

# 基準未達船에 대한 港灣國統制制度의 發展과 그 法的 問題에 관한 研究

姜 東 秀<sup>\*1)</sup>, 林 東 喆<sup>\*\*2)</sup>

A Study on the Development and Legal Problems of Port State Control

*Dong-Su Gang, Dong-Cheol Im*

## Abstract

The flag State is primarily responsible for implementing the minimum standards laid down in international conventions as far as its own ships are concerned. And the port State may, in the exercise of its rights under international law, take appropriate measures (including detention of sub-standard ships), which was regarded as port State's supplementary role aiming at implementing these standards. The legal significance according to the change may be found in that the control actions of the subsidiary function of the port State against the flag State's ship have recently been reinforced with a mandatory character.

This thesis explains the basis, genesis and development of port State

\*<sup>1)</sup> 한국해양대학교 대학원 해사법학과 박사과정 해사법 전공

\*\*<sup>2)</sup> 한국해양대학교 해사법학과 교수

control, points out the Korean legal problems in insuring the implementation of the PSC standards in international convention and Tokyo MOU, and aims to suggest revision of the Korean maritime law and etc.

## I. 序 論

대외무역 의존도가 높은 우리나라에는 外國籍 선박의 입항이, 닻을 뿐만 아니라 계속적으로 증가하는 추세에 있다. 입항하는 선박 중에는 便宜置籍船인 경우가 많고, 이들은 해상안전과 해양환경에 잠재적인 위험요소가 되고 있다.

자국연안을 보호하기 위하여 海事法도 다양하게 발전하여 왔다. 便宜置籍 현상이 일반화된 현실에서 선박이 旗國法主義에 의하여 旗國(Flag State)만이 규율하는 시대는 이미 지났다. 현재는 港灣國(Port State)도 外國籍 선박을 직접적으로 단속할 수 있도록, 國際海事機構(IMO : International Maritime Organization, 이하 “IMO”라 한다)와 國際勞動機構(ILO : International Labour Organization, 이하 “ILO”라 한다)에서 채택한 해상안전과 환경보호 관련 國際協約에서 統制(control)의 근거를 마련하고 있다.

또한 지금까지는 港灣國統制(PSC : Port State Control)가 국제협약상 港灣國의 權限으로만 이해되었는데, 國際基準의 이행을 위한 지역국가간 협력체제가 구축됨으로써 港灣國에 委任된 義務的 성격을 가지는 것으로 변하고 있다.

이 論文에서는 해상안전과 환경보호를 위한 港灣國의 규제조치로서, 국제협약에 근거한 ‘港灣國統制’의 내용과 그 이행을 보장하기 위한 地域協力體制의 내용을 살펴보고, 우리나라 海事法에 규정된 外國籍 선박의 규제행위를 고찰하였다. 그리고 변화하는 港灣國統制制度에 대처함에 있어서 우리 해사법상의 제반 문제점을 지적하고 앞으로의 과제를 제시하였다.

## II. 基準未達船 규제에 관한 海事法の 발전

### 1. 基準未達船 개념의 확대

基準未達船(sub-standard ships)이라 함은 의도된 항해를 수행하기에 부적절하게 건조되었거나 선원배승의장 등이 제대로 갖추어지지 않은 선박, 즉 국제적 또는 국내적 最低基準(minimum standards)에 미치지 못하는 선박을 말한다.<sup>1)</sup> 선박이 最低基準을 준수하는 것은 당해 선박이 항해를 성공적으로 완수하기 위한 기본적인 요건이라 할 수 있다. 그러나 현실적으로 선박의 基準未達 현상은 선박의 노후화뿐만 아니라 선박회사 管理統制(operational control)의 부적절, 제대로 훈련된 승무원의 부족 및 당사국인 旗國의 감독역량 미비로 인하여 나타나는 경우도 많다.<sup>2)</sup>

그리고 1995년에 개정된 해상인명안전협약(SOLAS협약), 해양오염방지협약(MARPOL협약)과 STCW협약에 의하면, 선원의 자질 내지는 능력의 부족과 임무숙지 정도의 미흡 등도 基準未達의 결정근거가 된다고 하였다.

### 2. 港灣國統制的 발생과 法源

港灣國統制란 港灣國이 자국의 관할 해역에서 해상안전을 도모하고 해양환경을 보존하기 위하여 자국의 항구에 기항하는 外國籍 선박을 대상으로 선박 안전기준, 선원의 자격, 근로조건 및 선원의 운항능력 등이 國際基準에 적합한지를 점검하여 이에 부적합하다는 “基準未達”로 판명될 경우, 또는 오염물질의 배출규정을 위반하였을 시 입출항을 규제하고 국제기구에 당해 선박에 대한 결함정보를 보고하는 등, 불이익한 처분을 행사하는 제반 행위를 말한다.<sup>3)</sup>

- 1) E. H. Beetham, "Substandard Ships and the Shipmaster", *The Nautical Institute on The Management of Safety in Shipping*(London : The Nautical Institute, 1991), p. 211.
- 2) Ib Matthiesen, "The Role of the Government Nautical Surveyor", *International Conference on Ship Safety and Marine Surveying*(London : The Nautical Institute, 1986), p. 31.

港灣國統제의 法源으로 대표적인 것은 1994년 11월 16일에 발효된 1982년 유엔해양법협약이다. 또한 港灣國統제에 관한 法源으로서의 국제협약은, IMO의 주관으로 제정되어 우리나라가 채택·공포한 해상안전과 해양환경보호에 관한 해사협약을 모두 포함한다. 인적안전규제에 관한 국제협약으로서는 1978년 STCW협약과 1972년 국제해상충돌방지규칙이 그 대표적인 것이라 할 수 있으며, 물적안전규제에 관해서는 1974년 海上人命安全協約, 1969년 船舶噸數測定協約, 1966년 滿載吃水線協約, 1972년 안전한 콘테이너를 위한 협약(안전콘테이너협약) 등을 들 수 있다. 환경보호규제를 규정하고 있는 1973년 海洋汚染防止協約도 港灣國統제의 法源으로서 중요한 협약이다. 그리고 IMO에서 제정되어 채택된 여러가지 결의서와 지침서 등도 국제협약상의 기준을 보충하는 것이라면 港灣國統제의 法源이 되며, 우리나라가 회원국으로 되어 있는 아태지역 항만국통제에 관한 양해각서(이하 “도쿄諒解覺書”라 한다)도 역시 港灣國統제에 관한 法源이라 할 수 있다.

한편, 안전 및 환경기준의 준수를 확보하기 위하여 행해지는 우리나라의 港灣國統制制度는 개별 관계법규에 기본적인 규정을 마련하고 있으며 다시 일정한 行政 制裁의 성격을 갖는 命令 등에 의하여 그 이행이 확보되고 있다. 港灣國統제에 관한 法源이 되는 국내법으로는 관련 國際協約을 근거로 港灣國統制 기준을 설정한 船舶安全法, 船員法, 船舶職員法, 海洋汚染防止法, 海上交通安全法 등을 들 수 있다. 또한 이와 관련된 法規命令 뿐만 아니라 行政命令인 外國船舶監督要領도 도쿄諒解覺書의 이행을 보장하기 위한 것이기 때문에 港灣國統제에 관한 국내법으로서의 法源이라 하겠다.

### 3. 港灣國統제의 일반원칙

IMO는 각 해사협약에 統制규정을 두면서 기본적인 시행절차를 명시하고 있다. 그리

3) Anthony Clarke, "Port state control or sub-standard ships: who is to blame? what is the cure", *Lloyd's Maritime Commercial and Law Quarterly*, 145-304, Part 2. May 1994, p. 202.

고 1981년 IMO 총회는 선박이 항상 관련협약에 규정된 해상안전기준에 따른다는 것을 명백히 하고자 하는 각국의 희망을 확인하면서, 세부적 統制檢査 節次를 규정한 決議書 466(XII)호를 채택하였다. 이로써 각 해사협약의 규정과 IMO에서 개발된 船舶統制節次를 근거로, 港灣國은 外國籍 선박을 절차적으로 統制介入할 수 있게 되었다.

港灣國統制는 統制檢査를 받아야 할 선박이 締約國의 항내 혹은 당사국 관할에 있는 해상터미널에 寄港했을 때에만 시행할 수 있다.<sup>4)</sup> 만약 外國籍 선박을 統制檢査하여 불이익한 처분이 불가피하다고 판단될 경우 港灣國 行政廳<sup>5)</sup>은 旗國의 영사나 외교대표부에 행정처분의 불가피한 사정을 즉시 서면으로 통보하고 취하여진 조치에 대한 정보는 해당위원회의 심의를 위하여 IMO에 보고하여야 한다.<sup>6)</sup> ILO협약 147호에 의한 시행절차도 사실상 IMO의 그것과 동일하다. 당해 선박에 결함이 발견될 때에는 ILO사무국에 보고하고, 선박의 旗國 行政廳에 통보하도록 하고 있다.

한편, 基準未達船을 규제하기 위한 港灣國의 統制行爲는 실무상 公務員만을 주체로서 인정할 뿐이다. 그리고 統制介入의 행사는 通商의 흐름(commercial flow)을 방해하지 않을 정도로 관련증서의 점검으로 제한된다. 그러나 증서를 비치하지 않거나 증서상의 하자나 사실과 다르다는 確證이 있을 때에는 보다 상세한 점검을 수행하게 된다.

### III. 港灣國統制에 관한 國際基準

國際協約상 外國籍 船舶의 統制檢査에 관하여는, 선박과 그 施設의 基準, 乘務員의

- 4) 國際海域에서 위반이 발생하였을 경우에는 당해 선박에 行政罰을 부과할 책임은 당연히 旗國에게 있다. 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, Dec. 1993), p. 2.
- 5) 國際海事協約에서의 "administration"은 실무상 主管廳으로 해석하고 있지만, 여기서는 行政에 관한 意思를 결정하고 이를 대외적으로 표시하는 國家 또는 地方自治團體로서, 實定法상의 용어인 "行政廳"이라 하였다(行政訴訟法 제2조, 都市計劃法 제24조 등 참조).
- 6) 에컨대 1974년 海上人命安全協約 제I장 제19규칙 제(c)항, 제(d)항 참조.

자질 및 근로환경 등에 관한 기준, 오염물질 배출 등 環境基準으로 각각의 保護法益에 따라 요건을 정하고 있다. 港灣國統制 관련 國際協約과 해당조문을 명시하면 아래의 표와 같다.

<표> 港灣國統制 관련 국제협약

구분	協約名	條文	비고
物的安全	1966년 國際滿載吃水線協約(ILL)	제21조 [統制]	
	1988년 議定書	제21조 [統制]	미발효
	1969년 船舶噸數測定協約(TM)	제12조[統制]	
	1972년 安全콘테이너協約(CSC)	제VI조 [統制]	
	74/78년 海上人命安全協約(SOLAS)	제I장 제19규칙 [統制] 제X장 제4규칙	
	1988년 議定書	제I장 제19규칙[統制]	미발효
	77/93년 漁船安全協約(SFV)	제4조 [證明과 統制] 제4조 [統制와 港灣國統制]	"
人的安全	1978년 STCW協約	본문 제10조 부속서 제I/4규칙	
	1995년 STCW-F協約	본문 제8조 부속서 제I/4규칙	미발효
	1976년 ILO 協約 147호	제4조	
	1972년 國際海上衝突防止規則(COLREG)	-	
環境保護	1954년 油類汚染防止協約(OILPOL)	제IX조, 제X조	폐기
	73/78년 海洋汚染防止協約(MARPOL)	본문 제5규칙 제6규칙 附屬書 I 장 제4규칙, 제8A규칙, II장 제10규칙, 제15규칙, III장 제8규칙, IV장 제3규칙, V장 제8규칙	부속서 VI장 (안)은 제19규칙(MEPC 38/9Annex)
	1982년 유엔海洋法協約(UNCLOS)	제219조 내지 제232조	

주) 구분은 협약의 성격상 주요한 保護法益이 어디에 있는냐에 따른 것임

이처럼 外國籍 선박에 대하여 港灣國 行政廳이 統制介入할 수 있는 근거는 안전 및 환경 그리고 근로기준 등과 관련한 상기의 각종 國際協約에 명시적으로 규정하고 있으며, 이를 批准 또는 加入한 締約국이 이들 협약의 拘束을 받는 것은 당연하지만 非締約

國 선박에도 효력이 미치도록 하였다.

그리고 최근에는 人的 過失로 인한 海難事故를 줄이기 위하여 相關 國際協約 또는 協約 附屬書를 개정함으로써 人적 기준 統制檢査를 강화하는 추세에 있다.

#### IV. 國際基準의 이행을 위한 港灣國統制의 아태지역협력체제

##### 1. 地域協力體制 출현

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, 相關 國際協約에 구현된 보편타당한 國際基準이 곧 그 지역에 적용되는 기준이기 때문에, 국제법상 沿岸國 地域主義<sup>7)</sup>와는 그 성격이 다르다. 그러므로 특정지역내 회원국이 합의한 相關 國際協約상의 범세계적 기준을 이행한다는 측면에서, 港灣國統制 地域協力體制는 “排他的”이라기보다는 지역공동체로 하여금 진작될 公同의 이익이 相關 國際協約을 통하여 적절하게 합의되어 이행되므로 “包容的”이라 할 수 있다.

港灣國統制 地域協力體制가 지향하는 바는 범세계적인 문제인 基準未達船을 제거시키는 것이기 때문에 무엇보다도 地域協力體制 상호간 통일된 방식으로 港灣國統制가 시행되어야 함은 당연하다.<sup>8)</sup> 그러나 아태지역에서 港灣國統制의 활동을 보다 원활하게 하기 위해서는 유럽지역과는 달리 지리적, 경제적 그리고 정치적으로 극복해야 할 문제가 많다.<sup>9)</sup>

- 7) 漁業과 海底資源 탐사를 위한 특정 國際水域에서의 排他的 權利를 설정하는 것이 그 실례라 할 수 있다.
- 8) 캐나다와 러시아는 지리적으로 아태지역과 유럽지역에 걸쳐져 있는데, 동일한 국가에 서로 다른 港灣國統制 制度를 적용하는 것은 합당하지 않다. 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.
- 9) 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.

## 2. 도쿄諒解覺書의 법적 성질

도쿄양해각서는 그 前文에서 회원국에 대하여 법적 拘束力이 없음을 명시하고 있다. 일반적으로 법적으로 拘束力이 없다는 意思表示 뿐만 아니라 非條約言語의 사용, 그리고 條約法 제77조 제1항에 따른 유엔사무국에 條約登錄이 안되었다는 점에서 이 양해각서를 '條約'이라 할 수는 없을 것이다. 그러나 도쿄諒解覺書가 회원국에 法的 拘束力이 없다 하더라도, 회원국의 정치적 지원에 따라 “정치적(political)” 혹은 “윤리적인 힘(moral force)”은 있다 할 것으로 특정 사안에 대하여 금지 또는 방지의 처분에 작용할 수 있고, 회원국의 權利와 義務의 행사도 이를 근거로 행사할 수 있다고 본다.<sup>10)</sup>

도쿄양해각서는 당사국에 새로운 법적 권리와 의무를 설정한 國際制度가 아니라 港灣國統制의 실질적인 이행에 관한 공식적인 협력제도란 점에서 중요한 의의를 찾을 수 있다. 국제협약상 체결국의 이행을 강제하는 법적 기준이 있다 하더라도, 이를 시행하는 데에는 약간의 결함이나 장애가 있기 마련이기 때문에 즉각적인 조치를 필요로 할 때 이 양해각서상의 적절하고 융통성 있는 기준으로 대처할 수도 있다.

## 3. 도쿄諒解覺書의 주요 내용

도쿄양해각서에 규정된 주요 내용을 보면, 우선 각 海事當局은 자국에 입항하는 외국적 선박이 관련 國際協約에 적합한지를 확인하기 위한 효과적인 港灣國統制體制를 갖추고 유지하여야 한다. 그리고 각 海事當局은 연간 통제검사 비율을 정하고 2000년까지 지역내에서 운항하는 개별입항척수에 대하여 50%의 검사목표율을 달성하여야 한다.

이 양해각서에서 港灣國統制의 근거가 되는 關聯 國際協約은 1966년 국제만재홀수선협약, 74/78년 해상인명안전협약, 73/78년 해양오염방지협약, 1978년 STCW협약, 1972년

10) George C. Kasoulides, *Port State Control and Jurisdiction-Evolution of the Port State Regime* (London : Martinus Nijhoff Publishers, 1993), p. 143; Christopher Dayton, *op. cit.*, p. 9.



국제해상충돌방지규칙, 1976년 상선의 최저기준에 관한 ILO협약 147호, 1969년 선박톤수측정협약이며 기타 여러가지 관련되는 指針을 참조하게 된다.

그리고 海事當局은 이 諒解覺書의 목적을 달성하기 위해 승선검사를 실시하게 되는데, 승선검사결과 유효한 증서나 서류가 없거나 선박의 상태, 설비 또는 선원이 관련협약의 요건에 실질적으로 일치하지 않는다는 명백한 근거가 있으면 보다 상세한 통제검사를 실시할 수 있도록 하였다. 또한 선박의 결함이 안전과 승무원 및 여객의 건강 또는 환경에 유해하다는 명백한 증거가 있을 경우, 海事當局은 선박이 출항전 결함사항이 시정되었는지 확인해야 하며, 이를 위해 출항정지를 포함한 적절한 조치를 취할 수 있게 된다.

한편, 海事當局은 검사결과를 캐나다 오타와에 있는 해안경비대로 송부하여 다른 海事當局이 外國籍 船舶에 통제검사를 목적으로 하는 대상선박을 선택하는데 참고할 수 있도록 배려하고 있다.

#### 4. 아태지역 港灣國統制에 관한 諒解覺書의 전망

港灣國統制 정착의 시작단계인 아태지역에서는 당장에 유럽지역 국가의 강제적 규범이라 할 수 있는 '港灣國統制에 관한 EU指令'의 내용과 그로 인하여 개정된 파리諒解覺書의 내용을 바로 수용하지는 않을 것이다.<sup>11)</sup>

그러나 도쿄諒解覺書는 제4차 港灣國統制委員會에서 결정된 바이지만 1969년 톤수측정협약을 港灣國統制 관련 근거협약으로 추가하였고 억류지침서를 개정하였다. 또 IMO 총회 통합결의서 787(19)호에 의하여 港灣國統制를 강화하는 새로운 면모를 갖추었다.

결국 항만국의 權限으로 이해되었거나 일부 항만국만이 선택적으로 국제기준에 의하

11) 제3차 항만국통제위원회에서 호주, 캐나다, 뉴질랜드는 아태지역에 파리양해각서의 港灣國統制시스템을 早期에 도입하자고 주장하였지만, 아직 아태지역의 항만국통제가 초기단계에 있음을 고려하여 점진적으로 수용하되 그 기간을 최대한 단축시키자고 합의하였다. 제4차 委員會에서도, 호주와 캐나다 등이 대폭 개정된 파리양해각서를 조기에 아태지역에 도입하여야 한다고 주장하였지만 역시 상당수 국가(일본, 중국, 러시아 등)가 점차적으로 수용하자고 하였다.

여 시행하였던 것에서, EU지령이 발효되고 IMO 통합결의서 787(19)호가 채택됨에 따라 앞으로 아태지역 회원국의 地域協力體制에 의한 港灣國統制의 “이행”에 의무적 성격이 훨씬 강해질 것으로 전망된다.

## V. 우리나라 港灣國統制 관련 法制의 구성

### 1. 國際協約상 기준의 國內적 履行責任과 實際

우리나라 海上安全行政의 行爲形式으로서 기준설정은 하위법령에 보다 많은 비중을 두는 法形式을 취하고 있다. 특히 國際協約상의 기준이 部令이나 告示와 같은 법규명령 또는 行政命令의 형식일 경우가 많은 것은 우리나라 海事行政法의 특징이라 할 수 있다. 그리고 선박안전법 제16조와 같이 “條約 우선주의”<sup>12)</sup>를 취하고 있는데, 이는 미처 협약 내용이 국내관련 법령에 수용되지 아니하였다더라도 협약 적용대상 선박들을 직접 國際基準에 따라 필요한 조치를 취할 수 있는 方便으로 이용되기도 한다.

1966년 12월 9일 법률 제1845호에 의한 개정 선박안전법에 ‘외국선박에 관한 규정’인 제14조를 두면서 우리나라 行政廳은 외국적 선박에 대하여 統制介入할 수 있게 되었다. 그러나 실질적인 節次가 마련되어 있지 않아 제14조는 港灣國統制에 관한 訓示的인 규정으로 남아 있었고, 외국 行政廳의 요청에 의하여 외국적 선박에 대한 선박검사 관련 증서를 발급하는 것으로 사실상 제한되어 있었다. 그리고 1983년과 1984년에도 1978년 STCW협약에 의거하여 선박직원법과 선원법이 제정되었지만 外國籍 선박의 승무원 안전에 대한 港灣國統制는 시행되지 아니하였다.

실제 외국적 선박에 대하여 절차적으로 港灣國統制를 시행하게 된 것은 1986년 7월 11일, 세부적인 港灣國統制 절차인 IMO 총회 결의서 466(XII)호, 481(XII)와 542(13)호의 내용을 참고하여 제정한 해운항만청 고시 外國船舶監督要領(제86-14호)이 발효되면서 부

12) 해상교통안전법 제5조, 어선법 제6조, 해양오염방지법 제15조 등.

터이다. 그 당시 우리나라 항만에서 港灣國統制를 시행함에 있어 港灣國統制官이 직접 전외국적 선박(정박기간이 짧은 선박은 猶豫)에 승선하여 臨檢하고 지적사항 발견시 감항성에 영향을 미치는 중대한 결함 사항은 시정후 출항하게 한다든지, 기타 경미한 결함 사항은 現地 또는 期限附로 시정명령을 내리는 परि諒解覺書의 일반적 방식으로 운영하여 왔다.

그런데 1994년 4월 도쿄諒解覺書가 발효됨에 따라 1994년 12월 21일 고시한 개정 外國船舶監督要領<sup>13)</sup>에 의해서 港灣國統制 적용상의 내용과 범위가 대폭적으로 확대·강화되었고, 1995년 12월 제3차 아태지역 港灣國統制委員會에서 각국 海事當局의 대표가 합의한 사항을 반영한 改正 告示<sup>14)</sup>가 1996년 5월 23일에 발효됨에 따라 국제협약상의 기준을 국내적으로 이행함에 있어 아직은 초보적 단계이지만, 地域協力을 통한 우리나라의 港灣國統制는 점차적으로 정착되어 가고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 港灣國統制 관련 法制的 구성

### 1) 人的 安全에 관한 법규

우리나라의 人的 安全에 관한 법규로서는 선원법, 선박직원법, 해상교통안전법과 개항질서법을 들 수 있다.

우선 선원법은 선원의 職務, 服務, 勤勞條件, 職業安定 및 教育·訓練에 관한 사항을 정함으로써 선원의 기본적 생활을 보장·향상시키며 선원의 자질향상을 도모함을 목적으로 하는 勞動法的 법률이지만, 선장의 職務權限과 선내질서의 유지와 관련해서는 海上交通安全法的 요소도 지니고 있다.<sup>15)</sup> 그리고 선박직원법은 선박항행의 안전을 도모하기 위한 법규로서 선박직원의 자격기준을 직접적인 대상으로 하고 있다.<sup>16)</sup>

13) 1994년 12월 21일 해운항만청 고시 제94-78호.

14) 1996년 5월 23일 해운항만청 고시 제96-20호.

15) 閔星奎·林東喆, 앞의 책, 63쪽; 林東喆, 「우리나라 船員法에 관한 연구」, 한국해양대학 논문집 제13집(1978), 203쪽.

16) 위의 책, 173쪽; 위의 論文, 204쪽.

선박의 기본적인 항법을 규정한 1972년 國際海上衝突防止規則에 대한 우리나라의 “지방규칙”으로는 海上交通安全法과 開港秩序法이 있다. 開港秩序法은 港界내에 있는 모든 선박에 적용되며, 海上交通安全法은 공해상 우리나라 선박과 영해상 모든 국적의 선박에 海上交通秩序를 유지하는데 입법목적을 두고 있다.<sup>17)</sup>

## 2) 物的 安全에 관한 법규

物的 安全法規에는 74/78년 海上人命安全協約을 포함하여 1966년 國際滿載吃水線協約과 1972년 안전컨테이너협약을 규정하고 있는 선박안전법, 선박의 國籍證明과 1969년 船舶噸數測定協約의 톤수측정 기준을 설정한 선박법이 있다. 또한 해양오염방지법과 해상교통안전법에도 입법목적상 부수적으로 物的 安全基準을 정하고 있다.

## 3) 海洋環境 보호에 관한 법규

우리나라에서의 해양환경 보호를 위하여 “排出規制” 관련 港灣國統制는 해양오염지법에서 정하고 있다. 그리고 개항질서법에도 有害物質 등의 投棄規制를 규정하고 있다.

## 3. 港灣國統制에 관한 地域協力과 外國船舶監督要領

港灣國統制의 지역협력을 위한 세부 施行節次라 할 수 있는 우리나라의 ‘외국선박감독요령’은 해마다 개최되는 아태지역 港灣國統制委員會의 회의결과와 IMO의 각 위원회에서 작성되는 각종 文書(instrument)의 내용변화를 수용하기 위하여 行政命令의 형식을 취하고 있다.

일반적으로 行政命令은 行政廳 내부의 사무처리에 주안점을 두고 있기 때문에 행정처분의 근거가 될 수 없다는 견해가 많지만, 法律과 法規命令을 보충하는 行政命令인 ‘외국선박감독요령’에 대하여 對外的 效力을 인정하는 방향으로 이론 구성을 해나가는

17) 朴慶鉉, 「海上交通安全法令에 관한 문제점」, 月刊 海技(韓國海技士協會, 1994. 6), 26쪽.

것이 “법적 現實”과 첨단과학 기술 등 전반적인 산업사회의 발전에 부응하는 적절한 자세일 것이다.

## VI. 우리나라 港灣國統制制度的 비판과 과제

### 1. 현행 港灣國統制制度的 비판

현행 우리나라 港灣國統制制度에 대하여 국제기준의 이행측면에서, 문제점을 지적하면 다음과 같은 것을 들 수 있을 것이다.

첫째, 대부분의 나라는 國際基準과는 별도의 국내법적 統制制度를 인정하고 있다.<sup>18)</sup> 우리나라 해양오염방지법상의 海洋環境監視員, 개항질서법상의 開港團東公務員뿐만 아니라 제한된 범위내에서의 선원법상 船員勤勞監督官 등도 기준미달선에 대한 行政措置에 있어 내용적으로 港灣國統制官과 비슷한 업무를 수행한다. 그러므로 國際基準에 의한 港灣國統制는 법적용과 해석상 같은 종류의 행위라 할 수 있는 국내제도와 중복됨으로써 이중의 처분을 내리게 되는 모순이 있다고 생각된다.

또한 관련협약에 따라 국내법적 기준으로 설정한 海事行政法상 港灣國統制 관련 벌칙에 있어 각 법령 상호간 균형이 맞지 않은 경우도 있다.

둘째, 개별 海事法상 조약 우선주의를 명문으로 인정하고 있는 선박안전법, 해상교통안전법과 해양오염방지법은 國內法보다 國際條約의 적용기준을 존중하여 해석하여야 할 것이다. 그러나 관련법상 “條約 우선주의”를 명시하지 않은 경우, 우리나라에 기항하는 外國籍 선박이 국제협약에 의한 각종 기준을 충족시키고 있다 하더라도 보다 엄격한 기준을 요구하고 있는 국내기준에 적합하지 않다면 국내법에 따라 불이익한 처분을 내릴 수밖에 없는 모순을 가지고 있다고 볼 수 있다.

셋째, ‘외국선박감독요령’과 같은 行政命令은 상위의 법률에 授權根據가 있어야 行政

18) Anthony Clarke, *op. cit.*, p. 204.

廳의 行政處分에 대한 법적 근거로 작용할 수 있다.<sup>19)</sup> 그런데 外國船舶監督要領은 상위의 法令에 아무런 授權根據가 없음에도 불구하고 선박안전법 제14조, 선원법 제114조, 선박직원법 제17조와 해양오염방지법 제33조의 委任을 받아 정하였다고 함으로써(외국선박감독요령 제2조) 그 적법성 여부에 의문을 갖게 한다. 더욱이 外國船舶監督要領은 상기의 각 개별법상 委任의 취지마저 일탈하여 해상교통안전법과 개항질서법 등의 統制介入과 관련한 권한을 광범위하게 행사할 수 있도록 하였다(예컨대 제1조 내지 제3조, 제8조). 또한 1969년 선박톤수축정협약을 母法의 授權없이 外國船舶監督要領에만 港灣國統制에 관한 국내기준을 두어 外國籍 선박을 포괄적으로 규제한다는 것은 違法이라는 비판을 면하기 어려울 것으로 생각된다. 더욱 큰 문제는 ILO협약 147호를 비준하지 않았음에도 이를 근거하여 外國籍 선박을 규제하고 있다는 점이다.

넷째, 港灣國統制 수행으로 선박의 손해발생과 공무원의 不法行爲 사이에 相當因果關係가 있다는 것이 입증되면 국가는 당연히 국가배상법에 의한 손해를 배상하여야 할 것이다. 그러나 港灣國統制를 규정한 海事法 어디에도 공무원의 부당한 개입으로 발생한 외국적 선박의 손해배상을 위한 절차를 규정하고 있지 않아 외국인이 손해배상을 청구하기가 사실상 용이하지 않다. 또한 개별 海事行政法에는 위법·부당한 港灣國統制官의 행위에 대하여 不服申請할 수 있는 절차적 규정을 두고 있지 않다. 그러므로 일반 원칙에 따른 行政爭訟을 통한 救濟節次를 취할 수밖에 없는데, 문제는 行政處分의 상대방이 외국인이거나 외국인의 대리인일 경우가 대부분이기 때문에 우리나라 司法行政에 익숙지 못하여 권리를 행사하지 못하는 원인이 될 수도 있다는 점이다. 그러므로 유럽이나 미국과 같이 海事法상 구체적인 救濟節次를 두지 않는 한 피해자 權利救濟는 대단히 제약적일 수밖에 없을 것이다.

다섯째, 漁獲物運搬船과 水産製造船은 국제협약상 一般貨物船으로서 港灣國統制의 적용을 받는 것이 국제사회의 일반적 경향이다. 그러나 국내법상 이들 선박에 대해서는

19) 母法의 규정에 저촉되거나 달리 법률상의 근거규정이 없는 行政立法은 무효이다 (대판, 1983. 7. 12, 82누148).

국제협약과 다른 어선으로 정의하고 있기 때문에, 우리나라에서는 이들 선박에의 港灣國統制 개입행위가 미치지 않아 국제기준에 의한 항만국통제의 적용에 문제가 발생하고 있다.<sup>20)</sup>

## 2. 灣國統制制度的 보안을 위한 과제

### 1) 海上安全基本法の 제정 등 입법적 보안의 필요

현행 우리나라 항만국통제제도에 대한 위의 비판에서 지적한 바 있는 관계법령의 체계상의 도순, 통제개입행위의 중복, 관련규정 해석상의 애로 및 각 개별 海事法에 규정하기 어려운 문제를 입법기술적으로 해결하기 위해서는 해상안전과 해양환경보호라는 규제내용을 포괄할 수 있는 새로운 형태의立法을 고려할 필요가 있을 것이다. 예컨대 규제내용에 따른 각 개별 海事法의 통일적인 해석과 적용의 基本方向을 제시하는 尙칭 海上安全基本法을 제정하여 개별법과 체계적 연계성을 이루게 함이 타당하다고 본다. 특히 이 법의 제정과 관련하여 국내제도와 이중처분의 문제뿐만 아니라 개별 海事법 상호간 행정처분의 불균형 문제 등도 개선하여야 할 것이다.

또한 港灣國統制와 관련되는 선원법, 선박직원법, 선박법, 개항질서법에도 統制介入시 국내기준과 충돌할 경우 國際基準에 의하여 해결할 수 있도록 조약 우선주의를 규정하든가 海上安全基本法을 제정할 경우에는 이 법에 “港灣國統制와 관련한 조약 우선주의”를 명문화 함이 바람직하다고 생각된다. 그리고 공무원의 부당한 개입으로 인하여 발생한 손해에 대해서는 피해자 권리구제를 용이하게 하기 위하여 앞에서 제안한 해상안전기본법에 구체적인 절차를 명문화함이 바람직하다고 본다.

한편, 1969년 船舶噸數測定協約의 선박톤수관련 기준을 선박법에 규정하였지만 外國籍 선박에 統制介入할 수 있는 근거규정은 두고 있지 않으므로 이 협약기준에 의거, 선박법을 개정하여 行政廳이 外國籍 선박을 統制介入할 수 있는 근거를 두어야 할 것이

20) 도쿄양해각서에서도 港灣國統制 대상으로서 漁獲物運搬船이 적용됨을 분명히 하였다. Tokyo MOU PSCC03/09.2B.

다. 또한 도쿄양해각서에 의한 항만국통제 적용에 있어 ILO협약 147호의 부속협약 중 실제 항만국통제의 시행과 거의 무관한 87호와 98호를 제외한, 필요한 부분을 이미 선원법, 선박직원법 등에 포함하고 있기 때문에 외국적 선박에도 이들 국내법상의 기준을 적용하도록 관련법(선원법)을 개정한다면 이 문제를 해결할 수 있을 것이다.

그리고 선박직원법과 선원법 등에는 개정 해상인명안전협약과 해양오염방지협약 부속서상의 運航要件(operational requirement) 점검과 개정 STCW협약상의 강화된 人的安全基準을 수용할 수 있게 하여야 할 뿐만 아니라 수산제조선과 어획물운반선에의 항만국통제 적용이 가능하도록 하는 관련법 개정이 요구된다.

## 2) 港灣國統制 行政의 합리화와 전문인력의 양성 등

### ① 항만국통제 관련행정 조직의 일원화

港灣國統制制度의 선진화를 위하여는 기능적으로 다원화되어 있는 현행 港灣國統制 관장 부서를 조직개편을 통하여 일원화시켜야 할 것이며 전담부서를 설치하여 국제적인 항만국통제의 강화경향에 대처하여야 할 것이다. 그럼으로써 인적, 시간적으로 효율적인 통제를 할 수 있으며, 앞으로 港灣國統制를 규정한 관련협약이 발효되더라도 담당 부서를 그때 그때 새로이 추가 지정하는 번거로움을 피할 수 있을 것이다.

이와 같이 港灣國統制 행정을 일원화할 경우, 그 방안으로는 현 해양수산부와 그 산하조직인 기구와의 업무분장을 조정하는 방법과 독자적인 새로운 기구를 설치하는 방법이 고려될 수 있을 것이다.

### ② 전문요원의 양성 및 교육훈련

港灣國統制官은 國際協約의 인적·물적기준 뿐만 아니라 환경보호기준에 대하여 전반적인 이해가 선행되어야 한다. 이러한 측면에서 우리나라도 國際協約과 諒解覺書에서 요구하고 있는 바에 따라 船舶檢査官의 자격기준과는 별개로 상향조정된 港灣國統制官



의 자격기준을 마련하여야 할 것이다. 즉, 선박안전법 제7조의 2를 근거로 하는 “船舶 檢査官의 자격에 관한 규칙”과는 별도로 가칭 海上安全基本法에 “港灣國統制官의 자격 기준”을 마련하는 것이 바람직하다고 본다. 현행 船舶檢査官 자격기준은 非入級船舶에 대한 “旗國統制官”(Flag State Control Officer)으로 한정하고, 港灣國統制官의 자격기준은 IMO와 유럽연합(EU)에서 정하고 있는 바를 토대로 정함이 적절하다고 본다.

또한 港灣國統制 전담인력을 충원하고, 전문 교육·훈련을 위한 시간적·물적 투자가 선행되어야 할 뿐만 아니라 각국간 港灣國統制的 정보교환과 검사시행의 원활을 기하기 위해서 선진화된 정보시스템의 구축도 필요하다.

### ③ 균형있는 항만국통제의 시행과 대외활동 강화

이와 더불어 우리나라는 국제기준의 항만국통제 일반원칙을 바탕으로, 다른 나라와 균형있는 港灣國統制를 시행하고, 외국에서의 우리나라 선박에 대한 부당한 統制介入 행위로부터 발생하는 손실을 최소화하기 위하여 지역협력 혹은 국제기구를 통한 국가적 차원의 대응조치도 필요하다고 본다.

## VII. 結 論

오늘날 海難事故의 위험으로부터 人命과 財貨의 안전을 保全하고 海洋環境을 保護하기 위하여 基準未達船을 지구상 어느 곳에서도 통항하지 못하게 하려는 노력이 地域協力 혹은 世界協力을 통하여 이루어지고 있다.

그러나 아직 우리나라는 법적, 제도적으로 미흡한, 많은 문제가 산적하여 있다. 따라서 우리나라 港灣國統制가 국제협약의 기준이행을 보장하고, 도쿄諒解覺書 회원국으로서 共同協力の 義務를 다하기 위하여 앞으로 이행하여야 할 몇가지 주요 과제를 다음과 같이 제안한다.

### i) 海上安全基本法の 제정과 관련법제의 정비

우리나라 현행 海事行政法 체계와 같이 각 개별법으로 특정 統制基準만을 규정하는 방식으로는 海上安全과 海洋環境保護라는 포괄적인 규제내용을 효과적으로 수용하기 어렵기 때문에 海上安全 施策의 기본이념과 방향을 정하고 海事個別法에 공통되는 사항을 규정하는 海上安全基本法の 제정이 필요하다고 본다.

또한 현행 法制 아래에서는 外國船舶監督要領의 적법한 시행을 위하여 선박법 등 母法の 개정으로 港灣國統制의 授權根據를 마련하여야 할 것이며 조약 우선주의를 규정하지 아니한 선원법 등 港灣國統制 관련법에는 이를 明文化하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 또한 ILO협약 147호와 관련한 선원의 건강과 근로환경의 문제에 대하여 港灣國統制를 적절하게 행사하기 위해서는 당장에 ILO협약 147호를 批准하기는 곤란하기 때문에 선원법의 개정을 통하여 제한적으로나마 적법하게 개입할 수 있는 근거를 마련함이 바람직하다고 본다.

### ii) 港灣國統制 行政의 합리화와 전문인력의 양성

우리나라 港灣國統制制度를 선진화시키기 위하여는 기능적으로 다원화 되어 있는 현행 港灣國統制 官장 부서를 일원화하여야 할 것이며, 전담부서를 설치하여 국제적인 항만국통제의 강화경향에 대처하여야 할 것이다. 우선 港灣國統制官은 國際協約의 인적·물적기준 뿐만 아니라 환경보호기준에 대하여 전반적인 이해가 선행되어야 하기 때문에 國際協約과 諒解覺書에서 요구하고 있는 바에 따라 船舶檢査官의 자격기준과는 다른 港灣國統制官의 자격기준을 마련하여야 할 것이다. 또한 港灣國統制 전담인력을 충원하고, 전문 교육훈련을 위한 투자가 선행되어야 할 뿐만 아니라 정보교환과 검사시행의 원활을 기하기 위해서 선진화된 정보시스템의 구축도 필요하다. 이와 더불어 다른 나라와 균형있는 港灣國統制를 시행하고 외국에서의 우리나라 선박에 대한 부당한 統制介入 행위에 대해서는 이를 바로 잡을 수 있도록 대처하여야 할 것이다.