

論 文

아태지역 港灣國統제에 관한 諒解覺書의 改正과 批判⁺

姜 東 秀*

Some Comments on Revision of Memorandum of Understanding on Port State Control in Asia-Pacific Region and Actualities of Korean PSC Regime

*Dong-Soo Kang**

〈 목 차 〉	
Abstract	IV. 도쿄MOU와 우리나라의 PSC 시행상의 문제점
I. 序言	V. PSC 협력제도의 변화와 대응방안
II. 아태지역의 特性和 도쿄MOU의 法的 性質	VI. 結語
III. 최근의 항만국통제위원회 회의 결과와 도쿄MOU의 개정	참고문헌

Abstract

Whether a ship is sub-standard or not shall be finally decided by the minimum standards laid down in international conventions or national standards having the same effects. The flag State is primarily responsible for implementing these standards as far as its own ships are concerned. And the port State shall, in the exercise of its rights under international law, take appropriate measures (including detention of ships identified as sub-standard), which are regarded as port State's supplementary role aiming at implementing these standards.

The international standards are implemented by the regional co-operation in the form of the MOU(Memorandum of Understanding) on Port State Control in the Asia-Pacific Region on the ground that the PSC enforcement of only one country does not enable the eradication of sub-standard ships. Recently, EQUASIS which is an international database covering the whole world fleet change

⁺ 본 논문은 1999년 4월, 한국해법학회 춘계학술발표회(제주대학교 개최)에서 주제발표한 것을 최근의 도쿄MOU 개정내용을 추가하여 수정·보완한 것이다.

* 교통안전공단 연구교육원 책임연구원

the regionalism of PSC into the globalization of PSC.

However, there are many problems in Tokyo MOU and Korean PSC regime. In order to ensure the implementation of the standards laid down in international conventions and Tokyo MOU, the Korean and other country in Asia-Pacific shall settle the alienation from the actuality of the law, namely the problem of maritime administrative structure of non unifying PSC affairs.

I. 序 言

국제협약상 港灣國의 權限으로 받아드려졌던 항만국통제(PSC : Port State Control, 이하 “PSC”라 한다)가 최근에는 港灣國에 委任된 義務의 성격을 가지는 것으로 이해되고 있다. 국제해사기구(이하 “IMO”라 한다)에서 협약의 당사국인 항만국은 국제협약상 부여된 권한에 따라 적절한 조치를 취하여야 할 책임이 면제되는 것은 아니라고 하였고,¹⁾ 선박이 기준미달이라고 판단이 될 때는 항만국은 당해 선박을 출항시키기 전에 선박, 여객 및 선원의 안전을 보장하고 해양환경에 위협이 되는 요인을 제거하기 위한 시정조치를 취하여야 한다는 것 등으로 봐서²⁾ PSC의 성격이 달라지고 있다고 할 수 있다.

1994년 일본 동경을 사무국으로 하여 港灣國統制에 관한 아태지역 諒解覽書(Tokyo MOU : Memorandum of Understanding on Port State Control in Asia-Pacific Region, 이하 “도쿄MOU”라 한다) 체제가 아태지역에 출범한 이래 지역협력체제를 구축하고 항만국통제를 강화하는 등 빠른 변화를 보이고 있다.³⁾ 우리나라는 유럽과 미국 지역내에 취항하는 국적선의 출항정지율이 매우 낮아 영국·덴마크 등과 함께 소위 ‘화이트 리스트’(White List) 국가로 분류되어 있다. 반면에 아태지역내 취항하는 국적선은 노후선과 중소형 선박이 주류를 이루고 있고 기항하는 국적선에 대하여 일본과 중국 등의 주변국들이 PSC점검을 강화하는 한편, 때로는 불합리한 처분도 많아 지면서 국적선의 출

항정지율이 지역 평균 출항정지율을 상회하자 도쿄MOU에서는 우리나라를 우선점검 대상국에 포함시키고 있다.

도쿄MOU와 그 부속서 및 매뉴얼은 해마다 개정되고 있다. 특히 그동안 많은 분쟁을 야기시켰던 개정안이 1999년 3월에 발효되어 시행 중에 있다. 즉, 외국적선에 대하여 부당한 통제개입을 규제하기 위하여 “관련협약의 규정에 따라 협약 당사국의 선박을 점검할 때에는, 港灣國으로서 당해 당국은 외국적 선박에 대하여 港灣國의 國旗를 게양한 선박에 적용하는 기준을 초과하는 기준을 부과해서는 안된다”(도쿄MOU 제2조제6항). 그리고 “선박소유자 또는 선박의 관리인이나 대표가 항만국의 당국에 의하여 취해진 출항정지처분에 대해서는 항소할 권리를 갖는다. 抗訴節次를 개시함으로써 저질로 출항정지처분이 중단되게 하는 원인이 되어서는 안된다”(도쿄MOU 제3조제14항)는 것이 주요 개정내용이었다.

그러나 이러한 개정에도 불구하고 회원국간 부당한 統制介入 행위뿐만 아니라 이에 따른 부당한 출항정지처분이 잇따르면서 그 후에도 회기마다 항만국통제위원회의 반복되는 論爭거리가 되고 있다.

이 글에서는 아태지역의 지역적 특성과 도쿄MOU의 법적 성질을 검토한 후 1999년부터 2001년까지 항만국통제위원회의 회의결과를 토대로 한 개정 양해각서와 그 부속서 및 매뉴얼의 내용을 살펴 보고,⁴⁾ 빈번한 개정과정을 겪으면서도 여전히 많은 문제점을 내포할 수밖에 없는 도쿄MOU의 문제점과 국내법상 문제점을 비판하고자 한다.

1) IMO Res. A. 882(21), 25 Nov. 1999, para. 4.3.2.

2) IMO Res. A. 882(21), 25 Nov. 1999, para. 4.4.

3) 도쿄MOU는 諒解覽書라는 법률적 개념뿐만 아니라 지역협력체제라는 조직적 개념까지도 포함하는 의미이다.

4) 제6차 항만국통제위원회의까지의 회의결과에 대해서는 강동수, 「항만국통제론」(부산 : 효성출판사, 1998. 10), 97~102쪽에 설명되어 있다.

II. 아태지역의 特性과 도쿄MOU의 法的 性質

1. 아태지역의 지역적 특성

아태지역은 유럽 등 다른 지역과는 다른 특이한 면이 있다. 즉, 아태지역은 유럽지역처럼 한 곳에 모여있는 형태가 아니고, 전세계 지구표면의 3할을 커버할 정도로 넓게 펼쳐져 있고 도쿄MOU 회원국간의 경제적 수준차 뿐만 아니라 문화적 이질감이 심하여 지역 국가간 PSC 제도를 調和시키기가 대단히 어렵다.⁵⁾ 또한 아태경제위원회(APEC : Asia Pacific Economic Community)가 아태지역 국가간 무역·투자장벽을 철폐하며 경제성장의 혜택을 공유하기에는 아직은 요원하다고 할 수 있다. 즉, 아태지역에는 유럽공동체(EC : European Community, 이하 “EC”라 한다)처럼 지역국가에 절대적인 영향을 행사하는 機構가 없다는 것도 그 원인이라 할 수 있을 것이다.⁶⁾

港灣國統制에 관한 地域協力體制는 원칙적으로 당해 지역에 전혀 새로운 법규나 다른 기준이 적용되는 것이 아니라, 관련 국제협약에 구현된 보편타당한 국제기준이 곧 그 지역에 적용되는 기준이기 때문에 한 일漁業協定과 같이 특정 국제수역에서 排他的 권리를 설정하는 등의 沿岸國 地域主義와는 그 성격이 다르다.

PSC 地域協力體制가 지향하는 바는 범세계적인 문제인 基準未達船을 제거하는 것이기 때문에 무엇보다도 地域協力體制 상호간 통일된 방식으로 PSC가 시행되어야 할 것이다. 예컨대, 캐나다와 러시아는 지리적으로 아태지역과 유럽지역에 걸쳐져 있어 동일한 국가에 ‘유럽지역의 지역협력체제’(이하 “파리MOU”라 한다)와 아태지역의 지역협력체제라는 PSC제도가 서로

다르게 적용된다면 문제가 될 것이다.⁷⁾

그러나 유럽지역, 캐리비언 또는 인도양 등의 지역과 달리 아태지역의 회원국간 수준차이는 파리MOU와의 ‘조화’(harmonize)와 ‘통일’(unification)을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

2. 도쿄MOU의 법적 성질

도쿄MOU는 정부차원(Ministerial Level)이 아닌 각국 海事當局(Maritime Authority)의 대표가 서명하였고 헌법상 조약 체결권자의 확인과 무관하게 海事當局이 독자적으로 도쿄MOU 사무국에 受諾을 통지함으로써 1994년 4월 1일에 발효하였다.

도쿄MOU는 그 前文에서 회원국에 대하여 법적 拘束力이 없음을 명시하고 있는데, 일반적으로 법적으로 拘束力이 없다는 의사표시, 비조약언어의 사용 그리고 조약법 제77조제1항에 따른 유엔사무국에 조약등록이 안되었다는 점에서 “條約”이라 할 수 없다.

양해각서는 운영상의 約定을 규정하거나 특수하고 상세한 사안을 다루는, 관련 行政廳에 의하여 서명되는 전형적인 단일 문서의 형식으로 이루어져 있지만 회원국으로 하여금 관련 조항에 대하여 法的 拘束力이 있는 협정에 가입하지 않으려는 의도를 반영하기 위한 목적으로 많이 이용되고 있다. 그러나 경우에 따라 도쿄MOU와 같은 문서는 회원국에 法的 拘束力이 없다 하더라도, ‘정치적’(political) 혹은 ‘도덕적 強制力’(moral force)은 있다 할 것이므로 금지 또는 방지의 처분에 작용할 수 있다.

또한 도쿄MOU는 당사국에 새로운 법적 권한과 의무를 설정한 국제제도가 아니라 항만국통제의 실질적인 이행에 관한 공식적인 協力制度란 점에서 중요한 의의를 찾을 수 있다. 각국이 비준한 국제협약에 채약

5) 도쿄MOU 참가국은 다른 지역과는 달리 캐나다·일본·호주와 같은 경제력과 행정능력이 탁월한 국가도 있지만, 피지·파푸아뉴기니·베트남·바누아투와 같은 국가도 있다.

6) 강동수, 「항만국통제론」(부산 : 효성출판사, 1998. 10), 94~95쪽 ; 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), pp. 7~9 passim.

7) 위의 책, 81쪽 ; Peter B. Payoyo, *Port State Control in the Asia-Pacific : an International Legal Study of Port State Jurisdiction*(Dilemma Quezon City : Univ. of the Philippines Law Center, Institute of International Legal Studies, 1993), p. 166.

국의 이행을 강제하는 법적 기준이 있다 하더라도, 이를 시행하는 데에는 약간의 결함이나 장애가 있기 마련이다. 이러한 측면에서 양해각서의 형태로 협력체제가 체결된 지역에서는 즉각적인 港灣國統制 관련 조치를 필요로 할 때 보다 적절하고 융통성 있는 기준으로 대처할 수 있기 때문에, 형식상 조약은 아닐지라도 실질적인 시행과 관련하여 상당한 효력을 가지고 있다 할 것이다.⁸⁾

양해각서와 그 부속서 및 매뉴얼의 개정을 승인하고 MOU의 시행과 그 효율성에 대하여 지속적으로 검토하기 위하여 도쿄MOU에는 17개의 회원국과 참관국의 해사당국 대표로 구성된 집행기구인 항만국통제위원회를 두고 있다.

Ⅲ. 최근의 항만국통제위원회 회의결과와 도쿄MOU의 개정

1. 1999년 제7차 항만국통제위원회

(1) 회의 결과

1999년 4월 호주에서 개최된 제7차 항만국통제위원회(이하 “위원회”라 한다)에서는 베트남이 1999년 1월 1일 양해각서를 受諾하였고,⁹⁾ 뱅쿠버장관선언에 대한 후속조치로 회원의 자격기준에 관한 議題를 제출하였다.¹⁰⁾

도쿄MOU 사무국은 지난 6차회의 때 결정된 개정 양해각서와 매뉴얼(PSC절차부분)이 통합수룩된 개정매뉴얼의 간행내용을 발표하였으며, 매뉴얼 제8장 제6절

에 게재된 결함의 성질에 상당하는 관련협약의 조항을 개정하여야 함을 제안하였고, 이에 위원회는 IMO사무국이 개정작업을 할 수 있는 최적격자라고 판단하고 도쿄MOU 사무국이 비공식적으로 IMO사무국과 교섭하여 그 결과를 차기 회기에 보고하기로 하였다. 또한 위원회는 IMO에서 결의서 A.787(19)의 개정작업중임을 보고 받았으며, 양해각서 등에 추가 개정이 필요한지에 대하여 차기 회기에서 검토하기로 하고 각 회원국이 이에 대하여 의견을 제출할 것을 요구하였다. 위원회는 또한 출항정지기준 해설에 관한 홍콩의 제출문서¹¹⁾를 검토하고 매뉴얼 제7장 제6절의 제1조제2항 제1호의 출항정지처분과 관련하여 논의하였다.¹²⁾ 많은 대표들이 교육·훈련 등을 통하여 출항정지 기준의 통일된 시행의 필요성을 강조하였고, 일본대표는 海圖 미비 등이 출항정지 처분의 사유가 되는 중대결함사항이 될 수도 있으나 항만국통제관이 이를 확인하기 위하여 재점검할 필요는 없으므로 재점검이 출항정지의 요건은 아님을 지적하였다.¹³⁾

(2) 양해각서 등의 개정

제7차 회의에서 위원회는 1988년 SOLAS협약과 만재출수선협약 議定書가 2000년 2월 3일 발효되므로 양해각서에 동 사항을 포함하기로 하고 양해각서 제2조 제1항을 개정하기로 결정하였다. 개정안은 도쿄MOU 제7조2항의 규정에 따라 1999년 11월 3일에 受諾한 것으로 간주되고 2000년 2월 3일 發效하게 된다.

8) 위의 책, 102~104쪽.

9) MOU 수락국가는 한국, 일본, 러시아, 호주, 홍콩, 캐나다, 말레이시아, 뉴질랜드, 피지, 인도네시아, 싱가포르, 파푸아뉴기니, 바누아투, 태국, 필리핀, 베트남으로서 17개국이나 솔로몬 제도가 유일하게 미수락 국가로 참여하고 있다.

10) 러시아, 호주, 홍콩, 일본, 싱가포르 및 바누아투 대표가 통신작업반을 구성하여 회원 및 준회원의 자격에 관한 기준을 마련하였다. PSCC07/02B.

11) 홍콩선박이 회원국의 항만에서 15분만에 결함을 시정하였음에도 불구하고 출항정지코드(30번)를 부여받아 출항정지선박으로 분류된 데 대한 실태설명과 개선방안의 강구를 요청한 문서.

12) 출항정지처분(detention)은 선박이나 그 선원이 적용되는 협약사항에 대하여 실질적으로 적합하지 아니하는 상태이거나 해양환경에 부당한 오염위험이 제거된다든지 당해 선박이나 승선 중인 사람들에게 위험이 제거될 때까지 항행하지 못하도록 하는 항만당국의 행정처분으로서, 이 처분으로 말미암아 선박의 출항과 같은 통상적인 선박의 일정에 영향을 미치지 않는 여부는 무관하게 행사된다. IMO Res. A. 882(21) para. 1.6.3.

13) 자세한 내용은 해양수산부, 제7차 아·태지역 항만국통제위원회 결과보고서 참조바람.

2. 2000년 제8차 항만국통제위원회

(1) 회의 결과

2000년 2월 18일부터 25일까지 제8차 항만국통제위원회가 싱가포르에서 개최되었다. 이번 회기에서는 國際獨立油槽船主協會(Intertanko : International Association of Independent Tanker Owners)가 제출한 참관자의 자격신청과 관련하여 이미 참관자의 자격을 政府間機構로 제한하기로 하였기 때문에, 이를 수락치 아니하였고 세가지의 자격구분(회원국, 준회원국, 참관자)에 대한 러시아의 제안에 대하여 원칙적으로는 동의하나 '준회원국의 자격구분'과 '아·태지역'에 대한 용어의 정의를 삭제하였다. 그리고 도쿄MOU 참가자(observer)의 자격구분과 관련한 양해각서의 개정안에 대하여 각각 부속서 제4장과 제6장과 같이 채택하였다.

또한 러시아가 양해각서의 적용을 받지 않는 선박(주로 어선)에 대하여 아태지역컴퓨터정보시스템(APCIS : Asia-Pacific Computer Information System, 이하 "APCIS"라 한다)에 입력은 하되 출항정지목록과 각종 PSC 통계에서는 제외되어야 한다고 주장하였다. 즉, 도쿄MOU와 IMO 결의서 A. 787(19)에는 비협약선과 비당사국 선박까지 포함하고 있으므로 어선도 74/78년 SOLAS협약과 73/78년 MARPOL협약의 적용대상이 되어 PSC를 적용받을 뿐만 아니라 어선이라 하더라도 화물을 적재할 경우에는 화물선으로 취급되어야 한다는 점이 재확인되었다.

그리고 위원회에 설치된 상설작업반에서는 표적점검제도(Ship Targeting System), 출항정지의 정의, IMO와 파리MOU에서 결정된 사항에 대한 검토 기타 유럽 품질선박정보시스템(EQUASIS : European Quality Shipping Information System, 이하 "EQUASIS"라 한다)과 관련한 행정 및 법률문제를 검토하기로 하였다. 특히 이번 회기에서는 회원국의 旗國履行을 개선하기 위하여 지난 회기에서 결정한 바에 따라 파리MOU와 도쿄MOU의 3개년 평균 지역 출항정지율을 상회하는 회원국에 대하여 의장 명의의 促求書翰을 발송하였는

데 우리나라도 이에 해당되었다.¹⁴⁾

(2) 양해각서 등의 개정

① 점검폭표율의 75% 상향 조정

이미 제8차 항만국통제위원회에서 일본의 제안으로 상정되었던 아태지역의 PSC점검폭표율을 높히는 문제는 그 타당성 및 기존의 지역입항 개별선박척수 산정방법의 적정성 등에 대하여 반론도 많았지만, 양해각서를 다음과 같이 개정하기로 하였다.

"양해각서 제6조제1항의 규정에 의한 위원회의 조정하에 각 회원국은 해당국가에 입항하는 외국적 개별입항선박척수에 대한 적정수준의 연간 점검률을 정하여야 한다. 위원회는 지역전체의 점검활동과 효율성을 감시한다. 향후 후속적으로 검토할 것을 조건으로 위원회는 지역을 운항하는 선박에 대하여 지역점검률 75%를 달성하도록 노력한다. 점검률은 위원회가 정하는 최근기간내에 지역내의 항만에 입항하는 선박척수를 기초로 산정한다".

② 부당한 출항정지처분에 대한 방지노력

중대항목의 결함은 선박의 출항여부 및 출항전 시정여부에 관계없이 출항정지(30번) 코드를 부여할 수 있도록 한 개정IMO 결의서가 있으므로 양해각서를 개정하지 않고 매뉴얼을 개정하기로 결정하였다. 개정내용은, "항만국통제관은 당해 점검을 종료하기 전에 동 점검시 지적된 사항 중 즉시 시정이 가능한 항목에 대해서는 재점검을 할 수 있도록 노력한다"는 것이었다. 그러나 이 경우 즉시 시정이 되었다 하더라도 동 결함의 입력을 출항정지코드(30번)를 부여해야 하는가에 대해서는 차기 회기에서 결정할 예정이다.

③ 부속서 및 매뉴얼의 개정

파리MOU의 선급결함 판단을 위한 지침을 부분적으로 수정하여 부속서 제7장을 채택하였다. 또한 PSC 매뉴얼 제8장에 포함된 관련협약 참조표에 대해서는 IMO에서 동건에 관한 작업이 완료되면 파리MOU와 공동으로 코드화하기로 하였다.

14) 자세한 내용은 해양수산부, 제8차 아·태지역 항만국통제위원회 결과보고서 참조바람.

3. 2000년 제9차 항만국통제위원회

(1) 회의 결과

2000년 11월 피지에서 개최된 제9차 항만국통제위원회는 17개 회원국 중 10개국 대표만이 참여하였다.

제9차 회기에서는 캄보디아가 회원국으로 가입할 의사가 있음을 통보하여 차기 회기에서 정식으로 신청시 가입시키기로 하였고, 칠레의 참관국(observer)의 신청을 수락하였다.

태국의 출항정지처분율(detention rate)이 비정상적으로 높음에 따라 도쿄MOU 사무국이 태국당국과 접촉하여 그 이유를 묻고 시정을 요구하기로 하였다.

또한 러시아가 제출한 국제협약의 적용을 받지 아니하는 선박의 항만국통제 점점에 대해서는 상당수 대표의 반대로 위원회는 현재의 상황에서 그러한 선박에 대해서는 통제절차를 확대해 나가는 것이 어렵다고 인식하고 회원국의 국내법으로 시행하는 비협약 선박의 PSC 결과에 대하여는 APCIS에 보고하거나 MOU통계에 포함시키지 않기로 합의하였다.¹⁵⁾

(2) 양해각서 등의 개정

상설작업반으로부터 결과보고를 받은 후¹⁶⁾ 위원회는 출항정지를 결정하는 통일된 절차의 중요성을 지적하고 호주로 하여금 다음 회기에 출항정지를 결정하는 절차(안)를 제출하도록 하였으며, 러시아 대표는 도쿄MOU 제7조제2항제D호와 관련하여 협약적용 이하의 선박과 비협약적용 선박에 대한 PSC 점검절차는 좀더 명확하게 할 필요가 있음을 주장하였다.

4. 2001년 제10차 항만국통제위원회

(1) 회의 결과

제10차 아태지역항만국통제위원회는 2001년 10월 12

일부터 10월 18일까지 동경에서 개최되었다. 이 회기에서 태국 및 싱가포르 대표는 출항정지율이 상대적으로 높은 이유를 자국의 PSC가 주변국의 부실한 연안선을 주요대상으로 하였기 때문이라고 해명하였다.

위원회는 캐나다가 PSC 매뉴얼의 제7장 제5절 제1조제2항의 출항정지 범위를 개정하자는 제안에 대하여 주요 부분에 합의하고, 원문의 상세한 사항에 대하여는 검토 후 부속서 제9장에 수정·채택하기로 하였다.¹⁷⁾

각 회원국 대표들은 도쿄MOU와 파리MOU간의 PSC 절차의 조화를 이루기 위하여 도쿄MOU의 標的點檢이 파리MOU의 것과 원칙적으로 유사하여야 하지만 아태지역의 특별한 환경에 맞게 적절한 수정을 하여야 한다는 호주의 제안을 지지하였다. 標的點檢을 발전시키고 적용하는데 파리MOU가 많은 경험을 갖고 있으므로, 필요시 도쿄MOU 사무국은 파리MOU와 접촉하여 조언을 구할 것을 요청하였다.

한편, 위원회는 EQUASIS에 주간별 자료를 제공하는 방안과 관련하여 의견을 교환하였으며, 많은 참가자들이 EQUASIS측으로부터 별도의 요청이 없다면 현재처럼 자료제공이 지속되어야 한다는 점과, 도쿄MOU 회원국들은 추가적인 자료제공에 대하여 비용을 부담할 수 없다는 입장을 표명하였다. 위원회는 사무국으로부터 도쿄MOU의 웹사이트(Web-site)에서 EQUASIS에 제공하는 정도의 개별선박에 대한 점검 기록을 제공하는것에 대하여 보고받고 도쿄MOU 사무국으로 하여금 APCIS의 책임자(manager)와 협의하여 차기 회기에 보다 세부적인 제안을 하도록 요청하였다.¹⁸⁾

(2) 양해각서 등의 개정

실무작업반회의(Working Group Meeting)에서 양해각서와 매뉴얼의 개정과 관련된 의제와 회람문서를 검토하여¹⁹⁾ 부속서 제6장의 매뉴얼에 대한 개정을 승인

15) 자세한 내용은 해양수산부, 제9차 아·태지역 항만국통제위원회 결과보고서 참조바람.

16) PSCC09/WP.3.

17) PSCC10/07.3A.

18) 자세한 내용은 해양수산부, 제10차 아·태지역 항만국통제위원회 결과보고서 참조바람.

19) TMS01/142.

하였고, 매뉴얼의 제7장 제9절을 삭제하고 附屬領土와 第2船籍과 관련한 작업반의 조언을 승인하였다.

IV. 도쿄MOU와 우리나라의 PSC 시행상의 문제점

1. 도쿄MOU의 PSC시행에 대한 비판

(1) 재량권의 남용·일탈

파리MOU와 마찬가지로 양해각서의 문언상 기항한 선박에 대하여 MOU의 한정된 검사목록에 의해서만 基準未達船을 결정하는 것은 아니다. 만약 MOU의 검사목록에 규정되어 있지 아니하면 港灣國統制官의 “전문적인 판단”에 의하여 선박의 기준미달 여부를 결정할 수 있다. 즉, 港灣國統制官은 결함이 시정되기까지 선박을 억류할 지 혹은 예정된 항해의 특수한 상황을 고려하여 안전, 건강 또는 해양환경에 불합리한 위험 없이 선박이 일정한 결함을 지닌 채 항해하도록 허용할지의 여부를 결정하는데 있어서 港灣國統制의 일반 원칙에 의거, 광범위하게 판단할 수 있는 自由裁量이 인정된다.²⁰⁾

그러나 판단여지가 인정되는 영역에서도 그 판단의 합리적 기준, 경험법칙 등에 따르지 않고 자의적 판단을 하는 경우에는 위법이 되어 사법심사의 대상이 될 수 있다. 이처럼 재량이 불가피하게 인정되더라도 재량권 행사는 행정목적과 條理상의 제약을 받는 바, 이러한 내적한계를 그르친 경우를 裁量權의 濫用이라 할 수 있다. 예컨대, 법목적위반, 평등원칙위반, 비례원칙위반, 신의칙위반, 부정한 목적·부정한 동기에 의한 재량권 행사, 개인감정에 의한 재량권 행사, 참작하여야 할 정황 등을 참작하지 아니한 경우라 할 수 있다.

도쿄MOU에 의하면 “안전, 건강 또는 환경에 명백히 유해한 결함이 있을 경우 海事當局은...선박이 항행하도록 허용하지 않으며 또 이 목적을 위해 출항정

지(억류)를 포함한 적절한 조치를 취할 수 있다”(도쿄 MOU 제3조제7항). 이러한 조치는 관련 國際協約과 도쿄MOU에 부여된 다른 어떤 조치보다도 강력한 行政處分이라 할 수 있다.

문제는 각 회원국이 내적한계를 그르치는 재량권 남용이라 할만한 부당한 출항정지처분이 여전하다는 사실이다. IMO결의서 A.882(21)의 제2조제3항에서 당해 선박에 불이익한 처분을 할 수 있는 “명백한 근거”(clear grounds)가 되는 것에는 그 선박이 항만국통제관의 전반적 인상 또는 관찰에 의하여 위험을 초래할 수 있다고 판단되어도 가능하다. 그러나 현재 회원국간 또는 港灣國統制官의 개인적 능력의 편차가 심하다는 점은 기준미달선의 제거라는 PSC의 순수한 목적적 왜곡을 불러 올 수도 있다. 예컨대, 2000년도 PSC실적을 보면 태국이 개별입항척수는 3,488척인데 반하여 검사척수는 227척이고, 출항정지처분율이 43.61%를 기록하여 지역평균 6.87%를 훨씬 상회하는 반면, 인도네시아는 그 출항정지처분율이 0.88%만이 기록하고 있을 뿐이다. 더욱이 파푸아뉴기니아나 바누아투는 도쿄MOU의 회원국이면서 PSC가 전혀 시행되고 있지 않다. 캐나다와 러시아도 출항정지처분율이 각각 13.21%, 16.16%로 호주와 일본보다 세배이상 높게 나타나고 있어 각 회원국의 PSC 점검률과 출항정지처분율이 조화되지 않고 있다.²¹⁾

항만국통제관의 전문성 부족이나 裁量權의 逸脫·濫用은 외국적 선박의 선주와 화주 등 이해관계인에게 부당한 손해를 줄 여지가 많다. 이러한 배경에는 각국 정부와 IMO의 PSC 인식에 대한 현실적 괴리감도 원인이 되고 있다.²²⁾ 이처럼 부당한 출항정지처분(undue detain)이나 裁量權 濫用防止를 위한 국제협력이 필요함을 인식하지만 이를 실천하기에는 경제적으로 또는 정치적으로 해결하여야 할 난제가 산재하여 있는 것이 현실이다.²³⁾

20) 1996년 1월 28일 욕지도에서 남방 40Km 해역에서 발생한 노르웨이 船籍(NIS, 사실상 편의치적선) 토리노호(13만 5천G/T)의 선체 파공에 의한 기름유출사고와 같이 해운항만청장이 결함을 지닌 채로 출항을 허용한 경우도 마찬가지이다.

21) Tokyo MOU Secretariat, Annual Report on Port State Control in the Asia-Pacific Region 2000, p. 21

22) FSI 7/wp, 25 March 1999.

(2) 위반선박에 대한 형벌적용의 상이

당해 선박에 결함이 발견되는 경우 대개는 선박이 요구되는 조치 또는 수리를 출항 전에 마칠 수 있을 것이다. 이는 대부분의 선박이 불필요하고 상당한 지연없이 통상적인 항해 일정에 따를 수 있다는 것을 의미한다.

앞에서 언급한 것처럼 국제협약과 도쿄MOU의 규정에 의하여 위반선박에 대한 制裁 조치로 가장 강력한 처분은 출항정지 또는 억류처분이다. 그러나 벌금형과 같은 財産刑의 부과에 대해서는 아무런 언급을 하고 있지 아니며 각국의 입법재량에 따르도록 하여 각국마다 刑罰 적용의 모호성으로 문제가 제기되고 있다.

이러한 측면에서 OECD에서는 PSC에 관한 행동계획(Action Plan)을 작성하여 시행할 방침을 세웠으며 이 계획이 시행되면 기준미달선과 그 선박을 운항하는 법인에 대하여 형벌(양벌과형)의 부가가 구체화될 전망이다.

현재 해양오염과 관련한 PSC수행시 오염행위를 포함한 해양오염방지법 위반에 대해서는 국내법으로 형벌을 과할 수는 있겠지만, 해상안전과 관련한 PSC를 수행하면서 안전을 저해한다는 이유로 형벌을 과하는 경우는 없다.

안전을 저해한다는 이유로 PSC 결함선박에 대하여 출항정지처분을 내렸다하더라도 이를 무시하고 출항하는 경우, 이들 선박에 대한 刑罰 규정은 우리나라의 관련 해사법에도 명문화 되어 있지 않을 뿐만 아니라 도쿄MOU에서도 이에 대한 기준이 제시되어 있지 않다.²⁴⁾

미국이나 호주와 같은 국가에서는 PSC 수행시 발견

된 결함을 시정한다는 조건으로 출항을 허용하더라도 벌금형을 부과하고 있는데, 이 역시 다른 국가에서 법제화까지는 엄두를 못내고 있다. 이는 PSC가 적정의 점검률을 유지하면서 체계적으로 수행되고 있지 않다는 현실적인 문제점도 한 원인인 것으로 보인다.

(3) 회원국간 PSC능력의 편차

아태지역의 도쿄MOU 회원국들의 PSC 업무능력에 대한 편차는 다른 어떤 지역협력체제의 국가들보다 심하다. 예컨대, 도쿄MOU를 선도하고 있는 호주, 캐나다와 일본 등 선진국과는 대조적으로 인도네시아, 베트남, 바누아투, 파푸아뉴기니아와 피지 등은 PSC의 필요성이나 지역협력의 필요성을 인정하면서도 이를 행사할 수 있는 능력이 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 이러한 후진국들은 경제적 또는 지리적인 이유로 APCIS를 사용할 수 없을 뿐만 아니라 입항하는 선박에 대한 정보를 얻을 수 있는 컴퓨터조차 설치되어 있지 않은 경우도 있다. 특히 이러한 후진국일수록 항만국통제관의 양성을 위한 교육·훈련 인프라가 전혀 구축이 되어 있지 않다.

결국 지역협력체제가 의도하는 항만국통제의 국가간 “調和와 統一”의 구축은 거의 불가능한 처지에 있다고 할 수 있다.

2. 국내적 문제점

(1) 기준미달선을 증가하게 만드는 입법적 불비

해운법 제26조에 의하여 내항화물운송사업이나 외항정기화물운송사업 또는 외항부정기화물운송사업(이하 “外航貨物運送事業”이라 한다)을 영위하고자 하는

23) 부당한 출항정지나 지연의 문제를 기국이 국제협력으로 해결할 수도 있다. 일례로, 2001년 11월 12일 선주로부터 우양 완도호가 일본 토야마항에서 PSC 점검결과 비상 소화펌프 등 4건의 중대결함 지적으로 출항정지처분을 받았고, 동년 11월 15일 가와사끼항에서 밀입국자 수송혐의로 수사중인 한동선호가 PSC 점검결과 무선설비 작동불량 등 2건의 중대결함으로 출항정지 사실이 접수되자, 해양수산부에서는 일본의 PSC 관계관에게 출항정지 철회에 대하여 협조요청하고 우리나라 기항시 강력한 旗國統制(Flag State Control)를 약속하자 일본은 상기 선박에 대한 출항정지처분을 “차항지 시정”으로 변경한 바 있었다. 2001년 11월 해양수산부 내부자료.

24) 일례로, 2000년 1월 31일 대산항에 입항한 싱가포르 선적의 스프링윈드(Spring Wind)가 구명정 엔진작동불능으로 출항전 결함시정 후 재점검(Code 17)을 받도록 지시했지만, 이를 이행하지 않고 도주한 사건이 있었다. 우리 해양수산부가 할 수 있는 조치는 도쿄MOU 제3조제9항의 규정에 의하여 旗國인 싱가포르와 도쿄MOU 회원국들에게 그 사실을 통지한 것이 전부였다. 해양수산부, 「2000 항만국통제사례집」(2000. 12), 233~241쪽.

자는 해양수산부장관에게 등록하면 되며, 등록사항을 변경하고자 할 때에도 같다(동조 제1항 및 제2항)

해운법시행규칙 제17조에는 해상화물운송사업의 등록 또는 변경등록을 하고자 하는 자는 해상화물운송사업등록(변경등록) 신청서에다 ㉠ 사용할 선박의 선박국적증서 또는 선적증서와 선박검사증서의 사본(사용할 선박을 확보한 경우에 한한다). 선박안전법시행령 제2조제2호에 해당하는 선박의 경우에는 선박검사증서사본을 제외 ㉡ 사업계획서 ㉢ 정관 및 법인등기부등본(법인인 경우에 한한다) ㉣ 변경사유 및 변경사실을 증명하는 서류(변경등록의 경우에 한한다)를 첨부하여 해양수산부장관 또는 지방해양수산청장에게 제출하여야 한다. 다만, 총톤수 100톤 미만의 선박만으로 영위하는 내항화물운송사업(석유·화학류를 운송하는 사업의 경우를 제외한다)의 등록 또는 변경등록을 하고자 하는 자의 경우에는 제1호 및 제3호의 규정에 의한 서류를 첨부하지 아니한다(동조 제1항).

만약 내항화물운송사업을 등록한 자가 등록한 사항을 변경하고자 하는 때에는 해운법 제26조 및 동법 시행규칙 제17조의 규정에 따라 사업등록변경만으로 가능케 되어 있다.

그런데 당해 선박의 설비 등이 국제기준에 적합한지의 여부에 대한 확인은 등록변경조건으로서 요구하고 있지 않다. 즉, 내항선박으로서 선박의 설비 또는 선원의 運航能力(Operational Requirements) 등이 국제기준에 미달하는 선박도 쉽게 외항화물운송사업을 할 수 있는 현행 해운법상의 立法的 不備가 국제기준에 미달하는 선박을 대거 양산하는 결과를 초래하였다.

그 뿐만 아니라 정부의 중고선박에 대한 수입자유화 조치는 우리나라 연안에 취항하는 선박 중 선령 20년 이상의 노후선과 중소형 선박이 늘어나게 하는 원인이 되면서 한·일/한·중 항로 취항선박의 결합률이 높아지고 있다.

(2) 규제완화에 따른 결합선박의 특별관리 부재

우리나라가 그동안 민주화 과정을 겪으면서 사회형

평에 대한 국민들의 정치의식이 상승하고 있고, 소득수준의 향상에 따른 '삶의 질'(Quality of Life)에 대한 욕구가 높아짐에 따라 다른 정부규제와는 달리 환경, 산업안전 등에 대한 각종의 사회적 규제를 획기적으로 강화시키지 않으면 안되는 상황에 처해있다.²⁵⁾

비록 그것이 경제적인 필요에 의하여 규제완화가 요구된다 하더라도 안전을 위하여 부득이하다면 그 제도는 존치 또는 강화해야 한다는 의미이다.

그러함에도 불구하고 선박안전법상 한국선박이 외국항만에 입항하여 그 외국정부로부터 선박의 缺陷이 지적된 경우 선박소유자가 이를 해양수산부장관에게 申告하도록 하던 제도를 폐지하였는데, 결과적으로 결합선박에 대한 특별관리 기능이 사라진 셈이 되었다.

개정전 법률인 구 선박안전법(1997. 12. 17 법률 제 5470호) 제13조의2의 규정에 의하면 한국선박이 외국정부로부터 제1항의 규정에 의한 港灣國統制를 받아 그 결합이 指摘된 경우 당해 선박소유자는 그 사실을 해양수산부장관에게 申告하여야 하고(동조 제2항), 구 선박안전법시행규칙(전문개정 1998. 9. 5 해양수산부령 제70호)에 따라 제73조(외국정부에 의한 항만국통제 결과의 신고)에는 법 제13조의2제2항의 규정에 의하여 외국정부의 항만국통제결과 그 결합이 지적되어 출항정지조치를 받았거나 지적된 결합사항중 일부 또는 전부를 시정완료하지 못한 상태에서 출항이 허가된 선박의 소유자는 별지 제27호서식의 항만국통제 결과신고서에 당해 항만당국의 점검보고서 사본을 첨부하여 그 시정지시를 받은 날부터 2월 이내에 해양수산부장관에게 제출하도록 하였다.

우리나라 선박이 기항하는 국가에서 당해 선박에 결합을 지적하고 출항정지를 명하는 등의 역할이 기국의 국제기준의 이행이라는 기국의 기본적인 책임을 경감시키는 것은 아니다. 旗國이 국제협약에서 정하는 기준이행에 대한 기본적인 책임을 다하기 위해서는 그 최소한의 장치라 할 수 있는 결합신고 의무제가 폐지되었다는 것은 우리나라가 기국으로서 국제협약에 대한 기본적인 책임의 이행을 어렵게 하는 잘못된 규제 완화라 할 수 있다.

25) 崔炳善, 『政府規制論』(서울: 法文社, 1994.11), 634쪽.

(3) 어선에 대한 PSC 적용의 공백

77/93년 어선안전협약²⁶⁾이 아직 발효되지 않았다 하더라도 비협약선박인 어선도 원칙적으로 항만국통제의 대상이 된다. 비협약선박 등에 대해서는 국제협약상 '非友好的 규정'(unfavorable treatment)에 의하여 PSC 점검을 할 수는 있지만 협약에서 요구하는 증거가 없기 때문에 자국선박에 부과하는 기준, 즉 국내법상 기준을 벗어난 기준을 적용하여서는 안된다.²⁷⁾ 또한 국제협약에서 요구하는 증거의 미소지가 당해 선박을 출항정지처분을 할 수 있는 근거가 되어서는 안되며 동선박이 출항하기 전에 기준에 실질적으로 일치되도록 조치만 하면 되는 것이다.²⁸⁾ 그리고 이들 선박의 결합은 기국이나 적절한 기구에 통보할 수는 있지만 IMO에는 하지 않는다.²⁹⁾

우리나라 어선법 등에는 어선의 PSC에 관하여 아무런 규정을 하지 않아 우리나라에 입항하는 기준미달의 어선에 대하여 PSC점검을 행사하기에는 어려울 뿐만 아니라 우리나라 漁船船隊의 PSC에 대한 전반적인 인식부족으로 외국, 특히 일본으로부터 PSC 점검시 불이익한 처분을 받는 경우가 발생하고 있다.³⁰⁾

어선의 개념정립과 관련하여 만약 어획물운반과 수산물제조가 어업에 부수하여 동일한 선박에서 이루어진다면 여전히 어선의 지위를 갖게 되지만, 어획물운반이나 수산물제조³¹⁾를 전담하는 국내법상 어선은 국제협약 및 도쿄MOU에서도 일반화물선과 동일한 지위를 갖게 된다.³²⁾ 마찬가지로 어선이 일반화물을 운반하는데 사용되었을 경우에도 일반화물선으로서 당연히

PSC의 적용을 받는다.³³⁾ 국제협약과 국내법과의 괴리로 어획물을 운반하는 냉동운반선의 항해사가 어선면허를 가지고 있다는 것이 74/78년 STCW협약에 배치된다는 이유로 미국 등으로부터 불이익한 처분을 받아 문제가 된 바 있었다.

(4) 행정조직상 PSC 전문인력의 취약

외국적 선박의 국내 입출항 규모가 연간 약 10,000척인 점을 감안하였을 때 해양수산부가 필요로 하는 항만국통제관의 수요는 82명이다. 그러나 현재 11개 지방해양수산청의 항만국통제 전담인력은 불과 10명이고 가용할 수 있는 선박직공무원까지 합한다면 28명밖에 되지 않는다. 이는 일본과 중국 등 주변국이 항만국통제 전문인력을 대폭 충원하여 PSC기능을 강화해나가는 것과는 대조적이다. 일본은 2000년말 기준으로 개별입항척수가 11,143척으로서 우리나라의 9,478척과 비슷하지만 항만국통제관의 수는 270명으로서 우리와는 상당한 차이가 있다.

기술성과 전문성, 행정의 중립화, 비정치화의 요청 등에 비추어 전문직형을 원칙으로 하는 행정조직의 올바른 방향에 비추어 볼 때 상대적으로 일반행정화 하는 海事業務에 대한 최근의 경향은 PSC의 전문적 기능을 발전시키고 대외적인 대응능력을 향상시키는 데에는 장애가 되고 있다.

26) Torremolinos International Convention for the Safety of Fishing Vessels 77/93.

27) 자세한 내용은 강동수, 앞의 책, 111~114쪽 참조바람.

28) IMO Res. A. 882(21), Appendix 1 "Guidelines for the Detention of Ships" para. 2.

29) IMO Res. A. 882(21), para. 5.1.6.

30) 예컨대, 1999. 4. 5. 일본 센다이항에서 근해채낚이 어선인 제2성진호(99.88톤)가 중국여성 86명을 밀입국시키려다 적발된 후, 1999년 9월 9일 부산항으로 귀항하려고 할 때 PSC 점검을 받게 되었고 그 결과 주기 등의 부품과 밧데리 등을 교환한 바 있었다. 해양수산부, 앞의 [2000 항만국통제 사례집], 181~197쪽.

31) 수산물제조만을 전담하는 원양선박은 국내에는 존재하지 않는 것으로 보인다.

32) Tokyo MOU PSC03/09.2B.

33) 전영우, "항해사의 상선·어선 한정 면허의 통합 논의에 대한 일고찰", 해사법연구 통권 제12권 제1호, 한국해사법학회(2000. 6), 115쪽에서 어선(국제협약상 어선)에 대하여 77/93년 어선안전협약이 발효하지 않았기 때문에 원칙적으로 항만국통제의 대상이 되지 않는다는 지적은 맞지만, 실제 어선에 대한 항만국통제는 IMO결의서와 도쿄MOU 등에서 광범위하게 인정하고 있고 항만국의 개별법으로도 행사할 수 있어 실제적 측면에서는 맞지 않다.

V. PSC 협력체제의 변화와 대응방안

1. PSC 협력체제의 변화

地域協力體制는 국가간 편차를 해소하고 항만국통제의 절차의 통일화에 대한 필요성이 대두되면서 인접 국가별로 블록(block)화한 운영체제라 할 수 있다.

그러나 인터넷을 통한 정보의 공개가 일반화 되고 전세계적인 정보시스템이 구축되면서 점차적으로 PSC의 地域協力體制는 도쿄MOU의 지역협력이 성숙되기도 않은 상태에서, 國際協力體制(Globalization)로 이동하여 가고 있는 분위기이다.

그러한 변화 중 하나가 선진국을 필두로 하는 경제협력개발기구(OECD : Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 "OECD"라 한다) 등에서 기준미달선을 효과적으로 제거하기 위하여 보험·금융업자, P&I, 화주·쉽브로커(Ship Broker) 등 제3자(Third Party)와 공동연계하는 움직임으로써 인터넷을 통한 기준미달선 제거노력이 개별국가 또는 지역협력체제와는 무관하게 독자적으로 전개되고 있다는 것이다.

1998년 6월 리스본에서 개최된 品質船舶會議(Quality Shipping Conference)에서 해운계 각분야의 대표, 즉 선주, 화주, 보험자, 브로커, 선급법인, 해운대리인, 항만관계자 등은 한국에서 손쉽게 접할 수 있는 선박에 대한 정보시스템이 필요함을 요구하였고, 이에 EC는 프랑스 해사당국과 합동으로 인터넷을 통하여 선박의 안전과 관련한 모든 정보의 공개가 가능한 EQUASIS를 개발하였다.³⁴⁾ 기준미달선을 제거하기 위하여 설치된 장치인 EQUASIS는 향후 PSC의 협력체제에 대한 판도를 완전하게 바꾸어 놓을 것으로 보인다.

EQUASIS에는 전세계 보험자, 브로커와 해운업자들이 접속하여 선박의 안전에 대한 정보를 얻고 있으며, 특히 대표적인 보험자인 로이드보험에서는 선박의 출항정지경력(detention history)을 입수하여 정확한 보

험요율 산정에 활용하고 있다. 지금까지 保險料率算定에 필요한 당해 선박에 대한 정보를 얻으려해도 船級法人이 고객의 정보공개를 꺼려하여 요율산정에 어려움이 따랐지만 EQUASIS에 선박의 안전과 관련한 모든 정보를 적나라하게 노출시킴으로써 선박과 이해관계가 있는 당사자들이 이 정보를 쉽게 이용할 수 있도록 하였다.

인터넷에 의한 정보공개는 해운환경을 지금까지와는 다른 모습으로 변화시키고 있다. 일례로, 선박이 출항정지처분을 받게 될 처지에 있을 경우 선박소유자는 어떠한 비용적 희생을 감수하고서라도 이를 철회시키고자 한다는 점이다. 출항정지처분이 바로 보험자에게는 보험요율 인상의 빌미를 주기 때문이다.

또한 선박이 출항정지처분을 받았을 때에는 선급법인인 인정기관(RO : Recognized Organization, 이하 "RO"라 한다)³⁵⁾이 도쿄MOU 매뉴얼 제7장 제7절에 '관련RO'(related RO)라 하여 추가되었다. 즉, 처분을 받은 선박을 등록한 선급법인마저도 공개하도록 함으로써 선급법인 스스로 등록선박에 대한 관리를 철저히 하도록 유도하고 있다.

일반적으로 국제협약의 제 규정에 따라 국제기준의 이행이라는 기국의 기본적인 책임으로서 국가의 개입을 강조하고 있지만 앞으로는 이러한 기국의 개입과 무관하게 정보공개를 통하여 해운시장에서 기준미달선이 자연적으로 퇴출되게 하자는 것이 EC와 유럽선진국의 의도라 할 수 있다.

2. 대응방안

(1) 도쿄MOU의 대응

정보공개를 통한 PSC의 글로벌라이제이션은 PSC 점검의 표준화와 조화가 전제되어야 한다. 유럽선진국들이 회원국으로 있는 파리MOU는 회원국 상호간 PSC 능력의 편차가 거의 없는 반면, 우리나라를 포함한 도쿄MOU의 회원국간에는 PSC에 상당한 편차가 상존하고 있다. 앞에서 살펴 본 바와 같이 국가간 조화

34) <http://www.equasis.org>.

35) 총회 결의서 A.739(18)의 규정을 충족하는 단체로서, 기국의 국기를 게양하는 선박에 대한 법정 검사업무 및 증서발급 업무를 위임받은 단체를 말한다. IMO Res. A. 882(21), para. 1.6.7.

되지 않고 통일되지 않은 PSC 시행은 당해 선박뿐만 아니라 선박의 기국이나 선급법인 등에 불측의 손해를 줄 우려가 있기 때문에 PSC의 국가간 조화와 통일은 대단히 중요한 문제라 하지 않을 수 없다.

도쿄MOU의 회원국간 가장 큰 문제점인 PSC에 대한 조화롭지 못하고 통일되지 않은 재량권을 남용하는 처분을 방지하기 위해서는 출항정지에 대한 구체적인 기준(또는 사례)을 계속하여 발굴하고, 그 기준을 계속적으로 세분화함으로써 재량의 남용 또는 일탈의 여지를 최소화해 나가는 방법이 입법적으로 개선할 사항이라고 본다.

무엇보다도 실제적인 개선방안으로써 PSC의 조화와 통일을 이루기 위해서는 도쿄MOU를 이끌어가고 있는 선진국들이 후진국 회원국에 대한 경제적 지원, 예컨대 항만국통제관의 양성과 교육훈련 프로그램의 지원 또는 컴퓨터 정보망의 구축지원 등이 요구된다 할 수 있으며 도쿄MOU가 이를 위하여 항만국통제위원회의 議題事項에 포함시켜 이 문제를 회기마다 定例化 할 필요가 있다고 본다.

특히 도쿄MOU의 법적 지원활동이 필요한 분야로서, 해양오염과 관련한 형벌조항은 대부분의 국가가 특별법에 규정하고 있으므로 회원국간 처벌의 통일성을 유지할 수 있도록 하고 해상안전과 관련하여서도 刑罰 또는 行政處分에 대한 입법적 기준의 제시가 있어야 할 것이다.

(2) 우리나라의 대응

우리나라가 기준미달선의 양산을 제도적으로 막기 위해서는 다음과 같이 해운법과 선박안전법 등의 개정이 필요하다. 즉, 내항화물운송사업을 등록한 자가 외국에 취항하고자 등록한 사항을 변경하고자 하는 때에는 선박의 설비 또는 선원의 운항능력(Operational Requirements) 등이 국제기준에 적합한 지 여부에 대하여 확인하는 旗國統制(Flag State Control)를 시행하거나 변경등록 조건으로서 사전점검을 거치도록 하는 방안을 법적으로 의무화 하는 방안을 생각할 수 있을

것이다.

또한 선박안전법상 한국선박이 외국항만에 입항하여 그 외국정부로부터 선박의 缺陷이 지적된 경우 선박소유자가 이를 해양수산부장관에게 申告하도록 하던 제도를 부활시키기에 우리가 따른다면 특별관리가 가능한 유사제도의 도입, 예컨대 항공법상 준사고 보고제도와 같은 방식³⁶⁾의 도입을 검토할만 하다.

그리고 77/93년 어선안전협약의 발효와 무관하게 현실적으로 국내법상 모든 어선이 항만국통제의 대상이 되고 있으므로 어선법의 개정을 통하여 일반 항만국통제의 절차에 비하여 완화된, 어선의 항만국통제에 관하여 명문화 할 필요가 있다고 본다. 그러나 더 큰 문제는 우리나라 어선이 외국항 입항시 항만국통제의 대상이 된다는 점을 인식하는 것이 더 큰 선결과제라 할 수 있다.

우리나라는 선박직원법상 어선의 정의를 어선법의 정의에 따르게 하였고, 어선법에는 어획물운반선을 어선으로 규정하고 있기 때문에 선박직원법에 의해서도 어획물운반선에 종사하는 항해사는 어선면허를 소지하여야만 한다.

이처럼 국제협약과의 입법적 마찰을 개선하기 위하여 2001년 8월 10일 선박직원법시행령을 개정하여 2002년 1월 1일부터 시행하도록 하였다.

선박직원법 제3조의 규정에 의한 漁獲物運搬船에 관한 경과조치로써 이 영 시행당시 국내항과 외국항간을 또는 외국항간을 운항하면서 어획물운반업에 종사하는 선박에 승무하고 있는 어선면허소지자가 제15조 제2항의 개정규정에 의한 교육을 이수한 경우에는 어획물운반업에 종사하는 선박에 한하여 승무하도록 한 정하는 상선면허를 할 수 있도록 하였고, 이 경우 당해 면허의 취득을 위한 시험을 면제함으로써(동조 제1항), 동등하거나 그 이하의 상선면허를 취득할 수 있는 길을 열어 주었다.

또한 동법 시행령 별표4 제1호 비고의 개정규정³⁷⁾에 의하여 국내항과 외국항간을 또는 외국항간을 운항하면서 어획물운반업에 종사하는 선박의 선장 또는 1등

36) 항공준사고보고제도는 항공사고로 발전될 수 있었던 사건, 불안정한 상황 및 상태에 관한 보고서를 항공종사자들로부터 접수하여 분석·전파함으로써 항공분야 관계자들이 이러한 정보를 사전 인지하여, 유사사건의 재발 방지와 항공사고 요인으로 작용할 수 있는 위험요소를 제거 또는 예방하기 위한 제도이다(항공법 제50조의2 참조).

항해사의 직무수행을 위한 승무경력을 산정함에 있어 이 영 시행전에 국내항과 외국항간을 또는 외국항간을 운항하면서 어획물운반업에 종사하는 선박에 승무한 경력은 상선에서의 승무경력으로 본다고 하여 상선의 승무경력 적용에 문제가 없도록 하였다.

한편, 입법적 대응과 함께 최근 중국이나 일본 등의 PSC에 대한 인력의 충원과 전문적인 능력을 강화하는 등의 조치에 대처하고 이들 국가와 PSC에 대한 조화와 통일을 이루기 위해서뿐만 아니라, 우리나라가 기준미달선이 쉽게 드나들 수 있는 '편의항만'(Port of Convenience)이 되지 않기 위해서는 외국적의 개별입항선박에 대하여 도쿄MOU에서 정하는 75%의 점검률을 무리없이 달성할 수 있도록 전문화된 인력의 충원은 우선적으로 선행되어야 하는 과제라 할 수 있다.

VI. 結 語

港灣國統制를 수행하는 과정에서 부당하게 지연되거나 출항정지처분 등으로 선박의 계획된 항행을 방해하지 않도록 항만국은 가능한 모든 노력을 다하여야 한다. 도쿄MOU의 어떠한 규정도 선박의 부당한 출항정지나 지연에 대한 배상을 다루는 협약의 규정에 따른 권리를 침해하는 것이 아니라고 하였기 때문에(동각서 제3조제11항), 港灣國統制를 시행하는 항만당국은 외국적 선박의 부당한 출항정지 또는 지연을 방지하기 위하여 최선을 다하여야 한다.

도쿄MOU는 파리MOU의 회원국과 달리 회원국간 다양한 문화(불교, 이슬람과 기독교)와 현격한 경제적 차이 등 이질적인 면이 많다. 도쿄MOU는 선진국 일부국가가 일반적으로 끌고 가는 형태로 운영되고 있다고 하여도 과언이 아닐 것이다. 이러한 특수한 면이 지역 PSC의 조화와 통일을 어렵게 하고 회원국간 위반행위에 대한 행정처분과 형벌적용에 현격한 차이가 발생하고 있을 뿐만 아니라 항만국통제관의 裁量權을 濫用·逸脫하여 처분을 하게 하는 원인이 되고 있다.

국제협약의 기준이행을 보장하고, 도쿄MOU 회원국으로서 共同協力の 義務를 다할 뿐만 아니라 글로벌

이제이전화 하는 PSC 협력제도의 변화에 능동적으로 대응하기 위하여는 도쿄MOU의 PSC 이행방식에 대한 검토와 회원국간 PSC의 조화와 통일을 이룰 수 있도록 선진국을 중심으로 하여 후진국의 PSC를 지원하는 적극적인 방안이 요구된다 할 것이다.

또한 경제적 이해와 상충하고 있다 할지라도 우리나라 주변국가에 기준미달의 국적선의 취항을 제어할 수 있는 입법적 장치의 마련과 제도의 개선이 필요하다. 궁극적으로 이러한 선박은 PSC가 지역협력체제에서 국제협력체제로 이전하면서 시장에서 자연스럽게 퇴출은 되겠지만 퇴출 하기까지 해운시장에서 기국으로서 우리나라와 이를 등록한 선급법인에 대한 신뢰도가 그만큼 추락할 수밖에 없으므로 국제협약상 기국으로서 의무라기 보다는 우리나라 국적선 전체를 보호하기 위하여 정부의 강력한 기준미달선 정책이 수립되어야 할 것이다.

그와 동시에 우리나라가 기준미달선이 쉽게 드나들 수 있는 '편의항만'이 되지 않도록 입법적 개선과 아울러 PSC 업무를 수행하는데 필요한 인력의 충원과 자질향상 등 PSC 행정조직의 선진화가 병행되어야 할 것이다.

참고문헌

- [1] 강동수, 「항만국통제론」(부산 : 효성출판사, 1998. 10)
- [2] 崔炳善, 「政府規制論」(서울 : 法文社, 1994. 11)
- [3] 해양수산부, 「2000 항만국통제사례집」(2000. 12)
- [4] 해양수산부, 제7차~제10차 「아·태지역 항만국통제위원회 결과보고서」, 1999 ~ 2001
- [5] 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)
- [6] Peter B. Payoyo, *Port State Control in the Asia-Pacific : an International Legal Study of*

37) 선박직원으로 승무한 경력을 산정함에 있어 승무할 선박이 상선인 경우에는 상선에서의 승무경력을, 어선인 경우에는 어선에서의 승무경력을 대상으로 한다.

- Port State Jurisdiction*(Dilemma Quezon City : Univ. of the Philippines Law Center, Institute of International Legal Studies, 1993)
- [7] Tokyo MOU Secretariat, Annual Report on Port State Control in the Asia-Pacific Region 2000
- [8] IMO Res. A. 882(21), 25 Nov. 1999