



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#)

제1장 서론

제1절 연구의 목적

해양은 지구표면의 3/4에 해당하는 엄청난 범위를 차지하고 있으며, 그 범위 속에 내재된 풍부한 천연자원과 광활한 자연환경은 21세기를 해양의 시대라고 칭할 만큼 인류에게 없어서는 안 될 귀중한 보고이다. 이는 인류의 주된 활동영역이 육지영토에서 해양으로의 변화라는 당연한 귀결에 이르게 된다. 이미 선박을 통한 각국의 대외무역은 세계 경제권 형성의 주요 매개체가 되었으며, 상상을 초월하는 선박의 척수와 거대선박들이 5대양을 누비며 각국의 항만을 입·출항하고 있다. 즉, 해양은 대외무역을 위한 선박의 해상교통로로서 그 역할을 수행하고 있다는 것이다. 그러나 선박의 교통로로서 해양에 대한 관점에서 볼 때, 교통수단, 즉 선박에 의한 충돌, 좌초, 오염물 투기 등으로 인한 피해가 해양에 미치는 악영향은 그 피해 범위와 복구를 위한 노력이 육지에서의 교통사고와는 차원이 다르다고 할 수 있다. 과거 1912년 타이타닉호 침몰사고로 인한 인명손실, 1967년 토리캐년호 좌초에 따른 해양생태계의 파괴 및 자연재생의 한계성은 그 위험성을 아무리 강조하더라도 부족함이 없다고 할 것이다. 결국 모든 사고의 원인은 인적·물적 과실에서 비롯됨이 당연하기에 국제사회는 안전하지 못한 선박의 운항으로부터 해상안전을 보장하고 해양환경을 보호하기 위하여 선박자체의 물적 결함뿐만 아니라 선원의 자질까지도 확인하기 위한 근거를 마련하기에 이르렀다. 그러한 근거는 유엔해양법협약, SOLAS 협약, MAPOL 협약, LL 협약, TONNAGE 협약, COLREG 협약, ILO 협약, STCW 협약¹⁾ 등에서 구체적으로 확인할 수 있다.

1) 협약의 정식명칭은 유엔해양법협약(Convention on the Law of the Sea, UNCLOS), SOLAS (International Convention for the Safety of Life at Sea), MAPOL(International Convention for the Prevention of the Pollution from Ships), ILL(International Convention on Load Line), TONNAGE(International Convention on Tonnage Measurement of Ships), COLREG(Convention on the International Regulations for Preventing Collision at Sea), STCW(International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers) 이다.

역사적으로 선박의 해상안전 및 해양오염방지에 대한 통제는 기국주의에서 연안국주의로, 연안국주의에서 다시 항만국주의로의 변천을 가져왔으며,²⁾ 이는 당해 국가를 기항하는 외국선박의 국제협약 이행실태를 개선시키는데 크게 기여하였다. 그러나 1970년대 이러한 항만국주의는 국가단위로 시행된, 즉 개별 국가의 국내법을 근거로 시행된 만큼 시행에 있어 국제적 조화 및 통일을 기대할 수 없었으며 결함사항 지적시 당해 국가 내에서 모든 시정행위를 완료해야 하는 관계로 출항정지가 남발되는 등 상당한 문제점을 노출하였다. 이러한 국제적 정황 속에서 유럽지역의 국가들이 지역협력체제 출범에 공동서명하고 1982년 최초의 MOU인 파리 MOU가 탄생하기에 이르렀다.³⁾ 이는 항만국통제가 기항지국의 개별국가에 의한 시행에서 지역협력에 의한 항만국통제 체제로의 변화를 알리는 것이었다. 이후 IMO에서는 파리 MOU의 성과를 근간으로 지역별 항만국통제 협력체제의 구축을 조장하는 결의서(Res. A.682(17))를 채택, 도쿄 MOU, 라틴-아메리카 협정, 카리비안 MOU, 아부자 MOU, 흑해지역 MOU, 지중해 지역 MOU, 인도양 MOU, GCC MOU⁴⁾ 등 총 9개 지역에 대한 MOU 결성을 이끌었다. 그러나 미국은 지역별 MOU에 가입하지 않고 자국만의 항만국통제를 시행하고 있다.

전 세계적으로 지역별 MOU를 통한 항만국통제 시행의 적극성 및 효율성을 제고하기 위한 일련의 행동들은 해상안전 및 해양환경 보호, 해상보안에 있어 그만큼의 성과가 있기에 가능했다는 것은 분명한 사실이다. 특히 해상안전·보안 및 해양환경 보호에 큰 장애물 중 하나로 여겨졌던 편의치적(FOC : Flags of Convenience) 선박을 항만국에서 간접 규제함으로써 편의치적국의 자국선에 대한 실질적인 통제를 강화토록 하였다. 또한 선원의 자질을 포함한 인적기

2) 이윤철, “항만국통제의 법적 근거와 국내시행상의 문제”, 「2005년도 춘계학술대회논문집」, 해양환경 안전학회(2005), 196쪽.

3) 이윤철·김진권, “항만국통제 업무 발전을 위한 제도 마련”, 「항만국통제 점검지침 기본안 개발」, 해양수산부 안전관리관실(2005), 1쪽.

4) <http://www.imo.org>, post state control(2009년 9월 29일 방문).

지역별 MOU의 영문명칭과 지역은 도쿄 MOU(Tokyo MOU / Asia and the Pacific), 라틴-아메리카 협정(Acuerdo de Viña del Mar / Latin America), 카리비안 MOU(Caribbean MOU / Caribbean), 아부자 MOU(Abuja / West and Central Africa), 흑해지역 MOU(Black Sea MOU / the Black Sea region), 지중해 지역 MOU(Mediterranean MOU / the Mediterranean), 인도양 MOU(Indian Ocean MOU / the Indian Ocean), GCC MOU(GCC/Riyadh MOU / the Arab States of the Gulf)이다.

준 및 선박의 각종 물적기준 준수상태를 기국만에 의한 평가·통제가 아닌 항만국에서의 재차 확인·통제가 이루어지게 함으로써 인적·물적 과실에 의한 사고를 보다 예방할 수 있게 되었으며, 이는 지역별 MOU의 가장 큰 성과 중의 하나라고 할 수 있다. 그러나 지역별 MOU 체결의 한계성은 다음과 같이 여전히 상존하고 있다. 첫째 MOU 체결에 근거한 항만국통제의 법적 한계성, 둘째 MOU간 항만국통제 운영체제의 상이로 인한 일괄 적용상의 문제, 마지막으로 동일 MOU내 국가별 집행상 차이로 인한 문제점 등이 있다.

따라서 이 논문에서는 지역별 MOU 체결을 통한 항만국통제의 성과에 안주할 것이 아니라, 상존하는 문제점들을 국제법 및 행정제도상의 범주 내에서 고찰하여, 이에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

본 논문은 총 6개의 장으로 구성되어 있다. 제1장 서론에 이어, 제2장에서는 항만국통제에 대한 전반적인 이해를 위해, 먼저 항만국통제의 의의, 기준미달선에 대한 항만국통제, 제도의 정착 등 항만국통제의 개념에 대해 살펴본다. 또 각종 협약을 통한 항만국통제의 법적 근거를 환경보호, 물적안전, 인적안전분야로 구분하여 살펴보고, 이를 근거로 항만국통제의 집행절차에 대해 언급한다.

제3장에서는 지역별 MOU 체결현황 및 성과를 다룬다. 특히, 현재까지 체결된 지역별 MOU 관련 사항을 최신자료를 활용하여 구체적으로 제시하고자 한다. 그리고 각종 협약상 항만국통제의 법적 근거가 마련된 상황에서 각 지역별 MOU가 지속적으로 결성된 배경이 최초 파리 MOU의 거시적 성과가 있었음을 근간으로 지금까지의 노력과 성과에 대해 분석하고, 이를 선박점검, 국제협약의 적용, 범세계적 추진 분야로 분류하여 설명한다.

제4장에서는 본 논문의 연구배경인 지역별 MOU의 한계성에 대해 고찰한다. MOU 체결에 근거한 항만국통제의 법적 한계와 지역 MOU간 항만국통제 운영

체제의 상이로 인한 문제점, 마지막으로 동일 MOU 내에서의 국가별 적용상의 차이를 비교·분석하여 한계성으로 인해 발생하는 문제점들을 검토한다.

제5장에서는 이러한 한계성을 극복하기 위해 조약을 통한 법적 한계성 극복, 지역 MOU간 항만국통제 운영체제 표준화, 그리고 동일 MOU내 국가간 시행격차 완화 등의 극복방안을 제시한다.

제6장에서는 앞서 고찰한 내용을 요약·정리하고 향후 지역별 MOU의 발전방향에 대해 기술한다. 한편 이 논문은 항만국통제에 있어 MOU 체제의 한계성에 대한 극복방안을 도출하기 위해 필요한 이론적 근거로서 범세계적 협약인 1982년 유엔해양법협약과 국제해사기구에서 채택·적용하고 있는 관련 해사협약, 그리고 지역별 양해각서를 1차적 자료로 하고, 이를 바탕으로 분석·연구된 각종 도서 및 논문, 그리고 각 지역협력체들의 홈페이지에 게시된 항만국통제 연차보고서(PSC Annual Report)와 기타 관련자료 등을 2차적 자료로 하여, 이들 두 가지 자료들을 분석·평가함으로써 연구결과를 도출하는 것을 연구의 방법으로 한다.



제2장 항만국통제제도의 일반적 고찰

제1절 항만국통제의 개념

1. 항만국통제의 의의

항만국통제(Port State Control)란 항만국이 자국의 관할 해역에서 해상안전을 도모하고 해양환경을 보호하기 위하여 외국적 선박을 대상으로 선박의 설비·작동상태 등의 안전기준, 선원의 자격, 근로조건 및 선원의 운항능력 등이 국제기준에 적합한지를 점검하여 “기준미달”로 판명될 경우 또는 해양환경보존에 위반된 행위를 범한 선박에 대해 출항정지 등의 불이익 처분을 행사하는 제반 행위를 말한다.⁵⁾

선박은 전통적으로 국제법상 기국주의 원칙이 적용되어 기국정부가 선박의 통제 및 관할권을 행사하여 왔으나 국제적으로 기준미달선(Sub-standard vessel)이 자주 출현하여 부당한 해운서비스를 제공하고 특히, 외국연안에서 해양오염 사고를 일으킴에 따라 항만국들이 자국의 이익을 보호하기 위해 외국적의 기준미달선에 대한 통제를 강화하고 있다. 따라서 항만국통제제도는 기국에 대해서는 책임의 문제이고 항만국으로서는 권한이라고도 할 수 있는데 보다 더 큰 의미로 본다면 기준미달선을 제거함으로써 해상안전과 해양오염방지를 보장하려는 항만국과 기국의 협력체제라고 할 수 있다.⁶⁾ 세부적으로 항만국통제는 다음과 같은 의의를 가진다.⁷⁾

첫째, 해양안전 확보 및 해양오염의 방지수단으로 작용한다. 해양안전 및 해양오염방지는 항만국통제의 기본목적이다. 항만국통제를 엄격히 시행하는 국가의

5) 강동수, 「항만국통제론」(부산: 효성출판사, 1998), 8쪽.

6) 이윤철, 앞의 논문, 196쪽.

7) 해양수산부, 「항만국통제(PSC) 20년사」, 2007, 2-4쪽.

항구에 입항하려는 선박은 출항정지(Detention)를 우려하여 선박의 안전관리에 보다 더 신경을 쓸 수밖에 없다. 반대로 항만국통제가 약한 국가의 항구를 출입하는 선박은 안전관리에 소홀해지기 쉽다. 그러나 항만국통제를 너무 엄격하게 시행할 경우, 항만국통제관의 수요증가, 선박의 기항기피 등 사회적 비용이 많이 들기 때문에 항만국은 적절한 수준에서 엄격의 정도를 선택하게 된다. 둘째, 항만국통제는 국제법에 의한 관할권의 행사라고 할 수 있다. 유엔해양법협약은 선박에 대하여 기국, 항만국, 연안국으로 법령집행 권한을 나누어서 규정하고 있다. 기국은 자국선박의 안전관리에 관한 책임이 있으며, 연안국은 자국의 영해 내에서는 전적인 관할권을 행사할 수 있다. 또한 무해통항을 하는 외국선박이라도 연안국의 항구나 연안 정박시설에 들어온 선박에 대하여는 연안국이 항만국으로서 해당 선박이 해양오염방지 및 감항성 확보를 하도록 하는 조치를 할 수 있도록 규정하고 있다(제218조 및 제219조 참조). 따라서 항만국통제는 이와 같이 국제법이 허용한 관할권을 적법하게 행사한다는 의의를 가지고 있다. 셋째, 외국의 항만국통제에 대한 억지력으로 행사된다. 한 국가가 항만국통제를 시행한다는 것은 자국 연안의 항해안전을 확보하는 동시에 다른 국가들의 부당한 항만국통제에 대한 대항능력을 가지고 있다고 보아야 한다. 따라서 강력한 항만국통제 체제를 갖춘 국가는 자국 선박이 외국에서 부당한 대우를 받을 위험성이 적다. 물론 부당한 항만국통제에 대하여는 손해배상 청구 등의 대응조치가 가능하지만, 이는 금전적 보상에 불과하고 국가적 차원의 대응은 될 수 없다. 만약 항만국통제 체제가 갖추어지지 아니한 국가가 외국의 부당한 처분에 대응하고자 새로 항만국통제 조직을 갖추는 데에는 많은 시간이 걸려 억지력으로서 효과를 거두기 어렵다. 따라서 항만국통제는 외국항에서의 자국선박에 대한 간접적 보호를 위한 수단이라고 할 수 있다. 넷째, 국가안전관리의 척도를 나타낸다. 국가 내에 항만국통제 조직을 갖추는 데에는 많은 인력이 필요하며, 이러한 인력을 훈련시키고 필요한 법령을 정비하는 데에도 많은 노력이 필요하게 된다. 따라서 한 국가에서 항만국통제를 잘 시행하고 있는 것은 해당 국가가 안전관리에 많은 관심을 가지고 있으며, 안전관리를 잘 시행하고 있다는 확실한 증거가 될 수 있다. 이와 관련하여, 국제해사기구(IMO)의 회

원국감사제도⁸⁾에서도 항만국통제의 시행여부가 중요한 확인항목으로 되어있다. 마지막으로 개발도상국가에 대한 해운산업의 진입장벽으로 작용하고 있다. 개발도상국들은 신조선을 건조할 자본이 부족하므로 노후선을 저렴하게 구입하여 해운산업에 진출하는 것이 보통이다. 저렴한 운임을 바탕으로 해운산업이 점차 커지게 되면 개발도상국들은 점차 선령이 낮은 선박을 구입하다가 더욱 많은 자본이 축적되면 신조선도 건조하게 된다. 그러나 유럽을 비롯한 선진국에서는 개발도상국의 노후선을 대부분의 기준미달선으로 분류, 이들 선박의 운항을 불공정한 경쟁으로 간주함과 동시에 강력한 항만국통제를 시행하고 있다. 이와 같이 노후선에 대한 강력한 규제는 해당 선박의 수리비 증가로 연결되어 궁극적으로 개발도상국의 해운산업 진입에 높은 장벽으로 작용하고 있다.

2. 기준미달선에 대한 항만국통제

기준미달선이란 선박이 해상에서의 안전과 해양환경오염 방지를 위한 국제협약상의 기준에 미달하는 선박으로 정의할 수 있다. 즉, 선박의 운항을 위한 물적안전기준의 미달선박에 더해 인적안전기준에 미달하는 선박까지를 의미한다. 이는 해양사고에 있어, 선박의 노후, 유지·보수 상태, 구명정 등의 물적안전기준 미달 뿐만 아니라, 선원의 자격, 교육훈련, 근로조건 등의 인적안전기준의 미달 사유가 선박 사고의 주요 요인⁹⁾이기 때문이다.

선박에 대한 관할권은 본질적으로 기국에 있다. 따라서 선박이 등록된 국가는 자국 선박에 대한 관할권을 갖게 되며, 동 선박은 기국에 대하여 복종할 의무가 있다. 특히, 공해상의 모든 선박은 그 기국의 배타적 관할권하에 있게 되므로 모든 국가는 공해상에서 자국기를 게양한 선박을 항행시킬 권리를 갖는다. 또한 선박은 그 국기를 게양할 수 있는 국가의 국적을 갖는다. 다만 국가와 선박간에는 진정한 관계(Genuine link)¹⁰⁾ 존재하여야 한다. 그러나 이 규정의

8) 회원국감사제도(Member State Audit Scheme, MAS)란 회원국들이 기국, 연안국, 항만국으로서 국제협약을 이행할 능력이 있는지를 자발적으로 감사하기 위한 제도로써 2005년 11월 IMO 제22차 총회에서 채택하였다.

9) R. Churchill and A. Lowe, *The law of the sea*, (Manchester: Manchester University Press, 1999), p.269.

시행을 확보할 장치가 마련되지 않고 있으므로 라이베리아, 파나마 등은 이른바 편의치적(Flag of Convenience)제도를 인정하여 진정한 관련이 없는 외국 선박에도 자국의 국적을 부여해 왔다.¹¹⁾ 편의치적이란 “세금부담 경감, 인건비 절약 등을 위해 선박소유자가 소유하게 된 선박을 자국에 등록하지 않고 제3국에 치적하는 것을 말한다.”¹²⁾ 이러한 편의치적 국가는 선박에 저렴한 등록비를 받고 자국민이 아닌 선박 소유자에게도 간단한 절차에 의한 등록을 허용하며, 기국 관할권으로서의 적극적인 통제는 취하지 않았다.¹³⁾ 결국 편의치적 선박들에 의한 해양사고 비중이 자국적 선박들에 의한 사고보다 훨씬 많았으며 이들 선박들은 전적으로 기준미달선으로 간주되어졌다. 그러나 최근까지 편의치적선이 전적으로 기준미달선이라는 연구 결과물은 없을 뿐 아니라, 파나마를 비롯한 편의치적국들이 자국선박의 안전기준을 꾸준히 향상시킴에 따라 편의치적선이 곧 기준미달선이라는 인식은 많이 달라졌다.¹⁴⁾ 따라서 항만국통제는 편의치적과 관계없이 기준미달인 선박을 규제하는 방향으로 선회하였다.¹⁵⁾

3. 항만국통제제도의 정착



항만국통제제도의 정착 과정은 크게 4단계로 구분, 설명할 수 있다. 우선 개별 국가에 의해 시행된 초기단계로서, 항만국통제가 1970년대 초반 호주, 미국, 일본 등이 자국 내 입법조치를 근거로 하여 자국의 영해 내에서의 해상안전 확보 및 해양환경 보호를 위해 자국항만에 입항하는 외국적 선박을 대상으로 검사를 실시한 시기를 말한다. 이러한 초기단계의 개별 국가에 의한 항만국통제는 각국마다의 통제절차와 집행상의 차이점을 확연히 드러낼 수밖에 없었다. 다음으로 국제협약에 근거한 개발단계이다. 이는 유엔해양법협약, SOLAS

10) 유엔해양법협약 제91조 및 1958년 공해협약 제5조에서는 선박과 기국간에 진정한 관계가 존재하여야 한다고 규정하고 있다.

11) 김현수, 「국제해양법」(서울: 연경문화사, 2007), 135쪽.

12) 코리아쉬핑가제트, 「해운·물류용어 대사전」, 1996, 218쪽.

13) Z. Ozcayir, *Port State Control*(London: LLP, 2001), p.24.

14) 강동수, 앞의 책, 5-6쪽.

15) 박영선, “항만국통제의 구제제도에 관한 연구”, 한국해양대학교 박사학위논문(2007), 11쪽.

협약, MARPOL 협약, LL 협약, STCW 협약, ILO 협약 제147호 등의 국제협약상에 항만국통제에 대한 법적 근거가 마련됨으로써 보다 많은 연안국들이 자국의 영해 내에서의 외국선박에 대한 항만국통제를 시행하였다. 그러나 항만국간의 통일된 통제절차는 결여되어 있었으며, 이를 국제협약에 근거한 개발단계로 구분할 수 있다. 이후 항만국통제는 지역협력에 의한 정착단계로 이어진다. 개발단계에서와 같이 개별국가 중심의 항만국통제는 절차상의 문제와 기준미달선 퇴치에 한계성을 보였다. 이러한 과정에서 1982년 1월 기준미달선의 운항을 규제하기 위하여 유럽 14개국이 항만국통제의 공동시행을 위한 양해각서인 파리 MOU를 채택하고 1982년 7월 1일부터 발효됨으로써, 지역별 협력체제 구축을 통한 항만국통제의 시작을 알렸다. 또한 IMO에서는 파리 MOU에 의한 항만국통제가 기준미달선 퇴치에 큰 성과를 거두고 있다는 평가와 함께, 지역별 협력체제 구축을 조장하였다. 결과적으로 각 지역별 MOU가 지속적으로 결성되고 IMO에서는 국가 간의 편차 해소를 위한 항만국통제 절차의 통일화를 위해 1995년 11월 항만국통제 절차¹⁶⁾를 채택하였다. 이로써 실질적이고 효과적인 항만국통제를 시행하게 되었으며, 이를 항만국통제제도에 있어 정착의 시기라 할 수 있다. 마지막 성숙단계로 최근에는 항만국통제를 위해 선박의 제반 정보가 상호 공유되고 있으며, 각 지역별 MOU 간에도 상호 위원회 및 세미나 등에 참여함으로써 보다 효율적인 항만국통제제도의 발전을 꾀하고 있다. 특히, 선박의 제반정보를 공유하는 Equasis¹⁷⁾ 정보시스템이 2000년 5월 23일부터 운영되면서 인터넷을 이용한 보다 많은 선박의 정보가 확인 가능해짐에 따라 항만국통제는 성숙단계에 접어들었다고 할 수 있다. 2009년 현재 Equasis 정보시스템에 선박의 정보를 제공하고 있는 기관은 파리 MOU, USCG, 도쿄

16) Resolution A.787(19); Procedures for Port State Control.

17) 1999년 유조선 Erika호의 오염사고를 계기로 국제적인 정보체제가 발족하게 되었다. 이 정보체제의 목적은 해운산업에 필요한 정보를 투명하고 적시에 공급하는 것이다. 그간 선박의 운항관리상태 및 운항자에 관한 정보는 구하기가 매우 어려워 선박소유자, 화주, 보험자, 브로커, 선급 등의 해운산업 종사자들은 큰 어려움을 겪어 왔었다. 특히 기준미달선이 선박소유자·선명·국적·선급을 바꾸어가며 운항하더라도 이를 제대로 추적하기가 어려웠다. 이에 따라 민간 및 공공의 정보를 모아 제공할 목적으로 일본, 영국 등 7개의 해사당국은 2000년 5월 동 시스템의 설립·운영에 관한 MOU를 체결하였다. MOU 정식명칭은 Memorandum of Understanding on the Establishment of the Equasis Information 이다.

MOU, 인도양 MOU, 주요 선급, 보험, 금융, IMO, ILO¹⁸⁾ 등이 있다.

4. 국가 관할권으로서의 항만국통제

항만국과 연안국에 대한 정의는 직접적으로 명시되어 있지 않다. 다만, 통상적으로 연안국은 주로 자국의 관할수역에서 항해하는 선박과 관련되고 항만국은 자국의 항만이나 정박지를 방문하는 선박과 관련이 있다. 이러한 접근법이 항만국 및 연안국 관할권의 모든 측면을 충분하게 반영하고 있다고 할 수는 없으며, 집행관할권의 종류, 법령 위반행위의 발생장소, 그리고 집행관할권 행사기준의 형태 등에 대한 충분한 고려가 있어야 할 것이다.¹⁹⁾ 따라서 일반적으로 항만국관할권은 자국의 항만이나 정박지 등과 관련하여 일정한 입법관할권을 행사하며, 이를 바탕으로 집행관할권을 행사할 수 있는 항만국의 권한 총체를 의미한다. 또한 항만국관할권은 자국의 항만에 자발적으로 입항하는 외국선박에 관한 문제일 뿐이며 자국선박에 대해서는 기국주의 원칙이 적용될 것이다.²⁰⁾ 항만국관할권의 적절한 행사는 단지 항만국 자신의 이익만을 위한 것은 아니며, 해상에서의 안전, 해양생물 다양성의 보존 그리고 국제 테러리즘에 대한 대응 등의 정책적 견지에서 국제사회의 이익에도 기여한다. 그리고 이러한 국내 및 국제적 이익은 종종 서로 일치되기도 하는데, 예컨대 공해상에서의 선박으로부터의 불법적인 투기나 오염물의 배출 그리고 IUU(Illegal · Unreported · Unregulated / 불법·비보고·비규제) 어업의 경우 국가의 경계를 초월하여 항만국의 생물종이나 환경에 영향을 미치기도 한다.²¹⁾

항만국에 의한 집행관할권의 행사는 일반적으로 자국의 국내법규나 국제적 규칙·규정을 위반하는 선박에 민·형사상의 집행관할권을 의미하며, 항만국통제와

18) <http://www.equasis.org/>, (Equasis 홈페이지, 2009.10.8 방문)

19) E.J Molenaar, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-source Pollution*(Hague: Kluwer Law International, 1998), p.101.

20) 임채현, “항만국관할권의 효율적 행사에 관한 연구”, 「해사법연구」 제20권 제3호, 한국해사법학회(2008), 157쪽.

21) E.J Molenaar, "Port State Jurisdiction: Towards Mandatory and Comprehensive Use", David Freestone, et al., ed., *The Law of the Sea*(New York: Oxford University Press, 2006), p.192, 위의 논문, 157쪽 재인용.

같은 행정기관의 규제 또는 감독행위 등을 포함한다.²²⁾ 이러한 집행관할권은 위반행위에 대한 사전 방지의 측면과 사후 조치적 측면으로 구분할 수 있으며, 항만국통제제도의 경우는 해상안전·보안 및 해양환경보호를 위해 선박의 물적 결함과 승무원의 인적결함 등 선박의 감항성에 관한 중요한 통제 주체로서 유엔해양법협약 제220조의 연안국 관할권과 밀접한 관련이 있으며,²³⁾ 항만국의 집행관할권의 범주 내에서도 사전 예방적 제도라고 볼 수 있다.²⁴⁾ 이와 같이 항만국 집행관할권으로서의 항만국통제제도는 기존의 기국관할권의 한계성을 극복·보완하기 위한 적절한 방안으로 대두되었으며, IMO를 통한 각종 국제 협약상에서도 집행을 위한 법적 근거를 마련하고 있다. 세부적인 법적 근거는 다음 제2절에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

제2절 항만국통제에 관한 법적 근거

국제협약상 외국적 선박의 통제검사에 관하여 선박과 그 시설에 관한 기준, 승무원의 자격 및 근로환경 등에 관한 기준, 오염물질 배출규제 등 환경기준으로 각각의 보호법익에 따라 요건을 정하고 있다.²⁵⁾ 따라서 항만국통제에 관한 법적 근거를 환경보호를 위한 국제기준, 선박의 물적안전분야, 인적분야로 세분화하여 검토 할 수 있다.

1. 환경보호에 관한 국제기준

1) 1982년 유엔해양법협약

22) 임채현, 앞의 논문, 159쪽.

23) M.H. Nordquist(ed. in chief), "A Commentary on United Nations Convention on the Law of the Sea 1982", Centre for Oceans Law and Policy, University of Virginia School Vol. 4(Dordrecht: Jijhoff Publishers, 1991), pp.272-274.

24) 이윤철, 앞의 논문, 198쪽.

25) 강동수, 앞의 책, 33쪽.

유엔해양법협약에서는 연안국의 보호권 및 개입권, 항만국집행제도, 항만국통제제도에 관해 규정하고 있다. 먼저 연안국의 보호권 및 개입권과 관련한 내용으로 동 협약은 해양오염의 최소화를 위해 해양환경보호 및 보존에 관한 규범²⁶⁾을 설정하고 있으며, 협약 제192조(일반적 의무)에서는 “국가들은 해양환경을 보호하고 보존할 의무를 진다”라고 명시, 종래 해양환경보호를 위해 국가가 해양오염규제를 할 수 있다는 “권한”의 의미에서 적극적으로 오염방지를 해야 한다는 “의무”의 개념으로 바뀌었다.²⁷⁾ 구체적으로, 육상오염원에 의한 오염, 국가관할권 내의 해저활동에 의한 오염, 심해저활동에 의한 오염, 투기에 의한 오염, 선박에 의한 오염, 대기로부터 또는 대기를 통한 해양환경오염을 방지, 경감, 통제하기 위해 국내법령을 제정 및 필요한 조치를 취하여야 한다.²⁸⁾ 또한 동 협약에서는 이러한 법령 제정에 따른 집행에 대한 의무사항을 명시함으로써 해양환경보호를 위한 적극성을 강화하였다.²⁹⁾

이와 더불어 동 협약에서는 선박이 자국의 내수로 향하여 항행하거나 내수 외측의 항구시설을 방문하는 경우, 그 선박의 내수와 항구시설에의 입항을 허용하는 조건의 위반을 방지하기 위하여 필요한 조치를 취할 권리를 연안국에 부여하고 있다.³⁰⁾ 또한 자국의 영해 또는 배타적 경제수역 내에서 선박에 의한 오염을 방지, 경감, 통제하기 위한 본 협약 또는 적용 가능한 국제규칙이나 기준에 따라 채택된 자국 법령을 위반하였다고 믿을 명백한 근거가 있는 경우 해당 선박의 억류를 포함한 소송절차를 제기할 수 있도록 연안국의 개입권을 보장한다고 규정하고 있다.³¹⁾ 그러나 연안국의 개입권 보장에 있어서 상기 언급된 문구에서와 같이 “명백한 근거”가 있어야 선박을 임검할 수 있고, 소의 제기, 선박의 억류를 포함한 조치를 취할 수 있다. 그리고 선박이 배타적 경제수역에서 해양오염 등 위반행위를 하였을 경우 연안국의 권리는 더욱 제한된다.

26) 유엔해양법협약 제12장.

27) 이윤철, 앞의 논문, 197쪽.

28) 유엔해양법협약 제207조 ~ 제212조.

29) 유엔해양법협약 제213조, 제214조, 제215조, 제216조, 제222조(육상오염원에 의한 오염관련 법령집행, 해저활동에 의한 오염관련 법령집행, 심해저 활동으로 인한 오염관련 법령집행, 투기에 의한 오염관련 법령 집행, 대기로부터 또는 대기를 통한 오염관련 법령 집행).

30) 유엔해양법협약 제25조.

31) 유엔해양법협약 제220조.

즉, 연안국은 외국적 선박이 해당 수역에서 중대한 해양오염을 일으키거나, 이에 대한 조사를 위한 정보제공의 거절 또는 제공된 정보가 허위임이 판명될 경우에 한하여 그 선박을 임검할 수 있을 뿐이다.³²⁾

다음으로 항만국집행제도와 관련하여 본 협약 제218조에서는 해양환경보호를 위하여 자국의 내수, 영해 또는 배타적 경제수역 밖에서 권한 있는 국제조직 또는 일반외교회의를 통하여 확립된 경우 가능한 국제규칙 및 기준에 위반한 동 선박의 배출에 관하여 소송을 제기할 수 있도록 규정하고 있다.³³⁾ 그런데 이러한 소송을 제기하기 위해서는 위반선박이 항만당국의 항구나 연안정박시설에 자의적으로 입항하여야 한다는 조건적 조항이 있다. 따라서 항만국은 공해나 배타적 경제수역으로부터 위반선박을 자국의 항구로 입항하도록 강제적 실행이나 유인을 할 수 없고, 또 소송절차에 임하게 할 수도 없다.³⁴⁾ 이는 항만국에 의한 효과적인 집행을 방해한다고 할 수 있다.³⁵⁾ 그러나 이러한 제한사항에도 불구하고, 자국의 내수·영해·배타적 경제수역에서 행해진 오염행위에 대하여 마땅히 수사·기소할 수 있다는 본 협약 제218조 제1항과 타국 관할수역 내에서의 오염행위에 대해서도 해당 연안국, 기국 또는 배출위반으로 인하여 손해를 입었거나 위협을 받는 국가에 의한 요청으로 위반 선박을 기소할 수 있도록 규정³⁶⁾함으로써 항만국에게 새로운 권한이 부여되었다고 할 수 있다. 결과적으로 항만국은 자국의 이익에 대한 피해나 어떠한 관할권적 연계가 없음에도 불구하고 불법적인 오염행위를 규제할 수 있다는 의미에서 보편적인 집행관할권을 향유하게 되며, 이와 같은 혁신적인 항만국의 관할권 확대는 해양환경보호에 크게 기여할 것으로 기대된다.³⁷⁾

마지막으로 협약상 항만국통제제도와 관련된 내용으로, 앞서 언급한 동 협약 제218조 항만국에 의한 법령 집행조항은 이미 발생한 오염행위에 대한 사후적 조치인 반면, 항만국통제제도는 오염행위를 사전에 방지할 수 있는 원천적인 통제제도라고 할 수 있다.³⁸⁾ 구체적으로 협약 제219조에서는 자국항구 또는

32) 이윤철, 앞의 논문, 197쪽.

33) 유엔해양법협약 제218조.

34) 이윤철, 앞의 논문, 198쪽.

35) Bang Ho-Sam, "The Contribution of Port States to Combating Marine Pollution from Ships", Thesis for the Degree of Doctor of Philosophy Cardiff University(2009), p.112.

36) 유엔해양법협약 제218조 2항.

37) 이윤철, 앞의 논문, 198쪽.

연안 정박시설 내의 어느 선박이 선박의 감항성에 관한 적용 가능한 국제규칙 및 기준에 위반함으로써 해양환경에 대한 손해를 위협하고 있다고 확인한 국가들은 실행 가능한 한 동 선박의 항해를 방지하기 위한 행정조치를 취하여야 하며, 이러한 국가는 동 선박을 가장 가까운 적절한 수리장까지만 운항하도록 허가할 수 있고, 위반의 원인이 제거되는 즉시 신속히 항행의 계속을 허가토록 규정하고 있다.³⁹⁾ 상기 조항은 선박의 물적 결함과 승무원의 인적 결함 등 선박의 감항성에 관한 중요한 통제대상으로,⁴⁰⁾ 직접적인 항만국통제제도의 시행 근거라고 할 수 있다. 선박의 감항성에 대한 검사로서 항만국통제는 안전사고 및 해양오염방지를 위한 예방적이고 원천적인 기본성격을 가지고 있다.⁴¹⁾ 이러한 항만국통제제도의 집행과 관련하여 동 협약에서는 다음과 같은 몇 가지 단서 조항을 명시하고 있다.⁴²⁾ 외국선박에 대한 법령집행은 공무원에 의해 행사되어야 하며,⁴³⁾ 항만국의 권리행사 및 의무이행에 있어 타국의 선박을 형식상 또는 사실상의 차별 금지,⁴⁴⁾ 외국 선박에 취한 조치에 대한 신속한 기국 및 기타 관계국에 통보,⁴⁵⁾ 조사의 일반적으로 수락된 국제적 규칙 및 기준에 따라 그 선박에 비치할 유사 서류의 검사에 국한 및 위반선박에 대한 보석금 또는 기타 적절한 재정적 보증 등 합리적 절차에 따른 신속한 석방⁴⁶⁾, 마지막으로 취해진 조치가 불법적이거나 이용 가능한 정보에 비추어 합리적으로 요구되는 정도를 초과한 경우, 이러한 조치로 인하여 발생하는 손해 또는 손실에 대한 국가책임 및 자국법원에서 구제조치를 제공토록⁴⁷⁾ 하고 있다.

2) MARPOL 73/78 협약

38) 이윤철, 앞의 논문, 198쪽.

39) 유엔해양법협약 제219조.

40) 이윤철, 앞의 논문, 198쪽

41) 정진석, “항만국통제 : 더 안전한 선박과 더 깨끗한 바다”, 제3회 한국국제법학자대회 「국제법 규범의 발전적 변화를 위한 새로운 과제」 발표자료, 2003, 125-126쪽.

42) 강동수, 앞의 책, 59쪽.

43) 유엔해양법 협약 제224조.

44) 유엔해양법 협약 제227조.

45) 유엔해양법 협약 제231조.

46) 유엔해양법 협약 제226조.

47) 유엔해양법 협약 제232조.

1982년 유엔해양법협약은 해양오염방지를 위한 기본적 사항만을 규정하고 기술적인 문제는 별도의 협약에 따르도록 하고 있어, IMO에 의한 해양환경보호 관련 협약은 발전을 거듭하고 있다.⁴⁸⁾ 1967년의 유조선 토리캐년호의 좌초사고로 선박의 해양사고로 인한 유류의 해양오염문제에 관심이 집중되었고, 또한 해상 물동량의 급증으로 기존의 1954년 채택된 OILPOL 협약으로는 감당해 내기가 어려워짐에 따라 1969년의 IMCO(현재의 IMO)총회에서는 완전히 새로운 협약을 심의하기 위한 국제회의를 소집하기로 결의하였다. 이 결의에 따라 1973년 10월 런던에서 회의가 소집되어, 이 회의에서 “1973년 선박으로부터의 오염을 방지하기 위한 국제협약(MARPOL 1973)”이 채택되었다.⁴⁹⁾ 그러나 발효요건이 충족되지 않아 계속 미발효 상태로 있다가 1978년 유조선의 안전과 오염방지에 관한 국제회의(International Conference on Tanker Safety and Pollution Prevention ; TSP)에서 1973년 MARPOL 협약 의정서(Protocol)가 채택됨에 따라 동 의정서에 의하여 수정된 MARPOL 73/78 협약이 1983년 10월 2일부터 국제적으로 발효되었다.⁵⁰⁾ 이로써 1954년 OILPOL 협약은 체약당사국에 MARPOL 협약으로 대체되었다.⁵¹⁾ 항만국통제에 관하여 동 협약 제5조 “증서 및 선박검사에 관한 특별규정”에서는 물적안전기준에 대한 통제검사를 규정하고 있을 뿐만 아니라 제6조 “위반의 발견과 협약의 시행”에서는 배출규정의 위반혐의가 있는 선박에 대한 항만국의 조사와 소송절차를 정함으로써, 항만국통제에 대한 법적 근거를 명시하고 있다.⁵²⁾ 또한 선장과 선원들의 오염방지 업무에 대한 숙지여부를 통제할 수 있도록 각 부속서⁵³⁾에 관련 규정을 마련하였다.⁵⁴⁾ 결과적으로 MARPOL 73/78 협약 및 부속서는 해양

48) 김용진, “UN해양법협약에 의한 해양오염방지와 우리나라의 실정법”, 「해양정책연구」 제4권 제2호, 한국해양연구소(1989), 142쪽.

49) 민영훈, “선박기인 해양오염규제의 국가관할권에 관한 연구”, 한국해양대학교 석사학위논문(2007), 42쪽.

50) 강동수, 앞의 책, 62쪽.

51) MARPOL 73/78 협약 제9조.

52) 강동수, 앞의 책, 65쪽.

53) 부속서 I : 기름에 의한 오염방지를 위한 규칙

부속서 II : 산적된 유해액체물질에 의한 오염규제를 위한 규칙

부속서 III : 포장된 형태로 선박에 의하여 운송되는 유해물질에 의한 오염방지를 위한 규칙

부속서 IV : 선박으로부터의 하수에 의한 오염방지를 위한 규칙

부속서 V : 선박으로부터의 폐기물에 의한 오염방지를 위한 규칙

부속서 VI : 선박으로부터 대기 오염방지를 위한 규칙

환경보호를 위한 구체적인 규제기준을 마련함으로써 보다 실질적이고 효과적인 시행이 가능토록 하였다.

2. 선박의 물적안전분야

1) 해상인명안전협약

SOLAS 협약은 선박의 구조, 설비 및 운항에 관한 최저기준을 설정하여 해상에서의 인명안전을 증진하기 위한 협약으로, 1912년 4월 북대서양에서 발생한 호화여객선 타이타닉호 침몰사고의 조사과정에서 나타난 선박의 인적 및 물적 문제점을 국제적으로 해결하고자 1914년 영국 런던에서 최초로 채택되었다.⁵⁵⁾ 이 협약은 최초 8개장으로 이루어졌으나, 선박의 안전운항관리(제9장), 고속정의 안전조치(제10장), 해상안전을 강화하기 위한 특별조치(제11장), 산적 화물선의 추가적인 안전조치(제12장)가 기존 협약에 계속적으로 추가되었다.⁵⁶⁾ 특히 효율적인 PSC 시행을 위해 “검사의 기간 및 증서의 양식을 통일하기 위한 제도”(Harmonized System of Survey and Certification ; HSSC)는 1988년 11월 10일 채택(1974년 “해상에서의 인명안전을 위한 국제협약”에 관한 1988년 의정서)되어 2003년 2월 3일 국제적으로 발효되었다.⁵⁷⁾ 동 협약 제1장 제19조에서는 항만국통제는 협약증서의 유효여부를 확인하는 것이며, 증서가 유효하다면 그 증서들은 인정된다. 다만, 선박의 상태가 협약기준에 적합하지 않다고 믿을 만한 명백한 근거가 있는 경우, 항만국통제관의 추가적인 조치에 대해 명시하고 있다. 즉, 증서가 유효하지 않거나, 상기의 믿을 만한 명백한 근거가 있는 경우 항만국통제관은 해당 선박에 출항정지 조치를 취하여야 하며, 관련사항에 대해 선박기국의 영사 또는 외교대표 및 관련 검사원 또는 인정된 단체에 통보 및 IMO에 보고하여야 한다. 이는 해사협약의 특징으로서 차별적인

54) 이윤철, 앞의 논문, 200쪽.

55) 위의 논문, 199쪽.

56) 박영선, 앞의 논문, 20쪽.

57) 이윤철, 앞의 논문, 199쪽.

대우를 하지 않는다는 것과 항만국의 간섭에 대하여는 선박의 기국에 통보해야 하는 보호규정인 것이다.⁵⁸⁾ 또한 항만국통제로 부당하게 선박운항이 지연된 경우에는 당해 선박은 소송 등을 통하여 그 손해에 대한 보상을 받을 자격을 확보하게 된다.⁵⁹⁾ 동 협약 제11장 제4조에서는 선박의 안전에 관련된 필수적인 본선절차의 숙지여부를, 제9조에서는 ISPS Code (International Ship and Port Facility Security Code)에 관한 검사 규정, 제9장에서는 ISM Code 이행 여부에 대해서도 항만국통제를 시행토록 규정하고 있다. 이는 항만국통제의 범위가 선박의 물적 및 인적 안전관리는 물론, ISPS Code와 같은 보안분야에 까지 그 범위가 점차 확대되었다고 할 수 있다.⁶⁰⁾

2) 국제만재흡수선협약

1966년 3월 개최된 만재흡수선에 관한 국제회의에서 토의를 거쳐 1966년 4월 5일 만재흡수선협약이 채택되었으며, 이 협약은 1930년 협약을 대체하는 것으로서 국제적으로는 1968년 7월 21일 발효되었고 국내적으로는 1969년 10월 10일 발효되었다.⁶¹⁾ 동 협약 제정의 목적은 국제항해에 취항하는 선박이 해상에서 인명과 재산보호를 위하여 최대한로 적재할 수 있는 한도에 관한 통일적인 원칙과 기준을 정하기 위함이다.⁶²⁾ 동 협약 제21조에 의하면, 항만국통제는 유효한 협약증서 소지여부를 확인하는 것이며, 이를 위하여 시행하는 항만국통제의 범위는 선박이 증서상의 허용범위를 초과한 적재여부, 만재흡수선 위치가 증서와의 일치여부, 선박의 불합리한 개조여부이고, 항만국통제 결과 부적합 사항이 발견되는 경우의 사후처리에 대하여는 SOLAS 협약 제1장 제19조와 유사하게 규정되어 있다.⁶³⁾ 특이한 점은 자국의 이익에 중대한 영향을 주는 적대행위 또는 기타 비상사태의 경우에는 이 협약의 전부 또는 일부의 적용을

58) 김종길, 「IMO 해사안전관리」, (해운항만청, 1984), 194쪽.

59) 박병곤·정재용·박진수, 앞의 논문, 47쪽.

60) 이윤철, 앞의 논문, 199쪽.

61) 위의 논문, 199-200쪽.

62) 박영선, 앞의 논문, 21쪽.

63) 박병곤·정재용·박진수, 앞의 논문, 48쪽.

정지할 수 있다. 이와 같은 적용정지의 조치도 정지를 행하는 정부의 선박이 타 당사국 정부의 항구에 있을 때에 타 당사국 정부가 이 협약에 의하여 그 선박을 감독하는 권리를 박탈하는 것은 아니다.⁶⁴⁾

3) 1969년 톤수측정협약

선박크기의 기준이 되는 톤수는 각종 과세의 기준이 될 뿐만 아니라 선박의 가격 또는 용선료의 산정 등에 사용되고 있다. 그러나 각국별로 톤수의 산정방식이 상이함에 따라 산정된 톤수가 선박의 크기나 수익능력을 정확히 나타내지 못하고 있으므로 국제적으로 통일된 톤수측정기준이 필요하게 되었다. 이러한 선박톤수측정기준의 통일방식 채택은 IMCO 설립 당시부터의 중요한 과제로 인식되었으며, IMCO의 MSC(Maritime Safety Committee) 첫 번째 기술보조기관으로서 톤수측정전문위원회(Sub-Committee on Tonnage Measurement)가 구성되어, 1959년 6월에 첫 번째 회의를 개최한 이래 10년에 걸치는 기술적인 연구·검토 작업을 진행하였다. 그 결과 1969년 5월부터 6월 사이에 열린 4주간의 국제회의 끝에 마침내 1969 TONNAGE 협약이 탄생하게 되었다.⁶⁵⁾

이 협약은 군함을 제외한 국제항해에 종사하는 길이 24미터 이상의 선박에 적용되며, 총톤수 및 순톤수의 산정은 주관청이 행하되 주관청은 그가 인정하는 자에게 이권을 위탁할 수 있고 이 협약 규정에 따라 톤수가 산정된 선박에 대하여는 국제톤수증서가 발급된다. 이때 당사국에 의해 발급된 증서는 다른 체약국 정부가 인정하여야 한다.

동 협약 제12조에 따라 체약국 정부의 국기를 게양한 모든 선박은 다른 당사국의 항구에 있는 동안 해당 정부에 의해 정당히 권한을 위임받은 공무원의 검사를 받을 의무가 있다. 이 경우 검사는 톤수증서를 소지하고 있는지의 확인 및 선박의 특징이 증서와 부합하는 지를 확인하는 데에 그치며, 이러한 확인을 위하여 선박을 지체시켜서는 아니 된다. 검사결과 톤수증서와 선박의 주요특징

64) 이윤철, 앞의 논문, 200쪽.

65) 이윤철, 「국제해사협약」(부산: 다솜출판사, 2007), 260-261쪽.

이 상이할 경우 그 내용은 즉시 기국에 통보되어야 한다. 결국 항만국은 통제 검사 결과 발견되는 결함사항에 대해서 기국에 통보하는 것 이외에 출항정지나 기타의 처분은 할 수 없다.⁶⁶⁾ 이는 동 협약이 선박의 안전이나 해양오염의 방지와 관련이 적으므로 협약위반이 발견되어도 출항정지 등의 개입을 할 수 없다는 것이 특색이다.⁶⁷⁾

4) MARPOL 73/78 협약

앞에서 살펴본 바와 같이 MARPOL 73/78 협약은 해양환경보호를 위한 국제 기준으로서 뿐만 아니라, 구체적인 선박의 물적안전기준을 제시하고, 동시에 항만국통제제도의 시행근거를 규정하고 있다.

동 협약 제5조에서는 협약증서를 소지하여야 하는 선박은 외국의 항만에서 항만국통제관에 의한 검사를 받도록 규정하고 있으며, 원칙적으로 검사는 선박 또는 설비의 상태가 증서의 내용과 현저히 일치하지 않는다는 명확한 근거가 없는 한 증서의 소지 여부에 국한된다.⁶⁸⁾ 만약 이 협약에 의하여 “상세한 검사”를 시행하기 위해서는 다음과 같은 명백한 사유가 있어야 한다.⁶⁹⁾ 첫째 선박의 상태나 장비가 국제유류오염방지증서(IOPP : International Oil Pollution Prevention Certificate)의 내용과 실질적으로 일치하지 않는다는 명백한 근거가 있을 때, 둘째 선박이 유효한 증서를 소지하고 있지 않을 때, 셋째 다른 계약 당사국의 요청이나 정보에 의하여 또는 선원, 단체, 협회나 기타 관련되는 개인의 정보에 기초하여 항만국통제를 시행하고 결함이 발견되면 항만국통제관은 결함이 시정될 때까지 선박을 억류해야 하는지 또는 필요한 임시조치를 취한 후 수리 가능한 가장 가까운 장소에 보낼지를 결정해야 한다. 그리고 해양환경을 부당하게 해칠 가능성을 피하여야 한다는 관점에서, 치명적이지 아니한 정도의 결함을 지닌 채 항해를 허용해야 할지에 대해서도 판단해야 한다.⁷⁰⁾ 또

66) 이윤철, 앞의 논문, 199쪽.

67) 박영선, 앞의 논문, 25쪽.

68) 위의 논문, 23쪽.

69) IMO Res.A.542(13), para. 2.2.

70) 강동수, 앞의 책, 65쪽.

한 제6조에서는 위반의 발견과 협약의 강제시행에 관하여 규정하여, 항만국통제관은 선박이 협약을 위반하여 유해한 물질을 배출하였는지에 관해 확인할 수 있도록 규정하고 있다.⁷¹⁾

3. 선박의 인적안전분야

1) 선원의 교육·훈련, 자격증명 및 당직근무 기준에 관한 협약

1978년 STCW협약은 IMO와 ILO의 밀접한 협력에 의하여 채택되었으며, 인명과 재산의 안전 및 해양환경보호의 문제와도 연관되어 있다.⁷²⁾ 이 협약은 선박의 운항에 책임있는 선원을 위한 교육·훈련, 자격증명 및 당직근무 유지에 관해 국제적으로 인정된 최저기준을 정하고 있다. 협약의 채택과정은 1967년 토리캐년호 사고를 계기로 IMCO의 MSC에서 해양사고의 주요원인이 인적과실에 기인함을 인식하여 선원의 훈련과 자격에 대한 국제적 기준의 제정작업을 개시하였으나, 국제적으로 해기면허가 너무 복잡하여 통일하기 어렵다는 결론을 내렸었다. 그러나 1970년 5월 UN무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development ; UNCTAD)의 해운위원회의 요청으로 1971년 7월 IMCO는 MSC에 선원훈련·당직전문위원회를 신설하여 선원의 교육훈련에 관한 국제기준 문제를 집중적으로 처리하게 되었다. 이후 1972년부터 1977년까지 수차례의 회의를 거쳐 STCW 협약은 1978년 7월 4일 채택되었으며, 1984년 4월 28일 발효되었다.

동 협약 제10조에서는 선박이 항만국에 입항하였을 경우 타 체약 당사국에 의하여 발급된 증서가 부정한 방법에 의하여 취득되었거나, 다른 사람의 증서를 소지하고 있다는 명백한 증거가 없는 한, 협약기준에 합당한 증거로서 인정되며,⁷³⁾ 자격증명에 있어 결함이 발견되거나 당직근무에 문제가 있다고 판단하였을 경우 항만국통제관은 결함의 시정명령 등 적절한 조치를 취하도록 규정하

71) 박영선, 앞의 논문, 23쪽.

72) 강동수, 앞의 책, 34쪽.

73) STCW 협약 제10조 제1항.

고 있다. 또한 1995년 개정에서는 부속서를 전면적으로 개정하여 당사국의 교육·훈련에 품질기준을 도입(제8조)하는 한편, 자격증명의 평가를 위한 시뮬레이터의 사용에 관한 사항(제12조)을 포함시켰다. 그리고 부속서 조문을 보다 상세히 규정하는 Code를 첨부하였으며, 이 Code는 강행규정의 성격을 가진 A편과 임의규정의 성격을 가진 B편으로 구성되어 있다. 그러므로 A편은 부속서와 동일한 수준의 강행규정으로 보아야 하며, B편의 내용은 지침으로 해석된다.⁷⁴⁾ 이러한 개정 STCW 협약 부속서 및 Code는 체약당사국의 협약이행 의무에 대한 구속력의 정도를 강화했다고 할 수 있다.

2) 상선의 최저기준에 관한 협약

1972년 채택된 상선의 최저기준에 관한 ILO협약 제147호는 기준미달선의 운항을 배제함으로써 항행의 효율성과 안전성의 향상, 해양환경의 보호, 선원의 건강과 안전 및 노동조건을 보호하고자 일정한 국제기준의 준수를 요구하고 있다.⁷⁵⁾ 이 협약은 안전기준(선원의 능력기준, 근무시간, 배승), 적절한 사회적 직업안정 수단 및 선내 취업조건과 거주시설을 다루고 있으며,⁷⁶⁾ 항만국통제와 직접적으로 관련있는 협약으로서 SOLAS, LL, COLREG를 비준한 경우에만 가입할 수 있다. 또한 상선의 국제적 최저기준을 설정하여 기준미달선을 규제하기 위한 조치로서 일정수의 국가가 비준하면 국제적인 구속력을 갖도록 하는 효력조항(제2조 (a) (iii)항)을 갖고 있고 동시에 범세계적으로 감독기능과 규제기능을 가지게 됨으로써 미비준국이라 하더라도 이 협약의 구속력을 받게 됨을 주의할 필요가 있다.⁷⁷⁾ 제147호 협약 제4조는 비준국으로 하여금 자국의 항만에 입항한 모든 선박이 국제적으로 인정된 기준을 위반하지 아니 하였는지를 검사할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 따라서 항만국은 이 협약의 비준국의 선박이든 미비준국의 선박이든지를 불문하고 모든 상선에 대하여 감독권을 행

74) 박영선, 「IMO 업무해설」(부산 : 해인출판사, 1996), 104쪽.

75) 강동수, 앞의 책, 40쪽.

76) 박영선, 앞의 논문, 25쪽.

77) 전영우, 「ILO협약 제147호 상선최저기준에 관한 협약의 비준에 관한 연구」, (해양안전심판원, 2001 가을호), 105쪽.

사할 수 있다. 그러나 어떠한 경우에도 비체약 당사국에 대한 항만국권한의 행사는 매우 제한적이다. 이 협약의 비준국은 선박 내에 있어서의 인명의 안전을 보장하기 위한 승무원의 능력, 근로시간 및 배승의 기준과 같은 안전조치, 적절한 사회보장 조치, 선박 내에 있어서의 고용조건 및 생활관계 사항에 대하여 법률 또는 규칙을 제정하고 자국의 영역에서 등록되는 선박에 대하여 관할권과 규제를 행사하여야 한다. 항만국통제는 선박이 협약의 기준을 충족시키지 않는다는 증거가 있거나 또는 선원이나 선박의 안전과 선원의 복지에 관련된 자로부터 불평·불만이 접수된 경우 실시될 수 있다.⁷⁸⁾ 이때 항만국은 관련 보고서를 기국에 보내야 하고, 위해 상태가 개선되도록 필요한 조치를 취할 수 있으며, 이러한 조치를 취할 경우 가까운 기국의 외교대표에게 연락하여 입회할 수 있도록 하여야 한다.

한편 ILO는 1920년 처음으로 선원의 최저 연령에 관한 협약 제7호를 채택한 이후, 1996년까지 39개의 해사협약, 29개의 권고를 채택하여 해사노동기준의 국제적 통일화를 도모하였으나, 이들 해사협약은 그 노동기준이 해운산업의 발전에 따르지 못하고 복잡하며, 중복 및 일관성이 결여되어 있고, 각각의 비준율이 낮아 국제 기준으로서의 적용이 부적절 하며, 많은 시간과 비용을 요하는 개정 절차 때문에 신속한 개정을 통한 최신화가 어렵고, 평등하게 시행되지 않아 양호한 근로(Decent Work)에 대한 불공정한 부담을 주고 있다는 등의 문제점이 지속 제기되었다.⁷⁹⁾ 이에 ILO는 단일 해사협약 제정 작업을 시작, 2006년 2월 23일 스위스 제네바에 소재한 UN 유럽본부에서 개최된 제94차 ILC(제10차 해사총회)에서 “2006년 해사노동협약”(협약 제186호)⁸⁰⁾을 채택하였다. 새로운 통합협약⁸¹⁾은 당사국의 권한 하에 있거나, 또는 그들의 권한 안으로 들어오는 모든 선박에 양호한 근로조건을 보장하는 유효성을 확보하기 위하여 모든 국가에 책임을 부여하는 규정을 포함하여야 한다는 것에 기초하여, 기국·항만국·선원 공급국의 역할과 책임을 강화하여 구체적으로 규정⁸²⁾하고 있

78) 이윤철, 앞의 논문, 201쪽.

79) 지상원, “해사노동기준의 국제적 통일화”, 『해사법연구』 제18권 제1호(2006), 34-35쪽.

80) 협약 제185호 “선원신분증명서 협약”, 협약 제71호 “선원의 연금에 관한 협약”은 제외되었다.

81) 이 통합협약은 발효되면 기존의 협약을 대체하게 되었다.

82) 통합해사노동협약 제5장, 협약준수 및 법집행.

다. 특히, 국제해사기구의 선박안전 및 해양환경보호와 관련하여 시행하고 있는 항만국통제제도를 해사노동분야에 전반적으로 도입한 것은 공평한 기준에서 선박소유자의 경쟁이 가능하게 되고, 통합협약의 실효성 확보를 통한 해사분야의 양호한 근로조건 향상에도 크게 기여할 것으로 기대된다.⁸³⁾

제3절 항만국통제 집행절차

세계의 많은 나라들이 항만국통제를 시행하고 있으나, 이들의 법제는 모두 다르므로 선박소유자로서는 이에 적절히 대처하기가 쉽지 않다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 국제해사기구(IMO)에서는 항만국통제에 대한 상세한 절차를 정하여 국제해사기구의 지침으로 채택하였다. 따라서 항만국통제 절차는 각국의 국내법은 물론 지역 항만국통제 위원회의 규정에도 수용되어 비교적 통일적으로 시행되고 있다.⁸⁴⁾



1. IMO 항만국통제 절차

항만국통제의 통일화와 보편적 시행의 필요성에 따라 IMO는 1983년 11월 항만국통제에 관한 절차서인 결의서 A.446(XII)을 최초로 채택한 이후 A.542(13), A.597(15), MEPC. 26(23) 및 A.742(18)를 차례로 채택하였다. 몇 개의 분야로 세분화된 항만국통제 절차서를 하나의 절차서로 통합한 것이 1995년 11월 23일 채택된 Res.A.787(19)이다. 이 결의서의 내용은 항만국통제 절차의 기본지침을 제공하고 항만국통제의 일관성을 유지할 수 있도록 도와주며, 선박·설비·선원의 결함을 확인할 수 있도록 해준다. 제21차 총회에서는 이 결의서를 총회결의 A.882(21)로 개정하였다. 그 내용으로는 항만국통제관이 보다 자세한 검사를 하기 위한 ‘명백한 근거’를 상세히 정하고 있으며, 시

83) 지상원, 앞의 논문, 40쪽.

84) 박영선, 앞의 논문, 43쪽.

정조치에 대한 결과보고 및 선박이 보유해야 하는 관련증서의 명세를 정하고 있다. 관련 증서에는 국제안전관리규약(ISM Code)에 의한 증서도 포함되어 있다.⁸⁵⁾ 항만국통제의 시행과 관련하여, 당사국은 적용협약의 규정에 의거하여 항만국통제관으로 하여금 자국항만 내에 있는 외국적 선박에 대하여 점검을 시행할 수 있다.⁸⁶⁾ 점검은 당사국의 판단, 타주관청의 요청, 선원·노조 등으로부터의 제보에 따라 시행된다.⁸⁷⁾ 항만국은 자국기를 게양한 선박의 점검과 검사를 동 목적을 위해 지명된 검사관 또는 인정된 단체에 위임할 수 있는 반면 외국적 선박에 대하여는 적용협약에 의거, 항만국의 권한을 위임받은 공무원에 의해서만 승선점검, 시정조치 및 억류를 포함한 항만국통제를 시행하여야 한다.⁸⁸⁾ 그리고 항만국은 선박이 부당하게 지체되거나 출항정지 되지 않도록 가능한 모든 노력을 다해야 하며, 선박은 부당한 억류나 지연으로 인해 손해가 발생할 경우 손해배상을 받을 권리가 주어진다.⁸⁹⁾ 항만국통제관은 선박에 승선하기 전 선박의 도장상태, 부식정도, 수리되지 아니한 부분을 보고 선박의 정비상태에 관한 정보를 얻을 수 있으며, 협약의 어떤 규정에 적용되어야 하는지를 결정할 목적으로 선박의 건조년도 및 크기에 관한 정보를 파악하여야 한다. 또한 선박에 승선시 선장 및 책임사관에게 신분을 밝힌 후 관련 증서와 서류를 점검해야 하며, 만약 증서가 유효하고 선박에 대한 전반적인 인상 및 육안 관측에 비추어 선박의 정비상태가 양호하다고 확신한 경우 항만국통제관은 통상적으로 보고되거나 결합징후가 있는 부분에 대한 점검으로 그 범위가 한정된다.⁹⁰⁾ 그리고 동 결의서에서 상세히 정하고 있는 명백한 근거(Clear grounds)란 선박에 대한 일반적인 인상과 시각적 검사 결과에 따라 선박, 설비 또는 선원이 협약요건에 적합하지 않거나 선장 또는 선원이 선박의 안전이나 오염방지에 관한 선내 운항요건에 대하여 숙지하지 못하고 있다고 항만국통제관이 믿을 만한 증거를 말한다.⁹¹⁾ 이러한 명백한 근거를 확보한 경우 항만국통제관은 보

85) 박영선, 앞의 논문, 43-44쪽.

86) Procedures for Port State Control, Res. A.787(19), as amended, para. 2.1.1.

87) *Ibid*, para. 2.1.2.

88) *Ibid*, para. 2.1.3.

89) *Ibid*, para. 2.1.4.

90) *Ibid*, para. 2.2.

91) 박영선, 앞의 논문, 45쪽.

다 상세한 점검을 실시해야 하며,⁹²⁾ 명백한 근거로 인정되는 경우는⁹³⁾ 협약이 요구하는 주요설비 및 장치가 미비할 경우, 협약증서가 유효하지 않다는 명확한 증거가 있는 경우, 협약에 의한 증서가 선박에 비치되지 않거나, 불완전 또는 유지되지 아니한 경우, 외관상 및 구조의 심각한 결함이 존재하고, 선박의 위험을 초래할 증거가 있는 경우, 안전·오염방지·항해설비에 심각한 결함의 증거가 있는 경우, 선원 또는 선장이 선박의 안전 및 오염방지에 관한 필수적인 운항요건을 숙지하지 못하거나, 그러한 작업을 이행하고 있지 않다는 증거가 있는 경우, 선내 핵심선원이 상호간 또는 타 선원과의 의사소통이 원활하지 않다는 증거가 있는 경우, 적절한 해제절차를 따르지 않는 허위조난 신호의 발사가 있는 경우, 기준미달 선박이라는 정보를 접수한 경우 등이 있다.

2. 항만국통제관의 자격과 지침

항만국통제관은 기국검사관 자격을 갖춘 공무원 경력을 소지해야 한다. 만약 필요한 전문지식이 다소 부족할 경우 관련 분야의 전문지식을 겸비한 자의 도움을 받을 수 있다. 항만국통제관과 그 조력자는 점검항만 또는 점검선박과 상업적인 이해관계가 없어야 하며, 항만국통제관은 대항검사기관에 채용되거나 대항검사기관을 대신하여 업무를 수행해서도 아니된다.

항만국통제를 행할 경우 항만국통제관은 항만국이 발행한 신분증명서를 소지해야 하며 그 증명서에는 항만국통제관에게 통제를 수행할 권한이 부여되었음이 명시되어야 한다.⁹⁴⁾ 그리고 국제적으로 선박의 운항에 관한 사항 및 각종 국제협약증서는 영어를 공식언어로 사용하고 있다. 따라서 항만국통제를 시행하는 통제관은 주요 선원과 영어로 원활한 의사소통을 할 수 있어야 한다. 또한 항만국통제 수행과 관련한 적용협약 규정의 필요지식을 습득하기 위하여 항만국통제관을 위한 교육훈련을 받아야 한다. 특히 운항능력에 대한 점검을 시행하는 항만국통제관은 선장 또는 기관장으로서 적절한 외항선 승선경력 소지,

92) Procedures for Port State Control, Res. A.787(19), *op.cit.*, para. 2.2.5.

93) *Ibid*, para. 2.3.

94) *Ibid*, para. 2.4.

주관청이 인정한 해사관련 분야 공인기관의 자격 및 상당한 경력과 기술 확보 차원에서의 전문교육 이수자, 또는 동등한 수준의 경험을 갖고 교육훈련을 받은 자이어야 한다. 그리고 항만당국은 항만국통제 관련 협약에 관한 새로운 지식을 습득하기 위하여 항만국통제관 정기세미나를 개최해야 한다.⁹⁵⁾ 이러한 항만국통제관의 자격요건과 함께 결의서에서는 항만국통제관을 위한 지침⁹⁶⁾을 명시하고 있으며, 세부 내용으로 항만국통제관은 모든 직무 수행시 본인의 전문적인 판단력을 이용하고 적정하다고 판단되는 자의 자문을 고려하여야 한다. 또한 검사를 위해 선박에 승선할 경우 요청에 따라 신분증명서를 제시하여야 하며, 이 증명서는 항만국통제관이 항만국통제를 수행토록 정부가 권한을 부여하였음을 증명하는 서류로 용인되어야 한다. 상세한 검사를 시행할 만한 명백한 근거를 확보한 경우, 즉시 선장에게 이러한 근거를 통보하고 필요하다면 선장이 기국정부 및 증서발급 공인단체와 접촉하여 그들의 승선을 요구하도록 조언해야 한다. 만약 검사가 해당 선박의 선원에 의한 정보 제공에 근거할 경우, 그 정보원은 보호되어야 한다. 통제 수행시 선박이 부당한 억류나 지연이 발생하지 않도록 모든 가능한 노력을 기울여야 하며, 항만국통제의 주목적은 안전이 불량하거나 해양환경에 무모한 위협을 초래하는 선박의 출항을 금지하는데 그 목적이 있음을 유념해야 한다. 항만국통제관은 결함이 시정될 때까지 선박을 억류할 것인지 아니면 예정된 항해의 특수한 환경을 고려하여 어떠한 결함을 지닌 채 출항을 허용할 것인지를 결정할 때에는 본인의 전문적인 판단력에 의존해야 한다. 항만당국에 의한 출항정지에 대하여 이견이 있을 경우 선주 또는 대표자는 이의를 제기할 권리를 갖고 있으며, 이는 선박의 출항정지를 중단시키지는 못한다. 그리고 항만국통제관은 이러한 권리에 대해 선장에게 적절하게 알려야 한다.

이러한 항만국통제관을 위한 지침과 함께 2004년 11월 개최된 파리 MOU 및 도쿄 MOU 합동 국제회의에서 각국의 장관들은 항만국통제관의 행동이 매우 중요하며, 가장 높은 수준으로 유지되어야 한다고 강조하였다.⁹⁷⁾ 즉, 검사관들은

95) *Ibid.*, para. 2.5.

96) *Ibid.*, para. 2.6.

97) Joint Ministerial Declaration, Second Joint Ministerial Conference of the Paris and Tokyo

성실성(Integrity), 전문성(Professionalism) 및 투명성(Transparency)을 유지하여야 한다는 것이다. 이를 위하여 장관들은 양 지역협력체가 항만국통제관을 위한 실무규범(Code of good practice)을 개발하고 시행하는 한편, 양 지역협력체의 국제적 영향력을 감안하여 이 규범이 세계적으로 시행되도록 권장하였다.⁹⁸⁾ 이에 따라 파리 MOU에서는 이 규범을 2005년 자체규범으로 채택하였으며, 도쿄 MOU도 2006년에 이를 항만국통제관의 지침으로 채택, 항만국통제 지침서(PSC Manual)에 포함시켜 수시로 찾아 볼 수 있도록 하였다.⁹⁹⁾

3. 항만국통제에 관련된 행정절차¹⁰⁰⁾

항만국통제에 관련된 행정절차는 점검대상 선박의 지정, 점검 실시, 점검결과 조치, 지적사항에 대한 재점검 및 출항허용, 관계국 통보 및 D/B 관리 등으로 진행된다. 먼저 점검대상 선박의 지정과 관련해서, 항만국통제관이 자국 항구내로 입항하는 모든 선박에 승선하여 점검을 행하는 것이 가장 이상적이지만, 너무 많은 인력과 노력이 소요되므로 축적된 데이터베이스를 활용하여 기준미달의 확률이 높은 선박을 선정하여 검사에 임해야 한다. 파리 MOU의 경우 SIRENAC 정보시스템, 도쿄 MOU는 APCIS, USCG의 경우는 Safety Targeting Matrix 시스템을 통한 표적요소, 요주의 선박 목록 등을 활용하여 검사대상을 선정하고 있다. 아태지역에서 운항한 실적이 없어 데이터베이스에 자료가 없는 선박에 대해서는 Equasis 정보시스템에 나타난 정보¹⁰¹⁾를 참조할 수 있다. 따라서 검색을 통하여 선박이 오래되고, 선박소유자, 선박의 국적·명칭이 자주 변경되었고, 출항정지 등의 이력이 있다면 기준미달선의 확률이 높다고 볼 수 있다.¹⁰²⁾ 이러한 Equasis 정보시스템이 원활히 운영되면 다음과 같은 효과가 기

Memoranda of Understanding on Port State Control, Vancouver, British Columbia, Canada, 2-3, Nov. 2004, 박영선, 앞의 논문, 48쪽 재인용.

98) *Ibid*, para. 5.11., 박영선 앞의 논문, 48쪽 재인용.

99) 박영선, 앞의 논문, 48쪽.

100) 위의 논문, 49쪽.

101) Equasis 시스템에 나타난 정보로는 첫째, Equasis의 개요, 조직, 정보제공자, 둘째, IMO 번호, 호출부호, 또는 선박명으로 선박 검색, 셋째, 회사명, 회사번호로서 회사정보 및 소속 선박 확인 등이다.

102) 박영선, 앞의 논문, 51쪽.

대된다. 첫째, 기준미달선의 운항여건이 악화된다. 용선자 및 화주가 Equasis 데이터를 이용하여 불안전하고 비정상적인 선박을 회피하고 양질의 선박운영자들을 선호하게 되어 노후선박의 운항이 실질적으로 어려워질 것이다. 또한 보험거부, 금융거부, 용선거부 등으로 해운시장에서 기준미달선을 외면하게 되어 타격을 받게 된다. 둘째, 글로벌 네트워크 가동으로 기준미달선의 근절이 가능하다. 항만국통제의 지역 MOU를 강화하면 타 지역으로 이동하여 선박을 운항하였으나, 정보화 후진국을 제외하고는 범지구적 정보망을 우회하기는 불가능하다. 마지막으로, 해운에 있어서 국제협약 준수 여건이 개선되어 범지구적 해양환경 보호 및 해상안전 제고에 기여하게 된다.¹⁰³⁾

특히 2001년 EU Directive에서는 항만국통제관으로 하여금 승선점검 전에 본 정보시스템의 확인을 의무화 하였다.¹⁰⁴⁾

항만국통제관은 지정된 점검대상 선박에 승선하여 일반적인 외관검사, 서류점검 및 선장 인터뷰 등을 통해 선박안전관리 수준을 측정, 상세점검 실시여부를 결정하게 된다. 이 경우, 승선점검은 사전에 안전관리수준이 낮은 선박을 선정하게 되므로, 대부분 상세점검까지 이어지는 경우가 많다.

초기점검에서 안전관리수준이 낮은 것으로 판명된 선박에 대하여 PSC Manual에 정해진 점검절차에 의거하여 상세점검을 실시한다. 상세점검에는 국제협약, 선박의 안전관리수준 및 선박의 종류 별로 75쪽에 달하는 점검절차를 적용한다.¹⁰⁵⁾ 상세점검의 결과 선박·선원의 안전 확보에 중대한 결함이 있는 경우, 즉 기준미달선에 대해 결함사항이 시정될 때까지 항만국통제관은 출항정지, 출항 전 시정 또는 다음 항구에서 시정 명령 등의 적절한 조치를 취해야 한다. 기준미달선의 근거가 될 수 있는 경우로는 협약에서 요구하는 중요설비나 장치가 없는 경우, 중요장치나 설비가 협약에서 정하는 기준에 맞지 않는 경우, 정비를 제대로 하지 않아 선박이나 그 설비가 현저하게 악화된 경우, 선원들이 운항에 관한 필수절차를 숙지하지 못하는 경우, 충분한 선원을 태우지 않거나 선원들에게 제대로 증서발급이 되지 않은 경우 등을 들 수 있다.¹⁰⁶⁾

103) 최동현, “범지구적 통합을 지향하는 항만국통제”, 『해양한국』, 한국해사문제연구소(2000), 25쪽.

104) Article 14.2 of Directive 95/21/EC(as amended by Directive 2001/106/EC).

105) 국토해양부, http://logistics.mltm.go.kr/USR/WPGE0201/m_23250/DTL.jsp, (2009년 10월8일 방문).

이후 항만국통제관은 출항 정지된 선박의 결함사항이 적절히 시정되었음을 확인할 경우 출항을 허용한다. 시정 결과에 대한 출항허용 이외에도, 항만국통제관은 출항 정지된 항만에서 수리할 수 없는 결함에 대하여는 가까운 수리조선소가 있는 곳까지 출항을 허용할 수 있다.¹⁰⁷⁾ 이러한 허가는 적절한 임시수리가 행해져야 하며, 선박이 그 항해를 감당할 수 있을 만큼 충분한 안전이 확보되어야 한다. 선박이 이러한 출항허용 조건을 지키지 아니할 경우, 동 선박은 다른 항만에 입항이 거부될 수도 있다.

마지막으로 항만국통제 점검결과는 선박의 정부 및 국제해사기구(IMO) 등에 통보되어야 한다. 또한 항만국통제 조치결과에 불복이 있는 경우, 해당 선주나 정부는 항만국에 재심요청을 할 수 있으며, 항만국은 재심요청에 대한 심사결과에 따라 필요한 조치를 취하여야 한다.¹⁰⁸⁾ 그리고 모든 점검활동 결과는 해당 지역협력체제가 운용하는 정보제공 대상 시스템에 입력 관리한다.



106) IMO, Res. A.787(19), as amended, para. 4.1.1.

107) *Ibid.*, para. 4.7.3.

108) 국토해양부, http://logistics.mltm.go.kr/USR/WPGE0201/m_23250, (2009년 10월 8일 방문).

제3장 지역별 MOU 체결 현황 및 성과

제1절 지역별 MOU 체결 현황

1. MOU 체결 연혁

1970년대 기준미달선을 배제하기 위하여 개별 국가 단위로 시행된 항만국통제는 각 국가의 국내법을 근거로 시행되었기 때문에 국제적 조화 및 통일을 기대할 수 없었다. 따라서 항만국통제 절차 및 시행상의 문제점들을 개선하고 국제적으로 통일된 방식에 의한 항만국통제를 시행하기 위하여 지역협력체제가 등장하게 되었다.¹⁰⁹⁾

지역국가 상호간 협력에 의한 항만국통제 지역협정은 1978년 헤이그(Hague)에서 체결된 MOU가 효시라 할 수 있다.¹¹⁰⁾ 그러나 1978년부터 발효된 헤이그 MOU는 국제협약에서 보장하고 있는 권한, 즉 기준미달선을 억류하고 또한 안전이나 건강에 대해 명백히 위협하다고 생각되는 결함을 시정할 수 있는 항만국의 권한을 재확인 한 것에 불과했다.¹¹¹⁾ 따라서 헤이그 MOU는 새로운 법적 기준을 만들어 낸 것이 아니라, 단지 정보의 전달과 결함보고에 관한 지역국가간의 협력적 발전을 시도한 것으로만 평가될 수 있다.¹¹²⁾ 이후 1982년 1월 파리에서 열린 유럽 각료회의에서 14개 해사당국이 파리 MOU를 채택·서명하였고, 동년 7월 1일 동 MOU가 발효됨으로써 실질적인 지역협력체제에 의한 항만국통제가 시행되었다.

IMO는 파리 MOU에 의한 항만국통제의 시행이 기준미달선을 제거하는데 큰

109) 김인현·양원재, “항만국통제 업무 발전을 위한 제도 마련”, 「항만국통제 점검지침 기본안 개발」, 해양수산부 안전관리관실(2005), 1쪽.

110) George C. Kasoulides, *Port State Control and Jurisdiction - Evolution of the Port State Regime*(London: Martinus Nijhoff Publishers, 1993), p.142.

111) *Ibid.*, pp.144-145.

112) 강동수, 앞의 책, 83쪽.

성과를 거두고 있다는 평가와 함께, 지역별 항만국통제 협력체제의 구축을 조장하는 결의서(Res. A.682(17))를 채택함에 따라 1992년 11월 남미지역 10개국이 참여하는 남미지역 협력체제, 1994년 4월 아·태지역 18개국이 참여하는 도쿄 MOU, 1996년 2월 카리브해 지역협력체제, 1998년 6월 인도양 지역협력체제, 1999년 10월 중·서부 아프리카 지역협력체제, 2000년 4월 흑해지역 지역협력체제, 2005년 6월 걸프지역 지역협력체제가 차례로 구축되어, 전세계 9개의 지역협력체제가 현재 운영되고 있다.

2. 파리 MOU¹¹³⁾

유럽지역에서는 파리 MOU 출현에 앞서, 1978년 유럽 8개국의 해사당국 대표에 의해 헤이그 MOU가 서명·발효되었으며, “선상의 안전 및 노동조건에 관한 기준”을 이행하기 위해 노력하였다. 그러나 같은 해 프랑스 연안에서 초대형 유조선 아모코 카디즈호가 좌초되어 엄청난 규모의 해양오염이 발생하였다. 이에 유럽국가들은 보다 엄격한 규정 및 지역협력체제의 강화 필요성을 인식하게 되었다. 이후 1982년 1월 파리에서 열린 유럽각료회의에서 유럽 14개 해사당국이 항만국통제에 관한 파리 양해각서를 채택·서명함으로써 1982년 7월 1일 파리 MOU가 발효되었다.

동 MOU의 지리적 범위는 유럽 연안국과 북미부터 유럽에 이르는 북대서양의 연안국가이며, 회원국은 벨기에, 불가리아, 캐나다, 크로아티아, 사이프러스, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아이슬란드, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 몰타, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 러시아, 스페인, 스웨덴, 영국 등 총 27개국이다.¹¹⁴⁾ 참관기관으로는 USCG, IMO, ILO, 도쿄 MOU, 카리비안 MOU, 지중해 지역 MOU, 흑해지역 MOU, GCC MOU 그리고 아부자 MOU(협상중)가 있으며, 사무국은 네덜란드 헤이그에 위치하고 있다.

113) <http://www.parismou.org>, (파리 MOU, 2009년 10월 6일 방문).

114) IMO Secretariat, "HARMONIZATION OF PORT STATE CONTROL ACTIVITIES - Progress report on regional PSC agreements", (FSI 17th session, 2009.2).

동 MOU의 Text는 서론 및 본문과 7개의 부속서로 구성되어 있으며, 본문은 일반, 관련협약, 점검절차, 항해절차의 조사, 정보에 관한 규정, 조직, 개정절차¹¹⁵⁾ 등에 대해 명시하고 있다. 7개의 부속서는 Annex 1 : 항만국통제 절차, Annex 2 : MARPOL 73/78 관련 점검 절차, Annex 3 : 접근제한 선박, Annex 4: 정보 시스템, Annex 5 : 점검결과에 따른 정보의 공개, Annex 6 : 파리 MOU를 준수하기 위한 질적 기준, Annex 7 : 항만국통제관의 최소기준 등의 내용을 포함하고 있다.¹¹⁶⁾

연간 점검율은 25%로 회원국은 입항하는 선박의 25% 이상에 대하여 항만국 통제를 실시하여야 한다. 이러한 항만국통제 시행에 있어 파리 MOU의 최근 집중점검 캠페인은 2007년 도쿄 MOU와 합동으로 ISM Code, 2008년 SOLAS chapter II Navigation 등에 대해 시행되었다.

항만국통제를 행할 경우에는 국제적으로 승인된 협약만이 적용되며, 각 회원국은 자국이 가입한 협약만을 적용할 수 있다. 파리 MOU에서는 관련협약으로 ① 1966년 국제만재흡수선 협약(LL 66) 및 1988년 의정서, ② 1974년 해상인명안전협약(SOLAS 74) 및 78년, 88년 의정서, ③ 1973/78 해양오염방지협약(MARPOL 73/78), ④ 1978년 선원의 훈련 · 자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 협약(STCW 78), ⑤ 1972년 국제해상충돌예방규칙(COLREG 72), ⑥ 1969년 국제선박톤수측정협약(TONNAGE 69), ⑦ 1976년 상선의 최저기준에 관한 국제노동기구 제147호 협약(ILO 147) 및 1996년 의정서, ⑧ 2001 선박유해방오도료협약(AFS 2001), ⑨ 선박연료유협약(BUNKERS 2001)등을 적용하고 있다.(동 MOU para. 2.1)

또한 파리 MOU는 매년 두차례의 PSC 세미나 및 전문가 교육과정, 한차례의

115) 본문구성은 Commitments, Relevant International Conventions, Inspection Procedures, Investigation of Operational Procedures, Exchange of Information, Structure of the Organization, Amendment Procedures로 되어 있으며, 부속서는 Annex 1 : Port State Control Procedures, Annex 2 : Procedures for Investigation under MARPOL 73/78, Annex 3 : Access refusal measures concerning certain ships, Annex 4: Information System on inspections, Annex 5 Publication of information related to detentions and inspections, Annex 6 : Qualitative criteria for adherence to the Paris MOU, Annex 7 : Minimum criteria for Port State Control Officers로 구성되어 있다.

116) 파리 MOU, (31차 개정, 2009. 7. 1).

특별교육훈련, 그리고 유럽해양안전청(EMSA)과의 수차례 훈련 및 세미나 등을 개최함으로써 지역 내 항만국통제에 대한 효율성 제고를 위해 지속적으로 노력하고 있다. 우선점검 대상 선박의 지정과 관련해서는 표적점수에 관계없이 다음과 같은 선박을 우선점검(Priority Inspection) 대상선박으로 규정하고 있다.

도선사나 항만당국으로부터 안전항해를 저해하는 결함을 지녔다는 보고를 받은 선박, 위험물 또는 오염물질을 운송하는 선박으로서 선박의 상세, 선박의 이동 및 위험물이나 오염물질에 관한 정보를 항만국과 연안국 주관청에 보고하지 않은 선박, 다른 항만당국으로부터 보고 또는 통보가 있는 선박, 선장 및 선박 승무원 또는 선박의 안전운항, 선내거주 및 작업환경, 오염방지에 관한 이해 관계인이나 단체로부터 보고 또는 불만이 접수된 선박, 충돌·좌초 또는 좌주 등의 해양사고에 관련된 선박, 유해물질의 배출 또는 유출에 관한 규정을 위반한 선박, IMO에서 채택한 안전항행실무 및 절차를 따르지 않고, 불규칙적으로 또는 불안정한 방법으로 운항한 선박, 인명·재산 또는 환경에 위험을 미칠 수 있는 방법으로 운항한 선박, 안전을 이유로 이전 6개월 동안 해당 선급에서 탈급된 선박 등을 파리 MOU에서는 우선점검 대상선박으로 지정하고 있다.

또한 동 MOU에서는 항만당국이 우선점검 대상선박을 선정할 때 SIRENAC 정보시스템의 표적점수를 고려하여 점검 순위를 정하도록 하고 있으며, 해당되는 몇 가지 요소들은 표적점수와 관련이 된다.

세부적 요소로는 회원국의 항구에 처음 기항한 선박 또는 12개월 이상 경과한 후 기항한 선박, 지난 6개월 동안 다른 항만국으로부터 점검을 받지 않은 선박, 국제협약에 따라 발급된 선박의 구조·설비에 관한 법정증서 및 선급증서가 주관청에 의해 승인되지 않은 기관에 의해 발급된 선박, MOU 연차보고서에서 블랙리스트에 등재된 기국의 선박, 이전 점검에서 결함이 지적된 선박, 이전 항구에서 출항 정지된 선박, 관련협약의 비체약 당사국의 선박, 결함 지적율이 평균치를 상회하는 선급의 선박, 확대검사 대상 선박 예컨대 선령 15년 이상인 3000톤 이상의 유조선, 선령 12년 이상인 벌크 화물선, 선령 15년 이상의 여객선, Ro-Ro 여객선 및 고속 여객선, 선령 10년 이상의 가스 운반선 및 케미칼 탱커, 선령 13년 이상의 기타 선박 등이 표적점수의 계산을 위한 세부항목들이 된다.

3. 라틴-아메리카 협정¹¹⁷⁾

남미지역에서는 해양관련 기술의 개발에도 불구하고 선박에서의 부적절한 장비 관리, 선원의 경험부족, 국제안전기준 미준수, 결함 선박의 운항, 국제기준을 만족하지 못한 상태에서의 불안정한 항해와 해상안전 및 해양환경에 대한 노출 위험 등으로 해상에서의 생명과 재산의 손실 및 해양환경 파괴 등의 해양사고가 계속적으로 발생하였다. 이러한 기준미달선의 운항을 제거하기 위하여 지역 항만국들은 선박에 대한 감독을 강화함은 물론 IMO(Res.682)에 따라 지역 협정에 동의하게 되었고, 이에 지역 12개 해사당국은 1992년 11월 칠레(Viña del Mar)에서 라틴-아메리카 협정에 서명하였다.

현재 라틴-아메리카 협정은 라틴 아메리카 지역의 13개 국가, 즉 아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 쿠바, 에콰도르, 온두라스, 멕시코, 파나마, 페루, 우루과이, 베네수엘라를 회원국으로 하고 있으며, 사무국은 아르헨티나 브에노스 아이레스에 위치하고 있다. 또한 IMO, 흑해지역 MOU, USCG, 도쿄 MOU에 참관자격을 부여하고 있다.

연간 점검율은 3년내 개별국가별 20%의 점검율(6개월 기준)을 목표로 하고 있다. 또한 2001년 벌크 운반선, 2002년 STCW 협약, 2003년 ISM, 2004년 ISPS, 2006년 MARPOL Annex I, 2007년 ISM, 2008년 SOLAS chapter V 등에 대해 집중점검 캠페인을 시행하였다.

본 협력체제에서 적용하는 국제협약으로는 국제만재흡수선 협약, 해상인명안전협약 및 78년 의정서, 해양오염방지협약, 선원의 훈련·자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 협약, 국제해상충돌예방규칙, 국제선박톤수측정협약, 유류오염 손해에 관한 민사책임협약(CLC 69) 등이 있다. 우선점검 대상선박의 지정과 관련해서는 여객선, Ro-Ro선, 벌크 운반선, 특별한 위험이 있다고 제기된 선박, 최근 검사에서 결함을 지적받은 선박 등을 우선점검 대상선박으로 지정하여 항만국통제를 실시하고 있다.

117) <http://www.acuerdolatino.int.ar>, (라틴-아메리카 협정, 2009년 10월 6일 방문).

4. 도쿄 MOU¹¹⁸⁾

과리 MOU에 의한 항만국통제에 대한 성과는 자연스럽게 아시아·태평양 지역의 해사 주관청으로 하여금 항만국통제에 관한 지역협력체제의 구축 방안을 모색토록 자극하였다. 이에 1992년 2월 13일 일본 도쿄에서 제1회 준비회의가 개최되었고, 동년 11월 호주에서 개최된 제2차 준비회의에서 MOU 체결에 대한 합의에 이르게 되었다. 제3차 준비회의는 캐나다 밴쿠버에서 개최되어 양해각서에 대한 체결 일자를 논의·결정하였으며, 1993년 12월 1일 도쿄에서 열린 제4차 준비회의에서 18개국 해사 주관청이 서명함으로써 도쿄 MOU가 체결되어 1994년 4월 1일 발효되었다.

1995년 제3차 아태지역 항만국통제 위원회에서 호주는 참가국의 지역적 범위를 서경 115도, 동경 98도 사이의 연안국으로 정하자는 제안을 하였지만, 위원회의 각 해사당국 대표들은 지역적 기준의 설정을 지지하지 않았다. 따라서 현재, 아시아·태평양 지역에 위치한 국가로서 양해각서의 모든 내용과 조건을 지지하면서 적법하게 서명 또는 승인한 국가로서 양해각서에서 정한 조건에 부합할 경우 회원국이 될 수 있으며, 이들 국가들은 호주, 캐나다, 칠레, 중국, 피지, 홍콩, 인도네시아, 일본, 한국, 말레이시아, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니, 필리핀, 러시아, 싱가포르, 태국, 바누아투, 베트남 등 총 18개국이다. 구체적인 조건은 다음과 같다.

첫째, 기준미달선의 지역 내 운항을 제거하기 위한 공동의 노력에 동참하기 위하여 양해각서 아래 서약에 명시적으로 서명하여야 한다. 둘째, 발효중인 모든 관련협약의 비준을 위한 모든 가능한 조치를 취해야 한다. 셋째, 국제협약 이행에 대한 기국으로서의 의무를 위원회가 만족할 만한 수준으로 행하여야 한다. 넷째, 충분히 자격있는 항만국통제관의 고용 등 양해각서상의 규정을 이행하기 위하여 항만국으로서의 역량을 위원회가 만족할 만한 수준으로 갖추어야 한다. 다섯째, 회원국에 가입한 날로부터, 아태지역 항만국통제 정보시스템에

118) <http://www.tokyo-mou.org>, (도쿄 MOU, 2009년 10월 6일 방문).

연결할 수 있는 정보망을 구축하여야 한다. 여섯째, 재정동의서에 서명하고 양해각서의 예산에 반영되는 재정분담금을 납입하여야 한다. 일곱째, 항만국통제위원회 활동에 참가하여야 한다. 여덟째, 기국의 출항 정지율을 낮추기 위한 모든 가능한 노력을 하여야 한다.

사무국은 일본 도쿄에 위치하고 있으며, 북한, 마카오, 솔로몬 제도, USCG, IMO, ILO, 흑해지역 MOU, 파리 MOU, 인도양 MOU, 라틴-아메리카 협정체 등은 참관국 자격을 갖고 있다.

동 MOU의 Text는 서론, 본문 8장과 1개의 부속서로 구성되어 있으며, 본문은 일반, 관련협약, 점검절차와 시정 및 출항정지, 정보에 관한 규정, 훈련프로그램 및 세미나, 조직, 개정, 행정규정¹¹⁹⁾ 등의 내용을 포함하고 있다. 그리고 부속서에서는 출항정지, 회원국의 자격기준, 회원국의 준수사항, 협력체, 참관국¹²⁰⁾에 관한 사항을 명시하고 있다.

연간 80%의 점검율을 목표로 하고 있으며, 2005년 Control of Operational Requirements, 2006년 MARPOL Annex I, 2007년 ISM Code(파리 MOU와 합동), 2008년 SOLAS Chapter V 등 지속적인 집중점검 캠페인을 통해 기준 미달선을 제거하기 위한 노력을 경주하고 있다.

아태지역에서의 효율적인 항만국통제를 위해 적용하고 있는 국제협약은 ILO 협약 제147호 1996년 의정서를 제외하고는 파리 MOU와 동일하다. 한편 ILO 협약 제147호는 MOU상 관련협약에 포함되어 있으나, 가입된 국가가 적어 실제 적용은 미흡한 편이다.

동 MOU는 본문 제5장 항만국통제관에 대한 훈련과 세미나 조항에 따라 2008년 18차 기본훈련 과정, 16차 항만국통제관을 위한 세미나, 16명의 항만국통제관을 대상으로 한 훈련과정, 태국과 필리핀이 참가한 전문가 훈련과정, 항만국통제관 교환근무 프로그램 등의 훈련과정과 세미나를 개최하였다.

119) 본문은 General, Relevant Instruments, Inspection Procedures, Rectification and Detention, Provision of information, Training Programs and Seminar, Organization, Amendments, Administrative Provisions 으로 구성되어 있다.

120) 부속서 : Definitions, Qualitative Criteria for a Member Authority, Compliance of the Existing Member Authority with the Qualitative Criteria, Co-operating Member Authority, Observer 로 구성되어 있다.

동 MOU의 우선점검 대상 선박의 지정에 관한 조항으로는 여객선, Ro-Ro선, 벌크 운반선, 유조선, 가스 운반선, 케미칼 탱커 및 포장된 유해물질 운반선을 포함한 위험물 운반선, 회원국의 항구에 처음 기항한 선박 또는 12개월 이상 경과한 후 기항한 선박, 연차보고서에서 지난 3년간 출항 정지율이 평균치를 상회하는 기국의 선박, MOU내 항만국으로부터 지정된 기간 내에 지적된 결함사항을 시정한다는 조건으로 출항허가를 받은 선박 및 시정조치 기간이 경과한 선박, 도선사나 항만당국으로부터 안전항해를 저해할 수 있는 결함을 지녔다는 보고를 받은 선박, 위험물 또는 오염물질을 운송하는 선박으로서 선박의 상세, 선박의 이동 및 위험물이나 오염물질에 관한 정보를 항만국과 연안국 주관청에 보고하지 않은 선박, 안전을 이유로 이전 6개월 동안 해당 선급에서 탈급된 선박, 차항에서 수리 등의 시정조치를 조건으로 항행이 허가된 선박이 조건부 항행을 허용한 항만당국과 합의한 조건을 이행하지 않고 항행한 선박, 항만국통제 위원회에서 우선 점검대상 선박으로 지정한 선박, 그리고 선령 10년 이상의 유조선과 벌크 운반선에 대해서는 특별한 주의를 기울이도록 규정하고 있다.



5. 카리비안 MOU¹²¹⁾

1993년 12월부터 바베이도스에서는 카리브해 항만국통제 지역협력체제의 설치 가능성을 조사하기 위하여 제1차 지역회의가 개최되었다. 그리고 1994년 10월 제2차 지역회의에서는 제1차 회의결과를 토대로 항만국통제에 관한 지역협정안을 제정하고, 1995년 10월 제3차 지역회의에서 양해각서의 잠정서명에 이르게 되었다.¹²²⁾ 이후 1996년 2월 9일 바베이도스에서 12개 해사당국의 대표들이 참석하여 IMO의 지원과 준비회의의 숙의결과로 카리비안 MOU가 탄생되었으며, 1996년 8월 9일 발효되었다.

지리적 범위와 회원국으로 동 MOU는 카리브해 지역 연안국을 중심으로 구성되었으며, 그 회원국으로는 앵귤라, 안티구아 바부다, 아루바, 바하마, 바베이도

121) <http://www.caribbeanmou.org>. (카리비안 MOU, 2009년 10월 6일 방문).

122) 강동수, 앞의 책, 88쪽.

스, 벨리즈, 버뮤다, 영국령 버진아일랜드, 케이만 아일랜드, 쿠바, 도미니카, 그레나다, 가이아나, 아이티, 자메이카, 몬세라트, 네덜란드 앤티리스 제도, 세인트키츠앤 네비스, 세인트 루시아, 세인트빈센트, 그레나딘, 수리남, 트리니다드 토마고 및 터크스앤카이코스 제도 등 총 24개국이 등록되어 있다. 사무국은 자메이카 킹스톤에 위치하고 있으며, 참관자격은 캐나다, USCG, IMO, ILO, CARICOM(카리브 공동체), IACS(국제선급 연합회), 파리 MOU, 라틴-아메리카 협정체, 도쿄 MOU, 노르웨이 선급, Equasis, 로이드 선급 등에 주어지고 있다.

동 MOU의 우선점검 대상으로 지정되는 선박으로는 회원국의 항구에 처음 기항한 선박 또는 12개월 이상 경과한 후 기항한 선박, MOU내 항만국으로부터 지정된 기간 내에 지적된 결함사항을 시정한다는 조건으로 출항허가를 받은 선박 및 시정조치 기간이 경과한 선박, 도선사나 항만당국으로부터 안전항해를 저해할 수 있는 결함을 지녔다는 보고를 받은 선박, 위험물 또는 오염물질을 운송하는 선박으로서 선박의 상세, 선박의 이동 및 위험물이나 오염물질에 관한 정보를 항만국과 연안국 주관청에 보고하지 않은 선박, 안전을 이유로 이전 6개월 동안 해당 선급에서 탈급된 선박, 구조 및 장비와 관련된 법정 자격문서가 관련 협약을 준수하지 않은 선박 등이 이에 해당된다.

연간 점검율은 15%를 목표로 하고 있으며, 적용되는 관련협약은 타 MOU와 유사하다. 체결 배경 및 과정에서 언급하였듯이 동 MOU는 회원국가들의 경제적 사항으로 인해 IMO의 지원을 받고 있다. 특히 항만국통제관에 대한 교육훈련을 위해 IMO 및 도쿄 MOU에서 주관하는 2007, 2008년 기본 훈련과정에 참가했다.

6. 지중해 지역 MOU¹²³⁾

1996년 3월 중동지역 7개 국가 및 팔레스타인 자치정부의 해사당국 대표자와 그리고 참관자격의 IMO, ILO, IACS는 지중해 지역의 항만국통제 지역협력체제의 설치를 위한 준비회의를 가졌다. 이후 1997년 7월 11일 몰타 발레타에서

123) <http://www.medmou.org>, (지중해 지역 MOU, 2009년 10월 6일 방문).

열린 지중해 지역협력체제 설립을 위한 제3차 최종준비 회의에서 8개국 대표자가 양해각서에 서명함으로써 동 MOU가 채택되었다.

동 MOU는 지중해 지역을 지리적 범주에 두고 있으며, 이 지역은 많은 선박들이 인접한 유럽의 주요 국가와 무역을 하기 때문에 파리 MOU의 직접적인 영향을 받게 되어, 지중해와 유럽전체 지역을 커버할 수 있는 연대적 항만국통제의 활동이 요구되는 지역이기도 하다.¹²⁴⁾ 2009년 현재 회원국은 알제리, 싸이프러스, 이집트, 이스라엘, 요르단, 몰타, 레바논, 시리아, 모로코, 튀니지아, 터키와 팔레스타인 등 총 11개국이 가입되어 있으며, 사무국은 이집트 알렉산드리아에 위치하고 있다. 또한 이탈리아, 스페인, IMO, ILO, 흑해지역 MOU, 라틴-아메리카 협정체, USCG, EC 등은 동 MOU의 참관자 자격을 갖고 있다.

연간 선박 점검율은 카리비안 MOU와 마찬가지로 15%를 목표로 하고 있으며, 관련협약의 적용에 있어서도 타 MOU와 흡사하다. 다만 동 MOU는 TONNAGE 협약의 적용은 제외하고 있다. 교육훈련분야에 있어서 2006년까지는 이집트에서 항만국통제관을 위한 세미나를 개최하였으나, 최근에는 별도의 실적이 없다. 그리고 2007년 ISM Code에 관한 집중점검 캠페인을 실시하였으나, 이 역시도 지속적인 추진실적은 없는 실정이다.

7. 인도양 MOU¹²⁵⁾

국제해사협약상의 요구뿐만 아니라 이 지역의 해상안전 인프라 구축의 타당성에 대한 검토가 1997년 8월부터 9월까지 이루어졌다. 이로부터 인도양에 인접해 있는 국가들간의 지역적 협력이 지역 내 기준미달선의 운항을 통제할 수 있는 해결책이 될 것이라고 인식되어졌다.

IMO 사무총장의 초대와 인도 정부의 관대한 지원이 회의 개최를 성사시켰으며, 동 지역 내 기국과 항만국의 능력을 개발하기 위한 첫 준비회의가 1997년 10월 13일 뭄바이에서 호주를 비롯한 18개국의 참가로 개최되었다. 양해각서

124) 강동수, 앞의 책, 89쪽.

125) <http://www.iomou.org>, (인도양 MOU, 2009년 10월 6일 방문).

의 초안은 1998년 6월 작성되었고, 1999년 1월까지 인도 고아에 있는 사무국에서 각국의 서명이 이어졌다. 이후 1999년 4월 1일부로 발효되었다.

지리적으로 인도양에 인접한 연안국을 중심으로 동 MOU는 운영되고 있으며, 회원국은 호주, 방글라데시, 디부티, 에리트레아, 인도, 이란, 케냐, 몰디브, 마우리티우스, 모잠비크, 미얀마, 오만, 세이셸레스, 남아프리카 공화국, 스리랑카, 수단, 탄자니아 그리고 예멘 등 총 18개국이 가입되어 있다. 사무국은 인도 고아에 위치하고 있으며, 참관자격은 아부자 MOU, 흑해지역 MOU, Equasis, 에티오피아, IMO, ILO, USCG, 도쿄 MOU, GCC MOU, 프랑스 해사주관청 등에 부여되어 있다.

동 MOU의 우선점검 대상선박은 회원국의 항구에 처음 기항한 선박 또는 12개월 이상 경과한 후 기항한 선박, MOU내 항만국으로부터 지정된 기간 내에 지적된 결함사항을 시정한다는 조건으로 출항허가를 받은 선박 및 시정조치 기간이 경과한 선박, 도선사나 항만당국으로부터 안전항해를 저해할 수 있는 결함을 지녔다는 보고를 받은 선박, 안전을 이유로 이전 6개월 동안 해당 선급에서 탈급된 선박, 구조 및 장비와 관련된 법정 자격문서가 관련 협약을 준수하지 않은 선박 등으로 명시하고 있다.

연간 선박점검율 10%를 목표로 하고 있으며, 적용되는 관련협약은 국제만재 흡수선 협약을 비롯하여, 타 MOU와 유사하다.

최근 몇 년간 2005년 Fire-Fighting Appliances, 2006년 MARPOL Annex I, 2007년 ISM Code, 2008년 SOLAS chapter V 등에 관한 집중점검 캠페인 및 항만국통제관을 위한 세미나를 실시하는 등 지역협력체제를 통한 항만국 통제 시행에 적극성을 보이고 있다.

8. 아부자 MOU¹²⁶⁾

서부·중앙 아프리카의 일부 연안국 대표단이 1993년 제18차 IMO 총회에서 서부·중앙 아프리카 지역에서의 지역 항만국통제 협정의 체결에 관하여 제기

126) <http://www.Abujamou.org>, (아부자 MOU, 2009년 10월 7일 방문).

한 이래, 1999년 10월 22일 나이지리아 아부자에서 개최된 서부·중앙 아프리카의 해상운송각료회의시 19개국의 서명에 의해 아부자 MOU가 체결되었다.

서부·중앙 아프리카를 지리적 범위로 두고 있는 동 MOU에는 앙골라, 베냉, 카메룬, 카보베르데, 콩고, 코데드아이보리, 적도기니, 가봉, 감비아, 가나, 기니, 라이베리아, 모리타니, 나미비아, 나이지리아, 세네갈, 시에라리온, 남아프리카 공화국, 토고 등 총 19개의 회원국이 가입되어 있으며, 사무국은 나이지리아 라고스에 위치하고 있다. 또한 말리, 부르키나파소, IMO, ILO, MOWCA(중서부 아프리카 해양기구), APMIAS(Asia Pacific Maritime Information and Advisory Services)는 참관국 자격으로 동 MOU가 주관하는 회의에 참가할 수 있다. 동 MOU에서는 회원국의 항구에 처음 기항한 선박 또는 12개월 이상 경과한 후 기항한 선박, 항만국으로부터 지정된 기간 내에 지적된 결함사항을 시정한다는 조건으로 출항허가를 받은 선박 및 시정조치 기간이 경과한 선박, 도선사나 항만당국으로부터 안전항해를 저해할 수 있는 결함을 지녔다는 보고를 받은 선박, 위험물 또는 오염물질을 운송하는 선박으로서 선박의 상세, 선박의 이동 및 위험물이나 오염물질에 관한 정보를 항만국과 연안국의 주관청에 보고하지 않은 선박, 안전을 이유로 이전 6개월 동안 해당 선급에서 탈급된 선박, 구조 및 장비와 관련된 법정 자격문서가 관련 협약을 준수하지 않은 선박 등을 우선점검 대상선박으로 지정하고 있다.

연간 선박점검을 15%를 목표로 하고 있으며, 적용되는 관련협약은 타 MOU와 유사하다. 현재까지 별도의 집중점검 캠페인은 실시하고 있지 않으며, 최근에 NDBMs(National Database Managers) 세미나를 개최하여 데이터 관리분야에 관심을 기울이고 있다. MOU내 공식언어는 영어와 불어를 사용하고 있다.

9. 흑해 지역 MOU¹²⁷⁾

1999년 9월 불가리아 바르나에서 첫 번째 준비회의를 가졌으며, 이때 흑해지역 내 항만국통제를 위한 협력체 설립에 합의하였다. 이후 2000년 3월 터키

127) <http://www.bsmou.org>, (흑해 지역 MOU, 2009년 10월 7일 방문).

이스탄불에서 두번째 준비회의를 가졌으며, 최종 양해각서 원문을 작성하였다. 마침내 동년 4월 1일 6개국의 서명으로 흑해지역 MOU가 탄생하였다.

회원국으로는 불가리아, 조지아, 루마니아, 러시아, 터키 그리고 우크라이나 등 6개국이 포함되어 있다. 사무국은 터키 이스탄불에 위치하고 있으며, 아부자 MOU, 지중해 지역 MOU, USCG, 오염방지를 위한 흑해지역 위원회, IMO, ILO 등은 참관 자격을 갖고 있다.

동 MOU의 우선점검 대상선박으로는 회원국의 항구에 처음 또는 12개월 이상 경과한 후 기항한 선박, 항만국으로부터 지정된 기간 내에 지적된 결함사항을 시정한다는 조건으로 출항허가를 받은 선박 및 시정조치 기간이 경과한 선박, 도선사나 항만당국으로부터 안전항해를 저해할 수 있는 결함을 지녔다는 보고를 받은 선박, 위험물 또는 오염물질을 운송하는 선박으로서 선박의 상세, 선박의 이동 및 위험물이나 오염물질에 관한 정보를 항만국과 연안국 주관청에 보고하지 않은 선박, 안전을 이유로 이전 6개월 동안 해당 선급에서 탈급된 선박, 다른 항만당국으로부터 보고 또는 통보가 있는 선박, 충돌·좌초·좌주 등의 해양사고에 관련된 선박, 유해물질의 배출 또는 유출에 관한 규정을 위반한 선박, IMO에서 채택한 안전항행실무 및 절차를 따르지 않고, 불규칙적으로 또는 불안정한 방법으로 운항한 선박, 인명·재산 또는 환경에 위험을 미칠 수 있는 방법으로 운항한 선박 등을 지정하고 있다.

동 MOU 역시 연간 선박점검율 15%를 목표로 하고 있으며, 적용되는 관련협약 또한 국제만재흡수선 협약을 비롯하여, 타 MOU와 유사하다. 최근까지도 2006년 GMDSS, MARPOL Annex I, 2007년 ISM Code, 2009년 Lifeboat Launching Arrangement 등, 꾸준히 집중점검 캠페인을 실시하고 있으며 항만국통제관 교환근무 및 도쿄 MOU와 파리 MOU 주관 세미나에도 참가함으로써 효율적인 항만국통제를 위한 활동을 해오고 있다.

10. GCC MOU¹²⁸⁾

128) <http://www.riyadhmu.org>, (GCC MOU, 2009년 10월 7일 방문).

2005년 6월 리야드에서 개최된 회의에서 동 지역 6개국의 서명으로 걸프지역에서의 항만국통제에 관한 양해각서가 체결되었다. 동 MOU는 걸프지역에서의 해상 관할권에 대한 효율적인 선박관리, 보안, 안전목표를 달성하기 위함이었다. 이후 동 MOU는 오만에 정보센터와 사무국 설립을 요청하였으나, 결국 사무국은 사우디아라비아 리야드에, 정보센터는 오만 무스카트 술탄에 위치하게 되었다.

지리적 범위와 회원국으로는 걸프지역을 중심으로 바레인, 쿠웨이트, 오만, 카타르, 사우디 아라비아, 아랍 에미리트 연방 등 6개국의 회원국으로 구성되어 있으며, 참관자로 IMO, ILO, 파리 MOU, 도쿄 MOU에 자격을 부여하고 있다.

우선점검 대상선박은 타 MOU와 유사하며, 세부조건으로는 회원국의 항구에 처음 또는 12개월 이상 경과한 후 기항한 선박, 항만국으로부터 지정된 기간 내에 지적된 결함사항을 시정한다는 조건으로 출항허가를 받은 선박 및 시정조치 기간이 경과한 선박, 도선사나 항만당국으로부터 안전항해를 저해할 수 있는 결함을 지녔다는 보고를 받은 선박, 구조 및 장비와 관련된 법정 자격문서가 관련 협약을 준수하지 않은 선박, 안전을 이유로 이전 6개월 동안 해당 선급에서 탈급된 선박, 위험물 또는 오염물질을 운송하는 선박으로서 선박의 상세, 선박의 이동 및 위험물이나 오염물질에 관한 정보를 항만국과 연안국 주관청에 보고하지 않은 선박 등을 지정하고 있다.

동 MOU는 3년내 각 국가별 연간 선박점검율 10%를 목표로 하고 있으며, 적용되는 관련협약은 타 MOU와 유사하다. 2008년에 항해안전과 ISM Code에 대해 집중점검 캠페인을 실시, 지역협력체제의 기본 목적 달성을 위해 노력하고 있다.

11. USCG

미국은 19세기 중반 미시시피강에서 Riverboat의 연속적인 보일러 폭발사고로 인하여 처음 상선의 검사를 위한 연방법을 제정하게 되었으며, 이어 계속된 대형 해양사고에 대한 대책으로 선박검사와 관련된 법률과 규칙이 제정되었다.

초기의 선박검사 관련법규는 미국 국적선에 한정되었으나 오늘날에는 자국선 이외에도 미국연안을 항해하는 모든 선박에 적용되게 되었다.¹²⁹⁾

미국이 국제협약에 의하여 실질적인 항만국통제를 수행하게 된 것은 1968년 이었고 그 내용은 1960년 SOLAS 협약에 규정된 내용과 같았다. 이후 1994년 미국 의회는 미국에 입·출항하는 선박 중에 항만, 수로 및 해양환경에 위협을 주는 기준미달선이 상당수 존재한다는 것을 인식하고 해안경비대로 하여금 이들을 없앨 수 있는 계획을 수립하도록 지시하였다. 이에 따라 1994년 5월 1일 해안경비대는 선주, 선급, 기국을 규제대상에 포괄적으로 포함시키는 실적기록부(Performance Records)에 의거하여 승선검사의 우선순위를 결정하는 선박 검사계획(Vessel Inspection Initiative)을 시행하였다.¹³⁰⁾ 이러한 조치에 따라 미국은 자국 항내에서 위험을 초래할 수 있는 외국적 선박을 철저히 점검하고 표적 리스트의 선박에 대해서는 체계적인 승선점검을 실시하기 이르렀다.

미국은 항만국통제제도를 시행함에 있어, 전 세계적 추세에 있는 항만국통제를 위한 지역별 협력체제에 가입하고 있지 않으며, 자국내 항구에 입항하는 외국선박에 국내법에 따라 통제를 받도록 강제하고 있다. 또한 미국은 유엔해양법 협약 제219조와 제220조 제1항의 “적용될 국제적 기준(Applicable International Standards)”을 단지 최저기준으로만 해석하고,¹³¹⁾ 국제협약 기준에 따른 다른 나라의 검사는 자국 국내법 보다 낮은 기준을 적용한다는 사유로 인정하고 있지 않다.

USCG는 입항 선박대비 한정된 검사인력을 고려한 효율적인 항만국통제를 위해 위험이 높은 선박에 우선적으로 승선하여 점검하는 표적 시스템(Safety Targeting Matrix)을 운용하고 있다. 표적 시스템은 선주, 선급, 기국, 점검이력, 선종 등 5개의 항목에 대한 각각의 점수를 부여하여 우선점검 대상선박을 결정하고, 통제등급을 구분하고 있다. 그리고 선박의 출항정지율을 고려하여 선주, 선급, 기국에 대한 Target List를 공표하고, 이에 소속된 선박에 대해 집중

129) 김인현·양원재, 앞의 논문, 12쪽.

130) 박영신, 앞의 논문, 36쪽.

131) Peter B. Payoyo, *Port State Control in the Asia-Pacific : an International Legal Study of Port State Jurisdiction*(Dilemma Quezon City: University of the Philippines Law Center, Institute of International Legal Studies, 1993), p165를 강동수, 앞의 책, 136쪽에서 재인용.

관리를 하고 있다. 점검은 일반적으로 2단계 방식으로 수행하고 있다. 선박의 각종 증서가 유효하고 심각한 결함이 없는 경우에는 1단계의 초기점검만을 시행하는 반면, 심각한 결함이 발견되면 확대점검을 시행하여 필요할 경우 강력한 규제조치를 취하고 있다. 한편, 2001년 1월 1일부터 관리상태가 우수한 선박에 대한 보상 및 양호한 선박의 운항을 장려하기 위해 Qualship 21 (Quality Shipping for the 21st Century)라는 우대제도를 마련하고 있으며, 해당 선박에 Qualship 21 증서 발급과 함께 2년간 항만국통제 면제¹³²⁾ 등의 혜택을 부여하고 있다.

항만국통제와 관련된 협약은 SOLAS, MARPOL, LL, STCW, ILO 협약 제 147호 등으로서 다른 지역 MOU와 유사하다. 아울러 항만국통제의 시행근거가 되는 미국의 국내법으로는 ① Marine Transportation Security Act, ② Ports and Waterways Safety Act, ③ Magnuson Act, ④ 33USC 1226, ⑤ Special Local Regulations(33 CFR 100.35) 등이 있다.¹³³⁾



제2절 MOU 체결에 따른 성과

1982년 과리 MOU를 시작으로 2009년 현재 전 세계 9개의 지역협력체제가 구축되어 항만국통제제도를 시행하고 있다. 이는 자국의 관할 해역에서의 해상 안전을 도모하고 해양환경을 보호함은 물론, 전 세계 어느 해상에서 일어날 수 있는 선박에 의한 일체의 사고를 사전에 예방하고자 하는 중요한 목적을 내포하고 있다. 최근까지도 해상에서의 선박사고로 인한 인명손실 및 해양환경오염이 완전히 척결되었다고는 할 수 없다. 그러나 해운산업 발전에 따른 물동량 증가와 선박의 양적 증가를 고려할 때 해상에서의 사고사태가 항만국통제의 이전 시기보다 더 증가하였다고 쉽게 단정지을 수는 없다. 오히려, 항만국통제에 대한 전세계적 관심증대와 안전기준미달로 비취졌던 편의치적선에 대한 기국·

132) Coast Guard Message, (031435Z), "PORT STATE CONTROL AND QUALSHIP 21".

133) 박영선, 앞의 논문, 38쪽.

항만국의 감독강화 및 기준미달선 제거를 위한 지역협력체별 노력은 가시적 데이터에 의한 성과와 관련 없이 해상에서의 선박사고를 예방하였다는 점은 부인할 수 없을 것이다. 특히, 지역협력체별 선박점검 실적, 기준미달선에 대한 억류 실적, 국제협약상의 기준적용, 항만국통제의 범세계화 등은 지역협력체제 구축을 통한 항만국통제제도의 가시적 성과를 대신한다고 할 수 있다. 따라서 본 절에서는 지역별 항만국통제제도의 시행현황을 선박점검, 관련 국제협약의 적용, 범세계적 추진분야를 중심으로 성과를 분석하고자 한다.

1. 선박점검 분야

2008년 파리 MOU Annual Report에 따르면 점검 대상선박, 점검선박, 결함선박은 꾸준히 증가하고 있으며, 출항정지 선박은 약간씩 줄어들고 있다.

파리 MOU 지역에서는 2008년 전년도 대비 7.74% 증가된 24,647척의 선박을 검사하였다. 검사를 받은 개별선박은 동 지역 내에서 연간 1.5회의 검사를 받았으며, 이는 2000년 이후 큰 변화가 없다. 대상선박에 대한 지역 회원국의 점검율은 31.59%였으며, 에스토니아를 제외하고 동 MOU에서 설정하고 있는 연간 점검목표율 25% 이상에 도달하였다. 최근 3년간 결함건수는 2006년 66,142척, 2007년 74,713척, 2008년에는 전년대비 12.10% 증가한 83,751척을 기록하고 있어 소폭의 증가세를 보이고 있다. 검사된 선박중 58%가 하나 또는 그 이상의 결함을 지적받았으며, 검사당 평균 결함 건수는 3.4%를 나타내고 있다. 이러한 결과는 전체적인 결함건수의 증가는 검사당 더 많은 결함건수가 지적되었기 때문이며, 2008년 “Navigation”에 대한 집중점검 캠페인을 실시한 결과에 따른 것으로도 분석되었다.

일부결함은 해상에서의 안전, 건강, 환경에 분명한 악영향을 끼치며, 선박은 결함사항이 시정되어 질 때까지 억류된다. 이러한 출항 정지율은 2005년 가장 낮은 수치를 보였으며, 전반적인 감소 추세를 보이고 있고 2008년 4.95%를 기록했다. 상기 수치는 개별선박에 의한 것이 아니라, 점검선박의 척수에 의해 계산된 것이기에 1척의 선박이 연간 1회 이상 억류되었을 수도 있다.

<표-1. 파리 MOU의 연도별 점검실적>

구 분	점검횟수 (척)(A)	개별선박 (척)(B)	결함건수	출항정지 (척)(C)	출항정지율 (%)(C/A)
2000년	18,599	11,248	67,735	1,764	9.50
2001년	18,681	11,358	68,756	1,699	9.09
2002년	19,766	11,658	69,079	1,577	7.98
2003년	20,309	11,823	71,928	1,431	7.05
2004년	20,136	12,382	64,113	1,187	5.58
2005년	21,302	13,024	62,434	994	4.67
2006년	21,566	13,417	66,142	1,174	5.44
2007년	22,877	14,182	74,713	1,250	5.46
2008년	24,647	15,237	83,751	1,220	4.95

※ 자료 : 파리 MOU, 2008 Annual Report를 근거로 작성

상기자료에서 알 수 있듯이 연도별 항만국통제 실적은 기준미달선 제거를 위한 파리 MOU의 노력이며, 24,000여척의 선박이 국제협약의 기준 준수여부를 항만국으로부터 점검받고 그 결과에 따라 출항정지 등의 조치를 받았다는 것은 결국 기준미달선이 해상에서의 자유로운 항해를 향유하지 못하도록 함으로써 해상에서의 안전사고 및 해양환경오염을 방지하는 예방적 활동이 시행되고 있다는 것이다. 특히 출항정지 명령을 받은 선박은 기준미달선이며, 이들 선박이 기국의 아무런 제재없이 또는 형식적인 서류점검을 통과한 후 자유로이 항해하였다면, 인명사고 및 해양환경오염 사고의 발생은 누구도 예측할 수 없었을 것이다.

2. 관련 국제협약 적용 분야

인도양 지역을 범주로 18개의 국가들로 구성된 인도양 MOU는 연간 선박점검

목표율을 10%로 하고 있으며, 타 MOU들과 거의 동일한 국제협약을 적용하고 있다. 최근 3년간의 결함건수 실적에서와 같이, 동 MOU에서는 2006년 16,045건, 2007년 15,392건, 2008년 18,788건의 결함사항을 지적·시정조치 등의 명령을 취하였다. 이러한 결함사항의 특성은 지역협력체에서 적용하고 있는 관련 국제협약에 기준한 것이며, 인적·물적분야를 모두 포함하고 있다. 결국 지역별 MOU를 통한 항만국통제의 시행 및 그에 따른 결과분석은 관련 국제협약의 적용을 보다 현실화시키고 있으며, 선박소유자, 선원, 기국 등으로 하여금 해상안전 및 해양환경보호를 위한 적극적인 조치를 취하도록 유도한다고 평가할 수 있다. 아래 <표-2>는 최근 3년간 인도양 MOU에서 식별한 결함사항에 관한 것이다.

<표-2. 최근 3년간 항목별 결함사항>

주요항목	결함건수		
	2006년	2007년	2008년
Life Saving Appliances	2,031	1,773	2,128
Fire Safety Measures	2,374	2,582	3,035
Load Lines	1,593	1,379	1,523
Safety Navigation	2,276	2,110	2,479
Marpol Annex I	632	708	908
Crew & Accommodation(ILO 147)	391	275	338
Ship's Certificates and Documents	350	394	508
.	.	.	.
Total	16,045	15,392	18,788

※ 자료 : 인도양 MOU, 2008 Annual Report를 근거로 작성

3. 범세계적 추진 분야

카리비안 MOU는 24개국으로 이루어진 지역협력체이며, 연간 선박점검 목표

율을 10%로 설정하고 있다. 실제 동 MOU는 1996년 2월 지역협력체제의 구축에 서명, 항만국통제를 위한 지역협력을 추진하였으나, 대부분의 경제적 수준이 낮은 국가들로 이루어져 있어 지역 내 원활한 항만국통제는 이루어지지 않고 있다. 그러나 다음의 <표-3>과 같이 최근 동 지역 내 항만국통제 시행 국가 및 총 선박점검 수가 증가하는 추세이다. 이는 지역협력체내 국가들이 항만국통제를 위해 노력하고 있다는 증거이며, 결국 항만국통제의 점진적 세계화가 추진되고 있다할 것이다.

<표-3. 카리비안 MOU내 국가별 선박점검 실적>

국 가	2005년	2006년	2007년
안티구아	·	22	4
바베이도스	2	2	4
케이만 아일랜드	·	·	6
쿠바	14	17	220
가이아나	·	4	19
자메이카	·	40	38
네덜란드 앤티리스제도	1	12	58
수리남	·	21	16
바하마	·	81	77
트리니다드	·	80	210
합 계	17	279	652

※ 자료 : 인도양 MOU, 2008 Annual Report를 근거로 작성

그리고 도쿄 MOU의 경우 범세계적인 항만국통제체제의 시행을 위해 다음과 같은 일련의 노력들을 하고 있다. 첫째, 도쿄 MOU는 파리 MOU, 카리비안 MOU, 인도양 MOU에 참관자격을 갖고 있으며, 유사한 형태로 파리 MOU, 인도양 MOU, 라틴-아메리카 협정, 흑해지역 MOU에 참관자격을 부여하여 통합적 지역 협력시스템을 지지하고 있다. 둘째, 2006년 획득한 IGO(Inter-Governmental Status)자격으로 FSI(Flag State Implementation) 소위원회에 참가하

여 항만국통제와 관련된 토의에 참여하고, 또한 동 MOU 활동 사항을 IMO에 제공하고 있다. 셋째, 항만국통제의 최선두 그룹인 파리 MOU와 행정적 및 기술적 사항 모두에서 긴밀한 협조체계를 유지하고 있으며, 양 MOU의 사무국 대표는 상호간의 회의에 참가하여 정보공유 및 발전방향을 모색하고 있다. 2008년에는 지속적인 협력과 함께 추가 조치로 당해연도 CIC(Concentrated Inspection Campaign)를 공포하고, 2009년에는 Lifeboats와 관련된 CIC를 추진하였다. 또한 IMO에 연간 표적기국 목록을 지속적으로 제출하여 항만국통제의 효율성을 제고시키고 있다.¹³⁴⁾



134) 도쿄 MOU, 2008 Annual Report, p.9.

제4장 지역별 MOU 체제의 한계성

제1절 법적 한계

항만국통제를 위한 지역협력체제는 양해각서를 통해 이루어졌다. 따라서 우선적으로 지역별 MOU의 법적 효력이 국제적·국내적으로 어디까지 인지와 국제협약을 포함하는 조약과의 비교를 통해 항만국통제 시행에 있어서의 법적 한계성에 대해 다음에서 언급하고자 한다.

1. 조약의 의의¹³⁵⁾

국내법상 조약에 대한 정의는 없지만, 헌법에 의해 “국내법과 같은 효력”이라는 명시적 규정이 있으며, 이는 대부분 국가에서의 조약에 대한 법적 정의라고 할 수 있다.

조약을 규율하는 국제법인 「조약법에 관한 비엔나협약」의 제2조 제1항 (a)호는 “조약은 단일의 문서에 또는 둘 또는 그 이상의 관련문서에 구현되고 있는가에 관계없이, 또한 그 특징의 명칭에 관계없이, 서면형식으로 국가 간에 체결되며, 또한 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의(an international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation)”라고 규정하고 있다. 즉, 조약은 국가(정부)간의 합의이므로 정부의 개별 기관이나 지방자치단체는 조약의 체결주체가 될 수 없으며, 「조약법에 관한 비엔나협약」 제3조 (a)호에서 규정하는 바와 같이 구두합의도 조약으로 인정될 수 있으

135) 외교통상부, 「알기쉬운 기관간 약정 업무」(2007), 8-13쪽 참조.

나, 서면형식에 의하지 아니한 합의는 극히 예외적인 것이므로 서면형식에 의한 합의로 보는 데에 큰 무리가 없을 것이다. 또한 조약은 국제법의 규율을 받아 법적 권리·의무를 창출하고 규정하는 합의이다. 국가 간의 서면형식에 의한 합의라도 국제법의 규율을 받지 않는다면, 특정 국내법의 규율을 받는 계약이나 법적 구속력이 없는 합의에 지나지 않는다는 것이다. 그러나 조약에 대한 이 같은 정의는 실제로 조약의 명칭으로 수많은 용어가 사용되고 있으므로 어떤 합의서가 조약에 해당하는지를 구분하는 것은 쉬운 일이 아니다. 따라서 합의서의 성격은 내용과 형식, 체결당사자의 의도 등을 면밀히 확인한 뒤에 규정 지을 수 있을 것이다.

2. 양해각서의 국내적·국제적 효력¹³⁶⁾

원래 고전적 의미로서의 양해각서(MOU : Memorandum of Understanding)는 조약의 일반적 유형이 아니라, 이미 합의된 내용 또는 조약본문에 사용된 용어의 개념을 명확히 하기 위해 쌍방간 외교교섭의 결과, 상호 양해된 사항을 확인·기록하는데 주로 이용되었다. 그런데 1990년대 들어 조약이라는 엄격한 명칭 아래 상호 권리·의무 관계를 구체적으로 규정하지 않고 신축성 있게 원하는 바를 규정하는 방법으로 양해각서를 많이 이용하게 되었다. 따라서 최근에는 기관간 약정의 명칭으로 사용되고 있다.

기관간 약정이란 정부기관이 동일 또는 유사한 업무를 수행하는 외국의 정부기관과 우리 국내법상 자신의 소관업무 내지 권한의 범위 내에서 체결하는 법적 구속력이 없는 합의를 말한다.

우리 헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정하고 있다. 그러나 기관간 약정은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약이 아니므로 우리 국내법 체계 내에서의 법적 효력은 없다. 또한 기관간 약정은 그 체결주체가 국가(정부)가 아닌 정부내 기관이라는 점에서 국가간 합의의 조약과는 구별된다. 따라서 이는

136) 위의 책, 26-35쪽 참조.

국제법상 법적 효력이 없으며, 권리·의무의 법률관계를 창설하지 못한다. 결국, 기관간 약정은 당해 기관과 외국의 상대기관간의 비법률적 구속력만 갖게 되는 것이다.

3. 국제협약 미비준 국가에 의한 선박검사

MOU상 항만국통제제도의 완전한 시행은 관련 국제협약을 비준함을 전제로 한다. 그러나 MOU상 관련 국제협약의 적용을 명시하였으나, 이를 비준하지 않은 국가에서도 지역 내 MOU를 근거로 항만국통제를 시행할 수 있는지에 대한 의문을 남기게 된다. 실제로 ILO협약 제147호는 도쿄 MOU의 회원국 중 캐나다, 홍콩, 일본, 러시아 등 일부 국가에서만 비준하고 있을 뿐이다. 도쿄 MOU 준비회의에서 이러한 문제 때문에 논란이 많았지만, 선원의 건강과 근로환경 문제를 제외한 항만국통제 시행은 다른 지역과 형평에 맞지도 않고 기준미달선의 제거라는 궁극적 목표달성에 장애가 발생할 수밖에 없기 때문에 적용 예외를 두지는 않았다.¹³⁷⁾ 그러나 관련 국제협약을 비준하지 아니한 회원국도 기항하는 외국적 선박에 대하여 협약상의 기준이행 여부를 확인하여야 한다고 회원국 상호간에 합의하였다 하더라도, 이에 대한 법적 타당성이 먼저 검토되어야 하겠다. 외국적 선박에 대한 통제개입은 국제협약만이 선택적으로 규정하고 있을 뿐인데, 협약을 비준하지도 않은 상태에서 일방적으로 국제협약을 입법만으로 개입할 수 있는지 의문이기 때문이다. 특히, 도쿄 MOU가 법적 구속력을 갖는 것이 아니기 때문에 회원국의 합의만으로, ILO협약 제147호를 비준하지 아니한 각국 해사당국이 선내 근로조건과 근로환경의 문제를 협약이 보장한 범위까지 개입하기는 어렵다고 볼 수 있다.¹³⁸⁾ 그러나 항만국통제 시행에 있어 선진국인 호주는 ILO 협약 제147호를 비준하지 않았지만, 협약의 내용을 국내법령에 규정함으로써 협약의 비준과 무관하게 선원의 근로조건과 노동환경 등에 대하여 규제하고 있다. 호주와 같은 경우는 국제협약은 어디까지나 최저기준

137) 강동수, 앞의 책, 108쪽.

138) 위의 책, 108쪽.

(Minimum Standards)일 뿐이라는 측면에서, 국제협약과 무관하게 높은 기준을 요구하고 있는 선진국의 국내입법 경향 뿐만 아니라 특정지역에 적합하고 다양한 형태의 지역기준을 창출하고 있는 현실을 반영하는 것이라 하겠다. 그러나 이러한 개별적인 입법방식이 선진국을 중심으로 보편화 되었다고 할 수 있으나, 이는 해사법의 통일화와 국제화에 장애가 될 수도 있다.¹³⁹⁾

4. 편의항만국의 등장

유엔해양법협약은 선박에 대한 기국관할권을 강제화¹⁴⁰⁾하고 있는 반면 항만국관할권의 행사에 대해서는 선택적인 사항¹⁴¹⁾으로 규정하고 있다. 이는 IMO를 중심으로 한 많은 국제협약 등에서도 항만국에 의한 외국선박에 대한 검사에 대해 규정하고 있지만 이러한 검사의 강제적 시행에 대해서는 규정하고 있지 않으며, 또한 이러한 검사는 주로 서류 확인 등에 한정되도록 규정하고 있다. 이러한 항만국 관할권의 임의적 성격이 1982년 파리 MOU가 채택된 이유 중의 하나이며, 동 양해각서는 회원국의 항만에 기항하는 모든 상선의 일정 비율에 대한 검사를 강제화 하였으며, 이를 통해 회원국들이 참가하는, 조화롭고 협력적인 항만국통제 절차를 구성하였다. 그러나 현재까지 총 9개의 지역별 MOU가 파리 MOU와 같은 법적 구속력을 갖는 강제화된 체제는 아니라는 것이다. 이는 항만국 관할권의 실행에 관한 강제력의 결여나 혹은 형벌 및 조정수단의 결여는 결국 특정 국가의 항만이 상대적으로 관할권의 행사가 결여·약화된 편의항만국 탄생을 야기하게 된다.¹⁴²⁾ 실제, 스페인령인 라스파마스¹⁴³⁾는 대표적인 편의항만국으로 서아프리카 해역에서 작업하는 IUU 선단에게 항만서비스를 제공하고 IUU 선박을 운영하는 많은 회사가 설립된 곳이며, 또한 동 항만은 불법적으로 획득한 어업자원이 유럽시장으로 진입할 수 있는 관문의 역할을 한다. 스페인은 EU 가입국으로, 유럽위원회가 지속적으로 IUU 어업을 억제

139) 강동수, 앞의 책, 109쪽.

140) 유엔해양법협약 제94조, 제211조 제2항 및 제217조.

141) 유엔해양법협약 제25조 제2항 및 제218조 제1항.

142) A. Fabra, V. Gascon and R. Werner, "The Use of Port State Measures to Improve Fisheries Compliance", p4-5의 내용을 임채현, 앞의 논문, "항만국관할권의 효율적 행사에 관한 연구", 174쪽 재인용.

하기 위하여 항만국통제를 포함한 회원국들의 통제를 촉구하고 있으며, 모든 회원국이 항만국통제를 강제화 한 EU의 항만국통제 지침에 법적으로 구속된다는 점을 상기한다면 이러한 스페인의 편의항만국 운영은 커다란 문제라 할 수 있다. 예컨대, 라스팔마스는 매년 동 항만에 양륙되는 40만톤의 어획물을 효과적으로 통제하기에 매우 부족한 4명의 검사관만을 운영하고 있어, 편의항만국의 전형적인 모습을 보이고 있다.¹⁴³⁾ 특히, 항만국통제제도 시행에 있어 법적 강제력이 없음을 명시한 도쿄 MOU 및 지중해 지역 MOU 등의 경우, 지역 내 일부 국가에서 항만국통제의 목적을 망각한 채, 자국의 금전적 이익을 위해 편의항만국으로 등장할 수 있는 우려가 있다. 이는 결국, 기준미달선의 적극적인 제거에 역행함과 동시에 해상안전과 해양환경보호에 저해 요인이 됨이 분명하다.

제2절 지역별 MOU 운영체제의 상이

1. 선박점검 목표율과 기국평가제도



항만국통제제도는 초기에 개별 국가 단위에서 출발하여 지역별 협력체제로의 발전을 거듭하고 있으며, 최근에는 범세계적인 협력체제로의 발전을 추진하고 있다. 최초 개별 국가에 의한 항만국통제제도는 1972년 호주에서 처음으로 시행되었으며, 이후 각국의 국내법을 통한 개별 국가에 의한 항만국통제제도에서 벗어나 1982년 파리 MOU가 채택되면서 본격적인 지역협력체제를 통한 항만국통제제도가 시행되었다. 그리고 각 지역별 협력체제는 전 세계를 범주에 넣고 있을 정도로 확장되었으며, 개별 국가들은 협력체제로의 가입을 통해 항만국통제를 공동으로 시행하고 있다. 또한 각 지역별 MOU는 해당 지역에서의 효율적인 항만국통제를 위한 독자적인 제도를 시행하여 상당한 성과를 거두었으나, 이는 특정 지역에 국한되는 한계를 보여왔다.¹⁴⁴⁾

143) 임채현, 앞의 논문, 171쪽.

144) 김인현·양원재, 앞의 논문, 26쪽.

현재 지역 MOU별 연간 선박점검 목표율에는 차이가 있으며, 이는 기국평가 제도를 시행함에 있어 지역별로 일치하지 않는 결과를 가져올 수 있다.

기국평가제도란 출항 정지율을 근거로 각 기국을 블랙(Black), 그레이(Grey), 화이트(White)의 3개 등급으로 분류하여 기국을 평가하는 제도를 말하며, 선박의 출항 정지율은 각 국가의 안전관리에 대한 평가척도로 이용되고 있다. 출항 정지율이 높은 국가에서 낮은 국가를 각각 블랙 리스트, 그레이 리스트, 화이트 리스트 순으로 분류하며, 당연히 블랙 리스트에 속한 국가의 선박은 항만국통제시 우선점검 대상선박으로 결정된다. 또한 이들 국가들은 안전관리 후진국으로 인식되어 선박의 집중점검 또는 입항거부 등의 불이익을 받을 수도 있으며,¹⁴⁵⁾ 이러한 등급이 공표되기 때문에 국가의 신용도에도 영향을 끼치게 된다.

구체적으로 도쿄 MOU에서는 2003년 3월 제12차 항만국통제위원회에서 파리 MOU의 기국평가제도와 유사한 방식의 기국등급 평가제도를 마련, 운영하고 있다. 그런데 현재 기국평가방법에서 사용되는 출항 정지선박 허용척수는 실제 기국을 평가하기 위해서 입력되는 점검선박척수와 표준척도에 따라서 국가 등급을 결정하는 척도가 되는 최대 출항 정지선박 허용척수 및 최소 출항 정지선박 허용척수가 다르게 결정되기 때문에 동일한 국가라도 다른 지역협력체에 속하는 국가에서 평가를 받을 경우 상이한 기국평가결과를 가져올 수 있다는 것이다. 결국 표준척도가 동일하더라도 점검선박척수가 증가하게 되면 최대 출항 정지 한계치가 높게 측정되어 블랙리스트에 속할 확률이 낮아지게 되고, 점검선박척수가 감소하게 되면 최대 출항정지 한계치가 낮게 책정되면서 블랙리스트에 등재될 확률이 높아지는 등¹⁴⁶⁾ 지역별로 개별국가에 대한 안전등급이 달라질 수 있다는 것이다. 이러한 기국의 안전등급은 선박에 대한 우선점검 대상의 기준자료가 됨으로 기준미달선 제거라는 범세계적인 목적 달성을 위한 일관되지 못한 수단으로 간주될 수 있다.

2. 주요 MOU의 선박 표적점검시스템

145) 위의 논문, 29쪽.

146) 위의 논문, 34쪽.

선박 표적점검시스템이란 항만국통제 점검시 우선점검 대상선박의 선정을 보다 간소화하고, 기준미달선에 대하여 보다 객관적이고 효율적으로 식별하기 위하여 선박의 특정 항목별로 점수를 부여하여 일정한 점수를 초과하는 경우 우선적으로 항만국통제 점검을 실시하는 제도이다.¹⁴⁷⁾

이러한 표적점검 시스템에 있어서도 파리 MOU, 도쿄 MOU, USCG 간의 기준항목에 차이가 있다.

1) 파리 MOU의 표적점검시스템

파리 MOU는 1994년부터 표적점검시스템을 시행하고 있으며, 점수 산정은 선박의 일반적 요목에 기초한 일반점수(Generic Factor)와 파리 MOU 지역에서의 점검기록에 기초한 이력점수(History Factor) 2개 부분으로 구성되어 있다.

종합표적점수는 일반점수와 이력점수를 더해서 산출하고 종합점수는 SIREN AC¹⁴⁸⁾ 정보시스템에 의해 매일 재계산 된다. 각 개별선박은 다음의 요소에 따라 적절한 일반 점수를 부과 받게 된다.¹⁴⁹⁾

표적 기국과 관련해서 지난 3년간 출항정지의 숫자가 고정된 표준척도(yard stick)를 근거로 한 허용한계를 초과한 기국에, 등급별로¹⁵⁰⁾ 4, 8, 14, 20점을 부여한다. 표적 선종에 따른 점수부여는 선령 12년 이상의 산적화물선, 선령 10년 이상의 가스운반선 또는 케미칼 운반선, 선령 20년 이상의 유조선, 여객선에 5점을 부여한다. 유럽연합에서 인정된 선급목록에¹⁵¹⁾ 등록되어 있지 않은 선급에 대해서도 5점을 부여하고 선령 12년 이상의 선박 중 선령 13년~20년 선박에 1점, 선령 21년~24년 선박에 2점, 25년 이상 선박에 3점을 부여한다. 또한 관련 국제협약을 비준하지 않은 기국에 등록된 선박에는 1점을 부여하고,

147) 위의 논문, 35쪽.

148) 파리 MOU에서 항만국통제 대상선박 선정 작업을 위한 데이터베이스 관리시스템을 말한다.

149) 해양수산부, 「국적선 PSC 품질관리 프로그램 개발」, 2006, 30-31쪽.

150) 블랙 리스트에 등재된 기국을 Medium risk, Medium to High risk, High risk, Very High risk 등 4등급으로 구분, 점수를 부여한다.

151) ABS, BV, CCS, DNV, GL, KR, LR, NK, RINA, RS, HR, RINAVE 등이 있다.

표적 선급과 관련해서 지난 3년간 해당 선급의 출항 정지율이 전체 선급의 평균 출항 정지율을 초과하는 선급에 입급된 선박에 1~3점 부여하여 일반점수를 계산한다.

이력점수는 최근 12개월간 시행된 파리 MOU 점검요소를 적용하여 계산한다. 세부적 점수는 지난 12개월간 처음 입항한 선박에 20점, 지난 6개월간 점검을 받지 않은 선박에 10점, 선박의 출항정지 이력에 15점, 결함 수에 따라 -15점~15점,¹⁵²⁾ 지난 점검에서 주목할 만한 결함이 있었던 선박에 대해 최근의 점검에서 항만국통제 조치코드 15(차항 시정), 17(출항전 시정) 또는 16(2주내 시정)을 부여 받은 선박에 1점, 다음 모든 결함에 대해 10(시정완료)을 부여 받았을 경우 -2점을 부여한다.

이렇게 계산된 표적점수에 근거하여 선박의 우선점검 대상순위가 결정되며, 파리 MOU 웹사이트에 선박의 표적점수를 상세한 설명과 함께 게시하여 항만국통제관이 점검대상 선박의 선정에 이용할 수 있도록 하고 있다.¹⁵³⁾

2) 도쿄 MOU의 표적점검시스템¹⁵⁴⁾



도쿄 MOU에서는 2002년 제11차 항만국통제 위원회에서 최초로 선박 표적점검시스템(Ship Targeting System)을 채택하고, 2003년 제12차 위원회에서 우선점검 수준 및 평가기준 등을 대폭 개선한 최종안을 확정하였다. 그리고 2004년 2월 제13차 항만국통제 위원회에서 2004년 3월 1일부터 공식적으로 선박 표적점검시스템을 시행하기로 결정하였다.

표적점수(Target Factor Value, "TFV")는 다음의 항목¹⁵⁵⁾에 따른 점수의 합으로 산정되며, 이 표적점수는 도쿄 MOU의 정보시스템인 APCIS(Asia-Pacific Computerized Information)에 의해 매일 재산정 된다.

선령이 5년 이하인 선박에는 0점, 6~10년 선박에는 5점, 11~15년 선박에는

152) 결함건수에 따른 점수 : 0건(-15점), 1~5건(0점), 6~10건(5점), 11~20(10점), 21건 이상(15점).

153) 김인현·양원재, 앞의 논문, 35쪽.

154) 위의 논문, 39-42쪽.

155) 해양수산부, 앞의 책, 「국적선 PSC 품질관리 프로그램 개발」, 32쪽.

10점, 16~20년 선박에는 10점을 부여하고 15년 이상의 증가 년수에 각 1점을 가산하고, 20년 이상의 선박에는 15점 부여와 함께 1년 증가당 2점을 가산 부여한다. 선종에 따른 점수 부여는 선령 15년 이상의 유조선, 케미칼 운반선, 산적화물 운반선, RO-RO 여객선, 일반화물선, 냉동화물 운반선, 페리선, 여객선에 4점을 부여한다. 기국에 대한 점수는 3년간 평균 출항 정지율이 지역 평균 출항 정지율을 상회하는 국가의 지역 평균 출항 정지율을 초과하는 때 백분율마다 1점을 부여하고, 결함항목이 최근 4회의 최초점검(또는 새로운 결함이 지적된 Follow-up 점검)에서 발견된 결함마다 0.6점씩 가산한다. 그리고 출항정지와 관련해서는 최근 4회의 최초점검에서 출항정지 횟수마다 가산(1회/15점, 2회/30점, 3회/60점, 4회/100점)된 점수가 부여되며, IACS 비회원 선급에 입급된 선박에도 10점이 부여된다. 미시정 결함(Outstanding Deficiencies)에 대해 최근 3회의 점검에서 시정조치 완료코드가 APICS에 등록되지 않은 결함마다 2점을 부여하고, 점검기간에 대해서는 최종 항만국통제 점검 후 기간에 따라 6~12개월 경과시 3점, 12~24개월 경과시 6점, 24개월 이상 또는 도쿄 MOU 점검기록이 없는 경우에는 50점을 부여하여 선박의 표적점수를 계산한다.

이렇게 산정된 표적점수에 따라 선박의 우선점검 순위는 Priority 1(Very High), Priority 2(High), Priority 3(Medium), Priority 4(Low)의 4개 등급으로 분류되며, 우선점검 순위 1, 2에 해당하는 선박은 항만국통제의 시행확률이 상대적으로 높다고 할 수 있다.

3) USCG의 표적점검시스템¹⁵⁶⁾

USCG는 1994년 미의회의 지시에 의거 당해 선박의 선주, 선급, 기국을 규제 대상에 포괄적으로 포함시키는 선박검사계획을 실시하게 되었다. 선박검사계획의 점검 우선 순위는 선주, 선급 및 기국의 검사수행기록에 근거하여 결정된다.

특히 USCG는 선박의 운항상태와 선박이 국제안전기준 및 해양환경 보호기준에 부합되도록 하는데 직접적인 영향을 미치는 주체가 선주, 운항자, 관리자,

156) 김인현·양원재, 앞의 논문, 42-47쪽.

선급, 기국 등이며, 이들 주체 중 하나만이라도 그 책임을 충분히 수행하지 못한다면 당해 선박은 기준미달선이 될 가능성이 높다는 것을 인식하게 되었다. 그리고 선종에 따라 선박과 화물에 영향을 미치는 고유한 위험이 있거나, 특정 선박에 대한 USCG의 경험을 근거로 하여 당해 선박의 위험도를 평가하고 있다.

이러한 요소와 영향을 고려하여 USCG는 우선적으로 승선하여 점검할 대상선박의 선정을 위하여 Safety Targeting Matrix 「PSC Safety and Environmental Protection Compliance Targeting Matrix」를 개발하여 시행하고 있으며, 표적선주, 표적선급, 표적기국의 리스트를 공표하여 집중 관리하고 있다.

또한 용선자를 선박의 기준미달 여부를 판단할 수 있는 기준 중의 하나로 간주하여 2002년 9월 18일부터 선박이 미국 항만에 입항하기 96시간 전에 용선자에 대한 정보를 통보하도록 하고 있다. 이러한 용선자에 대한 정보는 표적점검을 위하여 이용되며, 안전관리가 불량한 용선자가 용선한 선박에 대해서는 우선 점검을 실시하고 있다.

한편 USCG는 최근 ISPS Code가 발효됨에 따라 미국의 항만에 입항하는 선박이 보안 기준에 적합한지를 평가하기 위한 보안표적 매트릭스 「ISPS/MTSA Security Compliance Targeting Matrix」를 개발하여 기존의 해상안전 및 해양환경보호에 더해 보안기준까지 선박 우선점검 순위를 결정하는데 이용하고 있다. 표적점수는 선주, 기국, 선급, 점검 이력, 선종을 계산 항목으로 하며, 세부적인 사항은 다음과 같다.

첫째, 표적선주와 관련해서 국제협약규정에 근거하여 이전 12개월 이내에 USCG의 항만국통제 점검결과, 선박 1척 이상이 출항정지되었던 선주, 운항자 또는 관리자를 포함하며, 이들이 소유 또는 운항하고 있는 모든 선박은 Safety Targeting Matrix상 5점을 부여받게 된다. 한편 매년 25척 이상의 선박이 미국에 입항하는 대형선대의 선주는 3척 이상의 선박이 출항 정지된 경우 표적선주가 된다. 표적선주목록은 매월 갱신되며, 개정된 선주목록에 대한 최신 정보는 해상안전사무소로 송부되어 다음 검사시 참고된다. 둘째, 표적기국에 대해서는 미국의 항만에 입항하는 선박을 소유한 국가 중에서 당해 기국선박의 이전

3년간 평균 출항 정지율이 모든 기국선박의 전체 평균 출항 정지율을 초과하는 국가 및 이전 12개월간 1척 이상이 출항 정지된 국가들로 이들 국가는 표적 기국목록에 등재되며, 이들 기국에 등록된 선박들은 5점을 부여받게 된다. 셋째, 표적선급과 관련해서 각 선급별 귀책사유로 인한 출항 정지율¹⁵⁷⁾에 따라 0.5% 이하는 0점, 0.5~1.0%는 3점, 1.0~2.0%에는 5점, 2.0%이상인 선급(Priority I)으로 구분, 각각의 점수를 부여한다. 넷째, 점검 이력분야에서는 이전 항만국통제 점검에서, 12개월 이내에 출항 정지된 경우 건당 5점을 부여하고, 운항통제된 경우, 해양사고에 관련된 경우, 법률을 위반한 경우 등에는 각 1점을 부여, 지난 6개월 이내에 항만국통제 점검을 받지 않은 경우에도 건당 1점을 부여한다. 마지막으로 선종에 따른 점수부여로 유조선, 케미칼 운반선, 가스 운반선, 여객선에 1점, 선령 10년 이상의 산적화물 운반선 또는 저가 화물을 벌크 상태로 운송하는 선박에 2점을 부여한다.

이렇게 5개 항목의 점수를 합산하여 당해 선박의 표적점수가 결정되며, 이에 따른 통제등급은 3가지(Priority I, II, Non-Priority Vessels)로 분류하여 해당 선박에 적용하고 있다. 통제등급별 적용으로 Priority I(P I)등급은 17점 이상의 선박, 선박의 감항성에 영향을 미치는 해양사고에 관련된 선박, USCG 항장이 항만 또는 감항성에 잠재적 위험을 내포하고 있다고 판단되는 선박, 등록된 선급의 출항 정지율이 2% 이상인 선박이 대상이 된다. 이에 해당하는 선박에 대한 승선점검 시기는 미국 항만에 입항전이며, 시정조치 완료시기는 미국 항만 입항전으로 점검이 끝날 때까지 입항이 제한될 수 있다. 따라서 입항하기 전 외항에서 항만국통제를 실시하여 통과되어야 입항이 허가된다.

다음으로 Priority II(P II)등급은 표적점수가 7~16점인 선박, 미국의 당해 항만이나 다른 항만에서 항만국통제 점검시 시정조치를 받은 선박, 탱커나 여객선의 연차검사 기간이 경과한 선박을 대상으로 한다. 이에 해당하는 선박에 대한 승선점검은 하역작업 시작전 또는 여객의 하선 직후이며, 시정조치 완료시기는 하역작업 시작전이나 여객의 승선 전으로 USCG의 점검이 끝날때까지 하

157) 각 선급별 출항 정지율은 이전 3년간 각 선급의 소속된 선박의 출항정지 척수를 이 기간동안 미국에 입항한 개별입항 척수로 나눈 비율을 말한다.

역작업이 제한될 수 있다. 마지막으로 Non-Priority Vessels (NPV) 등급은 표적점수가 6점 미만에 해당하는 선박으로, 이에 해당하는 선박은 위험도가 낮으므로 일반적인 승선점검 대상에서 제외된다.

앞에서 언급했던 주요 지역별 표적점검 시스템을 다시 정리하면, 공통항목으로는 기국, 선급 점검이력(기항여부/출항정지/결함사항 포함), 선종(선령)등 4개 항목이며, USCG에서 점검하고 있는 선사와 파리 MOU에서 활용하는 국제협약 비준 여부 등 2개 항목에 대해서는 상이함을 보이고 있다.¹⁵⁸⁾ 이와 같이 각 지역협력체제의 지역별 특성과 점검목표의 강도 및 추진전략이 서로 다르기는 하지만 특정 지역에서 항만국통제 점검을 이미 수검한 선박은 다른 지역에서 항만국통제 검사결과를 어느 정도 인정하고 별도로 점검을 받지 않아야 할 것임에도, 점검결과에 대하여 상호적으로 인정되지 않아 중복검사를 받는 불합리한 문제가 현실적으로 발생하고 있는 실정이다.¹⁵⁹⁾

한편, 이러한 표적점수는 선원의 변경을 기준으로 하지는 않고 있다. 따라서 표적점수가 낮아 승선점검 대상에서 제외된 선박의 경우 동 선박에 승선하고 있는 선원의 변화가 있을 수 있으며, 이는 해상에서의 안전을 위한 교육훈련이 미흡하고 변경된 선원의 선내필수 항해요건을 숙지하지 못할 수도 있다는 문제점을 갖고 있다. 그러나 아직까지 선원의 변경에 따른 표적점수의 변화 기준은 없으며, 이는 선원의 자질, 즉 인적 안전요인에 대한 실질적인 검사가 미흡할 수 밖에 없다는 결론에 이르게 된다.

3. 특정 MOU의 국제협약 미적용

항만국통제를 위한 지역 MOU의 내용과 절차는 그 모태를 파리 MOU에 두고 있으며, 적용 국제협약 또한 유사하다. 그러나 모든 MOU에서 항만국통제와 관련된 국제협약을 모두 적용하는 것은 아니다.

특히, 파리 MOU가 모든 적용 가능한 국제협약을 포함하고 있다면, 이에 반해

158) 김인현·양원재, 앞의 논문, 48쪽.

159) 위의 논문, 27쪽.

라틴-아메리카 협정은 ILO협약 제147호 및 AFS 협약(선박유해방오도료협약)을 미적용하고 있고, 카리비안 MOU에서도 AFS 협약을 적용하고 있지 않다. 또한 지중해 지역 MOU는 Tonnage 69협약 및 AFS 협약을 미적용하고 있으며, 흑해지역 MOU를 제외한 나머지 MOU에서도 아직 AFS 협약(2001)을 적용하지 않고 있다.¹⁶⁰⁾ 이는 기준미달을 보다 엄격하게 규정하고 있는 미국의 제도와는 달리 선박 기준미달의 결정기준이 되는 특정한 국제협약을 제외시킴으로써 기준미달의 요건을 완화 또는 약화시킨다고 할 수 있다.¹⁶¹⁾ 또한 항만국통제와 관련된 국제협약을 적용하지 않는 지역에서의 검사결과를 포함한 유효정보를 타 지역에서 활용하는 것에는 일부 제한이 있을 것이다. 지역적 특색 때문에 어떤 특정지역에서의 MOU에 일부 관련 협약을 제외시키는 것이 정당화 될 수 있는지가 문제되며, 항만국통제의 지역간 불균형의 심화라는 측면에서 문제의 소지가 있을 수 있다.¹⁶²⁾

4. 정보교환 시스템의 제한

최근에는 항만국통제 결과에 따른 선박의 이력을 인터넷을 통해 지역협력체제 상호간에 활용할 수 있다. 그러나 여전히 모든 지역협력체제 상호간의 점검결과가 전체 네트워크로 구축되지 않아, 현장의 항만국통제관은 개별선박에 대한 제한된 정보검색만을 이용할 수 있다. 또한 최근 전세계 선박정보를 하나로 통합하고 있는 Equasis 정보시스템의 경우, 지역협력체제 중 파리 MOU, USCG, 도쿄 MOU, 인도양 MOU에 의해서만 정보가 제공되고 있다. 따라서 타 지역에서의 점검결과를 포함하는 선박의 정확한 이력은 확인이 제한된다고 하겠다. 결국 항만국통제관이 Equasis 정보시스템의 정보를 활용함에 있어 그 참고의 정도를 판단하기는 쉽지 않을 것이고, 일부 선박에 대한 중복검사는 불가피 하다.

160) IMO Secretariat, "HARMONIZATION OF PORT STATE CONTROL ACTIVITIES - Progress report on regional PSC agreements", (FSI 17th session, 2009.2).

161) 강동수, 앞의 책, 87쪽.

162) 위의 책, 87쪽.

5. 미국의 독자적인 시행

각 지역별 MOU 체결 현황에서 언급한 바와 같이, 미국은 독자적인 항만국통제를 시행하고 있는 세계 유일의 국가이다. 자국의 국내법을 국제기준보다 강화하여 입항하는 모든 외국적 선박에 대한 통제검사를 받도록 강제하고 있고, 타 국가의 검사결과는 일체 인정하지 않고 있다. 이는 각 지역 MOU의 기준도 당연히 국제기준과 동일하기 때문에 미국은 IMO 총회 결의서 682(17)호¹⁶³⁾에 기반을 둔, 범세계적인 항만국통제제도에 참여할 수가 없다. 기준미달선에 대처하기 위한 적절한 국제협약이 있더라도, 국가가 개별적으로 강력한 통제개입을 행사할 수 있다는 극단적인 예를 보여주고 있는 것이라 하겠다. 이는 한편으로 항만국으로서의 미국의 지위를 두드러지게 하고 있다. 문제는 미국과 같이 선박기준미달에 대하여 독자적으로 정의 한다든지 국제사회에 앞서서 대처하는 방법은 IMO 총회 결의서 682호(17)호에 의하여 전개되는 진정한 범세계적 기준미달선 억제 기회를 위태롭게 할 수도 있다는 점이다.¹⁶⁴⁾

이러한 측면에서 미국에 의한 항만국통제의 독자적인 실행은 항만국통제 지역주의에 의하여 나타나는 포용적인 이익(Inclusive Interest)과 대치되는 특수한 이익(Special Interest)이라고 할 수 있을 것이다.¹⁶⁵⁾

항만국통제 행위에 대해서 국가마다 어느 정도의 자유재량이 인정된다고 하지만, 국가간 비례의 원칙이 유지되는 국제기준의 실질적인 이행이라는 점을 중시하여야 한다.¹⁶⁶⁾

제3절 동일 MOU내 국가별 적용의 차이

1. 지역특성에 따른 항만국통제의 수준

163) "Regional Co-operation in the Control of Ships and Discharge", IMO Res. A.682(17), 6 Nov.1991.

164) 강동수, 앞의 책, 137쪽.

165) Peter B. Payoyo, *op. cit.*, p166~167, 강동수, 위의 책 137쪽 재인용.

166) 강동수, 앞의 책, 137쪽.

항만국통제를 위한 각 지역협력체제의 근본적인 목적이 범세계적인 문제인 기준미달선을 제거하는 것이기 때문에¹⁶⁷⁾ 각 지역별 MOU는 물론, 지역 내 국가 간에도 일관된 항만국통제가 시행되어야 함은 당연하다고 할 것이다. 그러나 지역 특성상 동일 지역협력체제내 모든 국가가 국제협약 및 양해각서에 근거한 항만국통제를 일정수준 이상으로 시행하기란 쉽지 않다는 것이다.

특히, 아시아·태평양 지역은 유럽 등 다른 지역과는 다른 특이한 면이 있다. 즉, 아태지역은 유럽지역처럼 한 곳에 모여있는 형태가 아니고, 전세계 지구표면의 3할을 커버할 정도로 넓게 펼쳐져 있고 도쿄 MOU 회원국간의 경제적 수준차 뿐만 아니라 문화적 이질감이 심하여 지역 국가간 항만국통제를 조화시키기 어렵다.¹⁶⁸⁾ 이는 국가의 경제적 수준에 의한 물질·재정적 지원이 항만국통제의 적극적인 시행을 뒷받침 하는 것이기 때문이다. 결국 도쿄 MOU 회원국들의 PSC 업무능력에 대한 편차는 다른 어떤 지역협력체제의 국가들보다 심하다. MOU내 선도국가인 호주, 캐나다, 일본 등 선진국과는 대조적으로 인도네시아, 베트남, 마누아투, 파푸아뉴기니아와 피지 등은 항만국통제의 필요성이나 지역협력의 필요성을 인정하면서도 이를 행사할 수 있는 능력이 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 이러한 후진국들 중 일부는 경제적 또는 지리적인 이유 등으로 APCIS를 사용할 수 없을 뿐만 아니라 입항하는 선박에 대한 정보를 얻을 수 있는 정보시스템도 부족한 실정이다. 또한 이러한 후진국일수록 항만국통제관을 양성하기 위한 교육·훈련 인프라 구축이 미흡하며, 결국 지역협력체제가 의도하는 항만국통제의 국가간 조화와 통일의 구축은 거의 불가능한 처지에 있다고 할 수 있다.¹⁶⁹⁾ 그리고 도쿄 MOU 내에는 캐나다와 러시아와 같이 지리적으로 아태지역과 유럽지역에 걸쳐져 있을 뿐만 아니라, 양쪽 모두의 협력체제에 가입·활동을 하고 있다. 이는 기준미달선 제거를 위한 국가의 노력임은 당연하나, 항만국통제 시행의 방법적인 면에 있어서 양 협력체제의

167) 위의 책, 81쪽.

168) 강동수, “아태지역 港灣國統制에 관한 諒解覺書의 改正과 批判”, 「해양환경·안전학회지」 제7권 제3호, 해양환경·안전학회(2001), 95쪽.

169) 위의 논문, 100쪽.

시스템을 동시 적용한다는 것은 문제가 될 수 있다.

이러한 도쿄 MOU내 국가간의 경제적 수준차이로 인한 항만국통제 수준의 차이와 한 국가에서 두 개의 협력체제 시스템을 적용하는 것은 결국 다른 지역협력체제와의 ‘조화’와 ‘통일’을 어렵게 하는 요인이 될 수 있으며,¹⁷⁰⁾ 또한 협력체제에 의한 항만국통제라기 보다는 개별국가의 능력과 기준에 따른 항만국통제의 시행으로 변질될 수 있다는 것이다.

2. 항만국통제관 자격기준

지역적 협력체제의 형성으로 항만국통제제도는 성숙단계에 이르고 있으나, 그 발전을 거듭하는 단계에는 큰 격차를 보이고 있다. 마찬가지로 각각의 양해각서의 회원국 구성에서도, 또 항만국통제에 관한 협약 및 규칙에 대한 이해와 검사기술 면에서도 격차가 현저하다.¹⁷¹⁾ 특히, 항만국통제 검사관의 자격기준에 있어서 동일 MOU내 국가간에도 그 차이가 분명하다. IMO 및 도쿄 MOU, 그리고 국내 항만국통제관의 자격기준¹⁷²⁾¹⁷³⁾은 아래와 같다.

IMO에서는 항만국통제관의 자격 및 훈련요건으로 기국검사관으로서 공무원의 경험, 주요 선원과 영어로 의사소통할 수 있는 능력을 보유하여야 한다. 그리고 기국에서는 최근 항만국통제에 관한 IMO Model Course를 고려하여 항만국통제 수행과 관련한 적용협약 규정의 필요지식을 습득하기 위하여 항만국통제관을 위한 교육훈련 과정이 수립되어야 하며, 항만국통제관의 자격 및 교육훈련요건을 규정하는데 있어서 정부는 국제적으로 채택된 협약이 항만국통제와 관련이 있고 다양한 선종의 선박이 자국의 항만에 입항할 수 있음을 고려해야 한다. 마지막으로 운항능력에 대한 점검을 시행하는 항만국통제관은 선장 또는

170) 강동수, 앞의 논문. 95쪽.

171) 오카다미쓰도요, “항만국통제와 국제협력, 그 현상과 문제점”, 이원철(역), 「해양한국」, 한국해사문제연구소(2003), 96쪽.

172) IMO Res. A.787(19), para. 2.5.

173) 도쿄 MOU. 3.5; 점검은 당국에 의해 점검을 행할 수 있는 권한이 부여되고 매뉴얼 제3장에 들어 있는 IMO 결의서 A.787(19)의 2.4항과 2.5항에 관련한 책임에 근거하여 조치하는, 적절한 자격을 갖춘 사람에 의해서 수행된다.

기관장으로서 적정한 외향선 승선경력 소지, 주관청이 인정한 해사관련 분야 공인기관의 자격 및 상당한 경력과 기술확보 차원에서의 전문교육 이수자 또는 동등한 수준의 경험을 갖고 교육 훈련을 받은 주관청의 공무원 신분인 자이어야 한다.

국내에서는 선체검사관과 기관검사관에 대한 자격기준¹⁷⁴⁾을 규정하고 있으며, 세부 자격기준으로 선체검사관의 경우, 대학의 항해 관련학과를 졸업하고 3급 항해사의 해기사면허를 취득한 자로서 관련 분야에서 2년 이상 근무한 경력이 있는자, 대학 또는 해양·수산계 전문대학을 졸업하고 2급항해사(한정면허의 경우 상선에 한정된 면허에 한한다) 이상의 해기사 면허를 취득한 자, 대학 또는 전문대학을 졸업한 자로서 국가기술자격법에 의한 조선분야기술사의 자격을 취득한 자, 국가기술자격법에 의한 조선기사 1급의 자격을 취득하고 관련 분야에서 3년 이상 근무한 경력이 있는 자, 국가기술자격법에 의한 조선기사 2급의 자격을 취득하고 관련 분야에서 6년 이상 근무한 경력이 있는 자로 한정하고 있다.

기관검사관의 경우는 대학의 기관 관련학과를 졸업하고 3급기관사의 해기사 면허를 취득한 자로서 관련 분야에서 2년 이상 근무한 경력이 있는자, 대학 또는 해양·수산계 전문대학을 졸업하고 2급기관사 이상의 해기사 면허를 취득한 자, 대학 또는 전문대학을 졸업한 자로서 국가기술자격법에 의한 기계분야기술사 또는 선박기계기술사의 자격을 취득한 자, 국가기술자격법에 의한 일반기계기사 1급 또는 선박기계기사 1급의 자격을 취득하고 관련 분야에서 3년 이상 근무한 경력이 있는 자, 국가기술자격법에 의한 일반기계기사 2급 또는 선박기계기사 2급의 자격을 취득하고 관련 분야에서 6년 이상 근무한 경력이 있는 자로 한정하고 있다.

또한 국내 선박안전법에서는 선박검사관이 항만국통제관의 직무를 겸임한다고 명시하고 있으며, 이는 선박의 선체·기관과 이에 부수되는 시설 및 물건의 검사를 수행하는 것으로 한정된다고 할 수 있다.¹⁷⁵⁾

174) 해양수산부령, 「선박검사관의 자격에 관한 규칙」, 제2조 “검사관의 구분 및 자격”.

175) 이윤철·김진권, 앞의 논문, 117쪽.

중국의 경우에는 통제관의 등급구분과 이들에 대한 전문교육 프로그램을 운영하고 있으며, 세부 자격요건은 다음과 같다. 첫째 해사관련대학의 출신자이어야 하며, 둘째 1년 이상의 승선경력을 소지하여야 하고, 셋째 일정수준 이상의 영어구사능력을 보유하여야만 한다. 상기의 세 가지 조건을 만족하는 직원을 선발하여 중국의 해사관련 명문대학인 대련해사대학에 3개월간 “선박검사관 과정”에 위탁교육을 실시한 후 국가에서 자격증(B급 검사관 자격증)을 발급하며 동 자격 취득후 2년 이상 선박검사관 업무를 수행한자를 다시 대련해사대학에 위탁하여 “항만국통제과정” 교육을 5개월간 이수케 한 후 비로소 단독으로 항만국통제를 시행할 수 있는 항만국통제관 자격증(A급 검사관 자격증)을 중앙정부가 직접 교부하고 있다.¹⁷⁶⁾

이처럼 항만국통제관의 자격기준은 동일 MOU 내에서도 국가간의 현저한 차이가 있으며, 국제적으로 통일되지 않았다. 따라서 각국의 자격기준에 부합되는 항만국통제관의 외국선박에 대한 점검은 일관성이 결여될 수밖에 없다고 할 것이다. 특히, 국제협약에 근거 항만국통제를 시행하고 최종적인 판단을 하는 항만국통제관의 개인자질과 능력의 차이에서 기인하는 상이한 판단결과는 기준미달선에 대한 분명한 선별 및 제거에 있어 한계성을 보인다고 할 것이다.

3. 구제제도

외국선박에 대해서 항만국통제를 시행할 때 항만국통제관의 잘못으로 인하여 선박이 부당하게 출항지연 되거나 또는 출항이 정지되는 경우가 있을 수 있다. 예컨대, 유효한 증서를 가졌음에도 불구하고 법규정을 몰라서 출항을 정지시키는 경우, 선체에 하자가 있다는 판단하에서 출항을 정지시켰으나 그렇지 않은 경우, 출항준비가 완료된 선박에 대하여 검사를 위하여 승선하여 출항시간이 지연되는 경우 등이다.¹⁷⁷⁾

이러한 경우에 선박소유자나 운항자는 항만당국에 대하여 이의신청을 할 수

176) 위의 논문, 41쪽.

177) 김인현·양원재, 앞의 논문, 1쪽.

있으며, 이의신청을 하였다고 출항정지명령이 정지되는 것은 아니다.¹⁷⁸⁾ 통상 많은 항만국들은 항행정지 명령에 관한 통지서를 선장에게 교부하면서 구두로 통보한다. 또 이의신청에 관한 자세한 사항을 항행정지 명령서의 뒤쪽에 인쇄하여 교부하는 경우도 있다.¹⁷⁹⁾

이의신청을 하였으나 만족한 결과를 얻지 못한 경우 선장이나 선박소유자는 처분청의 상급행정기관에 의한 재결절차인 행정심판, 법원이 정식 소송절차를 거쳐서 행하는 행정 재송절차인 행정소송 그리고 민사소송 등의 구제제도를 활용하여 출항정지명령의 취소, 손해배상을 청구할 수 있다. 유엔해양법협약을 비롯한 국제협약에서도 항만국통제에 의한 손해배상에 관한 사항이 규정되어 있다.¹⁸⁰⁾

모든 MOU에서는 출항정지에 대한 불복절차와 손해배상의 문제를 별개로 취급하고 있으며, MOU에서는 손해배상문제는 다루지 않고 오직 출항정지에 불복하는 제도만을 명시¹⁸¹⁾하고 있다. 출항정지에 대한 불복주체는 선주와 운항자 또는 기국 및 선급이 될 수 있다. 또한 정부검사가 선급을 통하여 행하여지고 있으므로 선급도 이해관계를 가지며, 동시에 불복의 주체로 인정하는 MOU도 있다.¹⁸²⁾ 여하튼, MOU에서는 부당하다고 여겨지는 출항정지명령에 대한 재심절차만을 마련하고 있다. 그러나 이러한 행정처분에 대한 구제제도는 지역별 MOU 및 각 국가별로 차이가 있으며,¹⁸³⁾ 다음에서 주요 MOU 및 국가별 구제제도에 대해 언급하고자 한다.

1) 파리 MOU¹⁸⁴⁾와 지역 내 국가별 구제제도¹⁸⁵⁾

178) 파리 MOU, sec. 3.16.

179) 박영선, 앞의 논문, 65쪽.

180) 유엔해양법협약 제232조, SOLAS 협약 제1장 제19조, MARPOL 73/78 협약 제6조 제2항.

181) 파리 MOU, 도쿄 MOU, 라틴-아메리카 협정, 지중해 지역 MOU, 인도양 MOU는 출항정지 등에 대하여 선박은 항만국에 불복하는 권리가 있음을 천명하고 있다.

182) 선급을 불복의 주체로 하는 MOU로는 파리 MOU, 지중해 지역 MOU등이 있다.

183) 박영선, 앞의 논문, 65쪽.

184) 파리 MOU 웹사이트의 "Detention Review Panel", <http://www.parismou.org>, (2009.10.11 방문).

185) 파리 MOU 웹사이트의 "Appeal Procedures", <http://www.parismou.org>, (2009.10.11 방문).

파리 MOU에서는 선주, 운항자 또는 관련국 대표자가 항만당국에 의한 출항 정지명령에 대하여 이의를 제기할 권리를 가진다고 명시하고 있다.¹⁸⁶⁾ 그러나 이러한 이의신청이 항만국의 출항정지명령을 중단시키는 것은 아니며, 당국은 이의신청 권한에 대해 선장에게 적절하게 알려야 한다.

동 MOU는 선주와 운항자에게 이의신청을 위해 공식적인 국가별 절차를 사용토록 하고 있으며, 각 국가별 기본적인 이의신청 절차(Appeal Procedures)는 웹사이트상에 게시되어 있다. 그리고 선주 또는 운항자가 공식적인 절차는 거절하였지만 여전히 출항정지 결정에 대하여 불만 제기를 희망할 경우 기국 또는 선급에 불만사항을 제출하여야 한다. 이에 기국 또는 선급은 해당 항만국에 선박 억류결정에 대한 재심을 요구할 수 있다. 재심결과 출항정지명령이 반복된다면 파리 MOU 데이터베이스 관리자 및 사무국에 알려야 한다.

위에서 언급한 바와 같이, 동 MOU는 국가별 이의신청 절차를 공개·적용토록 하고 있으며, MOU 자체 재심절차도 마련하고 있다. 그 내용을 간단히 요약하면 첫째, 기국 및 선급이 검사 결과에 동의하지 않는다면, 재심요청은 파리 MOU 사무국에 출항정지명령이 취소된 날로부터 120일 이내에 제출되어 질 수 있으며, 관련 정보 및 제공된 양식에 따라 영어로 작성되어 이메일로 보내져야 한다. 둘째, 사무국은 알파벳 순서에 의거 4개의 당국으로 구성된 재심위원회를 마련한다. 이때 해당 항만국과 기국은 재심위원회 구성에서 제외된다. 셋째, 사무국은 요청을 받은 날로부터 30일 이내에 재심위원회의 의견을 요약하고 관련당국 및 MOU 권고위원회(Advisory Board)에 통보한다. 재심위원회가 기국 및 선급의 불만을 지지한다면, 항만국은 결정에 대한 재심을 다시 요청할 수 있다. 마지막으로 재심위원회의 결과가 강행력이 있는 것은 아니지만, 항만국에게 이미 기록된 자료를 수정할 수 있는 정당성을 제공한다. 그러나 이러한 조치는 출항정지명령이 취소된 후에 가능하므로 결과에 따른 사후조치임이 분명하며, 출항정지에 대한 신속한 이의신청은 국가별 절차에 따르고 있다. 하지만, 이러한 국가별 절차는 파리 MOU라는 동일 협력체제 내에서도 현저한 차이가 있으며, 주요 국가별 절차상 차이는 다음의 <표-4>와 같다.

186) 파리 MOU, sec. 3.16.

<표-4. 파리 MOU 국가별 이의신청 절차>

국가명	신청 주체			제출 기한	사용 언어	제출 방법	
	선주	ISM 운영자	선장 (기타)			letter	fax
벨기에	○	X	○	14일	영어	○	X
덴마크	○	X	X	28일	영어	○	○
프랑스	○	○	X	60일	영어, 불어	○	○
독일	○	○	(기국)	30일	영어	○	○
그리스	○	○	X	30일	영어	○	○
이탈리아	○	X	(선주대표)	60일	영어	○	○
노르웨이	○	○	X	21일	영어	○	X
스페인	○	X	X	30일	스페인어	○	X
영국	○	X	○	21일	영어	○	○



2) 도쿄 MOU와 지역 내 국가별 구체제도¹⁸⁷⁾

파리 MOU의 재심위원회 설치에 따라 2004년 제14차 항만국통제 위원회에서 도쿄 MOU도 출항정지 재심위원회(Detention Review Panel)를 설치하기로 결정하였다. 재심절차는 파리 MOU와 거의 동일하며 다음과 같은 몇 가지 차이점을 갖고 있다.¹⁸⁸⁾ 첫째, 재심절차를 요청할 수 있는 기한을 출항정지가 해제된 날로부터 90일 이내로 정하여 이 절차가 항만국통제의 사후절차임을 명백히 하고 있다.¹⁸⁹⁾ 둘째, 재심위원회 구성은 3개의 해상당국으로 이루어진다. 셋째, 사무국의 권고는 손해배상과 관련한 근거로 이용될 수 없다고 명시하고 있다. 그러나 도쿄 MOU 역시 국가별 입법내용이 다르기 때문에 구체제도에 있

187) 도쿄 MOU 홈페이지, "Appeal Procedures of Member Authorities of the Tokyo MOU".

188) 지중해지역 MOU, 흑해지역 MOU, 인도양 MOU의 경우 이의신청은 명령을 받은 날로부터 30일 이내로 명시하고 있으며, 라틴-아메리카 협정, GCC MOU 등은 재심절차 규정을 두고 있지 않다. USCG의 경우 미연방법(Code of Federal Regulations, CFR)에 따라 출항정지 등의 취소에 대한 별도의 절차를 마련하고 있으며, 이의신청은 출항정지 통보를 받은 후 30일 이내에 가능하다.

189) 박영선, 앞의 논문, 82쪽.

어서도 국가별 차이는 확연하다. 파리 MOU에서와 같이 동 MOU내 국가들도 신청 주체 및 기한, 제출방법, 세부절차(개별 국내법 적용) 등의 내용이 다를 뿐만 아니라 일부 국가에서는 아직 구제제도에 대한 법령자체가 마련되지 않은 국가도 있다. 이들 국가는 칠레, 피지, 파푸아뉴기니, 필리핀, 비누아투 등이 있다.

호주의 경우 「항해법(Navigation Act of 1912」에 따라 선박의 감항능력이 없거나 기준미달인 경우 해사안전청(Australian Maritime Safety Authority)은 선박의 잠정적인 출항정지(Provisional Detention)를 명할 수 있으며, 이 경우 선장에게 출항정지의 근거와 함께 그 내용을 통지하여야 한다(동법 sect 210(1) 및 (2)). 최종 결정의 통지문은 행정법원의 심사를 받을 수 있다는 취지의 문구가 포함된다(동법 sect 377M(2)). 따라서 선박의 임시적 출항정지, 최종적인 출항정지, 선박의 출항허용 거부결정에 대하여 불복이 있는 자는 행정법원에 재심사를 청구할 수 있다(동법 sect 377F). 행정법원은 행정법원법에 따라 행정청의 행정처분을 승인하거나, 변경하거나, 적절한 조치를 취할 수 있다(동법 sect 43(1)). 행정법원의 심사에 다시 불복이 있을 경우는 호주연방법원에 재판을 청구할 수 있으나, 호주연방법원의 결정에 대하여 불복이 있을 경우에는 대법원에 상고할 수 없다.¹⁹⁰⁾

일본의 경우는 항만국통제와 관련된 구제제도에 관한 구체적인 법적 근거는 없으나 도쿄 MOU의 결정에 따라 이의신청 절차에 관한 별도의 내부지침을 정하여 시행하고 있다. 내부지침에서 선장은 선박의 출항정지 결정에 대하여 이의를 신청할 수 있으며, 그 절차는 일본의 행정불복심사법을 따르도록 하고 있다. 이러한 이의신청은 출항정지일로부터 60일 이내에 서면으로 제출되어야 하며, 관련법의 규정에 따라 필요한 정보를 제공하여야 한다. 마찬가지로 이의신청이 출항정지 명령을 취소하거나 중단시키는 것이 아니다(동법 제34조).¹⁹¹⁾ 이처럼 지역협력체별 절차상의 일부 차이와 동일 MOU내 국가간 이의신청 절차의 현저한 차이는 그 대상이 되는 외국선박에 혼란을 야기할 수 있으며, 항만당국에 비해 약자 입장인 선박을 현실적으로 보호하는데 어려움이 있다.

190) 위의 논문, 70-71쪽.

191) 위의 논문, 72쪽.

제5장 MOU 체제의 한계성 극복방안

제1절 조약을 통한 법적 한계성 극복

1. 조약체제의 당위성

항만국통제제도의 적극적이고 효율적인 시행을 위한 지역협력체제의 구축은 법적 구속력이 있는 조약의 형태가 아닌 양해각서의 형식으로 이루어졌다.

유엔해양법협약상 항만국관할권의 임의적 성격을 극복하기 위해 파리 MOU가 탄생하였고, 동 MOU는 해당 국가들에게 항만국통제에 대한 강제적 시행을 조건으로 하였기에, 지역 내 항만국통제는 보다 효율적이고 협력적인 절차를 마련하게 되었다. 그러나 타 지역에서의 협력체제는 법적 구속력을 부여하고 있지 않아, 편의항만국 및 비회원국의 등장 등으로 인해 범세계화를 지향하는 항만국통제제도 시행에 한계점을 보이고 있다. 따라서 지역협력체제내 국가들에게 파리 MOU와 같은 법적 구속력을 부여하여 항만국통제의 적극적인 시행을 의무화해야 하겠다. 이를 위한 구체적인 방안으로 현 지역 MOU를 조약화 하여, 조약의 범주 내에서 집행기능을 강화하자는 것이다.

이미 항만국통제의 적극적이고 효율적인 시행을 위해 전 세계 9개의 지역협력체제가 구축·운영되고 있다는 것은 기국, 연안국, 항만국 등 모든 국가가 항만국통제의 성과 및 필요성을 인정함은 물론 적극적인 시행을 위해 노력하고 있다는 것이다. 사실상 초기 단계에서의 항만국통제 시행에 있어서는 보다 많은 국가의 참여를 유도하기 위해 조약의 형태 대신에 MOU 체제를 선택한 것은 현시점에서 지역협력체제에 의한 항만국통제의 성과라 할 수 있다. 따라서 전 세계 보편적 인식으로 자리 잡은 항만국통제를 법적 구속력이 없는 MOU 체제에서 구속력을 가진 협약체제로 발전시켜야 할 것이다. 물론 IMO를 통한 모든 회원국을 대상으로 한 조약을 체결하는 것은 지역별 항만국통제 운영체제상의

차이와 각국의 비준을 위한 절차상 문제 등의 사유로 현실적으로 무리가 있을 수 있다. 그러므로 우선, 선진 지역 MOU를 다자간조약으로 발전시키고 지금까지 파리 MOU 이후 9개의 지역 MOU가 구축된 것과 같이 모든 지역 MOU가 점진적으로 다자간조약을 체결하여 MOU가 가지는 법적 실효성의 한계를 극복해야 할 것이다.

2. 조약의 구성내용

현 MOU 체제의 조약화를 위해 제안하는 지역적 협약에는 유엔해양법협약에서 규정한 항만국통제제도와 아직 분명하게 정립되지 않은 기준미달선에 대한 정의를 내리고, 이를 위한 점검절차 및 점검결과에 대한 조치 등에 대한 부속서 작성이 필요하다. 이는 협약에서 일반적인 내용을 규정하고, 구체적이고 자세한 시행조치에 대해서는 부속서에 규정하는 형식을 취하여 협약원문의 어려운 개정절차를 거치지 않고 부속서만의 변경으로 항만국통제와 관련하여 국제사회의 변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 세련된 협약 제정방법을 취하는 자는 것이다.

제3장에서도 언급한 것처럼 각 지역별 협력체제의 양해각서에는 항만국통제를 위한 일반적인 사항 및 세부절차 등이 명시되어 있다. 하지만 새로운 지역적 협약은 기존의 내용을 수용하면서 협약의 법적 구속력과 항만국통제의 적극적인 시행, 그리고 분쟁해결 등을 위한 추가 규정이 필요하다. 구체적인 동 협약의 구성으로는 일반사항을 시작으로 동 협약과 항만국통제 관련 다른 국제협약과의 관계를 명시해야 한다. 그리고 적극적인 항만국통제를 위한 관련 국가의 구체적인 권리, 의무 및 의무위반에 대한 책임 규정이 필요하다. 이때 관련 당사국들의 적극적인 참여유도와 실효성을 확보하기 위해 강제적 규정과 권고적 규정을 혼용하는 형태를 취하여 국제협약 내용의 획일성과 유연성의 조화를 이루어야 한다.¹⁹²⁾ 또한 동일 지역 내 국가간 경제적 수준차이를 고려하여 과학기술분야의 협력의무, 정보교환 의무, 상호원조의 의무 등이 포함되어야 한다.

192) 이운철, “東北亞海域 環境保護를 위한 國際法의 大鷹方案”, 경북대학교 박사학위논문(1997), 204쪽.

다음으로 협약의 실효성을 확보하기 위한 집행기구 및 조직, 부당한 점검결과에 따른 분쟁발생시 사법적 해결방법을 포함한 평화적 해결방안 및 간소화된 구제제도, 개정절차 등의 구성이 필요하다. 현재의 지역별 항만국통제 위원회의 기능, 성격 및 의사결정 절차 등의 특징을 구체적으로 명시하여 협약 이행의 감독 및 촉진, 타 국제기구와의 협력, 항만국통제 관련 제도의 개선 등 집행기능을 강화해야 한다는 것이다.

한편, 부속서에는 항만국통제 절차, MARPOL 협약을 포함한 관련 국제협약상의 안전기준에 따른 점검 절차, 점검결과에 따른 행정조치 및 효율적인 정보공유 방안, 지역 내 항만국통제관의 최소기준 및 교육훈련 프로그램 등의 내용을 포함해야 한다.

제2절 지역 MOU간 항만국통제 운영체제 표준화

1. 지역별 점검절차 통일화



1982년 파리 MOU를 시작으로 항만국통제를 위한 지역별 협력체제는 전세계로 확산되어 있으며, 기준미달선 제거를 통한 해상안전 및 해양환경보호에 중요한 역할을 하고 있다. 또한 각 지역별로 효율적인 항만국통제 시행을 위해 소프트웨어를 개발하고, 세부 점검절차를 마련하여 시행하고 있다. 그러나 이는 일부 주요 MOU에 국한된 것이며, 주요 MOU간에도 점검절차의 상이함이 상존하여 지역간 선박중복 검사 및 타 지역국가의 검사결과에 대한 미인정 등의 문제점을 드러내고 있다. 따라서 항만국통제를 위한 지역별 점검절차는 통일화·표준화됨이 합당하다고 할 것이다. 구체적으로 첫째, 항만국통제를 시행할 때 점검항목의 통일화 및 판단기준의 표준화가 필요하다.¹⁹³⁾ 이는 항만국통제 점검시 최종 판단기준이 확고하게 마련되어 있지 않고(검사관이 판단), 지역별 우

193) 김인현·양원재, 앞의 논문, 28쪽.

선점검 대상선박 결정 기준이 상이하며, 표적점검 항목의 상이 및 국가별 특성에 따른 점검수준과 능력 또한 상이하기 때문에 효율적인 점검을 위하여 범세계적으로 통일된 점검 매뉴얼 및 Check off list 등을 개발하여 각 지역별 항만국통제 점검시 점검항목 및 판단기준의 통일화할 필요성이 있다고 하겠다. 둘째는 각 지역별 선박점검 목표율을 고려한 형성평 있는 기국평가제도로의 개선이다. 기국등급의 평가는 점검선박척수와 표준척도에 따라 결정되며, 점검선박의 척수가 많을수록 출항정지 허용척수가 늘어 등급이 낮아질 수 있다. 특히 도쿄 MOU의 연간 선박점검 목표율이 80%인 경우 동 지역 내 블랙리스트 선박은 타 지역 내 블랙리스트 선박보다 적을 수 있으며, 또한 동일 선박이 하나의 지역에서는 블랙리스트에 속하지만, 다른 지역에서는 그레이리스트에 속할 수도 있다는 것이다. 따라서 개별 기국의 등급평가에서 중요한 입력변수가 되는 점검선박척수와 같은 모집단에 대한 문제점을 개선하기 위해서 보다 현실적이고 합리적인 기국평가방법을 마련하여 동일한 국가가 지역협력체간에 상이한 등급으로 평가되는 모순을 해결하여야 하겠다.¹⁹⁴⁾



2. Equasis 운영체제의 적극적인 활용

선박의 정보를 공유하는 것은 항만국통제의 효율적인 시행을 위한 가장 중요한 요소 중의 하나라고 할 수 있다. 현재 파리 MOU, USCG, 도쿄 MOU, 인도양 MOU, 주요 선급, 보험, 금융, IMO, ILO 등에 의해 선박의 정보가 제공되고, 이들 정보가 전세계 관련자들에게 공유됨으로써 항만국통제 뿐만 아니라, 선주·보험·금융 관련업자들에 의한 선박관련 사업에 영향을 미치고 있다. 이는 일반적으로 국제협약의 여러 규정에 따라, 국제기준의 이행이라는 기국의 기본적인 책임으로서 국가의 개입을 강조하고 있지만 앞으로 이러한 기국의 개입과 무관하게 정보공개로 통하여 해운시장에서 기준미달선이 자연적으로 퇴출되게 될 것이다.¹⁹⁵⁾ 따라서 Equasis 운영체제는 기준미달선 제거를 위한 혁신적인

194) 위의 논문, 34쪽.

195) 강동수, 앞의 논문, “아태지역 港灣國統制에 관한 諒解覺書의 改正과 批判”, 103쪽. 참조 ; 선박의 출항정지처분이 인터넷에 의해 공개될 경우 보험자에게는 보험료 인상의 빌미를 주고, 이와 관련된 선

방법이라고 할 수 있다.

그러나 아직까지 4개 MOU에서만 Equasis 운영체제에 선박관련 정보를 제공하고 있으며, 항만국통제를 시행함에 있어 정보의 정확성 및 신뢰성을 떨어뜨릴 수 있다. 그러므로 상기 시스템은 9개의 MOU가 모두 정보를 제공하고 이들 정보에 대한 신뢰성 평가도 동시에 이루어져야 할 것이다. 즉, 정보의 통합을 꾀하고, 일부 미흡한 지역협력체에 의해 제공될 정보(부당한 출항정지 명령 등)는 즉시 업데이트 되어 2차적 혼란을 방지해야 할 것이다.

3. 선진 지역협력체에 의한 운영체제 공유 및 지원

오늘날의 지역협력체제의 확산을 통한 항만국통제제도의 범세계적인 시행은 항만국통제의 성숙단계라고 할 수 있다. 그러나 파리 MOU, 도쿄 MOU, USCG 등 항만국통제제도의 선진화 그룹을 형성하는 지역이 있는 반면, 지역협력체제를 결성하였지만, 여전히 적극적인 시행에는 많은 문제점을 안고 있는 지역도 있다. 따라서 지금까지 기국에서 항만국으로, 항만국에서 지역협력체로의 항만국통제 영역확장에 더해 세계적 단일화로 가속화가 필요하겠다.

이를 위해 선진 지역협력체는 아직 발전 중인 타 지역협력체에 이전의 시행착오를 통한 많은 교훈과 시스템적 보완사항을 지속 전수하여야 하겠으며, 가능하다면 필수적인 시스템 마련을 위한 경제적 지원도 고려하여야 할 것이다. 실제, IMO, 파리 MOU 및 도쿄 MOU에서는 타 MOU의 정보교환시스템을 지원하고 있으며, 그 지역 내 항만국통제관으로 하여금 각종 세미나 및 교육훈련¹⁹⁶⁾에도 참가토록하고 있다. 결국 모든 지역협력체의 수준이 향상되고 점검기준이 강화된 항만국통제를 시행한다면, 미국과 같이 독자적으로 항만국통제를 시행하는 경우는 불필요하게 될 것이다.

급법인도 공개됨으로 선급 자체적으로도 등록선박에 대한 관리를 철저히 하도록 유도하고 있다.

196) 카리비안 MOU는 IMO와 도쿄 MOU에서 주관하는 “Basic Training Course for PSC”에 참가하였다.

제3절 동일 MOU내 국가간 시행격차 완화

1. 경제협력체제와의 공동위원회 개최

도쿄 MOU내 국가별 경제수준의 차이와 지역적 특성에 따른 문화적 이질감으로 인해 항만국통제의 조화로운 시행이 현재까지는 불가능한 것이 사실이다. 따라서 무엇보다도 실제적인 개선방안으로써 항만국통제의 조화와 통일을 이루기 위해서는 도쿄 MOU를 이끌어가고 있는 선진국들이 개발도상 회원국에 대한 경제적 지원, 예컨대 항만국통제관의 양성과 교육훈련 프로그램의 지원 또는 컴퓨터 정보망의 구축지원 등이 요구된다 할 수 있으며, 이를 위하여 항만국통제 위원회의 의제사항에 포함시켜 이 문제를 회기마다 정례화 할 필요가 있다.¹⁹⁷⁾ 그리고 유럽지역에서의 항만국통제 위원회는 각 당국 대표자와 EC 위원회로 구성된다.¹⁹⁸⁾ 유럽지역의 경우 유럽연합이라는 거대 공통체를 통한 지역협력체제가 이미 구축된 상태에서 항만국통제를 시행하기 때문에 지역 내 국가간 점검절차·기준, 항만국통제관의 자질 정도, 정보시스템 운용 등이 전반적으로 원활하게 이루어지고 있다. 이는 국가별로 근접해 있는 지리적 특성이 가장 큰 이유 중의 하나이며, 동시에 유럽연합이 지역 내 정치·경제의 통합을 시도하려는 노력에 기인한다. 따라서 도쿄 MOU의 지리적 범주인 아시아·태평양 지역의 정치·경제적 통합을 꾀하는 조직과의 업무협조가 절실하다는 것이다. 즉, 항만국통제 위원회 자체 회의로는 동 지역 내 국가간 정치·경제적 문제에서 비롯되는 항만국통제 시행의 수준격차를 완화하기란 쉽지 않다는 것이다. 그러므로 동 지역의 경제협력 증진을 위한 협력체제인 APEC(Asia-Pacific Economic Cooperation)과의 정기적인 공동위원회의 개최를 추진하여야 하겠으며, 공동위원회 개최 대상으로 APEC상의 세부담당 조직(Policy level, Wo가 level)¹⁹⁹⁾도 우선 고려되어야 하겠다. 이러한 공동위원회의 개최는 지역

197) 강동수, 앞의 논문, “아태지역 港灣國統制에 관한 諒解覺書의 改正과 批判”, 104쪽.

198) IMO Secretariat, "HARMONIZATION OF PORT STATE CONTROL ACTIVITIES - Progress report on regional PSC agreements", (FSI 16th session, 2008.3).

199) Policy level에는 Leader's Meeting, APEC Business Advisory Council, Ministerial Meeting, Sectoral Ministerial Meetings, Senior Officials Meeting(SOM)이 속하며, Working level에는

내 국가들의 협력을 통한 통합적 경제성장을 필두로 항만국통제 분야에 있어서도 Win-Win하는 계기를 마련하게 될 것이다.

2. 항만국통제관의 국제적 기준 마련

자국내 항구에 입항한 외국선박을 점검하면서 해당 선박이 기준미달선인지 아닌지를 최종 판단하는 자가 바로 항만국통제관이며, 그들은 항만국통제제도의 시행에 가장 중요한 현장세력으로, 임무가 막중하다 하겠다. 따라서 국가별로 차별화된 항만국통제관의 자격기준의 통일화가 필요하다. 지역 MOU에서 항만국통제관의 자격 및 훈련요건에 대해 명시하고 있으나, 운항능력에 대한 점검을 시행하는 항만국통제관의 자격기준에 대해 주관청이 인정한 해사관련 분야 공인기관의 자격 및 상당한 경력과 기술 확보 차원에서의 전문교육 이수자 또는 동등한 수준의 경험을 갖고 교육훈련을 받은 주관청의 공무원 신분이 자로 규정하고 있어 객관적인 기준설정이 미흡하다고 할 수 있다. 그러므로 항만국통제 위원회시 지역 내 국가별 항만국통제관의 자격기준과 양성과정 분석을 통한 최소한의 자격기준을 구체적으로 설정하여 시행을 의무화토록 해당조항을 개정하여야 하겠다. 이렇게 함으로써 지역 내 항만국통제관의 자질을 평균 이상의 수준으로 향상할 수 있을 것이며, 미흡한 분야 또는 보다 높은 수준의 자질을 위해 기존의 훈련과정 및 세미나 등에 적극적으로 참여하여 보완·향상토록 해야 하겠다.

또한 자국내 항만국통제관을 위한 양성·보수교육 과정 및 정기 세미나를 의무적으로 개설·개최하도록 하여 변경된 최신 국제협약을 적절하게 적용하고 항만국통제관으로서의 지속 가능한 역량을 갖도록 해야 하겠다.

3. 구체제도를 통한 항만국통제의 합리화

Committee on Trade&Investment(CTI), Budget&Management Committee(BMC), Economic Committee(EC), SOM Steering Committee on ECOTECH(SCE), SOM Special Task Groups, Working Groups(WG)가 있다.

지역 MOU별·국가별 이의신청 절차의 현저한 차이는 항만국통제의 대상이 되는 외국선박으로 하여금 혼란을 야기하고 있으며, 이는 합리적인 항만국통제의 시행이라고 볼 수 없다. 따라서 항만국에 의한 부당한 출항정지등의 명령에 대하여 효과적으로 구제를 받을 수 있도록 쉽고 간략한 이의신청 절차가 마련되어야 하겠으며, 이는 이의 신청이 가능한 자에게 분명히 고지되어야 하겠다. 특히, 유럽 및 아시아·태평양 지역 내 각국마다의 상이한 이의신청 기간 및 신청의 주체를 하나로 통일하고, 제출방법에 있어서는 문서와 팩스를 모두 가능토록 하는 것이 약자 개념의 선박을 보다 고려한 조치라고 본다.

더 나아가 국제적 합의에 따른 구제절차를 마련하고 이를 국제협약으로 채택하게 되면, 이 협약에 가입한 국가는 협약이 정한 기준에 따라 구제절차를 국내법으로 채택하게 되고, 지역별 MOU도 동 협약을 적용하게 될 것이다. 이와 같이 국제기준에 의한 국제절차가 보편화 되면 모든 선박소유자들은 어느 국가에 기항하든지 통일된 절차에 따라 항만국통제에 의한 부당한 조치에 대항한 신속한 구제를 받을 수 있게 될 것이다.²⁰⁰⁾



200) 박영선, 앞의 논문, 153쪽.

제6장 결론

해상에서의 대형 선박사고, 그로 인한 인명손실과 막대한 해양오염은 자국만의 문제가 아닌 국제적 관심을 불러 일으켰으며, 이러한 사고를 예방하기 위한 범세계적 노력의 일환으로 현재의 항만국통제제도가 시행되고 있다.

항만국통제란 자국의 항구내 외국선박을 대상으로 인적·물적 상태가 관련 국제협약의 기준에 적합한지를 점검하여 기준에 미달하는 선박에 대해 출항정지 등의 불이익 처분을 행사하는 제반행위를 말한다. 이러한 항만국통제는 해양안전 확보 및 해양오염의 방지수단, 국제법에 의한 관할권 행사, 외국의 항만국통제에 대한 억지력, 국가안전관리의 척도, 개발도상국가에 대한 해운산업의 진입장벽으로 작용하는 등의 의의를 가진다.

초기 항만국통제는 개별국가에 의해 시행되었으며, 당시 각국 마다의 통제절차와 집행상의 차이점이 확연히 드러났다. 이후 국제협약상 항만국통제에 대한 법적 근거가 마련됨으로써 보다 많은 연안국들이 자국의 영해 내에서 외국선박에 대한 항만국통제를 시행하였다. 그러나 이 또한 개별국가에 의해 시행되었기 때문에 항만국간의 통일된 통제절차가 결여되어 있었다. 이에 1982년 1월 기준미달선의 운항을 규제하기 위하여 유럽 14개국이 항만국통제의 공동시행을 위한 양해각서를 채택하고 동년 7월에 발효, 지역별 협력체제 구축을 통한 항만국통제의 시작을 알렸다. 그리고 IMO에서는 파리 MOU에 의한 항만국통제의 성과를 인정함과 동시에 타 지역에서의 협력체제 구축을 조장하는 결의서를 채택하여 현재 9개 지역에서 MOU가 결성·활동중에 있다.

국제협약상 이러한 항만국통제에 관한 법적 근거는 1982년 유엔해양법협약, MARPOL 73/78 협약, SOLAS 74 협약, LL 66 협약, TONNAGE 69 협약, STCW 78 협약, ILO 협약 제147호 등에 명시되어 있다.

상기 법적 근거를 바탕으로 지역별 MOU를 통한 항만국통제의 시행은 자국의 관할 해역에서의 해상안전을 도모하고 해양환경을 보호함은 물론, 전 세계 어느 해상에서도 일어날 수 있는 선박에 의한 일체의 사고를 사전에 예방하고자

하는 중요한 목적을 내포하고 있다.

최근까지도 해상에서의 선박사고로 인한 인명손실 및 해양환경오염이 완전히 척결되었다고는 할 수 없으나, 항만국통제에 대한 전세계적 관심증대와 안전기준 미달로 비취졌던 편의치적선에 대한 기국·항만국의 감독강화 및 기준미달선 제거를 위한 노력은 가시적 데이터에 의한 성과와 관계없이 해상에서의 선박사고를 예방하였다는 점은 부인할 수 없을 것이다. 특히, 지역협력체별 선박점검 실적, 기준미달선에 대한 억류 실적, 국제협약상의 기준 적용, 항만국통제의 범세계화 등은 지역협력체제 구축을 통한 항만국통제체도의 가시적 성과를 대신한다고 할 수 있다. 구체적으로 점검을 받는 선박이 점차 증가하고 있으며, 동선박들이 관련 국제협약의 기준준수 여부를 항만국으로부터 점검받고 그 결과에 따라 출항정지 등의 조치를 받았다는 것은 결국 기준미달선이 해상에서의 자유로운 항해를 향유하지 못하도록 함으로써 해상에서의 안전사고 및 해양환경오염을 방지하는 예방적 활동이 시행되고 있다는 것이다.

그러나 지역별 MOU체결을 통한 항만국통제의 분명한 성과와는 별개로, 여전히 한계성이 상존하고 있다. 첫째, 법적 한계성이 있다는 것이다. 지역협력체는 양해각서를 통해 이루어 졌으므로 국제법상 법적 효력이 없으며, 비법률적 구속력만을 갖게 되는 것이다. 그리고 국제협약의 미비준 국가에 의한 선박검사가 국제협약보다 강화된 자국내 입법으로 이루어질 수 있으며, 이는 해사법의 통일화와 국제화에 장애가 될 수 있다. 또한 법적 강제력이 부과되지 않는 MOU 내 국가중 일부는 항만국통제의 목적을 망각한 채, 자국의 금전적 이익을 위해 편의항만국으로 등장 할 수 있다. 둘째, 지역별 MOU 운영체제에 차이가 있어 적용상에 문제가 발생하고 있다. 현재 파리 MOU와 도쿄 MOU에서는 선박의 출항 정지율을 근거로 각 기국의 등급을 평가하는 기국평가제도를 운영하고 있다. 이때 점검목표율이 달리 설정되어 있는 각각의 MOU에서는 점검하는 선박의 척수에 차이가 클 것이며, 이는 기국의 평가가 지역별로 달리 계산되어질 수 있다는 것이다. 또한 표적점검 시스템에서도 파리 MOU, 도쿄 MOU, USCG 간의 기준항목에 차이 있어, 동일 선박이더라도 지역별로 우선 점검대상의 여부가 달라질 수 있으며, 이는 각 지역별로 시행된 항만국통제의 점검결과에 신

퇴성을 저하시킬 뿐 아니라, 불합리한 중복검사가 불가피한 실정이다. 이외에도 특정 MOU의 국제협약 미적용으로 인해 지역 간의 불균형을 심화시킬 수 있으며, 현재까지의 정보교환 시스템은 제한적인 부분이 있어 중복검사가 실제 이루어지고 있다는 것이다. 셋째, 동일 MOU 내에서도 국가별 적용에 차이가 있다. 특히, 도쿄 MOU내 국가간 경제적 수준차이로 인한 항만국통제의 수준 차이와 한 국가에서 두 개의 협력체제 시스템을 적용하는 것은 결국 다른 지역협력체제와의 조화와 통일을 어렵게 하는 요인이라 할 수 있다. 또한 항만국통제관의 자격기준이 국가별로 상이하여 외국선박에 대한 점검의 일관성이 결여될 수밖에 없다. 마지막으로 구제제도에 있어서도 동일 MOU내 국가간 이의신청 절차에 현저한 차이가 있어서 그 대상이 되는 외국선박의 혼란을 야기할 수 있으며, 항만당국에 비해 약자 입장인 선박을 현실적으로 보호하는데 어려움이 있다는 점이다.

위와 같은 MOU 체결에 따른 항만국통제의 한계성을 극복하기 위해서, 먼저 법적 한계성을 극복해야 할 것이다. 즉, 파리 MOU의 법적 구속력을 참조하여 각 MOU의 조약화를 통한 항만국통제의 시행에 강제력을 부여하자는 것이다. 이를 위한 지역적 협약은 기존 지역협력체의 양해각서 내용을 수용하고, 관련 국가의 구체적인 권리, 의무 및 의무위반에 대한 책임과 구제제도 및 분쟁발생시 평화적 해결방안 등의 규정을 마련하자는 것이다. 이로써 조약의 범주 내에서 집행기능을 강화함은 물론, 편의항만국 및 비회원국의 척결을 자연스럽게 유도하고, 지역별 항만국통제를 보다 광범위한 범위로 확대시킬 수 있을 것이다. 이는 현 MOU상의 법적 구속력 부여와 병행하여 국가별 관련 협약 비준을 유도하고 항만국통제제도 시행에 있어 각국의 정당화된 법적 근거 마련과 통일된 통제절차의 적용을 용이하게 할 것이다. 결국, 기준미달선이 어느 지역, 어느 국가의 항만에 입항하더라도 관련 협약에 따른 기준준수 여부는 점검대상이 되고, 기준미달선 제거라는 항만국통제의 근본적인 목표 달성에 도달하게 될 것이다.

다음으로 MOU별 항만국통제 운영체제 표준화가 필요하다. 즉, 지역 국가간 상이한 항만국통제 운영체제로 인한 중복검사, 타 지역 국가의 검사결과 미인

정 등의 문제점을 해결하기 위해 지역별 점검절차를 통일화 및 표준화하는 것이다. 이는 지역별 특성으로 인해 단시간에 해결될 사항은 아니지만 이상적인 항만국통제를 위해 통일된 점검매뉴얼 및 Check off list 등의 개발을 위해 지속적으로 노력하여야 하겠다. 이와 병행하여, 현재 운용 중인 Equasis 정보시스템의 적극적인 활용과 선진 지역협력체에 의한 운영체제 공유 및 지원이 필수적이라 하겠다.

끝으로 동일 MOU내 국가간 시행 격차를 완화시켜 항만국통제 수준을 동반 향상시켜야 하겠다. 이를 위해 지역 내 경제협력체제와의 공동위원회를 정기적으로 개최하여 협력을 통한 통합적 경제성장을 필두로 항만국통제 분야에서도 발전을 모색해야 하겠다. 또한 항만국통제관의 국제적 기준을 마련하여 국가마다의 점검 형평성을 제고시키고 그들의 지속 가능한 역량을 위한 보다 현실화된 교육·훈련 프로그램을 개발·추진해야 할 것이다. 그리고 항만국통제관으로부터 부당한 조치를 받은 경우, 간소화된 절차 및 형식에 따른 구체제도가 마련되어 항만국에 의한 일방적인 통제가 이루어지는 것을 방지해야 할 것이다.

결국 지역협력체 결성에 따른 항만국통제의 발전은 과거형이 아닌 진행형이라 할 수 있으며, 현시점에서 제기되는 일부 한계성은 언급된 극복방안을 포함하여 지속적인 관심과 노력으로 극복하고, 해상에서의 안전 및 해양환경의 보호라는 궁극적인 목표 달성에 좀 더 다가가야 할 것이다.

참고문헌

1. 국내문헌

(1) 단행본

- 강동수, 「항만국통제론」, 부산 : 효성출판사, 1998.
- 김종길, 「IMO 해사안전관리」, 해운항만청, 1984.
- 김현수, 「국제해양법」, 서울 : 연경문화사, 2007.
- 박영선, 「IMO 업무해설」, 부산 : 해인출판사, 1996.
- 이운철, 「국제해사협약」, 부산 : 다솜출판사, 2007.
- 이병조·이중범, 「국제법신강」, 서울 : 일조각, 2008.
- 전영우, 「ILO협약 제147호 상선최저기준에 관한 협약의 비준에 관한 연구」, 해양안전심판원, 2001.
- 외교통상부, 「알기쉬운 기관간 약정 업무」, 2007.
- 해양수산부, 「항만국통제(PSC) 20년사」, 2007.
- 해양수산부, 「국적선 PSC 품질관리 프로그램 개발」, 2006.
- 코리아쉬핑가제트, 「해운·물류용어 대사전」, 1996.

(2) 논문

- 강동수, “아태지역 港灣國統制에 관한 諒解覺書의 改正과 批判”, 「해양환경·안전학회지」 제7권 제3호, 해양환경·안전학회(2001).
- 김용진, “UN해양법협약에 의한 해양오염방지와 우리나라의 실정법”, 「해양정책연구」 제4권 제2호, 한국해양연구소(1989).
- 김인현·양원재, “항만국통제 업무발전을 위한 제도 마련”, 「항만국통제 점검지침 기본안 개발」, 해양수산부 안전관리관실(2005).
- 민영훈, “선박기인 해양오염규제의 국가관할권에 관한 연구”, 한국해양대학교 대학

- 원 석사학위 청구논문(2007).
- 박영선, “항만국통제의 구제제도에 관한 연구”, 한국해양대학교 대학원 박사학위 청구 논문(2007).
- 박영선·정재용·박진수, “우리나라 항만국통제제도의 개선에 관한 연구”, 「한국항해학회지」 제23권 제4호, 한국항해학회(1999).
- 이운철, “東北亞海域 環境保護를 위한 國際法的 大鷹方案”, 경북대학교 박사학위논문(1997).
- _____, “항만국통제의 법적 근거와 국내시행상의 문제”, 「2005년도 춘계학술대회논문집」, 해양환경안전학회(2005).
- 이운철 · 김진권, “항만국통제 업무 발전을 위한 제도 마련”, 「항만국통제 점검지침 기본안 개발」, 해양수산부 안전관리관실(2005).
- 이원철(역) · 오카다미쓰도요 “항만국통제와 국제협력, 그 현상과 문제점”, 「해양한국」, 한국해사문제연구소(2003).
- 임채현, “항만국관할권의 효율적 행사에 관한 연구”, 「해사법연구」 제20권 제3호, 한국해사법학회(2008).
- 정진석, “항만국통제 : 더 안전한 선박과 더 깨끗한 바다”, 제3회 한국국제법학자대회, 「국제법 규범의 발전적 변화를 위한 새로운 과제」 발표자료(2003).
- 지상원, “해사노동기준의 국제적 통일화”, 「해사법연구」 제18권 제1호, 한국해사법학회(2006).
- 최동현, “범지구적 통합을 지향하는 항만국통제”, 「해양한국」, 한국해사문제연구소(2000).

2. 국외문헌

(1) 단행본

E.J Molenaar, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-source Pollution*, Hague :

- Kluwer Law International, 1998.
- George C. Kasoulides, *Port State Control and Jurisdiction – Evolution of the Port State Regime*, London : Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
- Peter B. Payoyo, *Port State Control in the Asia-Pacific : an International Legal Study of Port State Jurisdiction*, Dilemma Quezon City : University of the Philippines Law Center, Institute of International Legal Studies, 1993.
- R. Churchill and A. Lowe, *The law of the sea*, Manchester : Manchester University Press, 1999.
- Z. Ozcayir, *Port State Control*, London : LLP, 2001.
- Tokyo MOU, Annual Report(2008).
- Indian MOU, Annual Report(2008).
- Paris MOU, Annual Report(2008).
- Caribbean MOU, Annual Report(2007).

(2) 논문



- E.J. Molenaar, "Port State Jurisdiction: Towards Mandatory and Comprehensive Use", David Freestone, *et al.*, ed., *The Law of the Sea*, New York : Oxford University Press(2006).
- M.H Nordquist(ed. in chief), "A Commentary on United Nations Convention on the Law of the Sea 1982", Centre for Oceans Law and Policy, University of Virginia School Vol. 4, Dordrecht Jijhoff Publishers(1991).
- A. Fabra, V. Gascon and R. Werner, "The Use of Port State Measures to Improve Fisheries Compliance", 2006.11(<http://www.illegal-fishing.info>).
- Bang Ho-Sam, "The Contribution of Port States to Combating Marine Pollution from Ships", Thesis for the Degree of Doctor of Philosophy Cardiff University(2009).

3. 기타

국토해양부 홈페이지(<http://logistics.mltm.go.kr>).

도쿄 MOU 홈페이지(<http://www.tokyo-mou.org>).

라틴-아메리카 협정 홈페이지(<http://acuerdolatino.int.ar>).

아부자 MOU 홈페이지(<http://www.abujamou.org>).

인도양 MOU 홈페이지(<http://www.iomou.org>).

지중해 지역 MOU 홈페이지(<http://www.medmou.org>).

카리비안 MOU 홈페이지(<http://www.caribbeanmou.org>).

파리 MOU 홈페이지(<http://parismou.org>).

흑해지역 MOU 홈페이지(<http://www.bsmou.org>).

Equasis 홈페이지(<http://equasis.org>).

GCC MOU 홈페이지(<http://www.riyadh-mou.org>).

IMO 홈페이지(<http://www.imo.org>).

