

# 便宜置籍船에 대한 海運先進國의 對應政策과 최근의 國際規制動向

辛 建 勳\*

## 目 次

I. 序 言	2. 便宜置籍의 問題點
II. 便宜置籍의 概要	IV. 便宜置籍船에 대한 海運 先進國의 對應과 最近의 國際規制動向
1. 船籍制度의 沿革	1. 海運先進國의 對應政策
2. 便宜置籍의 沿革	2. 便宜置籍船에 대한 最近의 規制動向
3. 便宜置籍의 定義 및 特徵	V. 結 言
4. 便宜置籍船隊의 現況	
III. 便宜置籍의 經濟的 誘引과 問題點	
1. 便宜置籍의 經濟的 誘引	

## I. 序 言

第2次 世界大戰後 世界經濟構造의 變化, 즉 석탄으로부터 석유로의 에너지 대체, 重化學工業 등의 資源多消費型 經濟의 開幕 등으로 인하여 便宜置籍船隊는 海運에 있어서 多國籍企業이라고 해야 할 企業活動에 의해 주로 油槽船 및 벌크船 등 不定期船을 중심으로 급속히 그 船腹量을 확대해 왔다. 예를 들어 1960년 世界總船腹量의 12.4%에 불과하던 便宜置籍船隊는 1970년 18.1%로上昇하였고, 1985년에는 무려 9,515척의 1억 4,400만 총톤(G/T)에 달하여 世界 總船腹量의 1/3이 넘는 34.7%나 차지하였다. 물론 1985년을 정점으로 傳統的 便宜置籍國으로 간주되던 國家들의 總船腹

\* 安養專門大學 事務自動化科 講師.

량은 하락하기 시작하였으나, 그럼에도 불구하고 便宜置籍에 대한 論爭은 줄어들지 않고 있다.

國際的 資源의 最適分配라는 經濟的 側面에서 볼 때, 便宜置籍 制度는 貨主에 대한 최상의 서비스를 제공하여 왔다는 점에서 肯定的인 評價를 받아 왔지만, 便宜置籍制度는 이러한 純粹 經濟力 보다는 社會的·政治的 힘의 支配를 더 많이 받아 온 것이 사실이다. 그렇다고 하더라도 傳統的 海運先進國들의 國籍船들은 便宜置籍船들의 經濟的 利點에 밀려 海運競爭力을 상실해 왔으며, 또한 第2次 大戰 이후 便宜置籍國으로의 移籍이 急増함으로써 최근까지 自國籍船隊의 保護라는 難題를 안고 있는 것 또한 사실이다.

한편 便宜置籍船은 최근 國際社會에 또 다른 問題를 야기하고 있는데, 즉 自國籍船隊에 비하여 海洋事故率이 높다는 것이다. 이러한 점은 최근 環境問題에 대하여 國際的 關心이 고조되고 있는 가운데, 1980년대 중반까지 國際社會에서 커다란 論爭을 불러 일으켰던 便宜置籍船에 의한 海運의 南北問題는 퇴색하고, 海洋環境 保護라는 새로운 問題를 야기시키고 있다.

이러한 상황하에서 한 가지 분명한 점은, 全世界의으로 어떤 船舶이 어떤 國籍下에 있는가에 상관없이 基準未達船을 인정하지 않으려 하고 있으며, 또한 과거와는 달리 便宜置籍國들 스스로가 國際海事機構(International Maritime Organization: IMO)와 國際勞動機構(International Labor Organization: ILO)의 주도하에서 이러한 目標을 향해 나아가려고 노력하고 있다는 것이다. 따라서 현재의 상황에서 便宜置籍船에 관한 問題는 海運先·後進國間의 經濟發展問題보다는 海上汚染防止의 차원에서 基準未達船에 대한 規制 問題를 중심으로 파악해야 할 것이다.

따라서 本稿에서는 먼저 제Ⅱ장에서는 便宜置籍에 대하여 개괄적으로 살펴 보고, 이어서 제Ⅲ장에서는 便宜置籍이 便宜置籍船의 船主에게 제공하는 經濟的 利點과 問題點을 살펴 보고자 한다. 便宜置籍船의 經濟的 利點에 대한 분석은 통계적 자료를 토대로 고

찰하며, 또한 便宜置籍船의 모든 問題는 엄밀히 말하면 船舶과 船籍間의 眞正한 連繫不足으로 인하여 발생된다고 하겠으나, 本稿에서는 최근 커다란 논쟁거리가 되고 있는 基準未達船의 問題를 眞正한 連繫의 問題로부터 따로 분리하여 살펴 본다. 그리고 제IV장에서는 便宜置籍船隊의 急增에 대한 海運先進國들의 對應政策을 살펴 보고, 마지막으로 最近의 便宜置籍船에 대한 國際的 規制動向, 즉 基準未達船의 規制에 대한 國際社會에서의 움직임을 살펴 본다.

## II. 便宜置籍의 概要

### 1. 船籍制度의 沿革

#### (1) 英國의 航海條例와 船籍制度의 誕生

船籍 또는 船舶의 國籍이라는 用語가 언제부터 사용되었는지는 불명확하며, 단지 1651년 英國의 크롬웰이 공포한 航海條例中에서 船舶에 대한 英國國籍 賦與要件을 규정함으로써, 餘他國家에서도 船舶에 대한 自國國籍 賦與要件에 관한 法律을 공포하게 되고, 따라서 船籍制度가 일반화된 것으로 알려지고 있다.<sup>1)</sup>

즉, 1651년의 航海條例<sup>2)</sup>에서는 英國 또는 英國의 屬領으로 貨物을 수송할 船舶은 첫째, 그 船舶이 英國人의 所有일 것, 둘째, 船

1) 崔在洙, “船舶國籍制度의 變質過程에서 본 世界海運의 構造的 變化”, 『韓國海運學會誌』, 1989. 11, p.16.

2) 1651년에 공포된 크롬웰의 航海條例는 당시 國際海上貿易의 支配權을 장악하고 있던 네덜란드의 세력에 대항하여 英國의 貿易을 증진시키기 위하여 제정한 것으로, 上記 本文의 具體的 內容은 다음과 같다. 즉, 아시아, 아프리카 및 아메리카로부터 잉글랜드, 아일랜드 또는 이에 속하는 諸國, 諸島는 물론 植民地에 수송되는 貨物이나 商品은 명백히 英國人의 所有에 속하는 船舶으로서 船長 및 船員의 대부분이 英國人으로 구성된 船舶에 의해 輸入되고 輸送되어야 한다. 이러한 규정을 위반하는 경우에 그 선박과 화물은 모두 몰수한다.

舶과 船員의 대부분이 英國 國民이어야만 하는 두 가지 要件을 규정하고 있다. 그러나 1651년의 航海條例가 요구하는 條件은 어디까지나 英國 또는 英國屬領과의 國際貿易에 종사하고자 하는 船舶이 구비하여야 할 要件이지, 英國國籍 船舶의 要件을 규정하였다고는 볼 수 없다.

1651년의 航海條例에 이어서 1660년에 찰스 2세가 공포한 航海條例는 植民地經營에 重點을 두고, 貿易의 擴大뿐만 아니라 自國船腹量의 擴大를 도모하기 위한 造船獎勵策의 一環으로 “英國內建造”라는 條件을 추가한 바, 보다 經濟的 實利에 重點을 둔 政策이라고 할 수 있다.

어쨌든 英國의 이러한 航海條例가 바탕이 되어 “船舶의 所有權”(property), “船員”(seaman), 그리고 “國內建造”(origin)라는 세 가지 要件은 世界各國의 船舶에 대한 國籍賦與要件으로서의 立法的 出發點이 되었다.<sup>3)</sup>

## (2) 航海條例下에서 船籍의 意味

앞에서 언급한 바와 같이, 船籍制度誕生의 契機가 된 英國의 航海條例가 당시 海上支配權을 장악하고 있던 네덜란드를 누르고 英國이 海上支配權을 장악하고자 하는 政治·軍事的인 動機에서 비롯되었다는 점에서, 船舶의 國籍이 오늘날과 같이 단순한 公海上에서의 管轄權을 결정하는 基準에만 그쳤던 것은 아니다. 그보다는 당시의 船舶國籍은 主權의 象徴으로 간주되어 한 나라의 延長線上으로 간주되었던 領土的 概念이었다.<sup>4)</sup>

특히 이러한 점은 船舶에 國籍을 賦與할 수 있고, 國旗를 게양할 수 있는 權限을 행사할 수 있는 것이 主權國家에 한정되었고, 그 당시로서는 主權國家가 傳統海運國에 한정되었다는 점에서 볼

3) 田中誠三, 海商法詳論, 勁草書房, 1985, p.162.

4) 古典的 意味에서 보면, 一國의 國旗를 게양한 船舶은 그 國家 領土의 一部인 떠다니는 섬(floating island)으로 취급된다(Ademuni-Odeke, *Shipping in International Trade Relations*, Avebury, 1988, p.67).

때, 船舶에 國籍을 賦與할 수 있는 權限을 갖는 것이 主權國家의 特權으로 간주되었다.

뿐만 아니라 오늘날과 같이 海運에 대한 國際秩序가 확립되기 전에는 海賊이 橫行하였고, 여러 가지 구실로 발행된 捕獲免許狀 (Letters of Mart)이라는 이름으로 強大國의 軍艦이 商船을 拿捕하던 당시로서는 船舶을 強大國에 登錄하여 그 나라의 國기를 게양하고 항행하는 것이 船主로서는 國際적으로 커다란 特權이라 할 수 있었다.

또한 당시에는, 軍艦과 商船의 機能이 分化되어 있지 않았고, 船腹保有量이 海軍力의 主要 構成要素로서 간주되던 시대였으며, 또한 海軍力과 國防力이 거의 동일한 차원으로 파악되던 시대였기 때문에, 海運業은 바로 國力の 尺度로까지 여겨 졌다.<sup>5)</sup>

그러므로 海運業, 특히 商船隊의 保有量에 대한 國家的 關心은 經濟的 次元을 넘어서 정치·군사·통상 및 식민지 건설의 제 측면에서 매우 중요한 政策實行의 手段으로 간주되었다. 그 결과, 商船에 대한 政府의 保護와 干涉은 오늘날과 대조되는 매우 극심한 것이었고, 또한 自國籍船舶에 대한 管理基準도 매우 엄격한 것이었다.

### (3) 公海自由의 原則과 船籍

自國籍船舶에 대한 船籍登錄國의 主權的 保護는 크롬웰의 航海條例 등 강력한 保護主義的 海運制度下에서는 대단히 큰 의미를 지니고 있었다. 하지만 1849년 英國의 航海條例가 전면 폐지되고, 그 결과로서 公海自由의 原則이 世界海運의 새로운 支配原理로 부상되면서 自國籍船에 대한 國家的 保護가 없어지게 되고, 누구든지 自由스럽게 경쟁하여 競爭力이 강한 船舶만이 살아 남게 되었다.<sup>6)</sup> 즉, 船舶의 國籍이 어떤 國家에 속해 있는가의 의미는 상실하게 된 것이다.

5) 黑田英雄, 世界海運史, 成山堂, 1972, p.27.

6) 上掲書, p.54.

어떤 國家의 船舶이라도 主權國家에 登錄만 하면 國際 航行에 종사할 權利가 생기고, 이러한 權利는 主權平等의 國際法 精神에 따라 어느 國家에 登錄하든 상관없이 동등한 권리를 누린다. 따라서 海上運送 行爲를 영위할 수 있는 權利가 公海自由의 原則에 따라 모든 船主에게 開放되어 있다면, 결과적으로 船舶의 國籍에 상관없이 모든 船主는 동등한 권리를 갖게 되며, 航海條例下에서의 船主에 대한 特權은 소멸하게 된다.

반면에 船舶의 國籍에 따른 義務는 各國別로 차이가 크게 날 뿐만 아니라 安全 및 汚染防止 問題에 관한 規制의 程度, 船員의 賃金 및 勤勞條件 등이 크게 차이가 나자 航海條例下에서의 船籍制度의 意味는 퇴색하게 되었다.

무엇보다도 먼저 海運에 대한 政府의 保護가 없어지고, 市場이 開放되자 일단 모든 國家의 船舶에게 기회는 균등하게 주어졌지만, 自由競爭이 가져오는 現實은 適者生存의 法則에 따라 海運의 國際競爭力을 갖춘 船主는 더욱 發展하게 되고, 반대로 國際競爭力을 갖추지 못한 船主는 위축되어 갔다.

이와 같은 상황에서 船主의 對應은 다음 세 가지 중 한 가지였는데, 즉 첫째, 競爭力의 弱勢를 솔직히 시인하여 海運業을 포기하고 다른 産業으로 진출하거나, 둘째 競爭力 補完을 위하여 政府의 補助政策 등을 유도하여 適正水準의 競爭力을 유지하거나, 또는 셋째, 競爭力을 강화할 수 있도록 規制程度가 약한 國家로 船籍을 移籍시키는 것이었다.

## 2. 便宜置籍의 沿革

便宜置籍의 歷史는 아마도 國旗 自體의 創案 및 海洋旅行의 歷史만큼이나 오래될 것이다. 하지만 여기서 중요한 사실은 유럽인에 의해 창안된 그러한 制度가 美國人에 의해 완성되었다는 것이다. 즉, 現代的 意味 또는 經濟的 動機에 의한 便宜置籍은 1922년 美國의 United American Line이 파나마에 置籍한 것<sup>7)</sup>이 그 시초

라 할 수 있다.<sup>8)</sup>

그리고 1936년 개정된 美國商船法은 주로 해외항로에 취항하는 定期船에 대하여 후한 補助를 제공하는 法이었으나, 油槽船 및 벌크船 등의 不定期船에 대해서는 貨物優先積取法 外에는 政府次元의 支援이 제공되지 않는 것이었다. 따라서 美國船籍을 유지하기 위해서는 世界最高의 船員賃金 이외에도 各種의 規制가 부과되기 때문에 船舶會社의 經營을 위해서는 이들 船主에 의한 移籍은 당연한 것이었다.<sup>9)</sup> 한편 美國政府도 이런 사정을 감안하여 國防上 또는 對外政策上 問題가 없는 한, 船齡이 17년 이상되는 船舶의 移籍을 파나마, 온두라스, 리베리아에 한정하여 外國籍으로 運航되더라도 準國籍船으로 美國政府의 支配下에 두었다.

하지만 便宜置籍船의 本格的인 增加는 第2次 大戰以後라 할 수 있다. 즉, 1946년의 美國船舶賣買法(U.S. Ship Sales Act)이 便宜置籍船 急增의 促進濟가 되어, 同法에 의하여 民間人에게 매각된 船舶中 150隻 이상이 파나마로 移籍되었다.<sup>10)</sup> 또한 1948년에는 리베리아가 그 置籍船에 대하여 파나마 이상으로 특혜가 있는 자유로운 조건을 제시하고 便宜置籍 國家群에 합류함으로써, 便宜置籍 船隊는 본격적인 成長을 하게 되었다.

便宜置籍船隊는 주로 散貨物船(Bulk Carriers)과 油槽船<sup>11)</sup>(Tanker)을 중심으로 發展하였는데, 그 理由는 이 分野가 보다 自由競

- 
- 7) 美國의 United American Line은 1922년 美國에서 禁酒法이 실시되자 이미 예정되어 있었던 유람정기선상에서 술판매가 불가능했기 때문에 S.S. Resolute호와 S.S. Reliance호라는 유람정기선 두 척을 당시 미국과 밀접한 관계에 있었던 파나마에 이적시켰다.
- 8) Boleslaw A. Boczeck, *Flags of Convenience*, Harvard Univ. Press, 1962, p.9.
- 9) 이를 必要置籍(flags of necessity)이라고 부르기도 한다.
- 10) 李俊秀, “便宜置籍船에 관한 研究”, 『論文集』 제2집, 韓國海洋大學 海運研究所, 1983. 4, pp.11-12.
- 11) 특히 戰後 에너지의 代替過程에서 石油가 海上物動量의 많은 比重을 차지하게 되었으며, 이 과정에서 美國의 石油 財閥社들은 industrial carrier의 형태로 自社가 소유한 自社所有船을 대부분 리베리아에 置籍시켜, 油槽船分野에서의 便宜置籍船隊 增加의 原因이 되었다.

爭에 심히 노출되어 있었고, 政府의 保護와 關心이 덜 미치는 分野였기 때문이다.<sup>12)</sup>

### 3. 便宜置籍의 定義 및 特徵

便宜置籍<sup>13)</sup>(Flags of Convenience)에 대하여 國際적으로 인정되는 確立된 定義는 존재하지 않고 있으나, 대체로 다음과 같이 정의할 수 있다.

便宜置籍은 一國의 政府가 主權을 행사하고 따라서 船舶에 대한 統制를 부과하기 위한 필요한 절차로서 船舶의 登錄을 간주하는 것이 아니다. 즉, 自國의 船籍取得에 따른 金融的 또는 其他 結果를 회피하려는 外國船主에게 船籍을 제공함으로써, 일국의 主權을 판매가능한 서비스로 간주하려는 國家의 船籍이다.<sup>14)</sup>

즉, 便宜置籍은 一國의 主權과는 관련이 없고, 그보다는 經濟的 要求와 더욱 많은 관련을 가진다. 그것은 마치 一部國家의 國籍을 賣買될 수 있는 것으로 취급하려는 것이다. 또한 便宜置籍制度는 自國의 司法權下에서 요구되는 법률적 요구를 회피하려는 사람에게 은신처를 제공하는 것이다. 상기에서 금융적 또는 기타 결과라는 것은 船主가 船舶을 自國에 登錄할 경우 지급해야 할 稅金 등과 같은 經濟的 規制와 엄격한 船員雇傭基準 및 船舶安全基準 등과 같은 行政的 規制 등을 의미한다.

한편 便宜置籍船이란, “實質적으로 外國人 또는 外國法人이 所有하는 船舶이지만 리베리아, 파나마와 같이 登錄要件이 느슨한 國家에 船籍을 두고 있는 船舶”을 意味한다.<sup>15)</sup> 파나마, 리베리아와 같은 便宜置籍國은 船舶의 登錄要件뿐만 아니라 船舶의 統制 基

12) 織田政夫, 海運政策論, 成山堂, 1979, pp.325-332.

13) 便宜置籍이란 用語는 주로 flags of convenience 또는 보다 일반적인 用語로 open registry(自由登錄)를 사용하는데, 최근 美國에서는 reflagging이란 용어도 편의치적과 동일한 의미로 사용하고 있다.

14) Ademuni-Odeke, *op. cit.*, p.75.

15) 日本運輸省, 日本海運の現況, 1984, p.25.



準, 租稅 制度도 함께 느슨한 國家라 할 수 있을 것이다.

한편 便宜置籍의 定義는 便宜置籍의 特徵을 살펴 보면으로써 더욱 구체화될 수 있을 것이다. 英國 海運調査委員會(Committee of Inquiry into Shipping)는 1970년의 報告書, 이른바 로치데일 報告書(Rochdale Report)에서 최초로 便宜置籍에 공통되는 몇 가지 特徵을 구체화했는데, 그 내용은 다음과 같다.<sup>16)</sup>

- ① 登錄國(country of registry)은 外國人에 의한 船舶의 所有 또는 管理를 허용한다.
- ② 登錄이 容易하다. 보통 外國駐在領事館에서 登錄이 가능하고, 또한 船籍의 移轉에 관한 制限이 없다.
- ③ 船舶運航에 따른 所得稅가 부과되지 않거나 低率이다. 또한 장래의 免稅에 관한 保證 또는 諒解가 제공된다.
- ④ 登錄國은 장래 예상되는 어떠한 상황에서도 登錄船舶에 대한 國家權力을 行使하지 않는 小國이지만, 상당한 登錄 噸數에 부과하는 低率의 手數料는 그 國家의 所得 및 國際收支에 중요한 영향을 미친다.
- ⑤ 外國人乘船이 자유롭게 허용된다.
- ⑥ 登錄國은 國內 船舶管理規定 또는 國際條約을 부과할 權力이나 行政機關을 갖고 있지 않으며, 또한 登錄船舶을 管理하려는 意志도 갖고 있지 않다.

이러한 特徵들 중 한 가지 중요한 점은 便宜置籍國들이 自國登錄船舶에 부과하는 少額의 手數料가 그들 國家의 國民經濟的 側面에서 상당히 큰 비중을 차지하며, 따라서 便宜置籍國들은 登錄船舶에 대하여 어떠한 規制를 부과할 行政機構뿐만 아니라 規制賦課의 意志도 없다는 것이다. 이에 대하여 國際法下에서 便宜置籍國에 船舶登錄 및 管理에 관한 義務를 부과하는 것은 그들 國家의 主權에 대한 侵害이며, 또한 근본적으로 船舶航海의 自由 및 公海

16) 木畑公一, 便宜置籍船-海의多國籍企業, 成山堂, 1975, p.156.

상의 자유를 侵害하는 것이 된다는 의미에서 많은 海運先進國에 의한 規制反對立場이 강하게 표명되어 왔다.

#### 4. 便宜置籍船隊의 現況

第2次 世界大戰前에는 便宜置籍國으로 파나마와 온두라스만이 있었으며, 1947년 이들 國家에 登錄된 船舶은 각각 171만톤(G/T), 및 28만톤(G/T)에 불과하여, 이들 便宜置籍船隊는 世界全體 船腹量의 2~3%로 아주 미미하였다.

<表-1> 便宜置籍船隊 增加推移

단위: 척, 백만G/T

區分 年度	파나마		리베리아		便宜置籍船隊		便宜置籍船 比率(%)
	척 수	톤 수	척 수	톤 수	척 수	톤 수	
1947	372	1.71	-	-	450	1.99	-
1960	607	4.23	977	11.28	1,761	16.01	12.4
1970	886	5.64	1,869	33.30	3,325	42.11	18.1
1980	4,096	24.19	2,401	80.29	8,542	114.78	27.3
1985	5,512	40.67	1,808	58.18	9,515	144.46	34.7
1990	4,784	39.30	1,688	54.70	9,466	121.32	28.6
1992	5,424	52.48	1,661	55.91	-	129.80	31.6

資料: Lloyd's Registry of Shipping, Statistical Tables, 各年호.

註: 매년 7월 1일 현재 100 G/T 이상의 鋼船. 1992년도는 12월 기준임.

그러나 상기 <表-1>에서 보는 바와 같이 戰後부터 1970年代 말까지 약 4반세기 동안 便宜置籍船隊는 급격히 증가하였으며 1985년에 便宜置籍船은 9,515척, 1억 4,400만톤(G/T)에 달하여 世界總船隊의 3분의 1이 넘는 34.7%나 차지하였다. 한편 1985년 이후부터는 便宜置籍船隊가 약간씩 줄어 들고 있으나 이는 전반적인 海運景氣不況과 西歐先進海運國의 類似便宜置籍制度 導入 등에 따른 것으로 분석되고 있다. 하지만 1990년 이후에는 다시 조금씩 上昇하는 경향을 보이고 있다.

### Ⅲ. 便宜置籍의 經濟的 誘引과 問題點

#### 1. 便宜置籍의 經濟的 誘引

船主에 대하여 便宜置籍登錄으로 인한 몇 가지 利益이 존재하는데, 그 첫번째 利益은 船主의 運營資金 改善과 더불어 낮은 水準의 課稅 또는 非課稅이다. 모든 便宜置籍登錄國(FOC Registry Nations)들은 극단적으로 낮은 課稅水準을 제공한다.<sup>17)</sup> 보통 船主가 지급해야 하는 최초의 登錄稅와 1年單位의 更新料, 그리고 公證을 위한 手數料는 國內船籍에 비하여 少額이며, 所得稅와 法人稅는 海上事業에 부과하지 않는다. 따라서 便宜置籍 取得을 위한 手數料規模는 船主에 대해서 거의 의미가 없다고 할 수 있다. 예를 들어 리베리아는 1949년 年間 噸稅(annual fee)가 噸당 \$0.1이었으나, 거의 20년간 동액이었고, 1981년에 噸당 \$0.3으로 인상하였다. 하지만 이러한 증가율은 그 동안의 物價上昇을 고려하면 그다지 심각한 것은 아니었다.<sup>18)</sup>

便宜置籍을 이용하는 船主의 두번째 利益은 船舶運航費의 節減에 있다. 예를 들어 1960년대 말 또는 1970년대 초에 10년간 용선된 4,700톤급 油槽船의 年間收入은 약 \$1,050,000이었고, 同一船舶의 減價償却費 包含 運航費의 推定額은 1968년 1월 1일 현재, 약 \$1,664,000였다. 이는 단지 運航費만으로도 船主는 損益分岐點에 놓이게 된다는 것이다. 그리고 船員의 賃金面에서 보면, 당시 美國人 船員의 平均賃金은 이탈리아 船員의 약 2.5배 정도인데, 이탈리아인 船員의 賃金自體도 一部 餘他國家의 船員賃金보다 30~50% 정도 높은 것이었다.<sup>19)</sup>

17) 자국에서의 높은 과세수준을 회피할 목적으로 행하는 便宜置籍을 tax-free flags이라고도 한다.

18) 篠原陽一 編著, 現代の海運, 稅務經理協會, 1985, pp.167-168.

19) 木畑公一, マルシッフ°と便宜置籍船, 成山堂, 1978, pp.17-18.

船員賃金에 대한 또 다른 예로서, 그리스의 國籍船과 그리스인 實質所有 便宜置籍船間의 運航費 差異를 비교해 보면 <表-2>와 같다.

<表-2> 그리스 國籍船과 그리스인 實質所有 便宜置籍船間의 一日運航費 比較

단위: US\$, %

구분 DWT	그리스 國籍船	그리스인 實質 所有 便宜置籍船	便宜置籍船 對比 超過率
8,000 - 16,000	2,036	1,738	17.1
16,000 - 26,000	2,692	1,938	38.9
26,000 - 64,000	3,287	2,150	52.9
64,000 - 260,000	5,678	4,585	53.9
계	13,693	10,412	31.5

資料: 海運産業研究院, 便宜置籍制度 活用方案 檢討, 海運産業研究, 제106호, 1993. 7, p.29.

註: 1984년 2월부터 5개월간 수집한 자료임.

상기 <表-2>에서 알 수 있듯이, 兩者間 一日運航費는 26,000~64,000 DWT급 船舶이 가장 큰 차이를 보이고 있으며, 전체적으로는 그리스 國籍船이 便宜置籍船에 비하여 31.5% 정도 높은 비용으로 運航되고 있다. 이러한 運航費의 差異는 대부분 船員賃金 때문에 발생하는데, 즉 船員雇傭條件이 엄격하지 않은 便宜置籍船은 저렴한 開途國의 船員을 마음대로 乘船시킬 수 있기 때문이다.

便宜置籍을 이용하는 船主의 세번째 利益은 船員賃金外的인 要素로서, 즉 便宜置籍船에 대한 行政規制의 弱화로 인하여 便宜置籍船主는 船員에 대한 社會保障年金, 船員의 副食費 및 여타의 間接的 賃金要素面에서 절약하고 있다는 것이다. 따라서 便宜置籍船의 船主는 先進國船舶의 船員보다 동일하거나 약간 높은 水準의 賃金を 지급하더라도 間接的 賃金要素로서 競爭力을 확보할 수 있다.

또한 便宜置籍船은 各國의 海事法에서 규정하고 있는 適正乘船人員規模(manning scale)보다 적은 규모로 船舶을 운영할 수 있다. 예를 들어 The Deutche Afrika-Linien은 推算하기를,<sup>20)</sup> 獨逸

船籍下에서 요구되는 適正乘船人員規模는 척당 38명인데 비하여, 便宜置籍下에서는 27명 또는 그보다 적은 船員으로 運航이 가능하며, 따라서 가능한 一日費用節減額은 隻當 約 DM1,000이라는 것이다.

이러한 便宜置籍의 經濟的 利點外에도 船主들은 정치적·사회적 이유로 인하여 便宜置籍制度를 이용하기도 하는데, 便宜置籍은 船主가 自身の 國籍露出을 꺼리는 경우에 유용한 수단이 된다. 國家間 政治的 理由때문에 이스라엘과 남아프리카 공화국 등 政治的 問題가 있는 國家의 船主들은 自身の 國籍露出으로 인한 船舶의 抑留, 制裁를 회피하기 위하여 便宜置籍制度를 광범하게 이용하고 있다.

마지막으로 一部船主는 自國政府의 干涉을 회피하기 위하여 便宜置籍을 사용한다. 종종 一部船主는 政府의 各種規制에 대한 反感과 더불어 秘密主義, 自由主義 追求를 目的으로 船籍을 변경하기도 한다. 그와 더불어 戰時나 非常時에 便宜置籍船은 本國政府로부터의 船舶徵發, 統制에 대한 危險이 적다는 이유로 各船主들은 便宜置籍을 이용하기도 한다.

## 2. 便宜置籍의 問題點

### (1) 基準未達船 問題

便宜置籍의 弊害로서 가장 중요한 문제는 소위 基準未達船<sup>21)</sup> (substandard vessel)의 問題이다. 앞서 언급한 로치데일 보고서에서 지적한 바와 같이, “登錄國은 自國政府의 規制와 國際規則을 유효하게 실시할 행정기구도 또한 그러한 의지도 갖고 있지 않다”는 사실에 기인하는 問題이다.

20) Ademuni-Odeke, *op. cit.*, p.81.

21) “基準未達船”이란 船舶設計 및 建造技術上의 缺陷 또는 船齡이 20年 以上으로 老朽化되었거나, 또는 船舶管理不備로 各種 安全基準에 미달하여 運航上의 安全確保와 海洋汚染의 防止에 큰 위험이 따르는 船舶을 뜻한다.

ILO 등의 國際機構에서 一部 便宜置籍船들은 平均以下の 勞動條件 및 勞動環境이라고 하는 船員의 犧牲으로 運航利益을 올리고 있다는 비판을 받았었는데, 이는 부정할 수 없는 사실이다. 一部 便宜置籍國들은 그 登錄船舶에 自國船員이 乘船한 경우의 雇傭條件이나 社會保障 등에 관한 立法規定을 갖고 있지 않다. 무엇보다도 이들 便宜置籍國 政府는 自國船의 船員에 관해서 그다지 관심이 없으며, 단지 船主의 自由에 맡긴다.<sup>22)</sup> 또한 海上人命安全 條約이나 만재흡수선 조약을 실시할 법규도 없고, ILO 조약에 관한 對應法規도 없다. 이러한 便宜置籍國의 海運에 대한 法的 未備 및 管理能力의 不充分으로 인하여 열악한 勞動條件과 勞動環境에서 船員을 雇傭하고 船員定員의 不足과 無資格船員의 雇傭, 堪航性에 의심이 가는 老朽船 등에 의해 運航費用을 節減한 企業行動은 상당한 國際的 問題로 대두되었다.

여기서 老朽船의 問題는 과거에는 便宜置籍船隊의 커다란 問題中的의 하나로 중시되었으나, 최근에는 便宜置籍船隊의 老朽化가 감소하여 오히려 世界全體船舶의 平均船齡보다 낮은 것으로 나타나고 있다. 즉, 1992년 12월 31일 현재 世界全體船舶의 平均船齡이 17년인데 비하여, 파나마 17년, 리베리아 12년, 싱가포르 12년, 키프로스가 15년이였다.<sup>23)</sup> 따라서 최근의 便宜置籍船에 대한 높은 事故率은 便宜置籍船隊의 老朽化로 인한 問題라기 보다는 無資格船員의 雇傭 또는 船舶安全管理基準의 不履行 등으로 인한 것으로 여겨진다.

基準未達船이 國際적으로 비난을 받는 이유 중 가장 큰 이유는 무엇보다도 海難事故率의 높은 빈도에 있으며, 이러한 海難事故가 海上事故의 特性上 隣接沿岸國과 다른 船舶의 安全을 위협하게 된다는 것이다. 便宜置籍國의 管理不在로 인한 事故로서 가장 대표적인 事故는 1970년 11월 리베리아 國籍船들간의 衝突事故였는

22) 織田政夫, 便宜置籍船と世界海運市場, 教育社, 1979, pp.162-164.

23) *Lloyd's Registry of Shipping, Statistical Tables*, 1992.

데,<sup>24)</sup> 즉 리베리아 船籍의 77,648톤의 油槽船 Pacific Glory號와 역시 같은 船籍의 95,445톤의 Allegro號의 衝突事故였다. 事故後 리베리아 當局의 調査結果, Pacific Glory號의 3명과 Allegro號의 4명의 船員이 실제로 리베리아 船員資格證을 갖고 있지 않았다. 이러한 사건의 결과, 리베리아 國籍船에 대한 國際的 非難이 쏟아졌고, 리베리아 海事法規의 強化와 改善을 요구하게 되었다. 결과적으로 리베리아 政府는 1971년 4월에 主要港口에 자격있는 檢査官을 배치하고 檢査制度를 改善하겠다고 공표하였다.

<表-3> 主要船籍國別 全損船舶量의 推移

단위: 척, 천톤(G/T)

年度 國別	1988		1989		1990		1991	
	척수	톤수	척수	톤수	척수	톤수	척수	톤수
파 나 마	35	209.0	26	143.0	30	214.2	26	238.5
키프로스	10	89.5	13	342.1	7	85.0	17	229.8
그리스	6	81.6	7	35.2	3	94.4	10	188.8
리베리아	2	70.7	3	28.7	5	181.7	5	145.4
이탈리아	3	4.3	-	-	4	10.0	5	111.1
한 국	8	19.0	5	27.2	5	55.5	5	109.5
몰 타	6	17.8	2	3.7	5	28.8	12	96.6
필 리 핀	10	77.3	7	11.5	9	10.0	9	82.5
바 하 마	1	9.8	7	119.1	2	19.8	5	78.6
홍 콩	-	-	-	-	-	-	1	75.3
世界 總 全損船舶量	147	775.9	156	1,078.1	139	1,222.1	182	1,708.5

資料: 海運産業研究院, 海運産業情報, 제687호, 1993. 8. 9.

최근 世界商船隊의 全損船舶量을 船籍國別로 살펴 보면, 1989년에는 키프로스 船籍船隊만도 34만 2천 톤(G/T)에 이르는 등 世界 全損船舶量 107만 8천 톤(G/T) 중에서 파나마, 키프로스, 리베리아, 몰타, 바하마 등 主要 便宜置籍船隊의 全損船舶量이 차지하는 比重은 61.1%에 달하였다. 이는 이들 便宜置籍船隊의 船舶量이 世界 總船舶量 4억 1,048만톤의 31.6%에 불과한 1억 2,980만 톤임을

24) Ademuni-Odeke, *op. cit.*, p.100.

감안하면 便宜置籍船隊의 全損率이 상대적으로 매우 높다는 것을 알 수 있다. 이후에도 世界 全損船腹量에서 便宜置籍船隊가 차지하는 비중이 연간 46~47%를 유지하는 등 대부분 安全基準에 크게 未達하는 便宜置籍船에 의한 海洋事故가 問題의 核心으로 부각하였다.<sup>25)</sup>

이와 같이 便宜置籍船隊를 중심으로 한 基準未達船의 빈발한 各種 海洋事故는 船舶安全의 確保 및 海洋汚染事故의 防止에 대한 관심을 더욱 확대시키는 계기가 되었으며, 특히 최근에는 이들 基準未達船舶을 積極的으로 制裁하기 위한 움직임으로 크게 확산되고 있다.

## (2) 眞正한 連繫問題

UNCTAD의 海運委員會(Committee on Shipping)가 便宜置籍問題를 최초로 취급한 것은 1974年 第6回 海運委員會에서이다. 그 委員會에서 우선 “船舶과 그 旗國間의 眞正한 連繫<sup>26)</sup>(genuine link)의 存在 또는 缺如가 國際海運에 미치는 經濟的 影響에 관해서” 검토되었다. 또한 이를 배경으로 1978年 同委員會에 의해서 발표된 “商船隊의 發展”(Merchant Fleet Development)에서 便宜置籍問題를 다루고 있다.<sup>27)</sup> 이에 의하면 UNCTAD가 便宜置籍船問題보다는 우선 定期船 部門으로 범위를 좁혀 定期船同盟行動憲章條約이 1974년에 채택되어 貿易當事國으로서 開途國은 同盟에 가입하고, 定期船貨物을 적어도 40%까지 自國商船隊에 積取하도록 규정하고 있다.

25) 海運産業研究院, 海運産業情報, 제687호, 1993. 8. 9.

26) “眞正한 連繫”(genuine link)라는 用語가 國際社會에 처음으로 등장한 것은 海運과 전혀 상관없는 1955년의 Nottebohm 訴訟에 대한 國際司法裁判所(International Court of Justice: ICJ)의 判決에서였다. 이 판결에서 재판부는 리히텐슈타인의 國籍을 주장하는 당사자에 대하여, 그가 비록 리히텐슈타인의 國籍을 취득하였다고 하더라도 리히텐슈타인과의 “眞正한 連繫”가 부족하다는 이유로 리히텐슈타인의 國籍을 인정하지 않았다(Louis B. Shon & Kristen Gustafson, *The Law of the Sea*, West Publishing Co., 1984, p.6).

27) 篠原陽一, 前掲書, p.173.



그러나 定期船同盟行動憲章이 채택한 다음의 표적은 不定期船部門에 참가하는 것으로 인해 開途國商船隊의 擴充을 도모하는 것이었다. 그러나 不定期船部門은 便宜置籍船이 활약하고 있는 무대였다.

1978年 第1回 政府間 特別作業部會議(Ad hoc Intergovernmental Working Conference)에서 채택된 결의안에서는 自由登錄船隊(open registry fleets)의 增大가 開途國을 포함하여 自由登錄의 制度를 제공하지 못하는 國家의 發展과 海運競爭力에 악영향을 미치고 있다고 결론지었다. 계속해서 1979年 UNCTAD 제5회 총회에서 이러한 악영향을 제공하고 있는 自由登錄船을 배제하며, 구체적으로는 1980년부터 10년간에 걸쳐서 단계적으로 배제해야 하는 것으로 되어 있다. 또한 1980年 UN총회에서 제3차 10개년 UN 開發戰略을 결의하고, 그 중 하나로 1980년대 말까지 非便宜置籍 開途國의 商船隊 保有目標를 中량톤으로 世界商船隊의 20%로 하는 결의가 있었다. 이를 위해서는 不定期船 部門에서 상당한 비율을 점하고 있는 便宜置籍船隊를 어떻게 해서든 배제하지 않으면 안되는 것이었다. 이를 위한 이론적 전략으로서, 1958年 第1次 海洋法에 관한 UN 協約<sup>28)</sup>에서 규정한 公海에 관한 협약(The Convention on the High Seas) 第5條에 주목했다. 즉, 그 國家와 當該 船船間에는 眞正한 連繫(genuine link)가 존재해야만 하고, 특히 그 國家는 自國旗를 게양한 船舶에 대한 行政上, 技術的 및 社會的 問題에 대하여 有効하게 管轄權을 행사하고, 또한 有効하게 規制를 행하지 않으면 안된다.<sup>29)</sup>

28) 1958년에 유엔은 제네바에서 제1차 해양법회의를 개최하여 이른바 *The first UN Convention on the Law of the Sea(UNCLOS I*: UN 해양법 협약)를 채택하였는데 이 협약은 4개의 세부협약과 1개의 의정서(Protocol)로 구성되어 있다. 즉, 4개의 세부협약은 領海 및 接續水域에 관한 협약(Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone), 公海에 관한 협약(Convention on the High Seas), 大陸棚에 관한 협약(Convention on the Continental Shelf), 어업 및 公海生物資源의 보존에 관한 협약(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas)이다.

本條約은 國際條約으로서는 최초로 船舶과 登錄國間의 眞正한 連繫에 關하여 언급하고 있으나, 船舶과 統制國間의 關係에 있어서 船籍國統制(flag state control)라고 하는 旗國主義에 原則을 두고 있다. 또한 이러한 船籍國統제도 단지 行政的·技術的 및 社會的 問題와 연관할 뿐이지 眞正으로 實質的 問題가 되는 經濟的 連繫와는 關連시키지 않고 있다는 것이다.

따라서 1981년의 UNCTAD 海運委員會의 第3次 特別會期에서 특별히 經濟的 連繫(economic link)를 강조했는데, 이 委員會는 經濟的 連繫의 要素로서 다음 사항을 들고 있다.<sup>30)</sup> ① 登錄國 國民으로 구성된 船員乘船, ② 船舶會社와 船舶의 管理에 關한 旗國의 役割 強化, ③ 資本의 均衡한 참여 및 ④ 船主와 運營者의 身元把握과 責任이다.

船舶과 旗國間의 經濟的 連繫를 강조하는 것은, 船舶과 旗國間의 그러한 經濟的 連繫가 존재해야만 登錄國이 自國船舶에 대한 效率的인 統制를 행사할 수 있다는 신념을 전제로 한 것이고, 따라서 船舶과 旗國間의 經濟的 連繫問題는 便宜置籍問題를 해결하는 主要爭點이라고 할 수 있다.<sup>31)</sup>

이러한 經濟的 連繫에 關한 UNCTAD의 勸告事項은 1982年 第3次 海洋法에 關한 UN 協約(UNCLOS III) 및 1986年 船舶登錄要件에 關한 UN 協約(The UN Convention on Conditions for Registration of Ships)에서 開途國에 의해 강력히 지지되었으나, 先進海運國과 便宜置籍國의 강력한 反對로 인하여 무산되었다.

여기서 開途國의 主張은 船舶과 旗國間의 眞正한 經濟的 連繫에 의해서 開途國 船隊가 확충되면, 開途國의 低賃金과 連繫되어 世

29) 同條約 第5條 1項 下端部: There must exist a genuine link between the State and the ship; in particular, the State must effectively exercise its jurisdiction and control in administrative, technical and social matters over ships flying its flag.

30) UNCTAD, "UNCTAD: Flags of Convenience", *Journal of World Trade Law*, Vol. 15, 1981, p.468.

31) Louis B. Shon & Kristen Gustafson, *op. cit.*, p.6.

界運賃率은 실제로 하락하여 世界貿易은 더욱 확대될 것이라는 것이다. 또한 經濟的 連繫에 의해서 便宜置籍制度가 소멸하면 船舶統制가 강화되어 世界環境 및 船舶安全에 기여한다는 것이다.

이에 대하여 先進國은 各國의 主權을 존중한다는 原則下에 첫째, 旗國民 船員乘船問題에 대해서는 이들 各國의 地理的·歷史的 條件 및 經濟 政策에 따라 각각 상이한 勞動政策과 밀접히 결부되어 있는 問題이므로 旗國의 國內法으로 처리되어야 할 問題이고, 둘째 資本 參與의 問題는 各國의 資本開放政策의 問題로서 고려되어야 하며, 셋째 船主의 身元 把握에 대해서는 현실적으로 實質所有船舶所有者는 쉽게 分別할 수 없고, 船舶所有者들은 자신의 신원을 쉽게 변경할 수 있으며, 基準未達 運營者로서의 오명을 회피할 수 있으며, 넷째 安全裝備는 檢査基準을 통과하기 위하여 사용된 후 다른 船舶의 安全檢査를 위하여 양도된다는 이유에서 반대의 입장을 표명했다.

便宜置籍國은 先進國과 대체로 동일한 입장을 취하나, 登錄國國民으로 구성된 船員乘船의 問題에 대해서는 便宜置籍國의 雇傭增大라는 측면을 반영하여 찬성의 입장을 표명해 왔다.

결론적으로 이러한 眞正한 連繫의 問題는 1970年代와 1980年代에 UNCTAD를 중심으로 활발히 논의되었으나, 先進國의 강력한 反對와 開途國의 代案不足 등으로 인하여 船舶과 船籍間의 眞正한 連繫를 통한 便宜置籍問題를 해결하려 했던 시도는 실패하고 말았다.

## IV. 便宜置籍船에 대한 海運先進國의 對應과 最近의 國際規制動向

### 1. 海運先進國의 對應政策

戰後 世界海運構造의 變化와 더불어 便宜置籍船主는 汎世界的

最適資源配分이라는 效率性を 바탕으로 海運 서비스 向上, 海運經營能力向上, 海運運賃節減, 船舶建造費用의 節減 등 海運 서비스 費用의 節減이라는 側面에서 戰後 世界貿易膨脹에 많은 공헌을 한 것은 사실이다.

반면 便宜置籍船은 싼 賃金과 낮은 運航費로 運賃 덤핑을 일삼는 등 世界海運秩序를 어지럽힌 것도 사실이다. 이에 대하여 傳統的 海運先進國 立場에서는 한편으로, 상기의 便宜置籍船에 대한 肯定的 影響을 인정하면서, 다른 한편으로는 自由主義 市場經濟原理를 인정하여 自國籍船隊의 競爭力 提高方案을 모색하지 않을 수 없게 되었다.

### (1) 移籍防止를 위한 海運育成政策의 採擇

先進海運國이 自國籍船隊의 競爭力低下에 따른 便宜置籍國으로의 移籍을 防止하고 一定 水準의 自國籍船隊를 유지하기 위해서는 自國籍船舶에 대한 規制를 완화하거나, 保護政策을 강화하여 競爭力을 보완하는 政策, 즉 便宜置籍船의 利益에 근접하는 政策을 시행할 필요가 있었다.

이 경우 채택할 수 있는 自國籍船育成政策으로는 稅制上의 優待措置나 金融上의 特惠 등 間接的 補助政策과 補助金支給, 貨物留保政策 등의 直接的인 政策이 있을 수 있다. 하지만 이와 같은 間接的 補助政策은 便宜置籍船과 自國籍船間의 競爭力 隔差가 심한 경우는 커다란 效果가 없을 것이며, 또한 直接的 政策은 財政的 負擔이 따르고 國旗差別政策이라는 비난을 감수해야만 하므로 그러한 政策의 施行에 신중성을 기해야 할 것이다.

### (2) 便宜置籍制度의 積極的 活用

先進國政府가 일차적으로 채택할 수 있는 政策은 海運을 育成하고 保護하는 政策을 檢討·施行하여 自國籍船의 競爭力을 보완해 줌으로써 便宜置籍國으로의 移籍을 防止하는 일이겠지만, 상기와 같이 한계가 따른다. 그렇다고 해서 그대로 방치하면 自國의 海運力은 상실하게 되므로 차라리 便宜置籍制度를 積極的으로 活用하

여 自國의 船主로 하여금 海運業을 계속 영위토록 하고, 自國籍의 船主를 통하여 이 便宜置籍船隊를 統制하는 間接統制方式을 취하기도 한다.

이러한 政策의 代表的 例는 앞서 서술한 1946년의 美國 船舶賣買法이다. 즉, 美國은 第2次 大戰後의 美國海運政策의 再定立 過程에서 海運을 二元化시켜서 美國의 國防이나 經濟上에 필요한 최소한의 船腹量은 美國籍으로 그대로 유지하되, 그외의 美國人所有船은 便宜置籍國으로 移籍시켜 美國人이 계속 운영토록 하고, 필요시에 이들 美國船主가 所有하는 便宜置籍船을 수송력으로 활용하는 政策을 채택하였다.

美國이 이러한 政策을 채택한 理由는 美國海運業의 國際競爭力이 이미 19세기 말에 英國보다 약화되어 있었으며, 船員賃金의 부담이 競爭力決定의 主要要素로 등장한 第2次 大戰後에는 競爭力이 더욱 약해져서 그대로 방치할 경우, 美國海運企業은 모두가 소멸될 형편이었기 때문이다. 따라서 船舶建造差額 補助金이나 運航差額 補助金 등 막대한 政府의 補助金을 지급하고, 게다가 美國船에 대한 貨物優先積取政策 등을 취하여 겨우 自國籍船을 유지할 지경이었다. 그러므로 美國의 입장에서 商船隊의 유지는 막대한 規模의 財政 및 國民經濟上의 부담을 전제해야 했다.

이러한 부담을 최소화시키고 美國商船隊의 一定規模를 유지하기 위하여 필요한 최소한의 商船隊를 제외한 船隊는 便宜置籍國으로 移籍시켜 美國人의 支配權만 확보하는 政策을 취하였다.<sup>32)</sup>

### (3) 類似便宜置籍制度의 採擇

이상 두 가지 政策外에 先進國이 便宜置籍船에 對應하는 海運政策으로 고려하고 있는 것이 自國의 登錄制度를 船主들이 便宜置籍制度에서 얻는 利益을 自國內에 登錄해도 얻을 수 있도록 完화하는 것이다.

32) 織田政夫, 海運政策論, 成山堂, 1979, pp.268-269.

이는 한편으로 생각하면, 그 나라의 登錄制度 자체가 便宜置籍化되는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 便宜置籍制度가 外國船主 船舶의 登錄誘致를 목적으로 하고 있어서 船舶과 旗國間에 眞正한 連繫關係가 결여된 데 반하여, 이 制度는 自國船主의 移籍防止에 目的이 있으므로 眞正한 連繫關係는 어느 정도 남아 있다고 볼 수 있다.

이러한 政策은 1980년대 전반까지만 해도 傳統海運國中에서는 그리스에 국한되어 왔으나, 1980년대 중반에 들어 서면서, 便宜置籍國으로 自國船의 大量移籍이 일어나자 당황한 유럽의 傳統海運國들이 앞 다투어 國際船舶登錄制度(International Ship Register)<sup>33)</sup> 또는 域外船舶登錄制度(offshore registers)<sup>34)</sup> 등의 이름으로 便宜置籍制度和 아주 類似한 登錄制度를 自國의 制度로 수용하였다. 이러한 制度의 主要特徵은 自國籍船의 船員賃金 負擔을 감소하기 위하여 國內勞動關係法이나 勞組의 影響圈에서 벗어나서 外國人 船員을 雇傭할 수 있도록 하는데 主目的을 두고 있다.<sup>35)</sup>

33) 海外移籍에 의한 노르웨이 國籍船의 급격한 감소가 1980년대에 들어와 더욱 심해지자(1976년 2,794만 여톤에 달했던 國籍船이 1986년에는 1/3에 해당하는 929만여톤이었음) 노르웨이 政府가 만들어 낸 制度가 노르웨이 國際船舶登錄制度(Norwegian International Ship Register: NIS)로서, 1987년 7월 1일부터 시행되고 있다. 主要骨子は 첫째, NIS의 登錄地는 노르웨이 本國內의 베르겐市로 한다. 다만 登錄節次만은 세계 어느 곳에 서건 할 수 있다. 둘째, 登錄船舶 船員의 國籍에 관한 規定이 없다(종래의 법은 船長 및 船員의 3/4 이상이 노르웨이 國民이어야 한다고 규정). 셋째, 登錄船舶을 소유하는 會社는 노르웨이의 法令에 의하여 설립된 회사이어야 하지만, 當該 法人의 資本出資者의 國籍에 대한 規定이 없다(종래는 自國民의 出資比率이 60%이상이어야 했음).

34) 英國의 만島(Isle of Man)는 英國王이 임명하는 總督에 의하여 통치되는 自治領으로서, 이 만島에 域外登錄制度가 생긴 것은 1978년이며, 실제 선박이 등록을 시작한 것은 1984년 商船登錄法이 制定, 施行되면서 부터이다. 이 制度의 主要骨子は, 첫째, 만島船籍의 船舶은 英國本土, 버뮤다, 케이만 諸島, 홍콩 등을 포함하는 英國船籍의 一部로서 英國旗를 게양할 권리를 갖는다. 둘째, 船舶登錄料가 低額이며, 또 噸稅는 징수하지 않는다. 셋째, 登錄船舶에 乘船하는 船員의 資格에 대해서는 “英國本國, 아일랜드 또는 英聯邦諸國이 발행하는 資格을 가져야 한다.”라고 規定. 그러나 船員에 관한 規定은 없다(英國本國船籍의 경우에는 “船長, 一等航海士 및 기관장은 英國 또는 英聯邦諸國의 國民이 아니면 안된다”라고 규정).

35) 崔在洙, 前掲論文, pp.54-57.

## 2. 便宜置籍船에 대한 最近의 規制動向

最近 全世界的으로 環境保護에 대한 관심이 크게 확대되고 있는 가운데 1993年初, 英國 세틀랜드 諸島에서의 Braer호 좌초, 스페인 근해에서의 Aegean Sea호 폭발 그리고 말레카 해협에서의 Maersk Navigator호와 Sanko Honour호 충돌 등 大型海洋事故가 빈발하였다. 이에 따라 外航船舶의 安全과 海洋汚染防止에 대한 관심이 汎世界的으로 고조되었으며, 海洋事故에 대한 철저한 原因調査와 豫防을 위한 對策이 광범위하게 논의되기 시작하였으며, 또한 全損船舶量의 比率이 약 50% 정도에 달하는 便宜置籍船隊에 대한 規制 움직임이 積極的으로 일어나고 있다.

### (1) 港灣國統制의 強化로 基準未達船에 대한 規制 本格化

최근들어 汎世界的으로 확산되고 있는 船舶 및 海洋安全에 대한 關心은 船舶檢査 및 海洋安全統制에 있어서 지금까지 全世界的으로 통용되어 오던 船籍國統制<sup>36)</sup>(FSC: Flag-State Control)에 대한 否定的인 視覺을 확산시켰으며, 이에 대한 代案으로서 港灣國統制<sup>37)</sup>(PSC: Port-State Control)가 강화되고 있다.

이는 國際海事機構(IMO)의 國際協約에 근거하여 船舶檢査 및 船級業務를 수행하고 있는 船籍國中 一部가 自國內 船級機關의 能

36) 船籍國統制는 일반적으로 IMO 國際協約을 비준한 船籍國들이 IMO의 船舶管理基準에 의하여 自國에 등록된 선박의 구조, 성능 및 안전을 점검하여 등급을 부여하는 船舶檢査(ship survey) 및 船級(classification)을 실시하고 이에 대한 證明서를 발급함으로써, 運航船舶의 安全을 統制하는 制度로 선박의 매대, 용선, 보험요율산정 등에 필요한 기준을 제공하며, 이와 같은 업무는 통상적으로 船級協會(Classification Society)나 이를 대행하는 민간업체에 위임되고 있다. 선적국통제 시스템과 관련하여 현재 활동중인 선박검사기관은 전세계적으로 125개국에 137개가 설립되어 있으며, 특히 편의치적국인 파나마의 경우에 30여개의 각종 기관에 의하여 실시되고 있다.

37) 港灣國統制란 개별항만이 自港의 內港 및 近海의 安全과 環境汚染의 防止를 目的으로 서류 또는 직접검사방법에 의하여 自港에 입항하는 모든 선박에 대한 점검 및 검사를 실시함으로써 선박안전을 통제하는 제도이며, 그 결과에 따라 항만당국은 입항하는 선박에 대하여 입항거부, 억류, 벌금부과 등의 조치를 취하고 있다.

力不足으로 이를 정확하게 시행하지 못하거나 自國의 利害를 내세워 고의로 부실화시키고 있고, 이러한 현상은 大部分 便宜置籍國에 속하는 이들 不誠實船籍國에 대한 IMO의 직접적인 統制가 거의 불가능하기 때문에 나타나는 것이다. 이에 따라 便宜置籍船 등에 의한 海洋事故를 예방하고 船舶檢査 및 海洋安全에 대한 積極的인 統制가 가능한 港灣國統制가 크게 확산되고 있는 것이며, IMO로서도 기존의 船舶 및 海洋安全基準을 강화할 수밖에 없는 상황에 놓이게 되었다.

港灣國統制는 서유럽, 북미 및 일본 등 이미 부분적으로 시행되고 있는 地域에서는 그 基準이 크게 강화되어 基準未達船舶에 대한 억류 또는 벌금부과가 보다 積極的으로 단행되고 있으며, 1993년 6월 개최된 아시아-태평양 지역 19개국 海洋當國의 밴쿠버 國際會議에서는 1994년초까지 港灣國統制와 관련된 情報의 相互交換體制를 構築하기로 合意하였다. 또한 1995년부터는 아시아-태평양 地域港灣들도 港灣國統制 시스템을 본격 가동하기 위하여 조속한 시일안에 이를 위한 준비를 진행시키기로 하였다.

## (2) 基準未達船舶에 대한 블랙리스트의 作成 擴散

基準未達船舶에 의한 各種 海洋事故가 急増함에 따라 海洋安全의 確保와 自然環境의 保護를 위해서 基準未達船舶과 이들의 온상이 되고 있는 便宜置籍國에 대한 블랙리스트가 작성, 공개되는 등 이를 위한 움직임이 점차 조직화되고 있다.

ITF(International Transport Worker's Federation: 國際運輸勞聯)는 최근 船舶管理에 있어서 특히 취약한 船籍의 블랙리스트를 공개하는 한편 이들 船籍의 船舶에 대한 乘船을 거부하기로 하고 海上安全을 위한 勤勞條件의 改善을 요구하였다. 이 블랙리스트에는 키프로스, 몰타, 파나마, 리베리아, 세인트빈센트, 노르웨이 및 온두라스가 포함되어 있으며,<sup>38)</sup> 노르웨이를 제외한 모든 國家가

38) 海運産業研究院, 海運産業情報, 제687호, 1993. 8, 9.



便宜置籍國이어서 海洋安全과 관련하여 全世界的으로 확산되고 있는 便宜置籍船에 대한 否定的인 反應을 뒷받침하고 있다.

### (3) 世界船舶標準廳을 통한 個別船舶 데이터 베이스의 構築

一部船籍國의 부실화된 船舶檢査 및 船級業務에 대한 信賴度가 하락하고 港灣國統制가 확산되면서 保險業者의 保險料算定率, 傭船主의 傭船決定, 船社의 中古船導入決定 등에 있어서 個別船舶의 性能 및 歷史, 船體의 狀態 등에 대한 보다 구체적인 情報의 需要가 急增하고 있다. 이에 따라 IMO는 世界船舶標準廳(A Global Authority for Ship Standard: GLASS)을 설립하여 모든 個別船舶에 대한 情報를 망라한 데이터 베이스의 구축을 적극 추진하고 있다.

世界船舶標準廳의 데이터 베이스가 구축되면, 船籍國, 港灣國, 傭船主, 船級機關, P & I Club, 保險業者, 船舶導入業者, 오일메이저, 船主 등 자체적으로 또는 대행에 의하여 별도의 船舶檢査를 실시하고 있는 모든 기관들이 船舶檢査의 結果를 世界船舶標準廳에 제공하게 되어 모든 個別船舶에 대한 情報가 노출되게 된다.

결과적으로 世界船舶標準廳의 데이터 베이스에 船舶檢査記錄이 누락되어 있거나 필요한 정보를 충실하게 제공하지 못한 船舶은 傭船, 賣買 및 主要港灣에의 入港에 있어서 점차 배제될 것으로 예상되며. IMO 國際協約을 불성실하게 이행하여 신뢰도가 하락한 一部船籍國 및 船級機關도 노출시켜 長期的으로는 外航船舶에 대한 국제적인 安全統制 시스템을 제도적으로 보완하는 效果를 가져올 展望이다.

## V. 結 言

戰後 世界經濟構造의 變化와 함께 便宜置籍船隊는 油槽船 및 벌

크船 등의 不定期船 部門을 中心으로 급속히 發展했다. 이러한 便宜置籍制度는 船主에 대하여 보다 효율적인 船社經營을 가능케 했으며, 또한 이를 바탕으로 海運 서비스 改善 및 海上運賃下落 등이 달성되어, 便宜置籍制度는 戰後 世界貿易의 擴大 및 經濟復興에 지대한 貢獻을 하였다고 할 수 있다. 하지만 이러한 肯定的 要因에도 불구하고, 便宜置籍船隊는 運賃 덤핑을 통한 國際海運秩序의 混亂, 船舶檢査基準이 느슨한 便宜置籍國에 치적시킴으로써 船舶安全基準의 不履行, 또한 便宜置籍船隊의 강력한 競爭力에 對應해야 했던 先進海運國의 財政的 負擔 問題 등 여러 가지 부작용을 야기시킴으로써 國際社會에 否定的 視覺을 던져 주었다.

특히 최근에는 基準未達船에 의한 大型海難事故가 빈번하게 발생하자, 基準未達船에 대한 規制 움직임이 활발하게 진행되고 있다. 즉, 최근에 環境保護問題에 대한 심각성이 고조되자, 海上汚染의 主犯인 基準未達船의 많은 부분을 차지하고 있는 便宜置籍船隊에 대한 積極的인 規制方案이 모색되고 있다. 이와 같은 움직임들은 不誠實船籍國들에 대하여 船舶檢査 및 船級業務에 대한 지침의 강화는 물론, 전문인력의 확충을 유도하고, 便宜置籍船의 安全施設과 船員資格 및 教育訓練基準을 강화하도록 하여 便宜置籍國의 船籍登錄費와 噸稅의 引上要因이 되고 있으며, 또한 事故經歷 및 船體缺陷과 같은 個別船舶의 危險要素를 완전히 노출시켜 基準未達船에 대한 보험요율 역시 크게 인상시킴에 따라 결과적으로는 便宜置籍에 대한 運航原價의 節減效果가 크게 감소될 것으로 전망되고 있다.

한편 오늘날 世界海運市場은 船員賃金 등 海運運航原價의 上昇으로 수익성이 점점 '낮아지는 추세이다. 이에 대응하여 각 先進海運國들은 앞서 살펴 본 바와 같이 自國船社가 國際市場에서 저렴한 生産要素를 공급받음으로써 이러한 環境變化에 적절히 대처할 수 있도록 自國의 船籍制度를 정비하는 등 신속하게 政策을 펴나가고 있다.

그 동안 韓國의 海運産業은 저렴하고 우수한 船員人力의 供給 및 政府의 直·間接的 補助政策에 힘입어 貿易去來의 成長과 함께 급신장을 이루어 왔다. 그러나 최근의 사회적 분위기를 통한 船員 賃金上昇 및 우루과이 라운드의 타결로 인한 海運市場의 開放化, 自由化 등으로 船社의 國際競爭力은 불안한 국면으로 접어들고 있다고 할 수 있다. 따라서 비록 최근의 基準未達船에 대한 規制強化로 인하여 便宜置籍船隊의 運航費節減 效果가 감소하고 있다고는 하지만, 韓國의 船社들이 開放化 時代를 맞이하여 앞으로도 世界海運市場에서 國際競爭力을 유지하기 위해서는 便宜置籍制度를 效率적이고 積極적으로 활용하는 方案이 모색되어야 할 것이다. 즉, 便宜置籍船의 運航費節減 效果가 과거와는 달리 크게 감소했다고는 하나 여전히 便宜置籍制度는 船主에 대하여 經濟的 利益을 제공하고 있으며, 또한 國際社會가 지향하는 規制方向이 1970년대의 便宜置籍船 自體에 대한 排除運動이 아니라, 海洋汚染의 主犯인 船舶安全基準에 未達한 基準未達船에 대한 規制이기 때문에, 適正水準의 安全基準을 보유한 國籍船社들의 船舶에 대한 便宜置籍 活用與否는 앞으로의 海運의 國際競爭力 維持에 커다란 힘으로 작용할 것이다.

## 參考文獻

- 崔在洙, “船舶國籍制度의 變質過程에서 본 世界海運의 構造的 變化”, 『韓國海運學會誌』, 1989. 11.
- 李俊秀, “便宜置籍에 관한 研究”, 『論文集』, 제2집, 韓國海洋大學 海運研究所, 1983. 4.
- 李洙澈, “便宜置籍制度 活用方案 檢討”, 『韓國海運産業研究』, 제 106호, 1993. 7.

- 海運産業研究院, 『海運産業情報』, 제687호, 1993. 8, 9.
- 田中誠三, 海商法詳論, 勁草書房, 1985.
- 黒田英雄, 世界海運史, 成山堂, 1972.
- 木畑公一, 便宜置籍船-海の多國籍企業, 成山堂, 1975.
- , マルシッフ<sup>o</sup>と便宜置籍船, 成山堂, 1978.
- 篠原陽一, 現代の海運, 稅務經理協會, 1985.
- 織田政夫, 海運政策論, 成山堂, 1979
- , 便宜置籍船と世界海運市場, 教育社, 1979.
- Ademuni-Odeke, *Shipping in International Trade Relations*, Avebury, 1988.
- Boczeck, Boleslaw A., *Flags of Convenience*, Harvard Univ. Press, 1962.
- Shon, Louis B. & Gustafson, Kristen, *The Law of the Sea*, West Publishing Co., 1984.
- UNCTAD, UNCTAD: Flags of Convenience, *Journal of World Trade Law*, Vol. 15, 1981.
- Lloyd's Registry of Shipping*, Statistical Tables, 各年号.
- ISL-Bremen, *Shipping Statistics And Market Review*, Jan.~ Feb. 1994.