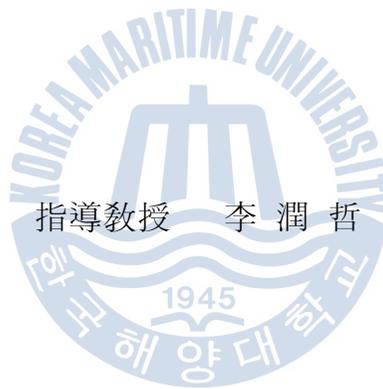


法學博士 學位論文

港灣國統制 地域協力體制의 條約化 方案에
關한 研究

A Study on the Codification of Regional Cooperation Scheme of
the Port State Control



2011年 8月

韓國海洋大學校 大學院

海洋政策學科 海事法務專攻

李 相 一

本 論文을 李相一의 法學博士 學位論文으로 認准함.

委員長 (印)

委 員 (印)

委 員 (印)

委 員 (印)

委 員 (印)



2011年 6月

韓國海洋大學校 大學院

目 次

Abstract

第1章 序 論	1
第1節 研究의 背景과 目的	1
第2節 研究의 範圍와 方法	3
第2章 港灣國統制制度의 概念	5
第1節 港灣國統制制度의 發生	5
1. 항만국통제의 의의	5
2. 항만국통제의 발생 배경	7
第2節 港灣國統制制度의 法源	18
1. 1982년 유엔해양법협약	18
2. IMO 국제해사협약	26
3. 국내 해사법	36
4. IMO 결의 및 국내 훈령	38
第3章 港灣國統制制度의 地域協力體制	44
第1節 地域協力體制 出現의 必要性	45
第2節 地域協力體制의 現況	47
1. 파리 MOU	47
2. 라틴아메리카 MOU	52
3. 아태 지역 MOU	54
4. 카리비안 MOU	62

5. 지중해 지역 MOU	64
6. 인도양 MOU	65
7. 아부자 MOU	67
8. 흑해지역 MOU	69
9. GCC MOU	70
10. USCG PSC 제도	71
第3節 地域協力體制의 效果	73
第4章 港灣國統制 地域協力體制의 法的 性質과 限界性	75
第1節 地域協力體制의 法的 性質	75
1. 양해각서의 법적 성질	75
2. 지역협력체제 MOU의 법적 성질	80
第2節 地域協力體制의 地域的 特性 및 限界性	86
1. 지역협력체제의 지역적 특성	86
2. 비협약당사국에 대한 선박검사	87
3. 편의항만국의 등장	88
4. 지역협력체제의 구제제도와 지역 내 국가별 구제제도	89
第5章 港灣國統制 地域協力體制의 條約化 方案	96
第1節 港灣國統制 地域協力體制 強制化의 當爲性	96
1. 지역적 협약의 당위성	97
2. 법체계상 일관성 유지	99
3. 강제성의 결여로 인한 지역협력체제간 검사기준 상이	99
4. 비협약당사국에 대한 적용 강제화	100
5. 파리 MOU의 강제화	102
6. 지역협력체제 MOU의 적합한 강제화 환경 조성	104
7. 지역적 특성으로 발생한 한계성의 극복	105
第2節 港灣國統制 地域協力體制의 條約化 內容	107

1. 협약의 성립요건에 대한 분석	108
2. 조약의 효력요건 및 발생에 대한 분석	115
3. 지역적 협력체제 MOU의 권리·의무 규정의 필요	118
4. 분쟁해결제도	120
5. 집행기구의 설치 및 기능	127
6. 항만국통제 지역협력체제 조약화의 주체	130
 第6章 結 論	 131
 參考文獻	 136



略 語

- APEC : Asia Pacific Economic Community
CDI : Chemical Distribution Institute
COLEG : Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea, 1972
CLC : International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969
CSC : International Convention for Safe Containers, 1972
EMSA : European Marine Safety Agency
FSI : Sub - Committee of Flag State Implementation
IACS : International Association of Classification Societies
ILO : International Labour Organization
ISM Code : International Safety Management Code
ISPS Code : International Code for the Security of ships and of Port Facilities
IMO : International Maritime Organization
ITF : International Transport Workers' Federation
ICJ : International Court of Justice
ILC : International Law Commission
IMCO : Inter-governmental Maritime Consultative Organization
LNG : Liquefied Natural Gas
LPG : Liquefied Petroleum Gas
LL : Load Line 66
MARPOL : International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973/1978
MEPC : Marine Environment Protection Committee of IMO
MOU : Memorandum of Understanding
MSC : Maritime Safety Committee of IMO
OCIMF : Oil Companies International Marine Forum
OECD : Organization for Economic Cooperation Development

OILPOL : International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, 1954

PSC : Port State Control

P & I Clubs : Protection and Indemnity Insurance

SOLAS : International Convention on the Safety of Life at Sea, 1974

SFV : The Torremolinos International Convention for the Safety of Fishing Vessels, 1977

STCW : International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978

Tokyo MOU : Memorandum of Understanding on Port State Control in the Asia-Pacific Region

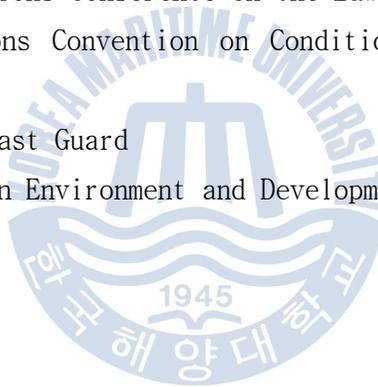
TM : International Convention on Tonnage Measurement on Ships, 1969

UNCLOS : The United Nations Conference on the Law of the Sea

UNCCORS : United Nations Convention on Conditions for Registration of Ships Act.

USCG : United States Coast Guard

UNCED : UN Conference on Environment and Development



A Study on the Codification of Regional Cooperation Scheme of the Port State Control

by Lee, Sang-II

*Major in Maritime Law
Department of Maritime Law and Policy
Graduate School of Korea Maritime University*

Abstract

Vessels have their own unique dangerousness and characteristics of isolation from shore. Because passenger ships carry many lives and cargo ships load and transport goods, the economic value of the cargo and the ship itself becomes great. So even though it is a private possession, it should be treated as a public property and needs a safety maintenance.

There are many factors that threaten the safety of sea and marine environment on these vessels. There is a global effort to eliminate these elements that threaten the safety of vessels at sea and reduce accidents as many as possible. There are institutions like port state control, vessel traffic system, vessel inspection etc. to secure these matters. I, particularly, study in this paper port state control that removes sub-standard ships.

Port state control can be simply defined as a control of foreign vessels in their port and territorial waters to protect the safety of sea and marine environment. Traditionally, vessels nationality adhered to

the principle of flag state and the vessel's safety at sea and protection of marine environment must be applied and fulfilled by the flag state but if the flag state cannot fulfill this, as a complementary role UNCLOS approved the role of coastal state and port state to comply with the international regulations and standards.

With the transition from flag state principle to coastal state principle, and from coastal state principle to port state principle, port state control developed systematically with the aim of removing sub-standard ships. Also, several states that carried out port state control on their own established regional cooperation scheme to effectively remove sub-standard ships.

MOU system for port state control that has been established by regional group showed a great difference in inspection results due to economic ability, technology, budget, implementation plan and policy. In order to reduce sub-standard ships efficiently, there must be a balance between advanced MOU and underdeveloped MOU. Especially, mutual cooperation between MOUs regarding technical support, financial support, training of port state control officers etc. should be carried out between the advanced countries and the underdeveloped country to solve the problem of regional cooperation scheme and prevent convenient ports.

But this regional cooperation scheme does not have legal binding and basically has the problem of effectiveness. The enforcement of a global agreement would be a ideal method in order to solve this problem. However combining regional factors to sign a regional agreement would be a more effective countermeasure rather than those of international agreement because of the difference of economy, culture and quantity of goods etc. among regions.

I studied regional MOU's legal characteristics and its limitation. Part

of regional MOU's legal characteristics has the characteristic of a convention but it does not have an article regulating the rights or obligation of each nation. Therefore, it does not have legally binding force as a convention.

It is obvious to use treaty system in regional cooperation scheme to enforce port state control effectively to remove sub-standard ships. The efficient execution of the scheme was possible as it has not legal binding in the beginning, however, which gave rise to the limitation of enforcement in the end. The appropriateness to make MOU a compulsion is that regional agreement is more desirable than global agreement due to economic, cultural, political difference in the regions.

The legal basis to carry out port state control is a compulsoriness, while MOU scheme is voluntary. So, Legal system of port state control is not consistent. Also, lack of forcibleness leads to different strictness which induces lots of ships to the convenient ports. While there is a tendency to force non-convention states which adopt the principle of 'No More Favorable Treatment' and port state control in Paris MOU is compulsory.

In conclusion, regional cooperation scheme has no legal binding force which results in limitation of enforcement. Thus the adoption a treaty would be the best way to remove sub-standard ships. The Regional present cooperation scheme(regional MOU) takes a form of basic treaty, but actually does not have a binding force and is showing its limit. Therefore, the aim of port state control will be achieved in case that above mentioned insufficiency is cleared and incorporated into a binding treaty. This is the way to go towards the safety.

第1章 序 論

第1節 研究의 背景과 目的

2007년 12월 7일 충남 태안군 앞 바다에서 홍콩선적 유조선 허베이 스피리트호가 삼성중공업 소속의 예인선과 충돌하여 원유 12,547 킬로리터를 해상으로 유출시킨 오염사고가 발생하였다. 이 사고로 인해서 태안주위 300 킬로미터와 충남 및 전라도의 81개 도서가 오염되었다. 충돌사고로 인한 오염사고가 항만국의 관리 소홀로 발생한 것은 아니지만, 선박기인 오염의 심각성을 다시 한 번 확인하는 계기가 되었고 선박의 관리를 기국에만 맡길 수 없다는 교훈을 얻게 되었다.

실질적인 위 선박의 기국은 홍콩인데 오염에 의한 피해는 우리나라 연안에 발생하였고 연안국은 자국책을 강구할 수밖에 없다. 이와 같이 연안국이 자국 연안을 보호하기 위해 발생한 제도가 항만국통제제도이고, 항만국은 외국적 선박을 통제하여 자국 연안의 해상안전과 해양환경보호를 한다. 항만국통제제도는 자국의 항만에 기항한 외국선박에 대하여 선박 안전기준, 선원의 자격 및 근로조건, 선원의 운항능력 등 제반 안전문제에 대하여 검사를 시행하여 국제법 및 국내법상의 기준에 미달하는 선박에 대하여는 필요한 집행조치를 취함으로써 인명안전, 선박 및 그 화물의 안전 그리고 해양환경의 보호를 확보하고자 하는 제도라고 할 수 있다.

해상안전과 해양오염방지에 관하여 1982년 유엔해양법협약(이하 ‘유엔해양법협약’이라 칭한다.) 등 국제협약은 주로 기국주의 원칙을 고수하고 있으며, 연안국과 항만국에게 영해 안에서의 관할권을 인정하여 항만국통제가 가능하도록 하였다. 선박에 대한 기국우선책임을 보완하여, 항만국은 국제규정 준수를 강요하는 등의 중요한 기여를 할 수 있다.¹⁾ 기국관할권과 합의된

1) See Para 44 of United Nations General Assembly(UNGA) Res 59/24, of 17 November 2004(Doc A/RES/59/24, of 4 February 2005) and paras 31 and 38 of UNGA Res 59/25, of November

국제법의 우선권으로부터 편의치적 또는 무임승차자(Free rider)로서 혜택을 받은 선박, 회사 그리고 기국들은 항만국 관할권때문에 운항비용을 낮게 하거나 어획량 제한을 피하는 것 등의 경쟁력을 갖추는 장점이 박탈될 수 있다. 그러나 항만국관할권이 전적으로 선택적이 된다면 그리고 그런 이슈에 대한 조치가 강제화되지 않는다면, 일부 항만국은 편의치적항을 운영하여 무임승차자(free rider)로서 혜택을 받을 것이다.²⁾

역사적으로 선박에 대한 통제는 기국주의에서 연안국주의, 항만국주의로 변천을 거듭하였고 항만국통제를 기항지국의 국가별로 시행하여 왔으나 항만국통제가 엄격한 국가를 회피하는 하는 등의 한계 때문에 지역별로 협력체제를 구성하여 기준미달선을 제거하는 것이 효과적이라는 것이 밝혀졌다. 1982년 파리 MOU를 시작으로 지역협력체제에 의한 기준미달선의 제거가 효과적이라는 사실이 공감대를 이루면서 IMO가 적극적으로 지역협력체제를 구성할 것을 장려하여 현재 9개의 지역협력체제가 운영되고 있다.

그러나, 지역협력체제는 법적 구속력 없는 MOU 체제이기 때문에 국가 간의 통일된 항만국통제를 할 수 없고 또한 선박이 항만국통제가 엄격한 국가를 회피하여 편의항만을 선호함으로써 강력한 항만국통제를 시행하는 국가는 경제적으로 피해를 보게 되었다. 이러한 한계를 극복하기 위한 방안으로 항만국통제 지역협력체제를 조약화하여 강제화하는 것이다. 하지만, 시작 단계부터 범세계적으로 조약화하는 것은 지역적 특성, 경제적 차이, 문화적 이질감 등이 존재하기 때문에 우선 지역적으로 조약화 하는 것이 바람직하다.

따라서 이 논문은 항만국통제 지역협력체제를 조약화하여 법적 실효성을 확보함으로써 궁극적으로 기준미달선을 제거하여 해상안전 및 해양환경보호를 달성하는 것을 목적으로 한다.

2004(Doc A/RES/59/25. of 17 January 2005).

2) David Freestone Richard Barnes and David M Ong, *The Law of the sea, Port State Jurisdiction: Towards Mandatory and Comprehensive Use by Erick Jaap Molenaar* (Oxford : Oxford University Press, 2006), p.192.

第2節 研究의 範圍와 方法

선박 운항 시 중요한 고려사항은 해상안전과 해양환경보호이다. 선박의 안전을 위협하는 요소는 바다라는 특수한 상황과 고립되어 있는 해상환경 등 다양하다. 위험요소를 제거하기 위한 제도는 선박검사, 해상교통관제제도, 항만국통제제도 등이 있는데 이 논문에서는 항만국통제제도를 연구한다.

항만국통제제도는 기항지국별 단독으로 시행하던 것을 공동으로 수행하는 것이 효과적이라는 결과로 현재 9개의 지역협력체제가 형성되었다. 그러나 지역협력체제는 법적 구속력 결여로 기준미달선 제거에 한계가 있다. 지역협력체제가 안고 있는 한계를 해결하는 방법은 MOU를 조약화하는 것이다. MOU의 범세계적 조약화는 경제적 차이, 문화적 이질감, 지역적 장애가 존재하므로 우선 지역적 조약화 방안을 연구하여 기준미달선을 제거하는 것이 바람직하다.

이 논문은 총 6장으로 구성되어 있으며, 제1장은 연구의 배경과 목적 및 범위와 방법에 대하여 개괄적인 설명을 한다.

제2장 항만국통제제도의 개념은 제1절 항만국통제제도의 발생, 제2절 항만국통제의 법원을 검토한다. 제1절은 항만국통제제도의 의의와 항만국통제가 기국주의에서 연안국주의를 거쳐 항만국주의로 변천하는 과정을 연구하며, 항만국통제의 법적근거인 국제해사협약 성립 과정을 해난사고를 바탕으로 살펴본다. 제2절에서는 항만국통제제도의 법원인 유엔해양법협약, IMO 국제해사협약, 국내 해사법, IMO결의 및 훈령을 검토하여 항만국통제제도의 법적 근거를 검토한다.

제3장은 항만국통제제도가 기항지국의 항만국에서 국가별로 시행하던 것을 지역별 협력체제로 전환되는 과정을 검토한다. 제1절은 지역협력체제의 출현의 필요성을 논하고, 제2절은 파리 MOU, 라틴아메리카 MOU, 도쿄 MOU, 카리비안 MOU, 지중해 지역 MOU, 인도양 MOU, 아부자 MOU, 흑해지역 MOU, GCC MOU, USCG PSC제도의 현황을 조사한다. 이 중에서 효과적으로 운영되고 있는 파리 MOU와 도쿄 MOU는 보다 상세히 조사한

다. 제3절에서는 지역협력체제의 효과를 분석하여 지역협력체제의 장단점을 검토한다.

제4장은 항만국통제 지역협력체제 MOU의 법적 성질과 한계성을 검토한다. 제1절에서는 조약의 정의, MOU의 법적 성질, 지역협력체제 MOU의 법적 성질을 연구한다. 지역협력체제 MOU가 조약으로 발전하기 위해 보충할 내용을 확인하여 조약화 방안 사전자료로 활용한다. 제2절은 지역적협력체제의 지역적 특성 및 한계성을 검토한다.

제5장은 항만국통제제도 지역적협력체제의 조약화 방안에 대하여 연구한다. 우선 항만국통제 지역적협력체제 MOU를 강제화해야 하는 당위성을 지역적 협약의 당위성, 법체계상 일관성 결여, 강제성 결여로 인한 검사기준 상이, 비협약당사국에 대한 적용 강제화, 파리 MOU의 강제화, 지역협력체제 MOU의 적합한 강제화 환경 조성, 등의 원인을 들어 강조한다. 또 지역협력체제 MOU 조약화 방안을 연구한다. 조약의 성립조건, 조약의 효력요건, 조약의 효력발생 요건, 권리와 의무에 관한 규정, 분쟁해결제도, 집행기구, 조약화의 주체 등을 지역협력체제 MOU와 비교하여 보완점 및 조약화 방안을 연구한다. 특히, 지역협력체제 MOU가 국가 간 협력하고 효율적으로 운영된다고 할지라도 법적 구속력이 없으므로 실효성이 담보되지 않는데, 이를 조약화하여 강제화한다면 항만국통제 지역협력체제의 실효성을 확보한다.

이 논문에서는 연구의 목적을 달성하기 위하여 항만국통제 및 조약과 관련하여 국내외 문헌조사 및 선행 연구된 논문에 대한 문헌 연구방법을 이용한다. 이밖에도 관련 사이트를 방문하여 자료를 수집하고, 일부 항만국통제의 한계성 부분은 면담조사를 수행한다. 특히 지역별 MOU의 홈페이지를 방문하여 필요한 자료를 확인한다.

第2章 港灣國統制制度의 概念

이 장에서는 항만국통제제도의 발생 배경과 기준미달선을 제거하기 위한 노력으로 기국주의에서 연안국주의로 연안국주의에서 항만국주의로 변하는 과정을 검토한다. 또한 항만국통제제도의 법적 근거를 유엔해양법협약, 국제해사법, 국내법으로 분류해서 연구한다.

第1節 港灣國統制制度의 發生

1. 항만국통제의 의의

항만국통제에 대해서는 학자들마다 나름대로의 표현으로 정의하고 있기 때문에 표현의 차이는 있지만 그 의미에 있어서는 큰 차이가 없다. 항만국통제를 한마디로 정의하면 자국의 항만에서 외국적 선박에 대하여 해상안전과 해양환경을 보존하기 위하여 행하는 통제라고 간단히 정의할 수 있다.³⁾ 즉, 항만국통제는 항만국이 자국의 항구에 기항한 외국선박에 대하여 선박 안전 기준, 선원의 자격 및 근로조건, 선원의 운항능력 등 제반 안전문제에 대하여 검사를 시행하여 국제법 및 국내법상의 기준에 미달하는 선박에 대해서는 필요한 집행조치를 취함으로써 인명의 안전, 선박 및 그 화물의 안전 그리고 해양환경의 보호를 확보하고자 하는 제도라고 할 수 있다.⁴⁾

국제해사기구(IMO)에서는 항만국통제는 자국항만에서 선박의 상태와 장비가 국제 규칙의 요건에 적합한지 선박이 이 규칙에 따라서 선원이 승선하여 운영되고 있는지를 확인하는 검사로 정의하고 있다.⁵⁾

3) Z. Oya Özçayır, *Port State Control*, 2nd Ed.(London : Informa professional, 2004), p.1.

4) Anthony Clake, "Port State control or sub-standard ships: who is to blame? what is the cure", *Lloyd's Maritime Commercial and Law Quarterly*, Part 2(1994. 5), p.202; G.C. Kasoulides, *Port State Control and Jurisdiction: Evolution of the Port State Regime*(Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1993), pp.110-111.

유엔해양법협약 제94조 제1항에서는 ‘모든 국가는 자국기를 게양한 선박에 대하여 행정적·기술적·사회적 사항에 관하여 유효하게 자국의 관할권을 행사하고 통제한다’⁶⁾라고 규정되어 있다. 이와 같이 전통적으로 선박은 기국 영토의 일부로 간주되어 왔고 선박이 외국 항에 입항하였을 때에도 항만국(Port State)으로부터 치외법권지역으로 인식되어 선박이 각종 안전기준에 적합한지 확인하는 책임이 기국에 있음이 인정되었다.

한편, 국제협약 상 각 체약당사국은 자국적 선박에 대하여 제반 요건과 관련한 기준을 준수하여야 할 의무가 있다. 국제해사기구가 1959년 활동한 이래, 해상안전, 오염방지 및 기타 해사문제를 해결하기 위하여 40개의 협약과 900개 이상의 코드와 권고를 채택하고, 이의 이행을 장려하여 왔다. 대부분의 협약과 의정서들이 처음에는 기국에게 절대적인 책임을 부여하였지만, 시간이 경과함에 따라 항만국에도 권한과 책임이 많이 주어지고 있다.⁷⁾ 이런 의미에서 항만국통제는 기국에 대한 항만국의 협력행위 및 기국의 통제행위를 보충하는 특징을 지닌다고 볼 수 있다.

그러므로 해상안전과 해양오염방지에 관한 국제협약과 의정서는 주로 기국에 의하여 적절하게 적용되고 이행되어야 하며, 항만국은 단지 이러한 국제기준의 효과적인 이행을 위하여 보충적인 역할을 수행하고 있다는 점에 유념하여야 할 것이다.⁸⁾ 항만국의 이러한 보충적인 역할자체가 기국의 기본적인 책임을 경감시키는 것은 아니다. 즉, 기국이 여러 가지 이유로 자국 선박의 안전 상태에 대해서 적절한 조치를 취하지 못하는 경우가 있다 하더라도, 기국은 국제협약의 기준이행에 대한 기본적인 책임을 다하여야 한다.

이처럼 국제기준의 이행이 기국에 대해서는 책임의 문제이고 항만국으로서

-
- 5) <http://www.imo.org/home.asp> (2011년 3월 검색) : Port State Control (PSC) is the inspection of foreign ships in national ports to verify that the condition of the ship and its equipment comply with the requirements of international regulations and that the ship is manned and operated in compliance with these rules. Many of IMO's most important technical conventions contain provisions for ships to be inspected when they visit foreign ports to ensure that they meet IMO requirements.
- 6) United Nations Convention on the Law of the sea. Article 94(Duties of the flag State).
- 7) Anthony Clarke, *op. cit.*, p.203.
- 8) E. E. Mitropoulos, "Current Maritime Safety Issues and the Role of IMO-Recent IMO Activities relating to Maritime Safety", Maritime Casualty Prevention Seminar(Seoul, 14 Apr. 1995), p.10.

는 권한의 문제라고 해석할 수 있을 것이다.⁹⁾ 그러나 항만국통제를 보다 대승적으로 해석할 경우, 기준미달선을 제거함으로써 해상안전을 보장하고 해양오염을 방지하려는 항만국과 기국의 협력행위라고 하는 것이 타당하다고 본다.¹⁰⁾

우리나라의 선박안전법 제68조 제1항에서는 ‘국토해양부장관은 외국선박의 구조·시설 및 선원의 선박운항지식 등이 대통령령이 정하는 선박안전에 관한 국제협약에 적합한지 여부를 확인하고 그에 필요한 조치를 할 수 있다.’라고 규정하고 있다.

2. 항만국통제의 발생 배경

역사적으로 선박의 해상안전 및 해양환경보호에 대한 통제는 기국주의 원칙에서 연안국주의, 항만국주의로의 변천을 가져왔다. 이러한 변천을 거듭하게 된 근본적인 목적은 해상안전 및 해양환경보호를 위하여 기준미달선을 제거하는 것이고 선박이 어느 지역 어느 국가의 항만에 입항하더라도 관련 협약에 따른 준수 여부는 점검 대상이 되나, 기국의 한계에 따라서 항만국의 통제가 발생하게 되었다.

가. 기국주의

전통적으로 선박은 기국의 영토로서 인정되어왔고 선박이 외국항에 기항하였을 때에도 항만국으로부터 치외법권지역으로 인식되어 선박이 각종 안전기준에 적합한지 확인하는 책임이 기국에 있음을 인정되어 왔다.

역사적으로 선박의 국기는 준거법을 결정하는데 가장 중요한 근거의 하나로서, 당해 선박의 선원과 그 선원 이외의 사람이 관계하여 공해상에서 자행된 불법행위에 대해서는 일반 범죄의 경우와 같이 기국법을 따르는 것이

9) *Ibid.*, p.10.

10) 강동수, “기준미달선에 대한 항만국통제제도의 발전과 그 법적 문제에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학박사학위논문(1997), 13쪽.

통제라 할 수 있다.¹¹⁾ 선박에 대한 기국의 통제는 공해상에서 선박은 오직 기국의 관할권에만 복종한다는 유엔해양법협약의 근본원칙에서 나온다. 이러한 기국의 관할권은 1952년 채택된 ‘충돌 또는 기타 해난사고로 인한 형사재판관할권에 관한 브뤼셀협약’ 제1조에서 명시적으로 인정되었다. 이 조문은 많은 논란의 대상이 되었던 Loutus호 사건의 판결¹²⁾을 배척하는 것으로서, 그 후 1958년의 공해협약 제11조와 1982년 유엔해양법협약 제97조¹³⁾에서 재확인되었다.

기본적으로 선박의 관리 권한은 기국에 있다. 그러므로 기국이 자국 선박에 대하여 적절하게 국제기준에 적합한 기준을 적용하고 관리·감독을 행하면 기본적인 선박의 안전을 확보할 수 있다. 그러나 세계의 많은 나라들은 이러한 업무를 수행할 조직과 전문 인력을 제대로 갖추지 못하고 있다.¹⁴⁾ 이러한 현실을 반영하여 1974년 해상인명안전협약(이하 ‘SOLAS’라 칭한다.) 등 국제협약은 기국의 안전관리업무를 전문지식을 갖춘 검사원이나 대항검사기관(recognized organization)에게 대행시킬 수 있다는 근거규정을 두고 있다.¹⁵⁾

나. 편의치적선과 기준미달선¹⁶⁾

11) Anthony Clarke, *op. cit.*, pp.202~203.

12) *The S.S. Lotus (France v. Turkey)*, P.C.I.J. Series A, No. 10. 형사재판관할권에 관한 브뤼셀협약 제1조에서 가해선의 기국만이 재판권을 갖는다고 규정하고 있다.

13) 제97조(충돌 또는 그 밖의 항행사고에 관한 형사관할권) 1. 공해에서 발생한 선박의 충돌 또는 선박에 관련된 그 밖의 항행사고로 인하여 선장 또는 그 선박에서 근무하는 그 밖의 사람의 형사책임이나 징계책임이 발생하는 경우, 관련자에 대한 형사 또는 징계 절차는 그 선박의 기국이나 그 관련자의 국제국의 사법 또는 행정당국 외에서는 제기할 수 없다. 2. 징계문제와 관련, 선장증명서, 자격증 또는 면허증을 발급한 국가만이 적법절차를 거친 후, 이러한 증명서의 소지자가 자국민이 아니더라도, 이러한 증명서를 무효화할 권한이 있다. 3. 선박의 나포나 억류는 비록 조사를 위한 조치이더라도 기국이 아닌 국가의 당국은 이를 명령할 수 없다.

14) 박영선, “항만국통제제도의 구제제도에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학박사학위논문(2007), 15쪽.

15) SOLAS 제1장 제6규칙(a)항, MARPOL 73/78부속서 I 제6규칙 3.1항 등.

16) 기준미달선(sub-standard)이라 함은 의도된 항해를 수행하기에 부적절하게 건조되었거나 선원 배승, 선박 의장품 등이 제대로 갖추어지지 않은 선박, 즉 국제적 또는 국내적 기준에 미치지 못하는 선박을 말한다. 선박이 최저기준을 준수하는 것은 당해 선박이 항해를 성공적으로 완수하기 위한 기본적인 조건이라 할 수 있다. 그러나 현실적으로 선박의 기준미달 현상은 선박의 노후화뿐만 아니라 선박회사 관리통계의 부적절, 훈련된 승무원의 부족 및 협약당사국인 기국의 감독 역량 미비로 나타나는 경우도 있다.

선박에 대한 관할권은 본질적으로 기국에 있다. 따라서 선박이 등록된 국가는 자국 선박에 대한 관할권을 갖게 되며, 동 선박은 기국 이외의 당국에 대하여 복종할 의무가 없다. UNCCORS¹⁷⁾에는 기국은 해양안전과 해양오염에 관한 국제규칙과 표준을 제정하도록 요구하고 있다. 특히, 공해상의 모든 선박은 그 기국의 배타적 관할권 하에 있게 되므로 모든 국가는 공해상에서 자국기를 게양한 선박을 항해시킬 의무가 있다.

그러나 선적이 개방되면서 선박국적제도에 혼란이 생기자 이러한 기국주의도 스스로 한계를 노출하게 되었다. 기국법이 선적국법과 동일한지, 만약 그렇다면 편의치적과 이중등록선에도 기국법을 준거법으로 할 수 있는지의 여부에 대하여 문제가 제기된 것이다.¹⁸⁾ 사실상 당해 선박의 기국법이 선박 및 선박소유자와 아무런 관련이 없을 때 선박, 선장 혹은 그 선원에게 이를 적용하는 것은 타당치 못하다. 유엔해양법협약 제91조 및 1958년 공해협약 제5조에서는 선박과 기국 간에 진정한 연계(Genuine Link)가 존재하여야 한다고 한다. 그러나 이 규정이 실효성을 가질 만한 장치가 마련되어 있지 않으므로 라이베리아, 파나마, 사이프러스 등은 이른바 편의치적(Flag of Convenience)제도를 인정하여 진정한 연계가 없는 외국 선박에도 자국의 국적을 부여해 왔다.¹⁹⁾

편의치적이란 외국인 소유의 선박에 대하여 자유로이 등록을 허락하고 세금, 선원 등에 관하여 아주 관대한 규정을 가진 국가의 선박 국적이라고 요약할 수 있으며 협약의 규정에 비추어 보면 편의치적이란 기국과 진정한 관련이 없는 선박의 국적, 기국이 자국에 등록된 선박에 대하여 행정적, 기술적 및 사회적 문제에 대하여 유효한 관할권과 통제를 행사하지 못하는 경우

17) United Nations Convention on Conditions for Registration of Ships Art. 5(2) "..... Flag State must implement applicable international rules and standards concerning in particular prevention of pollution and safety of ships and persons on board. Kasoulides, George C., *Port state control and jurisdiction : Evolution of the port state regime*(Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1993), pp.71-72.

18) William Tetley Q.C., *Marine Cargo Claims*, 3rd ed.(Montreal : International Shipping Publications, 1988), pp.177-179.

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

그러한 국가가 부여하는 선박의 국적이라고 할 수 있다.²⁰⁾ 이러한 편의치적 국가는 자국민이 아닌 선박 소유자에게도 선박에 저렴한 등록비를 받고 간단한 절차에 의한 등록을 허용하며, 기국 관할권으로서의 적극적인 통제는 취하지 않았다. 또 대부분의 편의치적 국가는 선박에 대한 세금을 거의 부과하지 않으며, 국제기준의 준수여부에 별로 관심을 기울이지 않는다. 선박 소유자로서는 편의치적제도를 활용하여 각종 규제 및 재정적 부담에서 벗어나 이익의 극대화 및 시장에서 경쟁력을 유지할 수 있으며, 편의치적 국가로서는 많은 선박의 등록에 의하여 재정수입 증대를 꾀할 수 있다.²¹⁾

편의치적국에 등록된 이러한 기준미달선²²⁾들이 국제기준을 지키지 않을 경우 선박소유자는 선원비, 수리유지비 등 선박의 운항비를 절감할 수 있어 그렇지 않은 선박소유자에 비하여 상대적으로 유리하다. 따라서 선박소유자나 운항자는 비용절감을 위하여 기준미달인 상태로 선박을 운항하고자 하는 유혹을 받기 쉽다. 경제협력기구(OECD)는 기준미달선이 선박소유자 간의 공정한 경쟁을 해친다고 보아 이를 축출하고자 노력하고 있다.²³⁾

편의치적선박들은 많은 해양사고를 일으키고 있는 것으로 분석되었는데, 2001년의 경우 선박의 전손을 일으킨 32개국 중 편의치적국은 13개국에 달하였고, 척수 기준으로 편의치적 선박은 전체의 58%, 총톤수 기준으로는 63%에 달하였다.²⁴⁾

그러나 편의치적선의 안전성을 향상시키기 위하여 진정한 연계(genuine

20) 주동금, “국제법상 편의치적에 관한 연구”, 연세대학교 법학박사학위논문(1988), 47-48쪽.

21) ITF가 선정한 편의치적 국가는 27개국에 달하고 있으며, 그 목록은 다음과 같다. Antigua and Barbuda, Aruba(Netherlands), Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda(UK), Burma, Cambodia, Canary Islands(Spain), Cayman Islands(UK), Cook Islands(New Zealand), Cyprus, German International Ship Register(GIS), Gibraltar(UK), Honduras, Lebanon, Liberia, Luxembourg, Malta, Marshall Islands(USA), Mauritius, Netherlands Antilles, Panama, ST.Vincent, Sri Lanka, Tuvalu, Vanuatu, 'A Brief guide to Flags of convenience', <http://www.globalpolicy.org/nations/flags/guide.htm> (검색일 : 2011년 1월 5일)

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

23) <http://www.oecd.org/dataoecd> OECD 보고서(2011년 1월 검색)로는 'Competitive Advantages Obtained by Some Shipowners as a result of Non-observance of Applicable International Rules and Standards, 1996' 및 'Cost Savings from Non-Compliance with International Environmental Regulations in the Maritime Sector, 2003' 참조.

24) Z. Oya Özçayir, *op. cit.*, p.27.

link)의 문제가 대두되었지만, 진정한 연계의 결여가 기준미달의 판단기준인 적용 가능한 안전기준 및 근로기준에의 부적합과는 아무런 상관이 없음이 여러 연구결과 보고서에서 지적하고 있다.²⁵⁾ 이처럼 편의치적국가들이 자국 선박의 안전기준을 꾸준히 향상시킴에 따라 편의치적 선박이 반드시 기준미달선이라고는 볼 수 없다.²⁶⁾

결국 편의치적선과 기준미달선의 연계성이 명확해짐에 따라 국제사회는 편의치적과 관계없이 항만국통제를 통하여 기준미달인 선박을 규제하는 방향으로 선회하였다. 특히 운수노동자의 권인보호단체인 국제운수노조연맹(ITF)은 수십 년간 편의치적제도를 꾸준히 반대해 왔으나 뚜렷한 성과를 내지 못했다. 따라서 앞으로는 편의치적 제도가 없어지지 않을 정착된 제도로 인정되고 있다.²⁷⁾

다. 항만국통제에 관한 법적 근거의 정착

전통적으로 자국에 입항한 외국선박에 대하여 항만당국은 관할권을 행사하지 않았었다. 하지만 선박이 한 항구에 있지 않고 이동함으로써 기국이 계속적으로 관리하는 것은 현실적으로 많은 어려움이 있다. 따라서 유엔해양법협약은 선박에 대한 기국주의 원칙을 인정하면서도 국제법규나 기준을 준수하도록 연안국과 항만국의 역할을 인정하고 있다.²⁸⁾

특히 시대의 흐름에 따라 해난사고의 유형변화와 함께 그에 대한 대응방식도 변화하고 있다. 1960년대 이전만 하여도 기상 등 불가항력에 의한 해난사고가 많았지만 최근에는 인적과실에 의한 해난이 대부분을 차지하고 있으

25) 1946년 ITF의 항의가 있는 후 ILO에서는 편의치적선의 안전 및 노동조건에 대한 조사가 개시되었지만 편의치적선이 전적으로 기준미달임을 밝혀내지는 못하였다. 그리고 그 후에 파나마는 스스로 자국 등록조건을 개선하여, 편의치적선이 기준미달선이 되는 것은 아니며 편의치적 국가도 자국등록 선박의 기준을 향상시키기를 원치 않은 것은 아님이 입증되었다. Peter B. Payoyo, *Port State Control in the Asia-Pacific: an International Legal Study of Port State Jurisdiction*, Institute of International Legal Studies(Diemma Quezon City : Univ. of the Philippines Law Center, 1993) pp.60~61; 강동수, 전계논문, 8쪽 재인용.

26) 강동수, 전계논문, 8쪽.

27) Z. Oya Özçayir, *op. cit.*, p.32.

28) 유엔해양법협약 제94조, 제97조, 제217조, 제218조, 제219조 참조.

며, 해난사고의 방지를 주관하는 주체도 기국이 거의 전적인 책임을 지고 있던 것에서 연안국 내지는 항만국도 그 주체로 등장하였다.²⁹⁾

최초로 선박의 안전기준 준수여부를 확인하기 위하여 외국의 상선을 통제하는 내용은 SOLAS에서 발견할 수 있다. 세계적인 대형 해양사고로 인한 국제협약의 생성과 항만국통제의 발전과정을 후술한다.

(1) 1912년 타이타닉호 침몰사고와 SOLAS 협약

1912년 타이타닉(Titanic)호가 처녀항해 중에 북대서양에서 빙산과 충돌하여 침몰한 사고가 발생하였다. 이 사고를 조사하는 과정에서 해상안전확보에 관한 여러 가지 문제점이 확인되었고 이를 계기로 1914년 런던에서 회의가 개최되어 해상인명안전협약을 최초로 탄생시켰다.³⁰⁾

1914년 해상인명안전협약은 모든 상선의 항해안전문제, 여객선에 대한 수밀구획 및 구명설비, 소화설비 등에 관하여 규정하였을 뿐만 아니라 타이타닉호 침몰당시 부근을 향해 중이던 다른 선박에 조난신호를 보냈으나 상호간 의사소통이 이루어지지 않아 인명구조가 지연되었다는 점을 감안, 무선설비의 비치의무를 규정하였다.³¹⁾ 이 협약에 최초로 외국의 상선을 통제하는 내용이 포함된 것을 발견할 수 있다. 즉, 이 협약에서 당사국은 자국 선박에 대한 검사 실시 및 증서발급을 행하고, 해당 증서에 대한 책임을 지도록 하였다. 또 모든 선박은 다른 당사국의 항구에서 통제를 받도록 규정하였다. 이 경우 항만국의 통제는 선박에 유효한 증서가 비치되어 있는지를 확인하는 것에 국한되었으며, 필요한 경우에 한하여 선박의 감항능력 상태가 증서의 내용과 부합하는지를 확인할 수 있었다.³²⁾ 타이타닉호의 침몰사고는 1914년 해상인명안전협약을 채택하도록 하는 계기가 되었으며 기국주의가 강화되고 해상안전기준이 정비되는 계기가 되었다.

29) 강동수, 전계논문, 15-16쪽.

30) 이윤철, 「국제해사협약강의」(부산 : 다솜출판사, 2006), 167쪽.

31) Philip S. Jennings and Dany Bosek, *Shipwrecks*(New York : Mallard Press, 1992), pp.6-13.

32) 박영선, 전계논문, 12쪽.

(2) 1967년 토리캐년호 좌초사고와 해양환경보호

1967년 3월 영국 남서해상에서 토리캐년호가 좌초³³⁾되었다. 토리캐년호 사고가 직접적인 원인이 되어 채택한 국제협약 중, 1969년 공해상에서 연안국의 개입에 관한 협약³⁴⁾은 사고발생으로 연안국에 피해가 발생하거나 발생할 우려가 있을 경우 연안국이 직접 개입할 수 있는 근거를 마련하였다. 또한 이 사고의 여파로 오염사고의 손해배상과 책임문제를 해결하기 위하여 국제적으로 통일적 규정과 절차를 정한 1969년 유류오염손해에 대한 민사책임에 관한 협약³⁵⁾을 채택하였다.

토리캐년호의 사고와 관련하여 1969년 공해개입협약과 1969년 CLC협약이 채택되었으며 연안국주의가 대두, 해양오염방지 법제의 정비 및 IMO의 MEPC³⁶⁾를 설치하는 계기가 되었다.

(3) 1978년 아모코 카디즈호 사고 등과 항만국통제의 본격화

1976년 미국연안에서 좌초되어 막대한 양의 유류를 유출시킨 바 있는 아르고 머천드호 사고는 1973년 MARPOL협약의 발효를 촉진시키는 계기가 되었고 미국으로 하여금 국내법을 제정(1978년 항만·유조 선박안전법)하여 외국적 선박의 규제를 강화하게 되었다.³⁷⁾

33) 토리 캐년호는 1959년 미국에서 건조된 적재량 6만 톤의 유조선이었으나 후에 일본에서 적재량 12만 톤으로 확장하는 수리를 하였다. 이 선박은 쿠웨이트에서 원유를 만재하고 대서양으로 항해 중 운항부주의로 1967년 3월 18일 영국연안에서 좌초되었다. 며칠 후 선체는 두 동강으로 부러졌으며, 이 사고로 적재된 거의 모든 기름이 유출되었다. 이 사고로 인하여 주변의 연안국들이 막대한 피해를 입었음에도 아무런 관할권을 행사할 수 없다는 현실을 직시하게 되었고, 기국이 선박의 안전관리를 소홀히 할 경우 아무도 이를 대신할 수 없기 때문에 각국은 이에 대한 자구책이 필요하게 되었다.

34) International Convention relating to the High Sea in Case of Oil Pollution Casualties.

35) CLC: International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage. 1969년에 채택되어 1975년에 발효되었으며 우리나라는 1978년 12월 18일에 가입하여 국내법으로 유류오염손해배상보장법에 이를 수용하였다.

36) Marine Environment Protection Committee; 해양환경보호위원회.

37) 미국해안경비대(USCG)는 오염규제기능을 강화시키기 위하여 1978년 항만·유조선박안전법(Port and Tanker Safety Act)을 제정하였고, 이에 따라 1972년 항만·수로안전법(Port and Waterway Safety Act)과 1936년 유조선안전법을 개정하였다. David W. Abecassis and Richard L. Jarashow, *Oil Pollution from Ships*(London : Stevens & Sons, 1985), pp.444-450.

1978년 3월 아모코 카디즈(Amoco Cadiz)호가 프랑스 북서연안에서 좌초되면서 약 22만 톤의 원유가 해안에 유출되는 대형오염사고³⁸⁾를 유발하였다. 이 사고의 결과로 IMO에서는 비교적 강력한 국제협약을 제정하는데 촉매작용을 하였을 뿐만 아니라 그 동안 일부 항만국만이 선택적으로 시행하고 있던 항만국통제를 1980년 파리 MOU같은 지역 국가 간 협력방식에 의하여 시행하는 계기가 되었고,³⁹⁾ 항만국통제를 유럽지역뿐만 아니라 호주, 캐나다 등으로 확대시켜 해상안전과 해양환경보호를 위한 장치가 마련되었다. 결국, 1982년 유럽지역의 항만국통제에 관한 양해각서인 파리 MOU를 채택함으로써 항만국통제 지역협력체제의 대두를 가져왔다.

(4) 1990 스칸디나비안 스타호 사고 등과 ISM Code⁴⁰⁾의 채택

1987년 여객선 헤럴드 오브 프리 엔터프라이즈호가 승무원의 과실로, 선수문의 잠김 상태를 확인하지 않은 채, 출항하여 침수·전복됨으로써 188명의 인명이 희생되었다.⁴¹⁾ 그리고 1990년 북해를 항해 중이던 여객선 스칸디나비안 스타호(Scandinavian Star)의 여객실에서 화재가 발생하였는데, 국적이 서로 다른 승무원 상호간 의사소통이 제대로 이루어지지 않아 화재의 초기 진압에 실패함으로써 159명의 여객과 승무원이 사망하였다. 이 두 사건을 계기로 IMO는 해난사고의 대부분이 인적요인에 의하여 발생하고 있으며, 선박이 협약의 기준을 제대로 이행하지 않았다는 데에도 그 원인이 있음을 밝혀냈다.⁴²⁾ 사고의 원인 중 70~80%가 선박자체의 구조적 결함이 아닌 인적요인인 것으로 판명⁴³⁾됨으로서 국제적으로 체계적인 선박안전관리의 필요성에 대한 인식이 확산됨으로써 IMO는 ISM Code를 강제적으로 시행하도록 하기 위하여 1994년 5월에 개최된 SOLAS당사국 회의에서 ‘SOLAS

38) 아모코 카디즈의 좌초사고로 1978년 MARPOL협약 의정서 채택, 1978년 SOLAS 의정서 채택, 1978년 STCW협약 채택하여 국제적으로 해양오염에 대처하게 되었다.

39) 강동수, 「항만국통제론」 (부산 : 효성출판사, 1998), 16쪽.

40) International Safety Management Code, 국제안전관리규약

41) Philip S. Jennings and Dany Bosek, *op. cit.*, pp.47-49.

42) 강동수, 전제서, 17쪽.

43) 이옥용 외, 「ISM Code 요소 해설」 (부산 : 한국해양수산연수원, 2005), 1쪽.

협약' 제9장에 삽입하여 개정하기에 이르렀고, 1998년 7월 1일부터 협약 가입국 선박에 대해 해당 선종별로 단계적으로 적용하여 각국 정부로 하여금 ISM Code를 실시하는 선사에 대해 증서를 발급하도록 하고, 항만국통제 검사 시 이를 확인하도록 하였다.⁴⁴⁾

결국 헤럴드 오브 엔터프라이즈호의 전복사고 및 스칸디나비안 스타호 화재사고로 인하여 국제적으로 입법적인 대처가 이루어졌다. 1974년 SOLAS 협약 대폭개정(ISM Code 채택), 73/78 MARPOL 협약부속서 개정, 1978년 STCW협약 대폭개정 등이 이루어졌으며, 항만국주의가 강화, 인적안전검사 강화, IMO의 MSC(해양안전위원회)와 MEPC(해양환경보호위원회)내 FSI(기국협약준수소위원회: Sub-Committee of Flag State Implementation)를 설치하였다.

(5) 9.11 항공기테러와 ISPS Code⁴⁵⁾ 채택

2001년 9월 11일 미국의 항공기테러와 2002년 10월 6일 프랑스 대형 유조선 M/T Limburg의 피격 이후, IMO가 LNG 및 LPG를 포함한 해상화물 운송선박 및 항만시설에 대한 해상테러 가능성에 대비하기 위하여 IMO의 MSC에서 ISPS Code를 개발하였다.⁴⁶⁾ SOLAS 협약에 ISPS Code를 포함시키는 것은 다소 무리⁴⁷⁾가 있었으나 미국의 강력한 규정 제정 및 신속한 발효요청에 따라 SOLAS 협약에 해상보안규칙을 반영한 것이다. SOLAS에 ISPS Code를 포함시킴으로써 ISPS Code도 항만국통제 대상이 되었다.

44) 이옥용 외, 상계서, 2쪽.

45) International code for the Security of ships and of port facilities.

46) 이윤철, 전계서(국제해사협약강의), 178쪽.

47) SOLAS협약은 해상에서 인명의 안전증진을 위해 선박의 설비, 구조, 운항요건 등을 규정한 것이다. 반면 해상보안규칙은 선박과 항만시설 종사자의 상호 협조를 통해 해상보안을 저해하는 행위를 식별하여 저지하는 것을 목적으로 선박 및 항만에 적용하도록 되어 있다. 따라서 두 규칙의 입법목적 및 적용 범위가 다르므로 사실상 해상보안규칙을 SOLAS 협약에 수용하기 곤란하다는 것은 주지의 사실이다 (SOLAS 협약 당사국 1/3이 2004년 1월까지 반대하지 않을 경우 2004년 7월 1일부로 발효).

라. 항만국통제제도의 발전

전통적으로 기국주의 원칙에 따라 선박을 관리하여 왔으며, 기국주의의 한계에 따라서 연안국주의로, 다시 항만국주의로 전환을 가져왔고, 이러한 항만국통제는 기항지국의 개별 국가에 의한 시행에서 지역협력에 의한 항만국통제 체제로 변화하였다.⁴⁸⁾

1970년대 초 선진국을 중심으로 자국의 영해에 입항하는 외국적 선박을 검사해왔다. 호주는 1972년부터 항만국통제를 시행해 왔고 미국은 1978년 Port & Tanker Safety Act에 의해 항만국통제를 시행하였다. 우리나라는 1986년 9월 1일 부산항과 인천항에서 최초로 시행한 이래 1988년 9월 1일부터 전체 무역항에서 통제하였다. 이와 같이 첫 번째 단계는 자국의 영해 내에서의 해상안전 확보 및 해양환경 보호를 위해 자국항만에 입항하는 외국적 선박을 대상으로 검사를 실시한 시기이다. 이러한 초기단계의 개별국가에 의한 항만국통제는 각국마다의 통제절차와 집행상의 차이점을 확연히 드러낼 수밖에 없었다. 다음으로 국제협약에 근거한 개발단계이다. 이는 유엔해양법협약, SOLAS협약, MARPOL협약, LL협약, STCW협약 등 국제협약상의 항만국통제에 대한 법적 근거가 마련됨으로써 연안국들이 자국의 영해 내의 외국선박에 대한 항만국통제를 수행해왔다. 국제협약에 의한 기항지국의 항만국통제는 통일된 통제절차의 부족으로 기항국마다 차이를 보이는 등 문제점이 있었으므로, 이를 해결할 목적으로 지역별로 협력체제를 구축하는 단계로 성숙되어진다. 개별국가 중심의 항만국통제는 절차상의 문제와 기준 미달선 퇴치에 한계성을 보였다. 이러한 과정에서 유럽연합은 기준미달선의 운항을 규제하기 위하여 ‘항만국통제의 공동시행을 위한 파리 MOU’를 1982년 채택하여 동년 7월 1일부터 시행함으로써 기준미달선에 대한 운항 통제를 공동으로 시행하였다. IMO에서는 이러한 공동시행이 기준미달선의 퇴치에 큰 성과를 거두고 있다고 평가하고 항만국통제 지역협력체제 구축을

48) 이윤철, “항만국통제의 법적 근거와 국내시행상의 문제”, 「국제법학회논총」 제50권 제1호(통권 제101호), 대한국제법학회(2005), 108쪽.

적극 권장하였다. IMO의 권고에 따라 1992년 남미지역 10개국이 참여하는 남미지역 항만국통제협력체(Latin American Agreement), 1994년에 아태지역 18개국이 참여하는 도쿄 MOU(Memorandum of Understanding on Port State Control in the Asia-Pacific Region)협력체를 비롯하여 현재 전 세계적으로 9개의 지역협력체가 구축되어 있다.⁴⁹⁾ IMO에서는 항만국통제의 중요성이 지속적으로 증대하여 기국이행소위원회(FSI)는 항만국통제와 관련하여 주관청의 업무를 원활히 하기위하여 단일의 포괄적 문서를 제정할 필요성을 인식, 항만국통제에 관한 현존하는 결의서와 문서를 재검토하여 통합하였다. 그 최종적인 결과로, 1995년 제19차 총회에서 결의서 A. 787(19)로 채택되었다. 즉, 항만국통제 활동을 위한 새로운 이정표를 제공해 주는 항만국통제를 위한 절차가 마련된 것이다. 이 결의서는 항만국통제 절차의 시행에 관한 기본 지침을 제공하여, 항만국통제 시행의 일관성을 확보하고, 선박, 선박설비, 선원 등에 관한 결함의 결정 및 통제절차의 적용에 관한 통일성을 유지함을 목적으로 하고 있다.⁵⁰⁾ 이로써 실질적으로 효율적인 항만국통제를 실시하게 되었다.

마지막으로 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 제반 정보를 공유하는 Equasis⁵¹⁾ 정보시스템이 운영되면서 성숙단계에 접어들었다고 할 수 있다. 2009년 현재 이 시스템에 정보를 제공하는 기관은 파리 MOU, USCG, 도쿄MOU, 인도양 MOU, IACS 선급협회, CDI(Chemical Distribution institute), OCIMF(Oil Companies International Marine Forum), P&I Clubs, IMO, ITF, EMSA(European Marine Safety

49) 이윤철, 상계논문, 109쪽.

50) 전영우, 「항만국통제절차」(부산 : 해인출판사, 2002), 7쪽.

51) 1999년 유조선 Erika호의 오염사고를 계기로 국제적인 정보체계가 발족하게 되었다. 이 정보체계의 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 겪어왔다. 특히 기준미달선이 선박소유자 선명·국적·선급을 바꾸어 가며 운항하더라도 이를 제대로 추적하기가 어려웠다. 이에 따라 민간 및 공공의 정보를 모아 제공할 목적으로 일본, 영국 등 7개의 해상당국은 2000년 5월 동 시스템의 설립·운영에 관한 MOU를 체결하였다.

Agency), ILO⁵²⁾ 등이 있다.

第2節 港灣國統制制度의 法源

제2절에서는 항만국통제를 시행하는 법적 근거에 대해서 살펴보기로 한다. 유엔해양법협약, 국제해사협약, 국내해사법으로 분류하여 법적 근거를 검토한다.

1. 1982년 유엔해양법협약

유엔해양법협약은 해양에 관한 국제법으로서, 국가 권력의 작용 정도에 따라 영해, 접속수역, 배타적 경제수역, 대륙붕, 공해 등으로 분류되는 각종 해양의 법적 지위를 확정하고 해양의 이용에 관한 국제법 질서를 유지하며, 그 이용 상의 국제분쟁을 평화적으로 해결하기 위하여 마련된 법규범이다. 즉, 유엔해양법협약은 인간의 해양 이용을 중심으로 하는 국제관계를 규율하는 국제법의 한 영역으로서 인간의 해양활동 역사와 더불어 생성·발전되어 왔기 때문에 국제법의 발전을 주도하였을 뿐만 아니라, 현대국제법의 가장 중심적인 위치를 차지하고 있다.⁵³⁾

유엔해양법협약은 선박에 대하여 기국⁵⁴⁾, 항만국, 연안국으로 법령집행 권한을 나누어 규정하고 있다. 기국은 자국선박의 안전관리에 관한 책임이 있으며, 연안국은 자국의 영해 내에서 전적인 관할권을 행사할 수 있다. 외국선박이 연안국의 항구나 정박시설에 들어온 경우에 연안국은 항만국으로서 해당 선박이 해양오염방지 및 감항능력을 확보하도록 하는 조치를 할 수 있다. 따라서 항만국통제는 이와 같은 국제법이 허용한 관할권을 적법하게 행사한다는 의의를 가지고 있다.⁵⁵⁾

52) <http://www.equasis.org>.(2011년 1월 7일 검색)

53) Daniel P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, Vol. 1(London : Clarendon Press, 1982), p.29.

54) 유엔해양법협약 제217조 기국에 의한 법령집행.

가. 1982년 유엔해양법협약상 기국주의

(1) 선박국적의 의의

선적국이란 선박국적을 보유한 국가를 의미하며, 선적국이 소재하는 나라를 말한다. 여기에서 말하는 선박국적(nationality of ships)이라 함은 그 선박이 어느 나라에 귀속하는가를 나타내는 것을 의미한다.⁵⁶⁾ 선박국적은 선박과 국가 간의 관계를 나타내는 것이며 선박이 국적을 가지는 것은 선박이 그 고유의 특성을 가지는 것과 더불어 인격자 유사성의 증표이기도 하다. 그리고 선박에 국적을 부여하여 국기를 게양한 선박을 공해상에서 그 국가의 영토의 연장선으로 보는 개념은 오래 전부터 지켜져 내려온 국제관습법 중 하나이다.⁵⁷⁾⁵⁸⁾

또한 선박국적은 국제법과 행정법상의 관할권 행사의 기준이 되며, 공해에서는 선적국법의 적용근거이기도 하다. 그리고 선박국적은 교전, 위법 또는 경제문제로서 선박을 포획 또는 나포할 것인가, 아니면 해적으로 취급할 것인가를 결정하는 표준이 되기도 한다.⁵⁹⁾ 그 뿐만 아니라 해사관련 행정법의 적용에 있어 자국선 우선박소유자의 기초인 국기차별의 기준이 된다. 더구나 해상운송과 관련하여 선박국적은 적법한 운송을 보장하는 필수적 요소인 것이다. 특히, 상선의 경우, 국제 통상에서 각종 화물을 운송하기 위해서 적법한 운송계약의 체결, 해상보험계약의 체결, 인명과 선박의 안전 확보, 해

55) 박영선, 전계논문, 7쪽.

56) 임동철·정영석, 「해사법규강의」(부산 : 학현사, 2000), 19쪽; 서돈각, 「상법강의」(서울 : 법문사, 1992), 475쪽.

57) Negenda Singh, *Maritime flag and International Law*(Indian : Thomson Press, 1978), p.25; 강동수, “선박국적제도의 개선을 위한 입법론적 연구”, 한국해양대학교 법학석사학위논문(1992), 4쪽 재인용.

58) 선박은 반드시 어떤 나라에 소속되고 그것은 그 소속국의 국기에 의하여 상징되므로 선박의 국적은 보통 그 국기의 의하여 판별된다는 점에서 ‘기국’이라고 한다(최공웅, 「국제소송」(서울 : 육법사, 1984), p.536). 통상 기국과 선적국은 동일한 의미로 사용되고 있으나 엄밀히 말하면 선적국은 실제로 선박이 게양하고 있는 국기의 소속국이 아닐 수 있다. 왜냐하면 이중등록의 경우가 있을 수 있기 때문이다. 즉 A국과 B국에 이중 등록된 선박이 A국의 국기를 게양하고 있는 경우에는 A국은 선적국인 동시에 기국이지만, B국은 선적국이긴 하지만 현재 그 선박이 그 국기를 게양하고 있지 않기 때문에 기국은 아니다. 물론 이 선박이 B국의 국기를 게양할 권리는 있지만 실제로 그것을 게양하고 있지 아니하는 한 기국은 아니다(이윤철·김진권·홍성화, 「신해사법규」(부산 : 다솜출판사, 2010), 34쪽).

59) 박용섭, 「해상법론」(부산 : 형설출판사, 1998), 95쪽.

양환경의 보전과 오염방지, 연안국과 항만국의 경제적, 정치적 그리고 군사적 이익을 보호하고, 또한 전쟁 또는 분쟁지역에 있어서 중립국 선박의 공시를 표시하는데 있어서 선박국적은 확정적이어야 한다.⁶⁰⁾

(2) 선박국적의 효과

(가) 국제법적 효과

선박국적은 그 선박에 대한 국제법상 국가관할권 행사의 기준이 된다.⁶¹⁾ 국가는 자국선박에 관한 행정적, 기술적 및 사회적 문제에 대하여 자국의 관할권을 행사하고 감독하여야 하며, 이를 위하여 자국선박에 대한 선박등록원부(register of ships)를 유지하여야 한다.⁶²⁾ 그리하여 해상안전을 확보하고 해양오염을 방지하며 승무원의 합당한 근로조건을 확보하기 위한 사항은 그 선적국의 권한과 책임에 귀속되고, 극히 한정된 범위 안에서만 선박이 외국에 기항 중에 그 항만국의 감독을 받게 된다.

또한 공해상에 있는 선박에 대하여는 원칙적으로 오로지 그 소속국의 법이 적용되며 배타적 관할권을 행사한다.⁶³⁾ 즉, 공해상에서 발생한 선박의 충돌 기타 항행사고에 대한 형사소송절차 또는 징계절차는 그 선박 선적국의 사법당국이나 행정당국에 의해서만 제기될 수 있고, 비록 조사조치라 하더라도 선박의 포획 또는 억류는 선적국의 관계당국이 아니면 할 수 없다.⁶⁴⁾

그리고 선박의 국적은 국제법이 제공하는 항해의 자유를 위한 하나의 보장이며, 공해를 항해하는 모든 선박은 국적을 보유하고 입증할 수 있어야 한

60) 박용섭, 상계서, 95쪽.

61) 유엔해양법협약 제92조(선박의 지위) ① 국제조약이나 이 협약에 명시적으로 규정된 예외적인 경우를 제외하고는 선박은 어느 한 국가의 국기만을 게양하고 항행하며 공해에서 그 국가의 배타적인 관할권에 속한다. 선박은 진정한 소유권 이전 또는 등록변경의 경우를 제외하고는 항행중이나 기항 중에 그 국기를 바꿀 수 없다. ② 2개국 이상의 국기를 편의에 따라 게양하고 항행하는 선박은 다른 국가에 대하여 그 어느 국적도 주장할 수 없으며 무국적선으로 취급될 수 있다.

62) 유엔해양법협약 제94조(기국의 의무)

63) 이병조·이중범, 「국제법신강」(서울: 일조각, 2000), 667쪽.

64) 1958년 공해에 관한 협약 제11조 및 유엔해양법 협약 제97조 참조.

다.⁶⁵⁾ 즉, 공해를 항해하는 무국적 선박은 국제법상 외교적 보호를 받을 수 없으며 해적의 혐의를 받게 된다.⁶⁶⁾

(나) 행정법적 효과

선박이 자국의 국적 여부는 행정법상으로 많은 차이를 두고 있으며, 이를 자국선과 외국선과의 국기차별(flag discrimination)이라 하여 인정하고 있다. 우리나라의 경우는 한국선박에만 국기계양권을 인정하고 있다(선박법 제 5조). 그리고 외국 선박은 법률의 규정(관세법 제134조)이나 국제조약의 규정이 있을 때, 해양사고 또는 포획을 피하기 위해서 등 기타 부득이한 사유가 있는 경우나, 관할관청의 허가를 받은 경우에만 불개항장에 기항할 수 있다(선박법 제6조). 또한 우리나라의 항 사이에 있어서 연안통상에 취항할 수 있는 연안무역권도 우리나라 국적의 선박만이 향유할 수 있다(선박법 제 6조). 그 외에 선박검사(선박안전법), 선박직원의 승무(선박직원법), 선원근로감독(선원법) 등에 관한 각종 해사관계 행정법은 원칙적으로 한국선박을 그 적용대상으로 하고 있다.⁶⁷⁾

(다) 국제사법적 효과

국제사법에서는 해상과 관련된 사항에 대하여 일반적으로 선적국법을 적용하도록 규정하고 있고⁶⁸⁾(국제사법 제60조), 다른 일정한 사항에 대해서도 선적국법에 의한다고 규정하고 있으므로(국제사법 제61조 및 제62조) 준거법 결정을 위하여 선박국적을 확정할 필요가 있다.⁶⁹⁾

65) 주동균, 전제논문, 7쪽.

66) 유엔해양법협약 제110조

67) 이윤철·김진권·홍성화, 전제서, 35쪽.

68) 김인·박정기·김인유, 「국제사법」(서울: 법문사, 2008), 436쪽.

69) 김진권, “해상법상의 준거법 결정에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학박사학위논문(2003), 22쪽.

나. 유엔해양법협약상 연안국⁷⁰⁾주의

유엔해양법협약은 동 협약 제12장에서 해양환경보호관련 규범을 설정하였다. 여기에서는 종래 해양환경보호를 위해 국가가 해양오염규제를 할 수 있다는 권한의 의미에서 적극적으로 오염방지를 해야 한다는 의무의 개념으로 바뀌었다.⁷¹⁾ 즉, 각 국가는 해양환경보호를 위해 국내입법의 의무, 원조의 의무, 협력의 의무, 통고의 의무, 환경영향평가의 의무 등을 부담해야 한다고 규정하였다. 또 선박으로부터의 오염규제 시행권한을 종래의 기국주의로부터 연안국과 항만국으로 분배하였다.⁷²⁾

유엔해양법협약 제25조는 연안국의 보호권에 대한 조문으로서 연안국은 무해하지 아니한 통항을 방지하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있도록 규정⁷³⁾하고 있다. 또 유엔해양법협약 제220조⁷⁴⁾는 연안국에 의한 법령집행에 관해서 규정하고 있다. 그러나 연안국은 영해에서 무해통항권을 향유하는 외국선박에 무차별 개입해서는 아니 된다. 즉, 제220조 제2항, 제3항에 선박으로부터의 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 제정된 국내법령을 위반하였다고 믿을만한 명백한 근거가 있는 경우 억류, 소송을 제기할 수 있다고 규정되어 있다.

70) 유엔해양법협약 제211조(선박에 의한 오염) 4. 연안국은 자국 영해에서 주권을 행사함에 있어서 무해통항권을 행사하는 선박을 포함한 외국선박으로부터의 해양오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 국내법령을 제정할 수 있다. 제2부 제3절에 따라 이러한 법령은 외국선박의 무해통항을 방해하지 아니한다. 5. 연안국은 제6절에 규정된 법령을 집행하기 위하여 자국의 배타적 경제수역에서 선박으로부터의 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 권한 있는 국제기구나 일반 외교회의를 통하여 확립된 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준에 합치하고 또한 이에 대하여 효력을 부여하는 법령을 제정할 수 있다.

71) 이윤철, “동북아해역 환경보호를 위한 국제법적 대응방안”, 경북대학교 법학박사학위논문(1997), 76-91쪽.

72) 이윤철, 전제논문(항만국통제의 법적근거와 국내시행상의 문제), 110쪽.

73) John Hare, "Flag, Coastal & Port State Control: Closing the Net on Unseaworthy Ships and their Unscrupulous Owners," <http://web.uct.ac.za/depts/shiplaw/portste.htm> (2011년 1월 검색).

74) 유엔해양법협약 제220조(연안국에 의한 법령집행) 2. 어느 국가의 영해를 항행하는 선박이 운항 중에 선박으로부터의 오염을 방지, 경감 및 통제하기 위하여 이 협약 또는 적용 가능한 국제규칙과 기준에 따라 제정된 국내법령을 위반하였다고 믿을만한 명백한 근거가 있는 경우, 3. 어느 국가의 배타적 경제수역이나 영해를 항행중인 선박이 배타적경제수역에서 선박으로부터의 오염의 방지, 경감 및 통제를 위하여 적용 가능한 국제규칙과 기준 또는 이에 합치하고 또한 이를 시행하기 위한 그 국가의 법령을 위반하였다고 믿을 만한 명백한 증거가 있는, 5. 어느 국가의 배타적경제수역이나 영해를 항행중인 선박이 그 국가의 배타적경제수역에서 제3항에 언급된 위반을 하여 해양환경의 중대한 오염을 야기하거나 야기할 위험이 있는 실질적인 배출이 발생하였다고 믿을 만한 명백한 근거가 있는 경우....

다. 유엔해양법협약상 항만국관할권제도

1970년대 이전에는 연안국의 해양경계 밖에서 발생한 오염행위에 대한 항만국의 관할권은 존재하지 않았다.⁷⁵⁾ 이는 당시 국제관습법과 조약상에 그와 같은 항만국관할권이 없었기 때문이다. 국제관습법에서의 항만국은 입항 거부나 입항조건을 내거는 다소 제한된 관할권을 행사할 수 있었다. 유엔해양법 제211조 제3항은 항만국관할권의 존재를 의미하고 있으며, 항만국관할권을 정의하거나 확립하는 측면에서는 많이 다루고 있지 않다. 제211조 제3항의 보호규정에 따르면, 선박의 무해통항권이 침해되어서는 안 되며, 항구출입을 제한하는 항만국의 권리를 재확인하는 국제관습법을 나타낸다는 것이다. 본 조항은 항만국의 영토주권에 의해서 확립되는 것이다. 국제관습법에서는 외국 선박은 일반적인 항구출입권이 없었다.⁷⁶⁾ Nicaragua case에서, ICJ는 '연안국이 선박의 항구출입을 규제할 수 있는 것은 주권 때문이다'라고 했다.⁷⁷⁾

유엔해양법협약 제218조⁷⁸⁾는 항만국집행관할권을 다루고 있는데, 항만국은 공해상에서 또는 다른 나라의 관할 수역에서 범해진 오염사건에 대하여 입항한 선박을 조사하여 그 증거가 충분할 경우에는 기소할 수 있다는 내용이다. 즉, 선박이 항만국의 항구 또는 연안정박시설에 기항하였을 경우 항만국이 조사를 착수할 수 있으며, 증거가 충분하다면 권한 있는 국제기구 또는 일반 외교회의를 통하여 확립된 국제규칙 및 국제기준에 위반한 선박의 오염물질의 배출행위에 대하여 소송을 제기할 수 있다.⁷⁹⁾ 그런데 이러한 소

75) R. Legatski, "Port State Jurisdiction Over Vessel-Source Pollution", 2 *Harvard Environmental Law Review* 448, 461 (1977).

76) 방호삼, "항만국관할권과 유엔해양법협약 제218조", 「해사법연구」, 한국해사법학회 추계학술대회(2009), 25쪽.

77) Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua(Nicaragua v. USA), 1986 ICJ. Rep. 14, 111(June 27), cited in McDorman, at 310.

78) 유엔해양법협약 제218조(기항국에 대한 법령집행).

79) 유엔해양법협약 제218조 제1항은 'applicable international rules and standards'를 관습국제법이나 MARPOL 73/78과 같은 관련분야의 국제협약으로 보고 있으며, 아직 관습국제법화 하지 못한 Resolution, Guideline, Code 등은 포함되지 않는다고 보고 있다. G.C. Kasoulides, *Port State*

송을 제기하기 위해서는 위반선박이 항만당국의 항구나 연안정박시설에 자발적으로 입항하여야 한다는 어려움이 있다. 따라서 항만국은 공해나 배타적 경제수역으로부터 위반선박을 자국의 항구로 입항하도록 강제로 실력행사나 유인을 할 수 없고, 또 소송절차에 임하게 할 수도 없다.⁸⁰⁾ 이처럼 유엔해양법협약상의 항만국 관할권집행제도는 국제법상 선박통제를 위한 국가관할권을 확대한 제도이다. 즉, 과거 전적으로 일임되어 오던 공해자유의 원칙과 기국주의 원칙으로부터 인류공공의 이익을 위한 항만국주의로의 전환을 가져오게 되었고, 항만국으로 하여금 정당하고 보편적인 선박의 통제 및 감독권을 행사할 수 있도록 유엔해양법협약이 항만국에게 부여한 새로운 권한이다.⁸¹⁾ 이와 같이 자국의 내수, 영해나 배타적 경제수역 밖에서의 외국선박에 의한 오염행위에 대해 조사하고 소송을 제기할 수 있는 혁신적인 항만국의 관할권 확대는 해양환경보호에 크게 기여할 것으로 기대된다.⁸²⁾

라. 유엔해양법협약상 항만국통제제도

항만국통제와 항만국관할권은 어로, 세관, 출입국관리, 국가안보 및 해운 관련한 사항에 대해서는 하나로 행사되지만, 기준미달선을 통제하는 면에서는 그들을 분리하여 다루는 것이 유용하다. 즉, 항만국관할권은 국제법 기준을 위반한 선박을 기소하고 벌금을 부과하는 항만국의 능력을 의미하고, 항만국통제와의 차이점은 항만국통제의 경우 항만국은 중대 결함에 대한 시정조치가 취해질 때까지 선박을 항구에 억류하거나 수리를 위해 최근거리에 있는 수리조선소로의 항행을 허가한다.⁸³⁾ 유엔해양법협약 제218조의 항만국 집행제도는 오염행위에 한하며, 선박의 구조나 설비, 선원의 자질 등은 그 적용대상이 아닌 반면에, 제219조⁸⁴⁾의 항만국통제는 선박의 감항성에

Control and Jurisdiction Evolution of the Port State Regime (Dordrecht : Marinus Nijhoff Publishers, 1993), pp.125-126.

80) 이윤철, 전계논문(항만국통제의 법적 근거와 국내시행상의 문제), 111쪽.

81) 이윤철, 상계논문, 111쪽.

82) R.R. Churchill & A.V. Lowe, *The Law of the sea*, 3rd Ed.(Manchester : Manchester University Press. 1999), pp.344-350.

83) 방호삼, 전계논문(항만국관할권과 유엔해양법 제218조), 24쪽.

관한 중요한 통제대상으로 유엔해양법협약 제220조의 연안국 관할권과 밀접한 관련이 있다.⁸⁵⁾ 즉, 항만국 집행제도는 이미 발생한 오염행위에 대한 사후적 조치인 반면, 항만국통제제도는 오염행위를 사전에 방지할 수 있는 예방적인 통제제도라고 볼 수 있다. 항만국통제제도는 기준미달선을 항만국이 통제함으로써 해상안전과 해양오염방지에 기여하는 제도로서 유엔해양법협약에 근거한 연안국의 권리에 기초한 만큼 그 통제에 있어 정당성에는 문제가 없다. 기국주의에 기초한 각국에서 선박에 대한 안전관련 검사를 제대로 시행하지 못하여 해양사고를 일으킴으로써 피해를 입을 수 있는 연안국이 자국연안을 보호하기 위해서 통제를 한다고 하는 취지에서 실질적인 이 유로도 정당성이 인정된다고 할 수 있다.

따라서 항만국통제는 해양안전사고와 해양환경보호를 위하여 법적, 제도적 차원의 중요한 역할을 담당하고 있다고 본다. 다만 실질적으로 항만국통제관들이 이 제도를 시행함에 있어서 구체적 점검기준을 유엔해양법협약상의 '적용 가능한 국제규칙과 기준(applicable international rules and standards)'에 기초하여 UN의 하부기관인 IMO에서 채택·시행하고 있는 해사협약을 적용하고 있는데, 협약에서 규정하고 있지 못하는 내용인 결의, 기준, 지침 등 성문법이나 관습법으로 승격하지 못한 고시성격의 기준을 실무적으로 적용하는데 있어서 법적 실효성이 있는지 의문이다.⁸⁶⁾

또한 항만국통제는 항만국의 해양안전 및 오염방지를 위한 중요한 행정수단일 뿐만 아니라 기국의 동참을 이끌어 내는 효과가 있다. 항만국통제는 출항정지 등의 강력한 제재수단으로 뒷받침되기 때문에 입·출항하는 선박은 관련 국제기준을 지키지 아니할 수 없다. 일단 자국 선박이 국제기준을 준수할 수 있는 수준에 도달한 기국으로서는 국제협약의 가입 및 항만국통제의 시행을 미룰 근거가 별로 없다. 지역 항만국통제위원회의 설립은 항만국·기국 간의 협력을 더욱 촉진시키고 있다.⁸⁷⁾ 이와 같이 강력한 규제수단을

84) 유엔해양법협약 제219조(오염방지를 위한 선박감항성 관련조치).

85) 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*, Vol.4(United Kingdom : Brill Academic Publishers, 1991), pp.272-274.

86) 이윤철, "IMO 결의의 국제법적 효력", 「해사법연구」 제13권 제2호, 한국해사법학회(2001), 12쪽.

가진 항만국통제의 효과를 인정하여 최근에는 항만국통제를 불법어업의 규제는 물론 남극지방의 상업적인 선박운항에 대한 규제까지 활용하자는 논의가 활발하게 진행되고 있다.

2. IMO 국제해사협약

가. SOLAS 협약

1912년 타이타닉호의 침몰을 계기로 1914년 처음 채택된 SOLAS 협약은 그 이후 수차례에 걸쳐 개정 협약이 채택되었으며 현재는 1974년에 채택되어 1980년 5월 25일 발표된 1974 SOLAS 협약을 사용하고 있다. 이 협약은 선박의 복원성, 방화구조, 구명설비, 항해의 안전, 화물의 운송, 선박의 안전 운항을 위한 관리, 해상보안 강화를 위한 특별조치 등 선박의 안전을 증진시키기 위한 다양한 내용을 포함하고 있다. 이 협약은 현재 12장으로 구성되어 있다. 이 협약 제1장 제19조⁸⁸⁾의 규정에 따라 항만국통제관은 외국선박이 유효한 증서를 가지고 있는지 확인할 권한을 가지고 있다. 제19조에 따르면 정부로부터 정당한 권리를 부여받은 직원은 증서의 유효성을 확인할 수 있으며, 증서가 유효하다면 그 증서들은 인정된다. 다만, 선박 또는 설비의 상태가 증서의 기재사항과 일치하지 아니하거나 적합하지 아니하다고 믿을만한 명백한 근거가 있는 경우에는 증서의 유효성을 인정하지 아니한다. 증서가 만료되거나 효력이 정지된 경우 항만국통제관은 해당선박에

87) 박영선, 전계논문, 16쪽.

88) 1974 SOLAS Chap. I Reg. 19(Control) (a) Every ship when in a port of another Contracting Government is subject to control by officers duly authorized by such Government (b) ship shall not sail (c) In the circumstances given in paragraph (d) In the event of this control giving rise to an intervention of any kind, the officer carrying out the control shall forthwith inform, in writing, the Consul or, in his absence, the nearest diplomatic representative of the State whose flag the ship is entitled to fly of all the circumstances in which intervention was deemed necessary. The facts concerning the intervention shall be reported the Organization. (e) The Port State authority (f) When exercising control under this regulation all possible efforts shall be made to avoid a ship being unduly detained or delayed. If a ship is thereby unduly detained or delayed it shall be entitled to compensation for any loss or damage suffered.

출항금지 조치를 취하여야 하며, 기국의 영사 또는 외교대표에게 서면으로 상황을 통보하고 추가로 증서를 발급한 검사원 또는 인정된 단체에도 통보 및 IMO에도 통보하여야 한다. 이 규정에 의거하여 통제를 행하는 경우 선박이 부당하게 억류 또는 지체되는 경우에는 피해를 입은 손실 및 손상에 대한 보상을 받을 수 있는 권리가 있다.

동 협약 제11-1장⁸⁹⁾ 제4조⁹⁰⁾에서는 그 선박의 안전에 관련된 필수적인 본선절차를 숙지하고 있지 못하다고 간주할 수 있는 분명한 이유가 있을 경우, 선박의 안전과 관련된 운항요건과 관련하여 그 정부에 의하여 정당히 권한을 부여받은 검사관의 운항요건에 관한 통제에 따라야 한다고 규정하고 있으며, SOLAS Chap. XI-2 Reg. 9(Control and compliance measures)의 ISPS Code⁹¹⁾도 당사국에 의하여 정식으로 권한을 위임받은 자에 의하여 통제를 받아야 한다고 규정하고 있다. 이는 항만국통제가 보안까지 포함시킴으로써 범위가 확대되고 있다.

나. 국제만재흡수선 협약

1966년 3월에 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 10일에 발효되었다.⁹²⁾ 국제만재흡수선협약(LL 66)은 국제항해에 취항하는 선박이 해상에서 인명과 재산보호를 위하여 최대한로 적재할 수 있는 한도에 관한 통일적인 원칙과 기준을 정하기 위하여 제정되었다.⁹³⁾

89) SOLAS Chap. 11-1 Special measures to enhance maritime safety(해상안전 강화를 위한 특별조치).

90) 1974 SOLAS Chap. XI/Reg.4(Port State control on operational requirements) 1. A ship when in a port of another Contracting Government is subject to control by officers duly authorized, when there are clear grounds for believing that the master or crew are not familiar with essential shipboard procedures relating to the safety of ships.

91) International Code for the Security of Ships and Port Facilities.

92) 이윤철, 전계논문(항만국통제의 법적근거와 국내시행상의 문제), 115쪽.

93) 협약 첨부서 전문의 관련 내용은 다음과 같다. ... Desiring to establish uniform principles and rules with respect to the limits to which ships on international voyages may be loaded having regard to the need for safeguarding life and property at sea; Considering that this end may

이 협약 제16조 및 제17조에 준하여 발급된 증서를 비치한 선박은 제21조의 규정에 따라 다른 당사국의 항만에 있을 경우 해당 국가의 권한을 위임 받은 항만국통제관의 통제에 따라야 한다. 당사국 정부는 이러한 통제가 유효한 증서를 선박이 보유하고 있는 것을 확인하기 위하여 합리적이고 실행 가능한 한도 내에서 행하여지고 있음을 보장하여야 한다.⁹⁴⁾

특이한 점은 자국의 이익에 중대한 영향을 주는 적대행위 또는 기타 비상사태의 경우에는 이 협약의 전부 또는 일부의 적용을 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.

다. 선박톤수측정에 관한 협약⁹⁵⁾

이 협약은 1969년 6월 23일 채택되어 1982년 7월 18일 발효되었으며, 우리나라는 1980년 1월 18일 수락하고 1982년 7월 18일 발효시켰다. 각국 별로 톤수의 산정방식이 상이함에 따라 산정된 톤수가 선박의 크기나 수익능력을 정확히 나타내지 못하고 있으므로 국제적으로 통일된 톤수측정기준이 필요하게 되었고, IMCO(Inter-Governmental Maritime Consultative Organization; 정부간해사자문기구)에서 선박톤수측정에 관한 협약을 탄생시켰다.⁹⁶⁾ 제12조 제3항에서는 총톤수나 순톤수와 같은 선박의 주된 특성이 1969년 톤수측정에 관한 협약과 상이하다는 것이 검사를 통하여 드러났을 경우 그 내용을 기국 주관청에 통고하도록 하고 있지만, 제12조 제2항에서는 증서상의 결함을 이유로 선박을 지연시키거나 항행 정지시켜서는 안된다고 규정하고 있다. 그러므로 통제검사의 결과 발견되는 결함사항에 대해서 기국에 통보하는 것 외에 더 이상의 항만국의 처분행위는 제한되어 있다.

best be achieved by conclusion of a Convention,.....

94) 박영선, 전계논문, 21쪽.

95) International Convention on Tonnage Measurement of Ships, 1969.

96) 이윤철, 전계서(국제해사협약강의), 259쪽.

라. 해양오염방지협약⁹⁷⁾

영국과 유럽에서는 일찍부터 해양오염문제를 중요하게 다루어 오고 있으나, 외국선박의 통제에 대하여는 국제법상 영해 내에 있을 때에 한하여 대상으로 할 수 있고 또 자국선박만 규제한다면 자국선박의 운항능률이 저하되어 국제해운환경의 치열한 경쟁에서 불리한 처지에 놓이게 된다. 그러므로 국제적인 통일조약에 의하여 규제하지 않으면 실효를 거둘 수 없기 때문에 제2차 세계대전 이후 이 문제에 대하여 특별한 관심을 가진 영국정부가 UN과 협의하여 1954년에 런던에서 회의를 개최하여 ‘1954년 기름에 의한 해양의 해양오염방지를 위한 국제협약’을 채택하였다.⁹⁸⁾ 또 1967년 3월 총톤수 6만 톤급 탱커 Torrey Canyon호 사건을 발단으로 하여 1969년 10월에 ‘1954년 기름에 의한 해양의 오염방지를 위한 국제협약을 개정하는 1969년 개정협약’⁹⁹⁾과 ‘1969년 기름오염사고의 경우에 있어서의 공해상의 개입에 관한 협약’¹⁰⁰⁾을 각각 제정되었다.¹⁰¹⁾

IMCO는 효율적인 해양오염방지를 위해서 1954년 OILPOL협약으로서는 부적합하다고 판단하여 1969년에 총회를 소집하여 ‘1973년 선박으로부터의 오염을 방지하기 위한 국제협약’¹⁰²⁾을 채택하였으나 발효될 전망이 보이지 않게 되자 1978년 ‘유조선의 안전과 오염방지에 관한 국제회의’¹⁰³⁾에서 1973년 MARPOL 협약에 크게 수정을 가하여 1978년 MARPOL 협약 의정서(Protocol)을 채택¹⁰⁴⁾ 하게 되었다. 이 협약은 오염물질에 따라 6개의 부

97) Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973.

98) 이윤철, 전계논문(항만국통제의 법적근거와 국내시행상의 문제), 115쪽.

99) The 1969 Amendments to the International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, 1954: OILPOL).

100) The International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties, 1969.

101) 1969년의 이들 두 협약은 체결국의 3분의 2이상이 수락한 날로부터 12개월이 지난 뒤 모든 체결국에 대하여 발효하기로 되어 있어, 전자는 1978년 1월 20일에 발효되었고, 후자는 1975년 5월 6일 발효되었다.

102) International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973: MARPOL 1973.

103) International Conference on Tanker Safety and Pollution Prevention: TSPP.

속서로 구분되어 있다.¹⁰⁵⁾ 동 협약 제5조는 증서 및 선박의 검사에 관한 특별규정인데 제5조 제2항에서 선박은 항만국의 관할권 하에 있는 항구 또는 해양터미널 내에 있는 동안 동 당사국으로부터 정당하게 권한을 부여받은 관리의 검사를 받는다. 이 검사는 선박 또는 그 설비의 상태가 증서의 기재 사항과 실질적으로 합치되지 아니하다는 명백한 증거가 존재하지 아니하는 한 선내에 유효한 증서가 있다는 것을 확인하는 것에 한정한다. 제6조는 위반의 발견과 협약의 시행에 관하여 규정하고 있다. 제6조 제2항에서는 선박이 규정에 위반하여 어떠한 유해한 물질을 배출하였는가의 여부를 확인하기 위하여 항만국이 임명하거나 권한을 부여받은 관리가 선박을 검사할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 제7조에서는 선박이 부당하게 억류되거나 지연될 경우에는 동 선박은 그로 인하여 입은 손해에 대한 배상을 청구할 권리를 가진다고 규정하고 있다.

마. 선원의 훈련·자격 및 당직기준에 관한 국제협약¹⁰⁶⁾

이 협약은 선원의 훈련, 자격증명 및 당직근무의 국제적 기준을 제정함으로써 해상에서의 인명과 재산의 보호를 증진시킬 것을 희망하고, 이러한 목적이 ‘선원의 훈련, 자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 국제협약’의 체결에 의하여 가장 잘 달성될 수 있을 것임을 고려하여 다음과 같이 제정하였다.¹⁰⁷⁾ 라고 전문에 명시된 것처럼 이 협약은 선박의 운항에 책임 있는 선

104) 박영선, 「IMO업무해설」(부산 : 해인출판사, 1996), 113쪽.

105) 부속서 I : 기름에 의한 오염방지를 위한 규칙(1983.10.2일 발효).

부속서 II : 산적된 유해액체물질에 의한 오염규제를 위한 규칙(1987.4.6일 발효).

부속서 III : 포장된 형태로 선박에 의하여 운송되는 유해물질에 의한 오염방지를 위한규칙(1992.7.1일 발효).

부속서 IV : 선박으로부터의 하수에 의한 오염방지를 위한 규칙(2003.9.27일 발효).

부속서 V : 선박으로부터의 폐기물에 의한 오염방지를 위한 규칙(1988.12.31일 발효).

부속서 VI : 선박으로부터 대기 오염방지를 위한 규칙(2005.5.19일 발효).

106) The International Convention on Standards of Training Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978.

107) The Parties to this convention, Desiring to promote safety of life and property at sea and the protection of the marine environment by establishing in common agreement international standards of training, certification and watchkeeping for seafarers. Considering that this end may best be achieved by the conclusion of an International Convention on Standards of

원을 위한 교육훈련, 자격증명 및 당직근무 유지에 관한 기본적인 기준을 설정하고 있다.¹⁰⁸⁾

동 협약 제10조(통제) 제1항에서는 항만국에 입항한 선박은 자격증명을 갖출 것이 요구되는 승무원이 그러한 자격이 있거나 적절한 면제증서를 소지하고 있는지를 검증하기 위하여 정당한 권한을 가진 통제관의 통제를 받아야 하며, 항만국은 증명서를 부정한 방법으로 취득하였거나 증명서의 소지자가 동 증명서를 원래 지급받은 자가 아니라고 믿을 만한 명백한 근거가 없는 한 동 증명서가 인정된다. 그러나 제10조 2항에서는 자격증명에 있어 결함이 발견되거나 당직근무에 문제가 있다고 판단하였을 경우 항만국통제관은 결함의 시정명령 등 적절한 조치를 취할 수 있다. 제10조 4항에서는 선박이 부당하게 억류 또는 지체되면 동 선박은 그로부터 발생하는 일체의 손해나 훼손에 대한 배상을 받을 권리가 있다고 규정하고 있다.

또한 이 협약은 비협약당사국 선박에 대해서도 1978년 STCW협약에 의한 통제행위가 미칠 수 있도록 규정하고 있다.¹⁰⁹⁾ 이처럼 비협약당사국 선박에 STCW협약을 적용할 수 있는 비우호적 우대방식에 의하여 1978년 STCW협약의 비준여부에 관계없이 기항하는 모든 외국적 선박에 선원의 자격증명과 당직근무와 관련한 통제개입을 할 수 있는 근거가 될 뿐만 아니라 이 협약의 비준에 박차를 가하는 다른 방편으로도 이용되고 있다. 그러나 어떤 경우에도 비협약당사국에 대한 항만국 권한의 행사는 매우 제한적이다.¹¹⁰⁾

Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers.

108) 1967년 영국 도버해협에서 발생한 라이베리아 국적 Torrey Canyon호 유조선 오염사고(원유를 만재한 18만 톤을 만재한 상태에서 도버해협의 Scilly Isles의 암초에 좌초된 선체에 남아있는 기름을 소각코자 영국 공군기가 여러 번 폭격하였음에도 불구하고 11만 9천톤의 원유가 유출되어 100 km에 달하는 광범위한 오염을 일으킨 대형해양오염사고이다.)를 계기로 IMCO의 MSC에서 해난사고의 대부분이 인선과실에 기인함을 인식하여 선원의 훈련과 자격에 대한 국제적 기준의 제정작업을 개시하였지만 국제적으로 해기면허가 너무 복잡하여 통일하기에 어렵다는 결론을 내렸었다. 그러나 1970년 5월 유엔무역개발기구 해운위원회의 요청으로 1971년 7월 IMCO는 MSC에 선원훈련, 당직기준소위원회를 신설하여 선원의 교육훈련에 관한 국제기준 문제를 집중적으로 처리하게 되었다. 1978년 STCW협약은 1972년부터 1977년까지 10회의 STW회의의 결과로 1978년 7월 4일에 채택되었으며 1984년 4월 28일 발효되었다. 우리나라는 1985년에 가입하였다.

109) 제10조 5항: This Article shall be applied as may be necessary to ensure that no more favourable treatment is given to ships entitled to fly the flag of a non-Party than is given to ships entitled to fly the flag of a Party.

110) George. C. Kasoulides, *Port State Control and Jurisdiction-Evolution of the Port State*

바. 2006년 해사노동협약¹¹¹⁾

국제노동기구의 상선의 최저기준에 관한 제147호 협약은 상선에서 근무하는 선원의 안전, 작업 및 근로조건에 관한 최저기준을 정하는 협약으로서 1976년 10월 29일에 채택되었고, 1981년 11월 28일 국제적으로 발효되었다. 이 협약은 안전기준, 적절한 사회적 직업안전 수단 및 선내 취업조건과 거주시설을 다루고 있다. 이 협약은 소위 포괄협약으로서 부록으로 첨부된 15개의 다른 협약을 포괄하고 있다. 따라서 이 협약을 비준하기 위해서는 부록에 포함된 협약들의 내용들을 비준하거나 법률에 이미 반영하고 있어야 한다.¹¹²⁾

국제노동기구(ILO)는 2001년부터 2006년까지 동 기구 설립 이래 80여년에 걸쳐 채택하였던 상선선원을 위한 각종 해사노동협약과 권고를 통합하여 단일의 2006년 해사노동협약(Maritime Labour Convention, 2006, 이하에서는 ‘해사노동협약’이라 한다)을 채택한 바 있다. 주지하는 바와 같이 국제노동기구에서는 지난 1920년부터 1996년 사이에 해사노동과 관련한 39개 협약과 29개의 권고사항을 채택하였으나 비준율¹¹³⁾이 낮아 국제협약으로써의 기능이 미약하였고 국제노동기구의 영원한 미션인 양호근로 추진과 유럽연합의 Quality Shipping 추진과 이해가 맞아 떨어지면서 해사노동과 관련한 통합협약 마련을 위한 본격 논의가 시작되었다. 2001년 1월, 국제노동기구 제29차 해사합동위원회에서 해사노동기준의 통합 논의를 시작으로 5년간의 긴 논의 끝에 드디어 2006년 2월 5일부터 2월 24일까지 개최된 국제노동총회 해사총회에서 해사노동협약¹¹⁴⁾이 심의되고 채택되었다.

Regime(London : Martinus Nijhoff Publishers, 1993), p.49.

111) Maritime Labour Convention, 2006.

112) 박영선, 전계논문, 25쪽.

113) 예컨대, 39개의 해사협약과 1개의 의정서 중에서 비준율은 81개국에서 1개국에 이르기까지 다양하며, 특히 ILO협약 제147호의 경우 세계 총선복량의 50%를 대표하는 48개국만이 비준한 반면, IMO가 채택한 1974년 SOLAS 협약 및 그 개정의정서의 경우 세계선복량의 약 98.5%인 147개국이 비준하여 대조를 이루고 있다.

114) 해사노동협약의 발효조건은 동 협약 본문의 제8조에서 “이 협약은 세계상선 총선복량의 33%이상을 구성하는 30개국이상의 회원국이 비준서를 등록한 날 후 12개월에 발효한다.”라고 규정되어 있으며 2010년 4월말 현재 세계 총선복량 약 42%, 9개국이 비준을 한 상태이다. 더욱이 유럽연합 27개국

특히 동 협약에는 비차별조항(No more favorable treatment clause)의 도입, 항만국통제의 강화, 간략개정절차(Simplified amendment procedures) 등을 도입하여 협약의 강제화 요건과 개정의 편의성을 강화시킨 것이 커다란 특징이라 할 수 있다.

특히 2006년 해사노동협약은 기국이 자국적 선박에 대하여 검사를 실시하여, 만약 협약에 적합한 선박에 대해서는 이를 증명하는 증서를 발급하도록 하였다. 한편 항만국은 이 증서에 근거하여 항만국통제를 실시하도록 요구하고 있기 때문에 국적선의 원활한 운항을 확보하기 위해서는 2006년 해사노동협약의 비준이 불가피하게 되었다.¹¹⁵⁾

해사노동협약 제5.2조에서는 항만국책임에 관하여 정하고 있으며 운항의 정상적인 과정 또는 운항상의 이유로 회원국의 항구에 기항하는 모든 외국 선박은 선박에 근무하는 선원의 근로 및 생활조건과 관련하여 이 협약의 조건에 적합한지를 검토할 목적으로 검사의 대상이 될 수 있다고 규정하고 있다. 부록 A5-III에서는 항만국검사를 수행하는 회원국의 항구에서 권한 있는 관리에 의해 상세한 검사를 받는 항목을 열거하고 있다.

이 통합협약은 발효되면 기존의 협약을 대체하게 되며, SOLAS 74, MARPOL 73/78 및 STCW 78 협약에 이어 해양안전에 관한 국제법의 4번째 지주(fourth pillar)가 될 것으로 기대되고 있다.¹¹⁶⁾

사. 기타 국제해사협약

1972년 안전한 컨테이너에 관한 국제협약은 컨테이너의 안전을 위한 구조

은 2010년 말까지 비준할 것을 EU의회에서 결의한 바 있으며 일본 및 미국 등 선진국과 필리핀, 인도네시아 및 인도 등 주요 선원공급국 그리고 주요 편의치적국들이 협약의 조기 비준의사를 표명하거나 조기 비준에 긍정적인 입장으로 이를 정리해보면 해사노동협약의 발효조건은 늦어도 2010년 말이 될 것으로 예상되고 있다. 즉 2010년 말에 발효조건이 충족되면 그로부터 12개월 후인 2011년 말부터는 해사노동협약이 발효될 것으로 예상되며 현재 시점부터로는 대략 1년 8개월 정도의 준비기간이 있다고 할 수 있다.

115) 홍성화, "2006년 해사노동협약 국내 수용을 위한 주요 쟁점사항에 관한 연구 - 선원 근로조건 관련 규정을 중심으로-", 「해양정책연구」 제24권 1호, 한국해양수산개발원(2009), 184쪽.

116) John Isaac Blanck Jr., "Reflections on the negotiation of the Maritime Labor Convention 2006 at the International Labor Organization", *31 Tul. Mar. Law Journal*. 35(Winter 2006), p.36.

등에 관한 절차 및 강도요건을 마련함으로써 컨테이너의 운송 및 취급에 있어서 인명의 안전을 위한 기준을 설정하고 있다. 즉, 이 협약의 통일된 국제 기준에 따라 적합한 안전승인판을 붙인 컨테이너만을 국제적으로 유통시켜, 컨테이너의 안전하고 편리한 국제운송을 도모하고 있다.¹¹⁷⁾ 1972년 안전컨테이너협약은 제6조에 항만국의 통제규정을 두고 있다. 결합이 있을 경우 검사관의 통제개입 행위는 선박이 아니고 컨테이너에만 미친다.¹¹⁸⁾

74/78 해상인명안전협약 제V장에 항행안전 관련 규정을 두고 있지만 항행 규정의 대다수는 1972년 국제해상충돌규칙(1972년 COLREG 협약)에 두고 있다.¹¹⁹⁾ 1960년 규칙을 개정한 것으로 항행에 관련된 구속력 있는 첫 번째 협약이다.¹²⁰⁾ 1972년 국제규칙에는 자국항구에 입항하는 선박을 통제하는 항만국의 권리에 대하여 규정하고 있지 않다. 그러나 공해 및 항행선이 항행가능한 모든 해역에, 협약당사국인지를 불문하고 ‘모든 선박’에 적용된다는 점을 명백히 하고 있기 때문에 1972년 국제규칙의 교통질서를 위하여 통제개입권을 행사할 수가 있다(동 규칙 제1규칙 제(a)).¹²¹⁾

1995년 STCW-F협약은 어선원의 교육훈련, 자격증명 및 당직근무 기준에 관한 협약으로 1995년 STCW-F협약의 항만국통제 규정은 조문의 배열에 있어 본문과 부속서의 규정이 바뀌었을 뿐, 그 해석에 있어서는 STCW협약과 사실상 다르지 않다.¹²²⁾ 본문 제8조에서는 어선의 항만국통제에 관한 원

117) 한국해운항만정보센터, 해운실무강좌(1985), 363쪽.

118) E. E. Mitropoulos, *Statement of IMO Broad General Policy in relation to Port State Control(Will it dilute the Flag State's Primary Responsibility?)*, *Port State Control New Solution and New Problem*(London : IBC Legal Studies and Services Limited, 1999), p.3.

119) 1972년 국제해상충돌예방규칙은 공해 및 항해선에 의해 항행가능한 모든 해역에 있는 모든 선박에 적용되기 때문에 이 국제규칙에 따른 ‘물적 안전’ 기준의 이행과 관련하여 선박의 안전항행을 위한 형상물, 등화, 차광판(screening), 음향 및 조난 신호장치 등에 대한 통제검사를 받게 된다. 구체적으로 판단의 근거기준이 되는 것은 이 국제규칙 부속서에 규정되어 있는데, 부속서 제I장은 ‘등화 및 형상물의 위치와 기술명세(Positioning and Technical Details of Lights and Shapes)’를, 부속서 제III장은 ‘음향신호 장치와 기술명세(Technical Details of Sound Signal Appliance)’를 규정하고 있다.

120) George C. Kasoulides., *op. cit.*, p.51; G. Plant, *International Traffic Separation Schemes in the new Law of the Sea*, *Marine Policy*(1985. 2), pp.132-136.

121) These Rules shall apply to all vessels upon the high seas and in all waters connected therewith navigable by seagoing vessels, Samir Mankabady, *The Law of Collision at Sea* (Netherlands : North-Holland, 1987) pp.76-86.

122) 강동수, 전계논문, 49쪽.

칙적인 규정을 두고 있는데, 협약당사국으로서 항만국통제를 받아야 할 의무와 통제개입의 시행권한, 그리고 IMO와 기국 행정청에 항만국의 통보의무를 규정하고 있다. 또 부당한 개입으로 인한 손해배상 청구권의 발생과 비협약당사국 선박에 대한 비차별적 조항을 규정하고 있다.

<표 2-1> 항만국통제제도 관련협약과 국내법 관련조문

주관기구	협약 또는 법률의 명칭	관련 조문	비고
UN	1982년 유엔해양법협약 (UNCLOS)	제218조 ~ 제232조	
IMO	1966년 국제만재흡수선협약(LL)	제21조(통제)	
	1988년 LL협약 의정서	제21조(통제)	
	1969년 선박톤수측정협약(TM)	제12조(통제)	
	1972년 컨테이너안전협약(CSC)	제VI조(통제)	
	1974/78년 SOLAS 협약	제I/19규칙, 제X/4규칙	
	1988년 SOLAS 협약 의정서	제I/19규칙	
	1977/93년 SFV 협약	제4조(증서와 통제), 제4조(증서와 항만국통제)	
	1978년 STCW 협약	본문 제10조, 부속서 제I/4규칙	
	1995년 STCW-F 협약	본문 제8조 부속서 제I/4규칙	
	1972년 COLREG 협약		
	1973/78년 MARPOL 협약	본문 제5규칙, 제6규칙 부속서 제I/4규칙, 제I/8A규칙, 제II/10규칙, 제II/15규칙, 제III/8규칙, 제IV/3규칙, 제V/8규칙, 제VI/10규칙	
	1954년 OILPOL 협약	제IX조, 제X조	
ILO	1976년 ILO 협약 제147호	제4조	
국내법	선박안전법	제68조, 제69조	
	선박직원법	제17조	

	선원법	제114조 및 제114조 2	
	해상교통안전법	제10조의 6	
	해양환경관리법	제56조	

3. 국내 해사법

국제협약에 항만국통제와 관한 법적 근거가 있는 것처럼 국내 해사법에도 항만국통제를 시행할 수 있는 법적 근거가 개별법에 산재해서 존재하고 있다.

첫째, 2007년 1월 3일 전부 개정되어 공포된 선박안전법이다. 선박안전법은 1974년 해상인명안전협약(SOLAS), 1966년 국제만재흡수선협약(LL), 1972년 컨테이너안전협약(CSC) 등의 요건을 국내법으로 수용하고 있다. 선박안전법을 개정하면서 제68조(항만국통제)와 제69조(외국에서의 항만국통제)에 항만국통제에 관한 사항을 규정¹²³⁾하고 있다.

둘째, 해양환경보호를 위하여 73/78해양오염방지협약(MARPOL)을 국내법으로 수용하여 오염물질의 배출기준을 정하고 있는 해양환경관리법이다¹²⁴⁾.

셋째, 유해물질배출규제와 관련한 개항질서법이 있다. 제24조에서는 유해물질의 투기금지 등을 규정하고 있으며 제40조에서는 선박이 이 법 또는 이

123) 제68조 제1항은 외국선박의 구조 시설 및 선원이 선박운항지식 등이 대통령령이 정하는 선박안전에 관한 국제협약에 적합한지 여부를 확인하고 그에 필요한 조치를 할 수 있다. 제2항은 항만국통제를 하는 경우 소속 공무원으로 하여금 대한민국의 항만에 입항하거나 입항예정인 외국선박에 직접 승선하여 행하게 할 수 있으며, 부당하게 지체되지 않도록 하여야 하며, 제3항에서는 항만국통제의 결과 외국선박의 구조·설비 및 선원의 선박운항지식 등 국제협약의 기준에 미달되는 것으로 인정되는 때에는 시정조치를 명할 수 있으며, 제4항에서는 항만국통제결과 선박의 구조·설비 및 선원의 선박운항지식 등과 관련된 결함으로 인하여 당해 선박 및 승선자에게 현저한 위험을 초래할 우려가 있다고 판단되는 때에는 출항정지를 명하는 규정을 두었다. 제5항 및 제6항은 이의신청과 관련하여 규정하였다. 제69조 제1항은 국내의 선박소유자가 외국항만당국에 지적받지 않도록 국제협약을 준수하도록 하는 규정이며, 제2항 및 제3항은 특별점검에 대해서, 제4항은 특별점검결과 항행정지명령 또는 시정·보완 명령을 내릴 수 있는 내용이다.

124) 제59조에 국토해양부장관은 우리나라의 항만항구 또는 연안에 있는 외국선박에 설치된 해양오염방지설비 등 및 방오시스템이 해양오염방지에 관한 국제협약에 따른 기술상의 기준에 적합하지 아니하다고 인정되는 경우에는 그 선박의 선장에 대하여 해양오염방지설비 등 및 방오시스템의 교체·개조·변경·수리 그 밖의 필요한 조치를 명령할 수 있으며, 항만국통제의 시행에 필요한 절차는 선박안전법 제68조 내지 제70조의 규정을 준용한다라고 규정하고 있다.

법의 규정에 의한 명령에 위반한 때에는 당해 선박의 출항을 중지시킬 수 있다고 규정하고 있다.

넷째, ILO협약 147호 및 STCW협약을 국내법으로 수용한 법이 선원법이다. 선원법 제114조 제1항에서는 국토해양부장관은 외국선박이 대한민국 영해 안에서 다음과 같은 행위를 한 경우에 그 선박의 항해당직이 선원의 훈련·자격증명 및 당직근무의 기준에 관한 국제협약에서 정한 항해당직기준에 따라 항해당직을 실시하지 아니하고 있다고 인정되는 때에는 그 선박의 선장에게 항해당직기준에 따른 항해당직을 실시할 것을 문서로 통고할 수 있다고 하며, 제114조의 제2항에서는 국토해양부장관은 대한민국의 영해 안에서 정박 또는 계류 중인 외국선박에 승무하고 있는 선원의 근로기준과 생활환경이 국제노동기구의 해사협약으로 정한 기준에 미달된다고 인정하는 경우에는 당해 선박의 선적국과 국제노동기구에 지체 없이 그 사실을 알려야 하며, 이러한 외국선박에 승무하고 있는 선원의 근로기준과 생활환경이 당해 선원의 안전 또는 건강에 현저히 유해하다고 인정되는 경우에는 이를 시정할 것을 외국선박의 선장에게 요청할 수 있다.¹²⁵⁾ 또한 항행을 계속하는 것이 인명 또는 재산에 위험을 주거나 해양환경의 보전에 장해를 미칠 염려가 있다고 인정되는 경우에는 그 선박의 항행정지를 명하거나 그 항행을 정지시킬 수 있으며, 이에 따라 처분을 한 경우 그 처분을 계속할 필요가 없다고 인정되는 때에는 지체 없이 그 처분을 취소하도록 하고 있다.¹²⁶⁾

다섯째, 1978년 선원훈련자격및당직근무협약(STCW)을 국내법으로 수용한 선박직원법이다.

이 법 제17조에서는 국토해양부장관은 소속 공무원으로 하여금 대한민국 영해 안에 있는 외국선박에 승무하는 선박직원에 대하여 국제협약에 적합한 면허증 또는 증서를 가지고 있는지의 여부와 국제협약이 정한 수준의 지식과 능력을 갖추고 있는지의 여부를 검사하거나 심사할 수 있으며, 이와 같은 검사 또는 심사를 한 결과 그 선박직원이 규정한 요건에 미달된다고 인

125) 이윤철·김진권·홍성화, 전계서, 167-168쪽.

126) 이윤철·김진권·홍성화, 상계서, 168쪽.

정할 때에는 그 외국선박의 선장에게 그 요건에 적합한 선박직원을 승무시키도록 문서로 통보해야한다. 이 경우 국토해양부장관은 대한민국에 있는 해당 국가의 영사에게 해당 선장으로 하여금 적합한 선박직원을 승무시키도록 하는데 필요한 조치를 취하도록 문서로 통보해야 한다. 국토해양부장관은 이러한 통보를 받은 외국선박의 선장이 규정된 요건에 적합한 선박직원을 승무시키지 아니한 경우에 항행을 계속하는 것이 인명 또는 재산에 위험을 초래하거나 해양환경보전에 장애를 미칠 염려가 있다고 인정할 때에는 그 외국선박에 대하여 항행정지를 명하거나 그 항행을 정지시킬 수 있으며, 위험 및 장애가 없어졌다고 인정할 때에는 지체 없이 항행을 하게 하여야 한다.¹²⁷⁾

4. IMO 결의 및 국내 훈령

가. IMO 결의의 법적지위

국제해사기구는 항만국통제에 관한 상세한 절차를 통일화와 보편적 시행의 필요성에 따라 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 해주며, 제21차 총회에서는 이 결의서를 총회결의 A.882(21)로 개정하였다.

국제기구의 결의는 일반적으로 법적 구속력이 없으며 권고적 효력을 갖는 것으로 평가되고 있으나, 모든 결의와 선언이 법적 구속력이 결여된 것은 아니라고 한다. 국제기구의 내부문제에 관한 결의는 법적 구속력을 가지며

127) 이윤철·김진권·홍성화, 상계서, 226-227쪽.

유엔 총회나 전문기관들이 채택한 결의와 선언 중에는 관행을 통하여 발전되어 온 관습법상의 원칙을 확인하고 구체화하거나 새로운 규범을 창설하는 경우도 있다. 결의는 보통 협약으로 채택되기 이전에는 국가 간의 협력을 촉진하고 후에 협약으로 채택되기도 하지만 협약으로 채택되기 이전에 이러한 결의를 실제로 적용할 경우 결의에 대한 그 실질적 구속력이 명확하게 규정되어 있지 않아 문제가 된다. 국제기구의 구속력 있는 결의는 국내에서 집행되기 위하여 협약의 경우와 같은 방법으로 국내법에 편입될 수 있다.¹²⁸⁾

IMO 결의는 총회결의, 이사회결의, 위원회결의 등으로 구분되나 위원회의 결의도 총회를 통과해야 하므로 효력에 있어서는 총회결의나 위원회결의는 동일한 효력을 지닌다고 할 수 있다.¹²⁹⁾ 특히 항만국통제와 관련하여 그 집행상 IMO 결의가 실질적 구속력이 있는지의 여부를 판단하기 위하여 다음 세 가지로 구분하여 살펴본다.

첫째로 협약의 규정에 결의를 강제로 적용하겠다는 규정이 있는지 여부에 달려있다. 둘째로 협약의 본문에 규정되어 있지 아니하나 새로이 협약을 개정하거나 시행하기에 앞서 결의의 이행을 촉구하는 경우가 있다. IMO에서는 1993년 10월 총회결의 741호로 ‘국제안전관리코드(ISM Code¹³⁰⁾)를 채택하고 각국 정부로 하여금 이를 시행토록 권고하였으며 1994년 5월 ISM Code의 전면적이고 조속한 시행을 강제화하기 위하여 국제해상인명안전협약 당사국회의에서 ISM Code를 SOLAS 협약 제9장에 포함시켰다.¹³¹⁾ 셋째로는 법적 구속력 없는 권고적 성격의 결의로 보통 지침이나 매뉴얼 등이

128) 이윤철, 전계논문(항만국통제의 법적 근거와 국내 시행상의 문제), 123-124쪽.

129) 박영선, 전계서(IMO업무해설), 54쪽.

130) IMO는 해상안전 및 해양환경보전을 위해 선박자체의 구조 및 설비의 강화와 선원의 자질향상을 위한 국제협약을 채택하는 등 주로 선박자체의 물리적 측면만을 중요시해 왔다. 그러나 각종 기준을 지속적으로 강화했음에도 불구하고 1987년 3월 ‘Herald of Free Enterprise’호의 전복사고 등 국제적으로 대형 해난사고와 해양오염사고가 잇달아 발생하여 그 원인을 분석한 결과 IMO는 전체 해난사고의 80% 이상이 인적과실(human error)에 기인한 것으로 판명되자 인적과실을 방지하기 위한 대책으로 국제안전경영규약(ISM Code)를 채택하고 각국 정부로 하여금 이를 시행토록 권고하였다.

131) 결국 ISM Code는 1998년부터 모든 비준국가에 단계적으로 적용토록 하여 모든 여객선, 500톤 이상의 유조선, 케미컬탱커, 가스운반선, 산적화물운반선 및 고속화물선은 1998년 7월 1일부터 기타 500톤 이상의 모든 화물선 및 이동식 해양구조물에는 2002년 7월 1일부터 적용하였다.

있다. 권고적 성격의 문서는 협약관련 규정의 각주에 언급되며 주로 “IMO가 채택한 권고안을 고려하여 관할관청에 의해 승인되어야 한다.” 또는 “IMO가 채택한 지침서에 근거하여”와 같이 권고적 성격을 나타내는 규정에 사용된다.¹³²⁾

나. 국내 훈령의 법적지위

훈령이란 상급기관이 하급기관에 대하여 장기간에 걸쳐 권한행사를 일반적으로 지휘·감독하기 위하여 발하는 명령이다.¹³³⁾ 판례¹³⁴⁾에서는 ‘훈령이란 행정조직 내부에 있어서 그 권한의 행사를 지휘, 감독하기 위하여 발하는 행정명령으로서, 훈령, 예규, 통첩, 고시, 각서 등 그 사용명칭 여하에 불구하고 공법상의 법률관계 내부에서 준거할 준칙 등을 정하는데 그치고 대외적으로는 아무런 구속력도 가지는 것이 아니다.’라고 규정하고 있다.

항만국통제 관련하여 법적 근거는 선박안전법 등 전술한 법에 산재해 있으나 실질적인 운영규정은 훈령인 ‘항만국통제 및 기국통제 실시요령’에 있으므로 훈령의 행정법적 지위에 대해 살펴볼 필요가 있다. 기본적으로 항만국통제 및 기국통제 실시요령의 제1조(목적)은 ‘이 요령은 선박안전법 제68조부터 제70조까지의 규정에 따른 항만국통제·기국통제 시행에 관한 사항, 같은 법 시행규칙 제97조 제6항에 따른 항만국통제검사관에 대한 기준 등에 관한 사항과 아태지역 항만국통제 양해각서 등의 이행에 필요한 업무처리기준을 정함을 목적으로 한다’고 하여 선박안전법으로부터의 수권이 있음을 규정하고 있다.

공법의 규범체계는 주지하는 바와 같이, 헌법-법률-조례·규칙 등, 상하위법 상호간에 계층적인 규범질서를 형성하고 있다. 그리고 이들 규범체계의 가장 중심에 서 있는 개념은 역시 의회가 제정하는 법률임은 더 말할 필요가 없다. 법치행정원리의 취지를 철저히 실현하려면, 의회가 행정의 내용을

132) 이윤철, 전계논문(항만국통제의 법적 근거와 국내 시행상의 문제), 125쪽.

133) 김남진·김연태, 「행정법 I 제9판」(서울: 법문사, 2005), 161쪽.

134) 대법 1983.6.14, 83누54.

미리 법률로써 최대한 상세하게 규정하는 것이 가장 바람직하다. 그럼에도 불구하고 다양한 법 기술적 이유로 오늘날 거의 모든 국가에서는 위임입법으로서 “행정입법”제도가 비교적 광범위하게 채택되고 있는 것이 현실이다.¹³⁵⁾

현대의 사회복지국가에서 국가의 기능이 확대되고 행정이 전문화됨에 따라 행정부가 제정하는 행정입법의 숫자가 날로 증가하고 있다. 입법권은 원칙적으로 의회의 권한임에도 불구하고 행정입법이 필요한 것은 부인할 수 없다. 권력분립을 기초로 하는 법치국가에서는 법규범을 제정하는 작용인 입법권이 원칙적으로 국민의 대표기관인 의회에 속한다. 그러나 금세기에 들어와 행정기능의 확대, 그의 전문화·기술화 등의 현상과 요청은 행정입법을 불가결의 것으로 만들었으며 헌법에 명문으로 행정입법을 인정하는 국가가 증가하기 시작하였다. 우리의 헌법(제75조, 제76조, 제95조, 제114조 제6항)도 그 중의 하나이다.¹³⁶⁾

행정입법은 행정기관이 법조의 형식으로 일반·추상적인 규정을 정립하는 작용 또는 그에 따라 정립된 규범을 말한다. 여기서 ‘일반적’이란 그 상대방이 특정되지 아니한 것을, 그리고 ‘추상적’이란 그 적용사건이 특정되고 있지 아니하다는 것을 의미한다. 행정입법에는 국가 행정권에 의한 입법과, 자치단체에 의한 자치입법이 포함된다. 국가 행정권이 정립하는 일반·추상적인 규범에는 법규의 성질을 가지는 것과 그러한 성질을 가지지 않는 것이 있는바, 일반적으로 전자를 법규명령이라 하고 후자를 행정규칙이라 한다.¹³⁷⁾ 즉 법규명령은 직접 국민의 자유와 권리를 규율하는 법규의 성질을 갖고 행정규칙은 행정내부의 통제를 위한 것으로 직접 국민의 자유와 권리에 영향을 주지 않는 것으로 이해하고 있다. 행정규칙은 행정조직 내부 또는 특별권력관계내부와 같은 행정 내부관계에서 제정되는 일반·추상적 규정으로 정의되었다.¹³⁸⁾

135) 배영길, “공법의 규범 체계”, 「공법연구」 제37집 제1-1호, 한국공법학회(2008), 92-93쪽.

136) 김남진·김연태, 전거서, 140쪽.

137) 김동희, 「행정법 I」(서울 : 박영사, 2005), 131쪽.

138) 박윤훈, 「최신행정법강의(상)」(서울 : 박영사, 2000), 234쪽.

또한 법규명령은 국민과 행정권을 모두 구속하는 양면적 구속성을 가지기 때문에 재판 규범이 되는 것이지만, 행정규칙은 법규의 성질을 가지지 않고 다만 행정조직 또는 특별권력관계 내부의 조직과 활동을 규율하기 위하여 제정되는 일반적·추상적 내부 규범이기 때문에 행정내부에서만 효력을 가지는 일면적 구속성만을 가지는 특징을 갖는 것으로 설명하고 있다.¹³⁹⁾

한편 법규명령은 대통령령·총리령·부령·중앙선거관리위원회규칙·대법원규칙의 형식을 가지고, 행정규칙은 훈령·지시·고시·통첩·예규·일일명령 등의 형식을 가지는 것으로 설명되고 있으나, 행정입법의 실제에 있어서는 규범의 내용과 법형식이 일치하지 않는 경우가 발생하고 있다. 예컨대 국민의 권리·의무에 관한 사항을 훈령이나 고시로 규정한 ‘행정규칙 형식의 법규명령’이 등장하고 있다. 그 결과 국민의 권리·의무에 관한 사항을 고시·훈령 등 행정규칙의 형식으로 규정하거나 행정청 내부의 사무처리기준을 대통령령·총리령·부령 등 법규명령 형식으로 규정하는 ‘법규명령 형식의 행정규칙’이 등장하고 있다. 그 결과 국민의 권리·의무에 관한 사항을 고시·훈령 등 행정규칙의 형식으로 규정하거나 행정청 내부의 사무처리 기준을 부령·총리령·대통령령 등 법규명령 형식으로 규정하는 것이 과연 타당한가 하는 근본적인 문제제기와 함께 이 경우 이들을 법규명령 또는 행정규칙 중 어느 것으로 볼 것인지, 나아가 법규명령 또는 행정규칙의 어느 명칭을 사용하는 것이 옳은 지를 둘러싸고 많은 논의가 전개되고 있다.¹⁴⁰⁾

항만국통제및기국통제실시요령인 훈령이 과연 법규명령인가 행정규칙인가는 많은 논란이 될 수 있다. 많은 학자들은 행정권이 발하는 명령 중 그 형식이 대통령령·총리령·부령의 형식으로 되어 있으면 법규명령이고, 고시·훈령·

139) 현재결 1990.9.3. 90헌마13, 교육위원회의 인사관리원칙의 적법여부에서 ‘이른바 행정규칙은 일반적으로 행정조직 내부에서만 효력을 가지는 것이고 대외적인 구속력을 갖는 것은 아니다. 다만, 행정규칙이 법령의 규정에 의하여 행정관청에 법령의 구체적 내용을 보충할 권한을 부여한 경우, 또는 재량권 행사의 준칙인 규칙이 그 정한 바에 따라 되풀이 시행되어 행정관행이 이룩되게 되면 평등의 원칙이나 신뢰보호의 원칙에 따라 행정기관은 그 상대방에 대한 관계에서 그 규칙에 따라야 할 자기구속을 당하게 되는 경우에는 대외적인 구속력을 가진다.

140) 김호정, “법규명령과 행정규칙”, 「외법논집」 제19집, 한국외국어대학교 법학연구소(2005), 224쪽.

예규 등 형식으로 되어 있으면 행정규칙이라는 식으로 매우 쉽고 간단하게 양자를 구분하고 있다. 또 다른 학자들은 법규성을 기준으로 법규명령은 법규로서 국가와 국민을 구속할 수 있는 일반적·대외적 구속력을 가진다고 주장하고 있다.¹⁴¹⁾ 배영길 교수는 법규명령과 행정규칙의 구별은 강학상의 구별이며, 양자의 구별은 상위법의 수권 유무라는 형식적 요건에 의해 구별하는 것이 타당하다라고 주장한다.¹⁴²⁾ 양자의 구별기준을 찾는다면, 여전히 논란이 많지만 가장 확실한 것은 ‘상위법의 수권’ 유무뿐이며, ‘법규성’이나 ‘일반적 구속력’의 유무로 양자를 구별하는 것은 상당한 논란이 발생할 수 있다. 상위법의 수권유무에 따르면 항만국통제및기국통제실시요령은 법규명령으로 판단할 수 있다. 비록 상기 훈령을 법규명령으로 본다고 하더라도 지속적인 논란의 소지가 있으므로 일반적으로 법규명령으로 판단하고 있는 법률 또는 시행령·시행규칙에 규정하는 것이 적합할 것이다.



141) 석중현, 「일반행정법(상)」(서울 : 삼영사, 2002), 159-160쪽.

142) 배영길, 전계논문, 101쪽.

第3章 港灣國統制制度의 地域協力體制

항만국통제는 국제해사협약 또는 국내법에 근거하여 개별 국가별로 시행하여 왔으나 1982년 파리 MOU를 체결하여 지역협력체제로의 전환이 이루어졌다. 이러한 지역협력체제에 의한 기준미달선의 규제가 개별 국가에 의한 통제보다 더 큰 성과를 거두고 있다고 평가되어 지역협력체제가 확대 구축되었다.

이 장에서는 지역협력체제 출현 배경과 현황에 대해서 연구하기로 한다. 현재 항만국통제 지역협력체제는 총9개이며, 그 현황은 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 항만국 통제 지역별 MOU 현황

명칭	설립연도	사무국 위치	회원국(Authority)
Paris MOU	1982	The Hague, The Netherlands	Belgium, Bulgaria, Canada, Croatia, Cyprus, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Malta, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russian Federation, Slovenia, Spain, Sweden, U.K.
The Acuerdo de Viña del Mar(Latin American region)	1992	Buenos Aires, Argentina	Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, Honduras, Mexico, Panama, Peru, Uruguay, Venezuela
Tokyo MOU	1993	Tokyo, Japan	Australia, Canada, Chile, China, Fiji, Hong Kong, Indonesia, Japan, Republic of Korea, Malaysia, New Zealand, Papua New Guinea, Philippines, Russian Federation, Singapore, Solomon Islands

			Thailand, Vanuatu, VietNam
Caribbean MOU	1996	Christchurch, Barbados	Anguilla, Antigua and Barbuda, Aruba, The Bahamas, Barbados, Belize, British Virgin Islands, Cayman Islands, Commonwealth of Dominica, Cuba, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Netherlands Antilles, Suriname, St.Kitts Nevis, St.Lucia, St.Vincent&the Grenadines, Turks & Caicos Island, Trinidad and Tobago
Mediterranean MOU	1997	Alexandria, Egypt	Algeria, Cyprus, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Malta, Morocco, Tunisia, Turkey
Indian Ocean MOU	1998	Goa, India	Australia, Bangladesh, Djibouti, Eritrea, Ethiopia, India, Sudan, South Africa, Tanzania, Mauritius, Mozambique, Myanmar, Seychelles, Sri Lanka, Iran, Kenya, Maldives, Oman, Yemen
Abuja MOU	1999	Lagos Nigeria	Angola, Benin, Cameroun, Cape Verde, Congo, Cote d'Ivoire, Gabon, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Equatorial Guinea, Liberia, Mauritania, Namibia, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, South Africa, Togo
Black Sea MOU	2000	Istanbul Turkey	Bulgaria, Georgia, Romania, Russian Federation, Turkey, Ukraine
Riyadh MOU	2004	Riyadh Saudi Arabia	The Kingdom of Bahrain, State of Kuwait, Sultanate of Oman, State of Qatar, kingdom of Saudi Arabia, United Arab Emirates

(자료출처: http://www.krs.co.kr/kor/technical/Psc/I_Psc_mou01.aspx (2011.1.13 검색))

第1節 地域協力體制 出現의 必要性

항만국통제는 지역적인 특성을 가지고 있으며, 지역 내에 있는 여러 개의 국가는 선박의 안전과 오염의 방지를 위한 항만국통제의 시행을 협력하고

정보를 교환하기 위해서 지역별 협력체제를 구성하고 있다.¹⁴³⁾ 모든 국가가 국내법상 해사관할권에 관한 국제기준의 허용한도 내에서 항만국통제와 관련한 해상안전 및 항행의 문제를 다루고 있기는 하지만, 지역 국가 상호간 협력에 의한 항만국통제 지역협력체제는 1978년 헤이그에서 체결된 양해각서가 효시라 할 수 있다.¹⁴⁴⁾

그러나 1978년부터 발효된 헤이그 MOU는 국제협약에서 보장하고 있는 권한, 즉, 기준미달선을 억류하고 또한 안전이나 건강에 대해 명백히 위험하다고 생각되는 결함을 시정할 수 있는 항만국의 권한을 재확인한 것에 불과했다.¹⁴⁵⁾ 같은 해 프랑스 연안에서 아모코 카디즈호가 좌초하게 되자, 유럽 국가들은 보다 엄격한 지역협정의 필요성을 절감하게 되었다.¹⁴⁶⁾ 그리하여 1982년 파리에서 열린 유럽각료회의에서 ‘유럽지역 항만국통제에 관한 양해각서’를 14개¹⁴⁷⁾ 해사당국이 채택·서명하였고, 이는 1982년 7월 1일 발효되었다. 따라서 지역협정을 대체하는 새로운 양해각서¹⁴⁸⁾가 채택되면서 지역협력체제에 의한 항만국통제의 시행이 본격화되었다.

IMO는 파리 MOU에 의한 항만국통제의 시행이 기준미달선을 제거하는데 큰 성과를 거두고 있다는 평가와 함께, 항만국통제 지역협력체제의 구축을 조장하는 결의서(Res. A.682(17))를 채택함에 따라 1992년 11월 남미지역 10개국이 참여하는 남미지역 협력체제, 1994년 4월 아태지역 18개국이 참여하는 도쿄 MOU, 1996년 2월 카리브해 지역협력체제, 1997년 7월 지중해지역 협력체제, 1998년 6월 인도양 지역협력체제, 1999년 10월 중·서부

143) Ho-Sam Bang, "The Contribution of Port States to Combating Marine Pollution from Ships", the degree of Doctor of Philosophy Cardiff University(2009), p.174.

144) George C. Kasoulides, *op. cit.*, p.142.

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

146) 유럽 13개국의 해운관청 장관들과 유럽공동체위원회, IMO와 ILO의 대표는 1980년 10월 파리에서 회합을 가져 기준미달선의 운항을 배제하는 것이 그들의 상호 목표이며, 예방조치를 통하여 가장 바람직하게 달성될 수 있다는 점에 합의하였다. "A European View on Port State Control", *A Summary of the History of the Memorandum of Understanding on Port State Control and a View on his Future Development*, Pacem in Maribus 18 Conference, Ports and Points in a Global Transport System (Rotterdam : International Ocean Institute, Aug. 1980); 강동수 전계 논문, 86쪽 재인용.

147) 회원국은 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이태리, 네델란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국이다.

148) 파리양해각서가 발효되면서 자동적으로 헤이그 양해각서는 효력이 정지되었다.

아프리카 지역협력체제, 2000년 4월 흑해지역 지역협력체제, 2005년 6월 걸프지역 지역협력체제가 차례로 구축되어, 전 세계 9개의 지역협력체제가 현재 운영되고 있다.

항만국통제 지역협력체제는 원칙적으로 당해 지역에 전혀 새로운 법규나 다른 기준이 적용되는 것이 아니라, 관련 국제협약에 구현된 보편타당한 국제기준이 그 지역에 적용되는 기준이기 때문에, 국제법상 연안국 지역주의와는 그 성격이 다르다. 그러므로 특정 지역 내 회원국이 합의한 관련 국제협약상의 범세계적 기준을 이행한다는 측면에서, 항만국통제 지역협력체제는 배타적이라기보다는 지역공동체로 하여금 진작될 공통의 이익이 관련 국제협약을 통하여 적절하게 합의되어 이행되므로 포용적이라 할 수 있다. 항만국통제 지역협력체제가 지향하는 바는 범세계적인 문제인 기준미달선을 제거하는 것이기 때문에 무엇보다도 지역협력체제 상호간 통일된 방식으로 항만국통제가 시행되어야 함은 당연하다 할 것이다.¹⁴⁹⁾

第2節 地域協力體制의 現況

이 절에서는 지역별 MOU의 특징을 검토하고 효과적인 운영을 하고 있는 파리 MOU와 도쿄 MOU는 상세하게 연구한다.

1. 파리 MOU

가. 파리 MOU 성립배경

서유럽 해사당국은 1978년 3월에 헤이그 MOU를 발효하였으며, 이는 항만국통제를 협력하고 조화롭게 하기 위한 첫 번째 단계였다. 하지만, 아모코 카디즈호가 1978년 3월에 프랑스 연안에서 좌초하여 대형 오염사고를 일으켰다. 헤이그 MOU는 1976년 상선협약(1976 Merchant Shipping

149) 강동수, 전계논문, 84-85쪽.

Convention; ILO 147)에 포함된 요구사항을 강제화하는 데는 한계가 있었으므로, 해상안전과 환경보호를 위한 강력한 통제의 필요성을 인식하여 1982년 1월 2차 해상안전에 관한 장관급 회담¹⁵⁰⁾에서 14개국¹⁵¹⁾이 모여 항만국통제에 관한 MOU를 체결하였고,¹⁵²⁾ 1982년 7월 1일 발효되었다. 파리 MOU의 회원국은 사이프러스, 리투아니아, 말타 등의 국가가 2006년 5월 가입하였고, 불가리아와 루마니아가 2007년 5월에 가입하여 회원국의 숫자가 증가하였다. 파리 MOU의 회원국은 대부분 부유한 서유럽 국가들로 이루어져 있기 때문에, 실질적인 실행능력이 강하며, 충분한 재정자원으로 효과적인 수행능력과 정책을 만들어 가고 있다.¹⁵³⁾ 지속적인 확대는 불가리아와 루마니아와 같은 흑해지역 MOU에 가입된 국가가 파리 MOU에도 가입함으로써 흑해지역 MOU와 정보교환 및 흑해지역의 기준미달선에 대해서 긍정적인 영향을 미칠 수 있었다.¹⁵⁴⁾ 이처럼 정보교환과 전문가의 교환은 MOU 상호간의 수행능력 차이를 줄일 수 있는 가치 있는 일이다.

이후 지금까지 파리 MOU는 해양안전문제를 언급하고 있는 여러 가지 EU 지침 같은 타 기구의 규정과 IMO에 의해 제정된 새로운 안전과 환경관련 규정을 수용하기 위하여 수차례 개정되었다. 특히, 1996년 7월 1일에는 항만국통제에 관한 유럽각료지침(EU Council Directive 95/21/EC of 19 June 1995)이 발효되면서, 유럽연합 회원국은 항만국통제 시행이 의무화 되었다.¹⁵⁵⁾

150) The 1982/83 Annual report of the Paris MOU p.1. This report can also be found in MSC/Circ. 368 of 28 October 1983.

151) 8개 서유럽 당국: 벨기에, 덴마크, 프랑스, 독일, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국이며, 추가로 6개국 참가하였다. 핀란드, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 포르투갈, 스페인이다.

152) <http://www.parismou>(2011년 1월 검색)

153) Ho-Sam Bang, *op. cit.*, p.184.

154) E. Molenaar, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*(The Hague : Kluwer Law International, 1998), p.124.

155) 지침(Directive)은 EU 회원국의 목표를 정하므로 회원국을 구속하지만 해당 정부는 국내입법을 통하여 그 이행방법과 형식을 선택적으로 결정할 수 있다. 회원국이 당초 정한 시행일까지 조치를 행하지 않을 경우 유럽위원회(European Commission)는 해당 국가를 상대로 유럽법원(European Court of Justice)에 제소할 수 있다. 최승환, 「국제경제법」(서울 : 법영사, 2002), 928쪽; http://en.wikipedia.org/wiki/European_Union_directive(A directive is a legislative act of the European Union,[1] which requires member states to achieve a particular result without dictating the means of achieving that result. It can be distinguished from regulations which

<표 3-2> 최근 5년간 Paris MOU 항만국 통제 실적

연도	2005	2006	2007	2008	2009
점검척수	13,024	13,417	14,182	15,237	14,753
점검회수	21,302	21,566	22,877	24,647	24,186
결합지적건수	62,434	66,142	74,713	83,751	71,911
출항정지척수	994	1174	1250	1220	1059
점검당 출항정지율(%)	4.67	5.44	5.46	4.95	4.38

(출처 : Paris MOU 2009 Annual report)

파리 MOU의 지리적 범위와 회원국을 살펴보면 지리적 범위는 유럽연안국과 북미부터 유럽에 이르는 북대서양의 연안 국가이다. 캐나다와 러시아는 도쿄 MOU의 회원국이기도 하다.

나. 파리 MOU 본문의 구성 및 기본 원칙

동 MOU의 본문(Text)은 서론 및 일반, 관련협약, 보고·선박과일·선택·검사 및 억류, 금지, 정보에 관한 규정, 위반, 조직, 개정절차, 행정조항 등에 대해 명시하고 있는 본문과 12개의 부속서로 구성되어 있다.¹⁵⁶⁾

파리 MOU의 기본 원칙은 국제해사협약에 정한 규정에 따라 선박소유자와 선박운항자가 선박을 운항하는지 확인한다. 그러한 규정을 따르도록 하는

are self-executing and do not require any implementing measures. Directives normally leave member states with a certain amount of leeway as to the exact rules to be adopted. Directives can be adopted by means of a variety of legislative procedures depending on their subject matter.)

156) 2010년 5월 11일 32차 개정된 파리 MOU는 본문은 Commitments, Relevant instruments, Reporting-Ship Risk-Selection-Inspection and Detention, Banning, Provision of Information, Operational violations, Organization, Amendments, Administrative Provisions로 구성되어 있으며, 부속서는 Annex1 : Ships of non-Parties and below conventions size, Annex2 : Merchant Shipping(Minimum Standards) Convention, 1976(ILO 147) and ILO 147 Protocol, 1996, Annex3 : Information System on Inspections, Annex4 : Publication of Information Related to Detentions and Inspections, Annex5 : Qualitative Criteria for Adherence to the Memorandum, Annex6 : Minimum Criteria for Port State Control Officers, Annex7 : Ship Risk Profile, Annex 8 : Inspection and Selection Scheme, Annex9 : Inspection Type and Clear Grounds, Annex10 : Examination of certificates and documents, Annex11 : Inspection Commitments of Authorities, Annex12 : Reporting obligations for ship으로 구성되어 있다.

책임은 기국에 달려 있다. 항만국은 입항한 외국선박을 방문하여 안전, 오염 방지와 선원의 생활과 작업조건을 국제협약에 일치하게 운영되는지 확인한다. 국제협약에서는 당사국에게 명백하게 항만국통제의 시행을 의무화하지 않고, 그 시행은 당사국의 판단에 맡겨두고 있다. 따라서 항만국통제의 시행 여부는 전적으로 당사국이 결정하게 된다. 그러나 파리 MOU에 가입하게 되면 회원국은 항만국통제에 관한 다음과 같은 노력을 기울여야 한다.¹⁵⁷⁾¹⁵⁸⁾

①각 당사국은 Memorandum과 부속서의 규정에 따라야 한다. ②각 당사국은 효과적인 항만국통제 시스템을 유지하기 위하여 항만국의 항구에 입항하거나 연안시설에 있는 외국선박을 기국에 따른 차별 없이 국제협약에 의한 기준의 준수여부를 확인하여야 한다. ③각 당사국은 Annex 11에 따라서 입항하는 선박의 25%, 척수의 25% 이상에 대하여 항만국통제를 실시하여야 한다. ④각 당사국은 MOU의 목적달성을 더 원활히 수행하기 위해서 다른 국가와 협의, 협력 및 정보교환을 하여야 한다. ⑤각 당사국은 도선사나 항만당국이 선박의 안전 및 해양환경에 위협이 되는 결함사항을 발견하면 항만당국에 즉시 통보할 수 있는 절차를 마련해야 한다. ⑥본문의 내용을 충실히 이행하기 위해서 각 당사국은 부속서 9안에 규정된 검사를 시행하여야 한다. ⑦MOU의 어떠한 것도 당사국의 권한을 제한하는 것으로 해석되지 않아야 한다.

다. 관련 협약

파리 MOU의 목적은 새로운 국제기준을 만드는 것이 아니고, 이 지역 내에서 운항되는 선박이 국제기준에 적합한지의 여부를 확인하는 것이다. 따라서 항만국통제를 행할 경우는 국제적으로 승인된 협약만이 적용되며, 각 주관청은 현재 발효되었으며 자국이 가입한 협약만을 적용할 수 있다 (Section 2 Relevant instruments 2.3). 협약이 개정되어 발효된 경우, 개정

157) 파리 MOU Section1.1-1.7 참조.

158) 2010년 5월 11일 파리 MOU 제32차 개정.

된 내용을 적용하여야 한다. 협약 적용 시 각 주관청은 협약 당사국이 아닌 국가의 선박 및 협약기준이 적용되지 않는 소형선박이 우대¹⁵⁹⁾되지 않도록 확인하여야 한다.¹⁶⁰⁾

파리 MOU에서 적용하는 협약(Paris MOU 2.1)은 LOAD LINE 66, LL PROT 88, SOLAS 74, SOLAS PROT 78, SOLAS PROT 88, MARPOL 73/78 및 PROT 97, STCW 78, COLREG 72, TONNAGE 69, ILO 147, ILO P147, CLC 1969, CLC PROT 1992, AFS 2001, 2001년 선박연료유 오염손해에 관한 민사책임협약 등이다.

라. 조직

집행기구인 위원회는 각 당사국의 대표 및 유럽공동체위원회(the Commission of the European Communities)로 구성된다. 국제해사기구와 국제노동기구는 자문관 자격으로, 미국 해안경비대, 도쿄 MOU 및 카리비언 MOU는 참관자 자격으로 참가하고 있다(파리 MOU Section 7.1). 위원회는 MOU에서 정한 특정한 업무의 수행, 검사, 시정, 억류 및 비차별조항의 운영 등 MOU의 통일적 적용에 관한 사항, 항만국 통제의 지침 및 절차의 개발, 정보의 교환, MOU의 운영과 효율성 확보에 관한 검토를 하게 된다(파리 MOU Section 7.3). 위원회의 회의는 정기적으로 1년에 1회 개최되지만 필요한 경우 위원회의 결정에 따라 추가로 열릴 수도 있다(파리 MOU Section 7.2).

사무국 기능은 네덜란드의 교통공공물관리부(Ministry of Transport, Public Works and Water Management)에서 수행하며 사무실은 헤이그에

159) 비차별조항이란 협약에 가입하지 아니한 국가의 선박이나 협약적용 대상이 아닌 선박에 대하여 협약 적용 선박보다 우대조치를 금지하는 조항으로서 해양안전 및 해양환경보호에 관한 많은 국제협약에 포함되어 있다. 따라서 협약에 가입하지 않은 국가의 선박에 대하여도 국제협약에 가입한 국가의 선박과 동일한 기준이 적용되므로 국제기준을 준수하지 않을 수 없다.

160) 파리 MOU 2.4: In applying a relevant instrument, the Authorities will ensure that no more favourable treatment is given to ships of non-Parties and apply the procedures specified in Annex 1. In the case of ships below convention size the Authorities will apply the procedures in Annex 1.

둔다(파리 MOU Section 7.4). 사무국은 위원회의 지침 및 주어진 자원의 한계 내에서 운영하여야 한다. 사무국의 업무 위원회가 제대로 기능할 수 있도록 회의의 준비, 정보의 교환촉진, 보고서의 준비, MOU의 효율적인 운영을 위한 기타의 사항 등을 준비한다(파리 MOU Section 7.5).

컴퓨터정보시스템은 프랑스의 생말로(St. Malo)에 위치하고 있으며, 회원국은 프랑스 해사청(French Maritime Administration)의 기존 컴퓨터 센터도 이용할 수 있다. 회원국은 이 시스템을 통하여 유럽지역에서 시행된 항만국통제의 결과를 확인할 수 있으며, 자국 항만에서 시행한 항만국통제 결과를 입력할 수도 있다. 시스템 사용자들은 각 선박의 이력을 확인할 수 있으며, 기준미달의 우려가 높은 표적선박을 구분할 수 있으며, 우편함시스템을 이용하여 다른 항구와 정보를 교환할 수 있다.¹⁶¹⁾

2. 라틴아메리카 MOU¹⁶²⁾

1991년 파리 MOU 사무국은 항만국통제 지역협력체제의 중요성을 IMO회의에서 강조하였다.¹⁶³⁾ 1991년 파나마에서 19개의 라틴아메리카 국가의 선박검사 관련 지역 회의(a regional meeting of Heads of Shipping Inspection Services of 19 Latin-American countries)가 개최되었고, 그 결과 항만국통제에 관한 라틴아메리카 협약의 기본구상을 하였다. 1991년의 파나마 회의에 이어서 1992년 11월5일 10개국¹⁶⁴⁾이 칠레에서 개최된 라틴아메리카 ROCRAM회의(Latin-American ROCRAM¹⁶⁵⁾ States)에서 항만국통제에 관한 지역협정을 채택되었다.¹⁶⁶⁾

161) 박영선, 전개논문, 31-32쪽.

162) <http://www.acuerdolatino.int.ar>(2011년 03월 검색).

163) 1991 파리 MOU annual report, p.7.

164) 아르헨티나, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 에쿠아도르, 멕시코, 파나마, 페루, 우루과이, 베네수엘라가 승인하였고 이후 볼리비아가 1999년 8월 18일, 쿠바가 1995년 7월 1일, 온두라스가 2001년 9월 5일에 가입하였다. 사무국은 아르헨티나 부에노스아이레스에 위치하고 있으며, IMO, 흑해지역 MOU, USCG, 도쿄 MOU에 참관자격을 부여하고 있다.

165) ROCRAM stands for Red Operative de Cooperación entre Autoridades Marítimas de Sudamérica, México y Panamá, which is the existing Operative Network of Regional Co-operation between Maritime Authorities in Latin-America

볼리비아와 온두라스는 편의치적국으로 지역협정에 가입하는데 시간이 다소 걸렸다. 또한 회원국은 거의 모든 국가가 개발도상국이고 일부는 저개발 국가이다. 이러한 이유 때문에 상당한 실적을 기대하는 것은 어렵고, 재정적 어려움을 가지고 있다.¹⁶⁷⁾ 남미지역에서 해양관련 기술의 개발에도 불구하고 선박에서의 부적절한 장비 관리, 선원의 경험부족, 국제안전기준 미준수, 결함 선박의 운항, 국제기준을 만족하지 못한 상태에서의 불완전한 항해와 해상안전 및 해양환경에 대한 노출위험 등으로 해상에서의 생명과 재산의 손실 및 해양환경 파괴 등의 해양사고가 계속적으로 발생하여, 기준미달선을 제거하기 위해 지역항만국들은 선박에 대한 감독을 강화함은 물론 IMO(Res.682)에 따라 지역협력체제에 동의하게 되었다.

연간 점검율은 3년 내 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. 우선점검 대상선박의 지정과 관련해서는 여객선, Ro-Ro선, 벌크 운반선, 특별한 위험이 있다고 제기된 선박, 최근 검사에서 결함을 지적받은 선박 등을 우선 점검 대상선박으로 지정하여 항만국통제를 실시하고 있다.

라틴아메리카 협정에서 적용하는 국제협약은 LOAD LINE 66, LL PROT 88, SOLAS 74, SOLAS PROT 78, SOLAS PROT 88, MARPOL 73/78 및 PROT 97, STCW 78, COLREG 72, TONNAGE 69, CLC 1969, CLC PROT 1992 등이다.

166) Section 9 provides that 'The present Agreement shall enter into force for each and every Maritime Authority in the date notification in this respect is given to the ROCRAM Secretariat'. The entry into force date, however, has not been found.

167) Ho-Sam Bang, *op. cit.*, p.197.

3. 아태 지역 MOU

가. 도쿄 MOU 성립배경 및 현황

1982년 파리 MOU에 참여하고자 하는 항만국이 계속적으로 확대되는 이유는 우선 많은 해상당국(Maritime Authority)이 파리 MOU의 이념을 지지하고 있고, 또한 파리 MOU가 성공적으로 운영되고 있으며 더 나아가 파리 MOU는 유럽지역이 아닌 세계 어느 다른 지역에서도 유사한 시스템의 설치를 지원하고 있다.¹⁶⁸⁾ 파리 MOU가 채택됨에 따라서 유럽에서 운항되었던 기준 미달선이 다른 지역으로 이동하는 문제가 발생하였고, 이는 파리 MOU의 최종목표인 기준미달선의 제거가 어려워지기 때문에 지역적·배타적으로 운영하기 보다는 협력을 할 수 밖에 없다.

1991년 안전운항과 오염방지에 관한 항만국통제 각료선언(이하 ‘파리각료선언’)¹⁶⁹⁾에서 유럽 각국의 장관들은 항만국통제에 관한 파리 MOU만이 국가 차별 없이 기준미달선 운항의 근절을 목표로 하고 있다는 점을 상기하여야 하며, 해상안전, 오염방지 그리고 선내 근로조건 및 노동환경에 관한 제반 규제를 적절하게 이행하기 위하여 IMO와 ILO의 주관으로 전 세계적으로 지역협력체제를 설치하여야 한다고 주장하였다.¹⁷⁰⁾

이 파리각료선언에 따라 IMO는 1991년 11월 총회결의서 682(17)호¹⁷¹⁾를 채택, 지역적 집단구성원에 의한 기준미달선 제거를 하는 방식으로 항만국통제가 전 세계적으로 확장되어야 한다고 하였다. IMO 총회 결의서 682(17)호는 파리 MOU 회원국과 협력국뿐만아니라 IMO와 협력하는데 있어 항만국통제 적용에 대한 지역적 협정의 체결을 고려하고, 세계 여타지역

168) Richard W.J. Schiferli, *Port State Control-A Global Future', Port State Control New Solution or New Problem*(London : IBC Legal Studies and Services Limited, Des. 1993), p.11.

169) Report of Conference, *Ministerial Declaration of the Fourth ministerial Conference on Port State Control: Safe Operation of Ships and Pollution Prevention*(Paris, 14 March 1991).

170) *Ibid.*

171) Regional Cooperation in the Control of Ship and Discharges, IMO Res.A.682(17), 6 Nov. 1991.

항만국통제협정의 체결도 지원하며, 항만국통제 정보교환 목적인 정보시스템의 일원화를 위하여 지역상호간 협력의 문제를 강구하도록 각 정부에 권고하고 있다.¹⁷²⁾ 이에 따라 세계 다른 지역으로 확대되는 결과를 가져왔으며, 도쿄 MOU도 전문¹⁷³⁾에 보면 ‘IMO에 의하여 채택된 결의서, 특히 IMO 총회에서 채택된 선박과 배출통제에 있어 지역협력에 관한 결의서 682(17)호를 주목하여...’라고 명시하고 있다. IMO 총회 결의서 682(17)호를 바탕으로 하여 제1차 준비회의는 일본의 주도로 1992년 2월 13일 아태지역의 9개국 해사당국 대표¹⁷⁴⁾가 도쿄에서 기본적인 계획을 마련하였다.¹⁷⁵⁾ 이 회의에서는 항만국통제 지역협력체제의 필요성, 국제협약과 일치하는 항만국통제 절차의 일원화, 정보교환에 관한 효율적인 시스템 개발에 관하여 합의하였다. 1992년 11월 호주의 시드니에서 개최된 2차 회의에서는 1차 회의에서 합의된 원칙을 재확인하고 지역협력체제를 체결하기로 하고, 교육훈련과 활동계획에 관한 정보교환 및 그와 관련된 의견에 관하여 논의되었으며, 임시사무국을 호주에 설치하기로 하였다. 제3차 회의는 1993년 6월 캐나다의 밴쿠버에서 개최되었으며, 합의형태를 각서수준으로 하자고 결정하였다. 논의된 협정 내용은 원칙적으로 파리 MOU와 남미 MOU의 것과 대체적으로 일치되도록 전문을 수용, 양해각서는 1993년 12월에 서명하여 1994년 4월에 발효, 유럽지역 협력체제의 데이터베이스와 연결된 정보교환 시스템의 필요성 등에 대하여 논의하였다. 1993년 11월 일본 도쿄에서 개최된 4차 회의에서 아태지역의 항만국통제에 관한 MOU(도쿄 MOU)가 체결되었다. 도쿄 MOU는 아태지역 16개 해사주관청이 서명하였으며, 1994년 4월 1일 발효되었다.¹⁷⁶⁾

172) 강동수, 전계논문, 93-94쪽.

173) Noting the resolutions adopted by the International Maritime Organization(IMO), and especially Resolution A.682(17) adopted at its 17th Assembly, concerning regional co-operation in the control of ships and discharges.

174) 호주, 캐나다, 중국, 홍콩, 인도네시아, 일본, 한국, 필리핀과 싱가포르의 해사당국 대표.

175) Report of Working Group, *Guidance on Matters relating to Port State Control*, IMO Doc. FSI 1/WP.2, 21 April 1993.

176) 최초로 서명한 국가는 호주, 캐나다, 피지, 홍콩, 중국, 인도네시아, 일본, 대한민국, 말레이시아, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니아, 필리핀, 러시아, 싱가포르, 솔로몬제도, 태국, 베트남이다. 중국과 바누아투는 1994년 4월 11일 서명하였고, 칠레는 2002년 6월에 가입하였다.

최근 5년간 도쿄 MOU의 항만국통제 시행 실적은 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 최근 5년간 Tokyo MOU 항만국 통제 실적

연도	2006	2007	2008	2009	2010
점검회수	21,686	22,039	22,152	23,116	25,762
결함지적건수	80,556	83,950	89,478	86,820	90,177
출항정지척수	1,171	1,238	1,528	1,336	1,411
점검당 출항정지율(%)	5.40	5.62	6.90	5.78	5.48

(출처 : Tokyo MOU 2010 Annual report)

나. 도쿄 MOU 본문의 구성 및 기본 원칙

도쿄 MOU의 본문은 전문¹⁷⁷⁾, 본문 8장 그리고 한 개의 부속서로 이루어졌다. 양해각서의 내용을 살펴보면 전문은 양해각서의 취지와 배경에 대한 내용이며, 제1장은 항만국통제 점검목표 등 일반적인 내용으로 구성되어 있으며, 제2장은 항만국통제 관련 국제협약, 제3장은 항만국통제, 결함의 시정 그리고 출항정지에 대한 절차, 제4장은 정보의 교환, 제5장은 항만국통제관에 대한 훈련과 세미나, 제6장은 항만국통제위원회와 사무국의 조직, 제7장은 양해각서의 개정절차 그리고 제8장은 가입과 탈퇴 등에 대한 행정적인 규정¹⁷⁸⁾ 등의 내용을 담고 있다. 그리고 부속서에서는 출항정지, 회원국의 자격기준, 회원국의 준수사항, 협력체, 참관국¹⁷⁹⁾에 관한 사항을 명시하고

177) 상기 국가들의 해사당국은 이하 ‘당국’이라 한다. 해상과 항만에서 인명의 안전에 대한 중요성과 해양 환경 및 그 자원보호에 관한 긴급성이 고조되고 있음을 인식하고, 해상안전과 해양환경보호를 위하여 관련 해사협약에 규정된 요건의 중요성을 상기하며, 또한 해상에서의 주거 및 근무환경의 개선을 위한 요건의 중요성을 상기하고, 국제해사기구에 의해 채택된 결의서와 특히 IMO 제17차 총회에서 채택된 선박과 배출통제에 있어 지역 간 협조에 관한 결의서 A.682(17)를 주목하며, 또한 이 각서는 법적구속력을 갖는 문서가 아니며 어느 당국에 대하여도 법적의무를 부과할 목적이 아닌 것임을 주목하고 국제협약에 명시된 기준의 효과적인 적용을 위한 일차적인 책임은 선박의 기국정부에 있음을 명심하고 그럼에도 불구하고 기준미달선의 운항을 방지하기 위해서는 항만국의 효과적인 조치가 필요하다는 것을 인식하며, 또한 항구간의 왜곡된 경쟁을 피하기 위한 필요성을 인식하고 이러한 목적을 위하여 개선되고 통일된 항만국통제 체제 및 협력의 강화와 정보교환의 필요성을 확신하여 다음과 약정하였다고 전문에 규정되어 있다. 강동수, 전게서, 223-224쪽.

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

179) 부속서 : Definitions, Qualitative Criteria for a Member Authority, Compliance of the Existing

있다.

도쿄 MOU의 전문에서 MOU의 주된 목표는 해상안전을 증진하고, 해양환경을 보호하고, 선박의 작업 및 거주 상태를 감독하며, 기준미달선을 제거하기 위하여 협력을 강화하고 정보의 교환을 하기 위한 것임을 밝히고 있다. 이러한 MOU는 법적으로 강행력¹⁸⁰⁾을 가지지 아니하고 각 해사주관청에 법적 의무를 부과하지 않음을 인정하고 있다. 도쿄 MOU는 파리 MOU와 마찬가지로 국제기준의 시행에 관한 주된 책임은 기국정부에 있으며, 기준미달선의 운항을 예방하기 위해서 항만국의 효율적인 조치가 필요하다고 규정하고 있다.¹⁸¹⁾

기본원칙에 대한 추가적인 내용을 정한 제1장 일반사항(General)을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 각서를 수락한 당국은 각서의 규정을 이행한다. 둘째, 지역은 아태지역을 의미한다. 셋째, 각 당국은 자국의 항구에 입항하는 외국적 상선이 관련협약에 명시된 기준에 적합한지를 차별 없이 확인하기 위하여 효과적인 항만국통제체제를 갖추고 이를 유지한다. 넷째, 각 당국은 위원회의 조정하에 개별 외국적 상선에 대한 적절한 연간점검비율을 정하여야 하며, 위원회는 지역전체에 대한 점검활동과 실효성을 감독한다. 여섯째, 각 당국은 이 MOU의 목적을 달성시키기 위하여 다른 당국과 협의 및 협력하고 정보를 교환한다.

다. 관련 협약

각 당국은 현재 발효 중이며, 그 당국이 준수할 의무가 있는 협약을 적용하여야 하며, 관련협약에 대한 개정의 경우에도 현재 발효 중이며 준수 의무가 있는 사항을 적용한다. 또한 항만국통제를 목적으로 관련협약을 적용함에 있어 당국은 그 협약의 당사국이 아닌 국가의 국기를 게양한 선박에 대

Member Authority with the Qualitative Criteria, Co-operating Member Authority, Observer로 구성되어 있다.

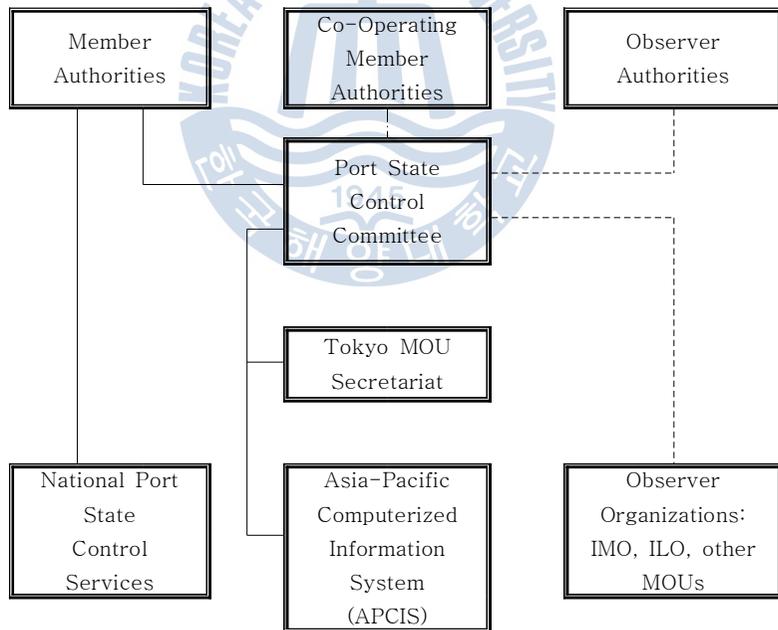
180) 후술하는 내용을 참고하도록 한다. 국제법상 강행법규(Jus Cogen)에 대한 내용을 후술하기로 한다.

181) 박영선, 전계논문, 34쪽.

하여 특혜조치를 베풀지 않도록 해야 하며, 관련협약의 규정에 따라 협약 당사국의 선박을 점검할 때에는, 항만국으로서 당해 당국은 외국적 선박에 대하여 항만국의 국기를 게양한 선박에 적용하는 기준을 초과하는 기준을 부과하여서는 안 된다.¹⁸²⁾

도쿄 MOU의 항만국통제의 근거 협약은 LOAD LINE 66, LL PROT 88, SOLAS 74, SOLAS PROT 78, SOLAS PROT 88, MARPOL 73/78 및 PROT 97, STCW 78, COLREG 72, TONNAGE 69, ILO 147, AFS 2001 등이다. 도쿄 MOU에서 적용하는 협약은 대부분 파리 MOU와 동일하지만, ILO P147, CLC 1969, CLC PROT 1992, 2001년 선박연료유오염손해에 관한 민사책임협약 등의 협약은 포함하지 않고 있다.

라. 조직



<그림 3 - 1> Organizational structure of the Tokyo MOU
(자료출처 도쿄 MOU 2009 Annual Report)

182) Memorandum of Understanding on Port State control in the Asia-Pacific Region(Tokyo MOU) 2.2-2.6.

(1) 항만국통제위원회(Port State Control Committee)

MOU의 목적상, 항만국통제위원회는 양해각서를 수락한 당국의 대표로 구성된다. 협력회원당국, 참관국, 참관국제기구 등의 대표는 투표권 없이 위원회의 작업반(In the work of the Committee)에 초청될 수 있다.¹⁸³⁾ 항만국통제위원회에서 수행하는 기능(도쿄 MOU Section 6.3)은 양해각서에 의하여 부여된 도쿄 MOU의 주요정책 결정, 항만국통제 절차의 통일과 조화, 항만국통제관의 훈련과 세미나 등 항만국통제의 발전을 증진시키고, 양해각서에 의거한 적절한 점검을 수행하기 위한 지침의 개발, 정보교환 절차의 검토 및 승인, 회원국 및 참관단체의 승인, 사무국의 예산승인, 그리고 기타 양해각서의 운용 및 효율성과 관련된 문제이다.

위원회는 1년에 1회 개최되지만, 필요할 경우 위원회의 결정에 따라 더 열릴 수 있으며, 위원회의 회의를 주재하는 의장은 임기가 3년이다(도쿄 MOU Section 6.2).

(2) 도쿄 MOU 사무국

사무국은 MOU의 규정에 따라 1994년 3월 15일에 일본의 도쿄에 설립되어 운영되고 있으며, 비영리 재단법인이며 전적으로 다른 해사당국이나 기구로부터 독립적으로 운영된다. 사무국은 위원회의 통제를 받고 모든 부과금이나 분담금을 관리할 수 있는 은행계좌를 가지며 위원회에서 결정된 예산의 범위 내에서 개설된 은행회계에 의하여 운영된다고 규정하고 있다(도쿄 MOU Section 6.4). 사무국의 업무는 위원회의 지침에 따라 가용한 자원의 범위 내에서 회의, 회람문서를 준비하고 위원회의 기능을 수행할 수 있도록 하는 편의제공, 정보교환의 촉진, 양해각서의 효율적 운영을 보장할 필요가 있는 기타 과업의 수행하는 일들이다(도쿄 MOU Section 6.5). 또한

183) *Memorandum of Understanding on Port State control in the Asia-Pacific Region*(Tokyo MOU) 6.1.

항만국통제 사무관 훈련과정 및 세미나를 조직하고 지역 항만국통제 검사 데이터를 분석 및 연구를 수행하며 참가당사국들을 위한 항만국통제에 관한 정보를 모으고 분배하는 역할과 기술적 지원을 한다.¹⁸⁴⁾

(3) 아·태 컴퓨터정보시스템

아·태 컴퓨터정보시스템(APICS)은 처음에 캐나다에 두고, 캐나다 해안경비대에서 운영하였다. 1998년 위원회는 이 시스템을 개선하기로 결정하였으며, 캐나다와 러시아가 그 작업을 시행하였다. 이후 이 시스템을 유지하기 위하여 캐나다와 러시아는 치열한 경쟁을 벌였으나, 1999년의 제7차 항만국통제위원회에서 이 시스템은 러시아의 블라디보스톡에 두기로 결정하였다.¹⁸⁵⁾

APICS 설치의 주목적은 항만국통제 검사에 관한 정보의 교환이다. 이 시스템을 이용하여 해사주관청은 다른 지역에서 시행한 항만국통제 정보를 확인할 수 있으며, 검사대상을 선정할 수도 있다. 또한 지역 내에서 항만국통제를 실시한 경우 그 내용을 컴퓨터에 입력함으로써 다른 주관청에게 정보를 제공하고 있다.¹⁸⁶⁾

마. 회원국

(1) 회원국 현황

2011년 현재 회원국은 호주, 캐나다, 칠레, 중국, 피지, 홍콩, 인도네시아, 일본, 대한민국, 말레이시아, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니아, 필리핀, 러시아, 싱가포르, 태국, 바누아투, 베트남 18개국이며, 협력회원 당국(Co-operating

184) <http://www.tokyo-mou.org> (2011년 03월 검색)

185) 박영선, 전계논문, 35쪽.

186) *Memorandum of Understanding on Port State control in the Asia-Pacific Region*(Tokyo MOU) 6.6.

Member Authorities)으로는 Marshall 제도, 참관국으로는 마카오, 북한, 솔로몬 제도, 미국이며 참관국제기구로는 IMO, ILO, 파리 MOU, 라틴아메리카 MOU, 인도양 MOU, 흑해 MOU 등으로 구성되어 있다.

(2) 회원국과 참관국의 자격기준

도쿄 MOU의 회원국 자격은 아태 지역에 위치한 국가로서 양해각서의 모든 내용과 조건을 지지하면서 적법하게 서명 또는 승인한 국가로서 양해각서에서 정한 조건에 부합할 경우 회원이 될 자격이 있다. 그 조건은 다음¹⁸⁷⁾과 같다.

첫째, 기준미달선의 지역 내 운항을 제거하기 위한 공동의 노력에 동참하기 위하여 양해각서 아래 서약에 명시적으로 서명해야 한다. 둘째, 발효 중인 모든 관련협약의 비준을 위한 모든 가능한 조치를 취해야 한다. 셋째, 국제협약 이행에 대한 기국으로서의 의무를 위원회가 만족할 만한 수준으로 행하여야 한다. 넷째, 충분히 자격 있는 항만국통제관의 고용 등 양해각서상 규정 이행을 위한 항만국으로서의 역량을 위원회가 만족할 만한 수준으로 갖추어야 한다. 다섯째, 회원국에 가입한 날부터, 아태지역 항만국통제 정보 시스템에 연결할 수 있는 정보망을 구축하여야 한다. 여섯째, 재정동의서에 서명하고 양해각서의 예산에 반영되는 재정분담금을 납입하여야 한다. 일곱째, 항만국통제위원회 활동에 참가하여야 한다. 여덟째, 기국의 출항정지율을 낮추기 위한 모든 가능한 노력을 하여야 한다. 상기 조건에 부합한 국가는 도쿄 MOU 회원국이 될 자격이 있으며, 항만국통제위원회에서 참석 회원국의 만장일치의 찬성으로 회원국이 된다. 참관단체를 희망하는 해사당국 또는 국제기구는 항만국통제위원회 참석신청을 문서로 하여야 하며, 항만국통제위원회 회의에서 참석한 회원국 대표의 만장일치 찬성으로 결정된다.

187) *Memorandum of Understanding on Port State control in the Asia-Pacific Region*(Tokyo MOU) Annex1 2(Qualitative Criteria for a Member Authority).

4. 카리비안 MOU¹⁸⁸⁾

아태지역 양해각서가 서명된 시점인 1993년 12월부터 바바도스(Barbados)에서 카리브해 항만국통제 지역협력체제의 설치 가능성을 조사하기 위한 1차 지역회의를 가진 바 있다. 그리고 1994년 10월의 제2차 지역회의에서는 1차 회의 결과를 토대로 항만국통제에 관한 지역협력체제안을 제정하고, 1995년 10월 3차 지역회의에서 양해각서의 잠정서명에 이르게 되었다.¹⁸⁹⁾ 항만국통제에 관한 카리브해지역 양해각서의 채택은 1996년 2월 9일 바바도스에서 13개국 해사당국¹⁹⁰⁾의 대표들이 참석하여 IMO의 지원과 준비회의의 검토 결과로 이루어졌다. 1996년 8월 9일에 발효되었다.

카리비안 MOU 회원국은 주로 카리브해 연안국을 중심으로 이루어져 있으며, 회원국으로는 앵귤라(Anguilla), 안티구아 바뷰다(Antigua and Barbuda), 아루바(Aruba), 바하마(Bahamas), 바베이도(Barbados), 벨리즈(Belize), 버뮤다(Bermuda), 브리티시 버진아일랜드(British Virgin Islands), 케이만 아일랜드(Cayman Islands), 쿠바(Cuba), 도미니카(Dominica), 그레나다(Grenada), 가이아나(Guyana), 아이티(Haiti), 자메이카(Jamaica), 몬세라트(Montserrat), 네델란드 앤틸리스 제도(Netherlands Antilles), 세인트 키츠 앤 네비스(Saint Kitts & Nevis), 세인트 루시아(Saint Lucia), 세인트 빈센트 그레나딘(Saint Vincent & the Grenadines), 수리남(Suriname), 트리니다드 토바코(Trinidad & Tobago), 터크스 앤 카이코스(Turks & Caicos Islands)이 등록되어 있다. 참관자격은 캐나다, USCG, IMO, ILO, 카리브공동체(CARICOM), 국제선급연합회(IACS), 파리 MOU, 라틴아메리카 MOU, 도쿄 MOU, 노르웨이선급(DNV), Equasis, 로이드선급(LR-F) 등을

188) <http://www.caribbeanmou.org> (2011년 3월 검색).

189) Yasuhisa Mitani, "Port State Control Activities in the World", *Basic Training Course for Port State Control Officers*(23 Oct. 1995). 강동수, 전제논문, 90쪽 재인용.

190) 아루바(Aruba), 바하마(Bahamas), 바바도스(Barbados), 버뮤다(Bermuda), 케이만제도(Cayman Islands), 쿠바(Cuba), 그레나다(Grenada), 가이아나(Guyana), 자메이카(Jamaica), 네델란드(Netherlands) 안틸레스(Antilles), 세인트 키츠 앤 네비스(Saint Kitts and Nevis), 수리남(Suriname), and 트리니다드토바코(Trinidad and Tobago).

포함하고 있으며, 사무국은 자메이카의 킹스톤에 위치하고 있다.

카리비안 MOU의 당사국들은 대부분이 작은 섬들로 이루어져 있으며 경제적으로 개발이 낙후된 저개발국으로 구성되어 있다. 특히, 회원국의 많은 국가가 편의치적국¹⁹¹⁾이므로 지역협력체제를 운영하는 데 많은 어려움이 있다. 많은 경제적 저개발 국가로 구성되어 있기 때문에 재정적 지원, 항만국통제관 인적자원 지원 등이 부족한 실정이다. 또한 회원국들이 저개발국이므로 선박의 통행량도 파리 MOU나 도쿄 MOU 지역에 비하면 현격히 낮은 수준이다.

카리비안 MOU에서 적용하는 협약은 LOAD LINE 66, SOLAS 74, SOLAS PROT 78, MARPOL 73/78, STCW 78, COLREG 72, TONNAGE 69, ILO 147 등이다. 카리비안 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 해당된다.

양해각서 Section 1.4에 따르면 다른 MOU와 마찬가지로 서명한 해상당국 간에 정보교환 및 협력하도록 규정하고 있다. 연간검사 점검율은 3년 내 각국에 기항하는 외국적 선박의 개별 입항 척수에 대하여 15%를 목표로 하고 있다(양해각서 제1조 제3항). 이 목표치는 타 MOU에 비하면 낮은데, 많은 작은 섬들로 이루어져 있는 카리비안 회원국들이 검사관의 부족을 이유로 들고 있다. 양해각서 Section 3.3에 집중적으로 검사하도록 한 선박은 여객

191) 바하마(Bahamas), 바바도스(Barbados), 버뮤다(Bermuda), 케이만 제도(Cayman Islands), 자메이카(Jamaica), 네덜란드 앤티레스(Netherlands Antilles) 등이다.

선, RO-RO선, 벌크선, 500톤 이하 선박, 원유선, 가스운반선, 케미컬선 등을 규정하고 있다. 또한 양해각서 Section 3.1, Section 3.2.3, Section 3.4 내지 Section 3.11는 파리 MOU와 유사하며, 검사절차, 개정(rectification), 억류(detention) 등에 관하여 규정하고 있다. 양해각서 Section 6.3 및 Section 6.5에 사무국과 항만국통제 위원회에 대하여 규정하고 있다.¹⁹²⁾

5. 지중해 지역 MOU¹⁹³⁾

1996년 3월 중동지역 7개 국가¹⁹⁴⁾와 팔레스타인 자치정부의 해사당국 대표자와 IMO, ILO와 국제선급협회가 참관인으로 초대되어 지중해 지역의 항만국통제 지역협력체제의 설치를 위한 준비회의를 가졌다. 세계에서 다섯 번째 양해각서의 형태로 이루어진 지중해의 지역협력은 다른 지역과는 달리 지역국가 상호간 종교적으로 민감한 지역이기 때문에 회의에 불참한 알제리, 리비아, 레바논과 시리아를 배려하고 있다.¹⁹⁵⁾

지중해 해역 항만국통제에 관한 3차 회의가 말타의 Valletta에 1997년 7월 8일에서 11일까지 개최되었고, 이 회의에서 8개 국가¹⁹⁶⁾가 지중해 MOU에 서명하였다. 1997년 후반에 레바논이 서명하였고 1999년 7월에 요르단이 추가로 서명하였다.

2011년 동 MOU의 회원국으로는 알제리(Algeria), 사이프러스(Cyprus), 이집트(Egypt), 이스라엘(Israel), 요르단(Jordan), 레바논(Lebanon), 말타(Malta), 모로코(Morocco), 튀니지(Tunisia), 터키(Turkey), 팔레스타인(Palestinian) 11개국이다. 참관국로는 IMO, ILO, EC(European Commission), 흑해 MOU, 아부자 MOU, 파리 MOU, 프랑스, 그리스, 이탈리아, 나이지리아, 스페인 등이며 사무국은 이집트의 알렉산드리아에 위치하고 있다.

192) Memorandum of Understanding on Port State Control in the Caribbean Region.

193) <http://www.medmou.org> (2011년 3월 검색)

194) 사이프러스, 이집트, 이스라엘, 몰타, 모로코, 튀니지, 터키.

195) 강동수, 전개논문, 91-92쪽.

196) 알제리, 사이프러스, 이집트, 이스라엘, 말타, 모로코, 튀니지, 터키.

이 지역은 많은 선박들이 인접한 유럽의 주요국가와 무역을 하기 때문에 파리 MOU의 직접적인 영향을 받아 지중해와 유럽전체 지역을 커버할 수 있는 연대적 항만국통제의 활동이 요구되고 있는 지역이기도 하다. 연간 선박 점검율은 카리비안 MOU와 마찬가지로 15%를 목표로 하고 있으며, 관련 협약의 적용에 있어서도 타 MOU와 흡사하다. 다만, 동 MOU는 Tonnage 협약은 제외하고 있다. 지중해 MOU에서 적용하는 협약은 LOAD LINE 66, SOLAS 74, SOLAS PROT 78, MARPOL 73/78, STCW 78, COLREG 72, ILO 147 등이다. 지중해 MOU의 기구의 조직은 Section 6.1에서 보는 것처럼 라틴 아메리카의 조직과 비슷하다. 또한 항만국통제위원회와 사무국의 업무도 라틴아메리카 MOU와 유사하다.¹⁹⁷⁾ 지중해 MOU의 조항은 파리 MOU나 앞선 MOU에 비해서 뒤지지 않는다. 하지만 일부 기술적인 사항이나 운영상에 있어서는 다소 후퇴한 것으로 보인다. 운영상의 미숙함은 동 MOU의 회원국과 관련이 있고, 재정적인 부족, 정책과 운영계획에 대한 관심의 부족 등이 원인이 되며, 동 MOU가 성공적이 되기 위해서는 회원국들의 의지와 재정적 뒷받침이 되어야 할 것으로 판단된다.

지중해 MOU의 운영계획과 정책은 파리 MOU와 비교하여 미흡한 점이 많다. 참관국은 파리 MOU, 프랑스, 그리스, 이태리, 스페인 등 지중해 연안에 걸쳐 있는 나라들이 포함된 것은 동 MOU의 발전에 도움이 될 것이며, 사이프러스와 말타는 EU의 멤버이자 파리 MOU의 회원국이므로 동 MOU에 자극을 줄 수 있다.¹⁹⁸⁾

6. 인도양 MOU¹⁹⁹⁾

국제해사협약상의 요구뿐만 아니라 이 지역의 해상안전 인프라 구축의 타당성에 대한 검토가 1997년 8월부터 9월까지 이루어졌다. 이로부터 인도양

197) Memorandum of Understanding on Port State Control in the Mediterranean Region. Section 6.1 to 6.6 참조.

198) Ho-Sam Bang, *op. cit.*, pp.212-213.

199) <http://www.iomou.org>(2011년 3월 검색)

에 인접해 있는 국가들 간의 지역적 협력이 지역 내 기준미달선의 운항을 통제할 수 있는 해결책이 될 것이라고 인식되어졌다.²⁰⁰⁾

첫 번째 MOU 준비를 위한 회의가 1997년 10월 인도 뭄바이에서 인도의 적극적인 도움으로 IMO 사무총장에 의해 개최되었다.²⁰¹⁾ 동 MOU의 초안 작성은 남아프리카에서 1998년 6월에 작성되었고, 1998년 6월 5일부터 1999년 1월 22일까지 인도 고아의 사무국에서 각국의 서명을 받았다. 이후 1999년 4월 1일부로 동 MOU는 발효되었다.

인도양 MOU의 회원국은 지리적으로 인도양에 접한 국가들이며, 회원국으로는 호주(Australia), 방글라데시(Bangladesh), 디부티(Djibouti), 에리트레아(Eritrea), 인도(India), 이란(Iran), 케냐(Kenya), 몰디브(Maldives), 마우리티우스(Mauritius), 모잠비크(Mozambique), 미얀마(Myanmar), 오만(Oman), 세이셸레스(Seychelles), 남아프리카 공화국(South Africa), 스리랑카(Sri Lanka), 수단(Sudan), 탄자니아(Tanzania), 예멘(Yemen) 등 18개국이 가입되어 있다. 사무국은 인도의 고아에 위치하고 있으며, 참관국은 아부자 MOU, 흑해 MOU, Equasis, 에티오피아, IMO, ILO, USCG, 도쿄 MOU, GCC MOU, 프랑스 해사주관청 등에 부여되어 있다.

인도양 MOU는 저개발국과 아프리카의 국가들로 회원국을 구성하고 있으므로 수행실적이 낮다. 이를 극복하기 위해서 경제적으로 선진국인 호주의 역할이 중요하며 선진국의 인적자원 및 경제적 지원이 절실하다 하겠다. 인도양 MOU의 연간 선박 점검율은 10%를 목표²⁰²⁾로 하고 있으며, 이 목표

200) <http://www.iomou.org/moumain.htm>(2011년 3월 검색)

201) 참가국은 호주(Australia), 방글라데시(Bangladesh), 디부티(Djibouti), 에리트레아(Eritrea), 에티오피아(Ethiopia), 인도(India), 케냐(Kenya), 몰디브(Maldives), 마우리티우스(Mauritius), 모잠비크(Mozambique), 미얀마(Myanmar), 오만(Oman), 세이셸레스(Seychelles), 싱가포르(Singapore), 남아프리카 공화국(South Africa), 스리랑카(Sri Lanka), 탄자니아(Tanzania), 예멘(Yemen) 등이다.

202) Section 1.3 Each Authority will achieve, within a period of 3 years from the coming into effect of the Memorandum an annual total inspections corresponding to at least 10% of the estimated number of individual foreign merchant ships, hereinafter referred to as "ships", which entered the ports of its State during *the previous calendar year*. The Committee established pursuant to Section 7.1 will monitor the overall inspection activity and its effectiveness throughout the region. The Committee will also adjust the target inspection rate based on experience gained and progress made in the implementation of the Memorandum of Understanding.

치는 지중해 MOU와 카리비안 MOU의 점검율보다 낮은 수치이다. 목표 점검율을 낮게 설정한 이유는 대부분 아프리카 국가로 구성되어있고, 항만국 통제보다는 경제개발과 가난구제와 같은 분야에 국가들의 관심이 집중되어 있기 때문이다.

양해각서의 검사, 개정, 역류에 대한 규정은 Section 3에 포함되어 있으며 거의 파리 MOU와 유사하다. Section 7.3은 항만국통제위원회에 대한 사항이며 라틴아메리카의 규정과 유사하다. Section 7.6에 사무국의 역할인 회의준비, 문서회람, 각종 지원 등을 규정하고 있다. 인도양 MOU의 우선점검 대상선박은 회원국의 항구에 처음 기항한 선박 또는 12개월 이상 경과한 후 기항한 선박, MOU내 항만국으로부터 지정된 기간 내에 지적된 결함사항을 시정한다는 조건으로 출항 허가를 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 등을 명시하고 있다.

인도양 MOU에서 적용하는 협약은 LOAD LINE 66, SOLAS 74, SOLAS PROT 78, MARPOL 73/78, STCW 78, COLREG 72, TONNAGE 69, ILO 147 등이다. 최근 몇 년간 집중 점검 캠페인 및 항만국통제관을 위한 세미나를 실시하는 등 지역협력체제를 통한 항만국 통제 시행에 적극성을 보이고 있다.

7. 아부자 MOU²⁰³⁾

아부자 MOU는 서부·중부 아프리카 지역을 포함하며 1999년 10월 22일 나이지리아의 아부자에서 서명하여 지역협력체제가 형성되었고, 회원국은 앙골라(Angola), 베닝(Benin), 카메룬(Cameroon), 케이프 베르데(Cape Verde), 콩고(Congo), 코트 디부아르(Cot d'Ivoire), 적도 기니(Equatorial

203) <http://www.Abujamou.org>(2011년 3월 검색).

Guinea), 가봉(Gabon), 가나(Ghana), 기니아(Guinea), 리베리아(Liberia), 모리타니(Nauritania), 나미비아(Namibia), 나이지리아(Nigeria), 세네갈(Senegal), 시에라리온(Sierra Leone), 남아프리카(South Africa), 감비아(The Gambia), 토고(Togo) 등의 19개 국으로 구성되어 있다. 참관국은 말리, 부르키나파소, IMO, ILO, MOWCA(중서부 아프리카 해양기구), APMIAS(Asia Pacific Maritime Information and Advisory Services), 인도양 MOU, USCG 등이다. 사무국은 나이지리아의 라고스에 위치하고 있다.

아부자 MOU에서 적용하는 국제협약은 LOAD LINE 66, SOLAS 74, SOLAS PROT 78, MARPOL 73/78, STCW 78, COLREG 72, TONNAGE 69, ILO 147 등이다. 아부자 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 탈급한 선박, 구조 및 장비와 관련된 법정 자격문서가 관련 협약을 준수하지 않은 선박 등을 우선점검 대상선박으로 지정하고 있다. 연간 선박점검율은 15%를 목표²⁰⁴)로 하고 있으며, 이 목표치는 인도양 MOU의 10%에 비하면 높다는 것을 알 수 있다.

Section 3.3에는 검사에 관한 사항이 규정되어 있고 파리 MOU보다는 단순하다. Section 3에 검사, 개정, 역류에 관한 사항들이 규정되어 있다. 검사 횟수는 일부국가에 편중되어 있고, 2008년 Annual report에 따르면 Congo(378회), 나이지리아(142회), 남아프리카공화국(626회), 가나(165회), 토고(24회) 등이고 그 외의 국가는 검사를 전혀 시행하지 않았다. 항만국통제 검사가 불균형을 이루는 원인은 부족한 인적자원, 부족한 사회간접자본,

204) Section 1.3 of the West and Central Africa Memorandum of Understanding on Port State Control.

재정부족, 지리적 영향으로 선박의 입·출항이 타 지역에 비해서 적기 때문으로 분석된다.

8. 흑해지역 MOU²⁰⁵⁾

IMO의 적극적인 지원에 의해 1999년 9월 불가리아의 바르나에서 첫 번째 회의가 있었고, 두 번째는 터키의 이스탄불에서 2000년 3월에 개최되어 MOU 본문이 거의 완성되었다. 2000년 4월 7일 6개국의 서명으로 흑해지역 MOU가 탄생하였다.

흑해지역 MOU의 회원국은 불가리아(Bulgaria), 조지아(Georgia), 루마니아(Romania), 러시아(Russian Federation), 터어키(Turkey), 우크라이나(Ukraine) 6개국이다. 참관국으로는 USCG, 아부자 MOU, IMO, ILO, 오염방지를 위한 흑해 지역 위원회, 지중해 MOU, 파리 MOU, 인디안 MOU 등이다. 사무국은 터키의 이스탄불에 위치하고 있다.

흑해지역 MOU 국가들은 개발도상국과 저개발국으로 구성되어 있으므로 높은 실적을 기대하기 어렵다. 조지아는 경제적 이익을 추구하는 편의치적국이라는 사실도 항만국통제를 어렵게 만드는 원인이 된다. 불가리아와 루마니아가 항만국통제를 강제화한 파리 MOU에 가입하였으므로 흑해지역 MOU에 자극제가 되고 있다.

흑해지역 MOU에서 적용하는 국제협약은 LOAD LINE 66, LL PROT 88, SOLAS 74, MARPOL 73/78, STCW 78, COLREG 72, TONNAGE 69, ILO 147 등이다. 흑해지역 MOU 역시 캐리비안 MOU, 지중해 MOU, 아부자 MOU와 같은 15%의 연간 선박점검율을 목표로 하고 있다.²⁰⁶⁾ Section 3.1.1, 3.2.1과 3.4 내지 3.13 조항은 검사, 개정, 역류에 대한 것으로서 파리 MOU를 근거로 만들었다.

205) <http://www.bsmou.org>(2011년 3월 검색).

206) Section 1.3 of the Memorandum of Understanding on Port State Control in the Black Sea Region.

9. GCC MOU²⁰⁷⁾

2004년 6월 30일 리야드에서 개최된 회의에서 걸프만의 아랍국가 6개국²⁰⁸⁾의 서명으로 항만국통제에 관한 양해각서가 체결되었다.

GCC MOU의 회원국은 바레인, 쿠웨이트, 오만, 카타르, 사우디아라비아, 아랍 에미리트 연방 등 6개국이며, 참관자로는 IMO, ILO, 파리 MOU, 도쿄 MOU에 자격을 부여하고 있으며 사무국은 사우디아라비아의 리야드에 정보 센터는 오만의 무스카트 술탄에 설치되어 있다.

GCC MOU에서 적용하는 국제협약은 LOAD LINE 66, SOLAS 74, SOLAS PROT 78, MARPOL 73/78, STCW 78, COLREG 72, TONNAGE 69, ILO 147 등이다. GCC MOU는 항만국통제 시작단계이며 주로 원유선을 통한 대부분의 무역이 이루어지는 지역이다. 이 지역은 만성적인 유류오염사고가 발생하고 있는데 주요한 원인이 선박에서 평형수 배출 시나 화물 작업 시에 발생한다.²⁰⁹⁾

이 지역은 재정이 풍부한 국가들로 구성되어 있기 때문에 잠재적으로 우수한 성적을 낼 것으로 예상된다. 항만국통제가 좀 더 효과적으로 이루어지기 위해서는 항만국통제관의 교류, 기술적 도움 등이 선진 MOU에서 지원된다면 빠른 시간에 정상적인 위치로 발돋움 할 수 있는 지역이다.²¹⁰⁾ GCC MOU의 연간점검률은 10%로 인도양 MOU와 함께 최저치의 목표를 가지고 있다. 2008년에 항해안전과 ISM Code에 대해 집중 점검 캠페인을 실시하였고 지역협력체제의 기본 목적 달성을 위해 노력하고 있다.

207) <http://www.riyadhmo.org>(2011년 3월 검색).

208) 바레인(Bahrain), 쿠웨이트(Kuwait), 오만(Oman), 카타르(Qatar), 사우디 아라비아(Saudi Arabia), 아랍에미레이트(The United Arab Emirates) 6개국이다.

209) <http://www.unep.org/regionalseas/programmes/nonunep/ropme/default.asp>(2011년 3월 검색)

210) Ho-Sam Bang, *op. cit.*, p.221.

10. USCG PSC 제도

USCG는 기준미달선 제거를 위한 중요한 공헌자로서 행동해 왔다. 왜냐하면, 미국은 긴 해안선과 미국과 무역을 하는 외국선박의 입·출항이 잦기 때문이다. 미국의 항만국통제는 단독 국가가 시행하는 것이기 때문에 전술한 지역협력체제와는 다소 차이가 있다. USCG는 다른 국가와 정보를 거의 교환하지 않으며 모든 시스템은 미국 국회에 의해서 지지된다. 특히, 최근에는 안보문제에 집중하고 있다. 미국은 독립적으로 항만국통제를 시행하기 때문에 인접국가와의 공조문제의 발생 및 다른 지역협력체제와 수행실적을 비교하는 데는 한계가 있다.

미국은 항만국통제를 세계적 추세인 지역협력체제에 가입하지 않고 독립적으로 운영하고 있으며, 자국 내 항구에 입항하는 외국선박에 대해서 국내법에 따라 통제를 받도록 강제하고 있다. 또한 미국은 유엔해양법협약 제219조와 제220조 제1항의 “적용될 국제적 기준(Applicable International Standards)”을 단지 최저기준으로만 해석하고²¹¹⁾ 국제협약 기준에 따른 다른 나라의 검사는 자국 국내법 보다 낮은 기준을 적용한다는 사유로 인정하고 있지 않다. 미국은 전 세계적으로 가장 강력한 힘을 바탕으로 재정적 뒷받침, 인적자원 등이 풍부하며 가장 높은 무역 물동량을 바탕으로 항만국통제를 강력하게 시행하고 있다.²¹²⁾

미국이 국제협약에 의하여 실질적인 항만국통제를 수행하게 된 것은 1968년이었고 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 제거하는 계획을 수립하도록 지시하였다.

미국의 항만국통제는 1994년 5월 1일부터 USCG²¹³⁾에 의해서 강력하게

211) Peter B. Payoyo, *Port State Control in the Asia-Pacific : an International Legal Study of Port State Jurisdiction*(Dilema Quezon City : University of the Philippines Law Center, Institute of International Legal Studies, 1993), p.165; 강동수, 전계논문, 136쪽 재인용.

212) Ho-Sam Bang, *op. cit.*, pp.222-223.

213) 법적관할권이 USCG에 주어졌다. US Code, 46 U.S.C §§3301-3318(1975 and Supp. 1997).

시행되었다. 1994년 이전에는 해상안전과 오염방지에 국한해서 시행했으며, 특히, 여객선과 오일 탱커선에 대해서 집중하였다.²¹⁴⁾ 미국 USCG의 항만국통제의 전략적인 목표는 해상안전, 환경보호, 해상기동성에 집중하고 있으며²¹⁵⁾, 미국무역의 95%는 선박에 의해서 이루어지고 있으며 이에 항만국통제가 될 수밖에 없다.

미국은 입항 선박대비 한정된 검사 인력을 고려한 효율적인 항만국 통제시스템을 위해 위험이 높은 선박에 우선적으로 승선하여 점검하는 표적시스템(Safety Targeting Matrix)을 운용하고 있다. 표적 시스템은 선박소유자, 선급, 기국, 점검이력, 선종 등 5개의 항목에 대한 각각의 점수를 부여하여 우선점검 대상 선박을 결정하고, 통제등급을 구분하고 있다. 그리고 선박의 출항정지율을 고려하여 선박소유자, 선급, 기국에 대한 Target List를 공표하고, 이에 소속된 선박에 대해 집중 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 필요한 경우 강력한 규제조치를 취하고 있다. 한편, 2001년 1월 1일부터 관리상태가 우수한 선박에 대한 보상 및 양호한 선박의 운항을 장려하기 위하여 Qualship 21(Quality Shipping for the 21st Century)라는 우대제도를 마련하고 있으며, 해당 선박에 Qualship 21 증서 발급과 함께 2년간 항만국통제 면제 등의 혜택을 부여하고 있다.²¹⁶⁾

미국의 항만국통제의 조직은 해안경비대 소속의 함장(Captain of the Port)이나 검사관(Officer in Charge of Inspection)이 행하게 된다. 해안경비대의 조직은 본부와 17개 지역으로 구성되어 있다. 해안경비대의 경우 군사목적을 동시에 수행하기 때문에 근무하는 정확한 인원은 파악하기 어렵다.²¹⁷⁾ 그러나 연간 선박안전 점검이 10,000회 정도 이루어지는 점을 미루

214) J. Hare, "Port State Control: Strong Medicine to Cure a Sick Industry", 26 *Georgia Journal of International and Comparative Law* 571(1996-1997), p.582.

215) R. North, "Current Trends - Port State Control and Quality Shipping", Burea Veritas Council Meeting, p.3, at <http://www.uscg.mil/hq/g-m/nmc/gendoc/062800.pdf>

216) "Port State Control and Qualship 21", <http://www.homeport.uscg.mil/cgi-bin/st/portal/>

217) 해안경비대는 군사조직으로서 평시에는 국토보안부소속이나 전시에는 국방부의 해군소속이 된다. 14 U.S.C §1 및 14 U.S.C §3.

어 감안할 때 항만국통제관은 400여 명 정도로 추정되고 있다.²¹⁸⁾

미국의 항만국통제의 법적근거는 SOLAS, MARPOL, LL, STCW, ILO 147 협약 등으로서 다른 지역 MOU와 유사하다. 아울러 항만국통제의 시행 근거가 되는 미국의 국내법은 ① Marine Transportation Security Act, ② Ports and Waterways Safety Act, ③ Magnuson Act, ④ 33 USC 1226, ⑤ Special Local Regulations(33 CFR 100.35) 등이다.

第3節 地域協力體制의 效果

1982년 파리 MOU를 시초로 하여 2004년 Riyardh MOU를 끝으로 2011년 현재 9개의 지역협력체제가 구축되었으며, USCG는 단독으로 항만국통제 제도를 시행하고 있다.

지역협력체제가 법적으로 구속력을 가진 것은 아니지만 국가 간 협조하여 국제협약을 근거로 시행되고 있다. 미국은 단독으로 기준미달선 제거를 위하여 페널티 적용을 하는 Qualship 21(a quality shipping incentive programme)과 같은 제도를 도입하였으며, 파리 MOU와 도쿄 MOU는 Black-Grey-White list로 분류하고 있다.

항만국통제에 관한 9개의 지역협력체제와 USCG 간의 검사실적이 많이 차이가 발생하는데 원인은 사회적 간접자본, 기술, 재정문제, 시행계획 및 정책 등에서 찾을 수 있다. 특히, 일부 지역은 유류에 대형오염사고가 없었기 때문에 항만국통제의 필요성에 대한 관심과 동기부여가 되지 않고 있다. 도쿄 MOU와 파리 MOU는 자체적으로 필요에 의해서 설립된 경향이 있고 그 외에 타 지역 MOU는 IMO나 선진 MOU에서 적극적으로 지원하고 도움을 주는 외부적 영향이 작용하여 설립되었기 때문에 실적에 있어서 현격한 차이를 보이고 있는 것이다.

그 외에도 MOU간 수행실적의 차이를 보이는 것은 법적인 문제, 회원국의

218) 우리나라의 경우 1인당 연간 60척 정도, 중국의 경우 19척, 일본의 경우 25척을 담당하고 있다. 우리나라의 경우 2인 1조가 아닌 1인 검사가 주를 이루고 있으므로 일본의 기준이 더 타당하다고 판단된다. 따라서 1만 척을 1인당 25척으로 나누면 대략 400명이 나온다(박영선, 전개논문, 38쪽).

경제 상태, 재정적 지원, 지리적 범위, 시행계획 및 정책 등이 어우러져서 MOU 간 수행실적이 차이가 나는 것이고 기준미달선을 제거하기 위해서는 이 실적의 차이를 줄이는 것이다. 즉, 근본적으로 선진 MOU와 후진 MOU 간의 균형이 이루어져야 기준미달선을 효과적으로 제거할 수 있다.

특히, MOU 간 정보교환, 기술적 지원, 재정적 지원, 검사관의 훈련 등을 선진국에서 후진국으로 도움을 주어야 지역협력체제의 문제점들을 해결하여 편의항만과 같은 곳이 생기지 않을 것이다.



第4章 港灣國統制 地域協力體制의 法的 性質과 限界性

항만국통제에 관한 9개의 지역협력체제와 USCG의 PSC 제도를 확인하였고, 제4장은 항만국통제 지역협력체제의 법적 성질과 한계성에 대하여 검토한다.

第1節 地域協力體制의 法的 性質

1. 양해각서의 법적 성질

양해각서의 법적 성질을 논하기 위해서는 양해각서도 조약의 한 형태로 보는 학자가 많으므로 조약에 대해서 살펴보고 양해각서의 법적 성질을 검토하기로 한다.

문서에 의한 국제법 주체간의 합의를 조약이라고 하며, 이러한 조약으로 이루어진 국제법을 조약국제법이라 한다. 국내법상에는 특별한 정의를 찾기는 어렵지만 헌법 제6조 제1항은 ‘헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다’라고 규정하여 국내법과 같은 효력이라는 명시적 규정이 있다. 1969년 조약법에 관한 비엔나 협약(이하 ‘비엔나협약’이라 약칭한다.) 제2조 제1항 (a)호²¹⁹⁾는 다음과 같이 정의하고 있다.

첫째, 조약은 국제법 주체간의 합의이다. 여기서 말하는 국제법 주체는 국제법상의 권리의무를 자기의사로서 발생·변경·소멸시킬 수 있는 이른바 능동적 국제법 주체에 한한다. 따라서 여기서 국제법 주체는 능동적 주체인 국가와 국제조직에 한하며, 수동적 주체인 개인은 제외된다. 둘째, 조약은 국

219) ‘조약이라 함은 단일의 문서 또는 2 또는 그 이상의 관련문서에 구현되어 있는가에 관계없이 또한 그 특징의 명칭에 관계없이, 서면형식으로 국가 간에 체결되며 또한 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의를 의미한다’고 규정하고 있다.

제법 주체간의 명시적 합의이다. 명시적 합의는 국제법 주체간의 묵시적 합의인 관습국제법과 대응한다. 일반적으로 합의는 문서로 작성될 때 가장 명시적이며, 옛날부터 조약은 보통 문서로 작성되어 왔다. 비엔나협약도 문서의 형식²²⁰⁾으로 된 국제적 합의만을 규율대상으로 하고 있다. 구두에 의한 합의²²¹⁾도 조약이라고 주장하는 소수설도 있으나, 조약당사국 상호간에 후일 조약으로 인한 분쟁을 회피하고 명확성을 기하기 위해 이를 인정하지 않는 것이 옳다고 본다.²²²⁾ 그러나 비엔나협약은 문서의 형식으로 되지 아니한 조약의 법적 효력을 부인하지는 않았음을 주의해야 할 것이다. 구두합의의 효력을 인정한 판례로는 1933년 PCIJ의 동부그린란드사건 판결²²³⁾이 있다. 셋째, 조약은 국제계약행위이다. 그러므로 조약은 단독행위인 선언·통고·항의·포기 등과 구별된다. 입법조약의 경우는 국제합동행위로 되는 것이 보통이다. 넷째, 조약은 국제법률행위이다. 법률행위라는 점에서 사실행위와 구별되고, 국제법이라는 점에서 국내법상의 법률행위와 구별된다.²²⁴⁾ 특히, 조약은 국제법의 규율을 받아 법적 권리·의무를 창출하고 규정하는 합의이다. 국가 간의 서명형식에 의한 합의라도 국제법의 규율을 받지 않는다면, 특정 국내법의 규율을 받는 계약이나 법적 구속력이 없는 합의에 지나지 않는다는 것이다.

즉, 조약은 국제법의 규율을 받아 법적 권리·의무를 창출하고 규정하는 합

220) 비엔나 협약 제3조 : 이 협약의 범위에 속하지 아니하는 국제적 합의, 국가와 국제법의 다른 주체 간 또는 국제법의 그러한 다른 주체 간에 체결되는 국제적 합의 또는 서면형식에 의하지 아니한 국제적 합의에 대하여 이 협약이 적용되지 아니한다는 사실은 다음의 것에 영향을 주지 아니한다. (a) 그러한 합의의 법적 효력, (b) 이 협약과는 별도로 국제법에 따라 그러한 합의가 복종해야 하는 이 협약상의 규칙을 그러한 합의에 적용하는 것, (c) 다른 국제법 주체도 당사자인 국제적 합의에 따라 그러한 국가 간에서 둘의 관계에 이 협약을 적용하는 것.

221) 국제법상 조약의 효력을 가진 구두합의의 실례로서는 1697년 러시아와 브란델부르크간의 선서에 의한 동맹조약, 1863년의 터키와 유럽제국간의 협정, 1949년의 스페인과 포르투갈의 보장협정, 1956년 5월15일 북양어업에 관한 일소 잠정협정 등이다.

222) 김정건, 「국제법」(서울 : 박영사, 2004), 361-362쪽; 김정균, 「국제법」(서울 : 박영사, 2008), 368쪽; 박관숙, 「국제법」(서울 : 박영사, 1981), 278쪽.

223) PCIJ는 '동부그린란드 사건'에서 구두합의의 효력을 인정하면서 '덴마크의 계획은 그린란드 전역에서 덴마크 주권에 대한 관계제국의 승인을 획득하고자 한 것인데, 이에 대하여 1919년 7월 22일 노르웨이 외무부장관은 덴마크 공사에게 노르웨이정부가 이 문제의 해결에 어떠한 이의도 제출하지 않겠다고 확인하였던 것이다. 무엇보다도 1국의 외교대표가 외국의 공사에게 그 권한 내 사항에 관하여 행한 이러한 성질의 답변은 소속국을 구속한다'고 판시하였다.

224) 이병조·이중범, 전거서, 50쪽.

의로서 서면형식에 의한 합의라도 국제법의 규율을 받지 않는다면, 특정 국내법의 규율을 받는 계약이나 법적 구속력이 없는 합의에 지나지 않는다는 것이다. 그러나 조약에 대한 이와 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 규정지을 수 있을 것이다.

양해각서는 조약의 명칭 중에 하나로 볼 수 있으며, 조약은 명칭에 따라 조약(treaty), 협약(convention), 협정(agreement), 약정(pact), 의정서(act), 의정서(protocol), 선언(declaration), 규정(statue), 규약(covenant), 헌장(charter), 협정(arrangement), 협약(concordat), 합의의사록(agreed minutes), 각서(memorandum), 양해각서(memorandum of understanding), 교환공문(exchange of notes), 잠정협정(modus vivendi), 공동선언(joint declaration) 등이 있는데, 어떠한 명칭이 어떠한 합의에 사용되는가에 대해 국제법상 원칙은 없다. 다만 합의에 따라 적당한 명칭이 부여되는데 불과하다. 그러나 어떠한 명칭을 사용하든지 국제법 주체 간의 합의를 내용으로 하고 있는 한 모두 광의의 조약이며, 효력에 있어서는 차이가 없고 모두 당사자를 구속한다.

국가 간의 합의에 대하여 어떠한 명칭을 사용하는가에 대해서는 국제법상 정해진 원칙은 없으나 합의의 내용의 중요성이나 당사국의 수 등에 의하여 어느 정도 구별이 행해지고 있다. 이 중에서 교환공문만은 조약의 체결이 서한의 교환에 의하여 행해지는 것을 나타내는 명칭이다.²²⁵⁾

합의각서(memorandum of agreement) 및 양해각서(memorandum of understanding)는 이미 합의된 내용 또는 조약 본문에 사용된 용어의 개념들을 명확히 하기 위하여 당사자 간의 외교교섭의 결과, 상호 양해된 사항을 확인하고 기록하는데 주로 사용되지만, 최근에는 독자적인 전문적, 기술적 내용의 합의사항에도 많이 사용된다.²²⁶⁾

225) 이윤철, 전계서(국제해사협약 강의), 15쪽.

226) 이윤철, 상계서(국제해사협약 강의), 16쪽.

어떠한 명칭을 갖는가 보다는 구속력을 가질 경우 MOU는 조약의 한 형태로서 사용될 수 있다. 고전적 의미로는 MOU는 조약의 일반적 유형이 아니라, 이미 합의된 내용 또는 조약본문에 사용된 용어의 개념을 명확히 하기 위해 쌍방 간의 외교교섭의 결과, 상호 양해된 사항을 확인·기록하는데 주로 이용되었다.

MOU는 자체가 법적 구속력이 있는 것은 아니고 권리나 의무를 만들 의도가 없으며 공동의 행동을 문서로 표현할 수 있고 그들 간의 합의를 기록하는 증서 또는 서신의 교환으로 구성되며 조약과는 구별된다.²²⁷⁾ MOU는 신사협정을 위한 공식적인 대안이지만, 일반적으로 계약의 구속력이 떨어진 다.²²⁸⁾ 신사협정이란 용어는 법적 구속의 일종이라고 하기 보다는 신뢰에 바탕을 둔 협정이라고 표현할 수 있다.²²⁹⁾

보통 운영상의 합의 또는 그 외의 것을 시작하는 것, 그리고 기술적인 또는 세부적인 문제 등을 다루는 증서보다 덜 형식적인 종류의 국제적인 증서로서 일반적으로 그것은 관련 정부에 의해 서명된 단일 증서의 형태이다. 사실의 문제 또는 그들의 향후 행동에 대한 그들의 합의를 반영하지만 그들 자신을 위한 법적 권리나 의무를 만들기 위해 관계된 문제 또는 다른 것을 위해서 법적 구속력을 가지는 합의에 들어가지 않고 그들 지역의 목적을 반영하는 그런 방법이다. MOU는 정치적 또는 도덕적 힘을 가지고 있지만 법적 구속력이 없으며, 법적 효력이 없다.²³⁰⁾ 국제관계에서 조약보다 MOU의 이점 중 하나는 MOU는 시행할 목적으로 대부분의 국가에서 비준할 필요가 없다는 것이다. 비준 관련 결정은 당사국들의 법에 의해 결정되고 어려운 동의 절차가 있다. MOU는 조약보다 개정 및 수정이 용이하며, 특정절차를

227) R. Jennings and A. Watts, *Oppenheim's International Law*, 9th ed.(Essex : Longman, 1992), pp.1202-1203.

228) P. Eisemann, "La gentlemen's agreements comme source du droit international" (1979) 106 *Journal du droit international* pp.326-348 quoted in A. Aust, "The Theory and Practice of Informal International Instruments" (1986) 35 *International and Comparative Law Quarterly* 787, pp.795-796. According to Eisemann, gentlemen's agreements are divided into "accord informal politique", "accord informal suppletif" and "accord informel mormatif".

229) R. Jennings and A. Watts, *op. cit.*, p.1203.

230) G. Kasoulides, *op. cit.*, p.143.

조정하기 위하여 조약의 형태로 하기에 적합하지 않을 때 MOU를 사용한다.

국제협약이 공식적인 조약인지 아닌지를 판단하기 위해서는 본질과 법적 구속력을 갖고자 하는 의도가 있는지를 발견하는 것이 중요하다. 카타르와 바레인 간의 소송에서 ICJ는 협약이 법적 구속력이 있는지 여부는 실제 조건과 계약이 작성된 정황이 중요하다는 것을 강조한다.²³¹⁾

Resiman은 법은 내용, 권위, 의도 측면에서 유연해질 수 있다고 말하고 있다.²³²⁾ MOU가 연성법(soft Law)과 관련이 있는지에 대해서 판단해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 양자 모두 법적 구속력이 없는 국제협약이기 때문이다. 연성법은 법적 구속력은 없지만 특정한 법적 효력을 생산할 수 있다.²³³⁾ 실질적으로 조약이 연성법보다 법적 효력이 반드시 큰 것은 아니다.²³⁴⁾ 연성법은 추천, 가이드라인, 결의, Code, Statements 등을 언급하는 전문용어이다. 좋은 예로서 UNCED(UN Conference on Environment and Development)에 의한 환경과 발전에 관한 1992년 RIO 선언문이 있다.²³⁵⁾ 연성법이라는 용어는 모든 법률은 그 목적에 의해 구속력을 가지기 때문에 꽤 역설적이라는 것을 말할 수 있다. 사실상 연성법은 사건 결정에 법원이 영향을 미치게 하거나 국제조직에 의해 임의의 권력행사를 할 수 있다. 왜냐하면 국제조직의 선언서 또는 결의와 같은 연성법에서 법의 일반원칙이 발견되기 때문이다.²³⁶⁾ Boyle and Chinkin은 Universal Declaration of Human Rights를 이런 종류의 연성법 중에서 가장 영향력 있는 예로 간주하였다.²³⁷⁾ 이러한 연성법은 법적 구속력이 없는데, IMO Code는 시간이 경과함에 따라서 법적 구속력을 가질 수도 있다. 이러한 결의안 등은 구속력

231) *ICJ Reports*, 1994, p.121.

232) W. Reisman, Remarks in the Panel "A Hard Look at Soft Law", 82nd *American Society of International Law Proceedings*(1998), pp.371-374.

233) G. Handl, Remarks by Professor Handl, "A Hard Look at Soft Law", 82nd *American Society of International Law Proceedings*(1988), p.371.

234) A. Boyle and C. Chinkin, *The Making of International Law* (Oxford : Oxford University Press, 2007), p.229.

235) A Aust, *Modern Treaty Law and Practice*(Cambridge : Cambridge University Press, 2000), p.44.

236) Boyle and Chinkin, *op. cit.*, p.222.

237) 이것은 UN General Assembly에서 1948년 12월 10일에 채택되었다.

있는 조약으로 구체화되기도 하지만, MOU는 보통 그렇지 않다.

1990년대 들어 조약이라는 엄격한 명칭 아래 상호 권리·의무 관계를 구체적으로 규정하지 않고 신축성 있게 원하는 바를 규정하는 방법으로 양해각서를 많이 사용하게 되었다. 따라서 최근에는 기관 간의 약정의 명칭으로 사용되고 있다.

기관 간의 약정이란 정부기관이 동일 또는 유사한 업무를 수행하는 외국의 정부기관과 우리 국내법상 자신의 소관업무 내지 권한의 범위 내에서 체결하는 법적 구속력 없는 합의를 말한다. 기관 간의 약정은 헌법에 의해 체결·공포된 조약이 아니므로 우리 국내법 체계 내에서의 법적 효력은 없다. 또한 기관 간의 약정은 그 체결주체가 국가가 아닌 정부 내 기관이라는 점에서 국가 간의 합의의 조약과는 구별된다. 따라서 이는 국제법상 효력이 없으며, 권리·의무의 법률관계를 창설하지 못한다. 결국, 기관 간의 약정은 당해 기관과 외국의 상대기관 간의 비법률적 구속력만 갖게 되는 것이다.²³⁸⁾

2. 지역협력체제 MOU의 법적 성질

가. MOU 체결권자

조약의 교섭은 조약체결권자가 직접 행하는 경우도 있으나, 보통 체결권자가 임명한 정부대표가 행하는데, 이 경우 정부대표는 그 권한을 증명하는 전권위임장을 제출해야 한다. 국제조직의 경우 국제조직 자체가 교섭을 한다. 이 경우 국제조직의 대표는 본국정부의 전권위임장을 갖고 행동하는 것이 아니고 국제조직의 구성원으로 행동한다. 교섭을 통해 조약의 주요 내용이 결정되고 조약의 본문이 작성된다.

지역협력체제 MOU는 정부차원이 아닌 각국 해사당국의 대표가 서명하기 때문에 조약법과 헌법상 논란의 소지가 있는지 확인해 볼 필요가 있다.

도쿄 MOU Section 8.7조는 다음과 같이 규정하고 있다.

238) 외교통상부, 「알기 쉬운 기관간 약정 업무」(서울 : 외교통상부, 2007), 8-13쪽.

‘ The Memorandum will be available for acceptance from April 1, 1994, and will take effect for each Authority, which has signed the Memorandum, on the date its acceptance is duly notified to the Secretariat.’(이 각서는 1994년 4월 1일 이후 수락가능하며 각서에 서명한 각 당국에 대해서는 수락사실이 사무국에 정식으로 통보된 날 발효한다.)

Paris MOU도 서명의 주체를 국가가 아닌 해사당국(Maritime Authorities of States)으로 규정하여고 있다.

즉, 각국 해사당국의 대표가 서명하면 효과가 발효되는 것으로 되어있다.

비엔나협약의 제7조(전권위임장²³⁹⁾)을 검토하면 누가 조약을 체결할 수 있는지 파악할 수 있다.²⁴⁰⁾ 국가의 조약체결권자는 현실적으로 조약체결권을 가진 기관이고 상술한 바와 같이 기본적인 헌법²⁴¹⁾에 의해 결정되고, 당사국의 원수가 조약체결권자인 경우가 보통이다. 기술적인 부분은 해당관청에 위임할 수 있다고 해석하고 있다.

결론적으로 말하면 각국의 해사당국이 과연 정부의 위임을 받은 대표로서 조약 체결권자의 자격이 있는냐 하는 문제가 발생하였는데 비엔나협약 및

239) 비엔나협약 제2조(c): ‘전권위임장(Full Powers)’이라 함은 조약문을 교섭·채택 또는 정본인증하기 위한 목적으로 또는 조약에 대한 국가의 기속적 동의를 표시하기 위한 목적으로 또는 조약에 관한 기타의 행위를 달성하기 위한 목적으로 국가를 대표하기 위하여 국가의 권한 있는 당국이 1명 또는 수명을 지정하는 문서를 의미한다.

240) 비엔나협약 제7조:1. 누구나 다음의 경우에는 조약문의 채택 또는 정본인증을 위한 목적으로 또는 조약에 대한 국가의 기속적 동의를 표시하기 위한 목적으로 국가를 대표하는 것으로 간주된다. (a) 적절한 전권위임장을 제시하는 경우 또는 (b) 관계 국가의 관행 또는 기타의 사정으로 보아 상기의 목적을 위하여 그 자가 국가를 대표하는 것으로 간주되었으며 또한 전권위임장을 필요로 하지 아니하였던 것이 관계 국가의 의사에서 나타나는 경우 2. 다음의 자는 그의 직무상 또는 전권위임장을 제시하지 않아도 자국을 대표하는 것으로 간주된다. (a) 조약의 체결에 관련된 모든 행위를 수행할 목적으로서는 국가원수·정부수반 및 외무부 장관 (b) 파견국과 접수국 간의 조약문을 채택할 목적으로서는 외교공관장 (c) 국제회의·국제기구 또는 그 국제기구의 어느 한 기관 내에서 조약문을 채택할 목적으로서는 국가에 의하여 그 국제회의, 그 국제기구 또는 그 기구의 그 기관에 파견된 대표.

241) 헌법 제73조 대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다. 헌법 제66조 제1항 대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다. 1962년 법률 제1081호로 제정된 ‘정부대표 및 특별대사의 임명과 권한에 관한 법률(법률 제1549호 및 제3785호로 개정)에 의하면, 대한민국에서 외국정부 또는 국제조직과 교섭하거나 국제회의에 참석하거나 조약에 서명·가서명을 하는 권한을 가진 자를 정부대표라 한다(제1조). 이 법률에 의해 외무부장관은 정부대표가 되며(제3조), 재외공관장은 신임장접수국(또는 국제조직)과의 교섭에서 정부대표가 되고(제4조), 제3조와 제4조를 제외한 조약서명권을 갖는 정부대표는 외무부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다(제5조 1항 단서).

우리나라 헌법을 해석하여 볼 때 조약 체결권자인 대통령의 위임을 받지 않은 것으로 해석할 수 있다.

나. MOU의 권리·의무 규정

국제법위원회(ILC : International Law Commission)의 조약법 초안에 대한 1962년 논평²⁴²⁾에서 양해각서는 비엔나협약에 근거한 국제협정인 공식 문서(Instrument)의 하나라고 언급한 바 있다. 그러나 이는 양해각서 회원국이 협정에 법적으로 구속력을 가질 경우에만 해당된다고 하였다.²⁴³⁾ 전술한 바와 같이 조약의 명칭은 다양한데 그 명칭에 의해서 조약이냐의 여부가 결정되는 것은 아니라고 한 바 있다.

예컨대, 도쿄 MOU의 전문에는 당사국에 대한 법적 구속력이 없다는 점을 다음과 같이 명시하고 있다.

또한 이 양해각서는 법적 구속력을 갖는 문서가 아니며 어느 당국에 대하여도 법적의무를 부과할 목적이 아닌 것임을 주목하고(Noting also that the Memorandum is not a legally binding document and is not intended to impose any legal obligation on any of the Authorities:)

Paris MOU의 Section 1에서 기술하는 바와 같이 'have reached the following understanding' 과 'Each Authority will'을 보면 법적 구속력을 의도하지 않는다는 것을 알 수 있다. 또한 라틴아메리카를 제외한 타 MOU에서도 그러한 현상은 나타나고 있다. 라틴 아메리카 MOU는 'Each and every Maritime Authority shall'로 나타나고 있다²⁴⁴⁾

이 양해각서는 운영상의 약정을 규정하거나 특수하고 상세한 사안을 취급하게 되며 관련 주관청에 의하여 서명하는 전형적인 단일문서의 형식으로 이루어져 있는데, 엄격하게 법적 구속력이 있는 협정에의 가입을 꺼리는 국

242) A Provision International Law Commission Year Book Vol. II(1962).

243) George C. Kasoulides, *op. cit.*, pp.143-144; 강동수, 전게서, 103쪽 재인용.

244) The Vina del Mar Agreement.

가적 경향을 반영하기 위하여 사용되고 있다.²⁴⁵⁾

비엔나협약 제26조²⁴⁶⁾에 따르면 당사국은 조약에 구속되며 조약의 내용을 이행해야 한다. 즉, 약속은 지켜야 한다(*pacta sunt servanda*)라는 원칙을 조약의 준수 근거로 삼고 ‘효력이 발생한 모든 조약은 그 당사국을 구속한다. 각 당사국은 성실하게 당해 조약을 이행하지 않으면 안된다’고 규정하고 있다.²⁴⁷⁾ 서명국은 조약발효 전이라도 조약의 대상·목적에 저해하지 않을 의무를 부담한다(비엔나협약 제18조). 당사국은 조약의 경중을 막론하고 동일하게 이행할 의무가 있다. 어느 당사국도 조약의 불이행을 정당화하기 위하여 자국의 국내법 규정을 원용할 수 없다(비엔나협약 제27조).

조약은 체약당사국에 새로운 법적 권리와 의무를 설정하는 것임에도 불구하고 지역협력체제의 MOU는 법적 구속력을 부여하지 않았다. 그러므로 조약으로 볼 수 없으며 이는 실질적인 항만국통제의 시행을 위하여 공식적인 협력제도란 점에서 의의를 찾을 수 있다.

각국이 비준한 국제협약 상의 체약당사국에 이행을 강제하는 법적 기준이 있다고 하더라도, 이를 시행하는 데에는 약간의 결함이나 장애가 있기 마련이다. 이러한 측면에서 양해각서 형태로 협력체제가 이루어진 지역에서는 항만국통제와 관련한 즉각적인 조치를 필요로 할 때 보다 적절하게 융통성 있는 기준으로 대처할 수 있기 때문에 형식상 조약은 아닐지라도 실질적인 시행과 관련하여 상당한 효력을 가지고 있다고 할 것이다. 또한 이 양해각서에서 채택한 항만국통제 방식은 현행 국제기준의 범위 내에서 불필요하게 선박을 지연시키거나 외국적 선박 내의 내부질서에 간섭하지 않는 원칙적이고 기술적이고 구체적으로 이행하도록 하였기 때문에 보다 실질적이고 신중하다고 할 수 있다.²⁴⁸⁾

245) Christopher Dayton, *'The Development of Port State Control for the Asia-Pacific' Port State Control-New Solution or New Problem*(London : IBC Legal Studies and Services Limited, Dec. 1993), p.9.

246) 유효한 모든 조약은 그 당사국을 구속하며 또한 당사국에 의하여 성실하게 이행되어야 한다(Article 26. Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith.)고하여 조약은 반드시 준수되어야 한다는 점을 명확히 하고 있다.

247) 이병조·이중범, 전거서, 68쪽.

248) George C. Kasoulides, *op. cit.*, p.182.; 강동수, 전거서, 104쪽 재인용.

결론적으로 지역협력체제는 항만국통제 시행을 위한 상당한 효력을 가졌을 지라도 실질적으로 조약의 형식을 갖추고 있지 않으므로 조약이라 할 수는 없다.

다. 비조약언어의 사용

지역협력체제 MOU는 비조약언어를 사용²⁴⁹⁾하고 있다. 법적 구속력이 없음을 명시하고 비조약적 언어를 사용하는 것은 조약이 갖추어야 할 부분을 적법하게 갖추지 못한 것이다. 지역협력체제 MOU는 shall을 전혀 사용하지 않고 있으며 모두 will을 사용하고 있다. 이처럼 지역협력체제의 언어 선택에서도 법적 구속력을 주고자 하는 의향이 적다는 것을 알 수 있다. 정상적인 조약은 will 대신에 shall을 사용하고 있다. 각주²⁵⁰⁾의 예를 들어 보도록 한다.

라. 등록

UN헌장 제102조는 UN회원국이 체결하는 모든 조약은 가급적 조속히 사무국에 등록할 것과 등록하지 않았을 경우 조약체결국은 UN의 어느 기관에

249) 관행상 shall, agree와 enter into force라는 용어의 사용은 조약체결의 의도를 나타내는 것이라 한다. 그러나 agree나 undertake 등과 같은 용어의 사용을 피하고 shall보다는 will을 많이 사용하며, come into operation 또는 come into effect로 표현하는 것은 비조약적인 문서를 채택하려는 의사 표시라 하였다(George C. Kasoulides, op. cit., p.144 note 7; 강동수 전게서, 103쪽 재인용).

250) 국제연합헌장(1945) 제2조 :The Organization and its members, in pursuit of the Purposes stated in Article 1, shall act in accordance with the following principles(이 기구 및 그 회원국은 제1조에 명시한 목적을 추구함에 있어서 다음의 원칙에 따라 행동한다).

조약법에 관한 비엔나협약 제48조 2항: Paragraph 1 shall not apply if the State in question contributed by its own conduct to the error or if the circumstances were such as to put that State on notice of a possible error(문제의 국가가 자신의 행동에 의하여 착오를 유발하였거나 또는 그 국가가 있을 수 있는 착오를 감지할 수 있는 등의 사정 하에 있는 경우에는 상기 1항이 적용되지 아니한다).

고문과 기타 잔혹하거나, 비인도적이거나 모욕적인 대우 혹은 처벌에 반대하는 협약(1984) 제2조 1항: Each State Party shall take effective legislative, administrative, judicial or other measures to prevent acts of torture in any territory under its jurisdiction (당사국은 자기나라 관할하의 영토 내에서 고문행위를 방지하기 위하여 실효적인 입법, 행정, 사법 또는 그 밖의 조치를 취한다).

대해서도 그 조약을 원용하지 못한다고 규정하고 있다. 조약의 등록제도는 국제연맹에 의해 시작된 것으로 국제연합도 이 제도를 채용하고 있다. 등록은 가급적 속히 조약당사국의 신청에 의하여 국제연합 사무국에 하며, 당사국 중 일국이 하면 된다. 당사국이 등록하면 사무국은 이를 수리해야만 하며, 가급적 신속하게 그 조약을 공표하여야 한다. 공표는 단순한 사무상의 절차이며 조약의 효력과는 아무런 관련이 없다. 조약의 등록은 국제사회에서의 비밀조약을 방지하기 위한 제도로서 조약의 성립요건도 효력발생요건도 아니며, 다만 UN의 기관들에 대하여 조약을 원용할 수 있는 대항요건에 불과하다. 그러나 안전보장이사회나 국제사법법원은 국제연합의 기관이므로 오늘날 이들 기관의 역할과 영향력에 비추어 볼 때 미등록의 영향은 매우 크다고 볼 수 있다.²⁵¹⁾

지역협력체제의 MOU는 UN에의 조약등록은 비엔나협약 제80조에 따라 UN에 대한 효력의 대항요건에 불과하므로 등록 전에도 조약은 성립하므로 등록이 되지 않았다고 해서 조약이 되지 않는 것은 아니다.

마. 지역협력체제 MOU의 법적 성질에 대한 평가

항만국통제 지역협력체제 MOU의 법적성질을 종합해보면, 첫째, 논란이 되는 조약 체결권자는 대통령의 위임을 받은 정부대표로 볼 수 없다. 둘째 조약 체결국을 구속할 수 있는 권리·의무 규정이 없다. 셋째, 조약언어에서 사용하는 일반적인 관행을 지키지 않고 shall 대신 will을 사용함으로써 구속력을 주고자 하는 의향이 적다. 넷째, 조약의 등록에 관한 사항으로 UN에 등록하지 않았다. 일반적으로 UN에 등록하지 않아도 조약으로 성립은 되지만 대항요건을 갖추지 못하므로 비엔나협약 제80조에 따라 등록해야 할 것으로 판단된다.

결론적으로, 지역협력체제 MOU에서는 일부 조약의 형태는 갖추었지만 가장 중요한 법적 구속력이 없다는 점에서 조약으로 볼 수 없다.

251) 김현수이민효, 「국제법」(서울 : 연경문화사, 2010), 236쪽.

第2節 地域協力體制의 地域的 特性 및 限界性

1. 지역협력체제의 지역적 특성²⁵²⁾

항만국통제를 시행하는 주된 목적은 범세계적인 기준미달선을 제거하는 것이기 때문에 각 지역별 MOU는 물론, 지역 내 국가 간에도 일관된 항만국통제가 시행되어야 함은 당연하다고 할 수 있다. 그러나 지역 특성상 모든 국가가 국제협약 및 양해각서에 근거한 항만국통제를 통일되게 시행하기란 쉽지 않다. 특히, 항만국통제 활동을 보다 원활하게 하기 위해서는 지리적, 경제적, 정치적으로 극복해야 할 여러 가지 문제점이 있다.

첫째, 아태지역과 같은 경우는 유럽지역처럼 한 곳에 모여 있는 형태가 아니고, 전 세계 지구표면의 3할을 커버할 정도로 산만하게 펼쳐져 있어 지리적으로 대단히 광범위하다. 그러므로 우선적으로 지역적 기초 위에 효율적인 항만국통제를 집행하기 위해서는 물리적 거리의 장애부터 극복하여야 할 것이다.

둘째, 일부 지역협력체제는 항만국통제 참여국의 경제적 수준 차뿐만 아니라 문화적 이질감이 심하여 지역 국가 간의 조화가 어렵다. 특히 후진국들 중 일부국가는 경제적 또는 지리적인 이유 등으로 입항하는 선박에 대한 정보를 얻을 수 있는 정보시스템도 부족한 실정이다. 또한 이러한 후진국일수록 항만국통제관을 양성하기 위한 교육·훈련 인프라 구축이 미흡하며, 결국 지역협력체제 참가국의 경제적 수준 차는 항만국통제에 전념할 수 있는 물리적·재정적 자원과 중요한 관계를 갖고 있어, 국가 간의 조화와 통일의 구축은 단시간 내에는 거의 불가능에 가깝다고 할 수 있다.²⁵³⁾

셋째, 유럽의 EC는 절대적인 영향력을 행사하여 체계적인 항만국통제를 할 수 있으나, 타 지역협력체제는 지역국가에 절대적인 영향을 행사하는 기

252) 강동수, 전게서, 94쪽.

253) 도쿄 MOU 회원국은 파리 MOU와는 달리 캐나다, 일본, 호주, 대한민국, 뉴질랜드와 같이 경제력과 행정능력이 있어 탁월한 국가도 있지만, 인도네시아, 베트남, 바누아투, 피지, 과푸아뉴기니아와 같이 그 항만국통제의 필요성은 인식하고 있으면서 이를 행사할 수 있는 능력이 거의 없는 국가도 있다.

구가 없다. 아태지역의 경우 아태경제위원회(APEC: Asia Pacific Economic Community)가 의도하는 바를 현실로 옮기기에는 아직은 요원하고,²⁵⁴⁾ 다른 지역에도 중심점이 되는 위원회를 만들기에는 아직 어려움이 많다.

넷째, 한 국가가 여러 개의 MOU에 가입한 경우도 있다. 도쿄 MOU 가입 국가 중에 캐나다와 러시아는 지리적으로 아태지역과 유럽에 걸쳐져 있으므로 파리 MOU에도 가입하여 활동하고 있다. 이는 기준미달선 제거를 위한 국가의 노력임은 당연하나, 항만국통제 시행의 방법적인 면에서 도쿄 MOU와 파리 MOU의 협력체제 시스템을 동시에 한 국가에서 적용한다는 것은 일관성이 결여될 수 있다.

다섯째, 지역별 MOU가 타 지역에서 점검받은 이력을 인정하고 있지 않는다는 문제가 있다. 결국 이러한 이유로 인하여 중복점검이 이루어지고 선원들의 피로도를 가중시키는 결과를 초래할 수 있다는 것이다.

이와 같이 지리적으로 광범위하고 경제적 차이로 인하여 협력체제에 의한 항만국통제가 이루어지는 것이 아니라 개별항만국의 능력과 기준에 따른 항만국통제 운영으로 본연의 목적인 기준미달선 제거를 통한 해양안전과 해양환경보호를 이루는 것은 어려울 수 있다.

2. 비협약당사국에 대한 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 근로환경문제를 제외한 항만국통제 시행은 다른 지역과 형평에 맞지도 않고 기준미달선의 제거라는 궁극적 목표달성에 장애가 발생할 수밖

254) Christopher Dayton, *op. cit.*, pp.7-9.

에 없기 때문에 적용 예외를 두지는 않았다.²⁵⁵⁾ 그러나 관련 국제협약을 비준하지 아니한 회원국도 기항하는 외국적 선박에 대하여 협약상의 기준이행 여부를 확인하여야 한다고 회원국 상호간에 합의하였다고 하더라도, 이에 대한 법적 타당성이 먼저 검토되어야 하겠다. 외국적 선박에 대한 통제 개입은 국제협약만이 선택적으로 규정하고 있을 뿐인데, 협약을 비준하지도 않은 상태에서 일방적으로 국제협약을 입법만으로 개입할 수 있는지 의문이기 때문이다. 특히, 지역협력체제가 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.²⁵⁶⁾ 그러나 항만국통제 시행에 있어서 선진국인 호주는 ILO협약 제147호를 비준하지 않았지만, 협약의 내용을 국내법에 규정함으로써 협약의 비준과 무관하게 선원의 근로조건과 노동환경 등에 대하여 규제하고 있다. 호주와 같은 경우는 국제협약은 어디까지나 최저기준일 뿐이라는 측면에서, 국제협약과 무관하게 높은 기준을 요구하고 있는 선진국의 국내입법 경향뿐만 아니라 특정지역에 적합하다고 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 수 있다.²⁵⁷⁾

3. 편의항만국의 등장

유엔해양법협약은 선박에 대한 기국관할권을 강제화²⁵⁸⁾하고 있는 반면 항만국관할권의 행사에 대해서는 재량²⁵⁹⁾으로 규정하고 있다. 이는 IMO에 속한 많은 국제협약 등에서도 항만국에 의한 외국적선박 검사에 대해 규정하고 있지만 이러한 검사의 강제적 시행에 대해서는 규정하고 있지 않으며,

255) 강동수, 전계서, 108쪽.

256) 강동수, 상계서, 108쪽.

257) 강동수, 상계서, 109쪽.

258) 유엔해양법협약 제94조, 제211조 제2항 및 제217조.

259) 유엔해양법협약 제25조 제2항 및 제218조 제1항.

또한 이러한 검사는 주로 서류 확인 등에 한정하도록 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 타 지역협력체제는 파리 MOU와 같이 법적 구속력을 갖는 강제화 된 체제는 아니다. 이는 항만국 관할권의 실행에 관한 강제력의 결여나 또는 형벌 및 조정 수단의 결여는 결국 특정 국가의 항만이 상대적으로 관할권의 행사가 결여·약화된 편의항만국의 탄생을 야기하게 된다.²⁶⁰⁾ 스페인의 편의항만운영²⁶¹⁾과 같이, 지역협력체제의 경우 법적 강제력이 없으므로 더욱더 일부 국가의 경우 항만국통제의 목적을 망각한 채, 자국의 경제적 이익을 위하여 편의항만국으로 등장할 우려가 있다. 이는 결국, 항만국통제의 목적인 해상안전과 해양환경보호에 역행하게 되고 범세계적 기준미달선의 제거를 어렵게 하는 원인이 될 수 있다.

4. 지역협력체제의 구제제도와 지역 내 국가별 구제제도

항만통제관의 잘못으로 외국적 선박이 출항 정지되는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 경우 선박소유자나 운항자는 출항정지명령에 대하여 공식절차에 따라 이의신청을 할 수 있다.

통상 많은 항만국들은 항행정지 명령에 관한 통지서를 선장에게 교부하면

260) A. Fabra, V. Gascon and R. Werner, *The Use of Port State Measures to Improve Fisheries Compliance*, pp.4-5; 임채현, “항만국관할권의 효율적 행사에 관한 연구”, 「해사법연구」 제20권 제3호, 한국해사법학회(2008), 174쪽 재인용.

261) 스페인령인 라스팔마스는 대표적인 편의항만국으로 서아프리카 해역에서 작업하는 IUU(불법어업; Illegal unreported unregulated fishing) 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 억제하기 위하여 항만국통제를 포함한 회원국들의 통제를 촉구하고 있으며, 모든 회원국이 항만국통제를 강제화 한 EU의 항만국통제 지침에 법적으로 구속되는 점을 상기한다면 이러한 스페인의 편의항만국 운영은 커다란 문제라 할 수 있다. 예컨대, 라스팔마스는 매년 동 항만에 양륙되는 40만 톤의 어획물을 효과적으로 통제하기에 매우 부족한 4명의 검사관만을 운영하고 있어, 편의항만국의 전형적인 모습을 보이고 있다(임채현, 전제논문, 171쪽).

서 구두로 통보한다. 또 이의신청에 관한 자세한 사항을 항행정지 명령서의 뒤쪽에 인쇄하여 교부하는 경우도 있다.²⁶²⁾

이의신청을 하였으나 만족한 결과를 얻지 못하는 경우 선장이나 선박소유자는 처분청의 상급행정기관에 의한 재결절차인 행정심판, 법원이 정식의 소송절차를 거쳐서 행하는 행정쟁송절차인 행정소송 그리고 민사소송 등의 구제제도를 활용하여 출항정지명령의 취소, 손해배상을 청구할 수 있다. 유엔해양법협약을 비롯한 국제협약에서도 항만국통제에 의한 손해배상에 관한 사항이 규정되어 있다.²⁶³⁾ 그러나 행정처분에 대한 구제제도는 사법제도의 차이로 인하여 각 국가별로 차이가 크다.

선박소유자나 운항자가 해당 국가에서 정한 기간 내에 이의신청을 하지 못하였거나, 이의신청을 접수한 해당 항만당국이 적절한 조치를 하지 아니할 경우에는 지역별로 구성된 MOU에 재심을 청구할 수 있다. 또한 항만국의 법령적용이 부당할 경우에는 유엔해양법협약의 규정에 따라 유엔해양법재판소나 국제사법재판소에 제소하여 분쟁해결을 도모할 수도 있다.²⁶⁴⁾

모든 MOU에서는 출항정지에 대한 불복절차와 손해배상의 문제를 별개로 취급하고 있으며, MOU에서는 손해배상문제는 다루지 않고 오로지 출항정지에 불복하는 제도만을 명시²⁶⁵⁾하고 있다. 출항정지에 대한 불복주체는 선박소유자와 운항자 또는 기국 및 선급이 될 수 있다. 또한 정부검사가 선급을 통하여 행하여지고 있으므로 선급도 이해관계를 가지며, 동시에 불복의 주체로 인정하는 MOU도 있다.²⁶⁶⁾ 여하튼, MOU에서는 부당하다고 여겨지는 출항정지명령에 대한 재심절차만을 마련하고 있다. 그러나 이러한 행정처분에 대한 구제제도는 지역별 MOU 및 각 국가별로 차이가 있으며,²⁶⁷⁾ 주요 MOU 및 국가별 구제제도에 대해 언급하고자 한다.

262) 박영선, 전계논문, 65쪽.

263) 유엔해양법협약 제232조, SOLAS 협약 제1장 제19조, MARPOL 73/78 협약 제6조 제2항; 박영선, 전계논문, 65쪽.

264) 박영선, 전계논문, 80쪽.

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

266) 선급을 불복의 주체로 하는 MOU로는 파리 MOU, 지중해 지역 MOU 등이 있다.

267) 박영선, 전계논문, 65쪽.

파리 MOU에서는 선박소유자, 운항자 또는 관련국 대표자가 항만당국에 의한 출항정지명령에 대하여 이의를 제기할 권리를 가진다고 명시하고 있다.²⁶⁸⁾ 그러나 이러한 이의신청이 항만국의 출항정지명령을 중단시키는 것은 아니며, 당국은 이의신청 권한에 대해 선장에게 적절하게 알려야 한다. 파리 MOU는 선박소유자와 운항자에게 이의신청을 위해 공식적인 국가별 절차를 사용토록 하고 있으며, 각 국가별 기본적인 이의신청절차(Appeal Procedure)는 웹사이트상에 게시되어 있다. 그리고 선박소유자 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.

영국의 경우 항만국통제관은 위험할 정도로 안전하지 못한 선박에 대하여 상선법(Merchant shipping Act)에 따라 출항을 정지시킬 수 있다. 출항을 정지하게 할 경우 해당 검사관은 선박의 선장에게 선박이 위험할 정도로 안전하지 못하고, 무엇이 문제인지에 대하여 설명하고 출항정지 통지서를 교부하여야 한다. 또 정당한 권한이 있는 당국에 의해 허용될 때까지 출항을 정지시키게 된다. 위험할 정도로 안전하지 못한 선박의 선장 및 선박소유자는 각각 처벌을 받을 수도 있다.(상선법 제98조 제1항). 외국선박을 출항정지시킨 경우 담당 검사관은 출항정지 통지서의 사본을 실행 가능한 한 빠른 시간 내에 가까운 선박등록국 영사관에 송부하여야 한다(상선법 제95조 제4항).²⁶⁹⁾ 선장 또는 선박소유자는 출항정지 사유에 관하여 이의가 있을 경우 출항정지 통지서를 받은 날로부터 21일 이내에 관련 검사관에게 각 당사자가 합의한 단일의 중재인으로부터 재결을 받도록 통지할 수 있다(상선법 제96조 제6항). 중재인이 출항정지처분의 취소를 명령하지 않는 한 선장 또는 선박소유자의 통지는 해당 출항정지 처분을 중단시키지 아니한다. 중재인은

268) 파리 MOU, Section 3.16.

269) 박영선, 전계논문, 65-66쪽.

업무수행을 위하여 선박에 승선하여 각종 검사를 행할 수 있으며(상선법 제 96조 제8항), 정당한 근거가 없다고 판단할 경우 출항정지 처분을 취소하거나 출항정지 통지서의 내용을 적절히 수정할 수 있다(상선법 제96조 제4항). 중재인은 재결을 내릴 경우 출항정지 처분을 내릴 때 정당한 근거가 있었는지 여부를 반드시 재결서에 포함시켜야 한다.²⁷⁰⁾

중재인은 검사관의 의견에 정당한 근거가 없거나 검사관의 의견형성에 합리적인 근거가 없을 경우 출항정지로 인하여 입은 선박소유자의 손해에 대하여 중재인이 적합하다고 판단한 금액을 배상하도록 재결할 수 있다(상선법 제97조 제1항). 손해배상금은 국무부장관이 지급한다(상선법 제97조 제2항).²⁷¹⁾

도쿄 MOU는 파리 MOU의 재심위원회의 설치에 따라 2004년 제14차 항만국통제위원회에서 출항정지재심위원회(detention review panel)²⁷²⁾을 설치하기로 결정하였으며, 재심절차를 요청할 수 있는 기한을 출항정지가 해제된 날로부터 90일 이내로 정하여 이 절차가 사후절차임을 명백히 하고 있다.²⁷³⁾ 또한 재심위원회의 구성은 항만국과 요청국을 제외한 3개의 해사당

270) 박영선, 전계논문, 66쪽.

271) 박영선, 전계논문, 66쪽.

272) Tokyo MOU Detention review panel의 근거는 Section 3.15를 보면 다음과 같다. The company of a ship or its representative will have a right of appeal against a detention taken by the Authority of the port State. Initiation of the appeal process will not by itself cause the detention to be suspended. The Port State control officer should properly inform the master of the right of appeal.

273) <http://www.tokyo-mou.org> (2011년 3월 검색) If an owner or operator declines to use the official procedure but still wishes to complain about a detention decision, such a complaint should be sent to the flag State or the recognized organization (acting on behalf of the flag State). The flag State or the recognized organization may then ask the port State to reconsider its decision to detain the ship. In such cases the port State should investigate the decision and inform the flag State or the recognized organization of the outcome. If the port State agrees to reverse its decision it should also inform the Secretariat and the APCIS Manager. Submission of a case for review If the flag State or the recognized organization disagrees with the outcome, a request for review may be sent to the Secretariat (secretariat@tokyo-mou.org) within 90 days from the date of release of the detention. Such a request should be accompanied by all information relevant to the detention in electronic format (E-mail) and in the English language. The Secretariat will set up a “Detention Review Panel” (hereafter referred to as the “Panel”) comprising of 3 Authorities chosen by alphabetical order, excluding the port and flag State (if applicable). The Secretariat will also inform the port State of the request for review and invite the port State to submit relevant information. The Panel will consider the procedural and technical aspects of the inspection

국으로 구성한다.

도쿄 MOU 지역 내에서는 국가별 입법내용이 다르기 때문에 구제제도에 있어서도 국가별로 다르다. 신청주체 및 기한, 제출방법, 세부절차 등의 내용이 다를 뿐만 아니라 칠레, 피지, 파푸아뉴기니, 필리핀, 비누아투 등의 국가에서는 구제제도에 대한 법령자체가 마련되어 있지 않다.

호주의 경우 항해법(Navigation Act of 1912)에 따라 선박의 감항능력이 없거나 기준미달인 경우 해사안전청은 선박의 잠정적인 출항정지를 명할 수 있으며, 이 경우 선장에게 출항정지의 근거와 함께 그 내용을 통지하여야 한다(항해법 제210조 제1항 및 제2항). 또 해사안전청은 선박은 불감항 또는 기준미달의 상태에 관한 보고서를 만들도록 하여 그 사본을 선장에게 제공하여야 한다. 해사안전청은 이 보고서를 바탕으로 선박을 출항정지에 관한 최종결정을 내리게 된다. 최종 출항정지 명령이 내려지면 해사안전청이 만족하기 전까지 선박은 출항할 수 없다(항해법 제210조 제1항 내지 제7항). 최종 결정의 통지문에는 행정법원의 심사를 받을 수 있다는 취지의 문구가 포함된다(항해법 제337M조 제2항).

따라서 선박의 임시적 출항정지, 최종적인 출항정지, 선박의 출항허용 거부 결정에 대하여 불복이 있는 자는 행정법원에 심사를 청구할 수 있다(항해법 제377F조). 행정법원은 '행정법원법(Administrative Appeals Tribunal Act 1975)'에 따라 행정청의 행정처분을 승인·변경 및 적절한 조치를 취할 수 있다(항해법 제43조 제1항). 또 행정법원의 심사에 다시 불복이 있을 경우는 호주연방법원(Federal Court of Australia)에 재판을 청구할 수 있다

based on the information provided by the flag State and/or the recognized organization and the port State. The Panel members will return their opinions in electronic format. The Secretariat will prepare a final summary of the opinions of the Panel and will inform the flag State or the recognized organization, as appropriate. The detail of correspondence between the Panel and the port State will be kept as an internal matter. If the views of the Panel support the flag State or the recognized organization's complaint, the port State will be requested to reconsider its decision again. The findings of the Panel are not binding but may provide justification for the port State to amend its inspection data already inserted in the APCIS and to inform the Secretariat and the APCIS Manager accordingly. The recommendation of the Panel could not be used as a ground for claiming a financial compensation. The Secretariat will inform the flag State or the recognized organization, as appropriate on the action (not) taken by the port State.

(Administrative Appeals Tribunal Act 1975—sect 44(1) 및 (2)). 호주연방법원의 결정에 대하여는 불복이 있어도 대법원에 상고할 수 있다.²⁷⁴⁾

일본의 경우 항만국통제와 관련된 불복제도에 관한 구체적인 법적 근거는 없으나 도쿄 MOU의 결정에 따라 불복절차에 관한 별도의 내부지침을 정하여 시행하고 있다. 내부지침에서 선장은 선박의 출항정지 결정에 대하여 불복할 수 있으며, 그 절차는 일본의 ‘행정불복심사법’을 따르도록 하고 있다.²⁷⁵⁾ 동법에서는 행정청의 위법 또는 부당한 처분에 대하여 불복이 있는 자는 특별히 정한 사항을 제외하고는 심사청구나 이의신청을 할 수 있다(행정불복심사법 제4조). 처분청의 상급관청이 있는 경우는 심사청구를 하고, 없는 경우는 이의신청을 한다. 이러한 불복신청을 출항정지일로부터 60일 이내에 서면으로 제출되어야 하며, 관련법의 규정에 따라 필요한 정보를 제공하여야 한다.²⁷⁶⁾ 이러한 불복신청은 출항정지명령을 취소하거나 정지시키지 아니한다(행정불복심사법 제34조). 심사청구는 이러한 불복신청의 이유가 없다고 판단할 경우 이를 기각할 수 있으며, 이유가 있다고 판단할 경우 재결로서 당해 처분의 일부 또는 전부를 취소할 수 있다(행정불복심사법 제40조).²⁷⁷⁾

우리나라의 경우 외국의 선박소유자는 시정조치명령 또는 출항정지명령에 불복하는 경우에는 해당 명령을 받은 날부터 90일 이내에 그 불복사유를 기재하여 국토해양부장관에게 이의신청을 할 수 있으며, 이의신청을 받은 국토해양부장관은 소속 공무원으로 하여금 당해 시정조치명령 또는 출항정지명령의 위법·부당 여부를 직접 조사하게 하고 그 결과를 신청인에게 60일 이내의 범위에서 통보시한을 연장할 수 있다. 그리고 시정조치명령 또는 출항정지명령에 대하여 불복이 있는 자는 이의신청의 절차를 거치지 아니하고는 행정소송을 제기할 수 없다고 규정하고 있다(선박안전법 제68조 제5항

274) Administrative Appeals Tribunal Act 1975 - sect 44(10); 박영선, 전계논문, 71쪽.

275) 일본의 행정불복심사법은 우리나라의 행정심판법과 그 체제가 매우 유사하다.

276) 일본의 행정불복심사법은 불복신청기간을 처분이 있음을 안 날로부터 60일 이내로 정하고 있어 우리나라 행정심판법에 의한 처분이 있음을 안 날로부터 90일, 처분이 있는 날로부터 180일과 다소 차이가 있다.

277) 박영선, 전계논문, 72쪽.

내지 제8항).²⁷⁸⁾ 해양환경관리법과 선박직원법에서도 부적합선박에 대한 항만국의 조치 및 구제를 규정하고 있으며 선박안전법 제68조 내지 제70조의 규정을 준용하도록 하고 있다.

위에서 검토한 바와 같이 같은 지역협력체제에서도 이의신청 절차의 차이를 확인하였다. 이의신청 절차의 상이함은 그 대상이 되는 외국적 선박에 혼란을 야기하며 항만당국에 비해 약자인 선박을 보호하는데 어려움이 발생한다.



278) 이윤철·김진권·홍성화, 전게서, 358쪽.

第5章 港灣國統制 地域協力體制의 條約化 方案

第1節 港灣國統制 地域協力體制 强制化的의 當爲性

이 절에서는 항만국통제 지역협력체제 MOU를 조약화하여 법적 실효성을 확보하면 지역협력체제의 한계성을 극복하고 항만국통제를 효과적으로 시행할 수 있다는 것을 검토한다.

항만국통제를 시행하는 법적 근거는 제2장에서 상세하게 서술하였다. 유엔해양법협약 및 각종 국제해사협약에 항만국통제를 시행할 충분한 근거를 가지고 있다. 선박에 대한 검사의 책임은 유엔해양법협약 제94조 제1항에서 '모든 국가는 자국기를 게양한 선박에 대하여 유효하게 통제할 수 있는 관할권이 있다'라고 규정한 것처럼 기국에 있었으나, 대형오염사고가 발생하면서 연안국이 피해를 크게 입게 되는 일련의 사건들이 발생하였다. 연안국은 자국 연안의 해상안전과 해양환경을 지키고자 통제를 하고 있으며 유엔해양법협약에서 항만국에 책임과 권한을 부여하여 역할을 인정하고 있다. 특히 해양사고의 방지를 주관하는 기국으로부터 연안국 내지는 항만국으로의 전환을 가져왔다. 예컨대, 타이타닉호 침몰사고, 토리캐년호 좌초사고, 아모코 카디즈호 사고, 스칸디나비안 스타호 사고 등으로 국제해사협약이 제정되고 항만국통제가 본격적으로 시행하기에 이르게 되었다.

이와 같은 국제해사협약을 바탕으로 1970년 대 초반부터 선진국을 중심으로 자국의 법을 개정하여 항만국통제를 할 수 있는 법적 근거를 마련하였고, 자국의 영해에 입항하는 외국적 선박에 대해 선박검사를 시행하기 시작하였다. 우리나라는 1986년 이 제도를 부산, 인천에서 시행한 이래 1988년부터 전체 무역항으로 확대하기 시작하였다. 이처럼 초기단계는 각국마다 집행과 통제절차를 통일하지 않고 시행하여 많은 문제점을 안고 있었다. 특히, 항만국통제를 엄격하게 시행하는 국가를 피해서 그렇지 않은 국가로 입

항하게 해주는 편의항만국이 생겨나면서 항만국통제를 엄격하게 하는 항만국만 경제적 피해를 입게 되었고, 그 결과 기준미달선의 제거가 더욱 어렵게 되었다.

이러한 문제에 대한 해결책으로 파리 MOU가 탄생하였고, 동 MOU는 해당 국가들에게 항만국통제에 대한 강제적 시행을 조건으로 하였기 때문에 보다 효율적이고 협력적인 절차를 마련하게 되었다. 그러나 다른 지역의 MOU는 법적 구속력을 부여하고 있지 않아 항만국통제 시행에 한계점을 보이고 있다. 물론 초기에는 모든 국가가 항만국통제 시행에 있어서 보다 많은 국가의 참여를 유도하기 위하여 조약의 형태 대신 MOU 체제를 선택한 것은 훌륭한 성과라 할 수 있다. 하지만, 현 시점에서 강행규범이 아닌 MOU 형태는 많은 한계성이 있으므로 강제적 효력의 필요성이 끊임없이 제기되고 있다. 다음에서 지역협력체제 MOU를 강제화해야 하는 당위성을 살펴보기로 한다.

1. 지역적 조약의 당위성

항만국통제의 근본적인 목적은 범세계적인 기준미달선을 제거하는 것이지만, 지역 특성상 전 세계의 모든 국가를 포함하는 범세계적인 협약으로 조약을 구성하는 것이 쉽지 않다. 따라서 지역별로 조약화하는 것이 바람직하고 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 각 지역 간에 경제적인 차이에 따라 재정적 지원, 기술적 수준, 통제관의 능력 등의 차이가 현격하다는 점이다. 그러므로 먼저 지역적으로 조약화하는 것이 바람직하다.

둘째, 문화적 이질감이 큰 지역을 통합적으로 적용하기 위한 합의가 어렵다는 점이다.

셋째, 지역마다 물동량의 차이, 서로 다른 항로, 지역적인 포함 범위 등이 다르다는 점이다.

위와 같은 차이로 인한 요소를 고려하여 지역적 조약을 체결하여 기준미달

선을 제거하는 방안은 문화적, 경제적인 사항을 감안한 조치로서 매우 효과적인 대응책이라 할 수 있다.

지역적 조약은 지리적 근접성과 관계제국의 유사한 정치제도나 경제수준, 생활양식 등으로 인하여 보다 고도화된 체제를 취할 수 있고, 범세계적인 다자조약에 의하여 국가 간의 발전정도를 고려함이 없이 국제적인 규제와 기준을 획일적으로 적용하는 것보다 더 효과적이고 실효성 있는 제도라고 할 수 있다.²⁷⁹⁾

지역적 조약이 채택, 효력발생 및 특수한 지역성에 적용하기가 용이하다는 장점이 있지만, 보편적으로 통일된 규범적 작용을 하기에 미흡하다는 단점이 있다는 주장이 있다.²⁸⁰⁾

기준미달선을 제거하기 위한 국제적 협력의 불가피성은 지역적 협력의 필요성을 더욱 절실하게 요구하고 있다. 왜냐하면 지역적 협력을 도외시한 국제적 협력은 기대할 수 없기 때문이다. 범세계적인 조약은 전 세계적으로 적용될 수 있는 최소한의 기준을 정립하고 해양오염과 해상안전이라는 틀을 제공하는 역할을 하지만, 지역적 조약은 각 지역의 구체적 특성에 맞는 규제체제를 수립함으로써 범세계적 규제체제의 부족한 점을 보완하므로 그 중요성은 대단히 크다. 뿐만 아니라, 지역적 조약은 관련 국가의 수가 적어 조약체제의 수정이 용이하므로 과학적, 기술적, 정치적, 경제적 변화에 유연하게 대처할 수 있는 장점이 있다. 그 결과 지역적 조약은 범세계적 조약이 나아가야 할 바를 제시하여 주는 선도적 역할을 한다.²⁸¹⁾

범세계적으로 조약화하려고 시도한 예로서 대량살상무기 확산방지 구상(이하에서는 PSI(Proliferation Security Initiative)라 칭한다)을 보면, 연안국의 영해 및 공해상에서 대량살상무기 및 대량살상무기 관련 물질을 운송하는 행위를 차단한다는 내용을 담고 있다. 하지만, 이는 오랜 국가관행으로 법적

279) 노명준, “국제법상의 환경오염문제”, 「서울대학교 법학」 제22권 제2호, 서울대학교(1981. 6), 93쪽; 이윤철, 전계논문(동북아해역 환경보호를 위한 국제법적 대응방안), 196쪽 재인용

280) 하재환, 환경오염규제와 국제법, 현대법의 과제, 玄汀 최재훈선생회갑기념집, 현법사(1990. 7), 37쪽 ; 이윤철, 전계논문(동북아해역 환경보호를 위한 국제법적 대응방안), 197쪽 재인용

281) P. W. Birnie and A. E. Boyle, *International Law and the Environment*(Oxford : Clarendon Press, 1994), pp.329-330; 이윤철, 전계논문(동북아해역 환경보호를 위한 국제법적 대응방안), 197쪽 재인용.

확신이 명확하며 국제관습법적인 성격을 가지는 해양에서의 국가관할권의 개념과 상충되는 내용을 담고 있으며 이로 인해 국제법적 정당성을 확보하지 못하고 있는 실정이다. 특히, 미국을 중심으로 찬성하고 있으며 중국을 중심으로 반대하고 있는 실정이다. 범세계적으로 조약화하기에 앞서서 지역적으로 선행되어야 이해관계의 복잡함을 피하고 합의하는데 용이할 것이다.

결국, 해양환경보호와 해상안전이라는 명분아래 시행하고 있는 항만국통제는 범세계적으로 조약을 체결하는 것보다 먼저 지역적으로 조약화하는 것이 바람직하다.

2. 법체계상 일관성 유지

항만국통제를 시행하기 위한 법적 근거는 제2장에서 설명한 바와 같이 유엔해양법협약, 국제해사협약, 국내해사법 등에 강제규범으로 구성되어 있다. 그러나 항만국통제제도의 효율적인 시행을 위하여 구성된 지역협력체제는 법적 구속력이 없으며 유엔해양법협약상 항만국관할권의 임의적 성격 또한 항만국의 재량으로 되어 있다. 이처럼 근거가 되는 법은 강제규범이고 이를 근거로 시행하는 지역협력체제는 임의성을 가지고 있으므로 일관성의 결여를 발견할 수 있다.

3. 강제성의 결여로 인한 지역협력체제간 검사기준 상이

지역협력체 MOU의 강제성 결여로 인하여 회원국 간의 검사 횟수가 현격한 차이를 보이고 있다. 이는 항만국통제가 강화되지 않은 편의항만으로의 입항을 선호 할 수 있다. 그 결과 항만국통제가 엄격한 국가에 입항하는 선박의 숫자가 감소하면 그 회원국의 경제적 손해로 귀결된다. 더불어 기준미달선의 제거라는 명분아래 설립된 지역협력체제 MOU의 목표를 달성하기 위하여 강제화는 당연하다 하겠다.

<표 5-1>는 도쿄 MOU의 2010년 Annual Report에 있는 항만국통제 통

계이다. 이 표에서 호주, 중국, 일본, 한국 등의 국가가 항만국통제 검사를 가장 많이 시행한 것을 알 수 있고 피지, 바누아투, 파푸아뉴기니 등과 같은 국가는 거의 검사를 시행하지 않고 있는 실정임을 확인할 수 있다.

이처럼 강제화 되어 있지 않은 협력체제는 임의적이기 때문에 각 국의 사정에 따라 검사 횟수 등에서 현격한 차이를 보이고 있다.

<표 5-1> Port State Inspection statistics

Authority	No° of individual ships inspected (a)	No° of initial and follow-up inspections (b+c)	No° of initial inspections (b)	No° of follow-up inspections (c)	No° of inspections with deficiencies (d)	No° of deficiencies ¹⁾ (e)	No° of detentions ¹⁾ (f)	No° of individual ships visited ²⁾ (g)	Inspection rate (a/g%)	Detention percentage (f/g%)
Australia ³⁾	2,735	4,288	3,127	1,161	1,604	7,482	222	4,455	61.39	7.10
Canada ⁴⁾	436	447	447	0	235	780	5	1,584	27.53	1.12
Chile	696	1,036	764	273	388	1,182	14	1,779	39.12	1.83
China	4,098	6,525	5,186	1,340	4,469	33,537	532	12,420	33.00	10.26
Fiji	48	70	56	14	0	0	0	156	30.77	0
Hong Kong, China	731	745	734	11	481	1,641	21	4,803	15.22	2.86
Indonesia	1,293	1,593	1,406	187	299	1,731	38	5,683	22.75	2.70
Japan	3,721	6,390	5,308	1,082	3,578	16,890	239	7,504	49.59	4.50
Republic of Korea	1,832	3,062	2,290	772	1,838	10,045	205	8,858	20.68	8.95
Malaysia	611	794	660	134	353	1,471	12	5,296	11.54	1.82
New Zealand	490	794	565	229	289	946	13	756	64.81	2.30
Papua New Guinea	163	244	178	66	80	578	3	336	48.51	1.69
Philippines	1,451	2,142	1,785	357	597	2,559	4	1,679	86.42	0.22
Russian Federation ⁴⁾	766	1,994	1,068	926	809	4,779	30	1,151	66.55	2.81
Singapore	608	1,268	792	476	635	2,518	19	11,791	5.16	2.40
Thailand	316	410	368	42	186	353	2	2,763	11.44	0.54
Vanuatu	0	0	0	0	0	0	0	23	0	0
Viet Nam	818	1,410	1,028	382	734	3,685	52	1,852	44.17	5.06
Total	14,536	33,212	25,762	7,452	16,575	90,177	1,411	Regional 22,058	Regional 66%	Regional 5.48%

(자료출처 : Tokyo MOU 2010 Annual Report)

4. 비협약당사국에 대한 적용 강제화

국제협약은 협약의 비회원국도 강제화하는 경향이 짙어지고 있다. 비차별 조항(no more favorable treatment clause)에 그런 경향이 나타나고 있다. 도쿄 MOU 본문 제2.5항, 2006년 해사노동협약(Maritime Labour Convention, 2006) 제5조 제7항, SOLAS 1988년 의정서 제1조 제3항,

STCW 제10조 제5항 등의 조약에서 비차별조항을 확인 할 수 있다.

①Tokyo MOU 본문 제2.5항²⁸²⁾

항만국통제를 목적으로 관련협약을 적용함에 있어 당국은 그 협약의 당사국이 아닌 국가의 국기를 게양한 선박에 대하여 특혜조치를 베풀지 않도록 한다.

②2006년 해사노동협약 제5조 7항²⁸³⁾

각 회원국은 이 협약을 비준하지 않은 국가의 국기를 게양하는 선박이 이 협약을 비준한 국가의 국기를 게양하는 선박보다 더 유리한 처우를 받지 않게 하는 방식으로 이 협약에 의한 책임을 이행하여야 한다.

③SOLAS 1988년 의정서 제1조 3항²⁸⁴⁾

협약 및 의정서의 당사국이 아닌 국가의 국기를 게양할 자격이 있는 선박에 대하여, 이 의정서의 당사국은 그러한 선박에 더 이상의 혜택이 부여되지 아니함을 확실히 하기 위하여 필요에 따라 협약 및 의정서의 요건을 적용하여야 한다.

④STCW 제10조 제5항²⁸⁵⁾

이 조는 비당사국의 국기를 게양할 권리가 있는 선박이 당사국의 국기를 게양할 권리가 있는 선박보다 더 유리한 대우를 받지 아니하도록 적절하게 적용되어야 한다.

비차별조항이란 협약에 가입하지 않은 국가의 선박이나 협약적용 대상이 아닌 선박에 대하여 협약적용 선박보다 우대조치를 금지하는 조항으로서 해양안전 및 해양환경보호에 관한 한 많은 국제협약이 포함되어 있다. 따라서 협약에 가입하지 않은 국가의 선박에 대하여도 국제협약에 가입한 국가의 선박과 동일한 기준이 적용되므로 국제기준을 준수하지 않을 수 없다.

282) In applying a relevant instrument for the purpose of port State control, the Authorities will ensure that no more favourable treatment is given to ships entitled to fly the flag of a non-party to that instrument.

283) Each Member shall implement its responsibilities under this Convention in such a way as to ensure that the ships that fly the flag of any State that has not ratified this Convention do not receive more favourable treatment than the ships that fly the flag of any State that has ratified it.

284) With respect to ships entitled to fly the flag of a State which is not a Party to the Convention and the present Protocol, the Parties to the present Protocol shall apply the requirements of the Convention and the present Protocol as may be necessary to ensure that no more favourable treatment is given to such ships.

285) This Article shall be applied as may be necessary to ensure that no more favourable treatment is given to ships entitled to fly the flag of a non-Party than is given to ships entitled to fly the flag of a Party.

이처럼 비회원국에 대한 혜택조약은 더 이상 허용하지 않는 경향으로 진행되고 있으므로 항만국통제 지역협력체제를 강제화하지 않는 것은 설득력이 없다고 하겠다.

5. 파리 MOU의 강제화

파리 MOU는 항만국통제에 관한 유럽각료지침(EU Council Directive on Port State Control, 이하 'EU 지침'이라 함)을 1995년 6월 채택하여 1996년 7월 발효하였다.²⁸⁶⁾ 파리 MOU는 1996년 5월에 지침과 일치하도록 수정하였고 지침과 같은 날에 효과를 발생시켰다.²⁸⁷⁾ EU 지침을 채택한 이유는 파리 MOU가 조약보다 훨씬 임의적이고 일관성 있는 방법으로 적용을 시키지 못하고 있으며 각국마다 억류하는 선박에 대한 검사가 다르고 증거 또한 많은 차이점을 가지고 있었기 때문이다.²⁸⁸⁾

EU 회원국이 새 법률을 제정하고 항만국통제제도를 대폭 강화한 이유는 역내 국가 간 임의적인 규정에 따라 실시하고 있는 파리 MOU로는 해상안전 확보 및 해양환경보호에 한계가 있음을 인식하고, 이 제도를 강제적으로 시행할 수 있는 제도적 장치가 필요하였기 때문이다.²⁸⁹⁾

EU 지침은 22개의 조문과 7개의 부속서로 구성되어 있고, 일반적인 항만국 통제의 원칙과 비교하여 변화된 내용은 다음과 같다.²⁹⁰⁾

첫째, 항만국통제 시 선박억류로 발생하는 제반 비용은 당연히 항만국의

286) 이 지침은 1995년 7월 1일 채택하여 회원국은 1996년 6월 30일까지 이 지침을 발효하였다. Council Directive 95/21/EC of 19 June 1995 concerning the enforcement, in respect of shipping using Community ports and sailing in the waters under the jurisdiction of the Member States, of international standards for ship safety, pollution prevention and shipboard living and working conditions(Port State Control); Council Directive 95/21/EC of June 1995, *Official Journal of the European Communities*, No. L157/1.

287) The 1996 Annual Report of the Paris MOU, p.5. According to this Report, major amendments to the Paris MOU included procedures for expanded inspection, criteria the priority inspections, publication of information on detection, and refusal of access to Paris MOU ports of ships failing to rectify certain deficiencies.

288) R. Churchill and A. Lowe, *op. cit.*, p.276.

289) 강동수, 전계서, 126쪽.

290) 강동수, 상계서, 126-127쪽.

비용으로 처리되었지만, EU 지침에 따라 항만국의 통제 개입 시 선박의 억류를 정당화하는 협약상의 요건에 대한 결함을 확인하고 밝혀내는데 소요되는 제반비용은 당해 선박의 소유자나 관리자 또는 항만국에 소재하고 있는 그 대리인이 부담하여야 한다(동 지침 제16조 제1항). 통제 개입에 따른 검사와 억류에 대한 비용의 ‘당해선박에의 부담’에 관해서는 이미 다른 나라의 입법례에도 많이 나타나 있다.²⁹¹⁾

둘째, 정당하게 권한을 위임받은 공무원 외에도 항만국통제의 시행과 관련하여 도선사와 항만당국에게 포괄적인 임무를 주었다. 그러나 항만국통제관과 달리 도선사나 항만당국은 선박의 결함을 인지하였을 때 항만국이나 연안국에 즉시 고지하여야 할 의무만 있을 뿐이다(동 지침 제13조).

셋째, 항만국의 부당한 출항금지 결정에 관하여 선박소유자, 관리인 또는 EU 회원국에 소재하고 있는 대리인은 ‘불복할 수 없는 권한’을 가지며 관할 주관청에 행정구제를 청구할 수 있다. EU 회원국은 이러한 행정구제 절차를 국내입법을 통해 적절하게 시행하여야 하며, 그 사실을 당해 선박의 선장에 게도 충분히 고지하여야 한다(동 지침 제10조).

넷째, 확대검사제도(expanded inspection)를 도입하여 선령 20년 이상의 유조선과 12년 이상의 벌크선, 10년 이상의 가스·케미컬 탱커에 중점적으로 통제검사를 실시한다(동 지침 제7조, 그 부속서 제5장 A편).

다섯째, 확대검사 도입으로 말미암아 각 회원국은 항만국통제 표적이 된 선박을 중점적으로 검사하고 선박억류처분에 대하여 공표하도록 하였다. 즉, 3개월 이전에 항행정지처분을 받은 선박으로 과거 24개월 동안 한번 이상 동일한 처분을 받은 선박에 대한 정보를 공표하도록 하였다(동 지침 제15조).

이와 같이 EU 지침은 유럽연합의 기준미달선을 척결하고자 하는 의지가 담겨져 있고 기존의 항만국통제에 관한 양해각서가 법적 구속력이 없었던 것과는 달리 EU 회원국에 대하여 관련 규정을 국내법으로 입법해야 할 의

291) 예컨대, 뉴질랜드의 1994년 해상운송법 제462조, 그러나 그 비용은 출항금지로 인한 당해선박의 영업적 손실을 감안한다면 크지 않을 것이다.

무를 부과하고 있으므로 보다 강력한 항만국통제를 실시하게 되었다.²⁹²⁾ 파리 MOU는 1996년 5월에 지침과 일치하도록 수정하였고 지침과 같은 날에 발효되었다.

파리 MOU 이외의 지역협력체제 회원국과 EU 회원국이 아닌 국가는 EU 지침에 구속되지 않는다. 따라서 EU 회원국이 아닌 국가에 대해서는 파리 MOU 사무국이 협조할 수 있도록 잘 조정해야 한다. 이처럼 강제화된 파리 MOU는 다른 항만국통제 지역협력체제와는 운영상의 많은 차이가 발생하게 되었다. 하지만 여전히 기준미달선을 제거하기 위한 노력의 일환으로 지역협력체간 공조는 필수 불가결한 사항이다. 이처럼 파리 MOU가 강제화 되면서 다른 지역협력체제에 상당한 영향을 미쳤고 이와 맥을 같이 하기 위해서라도 다른 지역협력체제도 구속력 있는 강제화의 길로 가는 것이 타당하다고 생각한다. 조약의 형식을 갖추어서 항만국통제 지역협력체제를 강제화하는 것이 체계적이고 일관성 있게 기준미달선을 제거하는 방법이 될 것이다.

6. 지역협력체제 MOU의 적합한 강제화 환경 조성

국제협약에서 해양의 안전, 환경오염, 안보 문제는 더 이상 예외조항을 두지 않고 강제화하고 있는 경향을 알 수 있다.

첫째, 위에서 설명한 비협약당사국에 대한 비차별조항이다.

둘째, 일부 약소국을 위해서 만들어졌던 유보조항²⁹³⁾이 IMO협약에서 사라졌다.

셋째, 파리 MOU가 1982년 발효하여 현 시점에서 시간적으로 충분히 성숙되었다고 할 수 있다. 예를 들면, 1973년의 MARPOL 협약의 경우 신속하게 시행되기를 희망하였으나 몇 가지 기술적인 이유와 재정적인 부담 때문에 이 협약을 비준한 나라가 극소수에 불과하고 가까운 장래에 발효될 전망

292) 파리 MOU 국가 중 캐나다, 크로아티아, 아이슬란드, 노르웨이, 러시아는 EU 국가가 아니다.

293) 표현이나 명칭 여하를 불문하고 조약에 의해 구속되는 데 대한 동의 표명 시, 즉 조약의 서명, 비준, 수락, 승인 또는 가입 시에 국가가 자국에 대하여 조약의 일부조항의 효력을 배제 또는 변경하기 위하여 행하는 일방적 선언을 말한다(비엔나협약 제2조 제1항(d))

이 보이지 않게 되자 1978년 개최된 ‘유조선의 안전과 오염방지에 관한 국제회의(International Conference on Tanker Safety and Pollution Prevention : TSP)에서는 MARPOL협약을 크게 수정하여 1978년 MARPOL 의정서(1978 Protocol)를 성립시켰는데 이것이 이른바 MARPOL 73/78이라 줄여서 부른다. 하지만 현재는 거의 모든 국가에서 이 MARPOL 협약을 비준하였다. 항만국통제 지역협력체제 MOU는 처음에는 제재와 부담을 피하기 위해서 강제화가 아닌 협조체제를 유지하였으나 약 30여년이 흐른 지금은 충분한 시간이 경과하여 강제화에 적합한 분위기가 조성되었다고 할 수 있다.

7. 지역적 특성으로 발생한 한계성의 극복

항만국통제를 시행하는 주요한 목적은 범세계적인 기준미달선을 제거하기 위한 것이므로 지역협력체제에서도 다각적인 노력을 기울이고 있다. 각 지역협력체제에서 국가별 경제수준 차이, 문화적 이질감 등으로 인하여 통일적이고 일관성 있는 항만국통제의 시행이 현실적으로 어려운 상황이다.

지역협력체제마다 항만국통제 활동을 보다 조화와 통일성을 가지고 일관성 있게 시행하기 위해서는 유럽지역과는 달리 다른 지역에서는 지리적, 경제적, 정치적으로 극복해야 할 여러 가지 문제가 있다.

첫째, 아태지역의 경우 전 세계 지구의 30%를 차지할 정도로 광범위하게 펼쳐져 있어 지리적으로 대단히 넓다. 이렇게 폭 넓게 성립된 지역은 효율적인 항만국통제를 위해서는 물리적 거리의 장애부터 극복하여야 할 것이다. 아태지역의 경우에는 유럽처럼 지역 국가에 절대적인 영향을 행사하는 기구가 없으며, 아태경제위원회가 의도하는 바를 현실로 옮기기에는 아직은 요원하다. 유럽지역에서 항만국통제위원회는 각 당국 대표자와 위원회로 구성된다.²⁹⁴⁾ 유럽지역의 경우 유럽연합이라는 거대 공동체를 통한 지역협력

294) IMO Ssecretariat, *Harmonization of Port State Control Activities-progress report on regional PSC agreements*, (FSI 16th session, 2008.3).

체제가 이미 구축된 상태에서 항만국통제를 시행하기 때문에 지역 내 국가 간 점검절차 및 기준, 항만국통제관의 능력, 정보시스템 운용 등이 전반적으로 원활하게 이루어지고 있다. 이는 타 지역과 다르게 지역적으로 근접해 있는 특성이 가장 큰 이유이며, 동시에 유럽연합이 지역 내 정치·경제의 통합을 시도하려는 노력에 기인하고 있다.

그러나 도쿄 MOU의 경우 지리적 범위가 넓기 때문에 정치·경제적 통합을 꾀하는 조직과의 업무협조가 필요하다. 즉, 항만국통제위원회 자체 회의로는 동 지역 내 국가 간 정치·경제적 문제에서 비롯되는 항만국통제 시행의 수준 격차를 완화하기란 쉽지 않다. 그러므로 동 지역의 경제협력 증진을 위한 협력체제인 APEC과의 정기적인 공동위원회의 개최를 추진하여야 할 것이다. 이러한 공동위원회의 개최는 지역 내 국가들의 협력을 통한 통합적 경제성장을 필두로 항만국통제 분야에서도 협력을 통한 기준미달선을 제거하는데 일조 할 것이다.

둘째, 유럽지역과 비교할 때, 타 지역협력체제는 항만국통제 참여국의 경제적 수준 차이뿐만 아니라 문화적 이질감이 심하여 지역 국가 간 조화가 쉽지 않다. 이 문제를 해결하기 위해 지역협력체제를 이끌고 가는 선도국들이 후발국에 대한 경제적·재정적 지원, 항만국통제관의 양성과 교육훈련 프로그램의 지원 또는 컴퓨터 정보망의 구축지원 등이 필요하며, 이를 위하여 항만국통제 위원회의 의제사항에 포함시켜 이 문제를 회기마다 정례화 할 필요가 있다.²⁹⁵⁾ 자국 내 입항하는 외국선박을 점검하고 동 선박이 기준미달 선인지의 여부를 판단하는 자가 항만국통제관이며, 그들은 항만국통제제도를 실질적으로 현장에서 실행에 옮기는 자이며 국가별로 차별화된 자격기준의 통일성이 필요하다. 국가별 자격기준과 양성과정 분석을 통한 최소한의 자격기준을 구체적으로 설정하여야 한다. 후발국의 재정적·기술적 문제로 어려움을 겪을 시는 선진국은 적극적인 지원을 하여 통일화에 도움을 주어야 할 것이다.

셋째, 구제제도의 현저한 차이는 외국선박으로 하여금 혼란스럽게 만들 수

295) 강동수, 전계논문, 104쪽.

있으므로 통일화 하여야 할 것이다. 국제적 합의에 따른 구체절차를 마련하고 이를 국제협약으로 채택하면, 이 협약에 가입한 국가는 협약이 정한 기준에 따라 구체절차를 국내법으로 채택하고, 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 대항할 수 있는 신속한 구제를 받을 수 있을 것이다.²⁹⁶⁾

넷째, 지역별 MOU가 타 지역에서 점검받은 이력을 인정하고 있지 않은 문제는 인터넷정보통신 등 상호 정보교류를 통하여 해결해야 할 것이다. 가장 근본적인 문제는 9개의 MOU를 단일 MOU로 통합한다면 합리적이겠지만, 출범하는 시기부터 다른 것을 유추해보면 지역별로 차이가 심하므로 가능한 한 지역별로 정보교류를 통해 상호 협조해야 할 것이다.

이와 같이 지역협력체제는 지리적으로 광범위하고 경제적 차이로 인하여 발생한 항만국통제의 한계성이 있었고, 이에 대한 해결책을 일부 제시하였다. 그러나 근본적으로 기준미달선 제거를 위해서는 항만국통제 지역협력체제를 강제화하는 것이 바람직하다.

第2節 港灣國統制 地域協力體制의 條約化 內容

제1절에서는 항만국통제 지역협력체제의 조약화 당위성에 대해서 논하였고 이 절에서는 실질적인 조약화를 위한 방안을 확인하기로 한다. 이미 각 지역마다 항만국통제에 관한 양해각서가 회원국에 의해 비준되었고 기본적인 기술적 부분들은 조약의 틀을 갖추었으나 다음과 같은 사항을 해결하면 지역적 협약으로 발전하는 것이 가능할 것이다.

첫째, 조약의 성립요건의 기본적인 이론을 확인하고 이를 지역협력체제 MOU에 적용한다.

둘째, 조약의 효력요건 및 효력 발생에 대해서 확인하고 지역협력체제

296) 박영선, 전계논문, 153쪽.

MOU에 적용한다.

셋째, 지역협력체제 MOU에 이미 존재하는 일반적인 사항 및 세부절차 등의 불충분한 부분을 보충하고, 지역적 협약의 적극적인 시행과 실효성을 확보하기 위해서 지역협력체제 관련국의 권리와 의무 및 의무 위반에 대한 책임규정 등 법적 구속력을 가지는 조항을 삽입한다.

넷째, 분쟁을 해결할 수 있는 분쟁해결방안에 대한 규정이 필요하다.

다섯째, 분쟁 발생 시 지역협력체제의 협약을 효율적으로 시행할 집행기구의 필요성을 검토한다.

여섯째, 항만국통제 지역협력체제 조약화의 주체가 누가 될 것인가를 확인한다.

1. 협약의 성립요건에 대한 분석

조약이 당사국간에 유효하게 성립하기 위해서는 일정한 요건을 구비해야 한다. 조약의 성립요건에는 일반적으로 ①당사자, ②목적 및, ③의사표시의 존재와 ④조약성립절차의 완료의 네 가지가 있는데, 성립절차를 제외하곤 효력 요건에 해당하므로 효력부분에서 후술하기로 한다.

지역협력체제 MOU가 협약으로 성립하기 위한 일반적인 성립절차로 교섭, 조약본문의 채택, 조약본문의 인증, 조약에 의해 구속되는 데 대한 동의, 비준서의 교환·기탁, 등록, 조약등록의 국내절차로 분류되는데 이를 살펴보고 지역협력체제 MOU에 적용한다.

가. 교섭

조약의 체결은 국가를 대표하여 체결할 권한이 누구에게 있는가는 각 국가의 국내법에서 결정할 문제이지만 대체로 국가원수 또는 정부수반에게 그 같은 권한이 부여되어 있다. 제4장 제1절에서 언급한 것처럼 조약체결권자는 조약체결에 관한 일정권한을 제3자에게 위임이 가능하고 전권대표는 전

권위임장을 제시함으로써 ‘조약문의 채택이나 정본확인을 목적으로, 또는 조약의 구속을 받겠다는 국가의 동의를 표시할 목적으로’ 국가를 대표하는 것으로 간주한다.²⁹⁷⁾ 그러나 ‘관련 국가들의 관행이나 기타 사정으로 보아’ 전권위임장을 필요로 하지 않을 수도 있다.²⁹⁸⁾ 특히 그 직무의 성격상 전권위임장을 제시하지 않더라도 당연히 자국을 대표하는 것으로 간주되는 자들도 있다.²⁹⁹⁾ 즉, 국가원수, 정부수반 그리고 외무장관은 전권위임장을 제시하지 않더라도 조약체결에 관련된 모든 행위를 수행할 목적으로 국가를 대표하는 것으로 간주된다. 외교공관장은 전권위임장을 제시하지 않더라도 파견국과 접수국간의 조약문을 채택할 목적으로 국가를 대표하는 것으로 간주된다. 국제회의 또는 국제기구에 파견된 국가대표 역시 전권위임장을 제시하지 않더라도 그 회의 또는 기구에서 조약문을 채택할 목적으로 국가를 대표하는 것으로 간주된다.³⁰⁰⁾

지역협력체제 MOU를 교섭하고 체결할 때 각국의 해사당국 대표가 서명한 것으로 조약 체결권자의 자격이 있느냐 하는 문제가 발생하였는데 비엔나협약 및 우리나라 헌법을 해석하여 볼 때 조약 체결권자인 대통령의 위임을 받지 않은 것으로 판단된다.

나. 조약본문의 채택

조약본문의 채택은 비엔나협약에서 공식적으로 정의되고 있지 않지만, 이것은 보통 국가들이 ‘합의의 형식의 내용’에 관하여 의견의 일치를 보는 조

297) 비엔나협약 제7조 1항(a).

298) 비엔나협약 제7조 1항(b).

299) ICJ Case concerning *the Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria* (Cameroon v. Nigeria ; Equatorial Guinea intervening), Judgement of 10 October 2002, para. 265 : The Court cannot accept Nigeria's argument that Article 7, paragraph 2. of the Vienna Convention on the Law of Treaties is solely concerned with the way in which a person's function as a State's representative is established, but does not deal with the extent of that person's powers when exercising that representative function. The Court notes that the commentary of the International Law Commission on Article 7, paragraph 2, expressly states that "Heads of State.... are considered as representing their State for the purpose of performing all acts relating to the conclusion of a treaty"....."

300) 김대순, 「국제법론」(서울 : 삼영사, 2009), 137-138쪽.

약체결의 단계를 지칭한다.³⁰¹⁾ 비엔나협약 제9조는 ‘조약문의 채택은 참가한 모든 국가의 동의로써 이루어지는 것이 원칙이지만, 국제회의에서의 조약문의 채택은 투표하는 국가의 2/3로서 다른 규칙을 적용하기로 결정하지 아니하는 한 이와 동일한 다수결에 의하여 이루어진다.’고 규정하고 있다. 그러나 각 국제회의에서는 위 규정과 관계없이 별도의 규칙을 수립하는 것이 보통이다.³⁰²⁾

여러 지역협력체제 중 도쿄 MOU는 1993년 6월 캐나다의 밴쿠버에서 제3차 회의를 개최하여, 합의형태를 각서수준으로 하자고 결정하였고, 1993년 11월 일본 도쿄에서 개최된 4차 회의에서 아태지역의 항만국통제에 관한 MOU(도쿄 MOU)가 체결되었다. 도쿄 MOU는 아태지역의 16개 해사주관청이 서명하였으며, 1994년 4월 1일 발효되었다.³⁰³⁾ 본문은 참가한 국가의 합의에 의한 형식으로 채택하였다. 또한 도쿄 MOU Section 7(Amendments) 7.1.3³⁰⁴⁾을 보면 개정안의 경우 참석하여 투표하는 당국대표 2/3 이상의 찬성으로 채택되며..... 라고 규정된 것처럼 조약의 채택절차에 부합하고 있다.

다. 조약본문의 인증

조약본문은 인증에 의해 정문이 되며 또한 확정적인 것으로 된다.³⁰⁵⁾ 인증절차는 ①본문 중에 규정한 절차 또는 본문의 작성에 참가한 국가가 합의하

301) Sinclair, Sir Ian, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, 2nd ed.(Manchester : Manchester University Press, 1984), p. 33; Janis, Mark W., *An Introduction to International Law*, Boston, Little Brown and Company, 3rd ed. (New York : Aspen Law & Business, 1999) p.20 ; 김대순, 상계서, 138쪽 재인용.

302) 김대순, 전계서, 139쪽.

303) 최초로 서명한 국가는 호주, 캐나다, 피지, 홍콩, 중국, 인도네시아, 일본, 대한민국, 말레이시아, 뉴질랜드, 파푸아뉴기니아, 필리핀, 러시아, 싱가포르, 솔로몬제도, 태국, 베트남이다. 중국과 바누아투는 1994년 4월 11일 서명하였고, 칠레는 2002년 6월에 가입하였다.

304) amendments will be adopted by a two-thirds majority of the representatives of the Authorities present and voting in the Committee, each Authority exercising one vote. If so adopted an amendment will be communicated by the Secretariat to the Authority for acceptance(개정안 위원회에 참석하여 투표하는 당국대표 2/3이상의 찬성으로 채택되며, 각 당국은 하나의 투표권만을 행사한다. 채택된 개정안은 수락을 위하여 사무국을 통해 각 당국에 전달된다).

305) 비엔나협약 제10조.

는 절차³⁰⁶⁾, 또는 ②상기 절차가 없는 경우에는 본문의 작성에 참가한 국가의 대표에 의한 조약본문이나 조약본문을 포함하는 최종의정서 중 하나에 대한 서명, 정부의 승인을 조건으로 하는 서명 또는 가서명³⁰⁷⁾이다.³⁰⁸⁾

이와 같이 조약내용은 전권위원의 서명, 정부의 승인을 조건으로 하는 서명³⁰⁹⁾ 또는 가서명³¹⁰⁾에 의해 확정되며³¹¹⁾, 서명 후에는 타방교섭국의 동의 없이 일방적으로 내용을 수정할 수 없다.

예를 들면, 도쿄 MOU의 경우에는 MOU 본문에 인 증은 4차 회의에서 항만국통제에 관한 MOU가 체결되었고, 아태지역 16개 해사 주관청이 서명하였으며, 1994년 4월 1일 발효되었으며 개정과 관련해서는 Section 7(Amendments) 7.1조, 7.2조에 규정하였다. 파리 MOU도 Section 8(Amendments) 8.1조, 8.2조, 8.3조를 규정하고 있는 것을 확인할 수 있다. 또한, 가장 최근에 만들어진 RIYADH MOU도 Section 9(Amendments) 9.1조, 9.2조, 9.3조에 상세하게 기술되었다. 위와 같이 조약의 절차는 만족하는 것을 확인하였다.

라. 조약에 의해 구속되는 데 대한 동의

조약의 구속을 받겠다는 국가의 동의라 함은 국가가 조약문에 법적 구속력을 부여하는 행위를 의미한다. 국가의 이 같은 동의는 서명, 조약을 구성하는 문서의 교환, 비준, 수락, 승인, 가입 또는 기타 합의된 방법에 의하여 표시될 수 있다.³¹²⁾ 조약에 구속력을 부여하기 위해서 가장 자주 사용되는 수

306) 비엔나협약 제10조 (a).

307) 비엔나협약 제10조 (b).

308) 이병조이증범, 전게서, 56쪽.

309) ad referendum이란 subject to reference(상급자에게) 회부함을 조건으로 의미를 띠는 라틴어 슬어임(http://en.wiktionary.org/wiki/ad_referendum(2011년 3월 검색))

310) 가서명은 보통 조약체결교섭대표가 채택된 조약본문에 대한 인 증을 위한 정식서명에 앞서서 행하는 행위이나, 때로는 서명처럼 조약본문에 대한 인 증의 의미를 갖거나 조약에 대한 최종동의표명효과를 갖는 경우도 있다.

311) 비엔나 협약 제10조 (b).

312) 비엔나협약 제11조, 이 밖에 유엔해양법협약 제306조는 일정 국제기구에 의한 동 협약의 비준을 공식확인(formal confirmation)으로 표현하고 있다.

단으로 역시 서명과 비준이 있다. 조약이 외교관 혹은 기타 대표자의 서명만으로 법적 구속력을 갖는 경우도 있고, 조약체결권자인 국가원수의 비준(즉, 승인)이 있어야만 구속력을 갖게 되는 경우도 있다. 그리고 이것은 국내헌법의 문제이긴 하지만, 국가원수가 비준을 하기 전에 의회의 동의를 구할 것이 요구되는 국가들도 있다.³¹³⁾

조약이 구속력을 갖기 위해 비준을 필요로 하는 것인지 아니면 서명만으로 충분한 것인지 어떻게 판단할 것인가? 비엔나협약은 제12조 제1항에서 협약은 국제관행을 고려하여 일정한 경우에 서명만으로 조약이 성립된다고 규정하고 있다.³¹⁴⁾ 즉, 모든 것은 당사자들의 의사에 달린 것인데, 비엔나협약 제12조 제1항³¹⁵⁾과 제14조 제1항³¹⁶⁾은 당사자들의 의사를 확인하기 위한 지침을 다음과 같이 제공하고 있다.³¹⁷⁾ ICJ는 *Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain* 사건³¹⁸⁾에서 서명은 되었으나 비준되지 아니한 조약도 서명 당시에 당사자들이 이해에 대한 정확한 표현을 구성할 수 있다고 언급한 바 있다. 요컨대, 비준을 요하는 조약의 경우 그것에까지 이르지 못했다고 해서 법적 중요성이 전혀 없다고 할 수는 없다.³¹⁹⁾

국가는 서명과 비준 이외에 가입에 의해서도 조약의 당사자가 될 수 있다.³²⁰⁾ 가입은 서명과 비준을 결합한 것과 동일한 효과를 갖는다.³²¹⁾ 서명

313) 김대순, 전게서, 140쪽.

314) 이병조·이중범, 전게서, 58쪽.

315) 비엔나협약 제12조 제1항: 조약의 구속을 받겠다는 국가의 동의는 다음의 경우에는 국가대표의 서명에 의하여 표시된다. ① 서명이 그러한 효과를 가지는 것으로 조약에 규정된 경우, ② 서명이 그러한 효과를 가진다고 교섭국간에 합의되었음이 달리 입증되는 경우, ③ 서명에 그러한 효과를 부여하려는 국가의 의사가 대표의 전권위임장에 밝혀져 있거나 교섭 중에 표시된 경우이다.

316) 비엔나협약 제14조 제1항 조약에 대한 국가의 기속적 동의는 다음의 경우에 비준에 의하여 표시된다. ① 그러한 동의가 비준에 의하여 표시될 것을 그 조약이 규정하고 있는 경우, ② 비준이 필요한 것으로 교섭국간에 합의되었음이 달리 확정되는 경우, ③ 그 국가의 대표가 비준되어야 할 것으로 하여 그 조약에 서명한 경우 또는 ④ 비준되어야 할 것으로 하여 그 조약에 서명하고자 하는 그 국가의 의사가 그 대표의 전권위임장으로부터 나타나거나 또는 교섭 중에 표시된 경우이다.

317) Akehurst, *op. cit.*, p.126.

318) *Qatar v. Bahrain, Merits, ICJ Reports (2001), p.40 at 68 (para. 89).*

319) Rosenne, Shabtai, *The Perplexities of Modern International Law*(Leiden/Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2004), p.339; 김대순, 전게서, 141쪽 재인용.

320) 비엔나협약 15조(가입에 의하여 표시되는 조약에 대한 기속적 동의) 조약에 대한 국가의 기속적 동의는 다음의 경우에 가입에 의하여 표시된다. (a) 그러한 동의가 가입의 방법으로 그 국가에 의하여 표

기간을 장기화하고 그리고 그 기간 중 조약문 작성에 참여하지 않았던 국가도 서명할 수 있다는 규정으로 인하여 일방 서명 및 비준과 타방 가입간의 차이가 흐려지는 경우들도 있다. 바로 비엔나협약 제81조가 그 좋은 예이다. 이 규정에 의하면 비엔나회의에 참여하지 아니한 일정 범주의 국가들도 거기에 명시된 일자까지 서명할 수 있다. 이어서 제83조에 의하면, 제81조에 규정된 범주의 국가들은 서명기간이 끝난 후에는 가입할 수 있다.³²²⁾

비엔나협약 제14조 제2항에 따르면 조약에 대한 국가의 기속적 동의는 비준에 적용되는 것과 유사한 조건으로 수락 또는 승인에 의하여 표시할 수 있다고 규정되어 있다.³²³⁾ 따라서 수락과 승인은 비준 또는 가입과 동일한 효과를 발생시키는데, 그렇다면 이것은 내용보다는 단지 술어의 문제에 불과하다.

이 밖에도 두 국가 간에 문서를 교환함으로써 조약을 체결하는 경우도 흔한데, 이를 보통 교환서한(exchange of notes)이라고 부른다. 교환서한은 대체로 비준을 요하지 않지만, 당사국들이 비준을 전제로 서한을 교환할 수도 있다.³²⁴⁾ 조약이 달리 규정하지 아니하는 한 비준서·수락서·승인서 또는 가입서는 체결국간에 문서가 교환되거나 수락자에게 기탁하거나 합의가 되면 체결국 또는 수락자에게 단지 통고함으로써 국가의 기속적 동의를 확정할 수 있다.³²⁵⁾

마지막으로 등록에 관하여 살펴보면, 국가가 체결한 모든 조약을 공표하기 위해 국제조직에 통보하는 행위를 등록이라 한다. 조약등록제도는 국제연맹

시될 수 있음을 그 조약이 규정하고 있는 경우, (b) 그러한 동의를 가입의 방법으로 그 국가에 의하여 표시될 수 있음을 교섭국간에 합의하였음이 달리 확정되는 경우, (c) 그러한 동의를 가입의 방법으로 그 국가에 의하여 표시될 수 있음을 모든 당사국이 추후 동의한 경우이다.

321) Akehurst, p.127.

322) *Ibid.*, pp.127-128.

323) 비엔나협약 제14조 제2항 The consent of a State to be bound by a treaty is expressed by acceptance or approval under conditions similar to those which apply to ratification.

324) 비엔나협약 제13조.

325) 비엔나 협약 제16조(Exchange or deposit of instruments of ratification, acceptance, approval or accession) Unless the treaty otherwise provides, instruments of ratification, acceptance, approval or accession establish the consent of a State to be bound by a treaty upon: (a) their exchange between the contracting States; (b) their deposit with the depositary; or (c) their notification to the contracting States or to the depositary, if 50 agreed.

에 의해 시작되었으며(규약 제18조), 현재 UN³²⁶⁾에서도 등록제도³²⁷⁾를 채용하고 있다. 비엔나협약도 제77조 제1(g)항 및 제80조³²⁸⁾에 이를 수용하고 있다. 등록은 조약의 성립조건은 아니며, 이미 성립된 조약에 대해 등록이 행해지는 것으로 비엔나협약 제80조 제1항에서 규정하고 있다³²⁹⁾. UN에의 조약등록은 UN에 대한 효력의 대항요건에 불과하므로 등록 전에도 조약은 성립하며, 다만 UN의 제 기관에 대하여 그 조약을 원용할 수 없을 뿐이다.³³⁰⁾

이하에서 지역적협력체제 MOU의 규정에서 조약에 의해 구속되는 데 대한 동기에 관하여 검토한다.

서명, 조약을 구성하는 문서의 교환, 비준, 수락, 승인, 가입 또는 기타 합의된 방법에 의하여 표시되는 사항은 도쿄 MOU에서는 제8절 행정규정 (Administrative Provisions)에 일부 항목만 규정되어 있다. 도쿄 MOU가 조약으로 발전하기 위해서는 타 조약³³¹⁾에서 규정되어 있는 것처럼 비준,

326) 1945년 국제연합헌장 제16장 제102조 제1항 이 헌장이 발효한 후 국제연합회원국이 체결하는 모든 조약과 모든 국제협정은 가능한 한 신속히 사무국에 등록되고 사무국에 의하여 공표된다.

327) 등록제도는 국제사회에 비밀조약의 폐해를 제거하기 위한 것으로, 1차대 전 진 3국동맹과 3국협상을 둘러싸고 전개된 비밀외교를 지양하기 위하여 Wilson 미국 대통령이 ‘평화14원칙’에서 공개외교를 주장한 것이 채택되어 그 후 성립한 조약은 국제연맹사무국에 모든 조약을 등록하도록 하였다.

328) 제77조 1.(a)항 수탁자의 기능 (g)항 국제연합사무국에의 조약의 등록
제80조 조약의 등록 및 발간

1. 조약은 그 발효 후에 경우에 따라 등록 또는 편철과 기록을 위하여 또한 발간을 위하여 국제연합사무국에 송부된다

2. 수탁자의 지정은 상기 전항에 명시된 행위를 수탁자가 수행할 수 있는 권한을 부여하게 된다.

329) 이병조·이중범, 전거서, 62쪽.

330) UN 헌장 102조 2항 이 조 1항의 규정에 따라 등록되지 아니한 조약 또는 국제협정의 당사국은 국제연합의 어떠한 기관에 대하여도 그 조약 또는 협정을 원용할 수 없다.

331) 예를 들어 생물다양성에 관한 협약(Conventions on Biological Diversity 1992)의 제33조, 제34조를 살펴보면 서명·비준·수락 또는 승인에 관한 절차를 규정하고 있다. 제33조(서명) 이 협약은 1992년 6월 5일부터 6월 14일까지 이루어 제 자네이로에서, 1992년 6월 15일부터 1993년 6월 4일까지 뉴욕의 국제연합본부에서 모든 국가와 지역경제통합기구의 서명을 위하여 개방한다. 제34조(비준·수락 또는 승인) 1. 이 협약과 의정서는 국가 및 지역경제통합기구의 비준·수락 또는 승인을 받아야 한다. 비준서·수락서 또는 승인서는 수탁자에게 기탁된다. 2. 제1항에 언급된 기구로서 이 협약 또는 의정서의 당사자가 되어 있는 기구는 그 기구의 회원국 등 어느 한 국가도 체약당사자가 아닌 경우, 협약 또는 의정서에 따른 모든 의무에 구속된다. 기구의 하나 또는 그 이상의 회원국이 협약 또는 관련 의정서의 체약당사자인 경우, 기구와 기구의 회원국은 이 협약 또는 의정서에 따른 의무를 이행하기 위한 각각의 책임범위를 결정한다. 이러한 경우에 기구와 기구의 회원국은 협약 또는 관련 의정서에 따른 권리를 동시에 행사할 수 없다.

3. 제1항에 언급된 기구는 비준서·수락서 또는 승인서에서 협약 또는 관련 의정서가 규율하는 사항에

수락, 승인, 등록 규정이 상세하게 규정되어야 할 것이다. 제8절 행정규정에 서 Section 8.2조는 발효관련, Section 8.3조는 참관인 자격으로 참관하기 위한 자격요건, Section 8.4조는 각서의 철회에 관한 사항, Section 8.5조는 위원회, 참관국에 관한 사항, Section 8.6조는 서명에 관한 사항, Section 8.7조는 수락 및 발효에 관한 사항 등으로 구성되며, Section 8.7조는 구속 되는데 대한 동의 절차를 규정하고 있으므로 일부 내용을 수정하면 조약으로의 발전이 가능하다고 본다.

등록과 관련하여 지역적협력체제 MOU는 유엔에 등록하지 않았으므로 유엔헌장 제102조 제2항에 따라 UN 및 산하기관에 대하여 원용할 수 없다. 하지만, UN에 조약등록은 UN에 대한 효력의 대항요건에 불과하므로 등록 전에도 조약은 성립하므로 등록이 되지 않았다고 해서 조약이 되지 않는 것은 아니다. 하지만 일반적으로 등록을 하지 않아도 조약으로 성립은 되지만 대항요건을 갖추지 못하므로 비엔나협약 제80조에 따라 지역적협력체 MOU도 등록하는 것이 바람직 할 것이다.

2. 조약의 효력요건 및 발생에 대한 분석

가. 효력 요건

조약의 효력요건이란 일단 성립된 조약이라도 그것이 유효하기 위해서는 반드시 구비해야 하는 것으로 ①당사자에게 조약을 체결할 수 있는 능력이 있을 것, ②조약을 체결하는 기관에 조약 체결권이 있을 것, ③조약체결권자의 의사표시에 하자가 없을 것, 그리고 ④조약의 목적이 실현가능하고 적법할 것 등이 있다.³³²⁾

조약당사자는 원칙적으로 국가에 한하나³³³⁾ 제한적으로 국제조직도 당사

대한 기구의 권한범위를 선언한다. 이 기구는 또는 그의 권한범위에 있어서의 관련 변동사항을 수탁자에게 통보한다.

332) 이병조·이중범, 전계서, 66쪽.

333) 비엔나 협약 제6조 모든 국가는 조약을 체결하는 능력을 가진다(Every State possesses capacity to conclude treaties).

자가 될 수 있다.³³⁴⁾ 조약체결권자는 국가의 경우 현실적으로 조약체결권한을 가진 기관이며 조약당사국의 기본법인 헌법에 의해 결정되는데, 당사국의 원수가 되는 경우가 보통이다. 국제조직의 경우에는 내부적으로 어느 기관이 조약체결권을 갖는가는 당해 조직의 기본조약에 의해 결정되는데, 보통 최고기관이 조약체결권자가 되나 체결되는 조약의 성질상 하부기관이 되는 경우도 있다.³³⁵⁾

조약의 유효한 성립을 위해서는 우선 조약당사자간의 진정한 의사의 합치가 있어야 한다.³³⁶⁾ 비엔나협약에도 하자 없는 의사표시가 있어야 조약이 유효할 수 있다고 규정한 조항을 살펴보면, 국가대표가 부정(비엔나협약 제50조), 국가 대표의 강제(동 협약 제51조), 또는 국가가 착오(동 협약 제48조), 기만(동 협약 제49조), 또는 강박(동 협약 제52조)에 의해 체결한 조약은 무효라고 규정되어 있다.

조약은 목적이 이행 가능해야 하며 합법적인 것이 되어야 조약의 대상이 될 수 있다. 국제법상으로 승인된 일반원칙과 상치되는 의무는 새로운 조약의 대상이 될 수 없으며, 이러한 조약이 체결된 경우라 할지라도 그것이 비합법적인 사항을 대상으로 하는 것인 이상 국제법상의 효력이 인정되지 않는다. 즉 이러한 조약은 법률적인 불능으로서 무효인 것이다.³³⁷⁾ 그런데 조약의 적법성과 관련하여 특히 주의할 것은 조약이 일반국제법의 강행법규(jus cogens³³⁸⁾)에 저촉되면 무효가 된다는 점이다. 또한 국제관습법상 비도덕적인 의무를 부과하려는 조약은 국제법상의 구속력을 가질 수 없다. 자

334) 비엔나협약 제3조.

335) 예컨대, UN의 경우 최고기관은 총회이지만 평화와 안전의 유지문제에 관하여는 안전보장이사회가 1차적 권한을 갖고 있기 때문에 군사적 강제조치를 위한 특별협정은 안전보장이사회가 체결하며(헌장 43조 3항), 전문기관과의 협정은 국제협력력을 위한 직접적 담당기관인 경제사회이사회가 체결하고 최고기관인 총회의 승인을 얻도록 되어 있다.(동63조 제1항); 이병조·이중범, 전게서, 67쪽.

336) 김정균성재호, 「국제법」(서울 : 박영사, 2006), 625-626쪽.

337) 김현수이민호, 전게서, 234쪽.

338) 이윤영, “국제법과 강제규범”, 「국제법학회 논총」 제21권 제1,2 합병호, 대한국제법학회(1976), 135-136쪽; 국제법에 있어서 강제규범의 존재를 명확하게 인정하였다는 것은 국가의 autonomy를 대폭적으로 인정하고 그곳을 기초로 해서 구성되어 있던 전통적인 국제법에 관한 사고에 대해서 하나의 중요한 문제를 제기하였다고 볼 수 있다. jus cogens, 다시 말해서 강제규범이란 임의법규 즉 jus dispositivum에 반대되는 개념이다. 양자의 중요한 차이점은 임의법규는 당사국에 관계되는 한, 당사국의 합의에 의해서 그것과 내용이 다른 조약을 체결하는 것이 가능한 데 대하여, 강제규범의 경우에는 그것이 허용되지 않는다는 것이다.

연적인 불능상태에 있는 것을 대상으로 하는 조약도 무효이다.³³⁹⁾

이하에서 지역적협력체제 MOU의 경우에 효력요건을 적용시켜 검토한다.

첫째, 당사자에게 조약을 체결할 수 있는 능력이 있어야 한다는 요건에서 각 지역협력체제 MOU의 회원국은 모두 국가이므로 체결 능력이 있다고 하겠다.

둘째, 조약을 체결하는 기관에 조약 체결권이 있어야 한다는 요건에서는 지역협력체제 MOU를 교섭하고 체결할 때 각국의 해사당국 대표가 서명하였으므로 위임을 받지 않았으므로 조약체결권이 없는 것으로 판단된다.

셋째, 조약체결권자의 의사표시에 하자가 없어야 한다는 요건에서 당사국 간에 강박, 전쟁 등의 위압에 의해서 가입한 것이 아니고 자율적으로 서명하도록 개방하여 두었으므로,³⁴⁰⁾ 조약체결권자의 의사표시에 하자가 없다고 하겠다.

넷째, 조약의 목적이 실현가능하고 적법하여야 한다는 요건에서 지역협력체제 MOU는 내용상 강행법규(jus cogens)에 저촉되지도 않으며 비합법적이거나 자연적인 불능상태의 양해각서가 아니므로 조약의 목적이 적법, 실현가능하다고 하겠다.

따라서 지역적 협력체제 MOU의 문서가 조약의 효력요건은 조약체결권을 제외한 사항은 만족한다.

나. 효력 발생

조약이 효력을 발생한다는 것은 조약의 구속을 받겠다는 동의가 현실화 되는 것을 말한다. 교섭국들은 조약문에 발효일자를 지정하기 위한 적절한 조항을 삽입하는 것이 보통인데, 이런 경우 특정 일자를 명기하기도 하지만 교섭참가국이 많은 다자조약의 경우에는 교섭국 모두가 비준할 때까지 기다릴 수 없으므로 그 발효를 위하여 요구되는 일정 비준수의 최종비준서가 기

339) 김정균성재호, 전제서, 627-628쪽.

340) 도쿄 MOU 제8절 행정규정(Administrative Provisions) 8.6 이 각서는 1993년 12월 1일 동경에서 서명되고, 1994년 개최되는 제1차 위원회 기간 중 서명될 때까지 서명을 위해 개방된다.

탁된 날로부터 일정 기간의 경과한 날을 발효일자로 하는 경우가 많다. 물론, 후자의 경우 당해 다자조약은 그것을 비준한 국가들 사이에서만 효력을 발생한다. 비엔나협약 제24조³⁴¹⁾는 국가들의 이 같은 관행을 종합하여 각주와 같이 규정하고 있다.

효력발생과 관련하여 도쿄 MOU에서는 Section 8 행정규정의 8.7조에 정의되어 있고,³⁴²⁾ 이 규정에 따라 도쿄 MOU가 효력을 발생하는 데에는 아무런 하자가 없음을 알 수 있다. 또, RIYADH MOU도 행정규정 Section 10.4조에 효력발생 규정을 두고 있다.

3. 지역협력체제 MOU의 권리·의무 규정 필요

비엔나협약 제26조³⁴³⁾에 따르면 당사국은 조약에 구속되며 조약의 내용을 이행해야 한다. 즉, 합의는 구속한다(*pacta sunt servanda*)라는 원칙을 조약의 준수 근거로 삼고 ‘효력을 발생한 모든 조약은 그 당사국을 구속한다. 각 당사국은 성실히 당해 조약을 이행하지 않으면 안된다’고 규정하고 있다.³⁴⁴⁾

상기 제4장 제1절 ‘1.양해각서의 법적 성질’에서 확인한 것처럼 원칙적으로 조약이란 양해각서라는 명칭에 구해를 받지 않고 실질적으로 구속력을 가지느냐 그렇지 않느냐에 따라서 조약이 될 수 있느냐가 결정된다. 예를 들면, 도쿄 MOU의 전문에는 당사국에 대한 법적 구속력이 없음을 명시³⁴⁵⁾

341) 비엔나협약 제24조(발효) 1. 조약은 그 조약이 규정하거나 또는 교섭국이 협의하는 방법으로 또한 그 일자에 발효한다. 2. 그러한 규정 또는 합의가 없는 경우에는 조약에 대한 지속적 동의를 모든 교섭국에 대하여 확정되는 대로 그 조약이 발효한다. 3. 조약에 대한 국가의 지속적 동의를 그 조약이 발효한 후의 일자에 확정되는 경우에는 그 조약이 달리 규정하지 아니하는 한 그 동의를 확정되는 일자에 그 조약은 그 국가에 대하여 발효한다. 4. 조약문의 정본인증, 조약에 대한 국가의 지속적 동의를 확정, 조약의 발효방법 또는 일자, 유보, 수락자의 기능 및 조약의 발효 전에 필연적으로 발생하는 기타의 사항을 규율하는 조약규정은 조약문의 채택 시로부터 적용된다.

342) 이 양해각서는 1994년 4월 1일 이후 수락가능하며 각서에 서명한 각 당사국에 대해서는 수락사실이 사무국에 정식으로 통보된 날 발효한다.

343) 제26조 조약은 준수되어야 한다. 유효한 모든 조약은 그 당사국을 구속하며 또한 당사국에 의하여 성실하게 이행되어야 한다.

344) 이병조이중범, 전거서, 68쪽

345) 또한 이 양해각서는 법적구속력을 갖는 문서가 아니며 어느 당국에 대하여도 법적의무를 부과할 목

하고 있고 또한, Section 8 행정규정의 8.1조³⁴⁶⁾에도 구속력이 없음을 나타내고 있다.

조약은 계약당사국에 새로운 법적 권리와 의무 및 의무위반의 경우에 대한 규정을 설정하는 것임에도 불구하고 도쿄 MOU는 당사국의 권리와 책임에 대한 법적 구속력을 부여하지 않았으며, 오히려 규정에 법적으로 구속력이 없음(not a legally binding)을 명시적으로 포함하였다. 이는 관련 당사국의 참여유도와 실효성을 확보하기 위한 조치였으나 이미 많은 시간이 흘렀고 당위성이 명백하므로 강제화 할 필요성이 있다. 지역협력체제 MOU를 강제화하여 회원국들의 권리와 의무 규정을 삽입하고 항만국통제의 실효성을 확보해야 한다.

비조약 언어인 will의 사용을 지양하고 shall을 사용하여 법적 구속력을 주고자 하는 의향을 높여야 할 것이다. 특히 도쿄 MOU의 경우 shall 대신 will을 사용하여 법적 구속력을 확보하지 못하고 있어 국가의 조약 준수 의무를 희석시키고 있다. 또, MOU 서문에 일부 ‘또한 항만국간에 왜곡된 경쟁을 회피하여야 하는 필요성을 인식하고’, ‘개선되고 통일된 항만국통제 체제와 협력의 강화 및 정보교환이 필수적임을 확신...’한다고 규정하여 회원국으로 하여금 항만국통제수행이 중요한 사항임을 지적하면서 또 한편으로는 법적 구속력이 없음을 명시적으로 규정하였다는 것은 일관성의 결여로 볼 수 있다. 그리고 MOU는 법적 구속력이 없으므로 항만국통제를 실시함에 있어 당사국이 이를 따르지 않아도 되고, 결국 지역적으로 기준미달선을 제거하는 것은 어려움에 직면할 수밖에 없다.

지역적협력체제 MOU가 구속력을 가지는 지역적 협약으로 발전하기 위해서는 구속력을 가지는 규정을 포함하여야 하고 동시에 구속력 있는 언어를 사용하여야 한다. 특히 도쿄 MOU 전문에 있는 ‘is not a legally binding’이나 행정규정 Section 8.1조의 문구는 강제화하는 방향으로 수정되어야 할 것이다.

적이 아닌 것임을 주목하고

346) 이 각서는 어떠한 국제협약에 의한 권리나 의무사항을 침해하지 아니한다.

4. 분쟁해결제도

항만국통제 지역협력체제에서 분쟁이 발생할 경우 관련 당사국간의 분쟁을 해결하기 위한 절차를 마련해야 할 것이다. 유엔해양법협약 제282조³⁴⁷⁾의 분쟁해결절차에는 지역협정에 규정이 있으면 이를 준수하도록 되어 있으므로, 항만국통제 지역협력체제에도 조약화하기 위해서는 분쟁해결절차를 규정할 필요가 있다.

분쟁이란 어떤 사실이나 이해에 관해 의견의 불일치가 있고 어느 일방의 주장이 타방에 의해 거부되는 것을 말하는 바, 국제분쟁이라 함은 국가 간의 법률관계 또는 이해관계에 관한 국가 간의 의견충돌이라 할 수 있다. 국제분쟁은 본래 국가 간의 분쟁이지만 처음에는 국가 또는 개인과 개인 간의 분쟁이었던 것이 소속국의 국제분쟁으로 되는 경우도 있다.³⁴⁸⁾

항만국통제로 인하여 선적국과 항만국간에 국제분쟁이 발생할 수 있다. 항만국통제로 인한 분쟁유형으로는 용선자와 선박소유자 간의 분쟁³⁴⁹⁾과 선박 운항자와 항만국 통제관과의 분쟁³⁵⁰⁾으로 분류할 수 있다.

347) 유엔해양법협약 제282조(일반협·지역협정·양자협정상의 의무) 이 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁의 당사자인 당사국들이 일반협정·지역협정·양자협정을 통하여 또는 다른 방법으로 어느 한 분쟁당사자의 요청에 따라 구속력 있는 결정을 조래하는 절차에 그 분쟁을 회부하기로 합의한 경우, 그 분쟁 당사자가 달리 합의하지 아니하는 한, 이 협약에 규정된 절차 대신 그 절차가 적용된다.

348) 김현수이민호, 전게서, 309쪽.

349) ① TORINO호 사건 : 1996년 1월 28일 'TORINO호(쌍용해운이 용선한 노르웨이 국적의 유조선으로 1996.1.7 사우디아라비아 주아이마항에서 원유 268,220톤을 적재하고 울산항에 양하하기 위하여 육지도 남방 25마일 해상에서 정박 대기했던 선박임) 선체노후로 인하여 5번 화물창 선저부분의 점식으로 인하여 지름 2cm의 파공이 발생하여 약 350톤의 유류가 해상에 유출되자 울산항 입항여부를 결정하기 위하여 해양수산부의 선박안전진단 실시 및 항만국통제 실시로 약3일간의 지연이 발생한 사건이다. ② HUANG HUA QUAN호 사건 : 1997년 3월 10일 울산지방해양수산청에서 중국국적의 4,987 G/T의 선박에 승선하여 항만국통제를 실시한 결과 26가지의 결함이 발견되어 출항정지 조치가 내려지고 위 선박은 결함사항 수리를 위해 예정보다 출항이 지연되어 양하지인 중국에 늦게 입항한 사건이다.

350) ① YONG FA호 사건 : 1997년 1월 15일 인천항에 계류 중인 중국국적의 3,867 G/T의 YONG FA호에서 항만국통제관이 승선하여 선박서류확인 및 운항요건에 대한 질문도중 선장의 불성실한 태도와 더불어 항만국통제관의 하선을 요구하여 출항정지 조치를 취한 후 선박소유자로부터 선장에 대한 징계 조치계획과 항만당국의 통제에 따를 것을 통보함에 따라 운항이 재개된 사건이다. ② JI XING호 사건 : 1997년 5월 22일 울산항에 입항한 중국 국적선 JI XING호에 대한 항만국통제를 실시하여 출항정지 처분을 하자 구매자가 요구하는 화물 인도기일을 지킬 수 없어 국내회주(대한유화, 대우, 삼성물산)들은 화물을 다른 선박에 환적하기로 하고 전 항차에 국내항에 입항하여 화물을 선적한 SHENG JING호에 대한 항만국통제는 없을 것으로 판단하여 SHENG JING호를 다시 용선하였다.

우선 용선자와 선박소유자간 분쟁의 경우, 항만국통제 결과 인명의 안전에 영향이 있다면 출항정지 조치가 취하여지는데 출항정지 조치가 취해진 경우에 선박용선자와 선박소유자간에 특별한 계약조건이 없다면 선박의 압류가 분쟁의 기초가 된다. 선박이 용선자에게 인도되기 전에 항만국통제로 인하여 인도가 지체된 경우에 용선자가 계약을 해제할 권리가 있는지가 문제이다. 용선계약서인 볼타임 서식³⁵¹⁾ 제1조에서 ‘용선시작은 통상적인 물건 운송을 위하여 모든 점에서 적합한 용선선박을 인도하고 그리고 정기용선자가 자유로이 용익할 수 있게 정박시킨 때부터이다.’라고 규정되어 있으므로 용선계약서의 내용이 법률에 위배되지 않는다면 ‘계약자유 원칙’에 의거 법률과 동일한 효력을 가진다. 따라서 항만국통제로 인하여 선박인도가 지연되는 경우에 용선자는 용선계약을 해제할 권리를 갖는다고 보아야 할 것이다.³⁵²⁾

선박 운항자와 항만국통제관과의 분쟁의 경우, 항만국통제를 수검하는 입장에서는 항만국통제관의 승선을 적극적으로 받아들이기보다는 선박의 안전에 별 도움이 되지 않는다고 생각하거나, 항만국통제 자체를 거부하거나 결함사항 시정명령에 대하여 부정적인 시각을 가지고 이행하지 않을 경우 분쟁이 발생할 수 있다.

모든 국가는 국제분쟁을 평화적으로 해결하도록 요청한다. 특히 UN회원국은 유엔 헌장 제2조 제3항³⁵³⁾에 의거하여 모든 분쟁을 해결하는 데 있어서 무력의 사용이나 위협을 금지하고 평화적 방법으로 해결할 의무를 지며, 헌장 제33조³⁵⁴⁾는 구체적 해결방법을 제시하고 있다.³⁵⁵⁾

다시 용선한 상기 선박 역시 결함사항이 많았으나 결함사항 시정 완료 전에 출항을 허용한 사례이다.

- 351) 발틱백해연맹(the Baltic and White Sea Conference)이 1906년 10월에 열린 런던 회의에서 정기용선 계약에 대한 통일 약관이 필요하다는 의견을 채택하여 1909년 2월 코펜하겐 회의에서 채택한 정기 용선에 관한 통일 약관이다.
- 352) 항만위생검사관이 소독을 명하였고 인도날짜에 소독증서가 발행되지 않아 용선자가 계약의 해제를 통지하고 법원이 이를 인정한 사례. The "Madeleine", 1967 2 LLR, 224 - 김인현, 「해상법연구」 (서울 : 삼우사, 2002), 175쪽.
- 353) 제2조 제3항 모든 회원국은 그들의 국제분쟁을 국제평화와 안전 그리고 정의를 위태롭게 하지 아니하는 방식으로 평화적 수단에 의하여 해결한다(All members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered).
- 354) 제33조 제1항 어떠한 분쟁도 그의 계속이 국제평화와 안전의 유지를 위태롭게 할 우려가 있는 것일

항만국통제로 인한 분쟁해결도 협약에서 특별히 규정하고 있다면 그 협약에 따라 해결해야 할 것이나 협약에서 분쟁해결에 관한 특별조항이 없다면 국제분쟁의 평화적 해결을 위한 국제협약³⁵⁶⁾에 따라야 한다.

분쟁을 해결하는 방법에는 크게 두 가지로 나누어지는데 정치적인 해결방법과 사법적인 해결방법이 있다. 유엔해양법협약이 규정하고 있는 국제해양분쟁의 해결방법³⁵⁷⁾은 성질상 정치적 해결방법과 사법적 해결방법 두 방법을 포함하고 있다.

가. 분쟁의 정치적 해결

사법적 해결방법을 제외한 그 밖의 분쟁해결절차를 말하는 바 이는 외교적 수단에 의한 정치적 해결방법과 국제조직을 통한 정치적 해결방법으로 대별된다. 전자는 기본적 방법인 직접교섭과 보조적 방법³⁵⁸⁾인 주선·중개·사실심

경우, 그 분쟁의 당사자는 우선 교섭·심사·중개·조정·중재재판·사법적 해결·지역적 기관 또는 지역적 약정의 이용 또는 당사자가 선택하는 다른 평화적 수단에 의한 해결을 구한다. 제2항 안전보장이사회는 필요하다고 인정하는 경우 당사자에 대하여 그 분쟁을 그러한 수단에 의하여 해결하도록 요청한다.

355) 이병조이중범, 전게서, 832쪽.

356) 이병조이중범, 상게서, 837-840쪽; 여기에는 1907년 국제분쟁의 평화적 해결에 관한 헤이그 협약(Hague Convention for the Pacific Settlement of International Disputes), 1928년 국제분쟁의 평화적 해결에 관한 일반의정서(Geneva Convention for the Pacific Settlement of International Disputes), 1945년 국제사법재판소규정(Statute of International Court of Justice), 1962년 두 당사자 중 일방만이 국가인 국제분쟁해결을 위한 중재재판과 조정에 관한 규칙(Rules of Arbitration and Conciliation for Settlement of International Disputes between Two Parties of which Only One is a State), 1965년 국가와 타국민과의 투자분쟁해결에 관한 협약 등이 있다.

357) 유엔해양법협약(UNCLOS) PART XV에 분쟁의 해결에 관한 사항들이 규정되어 있다. Sections 1. 총칙 제279조-제285조에 평화적 수단에 의한 분쟁해결의무, 당사자가 선택한 평화적 수단에 의한 분쟁해결, 당사자간 합의가 이루어지지 아니한 경우의 절차, 일반협정·지역협정·양자협정의 의무, 의견교환의무, 조정, 제11부에 따라 회부된 분쟁에 대한 이 절의 적용, Section 2. 구속력있는 결정을 수반하는 강제절차는 제286조-제296조 이 절에 따른 절차의 적용, 절차의 선택, 관할권, 전문가, 잠정조치, 분쟁해결절차의 개방, 선박선원의 신속한 석방, 적용법규, 예비절차, 국내적 구제의 완료, 판결의 중국성과 구속력, Section 3. 제2절 적용의 제한과 예외 제297조-제299조 제2절 적용의 제한, 제2절 적용의 선택적 예외, 분쟁해결절차에 관하여 합의할 수 있는 당사국의 권리를 규정하고 있다.

358) 보조적 해결방법은 기본적 해결방법과 달리 궁극적으로 당사국간의 분쟁해결을 보조하는 데 그치는 것이지, 직접 분쟁을 해결하는 것은 아니다. 더구나 이러한 보조적 방법은 오늘날 이용도가 적을 뿐만 아니라 국제조직에 의한 것과는 달리 독자성을 띠고 분쟁해결에 개입하는 것이 아니므로 실효성이 빈약하여 직접교섭과 국제조직에 의한 해결방법이 분쟁의 정치적 해결방법 중에서 더 중요한 지위를 차지한다.

사조정이 있으며 후자에는 UN에 의한 해결과 지역적 협정 또는 기관에 의한 해결이 있다.³⁵⁹⁾

항만국통제와 관련한 분쟁의 정치적 해결방법으로는 첫째, 항만국과 선적국간의 외교교섭을 통하여 해결하는 방법과 항만국과 선박소유자간의 이해와 타협을 통한 해결방법이 있다. 이러한 직접교섭은 선박이 정박하고 있는 항만국에 유리한 타협을 할 수 있고, 객관적이고 공정한 사실의 확정이 곤란하며, 또 후진국은 선진국에 약소국은 강대국의 의사에 따르는 경우가 많다는 문제점이 있다. 그러나 해상협약을 포함한 대다수의 국제분쟁의 처리에 관한 조약은 직접교섭을 분쟁해결의 최고의 방법으로 규정하고 있다.³⁶⁰⁾ 둘째, IMO나 항만국통제 지역협력체인 MOU 또는 제3국에 사태해결에 관한 의견을 구하는 방법이 있을 수 있다. 항만국통제 절차서³⁶¹⁾에서도 항만국통제관은 모든 직무 수행 시 본인의 전문적인 판단력을 이용하고 적정하다고 간주되는 자의 자문을 고려해야 한다고 규정하고 있다. 적정하다고 간주되는 자³⁶²⁾란 첫째, 당해 선박과 상업적인 관계가 없어야 한다. 즉, 외국 선급협회에 가입하고 있는 선박의 출항을 정지코자 한국선급 소속검사원의 자문을 구하는 행위는 적정하지 못하다고 할 수 있다. 예컨대, 우리나라 선급은 대한민국에 유리한 자문을 할 것이고 타국의 선급과는 경쟁관계에 있으므로 한국선급과 외국선급과는 상업적인 관계에 있다 할 수 있다. 대한민국 항만국통제관이 중국선급이나 미국선급 등에 자문을 요청하는 경우는 적정하다고 볼 수 있다. 둘째, 본인의 이익이나 권리를 보호하거나 옹호하는 자가 아니어야 한다. 즉 항만국통제관의 소속기관에 근무하는 동료 항만국통제관들이 여기에 해당한다. 결국 자국 항만국통제관의 자문은 적정하다 할지라도 항만국통제절차에 규정된 적정하다고 간주되는 자의 자문으로 보기에는 문제가 있다. 따라서 적정하다고 간주되는 자란 IMO, 지역 MOU, 타국의 항만국통제관 또는 자국의 선급을 제외한 IACS회원국³⁶³⁾의 선급검사

359) 이병조·이중범, 전게서, 835쪽.

360) 이윤철, 전계논문(항만국통제의 법적 근거와 국내시행상의 문제), 130쪽.

361) IMO Procedure for port State control, 2000 Edition(2001)을 참조.

362) 이윤철, 전계논문(항만국통제의 법적 근거와 국내시행상의 문제), 131쪽.

363) 한국, 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본, 이탈리아, 러시아, 중국, 노르웨이, 인도 등 11개국이다.

단체가 될 것이다.

나. 분쟁의 사법적 해결

독립된 재판기관에 의하여 당사국을 법적으로 구속하는 효력을 가진 판결로 국제분쟁을 해결하는 절차를 말하는데³⁶⁴⁾ 이는 중재재판·사법재판·지역적 사법재판에 의한 해결이 있다. 이는 ① 힘이 아니라 법으로 분쟁을 해결하고³⁶⁵⁾ ② 분쟁을 권위 있는 법원에 부탁하여 그 판결에 분쟁당사국이 복종하도록 함으로써 분쟁의 악화를 방지한다.³⁶⁶⁾ 또한 ③ 분쟁의 평화적 해결준칙으로서의 국제법을 보완함으로써 국제법의 발달을 촉진³⁶⁷⁾시킨다.³⁶⁸⁾ 항만국통제의 분쟁은 항만국이 선박의 기국이나 선박소유자국이 인정할 수 없는 협약의 해석이나 적용으로 발생한다. 분쟁의 발생 및 해결의 단계적 과정으로는 선박의 출항정지(경쟁과 대립을 형성하는 사건 발생) → 연속적 또는 간헐적인 출항정지 조치로 대립관계 심화(갈등상태) → 기국도 협약에 의거 편파적으로 상대국의 선박에 대하여 출항정지(긴장상태) → 양국의 긴

364) 사법적으로 해결되는 분쟁은 법적사항이며, 재판준칙은 국제법이고, 그 결정은 법적 구속력을 가진다. 사법적 해결방법 중 중재재판은 중재법원이, 사법재판은 ICJ가 담당한다. 그리고 지역적 사법재판은 UN헌장과 국제법상 지역원리에 입각한 사법적 해결방법이다.

365) 사실 과거에 사법적 해결방법이 국제분쟁의 해결에 반드시 크게 공헌하였다고 말할 수 없다. 중대한 분쟁은 법원에 부탁된 일이 거의 없으며, 또 가까운 장래에 의무적 기초에 선 분쟁의 판정이 실현될 것 같지도 않다. 그러나 국제분쟁은 당사국이 진실로 원한다면 아무리 중대한 분쟁이라도 평화적으로 해결될 수 있다. 반대로 어느 일방이 전쟁을 원한다면 아무리 경미한 분쟁이라도 전쟁을 유발하는 원인이 되는 것이다. 그러므로 국가 간의 분쟁의 성질이 문제가 아니라 분쟁의 해결에 임하는 정신이 중요한 것이다. 이와 같은 정신은 국제사회의 기본적 구조에서 연유되는 힘의 지배를 배제하고 법의 지배를 지지하는 결의의 발달에 기대하는 것 외에는 도리가 없다. 이한기, 「국제법강의」(서울 : 박영사, 1997), 647쪽.

366) 그러나 국제재판의 판결에 당사국이 사실상 복종하지 않는 경우 이것을 강제할 집행기관도 없다. 안전보장이사회는 필요하다고 인정하는 경우 판결을 집행하기 위해 권고하거나 취해야 할 조치를 결정할 권리가 있으나 의무는 없다. 코르푸 해협사건은 국제재판의 판결을 당사국인 알바니아가 불이행함으로써 집행하지 못한 불행한 사례가 되었다.

367) 국제법을 포함하여 일반적으로 법의 기능은 사회의 유지와 발전에 필요한 기준을 규정하고 강제하는 것과 분쟁해결의 준칙을 설정하는 것이지만, 국제법은 아직까지 국제분쟁해결의 준칙을 확립하지 못하였다. 따라서 국제법은 아직 국제긴장을 완화하는 수단으로서는 불완전하다. 또한 국제법은 국가간의 정책이나 이익의 충돌을 법적으로 해결할 수 있는 권위 있는 기관을 갖고 있지 않다. 조약의 체결은 일반국제법을 보충하는 것이나 모든 국가에 의한 보편적 승인을 받기는 어렵다. 이한기, 전게서, 679-681쪽.

368) 이병조·이중범, 전게서, 835쪽.

장상태 고조 및 무역보복 조치(위기 국면) → 제3자적 기관에 의한 분쟁해결(법률적 해결)을 거치게 되나 항만국통제의 특성상 분쟁의 최종 해결단계인 전쟁으로까지는 발전할 가능성은 높지 않다.³⁶⁹⁾

분쟁이 원인들을 사법적 방식으로 해소하기 위한 상설의 독립된 주요 국제재판기관으로는 UN의 주된 사법기관이며 가장 일반적인 관할권을 갖는 국제사법재판소(International Court of Justice : ICJ)와 유엔해양법협약상의 분쟁해결을 위한 국제해양법재판소(International Tribunal for the Law of the Sea : ITLOS)가 있다. 유엔해양법협약상의 해석과 적용에 관한 분쟁의 해결을 위하여 당사국은 국제해양법재판소, 국제사법재판소, 중재재판소(부속서 7), 특별중재재판소(부속서 8) 중의 하나 또는 그 이상을 선택할 수 있으며 서면으로 선언해야 한다(유엔해양법협약 제287조). 선택하는 선언이 없으면 부속서 7에 의한 중재재판을 선택하는 것으로 간주된다. 앞서 설명한 바와 같이 항만국통제의 근거가 되는 국제해사협약은 유엔해양법협약에 구현된 사항을 구체적으로 규정하고 있기 때문에 항만국통제로 인한 분쟁은 유엔해양법협약에 의한 중재재판이나 국제해양법재판소에 부탁할 수 있다(유엔해양법협약 부속서 VI 제22조). 유엔해양법협약은 상기에서 언급한 바와 같이 4가지 중의 하나 이상을 선택하도록 하고 있어 해양분쟁에 관해서는 ICJ와 관할권이 중복될 수 있다. 따라서 해양분쟁해결을 위한 효과적인 법적 절차 확립과 국제해사협약의 해석 및 적용의 일관성과 안정성을 위하여 해양분쟁의 평화적 해결수단으로 해양법제도 속에 확립하는 것이 필요하기 때문에 각종 국제해사협약의 적용과 해석에 관한 분쟁은 국제해양법재판소에 분쟁해결을 부탁하도록 개별 해사협약들의 본문의 조문에 규정하는 것이 바람직하다.³⁷⁰⁾

한편 IMO 해사협약 중에 분쟁해결에 관하여는 MARPOL 73/78 협약에서만 별도의 규정을 두고 있다. MARPOL 협약 제10조에서 관계당사국 사이의 교섭에 의한 해결이 불가능 할 경우 및 당사국이 달리 합의하지 아니한

369) 이윤철, 전계논문(항만국통제의 법적 근거와 국내시행상의 문제), 132쪽.

370) 이윤철, 상계논문(항만국통제의 법적 근거와 국내시행상의 문제), 133쪽.

경우에 당사국 중 어느 일방의 요청에 의하여 의정서³⁷¹⁾에 규정되어 있는 중재에 회부토록 규정하고 있다.³⁷²⁾ 따라서 다양한 협약과 복잡해지는 분쟁을 보다 원만하고 신속하게 해결하기 위해서 여타 국제해사협약도 MARPOL 협약과 같이 분쟁해결에 관한 중재제도를 채택하거나 유엔해양법 협약상의 분쟁해결의 절차와 수단을 이용한 중재에 회부하여야 할 것을 구체적으로 규정하는 것이 바람직하다.³⁷³⁾

다. 항만국통제 관련 분쟁 해결에 관한 규정 제정

유엔해양법협약 제15장은 모든 국제해양분쟁의 평화적 해결방법을 규정하고 있는데, 이에는 UN헌장규정에 의한 임의적 해결과 국제해양법재판소의 강제적 관할에 의한 해결이 있다.

항만국통제 지역협력체제 협약에는 항만국통제의 특수한 상황이 있으므로 이에 맞도록 지역협정에서 분쟁해결에 관한 규정을 포함하여 분쟁의 신속하고 원만한 해결을 위하여 MARPOL에서와 같은 분쟁해결절차를 구체적으로 명시하는 것이 바람직하다. 따라서 유엔해양법협약 제282조에 따르면 지역협정에 규정이 있으면 우선적으로 지역협정을 따르도록 규정하고 있으므로 항만국통제 지역협력체제 MOU에 규정을 포함하는 것이 타당하다고 할 것이다.

일부 협약에 분쟁해결에 대한 절차가 규정³⁷⁴⁾되어 있는데 이를 참조하여

371) Protocol II Arbitration(in accordance with article 10 of the Convention)

372) 예컨대 73/78 MARPOL 제10조(분쟁의 해결)에서는 “ 이 협약의 해석 또는 적용에 관한 2개국 또는 그 이상의 당사국간 분쟁은 관련당사국 사이의 교섭에 의한 해결이 불가능하여졌을 경우 및 이들 당사국이 달리 합의하지 아니한 경우에는, 이들 당사국 중 어느 일방의 요청에 따라 이 협약의 의정서 II에 규정되어 있는 중재에 회부한다.”고 규정하고 있다.

373) 지금까지 항만국통제와 관련하여 국가간 분쟁이 발생한 경우는 거의 없고, 특히 한·중·일간 관련 정부기관의 고위급 해양안전위원회를 매년 개최하여 분쟁의 원인을 사전에 제거하고, 항만국통제관의 상호교환근무 등 국가간 분쟁을 방지하기 위한 체제를 구축하여 협조체제를 유지하고 있어서 사법적 해결의 단계로는 발전한 사례가 없다. 다만 향후 선박통제과정에서 당사자간 분쟁발생의 가능성을 배제할 수 없으므로 SOLAS, MARPOL, LL, STCW 협약 등 관련 해사협약과 국내해사법규에 사법적 해결을 위한 구체적 방안을 명시적으로 규정하는 것이 바람직하다. 이윤철, 전계논문, p.133

374) 대한민국과 일본국간의 어업에 관한 협정(1998) 제13조, 난민의 지위에 관한 협약(1951) 제38조(분쟁의 해결)

항만국통제 지역협력체제에 적합하도록 분쟁해결의 절차와 수단을 구체적으로 명시하는 것이 법적 안정성과 실효성을 갖추게 될 것으로 판단된다.

5. 집행기구의 설치 및 기능

항만국통제 지역협력체제를 조약화하기 위해서는 체약당사국들의 행정적 노력을 뒷받침해주는 집행기구(Commission)을 설치하여야 한다. 이러한 집행기구에서는 항만국통제에 대한 연구 및 평가, 규칙, 기준, 계획, 조치 등의 채택, 협약이행의 감독 및 촉진, 타 국제기구와의 협력, 다른 지역 MOU와 협력 등의 기능을 할 수 있다.

각 MOU에는 집행기구의 역할을 수행할 수 있는 유사한 위원회(Committee)가 설치되어 있다. 파리 MOU의 위원회는 각 당사국의 대표 및 유럽공동체위원회(the Commission of the European Communities)로 구성된다. 동 위원회는 MOU에서 정한 특정한 업무의 수행, 검사, 시정, 억류 및 비차별조항의 운영 등 MOU의 통일적 적용에 관한 사항, 항만국통제의 지침 및 절차의 개발, 정보의 교환, MOU의 운영과 효율성 확보에 관한 검토를 하게 된다.³⁷⁵⁾

도쿄 MOU의 항만국통제 위원회는 최고 정책 결정기관으로 양해각서의 내용을 이행하기 위하여 각 회원국의 대표 및 국제해사기구, 국제노동기구, 아시아태평양경제사회 이사회(ESCAP) 등의 참관단체로 구성된다. 항만국통제 위원회의 기능은 Section 6.3조에 따르면 양해각서에 의해 부여된 도쿄 MOU의 주요정책 결정, 항만국통제 절차의 통일과 조화, 항만국통제관의 훈련과 세미나 등 항만국통제의 발전을 증진시키고, 양해각서에 의거한 적절한 점검을 수행하기 위한 지침의 개발, 정보교환 절차의 검토 및 승인, 회원국 및 참관단체의 승인, 사무국의 예산승인, 그리고 기타 양해각서의 운용 및 효율성과 관련된 문제 해결 등이다.³⁷⁶⁾

375) 파리 MOU Section 7.3조.

376) 도쿄 MOU Section 6.3조.

위의 파리 MOU와 도쿄 MOU 이외의 지역협력체제도 모두 위원회 시스템은 갖추고 있다. 이 위원회가 MOU의 조약화에 필요한 규칙 및 관련정보를 총괄할 수 있는 집행기구의 역할을 수행하고 있다.

협약의 이행문제와 관련하여 협약이 채택되고 난 후 실질적인 이행이 뒷받침되지 않는다면 그 협약은 생명력을 잃게 된다.³⁷⁷⁾ 따라서 위와 같은 규칙, 기준, 계획 및 조치 등을 규정하는 지역적 협약의 이행을 조정하고, 문제가 발생하면 그 해결을 지원해주는 전담조직이 필요하다. 이 조직이 국가의 행위를 감독하고 협약의 이행을 촉진시키는 방법은 정기적으로 국가보고서를 제출받아 이를 평가하는 방법과 자체적으로 감독위원회를 설치하고 동 위원회에 실시조사 및 관측, 국가이행의 감시권한을 부여하는 방법이 있을 수 있다. 현재로서는 국가 주권침해의 이유로 후자의 방법은 수용하기 어려운 점이 있고, 실제로 관련 지역적 협약에서도 감독위원회를 설치한 예를 찾아볼 수 없다.³⁷⁸⁾

도쿄 MOU나 파리 MOU 그리고 기타 MOU 모두 지역적으로 공통점을 지니고 있으며, 해양안전과 해양환경보호라는 공통적 목적이 있으므로 지역적 협약을 채택하는 것이 바람직하다. 그러나 이 경우에도 지역적으로 항만국 통제에 대한 연구 및 조사, 기준 및 조치의 채택 외에도 여타 국제조직과의 협력 등의 문제가 남아 있다. 이러한 문제를 관련 연안국들이 개별적으로 해결하기가 곤란하므로 보다 체계적이고 효율적인 해결을 위해서는 전담 집행기구의 설치가 필요하다.

집행기구의 성격과 의결절차에 관하여 말하자면 동 기구가 주권국가인 관련당사국들의 활동을 규율하는 국제법규를 다루기 때문에 기구의 성격은 정부 간 조직이고, 의사결정 권한은 계약당사국의 대표로 구성되는 기관에 위임된다. 일반적으로 항만국통제위원회는 검사, 결함의 시정, 역류에 관련된 관행 조화, 각서상의 검사, 정보교환 등에 관한 연구 및 전문가 훈련 등에 관한 사항을 관할하고, 법률위원회는 법률을 초안하고 개별국가의 국내입법

377) Meng Qing-nan, *Land-based Marine Pollution-International Law Development*(Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1987), pp. 227-228.

378) 이윤철, 전계논문(동북아해역 환경보호를 위한 국제법적 대응방안), 213쪽.

을 통한 이행상황을 감독한다. 사무국은 정보의 수집 및 제공, 회의소집 등 주로 행정적인 업무를 전담한다. 의사결정에 있어서 체약당사국에게 특정행위를 금지하거나 요구하는 것과 같은 의무사항에 관한 결정은 체약당사국회의에서 이루어진다. 이때 결정절차는 총의에 의한 채택을 우선적으로 하고 있다. 그 이유는 국가 간 협력의 본질이 하나의 공통목표에 대한 관련당사국의 통일된 행동을 근간으로 하고 있고, 또한 공동체 내에서 구성원들간의 의견이 상충되면 협력의 실효성을 기대할 수 없기 때문이다.³⁷⁹⁾

항만국통제 지역적협력체제의 지역적 협약을 보다 실효성 있게 하기 위하여 집행기구의 역할을 포함한 동 협약의 제반내용을 관리·운영할 전담조직의 구성이 필요하며, 일반적으로 지역적 협약은 협약의 효율적인 시행을 위한 제도적 장치인 집행기구를 마련하고 있다.³⁸⁰⁾ 각 지역협력체제의 지역적 협약에서도 실효성을 확보하기 위하여 지역 특성에 맞는 제도적 장치의 설치가 필수적이다.

위원회의 구성은 협약당사국의 정부대표로 구성되며 정기적인 국제회의를 통해 이루어지는 총회와 항만국통제에 관한 사무를 처리할 사무국 및 각 전문위원회로 구성된다. 이 전문위원회는 검사협력위원회, 정보교환위원회 및 분쟁해결위원회를 두며, 산하에 소위원회를 설치하여 위원회를 보조하도록 한다.

이 기구의 의무로서는 기구의 지속적인 감독 하에 각 당사국이 정기적, 부정기적으로 보고한 협약내용의 이행여부를 평가하고 실행시킬 것, 추가조치의 권고 및 촉진, 정보교환을 위한 센터로서 기여할 것, 그리고 과학적, 기술적 연구를 수행할 것 등을 들 수 있다.³⁸¹⁾ 또, 이러한 의무를 위반하거나 태만히 해서 발생한 피해에 대해서는 책임 있는 당사국에 대한 손해배상을 포함한 강제적 제재조치를 취할 수 있도록 하는 것이다. 이에 대한 구체적인 실현방법은 우선 본 집행기구에서 정하고 있는 분쟁해결위원회를 통해서

379) 이윤철, 상계논문(동북아해역 환경보호를 위한 국제법적 대응방안), 213쪽.

380) Philippe Sands, Richard G. Tarasofsky & Mary Weiss(eds.), *Documents in International Environmental Law, Principles of International Environmental Law IIA*(Manchester/New York : Manchester University Press, 1994), p.302.

381) 32 *ILM*(1993), p.1078 & pp.1083-1084.

정해진 절차에 따라 해결하고, 이에 대한 해결이 어려울 경우 당사국들의 합의에 따라 설치된 중재재판소나 유엔해양협약상 정해진 국제해양법재판소 또는 국제사법재판소에 의한 사법적 해결이 채택될 수 있다.³⁸²⁾

6. 항만국통제 지역협력체제 조약화의 주체

기준미달선을 제거하기 위하여 항만국통제 지역협력체제의 조약화에 대한 방안인 조약화의 내용, 회원국의 권리·의무, 분쟁해결방안, 집행기구의 설치 등에 관해 검토하였다.

지역협력체제를 조약화하기 위한 주체가 누가 될 것인가에 대한 연구가 필요하다. 항만국통제 지역협력체제를 조약화하기 위한 주요한 주체는 국제기구, 개인이나 사조직보다는 개별 회원국가로 구성되는 것이 바람직하다. 지역협력체제의 주체는 개인이나 사조직은 될 수 없고, 지역협력체제 MOU는 법적지위가 국제기구로서의 자격이 없으므로 주체가 될 수 없다. 국제해사기구 또한 주체로서는 부적절하다. 국제해사기구는 항만국통제에 대한 법적 근거는 강제법규인 국제해사협약을 바탕으로 하고 있는데 부작용을 최소화하고 많은 국가가 가입하도록 하기 위해서 항만국통제 지역협력체제를 권고적 사항으로 하였고, 이를 번복하는 것은 모순에 빠지게 된다.

따라서 지역협력체제 MOU 내의 회원국이 국가의 자격으로 주체가 되는 것이 바람직하다.

382) IMCO(IMO) Convention 1973, Article 10 : Protocol 2; Paris Convention on Land-based Pollution 1974, Article 21 : Annex B; Convention for the Protection of the Marine Environment of the Northeast Atlantic, 1992 Article 22, which adopted the compulsory arbitration procedure on settlement of dispute for arbitration or adjudication by the ICJ.

第6章 結 論

전통적으로 선박의 국적은 기국주의원칙을 견지해 왔다. 그러나 선박이 한 국가의 항구에 정박하여 있는 것이 아니고 국가 간에 이동하기 때문에 기국만이 전적으로 법규나 국제기준을 준수하는 지를 관리하는 것은 현실적으로 상당히 어렵다.

원칙적으로 기국에 의하여 선박의 해상안전과 해양환경보호에 관한 법규나 국제기준이 적절하게 적용되고 이행되어야 하지만 기국에 의해 효과적으로 이행되지 못할 경우 유엔해양법협약은 기국주의 원칙을 유지하면서도 국제법규나 기준을 준수하도록 연안국과 항만국의 보충적인 역할을 인정하고 있다. 해양안전과 환경보호를 위한 통제는 기국주의원칙에서 연안국주의로, 연안국주의에서 다시 항만국주의로 변천하면서 기준미달선 제거라는 목적을 위해서 항만국통제가 체계적으로 발전하였다.

항만국통제의 발전과정을 살펴보면, 1912년 타이타닉호 침몰사고가 발생하여 1914년 SOLAS협약을 채택하였고 기국주의가 강화되고 해상안전기준이 정비되었다. 1967년 토리캐년호의 사고와 관련하여 1969년 공해개입협약과 1969년 CLC협약이 채택되었으며 연안국주의가 대두되었고 해양오염방지법제의 정비 및 국제해사기구의 MEPC를 설치하는 계기가 되었다. 실질적으로 항만국통제가 본격화된 사건은 아모코 카디즈호의 침몰로 발생한 대형오염사고였다. 이 사고로 인하여 기항지국별로 개별적으로 시행하고 있던 항만국통제에서 지역적인 협력체제로 전환되었다. 유럽에서 파리 MOU를 체결하여 항만국통제 지역협력체제의 효시가 되었고 기준미달선 제거를 효과적으로 할 수 있었다.

항만국통제의 법적근거는 기국주의원칙, 연안국관할권 및 항만국관할권을 규정하고 있는 유엔해양법협약 뿐만 아니라 국제해사협약과 국내해사법도 마련되어 있다.

국제해사기구는 파리 MOU에 의한 항만국통제 시행이 기준미달선을 제거

하는데 큰 성과를 거두고 있다는 평가와 함께, 향만국통제 지역협력체제의 구축을 조장하는 결의서를 채택하였다. 현재 남미지역, 아태지역, 카리브해 지역, 지중해지역, 인도양지역, 중서부아프리카지역, 흑해지역, 걸프지역 협력체제가 차례로 구축되어, 세계적으로 9개의 지역협력체제가 운영되고 있다. 향만국통제 지역협력체제가 지향하는 바는 범세계적인 문제인 기준미달 선을 제거하는 것이기 때문에 무엇보다도 지역협력체제 상호간 통일된 방식으로 향만국통제가 시행되어야 한다.

향만국통제에 관한 9개의 지역협력체제는 사회적 간접자본, 기술, 재정문제, 시행계획, 정책 등으로 인하여 실적에서 많은 차이를 보이고 있다. 기준미달 선을 효과적으로 줄이기 위해서는 근본적으로 선진 MOU와 후진 MOU 간의 균형이 이루어져야 한다. 특히 MOU 간 상호 정보교환, 기술적 지원, 재정적 지원, 검사관의 훈련 등과 관련하여 선진국이 후진국을 지원해야 편의항만 등과 같은 지역협력체제의 문제점이 발생하지 않을 것이다.

그러나 이러한 지역협력체제 MOU가 법적 구속력이 없기 때문에 근본적으로 실효성의 한계를 가지고 있다. 이러한 한계성을 해결하기 위해서는 강제력을 가지는 조약체제로 발전하여야 한다. 조약체제는 범세계적인 협약을 체결하여 강제화하는 이상적이지만, 지역 간 경제적 차이, 문화적 이질감, 지역별 물동량의 차이 등으로 국제적 조약보다는 지역적으로 체결하는 것이 효과적인 대응책이라 할 수 있다. 지역적 조약은 관련 국가의 수가 적어 협약체제의 수정이 용이하므로 과학적, 기술적, 정치적, 경제적 변화에 유연하게 대처할 수 있는 장점이 있으며 그 결과 범세계적 협약이 나아가야 할 바를 제시하여 주는 선도적 역할을 할 수 있다.

다음으로 이 연구에서는 우선 향만국통제 지역협력체제의 법적 성질과 한계성을 조약상의 강행규범적 성질과 비교하여 다음과 같이 검토하였다.

향만국통제 지역협력체제 MOU의 법적성질은 아래와 같이 조약의 성질을 일부 갖추고 있으나 각 국가의 권리의무를 규정하는 법적 구속력이 없으므로 조약이라 볼 수 없다.

첫째, 각국의 해사당국의 대표가 조약 체결권자의 자격이 있는지의 여부는

비엔나협약 및 우리나라 헌법을 해석하여 볼 때 조약 체결권자인 대통령의 위임을 받지 않은 것으로 검토하였다.

둘째, 항만국통제 시행을 위한 상당한 효력을 가졌지만 실질적인 법적 구속력이 없으므로 조약이라 할 수 없다.

셋째, 일반적으로 조약에서 사용하지 않는 비조약 언어를 많이 사용하고 있으므로 법적 구속력을 주고자 하는 의향이 적다는 것을 알 수 있다.

넷째, 조약의 등록에 관한 요건을 검토하면 지역협력체제의 MOU는 UN에 등록하지 않고 있으므로 조약으로 성립되는 조건에는 문제가 없지만 대항요건을 갖추지 못하고 있다.

항만국통제 지역협력체제는 초기에는 법적 구속력을 부여하지 않고 많은 국가가 가입하도록 유도하여 효과를 얻었지만, 결국에는 강제성이 없으므로 한계점을 보였다. 그러므로 항만국통제 지역협력체제 MOU가 법적 실효성을 담보할 수 있도록 조약화하여야 할 것이고 이에 대한 당위성은 다음과 같다.

첫째, 지역마다 경제적, 문화적, 정치적 차이로 인해 범세계적인 협약보다는 지역적 협약이 바람직하다.

둘째, 항만국통제를 시행하기 위한 법적 근거는 유엔해양법협약, 국제해사협약, 국내해사법 등에 명확하게 강제법규로 되어있는데 이를 근거로 시행하는 지역협력체제는 임의성을 가지고 있으므로 법체계상 일관성이 결여되어 있다.

셋째, 강제성의 결여로 인한 각 국가마다 검사의 차이로 인한 편의항만이 발생하여 항만국통제를 엄격하게 시행하는 국가가 경제적 피해를 보고 있다.

넷째, 비협약당사국도 예외적용하지 않는 경향을 비차별조항 등에서 찾을 수 있다.

다섯째, 파리 MOU의 강제화를 들 수 있다. EU 지침의 발효로 파리 MOU는 강제화되었고 EU 지역에서는 기준미달선을 효율적으로 제거할 수 있게 되었다.

따라서 항만국통제 지역협력체제에 법적 실효성을 담보하기 위해서는 조약화가 필요하며, 범세계적인 협약보다는 지역적 협약이 효과적이라는 것을 검토하였다. 다음으로 아래와 같이 조약화하는 방안을 제시한다.

첫째, 조약이 성립하기 위한 요건을 살펴보기로 한다. 지역협력체제 MOU를 교섭하고 체결할 때 각국의 해사당국 대표가 서명한 것으로 조약 체결권자의 자격여부의 요건에서 비엔나협약 및 우리나라 헌법을 해석하여 볼 때 조약체결권이 없는 것으로 판단된다. 그런데 조약 본문의 채택 및 인 증은 조약의 절차에 부합하고 있다. 따라서 조약에 구속되는 것에 대한 동의조건은 타 조약에서 규정되어 있는 것처럼 비준, 수락, 승인, 등록 규정을 일부 보충하면 조약으로 발전할 수 있다.

둘째, 조약의 효력요건 및 효력 발생을 검토한다. 지역협력체제 MOU의 조약효력요건은 회원국은 모두 국가이므로 체결능력이 있으며 조약체결권자의 의사표시에 하자가 없으며 조약의 목적이 내용상 강행법규에 저촉, 비합법적, 자연적인 불능상태의 양해각서가 아니므로 조약의 효력요건은 대부분 만족한다고 볼 수 있다. 지역협력체제의 본문에서 효력이 발생하기 위한 조건을 분석한 결과 MOU의 행정규정에 정의되어 있으므로 아무런 하자가 없음을 알 수 있다.

셋째, 지역협력체제 MOU가 각 회원 국가를 구속할 수 있는 권리와 의무 조항이 필요하다. 지역협력체제 MOU가 구속력 있기 위해서는 회원국가의 권리와 의무규정이 필요하고, 사용되는 언어도 구속력 있는 언어를 사용하여야 한다.

넷째, 분쟁해결방안에 대한 규정이 필요하다. 각 지역별 항만국통제 협약에는 지역적 특수성에 적합하도록 분쟁해결에 관한 규정을 포함하여 분쟁의 신속하고 원만한 해결을 위한 절차를 명시적으로 규정하여야 한다. 유엔해양법협약에 따르면 지역협정에 분쟁해결절차가 있으면 우선적으로 따르도록 되어 있으므로 지역협력체제 MOU에 분쟁해결 규정을 포함하는 것이 타당하다 할 것이다.

다섯째, 조약 당사국들의 행정적 노력을 뒷받침해주는 집행기구

(Commission)을 설치하여야 하며, 이 기구에서 기술적 문제, 분쟁해결, 국제기구간의 협력 등을 담당 할 수 있을 것이다.

여섯째, 항만국통제 지역협력체제 조약화의 주체가 필요하며 이는 지역협력체제의 회원국이 국가의 자격으로 조약화의 주체가 되는 것이 타당하다고 판단된다.

끝으로 항만국통제 지역협력체제 MOU는 현재 조약의 형태를 갖추고 있지만 실질적으로 구속력이 없다. 회원국의 권리와 의무규정, 분쟁 해결방안, 항만국통제의 효율성과 실효성을 높이기 위한 집행기구, 조약화의 주체에 대한 규정을 포함하여 조약화하면, 궁극적으로 기준미달선의 제거를 통한 해상안전과 해양환경보호의 목표를 달성할 수 있을 것이다.



參 考 文 獻

I. 국내 문헌

1. 단행본

- 강동수, 「항만국통제론」, 부산 : 효성출판사, 1998.
- 김인·박정기·김인유, 「국제사법」, 서울 : 법문사, 2008.
- 김남진·김연태, 「행정법 I 제9판」, 서울 : 법문사, 2005.
- 김대순, 「국제법론」, 서울 : 삼영사, 2009.
- 김동희, 「행정법 I」, 서울 : 박영사, 2005.
- 김정건, 「국제법」, 서울 : 박영사, 2004.
- 김정균, 「국제법」, 서울 : 박영사, 2008.
- 김정균 · 성재호, 「국제법」, 서울 : 박영사, 2006.
- 김현수, 「국제해양법」, 서울 : 연경문화사, 2007.
- 김현수 · 이민효, 「국제법」, 서울 : 연경문화사, 2010.
- 서돈각, 「상법강의」, 서울 : 법문사, 1992.
- 박관숙, 「국제법」, 서울 : 박영사, 1981.
- 박영선, 「IMO업무해설」, 부산 : 해인출판사, 1996.
- 박용섭, 「해상법론」, 부산 : 형설출판사, 1998.
- 박윤훈, 「최신행정법강의(상)」, 서울 : 박영사, 2000.
- 석종현, 「일반행정법(상)」, 서울 : 삼영사, 2002.
- 이병조·이중범, 「국제법신강」, 서울 : 일조각, 2000.
- 이운철, 「국제해사협약강의」, 부산 : 다솜출판사, 2006.
- 이운철·김진권·홍성화, 「신해사법규」, 부산 : 다솜출판사, 2010.
- 이옥용 외, 「ISM Code 요소 해설」, 부산 : 한국해양수산연수원, 2005.
- 임동철·정영석, 「해사법규강의」, 부산 : 학현사, 2000.

전영우, 「항만국통제절차」, 부산 : 해인출판사, 2002.
 최공용, 「국제소송」, 서울 : 육법사, 1984.
 최승환, 「국제경제법」, 서울 : 법영사, 2002.
 외교통상부, 「알기 쉬운 기관간 약정 업무」, 서울 : 외교통상부, 2007.
 한국해운항만정보센터, 해운실무강좌(1985).

2. 연구논문 및 기타자료

강동수, “기준미달선에 대한 항만국통제제도의 발전과 그 법적 문제에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학박사학위논문(1997).
 김호정, “법규명령과 행정규칙”, 「외법논집」 제19집, 한국외국어대학교 법학연구소(2005).
 노명준, “국제법상의 환경오염문제”, 「서울대학교 법학」 제22권 제2호, 서울대학교(1981).
 박영선, “항만국통제 제도의 구체제도에 관한 연구”, 한국해양대학교 법학박사학위논문(2007).
 방호삼, “항만국관할권과 유엔해양법협약 제218조”, 「해사법연구」, 한국해사법학회 추계학술대회(2009).
 배영길, “공법의 규범 체계”, 「공법연구」 제37집 제1-1호, 한국공법학회(2008).
 주동금, “국제법상 편의치적에 관한 연구”, 연세대학교 법학박사학위논문(1988).
 이윤영, “국제법과 강제규범”, 「국제법학회 논총」 제21권 제1,2 합병호, 대한국제법학회(1976).
 이윤철, “항만국통제의 법적 근거와 국내시행상의 문제”, 「국제법학회논총」 제50권 제1호(통권 제101호), 대한국제법학회(2005).
 _____, “동북아해역 환경보호를 위한 국제법적 대응방안”, 경북대학교 법

학박사학위논문(1997).

_____, “IMO 결의의 국제법적 효력”, 「해사법연구」 제13권 제2호, 한국해사법학회(2001).

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

하재환, “환경오염규제와 국제법, 현대법의 과제”, 玄汀 최재훈선생회갑기념집, 현범사(1990).

홍성화, “2006년 해사노동협약 국내 수용을 위한 주요 쟁점사항에 관한 연구 - 선원 근로조건 관련 규정을 중심으로-”, 「해양정책연구」 제24권 1호, 한국해양수산개발원(2009).

II. 국외 문헌

1. 단행본

A. Boyle and C. Chinkin, *The Making of International Law*, Oxford : Oxford University Press, 2007.

A Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge : Cambridge University Press, 2000.

Christopher Dayton, ‘*The Development of Port State Control for the Asia-Pacific*’ *Port State Control-New Solution or New Problem*, London : IBC Legal Studies and Services Limited, Dec. 1993.

David Freestone Richard Barnes and David M Ong, *The Law of the sea, Port State Jurisdiction: Towards Mandatory and Comprehensive Use by Erick Jaap Molenaar*, Oxford :

- Oxford University Press, 2006.
- Daniel P. O'Connell, *The International Law of the Sea*, Vol. 1, London : Clarendon Press, 1982.
- David W. Abecassis· Richard L. Jarashow, *Oil Pollution from Ships*, London : Stevens & Sons, 1985.
- E. E. Mitropoulos, *Statement of IMO Broad General Policy in relation to Port State Control(Will it dilute the Flag State's Primary Responsibility?)*, *Port State Control New Solution and New Problem*, London : IBC Legal Studies and Services Limited, 1999.
- E. Molenaar, *Coastal State Jurisdiction over Vessel-Source Pollution*, The Hague : Kluwer Law International, 1998.
- George.C. Kasoulides, *Port State Control and Jurisdiction: Evolution of the Port State Regime*, Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
- Janis, Mark W., *An Introduction to International Law*, Boston, Little Brown and Company, 3rd ed., New York : Aspen Law & Business, 1999.
- Meng Qing-nan, *Land-based Marine Pollution-International Law Development*, Dordrecht : Martinus Nijhoff, 1987.
- Peter B. Payoyo, *Port State Control in the Asia-Pacific: an International Legal Study of Port State Jurisdiction*, Institute of International Legal Studies, Diemna Quezon City : Univ. of the Philippines Law Center, Institute of International Legal Studies 1993.
- Philippe Sands, Richard G. Tarasofsky & Mary Weiss(eds.), *Documents in International Environmental Law, Principles of International Environmental Law IIA*, Manchester/New York

- : Manchester University Press, 1994.
- P. W. Birnie and A. E. Boyle, *International Law and the Environment*, Oxford : Clarendon Press, 1994.
- R. Churchill and A. Lowe, *The Law of the sea. 3rd*, Manchester : Manchester University Press, 1999.
- R. Jennings and A. Watts, *Oppenheim's International Law*, 9th ed., Essex : Longman, 1992.
- Richard W.J. Schiferli, *Port State Control-A Global Future', Port State Control New Solution or New Problem*, London : IBC Legal Studies and Services Limited, Des. 1993.
- Rosenne, Shabtai, *The Perplexities of Modern International Law*, Leiden/Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- Samir Mankabady, *The Law of Collision at Sea*, Netherlands : North-Holland, 1987.
- Sinclair, Sir Ian, *The Vienna Convention on the Law of Treaties, 2nd ed.*, Manchester : Manchester University Press, 1984.
- William Tetley Q.C., *Marine Cargo Claims, 3rd ed.*, Montreal : International Shipping Publications, 1988.
- Z. Oya Özçayır, *Port State Control*, 2nd Ed., London : Informa professional, 2004.

A Provision International Law Commission Year Book Vol. II(1962).

2. 연구논문 및 기타자료

Anthony Clake, "*Port State control or sub-standard ships: who is to blame? what is the cure*", Lloyd's Maritime Commercial and

- Law Quarterly, Part 2(1994.5).
- J. Hare, "*Port State Control: Strong Medicine to Cure a Sick Industry*", 26 Georgia Journal of International and Comparative Law 571(1996-1997).
- John Isaac Blanck Jr., "*Reflections on the negotiation of the Maritime Labor Convention 2006 at the International Labor Organization*", 31 Tul. Mar. Law Journal. 35(Winter 2006).
- G. Plant, *International Traffic Separation Schemes in the new Law of the Sea*, Marine Policy(1985).
- G. Handl, Remarks by Professor Hand, "*A Hard Look at Soft Law*", 82 American Society of International Law 371(1988).
- Ho-Sam Bang, "*The Contribution of Port States to Combating Marine Pollution from Ships*", the degree of Doctor of Philosophy Cardiff University(2009).
- 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, Vol.4, United Kingdom : Brill Academic Publishers, 1991.
- Negenda Singh, *Maritime flag and International Law*, Indian: Thomson Press.
- Philip S. Jennings and Dany Bosek, *Shipwrecks*, New York : Mallard Press, 1992.
- R. Legatski, "*Port State Jurisdiction Over Vessel-Source Pollution*", 2 Harvard Environmental Law Review 448(1977).
- W. Reisman, Remarks in the Panel "*A Hard Look ar soft Law*", 82 American Society of International Law Proceedings 371(1998).

"A European View on Port State Control", *A Summary of the History of the Memorandum of Understanding on Port State Control and a View on his Future Development, Pacem in Maribus 18 Conference, Ports and Points in a Global Transport System*, Rotterdam : International Ocean Institute, Aug. 1980.

E. E. Mitropoulos, "*Current Maritime Safety Issues and the Role of IMO-Recent IMO Activities relating to Maritime Safety*", Maritime Casualty Prevention Seminar(Seoul, 14 Apr. 1995).

ICJ Reports, 1994.

32 ILM(1993).

IMCO(IMO) Convention 1973, Article 10.

John Hare, "*Flag, Coastal & Port State Control: Closing the Net on Unseaworthy Ships and their Unscrupulous Owners*," (<http://web.uct.ac.za/depts/shiplaw/portste.htm>).

Qatar v. Bahrain, Merits, ICJ Reports(2001).

Report of Conference, Ministerial Declaration of the Fourth ministerial Conference on Port State Control : Safe Operation of Ships and Pollution Prevention(Paris, 14 March 1991).

Regional Cooperation in the Control of Ship and Discharges, IMO Res.A.682(17).

Report of Working Group, *Guidance on Matters relating to Port State Control*, IMO Doc. FSI 1/WP.2, 21 April 1993.

R. North, "Current Trends - Port State Control and Quality Shipping", Burea Veritas Council Meeting, p.3, at (<http://www.uscg.mil/hq/g-m/nmc/gendoc/062800.pdf>).

See Para 44 of United Nations General Assembly(UNGA) Res 59/24,

of 17 November 2004(Doc A/RES/59/24, of 4 February 2005) and paras 31 and 38 of UNGA Res 59/25, of November 2004(Doc A/RES/59/25. of 17 January 2005).

The S.S. Lotus (France v. Turkey), P.C.I.J. Series A, No. 10.

United Nations Convention on the Law of the sea. Article 94(Duties of the flag State).

Tokyo MOU 2010 Annual Report

Paris MOU 2009 Annual Report

<http://www.acuerdolatino.int.ar>

<http://www.parismou>

<http://www.tokyo-mou.org>

<http://www.caribbeanmou.org>

<http://www.medmou.org>

<http://www.iomou.org/moumain.htm>

<http://www.Abujamou.org>

<http://www.riyadhrou.org>

<http://www.unep.org/regionalseas/programmes/nonunep/ropme/default.asp>,

<http://www.imo.org/home.asp>

<http://www.globalpolicy.org/nations/flags/guide.htm>.

<http://www.oecd.org/dataoecd>

<http://www.equasis.org>.

<http://www.homeport.uscg.mil/cgi-bin/st/portal/>

감사의 글

1990년도에 한국해양대학교 기관학과를 졸업하고 근 20년이 지나 법학박사 학위를 받게 되었습니다. 모교에서 후배를 가르치면서 학업을 병행하는 것이 쉽지만은 않았습니다. 법학이라는 새로운 학문을 하면서 배움의 즐거움도 많았고 훌륭한 분들과 인연을 맺게 되어 행복을 많이 느꼈습니다. 하지만 때론 힘들어 내가 너무 어려운 길을 가는 것은 아닌지 고민을 한 적도 많았습니다. 어려운 시기마다 학문을 제대로 갈 수 있도록 도움을 주신 이운철 지도교수님께 말로 형언할 수 없는 감사의 말씀을 드립니다.

돌이켜 보면 법학은 많은 시간동안 돌아서 찾아온 저의 길이 아닌가 생각합니다. 2006년 학교에 실습전담교수로 임용되고 나서 학위가 없었으므로 무슨 전공을 할 것인가 고민을 했었습니다. 그 당시 공부하고 있었던 공학을 계속할 것인가에 대해서 많은 생각을 했고 우선 공학석사과정을 마무리하기로 했습니다. 저의 학부과정이 공학이었고 승선생활을 하면서 기관장까지 현장에서 수행한 업무도 공학이었던바 어쩌면 공학을 하는 것이 너무도 당연한 것이었습니다. 공학석사 학위를 받은 후 다시 한 번 평생을 해야 할 학문에 대해서 고민하면서 법학 분야를 공부하기로 결심하였고, 이운철 교수님의 인도로 부경대학교에서 행정법을 전공하며 법학의 길로 들어섰습니다. 법학을 처음 공부하던 시절 법학의 기초도 없으면서 무작정 법학개론, 민법총칙, 행정법, 헌법 등을 읽고 또 읽던 시절을 떠올려 보면 부끄럽기도 합니다. 행정법 석사를 무사히 마친 후 심사숙고를 하게 되었습니다. 한국해양대학교에 근무하면서 바다관련 법을 공부하여 해사법을 발전시키는데 조금이나마 보탬이 되어야 한다는 결론을 내릴 수 있었고, 지도교수님이신 이운철 교수님의 지도를 받아 해사공법 분야를 공부하게 되었습니다.

법학이라는 학문을 하면서 ‘공부는 때가 있다’라는 어른들의 말씀을 자주 떠올리곤 했었습니다. 늦은 나이에 공부하면서 어려움이 많았지만 뜻을 세웠

으니 포기하지 않고 꾸준히 열정을 가지고 하면 될 수 있다는 신념을 가지고 노력해왔습니다. 제가 가장 좋아하는 말은 ‘꿈을 이루어진다’인데 작은 꿈이 나마 이루게 되도록 저를 도와주신 모든 분께 다시 한 번 감사드립니다. 앞으로도 해사법 분야의 발전을 위하여 더욱 열심히 정진할 것을 다짐합니다.

오늘이 있기까지 저를 격려해 주시고 이끌어주신 분들에게 감사의 말씀을 드립니다. 먼저 법학의 기초도 없이 열정만으로 도전하는 저를 항상 옳은 길로 갈 수 있도록 격려해주시고 가르침을 주신 이운철 교수님께 감사드립니다. 이 교수님께서서는 제가 힘들어할 때마다 격려해 주시고 바쁘신 가운데도 논문의 세세한 부분까지 마무리 지도를 해주셨습니다. 또한 심사과정을 통하여 가르침을 주신 지상원 교수님, 동의대학교 김태운 교수님, 한국해양대학교 최석운 교수님, 홍성화 교수님의 논문 지도에 감사드립니다. 교수님들의 가르침이 저의 논문을 한층 높이는데 많은 기여를 했다고 생각합니다.

이 밖에도 대학원 과정을 무사히 마칠 수 있도록 도움을 주신 한국해양대학교의 김진권 교수님, 최정호 교수님께 감사드립니다. 또한 부경대학교의 석사과정 지도교수님이신 배영길 교수님의 지도에 감사드립니다. 그리고 항상 격려를 해 주신 운항훈련원 교수님, 해사대학 교수님, 대학원 선후배님, 연구실에서 항상 자리를 지키며 많은 도움을 주신 허성례, 배수빈 후배님, 박성호 박사님께 진심으로 감사드립니다.

오늘의 저를 만들어 주신 고인이 되신 아버님, 늘 마음속으로 기도해주시고 묵묵히 세상을 살아가시며 몸소 실천하시는 삶을 살아가시는 어머님, 항상 음양으로 지원해주시고 저의 기쁨을 당신의 기쁨으로 생각하시는 장모님을 비롯한 모든 가족들에게 이 논문이 조그마한 보답이 되길 바라며 그 은혜 잊지 않고 열심히 살아갈 것을 약속드립니다.

마지막으로 이 논문이 나오기까지 가장 많은 격려와 용기를 주며 항상 웃는 얼굴로 맞이해 주었으며, 영원한 친구이자 인생의 동반자인 저의 아내 이

지선님께 감사의 뜻을 전합니다. 또 항상 밝고 건강하게 자라 준 사랑하는 딸 재희, 승희와도 함께 박사학위취득의 기쁨을 나누고 싶습니다.

