「法과 政策」 第20輯 第1號, 2014. 3. 30.
濟州大學校 法과政策硏究所

항만국통제 이의신청 제도의 개선방안에 관한 고찰

A Study on Improvement Options of Appeal Procedure in Port State Control

김 주 형*
Kim, Chu-Hyong

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 항만국통제의 의의와 효과
Ⅲ. 출항정지 처분과 이의신청 제도
Ⅳ. 이의신청 제도의 문제점과 개선방안
Ⅴ. 결 론

국문초록

전통적으로 선박의 안전성·확보는 선적항을 관할하는 기국에 의한 선박검사를 통해 이루어져 왔으며, 지금까지도 지속되고 있는 대원칙이다. 하지만, 근래 편의치적선과 안전관리가 부실한 기준미달선의 출현으로 자국의 관할해역 뿐만 아니라, 외국해역에서까지 대형 해양사고가 지속적으로 발생하고 있고, 이로 인해 심각한 해양오염이 발생하여 국제적인 대책이 요구되었다.

이에 따라 국제사회는 자국의 항만내에서 국적선박 뿐만 아니라 외국선박에 대한 감독방법을 고안하였는데, 이것이 바로 항만국에 의한 외국선박에 대

논문접수일 : 2014.02.15
심사완료일 : 2014.03.03
게재확정일 : 2014.03.05
* 법학박사 · 해양수산부, 부산지방해양항만청 항만국통제관

한 법령 집행의 일종인 항만국통제(PSC) 제도라고 할 수 있다. 이를 통하여 항만국은 자국 항만에 입항한 외국적 선박에 대하여 새로운 형태의 선박감독, 즉 관할권을 행사할 수 있게 된 것이다.

항만국통제의 근거는 UNCLOS를 비롯한 각종 해사안전협약에 그 근거를 두고 있으며, 구체적 시행방법 및 절차에 관하여는 각 지역별 항만국통제 협력체제인 MOU의 매뉴얼 및 각국의 국내법에 기초하고 있다.

특히, PSC는 강력한 규제적 성격의 행정처분으로, 만일 부당한 출항정지 처분으로 인하여 선박의 출항을 금지하는 경우에는 선주 및 선사에 막대한 경제적 손실을 야기할 수 있으므로 이에 대한 적절한 구제제도의 마련이 필요하다. 이에 따라 마련된 제도가 이의신청과 출항정지 재심위원회 제도이다.

우리나라의 국내법에도 「선박안전법」 등 여러 해사법규에 그 절차가 마련되어 있으나, 현행 일부 조항은 그 구체적 절차와 이의신청 방법 등이 상이함을 알 수 있다. 또한 아·태지역 항만국통제 지역협력체제인 토쿄양해각서(Tokyo-MOU)에서 규정하고 있는 출항정지 재심위원회(Detention Review Panel)의 운용과 관련하여서도 재심의 최종결과는 법적으로 구속력을 가지지 않는 권고에 그치고 있는 실정이다.

본고에서는 현행 국내법규상의 이의신청 제도와 토쿄양해각서에 의한 출항정지 재심위원회 제도의 현황과 문제점을 고찰하고 현행 제도상의 미비점을 보완하는 현실적인 개선방안을 제안하였다.

주제어 : 항만국통제, 토쿄양해각서, 이의신청, 출항정지 재심위원회, 선박안전법, 해사안전법

Ⅰ. 서 론

현대사회는 과학문명과 통신이 고도로 발달함에 따라 전세계적으로 인적, 물적교류가 활발해지고 전세계적인 물류의 이동이 활발해 졌다. 특히, 일시에 대량의 화물을 수송할 수 있는 해운의 특성으로 인하여 수출입 화물의 운송

에서 해상수송(Maritime Transport)이 차지하는 비중이 절대적으로 높아졌고, 이에 따라 선박통항량도 큰 폭으로 증가되었다.

또한, 안전보다는 영업이익을 최우선시하는 선주들과 선박등록을 유치하여 세금수입을 증대하려는 특정 국가들의 필요와 이해관계가 부합되어 안전관리가 부실한 다수의 편의치적선(Flag of Convenience)들이 출현하게 되었다.

특히, 선적국의 관리감독이 취약한 편의치적선들은 안전관리 상태가 불량한 기준미달선(Sub-Standard Ship)으로 분류되면서 대형 해양사고와 이로 인한 심각한 해양오염의 발생가능성을 높이게 되었다. 실제로 주기적인 대형 해양사고의 발생과 이에 따른 심각한 해양오염으로 인하여 세계 각국은 전통적 관할권의 행사와는 다르게 해상안전과 환경을 보호하기 위한 국제적 협력과 제도를 구상하게 되었다.

이에 따라 자국의 항만내에서 국적선박 뿐만 아니라, 외국선박에 대한 감독방안으로 도입된 제도가 바로 항만국통제(Port State Control) 제도라고 할 수 있다. 즉, 항만국은 자국 항만에 입항한 외국적 선박에 대하여 새로운 형태의 관할권을 행사할 수 있게 된 것이다.

항만국통제의 근거는 UNCLOS를 비롯한 각종 해사안전 및 오염방지협약 등에 그 근거를 두고 있으며, 구체적 시행방법 및 절차에 관하여는 각 지역별 항만국통제 협력체제인 MOU와 그 매뉴얼 및 각국의 국내법에 기초하고 있다.

항만국통제는 선박에 심각한 결함이 발견될 경우 선박을 억류까지 할 수 있는 항만국의 강력한 규제행정의 일종이다. 만일 부당한 출항정지 처분으로 인하여 선박의 출항을 금지하는 경우에는 선주, 선사 및 관련 이해관계자들에게 막대한 운항상 경제적 손실을 야기할 수 있으므로, 부당한 출항정지 처분을 예방하기 위한 적절한 사전, 사후적 제도의 마련이 필요하다. 이러한 목적과 취지에 따라 마련된 사후적 제도가 이의신청과 출항정지 재심위원회(Detention Review Panel) 제도라고 할 수 있다.

우리나라는 「선박안전법」 등 해사관련 법규에서 이의신청 절차가 마련되어 있으나, 현행 일부 조항은 그 구체적 절차와 이의신청 방법 등이 상이함을 알 수 있다. 또한, 아·태지역 항만국통제 지역협력체제인 토쿄양해각서(Tokyo-MOU)에서 규정하고 있는 출항정지재심위원회 제도의 운용과 관련하여서도

재심위원회의 최종결과는 법적으로 구속력을 가지지 않는 권고에 그치고 있는 실정이다.

따라서 본고에서는 항만국통제에 대한 의의와 효과를 개괄적으로 알아본 후, 이의신청 제도와 출항정지 재심위원회 제도의 현황과 문제점 및 현행 제도상의 미비점을 보완하는 현실적인 개선방안에 관하여 실무적 차원에서 고찰하고자 한다.

II. 항만국통제의 의의와 효과

1. 항만국통제의 개념과 유래

가. 항만국통제의 개념

항만국통제(PSC)는 자국 항만에서 외국 선박에 대하여 행하는 일종의 통제라 할 수 있다.[1] 우리나라의 「선박안전법」에는 외국선박의 구조·시설 및 선원의 선박운항지식 등이 선박안전에 관한 국제협약에 적합한지 여부를 확인하고 그에 필요한 조치를 취하는 것으로 정의하고 있다(제68조 제1항). 또한, 「해사안전법」에서는 우리나라 영해에 있는 외국선박 중 우리나라 항만에 입항하였거나 입항할 예정인 선박에 대하여 선박 안전관리체제, 선박의 구조·시설, 선원의 선박운항지식 등이 해사안전에 관한 국제협약의 기준에 맞는지를 확인하는 것으로 규정하고 있다(제55조 제1항).

결국 항만국통제란 우리나라 항만에 있는 외국선박에 대하여 해사안전협약에 근거하여 실시하는 검사, 즉 외국선박에 대한 감독의 일종으로 볼 수 있다.

나. 항만국통제의 유래

1972년 최초로 항만국통제를 시작한 호주에서는 이후 자국에 입항한 외국선

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

박에 대하여 엄격한 화물창 검사 및 위생검사를 실시하였고, 1982년 유럽지역에서는 파리양해각서(Paris-MOU)가 체결되어 지역협력 차원에서 항만국통제를 시행하기 시작하였다. 일본에서는 1986년 초 항만국통제 시행준비를 하였고, 우리나라에서는 1986년 9월 1일 부터 부산항과 인천항에서 최초로 항만국통제를 실시하였다.[2)]

아·태지역 항만국통제 지역협력체제인 토쿄양해각서(Tokyo-MOU)가 1994년 체결되어 본격적 활동을 시작하게 되었다. 이후 각 지역별로 항만국통제 MOU협력체제가 조직되어 독자적으로 시행하고 있는 미국 USCG를 포함하여 전 세계적으로는 모두 10개의 지역협력체제가 구축되어 항만국통제를 시행하고 있는 실정이다. 바야흐로 국제항해선박이 입항하는 대부분의 항만에서 항만국통제가 시행되고 있다고 보아도 과언이 아니다.[3)]

2. 항만국통제의 근거

가. 국제협약

해양에 관한 헌장이라 할 수 있는 UNCLOS의 제217조는 '기항국에 의한 법령의 집행'을 규정하고 있는데, 이 조항은 항만국통제의 근거가 되는 가장 상위의 국제협약으로 간주하고 있다. 또한, 해상에서의 인명안전을 위한 국제협약(SOLAS), 선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약(MARPOL), 선원의 훈련·자격증명 및 당직근무에 관한 국제협약(STCW), 만재흘수선에 관한 국제협약(LL), 국제해상충돌예방규칙(COLREG), 선박톤수 측정에 관한 국제협약(TM), 상선의 최저기준에 관한 국제협약(ILO No. 147) 등에 항만국통제의 근거를 두고 있다.

지역별 항만국통제협력체제인 MOU에서도 항만국통제 시행의 근거와 절차

2) 해양수산부, 「항만국통제(PSC) 20년사」, 2007, 1~4쪽 참조.

3) 국제적으로 국가의 지위를 인정받지 못하고 있는 대만의 경우는 물론, 토쿄-MOU의 옵저버(observer) 지위에 있는 북한의 경우에도 자국의 법령에 의하여 지역 MOU의 항만국통제절차에 준하는 외국선박에 대한 항만국통제를 실시하고 있다.

를 규정하고 있다. 다만, 이러한 양해각서(Memorandum)는 각 회원국을 법적으로 기속하거나 법적 의무를 부과하고 있지는 않다.[4]

나. 국내법규

국내법상으로는 「선박안전법」, 「해사안전법」, 「해양환경관리법」, 「선원법」, 「선박직원법」, 「국제항해선박 및 항만시설의 보안에 관한 법률」 등에서 항만국통제의 근거를 규정하고 있다. 다만, 이들 법(률)에서는 각 법(률)의 제정목적과 취지에 한정하여 항만국통제의 적용범위를 규정하고 있다. 즉, 「선박안전법」은 선박의 구조·시설 및 선원의 선박운항지식(제68조)을, 「해양환경관리법」은 선박에 설치된 해양오염방지설비 등 방오시스템(제59조)을, 「선원법」은 법정선원의 승선여부, 자격증명 및 근로조건(제132조)을, 「선박직원법」은 적정면허의 소지 및 적정한 지식과 능력보유여부(제17조)를 , 「국제항해선박 및 항만시설 보안에 관한 법률」은 선박의 보안관리체제수립 및 준수여부(제19조)를 항만국통제시 검사하도록 규정하고 있다. 가장 최근에 종전 「해상교통안전법」을 전면 개정하여 제정된 「해사안전법」에는 선박의 구조·시설, 선원의 선박운항지식 그리고 안전관리체제까지 포함하여 선박보안을 제외한 가장 가장 포괄적인 범주까지 점검의 대상으로 규정하고 있는 특징을 가지고 있다.

3. 항만국통제의 절차

가. 항만국통제대상의 선정

현행 각종 해사안전협약에서는 항만국통제의 근거만을 언급하고 있을 뿐 점검주기 등 구체적 절차에 대하여는 규정하고 있지 않으며, IMO Res. A.1052(27)에서 항만국통제의 절차를 상세히 규정하고 있다. 이 결의서는 토쿄양해각서(Tokyo-MOU)의 항만국통제매뉴얼(PSC Manual)에 수록되어 있

4) Tokyo-MOU Section 1-1 참조.

는 실정이다. 항만국통제 대상선박의 선정은 초기 6개월 주기로 점검도록 하였으나, 이후 TF(Target Factor, 안전관리지수)에 근거하여 대상선박을 선정하여 시행하였고, 2014년 1월 부터는 NIR[5]에 따라 객관적 자료에 근거한 선박의 위험도 수준(Ship Risk Profile)을 평가하여 대상선박을 선정하고 있다. 즉, 안전관리상태가 양호한 선박의 경우에는 점검주기를 최대 18개월까지 연장하고, 그 반대의 경우에는 점검주기를 2개월까지 단축하여 수시로 점검하는 '선택과 집중'을 통한 항만국통제를 시행하고 있다.

나. 초기점검과 상세점검

항만국통제를 위해 승선하면 우선 대략적인 선체 및 설비의 외관, 법정증서 및 서류의 비치여부를 확인하며 명백한 근거(Clear Ground)가 존재하지 않는 한 항만국통제검사관(Port State Control Officer)은 항만국통제를 마칠 수 있다. 명백한 근거란 협약에서 요구하는 주요설비 및 장비의 부재, 법정 증서가 유효하지 않은 경우, 심각한 선체 및 구조의 변형 및 수밀, 풍우밀상의 결함, 그리고 외부로부터의 결함신고 접수 등이 해당될 것이다.

만일, 초기점검 시 결함이 존재한다는 명백한 근거가 있는 경우 검사주체인 항만국통제검사관의 전문적 판단(Professional Judgement)에 따라 선박의 전 분야에 걸친 상세한 점검을 진행하게 된다. 물론 이때 점검항목을 선정하는 것은 오로지 항만국통제검사관의 전문적인 판단과 재량에 의한다.

다. 점검후의 조치사항

상세점검시 식별된 결함은 검사완료 후 점검보고서에 기재되며 결함의 성질에 따라 출항전 시정, 기한부 시정의 시정지시를 하고, 선박과 선원의 안전

5) NIR(New Inspection Regime)은 선박의 위험도 수준을 선종, 선령, 기국, 선급, 점검이력 등에 추가하여 소속회사의 안전관리수준을 평가하여 3단계(고위험, 표준, 저위험)로 분류하고, 이에 따라 항만국통제를 차별적으로 실시하는 새로운 점검체계로 아·태지역내에서는 2014년 1월부터 시행되었다.

및 해양환경에 심대한 영향을 미칠 수 있는 중대결함(Detainable Deficiency)으로 분류되는 경우에는 출항정지(Detention) 처분을 통하여 선박을 억류하고 출항 전까지 지적된 결함을 시정하도록 명령하게 된다. 이때 항만국통제검사관은 당해선박에 대하여 출항정지 처분에 불복이 있는 경우 이의신청을 할 수 있는 권리가 있음을 알려주어야 한다. 다만, 항만국통제검사관은 어떠한 경우에도 부당한 출항정지로 인하여 선박의 손해가 발생하지 않도록 최선의 노력을 다하여야 한다.

라. 부당한 출항정지 처분에 대한 구제제도

항만국통제시 출항정지 처분은 선박의 입장에서는 운항지연으로 인한 막대한 운항손실이 발생할 수 있는 중대한 사안이므로, 만일 부당한 처분에 대하여 구제할 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 국제협약에는 부당한 처분으로 인한 손해에 대하여 항만당국이 그 손해에 대하여 배상하도록 규정하고 있으며, 「선박안전법」 및 「해사안전법」에서도 이를 규정하고 있음은 물론이다. 이의신청 및 출항정지 재심위원회 제도에 대하여는 다음 장에서 자세하게 논술하고자 한다.

4. 항만국통제의 효과

항만국통제의 목적은 해상안전과 해양환경보호가 되겠지만, 실제적으로는 자국 관할해역내에서의 해상안전 확보 및 오염방지가 될 것이다.

항만국통제의 효과로는 외국선박에 대한 감독을 통하여 항만당국의 관할권 행사가 보다 확대될 수 있으며, 강력한 항만국통제를 통하여 기준미달선을 퇴치함으로써 해운시장의 질서를 바로 잡을 수 있는 효과도 기대할 수 있다. 또한, 선급 등 검사기관에 대한 최종적 감독기능[6]을 가지고 있고, 완비된 항만국통제 조직과 인력을 운용함으로써 외국항만에 기항하는 자국선대의 보호기

6) 항만국통제검사관은 점검시 식별된 결함과 연관된 정부대행기관(Recognized Organization)의 귀책(Responsibility)과 관련하여 전문적 판단을 통해 그 여부를 판정할 수 있다.

능[7]도 기대할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 출항정지 처분과 이의신청 제도

1. 출항정지 처분

가. 출항정지 처분의 함의

출항정지는 외국선박에 대하여 항만국이 행사하는 가장 강력한 규제행위의 일종이다. 선박이 억류되면 통상 결함에 대한 시정이 완료되는 시점까지 운항손실이 발생하므로 선사, 용선자 및 화주 등 선박운항과 관련된 이해관계자들에게 경제적으로 막대한 손실이 발생할 수 있다.[8] 또한, 당해선박의 선원들은 선박의 유지보수 미흡 등의 사유로 회사로부터 책임추궁을 당할 수 있고, 선박소유자와 회사는 기국의 주관청으로부터 행정적 불이익을 받을 수도 있다.[9] 아울러, 당해 선박이 등록된 기국의 출항정지율(detention rate)이 상승하게 되어 다른 동일 국적선에도 부정적 영향을 미치게 된다.

최근에는 NIR방식이 도입되어 종전과 달리 회사의 안전관리수준도 평가하게 됨에 따라 당해 선박이 속한 회사에 소속된 다른 선박에도 악영향을 미치게 되었다. 선박의 국적, 선박소유자, 회사 등을 변경하는 경우에도 최종 폐선이 될 때까지 당해 선박의 항만국통제이력은 존속되기 때문에 선박매매시 선가 등에도 부정적 영향을 미칠 수 있다.

---

7) 항만국통제를 통해 자국선대를 보호가 가능하다는 것은 만일 타국항만에서 자국선박이 부당한 항만국통제를 당하게 되면, 역시 우리항만에서 해당국가의 선박에 대한 항만국통제를 실시할 수 있다는 의미이다. 다만, 호주와 같이 주요 화주국으로 자국선대의 수가 극히 적은 국가의 경우에는 자국항만에서 우리국적선에 대하여 강력한 항만국통제를 실시한다고 하더라도 우리항만에 입항하는 호주국적선이 거의 없으므로 달리 취할 수 있는 대응책은 없다.

8) 발틱건화물지수(BDI)는 2014.2.11 현재 1091로 6만톤급 파나막스 선박의 용선료는 일일 10,570달러 정도이다. 웹사이트 http://www.dryships.com/pages/report.asp 참조 (최종검색일 : 2014.2.12).

9) 「선박안전법」 제89조 제2항 제27호에 따라 200만원의 과태료가 부과된다.

다른 측면에서 극히 예외적인 경우에 해당될 수는 있으나, 2003년 일본정부는 북한에 대한 제재조치의 일환으로 일본 니카타(新潟)항에 입항한 북한선박 '만경봉호'를 억류하기 위해 항만국통제를 도구로 활용한 사례가 있다.[10]

나. 출항정지의 기준

「선박안전법」에서는 항만국통제 결과 선박의 구조·설비 및 선원의 선박운항 지식 등과 관련된 결함으로 인하여 당해 선박 및 승선자에게 현저한 위험을 초래할 우려가 있다고 판단되는 때(제68조 제4항)로 규정하고 있고, 「해사안전법」은 보다 구체적으로 해당 선박의 크기·종류·상태 및 항행기간을 고려할 때 항행을 계속하는 것이 인명이나 재산에 위험을 불러일으키거나 해양환경 보전에 장해를 미칠 우려가 있다고 인정되는 경우로 규정하고 있다(제55조 제2항).

일종의 지침으로서 항만국통제절차를 규정하고 있는 IMO Res. A. 1052(27)에 의하면 선박에서 식별된 결함이 출항정지 처분을 할 만큼 충분하고 심각한지의 여부를 결정할 경우에, 항만국통제관은 선박이 적절하고 유효한 증서를 가지고 있는지, 최소승무정원증서에서 요구하고 있는 선원이 승선하고 있는지의 여부를 평가해야 한다. 또한, 점검중에 선박과 선원들이 예정된 항해와 관련하여 안전하게 항해할 수 있는지, 화물은 안전하게 관리할 수 있는지, 기관실은 안전하게 운용되는지, 주기관 및 타기가 적절하게 보수정비 되는지, 소화설비 및 능력은 양호한지, 퇴선은 신속하고 안전하게 할 수 있는지, 오염방지는 적절히 하고 있는지, 복원성은 적절한 지, 조난상황에서 통신은 가능한지 그리고 안전하고 건강한 거주여건을 가지고 있는지 등에 대하여 전반적으로 평가하여야 한다.[11]

만일, 이러한 평가기준에 부합하지 못한다면 출항정지가 심각하게 고려되어야 한다. 심각하지 않은 결함들의 결합(Combination)도 출항정지를 정당화 시킬 수 있다.

10) 통일뉴스, "日, 만경봉호 안전기준위반 출항금지", 2003년 8월 26일자 참조; 웹사이트 http://www.tongilnews.com/news/articlePrint.html?idxno=34654 (최종검색일 : 2014.2.12).

11) PSC Manual Section 1-3 Appendix 2 Guidelines for the Detention of Ships section 1.2.

다. 부당한 출항정지 등에 대한 구제제도의 필요성

해사안전 및 오염방지 협약의 대부분은 통제(Control)의 근거를 마련하면서 동시에 부당한 처분에 대한 구제제도의 필요성에 대하여 언급하고 있음을 알 수 있다. 즉, 「해상인명안전협약」(SOLAS)에서는 통제를 행하는 경우 선박이 부당하게 억류되거나 지체되지 아니하도록 가능한 한 모든 노력을 다하도록 규정하고 있으며, 부당하게 억류되거나 지체되는 경우에는 피해를 입은 손실 및 손상에 대한 보상를 받을 수 있는 권리가 있다고 규정하고 있다.[12] 또한, 「해양오염방지협약」(MARPOL)에서도 유사한 근거를 마련하고 있다.[13]

국내법적으로도 이의신청의 근거와 절차를 마련해 놓고 있다. 「선박안전법」 제68조 제5항 및 「해사안전법」 제60조의 규정 등이 그것이다. 또한, 행정청의 부당한 처분으로 인한 권리침해 및 손해에 대하여 이의신청과 별개로 행정심판 및 행정소송을 통한 방법도 마련되어 있다.

아울러 아·태지역 항만국통제 협력체제인 토쿄양해각서(Tokyo-MOU)에서는 부당한 출항정지에 대하여 사무국 주관으로 당사자가 속한 회원국이 아닌 회원국의 전문가들로 구성된 출항정지 재심위원회(Detention Review Panel) 제도를 운용하고 있다.

2. 이의신청 제도

가. 의의

이의신청은 위법·부당한 행정작용으로 인해 권리가 침해된 자가 처분청에 대하여 그러한 행위의 취소를 구하는 절차를 말한다.[14] 「행정심판법」에 의한 행정심판이 처분청의 직근 상급행정청에 대한 것이라는 점에서 이의신청과는 차이가 있으며, 실정법상 불복신청·재결신청 등으로 표현된다.[15]

12) 해상인명안전협약(SOLAS) 제1장 제19규칙(f) 참조.
13) 해양오염방지협약(MARPOL73/78) 제7조(Undue delay to ships) 참조.
14) 홍정선, 「행정법 특강」, 제5판, 박영사, 2006, 546쪽.

나. 법적 근거

항만국통제와 관련된 이의신청의 근거는 두가지 개별법에서 규정하고 있다. 「선박안전법」에서는 "외국선박의 소유자는 항만국통제 후 항만국의 시정조치 명령 또는 출항정지명령에 불복하는 경우에는 해당명령을 받은 날부터 90일 이내에 그 불복사유를 기재하여 해양수산부장관에게 이의신청을 할 수 있다"고 규정하고 있다(제68조 제5항).

「해사안전법」은 "외국선박 감독에 따른 항행정지명령 또는 국적선박 특별점검 시 발견된 결함사항에 대한 시정·보완 명령, 항행정지명령에 불복하는 선박소유자는 명령을 받은 날부터 90일 이내에 그 불복 사유를 적어 해양수산부장관에게 이의신청을 할 수 있다"고 규정하고 있다(제60조 제2항).

다만, 「해사안전법」은 근래 제정되어 이의신청의 근거를 별도의 조항으로 분리하여 규정하고 있는 면에서 「선박안전법」에 비하여 다소 체계화되었다는 것을 알 수 있고, 동일한 의미이지만 항만국통제와 출항정지 대신 외국선박감독과 항행정지라는 용어를 새로이 사용하고 있다.

다. 절차

「선박안전법」상 이의신청은 항만국통제를 받은 외국선박의 소유자가 시정조치 혹은 출항정지 명령에 불복하는 경우 해당 명령을 받은 날로 부터 90일 이내에 해양수산부장관에게 하여야 한다. 이에 대하여 장관은 소속 공무원으로 하여금 60일 이내에 당해 명령의 위법·부당 여부를 조사하여 그 결과를 신청인에게 통보하여야 한다. 이 결과에 불복하는 경우에는 행정소송을 제기할 수 있도록 규정하고 있다.

이에 반하여 「해사안전법」 제60조제1항부터 제3항까지는 「선박안전법」과 동일하게 이의신청 및 처리절차에 관하여 규정하고 있으나, 같은 조 제4항에서는 이의신청 여부와 관계없이 「행정심판법」에 따른 행정심판청구 또는 「행정

15) 박영선, "항만국통제의 구제제도에 관한 연구", 박사학위논문, 한국해양대학교 대학원, 2007, 73쪽.

소송법」에 따른 행정소송을 제기할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 이러한 절차상 상이한 규정은 응당 정비되어야 한다.

3. 출항정지 재심위원회 제도

가. 의의와 근거

출항정지 재심위원회(Detention Review Panel) 제도는 항만국이 당해 선박의 관련자로부터의 1차적 이의신청을 받아들이지 아니할 경우, 토쿄-MOU 사무국을 경유하여 당사자 소속회원국을 제외한 기타 회원국의 전문가그룹에게 재차 심사를 요구하는 것이다. 즉, 항만당국과 선박이라는 분쟁당사자간의 국내적 다툼에서 벗어나 있는 공정한 제3자에게 다시 한번 심사를 요청하는 것이라고 할 수 있다. 사법절차와는 다른 형태이나 이의신청은 1차적 구제제도, 출항정지 재심위원회 제도는 일종의 2차적 구제제도의 성격을 가지고 있는 또 하나의 이의신청 제도라고도 볼 수 있다.

토쿄양해각서(Tokyo-MOU) 섹션 3.15에서는 "회사 또는 회사의 대리인은 항만국의 출항정지에 대하여 이의신청(Appeal) 할 수 있는 권한이 있다"고 규정하고 있다. 또한, 항만국통제매뉴얼(PSC Manual) Section 6-12 에서는 "출항정지 재심위원회지침"(Guidelines for the Detention Review Panel)을 별도로 마련하고 있다. 결국 출항정지 재심위원회 제도는 출항정지와 관련하여 항만국과 당해 선박측의 분쟁에 대하여 제3자인 기타 회원국으로 구성된 위원회에서 객관적으로 검토를 통하여 이의신청에 대한 최종적 결론을 도출하고 당해 항만국에 권고의견을 제시하는 절차이다.

나. 재심위원회 운영절차

출항정지 명령에 이의신청을 하고자 하는 당해 선박의 선장은 항만국의 국내적 이의신청 절차를 우선적으로 따르도록 규정하고 있고, 선주 또는 회사(Operator)가 출항정지 결정에 불복하는 경우에는 기국과 인정단체에 불만사

항을 제출하여 이들을 통하여 항만국에 재고를 요청하도록 규정하고 있다. 그러나 항만국에서 이의신청을 수용하지 않고, 회사 혹은 선급 등에서 이러한 항만국의 결정에 불만이 있는 경우 토쿄-MOU사무국의 출항정지 재심위원회에 이의를 신청하는 것이다.

구체적 재심위원회 절차로는 먼저 항만국의 출항정지 결정에 불복하는 선박의 회사, 기국, 선급은 출항정지 명령을 받은 날로부터 90일이내에 토쿄-MOU사무국에 전자우편(e-mail) 등을 통하여 재심을 신청하여야 한다. 사무국에서는 재심신청 접수 후, 공식국가명의 알파벳순서에 따라 마련된 회원국 명부상의 순번에 따라 3개 회원국의 전문가들로 패널을 구성한다. 이때 분쟁당사자 소속국은 제외된다.

이후 사무국에서는 항만국에 관련자료의 제출을 요청하고 패널에서는 10일내에 절차적, 기술적 측면의 적정성을 검토하여 30일내에 최종요약보고서를 작성하여 각 당사자(국)에 통보하고 아·태지역 전 회원국에 회람하게 된다. 만일, 검토결과 패널에서 청구자(선박)측의 의견을 지지하면 출항정지 처분을 한 항만당국에 재고(Reconsideration)를 요청하게 된다.

다. 재심위원회 권고의 효과와 특징

재심위원회의 최종의견은 패널 모두의 만장일치(unanimous decision)에 의하도록 되어있고, 만일 의견이 불일치되는 경우에는 회의를 소집하여 최종결론을 도출하도록 되어있다.

하지만, 현행 재심위원회 제도의 가장 주목되는 내용은 패널의 최종결론은 법적 구속력이 없으며(not legal binding), 민사소송에 있어 금전보상청구의 근거로 사용될 수 없다는 사실이고,[16] 단지 항만국통제를 실시한 항만국에서 이전의 점검자료를 수정하는 근거로 사용될 수 있을 뿐이라는 점이다.

따라서 패널의 권고와 달리 항만국에서 출항정지 처분에 대하여 철회하지 않는 경우에도 이를 법적으로 제재할 수 있는 근거와 장치가 마련되어 있지

16) PSC Manual Section 6-12, "Guidelines for the Detention Review Panel", section 12.

못한 한계점을 가지고 있다.

결국 패널의 최종의견은 법적 구속력이 없는 권고수준에 머무르고 있다. 다만, 각 회원국에 공람됨으로써 분쟁이 되는 출항정지처분을 한 항만국에 대하여 일정부분 견제와 압박을 가하는 역할을 하고 있다고 본다. 향후 회원국간 충분한 논의와 공감대 형성을 통하여 재심위원회의 최종의견이 반영될 수 있도록 제도상 보완이 필요하다고 본다.

Ⅳ. 이의신청제도의 문제점과 개선방안

1. 국내법상 문제점

가. 이의신청 기간

전술한 바와 같이 「선박안전법」과 「해사안전법」에서 선박소유자는 출항정지 등의 처분에 불복하는 경우, 불복사유를 적어 해양수산부장관에게 이의신청을 할 수 있도록 규정하고 있다. 두 개의 법은 모두 명령을 받은 날로부터 90일 이내에 이의신청을 하도록 규정하고 있는데, 이는 「행정심판법」 및 「행정소송법」에서 정하고 있는 심판청구(제소)기간에서 유래한 것으로 추측된다.

그러나 인마새트(INMARSAT)[17] 등 현대의 고도로 발달된 통신기술, 고속화된 선박의 운항여건과 항만국통제의 업무특성을 감안해 볼 때, 90일은 다소 길다고 판단된다. 오히려 출항정지 처분과 관련된 협약적용의 적절성과 절차의 타당성을 검토하고, 이의신청 여부를 결정하는데 필요한 시간으로 30일 정도면 충분하다고 본다.[18]

---

17) International Maritime Satellite의 약자로 국제해사위성을 말함.

18) 현재 해상의 선박과 육상의 회사간의 통신은 위성과 인터넷을 이용한 E-mail, 팩스, 국제전화 등이 수시로 가능하므로 출항정지 처분 당시의 현장 상황은 거의 실시간으로 회사로 보고될 수 있는 여건에 있다. 또한 선박이 대양 항해중에도 육상(회사)과의 통신은 항상 가능하므로 관련 자료의 수집 및 검토 그리고 이의신청까지의 결정은 신속하게 이루어질 수 있는 환경에 놓여있다.

출항정지 처분에 따른 이의신청은 당해 선박이 억류될 당시에 즉각적으로 신청하는 것이 가장 바람직하다고 본다. 출항정지로 억류되어 막대한 운항손실이 발생한 연후에 그것도 90여일이 지난 시점에서 이의신청은 별다른 실익이 없다고 볼 수 있다.

또한 점검자의 입장에서도 통상적으로 출항정지 처분시 관련 거증자료를 수집하고 보관해 놓기는 하지만, 시간의 경과에 따라 유실 혹은 폐기할 가능성이 높고, 처분당시의 상황에 대한 기억도 희미해 질 수 있다.

따라서 이의신청 가능기간을 처분일로부터 60일 이내로 정하더라도 외국선박측의 권익이 침해될 정도는 아니라고 본다. 또한 "운항지연에 따라 막대한 추가비용이 발생하는 해운산업의 특성상 점검일로부터 90일의 이의신청기간은 너무 길어 실무상 효용성이 없다"는 유사한 의견도 있다.[19]

이의신청기간이 30일 단축되면 수검자측의 권리가 침해될 우려의 가능성도 예상해 볼 수 있으나, 만일 이의신청기간이 경과하였다면 행정심판 또는 행정소송에 절차에 의존할 수 있을 것이므로 행정객체의 권리는 침해되지 않는다고 본다. 그러므로 규정의 경직된 답습보다는 현실적으로 합당하게 규정에 반영할 필요가 있다고 본다.

일본 「행정불복심사법」에서는 처분에 대한 심사청구 기간, 즉 이의신청 기간을 60일로 정하고 있다.[20]

나. 이의신청의 주체

현행 「선박안전법」과 「해사안전법」상 이의신청의 주체는 선박소유자로 규정하고 있는데, 특히 「선박안전법」의 규정은 현실을 적절히 반영하고 있지 못한 규정이므로 추가적 보완이 필요하다. 왜냐하면 종래에는 선박소유자와 운항의 주체(Company)가 일치하였지만, 근래에는 대부분 선박소유자와 회사가 분리

19) 박영선, "항만국통제의 구제제도에 관한 연구", 박사학위논문, 한국해양대학교 대학원, 2007, 75쪽.

20) 일본 行政不服審査法 제14조. 웹사이트 http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S37/S37HO160.html 및 웹사이트 http://www.tokyo-mou.org/doc/Appeal_Procedures.pdf 참조. (최종검색일 : 2014.2.10).

되어 양자가 일치하지 않는 경우가 많음에 따라 운항의 실질적 주체인 회사를 이의신청 주체의 범주에 포함시킬 필요가 있다. 만일, A라는 선사가 캐피탈과 같은 여신업체에서 리스자금을 지원받아 선박을 매입하여 선박을 운항하는 경우 선박국적증서상의 선박소유자는 리스자금을 대부한 캐피탈로 기재되는 문제가 있다.

다른 방안으로는 선박소유자의 해석범위를 「해사안전법」의 규정과 같이 선박관리인, 선박임차인을 포함하는 개념으로 별도로 규정하는 것이다. 이처럼 선박소유자로 간주될 수 있는 범주와 관련된 규정은 「선원법」 등 다른 해사법규에서도 찾아볼 수 있다.[21]

다. 이의신청 관련 절차 상이

「선박안전법」에서는 이의신청을 한 후 행정소송을 할 수 있도록 규정하고 있으나, 「해사안전법」에서는 이의신청여부와 관계없이 「행정심판법」에 따른 행정심판청구 또는 「행정소송법」에 따른 행정소송을 제기할 수 있다고 규정하고 있다. 법령의 형평성과 일관성을 고려할 때 구태여 이처럼 그 절차를 구분할 실익은 없다고 본다.

왜냐하면 이의신청의 목적과 취지가 동일한 상황에서 절차를 달리 규정한다는 것은 타당하지 못한 입법태도라고 본다. 다만, 입법시기상으로 판단해 보건데, 「선박안전법」이 우선 제정되어 시행되었고, 「해사안전법」은 최근에 제정되면서 보다 광범위하게 행정객체의 권익보호와 편의도모에 주안점을 두었기 때문이라고 추측해 볼 뿐이다. 따라서 「선박안전법」의 이의신청관련 사후절차 규정을 정비할 필요가 있다.

2. 토쿄-MOU 규정 및 제도상의 문제점

21) 선원법 제2조 제2호 "선박소유자"란 선주, 선주로부터 선박의 운항에 대한 책임을 위탁받고 이 법에 따른 선박소유자의 권리 및 책임과 의무를 인수하기로 동의한 선박관리업자, 대리인, 선체용선자(船體傭船者) 등을 말한다.

가. 재심위원회 결정의 법적 구속력 부재

토쿄-MOU에서 운영하고 있는 출항정지 재심위원회 제도는 국내적 이의신청절차를 보완하는 상당히 객관적인 입장에서 국제적으로 공정한 판정을 구할 수 있는 제도이다.

그럼에도 불구하고 출항정지 재심위원회 결정의 치명적인 문제점은 법적으로 아무런 구속력이 없다는 것이다. 따라서, 설령 재심위원회의 결정이 만장일치로 항만국에서 부당한 처분을 했다고 하더라도 이를 수용하지 않게 되면 아무런 효용이 없는 것이다. 이러한 효과의 근본적 이유는 양해각서(MOU)에서 언급하고 있는 바와 같이 토쿄-MOU는 법적 기속력이 없는, 일종의 신사협정(Gentleman's Agreements) 정도로 간주되기 때문이다.[22]

재심위원회의 판정은 일정부분 항만국으로 하여금 출항정지 결정을 철회하도록 유도하는 효과를 가지고는 있으나, 법적 구속력이 없으므로 향후 이를 보완하기 위해 지역협력체제의 각 회원국들이 패널의 결정을 전적으로 따를 수 있도록 재심위원회제도를 보완할 필요가 있다.[23]

나. 기타 쟁송시 입증자료 활용성 부인

재심위원회는 각 회원국내의 전문가들로 구성되고 당사자 소속국은 배제되기 때문에 상당한 기술적 공신력과 정당성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 이러한 재심위원회의 결정이 아무런 법적 기속력이 없음에 따라 이의신청의 도구로써 그 기능을 제대로 발휘하지 못할 가능성도 있다.

특히, 토쿄-MOU의 항만국통제매뉴얼에서는 재심위원회의 항만국에 대한 재고요청 권고는 금전적인 보상청구의 근거로써 사용될 수 없음을 밝히고 있

22) 이상일, 이윤철, "항만국통제제도의 지역적 조약화 방안 연구", 「해사법연구」 제23권 제3호, 2011.11, 162쪽.

23) 실제로 2012.11.24 인도네시아 Tanjung Priok항에서 출항정지 된 일반화물선 "KUROBE"호와 관련된 2013.1.16 Detention Review Case에서 인도네시아 항만당국은 패널의 출항정지 결정 재고요청에도 불구하고 현재까지 출항정지 결정을 철회하고 있지 않다. 웹사이트 http://tokyomou-private.org/mou/members/doc/other/Summary%20of%20the%20detention%20case%20(16-01-2013).pdf: http://212.45.16.138/tmou/ 참조. (최종검색일 : 2014.2.13).

다. 재심위원회 제도의 실효성을 확보하기 위해서 이러한 조항은 삭제해도 무방할 것이며, 이러한 언급이 없다면 쟁송에서 관련 근거자료로 사용될 수 있고 이는 재심위원회의 권고에 상당한 권위와 법적 효과를 부여할 수도 있다.

3. 개선방안

가. 선박안전법 개정

이의신청 절차를 명확히 하고 수검자 측의 권익을 보장하는 취지로 항만국통제 조항에서 이의신청 관련 조항을 분리하여 별도로 제68조의1로 규정할 필요가 있다고 본다. 또한, 이의신청의 주체를 현행 외국선박의 소유자로 한정하고 있으나, 현재의 선박운항실정은 선박소유자와 운항의 주체인 회사가 일치하지 않는 경우가 대부분이다. 심지어 선박소유자들은 운항상 위험요소를 분산시키기 위해 안전관리를 대행하는 전문적 선박관리회사(Ship Management)에 선박운항을 위탁하고 있는 실정이다.

따라서 외국선박 소유자에 추가하여 선박의 회사(Company)[24]를 추가할 필요가 있다. 「해사안전법」의 경우와 같이 "선박소유자에 관한 규정은 선박을 공유하는 경우로서 선박관리인을 임명하였을 때에는 그 선박관리인에게 적용하고, 선박을 임차(賃借)하였을 때에는 그 선박임차인에게 적용하며, 선장에 관한 규정은 선장을 대신하여 그 직무를 수행하는 자에게도 적용한다"는 선박소유자에 관한 규정을 참고할 필요가 있다(제3조 제2항).

이의신청과 관련된 후속 쟁송절차와 관련하여 현재 이의신청 전치주의를 채택하고 있으나, 동일한 이의신청 절차를 규정하고 있는 「해사안전법」의 관련조항과 불일치하는 입법흠결이 보이므로 법적 안정성과 통일성을 위해 마땅히 「해사안전법」의 규정과 일치시킬 필요가 있다. 즉, 이의신청여부와 관계

24) 회사의 정의는 ISM코드에서 규정하고 있는 개념을 수용하는 것이 타당하다. 즉, 회사는 선박소유자 또는 선박소유자로부터 선박의 운항책임을 맡고, 또한 ISM코드에 의하여 부여되는 모든 의무와 책임을 지기로 동의한 선박관리자 또는 나용선자와 같은 어떤 조직 또는 개인을 말한다.

없이 행정심판청구 또는 행정소송을 제기할 수 있도록 하여 행정객체의 편의를 도모하고 권익을 보장할 필요가 있다. 위와 관련된 관련 조항들의 개정안을 구체적으로 표시하면 다음과 같다.

현 행	개정(안)
제68조(항만국통제) 〈생략〉 ①~④ 〈생략〉 ⑤외국선박의 소유자는 제3항 및 제4항에 따른 시정조치명령 또는 출항정지명령에 불복하는 경우에는 해당명령을 받은 날부터 90일 이내에 그 불복사유를 기재하여 해양수산부장관에게 이의신청을 할 수 있다. ⑥ 제5항의 규정에 따라 이의신청을 받은 해양수산부장관은 소속 공무원으로 하여금 당해 시정조치명령 또는 출항정지명령의 위법·부당 여부를 직접 조사하게 하고 그 결과를 신청인에게 60일 이내에 통보하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 때에는 30일 이내의 범위에서 통보시한을 연장할 수 있다. ⑦시정조치명령 또는 출항정지명령에 대하여 불복이 있는 자는 제5항 및 제6항의 규정에 따른 이의신청의 절차를 거치지 아니하고는 행정소송을 제기할 수 없다. 다만, 「행정소송법」 제18조제2항 및 제3항의 규정에 해당되는 경우에는 그러하지 아니하다. ⑧제3항 내지 제7항의 규정에 따른 외국선박에 대한 조치 및 이의신청 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제68조(항만국통제) 〈생략〉 ①~④ 〈생략〉 현행과 같음 ⑤제3항 규정에 따른 외국선박에 대한 조치 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 〈조항 변경〉 ⑥~⑧ 〈삭제〉 제68조의1(이의신청) 〈조항 신설〉 ①외국선박의 소유자 또는 당해 선박의 회사는 제68조제3항 및 제4항에 따른 시정조치명령 또는 출항정지명령에 불복하는 경우에는 해당명령을 받은 날부터 60일 이내에 그 불복사유를 기재하여 해양수산부장관에게 이의신청을 할 수 있다. ②제1항의 규정에 따라 이의신청을 받은 해양수산부장관은 소속 공무원으로 하여금 당해 시정조치명령 또는 출항정지명령의 위법·부당 여부를 직접 조사하게 하고 그 결과를 신청인에게 60일 이내에 통보하여야 한다. 다만, 부득이한 사정이 있는 때에는 30일 이내의 범위에서 통보시한을 연장할 수 있다. ③시정조치명령 또는 출항정지명령에 대하여 불복이 있는 자는 제1항의 규정에 따른 이의신청여부와 관계없이 「행정심판법」에 따른 행정심판청구 또는 「행정소송법」에 따른 행정소송을 제기할 수 있다. ④제1항 내지 제3항의 규정에 따른 외국선박에 대한 조치 및 이의신청 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

더 나아가 이의신청에 따른 구체적 후속조치로 현행 해양수산부 훈령(제2013-33호) 「항만국통제 및 기국통제 실시요령」 제6조 제6항 및 제7항[25]의 규정을 투명하고 예측가능한 행정행위의 실현을 위해 최소한 시행령 혹은 시행규칙으로 상향하여 규정할 필요가 있다. 왜냐하면 일반적으로 국민들은 특별한 경우가 아닌 한 특별권력관계의 내부규정인 훈령까지는 통상적으로 쉽게 접근하지 않는 측면이 있다.

나. 토쿄-MOU의 법적 지위 개선 필요성

(1) 토쿄-MOU의 지역협정화

아·태지역 항만국통제 지역협력체제인 토쿄-MOU는 출범 당시부터 법적 구속력이 없음을 명확히 하고 있으며, 이러한 원칙은 아직까지도 지속되고 있다. 즉, 토쿄-MOU 서문에 Memorandum은 법적으로 구속력 있는 문서가 아니며, 회원국에게 어떠한 법적 의무를 부과하기 위한 것이 아님을 유념하여야 한다고 밝히고 있다.[26] 이러한 배경에는 토쿄-MOU는 국가가 가입한다기 보다는 아·태지역내의 항만당국이 가입하는 기구이므로, 국제조약과 같은 강제성을 가지고 있지 아니하다.[27] 하지만 각 회원국에서는 토쿄-MOU에 규정하고 있는 절차와 방법에 따라 항만국통제를 시행하고 있고, 매년 개최되는 항만국통제위원회(PSC Committee)를 통해 아·태지역협력체제의 주요정책과 의사를 결

25) 제6조(항만국통제 및 기국통제의 시행) 〈중간 생략〉,
⑥ 외국선박의 소유자가 「해사안전법」 제60조제2항 및 「선박안전법」 제68조제5항에 따른 이의신청을 한 경우에 시정조치명령에 대해서는 지방청장이 직접, 출항정지명령에 대해서는 지방청장이 장관에게 보고하여 지침을 받은 후에 해당 명령의 위법·부당 여부를 조사하여 처리한다.
⑦ 제6항에 따라 시정조치명령에 대한 위법·부당 여부를 조사하는 항만국통제검사관은 해당 명령을 한 자가 아니어야 하며, 출항정지명령에 대한 위법·부당 여부를 조사하는 항만국통제검사관은 해당 명령을 한 자가 아닌 자 중 장관이 지정한다.

26) PSC MANUAL Section 1-1, 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: 참조.

27) 박영선, "항만국통제의 구제제도에 관한 연구", 박사학위논문, 한국해양대학교 대학원, 2007, 121~122쪽 참조.

정하고 각 회원국의 이행여부를 확인하고 있다.

따라서, 현재의 연성규범(Soft law)적 지위에서 벗어나 MOU의 법적 지위를 보다 구체적으로 확립하는 국제적 협력이 필요하다고 본다. 즉, MOU를 가입회원국을 기속할 수 있도록 법적 지위를 부여하는 '지역 항만국통제 이행협정'의 성격으로 발전시킬 필요가 있다. 법적 근거와 지위가 취약한 상황에서는 이의신청에 대한 재심위원회의 최종판정에 대한 어떠한 실효성도 기대할 수 없기 때문에 장기적으로는 MOU의 지역협정화를 이루어내야 할 것이다.

(2) 출항정지 재심위원회 제도 보완

현재 토쿄-MOU 회원국은 모두 19개국이다.[28] 그러나, 현행 재심위원회 제도는 분쟁이 되는 출항정지 재심요청에 대하여 단지 3개국의 전문가그룹으로 구성된다. 결국 19개 회원국 가운데 분쟁당사자의 소속국을 제외한 3개국만으로 패널을 구성하는 것은 지역내 회원국들의 공감대 형성과 재심위원회 최종판정(finding)의 권위를 확보하는 데는 다소 부족하다고 본다.

따라서 당사자 소속국을 제외한 나머지 회원국 전부를 패널로 참여시켜 전체 MOU 회원국의 중지를 모아 국제적 여론을 조성하여 항만국을 압박한다면, 패널 최종판정의 권위(authority)를 보다 강화하고 이를 통해 부당한 출항정지 명령을 한 항만국이 당해 명령을 철회하도록 압박하는 실효적 조치가 될 수 있다고 본다.

또한, 패널은 만장일치(unanimous decision) 제도를 운영하고 있으나, 전 회원국이 참여한다면 다양한 전문적 의견을 존중하여 다수결에 의한 최종판정 방식도 병행할 필요가 있다. 다만, 이러한 경우에는 패널판정의 권위가 다소 약화될 수 있는 가능성도 있다.

(3) 패널판정에 대한 법적 지위부여

28) 구체적으로는 Australia, Canada, Chile, China, Fiji, Hong Kong, China, Indonesia, Japan, Republic of Korea, Malaysia, Marshall Islands, New Zealand, Papua New Guinea, Philippines, Russian Federation, Singapore, Thailand, Vanuatu, Viet Nam 등 19개국이다. 웹사이트 http://tokyo-mou.org/organization/contact_us.php 참조. (최종검색일 : 2014.2.12).

패널의 최종판정은 객관성과 전문성 측면에서 상당히 신뢰할 만한 판정이라고 볼 수 있다. 그러나 토쿄-MOU 항만국통제매뉴얼(PSC Manual)의 Section 6-12 "출항정지 재심위원회지침"(Guidelines for the Detention Review Panel)에는 패널의 항만국에 대한 재고요청 권고(Recommendation)는 금전적인 보상(Financial Compensation)청구의 근거로 사용될 수 없음을 명시하고 있다. 이러한 내용은 패널의 최종판정에 대한 권위를 스스로 손상시키는 측면이 있다고 본다.

실제로 소송에서 입증자료로 받아들일지의 여부는 판사의 자유심증에 의한 것이기 때문에 구태여 스스로의 권위를 부인하는 표현을 할 필요가 없다. 따라서 이러한 내용은 삭제되어야 할 것으로 본다.

V. 결 론

이상에서와 같이 항만국통제의 의의와 효과, 출항정지 처분과 이의신청제도 그리고 항만국통제와 관련한 이의신청 제도상의 문제점과 개선방안에 대하여 고찰해 보았다.

항만국통제는 자국해역에서의 안전 및 오염방지를 위하여 외국적 선박에 대하여 행사하는 항만국의 관할권 행사로써, 심각한 결함이 있을 경우에는 선박을 억류할 수 있는 강력한 규제행정이다. 출항정지 처분은 선박의 운항손실로 이어져 막대한 선사의 영업손실이 발생할 수 있음에 따라, 부당한 출항정지 처분에 대한 구제제도의 하나로 도입된 것이 이의신청과 출항정지 재심위원회 제도라고 할 수 있다.

국내법적으로는 항만국통제와 관련된 이의신청절차와 방법은 「선박안전법」과 「해사안전법」에서 규정하고 있으나, 행정심판 및 소송 전 이의신청 여부와 관련된 절차가 상이하므로 법적 안정성을 위해 관련규정을 적절히 개정해야 하고, 신청주체 및 구체적 실행방법에 대한 법령의 정비가 필요하다.

국제적 측면에서는 현재 토쿄-MOU는 법적 구속력이 없으므로 이에 따른 출항정지 재심위원회의 최종판정과 권고도 법적 효력이 상당히 미약하다. 따

라서 실효적인 출항정지 재심위원회 판정의 법적 효력을 확보하기 위해 장기적으로 토쿄-MOU를 지역협정화하는 방안이 추진되어야 하고, 현재의 재심위원회 제도상 미비점이 보완되어야 할 것이다. 즉, 지역협력체의 전 회원국이 참여하는 패널을 구성하여 참여도를 높이고, 다양하고 전문적인 의견을 폭넓게 수렴하여 재심위원회 최종판정의 권위를 확보하여야 하다. 또한, 재심위원회 판정의 실제적 효력 확보를 위해 소송의 증거로 사용될 수 있는 가능성도 열어놓아야 할 것이다.

이러한 이의신청과 관련한 국내적, 국제적 규제정비를 통하여 부당한 출항정지 등 흠결있는 규제행정에 대한 실효적 구제제도를 완비할 수 있음은 물론, 더 나아가 행정객체인 우리나라 선박을 포함한 국제항해선박의 권익보호에도 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

국토해양부, 「Asia-Pacific Port State Control MANUAL」, 2012.

국토해양부, 「선박안전법(법령집)」, 2010.

박영선, "항만국통제의 구제제도에 관한 연구", 박사학위논문, 한국해양대학교 대학원, 2007.

박영선, 「선박안전법해설」, 한국해사문제연구소, 2008.

이상일, 이윤철, "항만국통제제도의 지역적 조약화 방안 연구", 「해사법연구」 제23권 제3호, 2011.11.

한국선급, 「SOLAS(해상인명안전협약) 2012 통합본」, 해인출판사, 2012.

한국선급, 「MARPOL(해양오염방지협약) 2012 통합본」, 해인출판사, 2012.

한국해양연구소, 「국제연합해양법협약(영한대역)」, 1991.

해양수산부, 「해사안전법 관련 규정집」, 2013.

해양수산부, 「항만국통제(PSC) 20년사」, 2007.

홍정선, 「행정법특강」, 제5판, 박영사, 2006.

Z.Oya Özçayır, *Port State Control*, 2nd Ed., London: Informa Professional,

2004.
구글 웹사이트 www.google.com.
국제해사기구 웹사이트 www.imo.org.
법제처 웹사이트 www.law.go.kr.
토쿄-MOU 웹사이트 www.tokyo-mou.org.

[Abstract]

A Study on Improvement Options of Appeal Procedure in Port State Control

Kim, Chu-Hyong
Ph.D in Law, Port State Control Officer, Ministry of Oceans & Fisheries, Busan Regional Maritime Affairs & Port Administration

Generally the safety of the ship had been controlled by flag state, which is the main principle continued until now. However, with the appearance of Flag of Convenience and emerging of the sub-standard ship these days, marine casualties continuously have occurred in not only the territorial sea but also foreign jurisdictional waters. As a result of these marine accidents including severe marine pollution, it needs the international measures for the safety of ship and the prevention of marine pollution all over the world.

Hence, the international community has introduced new jurisdictional scheme for foreign flag ships in their own ports. This is the Port State Control(hereinafter PSC) which is a kind of law enforcement by port state. Port state could exercise jurisdiction over foreign flag vessels by means of PSC.

Legal ground of PSC is stipulated in UNCLOS and several international conventions relating to the maritime safety, security and pollution prevention. Also more detailed enforcement method and procedures are ruled in memorandum of understanding(hereinafter MOU) of the regional cooperation regimes such as Tokyo-MOU, Paris-MOU and each country's domestic laws and administrative regulations.

In particular, as PSC has a feature of the strong regulatory administration, it might cause severe economic damage and operational loss to shipping operators in case of unreasonable detention to certain ship. Thus it needs proper remedial measure and a system against improper detention, such as appeal procedure and Detention Review Panel.

There are several national acts and regulations in maritime fields relating to appeal procedure as a remedial measures. Some regulations stipulate different methods in detailed procedure. Also the findings of Detention Review Panel operated by the Tokyo-MOU is not legally binding, only recommendation to the port state even though they had detained ship unreasonably.

This paper has considered several problems in the existing appeal procedure system and the legal effects of Detention Review Panel compared with actual cases and proposes some improvement options.

Key words : Port State Control, Tokyo MOU, Appeal Procedure, Detention Review Panel, Ship Safety Act, Maritime Safety Act