 4월 15일 새벽에 뉴퍼들랜드 동남방 약 670킬로미터 해상에서 빙산과 충돌하여 침몰하였다. 이 사고로 승선하고 있던 승객 2,223명 중 1,517명이 사망 및 실종되는 역사상 최악의 해양사고가 발생하였다.²⁶⁾

이 사고 이후 1914년 영국 런던에서 해상안전 확보에 관련한 여러 가지 문제점을 해결하기 위하여 국제회의가 개최되었으며, 이 회의에서 해상에서의 인명안전을 위한 국제협약²⁷⁾이 처음으로 채택되었다. 사고 당시 타이타닉호의 구명정은 20척만이 비치되어 있었는데, 이 숫자는 여객이 승선할 수 있는 정원의 50%만을 간신히 수용할 수 있는 숫자였다. 영국 런던 회의에서 새롭게 채택된 『해상인명안전국제협약』에서는 타이타닉호와 같은 해양사고로부터 인명의 안전을 확보하기 위해 여객선의 경우에는 전 승선인원이 100% 탑승할 수 있는 구명정을 비치하도록 규정하였으며, 추가로 정원의 25%를 수용할 수 있는 구명뗏목도 설치하여 만일의 사태에 대비하도록 하였다.

또한 이 사고로 인한 사망자 중에는 영하를 넘나드는 추운 날씨 속에서 바다에 빠진 대부분의 사람이 급격한 체온상실로 생명을 잃었고, 구명정에 간신히 탑승한 사람도 체온을 잃어 사망한 경우가 많았다. 이에 따라 『해상인명안전국제

26) 19세기 말에서 20세기 초반에 이르는 기간은 여객에 대한 해상운송이 절정을 이루는 때였다. 아직 여객용 항공기가 나타나지 않았던 시기이므로 선박으로 수많은 이민자들이 유럽으로부터 미주 및 기타의 지역으로 이주하였으며, 여객선의 운항횟수도 현재보다 훨씬 더 빈번하였으며 이로 인한 해양사고도 빈번하게 발생하였다(이윤철, 『국제해사협약이론과 실무』, 다솜출판사, 2016. 60면)

27) 해상에서의 인명안전을 위한 최초의 국제적인 협약으로서, 1914년 제정되었다 하여 일명 “『1914 해상인명안전국제협약(SOLAS)』”으로 불린다.

협약』은 인명안전보호의 강화를 위해 선박에 개인용 방수복 및 보온복의 비치, 밀폐형의 구명정 탑재, 비상훈련 주기의 설정²⁸⁾ 등을 강제화하였다.

2) 아모코 카디즈(Amoco Cadiz)호 좌초사고

페르시아만에서 22만 3천톤의 원유를 싣고 네덜란드 로테르담으로 가던 초대형 원유운반선인 아모코 카디즈호는 1978년 3월 16일 항해 중 거센 파도에 맞아 선박의 뒤쪽에 설치되어 선박의 방향을 조종하는 조종타(rudder)에 고장이 발생하였다. 선박에서 자체적으로 수리가 불가하여 이 조종타가 고장난 상태로 아모코 카디즈호는 해상에서 파도에 밀려 이리저리 표류를 하기 시작하였고, 결국 이 선박은 프랑스 브리테나항구 연안에서 암초에 부딪혀 좌초하였다.

이 좌초사고로 선체에 구멍이 발생하여 싣고 있던 원유 22만톤 거의 전량이 해상으로 유출되어 프랑스 북서해안을 기름바다로 만들어 생태계를 망가뜨리는 재앙을 가져왔다. 이 오염사고는 선장의 과실로 판명되었으나 피해의 규모가 워낙 방대하여, 국제해사기구에서 항만국통제를 강제화하는 계기되었다.²⁹⁾

3) 헤럴드 오브 프리 엔터프라이즈(Herald of Free Enterprise)호 전복사고

총톤수 7,950톤, 여객 정원 1,300명으로서 여객과 차량을 동시에 적재할 수 있는 카페리선박³⁰⁾인 헤럴드 오브 프리 엔터프라이즈호는 영국 국적으로 선주는

28) 선원의 25%가 변경될 경우에는 선박의 당해 항구를 출항 후 24시간 이내에 비상훈련을 실시해야 한다. 또한 새로운 여객이 탑승할 때에도 소방교육, 비상조끼 착용법 등의 교육을 시행한다. 우리나라는 국제여객선의 경우에는 매 7일마다, 국내여객선의 경우에는 매 10일마다 소방훈련 및 퇴선훈련을 실시하도록 하고 있다.

29) 선박은 전통적으로 국제법상 기국주의(선박이 등록된 국적) 원칙이 적용되어 기국정부가 선박의 통제 및 관할권을 행사해 왔으나, 선박이 운항 중 외국연안에서 해양오염사고를 일으킴에 따라 항만국(선박이 입항하는 국가)들이 자국에 입항하는 외국의 선박에 대해 검사를 실시하여 자국의 이익을 보호하고자 하였다(이윤철 “항만국통제의 법적근거와 국내시행상의 문제”, 「국제법학회논총」 제50권 제1호, 대한국제법학회, 2005, 3면).

30) 카페리(Car Ferry)는 차량을 적재하여 운송할 수 있는 선박을 일컫는데, 다리를 설치하기 어려운 정도로 넓은 강에서 증기기관차를 운송하기 위한 선박으로 시작되었으며, 1850년대부터 영국 스코틀랜드에서 운용되기 시작하였지만 널리 활용되지는 못하였다. 그러다가 제2차 세계대전에서 탱크를 상륙시키기 위해서 카페리의 방식을 사용하였고, 1940년대 후반 이후 그 운송방식이 상업용 선박에 적용되어 카페리여객선으로 되었다. 선박소유자 입장에서는 과거보다 빠른 속도로 승객과 화물을 운송할 수 있었고, 승객의 입장에서는 승용차를 가지고 여행을 다니기에 아주 편리했다. 이러한 사유로 1950년대 초반부터 카페리여객선은 대대적인 인기를 누리게 되었

폼파니아 나비어스(Compania Naviers)사였으며, 운영사는 토센드 트로센(Townsend Thoresen)사였다. 이 선박은 1987년 3월 6일 80명의 선원과 459명의 여객 및 차량 131대를 적재하고 영국의 지브리그항을 출발하였다. 그러나 출항한 지 23분 만에 복원성을 잃고 모래톱에 걸쳐져 전복되었다.

193명의 여객과 선원이 사망하였던 이 사고는 조사 결과 선박의 앞쪽에 있는 램프문을 닫지 않고 출항하여 이 문을 통해 해수가 유입되어 복원성을 잃은 것으로 밝혀졌다.³¹⁾ 선수문을 닫는 작업의 담당자는 보조감판장에게 있었으나 선박이 출항할 당시 현장에 있지 않고 침실에서 휴식을 취하고 있었다. 또한 감판업무의 총책임자인 1등항해사 조차도 출항 전 선수문 닫힘의 최종 확인을 실시하지 못하였다. 결국 선장은 선박의 구조상 선교에서 선수문이 닫혔는지 볼 수 없는 상태에서 선박을 출항시킴으로써 이 사고가 발생하였다.

이 사고는 국제해사기구의 조사 결과 80% 이상이 인적요인에 의해 발생한 것으로 나타났다.³²⁾ 이에 따라 국제해사기구는 인적요인에 의한 해양사고의 방지를 위해 해상안전 및 해양환경을 보호하기 위해 선박의 물적 안전성 및 선원의 자질향상뿐만 아니라 해운기업의 육상·해상 모든 부서를 망라한 안전관리시스템³³⁾을 수립하여 시행하도록 강제화하였다.

4) 스칸디나비안 스타(Scandinavian Star)호 화재사고

1900년 4월 6일 여객선 스칸디나비안 스타호는 노르웨이 오슬로항을 출항하여 프레디릭사벤항으로 향해하던 중 덴마크 인근 해역에서 화재가 발생하여 156명이 사망하는 사고가 발생하였다. 이 화재사고는 3번 승객구역에서 발생하였다.

다(국제해사기구(IMO), 『IMO and RO-Ro Safety : Focus on IMO』, 1997. pp. 1-2).

31) 카페리어객선은 일반선박과 다르게 차량과 일반화물이 선수문을 이용해서 직접선박으로 들어온다. 이와 같은 카페리어객선의 특징에 따라 장기간에 걸친 사용으로 선수문에 손상이 가거나 변형되면, 제대로 밀폐가 되지 않아 해수가 침입할 수 있다. 만약 선수문이 누수로 침수가 되면 차량과 화물이 움직일 수 있으며, 이로 인하여 빠르게 선박의 기울기가 변할 수 있다(대한민국 국회, 『카페리어객선 안전에 관한 국제적 기준과 개선과제 : 입법현안 법률정보 제23호』, 국회도서관, 2014. 6-7면).

32) 해양안전심판원, 『대한민국해양안전백서』, 크리커뮤니케이션, 2017, 179-180면.

33) 안전관리시스템(Safety Management System)인 『국제안전관리규약(International Safety Management Code : ISM Code)』를 일컫는다. 『국제안전관리규약』의 상세에 대해서는 제4장 제2절 I-1(국제안전관리규약)에서 기술한다.

승객구역의 벽면은 모두 불에 잘 타지 않는 재질로 만들어져야 했으나, 불에 타기 쉬운 멜라민수지 합판이 벽면으로 사용됨으로써 화재가 순식간에 3층 갑판구역 전체로 확장되었다. 게다가 화재 당시 선장이 자동으로 방화문을 닫아 화재의 확산을 막으려 시도하였으나 방화문이 닫히지 않아 현장에서 수동으로 닫아야 했다. 이 때문에 3층 갑판의 불이 선박의 전 구역으로 급속도로 확산되었다.

화재가 확산되자 선장은 화재로 인한 인명의 안전을 위해 모든 승객에게 이 선박을 즉시 떠날 것을 명령했으나 선박의 소음과 혼란으로 인해 승객들이 제때에 퇴선하지 못하였다. 결국 승객의 1/3에 해당하는 158명이 사망하였고 부상으로 인한 사망자도 다수 발생하였다. 이 사고의 원인은 의도적인 화재였으나, 화재로 다수의 인명이 희생된 것은 차량갑판의 스프링클러와 방화문이 녹이 슬어 작동하지 않았던 것이 주 원인이었다. 이 사고를 계기로 국제해사기구는 연기탐지장치 및 자동살수장치의 설치, 격벽면을 비 연소물질로 제작할 것 등을 강제화하였다.

5) 프린세스 오브 더 스타즈(Princess of the Stars)호 침몰사고

승객 724명과 선원 121명 총 845명을 태운 총톤수 2만 3천 톤급의 대형 여객선인 프린세스 오브 더 스타즈호는 2008년 6월 21일 필리핀 마닐라에서 세부항으로 출발하였다. 하지만 항해 도중 주추진기관이 고장나 필리핀 해역 시부얀 섬 부근에서 표류하게 되었는데 태풍의 영향으로 시속 160킬로미터 속도의 강풍이 선박에 타격을 주면서 좌초되었다. 결국 당일 11시 30분에 승객들에게 구명조끼 착용의 지시가 내려졌고 15분 뒤 선장이 전 승객의 탈출명령을 내렸다.

나쁜 기상상태와 선박이 점차 한쪽으로 기울어지면서 승객들이 겁에 질린 나머지 구명조끼도 없이 바다로 뛰어내리는 등 필사의 탈출을 감행하였으나 결국 845명 중 57명만 생존하는 대형의 참사가 발생하였다. 이 사고로 각국은 연안을 항해하는 여객선에 대하여 검사강화, 안전관리강화 및 선원교육강화 등의 규정을 마련하고 시행하는 계기가 되었다.

6) 검토

전 세계적으로 대형해양사고가 발생 후에 국제협약 등 국제 해사안전정책에 큰 변화가 있어왔다. 1912년 발생한 타이타닉호 침몰사고 이후에 1914년 영국 런던에서 국제회의를 통해 『해상인명안전국제협약』이 채택되었으며, 1950년대에는 유조선 운항이 증가하면서 유류에 의한 『해양오염방지협약』이 채택되었다. 또한 1970년대에는 해기능력을 갖춘 선원교육을 위해 『선원훈련·자격 및 당직근무기준 국제협약』이 채택되어 선원의 훈련과 자격에 관한 국제기준을 설정하였다. 1970년대까지는 선박의 안전구조, 설비 등 주로 하드웨어적인 측면에서 규제를 담은 협약들이 제정되거나 개정되었다.

그러나 1980-1990년대에는 선박의 기기 또는 설비의 결함보다는 장비를 운용하는 선원의 인적과실에 의하여 발생하는 사고가 많이 일어났다. 이에 따라 선원의 인적과실에 의한 해양사고 점검을 위하여 『국제안전관리규약』이 채택되어 『해상인명안전국제협약』에 삽입되었다. 2000년대에는 산적화물선, 유조선 등에서 선체절단에 의한 사고가 발생하여 각 선박검사기관별로 요구조건이 다른 선체구조와 관련된 규정을 통합하여 조선소에서 선박의 탄생단계부터 선령의 노후화로 인하여 폐기할 때까지 선박의 전 단계에서 안전을 확보하도록 선박에 대한 검사를 강화하였다³⁴⁾.

우리나라도 여객선 서해훼리호 전복사고를 계기로 여객선의 안전관리강화를 위한 운항관리 제도를 도입하였으며, 세월호 사고 이후에는 재난선박의 인명구조의 중요성을 인식하고 선원의 인명구조위반에 대한 벌칙을 대대적으로 강화³⁵⁾하

34) 선박은 탄생단계에서 건조검사를 받고, 이후부터는 매년 연차검사, 5년마다 정기검사, 매 2.5년마다 중간검사 및 조선소 입거검사를 받는다. 국제해사기구(IMO)는 산적화물선, 유조선에 대해서는 선령이 15년 이상 되면 선박의 두께측정, 정밀검사구역의 확대 등을 통해 검사의 정밀도를 더욱 강화시키는 강화검사 제도(Enhanced Programme)를 도입하여 선박의 안전 확보를 꾀하고 있다(국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A.1049(27) International code on the enhanced programme of inspections during surveys of bulk carriers and oil tankers, 2011(ESP Code)). 우리나라는 국제해사기구의 이런 결정에 따라 『선박안전법』 제42조에서 강화검사를 규정하여 유조선, 산적화물선 및 화학제품을 운송하는 위험물운반선에 대해서는 정기적인 선박검사 외에도 선체구조를 구성하는 재료의 두께확인 등 같은 추가적인 검사를 받도록 강제화 하였다.

35) 『선원법』 제11조(선박 위험시의 조치)는 선박에 급박한 위험이 있을 시는 인명과 선박 및 화물을 구조에 필요한 조치를 다하도록 의무를 규정하고 있다. 이 의무는 선장을 포함한 전 선원에게도 적용된다. 세월호 사고 전에는 이 규정을 위반하여 인명을 구조하기 위한 필요한 조치를 아니하였거나 필요한 조치를 다하지 아니하고 선박을 떠나 사망에 이르게 한 경우에 선장에게는 5년 이하의 징역, 선장을 제외한 다른 선원에게는 1년 이하의 징역에 처하도록 하고 있었다. 그러나 세월호 사고 이후에는 이 규정을 위반한 선장에게는 무기징역 또는 3년 이상의 징역 및 선장을 제외한 다른 선원에게는 3년 이상의 징역에 처하도록 하여 벌칙의 강도를 대폭 강화

였다. 또한 어선 제501오룡호 사고 이후에는 어선에도 『국제안전관리규약』을 도입하였으며, 원양어선에 대하여도 해사안전감독관의 지도·감독을 받도록 법제화하였다. 해양사고는 선박 척수의 증가와 선박의 대형화로 지속적으로 발생하고 있는 것이 현실이다. 또한 이들 해양사고의 대다수는 설비의 결함 및 인적과실로 발생하는 것으로 나타나고 있다.

그러므로 선박설비의 정상작동, 적절한 화물의 적재와 고박 상태 유지, 자격이 검증된 적정한 선원의 승선여부 등에 대한 현장 점검이 지속적으로 강화되어야 한다. 그리고 이러한 현장점검을 통한 해양사고의 예방을 위해서는 실무에서 풍부한 선박점검의 현장경험을 보유한 안전관리전문가의 역할이 무엇보다 중요하다 할 것이다. 따라서 안전관리전문가에 의한 원활한 현장점검이 가능하도록 안전관리전문가의 직무와 권한을 강화하는 법제의 개선이 필요하다.

제2절 국내·외 해사안전 관련 법제

I. 국내 해사안전 관련 법률

해사법(marine laws)이란 해사에 관한 법규범 전체를 일컫는 것으로 바다를 활동의 장소로 전개되는 생활관계자들의 해사활동에 관한 법규범으로서 해법(maritime law)이라고도 한다.³⁶⁾ 여기서 해사활동이라 함은 바다를 활동의 장소로 하여 전개되는 생활관계를 말하는데, 이 중 선박에 의하여 전개되는 항행활동에 직접적으로 관련된 생활관계를 말한다.³⁷⁾ 그러므로 선박 자체는 말할 것도 없고, 선박을 운항하는 선원, 선박이 출입하는 항만, 해상운송, 해상교통·해상안전, 선박에 의한 해양환경문제, 어선에 의한 수산업 활동, 선박에 의한 해양레저활동 등과 관련된 법뿐만 아니라 해양개발 및 해양환경보전과 관련된 각종 법규, 해운

시켰다.

36) 안용화·최진문, 『해사법규』, 제주대학교출판부, 2011, 17면.

37) 海事法研究會編, 『海事法』, 海文堂, 2003, p. 3.

행정법규, 항만행정법규 등의 영역을 포함한 해사활동 전체에 적용되는 법규범이 해사법에 포함된다.

해사법의 규정은 기원전 1750년경에 제정된 세계최고의 법전인 함무라비법전에서 찾아볼 수 있는데, 이 법전에는 용선임대차, 감항성담보, 수상운송인책임, 구조료의 액, 선장급료, 선박충돌의 책임, 위험대차 등에 관한 해사법의 규정이 포함되어 있다.³⁸⁾

또한 해사법은 『1807년 나폴레옹 상법전(Code de Commerce-Livre II, 1807)의 제정을 계기로 해사공법과 해사사법을 구분하기 입법하기 시작하였는데, 이때부터 해사사법과 해사공법의 구분이 명확하게 되었다.³⁹⁾ 해사법에 시공을 초월하여 절대적인 영향을 미치고 효력을 발위한 성문법규로는 프랑스의 1681년 해사칙령(L'Ordonnance de Marine, Du Mois d'Août, 1681)을 들 수 있는데, 이 법령은 영미법을 제외한 거의 전 세계 모든 국가의 해상법이 이 법에 기초하고 있다. 그러나 해사칙령은 원래 상사관련 규범을 제정하려는 의도로 제정된 것이 아니라 해상활동 전반을 규제하기 위한 종합적인 법으로서 해사공법과 해사사법의 구분이 이루어져 있지 않았다.⁴⁰⁾

해사법 중 사인(私人) 간의 수평적 거래관계를 규율하는 법을 해사사법이라 한다. 『해상법』, 『해상보험법』 등이 해사사법의 영역에 속한다. 오늘날에도 독일, 프랑스 등에서는 주로 실질적인 해상법에 해당하는 것을 해사법이라 부른다.⁴¹⁾

해사법 중 국가 조직이나 국가 간 또는 국가와 개인 간의 관계를 규율하는 법을 해사공법이라 한다. 해사공법은 『선박법』, 『선박안전법』, 『선원법』, 『선박직원법』, 『해사안전법』, 『해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률』 등의 국내법 등을 들 수 있으며, 『유엔해양법협약』, 『해상인명안전국제협약』, 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』 등의 국제해사협약이 있다. 해

38) 田中誠二, 『海上法詳論』, 勁草書房 有斐閣, 1970, p. 6.

39) 임동철, "해사법의 사적전개와 대상 및 범위에 관하여", 『해사법연구』, 제1집 제1호, 한국해사법학회, 1989, 61면.

40) 고려대학교 출판부/채이식(역), 『프랑스 해사칙령과 나폴레옹 상법전 해상편』, 이환기획, 2005, 4-5면. 나폴레옹 상법전 중 해상편의 자세한 내용은 이 책의 제2편 해상편(287-593면) 참조.

41) 정영석, 『해사법규강의 6판』, 텍스트북스, 2016, 7면

사공법은 대부분 해사행정법규와 해사노동법규 등에 해당하는 것으로 해사법규에서 다루는 영역은 해사공법 중 일부에 해당한다고 하겠다.⁴²⁾

한편 해사법은 대부분 국제적 관습에 그 기원을 두고 있으며, 기술적으로는 각국의 정치, 사회적 영향을 적게 받기 때문에 가장 통일적인 성향을 갖고 있다.⁴³⁾ 19세기 전반의 프랑스의 해법학자 빠르도슈(Jean Marie Pardessus, 1772-1853)는 해사법의 특색으로 그 통일성과 부동성 그리고 관습적 기원성을 들었고, 특히 통일성에 관하여는 사람의 신분, 친족관계, 재산의 이전, 소유권의 변경, 고용계약의 체결과 보장, 행위의 법률 형식을 규정하는 정부의 성질, 국민의 풍속·관습과 밀접한 관련이 있어야 하지만, 해상에 관한 법규는 모든 나라의 공통되는 요구에 의하여 발생한 것으로서 해사법은 국제성을 갖고 있다고 한다.

즉 해사법은 항해업자들로 구성된 세계에 관한 것으로 해사법의 정신은 국경에 따라 변화가 있는 것이 아니다. 그러므로 최악의 민법은 모든 국민을 무차별하게 다루는 것이고, 최악의 해사법은 특정 국민만의 특별한 이익 혹은 그 풍속의 특수한 영향만에 의하여 제정된 해법전이라고 말하기도 한다.⁴⁴⁾ 결국 해사법 분야는 국제적 통일운동이 가장 활발한 분야 중의 하나로 해사법의 통일적 경향을 대변하는 문구라고 할 수 있다.

20세기 이후 과학의 급속한 발달로 인한 조선기술의 발달, 선박운항기술의 발달, 운송방식의 개선 및 해상안전과 해양환경 보호를 위한 전 세계적 공감대의 형성, 해상노동자의 보호를 위한 입법 활동의 전개 등을 배경으로 하여 해사법 통일의 필요성은 증대되고 있다고 할 수 있다.⁴⁵⁾

한편 해사법은 헌법이나 『민법』 및 『형법』 등과 같이 비교하여 보면 학문적으로 독립된 분야는 아니라고 할 수 있다. 즉 해사법은 공법과 사법, 국내법과 국제법이 공존하고 있으므로, 즉 모든 성질의 법률이 해사법에 포함되어 있으므로 해사법 고유의 법리는 존재하지 아니한다고 볼 수 있다. 그러나 해사생활에 관계된 법규를 통틀어 해사법이라고 한다면 그 자체에 의미가 있다. 즉 해사법을

42) 일본에서는 해사법의 체계를 해사행정법, 해사환경법, 해사민상법, 해사회사법, 해사경제법, 해사국제법으로 분류하기도 하기도 한다(海事法研究會編, 前掲書, p. 2).

43) 김재걸, 앞의 논문, 58-59면.

44) 최기원, 『상법학신론(하)』, 박영사, 2005, 763-764면; 정찬형, 『상법강의(하)』, 법문사, 2012, 466면.

45) 이기수, 『보험법·해상법학』, 박영사, 2000, 325-326면.

학문적 법률학의 대상으로 볼 때에 그 목적 자체는 해사에 관계된 제반 법령의 올바른 인식이라 할 수 있는 것이다. 이는 해사법에 포함된 각 법규는 각각의 이념과 그 영역을 달리하고 있기 때문에 해사법의 개념 속에서 보편적이고 공통적인 통일성을 찾기는 어렵지만, 해상활동에 관련된 여러 가지 법률을 적용 장소에 관한 통일적 개념으로 분류하여 편의적 명칭으로 이해하는 것이 좋다고 할 수 있다.⁴⁶⁾

해사법은 해사와 관련이 있는 법규를 총칭하고 있는데, 이들 법규를 모두 종합하여 보면 다음과 같은 네 가지 공통적 특색을 나타내고 있다.⁴⁷⁾ 첫째, 해상에는 육상과 다른 특별한 위험이 존재하며, 이러한 해상위험에 대한 여러 가지 배려를 강구하고 있다. 둘째, 항해의 기간이 길고 육상으로부터 고립되어 독자적인 행동을 하므로 육상과는 다른 조치를 강구하고 있다. 셋째, 선박의 재산적 가치가 높다는 사실을 고려하여 이에 대한 여러 가지 규정을 두고 있다. 넷째, 해운 활동의 국제적 성격에 따른 국제적 통일성을 고려한 규정이 많다.

우리나라는 선박의 감항성 확보를 통한 해양사고의 예방과 해상교통의 안전을 확보하기 위하여 여러 가지 국내규범을 제정하여 운용하고 있다. 해상교통수단인 선박의 구조와 설비에 관한 규정을 설정함으로써 선박의 감항성 유지 및 안전운항에 필요한 사항을 규정한 『선박안전법』, 그 선박을 운영하는 주체인 선원의 기본적 생활을 보장·향상시키고 선원의 자질향상과 선내질서를 유지하기 위한 것을 규정한 『선원법』, 선박 안전운항을 위한 안전관리체계를 확립하여 선박항행과 관련된 모든 위험과 장애를 제거함으로써 해사안전의 증진을 위한 사항을 규정한 『해사안전법』, 선원의 훈련, 자격, 지식, 기능 등에 관한 『선박직원법』, 해양사고에 대한 조사와 심판을 통하여 해양사고의 원인을 규명함으로써 해양안전의 확보의 목적을 지닌 『해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률』, 선박운항의 안전과 질서 유지 및 선박이 무역항의 수상구역 등에서 선박의 입항·출항에 대한 지원에 필요한 사항을 규정한 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법

46) 박용섭, 『해사법론』, 형설출판사, 1998, 6면.

47) 運輸省海事法規研究會, 運輸省海事法規研究會, 『最新海事法規の解説(23訂版)』, 成山堂書店, 1998, p. 2). 운수성(運輸省)은 1945년 5월 19일부터 2001년 1월 5일까지 존재한 일본의 중앙행정기관임. 2001년 1월 6일의 중앙 성청 개편 때 건설성, 국토청, 홋카이도개발청과 함께 국토교통성에 통합되었다).

물』, 선박으로부터 배출되는 석유, 유해액체물질, 폐기물에 의한 발생하는 해양 오염을 방지하기 위한 『해양환경관리법』, 선박의 국적과 선박톤수의 측정 및 등록에 관한 제도를 규정한 『선박법』, 선박의 중심을 잡기 위하여 선박에 실려 있는 물의 처리·교환·주입·배출에 관한 『선박평형수관리법』, 선박이 항만에 입항과 출항 시에 선박에 승선하여 항로의 안내하는 도선사에 대하여 면허와 도선구에서의 도선에 관한 사항을 규정한 『도선법』 등이 그들이다.

해양사고를 예방하고 선박의 안전운항을 확보하기 위해서는 이러한 법률 하나 하나가 모두 중요한 법률이지만, 여기에서는 특히 해상안전 분야에서 선박 및 인명의 안전과 직접적인 관련이 있는 『해사안전법』, 『선박안전법』, 『선원법』, 『선박직원법』의 주요 내용에 한정하여 살펴보고자 한다. 이는 해사안전감독관의 지도·감독과 직접적으로 관련된 선박설비의 정상적인 유지와 선박의 검사·증서(『선박안전법』), 선원의 자격증명(『선박직원법』), 지도·감독의 법적근거와 안전관리의 체계(『해사안전법』), 비상훈련과 안전에 관한 선장의 직무와 권한(『선원법』) 등의 주요 내용이 이들 법률에 규정되어 있기 때문이다.

1. 해사안전법

1) 해사안전법의 의의

다른 해사법률과 유사하게 우리나라는 『해상충돌예방법』이 1961년 12월 30일 법률 제920호로 공포되기 전까지는 1914년 일제치하에서 제정된 『해상충돌예방법을 조선에 시행하는 건』을 해상교통관리규정으로 그대로 적용하였다. 그러다가 1960년 『해상인명안전국제협약』의 제2장으로써 『해상충돌예방규칙(Collision Regulation)』이 채택되어 1965년 9월 1일부터 국제적으로 시행되었다. 이에 따라 우리 정부는 1965년 7월 5일 차관회의 시 이 규칙을 수락하기로 결정하고 같은 해 국회의 비준동의를 받았다.⁴⁸⁾ 이 경우 새로운 국제협약을 반영하여

48) 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』 제2장으로서의 『국제해상충돌예방규칙(COLREG)』은 1965년 11월 10일 국회 본회의를 통과하였으며, 같은 해 12월 8일 수락서를 국제해사기구(IMO)에 기탁하여 조약 제187호로 우리나라에 발효되었다.

이 법을 개정해야 하지만, 우리는 당시 헌법 제5조 제1항에서 조약은 국내법과 동일한 효력이 있다는 규정을 들어 『해상충돌예방법』은 1973년 2월 5일 폐지되었다. 그 뒤 1977년 7월 15일부터 효력이 발생한 『국제해상충돌예방규칙협약』을 같은 해 9월 3일 비준하여 국내법을 제정하지 않고 이 협약을 그대로 사용하다가 1986년 12월 31일 법률 제3909호로 『해상교통안전법』을 제정하였다.⁴⁹⁾

이후 국제해사기구의 회원국감사 제도(Member State Audit Scheme : MAS)에서 요구하고 있는 해사안전정책의 수립, 시행, 평가 및 환류체계를 수립함으로써 해사안전정책의 실효성을 높이고, 영해 밖 해양시설의 안전관리에 관한 법적 근거⁵⁰⁾의 마련 등을 위하여 2011년 6월 15일 법률 제10801호로 『해상교통안전법』을 전부개정하면서 『해사안전법』으로 명명하였다.⁵¹⁾

- 49) 세계적으로 선박의 대형화·고속화 및 해상교통량의 증가에 대처하여 해상의 교통질서를 확립하고 해양사고를 미연에 방지하도록 하여 해상교통안전을 확보하기 위하여 『해상교통안전법』을 제정하였다(법제처 법령정보센터 웹사이트 <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=1038&ancYd=19861231&ancNo=03909&efYd=19880101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202#0000>)(검색일 : 2019. 3. 31.). 제정 당시 『해상교통안전법』 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 선박소유자는 소속직원에게 대하여 해상교통안전에 관한 교육 실시(제7조). 둘째, 해운항만청장은 해양사고를 미연에 예방하기 위하여 선박·사업장의 안전관리체계 등을 확인하여 필요한 경우 개선명령 조치 시행(제11조). 셋째, 선박의 충돌을 방지하고 안전한 운항을 위하여 필요한 선박의 항행방법을 설정(제15조). 넷째, 선박에는 다른 선박과의 충돌을 예방하기 위해 필요한 등화 및 형상물 표시 의무화(제8조). 다섯째, 선박에는 음향신호 및 발광신호를 설치하고 다른 선박과 필요한 신호가 가능하도록 조치(제40조). 여섯째, 교통량이 폭주하는 해역 기타 해양사고가 발생할 우려가 많은 해역을 대통령령으로 지정하여 특별관리 하되, 당해 해역에는 해상교통관제 실시(제45조) 등이다.
- 50) 『일본해상교통안전법』 제1조는 그 적용해역을 도쿄 만, 이세 만(이세만의 만구에 인접한 해역 및 미카와 만 중 이세 만에 인접한 해역을 포함) 및 세토내해 등 세 곳에서 정한 항계를 적용범위로 한다고 정하고 있으며(第一條(目的及び適用海域) 2 この法律は、東京湾、伊勢湾(伊勢湾の湾口に接する海域及び三河湾のうち伊勢湾に接する海域を含む。)及び瀬戸内海のうち次の各号に掲げる海域以外の海域に適用するものとし、これらの海域と他の海域(次の各号に掲げる海域を除く。)との境界は、政令で定める.) 미국은 내수항해규칙이 미국 연안의 내수의 바깥 경계선을 항행규칙의 경계선으로 하여 그 안쪽의 수역에만 적용한다고 하고 있다(미국연방법전(United States Code) 제33편(『33 USC』) §151. (a) High seas and inland waters demarcation lines. (b) Applicability of other statutes: limitation: position The Secretary shall also establish appropriate identifiable lines dividing inland waters of the United States from the high seas for the purpose of determining the applicability of each statute that refers to this section or this section, as amended. These lines may not be located more than twelve nautical miles seaward of the base line from which the territorial sea is measured. These lines may differ in position for the purposes of different statutes.).
- 51) 전부개정의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 법의 적용범위 확대하여 배타적 경제수역 등에 설치된 해양시설의 안전관리 등을 위한 법적 근거를 마련(제3조). 둘째, 국제해사기구의 회원국감사 제도를 대비한 국가해사안전기본계획과 해사안전시행계획의 수립·시행(제6조 및 제7조). 셋째, 유조선통항금지구역 적용대상 선박의 합리화(제14조). 넷째, 외국선박의 내수 통항금지 및 위험화물운반선박에 대한 안전조치 준수 의무 부여(제32조 및 제33조). 다섯째, 해상교통에 방해

이러한 연혁을 지닌 『해사안전법』은 해양수산부에서 소관하는 법률로써, 선박 안전운항을 위한 안전관리체계를 확립하고 선박의 항행과 관계된 모든 위험과 장애를 없앴으로써 해사안전의 향상과 선박의 원활한 교통에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 『해사안전법』은 우리나라의 해사관할권이 미치는 영역 내에서 국적에 관계없이 해상교통의 목적에 사용하는 모든 종류의 선박에 관하여 해상교통의 질서를 유지하고 선박을 포함한 해상구조물의 안전을 도모하기 위하여 그 입법목적을 두고 있다. 이법은 선박이 항해하는 동안 안전의 확보를 위한 선박 자체에서의 운항과 운항 동안 육상 지원조직의 역할에 관해 규정하고 있다.

이와 같이 『해사안전법』은 해사안전의 증진과 교통질서의 유지를 목적으로 하기 때문에 그 내용이 교통질서의 행위규범뿐만 아니라, 교통 환경의 개선을 목적으로 하는 조성규범도 포함하고 있다. 앞의 행위규범은 대체적으로 국제규칙과 그 내용을 같이 하나, 조성규범은 우리나라 연안 해상교통의 지리적 환경을 고려하여 국제규칙에서 볼 수 없는 독자적인 해상교통규정이다.⁵²⁾

2) 해사안전법의 입법구조

(1) 해사안전법의 입법구조

이 법은 가지조문 5개 조항을 포함하여 총 5개의 장 115개 조항 및 부칙으로 구성되어 있다. 입법내용의 구성은 제1장 총칙(제1조부터 제5조), 제2장 해사안전관리계획(제6조부터 제7조), 제3장 수역안전관리(제8조부터 제14조), 제4장 해상교통안전관리(제15조부터 제44조), 제5장 선박 및 사업장의 안전관리(제45조부터 제61조), 제6장 선박의 항법 등(제62조부터 제92조), 제7장 보칙(제93조부터 제102조), 제8장 벌칙(제103조부터 제110조) 등이다.

이들 중 제1장은 이 법의 목적, 용어의 정의, 적용범위 등을 규정하고 있다. 제2장은 해사안전에 관한 계획의 수립·집행을 정하고 있다. 제3장은 항로상의 안전을 위한 보호수역의 설정, 어업의 제한 및 공사 또는 작업에 관련된 사항을 규정

가 되는 침몰선·폐자재 등 장애물에 대한 제거명령(제30조) 등이다.

52) 이윤철·김진권·홍성화, 『해사법규신강』, 다솜출판사, 2016, 510면.

하고 있다. 제4장은 해상교통안전진단, 항행장애물의 처리, 항해안전관리로서 음주항금지 등의 규정을 기술하고 있다. 제5장은 선박과 사업장에서 수립·시행해야 하는 안전관리체제를 규정하고 있다. 제6장은 선박의 항해상 지켜야 하는 항법상의 규칙을 기술하고 있는데, 대부분의 내용이 전술한 『국제해상충돌예방규칙협약』⁵³⁾을 국내법으로 수용한 것을 규정한 것이다.

(2) 해사안전법의 주요내용

여기에서는 선박과 인명의 안전에 직접적으로 관련된 해사안전시행계획, 지도감독, 검사, 해양사고의 처리 등의 주요 내용에 관하여 고찰한다. 해양수산부는 『해사안전법』에 따라 5년 단위의 국가해사안전기본계획(제7조)과 연간단위의 해사안전시행계획(제6조)을 수립하여 집행하고 있으며, 길이 100미터 이상의 선박이 통항하는 수역에 새로이 항로를 지정하거나 교량·터널·케이블 등을 설치하는 경우 등에는 해상교통안전진단⁵⁴⁾을 의무적으로 실시하고 있다(제15조). 또한 『해사안전법』은 항해의 안전관리를 위하여 항로를 지정하여 관리하도록 하고 있으며(제31조),

한편 선장이나 선박소유자는 해양사고가 일어나면 해양사고의 발생 사실과 조치 사실을 지체없이 해양경찰서장이나 지방해양수산청장에게 신고하여야 한다(제43조). 또한 해양사고를 야기한 선박, 우리 항구에서 항행정지명령을 받은 외국선박 및 외국정부의 항행정지 처분을 받은 국적선박에 대해서는 해양수산부장

53) 종래의 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』에서 분리되어 별도의 국제협약으로 채택된 『국제해상충돌예방규칙협약』은 선박이 항해할 수 있는 공해상과 모든 수역에 있는 모든 선박에 적용되도록 하고 있다. 항해하는 선박의 원활한 교통을 위하여 제정된 이 협약은 1972년 10월 20일에 채택되어 1977년 7월 5일에 발효되었다(국제해사기구(IMO), 『Consolidated Edition of Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972』, 2003, p. 5).

54) 해상교통안전진단 제도란 해상교통안전에 영향을 미치는 항로의 지정·고시 하거나 수역에 설치되는 터널·교량·케이블 등의 시설물 건설 등으로 일어날 수 있는 항행안전의 위험 요인을 전문적으로 조사·측정하고 평가하는 것을 일컫는다(『해사안전법』 제2조 제16호). 이 제도는 『교통안전법』(법률 제15530호) 제34조에 근거한 교통안전진단을 벤치마킹하여 2009년 5월 27일에 도입되었다. 미국의 경우 해안경비대가 PWSA(Port and Waterway Safety Act)에 근거 해사안전 및 보안 프로그램에 관한 법적 권한을 행사하고 있으며, PAWSA(Port and Waterways Safety Assessment)를 개발하여 항로 등의 위험도 평가의 방법으로 사용하고 있다. 일본에서는항만법 지방항만위원회에의한항만심의를 행함에 있어 해상보안청장의 의견을 묻는데 이때 해난방지협회 주체의 항행안전위원회에 검토를 위탁한다(조익순·김경미·장운재, “해상교통안전진단 제도 및 기술기준 연구”, 「선박안전」, 한국해양교통안전공단, 2017, 39-40면).

관으로 하여금 선박안전에 관한 기준의 준수 여부 및 해당 선박의 소유자, 운항자 또는 안전관리대행자 등에 관한 정보를 공표할 수 있도록 하고 있다(제57조).⁵⁵⁾ 내항선의 안전관리 분야에서 해사안전감독관이 선박 및 사업장에 정기적으로 지도·감독을 실시할 수 있도록 하고 있으며(제58조), 지도·감독 결과 결함이 발견될 경우에는 개선명령서를 발급하고, 이 경우 선박의 시설을 보완하거나 대체하는 것을 종료할 때까지 해당선박의 항행정지를 함께 명령할 수 있도록 하여 지도·감독에 대한 실효성의 확보가 가능하도록 하고 있다(제59조).

이와 더불어 선박 및 선박사업장에 대한 안전관리체계의 수립 및 시행을 강제하고 있으며(제46조), 항만국통제 선박검사관에 의한 외국선박 및 국적외항선박의 출항금지에 대한 이의신청을 규정하고 있다(제60조). 이와 같이 『해사안전법』은 해사안전의 증진과 교통질서의 유지를 목적으로 하고 있다.

2. 선박안전법

1) 선박안전법의 의의

해양수산부 해사산업기술과에서 집행을 담당하는 법률인 『선박안전법』은 대한제국시대인 1910년 3월 12일 법률 제2호로 공포된 『선박검사법』이 그 모태가 되고, 1935년에 제정된 『조선선박안전령』에 의해 규율되어 오다가 1961년 12월 30일 법률 제919호로 제정됨과 동시에 곧 시행된 긴 역사를 가지고 있다.

선박은 해상항행에 종사하므로 육상과는 달리 해양기상으로 말미암은 특별한 위험이 따른다. 또 선박은 항공기나 자동차 등의 운행시간보다 항해기간이 길며 육상으로부터 고립되어 운항하여야 하는 특성이 있다. 따라서 선박이 해상에서 흔히 예상되는 위험을 극복하고 안전하게 항행할 수 있는 성능 즉 감항성을 갖추기 위한 여러 가지 시설이 필요하다. 만일 선박이 비상한 위험에 빠진 경우에는 인명의 안전을 보전하기 위한 시설이 필요하고 이를 법률로 강제함으로써 소

55) 다만 『해사안전법』은 제57조에서 사람이 사망 또는 실종된 사고, 선박이 충돌·좌초·전복·침몰 등으로 멸실되거나 감항능력을 상실하여 선박에 대한 수난구호 또는 예인작업이 이루어진 사고 및 유류 또는 기름이 30킬로리터 이상 유출된 사고에 대해서는 사고개요와 해당 선박의 명세 및 소유자 등을 공표하여야 하도록 강행규정화 하고 있다.

기의 목적을 달성할 수 있기 때문에 『선박안전법』이 필요한 것이다.

이와 같이 『선박안전법』은 이 법의 제1조에서 기술하였듯이 선박 감항성 유지와 안전한 운항에 필요한 사항을 정함으로써 국민의 생명과 재산을 보호함을 그 목적으로 한다. 즉 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 선박의 선체 및 기관의 구조와 여러 가지 설비에 대한 기술상의 최저기준을 정하여 이들 시설을 강제하고 선박검사를 시행하도록 규정한 법이다. 『선박안전법』은 제정 이래 지금까지 수차례에 걸쳐 개정되었지만, 특히 2007년 1월 3일 법률 제8221호로 전부개정 되었으며,⁵⁶⁾ 2014년 세월호 사고의 여파로 재발방지 및 문제 해결을 위하여 선박안전을 도모하는 여러 가지 제도의 보완 및 대책이 반영된 법률 제12999호가 2015년 1월 6일 개정되기도 하였다.⁵⁷⁾

56) 2007년의 주요개정 내용은 해상에서의 안전향해를 위하여 선박의 검사대상에서 제외되어 있던 수상호텔, 수상공연장과 같은 부유식해상구조물에 대하여도 선박 감항성을 확보하고 최소한의 안전기준을 준수하도록 하기 위하여 이들 구조물을 『선박안전법』 대상에 포함시켰다. 또한 누구든지 선박 안전을 위한 선장의 전문적인 판단을 방해 또는 간섭하여서는 아니 된다는 조항(제31조)을 신설하여 선박에서 선장의 권한을 대폭 강화하였으며, 선박소유자의 선장에 대한 화물정보제공을 의무화하였다. 이와 더불어 유조선 및 산적화물선에 대하여 강화된 검사기준을 적용하는 등 선박의 안전에 관한 관리체계를 국제적 수준에 맞게 전면 개정한 것이다. 정부대행 검사기관을 국제기준에 적합하게 발전·육성하기 위하여 국제적 기준에 부합되는 지정요건을 갖추도록 하였으며, 그 밖에 외국선박에 대한 중복선박검사 제도를 폐지하여 해상운송규제를 완화하고 재량행위를 투명화 하였다. 선박의 설비나 감항성과 관련된 안전법제는 기국주의의 원칙에 따라 선박이 소속된 국가인 기국의 법제를 적용받는다. 다만 해당 선박이 제3국간을 운항하는 국제항해에 종사할 경우에는 기국의 법제와 국제협약을 적용받는다. 만약 외국선박에 대하여도 국제협약의 기준보다 높은 자국의 법제를 적용한다면 선주와 화주는 그런 국가에 입항하기를 꺼리게 되며, 이는 결과적으로 운임의 상승을 가져와서 국가경쟁력을 저하시킨다. 그러나 개정되기 전의 『구 선박안전법』에는 선박의 소속국가에서 시행중인 선박안전 관계법제가 우리의 『선박안전법』과 동등하지 않을 경우에는 선박의 소속국가가 발행한 선박의 증서를 인정하지 않았다(법률 제7927호, 『구 선박안전법』 제15조 제2항). 이로 인하여 후진 법제를 지닌 국가 소속의 선박이 우리나라에 입항할 경우에는 우리나라 법률에 의하여 재검사를 받아야 하는 경우가 발생하였다.

57) 선박의 안전에 관한 규정은 대형사고가 발생한 후에 이를 보완하기 위한 개념으로 개정되는 경우가 대부분인데(이동근, “선박의 안전에 관한 국제동향 및 관련 기술 고찰”, 『한국해운학회지』 제32호, 한국해운학회, 2001, 165면), 이 때의 개정도 사고의 재발방지와 문제 해결을 위하여 선박의 안전을 도모 하는 대책으로 개정되었다. 개정의 주요 내용은 선박안전 관련 검사 및 시험의 책임소재가 불분명한 부분에 대해서 명확히 규정하는 한편, 여객선의 경우 여객실의 증축은 선박 복원성에 영향을 끼칠 수 있는 상황임에도 불구하고 허가의 대상에서 제외되어 있었는데 이를 허가대상으로 강화시켰다. 뿐만 아니라 국민의 안전과 재산의 보호를 위한 선박결함 신고 및 확인업무의 실효성을 확보하기 위하여 누구든지 선박 감항성 및 안전에 관련된 설비의 결함을 발견한 경우에는 해양수산부장관에게 신고하도록 의무화 하였다. 또한 복원성 유지의무를 위반한 자에 대하여 처벌강화는 물론 선박의 시설이나 구조를 불법으로 변경 또는 화물의 고박을 규정대로 하지 아니한 자에 대하여 처벌을 강화하였다. 예컨대 복원성 유지 의무 위반자에 대해서 종전에는 200만원 이하의 벌금에 처하도록 하였으나, 사고 이후에는 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다. 또한 불법적인 선박의 구조배치·기관·설비 등을 변경한 자에 대해서 종전에는 200만원 이하의 과태료를 부여하던 것을 사고 이후에는 3년 이하의 징역이나 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다. 아울러 해양수산부장관의 허가를

2) 선박안전법의 입법구조

(1) 선박안전법의 입법구조

『선박안전법』 입법내용의 구성은 제1장부터 제12장 부칙까지 12개 장 총 89조의 조문으로 구성되어 있다. 제1장(총칙)은 법의 목적, 정의 및 적용 범위 등을 규정하였으며, 제2장(선박의 검사)은 선박의 정기적인 검사의 주기 및 검사증서의 유효기간 등을 규정하고 있으며, 제3장(선박용 물건 또는 소형선박의 형식승인 등)은 선박의 건조에 사용되는 항해기기, 추진기 및 발전기 등 물품들의 검사 및 검증을 규정하고 있다. 제4장 컨테이너 형식승인 등, 제5장 선박시설의 기준 등, 제6장 안전항해를 위한 조치, 제7장 한국해양교통안전공단, 제8장 검사업무의 대행, 제9장 항만국통제, 제10장 특별검사 등, 제11장 보칙, 제12장 벌칙 등 총 89개조의 조문으로 구성되어 있다.

(2) 선박안전법의 주요내용

여기에서는 선박의 감항성과 직접적으로 관련된 선박의 정기적인 검사, 선박시설, 항만국통제, 특별검사 및 재검사 등에 관한 주요 내용을 살펴본다.

『선박안전법』에 따라 선박은 5년의 증서유효기간(제16조) 내에 정기검사를 포함한 4번의 중간검사를 받아야 한다(제7조, 8조 및 9조). 이러한 검사는 정부로부터 위탁을 받은 한국해양교통안전공단 또는 선급법인으로부터 수행되어지며(제73조), 만약 검사에 불복하는 경우에는 해양수산부장관에게 재검사를 신청할 수 있다(제72조). 또한 선박의 선체를 포함하여 각 설비는 설비기준에 적합하도록 제작되어야 한다(제26조). 이러한 선박은 검사 후에는 해양수산부장관의 허가 없이는 선박의 개조를 시행할 수 없으며, 설비의 정상상태를 유지하여야 한다(제

받지 않고 선박의 길이·너비·깊이·용도를 변경한 자에 대해서 종전에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 한 것을 사고 이후에는 위에서와 같이 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 징역에 처하도록 하는 등 벌칙을 강화하는 개정을 하였다.

15조).

한편 선박은 항시 복원성을 유지하여야 하며(제28조), 화물의 적재 시에는 만재흘수선을 초과해서는 아니 되며(제27조), 승인된 화물고박지침서에 적합하게 화물을 적재 및 고박하여야 한다(제39조). 뿐만 아니라 선박의 안전항해를 위해서는 누구든지 선박안전을 위한 선장의 전문적인 판단을 방해하거나 간섭해서는 아니 되며(제31조), 선박은 항시 최신해도를 보유하여야 한다(제32조).

이와 더불어 『선박안전법』은 선박검사관으로 하여금 우리 항구에 입항하는 외국선박에 대하여 항만국통제를 실시하도록 하고 있으며(제69조), 외국에서 국적외항선이 출항정지를 당한 선박에 대해 특별검사를 실시하도록 하고 있다(제71조). 만약 국적외항선이 외국 항만당국의 항만국통제로 인하여 출항정지를 받았을 경우에는 출항정지사실에 대하여 해양수산부장관이 공포할 수 있도록 하고 있다(제70조). 한편 누구든지 선박의 감항성 및 안전설비의 결함을 발견한 때에는 해양수산부장관에게 신고하도록 하는 신고의무제를 두고 있다(제74조).

3. 선원법

1) 선원법의 의의

『선원법』은 해양수산부 선원정책과에서 집행을 담당하는 법률이다. 이 법의 목적은 그 제1조에서 보는 바와 같이 “선원의 복무, 직무, 근로조건, 기준, 직업안정, 복지 및 교육훈련에 관한 사항 등을 정함으로써 선내질서를 유지하고, 선원의 기본적 생활을 보장·향상시키며 선원의 자질향상을 목적으로 한다고.”고 규정하고 있다. 이 같은 목적을 달성하기 위하여 『선원법』은 선장의 직무와 권한, 선내징계와 규율 그리고 노동쟁의행위의 금지 등 질서법적인 규정과 임금, 재해보상, 근로계약, 취업규칙, 노동시간과 휴일 및 휴가 등 노동보호법적인 규정을 함께 규정하고 있다.⁵⁸⁾

58) 『선원법』이 이와 같이 다양한 내용을 포함하게 된 것은 1962년의 최초 법률 제정 당시에 『일본선원법』을 입법모델로 삼았고, 『일본선원법』이 1937년에 일본 상법으로부터 옮겨온 선장의 직무와 권한에 관한 규정을 위시하여 국제노동기구의 여러 가지 해사협약과 권고를 계수하였기 때문이다(이윤철·김진권·홍성화, 앞의 책, 73면).

근로조건을 기준을 정하는 법률로서는 『근로기준법』이 있다. 그러나 해상근로자인 선원에게는 육상의 일반근로자에게 적용하는 『근로기준법』을 적용하지 아니하고 원칙적으로 『선원법』이 적용된다. 『선원법』 중 근로조건에 관한 규정은 해상노동의 특수성⁵⁹⁾을 감안하여 특별히 제정된 선원의 근로에 관한 기준이기 때문이다.

그러나 『선원법』은 선원의 근로조건 이외에 『근로기준법』에서 찾아볼 수 없는 성질을 가진 선장의 직무·권한과 선내질서의 유지, 선원의 직업안정 및 교육·훈련 등에 관한 중요한 사항을 규정하고 있다. 이러한 특성으로 인해 『선원법』은 선원에 관한 기준을 규율하는 해상노동법으로서의 성격 이외에 『해상교통안전법』으로서(현 『해사안전법』)의 성격을 가진다고도 하고 있다.⁶⁰⁾

즉 『선원법』은 선박의 감항성 및 설비 등에 대하여 선장이 출항 전 안전점검을 하도록 하는 선장의 직무와 권한에 관한 내용을 규정하고 있을 뿐만 아니라 선박은 선원의 작업과 생활이 선내에서 이루어지고, 해상위험에 노출되어 있는 선박·선원의 공동안전이 도모될 필요가 있다는 점 등에서 『선원법』은 생활공간과 근로공간이 나누어지지 않은 위험공동체인 선박에서 장기간 가정과 사회로부터 격리된 생활을 유지해야 하는 해양노동의 특수성을 반영하여 제정된 법으로서 선원의 근로조건을 보호하는 노동법적 특성과 동시에 선원을 규제하여 선내질서를 유지하는 규제법적인 성격을 가지고 있다.⁶¹⁾

대법원도 『선원법』은 퇴직금의 산정기준과 방법 및 임금의 개념 등에 관하여 『근로기준법』과 현저한 차이를 두고 있는바, 이는 『근로기준법』이 일반적

59) 해상노동의 특수성이란 다음과 같다. 첫째, 해상노동이 고립한 위험공동체 내에서 전개된다는 것이다. 예컨대 해상노동에 있어서 노무의 제공이 되어야 하는 직장으로서의 선박은 해상위험에 대해서도 고립적 상태에서 해상을 항해하고 있을 수밖에 없으며, 국가의 보호감독으로부터 고립된 선내에서 이루어지도록 선박은 하나의 위험공동체를 이루고 있다. 둘째, 해상에 있어서의 노동은 선박을 중심으로 한 생활공동체와 밀접한 관련성을 가진다. 즉 선원이 노동을 제공하고 있는 선박은 전 선원이 공동생활을 하는 장소임으로 선원이 공동체생활을 형성하고 있다. 셋째, 해상에 있어서의 노동은 선박을 포함한 다수의 인명과 고가의 재화의 안전과 밀접한 관련성을 가지기 때문에 선박공동체의 안전을 위하여 특별한 제약과 보호를 필요로 한다. 즉 승무원의 선내질서유지를 통한 해상의 안전 확보에 따른 제약과 보호가 동반하게 된다. 이러한 해상노동의 특수성에 대해서는 민성규, 『해사법규요론』, 한국해양대학교 해사도서출판부, 1977, 42-43면; 해양수산부, 『선원행정사례집』, 2002, 151-152면 참조.

60) 김철수, “선원법과 근로기준법의 비교연구”, 『사회과학논총』 제2호, 한국해양대학교, 1994, 107면; 運輸省 船員法研究會, 『改定船員法の解説』, 成山堂書店, 1984, p. 1; 神戸大學海事科學研究科·海事法規研究會 編著, 『概説 海事法規(改訂版)』, 成山堂書店, 2015, p. 62.

61) 권창영, 『선원법해설』, 법문사, 2016, 16면.

인 근로의 관계를 규율의 대상으로 하는 것에 비하여, 『선원법』은 장기간 고립되어 이동하는 선박에서 일정한 생활을 영위하면서 침몰이나 좌초 등 해상 고유의 위험에 상시적으로 노출되어 있는 등 특수한 환경에 처해 있는 선원의 근로 관계를 규율의 대상으로 하는 데에서 비롯되는 것이라고 판시하고 있다(대법원 2002. 10. 17. 선고 2002다8025 전원합의체 판결).

『선원법』의 근간은 1913년에 제정된 일본 『선원법(船員法)』의 내용에 따른 『조선선원령(朝鮮船員令)』과 이 영의 시행규칙이었다. 그러나 해방이 된 후 입법기능이 정비되지 못한 상태여서 1953년 12월 해기면허장 및 해기관계 자격증만을 우리 것으로 갱신한 이외에는 대부분 일제시대의 법령을 답습하였다.

그 후 1960년대에 들어와서 국내 해사법규를 정비 및 제정하기 시작하면서 1962년 1월 10일 법률 제963호로써 『선원법』이 정식으로 제정되어 시행하게 되었다. 이러한 『선원법』은 1978년의 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』을 국내법으로 수용하기 위하여 1984년 8월 7일 법률 제3751호에 의한 『선원법』의 전면개정이 이루어졌고,⁶²⁾ 『해사노동협약(Marine Labour Convention, 2006 : MLC)』⁶³⁾을 국내법으로 수용하기 위하여 2011년 8월 4일 법

62) 개정의 주요내용은 크게 6가지로 정리된다. 첫째, 선박소유자는 근무연수가 계속하여 1년 이상 인 선원이 퇴직하는 경우는 계속근무연수 1년에 대하여 1개월분의 기본급에 상당하는 퇴직금을 지급하도록 규정하였다. 둘째, 선박의 항해당직부원과 위험물 적재선박의 승무원은 일정한 자격요건을 갖추도록 자격요건을 강화하였다. 즉 당직부원의 자격은 16세 이상으로서 총톤수 200톤 이상의 선박에서 기관부 또는 갑판부의 부원으로서 1년 이상의 승무경력이 있거나, 기관부 또는 갑판부의 부원으로서 2월 이상의 승무경력의 보유자로서 한국해양수산연수원에서 “항해당직 요령 및 정박당직 요령(5일)”의 교육과정을 이수하거나, 지정교육기관(대학교, 전문대학교, 고등학교)에서 교육과정을 2년 이상 이수한 자로 제한하였다(『선원법 시행규칙』 제64조 및 『선박직원법 시행령』 제16조). 또한 위험물 적재선박 승무원 중에 1등 항해사, 1등 기관사, 운항장으로 승무하기 위해서는 탱커기초교육을 이수한 후 유조선 또는 케미칼 선박에서 3개월 이상 승무한 경력자로서 한국해양수산연수원에서 실시하는 보수과정 중 유조선 또는 케미칼선박의 직무교육과정을 이수해야 하는 등 총 3단계 과정을 거쳐야만 승무할 수 자격이 주어진다(『선원법 시행규칙』 제42조). 셋째, 승무기간이 10개월 이상인 선원에 대하여 유급휴가일수를 종전의 25일에서 35일로 연장하도록 하여서 선원의 근로조건을 개선시켰다. 넷째, 위험한 작업이나 유해한 작업에 종사시킬 수 없는 조건 하에서 여자도 선원이 될 수 있도록 하였다. 다섯째, 직무상 부상으로 인하여 2년 이상 요양하는 선원에게는 장해수당의 최고액을 일시금으로 지급하여 보상에 대한 문제를 정리하도록 하였다. 여섯째, 우리나라에 입항하는 외국선박에 대하여 항해당직의 실시여부에 대해서 항만당국이 감독할 근거를 규정하였다.

63) 선원의 근로 및 생활기준을 담은 국제협약으로서 국제해사기구가 아닌 국제노동기구(International Labor Organization : ILO)가 2006년 2월 23일 제정하였다. 국제노동총회는 1920년대부터 특별해사총회를 개최하여, 선원의 근로와 생활조건을 검토하여 1996년까지 선원 직업 소개, 근로시간, 최저연령, 건강·복지, 안전, 사회보장 및 근로감독 등을 포함한 여러 가지 쟁점과 관계되는 다양한 협약과 권고를 채택하였다. 그러나 국제노동기구(ILO)가 채택한 협약은 지난 80여년에 걸친 해운산업의 발전에 따르지 못하였고, 복잡하였을 뿐만 아니라 성실한 근로자에게 불리한 측면 등이 있어서 2006년에 총회를 개최하여 『해사노동협약』을 채택하였다. 이

를 제11024호로 『선원법』의 전면개정을⁶⁴⁾ 또다시 시행하였다.

2) 선원법의 입법구조

(1) 선원법의 입법구조

입법내용의 구성은 제1장 총칙(제1조부터 제5조), 제2장 선장의 직무와 권한(제6조부터 제21조), 제3장 선내 질서의 유지(제22조부터 제25조), 제4장 선원근로계약(제26조부터 제51조), 제5장 임금(제52조부터 제59조), 제6장 승무정원 및 근로시간(제60조부터 제68조), 제7장 유급휴가(제69조부터 제75조), 제8장 선내 급식과 안전 및 보건(제76조부터 제90조), 제9장 소년선원과 여성선원(제90조부터 제93조), 제10장 재해보상(제94조부터 제106조), 제11장 복지와 직업안정 및 교육훈련(제107조부터 제118조), 제12장 취업규칙(제119조부터 제122조), 제13장 감독 등(제123조부터 제134조), 제14장 해사노동협약증서와 해사노동적합선언서(제135조부터 제141조), 제15장 한국선원복지고용센터(제142조부터 제150조), 제16장 보칙(제151조부터 제159조), 제17장 벌칙(제160조부터 제180조) 및 부칙 등 총 17개의 장과 부칙으로 구성되어 있다.

협약의 주요 내용은 선원 최저연령, 건강진단서 등의 최저요건, 임금·휴가 등의 근로조건, 거주 설비 및 식량, 건강보호·의료관리 등의 사회보장 요건을 규정한 것이다(국제노동기구(ILO)/전영우 외(역), 『2006년 노동협약』, 중앙서림, 2007, 3-5면).

64) 개정의 주된 골자는 다음과 같다. 첫째, 총톤 5톤 미만의 선박이라 하더라도 내해나 항만구역 등의 수역 이외의 구역을 운항하는 항해선은 이 법이 적용되도록 하는 등 이 법이 적용되는 선박의 범위를 확대하였다. 둘째, 선원근로계약 체결 시나 체결된 선원근로계약의 변경 시 선원에게 선원근로의 계약 내용에 대해서 검토 및 자문을 구할 수 있는 기회를 주도록 강제화 하였다. 셋째, 유기된 선원의 신속한 송환 또는 자국으로의 송환을 위하여 그 소요비용을 해당 선박소유자 또는 외국선박의 기국에 구상할 수 있도록 하였다. 넷째, 선원이 부상이나 질병으로 직무에 종사하지 못하는 경우에도 그것이 고의에 의한 경우가 아니면 직무에 종사하는 자와 동일하게 임금을 지급하도록 하였다. 다섯째, 자격을 갖춘 선박조리사를 선박에 승무시키거나 선상조리와 급식에 관한 지식과 경험을 가진 사람을 선박에 승무시키도록 규정하였다. 여섯째, 선원에게 안전장비를 제공하도록 하고, 선원은 방호안전시설이 없거나 작동이 제대로 아니 되는 기계의 사용을 거부할 수 있도록 하였다. 일곱째, 외국선박의 선장이 의료조언을 요청하는 경우에는 무선 또는 위성통신으로 무료로 의료조언을 제공하도록 의무화하였다. 여덟째, 선원직업소개사업을 영위하는 자는 선원의 직업소개와 관련하여 『선원법』 및 『해운법』이 정하는 사항과 『해사노동협약』의 관련 요건을 준수하도록 의무화하였다. 아홉째, 항해하는 선박 등은 승인받은 해사노동적합선언서와 해사노동적합증서를 선내의 잘 보이는 장소에 게시하도록 하였다.

(2) 선원법의 주요내용

여기에서는 선박의 안전과 직접 관련이 있는 안전에 관한 선장의 직무와 권한, 비상훈련 및 이에 대하여 선원의 근로조건 등에 관한 주요 내용을 살펴본다. 『선원법』상 선박의 안전과 직접적으로 관련되는 사항은 제2장 선장의 직무와 권한이다. 『선원법』은 선박의 안전운항을 통한 인명의 안전과 해양환경 보호를 위해 선장에게 해원을 지휘·감독할 수 있는 선장의 지휘명령권을 부여하였다(제6조).

대신 『선원법』은 선장으로 하여금 출항 전 선박의 감항성 및 시설에 대해서 출항 전 안전점검을 실시하도록(제7조) 강제하고 있으며, 또한 협수로나 입·출항 시에는 선장으로 하여금 직접 조선의 의무도 함께 규정하고 있다(제9조). 뿐만 아니라 선장의 직무대행자가 지정된 경우를 제외하고는 선장은 화물을 적재하거나 여객이 탑승하기 시작할 때부터 화물을 모두 다 내리거나 여객이 모두 내릴 때까지 선박을 떠나지 못하도록 함으로써(제10조) 여객의 안전보호를 강화하고 있으며, 선박이 급박한 위험에 처했을 경우에는 인명·화물을 구조하는데 필요한 조치를 취하도록 하고 있다(제11조).

이와 더불어 위험상황에 대비한 비상훈련을 주기적으로 실시하도록(제15조) 하고 있다. 그 밖에도 선원의 근로시간, 휴일 등 근로조건에 관하여 단체협약이나 취업규칙이 『선원법』과 다른 내용을 규정하였을 경우에는, 그것이 『선원법』이 정하는 기준과 비교하여 선원에게 유리할 때는 이들 규정이 『선원법』에 우선하여 적용되도록 하는 등 선원의 근로조건 등에 대해서도 규정하고 있다(제5조).

4. 선박직원법

1) 선박직원법의 의의

해운의 3대 요소는 흔히 선박, 선원 및 화물이라고 하는 데 해운은 육상운송과는 달리 그 속성상 파도나 조류 및 바람을 포함한 해상 고유의 위험을 극복해야

하므로 안전이 전제되어야 한다. 해상에서 안전을 확보하려면 선박 자체의 안전도 중요하지만 선박을 안전하게 운항할 수 있는 선장·기관장을 포함한 선박직원의 자질이 매우 중요하다.

해양사고의 원인이 대부분은 인적요소에 의해 발생되고 있는 현실⁶⁵⁾에서 선박에 승선하여 선박을 직접 운항하는 유능한 선박직원의 확보는 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 이러한 선장·기관장을 비롯하여 선박에서 운항에 관하여 중요한 역할을 하는 해기사를 선박직원이라고 한다. 그러므로 이러한 선박직원의 능력부족은 선박운항 중 대형해양사고로 연결될 가능성이 높기 때문에 해기사 자격면허⁶⁶⁾를 엄격히 관리하고 있는 데, 이러한 해기사의 자격 및 훈련 등에 관하여 규정한 것이 『선박직원법』이다.

우리나라는 1945년 광복이 되었어도 6.25전쟁과 사회적인 혼란의 연속으로 해상직원과 관련된 법률을 제정하지 못하였다. 이후 과거 일제식민지시대부터 적용해 오던 일본의 『조선선박직원령』을 한글화하여 『선박직원법』을 법률 제545호로 1960년 2월 1일에 제정하면서 기존의 『조선선박직원령』을 폐지하였다.

『선박직원법』은 제1조에 제정의 목적을 “선박직원으로서 선박에 근무할 사람의 자격을 정함으로써 선박항행의 안전을 도모함을 목적으로 한다.”라고 밝히고 있다. 그러므로 『선박직원법』은 선박항행의 안전을 도모하기 위한 법규로서 『선박안전법』, 『해사안전법』, 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률』 등과

65) 선박운항에 따른 해난사고의 약 80%가 직·간접적으로 인적과실에 기인한 것으로 보고되고 있다. 인적요소로는 크게 선원들의 교육, 훈련, 자격 및 면허취득방법, 비상대응, 직무분석 등과 같은 개개인에 대한 요소들과 선원들에 대한 정책, 업무지시, 훈련 프로그램, 승선일정계획 등과 같은 조직적인 관리 요소로 이루어진다. 해양사고에서의 인적과실 요인에 관한 상서는 김홍태·양찬수·홍승권, “해양사고에서의 인적 오류 분석 체계”, 「대한인간공학회 학술대회논문집」, 대한인간공학회, 2008, 472-473면; 김대식, “선박충돌사고 원인과 관련된 인적과실 유발요인에 관한 연구”, 「해양환경안전학회지」 제2권 제7호, 한국해양환경안전학회, 2017, 801-802면.

66) 『선박직원법』상 해기사는 해기사 자격면허를 받은 사람을 말하며, 선박직원은 해기사 중에서 선박에서 선장, 기관장, 항해사, 기관사, 운항장, 운항사, 통신장 및 통신사의 직무를 행하는 자를 말한다(법 제2조). 해기사 자격면허는 5개 종류에서 각 등급으로 분류된다. 즉 항해사 및 기관사는 각 1급 항해사(기관사)부터 6급 항해사(기관사)까지 있으며, 통신사는 1급 통신사부터 3급통신사까지, 운항사는 1급 운항사부터 5급 운항사까지 있다. 다만 소형선박조종사는 1급 등급만 있다(『선박직원법』 제4조 제2항 제1호). 이 중 항해사의 선박 내에서의 직무 편성으로는 1등 항해사부터 3등 항해사로 구분된다. 1등 항해사는 갑판부 책임자이며, 선장 다음 직에 있는 항해사로서 선장 보좌, 선장직무대행 등의 직무를 수행하며, 2등 항해사는 항해 및 항해제기와 관련된 직무를 수행, 마지막으로 3등 항해사는 선교설비의 정비, 신호기의 계양·하강 지도·감독 업무 등 상위의 해기사를 보좌하는 직무를 주로 수행한다(이정원, “항해안전과 선박직원의 상호 관계에 관한 검토”, 「저스티스」 통권 제165호, 한국법학원, 2018, 339면).

궁극적인 목적을 같이한다고 볼 수 있다.⁶⁷⁾

이러한 『선박직원법』은 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』⁶⁸⁾을 국내법으로 수용하기 위하여 1983년에 법률 제3715호로 『선박직원법』의 전면개정⁶⁹⁾을 단행하였다.⁷⁰⁾ 이후 현재까지 42차례 이상의 일부개정 및 전면개정을 거쳐 오늘에 이르고 있다.

2) 선박직원법의 입법구조

(1) 선박직원법의 입법구조

이 법의 입법내용의 구성은 제1장 총칙, 제2장 해기사의 자격과 면허, 제3장 선박직원, 제4장 보칙, 제5장 벌칙 등 총 5장 31개 조문 및 부칙으로 구성되어 있다. 제1장의 총칙에서는 목적(제1조), 정의(2조) 및 적용 범위(3조)를 규정하고 있으며, 제2장에서는 면허의 직종 및 등급(4조), 면허의 요건(5조), 결격사유(6조), 면허의 유효기간 및 갱신(7조), 면허의 유효(8조), 면허의 취소(9조), 청문(10조)을

67) 그러나 『선박직원법』은 간부선원인 해기사를 직접적인 대상으로 하는 데 비하여, 이들 법률은 선박, 항법, 해양사고 등을 직접의 대상으로 하는 점에서는 서로 다르다고 할 수 있다(민성규, 앞의 책, 116면).

68) 선원의 훈련, 자격, 지식 및 기능에 관한 국제적인 통일기준을 마련할 필요성은 오래 전부터 인정되었으나, 이를 위한 국제조약의 채택은 각국의 선원관계제도에 다른 점이 많아서 쉬운 일이 결코 아니었다. 그러나 1960년대 이후에 세계선복량의 급증과 선박의 대형화, 고속화가 이루어지고, 소위 편의치적선의 증가로 엄격한 법의 규제를 받지 않는 무자격선원의 승무회사가 증가하였고, 더불어 토리캐논호의 사고에서 보는 바와 같이 대형유조선의 빈번한 해양사고가 해양환경을 크게 파괴하기에 이르자 해기사의 자격에 관한 국제협약의 성립을 위한 분위기가 대두되었다. 이에 국제해사기구가 1971년부터 선원의 훈련과 자격을 국제적으로 통일하기 위한 활동을 시작한 이래 오랜 작업 끝에 1978년 7월에 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』이 성립하여 1984년에 발효되었다.

69) 개정의 주요 골자는 다음과 같다. 첫째, 해기사의 직종과 등급에 따른 명칭을 국제관례에 맞추어 변경하고 그 등급의 단계를 축소 조정하였다(제4조). 둘째, 해기사면허의 유효기간을 5년으로 하되, 그 유효기간만료 전에 갱신하도록 하고 갱신하지 않은 면허는 면허의 효력을 상실하도록 해기사면허의 관리를 강화하였다(제7조). 셋째, 우리나라 영해 안에 있는 외국적 선박의 승무원에 대해 국제해사협약에 적합한 면허증을 보유하지 않은 경우에는 해당 선박의 항행정지를 시킬 수 있도록 함으로써 외국선박에 대한 점검의 근거를 마련하였다(제17조).

70) 일본도 『선원법 및 선박직원법의 일부를 개정하는 법률』(법률 제39호)의 개정을 1982년에 단행하면서 그 제1요인이 『선원훈련·자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 국제조약』(일본은 협약대신에 조약이라는 용어를 사용하고 있다)의 비준으로 인한 것이었음을 개정사유로 밝히고 있다. 이 개정 시에 『일본선박직원법』은 제2조(定義)를 비롯하여 제4조(免許), 제5조(資格), 제29조의3(外國船舶の監督) 등 10여개의 조항을 개정했다(運輸省海技字格制度研究會, 『改正船舶職員法の解説』, 成山堂書店, 1985, pp. 2-8. 참조).

규정하고 있다. 또한 제3장은 선박직원과 실질적으로 관련이 있는 장으로써 승무기준 및 선박직원의 직무(11조), 결원이 있는 경우의 승무기준 특례(12조), 허가에 의한 승무기준의 특례(13조), 해기사의 승무범위(14조), 면허증 등의 비치(15조) 및 해기사의 보수교육(16조)을 규정하고 있다. 한편 4장은 보칙으로서 22조(면허증 등의 부당사용 금지), 18조(삭제) 및 20조(삭제) 이외에는 모두 정부기관의 직무를 규정하고 있다. 즉 외국선박의 감독(17조), 증표의 제시(19조), 해기사 실습자의 실무수습(21조), 권한의 위임·위탁(23조), 외국에서의 사무(24조), 준용규정(25조), 수수료(26조)에 대해서 규정하고 있다. 5장은 제27조부터 제31조까지 벌칙에 대해서 규정하고 있다.

(2) 선박직원법의 주요내용

선박에 승선하여 직접운용을 담당하는 선원은 국가가 인정한 해기사면허자격을 보유한 선박직원이다. 이에 따라 여기에서는 선박직원의 자격과 이의 관리 등에 관한 주요 내용을 살펴본다. 『선박직원법』은 외국선박에는 적용되지 아니하도록 되어 있으나 인적 적용 범위에서는 이와는 다르다(제3조). 예컨대 우리나라의 해기사가 국적선박이 아닌 외국선박에 승무하는 경우에는 면허의 취소 규정, 해기사의 승무 범위 규정, 면허증의 비치 규정(제15조), 면허증의 부당행사 금지 규정과 그에 따른 벌칙규정은 『선원법』을 적용받도록 하고 있다(제29조).

또한 국가가 인정하는 자격을 보유하고 선박에 승선하여 직접 선박을 운영하는 선박직원은 선박의 크기, 용도, 추진기관의 출력 및 항행구역과 그 밖에 선박 항행의 안전에 관한 사항을 고려하여 승무기준에 맞는 해기사를 승무시키도록 규정하여 선박소유자의 의무를 강화하고 있다(제11조).

한편 선진 해운 국가에서는 자국의 선원 숫자가 감소하고, 이로 인하여 운항비용에서 선원의 인건비가 차지하는 비중이 점차 증대됨에 따라, 오래전부터 선원의 국적에 제한이 없는 편의치적국가⁷¹⁾에 선박의 국적을 등록하여 저임금 국가

71) 노동, 세무, 해운정책 등에 관한 국가의 각종 규제의 회피 목적으로 느슨한 규제 국가에 형식적인 회사(paper company)를 설립한 후 이 회사명으로 선박의 소유권을 귀속시켜서 편의치적 국가의 국적을 유지하는 것을 편의치적(flag of convenience)이라 하는데 해운업계에 널리 활용되는 관행이다. 편의치적은 군사적, 경제적, 정치적 목적에서의 정부간섭으로부터의 자유, 조세

의 선원을 승선시켜왔다. 우리의 『선박직원법』은 이러한 상황을 고려해 외국의 해기사 자격면허를 가진 사람에 해서 국제항해에 종사하는 한국선박의 직원이 될 수 있도록 하였다(제10조의2).⁷²⁾

II. 국제 해상안전 관련 규범

2018년 해양안전심판원이 발표한 자료에 따르면, 국내 해양사고는 2015년 2,101건, 2016년 2,307건, 2017년 2,582건으로 집계되고 있다. 한편 사고선박의 규모면에서는 100톤 미만의 선박이 전체의 85.3%를 차지하고 있으며, 사고원인의 58.8%가 운항과실에서 발생되었다.⁷³⁾ 그 중 운항부주의 및 설비 결함 등 안전문제로 인한 각 79% 및 12.5%로 집계되고 있다. 그럼에도 불구하고 선박안전에 관한 체계적인 법제 정비는 미흡했던 것이 사실이고 종전의 법체계가 예정하고 있는 규제와 절차조차 허술하게 운영되어 왔음은 몇 차례의 대형 참사를 통해 면면히 드러난 바 있다.

해양사고가 발생할 경우에는 선박이 외부로부터 고립된 상태에 있는 경우가 대부분이고, 이러한 이유로 생명과 재산뿐만 아니라 환경 피해의 규모와 그 정도가 대규모로 확대되는 경우가 많다. 게다가 해상에서의 사고는 해난구조와 복구가 육상에서의 사고에 비하여 상대적으로 어렵고, 그 기간 또한 장기화되는 경향이 있으므로 해양사고를 예방하는 것이 무엇보다도 중요하다.

우리나라의 경우 선박의 안전운항과 이용을 위한 대표적인 법률로 『선박안전법』을 들 수 있다. 이 법은 선박의 시설 및 선박의 검사 기준에서부터 항만국

도피, 제3국 선원의 승선으로 인한 선원 인건비의 절감, 선박안전상 규제의 회피 등을 이점이 있는 것으로 알려져 있다(William Tetly, "The Law of the Flag, "Flag Shopping and Choice of Law", Tulane Maritime Law Journal Vol. 17, 1993, pp. 173-174; 김진권, "편의치적선의 준거법 결정에 관한 고찰 - 대법원 2014. 7. 24. 선고 2013다34839 판결", 「한국해법학회지」 제37권 제1호, 한국해법학회, 2015, 67-68면 재인용).

72) 우리나라도 예외는 아니어서 저임금 국가인 동남아시아 여러 나라 출신의 해기사가 우리나라 선박에 승선하고 있고 그 숫자는 점점 증가되는 추세에 있다. 우리나라 선박에 취업한 외국인 해기사는 2018년 5월 기준으로 2,503명이며, 이 중 중국인은 105명, 인도네시아인은 692명, 베트남인 52명, 미얀마인 582명, 필리핀인 913명, 기타 159명이었다. 선종별로는 외항화물선에 절대다수인 2,496명이 취업하고 있으며, 외항여객선은 7명이었다. 한편 부원선원을 포함한 외국인 선원 전체는 2013년 20,789명, 2015년 24,624명, 2017년 25,301명으로 증가추세에 있다(한국선원복지고용센터, 『2018년도 한국선원통계연보』, 2018, 310면).

73) 2017년에 발생한 100톤 미만의 사고선박 중 어선이 1,892척, 비어선이 565척을 차지하였다(해양수산부, 『2018년 해상안전시행계획』, 2018, 24면).

통제에 이르는 사항을 규정하고 있고, 그 밖에도 선박의 안전과 항해의 안전을 보장하기 『해사안전법』, 『선원법』, 『선박직원법』 등과 이들 법률의 시행령 및 시행규칙들이 제정되어 운용되고 있다. 그럼에도 불구하고 여전히 해양사고는 지속적으로 발생하고 있다.

그러므로 해양사고의 예방과 해상운송의 안전 확보를 위한 법의 집행과 운영이 국제적인 선박안전 관리기준과 비교하여 효율적·체계적으로 운영되고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

여기에서는 그 일환으로 『유엔해양법협약』, 『해상인명안전국제협약』, 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』을 고찰하여 해사안전감독관 관련 법제의 개선점을 찾아보고자 한다. 왜냐하면 앞에서 기술한 바와 같이 외국선박이 자국의 항만에 입항 시 외국선박의 항만국통제 점검에 대한 근거(『유엔해양법협약』)와 설비를 포함한 선박의 안전과 인명의 안전에 대한 국제기준(『해상인명안전국제협약』)과 선원의 교육·훈련과 자격증명 및 당직에 관한 국제기준(『선원 훈련·증명 및 당직근무기준 국제협약』)과 관련된 주요한 내용이 이들 협약에서 규정하고 있을 뿐만 아니라 『해상인명안전국제협약』의 주요 내용은 『선박안전법』 및 『해사안전법』에, 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』의 주요 내용은 『선원법』 및 『선박직원법』에서 수용하고 있기 때문이다.

1. 조약체결 당사국의 의무

1) 국제규범의 성립배경

18~19세기의 제1차 산업혁명은 국가 간의 무역의 발달에 영향을 주었으며 이는 해운산업의 발전으로 이어졌다. 해운업은 세계의 모든 대규모 산업 중 가장 국제적이고 위험한 산업의 하나이다. 이러한 차원에서 해상운송의 국제적인 협력의 중요성을 수세기 동안 인정하고 모든 해운국가가 지키도록 하는 국제적인 기준 및 규정을 개발하고 시행하는 것이 해상에서의 안전을 증진시키는 가장 좋은 방법이라고 인식되어 왔다.

따라서 해상교통에 의한 선박의 사고를 방지하고 해양환경의 보호를 위해서는 결국 해상교통체계의 구성요소에 대한 국제기준이 필요하게 된 것은 너무나도 당연한 것이다. 이에 따라 18세기 및 19세기 산업혁명의 결과로 인한 세계적인 경기의 활성화에 힘입어 해운분야 특히 그 중에서도 해상에서의 안전과 관련된 국제조약들이 채택되기 시작하였다.

2) 조약의 개념과 성격

『1969년 조약법에 관한 비엔나협약(The Vienna Conventions on the Law of Treaties 1969, 이하 ‘비엔나협약’)』은 조약을 문서에 의한 국제법주체간의 합의라고 정의하고 있다(제2-1호). 이러한 조약은 일반적으로 다음의 네 가지 요소가 포함된다. 첫째, 조약은 국제법 주체 간의 합의이다. 둘째, 조약은 국제법 주체간의 명시적 합의이다. 셋째, 조약은 국제계약행위이다. 넷째, 조약은 국제법률행위이다.⁷⁴⁾ 이러한 의미의 조약은 국내법상에는 특별한 정의를 찾기가 쉽지는 않으나 헌법은 조약과 관련하여, “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”(제6조 제1항)라고 규정하여 조약이 국내법과 같은 효력이라는 것을 천명하고 있다.⁷⁵⁾

『비엔나협약』에서 말하는 국제법의 주체는 국제법상 권리와 의무를 자기의 사로서 발생·변경·소멸시킬 수 있는 이른바 능동적 주체인 국가와 국제조직에 한한다고 하고 있다. 통상적인 합의는 문서로 작성될 때 가장 명시적이며, 이전부터 조약은 일반적으로 문서로 작성되어 왔다. 이와 같이 명시적 합의는 국제법

74) 그러므로 조약의 약속은 지켜져야 한다. 모든 유효한 조약은 해당 당사국을 구속할 뿐만 아니라 당사국에 의하여 성실하게 준수되어야 한다. 또한 조약은 조약문의 문맥에 부여되어 있는 통상적인 의미에 따라 성실하게 해석되어야 하며, 조약은 당사국의 합의에 의하여 개정될 수 있다. 그리고 조약은 조약의 폐기, 그 종료 또는 탈퇴는 그 조약의 규정 또는 협약 적용의 결과로서만 행하여 질 수 있다(외교통상부, 『다자조약 개황』, 필코문화사, 2011, 21면.)

75) 우리나라는 국제법적인 성격인 조약의 국내적인 효력을 폭넓게 인정하고 있다. 헌법재판소는 『특정경제가중처벌법』 등에 관한 법률위반죄에 대한 위헌소원사건(헌재 1998. 11. 28. 97헌바 65 결정)에서 국내법의 개정이 없더라도 조약의 직접 적용을 인정하였다. 한편 대법원도 우리나라가 가입하였지만 국내법이 개정되지 아니한 조약의 직접 적용을 인정한바 있다(대법원 1986. 7. 22. 선고 82다카1372 판결). 다만, 일반조약과는 달리 인권조약에 대해서는 대법원이 상당히 소극적인 태도를 가지고 있으며 성실하지도 않는 경우도 있다 한다. 즉 어떤 이유에서 일반조약과 인권조약을 다르게 보아야 하는지를 설명하지 않고 당사자의 주장을 무시하고 판단하지 않거나 이유를 제시하지 않는 경우가 많다고 한다(조용환, “조약의 국내법 수용에 관한 비판적 검토”, 『법과 사회』 제34권, 2008, 132-136면).

주체간의 묵시적 합의인 관습국제법과 대응하고 있으며, 『비엔나협약』도 문서의 형식⁷⁶⁾으로 된 국제적 합의만을 규율대상으로 하고 있다.⁷⁷⁾

국제사법재판소(International Court of Justice : ICJ)도 재판의 준칙에서 당해 국제법주체 사이에 체결된 조약에 한해서 재판을 하도록 하고 있다.⁷⁸⁾ 또한 조약은 단독행위인 선언·통고·항의·포기 등과 구별된다. 뿐만 아니라 조약은 법률행위라는 점에서 사실행위와 구별되고, 국제법이라는 점에서 국내법상의 법률행위와 구별된다.⁷⁹⁾

그런데 이와 같은 조약의 정의는 실제로 조약의 명칭에 대하여 다양한 용어가 사용되고 있으므로 어떤 합의서가 조약에 해당하는지를 구분하는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러므로 합의서의 성격은 내용과 형식, 체결 당사자의 의도 등을 면밀히 확인한 뒤에 규정지을 수 있을 것인데, 협약은 조약의 여러 명칭 중에 하나로 볼 수 있다. 이러한 조약의 명칭에는 조약(treaty), 협정(agreement), 협약(convention), 의정서(protocol), 양해각서(memorandum of understanding), 규정(statute) 등이 있는데, 어떠한 명칭이 어떠한 합의에 사용되는가에 대해서는 국

76) 『비엔나협약』, Art. 3(International agreements not within the scope of the present Convention)은 “The fact that the present Convention does nor apply to agreements not in written form, shall not affect.”라고 기술하고 있다.

77) 그러나 『비엔나협약』은 문서의 형식으로 되지 아니한 조약의 법적 효력을 부인하지는 않았다. 예컨대 1933년 상설국제사법재판소(PCIJ(Permanent Court of International Justice : PCIJ, 국제사법재판소의 전신)의 “동부그린란드사건 판결”에서, ‘덴마크의 계획은 그린란드 전역에서 덴마크 주권에 대한 관계제국의 승인을 획득하고자 한 것인데, 이에 대하여 1919년 7월 22일 노르웨이 외무장관은 덴마크의 공사에게 노르웨이정부가 이 문제의 해결에 관해서 어떠한 의도 제출하지 않겠다고 확인하였던 것이다. 무엇보다도 일국의 외교대표가 외국의 공사에게 그 권한 내의 사항에 관하여 행한 이러한 성질의 답변은 소속국가를 구속 한다.’고 판시함으로써 구두합의의 효력을 인정한 것이다. 또한 『1697년 러시아와 브란덴부르크간의 선서에 의한 동맹조약』, 『1863년의 터키와 유럽제국간의 협정』, 『1949년의 스페인과 포르투갈의 보장협정』, 『1956년 5월15일 북양어업에 관한 일·소 잠정협정』 등과 같은 국제법상 조약의 효력을 보유한 구두합의의 실례도 있다. 그러나 조약당사국 상호간에 후일 조약으로 인한 분쟁을 회피하고 명확성을 기하기 위해 구두합의 의한 조약은 인정하지 않는 것이 옳다고 본다(김정건, 『국제법』, 박영사, 2004, 361-362면).

78) 『국제사법재판소 규정』, Art. 38-1(a) The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states.

79) 조약은 국제법의 규율을 받아 법적 권리·의무를 창출하고 규정하는 합의이다. 국가 간의 서명 형식에 의한 합의라도 국제법의 규율을 받지 않는다면, 특정 국내법의 규율을 받는 계약이나 법적 구속력이 없는 합의에 지나지 않는다는 것이다. 즉, 조약은 국제법의 규율을 받아 법적 권리·의무를 창출하고 규정하는 합의로서 서면형식에 의한 합의라도 국제법의 규율을 받지 않는다면, 특정 국내법의 규율을 받는 계약이나 법적 구속력이 없는 합의에 지나지 않는다는 것이다(이병조, 『국제법신강』, 일조각, 2008, 52-70면).

제법상 원칙은 없다.⁸⁰⁾

다만 조약(treaty)은 가장 격식을 따지는 정식적인 문서로서 주로 당사국 간의 정치적, 외교적인 기본 관계나 지위에 관하여 포괄적 합의를 기록하는 데 사용된다. 예컨대 『남극조약(Atlantic Treaty, 1961)』, 『한·미 간 상호방위조약(Mutual Defense Treaty, 1953)』과 같은 평화, 동맹, 영토조약 등이다. 협약(convention)은 기술적인 사항 또는 특정분야에 관한 입법적인 성격의 합의에 많이 사용되며, 국제기구의 주관 하에 개최된 국제회의에서 체결되는 조약의 경우에 흔히 사용된다. 예컨대 이 논문에서 다루는 국제해사기구가 제정한 협약인 『해상인명안전국제협약』, 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』 등이 그들이다.

이에 비해 의정서(protocol)은 대체로 중요한 조약을 체결하면서 일정 조항의 해석, 분쟁해결방법 등 부가적인 문제를 다루기 위하여 의정서를 두는 경우가 많다. 의정서의 명칭은 기본적인 문서에 대한 개정이나 보충적인 특성을 띠는 조약에 주로 사용된다.⁸¹⁾

한편 양해각서(memorandum of understanding) 또는 협의각서(memorandum of Agreement)는 기 합의된 내용 또는 조약 본문에 사용된 용어의 개념들을 보다 명확히 하기 위해 당사자 간 외교적인 교섭의 결과 상호 양해된 사항을 확인 및 기록하는데 주로 사용이 되나, 최근에는 전문적이고 기술적인 내용의 합의 사항에도 많이 사용된다. 항만국통제에 관한 양해각서가 대표적이다. 전술한 바와 같이 일단 조약이 유효하게 성립되어 효력이 발생하면 당사자를 구속하며 당사자는 조약상의 권리를 향유하고 그 의무를 이행하여야 한다.

대부분의 조약은 조약자체로서 효력을 갖는 자기집행적⁸²⁾ 성격을 가지며, 해사 관련 조약은 대부분 자기집행적 성격의 조약이라 그 조약이 발효되면 조약의 효

80) 또한 조약은 구체적으로 어떤 명칭이 사용되는 그 효력에는 결정적 증거가 되지는 못한다(정인섭, 『조약법강의』, 박영사, 2016, 6면). 논문에서는 국제해사기구에서 일반적으로 사용하는 convention에 대해서는 “협약”이란 용어로 통일하였다.

81) 예컨대 「오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서(The Montreal Protocol on Substances that Delete the Ozone Layer, 1987)」, 「기후 변화에 관한 국제 연합 규약의 교토 의정서(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change)」 등이 있다.

82) 자기집행적 조약(self-executing treaty)은 의회의 입법적 조력이 없이도 법원이 직접 적용할 수 있는 조약이며, 사법부가 조약의 최종적인 실행책임은 지는 특징이 있다. 이에 반해 비집행적 조약(non-self-executing treaty)은 의회의 이행입법이 있어야만 집행이 가능하며, 의회가 이의 국내적 실행을 위한 책임을 부담하는 경우이다(정인섭, 앞의 책, 422-423면).

력으로 그 내용이 국내법과 동일한 효력을 갖는다.⁸³⁾

위에서 설명한 바와 같이 일단 조약이 유효하게 성립되어 효력이 발생하면 당사자를 구속하며 당사자는 조약상의 권리를 향유하고 그 의무를 이행하여야 한다. 당사자가 국가인 경우 국가는 그 조약이 국내의 질서에서 유효하게 준수되도록 알려야 하고 그 다음 이것을 구체적으로 적용해야 한다. 적용을 위해서는 조약내용이 국민에게 소개되어야 한다. 소개는 국가마다 그 고유의 방식에 따라 자유롭게 하고 있는데, 조약을 국내법으로 변형하는 절차를 수용이라고 한다.

예컨대 미국의 경우 이를 자기집행조약(Self-Executing Treaties)⁸⁴⁾으로 보아 국내입법을 별도로 하지 않으나, 일본이나 우리나라에서는 별도의 법률을 제정하여 조약의 본질내용을 수용하는 방법을 취하고 있다.⁸⁵⁾ 예컨대 우리의 해상법 규정의 대부분이 국제조약에 기초하고 있듯이,⁸⁶⁾ 『해상인명안전국제협약』의 대부분은 『선박안전법』에, 그리고 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』은 『선원법』 및 『선박직원법』으로 수용하고 있다.

그러나 조약을 어떻게 국내법으로 수용해야 하는지를 규정하는 일반 국제법은 존재하지 않는다. 그러므로 조약의 당사국이 조약의 국내집행을 위한 어떠한 조치가 없는 경우 국제적 비난은 받을 수는 있어도 다른 국가나 국제연합이 간섭할 수는 없는 것이다.⁸⁷⁾ 결국 조약을 국내에서 어떠한 절차로 어떻게 수용할 것인가에 대한 선택은 개별 국가에 맡겨져 있다. 그러므로 대부분의 국가는 자체 헌법의 규정에 따라 조약과 국내법의 관계를 규정하고 있으며, 이에 따라 국내에서 수용을 하고 있다.⁸⁸⁾

우리나라에서는 기술발전에 따른 해사안전 관련 국제협약의 빈번한 개정에 따

83) 이윤철·김진권·홍성화, 앞의 책, 15면.

84) 미국 Columbia 지구 항소법원에 따르면 자동집행조약으로 제5조, 제8조, 제12조, 제14조, 제15조, 제16조, 제22조, 제23조, 제24조, 제28조, 제29조, 제32조, 제33조가 포함된다고 한다(문준조, “민간항공을 위한 법제연구”, 「법제연구」 제32호, 한국법제연구원, 2007, 23-25면).

85) 그러나 조약의 수용방법에 있어서 조약상 상당한 분량의 규정을 모두 수용하여 한정된 기본법에 포함시키는 것이 매우 어려운 것이 문제점이라고 지적되기도 한다(채이식, “조약의 수용입법에 관한 소고”, 「한국해사법학회지」 제23권 제2호, 한국해사법학회, 2001, 38면).

86) 채이식, 앞의 논문, 33면.

87) 국제연합에서 만든 초국가적인 법률인 국제연합 헌장의 제1장(목적과 원칙) 제2조 제7항에서는 국내문제에 대한 이러한 내정불간섭의 원칙을 보장받고 있다(Chart of the U.N., Ch. I, Art. 2(7) Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter).

88) 박영선, 『국제기구연구』, 해사문제연구소, 2014, 79면.

른 즉각적인 수용이 곤란한 점을 고려하여, 『선박안전법』 제5조에서는 “선박 감항성 및 인명안전과 관련해서 국제적으로 발효된 국제협약의 안전에 대한 기준과 이 법의 규정 내용이 다른 때에는 해당 국제협약의 효력을 우선한다.”라고 규정하여 협약규정의 우선적용을 명시하고 있다.⁸⁹⁾ 비록 국내 입법절차상의 지연으로 미쳐 협약내용이 국내 관련 법령에 수용되지 아니하였다더라도 협약적용대상 선박들은 직접 협약규정에 따라 필요한 조치를 취하도록 함으로써 국제간의 항해에 차질이 없도록 하고 있다.⁹⁰⁾

3) 조약체결 당사국의 의무

조약이 일단 유효하게 성립되어 효력이 발생하면 당사자를 구속하고 당사자는 조약상의 권리를 향유하고 그 의무를 이행하여야 한다. 이와 같이 해사협약에 가입한 당사국은 협약에서 정한 기준과 절차를 따라야 하도록 되어 있다. 국제해사협약을 관할하는 국제해사기구는 이러한 해사협약의 준수 확인을 위하여 항만국 통제 제도와 회원국감사 제도를 운영하고 있으며, 만약 이 협약을 준수하지 않은 선박이 있을 경우 해당 선박에 대해 유·무형의 불이익을 받을 수 있도록 하고 있다.⁹¹⁾ 이하에서는 해사협약의 충실한 준수 여부의 확인과 불이익 부과와 관련한 두 가지 제도에 대해 고찰한다.

(1) 항만국통제 제도

89) 또한 『선원법』 제113조(국제협약의 준수 등)에서도 선원 직업소개와 관련하여 ‘『선원법』, 『해운법』 및 『해사노동협약』으로 정하는 사항을 준수하여야 한다.’라고 명시하여 협약의 준수 의무를 규정하고 있다.

90) 헌법은 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약과 입법사항에 관련된 조약은 국회의 동의를 있어야 한다고 규정하고 있다(제60조). 뿐만 아니라 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다(제6조).”고 규정하고 있다. 여기서 입법사항이라 함은 국민의 권리와 의무에 관한 사항을 의미한다고 할 수 있으므로 해사에 관련된 조약은 대부분이 국민의 권리 및 의무에 관한 조약으로 국회의 동의를 얻어야 하며, 우리나라가 해사관련 국제조약에 가입하면 그 조약은 원칙적으로 그 조약 자체에 의하여 국내법과 같은 효력을 지닌다(정영석, 『해사법규 강의 6판』, 12면).

91) 협약을 준수하지 아니하면, 선박이 해당 협약의 비준국가에 입항에 입항이 거부되거나 억류된다. 최근의 여러 국제조약은 가입 여부와 관계없이 체약국에 입항하려면 조약에서 정한 보험증서의 소지를 요하는 경향이 있기 때문에 협약의 가입이 간접적으로 강제되고 있는 것이다(채이식, 앞의 논문, 34-35면).

선박의 안전하지 아니한 운항으로부터 해상안전의 보장과 해양환경의 보호를 위하여 선원의 자질뿐만 아니라 선박설비의 작동상태까지도 확인하는 등, 국제해사협약 등에 근거한 관할 수역에서의 제반 규제행위는 꾸준히 강화되고 있다. 여기에서는 기준미달선의 개념을 살펴하고, 이러한 기준미달선을 규제하기 위한 조약체결 당사국의 의무로써 항만국통제 제도를 검토하고자 한다.

가. 기준미달선의 개념

일반적으로 국내법에 의하여 요구되는 기준은 바람직한 사회적 가치의 실현을 위하여 요구되는 최소한의 행동기준으로서 안전기준⁹²⁾이나 환경기준⁹³⁾ 등을 그 예로 들 수 있는데, 행정법상 이러한 기준설정의 방법은 정책실현의 수단이자 행정행위의 한 형식이라 할 수 있다.⁹⁴⁾ 국제협약에서는 기준(standard)을 일반적으로 승인된 국제적 규칙과 기준(generally accepted international rules and standards)이라 하고 있으며, 이러한 국제법적 기준은 각국에 통일된 기준을 부과하여 국제협약의 비준과 효과적인 이행을 촉진함으로써 해사법의 통일화에도 기여하게 된다.⁹⁵⁾

기준미달선(sub-standard ship)이라 함은 의도된 항해를 이행하기에 부적절하게 만들어졌거나 선원배승·의장품 등이 제대로 준비되지 않은 선박 즉 국내적 또는 국제적 기준에 도달하지 못하는 선박을 말한다.⁹⁶⁾ 국제해사기는 기준미달선에

92) 『재난 및 안전관리 기본법』에서는 각종의 시설 및 물질 등의 제작 및 유지관리 과정에서 안전을 확보할 수 있도록 적용하여야 할 기술적인 기준을 체계화 한 것이라고 안전관리의 기준을 정의하고 있다(제2조 제4의2).

93) 국민의 건강을 보호하고 쾌적한 환경을 조성하기 위해 국가가 달성 및 유지하는 것이 바람직한 환경상의 조건 또는 질적인 수준을 환경기준이라 한다(『환경정책기본법』 제3조 제8호).

94) 홍준형, 『환경행정법』, 한울아카데미, 1993, 53면.

95) 이러한 국제적기준의 표현은 『공해에 관한 1958년 협약(Geneva Convention on the High Seas 1958)』에서 등장하기 시작한다. 즉 이 협약의 제10(2)조는 선원의 배승, 충돌방지, 선박의 감항성 등에 대한 안전을 보장하기 위하여 국가는 일반적으로 수락한 국제기준에 따라야 하며, 이의 준수를 보장하기 위한 필요한 조치를 하여야 한다고 규정하고 있다(Art. 10(2) In taking such measures each State is required to conform to generally accepted international standards and to take any steps which may be necessary to ensure their observance). 『유엔 해양법협약』의 제218조(Enforcement by port state)에서도 “applicable international rule standards”가 등장한다.

96) E.H. Beetham, “Substandard Ships and The Shipmaster”, 『The Nautical Institute on the Management of Safety in Shipping』, The Nautical Institute(London), 1991, p. 211; 강동수, 『항만국통제론』, 효성출판사, 1998, 3면 재인용.

대해 선체, 기계, 장비 또는 운용 안전성이 관련 협약에서 요구하는 기준보다 상당히 낮거나 또는 선원이 안전 배승관리 규정을 준수하지 않는 선박으로 정의⁹⁷⁾하고 있으며, 미국은 선체, 선원, 기관, 구명설비, 소화설비 및 오염방지설비가 미국 국내법 또는 국제협약이 요구하는 기준에 미달되는 선박을 기준미달선이라고 정의⁹⁸⁾하고 있다.⁹⁹⁾

즉 기준미달선이란 기기 고장 등으로 인하여 인명이나 해양오염에 중대한 영향을 끼치는 결함이 있는 상태의 선박을 말하는데, 기준미달선박은 선령의 한계에 도달(frequently near the end of its operation), 부적절한 승무원과 자격의 관리(inadequately manned in terms of both numbers and qualifications), 정비부족(poorly maintenance), 항해의 불량 또는 기기고장의 발생(badly navigated and/or suffers from equipment failure)과 같은 양상을 나타낸다.¹⁰⁰⁾ 따라서 선박이 최저기준¹⁰¹⁾을 지키는 것은 해당 선박이 항해를 성공적으로 완수하기 위한 기본적인 요건이라 할 수 있다.

나. 항만국통제의 의의

항만국통제란 항만국이 자국의 관할해역에서 해양환경을 보존하고 해상의 안

97) 국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A.1052(27)(Procedures for Port State Control, 2011), §1.7.10. Substandard ship: A ship whose hull, machinery, equipment or operational safety is substantially below the standards required by the relevant convention or whose crew is not in conformance with the safe manning document.

98) USCG(미국해안경비대), 『Marine Safety Manual』 Vol. II, Sec. D, Ch. 1, C-14(Substandard ship), p. D1-5.

99) 이러한 기준미달선의 정의에 대해서, 호주의 항해법은 선박이 감항능력이 있다 하더라도 선내의 조건이 명백하게 안전이나 건강에 위협하다면 기준미달선이라고 하고 있다(Australian Navigation Act 1986, § 207(A). Ship is, for the purpose of this Act, substandard if the ships is seaworthy, but conditions on board the ship are clearly hazardous to safety or health.).

100) Yiu Kwong Srephen Li, "Port State Control its implication on ship safety", 「PACON」, PACON International, UK, 1997, p. 416.

101) 선주들은 조선소로부터 가격이 저렴한 선박을 구매하고자 하고, 조선소는 이 선주들의 구매가격에 맞추어 각 선급법인이나 국제규약에서 정한 최저기준만 만족하는 선박을 건조하게 된다. 그러나 홍콩선주협회(HKSOA) 등은 유조선이나 가스선박과 같은 전용선박이 아닌 다양한 화물을 선적하는 산적화물선(bulk carrier)은 각 화물의 특성을 고려한 최저기준을 만족하도록 선박이 건조되어야 함을 주장하고 있다. 이런 차원에서 합목적적(fit for purpose)인 산적화물선박 건조의 철학을 강조하였다(Marine Engineering Review, "Ship Safety : Will a common minimum standard see and end to the 'creativity' of shipyard interpretation of class rules", Institute of Marine Engineering(U.K.), 2002. p. 37).

전을 도모하기 위해 자국의 항구에 기항하는 외국적 선박에 대하여 선원의 근로 조건, 자격, 운항능력 및 선박안전기준 등이 국제적인 기준에 적합한지를 검사하여 기준에 부적합하다는 “기준미달”로 판명될 경우 또는 오염물질의 해상배출규정을 위반했을 시 입·출항을 규제하고 국제해사기구에 해당 선박의 결함정보를 통보하는 등 불이익한 처분을 행사하는 제반의 행위를¹⁰²⁾ 일컫는다.¹⁰³⁾

1970년대 국가단위로 시행된 항만국통제는 당해 국가를 기항하는 외국선박의 국제협약 이행실태를 크게 개선시키는데 기여하였지만, 개별국가의 국내법을 근거로 시행된 만큼 시행에 있어 국제적 조화 및 통일을 기대할 수 없었다. 또한 결함사항 지적 시 당해 국가 내에서 모든 시정조치행위를 완료해야 하는 관계로 출항정지가 남발되는 등 상당한 문제점을 노출하였으며 특정국가의 제제항목을 불특정 다수의 모든 외국적 기항선박에 강제하는 불합리한 요인이 많아 이에 대한 선사 및 운항자의 불만요인이 되어 이를 개선하기 위한 국제적 노력이 필요하게 되었다.

이러한 국제적 정황 속에서 유럽지역에서 항만국통제를 위한 지역협력체제의 출범에 공동서명하고 1982년 최초의 항만국통제협력체(Memorandum of Understanding : MOU)인 「파리(Paris) 항만국통제협력체」를 탄생시킨 이후로 전 세계적으로 122개국이 회원국으로 가입, 활동 중인 9개¹⁰⁴⁾의 항만국통제협력체를 구성하여 지역협력업체제를 통한 본격적인 항만국통제 시대를 맞이하게 되었다. 그러나 이러한 항만국통제협력체는 각 회원국을 법적으로 기속하거나 법적 의무를 부과하고 있지는 않고 있다¹⁰⁵⁾.

102) 구체적인 불이익한 처분의 시행방법에는 선박의 감시, 정선, 승선수색 또는 점검 또는 선원과 선박의 억류 등이 있다(Cheng Pang Wang, “A Review of the Environment Regime for Vessel-Source of Oil Pollution Control”, 「Ocean Development and International Law」, Vol. 16, No.4, 1986, p. 311).

103) 항만국통제에 대한 보다 자세한 내용은 강동수, 앞의 책, 9면 이하; 이윤철, 앞의 논문, 107-108면; 최동현, “국제법상 선박기인 해양오염에 대한 기항지국의 규제에 관한 연구, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 1995, 39-40면; Anthony Clarke, “Port State Control and Sub-standard Ships : who is to blame? what is the cure?”, 「Lloyd’s Maritime Commercial and Law Quarterly」 Part 2, 1994. 5, p. 202. 참조.

104) 파리 항만국통제협력체(1982년 설립), 라틴아메리카 항만국통제협력체(Latin America MOU, 1992년 설립), 카라비안 항만국통제협력체(Caribbean MOU, 1996년 설립), 지중해지역 항만국통제협력체(Mediterranean Sea MOU, 1997년 설립), 인도양 항만국통제협력체(1998년 설립), 아부자 항만국통제협력체(Abuja MOU, 1999년 설립), 흑해 항만국통제협력체(Black Sea MOU, 2000년 설립), 리야드 항만국통제협력체(Riyadh MOU, 2004년 설립) 및 아시아·태평양 항만국통제협력체(Tokyo MOU, 1993년 설립).

105) Noting also that Memorandum is not a legally binding document and is not intended to

한편 항만국통제는 지역 국가 간의 협력을 통해 종래의 개별국가에 의한 통제에서 지역적 협력통제로서 전환을 가져왔으며, 해양오염을 방지를 위한 중요한 위치를 점하고 있으며 항만국통제의 실효성은 초기에 예상했던 것보다 더 높다는 평가가 나온다고 하고 있다¹⁰⁶⁾. 이러한 양해각서의 법적 근거는 국제연합에서 제정한 『유엔해양법협약』 제218조와 국제해사기구에서 제정한 국제해사협약들의 관련 조문에서 찾을 수 있다.¹⁰⁷⁾

다만 항만국통제의 시행 초기에는 『유엔해양법협약』을 포함하여 『해상인명안전국제협약』, 『해양오염방지협약』 정도였으나, 현재는 적용해야 하는 협약의 종류가 『유엔해양법협약』, 『해상인명안전국제협약』, 『해양오염방지협약』¹⁰⁸⁾뿐만 아니라 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』, 『만재흡수선국제협약』¹⁰⁹⁾, 『톤수측정국제협약』¹¹⁰⁾ 등까지 법적근거가 확대되었다.¹¹¹⁾

impose any legal obligation on any of the Authorities(Tokyo MOU Secretariat, 『Asia-Pacific Port State Control Manual Vol. 2』, 2011, p. S11-1-2).

106) 정진석, “해양환경보호와 항만국통제”, 『국제법학학회논총』 제48권 제3호, 대한국제법학회, 2003, 206면.

107) 『유엔해양법협약(UNCLOS)』은 제219조에서, 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』은 제1장 19조, 제11-1장 제4조 및 제11-2장 제9조, 제16조, 제17조 및 제21조 및 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약(STCW)』에서는 제10조에서 각각 항만국통제를 규정하고 있다.

108) 『해양오염방지협약(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973, MARPOL)』. 해양에 유출된 기름은 증발·용해되거나 가라앉지를 않으며 박테리아 등에 의한 분해도 어렵기 때문에 지속적인 해수오염을 발생시켜 해양생물의 생태환경을 파괴한다. 또한 바람과 해류에 떠밀려 드넓은 범위로 해안에 피해를 입힐 수 있다. 이에 대하여 연안국은 외국적 선박에 대해서는 국제법상 영해 내에 위치할 경우에만 대상으로 규제를 할 수가 있다. 그러나 자국의 선박만 규제한다면 자국선박의 운항효율이 낮아져 국제적인 해운경쟁에서 불리한 위치에 놓인다. 그러므로 국제적인 통일규칙에 의하여 이를 통제하지 않으면 실효를 거둘 수가 없다(이윤철, 『국제해사협약강의』, 다솜출판사, 2006, 142면). 이에 따라 1954년 영국 런던에서 해양오염방지에 관한 최초의 협약인 『기름에 의한 해양의 오염방지를 위한 국제협약(International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil 1954 : OILPOL)』이 채택되었다. 그러나 기름의 해상송량과 선박을 통하여 운송되는 화학물질은 점점 증가되어, 선박으로부터 발생하는 기름뿐만 아니라, 화학물질, 폐기물까지도 포함하는 모든 형태의 해양오염에 대한 규제의 필요성이 제기되었다. 이에 따라 국제해사기구(IMO)는 1973년 10월에 영국 런던에서 회의를 개최하여 『기름에 의한 해양의 오염방지를 위한 국제협약(OILPOL)』을 강화하여, 선박에 기인한 기름의 규제뿐만 아니라 모든 오염물질까지 규제하는 『해양오염방지협약(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973, MARPOL)』을 탄생시켰다. 협약은 기름에 의한 오염방지, 유해액체물질에 의한 오염방지, 포장형태로 운송되는 유해물질에 의한 오염방지, 하수에 의한 오염방지, 폐기물에 의한 오염방지, 대기오염방지 등으로 주요 내용이 구성되어 있다.

109) 『국제만재흡수선협약(International Convention on Load Lines, 1966 : LL)』. 선박의 화물적재에 대한 제한을 정하기 위하여 선박의 좌·우현에 선을 표시하는데, 이 표시를 만재흡수선이라 한다. 화물을 적재 시 이 선을 초과하여 적재를 금하고 있다. 이 협약은 만재흡수선을 결정하기 위한 규칙, 계절별 항해구역 및 만재흡수선에 관한 증서의 양식으로 주요 내용이 구성되어 있으며, 1966년 4월 5일에 채택되어 1968년 7월 21일부터 시행되었다.

110) 『톤수측정국제협약(International Convention on Tonnage Measurement of Ships, 1969 :

이는 사회의 전반적인 발전과 병행하여 조선·해운 산업 부문에서의 급격한 기술 발전과 대형해양사고의 예방을 위하여 지속적으로 적용해야 하는 협약의 범위가 확대된 결과이다.¹¹²⁾

(2) 회원국감사 제도

가. 회원국감사 제도의 의의

회원국감사 제도(Member States Audit Scheme : MAS)는 기준미달선을 감소시키기 위한 도구로서 회원국들에게 국제해사기구의 기술적인 조치들을 어떻게 효과적으로 관리하고 이행하는지를 종합적이고 객관적으로 평가하기 위한 제도이다.

국제해사기구는 해상의 안전 및 선박기인의 해양오염의 방지와 통제에 관련된 각종 협약과 관련지침 등을 개정 및 제정하여 오고 있다. 그럼에도 불구하고 최근까지도 인명 및 해양환경과 관련된 대형 선박사고가 끊이지 않고 있는 현상에 대하여 국제사회는 국제해사기구에서 제정한 각종 협약의 유효성에 의문을 제기하여 왔다.¹¹³⁾ 그리하여 국제해사기구 및 선진회원국들은 이러한 현상이 지속적으로 발생하는 것은 각종 협약의 당사국 특히, 선박의 선적국인 기국들이 국제협약 이행능력 및 의지의 부족으로 협약의 이행 실효성이 확보되지 않는 것이 그 주요 원인¹¹⁴⁾이라고 판단하였다.

TM)』. 선박크기의 기준이 되는 톤수는 각종 과세의 기준이 되고 또한 용선료의 산정 등에 사용된다. 하지만 나라마다 톤수의 산출하는 방식이 서로 달라 산출된 톤수가 선박의 크기나 수익의 능력을 명확히 나타내지 못하여 국제적으로 통일된 톤수의 측정기준이 필요하게 되어 1969년 6월 23일 채택되어 1982년 7월 18일부터 시행되었다.

111) 국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A.742(18)(Procedure for the Control of Operational Requirements related to the Safety of Ships and Pollution Prevention)에서는 항만국통제 적용하는 국제해사협약의 종류를 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』, 『해양오염방지협약(MARPOL)』만 열거하고 있으나, 국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A.1052(27)(Procedures for Port State Control-§1.2)에서는 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』, 『해양오염방지협약(MARPOL)』뿐만 아니라 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약(STCW)』, 『만재·홀수선국제협약(LL)』, 『톤수측정협약(TM)』 등까지도 포함시키고 있다.

112) 이윤철, 『국제해사협약 이론과 실무』, 53면.

113) 전상엽·김영모, “국제해사기구(IMO) 회원국 감사제도(MAS) 시행에 따른 비용편익분석”, 『해양환경안전학회지』, 제12권 제3호, 해양환경안전학회, 2006, 201면.

114) 해양수산부 『국제해사기구(IMO) 회원국 감사관 양성한다(보도자료)』, 2016.

즉 기국은 국제적인 기준보다도 더욱 강화된 국내규정을 제정하여 자국의 선박에 적용할 수 있는 등¹¹⁵⁾ 어떤 면에서는 연안국이나¹¹⁶⁾ 항만국보다¹¹⁷⁾ 기국이¹¹⁸⁾ 더 큰 역할을 할 수 있다고 국제해사기구는 보고 있는 것이다.¹¹⁹⁾ 이와 같은 국제해사기구 및 회원국의 인식에 따라 선진 회원국들을 중심으로 기국의 협시행능력에 대한 감사 제도를 도입하자는 제안이 나오게 되었다.

그 결과 국제해사기구는 해사안전 및 환경보호와 관련된 국제협약의 효율적인 이행 및 국제안전기준의 통일적 적용을 위해 국제민간항공기구(International Civilian Aviation Organization : ICAO)의 「종합안전감독감사프로그램(Universal Safety Oversight Audit Programme : UASOP)」¹²⁰⁾를 참조하여 2006년 1월 1일부터 자발적으로 시행하여¹²¹⁾ 오다가 2016년 1월 1일부터 강제규정으로 전환되었다.¹²²⁾

115) Erick Frank & Laura Boone, "New Developments in the Arctic: Protecting the Marine Environment from Increased Shipping", 「The Law of the Sea Convention: US Accession and Globalization」, Center for Oceans Law and Policy, 2012, p. 180.

116) 어떤 선박이 외국과의 무역을 위해서는 자국의 해양 구역을 벗어나서 외국의 해양 구역을 통항해야 한다. 이 경우 통항하는 당해 외국을 연안국이라 정의할 수 있다(A coastal State may be defined as the State within one of whose maritime zones a particular ship is at any given)(D. Fitzpatrick & M.Anderson, 『Seafarer's Rights』, Oxford University Press, 2005, p. 160.).

117) 어떤 선박이 외국과의 무역을 위해 외국의 항만에 입항하였을 때 당해 항만의 국가를 항만국이라 정의할 수 있다(A port State is the State within one of whose ports a particular ship is at any given time(D. Fitzpatrick & M.Anderson, *Ibid.* p. 154).).

118) 선박은 반드시 어떤 나라에 소속되고 그것은 그 소속국의 국기에 의하여 상징됨으로 선박의 국적은 보통 그 국기에 의하여 판단된다는 점에서 기국이라고 한다(최공웅, 『국제소송』, 육법사, 1984, 536면).

119) 기국정부가 선박에 대한 통제권을 행사하고 해양 안전, 보안 및 해양 환경 보호와 관련하여 관련 국제 규칙과 규정을 준수할 수 있는 적절하고 효과적인 시스템을 갖추어야 할 일차적 책임이 있다는 점을 상기한다(국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A.973(24)(Code for the Implementation of Mandatory IMO Instruments)).

120) 국제민간항공기구(ICAO)는 2004년 민간항공협약의 부속서 1(종사자 자격관리), 6(항공기 운항), 8(항공기 감항성)뿐만 아니라 부속서 9(출입국 간소화) 17(항공보안)을 제외한 전 부속서로 감사대상을 확대하는 종합적 접근 방식인 종합안전감독감사 제도를 도입하였다(김태한, "공항안전관리제도에 관한 법적 연구", 중앙대학교 대학원 박사학위논문, 2011, 94면).

121) 이 제도는 회원국의 요청에 따라 실시하는 자발적인 감사(Voluntary IMO Member State Audit Scheme)로 2006년 1월 1일부터 시작한 후 2006년부터 2015년까지 75개 회원국이 자발적으로 감사를 받았다. 그러다가 해사안전위원회 제91차 회의와 해양환경보호위원회 제64차 회의를 통해 2016년 1월 1일부터 자발적인 감사 제도가 강제적인 회원국감사 제도로 변경되었다.

122) 국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A.1068(28)(Transition from the Voluntary IMO Member State Audit Scheme to the IMO Member State Audit Scheme). 국제해사기구는 이와 같은 회원국감사 시 각 회원국이 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』, 『해양오염방지협약(MARPOL)』뿐만 아니라 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약(STCW)』, 『만제홀수선국제협약(LL)』, 『톤수측정협약(TM)』 및 선박이 항행 시에 준수해야 할 각종 신호·등대표 및 항로의 안전운행 방법 등을 기술한 『국제해상충돌방지규칙(International Regulations

국제해사기구는 이와 같은 국제협약의 이행을 위한 국내법령체계·업무절차 수립 여부, 국제협약상 정부책임 이행을 위한 조직 및 전문인력 확보 여부 및 정부 권한의 민간 대행에 대한 지도·감독 실태 적절성 여부에 대하여 강제적인 회원국 감사를 시행한다. 국제해사기구는 회원국감사 제도를 채택함으로써 안전과 보안 그리고 깨끗한 바다에서 효율적인 선박운항을 위해 범세계적인 기준을 달성하기 위한 새로운 시대를 연 것으로 평가하고 있다.¹²³⁾

한편 우리나라는 강제화된 회원국감사 제도의 감사에서 미흡 판정을 받을 경우에는 선박용선 기피, 보험료 상승 및 안전검사 강화 등의 불이익을 피하기 위해 2016년 및 2018년 두 번에 걸쳐 감사관 양성교육¹²⁴⁾을 시행하여 감사 제도에 대응하고 있다.¹²⁵⁾

나. 감사 제도의 절차 및 구조

감사 제도의 수검 절차는 감사를 위한 절차인 『회원국감사 제도 구조 및 절차(Framework and Procedures for the IMO Member State Audit Scheme)』¹²⁶⁾의 문서에서 자세히 설명하고 있다. 이 문서의 부속서 II의 제4.1조에 따르면, 전체 국제해사기 회원국 감사는 7년 내에 이루어지도록 하고 있다. 이에 따라 174개 회원국¹²⁷⁾을 기준으로 각 회원국 모두에 대해서 감사를 종료하기 위해서는

for Preventing Collisions at Sea, 1972』의 준수여부를 확인하도록 하고 있다.

123) 국제해사기구(IMO)는 2006년 감사 개시 이후 다수의 회원국이 감사를 자원했고, 감사와 관련하여 발행된 감사 보고서와 해당 국가들로부터 받은 피드백이 협약의 효과적인 이행을 향상시키는 긍정적인 발전을 가져왔다고 인정하고 있다(국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A.1067(28)(Framework and Procedure for the IMO Member State Audit Scheme) 전문.

124) 현대해양, “해양수산연수원, 국제해사기구 회원국 감사관 양성”, 2018년 10월 30일 인터넷 보도자료(<http://www.hdhy.co.kr/news/articleView.html?idxno=8134>)(최종검색일 : 2019.3.31.).

125) 우리나라의 자발적인 회원국감사는 2007년 4월 9일부터 16일 동안 3명의 감사관이 시행한 바 있으며, 강제적인 회원국감사는 2020년에 실시된다. 이에 따라 정부는 한국해양수산연수원을 감사관양성을 위한 공식교육기관으로 지정하였으며, 이 기관은 1차(2016. 6. 20 - 24) 및 2차(2018. 10. 29 - 11. 2)에 걸쳐 감사관 양성을 위한 교육을 시행한 바 있다.

126) 국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A. 1067(28)는 전문 및 부속서인 「Framework and Procedure for the IMO Member State Audit Scheme」로 구성되어 있으며, 부속서는 다시 Part I(Framework for the IMO Member State Audit Scheme) 및 Part II(Procedures for the IMO Member State Audit Scheme)로 나뉘어 있다.

127) 국제해사기구(IMO)의 회원국은 174개의 정회원국과 3개(Faroes, Hong Kong, Macao)의 준회원국이 있다. (<http://www.imo.org/en/About/Membership/Pages/MemberStates.aspx>)(검색일 : 2019. 3. 31.)

매년 평균 25개국에 대한 감사가 실시되어야 한다. 감사는 전술한 자발적 제도에 따라 감사를 완료하지 않은 회원국의 이름을 무작위로 추첨하여 결정을 하는데, 감사일정이 정해지면 사무총장은 가능한 한 빨리, 그러나 18개월 이상 전에 각 회원국에 감사 예정일을 통보한다.

감사일정을 통보받은 회원국은 이의 일정에 따라야 하나, 비상 상황으로 인해 예정된 일정에 감사를 진행하지 못할 경우에는 예정된 감사를 연기해 달라는 요청을 해야 한다. 그러나 이런 경우에도 예정된 감사 기일의 최소 6개월 전에 서면으로 제출해야 할 뿐만 아니라 국제해사기구에서 동의해야 연기가 가능하다.¹²⁸⁾

감사를 원활히 진행하기 위하여 회원국감사 수검을 받는 회원국의 감사담당부처는 담당부처의 관할권·조직·권한, 국제해사기구의 협약 관련 규정·법령의 공포 관계, 법률의 집행 방식, 통제·조사·점검·심사의 확인·승인 및 증서의 기능, 적절한 선급법인 및 감사원들의 선택·인식·허가·권한 및 감독, 국제해사기구에 보고가 필요한 사항들에 대한 조사, 국제해사기구 및 다른 행정부로의 보고 등에 대한 서류를 준비하여 제공할 수 있는 부처가 되도록 하고 있다.¹²⁹⁾

이 담당부처는 국제해사기구에 송부한 사전 수검 질문서를 작성하여 회신하여야 하고, 피감사 수행팀의 선정과 관련하여 감사관이 회원국의 언어를 사용할 수 없을 경우 통역요원의 배치를 고려해야 한다.¹³⁰⁾ 또한 국제해사기구 사무총장과 회원국은 수검 보고서의 공개 범위를 포함하여 협력문서에 서명한 후 이 문서에 언급되어 있는 절차대로 감사가 수행됨을 상호합의하여야 한다. 그리고 심사계획을 감사팀과 협의하여 시작회의를 개최한다.

이후 회원국감사 수검을 시행하여 임시검사 보고서 및 감사요약 초안을 바탕으로 완료보고회를 개최한다.¹³¹⁾ 그리고 중간보고서 및 피사 회원국의 의견을 담은 감사요약보고서의 초안을 작성 및 검토한다.¹³²⁾ 피감사 회원국은 지적사항에

128) 국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A. 1067(28), Annex Part II, Art. 4.1(Audit cycle and schedule).

129) 국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A. 1067(28), Annex Part I, Art. 7.4(Areas to be covered by the audit)-2.

130) 국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A. 1067(28), Annex Part II, Art. 4.5(Selection of an audit team).

131) 국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A. 1067(28), Annex Part II, Art. 6.5(Audit closing meeting).

대해 적절한 개선계획을 작성하여 국제해사기구와 감사팀에게 송부한다. 최종적으로 합의된 보고서에 회원국은 개선계획의 진행에 대해서 의견을 제시한 이후 수검에 대한 회원국의 피드백을 국제해사기구 송부한다.¹³²⁾

또한 국제해사기구는 조약법 및 국제해사기구협약의 일반규정에 따라 회원국은 해양환경보호를 보장하기 위해 이러한 감사의 준비, 감사결과에 대한 후속조치에 필요한 모든 조치를 취할 책임이 있다고 천명하고 있다.¹³⁴⁾

2. 해사안전에 관한 주요 국제해사협약

해상안전에 관련된 국제적인 해사협약은 크게 국제연합에서 제정된 『유엔해양법협약』과 국제해사기구에서 제정한 국제해사협약이 있다. 국제해사기구는 해상안전과 선박으로부터의 오염방지를 위하여 이 기구가 제정하여 관리하는 국제협약을 『해상인명안전국제협약』, 『해양오염방지협약』, 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』의 3대 키(Key) 협약과 해상안전·보안·항만관련 기타협약,¹³⁵⁾ 해상오염방기관련 기타협약,¹³⁶⁾ 책임·보상관련 협약,¹³⁷⁾ 기타주제협약¹³⁸⁾ 및 국제해사기구 설립협약 등 6개 분야로 분류하고 있다.¹³⁹⁾ 이 논문의 목

132) 이와 같은 중간보고서는 회원국에 제출된 감사 결과 및 관찰에 대한 공식 보고서로서, 회원국의 시정조치 계획은 감사 중간보고서의 결과에 기초해야 한다. 감사 중간보고서는 감사 최종보고서 작성에 대한 근거를 형성하며, 완료되면 감사최종보고서로 대체된다. 뿐만 아니라 7.2.2. 감사 중간보고서는 기밀로 하고 감사한 구성원 국가, 사무총장 및 감사팀에게만 제공되어야 한다. (국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A. 1067(28), Annex Part II, Art. 7.2(Audit interim report).

133) 국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A. 1067(28), Annex Part II, Art. 7.4(Audit Final report).

134) 국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A. 1067(28), Annex Part I, Art. 7.1(General).

135) 해상안전·보안·항만관련 기타협약에는 『국제 해상교통의 촉진에 관한 협약(Convention on Facilitation of International Maritime Traffic, 1965 : FAL)』을 포함한 10개의 협약이 있다.

136) 해상오염방기관련 기타협약에는 『선박의 평형수 관련 협약(International Convention for the Control and management of Ship's Ballast Water and Sediments : MSBWS)』을 포함한 7개의 협약이 있다.

137) 책임·보상관련 협약으로는 『해상클레임책임제한 협약(Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims : LLMC)』을 포함한 8개의 협약을 일컫는다.

138) 기타 주제 협약에는 『국제구난 협약(International Convention on Salvage : SALVAGE)』을 포함한 2개의 협약이 있다.

139) 국제해사기구(IMO)가 제정 관리하는 이러한 국제협약의 분류와 관련된 상세사항은 국제해사기구 웹사이트 :

<http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/Default.aspx> (검색일 : 2018.11.10.) : 정영석, 『해사법의 이해』, 다솜출판사, 2018, 31-36면.

적이 해상안전감독관 관련 법제의 개선방안을 찾고자 하는 것이므로, 여기에서는 선박 및 인명의 안전과 관련된 국제협약들 중 제3장에서 다루는 우리나라와 주요 해운국인 미국 및 영국의 항만국통제 및 이를 수행하는 항만국통제관과의 관련성을 중심으로 『유엔해양법협약』과 국제해사기구의 키(Key) 협약인 『해상인명안전국제협약』, 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』을 중심으로 살펴보기로 한다.

1) 유엔해양법협약

(1) 협약의 태동과 의의

해양법(Law of the Sea)은 바다와 관련된 국제법으로서 각종 해양수역의 법적 지위를 확정하고 국제공동체 구성원들이 질서 있게 합리적으로 이용하도록 하며, 그 이용 상의 국제분쟁을 평화적으로 예방 또는 해결하도록 규율하는 법규칙을 말한다.¹⁴⁰⁾ 즉 해양법은 인간의 해양 이용을 중심으로 하는 국제관계를 규율하는 국제법의 한 영역으로서 인간의 해양활동 역사와 더불어 생성·발전되어 왔기 때문에 국제법의 발전을 주도하였을 뿐만 아니라, 국제법의 가장 중심적인 위치를 점하고 있다.¹⁴¹⁾

국제법은 관습법으로서 성문법으로 발전하여 왔는데, 해양법 분야도 예외는 아니다. 『해양법』은 오랫동안 관습법의 형식으로 존립하여 오다가 19세기 중엽부터 국제사회의 변화와 과학의 발전에 따라서 다른 국제법 분야와 마찬가지로 해양법에 관해서도 조약활동이 점차 활발하게 일어났다. 이러한 경향은 다수 국가 간의 조약을 출현시키고 일반적인 국제조직의 발발에 따라서 해양법은 점차로 성문화되어 왔다. 해양법이라는 용어는 제3차 국제연합 해양법회의를 통하여 알려졌다.

국제연합은 1958년에 제네바에서 해양법회의를 개최하고, 이른바 ‘제네바 4협

140) 김현수, 『국제해양법』, 연경문화사, 2007, 25면.

141) David Anderson, "Modern Law of The Sea(selected essay)", 「Ocean Development」 Vol. 59, Martinus Nijhoff Publishers(Lieden:Boston), 2008, p. 57.

약¹⁴²⁾을 채택하였다. 이어 1960년에 제2차 해양법회의를 개최하였으나 아무런 결론을 내지 못하다가, 국제사회에서 배타적·경쟁적인 해양민족주의가 대두되면서 1973년에 개최된 제3차 해양법회의를 통하여 『1982년 유엔해양법협약』을 채택하였다. 이후 이 협약은 1982년 130개국의 승인(반대 4개국, 기권 17개국)을 거쳐 1994년 11월 16일에 발효되었다. 해양법은 이와 유사한 개념인 해사법과는 구분되는바, 해사법은 해상에서 선박의 의해 전개되는 해사활동에 관한 규범으로서 이는 국내법에 속한다.

(2) 협약의 주요 내용

해양법협약은 해양과 해양자원의 사용 및 통제에 관한 국가 간의 관계를 규율하는 규범이라고 정의할 수 있는데,¹⁴³⁾ 이와 같은 성격을 지닌 『유엔해양법협약』은 17개 장(Part) 320개의 조문¹⁴⁴⁾과 9개의 부속서(Annex)¹⁴⁵⁾로 구성되어 있

142) '제네바4협약'은 국제연합의 국제법위원회(International Law Committee)가 주도하였는데, 4협약이라 함은 ① 『영해 및 접속수역에 관한 협약(Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)』, ② 『공해에 관한 협약(Convention on the High Seas)』, ③ 『대륙붕에 관한 협약(Convention on the Continental Shelf)』, ④ 『어업 및 공해생물자원의 보존에 관한 협약(Convention on the Fishing and Conservation of Living Resources of the High Seas)』을 일컫는다.(<http://legal.un.org/avl/ha/gclos/gclos.html> : 검색일 : 2018. 11. 10.).

143) 송상현·김현, 『해상법원론』, 박영사, 2015. 21면.

144) 제1장 총칙(Introduction, 제1조), 제2장 영해 및 접속수역(Territorial sea and contiguous zone, 제2조-제33조), 제3장 국제항행에 이용되는 해협(Straits used for international navigation, 제34조-제45조), 제4장 군도국가(Archipelagic states, 제46조-제54조), 제5장 배타적 경제수역(Exclusive economic zone, 제55조-제75조), 제6장 대륙붕(Continental shelf, 제76조-제85조), 제7장 공해(High seas, 제86조-제120조), 제8장 도서제도(Regime of islands, 제121조), 제9장 폐쇄해 또는 반폐쇄해(Enclosed or semi-enclosed seas, 제122조-제123조), 제10장 내륙국의 해양출입권과 통과와 자유(Right of access of land-locked states to and from the sea and freedom of transit, 제124조-제132조), 제11장 심해저(Areas, 제133조-제191조), 제12장 해양환경의 보호 및 보존(Protection and preservation of the marine environment, 제192조-제237조), 제13장 해양과학조사(Marine scientific research, 제238조-제265조), 제14장 해양기술의 개발 및 이전(Development and transfer of marine technology, 제266조-제278조), 제15장 분쟁의 해결(Settlement of disputes, 제279조-제299조), 제16장 일반규정(General provisions, 제300조-제304조), 제17장 최종규정(Final provisions, 제305조-제320조)으로 구성된다. 이 중 항만국통제와 관련된 내용은 제12장의 제211조 선박에 의한 오염(Pollution from vessels), 제218조 기항국에 대한 법령집행(Enforcement by port states), 제219조 오염방지를 위한 선박의 내항성에 관한 조치(Measures relating to seaworthiness of vessels to avoid pollution), 제220조 연안국에 의한 법령집행(Enforcement by coastal states) 등이다.

145) 부속서는 고도회유성어종(Highly migratory species, 제1부속서), 대륙붕한계위원회(Commission on the limits of the continental shelf, 제2부속서), 개괄탐사, 탐사 및 개발의 기본조건(Basic conditions of prospecting, exploration and exploitation, 제3부속서), 심해저 개발청 규정(Statute of the enterprise, 제4부속서), 조정(Conciliation, 제5부속서), 국제해양법재판소 규정(Statute of the international tribunal for the law of the sea, 제6부속서), 중재(Arbitration,

다. 이하에서는 이 논문의 주된 내용이 해사안전에 관련된 것임을 고려하여 『유엔해양법협약』의 내용 중 일반사항과 해양오염방지 및 선박의 안전운항과 관련한 규정을 살펴본다.

가. 일반사항

『유엔해양법협약』 제1장은 적용대상, 제16장 및 제17장은 이 협약의 운용을 위한 일반규정 및 최종규정을 기술하고 있다. 이 협약이 적용되는 대상은 본 협약에 기속하기로 동의한 당사국에 적용된다.¹⁴⁶⁾ 이 당사국의 범위는 조약체결에 관한 권능을 가진 자치연합국 및 국제조직도 포함된다(305조).¹⁴⁷⁾ 또한 당사국은 본 협약에 따른 의무를 성실하게 이행하여야 한다(300조).

채택된 협약의 개정은 개정안 자체에서 달리 정해지지 않는 한, 당사국에 의한 서명채택일 기준으로부터 12개월 동안 미국 뉴욕의 국제연합 본부에서 개방되며, 당사국의 3분의 2 또는 60개국 중 더 많은 것에 의한 비준서 또는 가입서의 기탁 후 30일째 되는 날에 효력을 발생한다(제315조). 이 협약은 부속서의 성격을 또한 다음과 같이 규정함으로써 부속서의 지위를 확보하고 있다. 즉 부속서는 본 협약과 불가분의 일체를 구성하며, 달리 명시적으로 규정되지 않는 한 협약 또는 협약의 규정에 대한 언급은 관련된 부속서에 대한 언급을 같이 포함하도록 규정하고 있다(제318조).

나. 선박의 안전운항과 해양오염방지 관련 사항

『유엔해양법협약』 제7장은 공해상의 자유를 규정하고 있다. 공해는 연안국이 나 내륙국을 막론하고 모든 국가에 개방된다(제87조). 따라서 모든 국가는 공해

제7부속서), 특별중재(Special arbitration, 제8부속서), 국제조직의 참여(Participation by international organization, 제9부속서) 등을 다루고 있다.

146) 『유엔해양법협약(UNCLOS)』 §1(Use of terms and scope)-(2). 『비엔나협약』 Art. 34는 아직 비협약당사국에 대해서는 엄격한 법률의 문제로서 완전한 구속력을 가지고 있지 못한다고 하고 있다(David Anderson, *Supra*, p. 56).

147) 『유엔해양법협약(UNCLOS)』은 §305(Signature)-2에서 'This convention shall be open for signature .. (a) all states ...(f) international organization...'라고 하여 국제적인 조직도 조약체결의 주체로 인정하고 있다.

상에서 자국의 국기를 게양한 선박을 향해하게 될 권리를 가진다(제90조). 반면에 모든 국가는 선박에 대한 자국의 국적 및 자국영해 내에 있어서 선박의 등록 및 자국의 국기를 게양할 권리에 관한 조건을 또한 규정하여야 한다. 이러한 국기를 게양할 권리를 가진 국가를 기국(제91조)¹⁴⁸⁾ 또는 선적국이라 한다.

『유엔해양법협약』은 선박에 대하여 항만국, 연안국, 기국으로 법령집행 권한을 분리하여 규정하고 있다. 기국은 자국의 선박안전관리에 관한 책임이 있다. 즉 해상에서의 안전을 확보하기 위하여 모든 자국의 선박이 구조 및 설비 등의 안전을 확보하도록 하는 의무를 기국에게 부과하고 있다. 이에 따라 해당 기국은 자국의 선박이 적정한 주기로 검사를 받도록 하여야 할 뿐만 아니라 자격을 가진 선원으로 하여금 선박의 항해, 통신 등의 설비를 운용할 수 있도록 하기 위한 모든 필요한 조치를 취하여야 한다(제94조). 또한 기국은 해양환경오염의 방지를 위하여 자국에 등록된 선박들이 선박으로부터의 오염을 방지하기 위한 선박의 설계, 구조, 정비, 인원의 배치가 관련된 국제규칙 및 기준에 미달될 경우, 항해를 금지하도록 하는 적절한 조치를 취하도록 하는 의무도 포함되어 있다(제217조).¹⁴⁹⁾

한편 오염행위를 비롯한 선박의 여러 해상활동에 대한 통제의 주도권은 전통적으로 기국에게 주어졌다. 하지만 전 세계의 중요한 항로는 연안국의 영해나 배타적 경제수역 등 연안국 관할 하의 해양에 위치해 있다. 따라서 선박기인오염에 대한 전통적인 기국 관할권 이외에도 연안국 관할권 역시 해양환경보호를 위해서 중요하다.

선박기인오염은 여러 해양오염원 중에서도 가장먼저 국제공동체의 관심을 끌었다. 즉 전 세계적인 규제체계가 아직까지 성립되지 않은 육상기인 오염과는 달리 선박기인오염에 대한 국제적인 규제체계의 노력은 지속적으로 이루어져 왔다.¹⁵⁰⁾ 이에 따라 『유엔해양법협약』은 어느 선박이 일국의 항구 또는 배타적

148) 『유엔해양법협약(UNCLOS)』 §91(Nationality of ships). Every State shall issue to ships to which it has granted the right to fly its flag documents to that effect. 선박은 반드시 어떤 나라에 소속되고 그것은 그 소속국의 국기에 의하여 상징된다.

149) 선박의 출항 전 금지에 대한 의무가 기국에게도 있음을 천명하고 있다(『유엔해양법협약(UNCLOS)』, §217(Enforcement by flag States) -2. States shall, in particular, take appropriate measures in order to ensure that vessels flying their flag or of their registry are prohibited from sailing...:).

150) D. Campbell, "Marine Pollution", 「Major Issue of the Law of the Sea」, University of

경제수역을 통항 중 선박에 의한 해양오염을 방지·경감·통제하기 위하여 본 협약 또는 적용 가능한 국제기준이나 규정에 따라 채택된 국내법규를 위반하였다고 믿을 만한 명백한 근거가 있는 경우, 위반과 관련된 선박의 물리적 검사에 착수할 수 있고, 증거가 허용하는 경우 선박의 억류를 포함한 소송절차를 제기할 수 있는 권한을 연안국에게 부여하고 있다(제219조).

한편 외국 선박이 연안국의 항구나 정박시설에 들어온 경우에 연안국은 항만국의 자격으로서 전환되는데, 『유엔해양법협약』은 어느 선박이 자국항구 내에 자의로 들어온 경우, 당해 항만국으로 하여금 해양오염의 방지 및 선박의 안전을 위한 조사를 행할 수 있도록 권한을 부여하였다. 이에 따라 항만국은 해당 선박의 조사를 실시하고 증거가 허용하는 경우 기준에 위반한 이 선박의 오염배출에 관하여 소송을 제기할 수 있도록 항만국에게 그 권한을 부여하고 있다(제218조).

뿐만 아니라 자국항구에 입항하는 타기국의 선박이 오염방지를 위한 선박의 설계, 구조, 장비 등의 감항성이 적용 가능한 국제규칙이나 기준을 위반하여 해양환경에 대한 손해를 위협하고 있다고 확인한 항만국은 항해를 방지하기 위한 행정조치를 취하도록 하는 의무를 항만국에 부과하고 있다. 아울러 이러한 항만국은 이 선박이 가장 가까운 적절한 수리장소까지만 운항하도록 허가할 수 있다.¹⁵¹⁾

이와 같은 항만국통제는 이 협약의 연안국 관할권과도 밀접한 관련이 있을¹⁵²⁾ 뿐만 아니라 자국의 영해 및 배타적 경제수역 밖에서 외국선박에 의한 오염행위에 대하여 조사하고 소송을 제기할 수 있게 되어 선박의 사고 예방과 해양환경 보호에 크게 기여할 것으로 기대되고 있다.¹⁵³⁾

2) 해상인명안전국제협약

New Hampshire, 1976, pp. 108-111: 정진석, 선박기인오염에 대한 연안국의 관할권”, 『환경법연구』 제27권 제2호, 2005, 291-292면 재인용.

151) 또한 수리가 완료되어 시정조치가 완료되면 즉시 정상적인 항해를 허가하여야 한다(방호삼, “항만국관할권과 유엔해양법협약 제218조”, 『한국해사법학회 2009년 추계학술대회 논문집』, 한국해사법학회, 2009, 24면).

152) Centre for Oceans Law and Policy, 『A commentary on United Nations Convention on the Law of the Sea 1982』, Brill Academic Publishers(United Kingdom), 1991, pp. 272-274.

153) P.R. Churchill & A.V. Lowe, 『The Law of the Sea(3rd Ed)』, Manchester University Press, 1999, pp. 344-350: 이상일, “항만국통제 지역협력체제의 조약화 방안에 관한 연구”, 한국해양대학교 박사학위논문, 2011, 24면 재인용.

(1) 협약의 채택 배경

19세기 말에서 20세기 초반에 이르는 기간은 여객에 대한 해상운송이 절정을 이루는 때였다. 아직 여객용 항공기가 나타나지 않았던 시기이므로 선박으로 수많은 이민자들이 유럽으로부터 미주 및 기타 지역으로 이주하였으며, 여객선 운항의 횟수도 현재보다 훨씬 더 빈번하였으며 이로 인한 해양사고도 빈번하게 발생하였다. 동 기간 중 영국 국적의 여객선사고에 의해 발생한 인명손실만 하더라도 연간 700-800명에 이르렀으며 급기야 1912년 4월에는 영국 국적의 호화여객선 “타이타닉(Titanic)”호가 처녀항해 중에 북대서양에서 대형의 빙산과 충돌하여 1,530여명의 여객과 승무원이 사망한 참사가 발생하였다.

본 사고를 조사하는 과정에서 해상의 안전 확보에 관한 다양한 문제점이 노출되었고 이 사고를 계기로 1914년 영국의 런던에서 국제회의가 개최되어 역사상 최초로 『1914 해상인명안전국제협약』이 채택되었다. 이 『1914년 해상인명안전국제협약』은 모든 상선의 항해안전문제, 여객선의 수밀구획 및 방화격벽, 구명·소화설비에 관한 사항 등을 규정하고 있으며, 특히 타이타닉호 침몰 당시 인근을 향해 중이던 다른 선박에 조난신호를 보냈으나 상호 간 의사소통이 되지 않아 인명구조가 지연되었던 점을 감안하여 무선설비의 비치의무를 규정하였다. 이후 수차례에 걸쳐 개정 협약이 채택되었으며 현재는 1974년에 채택되어 1980년 5월 25일 발표된 『1974 해상인명안전국제협약』을 사용하고 있다.¹⁵⁴⁾

(2) 협약의 주요내용

154) 이 협약은 1914년 제정 이후, 1929년 영국 런던에서 개최된 국제회의에서 두 번째 개정을 하였다. 18개국이 참가한 회의에서는 1914년의 규정을 일부 개정한 것에 불과했다. 예컨대 해상충돌방지에 관한 규칙의 부속서가 신설되었다. 1929년 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』이 그동안 선박기술발전과 더불어 시대적 변화에 뒤떨어져 있었기 때문에 1948년 영국은 세 번째로 국제회의를 소집하여 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』을 개정하였다. 1948년의 개정협약도 이전의 협약과 큰 차이를 보이지는 않으나, 적용되는 선박의 종류를 보다 확대하고 500톤 이상의 화물선에 대하여 화물안전설비증서(Certificate of Safety Equipment)를 비치토록 한 것이 큰 특징이다. 『1974년 해상인명안전국제협약(SOLAS)』은 1974년 10월에 영국 런던에서 개최된 「해상에서의 인명안전에 관한 국제회의(The International Conference on the Safety of Life at Sea)」에서 채택되었다. 오늘날에 와서 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』이라고 통칭하는 것은 이 『1974 해상인명안전국제협약』을 일컫는다.

『해상인명안전국제협약』은 일반적으로 상선의 안전에 관한 모든 국제조약 중 가장 중요한 것으로 간주된다.¹⁵⁵⁾ 이 협약은 선박의 복원성, 방화구조, 구명설비,¹⁵⁶⁾ 항해의 안전, 화물의 운송, 선박의 안전 운항을 위한 관리, 해상보안 강화를 위한 특별조치 등 선박의 안전을 증진시키기 위한 다양한 내용을 포함하고 있다. 이 협약은 협약 본문¹⁵⁷⁾ 및 14장의 부속서(Annex)¹⁵⁸⁾로 이루어져 있다.

이 협약의 부속서는 정부로부터 정당한 권리를 부여받은 항만국통제관(Port State Control Officer : PSCO)은 외국선박이 유효한 증서를 가지고 있는지 확인할 권한을 가진다고 하고 있다(제1장 제19규칙-a, b). 즉 항만국통제관은 증서의 유효성을 확인할 수 있으며, 증서가 유효하다면 그 증서들은 결함이 없는 정상적인 증서로 인정된다. 그러나 설비 또는 선박의 상태가 이러한 증서의 기재사항과 일치하지 않거나 부적합하다고 믿을만한 명백한 근거가 있는 때에는 증서의 유효성을 인정하지 않을 수 있다.

만약 증서의 유효기간이 만료되거나 그 효력이 정지된 경우에는 항만국통제관

155) Louis B. Sohn & John E. Noyes, 『Cases and Materials on the Law of the Sea』, Transnational Publishers(Andersley), 2014, p. 150.

156) 최근 국제해사기구(IMO)는 비상시에 해상에서 인명안전을 강화하기 위해 자동복원구명뗏목 등의 비치요건, 구명조끼 비치수량 등의 여객선의 구명설비 요건을 강화하였다. 우리나라에서도 이에 발맞추어 여객선의 안전기준을 강화하고 있다. 예컨대 여객선에 비치하는 구명조끼의 비치수량을 여객실 외부구역에 승선인원수의 10%를 추가로 비치하도록 하였다(선박구명설비기준(해양수산부고시 제2016-033호) 제80조).

157) 이 협약의 본문은 부속서의 실시와 이에 필요한 국내법령의 정비 등 당사국의 일반적인 의무사항, 적용대상, 불가항력적인 경우의 상황, 비상시 인원수송을 할 경우 협약적용의 일시 적용제한, 1960년 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』의 폐지, 협약의 개정방법, 협약의 서명, 비준, 수락 및 가입의 절차가 포함되어 있다. 또한 이 협약비준서는 국제해사기구(IMO) 사무총장에게 기탁하도록 하였으며, 협약문은 정본인 중국어, 영어, 프랑스어, 러시아어, 아랍어 및 스페인어로 작성되며 이탈리아어에 의한 번역문이 작성되도록 하였다.

158) 부속서는 일반규정(General provisions, 1장), 건조·구조·구획 및 복원성, 기관 및 전기설비(Construction-Structure, subdivision and stability, machinery and electrical installation, 제2-1장), 구조·방화, 화재탐지 및 소화(Construction-Fire protection, fire detection and fire extinction, 제2-2장), 구명설비 및 장치(Life-saving appliances and arrangements, 제3장), 무선통신(Radiocommunications, 제4장), 항해의 안전(Safety of navigation, 제5장), 화물의 운송(Carriage of cargoes, 제6장), 위험물의 운송(Carriage of dangerous goods, 제7장), 원자력선(Nuclear ships, 제8장), 선박의 안전운항을 위한 관리(Management for safe operation of ships, 제9장), 고속정의 안전장치(Safety measures for high-speed craft, 제10장), 해상안전강화를 위한 특별조치(Special measures to enhance maritime safety, 제11-1장), 해상보안강화를 위한 특별조치(Special measures to enhance maritime security 제11-2장), 벌크캐리어에 대한 추가안전조치(Additional safety measures for bulk carriers, 제12장), 준수에 대한 검증(Verification of compliance, 제13장) 및 극지해역을 운항하는 선박들에 대한 조치(Safety measures for ships operating in polar waters, 제14장)으로 이루어져 있다.

은 해당선박의 출항을 금지하는 조치를 취하여야 한다. 이와 같이 선박의 출항이 금지될 경우, 선적국의 영사나 외교대표에게 서면으로 선박에 대한 억류사실을 통보해야 한다. 뿐만 아니라 해당선박의 증서를 발급한 선급법인 및 국제해사기구에도 통보하여야 한다.

또한 『해상인명안전국제협약』은 해당 선박의 선원이 안전에 관련된 필수적인 본선절차를 숙지하지 못한다고 간주할 수 있는 명백한 이유가 있을 경우, 선박의 안전에 대한 운항요건과 관련하여 해당선박의 선원은 항만국통제관의 통제에 따라야 한다고 규정하고 있다(제 11장 제4규칙-1). 이와 같이 운항요건을 협약의 본문이 아닌 부속서에서 규정하는 것은 본문 개정의 경우 정식의 개정절차가 필요한 데 비하여 부속서의 경우에는 묵시적 수락절차¹⁵⁹⁾에 의하여 간단하면서도 신속하게 개정할 수 있는 이점이 있기 때문이다.

3) 선원 훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약

(1) 협약의 채택배경

1967년 3월에 영국과 프랑스 사이의 도버(Dover) 해협에서 발생한 토리 캐넌

159) 많은 국제기구들의 관행에서 조약개정을 할 때에 '비준(ratification)'의 요건은 '승인(approval)'이라는 행위로 대체되어 왔다. 이러한 개정 승인은 명시적 표명이 원칙이다. 그러나 개정내용의 성격이나, 조약 자체의 성격(국제기구의 헌장 등)을 고려하여 보다 간소한 조약개정절차가 점진적으로 발달함에 따라, 일정 기간 동안 반대를 하지 않는다면 조약개정의 승인이 이루어진 것으로 보는 절차가 고안되었는데 '묵시적 수락', '묵시적 승인', '묵시적 동의' 다양하게 칭해지는 절차가 바로 그러한 절차이다. 일정 기한 내에 해당 개정안에 대해 반대의사를 명시적으로 표명하지 않는 한, 당사국이 조약개정안에 대해 묵시적으로 동의한 것으로 보고 개정안에 구속되는 절차이다(Mark E. Villiger, 『Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties』, Martinus Nijhoff Publishers(Lieden, Boston), 2010, pp 510-512; 김현주, "조약부록의 개정절차에 관한 고찰-해상교통의 촉진에 관한 협약 보록들 중심으로", 「국제법학회논총」 제52집 제3호, 대한국제법학회, 2017, 50-51면). 이전까지는 협약을 개정하고자 할 때는 체약국 정부의 만장일치 또는 총회에서 전체 체약국의 2/3 이상이 수락한 후 12개월 후 개정효력이 발생하는 이른바 명시적수락절차(explicit acceptance procedure)를 취했었다. 이에 따라 개정안의 제안에서부터 발효까지 빨라도 6-7년이 소요되었으며 심지어는 발효요건 미비로 인하여 사장되는 개정안도 많았다. 그런데 1974년에 묵시적수락절차(tacit acceptance procedure)를 도입하였다. 이 규정은 규정된 기간 내에 1/3을 넘는 당사국이 명시적으로 반대하지 아니하는 한 개정된 내용이 발효되도록 하였다. 또한 총회의 개최를 당사국의 1/3 이상이 참가하는 확대된 해상안전위원회(expanded Maritime Safety Committee)로도 가능하도록 함으로써 개정안의 심의를 위한 총회소집의 번거로움을 중립 수 있게 되었다(석지훈, "SOLAS협약 개정안의 조기이행에 대한 연구", 「해사법연구」 제29권 제2호, 한국해사법학회, 2017, 6-9면).

호(Torrey Canyon)의 좌초사고¹⁶⁰)로 인하여 엄청난 해양오염이 야기되었다. 이 사건을 계기로 국제해사기구는 해난사고의 대부분이 인적과실에 기인함을 인식하여 당시 국제해사기구는 같은 해 5월에 특별이사회를 개최하여 유류에 의한 오염의 법적책임의 검토와 선원훈련 및 자격기준에 관하여 조사할 것을 결정하였다. 조사를 위임받은 국제해사기구 산하의 해사안전위원회(Maritime Safety Committee : MSC)는 선원훈련 및 자격기준 제정 작업을 개시하였으나 국제적으로 해기면허는 복잡하기 때문에 해기면허를 통일할 필요가 없다고 결론지었다.

그러나 1970년 5월에 유엔무역개발기구(United Nations Conference on Trade and Development : UNCTAD)의 해운위원회는 국제해사기구 및 국제노동기구에 게 선원의 훈련에 관한 국제기준을 조사할 것을 요청하였다. 이에 따라 국제해사기구는 산하의 훈련·당직기준전문위원회에서 이 문제를 집중적으로 심의한¹⁶¹) 결과 1977년 9월에 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』 초안이 완성되어 이듬해인 1978년에 채택되어 1984년 4월 28일 발효되었다. 우리나라는 1985년에 이 협약에 가입하였다

(2) 협약의 주요 내용

160) 미국회사가 소유하여 용선한(用船)한 라이베리아 국적의 유조선인 토리캐넌호(12만 890 재화 중량톤)가 11만 9328톤의 원유를 적재하고 영국의 밀포드 해안을 향하여 항해하는 도중에 1967년 3월 18일 영국 남서쪽의 실리 제도(諸島)의 동쪽에 있는 공해상의 암초에 좌초하여 약 8만 톤의 원유가 유출, 그 결과 영국의 해안과 프랑스의 부르타뉴 반도의 해안이 오염된 사건이다. 사고 후 영국정부는 해난구조작업을 시도하였지만 악천후로 인해 구조에 실패하였고, 또한 선체에서 원유를 빼내는 작업을 계획하였지만 폭발의 위험 때문에 단념하였다. 이 와중에 선체가 3부분으로 분리된 사태가 발생하였다. 그래서 영국정부는 3월 27일 선체의 폭발을 결정하고 그 취지를 선주에게 통지하였다. 다음날 선체가 폭발되었지만 그것에 대해 라이베리아 정부와 선주는 어떠한 항의도 하지 않았다. 라이베리아의 사고조사위원회는 5월 2일에 보고서를 발표하고 사고는 선장의 단독과실에 의한 것이라고 하였다. 이와 같이 토리캐넌호 사건은 공해상에서의 연안국의 간섭권과 선주 등의 민사책임이라는 국제공법과 사법상의 문제를 제기하였다(정치학 대사전편찬위원회, 『21세기 정치학대사전』, 아카데미아리서치, 2002. 2456-2457면).

161) 국제해사기구(IMO)의 전신인 정부간해사자문기구(Inter-Governmental Maritime Consultative Organization : IMCO)산하에 1971년 9월에 설치된 훈련·당직전문위원회(현재는 인적요소의 중요성을 인식하여 위원회의 명칭을 인적요소·훈련·당직전문위원회(Sub-committee on Human element, Training and Watchkeeping : HTW)로 확대 개편됨)는 ① 관계 선박직원의 최저기준을 포함한 안전한 당직을 유지하기 위하여 준수되어야 할 기본원칙을 규정, ② 선장, 항해사, 기관사 및 통신사의 훈련과 면허증에 관한 최적 국제기준을 정하고 강제적 적용에 관한 사항, ③ 선박직원의 최저기준에 관한 정부간해사자문기구의 입장을 주요 심의대상으로 하였다.

『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』은 선원훈련, 자격증명 및 당직근무 기준을 국제적으로 통일함으로써 해상에서의 인명 및 재산의 안전과 해양환경을 보호를 위한 협약이다. 즉 선박의 운항에 책임 있는 선원을 위한 교육훈련, 자격증명 및 당직근무 유지에 관한 기본적인 기준을 이 협약에서 설정하고 있다. 이 협약은 전문을 포함한 17개조의 본문¹⁶²⁾과 8개장의 부속서(Annex)¹⁶³⁾로 구성되어 있다.

이 협약의 제10조는 항만국의 항구나 정박시설에 입항한 외국선박은 자격증명을 갖출 것이 요구되는 선원이 그러한 자격을 보유하고 있는지 또는 적절한 면제증서를 소지하고 있는지를 검증하기 위하여 항만국통제관이 실시하는 검사에 따라야 됨을 규정하고 있다. 만약 항만국통제관은 자격증명서를 부정한 방법으로 획득하였거나, 증명서의 소지자가 해당 증명서를 원래 지급받은 자가 아니라고 믿을 만한 명백한 근거가 없는 한 해당 증명서는 인정하도록 하고 있다(제1항). 다만 자격증명에 있어서 결함이 발견되거나 또는 당직근무에 문제가 있다고 판단될 경우 항만국통제관은 이와 같은 결함에 대한 시정조치의 명령 등 적절한 조치를 취할 수 있다(제2항).

한편 항만국통제의 결과 선박이 부당하게 억류 또는 지체되는 경우에는 해당 선박은 그로부터 발생하는 일체의 손해에 대하여 배상을 받을 권리가 있다고 규정하고 있다(제4항). 이와 더불어 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』은 협약을 비준하지 않은 기국의 선박에 대해서도 이 협약에 의한 통제행위가 미칠 수 있도록 규정하고 있다(제5항). 그러나 어떤 경우에도 자국의 항구에

162) 본문은 협약당사국의 제1조 일반적 의무(General obligations under the Convention), 제2조 용어의 정의(Definitions), 제3조 적용범위(Application), 제4조 정보의 전달(Communication of information), 제5조 타조약의 해석(Other treaties and interpretation), 제6조 증명서(Certificates), 제7조 경과규정(Transitional provisions), 제8조 면제증서(Dispensation), 제9조 동등조항(Equivalents), 제10조 통제(Control), 제11조 기술협력의 증진(Promotion of technical co-operation), 제12조 개정절차(Amendments), 제13조 서명·비준·수락·인준·가입(Signature, ratification, acceptance, approval and accession), 제14조 발효요건(Entry into force), 제15조 폐기(Denunciation), 제16조 문서의 기탁 및 등록(Deposit and registration), 제17조 협약의 용어(Language)에 대한 것으로 구성되어 있다.

163) 부속서는 제1장 일반규정(General Provision), 제2장 선장 및 갑판부(Master and deck department), 제3장 기관부(Engine department), 제4장 무선통신과 무선담당자(Radiocommunication and radio personnel), 제5장 특별훈련요건(Special training requirements for personnel on certain types of ships), 제6장 비상사태, 직업적 안전, 의료 및 생존기능(Emergency, occupation safety, medical care and survival functions), 제7장 다기능 증명서(Alternative certification), 제8장 당직근무(Watchkeeping)으로 구성되어 있다.

기항하는 협약을 비준하지 않은 기국의 선박에 대한 항만국 권한의 행사는 매우 제한적이다.¹⁶⁴⁾

Ⅲ. 주요 해운국의 해상안전 관련 법제

1. 미국의 해상안전 관련 법제

1) 미국의 해상행정체계

미국의 국제 업무는 일반적으로 국무부(Department of States : DOS)의 책임이다. 하지만 기술적이거나 실무적인 국제 업무는 각 전문부처가 담당하고 있는데, 해상의 안전과 환경에 관한 업무는 교통부(Department of Transportation : DOT)가 대표하고 있으며, 이를 다시 국토안보부(Department of Homeland Security : DHS) 소속의 미국해안경비대(US Coast Guard : USCG)에 일임하고 있는 형태를 취하고 있다.

또한 주요한 해상문제에 있어서는 교통부 소속의 해사청(Maritime Administration, Department of Transportation : MADT)이 중요한 역할을 하고 있다. 즉 해사청은 항만관리 업무, 상선해기사관리 업무, 해상운송 업무, 선박건조 및 수리 등의 업무를 수행하고,¹⁶⁵⁾ 해안경비대는 해상에서의 재난구조·보호, 선박의 검사, 보안, 항만국통제 등의 안전관리 업무를 수행한다.

한편 미국에서의 일반적인 재난관리업무는 국토안보부 소속의 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency : FEMA)이 재난발생 시 연방차원의 긴급대응과 구조·구호·복구 등을 수행하고 있다. 연방재난관리청은 재난유형에 무관하게 모든 위험상황(all hazard approach)에 접근하는 방식¹⁶⁶⁾을 채택하여 재

164) George. C. Kasoulides, "Port State Control and Jurisdiction-Evolution of the Port State Regime", 「Law and Politics in Africa, Asia and Latin America」 Vol. 28, No. 2, Martinus Nijhoff Publishers(Liden: Boston), 1995. pp. 125-126; 이상일, 앞의 논문, 25면 재인용.

165) Website : <https://www.marad.dot.gov/about-us/frequently-asked-questions/#q2> (검색일: 2018. 10. 5.) 및 『연방규정(CFR) 제46편』 Ch. II (Maritime Administration, Department of Transportation) 참조.

166) Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, Public Law(93-288), §314(Authority and responsibilities),

난관리의 전체 과정인 예방단계, 준비단계, 대응단계, 복구단계의 활동을 종합 관리하는 통합적 재난관리를 모색하고 있는데.¹⁶⁷⁾ 전문화된 미국해안경비대가 재난 발생 시에 해상의 수색 및 구조·보호 활동을 주로 수행하는 역할을 하고 있다.

결국 미국의 주요한 해상의 안전관리 업무와 환경보호 프로그램은 교통부 소속의 해사청과 국토안보부 소속의 해안경비대가 협조하여 해난구조 및 일반적인 해사행정업무를 수행하고 있다. 해사안전의 직접적인 업무를 담당하는 해안경비대는 평시에는 연안과 원양의 해상안전업무를 수행하는 국토안보부 소속의 국가기관으로, 전시에는 군대의 업무를 하는 해군소속으로 전환되는 독특한 형태를 취하고 있는¹⁶⁸⁾ 세계 최대의 해양종합행정기구이다.¹⁶⁹⁾ 이와 같이 미국의 항만국 통제관이 속한 준군사조직인 해안경비대는 해안경비 및 구난을 목적으로 하는 해양법집행기관으로서 다양한 업무를 수행하는 강력하고 중요한 정부기관 중의 하나로 여겨지고 있는 것이다.¹⁷⁰⁾

2) 미국의 해사안전에 관한 주요 법제

(1) 해사안전 관련 법제의 구조

167) 이상경, “미국의 재난대응체계의 규범적 고찰과 시사점”, 『서울법학』 제23권 제2호, 서울시립대학교 법학연구소, 2015, 31-33면; 웹사이트 <https://www.fema.gov/about-agency>(최종검색일: 2018. 10. 2.). 여객선 침몰 등의 해난사고 발생 시 연방재난관리청(FEMA)가 해당 지방정부와 협력하여 우선적으로 대응한다. 이후 Stafford법에 따라 재난지역으로 선포되면 연방재난관리청은 해당 지방정부와 협조하여 재난으로 인한 모든 사태의 수습 및 후속조치의 수행 등 주요한 역할을 한다.

168) 『미국연방법전(USC) 제14편』, §3(Department in which the Coast Guard operates)

169) 미국의 해안경비대(USCG)는 1770년 마약밀수의 단속을 위하여 재무부 산하의 세관감시선단(Fleet of Cutters)의 설립으로부터 시작하여 준군사적인 체제로 발전하였다. 미국의 해안경비대(USCG)는 육군 해군 공군 해병대에 이어 제5군의 전력으로 활용하기 위하여 평상시에는 교통부 소속이나 전시에는 해군에 속한다. 1812년 대영전쟁 시는 미국 해군과 합병하여 전쟁에 참여하였다가 전쟁 후 다시 복귀하였다. 이후 1915년 인명구조대와 통합하여 해안경비대(USCG)를 창설하였다. 1, 2차 세계대전 때에는 해군에 합병하였다가 전후에 다시 원대 복귀하였으며 1942년에는 기선 및 항해검사국을 흡수하였고, 1949년에는 항만의 보안업무를, 1958년에는 선위통보제도(AMVER)를 도입하고, 1967년에는 신설된 운수부 소속으로 옮겼다. 1970년에는 해양오염에 대한 방제 업무가 추가되고 1976년에는 어로단속과 해양순찰 업무가 추가되었으며, 1981년에는 불법이민 단속업무를 추가하였다(신철호, “신진 주요국 및 주변국 해양보안행정조직의 현황 분석”, 『심포지움강연논문집』, 목포해양대학교 해사산업기술연구소, 1998, 48-49면).

170) 이재승·이완희·문준섭, “미 해안경비대(U.S. Coast Guard)의 고찰을 통한 한국 해양경찰의 제도적 개선방안”, 『한국경호경비학회지』 제36호, 한국경호경비학회, 2013, 455면.

미국의 해사행정법은 행정법의 일부로서 작용하고 있으며,¹⁷¹⁾ 선박안전관리 면에서의 해사행정법의 법제는 미국연방법전(United States Code : USC) 『제33편 항해와 가항수역(Title 33 Navigation and Navigable waters) : 33 USC』 및 『제46편 해운(Title 46 Shipping) : 이하 ‘해운법’』에서 규정하고 있다.¹⁷²⁾

미국 법제상 여객선 및 화물선 등의 선박의 안전 및 규제에 관하여 상세한 실정법적 근거를 제공하는 규정은 연방법전인 『해운법』이다.¹⁷³⁾ 이러한 점에서는 선박에 관한 실정법적 근원으로 알려져 있다.¹⁷⁴⁾ 또한 이들과 관련된 사항의 구체적인 규정의 내용은 하위법령인 『연방규정집(Code of Federal Regulation : CFR)』¹⁷⁵⁾에 위임하여 정하고 있다.¹⁷⁶⁾

결국 미국의 『해운법』은 그 규정의 내용으로 보아 선박의 안전운항의 관리,

171) 독립전쟁 이후 연방규약(The Articles of Confederation)은 해적과 포획물을 처리할 수 있는 권한을 의회에 부여하였고 또한 이 문제를 다룰 연방해사항소법원을 창설하도록 하였다. 그러나 이러한 사건의 초심은 주법원의 관할이었는데, 이는 바람직하지 못한 결과를 초래하였다. 몇몇 주법원은 해사법이 알지 못하는 절차를 적용시켰는가 하면, 어떤 주법원은 항소를 금지하거나 주법원의 판결을 번복한 연방해사항소법원의 판결을 따르기를 거부하였다. 이러한 역사는 결국 얼마 후 미국의 헌법이 제정될 때 해사에 관하여는 연방의회가 전적인 권한을 갖는다는 조항이 헌법에 도입되게 하였다(이상돈(역)/Frank L. Marais, “미국 해사법 서설”, 『법학논문집』 제11집, 중앙대학교 법학연구원, 1986, 154면). 이하하여 미국의 해사행정법에 대하여 미국의 헌법제정자들은 처음부터 헌법 제3조 제2항에 ‘해사재판 및 해상관할에 관한 모든 사건(All cases of admiralty and maritime jurisdiction)’에 대하여 연방사법권이 미친다는 것을 명시하고 있으며, 해사행정법의 관할은 각각의 주가 가지는 것이 아니고 연방정부의 관할이 되고, 해사에 관한 법률은 연방 법률에 있다고 한다(전상훈·이상일, “미국해사행정법에 대한 고찰”, 『해사법연구』 제27권 제3호, 한국해사법학회, 2015, 222면 및 226면).

172) 『미국연방법전(USC)』은 제1편(Title 1) 일반사항(General Provisions)부터 제54편(Title 54) 국립공원관리와 관련 프로그램(National park service and related programs)까지 총 54편으로 구성되어 있다(웹사이트 <http://uscode.house.gov>[검색일 : 2018. 10. 2.]).

173) 각주에서는 구분을 위해 미국의 『해운법』을 『미국해운법』이라 기술한다.

174) 『미국해운법』의 선박관련 규정은, 이 법 제정 2년 이내에 연방해사위원회(Federal Maritime Commission : FMC)와 교통부장관이 각각 선박과 해사에 관하여 관할하고 있는 해당 규정을 의회에 제출함으로써, 선박과 선원에 관련된 제반사항이 오늘의 형태를 갖추어 규정하기에 이르렀다. 그리고 1985년부터 2003년에 이르기까지 만재홀수선, 해사책임, 항만경비, 상선, 해안경비대 등을 망라하는 규정들이 차례로 입법되었다(최유경, “미국의 선박안전 관련 법제”, 『최신외국법제정보』 2014년 제4호, 법제연구원, 2014, 82면~83면).

175) 연방규정인 CFR은 Title 1(General Provisions)부터 Title 50(Wildlife and Fisheries)까지 있으며, 이 중 해사관련 행정규정은 『제33편 Navigation and Navigation waters』 및 『제46편 Shipping』 편으로 나누어 규정되어 있다. 이하에서는 표기상의 편의를 위하여, 선박의 안전과 주된 관련이 있는 연방규정집 『제33편 항해와 가항수역(Title 33 Navigation and Navigation waters)』과 연방규정집 『제46편 해운(Title 46 Shipping)』을 본문에는 『연방규정 제33편』 및 『연방규정 제46편』, 각주에서는 『연방규정(CFR) 제33편』 및 『연방규정(CFR) 제46편』으로 기술한다.

176) 연방규정집(CFR)도 연방법전집(USC)과 유사한 체계를 갖추고 있는데, 주요한 하위법령으로는 3개의 Volume으로 구성된 『연방규정(CFR) 제33편』 및 9개의 Volume으로 구성된 『연방규정(CFR) 제46편』이 있다. 이 중 선박의 검사와 관련된 부분은 『연방규정(CFR) 제46편』에서 주로 다루고 있다.

선박 자체의 안전관리, 선원의 의무 등에 관한 기본적 법률에 해당하는 것으로 간주할 수 있다. 이와 같이 선박의 안전관리 및 선원의 의무 등에 관하여는 『해운법』에서 규정하고 있는데 다음과 같이 총 8개의 부제(Sub Title)로 구성되어 있다.

【표 2-1】 미국 『해운법』 체계

부제 (Subtitle)	법령 주요 내용	해당 조문
I	일반규정(general)	§§ 101~505
II	선박과 선원(Vessels and Seaman)	§§ 2101~14702
III	해상책임(maritime Liability)	§§ 30101~31343
IV	외항상선에 관한 규정(Regulation of Ocean Shipping)	§§ 40101~44106
V	상선(Merchant Marine)	§§ 50101~58109
VI	출항, 톤세 및 의무(Clearance, Tonnage Taxes and Duties)	§§ 60101~60507
VII	경비 및 마약단속(Security and Drug Enforcement)	§§ 70101~70508
VIII	보칙(Miscellaneous)	§§ 80101~80509

이 연구에서는 연구의 범위와 한계를 고려하여 핵심적 법률에 해당하는 『해운법』의 규정 내용을 위주로 분석하고자 한다. 특히 『해운법』 내용 중 선박의 검사와 선원 및 이들과 관련된 각종 규제 등에 관하여 기술하고 있는 「부제 II 선박과 선원(Vessels and Seaman)」, 이하 ‘선박과 선원’에서 규정하고 있는 법령을 중심으로 살펴보기로 한다.

『해운법』의 「부제 II 선박과 선원」에서는 다음 표와 같이 선박과 선원에 관련된 사항을 10개의 파트(part)로 구분하여 상세하게 규정하고 있다.

【표 2-2】 『해운법』 「부제 II 선박과 선원」 체계

Part	법령 내용	해당조문
A	일반 사항(General Provisions)	§§ 2101~2301
B	선박의 검사 및 규정(Inspection and Regulation of Vessels)	§§ 3101~4701
C	만재흘수선(Load Lines of Vessels)	§§ 5101
D	해난(Marine Casualties)	§§ 6101~6301
E	상선 선원 면허증, 자격증 및 문서(Merchant Seaman Licenses, Certificates and Documents)	§§ 7101~7701
F	선박의 선원관리(Manning of Vessels)	§§ 8101~9301
G	상선 선원 보호와 구호(Merchant Seaman Protection and Relief)	§§ 10101~11501
H	선박의 식별(Identification of Vessels)	§§ 12101~12501
I	보트 안전 프로그램(State Boating Safety Program)	§§ 13101
J	선박의 측도(Measurement of Vessels)	§§ 141011~14701

(2) 선박과 선원에 관한 규정

【표 2-2】 에서와 같이 「부제 II 선박과 선원」 에서는 선박의 검사 및 규정 전반, 선박의 만재흘수선 사항, 해난의 처리, 상선에 승선하는 선원의 면허증, 자격증 및 이와 관련된 문서의 관리, 선박에 승선하는 선원의 관리, 상선에 승선하는 선원의 보호 및 구제에 관한 업무, 선박의 식별과 등록 업무, 미국의 레크리에이션용 보트의 안전에 관한 사항, 선박의 톤수측정에 관한 사항 등에 관하여 상세하게 규정하고 있다.

『해운법』 을 연혁적으로 살펴보면 1800년대 초 여객선의 잦은 증기기관 폭발 사고로 미연방 차원의 규제 입법 필요성이 커지게 되면서, 1838년에 미국 해상의 여객 및 화물 운반 선박에 대하여 정기검사 및 검사증을 요구하는 최초의 선박

안전법이 제정된 바 있다. 『해운법』은 1852년에 보다 광범위한 증기선 검사에 관한 법률 제정으로 이어졌다.

뿐만 아니라 해양감시항해국(Bureau of Marine Inspection and Navigation : BMIN)에 의한 연방 차원의 해양안전감시 및 조사 체계를 마련하게 되었다. 그럼에도 불구하고 인명과 재산을 앗아가는 증기선 폭발사고는 끊이지 않았으며,¹⁷⁷⁾ 그로 인해 해양안전에 관한 법제의 통일적이고 체계적인 정비에 대한 요구가 커지게 되었다.

그리고 1874년 전부 또는 일부 증기추진식 선박에 대한 법제가 체계화되기 시작하면서 그 후 가스, 유체, 나프타 또는 전기모터 선박이나 승객 운송 바지선, 원양어선, 가연성 물질을 운반하는 유조선 등에 이르는 다양한 종류의 선박들에 관한 규정이 1800년 말부터 1980년대까지 차례로 제정되거나 개정되는 과정을 거쳐서 오늘에 이르고 있다. 다만, 서로 다른 종류의 선박에 대하여 적용되는 기존 법률의 효력은 그대로 인정하면서 모든 종류의 선박검사 및 검사증서 등에 관한 것을 새로이 규정하기에 이르렀다.

가. 선박검사

『해운법』 제33장(inspection generally) 이하에서 규정하고 있는 선박검사의 대상이 되는 선박은 화물선(freight vessels), 해양플랜트지원선(offshore supply vessels), 여객선(passenger vessels) 등 15종에 이른다.¹⁷⁸⁾ 선박의 검사를 위한 신청 절차와 통보 및 검사증서의 발급, 보고 등은 선박의 국적이 미국인지 외국인지의 여부에 따라 약간씩 다르게 규정되어 있으며, 검사조건에 있어서도 화물선인지 여객선인지 등 선박의 종류에 따라 구별하여 규정하는 관리체계를 취하

177) 1865년 4월 27일 미국 미시시피강에서 여객선 Sultana호의 폭발사고로 1500여명의 사상자와 재산피해가 발생하였고(『미국해운법』 부제 II, Chart 33 Historical and revision note) 전문), 1904년 6월 15일 뉴욕의 동부강에서 증기선 General Slocum Excursion호가 침몰되어 1,000여명의 사상자가 발생하였다(CNN News, 2018. 02. 28. 검색일: 2018. 10. 2.).

178) 15종의 선박에는 화물선(freight vessels), 해양플랜트지원선(offshore supply vessels), 여객선(passenger vessels), 항해학교선박(sailing school vessels), 원양바지선(seagoing barges), 원양내연기선(seagoing motor vessels), 소형여객선(small passenger vessels), 증기선(steam vessels), 유조선(tank vessels), 수산물가공선(fish processing vessels), 대호바지선(Great Lakes barges), 기름 유출사고대응선(oil spill response vessels), 예인선(towing vessels)이다(『미국해운법』 §3301(Vessels subject to inspection)).

고 있다(파트 2). 한편 선박의 검사와 관련하여 각 선박에 대한 보다 상세한 정의와 선박의 검사 기준은 연방규정을 통해서 법제화 되어 있다(제71조).

선박의 검사에 대한 기본적인 범위와 절차를 통합적으로 규정하는 조항은 『해운법』 제3305조이다. (a)항은 해안경비대의 선박검사 권한과 의무를 규정하고 있다.¹⁷⁹⁾ 즉, 검사 대상인 선박이 선박의 목적에 부합한 구조를 보유하고 있는지의 여부, 생명구조·화재예방·화재진압에 부합한 설비를 보유하고 있는지의 여부, 선원 및 승객을 위한 적절한 숙박시설의 구비 여부, 승객과 선원을 위해 식수 및 생활용수로 이용할 수 있는 적절한 급수 여부, 생명과 재산의 안전운항 유지 구비 조건 및 적용 가능한 관련 해사안전법령을 준수하고 있는지 여부를 검사항목으로 규정하고 있다. 또한 위에서 기술한 식수 등 급수의 적합성 여부는 선박의 종류와 크기, 승선하고 있는 승객과 선원의 수, 항로와 항해 기간 등을 고려하도록 하고 있다(제3305-3306조).

한편, 선박검사의 시기와 관련해서는, 선박이 최초로 사용되기 전에 실시되어야 하며 화물선의 경우에는 100톤 미만의 화물선은 3년마다 선박검사를 받아야 한다. 그러나 100톤 이상의 대규모 화물선의 경우에는 매 2년 마다 선박검사를 받도록 규정하고 있다. 반면에 여객선 및 이와 유사한 선박에 대한 선박검사는 적어도 연 1회 실시되어야 한다. 그 이외의 기타 선박은 매 5년 주기로 정기검사가 실시되어야 한다. 이상과 같은 선박검사에서 해당 선박이 법령에서 정하고 있는 각종의 검사기준을 준수하고 있는 경우에는 검사완료에 대한 검사증서를 발행하여야 하고, 이를 선박 내의 잘 보이는 장소에 게시하도록 하고 있다(제3309-3312조). 발행된 선박의 검사증서에 관한 기록 및 검사 내용은 검사의 결과와 관계없이 보관되어야 한다(제3319조).

이와 관련하여, 『연방규정 제46편』은 선박의 검사증서는 원칙적으로 1년간 유효하며 필요한 경우에는 임시검사증서를 발급할 수 있다고 규정하고 있다.¹⁸⁰⁾ 앞에서 기술한 최초의 선박검사는 선박의 건조 중에도 시작될 수 있으며, 이 경

179) 특히 미국해안경비대(USCG)가 수행하는 선박의 각종 검사에 대하여는 『연방규정(CFR) 제 46편』의 Part 8(Vessel Inspection Alternatives), Part 31(Inspection and Certification) 및 Part 107(Inspection and Certification) 등에서 상세히 기술하고 있다.

180) 『연방규정(CFR) 제46편』(2014), §71.01(General Provisions : Certificate of Inspection). 증서의 유효기간이 15일 미만이면 출항을 할 수 없도록 하고 있다.

우 보일러 설비, 기계 및 선박의 바닥은 물론, 소방설비, 구명설비, 전기시설, 화재감지기 설비 등에 이르는 전체적인 사항에 대하여 법령에서 정하는 일정한 기준과의 적합성 여부에 대해 철저히 검사하도록 하고 있다.

반면, 증서의 갱신을 위한 정기검사는 선주나 선박운항자 등의 신청이 있는 경우에 매년 실시될 수 있고, 선박의 구조나 보일러 또는 전기설비, 구명설비, 화재탐지기 등에 대하여 검사를 시행하도록 있다(제71조 제15항). 그리고, 선박 사고가 발생한 경우 또는 선박이나 화물의 안전에 영향을 끼치는 구명설비, 소방설비 및 화재탐지기 등의 장비에 결함이 발견된 경우에는 원인을 조사한 후, 안전성이 확보될 수 있도록 효율적인 수리나 정비를 하여야 한다(제71조 제40항).

나. 선원

『해운법』 제8장 총칙(general)에서는 선박의 안전운항에 필요한 승선인원, 선원의 고용 자격과 조건 및 의무 등 인적 요소에 대해서 규정하고 있다. 이 규정들은 일정한 선박에 대해서 요구되는 선원과 항해의 자격 요건에 영향을 끼치는 선원의 국적, 근로시간 및 기타 제한 사항들에 대하여 규정하고 있다.

선박이 항구에서 검사 중에도 승무원정원증서에서 요구하고 있는 최소 정원에 결원이 생긴 경우는 선박의 항해가 금지되며, 만일 선원의 결원에도 불구하고 항해를 한 경우는 목적지 항구에 도착 후 12시간 이내에 결원의 이유와 규정된 항해 자격을 갖춘 자의 충원이 불가능한 사유를 신고해야 한다(제8101조). 승선할 수 있는 항해 자격요건을 갖춘 최소의 인원은 항해거리, 선박의 크기, 항해 기간, 또는 이러한 세 가지 요건의 결합에 따라서 정해진다(제8301조).

(3) 비감항성에 관한 규정

본 『해운법』은 지금까지 개략적으로 살펴본 바와 같이 선박의 안전과 규제에 관계된 광범위한 관련 규정들을 통합하여 기술하고 있으므로 다소 방대한 내용을 포함하고 있다. 우리의 선박안전 관련법제의 개선과 관련하여 몇 가지 사항을 주목하자면, 부제 II의 제109장에서는 비감항성(unseaworthiness)¹⁸¹⁾ 즉, 장비

나 설비 등의 부적합성으로 인해 항해에 적합하지 않은 선박에 대해서 이를 신고·조사 및 이의제기의 절차에 관하여 규정하는 조항(제10902조)을 두고 있다는 것이다. 여기에는 부적합한 선원의 승선과 항해에 적합하지 않은 선박이 출항하는 경우에 대한 벌칙규정을 정함으로써 선박의 안전한 항해를 위한 체계를 갖추도록 하고 있다(제10908조).

그 외에도 부제 II의 제121장은 선박의 안전과 규제와 관련하여 선박의 거래 등에 관한 기록의 문서화와 문서의 비치와 소지 또는 양도 등에 대하여 규정하고 있다(제12106조).

2. 일본의 해사안전 관련 법제

1) 일본의 해사행정체계

일본의 해사안전에 관한 행정체계는 우리나라와 매우 유사한 체계를 보유하고 있다. 해양사고 발생 시에는 국토교통성(國土交通省)의 외청으로 설치된 해상보안청(海上保安廳)이 해난구조 등과 같은 해양사고의 직접적인 대응 및 대책의 수립 등에 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 반면에 해운, 선박 및 해사산업 등에 같은 일반의 해사행정업무는 국토교통성 소속의 해사국(海事局)에서 수행하고 있다.¹⁸²⁾

미국 해안경비대의 권고에 따라 기뢰 및 침선제거, 파괴된 항로표지 설치, 해상

181) 비감항성이란 감항성과 대비되는 용어이다. 감항성이란 선박이 자체의 안전성을 확보하기 위하여 갖추어야 하는 능력으로서 일정한 항해 또는 기상조건에서 안전하게 항해할 수 있는 성능이다(『선박안전법』 제2조). 선박의 감항성 확보를 위하여 적정의 선원, 장비 및 항해에 필요한 공급의 세 가지를 갖추도록 하고 있다(『미국해운법』 §30705(Seaworthiness). 이는 해상운송에 있어서 해당 선박이 통상적인 위험을 이기고 안전하게 항해를 하기 위해서 필요한 인적·물적 준비를 갖추는 것 또는 갖춘 상태를 이르는 말이다. 해상에서는 침몰, 좌초, 충돌, 황천 등 해상에서만 일어나는 해상 교유의 위험 요인이 있기 때문에 선박의 안전한 운항을 위해서는 감항성을 유지하여야 한다.

182) 이하 국토교통성(國土交通省), 해사국(海事局), 운수국(運輸局), 지방운수국(地方運輸局), 해상보안청(海上保安廳) 등과 같은 조직의 명칭과 『선원법(船員法)』, 『선박법(船舶法)』 등의 법률명은 처음 기술할 때만 한글과 한자로 병기하고 두 번째부터는 한글로 기술한다. 다만 우리의 법률명과의 혼동을 피하기 위해 『일본00법』으로 등의 방식으로 기술한다. 예컨대 『일본선원법』 제1조(目的) 등으로 기술하는 형식이다. 단 각주에서의 책과 논문의 인용에 언급되는 조직의 명칭은 한글과 한자를 병기한다.

범죄의 진압 등을 목적으로 1948년 설치된 해상보안청은 해상에서의 인명 및 재산의 보호, 법률위반의 예방·수사 및 진압을 주요 임무로 하고 있으며, 일본의 주변해역에서 발생하는 대규모 선박사고의 방지, 구조가 필요한 해양사고에 대한 구조비율의 유지·확보 등을 정책적인 목표로 삼고 있다.¹⁸³⁾

또한 해상보안청은 항만에 입·출항하는 선박의 교통을 관제하기 위한 해상교통센터¹⁸⁴⁾를 두고 있는데, 이 기구는 『일본해상교통안전법(海上交通安全法)』의 규정(제30조)에 따라 다수의 선박이 통항하는 항로와 해역에서 해상교통에 대한 항행정보제공 및 항행안전의 관제업무를 수행하고 있다. 또한 해난사고가 발생하면 즉시 항공기나 헬기 등을 타고 현장으로 빠르게 이동해 공중 구조에 투입되는 특수구난대를 조직해 24시간 대응체제로 운용하고 있다.

한편 일본에서의 해운, 선박 및 해사산업 등에 관한 일반 해사행정업무를 수행하고 있는 해사국은 다음과 같은 주요한 업무¹⁸⁵⁾를 수행한다. 첫째, 공정하고 자유로운 국제해운시장의 형성을 목표로 일본 외항해운의 국제경쟁력의 강화를 꾀하고 있으며, 또한 생활항로의 유지 및 진흥 등을 통해 내항해운의 활성화를 도모하고 있다. 아울러 항만운송 분야에 있어서는 일본 항만의 국제적인 경쟁력 강화를 위해, 항만하역의 효율화 및 서비스의 향상을 추진하고 있다. 둘째, 선박관련 분야에서 선박관련 기술의 개발, 선박의 구조, 설비 등에 관한 기준의 제정, 선박의 검사, 외국선박에 대한 입항검사의 강화 등을 통해서 선박의 감항성과 인명의 안전을 확보함과 동시에 해양환경의 보전에 기여하고 있다. 셋째, 해사산업의 기본이 되는 우수한 선원의 안정적인 확보를 목표로 선원의 고용정책, 노동조건 등의 확보, 노동환경의 개선과 노동재해방지, 선원의 자격제도 및 교육체제 등에

183) 해상보안청(海上保安廳), 「海上保安レポート 2017」, 「日経印刷株式會社」, 2017. pp. 53-54; 윤종휘·이상집, “21세기 한국해양경찰의 발전방향에 대한 연구”, 『해사산업연구소논문집』 제 10집, 한국해양대학교, 2000, 40면.

184) 해상교통관제(Vessel Traffic Service : VTS) 시스템 운용을 위하여 설치한 센터이다. 해상교통관제란 레이더, 선박자동식별장치(Automatic Ship Identification System : AIS), 초단파무선통신장비 등 선박의 위치탐지와 선박과 통신이 가능한 설비를 이용하여 선박교통의 안전과 효율성을 확보하고 해양환경을 보호하기 위하여 통항선박의 동정을 관찰하고 항행안전정보를 제공하는 서비스를 말한다(해양경찰청, 『전국해상교통관제 안내지』, 2015. 4면). 한편, 『해상인명안전국제협약』 제5장제12규칙에 의하면 해상교통관제는 해상에서 인명의 안전과 항해의 안전 및 효율성에 기여하며, 해상교통이 야기할 수 있는 유해한 환경으로부터 해양환경 및 연안의 해상설비를 보호하는데 일조한다고 하고 있다(국제해사기구(IMO), 『SOLAS Consolidated Edition 2009』, IMO, 2009. p. 251).

185) 국토교통성(國土交通省) 웹사이트 : <http://www.mlit.go.jp/maritime/naikoh/index.html>(검색일 : 2018. 10. 5.)

관한 업무를 하고 있다.

이와 같이 일본해사국은 해운산업, 선박산업, 해상안전 및 선원의 노동·교육 등과 같은 해사행정의 전반에 걸쳐 폭넓은 업무를 담당하고 있다.

2) 해사안전에 관한 주요 법제

(1) 해사안전 관련법제 일반

선박은 자동차 등의 교통기관과 비교하여 대량의 화물과 다수의 승객을 수송하며, 해상을 운행하기 때문에 운행 중 이상이 발생하더라도 수리가 불가능한 경우가 있다. 따라서 운행 중 선내의 인명과 재산을 보호하기 위하여 필요한 시설을 철저히 갖추고 있어야 하며, 이에 대한 철저한 검사가 반드시 필요하다.¹⁸⁶⁾

일본의 선박안전 관련법령으로는 우선 『일본선박안전법(船舶安全法)』을 들 수 있으며, 우리나라의 『선박안전법』에 해당하는 이 법률은 운항 중 인명과 재산의 보호를 위하여 선박에 설치해야 하는 시설, 선박의 검사 및 검정을 담당하는 선박 검사기구, 등록검사의 확인기관 및 선급협회 등에 관하여 기술하고 있다. 또한 해상운송사업의 적정하고 합리적으로 운영함으로써, 운송의 안전을 확보하고, 해상운송 이용자의 이익을 보호함과 동시에 해상운송사업의 건전한 발전을 도모함으로써, 공공의 복지를 증진시키는 것을 목적(제1조)으로 제정된 『일본해상운송법(海上運送法)』을 들 수 있다. 『일본해상운송법』은 우리나라의 『해운법』에 해당하는 법이다.

그리고 『일본선원법(船員法)』을 들 수 있는데, 이 법에서는 선장의 직무 및 권한과 관련하여 지휘명령권, 출항 전의 검사 등에 대하여 규정하고 있다. 그 외에도 다음과 같은 다양한 선박안전 관련 법령이 있다.

【표 2-3】 일본의 선박안전 관련법령

법령명	법령번호, 제정일자 및 규정의 내용
-----	---------------------

186) 김경석, “일본의 선박안전관리법제”, 『최신 외국법제정보』 2014년 제4호, 한국법제연구원, 2014, 90면.

선박법 (船舶法)	- 법률 제46호, 1899년 3월 8일 제정 - 일본선박의 정의, 선박국적증서, 총톤수 등
선박안전법 (船舶安全法)	- 법률 제10호, 1933년 3월 5일 제정 - 선박시설, 소형선박검사기구, 등록검정기관 등
선원법 (船員法)	- 법률 제100호, 1947년 9월 1일 제정 - 선장의 직무와 권한, 기율, 고용계약, 급료 및 보수, 근로시간, 휴일 및 정원, 유급휴가 - 식료 및 안전과 위생, 연소선원, 여자선원, 재해보상, 취업 규칙
선박직원 및 소형 선박조종자법 (船舶職員及び小型船舶操縦子法)	- 법률 제149호, 1951년 4월 16일 제정, - 해기사 등 선박직원의 면허 및 시험, 소형선박조종사의 면허 및 시험 등
해상운송법 (海上運送法)	- 법률 제187호, 1949년 6월 1일 제정 - 선박운항사업, 선박대여업, 해운중개업 및 해운대리점업, 일본선박 및 선원의 확보, 준일본선박의 인정, 해상운송사업에 사용하는 선박의 규격 및 선급 등
해상충돌방지법 (海上衝突防止法)	- 법률 제62호, 1977년 6월 1일 제정 - 항법, 등화 및 형상물, 음향신호 및 발광신호 등
해상교통안전법 (海上交通安全法)	- 법률 제11호, 1972년 6월 3일 제정 - 항로에서의 일반적 항법, 항로별 항법, 위험방지를 위한 교통제한, 선박의 안전한 항행을 도모하기 위한 조치, 위험의 방지 등

일본의 선박안전 관련법령은 다양한 형태로 존재하고 있으며, 전체적인 법령의 내용을 종합적으로 분석할 필요가 있다. 다만 해사안전감독관 관련 법제의 개선에 관한 이 연구의 목적을 고려하여, 이하에서는 선박의 감항성 및 인명의 안전 확보를 위한 선박시설, 선박검사 등에 관하여 규정하고 있는 『일본선박안전법』의 주요내용과, 선박의 안전운항 및 해양사고시의 선장과 선원의 직무와 책임에 관하여 규정하고 있는 『일본선원법』 및 우리나라의 『해운법』에 해당하는 『일본해상운송법』의 주요내용을 살펴보기로 한다.

(2) 선박안전법

해상을 장기간 항해하는 선박은 일반적으로 해상의 기상 등 주변의 상황 변화에 따라 인명 및 재산에 대하여 중대한 피해가 초래될 수 있다. 그러므로 선박은 통상적인 위험을 이기고 안전하게 항해를 하기 위하여 필요한 인적·물적인 준비를 갖추어야 하는 감항성이 요구되며, 또한 감항성을 유지하기 위한 다양한 선박 시설이 필요하게 되는 것이다.

『일본선박안전법』은 이러한 점을 고려하여, “일본의 선박은 본 법에 따라 그 감항성을 유지하고, 인명의 안전을 확보하기 위하여 필요한 시설을 보유하지 아니하고는 이를 항행에 사용할 수 없다(제1조).”고 규정하였다. 이런 규정을 통해 일본은 선박의 감항성 유지 및 확보를 위하여 필요한 시설을 갖추도록 함으로써 인명과 재산의 안전을 확보하고 있다. 이하에서는 이 법의 목적에서 규정한 선박의 감항성 및 인명안전의 확보를 위한 선박의 안전시설과 선박검사제도에 대한 주요한 규정을 살펴본다.

가. 안전시설

『일본선박안전법』에서는 선박 및 인명의 안전을 확보하기 위하여 필요한 구조 및 설비 등의 요건을 정하고 있다. 구조 및 설비의 내용은 선박의 종류 및 크기에 따라 다르지만, 각각 하위법령에서 상세하게 규정하고 있다. 『일본선박안전법』에서 정하고 있는 선박시설의 종류로는 선체, 기관, 배수설비, 조타·계산·양묘설비, 소방·구명설비, 거주·위생설비, 항해용구 및 그 외의 고박설비 등이 있는데, 이러한 선박시설에 관한 기술기준으로 다음과 같은 다양한 규정이 제정되어 있다.

즉, 선박의 구조에 관한 것으로서 『선박구조규칙』, 『선박구획규정』, 『선박방화구조규칙』 등이 있으며, 선박의 설비에 관한 규정으로는 『선박기관규칙』, 『선박설비규정』, 『선박구명설비규칙』, 『선박소방설비규칙』 등이 있다. 또한 선박의 복원성에 관한 시험의 방법, 계산 및 기술기준에 관하여는 『선박복원성규칙』에서 규정하고 있다.

『일본선박안전법』도 우리나라 『선박안전법』에서 정의하고 있는 만재흘수선의 표시를 의무화하고 있다. 다만 만재흘수선¹⁸⁷⁾의 위치에 관하여는 『만재흘

수선규칙』에서 정하는 바에 따르도록 하고 있다. 아울러 『일본선박안전법』에서는 일본선급협회가 선박의 만재흘수선의 위치를 정한 경우에는 관할관청이 정한 것으로 인정하고 있다(제9조).

나. 선박검사제도

인명 및 선박의 감항성 및 인명의 안전을 확보하기 위해서는 개별 선박에 대하여 구조 및 설비 등의 시설이 일정한 기술수준에 적합한지의 여부를 검사할 필요가 있는데, 『일본선박안전법』에서는 선박의 소유자 및 제조자로 하여금 선체, 기관, 조타장치, 무선설비 등의 설비와 만재흘수선 대하여 관할관청이 실시하는 일정한 검사를 받도록 의무화하고 있다(제5, 6조).

이 법에 따르면, 일본은 총 톤수 20톤 미만의 선박은 소형선박검사기구¹⁸⁸⁾가 검사를 실시하고, 총 톤수 20톤 이상인 선박에 대해서는 일본국토교통성 및 관할관청이 검사를 실시하도록 하고 있다.¹⁸⁹⁾ 이와 같이 일본의 경우는 선박의 총 톤수를 기준으로 국토교통대신 또는 관할관청 및 소형선박검사기구 등으로 선박검사의 주체를 분리하고 있다.¹⁹⁰⁾

『일본선박안전법』은 강제적인 검사로서 정기검사, 중간검사, 임시검사, 임시항행검사, 특별검사 및 제조검사를 규정하고 있다.

187) 만재흘수선(滿載吃水線)은 선박이 화물을 적재한도(積載限度)까지 적재하고 안전한 항해를 할 수 있는 최대한의 흘수선으로서 여객 또는 화물을 탑재하고 안전하게 항해할 수 있는 최대 한도를 나타내는 선을 말한다(『선박안전법』 제2조 제7호). 원양구역 또는 근해구역을 항행구역으로 하는 선박, 연해구역을 항해구역으로 하는 길이 24미터 이상의 선박, 총 톤수 20톤 이상의 어선은 만재흘수선의 표시를 하도록 하고 있다(『선박안전법』 제3조 참조).

188) 소형 선박의 검사 사무 등을 실시함으로써 소형 선박의 감항성 및 인명의 안전 유지에 이바지함을 목적으로 1974년 1월 22일 설립되었다(『일본선박안전법』 제25조의2). 주요업무로는 이 법에 따른 소형선박의 감항성 및 인명의 안전유지 업무, 해양오염 등 및 해상재해 방지에 관한 법률에 따른 소형 선박용 원동기 방출량 확인의 업무, 소형선박의 등록 등에 관한 법률에 따른 등록측도 업무가 있다(웹사이트 <http://www.jci.go.jp/english/history.html> : 검색일 : 2018. 11. 8).

189) 원양구역이나 근해구역을 항행구역으로 하는 선박, 국제항해에 중사하는 여객선, 총 톤수 20톤 이상의 어선, 위험물산적선, 특수선박, 일본 외에 있는 선박 등에 대하여는 관할관청이 검사를 실시하도록 하고 있다(『일본선박안전법 시행규칙』 제24조).

190) 우리나라는 국적선박에 대해서는 해양수산부장관이 검사권을 보유하고 있으나, 실제적인 검사 업무는 공공기관인 선박안전기술공단과 민간단체인 한국선급에 선박의 검사업무를 위탁하고 있다. 다만 총 톤수나 선박의 종류를 구분하여 검사주체를 구분하지는 않고 있으나, 어선 및 소형선박은 선박안전기술공단에 일반적으로 등록되고 있으며, 국제항해를 하는 선박이나 중·대형선박은 한국선급에 등록되고 있다.

정기검사는 선박의 선체, 기관, 돛 장치, 조타시설, 계선·양묘시설, 구명·소방시설 등의 구조 및 설비 전반에 관한 정밀검사로서, 선박을 최초로 항행에 이용할 때 및 선박검사증서의 유효기간이 만료된 때 또는 선박이 새로이 이 법을 적용을 받게 된 때에 받는 검사이다(제5조). 평수구역이상의 구역을 항행하는 여객선, 위험물산적선, 보일러가 있는 선박은 5년마다 정기검사를 실시하여, 그 밖의 보일러가 없는 선박은 6년마다 정기검사를 실시한다(『일본선박안전법 시행규칙』 제36조).

중간검사는 정기검사와 정기검사 사이에 실시하는 검사로서, 정기검사에서 검사를 받은 사항에 대하여 그 현상을 확인하기 위한 보다 간단한 검사를 말하며, 제1종 중간검사, 제2종 중간검사 및 제3종 중간검사로 구분된다.¹⁹¹⁾

임시검사는 정기검사 또는 중간검사와 같은 정기적인 검사의 시기 외에 선박을 개조 또는 수리한 경우 등에 실시하는 검사를 일컫는다. 감항성 또는 인명의 안전 확보에 영향을 미칠 우려가 있는 개조 또는 수리가 행해진 경우, 선박검사증서에 기재된 항행구역, 최대탑재인원, 제한기압, 만재흘수선의 위치 등 항행상의 조건을 변경하려는 경우에 임시검사를 받아야 한다.

임시항해검사(제10조)는 선박검사증서의 유효한 기간이 정지되어 있는 선박, 선박검사증서의 유효한 기간이 만료한 선박, 선박검사증서를 아직 보유하지 않고 있는 선박 등을 임시로 항해에 사용하는 경우에 실시하는 검사이다.¹⁹²⁾

또한 『일본선박안전법』은 일정한 범위의 선박에 대하여 해양사고 발생한 때에는 이 선박의 구조, 설비, 재료 및 성능 등이 기술기준에 부합하지 않게 될 우려가 있다고 인정하는 경우에는 국토교통대신으로 하여금 특별검사(제5조)를 실시할 수 있도록 하고 있는데, 이 특별검사를 실시하는 경우에는 검사사항, 검사기간 및 선박의 범위 등을 공시하도록 하고 있다.¹⁹³⁾

191) 제1종 중간검사는 정기검사 후 두 번째 또는 세 번째 검사기준일 전후 3개월의 시기에 받는 검사를 말하며, 제2종 중간검사는 정기검사와 제1종 및 제3종 중간검사를 제외한 검사기준일 전후 3개월의 시기에 받는 검사이다. 제3종 중간검사는 정기검사 또는 전회의 제3종 중간검사에 합격한 날부터 기산하여 36개월이 지나는 날까지의 시기에 받는 검사이다.

192) 예컨대, 일본선박을 소유할 수 없는 자에게 양도할 목적으로 외국으로 항해는 경우, 개조·검사·총 톤수 측정을 위하여 선박을 해당 장소로 이동시키는 경우, 그 밖에 선박검사증서의 미보유 선박이 계선지 변경을 위하여 임시적으로 항행에 사용하는 경우 등에 실시한다.

193) 우리나라에서도 선박의 설비·구조 등의 결함으로 인해 대형의 해양사고가 일어난 경우 또는 유사한 사고가 지속적으로 발생하는 경우에는 관련되는 선박의 설비·구조 등에 대하여 30일 전에 대상 선박의 범위, 준비사항 등의 필요한 사항을 포함하여 해당선박소유자에게 통보하도록

제조검사는 일본 선박의 제조에 착수한 때부터 완성에 이르기까지의 시기 동안에 그 공정에 대하여 실시하는 검사를 일컫는다.¹⁹⁴⁾

(3) 선원법

『일본선원법』 제1조에서는 선원을 일본선박 또는 일본선박 외에 일본국토교통성령으로 정하는 선박에 승선하는 선장과 해원 및 예비선원으로 정의하고 있다. 여기서 승선한다는 의미는 단순히 승선하는 것이 아니라 항해를 하기 위하여 선박 내부에서 조직되는 인적인 조직에 계속적으로 참가하는 것을 의미하는 것으로 해석되고 있다. 그러므로 선박 내에서 작업조직의 일원이 되는 경우를 포함하는 『선박직원 및 소형선박 조종자법(船舶職員び小型船舶操縦子法)』에서 규정하는 승선의 정의와는 다르게 선박 내부에서 화물의 적하작업에 종사하는 자는 당연히 선원에 포함되지 아니한다.¹⁹⁵⁾

해원은 선박 내에서 업무를 하는 선장 이외의 승무원으로서, 노동의 대가로 급여 및 그 밖의 보수를 받는 자로 규정하고 있다. 그러므로 직접 운항업무에 종사하지 않아도 선박 내의 주점이나 매점 또는 사무실 내에서 근무하는 노동자도 해원에 포함된다. 해원에는 직원과 부원이 있다.¹⁹⁶⁾ 이하에서는 선박에서의 안전관리 책임자인 선장의 권한과 의무에 대해서 살펴보기로 한다.

가. 선장의 권한

『일본선원법』에서는 선박의 지휘 및 감독자로서의 선장에 대하여 일정한 권한을 부여함과 동시에 의무를 부과함으로써 선박의 안전을 확보 하도록 하고 있는데, 해원을 지휘 및 감독하고 선내에 있는 승객 및 그 밖의 자에게 그 고유 직

록 하고 있다(『선박안전법』 제71조).

194) 다만, 여객선, 위험물산적선, 특수선을 제외한 평수구역만을 운항하는 선박, 추진기관 및 돛장비가 없는 선박, 외국의 국적을 취득할 목적으로 제조하는 선박 및 길이 30미터 미만의 선박에 대해서는 제조검사를 면제하고 있다(『일본선박안전법』) 제6조).

195) 神戸大學 海事科學研究科 海事法規研究會, 前掲書, pp. 70-71.

196) 직원은 항해사, 기관장, 기관사, 통신사, 통신장, 운항사, 사무장, 사무원, 의사, 그 밖에 항해사·기관사·통신사와 동등한 대우를 받는 자를 말하며, 부원은 면허가 없는 일반 해원을 말한다(『일본선원법』 제3조(船員)).

무를 수행하기 위하여 필요한 명령을 선장이 할 수 있도록 규정하고 있다(제7조).

또한 이 법 제3장은 해원이 준수해야 하는 규율의 내용, 규율에 위반하는 경우 선장의 징계 권한, 선내 질서를 어지럽히는 해원에 대해서는 선장이 징계권을 행사할 수 있으며, 그 밖에도 일정한 강제권한을 행사할 수 있도록 하고 있다. 또한 행정청에 대한 원조의 청구나 정의행위의 제한에 대한 규정을 두고 있다(제3조). 반면에 이러한 선장의 권한 남용에 대해서는 2년 이하의 징역 등에 처하도록 하는 벌칙을 적용하도록 하는 규정도 두고 있다(제122조).

나. 선장의 의무

선박은 당해 항만을 출항한 후에는 외부의 조력을 받을 수 없는 상태가 됨으로, 안전한 항해를 위하여 출항 전에 감항능력을 검사할 필요가 있는데, 『선원법』은 선장에게 출항 전 이러한 감항능력에 대한 검사의무를 부과하고 있다. 즉 출발항에서 출항하기 전에 선박이 안전한 항해가 가능할 정도의 감항능력을 가지는가, 또한 항해에 필요한 준비가 되어 있는가에 대해서 선장으로 하여금 검사하도록 하고 있다(제8조).

선장이 출항 전에 검사해야 하는 사항에 대해서는 다음의 일곱 가지를 규정하고 있다. 첫째, 선박시설의 정비 상황, 둘째, 화물의 고박 상황, 셋째, 흡수 상황, 넷째, 항해에 필요한 연료나 선박용품 등의 구비 상황, 다섯째, 항해에 필요한 기상 및 수로정보의 상황, 여섯째, 승무원의 건강상태 및 승선여부 상황, 일곱째, 그 밖에 항해에 필요한 준비 상황 등이다.¹⁹⁷⁾

아울러 『일본선원법』에서는 선장이 이러한 출항 전 검사의무를 위반하여 선박의 감항성에 문제가 발생한 경우에 선원은 국토교통대신이나 지방운수국장 등의 관해 행정관청에 그 사실을 신고할 수 있도록 규정하고 있다.¹⁹⁸⁾ 그 밖에도 선장에게는 선박의 입출항 시 직접지휘의무, 부득이한 경우 외의 재선의무, 항

197) 田中銀造. 『船長の職務』, 海文堂出版. 1980. pp. 9-11.

198) 『일본선원법』 제11조(船員の申告). 일본에서는 선박안전 저해사항의 신고가 자율사항임에 반해 우리나라의 『선박안전법』 제74조(결함신고에 따른 확인 등)에서는 신고를 의무사항으로 규정하고 있다.

행보고의무, 선박충돌 시 구조 및 고지의무 등을 부과하고 있다.

(4) 해상운송법

『일본해상운송법』은 “해상운송사업의 적정하고도 합리적인 운영을 통하여 수송의 안전을 확보하고, 또한 해상운송 이용자의 이익을 보호하고 더불어 해상운송사업의 건전한 발전을 도모함으로써, 공공복리를 증진하기 위하여 이 법이 제정되었음”을 제1조에서 밝히고 있다. 이 법은 해상운송사업의 종류를 우리나라와 유사하게 분류하고 있다. 이를테면 해상운송사업의 종류를 선박운항사업, 선박임대업, 해운중개업 및 해운대리점업으로 분류하고¹⁹⁹⁾ 있다. 여기에서는 이 연구의 목적을 위하여 이 법상 안전에 관한 사항을 위주로 살펴본다.

『일본해상운송법』은 운송의 안전성 제고에 대한 노력의 의무를 부과하고 있다. 그 일환으로 이 법은 일반여객 정기항로사업자로 하여금 안전관리규정을 정하고, 일본국토교통성령으로 정하는 바에 따라 국토교통대신에게 안전관리규정을 신고하도록 하고 있다(제10조의3). 이 안전관리규정은 여객선에서 수송의 안전을 확보하기 위하여 일반여객 정기항로사업자가 준수해야 하는 사항을 포함하고 있다.

즉 수송의 안전을 확보하기 위한 사업의 운영방침, 실시, 관리체제 및 방법에 관한 사항, 안전총괄책임자²⁰⁰⁾의 선임에 관한 사항, 운항관리자²⁰¹⁾의 선임에 관한 사항 등이 포함되도록 하고 있으며, 그리고 안전관리총괄관리자 및 운항관리자가 선임 또는 해임된 경우에도 국토교통대신에게 신고하도록 하고 규정하고 있다.²⁰²⁾

199) 우리나라 『해운법』 제2조(정의)는 해운업을 해상여객운송사업, 해상화물운송사업, 해운중개업, 해운대리점업, 선박대여업 및 선박관리업으로 분류하고 있다.

200) 안전관리총괄책임자란 일반정기여객항로사업자가 운송의 안전을 위해서 사업의 운영방침, 실시, 관리체제 및 방법에 관한 업무를 총괄적으로 관리하기 위하여 일정한 실무경험과 국토교통성령으로 정하는 요건을 보유한 자 중에서 선임하며, 사업운영상 중요한 결정에 참여하는 관리자의 지위에 있는 사람이다.

201) 운송의 안전을 확보하기 위하여 선박의 운항관리에 관한 업무를 시키기 위하여, 일정한 실무경험과 일본국토교통성령으로 정하는 요건을 보유한 자 중에서 일반여객 정기항로사업자가 선임하는 자를 운항관리자라 한다(『일본해상운송법』 第十條の三(安全管理規程等). 우리나라에서도 내항여객선의 운항안전을 위하여 안전관리체제인 『운항관리규정』을 제정하여 운영하고 있으며, 한국해양교통안전공단에서 여객선의 안전운항관리를 위하여 운항관리자를 배치하도록 하고 있다(『해운법』 제22조).

또한 『일본해상운송법』은 해상운송사업의 운영과정에서 발생할 수 있는 위험으로부터 수송의 안전을 확보하기 위하여 일반여객 정기항로사업자에 대한 명령권을 규정하고 있다(제19조). 즉, 국토교통대신으로 하여금 여객 정기항로사업자의 사업에 있어서 수송의 안전을 저해하는 사실이 인정되는 경우는 해당 일반여객 정기항로사업자에 대하여 수송시설의 개선, 사업계획의 변경, 안전관리규정의 준수 등 운송의 안전을 확보하기 위한 필요한 조치를 취하도록 명령을 할 수 있도록 규정하고 있다.²⁰³⁾

아울러 『일본해상운송법』은 수송의 안전에 관한 정보를 공개하는 공표의 의무를 각각 국토교통대신 및 일반여객 정기항로사업자에게 부과하고 있다(제19조의2의2).²⁰⁴⁾ 즉, 매년 국토교통대신은 명령에 관한 사항, 수송안전에 관한 출입검사 사항 등에 관한 정보를 정리하여 인터넷 등에 공표하도록 하고 있다. 그리고 일반정기여객항로사업자에게는 수송의 안전을 확보하기 위하여 이미 강구한 조치 및 예정된 강구 조치에 관한 정보를 공표하도록 규정하고 있다.

202) 우리나라는 『해운법』 제21조의5(안전관리책임자)에서 일본의 안전관리총괄책임자와 유사한 안전관리책임자를 선임하도록 하고 있다. 다만, 우리나라는 여객선사업장에서 종전의 안전관리책임자가 해임되고 새로운 안전관리책임자가 선임될 경우에는, 반드시 해양수산부장관에게 신고하여 『운항관리규정』 상에 기술된 안전관리책임자의 연락처를 개정하기 위한 『운항관리규정』의 서면심사를 하도록 하고 있다. 이는 일본의 규정에 비하여 우리나라가 보다 강화된 규정을 운용하고 있음을 나타내는 것이다. 운항관리자는 세월호 사고 이전에는 그 소속이 선사들의 이익단체인 한국해운조합에서 선임하였다. 그러나 이 사고 이후에 민간의 자율규제를 보완하는 차원에서 국가기관에 의한 직접규제로 대체되거나 자율적 규제와 국가에 의한 직접규제의 다원적 규제시스템이 가동되도록 해야 한다는 필요성이 대두되었다(김용섭, “선박안전 및 재난관리에 관한 법정정책 검토”, 「인권과 정의」 제442호, 한국토지공법학회, 2014, 16면). 이러한 사정을 거쳐 정부는 운항관리자의 선임을 이익단체인 한국해운조합으로부터 공공기관인 한국해양교통안전공단으로 변경하였으며, 해사안전감독관으로 하여금 이들 운항관리자를 지도·감독하도록 하는 보다 강화된 안전관리체계를 구축하였다.

203) 『일본해상운송법』 第十九條(サービスの改善及び輸送の安全の確保に關する命令) 國土交通大臣は、一般旅客定期航路事業者の事業について輸送の安全を阻害している事實があると認めるときは、当該一般旅客定期航路事業者に對し、輸送施設の改善、事業計畫の変更、安全管理規程の遵守その他の輸送の安全を確保するため必要な措置をとるべきことを命ずることができる。 우리 『해운법』에서도 여객운송 서비스의 질을 향상시키고 공공복리를 증진하기 위해 필요하다고 인정되면 여객운송사업자에게 1. 사업계획 변경, 2. 독과점 항로에서의 운임 또는 요금의 변경, 3. 시설의 개선 또는 변경, 4. 보험 가입, 5. 선원을 보호하기 위해 필요한 조치, 6. 다른 여객운송사업자와 시설을 공동 사용하는 것을 내용으로 하는 조치, 7. 선박의 개량·대체 및 증감에 관한 사항, 8. 선박의 안전운항을 위해 필요한 사항, 9. 해운에 관한 국제협약을 이행하기 위해 필요한 사항 등에 대해서 해양수산부장관이 명령을 할 수 있도록 하고 있다(제14조).

204) 국토교통대신이 선박사업자의 보험계약체결에 대한 명령뿐만 아니라 수송의 안전과 관련된 정보를 관리하고 매년 공표하도록 하고 있다(第十九條の二の二(國土交通大臣による輸送の安全にかかわる情報の公表) 國土交通大臣は、毎年度、第十九條第二項の規定(保險契約締結の命令)による命令に係る事項その他の國土交通省令で定める輸送の安全にかかわる情報を整理し、これを公表するものとする).

3. 영국의 해사안전 관련 법제

1) 영국의 해사행정체계

영국은 전통적인 해양강국으로서 국제해상법의 형성에 지대한 영향을 미친 것으로 알려져 있으며, 화물선을 비롯한 다양한 형태의 선박 안전관리에 관한 선진적인 법제도를 형성하고 있는 것으로 평가되고 있다.²⁰⁵⁾

영국에서의 해사행정과 해양사고에 대한 정부의 일원적 전담기구는 교통부(Department for Transport : DFT) 산하의 해사연안경비청(Maritime and Coastguard Agency : MCA)에서 수행하고 있다. 해사연안경비청은 해양안전을 높은 수준으로 발전시키고 촉진하도록 유도하고 해상의 긴급 상황에서 상시 대응하며, 대형 인명피해를 야기할 수 있는 각종의 위기 상황에 효율적이고도 체계적으로 대처함으로써 해양사고 예방에 이바지 하는 교통부 산하의 독립외청으로 정립하고 있다.²⁰⁶⁾

화물선 등의 선박의 해양사고 등이 대형재난으로 확대될 가능성이 있는 경우에는 해사연안경비청 소속의 선박구난관리대표부(Secretary of State's Representative : SOSREP)가 담당하게 된다. 1998년 설립된 선박구난관리대표부는 대형재난 발생 시에 교통부와 상업·에너지·공업전략부(Department of Business, Energy and Industrial Strategy : DBEIS)를 대표하여 지휘·통제하는 체제로서, 신속한 해난구조와 지원을 위한 최종적 의사결정기구이다.²⁰⁷⁾ 선박구난관리대표부는 필요한 경우 선주 또는 항만운영자에 대하여 명령을 발할 수 있으며, 국민의 안전 확보가 최우선적 가치라는 기치 하에 그 의사결정에 정부도 개입할 수 없도록 하고 있다.

그러나 해양사고에 대한 기술적인 조사는 독립된 조사청인 해양사고조사청(Marine Accident Investigation Branch : MAIB)에서 수행하고²⁰⁸⁾ 있으며, 해사

205) 김봉철, “영국의 선박안전관리법제”, 『최신 외국법제정보』, 한국법제연구원, 2014, 47면.

206) 이윤철·김진권, “해운선진국의 해사행정체계에 대한 고찰- IMO 연구체계를 중심으로”, 『해양환경안전학회지』 제29권 제23호, 해양환경안전학회, 2005, 211면).

207) 해사연안경비청(MCA), Annual Report and Accounts 2017 to 2018, 2018, p. 28.

연안경비청은 해난에 대한 심각한 법률적인 위반사항에 대해 조사를 주로 하고 있다.

한편 해사연안경비청은 해양사고 외에 일반해사 행정에 대한 업무도 수행한다. 즉 선박의 건조와 운용 및 선박의 항행과 등록에 대한 업무를 수행하며, 각종 선원 면허 발급 등 해사안전관리 행정의 전반에 관한 정책을 통일적으로 수행한다. 아울러 후술하는 항행통보(Maritime Notices) 등 관련 법규 및 지침의 제정·개정·발행 등 해양사고의 예방 및 대응에 중추적인 역할을 수행하고 있다. 이 같은 역할을 이행하는 해사연안경비청은 영국의 영해에서 발생하는 모든 해상사고에 대한 예방, 대응, 구조 및 복구 등을 담당하는 종합적인 위기관리조직으로 자리를 잡고 있으며,²⁰⁹⁾ 해사안전의 확보를 위해 영국선박 및 외국선박에 대한 항만 국통제 업무 및 선박검사 등의 다양한 권한을 가지고 있다.

2) 영국의 해사안전에 관한 주요 법제

(1) 해사안전 관련법제 일반

영국 선박안전 관리법제의 법원으로는 국제해사기구를 비롯한 국제기구의 협정이나 조약 또는 결의, 영국이 회원으로 가입하고 있는 유럽연합(European Union)의 법규, 그리고 영국 국내법규를 들 수 있다. 국제해사기구는 선박의 안전 및 기술협력 등 국제해사법규의 근간을 제정하고 유지하는 역할을 하고 있으며, 유럽연합 법규는 각 회원국에 대해 구속력을 가진다. 이하에서는 영국의 국

208) 해사연안경비청(MCA), 『Framework Document for the Maritime and Coastguard Agency』, §49(Marine Accident Investigation Branch). 해양사고조사청의 사고조사 및 보고는 Merchant Shipping(Accident Reporting and Investigation) Regulations 2012(SI No.1743/2012)에 상세히 규정되어 있으며, 해양사고조사청의 사고보고서는 가능한 빨리 작성·보고되어야 하며, 최종보고서가 완성되지 않을 시는 사고발생일 기준 12개월 내에 중간보고서를 작성하여 교통부장관에게 직접 제출하도록 하고 있다. 한편 사고를 조사하는 사고조사관은 『영국상선법 1995』 §259의 규정에 의거하여 어느 시간이든지 조사를 할 수 있다.

209) 해사연안경비청(MCA)의 설립연혁은 『1894 영국상선법』에 따라 운수성 해운국에서 항행안전 관리 제도의 첫출발을 시작으로 하여 해군장교 출신으로 경비대를 조직·운용하였다. 1925년 정부의 수색구조 업무를 수행하는 왕실 연안경비대(coastguard)의 창설과 1994년 해양오염통제단(Marine Pollution Control Unit, MPCU)으로 구성된 교통부 산하의 해양비상기구(Marine Emergencies Organization, MEO)의 명칭을 변경하여 교통부 예하의 집행기관으로 설립되었다(신철호, 앞의 강연논집, 48-59면).

내법(Statute Law)를 중심으로 살펴보기로 한다.

영국의 국내법은 의회가 제정한 법률(Acts of Parliament)과 법률의 위임을 받아 각 행정기관이 제정한 이행명령(Statutory Instrument : SI)으로 구성되며, 해상통보(Marine notices : MNS)²¹⁰⁾ 및 이행강령(Code of practice : COP)이 명령을 보완하는 경우가 많다. 해상통보 및 이행강령은 명령을 기술적으로 구체화·상세화 하는 것으로서, 이행명령이 이들에게 법규로서의 효력을 부여하는 경우에는 법적 구속력을 갖는다.

해상통보와 이행강령은 행정기관이 제정한 명령을 기술적으로 보완하는 권고와 지침(Guidance)을 담은 고시(Circular)에 해당하는 것으로서, 일정한 경우에는 당사자에 대하여 법적 효력을 가지게 된다. 이 중에서 『해상통보』에서 선박의 안전, 해양오염방지 등에 관하여 규정하고 있고, 이행강령은 어떻게 법규를 준수할 것인지 등의 준수방법에 관한 지침이다.

영국의 선박안전에 관한 법률로는 『Merchant Shipping Act 1995 : 이하 ‘상선법 1995’』²¹¹⁾이 있다. 『상선법 1995』에서는 해상안전에 관한 전반적인 사항을 규정하고 있으며, 이러한 점에서 이 법은 해상안전에 관한 기본적인 법률에 해당한다고 볼 수 있다.²¹²⁾

이후 『상선 및 해상보안법(Merchant Shipping and Maritime Security Act 1997), 이하 ‘상선법 1997’』²¹³⁾이 제정되었는데, 이 법의 주요 내용으로는 『상선법 1995』의 내용을 일부 개정하고, 해상에서 소방당국의 구난활동에 관한 권한을 확대하고(제4조), 난파선의 보호에 관한 국제조약을 반영하고(제24조), 해적행위에 관하여 『유엔해양법협약』의 규정²¹⁴⁾을 받아들여 영국 국내법으로 간주

210) 해상통보(MNS)에는 3가지 유형, 즉 당사자에 대하여 법적인 구속력을 있는 지침인 Merchant Shipping Notices(MSNs), 법 해석 지침이나 모범적 법규의 준수를 위한 권고와 안전을 위한 지도·감독을 담고 있는 Marine Guidance Notes(MGNs), 적용대상이나 적용기간에 제한이 있는 정보로서 한시적 효력을 갖는 Marine Information Notices(MINs)의 세 유형이 있으며 이 중 구속력이 있는 MSNs가 중요하게 작용하고 있다(김봉철, 앞의 논문, 48면).

211) 이하, 본문에서는 『상선법 1995』로 기술하고, 각주에서는 『영국상선법 1995』로 기술한다.

212) 1996년 1월 1일부터 시행된 이 『영국상선법 1995』의 전문에서는 “본 법은 Merchant Shipping Act 1894 내지 1994년까지의 Merchant Shipping Act와 그 외의 Merchant Shipping의 관련 법규를 통합하기 위한 것(An Act to consolidate the Merchant Shipping Acts 1894 to 1994 and other enactments relating to merchant shipping)”이라고 밝히고 있다.

213) 『Merchant Shipping and Maritime Security Act 1997』. 이하, 본문에서는 『상선법 1997』로 기술하고, 각주에서는 『영국상선법 1997』로 기술한다.

214) 『유엔해양법협약(UNCLOS)』, Art. 100(Duty to co-operate in the repression of piracy)을 말한다.

하는 것 등이다(제26조).²¹⁵⁾

해사안전의 기본법이라 할 수 있는 『상선법 1995』는 선적, 선박의 등록 등 선박에 관한 사항과 선원, 선박안전, 어선, 오염방지, 선박소유자 등의 책임, 등대, 선박구조 및 난파사고, 공무원의 선박검사권한, 해양사고의 조사, 해양사고로 인한 형사소추절차 등 해사안전에 관한 광범위하고 전반적인 사항을 다루고 있다.

이 법의 구조는 제1편(영국선박)부터 제13편(추록)까지 총 13개장 및 316개 조항으로 구성되어 있는데 기본체계는 다음과 같다.

【표 2-4】 영국의 『상선법 1995』 체계

편	제목	규정내용
	전문	1894년 내지 1994년까지의 『Merchant Shipping Act』와 그 외의 Merchant Shipping과 관련된 법규를 통합하기 위함 등
I	영국선박 (British Ships)	선적관련 규정
II	등록 (Registration)	총칙(General)(제8조~제16조)
		국적취득조건부 선박용선(Ships on bareboat charter)(제17조)
		부칙(Supplemental)(제18조~제23조)
III	선장과 선원 (Masters and Seaman)	적용(Application of part)(제24조)
		선원의 고용 및 해고(Engagement and discharge of crews)(제25조~제29조)
		급료 등(Wages etc.)(제30조~제41조)
		안전, 보건, 복지(Safety, health and welfare)(제42조~제45조)
		선원의 배치, 자격, 훈련, 복장(manning, qualification,

215) 『영국상선법 1997』 §26-1은 해적문제에 있어서 『유엔해양법협약(UNCLOS)』을 국내법으로 간주한다고 하고 있다(§26(Piracy)-(1) For the avoidance of doubt it is hereby declared that for the purposes of any proceedings before a court in the United Kingdom in Piracy. respect of piracy. the provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 that are set out in Schedule 5 shall be treated as constituting part of the law of nations.).

		training and uniform)(제46조~제57조)
		선원의 범죄 등(Offences by seamen, etc.)(제58조~제59조)
		복무지침 위반(Disciplinary offences(제60조)
		결격사유 및 심사(Disqualification of seamen and inquiries)(제61조~제69조)
		선원범죄에 대한 책임(Civil Liability of seamen for offences)(제70조~제72조)
		선원의 구조·송환과 구조비용(Relief and repatriation and relief costs)(제73조~제76조)
		선원서류(Documentation)(제77조~제81조)
		선원징발(Merchant navy reserve)(제82조~제83조)
		해석조항(Interpretation)(제84조)
IV	안전 (Safety)	선박 내 안전 및 보건(Safety and Health on ships)(제85조~제88조)
		특칙(Special provisions)(제89조~제91조)
		해상조력의무(Assistance at sea)(제92조~제93조)
		위험선박(Unsafe ships)(제94조~제100조)
		임시격리구역(Temporary exclusion zones)(제100A조~제100B조)
		선박이동요구권(Power to require ships to be moved)(제100C조~제100G조)
		승선인원의 통제 및 송환(Control of, and returns as to, persons on ships)(제101조~제108조)
V	어선 (Fishing Vessels)	Ch. I 선장과 선원(Skipper and seamen)(제109조~제120조)
		Ch. II 안전(Safety)(제121조~제126조)
VI	오염방지 (Prevention of Pollution)	Ch. I 총칙(Pollution generally)(제128조~제130조)
		Ch. I A 항만의 오물수거시설(Waste reception facilities at harbours) (제130A조~제130E조)
		Ch. II 유류오염(Oil pollution)(제131조~제151조)
		Ch. III 유류오염에 대한 책임(Liability for oil pollution preliminary)

		(제152조~제171조)
		Ch. IV 국제유로오염배상기금(International oil pollution compensation preliminary) (제172조~제182조)
		Ch. V 위험물 운반(Carriage of hazardous noxious substances)(제182A조~제182C조)
VII	선주 등의 책임 (Liability of Shipowners and others)	여객과 화물의 운송(Carriage of passengers and luggage by sea)(제183조~제184조)
		선상범죄자 외에 대한 선주 등의 책임의 한계(Limitation of liability of shipowners, etc and salvors for maritime claims) (제185조~제186조)
		다중책임(Multi fault)(제187조~제189조)
		선주 또는 선박에 대한 법적 절차 시한(Time limit for proceedings against owners or ships)(제190조)
		항만관리자 등의 책임과 한계(Limitation of liability of harbour, conservancy, dock and canal authorities)(제191조)
		정부와 그 선박에 대한 적용(Application to crown and its ships)(제192조)
		보험이나 보안에 필요한 규칙(Regulations requiring insurances or security)(제192A조)
VIII	등대 (Lighthouse)	등대관리청(Lighthouse authority)(제193조)
		장관에 대한 통보(Information to Secretary of state)(제194조)
		일반 등대관리청의 기능(Functions of general lighthouse authorities)(제195조~제199조)
		장관의 검사(Inspections by Secretary of state)(제200조)
		지방등대관리청에 대한 항만관리청의 권한(Powers of harbour authorities as local lighthouse authorities)(제201조)
		총괄관리청과 지방등대관리청과의 권한이양(Transfers between general and local lighthouse authorities)(제202조~제204조)
		일반 등대세(General light dues)(제205조~제209조)
		지방 등대세(Local light dues)(제210조)

		재원 및 관리규정(Financial and administrative provisions)(제211조~제218조)
		등대 및 부표 관련의 위반(Offences in connection with lighthouses, buoys, beacons, ect.)(제219조~제220조)
		조세의 면제(Examination from taxes, duties, etc)(제221조~제222A조)
		부칙(Supplemental)(제223조)
IX	구조 및 난파 (Salvage and Wreck)	Ch. I 해난구조(Salvage)(제224조~제230조)
		Ch. II 조난당한 난파선(Vessels in distress)(제231조~제247조)
		Ch. III 부칙(Supplemental)(제248조~제255조)
X	단속관 및 단속권한 (Enforcement Officers and Powers)	검사관(Enforcement officers)(제256조~제256A조)
		검사 등의 권한(Inspection etc powers)(제257조~제260조)
		개선명령 및 금지명령(Improvement notices and prohibition notices)(제261조~제266조)
XI	사고조사과 수사 (Accident Investigation and Inquiries)	해양사고 조사(Marine accident investigations)(제267조~제270조)
		사망과 부상에 대한 수사와 보고서(Inquiries into and reports on deaths and injuries)(제271조~제278조)
XII	소송 (Legal Proceedings)	위법행위에 대한 기소(Prosecution of offences)(제274조~제278조)
		관할(Jurisdiction)(제279조~제282조)
		범죄자의 송환(Return of offenders)(제283조)
		선박 내 구금 등(Detention of ship and distress on ship)(제284조~제285조)
		특별 증거조항(Special evidential provisions)(제286조~제290조)
		문서의 제공(Service of documentations)(제291조)
XIII	추록	추록의 내용은 생략함(제292조~제316조)

(Supplemental)

『상선법 1995』에서 선박의 안전과 관련된 주된 부분은 IV편으로서, 여기에는 잠수장비의 안전 확보의무(제88조), 선박충돌발견 시의 조력의무(제92조-93조), 생명에 대한 심각한 위험이 없이 항해하기에 부적합한 위험선박의 억류, 보상 및 책임에 관한 사항(제94조-100조), 심각한 위해가 발생할 수 있는 사고지역에 대한 임시격리구역의 설정에 관한 사항(제100A조-100B조), 안전의 확보 또는 오염 감소 목적을 위한 선박퇴거의 요구권한에 관한 사항(제100C조-100G조) 및 불법 승선자 등에 대한 체포 등 선장에 의한 승선인원의 통제 및 송환에 관한 사항(제101조-108조)에 관한 규정을 기술 있다.

(2) 이행명령

한편 선박의 안전과 관련한 보다 자세한 규정은 전술한 『상선법 1995』와 이 법의 위임규정에 의하여 제정된 이행명령²¹⁶⁾에서 규율하고 있는데, 이하에서는 이행명령 중에서 본 연구와 관련이 깊은 선박안전에 관한 일반사항, 선박의 검사, 선원의 면허 및 선사 책임에 대한 이행명령을 위주로 살펴보기로 한다.

가. 선박안전의 일반사항에 관한 이행명령

의회가 제정한 법률의 위임을 받아 행정기관이 제정한 『이행명령』도 법적 구속력을 갖는다. 선박안전과 관련하여 중요한 것으로는 다음과 같은 것들이 있다. 우선 국제협약의 이행을 위한 『2014년 국제안전관리규약 상선규칙 이행명령』²¹⁷⁾을 들 수 있다. 『2014년 국제안전관리규약 상선규칙 이행명령』은 『상선법 1995』의 위임을 받아 교통부장관이 제정하였으며 2014년 7월 18일부터 발효된 것이다.²¹⁸⁾ 이 명령의 주요한 내용으로는 선주 또는 선박운영자가 국제안전

216) 이행명령(Statutory Instrument)의 구분과 기술적인 편의를 위해, 이 논문에서는 관련 이행명령의 후단에 괄호로서 번호와 제정연도를 표기한다. 예컨대 『이행명령(SI) No.1000/3000』의 표기는 3000년에 제정한 1000번째의 이행명령이라는 의미이다.

217) International Safety Management Code(Merchant Shipping Regulation) 2014, SI No.1512/2014.

관리규약이 요구하는 안전 관련 서류를 비치하도록 하고, 선주와 선장에게는 안전관리 시스템을 집행·유지할 의무를 부여하였으며, 선주나 선장이 이를 위반한 경우에는 범죄로 규정하여 처벌하는 한편 행정청에 속한 단속공무원에게 이러한 선박을 억류할 수 있는 권한을 부여하는 것 등이다(제4조).²¹⁹⁾

또한 『2002년 항해안전 상선규칙 이행명령』²²⁰⁾을 들 수 있는데, 이는 『해상인명안전국제협약』의 항행안전 부분을 영국의 국내법으로 집행하기 위하여 제정된 명령이다. 여기에서는 『해상인명안전국제협약』이 항행안전을 위해 충족할 것을 요구하고 있는 조건들을 각종 선박에 적용하는(제5조) 한편, 조건의 면제 또는 변경이 항행안전의 수준을 낮추지 않아야 한다는 전제 하에 행정기관이 이러한 조건을 면제하거나 조건의 변경을 허용할 수 있는 경우를 규정하고(제7조) 있으며, 이 명령을 준수하지 않는 경우 해당 선박이 억류될 수 있음을 규정하고(제11조)있다.

이후, 『2002년 항해안전 상선규칙 이행명령』은 『2011년 항해안전 수정 상선규칙』²²¹⁾에 의해 개정되었는데, 이 개정된 이행명령의 제2조는 관련 당국에게 명령의 발효 후 5년마다 이 명령의 이행상황 및 효과를 평가한 후에, 명령의 유지, 폐지 또는 개정 여부를 고려하여야 하는 의무를 부과하고 있다.

나. 선박의 검사에 관한 이행명령

『상선법 1995』의 X편에서는 선박검사의 권한 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 이러한 『상선법 1995』의 규정에 근거하여 다양한 안전규정을 제정하여 선박에 대한 안전검사 등에 관한 사항을 규율하고 있다. 감항성 확보의 확인을 위한 선박의 검사 및 선급법인에 관한 규율의 대표적인 것으로서 『1996년 선박검사 및 조직 상선규칙 이행명령』²²²⁾을 들 수 있다. 『1996년 선박검사 및 조직

218) 이 명령의 제정으로 기존의 『국제안전관리규약 상선규칙(Ro-Ro Passenger Ferries) Regulations 1997』과 『국제안전관리규약 상선규칙 1998』은 폐지되었다.

219) 이러한 의무를 준수하지 않은 자에 대해서는 위법행위로 처벌하고, 해당선박을 억류할 수 있는 권한을 부여하고 있다.

220) Safety of navigation(Merchant Shipping Regulations) 2002, SI No.1473/2002.

221) Safety of Navigation(Merchant Shipping Regulations Amendment) 2011, SI No.2978/2011.

222) Ship inspection and survey organization(Merchant Shipping Regulations) 1996, SI No.2908/1996.

상선규칙 이행명령』에서는 해사연안경비청이 권한을 부여한 기관(Authorized Organization)의 지역대표성(제3조), 유럽공동체 외의 국가와 선급협회와의 상호 인증(제4조), 권한을 부여받은 기관 및 인증기관(Recognised Organization)의 의무(제5조), 인증의 철회에 관한 사항(제7조) 등에 관하여 규정하고 있다.

한편 선박검사의 종류와 검사증서의 발급에 관해서는 『2015년 검사 및 증서 상선규칙 이행명령』²²³⁾에서 상세히 규정하고 있다. 이에 따르면, 여객선은 선박이 새로이 건조된 후 처음의 항해를 시작하기 전에 최초검사(initial survey)를 받아야 하고 매년 12개월을 간격으로 갱신검사를 받아야 한다(제6조). 화물선도 새로이 건조된 후 처음의 항해를 시작하기 전에 최초검사(initial survey)를 받아야 하는 것은 여객선과 같지만, 화물선은 안전설비, 무선설비 및 선박의 구조·기계·장비에 대해서도 중간검사와 갱신검사를 정기적으로 받아야 한다(제7조, 8조, 9조). 아울러 선박의 검사 후에는 검사증서를 발급하고 있는바, 여객선의 검사증서는 12개월을 초과하지 못하도록 규정하고 있으며, 화물선은 5년을 초과하지 못한다(제15조).

다. 선원의 면허 및 선사와 선장의 의무에 관한 이행명령

선원의 면허 및 선사와 선장의 의무에 관련하여서는 『2015년 훈련·증서·당직의 기준 상선규칙 이행명령』²²⁴⁾에서 규정하고 있다. 여기에서는 항해, 기관 및 통신 분야의 선박직원 및 부원선원의 자격에 대해서 규율하고 있으며, 또한 탱커선, 가스운반선 등 특수선박에 승선하는 선원의 교육에 관해서도 규율하고 있다(제6조-27조). 뿐만 아니라 『2015년 훈련·증서·당직의 기준 상선규칙 이행명령』 제32조부터 33조에서는 유럽연합(European Union : EU)의 다른 회원국가 및 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』에 가입하고 있는 국가에서 발급된 선원의 면허를 인정하도록 하고 있다.

또한 이 이행명령서의 제54조에서는 영국의 항만에 입항하는 외국선박에 선박

223) Survey and Certification(Merchant Shipping Regulations) 2015, SI No.508/2015.

224) Standards of Training, Certification and Watchkeeping(Merchant Shipping Regulations) 2015, SI No.782/2015.

에 승선하고 있는 선원의 자격 등이 규정을 위반할 시에는 해당선박의 출항을 금지하는 등의 벌칙에 대해서도 규정하고 있다. 그리고 안전운항을 위해 선박에 승선하는 모든 신입 선원에 대하여 선박에 승선 전에 선박의 장비, 운용절차 및 기타 필요한 사항에 대하여 친숙화의 기회를 제공하도록 선사에게 의무를 부여하고 있으며(제51조), 모든 선원의 자격증명서 및 교육훈련증서의 원본을 항상 선박에 보유하도록 선장과 선원에게 의무화하고 있다(제52조).

한편 『1999년 안전통신의 최저기준 수정 상선규칙 이행명령』²²⁵⁾ 제5조에서는 해양사고 등 위험상황에서 모든 선원 간에 안전에 관한 지시사항을 신속하고도 정확하게 전달할 수 있는 효과적인 구두 통신을 구비하고, 여객선이나 위험물을 운반하는 선박의 경우에는 모든 선원이 이해하기 쉬운 공통적인 언어로 의사소통을 할 수 있게 하는 수단을 제공하도록 하는 의무를 선사에게 부여하고 있다.²²⁶⁾

IV. 해사안전 관련 법제의 시사점

1. 국내법제의 문제점

1) 해사안전법

『해사안전법』 제43조는 해양사고가 일어난 경우에 선장 및 선박소유자의 신고의무를 강행규정으로 하고 있으며, 이를 위반한 경우에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(제106조 제7호). 다만 이 조항은 선장이나 선박소유자가 해양사고 발생으로 선박이 위험에 처하거나 다른 선박의 항해안전에 위협을 주게 될 우려가 있는 경우에 해양사고의 발생사실을 해양경찰서장이나 지방해양수산청장에게 신고하여야 하는 경우에 해당한다. 즉 『선박

225) Minimum Standards of Safety Communications(Merchant Shipping Amendment Regulations) 1999, SI No.1704/1999.

226) 선박 내의 공통적으로 사용하는 선박언어가 영어가 아닌 경우에는, 선박의 모든 도면 등에는 공통적인 선박언어로 표시하도록 하고 있다(Reg.5-2-a-iii If the working language is not English, all plans and lists that must be posted include translations into the working language).

안전법』은 해양사고 발생의 유·무와 관계없이 감항성이나 선박설비의 결함만 발견되면 누구든지 신고의무가 발생하고 있으나, 『해사안전법』은 감항성이나 선박설비의 결함이 있더라도 해양사고가 발생하지 않으면 신고의 의무가 없다.

한편 해사안전감독관이 내린 항쟁정지명령 행정처분에 대한 이의신청 절차가 규정되지 않고 있어 선박소유자측의 신속한 권리의 구제가 어려운 실정이다.

2) 선박안전법

우리 『해운법』, 『해사안전법』 및 『선박안전법』은 간접적 의무이행 확보 수단으로서 공표 제도를 운영하고 있다. 즉 『해운법』 제55조의 공표는 해운업자에 대한 행정처분의 사항, 『해사안전법』 제57조는 해양사고를 야기한 선박 및 항행정지명령을 받은 외국선박, 외국정부의 항행정치 처분을 받은 국적외항선박에 대한 선박안전도 정보, 『선박안전법』 제70조는 외국의 항만국통제로 인한 외항선박의 항행정지 등에 관한 정보에 대해 공표하고 있다. 그러나 이 들 모두는 강제적인 공표제도가 아니라 임의규정의 형태를 띠고 있어 실효성을 담보하기 어렵다. 더구나 『선박안전법』에서는 국적외항선박의 출항정지 사실만을 공표대상으로 하고 있을 뿐 국적내항선의 출항정지 사실은 공표대상에서 제외하고 있다.

한편 『선박안전법』 제74조에서는 “누구든지 선박의 안전설비 및 감항성의 결함을 발견한 경우에는 그 내용을 해양수산부장관에게 신고하여야 한다.”고 규정하고 있다(제1항). 이 신고에 대해서는 종전에는 “신고할 수 있다”의 임의규정이었으나, 세월호 사고 이후에 신고의 실효성을 담보하기 위하여 2015년 1월 5일 『선박안전법』을 일부개정 하면서 “신고하여야 한다.”로 강행규정화 되었다.

그러나 이 조항에서는 신고의무자의 범위 및 결함의 정도가 명확하게 정의되지 않은 상태에서 신고의무를 강행규정화 하였다는 점에서 문제가 있다. 비록 신고·확인 업무의 실효성을 증진시키기 위하여 종전의 임의규정에서 강행규정으로 개정하였다 하더라도 이 법 제84조에서는 그 위반에 대한 벌칙의 강도가 지나치게 강하다.²²⁷⁾ 이런 상황에서 행위 주체의 범위가 명확하지 않다는 것은 명확성

227) 『선박안전법』 제84조에서는 선박의 결함신고를 하지 아니한 때(11호)에는 선박소유자, 선장

의 원칙²²⁸⁾에도 부합하지 않는다고 할 것이다.

뿐만 아니라 안전설비 등에 결함이 있다고 해서 반드시 해양사고가 발생하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 우리의 『선박안전법』은 결함의 경중을 따지지 않고 단지 결함만 발견되면 신고의 의무가 발생하는 것으로 하고 있다. 게다가 결함의 발견은 국민의 모든 계층, 즉 누구든지 결함의 신고의무를 부여하고도, 신고의무 위반의 벌칙대상자는 선박소유자, 선장 또는 선박직원만으로 그 대상을 제한하고 있다. 즉 부원선원 또는 선박직원이 아닌 여객안전관리선원은 그 벌칙 대상에서 제외되고 있어서 형평성의 원칙에도 부합하지 않는다. 더욱이 결함에 대한 거짓 신고로 인한 피해의 예방을 위해서는 거짓신고자에 대하여 무고에 대한 벌칙이 가해져야 하나 무고자에 대한 벌칙을 규정하고 있지 않다.

3) 선원법

앞에서 살펴 본 것과 같이 그동안 『선원법』은 전체적으로 많은 개선이 있었음은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 아직까지 『선원법』에서 정하는 기준이 육상의 제반 노동관계법에서 기준에 미치지 못하는 부분이 많다. 뿐만 아니라 선

또는 선박직원에게 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록(1항) 하고 있다. 반면에 『화학물질관리법』 제60조(벌칙)은 화학사고가 발생한 경우에 해당 화학물질을 취급하는 자가 즉시 신고를 하지 아니한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다. 또한 『해사안전법』 제106조(벌칙)는 해양사고 발생의 경우에 선장 또는 선박소유자가 지체 없이 신고를 하지 아니한 경우에 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(17호). 일응 계량화된 수치는 『화학물질관리법』상의 벌칙이 보다 엄중하다고 보일 수 있으나, 『해사안전법』이나 『화학물질관리법』은 사고가 발생한 경우에만 신고하는 것이고, 『선박안전법』은 사고가 아니라 결함의 경중을 고려하지 않고 결함이 발견되기만 하면 신고하도록 규정되어 있으므로 『선박안전법』상의 신고의무 위반에 대한 벌칙이 결코 가벼운 것이라고 할 수 없다.

228) 기본권을 제한하는 법률의 내용이 불명확한 경우에는 “불명확하기 때문에 무효(void for vagueness)”라는 이론이 적용될 정도로 법률은 명확성을 가져야 한다. 이러한 명확성의 원칙은 법치국가원리의 한가지 표현으로서 적용대상자가 그 법률의 규제내용을 사전에 알 수 있도록 분명하게 규정하여 장래의 행동지침으로 삼을 수 있도록 하여야 함을 그 내용으로 하는 기본권 제한에 관한 헌법의 원칙이다. (성낙인, 『헌법학 제14판』, 법문사, 2007. 2. 931면; 김철수, 『헌법학개론 19전정신판』, 박영사, 2007. 668면). 기본권의 보호의무에 대한 연구로는 이종영, “환경보전 기본의무의 헌법조화성과 환경보전실현성”, 『법학논집』 제20집, 중앙대법학연구소, 1995. 12.), 141면 이하; “국가의 후세대 보호의무와 유정공학의 안전성”, 『공법연구』 제30집 제1호, 한국공법학회, 2001. 12; 장영철, “기본권의 제3자적 효력과 기본권보호의무”, 『공법연구』 제29집, 2001. 155면 이하; 이준일, “기본권으로서 보호권과 기본권의 제3자효”, 『저스티스』 통권 제65호, 2002. 65면 이하; 서경석, “국가의 기본권보호의무 비판” 『헌법학연구』 제9권 제3호, 한국헌법학회, 2003. 393-424면 등이 있다.

장으로 하여금 선박의 감항성 및 설비 등에 대해서 출항 전 점검을 하도록 하는 등 선박의 안전에 관한사항을 『선원법』에 규정하고 있기도 하다.

『선원법』은 사회질서유지법의 성격을 지닌다. 선원의 작업과 생활이 선내에서 이루어지고, 해상위험에 노출되어 있는 선박·선원의 공동안전이 도모될 우려가 있다는 점 등에서는 해상노동의 특수성에 의해 해상노동보호법인 『선원법』에 이러한 사회질서법적 규정들이 포함되는 것은²²⁹⁾ 일견 타당성을 가지는 것으로 보인다.

그러나 사회질서법적 규정들은 선원의 관점에서 볼 때 부분적으로 규제적인 성격을 가지기 때문에, 그 근거가 되고 있는 해상안전의 확보 및 선내규율유지 필요성은 선원노동현실에 적합한 범위로 한정되어야 할 것이다.

해양사고 방지대책으로 강화된 선원에 대한 처벌의 강화는 외국의 입법례와 비교²³⁰⁾한다면 그 벌칙의 내용이 선원에게 너무 가혹한 것²³¹⁾으로서 비판의 여지가 있는²³²⁾ 것도 사실이다. 또한 선장의 음주운항 금지사항이 『해사안전법』에서 규율하고 있듯이, 선박의 감항성과 설비의 점검은 안전운항과 관련됨으로 『해사안전법』이나 『선박안전법』 등으로 이관하여 관리함이 타당하다 할 것이다.

229) 선원법의 이러한 특성으로 인해 선장에게 공법적 지위, 사법적 지위를 부여할 필요성이 제기 되기도 한다. 예컨대 선박은 해상의 위험을 자력으로 극복해야 하고, 선박 자체의 재산적 가치가 클 뿐만 아니라 많은 인명과 재화를 책임지고 있으므로 선박공동체의 책임자인 선장에게 공법상의 권한과 책임을 선장에게 부여할 필요성이 있다고 하고 있으며, 또한 선박은 선박소유자를 떠나서 바다를 항행하기 때문에 해상기업자와 화물이해관계인, 여객, 구조비용에 대한 채무자의 이익을 보호하기 위해서는 선장이 항해 중 임기응변적 상황에 대처할 수 있어야 한다고 하고 있다(김동인, 『선원법』, 법률문화사, 2007, 121면).

230) 『일본선원법』 제30조(爭議行爲の制限)는 쟁의행위의 제한을 선박이 외국항구에 있거나 또는 그 쟁의행위로 인명 혹은 선박에 위험에 이르게 된 때 등 2가지 경우만으로 제한하고 있다. 반면에 우리나라는 전술한 2가지 경우에 더하여 여객선이 승객을 태우고 항해 중인 경우이거나 선장이 직접 조선할 경우 등에도 쟁의행위를 금지하고 있다(제25조).

231) 『선원법』 제11조(선박 위험시의 조치)는 선박에 급박한 위험이 있을 때는 인명과 선박 및 화물을 구조하는데 필요한 조치를 다하도록 의무를 정하고 있다. 이 의무는 선장을 포함한 전 선원에게도 적용된다. 또한 이를 위반하여 인명을 구조하는데 필요한 조치를 다하지 아니하였거나 필요한 조치를 다하지 않고 선박을 떠나 사망에 도달하게 한 경우에 선장에게는 무기징역 또는 3년 이상의 징역 및 선장을 제외한 다른 선원에게는 3년 이상의 징역에 처하도록 하고 있다(우리 『선원법』 제161조). 이에 비해 『일본선원법』 제12조(船舶に危険がある場合における處置)에도 선장은 자기가 지휘하는 선박에 급박한 위험이 있는 때에는 인명 구조, 선박 및 화물의 구조에 필요한 수단을 다하도록 의무규정을 두고 있기는 하지만, 일본 『선원법』 제123조(罰則)은 이 조치를 위반한 경우에, 선장에게만 5년 이하의 징역을 처하도록 함으로써 그 형량과 대상을 제한하고 있음을 볼 수 있다.

232) 김철수, 앞의 논문, 110면.

4) 선박직원법

『선박직원법』에 따라서, 해기사 면허를 받으려 하는 자는 선박의 크기에 따른 면허의 등급에 따라 필요한 승선경력을 갖추고 교육을 받아야 하며, 게다가 승무에 적합한 건강상태를 확인 받아야 한다. 아울러 주어진 면허는 5년마다 갱신하여야 하며, 승선경험이 없거나 교육을 받지 않으면 갱신이 허용되지도 않는다. 이 같은 해기사면허의 취득과 유지가 쉽지 않은 상황에서 해기사면허의 취소 등의 처분행위 시에는 신중하여야 하며 상당한 근거가 뒷받침되어야 한다. 특히 도서지역을 위한 교통수단, 해양관광용, 군사용 및 인명구조용 등으로 그 활용가치가 높은 수면비행선박(위그선)의 해기사면허는 항해능력과 비행조종사 능력을 동시에 보유하여야 하는데 이런 고기능의 해기사면허의 취소 등의 경우에는 더욱 상당한 근거가 뒷받침되어야 한다²³³⁾

『선박직원법』 제9조 제1항의 제1호부터 제7호까지는 해기사가 보유하고 있는 면허의 취소 등에 대해서 규정하고 있는데, 해기사로서 7가지 경우²³⁴⁾에 해당하는 경우는 해양수산부장관이 면허를 취소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 업

233) 수면비행선박(위그선:Wing-in-ground Effect Craft)이란 해수면 위를 낮은 높이에서 빠르게 비행하는 선박으로서, 수면의 바로 위에서 날아가는 'A 타입'과 장애물을 맞닥뜨리면 고도 150미터 이내에서 일시적인 점프도 가능한 'B 타입', 150미터 이상의 높이에서도 날 수 있는 'C 타입'으로 나뉜다. 이 중 A 타입은 고도 5미터 이내에서만 항해하기 때문에 파도가 치는 지역에서 이착수가 불가능하고, 주로 간이나 호수 등 내수면에서만 주로 운항한다. 또 고도 150미터 이상으로 운항하면 국제민간항공기구 규정을 적용받기 때문에 C 타입은 비행기로도 분류된다. 수면비행선박은 속도가 시속 200킬로미터 내외로 헬리콥터와 비슷하지만 동급 여객선에 비해서 연료의 사용량을 70-80% 이상 절약할 수 있다. 위그선은 해수면에 가까워 질수록 양력이 높아지는 원리를 이용하고 있는데, 양력은 중력과 반대방향으로 작동하기 때문에 양력이 커지면 큰 힘을 들이지 않고도 비행물체를 공중에 띄울 수 있어 효율적인 운항이 가능하다고 알려져 있다 (박보근, "해상택시 상용 위그선시대 개막", 『해양한국』, 한국해사문제연구소, 2011. 38-39면).

234) 해양수산부장관이 면허취소 또는 1년 이내의 기간을 설정하여 업무정지를 명령하거나 견책의 행정처분을 할 수 있는 7가지 경우는 이 법 제9조 제1항의 제1호에서부터 제7호까지로 규정하고 있다. 즉 ① 제14조(해기사의 승무범위)를 위반하여 승무한 경우, ② 제15조(면허 등의 비치)를 위반하여 선박직원으로 승무할 때에 면허증 또는 승무자격증을 제출하지 않거나 이를 선박에 비치하지 않을 경우, ③ 제22조(면허증 등의 부당사용 금지)를 위반하여 면허증 또는 승무자격증을 다른 사람에게 빌려주거나 부당하게 사용한 경우, ④ 선박직원으로서 직무를 수행할 때 비행이 있거나 인명이나 재산에 위험을 초래하거나 해양환경보전에 장애가 되는 행위를 한 경우, ⑤ 업무정지처분을 받고 제4항에 따른 기간(1개월) 내에 면허증을 제출하지 않은 경우, ⑥ 업무정지기간 중에 선박직원으로 승무한 경우, ⑦ 『해사안전법』 제42조(해기사면허의 취소·정지 요청)제1호(음주상태에서 조타기 조작) 또는 제2호(음주상태에서 조타기 조작의심 시에 음주측정요구 불응)에 해당하여 해양경찰청장이 요청하는 경우이다.

무정지를 명하거나 견책²³⁵⁾을 할 수 있도록 하고 있다. 이 중 4호를 제외한 다른 6가지의 경우는 선박직원으로서 선박의 설비를 조작하거나 해기사면허증의 관리 부적절 등 선박안전과 직접적으로 관련이 있는 것이다.²³⁶⁾

그러나 “선박직원으로서 직무를 수행할 때 비행이 있거나 인명 또는 재산에 위험을 초래하거나 해양환경보전에 장애가 되는 행위를 한 경우”의 제9조 제1항 제4호는 선박안전과는 거리가 있다. 더욱이 여기에서 특히 문제가 되는 것은 “비행이 있거나”이다. 우선 “비행”이 무엇을 뜻하는 것인가 인데, 사전적으로는 “비행”이란 잘못되거나 그릇된 행위를 말한다.²³⁷⁾ 그러나 비행이 곧 범죄행위라고는 할 수 없다.²³⁸⁾

그럼에도 불구하고 해기사가 선박에 승선하여 선박직원으로서 직무를 수행함에 있어서 잘못되거나 그릇된 행위를 한 경우에는 면허취소 등의 큰 불이익한 행정처분을 받게 되는 것이다. 하지만 “잘못되거나 그릇된 행위”의 내용은 사회마다 다르고 또한 사람에 따라서 다양한 해석의 소지를 안고 있다. 법률에서 비행과 같이 다양한 해석이 가능한 용어를 사용하여 행정처분을 정하는 것은 처벌 규정의 명확성의 원칙에 위배된 것이다.

또한 『선박직원법』의 목적이 선박항행의 안전도모인데, 선박직원으로서 직무를 수행할 때 비행이 있거나 인명 또는 재산에 위험을 초래하거나 해양환경보전에 장애가 되는 행위를 한 경우(제9조 제1항 제4호)는 그 용어의 부정확성과 다른 법률의 위반에 대하여도 해기사의 면허취소 처분이 가능하도록 한 것은 선박항행의 안전도모를 목적으로 하는 이 법과의 관련성에 대하여 다툼의 소지가 많

235) 견책이란 잘못을 꾸짖고 앞으로는 그런 일이 발생하지 주의를 주는 징계처분이나 해기사면허 보유자가 입는 실질적인 불이익은 없다.

236) 박영선, “선박직원법의 행정처분 규정에 관한 비판적 고찰-제9조제1항제3호를 중심으로”, 『해사법연구』 제20권 제2호, 해사법학회, 2008, 294면.

237) 다음 국어사전, <http://dic.daum.net/search.do?q=%EB%B9%84%ED%96%89&dic=kor>[검색일 : 2018.8.24.]

238) 비행이란 도덕적, 윤리적, 사회적, 법률적 측면에서의 옳지 못한 행동이다(김현순, “청소년 비행 및 범죄의 원인과 소년원 상담 교육 모델 연구”, 『한국문화연구논집』 제59권 제3호, 이화여자대학교 한국문화연구원, 1991, 208면.); 범죄행위는 형벌이 과해지는 반사회적 위법적인 행위이며, 그 반사회성 및 위법성으로 형법은 범죄를 저지른 주체에게 형사적 책임이 있을 것을 요한다고 한다(이인균, “범죄에 대한 사회윤리적 고찰”, 『대구보건대학논문집』 제6권, 대구보건대학, 1983, 273면); 비행이란 개념이 범죄란 개념속에 포함되는 것으로 볼 수도 있으나, 비행을 도덕적 규범을 위배한 것으로, 그리고 범죄를 법을 위배한 것으로 간주하기도 한다. 물론 범죄의 경우 도덕적 규범을 위배한 것까지 포함할 수도 있다(노병일, “비행과 범죄에 대한 갈등론적 접근”, 『사회과학논문집』 제14권 제2호, 대전대학교 사회과학연구소, 1995, 161면).

다. 즉 『선박직원법』의 위반으로만 인하여 해기사 면허가 취소되어야 함에도 불구하고 다른 법률의 위반의 경우에도 해기사 면허를 취소시킬 수 있도록 한 것은 부당결부의 원칙에 어긋난다고 할 것이다.²³⁹⁾

따라서, 이와 같은 사항을 고려하여 해기사의 면허가 취소되는 조건의 경우에는 『선박직원법』과의 관련성의 불명확성으로 인해 다툼의 소지를 피할 수 있도록 용어를 명확히 하는 제도개선을 하여야 할 것이다.

2. 주요 해운국 법제의 시사점

1) 미국 법제의 시사점

미국의 해사안전관리 법제는 우리나라의 해사안전관리 법제에 비하여 상당히 긴 역사를 가지고 있으며 다양한 개정을 거치면서 『해운법』이라는 형태의 단일법제로 체계화 되어 있을 뿐만 아니라, 선박의 종류 및 상황에 대하여 분야별로 상세한 하위법령을 제정하여 운용하고 있다. 즉 우리나라는 해사행정법의 체계가 여러 개의 법으로 산재되어 있는데, 미국의 법제에서는 연방법률은 연방법전에 통합되어 있고, 의회의 수권을 받은 행정입법은 연방규정집에 단일 법제로 체계화 되어 있다.²⁴⁰⁾

미국의 해사안전관리 법제는 미국연방법인 『해운법』에서 통합적으로 규정하는 체계를 갖추고 있으며, 이로부터 선박의 안전 및 규제와 관련하여 일차적인 실정법적 근거를 찾을 수 있다. 또한 앞에서 언급한 바와 같이 미국의 해사안전관리 법제는 미국연방규정집의 『연방규정 제33편』과 『연방규정 제46편』에서

239) 행정권한의 결부의 특징은 특별한 행정상의 강제집행 수단을 사용하지 않고도 간편하게 의무의 이행을 강제할 수 있다는 것이다. 그러나 사인의 입장에서는 당해 의무와 무관계한 급부행정의 수단이나 수익적 행정행위 등이 체재 내지 강제로 적용하게 된다. 그러나 행정권한의 결부를 무한정으로 인정한다면 법치행정의 목적안정성 및 예측가능성이 형식화될 우려가 있으므로 그 한계가 설정되어야 하고, 또한 행정목적 또는 권한과 수단 간에 실질적인 관련성이 있는 한도 내에서만 결부가 허용되어야 한다(박종국, “부당결부금지의 원칙에 관한 연구”, 『공법연구』 제25집 제4호, 한국공법학회, 1997, 266면). 또한 우리 대법원도 “소유권이전등기말소”사건(대법원 1997. 3. 11. 선고 96다49650 판결)에서 지방자치단체장이 사업자의 주택사업계획에 대한 승인을 하면서 그 주택사업과는 아무 관련 없는 토지를 기부채납 하도록 하는 부관을 주택사업계획승인에 붙인 경우에 그 부관은 부당결부금지의 원칙에 위배되어 위법하다고 판시하면서 부당결부금지의 원칙을 유지하였다.

240) 전상훈·이상일, 앞의 논문, 222면 및 249면.

선박 관련 조항에 대하여 훨씬 구체적이고 자세한 내용을 규정하는 법제의 틀을 형성하고 있다.

특히 『연방규정 제46편』에서는 해안경비대(제1장)와 해사청(제2장) 및 연방 해사위원회²⁴¹⁾ 등 해상안전을 위한 조직을 규정하고 있다. 또한 『해운법』에서는 선박의 검사 및 검사증서의 발행, 해양사고의 조사, 선원 등의 자격, 소방시설 및 특수 장비 등에 관한 사항은 물론 승객과 화물의 운송안전을 위한 특별규정, 특정 용도를 위한 선박의 운송안전에 관한 특별규정에 이르기까지 선박의 안전 및 규제에 관한 규정 등과 같이 선박의 안전관리 및 각종 규제에 관한 사항을 나열하고 있다. 이러한 법의 체계적인 차이로 인하여, 미국의 해사안전 관련 법제의 고찰에 있어서는 『해운법』과 이에 근거한 연방규정집의 규정 내용을 같이 살펴볼 필요가 있다.

다음은 선박안전관리에 관한 사항이다. 미국의 선박검사에 관한 규정의 내용에 비하여 우리의 규제수준이 결코 뒤떨어지지 않은 상황이라고 할 수 있으나, 선박 검사의 주체와 관련해서는 약간의 차이를 보이고 있다. 전술한 바와 같이 우리나라의 선박안전관리는 해양수산부와 해양수산부 외청인 해양경찰청이 나누어서 담당하고 있다. 유선·도선 및 레저용 보트 등의 안전관리는 해양경찰청이 수행하고 있으며, 일반화물선 및 여객선의 안전관리는 해양수산부가 수행하고 있다(『해사안전법』 제58조). 아울러 규칙제정권도 이들 기관이 분리하여 보유하고 있다.

한편 실제적인 선박검사 업무는 해양수산부와 위탁계약에 따라 한국해양교통안전공단과 선급법인에서 대행하고 있으며(『선박안전법』 제60조), 해양수산부는 이 기관들에 대한 감독권한을 보유하고 있다. 민간단체인 선급법인은 국제항해를 하는 선박을 위주로 검사하고 있으며, 공공기관인 한국해양교통안전공단은 소형선과 어선을 위주로 검사하고 있다.

이에 비하여 미국의 경우는 국토안보부 소속의 해안경비대가 선박검사와 운항·보안 관리를 비롯하여 사고발생 시의 수색과 구조까지 총괄하고 있다. 미국 해안경비대는 선박안전관리프로그램(『해운법』 제13102조)에 따라 선박검사인증제를

241) 『연방규정 제46편』 Chart. IV(Federal Maritime Commission). 또한 『미국해운법』 §301-§308에서도 연방해사위원회에 대하여 기술하고 있다.

시행하고 있으며, 선박안전에 관한 규칙제정권도 보유하고 있다. 또한 해안경비대는 미국선급협회(American Bureau of Shipping : ABS)²⁴²⁾와 계약을 체결하여 선박검사 및 검사증서의 발급 등의 업무를 위탁하고 있으며(『해운법』 제3316조), 위탁업무의 해태에 관하여는 민·형사상의 벌칙이 적용되는 구조를 취하고 있다. 전술하였듯이 우리나라에서의 해양사고 건수는 매년 증가하고 있다.

따라서 사고선박의 통합적·체계적 안전관리를 통한 해양사고의 방지를 위해서는 규모를 갖춘 해안경비대의 기능 및 역할을 참조하여, 선박의 검사업무 및 안전업무 등을 통합하여 관리하는 제도적 개선이 필요하다.

2) 일본 법제의 시사점

일본은 선박안전 관련 법령체계에 있어서 우리나라와 매우 유사한 법령의 체계를 형성하고 있다. 반면에 미국과 영국과는 달리 선박의 안전에 관해서는 개별법적인 규율체계를 형성하고 있다.²⁴³⁾ 즉, 우리나라의 『선박안전법』, 『선원법』, 『해사안전법』, 『해운법』에 해당하는 『일본선박안전법』, 『일본선원법』, 『일본해상교통안전법』, 『일본해상운송법』 등이 있다. 또한 이러한 법률의 시행을 위해 제정한 시행령, 시행규칙 등의 하위법령을 운용하고 있다.

이와 같이 일본의 선박안전 관련 법령은 우리나라에 비해 특이할 만한 체계적 특징을 발견하기 어렵다. 그러나 개별적인 법률체계에서는 일정한 특징을 발견할 수 있다. 이를테면 1933년에 제정된 『일본선박안전법』은 메이지(明治)시대부터 적용되어 오던 칙령을 준용하거나 또는 그 당시의 문자를 사용하는 등 오래된 법령체계를 유지하면서 개정을 계속해 오고 있다.

특히 『일본선박안전법』은 목적규정에서는 감항성 유지와 인명안전의 유지를 위해 필요한 시설에 대한 의무규정의 형식을 갖추고 있으나(제1조), 정의규정에서는 화물선 및 여객선 등에 관한 정의를 규정하지 아니하고 갖추어야 할 선박 시설만을 기술하고 있다(제2조). 이러한 면에서 우리나라의 『선박안전법』 등의 관련 법령은 매우 발전된 체계적인 모습을 갖추었다고 볼 수 있을 뿐만 아니라

242) 미국의 선박등록 및 검사기관이며, 우리나라의 선급법인인 '한국선급'과 같은 비영리단체이다.

243) 이상윤, 『여객선 안전법제 개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2014, 161면.

선박안전과 관련된 법령을 운용·준수하는 방식에서도 우리나라와의 차이를 발견할 수 있다.²⁴⁴⁾

우리나라 『해운법』에 해당하는 『일본해상운송법』에서는 해상운송의 안전에 관련된 공표제도를 운용하고 있다. 이 법 제19조의2의2에 따르면, 일반여객정기항로사업자의 사업에 대하여 수송시설의 개선명령, 안전관리규정의 준수명령 또는 출입검사 등 수송의 안전에 관한 정보를 정리하여 인터넷 등 적절한 방법으로 공표하도록 규정하고 있다.

이러한 공표제도는 우리의 『해운법』 제55조(공표)에서도 유사하게 규정하고 있다. 즉 해운업계의 질서유지와 하주의 권익보호를 위하여 필요한 경우에 해운업자(외국인 해운업자를 포함)의 범위반에 따라 받은 행정처분에 관한 사항을 해양수산부장관이 공표할 수 있도록 하고 있다. 또한 우리의 『선박안전법』 제70조에서도 이와 같은 공표제도의 규정을 두고 있다.²⁴⁵⁾ 이와 같이 우리나라의 『해운법』 및 『선박안전법』에서는 해양수산부장관으로 하여금 해당 법률상의 의무반 사실을 널리 공표하도록 함으로써 의무위반자에 대한 간접적인 해당 의무이행의 실효성 확보²⁴⁶⁾를 도모하고 있다.

또한 『일본해상운송법』에서는 이러한 수송의 안전을 확보하기 위하여 사업자가 강구하고자 하는 조치, 즉 해양사고 발생의 사실 자체뿐만 아니라, 해양사고 방지를 위한 예방조치도 함께 공표하도록 하고 있다. 그러나 우리 『해운법』에서는 해양사고의 이력 및 사고에 따른 행정처분에 대해서는 정보공개를 의무화하고 있으나, 정작 사고방지를 위하여 매우 중요한 사업자의 예방조치는 의무사항에서 제외되어 있다.

물론 우리의 『해사안전법』 제57조에서도 선박의 안전도에 관한 정보를 공표

244) 예컨대 우리나라에서는 모든 벌칙을 법에서 규정하지만, 일본은 『일본선박안전법 시행규칙』의 제5장(벌칙)과 같이 시행규칙에서도 벌칙을 두고 있다(第五章 罰則 第六十七條-第六十九條).

245) 우리 『선박안전법』은 제70조에서 대한민국의 선박이 외국 항만당국의 항만국통제 점검결과로 인하여 출항정지를 받은 경우에 대하여 해당 선박의 총톤수, 선박명, 출항정지의 사실 등을 해양수산부장관이 공표할 수 있도록 하고 있다.

246) 행정상의 공표는 개인의 명예심이나 수치심을 자극함으로써 의무의 이행을 강제하는 것으로 정의할 수 있다(홍정선, 『행정법원론(상)』, 박영사, 2003, 529면). 그러나 행정상의 공표제도는 (행정의 공표) → (상대방의 시정행위) → (행정이 원하는 상태의 실현)의 3단계로 행정목적의 실현이 이루어지게 된다. 행정의 실효성 확보행위인 공표가 상대방의 시정노력이라는 중간단계를 거쳐야지만 비로소 행정목적 달성을 할 수 있는 점에서 공표는 간접적이라는 특성을 지닌다고 할 수 있다(김차환, “행정상 공표에 있어서 실효성 확보와 권익보호의 조화”, 『토지공법연구』 제26집, 한국토지공법학회, 2005, 257면).

할 수 있도록 규정하고 있다.²⁴⁷⁾ 그러나 이러한 규정은 정보공개에 의미를 가지는 공표라고는 할 수는 있으나, 사고의 예방조치는 강제규정에서 제외하고 있다. 그러므로 이러한 점을 고려하여 사고이력, 사고에 대한 정부의 행정처분뿐만 아니라 해양사고 예방을 위한 조치사항이 정보공개에 의무적으로 포함되도록 관련 규정을 정비할 필요가 있다.

3) 영국 법제의 시사점

해양강국으로서 해사안전에 관한 선진적인 법제도를 이루고 있는 영국의 경우, 해사안전에 관해서는 유럽연합의 법규, 국제해사기구 등에 의한 국제조약·협정·결의, 영국의 국내법규를 통하여 규율하는 체계를 취하고 있다. 또한 국내법규의 경우도 의회가 제정한 법률, 이러한 법률의 위임을 받아 행정기관이 제정한 이행 명령, 이러한 이행명령을 보완하는 해상통보로 구성되어 있는 것을 볼 수 있다. 영국의 해사안전에 관한 전반적인 사항을 규율하고 있는 『상선법 1995』는 해사안전에 관한 기본적인 법률에 해당한다. 이와 같이 영국은 해사안전관리 법제는 통합법적 규율체계를 형성하고 있다고 할 수 있다.

그러나 미국에 비하여는 해사안전 관련 법령의 존재형식이 매우 다양하여 많은 법령이 산재하고 있으며, 특히 하위법령인 이행명령의 빈번한 개정으로 인하여 내용적인 면에서 복잡한 변화를 초래하고 있다. 이러한 법규체제의 특징은 유럽연합의 법령이나 국제협약 등에서 규정하는 국제적 기준을 빠르게 국내법령에 반영할 수 있다는 장점도 있으나, 잦은 개정으로 인하여 국내에서의 적용과 집행에 대한 실효성의 담보는 어렵다는 단점도 있을 것이다.

이와 같은 영국의 해사안전 관련 법제의 장·단점은 해사안전에 대한 국제적 기준의 빠른 반영도 물론 중요하지만, 국내법적 기반을 고려한 법령의 실효성 담보 또한 중요하다는 사실을 우리에게 시사하고 있으며, 해사안전관리 법제는 우리의 해사안전관리 법제와 비교할 때 다음과 같은 추가적인 시사점을 준다.

247) 국민의 선박 이용의 안전을 도모하기 위하여 해상화물운송사업 및 해상여객운송사업에 종사하는 선박에 대하여 해양사고 발생의 건수, 관련된 법령이나 국제협약에서 규정한 선박안전 관련 기준 준수 여부 및 해당 선박소유자·운항자 또는 안전관리대행자 등에 관한 정보를 해양수산부장관이 공표할 수 있도록 하고 있다.

첫째, 우리나라 『해사안전법』 제36조에서는 선박교통의 안전을 위한 선박교통관제의 시행을 규정하고 있으며, 같은 법 제43조에서는 해양사고 발생의 사실을 해양경찰서장이나 지방해양수산청장에게 신고하여야 하는 신고의무를 규정하고 있다. 또한 『선원법』 제21조에서도 선장에 대하여 선박의 충돌·침몰·멸실·화재·좌초, 기관의 손상 및 그 밖의 해양사고 발생 등의 선박운항에 관한 보고의무를 부과하고 있다.

그러나 우리는 해양사고의 발생 시에 발생사실 및 선박운항에 관한 보고의무는 규정하고 있으나, 선원이 해양사고 등의 위험상황에 효율적으로 대응할 수 있도록 공통적인 선박언어 등에 관한 규정은 찾아볼 수 없다. 이에 비해 영국은 『1999년 안전통신 최저기준 수정 상선규칙 이행명령』에서 여객선의 선사와 선장에 대하여는 선원이 해양사고 등 위험상황에 효율적으로 대응할 수 있도록 선박 내에서 공통적으로 사용하는 선박언어를 확보하도록 의무화하고 있다(이행명령 제5-2-a호).

따라서 선박의 침몰 등 해양사고 발생 시에 선원 등이 신속하고도 정확하게 대응하기 위해서는 공통적인 선박언어로 의사소통이 가능하도록 하는 의무규정을 제정하는 제도개선이 필요하다.

둘째, 『선원법』 제64조에서는 여객선의 소유주로 하여금 자격을 갖춘 여객안전관리선원을 승무시키도록 하고 있다. 이에 기초하여 『선원법 시행규칙』 제43조의3는 여객안전관리선원으로 하여금 비상시 여객의 집합장소 안내, 여객에게 구명조끼 등 구명기구의 지급 및 착용안내를 하도록 하고 있다. 이와 같이 우리나라의 경우는 여객에게 비상시에 필요한 행동을 여객안전관리선원이 수행하는 것으로 하고 있다. 그러므로 비상시의 행동을 수행하는 여객안전관리선원의 임무는 매우 중요하고 그 자격의 관리도 엄격해야 한다.

그러나 『선원법 시행규칙』 별표2에서는 여객안전관리선원의 자격을 해기사 면허를 보유한 선박직원뿐만 아니라 일반인이라도 4일간의 교육만 이수하면 여객안전관리선원이 될 수 있도록 규정하고 있다. 이로 말미암아 선박의 구조나 안전설비 등에 충분한 지식이 없는 비전문가가 여객의 안전관리를 하게 됨으로써 비상시의 상황에 즉시적으로 대응하지 못하는 결과를 초래할 수 있다.

이에 대하여 영국의 경우는 위에서 기술한 『1999년 안전통신 최저기준 수정

상선규칙 이행명령』에서 항해 중 해양사고 등 긴급한 상황이 발생하는 경우를 대비하여 여객을 구조할 사람을 지정하여 쉽게 알아볼 수 있도록 하고, 그 지정된 사람은 비상상황에 관한 안내방송 등 승객과 정확하게 의사소통을 할 수 있는 기본적인 영어능력을 갖추도록 하고 있다(이행명령 제5-2-b호).

따라서 우리나라도 여객선의 해양사고 등의 발생에 대비하여 일반인이 아닌 해기사면허를 보유한 선박직원에게 한해 일정한 교육을 수료 후 여객선의 여객안전관리선원이 될 수 있도록 법령개정을 통한 제도개선이 필요하다.

제3장 해사안전감독관 제도

제1절 해사안전감독관 제도의 주요 내용

우리나라의 선박안전관리는 시도·감독·검사²⁴⁸⁾와 안전관리체계의 심사를 통하여 이행되고 있는데, 국적내항선박의 안전관리는 해사안전감독관에 의해 수행되고 있으며, 우리나라에 입항하는 외국선박과 국적선박 중 외항선박의 안전관리는 항만국통제 선박검사관에 의해 수행되고 있다. 이러한 해사안전감독관에 의한 안전관리의 법적근거는 『해사안전법』 및 『해사안전감독관 업무규정』에 그 근거를 두고 있다.

매년 해양사고로 인한 인명 및 해양오염 피해가 적지 않게 발생되고 있다. 2014년 4월 전남 진도 인근 해상에서 발생한 세월호 사고 이후 해양수산부는 이와 같은 해양사고들의 근절을 위하여 카페리 여객선에 화물차량의 적재 시에는 차량계량증명서를 제출하도록 하는 등의 여러 가지 제도를 도입하여 시행하고 있다. 그 중 대표적인 것이 내항선의 안전관리 분야에 도입된 해사안전감독관 제도이다.

해사안전감독관 제도 도입의 목적은 내항선분야에서 선박·선사 등의 안전관리 상태를 정기적으로 시도·감독하여 보다 체계적이고 전문화된 안전관리와 사전 예방적 지도·점검체제를 구축하기 위한 것이다. 해양사고 예방을 위하여 도입된 이 제도는 선장·기관장 등의 현장경험이 풍부한 인력의 투입으로 인하여 선종별로 보다 세밀하고 예방적인 현장기반의 해사안전 활동 강화 및 해사안전 분야에서 현장에 기반한 전문 인력의 양성으로 인한 해기전승²⁴⁹⁾의 토대구축은 긍정요

248) 시도·감독·검사관 감독의 지위에 있는 자가 감독대상자의 행위에 대하여 요청, 권장, 지시, 명령, 조사 등의 필요한 조치를 함으로써 일정한 자나 기관이 행하는 행위의 합법성 내지는 합목적성을 보장하기 위함이며, 감독자가 증빙서류를 열람, 현장관찰 등을 통해 감독대상자의 행위 또는 선박, 사업장 등의 현 안전관리 상태의 객관적 옳고 그름을 조사하는 행위를 일컫는다(해양수산부, 『해사안전감독관 업무규정 & 매뉴얼 핸드북』, 2019, 84면).

249) 선박을 운용하는 해사 기술의 전승. 심호섭은 그의 연재물인 “한국 근현대 해운개척사 이야기”를 통해 국내 연안을 드나드는 뱃길은 종래의 기술로도 가능하지만 먼 바다를 오가는 일은 오직 문명화된 새로운 배를 부리는 기술(선박을 운용하는 기술)인 해기로만 가능하다고 하였다

소로 작용한다.²⁵⁰⁾

반면에 감항성 확보와 이이신청 법제의 부재, 공표 제도 및 신고의무자 범위의 한계, 복잡한 법제의 체계, 낮은 감독관의 자격요건과 법적지위, 내항화물선에 대한 안전관리체계의 심사 및 지도·감독의 분리 수행 등은 여전히 해사안전감독관 제도의 정착에 문제점으로 남아 있다.

I. 해사안전법상 내항선 안전관리체계

1. 내항선 안전관리체계의 변화

1) 해사안전관리의 국내·외적인 변화

세계적인 해상물동량의 증가와 이에 따른 선박 교통량의 증가는 해양사고 발생의 개연성이 높을 수밖에 없고, 인명과 재산상의 중대한 피해를 초래하는 대형의 해양사고는 지속적으로 발생하고 있는 것이 현실이다. 국제사회는 국제해사기구를 중심으로 안전한 해상운송을 위해 다각적인 해상안전 대책을 수립하여 추진하고 있으며, 우리나라도 이러한 국제적인 추세에 발맞추어 5년 단위의 국가해사안전 기본계획과 이에 따른 1년 단위의 해사안전 시행계획 등과 같은 여러 가지 종합적인 해상안전 정책이 수립되어 시행되고 있다.

특히 세월호 사고를 계기로 내항선 분야에서는 안전관리 강화를 위하여 같은 해 2014년 5월에 『해사안전법의 일부개정²⁵¹⁾』을 통해 해사안전감독관 제도를

(심호섭, “한국 근현대 해운개척사 이야기(8)”, 울산제일일보(<http://www.ujel.com>), 2018. 9. 18.)(검색일 : 2019. 2. 8.); 해양력의 구성요소 중에서 선원은 우선 양적으로도 중요하지만 엄밀히 말하면 충분한 해기능력을 갖춘 우수한 선원의 확보가 해양력에 있어서 주요한 결정요소가 된다. 그러므로 이와 같은 해양력의 한 축을 구성하는 선원의 지속적인 공급을 유지하고 해기기술의 전승을 이어가기 위해서는 교육제도와 병역제도를 개선해야 한다(김성국·정재용, “해양력 강화를 위한 우리나라의 선원양성에 관한 연구”, 「해양환경안전학회지」 제23집 제1호, 해양환경안전학회, 2017, 61면, 64면).

250) 특히 실기와 이론을 겸비한 고학력의 해기인력은 그동안 세계 우수선주로부터 그 능력을 인정받아 근 20여년간 해외선원출시장을 석권함은 물론, 우리나라를 세계에 알리는데 크게 알리는 데도 기여하였다고 평가하고 있다(현영원, “우리나라 해운산업 발전과 해기전승의 당위성”, 「도선지」 통권 33호, 한국도선사협회, 2002, 10면).

251) 이 제도는 이미 2013년의 해사안전시행계획에서 화물선사고의 60% 이상을 차지하는 내항선 사고 방지를 위해 지방해양항만청에서 내항선의 안전관리를 담당할 인력 확보 배치를 수립하도록 하였고, 그 계획의 연장선상에서 해사안전감독관 제도 도입을 위한 “해사안전법일부개정법률

도입하였다. 이것은 해사안전관리 체계를 사후 지도·점검하는 것으로부터 사전·예방적 관리체계로 전환한 것으로서 내항선 분야에서 해사안전관리 체계의 큰 전환점이라 아니할 수 없다.

2) 내항선 안전관리 체계의 변화

(1) 감독관 제도 도입 전의 내항선 안전관리 체계

내항선의 안전관리업무는 검사업무 또는 지도·감독업무와 안전관리체계의 심사업무로 분류되는데, 세월호 사고 전에는 내항여객선박의 안전관리는 정부기관인 해양경찰과 민간부문의 해운조합 소속의 운항관리자가 담당하였다. 반면에 내항화물선에 대해서는 해양수산부 해사안전국 소속의 항만국통제 선박검사관이 분담하여 처리하는 체계였다.

즉 내항여객선에 대해서는 민간부분인 한국해운조합 소속의 운항관리자가 1차적으로 안전관리업무를 수행하고, 해양경찰은 안전관리체계를 대신하는 운항관리규정의 심사와 출입·검사를 통한 2차적인 안전관리업무를 담당하였다. 이에 반해 항만국통제 선박검사관은 내항화물선에 대하여 안전관리체계의 심사와 출입·검사를 통한 안전관리업무를 수행하였다.

(2) 해사안전감독관 제도 도입 후의 내항선 안전관리 체계

중전의 내항선박에 대한 안전관리는 전술한 바와 같이 내항여객선에 대해서는 운항관리자에 의한 1차적인 안전관리와 해양경찰에 의한 2차적인 안전관리를 수행하는 체계였다. 그러나 세월호 사고를 계기로 『해사안전법』의 일부개정을 통해 해사안전감독관 제도가 도입됨으로써 내항선의 안전관리는 공공기관인 한국해양교통안전공단²⁵²⁾으로 그 소속이 전환된 운항관리자, 해사안전감독관 및 항만

안”을 2013년 12월 17일에 국회에 제출하였다(의안번호 1908591. 그리고 이 법률개정안은 2014년 4월 29일 국회에서 통과되어 같은 해 5월 2일 공포됨으로서 해사안전감독관 제도가 본격적으로 시행되어 오늘에 이르고 있다.

252) 『선박안전법』 제45조에 따라 설립된 해양교통안전공단으로서 세종시에 본부가 있으며 주로

국통제 선박검사관으로 변경되었다.

즉 새로운 내항선박의 안전관리 체계는, 내항여객선 분야에서는 ① 운항관리자에 의한 출항 전 점검을 통한 1차적인 안전관리, ② 해사안전감독관에 의한 지도·감독과 운항관리규정의 심사를 통한 2차적인 안전관리로 변경되었다. 또한 내항화물선 분야는 ① 해사안전감독관에 의한 지도·감독을 통한 안전관리 및 ② 선박검사관에 의한 안전관리체계의 심사를 통한 안전관리로 2중화 체계로 변환된 것이다.

이는 종전에 해양경찰이 수행하던 여객선의 안전관리 업무 전체(검사와 운항관리규정의 심사)와 그리고 선박검사관이 수행하던 화물선의 안전관리 업무 중 일부분(검사)이 해사안전감독관의 수행업무로 이관되어 각 분야별의 업무가 세분화된 것이다

이처럼 세월호 사고 이후 운항관리자의 신분과 직무를 해운법령²⁵³⁾에 명문화하여 운항관리자의 공공성과 책임성을 제고 하였다. 또한 규정에 의한 단순 출입·

소형선박 및 어선을 대상으로 검사업무를 수행하고 있다. 그 밖에 선박이나 선박용물건에 대한 검사, 선박이나 선박용물건의 도면승인, 우수사업장에서 제조나 정비된 선박용물건이나 소형 선박에 대한 확인, 선박용물건이나 소형선박, 컨테이너에 대한 검정, 화물의 적재나 고박 등에 관한 승인, 선박 감항성의 확보와 바다에서의 인명안전 확보를 위한 시험·조사·연구 및 이것과 관련한 기술개발과 보급, 선박안전 관련 국제협약에 따른 기술기준 연구와 분석, 선박의 설계와 건조감리 등 용역의 수탁, 해양사고예방을 위한 연구·교육과 홍보, 법령에 의한 정부 또는 지방자치단체가 대행·위탁하는 업무, 여객선 안전운항관리 업무를 수행한다. 세종시에 본부가 있으며 조직으로는 4본부 및 전국에 부산을 포함한 15개 지부가 있다. 1979년 1월 1일 어선법의 제정으로 설립된 '어선협회'가 그 전신이며, 1999년 10월 19일 선박검사기술협회로 명칭변경을 거쳐 2007년 4월 4일에 선박안전법 개정에 따라 선박안전기술공단이 설립되면서 기존의 '선박검사기술협회'는 폐지되고 이 업무를 한국해양교통안전공단이 흡수하였다. 2017. 7월 현재 선박의 등록 척수는 71,839척(일반선 5,712척, 어선 66,127척)이며 등록톤수는 1,546,968톤(일반선 1,178,251톤, 어선 368,717톤)이다. (한국해양교통안전공단 내부 현황자료), 웹사이트 <http://www.komsa.or.kr/frt/contents.do?strCurMenuId=675> 참조(검색일: 2017. 8. 11.).

253) 『해운법 시행규칙』은 운항관리자의 신분을 한국해양교통안전공단 소속으로 하고 있으며(제15조의11), 운항관리자의 직무를 다음과 같이 규정하고 있다. 1. 내항여객운송사업자·안전관리책임자 및 선원의 안전관리교육, 2. 운항관리규정의 작성에 필요한 자료의 제공 및 의견의 제시, 3. 선장 등이 수행한 출항 전 점검의 확인, 4. 위험물 등을 취급하는 선장의 업무지도, 5. 여객선의 입항·출항 보고의 수리, 6. 여객선의 승선정원 및 화물의 적재한도 초과 여부 및 복원성 등 감항성 유지 여부에 대한 확인, 7. 출항 전 기상상황을 선장에게 통보하는 것과 현지 기상상황의 확인, 8. 승선하여야 할 승무원의 승선 여부 확인, 9. 법 제21조의2제5항에 따른 승선권 발급내역과 여객명부의 보관 여부 확인, 10. 선장의 선내 비상훈련 실시 여부 확인, 11. 구명기구·소화설비·해도(海圖)와 그 밖의 항해용구 완비 여부 확인, 12. 입항·출항 보고를 받지 아니한 경우의 역호출(逆呼出)에 의한 보고사항 확인, 13. 여객선 안전운항에 관한 지도(승선지도를 포함한다) 및 내항여객운송사업자의 운항관리규정 이행 상태 확인이다. 또한 항내의 사정, 부두 시설의 상황, 해역별 해상조건 및 기상조건, 항로상황 및 그 밖에 여객선의 동태 등 여객선 안전운항관리에 필요한 사항에 관련된 정보를 입수하여 선장이 언제든지 볼 수 있도록 운항관리센터에 보관하도록 하도록 하고 있다.

검사를 넘어서 항해 및 기기의 운용기술 등이 포함된 지도·감독업무를 수행하는 해사안전감독관 제도를 법에 명문화시킴으로써 내항선의 안전관리 체계는 한층 강화되었다.

2. 해사안전감독관 제도의 의의

『해사안전법』 제58조는 해양사고가 발생할 우려가 있거나 해사안전관리²⁵⁴⁾의 적정한 시행여부를 확인하기 위한 지도·감독 업무를 수행하기 위하여 해양수산부에 해사안전감독관을 두도록 하고 있다(제2항). 또한 해사안전감독관으로 하여금 정기 또는 수시로 선장, 선박소유자, 안전진단대행업자, 안전관리대행업자, 그 밖의 관계인에게 출석 또는 진술을 하게 하거나 또는 관계 서류를 제출하게 하거나 해사안전관리에 관한 업무를 보고 하도록 하고 있다. 그 밖에 선박이나 사업장에 출입하여 관계 서류를 검사하게 하거나 선박이나 사업장의 해사안전관리 상태를 확인·조사 또는 점검하게 하도록 하고 있다(제1항).

이처럼 해사안전관리에 대한 감독업무를 수행하도록 해양수산부장관이 임명한 공무원인 해사안전감독관은 해양에서의 대형사고 예방을 위하여 육상 분야의 항공안전감독관 제도 및 철도안전감독관 제도를 벤치마킹하여 도입되었다. 해사안전감독관 제도의 도입으로 현장직원을 능가하는 경험과 지식을 갖춘 현장전문가인 해사안전감독관이 안전관리업무를 수행함으로써, 내항선 안전관리 체계는 기존의 사후 지도·점검하는 것으로부터 사전·예방적 지도·감독의 관리체계로 전환하게 되었다.

한편 해사안전감독관은 해양수산부 본부에 2명이 배치되었고 전국지방청에 나머지 38명이 분산 배치되었으며, 본부 및 각 지방청에 분산 배치된 이들 감독관은 선박의 척수 및 관할하는 업무특성에 따라 2명에서 많게는 7명까지 배치되어 업무를 수행하고 있다.²⁵⁵⁾

254) 『해사안전법』 제2조 제1호는 선원과 선박소유자 등 인적 요인, 선박과 화물 등의 물적 요인, 항행보조시설과 안전 제도 등 환경적 요인을 체계적·종합적으로 관리함으로써 선박의 운용과 관련된 모든 일에서 사고가 발생할 위험을 줄이는 활동을 해사안전관리로 정의하고 있다.

255) 해사안전감독관 배치 현황

소속기관 (본부 또는	구분		
	여객선감독관	화물선감독관	합계

II. 해사안전감독관 자격요건과 직무활동

1. 해사안전감독관의 법원

해사안전감독관이 지도·감독을 시행하는 국내법률 상의 법적 근거는 『해사안전법』과 하위 법규명령 및 행정규칙에 산재하여 존재하고 있다. 여기에서는 해사안전감독관의 법원에 대해서 살펴본다.

1) 해사안전법

『해사안전법』은 선박 안전운항을 위한 안전관리의 체계를 확립하여 선박항행과 관계된 모든 위험과 장애를 제거함으로써 해사안전의 증진과 선박의 원활한 교통에 이바지함을 목적으로 하고 있다(제1조).

『해사안전법』은 우리나라의 해사관할권이 미치는 영역 내에서 국적에 관계없이 해상교통의 목적에 사용하는 모든 종류의 선박에 관하여 해상교통의 질서를 유지하고 선박을 포함한 해상구조물의 안전을 도모하는데 그 입법목적을 두고 있으며, 선박이 항해하는 동안 안전의 확보를 위한 선박 자체에서의 운항과

지방해양수산청)	운항 감독관	감항 감독관	운항 감독관	감항 감독관	
해사안전정책과	0	0	0	1	1
연안해운과	1	0	0	0	1
부산청	0	0	1	2	3(5)※
제주단	1	1	1	0	3
마산청	1	1	0	1	3
여수청	1	1	1	1	4
목포청	3	2	1	1	7
군산청	1	0	0	1	2
대산청	0	1	1	0	2
평택청(★)	0	0	1	1	2
인천청	1	2	1	1	4
동해청	1	1	0	0	2
포항청	0	1	1	0	2
울산청(★)	0	0	1	1	2
합계	10	10	9	10	40

※ 부산청은 원양어선감독관이 각 운항1명 및 감항1명이 배치되어 있다.
★ 평택청과 울산청은 여객선이 운항하지 않아 여객선감독관이 배치되지 않음.

운항 동안 육상 지원조직의 역할에 관해 규정하고 있다.

이 법 제58조는 해양사고가 발생할 우려가 있거나 해사안전관리의 적정한 시행여부를 확인하기 위해 필요한 경우 등 해양수산부령으로 정하는 경우에는 해양수산부장관은 해사안전감독관으로 하여금 정기 또는 수시로 지도·감독을 하게 할 수 있다(제1항).“라고 규정되어 있으며,²⁵⁶⁾ 제1항에 따른 지도·감독업무를 수행하기 위해 해양수산부에 해사안전감독관을 둔다(제2항).”라고 규정하고 있다.

즉 해양수산부장관은 해사안전감독관으로 하여금 해양사고가 발생할 우려가 있거나 해사안전관리의 적정한 시행여부를 확인하기 위하여 정기 또는 수시로 선장, 선박소유자, 안전진단대행업자, 안전관리대행업자, 그 밖의 관계인에게 출석 또는 진술을 하게 하거나, 선박이나 사업장에 출입하여 관계된 서류를 검사하게 하거나 선박 또는 사업장의 해사안전관리 상태를 확인·조사 또는 점검하게 하거나 선장, 선박소유자, 안전진단대행업자, 안전관리대행업자, 그 밖의 관계인에게 관계된 서류를 제출하게 하거나 그 밖의 해사안전관리에 관한 업무를 보고하게 할 수 있도록 하고 있다.

2) 국내훈령

훈령이란 상급기관이 하급기관에 대해서 장기간에 걸쳐 권한 행사를 일반적으로 지휘·감독하기 위하여 내리는 명령이다.²⁵⁷⁾ 판례(대법원 1983. 6. 14. 83누54 판결)에서는 ‘훈령이란 행정조직 내부에 있어서 그 권한의 행사를 지휘·감독하기 위하여 발하는 행정법령으로서, 훈령, 예규, 통첩, 고시, 각서 등 그 사용명칭 여하에 불구하고 공법상의 법률관계 내부에서 준거할 준칙 등을 정하는데 그치고 대외적으로는 아무런 구속력도 가지는 것이 아니다.’라고 규정하고 있다.

해사안전감독관의 지도·감독에 관련하여 『해사안전법』, 대통령령인 『해사안전법 시행령』, 해양수산부령인 『해사안전법시행규칙』 등에 산재해 있으나 실질적인 운영규정은 해양수산부 훈령인 『해사안전감독관 업무규정』²⁵⁸⁾에 있으며

256) 그러나, 『수상레저안전법』에 따른 수상레저기구와 선착장 등 수상레저시설, 『유선 및 도선사업법』에 따른 유·도선, 유·도선장은 제외하도록 하고 있고 이 분야는 해양경찰청에서 담당하고 있다.

257) 김남진·김연태, 『행정법 I 제9판』, 법문사, 2005, 161면.

로 훈령의 행정법적 지위에 대해 살펴볼 필요가 있다.

『해사안전감독관 업무규정』 제1조는 기본적으로 ‘이 규정은 『해사안전법』 제58조에 따른 해사안전감독관의 효율적인 업무의 수행을 위해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.’고 하여 『해사안전법』 으로부터 수권이 있음을 규정하고 있다.

공법의 규정체계는 주지하는 바와 같이, 헌법-법률-조례·규칙 등, 상하위법 상호 간에 계층적인 규범질서를 형성하고 있다. 또한 이들 규범체계 상의 가장 중심에 위치한 개념은 역시 국민의 대표기관인 의회가 제정한 법률임은 더 말할 필요가 없다.²⁵⁹⁾ 법치행정원리의 취지를 철저히 실현하려면, 의회가 행정의 내용을 사전에 법률로써 최대한 상세하게 규정하는 것이 가장 바람직 할 것이다. 그러나 다양한 법 기술적 이유로 오늘날 거의 모든 국가에서는 위임입법으로서 행정입법 제도가 비교적 광범위하게 채택되고 있는 것이 현실이다.²⁶⁰⁾

현대의 사회복지국가에서는 국가의 기능이 확장되고 행정이 점점 전문화됨에 따라 행정부가 제정하는 행정입법의 숫자가 날로 증가하고 있다. 입법권은 원칙적으로 의회의 권한임에도 불구하고 행정입법이 필요한 것은 부인할 수 없다. 권력분립을 기초로 하는 법치국가에서는 법규범 제정 작용인 입법권이 원칙적으로는 국민의 대표기관인 의회에 속한다.

그러나 금세기에 들어와 행정기능의 확대 및 전문화·기술화 등의 현상과 요청은 행정입법을 불가결의 것으로 만들었으며 헌법에 명문으로 행정입법을 인정하는 국가가 증가하기 시작하였다.²⁶¹⁾

258) 해양수산부 훈령 제217호(2015. 2. 12)로 제정되었고 1차 개정(2015. 10. 27) 및 2차 개정(2018. 11. 27)을 거쳐 현재에 이르고 있다. 또한 지도·감독 업무의 일반적인 절차와 지도·감독 대상별 중점감독사항을 제공하여, 일관성 있는 지도·감독 업무 수행을 도모하기 위하여 『해사안전감독관 업무매뉴얼』을 제정하여 운영하고 있다. 다만 『해사안전감독관 업무규정』의 제정 당시에는 업무매뉴얼까지는 개발되지 못하였고, 업무규정의 1차 개정시(훈령 제280호)에 매뉴얼을 제정하였다.

259) 헌법은 제37조에서 국민의 자유와 권리는 법률에 의하지 않고는 제한할 수 없다는 법률유보주의를 취하고 있다(김용섭, “지방자치단체의 조례에 대한 적법성 평가”, 『행정법연구』 제44호, 행정법이론실무학회, 2016, 103면).

260) 배영길, “공법의 규범체계”, 『공법연구』 제37집 제1-1호, 한국공법학회, 2008, 92-93면.

261) 헌법은 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 위임이나 직권으로 총리령이나 부령을 발할 수 있다) 및 제114조 제6항(중앙선거관리위원회는 법령의 범위 안에서 선거관리·국민투표관리 또는 정당사무에 관한 규칙을 제정할 수 있으며, 법률에 저촉되지 않는 범위 안에서 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다)에서 행정입법을 인정하고 있다(김남진·김연태, 앞의 책, 140면).

행정입법은 행정기관이 법조의 형식으로 일반적·추상적인 규정을 정립하는 작용이나 그에 따라 정립된 규범을 말한다. 여기서 일반적이란 해당 상대방이 특정되지 아니한 것을 의미하고, 추상적이란 그 적용된 사건이 특정되지 아니하다는 것을 의미한다.

행정입법에서는 국가 행정권에 의한 입법 및 자치단체에 의한 자치입법이 포함된다. 국가 행정권이 정립하는 일반적·추상적인 규범에는 법규의 성격을 가지는 것과 그러한 성격을 가지지 않는 것이 있는데, 일반적으로 앞의 것을 법규명령이라 하고 뒤의 것을 행정규칙이라 하고 있다.²⁶²⁾ 다시 말해서 법규명령은 직접 국민의 자유와 권리를 규율하는 법규의 성질을 갖고 있으며 행정규칙은 행정내부의 통제를 위한 것으로 직접 국민의 자유와 권리에 영향을 주지 않는 것으로 이해되고 있다.

행정규칙은 행정조직 내부나 특별권력관계 내부와 같은 행정의 내부관계에서 제정되는 일반적·추상적 규정으로 정의 되었다.²⁶³⁾ 또한 법규명령은 국민과 행정권을 모두 구속하는 양면적 구속성을 가지기 때문에 재판 규범이 되는 것이지만, 행정규칙은 법규의 성질을 가지지 않고 다만 행정조직 또는 특별권력관계 내부의 조직과 활동을 규율하기 위하여 제정되는 일반적·추상적 내부 규범이기 때문에 행정 내부에서만 효력을 가지는 일면적 구속성만을 가지는 특징을 갖는 것으로 설명하고 있다.²⁶⁴⁾

한편 법규명령은 대통령령·총리령·부령·중앙선거관리위원회규칙·대법원규칙과 같은 형식을 가지고, 행정규칙은 훈령·고시·지시·예규·일일명령 등의 형식을 가지는 것으로 설명되고 있으나, 행정입법의 실제에 있어서는 규범의 내용과 범형식이 일치하지 않는 경우가 발생하고 있다.

예컨대 국민의 권리와 의무에 관한 사항을 훈령이나 고시로 규정한 행정규칙 형식의 법규명령이 등장하고 있다. 그 결과 국민의 권리와 의무에 관한 사항을

262) 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 2005, 131면.

263) 박윤훈, 『최신행정법강의(상)』, 박영사, 2014, 242면.

264) 헌재결 1990. 9. 3. 90헌마13 결정. 교육위원회의 인사관리원칙의 적법여부에서 이른바 행정규칙은 일반적으로 행정조직의 내부에서만 효력이 미치는 것이고 대외적 구속력을 갖는 것은 아니다. 다만 행정규칙이 법령의 규정에 의해 행정관청에 법령의 구체적인 내용을 보충할 권한을 부여한 경우, 또는 재량권 행사의 준칙인 규칙이 그 규칙에서 정한 것에 따라 되풀이 시행되어 행정관행이 되게 되면 평등의 원칙 또는 신뢰보호의 원칙에 따라 행정기관은 그 상대방에 대한 관계에서 해당 규칙에 따라야 할 자기구속을 당하게 되는 경우에는 대외적인 구속력을 가진다.

고시·훈령 등 행정규칙의 형식으로 규정하거나 행정청 내부의 사무처리기준을 부령·총리령·대통령령 등 법규명령 형식으로 규정하는 것이 과연 타당한가 하는 근본적인 문제의 제기와 함께 이 경우 이들을 법규명령 또는 행정규칙 중 어느 것으로 볼 것인지, 나아가 법규명령 또는 행정규칙의 어느 명칭을 사용하는 것이 옳은지를 둘러싸고 여러 논의가 전개되고 있다.²⁶⁵⁾

『해사안전감독관 업무규정』인 훈령이 과연 법규명령인가 행정규칙인가의 문제는 논란이 될 수 있다. 많은 학자들은 행정권이 발하는 명령 중 그 형식이 대통령령·총리령·부령의 형식으로 되어 있으면 법규명령이고, 고시·훈령·예규 등의 형식으로 되어 있으면 행정규칙이라는 식으로 매우 쉽고 간단하게 양자를 구분하고 있다.

반면에 법규명령은 법규로서 국가와 국민을 구속할 수 있는 일반적·대외적 구속력을 가지고 있으며, 법규명령과 행정규칙의 구별은 강학상의 구별이며, 양자의 구별은 상위법으로부터의 수권 유·무라는 형식적 요건에 의해 구별하는 것이 타당하다고 주장²⁶⁶⁾하기도 한다. 양자의 구별기준을 찾는다면, 여전히 논란이 많지만 가장 확실한 것은 '상위법으로부터의 수권' 유·무뿐이며, 법규성이나 일반적 구속력의 유·무로 양자를 구별하는 것은 상당한 논란이 발생할 수 있다. 상위법으로부터의 수권 유·무에 따르면 『해사안전감독관 업무규정』은 법규명령으로 판단할 수 있다.

비록 『해사안전감독관 업무규정』을 법규명령으로 본다고 하더라도 지속적인 논란의 소지가 있으므로 일반적 법규명령으로 판단하고 있는 법률, 시행령 또는 시행규칙에 규정하는 것이 적합하다 할 것이다.

2. 해사안전감독관 자격요건

1) 해사안전감독관 자격요건

해양수산부 본부 및 전국 각 지방해양수산청에 소속된 해사안전감독관은 각각

265) 김호정, “법규명령과 행정규칙”, 『외법논집』 제19집, 한국외국어대학교 법학연구소, 2005, 224면.

266) 배영길, 앞의 논문, 101면.

책임급과 선임급으로 분류되어 직무를 수행하고 있는데, 이들은 해사안전 분야²⁶⁷⁾에서 상당한 기간 동안 실무에 종사한 이 분야의 전문가로 평가받을 수 있는 높은 자격기준을 보유하도록 요구받고 있다. 이들 해사안전감독관의 법적인 자격요건을 살펴보면 다음과 같다.

【표 2-5】 해사안전감독관 자격요건

구분	자격기준(『해사안전법 시행령』 제19조의3, 별표 4의2)
책임급 (가급)	※ 해사안전 관련분야 20년 이상 근무경력(65세 미만) (승선경력) 1급항해사(기관사)소지하고 1만톤(역개선 3천톤)이상 선박의 선장(기관장) 경력 5년이상 (안전관리) 1급항해사(기관사)소지, 대형선단(1만톤급 7척이상)의 안전관리책임자로 7년이상, 안전관리자로 10년이상 (선박검사) - 국제선급연합회 ²⁶⁸⁾ 정회원 선급의 검사원 10년이상 - 선박안전기술공단에서 선박검사원 10년 이상(*) (공무원경력) 선박검사관의 유자격자로서 5급 이상의 일반직공무원으로 해양수산행정근무 3년 이상(*) (동종경력) 선임급 해사안전감독관 5년이상
선임급 (나급)	※ 해사안전 관련분야 15년이상 근무경력(65세 미만) (승선경력) 1급항해사(기관사)소지하고 1만톤(역개선 3천톤)이상 선박의 선장(기관장) 경력 2년이상 (안전관리) 1급항해사(기관사)소지, 대형선단(1만톤급 7척이상)의 안전관리책임자로 2년이상, 안전관리자로 5년이상 (선급검사) - 국제선급연합회 정회원 선급의 검사원 5년이상 - 선박안전기술공단에서 선박검사원 5년 이상(*) (공무원경력) 선박검사관의 유자격자로서 6급 이상의 일반직공무원으로 해양수산행정근무 5년 이상(*)
요구	(운항감독 분야 경력)

267) 해사안전 분야란 선박의 운항, 조선, 선박안전관리, 선박검사 및 해양수산행정 등에 관한 업무 분야를 말하며(『해사안전법 시행령』 제19조의3조 제1항), 해사안전 분야는 운항 분야와 감항 분야로 분류되는데 이중 운항분야는 화물선적, 평형수 관리 상태, 여객관리, 선원 비상훈련 상태, 항해안전 등이며, 감항 분야는 선체, 기관·하역·소화·안전설비, 기기 정비 상태, 정비 시스템 등을 말한다. 운항감독 분야 관련 전공학위는 항해학과, 운항학과, 해양생산학과, 해양생산시스템관리학부 등이고, 감항감독 분야 관련 전공학위는 기관학과, 기관시스템공학과, 기계시스템공학과 등이다(해양수산부, 『2014년 전문임기제공무원(해사안전감독관) 경력경쟁채용시험 시행계획 공고』, 2014. 12).

되는 근무 경력	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여객선사, 해운회사, 선박관리회사, 안전관리대행업체, 선박관련 연구기관, 선박검사기관 등에서 선박 운항관리, 항해안전, 선박운용, 항행분야 검사관 업무 (감항감독 분야 경력) ○ 여객선사, 해운회사, 선박관리회사, 안전관리대행업체, 선박관련 연구기관, 선박검사기관, 조선소 등에서 선박 정비 관련 업무
비고	(*) : 2016.12.30일자로 『해사안전법 시행령』의 별표의 개정으로 인하여 자격요건이 완화되어 추가된 자격요건

이들 감독관들은 전문임기제공무원으로서, 해양수산부장관이 각각 전문임기제 가급으로 채용된 자는 책임급 감독관으로, 전문임기제 나급으로 채용된 자는 선임급 감독관으로 임명하도록 하고 있다(「해사안전감독관 업무매뉴얼」 제2.1조)²⁶⁹⁾.

그러나 자격요건에 있어서 관련규정을 제정할 당시에는 1급항해사·기관사 자격증을 보유한 선장·기관장 및 안전관리자 등 민간전문가 그리고 세계 12대 선급으로 이루어진 국제선급연합회 정회원 선급 소속 검사원 경력의 민간전문가만을 임용의 자격으로 유지하였으나, 『해사안전법 시행령』의 개정(2016. 12. 30.)을 통하여 위의 표에서 언급하였듯이 공무원경력자 및 국제선급연합회 정회원이 아닌 일반검사기관의 검사원에게까지 임용의 자격을 확대하였다.

이는 비록 문호를 개방한 측면도 있으나 제도 도입 시의 임용자격보다 상당히

268) 국제선급연합회(International Association of Classification Society : IACS)는 해상의 안전기준 증진에 관한 업무수행, 해양오염예방을 위한 기술적인 문제연구, 해사관련 국제기구 등에 대한 기술적 자문 등의 사업을 이행하기 위해 각 나라의 선급(船級)이 모여 결성한 민간단체이며, 국제선급연합회 소속의 정회원 선급은 미국선급(ABS), 일본선급(NK), 중국선급(CCS), 러시아선급(RS), 인도선급(IS), 이태리선급(RINA), 영국선급(LR), 한국선급(KR), 노르웨이-독일선급(DNV-GL), 프랑스선급(BV), 폴란드(PRS) 및 크로아티아(CRS)의 12대 선급으로 구성되어 있다. 국제선급연합회 회원 현황 상세 : IACS Members Contact Details PSC MOUs. 웹사이트 <http://www.iacs.org.uk> 참조, (검색일: 2017. 8. 11.).

269) 『국가공무원법』 제28조 제2항 제2호 및 『공무원임용령』 제3조의2 제2호 【별표 4의2】에 따르면, 전문임기제 공무원은 가급~마급까지 5개 등급이 있다. 가급의 경우 『국가기술자격법』에 따른 임용예정 직무 분야와 관련된 기술사 자격보유자 또는 ① 학사학위를 취득한 후 9년 이상 임용예정 직무 분야의 경력보유자, ② 12년 이상 임용예정 직무 분야의 경력보유자, ③ 5급 이상 또는 5급에 상당하는 공무원으로서 2년 이상 임용예정 직무 분야의 경력보유자 등을 자격요건으로 정하고 있다. 나급의 경우 『국가기술자격법』에 따른 임용예정 직무 분야와 관련된 기사 자격을 취득한 후 3년 이상 해당 분야의 경력이 있는 사람 또는 ① 학사학위를 취득한 후 6년 이상 임용예정 직무 분야의 경력이 있는 사람, ② 9년 이상 임용예정 직무 분야의 경력이 있는 사람, ③ 6급 이상 또는 6급 이상에 상당하는 공무원으로서 2년 이상 임용예정 직무 분야의 경력이 있는 사람으로 자격을 또한 정하고 있다.

완화된 것이어서 한편으로는 감독관의 기술전문성을 약화시킨다는 우려가 있다.

2) 해사안전감독관의 구분

해사안전감독관은 전문 분야별로 운항감독관과 감항감독관으로 구분하고, 또한 운항감독관과 감항감독관은 감독대상 선박의 종류 및 담당업무별로 여객선감독관, 화물선감독관 및 원양어선감독관으로 분류한다(『해사안전감독관 업무규정』 제3조).

운항감독관은 운항관리, 여객관리, 화물선적, 평형수관리 상태, 각종 증서 상태, 선원 비상훈련 상태, 각종 사고분석 등 항해안전 분야 등 안전운항과 관련한 해사안전 감독업무를 수행하며, 감항감독관은 선체, 기관·하역·소화·안전설비, 자재관리, 기기 정비상태 등 선박의 감항성과 관련된 지도·감독을 수행한다. 여객선과 관련된 안전 감독업무는 여객선감독관이 담당하고, 화물선 및 원양어선과 관련된 안전업무는 각각 화물선감독관 및 원양어선감독관이 담당한다.

3. 해사안전감독관 직무활동

1) 정기감독 및 수시감독

『해사안전법』 제58조에 따라서 해사안전감독관은 정기 및 수시 지도·감독을 하도록 하고 있다.²⁷⁰⁾ 정기감독은 월간지도·감독계획에 따라 실시하는데 ① 정기

270) 해사안전감독관은 감독의 종류가 정기 및 수시로 2종류로 구분되나, 항공안전감독관은 정기감독과 유사한 상시점검 및 수시감독과 유사한 집중점검 및 잠재위험점검의 3종류로 분류하여 해사분야보다 항공분야가 더욱 정밀한 점검을 하고 있다(『항공안전감독관 업무규정』 제11조, 12조, 13조). 이 중 상시점검은 매일 수립하는 월간점검계획에 따라 실시하는 것이며, 집중점검은 항공기의 준사고 또는 부품결함에 기인한 항공기 고장 등으로 인하여 항공기사고로 이어질 수 있거나 사회적 물의를 발생시킨 경우, 계절적 원인 및 사업자의 급격한 내·외부 환경변화로 인해 항공안전이 우려되는 경우, 상시점검의 지적사례 등을 분석·평가한 결과, 구체적이고 다양한 범위의 확인이 필요한 경우 등에 실시하도록 하고 있다. 이에 비해 잠재위험점검은 항공기사고로 인하여 인명과 재산상의 피해가 발생한 경우, 사업자의 경영여건 악화 등으로 항공안전에 위협요인으로 작용할 우려가 있다고 예상되는 경우에 실시한다. 해사안전감독관이 시행하는 수시감독은 해양사고가 발행될 우려가 있거나 또는 해양사고가 실제로 발생한 사고 모두를 수시감독으로 처리하고 있는데 반해 항공안전감독관은 항공기사고가 발생할 우려가 있는 때에는 집중점검을 실시하고, 실제로 항공기사고가 발생하여 인명이나 재산상의 손해가 발생한 경우에만 잠재위험점검을 실시하는 것이 차이점이다.

감독 수행 중에 반복적으로 문제점이 지적되어 체계적 관리가 필요한 사항, ② 해양사고의 원인으로 작용하였거나 해양사고 우려가 있는 사항, ③ 사회적 물의를 일으켜 집중적인 감독이 필요한 사항, ④ 『해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률』에 따라 해양심판원의 재결로서 권고·요청·명령을 받은 시정 또는 개선에 관한 사항 및 ⑤ 그 밖에 중점관리가 필요하다고 인정되는 해사안전저해요소 등에 대하여 중점관리항목으로 정하여 지도·감독을 수행 한다(『해사안전감독관 업무규정』 제12조). 이 같은 정기감독 시에는 감독대상과 전문 분야에 따라 소속된 공무원 또는 민간의 전문가를 감독반에 참여할 수 있도록 하여 지도감독의 전문성을 강화시키고 있다.

그리고 수시감독은 ① 선박의 운항계획이 일정하지 않아 정기감독이 어려울 경우이거나 ② 『해사안전법 시행규칙』 제52조의 각호의 7가지²⁷¹⁾ 중 어느 하나에 해당하는 경우에 수시감독을 실시한다. 수시감독 시에도 정기감독의 수행 시와 같이 감독대상과 전문 분야에 따라 소속 공무원이나 민간 전문가를 감독반에 참여시킬 수 있도록 하고 있다.

2) 해사안전감독관의 직무활동 범위와 대상

(1) 해사안전감독관의 직무활동 범위

『해사안전법』 제58조는 해양사고가 발생할 우려가 있거나 해사안전관리의 적정한 시행여부를 확인하기 위한 지도·감독 업무를 수행하기 위하여 해양수산부에 해사안전감독관을 두도록 하고 있다. 또한 해사안전감독관의 직무에 대해서는 『해사안전감독관 업무규정』을 별도로 제정하여 그들이 원활하게 직무를 수

271) ① 중대한 해양사고가 발생한 경우로서 유사 사고 발생의 예방을 위해 필요한 경우, ② 안전진단서가 안전진단기준 또는 안전진단서 작성의 기준에 현저히 미달한 경우, ③ 안전관리체계의 수립 및 이행에 중대한 결함 또는 부적합사항이 발생한 경우, ④ 선박이나 사업장의 해사안전관리 상태에 대하여 종사자나 도선사 등 관계인의 결함 신고가 있는 경우, ⑤ 외국정부로부터 선박안전에 관련된 결함사항의 통보가 있어 기국통제가 필요가 있는 경우, ⑥ 선장, 선박소유자, 안전진단대행업자, 안전관리대행업자 또는 그 밖의 관계인이 법·영이나 이 규칙을 위반하여 법 제58조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 하여야 할 필요성이 인정되는 경우, ⑦ 그 밖에 해양사고가 발생할 우려가 있거나 해사안전관리의 적정한 시행여부의 확인을 위하여 필요한 경우이다.

행하도록 하고 있다.

『해사안전감독관 업무규정』 제9조에 따르면 해사안전감독관의 직무범위는 ① 『해사안전법』 제58조제1항에 따른 정기 또는 수시 지도·감독, ② 『해사안전법』 제59조제1항에 따른 개선명령, ③ 『해사안전법』 제59조제2항에 따른 항행정 지명령의 집행 및 이행 확인, ④ 해운법령 및 『여객선안전관리지침』에 따른 여객선 특별점검, 운항관리자의 보고 접수, 운항관리규정 심사·변경요구, 운항관리규정 이행상태 보고 접수, 운항관리자에 대한 지도·감독, 종선 운항 지도·감독, 그 밖에 해운법령에 따라 여객선의 안전관리에 필요한 지도·감독 업무, ⑤ 『원양산업발전법』 및 『원양어선안전관리지침』에 따른 원양어선 특별점검, 원양어선 안전관리지침 자율이행의 보고 접수·점검 및 지도, 원양어선 안전관리지침 규정 개정요소 식별·변경 요구, 표준 안전관리매뉴얼의 이행점검, 자격있는 법정 승무정원의 승선여부 현장점검, 법정 승무정원 변동 보고의 접수 및 정원 유지 감독, 출항 전 선박 안전 점검, 그 밖에 원양어선 안전관리 상 필요한 지도·감독 업무, ⑥ 해양사고 예방 및 적정한 해사안전관리 시행여부를 확인하기 위하여 장관이 지시하는 업무 등이다.²⁷²⁾

신규 도입된 해사안전감독관의 직무가 기존의 해양경찰이나 선박검사관과의 직무체계와 다른 점은 기존의 검사·심사업무가 아니라 지도·감독이 주업이다. 해사안전감독관의 지도·감독 직무활동은 선박, 선박사업장 및 운항관리자의 3개 감독대상별로 운항 분야 및 감항 분야로 나뉘어 진행된다. 즉 운항감독관은 선박에 대해서는 항해계획, 운항관리에 관한 사항, 여객·평형수 관리에 관한 사항, 비상훈련 및 대응에 관한 사항, 선원 자격기준·훈련에 관한 사항, 선원의 보건·안전에 관한 사항, 각종 증서의 적정성에 관한 사항, 안전관리체계·운항관리규정 준수여부, 선교운용, 준사고 시정조치 활동을 점검한다.

그리고 사업장에 대해서는 경영층의 안전경영 의지, 직원의 채용·관리 및 교육·훈련, 운항·여객·화물관리의 적정성, 안전관리체계·운항관리규정 준수여부, 사고분석 및 비상 대응체계, 선박에 안전정보 제공체계, 자체 안전관리 활동 및 실적 부분을 점검한다. 또한 운항관리자를 대상으로는 운항관리실 근무상태, 여객

272) 여섯 가지 항목 중 ①, ②, ③, ⑥항 여객선감독관, 화물선감독관 및 원양어선감독관 모두에게 해당하며, ④항은 여객선감독관만이 수행하며, ⑤항은 원양어선감독관만이 수행한다.

선 및 종선 점검 상태, 선원, 사업자 교육 현황, 운항관리규정 이행상태 점검결과, 승선신고서 관리 상태, 출항통제 상황 관리를 점검한다.

한편 감항감독관은 선박을 대상으로는 선박설비의 관리 상태에 관한 사항, 선체, 주기관, 조타기, 항해설비, 기관 보조기기, 하역기기 등의 운전상태, 소화·구명 등 비상 설비의 상태 및 관리에 관한 사항, 선박 정비의 적정성에 관한 사항, 기관운용, 계획정비, 자재관리, 안전관리체계·운항관리규정 준수여부를 점검한다. 그리고 사업장을 대상으로는 사업장의 안전관리 체제 적정성, 선박 검사업무에 관한 사항, 선박 정비, 기부속, 선용품 공급 등 공무 및 선박지원에 관한 사항, 안전관리체계·운항관리규정 준수 여부, 기기관리·정비 관련 부적합 관리 상태를 점검한다. 또한 감항감독관은 운항관리자에 대해서는 운항관리실 근무 상태, 여객선 및 종선 점검 실태, 선원, 사업자 교육 현황, 운항관리규정 이행상태 점검결과, 비상훈련 확인 실태를 점검한다.²⁷³⁾

(2) 지도·감독 대상

감독관의 지도·감독업무의 대상은 여객선분야, 화물선 분야²⁷⁴⁾ 및 원양어선 분야의 세 분야로 분류된다. 이 중 ① 여객선 분야의 감독업무 대상에는 『해운법』 제22조에 따른 운항관리자, 같은 법 제3조에 따른 해상여객운송사업자(『해사안

273) 우리나라의 육상, 항공 및 해상의 안전감독관 제도 중 가장 먼저 도입된 항공안전감독관은 운항 분야 및 정비 분야의 점검 분야는 다음과 같이 나뉘어 진행된다. 즉 운항 분야 감독관은 운항관리제반 규정 및 절차의 준수 상태, 운항·객실승무원 및 운항관련 종사자의 근무 및 휴식 관리 상태, 운항·객실승무원 및 운항관련 종사자의 교육훈련 실시상태, 운항·객실승무원의 비상사태 대처능력, 운항에 필요한 제반 서류의 구비 및 작성상태, 운항관리 및 종합통제, 위험물 탑재와 관련된 안전관리상태, 중량 및 균형계산과 화물탑재 상태, 비행준비 및 객실 안전상태, 항공종사자의 자격증명 등의 소지상태, 기타 조종 및 운항관련 안전운항에 영향을 미치는 사항 등의 11가지 분야를 점검한다. 이에 비해 정비·감항분야 감독관은 항공기 비행전·후 점검 및 제반 규정의 준수상태, 항공기 및 관련 부품의 감항성 개선 지시 및 주요 정비 개선회보 수행상태, 항공기 탑재서류 및 정비교범 등의 최신판 탑재·관리상태, 결빙의 방지·제거, 지상조업 및 계류장 지역의 안전관리 상태, 정비 교육훈련시설 및 정비사 교육훈련 실시상태, 정비실패성 프로그램 관리상태, 정비시설 및 주기장 등의 안전저해요소 제거상태, 연료 보급시설·정비 관리실태 및 연료보급 절차 준수상태, 항공기 탑재 자재·부품 등의 제반 규정에 따른 탑재·관리상태, 객실 정비 및 구급용구 등의 제반 규정에 따른 탑재·관리상태, 기타 항공기 정비·검사 등 안전에 영향을 미치는 사항 등의 11가지를 점검한다(이득순, “항공안전감독관 제도 도입과 활동”, 『항공진흥』 제23권, 한국항공진흥협회, 2000, 112-113면).

274) 다만, 『해사안전감독관 업무규정』 제8조는 여객선 및 화물선의 경우는 국적외항선을 제외한 국적내항선박(국적취득조건부나용선을 포함한다)만 지도·감독업무의 대상으로 규정하여 선박 검사관과의 중복을 피하고 있다.

전법』 제51조에 따른 안전관리대행업자 포함) 및 그 소속여객선, 『해사안전법 시행규칙』 제52조의 각호에 해당하는 경우 등 여객선의 적정한 해사안전관리를 위해 지도·감독이 필요하다고 인정되는 사업자, 선박 또는 그 밖의 관계인이 된다. ② 화물선 분야의 경우에는 『해운법』 제23조에 따른 해상화물운송사업자 및 그 소속선박, 『항만운송사업법』 제2조 제4항에 따른 항만운송관련사업자(선박을 이용하여 영리행위를 하는 사업자에 한함) 및 그 소속 선박, 『해사안전법』 제51조에 따른 안전관리대행업자 및 그 소속 선박, 위 화물선 분야에서 언급한 자 외의 선박을 이용하여 영리행위를 하는 사업자 및 그 소속 선박, 『해사안전법 시행규칙』 제52조의 각 호에 해당하는 경우 등 선박(여객선은 제외)의 적정한 해사안전관리를 위해 지도·감독이 필요하다고 인정되는 사업자, 선박 또는 그 밖의 관계인이 된다.²⁷⁵⁾ ③ 원양어선 분야의 감독대상에는 『원양산업발전법』 제2조 제2호에 따른 원양어업자 및 그 소속 원양어선, 『해사안전법 시행규칙』 제52조의 각 호에 해당하는 경우 등 원양어선의 적정한 해사안전관리를 위하여 지도·감독이 필요하다고 인정되는 사업자, 어선 또는 그 밖의 관계인 등이다.

위에서 살펴본 것처럼 해사안전감독관 업무에 해당하는 지도·감독 대상은 대단히 광범위하다. 이는 국적외항선에 대한 선박검사, 인증심사, 항만국통제를 제외한 대부분의 해사안전감독 업무를 대상²⁷⁶⁾으로 하고 있으며, 또한 내항여객선사업자 및 운항관리자 지도·감독을 포함한 연안여객선 안전관리업무까지 수행하도록 규정되어 있다.

3) 지도·감독업무의 수행 및 결과 조치

(1) 지도·감독업무의 수행

275) 단 『어선법』에 따른 어선, 『수상레저안전법』에 따른 수상레저기구, 『유선 및 도선 사업법』에 따른 유·도선은 제외한다.

276) 국내의 해사안전감독 대상은 ① 여객선분야에서는 사업장 68개, 운항관리자 93명, 여객선 167척, ② 원양어선분야에서는 참치연승선박 등을 포함한 289개, ③ 화물선분야에서는 화물운송사업자(선박포함) 1,628개, 안전관리대행업자 35개, 항만운송사업자 78개(선박포함), 및 예·도선 318개(선박포함)가 감독 대상으로 등록되어 있다(해양수산부, 『2017년 해사안전 지도·감독 계획』, 2017, 13-15면 참조).

해사안전감독관은 정기 및 수시감독을 이행하는 경우 지도·감독 계획을 지도·감독 개시 7일 전까지 감독의 대상자에게 통지해야 한다. 다만 긴급한 경우나 지도·감독 계획을 미리 알리면 증거 인멸 등으로 해당 목적을 달성 할 수 없다고 인정되는 때에는 사전에 통지하지 않고 불시에 실시할 수 있다.

또한 감독 대상자의 일정을 감안하여 지도·감독을 통보하는 경우에는 감독 대상자와 일정 및 준비사항 등에 대하여 협의할 수 있으며, 기 통지된 지도·감독의 계획이 변경된 경우에는 서면, 구두, 팩스, 전자메일로 변경내용을 감독 대상자에게 반드시 다시 통지하도록 하고 있다(『해사안전감독관 업무규정』 제14조).

한편 정기감독과 수시감독을 위한 감독반은 운항감독관과 감항감독관으로 구성한다. 다만 업무량, 인력사정 등을 고려하여 감항감독관이나 운항감독관이 단독으로 감독업무를 수행하게 하거나, 화물선감독관과 여객선감독관을 상호 지원하도록 하여 2인 1조의 감독반 체계를 이루도록 하고 있다.²⁷⁷⁾

(2) 지도·감독업무의 결과 조치

지도·감독업무를 수행한 결과는 감독대상자에게 서면으로 반드시 알려야 하며, 지도·감독 업무 중 해사안전관리에 영향을 미치는 결함²⁷⁸⁾사항이 발견되거나 법령이나 국제협약에 위반하지는 않으나 선박 안전운항에 위험을 야기할 수 있는 상태, 상황 또는 잠재적인 요인으로서 개선이 필요한 해사안전 저해요소가 발견된 경우에는 개선명령서 또는 개선권고서를 감독대상자에게 발급한다.²⁷⁹⁾ 이 중 개선명령서는 결함이 발견된 경우에 반드시 발행하여야 하는 행정처분의 문서이

277) 다만 초기에는 인력충원의 사정으로 인하여 대산청, 평택청, 동해청은 1인의 감독관이 배치되어 1인 감독반의 지도·감독 체계가 유지되었다. 이후 2018년 4월 16일에 6명의 감독관이 추가로 충원되었으며, 이로써 전 지방청이 2인 1조의 감독반 체계로 운용되면서 지도·감독의 효율성이 다소 증가되었다.

278) 결함이란 설비와 업무절차 등이 관련 법령, 국제협약 등의 요건에 위반하는 것으로 해사안전관리에 영향을 미치는 비정상적인 상태를 말한다(『해사안전감독관 업무규정』 제2조 제3호). 업무절차보다 설비에서 보다 많은 결함이 발견되며, 결함이 발견된 경우에는 일정 기간의 시정조치기한(1주, 2주 또는 1개월)을 부여하여 이기한 내에 처리토록 하고 있다. 만약 감독대상자가 기한 내에 처리하지 않을 시에는 관련법에 따라 벌칙을 적용한다.

279) 항공안전감독관은 점검 후 결함이나 안전저해요소에 대해서 시정지시(각종 잘치 및 기준 등에 위반되는 경우), 개선권고(안전을 위하여 개선방법을 제시하고자 할 경우), 현장시정(안전에 직접 영향을 미치지 않는 경미한 저해요소로서 짧은 기간 내에 시정이 가능한 경우)의 3종류로 구분하여 발부하고 있다. 이는 해사안전감독관은 결함에 대한 개선명령서 및 저해요소에 대한 개선권고서의 2종류로 발부하는 것과는 차이가 있다.

며, 개선권고서는 감독대상자가 시정의 의무가 없는 임의적인 문서이다. 개선명령서는 결함에 대한 시정조치기한을 지정하도록 하고 있는데, 시정조치 결과가 미흡한 때에는 시정조치 기한을 재지정하여 다시 시정을 요구하도록 하고 있다.²⁸⁰⁾

한편 해사안전감독관이 발급한 개선명령 중 선박시설의 보완 또는 대체가 필요한 사항 등이 발견된 경우에는 선박의 항행정지를 명령할 수 있도록 하고 있다. 다만 항행정지를 명하고자 하는 경우 및 시정조치가 완료되어 항행정지명령을 해제하려는 때에는 사안의 중대성을 감안하여 소속 지방청장과 장관에게 구두 또는 서면으로 보고하도록 하여 항행정지명령 처분의 엄격성을 관리하고 있다(『해사안전감독관 업무규정』 제20조).

Ⅲ. 해사안전감독관 제도의 문제점

1. 감항성 확보와 이의신청 법제

1) 감항성 확보를 위한 항행정지명령

『해사안전법』 제58조에 의거하여 도입된 해사안전감독관은 해양사고 예방활동을 위한 선박의 지도감독업무를 수행하고 있으며, 이에 더하여 지도·감독 중에 발견된 결함사항에 대해 시정을 요구하는 개선명령을 발하도록 하고 있다. 즉 해사안전감독관은 『해사안전법』 제59조에 따라서, 지도·감독 결과 해양사고의 발생빈도와 경중을 고려하여 필요하다고 인정할 때에는 감독대상인 선박, 선박소유자 및 그 밖의 관계인에게 ① 선박 시설의 보완이나 대체, ② 소속 임직원에 대한 교육·훈련의 실시, ③ 소속 직원의 근무시간 등 근무환경의 개선 및 ④ 그 밖에 해사안전관리에 관한 업무의 개선 등의 4가지 분야에 대하여 개선명령의 조

280) 감독대상자에게 취해진 개선명령이 시정조치 기한 내에 완료하기 어려워 감독대상자로부터 연기 요청이 있을 경우에는 『해사안전감독관 업무규정』 제18조에 따라 담당 해사안전감독관이 사유의 타당성 여부를 확인 후 시정조치 기한을 연장할 수 있다. 이에 비해 항공안전감독관의 시정지시는 시정조치기한의 연장은 허용하지 않고 있다. 다만 시정조치 결과가 부적합할 경우 다시 시정을 요구하도록 하여 시정조치기한의 엄격성을 관리하고 있다.

치를 취하도록 하고 있다(제1항). 또한 이 들 개선명령 중 선박시설과 관련한 것은 이 시설의 보완이나 대체 완료시점까지 해당 선박의 항행정지를 함께 취할 수 있도록 함으로써(제2항) 안전관리 철저를 통한 해양사고 예방활동을 하고 있다.

그러나 해양사고는 선박시설에 의해서만 발생하는 것은 아니다. 해양사고는 화물의 적재상태, 선원의 비상대응 능력의 부족, 해상상태의 악화, 설비의 고장 등 다양한 결함의 원인들에 의해 발생될 수 있다. 그러므로 지도·감독 중에 발견된 선박의 감항성 확보에 심각한 영향을 미치는 중대 결함에 대해서는 이 결함의 해소가 완료될 때까지 선박의 출항을 정지시켜야 해양사고를 예방할 수 있다. 감항성 확보를 통한 선박의 안전운항과 해양사고의 예방을 위해서는 비단 선박의 시설뿐만 아니라 육·해상 직원의 교육 및 근무환경에 관한 인적 요소 및 화물의 적부상태 등의 분야에서도 결함이 발견되면 감독관으로 하여금 항행정지명령의 조치를 취하도록 하여야 한다.

그러나 감독관이 내리는 현재의 항행정지명령 행정처분은 오로지 설비의 대체와 보완에 대해서만 항행정지가 가능하도록 그 분야를 제한하고 있다. 이런 사유로 화물의 적재불량 및 무자격 선원의 승선, 비상대책 등이 포함된 안전관리체계 결함, 선박의 감항성을 증명하는 선박증서의 부재 등과 같은 중대한 결함에 대해서는 항행정지 명령이 불가능하게 되어 예견되는 해양사고를 미연에 방지하지 못하게 되는 큰 허점이 존재하고 있다.

2) 지도·감독 이의신청 법제

해양환경보호와 선박의 안전을 위한 해사안전감독관의 내항선박에 대한 지도·감독의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 아니할 것이다. 다만 각 지방청의 선박에 대한 지도·감독의 정도는 지도·감독을 집행하는 사람에 따라 개인적인 차이가 있을 수 있으며, 집행과정에서 개인의 고의 또는 과실이 발생할 수 있다.

항행정지명령의 처분은 내항선박에 대해서 해사안전감독관이 행하는 가장 강력한 규제행위의 한 부분이다. 해사안전감독관의 고의나 과실에 의한 선박의 부

당한 항행정지명령은 선박운항의 지체를 가져오기가 쉽고, 용선계약의 철회에 의하여 선박소유자는 많은 경제적 손해를 받을 수 있다. 이와 같이 선박이 억류되면 통상적으로 결합에 대한 시정이 완료되는 시점까지 운항손실이 발생하므로 선사, 용선주 및 화주 등 선박운항과 관련된 모든 이해관계자들에게 막대한 손실이 발생할 수 있다.²⁸¹⁾ 또한 당해선박의 선원들은 선박의 유지보수 미흡 등의 사유로 회사로부터 책임추궁을 당할 수도 있다.

이의신청은 부당·위법한 행정작용으로 인하여 권리가 침해된 자가 해당 처분청에 대하여 그러한 행위의 취소를 구하는 절차를 말한다. 『행정심판법』은 행정심판의 이의제기를 개괄적으로 인정하고 있어서 개별법에서 이의신청을 규정하지 아니 하는 한 이의신청은 인정될 수 없다. 왜냐하면 해당 처분청이 자기가 한 행위에 대하여 다시 심사하도록 하는 일반법은 없기 때문이다.²⁸²⁾ 영국에서는 통상 선박소유자에게 이의신청의 기회를 주어 항만국통제관의 조치가 정당했는지에 대하여 재검토할 기회를 주는 한편, 부당한 지체로 인한 손해배상을 받을 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 있다.²⁸³⁾

우리나라의 경우에도 항만국통제 선박검사관의 출항정지 처분에 대하여는 해양수산부장관에게 이의신청을 할 수 있다. 또한 이의신청이 받아들여지지 아니할 경우에는 일반적인 행정처분에 대한 불복조치로서 행정심판이나 행정소송을 제기할 수 있다. 그러나 해사안전감독관의 항행정지명령 처분은 선박의 입장에서는 운항지연으로 인한 막대한 경제적 운항손실이 발생할 수 있는 중대한 사안임에도 불구하고, 행정처분에 대하여 이의신청과 같은 불복의 절차를 『해사안전법』상에서 규정하지 않고 있다. 이로 인하여 부당한 항행정지명령 처분에 대하여는 『행정심판법』에 따른 행정심판청구나 『행정소송법』에 따른 행정소송에 의하지 아니하고는 행정구제가 어려운 실정이다.

281) 케이프사이즈형(13만 만재톤수) 선박이 건화물(dry bulker)을 적재하고 오스트레일리아 Newcastle <->중국 Zhoushan 사이를 운항 시, 2018년도 평균 운임이 톤당 10.92USD였다. 즉 13만 톤을 적재한 선박의 총 운임이 1,419,600.0USD(한화 16억원 상당 : 2019. 4. 5. KEB하나은행 매매기준환율 기준)(한국해양진흥공사, 『Dry Bulker Weekly Report』, 2019. 4. 5).

282) 홍정선, 『행정법원론(상) 제22판』, 546면.

283) 『영국상선법 1995』 제96조(References of detention notices to arbitration) 및 제97조(Compensation in connection with invalid detention of ship).

2. 내항화물선 안전관리체계

내항선의 안전관리업무는 출입·검사 업무 또는 이를 대신한 지도·감독업무와 안전관리체계의 심사업무의 2가지로 구분된다. 『해사안전법』은 외항여객선과 외항화물선 및 내항화물선은 안전관리체계를 문서로 수립하도록 강제하고 있다. 반면에 내항여객선은 그 규모의 영세성 및 승무원 등 인력에 의해 안전관리체계를 대신한 『운항관리규정』²⁸⁴⁾의 수립을 강제하고 있다.

앞에서 설명하였듯이 우리나라의 선박안전관리는 출입·검사와 안전관리체계의 심사를 통하여 이행되고 있는데, 국적선박 중 외항선박의 안전관리는 선박검사관이 담당하고 있으며 내항여객선의 안전관리는 해사안전감독관이 전적으로 담당하고 있다. 이에 비해 내항화물선의 안전관리는 선박검사관과 해사안전감독관이 합동으로 담당하고 있는 체계이다.

그러나 외항선의 검사와 안전관리체계의 심사는 해양수산부장관으로부터 선박 검사에 관한 업무대행권²⁸⁵⁾을 수입한 선급법인 또는 한국해양교통안전공단에 속한 선박검사원이 법에서 정한 예외적인 검사를²⁸⁶⁾ 제외한 정기적인 선박의 검사 업무와 안전관리체계의 심사업무를 통합하여 수행하고 있다.²⁸⁷⁾ 뿐만 아니라 내

284) 여객선의 안전을 확보하기 위한 운항업무의 책임 및 업무수행기준을 규정한 것이며, 내항여객선에 대해서는 선박의 크기나 회사규모의 영세성 등의 현실을 반영하여, 『해운법』 제21조에 따른 『운항관리규정』을 수립하여 해양수산부장관의 심사를 받고 이행하는 경우에는 안전관리체계를 『운항관리규정』으로 대체하도록 하고 있다.

285) 『선박안전법』 제60조는 선박의 건조검사·선박검사 및 도면의 승인 등에 관한 업무 및 선박보험의 가입 및 유지를 위하여 선박의 등록과 감항성에 관한 평가의 업무에 대해서 정부가 선박안전기술공단 및 선급법인에 대행하게 할 수 있도록 하고 있다. 이러한 대행제도는 권한대행, 직무대행, 직무대리, 업무대행 등으로 각종 법령, 행정규칙, 자치법규 등에 나타나고 있으며 이들의 공통점은 위탁과 달리 사무처리 권한의 이전이 없이 원행정청을 대신하여 수행하고 그 효과가 원행정청에게 귀속되도록 한다는 것이다. 권한대행, 권한대리, 직무대리는 주로 행정기관 간에 활용되는 것이고, 업무대행은 행정기관과 공공기관, 행정기관과 민간단체 사이에 주로 활용되고 있다. 대행은 사무 처리의 '권한'보다는 '업무'에 역점을 두고 타 행정기관 또는 민간에게 업무의 수행을 대신하도록 한다는 점에서 가장 좁은 개념이다(이상일·유진호 "선박안전법상 정부검사 대행제도의 법적 성격과 민간위탁제도로의 편입", 『해사법연구』 제29권 제2호, 한국해사법학회, 2017, 178면).

286) 『선박안전법』에서 규정한 다음의 3 가지 검사에 대하여는 선박검사관이 수행한다. 즉 대형의 해양사고가 발생한 경우이거나 유사사고가 계속적으로 발생한 경우에 실시하는 특별검사(제71조), 선급법인이나 선박안전기술공단이 수행한 검사에 대해서 재검사 및 재확인 신청을 받은 때 실시하는 재검사(제72조), 선박의 감항성 및 안전설비의 결함에 대한 신고의 접수 시에 실시하는 결함신고에 따른 확인 등(제74조)의 검사는 해양수산부 소속의 선박검사관이 직접 수행한다.

287) 그러나, 공단 및 선급법인이 검사 등의 업무의 대행을 이행함에 있어서 차질이 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 해양수산부장관이 검사 등의 업무를 직접 수행하도록 하고 있다. 이 경우 해양수산부장관은 『선박안전법』 제76조(선박검사관)에 따른 선박검사관을

항여객선에 있어서도 해사안전감독관이 지도·감독업무와 운항관리규정의 심사업무를 통합하여 수행함으로써 안전관리업무가 일관되고 연속적으로 이루어짐으로써 그 효율성을 제고하고 있다.

반면에 내항화물선 분야는 여전히 안전관리체계의 심사는 선박검사관이 수행하고, 출입·검사 업무를 대신한 지도·감독은 해사안전감독관이 수행하는 2중적인 체계로 운용되고 있다. 이와 같이 해상교통안전 분야에서 업무수행의 주체가 분산되어 체계적 일원화를 이루지 못하면 행정집행상의 비효율성 문제가 발생하고, 인력 활용 측면에서도 누수현상이 나타나며, 해양 분야 서비스를 이용하는 고객에게는 신속한 업무처리를 제공하지 못하는 등의 문제가 발생하고 있다.²⁸⁸⁾ 이로 인하여 내항화물선 분야에서는 연속적이고 일관된 안전관리가 구축되지 못하여 안전관리의 사각지대가 발생하고 있다.

3. 공표 제도 및 신고의무자 범위

『해운법』, 『해사안전법』 및 『선박안전법』은 간접적 의무이행 확보수단으로서 공표 제도를 운영하고 있다. 즉 『해운법』 제55조의 공표는 해운업자에 대한 행정처분의 사항, 『해사안전법』 제57조는 해양사고를 야기한 선박 및 항행정지명령을 받은 외국선박, 외국정부의 항행정지처분을 받은 국적외항선박에 대한 선박안전도 정보, 『선박안전법』 제70조는 외국의 항만국통제로 인한 외항선박의 항행정지 등에 관한 정보에 대해 공표하고 있다.

그러나 이 들 모두는 강제적인 공표 제도가 아니라 임의규정의 형태를 띠고 있어 실효성을 담보하기 어렵다. 더구나 『선박안전법』에서는 국적외항선박의 출항정지 사실만을 공표대상으로 하고 있을 뿐 국적내항선의 출항정지 사실은 공표대상에서 제외하고 있다. 한편 전술한 바와 같이 『선박안전법』 제74조에서

로 하여금 검사 등의 업무를 수행하도록 한다. 결국 외항선박의 검사 및 심사 등의 업무에 대한 궁극적인 책임과 권한은 해양수산부장관에 있으나 실무적인 책임과 권한은 선박검사관에 있다고 할 수 있다. 또한 해양수산부장관은 검사 등 업무의 대행과 관련하여 위탁대행기관인 공단 및 선급법인이 협정에 따라 정상적으로 이행하고 있는지에 대하여 연 1회 이상 정기적으로 지도·감독을 받도록 하고 있다(『선박안전법』 제62조).

288) 이환범·장철영, “해사안전관리를 위한 조직 기능 수행체계 진단: 해상교통안전 분야를 중심으로”, 『한국치안행정논집』 제10권 제1호, 한국치안행정학회, 2013, 46면.

는 “누구든지 선박의 감항성 및 안전설비의 결함을 발견한 때에는 그 내용을 해양수산부장관에게 신고하여야 한다.”고 규정하고 있다(제1항). 이 신고에 대해서는 종전에는 “신고할 수 있다”의 임의규정이었으나, 세월호 사고 이후에 신고의 실효성을 담보하기 위하여 2015년 1월 5일 『선박안전법』의 일부를 개정하면서 “신고하여야 한다”로 강행규정화 되었다.²⁸⁹⁾

그러나 이 조항에서는 신고의무자의 범위 및 결함의 정도가 명확하게 정의되지 않은 상태에서 신고의무를 강행규정화 하였다는 점에서 문제가 있다. 비록 신고 및 확인 업무의 실효성을 증진시키기 위하여 종전의 임의규정에서 강행규정으로 개정하였다 하더라도 『선박안전법』 제84조에서는 그 위반에 대한 벌칙의 강도가 지나치게 강하다. 이런 상황에서 행위 주체의 범위가 명확하지 않다는 것은 명확성의 원칙에도 부합하지 않는다고 할 것이다.

뿐만 아니라 안전설비 등에 결함이 있다고 해서 반드시 해양사고가 발생하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 『선박안전법』은 결함의 경중을 따지지 않고 단지 결함만 발견되면 신고의 의무가 발생하는 것으로 하고 있다. 게다가 결함의 발견은 국민의 모든 계층, 즉 누구든지 결함의 신고의무를 부여하고도, 신고의무 위반의 벌칙대상자는 선박소유자, 선장 또는 선박직원만으로 그 대상을 제한하고 있다. 즉 부원선원 또는 선박직원이 아닌 여객안전관리선원은 그 벌칙 대상에서 제외되고 있어서 형평성의 원칙에도 부합하지 않는다.

더욱이 결함에 대한 거짓 신고로 인한 피해의 예방을 위해서는 거짓신고자에 대하여 무고에 대한 벌칙이 가해져야 하나 무고자에 대한 벌칙을 규정하고 있지 않다. 해사안전감독관이 지도감독 중 거짓신고자를 발견하더라도, 이와 같이 무고자에 대한 벌칙조항의 부재로 인하여 거짓신고자에 대한 해사안전감독관의 개선명령서 발급의 근거가 부족하다.

4. 법제의 체계와 정의 규정

289) 강행규정화의 사유에 대해서는 여객선이 감항성 및 안전설비에 결함이 있는 경우에는 선박사고의 직접적인 원인이 될 수 있고, 이로 인하여 국민의 생명과 재산에 대한 피해로 직결될 수 있기 때문에 이들을 보호하고 신고·확인 업무의 실효성을 증진시키기 위하여 강행규정화 하였음을 개정사유로 밝히고 있다(국회 의안번호 1912936, 시행일 2015. 7. 7.),

선박의 안전과 관련된 선장의 직무 및 권한은 『선원법』 제2장외에도 『해운법』과 『선박안전법』 및 『해사안전법』에서도 규정하고 있다. 즉 『해운법』 제21조의3에서는 여객의 금지행위 등에서 규정하고 있으며, 『선박안전법』 제23조에서는 컨테이너의 형식승인 및 검정 등에 대해서도 선장의 직무와 권한을 규정하고 있다. 특히 누구든지 선박의 안전을 위한 선장의 전문적인 판단을 방해하거나 간섭하는 행위를 금지하는 선장의 최우선적인 권한은 『선박안전법』 제31조 뿐만 아니라 『해사안전법』 제45조에서도 보장하고 있다.

특히 선박의 안전운항을 위한 『선원법』상 선장의 출항 전 안전검사와의 관련은 『해운법 시행규칙』에서도 선장의 출항 전 여객선안전점검 보고서의 제출 의무를 규정하고 있다. 이와 같이 감항성과 화물의 적재상태 및 구명설비의 상태 점검 등과 같은 선장의 직무와 권한은 여러 해사관련법에서 단편적으로 나뉘어 규정하고 있어 해사관련법에서 체계적으로 규정되어야 한다.

한편 해사관련법은 법의 적용범위, 목적, 선박등록 대상에서도 유사한 부분이 많다. 예컨대 『해사안전법』과 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률』은 법의 적용범위를 각각 영해·내수(제3조) 및 무역항의 수상구역(제1조)으로 범위를 달리하고 있으나, 두 법은 공통적으로 선박교통의 안전과 질서유지를 그 목적으로 하는 것이라고 천명하고 있다. 또한 법조문에서도 유사한 조문이 많다. 즉 앞에서 기술한 법의 목적(제1조)뿐만 아니라 해양사고 발생 시의 조치의무(『해사안전법』 제43조 및 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률』 제39조) 등은 두 법 모두에서 유사하게 운용하고 있다.

뿐만 아니라 『선박법』과 『국제선박등록법』 두 법 모두 법의 근본적인 목적이 국민경제의 발전에 이바지함에 있다고 규정하고 있으며, 등록대상 선박의 정의도 유사하게 규정하고 있다. 이와 같이 정책 및 입법 환경의 변화에 따른 임기응변적 대응입법으로 인하여 내용적 중복이나 체계적인 정합성의 저하라는 문제점을 내포하고 있다.

다른 법률과 마찬가지로 해사관련법에서도 중요한 용어에 대해서는 정의를 규정하여 법률의 보다 정확한 적용을 기하고 있다. 해사안전관리의 요체는 선박의 안전관리를 통하여 해양사고를 예방하는 것이라 할 수 있다. 그러나 이런 중요성에도 불구하고 안전관리의 정의는 『재난 및 안전관리 기본법』상의 안전관리와

『해사안전법』 상의 안전관리가 달리 정의되고 있으며, 『선박안전법』과 『선박법』은 선박과 소형선박의 정의를 서로 다르게 규정하고 있다. 이와 같이 안전관리와 선박 및 소형선박의 정의가 서로 혼용되고 있어 현장의 지도·감독에 어려움을 주고 있으므로 용어의 정의를 체계적으로 통일시키는 개선이 필요하다.

5. 해사안전감독관 자격요건 및 신분보장

1) 해사안전감독관 자격요건

어떤 목적이나 방향으로 남을 가르쳐 이끌 뿐만 아니라 일이나 사람 따위가 잘못되지 아니하도록 살피어 단속하는 지도·감독은 전술한 바와 같이 규정의 준수여부에 대한 단속의 기능과 항해기술, 기관기술, 선박조직의 관리기술²⁹⁰⁾ 등의 전문적인 기술지도의 기능도 병행되어야 한다. 뿐만 아니라 항도적 기능도 있는²⁹¹⁾ 이 같은 지도·감독 시에는 해사안전 선진국의 안전관리기술을 전파함으로써 내항선박의 안전관리기술의 향상에도 기여해야 한다.

선박의 안전운항에는 선장과 기관장의 역할이 절대적이다. 이는 선박은 출항하면 육상의 직접적인 지휘통제를 벗어나고 선박의 감항성은 승선하고 있는 선원들에 의해 유지되기 때문이다. 이 들 선원들은 선박의 내부 조직인 양대 부서²⁹²⁾에 소속되어 있는데, 이 양대 부서인 기관부 선원들의 장은 기관장이고 갑판부 선원들의 장은 선장이기 때문이다. 물론 선장은 갑판부의 수장이기도 하면서 선

290) 선박은 지속적으로 고속화, 대형화 되고 많은 첨단기술이 도입되어 과거의 선박과 비교하여 운항환경에 다양한 변화가 있었다. 이와 같은 변화에 따라 선박을 운행할 해기사의 교육훈련 과정과 관련된 면허에서 확인하여야 할 직무능력에 대한 기준도 변화해야 할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 국제해사기구는 2010년 6월 필리핀 마닐라에서 개최된 외교회의를 통하여 리더십 등에 대한 교육·훈련을 추가하기 위한 『선원 훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』의 개정을 의결하였다(윤명오·성유창, “2010년 STCW(선원훈련·자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 국제협약) 기준에 관한 협약 개정협약의 주요내용과 교육계의 대응”, 『해양환경안전학회지』 제16권 제3호, 해양환경안전학회, 2010, 295-296면). 이에 따라 우리의 『선박직원법』 제16조에서도 상선에 선박직원으로 승선하려는 해기사는 선내 조직의 구성원으로서 인적자원의 효과적인 관리와 운용 등에 관련된 리더십 및 팀워크 교육을 받도록 강제화하고 있다.

291) 정훈, “고등교육법상 교육부장관의 국립대학에 대한 지도·감독 조치의 정당성에 관한 행정적 법 고찰”, 『공법연구』 제42집 제2호, 한국공법학회, 2013, 398면.

292) 선박의 내부조직은 전통적으로 항해부(또는 갑판부), 기관부 및 통·사부(통신 및 요리)로 구성된다. 그러나 오늘날의 상업용 선박에서는 통·사부의 기능이 항해부로 통합되고 있는 추세이다. 선박 조직은 제4장 제5절 I(해사안전감독관 자격요건의 강화)에서 상세히 서술한다.

박 전체의 수장이기도 하다²⁹³⁾).

선박은 선박의 안전관리 유지상태의 확인을 위하여 주기적으로 외부단체나 정부기관에 의한 검사, 심사 및 지도·감독을 받는다. 이들 외부단체나 기관에 의한 검사, 심사 또는 지도·감독 시에는 선박회사의 안전관리자가 참석하기도 하나 실질적으로는 선장·기관장이 현장을 지휘한다. 그러므로 이러한 기술적인 지도와 감독업무를 통하여 안전운항 확보의 효과를 극대화하여 해양사고를 예방하기 위해서는 지도·감독업무의 수행자가 선박에 승선하는 해기사를 능가하는 현장의 경험과 선진안전관리기술 등의 전문지식을 보유하여야 한다.

현행의 해사안전감독관의 자격요건을 만족하는 업무직군은 일선의 선장 또는 기관장, 국제선급연합회 정회원 소속 선급법인의 선박검사원, 한국해양교통안전공단의 선박검사원, 해양수산부 공무원인 선박검사관의 4개 직군이다. 그러나 선박검사관은 그 채용자격요건 상 일선의 현장경험이 부족한 2급 이하의 해기사 면허자격 보유자가 절대다수일 뿐만 아니라 선박의 최고 실무책임자인 선장·기관장의 현장경험을 보유하고 있지 못하다. 또한 한국해양교통안전공단의 선박검사원은 외국선박에 대한 검사경험의 부족으로 인하여 선진해사법령이나 안전관리기술을 국내에 전파할 수가 없는 것이 현실이다.

선박의 안전에 정점에 있는 사람이 선장·기관장인데, 선박시설에 대한 검사만을 하는 것이 아니라 선박에 승선 중인 선원에 대한 지도·감독의 업무까지 수행해야 하는 감독관이 이러한 선장·기관장 또는 외국선박에 대한 검사 경력이 없다는 것은 현장에서 적용되기 어렵다. 원활한 지도·감독을 위해서는 현장 직원을 능가하는 경험과 지식을 갖춘 자의 선장 및 기관장의 경력자 및 선진해운국의 최선선박검사기술의 국내전파가 가능한 경력자의 채용이 필요함에도 불구하고 현재의 감독관의 자격요건은 현장경험과 전문성을 상당히 약화시키는 문제가 있다.

2) 해사안전감독관의 신분보장

293) 『선원법』 제2조는 “선장”이란 해원(海員)을 지휘·감독하며 선박 운항관리에 관하여 책임을 지는 선원”으로 정의하고 있으며 “해원”이란 선박에서 근무하는 선장이 아닌 선원으로 정의하고 있다. 선원은 직원과 부원으로 구분되는데, 직원”이란 항해사, 기관장, 기관사, 통신장, 통신사 등을 말한다.

해사안전감독관은 전문임기제공무원으로서 가급(4급 상당)과 나급(5급 상당)으로 분류되어 있다.²⁹⁴⁾ 전문임기제공무원은 특정한 분야에 대한 전문적인 지식 및 기술 등이 요구되는 임무를 수행하기 위하여 채용된 계약직 공무원의 일종이다.²⁹⁵⁾ 전술한 바와 같이 해사안전감독관은 선장이나 기관장 경력자 또는 검사관(원)로서 15년 이상의 해사안전 관리업무 경력 등의 높은 전문성과 현장경험을 자격조건으로 요구하고 있다.

반면에 3년 단위의 채용시스템에 따른 짧은 임용기간 및 낮은 정년기한 등과 같은 전문임기제 신분의 한계로 인하여 업무의 연속성이 확보되지 않고 있으며, 조직정원에 대한 법적근거의 부재로 인하여 근본적인 신분의 불안정성이 존재한다. 이와 같은 조직정원에 대한 법적근거의 부재 및 단기간의 고용은 공무원의 장점인 직업의 안정성과 신분보장을 담보할 수 없다. 뿐만 아니라 임기제 형태의 임용과 높은 자격요건은 비교적 젊은 해사안전관리분야 전문가들의 응시를 방해하는 요소로 작용할 가능성이 크다.

해사안전감독관은 선종별로는 화물선과 여객선 분야로, 전문분야별로는 운항과 감항으로 나뉘어 있다. 이와 같은 구분의 체계는 채용 당시에 한번 정해지면 채용의 기간 동안에는 상호 역할이 교차되지 않을 뿐만 아니라 항만국통제 선박검사관처럼 일정기간의 실무경험이 있어도 상호 다른 분야의 업무를 수행할 수 있도록 하는 규정도 없다.

해사안전감독관에 의한 지도·감독은 운항감독관 및 감항감독관의 2인1조로 이루어진 감독반에 의해 수행되도록 『해사안전감독관 업무규정』에서 정하고 있다. 그러나 점검반의 구성에 대한 규정은 여객선과 화물선이 혼재하는 지방청은 위와 같은 사유와 인력충원의 한계로 인해 법규에서 정한 2인 1조의 점검반 구성이 어려운 상황이다.

294) 『공무원수당 등에 관한 규정(대통령령 28284호)』의 제18조의6에서는 전문임기제 가급을 4급 상당으로, 전문임기제 나급을 5급 상당으로 분류하고 있다.

295) 이러한 전문감독관에 의한 안전관리가 기존의 일반직 공무원에 의한 안전관리와 다른 점은 법적 자격요건을 현장의 실무경력 중심으로 강화하여 현장직원을 능가하는 충분한 현장실무 경력과 전문지식을 갖춘 전문가로 하여금 안전관리를 전담하게 함으로써 전문성, 기술성 및 독립성을 확보한 것이 큰 특징이라 할 수 있다(국토해양부, 『전문계약직공무원(철도안전감독관) 최종합격자 공고』, 2011. 2.).

지도·감독의 역량강화를 통한 해양사고의 예방을 위해서는 재교육과 새로운 전문기술의 습득을 위한 지속적인 교육이 필수적이다. 이와 같은 교육의 필요성으로 인해 일반직공무원인 항만국통제 선박검사관에 대한 교육은 강행규정으로 되어 있다. 그러나 전문임기제인 해사안전감독관에 대한 교육은 강행규정이 아니라 임의규정으로 되어 있어 교육에 대한 제도적 보장이 확보되지 못하고 있다.

제2절 해사안전에 관한 국내·외 유사 안전감독관 제도

I. 대한민국 항만국통제 선박검사관 제도

전술한 바와 같이 항만국통제란 항만국이 자국의 관할해역에서 해양환경의 보존과 해상에서의 안전을 도모하기 위하여 자국의 항구에 기항하는 외국적 선박을 대상으로 선박의 안전기준, 선원의 자격이나 근로조건 및 선원의 운항능력 등이 국제기준에 적합한지를 점검하는 것이다. 이러한 항만국통제는 각 지역별의 협의체인 항만국통제협력체(Memorandum of Understanding : MOU)를 구성하여 지역별로 항만국통제를 시행하고 있는데, 우리나라는 일본의 수도인 도쿄(Tokyo)에 본부를 둔 아시아·태평양항만국통제협력체(Asia-Pacific MOU)에 가입²⁹⁶⁾하여 활동하고 있다. 항만국통제는 1986년 9월부터 인천항과 부산항을 처음으로 시행한 이래 단계적으로 확대하여 1988년 9월부터는 전국의 모든 항만에서 항만국통제를 실시하고 있으며, 이러한 항만국통제 업무를 수행하고 있는 담당자가 해양수산부 소속의 항만국통제 선박검사관이다.

여기에서는 우리나라에 입항하는 외국적 선박과 우리나라의 외항선박의 해사

296) 아시아·태평양항만국통제협력체는 일본의 Tokyo에 본부를 두고 있어서 Tokyo-MOU라고 칭하기도 한다. 이 논문의 본문에서는 한글로 기술하고 각주에서는 아시아·태평양항만국통제협력체(Tokyo-MOU)라고 기술한다. 이 협력체에 가입되어 있는 국가는 오스트레일리아, 캐나다, 칠레, 피지, 인도네시아, 홍콩, 일본, 한국, 말레이시아, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니아, 러시아, 필리핀, 태국, 비누아투 및 베트남의 13개국이다. 솔로몬군도는 가입국이지는 하나 업무매뉴얼을 비준하지는 않았다(Asia-Pacific Port State Control Manual, Vol. 2, Tokyo MOU Secretariat, p. S1-19.).

안전을 위하여 운용되고 있는 항만국통제 선박검사관 제도를 고찰하여 해사안전 감독관 관련 법제의 개선방안을 검토한다.

1. 선박검사관 자격요건

항만국통제업무의 선박검사와 관련해서는 해양수산부 본부의 해사안전정책과와 지방해양수산청 선원해사안전과에서 업무를 담당하고 있으며, 해양수산부 본부 및 전국 지방해양수산청에 소속된 선박검사관은 일반직 7급 이상의 공무원으로서 선체검사관과 기관검사관으로 분류되어 직무를 수행하고 있다. 선박검사관은 전문분야별로 선체검사관과 기관검사관으로 구분²⁹⁷⁾하지만 선박검사관으로서 3년 이상 검사업무에 종사한 선박검사관은 기관분야는 선체분야를, 선체분야는 기관분야의 검사도 할 수 있도록 허용하고 있다. 이는 선박에 대한 직접검사업무를 위임받고 있는 한국해양교통안전공단 또는 선급법인²⁹⁸⁾ 소속의 선박검사원의 자격규정과 유사한데, 이러한 상호 분야의 인정은 지속적인 현장검사수행 경험 및 교육 등으로 해당분야의 전문성을 확보하기 때문이다.

선박검사관 채용의 요건은 승선경력, 해기사 자격증 경력 및 국가기술자격²⁹⁹⁾ 경력의 3가지 분야가 있다. 이 중 승선경력분야에서는 대학의 관련학과 출신 해기사의 경우에는 3급 이상으로서 2년 이상의 승선경력 필요하고, 전문대졸 해기사는 2급 이상으로서 3년 이상의 승선경력을 보유하도록 요구하고 있다. 또한 해기사 자격증 경력분야에서는 대학 또는 전문대학 졸업자로서 2급 이상의 해기사

297) 선체검사관은 선체와 이에 부수되는 선박의 시설 및 선박용 물건의 검사를 담당하며, 기관검사관은 선박기관과 이에 부수되는 선박의 시설 및 선박용 물건의 검사를 담당한다.

298) 『선박안전법』 제60조에 따라 검사업무를 대행하는 민간 검사단체인 한국선급(Korean Register : KR)으로서 중·대형 선박 및 외국적 선박이 선박의 주류를 이루고 있으며 국제선급연합회 정회원 선급이다. 1960년 6월 20일 설립된 사단법인 '한국선급협회'가 그 전신이며, 1987년 7월 1일에 '한국선급'으로 명칭을 변경하였다. 1975년 9월 1일에 국제선급연합회 준회원으로 가입되었으며, 1988년 5월 31일에 국제선급연합회 정회원 선급이 되었다. 본부는 부산에 있으며 조직으로는 6개 본부와 국내 14개 지부와 국외 55개 지부(사무소포함)가 있으며 선박의 등록 척수는 3,018척(국적선 1,634척)이며 등록톤수는 68,991,393(국적선 11,272,876)톤이다(한국선급 2016/2017 연례보고서, 2017, 10-13면). 웹사이트 http://www.krs.co.kr/r/sub/kor_sub.aspx?s_code(검색일: 2017. 10. 131.)).

299) 국가 기술자격 관련에서는 기관검사관은 기계제작기술사, 산업기계설비기술사, 조선기술사 또는 일반기계기사 자격 취득 후 관련분야 3년 이상의 경력이 필요하다. 그리고 선체검사관은 조선기술사 또는 조선기사 자격 취득 후 관련분야 3년 이상 및 조선산업기사 자격 취득 후 관련분야 6년 이상의 경력이 필요하다.

면허 보유자여야 한다.

한편 채용된 일반 선박검사관이 항만국통제 선박검사관이 되기 위해서는 필요한 교육·훈련을 통한 적정한 교육의 점수(300)를 득하여야 한다. 항만국통제 선박검사관들은 2018년 현재 해양수산부 본부 및 전국 지방해양수산청에 88명(본부 9명, 지방청 79명)의 인력이 분산 배치되어 업무를 수행하고 있다.

해운, 조선 또는 기계 분야에서 상당한 자격기준을 보유하도록 요구받고 있는 이들 선박검사관의 자격요건의 상세사항을 살펴보면 다음과 같다.

【표 3-1】 선박검사관 자격요건

구분	자격기준(선박안전법 시행규칙 제97조)
선 체 검 사 관	<ul style="list-style-type: none"> ※ 승선경력 - 대학의 항해관련 학과 졸업자 중 3급항해사 해기사 면허자격 보유자로서 관련 분야 2년 이상 - 전문대학 졸업자 중 2급항해사 면허 보유자로서 관련분야 3년 이상 ※ 해기사 자격증 경력 - 대학이나 전문대학(해양·수산분야) 졸업자 중 2급항해사 면허 보유자 ※ 국가기술자격 경력 - 국가기술자격법에 따른 조선기술사 자격자 - 국가기술자격법에 따른 조선기사 자격 취득 후 관련분야 3년 이상 - 국가기술자격법에 따른 조선산업기사 자격 취득 후 관련분야 6년 이상
기 관 검 사 관	<ul style="list-style-type: none"> ※ 승선경력 - 대학의 기관관련 학과 졸업자 중 3급기관사 해기사 면허자격 보유자로서 관련 분야 2년 이상 - 전문대학 졸업자 중 2급기관사 면허 보유자로서 관련분야 3년 이상 ※ 해기사 자격증 경력 - 대학이나 전문대학(해양·수산분야) 졸업자 중 2급기관사 면허 보유자 ※ 국가기술자격련 경력 - 국가기술자격법에 따른 기계제작기술사, 산업기계설비기술사 또는 조선기술사 자격자 - 국가기술자격법에 따른 일반기계기사 자격 취득 후 관련분야 3년 이상
공	- 7급 이상의 해양수산부 소속의 일반직 공무원

300) 『항만국통제 및 기국통제 실시요령』(해양수산부 훈령 제475호)에 따르면, 선박검사관으로 채용되면 기본점수가 50점이며, 기국통제선박검사관은 80점 및 항만국통제 선박검사관은 90점의 점수를 득하여야 그 업무를 수행할 수 있다

통	- 위의 선체·기관검사관의 자격기준자 중 “항만국통제 및 기국통제 실시요령”의 별표에 따른 선박운항요건을 포함한 사항에 대한 제4호의 요건에 의한 교육·훈련 등의 점수가 90점 이상인 자
---	--

2. 선박검사관의 법적근거

우리나라의 선박안전관리는 지도·감독·검사와 안전관리체제의 심사를 통하여 이행되고 있는데, 국적내항선박의 안전관리는 해사안전감독관에 의해 수행되고 있으며, 대한민국에 입항하는 외국선박과 국적선박 중 외항선박의 안전관리는 항만국통제 선박검사관에 의해 수행되고 있음은 앞서 설명하였다. 이러한 해사안전감독관에 의한 안전관리의 법적근거는 『해사안전법』 및 『해사안전감독관 업무규정』에 그 근거를 두고 있다.

이에 비해 항만국통제 선박검사관에 의한 안전관리는 『해사안전법』뿐만 아니라, 『선박안전법』, 『선원법』, 『선박직원법』 등의 국내법률과 국제규범인 『유엔해양법협약』, 『해상인명안전국제협약』, 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』 등의 국제협약에 법원을 두고 있다.³⁰¹⁾

그러나 선박검사관의 직접적인 법적근거는 『선박안전법』 제76조에 규정하고 있다. 이에 따르면 “해양수산부장관은 필요한 경우 소속 공무원 중에서 해양수산부령에서 규정하는 자격의 보유자를 선박검사관으로 임명하여 선박의 정기검사·중간검사·임시검사 등의 검사에 관한 업무, 대행업무의 차질에 따른 직접 수행 업무, 항만국 통제 업무, 선박의 결함신고 사실의 확인 업무 및 선박·사업장의 출입·조사에 관한 업무를 수행하게 할 수 있다”라고 규정되어 있다.

또한 선박검사 업무 수행에 필요한 상세한 업무절차를 정하여 체계적인 항만국통제 및 기국통제업무 체계를 마련하기 위하여 『항만국통제 및 기국통제 실시요령』을 제정하여 선박검사업무 수행에 충실을 기하도록 하였다. 한편 우리나라가 가입해 있는 아시아·태평양항만국통제협력체에서도 『항만국통제 업무매뉴

301) 『유엔해양법협약(UNCLOS)』은 제219조에서, 『해상인명안전국제협약』은 제1장 19조, 제11-1장 제4조 및 제11-2장 제9조, 제16조, 제17조 및 제21조 및 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』에서는 제10조에서 각각 항만국통제를 규정하고 있다.

『선박안전법』을 제정하여 항만국통제 검사에 있어서 통일성과 일관성을 유지하도록 하고 있다.

3. 선박검사관 직무활동 분야

1) 선박안전법상 직무 범위

『선박안전법』 제76조에서 필요한 경우 소속 공무원 중에서 『선박안전법 시행규칙』 제97조에서 정하는 자격을 갖춘 자를 해양수산부장관은 선박검사관으로 임명하여 필요한 업무를 하도록 하고 있다.

이들 선박검사관의 직무를 『선박안전법 시행규칙』 제97조에서는 ① 건조검사, 정기검사, 중간검사, 임시검사, 임시항해검사, 국제협약검사, 위험물적재방법의 적합여부검사, 예인선항해검사, 강화검사, 특별검사, 특별점검 및 제72조 제2항의 규정에 따른 재검사, 재검정, 재확인 업무, ② 제18조 제6항에 따른 선박용물건 또는 소형선박 검정, 제20조 제3항에 따른 선박용물건 또는 소형선박 확인, 제23조 제4항에 따른 컨테이너의 검정에 관한 업무, ③ 제61조에 따른 대행업무의 차질에 따른 직접 수행에 관한 업무, ④ 제68조에 따른 항만국 통제에 관한 업무, ⑤ 제74조 제2항에 따른 결함신고 사실 확인에 관한 업무, ⑥ 제75조 제2항에 따른 선박 또는 사업장 출입·조사에 관한 업무 등이다.

위의 6가지 분야에서 항만국통제 선박검사관의 주 업무는 제68조에서의 항만국통제 업무인데, 이에 따르면 해양수산부장관이 외국적 선박의 시설·구조 및 선원의 운항지식 등이 대통령령이 정하는 선박의 안전에 관한 국제협약³⁰²⁾에 적합

302) 대통령이 정하는 국제협약은 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』, 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약(STCW)』 그리고 『만재홀수선국제협약(International Convention on Load Line, 1966)』, 『국제해상충돌예방규칙협약(Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972 : LL)』, 『선박톤수측정 국제협약(International Convention on Tonnage Measurement of Ship, 1969 : TM)』, 『상선의 최저기준 국제협약(International Convention concerning Minimum Standards in Merchant Ships : MSM)』, 『선박 오염방지 국제협약(Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Marine Pollution from Ships, 1973 : MARPOL)』을 말한다. 이 중 선박자체의 안전과 선원의 인명안전과 직접적으로 관련이 있는 협약은 선박의 구조·설계와 해상안전관리 체제를 주제로 하는 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』과 선원의 선발, 자격증, 당직근무의 체제를 주제로 하는 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약(STCW)』이다.

한지 여부를 확인하고 그에 필요한 조치를 할 수 있도록 하고 있다.

2) 해사안전법상 직무 범위

『해사안전법』에 따른 선박검사관의 직무는 ① 대한민국의 영해에 있는 외국 선박 중 대한민국의 항만에 입항할 예정이거나 입항한 선박에 대하여 선박 안전 관리체계, 선박의 구조·시설, 선원의 운항지식 등이 대통령령으로 정하는 해사안전에 관한 국제협약³⁰³⁾의 기준에 맞는지 확인하는 업무(제55조), ② 대한민국선박이 외국 정부의 항만국통제에 따라 출항정지 처분을 받은 경우에는 그 선박이 속한 사업장에 대하여 안전관리체계의 적합성 여부를 점검하거나 해당 선박이 국내항에 입항할 경우 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 관련된 선박의 안전 관리체계, 선박의 시설·구조, 선원의 선박운항지식 등에 대하여 점검하는 업무(제56조 제1항)³⁰⁴⁾, ③ 외국 정부의 항만국통제에 따른 출항정지를 예방하기 위한 조치가 필요하다고 인정하는 경우 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 관련된 선박에 대하여 제1항에 따른 점검의 업무(제56조 제2항), ④ 내항화물선박에서 해사안전관리체계의 인증심사 업무(제47조) 등이다.

3) 선원법상 직무범위

『선원법』 제132조는 해양수산부장관이 선박검사관으로 하여금 국내 항(정박지 포함)에 있는 외국선박에 대하여 선원과 관련된 사항을 점검하는 업무를 하도록 하고 있다. 이에 따르면 선박검사관의 직무는 ① 기국에서 발급한 승무정원 증명서와 그 증명서에 따른 선원 승선사실 여부, ② 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』의 항해당직의 기준에 따른 항해당직 시행 여부 점검, ③ 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』에 따른 유효한 선원자격증명

303) 『해사안전법 시행령』 제19조(해사안전에 관한 국제협약)에서 정하는 국제협약이란 국제해사기구 등이 채택하여 시행하고 있는 해사안전에 관한 국제협약으로서 대한민국이 체결·비준하고 있는 국제협약을 일컫는다.

304) 다만, 외국 정부로부터 확인 요청을 받는 경우 등 필요한 경우에는 외국에서도 점검이 가능하도록 하고 있다.

서나 그 면제증명서의 소지 여부 점검, ④ 해사노동협약에 따른 해사노동적합증서 및 해사노동의 적합선언서 소지 여부 점검, ⑤ 해사노동협약에 따른 선원의 생활기준 및 근로기준의 준수 여부 점검 등이다.

4. 선박검사관의 직무대상

선박검사관의 직무대상은 ① 제조자·수입자·정비자 분야에서 『선박안전법』 제18조에 따른 선박용물건 또는 소형선박을 제조하거나 수입할 때 필요한 형식 승인 및 검정에 관한 업무에 관련된 소형선박제조자·수입자 및 선박용물건제조자·수입자와 같은 법 제19에 따른 선박용물건 또는 소형선박을 정비하는 지정 정비사업장, ② 국적외항여객선 분야의 검사업무 대상에는 『해운법』 제3조에 따른 외항여객운송사업자 및 그 소속외항여객선 및 그 밖의 관계인, ③ 국적외항 화물선분야의 경우에는 『해운법』 제23조에 따른 외항화물운송사업자 및 그 소속외항화물선박, 『해사안전법』 제51조에 따른 외항화물선의 안전관리대행업자 및 그 소속 외항화물선박 및 그 밖의 관계인, ④ 해사안전관리체제 인증심사업무 분야에서의 내항화물선이 된다. 또한 ⑤ 외국적선분야의 검사대상에는 『선박안전법』 제68조에 따른 우리나라에 항만에 입항하거나 입항예정인 외국적 선박이며 외국적 선박의 설비·구조 및 선원의 선박운항지식 등이 선박의 안전에 관한 국제협약에 적합한지 여부를 확인하고 그에 필요한 조치를 한다.

5. 시사점

우리나라는 기존에 항공안전감독관 제도 및 철도안전감독관 제도를 운영하던 중 2014년 세월호 사고 이후에 해사안전 분야에서 해사안전감독관 제도가 추가로 도입되었다.

해사분야의 안전관리체계는 해사안전감독관 제도가 도입된 이후부터는 항만국 통제 선박검사관에 의한 외국적선박의 항만국통제 업무, 국적외항선박의 출입·검사업무 및 내항화물선의 안전관리체제인증에 관한 안전관리 및 해사안전감독관에 의한 내항화물선의 출입·검사 업무 및 내항여객선의 안전관리 등의 2원화 체

계로 전환되었다.

한편 항공안전감독관은 1999년부터 전문임기제의 감독관이 활동하고 있는데, 감독대상자는 정비인증 제도와 운항증명 제도를 통해 인증을 받고 항공안전감독관에게 인증에 관한 내용을 지속적으로 감독받도록 하고 있다.³⁰⁵⁾ 또한 세부적인 업무규정과 매뉴얼 등을 수립해놓고 있으며, 연간단위의 계획과 월간단위의 계획을 체계적으로 수립하여 감독활동을 수행하고 있다.

이에 비해 철도안전감독관은 철도차량 안전성 검증 체계 개편, 철도용품 안전성 검증제도 도입, 철도운영자 등 안전승인 제도 신설, 종합시험운행 제도 개선 및 철도교통 관제지 시 준수 의무 시설 등에 대한 철도안전 상시감독체계 구축을 통해 감독활동을 하고 있다.³⁰⁶⁾

이와 같이 전문 감독관들은 안전관리를 전담하기 위하여 전문임기제 공무원의 형태를 취하고 있다. 이러한 전문 감독관제도에 의한 안전관리가 기존의 일반직 공무원에 의한 안전관리와 다른 점은 채용자격 요건을 현장의 실무경력 중심으로 강화하여 현장직원을 능가하는 충분한 현장실무 경력과 전문지식을 갖춘 전문가로 하여금 안전관리를 전담하게 함으로써 전문성, 기술성 및 독립성을 확보한 것이 큰 특징이라 할 수 있다.

해사안전감독관과 선박검사관은 각각 『해사안전법』과 『선박안전법』에서 법적 근거를 확보하고 있다. 이에 반해 항공안전감독관과 철도안전감독관은 그 직제 및 직무를 관련법에서 구체적으로 규정하지 않고 각 『항공안전감독관 업무규정』 및 『철도안전감독관 업무규정』에서 출발하고 있다. 즉 “그 부서의 장관이 관련 업무를 하게 할 수 있다”라고만 규정하고, 그 업무에 대한 수행의 주체와 직무 및 자격은 훈령 또는 고시로서 별도로 제정한 감독관의 『업무규정』에서 정하고 있다는 것이다. 이것은 해상교통 분야의 안전관리 업무 수행자인 해

305) 항공안전감독관 제도는 1997년 광항공기 사고 이후 항공안전 종합대책을 수립하였고 그 대책의 한가지인 항공사에 대한 지도감독 철저의 실천사항의 일환으로 도입되었으며(이득순, 앞의 논문, 106-107면).

306) 철도안전감독관 제도는 2011년 KTX 광명역 탈선사고와 역 통과 후 정차 및 퇴행 등 잦은 철도사고가 발생함에 따라 철도안전에 대한 사회적 우려가 높아지게 되었으며, 철도경쟁체제가 도입과 민간철도운영사의 증가에 따라 안전관리업무 수요가 지속적으로 확대될 것으로 예상됨에 따라 정부에서 직접적으로 철도시설관리자, 철도운영자 및 제작사에 대한 상시감독체계를 구축하기 위하여 항공안전감독관 제도를 벤치마킹하여 도입하였다. 이에 따라 2012년 1월부터 철도차량 분야 2명과 철도신호 분야 1명 등 총 3명의 철도안전감독관이 활동을 시작하였다.(박재홍, “철도안전감독관 소개”, 「철도차량기술」 제147호, 한국철도학회, 2008, 8면).

사안전감독관과 선박검사관은 그 직제, 직무 및 자격요건을 법령에 근거를 둠으로써 위험성이 높은 해상교통 분야에서는 좀 더 엄격한 안전관리를 하여야 한다는 의지가 담겨 있다고 할 것이다.

반면에 선박검사관은 일반직 공무원으로 구성되나 해사안전감독관은 계약제인 전문임기제 제도를 채택하고 있어서 신분상의 불안정성이 상시 존재한다. 이로 인하여 최 일선 안전관리 담당자로서의 자긍심과 업무연속성이 낮다는 한계가 있으므로 전문임기제 형식의 채용방식에 대하여 개선이 필요하다.

II. 미국 항만국통제관 제도

1. 항만국통제 점검반의 구성

1) 항만국통제 제도 일반

항만국통제는 항만국이 자국의 관할해역에서 해양환경을 보존하고 바다의 안전을 도모하기 위하여 자국의 항구에 기항하는 외국적 선박에 대하여 선원의 근로조건, 자격, 운항능력 및 선박의 안전기준 등이 국제적인 기준에 적합한지를 검사한 후 기준에 부적합하다는 기준미달³⁰⁷⁾로 판명될 경우, 또는 오염물질의 해상배출규정을 위배하였을 시 입·출항을 규제하고 국제해사기구에 해당 선박의 결함정보를 보고하는 등 불이익한 처분을 내리는 제반행위를 말한다는 것은 앞서 기술한 바 있다.

미국에서는 『해운법』의 제33장 검사일반(inspection generally)에서 해안경비대가 외국적 선박에 대한 기준이행 확인에 대한 이러한 책임을 수행하도록 하고 있는데, 실질적인 항만국통제 업무는 해안경비대 소속의 항만국통제관이 수행하고 있다. 항만국통제관의 직무, 적용범위 및 권한에 대한 규정은 연방법전 『제

307) 미국에서는 기준미달선의 구체적인 사례로 선박의 주요설비 또는 장치의 결함, 선박의 구조나 필수설비의 심각한 노후, 운항기준이나 최저승무원 기준의 부적합, 관련증서의 결함이나 승무원 자격의 결여 등을 들고 있다. 이와 더불어 해안경비대는 이러한 기준미달선으로 식별된 선박이 시정조치를 취하기 전까지는 선박의 출항을 금지하도록 하고 있다(미국해안경비대{USCG}, 『해상안전지침서(Marine Safety Manual) Vol. II』, Sec. D, Ch. 1, C-14(Substandard ship), p. D1-5).

14편 해안경비대』에 구체적으로 명시되어 있다.³⁰⁸⁾ 그리고 선종에 따른 업무 내용 등은 연방규정인 『연방규정 제46편』에서 상세하게 다루고³⁰⁹⁾ 있으며, 해상 안전업무를 수행하기 위한 항만국통제관의 분류 및 자격 등이 포함된 절차 및 지침 등은 『해상안전지침서(Marine Safety Manual : MSM)』³¹⁰⁾ 제1권 및 2권에 면밀히 기술되어 있다.

2) 항만국통제 점검반의 구성

항만국통제 점검은 2인 이상으로 구성된 점검반에 의하여 수행된다.³¹¹⁾ 이 중 1인은 반드시 항만국통제관이어야 하며, 나머지는 항만국통제 점검관(PSC examiner)³¹²⁾으로 인증된 사람이어야 한다. 이러한 항만국통제 점검반은 선박우 선점검등급³¹³⁾에 따라 세 가지로 세분되는데, 각 점검반을 구성하는 항만국통제

308) 『연방법전(USC) 제14편(Title 14 US Coast Guard)』 Part I, Ch. 5(Functions and powers). 이하 본문 및 각주에 『연방법전 제14편』로 표기한다. 미국해안경비대의 설립 근거는 『연방법전 제14편』에 두고 있는데, 이에 따르면 미국 관할권에 속하는 공해 및 수역 위, 아래, 상공에 적용되는 모든 연방법령을 집행 또는 집행 지원하는 역할을 미국해안경비대가 하도록 규정하고 있다(『연방법전(USC) 제14편』(2006) Part I, §2(Primary duties) The Coast Guard shall enforce or assist in the enforcement of all applicable Federal law on, under and over the high seas and waters subject to the jurisdiction of the United States).

309) 『연방규정(CFR) 제46편』 Ch. 1, Subch. A-Part 2, Sub ch. C, D, E, F, G, H, I-A, J, K, L, M, N, O, P, Q, S, T, U, W에서 유조선, 여객선, 시추선 등의 선종에 따른 업무가 규정되어 있다.

310) 『해상안전지침서(Marine Safety manual)』는 Vol. I(Administration and management), Vol. II(Material Inspection), Vol. III(Marine industry personnel), Vol. IV(Technical), Vol.V(Investigation and enforcement), Vol. VI(Ports and Waterways Activities), Vol.VII(Port Security), Vol. VIII(The Special Interest Vessel), Vol. IX(Marine Environmental), Vol. X(Interagency Agreements), Vol. XI(Vessel Documentation)의 11권으로 구성되어 있는데, 항만국통제는 제2권에서 주로 할애하고 있다.

311) 선주가 동의하지 않는 한, 이러한 항만국통제 검사를 위한 점검반의 구성원은 일반화물선은 최대 5명까지의 항만국통제관으로, 여객선은 최대 8명까지의 항만국통제관으로 구성될 수 있다(미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. II』, Sec. D, Ch. 1, E(Examination Team)의 e 및 서문).

312) 항만국통제 점검관은 군인신분인 E6~E9 등급의 부사관이어야 한다(미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. II』, §A, Ch. 7, B(Commercial Vessel Compliance Personnel)-1-b-(1)). E급은 사병급인 E1~E5, 및 부사관급인 E6~E10까지로 분류되는데, 항만국통제 점검관은 이러한 부사관급이 주축을 이룬다(미국해안경비대(USCG), 『Sector Organization Manual, COMDTINST M5401.6(series)』, Ch. 3, §B.4.a(Full description duties and responsibilities)).

313) 유조선, 화학제품운송선 등과 같은 선박의 종류 및 해당 선박의 항만국통제 점검이력 등에 따라 선박의 점검에 대한 우선순위를 정하고 있다. 예컨대 우선점검등급 I의 선박은 선박점검등급의 분류표에 따른 점수가 17점 이상인 선박 또는 해양사고와 관련하여 감항성에 영향을 미치는 해양사고와 관련된 선박이며, 우선점검등급 II의 선박은 선박점검등급 분류표에 따른 점수가

관의 자격 요건은 점검등급에 따라 서로 달리고 있다. 이에 따르면 점검반은 군인신분의 항만국통제관과 일반 공무원신분의 항만국통제 검사관(Civilian PSC Inspector)으로 구성된 2인1조가 기본 점검반의 형태이다.

이들 모두는 미국해안경비대 소속이다. 【표 3-2】는 선박우선점검등급에 따른 항만국통제관의 자격을 나타낸다.

【표 3-2】 선박우선점검등급에 따른 미국 항만국통제관의 점검반 구성요건

점검반 종류	항만국통제관의 최소 자격 요건
우선점검등급 I의 선박에 대한 점검반	- 장교급 사관 또는 준위급 사관 - GS-11 등급 ³¹⁴⁾ 이상의 일반 공무원신분 항만국통제 검사관
우선점검등급 II의 선박에 대한 점검반	- E6 급 이상의 부사관 - GS-9 등급 이상의 일반 공무원신분 항만국통제 검사관
기타선박에 대한 점검반	- E6 급 이하의 부사관 - GS-7 등급 이상의 일반 공무원신분 항만국통제 검사관

7-17점 사이의 선박 또는 미국에 최초입항 또는 지난 12개월간 항만국통제 검사가 없었거나 이전 미국해안경비대 검사에서 결함이 발견되었으나 미결된 선박 등이다(상세한 분류방법은 미국 해안경비대{USCG}, 『Marine Safety Manual Vol. II』, §D, Ch. 4. Matrix(Step II: PSC Safety and Environmental Protection Compliance Targeting Matrix), p. D4-17).

314) 미국은 해상안전업무에 대한 해안경비대의 업무수행능력의 향상을 위하여 군인신분(Military personnel)의 점검관(PSCE) 외에 일반 공무원신분(Civilian personnel)의 선박검사관(CPSCI)을 임용하여 각 지역의 선박검사부서에 배치하여 군인신분의 점검관과 합동으로 항만국통제 업무를 수행하고 있다. 미국해안경비대(USCG) 소속의 일반 공무원검사관으로 임용이 된 사람은 해안경비대 학습관리시스템(Learning management System)를 통하여 오리엔테이션 및 정보시스템 보안을 60일 이내에 원격으로 이수한 후, 각 지역의 선박검사부서에 배치된다. 이후 해상안전업무 수행 절차 및 검사관리 등의 범규에 따른 기본적인 검사절차와 기술적인 지식의 습득을 위해 선박검사관과정(marine inspector course) 및 항만국통제 과정(port state control course) 등의 집합교육 과정을 거쳐야 한다. 또한 배치된 지역의 선박검사부서의 선임자로부터 특정선박의 검사이력 및 관련 선급의 기록 검토 역량, 선박의 일반적 검사 수행 역량 등에 대한 실무경험교육이 이루어진다. 이러한 일반적인 이론 및 실무교육 후 특정유형의 선박에 대한 검사관 역량을 득한 후에 GS-7(Grade Speciality-7) 등급의 자격을 취득 후 초급 항만국통제관으로서의 독립적인 업무를 수행할 수 있다. 일반 공무원신분 항만국통제 검사관의 등급은 GS-7부터 GS-15까지 구분되는데(미국해안경비대(USCG), 『One-Time Exhibits on Fiscal Year 2017 Congressional Justification』, L(Permanent Positions by Grade), p. CG-OE-86), 이 들은 보임 후 1년 이내에 GS-9까지 등급이 상향될 수 있다. 또한 2년차에는 GS-11 등급까지, 3년차는 GS-12까지 등급이 상승할 수 있으며, 3년의 기간이 지나면 초급검사관에서 숙련검사관으로 승급될 수 있다. 이러한 일반 공무원신분 검사관의 등급은 GS-7부터 GS-15까지 구분되는데, 일반 공무원신분 검사관의 등급 및 승급에 관한 상세 사항은 미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. II』, §A, Ch. 7, B-1(Civilian Apprentice Marine Inspector Program): 미국 해안경비대(USCG), 『Appendix(1) of CG-543, Policy Letter 11-08』, 2011. 11. 9, pp. 1-4. 참조.

즉 ‘우선점검등급 I’에 해당하는 선박의 점검을 위한 위해서는 GS-11 등급 이상의 일반 공무원신분 항만국통제 검사관 또는 군인신분의 장교급 또는 준위급 항만국통제관이 1인 이상 포함된 2명 이상의 점검반에 의하여 수행된다.³¹⁵⁾

그리고 ‘우선점검등급 II’에 해당하는 선박 또는 『카리브해화물선안전코드 (Caribbean Cargo Ship Safety Code : CSS Code)』의 점검을 포함한 우선점검 등급의 비적용 대상인 일반화물선에 대한 점검은 GS-11등급 이상의 일반 공무원신분 항만국통제 검사관 또는 군인신분의 준위급 항만국통제관이 1인 이상 포함된 2명 이상의 점검반에 의해 실시된다.

다만 인력 구성의 어려움으로 인하여 이러한 준위급 사관 또는 GS-11등급 이상의 일반 공무원신분 항만국통제 검사관 자격자가 확보되지 못할 경우에는, 보다 완화된 요건인 GS-9 등급 이상의 일반 공무원신분 항만국통제 검사관 또는 준위급을 대신한 E6 등급이상의 부사관급 항만국통제관이 1인 이상 포함된 2명 이상의 점검반에 의하여 항만국통제 점검이 수행될 수 있도록 하여 항만국통제 관 자격요건을 완화하고 있다.³¹⁶⁾

마지막으로 선박의 전반적인 조건이 아닌 일부의 사항만을 점검하기 위한 기 타선박의 점검반은 부사관급 또는 GS-7 등급 이상의 일반 공무원신분 항만국통제 검사관이 수행할 수 있다. 예컨대 선박의 평형수 점검, 『해사인명안전협약』 제11-2장 국제항만보안(International ship and port facility security) 규정의 점검, 결함 체크 등을 위한 점검반은 보다 낮은 역량을 보유한 부사관 또는 GS-7 등급 이상의 일반 공무원신분 항만국통제 검사관이 수행할 수 있도록 하고 있는 것이다.

2. 항만국통제 점검의 주요 내용

전술한 요건에 적합한 점검반에 의해 수행되어야 하는 항만국통제 점검은 세

315) 미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. II』, §D, Ch. 1, E(Examination Team)-a.

316) 미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. II』, §D, Ch. 1, E(Examination Team)-b.

가지 유형으로 구분된다.³¹⁷⁾ 첫째, 항만국통제의 안전 및 환경보호에 대한 적합성에 대한 점검인데, 이는 안전과 환경보호와 관련된 국제협약의 규정에 적합하도록 선박이 운용되고 있는지를 점검하는 것이다. 둘째, 국제항만보안 규정 및 해상운송보안의 규정에 부합하도록 해당 선박이 운용되고 있는지의 보안적합성에 대한 점검이다. 셋째, 『해상인명안전국제협약』의 비적용³¹⁸⁾ 대상 선박에 대한 적합성점검이다.

이에 대한 점검은 국제협약이 아니라 미국 국내법상의 보안규정을 적용하여 점검하는 것이다. 한편 항만국통제 점검의 수행은 전술한 3가지 외에도 결합추적 점검, 기름이나 유해물질의 이송의 감시, 폭발물이나 핵물질 이송 등의 감독을 위한 경우도 항만국통제 점검이 가능하도록 하여 항만국통제관에게 해상안전과 환경보호를 위한 폭넓은 권한을 부여하고 있다.

세계적 추세인 항만국통제 지역협력체에 가입하지 않고 독립적으로 항만국통제 체도를 운영³¹⁹⁾하고 있는 미국은 자체프로그램, 다른 기국의 요청, 노동조합이나 전문단체, 선원 등에 의해 결합선박이라는 신고가 접수될 시에 항만국통제 검사를 실시한다. 이들의 검사기준은 미국이 비준한 국제협약인 『해상인명안전국제협약』, 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』, 『해양오염방지국제협약』, 『국제만재흡수선협약』, 『톤수측정국제협약』과 미국 국내법이다.³²⁰⁾ 검사는 이러한 기준에서 규정하는 적절한 증서들을 선박이 보유하고 있는지 점검하고, 그리고 일반 순찰을 통한 선박의 전반적인 상태에 대한 점검을 실시한다. 이와 같은 일반적인 점검에서 선원, 안전관리시스템, 보안 등의 분야에서 의심할 만한 증거가 발견되면, 검사의 범위는 확대된다.

317) 미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. II』, §D, Ch. 1, F-1(Type of Examinations), p. D1-9.

318) 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』은 총톤수 기준 500톤 이상의 국제항해에 종사하는 선박에 대해서 적용되도록 하고 있다. 다만 군함 및 군대수송선, 기계로 추진되지 아니하는 선박, 원시적 구조의 목선, 수송업에 종사하지 아니하는 유람요트 및 어선은 이 협약의 적용대상이 아니다.(제1장 제3규칙-(a)).

319) 미국은 여타 국가들과는 달리 국제적으로 적용되는 국제적인 기준을 국제협약 등에서 요구하는 최저기준으로만 단지 해석하고, 국제적 국제협약 기준에 따른 다른 나라의 검사는 자국 국내법 보다 낮은 기준을 적용한다는 사유로 인정하지 않고 있다(Peter B. Payayo, "Port State Control in the Asia-Pacific", 『An International Legal Study of Port State Jurisdiction』, University of the Philippines Law Center(Institute of International Legal Studies), 1993, p. 165.

320) 『미국해운법』, §3301은 국제협약이 적용되지 않는 소형선박의 경우에도 미국 국내법을 적용할 수 있다고 규정하고 있다.

그럼에도 불구하고 모든 검사는 선박의 보안 및 안전과 환경보호의 적합성이 포함된 다음의 20개 분야를 점검하도록 하고 있다.³²¹⁾ 즉 평형수적재탱크·갑판·선체가 포함된 선체구조 분야, 전기기기 등의 기기운용 및 작동시험 등이 포함된 기관구역 분야, 레이다 등의 항해장비 및 항해정보 등이 포함된 항해안전장비 분야, 화재경보 및 비상전원 공급 등이 포함된 화물선안전구조항목 분야, 선박의 통신장비 운용이 포함된 화물선안전무선통신운용 분야를 점검한다.

또한 협약이나 기국의 규정을 벗어난 장비의 운용, 선박으로부터 발생하는 폐기물의 관리 분야, 선원에게 제공되는 각종 매뉴얼과 지침 분야, 선원의 자격 및 훈련에 관한 분야, 선원의 부상 및 재산상의 손실을 방지하기 위한 국제안전관리 분야, 선원의 거주시설 및 근로환경보호를 위한 국제노동기구협약 분야, 화물적재용기의 안전이 포함된 화물운용 분야, 항해 중 선박에 적재된 화물의 안전한 운송에 관한 화물적하지침서 분야, 연료관, 인명구조장비의 안전이 포함된 갑판구역 분야, 기름유출방지설비 등을 위한 기관실 분야, 액체화물의 안전한 운용을 위한 탱커선의 화물제어구역, 소화훈련 및 비상탈출 등이 포함된 선원의 훈련 분야, 선박을 조종하는 조타장치 분야, 선박의 부식·방식을 위한 도료에 의한 도장 분야를 점검한다..

한편 항만국통제 검사는 미국국적의 선박에는 실시하지 않고 미국수역에 입항하는 외국적 선박에 한해서 실시하도록 하고 있다.³²²⁾

3. 항만국통제관 자격요건

항만국통제의 등급을 포함한 분류 및 자격요건 등은 해안경비대의 『해상안전지침서 II』 Section A의 7장에서 기술하고 있다. 일반적인 항만국통제관은 상업용선박의 현장검사업무를 수행하기 위하여 현장검사부서에 배치된 일반 공무원 또는 군인을 의미한다.³²³⁾ 연방법률, 미국해안경비대의 정책, 여러 유형의 선박에

321) 미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. II』, Sec. D, Ch. 1, G(PSC Examination Procedures).

322) 미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. II』, Sec. D, Ch. 1, B(Background)-1, p. D1-1.

323) 미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. II』, §3.C.2.k(Marine Inspector) The marine inspector is an officer or civilian assigned to the inspection department of an Marine

대한 선체구조, 수리, 개조 등에 적용되는 규정에 대하여 높은 이해도가 요구되는 이들 항만국통제관은 초급(Apprentice), 숙련(Journeyman), 상급(Advanced Journeyman) 검사관으로 분류된다.³²⁴⁾

한편 항만국통제관은 외국선박에 대한 항만국통제 검사뿐만 아니라 미국적의 예인선, 상업용 어선 등의 불시검사 선박에 대해서는 일반점검을 할 수 있도록 하고 있다.³²⁵⁾ 【표 3-3】은 항만국통제관의 분류 및 자격에 관한 내용을 기술한 것이다.

【표 3-3】 미국 항만국통제관 자격요건

분류	자격 요건
초급통제관 (Apprentice PSCO)	<ul style="list-style-type: none"> ※ 신분상의 요건³²⁶⁾³²⁷⁾ - O1~O3 등급의 초급 장교급 사관 - CW02 등급의 준위급 사관 - GS7~12등급의 일반 공무원신분 항만국통제 검사관 ※ 업무지식상의 요건 - 숙련선박검사관이 되기 위한 최소역량자격에 관한 지식과 국내법, 국제해사법상의 관련 규정, 경찰과 해상산업에 대한 높은 이해도
숙련통제관 (Journeyman PSCO)	<ul style="list-style-type: none"> ※ 신분상의 요건 - O2~O4 등급의 초급 장교급 사관 - CW02~CW4 등급의 준위급 사관 - GS12~13등급의 일반 공무원신분 항만국통제 검사관 ※ 업무역량 요건 - 1개 이상의 현장검사과정 완료 - 1개의 미국적 선박검사 역량 자격 및 항만국통제 검사를 제외한 1개의 외국적 선박점검 자격이 포함된 4개 이상의 검사 역량 자격 보유

Safety Office or Marine Inspection Office to perform the field duties of the commercial vessel safety Program.

324) 미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. II』, §A, Ch. 7, B(Commercial Vessel Compliance Personnel)-1-a, pp. A7-9.

325) 다만, 미국적의 예인선, 상업용 어선에 대해서 이 항만국통제관이 구명설비, 소화설비, 오염방지 설비, 항해설비, 조타시스템에 대한 점검 및 비상훈련에 대한 선원의 비상 훈련의 수행능력에 대한 검사와 평가 업무는 수행하지만 해양오염방지증서 등의 선박운항에 관련된 증서는 발급하지 않는다(미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. II』, §A, Ch. 7, B(Commercial Vessel Compliance Personnel)-1-b-(1), pp. A7-10).

326) 전술한 바와 같이 미국해안경비대의 항만국통제 점검은 군인신분의 항만국통제점검관 1명을

상급통제관 (Advanced Journeyman PSCO)	※ 신분상의 요건 - O3~O4 등급의 미국해안경비대 초급 장교급 사관 - CW3~CW4 등급의 미국해안경비대 준위급 사관 - GS12~13등급의 일반 공무원신분 항만국통제 검사관 ※ 업무역량 요건 - 4개 이상의 검사역량 자격 보유 - 6년 이상의 선박검사관 경력
---	--

이와 같이 항만국통제관이 취득한 자격은 12개월 동안 각 해당분야별로 최소 1회 이상의 점검기록을 유지하여야 해당분야의 자격이 유지되는데,³²⁸⁾ 이 기간 내에 선박에 대한 점검실적을 보유하지 못하면 해당 자격은 상실 된다.³²⁹⁾ 만약 자격조건이 유지되지 못할 경우에는 재검증을 득한 후에 점검에 투입되도록 하고 있다.³³⁰⁾

또한 항만국통제 점검 시는 이러한 유효한 자격의 미보유자는 검사에서 배제 되도록 하고 있으며,³³¹⁾ 미국해안경비대는 이 자격의 유지를 위하여 항만국통제관의 점검실적, 교육훈련 기록 등을 자격검증관이 지속적으로 확인하고 있다. 한편 검사관에 대한 재교육은 매 5년마다 시행하고 있다.³³²⁾

포함한 1인 이상의 군인신분(Military personnel)의 검사관 또는 일반 공무원신분(Civilian personnel)의 선박검사관(marine inspector)이 포함된 2명 이상의 항만국통제관으로 점검반이 구성된다. 이 중 군인신분으로서는 장교(소위~소령), 준위 및 부사관(하사~원사)이 항만국통제관이 될 수 있으며, 일반 공무원신분의 항만국통제 검사관은 GS-7 등급이상이면 항만국통제관이 될 수 있다(미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. II』, §D, Ch. 1, E(Examination Team).

327) O(Officer)급은 위관급 사관(O1~O3), 영관급 사관(O4~O6), 장성급사관(O7~O10)으로 분류되며, 준위급 사관인 CW(Chief Warrant Officer)급은 CW1~CW4까지로 구분되어 있다(미국해안경비대, 『Comdtinst 7310.1R, Enclosure(2)』, 2017. p. 2).

328) 미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. II』 (Material Inspection), §A(Marine Inspection Administration), Ch. 7(Commercial vessel compliance personnel proficiency), E(Maintaining certifications and continued professional development)-1(currency)-a(Twelve Month Currency Requirement), pp. A7-32.

329) 미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. II』, §A, Ch. 7, E-1-b(Lapse of Twelve Month Currency Requirement), pp. A7-33.

330) 해당항만에 특정한 선박의 입항이 없거나 해양사고처리업무 등으로 인해 12개월 동안 해당분야 자격유지가 불가능한 경우는 5년 이내에 해당분야의 역량재교육에 참여하여야 한다(미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. II』, §A, Ch. 7, E-1-d(Alternatives if Units Cannot Comply with Currency Requirements).

331) 미국해안경비대(USCG), 『Port State Control Examiner Performance and Qualification Standard』, 2014. 7. p. 3.

332) 미국해안경비대(USCG), 『3500 CG-543, Policy Letter 09-04, CH-1』, 2009. 12. 29, 7.a.5.(c).

4. 항만국통제관의 교육

미국해안경비대는 자격을 보유한 항만국통제관에 의해 항만국통제 업무가 수행되도록 하고 있을 뿐만 아니라 다양한 경력개발교육 단계를 개발하여 항만국통제관의 업무능력과 자격의 향상을 위한 교육에 참여하도록 독려하고 있다.

항만국통제관에 대한 경력개발교육의 종류에 대해서는 『해상안전지침서 I』에서 규정하고 있는데, 해안경비대는 경력개발교육을 ① 입문·기초레벨교육과정(Entry·Basic Level Training), ② 기술레벨교육과정(Technical Level Training), ③ 중간관리자레벨 교육과정(Mid-Management Level Training), ④ 경영층레벨 교육과정(Executive Level Positions Training)³³³⁾의 4단계로 구분하여 운영하고 있다.

입문·기초교육과정은 모든 항만국통제관의 필수교육 과정인데, 해사안전에 대한 전반적인 사항과 기초적인 법률, 규정, 운용문서, 안전관리프로그램의 운용 및 관리 등에 관한 내용을 교육한다.³³⁴⁾

기술레벨교육과정은 비파괴검사과정, 용접 및 금속과정, 연방규정의 해석과 집행과정, 폭발물적하감독과정, 해양사고조사과정 등의 실제업무수행에 필요한 다양한 자격증명을 위한 교육과정이다. 미국해안경비대는 1인이 모든 교육과정을 수료할 수는 없지만, 항만국통제관의 순환이동배치에 대비하고 다양한 종류의 선박에 대한 항만국통제 점검을 위하여 가능한 많은 기술적인 교육과정을 받도록 하고 있다.³³⁵⁾

중간관리자레벨교육과정은 기술적인 실무지식보다는 리더십, 관리기법, 검사실적의 평가방법, 소통, 기획, 예산, 검사절차의 개선, 조직 등에 대한 교육이다. 이 교육과정에 참여하는 항만국통제관에게는 행정절차에 대한 폭넓은 지식과 친숙화 뿐만 아니라 특정상황의 분석기법 및 조직평가기법의 습득을 요구하고 있다.³³⁶⁾

333) 미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. I』, §7.A(General requirements for marine safety professional training and qualification)-2.b.(2).

334) 미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. I』, §7.A-3.b.(1).

335) 미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. I』, §7.A-3.b.(2).

336) 미국해안경비대(USCG), 『Marine Safety Manual Vol. I』, §7.A-3.b.(3).

마지막으로 경영층레벨교육과정은 중간관리자레벨교육과정에 추가된 개념적 및 분석적 기법에 대한 교육이 진행된다. 이 과정은 해안경비 프로그램, 해양산업의 다원화되고 경쟁적인 요소 및 이익, 기타 연방 및 주 규제 기관, 공공 및 민간 이익 단체 간의 관계를 개념화할 수 있도록 함으로써 참여자로 하여금 이러한 관계들 사이에서 주제의 우선순위를 정하여 문제의 파악 및 혁신적인 해결책을 제시할 수 있도록 하고 있다.

5. 시사점

미국의 해안경비대는 평시에는 국토교통부 소속으로서 해상에서의 구난, 해양사고의 처리, 해상안전 및 보안 등의 업무를 수행하지만, 전시에는 제5군으로서 업무를 수행하는 독특한 이력으로 인하여 외국선박의 항만국통제 점검을 담당하는 항만국통제관은 해안경비대에 속한 군인신분의 검사관과 일반 공무원신분의 항만국통제 검사관이 상호 협조하여 항만국통제관 업무를 수행하는 체계이다.

이와 같은 항만국통제 업무는 자격을 보유한 검사관에 의해서만 실시되도록 하고 있으며, 이러한 자격을 취득 및 유지하기 위하여 미국해안경비대는 항만국통제관을 위한 업무이력관리 및 재교육을 시행하고 있다. 뿐만 아니라 항만국통제관으로 하여금 보다 폭넓은 지식과 분석력을 갖추도록 하기 위하여 업무경험 등을 고려한 4단계의 단계별 교육을 운영하고 있다.

미국해안경비대의 단계별 교육과정은 특정한 기술적인 지식에 대해 5일의 기간 동안에 연 1회의 교육을 실시하는 우리의 해사안전감독관 교육운영체계와는 상당한 차이가 있다. 이마저도 해사안전감독관의 업무경험 및 경력 기간은 고려하지 않고 일률적으로 실시하고 있는 것이 우리의 실정이다. 항만국통제 점검을 수행하는 검사관의 교육에 대해서는 국가마다 처한 환경에 따라 어느 정도의 차이점이 인정된다고 하더라도, 유사한 업무를 수행하는 미국의 항만국통제관의 단계별 교육체계는 우리에게 시사하는 바가 크다.

따라서 기술교육위주의 단계에 머물고 있는 현재와 같은 해사안전감독관의 교육시스템은 개선이 필요하다. 즉 업무경험과 경력기간을 고려하여 기술적인 교육뿐만 아니라 예산 및 기획 등이 포함된 보다 다양한 단계별의 교육과정 제도를

도입하여 해사안전감독관의 업무수행능력의 고도화를 이루어야 할 것이다.

Ⅲ. 일본 운항노무감리관 제도

1. 운항노무감리관 제도의 의의

일본은 1960년대부터 국내 수송수요의 증대와 그 수송형태의 다양화로 인해 사용선박의 대형화·고속화의 필요성이 대두되었고 그 결과로서 페리선, 수중익선, 공기부양정 등의 다양한 종류의 신조선이 투입되기 시작하였다. 이러한 여객수송의 변화에 따른 해상운송의 안전 확보에 관하여 운송사업자 등의 역할 중대성이 점점 늘어났지만, 종래의 법제도에서는 선박의 운항 전체적인 면에서 여객수송의 안전을 확보하기 위한 체제가 확립되어 있지 않아 사고발생의 위험성이 높았다.

그리하여 일본정부는 이를 보완하고 여객수송의 안전체제를 보다 강화하기 위하여 1970년 10월에 『일본해상운송법』을 개정하여 운항관리관(運航管理官) 제도³³⁷⁾를 도입하기에 이르렀다.

한편 일본정부는 1949년 9월에 『일본선원법』 개정을 통해 선원의 안전, 노동조건이 포함된 노동환경의 확보 및 선박의 항행안전의 확보를 목적으로 하는 집행관으로서의 역할을 하도록 하는 선원노무관(船員勞務官) 제도를 도입하였다. 선원노무관은 각 지방운수국에 배치되어 『일본선원법』, 『일본최저임금법(最低賃金法)』 등의 관계 법령 준수에 대해서 선박 및 사업장에 출입하여 감사하고 선박소유자·선원에 대한 지도·권고 등을 하고, 악질적인 법령 위반에 대해서는 『일본형사소송법』에서 규정하는 사법경찰로서의 직무를 행하였다.³³⁸⁾

337) 국토교통성은 『선박의 운항노무관계 사후체크체제의 강화책, 정책리뷰결과 평가서에서, 운항관리제도는 여객항로사업자에게 운항관리자의 선임·신고, 운항관리규약의 제정·신고 등을 골자로 한 것으로서 운항전반에서 일관된 안전수송체계를 확립하도록 하기 위한 것이다. 구체적으로는 여객항로사업자의 운항관리조직과 운영방법, 운항관리자의 선임 및 해임절차, 기상이 악화될 경우 운항중단의 요령, 여객 및 차량의 적재 및 하륙의 작업 방법, 사고발생시 비상대책의 수립 등을 수립하여 수송의 안전을 확보하도록 하였음(국토교통성(國土交通省), 『船舶の運航勞務に係る 事後チェック体制の強化策, 政策レビュー結果(評価書)』, 2008, p. 2).

338) 일본의 선원노무관은 우리나라 『선원법』에서 규정하고 있는 '선원근로감독관'과 유사한 제도로 볼 수 있다. 우리 『선원법』은 해양수산부장관이 선원의 생활기준 및 근로기준이 이 법이나 관련 법령에서 정하는 기준에 적합한지를 확인하기 위하여 3년마다 선박과 그 밖의 사업장에 대하여 검사를 하도록 되어 있고(제123조), 이 검사와 선원 근로감독의 직무를 행하는 공무원으로서 해양수산부에 선원근로감독관을 둔다고 하고 있다(제25조). 또한 선원근로감독관은 『사법경찰

그러나 2005년 발생한 서일본철도의 탈선사고를 비롯하여 항공과 해운의 공공 교통 분야에서 중대사고의 발생 등으로 인해 국민의 안전에 대한 관심과 욕구가 높아지게 되었고, 해사분야도 예외는 아니어서, 선박의 항행안전 확보를 위한 대책을 종합적으로 강화하기 위하여 2005년 4월 『일본선원법』, 『일본선원직업안정법(船員職業安定法)』 및 『일본내항해운업법(内航海運業法)』의 3법의 일괄 개정안인 『해상운송사업의 활성화를 위한 선원법 등의 일부를 개정하는 법률(『海上運送事業の活性化のための船員法等の一部を改正する法律』)』³³⁹⁾의 시행을 계기로, 화물선 및 여객선의 운항관리에 대해 감사를 실시하게 되었다.³⁴⁰⁾

이 운항관리에 관한 감사의 실시를 위하여 기존의 선원의 근로조건에 관한 감사를 실시하는 선원노무관과 여객선 및 화물선의 운항관리에 관한 감사를 실시하는 종전의 운항감리관을 통합한 운항노무감리관 제도³⁴¹⁾를 도입하였다.

2. 운항노무감리관의 감사대상

운항노무감리관의 감사대상에는 『해사노동협약』 및 『일본선원의 근로 조건 등의 검사 등에 관한 규칙(船員の労働條件等の検査等に関する規則)』 제6조에 따른³⁴²⁾ 일본국적외항선, 『일본 선원법』 제101조에 따른³⁴³⁾ 선박, 사업장 및 외국

관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률』에서 규정하는 바에 따라 사법경찰관의 직무를 수행하도록 하고 있다(제127조). 이러한 우리의 선원근로감독관은 5급 이상의 일반직공무원으로서 6월 이상 경력자, 7급 이상의 선박·수산·행정직의 7급 이상의 공무원으로서 2년 이상 경력자 등으로 구성된다(부산지방해양수산청, 『선원근로감독관실무길라잡이』, 2014. 16면).

339) 정식명칭은 『運輸の安全性の向上のための鐵道事業法等の一部を改正する法律(法律 第19號)』이며, 2006년 3월 31일 공포되었다.

340)鈴木 由郎, “船舶の安全運航を支援する運航勞務監理官の活動について”, 「海と安全」 No.544, 日本海難情報協會, 2010. p. 10.

341) 일본의 중국4관구행정평가국의 『선박의 안전 확보 등에 관한 행정평가 감시 결과보고서』에 의한 운항노무감리관의 정의에 따르면, 운항노무감리관은 선박의 운항 감리에 관한 감사 및 지도, 수송의 안전의 확인확보에 관한 감독, 선원의 노동조건·안전위생, 그 외의 노동환경 및 선내 규율에 관한 감사 등의 업무를 수행하여, 해난사고의 미연방지와 동종사고의 재발방지에 힘쓰는 자를 운항노무감리관이라고 규정하고 있다(주요쿠4관구행정평가국(中國四管區行政評価局, 『船舶の安全確保等に関する 行政評価・監視 -人の運送をする船舶を中心として- 結果報告書』, 2014. p. 4).

342) 즉 외항선박에 대하여 선원수첩, 선박검사증서, 해원명부 등을 검사하도록 하고 있다(第六條 法定検査を受けようとする者は、次に掲げる書類を速やかに提示できるように準備をするものとする).

343) 『일본 선원법』 제101조(監督命令等)에서는 선원의 노동관계에 대하여 국토교통대신이 선박 소유자 또는 선원이 이 법령을 위반하는 사실이 있다고 인정될 때에는 그 위반을 시정하기 위하여 필요한 조치를 취할 것을 명할 수 있다(①항 國土交通大臣は、この法律、労働基準法 (船

적선, 『일본선원직업안정법』 제102조에 따른³⁴⁴⁾ 선박, 사업자 및 선원직업소개업자, 선원 모집업자, 선원 노무 공급 사업자 및 선원 파견의 역무의 제공을 받는 자의 사업소 기타 시설의 출입 관계자, 『일본선박직원 및 소형선박조종법』 제29조의2 및 제29조의3에 따른³⁴⁵⁾ 선박소유자, 선박 직원, 소형선박조종자 기타 관계자 및 외국적선, 『일본내항해운업법』 제26조에 따른³⁴⁶⁾ 내항선박, 내항화물선사업자, 내항선여객선사업자 및 운항관리자 그리고 『일본해상운송법』 제25조에 따른³⁴⁷⁾ 선박 여객운송사업자 및 운항관리자이다.³⁴⁸⁾

員の労働關係について適用される部分に限る。以下同じ。) 又はこの法律に基づいて發する命令に違反する事實があると認めるときは、船舶所有者又は船員に對し、その違反を是正するため必要な措置をとるべきことを命ずることができる。

- 344) 『일본선원직업안정법』은 제102조(報告及び検査)에서 이 법을 시행하기 위하여 국토교통대신이 선원 직업 소개 사업, 선원 모집 또는 선원 노무 공급 사업을 행하는 자 또는 선원 파견 사업을 실시하는 사업주 혹은 해당 사업자에게 선원 파견의 역무의 제공을 받는 사람에게 필요한 사항을 보고하게 하거나 장부 서류 제출을 요구할 수 있도록 하고 있다(國土交通大臣は、この法律を施行するために必要な限度において、國土交通省令で定めるところにより、船員職業紹介事業、船員の募集若しくは船員勞務供給事業を行う者又は船員派遣事業を行う事業主若しくは当該事業主から船員派遣の役務の提供を受ける者に對し、必要な事項を報告させ、又は帳簿書類の提出を求めることができる)。
- 345) 『일본선박직원 및 소형선박조종법』 제29조의2(報告等)는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 국토교통대신에게 선박소유자, 선박직원, 소형선박조종자 및 그 밖의 관계자에게 출두를 명하거나 장부서류를 제출하게 하거나 보고를 하게 하거나 그 직원에게 선박 및 그 밖의 사업장에 출입하여 장부서류, 해기면장, 조종면허증 및 그 밖의 물건을 검사할 수 있는 권한을 부여하고 있다(國土交通大臣は、第一條の目的を達成するため必要な限度において、船舶所有者、船舶職員、小型船舶操縦者その他の關係者に出頭を命じ、帳簿書類を提出させ、若しくは報告をさせ、又はその職員に、船舶その他の事業場に立ち入り、帳簿書類、海技免狀、操縦免許証その他の物件を検査し、若しくは船舶所有者、船舶職員、小型船舶操縦者その他の關係者に質問させることができる)。 또한 같은 법 제29조의3(外國船舶の監督)에서는 외국선박에 대하여도 국토교통부대신에게 선박 검사증서, 해원명부, 선원수첩 등의 적정성 여부를 검사할 수 있는 권한을 부여하고 있다(國土交通大臣は、その職員に、本邦の港にある第二條第一項に規定する船舶以外の船舶であつて國土交通省令で定めるものに立ち入り、その船舶の乗組員が次の各号に掲げる船舶の區分に応じそれぞれ当該各号に定める要件を満たしているかどうかについて検査を行わせることができる)。
- 346) 『일본내항해운업법』 제26조(報告及び検査)에 따라서 국토교통대신이 내항해운업자나 그 직원에게 그 사업에 관하여 보고를 하게 하거나, 사업장의 영업소나 그 사업용으로 사용하는 선박에 출입하여 장부서류, 그 밖의 물건을 검사하게 할 수 있다(國土交通大臣は、この法律の施行に必要な限度において、内航海運業者若しくは第三條第二項の届出をした者に對してその事業に關し國土交通省令で定めるところにより報告をさせ、又はその職員に内航海運業者若しくは同項の届出をした者の營業所若しくはその事業の用に供する船舶に立ち入り、帳簿書類その他の物件を検査させることができる)。
- 347) 『일본해상운송법』 제25조(立入検査)는 정기항로사업, 부정기항로사업자가 영위하는 사업의 행위와 관련된 항로에서 사용하는 선박, 사업장 및 그 밖의 장소에 출입하여 관련된 장부서류를 점검할 수 있도록 하고 있다(國土交通大臣は、この法律の施行を確保するため必要があると認めるときは、その職員に定期航路事業、人の運送をする不定期航路事業又は第二十九條の二第一項の規定による届出に係る行爲を行う船舶運航事業者が当該行爲に係る航路において營む不定期航路事業に使用する船舶、事業場その他の場所に臨んで、帳簿書類その他の物件に關し検査をさせ、又は關係者に質問をさせることができる)。
- 348) 2007년 기준 감독대상에 선원 30,227명, 여객선분야의 사업자 3,617개, 선박 7,303척 및 내항화물선분야의 사업자 4,295개, 선박 6,506척 등으로 파악되고 있다(국토교통성(國土交通省) 海警局, 海上輸送

3. 운항노무감리관 자격요건

운항노무감리관은 국토교통성 본성의 해사국과 지방운수국에 각각 배치되어 있는데, 『국토교통성조직규칙(國土交通省組織規則)』 제96조를 법적근거로 하고 있으며, 지방운수국의 규모에 따라 지방운수국에 배치된 운항노무감리관의 사무분장은 『지방운수국조직규칙(地方運輸局組織規則)』 제73조에서 규정하고 있다.

『일본국토교통성조직규칙』에 따르면 “해사국의 안전정책과에 위기관리실, 안전감리실, 선박안전기준실, 안전정책조정관, 국제업무조정관 및 수석운항노무감리관, 차석운항노무감리관 및 유탁보장대책관을 설치하도록”(제1항) 규정하고 있으며, 또한 본성의 운항노무감리관의 체계는 수석 1인 및 차석 2인으로 구성되도록 하고 있다.

한편 『일본지방운수국조직규칙』의 규정에는 해상안전환경부에 감리과, 선박안전환경과, 선원노동환경·해기자격과³⁴⁹⁾를 설치하고(제1항), 이들 과에서 운항노무감리관, 해사기술전문관, 해기시험관 및 외국선박감독관의 업무를 하도록(제2항)” 하고 있다.

운항노무감리관은 그 출발이 선원노무관과 운항감리관의 통합으로 출범한 사유로 인해 전문 분야별의 구분은 없으나 수석운항노무감리관과 차석운항노무감리관의 직급에 의한 분류는 하고 있다. 이중 수석운항노무감리관은 운항노무감리관의 소관업무에 관한 것을 총괄하며, 차석운항노무감리관은 운항노무감리관의 소관업무에 관한 것의 총괄에 관한 수석운항노무감리관을 보좌하도록 하고 있다(제79조). 그러나 직급에 의한 분류는 조직의 지휘체계상 필요한 구분이지 한국의 해사안전감독관과 같은 전문 분야별의 구분은 하고 있지 않다.

운항관리업무 및 선원노무관계 등의 여러 가지 직무를 수행하고 있는 운항노무감리관은 2005년 4월 제도 출범당시에는 172명으로 출발하였으나 2014년 말 현재는 전국 9개 지방운수국³⁵⁰⁾, 고베운수감리부, 오키나와 종합사무국 및 각 운

의安全にかかわる情報, 2013, p. 11).

349) 단, 류슈(九州)운수국에는 선원노동환경과와 해기자격과가 각각 별도의 독립적 부서로 설치되어 있고, 타 운수국은 이 기능이 통합된 선원노동환경·해기자격과의 1개 부서가 설치되어 있다.

350) 9개 지방운수국은 호카이도(北海道), 츠코쿠(中國), 도호쿠(東北), 간토(關東), 호쿠리쿠신에

수지국에 약 180명이 분산 배치되어 활동 중이다.³⁵¹⁾

일본의 운항노무감리관은 국토교통성 본성의 해사국 및 지방운수국의 해상안전환경부 등에 배치되어 업무를 수행하고 있는 일반직공무원이다. 이들 운항노무감리관은 우선 지방운수국(운수지국 포함)의 ㉠ 해상안전환경부(선원노동환경과 또는 해기자격과), ㉡ 해사진흥부(선원노정과)에서 근무한 업무경력이 필요하다. 학력이 고졸인 경우와 비법학 전공의 대졸자인 경우 선원관련부서에서 1년 이상 근무하고 연수를 받으면 선원노무관이 될 수 있으며, 해사안전부서 또는 선원관련 부서의 근무경력을 통산하여 3년 이상 근무경력이 있으면 연수를 받고 운항노무감리관이 될 수 있다.

반면 법학전공의 대졸자인 경우에는 근무연수에 관계없이 선원관련부서에서 근무하면 선원노무관에 보임될 수 있으며, 운항노무감리관으로 임명되기 위해서는 해사안전부서 또는 선원관련부서에서 3년 이상의 근무경력이 필요하다.³⁵²⁾ 그러나 선원관련 부서의 정원과 신규 직원이 부족하여 경력이 충분하지 않은 경우에도 운항노무감리관이 될 수 있도록 연수과정³⁵³⁾을 통하여 운항노무감리관으로 임명하기도 한다.

4. 운항노무감리관 직무활동

여객선 및 화물선의 운항 관리에 관한 감사를 실시하는 운항관리관과 선원의 근로 조건에 관한 감사를 실시하는 선원노무관을 통합한 집행관인 운항노무감리관³⁵⁴⁾의 직무는 전술한 『국토교통성조직규칙』 제96조 및 『지방운수국조직규

스(北陸信越), 추우부(中部), 킨키(近畿), 시코쿠(西國), 큐슈(九州)운수지국이다(국토교통성(國土交通省), 前掲書, p. 11).

351) 국토교통성(國土交通省), 前掲書, pp. 6-7.

352) 김주형, “해사안전감독관 제도의 법적 고찰”, 「법과 정책」 제21집 제2호, 제주대학교, 2017. 179면.

353) 국토교통성 서국(國土交通省 西國)운수국의 직원채용안내(교통과 관광에서 미래를 열다)에 따르면 선박안전, 운항노무감리관, 외국선박감독관은 행정부분으로 분류하고, 선박검사관, 선박측도관, 선박보안담당관 등은 기술부분으로 분류하고 있다. 또한 운수국 직원으로 채용되면, 창구업무나 행정업무에 종사하다가 2~3년 주기로 담당업무가 변경되는 경력단계가 있음을 알 수 있다.(國土交通省四國運輸局の職員採用案内(交通と観光で未來を開く). 웹사이트 <http://www.mlit.go.jp/annai/saiyou.html> 참조(검색일: 2017. 8. 11.).

354) 국토교통성의 용어사전에는 운항노무감리관의 정의를 “여객선, 화물선의 운항 관리에 관한 감사를 실시하는 운항관리관과 선원의 근로 조건에 관한 감사를 실시하는 선원노무관을 통합한 집행관”(“旅客船・貨物船の運航管理に關する監査を行う「運航監理官」と、船員の労働條件に關する監査を行う「船員勞務官」を統合した執行官であり”)으로 정리하고 있다. 웹사이트

칙』 제79조 및 제110조에 규정되어 있다. 본성의 해사국에 소속된 운항노무감리관의 직무는 『국토교통성조직규칙』 제 96조에 따른 ① 여객 정기 항로 사업(대의 여객 정기 항로 사업을 제외) 및 여객 부정기 항로 사업 허가 및 인가에 관련된 안전상의 심사에 관한 업무, ② 선박 운항 사업용으로 제공하는 선박 운항 관리에 관한 감사 및 지도 기타 선박 운항 사업에 관한 수송의 안전 확보에 관한 감독에 관한 업무, ③ 선원의 노동 조건, 안전 위생 기타 노동 환경 및 내부 규율에 관한 감사에 관한 것이다.

한편 지방운수국의 해상안전환경부 또는 해사부에 소속된 운항노무감리관의 직무는 『지방운수국조직규칙』 제 79조 및 제110조에 따른 ① 선원의 적정한 노동 환경 및 요양 보상의 확보에 관한 감사의 집행에 관한 것, ② 선원의 노무 수준 조정에 관한 감사에 관한 것, ③ 선박 직원의 자격 및 정원에 관한 감사에 관한 것 등의 집행기능이 주된 업무이다.

이와 같은 운항노무감리관의 직무내용은 7가지 분야³⁵⁵⁾로 세분되는데, 그 구체적 업무 내용은 다음과 같다. 첫째, 『일본내항해운업법』 및 『일본해상운송법』에 따른 운수안전관리평가 분야이며, 이는 안전관리 규정 신청을 하는 운항사업자에 대한 안전관리체제의 확립 확인, 경영성과의 면담을 통한 안전관리체제 평가 및 개선사항 조언이다. 둘째, 『해사노동협약』에 따른 기국 검사 분야이다.

『해사노동협약』에 따른 검사는 일본국적외항선박에 대한 해상노동증서 발급을 위한 조약의 요건 충족 확인을 위한 해상노동검사의 수행이 해당된다. 셋째, 선원노무감사 분야에는 『일본선원법』에 근거한 선원근로조건, 승무정원, 항해당직체제 및 출항 전의 검사·훈련·안전교육·위생상태 등의 선원직무요건의 감사 등이다. 넷째, 선원파견사업 관련의 현장감사 분야로서 이에는 『선원직업안정법』에 근거한 파견사업자의 적격여부 검사 및 파견계약에 따른 취업신고에 관련된 사실관계의 확인업무이다.

다섯째, 해기자격의 출입검사 분야이며 여기에는 선박직원 및 『일본소형선박조종법』에 근거한 승무기준에 따라 적정한 해기면장의 보유자가 선박직원으로 탑승하고 있는지의 검사업무가 해당된다. 여섯째, 화물선운항감리분야이며, 이것

<http://www.mlit.go.jp/common/000043244.pdf> (검색일: 2017. 10. 31.).

355) 국토교통성(国土交通省), 前掲書, 9면; 국토교통성(国土交通省) 海事局, 前掲書, p. 14.

은 『일본내항해운업법』에 근거한 화물선의 안전 확보에 관한 사업자의 안전관리체계의 감독, 안전관리규정의 적격심사, 운항관리자의 자격심사, 선박·사업장의 출입·검사이다.

마지막으로 여객선운항관리 분야(대외 여객 정기 항로 사업은 제외)인데, 이는 『일본해상운송법』에 근거한 여객선 사업 인·허가에 관한 안전상의 심사 등 안전 확보에 관한 사업자의 안전관리체계의 감독, 안전관리규정의 적격심사, 운항관리자의 자격심사, 선박·사업장의 출입·검사가 여기에 속한다. 특히 선박에서 중대한 해난사고가 발생 시에는 『일본내항해운업법』 및 『일본해상운송법』에 따라 특별감사의 실시를 통한 원인규명과 필요한 행정처분³⁵⁶⁾ 등을 행하며 재발방지대책 수립업무를 행한다.³⁵⁷⁾

5. 시사점

각 법령에 의거한 감사를 일관적이며 효과적으로 수행하기 위하여 선원노무관과 운항감리관을 통합하여 탄생한 것이 일본의 운항노무감리관이다. 이는 한정된 인력을 최대한 활용하면서 선박운항관리와 선원노동의 보호 등을 통한 선박항행 안전 확보를 위한 업무집행체제를 강화하기 위한 것이다.

전술한 바와 같이 국토교통성은 본성과 각 지방운수국에 운항노무감리관을 배치하여 여객선, 화물선의 운항관리에 관한 감사, 선원의 근로조건에 관한 감사를 수행함으로써 선박의 안전운항과 해양사고 예방에 기여하고 있다. 이렇듯 운항노무감리관의 선원노무감사 분야에는 『일본선원법』에 근거한 선원근로조건, 승무정원, 항해 당직체제 및 출항 전의 검사·훈련·안전교육·위생상태 등 선원의 근로

356) 운항노무감리관이 설치된 2005년에는 운항관리감사가 3,370건, 선원노무감사가 6,096건 합계 9,466건이다. 이 중 『일본해상운송법』 또는 『일본내항해운업법』에 근거한 수송의 안전 확보 명령을 발표한 사안은 10건, 문서 지도를 발송한 사안은 17건, 『일본선원법』에 근거한 계고 처분에 대해서는 288건의 행정처분을 하였다. 또한 2006년에는 운항 관리 감사가 2,931건, 선원노무감사가 5,561건, 합계 8,492건이다. 이 중 행정처분은 『일본해상운송법』 또는 『일본내항해운업법』에 근거한 수송의 안전 확보명령을 발표한 사안은 7건, 문서 지도를 발송한 사안은 18건, 『일본선원법』에 근거한 계고 처분에 대해서는 225건이었다. 이와 같이 2005년도에 비해 2006년에는 다소 건수가 줄고 있다(국토교통성(國土交通省), 前掲書, p. 13).

357) 2013년도에 여객선, 화물선, 선박 및 사업자 등을 대상으로 한 운항관리감사는 총 2,429건에 처분은 11건이었으며, 선원노무감사는 총 4,400건에 처분은 144건이었다(국토교통성(國土交通省) 海事局, 前掲書, p. 14).

환경 분야의 현장감사도 진행하고 있다.

일본은 운항노무감리관 제도의 도입으로 『일본선원법』, 『일본내항해운업법』 및 『일본해상운송법』 등에 관련된 선원의 노동관계 법령에 따른 감사를 체계적이고 효율적으로 수행할 수 있어서 안전관리에 대한 사후 점검체제가 큰 폭으로 강화되었다고 내부적으로 평가하고³⁵⁸⁾ 있다.

한편 우리 『선원법』은 국적선박에 승선하고 있는 선원의 근로기준 및 생활기준 등에 대한 감사는 실질적인 해사안전업무를 수행하고 있는 해사안전감독관이 아닌 선원근로감독관에 의해서 3년 마다 실시하도록 하고 있다.³⁵⁹⁾ 인적요소에 의한 해양사고 발생률이 80% 이상을 차지한다는 국제해사기구의 자료는 선원의 자격, 역량뿐만 아니라 근로환경 등이 선박의 안전운항에 절대적인 영향을 미친다는 것을³⁶⁰⁾ 반증하고 있다.

그러나 위에서 기술한 바와 같이 우리의 『선원법』은 선원의 근로기준 및 생활기준에 관한 감사는 선원근로감독관 만에 의해서만 가능하도록 하고 있다(제125조). 일반적으로 선원은 선박에 승선 후 8개월 내지 12개월의 근무를 종료한 후 유급휴가를 부여 받고 타 선박으로 승선하는 현실에³⁶¹⁾ 비추어 볼 때, 이와 같은 선원근로감독관에 의한 3년의 검사 주기는 실질적인 근로기준 및 생활기준에 대한 준수여부 확인의 실효성에 의문이 제기 된다.

반면에 해사안전감독관은 선박 및 선박의 사업장에 대한 적절한 해사안전업무를 수행여부 확인을 위하여 정기적인 지도·감독을 매년 시행하고 있다. 그러나 선원의 근로기준 및 생활기준이 해사안전에 중요한 영향을 미치고 있음에도 불구하고 해사안전감독관은 선원의 근로기준 및 생활기준에 대해서는 지도·감독을

358) 국토교통성(國土交通省), 前掲書, p. 7.

359) 『선원법』 제123조. 다만 이 법 제132조는 대한민국에 입항하는 외국선박에 대해서는 선원의 근로기준 및 생활기준 등의 준수 여부를 선원근로감독관이 아닌 항만국통제 선박검사관이 점검을 시행하도록 하고 있다.

360) 그 밖에도 소통, 문화, 피로도, 건강에 관한 사항도 인적요소에 포함된다고 하고 있다(국제해사기구(IMO), 총회결의서(Res). A. 884(21) Art. 1.5 It has become increasingly clear, however, that training is only one aspect of human factor. There are other factors which contribute to marine casualties and incidents which must be understood, investigated and addressed. The following are examples of these factors relevant to the maritime industry: communication, competence, culture, experience, fatigue, health, situational awareness, stress and working conditions.).

361) 선원이 특정선박에 8개월간 계속하여서 승무(수리 중 또는 계류 중인 선박에 근무하는 것을 포함한다)한 경우에는 그때부터 4개월 이내에 승선 중인 선원에게 1개월에 5일 이상의 유급휴가를 의무적으로 주도록 하고 있다(『선원법』 제69조).

실시할 근거가 없다.

그러므로 의무적인 유급휴가로 인한 선원의 근무체계의 특성과 지나치게 넓은 검사주기를 고려하여 해사안전감독관으로 하여금 근로기준 및 생활기준의 준수 여부확인에 대한 정기적인 지도·감독이 가능하도록 제도의 개선이 필요하다.

IV. 영국 항만국통제관 제도

1. 선박 출항금지의 의의

영국에서 항만국을 수행하는 해사당국은 전술한 교통부 산하의 해사연안경비청이다. 안전하지 못한 비감항 선박의 출항 혹은 출항의 시도에 대한 처벌의 집행권한을 교통부가 행사하도록 한 것은 『1894년 상선법(Merchant Shipping Act 1894)』에서 출발한다. 이 법 제457조는 비감항 선박을 출항시킨다든지 출항을 시도하는 것 자체가 범죄행위를 구성하여 그 책임을 면치 못한다고 하고 있다.³⁶²⁾

그 후 『1979년 상선법』에서는 규제대상으로 “매우 안전하지 못한 선박(dangerously unsafe ship)”을 정의하고 있는데,³⁶³⁾ 헤럴드오브프리엔터프라이즈호 사건으로 “매우 안전하지 못한 선박”의 개념적 정의를 『1988년 상선법』³⁶⁴⁾

362) 영국의 교통부로 하여금 전 세계의 모든 항구에서 “안전하지 못한” 영국선박의 선장 및 선박의 소유자뿐만 아니라 영국 본토 내에 입항한 모든 외국선박에 대하여 집행권한을 행사할 수 있도록 하였다(S.L.H. Hodges, “Ship safety and marine surveying”, 「Maritime Law and Ship Safety」, Nautical Institute(London, U.K.), 1986, p. 154).

363) Sec. 44(Offence in respect of dangerously unsafe ship)에서 “부적합한 선체, 설비, 기관의 상태 또는 선원정원의 미달, 과적, 부적절한 화물선적으로 인하여 사람의 생명에 심각한 위험을 야기할 수 있는 선박”을 극히 안전하지 못한 선박으로 정의하고 있다(If (a) a ship in a port in the United Kingdom ; or (b) a ship registered in the United Kingdom which is in any other port, is, having regard to the nature of the service for which the ship is intended, unfit by reason of the condition of the ship's hull, equipment or machinery or by reason of undermanning or by reason of overloading or improper loading to go to sea without serious danger to human life:).

364) 이 법의 §30(1) & 30(3)(Safety of navigation, oil pollution etc.)에서는 이전의 법률에 비해 용어의 정의를 보다 구체화 하였고, 선박안전과 관련된 기타의 다른 문제(d)를 추가하였다. 즉 Sec. 30(1) & 30(3)에서는 다음과 같은 4가지 결함을 가진 선박을 “극히 안전하지 못한 선박”이라고 정의하고 있다. (a) 이 목적을 위한 조건 혹은 접합성의 미비 (i) 선체 혹은 기관과 의장, 또는 (ii) 선체 혹은 기관이나 의장의 특정부분, (b) 최저 승무원수의 미달, (c) 과적 또는 안전하지 못하거나 부적절한 적하), (d) 선박안전과 관련된 기타의 다른 문제(If, having regard to the nature of the service for which

에서 더욱 구체화하였으며, 『상선법 1995』에서는 제94조에서 이를 그대로 승계하였다. 한편 『상선법 1995』 제95조에서는 이러한 매우 안전하지 못한 선박에 대해 출항금지를 하도록 규정하고 있는데, 영국은 해사연안경비청 소속의 항만국통제관³⁶⁵)에게 이러한 출항금지의 권한을 부여하고 있다.

즉 외국선박이 영국의 항만 또는 영국의 수역에서 항만국통제 점검 시 항만국통제관이 이러한 매우 안전하지 못한 선박을 발견할 시 당해 선박은 억류할 수 있다고 명기하고 있다. 이에 따르면, 담당통제관이 당해 선박에 억류통지(detention notice)를 발할 경우, 그 선박의 선장에게 “매우 안전하지 못하다”는 의견을 제시하고 그 사유를 명시하여야 한다.

이를 근거로 소관관청은 선박의 출항을 금지시키게 된다. 아울러 선박을 억류하는 담당통제관은 해당 선박이 속하는 국가의 가장 가까운 영사관에게 가능한 빨리 억류 통지서 사본을 발송해야 한다. 그러나 이러한 선박의 검사는 무해통항 또는 국제항해를 하기 위하여 영국의 해협을 통과하는 항해선박에 대해서는 억류를 할 수 없도록 하고 있다.³⁶⁶)

2. 항만국의 신고의무 제도

영국은 『2011년 항만국통제 상선규칙 이행명령』³⁶⁷)은 제19조 제3호에 따라 선박의 안전과 해양환경에 위해를 가하는 결함의 발견자는 그 사실을 교통부장

it is Owner and master intended- liable in respect of dangerously (a) a ship in a port in the United Kingdom, or unsafe ship. (b) a ship registered in the United Kingdom which is in any other port, is, by reason of any of the matters are- (a) the condition, or the unsuitability for its purpose, of- (i) the ship or its machinery or equipment, or (ii) any part of the ship or its machinery or equipment; (b) undermanning; (c) overloading or unsafe or improper loading; (d) any other matter relevant to the safety of the ship).

365) 미국에서의 항만국통제관(PSCO)은 군인신분의 항만국점검관(PSCE) 또는 일반 공무원신분의 항만국 검사관도 항만국통제 업무를 수행 할 시는 모두 항만국통제관의 자격으로서 외국선박에 대한 항만국통제 점검을 실시한다. 그러나 미국과는 달리 영국의 항만국통제관은 모두 일반 공무원신분이다. 여기에서의 통제관이라 함은 선박검사원(surveyor), 감독관(superintendent), 그리고 일반적 혹은 특수한 경우, 선박검사를 수행할 목적으로 장관이 임명한 자를 말한다.

366) 이러한 항만국통제 검사는 영국선박, 어선, 전함, 해군보조정, 목선, 비상업무목적의 정부선박, 무역활동에 종사하지 않는 유흥요트 등에는 적용되지 않는다(『2011년 항만국통제 상선규칙 이행명령』, Reg.3(Application of part I)-1).

367) Port State Control(Merchant Shipping Regulations) 2011, SI No. 2601/2011.

관에게 보고하도록 하는 보고의무 제도를 운영하고 있다. 예컨대 도선사가 항만에서 선박의 이·접안을 하는 도선 업무 중에, 선박의 항해안전과 해양환경에 해를 입히는 결함을 발견 할 경우에는 지체 없이 국토부장관에게 보고하도록 하고 있다.

뿐만 아니라 한국은 신고의무자를 선박소유주, 선장, 및 선박직원 등을 대상으로 하고 있으나 영국은 『2011년 항만국통제 상선규칙 이행명령』 제19조 제4에서 항만당국이 선박에서 검사업무를 수행 중 선박의 항해안전과 해양환경에 해를 입히는 부적합사항의 발견 시에 교통부장관에게 보고하는 의무를 전술한 도선사 외에 지방항만당국의 담당자에게도 신고의무를 부과하고 있다.

또한 영국은 신고의무 제도의 실효성을 확보하기 위하여 신고의무 위반자에 대한 벌칙을 부과할 수 있도록 『2011년 항만국통제 상선규칙 이행명령』 제 23조에서 규정하고 있다.³⁶⁸⁾ 이처럼 영국은 신고의무자를 전문가집단인 도선사와 정부기관의 지방청까지 확대하여 적용하고 있어 부적합선박에 대한 안전관리의 강화를 도모하고 있다.

3. 항만국통제 검사의 주기 및 종류

이러한 검사는 선박의 등급과 과거의 검사의 이력에 따라 정해지는데, 『2011년 항만국통제에 관한 상선규칙 2011에 관한 항행통보』³⁶⁹⁾에서 선박의 등급에 따른 검사의 주기에 대해서 상세히 기술하고 있다. 이에 따르면, 선박의 위험레벨(risk level)의 등급을 3개 등급으로 분류³⁷⁰⁾하고 등급에 따른 검사의 주기는 6개월, 12개월, 36개월의 간격으로 시행되도록 하고 있다(제5조). 예컨대 고위험선박(high risk profiles)은 6개월 간격으로, 표준위험선박(standard risk profiles)은 12개월, 저위험선박(low risk profiles)은 36개월 마다 검사가 시행된다.

368) 도선사 및 항만당국자가 신고의무를 위반하는 경우는 유죄 판결에 따라 표준 척도 3단계 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하고 있다.

369) Merchant Shipping Notice for Port State Control(Merchant Shipping Regulations 2011, MSN No.1832/2011.

370) 위험등급의 분류의 상세는 『항만국통제에 관한 2019/16 유럽의회 지침(『Directive 2009/16 EC of The European Parliament and of The Council of 23 April 2009 on Port State control, Directive 2009/16/EC』) Annex II를 참조.

그러나 이러한 검사는 당해 선박이 '파리항만국통제협력체' 지역에서의 이전 검사기록을 고려한 검사관의 판단에 따라 검사기준일로부터 각각 5개월, 10개월, 24개월 간격으로 검사의 주기를 단축하여 시행할 수도 있다. 다만 다음 검사까지의 간격은 특이사항이 없는 한 직전 검사일 기준으로 다음의 검사 간격이 시작된다.

한편 검사의 종류는 앞에서 설명한 『2011년 항만국통제 상선규칙 이행명령』 제6조에서 규정하고 있는데, 초기검사(Initial inspection), 상세검사(more detailed inspection) 및 확대검사(expanded inspection)의 세 가지로 구분된다. 즉 모든 검사는 초기검사 범위로 진행되는데, 선박의 각종 증서를 포함하여 이전 점검 시 지적된 결함처리 등의 기록에 대하여 점검한다. 또한 기관실, 거주구역 등에 대해 위생상태가 포함된 선박의 일반적인 상태를 최소수준으로 점검하는 것이다. 초기검사의 수준으로 진행하는 검사에서 발견된 지적사항은 당해 선박이 입항하는 다음 항구에서 시정조치를 하여야 한다.

이에 비하여 상세검사는 초기검사 시 선박의 상태, 설비 또는 선원이 협약³⁷¹⁾에서 규정하는 요건과 실질적으로 부적합한 상태임을 나타내는 명백한 근거가 발견 될 때 시행하는 검사이다. 이러한 상세검사는 선박의 구조, 설비, 승무정원, 작업조건 및 선박의 운용절차 등 선박의 전반에 걸친 검사이다.

확대검사는 12년 이상 선령의 유조선, 가스선, 화학제품운반선, 벌크선, 여객선 및 파리 MOU의 데이터베이스에서 고위험으로 분류된 선박에 대해서 시행한다. 확대검사는 5내지 6개월 간격으로 선박의 구조부분과 안전시스템과 관련된 부분을 상세하게 점검하는 것이다.³⁷²⁾

4. 항만국통제관 자격요건

1) 항만국통제관의 법원

371) 여기에서의 협약이란 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』, 『해양오염방지국제협약(MARPOL)』, 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약(STCW)』, 『국제만재흡수선협약(LL)』, 『톤수측정협약(TM)』, 『국제해상충돌방지규칙(COLREG)』를 말한다.

372) 구조와 관련하여서는 수밀상태 등 실질적인 부분을 점검하며, 안전시스템과 관련해서는 비상시스템, 통신기기, 화재안전시스템, 경보 등의 기기의 작동을 실제로 점검하는 것이다.

영국에서의 항만국통제관은 『상선법 1995』의 제256조에 근거를 두고 있다. 이에 따르면, 교통부장관은 선박이 사고나 손상을 당했을 때 이의 원인조사, 선박의 선체·기계 등이 양호한 상태인지의 여부, 유류 및 유류혼합물의 확산을 방지하기 위한 취해진 조치가 무엇인지, 이 법에서 부과된 요건이나 제한을 준수하고 있는지의 여부를 조사 및 보고하기 위하여 선박검사원(surveyor), 감독관(superintendent) 등을 항만국통제관에 임명할 수 있도록 하고 있다.

또한 『상선법 1995』은 제258조에서 조사 및 보고 등의 직무를 수행하기 위하여 필요한 권한을 항만국통제관에게 부여하고 있다. 즉 조사 및 보고 등의 업무를 수행하는 통제관에게는 선박 및 인명의 안전과 해양오염방지를 위하여 장소와 시간에 관계없이 필요시에는 어느 때든지 선박에 승선하여 검사를 할 수 있도록 하고 있으며, 누구든지 이러한 항만국통제관의 정당한 업무집행을 방해하는 자는 표준측도 4단계 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하고 있다(『2011년 항만국통제 상선규칙 이행명령』 제23-4호). 아울러 검사를 위해 필요한 문서의 제출을 요구할 수 있는 권한이 있으며, 필요시 선체와 기계의 점검을 위하여 해당 선박을 조선소에 입거할 것을 요구할 수도 있다.

뿐만 아니라 항만국통제관은 선박이 관련 규정을 위반하는 경우 또는 위반이 계속되거나 반복될 가능성이 있는 상황의 경우에 시정을 요구하는 개선통지를 할 수 있도록 『상선법 1995』 제261조에서 규정하고 있으며, 선박에 승선하고 있는 사람의 생명에 심각한 위협을 야기할 우려가 있거나 수역에 심각한 오염의 위험이 있을 때는 그러한 사람의 승선금지나 항해를 금지하는 금지통지의 권한이 항만국통제관에게 있음을 『상선법 1995』 제262조에서 규정하고 있다. 한편 이러한 통지의 실효성 확보를 위해 통지에 부과된 요구 사항을 위반할 시에는 벌금이나 과징금 등의 행정벌에 처해질 수 있도록 하고 있다.³⁷³⁾

2) 항만국통제관의 자격 요건

373) 개선통지서에 부과된 요구 사항을 위반하는 자는 법적 최대치를 초과하지 않는 벌금이나 과징금에 처할 수 있으며, 금지 통지에 의해 부과된 금지령을 위반하는 자는 법정 최고치를 초과하지 않는 벌금이나 2년 이하의 징역 또는 벌금 또는 두 가지 모두에 처하게 될 수 있다(『상선법 1995』, 제266조(Offences)).

통제관의 자격요건에 대해서는 『2011년 항만국통제 상선규칙 이행명령』의 제8조에서 규정하고 있다. 이에 따르면, 본 규정에 따른 항만국통제 검사업무를 수행하는 항만국통제관의 자격은 『항만국통제에 관한 2019/16 유럽의회 지침』의 부속서 XI에서 정하는 기준을 만족하도록 하고 있다. 이들은 해기사, 조선, 기계 또는 기국검사관 분야에서 상당한 자격기준을 보유하도록 요구받고 있다.

『항만국통제에 관한 2019/16 유럽의회 지침』에서 규정하고 있는 이들 항만국통제관의 자격요건을 살펴보면 다음과 같다.

【표 3-4】 영국 항만국통제관 자격요건

구분	자격기준
공통 요건	<ul style="list-style-type: none"> - 선박 및 선박운항에 대한 적절한 이론적 지식과 실제 경험을 보유 - 협약 및 자국의 항만국통제의 요건을 집행할 능력 보유 ※ 단, 지식과 역량은 문서화된 교육 프로그램을 통해 획득되어야 함. - 해상에서 상용 언어로 선원들과 구두·서면으로 소통할 수 있는 능력
업무 경력 요건	<ul style="list-style-type: none"> - 항해구역, 추진기관크기 또는 톤수의 제한이 없는 선박의 항해사 또는 기관사로서 2년 이상의 해상경력자로서 총 5년 이상의 해상경력 - 조선기사, 기계기사 또는 해양 분야 관련 기사로서 5년 이상의 업무경력자로서 관할 주관청(competent authority)에 의해 인증된(recognized) 시험에 통과한 사람. - 관련 대학의 학위 또는 그와 동등한 학위를 보유한 사람으로서 선박안전 검사관(ship safety inspector)으로서 적절한 교육 및 자격을 갖춘 사람 - 협약에 따라 평가 및 인증(certification) 분야에서 기국 검사관(flag state inspector)으로 1년 이상의 업무 경력 - 법정업무를 다루는 공인된 조직의 활동 모니터링 분야에서 기국 검사관(flag state inspector)으로 1년 이상의 업무 경력 - 경험이 풍부한 항만국통제 검사책임자의 지도하에 항만국통제검사에 참여하는 1년 이상의 현장 교육 이수 경력
해상 보안 통제관	<ul style="list-style-type: none"> - 전술한 공통요건 및 업무경력의 자격기준 - 해상보안 분야의 충분한 이론 및 실질적인 경험을 포함한 적절한 자격 ※ 단, 이러한 이론 및 경험에는 다음의 네 가지가 필히 포함되어야 함

추가 요건	① 해상보안 검사의 운용에 적용되는 방법에 대한 우수한 이해력 ② 보안장비 및 기법에 대한 우수한 실무 지식 ③ 보안검사의 원리, 절차 및 기법에 대한 지식 ④ 점검운용에 대한 실무 지식
----------	---

한편 항만국통제 검사는 전문적인 자격 기준을 충족하지 않는 사람은 항만국통제 검사를 수행할 수 없도록 하고 있다(이행명령 제8-1호). 다만 항만국통제 검사 시 이에 따른 전문지식을 갖춘 검사관에 의해 수행될 수 없는 경우는 필요한 전문지식을 보유한 전문가의 도움을 받을 수 있다.

그러나 이런 경우에도 통제관 및 통제관을 지원하는 모든 사람은 검사항만이거나 검사선박과의 상업적 이해관계가 없어야 하며, 정부를 대신하여 법정증서 및 선급증서를 발행하는 비정부기구에 의해 고용되어서도 아니 된다, 뿐만 아니라 이들 비정부기구를 대신하여 선박증서의 발행업무를 위한 검사를 수행할 수 없도록 하고 있다(이행명령 제8-2호, 3호). 영국은 이러한 통제관으로 하여금 연간 5일 이상의 교육을 통하여 전문적인 자질유지와 업무능력의 향상을 도모하고 있다.³⁷⁴⁾

5. 시사점

영국은 유럽연합의 중추적인 일원인 이유로 통제관의 자격 및 운용이 유럽연합의 기준을 상당히 적용하고 있다. 이러한 점은 미국이나 일본이 자국의 해운의 특성을 고려한 독립적인 통제관의 자격 요건과는 다른 점이다.

또한 도선사나 지방항만당국의 통제관이 업무 중 선박의 안전과 해양환경에 위해를 가하는 결함을 발견 할 시에는 그 사실을 교통부장관에게 보고하도록 하는 보고의무 제도를 운용하고 있다. 이와 같은 보고의무자의 범위는 선박소유주, 선장, 및 선박직원만을 대상으로 하는 신고의무 제도를 운용하고 있는 우리에게 시사하는 바가 크다.

따라서 우리나라도 도선사에게 도선을 위하여 승선한 선박에서 결함을 발견할

374) 해사연안경비청(MCA), 『2017 to 2018 Maritime & Coastguard Agency Business Plan』, 2018, p. 18.

시에는 해당선박의 결함을 항만당국에 보고하도록 하여 선박의 안전관리가 강화
될 수 있도록 제도 개선이 필요하다.

제4장 해사안전감독관 관련 법제 개선방안

제1절 감항성 확보와 이의신청제도 개선

I. 감항성 확보 개선

1. 선박의 출항 전 감항성 확보 의무

1) 감항성의 정의

감항성(seaworthiness) 또는 감항능력이란 선박이 항해 중에 예상되는 통상의 위험을 극복하고 운송물을 목적항까지 안전하게 운반하는 데 적합한 상태를 말하는 데, 『선박안전법』 제2조 제6호는 선박이 자체의 안정성을 확보하기 위하여 갖추어야 하는 능력으로서 일정한 기상이나 항행조건에서 항해할 수 있는 능력을 감항성이라고 정의하고 있다.

선박의 감항성은 크게 3분야로 분류되는 데, 첫 째 항해에 필요한 지식과 경험을 갖춘 적정 수의 선원을 확보해야 하는 인적 감항능력, 둘째 본선의 색구, 선체, 기계류가 정상적인 상태를 유지해야 하는 물적 감항능력, 셋 째 당해 운송화물이 적합한 상태에 있어야 하는 환경적 감항능력의 그 것이다. 감항성은 이 들 3가지 요소를 모두 갖추어야 비로소 확보된다고 하겠다.³⁷⁵⁾

2) 선박의 감항성 확보 의무

해상운송에 있어서는 운송용역을 맡아서 수행할 수 있는 선박의 소위 감항능력 내지 감항성이 존재해야만 선박이 해당하는 운송용역을 효과적으로 수행할

375) 유기준·송대원, 『해상판례연구』, 박영사, 2009, 256-258면.

수 있을 뿐만 아니라 그 선박 및 승선자의 안전도 보장된다.³⁷⁶⁾ 선박의 안전운항을 위한 감항성 확보에 대해서는 우리 대법원도 그 중요성을 지적하고 있다. 대법원은 선박의 “감항능력주의의무의 정도의 사건(대법원 1998. 2. 10. 선고 96다 45054 판결)”에서 ‘감항능력이란 선박이 그 항해에 있어서의 통상의 위험을 극복할 수 있는 능력을 말하며, 선박에 설치된 레이더 장비의 성능과 고장여부를 점검하여 감항능력을 유지 확보해야 한다.’고 판시하였다.

또한 이 사건에서 해당 선박은 선적항을 출항할 당시 이 선박에 설치된 레이더 장비의 성능과 고장여부를 점검하여 감항성을 유지 확보하여야 하는데도 이를 게을리 하여서 결과적으로 미필적 고의나 인식있는 과실의 구성요건에 해당한다고 함으로서 설비결함의 출항 전 시정완료의 중요성을 인식시켰다.

한편 대법원은 또 다른 사건인 “인적감항능력의 사건(대법원 1989. 11. 24. 선고 88다카16294 판결)”에서도 ‘선박소유자에게는 안전하게 선박이 항해를 수행하기 위하여 필요한 자격을 갖춘 인원수의 선장과 선원을 승선시켜야 할 주의의무가 있다’고 판시하였다.

한편 미국에서도 선박소유자의 이러한 감항성 확보에 대한 주의의무 책임을 지우고 있다. 즉 미국은 선박소유자의 감항성 확보에 대한 주의의무 범위에 선체, 화물의 선적장비, 선상에 있는 연장, 로프 및 색구 기타 선박의 비품인 식수·식량·가구·의복 및 비품의 포장용기까지 포함될 뿐만 아니라 화물적부방법, 화물 컨테이너의 상태, 화물포장에 대하여도 감항성 확보 주의의무도 포함된다고 하고 있다.³⁷⁷⁾

이와 같이 선박은 선체, 기계류 등의 시설에 관한 것의 안정성 확보뿐만 아니라, 일정한 자격과 경험을 갖춘 적정한 인원수에 해당하는 선원의 승선 및 화물의 적절한 적재가 이루어져야 출항 시의 감항성이 확보되었다고 할 것이다. 즉 바꾸어 말하면 이러한 감항성이 확보되지 않으면 인명의 안전과 해양오염 등의 사고 방지를 위하여 해당 선박은 감항성이 확보될 때까지 당해항구로부터의 출

376) 박창식·김청열, “해상화물운송에 있어서 선박의 감항성과 인과관계에 관한 법리적 접근”, 『한국항만경제학회지』 제22집 제2호, 한국항만경제학회, 2006, 84-86면.

377) Italia Societa per Azioni di Navigazione v. Oregon Stevedoring Co. 376 U.S. 315(1964) 및 Smith v. American Mail Line, Ltd. 525 F.2d 1148(9th Cir. 1975): 송상현·김현, 앞의 책, 147면 재인용.

항이 정지되어야 하는 것이다.

2. 해사안전법상 항행정지명령

1) 개선명령

『해사안전법』 제58조에 의거하여 도입된 해사안전감독관은 해양사고 예방활동을 위한 선박의 지도·감독업무를 수행하고 있으며, 이에 더하여 지도·감독 중에 발견된 결함사항에 대해 시정을 요구하는 개선명령을 내리도록 하고 있다.

즉 해사안전감독관은 『해사안전법』 제59조에 따라서, 지도·감독 결과 해양사고의 발생빈도와 경중을 고려하여 필요하다고 인정할 때에는 감독대상인 선박, 선박소유자 및 그 밖의 관계인에게 ① 선박 시설의 보완이나 대체, ② 소속 임직원 에 대한 교육·훈련의 실시, ③ 소속 직원의 근무시간 등 근무환경의 개선 및 ④ 그 밖에 해사안전관리에 관한 업무의 개선 등의 4가지 분야에 대하여 개선명령의 조치를 취하도록 하고 있다(제1항). 또한 이 들 개선명령 중 선박시설과 관련한 것은 이 시설의 보완이나 대체가 완료될 때까지 해당 선박의 항행정지를 함께 할 수 있도록 함으로써(제2항) 안전관리 철저를 통한 해양사고 예방활동을 하고 있다.

2) 항행정지명령

감독관은 연중 정기 및 수시감독을 수행하고 있다. 『해사안전법』 제59조의 제1항에서는 지도·감독 결과 해양사고의 발생빈도와 경중을 고려하여 필요하다고 인정할 때에는 감독대상인 선박, 선박소유자 및 그 밖의 관계인에게 4가지 분야에서 개선명령의 조치를 취하도록 하고 있는 것은 전술한 바와 같다. 이는 비단 선박의 시설에 해당하는 물적 요소뿐만 아니라 육·해상 직원의 교육 및 근무환경에 관한 인적 요소 및 기타 요소 등 거의 모든 분야에서 결함이 발견되면 감독관으로 하여금 개선명령의 조치를 취하도록 하여 해양사고를 미연에 방지하고자 함이다.

그러나 해양사고는 선박시설에 불량에 의해서만 발생하는 것은 아니다. 더욱이 항해구역을 달리한다고 해서 내항선에만 설비에 의한 선박의 감항성이 위협을 받고, 비 설비분야인 화물의 적재불량 및 무자격 선원의 승선, 비상대책 등이 포함된 안전관리체계 결함 등은 감항성에 대한 영향이 없다고 단정할 수는 없는 것이다.

그럼에도 불구하고 이들 개선명령 분야 중 항행정지명령의 처분이 가능한 것은 선박 시설관련의 1개의 분야에 한한다. 즉 선박의 감항성에 심각한 위협을 주는 결함이 선박의 시설, 선원, 화물의 적부 등과 같이 여러 분야에서 발견되더라도 오직 선박시설 분야에서만 그 시설의 보완이나 대체가 완료될 때까지 해당 선박의 항행정지가 가능하도록 항행정지명령의 분야를 제한하고 있다.

이런 사유로 해사안전감독관은 현장의 지도·감독 결과, 화물의 적재불량 및 무자격 선원의 승선, 비상대책 등이 포함된 안전관리체계 결함, 선박의 감항성을 증명하는 선박증서의 부재 등과 같은 중대한 결함을 발견하더라도 항행정지명령이 불가능하게 되어 예견되는 해양사고를 미연에 방지하지 못하게 되는 큰 허점이 존재하고 있다.

3. 국내법률 및 국제해사협약상의 유사 항행정지명령

1) 선원근로감독관에 의한 항행정지명령

『선원법』은 제1조에서 보는 바와 같이, 선원의 복무, 직무, 근로조건 기준, 작업안정, 교육훈련 및 복지에 관한 사항 등을 정함으로써 선내 질서를 유지하고, 선원의 기본적 생활을 보장·향상시키며 선원 자질의 향상을 도모함을 목적으로 하는 것으로써 선장과 선원의 권한과 의무 및 기본적 생활의 보장이 주요 내용이다.

『선원법』의 여러 조항에서는 선원의 근로기준 및 생활기준을 정하여 선원에 대한 근로조건을 보호하고 있으며, 『선원법』 제123조(선원의 근로기준 등에 대한 검사)는 3년마다 선박과 사업장에 대하여 선원근로감독관으로 하여금 이들 기준의 준수에 대해 검사를 하도록 하고 있다. 또한 제124조(행정처분)는 검사의

결과 선박소유자나 선원이 이 법에서 정한 규정을 따르지 않아 선박과 승선자에게 현저하게 위험을 불러일으킬 우려가 있는 경우는 선원근로감독관으로 하여금 해당 선박의 항해정지명령을 할 수 있도록 하고 있다.³⁷⁸⁾

이는 선원근로감독관도 선원의 근로조건이 선박의 감항성에 중요한 영향을 미친다는 것을 인정하고 있음을 보여주는 것이며, 뿐만 아니라 이와 같은 선원의 근로조건 분야에 대한 선원근로감독관의 항해정지명령은 비단 항해구역뿐만 아니라 외항선박이나 내항선박에 따른 제한을 두고 있지 않다.

2) 항만국통제 선박검사관에 의한 항행정지명령

『해사안전법』은 우리나라의 해사관할권이 미치는 영역 내에서 국적에 관계없이 해상교통의 목적에 사용되는 모든 종류의 선박에 관하여 해상교통의 질서를 유지하고 선박을 포함한 해상구조물의 안전을 도모하기 위한 법이다.³⁷⁹⁾

『해사안전법』 제55조는 대한민국의 영해에 있는 외국선박 중 대한민국의 항만에 입항하는 선박에 대하여 항만국통제 점검을 할 수 있도록 규정하였다. 또한 항만국통제 점검 결과 국제안전관리규약, 선박의 시설·구조, 선원의 선박운항지식 등이 해사안전에 관한 국제협약의 기준에 미치지 못하는 경우로서, 해양환경 보전에 장애를 미칠 우려가 있다고 인정되는 경우에는 해당 선박에 대하여 항행정지명령의 조치를 취할 수 있도록 규정하여 우리나라에 입항하는 외국선박의 해양사고 예방을 위한 활동을 하고 있다.

한편 『해사안전법』 제56조는 우리나라의 선박이 외국 항에서 외국정부의 항만국통제 점검에 따라 항행정지의 처분을 받은 경우에 재발 방지를 위한 우리정부의 후속처리 과정에서 행해지는 항행정지 처분이다. 예컨대 국적 외항선이 외국정부의 항만국통제 점검에 따라 항행정지 처분을 받은 경우에는 그 선박의 사

378) 『일본선원법』도 제101조(監督命令等) 제2항에서 운항노무감독관이 선원의 근로조건 등에 대해서 현저한 결함이 발견될 경우에는 선박의 항행금지를 명할 수 있도록 하고 있다(國土交通大臣は、前項の規定に基づく命令を發したにもかかわらず、船舶所有者又は船員がその命令に従わない場合において、船舶の航海の安全を確保するため特に必要があると認めるときは、その船舶の航行の停止を命じ、又はその航行を差し止めることができる。この場合において、その船舶が航行中であるときは、國土交通大臣は、その船舶の入港すべき港を指定することができる。)

379) 이윤철·김진권·홍성화, 앞의 책, 509면.

업장에 대하여 안전관리체계의 적합성 여부를 점검하거나 또는 그 선박이 국내 항에 입항할 경우 선박의 안전관리체계, 선박의 시설·구조, 선원의 선박운항지식 등에 따른 특별점검을 할 수 있다. 또한 점검 결과 선박안전의 확보를 위하여 필요하다고 인정되면 선박소유자 또는 해당 사업장에 대하여 그 선박에 대하여 항행정지 명령의 처분을 할 수 있도록 하였다.

이와 같이 외국선박 및 국적외항선에 대한 안전관리를 담당하는 항만국통제 선박검사관은 비단 선박의 설비분야 외에도 선원 및 『국제안전관리규약』 분야에서 항행정지가 가능하게 함으로써 외항선에 대한 안전관리를 보다 강화하고 있다.

3) 외국의 항행정지 사례

(1) 미국의 출항 전 시정 조치 명령

미국에 입항하는 많은 선박들이 항만국통제의 안전관리 상태 점검 결과 많은 결함들이 지적되고 있고, 이들 중 안전에 심각한 영향을 주는 중대한 결함에 대해서는 선박이 당해항구를 출항하기 전에 시정을 완료하도록 출항정지(detention) 조치를 취하고 있다.³⁸⁰⁾

이와 같은 출항정지 조치를 당한 선박의 결함은 다양한 분야에서 지적되었는데, 예컨대 비상소화펌프의 고장, 평형수탱크 출입구 뚜껑의 완전 닫힘 불량, 구명보트의 작동불가 등과 같이 설비 분야에서의 결함뿐만 아니라, 비상기기 운전법의 미숙, 비상대응훈련의 부적절 등의 선원 분야의 결함도 상당수를 차지하고 있다. 또한 해양오염방지증서의 유효기간 만료, 선원 면장의 유효기간 만료 등 검사 및 증서 분야에서도 출항정지의 조치를 취하였다. 특이한 점은 선박오염비상계획서가 승인되지 않았음의 이유로도 출항정지를 시킨 적도 있었다.³⁸¹⁾

결국 미국의 항만국통제는 설비 분야뿐만 아니라 도면이나 증서 및 선원의 훈

380) Dennis L. Bryant, "Port State Control as Practised by the US Coast Guard. 『International Maritime Law』 Vol. 4, No. 10, 1997, p. 304.

381) Dennis L. Bryant, *Supra*, p. 303.

런 등의 분야도 선박의 감항성에 중대한 영향을 미친다는 것을 인정하고 있음을 단적으로 보여주고 있다.

(2) 아시아·태평양항만국통제협력체 국가의 출항 전 시정조치 명령

우리나라가 속해 있는 아시아·태평양항만국통제협력체에는 현재 일본, 호주 등을 포함하여 20여개국의 회원국이 가입되어 있는데 소속 국가들의 항만국통제 점검결과의 현황을 홈페이지에 게시하여 공개하고 있다. 【표 4-1】은 아시아·태평양항만국통제협력체에 속한 20개 국가 중 주요국인 호주, 일본 및 캐나다의 항만국통제 점검에 의하여 출항이 정지된 선박들에 대해서 결함 분야별(category)의 출항정지 분포를 나타낸 것이다.³⁸²⁾

【표 4-1】 분야별 출항정지 결함

분야	결함 숫자(점유율 %)		
	호주	캐나다	일본
국제안전관리규약	98(27.8%)	0(0.0%)	109(29.1%)
화재안전	49(13.9%)	8(25.0%)	39(10.4%)
비상시스템	44(12.5%)	1(3.1%)	60(16.0%)
구명설비	44(12.5%)	3(9.4%)	23(6.1%)
근로조건	25(7.1%)	4(12.5%)	9(2.4%)
오염방지	25(7.1%)	2(6.3%)	8(2.1%)

382) 세월호 침몰의 간접적 원인으로 지적되고 있는 선박수명으로 인한 항행정지는 아시아·태평양항만국통제협력체(Tokyo MOU) 소속의 이 들 3개 국가에서는 발견되지 않았다. 이는 항행정지의 원인이 다양한 분야에서 나타나고 있고, 선박의 안전관리 상태가 사업장 및 선박별로 다르기 때문에 선령이 단순히 높다고 해서 이에 비례하여 항행정지가 되는 것은 아니라고 해석할 수 있다. 그러나 해양안전기준과 해운사고의 심각성의 연구에서는 선령이 높을수록 해양사고의 발생 시에 해양사고로 인한 손상의 심각성이 더 크게 나타나는 양상을 보였다고 하고 있다 (Baniela, S.I. & V. Rios, "Maritime Safety Standards and the Seriousness of Shipping Accidents, 「The Journal of Navigation」 Vol. 64, No. 3, pp. 505-508). 물론 선박의 수명에 대한 규제를 완화한다면 반대로 그것의 안전은 더 강화하는 방향으로 가야 할 것이다(홍완식, "세월호 사고에 관한 입법적 성찰", 「법학연구」 제56집, 한국법학회, 2014, 331면).

증서 및 문서	18(5.0%)	0(0.0%)	19(5.1%)
수밀	17(4.8%)	1(3.1%)	51(13.6%)
통신무선통신	12(3.4%)	0(0.0%)	2(0.5%)
기타	8(2.3%)	6(18.8%)	20(5.3%)
항해안전	8(2.3%)	3(9.4%)	19(5.1%)
선체구조	3(0.85)	0(0.0%)	12(3.2%)
추진기관	2(0.6%)	1(3.1%)	3(0.8%)
경보신호	0(0.0%)	3(9.4%)	1(0.3%)
화물운용	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0)
작업환경	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)
위험물	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)
선박보안	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)
합계	353(100%)	29(100%)	375(100%)
출항정지 숫자	246	17	181
출항정지 당 결함 숫자	1.4	1.7	2.1
출처 : 아시아·태평양항만국통제협력체 웹사이트 http://www.tokyo-mou.org (검색일 : 2018. 1. 31).			

아시아·태평양항만국통제협력체의 중추 국가인 호주의 항만국통제 점검결과가 이 협력체의 홈페이지에 항만국통제연차보고서 형식으로 게시하고 있다. 이에 따르면 출항정지를 당할 수 있는 출항정지성 결함의 분야를 18가지의 종류로 구분하였다.³⁸³⁾

이중 『국제안전관리규약』 분야에서 출항정지된 분포율이 27.8%로서 전체 결함의 분포율 중에 가장 높았으며 다음으로는 화재안전 13.9%, 비상시스템 12.5%, 구명설비 12.5% 순이었다. 해양오염의 원인의 분포율이 0.6%로서 가장 낮은 분포를 차지하였으며 위험물, 선박보안 등의 분야는 출항정지의 처분이 없었다. 호주는 선박의 중대 결함으로 인하여 2016년 한 해 동안 246척의 외국선박에 대해서 출항정지의 조치를 취하였다.

383) 호주해사국(Australian Maritime Safety Authority), 『Port State Control 2016 Report』, 2017, p. 6.

이 결과는 호주의 항만국통제도 설비뿐만 아니라 『국제안전관리규약』의 이행부도 선박의 감항성에 중대한 영향을 끼치게 된다는 점을 인정하고 그에 따른 출항정지 조치를 취하는 것으로 풀이된다.

한편 일본 국토교통성은 매 1개월 마다 일본에서 항만국통제의 점검으로 인해 출항이 정지된 선박의 목록을 아시아·태평양항만국통제협력체의 홈페이지에 등재하여 공개하고 있는데 2016년 한 해 동안 총 181척의 선박이 출항정지 되었다. 출항정지의 원인으로는 『국제안전관리규약』 분야의 결함이 109건 29.1%로 가장 높게 나타났으며 다음으로 비상대응훈련과 같은 인적요소 분야의 결함이 60건 16.0% 순이었다. 또한 『해사노동협약』에 따른 선원의 근로조건 문제로도 출항정지 된 선박이 9건이나 차지하였다. 전체적으로 『국제안전관리규약』, 비상대응훈련, 선원근로조건 및 증서 등과 같이 비 설비 분야의 결함의 원인으로 출항이 정지된 선박이 과반을 초과하고 있다.

이는 일본에서도 앞서 살펴본 미국과 호주에서와 같이 설비 분야뿐만 아니라 『국제안전관리규약』 분야, 선원의 훈련 및 자격증 분야까지 출항정지의 결함으로 인정하고 있음을 보여준다.

반면에 캐나다의 2016년도 출항정지 선박은 17척으로 타 국가에 비해 비교적 적은 양이었다. 캐나다는 출항정지의 원인으로 화재안전 분야의 결함이 가장 많은 8건 25.0%로 가장 높은 분포를 보였으며 기타 분야가 6건 18.8%로서 그 뒤를 이었다. 그리고 선원의 임금 등에 관한 근로조건 분야가 4건 12.5%의 결함분포율을 보였다. 그러나 『국제안전관리규약』 분야의 결함으로 인해 출항이 정지된 선박이 없는 것은 다른 국가와 비교하여 특이한 점이다. 캐나다는 『국제안전관리규약』 분야를 제외하고는 출항정지의 원인이 여러 분야에서 비교적 고르게 분포하고 있다.

4. 해사안전법상 감항성 확보의 구체적 개선 방안

1) 화물 분야로의 확대

해상운송은 선박의 감항성 확보가 무엇보다 중요하고, 당해 운송화물이 적합한

상태에 있어야 하는 화물 분야의 감항능력도 3대 감항성 요소 중의 하나이다. 화물의 과적 또는 적부불량은 다른 화물에 영향을 줄 뿐만 아니라 선박의 안전을 심각하게 위협하는 수가 있고 선박의 안전을 위협하는 경우는 감항성 부족에 이른 것이라 할 수 있다.

한편 해사안전감독관이 선박의 지도·감독 중에 이러한 화물의 과적이나 적부상태의 불량과 같은 결함을 발견할 때에는 해양사고 예방을 위하여 선박에 대하여 화물의 적정한 적부를 명령하고, 그 결함이 해소될 때까지 해당선박에 대하여 항행정지 처분을 하여야 한다. 그러나 전술하였듯이, 감독관은 『해사안전법』 제 59조제2항에 의거하여 선박시설의 보완이나 대체에 대해서는 항행정지명령이 가능하지만, 화물의 적재와 관하여는 항해의 안전을 위한 항행정지명령의 처분이 허용되지 않는 큰 맹점이 존재하고 있다. 반면에 전술한 【표 4-1】에서 보듯이 비록 결함율은 낮다고 하나 일본의 항만국통제는 화물작업의 결함에 대하여도 출항정지 처분을 하고 있다.

따라서 선박의 감항성과 항해상의 위험방지 조치를 위하여 화물의 적재·하역 등의 화물적하운용 분야에 대해서도 감독관이 항행정지명령의 처분을 할 수 있도록 법령개정을 통한 제도의 개선이 필요하다.

2) 증서 및 문서 분야로의 확대

선박의 감항성에는 선체, 기관, 배수설비 등이 정상적인 상태를 유지해야 하는 선박설비의 감항능력이 그 한 요소임은 앞서 기술한 바 있다. 선박은 그 선박의 선체를 포함한 설비의 안전에 대한 적합성 여부를 주기적으로 확인하여야 하는데 이 확인의 수단이 선박검사이다.

선박의 설비는 『선박안전법』에 따라서 선박검사를 받고 검사를 종료한 후에는 선박검사관계 서류인 선박검사증서와 같은 관련 증서를 교부받아서 선박에 비치하여야 한다. 검사증서 등의 문서는 해당 선박의 항행권을 보증하는 성격이므로 이 문서를 교부받지 않았거나, 검사를 받기 위하여 제출 중이거나 효력이 정지되어 있는 경우는 선박을 항행에 사용하는 것이 금지된다.³⁸⁴⁾ 즉 해당 선

384) 박창식·김청열, 앞의 논문, 86면.

박에 검사관련 증서가 비치되지 않았거나 또는 승인되지 아니한 복원성 등의 관련문서가 있을 경우는 안전성 적합여부 확인을 위한 선박검사 이행의 보증이 사라지는 것이다.

결함 분야별 출항정지 현황을 나타내는 【표 4-1】에서 보듯이, 항만국통제에서도 선박의 설비 분야가 정상상태임을 보증하는 검사증서나 복원성자료 등의 문서가 중요한 요소임을 인정하여 증서나 문서 분야의 결함에 대해서도 출항정지 처분을 하고 있다. 그러나 해사안전감독관은 이러한 증서나 해도와 같은 문서의 중대 결함에 대해서는 항행정지 명령의 처분에 대한 법적근거가 부족하다.

한편 2015년 6월 23일에 제주도 추자도의 신양항 내에서 중형급 여객선인 한일레드필호가 출항 중에 저수심 구역에서 좌초하는 사고가 발생하였다. 이 여객선의 사고는 취항한 후 4일 만에 발생하였는데 목포지방해양안전심판원은 그 재결³⁸⁵⁾에서, 이건의 사고는 신양항 해도의 보정도가 발행되어 고시되기도 전에 선박을 무리하게 운항한 것이 사고의 한 원인이었음을 적시하고 있다. 즉 선박의 안전한 항해와 정박을 위한 항로상의 위험물과 수심에 대한 정보를 제공하는 적정한 해도의 미비치가 이 사고의 원인으로 작용하였음을 지적하고 있는 것이다.

따라서 이와 같은 사고의 사례와 항만국통제의 예에서 보듯이, 해사안전감독관도 선박의 감항성 확보를 위하여 지도·감독 중에 이러한 증서나 해도와 같은 문서 등에서 선박의 안전에 심각한 위협을 주는 중대한 결함을 발견 한 때에는 항행정지명령의 처분이 가능하도록 하는 제도의 개선을 서둘러야 한다.

3) 안전관리체계 분야로의 확대

인적과실 해양사고를 방지하기 위하여 해운기업의 안전관리측면을 특히 강화한 것의 『국제안전관리규약』은 선박관리자로 하여금 안전과 환경보호 방침, 회사의 책임 및 권한, 선장의 책임 및 권한, 자원과 인원, 비상대책, 문서화, 부적합 사항 및 위험상황의 보고, 선박과 설비의 정비, 회사의 검토·검정·평가 등의 12개 항목을 근간으로 하여 안전관리체계를 수립하여 시행하도록 함은 물론 주관청으로부터 주기적인 심사를 받아서 인증을 받도록 하고 있다.

385) 목포해양안전심판원 재결 제2016-002호, 2016. 1. 19.

아시아·태평양항만국통제협력체에 공개된 3개국에서도 가장 높거나 상위를 차지한 출항정지율의 결함이 『국제안전관리규약』 분야였다. 또한 미국에서도 안전관리적합증서 및 선박안전관리증서를 소지하지 않았거나 또는 그 증서가 부적합한 경우로 판명될 경우에는 미국 영해 밖으로 나가도록 명령하고 관련 증서가 적합할 때까지 입항이 거부되도록 하고 있다.³⁸⁶⁾

한편 항만국통제 선박검사관도 안전관리체제의 결함 분야에서 항행정지 명령이 가능하도록 『해사안전법』 제56조에서 규정하고 있다. 예컨대 국적 외항선이 외국정부의 항만국통제 점검에 따라 항행정지 처분을 받는 경우에는 선박검사관이 그 선박 및 사업장에 대하여 안전관리체제의 적합성 여부에 관해서 점검할 수 있도록 하고 있으며, 점검 결과 선박안전의 확보를 위하여 필요하다고 인정되면 그 선박에 대하여 항행정지명령의 처분을 할 수 있도록 하고 있다. 그러나 해사안전감독관이 지도·감독 중에 발견한 안전관리체제의 중대 결함에 대해서는 항행정지 명령의 처분을 할 수 없다.

따라서 선박의 감항성 확보를 위해서 해사안전감독관으로 하여금 안전관리체제의 결함 분야에서도 항행정지가 가능하도록 조속한 제도개선을 해야 한다.

4) 인적요소 분야로의 확대

적정한 자격을 갖춘 선원과 적정한 수의 선원의 배치는 인적요소로서 감항성 확보를 위하여 대단히 중요하다. 그렇기 때문에 대법원까지도 선박의 안전 확보를 위하여 인적감항능력에 대한 주의의무가 선박소유자에게 있다고 판시하고 있는 실정이다. 건강한 선원의 배승을 위해서는 선원이 정기적인 건강진단을 받아야 하며, 화재나 구조를 대비하여 적절한 교육을 통하여 비상훈련에도 친숙화 되어야 한다. 결함의 분야별 출항정지 현황을 나타내는 【표 4-1】에서는 비상훈련의 결함으로 많은 수의 선박이 항행정지를 당하고 있음을 보여준다.

한편 항만국통제 선박검사관이 외국에서의 항만국통제 출항정지 예방을 위한 특별점검 시에는 선원의 선박운항지식에 대해서도 점검을 하도록 하고 있으며,

386) 박성일, “국제안전관리규약(ISM Code)에 대한 소고”, 「해사법연구」 제18권 제2호, 한국해사법학회, 2006, 300면.

또한 필요할 때에는 그 선박에 대하여 항행정지 명령의 처분을 할 수 있도록 『선박안전법』 제56조는 규정하고 있다. 항해구역을 달리한다고 해서 외항선을 제외한 내항선은 설비에 의해서만 선박의 안전성이 위협을 받고, 인적요소에 의한 위협성은 없다고 단정할 수 없는 것이다.

따라서 선박의 감항성 확보를 위하여 선원뿐만 아니라 회사의 임직원에 대한 교육이나 훈련 등과 같이 인적요소 분야의 결함에 대해서도 해사안전감독관에 의한 선박의 항행정지가 가능하도록 항행정지명령의 분야를 확대해야 한다.

5) 근로조건 분야로의 확대

선박을 실질적으로 현장에서 운용하는 선원의 근로조건은 선박의 안전운항에 중요한 영향을 끼친다. 해상운송수단인 선박에 근무하는 선원의 근로조건은 특별한 사정이 없는 한 가족과 떨어져 6개월 이상의 장기간에 걸쳐 승선을 하고 있는 것과 선박이라는 폐쇄된 공간의 한계 등으로 인해 열악한 근로환경에 놓여 있다.³⁸⁷⁾

이러한 사유로 인해 『선원법』은 선원근로감독관으로 하여금 선원의 근로기준 및 생활기준 등의 근로조건 준수에 대하여 정기적인 검사를 실시하도록 하고 있으며, 이 검사의 결과 선박과 승선자에게 현저한 위험을 불러일으킬 우려가 있는 중대한 결함이 발견될 경우는 역시 선원근로감독관으로 하여금 그 선박의 항해정지를 명할 수 있도록 규정하고 있다.

한편 아시아·태평양항만국통제협력체 소속 국가의 항만국통제 역시 선원의 근로조건에 대해 『해사노동협약』에 따라 점검을 하고 있으며 선원에 대한 근로조건 결함으로 인해 상당한 선박들이 출항정지 처분을 당하고 있음을 앞서의 **【표 4-1】**는 보여주고 있다. 이는 선원의 근로조건 분야가 선박의 안전 확보에 중요한 요소를 차지하고 있음을 많은 국가들이 인식하고 있음을 나타내는 것이다.

387) Australia 정부는 자국 항만에 입항하는 선박에 승선한 선원 중에 최장 13개월을 초과하는 선원이 있을 경우에는 당해 선박의 출항을 금지하고 있을 정도로 근로조건을 중요하게 다루고 있다(Australian Maritime Safety Authority, 『Marine Notice 17/2016』, 2016).

따라서 항만국통제의 점검결과뿐만 아니라 선원근로감독관의 항행정지 분야의 예에서 보듯이, 선박의 감항성 확보를 위하여 선원의 근로조건 분야에서도 선박의 안전에 심각한 위협을 주는 중대한 결함에 관해서는 해사안전감독관으로 하여금 항행정지명령의 처분이 가능하도록 법령개정을 통한 조속한 제도의 개선이 있어야 한다.

II. 해사안전법상 이의신청 법제 제정

1. 해사안전법상 이의신청 법제의 필요성

이의신청은 위법·부당한 행정작용으로 인해 권리가 침해된 자가 처분청에 대하여 그러한 행위의 취소를 구하는 절차를 말한다.³⁸⁸⁾ 전통적 행정법이론에서 행정구제의 대상은 행정행위론을 중심으로 한 권력작용만을 위주로 하여 비권력적 행정작용에 의한 권익침해에 대한 구제는 거의 소외받아 왔다고 해도 과언은 아닐 것이다. 그러나 개인의 기본적 인권을 보장하고, 사유재산제를 바탕으로 하는 근대 입헌국가에서는 개인의 권익침해에 대한 구제수단이 마련되어야 한다는 것은 당연한 요청이며 실질적 법치국가주의를 뒷받침하는데 절대불가결의 전제가 됨은 물론이다.³⁸⁹⁾

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

전술한 바와 같이 해사안전감독관은 『해사안전법』 제59조에 따라서 지도·감독 결과 해양사고의 발생빈도와 경중을 고려하여 필요하다고 인정할 때에는 감독대상인 선박, 선박소유자 및 그 밖의 관계인에게 ① 선박 시설의 보완이나 대체, ② 소속 임직원에게 대한 교육·훈련의 실시, ③ 소속 직원의 근무시간 등 근무환경의 개선 및 ④ 그 밖에 해사안전관리에 관한 업무의 개선 등과 같은 4가지

388) 홍정선, 『행정법 특강』, 제5판, 박영사, 2006, 546면.

389) 박호근, “행정지도와 법률유보 및 구제에 관한 이론적 검토”, 『한양법학』 제22권 제3집, 한양법학회, 2011, 240면.

분야에 대하여 개선명령의 조치를 취할 수 있다(제1항). 또한 이들 개선명령 중 상기 ①과 관련한 것은 이 시설의 보완이나 대체가 완료될 때까지 해당 선박의 항행정지를 함께 할 수 있도록 함으로써(제2항) 안전관리 철저를 통한 해양사고 예방활동을 하고 있다.

항행정지는 내항선에 대하여 해사안전감독관이 행사하는 가장 강력한 규제행위의 하나이다. 해사안전감독관에 의한 항행정지명령은 결함에 대한 시정이 완료되는 시점까지 운항손실이 발생하므로 선사, 용선주 및 화주 등 선박운항과 관련된 이해관계자들에게 막대한 손실을 발생시킬 수 있는 중대한 사안이다. 또한 당해 선박의 선원들은 선박의 유지보수 미흡 등의 사유로 회사로부터 책임추궁을 당할 수도 있다.³⁹⁰⁾

이와 같은 해사안전감독관의 항행정지명령의 행정처분은 선박의 입장에서는 운항지연으로 인한 막대한 경제적 운항손실이 발생할 수 있는 중대한 사안임에도 불구하고, 항행정지명령의 행정처분에 대하여 이의신청과 같은 불복의 절차를 『해사안전법』 상에서 규정하지 않고 있다. 이로 인하여 부당한 항행정지명령의 행정처분에 대하여는 『행정심판법』에 따른 행정심판청구나 『행정소송법』에 따른 행정소송에 의하지 아니하고는 선박소유자의 권리구제가 어려운 실정이다.

따라서 이와 같은 문제점을 극복하기 위해서는 지도·감독의 근거가 되는 『해사안전법』 상에 부당한 행정처분에 대하여 이의신청을 통한 권리의 구제가 가능하도록 법적인 근거를 마련해야 한다.

2. 유사 이의신청 법제

국제해사기구가 제정한 국제협약에서는 항만국통제관의 부당한 처분으로 인하여 발생한 손해에 대하여 항만당국이 그 손해에 대하여 배상하도록 규정하고 있다. 즉 『해상인명안전국제협약』에서는 항만국통제를 행하는 경우 선박이 부당

390) 우리나라와 거의 유사한 법제를 가지고 있는 일본은 『일본해상충돌예방법』의 제39조에서 “... 선원의 상무 또는 그 때의 특수한 상황에 필요한 주의를 기울여 함으로써 발생한 결과에 대하여 선박, 선장, 선박소유자 또는 선원의 책임이 면제되지 아니 한다.”고 규정하여 선원에게 고유한 상무업무에 대한 수행의무를 담보하고 있다(박영선, “국제해상충돌예방규칙에 규정된 선원의 상무의 국제적 효력”, 『한국해법학회지』 제37권 제1호, 한국해법학회, 2015, 195-196면).

하게 항만당국에 의해 출항이 금지되거나 지연이 되지 않도록 가능한 한 모든 노력을 하도록 규정하고 있으며, 만약 부당하게 출항이 금지되거나 지연되는 경우에는 피해를 입은 손실 및 손상에 대한 보상을 받을 수 있는 권리가 있음을 밝히고 있다.³⁹¹⁾ 또한 『해양오염방지국제협약』에서도 이와 유사한 근거를 마련하고 있다(제7조). 한편 영국에서도 이와 유사하게 항만당국에 의해 부당한 출항의 금지나 지연으로 인해 발생한 피해에 대하여는 보상을 할 수 있도록 규정하고 있다(『상선법 1995』 제96조).

1) 우리나라의 이의신청 제도

우리나라는 항만국통제 선박검사관이 수행한 출항정지에 대하여 『선박안전법』과 『해사안전법』에서 이의신청의 근거와 절차를 마련해 놓고 있다. 즉 『선박안전법』은 “외국선박의 소유자는 항만국통제 후 항만당국의 시정조치명령 또는 출항정지명령에 대하여 불복하는 경우에는 해당명령을 받은 날로부터 90일 이내에 그 불복사유를 기재하여 해양수산부장관에게 이의신청을 할 수 있다.”고 규정하고 있으며(제68조 제5항), 『해사안전법』에서도 “외국선박 감독에 따른 항행정지명령 또는 국적선박의 특별점검 시행 시에 발견된 결함사항에 대하여 시정·보완 명령이나 항행정지명령에 불복하는 선박소유자는 명령을 받은 날로부터 90일 이내에 해양수산부장관에게 이의신청을 할 수 있다.”고 규정하고 있다(제60조 제1항).

불복의 이의신청이 접수되면, 해양수산부장관은 소속 공무원으로 하여금 최대 90일 이내에 당해명령의 위법·부당 여부를 조사한 후 그 결과를 신청인에게 통보하여야 한다(『선박안전법』 제68조 제6항 및 『해사안전법』 제60조 제2항). 불복의 처리절차에 관해서는 『선박안전법』과 『해사안전법』이 동일한 절차를 두고 있다.

한편 『선박안전법』과 『해사안전법』은 위에서 기술한 이의신청과는 별개로

391) 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』, 제1장 제19-(f) 규칙 : When exercising control under this regulation all possible efforts shall be made to avoid a ship being unduly detained or delayed. If a ship is thereby unduly detained or delayed it shall be entitled to compensation for any loss or damage suffered.

행정청의 부당한 처분으로 인한 권리침해 및 손해에 대하여 행정심판 및 행정소송을 통한 구제방법도 마련되어 있다. 즉 『선박안전법』은 외국선박의 소유자가 위에서 기술한 이의신청에 대한 해양수산부장관의 조사 결과에 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.³⁹²⁾

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 행정심판청구 또는 『행정소송법』에 따른 행정소송을 제기할 수 있도록 하고 있다.

뿐만 아니라 『해사안전법』은 외국선박 및 국적선박의 소유자 모두에게 행정심판의 청구나 행정소송을 제기할 수 있도록 규정하여 청구자 또는 소송제기자의 범위를 국적선박의 소유자까지 확대하고 있다. 다만 『해사안전법』은 이의신청의 근거를 별개의 조항으로 분리하여 규정하고 있다는 점에서 『선박안전법』에 비하여 다소 체계화 되었다는 것을 알 수 있으며, 동일한 의미이지만 항만국 통제에 의한 출항정지대신에 외국선박감독과 항행정지라는 용어를 새로이 사용하고 있음을 볼 수 있다.³⁹³⁾

2) 아시아·태평양항만국통제협력체의 이의신청 제도

아시아·태평양항만국통제협력체의 출항정지재심위원회(Detention Review Panel : DRP) 제도는 항만당국이 해당선박의 관련자로부터 1차적인 이의신청을 수용하지 아니할 경우, 이 항만국통제협력체의 사무국을 경유하여 관련당사자 소속의

392) 『행정소송법』 제18조는 제1항에서의 취소의 소송은 법령의 규정에 의하여 당해 처분에 대한 행정심판 제기를 할 수 있는 경우에도 행정심판을 거치지 아니하고 제기할 수 있도록 하고 있으나, 다른 법률에서 당해 처분에 대한 행정심판의 재결을 거치지 아니하면 취소의 소송을 제기할 수 없다는 규정이 있는 때에는 행정소송을 제기할 수 없도록 하고 있다. 그러나 이러한 행정심판이 제2항의 단서, 예컨대 행정심판청구가 있는 날로부터 60일이 지나도 재결이 없는 때, 처분의 집행 또는 절차의 속행으로 생길 중대한 손해를 예방해야 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.

393) 김주형, “항만국통제 이의신청 제도의 개선방안에 관한 고찰”, 『법과정책』 제20집 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014, 168면.

회원국을 제외한 다른 회원국의 전문가그룹에게 2차적인 심사를 요청하는 것이다. 즉 항만당국과 선박이라는 분쟁당사자간의 국내적 다툼에서 벗어나 있는 공정한 제3자에게 재심사를 요청하는 것이라고 할 수 있다. 아시아·태평양항만국통제협력체의 이러한 제도는 사법절차와는 다른 형태이나 이의신청은 1차적 구제제도, 출항정지재심위원회 제도는 일종의 2차적 구제제도의 성격을 가지고 있는 또 하나의 이의신청 제도라고 볼 수 있다.

아시아·태평양항만국통제협력체의 『아시아지역 항만국통제에 관한 양해각서(Memorandum of Understanding on PSC in the Asia-Pacific Region)』의 제 3.15조에서는 “회사 또는 회사의 대리인은 항만국의 출항정지에 대하여 이의신청(Appeal) 할 수 있는 권한이 있다.”고 규정³⁹⁴⁾하여 출항정지재심위원회 제도의 법적근거를 확보하고 있다. 뿐만 아니라 『항만국통제 매뉴얼(Port State Control Manual)』의 제3.1조의 제8항에서는 『출항정지재심위원회지침(Guidelines for the Detention Review Panel)』을 별도로 제정하여 이의신청 절차를 마련하고 있다.

결국 아시아·태평양항만국통제협력체의 출항정지재심위원회 제도는 출항정지와 관련하여 항만당국과 당해 선박 관련자와의 분쟁³⁹⁵⁾에 대하여 제3자인 다른 회원국으로 구성된 출항정지재심위원회에서 객관적이고 중립적인 분쟁의 검토를

394) §3.15 The company of a ship or its representative will have a right of appeal against a detention taken by the Authority of the port State. Initiation of the appeal process will not by itself cause the detention to be suspended. The port State control officer should properly inform the master of the right of appeal. 웹사이트 http://www.tokyo-mou.org/organization/memorandum_of_understanding.php(검색일 : 2019. 2. 12).

395) 우리나라의 항구에서도 항만국통제에 의한 출항정지와 관련하여 항만당국과 선박측 관련자와의 사이에 분쟁이 간헐적으로 발생하고 있다. 예컨대 ① 1996년 1월 28일 Torino호(쌍용해운이 용선한 노르웨이국적의 유조선으로 1996년 1월 7일 사우디아라비아 주아йма항에서 원유 268,220톤을 적재하고 울산항에 양하하기 위하여 목지도 남방 25마일 해상에서 정박 대기했던 선박임)가 선체노후로 인하여 5번 화물창 선저부분이 점식으로 인하여 지름 2cm의 파공이 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 중국국적의 4,987G/T의 선박에 승선하여 항만국통제를 실시한 결과 26가지의 결함이 발견되어 출항정지 조치가 내려지고 위 선박은 결함사항 수리를 위해 예정보다 출항이 지연되어 양하지인 중국에 늦게 입항한 Huang Hua Quan호 사건. ③ 1997년 1월 15일 인천항에 계류 중인 중국국적의 3,867 G/T의 Yong Fa호에서 항만국통제관이 승선하여 선박서류확인 및 운항요건에 대한 질문도중 선장의 불성실한 태도와 더불어 항만국통제관의 하선을 요구하여 출항정지 조치를 취한 후 선박소유자로부터 선장에 대한 징계 조치계획과 항만당국의 통제에 따를 것을 통보함에 따라 운항이 재개된 Yong Fa호 사건 등이 대표적인 선박측 관련자와 항만당국 간의 분쟁 건이다(이상일, 앞의 논문, 120면).

통하여 이의신청에 대한 최종적인 결론을 도출하여 당해 항만국에 권고의견을 제시하는 절차이다.

항만당국의 출항정지 결정에 불복하는 선박의 회사, 기국, 선급은 출항정지 명령을 받은 날로부터 120일 이내에 아시아·태평양항만국통제협력체 사무국에 전자우편을 통하여 재심사를 신청하여야 한다. 그런 후 사무국에서는 항만당국에 관련된 자료의 제출을 요구하고 15일 이내에 절차 및 기술적인 측면의 적합성을 고려하여 30일 이내에 최종요약보고서를 작성한다. 이후 이 보고서를 각 당사자 및 당사자가 속한 국가에 통보하고 전 회원국에 회람시키게 된다. 검토결과 출항정지재심위원회에서 신청자(선박)측의 의견을 지지하면 출항정지 처분을 한 항만당국에 재검토를 요청하게 된다.

그러나 현재의 출항정지재심위원회제도의 가장 큰 단점은 이 위원회의 최종결론은 법적 구속력이 없으며(not legal binding), 민사소송에 있어 금전보상청구의 근거로도 사용될 수 없다는 사실이고,³⁹⁶⁾ 단지 항만국통제를 실시한 항만당국에서 이 건의 점검 자료를 수정하는 근거로서 사용 할뿐이라는 점이다. 이러한 효과의 근본적 이유는 양해각서에 언급하고 있는 바와 같이 항만국통제협력체는 법적기속력이 없는 일종의 신사협정(Gentleman's Agreement) 정도로 간주되고 있기 때문이다.³⁹⁷⁾

3) 영국의 이의신청 제도

영국의 항만국통제관은 위험할 정도로 안전하지 못한 선박에 대하여 출항을 정지시킬 수 있는 권한을 『상선법 1995』 으로부터 부여받고 있다. 항만국통제관이 이러한 선박에 대하여 출항을 정지시키고자 할 경우 그 선박의 선장에게 선박이 위험할 정도로 안전하지 못하게 되었고, 무엇이 문제인지에 대하여 설명하

396) 사무국에서 재심신청이 접수되면, 회원국 중 오스트레일리아, 캐나다, 홍콩, 일본, 대한민국, 말레이시아, 뉴질랜드, 러시아 및 싱가포르를 대상으로 공식국가명의 알파벳순서의 순번에 따라 3개 회원국의 전문가들로 패널을 구성한다. 이때 분쟁당사국은 제외된다(아시아·태평양항만국통제협력체(Tokyo-MOU), 『Port State Control Manual』, §3.1-7(Guidelines for the detention review panel), p. S3.1-8-1).

397) 이상일·이윤철, “항만국통제제도의 지역적 조약화 방안 연구”, 『해사법연구』 제23권 제3호, 2011, 162면.

고 출항정지 통지서를 교부하도록 하고 있다. 이 경우 당해 선박은 정당한 권한이 있는 항만당국에 의해 허용이 될 때까지 출항지 정지되게 된다(제95조). 영국은 이와 같이 항만국통제관에 의해 선박이 출항정지가 될 경우 당해 선박의 선장 또는 선박의 소유자가 항만당국의 출항정지명령에 대항할 수 있는 불복의 절차를 같은 법 제96조에서 마련하고 있다.

즉 항만당국의 출항정지 명령을 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 출항정지 명령 처분을 중지하게 해서는 아니 된다(제96조 제1항, 2항).

한편 중재위원은 신청인의 재결요구에 대하여 재결을 할 경우 정당한 근거(valid basis)에 따라 출항정지 통지가 적절하지 않다고 판단될 경우에는 그 상황에 적합하게 통지를 수정할 수 있을 뿐만 아니라 이를 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).

영국은 이러한 중재위원의 중요성을 인식하고 해사안전 분야 및 법조분야에서 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, 해사·수산·항만 분야에서 특수한 경험을 보유한 전문경력자 또는 상당한 기간의 법조경력자에 한해 중재위원의 자격³⁹⁸⁾을 부여함으로써 고도의 전문성을 확보하고 있다.

3. 해사안전법상 이의신청 법제의 구체적 개선방안

앞에서 기술한 바와 같이 우리나라는 항만국통제 선박검사관이 행한 출항정지

398) 스코틀랜드에서는 10년 이상의 변호사 경력자가 중재위원이 될 수 있고, 북아일랜드에서는 변호사협회의 회원 또는 북아일랜드 대법원의 변호사로서 10년 이상 재직할 사람이 중재위원이 될 수 있다(『영국상선법 1995』, §96(Reference of notices to arbitration)-6).

등의 처분에 대해서 선박소유자가 불복하는 경우, 불복사유를 적어 해양수산부장관에게 명령을 받은 날로부터 90일 이내에 이의신청을 할 수 있도록 『선박안전법』과 『해사안전법』에서 규정하고 있으며, 아시아·태평양항만국통제협력에서도 회사 또는 회사의 대리인이 항만국의 출항정지를 받은 날로부터 대하여 120일 이내에 이의신청을 할 수 있도록 규정하고 있다.

그러나 내항선 분야에서는 해사안전감독관이 수행한 선박의 항행정지 등이 감독대상자에게 막대한 경제적 운항손실을 발생시킬 수 있는 중대한 사안임에도 불구하고 행정처분에 대하여 이의신청과 같은 불복의 절차를 『해사안전법』에서 규정하지 않고 있다. 이로 인하여 부당한 항행정지 처분에 대하여는 『행정심판법』에 따른 행정심판청구 『행정소송법』에 따른 행정소송에 의하지 아니하고는 행정구제가 어려운 실정이다.

1) 선박소유자의 이의신청 제도에 관한 법적근거 마련

『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.³⁹⁹⁾ 그러나 해사안전감독관의 지도·감독에 대한 이의신청은 해사안전 관련 법규에서 그 근거를 찾을 수 없다.

선박의 항행정지는 선박소유자의 입장에서는 운항지체로 인한 막대한 경제적 손실이 발생할 수 있는 중대한 사안이다. 이 경우 선박의 소유자는 대응을 어떻게 해야 하는가? 항만국통제 있어서 국제사회는 통상 선박의 소유자에게 이의신청의 기회를 주어 항만국통제관의 출항정지조치가 정당했는지에 대하여 재검토를 할 기회를 부여하고 있다. 뿐만 아니라 부당한 출항정지로 인한 선박의 지체에 대해서는 손해배상을 받을 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 있다.

예컨대 해상안전 및 오염방지 협약의 대부분은 항만국통제의 근거를 마련하면서 부당한 처분에 대한 구제제도의 필요성에 대하여 기술하고 있다. 즉 『해상인명안전국제협약』에서는 항만국통제를 행하는 경우 선박이 부당하게 억류되거나

399) 홍정선, 『행정법 특강 제5판』, 609면.

지체되지 아니하도록 가능한 모든 노력을 다하도록 규정하고 있으며, 부당하게 억류되거나 지체되는 경우에는 피해를 입은 손실 및 손상에 대한 보상을 받을 수 있는 권리가 있다고 천명하고 있다. 또한 『해양오염방지국제협약』에서도 유사한 근거를 마련하고 있다.⁴⁰⁰⁾

이와 같이 선박의 소유자에게 이의신청의 기회를 부여하여 행정조치의 적합성 여부를 재검토하는 것은 사회정의에 부합될 뿐만 아니라, 한편으로는 이러한 과정을 통하여 행정이 법과 원칙에 따라 운영되게 함으로써 행정의 일관성 확보와 행정서비스의 품질향상을 가져오게 한다.⁴⁰¹⁾ 사람과 물자의 이동이 자유로워진 오늘날에 있어서는 법적체계가 제대로 정비되지 아니하면 거래의 안전을 확보할 수가 없다. 이에 따라 주요 해운국인 영국에서는 앞에서 기술한 것과 같이 부당한 출항정지 처분에 대해서 선박소유자 측의 권리보호를 보장하기 위한 공정한 절차로서 이의신청 등과 같은 제도적 장치를 마련하고 있다.

해양환경 보호와 선박의 안전을 위하여 해사안전감독관에 의한 지도·감독의 중요성은 매우 중요하다. 그러나 지도·감독에 의한 규제의 정도는 이를 수행하는 해사안전감독관에 따라 개인의 차가 존재할 수 있으며, 수행과정에서 개인의 고의나 과실이 발생할 수 있다. 해사안전감독관의 고의나 과실에 의한 부당한 행정지명령은 선박운항의 일정에 지체를 불러오기 쉽고, 용선계약의 해지에 의하여 선박소유자 측에게 심각한 경제적 손실이 초래될 수 있다.

따라서 해사안전감독관이 내란 항행정지명령의 행정처분에 대해서도 선박소유자측 등의 신속한 권리의 구제를 위하여 구체적인 절차가 포함된 이의신청의 근거를 『해사안전법』 상에 마련하여야 한다.

400) 『해상인명안전국제협약(SOLAS』(Ch. 1, Reg. 19-(f) : When exercising control under this regulation all possible efforts shall be made to avoid a ship being unduly detained or delayed. If a ship is thereby unduly detained or delayed it shall be entitled to compensation for any loss or damage suffered.) 및 『해양오염방지국제협약(MARPOL)』(Art. 7 : (1) All possible efforts shall be made to avoid a ship being unduly detained or delayed under articles 4, 5, or 6 of the present Convention. (2) When a ship is unduly detained or delayed under article 4, 5 or 6 of the present Convention, it shall be entitled to compensation for any loss or damage suffered.)에서는 항만당국에 의해 선박이 부당하게 억류되거나 지체되지 아니하도록 가능한 모든 노력을 다할 것과 부당억류 또는 선박의 지체로 인한 손실과 손상에 대한 보상을 받을 수 있는 권리를 규정하고 있다.

401) 박영선, “항만국통제 지역협력체제의 조약화 방안에 관한 연구”, 한국해양대학교 박사학위논문, 2001, 58-59면.

2) 항행정지재심위원회 제도의 도입

선박의 소유자는 해사안전감독관의 지도·감독에 따른 항행정지명령이 위법하거나 부당할 경우에는 해양수산부장관에게 행정심판을 청구하거나 처분취소나 변경을 구하는 행정소송을 제기할 수 있다.

그러나 행정심판이나 행정소송에는 많은 시간과 비용이 소요된다. 예컨대 행정심판의 심판청구 기간은 천재지변 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 판사가 선박운항에 대한 전문가가 아니므로 재결이나 판결에 대한 정확성과 타당성에 의문이 생길 우려가 높다. 이러한 사유로 인해 행정심판이나 행정소송은 선박소유자측에게는 실질적으로 도움이 되지 않는 측면이 많다.

따라서 해사안전감독관이 내린 항행정지명령 행정처분에 대한 선박소유자 측의 신속한 권리의 구제를 위하여 이의신청 절차의 구체적인 개선방안으로서 항행정지재심위원회 제도의 도입이 필요하다. 즉 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.

해사안전감독관의 결정에는 주관적인 요소가 많이 포함될 수 있으므로 다양하고 공정한 시각에서 이를 종합적으로 검토할 필요가 있는 바, 이 항행정지재심위원회가 해사안전감독관이 처분한 항행정지명령의 적정성 확인을 위한 심사를 하도록 법제화할 필요가 있다. 재심 과정에서 재심위원회는 해사안전감독관과 선박소유자 측의 입장을 모두 청취한 후 항행정지명령 행정처분의 타당성에 대해 조사하고, 필요시 명령을 변경하거나 취소하는 최종결론을 내리게 되며, 해사안전감독관은 이 의견에 따라 집행하도록 한다.⁴⁰²⁾

402) 『지방세기본법』에서는 지방자치단체에 과세전적부심사에 관한 사항, 이의신청 및 심사청구에 관한 사항, 채납자의 채납정보 공개여부에 관한 사항, 지방세관계법에 따라 위원회의 심의를 받도록 규정한 사항 등을 심의 또는 의결하기 위하여 지방세심의위원회를 설치하도록 하고 있다(제141조). 이 때의 심의위원은 공무원인 지명위원 외에도 외부의 전문가인 판사, 검사, 변호사,

이 경우 재심은 임의적 절차로 하여 추후 사법심사가 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 합의 모순되는 주장을 더 이상 할 수 없는 것으로⁴⁰³⁾ 이해하여야 한다. 그러나 당사자 간의 합의라 하여도 강행법규에 위반되면 그 합의사항은 무효라고 하여야 할 것이다.

이의신청의 처리에 대한 재심위원회의 공정성을 확보하려면 이를 조사 또는 관정하는 재심위원회 조직은 해사안전감독관과는 전혀 별개인 다른 독립된 조직이어야 한다.⁴⁰⁴⁾ 뿐만 아니라 재심위원은 선박 운항에 대한 지식 및 법적 지식을 갖춘 자로서 구체적인 자격을 대통령이나 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 항행정지명령의 처분을 받은 날로부터 60일 이내에 할 수 있도록 하되,⁴⁰⁵⁾ 청구에 대한 재심위원회에 의한 심사의 결과는 30

공인회계사 또는 법학·회계학·부동산평가학을 교수하는 조교수 이상의 외부위촉위원으로 구성 되는데, 위원장은 위촉위원 중에서 위원들이 선출하며 부위원장은 지방세에 관한 사무를 담당 하는 실장·국장·본부장(시·군·구의 경우에는 실장 또는 국장)이 된다(『지방세기본법 시행령』 제108조). 2012년 기준 지방세심의위원회는 외부위촉위원의 구성은 판사, 검사, 변호사, 공인회 계사, 세무사, 조세관련 교수 등의 외부전문가들이 차지하는 비율이 기초자치단체 46.9%, 광역 자치단체 73.8%에 이르렀다(김태호, “지방세 구제제도의 개선방안”, 『지방세네트워크포럼』 2014-10호, 한국지방세연구원, 2014, 37면).

403) 김유환, “행정사건에 대한 재판의 분쟁해결제도” 『법학논집』 제6권 제2호, 이화여자대학교 법학연구소, 2001, 103면.

404) 『해운법』에서는 내항여객선의 안전관리체계인 운항관리규정은 독립적인 운항관리규정심사 위원회가 심사를 하도록 규정하고 있다(제21조의5). 또한 이 법의 시행령 제12조의2에서는 운항 관리규정심사위원회는 선박운항관리자, 선박검사기관의 선박검사원, 각 지방해양수산청별로 해사안전감독관 및 그 밖에 여객선의 운항관리에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람으로서 해양수 산부장관이 심사에 필요하다고 인정하는 사람으로 4인 이상 10인 이하의 위원으로 구성하도록 하고 있다. 심사위원장은 호선하며, 심사위원회는 재직위원의 과반수 출석으로 개의하고, 출석위원의 과반수 찬성으로 의결하도록 하고 있다.

405) 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 선박이 항해 중에도 회사와의 통신은 항시 가능하고, 관련되는 자료의 수집과 검토 및 이의신청까지의 결정은 신속하게 이루어질 수 있다. 떠난 내기 항 선박은 지도·감독의 장소가 국내일 뿐만 아니라, 지도·감독을 수행하는 해사안전감독관도

일 이내에 통보하여 신속한 권리의 구제가 되도록 해야 할 것이다.⁴⁰⁶⁾

이는 항만국통제에 따른 출항정지명령 또는 시정보완명령의 불복에 대한 이의 신청의 결과를 90일 이내로 통보해야 하는 것을 감안하면 매우 신속한 구제절차라 할 수 있다.⁴⁰⁷⁾ 이러한 이의신청을 통한 구제에 관한 법제의 정비는 부당한 시정·보완명령이나 항행정지명령 등 흠결이 있는 규제행정에 대하여 실효적 구제 제도를 완비할 수 있음은 물론 규제자와 피규제자 간에 상호 균형을 이루어 행정객체인 선박의 권리보호에도 기여 할 수 있을 것이다.

다만 이와 같은 사후적인 권리의 구제절차는 최후적 수단으로 사용되는 것이 바람직하며,⁴⁰⁸⁾ 행정기관이 먼저 스스로 행정절차를 엄격히 준수하려는 자세의 정립이 매우 중요하다 할 것이다.

제2절 내항화물선 안전관리체계의 개선

I. 안전관리체계 대한 국제규약과 국내법률

1. 국제안전관리 규약

1) 안전관리제도의 유래

우리나라 사람이므로 처분 내용의 이해도 및 관련 자료의 습득도 외국선박보다도 용이하다 할 것이다. 한편 『일본행정불복심사법(日本行政不服審査法)』 제18조에서도 처분에 대한 심사청구 기간을 처분을 안 날의 다음날로부터 2개월로 정하고 있다.

406) 운항관리규정은 운항개시일 14일 전까지 제출해야 하고(『해운법 시행규칙』 제15조의3), 해양수산부장관은 운항관리규정을 제출받은 날로부터 7일 이내에 심사위원회를 구성하도록 하고 있다(『해운법 시행령』 제12조의2). 즉 운항관리규정의 심사는 특별한 사정이 없는 한 청구인의 신청접수일로부터 14일 이내에 완료하도록 하고 있다.

407) 『행정심판법』 제4조에서는 행정심판을 갈음하는 특별한 행정불복절차나 이 법에 따른 행정심판절차의 특례를 다른 법률로 규정할 수 없다고 정하고 있으나, 사안의 특수성과 전문성을 살리기 위하여 특별히 필요한 경우에는 예외적으로 특별한 행정불복 절차를 정할 수 있도록 허용하고 있다(김용섭, “개별법상 이의신청제도의 현황분석과 법적 개선과제”, 『행정법연구』 제42호, 행정법이론실무학회, 2015, 84면).

408) 박경귀, “행정절차제도의 운영실태 분석과 개선방안”, 『한국행정학회보』 제33권 제3호, 한국행정학회, 1999, 138면.

오늘날 해사안전관리체계는 선박 설비의 정상운전의 확인에 대한 전통적인 검사에 더하여 이를 운영하는 선원의 종합적인 운항능력의 확인에 대한 안전관리제도(Safety Management System : SMS, 이하 ‘안전관리제도’)⁴⁰⁹를 수립·시행 및 유지토록 하는 안전관리규약(Safety Management Code)의 이행까지도 요구하고 있다. 안전관리제도란 『국제안전관리규약(International Safety Management Code : ISM Code)』⁴¹⁰을 국내법에 수용한 해사안전관리체계이다.

국제해사기구는 선박사고의 여러 원인들 중 인적요소⁴¹¹에 의한 사고가 많다⁴¹²는 인식하에 1993년 11월 4일에 총회결의 제741호로 이 『국제안전관리규약』을 채택하고 각국 정부가 이를 시행토록 권고하였다. 그리고 1994년 5월에 해상인명안전국제협약당사국 협의를 통해 『국제안전관리규약』을 『해상인명안전국제협약』 제9장으로 추가한 『국제안전관리규약』은 1998년 7월 1일에 발효되어 해당 선박에 강제⁴¹³되도록 하고 있다. 『국제안전관리규약』의 목적은 선박의 안전운항과 관리 및 오염의 방지를 위한 국제적인 기준을 마련함으로써 선박 및 해운회사에 대한 안전관리조직, 지침 및 절차 등을 수립하도록 하고, 회사의 최고경영자가 안전관리조직에의 참여의식과 책임의식의 제고에 이바지하기 위함이다.

뿐만 아니라 각국 정부가 『국제안전관리규약』의 시행에 필요한 여러 가지 조치를 취함으로써 선박의 안전운항과 안전한 노동환경의 제공 및 확인 가능한 모든 위험으로부터 안전한 보호 장치의 구비와 비상대응을 포함한 인적인 안전관리의 기술을 지속적으로 개선하는데 그 목적이 있다.⁴¹⁴

409) 안전관리제도는 회사의 안전과 환경보호정책을 회사의 직원이 효과적으로 수행하도록 구성된 문서화된 시스템을 의미한다(한국선급, 『안전경영시스템 인증규칙』 제2편 1.1.2).

410) 『국제안전관리규약(International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention)』은 국제해사기구(IMO)에서 제정한 해양환경의 보존과 해상의 안전을 위해 선원의 자질향상 및 선박의 물리적 안정성뿐만 아니라 해운기업의 육·해상 모든 부서를 포함한 안전관리시스템을 수립하여 시행하도록 하는 것이다(한국선급 웹사이트 http://www.krs.co.kr/sub/kor_sub.aspx?s_code=0204030307 - 검색일 2017. 8. 31.).

411) 인적요소로는 크게 선원들의 교육, 훈련, 자격 및 면허취득 방법, 비상대응, 직무분석 등과 같은 개개인에 대한 요소들과 선원들에 대한 정책, 업무지시, 훈련 프로그램, 승선 일정 계획 등과 같은 조직적인 관리 요소로 이루어진다. 또한 문화적요소, 개인능력, 사회적요소, 법적요소, 선박 요소가 안전항해에 영향을 미치는 인적요소로 분류되고 있다(이동근, 앞의 논문, 170-171면).

412) House of lords select committee on science and Technology, "Safety Aspects of Ship Design and Technology", 『Marine Structures』 Vol. 7, 1994, p. 126.

413) 모든 여객선, 500톤 이상의 유조선, 가스운반선, 케미칼선박, 탱커, 산적화물운반선, 고속화물선은 1998년 7월 1일부터 적용되고, 기타 500톤 이상의 모든 화물선 및 이동식 해양구조물에는 2002년 7월 1일부터 적용하고 있다.

한편 우리나라는 이러한 국제해사기구의 권고에 따라 1999년에 당시 『해상교통안전법』(현 『해사안전법』)에서 이 규약의 내용을 수용하였으며, 그 주된 내용은 법률에서 정하는 선박⁴¹⁵⁾ 및 선박소유주(안전관리대행업체포함)는 선박의 안전운항 및 환경보호를 위한 안전관리제도를 수립하여 유지하도록 하는 것이다. 『국제안전관리규약』의 도입은 선박안전운항의 관리적 측면의 시스템화에 일조하고, 이의 시행으로 선박 내에서 안전사고의 감소에도 기여를 하였으며, 안전관리에 대한 문서화 및 체계화로 해운산업의 육상부서 담당자에게도 안전의식을 일깨우는 기능을 한다.⁴¹⁶⁾

2) 국제안전관리규약 주요내용

선박소유자는 안전관리체계의 목적인 선박의 안전운항관리와 해양환경의 보호를 위하여 안전관리 제도를 수립하고 이를 구체적으로 실천하여야 한다. 이를 위해 선박소유자는 필요한 인적·물적 자원을 제공하여야 하며, 육상 및 해상의 책임자를 분명히 정하여야 한다. 또한 회사의 최고경영층과 직접적으로 소통할 수 있는 안전관리책임자(Designated Person)를⁴¹⁷⁾ 지정하여야 한다. 또한 선박소유

414) 이러한 『국제안전관리규약(ISM Code)』의 목적을 달성하기 위하여 국제해사기구(IMO)는 안전과 해양환경보호를 위한 방침, 관련 국제법과 국내법에 맞는 선박의 안전과 환경보호를 보장하기 위한 지침과 절차, 육상과 선박과의 소통을 위한 담당자의 식별, 부적합사항과 사고에 대한 보고절차, 비상대응과 준비사항에 대한 절차, 경영층검토와 내부심사 등의 6가지의 항목에 대한 절차를 수립하도록 요구하고 있다(국제해사기구(IMO) 총회결의서(Res.) A.741(18)(International management Code) Art. 1.4).

415) 『해사안전법』 제46조 및 47조에서는 보다 상세하게 적용선박의 범위를 정하고 있다. 즉 모든 여객선, 해상화물의 운송사업에 종사하는 선박으로서 총톤수 500톤 이상의 선박(기선(機船)과 밀착된 상태로 결합된 부선(艇船)을 포함) 및 총톤수 100톤 이상 500톤 미만의 가스·유류 및 화학제품류를 운송하는 선박(기선과 밀착된 상태로 결합된 부선을 포함) 등에 대하여 해양수산부장관으로부터 안전관리체제에 대한 인증심사를 받도록 하고 있다.

416) 박성일, 앞의 논문, 297면.

417) 『국제안전관리규약(ISM Code)』 상의 'Designated Person'을 영문 그대로 해석한다면 '지정된 자' 또는 '지명된 자'로 해석이 가능하지만, 『국제안전관리규약』에서 기술하고 있는 내용은 "선박의 안전운항을 보장하고 최고경영자에게 직접적인 보고를 할 수 있는 자가 지정이 되어야 한다."고 규정하고 있다. 이런 내용에 따라 『국제안전관리규약』을 우리나라에 공식적으로 처음으로 소개한 한국선급은 당시 원문의 번역본에서 『국제안전관리규약』 Part A, 제4장의 내용인 'Designated Person(s)'를 '안전경영책임자(들)'이라고 명명하였다. 국문에 있어서는 '안전경영책임자'나 '안전관리책임자'에 대하여 '경영'과 '관리'에 대한 용어의 차이에 관해서는 유사성을 띄고는 있으나, '경영'은 선박의 운항업무 등과 더불어 상업적인 요소를 고려한 용어 선택으로 보이며, 현행법에는 선박안전이라고 하는 공적인 요소의 강화로 '관리'라는 용어를 택하여 사용한 것으로 보인다(진호현·김진권, "해사안전법상 안전관리책임자 및 안전관리자의 자격요건에 관한 연구", 「한국항해항만학회지」 제37권 제5호, 한국항해항만학회, 2013, 521면).

자는 선박운항에 있어 문서화된 절차와 지침을 준비하여야 하고, 발생 가능한 비상사태에도 대비하여야 한다. 안전관리체계를 위한 이러한 문서화된 절차와 지침의 정본은 사업장에 비치하여야 하며 문서의 사본 중 하나는 선박에 비치하여야 한다.

안전관리규약은 선장에게 안전운항과 해양보호를 위하여 선장에게 최종적인 결정을 내릴 권한과 책임이 있음을 명확히 하고 있으며, 안전관리체계의 이행 책임은 각 정부에게 있음을 분명히 하고 있다. 또한 『국제안전관리규약』의 기준에 부합하는 회사에 대해서는 안전관리적합증서를 발급하고, 선박에 대해서는 선박안전관리증서를 발급하고 있다.⁴¹⁸⁾

한편 안전관리적합증서 및 선박안전관리증서를 발급한 정부나 정부의 위탁을 받은 공인기관은 『국제안전관리규약』의 이행상태를 확인하기 위하여 주기적인 점검을 하도록 하고 있다.

2. 국내법률에 따른 안전관리체계 현황

1) 국적선박의 안전관리체계 일반

『국제안전관리규약』은 위에서 기술한 것과 같이 우리의 『해사안전법』 제 46조에서 수용하고 있으며, 그 이행절차는 같은 법 제47조에서부터 제49조까지에 걸쳐서 규정하고 있다.

즉 『해사안전법』은 선박소유자가 그 선박과 사업장에 대하여 선박의 안전운항과 및 해양환경의 보호를 위하여 환경보호와 해상에서의 안전에 관한 기본방침, 선박소유자의 책임·권한에 관한 사항, 안전관리책임자의 선임과 임무에 관한 사항, 선장의 책임과 권한에 관한 사항, 인력의 배치와 운영에 관한 사항, 선상운용계획의 수립에 관한사항, 비상대책 수립에 관한 사항, 사고나 위험의 상황과 안전관리제도의 결함에 관한 보고 및 분석에 관한 사항, 선박 정비에 관한 사항,

418) 이러한 안전관리적합증서(Document of Compliance, DOC)의 원본은 회사에 비치하고 사본은 선박에 비치한다. 반면에 선박안전관리증서(Safety Management Certificate, SMC)는 원본을 선박에 비치하고 사본을 회사에 비치하여야 한다.

문서와 자료 관리에 관한 사항, 안전관리체계에 관한 선박소유자의 확인·검토 및 평가에 관한 사항 등의 11가지가 포함된 안전관리체계를 수립하고 실천하도록 강제하고 있다(제46조 제1항).

다만 『해사안전법』은 이러한 안전관리체계를 해운업계가 처한 환경과 업종을 고려하여 외항선⁴¹⁹⁾에 대한 안전관리체계, 내항화물선⁴²⁰⁾에 대한 안전관리체계 그리고 내항여객선에 대한 안전관리체계로 구분하고 그 적용의 범위를 달리할 수 있도록 하고 있다(제46조 제2항).⁴²¹⁾

즉 안전관리체계의 수립에 포함되는 주요 내용 11가지는 외항선과 내항화물선이 동일하나 그 세부내용에 있어서는 선박소유주의 영세성 및 선박크기의 소형성 등의 특성을⁴²²⁾ 고려하여 다소 완화된 규정을 내항화물선에 적용하고 있다. 예컨대 해상에서의 안전 및 환경보호에 관한 기본방침에서, 외항선의 안전관리목표에는 ① 선박의 안전운항과 안전한 작업환경의 제공, ② 식별된 모든 위험에 대한 안전장치의 수립, ③ 안전과 환경보호에 대한 비상대책을 포함하여 육상직원 및 해상종사원의 지속적인 안전관리기술의 향상에 대한 세 가지 사항이 포함되어야 하나, 내항선은 이 중 ①의 한 가지 내용만 포함되어도 가능하다.⁴²³⁾ 또한 안전관리책임자 및 안전관리자의⁴²⁴⁾ 자격요건도 완화된 규정을 적용하고 있

419) 여기에서는 국제항해에 종사하는 모든 여객선 및 국제항해에 종사하는 500톤 이상의 여객선 외의 선박을 외항선이라 칭한다.

420) 『해상인명안전국제협약(SOLAS)』 적용 제외 대상인 500톤 미만의 국제항해 선박에 대해서도 내항화물선에 준하여 안전관리체계를 유지할 수 있도록 완화된 규정을 적용하도록 하고 있다. 따라서 500톤 미만의 국제항해선박도 여기서는 내항화물선의 범위에 포함시켜서 고찰한다.

421) 『해운법』에서는 제21조에 의거한 운항관리규정을 수립하여 해양수산부장관의 심사를 받고 시행하는 경우에는 안전관리체계를 수립하여 시행하는 것으로 본다고 하고 있으며, 『해사안전법 시행규칙』 제33조 【별표 11】은 외항선과 내항화물선에 대해서 적용의 세부사항을 달리하도록 하고 있다.

422) 2014년 12월 기준, 총 63개사의 연안여객선사의 평균자본금 규모는 10억6천만원원으로 10억원 미만 선사는 40개사에 달하며, 선원평균임금은 외항선원 대비 약 75% 수준인 309만원, 60세 이상의 고령선원의 비율이 32%를 차지할 정도로 열악한 수준이다(해양수산부, 『연안여객선 운영체계 개선 방안』, 2015.).

423) 이외에도 안전관리체계에 대한 선박소유자의 확인·검토 및 평가에 관한 사항 등 나머지 열 가지 항목에 대해서도 세부적으로 완화된 내용을 적용한다.

424) 『인증심사 사무처리 규정』의 제2조에 따르면 ‘안전관리책임자’란 『해사안전법』 제46조 제5항 및 『해사안전법 시행령』 제16조에 따른 자격을 갖추고, 회사에서 운영하는 선박에 대하여 안전관리에 관련된 업무에 관하여 최고경영자와 직접 협의할 수 있는 권한을 보유한 자로서 선박 안전운항 및 오염방지 활동의 감시업무와 선박에 필요한 자원 및 육상지원을 보장하는 업무를 총괄하는 자’라고 규정하고 있다. 또한 ‘안전관리자’란 『해사안전법 시행령』 제16조에 따른 자격을 갖춘 자로서 안전관리책임자를 보좌해서 선박안전운항 및 오염방지활동의 감시업무와 선박에 필요한 자원과 육상지원을 보장하는 업무를 수행하는 자’라고 정의하고 있다. 다만 『국제안전관리규약』에서는 안전관리책임자에 관한 사항을 정하고 있으나, 안전관리자에 대한 내

다.

이와 같이 안전관리체계는 해상조직의 시스템도 중요시 하지만, 해운기업의 육상의 안전관리체계를 강화한 것이다.⁴²⁵⁾

2) 국적선박의 안전관리체계의 심사 체계

안전관리체계 이행의 확인을 위한 심사는 외항선 및 내항선 모두 선박의 사업장 및 개별 선박에 대해서 주기적으로 실시하고 있는데, 현행의 법은 안전관리체계의 심사가 인증되지 아니한 선박은 운항을 금지하도록 하고 있다.⁴²⁶⁾ 『해사안전법』 제47조는 심사의 종류를 최초인증심사, 갱신인증심사, 중간인증심사, 임시인증심사, 수시인증심사의 5가지로 분류하고 있다.

최초인증심사는 안전관리체계의 수립·시행에 관한 사항을 확인하기 위하여 처음으로 실시하는 심사이다. 그러나 최초인증심사는 사업장과 선박 모두에 대해서 실시하는 본 심사의 형식을 취하고 있는데, 이러한 최초인증심사는 3개월 이상의 안전관리체계의 유지운용에 대한 실적이 있어야 가능하다.

그러나 선박이 새로이 건조되거나 중고선박을 도입할 경우에는 규정에서 요구하는 유지운용실적이 없으므로 최초인증심사를 받을 수가 없어 사업장은 운항의 불가로 인한 막대한 신용과 경제적인 피해가 발생되게 된다. 이러한 피해의 방지를 위하여 새로이 건조되는 선박이나 중고선박의 도입 시에는 유지운용실적이 없더라도 기본적인 사항만을 점검하는 임시인증심사를 실시하여 임시적인 증서를 발급한다.⁴²⁷⁾ 수시인증심사는 선박의 해양사고 및 외국 항에서의 항행정지 예방 등을 위하여 실시하는 심사이다. 갱신심사는 5년 유효기간의 증서의 갱신 시에 실시하며, 중간인증심사는 최초인증심사와 갱신인증심사 사이 또는 갱신인증

용은 규정하지 않고 있다.

425) 박성일, 앞의 논문, 312면.

426) 인증심사에 합격하지 아니한(선박안전관리증서나 안전관리적합증서의 효력이 정지된 경우도 포함) 선박을 항행에 사용한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(『해사안전법』 제106조 제13호). 이러한 벌칙은 양벌규정으로서 그 행위자인 선박과 사업장 모두에 적용된다.

427) 최초인증심사에 합격한 선박에 대해서는 5년 유효기간의 선박안전관리증서가 발급되며, 사업장에 대해서는 5년 유효기간의 안전관리적합증서가 발급된다. 다만 임시인증심사에 합격한 사업장의 임시안전관리적합증서의 유효기간은 1년이며, 선박의 임시선박안전관리증서의 유효기간은 6개월이다.

심사와 갱신인증심사 사이에 행하는 심사이다.⁴²⁸⁾

심사반의 구성은 일반적으로 주무심사관 1인을 포함하여 2인1조로 구성되고 있으나, 업무특성상 필요할 경우에는 5인 이하로 구성되며 인원의 조정이 가능하다(『인증심사 사무처리 규정』 제5조 제2항). 이러한 심사는 시작회의, 이행실적의 확인 심사, 종결회의의 순서로 진행되며, 심사의 종류에 따라 심사시간을 별도로 규정하여 심사의 충실성과 정확성을 엄격하게 관리하고 있다.⁴²⁹⁾ 【표 4-2】는 외항선, 내항화물선 및 내항여객선의 안전관리체계의 주요 내용을 비교한 것이다.

【표 4-2】 외항선·내항화물선·내항여객선의 안전관리체계 심사의 비교

구분	외항선	내항화물선	내항여객선
안전관리주체	선박검사관	선박검사관 해사안전감독관	해사안전감독관
심사주체	대행기관 심사원 ⁴³⁰⁾ (선박검사관의 지도감독)	선박검사관	해사안전감독관
증서의 발급	대행기관 심사원 (선박검사관의 지도감독)	선박검사관	해사안전감독관
심사의 주기	안전관리적합증서 - 매년 선박안전관리증서 - 5년에 2번	안전관리적합증서 - 매년 선박안전관리증서 - 5년에 2번	제정시 1회 및 개정시 ⁴³¹⁾ 마다
심사반 구성	주무심사원 포함 5인 이하	주무심사관 포함 5인 이하	심사위원장 포함 4인 이상 10인 이하 심사위원
심사의 종류	최초인증심사,	최초인증심사,	서류심사,

428) 그러나 중간인증심사는 사업장과 선박의 심사시기가 다르다. 즉 사업장의 중간심사는 매년 실시하나, 선박에 대해서는 증서의 5년 유효기간의 2년차부터 3년차 사이의 1년 기간 중에 심사를 실시한다. 즉 특별한 사정이 없는 한 사업장은 5년 동안 갱신을 포함한 5번의 심사가 진행되며, 선박은 갱신 및 중간의 2번의 심사만 진행된다.

429) 예컨대 사업장에 대한 최초 또는 갱신인증심사의 경우에는 6시간(10인 미만 사업장) 또는 12시간(60인 이상 사업장)이하를 하회하지 않도록 하고 있으며, 선박에 대한 최초 또는 갱신인증심사의 경우에는 8시간(여객선 또는 이동식해상구조물 외)부터 10시간(여객선 또는 이동식해상구조물)을 하회하지 않도록 정하고 있다. 심사시간의 상세에 대해서는 『내항선 등의 안전관리체계 인증심사 적용지침』(해양수산부훈령 제201호) 제4조의 【별표 1(인증심사 기준)】 참조.

	갱신인증심사, 임시인증심사, 수시인증심사, 중간심사	갱신인증심사, 임시인증심사, 수시인증심사, 중간심사	현장심사
증서 유효기간	5년	5년	다음 개정 시까지

II. 해사안전법상 안전관리체계의 통합수행

1. 안전관리 강화를 위한 관리체계의 유사 통합 사례

외항선뿐만 아니라 내항선의 안전관리업무는 출입·검사 업무 또는 이를 대신한 지도·감독업무와 안전관리체계의 심사업무의 두 가지로 구분되며, 이러한 선박의 안전관리를 위하여 해양수산부장관은 내항여객선과 내항화물선에 대해서 정기적으로 안전관리체계의 심사와 지도·감독을 실시하고 있다. 그러나 내항화물선 분야는 여전히 안전관리체계의 심사는 선박검사관이 수행하고, 출입·검사 업무를 대신한 지도·감독은 해사안전감독관이 수행하는 2원적인 체계로 운용되고 있다.

여기에서는 연안교통관제 수행기관과 항만교통관제 수행기관에 관한 국내의 통합사례와 선원노무업무 수행기관과 운항감리업무 수행기관에 관한 일본의 통합사례를 고찰함으로써 내항화물선의 안전관리체계의 개선점을 찾아보고자 한다.

1) 해상교통관제기관의 통합 수행

해상교통량의 급증과 선박의 고속화·대형화로 인해 해상교통이 폭주하는 수로

430) 심사관(심사원)은 선박검사관(원)의 자격을 보유하고 있다. 즉 동일인이라 하더라도 검사업무를 수행할 경우에는 검사관(원)의 신분이지만, 심사업무를 수행할 경우에는 심사관(원)의 신분이 된다. 심사관(검사관)은 정부기관에 속한 공무원이며, 심사원(검사원)은 대행기관인 선급법인 또는 한국해양교통안전공단 소속의 민간인 신분이다.

431) 여객선의 안전운항에 영향을 미치는 다음과 같은 경우에는 운항관리규정의 개정을 위한 심사를 실시한다. 즉 선박의 대체(代替), 선박의 개조(『선박안전법』 제15조제2항에 따라 허가를 받아야 하는 개조를 말한다), 항로의 변경, 항로상 위해 요소(교량, 방파제 등)의 변경, 관련 법령의 개정 등에 따른 운항관리규정의 변경, 그 밖의 운항시간, 운항횟수 및 비상연락망 등의 변경 등이 있을 때는 운항관리규정의 변경에 대한 심사를 하여야 한다.

나 항만 인근에서는 선내의 정보 수집 장치만으로는 선박의 항행안전을 더 이상 보장할 수 없게 되어 선박의 안전한 항해가 위협을 받고 있으며, 이러한 항해상의 위협에 대처하기 위해 선박에서는 진입 예정 항로의 정보와 앞으로의 통항 예측 정보를 사전에 입수할 필요가 절실해 졌다. 이에 따라 국제해사기구(海商交通量이 많거나 위험도가 높은 해역에 해상교통관제(Vessel Traffic Services : VTS)의 설치 및 운영을 『해상인명안전국제협약』으로 요구하게 되었다(제5장 규칙 12).

우리나라도 이의 요구를 받아들여 『해사안전법』에서 선박교통의 안전을 도모하기 위하여 선박교통관제를 시행할 수 있도록 하고 있다(제36조). 해상교통관제는 연안교통관제와 항만교통관제로 구분하며, 우리나라는 1993년 포항항에서 해상교통관제업무를 개시한 이후, 현재는 5개의 연안교통관제와 15개의 항만교통관제를 설치하여 해양경찰청이 통합적으로 운영하고 있다.⁴³²⁾

그러나 전 세계의 이목을 집중시키면서 사회에 큰 반향을 일으킨 2014년 세월호 사고 이전의 해상교통관제 업무는 해양경찰청과 해양수산부가 분리하여 운영하는 체계였다. 즉 연안교통관제는 해양경찰청이, 항만교통관제는 해양수산부의 항만물류과에서 분산하여 관리하는 2원화된 운영 체계였다. 이와 같은 2원화된 운영 체계로 인해 해상교통관제 업무가 효율성이 저하되고 정보전달 체계에 문제가 있는 등의 단점이 지속적으로 지적되어 오던⁴³³⁾ 중 세월호 사고와 같은 불행한 사태를 맞게 되었다.⁴³⁴⁾

대형의 사고를 막는 골든타임의 중요성은 날로 커져가고 있을 뿐만 아니라 사고 직후의 빠른 구조조치만이 2차 사고를 막는 길이다. 그러므로 해양사고의 방지 및 해상교통의 안전확보를 위해서는 선박에 대한 해상의 교통관제가 적절하

432) 2014년 당시에 연안VTS는 진도연안VTS 센터와 여수연안VTS센터가 각 설치되어 있었으며, 항만 교통관제는 인천, 평택, 대산, 군산, 목포, 완도, 제주, 여수/광양, 마산/진해, 부산, 부산신항, 울산, 포항, 동해에 각 설치되어 있었다. 이후 정부조직 개편(2014. 11) 이후 해양경찰로 일원화 된 후 추가로 경인, 태안, 통영 등 3개의 연안교통관제가 추가로 설치되었으며, 항만교통관제는 경인교통관제 1개가 추가로 설치되었다(해양경찰청 웹사이트 <http://www.keg.go.kr/keg/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2841&cntntsId=91>)(검색일 : 2018. 10. 31.)

433) 해양경찰청, 『2018 해양경찰백서』, 크리커뮤니케이션, 2018, 136면.

434) 세월호 사고의 원인은 선체의 무리한 증개축, 복원성 훼손, 화물 과적, 급격한 우회전 등이 복합적으로 작용해 침몰했다고 하고 있으나, 관제구역 출입 시 선박의 진입신고가 이루어지지 않아 진도연안관제센터의 초기관제가 실패한 것도 한 원인이라고 하고 있다(박성일, 『해사법규』, 두남출판사, 2017, 395면.

고 효과적으로 운영되는 것이 필수적이다.⁴³⁵⁾ 즉 해상교통량이 많거나 상황을 종합적으로 분석하여 선박통제권을 일원화하여 실시간으로 항상 선박들을 모니터링 할 수 있는 해상교통관제센터에서 즉각적인 판단과 지시로 더 큰 2차 사고를 막는 방법이 더 효율적이고 안전할 수 있는 것이다.⁴³⁶⁾ 또한 실무적으로도 무역항 내의 선박이 입·출항 및 이동을 할 때는 해상교통관제센터에 먼저 보고를 하고 관제사는 선박 움직임에 따른 사고의 위험이 없다고 판단되어야 입·출항 및 이동을 허락해 준다.

정부는 이와 같은 상황을 고려하여 세월호 사고 이후 해양안전을 확보하기 위하여 해양 전 분야에 대한 개혁을 단행하면서, 해양경찰청 소속으로 해상교통관제과를 신설하여 이원화된 선박에 대한 관제기관의 일원화를 이루었다. 종전의 항만교통관제가 지방해양항만수산청 항만물류과 소속이었음을 감안하면 현재는 선박에 대한 관제업무의 조직이 센터단위에서 과단위로 바뀌어 해상안전 확보에 대한 역할과 중요성이 증대되었다고 볼 수 있다.⁴³⁷⁾

해양경찰청은 해상교통관제기관의 통합과 일원화에 따른 관제역량의 강화로 해상교통관제에 의한 충돌방지 효과가 증가하였으며 또한 해양사고의 예방에 도움을 주고 있다고 자체 평가⁴³⁸⁾하고 있다.

2) 선원노무관 및 운항감리관의 통합 수행

일본은 선원의 안전, 적절한 노동환경의 확보에 대하여 선박 및 사업장에 출입하여 감사하고 선박소유자·선원에 대한 지도·권고 등을 하기 위해 1949년 9월에는 선원노무관을 설치하였다. 또한 국내여객선 사업의 운항 관리 제도의 충실화를 기하기 위하여 1970년 10월에 각 지방 운수국(당시의 해운국)등에 운항감리관을 설치하였다. 일본은 선원노무관과 운항감리관을 설치하여 여객수송에 관한 안전체제의 강화와 선원의 안전 및 노동환경 등의 강화를 통하여 선박의 항행안전

435) 이정원, “해상교통관제와 국가배상책임에 관한 고찰”, 「법학논집」 제31집 제4호, 중앙대학교 법학연구소, 2014, 2면.

436) 이현진·김진권, “선박교통관제의 법제 개선방안에 대한 고찰” 「법학연구」 통권 제47집, 전북대학교 법학연구소, 2016, 396면.

437) 이현진·김진권, 앞의 논문, 387면.

438) 해양경찰청, 앞의 백서, 141면.

의 확보를 위하여 다각적으로 노력하였다.

그러나 이러한 선원노무업무기관과 운항관리업무기관의 분리된 체계는 선박운항의 전체적인 면에서 여객수송의 안전을 확보하기 위한 체계로 뒷받침 되지 못하였고, 이로 인하여 높은 사고발생의 위험성이 여전히 존재하였다. 뿐만 아니라 2005년 4월 발생한 서일본 철도사고와 같은 대중교통 분야에서 중대사고의 발생 등으로 인해 국민의 안전에 대한 관심과 욕구가 높아지게 되었고, 해사 분야도 예외는 아니었다.

그리하여 일본정부는 이를 보완하고 여객수송의 안전체제 뿐만 아니라 선박의 항행안전 확보를 위한 대책을 종합적으로 강화하기 위하여 2005년 4월 『선원법』, 『선원직업안정법』 및 『내항해운업법』의 3법의 일괄 개정안인 『해상운송사업의 활성화를 위한 선원법 등의 일부를 개정하는 법률』의 시행을 계기로 기존의 ‘운항감리관’과 ‘선원노무관’을 통합한 운항노무감리관 제도를 도입하였다.

일본의 중국4국관구행정평가국은 운항노무감리관의 역할을 선박의 운항 감리에 관한 감사 및 지도와 수송의 안전의 확보에 관한 감독, 선원의 노동조건, 안전위생 그 외의 노동환경 및 선내 규율에 관한 감사 등의 업무를 관장하여, 해난사고의 미연방지, 동종사고의 재발방지의 업무에 매진하는 사람이라고 설명하고 있다.⁴³⁹⁾ 운항노무감리관의 이러한 역할의 중요성을 인식하여 2006년 7월에 국토교통성 해사국 내에 운항노무과를 설치하여 현장업무를 담당하는 운항노무감리관을 지원하고 있다.

일본은 선원노무관과 운항감리관을 통합함으로써 한정된 인력을 최대한 활용하여 선박항행안전 확보를 위한 업무집행체계를 강화하였을 뿐만 아니라 지도·감독창구의 단일화 및 일원적인 지도·감독으로 효율적이고 효과적인 업무의 실시가 가능해져 선원의 노무와 운항관리의 사후체크체계가 강화되어 해양사고의 예방에 기여하게 되었다고 평가하고 있다.⁴⁴⁰⁾

439) 일본 중국4국관구행정평가국(中國四國管區行政評価局), 前掲書, p. 4.

440) 2006년에 국토교통성이 운항노무감리관의 설치로 인해 안전 확보의 실효성이 향상되고 있는지에 대하여 선박운항 사업자를 대상으로 한 설문 조사에서, “많이 향상” 또는 “약간 향상”이라는 응답이 72%로 나타났다. 구체적으로는 “통합으로 권한이 확대되었고, 안전 대책에 관한 상담 창구가 단일화되어 편리성이 향상되었으며, 노무와 운항을 통합한 감사·지도를 할 수 있으므로 안전 확보에 효과가 상승하고 있다.”고 대답하였다(국토교통성(国土交通省), 前掲書, pp. 29-31).

2. 안전관리체계의 구체적 개선방안

일본의 경우 선원노무관과 운항감리관을 통합한 운항노무감리관 제도를 탄생 시킴으로써, 지도·감독창구의 단일화 및 일원적인 지도·감독으로 효율적이고 효과적인 업무의 실시가 가능해져 선원의 노무와 운항관리의 사후점검체계가 강화 되어 해양사고의 예방에 기여하게 되었다고 평가하고 있다.

우리나라는 해상교통관제업무에 있어서 해양수산부의 항만교통관제와 해양경찰의 연안교통관제를 해양경찰청으로 통합하여 운영함으로써, 해상교통관제의 통합과 일원화에 따른 관제역량의 강화로 충돌사고와 같은 해양사고의 예방에 도움을 주고 있다고 자체 평가하고 있다.

한편 우리의 항만국통제 선박검사관은 항만국통제 검사업무와 국적외항선의 안전관리업무와 내항화물선의 안전관리체계의 심사업무를 병행하고 있다. 아시아·태평양항만국통제협력체의 2016년 연차보고서에 따르면, 아시아·태평양 지역 국가들의 평균 항만국통제 점검율은 71%를 기록하고 있다.

그러나 우리나라의 항만국통제 점검율은 16.8% 수준으로 협력체 소속의 국가 중 하위권에 머물고 있다. 이는 역내 국가인 호주의 57.0%, 일본의 56.9%에 비해서도 현저히 낮은 점검율이다.⁴⁴¹⁾ 이런 낮은 항만국통제 점검율은 무역항에 입항하는 현장점검인력인 선박검사관이 부족하기 때문이라고 하고 있다.⁴⁴²⁾

이와 같은 사유로 인해서 국내에 기항하는 외국적 선박들에 대한 항만국통제 검사가 소홀하게 되고, 국적 외항선박의 안전점검 소홀로 외국의 항만 내에서 출항정지 등 우리나라 국적외항선 관리에 대한 국제적 신뢰도도 저하되고 있다는 사실이 큰 문제라고 할 수 있다. 더 나아가 주요 항만과 연안 해역을 비롯한 우리나라의 관할해역에서 해양사고 및 환경오염의 개연성을 높이는 계기가 된다고 할 수 있다.⁴⁴³⁾

따라서 인력 부족현상을 감안하고 항만국통제 제도의 본래 취지를 살려 해양

441) 아시아·태평양항만국통제협력체(Tokyo-MOU), 『2016 Annual Report on Port State Control in the Asia-Pacific Region, 2016, p. 24.

442) 장철영·이정훈, “선박안전관리 효율화를 위한 조직 관리체계 개선에 관한 연구”, 「한국민간경비학회보」 제1권 제2호, 한국민간경비학회, 2013. 215면.

443) 이윤철·김진권·전해동, “우리나라 항만국통제 제도에 대한 개선방안 연구”, 「해사법연구」 18권 제1호, 한국해사법학회, 2006. 97면.

안전 관리체계를 확립하기 위해서는 항만국통제 선박검사관은 항만국통제 점검 업무에 집중할 필요가 있다. 내항화물선에 대하여 외부기관에 의한 현행의 선박 점검시스템은 선박검사관에 의한 정기적인 안전관리체계의 심사 및 해사안전감독관이 수행하는 정기 및 수시 지도·감독이 년 중 3회 이상 실시되고 있다.⁴⁴⁴⁾ 그러나 잦은 외부점검⁴⁴⁵⁾의 실시가 오히려 선원의 업무가 가중되고 있으며, 그로 인한 스트레스가 선박안전관리의 감점요인으로 작용하고 있다고 지적되고 있다.⁴⁴⁶⁾

따라서 잦은 점검과 분리된 기관에 의한 심사 및 지도·감독의 수행에 따른 선원 불편을 해소하고, 또한 연속적이고 일관된 안전관리시스템의 구축을 통한 안전사각지대의 해소를 위해서는 항만국통제 제도의 본래 취지를 살려 선박검사관은 항만국통제 점검업무에 집중하고, 내항화물선의 지도·감독업무와 안전관리체계에 대한 심사업무를 해사안전감독관이 통합하여 수행되도록 하는 제도의 개선이 필요하다.

이와 같이 지도·감독과 안전관리체계의 심사를 통합하여 집행하면 양 주체로 분산되어 있는 해사안전관리 업무의 효율성 제고에 기여할 뿐만 아니라 새로운 인력 증원 없이 업무수행이 이루어 질수 있으므로 비용효과 측면에서도 그 타당성이 높다고 할 것이다.

제3절 공표 제도 및 신고의무자의 범위 확대

I. 공표 제도 확대

444) 내항화물선 분야의 지도·감독 대상은 화물운송사업자(선박포함) 1,625개, 안전관리대행업자 35개, 항만운송사업자 75개(선박포함), 예부선사업자 316개(선박포함)이 등록되어 있다(해양수산부, 『2017년 해사안전 지도·감독 계획』).

445) 해사안전감독관의 지도·감독 전산시스템(MSS.GICOMS)에 따르면 제주와-육지를 잇는 카페리화물선 11척에 대한 2017년 중 척당 연평균 점검 횟수는 13회에 이르고 있으며, 심지어는 17회까지 점검을 실시한 선박도 있어 과도한 점검으로 선박의 불만이 제기되고 있는 실정이다.

446) 황해성·안기명, “해양안전관리시스템의 효율성 제고방안”, 『이론과 실천』, 해운연구, 2002, 176-177면.

『해운법』 제55조에서는 해양수산부장관으로 하여금 해운업계의 질서유지와 하주의 권익보호를 위하여 필요한 경우 외국인 해운업자를 포함한 해운업자가 『해운법』을 위반하여 받게 된 행정처분에 관한 사항을 공표할 수 있도록 하고 있다.

또한 『해사안전법』 제57조에서는 해양수산부장관으로 하여금 국민의 안전한 선박이용을 도모하기 위하여 해상여객운송 사업에 종사하는 선박 등의 해양사고 발생의 건수, 관계 법령이나 국제협약에서 규정한 선박안전 관련의 기준 준수 여부 및 해당 선박의 소유자, 운항자 또는 안전관리대행자 등에 대한 정보를 공표할 수 있도록 하여(제1항), 선박의 안전도에 관한 정보제공적인 공표 제도를 도입하고 있다.

그리고 『선박안전법』 제70조에서도 해양수산부장관으로 하여금 외국 항만당국의 항만국통제로 인하여 출항정지명령을 받은 국적 선박에 대하여 해당 선박의 선박명·총톤수 및 출항정지 사실 등을 공표할 수 있도록 하고 있다. 이와 같이 우리나라 해사관련법에서는 간접적 의무이행 확보수단으로서의 공표와 정보공개적인 의미를 가지는 공표를 강제규정이 아닌 임의규정의 형태로 일관성 없이 혼용하고 있어 실효성을 담보하기 어려운 상황이라 하겠다.⁴⁴⁷⁾ 더구나 『선박안전법』에서는 국적외항선박의 출항정지 사실만을 공표대상으로 하고 있을 뿐 국적내항선의 출항정지 사실은 공표대상에서 제외하고 있다.

『일본해상운송법』에서는 우리나라 『해운법』상 간접적 의무이행 확보수단으로서의 공표제도가 아니라 강행규정의 형태로 운송의 안전에 관한 정보공개적인 의미를 가지는 공표 제도를 규정하고 있다. 이러한 일본에서의 입법례는 우리나라의 여객운송 사업에 있어서도 여객운송의 안전 확보에 관한 정보공개적인 의미를 가지는 공표제도 도입의 필요성에 대한 시사점을 제시하고 있다.

따라서 우리나라 해사관련법의 입법취지를 고려하여 『해운법』의 간접적 의무이행을 위한 공표제도를 강행규정화 할 필요가 있으며, 또한 『해사안전법』에

447) 『선박안전법』 제71조(특별검사)에서는 대형해양사고가 발생한 경우나 유사사고가 지속적으로 발생한 경우에는 관계되는 선박의 설비·구조 등에 대하여 특별검사를 실시할 수 있도록 하고 있고, 이 같은 특별검사를 실시할 경우에는 선박소유자에게 30일 전에 공고하여야 한다고 하고 있다. 그러나 이는 선박소유자에게 일정한 사항을 통지하는 정도로서 공표와는 다르게 법적 구속력이 없을 뿐만 아니라 관보에 공표하는 형식이 아니어서 실효성을 담보하기 어렵다.

서도 정보공개 의의 의미를 가지는 공표 제도를 강행규정화 할 필요가 있다. 한편 『선박안전법』에서도 공표 제도는 규정되어 있으나 이는 국적 외항선에 대한 출항정지 선박만을 대상으로 하고 있을 뿐, 내항선박에는 적용하지 않을 뿐만 아니라 선박시설의 안전도 등에 관한 내용은 포함되지 않는다.⁴⁴⁸⁾

따라서 내항선박 분야에도 출항정지 이력 및 선박시설의 안전도 등이 포함된 내용의 공표 제도를 『선박안전법』에 포함시키도록 해야 할 뿐만 아니라 이를 강행규정화 하도록 해야 한다.

II. 신고의무자의 범위 확대

『선박안전법』 제74조에서는 “누구든지 선박의 안전설비 및 감항성의 결함을 발견한 때에는 해양수산부령이 정하는 바에 따라 그 내용을 해양수산부장관에게 신고하여야 한다.”고 규정하고 있다(제1항).

뿐만 아니라 신고의무 위반행위에 대하여는 벌칙을 가하도록 하여 강력한 신고의무 제도를 시행하고 있다. 선박 특히 여객선에 감항성 및 안전설비에 결함이 있는 경우에는 선박사고의 직접적인 원인이 될 수 있고, 이는 국민의 생명과 재산에 대한 피해로 직결될 수 있다는 점에서, “신고하여야 한다”라는 형태의 강제 규정은 실효성이 담보되는 규정이라 할 수 있다. 그러나 안전설비 등에 결함이 있다고 해서 반드시 해양사고가 발생한다는 것은 아니다.

이에 따라 『선박안전법』 제68조에서는 항만국통제점검 시 출항이 정지되는 요건을 선박의 설비·구조·화물의 운송방법 및 선원의 선박운항지식 등과 관련된 결함으로 인하여 해당 선박 및 승선자에게 “현저한 위험”을 초래할 우려가 있다고 판단되는 때로 한정하도록 규정하고 있다.

한편 『해사안전법』 제43조에서는 해양사고가 발생한 경우에는 지체 없이 지방해양수산청장에게 신고하도록 하고 있으며, 『화학물질관리법』의 제43조에서

448) 국적 외항선이 외국의 항구에 입항하였을 시, 당해 항만당국에서 검사를 실시하는 경우가 있는데 이를 항만국통제검사라 한다. 이 검사 중에 인명구조설비, 소화설비 등에 대한 중대한 결함이 발견될 시에는 그 결함의 시정조치가 완료될 때까지 해당 선박의 출항정지를 명할 수 있도록 하고 있다. 『선박안전법』 제70조(공표)는 이와 같이 출항정지 된 선박의 선박명·총톤수 및 출항정지 사실만을 공표할 수 있도록 규정하고 있을 뿐, 선박안전도 등은 공표하지 않고 있다.

도 화학사고가 발생한 경우에 해당 화학물질을 취급하는 자가 즉시 신고하도록 하는 신고의무를 강행규정화 하고 있다. 뿐만 아니라 신고의무 위반에 대해서는 벌칙을 부과하도록 규정하고 있다. 그러나 『해사안전법』 및 『화학물질관리법』은 결함의 발견 시에 신고하는 것이 아니라 해양사고나 화학사고가 발생한 경우에만 신고의무가 있으며, 그러한 신고의무를 위반하였을 경우에는 벌칙을 부과하도록 규정하고 있다.

이에 반해, 『선박안전법』은 결함의 경중을 따지지 않고 단지 결함만 발견되면 신고의 의무가 발생하고 있다. 또한 그 위반에 대한 벌칙의 정도가 지나치게 강하다. 게다가 결함의 발견은 국민의 모든 계층, 즉 누구든지 결함의 신고의무를 부여하고도, 신고위반의 벌칙대상자는 선박소유자, 선장 또는 선박직원만으로 그 대상을 한정하고 있다. 즉 부원선원 또는 선박직원이 아닌 여객안전관리선원 등에게는 그 벌칙 대상에서 제외되고 있어서 형평성의 원칙에도 부합하지 않는다. 게다가 결함에 대한 거짓 신고로 인한 피해의 예방을 위해서는 거짓신고자에 대하여 무고에 대한 벌칙이 가해져야 하나 무고자에 대한 벌칙을 규정하고 있지 않다.

일본의 경우를 살펴보면, 『일본선원법』 제112조는 선박소유자가 『일본선원법』이나 『일본노동기준법』을 위반한 사실을 알았을 때에는 국토교통성대신, 지방운수국장 또는 선원노무관 등에게 신고를 할 수 있는 규정⁴⁴⁹⁾을 두고 있다. 그러나 이 조항은 신고의 의무를 규정한 것이 아니라 신고의 권리를 규정한 것이다. 따라서 미신고시 벌칙은 전혀 없다.

뿐만 아니라 『일본해상교통안전법』에서도 신고의무의 위반에 대하여 처벌의 수위를 달리하고 있다. 『일본해상교통안전법』 제39조는 해난에 의하여 선박 교통의 위험이 발생하거나 또는 발생할 우려가 있을 때는 해당 해난에 관계된 선박의 선장은 가능한 한 신속하게 표지의 설치 및 선박 교통의 위험을 방지하기 위하여 필요한 응급조치를 취하도록 하고 있으며, 또한 해당 해난의 내용 및 취

449) 『일본선원법』의 제112조(船員の申告)에서는 『일본노동기준법』 또는 『일본선원법』에 근거하여 내리는 명령을 위반하는 사실이 있는 때에는 국토교통대신, 지방운수국장, 운수지국장, 선원노무관 등에게 그 사실을 신고할 수 있도록 하고 있다(この法律、労働基準法又はこの法律に基づいて發する命令に違反する事實があるときは、船員は、国土交通省令の定めるところにより、国土交通大臣、地方運輸局長、運輸支局長、地方運輸局、運輸監理部若しくは運輸支局の事務所の長又は船員勞務官にその事實を申告することができる)。

한 조치에 관하여 해상보안청장관에게 통보하지 않으면 아니 된다고 규정하고 있다. 만약 이를 위반한 시에는 제47조에 의거하여 3월 이하의 징역이나 30만엔⁴⁵⁰⁾ 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.⁴⁵¹⁾ 더욱이 『일본선박안전법』에서는 이러한 감항성 또는 선박설비의 결함에 대해서 선원이 국가기관에게 신고하도록 하는 의무 조항이 없다.

이와 같이 일본은 해양사고 발생 시의 신고의무는 우리나라에 비해서 두 가지의 다른 점을 시사하고 있다. 첫째, 우리나라는 선장과 선박소유자 모두에게 신고의무를 부과하고 있는 반면에 일본은 선장에게만 신고의무를 부과하고 있다. 둘째, 우리나라는 신고의무의 위반에 대해서 1년 이하의 징역과 1천만원 이하의 벌금을 부과하고 있는데 비해 일본은 3개월 이하의 징역 또는 30만엔 이하의 벌금에 처하도록 하고 있을 뿐이다. 비록 『선박안전법』이나 『해사안전법』에서 신고를 하도록 하는 것은 관할관청으로 하여금 사고발생을 신속하게 파악하여 적절한 조치를 취하도록 하여서 제2차 사고를 방지하고 해상에서의 위협과 장애를 제거하여 원활한 해상교통을 확보하는 데 그 취지가 있다고 할 수는 있다.⁴⁵²⁾

그러나 위에서 살펴본 것처럼 감항성과 안전설비의 결함에 있어서 그 범위나 심각성의 정도가 명확하지 정리되지 않은 상태에서 해당 선박의 감항성과 안전설비에 대한 결함의 발견으로 인한 신고의무를 위반하였다고 하여 해양사고 발생에 대한 신고의무와 동일한 형사처벌을 하도록 규정한 것이 타당한 것인지 의문이 제기되지 않을 수 없다.

따라서 신고의무 위반에 대한 벌칙적용대상자의 범위, 신고해야 할 결함의 정

450) 한화 약 300만원 상당이다(일본엔화 100엔당 한화 1,017.531원 - 2019. 3. 31. KEB하나은행 매매기준환율 기준).

451) 『일본해상교통안전법』 제39조(海難が発生した場合の措置)는 해난으로 인하여 선박교통의 위험이 발생하거나 발생할 우려가 있는 때에는 해당 해난과 관련된 선박의 선장은 가능한 한 신속히 포지의 설치 및 그 밖의 선박교통의 위험을 방지하기 위하여 필요한 응급조치를 취하고, 해당 해난의 개요 및 취한 조치에 관하여 해상보안청 장관에게 통보하도록 규정하고 있다(難により船舶交通の危険が生じ、又は生ずるおそれがあるときは、当該海難に係る船舶の船長は、できる限り速やかに、国土交通省令で定めるところにより、標識の設置その他の船舶交通の危険を防止するため必要な応急の措置をとり、かつ、当該海難の概要及びとつた措置について海上保安廳長官に通報しなければならない。ただし、港則法第二十五條の規定の適用がある場合は、この限りでない)。 또한 같은 법의 제47조(罰則)는 해난이 발생했을 경우의 조치(제39조)사항에서 신고의무를 위반한 자에 대해서는 3개월 이하의 징역이나 삼십만엔 이하의 벌금에 처하도록 하는 규정을 두고 있다(次の各号のいずれかに該当する者は、三月以下の懲役又は三十万円以下の罰金に處する 第三十九條第一項の規定に違反した者)。

452) 김태수, “해사안전법과 선박입출항법상 해양사고 발생시 조치의무 비교 및 검토”, 「중앙법학」 제19집 제1호, 중앙법학회, 2017. 151면.

도 및 거짓으로 신고한 자에 대해서는 다음과 같이 개선할 필요가 있다. 첫째, 신고의무 위반에 대한 벌칙대상자를 선박소유자, 선장, 선박직원뿐만 아니라 부원선원⁴⁵³⁾ 및 여객안전관리선원에까지 확대 적용하여야 한다. 둘째, 신고의무 위반에 대한 벌칙 적용은 항만국통제 점검 시의 출항정지 요건을 고려하여 감항성 및 안전설비에 현저한 위험을 초래하는 결함에 대해서 신고를 하지 않은 경우로 한정해서 벌칙적용을 할 필요가 있다. 셋째, 결함에 대한 거짓 신고로 인한 피해의 예방을 위하여 무고자에 대해서 벌칙을 부과할 필요가 있다. 넷째, 거짓신고자에 대한 해사안전감독관의 개선명령서 발급의 근거를 『해사안전법』 상에 마련해야 한다.

제4절 해사안전 관련 법제의 체계 정비

I. 해사안전 관련 법제의 체계 정비

1. 안전규정의 체계 정비

선박의 안전과 관련된 선장의 직무 및 권한은 『선원법』 제2장 외에도 『해운법』과 『선박안전법』 및 『해사안전법』에서도 규정하고 있다. 즉 『해운법』 제21조의3에서는 여객의 금지행위 등에서 규정하고 있으며,⁴⁵⁴⁾ 『선박안전법』 제23조에서는 컨테이너의 형식승인 및 검정 등에 대해서도 선장의 직무와 권한을 규정하고 있다.⁴⁵⁵⁾ 특히 『선박안전법』 제31조와 『해사안전법』 제45조에서는 누구든지 선박의 안전을 위한 선장의 전문적인 판단을 방해하거나 간섭

453) 부원선원이란 선장과 선박직원을 제외한 일반선원인 갑판장, 갑판수, 갑판원, 조리장, 조리원, 조기장, 조기수 및 조기원을 말한다(제4장 제4정 I (해사안전감독관 자격요건의 강화)의 표 4-5 참조.).

454) 선장이 여객이 탑승 중 여객선 등의 안전이나 운항을 저해하는 행위를 금지하는 직무상 명령을 발할 수 있도록 하고 있으며, 또한 조타실이나 기관실 등에 여객의 출입을 금지할 수 있도록 선장에게 권한을 보장하고 있다(제1호 및 2호).

455) 컨테이너 형식승인의 판이 부착되지 아니한 컨테이너가 선박에 적재될 시 선장이 선적을 금지할 수 있도록 하고 있다(제8항).

하는 행위를 금지하는 선장의 최우선적인 권한을 보장하고 있다.

특히 선박의 안전운항을 위한 『선원법』상 선장의 출항 전 안전검사⁴⁵⁶⁾와의 관련은 『해운법 시행규칙』에서도 운항관리자로 하여금 선장으로부터 출항 전 여객선안전점검 보고서의 제출을 요청할 수 있도록 규정하고 있다.⁴⁵⁷⁾ 이와 같이 선장의 직무와 권한은 여러 해사관련법에서 단편적으로 나뉘어 규정하고 있다.

해양사고의 예방뿐만 아니라 해양사고가 발생한 경우 인명피해의 최소화를 위해서 선박의 감항성, 화물의 적재상태, 구명설비의 작동상태 등이 선박이 당해 항구를 출항하기 전에 필수적으로 점검되어야 한다.⁴⁵⁸⁾ 여객과 선박의 안전 확보를 위한 이러한 출항 전 점검의 중요성은 세월호 사고에서도 지적된 바 있다.⁴⁵⁹⁾ 그러므로 이와 같은 감항성과 화물의 적재상태 및 구명설비의 상태 등은 해사관련법에서 체계적으로 규정되어야 한다.

그런데 『선원법』은 제1조에서 선원의 복무, 직무, 직업안전, 근로조건의 기준, 복지나 교육·훈련에 관한 사항 등을 규정함으로써 선내질서를 유지하고, 선원의 기본적 생활을 보장·향상시키며 선원 자질의 향상을 도모함을 목적으로 제정되었음을 천명하고 있다. 즉 『선원법』은 안전이 주된 목적이 아니라 선내질서의

456) 『선원법』 제7조에서는 선장으로 하여금 출항 전에 선박이 당해 항해에 건널 수 있는지, 항해에 적합한 장비·인원·식료품·연료 등의 구비 상태, 화물이 실려 있는 상태, 그 밖의 사항을 검사하도록 하고 있다(제1항). 특히 검사의 결과 문제가 있을 경우는, 지체 없이 선박소유자에게 적절한 조치를 요청하도록 하는 의무를 선장에게 부과하고 있다(3항).

457) 운항관리자의 직무로서, 여객선의 안전을 확보하기 위하여 필요한 경우 운항관리자로 하여금 출항 전 여객선 안전점검 보고서의 제출을 요청하도록 하고 있다(제15조의 12).

458) 예정된 항로를 따라 바다를 항해하는 선박은 통상 예견되는 위험을 견딜 수 있을 만큼 견고한 선체를 유지하여야 하며(대법원 1985. 5. 28. 선고 84다카966 판결), 또한 선박은 바다의 위험인 황천 등의 기타 기상이변에 대비한 준비가 되어 있어야 한다(대법원 1998. 2. 10. 선고 96다45054 판결). 이러한 위험에 대비하여 선박소유자에게는 자기소유의 선박이 출항하기 전에 안전하게 항해를 감당할 수 있도록 필요한 인적·물적 준비를 하여 감항능력을 확보해야 할 주의의무가 있다. 따라서 선장은 선박소유자의 대리인으로서 선박이 당해 항구를 출항하기 전에 정원 정수에 맞는 선원의 탑승여부, 설비의 정상유지, 화물의 적절한 적재 및 고박 등의 상태를 검사하여야 한다.

459) 통상적으로 선박은 당해 항구에서 화물을 적재할 시에는 화물의 고박업무를 담당하는 1등 항해사가 현장의 감독자를 통하게 하거나 현장 인부들에게 화물의 고박 방식을 직접 적절히 지시하여 선박에 탑재된 화물들이 운항 중 움직이지 않게 규정에 따라 고박하도록 한 뒤, 화물의 적재 및 고박상태에 관하여 선장에게 보고하고 필요한 조치를 취해야 한다. 그러나 세월호 사고 관련 ‘광주고법 2014노490 판결(2015. 04. 28. 선고)’은, “사고당시의 선장이 인천항에서 화물의 고박이 규정대로 되었는지 점검하여 안전한 운항에 지장을 줄 수 있다고 판단되면 필요한 조치를 해야 하였으나, 출항 전에 부실하게 고박된 화물에 대하여 점검하지 않았다.”고 지적하고 있다. 또한 이로 인하여 복원성자료에 따른 적재가 가능한 화물의 최대치를 초과하여 화물을 적재하였고 고박을 규정대로 하지 않는 등 안전한 운항을 위해 필요한 조치를 하지 않았으며, 결국 복원성이 현저하게 악화된 상태로 출항하게 되었음을 지적하고 있다.

유지와 선원의 자질향상이 주된 목적임을 밝히고 있다.

그럼에도 불구하고 우리 해사관련법은 선박의 감항성 및 설비 등에 대한 출항 전 점검 사항의 규정을 안전 관련법인 『선박안전법』이나 『해사안전법』이 아니라 『선원법』에 두고 있다. 비록 이와 같은 사정은 해사관련법의 제정 당시 일본법의 일방적인 모방적 입법계수⁴⁶⁰⁾로 인한 부작용으로 볼 수 있을 것이나, 해사관련법에서 상호 내용적 정합성을 고려하면 안전과 관련된 부분은 『선원법』이 아닌 해사안전관련법에서 체계적으로 규정되어야 함이 타당하다.

따라서 이러한 문제를 해소하여 해사관련법의 체계적 정합성을 강화하기 위해서는 『선원법』 제7조에서 규정하는 선박의 안전운항을 위한 선장의 출항 전 점검, 『해운법』 제21조의3에서 규정하는 여객의 금지행위에 대한 선장의 통지 조치, 『선박안전법』 제23조에서 규정하고 있는 컨테이너의 형식승인 및 검정, 『선박안전법』 제31조 및 『해사안전법』 제45조에서 규정하는 선박의 안전을 위한 선장의 최우선적인 권한에 대한 방해의 금지 등과 같은, 여객 및 선박의 안전과 관련된 선장의 직무와 권한에 관련된 규정은 『선원법』이나 『해운법』이 아니라 『해사안전법』이나 『선박안전법』 등으로 이동하여 재배치할 필요가 있다.

2. 내용 중복의 체계 정비

해사관련법은 법의 적용범위, 목적, 선박등록 대상에서도 유사한 부분이 많다. 예컨대 『해사안전법』과 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률』⁴⁶¹⁾은 법의 적용범위를 각각 영해·내수(제3조) 및 무역항의 수상구역(제1조)으로 범위를 달리하고 있으나, 두 법은 공통적으로 선박교통의 안전과 질서유지를 그 목적으로 하는 것이라고 천명하고 있다.⁴⁶²⁾ 또한 법조문에서도 유사한 조문이 많다. 즉 법

460) 이상윤, 앞의 책, 171면.

461) 우리나라는 『구 개항질서법』을 1961년 12월 30일에 법률 제918호로 입법하여 약 30년간 항만교통의 기본법으로 운용하여 왔으나, 해상교통량이 급격하게 증가됨에 따라 이 법의 개정 필요성이 대두되었다. 이리하여 2015년 2월 3일 『구 개항질서법』을 전면 개정하여 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률』을 법률 제13186호로 제정하였다. 이 법은 총 59개 조문으로 구성되어 있으며, 무역항의 수상구역 등에서 선박의 입항 및 출항에 대한 지원과 선박의 운항안전 및 질서유지에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

462) 김태수, 앞의 논문, 148면.

의 목적(제1조)뿐만 아니라 해양사고 발생 시의 조치의무(『해사안전법』 제43조 및 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률』 제39조) 등은 두 법 모두에서 유사하게 운용하고 있다.⁴⁶³⁾

뿐만 아니라 『선박법』과 『국제선박등록법』⁴⁶⁴⁾은 법의 근본적인 목적이 국민경제의 발전에 이바지함에 있다고 규정하고 있으며,⁴⁶⁵⁾ 등록대상 선박의 정의도 유사하게 규정하고 있다. 즉 두 법 모두 등록가능한 선박의 범위로 대한민국 국민이 소유하는 선박, 대한민국의 법률에 따라 설립된 상사법인이 소유하는 선박, 대한민국에 주된 사무소를 둔 상사법인 외의 법인으로서 그 대표자(공동대표인 경우에는 그 전원)가 대한민국 국민인 경우에 그 법인이 소유하는 선박으로 하고 있다.⁴⁶⁶⁾

『해운법』은 총 75개의 조문 중에 15개의 가지조문을 가지고 있으며, 1963년에 제정된 이후 타법개정을 포함하여 50차례 이상의 개정을 거치면서 2개의 조문이 삭제되었다. 『선박안전법』의 경우는 총 93개의 조문 중 4개의 가지조문을 가지고 있으며, 1961년에 제정된 이후 타법개정을 포함하여 33여 차례의 개정을 거치면서 7개의 조문이 삭제되었다.

463) 『해사안전법』 제43조와 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률』 제39조는 모두 해양사고가 발생하여 다른 선박의 항행의 안전에 위협을 줄 우려가 있는 때에는 위협을 방지하기 위하여 신속하게 필요한 조치를 취하도록 규정하고 있다. 다만 두 법은 조치의무의 위반에 대해서는 그 벌칙의 경중을 달리하고 있다. 즉 『해사안전법』은 조치의무의 위반에 대해서 500만원 이하의 벌금을 부과하도록 하고 있는(제107조) 반면에, 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률』은 300만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고 있다(제59조).

464) 등록된 선박에 대해 세제혜택, 외국인선원의 승선범위를 확대함으로써 경쟁력을 확보하여 해운산업을 유지 발전시키기 위하여 선진해운국가에서 시행되고 있는 국제선박등록제도와 같은 새로운 제도의 도입을 선주단체를 중심으로 꾸준히 제기되었다. 그 결과 정부는 1997년에 우리나라 상선대가 선진해운국 상선대와 동등한 경쟁을 할 수 있는 여건을 조성하고 국제선박의 해외로의 편의치적화를 방지할 목적으로 독일식 국제선박등록제도에 필수선박개념을 추가한 매우 독특한 국제선박등록제도의 도입을 추진하기로 하였다. 그 이후 이 제도의 도입을 위한 노·사·정 합의를 거쳐 1997년 8월 22일 법률 제5365호로 『국제선박등록법』이 제정되어 1998년 4월 9일부터 시행되게 되었다.

465) 『선박법』은 제1조에서 선박의 국적 및 선박톤수의 측정 및 등록에 관한 사항을 규정함으로써 해사(海事)에 관한 제도를 적정하게 운영하고 해상(海上)의 질서를 유지하여, 국가의 권익을 보호하고 국민경제의 향상에 이바지함을 목적으로 하고 있음을 밝히고 있으며, 『국제선박등록법』은 국제선박의 등록과 국제선박에 대한 지원 등에 관한 사항을 규정함으로써 해운산업을 국제경쟁력을 높이고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다고 밝히고 있다. 즉 국민경제에 이바지하기 위하여 그 과정과 수단은 어느 정도 달리하고 있으나, 근본적인 목적은 궤를 같이 하고 있다.

466) 다만 『선박법』은 국유 또는 공유의 선박도 등록 대상으로 하고 있는 반면에 『국제선박등록법』은 이러한 국유 또는 공유의 선박은 제외하고 있다. 그러나 『국제선박등록법』은 해운산업의 국제경쟁력 향상의 위하여 외항운송사업자 또는 선박대여업자가 대한민국의 국적 취득을 조건으로 입차(賃借)하여 직접 운항하는 선박은 국제선박으로 등록이 가능하도록 하고 있다(『선박법』 제2조 및 『국제선박등록법』 제3조 참조).

한편 『해사안전법』은 1986년에 『해상교통안전법』으로 제정된 후 타법개정을 포함하여 40여 차례의 개정을 거치면서 총 113개의 조문 중에 3개의 가지조문을 가지는 체계를 형성하고 있으며, 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률』은 2015년 제정된 후 14차례의 일부개정을 거치면서 59개 조문을 가지는 체계를 형성하고 있다.

그리고 『선원법』은 1962년에 제정된 후 타법개정을 포함하여 58차례 이상의 개정을 거치면서 총 182개의 조문 중에 2개의 가지조문을 가지는 체계이며, 『선박직원법』은 총 36개의 조문 중에 5개의 가지조문을 가지고 있는데 1960년에 제정된 후 타법개정을 포함하여 42차례 이상의 개정을 거치면서 3개의 조문이 삭제되었다.

또한 『선박법』은 총 44개의 조문 중에 5개의 가지조문을 가지고 있는데 1960년에 제정된 후 타법개정을 포함하여 26차례 이상의 개정을 거치면서 12개의 조문이 삭제되었으며, 『국제선박등록법』은 1997년에 제정된 후 타법개정을 포함하여 총 7차례의 개정을 거치면서 2개의 조문이 삭제되어 현재는 총 16개의 조문 중에 3개의 가지조문을 가지는 체계를 이루면서 오늘에 이르고 있다.

이와 같이 해사관련법은 다양한 입법의 연혁을 거치면서 다수의 가지조문 및 삭제조문이 발생하고, 내용적 변화를 거듭해 온 “현재 진행형”의 입법체계를 형성하고 있다. 그럼에도 불구하고 정책 및 입법 환경의 변화에 따른 임기응변적 대응입법으로 인하여 내용적 중복이나 체계적인 정합성의 저하라는 문제점을 동시에 내포하고 있다.

따라서 지금까지의 입법연혁을 고려하여, 내용적 중복을 피하고 향후 발전적 방향으로 나아가기 위해서는 『선원법』과 『선박직원법』, 『해사안전법』과 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률』, 『선박법』과 『국제선박등록법』과의 통합⁴⁶⁷⁾ 등 해사관련법 전반에 걸친 체계정비를 통한 개선이 필요하다.

II. 정의 규정의 통일화

467) 이와 같은 연혁과 목적을 가진 『국제선박등록법』은 불과 16개의 조문을 가지고 있으며, 『선박법』도 44개의 조문을 가지고 있을 뿐이다. 뿐만 아니라 국제선박등록법과 『선박법』은 선박등록과의 유사성이 아주 강하므로 두 법을 통합하는 것이 타당하다 할 것이다.

다른 법률과 마찬가지로 해사관련법에서도 중요한 용어에 대해서는 정의를 규정하여 법률의 보다 정확한 적용을 기하고 있다. 해사안전관리의 요체는 선박의 안전관리를 통하여 해양사고를 예방하는 것이라 할 수 있다. 그러나 이런 중요성에도 불구하고 안전관리의 정의는 『재난 및 안전관리 기본법』상의 안전관리와 『해사안전법』상의 안전관리가 달리 정의되고 있으며, 『선박안전법』과 『선박법』은 선박과 소형선박의 정의를 서로 다르게 규정하고 있다. 이와 같이 안전관리와 선박 및 소형선박의 정의가 서로 혼용되고 있어 현장의 지도·감독에 어려움을 주고 있으므로 용어의 정의를 체계적으로 통일시키는 개선이 필요하다.

1. 안전관리 정의의 통일

『해사안전법』 제2조에서는 해사안전관리의 정의를 “선원과 선박소유자 등 인적 요인, 선박과 화물 등 물적 요인, 항행보조시설과 안전제도 등 환경적 요인을 체계적·종합적으로 관리함으로써 선박의 운용과 관련된 모든 일에서 사고가 발생할 위험을 줄이는 활동”으로 규정하고 있다. 이 규정에서 “해사”의 경우는 “바다와 배를 무대로 한 운송·에너지·환경보전 등에 관한 다양한 활동”이라는 일반적인 의미로 사용하려는 취지에서 따로 그 의미를 밝히지 않고 있다고 생각된다.

이에 비해 각종 재난 및 안전관리의 기본법에 해당하는 『재난 및 안전관리 기본법』의 제3조는 안전관리의 정의를 “재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명, 신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동”으로 정의하고 있다.

즉 동일한 안전관리라는 용어를 사용하고 있지만 『해사안전법』상의 안전관리의 정의는 사람의 생명·신체 및 재산의 안전 확보라는 핵심적 내용이 반영되어 있지 못하고 있어 안전관리에 대한 중요성이 달리 전달되고 있다. 따라서 『재난 및 안전관리 기본법』상의 안전관리에 대한 정의를 고려하여 『해사안전법』상의 안전관리의 정의에도 사람의 생명·신체 및 재산의 안전 확보라는 핵심적 내용이 반영되도록 해야 한다.

2. 선박 정의의 통일

『선박안전법』 제2조에서는 선박의 정의를 “수상 또는 수중에서 항해용으로 사용하거나 사용될 수 있는 것(선외기를 장착한 것을 포함한다)과 이동식 시추선·수상호텔 등 해양수산부령이 정하는 부유식 해상구조물“(제1호)로 규정하고 있다. 한편 『선박법』 제1조의2에서의 선박의 정의는 “수상 또는 수중에서 항해용으로 사용하거나 사용할 수 있는 배 종류”로 규정하고 있다. 즉 『선박안전법』은 선박의 범주를 항해용으로 사용될 수 있는 것 외에도 석유시추선이나 레저용수상호텔 등도 포함하고 있으나, 『선박법』은 항해용으로 사용가능한 배로 제한하여 그 선박의 범위가 『선박안전법』보다 좁다고 할 수 있다.

비록 『선박안전법』의 입법목적이 “선박의 감항성 유지 및 안전운항에 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 생명과 재산을 보호함”(제1조)에 있고, 『선박법』의 입법목적은 “선박의 국적과 선박톤수의 측정 및 등록에 관한 사항을 규정함으로써 해사에 관련한 제도를 적정하게 운영하고 해상질서를 유지하여, 국가의 권익을 보호하고, 국민경제의 향상에 이바지 하는 것”(제1조)으로 규정하여 두 법이 그 입법목적을 달리하고 있으나, 입법목적의 차이가 동일한 해사관계법에서 같은 용어를 다르게 정의하고 있는 이유가 될 수는 없을 것이다.

따라서 『선박안전법』 및 『선박법』에서 선박의 정의는 통일적 규정을 갖추는 방향으로 개선할 필요가 있다.

3. 소형선박 정의의 통일

소형선박의 정의도 『선박안전법』과 『선박법』에서 서로 달리 규정하고 있다. 『선박안전법』에서의 소형선박의 정의는 “제27조 제1항 제2호의 규정에 따른 측정방법으로 측정된 선박의 길이가 12미터 미만인 선박(제2조 제11호)”으로 규정하고 있는 반면에 『선박법』은 “20톤 미만인 선박”으로 정의되어 통일되지 못하고 있다. 즉 『선박안전법』은 선박의 길이를 기준으로 하고 있는 반면에 『선박법』은 중량을 기준으로 소형선박의 정의를 규정하고 있다.

비록 『선박안전법』에서 12미터 미만의 선박을 소형선박으로서 정의하고 있

는 것은 만재흡수선 표시의무의 면제가 목적이기는 하나, 선박의 안전 확보를 위한 만재흡수선의 표시가 『선박법』과 『선박안전법』에서 달리 규정할 사항은 아니다. 오히려 만재흡수선은 길이가 아닌 선박의 무게를 기준으로 하는 것이 타당하다 할 것이다.⁴⁶⁸⁾ 그러므로 『선박안전법』 및 『선박법』에서 소형선박의 정의도 통일적 규정을 갖추는 방향으로 개선되어야 한다.

제5절 해사안전감독관 법적지위 개선

I. 해사안전감독관 자격요건의 강화

1. 선원법에 따른 면허등급별의 해기사 취업 현황

지도·감독은 규정의 준수에 대한 것만을 점검하는 감독뿐만 아니라, 규정을 포함한 항해기술 및 기관운용기술 등에 관한 지도도 동시에 수행해야 한다. 어떤 목적이나 방향으로 남을 가르쳐 이끌 뿐만 아니라 일이나 사람 따위가 잘못되지 아니하도록 살피어 단속하는 지도·감독은 향도적 기능이 있을 뿐만 아니라 원활한 지도·감독을 위해서는 현장직원을 능가하는 현장경험과 전문적인 지식을 갖춘 자에 의하여 수행되어야 한다.

따라서 내항선 분야에서 선장·기관장을 포함한 일선의 선원들에 대한 지도·감독의 충실성을 높이기 위해서는 선원들이 보유한 해기사면허 자격보다도 상위의 면허보유자가 지도·감독을 수행하도록 하는 것이 필요하다. 【표 4-3】은 선원법에 따른 우리나라의 해기사 취업현황을 나타낸 것이다. 전술한 바와 같이 선박안전의 최 일선의 담당자는 실제 선박에 승선하여 본선을 운영하는 현장의 선장·기관장이고 감독관은 선원이 수행하는 업무를 지도·감독하는 위치에 있다.

468) 만재흡수선의 정의가 화물이나 여객을 적재 또는 승선하고 안전하게 항행할 수 있는 최대한도를 나타내는 선이라고 정의하고 있으므로 길이단위가 아닌 중량단위로 기준으로 하여 소형선박의 정의를 규정하는 것이 타당하다 할 것이다.

우리나라 해기사가 해기면허 자격을 취득한 후 취업하여 승선하는 분야는 국적외항선 분야, 국적 내항선 분야 및 해외취업선⁴⁶⁹⁾ 분야로 대별된다.

【표 4-3】 해기사 취업현황

구분	부서	총인원	1급	2급	3급	4급	5급	6급
국적 외항	항해	3,703	1,204	998	1,209	289	3	0
	기관	3,377	1,058	856	1,194	265	2	2
국적 내항	항해	3,263	122	327	960	930	573	351
	기관	2,665	117	311	779	742	371	345
해외 취업	항해	1,380	731	305	305	39	0	0
	기관	1,239	655	264	285	35	0	0
소계	항해	8,346	2,057	1,630	2,474	1,258	576	351
	기관	7,281	1,830	1,431	2,258	1,042	373	347
합계		15,627	3,887	3,061	4,732	2,300	949	698
*) 2017년 한국선원복지고용센터 선원통계연보, 119-123면								

한국선원복지고용센터의 2017년도 선원통계연보에 따르면, 국적외항선에 승선 중인 해기사의 58.1%는 2급 이상의 해기사면허 자격보유자였으며, 해외취업선에 승선 중인 해기사의 74.6%는 2급 이상의 해기사면허자격 보유자인 것으로 나타나고 있다. 즉 국적외항선 및 해외취업선을 합한 외항선 분야에 승선 중인 해기사의 62.5%는 2급 이상의 해기사면허 자격을 보유하고 있으며, 특히 5급 이하의 면허자격 보유자는 외항선 분야에 거의 승선을 하지 않고 있다.

반면에 국적내항선에 승선하고 있는 해기사의 약 85%는 3급 이하의 해기사면허자격 보유자로 구성되고 있음을 볼 수 있다. 이와 같은 현상은 각 해기사 면허등급에 따라 승선 할 수 있는 선박의 톤수가 서로 다르고⁴⁷⁰⁾ 내항선 분야는 소

469) 해외취업선이란 국적선박이 아닌 외국의 선주가 운항하는 선박에 한국인 해기사가 취업하는 선박을 일컫는다.

470) 6,000톤(기관출력 6,000킬로와트) 이상의 선박의 선장(기관장)은 1급 항해사(기관사) 면허자격을 보유하여야 하며, 1등 항해사(기관사)는 2급 항해사(기관사) 이상의 면허자격, 2등 항해사(기관사)는 3급 항해사(기관사) 이상의 면허자격, 3등 항해사(기관사)는 4급 이상의 항해사(기

형선박이 주종(471)을 이루기 때문이다.

2. 선박안전법에 따른 선급법인과 한국해양교통안전공단 현황

해사안전감독관은 선급법인이나 한국해양교통안전공단의 검사원으로서 5년 이상 근무한 경력을 그 자격요건으로 하고 있음은 앞에서 기술하였다. 『선박안전법』은 선박보험의 가입과 유지를 위하여 선박의 등록과 감항성에 관한 평가의 업무를 하기 위하여 선급법인을 정하여 해당 선급법인이 관리하는 명부에 등록하였거나 등록하려는 선박에 한정하여 건조검사, 선박검사 및 도면의 승인 등에 관한 업무를 선급법인이나 한국해양교통안전공단이 대행할 수 있도록 하였다(제60조).

이에 따라 우리나라는 선박의 검사를 국제선급연합회 정회원의 자격을 보유한 선급법인인 한국선급이나 국제선급연합회 비회원인 한국해양교통안전공단에 위탁하고 있는데, 이 두 기관에 속한 선박척수나 선박의 크기는 상당히 큰 차이가 있다. 【표 4-4】는 한국선급 및 한국해양교통안전공단의 자료를 비교한 것이다.

【표 4-4】 한국선급 및 한국해양교통안전공단 비교

주요 항목	한국선급	한국해양교통안전공단
설립년도	1960년	1979년
국제선급연합회	정회원	비회원
정부대행검사 위탁 수입	77개국	0
국제항해 선박 척수	2,217	14
등록선박 척수	2,990	5,712(일반선)
		66,127(어선)
등록선박 총톤수(G/T)	67,829천	1,178,250(일반선)

관사) 면허자격을 보유하여야 한다(『선박직원법 시행령』 제22조 【별표 3(선박직원의 최저 승무기준)】).

471) 한국해운조합에 등록된 선박 중 500톤 미만의 선박이 1,372척(63%), 500톤-3,000톤 사이의 선박이 600척(28.9%), 3,000톤 이상의 선박은 164척(7.9%)이었으며, 전체적으로 95%에 가까운 선박이 3,000톤 미만이었다(한국해운조합, 『2017년 연안해운통계연보』, 신광인쇄사(서울), 2017, 98-100면).

		68,700(어선)
등록선박 평균톤수(G/T)	22,685	206.28(일반선)
		5.58(어선)
*) 출처 : 한국선급 - 2016/17 연례보고서, 10-13면, 안전공단 웹사이트 https://www.kst.or.kr/frt/contents.do?strCurMenuId=675 (검색일 : 2017. 10.13).		

두 기관에 각각 등록된 선박의 척수는 한국선급이 2,990척, 한국해양교통안전공단이 12,324척으로 한국해양교통안전공단의 등록선박이 4배 이상 많음을 알 수 있다. 반면에 등록선박 톤수의 합계는 한국선급이 67,829,000톤, 한국해양교통안전공단이 1,250,000톤이 등록되어, 한국해양교통안전공단에 비해 오히려 한국선급이 54배 이상으로 월등히 많다. 또한 선박 1척의 평균 톤수는 한국선급 등록선박이 22,000톤인데 비해 한국해양교통안전공단은 평균 200톤에 지나지 않고 있다. 이와 같이 등록선박의 척수 기준으로는 한국해양교통안전공단이 한국선급에 비해 4배 이상 많으나, 한국해양교통안전공단의 등록 선박은 한국선급에 비해 국제항해 선박이 1%에도 미치지 못할 정도로 국내항만만을 항해하는 선박들이 거의 절대다수를 차지하고 있다.

또한 한국선급이 전 세계 77개국 정부로부터 위탁검사권을 수입하고 있는 반면에 한국해양교통안전공단은 외국정부로부터 검사의 대행에 대한 위탁검사권을 전혀 보유하고 있지 않다. 이로 인하여 두 기관 소속의 검사원들이 보유한 검사경험도 많은 차이가 난다.

예컨대 한국선급은 많은 외국정부로부터 검사대행 업무를 위탁받고 있기 때문에 해당정부의 해사안전법제를 운용한 실적과 외국적의 선박에 대한 다양한 검사경험을 보유하고 있으나, 한국해양교통안전공단은 외국선박에 대한 검사경험이 없다. 뿐만 아니라, 등록선박의 평균 톤수의 한계로 인해 한국해양교통안전공단은 한국선급에 비해 1만 톤 이상의 대형선박에 대한 검사경험도 전무한 실정이다.

해사안전감독관의 지도·감독대상인 내항여객선의 크기가 평균 756톤인⁴⁷²⁾ 점을 감안하면, 평균 200톤의 소형선박만에 대한 검사경험을 보유한 한국해양교통안전

472) 한국해운조합, 『2017년 연안해운 통계연보』. 2017. 26면.

공단 소속의 검사원으로서 이러한 지도·감독 직무활동에 큰 애로점으로 작용할 수밖에 없다. 또한 이러한 상황은 지도·감독을 주 업무로 하는 감독관 제도의 취지에도 부합하지 않는다고 할 것이다.

3. 선박검사관의 해기사 면허자격 현황

해양수산부 해사안전정책과 및 전국 지방청의 선원해사안전과에 소속된 선박검사관은 『선박안전법』 제76조에 따라 7급 이상의 일반직 공무원으로 구성된다. 선박의 안전관리에서는 무엇보다도 이를 현장에서 운용하는 실무 최고 책임자의 역할이 중요한데, 선박의 중추적인 실무 최고책임자가 바로 이들 선장·기관장이다.⁴⁷³⁾

『선원법』은 제2장의 제6조부터 제21조까지 및 제3장의 제22조부터 제24조에 이르기까지 선장의 권한과 의무에 대해서 기술하고 있을 정도로 선박에서의 선장의 위치는 대단히 중요하다.⁴⁷⁴⁾ 한국선원복지고용센터의 2017년도 선원통계연보에서 보듯이 내항선에 승선중인 해기사 중 약 45%는 3급 이상의 해기사 면허자격을 보유하고 있음을 알 수 있다.

그러나 선박검사관들은 『선박안전법』 시행규칙 제97조의 자격요건 상 대학의 항해 또는 기관 관련 학과를 졸업한 후 3급 해기사 면허자격자로서 관련 분

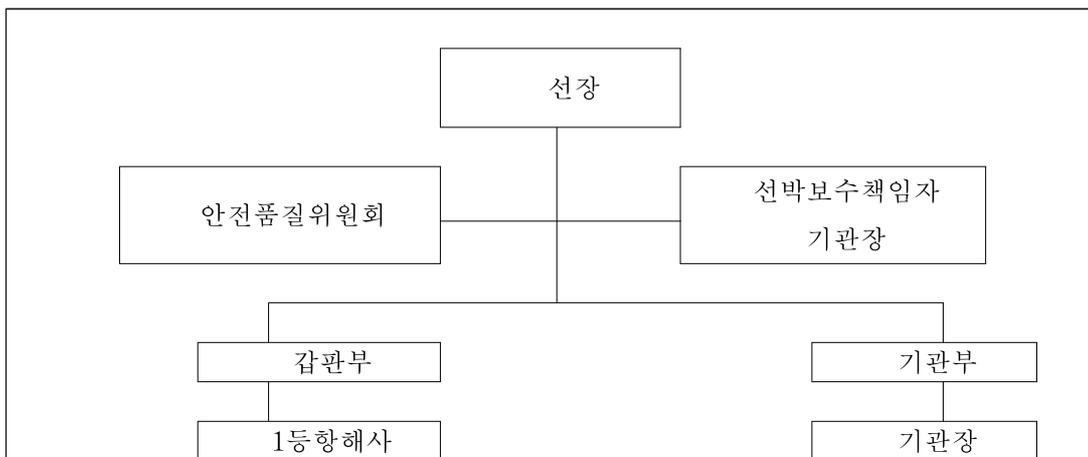
473) 『선원법』은 제6조부터 제24조에 이르기까지 선장의 권한과 의무에 대해서 기술하고 있을 정도로 선박에서의 선장의 역할은 중요시 되고 있다. 뿐만 아니라 이와 같은 선장의 역할에 대한 중요성을 감안하여 『선박안전법』 제31조 및 『해사안전법』 제45조 모두에서 “누구든지 선박안전을 위한 선장의 전문적인 판단을 방해하거나 간섭하여서는 아니 된다”고 규정할 정도로 선장의 권한을 또한 보장하고 있다. 한편 기관장은 선박의 기계적 추진, 기계와 전기설비의 운전 및 보수 관리에 대하여 책임을 진다(『선박직원법』 제11조 제2항 제3호). 또한 기관장은 선박의 안전담당자로서 ① 선내작업상의 안전도 확인 및 적절한 작업인원의 배치, ② 안전장비·위험탐지기구·소화기구·보호기구 기타 위험방지를 위한 설비·용구 등의 비치 및 점검, ③ 작업 중 위험한 사태가 발생하였거나 발생할 우려가 있을 때의 응급조치 또는 방지조치, ④ 안전장비 및 보호기구등의 사용방법과 안전수칙 기타 작업의 안전에 관한 교육, ⑤ 선내안전관리에 관한 기록의 작성 및 보관, ⑥ 기타 안전조치에 필요한 사항에 관한 업무를 수행하고 있다(『선원의 안전 및 위생에 관한규칙』 제5조). 이처럼 선장뿐만 아니라 기관장도 기관부의 부서장으로서 선박에서의 직무와 역할은 대단히 중요하다.

474) 이러한 선장의 역할에 대해서 『독일해양노동법』 제121조는 “선장은 모든 승무원의 상관이며, 선장은 승무원과 그 밖의 승선하고 있는 사람들에 대한 최상의 명령권이 있다.”고 규정하고 있다. 또한 이러한 선장은 선상에서 최상의 지도자이고, 사법적·공법적 보호법익을 수호하기 위하여 특별한 권한을 가지며, Master next God(신 옆의 선장)이라는 표현에서 선장의 전통적인 역할상은 절정에 달한다고 하고 있다(이창섭, “해양사고와 선원의 형사책임에 관한 몇 가지 검토”, 『비교형사법연구』 제18권 제1호, 한국비교형사법학회, 2016, 155-156면).

야에서 2년 이상의 승무한 경력을 갖추면 선박검사관이 될 수 있도록 하고 있다. 앞에서 기술한 【표 4-6(승진 최소요건 및 법정휴가 일 수)】에서 보듯이 실무에서는 2년의 근무경력으로서는 2등항해사·기관사까지만 승진이 가능하다. 현직의 선박검사관은 『병역법』에 의한 의무복무기간⁴⁷⁵⁾을 종료한 후 2등항해사·기관사로서 하선하여 선박검사관 시험을 응시하는 경우가 대부분이다.

실무에서 해기사의 이러한 업무현황과 선박검사관의 자격요건으로 인하여 선박의 최고 실무책임자로서의 현장경험⁴⁷⁶⁾을 보유한 선장·기관장 경력을 보유한 선박검사관은 아주 드문 것이 현실이다. 선박의 조직은 갑판부는 3등항해사-2등항해사-1등항해사-선장으로, 기관부는 3등기관사-2등기관사-1등기관사-기관장으로 이루어지는 수직적인 조직이다.⁴⁷⁷⁾ 【표 4-5】는 대표적인 선박의 조직도를 나타낸 것이다.

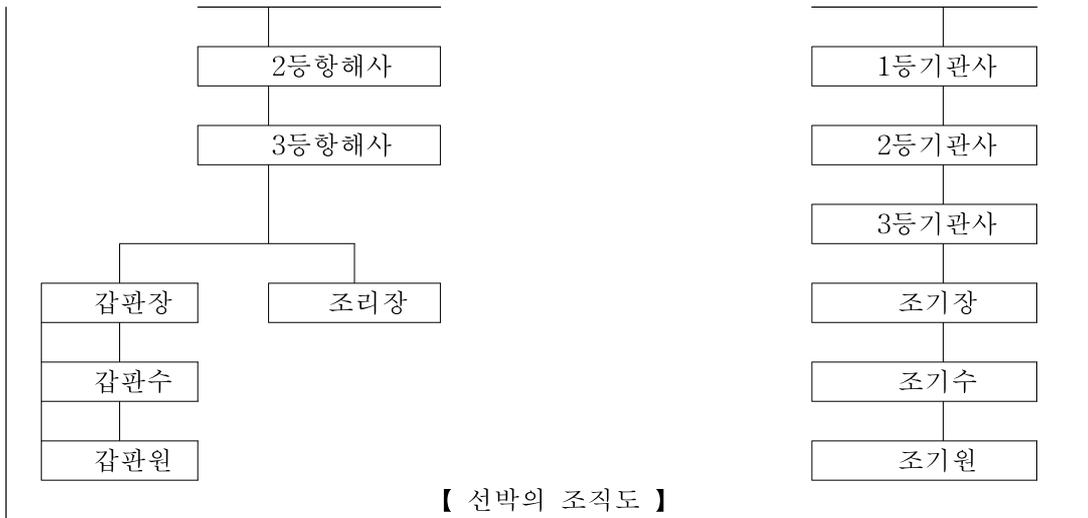
【표 4-5】 대표적인 선박의 조직도



475) 『병역법』 제23조의2는 해양수산부장관이 지정하는 교육기관인 대학교 또는 대학에서 정규 교육과정을 마치고 항해사·기관사 면허가 있는 사람은 승선근무예비역에 편입될 수 있으며, 이 경우 당사자는 항해사·기관사로서 3년간 선박에 승선 근무를 하여야 하고, 그 기간을 종료한 때에는 현역의 복무를 마친 것으로 간주하고 있다.

476) 6천톤(주기관 출력 6천 킬로와트) 이상 선박은 1급의 해기사 면허자격을 보유하여야 선장·기관장으로서의 직무 수행이 가능하다(『선박직원법 시행령』 제22조 【별표 3(선박직원의 최저승무기준) 참조).

477) 『해사안전법 시행규칙』 제33조의 【별표 11(안전관리체제의 수립)】의 제2호는 선박회사로 하여금 안전관리체제와 관련된 해상종사원의 책임·권한 및 상호관계를 규정하는 절차를 문서화하도록 규정하고 있다. 이에 따라 각 선박의 사업장은 선박의 운항구역과 크기에 따라 선박의 조직을 구성하고 있다. 본문의 각 직책에서의 대표적인 담당업무는 H 매니저먼트(주)의 『선박시스템운영절차』, 제1장 조직 및 업무분장에서 참조하였다.



초급해기사가 각 단계로의 승진을 위해서는 적정한 면허자격과 승전기간의 업무경력이 필요하다. 또한 주어지는 담당업무는 각 위치에서의 면허자격과 경력을 토대로 담당업무가 달라진다. 즉 직책이 상승할수록 담당업무 및 담당설비의 중요도가 높아진다.⁴⁷⁸⁾ 예컨대 3등항해사는 소화설비점검, 의료위생관리, 2등항해사는 항해계기 관리, 항해계획 수립, 1등항해사는 하역 및 화물관리, 갑판부의 부서장으로 안전관리 질서 확립, 선장은 위험수로에서의 직접조선을 포함한 선원법상의 직무를 수행한다. 3등기관사는 전기설비 등의 보수, 2등기관사는 발전기설비 보수 및 연료유 관리, 1등기관사는 추진기관설비의 보수 및 기관부의 정비계획 수립, 기관장은 선장을 보좌하여 입거수리 등 수리의 업무총괄자로서 선장을 보좌한다.

이와 같이 각 위치에서의 담당업무가 문서적인 절차로 명확하게 구분되므로 하위단계의 직책에서는 상위직책의 업무를 경험할 수가 없는 구조이다. 즉 2등항해사는 화물의 적재 및 고박, 부두의 이안 및 접안뿐만 아니라 협수로에서의 단

478) 『내항선 등의 안전관리치제 인증심사 적용지침』(해양수산부훈령 제201호)은 갑자기 작동이 정지될 경우 위험한 상태를 초래할 수 있는 설비 및 기능을 식별할 수 있는 절차를 수립하도록 하고 있는데, 이러한 설비들 중에 주기 및 주기 구동시스템, 발전기와 발전기의 구동시스템, 주기와 발전기의 전기안전장치, 조타기 및 조타기 구동시스템, 항해계기 등으로 설비의 중요도 순으로 9 가지의 설비 균을 나열하고 있다(제7조 별표 3의 9.3호 참조). 즉 갑자기 작동이 정지하면 선박의 안전에 직결되는 이러한 설비들 중 가장 중요한 설비가 선박의 추진기능 역할을 하는 주기 및 주기 구동시스템이며, 그 다음으로 선박에 동력을 제공하는 발전기 및 발전기 구동시스템이다.

독항해 등의 경험이 불가능하다. 또한 2등기관사는 선박의 추진기능 역할을 하는 주기관 보수 및 입거수리 등의 기관전체의 시스템적인 관리에 대한 경험이 전혀 없다.

즉 선박검사관은 행정경험을 바탕으로 한 관련 규정의 지식은 풍부할 수 있으나, 선장의 고유 업무인 이안과 접안을 포함한 선박의 조선업무, 협수로에서의 단독항해업무 또는 기관장의 고유 업무인 주기관의 운용업무, 입거수리 등 기타 설비의 종합적인 시스템연동업무의 경험은 보유하지 못하고 있다.

4. 해사안전법상 자격요건의 구체적 개선방안

어떤 목적이나 방향으로 남을 가르쳐 이끌 뿐만 아니라 일이나 사람 따위가 잘못되지 아니하도록 살피어 단속하는 지도·감독은 규정의 준수여부에 대한 단속의 기능과 항해기술, 기관기술, 선박조직의 관리기술 등의 전문적인 기술지도의 기능도 병행되어야 한다. 뿐만 아니라 향도적 기능도 있는 지도·감독 시에는 해사안전 선진국의 안전관리기술을 전파함으로써 내항선박의 안전관리기술의 향상에 기여해야 한다.

선박의 안전운항에는 선장과 기관장의 역할이 절대적이다.⁴⁷⁹⁾ 이는 선박은 출항하면 육상의 직접적인 지휘통제를 벗어나고 선박의 감항성은 승선하고 있는 선원들에 의해 유지되기 때문이다. 이들 선원들은 선박의 내부 조직인 양대 부서⁴⁸⁰⁾에 소속되어 있는데, 이 양대 부서인 기관부 선원들의 장은 기관장이고 갑

479) 안전에 있어서도 선장의 역할이 매우 주요하지만, 해상운송 있어서도 선장의 지위는 여전히 근본적인 위치로서 대단히 중요하다. 예컨대 화물의 운송에 있어서 선장의 주된 책임은 화물의 인도청구권을 표시한 유가증권인 선하증권에 기재된 사실이 모든 정보와 일치하도록 확인하여야 하는 책임이 있으며, 무고장선하증권(화물이 선적지시서와 일치하게 선적되었음을 나타내는 선하증권)이 발행되어야 하는지 아니면 적격인 선하증권이 발행되어야 하는지를 결정하는데도 선장은 그 중심역할을 수행해야 하는 위치에 있다(Although the ordinary authority of the master may be said to have been reduced, compared to what it was in earlier times, his role is still a fundamental one. Indeed, he is usually the central figure in determining whether a clean or a qualified bill of lading should be issued. The master's principal responsibility in relation to the bill of lading is to ensure that the information listed on the face of the bill of lading corresponds to that which appears on the master's receipt(Stephen Girvin, 『Carriage of Goods by Sea』, Oxford University Press(New York), 2007, pp. 72-73).).

480) 선박의 조직은 크게 갑판부, 기관부 및 통신부의 3개부서로 구성된다. 갑판부의 조직구성원은 1등 항해사, 2등 항해사, 3등 항해사 및 갑판장을 포함한 갑판부원 다수로 구성된다. 기관부는 기관장, 1등 기관사, 2등 기관사, 3등 기관사 및 조기장을 포함한 다수의 기관부원으로 구성된다. 통신부는 통신장, 통신사 및 요리사로 구성된다. 그러나 1991년 세계해상조난신호시스템

관부 선원들의 장은 선장이기 때문이다. 물론 선장은 갑판부의 수장이기도 하면서 선박 전체의 수장이기도 함은 앞서 기술한 바 있다.

선박은 선박의 안전관리 유지상태의 확인을 위하여 주기적으로 외부단체나 정부기관에 의한 검사, 심사 및 지도·감독을 받는다. 외부단체나 기관에 의한 검사, 심사 및 지도·감독 시에는 선박회사의 안전관리자⁴⁸¹⁾가 참석하기도 하나 실질적으로는 선장·기관장이 현장을 지휘한다. 그러므로 기술적인 지도와 감독업무를 통하여 안전운항 확보의 극대화를 통한 해양사고 예방을 위해서는 지도·감독 업무의 수행자가 선박에 승선하는 선원을 능가하는 현장의 경험과 선진안전 관리 기술 등의 전문지식을 보유하여야 한다.

그러나 해사안전감독관 자격요건에 부응하는 4개 직군 중 선박검사관은 그 채용자격요건 상 일선의 현장경험이 부족한 2급 이하의 해기사 면허자격 보유자가 절대다수일 뿐만 아니라 선박의 최고 실무책임자인 선장·기관장의 현장경험을 보유하고 있지 못하다. 또한 한국해양교통안전공단의 검사원은 검사 대상인 선박의 크기 및 항해구역 등으로 인해 대형선박에 대한 검사경험이 없는 것이 현실이다.

뿐만 아니라 한국해양교통안전공단의 검사원은 외국선박에 대한 검사경험의 부족으로 인하여 선진 해사 법령이나 안전관리기술을 국내에 전파할 수가 없는 것이 현실이다. 즉 선박검사관은 관련 규정의 지식은 풍부할 수 있으나, 조선기술, 항해기술, 해상상태의 파악기술, 주기관의 운용기술, 기타 설비의 종합적인 시스템연동기술 등의 경험이 부족한 것이 사실이다. 이런 상황은 한국해양교통안전공단의 검사원도 유사한 양상이다.

그러므로 해사안전감독관의 주된 업무가 규정 준수의 확인이 우선인 검사가 아니라 지도·감독임을 감안한다면, 감독대상인 선장·기관장이 보유한 면허등급보다도 상위의 해기사 면허자격 보유자가 지도·감독을 할 수 있도록 해야 한다. 따

(GMDSS) 제도가 도입된 후로는 항해사가 과거의 통신사를 겸직하면서 통신사가 없어지고, 요리는 갑판부로 소속되면서 오늘날은 거의 갑판부 및 기관부의 2개 조직으로 구성되고 있다. 선장은 특수한 신분으로서 갑판부의 수장이면서 갑판부, 기관부 및 통신부 전체를 통괄하는 선박 전체의 수장이다(【표 4-5】 대표적인 선박의 조직도 참조).

481) 안전관리체계를 수립·이행하기 위하여 회사가 선임한 사람으로서 1년 이상의 승선경력을 보유하고 선박이나 해당 사업장에서 2년 이상을 근무한 경력을 보유하여야 한다. 단, 외항선박 사업장의 안전관리자는 3급 해기사 이상의 면허를 가지고 있어야 하며, 내항선박 사업장의 안전관리자는 4급 해기사 이상의 면허를 보유하여야 한다.

라서 이러한 실무에서의 해기사의 업무 현실을 고려하고, 선진 검사기법 및 해사 안전관리 기술을 국내에 전파해야 할 의무도 있는 해사안전감독관의 자격 요건은 일선의 현장경험이 풍부한 1급 해기사 면허자격을 보유한 선장·기관장 이상의 경력자와 국제선급연합회 정회원 소속의 선급검사원 경력자로 강화하는 제도의 개선이 필요하다.

II. 해사안전감독관의 법적지위 개선

1. 임기제신분의 법적 지위에 따른 감독관 현황

1) 임기제공무원의 의의

임기제공무원은 전문지식이나 전문기술 등이 요구되는 업무를 담당하도록 일정 기간 동안 임기를 정하여 일반직으로 임용하는 계약직형태의 공무원을 일컫는데, 우리나라의 경우 계약직공무원 제도는 공직사회의 전문성을 높이고 공직의 개방화에 따른 정부의 인적자원을 효율적으로 관리하는 차원에서 1998년 도입되었다. 이후 계약직공무원 제도는 2013년 12월 12일 『국가공무원법』의 일부개정을 통해 종전의 계약직공무원 제도를 임기제공무원 제도로 전환하였다.⁴⁸²⁾

이러한 계약직 형태의 임기제공무원 제도는 공직내부의 여러 주요 직위 중에서 상대적으로 높은 전문성이 요구되고 그 중요성이 매우 크며 민주성이 요구되는 직위를 선정하여 민간전문가를 임명하여도 상대적인 위험이 적고 강점이 많은 직위에 일정한 임용의 자격요건을 구비한 전문가를 대상으로 공개적인 심사

482) 종전의 계약직공무원 제도를 임기제공무원 제도로 전환한 것은 공직사회의 통합을 피하고 합리적·효율적인 인사행정의 체계를 구축하기 위하여 6개(경력직(일반직·특정직·기능직) 및 특수경력직(정무직·별정직·계약직)로 세분화된 공무원의 분류 체계에서 계약직과 기능직을 폐지하여 업무특성 중심의 4개(경력직(일반직·특수직) 및 특수경력직(정무직·별정직)의 구분 체계로 단순화하고, 일정한 기간 동안 전문지식·기술이 요구되는 업무의 분야 등에는 근무의 기간을 정하여 공무원을 임용하도록 하되, 근무의 기간 동안에는 신분이 보장되도록 하여 우수 인재를 확보할 수 있도록 하기 위해서이다. 임기제공무원은 경력직공무원에 포함된다(제2조 제2항 전문). 임기제 공무원이 종전의 계약직과 다른 점은 과거의 계약직은 보수 등급으로 구분될 뿐 명확한 호칭이 없었고, 계약기간 중에서도 신분보장이 되지 않아 업무 수행 능력이 부족할 경우 언제라도 계약을 해지할 수 있는 반면, 임기제 공무원이 되면 사무관·주사 등과 같은 일반직과 동일한 직급의 명칭이 부여되고, 임기 동안에는 법이 정한 사유에 해당되지 않는 한 면직되지 아니하는 등 신분이 보장된다는 점이다.

를 거쳐 임용하는 제도를 의미한다. 즉 임기제공무원 제도는 일반적인 방법으로 채용이 곤란하여 전문지식이 특별히 요구되는 분야의 전문가를 국가가 계약에 의해 채용하여 당해 사업을 효율적으로 수행하기 위한 제도이며,⁴⁸³⁾ 임기제공무원이라 함은 국가와의 채용계약에 의거하여 일정기간 동안 전문지식이 요구되는 업무에 종사하는 공무원이라 할 수 있다.⁴⁸⁴⁾

『국가공무원법』은 계약직형태의 임기제공무원에 대해서 전문지식·기술이 요구되거나 임용의 관리에 특수성이 요구되는 업무를 담당하도록 하기 위하여 경력직공무원을 임용할 때에 일정기간을 정하여 근무하는 공무원이라고 정의하고 있다(제26조의5). 즉 임기제공무원의 채용이유를 일반직공무원과 달리 특정한 전문분야의 업무를 수행하기 위하여 필요한 특정한 전문경력을 보유한 인력을 충원하기 위함이라고 밝히고 있다.

임기제공무원은 『공무원임용령』에 의해 일반임기제, 전문임기제, 시간선택제 임기제, 한시임기제의 4종류로 구분하고 있다. 이중 일반임기제공무원은 직제 등의 법령에 규정된 경력직 공무원의 정원에 해당하는 직위에 임용되는 공무원이며, 전문임기제공무원은 특정의 분야에 대한 전문적 기술·지식 등이 요구되는 업무를 수행하기 위해 임용되는 임기제공무원을 일컫는다. 시간선택제임기제공무원은 통상적인 근무시간보다 짧은 시간동안 근무하는 일반임기제공무원 또는 전문임기제공무원이며, 한시임기제공무원은 일반직공무원 또는 일반임기제 또는 전문임기제 공무원의 업무를 대신하여 행하기 위하여 1년 6개월 이내의 기간 동안 임용되는 공무원으로서 통상적인 근무시간보다 짧은 시간을 근무하는 공무원이다(제3조의2).⁴⁸⁵⁾

한편 일본은 계약직공무원의 일종인 임기제 공무원에 대해서는 『일반직의 임

483) 이러한 임기제형태의 계약직공무원 제도는 일반적으로 개방적인 임용의 한 분야로 파악될 수 있으며, 개방적인 임용의 개념은 일반적으로 공직의 특정한 직위에 결원이 일어날 경우 외부로 문호를 적극 개방하여 신규외부인력을 많이 유입하는 체계라고 할 수 있다(김중앙, 『인사행정론』, 법문사, 2004, 56면).

484) 김상목·강제상·김종래, “계약직공무원 제도의 운영 실태에 대한 분석”, 「한국정책학회」 제 12권 제2호, 한국정책학회, 2003, 236면.

485) 그러나 시간선택제임기제공무원은 이미 일반임기제 또는 전문임기제공무원의 신분을 획득한 공무원이다. 그러므로 시간선택제임기제공무원은 근무시간만 달리할 뿐이므로 임기나 특정분야에 의한 실질적인 분류는 아니다. 또한 한시임기제공무원은 공무원의 특수한 사정으로 인해 휴직 등의 기간 동안에만 당해 공무원의 담당업무를 대행하는 것이므로 반드시 특정한 경력이 요구되는 것이 아니다.

기제직원의 채용과 급여의 특례에 관한법률(一般職の任期付職員の採用及び給与の特例に關する法律)』에서 규정하고 있다. 이법 제3조는 임기제 채용의 목적을 “고도의 전문적인 지식경험 또는 뛰어난 식견을 가진 사람을 그 자가 갖는 고도의 전문적인 지식경험 또는 뛰어난 식견을 일정 기간 활용하고 수행할 특히 필요한 업무에 종사할 경우(제1항)”라고 하고 있으며, 임기제를 채용하게 되는 원인으로서는 “해당 전문적 지식의 경험을 가진 직원의 육성에 상당한 기간이 소요되어 일정 기간 내에 업무에 종사시킬 적임이라고 인정되는 직원을 부서 내에서 확보하는 것이 곤란한 경우(2항의 1호)”이거나 “해당하는 전문적 지식경험이 급속히 진보하는 기술에 관련된 것이거나 또는 필요한 업무에 해당하는 자가 가진 해당 전문적 지식경험을 유효하게 활용할 수 있는 시간이 일정 기간에 한정되어 있는 경우(2항의 2호)”라고 밝히고 있다.

해사안전감독관은 전문임기제 신분의 법적지위를 가지고 있는데, 국토교통부는 감독관을 단기계약직의 공무원이 아닌 전문계약직으로 채용하는 것에 대해서 일반직이나 단기계약직의 경우 타 업무의 겸임수행에 따른 감독업무의 전담수행이 곤란하고, 현장직원을 능가하는 경험과 지식을 갖추어 전문 분야의 고장 및 예방에 적극적으로 대응할 수 있는 현장경험이 풍부한 전문가의 확보가 필요하기 때문이라고 밝히고 있다.⁴⁸⁶⁾

2) 임기제신분의 법적 지위에 따른 감독관의 현황

(1) 해양수산부의 조직 정원 현황 분석

『해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률』 제3조는 해양사고사건을 심판하기 위하여 해양수산부장관 소속으로 해양안전심판원을 설치하도록 하고 있다. 또한 같은 법 제8조는 해양안전심판원은 중앙해양안전심판원과 지방해양안전심판원의 2종으로 구성하도록 하고 있으며, 각 심판원에는 원장 1명과 다수의 심판관을 두도록 정하고 있다. 심판관⁴⁸⁷⁾은 일반임기제공무원으로서 3년의 임기이며 연임이

486) 국토교통부, 철도안전 감독관 Q&A, 웹사이트.

http://www.molit.go.kr/USR/policyTarget /m_24066/dtl.jsp?idx(검색일: 2017. 8. 31.).

가능하다(같은 법 제13조). 심판관의 직무는 『해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률』에서 규정하고 있으나, 심판관의 정원은 『해양수산부와 그 소속기관 직제 시행령』 제42조에서 정하고 있다. 이에 따르면 중앙심판원의 심판관은 4명을 두도록 하고 있으며, 지방심판원은 각 2명의 심판관을 두도록 규정하고 있다.

이에 비해서 항만국통제 선박검사관의 직무는 『선박안전법』에서 기술하고 있으나, 조직정원은 『해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙(해양수산부령 제 265호)』 제41조의 별표 16(해양수산부 공무원 정원표)에서 해양수산직군으로서 통합적으로 정하여 관리하도록 규정하고 있다.

해양수산부 소속의 일반직 공무원인 선박검사관과 일반임기제 공무원인 심판관은 관련 법령에 정원에 대한 규정을 두고 있기 때문에 정년까지 평균적으로 수십 년 이상의 안정적인 업무연속성이 보장되고 있다. 또한 『해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률』 제16조는 심판관의 직무를 지원하기 위해 중앙심판원과 지방심판원에는 다수의 조사관⁴⁸⁷⁾을 배치하여 심판업무를 보조하도록 하고 있다.

그러나 전문임기제 신분의 법적지위인 해사안전감독관은 이와 같은 관련 법령에 조직정원의 근거가 없기 때문에 해양수산부 조직정원에서 제외된 직군이다. 비록 해사안전감독관의 법적근거와 자격기준은 각각 『해사안전법』 제58조 및 『해사안전법 시행령』 제19조의3에 명기되어 있어서 그 법적근거를 확보하고 있으나, 심판관과 항만국통제 선박검사관과는 달리 조직정원에 대한 법적근거의 부재로 인하여 근본적인 신분의 불안정성이 존재한다.

487) 심판업무에 종사하는 자를 심판관이라 하는데, 심판관 임명과 자격은 중앙심판원과 지방심판원이 달리하고 있다. 즉 중앙심판관은 대통령이 임명하는데, 중앙심판관은 다음의 3가지 중 한 가지 요건을 보유하여야 한다. ① 지방심판원의 심판관으로 4년 이상 근무한 사람, ② 2급 이상의 항해사·기관사 또는 운항사의 해기사면허를 받은 사람으로서 4급 이상의 일반직 국가공무원으로 4년 이상 근무한 사람, ③ 3급 이상의 일반직 국가공무원으로서 해양수산행정예 3년 이상 근무한 사람. 다만 제①호부터 제③호까지의 경력 연수를 합산하여 4년 이상인 사람이다. 한편 지방심판관은 해양수산부장관이 임명하며, 지방심판관은 다음의 4가지 중 한 가지 요건을 갖추어야 한다. ① 1급 항해사, 1급 기관사 또는 1급 운항사의 해기사면허를 받은 사람으로서 원양구역을 항행 구역으로 하는 선박의 선장 또는 기관장으로 3년 이상 승선한 사람, ② 2급 이상의 해기사면허를 받은 사람으로서 5급 이상의 일반직 국가공무원으로 2년 이상 근무한 사람, ③ 2급 이상의 해기사면허를 받은 사람으로서 대통령령으로 정하는 교육기관에서 선박의 운항 또는 선박용 기관의 운전과 관련한 과목을 3년 이상 가르친 사람, ④ 변호사 자격이 있는 사람으로서 3년 이상의 실무경력이 있는 사람이어야 한다. 다만 변호사를 제외한 사람은 1, 2, 3의 경력을 합산하여 3년 이상이어야 한다.(『해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률』 제9조의2 참조).

488) 조사관은 해양사고의 조사, 심판의 청구, 재결의 집행, 해양사고 통계의 종합분석, 해양사고 사건의 현장검증, 해양사고에 대한 국제공조, 해양사고 법규자료의 수집에 관한 사항의 직무를 수행함으로써 심판관을 지원하고 있다.(『해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률』 제17조 참조).

(2) 자격 분야의 상호 인정에 대한 현황

지도·감독은 운항감독관 및 감항감독관의 2인1조로 이루어진 감독반에 의해 수행되도록 『해사안전감독관 업무규정』에서 정하고 있다.⁴⁸⁹⁾ 즉 여객선에 대한 감독업무를 수행할 시에는 여객선운항감독관 및 여객선감항감독관으로, 또는 화물선에 대한 감독업무를 수행할 시에는 화물선운항감독관 및 화물선감항감독관으로 감독반을 구성해야 한다.

그러나 2인1조 구성의 점검반에 대한 규정은 여객선과 화물선이 혼재하는 지방청은 인력충원의 한계로 인해 법규에서 정한 점검반 구성의 규정을 준수할 수가 없다. 감독관은 선종별로는 화물선과 여객선 분야로, 전문분야별로는 운항과 감항으로 나뉘어 있다. 이와 같은 구분의 체계는 채용 당시에 한번 정해지면 채용의 기간 동안에는 상호 역할이 교차되지 않는다. 즉 화물선감독관·여객선감독관이 여객선감독관·화물선감독관으로 전환 배치되지 않을 뿐만 아니라 운항감독관·감항감독관이 감항감독관·운항감독관으로 전환 배치되지도 않는다.

이런 점은 항만국통제검사관이 각각 선체 및 기관검사관으로 임용된 후 3년 이상의 실무경험이 있으면 상호 다른 분야의 업무를 수행할 수 있도록 규정하고 있는 것과는 대비되는 점이다.⁴⁹⁰⁾ 또한 영국의 항만국통제검사관이나 일본의 운항노무감독관도 화물선과 여객선으로 구분하지 않고 있다. 다만 미국은 각 단계별의 교육과 각 선종에 대한 1회 이상의 실무수습을 종료하면 해당 선박에 대한 검사관 자격을 획득하고 있다. 그러나 미국도 여객선과 화물선의 선종에 따라 자격을 제한하는 것은 아니다. 이 점은 다수의 현장경험이 있더라도 상호 다른 분야의 업무 수행의 자격이 인정되지 않는 해사안전감독관 제도와는 다른 점이다.

여객선이 운항하지 않아 화물선만 감독하는 평택지방해양수산청과 울산지방해양수산청을 제외하고, 여객선과 화물선이 같이 운항되는 나머지 지방청 중 3인

489) 『해사안전감독관 업무규정』 제15조는 정기 및 수시감독에 따른 감독업무를 수행하는 감독반은 운항감독관과 감항감독관으로 구성한다고 하고 있다.

490) 선체검사관은 운항감독관과, 기관검사관은 감항감독관과 유사한 업무를 수행하고 있는데, 『선박안전법 시행규칙』 제97조는 3년 이상의 검사업무에 종사한 경력이 있는 항만국통제에 관한 업무를 수행하는 검사관이 선박을 검사하는 경우에는 선체검사관은 기관검사관의 직무를, 기관검사관은 선체검사관의 직무를 각각 수행할 수 있도록 허용하고 있다(제4항).

이하가 배치된 지역이 7개청(총 12개 청)에 이르고 있다. 예컨대 제주해양수산관리단은 부산, 목포, 여수 등과 제주도를 잇는 대형 여객선과 화물선이 매일 운항⁴⁹¹⁾하고 있으나, 화물선운항감독관은 1명만이 배치됨으로 인하여 화물선에 대한 지도·감독업무의 수행 시에는 운항·감항으로 이루어진 2인1조의 감독반 구성이 불가능하다. 이는 화물선과 서해에 산재한 도서와 육지를 잇는 많은 여객선이 운항하고 있음에도 불구하고 각각 여객선감독관 1명 및 화물선감독관 1명이 배치된 대산지방해양수산청과 군산지방해양수산청 등도 마찬가지이다.

한편 감독관이 새로이 임용되면 신입자로서 상당한 기간 동안의 사전 교육을 실시하도록 하고 있는 현실⁴⁹²⁾에서, 결과적으로 신입감독관이 배치되는 지역뿐만 아니라 특히 선종별로 1인 배치 지방청은 업무연속성이 단절되는 문제점이 발생한다.

(3) 감독관의 채용 제도에 대한 현황

전문임기제 신분의 법적 지위인 해사안전감독관은 3년 단위의 채용시스템과 64세 정년의 법제를 원칙적으로 채택하고 있다⁴⁹³⁾. 해사안전감독관의 자격요건은 실무에서의 선장이나 기관장, 국제선급연합회 정회원 선급법인의 검사원, 한국해양교통안전공단의 검사원 또는 해양수산직 공무원 등의 업무경력을 보유하여야 할 뿐만 아니라 해사안전관리 분야에서 15년 이상 종사한 경력을 보유하여야 한다.

국내에서 유사하게 운용되고 있는 철도안전감독관의 경우에는 높은 자격요건

491) 3,000톤을 초과하는 대형화물선이 제주도-인천(1척), 제주도-부산(4척), 제주도-목포(5척), 제주도-진해(1척)항로 등에 11척이 운항하고 있다. 또한 2,000톤을 초과하는 대형여객선은 제주도-부산(1척), 제주도-목포(2척), 제주도-완도(2척), 제주도-여수(1척), 제주도-녹동(1척) 항로 등에 6척이 운항하고 있다. 그 밖에도 100-2,000톤 사이의 많은 여객선이 제주도 내 및 제주도-육지 사이를 운항하고 있으며, 3,000톤 미만의 많은 화물선이 제주도와 육지를 잇는 해상화물운송에 종사하고 있다(제주해양수산관리단, 『해운업체 등록 현황』, 2018. 11. 17.).

492) 감독관의 직무능력 향상을 위하여 감독관에 대한 교육을 시행할 수 있도록 되어 있다(『해사안전감독관 업무규정』 제5조). 실제로 2015년 2월 및 4월에 신규 채용된 감독관은 5주간에 걸쳐 공무원으로서의 기본교육과 전문교육을 실시하였다.

493) 계약직형태의 전문임기제공무원의 채용기간은 총 5년의 범위 안에서 당해 사업의 수행에 필요한 기간으로 하고 있다(『공무원임용령(대통령령 제29180호)』 제22조의5). 해사안전감독관의 계약형태는 3년 계약 후 1년씩 2번 재고용이 가능하나(3년+1년+1년), 5년 후에는 신규채용으로만 지원을 하여야 한다. 게다가 1년씩의 재고용의 경우에도 행정안전부의 조직 정원에 대한 등의 및 기획재정부의 예산이 확보되어야 재고용이 가능 하는 등 절차의 어려움이 존재한다.

으로 인해 응시연령의 제한은 있으나 정년연령의 제한에 대해서는 규정하고 있지 않다. 또한 항공안전감독관의 경우에도 높은 자격요건으로 인해 응시 및 정년 모두에 대하여 연령의 제한에 관한 사항은 별도로 규정하고 있지 않다.⁴⁹⁴⁾ 이와 같은 고도의 자격요건을 보유하기 위해서는 동일한 분야에서 현장업무경험을 장기간에 걸쳐 축적해야 하는데, 이런 장기간의 과정은 채용가능연령을 높아지게 할 수밖에 없다.

현재의 해사안전감독관 채용 제도는 3년 단위의 채용제도를 채택하고 있음은 위에서 기술한 바와 같다. 물론 3년의 계약기간이 종료되면 필요에 따라 시험을 치르지 않고 서류심사를 통하여 1년씩의 2번에 걸친 재고용이 가능하기는 하다. 그러나 이런 재고용의 형태는 실적을 토대로 한 서류심사에 의해 만65세 미만의 정년기한 내에서 고용기간의 연장만 가능할 뿐, 정년이 연장되는 것은 아니다. 더욱이 이러한 3년 단위의 채용기간은 채용 후 교육수료기간, 실무수습기간⁴⁹⁵⁾ 등을 제외하면 실질적인 지도·감독업무의 수행기간은 이보다 짧아진다.

(4) 감독관의 교육 제도에 대한 현황

미국은 항만국통제관에 대한 업무능력의 향상과 신기술의 습득을 위하여 업무능력향상교육과 재교육시스템 등을 채택하여 항만국통제관의 역량강화에 힘쓰고 있다. 즉 미국은 보다 폭넓은 지식과 분석력을 갖추도록 하기 위하여 업무경험 등을 고려한 항만국통제 과정 등의 전문 분야의 교육과 5년마다의 재교육은 물론 입문·기초레벨교육과정, 기술레벨교육과정, 중간관리자레벨 교육과정, 경영층레벨교육과정의 4단계에 이르는 단계별 교육을 시행하고 있다.

우리의 항만국통제 선박검사관도 이러한 교육의 중요성을 인식하여 『선박안전법 시행규칙』에서 신규로 채용된 검사관에 대해서는 해양수산부장관이 시행

494) 『철도안전감독관 업무규정』(국토해양부 훈령 제2012-879호) 제3조1항의 별표 1(감독관의 자격 및 경험요건)에는 채용 공고일 기준으로 만 60세 이하인자로만 규정되어 있을 뿐이다. 또한 『항공안전감독관 업무규정(국토교통부 훈령 제556호)』 제5조의 별표 1(감독관의 자격 및 경험요건)에는 실무경력요건만 규정되어 있을 뿐, 응시연령과 정년연령에 대한 조건은 규정되어 있지 않다.

495) 신규감독관은 이론교육을 이수하고 지방청에 배치된 후에도 1개월의 실무교육 등이 실시되고 있다.

하는 5일 이상의 신규 검사관 교육을 이수하도록 하고 있으며, 기존의 검사관에 대해서는 새로운 전문지식과 기술의 습득을 위하여 2년마다 5일 이상의 재교육을 이수하도록 강제하고 있다(제97조)⁴⁹⁶⁾. 또한 항만국통제 선박검사관은 외국과의 교류경험을 통한 교육훈련도 적극적으로 권장하고 있다.⁴⁹⁷⁾ 이와 같은 미국의 전문분야 교육 및 단계별 교육과정 등과 우리의 항만국통제 선박검사관에 대한 교육과정은 특정한 기술적인 지식에 대해 5일의 기간 동안에 연 1회의 교육을 실시하는 해사안전감독관의 교육운영체계와는 상당한 차이가 있다.

해양사고를 예방하기 위하여 해사안전 관리업무를 수행하는 주체의 교육에 대해서는 국가마다 처한 환경에 따라 어느 정도의 차이점이 인정된다고 하더라도, 유사한 업무를 수행하는 미국의 항만국통제관의 교육체계와 우리의 항만국통제 선박검사관의 교육체계는 해사안전감독관에게 시사하는 바가 크다.

2. 실무에서의 선장·기관장 승진소요 기간 현황

해사안전감독관으로 임용된 대부분의 사람들은 해양수산부장관으로부터 해기사 양성의 지정교육기관으로 인가받은⁴⁹⁸⁾ 해양계 대학을 졸업한 후 국내 5위권에 드는 해운회사에서 선장·기관장으로 근무한 경력자 들이다. 이들이 근무했던 해운회사들은 『국제안전관리규약』에서 요구하는 해상직원의 채용 및 승진 등에 관련된 인사관리절차서 등을 제정하여 운용하고 있는데, 해양계 대학을 졸업한 해기사가 초임사관에서부터 선장·기관장까지 도달하는 최소요건에 관한 사항을 이러한 절차서⁴⁹⁹⁾에서 규정하고 있다. 【표 4-6】은 국내의 대표적인 3개 해운사의 해상직원의 승진에 필요한 최소요건을 나타낸 것이다.

496) 선박검사관은 교육의 이수를 강제화하고 있는 반면에 해안전감독관에 대한 교육은 임의규정으로 설정하고 있다.

497) 해양수산부는 항만국통제검사관의 교육·훈련 요건에서 항만국통제검사관이 이수하는 여러 가지 항목의 교육훈련에 따른 점수의 배점 중, 현장업무 실무경력(1개월당)에는 0.5점을 부여하는 반면에 외국과의 항만국통제검사관 교환근무 참가 실적에 1점을 부여할 정도로 적극적인 외국과의 교환근무참가를 통한 교육훈련을 강화하고 있다(『항만국통제 및 기국통제 실시요령』 제4조의 【별표(검사관의 교육, 기준 등)】 참조.

498) 정부가 인가한 해기사를 양성하는 해양계 대학은 한국해양대학교, 목포해양대학교, 경상대학교, 전남대학교, 군산대학교, 제주대학교가 있다.

499) 이러한 절차서는 해상직원의 신규채용, 선박에의 배승, 승진 등과 관련한 인사관리절차와 복리후생에 관한 사항 등을 규정하고 있다. 또한 이 절차서는 각 업무의 단계별로 담당자와 승인권자를 명확하게 하도록 설정하고 있다.

이들 3개 해운사는 각 직급의 단계별 승진의 연한이 다소 차이가 있으나, 대졸 초임 해기사가 선장·기관장으로 보임되기까지는 최소 5년에서 6.5년 이상의 순수 승선기간이 필요한 것으로 나타나고 있다. 물론 이러한 차이는 해당 해운회사가 소유하는 선박의 종류, 고유의 인사관리특성⁵⁰⁰⁾ 등이 반영된 결과이나 대졸 초임 해기사가 선박의 최고 직책인 선장·기관장으로 도달하는 데는 상당한 기간이 소요됨을 반증하고 있다.

【표 4-6】 승진 최소요건 및 법정휴가 일수

국내 3개 해운사의 대졸해기사 최소 승진 연한 및 휴가 일수			
승진 직급 및 휴가 일수	E에스엠	H선박	N에스엠
1항사·1기사->선장·기관장	1,100일	1,070일	3년
2항사·2기사-> 1항사·1기사	460일	520일	2년
3항사·3기사-> 2항사·2기사	280일	390일	1.5년
휴가 일수	9일/월	9일/월	10일/월
*) 법정휴가 및 법정교육을 제외한 실 승선일(년)수 기준			

그러나 이런 승진연한의 기준은 승진의 최소 요건일 뿐이다. 상위자격의 취득 요건,⁵⁰¹⁾ 각종 평가 및 인사적체로 인한 승진의 지체 및 휴가 등으로 소진되는 기간까지 감안한다면, 대졸 초임 해기사가 일선의 최고 지휘관인 선장·기관장으로 보임되기까지는 실제로는 이보다 상당히 많은 10여년의 기간이 소요된다. 계

500) N에스엠은 화학제품을 운송하는 선박이, H선박은 유류 및 자동차를 운송하는 선박이, E에스엠은 컨테이너를 운송하는 선박이 주력을 이루고 있다(내부정보유출을 금지한 정보제공자의 요청에 따라 정식으로 된 회사의 명칭은 영어로 된 회사 명칭의 머리글자로 기재하기로 함).

501) 해양계 대학의 졸업자는 3급 해기사 면허자격을 취득한다. 3급 해기사 면허는 3등 항해사·기관사 및 2등 항해사·기관사의 직책까지만 수행할 수 있다. 1등 항해사·기관사의 직책을 수행하기 위해서는 2급 해기사 면허자격을 보유하여야 하는데, 2급 해기사 면허자격은 3급 해기사 면허자격 보유자로서 2등 항해사·기관사의 직책을 2년 이상 수행해야 한다. 한편 선장·기관장의 직책을 수행하기 위해서는 1급 해기사 면허자격을 보유하여야 하는데, 1급 해기사 면허자격은 2급 해기사 면허자격 보유자로서 1등 항해사·기관사의 직책을 2년 이상 수행해야 자격 취득 요건이 충족된다(『선박직원법 시행령』 제5조의2). 면허자격 취득은 필기시험과 면접시험을 모두 평균 60점 이상을 득해야 통과된다. 필기시험의 과목은 항해사는 항해, 운용, 법규, 영어, 전문(상선 도는 어선)의 5과목이며, 기관사는 기관 I(주기관), 기관 II(보조기관), 기관(전기전자), 영어, 직무일반의 5과목이다(『선박직원법 시행령』 제11조 참조).

다가 감독관의 최소 자격요건이 선장·기관장으로서 1년 이상이며 해사안전 분야에서 15년 이상의 경력을 요구하고 있기 때문에, 이런 승진요건의 현실과 감독관의 자격요건을 감안한다면 초임의 해기사가 해사안전감독관으로 채용되기 위해서는 40여세에 도달해야 가능⁵⁰²⁾하다.

3. 일반직공무원으로의 법적지위 전환

계약직형태의 임기제공무원 제도 도입의 목적은 일반적인 채용방법으로는 채용이 곤란한 전문지식·기술이 요구되는 분야의 전문가를 국가가 업무수행에 필요한 기간, 보수 등을 정한 채용의 계약에 의거하여 당해 사업을 효율적으로 수행하도록 하려는 것이다.⁵⁰³⁾

해사안전감독관은 높은 법적 자격요건을 요구받고 있음에도 불구하고 전문임기제 신분의 법적지위로 인하여 업무의 연속성과 고용안정성이 확보되지 않고 있다. 뿐만 아니라 선박검사관과 동일한 해사안전관리 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 해사안전감독관은 전문임기제 신분의 법적지위로 인하여 일반직공무원인⁵⁰⁴⁾ 항만국통제 선박검사관에 비해 다음과 같은 불리함을 안고 있다.

즉 첫째, 항만국통제 선박검사관과는 달리 해사안전감독관은 조직정원에 대한 법적근거가 없어 근본적인 신분의 불안정성이 존재한다. 둘째, 일반직 공무원인 항만국통제 선박검사관은 채용된 후 수십 년에 걸쳐 동일한 업무를 수행하고 있으며, 심판관도 비록 3년의 임기이나 연임이 가능함으로 장기간에 걸쳐서 동일한 업무를 수행한다. 이러한 장기간에 걸친 업무의 수행은 높은 업무연속성을 유지하여 항만국통제 검사업무와 심판업무의 효율성을 극대화 할 수 있다. 셋째, 선박검사관은 임용된 후 3년이 경과하면 상호 다른 분야에 대해서도 업무수행이 가능하며, 일본의 운항노무감리관과 영국의 항만국통제관은 화물선이나 여객선과

502) 이러한 현실과 자격요건의 한계로 인하여 2015년 2월에 시행된 해사안전 감독관의 1차의 채용 시에는 충원에 미달되었으며, 같은 해 4월 시행된 2차의 채용으로 목표 정원을 충원하였다. 실제로 이 시기에 채용된 감독관 중 41세가 가장 낮은 연령이었다.

503) 김상목·강제상·김종래, 앞의 논문, 244면.

504) 『국가공무원법』은 제2조에서 일반직공무원을 기술·연구 또는 행정일반에 대한 업무를 담당하는 공무원이며(제2항 제1호), 이러한 일반직공무원은 실적과 자격에 따라 임용되고 그 신분이 보장되며 평생동안 공무원으로 근무할 것이 예상되는 공무원이라고 정의하고 있다(제2항 전문).

같은 선종에 대한 자격의 제한을 두지 않고 있으나, 해사안전감독관은 상호 다른 분야에 대해서 업무를 수행하도록 하는 규정이 없다. 넷째, 일반직공무원인 항만국통제 선박검사관은 업무능력의 향상과 새로운 전문기술의 습득을 위한 교육의 수립과 이수를 임의사항이 아닌 강제사항으로 규정하여 분야별의 전문 교육 및 재교육의 이수를 제도적으로 보장하고 있으나, 해사안전감독관에 대한 교육은 임의사항으로 설정하고 있다.

따라서 해사안전감독관의 채용 시 우수한 전문인력의 지원을 유도하여 이들의 역량을 강화시키는데도 기여할 뿐만 아니라 업무연속성을 유지하여 직무에 대한 안정감과 직장에 대한 소속감을 강화시켜 해사안전감독관 제도의 정착을 통한 해양사고의 예방을 위해서는 현재의 전문임기제 신분의 해사안전감독관의 법적 지위를 항만국통제 선박검사관과 같이 일반직공무원 신분의 법적지위로의 전환이 필요하다. 즉 이와 같은 일반직공무원 신분의 법적지위로의 전환을 통하여 해사안전감독관의 조직정원에 대한 법적 근거를 마련함으로써 고용안정성을 통한 해사안전감독관의 업무연속성을 유지할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 일반직공무원 신분인 항만국통제 선박검사관과 같이 해사안전감독관도 15년 이상의 해사안전 관리업무에 대한 경력의 소유자임을 고려하여 임용된 후 1년의 실무경험이 있으면 상호 다른 종류의 선박에 대해서도 업무를 수행할 수 있도록 하는 법제의 개선이 필요하다. 이에 더하여 지도·감독 역량의 강화를⁵⁰⁵⁾ 통한 해양사고의 예방을 위하여 새로운 전문기술의 습득과 재교육 대한 교육의 수립과 이수를 임의규정이 아닌 강행규정으로 하는 법제의 개선 또한 필요하다.

505) 이러한 역량강화는 지도·감독의 충실도의 향상에 기여한다. 예컨대 우리의 항만국통제 선박 검사관이 현장점검에 소요되는 시간에 대한 조사에서, 2005년도의 조사에서는 선박 1척에 대한 점검에는 평균 23시간이 소요되며, 본부의 사무업무처리에는 평균 1.5시간이 소요되는 것으로 알려져 있다. 또한 항만국통제검사관이 수행한 1인당 연간 선박검사 척수가 영국은 42.3척, 호주는 64.1척인데 반해 우리나라는 연간 118척을 검사하였다(이윤철·김진권·윤귀호·전해동, 앞의 논문, 3면). 이와 같은 선박 1척당 현장점검시간은 2010년도에는 15시간이 소요되는 것으로 파악되고 있다(장철영·이정훈, 앞의 논문, 233면).

제5장 결론

해양사고는 인간이 해양에서 선박을 합목적적으로 운항하면서 선박, 자연, 항로, 교통, 운항자 영역에 존재하는 위험을 인지하고 대처하는 과정에서 허용하는 리스크를 초과하여 발생하는 것이라 할 수 있다. 국제사회는 국제해사기구를 중심으로 해양사고의 예방을 위해 다양한 해상안전대책을 수립하여 추진하고 있다.

우리나라에서도 이러한 국제적인 추세에 발맞추어 여러 가지 종합적인 해상안전 정책이 수립되어 시행되고 있다. 해양수산부는 2014년 4월 세월호 사고 이후 해양사고의 근절을 위하여 여객선선장직성심사 제도와 카페리어객선에 화물차량의 적재 시에는 차량계량증명서를 제출하도록 하는 등의 여러 가지 제도를 도입하여 시행하고 있다. 뿐만 아니라 내항선 분야에서는 선박과 선박사업장 등의 안전관리상태를 정기적으로 지도·감독하여 보다 체계적이고 전문화된 안전관리와 사전 예방적 지도·점검체제를 구축하기 위한 해사안전감독관 제도를 『해사안전법』 상에 도입하는 등 여러 가지 해사안전 관련 법제를 정비하였다.

그럼에도 불구하고 여전히 해양사고가 빈번하게 발생하고 있으므로, 해양사고의 예방과 해상운송의 안전 확보를 위한 우리의 해사안전 관련 법제가 국제적인 선박안전 관리기준과 비교하여 효율적·체계적으로 제정되어 운영되고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 선박의 안전운항을 통한 해양사고의 예방을 위해서는 체계적으로 정비된 법제가 현장에서 적절하게 운용되고 있는지 해사안전감독관이 선박이나 사업장에 직접 방문하여 지도·감독을 통한 현장의 점검임은 두말할 나위가 없다.

그러나 체계적으로 정비된 법제를 바탕으로 현장의 점검을 통한 해양사고 예방을 위해서는 해사안전감독관 제도의 정착이 중요함에도 불구하고 여전히 선박의 출항 전 감항성 확보와 고의 또는 과실에 의한 부당한 항행정지명령의 행정처분에 대한 이의신청 법제의 부재, 안전관리체계의 심사와 지도·감독 수행기관의 분리로 인한 업무혼선, 제한된 공표 제도와 신고의무자 범위의 한계, 복잡한 법체계와 정의규정의 혼용, 낮은 감독관의 자격요건, 불안정한 전문임기제의 법

적지위에 따른 업무연속성 부족 등이 여전히 해사안전감독관 제도의 정착을 저해하는 문제점으로 남아 있다.

이에 따라 해사안전에 관한 우리나라의 법률과, 국제규범 및 주요 해운국의 해사안전 관련 법제와 국내·외 유사 안전감독관 제도인 미국의 항만국통제관, 일본의 운항노무감리관, 영국의 항만국통제관 및 우리의 항만국통제 선박검사관 제도를 이론적으로 고찰하여 해사안전감독관 관련 법제에 대한 개선방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 감항성 확보와 이의신청 제도 개선이다. 해양사고는 화물의 적재상태, 선원의 비상대응 능력의 부족, 해상상태의 악화, 설비의 고장 등 다양한 결함의 원인에 의해 발생할 수 있다. 그러므로 지도·감독 중에 발견된 선박의 감항성 확보에 심각한 영향을 미치는 중대 결함에 대해서는 이 결함의 해소가 완료될 때까지 선박의 출항을 정지시켜야 해양사고를 예방할 수 있다.

감항성 확보를 통한 선박의 안전운항과 해양사고의 예방을 위해서는 비단 선박의 시설뿐만 아니라 육·해상 직원의 교육 및 근무환경에 관한 인적 요소 및 화물의 적부상태 등의 분야에서도 결함이 발견되면 감독관으로 하여금 항행정지명령의 조치를 취하도록 하여야 한다.

그러나 감독관이 내리는 항행정지명령 행정처분 조치는 오로지 설비의 대체와 보완에 대해서만 항행정지가 가능하도록 그 분야를 제한하고 있다. 이런 사유로 화물의 적재불량 및 무자격 선원의 승선, 비상대책 등이 포함된 안전관리체계 결함, 선박의 감항성을 증명하는 선박증서의 부재 등과 같은 중대한 결함에 대해서는 항행정지 명령의 행정처분이 제한되어 있어 예견되는 해양사고를 미연에 방지하지 못하게 되는 큰 허점이 존재하고 있다.

따라서 선박의 감항성 확보를 통한 해양사고 예방을 위하여 선박 시설의 보완이나 대체에 대한 것뿐만 아니라 화물의 과적방지나 화물의 적하운용에 관한 화물 분야, 적정한 선박검사의 유지를 증명하는 증서 및 문서 분야, 선박과 회사의 유기적인 안전관리에 관한 안전관리체계 분야, 선원의 교육 및 비상훈련을 포함한 인적요소 분야, 선원의 근로시간 및 임금 등에 관한 근로조건 분야까지 항행정지명령의 행정처분이 가능하도록 하는 법령개정이 필요하다.

다음은 이의신청 제도의 개선이다. 항만국통제 선박검사관이 수행한 출항정지

등의 처분에 대해서 선박소유자가 불복하는 경우, 불복사유를 적어 해양수산부장관에게 이의신청을 할 수 있도록 『선박안전법』과 『해사안전법』에서 규정하고 있다.

또한 국제적으로 아시아·태평양항만국통제협력체는 항만당국이 해당선박의 관련자로부터 1차적인 이의신청을 수용하지 않을 경우, 선박소유자, 선박소유자 또는 선박소유회사의 대리인이 이의신청을 항만국통제협력체에 설치된 출항정지재심위원회의 전문가 그룹에게 2차적인 이의신청을 요청할 수 있도록 보장하고 있다. 뿐만 아니라 주요 해운국인 영국에서도 항만국통제관에 의해 선박이 출항정지가 될 경우, 각 항만국에 설치되어 있는 출항정지중재위원회에서 선박소유자측과 항만당국 모두가 동의한 중재위원에게 재결을 요구할 수 있도록 제도적으로 보장하고 있다.

선박의 항행정지는 선박소유자의 입장에서는 운항지체로 인한 막대한 경제적 손실이 발생할 수 있는 중대한 사안이다. 그러나 내항선 분야에서는 해사안전감독관이 처분한 선박의 항행정지명령 등이 감독대상자에게 막대한 경제적 운항손실을 발생시킬 수 있는 중대한 사안임에도 불구하고, 행정처분에 대하여 이의신청과 같은 불복의 절차를 『해사안전법』상에서 규정하지 않고 있어 선박소유자측의 권리보호를 위한 제도적 장치가 미흡한 실정이다.

따라서 해사안전감독관이 내린 항행정지명령의 행정처분에 대해서도 선박소유자측 등의 신속한 권리의 구제를 위하여 구체적인 절차가 포함된 이의신청의 근거를 『해사안전법』상에 마련하여야 한다.

둘째, 내항화물선 안전관리체계의 개선이다. 우리나라의 선박안전관리는 지도·감독·검사와 안전관리체계의 심사를 통하여 이행되고 있는데, 국적선박 중 외항선박의 안전관리는 항만국통제 선박검사관이 담당하고 있으며 내항여객선의 안전관리는 해사안전감독관이 전적으로 담당하고 있다.

반면에 내항화물선 분야는 여전히 안전관리체계의 심사는 항만국통제 선박검사관이 수행하고, 검사 업무를 대신한 지도·감독은 해사안전감독관이 수행하는 2원적인 체계로 운용되고 있다. 내항화물선에 대하여 외부기관에 의한 현행의 선박 점검시스템은 선박검사관에 의한 정기적인 안전관리체계의 심사 및 해사안전감독관이 수행하는 정기 및 수시 지도·감독이 년 중 3회 이상 실시되고 있다.

그러나 잦은 외부점검의 실시가 오히려 선원의 업무를 가중시키고 있으며, 그로 인한 스트레스가 선박안전관리의 감점요인으로 작용하고 있다고 지적되고 있다. 이로 인하여 내항화물선 분야에서는 연속적이고 일관된 안전관리가 구축되지 못하여 안전관리의 사각지대가 발생하고 있다.

따라서 잦은 점검과 분리된 기관에 의한 심사 및 지도·감독의 수행에 따른 선원의 불편을 해소하고, 또한 연속적이고 일관된 안전관리시스템의 구축을 통한 안전사각지대의 해소를 위해서는 항만국통제 선박검사관은 항만국통제 제도의 본래 취지를 살려 항만국통제 점검업무에 집중하고, 내항화물선의 지도·감독업무와 안전관리체계에 대한 심사업무는 해사안전감독관이 통합하여 수행하도록 하는 제도개선이 필요하다.

셋째, 공표 제도 및 신고의무자의 범위 개선이다. 『해운법』에서는 해양수산부장관으로 하여금 해운업계의 질서유지와 하주의 권익보호를 위하여 필요한 경우 외국인 해운업자를 포함한 해운업자가 『해운법』을 위반하여 받게 된 행정처분에 관한 사항을 공표할 수 있도록 하고 있으며, 『선박안전법』에서도 해양수산부장관으로 하여금 외국에서 항만당국의 항만국통제 결과 출항정지명령을 받은 대한민국 선박에 대하여 해당 선박의 선박명과 총톤수 및 출항정지 사실 등을 공표할 수 있도록 하고 있다.

또한 『해사안전법』에서는 해양수산부장관으로 하여금 국민의 안전한 선박이용을 도모하기 위하여 해상여객운송 사업에 종사하는 선박 등의 해양사고 발생의 건수, 관련 법령이나 국제협약에서 규정한 선박안전에 관한 국제기준의 준수 여부 및 그 선박의 소유자와 운항자 또는 안전관리대행자 등에 대한 정보를 공표할 수 있도록 하고 있다.

이와 같이 우리나라 해사관련법에서는 간접적 의무이행 확보수단으로서의 공표와 정보공개적인 의미를 가지는 공표를 강제규정이 아닌 임의규정의 형태로 혼용하고 있어 실효성을 담보하기 어려운 상황이라 하겠다. 뿐만 아니라 『선박안전법』상 공표는 국적외항선박의 출항정지 사실만을 공표대상으로 하고 있을 뿐 국적내항선의 출항정지 사실은 공표대상에서 제외하고 있다. 이에 비해 『일본해상운송법』에서는 우리나라 『해운법』상 임의규정적인 공표 제도가 아니라 강행규정의 형태로의 공표 제도를 규정하고 있다.

따라서 우리나라 해사관련법의 입법취지를 고려하여 『해운법』의 간접적 의무행을 위한 공표제도는 강행규정화 할 필요가 있으며, 또한 『해사안전법』에서도 정보공개 의미의 공표 제도를 강행규정화 할 필요가 있다. 뿐만 아니라 『선박안전법』의 공표 제도는 내항선박의 항행정지 선박까지 적용하도록 하는 공표 제도의 확대를 통한 개선이 필요하다.

다음으로 결함신고에 대한 신고 의무자의 범위 확대이다. 『선박안전법』에서는 누구든지 선박의 감항성 및 안전설비의 결함을 발견한 때에는 그 내용을 해양수산부장관에게 신고하여야 한다고 규정하고 있다. 뿐만 아니라 신고의무 위반행위에 대하여는 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌칙을 가하도록 하여 강력한 신고의무 제도를 시행하고 있다.

이에 비해 『해사안전법』은 결함의 발견 시에 신고하는 것이 아니라 해양사고가 발생한 경우에만 지체 없이 지방해양수산청장에게 신고하도록 하고 있으며, 신고의무 위반행위에 대하여는 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌칙을 가하도록 규정하고 있다.

비록 『선박안전법』이나 『해사안전법』에서 신고를 하도록 하는 것은 관할 관청으로 하여금 사고발생을 신속하게 파악하여 적절한 조치를 취하도록 함으로써 제2차 사고를 방지하고 해상에서의 위험과 장애를 제거하여 원활한 해상교통을 확보하는 데 그 취지가 있다고 할 수는 있다.

그렇기는 하나 감항성과 안전설비의 결함에 있어서 그 범위나 심각성의 정도가 명확하게 체계화되지 않은 상태에서, 해당 선박의 감항성과 안전설비에 대한 결함의 발견으로 인한 신고의무를 위반하였다고 해서 해양사고 발생에 대한 신고의무와 동일한 벌칙을 적용하도록 규정한 것은 법적용의 타당성에 대한 의문이 제기되지 않을 수 없다.

또한 결함의 발견은 누구든지 즉 모든 사람에게 결함의 신고의무를 부여하고도, 신고의무 위반의 벌칙대상자는 선박소유자, 선장 또는 선박직원만으로 그 대상을 한정하고 있다. 즉 부원선원 또는 여객안전관리선원 등은 그 벌칙 대상에서 제외되고 있어서 형평성의 원칙에도 부합하지 않는다. 뿐만 아니라 결함에 대한 거짓 신고로 인한 피해의 예방을 위해서는 거짓신고자에 대하여 무고에 대한 벌칙이 가해져야 하나 무고자에 대한 벌칙을 규정하고 있지 않다.

따라서 신고의무 위반에 대한 벌칙적용대상자의 범위, 신고해야 할 결함의 정도 및 거짓으로 신고한 자에 대해서는 다음과 같이 개선할 필요가 있다. 즉 ① 신고의무 위반에 대한 벌칙대상자를 선박소유자, 선장, 선박직원뿐만 아니라 부원선원 및 여객안전관리선원까지 확대 적용하여야 한다. ② 신고의무 위반에 대한 벌칙 적용은 항만국통제 점검 시의 출항정지 요건을 고려하여 감항성에 현저한 위험을 초래하는 결함에 대해서 신고를 하지 않은 경우로 한정해서 벌칙적용을 할 필요가 있다. ③ 결함에 대한 거짓 신고로 인한 피해의 예방을 위하여 무고자에 대해서 벌칙을 부과할 필요가 있다. ④ 거짓신고자에 대한 해사안전감독관의 개선명령서 발급의 근거를 『해사안전법』 상에 마련해야 한다.

넷째, 해사안전 관련 법제의 체계정비이다. 선박의 안전과 관련된 선장의 직무 및 권한은 『선원법』 외에도 『해운법』과 『선박안전법』 및 『해사안전법』에서도 규정하고 있다. 즉 『해운법』에서는 여객의 금지행위 등에서 규정하고 있으며, 『선박안전법』에서는 컨테이너의 형식승인 및 검정 등에 대해서도 선장의 직무와 권한을 규정하고 있다. 특히 누구든지 선박의 안전을 위한 선장의 전문적인 판단을 방해하거나 간섭하는 행위를 금지하는 선장의 최우선적인 권한은 『선박안전법』뿐만 아니라 『해사안전법』에서도 보장하고 있다. 특히 선박의 안전운항을 위한 『선원법』상 선장의 출항 전 안전검사와의 관련은 『해운법 시행규칙』에서도 선장의 출항 전 여객선안전점검 보고서의 제출의무를 규정하고 있다. 이와 같이 감항성과 화물의 적재상태 및 구명설비의 상태 점검 등과 같은 선장의 직무와 권한은 여러 해사관련법에서 단편적으로 나뉘어 규정하고 있어 해사관련법에서 체계적으로 규정되어야 한다.

한편 해사관련법은 법의 적용범위, 목적, 선박등록 대상에서도 유사한 부분이 많다. 예컨대 『해사안전법』과 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률』은 법의 적용범위를 각각 영해·내수 및 무역항의 수상구역으로 범위를 달리하고 있으나, 두 법은 공통적으로 선박교통의 안전과 질서유지를 그 목적으로 하는 것이라고 천명하고 있다. 또한 법조문에서도 유사한 조문이 많다. 즉 법의 목적뿐만 아니라 해양사고 발생 시의 조치의무는 『해사안전법』 및 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률』 모두에서 유사하게 운용하고 있다.

뿐만 아니라 『선박법』과 『국제선박등록법』은 두 법 모두 법의 근본적인

목적이 국민경제의 발전에 이바지함에 있다고 규정하고 있으며, 등록대상 선박의 정의도 유사하게 규정하고 있다. 이와 같이 정책 및 입법 환경의 변화에 따른 임기응변적 대응입법으로 인하여 내용적 중복이나 체계적인 정합성의 저하라는 문제점을 내포하고 있다.

따라서 지금까지의 입법연혁을 고려하여, 내용적 중복을 피하고 향후 발전적 방향으로 나아가기 위해서는 『선원법』과 『선박직원법』, 『해사안전법』과 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률』, 『선박법』과 『국제선박등록법』과의 통합 등 해사관련법 전반에 걸친 체계정비를 통한 개선이 필요하다.

다른 법률과 마찬가지로 해사관련법에서도 중요한 용어에 대해서는 정의를 규정하여 법률의 보다 정확한 적용을 기하고 있다. 해사안전관리의 요체는 선박의 안전관리를 통하여 해양사고를 예방하는 것이라 할 수 있다. 그러나 이런 중요성에도 불구하고 안전관리의 정의는 『재난 및 안전관리 기본법』상의 안전관리와 『해사안전법』상의 안전관리가 달리 정의되고 있으며, 『선박안전법』과 『선박법』은 선박과 소형선박의 정의를 서로 다르게 규정하고 있다.

이와 같이 안전관리와 선박 및 소형선박의 정의가 서로 혼용되고 있어 현장의 지도·감독에 어려움을 주고 있으므로 용어의 정의를 체계적으로 통일시키는 개선이 필요하다.

다섯째, 해사안전감독관의 법적지위 개선이다. 현행의 해사안전감독관 자격요건을 만족하는 업무직군은 일선의 선장 또는 기관장, 국제선급연합회 정회원 소속 선급법인의 선박검사원, 한국해양교통안전공단의 선박검사원, 해양수산부 공무원인 선박검사관의 4개 직군이다.

그러나 이 중 공무원인 선박검사관은 그 채용자격요건 상 일선의 현장경험이 부족한 2급 이하의 해기사 면허자격 보유자가 절대다수일 뿐만 아니라 선박의 최고 실무책임자인 선장·기관장의 현장경험을 보유하고 있지 못하다. 또한 한국해양교통안전공단의 선박검사원은 외국선박에 대한 검사경험의 부족으로 인하여 선진해사법령이나 안전관리기술을 국내에 전파할 수가 없는 것이 현실이다.

선박안전의 정점에 있는 사람이 선장과 기관장인데, 선박시설에 대한 검사만을 하는 것이 아니라 선박에 승선 중인 선원에 대한 지도·감독의 업무까지 수행해야 하는 해사안전감독관이 이러한 선장·기관장 또는 외국선박에 대한 검사 경력이

없다는 것은 현장에서 적용되기 어렵다. 즉 선장 또는 기관장의 실무경험이 부족하여 감독관의 전문성을 약화시킬 뿐만 아니라 감독관이 아닌 검사관으로 그 역할이 저하될 우려가 있다.

어떤 목적이나 방향으로 남을 가르쳐 이끌 뿐만 아니라 일이나 사람 따위가 잘못되지 아니하도록 살피어 단속하는 지도·감독은 규정의 준수여부에 대한 단속의 기능과 항해기술, 기관기술, 선박조직의 관리기술 등의 전문적인 기술지도의 기능도 병행되어야 한다.

그러므로 해사안전감독관의 주된 업무가 규정 준수의 확인이 우선인 검사가 아니라 지도·감독임을 감안한다면, 감독대상인 선장·기관장이 보유한 면허등급보다도 상위의 해기사 면허자격 보유자가 지도·감독을 할 수 있도록 해야 한다.

따라서 이러한 실무에서의 해기사의 업무 현실을 고려하고, 선진 검사기법 및 해사안전관리 기술을 국내에 전파해야 할 의무도 있는 해사안전감독관의 자격요건은 일선의 현장경험이 풍부한 1급 해기사 면허자격을 보유한 선장·기관장 이상의 경력자와 국제선급연합회 정회원 소속의 선급검사원 경력자로 자격요건을 강화하도록 법령개정을 서둘러야 한다.

한편 일반직공무원 신분의 법적지위를 보유한 항만국통제 선박검사관은 외국 선박과 국적외항선박에 대해서 안전관리업무를 수행하고 임기제공무원 신분의 법적지위를 보유한 해사안전감독관은 내항선박에 대한 안전관리업무를 수행하고 있다. 그러나 외항선박과 내항선박이라는 운항구역에 따른 선박의 종류만 다를 뿐 선박의 안전관리라는 동일한 업무를 수행하고 있음에도 불구하고 해사안전감독관은 항만국통제 선박검사관에 비해 여러 가지 불리함을 안고 있다.

즉 해사안전감독관은 조직정원에 대한 법적근거의 부재로 인하여 근본적인 신분의 불안정성이 존재하며, 높은 자격요건에도 불구하고 임용기간 내에는 상호 다른 분야에 대해서 업무를 수행하도록 하는 규정이 없으며, 해사안전감독관에 대한 교육이 강제사항이 아닌 임의사항으로 규정되어 교육이 법적으로 보장되지 못하고 있다.

따라서 해사안전감독관의 채용 시 우수한 전문인력의 지원을 유도하여 이들의 역량을 강화시키는데도 기여할 뿐만 아니라 업무연속성을 유지하여 직무에 대한 안정감과 직장에 대한 소속감을 강화시켜 해사안전감독관 제도의 정착을 통한

해양사고의 예방을 위해서는 현재의 전문임기제 신분의 해사안전감독관의 법적 지위를 항만국통제 선박검사관과 같이 일반직공무원 신분으로 법적지위의 전환이 필요하다.

국문 초록

해양수산부는 2014년 4월 세월호 사고 이후 해양사고의 근절을 위하여 내항선 분야에서 선박과 선박사업장 등의 안전관리상태를 정기적으로 지도·감독하여 보다 체계적이고 전문화된 안전관리와 사전 예방적 지도·점검체제를 구축하기 위하여 해사안전감독관 제도를 『해사안전법』 상에 도입하였다.

그럼에도 불구하고 여전히 해양사고가 빈번하게 발생하고 있으므로, 해양사고의 예방과 해상운송의 안전 확보를 위한 우리의 해사안전 관련 법제가 국제적인 선박안전 관리기준과 비교하여 효율적·체계적으로 제정되어 운영되고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 선박의 안전운항을 통한 해양사고의 예방을 위해서는 체계적으로 정비된 법제가 현장에서 적절하게 운용되고 있는지 해사안전감독관이 선박이나 사업장에 직접 방문하여 지도·감독을 통한 현장의 점검임은 두말할 나위가 없다.

그러나 체계적으로 정비된 법제를 바탕으로 현장의 점검을 통한 해양사고 예방을 위해서는 해사안전감독관 제도의 정착이 매우 중요함에도 불구하고 여전히 선박의 출항 전 감항성 확보 분야의 제한과 이의신청 법제의 부재, 안전관리체계의 심사와 지도·감독 수행기관의 분리로 인한 업무혼선, 제한된 공표 제도와 신고의무자 범위의 한계, 복잡한 법체계와 정의규정의 혼용, 낮은 감독관의 자격요건, 불안정한 전문임기제의 법적지위 등이 여전히 해사안전감독관 제도의 정착을 저해하고 있다.

이 논문은 국적 내항선의 안전관리를 담당하고 있는 해사안전감독관 제도의 정착을 저해하는 해사안전감독관 관련 법제의 문제점을 개선하기 위함이다. 이를 위하여 해상교통에 있어서 선박의 안전운항과 인명의 안전에 직접적으로 관련된 국내 법률인 『해사안전법』, 『선박안전법』, 『선원법』, 『선박직원법』 과 국제규범인 『유엔해양법협약』, 『해상인명안전국제협약』, 『선원훈련·자격증명 및 당직근무기준 국제협약』 및 주요 해운국인 미국, 일본, 영국의 해사안전 관련 법제 그리고 국내·외 유사 안전감독관 제도, 학술지 논문, 관련 보고서 등을

비교·분석하여 해사안전감독관 관련 법제의 개선방안을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 감항성 확보와 이의신청 제도 개선이다. 해양사고는 화물의 적재상태, 선원의 비상대응 능력의 부족, 해상상태의 악화, 설비의 고장 등 다양한 결함의 원인에 의해 발생할 수 있다. 그러므로 지도·감독 중에 발견된 선박의 감항성 확보에 심각한 영향을 미치는 중대 결함에 대해서는 이 결함의 해소가 완료될 때까지 선박의 출항을 정지시켜야 해양사고를 예방할 수 있다. 그러나 감독관이 행하는 현재의 항행정지명령 행정처분 조치는 오로지 설비의 대체와 보완에 대해서만 항행정지가 가능하도록 그 분야를 제한하고 있어 예견되는 해양사고를 미연에 방지하지 못하게 되는 큰 허점이 존재하고 있다.

따라서 선박의 감항성 확보를 통한 해양사고의 예방을 위해 화물의 적하운용에 관한 화물 분야, 적정한 선박검사의 유지를 증명하는 증서·문서 분야, 선원의 교육 및 비상훈련을 포함한 인적요소 분야, 선원의 근로조건 분야까지 항행정지명령의 행정처분이 가능하도록 법제 개선이 있어야 한다.

다음은 이의신청 제도의 개선이다. 선박의 항행정지는 선박소유자의 입장에서는 운항지체로 인한 막대한 경제적 손실이 발생할 수 있는 중대한 사안이다. 이에 따라 항만국통제에서는 항만국통제관이 수행한 출항정지 처분에 대해서 선박소유자가 불복하는 경우, 해양수산부장관에게 이의신청을 허용하고 있다. 또한 아시아·태평양항만국통제협력체와 주요 해운국인 영국에서도 항만국통제관에 의해 선박이 출항정지가 될 경우, 선박소유자를 위한 불복의 절차를 제도적으로 보장하고 있다.

그러나 내항선 분야에서는 해사안전감독관에 의한 항행정지명령 행정처분에 대하여 이의신청과 같은 불복의 절차를 해사안전관련법에서 규정하지 않아 선박소유자의 권리보호 장치가 미흡한 실정이다.

따라서 해사안전감독관이 내린 항행정지명령 행정처분에 대해서도 선박소유자측의 신속한 권리의 구제를 위하여 이의신청의 근거를 『해사안전법』 상에 마련해야 한다. 아울러 항행정지재심위원회 등과 같은 독립적이고 공정한 별도의 기관을 각 지방해양수산청에 설치하여 이의신청에 대한 신속한 심사가 이루어지도록 법제를 개선해야 한다.

둘째, 내항화물선 안전관리체계의 개선이다. 우리나라의 선박안전관리는 지도·

감독·검사와 안전관리체계의 심사를 통하여 이행되고 있는데, 국적선박 중 외항선박의 안전관리는 항만국통제 선박검사관이 담당하고 있으며 내항여객선의 안전관리는 해사안전감독관이 전적으로 담당하고 있다.

반면에 내항화물선 안전관리 분야는 여전히 안전관리체계의 심사는 항만국통제 선박검사관이 수행하고 검사업무를 대신한 지도·감독은 해사안전감독관이 수행하는 2원적인 체계로 연간 3회 이상의 점검체계가 운용되고 있다. 그러나 잦은 외부점검의 실시가 오히려 선원의 업무를 가중시키고 있으며, 그로 인한 스트레스가 선박안전관리의 감점 요인으로 작용하여 내항화물선 분야에서는 연속적이고 일관된 안전관리가 구축되지 못하여 안전관리의 사각지대가 발생하고 있다.

따라서 잦은 점검과 분리된 기관에 의한 심사 및 지도·감독의 수행에 따른 선원의 불편을 해소하고, 연속적이고 일관된 안전관리시스템의 구축을 통한 안전사각지대의 해소를 위해서는 내항화물선의 지도·감독업무와 안전관리체계에 대한 심사업무는 해사안전감독관이 통합하여 수행하도록 하는 제도개선이 필요하다.

셋째, 공표 제도와 신고의무자 범위의 개선이다. 위에서 기술한 바와 같이 『해운법』, 『선박안전법』, 『해사안전법』 등에서는 행정처분에 관한 사항을 공표할 수 있도록 하고 있다. 그러나 우리나라 해사관련법에서의 공표는 간접적 의무이행 확보수단으로서 정보공개의 의미를 가지는 임의규정의 형태로 운용되고 있어서 공표 제도의 실효성을 담보할 수 없는 상황이다.

따라서 해사관련법의 입법취지를 고려하여 『해운법』의 간접적 의무이행을 위한 공표제도는 강행규정화 할 필요가 있으며, 또한 『해사안전법』에서도 정보공개의 의미를 가지는 공표 제도를 강행규정화 할 필요가 있다. 뿐만 아니라 『선박안전법』의 공표 제도는 내항선박의 항행정지 선박까지 적용하도록 하는 공표 제도의 확대를 통한 개선이 필요하다.

다음으로 결함신고에 대한 신고의무자의 범위 확대이다. 『선박안전법』에서는 누구든지 선박의 감항성과 안전설비의 결함을 발견 시에는 그 내용을 해양수산부장관에게 신고하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 『해사안전법』은 결함의 발견 시에 신고하는 것이 아니라 해양사고가 발생한 경우에만 신고의무가 있으며, 그러한 신고의무를 위반하였을 경우에는 벌칙을 부과하도록 규정하고 있다.

이에 반해 『선박안전법』은 결함의 경중을 따지지 않고 단지 결함만 발견되

면 신고의 의무가 발생하고 있다. 또한 결함의 발견 시에는 국민의 모든 계층, 즉 누구든지 결함의 신고의무를 부여하고도, 신고위반의 벌칙대상자는 선박소유자, 선장 또는 선박직원만으로 그 대상을 한정하고 있다. 게다가 결함에 대한 거짓 신고로 인한 피해의 예방을 위해서는 거짓신고자에 대하여 무고에 대한 벌칙이 가해져야 하나 무고자에 대한 벌칙을 규정하고 있지 않다.

따라서 신고의무 위반에 대한 벌칙적용 대상자의 범위, 신고해야 할 결함의 정도 및 거짓으로 신고한 자에 관해서는 다음과 같이 개선할 필요가 있다. 즉 신고의무 위반에 대한 벌칙대상자를 선박소유자, 선장뿐만 아니라 부원선원 및 여객안전관리선원까지 확대 적용, 신고의무 위반에 대한 벌칙적용은 감항성에 현저한 영향을 주는 위협으로 제한, 무고자에 대한 벌칙적용과 거짓신고자에 대한 해사안전감독관의 개선명령서 발급 근거를 『해사안전법』 상에 마련해야 한다.

넷째, 해사안전 관련 법제의 체계정비이다. 선박의 안전과 관련된 선장의 직무 및 권한은 『선원법』 외에도 『해운법』 과 『선박안전법』 및 『해사안전법』 에서도 규정하고 있다. 한편 해사관련법은 법의 목적 등에서 유사한 부분이 많다. 예컨대 『해사안전법』 과 『선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률』 은 공통적으로 선박교통의 안전과 질서유지를 그 목적으로 하는 것이라고 천명하고 있다. 뿐만 아니라 『선박법』 과 『국제선박등록법』 은 모두 법의 근본적인 목적이 국민경제의 발전에 이바지함에 있다고 규정하고 있다. 이와 같이 해사관련법은 감항성과 화물의 적재상태 및 구명설비의 상태 점검 등과 같은 선장의 직무와 권한이 단편적으로 나뉘어 규정되고 있거나 내용적 중복으로 인하여 체계적인 정합성의 저하라는 문제점을 내포하고 있다.

따라서 내용적 중복을 피하고 향후 발전적 방향으로 나아가기 위해서는 해사관련법 전반에 걸친 체계정비를 통한 개선이 필요하다.

다른 법률과 마찬가지로 해사관련법에서도 중요한 용어에 대해서는 정의를 규정하여 법률의 보다 정확한 적용을 기하고 있다. 그러나 이런 용어의 중요성에도 불구하고 안전관리의 정의는 『재난 및 안전관리 기본법』 상의 안전관리와 『해사안전법』 상의 안전관리가 달리 정의되고 있으며, 『선박안전법』 과 『선박법』 은 선박과 소형선박의 정의를 서로 다르게 규정하고 있다. 이와 같이 안전관리와 선박 및 소형선박의 정의가 서로 혼용되고 있어 현장의 지도·감독에 어려움을 주

고 있으므로 용어의 정의를 체계적으로 통일시키는 개선이 필요하다.

다섯째 해사안전감독관의 법적지위 개선이다. 현재의 해사안전감독관 자격요건을 만족하는 업무직군은 일선의 선장 또는 기관장, 국제선급연합회 정회원 소속 선급법인의 선박검사원, 한국해양교통안전공단의 선박검사원, 해양수산부 공무원인 선박검사관의 4개 직군이다.

그러나 이 중 공무원인 선박검사관은 그 채용자격요건 상 일선의 현장경험이 부족한 2급 이하의 해기사 면허자격 보유자가 대다수일 뿐만 아니라 선박의 최고 실무책임자인 선장·기관장의 현장경험을 보유하고 있지 못하다. 또한 한국해양교통안전공단의 선박검사원은 외국선박에 대한 검사경험의 부족으로 인하여 선진해사법령이나 안전관리기술을 국내에 전파할 수가 없는 것이 현실이다.

따라서 감독대상 구성원의 현실과 원활한 지도·감독을 위해서는 감독관 자격요건을 현재의 요건에서 선진해운국의 최신 선박검사기술의 국내전파가 가능한 국제선급연합회 정회원 소속 선급법인의 출신자 또는 풍부한 현장의 경험을 보유한 선장 및 기관장 경력자로 자격요건을 강화하는 법령개정이 필요하다.

한편 임기제공무원은 전문지식이나 전문기술 등이 요구되는 업무를 담당하도록 일정 기간 임기를 정하여 임용하는 계약직형태의 공무원을 일컫는데, 해사안전감독관은 계약직 형태의 전문임기제 신분의 법적지위를 보유하고 있다. 이에 따라 해사안전감독관은 조직정원에 대한 법적근거의 부재로 인하여 근본적인 신분의 불안정성이 존재하며, 높은 자격요건에도 불구하고 임용기간 내에는 상호 다른 분야의 업무를 수행하도록 하는 규정이 없으며, 교육이 강제사항이 아닌 임의사항으로 규정되어 해사안전감독관의 교육이 법적으로 보장되지 못하고 있다.

따라서 해사안전감독관의 채용 시 우수한 전문 인력의 지원을 유도하여 이들의 역량을 강화시키는데도 기여할 뿐만 아니라 직무에 대한 안정감과 직장에 대한 소속감을 강화시켜 해사안전감독관 제도의 정착을 통한 해양사고의 예방을 위해서는 현재의 전문임기제 신분의 해사안전감독관의 법적지위를 일반직공무원 신분으로 법적지위의 전환이 필요하다.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

- 강동수, 『항만국통제론』, 효성출판사, 1998.
- 고려대학교출판부/채이식(역), 『프랑스 해사척령과 나폴레옹 상법전 해상편』, 2005.
- 국제노동기구(ILO)/전영우 외(역), 『2006년 노동협약』, 중앙서림, 2007.
- 권창영, 『선원법해설』, 법문사, 2016.
- 김남진·김연태, 『행정법 I 제9판』, 법문사, 2005.
- 김동인, 『선원법』, 법률문화사, 2007.
- 김동희, 『행정법 I』, 박영사, 2005.
- 김정건, 『국제법』, 박영사, 2004.
- 김중양, 『인사행정론』, 법문사, 2004.
- 김철수, 『헌법학개론 제19전정신판』, 박영사, 2007.
- 김현수, 『국제해양법』, 연경문화사, 2007.
- 민성규, 『해사법규요론』, 한국해양대학교 해사도서출판부, 1977.
- 박성일, 『해사법규』, 두남출판사, 2017.
- 박영선, 『국제기구연구』, 해사문제연구소, 2014.
- 박용섭, 『해상법론』, 형설출판사, 1998.
- 박윤흔, 『최신행정법강의(상)』, 박영사, 2014.
- 성낙인, 『헌법학, 제14판』, 법문사, 2007.
- 송상현·김현, 『해상법원론』, 박영사, 2015.
- 안용화·최친문, 『해사법규』, 제주대학교출판부, 2011.
- 외교통상부, 『다자조약 개황』, 필코문화사, 2011.
- 유기준·송대원, 『해상관례연구』, 박영사, 2009.

- 이기수, 『보험법·해상법학』, 박영사, 2000.
- 이병조, 『국제법신강』, 일조각, 2008.
- 이상윤, 『여객선 안전법제 개선방안 연구』, 한국법제연구원, 2014.
- 이윤철, 『국제해사협약강의』, 다솜출판사, 2006.
- , 『국제해사협약 이론과 실무』, 다솜출판사, 2016.
- 이윤철·김진권·홍성화, 『해사법규신강』, 다솜출판사, 2016.
- 정인섭, 『조약법강의』, 박영사, 2016.
- 정영석, 『해사법규 강의 6판』, 텍스트북스, 2016.
- , 『해사법의 이해』, 다솜출판사, 2018.
- 정치학대사전편찬위원회, 『21세기 정치학대사전』, 아카데미아리서치, 2002.
- 정찬형, 『상법강의(하)』, 법문사, 2012.
- 최공웅, 『국제소송』, 육법사, 1984.
- 최기원, 『상법학신론(하)』, 박영사, 2005.
- 한국해운조합, 『2017년 연안해운통계연보』, 신광인쇄사, 2017.
- 해양경찰청, 『2018 해양경찰백서』, 크리커뮤니케이션, 2018.
- 부산지방해양수산청, 『선원근로감독관실무길라잡이』, 2014.
- 해양수산부, 『2019 해양수산통계연보』, 우노디자인, 2019.
- 해양안전심판원, 『대한민국해양안전백서』, 크리커뮤니케이션, 2017.
- 홍정선, 『행정법원론(상) 제22판』, 박영사, 2014.
- , 『행정법 특강』, 제5판, 박영사, 2006.
- 홍준형, 『환경행정법』, 한올아카데미, 1993.

2. 연구논문

- 김경석, “일본의 선박안전관리법제”, 「최신외국법제정보」 2014년, 한국법제연구원, 2014.
- 김대식, “선박충돌사고 원인과 관련된 인적과실 유발요인에 관한 연구”, 「해양환경 안전학회지」 제2권 제7호, 해양환경안전학회, 2017.
- 김봉철, “영국의 선박안전관리법제”, 「최신외국법제정보」, 한국법제연구원, 2014.
- 김상목·강제상·김종래, “계약직공무원 제도의 운영 실태에 대한 분석”, 「한국정책

- 학회보」 제12권 제2호, 한국정책학회, 2003.
- 김성국·정재용, “해양력 강화를 위한 우리나라의 선원양성에 관한 연구“, 「해양환경 안전학회지」 제23집 제1호, 해양환경안전학회, 2017.
- 김용섭, “개별법상 이의신청 제도의 현황분석과 법적 개선과제“, 「행정법연구」 제42호, 행정법이론실무학회, 2015.
- , “지방자치단체의 조례에 대한 적법성 평가“, 「행정법연구」 제44호, 행정법이론 실무학회, 2016.
- 김유환, “행정사건에 대한 재판의 분쟁해결제도” 「법학논집」 제6권 제2호, 이화여자 대학교 법학연구소, 2001.
- 김재걸, “해사법률관계와 국제사법의 적용에 관한 고찰-일본의 법례와의 비교를 중심으로 하여“, 「해사법연구」 제13권 제2호, 한국해사법학회, 2001.
- 김주형, “해사안전감독관 제도의 법적 고찰“, 「법과 정책」 제21집 제2호, 제주대학교 법과정책연구소, 2017.
- , “항만국통제 이의신청 제도의 개선방안에 관한 고찰“, 「법과정책」 제20집 제1호, 제주대학교 법과정책연구소, 2014.
- 김중권. “리스크행정법으로서의 약사법의 의의에 관한 소고“, 「중앙법학」 제7집 제1호, 중앙법학회, 2005.
- 김진권, “편의치적선의 준거법 결정에 관한 고찰 - 대법원 2014.7.24. 선고 2013다34839 판결“, 「한국해법학회지」 제37권 제1호, 한국해법학회, 2015.
- 김차환, “행정상 공표에 있어서 실효성확보와 권익보호의 조화“, 「토지공법연구」 제26집, 한국토지공법학회, 2005.
- 김철수, “선원법과 근로기준법의 비교연구“, 「사회과학논총」 제2호, 한국해양대학교, 1994.
- 김태수, “해사안전법과 선박입출항법상 해양사고발생시 조치의무 비교 및 검토“, 「중앙법학」 제19집 제1호, 중앙법학회, 2017.
- 김태진·심상진, “우리나라 수상운송업의 부가가치 수출변화의 요인분해 분석“, 「해양정책연구」 제33권, 한국해양수산개발원, 2018.
- 김태한, “공항안전관리제도에 관한 법적 연구“, 중앙대학교 대학원 박사학위논문, 2011.
- 김태호, “지방세 구제제도의 개선방안“, 「지방세네트워크포럼」 2014-10호, 한국지방세연구원, 2014.

- 김현순, “청소년 비행 및 범죄의 원인과 소년원 상담 교육 모델 연구”, 「한국문화 연구논집」 제59권 제3호, 이화여자대학교 한국문화연구원, 1991.
- 김현주, “조약부록의 개정절차에 관한 고찰 - 해상교통의 촉진에 관한 협약 부록을 중심으로”, 「국제법학회논총」 제52집 제3호, 대한국제법학회, 2017.
- 김호정, “법규명령과 행정규칙”, 「외법논집」 제19집, 한국외국어대학교 법학 연구소, 2005.
- 김홍태·양찬수·홍승권, “해양사고에서의 인적 오류 분석 체계”, 「대한인간공학회 학술대회논문집」, 대한인간공학회, 2008.
- 노병일, “비행과 범죄에 대한 갈등론적 접근”, 「사회과학논문집」 제14권 제2호, 대전대학교 사회과학연구소, 1995.
- 문준조, “민간항공을 위한 법제연구”, 「법제연구」 제32호, 한국법제연구원, 2007.
- 박경귀, “행정절차제도의 운영실태 분석과 개선방안”, 「한국행정학회보」, 제33권 제3호, 한국행정학회, 1999.
- 박보근, “해상택시 상용 위그선시대 개막”, 「해양한국」, 한국해사문제연구소, 2011.
- 박성일, “국제안전관리규약(ISM Code)에 대한 소고”, 「해사법연구」 제18권 제2호, 한국해사법학회, 2006.
- 박영선, “국제해상충돌예방규칙에 규정된 선원의 상무의 국내적 효력”, 「한국 해법학회지」 제37권 제1호, 한국해법학회, 2015.
- , “선박직원법의 행정처분 규정에 관한 비판적 고찰-제9조제1항제3호를 중심으로”, 「해사법연구」 제20권 제2호, 해사법학회, 2008.
- , “항만국통제 지역협력체제의 조약화 방안에 관한 연구”, 한국해양대학교 박사학위논문, 2001.
- 박재홍, “철도안전감독관 소개”, 「철도차량기술」 제147호. 한국철도협회, 2008.
- 박종국, “부당결부금지의 원칙에 관한 연구”, 「공법연구」 제25집 제4호, 한국 공법학회, 1997.
- 박창식·김청열, “해상화물운송에 있어서 선박의 감항성과 인과관계에 관한 법리적 접근”, 「한국항만경제학회지」 제22집 제2호, 한국항만경제학회, 2006. 6.
- 박효근, “행정지도와 법률유보 및 구제에 관한 이론적 검토”. 「한양법학」 제22권 제3집, 한양법학회, 2011.

- 방호삼, “항만국관할권과 유엔해양법협약 제218조”, 「해사법연구」, 한국해사법학회 추계학술대회, 2009.
- 배영길, “공법의 규범체계”, 「공법연구」 제37집 제1-1호, 한국공법학회, 2008.
- 석지훈, “해상인명안전국제협약(SOLAS) 개정안의 조기이행에 대한 연구”, 「해사법연구」 제29권 제2호, 한국해사법학회, 2017.
- 손형섭, “위험사회에서의 헌법이론-헌법질서의 확립과 가이드라인 시대의 선언”, 「법학연구」 제51집, 한국법학회, 2013.
- 신철호, “선진 주요국 및 주변국 해양보안행정조직의 현황분석”, 「심포지움강연논집」, 목포해양대학교 해사산업기술연구소, 1998.
- 윤명오·성유창, “2010년 STCW 개정협약의 주요내용과 교육계의 대응”, 「해양환경안전학회지」 제16권 제3호, 해양환경안전학회, 2010.
- 윤종휘·이상집, “21세기 한국해양경찰의 발전방향에 대한 연구”, 「해사산업연구소 논문집」 제10집, 한국해양대학교, 2000.
- 이동근, “선박의 안전에 관한 국제동향 및 관련 기술 고찰”, 「한국해운학회지」 제32호, 한국해운학회, 2001.
- 이득순, “항공안전감독관 제도 도입과 활동”, 「항공진흥」 제23권, 한국항공진흥협회, 2000.
- 이상경, “미국의 재난대응체계의 규범적 고찰과 시사점”, 「서울법학」 제23권 제2호, 서울시립대학교 법학연구소, 2015.
- 이상돈(역)/Frank Maraist, “미국 해사법 서설”. 「법학논문집」 제11집, 중앙대학교 법학연구원, 1986.
- 이상일, “항만국통제 지역협력체제의 조약화 방안에 관한 연구”, 한국해양대학교 박사학위논문, 2011.
- 이상일·유진호 “선박안전법상 정부검사 대행제도의 법적 성격과 민간위탁제도로의 편입”, 「해사법연구」 제29권 제2호, 한국해사법학회, 2017.
- 이상일·이운철, “항만국통제 제도의 지역적 조약화 방안 연구”, 「해사법연구」 제23권 제3호, 2011.
- 이왕휘, “올리히 백의 세계위험사회-국제정치학적 분석”, 「한국위기관리논집」 제4권 제1호, 위기관리 이론과 실천, 2008.

- 이윤철, “항만국통제의 법적근거와 국내시행상의 문제”, 「국제법학회논총」 제50권 제1호, 대한국제법학회, 2005.
- 이윤철·김진권, “해운선진국의 해사행정체계에 대한 고찰- IMO 연구체계를 중심으로”, 「해양환경안전학회지」 제29권 제23호, 해양환경안전학회, 2005.
- 이윤철·김진권·윤귀호·전해동, “항만국통제 업무발전을 위한 제도 검토”, 「2005년도 한국마린엔지니어링학회 후기학술대회논문집」, 한국마린엔지니어링학회, 2005.
- 이윤철·김진권·전해동, “우리나라 항만국통제제도에 대한 개선방안 연구”, 「해사법연구」 18권 제1호, 한국해사법학회, 2006.
- 이은방, “해상교통안전관리시스템 개선방안”, 「월간교통」 제197권, 한국교통연구원, 2014.
- 이인균, “범죄에 대한 사회윤리적 고찰”, 「대구보건대학논문집」 제6권, 대구보건대학, 1983.
- 이재승·이완희·문준섭, “미국해안경비대(U.S. Coast Guard)의 고찰을 통한 한국해양경찰의 제도적 개선방안”, 「한국경호경비학회지」 제36호, 한국경호경비학회, 2013.
- 이정원, “항해안전과 선박직원의 상호관계에 관한 검토”, 「저스티스」 통권 제165호, 한국법학원, 2018.
- , “해상교통관제와 국가배상책임에 고찰”, 「법학논집」 제31집 제4호, 중앙대학교 법학연구소, 2014.
- 이종영·서장은, “고압가스용기의 안전관리 제도”. 「중앙법학」 제11권 제3호, 중앙법학회, 2009.
- 이창섭, “해양사고와 선원의 형사책임에 관한 몇 가지 검토”, 「비교형사법연구」 제18권 제1호, 한국비교형사법학회, 2016.
- 이한태·전우석, “한국 헌법상 기본권으로서의 안전권에 관한 연구”, 「홍익법학」 제16권 제4호, 홍익대학교 법학연구소, 2015.
- 이환범·장철영, “해사안전관리를 위한 조직 기능 수행체계 진단: 해상교통안전 분야를 중심으로”, 「한국치안행정논집」 제10권 제1호, 한국치안행정학회, 2013.
- 이현진·김진권. “선박교통관제의 법제 개선방안에 대한 고찰” 「법학연구」 통권 제47집, 전북대학교 법학연구소, 2016.
- 임동철, “해사법의 사적전개와 대상 및 범위에 관하여”, 「해사법연구」 제1집

- 제1호, 한국해사법학회, 1989.
- 장철영·이정훈, “선박안전관리 효율화를 위한 조직 관리체계 개선에 관한 연구”, 「한국민간경비학회보」 제1권 제2호, 한국민간경비학회, 2013.
- 전상엽·김영모, “국제해사기구(IMO) 회원국 감사제도(MAS) 시행에 따른 비용편익 분석”, 「해양환경안전학회지」, 제12권 제3호, 해양환경안전학회, 2006.
- 전상훈·이상일, “미국해사행정법에 대한 고찰”, 「해사법연구」 제27권 제3호, 한국해사법학회, 2015.
- 정진석, “선박기인오염에 대한 연안국의 관할권”, 「환경법연구」 제27권 제2호, 2005.
- , “해양환경보호와 항만국통제”, 「국제법학회논문집」 제48권 제3호, 대한국제법학회, 2003.
- 정훈, “고등교육법상 교육부장관의 국립대학에 대한 지도·감독 조치의 정당성에 관한 행정적법 고찰”, 「공법연구」 제42집 제2호, 한국공법학회, 2013.
- 조용환, “조약의 국내법 수용에 관한 비판적 검토”, 「법과 사회」, 제34권, 2008.
- 조익순·김경미·장운재, “해상교통안전진단제도 및 기술기준 연구”, 「선박안전」, 한국해양교통안전공단, 2017.
- 진호현·김진권, “해사안전법상 안전관리책임자 및 안전관리자의 자격요건에 관한 연구”, 「한국항해항만학회지」 제37권 제5호, 한국항해항만학회, 2013.
- 채이식, “조약의 수용입법에 관한 소고” 「한국해사법학회지」 제23권 제2호, 한국해사법학회, 2001.
- 최동현, “국제법상 선박기인 해양오염에 대한 기항지국의 규제에 관한 연구, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 1995.
- 최유경, “미국의 선박안전 관련 법제”, 「최신 외국법제정보」, 2014년 제4호, 법제연구원, 2014.
- 황해성·안기명, “해양안전관리시스템의 효율성 제고방안”, 「이론과 실천」, 해운연구, 2002.
- 현영원, “우리나라 해운산업 발전과 해기전승의 당위성”, 「도선지」 통권33호, 한국도선사협회, 2002.
- 홍석진, “항공안전관리와 문화 및 조직론적인 측면의 접근”, 「항공진흥」 제40호, 한국항공안전진흥협회, 2005

홍완식, “세월호 사고에 관한 입법적 성찰”, 「법학연구」 제56집, 한국법학회, 2014.

3. 자료

국토해양부, 『전문계약직공원(철도안전감독관) 최종합격자 공고』, 2011.

대한민국 국회, 『카페리어객선 안전에 관한 국제적 기준과 개선과제 : 입법
현안 법률정보 제23호』, 국회도서관, 2014.

심호섭, “한국 근현대 해운개척사 이야기(8)“, 울산제일일보, 2018.

제주해양수산물관리단, 『해운업체 등록 현황』, 2018.

한국선급, 『2016/2017 연례보고서』, 2017.

한국선원복지고용센터, 『2018년도 한국선원통계연보』, 2018.

한국해양진흥공사, 『드라이벌크 위클리 리포트 2019. 4. 5.』, 2019.

해양경찰청, 『전국해상교통관제 안내지』, 2015.

해양수산부, 『선원행정사례집』, 2002.

-----, 『여객선 선장적성심사 매뉴얼』, 2016.

-----, 『연안여객선 운영체계 개선 방안』, 2015.

-----, 『해사안전감독관 업무규정 & 매뉴얼 핸드북』, 2019.

-----, 『2014년 전문임기제공무원(해사안전감독관) 경력경쟁채용시험 시행
계획 공고』, 2014.

-----, 『2017년 해사안전 지도·감독 계획』, 2017.

-----, 『2018년 해사안전시행계획』, 2018.

-----, 『국제해사기구(IMO) 회원국 감사관 양성한다(보도자료)』, 2016.

II. 외국문헌

AMSA, 『Marine Notice 17/2016』, 2016.

AMSA, 『Port State Control 2016 Report』, 2017.

Anthony Clarke, “Port State Control and Sub-standard Ships : who is to
blame? what is the cure?”, 「Lloyd’s Maritime Commercial and Law

- Quarterly」, Part 2, 1994.
- Baniela, S.I. & V. Rios, "Maritime Safety Standards and the Seriousness of Shipping Accidents", 「The Journal of Navigation」 Vol. 64, No. 3, 2011.
- Centre for Oceans Law and Policy, 『A commentary on United Nations Convention on the Law of the Sea 1982』, Brill Academic Publishers(United Kingdom), 1991.
- Cheng Pang Wang, "A Review of the Environment Regime for Vessel-Source of Oil Pollution Control", 「Ocean Development and International Law」 Vol. 16, No.4, 1986.
- David Anderson, "Modern Law of The Sea(selected essays)", 「Publications on Ocean Development」 Vol. 59, Martinus Nijhoff Publishers(Lieden·Boston), 2008.
- D. Campbell, "Marine Pollution", 「Major Issue of the Law of the Sea」, University of New Hampshire, 1976.
- D. Fitzpatrick & M.Anderson, 『Seafarer's Rights』, Oxford University Press(New York), 2005.
- Dennis L. Bryant, "Port State Control as Practised by the US Coast Guard. 「International Maritime Law」" Vol. 4, No. 10, 1997.
- E. H. Beetham, "Substandard Ships and The Shipmaster", 「The Nautical Institute on the Management of Safety in Shipping」, The Nautical Institute(London), 1991.
- Erick Frank & Laura Boone, "New Developments in the Arctic: Protecting the Marine Environment from Increased Shipping", 「The Law of the Sea Convention: US Accession and Globalization」, Center for Oceans Law and Policy, 2012.
- George. C. Kasoulides, "Port State Control and Jurisdiction-Evolution of the Port State Regime", 「Law and Politics in Africa, Asia and Latin America」 Vol. 28, No. 2, Martinus Nijhoff Publishers(Liden, Boston), 1995.
- House of lords select committee on science and Technology, "Safety Aspects of Ship Design and Technology", 「Marine Structures」 Vol. 7, 1994.

- Louis B. Sohn & John E. Noyes, 『Cases and Materials on the Law of the Sea』, Transnational Publishers(Andersley), 2014.
- Marine Engineering Review, "Ship Safety : Will a common minimum standard see and end to the 'creativity' of shipyard interpretation of class rules", Institute of Marine Engineering(U.K.), 2002.
- Mark E. Villiger, 『Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties』, Martinus Nijhoff Publishers(Lieden, Boston), 2010.
- IMO, 『Consolidated Edition of Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972』, 2003.
- IMO, 『IMO and RO-Ro Safety : Focus on IMO』, 1997.
- IMO, 『SOLAS Consolidated Edition 2009』, 2009.
- MCA, 『Framework Document for the Maritime and Coastguard Agency』, 2017.
- MCA, 『2017 to 2018 Annual Report and Accounts』, 2018.
- MCA, 『2017 to 2018 Maritime & Coastguard Agency Business Plan』, 2018.
- P. R. Churchill & A.V. Lowe, 『The Law of the Sea(3rd Ed)』, Manchester University Press, 1999.
- Peter B. Payayo, "Port State Control in the Asia-Pacific", 「An International Legal Study of Port State Jurisdiction」, University of the Philippines Law Center(Institute of International Legal Studies), 1993.
- S.L.H. Hodges, "Ship safety and marine surveying", 「Maritime Law and Ship Safety」, Nautical Institute(London, U.K.), 1986.
- Stephen Girvin, 『Carriage of Goods by Sea』, Oxford University Press(New York), 2007.
- Tokyo-MOU, 『2016 Annual Report on Port State Control in the Asia-Pacific Region』, 2016.
- Tokyo-MOU Secretariat, 『Asia-Pacific Port State Control Manual Vol. 2』, 2011.
- USCG, 『Appendix(1) of CG-543, Policy Letter 11-08』, 2011.
- USCG, 『Comdtinst 7310.1R, Enclosure(2)』, 2017.
- USCG, 『One-Time Exhibits on Fiscal Year 2017 Congressional Justification』, 2017.

- USCG, 『Port State Control Examiner Performance and Qualification Standard』, 2014.
- USCG, 『3500 CG-543, Policy Letter 09-04, CH-1』, 2009.
- William Tetly, "The Law of the Flag, "Flag Shopping and Choice of Law", 「Tulane Maritime Law Journal」 Vol. 17, 1993.
- Yiu Kwong Srephen Li, "Port State Control and its implication on ship safety", 「PACON」, PACON International UK, 1997.
- 國土交通省, 『船舶の運航勞務に係る事後チェック体制の強化策, 政策レビュー結果 (評価書)』, 2008.
- 國土交通省海事局, 『海上輸送の安全にかかわる情報』, 2013.
- 海上保安廳, 『海上保安レポート 2017』, 日経印刷株式會社, 2017.
- 中國四管區行政評價局, 『船舶の安全確保等に関する 行政評価・監視 一人の運送をする船舶を中心として—結果報告書』, 2014.
- 海事法研究會編, 『海事法』, 海文堂, 2003.
- 運輸省海事法規研究會, 『最新海事法規の解説(23訂版)』, 成山堂書店, 1998.
- 運輸聖海技字格制度研究會, 『改正船舶職員法の解説』, 成山堂書店, 1985.
- 運輸省船員法研究會, 『改定船員法の解説』, 成山堂書店, 1984.
- 神戸大學海事科學研究科・海事法規研究會 編著, 『概説 海事法規(改訂版)』, 成山堂書店, 2015.
- 田中 誠二, 『海上法詳論』, 勁草書房, 1970.
- 田中 銀造, 『船長の職務』, 海文堂出版, 1980.
- 大澤秀介・小山剛, 『自由と安全 : 各國の理論と實務』, 尙學社, 2009.
- 鈴木 由郎, "船舶の安全運航を支援する運航勞務監理官の活動について", 「海と安全」, 日本海難情報協會, 2010. 春, No.544, 2010.

III. 인터넷 웹사이트

<http://uscode.house.gov>.

<http://www.hdhy.co.kr/news/articleView.html?idxno=8134>.

<http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/Default>.
<http://www.imo.org/en/About/Membership/Pages/MemberStates.aspx>.
<http://www.jci.go.jp/english/history.html>.
<http://www.kcg.go.kr/kcg/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2841&cntntsId=91>.
<http://krdic.naver.com/detail.nhn?docid=35590003>.
http://www.krs.co.kr.r/sub/kor_sub.aspx?s_code.
<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=1038&ancYd=19861231&ancNo>.
<http://legal.un.org/avl/ha/gclos/gclos.html>.
<http://www.mlit.go.jp/annai/saiyou.html>.
<http://www.mlit.go.jp/common/000043244.pdf>.
<http://www.mlit.go.jp/maritime/naikoh/index.html>.
http://www.molit.go.kr/USR/policyTarget/m_24066/dtl.jsp?idx.
http://www.tokyo-mou.org/organization/memorandum_of_understanding.php.
<http://www.ujel.com>.
<http://www.fema.gov/about-agency>.
<https://www.kst.or.kr/frt/contents.do?strCurMenuId=675>.
<https://www.marad.dot.gov/about-us/frequently-asked-questions/#q2>.