

# 항만국통제의 법적 근거와 국내시행상의 문제

이윤철 \*

The Legal Grounds of Port State Control and its National Implementation in the Republic of Korea

요 약 : 선박은 전통적으로 국제법상 기국주의 원칙이 적용되어 기국정부가 선박의 통제 및 관할권을 행사하여 왔으나 국제적으로 기준미달선이 자주 출현하여 부당한 해운서비스를 제공하고 특히, 외국인안에서 해양오염사고를 일으킴에 따라 항만국들이 자국의 이익보호를 위해 외국적의 기준미달선에 대한 통제를 강화하고 있다. 따라서 항만국통제제도는 기국에 대해서는 책임의 문제이고 항만국으로서는 권한이라고도 할 수 있는데 보다 더 큰 의미로 본다면 기준미달선을 제거함으로써 해상안전과 해양오염방지를 보장하려는 항만국과 기국의 협력체제라고 할 수 있다. 그런데 해상안전과 해양환경보호를 위하여 기항지국에 의한 항만국통제 행위가 아무리 정당한 행위라 할지라도 국제규칙을 잘못 적용하거나 항만국통제관의 권한을 일탈한 통제행위를 한 경우 국제적 분쟁을 야기시킬 수 있다. 따라서 본 연구에서는 항만국통제의 법적근거를 국제협약과 국내해사법에서 알아보고, 이를 기초로 항만국통제관이 통제제도를 국내적으로 실시함에 있어서 제기될 수 있는 국제법과 국내법과의 충돌문제를 다룬다.

핵심용어 : 항만국통제, 기준미달선, 기국(flag state), 항만국, 연안국, 유엔해양법협약, 국제해사기구

ABSTRACT : The flag State is primarily responsible for implementing international maritime conventions(IMO conventions) and national laws and other standards as far as its own vessels are concerned, on the other hand the port State exercise its rights for the safety and marine environment under international law especially UNCLOS within port and territorial sea. In particular, the port State may take appropriate measures including detention of ships identified as sub-standard vessels which are considered as port State's supplementary role aiming for implementing international and national rules and regulations. But in the course of implementing port state control, international disputes may happen between port state, coastal state and flag state in spite of making all possible efforts to avoid these disputes. This paper aims to consider legal grounds on port state control(PSC) in international conventions and national laws concerned and deals with contradictions between international and national law arising from exercising PSC by port state control officers(PSCOs).

KEY WORDS : PSC PSCO, Sub-standard Vessel, flag state, port state, coastal state, UNCLOS, IMO

## 1. 서 론

해상운송에 있어서 안전확보의 문제는 직접 선박운항에 종사하는 선원과 선박소유자는 물론이고, 관련업계와 국제사회 전체의 이익을 위하여 반드시 달성되어야 하는 과제이다. 이와 관련하여 1982년 유엔해양법협약(UNCLOS ; United Nations on the Law of the Sea)은 원칙적인 규정을 두고 있고<sup>2)</sup>, 특히 해상안전을 확보하는 기준에 관하여는 국제표준주의<sup>3)</sup>를 채택하고 있다. 법 이론상으로는 각국의 국내법기준에 따라 자국적 선박과 자국의 영해 내의 모든 선박에 대하여 관할권을 행사하는 것이 위법한 것은 아니다. 그러나 선박운항 형태의 국제성과 공공성에 비추어 볼 때 국가마다 각각 상이한 기준을 적용하게 되면 비효율적일 뿐만 아니라 국가간 혼란을 초래하

여 오히려 해상안전을 저해하는 결과를 초래할 수도 있기 때문에 일반적으로 확립된 국제적 통일기준이 요구된다.<sup>4)</sup>

전통적 국제법의 구조 하에서 선박의 안전확보와 해양오염 방지에 대한 책임은 그 국기를 게양한 선박의 국적국에 있었으나 해양오염의 방지와 경감을 위한 포괄적이고 효율적인 규제를 위해서는 종래의 기국만으로는 어렵다는 인식 아래 기국주의를 탈피하고 항만국주의에 의한 규제체도가 등장하게 되었다.<sup>5)</sup> 해상안전의 확보와 해양환경보호라는 명분과 목적으로 UNCLOS와 국제해사기구(IMO ; International Maritime Organization)<sup>6)</sup>에서 주관하고 있는 국제해사협약에서 선박 기항지국의 권한에 관한 조항을 채택하고 있고, 이를 위해 각 항만국에서는 항만국통제제도를 도입하여 지역적 협력체를 통해 기준미달선에 대한 통제를 강화하고 있다. 특히 IMO에서는 전

\* 한국해양대학교 해사수송과학부 부교수

2) 1982년 유엔해양법협약 216-220조.

3) 이병조·이중범, 「국제법신강」(서울 : 일조각, 2003), 211, 569쪽; 김영구, 「한국과 바다의 국제법」(부산 : 효성출판사, 1998), 한국해양전략연구소, 703쪽.

4) 최중화, 「현대 국제해양법」(서울 : 도서출판 두남, 2004), 147-148쪽.

5) 김영구, 앞의 책, 700-701쪽.

6) 해운분야의 기술적인 자문을 행하도록 제2차 세계대전 후인 1948년 3월 6일 UN의 하부기관으로서 정부간해사자문기구(IMCO)를

체 해양사고의 70% 이상이 선박운항자의 인적과실(human errors)에서 기인한다는 점을 고려하여 과거 선박자체의 물적 결함에 부가하여 인적요인을 항만국통제의 주요 점검대상으로 하고 있고, 더욱이 최근에는 선박에 대한 테러에 대비하기 위한 ISPS Code(International Ship and Port Facilities Security Code)를 채택하여 선박 및 항만보안 분야까지 항만국통제의 대상으로 포함시켜서 그 범위가 점차 확대되고 있다.

그런데 해상안전과 해양환경보호를 위하여 기항지국에 의한 항만국통제 행위가 아무리 정당한 행위라 할지라도 국제규칙을 잘못 적용하거나 항만국통제관의 권한을 일탈한 통제 행위를 한 경우 국제적 분쟁을 야기시킬 수 있다. 따라서 본 연구에서는 항만국통제의 법적근거를 국제협약과 국내해사법에서 살펴보고, 이를 기초로 항만국통제관이 통제제도를 국내적으로 실시함에 있어서 제기될 수 있는 국가간 분쟁의 발생과 해결, 그리고 국제법과 국내법과의 충돌문제를 다루고자 한다.

## II. 항만국통제의 일반적 개념

### 1. 항만국통제의 의의

항만국통제(Port State Control ; PSC)란 항만국이 자국의 관할해역에서 해상의 안전과 해양환경보호를 위해 외국적 선박을 대상으로 선박안전기준, 선원의 자격, 근로조건 및 선원의 운항능력 등이 국제기준에 적합한지를 점검하여 위반시 당해 선박에 대해 출항정지 등 불이익의 처분을 행사하는 제반행위를

말한다.<sup>7)</sup>

선박은 전통적으로 국제법상 기국주의 원칙이 적용되어 기국정부가 선박의 통제 및 관할권을 행사하여 왔으나 국제적으로 기준미달선(Sub-standard vessel)이 자주 출현하여 부당한 해운서비스를 제공하고 특히, 외국인안에서 해양오염사고를 일으킴에 따라 항만국들이 자국의 이익보호를 위해 외국적의 기준미달선에 대한 통제를 강화하고 있다.<sup>8)</sup> 따라서 항만국통제제도는 기국에 대해서는 책임의 문제이고 항만국으로는 권한이라고도 할 수 있는데 보다 더 큰 의미로 본다면 기준미달선을 제거함으로써 해상안전과 해양오염방지를 보장하려는 항만국과 기국의 협력체제라고 할 수 있다.

### 2. 항만국통제 제도의 발전

역사적으로 선박의 해상안전 및 해양오염방지에 대한 통제는 기국주의→연안국주의→항만국주의로의 변천을 가져왔고, 이러한 항만국통제는 기항지국의 개별국가에 의한 시행에서 지역협력에 의한 항만국통제 체제로 변화하였다. 1970년대 초반 해운선진국을 중심으로 자국내 입법조치를 근거로 자국의 영해 내에서 항행안전확보 및 해양환경보호를 목적으로 입항하는 외국적 선박을 대상으로 선박검사를 실시해 왔다. 호주는 1972년부터 항만국통제를 시행해 왔고, 미국은 1978년 Port & Tanker Safety Act에 의해 항만국통제를 시행하였다. 우리나라는 1986년 9월 1일 부산항과 인천항에서 최초로 항만국통제를 시행한 이래 1988년 9월 1일부터 전체 무역항<sup>9)</sup>에서 시행하였다.

한편 유럽연합(EU)은 기준미달선의 운항을 규제하기 위하

설립하기 위한 설립 조약안이 채택되어 1958년 3월 17일 발효되었으며, 1982년 5월 22일에 국제해사기구(IMO)로 개명되어 오늘에 이르고 있다(<http://www.imo.org/home.asp>).

- 7) 항만국통제의 의의에 대한 더욱 자세한 내용은 강동수, 항만국통제론(부산 : 효성출판사, 1998), 6쪽 이하; Anthony Clarke, "Port State Control and Sub-standard Ships : who is to blame? what is the cure", *Lloyd's Maritime Commercial and Law Quarterly Part 2* (May 1994), p.202 이하를 참조할 것.
- 8) 세계적 대형 해양사고와 이에대한 국제적 대응사례를 정리하면 아래 표와 같다.

연도	해양사고명	입법적 대처	규제의 변화
1912	Titanic호 침몰사고	○ 1914년 SOLAS협약 채택	○ 기국주의의 강화 ○ 해상안전기준의 정비
1967	Torrey Canyon호 좌초사고	○ 1969년 공해개입협약 채택 ○ 1969년 CLC협약 채택	○ 연안국주의의 대두 ○ 해양오염방지 법제의 정비 ○ IMO의 MEPC 설치
1976	Agro Merchant호 좌초사고	○ 1978년 미국의 항만과 탱커안전법 제정	○ 항만국주의의 대두 (항만국통제의 지역협력체제 대두) ○ IMO의 강력한 입법적 대응
1978	Amoco Cadiz호 좌초사고	○ 1978년 MARPOL협약 의정서 채택 ○ 1978년 SOLAS협약 의정서 채택 ○ 1978년 STCW협약 채택	
1987	Herald of Enterprise호 전복사고	○ 1974년 SOLAS협약 대폭 개정 - ISM Code 채택	○ 항만국주의의 강화 ○ 인적 안전 검사강화 ○ IMO의 MSC와 MEPC내 FSI 설치
1990	Scandinavian Star호 화재사고	○ 73/78년 MARPOL협약부속서 개정 ○ 1978년 STCW협약 대폭개정	

- 9) 우리나라 개항질서법시행령 제2조에서는 28개의 개항을 지정하고 있고, 항만법 제2조에서는 국민경제와 공공의 이해에 밀접한 관계가 있는 항만으로서 대통령령이 그 명칭, 위치 및 구역이 지정된 항만을 '지정항만'이라고 정의하고 이를 동법 제3조에서 무역항과 연안항으로 구분하고 있다. 따라서 본 논문에서 말하는 무역항이란 개항질서법상의 개항으로 봄이 타당하다.

여 “항만국통제의 공동시행을 위한 파리양해각서”(Paris Memorandum of Understanding on Port State Control)를 1982년 채택하여 동년 7월 1일부터 시행함으로써 기준미달선에 대한 운항통제를 공동으로 시행하였다. IMO에서는 이러한 공동시행이 기준미달선의 퇴치에 큰 성과를 거두고 있다고 평가하고 지역별 항만국통제협력체 구축을 적극 권장하였다. IMO의 권고에 따라 1992년에 남미지역 10개국에 참여하는 남미지역 항만국통제협력체(Latin American Agreement), 1994년에 아·태지역 18개국에 참여하는 도쿄 MOU(Memorandum of Understanding on Port State Control in the Asia-Pacific Region ; Tokyo MOU)협력체를 비롯하여 현재 세계적으로 8개의 지역협력체가 구축되어 있다.<sup>10)</sup>

### 3. 항만국통제의 특성

항만국통제 검사는 관련 국제기준의 이행을 보장할 목적으로 자국에 입항하는 외국선박에 대해 선박의 국적에 차별이 없이 이루어져야 하는 통제제도로서 다음과 같은 특성이 있다.

첫째, 기준미달 외국적 선박이 국내의 항만이나 연안에서 해난사고를 야기하면 양식장의 황폐화, 어로활동 불가, 친수공간 상실, 해상수송로 상실 등 국가·국민경제에 막대한 손실을 초래할 수 있으므로 항만국통제는 국익을 담보하기 위한 적극적인 행위이자 수단이라 할 수 있다. 둘째, 힘의 논리에 따른 강대국과 약소국간 불균형, 불평등, 형평성의 문제점이 있을 수 있다. 셋째, 지역별로 협력하여 각국의 실적 및 활동상황이 공표되기 때문에 해상안전 및 해양환경보호를 위한 IMO 등의 국제적 관심과 노력의 기준이 된다. 넷째, 외국적 선박에 대하여 국제기준의 준수를 통한 국제적 협력상황을 확인할 수 있는 종국적이고 능동적인 검사수단이 된다. 다섯째, 항만국통제는 샘플링 방식의 검사기법을 사용하는 검사의 한계성 때문에 통제행위와 선박의 감항성 문제는 별개라는 등의 특성과 문제점을 가지고 있다. 여섯째, 선주·기국·선급 등이 선박에 대한 안전관리를 철저히 하였는가를 확인할 수 있는 최종적인 안전장치로서 민간에 위임할 수 없는 정부 고유의 책임업무이다. 일곱째, 항만국이 외국적 선박을 통제하는 제도

이므로 검사결과에 대한 인정여부에 따라 외교적 사안으로 확대되어 국가간 분쟁으로 비화될 수 있는 속성을 가지고 있다.

## III. 항만국통제의 법적 근거

### 1. 유엔해양법협약상의 근거

#### (1) UNCLOS와 연안국 개입권

1982년 유엔해양법협약(UNCLOS)이 1994년 11월 16일 발효함에 따라 세계 각국은 해양의 이용과 보존에 있어 새로운 국면을 맞게 되었고, 동 협약 제12장에서 해양환경보호관련 규범을 설정하였다. 여기에서는 종래 해양환경보호를 위해 국가가 해양오염규제를 할 수 있다는 “권한”의 의미에서 적극적으로 오염방지를 해야 한다는 “의무”의 개념으로 바뀌었다.<sup>11)</sup> 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.

UNCLOS는 내수로 향하는 선박이 자국의 입항조건을 위반하지 않도록 하기 위하여 필요한 조치를 취할 수 있도록 하였기 때문에, 선박이 해양오염의 방지, 경감 및 규제를 위한 특별요건에 따르지 않을 경우에는 입항을 거부할 수 있다고 규정하고 있다.<sup>12)</sup> 또 UNCLOS는 관할권이 미치는 영해에서의 위반행위에 대한 연안국의 개입권을 보장한다고 규정하고 있다.<sup>13)</sup> 그러나 연안국은 영해상 무해통항권을 향유하면서 주변 국가의 국내법을 위반한 외국선박에 무차별 개입해서는 아니 된다. 즉, 오염물질의 배출 등 연안국의 법규를 위반한 “명백한 근거”가 있어야 선박을 임검할 수 있고, 소의 제기, 선박의 억류를 포함한 조치를 취할 수 있다.

그리고 선박이 배타적 경제수역(EEZ)에서 해양오염 등 위반행위를 하였을 경우 연안국의 권리는 더욱 제한된다. 즉, 연안국은 외국적 선박이 EEZ에서 중대한 해양오염을 일으키거나, 이에 대한 조사를 위한 정보제공의 거절

또는 제공된 정보가 허위임이 판명될 경우에 한하여 그 선

10) 국제적으로 시행되고 있는 항만국통제의 지역적 협력체 현황은 아래 표와 같다.

MOU	서명일자	회원국	점검목표(%)	지역	사무국소재지
Paris MOU	1982. 07. 01	20	25	유럽	네덜란드
Viña del Mar Agreement	1992. 11. 05	12	15	남미	아르헨티나
Tokyo-MOU	1993. 12. 02	18	75	아시아 태평양	일본
Caribbean MOU	1996. 02. 09	19	10	중미	바베이도스
Mediterranean MOU	1997. 07. 11	10	15	지중해	이집트
Indian Ocean MOU	1998. 06. 05	15	10	인도양	인도
Abuja MOU	1999. 10. 22	16	15	아프리카	나이지리아
Black Sea MOU	2000. 04. 07	6	15	흑해	터키

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

12) 1982년 유엔해양법협약 제25조.

13) 1982년 유엔해양법협약 제220조.

박을 임검할 수 있을 뿐이다.

## (2) UNCLOS상 항만국집행제도

UNCLOS는 항만국이 해양환경을 보호하기 위하여 내수, 영해 또는 배타적 경제수역의 밖에서 적용가능한 국제규칙이나 기준을 위반하여 오염행위를 일으킨 외국적 선박을 자국의 항만에서 조사하고, 사법처리 등의 강제집행을 할 수 있도록 규정하고 있다.<sup>14)</sup> 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.<sup>15)</sup> 그런데 이러한 소송을 제기하기 위해서는 위반선박이 항만국국의 항구나 연안정박시설에 자발적으로 입항하여야 한다는 어려움이 있다. 따라서 항만국은 공해나 배타적 경제수역으로부터 위반선박을 자국의 항구로 입항하도록 강제로 실행하거나 유인을 할 수 없고, 또 소송절차에 임하게 할 수도 없다.

결국 제218조의 항만국 집행제도는 첫째, 항만국과 영토적 연계(territorial link)가 없는 해상에서 발생한 사고의 경우에만 적용되고, 둘째, 위반선박이 항만국에 자발적으로 입항한 경우에만 적용되며, 셋째, 항만국의 항구 또는 연안정박시설에서만 행사할 수 있다는 제한성을 가지고 있다. 이처럼 UNCLOS상의 항만국 집행제도는 국제법상 국가관할권을 혁신적으로 확대한 제도이다. 과거 전적으로 일임되어 오던 공해자유 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.

결과적으로 항만국은 자국의 이익에 대한 피해나 어떠한 관할권적 연계가 없음에도 불구하고 불법적인 오염행위를 규제할 수 있다는 의미에서 보편적인 집행관할권을 향유하게 된다. 이와같이 자국의 내수, 영해나 배타적 경제수역 밖에서의 외국선박에 의한 오염행위에 대해 조사하고 소송을 제기할 수 있는 혁신적인 항만국의 관할권 확대는 해양환경보호에 크게 기여할 것으로 기대된다.<sup>16)</sup> 하지만 실제 어느 정도 해양오염방지에 실효성 있게 활용될 수 있는지는 여전히 의문이 남아 있으며 IMO 등과 같은 세계적 국제기구 차원 또는 지역적 협력 차원에서의 제도적 보완이 필요하다.

## (3) UNCLOS상 항만국통제제도

UNCLOS 제218조의 항만국 집행제도는 그 위반선박이 적용시점 이전에 위반한 오염행위에 한하며, 선박의 구조나 설비, 선원의 자질 등은 그 적용대상이 아닌 반면에, 제219조의 항만국통제는 선박의 물적 결함과 승무원의 인적 결함 등 선박의 감항성(seaworthiness)에 관한 중요한 통제 대상으로 UNCLOS 제220조의 연안국 관할권과 밀접한 관련이 있다.<sup>17)</sup> 즉, 항만국 집행제도는 이미 발생한 오염행위에 대한 사후적 조치인 반면, 항만국통제제도는 오염행위를 사전에 방지할 수 있는 원천적인 통제제도라고 볼 수 있다.

항만국통제제도는 기준미달선박을 항만국이 억제함으로써 해상안전과 해양환경보호에 이바지하는 제도로서 국제법상 확립된 연안국의 권리에 기초한 만큼 그 시행에 있어 정당성에 의문이 제기될 여지가 없다. 특히 편의치적국가가 편의치적(FOC ; Flags of Convenience) 선박에 대해 안전관련 검사를 제대로 시행하지 못하여 해양사고를 일으킴으로써 피해를 입을 수 있는 연안국이 자국연안을 보호하기 위하여 조치를 취한다는 점에서 실질적인 이유로도 그 정당성이 인정된다. 실제 항만국통제를 위한 각종 검사와 위반선박에 대한 억류는 그 선박이 항구 내에 정박하고 있는 동안에 이루어지므로 국제해운 활동에 대한 방해도 적다고 볼 수 있다. 또 항만국통제는 안전사고 및 해양오염방지를 위한 예방적이고 원천적인 기본성격을 가지고 있다.<sup>18)</sup> 따라서 항만국통제는 해상안전과 해양환경보호를 위하여 법적, 제도적 차원의 중요한 역할을 담당하고 있다고 본다. 다만 실질적으로 항만국통제관들이 이 제도를 시행함에 있어서 구체적 점검기준을 유엔해양법협약상의 “적용가능한 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 승격되지 못한 고시성격의 기준을 실무적으로 적용하는데 있어서 법적 실효성의 의문이 있을 수 있다는 문제점이 남아 있다.<sup>19)</sup>

## 2. 국제해사협약상의 근거

### (1) 물적분야

#### ① 해상인명안전협약

- 14) 1982년 유엔해양법협약 제218조; T.L. McDorman, "Port State Enforcement: A Comment on Article 218 of the 1982 Law of the Sea Convention", *Journal of Maritime Law and Commerce* Vol. 28 No. 2, 1997, pp.322-323.
- 15) G.C. Kasoulides, *Port State Control and Jurisdiction Evolution of the Port State Regime*(Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993), pp.125-126; UNCLOS 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.
- 16) R.R. Churchill & A.V. Lowe, *The Law of the Sea 3rd Ed.*(Manchester: Manchester University Press, 1999), pp.344-350.
- 17) M.H. Nordquist(ed. in chief), "A Commentary on United Nations Convention on the Law of the Sea 1982", Centre for Oceans Law and Policy, University of Virginia School Vol. 4(Dordrecht Jijhoff Publishers, 1991), pp.272-274.
- 18) 정진석, "항만국통제 : 더 안전한 선박과 더 깨끗한 바다", 제3회 한국국제법학자대회 「국제법 규범의 발전적 변화를 위한 새로운 과제」 발표자료, 2003. 10., 125-126쪽.
- 19) IMO 결의의 법적 효력에 대한 자세한 내용은 이윤철, "국제해사기구(IMO) 결의의 국제법적 효력", 해사법연구 제13권 제2호, 한국해사법학회, 2001. 12. 를 참조할 것.

SOLAS 협약은 선박의 안전을 위한 선박의 구조, 설비 및 운항에 관한 최저기준을 설정하여 해상에서의 인명안전을 증진하기 위한 협약으로서 2005년 현재 147개국이 가입하고 있다. 이 협약은 20세기 초인 1912년 4월 북대서양에서 발생한 호화여객선 타이타닉호 침몰사고의 조사과정에서 나타난 선박의 인적 및 물적 문제점을 국제적으로 해결하고자 1914년 영국 런던에서 최초로 채택되었다. 1914년 SOLAS 협약 채택 이후 1929년 SOLAS 협약, 1948년 SOLAS 협약, 1960년 SOLAS 협약과 1974년 11월 1일 채택된 1974년 SOLAS 협약은 1980년 5월 25일 국제적으로 발효되었고 동 협약에 관한 1978년의 정서가 1978년 2월 17일 채택되어 1974년 SOLAS 협약 제 I 장 및 제 II-2 장이 대폭 개정되었다. 1960년 해상인명안전협약은 1965년에 처음 발효된 이래 1966년, 1967년, 1968년, 1969년, 1971년 및 1973년에 걸쳐 6차례나 개정되었고, 1974년에는 이러한 모든 개정사항에 약간의 수정을 가하여 새로운 1974년 SOLAS 협약이 채택되었다.

효율적인 PSC 시행을 위해 “검사의 기간 및 증서의 양식을 통일하기 위한 제도”(Harmonized System of Survey and Certification ; HSSC)는 1988년 11월 10일 채택(1974년 “해상에서의 인명안전을 위한 국제협약”에 관한 1988년 의정서)되어 2000년 2월 3일 국제적으로 발효<sup>20)</sup>되었다. 동 협약 제1장 제 19조는 다른 당사국 정부의 항구에 정박중인 모든 선박은 그 정부로부터 정당하게 권리를 부여받은 직원의 통제를 받아야 하며 통제는 협약증서의 유효여부를 확인하는 것에 국한하도록 규정하고 있다.

통제를 행하는 통제관(PSCO ; Port State Control Officer)은 선박의 상태가 협약기준에 적합하지 않다고 믿을 만한 명백한 근거가 있는 경우에는 선박 및 승선자에게 위험을 미치지 아니하고 출항할 수 있을 때까지 그 선박의 출항정지 조치를 취하여야 한다. 또한 이러한 조치와 관련하여 PSCO는 관련 내용을 선박기국의 영사 또는 그의 부재시에는 가장 가까운 외교대표에게 즉시 서면으로 조치가 필요하다고 인정되는 상황을 통보하여야 하며 추가로 증서를 발급한 지명된 검사원 또는 인정된 단체에 대하여도 통보하고 통제조치에 관한 사실을 IMO에 보고하여야 한다. 이러한 해상협약의 특징으로서 하나는 차별적인 대우를 하지 않는다는 것과 다른 하나는 항만국의 간섭에 대하여는 선박의 기국에 통보해야 하는 보호규정이다.<sup>21)</sup> PSCO는 선박이 부당하게 억류되거나 지체되지 아니하도록 가능한 한 모든 노력을 하여야 하며 선박은 부당하게 억류되거나 선박의 출항이 부당하게 지체되는 경우에는 피해를 입은 손실 및 손상에 대하여 보상을 받을 수 있는 권리가 있다.

동 협약 제11장 제4조에서는 그 선박의 안전에 관련된 필수적인 본선질차를 숙지하고 있지 못하다고 간주할 수 있는 분명한 이유가 있을 경우에도 PSCO의 운항요건에 관한 통제에 따르도록 규정하고 있으며<sup>22)</sup> ISPS Code<sup>23)</sup>(International Code for the Security of Ships and of Port Facilities, 약칭은 International Ship and Port Facilities Security Code) 제9조도 PSCO에 의한 검사를 받도록 규정하고 있다. 이는 항만국통제 범위가 선박의 물적 및 인적 안전관리에 추가하여 보안<sup>24)</sup>까지 포함시킴으로써 그 범위가 점차 확대되고 있는 추세이다.

② 선박톤수측정에 관한 협약

이 협약은 1969년 6월 23일 채택되어 1982년 7월 18일 발효되었으며, 우리나라는 1980년 1월 18일 수락하고 1982년 7월 18일 발효시켰다. 선박크기의 기준이 되는 톤수는 예로부터 각종 과세의 기준이 될 뿐만 아니라 선박의 가격 또는 용선료의 산정 등에 사용되어 왔다. 하지만 톤수측정기준이 각국마다 상이하여 선박의 크기나 수익능력을 정확히 산정할 수 없는 등의 문제점이 많아 당시 “정부간해사자문기구”(Inter-governmental Maritime Consultative Organization ; IMCO)에서 “선박톤수측정에 관한 협약”(1969 Tonnage Convention)을 탄생시켰다. 톤수는 상기에 언급된 사유로 탄생되었지만 지금에 와서는 각종 국제협약의 적용대상의 기준으로도 사용되고 있다.

동 협약 제12조에 따르면 체약국정부의 국기를 게양한 선박은 다른 체약국정부의 항구 내에 정박하고 있을 때에는 그 정부에 의해 정당히 권한을 위임받은 공무원의 검사에 복종하여야 한다. 이 협약에 따른 검사는 선박이 유효한 국제톤수증서를 구비하고 있는지 여부와 선박의 주요특징이 증서에 기재된 내용과 일치하는지의 여부만을 확인하는 것에 한정되어야 하며, 어떠한 경우에도 검사의 시행으로 인하여 선박의 운항 지연이 초래되어서는 아니되며, 선박의 주요특징이 증서상의 내용과 상이하여 총톤수나 순톤수에 영향을 미치는 경우에는 기국정부에 지체없이 통보하여야 한다.

결국 항만국은 통제검사 결과 발견되는 결함사항에 대해서 기국에 통보하는 것 이외에 출항정지나 기타의 처분은 할 수 없다. Tokyo MOU에서는 톤수와 관련된 결함사항 발견시 이의 시정을 요구하는 경고서한(Letter of Warning)을 발급토록 지침서를 마련하고 있다.

③ 만재흘수선협약<sup>25)</sup>

1966년 3월에 개최된 만재흘수선에 관한 국제회의에서 토의를 거쳐 1966년 4월 5일 만재흘수선협약이 채택되었으며,

20) IMO에서는 HSSC의 조기 시행을 촉진하기 위하여 “HSSC 조기 시행에 관한 결의”(Res. A.718(17))를 채택하였으며, 우리나라는 1994년 11월 14일 이를 수락하고 HSSC의 조기 시행에 들어갔다.

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

22) 여기에는 SOLAS 제IX장에서 규정한 ISM Code 이행여부도 포함된다.

23) 해상화물 운송선박 및 항만시설에 대한 해상테러 가능성에 대비하기 위한 ISPS Code는 2002년 12월 12일 IMO 외교회의에서 채택되었으며 같은 날 SOLAS 제XI-2장(해상보안 특별조치)을 신설하면서 세부사항은 ISPS Code에 위임하였고, 결국 SOLAS 협약상의 ISPS Code는 2004년 7월 1일 국제적으로 발효되었다.

24) “안전”은 현재상태의 불비결함을 반영하여 장래에 재해와 위험이 없는 상태로 이행해 나감을 의미하며 “보안”은 현재상태의 방위 수단적 개념을 표현할 때 사용한다. 해양수산부, 「우리나라 해양안전 중장기 발전계획」, 2002, 7쪽.

25) 2004년 2월 현재 이 협약에는 149개국이 가입하고 있으며 IMO 국제해사협약 중에서 가입국 수가 가장 많다.

이 협약은 1930년 협약을 대체하는 것으로서 국제적으로는 1968년 7월 21일 발효되었고 국내적으로는 1969년 10월 10일 발효되었다. 오늘날에 있어서도 최소 건현 결정의 과학적인 근거는 없지만 건현 확보는 선박의 안전에 중대한 요소이다. 선박의 안전에 중요한 요소인 최소건현의 확보를 선박의 선장에게 일임한다면 선주나 용선주의 요구에 따라 선장은 본인의 의사와 관계없이 과적을 하게 될 것이다. 따라서 이 협약은 선박의 안전에 필요한 최소건현을 확보하고 선박의 풍우밀 및 수밀보전성의 확보에 목적을 두고 채택되었다.

동 협약 제21조에 따르면 항만국통제는 유효한 협약증서의 소지여부를 확인하는 것이며 만재허수선증서가 있다면 이러한 통제는 다음 사항을 결정하는 목적에 한정되어야 한다. 즉 선박이 그 증서에 의하여 허용된 한도를 넘어 적재하지 않아야 하며, 선박의 만재허수선 위치가 해당증서와 일치해야 하고, 또 선박건현의 증가를 요하는 중요한 변경이 없을 것과 속구와 설비가 유효한 상태를 유지하여 인명에 위험을 미치지 아니하고 항행하는데 적합하여야 한다. 이 협약에 의한 통제는 증서에 명기한 조건이 이행되고 있음을 결정하는 목적에 한하며 부적합사항 처리는 SOLAS 협약 제1장 제19조<sup>26)</sup>와 유사하다. 특이한 점은 자국의 이익에 중대한 영향을 주는 적대행위, 또는 기타 비상사태의 경우에는 이 협약의 전부 또는 일부의 적용을 정지할 수 있다. 이와같은 적용정지의 조치도 정지를 행하는 정부의 선박이 타 당사국정부의 항구에 있을 때에 타 당사국정부가 이 협약에 의하여 그 선박을 감독하는 권리를 박탈하는 것은 아니다.<sup>27)</sup>

④ 해양오염방지협약

해양에 기름이 배출된 경우 생태계파괴는 물론 막대한 피해가 확산되므로 영국과 유럽에서는 일찍부터 해양오염문제를 중요하게 다루어 오고 있다. 그러나 외국선박의 통제에 대하여는 국제법상 영해 내에 있을 때에 한하여 대상으로 할 수 있고 또 자국선박만 규제한다면 자국선박의 운항능력이 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 영국 런던에서 회의를 개최하여 “1954년 기름에 의한 해양의 해양오염방지를 위한 국제협약”을 채택하였다. 또 1967년 3월 Torrey Canyon호 사고를 계기로 “1954년 기름에 의한 해양의 해양오염방지를 위한 국제협약을 개정하는 1969년 개정협약”(The 1969 Amendments to the International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by oil, 1954 ; OILPOL)과 “1969년 기름오염사고의 경우에 있어서의 공해상의 개입에 관한 협약”(The International Convention relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties, 1969)을 각각 채택하였다.<sup>28)</sup>

IMCO는 효율적인 해양오염방지를 위해서 1954년 OILPOL 협약으로서는 부적합하다고 판단하여 1969년에 총회를 소집하여 “1973년 선박으로부터의 오염을 방지하기 위한 국제협약”(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 : MARPOL 1973)을 채택하였으나 발효될 전망이 보이지 않게 되자 1978년 “유조선의 안전과 오염방지에 관한 국제회의”(International Conference on Tanker Safety and Pollution Prevention ; TSPP)에서 1973년 MARPOL 협약에 크게 수정을 가하여 1978년 MARPOL 협약 의정서(Protocol)를 채택하게 되었다. 이 의정서는 1973년 협약이 발효되지 않은 상태에서 모 협약을 수정하고 수정하지 아니한 부분은 받아들인 것으로서 결과적으로 1973년 MARPOL 협약을 흡수한 1개의 협약으로 보아야 한다. 따라서 이 MARPOL 협약 의정서를 보통 73/78 MARPOL이라 부른다.<sup>29)</sup>

항만국통제에 관하여는 MARPOL 협약이 SOLAS 협약보다 강화되어 있으며<sup>30)</sup> MARPOL협약도 선장과 선원들의 오염방지 업무에 대한 숙지여부를 통제할 수 있도록 각 부속서<sup>31)</sup>에 관련 규정을 신설하였다.

(2) 인적분야

26) Article 19(Control) para. (a),(b),(c),(d),(e),(f), SOLAS consolidated Edition 2001, IMO, 2001, pp. 34-35.

27) 국제만재허수선협약 제31조.

28) OILPOL의 개정협약은 1978년 1월 20일, 공해상의 개입에 관한 협약은 1975년 5월 6일 발효되었다.

29) 박영선, 「IMO업무해설」(부산 : 해인출판사, 1996), 113쪽. 이윤철 앞의 책, 177-178쪽. 이 협약의 원문은 Protocol 1978 to International Convention for Preventing Pollution from Ships, 1978이다.

30) MARPOL 협약과 SOLAS 협약의 항만국통제상 차이점

구 분	MARPOL	SOLAS
장소적 범위	항구 및 해양터미널	항구
대 상	해양환경(오염성)	선박 및 승무원(안전성)
제재조치	출항정지 및 소송가능	출항정지
통제행위	오염행위 색출 및 해양환경저해 요인 발견	안전저해 요인 발견

31) 부속서 I : 기름에 의한 오염방지를 위한 규칙  
 부속서 II : 산적된 유해액체물질에 의한 오염규제를 위한 규칙  
 부속서 III : 포장된 형태로 선박에 의하여 운송되는 유해물질에 의한 오염방지를 위한 규칙  
 부속서 IV : 선박으로부터의 하수에 의한 오염방지를 위한 규칙  
 부속서 V : 선박으로부터의 폐기물에 의한 오염방지를 위한 규칙  
 부속서 VI : 선박으로부터 대기 오염방지를 위한 규칙

① 선원의 교육·훈련, 자격증명 및 당직근무 기준에 관한 협약

1967년 3월 18일 영국 도버해협에서 발생한 라이베리아 국적 Torrey Canyon호 유조선 오염사고<sup>32)</sup>를 계기로 IMCO에서는 해난사고의 대부분<sup>33)</sup>이 인적과실에 기인함을 인식하여 선원의 훈련 및 자격의 기준에 관하여 조사를 실시할 것을 결정하였다. 이후 1970년 5월에 UN무역개발회의(United Nations Conference on Trade and Development ; UNCTAD)의 해운위원회는 IMCO(지금의 IMO) 및 ILO에 선원의 훈련에 관한 국제 기준을 조사할 것을 요청하여 IMO에서는 이 문제를 훈련당직 전문위원회에서 집중적으로 처리하도록 하였다. 수년간의 성립과정을 거쳐 1978년 7월 4일 “선원의 교육·훈련, 자격증명 및 당직근무 기준에 관한 협약”(International Convention on Standards of Training, Certification and Watch-keeping for Seafarers ; STCW)이 채택되었고, 1984년 4월 28일 발효되었으며 우리나라는 1985년 4월 4일 수락하여 1985년 7월 4일 시행에 들어갔다.

동 STCW 협약은 선원의 훈련, 자격증명 및 당직근무의 기준을 국제적으로 통일함으로써 해상에서의 인명·재산의 안전과 해양환경의 보전을 그 목적으로 하고 있다. 해기사면허는 복잡 다양하기 때문에 국제적으로 통일하는 것이 어렵지만 선원의 훈련 교육과 자격의 국제적 기준을 제정하는 것은 가능하여 1978년 6월 14일부터 동년 7월 7일까지 약 3주간에 걸쳐 개최된 국제회의에서 72개국 460명의 대표가 모여 이 협약을 채택하였다. 이 협약 제10조에 근거하여 시행하는 항만국통제는 선원들이 유효한 자격증서를 소지하고 있는지와 주관청의 안전 배송요건을 준수하는지에 대한 통제로서 일반적인 절차는 SOLAS 협약의 경우와 유사하다.

② 상선최저기준 협약

우리나라는 1991년 12월 9일 152번째 회원국으로 국제노동기구(ILO)에 가입했지만 ILO가 채택한 185개 협약 가운데<sup>34)</sup> 비준한 협약은 불과 20개에 그치고 있는 실정이며 해사협약으로는 “선원의 건강진단에 관한 협약(제173호)”, “취업의 최저 연령에 관한 협약(제138호)”, “상선에 승무하는 선장과 직원에 대한 직무상 자격의 최저요건에 관한 협약(제56호)” 등 3개 협약만을 수락하였다.<sup>35)</sup>

위 해사협약 중 ILO 제147호 협약은 항만국통제와 직접적으로 관련있는 협약으로서 SOLAS 협약, LL 협약, COLREG 협약을 비준한 경우에만 가입할 수 있으며 상선의 국제적 최

저기준을 설정하여 기준미달선을 규제하기 위한 조치로서 일정수의 국가가 비준하면 국제적인 구속력을 갖도록 하는 효력 조항(제2조 (a) (iii)항)을 갖고 있고 동시에 범세계적으로 감독 기능과 규제기능을 가지게 됨으로써 비비준국이라 하더라도 이 협약의 구속력을 받게 됨을 주의할 필요가 있다.<sup>36)</sup> 이 협약의 특징은 중요한 사항을 구체적으로 조문화하지 않고 그동안 국제노동기구가 채택한 중요 협약내용을 부속서에 포함시킴으로써 동 협약의 범위를 선언적으로 나타내고 있다.<sup>37)</sup> 부속서의 규정에 따라 공·사유를 불문하고 적용되는 경우, 일정톤수 이상의 선박에만 적용되는 경우, 일정한 신분을 가진 자에게 적용되는 경우 등으로 구분하여 적용범위가 달라진다.

제147호 협약 제4조는 비준국으로 하여금 자국의 항만에 입항한 모든 선박이 국제적으로 인정된 기준을 위반하지 아니하였는지를 검사할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 따라서 항만국은 이 협약의 비준국의 선박이든 비비준국의 선박이든지를 불문하고 모든 상선에 대하여 감독권을 행사할 수 있다. 그러나 어떤 경우에도 비체약당사국에 대한 항만국 권한의 행사는 매우 제한적이다. 이 협약을 비준하는 가맹국은 ① 선박 내에 있어서의 인명의 안전을 보장하기 위한 승무원의 능력, 근로시간 및 배송의 기준과 같은 안전조치, ② 적절한 사회보장 조치, ③ 선박 내에 있어서의 고용조건 및 생활관계 사항에 대하여 법률 또는 규칙을 제정하고 자국의 영역에서 등록되는 선박에 대하여 관할권과 규제를 행사하여야 한다.

비준국은 자국 영역에 등록된 선박의 선원고용과 이와 관련되어 발생하는 불평·불만의 조사와 외국에 등록된 선박에 있어서의 자국 선원의 고용에 관한 불평·불만의 조사에 관한 적절한 절차를 수립해야 한다. 항만국통제는 선박이 협약의 기준을 충족시키지 않는다는 증거가 있거나 또는 선원이나 선박의 안전과 선원의 복지에 관련된 자료로부터 불평·불만이 접수된 경우 실시될 수 있다. 증거나 불평·불만을 근거로 하여 항만국은 기국정부에 보고서를 작성하여 발송하고 그 사본을 국제노동사무국의 사무국장에게 보내야 한다. 또한 항만국은 안전 또는 건강에 명백히 해로운 선내상태를 시정하기 위하여 출항정지를 포함한 필요한 조치를 취할 수 있으며 그러한 조치를 취하는 경우 항만국은 가장 가까운 해사기관의 대표자, 또는 영사 혹은 외교상의 대표자에게 통보해야 하며 가능하면 그 대표자를 입회시켜야 한다. 그러나 항만국은 불평불만이 접수된 선박을 불합리하게 억류시키거나 출항을 지연시켜서는 아니된다.<sup>38)</sup>

32) “Torrey Canyon호” 사고란 원유를 만제한 상태(18만톤)에서 도버해협의 Scilly Isles의 암초에 좌초된 선체에 남아있는 기름을 소각코자 영국 공군기가 여러 번 폭격했음에도 불구하고 11만 9천톤의 원유가 유출되어 100km에 달하는 광범위한 오염을 일으킨 대형 해양오염사고이다.

33) 대형 인명사고로는 1987년 Herald of free Enterprise호 사고, 대형 해양오염사고로는 1989년 Exxon Valdez호 사고가 대표적이다.

34) ILO 해사협약은 선원고용분야 4개 협약, 자격증명 분야 5개 협약, 노동조건 분야 2개 협약, 사회보장 분야 7개 협약, 선원복지 분야 5개 협약, 어선원 분야 5개 협약, 기타 3개 협약이 있다. 해양수산부, 「해양수산관련 국제권고 이행현황 및 대책」, 2001, 23쪽.

35) ILO 해사협약은 2001.1.22 - 1.26 개최된 합동해사위원회(Joint Maritime Commission : JMC)에서 해사노동기준의 통합작업추진과 단일 기본협약(Frame Convention)의 채택을 권고하고, 2001. 12. 17. - 12. 21에 제1차 고위 3자간작업반회의 : 2004년까지 기존 해사노동기준 최신화 및 통합협약 채택을 추진하기로 하였다. ILO는 2005년 6월 해사총회를 통해 통합해사협약(Consolidated Maritime Labour Convention)을 채택할 예정이다.

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

37) 박용석, 「ILO 해사협약과 권고」(부산 : 해인출판사, 1994), 24쪽.

(3) 기타 항만국통제관련 해사협약

① 도쿄 MOU

도쿄 MOU는 해상안전과 해양오염방지에 관한 IMO 협약 문서상의 이행을 촉진하기 위한 효과적인 수단인 지역협력체(Memorandum of Understanding : MOUs)로서 유럽과 북대서양의 파리 MOU(1982년 설립), 아시아와 태평양의 도쿄 MOU(1993년 설립) 등 8개의 지역협력체가 활동하고 있다.<sup>39)</sup> 항만국통제의 지역적 협력에 관한 권고인 IMO결의 A.682(17)를 상기하면서 Paris MOU의 성공적인 경험을 교훈삼아 설립된 Tokyo MOU는 아시아·태평양지역의 항만국통제를 위한 현장 역할을 하고 있다.

1993년 12월 1일 일본 동경에서 아·태지역항만국통제에 관한 양해각서(The MOU on Port State Control in the Asia-Pacific Region)를 채택한 이후 우리나라를 포함한 18개 국가가 동양해각서를 수락함으로써 그동안 개별국가에 의해 시행해오던 항만국통제가 통제절차의 조화, 각종 통제처리의 통합 및 항만국통제관의 교육 등 아·태지역에서의 협력체계를 갖추게 되었다.

지역협력체의 양해각서는 기존의 해사협약의 기준을 다르게 적용하는 것이 아니라 관련 국제협약에 구현된 보편타당한 국제기준이 곧 그 지역에 적용되는 기준이기 때문에 국제법상 연안국 지역주의와는 그 성격이 다르다. 특정지역 내 회원국이 합의한 관련 국제협약상의 범세계적인 기준을 적절하게 합의하여 이행한다는 측면에서 지역협력체제는 배타적이라기 보다는 포용적이라 할 수 있다. 양해각서에서 채택한 항만국통제 방식은 국제기준의 범위 내에서 불필요하게 선박을 지연시키거나 외국적 선박내 내부질서에 간섭하지 않는다는 원칙 하에서 기술적이고 구체적으로 이행하도록 하였기 때문에 보다 실질적이고 신중하다고 할 수 있다.<sup>40)</sup>

② 파리 MOU

파리 MOU는 최초 유럽 14개 국가가 모여 1982년 1월에 서명하여 1982년 7월 1일 발효되었으며 현재는 20개국<sup>41)</sup>의 국가가 참여하고 있고, 1978년 서유럽 일부국가의 “헤이그각서”(Hague Memorandum)에서 발족되었다. “헤이그각서”는 ILO 협약 제147호의 요구에 따라 선상생활과 작업조건의 강제시행을 주로 다루었으나 1978년 3월 초대형유조선 “Amoco Cadiz”호 좌초로 인해 엄청난 양의 기름이 프랑스 브르타니 연안을 오염시킨 사고를 계기로 발효되었다. 이 사고는 유럽지역에서의 선박안전과 관련하여 더욱더 엄격한 규칙을 적용하라는 강력한 정치적 메시지와 대중적 항의를 유발시켰고, 이 압력은 선상에서의 선상생활과 작업조건을 망라한 해상에서의 인명안

전 및 해양오염에 대하여 더욱 포괄적인 MOU를 구축하도록 하는 계기가 되었다.

한편, 도쿄 MOU, 파리 MOU 모두 항만국통제의 근거협약, 검사절차, 우선검사대상 식별, 보고요령, 교육·훈련 등에 관하여 포괄적인 원칙을 규정하고 있으나 IMO의 규정이 우선하므로 IMO 규정 개정시 MOU 규정도 후속조치로서 개정하고 있다.

3. 국내해사법상의 근거

(1) 물적분야

항만국통제를 위한 물적분야의 국내법으로는 1974년 해상인명안전협약(SOLAS)을 포함하여 1966년 국제만재흡수선협약(LL)과 1972년 안전컨테이너협약(CSC) 등의 요건을 규정하고 있는 선박안전법, 선박의 국적증명과 1969년 선박톤수측정협약(TONNAGE)의 톤수측정기준을 설정한 선박법 및 어선법이 있다. 또한 해양환경보호를 위하여 73/78 해양오염방지협약(MARPOL)을 국내법으로 수용하여 오염물질의 배출기준을 정하고 있는 해양오염방지법과 항내에서의 유해물질배출규제와 관련한 개항질서법도 물적분야의 국내해사법에 해당한다고 볼 수 있다. 그리고 입법목적상 부수적으로 물적 안전기준을 정하고 있는 해상교통안전법도 일부분 이에 해당한다고 볼 수 있다.

(2) 인적분야

우리나라 항만국통제관련 인적 안전에 관한 국내법으로는 선원법, 선박직원법, 해상교통안전법, 개항질서법 등이 있다. 선원법은 선내질서를 유지하고, 선원의 기본적 생활을 보장·향상시키며 선원의 자질향상을 도모함을 목적으로 하는 법률이다.(선원법 제1조). 이와같은 목적을 위하여 선장의 직무와 권한, 선내규율과 징계 그리고 쟁위행위의 금지 등 질서법적 및 해상교통안전법적 규정과 근로계약, 임금, 노동시간과 휴일·휴가, 재해보상, 취업규칙 등 노동보호법적 규정을 함께 규정하고 있다.<sup>42)</sup> 그리고 선박직원법은 선박직원으로서 선박에 승무할 자의 자격을 정함으로써 선박행위의 안전을 도모함을 목적으로 한다. 그러므로 선박직원법은 1978년 선원훈련자격및당직근무협약(STCW) 및 1995년 개정협약을 국내법으로 수용 및 개정한 선박행위의 안전을 도모하기 위한 법규로서 선박직원의 자격기준을 직접적인 대상으로 하고 있다.<sup>43)</sup>

한편 인적분야의 교통관련 법규로서 선박의 항법규칙 및 등화와 형상물 등을 규정한 1972년 국제해상충돌방지규칙

38) Convention 147 Article 4, para. 2.

39) US Coast Guard는 1970년부터 독자적으로 PSC를 시작하였으며 “Boarding Priority Matrix”에 따라 입항선박별 벌점을 부여하여 일정벌점 이상의 선박은 입항 전 또는 하역작업 전에 PSC를 실시하고 있다.

40) George C. Kasoulides, *op. cit.*, p.182.

41) Belgium, Canada, Croatia, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Russian Federation, Slovenia, Spain, Sweden, United Kingdom(in <http://www.parismou.org/as> of 26th Sept. 2003).

42) 이윤철·김진권, 「해사법규」(부산 : 다솜출판사, 2004), 75쪽.

43) 위의책, 173-174쪽.



(COLREG)을 국내법으로 수용한 해상교통안전법과 개항질서법이 있다. 해상교통안전법은 공해상에 있는 우리나라 선박과 영해 이내의 수역에 있는 외국선박을 포함한 모든 선박에 해상교통질서를 유지하는데 입법목적을 두고 있다(해상교통안전법 제4조). 개항질서법은 항계 내에 있는 모든 선박에 적용되며, 항계 내에서는 개항질서법의 항법규정이 해상교통안전법의 항법규정에 우선하여 적용되므로 개항질서법은 해상교통안전법에 대하여 특별법의 지위에 있다고 할 것이며, 개항질서법에 규정되어 있지 아니한 항법에 대해서는 해상교통안전법을 적용하게 된다.<sup>44)</sup>

#### 4. IMO결의 및 국내고시에 따른 근거

##### (1) IMO 결의

국제기구의 결의(Resolutions)는 일반적으로 법적 구속력이 없으며 권고적 효력을 갖는 것으로 평가되고 있으나, 모든 결의와 선언이 법적 구속력이 결여된 것은 아니라고 한다. 국제기구의 내부 문제에 관한 결의는 법적 구속력을 가지며 유엔 총회나 전문기관들이 채택한 결의와 선언 중에는 관행을 통하여 발전되어 온 관습법상의 원칙을 확인하고 구체화하거나 새로운 규범을 창설하는 경우가 있다. 이러한 연성법(soft law)에 의한 일정한 견해의 표시는 유효한 법규범은 아니더라도 어떠한 방식으로 문제를 해결하는 것이 바람직한지 또한 어떠한 결정이 다른 해결의 방식보다 우선하는지에 관한 구체적인 평가를 포함하고 있기 때문에 국제법의 적용과 해석에 있어서 무관하지 않은 것이다. 결의는 보통 협약으로 채택되기 이전에는 국가간의 협력을 촉진하고 후에 협약으로 채택되기도 하지만 협약으로 채택되기 이전에 이러한 결의를 실제로 적용할 경우 결의에 대한 그 실질적 구속력에 대한 명확한 근거규정이 없어서 문제가 된다. 국제기구의 구속력 있는 결의는 국내에서 집행되기 위하여 협약의 경우와 같은 방법으로 국내법에 편입될 수 있다. 특히 우리나라가 가입하고 있는 국제기구 주관으로 채택된 협약에 의하여 구속할 수 있는 결의는 특별한 행위가 없어도 우리나라에 대하여 적용이 가능할 것이다.

한편, 모든 IMO 회의는 보고서가 작성되며 전문위원회<sup>45)</sup> 보고서는 위원회<sup>46)</sup>의 승인을 필요로 한다. 위원회 보고서는 총회에서 거론되지 않는 한 그대로 총회에 통과되며 총회결의는 총회에서 채택되어야만 효력을 발휘한다. 당사국회의에서 회의결과에 따른 주요 결정사항은 결의서를 채택하는 방법에 의하여 마무리된다. 1959년 1월 9일 최초로 채택된 Res. A.1(1)을 시작으로 IMO는 현재까지 약 1,350여종<sup>47)</sup>의 국제결의를 채택·시행하고 있다. IMO 결의는 총회결의, 이사회결의, 위원회결의 등으로 구분되나 위원회의 결의도 총회를 통과해야 하므로 효력에 있어서는 총회결의나 위원회결의는 동일한 효력을 지닌다고 할 수 있다.<sup>48)</sup> IMO 결의가 실질적 구속력이 있는지의 여부를 판단하기 위해서 다음 세가지로 구분하여 구체적으로 살펴본다.

첫째로 협약의 규정에 결의를 강제로 적용하겠다는 규정이 있는지 여부에 달려 있다. 이러한 예로는 MARPOL 협약에서 운항상 요건에 관한 항만국통제 규칙(제8A조)을 1994년 11월 3일 채택하면서 IMO가 총회결의 A.742(18)로 채택한 선박의 안전 및 오염방지와 관련된 운항상 요건의 통제를 위한 절차를 참조토록 하였다. 이외에도 기술적인 사항이나 서식에 관한 사항은 협약 본문에서 결의서를 참조토록 하고 있다. SOLAS 협약 제19조(통제)에서도 총회결의 A.466(12); 선박통제절차, A.597(15); 선박통제절차에 대한 개정, A.681(17); 선박의 안전 및 오염방지에 관한 운항요건의 통제절차, A.682(17); 선박통제 및 배출에 관한 지역간 협력을 참조토록 하고 있다. 이외에도 상당수의 결의가 협약의 본문<sup>49)</sup>에 규정되어 있다. 둘째는 협약의 본문에 규정되어 있지 아니하나 새로이 협약을 개정하거나 시행하기에 앞서 결의의 이행을 촉구하는 경우가 있다. IMO에서는 1993년 10월 총회결의 741호로 “국제안전관리코드”(ISM Code)<sup>50)</sup>을 채택하고 각국 정부로 하여금 이를 시행토록 권고하였으며 1994년 5월 ISM Code의 전면적이고 조속한 시행을 강제화하기 위하여 국제해상인명안전협약 당사국회의에서 ISM Code를 SOLAS 협약 제9장에 포함시켰다.<sup>51)</sup> 셋째로는 법적 구속력이 없는 권고적 성격의 결의로 보통 지침(guidelines)이나 매뉴얼(manuals) 등이 있다. 권고적 성격의 문서는 협약관련 규정의 각주에 언급되며 주로 “IMO가 채택한

44) 강동수, “기준미달선에 대한 항만국통제제도의 발전과 그 법적 문제에 관한 고찰”, 한국해양대학교 박사학위논문(1997. 2.), 132쪽.  
 45) 산적화물 및 가스화물(BLG), 기국협약준수(FSI), 방화(FP), 선박설계·설비(DE), 복원성·단체흡수선·어선안전(SLF), 항해안전(NAV), 무선통신 및 수색·구조(COMSAR), 선원훈련·당직기준(STW), 위험물·고체화물 및 콘테이너(DSC) 등 9개의 전문위원회(Sub-Committee)가 있다.  
 46) 법률위원회(LEG), 해상안전위원회(MSC), 해양환경보호위원회(MEPC), 기술협력위원회(TC), 간소화위원회(FAL) 등 5개의 위원회(Committee)가 있으며, 해상안전위원회(MSC) 및 해양환경보호위원회(MEPC)만 산하에 전문위원회를 두고 있다.  
 47) 이윤철, 앞의 책 “국제해사조약론”, 88쪽, 94쪽.  
 48) 박영선, 앞의 책, 54쪽.  
 49) SOLAS 협약 제20조(보관장소위치 표시)에서도 “보관된 설비들의 위치를 식별할 수 있도록 기구가 권고한 기호에 따라서 표시되어야 한다.” 라고 강제 적용됨을 명시하고 있으며, 이에 대하여는 IMO가 총회결의 A.760(18)으로 채택한 “구명설비 및 장치에 관한 기호”를 참조토록 하고 있다.  
 50) 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 해양 오염사고가 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 ; International Safety Management Code)을 채택하고 각국 정부로 하여금 이를 시행토록 권고하였다.  
 51) 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.

권고안을 고려하여 관할관청에 의해 승인되어야 한다.” 또는 “IMO가 채택한 지침서에 근거하여”와 같이 권고적 성격을 나타내는 규정에 사용된다.<sup>52)</sup>

## (2) 국내고시

일반적으로 고시<sup>53)</sup>는 주로 공적인 기관이 결정한 사항, 기타 일정한 사항을 공식적으로 일반인에게 널리 알리는 것을 말하며, PSC관련 고시로는 “외국선박항만국통제요령”이 있다. 이 고시는 선박안전법에서 위임된 사항을 정하는 것으로 행정입법의 형식을 취하고 있다. 선박안전법 제13조의2 및 동법 시행규칙 제72조에서 “항만국통제는 해양수산부장관이 정하여 고시하는 바에 따라<sup>54)</sup> 다음의 조약규정에 의하여 시행한다. 다만, 조약의 적용을 받지 아니하는 선박에 대하여는 국내법 관련규정을 적용할 수 있다.” 라고 규정하고 있다. 이들 조약에는 ① 해상에서의인명안전을위한국제협약(SOLAS), ② 선박으로부터의오염방지를위한국제협약(MARPOL), ③ 만재출수선에관한국제협약(LL), ④ 국제해상충돌방지규칙협약(COLREG), ⑤ 선박톤수측정에관한국제협약(TMP), ⑥ 선원의훈련·자격증명및당직근무에관한국제협약(STCW), ⑦ 상선의최저기준에관한국제협약(ILO 제147호 협약) 등이 있다.

국제해사협약은 우리나라 각 해사법령에 수용되어 있으며 또한 각 개별법령에서 외국선박이 국제협약 또는 국내법을 준수하는지를 확인할 수 있는 근거를 두고 있다. 그러나 선박안전법, 해상교통안전법을 제외한 해사법령의 본문에 “항만국통제”라는 용어를 사용하지 않고 “외국선박감독”이라는 표현을 사용하고 있으며 외국선박에 대한 감독주체도 명시하지 않고 있다.<sup>55)</sup> 해양오염방지법, 선원법 등에서는 외국선박 감독권을 하위법령인 “외국선박항만국통제요령”에 위임하고 있지도 않다. 이처럼 각 개별법령에서 외국선박의 감독권한이 “외국선박항만국통제요령”에 위임되지 않은 상태에서 선박안전법시행규칙에서 다수의 국제협약을 항만국통제시 적용하도록 하고 있는 모순이 있다.

또한 외국선박항만국통제요령 제3조에서 “우리나라가 수락하지 아니한 협약은 적용하지 아니한다.”<sup>56)</sup>라고 정하고 있으므로 우리나라가 수락하지 아니한 상선의최저기준에관한국제협약(ILO협약 제147호)을 항만국통제시 적용하여서는 아니되나 선박안전법시행규칙 제72조 제1항 및 제2항에서는 상기협약을 적용하도록 규정하고 있어 선박안전법시행규칙과 외국선박항만국통제요령이 상호 저촉되고 있다. 외국선박항만국통제

요령이 이러한 모순을 가지고 있고 IMO 해사협약 또는 도쿄 MOU을 규정을 개정할 때마다 동 요령을 개정하여야 하는 번거로움이 있으므로 선박안전법시행규칙 제72조를 “항만국통제 절차 등은 도쿄 MOU에서 정하는 바에 의한다.”라고 개정하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 외국선박항만국통제요령을 존속하여야 할 필요성이 있다면 항만국통제를 행하는 항만국통제관에게는 다른 어떤 규정보다 동 요령에 구속되므로 상기 문제점을 보완하여야 한다. 왜냐하면 항만국통제를 실시하는 공무원은 통상 헌법의 저촉여부를 따지기 전에 법률에 의하여 업무를 집행하고 법률의 해석이 모호하거나 규정이 없는 경우에 차선책으로 훈령, 고시, 지침에 의하여 업무를 처리하기 때문이다.

## IV. 항만국통제제도의 국내시행상의 문제

### 1. 국제협약과 국내법과의 충돌문제

대부분의 국가는 국제기준과는 별도로 국내기준을 인정하고 입법하고 있다. 우리나라는 헌법 제6조 제1항에서 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 동등한 효력을 가진다”라고 규정하고 있어서 국내법률과 국제법규는 그 형식적 효력이 동일하므로 양자가 충돌할 경우에는 신법우선의 원칙과 특별법우선의 원칙이 적용된다고 볼 수 있다. 따라서 국제법규의 국내법적 효력은 헌법에 의하여 인정된 것이므로 헌법보다는 하위에 있다고 보는 것이 타당하다. 그러나 국제법이 국가간의 관계를 규율하지만 국제협약에서 국내법을 제정 또는 적용하도록 하는 규정을 두거나 국내법을 준수토록 규정하고 있는 경우<sup>57)</sup>와 국내법규정이 국제조약의 규정과 상이할 경우 국내법에서 국제협약을 우선 적용한다는 규정<sup>58)</sup>도 있으므로 국제협약의 성격은 고려하지 않고 무조건 국제법과 국내법률의 동위, 국제법 우위 또는 국내법 우위 등을 주장하는 것은 타당하지 않다.

그런데 대부분의 국제해사협약은 국가들의 오랜 관행으로부터 생성되고 규정된 절차에 따라 체결되어 국내법으로 수용되는데, 입법과정에서 가능한 한 국제법과 국내법 두 법체계의 규범을 조화시키려 하기 때문에 상호간의 충돌이 발생할 가능성은 크지 않다. 만일 상호간에 충돌이 발생할 경우에는 국제법과 국내법이 합치되는 방식으로 해석하여 가능한 한 두 법체계의 조화를 이루도록 하여야 하므로 어느 한쪽의 규정도 침해가 되지 않도록 그 문맥과 입법목적에 비추어 문언에 부

52) 더욱 자세한 내용은 이윤철, 앞의 논문 “국제해사기구(IMO) 결의의 국제법적 효력”을 참조 할 것.

53) “고시”는 단순히 일정한 사항을 널리 알리는 것 뿐 아니라 때로는 법률이 “고시”의 형식으로 보충입법을 하는 것을 위임하는 경우나 “고시”함으로써 어떤 처분의 효력이 완성되는 경우에 사용한다.

54) 항만국통제에 관한 국내고시로는 “외국선박항만국통제요령”으로서 해양수산부고시(제1999-41호)로 되어 있다.

55) 예컨대 해양오염방지법에서는 해양환경감시원의 직무를 규정(제56조)하고 있고, 선원법에서도 선원근로감독관의 직무(제4조)만을 규정하고 있다.

56) 항만국통제제도 시행시 협약당사국은 당사국이 수락하고 발효한 협약의 규정에 한하여 선박에 적용해야 한다(IMO, Res. A.882(21) para. 1-3).

57) 1982년 UNCLOS 제207조 내지 212조에서 해양환경의 보호와 보존을 위해 구체적인 내용은 국내적 입법조치에 실질적인 내용을 유보하고 있는 경우와 1988년 유엔선박등록조건에 관한 협약 제8조 내지 제10조에서 당사국은 국내법으로 선박의 소유권, 선원의 배승, 기국의 역할 등에 관한 내용을 두도록 규정하고 있는 경우가 이에 해당한다.

58) 우리나라의 해사법규 중 선박안전법 제16조, 해상교통안전법 제5조, 해양오염방지법 제15조 등이 이에 해당한다.

여되는 통상의 의미에 따라 조문해석을 하도록 노력하여야 한다.

## 2. “국제협약의 우선적용”규정의 구체적 적용 및 평가

우리나라는 국제해사협약과 국내해사법 사이의 채택, 발효일, 구체적 내용규정 등의 차이에 대한 불합리성을 해소하기 위하여 관련 국내법에 “국제협약의 우선적용”이라는 규정을 두고 있다.<sup>59)</sup> 예컨대 선박안전법, 해상교통안전법, 해양오염방지법에서 “국제협약의 우선적용”이라는 명문규정을 두고 있으므로 해당 국내법보다 국제협약의 기준을 우선 적용하여야 할 것이다. 따라서 항만국통제를 규정하고 있는 선박안전법, 해상교통안전법, 해양오염방지법에 관련 규정이 없거나 국제협약의 규정과 상이할 경우 국제협약의 규정에 따라야 할 것이다. 그리고 국제협약의 우선적용이라는 명문규정을 두고 있지 않은 항만국통제관련 국내해사법으로서 선원법, 선박직원법, 선박법의 규정이 관련 국제협약의 규정과 상이할 경우 협약규정을 우선 적용시키기는 현실적으로 어렵다. 만일 선원법, 선박직원법, 선박법상의 규정이 우리나라가 체결·공포한 국제조약에서 규정한 기준과 상충될 경우, 국제조약은 국내법과 동등한 효력을 가지므로 신법우선의 원칙과 특별법우선의 원칙에 따라 적용될 것이다.<sup>60)</sup> 그런데 대부분의 국제해사협약은 최저기준(minimum standards or requirements)을 요구하고 있기 때문에 국내법상 국제협약보다 엄격한 규정을 둘 수 있도록 허용하고 있다고 본다. 따라서 국제조약과 국내법 규정이 상이할 경우 국제조약을 수용하여 우리나라 국내환경에 적합하게 변경하거나 보다 엄격하게 규정한 신법인 국내법을 적용하는 것이 타당하다고 본다. 그 결과 우리나라에 기항하는 외국선박이 국제해사협약상의 제규정을 충족시키고 있다고 하더라도 더 엄격하게 규정하고 있는 국내법기준을 충족시키지 못한다면 국내법 위반에 따른 불이익처분을 받을 수도 있을 것이다.

한편 우리나라 해양오염방지법 제33조의2에서 “국제협약에 의한 해양오염방지설비 및 검사에 관한 규정이 이 법에 의한 규정과 다를 때에는 국제협약의 규정에 의한다.”라는 명문규정을 덧붙여 양자간의 문제점을 해소하고 있다. 이와같이 우리나라 해양오염방지법에서는 해양오염방지설비 및 검사에 관한 규정이 국제협약과 다른 때에는 국제협약규정을 우선 적용하도록 규정하고 있으나 선박으로부터 하수의 배출기준 등 행위기준에 대하여는 국제협약 우선적용 규정을 두고 있지 않다. 이 경우 국내여건을 고려하여 하수의 배출기준을 국내법에서 국제협약보다 더욱 완화시킨 경우와 강화시킨 경우로 구분할 수 있는데, 두 경우 모두 “국제협약의 우선적용”규정을 원용하여 국제협약을 당연히 적용해서는 아니된다. 즉 국내법이 국제협약보다 완화되어 있는 경우에는 외국적 선박에도 국제법상 “형평과 선의 원칙”(principle of *ex aequo et bono*)

과 “비차별의 원칙”(principle of non-discrimination)에 따라 국내규정을 적용해야 한다.<sup>61)</sup> 또 국제기준을 최저기준으로 보고 국내법에 더 강화된 규정을 금지하는 것은 아니므로 더 강화된 국내규정이 신법이라면 항만국은 국내법을 적용하여도 무방하다. 그러나 항만국통제의 근거가 되는 법원이 국제협약이고 선박은 통상 떠다니는 영토로 국제법의 영향을 가장 밀접하게 받게 되어 있어서 각국이 자국의 법령을 적용한다면 국제무역 및 해운거래의 활성화에 막대한 지장을 초래하게 된다. 이러한 문제 때문에 국제해사협약이 제정된 것이므로 국제적 통일성을 기하기 위해서 선박의 구조나 설비의 변경을 초래할 수 있는 설비기준에 관하여는 국제협약을 적용하되 구체적으로 적용되는 행위기준은 국내법을 준수하도록 하여야 한다. 예컨대 MARPOL 국제협약에서 기름오염방지설비로 15ppm 이하로 유수분리를 할 수 있는 설비를 설치하도록 하고 있고, 국내법인 해양오염방지법에서는 13ppm 이하로 분리할 수 있는 설비를 설치하도록 규정되어 있는 경우라면 외국적선의 15ppm 유수분리장치는 국제협약상의 기준을 만족하고 있으므로 국내법기준과 상이하더라도 유수분리설비로 인정하되 내수나 영해 등 우리나라 관할수역에서는 13ppm 이상으로 유수(oily water)를 배출하는 행위는 금지되어야 한다.

또 1982년 UNCLOS 제12장 「해양환경의 보호와 보전」에서 각국은 등록된 선박으로부터 무해통항을 방해하지 아니한 범위에서 자국의 영해에서의 해양오염을 방지, 경감 및 통제하기 위한 국내법령을 제정할 수 있으나, 배타적 경제수역에서는 선박으로부터의 오염의 방지, 경감 및 통제하기 위해서는 국제기구나 외교회의를 통하여 확립된 일반적으로 수락된 규칙과 기준에 합치되고 이에 대하여 효력을 부여하는 법령제정권만을 가지도록 규정하고 있다.<sup>62)</sup> 따라서 관련 국내법인 해양오염방지법이 MARPOL 협약상의 국제기준보다 강화되어 있는 경우에 내수와 영해에서는 국내법을 적용하고 배타적 경제수역과 공해에서는 국제기준을 적용해야 할 것이다.

그러므로 국내해사법에 “국제협약의 우선적용”규정이 있다고 할지라도 모든 경우에 있어서 국제협약이 국내법보다 우위에 있다고 선언한 규정은 아니라고 본다. 비록 1969년 조약법에 관한 비엔나협약도 국제관계에 있어서의 국제법의 우위에 관하여 “당사국은 조약의 불이행을 정당화하는 근거로서 자국의 국내법을 원용할 수 없다”라고 규정하고 있더라도 이는 국제법 위반으로 인하여 국내법이 직접 무효화 되지는 않는다는 것이다. 국제협약은 국내법이 미비한 경우에는 국제협약을 최저기준으로 인정하여 국내입법의 기초로서 작용하고 국내법에 국제협약보다 강화된 규정을 두는 것에 대하여 국제법은 일반적으로 인정하고 있다. 우리나라 헌법에서도 국제협약을 국내법보다 우위에 있는 것으로 보지 않기 때문에 양법의 지속시단지 “국제협약의 우선적용”규정이 있다는 이유만으로 당연히 국제협약을 우선 적용한다면 헌법에 위배되는 결과를 가져오게 될 것이다. 따라서 국제해사협약상 “국제협약의 우선적용”

59) 위의 각주 57) 참조.

60) 국제협약과 국내법 중 어느 것이 특별법인지는 양자간의 법적 성질과 적용범위 등을 구체적으로 판단하여 개별적으로 결정할 문제이다.

61) 73/78 MARPOL 부속서 IV 제8조(1)(c).

62) 1982년 유엔해양법협약 제94조.

규정은 국제협약이 개정되었으나 국내법의 개정절차상 미처 개정되지 못한 경우와 국내법에 그러한 규정이 없는 경우에 국제협약을 적용하여야 한다는 의미로 해석·적용되어야 하며, 이러한 상황을 고려하지 않고 우선적으로 국제협약을 적용한다는 의미는 아니라고 본다.

### 3. 항만국통제로 인한 분쟁해결 및 행정구제 문제

#### (1) 분쟁의 정치적 해결

항만국통제로 인한 분쟁해결도 협약에서 특별히 규정하고 있다면 그 협약에 따라 해결해야 할 것이나 협약에서 분쟁해결에 관한 특별조항이 없다면 국제분쟁의 해결에 관한 국제협약<sup>63)</sup>에 따라야 한다. 국제분쟁의 해결방법은 크게 두 가지로 정치적인 해결방법과 사법적인 해결방법이 있다. 항만국통제 분쟁의 정치적 해결방법으로는, 첫째 항만국과 선박소유자간의 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 많으나 대다수의 국제분쟁의 처리에 관한 조약은 직접교섭을 분쟁해결의 최고의 방법으로 규정하고 있다. 항만국통제 절차서<sup>64)</sup>에서도 선박의 출항조치는 많은 논란을 야기할 심각한 문제이므로 항만국통제관은 다른 이해당사자들과 협의하여 처리하는 것이 가장 바람직하다고 규정하고 있다. 둘째는 IMO, 지역간 항만국통제협력체인 MOU 또는 제3국에 사태해결에 관한 의견을 구하는 방법이 있을 수 있다. 위 항만국통제 절차서에서도 “PSCO는 모든 직무 수행시 본인의 전문적인 판단력을 이용하고 적정하다고 간주되는 자의 자문을 고려해야 한다.”라고 규정하고 있다.

선박의 출항정지시 적정하다고 간주되는 자의 자문을 고려하여 출항정지 조치를 한 경우라면 부당한 지연으로 법정소송이 되더라도 이러한 자문은 PSCO를 유리한 입장에 서게 하는 결과를 불러올 수 있다. 그렇다면 “적정하다고 간주되는 자”란 누구를 지칭하는지 파악할 필요성이 있을 것이다. “적정하다고 간주되는 자”란 ① 당해 선박과 상업적인 관계가 없어야 한다. 즉, 선박의 검사를 NK(일본선급)에서 받고 있는 선박의 출항을 정지코자 KR(한국선급) 소속 검사원의 자문을 구하는 행위는 적정하지 못하다고 할 수 있다.<sup>65)</sup> ② 본인의 이익이나 권리를 보호하거나 옹호하는 자가 아니어야 한다. 즉 PSCO의 직장동료나 상하관계에 있는 항만국통제관들이 여기에 해당한

다. 결국 자국 PSCO의 자문은 적정하였더라도 항만국통제절차에 규정된 “적정하다고 간주되는 자”의 자문으로 보기에 문제가 있다. 따라서 “적정하다고 인정된 자”란 IMO, 지역 MOU, 타국의 PSCO 또는 자국의 선급을 제외한 IACS회원 등의 선급검사단체가 될 것이다.

#### (2) 분쟁의 사법적 해결

양립할 수 없는 이해관계에 관해서 서로 다른 주체간에 의사 대립이 지속되는 분쟁상태를 해결하는 법률적 방식에는 중재재판과 국제사법재판이 있다. 중재는 분쟁당사자들이 선임한 법관들로 구성된 제3자적 기관이 당사자들이 합의한 절차규칙에 따라 분쟁사실을 조사하고 해결안을 제시하는 분쟁방식이다. 이러한 점에서 절차규칙과 법원의 구성이 따로 이미 확정되어 있는 국제사법재판과 구별된다. 국제분쟁이라도 우선적으로 당사자간의 직접협의를 의해 해결해야 하고 당사자간에 직접협약이 실패할 경우에는 국내법적 구제방식을 통하여 해결하도록 노력해야 한다.<sup>66)</sup> 국내적 구제의 원칙에 따라서도 해결이 안될 경우에는 당사국이 선임한 제3자적 기관의 사실조사나 해결안 제시에 당사국들이 기속되는 중재를 요청하거나 제3자적 기관의 조사와 판단에 의한 해결에 당사국들이 법률적으로 기속되는 본격적인 방식의 국제사법재판에 부탁해야 한다.

항만국통제 분쟁의 단계적 과정으로는 항만국이 선박의 국적이 인정할 수 없는 협약의 해석이나 적용으로 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 긴장상태 고조 및 무역보복 조치(위기국면) → 제3자적 기관에 의한 분쟁해결(법률적 해결)을 거치게 되나 항만국통제의 특성상 분쟁의 최종 해결단계인 전쟁으로까지는 발전하지는 않는다.

분쟁의 원인들을 사법적 방식으로 해소하기 위한 상설의 독립된 주요 국제재판기관으로는 UN의 주된 사법기관이며 제3자적 사법기관으로 가장 일반적인 관할권을 갖는 국제사법재판소(International Court of Justice : ICJ)와 UNCLOS상의 분쟁해결을 위한 국제해양법재판소(International Tribunal for the Law of the Sea : ITLOS)가 있다. UNCLOS상의 해석과 적용에 관한 분쟁의 해결을 위하여 당사국은 ITLOS, ICJ, 중재재판소(부속서 7), 특별중재재판소(부속서 8) 중의 하나 또는 그 이상을 선택할 수 있으며 서면으로 선언해야 한다.<sup>67)</sup> 선택하는 선언이 없으면 부속서 7에 의한 중재재판을 선택하는 것으로 간

63) 여기에는 1907년 “국제분쟁의 평화적 해결에 관한 협약”(Convention for the Pacific Settlement of International Disputes), 1928년 “국제분쟁의 평화적 해결에 관한 일반의정서”(General Act for Pacific Settlement of International Disputes), 1945년 “국제사법재판소 규정”(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) 등이 있다.

64) IMO Res. A.882(21), para. 2.6.1.

65) 우리나라의 KR은 대한민국 PSCO에게 유리한 자문을 할 것이고 일본선급(NK)과는 경쟁관계에 있으므로 KR과 일본선급은 상업적인 관계에 있다고 볼 수 있다. 그러나 대한민국 PSCO가 중국선급에 자문을 구하는 경우는 적정하다고 보여진다.

66) 1982년 유엔해양법협약 제295조; 이병조·이중범, 「국제법신강」(서울: 일조각, 2003), 560-562, 875쪽.

67) 1982년 유엔해양법협약 제287조 제1항.

주된다. 앞서 설명한 바와 같이 항만국통제의 근거가 되는 국제해사협약은 UNCLOS 협약에 구현된 사항을 구체적으로 규정하고 있기 때문에 항만국통제로 인한 분쟁은 UNCLOS에 의한 중재재판이나 ITLOS에 부탁할 수 있다.<sup>68)</sup> UNCLOS는 상기에서 언급한 바와 같이 4가지 중의 하나 이상을 선택하도록 하고 있어 해양분쟁에 관해서는 ICJ와 관할권이 중복될 수 있다. 예컨대 각 국제재판기관은 독자적인 관할권을 가지므로 해양분쟁의 당사국인 한 국가는 ICJ에 제소하고 상대국은 ITLOS에 제소하게 되는 경우 양 법원의 관할은 충돌하게 될 것이다. 이러한 관할권 분쟁을 해소하기 위하여 각 법원의 관할범위를 지정할 수도 있으나 해양에 관한 국제재판소가 설립되어 있고 특정분야의 분쟁은 그 특정분야를 위해서 설립된 기관에 의하여 해결하는 것이 가장 바람직하다. 따라서 해양분쟁해결을 위한 효과적인 법적 절차 확립과 국제해사협약의 해석 및 적용의 일관성과 안정성을 위하고 해양분쟁의 평화적 해결수단으로 해양법제도 속에 확립하는 것이 필요하기 때문에 각종 국제해사협약의 적용과 해석에 관한 분쟁은 ITLOS에 분쟁해결을 부탁하도록 개별 해사협약들의 본문(Text)의 조문(Articles)에 규정되는 것이 바람직하다.

한편 IMO 해사협약 중에 분쟁해결에 관하여는 73/78 MARPOL 협약에서만 별도의 규정을 두고 있다. MARPOL 협약 제10조에서 관계당사국 사이의 교섭에 의한 해결이 불가능할 경우 및 당사국이 달리 합의하지 아니한 경우에 당사국 중 어느 일방의 요청에 의하여 의정서<sup>69)</sup>에 규정되어 있는 중재에 회부하도록 규정하고 있다. 따라서 다양한 협약과 복잡해지는 분쟁을 보다 원만하고 신속하게 해결하기 위해서 여타 국제해사협약도 MARPOL 협약과 같이 분쟁해결에 관한 중재제도를 채택하거나 UNCLOS상의 분쟁해결의 절차와 수단을 이용한 중재에 회부되어야 할 것을 구체적으로 규정하는 것이 바람직하다.

### (3) 행정상 구제

우리나라 헌법에서는 공무원의 불법행위로 인한 배상책임과 관련하여 “공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가 또는 공공단체에 상당한 배상을 청구할 수 있다, 이 경우 공무원 자신의 책임은 면제되지 않는다”고 규정하고 있다.<sup>70)</sup> 또 국가배상법에서는 “국가 또는 지방자치단체는 공무원이 그 직무를 집행함에 당하여 고의 또는 과실로 법령에 위반하여 타인에게 손해를 가하거나 ..... 이 법에 의하여 그 손해를 배상하여야 한다.”고 규정하고 있다.<sup>71)</sup> 따라서 우리나라 공무원의 불법행위로 인해 외국인이 손해를 입었을 경우에 우리 헌법과 국가배상법에 의해 손해배

상이 가능하다고 볼 수 있다.

그러므로 항만국통제행위가 위법하거나 PSCO의 신의성실의 원칙, 비례의 원칙, 평등의 원칙 등을 위반하였다면 당해 PSCO의 직무상 불법행위가 성립할 수 있다. 이로 인해 선박의 손해발생과 PSCO의 불법행위 사이에 상당인과관계가 있다는 것이 입증되면 해당국가는 국가배상법에 의한 손해를 배상해야 한다. 그러나 항만국통제를 규정한 국내해사법에는 PSCO의 부당한 통제 및 지연으로 발생한 손해배상을 위한 절차를 규정하고 있지 않아서 외국인이 손해배상을 청구하기가 어려운 실정이다. 다만 우리나라 선원법과 선박직원법상 항행금지 등의 행정처분을 한 경우 이를 계속할 필요가 없다고 인정되는 때에는 지체없이 그 처분을 취소토록 하고 있기 때문에<sup>72)</sup> PSCO의 작위에 의하든지 부작위에 의하든지 간에 취소명령이 늦어져 발생한 손해는 국가책임으로 귀속된다는 추정이 가능할 뿐이다. 하지만 위법한 항만국통제로 인한 행정구제 절차에 대해서는 그 밖의 어느 국내법에도 규정하고 있지 않기 때문에 항만국통제의 대상인 외국적 선박에 대한 손해배상, 불복신청 등의 행정상의 구체적인 구제방안이 마련되어야 할 것이다.

## V. 결 론

외국선박에 대한 항만국과 연안국의 통제권을 인정하기 위하여 UNCLOS에서 관련규정을 채택·시행하고 있고, IMO에서도 물적분야 및 인적분야에 있어서 SOLAS 협약, MARPOL 협약, STCW 협약 및 관련 결의를 채택하여 적용하고 있다. 또 이들 협약내용을 이행하기 위한 효율적인 항만국통제의 수단으로 세계적으로 8개의 MOU를 채택·시행함으로써 지역국가간 협력을 통해 종래의 개별국가에 의한 통제에서 지역적 협력통제로의 전환을 가져 왔다. 특히 UNCLOS에서는 항해에 관한 제반 안전조치를 취함에 있어서 각국은 일반적으로 수락된 국제규칙, 절차, 관행을 따라야 하고, 그 준수의 보장에 필요한 조치를 취해야 한다고 규정하여<sup>73)</sup> 국제협약이나 결의 등의 비당사국이라 할지라도 UNCLOS에 가입함으로써 그러한 관련규정에 법적으로 구속하는 효과를 기대할 수 있게 되었다. 즉 관련 협약의 당사국은 물론 비당사국이라 할지라도 항만국통제의 적용대상이 될 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 해상안전과 해양환경보호를 위한 실효성있는 제도가 마련된 셈이다. 또 국내적으로는 선박법, 선박안전법, 해양오염방지법 등의 물적분야와 선박직원법, 개항질서법, 해상교통안전법 등의 인적분야의 국내해사법, 그리고 「외국선박항만국통제요령」이라는 국내고시를 통해 원활한 항만국통제제도의 시행을 보완하고 있다.

68) 이 협약이 다루는 내용과 관련하여 발효중인 조약이나 협약의 모든 당사국이 합의하는 경우 이러한 조약이나 협약의 해석 또는 적용에 관한 어떠한 분쟁도 합의에 따라 재판소에 회부될 수 있다(유엔해양법협약 부속서 VI 제22조).

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

70) 헌법 제29조(공무원의 불법행위와 배상책임) 참조.

71) 국가배상법 제2조(배상책임) 참조.

72) 국내해사법으로서 선원법과 선박직원법 2개 법에서만 손해배상에 관한 규정이 있으며, 선원법 제114조, 선박직원법 제17조가 이에 해당한다.

73) 1982년 유엔해양법협약 제94조 제5항.

본 논문에서는 이들 관련 규정들을 실제로 적용함에 있어서 국제협약과 국내법간 해석상의 충돌시 발생할 수 있는 문제점을 지적하고 그 해결방안을 제시하였다. 특히 항만국통제 제도를 국내적으로 시행함에 있어서 국내해사법상의 “국제협약의 우선적용”규정에 대한 구체적 적용 및 이에 대한 문제점 및 해결방안을 제시하였고, PSCO에 의한 항만국통제시 위법한 통제행위로 인한 분쟁해결방안 및 피해발생시 행정상의 구제문제를 고찰하였다.

선박이 항만국통제의 대상이 되는 기준미달선인지 아닌지는 결국 국제협약상의 최저기준, 또는 최소한 이와 동등한 효력을 가지는 국내해사법상의 기준에 의하여 결정되이질 문제로, 항만국은 관련선박을 규제할 권한을 가지며 동시에 통제행위가 해상안전과 해양환경보호를 위한 국가의 국제법 준수 의무로 변화하고 있다는 점은 주목할 점이다. 즉 오늘날 PSC는 해상안전의 확보와 해양환경보호를 위해 모든 국가가 적극적으로 참여해야 하는 국제법상 국가의무로서 입법적, 행정적, 사법적 의무를 포함하는 포괄적 의무이며, 이러한 의무를 위반할 경우에는 손해배상 등 국가의 국제책임을 부담하게 될 것이다.

### 참 고 문 헌

[1] 강동수, 항만국통제론, 부산 : 효성출판사, 1998.  
 [2] 김영구, 「한국과 바다의 국제법」, 부산 : 효성출판사, 1998.  
 [3] 김종길, 해운항만청, 「IMO 해사 안전관리」, 1984.  
 [4] 박영선, 「IMO 업무해설」, 부산 : 해인출판사, 1996.  
 [5] 이병조·이중범, 「국제법신강」, 서울 : 일조각, 2003.  
 [6] 이윤철, 「국제해사조약론」, 부산 : 다솜출판사, 2004.  
 [7] 이윤철·김진권, 「해사법규」, 부산 : 다솜출판사, 2004.  
 [8] 최종화, 「현대 국제해양법」, 서울 : 도서출판 두남, 2004.  
 [9] 박용석, 「ILO 해사협약과 권고」, 부산 : 해인출판사, 1994.  
 [10] 강동수, “기준미달선에 대한 항만국통제제도의 발전과 그

법적 문제에 관한 고찰”, 한국해양대학교 박사학위논문 (1997. 2.).

[11] 이윤철, “국제해사기구(IMO) 결의의 국제법적 효력”, 해사법연구 제13권 제2호, 한국해사법학회, 2001. 12.  
 [12] 이윤철, “동북아해역 환경보호를 위한 국제법적 대응방안”, 경북대학교 법학박사학위논문(1997).  
 [13] 전영우, 「ILO협약 제147호 상선최저기준에 관한 협약의 비준에 관한 연구」 (해양안전심판원, 2001 가을호).  
 [14] 정진석, “항만국통제 : 더 안전한 선박과 더 깨끗한 바다”, 제3회 한국국제법학자대회 「국제법 규범의 발전적 변화를 위한 새로운 과제」 발표자료, 2003. 10.  
 [15] Anthony Clarke, “Port State Control and Sub-standard Ships : who is to blame? what is the cure”, *Lloyd’s Maritime Commercial and Law Quarterly* Part 2 , May 1994.  
 [16] Belgium, Canada, Croatia, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Iceland, Ireland, Italy, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Russian Federation, Slovenia, Spain, Sweden, United Kingdom(in <http://www.parismou.org/as> of 26th Sept. 2003).  
 [17] G.C. Kasoulides, *Port State Control and Jurisdiction Evolution of the Port State Regime*, London/Dordrecht : Martinus Nijhoff Publishers Ltd., 1993.  
 [18] M.H. Nordquist(ed. in chief), “A Commentary on United Nations Convention on the Law of the Sea 1982”, Centre for Oceans Law and Policy, University of Virginia School Vol. 4(Dordrecht Jijhoff Publishers, 1991)  
 [19] R.R. Churchill and A.V. Lowe, *The Law of the Sea* 3rd ed., Manchester : Manchester University Press, 1999.  
 [19] *SOLAS consolidated Edition* 2001, IMO, 2001.  
 [20] T.L. McDorman, “Port State Enforcement: A Comment on Article 218 of the 1982 Law of the Sea Convention”, *Journal of Maritime Law and Commerce* Vol. 28 No. 2, 1997.