

碩士學位論文

海上交通 安全管理 確保方案에 관한 研究

指導教授 金昌君



濟州大學校 行政大學院

行政學科 司法行政專攻

金 道 峻

2008年 2月

海上交通 安全管理 確保方案에 관한 研究

指導教授 金 昌 君

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2008年 2月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科 司法行政專攻

金 道 峻

金道峻의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

2008年 2月 日

審査委員長 _____ 印

委 員 _____ 印

委 員 _____ 印

- 目 次 -

第 1 章 序 論	1
第 1 節 研究의 目的	1
第 2 節 研究의 方法과 範圍	2
第 2 章 海上交通事故	4
第 1 節 海上交通事故의 意義	4
1. 概 念	4
2. 定 義	4
第 2 節 海上交通 事故의 要因과 發生條件	8
1. 原因別 要原	8
2. 海上交事故 發生 條件	13
第 3 節 海上交通 事故의 類型 및 分析	15
1. 海上交通 事故의 類型	15
2. 海上交通 事故의 分析	19
第 3 章 海上交通 安全管理	23
第 1 節 海上交通의 意義	23
1. 概 念	23

2. 海上交通의 特徵	28
3. 海上交通의 3E 原則 및 對策	31
第 2 節 各 海上交通 安全管理 實態 및 要因	33
1. 海上交通 安全管理 實態	33
2. 海上交通 安全管理 根據	34
3. 海上交通의 對象 및 國內·外的 要因	37
第 4 章 國家別 安全管理의 制度的 考察	42
第 1 節 外國의 海上交通 安全管理 制度	42
1. 日 本	42
2. 中 國	44
3. 美 國	46
4. 英 國	49
第 2 節 우리나라 海上交通 安全管理 制度	53
1. 海洋警察行政의 概念	53
2. 海洋警察 業務에 대한 法的 根據	54
3. 海洋警察 業務의 機能	56
4. 海洋警察 業務의 對象	57
第 5 章 海上交通 安全管理의 問題點과 確保方案	59
第 1 節 安全管理의 問題點	59

1. 政策執行의 混線	59
2. 執行業務의 多元化	60
3. 海上交通 安全管理 體系의 問題	65
4. 交通環境不良 및 安全意識 缺如	67
5. 海上交通 事故의 信賴의 原則 限界	70
第 2 節 海上交通 安全管理 確保方案	73
1. 海上交通 安全管理 強化	73
2. 海上交通 安全管理의 法的·制度的 裝置마련 必要	75
3. 南·北 海上交通路 安全確保	78
4. 海洋警察 業務機能 向上	79
第 6 章 結 論	84
參考文獻	86
Abstract	89

- 表 目 次 -

<표 1> 해양사고의 유형	16
<표 2> 5년간 해양사고발생 현황	19
<표 3> 해양사고 기상별 현황	20
<표 4> 해양사고 시기별 현황	20
<표 5> 전국 해경서별 해양사고발생 현황	21
<표 6> 선박유형별 사고현황	22
<표 7> 육상교통과 해상교통 비교.....	31
<표 8> 해상교통 안전관련 적용법률.....	36
<표 9> 외국인 선원고용 현황.....	37
<표 10> 선박 등록현황	38
<표 11> 항만통계	39
<표 12> 수·출입 물동량.....	40
<표 13> 남·북한 해상수송현황 현황.....	40
<표 14> 화물수송 현황	41
<표 15> 선박입출항 현황	41
<표 16> 해양안전심판 유형별 사건처리 현황.....	61
<표 17> 국가별 해상교통 안전관리 현황.....	63
<표 18> 해상교통 안전사범발생 현황	68

- 圖 目 次 -

<그림 1> 해상교통사고 요인.....	10
<그림 2> 해상교통사고 발생조건	14
<그림 3> 교통의 3요소	25
<그림 4> 교통사고 원인의 특이성.....	30
<그림 5> 일본 해상보안청 조직도	43
<그림 6> 중국 교통부 해상안전국 조직도.....	45
<그림 7> 미국 해안경비대 조직도	49
<그림 8> 영국 해양경비청 조직도	52
<그림 9> 해양경찰청 조직도	58
<그림 10> 국립해양조사원 조직도	62
<그림 11> 해양수산부 조직도	64

第 1 章 序 論

第 1 節 研究의 目的

21C는 해상교통을 이용한 교역과 무역의 시대인 만큼 국경(Border)·경계(Boundary)·장벽(Barrier) 등 3B를 초월하며 국제규제 완화와 자유무역주의(Liberalization), 글로벌화(Globalize), 컴퓨터와 정보통신의 결합(Digitalization) 등 3개의 키워드에 의해 혁명적인 변화를 겪고 있다. 이와 같은 상황에서 개인은 물론 모든 국가들이 국경을 초월하여 해상에서의 무한경쟁을 벌여 생존해야 하는 냉혹한 현실을 맞고 있다.

세계는 해양을 통한 국가간 물동량 증가 및 해양자원의 개발·이용 증가로 해상교통은 날로 팽창되어 해상교통관리의 중요성이 요구되고 있다. 특히 부존자원이 거의 없는 우리나라는 그동안 대내·외 지향적인 경제개발 정책을 통해 고도경제 성장을 실현해 왔으며, 이에 따른 물동량은 삼면이 바다로 둘러싸여 있는 지정학적 특성상 좋은 입지조건을 잘 활용하여 오랜 옛날부터 바다를 통해 세계로 진출함으로써 해상교통이 활발했다. 이미 서기 828년 장보고 대사는 1만 군사를 거느려 청해진을 설전하였던바, 청해진은 군사적 중심지였고 또한 장보고가 축적한 부를 토대로 바다를 다스리는 자가 세계를 다스린다는 원리를 몸소 실천하였음을 알 수 있다.

장보고는 해적을 소탕하여 한반도 주변의 바다를 장악하여 우리나라를 중심으로 하여 한·중·일 삼각무역의 해상교통로의 중심 기지를 만들었다.¹⁾ 그러나 대륙과 해양을 연결하는 지정학적 위치와 해양이 국제정치·경제·교통·문화 등에 미치는 중요성에도 불구하고, 근대화과정에서 육지중심의 문화와 개발 논리에 치우치고 해양에 대한 정책무관심으로 말미암아 해양력 약화를 초래했다.

바다는 신이 인류에게 물려준 마지막 공동유산이며, 역사적으로 볼 때 인류의

1) 윤근일·김성배·정석배, 「청해진에 대한 종합적 고찰」, 재단법인 해상왕 장보고 기념사업회, 2003. p. 9.

바다에 대한 인식은 원시시대부터 콜럼버스의 신대륙 발견까지는 공포의 대상이었고, 2차 대전 이전까지는 모험의 대상으로 여겨져 왔다. 그러나 2차 대전 이후에는 해양기술의 발달로 바다는 자원의 보고로 새롭게 인식되고 있다. 날로 증가하는 해상 물동량, 레저인구증가, 바다식량 확보를 위한 수산업의 발달로 인하여 해상교통량은 고도화, 다양화, 복잡화되고 있다. 따라서 해상교통의 대민 서비스 향상과 국가 경쟁력을 강화하기 위한 정책적·법적·제도적 장치마련이 요구된다.

우리나라는 동북아 경제권의 중심 국가로써 2만 달러 이상 선진 국가를 목표로 하고 있는 만큼 이를 위해 세계흐름인 개방화·세계화·자유화에 적응하고 경제 인프라를 개방시스템으로 전환할 필요성이 있고 해상교통은 그 과정에서 활동무대가 되어야 한다. 그러나 한반도를 중심으로 일본의 독도 영유권 주장과 한·중·일 어업협정 등으로 해상은 복잡한 와중에 해상교통량은 증가하여 선박 충돌, 좌초, 화재, 응급환자 발생 등 해상교통사고도 지속적으로 증가하고 있다. 하지만 이를 담당할 해상업무 집행기관이 해양수산부 등 여러 기관으로 분산 또는 중복되어 해양정책 집행이 비효율적으로 수립 시행되고 있다. 그러므로 해상교통질서 확립을 위한 국가 경쟁력 제고라는 관점에서 세계 여러 국가의 해양관리 체제를 고찰하고, 해상교통 안전관리업무에 대하여 종합적 집행주체를 일원화하는 방안을 모색하여 21C 해양정책을 강력하게 집행할 수 있도록 정책 방향을 제시하고 해상교통 안전관리의 효율성을 극대화하는데 본 연구의 목적이 있다.

第 2 節 研究의 方法과 範圍

현재 우리나라는 해상교통안전 확보를 위하여 國際海上衝突豫防規則, 海上交通安全法, 開港秩序法 등 많은 법령이 제정 시행되고 있다. 이런 여러 해상교통 관련 법률은 물론 선박운항자의 해기기술과 장비발달이 해상교통사고를 감소시킬 수 있겠으나, 장비의 조작 운용은 인간이 하기 때문에 선원의 고의나 과실로 인한 사고는 근절시킬 수 없다.²⁾ 그 이유는 해양이라는 특수성 때문에 선박 상

2) Christopher hill, Maritime Law, fifth edition, hong kong. 1998, p. 245.

호간 충돌 및 좌초 등 여러 가지 형태로 사고가 발생하기 때문이다. 따라서 해상교통사고로 인한 자체의 손상뿐만 아니라 2차적으로 해양오염 등 막대한 피해를 유발하고 그에 따른 책임에 대한 복잡한 법률적 문제가 발생한다. 이와 같은 법률적·정책적 문제에 관하여 해양경찰의 역할을 중심으로 국내는 물론 중국, 일본, 영국, 미국 등 주변국가의 실태를 이론적으로 파악하여 분석·고찰하였다.

이론적으로는 해상교통과 관련된 국내외 전문서적과 정기간행물, 인터넷 등과 이와 관련된 학위논문, 학술지, 연구보고서 및 해양수산부, 해양경찰청, 해군, 경찰청, 지자체, 수협 등 유사기관·단체에서 발간된 각종 자료를 중심으로 연구·분석하였으며 통계자료는 유관기관 자료를 통하여 고찰하였다.

본 연구는 이를 토대로 하여 해상교통안전 확보 방안에 관한 연구범위를 설정하여 모두 6장으로 구성되었다. 제1장에서는 연구의 목적과 방법, 제2장에서는 해상교통사고에 대하여, 제3장에서는 해상교통 안전관리에 대하여, 제4장에서는 국가별 안전관리 제도를 비교하였고, 제5장에서는 해상교통 안전관리의 문제점 및 확립방안에 대하여, 제6장에서는 앞에서 다룬 문제들을 종합적으로 고찰하여 이에 대한 결론을 제시하였다.

第 2 章 海上交通 事故

第 1 節 海上交通 事故의 意義

1. 概 念

해상교통사고란 해상에서 선박과 관련하여 발생하는 모든 사고라는 의미로 볼 수 있으나 구체적으로 볼 때 해양사고라는 용어는 공·사법에서 통상적으로 사용되고 있지만 그 정의를 명확히 하기는 매우 어렵고 현재는 유추해석에 맞기고 있는 실정이다. 외국의 경우에도 구체적으로 해양사고가 정의된 것을 찾을 수가 없다.³⁾ 우리나라에서 해상활동과 관련하여 법률적으로 해양사고의 범위를 규정한 것 중에 가장 구체적인 것은 해양사고의 조사 및 심판에 관한법률이라 할 수 있다.

해양사고라면 선박의 충돌, 승양, 전복, 침몰 등 해상에서 발생하는 사고의 형태를 생각하게 된다. 즉 선박의 정상적인 기능 혹은 상태를 저해하는 사태가 발생 혹은 발생할 위험이 있는 경우처럼 추상적으로 표현되어 질 것이다. 이처럼 추상적인 것은 법과 제도에서 해양사고란 어휘가 있으나 각각의 의미·내용 범위가 다르기 때문에, 각종의 법령 및 실무에서 사용되어지고 있는 해양사고의 정의에 대하여 다음과 같이 알아보도록 하겠다.

2. 定 義

1) 海洋事故의 調査 및 審判에 관한 法律上의 海洋事故

해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률 제2조의 각 호에는 여러 종류의 해양사고를 객관적으로 정하고 있다. 첫째, 선박의 구조·설비 또는 운용과 관련하여 사람이 사망 또는 실종되거나 상해를 입은 사고, 즉 손실이 발생할 때 또는 선박의 운용에 관련하여 선박 이외의 시설에 손상이 발생 될 때. 둘째, 선박의 운용과 선

3) 황석갑, 「해난심판제도의 개선방안에 관한 연구」, 한국해기사 협회, 1995. p. 4.

박 또는 육상·해상시설에 손상이 생긴 경우. 셋째, 선박의 실종·유기되거나 행방불명된 사고. 넷째, 선박의 충돌·좌초·전복·침몰이 있거나 조종이 불가능하게 된 사고. 다섯째, 선박의 운용과 관련하여 해양오염피해가 발생한 사고 등이다. 또한 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률에서는 해양사고의 발생 장소로서 해양 및 내수면으로 규정하고, 선박에 대하여는 수상 또는 수중에 항행하거나 항행할 수 있는 구조물로 광범위하게 규정하고 있다.⁴⁾

여기에서 내려진 정의는 해양사고를 해양안전심판법상의 해양사고로서 심판의 대상이 되고 이외의 해양사고의 대상은 되지 않는다는 의미로 제한적 의미를 갖는다. 그러나 해양사고의 발생 원인을 규명하지 않고 있으므로, 어떤 원인에 의하여 발생한다 해도 해양안전심판법상의 해양사고에는 변함이 없다. 해양사고를 제한하고 있는 것은 선박 및 선박의 해상교통 안전성에 관해서만 한정하고 있기 때문이다. 선박의 구조설비의 결함 혹은 미숙운용으로 기름을 유출해도 선박의 안전이 저해되지 않는 한 해양사고라고 할 수 없다. 해양안전심판원에 있어서 실무상 취급하는 것으로 해난을 충돌, 접촉, 침몰, 기관고장, 운항저해 등으로 분류하여 사건명을 붙이고 있으나 이런 사건명은 해양사고의 상태에 대한 실무상 편의에 의한 분류이고 해양안전심판법상의 분류명칭은 아니다.

2) 船員法上の 海洋事故

선원법에서는 해양사고에 대해서 구체적으로 정의되어 있지 않다. 다만 선원법 제21조에 선장의 선박운항에 관한 보고의무를 규정한 조문에서 “해양사고의 종류 및 기타 보고사항으로 선박의 충돌, 승양, 침몰, 멸실, 화재, 기관의 손상 그 외의 해양사고가 발생할 때는 행정관청에 그 요지를 보고해야 한다”라고 적시하고 있다.

이 보고는 선원법상 선박의 직무권한 집행상황을 집행관청이 감독하기 위하여 만들어진 것이다. 여기서 말하고 있는 해양사고의 유형은 다음과 같다.

- ① 선박이 충돌, 침몰, 멸실, 화재, 좌초, 기관의 손상, 기타 해난이 발생하였을 때
- ② 인명 또는 선박의 구조에 종사하였을 때
- ③ 무선 통신에 의한 경우를 제외하고 항해 중 타 선박의 조난을 알게 되었을 때

4) 정영석, 「해사법규」, 법한서적, 2004, p. 341.

- ④ 선내에 있는 자가 사망하였거나 행방불명되었을 때
- ⑤ 예정의 항로를 변경하였을 때
- ⑥ 선박이 억류되거나 보호되었을 때
- ⑦ 기타 선박에 관하여 중대한 사고가 있었을 때

이상에서 나열하고 있는 여러 내용들은 모두 다 해양사고로 볼 수 있는 실질적인 사항들이며, 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률에서 규정하고 있는 내용보다 좀 더 포괄적으로 나타내고 있다고 할 수 있다. 특히 ⑤항에 규정된 항로의 변경과 관련한 내용은 상법에서도 공동해원으로 인정하고 있듯이 본선 선장이 단독으로 판단하여 처리할 수 있음을 명시한 항목이다.

3) 商法上의 海洋事故

상법에서는 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률과 같이 구체적으로 정의하고 있지는 않지만 앞서 언급한 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률에서의 내용과는 또 다르게 규정되어 있다. 그 내용은 다음과 같이 요약할 수가 있다. 상법 해상편 중 제882조에 해양사고 구조의 관련규정에 의하면 “해양사고구조가 성립하려면 선박 또는 적화물의 전부 또는 일부가 해양사고에 遭遇한 경우에 의무 없이 이를 구조할 것을 의미한다.”라고 규정되어 있다.

이와 같이 상법에서는 해양사고에 대하여 구체적인 정의를 내리고 있지 않다. 다만, 해양사고의 성립요건에 대하여 기본적인 원칙만 간단히 언급하고 있어, 해상 선박에 대하여 이루어지고 있는 상행위가 육상과는 달리 그 범위가 너무 광범위하고 또한 변수가 많으므로 사회통념에 따라서 결정되는 것이 바람직하다고 판단했기 때문이다.⁵⁾ 그러므로 해상법상의 해양사고라 함은 항행에 관련된 위험으로서 선박의 자력으로는 극복할 수 없는 정도의 위험, 즉 선박 또는 적화물이 멸실 또는 훼손의 우려가 있는 것을 요한다고 해석하고 있다. 그 범위는 점점 다양하고 광범위해져 가고 있다고 하겠다. 해상법에서는 해난구조에 의한 해양사고가 성립하려면 선박 또는 적화물의 전부 또는 일부가 해난에 처한 경우에 이를 구조할 것을 요하는 것이라고 요약할 수 있다.

5) 송상현·김현, 「해상법원론」, 박영사, 1999, p. 528.

4) 海洋警察實務에서의 海洋事故

해양경찰청 해양사고 구조업무(사무분장)는 해양사고 수색구조업무에 관한 사항, 해양재난의 대비·대응에 관한 사항, 수난대비 시행계획 수립에 관한 사항, 해상수색구조관련 기술정보의 수집·연구, 해상수색구조관련 국제협력에 관한 사항, 국제 해상수색구조협약의 이행에 관한 사항, 해상수색·구조·구난작업에 동원된 세력의 지휘통제 및 조정, 광역 수색·구조대의 운영지도 및 조정 등을 수행하고 있다.

해양사고에 관해서는 해양사고의 구조, 해양사고의 조사가 설정되어 있다. 여기서 해양사고는 경비구난국의 해양구조와 해상교통의 안전규제 등의 직무내용상 그 의미도 선박이 조난시 구조를 필요로 하고 있는 상황으로 설명된다. 그 선박은 요구조선박이라고 하고 이 요구조선박의 발생을 해양사고로 보고 있다.

5) 受難救護法上の 海洋事故

수난구호법은 해상뿐만 아니라 하천, 호수 등 모든 수역에 적용되고 거기서 발생한 수난을 부근 주민의 협조세력 등을 활용함으로써 구조하는 것을 중심으로 필요한 사항들이 정해져 있다. 즉 여기서 말하는 해양사고는 조난선박을 주 대상으로 이것을 구조함을 말하는 것으로 볼 수 있으며, 이는 해양경찰청의 해양사고에 대한 개념과 가깝다. 수난구호법 제2조(정의)에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

- ① 수난구호라 함은 해상 또는 하천에서 조난된 사람·선박 및 항공기 등의 수색·구조·구난 및 구조된 사람·선박 및 물건의 보호·관리와 사후처리에 관한 업무를 말한다.
- ② 조난사고라 함은 해상 또는 하천에서 선박 및 항공기 등의 침몰, 좌초, 전복, 충돌, 화재, 기관고장, 추락 등으로 인하여 사람의 생명·신체 및 선박·항공기 등의 안전이 위협에 처한 상태를 말한다.

6) 海難統計 規則上の 海洋事故

통계법(지정통계)에 정해진 해양사고 통계는 해난통계규칙(제3조)에서 다음과 같

이 규정되어 있다. 선박의 충돌, 승양, 전복, 침몰, 멸실 또는 행방불명이 있는 경우, 선체, 기관의 부분, 선박의 중요한 설비 혹은 부속구에 손상이 발생한 경우, 선박의 구조, 설비 혹은 운용에 관련하여 인명사상이 발생한 경우를 말한다.

7) 기타의 海洋事故

해양사고는 국제성을 띠고 있으므로 각종의 국제규칙에 해양사고 혹은 해양사고에 대한 동의어가 자주 사용되고 있다. 해양경찰청의 형사사건, 즉 해상교통사범으로 조사하고 있는 것은 해양안전심판법에서 말하는 해양사고에 가까우나 취급하고 있는 범위를 볼 때 약간의 차이가 있다. 예를 들어 외국선박 간에 충돌, 외국선끼리의 승양, 화재 등에 관해서는 해양안전심판이 제기되지 않은 것도 있다.

第 2 節 海上交通 事故의 要因과 發生 條件

1. 原因別 要因

1) 人爲的 要因

海技⁶⁾ 종사자 자격과 運航者 조건은 해양교통사고에 크게 영향을 미친다. 운항자 조건이 해양교통사고에 얽혀 있다는 것은 선박이 사람에 의해 운항되어지기 때문에 상식적으로 쉽게 이해할 수 있을 것이다. <그림 1>과 같은 요인으로 운항자로서의 운항조건은 지식, 기능, 건강, 기질, 관습, 마음가짐 등의 여러 가지 요소로 성립되어 있다.

안전운항을 하기 위해서는 최소한도로 운항자의 양호한 조건을 구비해야 한다. 운항자의 조건을 구성하는 요소 중 가장 필요한 것은 지식이다. 선박의 대소에 따라 차이는 있겠지만 선박이라는 구조물을 안전하게 운항하기 위해서는 필

6) 선박직원법 제4조(면허의 직종 및 등급) ① 선박직원이 되고자 하는 자는 해양수산부장관의 해기사면허를 받아야 한다. ② 해양수산부장관은 제5조의 규정에 의한 요건을 갖춘 자에 대하여 다음 각호의 직종과 등급별로 면허를 한다. 이 경우 해양수산부장관은 대통령령이 정하는 바에 의하여 선박의 종류·항행구역 등에 따라 한정면허를 할 수 있다. 1. 항해사 1, 2, 3, 4, 5급 항해사 2. 기관사 1, 2, 3, 4, 5, 6급 3. 통신사(전파통신급과 전파전자급으로 구분한다) 1, 2, 3, 4급 4. 운항사 1, 2, 3, 4급 5. 소형선박 조종사.

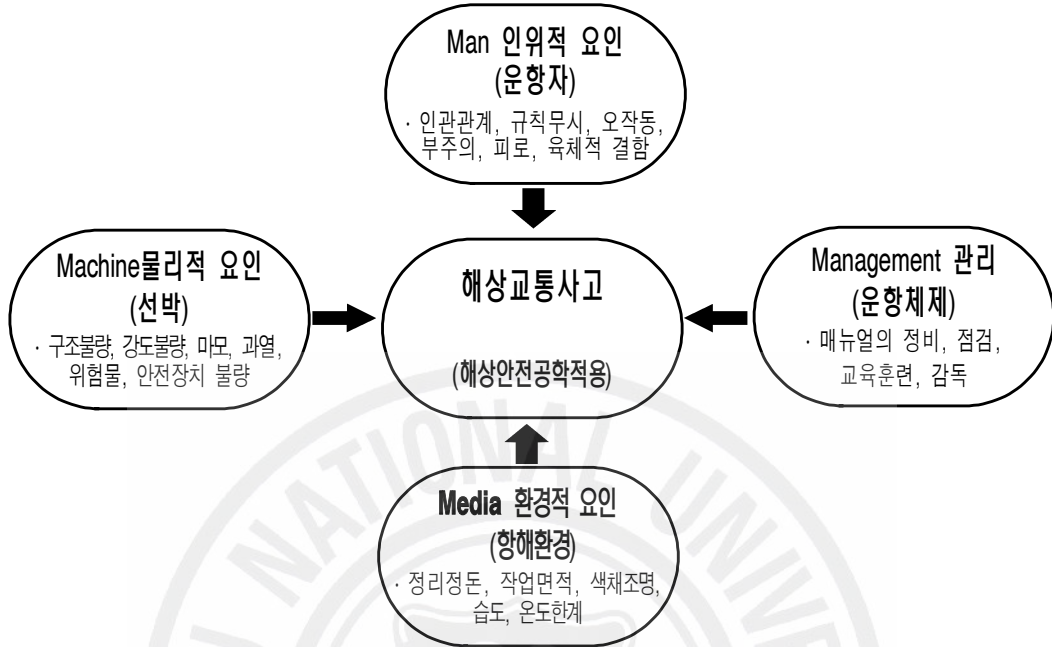
요한 지식이 없으면 안 된다.

두 번째로 중요한 구성요소는 기능이다. 지식과 기능은 밀접한 관계가 있지만 본질적으로는 각각 별개의 것이다. 선박에 관한 만권의 책을 읽고 선박관련 지식으로 딱 차있는 학자라도 선박의 운항에 종사한 경험이 없으면 선박을 움직일 수 없다. 기능은 실기의 습득에 의하여 처음으로 얻을 수 있는 것이다. 특히 선박의 운항 기술은 항상 변화하는 제반조건에 대응하기 위해서 수많은 경험에 의해 실기를 습득하는 방법 밖에 없다.

세 번째로 운항자의 신체 건강이 중요한 요소이다. 건강 상태가 나쁠 때는 오감의 기능도 저하되기 때문에 항해 중에 선박조종을 잘못해서 해양사고를 일으키는 사례가 발생한다. 또한 아무리 운항자가 풍부한 지식과 우수한 기능을 가지고 있고 건강상태가 양호하거나 혹은 균형 감각이 있는 기질과 모범적인 습성을 가지고 있다고 하더라도, 개개인의 마음가짐이 준비되어 있지 않으면 조금의 부주의로부터 중대한 사고가 초래된다. 대부분의 해양사고 원인을 분석해봤을 때, 결론이 부주의 때문이라는 것은 운항자의 마음가짐 결여가 이에 영향을 끼쳤다고 보아도 무리가 아니다.

이상에서 기술한 운항자 조건들이 해양사고 발생 방지에 작용될 수 있는 한계 즉, 사람의 모든 능력을 발휘해 해양사고를 방지할 수 있는 한계라고 할 수 있으며, 그 한계를 넘어선 불가항력의 문제는 해양사고 운항자 조건과의 관계를 이해하는데 간과해서는 안 되는 중요한 것이다. 인간의 능력은 절대적이지 못하므로 아무리 뛰어난 기능과 충분한 주의력을 기울였다 할지라도 강력한 자연력이나 돌발적인 여러 가지의 불의의 사고에 대해서 이겨낼 수 없는 경우가 있을 수밖에 없다. 특히 자연조건이 그 발생 원인에 관여된 많은 해양사고에 있어서 그러하다. 해양사고 뿐만 아니라 세상의 모든 사건에 있어서도 마찬가지로 사고의 원인을 찾을 때에는 어떤 사실이 불가항력에 의해서 발생했는가와 보통 사람이라면 막을 수 있는 정도의 주의였으나 예방 방법을 동원하지 않아서 발생 했는가 하는 기준으로 판단된다. 만약 주의와 예방조치를 취했어도 사고가 발생한 것이라면 그 당사자의 책임은 면책되어질 것이다.

< 그림 1 > 해상교통사고 요인



2) 自然的 要因

선박은 다른 교통기관에 비하여 태풍 등 이상 기상, 풍랑과 해난, 풍력, 저시정 등 자연조건·현상의 영향을 강하게 받는 경우가 많다. 이는 해상에서의 항해가 항상 자연의 위협에 노출되어 있기 때문이다. 아무리 문명이 진보한 현대에서도 인간이 태풍의 방향을 변하게 한다든지, 파랑을 누그러뜨린다든지 혹은 안개를 개이게 하는 등은 아직까지 불가능하다. 이런 피할 수 없는 대자연의 위협 앞에 운항자는 여러 형태의 자연현상에 대응하는 운항방법으로 자선의 안전을 도모하는 방법밖에 없다. 이러한 대응 방법. 즉 변화무쌍한 자연조건에 대한 운항자조건 혹은 선박조건 등에 항해의 안전이 달려있다고 말할 수 있다.

해난사고는 침몰, 전복 등 해난현상들과 이들 조건과의 균형이 깨질 경우 발생하게 된다. 항로조건은 대양 항해 중의 선박 혹은 육지에서 상당히 떨어져서 항해하는 선박과는 거의 관계되지 않겠지만, 선박이 육지에 가까운 곳을 항해할 때는 항로의 폭, 굴곡, 암초 같은 항로 장애물 등 선박의 안전운항에 지장이 되는 요소들은 열거할 수 없을 만큼 무수히 많다. 운항자조건과 자연조건과

의 관계는 운항자조건과 항로 조건과의 관계와 매우 비슷하다. 그러나 항로조건은 직·간접으로 장애물의 제거, 항로의 준설, 항로표지 정비 등 인간의 손에 의하여 행해지는 항로환경 개선책이 있다는 점에서 자연 조건과 상이한 점을 발견할 수 있다.

3) 交通環境的 要因

우리나라의 연안해역은 지리적 특성상 수많은 도서로 되어 있어 수심이 낮고, 암초 산재 및 항로 폭은 협소하고 항로 굴곡이 심하며, 항로상에는 어장이 형성됨에 따라 어망이 설치되어 있다. 이러한 상황을 극복하기 위하여 해상교통이 집결되는 해역과 좁은水路는 선박의 항행을 유지하기 위하여 특별항로를 설정하고 있다.⁷⁾ 그러나 이러한 해역에서는 해상의 항법규정을 제대로 지키지 않아 충돌·좌초사고가 자주 발생하고 있다. 이러한 사고는 항계와 협수로 및 연안해역에서 대부분 발생하고 있으며, 항계내외 수역과 연안해역에 있어서 선박의 밀집, 조석의 급변, 안개로 인한 자연환경 불량 그리고 항로설정과 항로표지 미비 등으로 인한 해상교통 환경의 조건이 일부 부적당하거나 또는 문제가 있기 때문이라고 볼 수 있다.

선박의 항해 상태를 항로구역별로 대별하면 대양, 연안, 협수로, 항만항해 4가지로 나눌 수 있다. 이 중에서 대양항해처럼 넓은 해역의 항해를 제외하면 선박교통의 폭주가 해난발생의 원인이 되는 경우가 많다. 해상교통은 계절, 시간 등에 의해 수시 변화하는 것이다. 성어기에 특정해역에 어선이 밀집한다든지 출입항시간의 관계로 항만에 가까운 협수로 및 항만의 입구 부근에서 특히 폭주하는 경우가 많다. 그리고 앞서 언급한 것처럼 자연조건이나 항로조건과 관련되어있기 때문에 시계불량, 항로 협소 등의 조건 중 하나가 발생하거나 합쳐 발생한다면 항행조건은 매우 어렵게 된다. 이처럼 해상교통 환경은 고정되어 있지 않고 부근의 환경 변화에 대응하며 다른 교통조건이 생겨난다.

운항자는 그 때마다의 교통조건을 정확히 파악하여 그때 상황에 대응하도록

7) 교통안전특정해역이란 해상교통량이 폭주하는 해역이거나 거대선, 위험화물운반선, 고속여객선 등의 통항이 빈번한 해역으로서 대형해양사고가 발생할 우려가 있는 해역으로 대통령령으로 정한 해역을 말한다. 이러한 교통안전해역은 현재 인천, 부산, 울산, 포항, 여수구역 등 모두 5개 구역이 있다. 남상욱, 「해사법규 객관식문제와 해설」, 경안기획, 2007, p. 115.

선박을 운항하여야만 한다. 설명할 필요도 없이 교통조건의 개선은 규칙에 입각한 교통규제에 의하여 발생한다.

4) 物的 要因

해상교통수단인 선박은 선체, 기관·부속장비 불량에 해양사고 발생과 매우 밀접한 관계가 있다는 것은 논의할 필요도 없을 것이다. 선체, 기관 및 부속설비의 재질, 구조, 성능 등이 구조적으로 충분한 강도와 성능을 갖추고 있다고 하더라도 그것만으로는 항해의 안전을 확보했다고 할 수 없다.⁸⁾

선박은 자연조건의 영향을 정면으로 받으면서 선박내 화물과 여객을 적재하여 이동해야 하기 때문에 그 적재물의 적재방법 불량 시에도 항해의 안전에 큰 영향을 미치게 된다. 그리고 선박은 다소의 풍파에 흔들려도 수면에 뜰 수 있는 충분한 부력과 전복하지 않을 만큼의 적정한 안정성 확보를 위한 기관·부속시설 등에 대한 평소 정비가 필요하다. 따라서 해양사고 원인이 되는 선박조건에도 크게 나뉘어 선체, 기관 및 부속설비의 재질, 구조, 성능 등의 불량이 관여하는 물리적 고정조건과, 여객·적화·어획물 등 소위 적재물과 관련하여 적정 예비부력 및 복원성을 보유하는 것과, 선체·기관·설비 등을 평소부터 양호한 상태로 정비하는 기술적 변동조건이 있다.⁹⁾

5) 社會·經濟的 要因

경제적 요인은 해양사고를 직접적으로 발생시키는 요인이라고는 볼 수 없으나 해상산업의 국제적 경쟁이 격심하므로 선박소유자는 선박검사제도가 엄격하지 아니한 편의국적제도¹⁰⁾를 선호하고 있다. 특히 선원이라는 직업이 기피

8) 재질불량으로 인한 해양사고 발생건수는 2006년 기준 845건 중 51건, 해양경찰청, 「해양경찰백서」, 2006년 참조

9) 항해 중 선체의 재질, 구조, 공작 등의 불량, 재료의 피로, 파랑 등에 의한 과대응력 등에 의해 선체의 외부구조가 파손하여 침몰하는 해난, 혹은 재질, 구조, 공작 등의 불량에 의한 기관고장 등은 전자의 조건에 의한 것이고 한편 화물의 과적, 적재불량에 의한 침수 전복, 혹은 기관 등의 정비 불량에 의한 기관고장, 방화설비 등의 불량에 의한 화재는 후자의 조건에 의한 것으로 말할 수 있다.

10) 편의국적(Flag of Convenience) 및 제이치적(Second Registry) 제도란 소유선박을 자국이 아닌 외국에 등록하는 제도이다. 원래 정치적·군사적 동기에서 유래하여 오늘날에는 주로 경제적 동기에서 이루어지고 있다. 편의치적을 하면 ① 간섭을 받지 않는다. 재무상태, 거래내역을 보고하지 않아도 되고 기항지도 제약을 받지 않는다 ② 고임의 자국 선원을 승선시키지 않아도 된다. 선진해운국의 선주들이 지적하는 중요한 이유 중의 하나이다 ③ 편의치적국은 등록시의 등록세와 매년 징수하는 소액의 톤세 외에 선주의 소득에 대해 일체의 조세를 징수하지 않는다

직종으로 인식되고 있고 선진국 선원에게는 고임금을 지급하여야 하기 때문에 선진 해운국 뿐만 아니라 우리나라의 선박소유자도 개발도상국의 저임금 선원을 고용하고 있는 실정이다. 이에 개발도상국에서는 자국의 실업해결과 외화획득을 위한 손쉬운 방법으로 자국의 저임금 선원을 타국 선주의 선박으로 취업 장려하고 있다. 그런데 이들 개발도상국의 선원들은 임금이 낮은 대신 전문적인 교육훈련이 부족하고 자질이 낮아 이 또한 해양사고를 발생시키는 원인이 된다.

선박소유자는 선박을 이용하여 경제적 이익을 얻기 위하여 무엇보다도 원가절감 차원에서 모든 방법을 활용한다. 예를 들어 중고선 도입 선호와 원가절감을 위하여 선박관리 방치, 개발도상국의 저임금 선원고용 등을 들 수 있고, 이런 경제적인 이유로 이루어지는 것들이 해상교통 사고의 원인이 되는 것이다.

2. 海上交通事故 發生 條件

해상교통은 육상과는 다른 해양이라는 환경에서 사람이 존재하고 활동하면서 발생한다. 해양을 교통의 장소로 이용하거나 해양에 존재하는 생물적·광물적 자원의 이용·가치에 착안하여 해양에서 활동을 하는 것은 육상과 달리 매우 어렵고 위험하지만 인간의 해양에 대한 도전과 활동은 계속되고 있다. 따라서 해양활동의 위험성이 상존하고 인간의 해양활동이 계속되는 한 바다에서 사람이 어떠한 위험에 처하게 되는 것은 정도의 차이는 있지만 불가피한 현상이라 할 수 있다.

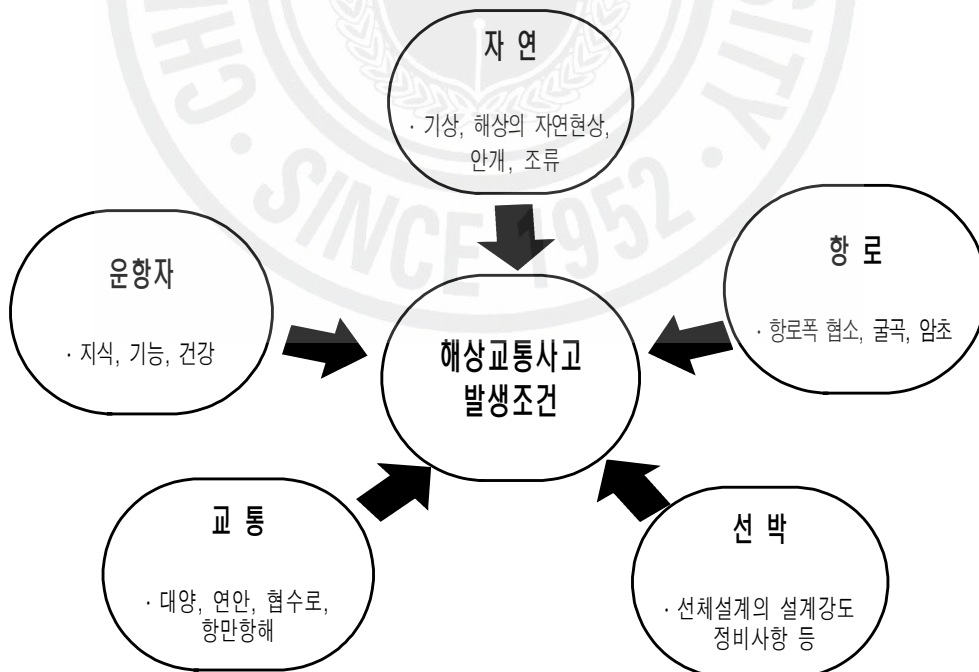
해양사고는 해상교통의 특수성으로 인하여 단일요인으로 발생하는 경우는 드물고 다양한 요인들이 중복되어 발생한다. 통상 이와 같은 해양사고의 원인을 단순히 운항자의 과실로 보는 경우가 많다. 즉 안개라는 자연현상이나 협수로라는 항로환경이 주어진 전제 조건으로 보고 오로지 운항자의 과실에 초점을 맞추어

다 ④ 금융기관이 선박에 대한 임차권(유치권) 행사를 용이하게 할 수 있어, 선박의 건조 또는 구입자금을 구제금융시장에서 쉽게 조달할 수 있다 ⑤ 편의치적국들은 선박의 운항 및 안전기준 등에 대해 규제하지 않기 때문에, 이러한 부문의 비용절감을 노려 치적하는 사례도 많다. 우리나라도 현행 국적선 등록제도로는 제2치적 및 정부의 보조를 받는 선진해운국과의 경쟁에 효과적으로 대처할 수 없다는 판단 하에 제2치적제도를 도입하였다. 우리나라 해운업은 1980년까지 법인세, 지방세 등을 전면 면제받는 지원업종에서 81년부터 과세업종으로 전환, 조세부담이 늘어 경쟁력 상실의 한 요인이 되었었다. 국제치적제도(international register system)로 선박의 모든 검사 및 관리, 선급, 유지보수, 운항, 선원충원, 항해, 오염통제 등에 대한 국제적 기준을 설정하여 관리하려는 것이다. [http://cafe201. daum. net/](http://cafe201.daum.net/)(2007. 10. 12).

그 책임을 추궁한다는 입장에서 판단하기 때문이다. 물론 안개를 인위적으로 개이게 한다든지 수로 폭을 즉시 넓게 하는 것이 불가능하기 때문에 어쩔 수 없다고도 하겠지만, 이 같은 관점만으로 해양사고 원인을 모색하는 것은 넓은 범위의 해양사고 방지 대책에서 보았을 때 매우 불완전하다고 할 수 있겠다.

해양사고는 선박이 충돌, 승양, 전복, 기관고장, 화재 등 사고의 형태가 여러 가지이기 때문에 각각의 해양사고에 관하여 그 원인을 구성하는 발생 조건도 각양각색이라는 것을 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 따라서 해양사고에 공통되는 발생조건을 합리적으로 유형화하는 것은 매우 어려운 일이다. 그래도 그나마 모든 사고의 공통분모를 찾기 위해서는 사고의 원인에 관계하는 조건을 몇 개의 항목으로 나누어 정리하는 것이 필요하게 된다. 그래서 이용 가능한 해양사고 관련 자료를 종합 검토한 결과 <그림 2>와 같이 해양사고 발생조건은 다섯 가지의 조건으로 나눌 수 있다.

<그림 2> 해상교통사고 발생 조건



상기 조건 외에도 해양사고의 발생조건이 되는 여러 가지의 원인이 있을 것이나, 여기서 그 자체는 부차적 의미로 생각되어 그보다 상기 5가지 조건들이 해양사고로 현존하는지, 잠재하는지 등 어떻게 관여하고 있는가를 발견하고 종합함으로써 지금까지 통일적으로 기술되지 않았던 해양사고의 원인에 대하여 조금이나마 그 체계를 세울 수 있을 것으로 기대된다. 이들의 조건 중에서 어떤 것 하나가 없었더라면 다시 말해 안개가 끼지 않았든지 항로 폭이 좀 더 넓든지 선장이 피로하지 않았든지 등 다른 조건하에 있었더라면 이 해양사고는 일어나지 않았을지도 모른다고 생각할 수 있다. 그러나 개개의 해양사고에 있어서는 그 다섯 가지 조건이 항상 관계되지 않고 단지 하나의 조건만으로도 발생할 수도 있을 수 있다. 또 어떤 경우에는 이들의 조건이 있어도 반드시 해양사고와 연결되지 않을 수도 있을 것이다. 즉 이 다섯 가지 조건은 해양사고 발생의 일반적 필수조건이고 개개의 해양사고 원인으로는 그 하나 혹은 둘 이상의 것이 충분조건이 되는 경우가 있다.

第 3 節 海上交通事故의 類型 및 分析

1. 海上交通事故의 類型

해상교통사고는 육상의 자동차나 도로와는 달리 해상항로가 가지적으로 어떤 선이 나타나는 것도 아니고 항상 자연이란 외력의 영향인 바람과 파랑, 해류와 조류, 안개 등의 영향 그리고 육지로부터 고립성이 추가되어 육지에서는 볼 수 없는 특이한 경우가 많다. 그러므로 해양사고를 정의함에 있어도 현대사회와 같이 다원화되고 복잡한 현실에 있어서는 해양사고 문제를 다루기 위해서 유형별로 구분하여 처리하는 것이 더 유용할 때가 많다.

해양안전심판원에서는 해양사고의 종류는 충돌, 접촉, 좌초, 전복, 침몰행방불명, 화재폭발, 기관손상, 추진기고장, 키 손상, 시설물손상, 조난, 인명사상, 안전저해, 운항저해 등으로 분류 하고 있다.¹¹⁾ 해양사고의 유형에 대한 구체적 내용은 <표 1>과 같다. 해상교통량의 급속한 증가, 기상변화에 대한 대응미숙, 안전관리 미흡 등 인위적 요인은 해양사고의 직접적인 원인이 되어 귀중한 인명과 재산손실은 물론

11) 이영주, 「해상교통안전법제의 개선방안에 관한 연구」, 한국해양대학교 대학원, 박사학위논문, 2003, p. 26,

심각한 환경오염을 일으키고 있다. 이에 따라 해상교통 사고율도 상당히 높은 상태를 유지하고 있다.

< 표 1 > 해양사고의 유형

구 분	내 용
충 돌	○ 항해 중·정박 중이거나 불문하고 다른 선박과 부딪치거나 맞붙어 닿은 것, 다만, 수면하의 난파선과 충돌한 것 제외
접 촉	○ 다른 선박이나 해저하고는 외부 물체나 외부시설물에 부딪치거나 맞부딪치거나 맞붙어 닿은 것
좌 초	○ 해저 또는 수면하의 난파선에 얽히거나 부딪친 것
전 복	○ 선박이 뒤집힌 것(충돌, 접촉, 좌초, 화재 등의 결과로 발생한 것 제외)
화재폭발	○ 화재폭발이 발생한 것(충돌, 좌초 등에 따라서 발생한 것 제외)
침 물	○ 황천 遭遇, 외관 균열이나 파손 등에 의한 침수의 결과 가라앉은 것
행방불명	○ 선박의 존재여부가 3개월간 불분명하거나 위험관계기관 등에서 행방 불명으로 처리 된 것
기관손상	○ 주 기관, 보조기관, 보일러 및 보조기기 등 손상된 것
추진기손상	○ 추진기가 손상된 것
키 손상	○ 키가 손상된 것
屬具 손상	○ 속구 등이 손상된 것
조 난	○ 위의 충돌 項에서 속 項까지 이외의 사유로 선박이 손상된 것
안전저해	○ 타선에 접근하여 항해 중 항법위반으로 인하여 위험한 상태를 발생시킨 때, 야간에 규정등화를 표시하지 않아 위험한 상태를 발생시킨 때 규정된 승무원을 승선시키지 않고 무자격자가 조선태으로 인하여 충돌 또는 좌초 등의 위험한 상태가 발생한 때
항로저해	○ 운항에 필요한 승무원이 부족으로 항해를 판단할 수 없게 된 때, 砂洲 등에 올라 앉아 선체에는 손상이 없으나 항해를 계속할 수 없게 된 때 연료나 청수가 부족하여 운항불능에 빠진 때 정비나 수리를 게을리 하여 기관의 동작상태가 나빠 운전이 지장이 온 때
해양오염	○ 기름, 유해액체물질, 포장된 유해물질 및 폐기물 등의 유출로 인하여 해양오염피해가 발생한때(다른 사고의 발생한 것 제외)

자 료 : 이영주, 해상교통안전법제의 개선방안에 관한 연구, 한국해양대학교대학원 박사학위논문, 2003.

해상교통사고가 발생하면 환경피해와 물적 재산 피해가 상상을 초월할 정도이다 최근에 발생한 태안 해양사고이다. 2007년 12월 7일 오전 7시께 충남 태안

군 만리포 북서방 5마일 해상에서 풍랑을 만난 삼성중공업 소속 해상크레인이 정박해 있던 홍콩선적 14만6천t급 유조선 '허베이 스피리트호'와 충돌, 원유 1만 2천547kl가 바다로 유출된 대형사고이다..

지난 1995년 '씨프린스호' 원유유출 사고 때의 2.5배에 달하는 원유가 태안반도 전체를 휩쓸며 5천여ha의 어장 등에서 피해가 난 것으로 잠정 집계되었고 전문가들은 이 지역이 생태적으로 완전 복구되기까지는 10년 이상 걸릴 것으로 보고 있다. 이와 유사한 과거의 씨프린스호 사고사례를 다음과 같이 살펴본다.

[사 례] 해양오염 씨프린스호 좌초 사고

(1) 개 요

1995. 7. 23 씨프린스(사이프러스 국적, 144,567톤, 원유운반선)호¹²⁾는 제3호 태풍 페이(FAYE)를 피항 하던 중 같은날 14:00경 전남 여천군 남면 소재 작도 근해에서 수중 암초에 1차 충격되어 표류하다가 같은날 17:00경 남면 소리도 인근 암초에 최종적으로 좌초되어 씨프린스호의 연료유인 방카C는 약 700톤 및 방카A는 100톤이 바다에 유출된 것이다. 씨프린스호¹³⁾ 좌초사고는 우리나라 해양오염사고에 있어서 기록적인 사건으로 유출유의 방제업무, 손해배상 등 해양오염과 관련한 전반적인 사항을 재검토 하는 계기가 되었다.¹⁴⁾

(2) 피해상황

① 인적피해

씨프린스호가 작도에서 1차 좌초되어 표류하던 중 기관장(남, 38세)이 파도에 휩쓸려 바다에 추락하여 1995. 7. 28. 16:00경 경남 통영군 육지도 근해 상에서 익사체로 발견되었고, 선원 18명이 씨프린스호에서 발생한 화재 및 좌초로 인한 충격으로 요치 약 5주에서 요치 약 1주일까지 부상을 입었다.

② 물적 피해

씨프린스호의 연료유가 바다에 유출되어 여수해만과 부산근해까지 조류를 타고 퍼져가면서 우리나라 남부, 동해안을 오염시켰고, 씨프린스호 좌우현 선미부분이 파공되어 파괴되었다. 방제비용은 총 2022억 원 (해상방제비 49억, 해안방제비 1146억원, 자재비 386억)으로 동원인원은 연인원 149,700명이고, 동원선박은 총 5,785척이다.

12) 채수중, 「배 이야기」, 서울 지구촌, 1996, p. 49.

13) 우리나라 해운업계에서는 배 이름에 씨(sea, 바다)라는 단어는 가급적 사용하지 않으려 한다. 이는 사람의 성씨에 하늘(天이)나 땅(地을)자를 사용하지 않은 것과 마찬가지로 이유이다. 신의 심기를 건드리지 않은 범위 내에서 만 이름을 짓는 것이다. 씨프린스는(Sea Prince바다의 왕자)호와 1996. 2.16.영국 웨일스 남서쪽 해안에 좌초되어 약 25만 배럴이 유출됨으로써 환경오염 비상을 초래하였던 초대형 유조선 씨엠프리스(Sea Empress, 바다의 여황제)호도 바다라는 이름을 지은 것이 화근이 되었다고 생각하고 있다.

14) 해양경찰청, 「중요사건사례집」, 해양경찰청 수사과, 2000, p. 188.

(3) 해양오염

7. 24. 소리도와 안도 전 해역이 오염되었고, 길이 200m 폭 50m의 오염군 수 개가 북상하는 해류와 동향하는 조류를 타고 확산, 7. 25. 금오도 동서까지 오염되고 육지도 남방 7마일 해상까지 확산, 7. 26. 금오도 전역과 돌산 남단까지 북상하고, 개도와 백야도를 비롯하여 남해도 앵강만과 미조까지 확산, 7. 28. 남해도 미조만을 거쳐 육지도까지 확산되었으며, 동쪽으로 뻗어 나간 기름은 일본 대마도 수마일 앞 해상까지 진출하였다. 시간이 경과될수록 해안가에 부착하지 못한 부유류는 계속 이동하여 통영 거제해역을 지나 부산 수영만까지 진출하였고, 울산해역과 포항 수렴 항까지 확산되었다. 오염길이는 120마일에 달하였으며 남서풍의 영향보다는 쓰시마 난류의 영향을 받아 확산이 컸다.

(4) 사고관련자 처리

① 피의자 000

씨프린스호의 선장은 해양오염방지법위반, 업무상과실치사, 업무상과실치상, 업무상과실선박과피로 구속공판하였다. 同 피고인은 위 사고는 태풍 폐이에 의한 천재라고 주장하였으나 검찰은 업무상과실의 구체적인 내용은 첫째 태풍진로에 대하여 미 파악, 둘째 피항 시기의 지연, 셋째 피항항로의 부적정, 넷째 외력의 영향을 도외시한 초대형선 운항조종의 미숙으로 보고 구속 공판하여 광주지방법원순천지원에서 징역 1년을 선고받았다.

② 피의자 00해운주식회사

피의자 00해운주식회사는 씨프린스호의 용선자로서 해양오염방지법상 양벌규정에 의하여 벌금 3,000만원에 구약식 하였다.

③ 피의자 000

본 건 사고 당시의 당직관인 씨프린스호의 2등 항해사 000은 해양오염방지법위반, 업무상과실치사, 업무상과실치상, 업무상과실선박과피로 입건되었으나, 무혐의 처분을 하였다. 이유는 피의자가 본 건 사고가 발생한 7. 23 12:00~16:00경까지 당직사관으로 근무한 사실은 인정되나 선장과 당직사관과의 관계에 있어서 선장이 직접 조선을 지휘하는 경우에는 선장에게 조선에 관한 모든 권한과 책임이 있고 당직사관은 선장을 보좌하는 지위에 불과한 것이고 본 건 사고와 관련하여 피항 항로 및 피항지 선정 등 피항과 관련된 모든 사항을 선장이 결정하면서 직접 지휘하였고 피의자는 선장을 보좌하여 선박의 위치 및 항해계기를 확인하고 기상변동을 점검하는 등 자신의 임무를 충실히 이행하였으며, 다만 피의자가 7. 23 13:30~13:45경까지 조타실에서 이석한 사실이 있으나 이것은 태풍에 의하여 탑브릿지에 위치한 방위환이 날아갈 위험이 있자 이를 고정하면서 옷이 젖어 선박내 침실에 들어가 옷을 갈아입고 다시 조타실로 올라왔던 것으로 피의자의 이석으로 인하여 선장이 조선하는데 어려움이 있었던 것도 아니고, 더 나아가 피의자가 조타실에서 이석하지 않았다면 본 건 사고를 피할 수 있는 것도 아니어서 피의자의 조타실에서의 이석과 본 건 사고와의 상당 인과관계를 인정하기 어려워 무혐의 처분을 하였다.

2. 海上交通 事故의 分析

최근 5년간 해상교통사고는 <표 2>와 같이 지난 2000년 657건, 2001년 614건으로 다소 감소추세를 보이다가 2002년 652건, 2003년 728건, 2004년 784건으로 계속 증가세를 보이고 있다. 해양경찰 구조율은 2003년 228척 37%에서 2004년 360척 53%로 급격한 향상을 보이고 있다. 2004년 한 해 동안 발생한 해양사고는 784척 (5,401명)발생으로 이 중 682척 87%를 구조하고 5,246명 97%의 인명을 구조하였으나 선박 102척이 침몰하여 155명이 사망 또는 실종되었다.¹⁵⁾ 해양사고 중 84%가 인적과실에 의해 발생되고 있으며 거의 전적으로 인적과실에 기인되는 충돌사고가 해양사고의 40%에 육박하고 있는 점을 중시해야 한다. 그런데 더욱 심각한 것은 충돌 사고 시 인적과실의 유발 동기가 해상교통안전법, 개항질서법 및 국제충돌예방규칙 등 관련법규의 미숙지라는 점이다. 이런 점에서 살펴 볼 때 선원의 자질 중에서 무엇보다도 안전운항에 대한 자질부족이라는 점이다.¹⁶⁾

< 표 2 > 5년간 해양사고 발생 현황

구분	계		기관고장		타기고장		좌 초		충 돌		화 재		전 복		침 수		기 타	
	척	명	척	명	척	명	척	명	척	명	척	명	척	명	척	명	척	명
계	3,435	25,002	1,001	6,451	222	1,593	303	2,847	931	10,158	283	1,435	246	809	386	1,379	63	322
2000	657	4,731	228	1,315	70	408	62	1,012	109	989	49	248	39	161	76	430	24	168
2001	614	4,334	149	740	47	316	52	424	140	1,638	75	517	55	230	84	383	12	87
2002	652	4,880	111	835	35	165	58	471	250	2,899	43	151	49	106	79	186	27	67
2003	728	5,656	212	1,425	6	48	87	709	231	2,911	59	262	52	163	81	138		
2004	784	5,401	301	2,136	64	656	44	231	201	1,730	57	257	51	149	66	242		

자 료 : 해양경찰청, 「해양경찰백서」, 2005.

1) 海洋事故 氣像, 時期別 現況

해양사고 당시의 기상을 보면 저시정, 태풍, 풍랑주의보 등을 포함한 기상

15) 해양경찰청, 「해양경찰백서」, 2005, p. 92.

16) 이장훈, 「해상교통안전 법제의 발전방향에 관한 연구」, 한국해양대학교해사산업대학원 석사학위논문, 2001, p. 82

불량 시 발생한 사고가 252척(32%)에 불과한 반면에 기상이 양호한때 발생한 사고가 <표 3>에서 살펴보듯이 532척(68%)나 차지하고 있다. 이와 같이 사고원인 상당부분이 선박 운항자의 부주의나 안전의식 결여에 의한 사고로 나타나 평소 선원들의 사고 예방노력 및 안전운항 규정 준수 등에 의하여 사고를 미연에 예방하는 것이 중요하다는 점을 볼 수가 있다.

발생시기는 동절기(10~2월), 농무기(3~6월), 태풍 내습기(7~9월)별로 비슷하게 나타나고 있어 기상상황에 따라 연중사고가 <표 4>와 같이 비교적 골고루 발생하였다. 그러나 겨울철에 가장 많은 해양사고가 발생하고 있는데 그 원인은 악천후가 많고 또한 추위가 심하기 때문에 인간 생활 활동에 여러 가지의 제약이 많이 따르기 때문인 것으로 보고 있다.

< 표 3 > 해양사고 기상별 현황 (2004년)

계		풍랑주의보 이상		기상불량		저시정		기상양호	
척	명	척	명	척	명	척	명	척	명
784	5,401	71	401	133	1,135	48	460	532	3,405

자 료 : 해양경찰청, 「해양경찰백서」, 2005.

< 표 4 > 해양사고 시기별 현황 (2004년)

계		동절기(10~2월)		농무기(3월~6월)		태풍내습기(7~9월)	
척	명	척	명	척	명	척	명
784	5,401	274	1,817	259	1,996	251	1,588

자 료 : 해양경찰청, 「해양경찰백서」, 2005.

2) 海洋事故 發生 場所

연안으로부터 20마일 이내 해역에서의 해양사고가 발생한 것은 전체 발생 건수 중 589척(75%)으로 원해보다 연안에서 주로 발생한다는 점을 알 수가 있다. 이는 어선들이 대부분 소형으로 연안조업과 통항선들이 연안으로 집중하고, 연안 주변에 양식장이 산재해 있으며 항로 및 저시정, 강풍 등의 기상악화 상태에서 무리한 조업이 원인으로 분석된다.

<표 5>에서 전국 13개 해양경찰서별·해역별 연안에서의 해상교통사고 발생

현황을 보면 제주해역이 103척(13%)으로 가장 많았다. 그 다음으로는 목포서 91척(11%), 포항서 90척(11%), 통영서 88척(11%), 여수서 66척(8%)순으로 도서지역 및 협수로와 양식장, 어장이 풍부한 남해안에서 전체의 51%가 발생하였다. 이는 해상 교통안전 시설인 항로표지, 등대 시설관리가 부족한데 있다고 볼 수 있다.

< 표 5 > 전국 해경서별 해양사고발생 현황 (2004년)

구분	발생		구조		구조불능		인명피해		해경구조	
	척	명	척	명	척	명	척	명	척	명
계	784	5,401	682	5,246	102	155	86	69	360	2,134
인천서	31	141	27	133	4	8	4	4	14	119
태안서	65	420	57	420	8				27	149
군산서	49	168	40	135	9	33	19	14	17	69
목포서	91	879	75	857	16	22	12	10	33	209
제주서	103	661	91	641	12	20	3	17	48	324
여수서	66	642	59	626	7	16	15	1	38	253
통영서	88	453	71	446	17	7	5	2	56	239
부산서	46	533	38	529	8	4	1	3	23	188
울산서	46	325	40	322	6	3	2	1	15	113
포항서	90	478	83	464	7	14	11	3	25	198
동해서	31	233	28	219	3	14	2	12	15	95
속초서	15	117	12	115	3	2	1	1	7	40
완도서	63	351	61	339	2	12	11	1	42	187

자 료 : 해양경찰청, 「해양경찰백서」, 2005.

3) 海洋事故 船舶 種類別 分類

선박의 종류별 해양사고의 현황을 <표 6>에서 살펴보면, 어선이 전체 사고의 784척 가운데 과반수인 609척으로 가장 높고 그 다음은 화물선 85척이며(10.8%), 유조선은 64척(8%)의 순서이다. 그러나 1건의 사고로도 많은 인명 사상을 초래할 수 있는 여객선의 사고는 7건이 발생하였다.

또한 단 한 차례의 사고로도 엄청난 재산상 손실과 해양오염의 후유증을 나타내는 유조선이 크고 작은 사고도 매년 발생하고 있다. 특히 이러한 유조선들의 연안에서의 충돌, 좌초 및 침몰 등의 사고로 인한 유류 유출은 연안 어장 및 생태계 파괴 등의 심각한 사회문제를 초래하고 있다.¹⁷⁾

17) 2007년 12월7일 오전 7시 15분쯤 충남 태안군 만리포 북서방 5마일 해상에서 홍콩선적 14만 6000톤급 허베이 스피리트호와 해상크레인을 적재한 1만1800톤급 삼성중공업 소속 부선이 충돌

< 표 6 > 선박유형별 사고 현황 (2004년)

계		어선		화물선		여객선		유조선		관광선		기타선	
척	명	척	명	척	명	척	명	척	명	척	명	척	명
784	5,401	609	3,154	85	1,016	7	748	14	159		1	69	232

자 료 : 해양경찰청, 「해양경찰백서」, 2005.

4) 海洋事故의 原因別 分類

해상교통안전법상 항법 및 충돌·전복 등 운항부주의가 379척(48%)으로 가장 많았고, 그 다음으로 주기관 정비 점검 및 취급불량 정비 불량 241척(31%), 화기취급 부주의 34척(4%), 화물 적재불량 6척(1%)으로 나타나 운항부주의, 사전예방점검 부주의 순으로 대부분 인위적요소가 660척인 전체의 84%를 차지하고 있다.¹⁸⁾

선박의 충돌·도주사건은 단순충돌 217건, 충돌·도주가 4건 발생하여 인명피해가 88명이고 물적 피해도 침몰 25척, 파손 193척이다. 주요 발생요인은 근무소홀 124건(57%)으로 가장 많았고, 항해술 미숙 62건(28.6%)순으로 나타났다. 장소별로는 남해 125건(57.6%), 서해 49건(22.6%), 동해 43건(19.8%)순으로 나타났다. 이에 대한 사고를 미연에 예방할 수 있는 어민 등 승선원에 대한 안전의식 계도, 교육홍보 등 사고예방 장치마련이 요구된다.

둘한 해상교통사고로 인해서 유조선에 적재되었던 원유1만5000kl를 유출 사상최악의 유류유출 사고 발생 일대해안 150km에 유막형성 하는 해양오염 사고발생

18) 해양경찰청, 「해양경찰청 백서」, 2005, p. 84.

第 3 章 海上交通 安全管理

第 1 節 海上交通의 意義

1. 概 念

해상교통이 발달되기 시작한 것은 콜롬부스의 아메리카 대륙 발견(1492)과 바스코다가마의 신대륙 발견(1498)이후라고 볼 수 있다. 그 이후 해운과 조선 기술 발달에 전기를 불러 일으켰던 것은 박용기관의 발달과 1850년부터의 증기기관 발명에 이어 1900년대 초반 디젤기관의 발명이다. 이후 선체가 철선으로 된 다음부터 선박은 점점 대형화되고 속력도 증가되었다. 또한 항해기술의 발전에 의하여 원양 항해가 가능함에 따라 해양교통의 발달을 활발하게 하였다. 최근 우리나라에서도 급속한 경제성장과 연안어업의 발달로 인하여 해상교통밀도가 계속 증가추세에 있다.

우리나라의 외향적 경제발전 전략에 필요한 주요 원자력·풍력발전소와 공업 시설이 임해에 집중되어 특정해역에서의 해상교통량 또한 급증하게 되었다. 이러한 해상교통량의 급속한 증가는 해양사고로 이어져 귀중한 인명과 재산 손실은 물론 심각한 환경오염 등 많은 변화를 가져오고 있다. 해상교통은 경제논리 뿐만 아니라 국제관계에 있어서도 그 중요성이 크게 증대되고 있고 국가 관계에서도 주요 의제로 떠오르고 있다.¹⁹⁾

일상적으로 교통이란 사람이나 자동차의 왕래라는 의미로 사용된다. 예를 들면 교통이 빈번하다든지 교통이 편리하다는 것이다. 그러나 교통을 좀 더 정확히 말하자면 사람, 화물의 이동을 의미한다. 따라서 「교통은 사람·화물을 인간의 의지 또는 소산에 의해 장소적으로 이동시키는 행위」라고 정의 내릴 수 있겠다. 또 사람의 보행 혹은 자전거에 타고 스스로 이동하는 것을 교통이라 할 수 있는가? 라는 의문도 제기된다. 이에 관하여 교통은 반드시 운송기관에 의한

19) R. P. Barston and P. W. W. Birnie, The Maritime Dimension: George Allen and Unwin, 1980, pp. 1~3.

것이어야 하기 때문에 이에 의하지 않은 사람의 장소적 이동은 교통의 개념 안에 포함되지 않는다는 설도 있지만, 교통기관에 의하지 않은 사람, 화물, 정보의 이동도 전부 교통이라고 하는 것이 적당하다고 여겨진다.

다음의 문제는 상식적으로 사람이나 화물의 이동은 수송(Transportation)이고 정보의 이동은 통신(Communication)이기 때문에 교통의 범주에 통신을 넣을 수 있느냐이다. 확실히 수송과 통신은 그 사회적, 경제적 생활에 있어서 그 역할이 엄연히 다르고 교통사고를 생각해 봤을 경우에도 통신과는 관계가 없으므로 통신을 교통의 범주에 넣지 않는 것이 바람직하겠다. 따라서 교통이란 사람이나 화물이 떨어져 있는 공간으로 이동하는 것을 말하며 사람이나 물건이 이동하는 장소를 기본으로 하는 교통수단에는 육상교통, 해상교통, 항공교통으로 구별할 수 있다. 그렇다면 해상교통은 교통로, 운반구, 동력의 3요소를 결합하고 교통목적 달성을 위한 운전기술을 4번째 요소로 첨가하여 표현할 수 있다.²⁰⁾

① 교통로(Way)는 사람, 화물 또는 수납한 운반구 이동을 기술적으로 도와주는 작용을 한다. 다만 교통로가 사막이나 수로, 항공로처럼 자연 그 자체인 경우에는 그 교통로에 의해 최고로 이동이 용이하도록 안전과 쾌속을 유지하고, 노력·비용이 적게 들도록 하는 소극적인 의미에서 이동을 돕는 것을 의미하나, <그림 3>과 같이 교통로가 도로나 철도처럼 인공적인 구축물인 경우에는 구축물 설치 등 적극적인 의미에서 이동을 돕는 것을 말한다.

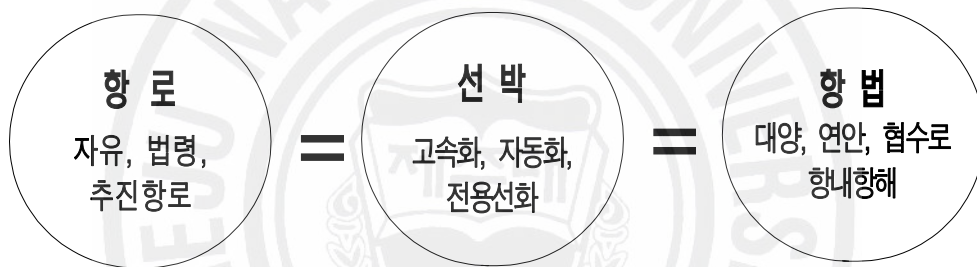
② 운반구(Vehicle)라는 것은 사람과 화물을 이동시키기 위하여 그것을 쌓아 올리거나 수납하여 운반구 자신이 이동하는 것으로써 교통의 목적을 달성시키는 도구이다. 즉, 철도에 있어서 철도차량, 자동차, 선박, 비행기 등은 모두 운반구이다. 다만 파이프라인에 의한 수송방식에 있어서 파이프처럼 그 자체가 운반구를 겸한 교통로로 파이프 자체는 이동하지 않고 그 안의 내용물만 이동하는 교통대상일 뿐인 것도 있다. 또 운반구는 인공 교통로와 같이 목적에 맞게 제조되어진 용구이다. 牛馬 등에 화물을 싣고 운반하는 경우, 우마는 그 자체가 운반구이고 동력원이지만 일반적으로는 인공에 의하여 제조되어진 자동차, 선박, 항공기, 철

20) 박성태, 「해상교통안전서비스정보망 구축에 관한 연구」, 한국해양대학교 대학원, 석사학위논문, 2001, p. 5.

도차량 등을 의미한다.

③ 동력(Power)이란 사람, 화물 혹은 그 것을 수납한 운반구를 교통로에서 이동시키는 힘을 말한다. 동력으로 어떤 경우에는 범선에 있어서 풍력의 힘, 뗏목에 있어서 강의 흐름과 같이 자연력이 이용되어 지기도 한다. 따라서 운반구 혹은 동력의 2요소를 갖춘 자동차는 교통로인 도로의 요소와 조화되고 선박이라는 교통기관은 교통로인 항로와 짝이 되어 교통의 역할을 수행할 수 있다. 반면, 牛馬에 의한 운송처럼 운반구와 동력이 따로 구별되어지지 않고 동일물로서 존재하는 것도 있다.

< 그림 3 > 교통의 3 요소



상기 교통의 3요소를 실제 교통 목적으로 실현시키기 위해서는 운전기술이 필요하다. 사람의 운전기술이 좋고 나쁨 혹은 운전자의 주의와 부주의 등이 경제적 능률과 안전성 면에 크게 영향을 준다는 것은 말할 필요도 없을 것이다. 이렇게 3요소를 연결하여 구체적으로 교통목적²¹⁾ 달성하는 운전기술을 제4요소라고 할 수 있겠다. 즉, 앞서 언급한 3요소에 부가하여 4요소가 함께 작용되어 교통목적이 완성되는 것이다. 이러한 일반교통의 3요소를 해상교통에 대입하면 다음과 같다.

21) 사람이나 재화 등 유체물은 물론 의사·정보 등 무체물의 장소적 이동의 총칭 좁은 의미에서의 교통은 그 중 유체물의 장소적 이동을 뜻한다. 인간의 사회생활은 항상 일정한 지역적인 확대를 가진다. 이 지역적인 확대, 즉 공간적 거리를 극복하는 행위가 교통이다. 교통의 기능은 이와 같은 공간적 거리를 가능한 한 가장 작은 시간적·경제적 손실에 의해 극복하는 데 있으며, 교통수단의 발달·개량은 그 기능의 강화를 가져온다. 교통에 의한 인간이나 재화의 이동은 장소적인 효용을 창조하므로 경제학상 교통은 생산의 일부라고 간주된다. 일반적으로 경제사회가 지닌 교통조건은 그 사회에서의 생산력과 시장의 발달을 규정하는 것을 통해서 그 사회의 발달을 근본적으로 규정하지만, 반면에 사회가 지닌 생산력의 발달이 그 사회에 속하는 교통의 기술적·경제적 발달을 규정 한다. <http://100.naver.com>. (2007. 11. 9)

1) 航路

항로란 한마디로 선박의 통항로라고 할 수 있다.²²⁾ 항로는 다음과 같이 여러 어휘로 표현되는데 Gateway(항로), Fairway(강·하구 따위 항로), Passage(통행), Thoroughfare(수로), Route(통로, 길), Track(항로), Lane(벚길)등 많은 용어가 있다. 근래 항로는 해상교통의 안전에 관하여 새로운 법령안에 명기되고 해상교통 사정변화에 동반하여 그 위치가 종래에 비해 크게 증대되었다. 이 때문에 해상교통의 안전을 논할 때 항로의 개념을 명확히 해 둘 필요가 있다.

교통 기술적인 면에서 본 항로의 특색은 육상의 도로는 일정한 폭과 길이, 방향을 가진 구축물인 반면, 항로는 자연 그 자체라는 것이다. 그 구체적인 내용을 보면 다음과 같다. 첫째, 선박을 지탱하게 해주고 교통의 기능을 가능하게 해주는 것이 물이고, 물이 있는 곳은 전부가 될 수 있기 때문에 그 위에 2차원의 다 방향으로 연장되어 많은 항로가 존재한다는 것이다. 둘째, 자연의 암벽, 섬, 암초의 존재와 수심이 절대적 제약조건이 된다. 셋째, 바람·파랑·조류 등 자연현상이 부수되어 존재하고 때로는 장애가 된다는 것이다. 그러나 항로가 자연 그 자체라는 의미를 자연 그대로 해석해 버리면 안 될 것이다. 그 예로 수에즈, 파나마의 대운하처럼 인공적으로 육지를 파서 바닷물을 통하는 항로로 만든 운하나 암반을 절삭하여 항로 폭을 넓히고 수심을 보다 깊게 하는 준설항로 등을 들 수 있다. 물론 이런 인공적 항로도 공사가 마무리되어 사용되게 되면 앞에서 언급한 같은 항로의 특색을 갖게 된다. 따라서 여기서 항로란 선박의 자연적 교통로라고 대략적으로 정의할 수 있겠으며, 이는 자유항로, 법령항로, 추천항로, 자유규제항로, 권고항로, 항만시설로서의 항로, 기타 항로(sea lane)로 크게 나누어 볼 수가 있다.

22) 항로는 선박이 한 항구에서 다른 항구로 항해할 때 통과하는 경로이다. 항로는 선박의 항해에 안전해야 하므로 깊이가 충분하고 암초 등의 장애물이 없고 조류·기상이 적절해야 한다. 해상 물동량은 항상 일정한 것이 아니고 계절에 따라 또는 전쟁·분쟁·국제 불안 등의 원인에 따라서 변화하고, 선박의 대형화, 운하의 개통·폐쇄, 항해술의 발달 등에 따라서나 물동에 따라서도 변화되므로 옛 항로가 소멸하기도 하고 새로운 항로가 개척된다. 이러한 항로는 물리적인 조건이나 정치적 여건에 따라서 변천하지만 무엇보다도 항행거리의 단축과 항해의 안전성이 제1차적인 필수조건이다

2) 船舶

해상교통에 있어서 교통수단은 선박이라 할 수 있겠다.²³⁾ 그러나 선박이라는 용어의 정의에 대해서는 법령에도 일반적으로 규정된 것이 없으나, 상식적으로 “선박이란 사람 또는 물건을 적재하여 물에 떠서 자력으로 이동할 수 있는 구조물이다.”라고 정의 내릴 수 있을 것이다. 이런 선박은 그 목적에 따라 상선, 군함, 어선, 특수 작업선으로 나뉜다. 선박은 물을 이용함으로써 이동하는 것과 사람이나 물건을 적재할 수 있는 것 그리고 인간이 공용목적을 가지고 제작한 것이라는 3요소를 갖춰야 한다. 즉, 선박은 물에서 이동할 수 있어야 하고 수상에서 뜰 수 있는 부양성을 가질 필요가 있다.

다음으로 사람이나 물건을 적재할 적재성이 필요하다. 결국 선박은 부양성, 적재성, 이동성의 특성을 구비하여야 한다. 선박의 선체에 의하여 주로 부양성과 적재성이, 기관 등의 동력에 의하여 이동성이 발휘되어 교통기관으로서의 역할을 하게 되는 것이다. 다른 교통기관의 특성과 비교해 볼 때, 적재성과 이동성은 적재량 혹은 속도에 차이가 있어도 공통된 요소라고 볼 수 있고, 물을 이용한다는 부양성이 선박의 특이성을 대표하는 것이라 할 수 있겠다. 따라서 선박의 적재능력이나 이동능력도 본질적으로 선박이 물에 떠 있다는 전제 하에 결정된다.

육상의 교통기관과 비교해 보면 육상 교통기관은 도로와 레일 등으로 유연성이 적어 운반의 제약이 있는데 반하여, 해상은 복잡하지만 유연성이 많기 때문에 산업경제의 요청에 응하는 만큼의 다른 교통기관에서는 볼 수 없는 거대선의 건조 및 기술력 확대가 가능해졌다. 그러나 선박의 대형화가 급속하게 진행되는 반면, 그 속도 향상에는 한계가 있다는 것은 앞서 언급한 것들로부터 알 수 있을 것이다.

해상교통에 이용되는 선박은 레저보트, 상선, 어선, 구조선 또는 군함, 경비함정 등 여러 목적에 제공되어 지고 있기 때문에 길이가 수 미터에서 수 만 톤의 유조

23) 선박법 제1조의2 ① 배의 종류를 말하면 ㉠ 기선 : 機關을 사용하여 추진하는 선박(선체 밖에 기관을 붙인 선박으로서 그 기관을 선체로부터 분리할 수 있는 선박 및 기관과 돛을 모두 사용하는 경우로서 주로 기관을 사용하는 선박을 포함한다) ㉡ 범선 : 돛을 사용하여 추진하는 선박(기관과 돛을 모두 사용하는 경우로서 주로 돛을 사용하는 것을 포함한다) ㉢ 부선 : 自力航行能力이 없어 다른 선박에 의하여 끌리거나 밀려서 항행되는 선박 ② 이 법에서 "소형선박"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박을 말한다 ㉠ 총톤수 20톤 미만의 기선 및 범선 ㉡ 총톤수 100톤 미만의 부선.

선에 이르기까지 각각의 사용 목적에 맞게 여러 종류의 선박이 존재하고 있다.²⁴⁾

3) 航 法

해상교통은 선박 항해환경과 운항기술면에서 선박이 한 항구에서 다른 항구에도착할 때까지의 항해과정을 단계적으로 보면 출항 → 협수로 항해 → 연안항해 → 대양항해 → 연안항해 → 협수로 항해 → 입항의 패턴을 생각할 수 있다. 물론 조함에 따라 다르겠지만, 일반적으로 선박의 항해는 대양항해, 연안항해, 협수로 항해 그리고 항만항해로 구분할 수 있으며, 운항자는 각각의 항해 형태에 부합하고 특색 있는 항법에 의하여 선박을 운항하고 있다.

2. 海上交通의 特徵

해상교통의 특징은 육상의 도로와 같이 명확한 통로를 공간적으로 확정 지을 수 없으며, 국제교역은 주로 해상통로를 통하여 이루어지나 교통로로 이용되는 바다는 주로 公海이지만 반드시 영해와 연결되어 있는 점, 화물의 운반구인 선박이라는 수송구는 다른 교통의 운반구에 비하여 크기가 비교되지 않을 정도로 대형화되어 있기 때문에 그것을 안전하게 조종하는 것은 오랜 경험과 대단한 기술을 요한다는 점 등을 들 수 있다. 또한 바다에서의 충돌이나 좌초 등 교통사고가 생길 때에는 재화의 손실이 엄청나게 클 뿐 아니라 환경오염도 발생하게 된다.

따라서 이런 육상교통과 해상교통의 차이점 때문에 육상교통질서와는 전혀 다른 해상교통질서가 필요하다. 요약한다면 첫째, 사람 및 재화의 대량수송이 가능하다. 둘째, 원거리 수송이다. 셋째, 저렴한 운송비이다. 1회에 대량수송이 이루어지기 때문에 단위당 수송비가 저렴하다. 넷째, 운송로의 자유성이다.

국제법에 따라 공인된 ‘공해자유론’은 해양자유 의 원칙(Freedom of sea)에 따

24) 선박은 크게 재료, 추진원동력, 추진기, 사용목적에 의해 분류된다. 우선 선박은 재료에 의해 목선, 합판선, 목철교조선, 철선(iron ship), 피복선, 강선(steel ship), 경금속선, 콘크리트선 등으로 분류되고, 추진원동력에 따라서는 인력에 따라 노도선, 증력에 따라 범선, 기범선, 풍동선으로 나뉜다. 기계력에 의해서는 기선(steam ship), 발동기선, 전기추진선, 원자력선 등으로 나누고 추진기에 의해서는 외륜에 의해 선측 외륜선, 선미외륜선으로 나선추진기로 나선추진기선, 공중프로펠러선, 수중익선, 공기부양선, 분사추진선, 익차추진기선 등으로 분류된다. 사용 목적에 의해서는 여객선, 화객선, 화물선 등의 상선과 군함으로 나눌 수 있다. <http://search.daum.net>.(2007. 9. 18).

라 공해에 있어서 자유로운 항해가 보장됨에 따라 다른 교통수단보다 해상교통이 크게 활성화 되었으며, 이는 급속한 해운업의 발전으로 이어졌다. 다섯째, 운송형태의 국제성이다. 해상교통에 있어 선박은 상호국적에 영향을 받지 않고 원칙적으로 항만에 입출항이 가능하고 주 항로가 공해상이라는 점에서 공해상 타국적 선박과 경쟁한다는 국제적인 면모를 띠고 있다. 끝으로 해상교통은 운송시간의 지연성을 지녔다는 점도 특징이라고 볼 수 있겠다.

1) 자연환경의 특징

지구의 표면적의 약 70%를 점유하고 있는 해양은 생명의 보고라고 불려 질 만큼 지구상의 생물, 생명의 기원은 해양에 있다고 한다. 소금 이외에 각종 금속이나 금속화합물, 미네랄, 플랑크톤 등 생물의 호흡에 필요한 기본적 물질을 풍부하게 함유한 거대한 질량은 액체이다.

이 거대한 질량의 액체는 지구의 자전, 태양, 달 등의 천체의 움직임이나 바람 등의 영향을 받아 독특한 움직임을 나타낸다. 또 해양의 물리적 환경은 육상의 그것과 비교할 때, 극히 광역적이고 균일성이 크다. 따라서 해류, 조류, 파랑 너울이 존재하는 이외에 해상의 바람은 육상에 있는 바람과는 다른 현상을 일으킨다. 이런 해양환경의 현상을 대상으로 하는 지구물리학, 해양학, 기상학 등에 대한 연구가 진보되고 있는 요즘에도 그 메카니즘 전모에 대해서는 해명되지 않아 변화 예측이 곤란한 상태이다.

2) 해양이용의 특징

육상의 경우 그 대부분이 사적 재산과 배타적 권리 하에 이용되고 있다는 것에 반하여, 해양은 거의 대부분이 공용재산으로 이용되고 수송활동, 생산 활동, 수산 동식물의 채집과 포획, 레저활동, 해수 그 자체의 이용 등이 공존하기 때문에 중복되어 이용되어지고 있다. 그리고 해양에 있어서 제반 활동은 해양의 광역성 때문에 국가 간의 연결이 깊고 <그림 4 >와 같이 국제성을 갖는다.

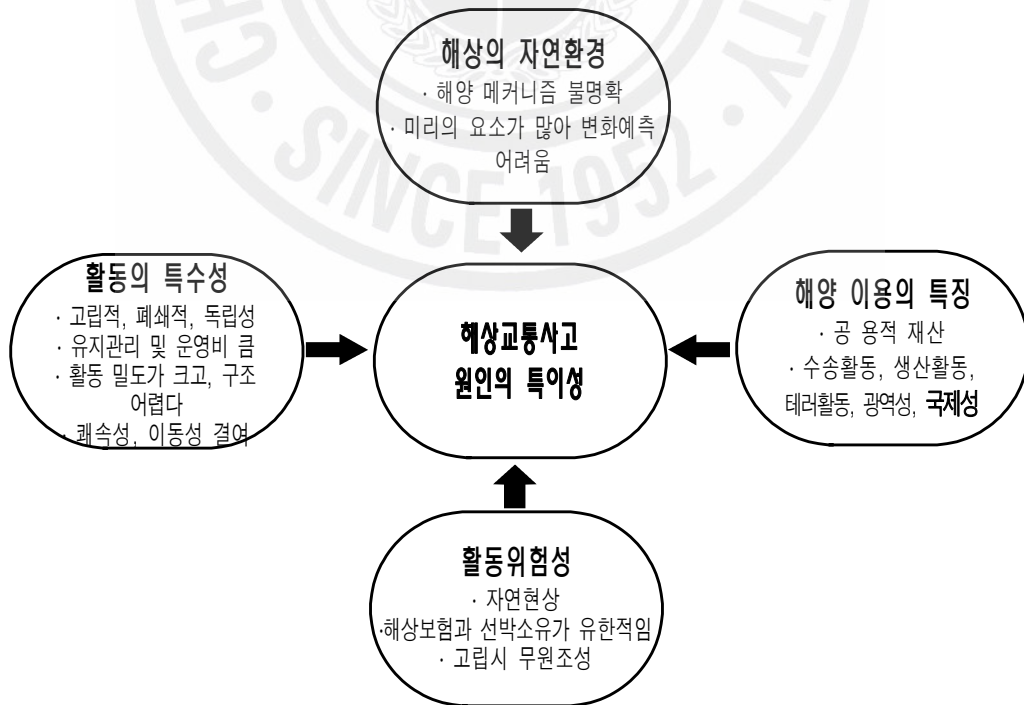
3) 해양활동의 특수성

해양활동의 특성으로 고립적, 폐쇄적, 독립성은 물론 선박의 유지관리비 및

운영비가 많이 소요되며 원조·구조가 어렵고, 쾌속성과 이동성 결여, 스케일이 크다는 점 등을 들 수 있다. 이를 정리해 보면 다음과 같다.

- ① 해양에서의 인간 활동은 선박 해양시설 등의 구조물, 시설을 활용하는 형태로 행해질 때가 많지만, 어떤 경우에는 각각이 하나의 독립적 폐쇄적 사회를 형성하는 조직체에 의하여 독립적으로 운영되기도 한다.
- ② 해양에서 사용되어지는 구조물이나 시설은 자연환경의 험난함 때문에 일반적으로 대규모이거나 견고하기 때문에 이것들의 건조, 유지관리, 운영에 막대한 비용이 필요하다.
- ③ 해양에 있어서 인간의 활동은 존재의 밀도가 작은 육상에 비하여 다른 곳으로부터 응원이나 원조를 얻는 것이 어려운 상황에 있다.
- ④ 해양에 있어서 활동·이동은 육상의 그 것에 비하여 쾌속성·기동성이 결여 된다.
- ⑤ 해양에서 한 번에 수송되는 양은 육상 혹은 항공의 경우에 비하여 대량이다.

< 그림 4 > 교통사고 원인의 특이성



3. 海上交通安全의 3E 原則 및 對策

1) 육·해상교통의 3E 원칙

일상생활에 밀접한 관계가 있는 도로교통은 그 위험을 방지하고 교통의 안전과 원활함을 도모하기 위한 교통경찰의 3E원칙이라는 것이 있는데, 이것은 미국에서 도입되어 교통경찰 운영의 기초를 이루고 있다.

교통사고를 예방 또는 그로 인한 피해를 경감시키기 위한 대책인 3E는 공학(Engineering), 교통안전교육(Education), 규제 단속(Enforcement)을 말한다. 육상교통과 해상교통의 차이에 관하여 언급하였던 바와 같이 3E의 원칙은 해상 교통사고 방지의 행정운영 면에서 공통점이 많다고 여겨져 육·해상교통의 3E에 대하여 살펴보기로 한다. 해상과 육상 교통의 차이점은<표 7>과 같다

< 표 7 > 육상교통과 해상교통 비교

구 분	해상 교통	도로 교통	항공 교통
교통로	1.항로는 수면상에 있고 외견상 형태가 없다. 2.자연현상의 영향이 크다. 3.항로의 전용과 입체교체가 불가능하다. 4.항만시설이 필요하다.	1.도로는 한정된 지향성을 가진 구축물 2.자연현상의 영향이 적다. 3.도로의 전용 또는 입체 교체가 가능하다.	1.항공로는 공간에 있고 외견상 형태가 없다. 2.자연현상의 영향이 크다. 3.항공로의 전용과 입체교체 가능하다. 4.공항이 불가결하고 다수의 항공로가 활주로에 집중된다.
교통기관	물리적 특 성	1.도로를 지지대로 도로면에 밀착된다.	1.공기를 지지대로 하는 비행성이다. (추진력+양력)
	이동성	1.안정하고 고정적인 이동이 곤란하다. 2.고속력이 불가능하고 속도의 가감이 신속하지 못하다.	1.안정하고 고정적인 이동이 곤란하다. 2.초고속이 가능 정지와 후진이 어렵다.
	적재성	1.대량의 적재가 가능하다.	1.적재능력이 적다.
기 타	1.교통관제가 용이하지 못하다. 2.운전에 고도의 기술과 경험이 필요하다. 3.국제성이 크다.	1.교통관계가 용이하다. 2.운전기술이 용이하다. 3.국제성이 별로 없다.	1.교통관계가 불가결하다. 2.운전이 고도의 기술이 필요하다. 3.국제성이 크다.

자 료 : 이은방, 「해난공학」, 한국해양대학교 해양경찰학과 해난공학 강좌교재, 2001, p.9

(1) 교통안전교육 (Education)

교통의 안전과 원활함을 도모하기 위해서는 우선 국민들이 교통에 대한 무지가 없도록 해야 할 것이다. 교통법규를 모르는 사람에게 이것을 알려주고 교통사고의 비참함을 호소함으로써 안전한 교통방법을 몸에 익히도록 반복해서 가르치는 것이다. 그래서 경찰은 교육행정기관(교육부, 학교) 등과 함께 아동 보행자, 자전거 운전자, 자동차 운전자 등과 대상별로 기회를 부여하고 또는 조직을 통하여 안전교육을 철저히 하고 있다.

(2) 교통공학 (Engineering)

교통공학은 교통의 한 분야로 인간과 화물을 안전하고 경제적으로 운송하기 위하여 도로의 계획, 도로의 설계와 더불어 이와 같은 장소에 있어서 교통의 운용을 취급하는 학문으로 매우 광범위한 개념이다. 따라서 행정의 분야에 있어서도 경찰, 건설·교통에 걸쳐 각종의 교통규제와 도로표지 등의 교통안전시설, 신호기의 설치 등의 제반시설에 의하여 교통의 안전과 원활화를 촉진하고 있다.

(3) 교통단속 (Enforcement)

도로에 있어서 위험을 방지하고 그 외에 교통의 안전과 원활함을 도모하기 위해 도로교통법령, 도로교통관계법령을 통한 단속을 행하고 있다. 예를 들어 안전교육을 실시하고 도로교통 환경을 정비하여도 교통관계법령을 준수하지 않는 도로 이용자들에게는 교통단속을 실시하여 도로교통의 질서를 유지할 필요가 있을 것이다. 3E의 원칙은 도로교통에 있어서 안전문제의 중심인 사람과 자동차와의 관계는 교통경찰이 관심을 두어야 할 기본적 사항이기 때문에 이것을 그대로 해양사고방지 행정에 적용하는 것은 실제적인 면에서 결여된다. 그러나 이 기본적인 생각은 그 행정면에 있어서 대책의 기능으로서 이해하기 쉬운 공통성이 있다고 할 수 있다.

2) 해상교통의 3E 대책

(1) 安全教育

육상교통에 있어서 안전교육은 도로이용에 있어서 시민의 일상생활과 밀접한

관계를 가지고 있기 때문에 보행자의 교육에 관해서는 학교 교과에서 또는 운전자의 안전운전 등에 관해서는 매스컴 등을 통해서 쉽게 접할 수 있겠지만, 선박의 승무원은 전문 직업인으로 육상에 있는 기간이 적어 육상과 달리 해상에서의 교육 실행은 큰 차이가 있다. 그러나 국가나 기업에 대하여 그 안전의식을 고취하는 방향으로 또는 기업가가 자사의 관계자에 대하여 교육훈련을 행한다는 점은 공통적이다.

최근 해상레저활동과 소형 보트, 요트 등에 의한 해상교통의 폭주로 사고예방이 중요한 요소로 부각되고 있다. 이에 대한 대책은 교육이 최고 효과적이라고 말할 수 있으며, 이러한 이유에서 안전교육은 해상교통사고 방지대책의 중심이다.

(2) 航海環境의 整備

교통환경의 정비개선은 도로교통과 같이 해상교통에서도 마찬가지로 중요한 문제라는 것은 특별히 설명할 필요도 없다. 해상교통에 있어서는 협수로, 항만에서의 교통 폭주에 기인하는 사고의 방재대책에 소위 교통공학의 수법을 이용한 대책 추진을 부르짖고 있다. 이와 같은 것으로부터 3E의 Engineering을 향해 환경의 정비로 바꾸어 보면 이것도 해상교통사고 방지대책에 어울리는 기둥이 되는 것을 알 수 있다.

第 2 節 海上交通 安全管理의 實態 및 要因

1. 海上交通 安全管理 實態

해상교통 안전관리제도는 해상에서 선박에 의한 사고, 이른바 해양사고에 대한 사전적 예방과 사후적 경감을 목적으로 운영되는 안전장치를 의미한다. 여기서 말하는 안전장치는 특정한 해상항로에 있어서 안전성을 확보하기 위하여 설정된 교통관리기구이다.²⁵⁾ 이 교통관리기구의 기능은 해상교통의 이동성, 국제성 및 밀집성 때문에 교통을 방해하는 범법자를 바로 현장에서 단속하거나 관련 선박을 제거하는 것이 아니라 통상적으로 교통안전에 필요한 정보를 적시성 있게 제공

25) 박용섭, 「해상교통안전제도에 관하여」, 한국해양대학교, 해사산업연구소공청회자료, 1993, p. 154.

하여 선박이 합리적으로 항해의 안전을 확보토록 하는데 있다. 그러나 우리나라인 경우 항만과 연안에서는 아직까지 전문적인 해상교통 안전관리체도를 설치·운영하지 못하고 있으며 단지 초보적인 기구를 가지고 있는 정도이다.

이 제도가 국제해상교통에서 도입된 지 약30년 이상 되었음에도 불구하고 국내에는 전문가가 전무할 정도이고 해양·수산학교에서 정식과목으로 강의가 개설되지 않았다. 또한 이렇게 해상교통안전관리 부서가 다양하게 된 것도 아직 한 번도 해상안전 관리업무에 대하여 체계적으로 검토하지 아니하고 문제가 생길 때 마다 안전관련 업무를 손쉬운 부서에 일임하여 온 결과라고 보여 진다. 그리고 우리나라의 해상교통안전관리 제도는 기관별 업무의 분장이 다양하게 분배되어 있을 뿐 아니라 그 책임한계를 분명히 하는 법적근거가 매우 애매하므로 정부의 해상교통의 효율적 관리를 위해서는 학계는 물론 기업에서 이론적 연구와 설비개발, 관리주체를 일원화하는데 관심을 기울여야 할 것이다²⁶⁾. 이러한 해상교통안전관리제도와 그 업무관장은 해양수산부와 해양경찰청에서 이원화된 관리업무가 문제점이 있음을 발견할 수가 있다.

2. 海上交通 安全管理 根據

해상교통안전에 관한 법률은 해상교통, 선박, 선원, 해양사고 등의 분야에 20여개의 개별법이 제정되어 있으며 시행중인 각종 규칙, 고시, 훈령 및 예규에 무려 70여개를 상회하고 있다.²⁷⁾ 해상교통에 관련한 주요 법령으로는 해상교통안전법과 개항질서법이 있다. 해상교통안전법은 선박 항행상의 모든 위험을 방지하고 장애를 제거함으로써 해상교통안전을 확보할 목적으로 <표 8>과 같이 제정되어 있다. 한편 항계 내에서 선박교통의 안전 및 질서를 유지하기 위한 개항질서법은 항계 안에서의 입출항과 정박, 항로, 항법, 위험물, 수로의 보전등화·신호 등에 관한 사항을 규정하고 있다.

개항 및 지정항의 항계 안에서는 항법·신호 기타 운항에 관한 개항질서법상의 규정을 해상교통 안전법에 우선하여 적용한다.

26) 박용섭, 앞의 논문, 1993, p. 95.

27) 홍승용, 「해양안전기본법 제정에 관한연구」, 한국해양수산개발원, 1997, p. 147.

개항질서법은 교통량의 위험을 감소시키기 위해 항계 내에서만 특별히 적용되는 교통법규로 항내에서 선박교통의 안전과 질서를 유지하기 위해 국가와 항만을 이용하는 국민사이의 법률관계를 정하는 행정법규이며, 국민의 자연적 자유를 제한하는 경찰법규이다.²⁸⁾ 선원안전에 관한 법률은 <표 8>과 같이 선원법 및 선박직원법이 제정되어 있다. 선원노동조건을 최소 기준을 규정하는 법이라 볼 수 있는 선원법의 목적은 선내 질서유지 및 선원 자질향상을 도모하는 것이다. 선박직원법은 해기사의 자격·면허 선박직원에 관한 사항 등을 정함으로써 선박항행의 안전을 확보할 목적으로 제정되었다. 선박안전법, 어선법, 낚시어선법, 유·도선사업법, 도선법 등은 선박의 안전에 관계되는 법률이다. 선박안전법은 선박의 감항성 유지 및 인명·재산의 안전 확보에 필요한 물적 시설과 항행의 조건에 대한 기준을 정하고 있다.

낚시어선법 및 유·도선사업법은 선종 및 업종의 특성에 적합한 안전사항을 각각 정하고 있으며, 도선법은 도선사의 면허 및 도선에 대한 사항을 정함으로써 선박운항의 안전과 효율적인 항만운영을 기하고 있다. 해양사고와 관련해서는 해양안전심판법과 수난구호법이 제정되어 있다. 해양안전심판법은 해양사고의 원인을 규명하고, 해양사고 발생을 방지할 목적으로 제정된 해양안전심판법에서는 해양사고의 정의 및 원인규명, 해난조사관의 자격·직무 등에 관한사항을 규정하고 있다.

수난구호법²⁹⁾은 조난된 인명과 재산을 보호하기 위하여 수난대비계획, 수난구호활동, 구호업무 등에 관한 필요한 사항을 정하고 있으며 수색 및 구조에 관한 국제협약(SAL협약)을 수용하는 법률이다. 항로표지법 및 수로업무법은 항로의 안전을 확보하기 위하여 제정된 법률로서 항로표지의 합리적·능률적 관리에 관한 규정을 두고 있고, 수로업무법은 수로조사, 수로정보, 수로 측량업에 관한 사항을 정하고 있다. 이외에도 <표 8>에서 살펴보듯이 항만·해운·수산업법이 제정되어 있고, 기상업무법 및 전파법도 해상안전과 무관하지 않은 법률이다. 이러한

28) 양동신, 「항계내 항법에 관한 고찰 교수요원논문집」, 해양경찰학교, 2005. p. 6.

29) 1979년 SAL협약의 내용을 수용하여 조난선박 및 조난항공기 등의 인명을 최우선적으로 구조·보호하고 있다(법제1조), 조난구호의 계획은 법제4조에 국가 및 지방자치단체의 수난구호를 필요한 시책도 강구하여야 한다. 남상욱, 「수색구조협약의 수용방안에 관한 연구」, 한국해양대학교 대학원 석사학위 논문, 1998, p. 57.

법령들에는 항만·어항시설관리, 운항관리, 어업제한, 해상 예·특보, 선박무선국 등 해상안전에 관련한 사항들이 일부 규정되어 있다.

< 표 8 > 해상교통 안전관련 적용법률

관련 법률	주요 내용	비고
해상교통 안전법	○ 해상안전관리 ○ 해상교통관리	
개항질서법	○ 입출항 및 정박 ○ 항로·항법 ○ 수로보전	
선원법	○ 선장의 직무, 권한 ○ 선내질서유지	
선박직원법	○ 해기사의 자격면허 ○ 선박직원	
선박안전법	○ 선박검사 ○ 감독 및 위험방지	
수상레저 안전법	○ 수상레저활동안전과 질서 확보	
어선법	○ 어선건조 ○ 어선의 등록	
낚시어선법	○ 낚시어선업법 ○ 안전관리	
유도선 사업법	○ 유도선사업법 ○ 안전검사의 관리	
도선법	○ 도선사의 면허 등 ○ 도선 및 도선구	
해양안전 심판법	○ 심판전의 절차 ○ 지방 해양안전심판원의 심판	
수난구호법	○ 수난구호활동, ○ 구난통신, ○ 구호업무, ○ 표류물의 처리	
수로업무법	○ 수로조사 ○ 수로측량업	
항만법	○ 항만의 관리사용 ○ 점용허가, 시설물설치의 대행, 시설물국가귀속 등	
해운법	○ 해무사 등 ○ 해상여객·화물운송사업법	
기상업무법	○ 관측 ○ 예보 및 특보	

3. 海上交通의 對象 및 國內·外的 要因

1) 해상교통의 수요대상

해양환경의 변화에 따라 해상교통 또한 많은 변화가 일어나고 있다. 일반적인 변화로는 남북철도 개통과 더불어 해상을 통한 물류의 중심지, 동서유럽간 교역 확대 및 철도 관광객증가, 국제산업부흥 및 정보산업의 메카, 중국경제 산업의 부상과 함께 태평양을 거점으로 한 주변국간의 해양주권 각축전, 외국기업의 국내 진출에 따른 교통량 유입증대 등이다.³⁰⁾ 이와 관련해서 해·육상을 연계한 새로운 업종 증가에 따른 신종범죄 등장, 국제범죄의 한반도 주변해역 집중화 현상, 복잡 다양성 및 전문성을 요하는 새로운 고객지향 업무의 증대, 임해지역 시설증가로 인한 선박의 충돌, 좌초, 침몰 등 해상교통량이 증가될 전망이다.

(1) 인적 대상

인적요인으로는 선박의 관리자·선원·해양레저·여객선·유도선 이용자 등 바다를 이용하는 모든 사람이 대상이 될 수 있다. 연간 이용자를 살펴보면 여객선·유도선 이용객은 여객선 11,297,651명, 유도선이용 16,034,221명³¹⁾, 어선원 약 50만명이며, 특히<표 9>와 같이 외국선원은 8,362명이 종사하고 있다. 해양사고 발생률을 살펴보면 <표 17>지난 2004년 804건이 발생, 80%가 기관정비 불량 등에 의한 인적요인으로 나타났다.

< 표 9 > 외국인 선원고용 현황

(단위 : 명)

구 분	합 계	국 적 별							
		중국	인니	베트남	미얀마	필리핀	캄보디아	키르기스스탄	기타
합계	8,362	3,225	2,383	959	768	980	17	7	23
외항상선	2,429	724	337	18	521	829			
외항여객선	120	101				19			
내항상선	247				247				
원양어선	3,815	1,101	1,627	941		132			14
연근해어선	1,751	1,299	419				17	7	9

자 료 : 해양수산부, 2006. 2월말기준 통계자료.

30) 이운성, 「주변국가의 해양정책 변화와 향후 해양경찰대책」, 교수요원 논문집, 해양경찰학교, 2005, pp. 36~37.

31) 해양경찰, 「해양경찰청 백서」, 2006, p. 142.

(2) 물적 대상

우리나라에 등록된 선박은 <표 10>에서 보듯이 여객선 171척, 화물선 9,016척, 유·도선 816척, 어선은 91,608척으로 전체의 85%를 차지하고 있다. 수상레저대상 사업장 6,663개소에 운영되고 있는 레저기구까지 합하면 상당히 많은 척수를 차지하고 있다. 반면 톤수를 기준으로 하여 船腹量을 보면 상선이 86%로 대부분을 차지하고 어선은 14%에 불과하다.

< 표 10 > 선박 등록현황 (2004년)

(단위 : 척수)

구 분	계	여객선	화물선	유도선	어선	동력기구
등록척수	108,274	171	9,016	816	91,608	6,663(사업장)

자 료 : 해양경찰청, 「해양경찰백서」, 2005.

이에 최근 해상교통수단은 빠르고 대형화·다양화됨에 따라 이용객이 늘고 그 역할이 증대되고 있다. 우리나라의 해상과 연결한 내륙수로에서 여객선을 이용하여 사람과 물건을 운송하거나 이에 수반되는 업무를 처리하는 사업으로 연안 여객 등록 척수는 <표 10>와 같이 2004년 기준 60개 업체 171척이다. 이중 일반항로로 취항하고 있는 선박은 124척, 정부지원을 받는 낙도 보조항로에 취항하고 있는 선박도 30여척에 이른다.³²⁾ 특히, 피서철에는 이용객이 증가하여 성수기에 대부분 여객선이 운항되고 있다. 또한 연안 어업에 종사하는 어선세력도 91,608척으로 나타나고 있으며, 어선세력 대부분 남해안에 밀집되어 있으며

32) 낙도 보조항로 총괄

연 도	구 분	총 취항 선박톤수	취항회수	수송인원	여객화물톤수
2000		22,507	24,513	325,008	8,337
2001		25,018	25,789	353,695	15,276
2002		25,230	25,800	340,480	19,789
2003		27,038	28,839	368,759	29,512
2004		29,111	28,756	389,872	28,631

자 료 : 해양수산부, 「통계 해운물류국」, 해양수산부, 2004.

그중 전남지역이 36,905척을 차지하고 있다. 국민생활 수준 향상과 가족 단위의 여가를 즐기려는 생활방식의 변화로 여객선의 쾌속화, 크루즈 이용과 유·도선 이용자가 매년 증가 추세를 보여 연평균 3천만명 이상을 상회하고 있다. 특히 주 5일제 확산으로 해양레저 활동 인구 증가세를 보이면서 2004년 기준 여객선 이용객은 10,787,137명이 이용했으며 유·도선인경우도 17,037,133명이 이용을 하였다. 이런 가운데 여객선, 유·도선 교통사고도 지난 '95년부터 2004년까지 86건 발생 315명의 인명사고(사망실종 26명, 중상56명, 경상 233명)가 발생하기도 하였다.

(3) 지리적 대상

우리나라의 연·육간 이동 수단은 바다를 이용하여야 하는 지리적 특성이 <표 11>과 같이 많은 나라이다. 이에 수반되는 바닷가 등 항구 이용자도 해마다 연인원 9,000만명에 가까운 사람들이 찾는다. 이는 우리 국민 1인당 두 번 방문하는 것을 의미하고 이에 부수되는 경제적 효과는 지역경제에 큰 힘이 되고 있다.

우리나라 섬의 개수는 3,170개, 면적 3,787km², 해안선길이 12,052km²이다. 우리 해안에는 1,300만명이 거주 공간인 78개 시·군·구가 분포하고 세계 굴지의 부산항을 비롯한 51곳이 항만과 424개의 지정어항이 해양과 육지를 잇는 경제활동의 기지로 이용되고 있다. 우리 주변 해양은 372,000km² 배타적경제수역과 그 외측 68,000km² 대륙붕을 보유하고 있다.³³⁾

< 표 11 > 항만통계 (2004년)

(단위 : 개소)

구 분	총계	무역항	지정항만	연안항	어 항
관리청		지방해양수산청	시·도지사	시·도지사	해양수산부장관
계	469	28	51	23	418

자 료 : 해양수산부, 「통계연보」, 2005.

33) <http://blog.naver.com> (2007. 10. 12)

구 분	전체길이 (km)	육지부			도서부		
		총길이	자연해안선	인공해안선	총길이	자연해안선	인공해안선
전 국	11,914.05	6,228.42	4,953.28	1,275.14	5,685.63	5,452.92	232.71

2) 海上交通의 國內·外的 要因

대외 무역에 의존하고 있는 우리나라는 수출입 물량 대부분이 해상운송을 통하여 이루어지고 있다. 그동안 높은 경제성장률에 따라 수출입 물동량도 <표 12>와 같이 연평균 10%이상의 증가율을 보였고, 특히 컨테이너 물동량은 14.4%의 증가율을 기록하고 있으며 앞으로 2010년까지 연평균 6%이상의 증가율을 보일 것으로 예상된다.

< 표 12 > 수출 입 물동량

(단위 : 만TEU)

구분	1984	1989	1994	1999	연평균증가율 (84~99)	2010전망	
						증가율(%)	물동량
총수출입물동량	12,574	20,390	35,343	53,218	10.1	6	101,024
컨테이너물동량	92	192	318	690	14.4	11	2,175

자 료 : 21C 기획단, 「21C의 한국」, 1999.

국내 경제규모의 확대는 생산 및 소비 규모의 증대와 육상 교통량의 급격한 팽창으로 이어지고 있으며, 철도 및 공로의 경우 한정된 교통 환경에 의한 교통수요의 급증으로 수송능력 포화상태가 발생되었고, 이에 대량화물을 중심으로 연안 해상운송으로 전환되고 있다. 연안운송은 한계에 도달한 공로의 대체수단으로 활용할 수 있으며 중량화물 수송으로 인한 도로파손, 도로교통의 정체해소 할 수 있을 것이다. 또한 장거리 대량 화물수송에 있어서는 철도수송과 결합적이나 철도수송능력이 한계에 도달하여 연안 해상운송으로의 전환 추진이 활발해지고 있다. 최근 연안 해상운송은 <표 14>에서 보듯이 연간 859,270,128톤을 운송하였으며, 앞으로 <표 13>의 남북 화물교류 연안 해상교통량은 <표 13>, <표 14>, <표 15>과 같이 증가될 전망이다.

< 표 13 > 남 북한 해상수송현황 현황

구분	계		반출(남한→북한)		반입(북한→남한)	
	운항(편도)	수송량(천톤)	운항	수송량	운항	수송량
2002	1,823	1,056	798	899	1,025	157
2003	2,022	1,048	877	841	1,145	207
2004	2,124	1,108	946	625	1,178	483
2005	4,497	6,795	2,228	947	2,269	5,848

자 료 : 통일부, 「통계자료」, 2006.

< 표 14 > 화물수송 현황

<단위 : 톤>

연도	구분	총계	연안화물	수출입		
				계	수입	수출
2000		704,066,789	134,467,386	569,599,403	418,821,483	150,777,920
2001		751,454,398	140,544,327	610,910,071	433,344,669	177,565,402
2002		800,016,201	141,705,985	658,310,216	477,077,769	181,232,447
2003		818,654,578	145,326,809	673,327,769	474,532,599	198,795,170
2004		859,270,128	115,635,806	743,634,322	508,686,115	234,948,207

자료 : 해양수산부, 「해운물류국 통계」, 2005.

연안여객 중 일반생활 향로인 여객수송 수요는 도·농간 소득격차의 심화 및 도서의 연육화 등으로 도서민의 이주가 두드러져 감소 추세를 보이고 있으나, 국민소득 및 문화수준의 향상과 더불어 여가활동을 위한 레저 및 관광욕구가 확대되어 해상레저 및 관광수요의 급증과 도서민의 고향 방문의 증가와 중국과 국교정상화 이후 중국을 중심으로 한 국제 여객수송이 <표 15>와 같이 급격히 증가하고 있다.

특히 러시아와의 여객선 항로 개설로 러시아 여객수송도 증가하여 국제 여객수송은 높은 증가세를 보이고 있다. 또한 우리나라 수산업의 형태는 해면어업이 대부분이고 이 중 일반 해면어업 및 천해 양수어업이 74%로 주종을 이루고 있어 소형어선에 의한 어로행위가 연근해 해상교통량의 증가요인으로 작용하고 있다. 더욱이 황해 및 제주 남방해역에서의 중국어선의 활발한 어로행위로 교통 혼잡이 가중되고 있다.

< 표 15 > 선박 입·출항 현황

(단위 : 척)

연도	구분	총계	입 항			출 항		
			계	외항선	연안선	계	외항선	연안선
2000		326,024	183,109	59,261	104,190	161,673	57,383	104,190
2001		352,411	176,196	61,403	114,792	176,218	61,424	114,792
2002		370,250	185,133	67,064	118,079	186,117	67,038	118,079
2003		385,987	192,997	70,795	122,202	192,990	70,788	122,202
2004		376,835	187,776	74,779	112,998	187,860	74,884	112,998

자료 : 해양수산부, 「해운물류국통계」, 2005.

第 4 章 國家別 海上交通 安全管理의 制度的 考察

第 1 節 外國의 海上交通 安全管理 制度

1. 日 本

1) 海上交通安全管理

일본의 연안 해상교통 안전관리 제도를 주관하는 대표적인 부서로는 운수성 산하의 일본 해상보안청을 들 수 있다. 학문상 해상보안청은 보안경찰과 특별사법경찰을 겸하고³⁴⁾ 해상교통안전 확보에 관한 업무로는 수로측량 및 항로 도지발간, 수로 업무와 항로표지정비, 항로내 위험물 제거, 선박교통 안전에 필요한 연안 해양 정보에 관한 사항과 통보 등 거의 모든 업무를 관장하고 있다.³⁵⁾

해상보안청이 주관하고 있지 않는 업무는 선박의 감항능력확보를 위한 선박 검사업무와 해기사의 질적 수준 확보를 위한 시험관리, 해양오염 및 해상재해 방지법에 규정한 업무 중 설비의 기준과 검사에 관한 업무 등 극히 제한된 범위에 국한되어 있다. 또한 Port State Control 업무는 운수대신의 명³⁶⁾에 의하여 해상기술안전국과 해상보안청 인력의 합동 취재반에 의하여 시행하고 있다.

2) 海上保安廳 概要

일본 해양경찰조직은 운수성소속의 외청으로 해상보안청이 있다.³⁷⁾ 해상보안청은 해상에 있어서 인명과 재산을 보호하고 법률의 위반, 범죄예방, 수사, 진압하기 위하여 해상에서 있어서 범인의 수사 및 체포를 할 수 있는 형사경찰로 볼 수 있다.³⁸⁾ 운수성에서 관리하는 4개 외청인 선원노동위원회, 해상보안

34)村上歷造, 「海上犯罪 理論 實務 (海上保安官 權限論 解説)」, 東京 中央法出版社, 1993, p. 256.

35) 주요 법조문으로는 일본 해상보안청법 제1조 해상에서의 인명 및 재산을 보호하고 아울러 법률의 위반을 예방, 수사, 진압하기위해 운수대신이 관리하는 외국(外局)으로써 해상보안청을 설치한다. 제2조(소관사무) 해상보안청은 법령의 해상에서의 여행, 해난구조, 해양오염방지, 해상에서의 범죄예방 및 진압, 해상에서의 범인의 수사 및 체포, 해상에서의 선박교통에 관한 규제, 수로, 항로표시에 관한사무

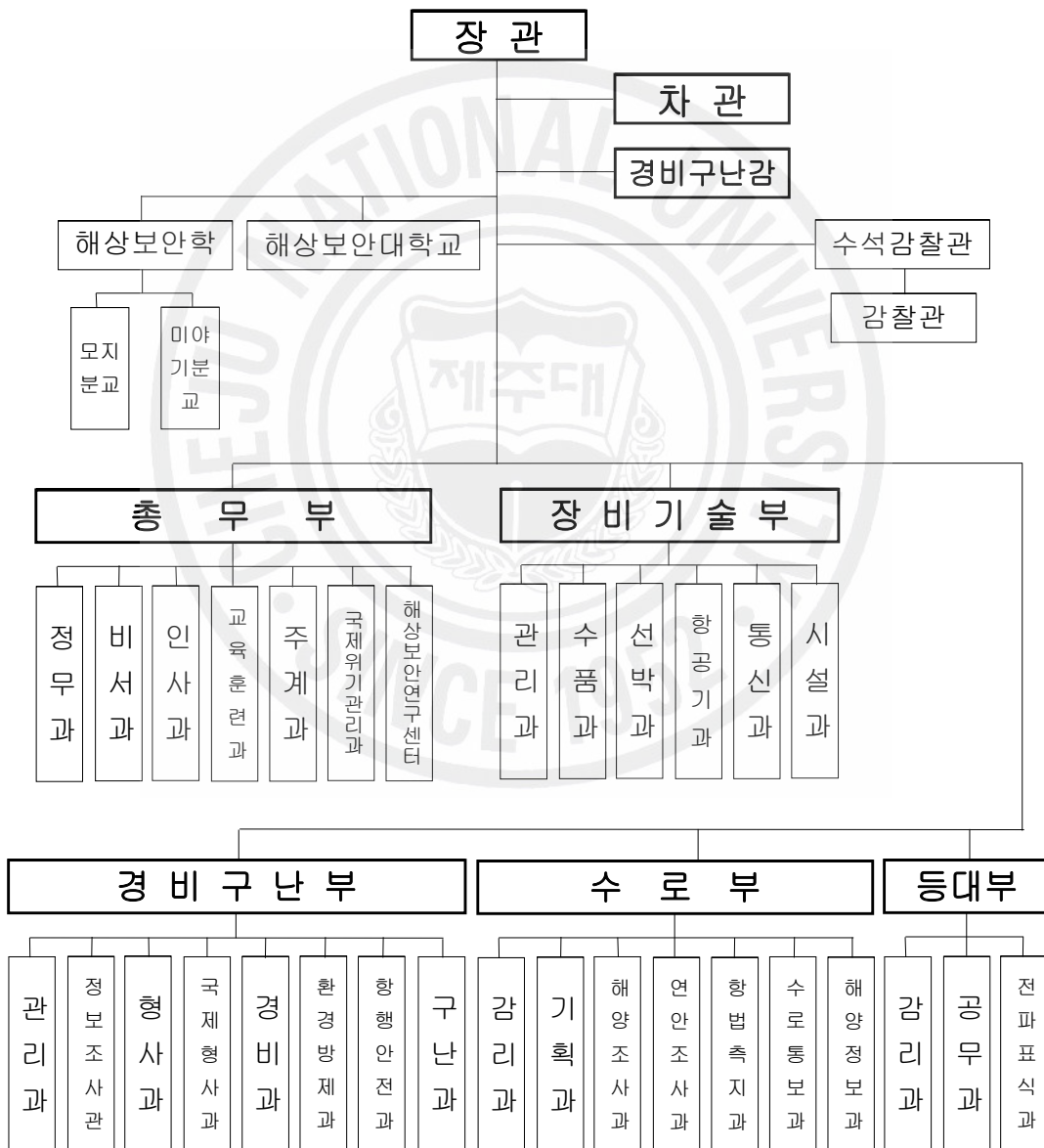
36) 운수성 설치법 제4조 22항(외국선박에 임석하여 항해당직체제 및 선원의 자격에 관하여 승조원에게 질문을 하고 필요한 조치를 취하는 일)

37) 杉村敏正編, 「新行政法概說」, 各論, 高田敏 執筆, 1971, p. 76.

38) 飯田忠雄, 「海上警備 情報理論」, 東京, 成山堂, 1963, p. 11.

청, 기상청, 해난심판청 있는데 그중 해상보안청의 중요업무는 <그림 5>에서 보는 바와 같이 해상에 있어서의 법의 집행, 해난구조업무, 수로업무, 항로표지업무, 해상운송 종사자에 대한 보안감독, 항법 및 선박교통에 관한 신호업무, 선박교통장애의 제거, 해양오염방지업무 등과 이러한 업무의 수행을 위한 선박, 항공기 및 통신설비의 건조, 보수, 운용과 관련 요원교육 등이다.

<그림 5> 일본 해상보안청 조직도



자 료 : <http://www.ka;ho.mlit.go.kr>

그 설립 목적은 해상에 있어서 인명과 재산을 보호하고 해상에서의 공안유지를 담당하는 조직으로 규정하여 해상경찰권을 행사하고 있다.³⁹⁾

해상보안청 인력 중 사법경찰관의 업무를 수행하는 해상보안관은 무장을 하고 근무하는 것이 특징이라 할 수 있다. 해상보안청을 해상보안법에서 보면 해상에 있어서 공공의 안녕과 질서를 유지함을 주요 업무로 정하고 있으므로 일종의 보안경찰을 가진다고 하겠다.⁴⁰⁾ 해상보안청 조직은 본청에 5부의 조직을 두고 전국을 지역별로 분담하는 11개 관구 보안본부조직을 갖고 있으며, 이외는 별개로 본청 직속의 2개의 교육기관이 있다.⁴¹⁾

2. 中 國

1) 海上交通安全管理

중국의 항해안전에 관한 업무는 교통부(Ministry of Communication)내 몇 개의 국이 분담하고 있으나, 그 중심부서는 해상안전국이며 일부 현장업무는 지방행정부에 이양되어 있다.

중국의 교통부는 교통관련 업무 중에서 철도 및 항공업무를 제외한 도로운송, 해상운송, 내수 및 운하운송을 총괄하고 있는데, <그림 6>는 중국교통부 해상안전국 조직표이다.⁴²⁾ 해상안전관리업무 중 선박과 등대 검사, 해기시험과 면허교부, 해난사고 조사, 항만 및 출입항선박의 통제감독, 안전관련 법규입안·시행, 위험화물관리 및 오염예방, 항로표지 및 수로업무, 수색구조 조정본부운영 등 거의 모든 해상안전업무를 해상안전국이 관리하고 있다. 예외적으로 4대 항만을 제외하고는 수색구조의 현장 부서를 자체적으로 갖고 있지 않고 각 지방행정부서 경찰 산하의 소화 방제구조 조직의 동원을 조정하며 군 당국의 협조를 요청하는 업무를 수행하고 있다.

항행 정보업무는 해상안전국이 수집한 정보(주로 표지 및 수로측량과 수집)와 국무원 직속국인 기상국 및 군 당국이 수집한 정보를 통합하여 해상안전국이 편

39) 田中二郎, 「新版行政法 下卷」, 東京 1998, p. 50.

40) 石川才顯, 「警察行政法用語 解説」, 東京 自由國民社, 1999, p. 691.

41) 해상보안청, 「일본해상보안백서」, 평년 10년, p. 257.

42) 해양경찰청, 「외국의 해양경찰제도 중국편」, 태양당인쇄사, 2000, pp. 121~122.

집하여 교통부 직속의 통신 센터를 통하여 통보하고 있다.

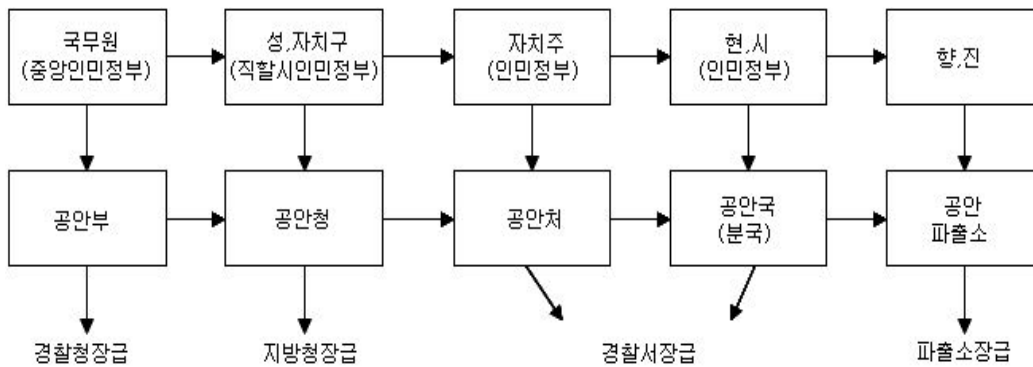
2) 해상안전국의 개요

교통부 해상안전국은 7개과와 15개 지방조직으로 구성되어 있다. <그림 6>와 같이 5개의 지방 조직 중에서 4개는 매우 큰 조직을 갖는 대관구 조직으로 해상안전국 본부 조직과 유사한 하부조직을 갖고 있으며⁴³⁾ 나머지 11개는 비교적 작은 조직을 갖는 소관구 조직으로 본부조직의 일부 하부조직을 갖지 않는다. 물론 1~2개의 출장소를 갖는 경우도 있다.

< 그림 6 > 중국 교통부 해상안전국 조직표



43) 예를 들어 수로측량, 수색구조 등을 위한 조직은 이 대 관구조직에만 설치됨) 통상 여러 개의 출장소를 거느리고 있다. 예를 들어 대련관구는 10개의 대소항만을 거느리고 있으며 10개의 출장소를 관할하고 있다



자 료 : [http:// www. gov. cn](http://www.gov.cn)

해상안전국은 현재 두 개의 이름을 갖고 있다. 하나는 해상안전국(Maritime Safety Administration)이며 또 하나는 해상안전감독국(Maritime Safety Superintendent Bureau)으로 전자는 대내적으로 사용하는 명칭이며 후자는 개방과 더불어 출입이 급증한 외국선박에 대하여 통일적으로 사용하는 명칭이다.⁴⁴⁾

3. 美 國

1) 해상교통 안전관리

미국의 해상교통 안전관리는 연방정부가 간여하지 않고 주 정부가 관장하고 주 정부마다 독자적인 항만관리 시스템을 갖추고 있다. 그러나 항만안전에 관해서는 연안경비대(U.S. Coast Guard, 이하 'USCG'라 함)에 의해 통제·관리 되고 있다.⁴⁵⁾ USCG의 해상 교통안전 확보에 관한 업무의 일례로 항로표시업무, 교량 행정업무를 들 수가 있다.

<그림 7>과 같이 교량행정업무는 선박운송로 확보를 위한 교량설계 승인과 교량항로표시 및 폐쇄식 교량의 운영에 관여하고 있다. 그리고 USCG는 해상 교통의 효율적인 관리를 위하여 국제해상교통충돌예방규칙의 시행과 지방항의 규칙, 항만안전관리규정 등을 관장하고 있으며 항만관제소를 운영하고 있다.

44) 정세모, 「항행안전관리 검토 및 제안」, 해양안전증진종합대책 공청회, 한국해양대학교해사 산업 연구소, 1993, p.139.

45) 조동오, 「해양안전행정 선진화 세미나 USCG와 한국의 해양보안행정비교」, 해양안전학회, 1998, pp. 13~22.

미국은 항만 내 시설, 지역주민의 안전 및 선박교통의 관제업무를 연안경비대 소속의 항장에게 담당시키고 있다.⁴⁶⁾

USCG는 사령관 지휘 하에 현장조직으로서 지역대를 두고 있다. 사령관은 각 지구대장의 소속하에 항장을 임명하여 특별히 임명하지 않은 항만에서는 지구대장의 항장임무를 겸하도록 하고 있다. 여기서 항장은 내수항해 규정에 의거 해상안전과 항만안전관리에 관한 제반법규를 집행하고 기타 항만수로 안전법에 의하여 항만과 주요 수로의 안전 특히 이적단체의 인위적인 파괴행위 등으로부터의 보호에 주안점을 두고 있지만 항만 및 수로의 항행 제한뿐만 아니라 정박지 등을 제한하게 된다. 미국의 항행안전관리체도를 주관하는 부서인 USCG는 안전한 항로의 확보에 관한 업무로는 항로표지 설비유지 업무와 쇄빙업무 및 교량행정업무(Bridge Administration)를 맡고 있다. 쇄빙업무는 극지 쇄빙업무(Polar Ice Operation, PIO)와 5대호 쇄빙업무(Domestic Ice Operation, DIO)로 나누어 수행하고 있으며 빙산 감시업무도 수행하고 있다.

교량행정은 선박운송로 확보를 위한 교량설계승인과 교량 항로표지 유지 및 개폐식 교량의 운영에 관여하고 있다. 선박의 항행 안전능력 확보를 위한 업무로는 선박의 검사업무와 해기사면허의 발부 및 관리업무를 모두 관장하고 있다. 해상교통로의 효율적 관리를 위한 업무로는 국제해상충돌예방규칙의 시행과 지역 항법규정 및 항만보안관리규정 등의 집행을 관장하고 있다.

VTS의 운영(현재 8개소)을 관장하고 있다. 해난사고 발생시에 피해 최소화를 위한 업무로는 해난구조 업무와 이에 관련한 선위통보제도, 해양오염방제업무, 항만 내 위험 육상설비 관리업무 및 레크리에이션 보트의 사고예방 및 구조를 위한 보조대(USCG Auxiliary)⁴⁷⁾가 관리를 맡고 있다. USCG가 관장하지 않고 있는 업무는 수로업무이며 수로국(US Hydrographic office)이 관장하다가 현재는 국방지도 제작국(Us Defence Mapping Agency)에 통합되었다.

46) Satow P.F.C, 「Role of the Harbour Master and Definitions」, The Nautical Institute, 1988, p. 8.

47) 1939년에 보트 조난 구조를 위해 설립된 민간인 지원자단체로 경험 있는 보트 맨, 아마추어 무선사, 자가용 항공기 조종사 약 35,000명으로 구성됨.

2) 美國 沿岸警備隊(USCG)의 概要

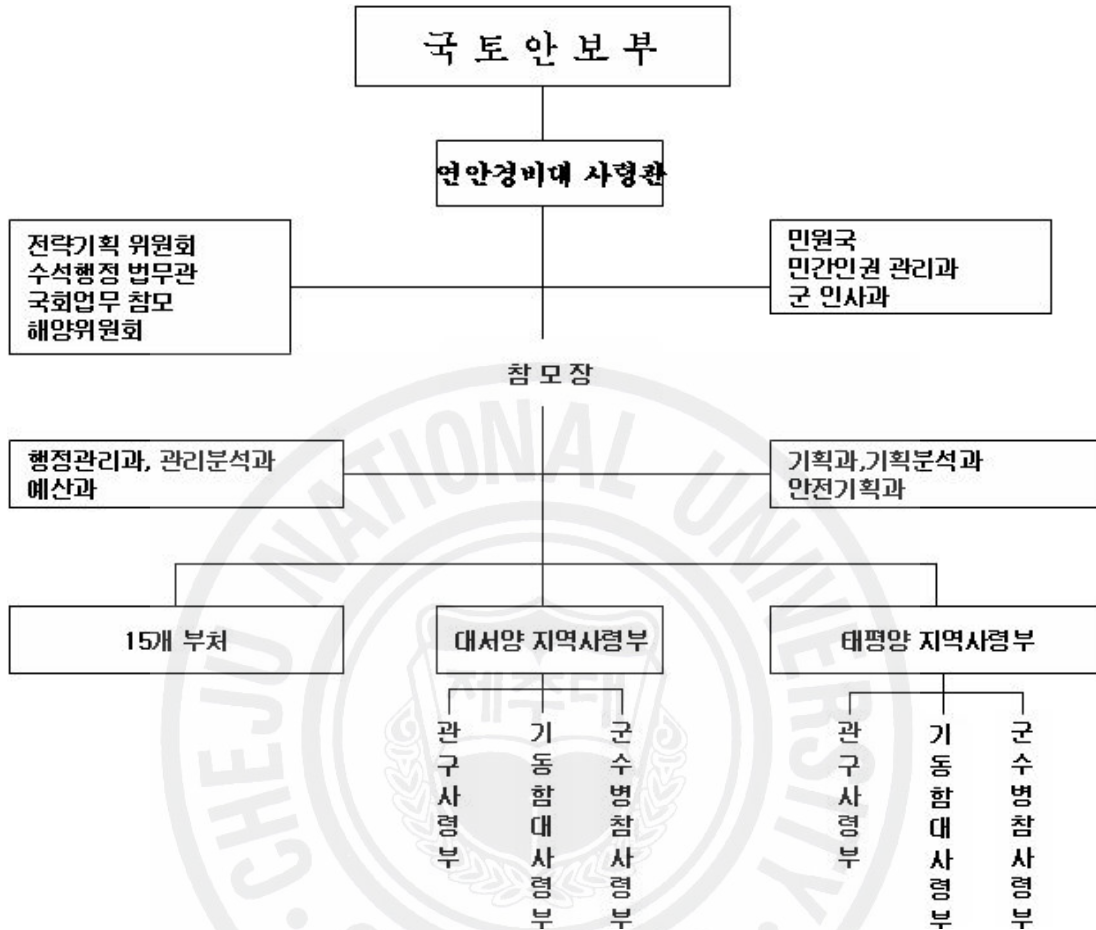
USCG의 기본성격을 파악하기 위해서는 그 역사를 살펴 볼 필요가 있다. 1790. 8월(독립선언 1년 후) 연방정부 재무성(Department of Treasury) 산하에 세관 감시 선단인 A Fleet of Cutters로 출발하였다, 현재도 마약단속 및 밀수감시업무를 하고 있다. 1812년의 대영전쟁 때는 해군에 합병되었다가 전후에 원대복귀 하여 1861년 남북전쟁에는 해군휘하로 참전하였다. 1876년에는 Dobbin호에 사관학교를 설립하여 1990년에 현 위치(Arundel Cove, Maryland)로 이전하였다. 1902년 계급과 보수 규정이 육군과 통일되었고, 1912년 타이타닉호 침몰을 계기로 빙산 순찰업무를 시작으로 1915년 1월 인명구조대와 통합하여 USCG로 개칭되었다.

1차 대전 개전에 따라 1917년 4월~1919년 8월까지 해군에 예속되었다가 재무성에 복귀하였다. 1932. 3월 포경협정 발효에 따라 불법어로 단속업무를 시작하여 1936년 12월에 쇄빙임무가 부여되었다. 1939년 7월에 항로표지업무를 인수하고 1949. 6월에는 항만보안업무가 추가되어 1941년 11월1946년 1월까지 해군에 편입되었다. 1942년에 항해 및 기선검사국을 통합 1958. 6월에 선위통보제도(AMVER)제도를 채택하였다.

1967년 4월 177년간의 재무성소속에서 신설된 운수성으로 소속을 옮겼다. 1970년 3월 수질보호법의 발효로 오염 및 방제업무가 추가되어 기구가 크게 팽창하였다. 1971년 연방 보트 안전법이 발효되어 위락용 단정관련업무가 증가하였고, 1976년 4월 200해리 경제수역선포로 USCG의 순찰 및 어로단속업무가 추가됐으며, 1981년 9월 불법이민단속을 위한 정선권이 부여되어 오늘에 이르고 있다.⁴⁸⁾

48) 1.임전태세완비(Defense Readiness) a) 끊임없는 훈련 b) 병기, 보급, 통신의 해군과의 통일 c) 평시 해운방어지역(Maritime Defence Zone) 방어담당, 전시 항만과 200해리 전관수역을 방어하기 위한 작전수행, 2. 해양관련법의 집행(Maritime Law Enforcement) a) 200해리 전관수역 및 어자원 보호구역의 자원보존 b) 밀수, 마약, 밀항자 단속과 항법위반 단속 c) 타기관의 법집행의 해상에서의 보조 3. 해상안전의 확보 a) 항로표지(47,000개의 연반표지관리와 44,000개소의 시설 표지감독) b) 위락용 보트 안전관리(5,100만의 해상 위락객과 1,640만 척의 보트의 안전관리) c) 선박검사(통산 38,000척의 검사와 13,000건의 사고조사) d) 해기면허관리(연간 25,000명의 서류관리, 8,000명의 신규 및 상급 면허발급, 11,700명의 면허갱신. 해양경찰청 기획 법무계, 「외국의 해양경찰제도 (미국편)」, 2000, pp. 19~30.

< 그림 7 > 미국 해안경비대 조직도



자 료 : <http://www.uscg.ni>

4. 英國의 海上交通 安全管理 制度

1) 海上交通 安全管理

영국의 해상교통 안전관리체계는 그 역사가 길고 관습을 중시하기 때문에 매우 복잡하지만, 항행안전관리제도 운영의 법적 책임은 해운법(U.K Merchant Shipping ACT, 1894)에 의하여 운수성의 해운국(Marine Directorate)이 책임지도록 규정되어 있다.

해운국의 2개과 중에서 해운정책과는 해운정책, 해운항로방어 및 보안정책, 국제관계 등 비기술 분야를 맡고 해사과(Marine Division)가 선원의 자격증서, 승무기준, 도선사관리, 선박의 설계·건조·의장·운영 등에 관한 입법과 집행을 담당하고 있으며 수색구조, 오염예방 및 방제는 <그림 8>와 같이 해양비상 계획단이 맡고 있다. 그러나 이들 부서는 중앙 총괄부서이며, 실무는 해운법 제정이전부터 있어 온 기구들을 포함하여 많은 기관이 관여하고 있다.

안전한 항행로의 확보와 관련하여 수로업무는 해군수로국이 관장하고 있고, 항로표지 업무는 3개 해역으로 나누어 왕립기구인 Trinity House (1514년 설립, 잉글랜드, 웨일즈, 채널군도, 지브랄탈을 관할)가 스코틀랜드 및 북 에이레가 분장하고 있다.

항해정보업무는 수로국, 기상청, 연안경비대등의 자료를 Porthead 무선국에서 편집하여 배분하고 있다. 선박의 감항성 확보를 위한 검사와 해기사의 시험 및 면허관리는 해사과의 지방사무소에서 관장하며 Port State Control도 여기에서 관장한다. 다만 선박, 의장, 화물 등 검사의 많은 부분은 로이드선급협회(Lloyd's Register of Shipping, LRS)에 위임되어 있다.

해상교통류의 효율적 관리를 위한 제도의 관리는 해사과가 관장하지만 그 시행을 위한 지도감시는 연안경비대(이하 'HMCG'라 함)와 항만당국이 분장하고 있다. 해상교통서비스제도(Vessel Traffic Service System: VTS)도 HMCG와 항만당국이 각기 소관 VTS를 관할하고 있다. 해난사고 발생시의 피해 최소화를 위한 제도에 있어서 SAR 및 선위통보제도는 HMCG가 관장하고 있고, 해양오염 예방 및 방제는 운수성 해양비상계획단 산하의 해상오염방제단이 담당하고 있지만 HMCG와 각 항만 당국과의 긴밀한 협조 하에 업무를 수행하고 있다.

2) 海洋 非常計劃團 (Marine Emergency Organization : MEO) 概要

항행안전 관련부서는 매우 다양하지만 영국 운수대신(Secretary of State for Transport)의 감독 하에 1979년에 설립된 해양비상기획단이 있고, 본 기획단에 두 개의 골격조직은 HMCG와 MPCU이다.

(1) 연안경비대 (HMCG)

Coast Guard Act는 1925년 운수대신 직속으로 설립되었으나 1979년에 MEO 산하기관이 되었다. 그 임무는 관할 해역에서의 선박 및 인명의 구조와 해안선에서의 인명구조 및 이를 위한 조직 및 동원태세와 장비의 유지로 되어 있다. 관할해역은 서경 30° 이동, UK-Norway 협정선 이서 Anglo-French 협정선 이북으로 명시되어 있다. 또한 Convention of High Seas(1958, SOLAS 및 1974, 국제 SAR협약(1979)) 등 국제협약에 의한 국제적 의무를 지는 영국내 책임부서로 되어 있다.

HMCG 본부의 정책결정은 SAR위원회의 통제를 받으며 SAR 실무는 전국을 6개의 지역으로 분할하여 담당하는 지역경비대에 광역구난조정본부를 두고 지역경비대마다 2~3개의 비율로 전국에 15개의 경비지대에 구조지부를 설치 운영하고 있다. 또 영국공군(Royal Air Force, RAF)이 설치 운영하는 구조조정본부 및 구조지부와도 양해각서에 의하여 상호연계 체제를 유지하고 있다. 그리고 지원단체로는 HMCG의 보조를 받는 30개 연안 SAR회사로 구성되는 보조대(HMCG Auxiliary, 약 3,300명)를 조직하고 있으며, 자원 민간인으로 구성된 단체인 영국국립구명정협회(Royal National Lifeboat Institute, RNLI)가 조직되어 있어서 270척의 구명정이 가입하고 있으며 1992년에는 3,216회 출동(척당 평균 12회)하여 인명구조에 크게 활약하고 있다. 이외에도 영국 해군과 육군, 경찰, 소방서, 유류회사 등과도 긴밀한 협조체제를 구축하고 있다. Aberdeen(주로 외국 RCC와의 통신용)과 Yarmouth(주로 석유시추설비와의 교신)의 지역경비대에는 INMARSAT지상국 설치되어 있고 Falmouth에는 국제위성 SAR본부가 설치되어 있어서 COSPASS-SALSAT 위성의 지역단말기가 설치되어 있다.

Dover 지역경비대에는 해협항행정보센터(Channel Navigation Information Center, CNIL)가 설치되어 있으며, 프랑스와 합동으로 선위통보제도(MAREP)를 운영하고 있다. HMCG의 직원은 정규직원 500명, 보조 및 임시직 약 4,000명, 보조요원(Auxiliary) 약 3,300명으로 구성되어 있으며 중요장비로는 대형헬기 3대, 다목적 보트 32척, 차량 320대, 사무실 500개소 등이며 연간 예산은 3,900만 파운드이고, 1992년 구조실적은 8,532건으로 14,528명(218명이 사망하여 구조율 98.5%)을 구조하였다. SAR 업무 이외의 업무로는 해안무선국(주로 VHF망입)을 통한 항해경보방

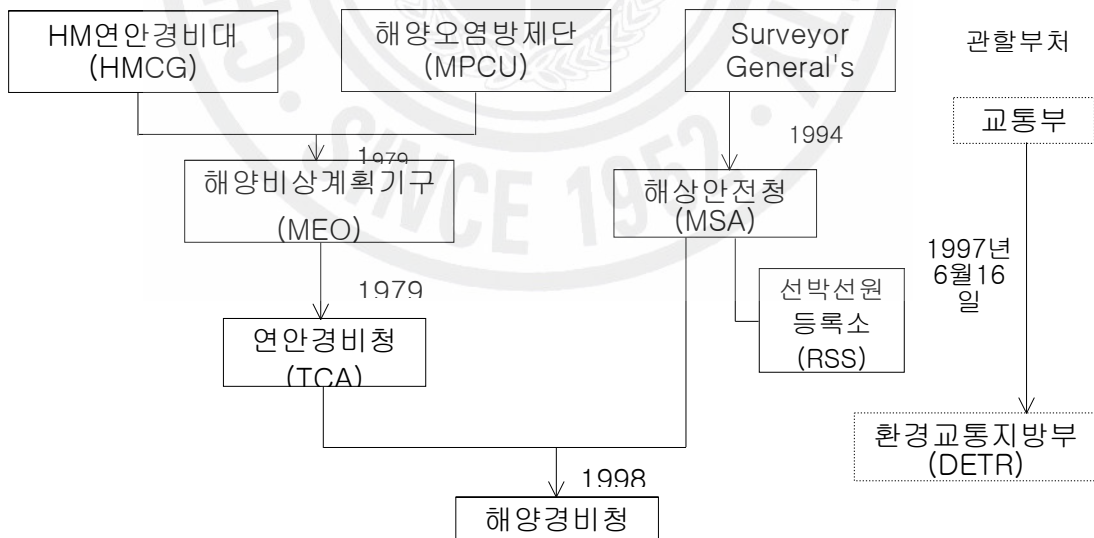
송, 긴급시의 MPCU에의 협조, DOVER해협외 항행규정 준수여부감시, 어선의 계측검사업무 대행 등을 들 수 있다.⁴⁹⁾

(2) 해양오염방제단 (MPCU)

해양오염방제단은 1979년에 설립되었고 전국의 해양오염감시 및 방제업무를 수행하는 기구로서 런던의 Sunly에 본부를 두고 있다. 대상 해역이 넓은 특성상 주로 항공기에 의한 감시 및 방제에 주력하고 있다.

Coventry와 Inverness에 항공기지를 두고 원격 유 오염감지 센서를 항공기에 탑재하여 탐지 데이터를 본부에 무선송신 하여 분석하게 할 수 있는 장비를 설치한 12대의 세스나기와 한번에 5톤의 유처리제를 살포할 수 있는 DC-3기 7대를 보유하고 있다. 자체유류 회수정은 보유하고 있지 않으나 각 항만당국이 보유한 회수정 상태정보를 관리하고 있어서, 대형유류 유출 시에는 신속하게 항만당국 회수정을 동원할 태세를 갖추고 있다.

< 그림 8 > 영국 해양경비청 조직도



자 료 : 해양경찰청, 「외국해양경찰제도」, 영국편, 1995, p. 69.

49) 해양경찰청, 「외국의 해양경찰제도 영국편」, 태양당인쇄사, 2000, pp. 45~58.

해안에 접착한 유류의 제거책임은 육상 관할기관에 있지만 휴대용 분무기와 차량을 보유하고 있어서 육상 관할기관 요원의 교육훈련과 지원을 하고 있다.⁵⁰⁾ 무역재무성과의 계약에 의하여 해상석유시설의 초계 비행순찰을 맡고 있으며 인접국과의 협약⁵¹⁾에 의하여 해양오염방제에 관한 국제협력을 도모하고 있다.

연간 예산은 약 700만 파운드이나 재무성과의 계약에 의하여 대형 재해 발생시에는 예비비 사용에 관하여 선 집행, 후 협의방식을 택하고 있다. MPCU 단장은 해양오염의 위험이 있다고 판단되는 선박의 접근을 일시적으로 금지할 권한이 있다

第 2 節 우리나라 海上交通 安全管理 制度

I. 海洋警察行政의 概念

해양경찰은 공공의 안녕·질서유지를 위한 질서행정 작용의 일종으로⁵²⁾ 헌법과 법률에 의하여 사회적 조정을 도모하고 위기상황을 예방·제거하여 질서 있고 평화적인 사회적 생활공동체의 보장을 추구하고 있다. 따라서 해양경찰이 경찰작용을 행함에 있어서는 법률에 의하여 이행되고 있다. 이 경우 정부조직법 제43조제3항에 의한 수권이 필요하며 그와 함께 이와 같은 작용법에 의한 경찰관직무집행법 제2조의 직무의 범위 등 수권이 필요하다. 이러한 규정 법률들은 경찰작용에 근거를 마련하고 있으나 각 법률마다 그 授權·羈束의 정도는 일정하지 아니하다.⁵³⁾ 다시 말해 법률이 직접 授權·羈束하는 경우도 있다.

여러 가지 개념에 의하여 授權·羈束하는 경우도 있다. 후자의 경우에 경찰재량에 관한 문제가 생기게 되는데, 이것은 경찰 법률을 제정할 수 있을 것인가 하는 문제와 입법권이 행정권에 대하여는 어느 정도까지 재량권을 부여할 수 있는가 하는 문제이다. 그 경우 헌법상 입법권은 질서유지를 위하여 필요한 경우에 한

50) 정세모, 「항행안전관리 검토 및 제안」, 해양안전증진종합대책 공청회, 한국해양대학교 해사산업연구소, 1993, p. 123.

51) 인접국 협약 : 북해는 Bonn협약, 노르웨이와는 Norbrit협약, 프랑스와는 Munche Plan

52) 김남진, 「행정법」, 법문사, 2001, p. 49.

53) 박영훈, 「최신행정법강의」, 박영사, 1998, p. 304.

하여서만 경찰 법률을 제정할 수 있으며 법률에 의한 행정권에 입법의 위임에 대해서는 구체적으로 범위를 정하여 행하여야 한다. 법률에 의한 경찰권에 재량권의 부여가 합헌적으로 행하여진 경우 경찰권은 그 행사에 있어서 어떤 원칙을 따라야만 한다. 이 문제가 전통적으로 경찰권의 한계라 하여 논하여져 왔다.

전통적인 경찰권한계 이론에 의하면 경찰권발동은 법률에 근거하여 행하여지는 경우에도 그 재량권 행사에 있어서는 조리상 일정한 한계가 있다고 본다. 이러한 경찰권의 한계를 나타낸 것으로서, 경찰의 소극목적·공공·책임·비례의 원칙 등 일반법적 원칙을 들 수가 있다. 형식적 법치주의에 근거한 전통적 이론은 이들 원칙을 경찰의 그 본질부터 기인한 것이라고 했으나 그것은 형식적 법치주의를 채택한 과거의 헌법에 대응한 이해라고 볼 수 있다.⁵⁴⁾

전통적으로 경찰권의 한계에 관한 논의는 경찰작용이 전통적·권력적인 까닭에 명령·강제작용이고 국민의 권리와 자유를 침해하는 가장 전형적인 권력 작용으로서 반드시 법률에 근거에 허용된 재량한계 안에서만 발동되어야 하며, 法律의 근거와 재량의 한계를 넘어서 발동하여서는 안 된다고 하는 소극적의미의 한계에 관한 것이었다. 그런데 오늘날 이러한 소극적 한계와 더불어 개인의 생명·자유·재산이 중대한 위협을 받고 있는 경우 등 해양경찰은 적극적으로 경찰권을 발동하여야 한다는 적극적 한계에 관한 논의도 포함되게 되었다.

2. 海洋警察 業務에 대한 法的 根據

국민의 권리·자유를 규제하는 해양경찰은 법에 의한 행정의 원칙에 따라 원칙적으로 국회가 제정한 법률에 근거해서만 권한을 행사할 수 있다. 경찰권의 근거를 정하는 경찰관직무집행법에서 국민의 권리·자유에 대한 제한을 어느 정도까지 허용할 수 있는지가 문제되는 바 그 한계는 결국 헌법 제37조제2항의 「질서유지」의 개념과 일치된 바와 같다.⁵⁵⁾

현행 헌법 하에서 행정기관은 법률의 위임에 의한 위임명령과 법률의 집행을 위한 집행명령을 발할 수 있는 권한이 있다. 이러한 행정명령에 의하여서도

54) 최두항, 「경찰의수사권독립에 관한연구」, 제주대학교행정대학원 석사학위논문, 1998, p.5.

55) 김동희, 「행정법」, 박영사, 2001, p. 173.

예외적으로 경찰권 발동의 근거가 될 수 있으나, 법률에서 경찰권 발동의 근거를 명령에서 위임함에 있어서는 구체적으로 범위를 정하여 행하여야 한다.

해양경찰은 육상경찰과는 달리 정부조직법 제43조제3항에 근거하여 해상에서의 경찰 및 오염방제업무에 관한 사무를 관장하게 됨에 따라 해양경찰은 정부조직법과 경찰관직무집행법에 명시된 근거에 의하여 해상에서 경찰권을 행사하고 제한적인 조건하에서 경찰업무를 다루고 있다. 범죄 발생과 관련해서도 해상에서의 밀수·마약범죄·출입국범죄 등 국제성범죄를 띠고 있는 범죄는 물론 일반 범죄까지 육상과의 공조체제를 유지해야 하므로 해양경찰활동이 꼭 해양오염방지법, 수상레저안전법, 수난구호법, 유도선법 등의 업무만이 아니라 해상교통·환경·절도·폭행·강도 등의 형사범까지 포함한다고 보아야 할 것이다.

헌법은 질서유지를 위하여 국민의 자유와 권리를 제한하는 경우에는 반드시 법률에 근거하도록 하였는바 여기에서의 법률은 조직법적 근거 또는 목적조항⁵⁶⁾만이 아니라, 개별적인 작용법적 근거⁵⁷⁾를 함께 요구하는 것으로 본다. 한편 독일에서는 1954년 이후 거의 모든 주가 경찰법을 제정하여 1794년의 프로이센 일반주법이나 1931년 프로이센 경찰행정법을 답습한 일반 조항적 경찰개념을 채택하였으며, 이러한 일반 조항적 경찰목적은 기본법 아래서도 합헌적인 관습법으로서의 효력이 인정되고 있다. 따라서 독일에서는 경찰권 발동에 대한 개별적 작용법적 근거 조항이 있을 때에는 그에 따르지만 이러한 규정이 없을 때에는 위의 일반 조항적 목적·규정에 근거하여 경찰권이 발동될 수 있다고 보고 있다.

이러한 독일의 영향을 받아 우리나라에서도 경찰관직무집행법 제2조가 규정한 경찰의 목적규정인 「공공의 안녕과 질서유지」를 개괄조항(General Klausel)으로 보고, 개별적인 작용법적 근거 규정이 없을 때에는 이 개괄조항에만 근거하여 경찰권을 발동할 수 있다는 견해가 유력하게 주장되고 있다. 그러나 우리 헌법상의 법률유보의 범위를 어떻게 이해할 것인가에 대해서는 논쟁이 있다 하더라도 경찰권을 포함한 권력적 행정작용에는 법률의 근거를 요한다는 점에서는 견해가 일치되어 있다. 또한 그 경우의 법률은 당연히 개별적인 작용법

56) 예) 경찰관직무집행법 제2조는 경찰의 목적으로 「공공의 안녕과 질서유지」를 정하고 있다

57) 예) 경찰관직무집행법 제3조 이하, 전당포영업법, 식품위생법 등은 경찰의 개별적인 작용법적 근거를 정하고 있다

를 의미한다고 본다. 따라서 우리 헌법상의 경찰권 발동의 수권조항으로서 개괄조항을 인정하기는 어렵다고 하겠으나, 경찰권 발동에 대한 개별적인 작용법의 근거규정을 요한다고 하더라도 경찰작용의 성격상 그러한 근거 규정은 경찰권에 대하여 포괄적인 재량을 인정하는 경우가 많다고 할 것이며 결과에 있어서는 개괄조항을 인정하는 것과 차이가 없다고 말할 수 있을지 모른다. 그러나 개별적인 작용법적에 의하여 인정되는 재량의 정도는 법률 또는 사안마다 다르다고 할 것이므로 일률적인 포괄적 재량을 전제로 하는 개괄조항의 존재를 인정하는 것과는 다르다고 할 것이다.

3. 海洋警察 任務의 機能

경찰의 기능은 그 직접적인 목적에 따라 행정경찰과 사법경찰로 나눌 수 있다. 행정경찰은 사회공공의 안녕과 질서를 유지하는 권력 작용으로 실질적 의미의 경찰을 의미하고, 사법경찰은 범죄를 수사하고 범인을 체포하는 권력적 작용을 말한다. 따라서 해양경찰기능도 마찬가지로 행정경찰기능과 사법경찰기능의 양자를 고유사무와 주사무로 볼 수가 있다.

해양경찰기능은 <그림 9>와 같이 해상경비 및 어로보호 등의 기능에서 오늘날에는 안보, 경찰, 범죄수사, 해양오염방지, 해상교통안전, 자원보호, 레저관광, 대민봉사까지 다양한 기능의 업무를 수행한다. 하지만 우리나라의 해양안보와 치안여건 특성상 아직도 해양경찰의 주된 기능은 안보와 경찰업무에 집중되고 있다. 그리고 해양경찰은 국내·외적인 범죄뿐만 아니라 국제적 해양법 협약에 포함되는 경찰권 행사와 관련하여 어느 나라에 대해서도 항해의 자유·항공의 자유·해저 전선과 파이프부설의 자유·인공 섬 건설의 자유 및 과학연구의 자유와 같은 공해사용의 자유권을 인정하고 있다.

이 경우 어느 선박의 자유권 침해 또는 위반한 경우 기국은 위반 선박에 대하여 경찰권을 발동하여 조사한 후에 처벌하여야 한다. 이는 소극적 경찰권을 의미하지만 해상교통과 항해사고 및 어로활동이 증가한 현실에서 다른 선박의 공해사용 자유권을 침해하는 행위는 기국이 규제하여야 할 의무 가운데 하나이

다.

해양경찰은 또한 생물자원을 보호할 의무도 있으므로 이를 보호하기 위한 관할권에는 경찰권도 포함한다. 어떠한 국가의 선박도 공해상에 있어서 해적행위, 마약 거래행위 및 불법방송행위 등 공해의 자유에 대한 일정행위 금지가 있다.⁵⁸⁾ 만일 이를 위반할 경우에는 위반 선박의 국적에 관계없이 연안국이 적발하여 처리할 권한을 가진다. 그리고 해양의 이용과 관련하여 해양과 자원은 인류의 공동유산이므로 이용국은 반드시 해양환경의 보전과 인명의 보호를 위한 적절한 조치가 필요하다.

이 업무는 기국의 강제적 효력이 필요하므로 기국은 관할권을 행사하여야 한다. 특히 해양환경 오염원은 육상오염원, 연안국의 해저개발 오염원, 해양구조물, 시설물 또는 선박활동에 의한 오염원, 투기에 관한 오염원, 선박오염원 및 대기오염원을 규제하여야 하므로 선박의 기국과 연안국은 해양환경보호를 위한 관할권을 가진다. 또한 외국 선박의 해양 오염을 감독하고 규제할 권한은 관련국의 관공선, 군함, 군용 항공기 기타 정부표식을 단 선박 또는 항공기가 갖는데, 이 권한의 집행은 해양경찰권의 집행을 의미한다.

4. 海洋警察 業務의 對象

해양경찰권은 형사소송법에 근거한 포괄적 범집행권을 보유하고 있다. 따라서 법정범과 자연범 통제와 긴급체포는 물론 강제 명령권도 가지고 있는 것이다. 즉, 해양경찰권은 수권조항에 의한 경찰권을 발동할 수 있다.

해상치안질서, 해상교통, 환경측면에서 보면 기관 간에 기능이 분리되어 있는 체계로서는 일관성 있는 기능 수행이 불가능하다. 따라서 해양관리와 집행행정의 효과적 수행을 위한 기능조정 에 대한 필요성이 인식되고 있다.⁵⁹⁾ 그리고 국민의 기본권을 최대한 보장해야 한다는 법치국가적 요청에 부응하면서도 경찰권 발동 외에 공공의 안녕과 질서유지라는 경찰의 목적을 달성하기 위해서는 해상

58) 김정건, 「국제법」, 박영사, 1998, pp. 336~338.

59) 경찰관 직무집행법 제2조(직무의 범위 즉, 범죄의 예방·진압 및 수사, 경비, 요인경호 및 대 간첩 작전수행), 제3조(불심검문), 제5조(위험발생방지), 제6조(범죄의 예방과 제지), 제7조(위험방지를 위한 출입), 제8조(사실확인 등), 제10조(장구의 사용), 제10조의 2(최루탄의 사용), 제11조(무기의 사용) 등 불확정한 개념의 많은 사용으로 이러한 현상은 법치주의 정신의 관점에서 볼 때 문제가 있다. <http://www.klaw.go.kr>(2007. 9.10)

에서의 개괄적 수권조항에 의한 경찰권을 발동할 수 있다.

해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장⁶⁰⁾하는 직제가 개편됨에 따라 경찰관직무집행법 등에 근거한 해상치안, 해상경비, 해양환경 등은 <그림 9>와 같이 업무를 수행하고 있다.

< 그림 9 > 해양경찰청 조직도



자료 : <http://www.kcg.go.kr>

60) 해양경찰청과 그 직제에 관한 법률 제5136호(1996. 8. 8) 참조,

第 5 章 海上交通 安全管理의 問題點과 確保方案

第 1 節 海上交通 安全管理의 問題點

1. 政策執行의 混線

해상교통사고는 오늘날 국내 외 경제성장과 더불어 해상을 통한 물류이동의 증가로 선박이 대형화, 고속화되면서 교통사고의 위험성도 매우 높아졌다. 해상 교통사고가 발생하면 대규모 인명피해는 물론 재산피해가 동반하는 대형 참사로 이어져 사회적 혼란과 국민경제·안보를 위협하는 재난으로 발전할 개연성을 가지고 있다.

국내외의 경제성장과 더불어 해상을 통한 물류이동의 증가와 연안어업의 고갈과 식생활개선에 따른 수요와 공급의 기현상과 더불어 어선어업의 발달과 주5일제 확대시행에 따른 해양레저인구증가, 지형학적으로 많은 섬을 연결하는 여객 운송량 증가, 한·중·일 어업협정에 따른 배타적경제수역⁶¹⁾과 연안 어업활동에 나서는 중소형어선 어업활동으로 해상교통사고의 위험이 상존하고 있는 실정이다. 또한 최근 한·중·일 어업협정 시 어정쟁한 대응으로 중국은 이어도, 일본은 독도영유권을 문제로 삼아 외교적 마찰이 끊이지 않고 있는 시점에서 보다시피 정책입안자들이 바다의 중요성에 대해 충분한 인식을 하지 못한 정책 실패를 가져오고 있다. 이러한 이유들로 인해서 주변국가와의 조업분쟁 등 해양 사고유발로 많은 재산적 피해는 물론 환경파괴와 사회적 이슈를 동반하는 사안임에도 해상교통안전대책에 대한 정부정책이 소극적 대응과 집행혼선이라 볼 수 있는 대목이다.

61) 김정진, 「국제법」, 박영사, 1998, p. 308.

2. 執行業務의 多元化

1) 執行業務의 分散에 따른 問題點과 對策

우리나라의 해상교통안전관리업무는 해양경찰청을 비롯하여 해양수산부, 해양안전심판원, 해군, 지방자치단체, 세관, 검역, 법무출입국관리 등에 분산·관장하고 있다.⁶²⁾ 이 중 해양사고조사, 해양오염방지단속 및 방제, 개항 질서유지 및 유도선과 선박출입항관리, 불법어로단속 기능은 해양경찰청, 해양수산부, 지방자치단체 등 3개 기관에 중복 분장되어 있다.

화물선 100톤 이하 및 연안어선·여객선은 각각 여러 기관에 중복⁶³⁾분장되어 있어서 업무의 일관성이 없고, 체계적인 업무처리에 차질을 빚고 있다. 또한 관리업무가 중복·분장이 되어 있지 않다 할지라도 해상경비 및 안보, 해상치안 및 경찰 해상수색 및 구조와 같은 현장집행 기능은 주로 해양경찰청에서, 해상교통방송·예선 및 도선 관리·항로표지설치 및 관리·선박검사 및 선원교육·수로 및 해도제작, 해상교통관제와 같은 예방적 성격의 기능은 주로 해양수산부에 분장되어 있어 예방기능과 현장집행기능간의 상호연계가 미흡한 결과를 초래하고 있다.

2) 調査機關의 二元化와 通計에 대한 信賴度 低下

해양안전심판원과 해양경찰청의 해양사고 발생 통계 및 분석 현황을 <표 16>에서 비교해 볼 때 서로 많은 부분이 상이하고, 해양안전심판원⁶⁴⁾의 심판불요처분 건수를 제외한 심판 청구한 현황을 해양경찰의 통계와 비교해 볼 때 그 차이가 상당하다. 기관별 통계자료는 해양경찰청, 해양수산부, 해양안전심판원, 지방해양수산청 등 여러 기관에서 다루고 있어서 우리나라에서 발생하는 해양사고의 정확한 통계를 파악하기가 그다지 쉽지 않은 반면에 그 통계 자료도 약간씩 차이가 있다.

62) 고보건, 「해양경찰권에 관한 연구」, 제주대학교 행정대학원 석사학위논문, 2001, p. 83.

63) 이상집, 「해양경찰청 중심의 해양안전행정기능통합 건의」, 한국해양 제246호, '95. 9. pp. 54~57.

64) 해양심판원은 ①행정을 직무로 수행하는 행정청으로 중앙해양안전심판원을 행정청의 장으로 하는 독립관청으로서의 기능이다. ②심판기관으로서의 기능이다. 해양안전심판은 민사소송과 형사소송과 다르게 원인규명에 난이도에 따라 단독심판부 구성에 참심원의 참여구정으로 구성을 변경할 필요가 있을 때에는 해양안전심판원 결정으로 이를 이행할 수 있다. 김지수, 「해안심판조직에 관한 연구」, 부산대학교 대학원 석사학위논문, 1997, p. 65.

우리나라의 해양사고에 관한 기록 중 가장 객관성이 있는 자료는 각 지방해양안전심판원의 심판재결서이며 특히 중앙해양안전심판원의 해난심판 사례집은 우리나라 해양사고의 총괄적인 통계자료로서 해양사고의 원인 규명이나 해난의 발생사례 조건·환경 등의 요소를 분석하는 통계자료로 신뢰성 있는 자료라 할 수 있다. 따라서 비록 해양안전심판법에 의하여 해난심판을 받는 선박은 실제로 해양안전을 일으킨 선박중의 일부분에 지나지 않고 그것도 비교적 중대한 사건에 대해서만 심판을 행하는 관계로 국내의 해양사고에 관한 통계자료관리 등 해상교통안전에 대한 각 기관의 통계자료가 분산 관리되어 신뢰성이 저하되고 있다.

< 표 16 > 해양안전심판 유형별 사건처리 현황

구분 년도	계	총돌	접촉	좌초	전복	화재 폭발	침몰	행불	기관 고장	추진기 고장	키 손상	속구 손상	조난	시설물 손상	인명 사상	안전 운항 저해	해양 오염
2000	634	130	11	58	19	48	63	2	196	8	5	1	23	0	19	51	0
2001	610	141	15	60	21	62	72	1	135	8	6	1	25	1	17	44	1
2002	557	184	13	58	29	42	55	0	110	9	3	0	18	3	20	13	0
2003	531	182	9	65	22	53	50	2	57	12	1	2	21	0	43	12	0
2004	804	210	12	75	35	57	69	1	147	17	12	0	45	1	80	42	1

자 료 : 해양안전심판원, 「통계자료」, 2005.

3) 國家 豫算 · 人力浪費

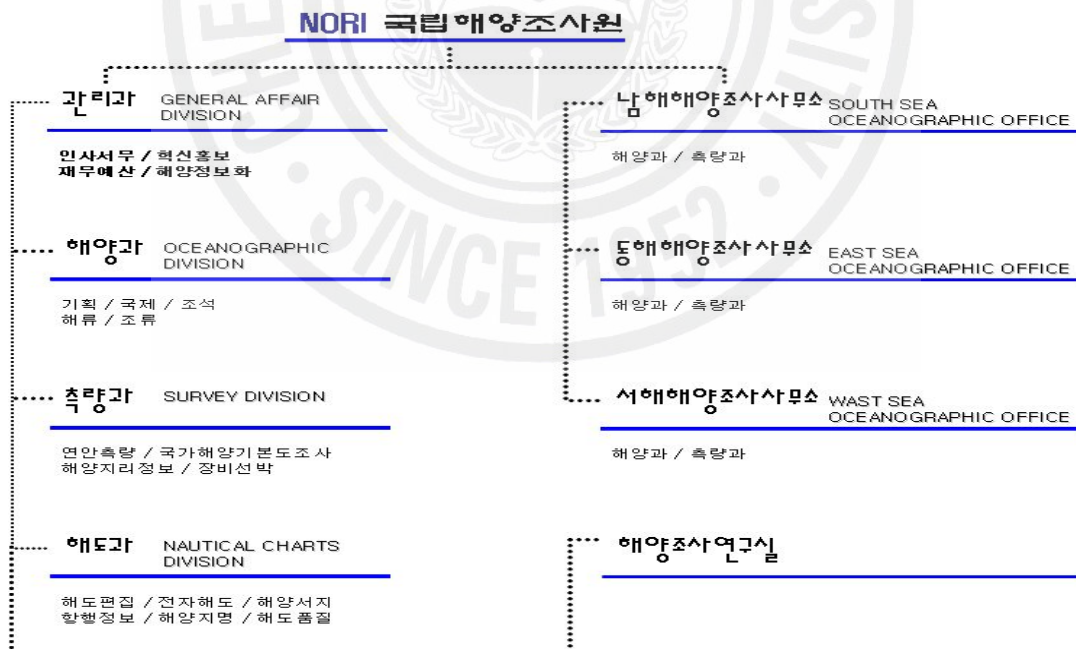
해양경찰업무는 영해 및 전관수역 내에서의 범의 집행과 해난구조를 위하여 많은 선박과 장비를 필요로 하는 조직이다. 해양수산부와 지방자치단체 어업지도선은 불법어로의 단속·감시 등을 위하여 별도의 선박과 장비를 운용하고 있다. 한편 지방해양수산청은 해상교통안전의 이행과 감독을 위하여 많은 인력과 장비가 필요하나 현실적으로 갖추는 것이 불가능하여 이행 여부의 감시와 독려가 전혀 이루어지지 못하는 실정이다. 이러한 업무분장의 다원화와 불명확으로 정책에 대한 관점의 차이 또는 이해관계로 인해 갈등이 야기되고 있다.⁶⁵⁾

65) 나준태, 「공공사업갈등 사례분석을 통한 해결기대의 모색」, 한국행정학회지, 2005, p. 3.

이로 인해 체계적이고 일관성 있는 해상교통 집행에 난맥성과 부처간 소관업무 시비나 기관간의 협조 소홀로 인하여 對국민 편익업무에 미온적이고, 국민에게 이중적 부담을 안겨 줄 위험이 크다. 또 감당하기 힘든 귀책사유가 되거나 대외적으로 각광 받을 수 없는 업무는 소관업무가 아니라고 회피하는 경향으로 행정의 공동화와 사각지대가 생겨날 우려는 물론 국가 예산·인력낭비 요인을 가져오고 있다. 해상교통안전관리 업무는 모든 선진국가에서 예외 없이 동일기관에서 담당하며 그 담당하고 있는 업무는 수색구조, 교통질서단속, 선위통보, 해양기상정보제공, 해상교통안전설비 설치운영, 항만교통관제제도, 항장제도이다. 선위통보와 수색구조업무는 상호 연관성으로 인하여 동일한 기관에서 수행하고 있다.

해양기상 정보통보 또한 상당한 연계업무로서 이들 업무의 통합업무로 처리하는 것이 바람직하게 보인다. 또한 항만관제제도는 동일한 업무의 항목으로 취급할 정도로 불가분의 관계가 있다.

< 그 림 10 > 국립 해양조사원 조직도



자 료 : [http:// www.nori. go. kr/](http://www.nori.go.kr/)

항만관제의 실효를 거두기 위해서는 교통질서 단속이 수반되어야 하기 때문

에 이들 업무도 동일기관에서 수행하고 있다. 한편 해상교통안전업무 중 해양사고 조사는 해양안전심판원, 선박검사 및 항만국 통제는 지방해양수산청, 해도 및 수로업무는 <그림 10>처럼 국립해양조사원에서, 선원자격관리 및 교육업무는 각국의 사정에 따라 담당기관이 나누어져 있다. 특히 선원교육인 경우는 대부분 집행기관보다 정책총괄 기관에서 담당하고 있는 점을 <표 17>에서 찾아 볼 수가 있다.⁶⁶⁾ 우리나라의 해상교통안전 관리의 특징은 그 관련 기관의 다양성에 있다. 우선 안전한 항행로의 확보 업무 중에서 항로고시, 수로측량은 해양수산부에서 하고, 항로 장애물 제거와 항로표지는 지방해양수산청이 관장하고 있으며 항행정보업무와 기상특보는 과학기술부 기상청이 관장하고 있다.

선박의 안전능력 확보를 위한 선박의 검사는 선종과 선박의 대소에 따라 지방해양수산청과 지방자치단체가 분담하고 있으며, 해기사면허 관리도 지방해양수산청이 관장하고 있다. 선박의 운항관리(Port State Control 포함)는 지방해양수산청과 지방자치단체가 분담하고 있다. 해상교통관리를 위한 제반법규의 제정과 시행은 <그림 11>에서 보는바와 같이 해양수산부가 담당하고 있으나 법규 위반 등의 감독업무는 행정력의 취약 등으로 거의 이루어지지 않고 있다. 해양사고 발생시 피해 최소화를 위한 제도 중에서 수색 및 구조제도는 해양경찰청이, 해양오염방제업무는 해양경찰청과 지방해양수산청이 분담하고 있다.

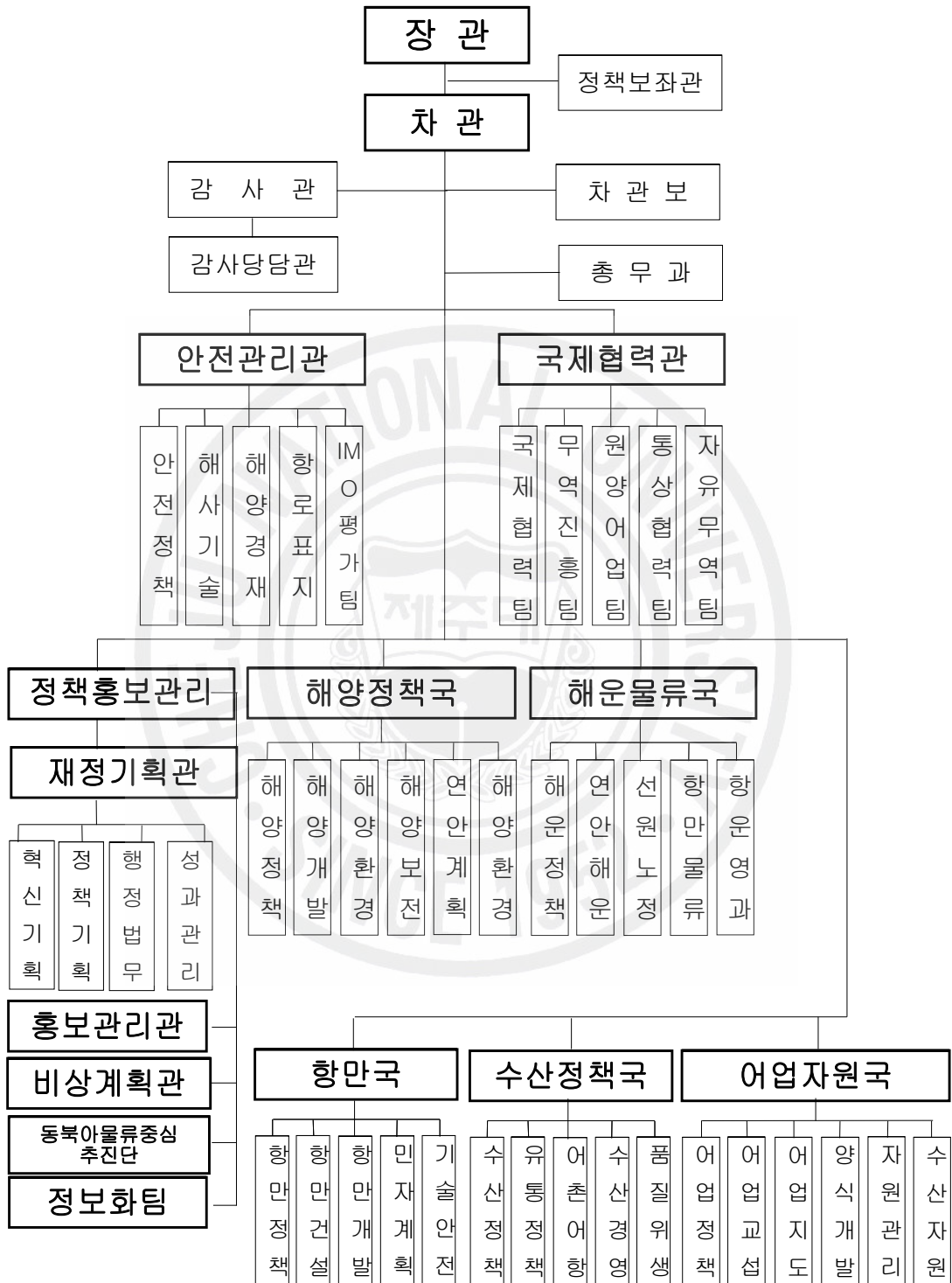
< 표 17 > 국가별 해상교통 안전관리 현황

역할	국명	한 국	일 본	미 국	영 국
해양사고조사		O	O	O	X
해양사고구조		O	O	O	O
교통질서단속		O	O	O	O
해상교통관리(항내)		X	O	O	O
해양오염방지		O	O	O	O
해상교통안전설비		X	O	O	O
해도 및 수로업무		X	O	O	X
항만보안		X	O	O	O
항로표지		X	O	O	O
해양조사정보관리		X	O	O	O
해양기상정보통보		X	O	O	O
선원자격, 교육		X	X	X	X

자 료 : 조동오 등 공저, 「해상안전 행정체제 비교연구」, 한국해양수산개발원, 1998.

66) 해양경찰학교, 「한·미·일·영 해상교통비교」, 해양경찰간부교재, 2006, p. 154.

< 그림 11 > 해양수산부 조직도



자료 : <http://www.momaf.go.kr>

해양사고 재발방지를 위한 해양사고 조사·분석과 대책수립업무는 해양안전심판원이 관장하고 있다. 이렇게 해상 교통안전 관리부서가 다양화 되게 된 동기는 아직 한 번도 해상안전 관리업무가 체계적으로 심도 있게 검토되지 아니하고 문제가 생길 때마다 안전관련 업무를 손쉬운 부서에 일임하여 온 결과라고 본다. 국가별 교통안전관리에 대한 관리업무는 <표 17>에서 살펴본바와 같이 한 기관에서 집행 관리 하고 있는 점을 볼 수가 있다.⁶⁷⁾

3. 海上交通 安全管理 體系의 問題

국제연합해양법협약이 국제적으로 발효·시행됨에 따라 전 세계의 해양은 공동자유이용에서 연안국의 분할 점유라는 새로운 질서 하에 놓이게 되었다. 이는 분할 점유한 해양을 연안국의 우선적으로 활용할 권리를 의미하지만, 관할해역에 대한 해양환경의 보호와 보전 그리고 해상교통안전을 증진시켜야 하는 의무를 동시에 부여받게 됨을 의미하는 것이다. 따라서 각 연안국은 자국 연안해역에 대한 해상교통안전관리에 보다 많은 관심과 노력을 경주하여야 한다.

해상교통안전관리는 우리나라 관할해역에 진입한 모든 선박이 안전하게 항만에 입항하여 하역작업을 마치고 출항하여 다시 안전하게 관할 해역을 벗어날 수 있도록 전 운항구간에 대하여 안전을 보장할 수 있는 총체적인 제도를 확립하는 것이며, 또한 안전을 보장함은 물론 운항자가 사소한 실수를 하였다 할지라도 그것이 곧바로 사고로 이어지지 않도록 충분히 보조하는 것을 말한다. 이러한 관점에서 볼 때 우리나라의 해상교통안전관리는 다음과 같은 문제점을 나타내고 있다.

1) 航路標示 施設의 不足

우리나라의 서·남해안은 해상 景觀秀麗로 유람선 증가, 수산자원의 풍부로 어선 어업 활발, 해양을 이용한 풍력, 임해공단의 밀집, 유조선과 화물선에 의한 해상교통이 폭주되고 있다. 특히 3천여 개의 도서 대부분이 서·남 해역에 편중되어 있는데 지형적인 영향으로 안개가 다발되고 있으며 조석 간만의 차로 인하여 해

67) 조동오등 공저, 「해상안전 행정체제 비교연구」, 한국해양수산개발원, 1998, p. 79.

상교통 여건이 매우 취약한 실정이다. 인천·여수·부산 등 선박 출입항이 빈번한 서·남해안의 주요 항만에서의 안개로 인하여 1000m 미만인 상태가 8시간 이상 지속되는 안개 일수가 연평균 34일을 넘고 있으며 경기만의 조석간만조의 차가 10m에 달하는 세계 최고 수준의 조류가 형성됨에 따라 충돌·좌초사고의 주요 원인으로 작용하고 있다. 그럼에도 불구하고 안전항해를 보조하는 항로표지시설은 극히 부족한 실정이다.

항로표지 시설은 해상교통사고 예방에 필요한 시설로 올바른 항로를 제공하고 주위의 위험지역을 표시하고 나아가 교통의 흐름을 조정하는 역할까지 담당함으로써 안전 항해에 필수 불가결한 시설이다. 이런 시설들이 충분히 설치되어 있지 않다면 완전한 효과성을 발휘할 수 없다. 그러나 우리나라의 항로표지시설 대부분은 등대, 등부표 등과 같이 등화의 빛으로 위치 및 위험요소를 표시하는 단순한 광과표시로서 전파 또는 음파를 이용한 현대식 첨단 표시시설은 절대적으로 부족한 실정이다.

광과표시의 주종을 이루는 등화인 경우에 있어서도 등대간 평균거리가 6마일에 이르고 평균 광달거리는 6.2마일에 불과하여 선진국의 1/2의 수준에 머물고 있다. 또한 해상교통이 폭주하는 협수로 등에서 교통신호역할을 하는 통항관리 신호표시나 조류의 방향, 세기 등을 나타내는 조류신호표시, 항로상태를 알려주는 기상신호표시 등 해상교통관리를 위한 특수목적 표시시설은 거의 전무한 실정이다. 아울러 항로표시는 항행안전과 직결되어 신뢰성을 그 생명으로 하기 때문에 엄격한 보수정비가 필수적이거나 아직 항로표시의 확충에 주력하는 단계로서 보수정비 체계는 대단히 미흡한 실정이다.

2) 海上交通管制的 未備

해상교통관제 제도는⁶⁸⁾ 교통의 폭주 또는 지형적 여건 등으로 인하여 대형 해양사고가 발생할 우려가 높은 해역에 대하여 레이더 등 첨단 감시장비로 교통상황을 감시하고 항행중인 선박의 침로·속력 등을 유도함으로써 항행의 안전과 함께 운항 효율의 증진을 도모하는 제도이다. 이 제도는 1948년 영국 리버

68) 해상교통안전법 제45조 제1항에서는 “대형 해양사고가 발생할 우려가 있는 해역 안에서의 선박의 항행안전 을 위하여 해상교통관제방식을 실시할 수 있도록” 규정하고 있다.

풀 항만에서 최초로 시행된 이래 1960년대 이후 유럽·북미의 주요 항만으로 확대 되었으며 1980년대에는 전 세계 주요 항만·수로에 대하여 도입 시행하고 있다. 현재 세계 약 300개소에서 해상교통관제제도가 시행되고 있는 것으로 집계되고 있으며, 1976년 실시된 일본 동경만의 해상교통관제 제도의 경우 이 제도의 시행으로 관제 해역 내 해양사고를 50% 수준으로 감소시킨 것으로 보고되어 있다.⁶⁹⁾

우리나라의 경우 해상 교통여건이 매우 취약함에도 현대화된 장비를 갖추어 실질적인 해상 교통관제를 시행하지 못하고 있으며 단지 포항항, 부산항, 울산항, 인천항, 여수항을 중심으로 항만교통정보서비스를 부분적으로 실시하고 있다. 그러나 항만교통정보 서비스로 제공되는 서비스는 매우 미흡하여 선박의 출입항 시각 등 動靜을 통보받아 선석지정, 도선사수배 등 항만운영을 위한 자료로 활용하는 수준에 그치고 있을 뿐이어서 기성과 수로정보를 포함한 모든 항행 안전관련 정보의 수집·분석을 통한 항로 조언 및 항행관련 지침을 제공하는 고유한 서비스로 발전이 시급한 실정이다.

3) 海上交通團束의 不實

해상교통관리는 시설 확보와 효율적인 운영체도가 선행되어야 하지만 최종적으로 이용자들의 준법여부에 달려 있다 하여도 과언이 아니다. 따라서 해상교통 관련자들이 교통안전법규를 준수하도록 강제화함은 대단히 중요한 것인바 철저한 교통단속이 뒤따라야 하며 이러한 교통단속은 해양사고 발생 후 관련자의 잘못을 가려 처벌하는 차원이 아닌 사전 해양사고에 대한 啓導的 차원의 단속이어야 할 것이다. 그러나 해상안전 예방업무의 대부분을 담당하는 각 지방해양수산청의 경우 항법위반, 항로이탈, 불법어로 등을 방지할 수 있는 인력장비가 미비한 수준이어서 지도업무에 머무르고 있다.

4. 交通環境 不良 및 安全意識 缺如

<표 16>에서 보듯이 해상교통사고는 최근 급격히 증가하는 교통량으로 인하여 특히 연안해역과 도서 지역에서의 교통사고의 발생과 교통환경은 점점 악화되어

69) 해운항만청, 해상교통관제신호의 설치에 관한 타당성조사연구용역, 1993. p. 32.

가고 있다. 또한 투자재원과 전문 인력부족으로 안전시설이 크게 부족하고 기존시설도 불량한 점이 많다. 해상교통안전을 확보하기 위하여 해상교통량이 폭주하거나 항해상위험이 있는 해역에 항해보조시설인 항로표지, 출입항 신호시설, 조명시설 및 항무통신시설, 교통관제설비와 그 내용을 해도에 기재하고 그 사실을 항로고시에 고시하고 있으므로 선박 운항자는 항로 고시를 반드시 확인하여야 함에도 관리자나 이용자들의 의식이 결여되어 있다.

1) 利用者 安全意識 缺如

선박소유자는 해상교통안전에 관한 업무를 원활하게 수행하기 위하여 그 소속 직원에 대하여 해상교통안전에 관한 교육과 훈련을 소극적으로 실시하는 관계로 해상사고의 70~80%가 회사와 선원의 과실인 인적 과실로 발생하고 있다.⁷⁰⁾ 회사의 과실은 선박수리와 필요한 장비의 공급 및 정비를 적시성 있게 하지 않는 것이고, 선원의 과실은 선박의 운항과 정비를 잘 하지 않는 것을 말한다. 특히, 선박의 운항 과실에는 선장 및 항해 당직자가 해상교통법적의 규정을 잘 몰라서 충돌사고를 일으키는 경우가 많다. 그러므로 선박소유자는 근무선원에게 해상교통안전법과 개항질서법의 항해규정을 숙지하도록 하여야 함에도 형식적으로 여겨 안전의식의 결여되는 경우가 있다.

< 표 18 > 해상교통 안전사범 발생 현황 (2005년)

구 분	발생건수	검 거		검거율
		건 수	인 원	
계	5,817	5,824	3,116	100.1
무면허운항, 면허미비치	1,397	1,306	937	93.5
출입항 신고미필	649	659	283	102.0
과적·과승	408	437	443	107.1
항계내 어로	775	736	420	95
무허가유선행위	1,342	1,338	78	99
항행구역 위반 등	1,246	1,348	955	95.5

자 료 : 해양경찰청, 「해양경찰청 백서」, 2006

70) 2004년 1년간 발생한 해양사고는 총 784척으로 이중 운항중부주의가 379척, 정비 불량이 241척 그리고 재질불량이 12척, 적재불량 6척, 화기취급부주의 34척, 기타 112척으로 나타났다. 해양경찰청, 「해양경찰백서」, 2005.

2005년도에 해상에서 발생한 해상범죄는 해상특성상 수산 및 해양안전사범 등 특별법범이 대부분으로 총 32,242건이 발생 하였다.⁷¹⁾ 그중 해상 교통범죄는 <표 18>에서 나타난바와 같이 무면허, 과적·과승 등 안전사범은 5,817건이 발생하여 5.5%를 차지하고 있다. 그리고 충돌·도주 사건도 185건 발생하였다.

2) 운항사 등 관리자 안전의식 결여

지금까지 선주들은 어떤 측면에서 이윤에만 집착한 나머지 무사 안일한 선박 운항으로 인하여 제3자에게 끼치는 손해나 손실에는 그다지 관심을 기울이지 않았다. 그러나 다행히 일반 여객선 이용자의 안전에 대한 관심이 점차 고조됨에 따라 선주도 여객선 서비스에 대한 안전 품질을 재고해야 할 당위적인 시점에 와있다. 우리나라의 일반 여론이 여객선의 안전에 관심을 가지기 훨씬 이전부터 여객선의 안전에 대한 문제는 이미 국제사회의 큰 이슈가 되었다.

일반 여객선 이용자들이 여객선 운항 선사에게 기대하고 요구하는 서비스의 수준이 급속히 상승해 왔다. 그러나 여객운항서비스는 아직까지도 낮은 수준에 머물러 있다. 이것은 운항선사의 최고 경영자의 서비스 향상 및 안전에 대한 의식이 부족함을 의미한다.

3) 안전의 확보 시스템 부족

선박에서 안전을 확보하기 위해서는 먼저 위험의 원천을 파악하여야 한다. 선박의 위험은 인간·조직·경영·환경 등에 의해 크게 좌우되므로 이 부분들을 개념화하고 구체화함으로써 분석을 용이하게 할 필요가 있다. 해상수송시스템은 그 자체가 하드웨어적 요소와 소프트웨어적 요소로 구성되어 있다. 하드웨어적 요소로는 기술 시스템과 인간·기계 인터페이스를 들 수 있으며, 소프트웨어적 요소로는 인간적 요소와 경영시스템을 들 수 있다. 인간적 요소로는 다시 개인적 요소와 작업관행으로 나눌 수 있으며 외적 요인으로는 환경, 사회구조 및 법률 체계 등으로 나눌 수 있다.

해상교통안전관리에 있어서 위험요인은 부적절한 작업관행이 17.2%로 가장 높고, 그 다음으로는 관리 16.5%, 기본적 요소 11.7%, 기계의 인터페이스

71) 해양경찰청, 「해양경찰청 백서」, 2006 참조.

13.3%, 기술적 요소 14.6%순으로 나타나고 있다. 이에 반하여 작업조건은 0.5%를 차지하고 있어서 해상 교통안전관리에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 나타나고 있다.⁷²⁾

그리고 작업조건은 위험정도에 크게 영향을 미치지 않는 것으로 나타났으며, 오히려 작업관행이 관리자들과의 관리능력과 관계가 있으므로 선박의 위험 요인 중 경영관리의 부하치가 가장 크게 나타나는 것으로 생각된다.

작업관행이란 관리 및 보수에 대한 절차, 일상 업무 절차, 연안 항해 기술 등을 말한다. 모든 해상사고의 80%가 기준미달 행동에 의한 것이고 이 기준 미달 행동의 대부분이 경영자가 관리하는 요소라고 한다면, 64%가 경영자의 관리 부적절에 기인하며 해운산업의 경우 이는 선박의 경영자와 육상의 경영자의 책임이 되는 것이다. 그러므로 안전관리 문제는 선원에게만 맡겨 둘 것이 아니라 육상의 경영자가 경영관리의 한 프로세스로 안전관리를 수행해 나가야 할 것이다.

5. 海上交通事故의 信賴의 原則 限界

해상교통량의 지속적 증가, 선원의 자질 저하, 항해 안전시설에 대한 투자미흡, 빈번한 기상악화 등으로 해상교통 여건이 악화되고 있으나 정부에서는 이와 같은 해상교통사고에 대한 심각성을 인식하지 못하고 있다. 해상교통은 특히 국제성이 높은 활동분야로 국제적 규범에 의한 조약 체결과, 국내법으로는 해상교통안전법, 개항질서법, 유·도선사업법 등 여러 형태의 해상교통관련법이 제정되어 있다.⁷³⁾ 그러나 해상교통사고로 인하여 형법이 적용되는 과실치사, 과실치상, 선박전복, 교통방해 뿐만 아니라 해양오염방지법에 의한 해양오염, 해상교통안전법에 의한 각종 행위위반 등으로 선원들이 형사처벌을 받는 사례가 연간 수백 건씩 발생하고 있다.

해상교통안전을 확보하기 위하여 관련법 상호간 체계성 결여로 해상교통의 사각지대 발생으로 해상교통안전정책에 난맥성을 드러내고 있다. 해상교통질서가 확립되지 않고 피해를 신속하게 해결되지 않을 뿐만 아니라 교통사고처리 특례법과 형평성이 고려되어 있지 않아, 해상운송과 수산업에 종사하는 사람들이

72) 이은방, 「한국해양대학교 교재」, 한국해양대학교, 2001. p. 24.

73) 해양경찰청, 「해양경찰청 백서」, 2005년 참조

이중적 피해를 보고 있으며, 이는 국가정책에 대한 불신으로 이어지고 있다.

도로교통 범죄는 크게 두 가지로 나누어진다. 하나는 주로 형법 제268조의 규정(업무상과실치사상죄)에 위반하는 경우이고 다른 하나는 도로교통법의 처벌규정에 행정범을 위반하는 경우이다. 다만 하나는 1982년 새로이 교통사고처리특례법이 제정·시행되면서 교통사고로 인한 형법범의 대부분은 이 법에 의해 접수·처리되고 있다.⁷⁴⁾ 즉 교통사고처리특례법은 교통사고를 낸 운전자에 대해서는 원칙적으로 형사적인 처벌을 하는 것이 원칙이나 교통사고는 과실사고이고 대량 반복적으로 발생하는 사고라는 점을 감안하여 교통사고를 야기한 운전자의 과실 정도에 따라 형사처벌을 달리하는 제도를 말한다.

도로교통법에서는 피해자와 합의 또는 자동차 종합 보험, 공제조합 가입 차량은 원칙적으로 처벌이 불가능하고, 피해자 사망, 도주차량 또는 운전자의 과실이 극히 중대한 10가지 사유에 해당하는 사고는⁷⁵⁾ 합의 또는 보험, 공제조합 가입여부를 불문하고 처벌이 가능하다. 도로교통과 유사성이 강한 해상교통도 바다 위에서 이루어지는 교통행위이기 때문에 신뢰의 원칙을 준수해야한다. 그러나 육상 교통 기관과는 달리 충분한 제어력을 가지지 못하며, 항로가 바다 위에서 명확하게 나타나지 않을 뿐만 아니라 자연의 힘에 의해 영향을 많이 받는다. 또한 우리나라의 경우 짧은 해안선에 항만시설이 집중되어 있고 공업지역이 발달되어 있기 때문에 선박의 집중에 의한 해상 교통체증 현상이 심각한 현실이다. 이러한 상황에서 과연 신뢰의 원칙이 해상교통에 있어서도 적용될 수 있는가가 의문이다. 도로교통 영역에서 출발한 신뢰의 원칙은 점차 확대되어 가고 있는데, 특히 해상교통이나 분업적 의료 업무에 대해서는 상당한 논의가 있으나 이에 한하지 않고 다수인에 의해 행해지는 허용된 위험 업무에 해당하는 경우에는 적용이 가능할 것이라는 해상교통 상 신뢰원칙의 적용 한계를 극복할

74) 정영석·신양균 공저, 「형사정책」, 법문사, 1997, p. 241.

75) 교통사고처리특례법 제3조(처리의 특례) ①차의 운전자가 교통사고로 인하여 형법 제268조의 죄범범한 때에는 5년 이하의 금고 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다 ②차의 교통으로 제1항의 죄중 업무상 과실 치상죄 또는 중과실치상죄와 도로교통법 제151조의 죄를 범한 운전자에 대하여는 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다. 다만, 차의 운전자가 제1항의 죄중 업무상 과실 치상죄 또는 중과실치상죄를 범하고 피해자를 구호하는 등 도로교통법 제54조제1항의 규정에 의한 조치를 하지 아니하고 도주 하거나 피해자를 사고 장소로부터 옮겨 유기하고 도주한 경우와 다음 각호의 1에 해당하는 행위로 인하여 동죄를 범한 때에는 그러하지 아니하다. <http://www.klaw.go.kr>

필요가 있다.

[사 례]

신뢰의 원칙에 대하여 해상교통의 경우 우선 두 가지로 나누어 볼 수 있다.⁷⁶⁾ 첫째, 해상에서의 선박과 선박간의 상호 교통에 대한 신뢰의 원칙이 적용될 여지가 있는 가이다. 예컨대 다른 선박이 자기의 선박과 같이 항법질서를 지키고 항법을 따라 선박을 운항할 것을 신뢰할 수 있는가의 문제이다. 이 경우 해상교통의 특성상 선박의 조종은 자동차와 달리 즉시성과 기민성을 가지고 있지 않다. 선박의 조종은 그 관성과 회전력이 크고 훨씬 더 미리 예측되고 준비되어야 가능하다. 따라서 해상교통의 관여자들은 상호 항법을 준수하고 이에 따라 선박을 운항할 것이라는 것에 대한 더욱 확실한 신뢰를 요구받고 있다. 물론 공해상과 내항에서는 다소 다른 항법이 있다. 특히 문제가 되는 것은 해상교통이 빈번한 내항이나 연안에서 항로와 항법을 믿고 선박을 조정하는 것이 가능한가에 있다. 이 경우 만일 항법에 따른 선박운항에 대한 신뢰가 불가능하다면, 선장은 모든 해상교통에 대하여 무한 형사책임을 져야 할 것이며 해상교통질서의 신뢰의 확립이 어려울 것이다. 선박충돌예방규칙과 해상교통안전법 및 개항질서법에 의거한 항법에 따른 선박의 운항은 필요불가결한 절대적인 기초질서이고, 해상교통안전의 도모를 위하여 선박운항자가 지키지 않으면 안 될 원칙이다. 따라서 이 원칙을 믿고 신뢰하는 선박의 운항만이 선박교통이 상호충돌을 피할 수 있는 최선의 길이다. 어느 일방의 선박이 그 항법에 따라 운항하지 않을 때에는 해상충돌사고는 피할 수 없으며, 충돌의 책임을 해당 선박에게 묻지 않을 수 없다. 육상교통에서도 신뢰의 원칙은 자동차와 자동차끼리의 교통사고에서 처음으로 적용되기 시작하였고 점차 그 적용범위를 넓혀왔다. 물론 공해상의 경우에는 항법의 원칙상 상대선박의 항법에 따른 교통에 대한 절대적 신뢰에 의문의 여지가 있다. 예컨대 공해상에서는 선박이 다른 선박과 충돌을 피하기 위하여 당시의 상황에 따라 가장 적절하고 유효한 동작을 취하거나 적합한 거리에서 정선할 수 있도록 항상 필요한 조치를 위하여 최선을 다하여야 하기 때문이다.

둘째, 선박충돌사고의 경우에 선원 상호간 즉, 선장을 비롯한 기관장, 항해사, 기관사 등 동일선박의 종사자간의 신뢰의 원칙이 적용될 여지가 있는 가이다. 예컨대 선장의 지시에 따르지 않은 항해사 또는 선원의 잘못으로 충돌사고가 난 경우 선장에게는 항해사 또는 선원에 대하여 지휘 감독의 의무가 있으므로 이러한 지휘 감독의무를

76) 이경호, “해상교통상의 주의의무와 신뢰의 원칙”, 『비교형사법연구』, 한국비교형사법학회, 2000. pp. 9~12.

다하지 않았을 때에는 물론 신뢰의 원칙이 적용되지 않는다. 그러나 선장이 선원들을 신뢰하지 않고는 선박을 조정 운항할 수 없는 일이며, 선박의 조정은 선원들의 공동 작업으로 신뢰의 기초위에서 이루어지는 분업적 관계에 있다. 따라서 선장이 선원에 대한 지휘 감독의 의무를 소홀히 하지 않았다면 이 경우에도 신뢰의 원칙이 적용될 수 있다. 특히 기관장을 비롯한 기관부 구성원은 선장의 지휘 감독 하에 있는 것은 사실이지만, 선박의 조성과 기관의 운전 사이에는 사실상 분업관계에 있다. 따라서 기관장이나 기관사에 대하여 지휘 감독의무만을 강요하기는 어렵다. 선장이 입항조선을 하면서 주 기관(Main Engine)이 정상적으로 작동될 것으로 믿고 정박선 사이를 진행하다가 갑자기 주기관의 사용이 불가능해져 충돌한 경우라면, 선장에게는 신뢰의 원칙이 적용되어 선박충돌의 책임을 물을 수 없다.

第 2 節 海上交通 安全管理 確保 方案

1. 海上交通安全管理 強化

1) 航行 補助施設의 擴充

우리나라 연안·수로 및 항만에는 暗礁·협수로 등 항해 장애물 산재로 안전 상 취약요소가 많으므로 항로 준설과 압초제거 등 항행 여건을 개선하여야 한다. 현재 전 세계적으로 항로표시는 단순한 광과표시 수준을 지나 전과표시로 변화되고 있으며, 통항표시 조석표시, 기상표시를 특수 목적 표시로 확대 설치하는 추세에 있다. 따라서 우리나라에서도 전과표시의 확충과 특수목적 표시 시설의 도입을 적극추진 하여야 할 것이며, 등대관리는 무인화·집중화할 필요가 있다. 장비의 발전으로 무인화에 별다른 문제점이 없고 충분한 신뢰성을 보장할 수 있으므로 구역별 집중 관리 제도를 채택하여 도서지역의 등대를 무인화를 시행함과 동시에 원격관리 할 수 있도록 집중화시켜야 한다.

원격 집중관리를 결여한 무인화는 항로표시에 대한 신뢰성을 저하시킴으로써 대형 해양사고를 유발시킬 것이며 이로 인한 사고발생시의 배상책임 또한 면하기 어려울 것이므로 신중히 검토하여야 할 것이다. 또한 우리나라에는 항로표지의 기술개발과 관리운용을 담당할 수 있는 전문 인력을 양성하고 연구시키는 교

육기관이 없다. 다만 해기사를 양성하는 교육기관에서 항로표시의 이용과 관련하여 기초적인 수준에서 교육하고 있을 뿐이다. 항로표시의 고정밀화, 자동화 추세와 함께, 운용·관리 요구를 구체적으로 교육하는 법제 확립 및 교육기관 설립이 필요하다.

2) 海上交通管制的 擴大

해상교통관제제도는 고성능 레이더 및 폐쇄회로 TV 등 각종 최첨단 장비를 설치하여 운항 선박의 동정을 감시하고 기상 및 항행정보 등을 수집·분석하여 항행선박에 필요한 각종 정보를 제공함으로써 선박운항을 관리·통제하기 위한 시스템으로서 해상교통안전 및 운항능률의 증진에 기여하고자 하는 제도이다. 최근 인천항·광양항에서 발생한 유조선의 충돌로 인하여 유출된 화물유류에 의한 대형 해양오염으로 극심한 사회적 물의가 제기되었음을 볼 때, 해상교통 복잡해역 및 주요 접근 항로상에 해상교통안전 확보를 위한 현대적 교통관제를 실시하지 못한 채 거의 방치하고 있는 실정이다. 따라서 협수로 및 위험물 운반선 및 대형선의 운항이 빈번하여 해상사고 위험성이 많은 해역 또는 항만에 현대식 해상교통관제제도를 도입하여 선박운항을 원활히 하고 해양오염을 방지하여 사고로 인한 경제적 손실을 최소화하여야 한다.

정부에서는 예산투입과 민자유치로 인천, 여수, 부산, 울산의 항만구역에 항만관제장비를 설치 운영하고 있으나, 해양사고가 다발할 개연성이 높은 연안 해역 및 항만 진입수로에 대한 해상교통안전관제를 확대 실시하여야 할 것이다. 그리고 해상교통관제제도에 있어서 무엇보다도 중요한 요소는 해상의 정보를 수집·분석할 수 있고 집행력이 강한 해양경찰에서 관제요원 및 관리주체 이관에 대한 검토도 요구된다.

3) 海上交通 安全管理의 管理者 豫防對策 優先

해양사고의 원인과 예방대책에 따른 정보의 제공, 해양환경의 정비, 안전기준 규칙의 제정 준수, 노동의 관리, 안전교육 훈련, 지역조직화에 의한 해양사고 예방활동은 물론, 예방의 명확화의 원칙, 발생 예측의 원칙, 예방대책 선행의 원칙, 안정성 및 경제성 조화의 원칙 등이 요구된다. 해난사고는 운항자의 과실도 많지

만 선주·관리자가 해양사고 예방에 필요한 선박의 구조장비 등 사전 정비 소홀에서 발생된다는 점을 고려할 때⁷⁷⁾ 다음과 같은 주의가 필요하다.

- ① 선체 및 기관은 재질과 구조가 견실하고 적절한 정비가 되어 있어야 한다.
- ② 항해계기는 그 성능이 양호하고 정기정비하고, 이용방법이 적절하여야 한다.
- ③ 항로표지를 포함한 항만시설이 완비되어 있어야 한다.
- ④ 수로통보 및 기상통보가 정확하여야 하고, 신속히 청취할 수 있어야 한다.
- ⑤ 선박 승무원들은 정신적 육체적으로 건강하여야 하며, 업무에 필요한 충분한 지식과 풍부한 경험이 있어야 한다.
- ⑥ 선내의 규율 및 융화가 잘 유지되어야 하며, 해양사고에 대비한 훈련을 평소에 주기적으로 실시하여 해난발생시 즉시 대처 할 수 있어야 한다.

해양사고 예방의 주안점은 위에 열거한 6가지 이외에도 선내 점검 또한 매우 중요하다고 볼 수 있다. 선내 점검은 누가 실시하는가에 따라 선장점검, 일등항해사 점검, 선내순시로 나뉘며, 어떤 설비를 점검대상으로 하는가에 따라 구명설비, 소방설비, 하역설비 점검 등으로 구분된다. 이러한 점검은 대상설비의 현상을 확인함과 동시에 정비를 필요로 하는 설비나 기기의 상황을 기록하고, 정비 후에는 그 정비일자 등을 부기하게 된다. 그리고 점검을 통하여 각종 설비의 현상을 파악하고 모든 설비가 항상 양호한 상태를 유지할 수 있도록, 정비함으로써 해난 예방에 크게 기여하게 된다.

2. 海上交通 安全管理의 法的·制度的 裝置 마련 必要

1) 海上 交通事故處理特例法 制定

해상교통의 이용 중 선원들을 전과자로 전락시킬 우려가 있으므로 도로교통에서의 교통사고처리특례법입법 취지를 이용하여 해양사고처리특례법 제정도 필요하다. 즉 교통사고처리특례법에 해양사고를 포함시킴으로써 선원의 생업에 종사를 보장해 나가야 할 것이다.⁷⁸⁾ 해상교통질서를 확립하고 피해를 신속하게 해결

77) <그림 14> 참조

78) 김인현, 「선원의 직무상과실에 따른 법적책임에 관한 연구」, 목포해양대학교 대학원 해양산업연구소, 2000, pp. 84~85.

할 도로교통사고 처리 특례법과 형평성이 고려되지 않아 해상운송과 수산업에 종사하는 사람들이 이중적 피해를 보고 있고 국가에 대한 불신으로 이어지고 있다.

해양사고도 운항부주의, 정비 불량 등 인적과실로 인한 사고가 784건 중 620건으로 80%를 차지하고 있다.⁷⁹⁾ 해양사고의 범죄는 비교적 경미한 과실범이라는 점을 고려하여 비범죄화 내지 비형벌화라는 방향으로 유지할 필요가 있다.

교통단속을 법령 집행이란 용어로 바꾸어 단지 교통뿐만 아니라 선박에 포함되는 전체의 안전 관계법령의 집행이란 광의의 내용으로서 생각해 보면 이것도 해양 사고방지 대책의 하나의 큰 중심이 된다고 보여 진다. 따라서 해상운송과 수산업에 종사하는 사람들이 근무환경을 개선하고 권익을 신장함으로써 궁극적으로 해양산업과 국가경제에 발전기반으로 다지기 위한 해양교통사고처리특례법 제정이 검토되어야 하겠다.

2) 해상교통사고에 있어서 신뢰의 원칙 극복

해상교통의 세계적 질서와 국내연안의 해상교통질서를 감안한다면 해상교통에서도 신뢰의 원칙을 받아들이고, 이를 구체화하는 작업이 절실히 요망된다. 해상교통상의 그 구체적인 신뢰의 확립은 물론 하루아침에 이루어질 수 있는 일은 아니다. 시대를 읽고 부합하는 해상교통 상호 관여자의 협력과 그 이해를 바탕으로 한다. 무엇보다도 중요한 것은 새로운 해상교통질서의 신뢰를 확립하기 위한 국가적 법질서의 원칙을 세우는 일이 가장 중요할 것이다.⁸⁰⁾ 신뢰의 원칙 적용에 제약적 요소가 많음은 사실이나 해상교통사고도 교통수단으로 인해 발생하는 교통사고임을 생각한다면 육상교통처럼 신뢰의 원칙이 적용되지 않는 경우도 있겠으나, 신뢰의 원칙은 해상교통 관여자의 형평성에 맞추어 점차적으로 적용해야 할 것이다. 무엇보다도 중요한 것은 새로운 해상교통질서의 신뢰를 확립하기 위한 국가적 법질서의 원칙을 세우는 일이 가장 중요할 것이다.⁸¹⁾

79) 해양경찰청, 「해양경찰백서」, 2005

80) 민성태, 「과실범과 신뢰의 원칙적용에 관한 연구」, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004, p. 74.

81) 앞의 논문, p. 4.

3) 해양발전 기본법의 제정

국제연합 해양법에 따른 신해양질서하에서 해상교통안전을 확보하기 위한 21C 선진해양국가로의 도약을 위해서는 정부가 시행해야 할 국가 해양관리의 기본정책방향을 재정비하고 해양자원의 합리적인 발전과 이용 및 보전을 위한 시책의 추진근거를 마련하여야 한다. 현재 국내외 해상교통안전에 관한 법률은 해상교통, 선박, 선원, 해난 등의 분야에 20여개의 개별법이 제정되어 있다.

해양안전과 관련하여 시행중인 각종 규칙·고시·훈령 및 예규에 무려 70여개를 상회하고 있다. 이와 같은 해양안전관련 법령들이 서로 중복되거나 안전의 사각지대를 발생 시킬 뿐만 아니라 그들 상호간의 관계를 명시하는 규정이 없기 때문에 관계 법률 간의 유기적인 체계성을 갖추지 못하여 해양안전 정책의 실효성을 약화시키는 중요한 요인이 되고 있다. 따라서 해양교통에 관련한 법률들에 대하여 서로 연관성을 부여하거나 관계부처 간에 유기적인 업무집행과 조정을 충족하기 위해서는 그 성격이 집행력이 있는 실질적 규정을 두고 정책수단을 두는 정책수단의 총괄규범으로서의 기본법 제정이 요구된다.

현재 우리나라에는 24종의 기본법이 제정되어 있다. 각각의 기본법은 명칭이 기본법이라고 정해져있지만 그 효력의 규정, 제정, 내용의 범위 등에 있어서는 매우 다양한 형태를 띠고 있다. 이들 기본법을 효력 규정에 따라 분류할 경우 5가지의 유형화가 가능하며, 규정내용에 따라 구분할 경우 4종의 유형화가 가능하다. 효력 규정에 따라 분류하면 국가표준기본법, 건설산업기본법, 국세기본법, 기본관리기본법, 사회보장법과 같이 법률이 가지는 우선적 지위가 장래까지 담보되도록 규정하는 경우로 구분된다. 그리고 기본법을 그 내용에 따라 구분하면 특정 정책분야에 대한 기본적 사항을 선언적인 형태로 규정하는 헌장으로서의 기본법, 기본법에 헌장으로서의 이념 규정뿐만 아니라 헌장을 실현하기 위한 각종 정책수단을 열거하는 정책수단의 총괄규범으로서의 우월적 지위를 부여하고 관리규범으로서의 기본법, 기본법이 해당분야에서 요구되는 규범을 구체적으로 망라한 종합 법전의 형태를 띠고 있는 종합발전으로서의 기본법으로 유형화된다.⁸²⁾

해양발전기본법인 경우 국가 해양 정책의 총괄규범으로서 해양의 기본법으로

82) 조동오, 박용욱, 목진용, 윤성순, “해양안전기본법제정에 관한 연구”, 「정책자료」 제156호, 1997, p. 119.

제정되어야 하고, 또한 이 법이 장래까지 우선적 지위가 담보되도록 하여 21세기 해양국가 건설을 위한 해양헌장이 선언적 규정뿐만 아니라 집행력 있는 실체적 규정으로 구성되도록 하는 것이 바람직하다. 21C 선진해양국가의 실현을 위한 이념과 기본정책방향을 집대성한 헌장으로서의 성격은 당연히 포함되어야 할 것이다. 이 점에서는 해양헌장으로서의 해양발전기본법이 된다. 이를 통하여 정책형성의 유연성을 확보하고 선언된 이념의 상대위에서 아주 유연하게 필요한 정책을 형성해 나갈 수 있는 장점이 있다. 더구나 해양 분야의 개별 법률에서 수립·추진할 구체적인 정책의 이념을 반영하도록 하게 된다. 그러나 이런 성격의 기본법은 구체적이고 실체적인 내용이 포함되지 않도록 총괄규범으로서의 성격을 부여할 필요가 있다.

3. 南·北 海上交通路 安全 確保

남·북간 해상교통은 경제교류확대, 상호 신뢰감 구축 및 21C 동북아시아 공동번영의 도모를 위해 조속히 실현되어야 할 것으로 보인다. 북한은 전통적으로 철도운송을 중요시 하였고 해상운송은 철도운송의 보조수단으로 간주하였다. 북한에서 철도운송을 중시한 것은 산악이 많고 동·서간 연결이 육상을 통해서 이루어질 수밖에 없는 지리적 제약 때문이기도 하지만 대외교역에서도 연륙되는 중국 및 러시아의 교역 비중이 높았기 때문이다. 그러나 러시아 및 중국과의 구상무역이 어려워짐으로써 이들 지역에 대한 북한이 교역의존도가 계속 감소하게 되자 북한은 일본과 미국을 비롯한 자본주의 국가들을 대상으로 교역을 확대하려하고 있다.⁸³⁾ 따라서 북한 개방정책의 지속적인 추진에는 교역화물을 효율적으로 운송할 수 있는 해상운송체제의 발전이 필수적으로 지난 2005. 8. 15 북한상선 제주해협통항에 따른 남북해운합의서 채택 이후 처음으로 제주해협을 처음 통항하기 시작하였다.

현재까지 제주해협을 통항한 북한상선은 2005년 42척, 2006년 120척에 이르고 있다.⁸⁴⁾ 이와 같이 외국선박은 물론 북한화물선 등의 우리해역을 통항하게 되어

83) 정필수, 「해양21세기, 통일대비 해운협력과 항만개발」, 나남출판, 1998. pp. 339~358.

84) 제주해양경찰서, 2006, 11월 내부자료

복잡한 해상교통로로 이어질 전망이다. 85)

4. 海洋警察 業務機能 向上

1) 해상교통사고 조사 집행업무

해상교통사고는 선박 운항상 주의 의무를 태만하여 발생한 사고로 이에 대한

85) 1) PSI(Proliferatio Security Initiative)의 개념: 대량살상무기 핵확산방지상, 확산방지제안, 확산방지행동 등으로 번역되는 PSI는 불량국가, 악의 축 국가들의 WMD(Weapons of Mass Destruction Proliferation Security Initiative) 수출을 통한 WMD의 확산을 차단하기 위한 목적을 지닌 국제협력체제이다. 대상 국가는 이란, 북한, 리비아 등이 지목되나, 당장의 위협요소인 북한이 주목표로 추정된다. 대상품목은 WMD이지만 북한이 수출하는 마약, 위조화폐 등도 포함되어 있는 것이 사실이다. 현재 구성은 G-7 구성국가에 스페인, 네덜란드, 포르투갈, 폴란드 등 11개 국가로 구성되어 있다. 회원국가와 관련해 미국은 이를 더욱 확대하고자 하고 있다. 중국은 초기 반대의사를 표명했으나 점차 수용하는 입장으로 전환되고 있다. 최근 중국은 자국 영토를 통한 제3국의 일체의 WMD 수출을 차단할 것이라 밝힌 바 있다. 미국은 특히 한국의 PSI 참가를 요구하고 있으며, 중장기적으로는 한국도 가입할 가능성이 있다. PSI는 일종의 국제적 안보협력체적 성격을 지니고 있으나, 이는 체제나 조직 내지 기구가 아니다. 즉, 행동에 참가하는 것으로 일시적 성격을 지니고 있는 것이다. 미국은 회원국 수를 증가시키겠다는 의지는 보이고 있지만 PSI를 조직이나 기구로 발전시키고자 하는 의지는 아직까지 보이고 있지 않다.

2) PSI의 등장배경 : 대량살상무기의 국제적 확산 위험은 이른바 불량국가나 국제테러 조직들로부터 발생된다고 볼 수 있다. 현재 25개국 이상이 공격적인 화생방전 프로그램 및 탄도미사일 생산능력을 보유하고 있으며, 북한은 핵무기 1~2발을 제조할 수 있는 플루토늄을 보유하고 있는 것으로 추정되고 있다. 러시아와 중국은 미국 본토를 직접 공격할 수 있는 능력을 보유하고 있으며, 전략적 현대화 프로그램 개발을 계속하는 한편, 간접적으로 대량살상무기의 제3세계로의 이전을 조장하고 있다. 특히 생화학무기의 생산 용이성은 테러조직들로 하여금 사상자 발생 및 공포심 조성목적으로 생화학 작용제를 사용하도록 유인하는 요인이 되고 있다. 이와 관련해서 국내법, 국제법 추가 제재관련성으로 국내법은 남북해운합의서가 준거가 된다는 것을 의미하고 국제법이라는 것은 유엔 해양법협약이 대표적인 준거법이 될 것으로 생각하면 된다. 유엔 해양법협약은 공해상의 검문, 검색 등 선박저지 행위는 불법 라디오(무선) 방송, 무국적 선박, 해적 등 예외적인 상황을 빼고는 허용하지 않고 있다. PSI 거부 및 발표된 추가 조치에 따른 북한의 반응과 대책으로서는 PSI 기본 입장은 북한이 비확산조치를 위반했을 때를 상정한 것으로 북한은 국제사회가 우려하는 대량살상무기(WMD) 물질 이전 의혹을 초래하지 말아야 할 것이다. 따라서 우리의 입장에 대해 북한이 거부할 이유가 없을 것이다. 또 기존에 취해온 것과 달라지는 것으로는 정부의 입장 발표로 인해 형식, 절차에 있어 PSI에 정식으로 가입하는 것은 아니다.

정부는 PSI의 목적과 원칙에 대한 지지를 정부의 입장으로 공식 표명하면서도 한반도의 특수 상황을 고려해 가입하고 있지 않다는 특수한 지위를 선언한 것이다. 참여 범위에 대해서는 한반도 주변 수역은 남북해운합의서 이 외의 수역에 대해서는 구체적 상황에 따라 필요시 우리가 스스로 판단해 결정할 것이다. 이는 PSI의 실제 운용 원칙과도 합치되는 것이다. 우리정부는 마땅히 해야 할 것을 하고 있다. 북한의 반응을 봐야하겠지만 정부는 모든 가능성을 주시하면서 대비하고 있다. 정부 차원의 쌀, 비료 중단, 철도 자재 장비의 인도 중단, 수해복구 자재, 장비 인도 중단, 경공업 원자재의 제공 유보 등 여러 조치들이 시행 중이다. 2006년 7월 미사일 발사 이후 정부 당국의 대북 지원과 경험 등 민간 거래의 전체 중 80%가 중지돼 있는 게 사실이다. 금강산 관광사업 등 민간 차원의 거래를 포함해 9천400만 불, 그리고 당국의 경험 규모가 3억6천만 불이다. 이 정도 규모는 다른 어떤 나라가 취한 대북 제재 내용보다도 매우 강력한 것이다.

조사는 해양안전심판원과 해양경찰청에서 관장하고 있다. 이러한 이중 조사는 국가가 국민의 기본권을 제한하고 국민의 생존권에 영향을 미치게 된다. 특히 해상교통사고의 통계는 조사기관에 따라 상당한 차이가 있다. 따라서 해양사고를 포함하여 원인규명하고 그와 관련한 법규의 미비점을 보완하여 그 원인을 제거함으로써 장차 유사한 사고를 예방할 필요가 있다.

안전한 해상교통정책을 실현하기 위해서는 미국의 해안경비대, 일본의 해상보안청 등에서 해양사고를 조사하고 있는 것처럼 현재의 2중적 제도로 인한 피해가 없도록 일반적인 해양교통사고는 현장 업무집행과 현장 점검이 가능한 해양경찰청으로 단일화하여 전국 해양경찰서에 해양사고 조사과를 두고⁸⁶⁾ 해양교통의 정보화 환경에 변화하는 새로운 U-사회(U - Society)를 구현하고⁸⁷⁾ 국민신뢰도 향상과 해양 정책 서비스가 바람직하다.

2) 해상교통의 효율적 관리

인간이 지구상에서 조직생활을 시작한 이래 조직은 계속적으로 발생되어 왔다. 해상교통안전업무 수행부서를 일원화하여 정책의 일관성 있는 정책과 행정집행사이의 乖離를 조율함이 바람직하다. 관련부서에 분산되어 있는 해상교통안전관리에 대한 미래예측이나 미래에 대한 불확실성의 요소가 존재하여 기획의 모든 국면, 모든 문제 및 양상에 걸쳐 여러 측면에서 영향을 미친다. 즉 해상교통은 선박 이동성, 국제성 및 밀집성 때문에 교통을 방해하는 범법자들을 구금하거나 관련 선박을 제거하는 것이 아니라, 통상적으로 교통안전에 필요한 정보를 적시성 있게 제공 합리적으로 항해의 안전을 확보하도록 하는데 있다.

해상교통안전관리는 20C 후반에 유조선의 충돌로 인하여 발생한 대규모의 해양오염을 방지하기 위하여 탄생된 것이다. 이 제도의 근원은 항공관제제도에 두고 있음이 통상이다. 우리나라에는 해상교통안전관리제도로 규정하고 있다. 그러나 항공기의 고속성과 입체성에 비하면 선박은 저속성과 평면성을 가지고 있어 항공관제제도와 다르게 발전되어 왔다. 그래서 해상교통관제제도는 그 기능의 합목적성에 따라서 해상교통관제제도(VTCS : Vessel Traffic Contro System),

86) 김지수, 앞의 논문, p. 127.

87) 신영진, “공공기관의 개인정보보호에 관한 효율적 방안”, 「한국행정학회지」, 한국행정학회, 2005, p. 15.

해상교통관리제도(VTMS : Vessel Traffic Management System), 해상교통서비스제도(VTS : Vessel Traffic Service System)로 변화되어 왔다.

우리나라의 해상교통안전법에서는 VTCS방식을 규정하고 있다. 선진 해운국의 해상교통서비스제도는 관제목적이 아니라 교통정보를 선박과 관계인에게 제공하고 특히 선박의 교통량이 많은 항로에 안내선·순시선을 배치하여 교통방해 선박에 대해 주의·안내와 이에 필요한 교통방송을 통하여 제공하고 있다. 우리나라의 해상교통안전제도의 기능과 운영에 관해서는 구체적으로 입법화 된 것이 없다. 해상교통안전제도의 인적·물적 조직에 선박운용의 전문성을 요구하고 있다.

인적조직으로는 선박의 항해, 운용 및 하역에 있어서 이론과 실무경력을 가진 전문가를 배치하여야 한다. 일본 해상보안청과 미국 해안경비대도 전문 인력을 배치하고 있다. 물적 조직으로는 항해 또는 항 접근 항로의 선박이동과 기상, 어로활동 등에 관한 정보를 수집할 수 있는 과학기지 및 정보통신 장비를 구축하여 선박의 출입항, 기상정보, 해상조건, 항로상황, 어로활동, 하역상태, 부두이용 등에 관한 정보를 수집하여 선박대리점, 하역회사 등 관련된 부서에 정보를 제공할 수 있는 정보망을 가진 부서에서 통합관리방식을 구축해야 한다. 해상교통안전관리 체계의 일원화 방향으로서는 해운, 해양개발, 환경오염방지 등의 기본 업무는 각 주무부서가 관장한다. 즉 종합적인 정책기획, 선원 및 해기사의 인력양성, 항로 및 항만개발 건설과 관리, 기술개발, 관계법령제정 및 국제협력, 사고조사 및 예방책강구(해난심판포함), 육상오염물의 해양유입차단대책 등은 각 주무부서가 맡는다.

해난구조, 해상교통안전, 해양오염의 방지와 방제, 선위통보제도, 항행정보의 수집 및 배포, 해안무선국관리, 수로측량, 항로표지, 선박통항관제 및 이들과 관련된 또는 해양자원보호와 관련된 불법행위의 단속 등의 업무는 일본과 같이 해양경찰청에서 관장하고 선진국인 미국과 영국 그리고 한국의 인접국에 대한 해상교통안전관리를 조사·분석하여 미국, 일본, 중국의 해상교통안전관리에 관련된 여러 업무를 거의 한 주관 부서가 총괄 관리하고 있다. 그러나 한국의 해상교통안전제도는 그 운영·조직 면에서 건국 후 지금까지 여러 차례의 개편을 거치면서 현재는 다양한 부서에 분담되어 있으며 업무분장을 명확히 하는 법적

근거가 세분화 되어있지 않고 있다. 여기에다 정책수립의 일관성도 결여되어 예산, 장비, 인력의 중복 투입되고 있어서 국민에게 부담을 안겨 줄 우려가 있는 반면 홍보효과가 적고 책임만 돌아오는 업무는 조직 상호간에 전가하는 행정편의 주의적 입법 가능성마저 내포하고 있다. 영국의 경우에는 전통을 매우 중시하는 역사적 배경으로 수개의 부서가 항행안전관리업무의 분담과 감독기관이 단일화로 업무분장이 명확하여 해상교통안전관리제도의 일관된 시행에 저해요인은 찾아볼 수 없었다. 선진국에서 살펴보았듯이 해상교통안전관련업무의 집행주체를 명확하게 하고 이에 따른 인력과 장비를 규합·재편성하며 주관부서를 하나로 전환하여 국민이 요구하는 정책방향으로 재편되어야 한다.⁸⁸⁾

3) 해상교통 안전관리 · 집행주체의 일원화

우리나라의 해상교통은 예부터 특정기관이 담당하였는데, 고구려 태조 때도 끊임없는 여진족 침략에 대비하여 연해안 각 요지에 도부서를 설치하고 장선, 戈船등 무장 함정을 건조하여 서해상 요소요소에 순검군, 순포군사를 배치하여 순찰 · 검색하였다. 또한 서남해상에 있어서는 당시 상황을 이루던 송나라 상선의 왕래에 대한 검찰 및 송 · 왜 등 외인해적선의 순포에 중점을 두어, 선종 10년 여름에는 당시 안서도호부의 관하인 연평군의 순검군이 송 · 왜 혼합의 해적선 1척을 포획한 일이 있었는데 이 해적선에는 송 · 왜인 모두 13명이 타고 있었다. 옛날에도⁸⁹⁾ 해상안전관리업무는 경찰에서 관장했던 점을 찾아 볼 수가 있다.

해상에서의 해양사고조사업무, 해양오염방제업무, 해양교통안전관리업무, 개항질서유지 및 선박출입항 관리업무, 불법어업 단속업무 등이 있다. 그러므로 조직의 비전과 전략, 지식, 의식(가치관)과 신념, 변화에 대한 공유, 리더십의 공유 심지어 갈등도 공유하는 공예 예술등과 비례관계를 가지고 있어야 조직리더십 자체의 발전을 가져올 수가 있으므로⁹⁰⁾ 해양수산부, 건설교통부, 관세청, 해양안전심판원, 해양경찰청, 해군, 각 지방단체에 의해 분산 · 중복된 비효율성 업무에 대한 집행주체를 해양경찰청으로 일원화하거나 또는 통합함으로써 일관성 있고

88) 김학준, “해양주권확립과 해상치안강화 정책세미나”, 한양대학교 행정문제연구소, 1998, p. 17.

89) 김형중, 「한국중세경찰서」, 경성대학교 행정대학원, 박사학위논문, 1998, p. 217.

90) 김대진, “정부조직생산성 혁신을 위한 조직리더십의 역할”, 「한국행정학회지」, 한국행정학회, 2005, p. 3.

체계적인 업무처리의 시스템을 갖출 필요가 있다.⁹¹⁾

해상교통관리시스템은 법령의존방식인 해상교통안전법, 개항질서법 등과 선박의 행동을 통일적으로 파악하고 필요한 지시·권고방식, 협의의 교통관제방식인 VTS(Vessel Traffic System)는 일반방송인 기상, 항로원조시설 고장, 항로위험, 작업, 혼잡상황, 규제업무인 통상업무와 교통정체, 사고선박, 충돌, 항로이탈, 위험물적재선 접근 등 주의·조언·경고, 항로폐쇄, 우회, 속력제한 등을 유도하는 지시 업무의 시스템을 가지고 있다. 해양의 특성상 해상안전관리의 집행에는 고가의 장비와 막대한 운영·관리비 및 전문성이 요구되어 국가 예산의 집중 투자 없이는 적정 규모의 집행력을 확보하는 것이 곤란하다. 특히 정책부서에서 이러한 예산과 인력을 확보하는 것은 더욱 어렵기 때문에 형식적인 업무수행에 그칠 우려가 매우 크다. 원활한 해상교통질서확립과 안전을 확보하는 반면 해양력⁹²⁾을 갖기 위한 법적·제도적 마련에 정책결정으로서의 정치적 정부정책⁹³⁾이 요구되는 시기이다.⁹⁴⁾

91) 김두석, 「신 해양시대에 부응한 해양경찰제도에 관한연구」, 한양대학교 대학원, 석사학위논문, 1999, pp. 123~127.

92) 해양력에 대한 정의는 국가의 안전보장과 국익증대의 초석이라는 것을 포함한다. 전통적으로 해양력은 한 국가가 대륙지향적인 특성에 대비하여 얼마나 해양지향적인 특성을 갖고, 그리고 국가의 경제적 번영의 해양교통에 어느 정도 의존하는가에 의해 평가되어 왔다. 이런 의미에서 해양 국가는 국간안보를 위해 해상교통에 대한 경찰의 통제가 건전하게 수행하도록 해야 하며 해양 분야에 대한 국가 이익을 증진시키기 위해 유력한 해양지향적인 공동체를 보유해야 함을 의미한다. 지리적 여건을 보면 우리는 해양강국이 될 여건을 가지고 있다. 남한면적의 3.7배에 달하는 372,000km² 배타적 경제수역 1만 2,052km에 달하는 해안선, 전국토의 2.8%(2,255 km²)에 이르는 세계의 갯벌자원 3,170여개의 도서, 세계해운 주 항로상에 위치한 항만들 연100 킬로로 추정되는 해양생태계의 가치 등은 우리나라의 천혜의 해양국가임을 알려주고 있다. 우리나라가 위치한 동아시아는 해양을 중심으로 경제권이 형성되어 있어 다른 어느 경제권보다 국가교류에서 해양의 차지하는 비중이 높다.

93) 오스틴 래니, 「현대정치학」, 을유문화사, p. 61.

94) 진형인, “한국 해양력의 현주소, 한국의 해양력”, 월간조선사, p. 25.

第 6 章 結 論

우리의 역사를 돌이켜 볼 때 우리 민족은 바다를 가까이 했을 때 융성하였고 바다를 멀리하면서 쇠락하였다. 지난 1,000여 년간 바다를 잇고 내륙에서 움츠리고 살아온 결과 세계사의 흐름을 모르고 근대화에 한 발 뒤져 근세 백년은 민족수난의 시대를 겪어야만 했다.

종전까지는 인류가 해양에 대한 전통적인 생각은 해양을 무한한 공간지대로 모든 국가가 자유로이 이용활동 할 수 있었다.⁹⁵⁾ 그리고 국가간에 효율적인 수송이라는 운송 수단적 의의를 지녀 왔지만 오늘날에는 바다가 국제관계를 긴밀하게 만드는 매개적 수단에 머무르지 않고 바다 그 자체가 사활적인 자산으로 분쟁 대상이 된 것이다.⁹⁶⁾

새로운 해양질서가 과거의 질서와 구별되는 이유는 해양 이용의 범위가 종전과는 달리 해저에서부터 해양구역에까지 확장됨으로써 바다현장으로 불리는 국제연합인 해양법협약 채택되면서부터 국토가 바다와 접해 있는 149개 국가 중 110개국에 200해리 배타적경제수역을 선포하면서 전 해양의 36%, 주요어장의 90% 및 해저석유 부존량의 90%가 연안국 점유 하에 속하게 됨에 따라 세계의 바다는 해양 자유이용시대에서 해양 분할관리시대로 전환됨으로 인해서 해상교통이 활발해지고 있다.

우리나라도 주변해역에서의 수산자원확보를 위하여 인접국간 어업협정에 이어 바다경계획정과 자원관리를 위한 지역공동협력체제도 점차 강화되고 있다.

바다는 수산, 광물, 에너지, 공간 등 자원보고인 제2의 국토로서 21C에는 반드시 개척해야 할 중요한 영역이다. 따라서 국토자원의 한계성을 극복하고 해양경제활동권이 중심으로 부상하기 위해서는 육지중심의 개발을 해양 지향적 개발 전략으로 이어져 해상교통 또한 활발해질 것으로 전망된다. 그러므로 세계 경영 중심 국가의 일원으로서 역할수행을 위한 해상교통량확보가 미래를 지향하는

95) Patricia W, Birnie and Aian E. Boyle, Intwenational Law and the Enveronment, 1992, p. 492.

96) Harold J, Kearsley, Maritime Power and Twenty-first Century, 1992, p. 13.

국가차원의 신해양정책라고 볼 수가 있다.

바다의 고속도로건설을 위해서는 무엇보다 안전한 교통량확보와 깨끗한 바다의 실현 없이는 신해양질서의 동참이 불가능하므로 해상교통안전의 확립이 무엇보다도 필요한 시대적인 소명에 와 있다고 본다. 이 논문에서는 신해양질서에서 해상교통량확보에 요구되는 해상교통안전 법규와 제도에 대한 발전방향 등을 제시하고자 한다.

첫째, 국제연합해양협약의 발효·시행으로 광역화된 관할해역의 해상교통안전 관리강화를 위해서는 선박의 안전항행환경을 조성할 수 있도록 해상교통관제제도의 확대시행과 항행보조시설의 확충, 해상안전정보의 적기제공 등이 이루어져야 한다.

둘째, 해상교통안전관리의 법적·제도적 장치마련으로 해상교통사고처리특별법 제정, 해상교통사고의 신뢰의 원칙극복, 해양발전기본법 등 법제가 마련되어야 한다.

셋째, 안전하고 효율적인 항만운영과 선박안전의 출발점인 항만 내에서의 안전을 위하여 항만내 안전관리업무를 전담할 수 있는 통합관리 제도를 추진하여야 한다.

넷째, 해상교통관리에 해양경찰기능 향상에 필요한 해상교통사고처리조사와 관리주체의 집행일원화로 고객서비스 향상과 더불어 안전한 해상교통량확보가 필요하다. 이와 같이 급변하는 해양환경에 따른 해상교통안전관리 확보에 필요한 네 가지를 제시함으로써 국민으로부터 지지를 받는 미래의 정책과제인 해상교통량 확보방안에 도움이 되고자 한다.

參 考 文 獻

1. 國 內 文 獻

- 김남진. 「행정법」. 법문사. 1994.
- 김대건. 「정부조직생산성 혁신을 위한 조직리더십의 역할」. 한국행정학회. 2005.
- 김동희. 「행정법」. 박영사. 2001.
- 김문경편역 「7~10세기 한·중·일교역관계 자료 한·중판. 재단법인 해상왕장보고기념사업회. 2003.
- 김정건. 「국제법」. 박영사. 1998.
- 김재근. 「장보고시대의 무역선과 그 항로」. 완도문화원. 경세유표 1권 지관호조. 2003.
- 박윤훈. 「최신행정법강의」. 박영사. 1988.
- 송상현·김현. 「해상법원론」. 박영사. 1999.
- 윤점동. 「국제해상충돌예방규칙 및 관련된 국내법규해설」. 부산 : 세종출판사. 2002.
- 윤재풍. 「조직학원론」. 박영사. 1993.
- 이도학. 「백제사」. 푸른 숲. 1997.
- 이재상. 「형법총론」. 박영사. 2006.
- 이재상. 「형법연습」. 신조사. 2005.
- 정영석. 「해사법규」. 범한서적 주식회사. 2004.
- 정영석, 신양균 공저. 「형사정책」. 법문사. 1997.
- 정필수. 「해양 21세기」. 통일대비 해운협력과 항만개발. 나남 출판사. 2001.
- 주강현. 「풀어낸 비밀속이 우리문화 2」. 도서출판 해냄. 1997.
- 채수중. 「배 이야기」. 서울 ; 지구촌. 1996.
- 해양경찰청. 「외국의 해양경찰제도 미국편」. 인천 ; 태양당인쇄사. 2000.
- 해양경찰청. 「해양경찰 간부교재」. 한·미·일·영 해상교통비교. 해양경찰학교. 2006.

2. 論 文

- 김학준. “해양주권확립과 해상치안강화 정책세미나”. 한양대학교 행정문제연구소. 1998.
- 김형중. “한국중세경찰사”. 박사학위논문. 경성대학교 대학원. 1998.
- 민성태. “과실범과 신뢰의 원칙적용에 관한 연구”. 석사학위논문. 전남대학교 행정대학원. 2004.
- 박성태. “해상교통안전서비스정보망 구축에 관한 연구”. 석사학위논문. 한국해양대학교 대학원. 2001.

- 박용섭. “해상교통안전제도에 관하여”. 한국해양대학교. 특별기획. 1993.
- 신영진. “공공기관의 개인정보보호에 관한 효율적 방안”. 한국행정학회 2005.
- 이영주. “해상교통안전법제의 개선방안에 관한 연구”. 석사학위 논문. 한국해양대학교 대학원. 2003.
- 이은방. “한국해양대학교 해상교통 안전론 강좌”. 한국해양대학교, 2001.
- 이상집. “해양경찰청 중심의 해양안전행정기능통합 건의”. 「한국해양」. 1995.
- 이장훈. 「해상교통안전 법제의 발전방향에 관한 연구」. 석사학위논문. 한국해양대학교
해사산업대학원. 2001.
- 조동오. “해양안전행정 선진화 세미나 USCC와 한국의 해양보안행정비교”. 해양안전학회. 1998.
- 조동오, 박용욱, 목진용, 윤성순. “해양안전기본법제정에 관한 연구”. 「정책자료」 제156호, 1997.
- 조성한 · 홍준현 · 강창식. “21세기 신 해양시대를 대비한 해양경찰역량강화방안”. 「KIPA
연구보고서」. 한국행정연구원. 1998.
- 정세모. “해양안전증진종합대책 공청회 항행안전관리 검토 및 제안”. 「한국해양대학교해
사산업연구소」. 1993.
- 최근식. 「장보고 무역선과 항해기술연구」. 박사학위논문. 고려대학교 대학원. 2002.
- 홍승용. 「해양안전기본법 제정에 관한연구」. 한국해양수산개발원. 1997.
- 황석갑. “해난심판제도의 개선방안에 관한 연구”. 한국해기사 협회. 1995.

3. 기타 資料

- 김인현. “선원의 직무상과실에 따른 법적책임에 관한 연구”. 목포해양대학교 해양산업연구소 2000.
- 나준태. “공공사업갈등사례분석을 통한 해결기대의 모색”. 「한국행정학회」. 2005.
- 배점모. “해상교통안전행정에 대한 학습이론 접근”. 「한국 인간관계 학보」. 1998.
- 신영진. “공공기관의 개인정보보호에 관한 효율적 방안”. 「한국행정학회」. 2005.
- 오재희, 한반도 평화 및 통일 환경 조성을 위하여. 제20차 한국의교안보정책 심포지움.
아태정책연구원. 1998.
- 이경호. “해상교통상의 주의의무와 신뢰의 원칙”. 「비교형사법연구」. 한국비교형사법학회. 2000.
- 이상집. “해상교통행정일원화 불가피하다”. 「해사신문」. 1996.
- 진형인. “한국 해양력의 현주소”. 「한국의 해양력」. 월간조선사. 2006.
- 한창수. “1000년 전의 글로벌 CEO 해상왕장보고”. 「한국의 해양력」. 월간조선사. 2006.
- 한국일보. “해양관리 일원화 등 행정조직 개편건의”. 1993.
- 해운항만청. “해상교통관제신호의 설치에 관한 타당성조사연구용역”. 해양수산부 내부자료. 1993.
- 해양경찰청. 「해양경찰백서」. 2005.

4. 外國 文獻

- Chrisopher hill. Maritime Law fifth edition, London Hong Kong. 1998.
- Lionel Casson. Ship,s and Seamanship in the Ancient World, Prinston University Press. 1971.
- R. P. Barston and P. W. W. Birnie(eds). The Maritime Dimension: George Allen and Unwin. 1980.
- Satow P.F.C. Role of the Harbour Master and Definitions. 1988.
- 오스틴 래니. 「현대정치학」. 을유문화사. 2005.
- Patircia W, Birnie and Aian E. Boyle.. Intwenational Law and the Enveronment. 1992.
- Harold J, Kearsley. Maritime Power and Twenty-first Century. 1992.
- 村上歷造. 「海上犯罪 理論 實務 (海上保安官 權限論 解說)」. 東京: 中央法出版社. 1993.
- 杉村敏正編. 「新行政法概說 各論」. 東京, 成山堂. 1971.
- 飯田忠雄. 「海上警備 情報理論」. 東京 : 成山堂. 1963.
- 田中二郎. 「新版行政法 , 下卷」. 東京 : 成山堂, 1983.
- 石川才顯. 「警察行政法用語 解說」. 東京 : 自由國民社. 1983.
- 일본 해상보안청 「평년 10년」. 해상보안청편. 大新星印刷局, 2006.

5. 인터넷 사이트

- <http://biog.naver.com>. (2007. 5. 13)
- <http://biog.naver.com>. (2007. 10. 8)
- <http://biog.naver.con>. (2007. 8. 18)
- <http://cafeblog.search.naver.com>. (2007. 10. 3)
- <http://100.naver.dom> (2007. 9. 9)
- <http://www.lawnb.com>. (2007. 7. 19)
- <http://100.naver.dom> , (2007. 9. 10)

Abstract

A Study of the provision for safe management plans of The sea-Traffic.

Kim, Do-Jun

Graduate School of Public Administration Cheju National University.

Jeju Korea

(Supervised by professor Kim, Chang-kuhn)

Back in the history, the Koreans were in full flourish when they were close to the sea, and went downhill when they kept away from it. Koreans have shunned themselves from the sea, and lived inland for one thousand years.

For the last one hundred years, resultantly, the nation had to suffer an ordeal, falling behind from modernization. A traditional idea about the ocean was that all the countries were able to use the unlimited space freely. And the ocean had its meaning as an effective transportation route; today, it is more than a vehicle connecting countries, and it has become a point of dispute as an individual property.

A new marine order is differentiated from the one of the past, because the scope has expanded to include the ocean bed and maritime zones. UNCLOS(United Nations Convention on the Law of the Sea), so called a marine constitution, has come into effect in November, Year 1994, 12 years after its adoption, and UNCED(United Nations Conference of Environment and Development) adopted Agenda 21 in June, Year 1992, forming a new maritime order. Consecutively, countries neighbouring the waters are strengthening their corresponding measures. 110 countries out of 149 countries whose soil is bounded by the sea have declaimed EEZ, 36% of the world ocean, 90% of profitable fisheries and natural oil reserves are now possessed

by the neighbouring countries. The era of free ocean exploitation has now converted to the era of separate ocean control.

Sea traffic environment of our neighbouring countries is also changing with countries making fisheries agreements to secure fishery resources, redrawing marine borders, strengthening a local network of cooperation.

As a secondary soil containing natural resources such as fisheries, minerals, energies, and space, therefore, the ocean is an important area that we should essentially exploit in the 21st century. To overcome the shortcomings of limited land resources, and to rise and stand in the center of economic activities, it is the right time to convert inland development strategies to marine-oriented ones. With this, sea traffic is also expected to be active.

To perform its role as a major economic country, future-oriented national marine policies that keep up with the high volume of marine traffic order are required. Constructing marine highway, or joining in a new marine order can't be completed without marine traffic safety, and manifestation of a clean ocean.

This paper suggests four agenda such as a road map of laws and institutions for safe sea traffic, which are required to secure sea traffic under the new marine order.

First, in order to strengthen the safety control of regional sea traffic which is expanded with the adoption of UNCLOS, VTS(Vessel Traffic System) is to be more broadly carried out, navigational aids should be expanded and navigational information is to be timely provided.

Second, for the establishment of institutional marine traffic safety control, an exemption law on marine traffic accidents, a fundamental law on marine development should be made up.

Third, for safe and effective harbor operation, a comprehensive controlling system which takes full charge of harbor safety is necessary.

Fourth, the investigation and execution body of marine traffic accidents is to be unified for a better service, and this is also related to improving roles of Korea Coast Guard in marine traffic safety.

I hope that the above mentioned four agenda which are necessary to keep up with a drastically changing marine environment can contribute to our future policy project, securing the high volume of marine traffic.