

碩士學位論文

濟州船舶登錄特區制度에 관한 研究

-제도주의적 고찰-

濟州大學校 行政大學院

政治外校學科 政治學 專攻

1952  
洪京希

2010年 2月

**A Study on the Act of Ship Registration  
for Jeju Special Zone**

- Based on the historical Institutionalism -

Kyung-Hee Hong

(Supervised by professor Jin-Ho Kim)

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT  
OF THE REQUIREMENT FOR THE DEGREE OF  
MASTER OF POLITICAL SCIENCE

2010 . 2 .

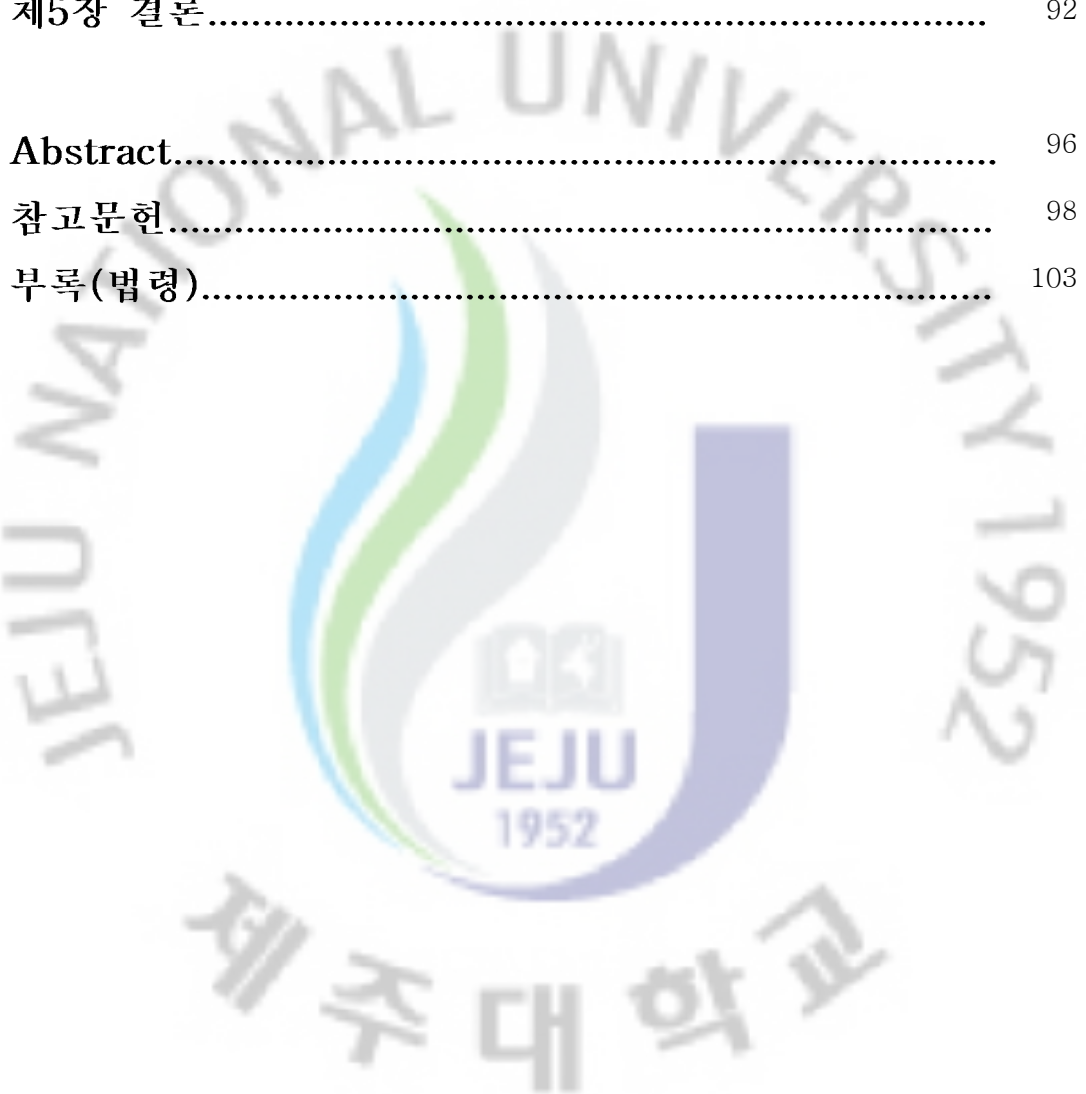
DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE  
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

# 목 차

제1장 서론.....	1
제1절 연구배경 및 목적.....	1
제2절 연구방법.....	4
제2장 이론적 고찰.....	7
제1절 선박등록제도.....	7
1. 선박등록제도와 국적.....	7
2. 선박등록제도의 역사.....	8
3. 선박등록제도 관련 국제협약.....	9
제2절 국제선박등록제도.....	14
1. 선박편의치적 제도.....	14
1) 편의치적제도의 개요.....	14
2) 편의치적제도의 특징.....	15
3) 편의치적제도의 이점.....	16
2. 선박제2선적제도.....	19
1) 제2선적제도의 개요.....	19
2) 제2선적제도의 특징.....	24
제3절 제도주의 고찰.....	25
1. 제도주의의 이론적 연구.....	25
2. 역사적 제도주의.....	31
1) 역사적 제도주의에서 제도의 의미.....	31
2) 역사적 제도주의의 내용.....	32
3) 제도의 생성과 지속성.....	33
4) 제도변화의 제이론.....	36

<b>제3장 한국선박등록제도의 변천과정</b> .....	39
<b>제1절 해운개방 이전까지의 한국의 선박등록제도</b> .....	39
1. 한국선적제도의 변천과정.....	39
2. 해운보호주의 정책과 웨이버(waiver)제도.....	42
3. 해운보호정책속에서 해운개방의견의 등장.....	45
4. 해운보호정책과 역사적 제도주의 연구.....	47
<b>제2절 해운개방 이후(국제선박등록) 한국의 선박등록제도</b> .....	50
1. 국제선박등록법의 제정.....	50
2. 국제선박등록법의 등장배경.....	52
3. 국제선박등록법의 개정.....	55
4. 국제선박등록법과 역사적 제도주의 연구.....	56
<b>제4장 제주선박등록특구제도의 정착과 운영</b> .....	59
<b>제1절 제주선박등록특구제도의 의의</b> .....	60
1. 제주선박등록특구제도의 법적근거.....	60
2. 제주선박등록특구제도의 선박등록 이점.....	62
<b>제2절 제주선박등록특구제도의 설치과정</b> .....	63
1. 제주국제자유도시특별법 제정의 갈등.....	64
2. 제주선박특구제도의 실행과정.....	66
3. 제주선박등록특구의 법제화 과정.....	67
4. 제주선박등록특구와 역사적 제도주의 연구.....	70
<b>제3절 제주선박등록특구제도의 운영</b> .....	73
1. 선박등록현황.....	73
2. 선박투자회사 현황.....	75

3. 제주선박등록특구제도의 운영과정.....	79
4. 부산의 해양정책과의 갈등.....	90
5. 제주선박등록특구제도의 운영과 역사적 제도주의 연구.....	91
제5장 결론.....	92
Abstract.....	96
참고문헌.....	98
부록(법령).....	103



## <표 차례>

<표-1> 각국의 제2선적제도 비교 .....	22
<표-2> 선주의 치적제도 활용에 따른 장단점 비교 .....	23
<표-3> 제2선적제도와 편의치적제도의 비교 .....	24
<표-4> 제도변화의 원천 : 제도적 역동성과 역동적 제약 .....	38
<표-5> 연도별 국제선박등록 추이 .....	52
<표-6> 우리 나라 외항상선의 선박량과 화물적취율 추이 .....	53
<표-7> 선박운항 요소비용의 상대적 비교 .....	55
<표-8> 제주선박등록특구 만족도 .....	62
<표-9> 제주선박등록특구제도와 국제선박등록제도의 세계 혜택 비교 .....	63
<표-10> 2009년 10월말 현재 제주선박등록특구의 선박등록 현황 .....	74
<표-11> 제주도를 선적지로 한 국제 선박 등록 현황 .....	74
<표-12> 국제 선박 유치 및 세수 확충 실적 .....	75
<표-13> 지배선대 현황 및 국적선 비중 .....	75
<표-14> 우리나라의 소요선대 전망 .....	78
<표-15> 선박 건조 소요자금 규모 추계 .....	78
<표-16> 선박투자회사의 법인설립 유치 및 세수확충 실적 .....	79
<표-17> 제주선박등록특구연구회의 제도개선 활동 .....	81

## 국문 요약

본 연구는 역사적 제도주의 이론을 바탕으로 제주도선박등록특구제도의 설치와 운영에 대하여 검토하였다. 제주선박등록특구는 우리나라 선박등록제도에 관한 문제이므로 국내선박등록제도 변천과 국제협약에 대한 선행연구 및 관련 법령 등을 상세히 검토하였으며, 이를 통하여 국내외 선박등록제도에 대한 흐름을 확인할 수 있다. 본 연구는 다음과 같은 세 단계로 나누어 이루어진다.

(1) 제주선박등록특구제도가 만들어지기 이전, 해운보호주의 하에서 국제선박등록제도가 만들어지던 시점까지의 연구이다. 우리나라 해운산업은 1960년대까지는 그 존재가 미약하였으나, 1970년대 수출주도형 국가정책의 추진으로 해운산업의 비약적 발전을 이루게 된다. 1970~1980년대는 해운보호주의 정책이 틀을 갖추면서 성장 중심의 해운산업 제도가 정착화 되었고, 1990년대는 WTO, UR 등 세계시장개방에 맞추어 해운산업도 ‘국제선박등록제도’ 마련 등의 제도변화를 이루게 된다.

(2) 제주선박등록제도 마련에 대한 연구이다. 제주선박등록제도의 마련은 국내선박등록제도의 획기적인 변화로서 국적해운산업이 유지되고 발전할 수 있는 기틀을 제공하였으며, 특히 해외선박치적을 방지하는 등 그 성과가 매우 높았다. 제주선박등록특구제도가 만들어지는 과정을 역사적 제도주의 관점으로 검토해보는 것도 바로 그런 까닭이다.

(3) 제주선박등록제도가 만들어진 이후 제도의 변화과정에 대한 연구이다. 본 연구는 기존의 역사적 제도주의 관점에서 제도가 만들어지고 발전하는 방향을 매우 잘 보여주고 있다. 제주선박등록제도의 마련은 국내 선박등록제도의 변화와 국적해운, 그리고 국내해운산업의 발전을 유도하는 계기가 되었음을 보여준다.

본 연구에서는 제도의 생성과 변화를 논함에 있어서 결정적 분기점 이론, 단절적 균형모형, 제도적 역동성 모형 등을 활용하였다.





## 제1장 서론

### 제1절 연구배경 및 목적

제주는 섬이다. 제주는 그러한 섬들이 지니는 지리적, 지형적 요인들로 인하여 환경·문화·역사적인 면에서 독자성(獨自性)을 띠고 있다. 이러한 섬 특유의 독자성은 사회·정치적 환경에도 반영되어 국제자유도시 특별법(國際自由都市特別法) 제정 및 제주특별자치도(濟州特別自治道) 출범의 기본적, 핵심적 근거가 되었다. 그래서 그러한 독자성 —세계와도 차별되고 국내 다른 지방 자치 단체와도 차별화되는 사회·정치·문화·제도적 차이 —이 어떠한 모습으로 발현되어 유지되고 어떤 변화의 과정을 거쳐 나가게 되는가의 문제는 매우 중요한 의미를 지닌다. 진화론의 출발점인 갈라파고스 섬에서 나타났던 자연 선택설의 변화에서 보았던 것처럼, 독창적 제도의 변화 속에는 국가 및 사회 전체의 위상과 관계 그리고 그 미래의 모습까지 담겨 있게 되기 때문이다.

대한민국에 속한 제주특별자치도는 본토와 격리되어 있으면서 자치적 성격을 갖고 있고, 국내법의 영향권에 있으면서도 국내법과는 별도로 독자적 지배권을 가지고 있는 지역이다. 제주도에 대한 이런 독창적 모델 추구는 1960년대 박정희 대통령 시절 제주를 국제자유무역 지대로 만들고자 하는 구상에서 시작된다. 당시는 냉전 체제 하에 있었던 바, 그러한 민주·공산주의 단절의 시기 속에서 ‘제주국제자유무역지대(濟州國際自由貿易地帶)’라는 개념으로 제주도만의 독자적 자치성을 인정하는 정책적 발상의 전환을 시작하게 되었던 것이다. 아울러 이러한 사실은, 고대 국가 시대 탐라국(耽羅國)과 같은 완전한 독립 국가에서 부속 국가 시대 및 중앙 정부 집권 시대를 거쳐 온 제주도에 독자성·자율성·자치성을 부여하면서 국가 발전 전략으로서의 제주국제자유무역지대에 대한 진지한 정책적 고민이 자연스러운 맥락성(脈絡性)을 가지면서 개시되었음을 의미하고 있는 것이다. 이처럼 제주도에 독자성과 특별성을 부여하는 것이 국가 전체의 발전에 도움이 되면서 제주 발전도 제대로 이룰 수 있다는 전제는 이미 국가적으로 인정된 발전안이 되었다고 볼 수 있다. 한 걸음 더 나아가서 그 전제는, 미래적 시각에

서 보아도 보편 타당한 방안임이 현실적으로 드러나는 과정에 있다고 볼 수 있는 것이다.

제주의 독자성 또는 특수성이 구상 단계를 넘어서 현실화·구체화의 과정을 밟아 나가는 계기가 바로 1991년 12월에 제정된 ‘제주도개발특별법’이다. 제주도개발특별법은 2001년에 개정 및 명칭 변경을 통해 ‘제주국제자유도시 특별법’이 되는데, 이 제주국제자유도시 특별법은 거기에 2006년 제주특별자치도에 관한 법률이 더하여지면서 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’으로 완성되었던 것이다. 이처럼 국가 및 제주 전체에 영향을 미치는 광범위한 법률이 만들어지고 개정되면서 발전되어가는 가운데, 1991년 제주개발특별법이 제정된 이후부터 국가와 제주의 제도에 상당한 영향을 주면서 기업·산업·지역 발전 전략으로서도 중요한 한 축을 담당하는 것이 바로 ‘제주선박등록특구제도(濟州船舶登錄特區制度)’라고 볼 수 있다.

이 제주선박등록특구는 1991년 제주도개발특별법 속에 법령으로 제정 하고자 하는 노력을 하였으나 도민의 관심 저조 및 지원 부족으로 뜻을 이루지 못한 바 있었고, 그 이후 1997년 우리나라 국제선박등록법이 만들어지면서 제주선박등록특구안은 거의 사라질 지경에 이르렀었다. 그러다가 2001년 제주국제자유도시특별법이 마련되면서, 제주선박등록특구제도가 제주 발전에 상당한 기여를 할 수 있다는 판단을 하게 되었고 그 제도를 지지하는 적극적 추진 집단들에 의해 법제화되었다..

이러한 과정을 거쳐, ‘제주선박등록특구’는 2001년 12월 제주도개발특별법 개정 법률안이 국회를 통과하면서 법률로 제정되었다. 2002년 1월 개정 법령이 공포되고 2002년 4월 제주선박등록특구제도가 시행된 후 2009년, 현재 제주도를 선적지로 한 국제 선박은 840척에 이르며 국토해양부에 등록된 국제선박의 98%가 제주에 등록되게 되었다. 그 뿐만 아니라, 2002년 특구제도 시행 이후 그동안 징수한 지방세가 총 158억원 수준에 이르면서 전년 기준 제주자치도 지방세 총수입 4451억원의 1.1%를 차지하고 매년 큰 폭의 증가세를 보이고 있다. 제주선박등록특구제도의 제정은 이와 같은 지방세수입 효과 외에도 지역 홍보 효과, 새로운 성장 동력의 확보라는 부수적 효과를 보고 있으며, 국가적으로서도 국적선사 보유 선박의 해외 치적 방지로 국적선의 비중을 높여 해운산업 국제 경쟁력 상승

을 이루게 되는 엄청난 효과를 얻게 되었던 것이다.

그러므로, 제주선박등록특구의 의의가 등록세 등 지방자치단체의 자본 수익성이거나 선박 해운의 양적 증강에 국한될 수는 없다. 그 보다도 이 제도는 자연스러운 맥락성에 근거한 사회적 산물인 동시에 미래 비전을 이끌어 내는 과정에서 만들어진 제도라는 점에 중요한 의의가 있다고 보아야 하는 것이다. 실례로, 선박에 관한 근대적 법률이 일본에서 만들어지면서 모든 선박들이 선박법에 의거하여 등록을 하게 되었는데, 그 선박법 제정(1960년)이 1970년대 해운보호주의 정책, 1980년대 해운개방의 시대를 넘어서, 1990년대 국제해운경쟁체제의 세계로 넘어서는 역사적 관계 속에서 만들어져 왔다는 점을 주목해야 하는 것이다. 또한 제주선박등록 제도를 단순히 외항 선박을 제주에 등록하고, 등록에 따른 조세 일부를 얻는 수익 획득의 차원에서만 보아서도 안 된다. 국가의 해운 유지 정책과 기업의 수익성 증대, 제주의 발전전략의 한 분야로서의 금융산업의 육성 등 복잡한 관계 속에서 이 제도가 만들어졌다는 점을 주시해야 한다. 따라서 제주선박등록 제도는 대한민국에서 제주가 갖는 독자적·독창적 지역으로서의 의미와 이를 활용한 기업과 산업발전 전략, 또한 제주 지역이 새로운 발전모델을 찾아 볼 수 있는 좋은 기회의 장으로 받아들여야 할 것이다. 그리고 그런 점에서 볼 때, 제주선박등록제도는 역사적 제도주의 모델을 적용하여 분석, 고찰할 수 있는 테스트베드로 삼아 볼 만한 것이 된다.

본 연구의 주제는 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’에 규정된 ‘제주선박등록특구제도’에 있으며 연구의 목적을 다음과 같은 점에 두고 있다.

(1) 선박 등록과 관련하여 우리나라 해운물류 산업의 발전 과정을 살펴 보고자 한다. 해운물류 산업의 발전 속에서 해운정책과 제도가 어떻게 사회경제적 여건과 상호 관련성을 맺으면서 발전하여 왔는가를 분석·고찰하고자 한다. 여기서는 특히 2001년 제주선박등록특구제도가 만들어지기 전까지의 우리나라 해운보호정책을 심도있게 살펴볼 것이다.

(2) 2001년 11월 당시 여당이던 민주당과 정부는 ‘제주선박등록특구제도’를 생각하지 못하고 있었다.

2001년 11월 제주국제자유도시특별법(안)을 둘러싸고 발생했던 갈등과 ‘제주선박

등록특구제도'의 필요성이 제기되고 만들어질때 까지의 과정과 그 과정에서 역할을 했던 다양한 변수들을 새로운 시각으로 조명할 것이다.

(3) 제주선박등록특구가 제정된 후 약 8년 정도가 지나면서 사회, 문화, 정치적 여건이 변화되었는데, 이러한 여건의 변화에서 '제주선박등록특구'는 어떠한 모습으로 변화되고 있는지를 살펴봄으로써 제도의 변화에 대해 심도있게 설명할 것이다.

## 제2절 연구방법

본 연구는 제도적 관점에서 제주선박등록특구를 살펴 보고자 한다. 특히 신제도주의적 관점에서 살펴보고, 신제도주의의 3개의 분파<sup>1)</sup> 중에서 역사적 제도주의를 중심으로 연구를 진행하고자 한다.

우리나라의 선박등록에 관해서 본 연구에서는 해운보호주의 시기, 해운개방의 시기, 제주선박등록특구의 시기로 구분하고자 한다. 해운보호주의 시기는 해방이후 국제선박등록제도가 마련되는 시점까지로 1997년까지라고 볼 수 있다. 여기서 주의할 점은 해운보호주의 시기에서도 개방의 논쟁은 일어나고 있으며, 1990년 이후 세계는 보호무역주의에서 개방화 시대로 전환되면서 사실상 보호주의 정책의 종결을 맞고 있었다. 따라서 해운개방정책의 추진은 1990년대 전체에 걸쳐 일어난 사건으로 보아야 할 것이다. 해운개방의 시기는 국제선박등록제도가 마련되는 시점으로 볼 수 있다. 앞서 지적한대로 제도의 마련은 1997년이지만, 해운개방의 논의는 1970년 이후 계속 제기되었으며, 1990년 UR, WTO 가입 등으로 사실상 해운개방 정책으로 전환되었다.

마지막으로 제주선박등록특구의 시기이다. 지금까지는 제주선박등록특구를 세금의 공제 수준의 문제로 연구되어 왔으나, 본 연구에서는 국내에서 선박편의치적 제도를 활용하는 정책의 폐기, 선박금융 등 새로운 발전전략의 모색 그리고 개방화 해운 시대의 전략적 발전 추진의 시기로 이해하고자 한다. 따라서 제주선박등

1)역사적 제도주의(historical institutionalism), 합리적선택 제도주의 (rational choice institutionalism), 사회적 제도주의(sociological institutionalism)

록 특구의 마련은 과거와 단절되는 새로운 해운 비전의 시기로 구분하고자 한다. 본 연구자가 규명하고자 하는 것은

1. 제주선박등록특구제도의 정책 이념과 정책 결정 구조가 제도의 형성과 운영 그리고 활성화에 영향을 미친다는 것에 대한 규명이다.
2. 제주선박등록특구 제도가 형성되는 시기의 정치적 영향력과 정치적 안목이 어떠한 영향을 주었고, 또한 제도의 운영과 활성화에 어떤 변수가 되었는가에 대한 규명이다.
3. 제주선박등록특구제도가 운영되면서, 내·외부에 어떤 영향을 주었으며, 어떠한 특징적 모습으로 나타나고 있는가에 대한 규명이다.

이러한 규명을 위한 연구의 방법론으로 역사적 제도주의를 선택 하였는데, 역사적 제도주의가 갖는 유용성 때문이다.<sup>2)</sup> 제주선박등록특구는 단순히 법령으로서의 피상적수준이나, 한정된 문제가 아니라 정치적 관계, 정치인, 그리고 지역문화까지 포괄하고 있는 것으로, 정책이 형성되는 역사적 과정을 중시하는 역사적 제도주의가 방법론으로 적절하다고 본다. 또한 역사적 제도주의는 특정정책이 형성·지속·변화되는 과정에 제도가 어떻게 영향을 미치는지를 설명함으로써 중앙정부, 제주특별자치도, 기타 광역자치단체, 이익단체들이 변화하는 정책현상을 설명할 수 있다. 더 나아가 국가 및 자치단체에서 정책과 제도의 지속성과 다양성을 설명하는데 유용한 시각을 제공할 수 있을 것으로 생각한다.

역사적 제도주의 관점에서 살펴본 제도의 흐름과 상호 관련성은 제주선박등록특구제도가 어떻게 활성화되고 제주 산업 발전에 영향을 주고받을 수 있는가에 대한 구속력을 제공할 수 있을 것으로 생각한다.

본 연구는 역사적 제도주의에서 중요한 시점(t)을 두 가지로 구분하고자 한다. 첫째 시점은 제도가 논의되고 제정되는 시점까지로 그 종결은 국제자유도시특별법이 법령화 되는 시점인 2001년까지이다. 이 시점을 ‘제주선박등록특구제도 설치 연구’를 중심에 두고자 한다. 두번째 시점은 제도가 시행된 2001년 이후 현재까지 시점이다. 이 시점에서는 ‘제주선박등록특구제도의 운영과 변화’에 중심을 두

2) 본 방법론은 『류애현, 2007, “영국과 스웨덴의 여성정책 비교-역사적 제도주의 시각에서의 분석”, 이화여자대학교 대학원 행정학과 박사학위 논문』에서 참조하고 있음.

고 연구하고자 한다.

두 시점에서 분석된 제도의 제정과 운영, 변화를 기초로 제주선박등록특구제도의 활성화 방안을 모색하고자 한다.

본 연구는 다음과 같은 효과를 낼 수 있을 것이다.

첫째, 본 연구는 제도의 제정 과정을 연구함으로써 제정 과정의 정치적 함수 관계와 추구했던 목적을 명확히 하게 될 것이다. 제주의 선박등록특구는 2001년에 제정되었으나, 제정 과정에 대한 연구가 미흡하고, 제정 과정에서 얻고자 했던 국제경쟁력 강화를 통한 지역발전과 효과에 대한 연구는 제정 초기에는 역동적이었으나, 최근에는 미흡한 실정이다.

특히, 제주선박등록특구제도가 제정되는 역할과 활동 그리고 초기 방향성에 대한 연구는 거의 없는 실정이다. 따라서 초기에 계획되어지고, 검토되어졌던 이점은 소멸되거나 약화될 가능성이 높아지고 있다. 제정 과정의 역사성은 앞으로 제주선박 등록특구제도가 발전하고 활성화하는 명분을 제공하게 될 것이라 생각한다.

둘째, 제도의 운영과 개선을 위한 노력을 연구하고자 한다.

선박등록특구의 가치는 제도가 운영되면서 더욱 주목을 받고 있다. 그러나, 제도의 운영은 별다른 변화를 보이지 않고 있다. 즉, 지방세 수익이 증대했음에도 불구하고 지방자치는 제도의 개선과 발전 방안에 대한 적극적 대응은 부족하다고 볼 수 있다. 그러나 학계, 연구기관 등에서는 해양금융의 중심지로 발전시킬 수 있는 동력으로 선박등록특구를 보고 있기도 한다. 따라서 자치도의 노력과 선박등록 특구에 대한 연구를 고찰해 보고자 한다. 연구는 T2를 시계열로 분석함으로써 제도의 변천과 제주선박등록특구제도가 갖는 위협 요인을 발견할 수 있을 것으로 생각한다.

셋째, 제도의 개선을 통한 지역 발전전략을 새롭게 구성해 보고자 한다.

선박등록특구는 최근 부산의 해양 특구 선정, 선박 거래소 유치 노력 (2010년초 설립 예정), 선박 관련 금융 산업의 육성 (2009년말 부산 국제 금융 센터BIFC 건립)등 제주 지역보다 다른 지방자치단체에서 더 높은 관심을 보이고 있는 실정

이다. 이러한 관심은 미래 수익과 발전 가능성에 대한 관심이기도 하다. 따라서 본 연구는 제주에서의 선박특구를 통해 다양한 해양·선박 관련 산업이 발전할 수 있는 방안을 검토해 보고자 한다.

제주선박등록특구제도는 제정만 되었고, 지방세 약 160억 수익이 발생한 것에 만족하는 사이 지속적인 위협 요인은 방관한 면이 있다. 최근 부산광역시가 추진하고 있는 정책은 현재 상황을 방지할 경우 제주선박등록특구제도가 사멸되고 지역 발전의 기회를 잃을 수도 있다는 점에서 새롭게 전략을 구성해 보는 것이 타당하다고 생각한다.

제도의 변화는 생활환경·사회환경을 변화 시킬 수 있는 힘이 있다. 그러나 활용되지 않는 제도는 유명무실하게 되고 결국 소멸될 수 밖에 없다. 제주의 선박등록 특구는 높은 수익성과 발전 가능성을 말하고 있으나, 총체적인 노력은 부족한 실정이다. 제도의 제정과 개선이 갖는 의미를 지역발전 전략의 관점에서 살펴보고자 한다.

## 제2장 이론적 고찰

### 제1절 선박등록제도

#### 1. 선박등록제도와 국적

선박의 국적(nationality of a ship 또는 ship's nationality)<sup>3)</sup> 제도는 근대 국가가 형성되고 이들 주권국가간에 형성된 국제사회가 만들어지면서 해양에서의 선박의 관할권 문제에서 출발한 제도이다. 소위 국적이라고 하는 것은 자연인을 기본으로 하는 개념이나 공해의 개념이 형성된 이후 점차 시간이 흐르면서 국가간의 관계가 복잡 다양해지고 많아지면서 각기 자국의 영토·영공·영해 이외의

3) 선박국적이라는 용어는 1826년 초부터 널리 쓰이게 되었는데, 이는 외교왕복문서, 법률적인 의견, 다자간 및 양자간 조약, 나포규칙, 법전 편찬과 국제재판상의 용어를 포함한 사법상의 전문용어로 서 사용되었다. O'Connell, D. P.(1984), *The International Law of Sea*, Vol. 3

공해 및 공해의 상공에서 자국의 선박·항공기 등의 법적 관할권 문제의 해결이 필요하게 되면서 이들 각 개체에 대한 국적 부여라는 방식이 채택되었다. 특히 이들 선박이나 항공기 등은 우리나라의 경우 자동차, 중기 등과 함께 등기·등록으로 공시되는 특수한 동산 형태로 분류되어 질권이 아닌 저당권의 객체로 보고 있다.<sup>4)</sup>

선박이 국적을 갖는 것은 그 고유의 개성을 가지는 것과 더불어 인격자의 유사성의 증표이기도 하다.<sup>5)</sup> 선박은 국제법상 반드시 일국의 국적을 가져야 하고, 이중 국적을 가지지 못하게 되어 있으며 공해상에서 그 소속국의 배타적 관할권(exclusive jurisdiction)에 종속된다.<sup>6)</sup>

## 2 선박등록제도의 역사

선박 국적이란 용어가 언제부터 사용되었는가는 명확하지 않으나 지금까지 알려진 것으로 가장 오래된 것은 1368년 영국의 에드워드 3세의 포도주에 대한 영국선의 우선 적취권을 인정하는 법률에서 처음 나타나고 있다고 볼 수 있다. 그 이후 이와 유사한 법령 및 항해 조례가 발표되었으며, 이중 가장 전형적인 것으로는 1651년 영국의 크롬웰에 의해 공포된 항해 조례(Navigation Act)<sup>7)</sup>이다. 그러나 이 항해 조례는 영국의 국제무역에 종사하려는 선박이 구비하여야 하는 요건으로서 영국국적선박의 요건을 규정하고 있지는 않았다. 그 후 1660년 영국의 찰스2세는 새로운 항해 조례를 통해 영국무역에 종사할 선박의 요건으로 선박이 영국에서 건조될 것과 선장과 선원이 3/4 이상이 영국민일 것으로 구체화시켰다. 결국 위의 두 조례가 선례가 되어 국적부여 조건으로서 선박의 소유권(property), 승무원(seaman), 및 국내건조(origin)의 3가지 원칙이 확립된 것이다.<sup>8)</sup> 그러나 영국의 선박국적 조례제도는 당시 국제 상황과 연계되어 나타난 현

4) 이원석, 2003 『선박의 국적관련 제문제와 그 전략적 활용방안에 관한연구』 성균관대학교원 02 3-4 02 3-4

5) 서돈각, 1986 상법강의(하), 법문사 p475

6) 김형철, 2009. 『제주선박등록특구제도의 개선방안에 관한 연구』 p5

7) 크롬웰이 해운업 발달과 수입확보를 위하여 제정한 해운·무역 보호법을 말한다. 이 조례는 ① 유럽 이외 지역 산물을 영국 및 그 식민지로 운반할 때 승무원의 대다수가 영국인인 영국선 또는 식민지 선박에 한 할 것 ② 유럽의 산물을 영국이나 식민지로 수입할 때는 영국선·산지국선 또는 최초의 적출국 선박에 한 할 것 등을 규정하였다. 당시 물품 수송 수단은 대개가 선박을 이용한 것이었으며, 이를 많이 하고 있던 나라는 네덜란드였다. 결국 항해조례는 네덜란드의 중계무역의 이익을 빼앗고 영국이 그 경제적 이익을 얻겠다는 의도로 제정된 법으로, 영국 경제를 보호하려는데 그 일차적 목적이 있는 것이다.



상이다.

선박국 제도가 등장한 초기 중상주의 시대의 경우 국력의 지표는 군사력이었고, 그 군사력은 해군력이었다. 그러나 근대적인 해군제도가 정비되기 이전인 당시로서는 상선대가 해군력의 기초였고 영국이 항해 조례에서 보듯이 강력한 해운보호주의 정책을 취했다. 즉, 보호정책의 기초가 된 것이 바로 선박의 국적이었고 이에 선박등록제도가 형성되면서 선박에 국적이 부여되고, 기국의 보호아래 공해상을 항해할 수 있게 된 것이다. 물론 등록된 국가가 없는 선박은 무국적선으로 분류되어 나포의 대상이 되었다. 이처럼 처음에는 각국의 필요에 의해 시행되었던 선박국적은 이후 국제관습·관습법화 되고 20세기 후반에 해양관련 국제 조약이 성립되면서 그 체계를 갖추게 되었다.<sup>9)</sup>

### 3. 선박등록제도 관련 국제협약

국제 해운 산업이 발전하면서 선박에 관한 국제적 분쟁이 증가하게 되었다. 이에 따라 선박 및 선행에 관한 국제적 분쟁을 효과적으로 해결하기 위해서 관계 규정을 국제적으로 정비할 필요성이 강하게 대두되었으며, 이를 위하여 국제법학회(The Institute of International Law)가 결성되었다. 동 학회는 1896년에 전문 10개조의 “상선을 위한 국기 사용에 관한 규정”을 정하여 선박의 국적취득에 관하여 규정하였으나 조약화 되지는 못하였다.

그 이후 선박의 국적취득 조건을 포함한 국제 해양법을 통일시키기 위한 시도가 수차례에 걸쳐 있었지만 실패하였으며, 1930년 헤이그에서 열린 국제회의에서도 영해의 범위를 둘러싼 각국의 이해 관계의 치열한 대립으로 이를 성사시키지 못하였고<sup>10)</sup> 1947년 유엔 산하에 창설된 국제연합 국제법 위원회(國際聯合國際法委員會, International Law Commission of the United Nations)가 법전화 작업을 추진하여 1956년 비로소 해양법 초안을 성안하였다.<sup>11)</sup> 이후 국제 협약은 다음과 같다.

8) 1986. 1960년의 항해조례와 그것이 영국해운에 미친 영향에 관한 연구, 한국해양연구소 부설 해운연구소 논문집 제5집 p148-152

9) 이원석, 「선박의 국적관련 제문제와 그 전략적 활용방안에 관한연구」 성균관대학원

10) R.R Churchill and A.V.Lowe, The Law of the Sea, Manchester University Press(1983), p13

11) 최낙정. 1998. 「선박국적제도의 국제적 동향과 우리나라 제도의 발전방향에 관한연구」 p130-131

## 1) 1958년 공해에 관한 협약

유엔은 1947년 국제법 위원회 창설 이후 10여년에 걸친 검토와 회의 끝에 1958년 제1차 해양법 회의를 개최하여 영해 및 접속 수역에 관한 협약, 공해에 관한 협약, 어업 및 공해의 생물자원에 관한 협약, 대륙붕에 관한 협약 등 4개의 협약과 1개 의정서 및 9개 결의를 채택하였다. 이 중에서 선박의 국적에 관해서는 공해에 관한 협약 제5조에 다음과 같이 규정하고 있다.

협약 제5조는 선박의 국적에 관해 모든 국가는 자국의 국기를 게양할 권리에 관한 조건을 정하여야 한다. 국가와 선박 간에는 ‘진정한 연계’가 존재하여야 하며, 특히 국가는 자국기를 게양하는 선박에 대하여 관할권 및 통제를 유효하게 행사하여야 한다. 협약 제6조 1항은 선박은 한 국가의 국기만을 게양하고 항해하여야 하며, 선박은 소유권의 실질적인 양도 또는 등록을 변경하는 경우를 제외하고는 항해 중 또는 기항 중에 그 국기를 변경할 수 없다. 협약 제6조 2항은 2개 이상의 국가를 편의에 따라 사용하면서 항해하는 선박은 다른 국가와의 관계에 있어서 그 어느 국가의 국적도 주장할 수 없으며, 무국적 선박과 동일시 될 수 있다. 이 협약을 채택하기 위한 제1차 유엔 해양법 회의에서 ‘선박등록 조건’을 어떻게 정할 것인가 하는 문제가 커다란 쟁점으로 등장하였는데<sup>12)</sup> 그 때까지 선박등록 조건으로 흔히 채용되어 오던 ①자국민 소유 ②자국민 선원 ③자국내 건조 중 어느 조건도 충족시키지 못하는 등록선 등이 이미 상당한 정도 나타나고 있었기 때문에 선박 등록 조건을 구체적으로 확정하지 못한 채, 다만 5조에서 “선박과 그 등록국 간에는 진정한 연결 관계가 있어야 한다.”고만 규정하게 되었다.<sup>13)</sup>

## 2) 1982년 유엔 해양법 협약

1958년의 해양법 관련 협약들을 발전시키기 위하여 제3차 국제 해양법 회의가 1973년부터 약 10년에 걸쳐 유엔 주관하에 개최되었으며 그 결과 1982년 유엔해양법 협약<sup>14)</sup>이 채택되었다.<sup>15)</sup>

12) Peter Malanczuk, op, cit, p 186

13) 김부찬, 2002. 편지적국과 국제선박등록제도 국제법학회 논문집 제 47권 3호 p24

14) 1982년 12월 10일 자메이카의 몬테고 베이에서 채택된 해양법에 관한 조약은 전문 320조 외에 9조의 부칙으로 되어 있는 바다의 이용에 관한 평시 국제법의 집대성이다. 본 협약에서는 영해의 폭에 대한 결정, 배타적 경제 수역 제도의 설정, 영해제도의 다원화, 심해저제도에 관한 설정 등이 이루어 졌다.

15) 김영구. 1989. 471

선박에 관한 국적부여 조건은 1958년 공해 협약과 유사하나 기국 의무에 대하여 구체화하였다고 할 수 있는데, 그 주된 내용은 다음과 같다.<sup>16)</sup>

- ① 모든 국가는 선박에 대하여 국적의 허용, 선박의 등록 및 자국기를 게양할 권리에 관한 조건을 정하여야 한다. 선박은 그 국기를 게양할 수 있는 국가의 국적을 갖는다. 국가와 선박 사이에는 진정한 연계가 있어야 한다. 국기 게양권을 허용한 국가는 그 선박에 대하여 증명서를 발급하여야 한다. (동 협약 제91조)
- ② 모든 국가는 국가의 국기를 게양하도록 허용한 선박에 대하여 기술적·행정적·사회적 사항에 관하여 자국의 관할권과 통제를 효과적으로 행사하여야 한다. (제94조 제2항)
- ③ 모든 국가는 국제규칙의 운용을 제외하고는 국기게양선박에 대하여 서명과 세부 사항을 포괄하는 선박등록진을 보관하여야 한다.(제94조 제2항a)
- ④ 모든 국가는 해사의 기술적·행정적·사회적 사항에 관한 국내법에 따라 자국국기를 게양한 선박의 선장·사관 및 승무원에 대하여 관할권을 행사하여야 한다.(제94조 제2항 b)
- ⑤ 모든 국가는 자국의 국기를 게양한 선박의 해상안전을 확보하기 위하여 다음 사항에 관한 조치를 취해야 한다. (제94조 3항)
  - a. 선박의 건조, 설비 및 감항능력
  - b. 운용 가능한 국제문서를 바탕으로 선원의 배승, 노동조건 및 훈련
  - c. 신호의 사용, 통신의 유지, 충돌방지
- ⑥ 해상안전 조치는 다음 사항을 보장하여야 한다.(94조 4항)
  - a. 선박은 등록 전후 적용한 기간을 두고서 검사를 받아야하고, 안전항해에 필요한 해도, 수로지, 항해설비 및 기구를 보유 할 것.
  - b. 각 선박에 유자격 해기사를 승선시키고 적수의 부원을 승선 시킬 것
  - c. 해기사 및 선원은 해상에서 인명안전, 충돌방지, 해양오염방지 및 무선통신과 관련한 국제규칙을 숙지할 것.
- ⑦ 각국은 선박안전의 확보 및 보장에 관하여 국제규칙을 지키기 위한 조치를 취하여야 한다.(제95조 5항)
- ⑧ 선박에 관하여 기국의 관할권 및 통제가 행사되지 않는 증거가 있음을 발견

16) 최낙정. 1998. 『선박국적제도의 국제적 동향과 우리나라 제도의 발전방향에 관한연구』 p132

한 국가는 기국에 그 사실을 통지하여야 한다. 통지 받은 기국은 필요한 조치를 취하여야 한다.(제 94조 6항)

㉑ 인명손실과 해양오염방지 등으로 손해가 생긴 경우 각국은 기국과 공동으로 입회 조사하여야 한다. (제94조 7항)

### 3) 1986년 선박등록조건에 관한 유엔협약

무역체계의 변화를 통한 소득의 국제적 분배 즉 개발도상국의 이익을 극대적으로 보장하기 위하여 1964년 설립된 UNCTAD는 1965년 해운위원회를 설치하여 해상운송에 대한 개발도상국의 참여 증대를 위원회의 장기목표로 삼게 되자 편의치적선 문제가 등장할 수 밖에 없었다.

1974년 제6차 해운위원회에서 사무국은 『진정한 연계』와 같은 문제처럼 국제적으로 통일된 규제가 없는 법률문제에 대하여 일반적으로 수용할 수 있는 원칙을 정할 필요성을 인정하고 있으며, 이에 따라 1978년 사무국은 “선박과 기국간에 있어 ‘진정한 연계’의 존재 또는 결여가 미치는 경제적 영향”이란 보고서를 토대로 정부간 작업반회의를 구성하여 편의치적선 문제를 본격적으로 토론했다. 그러나 선진국 그룹이 강력한 반대 입장을 표명하여 명확한 결론을 내리지 못하였다. (최낙정, 1998. 133) 김부찬(2003)은 1986년 유엔협약에 대하여 개발도상국들이 주장하였던 편의치적의 폐지를 위한 조치가 규정되지 못하고 오히려 편의치적 또는 개방등록제도를 옹호하는 결과가 초래되었다는 것이 일반적 평가라고 주장하고 있다.

1986년의 유엔협약에 대하여 최낙정은 (1998. 133) 다음과 같이 주요 내용을 정리하고 있다.

㉒ 국가해사행정기관이 설치 및 임무 (제5조 및 제6조)

기국은 권한 있는 국가해사행정기관을 설치하여 선박과 선원의 안전 및 해양오염 방지에 관한 운용 가능한 국제적인 규칙과 기준을 시행하여야 하고, 선박 운항자 및 그의 책임수행에 필요한 식별 가능한 정보체제를 정비하여야 한다.

㉓ 기국과 선박간 관계

본 협약의 핵심사항인 기국과 선박간의 ‘진정한 연계’를 설정하는 기준에 있어

제7조에서는 제 8조 선박소유권 또는 제9조 선박의 선원배승에 관한 규정 중 어느 하나 이상을 강제규정으로 적용할 것을 정하고 있다.

①선박의 소유권(제8조)

기국은 자국선박에 대한 자국의 관할권과 통제권을 효과적으로 행사하기에 충분할 정도로 자국민 또는 자국법인의 선박소유권에 대한 참여범위를 자국법령으로 정하여야 한다.

②선박에서의 선원배승(제9조)

기국은 자국선박의 선원중 만족할 만한 배승이 자국민 또는 자국영주권자이어야 하며, 아래 사항을 고려하여야 한다.

- a. 등록국내에서 유자격선원의 이용가능성
- b. 다자간이나 양자간 협정 또는 기타 등록국의 법률에 따른 유효하고 실행가능한 모든 종류의 협정
- c. 건전하고 경제적으로 실현 가능한 자국선박의 운항

③ 선박회사와 선박의 관리에 관한 기국의 역할 (제10조)

기국은 선박등록제에 선박소유회사 또는 그 자회사와 이들의 주 사무소를 설치하여야 하고, 이것이 불가능할 경우에는 기국의 국민 또는 기국내의 거주자인 대표자나 관리인을 두어야 하며, 대표자나 관리인은 자연인 또는 법인으로서 선박소유자를 대리하여 등록국에 법령에 따른 모든 법적 절차와 책임 수행이 가능하여야 한다.

또한 등록국은 국제해상운송에서 통상적으로 발생할 수 있는 제 3자에 대한 위해를 보상할 수 있도록 재무적 책임을 보장하여야 하며, 이를 위한 수단으로 보험 등의 증명서를 제공할 수 있는지 선박우선특권이나 정부보증같은 적절한 장치를 갖추어야 한다.

④나용선의 등록(제12조)

자국의 법령에 따라서 국가는 자국내의 용선자가 나용선한 선박에 대하여 그 용선기간 동안 등록과 자국 국기를 게양할 수 있는 권리를 허용할 수 있도록 되어 있다. 또한 동 협약은 선박등록원전, 합작투자의 권장, 노동공급국의 권익을 보장하기 위한 조치, 경제적 역효과를 최소화하기 위한 조치 등을 규정하고 있다.

## 제2절 국제선박등록제도

### 1.선박편의치적제도

#### 1) 편의치적제도의 개요

편의치적<sup>17)</sup>[便宜置籍, flag of convenience (vessel)] 은 1954년 유럽 경제협력기구(Organization for European Economic Cooperation)의 보고서에서 파나마, 라이베리아 및 온두라스가 부여한 선박의 국적을 처음으로 편의치적이라는 용어로 표현하였다. 이 보고서에서는 “등록된 선박에 대한 유명 무실한 세금을 부과하고 극히 기준이 낮은 사회 보장 제도를 실시하는 국가에서의 등록”이라는 관점에서 편의치적이라는 용어를 사용하였다.

편의치적에 대한 정의는 오랜기간 동안의 논의에도 불구하고 국제적으로 통일된 개념이 정립되지 못했다. 편의치적에 대한 일치된 정의가 없는 이유는 첫째, 편의치적에 대한 각 국가의 관행과 정치적, 사회적 상황이 다르기 때문이고, 둘째, 편의치적 제도에 대한 이해 당사자들 간의 관심사가 다른데서 기인한다.

예를 들어 OECD는 경제적인 관점에서 편의치적에 주목하였으며, IMO<sup>18)</sup>는 선박의 안전에 주목하였고, ILO는 선원의 복지에 관심을 두고 있다. 또한 UNCTAD는 개도국의 선대확장에 관심을 두었기 때문이다<sup>19)</sup>

편의치적 문제가 국제기구에서 공식적으로 논의된 것은 UN 해양법 회의에서이다. 1958년 Geneva에서 개최된 제1차 UN 해양법회의의 성명서와 UN의 국제법 위원회(International Law Commission)가 채택한 결의(acts)에 의하면 “편의치적이란 자국과 진정한 연관이 없는 선박에 대하여 국적을 부여하는 국가의 국기 즉 국적을 의미하며 이때에 동 국가와 선박간에는 단지 등록의 증명서를 발급하는 형식만이 있을 뿐” 이라고 하였다. 그리고 UNCTAD는 편의치적국가에 대해 “선박의 소유와 운항에서 자국민의 참여를 요구하지 않고 상대적으로 저렴한 비용을 지급받고 외국선주에게 자국의 국기 계양권과 등록의 편의를 제공하는 국

17) 'flag of convenience'를, 우리말로 직역하면, '便宜國旗'가 된다. 그러나 우리나라 대부분의 해운관련 교과서와 정부기관에서, '便宜置籍'이라고 표현하고 있다. 따라서 본 연구에서도 편의치적이라 하고자 한다.

18) IMO(국제해사기구), UN의 전문기구

19) 해운산업연구원·한국전략문제연구소,(1997). 「국가안보와 국민경제 안정을 위한 한국 상선대의 유지·확보 대책에 관한 연구」, 한국해사재단 p171

가"라고 규정하였다.<sup>20)</sup>

강종희 등(2001)은 연구에서 편의치적에 대하여 다음과 같은 인용을 도입하여 정의하고 있다. 편의치적에 대한 선원 단체의 입장은 다음과 같다. 1968년 제29차 ITF<sup>21)</sup> 세계대회에서 "편의치적이란 전통적인 해운 국가로서 인정될 수 없는 국가의 국기를 게양한 경우 그리고 선박의 소유권 및 관리가 다른 국가에 속하는 경우의 선박의 국적"이라고 하였다

그리고 영국 해운조합은 편의치적 국가에 관하여 "자국의 국기게양을 허용한 국가에서 선박의 등록을 선박에 대한 관할권과 통제권의 행사로 보지 않고, 자국의 치적하에서 요구되는 선박의 안전 및 사회적인 문제를 회피하고 또한 자금을 도피시키고자 하는 선주들에게 등록 업무를 하나의 서비스로 판매하는 국가"라고 하였다<sup>22)</sup>. 기존 편의치적에 대한 내용을 종합하여 "전통적인 선박의 국적 취득 요건인 자국민 소유, 자국 건조, 자국민 승무의 조건을 갖추지 않더라도 선주가 선박 치적을 희망하면 자국 선적에 등록을 인정해 주는 제도"라고 정의하고 있다

## 2) 편의치적제도의 특징

편의치적 국가에 선박을 등록한 선주들은 초기에는 미국과 그리스 선주들이 대부분이었으나, 1960년대 말부터는 일본 및 홍콩의 선주들이 이용하였고 1970년대 부터는 서구 국가 선주들이 선호하였으나, 1980년대 이후 해운산업에 관한 국가의 관심이 약해짐으로 해서 입지가 어려워진 서구 해운국 선주들은 자국치적의 이점을 상실하여 편의치적을 확대하였으며, 편의치적제도를 가장 많이 이용하는 선주 국가로는 그리스, 일본, 미국, 홍콩 등이다. 편의치적은 처음에는 선주들이 편의치적 제도를 이용한 동기가 주로 정치적 또는 군사적이었으나, 최근에는 경제적인 이유가 중요한 동기로 작용하고 있다.

20)강종희 한철환 황진희 (2001) 『편의치적제도 활용방안연구』 해양수산개발원 p16

21)International Transportworker's Federation:ITF가 국제적으로 조직된 운수 근로자들의 노동조합인 만큼, 국제적으로 결속된 단결력과 원활한 노동조합 활동을 토대로 어디까지나, 국제적인 운수 근로자들의 권익을 대변하고 보호하는 데에 있다. 또한 ITF의 조직대상이라고 볼 수 있는 국제적인 운수 근로자들이란 그들의 국가,인종,이념이 초월된 범세계 운수 근로자들이라는 데에 특징이 있다 따라서 ITF의 목적은 국제적인 운수근로자들의 국가 인종,종교,이념을 초월하여,근로자들의 권익을 옹호 하는데,있다.

22)한국해운기술원. (1986) 『UN선박등록조건협약』, p52.

편의치적의 특징은 영국 로치데일 위원회(Rochdale Committee)가 정리한 편의치적국의 공통적인 다음의 6개 항목 대부분의 연구에서 준용하고 있다.<sup>23)</sup>

- ① 등록국은 등록 선박에 대한 외국인의 소유 및 관리를 인정한다.
- ② 선박 등록 절차가 간단하다. 일반적으로 선박은 외국에 있는 영사관에서 등록을 한다. 선주의 매매결정에 의한 등록의 이전에는 제한이 없다.
- ③ 등록국은 선박의 소득세나 법인세를 부과하지 않던가 부과하여도 저율이며, 통상 최초의 등록료와 매년의 톤세만을 징수한다. 또한 장래에는 면세일 것을 보장한다.
- ④ 등록국은 등록된 모든 선박에 대하여 예상되는 어떠한 상황에 있어서도 국가 권력을 행사하지 않는 약소국이다. 그러나 저렴한 톤당 수수료 수입이 동 국가의 수입과 국제 수지에 중요한 비중을 차지한다.
- ⑤ 선박 등록국의 국민이 아닌 선원들의 선박 배승이 자유롭다.
- ⑥ 선박 등록국은 등록된 선박에 대해 어떠한 국내 또는 국제 규칙을 효과적으로 수행할 능력이나 행정 기관을 갖고 있지 않다. 그리고 선박 등록국은 선박회사에 대하여 관리를 하려고 희망하지도 않을 뿐 아니라 관리할 권한도 가지지 못한다.

### 3) 편의치적제도의 이점

편의치적제도의 이점이란 바로 편의치적제도가 통용되는 이유라 할 수 있다. 선박을 편의치적하는 이유는 매우 복잡하며 또한 당시의 상황에 따라 달라진다. 그리스 선주는 개인 소득세를 피하기 위하여 이용하는 것이라 생각되며, 석유 메이저들은 운항상 융통성과 선원 수급상의 융통성을 얻기 위하여 편의치적 제도를 이용한다. 또한 정치적으로 불안정한 국가의 선주들은 정치적 불안정으로부터 자기 재산을 보호하기 위하여 이용하며 북유럽의 선주들은 선원 부족과 높은 임금을 극복하기 위하여 이용한다.<sup>24)</sup>

박경현(1987)은 일반적으로 편의치적 제도는 각국 정부의 국내 사정을 배경으로

23) Committee of Inquiry into Shipping Report 51(1970), HMSO,Cmnd,4337, as cited in Oseiek,ebere (1979),"Flag of Convenience Vessel:Recent Development."AJIL, Vol.73, p.630

24) 강중희 한철환 황진희 (2001) 『편의치적제도 활용방안연구』 해양수산개발원 p20



발생하였지만 다음과 같은 이점으로 편의치적 제도를 이용한다고 보고 있다.<sup>25)</sup>

- ① 운항상 선박의 건조지, 수리지 및 교역 대상에 대한 제한이 없거나, 거래 내역 및 회계 관계 등을 정부에 보고할 의무가 거의 없으며
- ② 비용적 측면에서 효과적인 제3국 선원 공급에 대한 자유 재량권이 있으며
- ③ 고율 과세로부터 조세 도피처(tax haven)가 될 수 있으며
- ④ 저당권 실행의 자유로운 보장과 투자재원 확보 용이점 등 금융상 이점이 있으며
- ⑤ 기국의 운항 및 안전 기준에 대한 법적 시행 능력 미비와 시행 기피에 따른 수혜 가능성이 있으며
- ⑥ 노동조합이 없는 개도국의 저임금 선원의 고용이 가능하며
- ⑦ 정치 불안으로부터 자본 도피가 용이함.

강종희등(2001)은 해양수산개발원 「편의치적제도 활용 방안 연구」에서 일반적으로 현대 해운에서 선주가 편의치적을 하는 데는 i)영업이익에 대한 부가세, 법인세 등이 낮고, ii)선원 고용에 대한 제한이 없고, iii)자유 무역에 대한 정치적 규제가 없고, iv)선박 단위로 제한 책임을 지고, v)신축적인 선대운영, 즉 국내 법에 의한 선박 검사 등의 신축성이 있다는 이유 등을 들고 있다.

세부적인 편의치적 이용에 이점에 대해 「편의치적제도 활용방안 연구」에서 다음과 같이 정리하고 있다.

#### 가) 운항상의 융통성

선박을 편의치적하면 최소한의 제약을 받으며 운항할 수 있다. 즉, 선박의 건조지나 수리지에 대한 제약을 받지 않으며 또한 외지 수리에 대하여도 세금을 부과당하지 않는다. 선주들은 거래 내역이나 재정 상태를 정부에 보고할 의무를 지지 않으며 또한 교역 대상 선택에 있어서도 아무런 제약을 받지 않는다.

이러한 운항상 융통성은 부정기 해운업의 자유 경쟁 시장적 속성으로 인하여 더욱 더 중요한 것이 되었다. 부정기선은 용선자나 하주의 지시에 따라 세계의 어

25) 박경현(1987), '선박의 국제제도와 선박의 등록조건에 관한 유엔 협약' 해양한국 경제 논문, pp.74-75.

는 곳에서든 화물을 선적하고 양하 해야 한다. 부정기 해운업이란 경쟁이 극히 심한 산업으로 효율성을 상실한 기업은 시장으로부터 축출된다. 이러한 상황에서 편의치적 제도에 의해서 제공되는 운항상 융통성은 이의 이용을 매우 고무하게 되었다.

#### 나) 선원 공급원 선택 상의 자유 재량권

편의치적 제도를 공여하는 국가는 자국민 승선 요건을 부과하지 않음으로써, 선주들이 전세계 노동 시장을 대상으로 하여 비용이 제일 적은 선원 공급원을 선택할 수 있다. 선주들은 노동력이 상대적으로 싼 곳, 훈련된 요원을 얻을 수 있는 곳, 그리고 정부나 노동조합이 부과하는 노동 규칙이 없거나 엄격하지 않는 곳에 소재한 공급원을 찾으려는 경향이 있다. 그러므로 바로 이러한 선원 공급원 선택 상 자유 재량권 부여가 편의치적 제도를 이용하게 하는 가장 커다란 매력이 되고 있다.

#### 다) 조세부담 완화

편의치적국은 전통적으로 등록세와 매년 징수하는 소액의 톤세를 제외하고는 선주의 소득에 대하여 어떠한 종류의 조세도 징수하지 않고 있다. 이러한 편의치적국의 조세제도는 선진 해운국 선주들에 의해서 자국에 선박을 등록했을 때 부담해야 하는 세제상 압박으로부터 벗어날 수 있게 하는 편의장치로 이용되어 왔다. 즉 "조세도피처"(Tax Haven)로 이용되어 왔다. 이에 따라 전통 해운국 역시 정치·경제적 필요에 따라 본국에 등록된 자국적선을 조세부담으로부터 해방된 편의치적선과의 경쟁에서 보호하기 위하여 유사한 환경을 조성할 수밖에 없었다. 이러한 선진해운국의 환경조성 노력은 자국선적에 대한 조세감면과 보조금 지원 등 해운 관계 재정 정책을 왜곡하는 형태로 나타났다.

그 결과 조세상 혜택이 초기 단계에서는 선주들로 하여금 이 제도를 이용하도록 하는 주요 동기가 되었으나, 후기 단계에 들어와서는 선진국 선주들이 편의치적 제도를 선호하여 이용하게 되는 요인으로서의 중요성이 상대적으로 줄어들고 있다. 특히 제2선적제도와 톤세제도<sup>26)</sup>가 일반화된 이후에 해운 기업은 조세부담 완화보다는 금융상의 이유로 편의치적을 활용하고 있다.

#### 라) 금융상의 이점

편의치적제도는 금융기관이 선박에 대한 저당권 확보를 용이하게 해준다. 만약 선주가 거주하는 국가에 금융기관이 수락할 수 있을 정도의 유치권과 저당권 등의 관계법을 명확하게 규정한 해사법이 제정되어 있지 않은 경우, 금융기관은 그 국가에 등록될 예정인 선박에 투자하기를 기피할 것이다. 파나마와 라이베리아 등 편의치적국의 법제도는 이러한 금융기관의 두려움을 해소시켜 주고 있다. 즉 편의치적제도는 투자재원 확보를 용이하게 한다든가, 금융기관이 선박에 대한 유치권 행사를 용이하게 하는 등 이점이 있다. 이러한 이점이 선박건조 확보 재원을 조달할 때, 그 재원으로 건조하거나 확보한 선박을 편의치적국에 등록해야 한다는 조건을 달게 하는 경우가 특히 개도국에서 많이 있다.

#### 마) 운항 및 안전기준 회피

편의치적제도는 선박 등록국의 엄격한 운항 및 안전기준에서 벗어날 수 있게 해준다. 특히 기국이 운항 및 안전기준의 시행 능력이 없거나 시행할 의사가 없는 약덕 선주는 소유선박을 편의치적하여 운항함으로써 부당한 방법으로 이윤의 극대화를 추구할 수 있다는 이점이 있다. 이러한 요인은 세계 총 선박량의 65% 이상을 편의치적선대로 구성되고 하는데 크게 기여한 것으로 보인다.

## 2. 선박 제2선적제도

### 1) 제2선적제도의 개요

#### (1) 제2선적제도 등장시점의 해운업 상황

국제무역 또는 원양어선 등은 속성상 소유주의 국적 영해에 지속적으로 머물 수 없을 뿐만 아니라, 그 특성상 자국보다는 공해 또는 타국 영해를 운항하거나 정박·하역하는 경우가 더 많다고 볼 수 있다. 따라서 국적에 따른 실효성과 국적 보호에 한계가 나타난다. 이러한 현상으로 원양무역이 가능한 시대부터 선박의 국적에 대한 명확한 규정보다는 이해관계에 따라 국기계양으로 통칭되는 국적을 변경하는 활동이 빈번하게 나타나고 있었다<sup>27)</sup>.

26) 톤세제도(Tonnage Tax System) 2005년 시행 해운기업이 실제 창출한 영업이익이 아닌 선박의 순톤수와 운항일수를 기준으로 산출한 추정이익에 대해 과세하는 제도

제2선적제도의 등장에 대하여는 1970년대 이후 전통 해운국가에서 발생한 flagging out<sup>28)</sup> 이라고 불렀던 선박의 엑서더스(exodus:대량탈출)에서 그 원인을 찾고 있다. 국제 해운업이 가장 어렵고 심각한 변화가 있었던 시기를 1980년대 10년간으로 분석하고 있다.<sup>29)</sup> 1973년 석유파동은 석유수요 급감으로 대형 원유운 반선의 엄청난 공급초과로 인하여 완전히 붕괴되었고, 1973년 석유파동의 여파로 발생한 1975년, 1976년의 불황은 해운업계에 힘든 고난의 시간이었다. 1979년에 또 석유 파동이 발생하였으나, 1980년 초반 해운경기는 호황이었다. 그러나 1983년을 전후하여 불어닥친 불황은 그 심도면에서 종전의 해운업 불황과 비교가 안 될 정도로 심각한 것이었고, 불황 기간도 다른 어떤 시기의 불황과도 비교할 수 없을 정도로 장기간의 불황으로 이어짐을 말하고 있다. 당시 업계가 처한 심각한 상황은 연료비, 운항비, 화물비 등을 현금으로 지불해야 했으며, 선원급여, 용품, 유지보수, 보험료 등의 지불에서도 불황의 여파로 외상거래 등이 중지되는 상황이었다.

1980년 당시 파나막스 한 척의 연간 선원비가 서유럽의 경우 100만 달러를 훨씬 웃돌았으나, 우리나라 등 저소득 국가의 선비는 35-40만달러 수준이었으며, 하루 평균 선원비가 우리나라의 경우 1천달러 수준인 반면, 서유럽은 3천-5천달러 수준이었다. 당시 하루 2천-4천 달러의 현금지출은 해운업계의 생사를 가르는 분수령이었으며, 이로 인해 flagging out이 발생하였다.<sup>30)</sup>

당시 일당 2천-4천달러를 아끼기 위한 해결책은 의외로 간단했다. 선박의 국적을 서유럽 제국의 등록으로부터 편의치적국으로 바꾸고, 서유럽 선원들을 하선시키고, 그 자리에 한국선원이나 필리핀 선원을 승선시키면 된다. 유럽선주의 거의 대부분이 살아남을 수 있는 최후의 선택을 하지 않을 수가 없었다. 선박의 소속을 원 등록국에서 편의치적국으로 바꾸면 그 선박에 적용되는 법률이 전 소속국

27) 강종희, 한철환, 황진희. (2001). 「편의치적제도 활용방안 연구」. 해양수산개발원. p18-19 참조

28) 선진국의 해운회사간에는 경비절감을 위해 원래 자국에 등록된 선박을 제경비가 저렴하고 운항규제가 심하지 않은 나라로 등록을 바꾸는 움직임이 활발해지고 있다. 이렇듯 자국의 깃발(flag)을 단 선박이 해외로 유출(out)되는 것을 플래깅 아웃이라 하며 여기에 따르는 자국적 선박의 급격한 감소가 유럽제국 등에서 문제시되고 있다.

29) 민성규, 최재수(2005) 「선박국적제도의 국제법상 의의와 국적취득조건부나용선 선박의 통관문제」 한국해법학회지 vol.26 No.2 p468

30)민성규, 최재수(2005) 「선박국적제도의 국제법상 의의와 국적취득조건부나용선 선박의 통관문제」 한국해법학회지 vol.26 No.2 p469

의 법률에서 새로운 편의치적국의 법률로 전환된다. 즉 전 소속국의 법률에서 그 나라 국적의 선원을 승선시키고, 그 나라의 노동 관계법을 비롯한 모든 법령을 준수할 의무에서 해방되고, 느슨하고 별 부담없는 편의치적국 법률만 지키면 되는 것이다. 선원의 경우 전세계 어디서든 형식적인 요건을 구비한 사람들을 선원으로 고용하면 되는 것이다.

## (2) 제2선적제도의 등장

대형 선박은 전통적으로 전쟁과 밀접한 관련이 있었다. 영국과 스페인 무적함대가 격돌한 도버해협이 아르메마다 해전에서도 상선이 동원되었으며, 1차-2차 세계대전에서 국적소유의 상선은 병력수송과 보급을 위한 가장 중요한 자산이 되었다. 제2선적제도의 등장에 대하여는 편의치적선의 급격한 팽창을 그 원인으로 들고 있다<sup>31)</sup>. 편의치적선의 최대 장점은 인건비가 저렴한 제3국 선원을 고용하여 선원비의 대폭적인 절감을 가져올 수 있다는 점이었으나, 편의치적 선대의 급속한 팽창으로 다음과 같은 문제점이 나타나게 되었다.

첫째, 실질적 자국 선박이 해외치적을 함에 따라 법률적 자국선박이 감소하게 되어 해운 관련 산업의 위축과 해운국으로서의 지위 상실 및 정치, 경제, 국방상의 문제가 심각해 졌으며 둘째, 막대한 자본의 해외 유출에 따른 부가가치와 잉여금의 환수 불가 등 정부의 재정 정책적 차원에서 문제가 되고 셋째, 자국 상선대의 편의치적화를 계속 방치할 경우, 자국의 해운기반이 말살되어 해기·운항기술의 전수와 선원 양성 체제가 붕괴되고, 아울러 자국민 고용 기회의 근원적 감소와 더불어 해운 산업 전반에 대한 기반이 붕괴될 우려가 나타났다. 따라서 이에 따른 대응으로 제2선적제도가 등장하였다. 그 시발점으로 노르웨이에서는 노사간의 합의를 거쳐, 자치령이나 외딴섬에 치적제도를 두는 대신 자국 내에 개방형 등록 제도를 도입하였으며 그 명분으로 외국 선주에게도 선박 등록을 개방한 것이 국제선박등록 제도의 시원이라고 할 수 있다. 현재 제2선적제도로는 영국의 맨섬 등록제도, 네덜란드의 안틸레스 등록제도 등의 역외등록제도와 노르웨이의 NIS제도, 덴마크의 DIS제도 등의 국제선박등록제도 및 독일의 선박 부가등록 제도로 대별할 수 있으나 그 내용은 대동소이하다.

31) 박찬재(2001) 『국제선박등록제도 비교연구-한국해운산업의 국제경쟁력을 중심으로』 p25-26

<표-1> 각국의 제2선적제도 비교

국가명	등록요건	제세공과금	준거법과 안전관리	외국선원 고용범위	선원근로계약
맨섬	- 맨섬에 등록할 수 있는 선박의 소유권 제한 없음 - 선량 제한 없으나 검사를 통해 등록 거부 될 수 있음	- 편의치적보다 저가	- IMO 및 ILO 관련 협약에 국적선과 동일 적용	- 해기사 4인(선장·기관장·1등항해사·통신사)는 영국인 - 부원에 대한 국적요건 없음	- 비 영국회사에 계약 체결 가능
NIS	- 노르웨이 국민 또는 노르웨이 법령에 따라 설립된 소유 선박	- 톤세제도 도입	- 노르웨이 국적선과 동일 적용	- 선장을 제외하고 외국선원 승선 가능	- 노르웨이 선원법을 적용받는 것을 원칙으로 하며 단체협약을 체결하면 우선 적용됨
프랑스	- 프랑스 국민 또는 프랑스 국민이 설립한 법인 - 내항선 및 정기선을 제외하고 등록 가능	- 프랑스 국적선과 동일 적용	- 프랑스 국적선과 동일 적용	- 전체 선원의 35% 이상이 프랑스인	- 외국선원에 대해 개별노동협약 적용
네덜란드	- 네덜란드 국민 또는 네덜란드에 설립된 회사 또는 안틸레스에 설립한 회사가 소유한 선박	- 톤세제도 도입	- 네덜란드 국적선과 동일 적용	- 선장만 네덜란드인	- 프랑스선원은 본국의 노동관계 법규 적용, 외국선원은 개별 고용협약에 따름
덴마크	- 덴마크 국민 또는 법인이 소유한 20톤 이상의 선박 - 외국인 소유선박은 예외적으로 등록 허용	- 국적선과 동일 적용	- 덴마크 국적선과 동일 적용	- 선장만 덴마크인	- 단체협약에 따름
독일	- 독일 국적상선으로 국제항해에 183일 이상 운항 선박	- 톤세제도 도입	- 국적선과 동일 적용	- 국적요건은 없으나 사실상 부원선원에 한정	- 단체협약에 따름
일본	- 2,000G/T이상의 일본 국적상선	- 특별조세 실시	- 국적선과 동일 적용	- 선장과 기관장만 일본 선원	
홍콩	- 선주는 홍콩인 또는 홍콩내 선박관리업에 소속된 자 - 선량이나 선박에 대한 제한 없음	- 톤세제도 도입	- 대부분의 IMO 관련 협약 적용	- 국적요건 없음	

박찬재(2001) 『국제선박등록제도 비교연구-한국해운산업의 국제경쟁력을 중심으로』 제2선적제도는 개방등록제라고도 불리는데, 개방등록제도는 1986년 국제연합 무역개발회의의 유엔 선박등록 협약이 기국과 선박간의 “진정한 연계”에 대한 느슨한 요건을 규정하여 기존의 편의치적제도를 국제적으로 인정하는 결과를 가져와

서 진정한 연계를 갖춘 정상 치적제도와 다른 이른바 제2의 선적제도로의 출현을 가능하게 하였다. 현재 제2선적제도는 주로 선원비의 절감과 조세 부담을 경감해주기 위한 새로운 선적 제도로서의 거의 모든 전통 해운국에서 실시하고 있다. 이러한 제2선적제도는 자국 정부의 장려와 협력을 얻어 선원 고용의 융통성과 세제 감면 혜택을 부여하여 국제 경쟁력을 강화하고 궁극적으로 편의치적된 선박을 자국으로 환류(re-flagging)시키고자 하는 목적이다.

치적 제도에 따른 장단점을 비교해 보면 다음과 같다

<표-2> 선주의 치적제도 활용에 따른 장단점 비교<sup>32)</sup>

장단점	항목	자국치적	국제선박등록제도	편의치적
장 점	정부보조금 및 재정지원	○	○	×
	유연한 선원관리	×	○	○
	선원비 절감	×	○	○
	자국화물에 대한 우선적취권	○	△	×
	해외자본시장에 대한 접근성	×	△	○
	선박관리(매입및매각)에 대한 결정권	×	△	○
	경영조직합리화의 가능성	×	△	○
단 점	국가비상시 동원여부	○	○	×
	과세	○	△	×
	사회보장 및 연금에 대한 선주부담	○	△	×
	중신고용제도	○	△	×
	외환제약	○	△	×
	정부규제	○	△	×
	한국선원과의 노사분규	○	△	×

자료: Tae-Woo Lee, *Flagging options for the future: A turning point in Korean shipping policy*, Maritime Policy and Management, Vol. 23, No. 2, 1996

32) 강종희, 한철환, 황진희. (2001). 「편의치적제도 활용방안 연구」. 해양수산개발원

## 2) 제2선적제도의 특징

제2선적제도의 유형별 특징은 이를 실시하는 국가의 입장에 따라 상당한 차이를 보이고 있으나 아래의 특성으로 보아 기존 선박등록제도와 구분됨을 알 수 있다. 첫째, 자국으로부터 자치권이 부여된 자치령이나 기존 등록지와는 다른 곳에 새로운 관할 사무소를 둘 수 있다.

둘째, 자국기를 게양하면서도 외국선원의 고용을 허용하고 각종 세금을 경감한다 셋째, 선박 안전 등에 관한 국제 조약에 대해서는 자국 등록선과 동일하게 적용하며, 등록 선박에 대한 관리 체제가 비교적 잘 정비되어 있다. 이와 같은 제2선적제도는 자국 해운의 국제 경쟁력 강화와 자국적선의 선복량 확보라는 명제를 동시에 해결하기 위한 선진 해운국의 대응책으로 평가되고 있다.

.<표-3> 제2선적제도와 편의치적제도의 비교<sup>33)</sup>

구분	제2선적제도	편의치적제도
해운 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>자국등록선박의 해외이적 방지</li> <li>해운 경쟁력 회복을 위해 해외 치적된 자국선박 환류</li> <li>각종 세제혜택, 선박등록요건 완화</li> <li>선박안전 등에 관한 국제협약적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국선주에 선박등록 개방</li> <li>등록 수수료, 톤세, 서비스료 등을 통한 해운수입 목적</li> <li>선원비 및 조세부담 경감</li> <li>ITF 등으로 부터 기준미달선으로 분류</li> </ul>
선원 관리 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>선원 고용관련 제한 규정</li> <li>자국선원 고용기회 증진</li> <li>자국 선복량 확보와 자국선원 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>선원 국적 제한 없음</li> <li>개발도상국 선원 고용 증대</li> <li>선진국 선원 고용기회 상실</li> </ul>
선박 관리 정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>등록 상선대를 준자국 상선대화</li> <li>전쟁발생시 자국의 전시물자수송 등 통제 가능</li> <li>IMO, ILO 등의 국제협약 준수로 국제적 규제조건 충족</li> <li>선박의 등록시 본사를 등록지에 두는 것을 원칙으로 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>선박의 실질소유국이 선박의 안전 및 오염방지와 관련한 관리 불가</li> <li>전쟁발생 시 통제 불가</li> <li>기준미달선 가능성</li> <li>선박 등록 시 본사를 등록지에 두지 않아도 가능</li> </ul>

33) 박찬재, 이태우. (2001) 「한국국제선박등록제도의 문제점과 그 개선방안에 관한 연구」, 韓國海洋大學校 附設産業技術研究所 研究論文集 제18집 (2001. 1) pp.285-293



대부분의 제2선적은 전통적인 연안해운 중심의 선박등록제도는 그대로 두고 국제해운업에 종사하는 선박에 대해서 새로운 등록(선적)제도를 만든 것으로 전통적 등록제도를 제1등록(선적)제도, 국제해운 종사 선박은 제2등록(선적)제도로 칭하고 있다. 제2선적제도는 국제선박등록제도, 제2차적제도로 불리기도 한다.

### 제3절 제도주의 고찰

#### 1. 제도주의의 이론적 연구

##### 1) 제도주의의 역사

본 연구의 연구 방법인 역사적 제도주의는 신제도주의의 한 분파로 연구되고 있으며, 신제도주의는 제도주의에서 구제도주의와 구분되는 영역으로 정립되고 있다. 초기 제도주의 연구 방법은 1880년대와 1890년대의 사회과학자들이 많이 채택되었는데, 당시 학자들은 과학의 중요성이 높아짐에 따라 새로운 연구 분야를 “과학”이라고 소개함으로써 그 정당성을 획득하고자 제도주의를 사용 하였다. 둘째, 이들은 역사적으로 진화된 패턴인 제도를 중심으로 국가, 사회, 경제가 구축되고 움직이는 것으로 보았고, 이러한 제도는 법률에 의하여 변경될 수 있는 것으로 생각하였다.<sup>34)</sup> 이러한 연구방법을 제도론의 분류에서 구제도론이라고 칭하고 있다. 1880년에서 1920년대까지 전성기를 구가하였던 구제도론에서는 여러가지 사회제도 중 국가를 가장 중심적 제도인 것으로 간주하였다. 이에 따라 구제도론자들은 유형적 실체인 공식적 국가기구를 주된 연구대상으로 하였다. 그러나 구제도론자들이 과학을 강조하였음에도 불구하고 오늘날과 같은 의미에서 공적인 검증방법을 채택한 것도 아니었고 검증 가능한 명제를 제시하지 못하는 한계도 지니고 있었다. 구제도론은 주로 상이한 행정구조, 입법구조를 포함한 정치구조에 관한 병렬적인 기술에 그쳤기 때문에 실질적인 비교분석을 촉진하고, 이론을 진척시킬 수 있는 범주와 개념을 개발할 수 없었다.

구제도주의에 대한 한계가 증명되면서, 형식적인 법률, 규칙, 그리고 행정구조가

34) Philip J. Ethington & Eileen L. McDonagh. 1995. "The Common Space of Social Science Inquiry," *Polity*, vol. 28, no. 1. p.88.

실제의 정치행태와 정책결과를 설명하지 못하는 것에 대한 비판으로 행태주의가 거세게 등장하였고, 행태론자들은 정치를 이해하고 정치적 결과를 설명하기 위해서는 정부제도의 공식적 속성에 초점을 맞출 것이 아니라, 비공식적 권력의 배분 상태, 태도, 그리고 정치 행태를 살펴보아야 한다고 주장하였다. 행태주의 시대의 주된 연구대상은 유형적인 국가제도에서부터 무형적인 대상인 “태도”와 “과정”으로 전환되었다.

## 2) 신제도주의의 등장

제도주의에서 새롭게 등장하는 신제도주의에 대하여 김욱(2008)은 신제도주의 이론은 제도가 행위자의 인센티브 구조에 영향을 미치며 따라서 행동에도 영향을 미친다는 아주 기본적인 가정에서 출발하고 있음을 지적하고 있다.

또한 남궁근(1999)은 신제도주의 등장에 대하여 행태주의적 접근방법에서는 정치현상에서 개별국가의 특수성을 인정하지 않고, 정치현상의 보편성과 객관성을 강조하는 포괄적 이론을 개발하는데 관심을 가졌다. 이러한 관점에서 가장 대표적인 이론은 근대화 이론과 마르크스이론으로서 각각 사회경제적 발전정도와 계급관계에 따라 공공정책을 포함한 모든 정치현상이 결정되는 것으로 보게 되었다. 그런데 이러한 접근방법에 따르면 산업화가 이루어진 국가들에서 국가별, 시기별 정책의 차이나 다양성을 설명하는데 있어서 일정한 한계가 나타내게 된다. 즉 이러한 이론들을 가지고는 선진산업국가들에서 동일 문제에 대한 각국의 상이한 정책대응방법이나, 동일정책을 채택한 경우에도 정책집행의 효과가 다르게 나타나는 현상을 설명하기 어렵게 된다. 이러한 문제점은 1970년대 초반의 석유위기 이후 제기된 여러 가지 국내외 정책문제들에 대하여 선진산업국가들이 독자적으로 대응하면서 분명하게 나타나기 시작하였다.<sup>35)</sup>

이에 따라 산업화된 국가들이 상이한 정책을 채택한 이유가 무엇인지를 찾게 되었는데, 그 설명 요인으로 각국의 제도적 특성의 차이에 주목하게 되었다. 그리하여 각국이 채택한 정책의 차이를 설명할 수 있는 독립변수로서의 “제도”가 다시 관심의 대상이 되었고, 따라서 제도론이 부활하게 된 것으로 설명하고 있다.

35) Steinmo & Theleen, *op. cit.*, p. 5.

신제도주의에서는 “정치와 경제 각 부문에서 개인들 간의 관계를 구조화시키는 공식적 규칙, 순응절차, 표준화된 관행”<sup>36)</sup>이라고 정의할 수 있으며 이는 제도에 대한 이해가 기존의 법적 구조, 정치제도, 행정조직과 같이 가시적이고 구체화된 제도만을 대상으로 하던 것을 뛰어넘어 공식적으로 표명되지 않은 조직이나 사회의 문제해결의 기제까지도 하나의 제도로서 파악하고 있는 것이다.<sup>37)</sup> 일반적으로 역사적 제도주의자들은 행위자들의 이익에 대한 정의에 영향을 미치는 동시에 행위자들 간의 권력관계를 구조화시키는 국가와 사회의 모든 제도를 제도의 정의에 포함시키고 있다.<sup>38)</sup>

따라서 최근 제도에 대한 정의는 광범위해지고 있고, 최근 정의는 ‘행위를 구조화하는 공식조직과 비공식적인 규칙 및 절차’(Stenmo & Longstrech, 1992) 등으로 확대 되었다.

### 3) 구제도주의와 신제도주의의 차이점

구제도주의와 신제도주의 차이점은 (남궁근, 1999)의 논문을 재구성하였다.

1970년대 이후 다시 부활한 신제도로론과 구제도로론은 어떠한 차이가 있는가? 신제도로론의 새로움은 무엇인가? 여기에서는 그 차이를 연구대상과 연구방법의 두 가지로 구분하여 살펴 보고자 한다.

첫째, 구제도로론에서는 행정기관, 의회, 대통령, 법원 등 유형적인 개별 정치제도가 주된 연구대상인 반면에 신제도로론은 이러한 제도들의 동태적인 관계 또는 전체적 패턴을 연구대상으로 한다.<sup>39)</sup> 즉, 구제도로론에서 제도의 개념은 법으로 규정된 유형적 정부기관인 반면, 신제도로론에서는 정부제도와 민간부문의 제도들의 역동적 관계를 포함하는 정치적 네트워크의 개념으로 무형적인 것까지를 포함한다.<sup>40)</sup> 예를 들면, 산업화 초기 미국의 노동운동과 서구의 사회민주주의 운동을

36) Hall(1986), 「Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France」, Cambridge : Polity Press, p.19.

37) 엄재호(1994), “국가정책과 신제도주의,” 「사회비평」, 제11호, 나남출판, p.21.

38) Thelen & Steinmo(1992), “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” 「Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis」, Cambridge University Press, p.6.

39) Theda Skocpol, 1995. “Why I am an Historical Institutionalism”, *Polity*. 28:1, 103-104.

40) Theda Skocpol, op. cit., p. 105; Elinor Ostrom. 1996. “Institutional Rational Choice: An Assessment of the IAD Framework”, a paper presented at the 1996 Annual Meetings of the American Political Science Association. 참조. 이같이 신제도로론자들은 제도의 개념을 유형적인 법적 제도를 넘어서는 것으로 보지만, 무형적인 대상인 절차, 관례, 습관, 문화 등을 어느 정도까

비교할 때, 미국노동가들이 입법적 해결을 위해서 동시에 협상해야 했던 정치제도는 독립적인 법원과 분권화된 정당과 이들간 관계의 패턴을 포함하고 있다. 그러므로 제도는 “국가(state)” 또는 “정치체(polity)”와 같은 다차원적인 정부간, 조직간 개념으로 파악되기도 한다.<sup>41)</sup>

둘째, 구제도론의 연구방법은 제도에 관한 정태적 기술을 위주로 하는 반면, 신제도론에서는 제도를 중심개념으로 정책현상 등 다른 변수들과의 인과관계 분석과 가설검증을 추구하고 있다. 구제도론에서는 헌법을 비롯한 법적 구조, 통치체제, 행정기구의 차이를 정태적으로 기술함으로써 국가간 차이를 설명하려 하였다. 그러나 신제도론에서는 연구방법으로서 행태주의자들이 추구하고 있던 엄격한 과학적 방법론을 적용하여 가설검증과 인과관계 분석을 추구하고 있다. 예를 들면, 국가간 정책의 차이를 가져온 주요변수가 제도적 틀의 차이인 것으로 가정하고, 실증적 자료를 토대로 한 비교연구를 통하여 과학적으로 검증하려는 연구방법을 채택한다는 것이다.

요약하면 신제도론은 제도를 중시한다는 점에서 구제도론과 유사하지만, 구제도론과는 달리 제도의 개념을 동태적으로 파악하고 있으며, 제도적 틀을 독립변수로 보아 정책현상의 차이를 밝히고자 하는 인과관계를 검증하는 분석적 접근을 채택하고 있다. 그러므로 행태주의와 비교하면 주된 연구대상은 다르지만 과학적 방법이라는 연구방법을 어느정도 공유하고 있다.

#### 4) 신제도주의 3대 분파의 유형

신제도론자들은 사회 현상을 설명하고 이해하는데 있어서 제도가 중요하다는 입장에서 있고, 제도가 차이를 가져온다(institutions matter)고 본다.<sup>42)</sup>

신제도주의에서는 제도에 대하여 다음과 같은 공통에 인식을 보이고 있다<sup>43)</sup>.

① 제도란 사회의 구조화된 어떤 측면을 의미하며, 사회 현상을 설명하는 데 있어서 이러한 구조화된 측면에 초점을 맞출 필요가 있다.

지 포함시킬 것인가에 관하여는 상당한 이견이 존재하는 것도 사실이다. ~

41) Theda Skocpol, op. cit., p. 104.

42) 이러한 입장은 Weaver와 Rockman의 공편저 서명에서 분명하게 드러난다. R. Kent Weaver & Bert A. Rockman, 1993. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: Brookings.

43) 하연섭, 2003; Lowndes, 1996 ; peters, 1999).

② 제도는 개인 행위를 제약하며, 제도적 맥락 하에서 이루어지는 개인 행위는 규칙성을 띠게 된다. 따라서 신제도주의는 원자화된 혹은 과소사회화된 개인이 아니라 제도라는 맥락 속에서 이루어지는 개인 행위에 초점을 맞춘다.

③ 제도가 개인 행위를 제약하지만, 개인간 상호 작용의 결과 제도가 변화할 수 있다. 따라서 제도는 독립 변수인 동시에 종속 변수로서의 의미를 지닌다.

④ 제도는 공식적 규칙과 법률 등 공식적인 측면을 지닐 수도 있고 규범과 관습 등의 비공식적 측면을 지닐 수도 있다.

⑤ 제도는 안정성을 지닌다. 일단 형성된 제도는 그때 그때의 상황이나 목적에 따라 쉽게 변화하는 것이 아니다.

이러한 시각 속에서 신제도주의는 다양한 흐름을 합리적선택 제도주의와 역사적 제도주의 두가지로 구분하기도 하고,<sup>44)</sup> 합리적선택 제도주의, 역사적 제도주의, 그리고 사회학적 제도주의로 구분하기도 한다.<sup>45)</sup>

최근의 연구에서는 3대 분파로 나누어 신제도주의를 주로 설명하고 있다. 본 연구에서는 하연섭(2001)의 연구 결과를 재구성하였다.

첫째, 역사적 제도주의는 제도의 공식적 측면과 비공식적 측면의 중요성을 모두 강조하지만, 대부분의 연구들에서는 주로 제도의 공식적 측면에 초점을 맞추는 경향이 있다. 합리적선택 제도주의와 가장 대비되는 역사적 제도주의 특징은 제도가 행위자의 전략을 형성하기도 하지만, 보다 중요하게는 행위자의 선호형성에 까지도 중대한 영향을 미친다는 것이다. 또한 권력관계의 불균형에 대한 강조이다. 역사적 제도주의에서는 사회의 형성된 권력관계가 어떤 모습을 띠는가에 따라 형성되는 제도의 모습이 달라지게 되며, 또한 특정한 제도의 형성과 운영 패턴에 따라 집단간 권력관계가 변화하게 됨을 강조한다. 또한 제도 형성과 제도 변화 과정을 설명함에 있어서 역사적 과정, 특히 역사적 우연성과 경로의존성을 강조한다.

역사적 제도주의에서는 인간관계를 설명할 때 복잡 다양한 요인의 결합을 중시

44) Kathleen Thelen & Sven Steinmo, 1992. "Historical institutionalism in comparative politics," pp. 1-32. in S. Steinmo, K. Thelen & F. Longthoroth. (eds.) Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis. Cambridge: Cambridge University Press.

45) Thomas A. Koelble, 1995. "Review Article: The New Institutionalism in Political Science and Sociology", *Comparative Politics*, pp. 231-245.

하며, 변수간의 인과관계는 항상 맥락 속에서 형성됨을 강조한다. 또한 동일한 변수들의 결합이라 할지라도 이들 요인들이 결합되는 역사적 시점과 상황에 따라 결과가 전혀 다르게 나타날 수 있다고 본다.

둘째, 합리적선택 제도주의는 각 개인의 합리적이며 자기이익을 추구하지만, 각 개인의 합리성이 집단적 차원에서 결합되면 결코 합리적이지 않은 결과를 창출할 수 있다는 이른바 집합적 행동의 딜레마(Collective action dilemma)가 이론적 작업의 출발점이 된다. 이러한 집합적 행동의 딜레마를 해결해 주는 역할을 하는 것이 바로 제도이다. Shepsle(1989)에 의하면 “제도란 개인간 협력을 촉진하고 또한 합의를 지탱할 수 있도록 하는 행위자들간의 사전적 약속이다”라고 말하고 있다. 합리적 선택 제도주의에서는 다른 분파와는 달리 ‘제도의 의도적 설계’가 핵심 개념으로 등장한다. 또한 균형(equilibrium) 개념을 강조한다. 집합적 행동의 딜레마를 해결한 상태에서는 더이상 개인간의 상호작용 패턴이 변화할 이유가 없다는 의미에서 균형 상태를 강조하며, 이러한 균형 상태를 유지하는데 제도의 역할을 중요시 한다. 즉, 제도 변화와 관련하여 각 개인이 경험하는 편익이 비용보다 커야 제도를 변화할 수 있다는 것이다. (Weingast, 1996)

셋째, 사회적 제도주의는 관료제로 대표되는 공식 조직을 파업의 효율성을 극대화하기 위한 수단으로서 이해하는 도구주의적 기능주의적 이론에 대한 비판이 사회학적 제도주의의 출발점이다. 이들에 따르면, 현대 조직의 제도적 형태나 절차는 파업의 효율적인 수행에 가장 적합하기 때문이 아니라 단지 그러한 조직 형태를 띠는 것이 현존하는 문화적 환경하에서 가장 적절하다고 평가 받음으로써 궁극적으로 조직의 외적 정당성을 높일 수 있기 때문에 도입되었다는 것이다.

이에 따라 사회적 제도주의에서는 제도의 공식적 측면보다는 규범, 문화, 상징 체계, 의미 등 비공식적 측면, 특히 당연시되는 신념과 인지 구조에 초점을 맞춘다. 이론 체계에서 제도 변화는 유동질화의 과정으로서 파악되는데, 이 제도 변화의 원천을 자율성의 추구에서 찾는 것이 아니라 사회적으로 적절하고 정당하다고 인정받는 구조와 기능을 닮아가는 과정으로서 파악하는 것이다. 이러한 이유로 사회적 제도주의는 제도 변화에 있어서 결과성의 논리보다는 적절성의 논리를 강조하는 특징이 있다.

## 2. 역사적 제도주의

### 1) 역사적 제도주의의 의미

1960년대와 1970년대 사회과학 연구의 중심 개념이 집단(group)이었고, 1980년대에는 국가(state)에 대한 논의가 풍미했다면, 최근에는 제도(institution)가 사회과학 연구의 중심개념으로 등장하고 있다. 최근 정치, 경제, 사회현상을 설명하는데 제도를 중심개념으로 설정하는 학문 분과를 일컬어 포괄적으로 신제도주의(new institutionalism) 라고 표현하고 있는데 이 중 제도가 형성되는 과정의 특수한 상황을 이해하고 이를 역사적 맥락하에 인식하는 분과를 역사적 제도주의(historical institutionalism)라 한다.

역사적 제도주의는 제도의 중요성을 강조함과 더불어 이것이 형성되는 역사적 과정을 중시한다. 역사적 제도주의에 기반한 연구는 역사적 시각과 거시구조적 분석을 통합함으로써 국가 간 정책의 상이성과 한 국가 내 정책 패턴의 지속성을 설명하는데 그 유용성을 갖는다 하겠다.

역사적 제도주의 제도는 “행위를 구조화하는 공식 조직과 비공식적인 규칙과 절차를 포함하는 것”으로 정의한다.<sup>46)</sup> 법적으로 공식화된 정부 제도뿐 아니라 정당, 로비집단, 이익집단 등 준 공공기관, 그리고 무형적이고 비공식적인 규칙과 절차까지도 제도로 파악하고 있다.<sup>47)</sup>

역사적 제도주의에서 주요개념은 역사와 맥락이다. 2가지 중요한 개념으로부터 모든 이론화가 시작된다. 역사적 제도주의에서 제도는 역사적 산물로 본다. 역사적 산물이란 역사적 맥락을 말한다.

이러한 역사적 제도주의는 다원주의, 행태주의가 제도를 개인행위의 결과의 부수적 현상으로 취급하는데 대한 반발로 등장하였다. 또한 역사적 제도주의는 유사한 정책문제에도 불구하고 국가간 정책의 차이가 존재하는 이유를 설명하기 위해서 등장하였다. 즉 역사적 제도주의는 행위를 형성하고 제약하는 맥락으로서 제도의 중요성을 강조하며 이러한 맥락이 형성되는 역사적 과정을 중시하는 특징이 있다. 정책연구에서 역사적 시각과 거시 구조적 분석을 통합함으로써 국가 간 정책의 상이성과 한 국가내 정책패턴의 지속성을 효과적으로 설명한다.

46) Thelen & Steinmo, op. cit. p. 2.

47) 염재호(1994), “국가정책과 신제도주의,” 「사회비평」, 제11호, 나남출판, p.21.

## 2) 역사적제도주의의 내용

### (1) 역사와 맥락에서 독립·종속변수로서의 제도

역사적 제도주의에 의하면 개인의 행위를 설명하기 위해서는 행위가 이루어지는 맥락을 설명해야 하며, 역사적 제도주의에서 이러한 맥락이란 제도적 환경(institutional setting)을 말한다. 행위를 형성 혹은 제약하는 제도가 형성된 역사적 배경을 설명해야 한다. 제도는 맥락에 대한 이해 없이 행위를 설명할 수 없으며, 맥락은 역사적 산물이다. 이러한 의미에서 역사적 제도주의에서 핵심은 바로 역사(history)와 맥락이다.. 그리고 행위, 선택 혹은 정책이 종속변수로 상정되어 독립변수로서의 제도가 어떻게 선택을 제약하는지를 설명하게 된다. 따라서 행위자의 이해관계와 권력관계를 설명하는데 있어 역사적으로 형성된 맥락의 중요성이 부각되는 것이다.<sup>48)</sup>

역사적 제도주의에서 제도와 행위의 관계는 일방향적, 결정론적으로만 개념화되지는 않는다. 즉, 역사적 제도주의에서는 제도는 종속변수인 동시에 독립변수로서 개념이다. 역사적으로 형성되는 국가와 사회의 거시적 제도적 구조가 개인과 집단의 이해(interest)와 능력을 형성하고 제약할 뿐만 아니라, 개인과 집단의 선택과 행위에 의해 제도가 또한 변화하게 된다는 것이다. 이렇게 되면 이제는 행위가 독립변수로서 상정되고 그에 의해 변화되는 제도가 종속변수로서 상정되는 것이다. 이러한 측면에서 역사적 제도주의에서는 제도가 독립변수인 동시에 종속변수로서 개념화된다고 설명된다.<sup>49)</sup>

### (2) 정치적 영역의 상대적 자율성의 중시

역사적 제도주의에서는 국가의 자율성이 강조된다. 즉 국가에 초점을 두며, 국가는 하나의 행위자이자 그 자체가 제도로서 단순한 사회적 선호의 반영물 그 이상이라고 한다.

역사적 제도주의에서는 자율적 독립적 행위자로서 국가를 상정할 뿐 아니라 국가와 사회를 연결하는 제도적 모습에 초점을 둔다. 따라서 역사적 제도주의는 국

48) Immergut(1998), 진게서, p.22.

49) Smith R. M.(1988), "Political Jurisprudence, the New Institutionalism and the Future of Public Law," American Political Science Review, 82(1), pp.102~103.



가중심적 접근법과 사회중심적 접근법을 연결하는 가교역할을 담당하고 있다.

### (3) 권력관계의 불균형과 정책

역사적 제도주의는 집합적 의사결정과정에서 개인이나 집단의 권력관계의 불균등성을 강조하며, 모든 선호와 이익이 포함될 수 있다는 다원주의의 주장을 부정한다. 역사적으로 형성된 제도는 사회집단 사이에 권력을 불균등하게 배분하며, 이에 따라 이익의 대표과정이 심각하게 왜곡될 수 있다는 것으로, 한 사회는 자유롭게 계약하고 거래하는 개인과 집단으로 구성되어 있는 것이 아니며, 제도가 특정 집단이나 이익에 대해 의사결정과정에서 특권적 접근을 허용한다는 것이다. 따라서 제도적 요인에 의해 이익의 대표과정이 심각하게 왜곡될 수 있다는 것은 곧 이를 통해 형성·집행되는 정책의 결과가 사회구성원 모두의 후생을 증가시키는 것이 아니라 국가 정책의 수혜집단과 국가정책에 의해 손해를 보는 집단이 존재할 수 있다고 보고 있다.

## 3) 제도의 생성과 지속성

### (1) 제도의 지속성과 경로의존성

역사적 제도주의에서 제도의 설치와 변화는 매우 중요한 연구 대상이다. 역사적 제도주의자들은 제도는 역사적 환경의 지속적인 특징으로 간주되며 설정된 경로를 따라 역사발전을 주도하는 중심적 요소의 하나로 간주된다.<sup>50)</sup> 따라서 역사적 제도주의에서는 제도의 지속성을 강조하는 동시에 제도의 변화와 발전을 설명하는데 경로의존성과 의도하지 않았던 결과까지도 중시한다.<sup>51)</sup> 일정한 t 시점에서의 기능적 요구에 부응하기 위해 어떤 특정한 제도가 형성되었다 할지라도 이렇게 형성된 제도는 애당초 제도가 성립될 수 있었던 사회적 환경이 변화하고 이에 따라 전혀 새로운 기능적 요구가 제기된다 할지라도 그 자체가 지속되는 경향을 지닌다. 그리하여 t 시점에서 형성된 제도는 t+1 시점에서의 선택과 변화 방향을 제약하게 된다는 것이다. 다시 말해서 전혀 다른 환경변화에 대처하기 위한 목적으로 형성된 제도가 미래의 시점에서도 지속적으로 정책선택의 여지를

50) Krasner(1988), "Sovereignty : An Institutional Perspective," Comparative Political Studies, pp.66~94.

51) Hall & Taylor(1996), "Political Science and the Three New Institutionalism," Political Studies, p.938.

제한한다는 것이다.<sup>52)</sup>

역사적 제도주의에서 중시되는 점은 역사적 발전과정에서 어떤 특정한 경로가 선택되면 현재의 문제를 해결하는데 좀 더 효율적일 수 있는 다른 경로를 밟을 가능성이 배제된다는 것이다. 특정 시점에서의 선택이 미래의 선택을 제약하기 때문에 최적의 적응(optimal adaptation)이 항상 가능한 것이 아니다.

이러한 측면에서 역사적 제도주의는 제도가 의도적으로 만들어질 뿐만 아니라 현재의 문제를 해결하는데 효율적이라는 시각에 반하여 기존의 제도에 의해 발생하게 되는 의도하지 않았던 결과와 제도의 비효율성을 강조한다.<sup>53)</sup> 다시 말해서 역사적 제도주의에서는 환경변화와 제도변화 간의 괴리, 최적의 결과와 실제 결과와의 괴리, 그리고 역사의 비효율성(inefficiency), 우연성(contingency)을 강조된다.<sup>54)</sup> 공리주의적·기능주의적 시각에서는 환경의 변화에 따라 제도가 지속적으로 변화한다고 상정하고 있기 때문에 항상 최적의 결과를 낼 수 있다고 본다. 이러한 이유로 이들 시각에서는 역사가 아무런 의미를 갖지 못하는 것이다.<sup>55)</sup>

역사적 제도주의에서 제도적 구조는 국내외적인 환경변화에 빠르게, 유연하게 적응·변화해 나가는 것이 아니다. 제도의 변화는 계속적이고 점증적으로 이루어지는 것이 아니라 매우 급격하게 또한 간헐적으로 일어난다. 전환점이 되는 사건이 제도의 변화를 유도하고 고착화 시킨다고 보고 있다. 이러한 이유로 역사적 제도주의에서는 정치적·경제적 위기가 사회관계와 제도를 재형성하는 역사적 전환점(historical junctures)에 주목하는 것이다.<sup>56)</sup> 그렇지만 위기가 극복되고 나면 위기에 대응하기 위해 새롭게 형성된 게임의 규칙, 즉 제도적 모습이 고착화(lock in)되는 경향을 지니게 된다.

## (2) 제도의 탄생과 변화

52) Krasner(1988), 전게서, pp.67~82.

53) Hall & Taylor(1996), 전게서, pp.941~942.

54) Ethington & McDonagh(1995), "The Eclectic Center of the New Institutionalism," Social Science History, pp.467~468.

55) Krasner(1988), 전게서, p.67.

56) Ikenberry(1988), "Conclusion : An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," The State and American Foreign Economic Policy, pp.233~234.

제도의 가장 본질적인 특징 중 하나가 지속성이기 때문에 제도의 변화가 주목받지 않을 수 있다. 그러나 제도는 인간에 의해 인간을 위해서 만들어진 것이기 때문에 인간의 삶의 토대인 사회환경이 변화면 제도도 더불어 변화하고 변화되어야 한다. 김윤권<sup>57)</sup>은 역사적 제도주의 제도변화에 대한 연구에서 다음과 같이 정리하고 있다. 역사적 신제도주의에 제도변화의 논리는 주로 외생적 요인에 의한 급격한 변화에 초점을 맞추고 있다. 이러한 시도는 결정적 분기점에서 단절적 균형논리를 전개하면서 시작된다. 결정적 분기점은 주로 거시적·국내적 구조요인의 충격이나 위기 등 주로 외생적 요인이 제공한다. 이러한 외생적 요인에 의한 균형논리의 중심이어서 제도의 내부 모순에 의한 변화의 논리가 빈약한 측면은 있다.

제도의 내부모순에 의한 제도변화의 논의는 스코트가 제시하고 있다. 제도변화란 완전히 다른 형태의 제도로 전환되는 것이 아니라 기존 제도를 형성하던 구성요소들이 재결합되는 과정으로 이해하려 한다(Scott. 2001 : 193). 이런 노력에선 제도를 통합되고 단일화된 것이 아니라 제도의 다중적이 구성 요소의 결합으로 파악한다(Scott. 2001 : 208). 제도가 다양한 구성요소로 결합되었다면 각 구성요소는 독립적인 논리와 기능을 가지고 있는데, 이 경우 상호간 조화로운 관계나 혹은 부조화가 발생할 수 있으며, 구성 요소들간 심각한 갈등이나 충돌이 발생할 경우 제도 내부의 모순에 의한 제도변화가 초래된다고 본다<sup>58)</sup>

그러나 제도변화는 단지 외부 혹은 내부적인 기제로만 변화되는 것은 아니다. 제도를 둘러싼 외생적(exogenous) 요인과 내생적(endogenous) 요인간의 종합적인 결합관계를 통해서 변화되는 것이 보편적이다. 본 연구는 제도변화의 동인인 외생적 요인과 내생적 요인을 통합적으로 연계하여 전개하려 한다. 즉, 변화의 연계고리는 외생적 요인의 촉발기제를 계기(자극)로 제도와 행위간의 상호작용에 의해 제도변화가 진행된다고 보고 있다.

57) 제도와 정책연구:제도변화의 통합적 접근 -역사적 신제도주의를 중심으로- 韓國政策學會報Vol.14 No.1 [2005] 299-329(31쪽)

58) Clemens & Cook. 1999: Scott. 2001: Thelen. 1999: 하연섭. 2002: 351.

#### 4) 제도변화의 제이론

제도변화의 이론은 다양하게 제시될 수 있으나, 결정적 분기점이론, 단절적 균형 모형, 제도적 역동성모형과 역동적 제약모형을 들 수 있다. 이러한 세 가지 모형에 대한 김윤권<sup>59)</sup>의 연구를 재구성 하였다.

##### (1) 제도변화의 계기: 결정적 분기점

역사적 신제도주의에서 제도변화를 설명하는 첫 단추는 경로의존성<sup>60)</sup> 과정의 하나인 결정적 분기점(critical juncture 혹은 conjunctures)이다. 역사적 제도주의는 시간과 연쇄적 논증을 사용하며 결정적 분기점에 초점을 둔다. 이러한 결정적 분기점을 식별하고 탐색할 능력은 보다 거시범주적인 경향을 지닌 역사적 신제도주의의 주요한 장점의 하나이다. 결정적 분기점은 단일한 과정을 독립적으로 초점을 두는 미시수준의 분석에서는 결코 주목되지 않는다 (Pierson & Skocpol, 2002)

결정적 분기점은 특별한 시점에서 결합되는 독특한 인과적 순차간의 상호작용의 효과이다. 결정적 분기점은 제도의 현지성이나 제도적 맥락을 변경시키며 또한 행위자가 제도변화를 추진할 계기를 제공하는 순간이다. 다시 말해서 결정적 분기점은 주로 거시적이고 국내적 구조에 해당하는 제도의외적(extraintitutional) 요소 혹은 외생적 요소가 위기, 사건, 충격(글로벌 경제와 같은 거시적 구조의 변화 충격 등)을 맞이하여 급격히 제도의 핵심 구성요소들에게 변화의 계기를 자극하는 시기<sup>61)</sup>이다. 이처럼 결정적 분기점의 원인 혹은 촉발기제<sup>62)</sup>는 주로 우연적 순

59) 서울대학교 한국행정연구소 연구원

60) 마호니는 경로의존성의 설명을 선행조건→결정적분기점→구조적지속성→반응적연쇄성→결과라는 과정으로 설명한다.결정적분기점과추후 레짐의 결과를 연결하는 경로의존성은 행위자 선택들이 결정적 순간에 제도를 창출하는 방식(how)을 강조하며 어떻게 이런 제도는 차례로 추후 행위자 행동을 형성하는가를 강조하며 그리고 어떻게 이런 행위자 반응은 차례로 제도적 유형의 발전에서 절정기를 이루는지를 강조한다. 역사적 레짐 혹은 경로는 장기 구조적 효과의 맥락에서 행위자의 선택을 조건 짓지만 결정적 분기점의 시기에는 행위가 (정치적) 변화의 추후 레짐을 형성하는 지속적인 인과관계를 가진 제도를 창출한다고 한다(Mahoney, 2001). 또한 피어슨과 스카치폴은 경로의존성은 자기강화의 역동성을 의미하거나 혹은 정치체계에서 적극적인 환류과정으로 간주한다.(Pierson & Skocpol,2002)

61) 물론 콜리어는 결정적분기점 시기의 근거로 국가내 엘리트간 정치와 선택의 역동성을 제시하면서 결정적 분기점의 시발은 종종 구체적인 리더들의 개혁의제의 시기와 부합함을 지적한다.(Collier & cCollier, 1999) 즉 행위자(리더, 사회집단 등)의 주관적·의도적·우연적인 행위도 결정적분기점을 촉발할 수 있다고 한다.

62) 사회학적 신제도주의 입장에서선 촉발기제 혹은 결정적분기점의 원인으로 사회적 정치적 갈등, 신념에 대한

간이나 종종 예측치 못한 사건 혹은 역사적 특이성에 초점이 모아진다(Mahoney, 2001)

### (2) 제도변화의 순간: 단절적 균형모형

제도변화에 대한 초기 논의는 안정적 제도와 극적인 변화의 교체에 역점을 둔다.<sup>63)</sup> 결정적 분기점 시기에 변화의 순간을 구분하는 것이 바로 단절적 균형이다. 크래스너의 단절적 균형모형<sup>64)</sup>은 상당히 세련되고 유력하며 제도변화 논의의 효시라 할 수 있다. 이 모형은 제도가 장기간 안정적이지만, 비교적 갑작스런 제도변화를 초래하는 위기에 의해 주기적으로 단절이 되며 그 이후 제도적 균형상태가 다시 정착된다는 것을 상정한다. 단절적 균형모형은 정치과정이 보다 구조적으로 결정되는 순간으로부터 탄력성과 유연성으로 성격 짓는 순간을 용이하게 구별해 주기 때문에 행위와 구조를 결합할 계기에 관심을 끈다. 단절적 균형모형은 행위가 주된 시기와 구조가 주된 시기를 구별시키며 행위를 단절적 순간, 즉 결정적 분기점에 한정한다. 단절(punctuation)은 구조적 요인이 최소로 결정되는 시기에 해당하며, 행위자가 추후 변화를 형성할 상당한 정도의 자유를 가질 시기와 부합된다. 반면 균형성(equilibria)은 구조적 요인이 지배적인 시기와 부합하며 행위자가 추후 변화에 영향을 줄 최소한의 능력을 가지는 시기와 부합한다.

### (3) 제도변화의 원천(1): 제도적 역동성 모형과 역동적 제약 모형

단정적 균형과 같은 제도결정론을 극복할 수 있는 논리는 텔렌과 스타인모가 제시한 제도적 역동성이다<sup>65)</sup>

---

위기, 새로운 패러다임, 시장의 격변등을 들기도 한다(Frumkin & Kaplan)

64) Krasner(1988)는 이 모형을 진화론적 생물학자인 Gould & Eldredge로부터 차용한다. 단절적균형모형은 Darwinian 과 Lamarckians간 논쟁과 점진주의자(gradualists)와 단절주의자간 논쟁에 대한 Mckelevy의 글에서도 보인다. Mckelevy는 환경을 비단절적 환경(unpunctuated environments)과 단절적 환경(punctuated environments)으로 구분하며 비단절적 환경은 수렴적 진화에 관련되며 단절적 환경은 특히 the k to r shock로 표현한다. 자세한 논의는 Baum & Singh(1994:323-326)

65) Thelen & Steinmo. 1992: 16-17

<표-4> 제도변화의원천: 제도적 역동성과 역동적 제약

제도 변화의 원천	
제도적 역동성: 제도 외생적 요인의 충격은 제도수준의 변화를 요구	-제도 외생적 요인의 변화는 잠재적 제도를 부각시킴
	-현행 제도가 새로운 목표를 추구하는 상황을 조성
	-현행 제도의 목표나 전략의 변동을 조성
역동적 제약: 외생적 요인의 충격은 제도 제약 내에서 행위자의 전략을 변화시킴	-행위자의 전략은 행위자간 상호작용을 규정짓는 제도적 상수에 영향을 줌
	-제도 내에서 행위자가 목적 달성을 위해 전략적 행위를 추진

출처 : Thelen & Steinmo(1992: 16-8)를 근거로 작성함

제도는 역사와 맥락과정에서 정태적이라기보다 사회적 환경과 역동적으로 상호작용할 수 밖에 없으며 이 경우 제도는 변화의 객체가 된다. 시간에 따른 맥락이 변함에 따라 제도가 동태적으로 변화할 수 있으며, 제도변화의 요인으로 외부 환경의 변화와 행위자간 권력관계의 변화를 제시한다. 그는 현재까지 제도분석의 결정적인 부적절성은 변화의 쟁점을 일괄처리하거나 종종 제도의 역동성을 부주의하게 누락시켜 기계적이며 정태적인 설명을 지향했다는 점을 주장한다.

텔렌의 분석은 광범위한 사회경제적·정치적 변동에 휘말린 제도의 의미와 기능의 변화를 설명하며, 제도 발전을 추구하는 제도 내 혹은 제도를 초월한 정치적 투쟁을 촉발하는 유형을 예증하고 있다. 즉, 외적 자극으로서의 외부 환경 변화와 내적 자극으로서의 행위자들 간의 권력 관계의 변화를 설명하는 것이다. 역동적 제약성은 변화상황을 관련 행위자가 나름대로 재해석하고 대응하여 제도변화를 추진한다는 측면에서 일정한 행위자의 역할을 상정하고 있다.

## 제3장 한국의 선박등록제도의 변천과정

### 제1절 해운개방 이전까지의 선박등록제도

#### 1. 한국선적제도의 변천과정

선박의 공시 방법에는 등기와 등록이 있다. 등기는 선박의 소유권과 저당권 등을 공시하는 제도이고, 등록은 선박의 국적취득과 국기계양권을 행사하기 위한 전제 조건으로서 시행되는 공시방법이다(강동수, 2003) 우리나라 선박의 공시제도를 등기와 등록으로 이원주의를 채택한 것은 대륙법계의 일본 법제를 그대로 수용하고, 선박의 경제적, 국방적 가치 때문에 부동산과 유사하게 취급하여 발생한 역사적 소산이라고 할 수 있다<sup>66)</sup> 본 연구는 선박의 등록에 관한 연구이며, 선박 등록제도를 선적제도라고 불리기도 한다. 우리나라 선적제도는 원칙적으로 선박법에서 규정하고 있다. 선박법은 제1조에 ‘이 법은 선박의 국적에 관한 사항과 선박톤수의 측정 및 등록에 관한 사항을 규정함으로써 해사에 관한 제도의 적정한 운영과 해상질서의 유지를 확보하여 국가권익을 보호하고 국민경제의 향상에 기여함을 목적으로 한다.’ 로 정의하고 있다.

근대적인 선박법은 융희4년(1910)년에 제정되었으며 이 법은 전문 19조와 부칙으로 구성, 이 법 제1조에서 최초로 한국선박 요건을 다음과 같이 규정하였다.

- ① 한국관청 또는 공서의 소유에 속하는 선박
- ② 한국 신민의 소유에 속하는 선박
- ③ 한국에 주된 사무소가 있는 법인으로서 그 대표자의 전원이 한국신민이거나 혹은 한국신민 내지 일본신민이 되는 자의 소유에 속하는 선박

이 법은 한일합방 후 조선선박령(1914년)으로 대체되어 건국 후까지 시행되어 오다 1960년 2월 1일 법률 제544호로 제정된 새로운 선박법으로 대체되었다. 1960년의 새 선박법은 한국선박 요건을 제2조에서 다음과 같이 규정하였다.

- ① 국유 또는 공유의 선박

<sup>66)</sup>박찬재(2001) 『국제선박등록제도 비교연구-한국해운산업의 국제경쟁력을 중심으로』

- ② 대한민국 국민이 소유하는 선박
- ③ 대한민국에 본점을 둔 상사회사로서
  - i) 합명회사는 사원의 전원
  - ii) 합자회사와 유한회사는 취재역의 전원이 대한민국 국민인 경우 그 회사가 소유하고 있는 선박
  - iii) 주식회사와 유한회사는 취재역의 전원이 대한민국 국민인 경우 그 회사가 소유하고 있는 선박
- ④ 대한민국에 주된 사무소를 둔 법인으로서 그 대표자의 전원이 대한민국 국민인 경우에는 그 법인이 소유하는 선박

1960년 개정된 선박법은 선박소유권 전부가 자국민에 속하는 선박에 국적을 부여하는 소유권 전부주의와 법인의 주소가 자국영토 내에 있고 임원 전부가 자국민이어야 하는 전원 자국민임원주의를 채택하여 외국자본과의 합작을 배제하고 있다.

1960년 개정된 선박법은 한국선박의 범위를 정하고, 한국선박이 아니면 대한민국 국기를 게양할 수 없도록 하고, 한국선박의 소유자는 등기를 한 다음 선적항을 관리하는 해무관청에 비치한 선박원부에 등록하게 하는 등 권리·의무를 정하였다. 이러한 법률의 개정은 1958년 공해에 관한 협약<sup>67)</sup> '제5조 선박의 국적에 관해 모든 국가는 자국의 국기를 게양할 권리에 관한 조건을 정하여야 한다. 국가와 선박 간에는 '진정한 연계'가 존재하여야 하며, 특히 국가는 자국기를 게양하는 선박에 대하여 관할권 및 통제를 유효하게 행사하여야 한다'는 협약을 국내 선박법에 준용하도록 개정된 것이다.

1960년 개정 이후 1970년대 중반 외국과의 합작이 불가피해짐에 따라 1978년 12월 5일 법률 제3148호로 새롭게 개정되었다.

이어 1982년 12월 31일 법률 제3641호로 선박법은 전면 개정 되었으나 한국선박 요건은 1978년 개정시 규정이 그대로 수용되어 지금까지 우리나라 선적제도의 근간이 되고 있다. 현행 선박법의 관련 규정은 다음과 같다.

67) 이론연구의 국제협약 참조



- ① 국유 또는 공유의 선박
  - ② 대한민국 국민이 소유하는 선박
  - ③ 대한민국의 법률에 의하여 설립된 상사법인으로서 출자의 과반수와 이사회 의결권의 5분의 3이상이 대한민국 국민에 속하는 법인이 소유하는 선박. 이 경우 그 법인의 대표이사는 대한민국 국민이어야 한다.
  - ④ 대한민국에 주된 사무소를 둔 제3호 이외의 법인으로서 그 대표자(공동대표인 경우에는 그 전원)가 대한민국 국민인 경우에 그 법인이 소유하는 선박 이상 1978년 개정으로 종전까지 자국민소유권주의를 채택해 왔던 우리나라 선적제도 는 자국민소유권 분류(x-L)주의로 전환되었다.
- 출자의 과반수와 이사회 의결권의 5분의 3이상이 대한민국에 속하는 법인이 소유하는 선박을 대한민국 선박으로 함으로써 외국인으로 하여금 우리나라 선박 회사에의 출자 또는 경영에 참여할 수 있도록 하였다.

1982년 선박법은 법률 제3641호(1982.12.31) 전문개정되는데, 1969년 선박톤수측정에 관한 국제협약이 효력을 발생하게 됨에 따라 그 시행에 관한 사항 기타 선박톤수측정에 관하여 필요한 사항을 선박법에 흡수 규정하여 전문 개정하였다.

1982년에는 유엔해양법협약이 체결되어 이에 따른 변화이다. 융희4년(1910)년에 제정된 선박법은 1960년 2월 1일 법률 제544호로 개정됨에서 볼 수 있다. 또한 1960년에 개정도 국제협약에 따른 후속 절차에 머물고 있었다. 1960년 선박법은 선박소유권 전부가 자국민에 속하는 선박에 국적을 부여하는 소유권 전부주의와 법인의 주소가 자국영토 내에 있고 임원 전부가 자국민어야 하는 전원 자국민임원주의를 채택하여 외국자본과의 합작을 배제하는 정책을 수용하는 등 연안선박 수준에 머물고 있음을 알 수 있다.

그러나 수출중심의 산업구조로 변화 하면서 외항선 규모 대폭 증가가 필요하다는 주장으로 1980년대 100억불 수출을 달성하기 위해서는 1천만톤 규모의 외항선이 필요하고, 이를 위해서 조선소의 건립, 컨테이너선 전용부두, 대형선박 입출항이 가능한 부두 건설등을 주장하는 등 해운산업 여건이 변하고 있었다.<sup>68)</sup>

그러나 1970년 이후 수출주도형 경제성장은 선박관련 제도의 내부에 힘에 의한

68) 매일경제 1972년11월23일자

제도변경의 필요성이 대두 되고 있었다. 해운업계에서는 1970년대 초반부터 선박법 완화를 통한 합작투자로 선복량 증가를 위한 요구를 지속적으로 하고 있었다. 1973년 매일경제<sup>69)</sup>에서는 해운업계의 소식으로 외국인과의 합작투자에 의한 해운회사 설립이 현행(1973년)선박법상 불가능하여 선복량 증강에 차질을 빚고 있다는 기사를 싣고 있다. 특히 당시 선박법 2조인 임원에 내국인 규정을 정비하지 않는 경우 당시까지 외국과 합작투자가 전무한 실정이고 앞으로도 어려울 것이라는 전망을 달고 있다. 외국과의 합작투자 등 필요성이 증대됨에 따라 1978년 법률 개정이 이루어지게 되었다. 당시 해운항만청에서는 다음과 같이 관련 법률 개정의 필요성을 밝히고 있다. ‘정부는 늘어나는 해상화물의 원활한 수송과 해운사법의 국제화 추세에 대비하기 위해 선박해운경영과 자본의 국내 참여를 적극 유도키로 하고 이를 위한 법적 뒷받침으로 현행 선박법 개정을 추진하였다. 해운항만청은 우리나라 해운사업이 국제무대에 발전적으로 진출, 선진해양국과 효과적으로 경쟁하기 위하여는 세계적인 집하망과 우수한 선단을 보유하고 있는 외국선사와의 자본합작 및 공동경영이 절실히 요청되고 있으므로 외국인 관련 법률을 개정한다’고 하고 있다.

## 2. 해운보호주의 정책과 웨이버 제도

우리나라 선적제도에 많은 영향을 주었던 요소는 1952년에 등장한 웨이버(waiver)제도<sup>70)</sup>다. 웨이버 제도로 대표되는 해운보호주의 정책은 1997년 될 때까지 국내 해운 산업의 대표적 정책 이었다. 화물유보제도는 해상화물의 운송에 있어서 외국선박의 참여를 자국법 또는 행정적 지원을 통해 제한하고 있는 규정적 개념을 내포하고 있으며 화물을 자국선박이나 특정국의 선박에 적체케 함으로써 자국해운의 보호와 이익을 도모할 수 있다는 근거에 바탕을 둔 상업적 개념의 제도이다.

해운 보호주의 시대에 우리나라 해운진흥법 규정은 우리나라에 수출입되는 모든 화물은 대한민국 선박에 의해서 운송되어야 한다고 되어 있다. 우리나라의 웨이버 제도는 우리나라에서는 정기선항로의 경우 국적선박이 취항하고 있지 않다는

69) 매일경제 1973년7월25일 해운업계 선박법 완화 촉구 기사 참조

70) 웨이버(waiver)는 자국화물 수송에 있어 외국선박의 적취를 제한하는 화물유보제도이다

증명서, 즉 Waiver를 외국적선박에 발급, 외국적 선박의 적취를 제한하는 방법과 부정기화물의 경우 국가경제와 국민생활에 중요한 비중을 차지하는 주요화물을 지정화물로 정해 국적선박의 수송이 불가능한 경우에 한해 국적선 이용면제 확인서를 발급, 외국적선 적취를 제한하는 방법으로 이원화돼 있었다. ‘자국화자국선정책’ 즉, 웨이버제도는 1950년대에 시작되었고 국적선대가 지극히 미약했던 1960년대와 국적선 증강의 피크를 이룬 1970년대에 국적선대보호 육성에 필수불가피한 제도로 인정 되고 있으며, 국가경제의 기반을 다지는 수출주도형 무역입국에의 기여도 또한 컸다고 볼 수 있다.<sup>71)</sup> 웨이버제도는 1952년 해운의 중요성을 인식한 관계당국은 자국화자국선정책을 주장, 국적선이 취항하는 지역에서 수출입되는 화물은 국적선으로 수송한다는 정부방침을 준수했으며 1967 해운진흥법 제정으로 법적 근거를 마련, 웨이버제도 시행에 들어갔다.정부는 1984년 해운진흥법을 해운산업육성법으로 전문개정, 웨이버제도를 보완했으며 이에 따라 1985년 국적선이용화물 운송조정제도 운영요령을 마련, 화주가 자기화물의 50% 이상을 대한민국 정기선을 이용하였음을 입증할 때에는 이 화주의 화물에 대해 국적선 이용의무를 일정기간 면제토록 하여 국내 화주들의 자발적인 국적선 이용을 유도하는 등 역할을 하였다.

해운 보호주의의 막바지인 1980년 웨이버제도에서는 육성법이 규정하고 있는 지정화물로, 육성법 제12조(지정화물) 1항에서는 △원유 △제철원료 △비료원료 △곡물류 △석탄류 △석류화학 공업원료 △농협 수협 축협 또는 그 중앙회에서 수입하는 냉동화물 및 냉장화물 △액화가스류 △정부에서 구매하는 물자 등 9개 수입화물과 △양화 △철강제품 등 2개 수출화물을 지정화물로 규정하고 있었다.

또한 국적선 이용이 면제되는 경우는, 육성법 제16조에서는 △국적선 수송능력 부족 △산지의 특수한 사정으로 인한 이용 불가능 △국제협약, 운임협약 또는 교역당사국의 법령에 의한 경우 △해운 및 기타 불가피한 사유 △국적선운임이 최저입찰 가격의 10%를 초과하는 경우 △기타 해운항만청장이 인정한 경우에 한해 지정화물의 국적선 이용을 면제, Waiver를 발급받을 수 있도록 하고 있었다.

해운산업에 보호주의의 정책인 웨이버 제도 이용은 순수국적선 적취율을 1982년에

71) 서남대. (1994). ‘우루과이라운드 타결과 해운개방대책’ 서울:해양한국. p86

49%로 피크였고 1989년에는 37%, 1990년에는 36%, 1991년에는 32%, 1992년에는 29%로 급격한 하락을 보였다.

이후 1970년대 합판산업을 위한 인도네시아 원목 수입 등에 가장 큰 영향을 끼쳤던 해운 보호주의 정책의 핵심인 해운진흥법은 1999.4.15 법률 제5976호로 폐지되었다. 폐지에 대하여 국회 농림수산위원회는 ‘중전의 해운법은 취약한 해운산업을 보호 육성할 목적으로 해운업자에 대해 정부의 지도 감독을 주요 내용으로 하여 규정하고 있으나 국내해운산업의 성장에 따라 앞으로는 자율경쟁을 통한 해운산업발전을 도모하고 불합리한 규제를 정비하여 기업의 부담을 줄이고 이용자의 편의를 도모한다’라고 말한다.

국적선에 의한 화물 운송은 외국선사와의 마찰, 국내화주로부터의 불만표출 등 갖가지 저항을 받았고, 악법의 대명사로 불리기도 하였다.<sup>72)</sup>

강종희(2005)<sup>73)</sup>는 웨이버제도는 1970년대 이 제도가 그 후 부정기선 화물에까지 적용돼 화물유보제도로 발전하였고 이 외에도 화물수송 입찰시 국적선에 별도의 혜택을 부여하는 등 우리나라 해운정책 전반에 국적선 보호주의가 자리잡고 있었고 해운보호주의가 작동되는 우리나라에서는 국적선보호제도로 국적선을 많이 보유한 대형선사가 주 수혜자였다. 그리고 용선선박을 대량 운항하는 오퍼레이터(operator)선사는 상대적 불이익을 감수해야 했다. 따라서 오퍼레이터선사는 국적선 보호주의가 오히려 한국해운 발전의 저해요인이라고 주장하였다. 즉 국적선 보호는 무분별한 선박도입을 부추기며 불황시 선박 과잉을 초래하고 선박의 적기 처분을 가로막아 종당에는 해운산업을 위축시킨다고 주장 하였다. 그들은 국적선 보호주의가 중·소선사를 차별한다는 점에서도 국적선보다 국적선사 위주의 해운정책 전개가 타당하다는 논리다. 그러나 국적선사 보호 논리는 언급한 대로 정부는 물론이고 해운계 내에서조차 외면됐다. 세계 개방화 시대를 맞아 1980년대 후반 해운산업이 대·내외 개방되기 시작하면서 국적선사 보호 논의는 수면 아래로 가라앉았다. 국적선 보호정책은 1997년 국제선박등록법을 제정함으로써 사실상 종식되었다.

72) 서남대. (1994). ‘우루과이라운드 타결과 해운개방대책’ 서울:해양한국. p86

73) 강종희. (2005). ‘국적선사 보호주의 다시 읽기’. 해양한국 (월간해양한국)

### 3. 해운보호정책속에서 해운개방의견의 등장

해운 물류가 증대하면서 선박량증대 등으로 동아일보는 당시보도에서 「수출입화물의 자국선 수송을 위한 자국상선대 증강을 추구하는 현행 자국해운주의 대신 외국 법인 소유 선박에 대해 한국적 취득의 길을 개방, 실익을 노리자는 ‘한국해운 개방론’이 제기되 당국과 해운계의 비상한 관심을 모았다」고 전하고 있다.<sup>74)</sup> 당시 해운개방론은 한국해사문제연구소 동경지부장 서병기가 1970년대에 추진되던 자국상선대의 증강계획에 대한 반론으로 제기되었다. 서병기는 당시정부와 해운업계가 목표로 하고 있는 자국상선대의 증강계획은 천문학적 규모의 투자액에 비해 고용효과나 파급효과가 미미하여 자금사정이 어려운 당시 한국실정에 맞지 않다고 지적하고 있다. 그는 그에 대한 대안으로 외국법인 소유선박에 대한 한국적 취득의 문호를 개방, 대규모로 유치하는 것이 국제수지를 흑자로 이끌고 한국해운을 국제무대에 빨리 진출시키는 방안이라고 주장하였다.

서병기는 ‘해운개방정책’이 타당하고 가능한 이유로 당시 해운선진국의 선주들이 보다 자유로운 해운기업활동을 보장하는 나라로 선박국적을 이동하고 있는 사실을 지적하고 있으며, 1974년말 세계 총 원양상선에서 편이치적은 약 40%에 이르는 당시 상황을 설명하고 있다. 따라서 국적을 불문하고 등록세만 납부하면 선박등록을 받아주고, 등록세와 톤세만 부과 징수하는 기업의 자유로운 활동과 이적에 편이를 제공해야 한다고 주장하고 있다. 이러한 정책으로 당시는 개인적으로 외국선박회사에 선원이 취업하는 것이 아니라, 선장을 비롯하여 완전한 선박관리 조직팀과 육상지원 노무조직까지 제휴하여 선박재산관리, 기술인력관리 등 해운용역생산에 적극적으로 임해야 한다는 주장을 하고 있다. 이는 당시 편이치적 제도로 인해 해운선진국 선박들이 편이치적국으로 대거 이탈하는 과정에서 우리나라에서도 이를 활용한 외화 획득, 선박관리, 선박재산관리, 기술인력관리를 동시에 추진하자는 의견이었다. 이와 같은 주장에 대하여 당시 동아일보는 해공부사장(백룡흠) 등 대부분의 해운인사들의 의견임을 전제로 하여 ‘선원수출에 따른 외화획득으로는 결코 해운입국이 될 수 없으며, 특히 인입금선원의 국제 진출을 막고 있는 ITF(국제운수노조연맹)의 활동에 부딪쳐서도 해운개방문제는 실현 가능성이 없다’는 것이라고 주장하면서 해운개방론은 소멸되고 있었다.<sup>75)</sup> 당시

74) 1975년 7월 22일 동아일보는 ‘외항해운진흥을 위한 심포지움’을 다루고 있다.

해운 개방론이 주장에는 개방할 경우 10년안에 10만명 선원이 해외에 취업하여 연간 10억달러 외화를 벌어들일 수 있다는 주장은 과학적 검증이 미흡하다고 주장하고 있다. 10만명 취업을 위해서는 당시 세계총선박이 9천70척중에서 37%인 3천3백척이 등록되어야 한다는 한계가 있다는 주장에 밀리고 있다.

70년대 외항해운을 대표했던 말은 「우리화물은 우리 손으로」였다.

국제선박등록제도의 도입이 명시하는 바는 해운보호주의 정책이 종결을 의미한다. 1970년대 웨이버 제도 등에 의한 강력한 자국해운보호주의, 1980년대 자율적 해운보호주의 정책이 추진되었으나, 우루과이 라운드 등 보호무역주의가 청산되면서 우리나라 해운업계도 격변적 상황을 맞이하게 되었다. 보호무역주의 청산은 해운업계도 무한경쟁의 시대로 돌입하였고 해운업계의 보조금 지급 등 정책적 수단도 상실하게 되었다. 그리고 국적선의 유지에도 어려움이 따르게 되었다.

1975년 서병기 등에 의해 제기된 해운개방정책은 이전에도 1962년 10여만톤의 국적선을 보유하고 있던 시기와 1969년 80여만 총톤을 보유하고 있던 시기 두 차례 있었다. 그러한 주장의 근거가 무엇이었는데 대한 자료는 갖고 있지 못하지만 짐작하기 어렵지 않다. 그 가장 큰 이유는 수출입물량에 비해 선박이 너무 미미했던 나머지 수출품의 원활한 수송을 전제로 한 주장으로 보인다.<sup>75)</sup> 그러나 이러한 주장은 당시 외항해운이 외국자본 지배는 배제되어야하고, 외국인과의 합자는 국민경제와 국가유사시 선박동원의 장애요소로 작용할 것이며, 보조 및 조성정책과 배치되며, 자국화자국선 필요성을 주장하는 선주협회 의견으로 반영되지 못했다고 주장하고 있다.

해운 개방정책의 저지는 경제적 이득에 관한 문제였다. 제도는 사회적 현상을 반영한다는 것을 잘 보여주는 사례이다. 1970년대는 외항해운보호정책과 해운개방정책의 대결로 보아야 할 것이다. 이는 외항해운보호정책인 웨이버(waiver)제도와 개방정책인 편이치적제도 도입과의 대결이었다.

웨이버 제도가 유지되기 위해서는 자국선박에 대한 자국민 소유가 중요했으므로

75) 동아일보 1975년 8월 7일자에 해운개방론에 대한기사

76) 해양한국. (1978). 「해운진흥과 해운개방」.

소유에 대한 구분을 명확히 취했고, 편의치적 제도를 통한 외국 선박이 무분별하게 진입되는 것을 통제하였다. 국제선박등록제도는 우루과이라운드 및 개방정책의 외적 충격에 의해 제도가 만들어진 것을 의미한다. 즉, 우리나라 해운개방은 자국 경제력의 성장과 세계적 추세인 보호무역주의 종결에서 얻어진 결과물이다.

#### 4. 해운보호정책과 역사적 제도주의 연구

이는 우리나라 경제가 제도의 지속성과 경로성에 중대한 영향을 끼칠 정도로 성장되었음을 알려주고 있고, 거시적 흐름에 따라 제도가 변화됨을 보여주고 있다. 또한 1982년 개정은 국제협약이 체결되는 해 바로 법률개정이 신속하게 이루어졌다. 1960년 법률 개정이 1958년 국제협약이 체결된 원인이 발생되고 2년후에 완성되었던 과거와 비교될 정도이다. 즉 제도는 필요성에 따라 신속성이 좌우된다는 것을 알 수 있다.

해운보호정책이 추진되던 1970~80년대는 선박등록과 관련된 편의치적, 국제선박등록 등 제도를 국내에 수용함에 있어서 선박 소유주에게 경제적 이득이 미약하였다. 뿐만 아니라 수출주도형 정부정책은 웨이버제도 뿐만 아니라 조세감면, 선박금융의 지원 등이 동시에 추진되고 있어 해운업계가 고속 성장하는 계기가 되기도 하였다. 선박등록 등에 관련되어서 가장 중요한 점은 선박 소유주의 이해관계이며, 통상적인 조세, 정책금융지원 등은 현재까지 진행되고 있으나, 웨이버 제도등은 소멸되었다.

우리나라 초기 선적 제도는 외국과 단절된 내생적 운영방식이 적용되고 있었다. 해운보호주의 시기에서도 선박등록에 관한 일부 제도의 변화는 앞서 살펴본 바와 같이 1960년, 1978년에 큰 변화가 있었다.

1960년 제도의 변화는 제도변화이론에서 결정적분기점이론, 단절적균형 모형보다는 제도적 역동성 모형과 역동적 제약모형의 채택으로 볼 수 있다. 1960년에 변화는 유엔협정의 결과로 국적 선박에 대하여 구분이 개시됨에 따라서 국내에서도 제도가 변화되는 것을 말한다. 이는 제도가 순수한 외부적 환경변화(국제적 환경변화)에 따라 수동적으로 변화된 것을 의미한다. 본 연구 앞에서 지적한 바와 같이 '1960년 선박법은 선박소유권 전부가 자국민에 속하는 선박에 국적을 부여하는 소유권 전부주의와 법인의 주소가 자국영토 내에 있고 임원 전부가 자국

민어야 하는 전원 자국민임원주의를 채택하여 외국자본과의 합작을 배제'되는 것이 우리나라가 취한 가장 강력한 방법이었다. 그리고 제도는 변화보다는 체제를 안정시키는 주된 역할을 하고 있었다. 연안해운의 보호, 한일 정기항로에서의 수익 보장 등 제도는 기존체제의 안정적 수익과 최소해운의 보호라는 기능을 수행하고 있었다. 1978년의 제도변화는 출자의 과반수와 이사회 의결권의 5분의 3 이상이 대한민국에 속하는 법인이 소유하는 선박을 대한민국 선박으로 함으로써 외국인으로 하여금 우리나라 선박회사에의 출자 또는 경영에 참여할 수 있도록 하는 것을 말한다.

1978년의 변화는 매우 중요한 의미를 제공하고 있다. 첫째, 1970년대 수출주도형 성장정책의 성공 그리고 1977년 100억불 수출 등을 달성하면서 제도에서도 변화가 필요 해졌다. 둘째, 내국 중심의 경제제도에서 상호적 제도로 변화되기 시작했다. 셋째, 자본의 필요성이 증대한 결과 자본과 금융 중심의 제도변화가 이루어 졌다.

1978년의 변화는 제도변화의 제 이론이 반영되어 나타나고 있다.

결정적 분기점에 의해 제도가 변화한 중요한 요인이 된 점이다. 1977년 백억불 수출의 달성은 국가 사회적으로 엄청난 변화를 예고하였다.<sup>77)</sup> 1977년 100억불 수출을 이루었던 12월 매일경제 사설<sup>78)</sup>에서는 과거 무역정책의 기초는 외환, 산업, 금융, 관세 정책이었음을 말하면서, 수출주도형 성장정책 이외에 새로운 기초인 수입무역의 자유화 의제, 거래 상대국의 수입규제 완화요구, 개방시장 등에 압력을 말하고 있다. 또한 산업구조조정이라는 의제를 제시하고 있기도 하다.

역사적 제도주의에서 결정적 분기점을 식별하고 탐색하는 능력을 보다 거시범주적 경향을 지니므로, 1978년 제도의 변화는 의미 있는 과정이다.

단절적 균형모형은 선박등록제도에 대해서는 1978년 이후에 비로서 그 모습을 나타내고 있다. 단절적 균형모형에서 제도는 단절이라는 구조적 요인이 최초로 결정되어지고, 추후 변화를 형성, 최초로 선박등록에 영향을 주는 것은 1978년 요인을 들 수 있으며 외국자본의 도입과 합작을 위한 제도는 내부와 외부의 차

77) 1877년 100억불 수출 달성과 제도의 변화에 대한 연구는 미흡하다.

78) 매일경제신문사(1997년 12월 1일) '사설-백억불 수출 후의 제문제'



단장치를 제거한 것이am로 이후 해운개방정책의 본격적 실행과 제주선박등록제도 변화의 시발점이다.

제도의 역동성과 역동적 제약모형에서 1978년의 변화는 최초의 해운정책에서 국내 환경변화가 국외환경변화로 영향을 끼치고 있음을 증명하고 있다.

1978년의 국적선 취적율은 45.5%, 운임수입 8억7천만달러로 62년에 외항선 10만톤에서 1978년에는 4백14만톤으로 40배 성장, 세계 19위 해운국, 강력한 안보 및 전략자원, 저리의 정책금융지원 등 급성장을 이루었다. 1970년대 해운업계는 웨이버제도, 저리 정책금리 등으로 몸집불리기 시기였다. 1978년 이전에는 중소기업형 수출에서 중화학공업 수출로 전환되는 시기였다<sup>79)</sup>. 따라서 대형 컨테이너선박 등과 같은 규모의 경제가 필요하게 되었고, 국가정책으로 제공되는 저금리 정책으로는 더 이상 필요한 자본을 충당할 수 없는 구조에 이르게 되었다. 따라서 1978년의 외국인에 대한 제도의 완화가 이루어지게 된 것이다. 이후 자본과 선박이라는 중요한 이슈가 국내 선박등록제도 변화의 원천적 맥락을 형성하게 된다.

1978년의 변화는 한국해운산업 특히 선박등록제도의 입장에서 매우 중요한 변화의 시기임을 확인할 수 있었다. 내국해운에서 세계속의 해운으로 변화하는 출발점이었다. 또한 역사적 제도주의 관점에서 특이할 만한 맥락이 도출되었다. 그 맥락은 “선박과 금융(자본)”이다. 소형선박 중심에서 컨테이너선이라는 대형선박, 대형 물류, 대형 자본, 대형 금융 등이 융합되는 시기로의 전환을 의미한다. 다음으로 선박 등록 등 제도가 결정적 분기점과 단절적 균형모형이 태동되었다는 점이다. 이는 제도의 안정과 제도의 변화라는 두 축이 상호 모순적으로 내부에서 격렬한 대응관계를 형성하게 되었음을 의미하며, 지속적으로 관심과 노력의 필요성이 증대 되었음을 뜻한다.

79) 동아일보(1979년 3월 13일). ‘제한된 화물량 출혈경쟁 해항청 3들 한국해운의 허와 실’

## 제2절 해운개방이후(국제선박등록) 한국의 선박등록제도

### 1. 국제선박등록법의 제정

우리나라 국제선박에 대한 독자적 법률은 국제선박등록법이다. 이 법률은 선박법과 별도로 국제선박등록법(법률 제5365호, 1997. 8. 22일)에 의거 서유럽 전통 해운국과 유사한 제2선적제도를 도입하고 있다. 1997년 국회 농림해양수산위원회에서는 국제선박등록법안 검토보고서에서 동 법률은 정부로부터 제출되었으며, 제안 이유는 다음과 같이 밝히고 있다. 우리나라 외항상선의 경우 종전에는 임금수준이 낮은 외국인선원의 고용에 있어 상당한 제한이 있어 왔고 선박의 취득 및 유지와 관련된 세금도 선진해운국에 비하여 상대적으로 과중하여 해운산업의 경쟁력 확보에 어려움이 있었던 바, 이를 개선하기 위하여 선진해운국을 중심으로 보편화되고 있는 국제선박등록제도를 도입하여 이 법에 의하여 등록된 국제선박에 대하여는 외국인선원의 승선범위를 확대하고 조세를 감면하여 주는 등의 정책적인 지원을 함으로써 우리나라의 외항상선대가 선진국의 상선대와 경쟁할 수 있는 여건을 마련하는 동시에 우리나라 외항상선의 해외이적을 방지하여 국민경제의 발전과 국가안보의 증진을 도모함은 물론, 우리나라가 21세기의 해운중심국가로 도약하기 위한 기반을 조성하려는 것임<sup>80)</sup>을 밝히고 있다. 이러한 의미에서 국제선박등록법 제1조는 이 법률에 목적을 다음과 같이 정의하고 있다. ‘이 법은 국제선박의 등록과 국제선박에 대한 지원 등에 관한 사항을 규정함으로써 해운산업(海運産業)의 국제경쟁력을 높이고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.’ 국회 농림해양수산위원회 전문위원은 당시 법률의 주요 골자는 다음과 같이 보고 있다.

가) 국제선박등록의 대상이 되는 선박을 국제항해에 종사하는 대한민국상선과 외항운송사업자가 대한민국국적을 취득할 것을 조건으로 임차한 외국선박으로함(안 제3조).

나) 국제선박에는 상대적으로 임금수준이 낮은 외국인선원을 승선시킬 수 있게 하여 선원고용비용을 절감하게 함으로써 우리나라 외항상선대의 경쟁력을 제고

80) 대한민국국회. (1997). ‘국제선박등록법안검토보고’ 농림해양수산위 전문위원

하도록 함(안 제5조제1항).

다) 국제선박에 승선하는 외국인선원의 승선기준은 우리나라 선원노동조합의 연합단체, 외항화물운송사업자의 협회 등 이해당사자와 관계중앙행정기관의 장의 의견을 들어 국토해양부장관이 정하도록 함으로써 노사분쟁을 방지하도록 함(안 제5조제2항).

라) 외국인선원에 대하여 적용되는 단체협약의 체결권은 우리나라 선원노동조합의 연합단체가 가지도록 하고, 선박소유자는 동 단체협약에 따라 외국인선원과 근로계약을 체결하도록 함으로써 노사분쟁을 방지하고 외국인선원의 근로조건을 보장하도록 함(안 제6조제1항 및 제2항).

마) 국민경제 및 국가안보상 긴요한 물자를 수송하는 국제선박에 대하여는 국토해양부장관이 국가필수국제선박으로 지정하여 평시에 있어서도 외국인선원의 승선을 제한할 수 있도록 함으로써 국가비상시에 있어서의 선박 및 선원의 효율적인 활용을 도모함(안 제8조).

바) 국제선박에 대하여는 조세의 감면등 필요한 지원을 할 수 있게 함으로써 우리나라 선박이 해외로 이적하는 것을 방지하고 우리나라 해운산업의 경쟁력을 강화하도록 함(안 제9조).

최근 공표된 OECD의 보고서에 의하면 OECD 회원국가 중 우리나라의 해운 산업 관련 조세 국제 선박에 대해 1999년 취득세 및 선박공동시설세가 면제되는 등 다소 면제 대상이 확대됨으로 인하여 국제선박으로의 등록이 활발히 추진되어 2008년 12월말 총 대상 선박 834척 가운데 약 99%인 819척이 국제선박으로 등록하였으며<sup>81)</sup> 다음장에서 자세히 언급 하겠지만 현재 우리나라 선박등록법상 국제선박등록법에 의해 등록된 선박은 100% 제주선박특구에 등록을 하기 때문에 국제선박등록수와 제주선박특구의 등록수는 거의 같다고 볼 수 있다.

81) 박찬재(2001). "국제선박등록제도 비교연구". 한국해양대학교 박사학위 논문 p128

<표-5> 연도별 국제선박등록 추이

구분	등록대상선박(척수)	등록선박(척수)
1998	377	36
2005	544	534
2006	591	583
2007	679	668
2008	834	819

자료:국토해양부 통계자료(2010).

## 2. 국제선박등록제도의 등장 배경

국제선박등록제도의 우리나라 도입 배경에 대하여 박찬재(2001)의 ‘국제선박등록제도 비교연구’ 논문을 재구성 하였다.

한국의 외항해운업은 수출입물량의 약 99.7%를 수송하며, 막대한 외화운입수입('96년: 91억\$)을 통하여 국제수지 개선에 크게 기여하는 등 국가 기간산업으로서 우리 국민경제 발전에 매우 중요한 역할을 하였다.

국내외적인 해운환경은 WTO 체제의 출범과 OECD 가입 등에 따라 총체적인 경쟁력을 바탕으로 한 무한 경쟁체제로 돌입하였으나 앞에서 설명한 바와 같이 한국 외항해운산업의 경쟁력은 급격히 약화된 상황이었다. 한국 해운선사들과 경쟁상대국 선사들과의 경쟁력을 비교하면 선진해운국의 선사들은 유리한 국제금융으로 선박을 건조하고 있을 뿐만 아니라 세금이 저렴하고 제3국의 저임금 선원고용이 자유로운 편의치적국가에 선박을 등록하여 운항함으로써 비용절감을 통한 경쟁력의 우위를 확보해 나가고 있다. 반면에, 우리나라 선사들은 국제금융의 제약 하에서 상대적으로 불리한 금융조건으로 선박을 확보하고 외국선원에 대한 고용규제 및 과중한 조세부담으로 선진 해운국 선사와는 비교가 안될 정도의 고비용 구조 하에서 경쟁을 하고 있는 실정이었다.

더욱이 선원비 상승과 선원직 기피현상으로 인해 선원경쟁력도 약화되고, OECD 가입으로 지정화물에 대한 국적선 우선이용 제도가 '98년말에 완전 철폐되는 등 해운환경의 변화로 차별적인 자국선 보호정책은 한계상황에 이르게 되었다.

<표-6> 우리 나라 외항상선의 선박량과 화물적취율 추이

연도	선박량		화물량(천톤)		국적선 적취율
	척수	총톤수(천톤)	수입	수출	
'88	429	8,306	148,479	47,046	39.7%
'90	430	9,029	185,826	40,864	36.3%
'95	371	10,537	336,230	89,150	23.3%
2000	425	11,857	384,117	144,516	25.4%

자료 : 해양수산부 및 선주협회 통계자료

이러한 여건하에서 <표-6>에서 보는 바와 같이 국적선 증가는 정체되고 국적선 적취율은 크게 떨어지고 있었으며, 해외치적이 상당수준에 이르러 이러한 상황을 방지하면 외항해운산업의 공동화를 피할 수 없게 되었다. 따라서 우리 해운산업을 유지 발전시키기 위하여 선진해운국가에서 시행되고 있는 국제선박등록제도를 도입하여 등록된 선박에 대해 세제 혜택 및 외국인선원 승선범위를 확대함으로써 경쟁력을 확보코자 제도 도입이 추진되었다.

한편, 이와 같은 현실에 직면하던 선주들은 선주단체를 중심으로 선박등록에 대한 새로운 제도 도입을 꾸준히 제기하여 왔으며, 그 결과 정부는 1997년에 우리나라 상선대가 선진 해운국 상선대와 대등한 경쟁을 할 수 있는 여건을 조성하고 국적선박의 해외 치적화를 방지할 목적으로 독일식 국제선박등록제도에 필수선박 개념을 추가한 매우 독특한 국제선박등록제도의 도입을 추진하기로 하였다. 그 이후 제도 도입을 위한 노사정 합의를 거쳐 '97년 8월 22일 법률 제 5365호'로 국제선박등록법이 제정되어 1998년 4월 9일부터 시행되고 있다.

국제선박등록제도의 도입으로 우리나라 외항해운산업의 국제경쟁력 제고에 크게 기여할 것으로 예상되었다. 즉, 국적외항선사들은 국제선박등록제도의 도입으로 외국인선원의 승선제한 철폐, 국가필수국제선박의 지정 및 보조금 지급, 대폭적인 조세 감면과 같은 정부 지원을 희망하였다.

본 연구의 제2장 이론적 고찰에서 편의치적 등 선박의 국적 문제가 역사적 관점,

국제 협약적 관점 및 체류, 활동 시간 범위 등에서 선박과 기국간의 “진정한 연계”는 느슨한 요건적 규정이며, 결국 편의치적에 대한 국제적 인정을 제공하였음을 살펴보았다. 이러한 편의치적 제도가 지속적으로 운영되고, 세계해운업의 경영적 위기를 맞았던 1980년대를 전후하여 세계 각국에서 국제선박등록제도를 도입함 역시 살펴보았다.

1976년의 국제노동기구(ILO) 제147호 협약, 즉 ‘상선의 최저 기준에 관한 협약’이 1981년에 발효됨에 따라 유엔 협약이 이를 제도적으로 지탱해 줄 것으로 기대됨으로써, 그와 같은 환경에서 영국과 네덜란드에 의해 역외 치적 제도가 창설되었다. 이것은 자국의 영역에 속하기는 하나, 노사 관계의 설정에서는, 본국의 그것과 상관이 없을 것으로 생각되는 땅에 치적 하는 것을 인정하는 제도이다.

1986년 2월 7일에 체결된 ‘선박등록 조건에 관한 유엔협약’(United Nations Convention on Condition for Registration of Ships)은 10여 년의 논의 끝에 마무리된 국제적 합의이다.

우리나라에서도 1980년대 저임금 등 경쟁우위에서 1997년에는 경쟁력이 저하되는 상황에 직면하게 되었다. 1997년 당시 우리나라 해운선사들은 경쟁 상대국 선사들과의 경쟁력을 비교하여 보면 우리의 경쟁 상대인 선진 해운국의 선사들은 유리한 국제 금융으로 선박을 건조하고, 저임금 지역에 선박을 등록하여 경쟁력 우위를 확보하고 있었다.

당시 국회 보고서는 선원비 상승과 3D 직종인 선원직 기피현상으로 인해 선원경쟁력도 약화되고, OECD 가입으로 지정화물에 대한 국적선 우선이용 제도가 '98년말까지 완전 철폐되는등 해운환경의 변화로 차별적인 자국선 보호정책은 한계 상황에 이르게 되었다고 분석하고 있다.<sup>82)</sup> 이에 따라서 1997년 우리나라도 선진 해운국이 1970~1980년에 경험했던 flagging out이라고 불렸던 선박의 엑서더스(exodus : 대량 탈출) 위기에 직면하고 있었다. 따라서 국제선박등록제도를 도입하여 등록된 외항상선에 대하여 조세혜택 및 외국인 선원승선 범위를 확대함으로써 경쟁력을 확보하는 것이 필요하였다.

82) 대한민국국회. (1997). ‘국제선박등록법안검토보고’ 농림해양수산위 전문위원

<표-7> 선박운항 요소비용의 상대적 비교 83)

		선진국선사	일본선사	한국선사
자본비용	우대금리(%)	45(독일)	2.6	8.5
	비교지수	100	58	188
선원비	천\$ / 년	360 - 550	910	955
	비교지수	100	165 - 253	174 - 265
조세 (취득당해년도)	천\$	35	192	1,833
	비교지수	100	520	5,240

※현재 우리나라 선사는 선진해운국 선사에 비해서 2배이상의 선원비와 50배 이상의 세금을 부담하고 있는 실정임

### 3. 국제선박등록법의 개정

국제선박등록법의 1차 개정은 2006.10.4 법률 제8040호로 이루어 졌다. 개정의 주요 내용은 국제선박에 대한 예산지원의 근거마련(안 제9조제2항 신설)이었다. 예산지원을 법률로 만들게 된 이유로 국회 농림해양수산위원회는 국내의 해상운송사업자가 인건비 부담으로 인하여 국제경쟁력이 저하되고 있고 한국인 선원의 고용안정에 대한 노사간의 합의가 부족하여 국제선박의 선원고용에 문제가 발생하고 있음을 지적하고 있다.

이후 법률의 개정은 일부개정 2009.2.6 법률 제9441호로 있었는데, 국제필수선박 등에 관한 규정을 개정하였다.<sup>84)</sup>

국제선박등록법의 개정과 제주선박등록특구제도의 지정으로 2005. 12월말 현재, 등록대상 선박인 국적 외항선의 99.6%(546척 중 544척)가 등록하였으며, <국제

83) 대한민국국회. (1997). '국제선박등록법안검토보고' 농림해양수산위 전문위원

84) 국제총톤수는 2만톤 이상에서 1만 5천톤 이상, 선령은 15년이하에서 20년 미만으로 기준을 완화되어 지정가능 선박이 증가(172척→279척)하여 국가필수국제선박 지정에 따른 애로가 해소되고 해운기업은 선박 선택의 폭이 확대되어 탄력적 운영이 가능할 것이다. 제8조 (국가필수국제선박의 지정) (1) 국토해양부장관은 비상사태에 대비하여 국제선박과 선원의 효율적 활용을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 국제선박으로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 선박을 관계중앙행정기관의 장과 협의하여 국가필수국제선박으로 지정할 수 있다. <개정 2008.2.29> (2) 국토해양부장관은 제1항의 규정에 의하여 지정된 국가필수국제선박에 대하여 외국인선원의 승선을 제한할 수 있다. 이 경우 국토해양부장관은 외국인선원의 승선을 제한함으로써 당해 선박소유자등에게 임금부담으로 인한 손실이 발생한 때에는 당해 선박소유자등에게 이를 보상하여야 한다. <개정 2008.2.29>

선박에 대한 지원> 지방세 감면으로 취득세·공동시설세 면제, 재산세 50% 감면과 인건비 절감으로 외국인선원 승선 허용(8명/척)의 결과를 가져왔다.

선원고용에 대한 법률이 제정되던 2005년 12월 현재, 외항상선의 외국인선원 고용 현황을 보면 총 2,376명으로 전체 외항선원 중 24.3%를 차지하고 있고 계속 그 비중이 증가추세에 있었다.

특히 외국인선원 고용 상한 확대(종전 척당 6인에서 2006. 1월부터 8인), 선박 현대화에 따른 선원수요 감소, 선원직 기피 경향 등으로 이러한 추세가 계속될 경우 해기인력의 부족에 따른 해기전승(海技傳承)에 차질이 우려되고 있었다. 이에 따라서 정부에서 한국인 선원의 안정적 고용을 위하여 선원능력개발사업 등 노사가 합의한 사업에 대하여 예산의 범위안에서 필요한 지원을 할 수 있는 근거를 마련하였다.

#### 4. 국제선박등록법과 역사적 제도주의 연구

국제선박등록제도가 1997년에 만들어 졌는데, 선주협회 등에서는 이전부터 선박등록제도를 개선하기 위한 노력을 지속적으로 추진하고 있었다.

현경대 전의원은 당시 상황에 대하여 “1980년대 외항 해운업이 해운산업 개방과 조세의 문제로 편의치적과 유사한 조세감면을 위하여 노력하였다. 당시 선주협회 김지수 등은 제주개발특별법이 만들어진다는 소식을 접하고, 당시 제주출현 현역 국회의원과 지방자치단체, 부처 등을 방문하여 조세감면 조항이 만들어 질 수 있도록 노력을 하였다. 당시 평화통일국민회의 사무총장이던 자신에게도 당사자들이 찾아와 관련 내용에 대하여 부탁 하였으나, 현역 국회의원이 아닌 관계로 관련 기관에 부탁하였으나 제주개발특별법에 관련 조항이 만들어 지지 못했다.”라고 말하고 있다.

1990년 당시 해운업계는 급격한 변화가 일어나고 있었다. 박세용(1993)<sup>85)</sup>은 1980년대 후반 UR 해운서비스 협상과 당사국간의 쌍무협상을 통한 선진 해운국들의 해운시장 개방요구는 국가 기간산업으로서 보호 육성되어 온 개도국 해운국을 긴장 시키고 있다고 하고 있다. 당시 해운업계는 다자간 및 쌍무협상을 통해 외국선사의 지사 설치 허용, 웨이버 제도의 완화, 컨테이너터미널 이용에 대한 차

85) 박세용(1993). '대내외 환경 변화와 국적선사의 대응' 서울:해양한국. P 25



별 폐지, 내륙운송의 제한적 허용 등 개방폭을 확대하고 있었다. 그리고 1980년대 이후 제2선적제도는 선진국에서 형태를 달리해서 도입 시행해오고 있었다고 전하고 있다.

박세용(1993) 현대상선 사장은 제2선적제도에 대하여 아직 이해당사자에 따라 논란의 여지가 많고 도입을 위해서는 법제정비 등 선행조치가 필요하기 때문에 합의 도출이 쉽지 않은 실정이지만, 개방이 불가피하고 선진 해운국들과 경쟁을 위해서 선원수급의 원활화, 세제 금융의 불이익을 받지 않아야 한다는 차원에서 긍정적으로 도입이 검토 되어야 한다고 주장하고 있었다. 따라서 1990년대 초반부터 제2선적제도 도입을 위한 관련업계의 노력은 지속되고 있었던 것으로 볼 수 있다. 특히 1991년 '제주개발특별법'이 만들어질 때 선박협회는 국제선박등록 제도를 제주개발특별법에 삽입하기 위한 노력을 기울이고 있었다.

중요성에도 불구하고 해운산업은 국가의 한정된 재원의 배분에 있어서 이미 첨단 고부가산업에 투자 우선순위가 밀리고 있었다. 세제면에서도 1980년까지는 법인세, 지방세 등이 전면 면제되는 정책적 지원을 받던 업종이었으나, 1981년부터 과세체제로 전환되면서 각종 조세부담이 강화되어 국제경쟁력 상실의 주요 요인이 되었다.<sup>86)</sup> 국제선박등록제도는 국제 선박이 편의치적되면서 발생하는 문제들에 대한 대응으로 나타났다. 우리나라의 국제선박제도 도입은 선박 선진국보다 약 15년 정도 시간차를 두고 도입되고 있다.

우리나라 국제선박등록제도의 등장은 과거 존속되어 오던 비공식적 국적선박등록으로 대량 탈출로 위협 받는 상황이 발생하고, 또한 선박협회와 선주사들이 비용절감이 필요성과 노력의 성과였다. 우리나라에 국제선박제도를 역사적 제도주의 시각으로 살펴볼 경우 몇 가지 의미가 나타난다.

국제선박제도 도입에서 가장 중요한 변수는 선박의 소유였다. 선박의 소유는 국가의 강력한 선박육성정책의 지원을 받고 있었다. 한국의 외항해운업은 수출입 물량의 약 99.7%를 수송하며, 막대한 외화운입수입('96년: 91억\$)을 통하여 국제수지 개선에 크게 기여하는 등 국가 기간산업으로서 우리 국민경제 발전에 매우 중요한 역할을 하였다(박찬재,2001) 이러한 외항해운 보호정책은 1950년대부터 웨이버 제도로 나타났고, 외항선박의 자본보호를 위하여 국적선에 대한 외국인

86) 박찬재(2001). '국제선박등록제도 비교연구' 한국해양대학교 박사학위 논문

자본소유를 강력하게 규제하기도 하였다. 국적선에 대한 보호는 남북 대치 상황에서 국가안보 및 선박동원에 대한 의식과 내생적 발전이라는 강한 목적의식의 결과물로 볼 수 있다.

1970년대 이후 개방시점 이전까지 “우리 화물은 우리 선박으로” 라는 구호는 국가의 정책 목표와 기업 이윤추구가 상호 통용되었기 때문이다. 선박등록제도의 변화에 대한 목소리는 1990년대 초반부터 해운업계의 가장 큰 관심사였다. 외항 해운업계에서는 1990년에 들어서면서 편의치적의 활성화 또는 제2선적제도의 도입을 강하게 요구하고 있었다. 1993년 한국선주협회 전무이사인 박창홍은 한국선주협회는 수년전부터 편의치적 및 제2선적제도를 연구 검토해 왔고, 해운항만당국도 제2선적제도 도입을 연구하기 위한 실무작업반을 운영한 적이 있었으나 별 소득 없이 답보상태로 지내오다가 최근에 다시 이러한 논의가 재개되었음은 문제의 심각성을 모두 알고 있다는 증거라고 이야기 한다. 정부도 이제 외항업계의 삼국편의치적을 권장하든지 아니면 다른 선적국의 시행착오를 거울삼아 국내에 역외치적을 포함한 제2선적제도를 조속 설치 시행함으로써 해운업 국제경쟁력을 배양하고 각종 행정규제 관행을 철폐하여 기업에 자율성을 대폭 부여하는 과감한 단안을 내려야 할 때가 되었다<sup>87)</sup>”라고 주장하고 있다. 또한 1993년 선주협회 회장 역시 제2선적제도의 적극적 추진 필요성을 말하고 있었다. 해양수산부에서는 1996년 제2선적제도에 추진을 말하고 있으며, 1997년 당시 해양수산부 장관도 제2선적제도를 추진하겠다는 의견을 밝히고 있었다. 신상우 해양수산부장관은 “OECD 가입 이후에 정부가 해 줄 수 있는 일은 극히 제한적이며, 구체적 대안으로는 선박확보자금 확대 및 선박금융 다양화, 선박관련 세제 불리한 조건, 선원비 증가로 편의치적 현상 방지를 위한 제2선적제도 도입 등 적극 추진할 계획<sup>88)</sup>”임을 밝히고 있다.

1997년 상반기에 국제선박등록법이 정부 발의로 국회에 제출되었고, 1997년 8월에 국제선박등록제도가 도입되고 있다.

결정적 분기점에 대한 연구로, 국제선박등록법에 또다른 설명인 제2선적제도는 1990년 이후 꾸준히 요구되어 왔었다. 이러한 요구는 1997년 적극적으로 반영되

87) 박창홍(1993) ‘제2선적제도에 관한 선주의 견해’ 서울:해양한국 1993년 11월호

88) 해양한국(1997). ‘1997년도 해운항만정책 방향’ 서울:해양한국 1997년1월호

기 시작하였다. 결정적 요인으로는 해양수산부의 설치로 볼 수 있다. 1996년 8월에 설치된 해양수산부(현 국토해양부)<sup>89)</sup>는 그 해에 제2선적제도를 도입하겠다는 의지를 표명하고 있고, 1997년 정부발의 법률을 국회에 제출하였다. 1990년 이후 다양한 방법으로 제안되었으나 제정에 어려움을 겪고 있었던 제2선적제도는 해양수산부의 등장이라는 결정적 요인으로 비교적 원활히 제정이 이루어졌다.

단절적 균형모형에 대한 연구로, 선박등록법은 1978년 개정된 이후 큰 틀이 유지되고 있었다. 내적 경제의 성장과 외부 환경의 극심한 변화에도 변화가 이루어지고 있지 못하다. 1993년 선박업계의 주요 목표로 설정되었으나, 뜻을 이루고 있지 못하다.

1990년대에는 해운보호주의 제도라는 낡고 필요성이 상실된 구조적 요인이 자리 잡고 있었음에도 필요성 등 지속적 변화의 필요성이 주장되고 있었다. 이러한 노력들은 제도변화의 단절적 균형모형에서 극적인 교체를 이루기 위한 활동으로 제도 변화에 많은 영향을 주고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 지속적인 관심과 활동은 극적인 변화를 수반할 가능성이 매우 높아지게 될 것임을 예견할 수 있다. 제도적 역동성과 역동적 제약에 대한 연구로, 국제선박등록제도의 마련에서도 광범위한 사회경제적·정치적 변동에 영향을 받고 있음은 증명된다. 즉, WTO 체계, OECD 가입 등으로 급속한 보호무역의 해체는 국제선박등록제도라는 새로운 제도를 만들어 내고 있었다.

## 제4장 제주선박등록특구제도의 정착과 운영

앞서 이론의 연구에서 국제선박등록의 특징과 협약 그리고 편의치적 등 발생 원인을 살펴보았다. 이러한 국제적 흐름은 국내 선박등록제도의 변화와 제주선박등록특구제도의 설치에 중대한 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다. 또한 선박회사와 정책

89) 건설교통부·통상산업부·농림수산부·과학기술처·해운항만청·수산청·해운경찰청 등 7개 부처와 3개 청에 분산되어 있던 해양업무를 일원화하여 1996년8월에 신설하였다. 2008년3월에 건설교통부+해양수산부의 해운 분류,항만. 해양환경+행정자치부의 지적업무를 포함한 국토해양부가 탄생됨

당국의 다양한 고려도 선박등록제도 변화의 주요 변수라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 선박등록제도가 변화되면서 제주선박등록특구제도까지 올 수 있었던 경로를 추적하고, 운영과정에서의 사례들도 분석하고 제주선박등록특구제도의 현재와 미래에 대한 고찰을 하고자 한다.

## 제1절 제주선박등록특구제도의 의의

### 1. 제주국제선박등록특구의 법적근거

제주국제선박등록특구는 “제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법”에 근거하고 있다. 이 특별법의 조문내용은 다음과 같다.

제221조 (선박등록특구의 지정)

①선박등록을 활성화하기 위하여 「개항질서법」 제3조의 규정에 의한 제주자치도내 개항을 선박등록특구로 지정한다.

② 「국제선박등록법」 제4조의 규정에 의하여 국토해양부장관에게 등록한 선박으로서 제1항의 규정에 의한 개항을 선적항으로 하는 선박과 대통령령이 정하는 외국선박에 대해서는 「지방세법」 및 「농어촌특별세법」이 정하는 바에 따라 취득세, 재산세, 공동시설세, 지방교육세 및 농어촌특별세를 면제할 수 있다. <개정 2008.2.29>

③선박등록특구의 지정 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제주선박등록특구에 등록된 선박에 대한 지방세 감면은 「조세특례제한법」 제121조의 15에서 다음과 같이 규정하고 있다.

① 「국제선박등록법」 제4조의 규정에 따라 국제선박으로 등록하기 위하여 취득하는 선박으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박을 2009년 12월 31일까지 취득하는 경우에는 취득세 및 지방교육세를 면제한다.

1. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제221조 제1항의 규정에 의한 선박등록특구를 선적항으로 하는 선박

2. 대통령령이 정하는 외국선박

② 2009년 12월 31일 이전에 도래하는 과세기준일 현재 제1항 제1호의 선박등록

특구를 선적항으로 하여 국제선박으로 등록되어 있는 선박에 대하여는 재산세 및 공동시설세를 면제한다.

“제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법” 시행령의 내용은 다음과 같다.

제40조 (취득세 등 면제대상 외국선박) 법 제221조제2항에서 “대통령령이 정하는 외국선박”이라 함은 「국제선박등록법」 제4조에 따라 등록된 국제선박으로서 동법 제3조 제1항 제2호에 해당하는 선박을 말한다.

이 법률에서 선박등록특구에의 등록 및 운영 등에 관한 사항을 명확히 함으로써 특구의 효율적인 운영과 활성화를 기하기 위하여 ‘제주선박등록특구 운영지침’을 정하여 2002년 5월 1일부터 시행하고 있다.<sup>90)</sup>

‘제주선박등록특구 운영지침’에서는 제주선박등록특구의 선적 대상 선박은 제주도의 개항을 선적항으로 하는 선박 또는 선적항으로 하고자 하는 선박으로서 다음 각 호의 선박을 대상으로 하고 있으며, 각호는 대한민국 선박, 국제선박등록법의 규정에 따라 등록한 국제선박으로서 시행령 제31조에서 정하는 외국선박(국적취득조건부나용선)<sup>91)</sup>이다. 이후 2004년 리스사업자 및 선박대여업자도 소유선박에 대해 국제선박 등록을 신청할 수 있도록 관련 법률을 개정하였다.<sup>92)</sup>

제주국제선박등록특구는 ‘선박법’ 및 ‘국제선박등록법’의 규정이 제한적이고 선박등록에 따른 인센티브가 미흡함으로 제주도내 개항을 국제선박의 등록특구로 지정하여 농어촌 특별세의 면제 등 획기적인 조세 인센티브를 부여함으로써 국제선박의 등록을 활성화하기 위한 것이다. 제주선박등록특구제도는 이를 통하여 우리나라 한국 선박이 해외이적을 방지하고 해외에 편의치적된 선박의 환원을 유

90) 한나라당 제주시당협 2005. 『제주선박등록특구 활성화 정책연구보고서』 p80

91)국취부나용선(BBCHP): Bare Boat Charter of Hire Purchase, 인수조건부 나용선 계약을 의미한다. 나용선 계약이란 선박을 용선(빌린다는 의미)함에 있어서, 선박자체만을 용선한다는 것으로 선박을 운항하는 선원 등이 따르지 않는 선박 그 자체만을 용선한다는 의미이며, Hire Purchase란 그 나용선 계약기간이 끝나면 용선주가 선박을 매입할 수 있는 권리를 갖는다는 의미이다. 일반적으로는 금융권에서 Financing을 함에 있어서 그 선박의 원금보장을 확보하기 위한 수단으로 이용되고 있다. 한편으로 대한민국에서는 1980(?)년 대 이후 정부에서 국적취득조건부나용선이란 표현을 써서 정책금융을 지원해 온 사례가 있어서 현재까지도 국취부나용선이란 용어가 활용되고 있다.

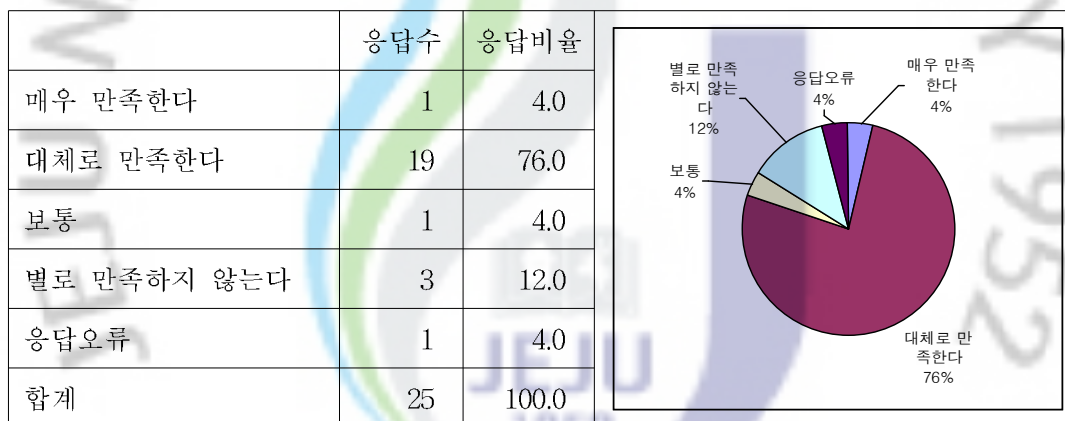
92) 국토해양부 보도자료 “국제선박등록 대상 확대” 2004년 3월 4일

도함으로써 국제선대의 확충, 해운사업의 활성화 등 국가 차원의 경쟁력 확보는 물론 국제자유도시로서의 제주도의 위상을 제고하고 물류중심지로의 지향 목표를 달성하는 데 기여할 수 있도록 하고 있다.<sup>93)</sup>

## 2. 제주선박등록특구제도의 이점

제주특구에 등록된 선박에 대하여서는 농어촌특별세등이 전액 면제되어 국제선박등록법에 의한 경우 보다 조세상의 혜택이 크기 때문에 기존에 부산, 인천등에 국제선박으로 등록했던 국제선박들이 대거 제주특구로 이전등록을 하였다. 해양수산개발원이 제주특구 시행 이후에 선박회사들을 상대로 조사한 결과를 보면 제주특구설치가 얼마나 잘한 일인가를 알 수 있다.

<표-8> 제주선박등록특구 만족도



자료: 한국해양수산개발원, “우리나라 선박등록제도 개편방안 연구 -선박등록제도에 관한 설문조사결과 및 개편방향” (2003. 3. 7 국회보고)

제주선박등록특구 만족도는 <표-8> 에서 확인되듯이 응답자의 80%가 만족하다고 하고 있으며, 별로 만족하지 못한다는 응답자는 12%에 그치고 있는 것으로 비춰볼때 일단 제주선박등록특구제도가 선주들에게 호평을 받고 있다고 볼 수 있다. 또한 제주특별자치도는 선박등록특구제도의 선점에 따른 이점을 활용하기 위해 선박투자회사(선박펀드)의 법인설립 등기시 등록세 70% 감면제도를 도입, 시행(2006.7월)하고 있다.

93) 김부찬 『편의치적과 국제선박등록제도』 국제법학회 논문집 2002.

※등록대상 선박의 빠른 등록은 <표-9>에서의 이점으로 인한 결과이다

<표-9> 제주선박등록특구제도와 국제선박등록제도의 세제 혜택 비교<sup>94)</sup>

기 준		제주 선박등록특구제도 (2002.4월)	국제선박 등록제도 (1998년)
국제선박 등록세	선박가액의 1%(소유권 이전), 선박가액의 0.02%(보존)	좌동	좌동
취득세	취득가의 2%	면제	면제
재산세	시가표준액의 0.3%	면제	50%감면
지방교육세	등록세와 재산세의 20%	면제	부과
농어촌특별세	취득세액의 10%, 취득세 감면액의 20%	면제	부과
공동시설세	선박가액 또는시가표준액의 0.05~0.13%	면제	면제
선박펀드 등록세	자본금의 0.3%	70% 감면 (2006. 7월)	—

제주선박등록특구제도 시행 3년여 만에 등록 대상 선박의 98.4%가 등록할 만큼 제주선박등록특구는 빠르게 정착되었다. 또한 국적외항선 및 중소외항선사들이 제주선박등록특구로 선적항을 지정함에 따라 국내 선박확보에 큰 기여를 하게 되었다. 외환위기 이후 거의 전무하다시피 했던 우리나라 선박 확보량이 2003년에 79만G/T, 2004년에 170만G/T에 육박할 정도로 급증하였다<sup>95)</sup>

## 제2절 제주선박등록특구제도의 설치과정

제주국제선박등록특구의 도입 과정에 대한 연구는 미흡한 실정이다. 문헌상 정리된 내용은 국회통과에 대한 사실만을 적시하고 있어, 법 제정과정에서의 핵

94) 한국은행 제주본부(2009) '제주 선박등록특구 현황 및 과제' p 2

95) 부산일보, 2005년 3월 14일자 16면

심 쟁점과 미래 발전 방향을 살펴볼 수 있는 기회를 상실하고 있다. 따라서 본 논문에서는 제주국제선박등록특구 제정과정에서 관적 내용과 당시 쟁점을 충분히 연구하고자 한다.

본 연구는 제주선박등록특구제도가 만들어 졌던 2001년 11월과 12월의 갈등과 협력 그리고 입법과정에 대한 객관적 사실을 검증하기 위해 노력하였다. 관련된 분들과의 면담과 인터뷰<sup>96)</sup>를 하였으며 또한 당시의 신문기사를 재구성하여 시계열에 따른 사건의 전개를 파악하였으며, 국회의 각종 기록을 바탕으로 제주선박등록특구 태동 과정의 상황을 정리하는데 노력을 기울였다.

### 1. 제주국제자유도시특별법 제정의 갈등

노태우대통령 당시 청와대의 주도로 추진되었던 제주도개발특별법은 그 입안과정에서 도민사회의 갈등이 심각하였고 술한 우여곡절 끝에 1991년 제정되어 10여년간 수차례의 개정과정을 거치면서 시행되어 왔으며 나름대로 제주발전에 기여한 것으로 평가된다. 그러나 이 특별법은 2001년 12월 31일 까지 효력을 갖는 한시법이었어서 이 법을 개정해야 할 필요성이 대두 되었다. 그리하여 김대중 정부에서는 제주국제자유도시 특별법으로의 개정을 추진하게 된다. 제주국제자유도시 추진과 관련된 최종용역보고서는 2000년7월8일에 건교부와 제주도에 제출되었으며 그 해 12월16일 제주를 방문한 김대중대통령은 제주국제자유도시문제를 국가 전략차원에서 추진하라고 제주도지사에게 지시했다<sup>97)</sup>. 2001년 들어 정부와 제주도가 동 법안을 마련하고 당정협의까지 마친 후에도 그 법안내용을 도민들에게 공개하지 않고 도민공청회조차 제대로 열리지 않게 되자 학계를 비롯한 시민사회단체가 정보공개요구와 법안내용의 공개를 요구하게 된다.<sup>98)</sup> 당시 한나라당의 협조 없이는 이 법의 국회 통과가 불가능한데도 야당인 한나라당의 의견조차 들어보지 않았다. 이에 현경대 당시 제주시출신 한나라당 의원은 2001.11.13. 정부에 공문을 보내 제주국제자유도시 특별법안의 공개를 공식 요청하였고(주한라일보 2001.11.14 자는 현경대의원은 기획단에 공문을 보내 법안공개를 강력히 요

96) 현경대 전 국회의원과 인터뷰, 김창희 전 국제자유도시추진단 단장, 오인택 현 특별자치도단장 등을 면담하였다.

97) 제민일보2000.12.28.보도

98) 2001.11.9.연합통신.제민일보.11.12. 한라일보보도



청했다며 다음과 같이 보고하고 있다. “현의원은 ‘자유도시관련 특별법안의 법안 내용을 본의원에게 제출해 주도록 구두로 수 차례 요청한 바 있으나 아직까지 이에 대한 구체적 회신이 없다’며 특별법안의 즉각 공개를 거듭 요구했다. 현의원은 ‘자유도시특별법은 제주도민에 있어 번영을 향한 기회와 생존에 대한 위협을 동시에 던져주는 중요한 과제라며 법안이 공개되지 않아 사회적 논의가 너무 빈약하고 그 결과 도민의 컨센서스가 정립되지 못하고 있다’고 지적했다. 이어 현의원은 ‘도민의 합의가 없으면 정책의 정통성과 도덕성이 바로 서지 못하고 개별정책의 추진과정에서 필수적으로 담보되어야 할 지지와 참여를 이끌어 낼 수 없다’고 강조했다. 따라서 현의원은 ‘지금 제주도민들은 간간히 언론을 통해 단편적 소식만 접하고 있을 뿐 정부가 구상하는 제주국제자유도시의 참모습이 어떤 것인지 알지 못하고 있다’며 ‘하루속히 특별법안을 제주도민에게 공개하고 본의원에게도 제출해 달라’고 촉구했다) 11.15.에야 한나라당으로 법안을 보내오에 따라 동 법안 공개에 따른 기자간담회를 갖고 ‘즉각 내용 검토 작업에 들어가겠다.’면서 한나라당의 당론 결정을 위해서는 반드시 도민의 의견을 수렴해야 하며 따라서 최소 2주일의 시간이 필요하므로 “우리당의 공식 입장은 오는 23일 도민 공청회를 거쳐 26, 27일께 확정 될 수 있을것”이라고 입장을 밝혔다<sup>99)</sup> 민주당은 동 법안의 처리를 위해 한나라당의 협조를 요청하면서도 11.19. 민주당 단독으로 정부 여당이 만든 특별법안을 일방적으로 의원입법으로 국회에 제출 하였고 한나라당은 이에 강력 반발 하였다.<sup>100)</sup>

한나라당 제주도당(위원장현경대)은 11.23. 제주도민 공청회를 개최하여 도민의견을 수렴하고 11.26. 오후 한나라당 중앙당사에서 현경대 한나라당 제주도위원장과 김만제정책위의장, 당건설교통위원회 소속 국회의원, 전문위원등이 참석한 정책간담회를 열어 한나라당의 “특별법수정11대의제”<sup>101)</sup>를 확정하여 민주당에 제시하였다. 이를 토대로 11.27. 여야정책협의회, 28일 법안소위원회를 연달아 열어서 의견조율을 하고 11.29. 여야합의안이 마련됨에 따라 민주당은 11.19. 일방적으

99)2001.11.15.자 제민일보는 “김만제정책위의장으로부터 사실상 국제자유도시법안 관련 전권을 위임받은 현경대의원“이라는 기사를 실고 있는 등당 시 동법안처리와 관련된 정치상황을 조명하고 있다.

100)이 법안의 발의자는 민주당정책위의장인 이해찬의원과 박종우, 김윤식, 심재권, 배기운, 고진부, 장정언, 이정일, 원유철 의원등 9인 이었다

101)관세자유지역 지정제 도입, 등록선박 지방세 감면, 역외금융센터 설립, 외국대학 설립운영 특례 삭제,사업추진의 국회보고 의무화 등

로 발의했던 법안을 철회하고 여야 공동으로 합의안을 새로이 국회에 제출하여<sup>102)</sup> 12.27. 본회의에서 통과됨으로써 개정을 둘러싼 갈등은 해결이 되었다.

## 2. 제주선박등록특구 제도의 실행과정

국제자유도시특별법에 선박등록특구제도를 신설하자는 제안이 처음 나온 것은 2001.11.23. 제주도 중소기업지원센터에서 열린 한나라당 제주도당 공청회에서이다. 현경대 전의원은 선주협회에 1991년 특구제도의 필요성을 다시 검토 하도록 요청 하였다. 당시 상황에서 이 제도를 도입하는데 다른 지역등에서 반대가 있을 것 이므로 명분을 갖출 방법은 반드시 필요했다.

이 공청회에서는 ‘선박등록특구’ 제도를 도입하여 제주국제자유도시에 등록하는 선박에 대해 지방세를 감면해 주고 필요시 국세도 면제해주며 외국인선원고용을 전면 허용하는 근거 규정을 마련해야 한다는 의견이 수렴되었다. 여기서 국세라 함은 농어촌특별세를 말하는데 1997년에 만들어진 우리나라 국제선박등록제도에 는 들어 있지 않던 농어촌특별세 면제를 제도에 꼭 삽입해야 한다는 생각은 너무도 당연한 것이었다. 국세에 대한 면제가 없다면 국제선박등록법과 별 차이가 없어 제주특구의 활성화는 사실상 불가능하기 때문이다. 한나라당 김만제 정책위의장은 “특별법이 포장은 거창한데 내용을 보면 자유무역지역·골프장 건설·교육 제도 자유화·내국인 면세점 등 4개가 고작”이라며 “그러나 한나라당이 발목을 잡는다는 소리는 듣지 말아야 한다”고 가능한 정기국회내 처리를 위한 협조를 당부했다는 내용을 전하고 있다. 또한 현경대 의원은 “자유무역지역은 마산·군산에 있는 수출자유지역을 이름만 바꾼 것”이라며 “국제자유도시라면 국제자유도시 다운 제도가 있어야 한다. 그러기 위해선 선박등록특구제도·역외금융센터·관세자유 지정 등이 반드시 필요하다”고 강조함으로써 국제자유도시법률에 새로운 유형의 제도가 도입될 수 있게 되었다.<sup>103)</sup> 그러나 결국은 이 세가지중 선박등록특구제도만이 이루어졌다.

한나라당의 선박등록특구제도 도입에 대해 당시 정부는 현실적으로 선원노조와

102)이 법안에는 민주당 정책위의장인 이해찬의원과 한나라당제주도당위원장인 현경대의원 그리고 여야 양당의 건설교통위원회의 간사와 다른 제주출신 국회의원들이 발의자로 참여하고 있다.

103) 제민일보 11월26일 기사 ‘한나라당이 당론으로 제주도에 역외금융센터를 설립하고 선박등록특구제도를 도입키로 결정함에 따라 제주국제자유도시의 기본틀이 크게 바뀔 전망’이라고 보도 하고 있다

타 지자체의 반발등을 들어 점차적인 도입안을 내놨다<sup>104)</sup>

해운당국의 적극적인 의지가 모자랐고, 당연한 일이지는 하지만 재무부에서는 국제 감세에 대한 강한 반대 입장을 표명하고 있었다고 한다. 재무부의 국제사수에 대한 입장은 절대적이어서 그들의 반대를 뚫고 감세, 면세를 할 수 있다면 그것은 대단한 정책의 결정이라고 할 수 있다. 그리고 당시 국제자유도시의 주요한 법률로서 한나라당은 국제자유도시의 기본틀을 유지하기 위해선 내국인간의 금융거래도 조세특혜를 줄 수 있도록 역외금융센터를 설립해야 한다고 주장하고 있다. 그러나 정부는 OECD(경제협력개발기구) 가입 국가로서 OECD 권고에 따라 조세 인센티브를 부여하지 못한다며 난색을 표시했다.

### 3. 제주선박등록특구의 법제화 과정

당시 제주국제자유도시 특별법안 처리방안을 놓고 2001.11.27. 오전 7시 30분 국회귀빈식당에서 정부 관련부처 장관과 민주당, 한나라당 관계자들이 참석하는 여·야·정정책 협의회가 열려 주로 한나라당측이 제시한 특별법수정 11대의제를 중심으로 논의가 되었으나 여야정간에 쉽게 합의에 이르지 못했다. 그러나 2001년 정기국회 회기 내에 법안을 처리해야 한다는 데에는 여야간의 인식을 같이하고 있었으므로 제주출신 국회의원 3인을 포함하여 국회 건설교통위원회의 민주당 소속 설송웅, 김윤식의원과 한나라당 소속 백승홍의원, 정영창건교수석전문위원 등 7인으로 소위원회를 구성하여 논의토록 위임하였다. 이 소위원회는 27일과 28일 2차에 걸쳐 한나라당이 제시한 특별법수정 11대의제의 내용을 중심으로 논의하여 상당부분을 민주당이 수용함으로써 여야합의안이 마련되었다. 이 합의안에 처음으로 제주도에 선박등록특구제도를 도입하여 제주도에 등록하는 국제선박에 대하여 지방세 및 국세의 면제 혜택을 주도록 하여 외항선박에 제주등록의 길을 열고 이를 기초로 국제선박금융, 선박보험이 활성화 할 수 있도록 함으로써 국제자유도시로서의 면모를 갖추 수 있는 기반을 마련 하였다.<sup>105)</sup>

2001년 11월 29일 민주당은 11.19. 그들의 단독으로 제출했던 법안을 자진 철회하고 여야합에 의한 새로운 국제자유도시특별법안을 여야 공동발의 하였다.<sup>106)</sup>

104) 매일경제는 2001년 11월 27일 보도

105) 한라일보 11월28일 보도

새로 발의된 법안에서 선박등록특구에 관한 규정을 보면

제47조(등록선박에 대한 면세) ①선박등록을 활성화 하기위하여 개항질서법 제3조의 규정에 의한 제주도내 개항을 선박등록특구로 지정한다.

②국제선박등록법 제4조의 규정에 의하여 국토해양부장관에게 등록한 선박으로서 제1항의 규정에 의한 개항을 선적항으로 하는 선박에 대해서는 지방세법이 정하는 바에 따라 취득세, 재산세, 공동시설세 및 지방교육세를 면제할 수 있다.

③선박등록특구의 지정 및 운영과 관련하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 라고 되어 있다.

이날 발의된 법안내용과 관련하여 환경대 전의원은 강력하게 반발하고 있음을 2001.12.3.자 제민일보는 보도하고 있다.<sup>107)</sup> 11.29.건설교통위원회에 회부된 이 법안은 11.30. 전체회의에 상정되어 법안심사소위원회에 심사 보고토록 하였는데 이 소위에서 환경대의원이 제기한 두가지 문제를 해결하는 방향으로 이를 반영한 수정안을 마련하기로 합의가 되었으며 12.4. 제225회 국회 제11차 건설교통위원회 전체회의에 이 법안이 상정되었다. 이 날 회의에서 특히 선박등록 대상에 외국선박을 포함시키는 문제는 제도변화의 다양성을 극단적으로 보여주고 있다.<sup>108)</sup>

실무자들의 실수인지 고의인지는 모르나 법안심사소위에서의 수정내용이 반영되지않은채로 전체회의에 안건이 올라와 있었던 것이다. 만약 그대로 법안이 건교위전체회의에서 의결된다면 제주선박등록특구제도는 아무 효용이 없는 제도가 되고 말 것이었다. 당시 문화관광위 소속이었으나 이 법안을 발의한 의원으로 건교위 회의에 참석하고 있던 환경대의원은 (법안의 발의자는 정부소관부처장관이나 의원들은 법안 심사시 반드시 그 회의에 참

106) 이 법안에는 선박등록특구제도 외에도 제주의 1차산업을 치유과학기술산업과 연계한 발전전략의 수립시행,국제자유도시추진실적의 국회에의 연례보고의무, 외국인학교입학특례규정의 수정등 당초 민주당안에 비해 많은 부분이 수정 보완되었다.

107) 제민일보 12.3.자는 '국회환경대의원(한나라,제주시)'선박등록특구 도입의 취지가 외국선박의 편의치적을 적극유치, 금융산업 발전등이 목적인데 국회에 제출된 법안에는 이러한 부분이 빠져 있다'고 지적했다. 등록대상에 외국선박이 들어가야 제주도가 국제자유도시에 걸맞는 기능을 하게 될 것이라며 이 문제를 포함하여 국제인 농특세도 면제하는 방향으로 한나라당 건교위원들이 논의하게 될 것'이라고 전망했다'고 보도하고 있다.

108)제민일보 2001년 12월 4일자"당시 회의는 11월 19일 이회찬 의원등이 발의한 법안이 원안 통과가 추진되었으나, 환경대 국회의원의 관여로 통과는 지연되었는데 직·간접적으로 5선의원의 '영향력'을 행사, 조문에 삽입됐다.현 의원은 문화위 소속이었으나 이법을 발의한 의원으로서 이날 건교위에 나와 회의를 지켜보다 조문에 대한 거론 및 추가 없이 법안이 통과되려하자 긴급히 협조를 요청, 위원장 '망치'직전 외국선박을 특구대상에 포함시켰다.'라고 하고 있다.

석하여 심사하는 의원들의 질의에 답변할 의무와 범안내용을 설명하고 설득 할 수 있는 권리를 갖고 있다)

대통령령이 정하는 외국선박도 등록대상이 될 수 있도록 하고 감면해 주는 지방세에 대한 부가세인 농특세도 면제 해주는 것이 옳으며 이는 건교위 범안심사소위에서 합의된 사항임을 이유로 건교위 소속 여야의원들의 협조를 구했다.<sup>109)</sup>

결국 심의 끝에 건설교통위원회는 “제주도내 개항을 선박등록특구로 지정할 경우 등록선박에 대하여는 취득세, 재산세, 공동시설세 및 지방교육세 등 지방세뿐만 아니라 농어촌특별세법이 정하는 바에 따라 국세인 농어촌특별세도 면제할 수 있도록 하며, 면세대상에 대통령령이 정하는 외국선박도 포함하도록” 수정의 결함으로써 제주선박등록특구는 실효성 있는 제도로써 자리를 잡게 된 것이다.

이 제주국제자유도시특별법은 법제사법위원회의 체계지구 심사를 거쳐<sup>110)</sup> 그해 12. 12. 27.국회본회의(제226회국회제4차본회의)에 상정 의결되고 2002.1.19 정부로 이송되었으며 1.26.공포(법률제6643호)되었다.

제주선박등록특구제도의 도입과 관련하여 현경대 전의원이 가장 고심했던 부분은 기존에 국제선박을 등록하고 있는 부산, 인천등 지역 국회의원들이 반대할 경우 어떻게 극복해 나갈 것인가 하는 문제였다. 특별법공청회를 열면서 한국선주협회로 하여금 꼭 참석하여 의견제시를 해 주도록 요청한 것이나 제주선박등록특구의 시행으로 인해 타지역으로 등록 이전한다해도 사실상 기존 등록지의 세수에 미치는 영향은 별로 없다는 등의 제주국제자유도시특별법에 대한 건교위 수석자문위원의 검토보고서 내용은 이 문제의 해결을 위한 포석이었던 것이

109) 당시 건교위 제225회 국회 제11차회의에서 이재창의원의 발언은 회의록에 다음과 같이 기록되어져 있다. “이 법안에 선박등록특구를 지정하게 되면 지방세를 감면하도록 되어 있습니다. 이것은 법의 취지에 지방세뿐만 아니라 국세도 감면해 주는 근거를 두고 있는 측면이 있고 또 사실상 지방세를 다 감면하면서 농어촌특별세를 선박등록특구에서 받게 하는 것은 문제가 있지 않느냐 해서 농어촌특별세도 감면하는 것으로 수정하는 것을 제안합니다.” 그리고 이 내용은 김윤식 의원의 발언- “李在昌 위원님께서 농특세 감면에 대해서 말씀하셨는데 선박업계에 대한 실제 금액이 총 42억밖에 안 됩니다. 그래서 이것은 미미한 액수이기 때문에 제주도에 한해서는 감면하는 것으로 건교위 범안심사 소위에서 합의가 되었는데 본 법안에 빠졌기 때문에 이것은 수용해야 된다고 생각합니다.”으로 처리되었다.

110) 여야 합의에 의한 국제자유도시특별법은 2001년 12월 14일 법사위 심의로 제2소위에 회부되었고, 소위에서는 최병국 의원의 ‘법체계’ 문제화로 소위로 회부 2001년 12월 17일 법사위 법안심의 제2소위 심의후 전체회의 상정되었다. 12월 18에는 법사위 법안심의 전체회의(제2소위로 재회부)에 회부되었으나, 행정부의 뒤늦은 ‘조문 삭제’요구로 18일 열린 국회 법제사법위원회에 상정되지도 못한 채 다시 법안심사 제2소위원회 심의를 거치게 되었다. 12월 20일 법사위 법안심의 제2소위 및 전체회의를 거치고, 부칙2조 중 제주국제자유도시 개발센터 설립 준비위원회 위원장을 건설교통부차관으로 하도록 돼 있는 조항과 관련, 부처 간 협의를 통해 자율적으로 결정하도록 삭제되었다.

다.111)

#### 4. 제주선박등록특구와 역사적 제도주의 연구

제주선박등록특구는 2001년 11월 15일에 국제자유도시특별법안이 공개되고 12월 초순 국회 상임위를 통과하는 약 한 달간의 기간에 제주선박등록특구가 탄생하고 변화하며, 제도가 만들어지는 과정을 밟았다. 그 한 달은 역사적 제도주의 연구에서 매우 중요한 사건들이 발생하고 있었다.

역사적 제도주의에서 볼 때 제도의 생성은 사회적 관계속에서 이루어지며, 또한 맥락성을 지니고 있다고 연구되어지고 있다. 기존 제주선박등록특구연구는 선박등록이라는 주어진 현상속에서 연구가 추진되었고, 선박등록과 관련된 현상에 대한 제언에 국한된 연구가 진행되어져 왔다. 이러한 연구는 국가정책, 지역사회, 산업정책, 기업 등 다양성이 맞물려 돌아가는 현실에서 총괄적인 해안과 해법을 제시할 수 없을 것이다. 즉, 최근에 가장 활발하게 논의되는 제주 발전전략으로서 국제금융센터 또는 역외금융센터는 2001년 제주선박등록특구 제도가 마련될 당시 한나라당의 주요 의제로 설정되었으나, 여야 합의과정에서 삭제되었다. 당시 상황 및 인터뷰 결과 제주선박등록특구와 역외금융센터를 제안했던 한나라당 정책관련자 및 현경대 전 국회의원은 역외금융센터를 당장 실현하는 것을 포기하고 제주선박등록특구 제도를 현실화하고, 제주선박등록특구 속에서 선박금융을 활성화하며, 이를 바탕으로 국제금융센터로 발전한다는 복안을 지니고 있었다.

이러한 시각에서 해운금융을 볼 경우 세계선박보유량 10위 이내로 진입하고, 세계적 교역량, 충분한 조선 건조량 등 국내 장점이 극대화 되어 있으며, 제주의 발전전략을 넘어선 국가발전 전략으로서 제주의 의미가 강해지는 것을 확인할 수 있다. 즉, 제주선박등록특구 제도에 대한 역사적 제도주의적 관점에서의 연구는 2001년 11월 당시 현상에 대해 세밀한 분석을 함으로써 10년의 세월을 넘

---

111) 이 부분과 관련된 손성태전문위원의 검토보고 요지는 다음과 같다. '제주도를 선박등록특구로 지정하면 다른 항만의 등록세 세수가 감소할 우려가 있음에 대하여 '96년 현재 국제선박에 대한 전체 지방세가 등록세 1억4천만원, 재산세는 10억7천만원에 불과하여 제주도를 선박등록특구로 지정함으로써 타지역에 등록된 국제선박이 제주도로 옮긴다 하더라도 다른 지역의 세수에 미치는 영향은 그리 크지 않을 것으로 보인다'.

어선 미래를 향한 제언을 해 볼 수 있다.

본 연구의 특성상 제도의 흐름을 바탕으로 현상을 이해하는 것을 목적으로 하고 있으므로, 현상 흐름에 대하여 좀더 체계적인 분석을 시도하고자 한다.

제주선박등록제도는 역사적 제도주의에서 제도의 탄생과 변화에 대한 다양성을 보여주고 있다. 2001년 11월 약 10여일 간의 논의와 총 3개월 미만의 과정에서 새로운 제도가 탄생하고 있다. 본 연구의 진행과정에서 다소 상충되는 당시의 상황을 확인할 수 있었다. 공청회를 열려고 열면서<sup>112)</sup> 선주협회에 선박등록제도 개선을 위한 협조를 요청하고 국제선박등록제도 보완에 대한 의견을 요청하였으나 부정적 반응을 받았다고 하였다. 제주선박등록제도를 만들기 위하여 선주협회의 참여를 독려하면서, 분명 이점이 있을 것이며, 자신도 최선의 노력을 다하겠다는 의견을 주었다고 하였다. 그런 결과 공청회에서 선주협회의 건의사항으로 제주선박등록제도의 태초의 모습을 보였다고 하였다. 또한 주지할 점은 선주협회 등 관계단체 기관에서는 1997년 국제선박등록제도 마련 이후에 불만족이 있었음에도 불구하고 적극적 제도개선을 위한 활동이 미흡 하였다는 것이다.

1997년 11월호 해양한국에서는 ‘국제선박등록제 시행 6개월을 점검 한다. -세계 감편을 기대하기는 힘들 듯-’ 이라는 제목의 현장점검 기사에서 ‘국제선박으로 등록된 선사들의 관계자 들은 “국제선박으로 등록한다고 해서 이익을 보는 것은 아니지만, 그렇다고 해서 불이익을 당하는 것도 아니고, 또 앞으로 뭔가 가지적인 조치가 나올 수도 있을 것이라고 생각해서 등록하게 되었다”고 밝히고 있다’ 또한 해양한국에서는 ‘현재로서는 국제선박등록제도에 대해 너무 많은 기대를 갖는 것은 적절한 시점이 아니라는 생각이 든다’는 의견으로 정리하고 있다.

당시 해양수산부 민장근 서기관도 “국제선박등록법의 조항들은 선언적인 성격을 갖고 있기 때문에 국제선박등록제가 제대로 시행되려면 후속조치를 계속해서 마련해 가야하는 만큼 시간적인 여유를 갖고 우리가 애초에 의도했던 바를 이룰 수 있도록 환경을 조성해 가야한다.”라고 밝히고 있다.

그리고 2001년 해양한국 8월호에서는 ‘국제선박등록제도, 활성화 될 것인가?’의 주제를 다루고 있다. 해양한국은 ‘국제선박등록제도가 시행 된지 3년이 지났음

---

112) 환경대 전의원 2001년 11월23일 국제자유도시 특별법제정을 위한 한나라당 제주 공청회

에도 불구하고 본래 입법 취지를 충분히 달성하지 못하고 있는 것으로 나타났다'라고 정리하고 있다.

즉, 국제선박등록제도가 마련되었으나 성과는 미흡하고 이 제도에 대한 변화는 추구하지 않고 있는 상당히 모순적 상황에 직면하고 있다. 반면, 한국해양수산개발원에서는 “편의치적제도 활용방안 연구”를 실시하여 편의치적제도 도입의 필요성을 준비하고 있었다. 즉, 국내 제도 개선을 통한 해결보다는 해외 편의치적 제도를 활성화시켜 줌으로서 업계의 요구를 관철 시킨다는 전략으로 볼 수 있다. 이 연구에서 결론으로 편의치적 활용을 위한 대통령령 제정이나 특별법 제정과 당시 불법시 되고 있는 편의치적 제도를 제도권으로 끌어들이므로써 해운경영기법을 고도화하자는 것으로 주장되고 있다.

2001년 당시 선박등록제도에 대해서 업계와 관계당국에서는 편의치적제도 활성화를 목표로 두고 있었음을 추론할 수 있다. 그러나, 제주선박등록제도가 마련되면서 지방세의 감면, 국세의 감면 그리고 지속적인 제도 개선을 위한 근거지와 제주지역의 협력관계가 형성되어 국적해운산업의 안정기를 맞은 것으로 볼 수 있다. 이후 통세제도의 도입, 선원고용제도의 개선 등 단계적인 활동이 이루어진 것은 이러한 활동의 반영이다.

결정적 분기점에 대한 연구로, 국제자유도시특별법을 들 수 있다. 국제자유도시특별법이 만들어지면서 제주선박등록제도가 만들어졌고 또한 당시 여당인 민주당과 제주도청의 일방적 제주국제자유도시특별법 추진에 대한 한나라당의 반발이 주요한 역할을 하였다. 즉, 정치적 상황에서 자존심 경쟁은 제도변화에 주요한 변수였음을 확인할 수 있다. 현경대 전 국회의원은 인터뷰에서 “민주당이 독단적으로 법률안을 추진하였고, 추진방향이나 법안내용을 공개하고 제주도민의 의견을 수렴하거나 제주지역의 야당의원에게 조차도 의견 초차 수렴하지 않았다 따라서 민주당의 독단에 대한 한나라당 내부의 반발이 있었으며 한나라당 중앙당에서는 제주국제자유도시 입안과 관련하여 제주도당 위원장인 자신에게 전권을 위임 하여 다양한 제도가 만들어 질 수 있는 계기가 되었다”고 이야기 하고 있다. 당시 주요한 의제로 선박등록제도, 치유산업, 국제자유도시 1년 단위 성과를 국회에 보고하는 의무 등이 성과였다. 다만 정부의 반대로 역외금융센터등이 만들어지지 못한 것은 아쉬운 일이나, 당시 국내외의 금융환경이 이것까지 허용



할 여건은 아니었다. 앞으로 제주를 국제금융의 중심지로 발전시켜 나가야 한다는 전략적 차원에서 미래를 대비하여 한나라당의 당론으로 정하고 주장 하였던 것이다.

제도변화의 계기가 되는 결정적 분기점은 가능한 단선적 의사결정 구조, 그리고 제도 변화를 추진하는 주체의 강력함도 주요 변수였음을 확인 할 수 있다.

제도변화의 단절적 균형모형에 대한 연구로, 제주선박등록제도에서는 단절적 균형모형이 다른 유형을 보여주고 있다. 선주협회등 업계에서는 편의치적제도 활성화로 기존 문제를 한꺼번에 해결하는 방향을 선호하고 있는 상황이었다. 즉, 국내 제도의 한계를 극복하지 못하는데서 오는 극복의 방안이었다. 따라서 맥락적으로 추진되는 단절적 균형모형의 흐름에서 결정적 분기점 모형 등에 의한 제도의 변화로 맥락은 전환되고 해소 될 수 있음을 보여주고 있다.

해운업계에서는 편의치적을 선호하였으나, 2002년 제주선박등록특구연구회 설치 등으로 충분히 자신들의 의견을 내놓을 수 있는 장을 마련하였고, 2003년 이후 연차적인 해결 기미가 보이므로 더욱 국내법과 제도의 변화를 통한 발전을 모색하는 모습을 보였다. 그리고 해운산업의 맥락은 해운금융으로 급속히 변화하는 양상을 보이고 있다. 역동성 모형과 역동적 제약 모형의 연구로, 제주선박등록제도는 제도의 역동성에서 나타나는 전형적인 모습을 보여주고 있다. 잠재적 제도를 부각시키고, 새로운 목표를 추구하는 상황을 조성하며, 목표나 전략의 변동을 조성시키고 있다. 이러한 현상은 2002년 선박연구회 연구 및 추진활동 시기에 제주에서 활발히 일어났다. 선박연구회가 해체된 이후에는 각종 제도는 해운업계와 중앙으로 이동하는 경향을 보여주고 있다.

### 제3절 제주선박등록특구제도의 운영

#### 1. 선박등록 현황

아래표에서 확인할 수 있듯이 2009년 10월말 현재 제주도를 선적지로 한 국제선박은 878척중 861척이 제주선박특구에 등록함으로써 98%의 높은 등록률을 나타내고 있으며, 이중 국적선이 581척이며 BBC/HP<sup>113)</sup>는 280척이다.

제주선박특구 등록 선박중 797척은 제주시에 등록하여 전체의93%를 차지하고 64척은 서귀포에 등록하여 7%를 차지하고 있다.114)

<표-10>2009년 10월말 현재 제주선박등록특구의 선박등록 현황

등록대상선박(A)		등록현황			비율(B/A)
유 형	척 수	제주시	서귀포시	계(B)	
계	878	797	64	861	98.1%
국 적 선	598	551	30	581	97.2%
BBC/HP	280	246	34	280	100%

<표-11>제주도를 선적지로 한 년도별 선박 등록 현황

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009.10
국 적 선	240	300	387	440	510	575	581
국적취득조건부 나용선	139	123	151	163	158	224	280
합 계	379	423	538	603	668	799	861

자료:부산지방해양항만청 제주해양관리단

113)BBCHP:Bare Boat Charter of Hire Purchase, 인수조건부 나용선 계약을 의미한다. 나용선 계약이란 선박을 용선(빌린다는 의미)함에 있어서, 선박자체만을 용선한다는 것으로 선박을 운항하는 선원등이 따르지 않는 선박 그 자체만을 용선한다는 의미이며, Hire Purchase란 그 나용선 계약기간이 끝나면 용선주가 선박을 매입할 수 있는 권리를 갖는다는 의미이다. 일반적으로는 금융권에서 Financing을 함에 있어서 그 선박의 원금보장을 확보하기 위한 수단으로 이용되고 있다. 한편으로 대한민국에서는 1980(?)년대 이후 정부에서 국적취득조건부나용선이란 표현을 써서 정책금융을 지원해 온 사례가 있어서 현재까지도 국취부나용선이란 용어가 활용되고 있다.

114) 제주해양관리단 선박등록 담당자와의 인터뷰

<표-12>국제 선박 유치 및 세수 확충 실적

(단위:백만원)

구분		계(현재)	2009.10,현재	2008	2007	2006	2005이전
국제선박등록 (척)		861	61	132	169	65	434
세 수 확 충	계	15,976	1,348	5,053	4,092	2,313	3,170
	등록세	13,937	960	4,609	3,770	2,063	2,535
	주민세	2,039	388	444	322	250	250

자료: 제주특별자치도 세정과

<표-12>에서 보는바와 같이 제주특별자치도가 선박등록특구 운영과 관련하여 징수한 지방세는 등록세와 선원의 주민세로서 제주시, 서귀포시 등의 그동안 조세수입은 약 160억원 수준이다.

<표-13>지배선대 현황 및 국적선 비중

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
국적선	7,353	7,598	8,828	8,443	9,792	12,604	18,272
외국적선	18,044	17,874	16,749	16,910	17,056	16,817	18,488
합계(지배선대)	25,938	25,473	25,577	25,353	26,848	29,421	36,760
국적선 비중(%)	29.0	29.8	34.5	33.3	36.5	42.8	49.7

자료:ISL(Institute of shipping economics and logistics)

우리나라의 지배선대(支配船隊)에서 차지하는 국적선 비중(선복량 기준)은 2001년말 29.0%에서 2007년말 49.7%까지 증가하여 세계10위 이내의 해운국가중 싱가포르, 홍콩,다음으로 높은 수준이다.

## 2. 선박투자회사 현황

### 1) 한국의 선박투자회사제도의 도입

선박투자회사는 쉽게 말해서 투자자들로부터 돈을 모아 선박을 구입한 다음 이 선박을 해운회사에 임대해주고 그 임대수익을 투자자들에게 배분하는 회사이다. 선박을 소유하는 기간 동안에만 존립하는 서류상의 회사(paper company)이며 일명 선박펀드라고도 한다. 이 선박투자회사는 수입의 90% 이상을 투자자에게 배당할 경우 소득세 면세 혜택이 주어진다. 우리나라는 삼면이 바다로 둘러싸여져 있고 동북아시아의 중심에 위치하여 해운하기에 좋은 지리학적 조건을 갖추고 있고, 실제로 우리나라의 수출입 화물의 99.7%가 해운을 통해서 이루어짐에도 불구하고 국민들은 해운에 대해 그다지 관심을 가지지 못하고 있는 실정이다. 이러한 배경에서 국내에 선박투자회사법(2002.5.13법률제6701)<sup>115)</sup>의 제정과 선박투자회사제도의 도입은 이러한 문제에 대한 해답을 제시하고 있다. 동 제도는 일반 국민들에게 선박에 투자할 수 있는 기회를 제도화시킴으로써 국민들을 해운이라는 산업으로 관심을 집중시키게 함으로써 해운산업의 국민적 발전기반을 조성시킬 수 있다. 그리고 선박의 소유와 운항을 같이 하던 기존의 선박운영구조에서 선박의 소유는 국민들이 투자한 선박투자회사가 하고 그 운항만을 선사가 하는 새로운 선박 운영 모델을 제시함으로써 기존의 모델의 벽을 극복할 수 있다. 직접적인 목적은 국민들이 참여하는 선박자본시장을 조성하는 것과 탄력적인 선박공급체계를 구축 하는데 있으며 또한 국민이 소유하는 선박을 선사가 임차하는 대중적 해운비즈니스 모델을 정착시킴으로써 우리나라 해운산업의 체질을 강화 시키고 마지막으로 국가차원에서 보면 이 제도의 도입 및 활성화를 통해 해운관련 전후방산업의 수요를 유발함으로써 국민경제 발전에 기여 하는데 있다. 이렇게 국민경제적 국민경제적 파급효과가 매우 큰 이 제도를 정착시키기 위해서는 여러 가지 제약요소를 해소 시킬 수 있는 방안을 정부측에서 검토 해야 한다. 일반적으로 투자수익은 국제항로에서 용선료 등 선박운임의 추이에 따라 변

115) 선박투자회사법 개정안이 국회 통과(2007.11.22)하면서 선박펀드로 투자할 수 있는 선박 종류와 척수가 다양해지고, 펀드의 최소 존립기간이 단축됨에 따라 시장변화에 보다 탄력적인 선박투자가 가능해질 전망이다. 개정안은 선박펀드가 항해용 선박뿐만 아니라 시추·탐사선 등에도 투자할 수 있도록 하고, 1개의 펀드가 선박 1척에만 투자할 수 있도록 했던 제한을 완화하여 여러 척에 한꺼번에 투자할 수 있도록 했다. 아울러 최소 5년 이상 존립하도록 했던 제한을 3년으로 완화했다. 이는 기존의 선박펀드가 가지고 있던 장기간의 안정적인 투자상품으로서의 매력을 유지하면서도 시장상황에 따라 보다 신속적인 펀드 설계를 가능하게 할 것으로 기대돼 선박 펀드 시장이 더욱 활성화될 것으로 예상된다. 한편 해양수산부에 따르면 선박투자회사법에 따른 선박펀드는 2004년 1월 첫 출시되어 2007년 11월 현재까지 누적 62개 펀드에 3조 4000여억원을 조성해 실물자산에 투자하는 펀드로 꾸준한 인기를 끌고 있다.

동하는데 평균적으로 국채에 투자하는 것보다 2-3% 높은 수익을 내는 것으로 알려져 있다. 선박투자회사는 선박운용회사가 설립 운영하며 선박운용회사는 증권투자신탁회사와 같은 성격이다. 해운회사가 선박을 직접 구입하여 영업을 하는 것보다 선박펀드가 모집한 자금으로 선박을 구입하고 이를 해운회사에 용선을 주는 것이 장점이 많기 때문에 세계해운시장의 추세가 되고 있다. 일례로 독일계 선박펀드는 세계 컨테이너선박 용선시장에서 60-80%를 점유하고 있다. 1997년 외환위기 이후 우리나라 해운회사들은 자금난으로 독일 선박펀드에 상당수 보유 선박을 매각했으며, 그 일부를 다시 용선하여 운항하고 있다.<sup>116)</sup>

## 2) 제주 유치 필요성

제주 선박등록특구제도가 정착의 단계를 넘어서 발전하기 위해서는 1차적으로 선박투자회사를 집중적으로 제주로 유치하는 것이 매우 중요하다.

'06년도까지는 부산시(50%감면)보다, 제주도의 감면율(70%)이 높아 선박투자회사를 유치하는데 경쟁력이 있었으나, '07년도부터 부산시도 동일하게 세제 지원 제도를 마련 운영하고 있어 제주도도 지속적인 선박투자회사 법인 유치를 위하여 법인 설립 등기시 법원, 세무서 등과 긴밀한 협조체제를 유지하여 법인 설립 등기를 하는데 적극적인 행정 편의를 제공하여 선박투자회사 유치를 통한 역외 세수 확충에 진력해 나가야 할 것이다. 국토해양부는 향후 20년 동안 3,341만톤의 선복량 확충계획이며 여기에는 45조원 이상의 자금이 조달되어야 하며 그에 따라 선박투자회사는 수백개가 설립되어야 할 것으로 전망되고 있다. 즉, IMF 구조조정과정에서 국내 해운사의 선복량은 30% 이상 감소하였기 때문에 해양수산부는 이 선박투자회사를 통해 선복량을 대대적으로 확충할 계획으로 있는 것이다. 이 계획이 성공하려면 선박투자회사 및 선박운용회사에 대한 규제를 획기적으로 완화하고 지방세등의 조세를 감면해주는 특정 지역이 필요하다. 따라서 제주도가 지방세를 대폭 낮추어주고 부수적인 편의를 제공하면 상당수의 회사를 유치할 수 있을 것이다.

116) 임종관, 「선박투자회사 도입방안 연구」, 한국해양수산개발연구원, 2001.12.

<표-14> 우리나라의 소요선대 전망

단위 : 천GT, %

구 분	2001년	2006년	2011년	2020년	연평균 증가율
외항선박	11,886	15,447	20,267	29,865	4.97
연안선박	1,473	1,884	2,630	3,547	4.73
합 계	13,359	17,331	20,270	33,412	4.94

자료 : 국토해양부, 「해운산업 중장기 발전계획」, 2001. 6, pp.39- 40.

<표-15> 선박 건조 소요자금 규모 추계

단위 : 억원

구분	2002- 2005	2006- 2011	2012- 2020	합 계
외항선박	63,467	93,324	239,457	396,248
연안선박	10,339	20,187	24,805	55,331
합 계	73,806	113,511	264,262	451,579

자료:임종관, 「선박투자회사 도입방안 연구」 한국해양수산개발연구원,2001.12.

※제주도는 2006년 7월 선박투자회사(선박펀드)의 법인설립 등록세 70% 도입이 후 2008년까지 선박투자회사 등록세 수입은 약 3.5억원임. 올해 내 2-3개의 선박 투자회사 설립이 예정되어 있음

올해 해운업계의 불황으로 인한 선박의 운용을 원활하게 하기위해 정부의 대행으로 한국자산관리공사가 어려운 여건의 선박을 맡아 한척씩 선박회사를 만들어 나가고 있다.(2009년 시작) 제주도도 올해 처음으로 한국자산관리공사의 선박으로 투자회사를 유치할 예정으로 있다. 국내선박운용사에 대한 지방세 감면내용을 홍보(09.4)하였으며, 국내선박운용회사(4개사) 및 한국자산관리공사를 방문('09.7월,9월)하며 선박투자회사 유치활동을 전개하고 있다.<sup>117)</sup>

117) 제주특별자치청 세정과 담당자와의 인터뷰

<표-16>선박투자회사의 법인설립 유치 및 세수확충 실적

(단위 : 개, 백만원)

구분		계	2009.9월말	2008	2007	2006
선박투자회사		24	2	6	10	6
세수 확충	계	353	20	62	175	96
	등록세	295	17	52	146	80
	교육세	58	3	10	29	16

부산에 등록되는 선박투자회사들이 많아지면 국제선박 등록을 부산으로 하려는 여론이 높아질 것이며 이렇게 되면 국제선박등록센터로서의 제주의 선점효과가 점차 퇴색될 것이다. 선박투자회사를 유치한다는 것은 비록 서류상이지만 제주에 투자가 유치된다는 것을 의미며, 이에 따라 등록세나 선박회사 관리에 따른 부수 업무 수입이 늘어나고 관계회사 직원 등의 출장과 회의(주총, 이사회 등)에 따른 관광수입을 기대 할 수 있다. 선박투자회사외에 점진적으로 선박관리회사, 선박운용회사, 선박보험회사, 해운정보회사, 국제법무 회계법인 등을 제주로 유치 가능하며 또한 자산운용업법상의 다양한 투자펀드(영상펀드, 부동산펀드, 귀금속 펀드, 등)를 제주에 유치 가능하도록 하여야 한다.

### 3. 제주선박등록특구제도의 운영과정

#### 1) 제주선박등록특구 발전을 위한 연구회의 출범

제주선박등록특구제도가 마련된 2001년은 외항업계가 편의치적에 큰 관심을 갖고 있었던 시기였다. 우리나라는 OECD 가입과 WTO 출범에 맞추어 급격한 규제완화와 이에 따른 해운지원제도를 전면 철폐한 만큼 편의치적제도의 활용은 한국해운의 사활이 걸린 문제라 할 수 있다는 결론을 내리고 있다. 제주선박등록특구제도가 도입되기 이전 시점에 한국해양수산개발원에서는 기본연구로 “편의치적제도 활용방안 연구”를 추진하고 있었다. 이 연구는 2001년 12월에 보고서로 제출되었다.

“편의치적제도 활용방안 연구”에서는 제주선박등록특구제도의 마련에 대해서도 국회통과시점 이전의 내용으로 일부 다루고 있는데 내용은 다음과 같다. ‘동 법률이 시행되면 우리나라 선사들이 보다 많은 세계상의 혜택을 누릴 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 우리나라 선사들이 편의치적을 활용하는 이유가 단순히 세계상의 이유가 아니라 금융조달이 주된 요인이라면 제주선박등록특구도 한계가 있을 것으로 판단된다. 그러므로 정부에서 추진하고 있는 선박등록특구제도를 편의치적국 수준으로 세계상의 혜택을 부여하고 금융조달 조건도 구비해야 한다. 정부가 이런 조건을 제공하지 못하는 상태에서 편의치적을 불법시하는 것은 외국선사와의 역차별을 초래할 뿐이다.’

즉, 해운업계에서는 편의치적을 가장 확실한 대안으로 여기고 있으며, 제주선박등록특구제도는 가능성의 한 분야로 인식하고 있는 것을 확인할 수 있으며 기존 국제선박등록제도의 개선사항에 불과할 뿐 근본적 해결책과 미래 비전을 제시하지 못하고 있다고 생각하고 있었다. 그러나 제주선박등록특구제도를 만들어 내면서 선주협회와 현경대 국회의원, 해운당국 간 신뢰와 협력의 토대가 만들어졌다. 이러한 신뢰는 기존 해운업계가 편의치적만이 유일한 문제해결의 대상으로 확신하였으나, 제주선박등록특구제도를 활용하여 해운업계의 문제점을 극복해볼 수 있다는 가능성을 확인한 것으로 보아야 할 것이다. 단기적으로 각종 제도의 정비를 추진하고, 장기적으로 선박금융 등 국내 여건을 활용한 방안을 모색해 나가는 방향으로 합의가 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

이러한 노력의 결실이 『제주선박등록특구연구회』이다. 『제주선박등록특구연구회』는 2002년 4월 1일 “제주국제자유도시특별법“의 시행과 함께, 제주선박등록특구제도가 시행됨에 따라 앞으로 이제도를 도입한 목적이 국가개방거점개발과 제주도민의 소득 복지향상에 있으므로 이를 위한 세부추진계획의 수립 등 이 제도의 정착 발전을 위한 활동과 제주를 국제선박금융, 보험의 중심지로 만들어 나가기 위한 방안을 연구, 추진할 기구의 필요성을 절감한 현경대 전의원의 제안에 의해 만들어 졌다. 4.11. 첫 모임에서는 모임의 명칭을 (가칭)‘제주선박등록특구 활성화를 위한 연구위원회’로 하고, 이 모임에서 11개 연구과제(118)를 도출하

118) 11개 연구과제는 선박등기 및 등록제도 일원화 방안, 외국적선박 유치방안, 톤세제도 도입 방안, 외국 인선원 승선 방안, 국가필수선대 유치 방안, 선박투자회사제도와 연계 운영 방안, 해운회계제도 개선방



고, 해양수산부와 업계가 공동 연구용역을 실시하기로 의견을 모아나가는 등 활발한 활동을 계시하게 되었으며 5.24 국회에서 열린 2차모임에서는 명칭을 「제주선박등록특구연구회」(연구회로칭함)로 하고 전문 8조의 회칙을 마련하였으며, 연구회의 구성원에 관하여서도 회칙에 정하였다.119)

당일 해수부 해운물류국 해운정책과에서는 “해운하기 좋은 나라 실현 기본 구상”이라는 보고를 통해서 선박금융 및 해운세제개선 추진, 선박투자회사법의 효율적 시행, 제주도를 중심으로 한 국제선박등록제도의 활성화 추진방안 및 계획, 선박의 등기·등록제도의 개선방안과 함께 국내선박의 이전등록과 외국선박의 등록유치 방안 등을 마련을 추진하는 등 적극적으로 제주선박등록특구에 대한 정책적 지원을 모색하고 있었다. 해수부에서는 우리나라를 세계에서 해운하기 제일 좋은 나라로 만들기 위한 구체적인 세부추진 계획과 실행방안을 마련하기 위해 추진기획단과 실무작업반을 구성·운영하여 효율적이고 체계적인 작업 수행한다는 결정을 내리고, 민간 업계·학계·연구계 전문가의 적극적인 참여와 의견수렴을 통해 실현가능한 세부추진 계획 수립을 도모하기로 하고 있다.

## 2) 제주선박등록특구연구회의 제도개선 활동

< 표-17 > 『제주선박등록특구연구회』의 제도개선 활동

시기	활동	내용	비고
2002. 7.5	경과 보고	· 제주 선박등록 특구제도 관련 연구용역 추진 현황	강무현
	연구 발표	· 선원 주민세 납부지에 관한 검토	김영무
	연구 발표	· 제주 선박 등록 특구 발전 방향	강중희
2002. 10.18	연구 발표	· 주요 국가의 선박등록제도 최근 동향	박태원
	경과 보고	· 제주 선박 등록 특구 활성화 추진 경과	김영무

안(이연처리 허용 등), 제주선박등록에 관한 고시제정, 지당권설정과 이행에 관한 절차, 마케팅과 대행회사, 선박등록특구제도의 제주지역경제 기여방안,으로 정하였다.

119) 국회 환경대 국회의원, 한국선급협회 전승규 회장, 법조계 양인평 변호사, 해양수산부 해운물류국 강무현국장, 전국해상산업노동조합연맹 이성국 정책본부장, 제주국제자유도시추진본부 김창희 본부장, 한국선주협회 박찬재 전무, 한국조세연구원 손원익 연구위원, 한국해양수산개발원 강중희 실장, 기타 연구회의 목적에 부합하는 전문가 중 회장이 위촉한 자료 규정하고 있다.

2002. 11.26	연구 발표	· 해운기업 법인세제 개선 및 선박톤세제 도입 방안	임종관
2003. 3.7	연구 발표	· 선박톤세제 도입방안	임종관
	연구 발표	· 우리나라 선박등록제도 개편 방안	박태원
2003. 11.5	제주세미나	· 우리나라 선박등록제도의 발전 방향	박태원
	제주세미나	· 제주의 해운금융허브 구축 전략	강철준

2002년 5월 24일 외형적 모습을 갖춘 연구회는 제도개선 및 연구활동을 시작하게 되었다. 5월 24일에는 ‘선박 등기·등록제도 개선방안 검토’자료를 통하여 등기와 등록이 이원화되고 복잡한 절차로 인해 선박소유자 및 관련행정기관의 행정력낭비와 특히, 복잡한 등기 및 등록절차는 제주선박등록특구에 외국선박을 유치하는데 장애요인이 될 수도 있음을 지적하면서 다음과 같은 개선방안을 제시하고 있다. 개선방안으로는 등기 및 등록의 일원화를 통한 선박등기법 폐지, 선박등록 제도를 현행의 선적항 지정 요건 외에 소유권도 보장할 수 있는 제도로 개발하는 것 등이다. 또한 선박등록제도의 개선으로 현행선박등록제도가 3원화<sup>120)</sup>되어 있어 등록업무 수행에 다른 선박소유자의 불편 및 행정기관의 행정력 낭비 요인이 되므로 개선이 필요함을 지적하고 있다.

제3차 연구회 모임<sup>121)</sup>에서는 제주선박등록특구제도를 발전시키기 위한 방안에 대해 논의하였다. ▲제1주제로 강무현 국장(해양수산부 해운물류국장)이 해양수산부가 추진하고 있는 「제주선박등록특구제도 관련 연구용역 추진현황」을 ▲제2주제로 김영무 이사(한국선주협회)가 「선원주민세 납부지에 관한 검토」를 ▲제3주제로 강종희 박사(한국해양수산개발원 연구위원)가 「제주선박등록특구 발전방향」에 관하여 보고하였다.

제1주제인 「제주선박등록특구제도 연구용역 추진현황」에서 강무현 국장은 추진 배경을 우리나라의 선박법과 국제선박등록법, 제주국제자유도시특별법 등에 혼재

120) 선적항 등록 : 선적항 지정 (선박법), 국제선박등록 : 세금면제 및 외국인선원 고용을 위한 등록 (국제선박등록법), 제주선박등록특구등록 : 세금면제를 위한 등록 (제주국제자유도시특별법)이다.

121) 2002년 7월 5일 오전 7시30분 국회에서 개최

된 선박등록제도를 전면 재검토하고, 이를 획기적으로 개선하여 궁극적으로 우리나라를 해운하기 좋은 나라로 조성하기 위한 것이라고 밝히며, 금년내에 선박등록제도 개편에 따른 법·제도의 정비를 추진하고, 선박톤세제도 도입방안을 연구하여 해운분야 법인세제의 개편도 추진하겠다고 하였다.

제2주제인 「선원주민세 납부지에 관한 검토」에서 김영무 이사는 제주선박등록특구제도가 도입되면서 제주가 연간 약 6억원의 선원주민세를 납부받게 되었으나, 국적취득조건부나용선 승선원의 경우 주민세 납부지에 관한 기준이 명확하지 않아 이를 분명히 하도록 하여 이들 선원에 대한 주민세도 제주에 납부하도록 할 계획이라고 밝혔다.

제3주제인 「제주선박등록특구제도 발전방향」에서 강종희 박사는 제주국제자유도시특별법에 선박등록특구제도를 도입한 목적이 「국가 개방거점 개발」과 「제주도민의 소득·복지향상」을 위한 것이나 현재의 법과 제도로는 이를 달성하는데 미흡하다고 지적하고, 이를 위해서는 해운 부가가치 창출 극대화, 제주 경제발전에 기여, 한국해운 선진화 추진을 기본방향으로 설정해야 한다고 주장하였다.

또한 제주도민의 소득·복지향상을 위한 세부추진방향 및 정책으로 국제선박등록사무소를 개설하여 선박등록 및 등기관리와 선박등록유치 및 안전을 관리하고, 해운 및 관련기업 지원센터를 설립하여 등록에 관한 One-stop 서비스를 제공하고, 동북아 해운센터빌딩을 건립하여 해운 및 관련기업이 입주하도록 하며, 동북아 해운·물류대학을 설립하여 해운·항만·물류전문가를 양성해야 한다고 주장하였다.

제4차 회의(122)에서는 「주요 국가의 선박등록제도 최근 동향」(한국해양수산개발원 연구위원 박태원)의 연구발표와, 「제주선박등록특구 활성화 추진경과」(한국선주협회 상무이사 김영무)의 경과보고가 있었다.

박태원 박사는 영국, 네덜란드, 그리스의 선박등록제도를 비교 발표하고, 이 3개 국가는 선박등록제도를 활성화하기 위하여 외국인 선원 고용확대, 톤세제도 도입, 선원양성 및 훈련지원제도 등을 시행하였고 상당한 효과를 거두고 있다고 밝히면서 제주의 선박등록제도를 발전시키기 위해서는 획기적인 제도개선이 이루어져야 할 것이라고 말했다.

122)2002년 10월 18일 국회귀빈식당에서 개최

또한 김영무 상무이사는 선박등기 및 등록제도 일원화, 톤세제도<sup>123)</sup> 도입방안, 국가필수선대유지방안, 선박저당권제도 개선방안에 대해 현재 연구용역을 시행중이며, 이들 방안에 대한 연구결과를 금년 12월까지 완료할 예정이라고 밝혔다.

그리고 해양수산부 강무현 국장은 국가필수선대 유지방안을 적극 마련할 계획이며, 조세연구원의 손원익 박사는 현재의 법인세제를 개편해서 톤세제도를 도입하더라도 실효성을 거둘 수 있도록 해야 할 것이라고 말했다.<sup>124)</sup>

제5차 회의<sup>125)</sup>는 「해운기업 법인세제 개선 및 선박톤세제 도입방안」(한국해양수산개발원 임종관)이 발표는 “우리나라 해운산업과 제주선박등록특구제도의 발전을 위한 제도개선방안”의 하나로 추진하고 있는 톤세제도 도입방안에 대한 그동안의 연구결과를 발표하는 자리이며, 이날 발표에는 현의원을 비롯해 재정부 세제담당자, 해양수산부 차관 및 해운물류국장, KMI 원장 및 연구진, 조세연구원 연구진 등이 참석하였다. 임종관은 발표에서 “해운기업 톤세제 도입방안”은 2002년 5월 3일부터 11월 30일까지 KMI와 한국조세연구원이 공동으로 수행하고 있는 과제로서, 이날 발표에서 우리 해운산업을 발전시키기 위해서는 현행 법인세제를 개편해서 톤세제와 법인세제를 병행해서 적용시키는 방안이 바람직하며, 이를 위해 조세제도를 개편해야 할 것이라는 결론을 내리고 있다.

제6차 회의<sup>126)</sup>는 세미나 형식으로 개최되었는데 참석자는 9인<sup>127)</sup>이었으며 한국해양수산개발원의 임종관 박사가 「선박톤세제 도입방안」을 박태원 박사가 「우리나라 선박등록제도 개편방안」을 발표하고 토론하였다.

임종관 박사는 「선박톤세제 도입방안」에서 우리나라의 해운산업발전을 위해서는 손익에 따라 세금을 부과하는 법인세제와 함께 선박의 톤수에 따른 추정이익에 일정한 세금을 부과하는 톤세제도를 도입할 필요가 있으며, 톤세제도를 도입할 경우 해운기업이 안정적으로 경쟁력을 확보할 수 있을 것이라고 밝혔다. 현재

123) 우리나라 2004년 도입, 톤세제도는 실제 영업 이익과 관계없이 선박 톤수와 운항 일수를 기준으로 매기기 때문에 운임이 높을때는 유리한 반면 운임이 낮을때는 법인세보다 불리하다.정부는 이번(2009)세제개편안에 해운 업체들에게 2년간 한시적으로 톤세를 법인세로 전환 할수 있도록 허용하였다.

124) 2002년 10월 18일 국회의원 현경대 비서실 보도자료를 재구성한 내용.

125) 2002년 11월 26일 신라호텔에서 개최.

126) 2003년 3월 7일 국회에서 개최.

127) 회장인 현경대 의원을 비롯해서 강무현 국장(해양수산부 해운물류국), 양인평 변호사(법무법인 로고스 대표변호사), 박찬재 전무와 김영무 상무(한국선주협회), 김형수 단장(제주국제자유도시추진단), 김수조 본부장(전국해상산업노동조합연맹 정책본부), 손원익 박사(한국조세연구원 연구위원)

톤세제도를 도입하고 있는 국가는 영국, 네덜란드, 노르웨이, 독일, 스페인, 핀란드 등이며, 미국, 일본, 뉴질랜드, 프랑스, 이탈리아 등도 도입을 추진하고 있으므로 우리의 해운산업이 국제경쟁력을 갖추기 위해서는 도입이 불가피한 실정이라고 발표하였다.

박태원 박사는 「우리나라 선박등록제도 개편방안」에서 지난 1월에 선사를 대상으로 실시한 “우리나라의 선박등록제도에 대한 만족도”에 관한 설문조사 결과를 토대로 발표하였다. 설문조사 결과를 보면, 국적선사의 대외 경쟁력과 선박등록제도와 상호관련성이 많은 편이라는 응답이 72%였으며, 제주선박등록특구제도에 대해서는 80% 정도가 만족한다고 응답하였다. 그러나 현행 제주선박등록특구제도가 불편한 점으로 직접 방문하기에는 공간적·시간적 제약이 따른다는 점을 지적했다면서 서울이나 부산 등에 출장소를 설치할 필요가 있으며, 또한 이와 함께 이원화되어 있는 등기·등록을 일원화 하는 문제를 깊이 검토할 필요가 있다고 말하고 있다.<sup>128)</sup>

제7차 회의<sup>129)</sup>는 제주에서의 세미나<sup>130)</sup>로 『제주국제자유도시와 선박등록특구 발전방안』이라는 주제로 제주국제자유도시특별법에 따라 시행되고 있는 「선박등록특구」제도를 더욱 활성화하기 위한 방안을 마련하고, 제주에서의 세미나 및 보도를 통해 본 제도의 시행으로 인해 발생하는 이익 및 향후 발전방향을 제시하며, 해운금융허브로서의 제주의 가능성 모색 등 제주를 향후 우리나라 해운산업의 중심지로 도약하는 토대를 마련하고자 하는 취지이다. ‘선박등록특구’인 제주 현지에서 처음으로 갖는 것으로써, “우리나라 선박등록제도의 발전 방향”(한국해양수산개발원 박태원)과 “제주의 해운금융허브 구축 전략”(한국금융연수원 강철준)으로 진행 되었다

‘우리나라 선박등록 제도의 발전 방향’ 주제발표에서는 제주선박등록특구제가 조세 감면 위주로 시행되고 있어 외국 선대를 끌어들이는데 한계가 있다”며 “선박등록이 조세와 함께 금융조건도 중요하지만 이에 대한 대안이 없으며 해당국의 법률을 준수해야 하는 의무에 대한 별도 조치도 없다”고 현행 선박법상 등록제

128) 2003년 3월 7일 환경대의원 비서실 보도자료

129) 2003년 11월 15일 제주 그랜드호텔에서 개최.

130) 제주도가 주최하고 「제주선박등록특구연구회」와 「제주발전연구원」이 공동으로 주관하며, 해양수산부·제주국제자유도시개발센터·한국선주협회의 후원

도의 문제점을 지적했다. 이와 함께 기존의 제한적 외국인선원 고용제도 및 등기등록 이원화가 존속하고 있고 선박법 및 국제선박등록법과 연계 운영하고 있어 독자성도 결여돼 있다고 진단했다. 결국 현행 제도 안에서는 국적선의 해외탈출은 막을 수 있지만 외국 선박을 유치하기는 어렵다는 분석이다. 이런 문제점 해결을 위해 현재 이원화 되어 있는 선박등기등록을 일원화하는 등 선박등록원스톱 서비스 체제를 구축하고 외국인 선원 고용을 자유화할 것을 제안했다. 또 장기적으로 외국인 투자 보장 및 외국선주의 선대 처분권 보장, 선박금융개발 및 지원, 외국선주의 조선 지원 프로그램 개발 등 외국선박 유치를 위한 제도를 마련하고 선박 톨세 제도 도입, 외환환산회계제도 개선 등을 통해 우리나라 해운산업의 경쟁력을 강화해야 한다고 피력했다.

“제주의 해운금융허브 전략”의 내용을 보면 제주도가 2002년부터 선박등록특구가 된 것은 적지 않은 의미가 있는 일이었다. 국제적 관광지로서 장기적으로 지속가능한 발전을 위해서는 국제비즈니스와 관련된 사업이 있어야 하는데 선박등록특구는 그 발판을 마련한 것이라고 할 수 있기 때문이다. 특히 이것은 제주가 앞으로 동북아에서 경쟁력 있는 역외금융센터로서 성장하는데 큰 기여를 할 것으로 생각된다.

사실 상품과 자본의 자유로운 이동을 기반으로 하는 국제자유도시를 추진한다는 입장에서 볼 때 제주에 제한된 형태이나 역외금융센터를 준비하는 일은 국제금융시장의 추세를 보아서나 해외의 유명 섬관광지의 선례로 볼 때 자연스러운 일이었다. 또 제주관광산업이 부가가치가 낮은 국내관광 위주로 편성되고 있어서 장기적으로 고부가가치의 국제비즈니스관광을 개발할 필요성이 컸기 때문에 제주의 역외금융센터 추진은 그 의의가 상당하였다. 더구나 중앙정부의 재정 지원 없이 금융정책상의 규제 완화로만 달성할 수 있는 일이었기에 재정부의 반대로 그 추진이 좌절된 것은 매우 아쉬운 일이었다.

특기할 사실은 국제선박등록은 세계적인 역외금융센터들 대부분이 다루고 있는 업무분야라는 것이다. 당시 제주의 역외금융센터 추진을 반대하던 재정부 관리들이 이 사실을 알고 있었는지는 알려지지 않고 있지만 제주는 이로써 역외금융센터로서 닦을 울리게 되었다고 할 수 있다. 1차적으로 제주는 국제자유도시특별법에 의해 국제선박등록특구가 되었으며 2단계로 외국선박과 선박투자회사의 등

록을 유치하고 선박을 매매하거나 보험을 취급하는 회사들을 집결시키고 해운에 관한 정보센터를 유치하여 실질적으로 제주에 고용을 늘리고 소득이 창출되는 비즈니스가 개발되고 선박등록특구를 유치한 보람이 있다고 할 수 있다. 특히 선박등록 비즈니스 관계적인 사례로 볼 때 역외금융센터들이 취급하고 있는 역외금융업무에 포함되는 것이기 때문에 장기적으로 제주는 동북아에서 경쟁력 있는 역외금융센터로 발전하는 계기가 될 수 있다. 특히 해양수산부에서 추진하고 있는 선박투자회사 활성화계획을 적극적으로 활용하면 성공 가능성이 어느 때보다 크다고 할 수 있다.

해운금융허브는 대규모 항만과 첨단 부두시설 그리고 국제적 해운회사들이 존재해야 성공한다기 보다는 규제나 조세 기타 비용면에서 경쟁력을 가지고 있어서 선박과 관련된 국제금융활동이 용이하게 이루어지는 것이 더 중요하다. 제주가 동북아의 해운금융허브가 되기 위해서는 세가지 과제 즉 국제적 신뢰성, 비용 경쟁력, 중앙정부의 지원을 확보해야 한다. 이를 위해서 제주도의 한 장소에 건물을 신축해서 국제적 해운금융거래가 집중적으로 일어나는 해운금융센터를 건설하는 방안이 효과적일 것으로 생각된다. 이 센터에는 해운금융과 관련된 회사뿐만 아니라 중앙부처의 감독기관까지 유치하여 입주시키고 그 직원들이 쾌적한 환경에서 생활할 수 있는 여건을 마련해주면 더욱 효과적일 것임을 밝히고 있다. 동북아에서 제주는 최초로 국제선박등록제도를 도입한 도시이기 때문에 그 선점효과도 적지 않으며 해양수산부에서 도입한 선박투자회사법도 중국과 일본이 갖지 못한 제도이기 때문에 제주도와 해양수산부가 긴밀하게 협력해 나간다면 동북아 해운금융허브 구상은 실현될 여지가 충분하다고 할 수 있다.<sup>131)</sup>

제주선박등록특구연구회 회장을 맡았던 현경대 전 국회의원은 2004년 총선에서 승리하지 못하였고 제주선박등록특구연구회는 2003년 11월을 마지막으로 더 이상 개최되지 않았다.

### 3) 제주선박등록특구 제도의 개선 및 발전전략

제주선박등록특구는 국내해운산업과 제주도에 새로운 패러다임을 제공한 제도의

131) 2003년 11월 15일 현경대의원 비서실 보도자료

변화였다. 국내에서도 편의치적에 상응하는 효과가 나타나는 제도를 만들고 빠르게 변화시켜 나갈 수 있다는 것을 확인한 계기였으며, 제주에는 국가내의 자치적 존재로 제주도만을 영향권으로하는 국제적 제도가 탄생했다는데 의미가 크다.

2002년 제주선박등록특구제도의 마련으로 인한 기대효과를 다음과 같이 논의되고 있었다. 우선 선박투자회사 도입의 근거지로 활용하여 선박투자회사제도 도입에 따른 국제선박금융의 중심지 및 투자회사제도로 확보한 선박의 선적지로 활용한다는 것이다. 둘째, 역외금융센터 설립 근거지로 활용하는 것으로, 선박금융, 해상보험, 해운거래 등을 중심으로 해운역외금융센터로 육성하여 해운거래소와 연계운영하고, 국내외 선박금융 전문 금융기관 유치하는 것을 목표로 하였다. 셋째, 관세자유지역 도입의 근거지로 활용하여 제주도를 관세자유지역으로 지정하여 홍콩, 싱가포르 등과 같은 물류중심기지로 개발하고, 반출입 화물에 대해 통관절차, 관세 및 제세공과금 등을 면제하여 화물의 반출입과 중개 등을 자유롭게 수행할 수 있도록 개발하는 것을 목표로 하고 있다. 그리고 마지막으로 제주도 경제활성화에 기여하는 것으로 국적선사 운영선박의 제주도 유치, 파나마 등에 편의치적된 외국선박 유치 방안 개발하여 외화획득기반 마련, 항만개발, 항만부대사업, 통과선박유치로 인한 수입창출 등을 들고 있다.

제주선박등록특구제도는 해운업계에 수익구조에 큰 영향을 주었다. 2004년의 경우 선박협회 업무실적자료는 제주선박등록특구 국제선박 등록은 선박 475척, 1,293만 G/T, 국적선 344척, 640만 G/T(제주: 315척, 서귀포: 29척), BBCHP 131척, 653만 G/T(제주: 99척, 서귀포: 32척)이다. 여기에서 2004년도 세금 감면액은 총 540억원으로 이중 지방세는 440억원(재산세, 지방교육세, 공동시설세, 취득세), 국세는 100억원(농어촌특별세)을 절감하고 있다고 밝히고 있다<sup>132)</sup>.

또한 2006년부터 해운업계가 주장해온 톤세전환으로 해운업계 감사보고서에 따르면 한진해운과 현대상선 등 국내 5대 해운선사들이 내야하는 세금은 지난해 법인세 납부액의 10분의 1정도 수준인 것으로 나타났다<sup>133)</sup>.

한진해운의 경우 지난해 법인세 납부액은 2004년 1742억원의 6%에 불과한 115억원으로 무려 1627억원이 줄었으며, 현대상선도 법인세 부담액이 2004년 898억

132) 한국선주협회(2001.1) '2004년도 주요업무추진실적' 보고서.

133) 머니투데이(2006년 3월 23일) "해운업계, 법인세 '톤세' 전환..."세금 대박



원의 7% 수준인 71억원으로 800억원이 넘는 감세 효과를 보았다. STX팬오션과 SK해운, 대한해운 등도 2004년 법인세의 7~11%에 불과한 50억원과 64억원, 23억원만 부담하게 되었다. 이는 2005년 해운경기 호황으로 수익이 많았기 때문에 법인세 감면 효과는 더 컸다. 통세는 영업상 이익을 과세기준으로 삼는 법인세와는 달리 운항한 선박의 톤수를 기준으로 산출한 추정이익에 대해 세금을 부과하는 제도로, 영업이익이 많은 기업일수록 세금 감면 효과가 크게 나타난다.

또한 선주협회에서는 지속적인 제도개선으로 선박등록의 간소화를 이루었으며, 지방세 추가 감면도 이루어지는 등 활동이 확산되어 왔다. 2010년에는 국제선박에 대하여 선. 기관장을 제외한 외국인 선원의 고용을 자율화할 예정<sup>134)</sup>으로 되어 있다.

그리고 2006년 7월 제주도는 선박투자회사(선박펀드) 제1호 법인설립을 하게 되었는데, 등록세 70% 감면으로 출발하였다.

2009년 6월 “제주선박등록특구 현황 및 과제”연구(한국은행 제주본부)에서는, 제주 선박등록특구 제도가 지금까지 제주도의 세수 증대에 도움이 되었으며, 국가적으로도 국내 선박의 해외 이적(移籍)을 방지하여 지배선대 중 국적선의 비중을 높이는 데 크게 기여하였으며, 이러한 국적선 비중 증가는 국가적으로 법인세(통세포함) 등의 세수 확보에도 도움이 되었음을 강조하며, 비상시 물자 이동 등의 역할을 수행하는 국가필수 국제선박 지정에도 유리한 여건을 조성하고 있음을 인정하였다. 또한 제주를 선적지(船籍地)로 하는 국제선박은 관련 규정에 따라 선체외부에 선적지인 제주(또는 서귀포)를 표기하도록 되어 있어 제주의 국제적인 홍보 효과도 발생하며 제주의 위상을 높이는 계기가 되었다고 말하고 있다.

2009.11.제주대학교 행정대학원 강의에서 강철준교수(한국금융연수원)<sup>135)</sup>는 2003년 2003년 제주선박등록특구연구회의 세미나에서 연구 발표했던 제주를 해운금융허브로 만들 수 있는 가능성을 다시한번 되새기고 제주역외금융센터 추진의 필요성에 대해 강조하며 선점한 제주선박등록특구제도는 역외금융업의 초보적 단계로서 이미 제주도는 역외금융센터로서 출범한 것임을 역설하며 제주도민도 이에

134)2009년 6월 “제주 선박등록특구 현황 및 과제”연구. 한국은행 제주본부  
135)‘제주역외금융센터 추진정책 이해와 최근이슈’ 제주대학교 행정대학원 강의

결맞는 인프라 구축의 노력을 할 것을 주문하였다.

#### 4. 부산 해양 정책과의 갈등

부산은 대한민국 해양수도를 주창하며, 해양관련 산업을 적극 육성하고자 노력하고 있다. 부산시는 2009년 1월 금융중심지로 지정된 후 전담부서인 금융중심지 기획단을 조직, 문현 금융혁신도시 조성 및 탄소배출권 거래소 부산 유치, 부산 국제 해운거래소·파생상품 연구개발(R&D)센터 설립 추진을 본격화하고 있다.

제주는 선박등록특구 설치이후 부산과 갈등관계가 최근까지 지속되어 왔다. 부산상공회의소(회장 신정택)는 2008년 10월 23일 ‘사공일 국가경쟁력강화위원장 초청 경제인 간담회’에서 13건의 현안중 하나로 ‘부산선박등록특구’ 지정을 요청할 정도로 강한 집착을 보이고 있다. 또한 “부산해양특별자치시의 추진방향과 전략 세미나”<sup>136)</sup>에서는 검토과정에서의 쟁점 및 대응방안의 문제로 제주의 선박등록특구와의 충돌 문제를 들고 있다. 뿐만 아니라 2006년 부산시의회 행정자치위원회 ‘부산해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법안에 관한 공청회’<sup>137)</sup>에서도 해양특별자치시 설치를 위해서는 선박등록특구 지정과 선박투자회사의 설립·운영 등이 필요하다는 주장을 하고 있다. 또한 부산시국회의원 26명은 2005년 4월 6일, 『부산해양자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법안』을 의원입법으로 발의하였으며, 동 법안은 2005년 4월 11일 국회행정위원회에 회부되어 있는 상태이다. 이 법률안의 내용은 다음과 같고 제주선박등록특구제도를 사실상 준용하고 있다.

『부산해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법』에 부산선박등록특구에

136) 2006년 부산발전연구원, 부산광역시, 국회의원 유기준의원이 공동주최

137) 국회행정자치위원회(위원장 유인태)는 2006년 11월7일 오후4시 국회 행정자치위원회 회의실에서 유기준 의원(부산 서구) 대표발의로 제출한“부산해양특별자치시 설치 및 발전 등에 관한 특별법안”에 대하여 이해관계자와 전문가 등으로부터 의견을 듣고자 공청회를 개최하여 열띤 찬반 토론을 전개하는 등 해양특별자치시 설치에 높은 관심을 보였다. 반대측 발표자들은 국가 균형발전 차원과 부산의 해양항만분야에 있어서의 특화는 공감하나 부산시를 특별법안으로써 지원을 한다면 타시도와의 형평성의 문제가 생기고, ‘경제자치시’ 등등의 명목으로 각종 특별법안들이 제안되어지면 지방자치법의 근간이 흔들릴 수 있으므로 행정특례 법안을 만들어 목적을 달성할 필요가 있다는 의견을 제시했다. 찬성측 발표자들은 국토의 균형발전과 동북아 해양물류의 중심으로 발돋움하기 위해서는 국가적 차원의 지원이 필요하고 이를 위한 특별자치시 지정이 반드시 필요하다고 했으며, ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’과 ‘아시아 문화중심 특별법’이 이미 통과되어 제주와 광주지역에 적용되고 있기 때문에 ‘부산해양특별자치시법’ 역시 조속히 마련돼야 한다 라며 반대측의 주장을 반박했다. 한편, 부산해양특별자치시 법안은 부산을 서울특별시 에 준하는 지위와 조직으로 격상시키고 해양과 항만관련 자치권을 대폭 확보하는 등 동북아의 해양물류 중심도시로 발전시키기 위한 제 도적인 기반 등을 마련하고자 하는 법안이다.

관한 내용은 다음과 같다

제20조(선박등록특구 및 선박투자)

- ①선박등록을 활성화하기 위하여 「개항질서법」 제3조의 규정에 따른 부산시 관할구역 안의 개항을 선박등록특구로 지정한다.
- ② 「국제선박등록법」 제4조의 규정에 따라 해양수산부장관에게 등록한 선박으로서 제1항의 규정에 따른 개항을 선적항으로 하는 선박과 대통령령으로 정하는 외국선박에 대해서는 「지방세법」 및 「농어촌특별세법」이 정하는 바에 따라 취득세·재산세·공동시설세·지방교육세 및 농어촌특별세를 면제할 수 있다.
- ③선박등록특구의 지정 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.<sup>138)</sup>

부산에서는 2004.1.16일 우리나라 제1호 선박펀드가 부산에 유치되었다. 한국선박운용(주)에서 국내 제1호 선박펀드로서 동북아 1호 선박투자회사를 설립하여 자본금 5천만원에 주식회사로서 부산에 등록한 것이다. 부산시는 동북아해운물류 중심 추진전략의 일환으로서 선박운용회사와 선박투자회사의 유치를 위해 노력해 왔으며, 이를 위하여 지방세인 주식회사 등록세(자본금의 0.48%)의 50% 감면을 해수부와 선박운용사측에 제시함으로써 1호 선박펀드의 유치가 성공되었다. 이후 제주와 똑같이 등록세의 70%를 감면하는 것이 실행되어 선박등록특구제도의 부산 유치를 더욱 강하게 요구하는 계기가 되었으며, 제주의 국제선박등록특구의 선점효과를 차단하기 위한 활동이 지속적으로 일어나고 있다.

## 5. 제주선박등록특구제도의 운영과 역사적 제도주의 연구

2002년 출발한 제주선박등록특구는 제도가 마련되어 운영과 발전의 단계로 접어들었다. 제주선박등록특구는 편의치적 수준에 못 미치는 수준으로 조세감면과 외국선적의 선박이 등록할 수 있도록 하여 미래에 발생할 수 있는 해외선박금융과의 문제를 해결하는 수준이었다.

제도변화를 가장 강력하게 추진하는 ‘제주선박등록특구연구회’를 창설하여, 해양

138) 당시 이 법안이 발의되자 한나라당제주도당(위원장현경대)은 즉각 한나라당 중앙당과 제주도 출신 국회의원들 국회의원들에게 공한을 보내고 성명서를 발표 하는 등 제주선박등록특구를 무용화하는 부산특별법의 선박등록특구신설의 반대 투쟁을 다각도로 벌였다.

부, 선주협회 등 다양한 기관을 연구회에 참석토록 하였으며, 또한 2년 이내에 총 7회의 모임을 갖고 한국해운산업의 전반적 경쟁력 강화를 위한 활동을 추진하였다. 당시 활발한 활동은 당시 제주가 지역구인 현경대 의원과 편의치적을 고려할 정도로 해외 해운개방이 급속도로 추진되면서 수익성이 악화된 선박협회와 함께 노력한 결과였다.

특히, 2002년과 2003년에 연구가 이루어진 톤세제도 도입, 선원고용의 문제, 등록제도의 편리성 등은 지속적인 제도개선으로 상당한 해소가 이루어지기도 하였다. 제주에 활발한 선박등록과 선박 등록지 표시가 제주 또는 서귀포로 지정되면서 가장 많은 선박이 등록되었고, 해양수도라는 빅 브랜드를 추진하던 부산광역시와 갈등 관계가 태동되었다. 제도가 탄생되고 운영되는 가운데 벤치마킹으로 인한 외부의 도전은 강하게 추진되는 양상을 보이고 있었다. 부산광역시 상공회의소는 13대 건의과제중 하나로 선정하였고, 부산해운금융 중심지에 대한 논의에서 핵심적 요소 중 하나는 제주의 선박등록특구제도 였다. 제주에서는 2001년 이후 지속적으로 국제금융센터 또는 역외금융센터 등 국제간 금융관련 발전전략을 모색하는 경우 반드시 제주선박등록특구가 중요한 자산으로 등장하고 있다

## 제5장 결 론

제주 선박 등록 특구 제도는 역사적 맥락성의 산물임과 동시에 사회적 상호성의 산물이었다. 그리고 역사적 맥락성의 산물이란 점에서의 가장 큰 영향 요인은 경제성장(經濟成長)이었다. 초기 선박 등록 제도는 국가 최소 선박 보유를 위한 극단적 보호주의 정책에 의거하여 경제 성장 과정에서 노골적으로 표출되었던 ‘우리 화물은 우리 배로’라는 애국적 보호주의로 국내 해운 산업을 보호하기 위한 것이었다. 한편, 경제 총량과 외국 간 교역이 증가하는 상황에서 해운 보호주의 정책을 펼쳐온 우리나라 해운정책이 보호주의를 철폐한 이후 지속적으로 양적 팽창을 해오게 된 국내 해운산업은 편의치적 등을 적극적으로 고려하는 단계에 있었던 바, 이러한 상황에서 제주선박등록특구제도는 제도주의에서 중요시

되는 ‘하나의 아이디어’로서 제주 사회에 등장하게 되었다.

1990년 선주협회가 당시 전 국회의원(당시 민주평화통일 자문회의 사무총장)현경대를 방문하여 선박등록특구를 제주개발특별법에 넣어야 한다고 역설을 했던 것이 2001년 제주선박등록특구제도 제정을 위한 잠재적 시발점이었다. 그리하여 이 시작 과정에서부터 제주선박등록특구제도가 만들어지는 과정까지, 역사적 제도주의에서 중요하게 다루는 맥락성이 두드러지게 나타나게 되는 것이다. 이와 더불어, 국회에서 논의되고 법제화 되는 과정에서도 역사적 제도주의의 기존 연구 성과가 그대로 반영되고 있으며, 제도 생성 과정에서의 돌출성(突出性)도 제주선박등록특구 에서는 약 10여일 만에 기본적 제도로 논의되고 만들어질 수 있다는 사실을 보여주고 있다. 또한 제도의 변화란, 맥락성의 관점에서 볼 때는 지속적으로 연구되는 모습을 보여주게 되지만 결정적 분기점에 이르면 급속한 변화를 보이게 되는 것으로 나타나고 있다. 그리고 바로 이런 점에서, 제도란 충분히 변화할 수 있는 사회적 여건이 마련될 때 까지 숙면기를 지닌다는 역사적 제도주의의 가설과도 통하게 되는 것이다. 제주선박등록특구제도를 발전시켜 나가는 과정에서도 초반에는 선박등록특구 연구회를 두어 제도 발전을 위한 왕성한 토론과 활동을 추진하였으나, 톨세제도는 2005년에 추진되고, 선원 고용에 관한 문제는 2010년에야 추진되는 등 지속적인 변화보다는 결정적 분기점이 되어서야 점프하는 현상을 보여주고 있다. 또한 그와 더불어 이러한 변화는, 역사적 제도주의의 사회적 연관성에서 제도의 변화를 해석하고자 하는 개념이 매우 타당한 것이었음을 보여주고 있는 것이다. 그 실례로, 1975년부터 해운 개방과 편의치적에 대한 주장은 나오고 있지만 해운 보호주의 제도 아래서 웨이버 제도 등으로 적절한 수익을 발생시키고 있던 국내 해운업계가 해운개방을 반대하고 있다는 사실을 들 수 있다. 그리고 이러한 편의치적제도 도입의 반대는 2001년에 이르러 급속한 변화를 겪게 되는데, 1997년 국제선박등록제도의 마련으로 사실상 국내 해운산업에 대한 보호주의가 철폐되자, 편의치적을 통한 조세의 감면과 여러 가지 혜택을 챙기고자하는 선주협회는 자연스러운 맥락성에 의거하여 해외 편의치적을 추진했던 것으로도 파악될 수 있다. 이러한 과정을 통하여, 제주선박등록제도가 등장하면서 편의치적에 가까운 제도를 만들어 낼 수 있다는 가능성을 보여주고 있으며, 국제 해운산업에서 가장 중요한 선박 확보를 위한 금융산업의 가

능성을 확인한 외항선박 관련자들은 제주선박등록특구제도를 적극적으로 활용하
 려 한다는 사실을 볼 수 있었다. 따라서 이러한 분석, 고찰을 통하여, 역사적 제
 도주의에서의 과제도 제주선박등록특구제도의 생성과 변화의 과정에 똑같은 영
 향을 끼치고 있음을 확인하게 되었다. 그리고 선박등록특구로서의 제주에 대해서
 도 역사적 제도주의는 새로운 시각을 제공하고 있다. 제도의 연구라는 점에서 보
 면 선박등록특구를 운영하는 대부분의 나라에서는 자치령 특구를 운영하고 있는
 바, 이는 그 제도가 자국 전체에 영향을 주지 않도록 하면서도 비교적 간단한 방
 법으로 제도를 변화시킬 수 있다는 장점을 십분 살리는 방향으로 행하여지고 있
 다. 자치령은, 자치령과 그 법에 귀속 받는 자에 한하게 되는 것이란 사실을 분
 명히 함으로써 그 제도에 대한 인지와 반발을 최소화 하게 되는 것이다. 그리고
 그러면서도 조속한 제도의 변화를 요구하는 사항에서는 적극적으로 자치령을 한
 것 활용하는 것이다. 따라서 제주에서도 이러한 자치령이 갖는 특성과 그 활용
 방안에 대한 연구가 적극적으로 검토되어야 할 것으로 판단된다. 선박등록제도
 가 출현하면서 자연스럽게 따라오는 산업이 국제 금융과 해양 금융이다. 선박에
 는 많은 자본이 투입되게 되므로 그 자본에 대한 안전성, 유동성, 회수 가능성
 등의 문제들이 서로 얽혀지면서 대두되게 된다. 선박등록제도 상에서 볼 때도 단
 순히 조세의 문제, 선원의 문제가 해결된다고 국적선이 증대되는 것은 아니다.
 선박을 만드는데 자본을 투입한 금융 회사가 원하는 최적의 조건을 갖춘 곳이
 국적지가 될 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 따라서 이러한 선박 등록지와
 금융간의 상관 관계성은 앞으로 제주가 시급히 검토해야 할 문제이다. 다시 말하
 자면, 국내 자본과 해외 자본이 독자적 혹은 합작으로 선박 및 구조물을 만드는
 경우 적절한 수준의 자본 안전성과 수익성 회수 가능성을 제공하는 금융 시스템
 이 마련되어야만 역외 금융에서 문제점으로 지적되는 부정적 자금이 아니라 투
 자와 펀드 형식에 맞는 양질의 금융이 제주로 들어올 수 있게 된다는 것이다.

편의치적은 자본 투명성이 낮을수록 더욱 더 활발하게 일어나곤 하였다. 최근
 중국에서도 편의치적이 증대하고 있지만, 거기에서는 불투명한 금융 관련 산업으
 로 인하여 편의치적이 기형적으로 증가하는 경향을 보이고 있는 것이다. 이러한
 편의치적에 대한 부정적인 문제들에 대하여는 그에 대한 적절한 대응책을 마련
 하기 위하여 국제적 논의를 거듭하고 있다. 그러기에, 우리 제주특별자치도도 이

런 국제적 선박 및 금융 산업의 상관적 추세를 정확히 읽고 그 흐름에 적절히 대응해 나가기 위해, 제주선박등록특구제도를 단초로 하여 미래 지향적이고 발전적인 금융 제도를 하루 빨리 갖추어 외국의 편의치적선을 제주로 들어오게 하기 위한 노력을 지속적으로 해나가야 할 것이다.



**[Abstract]**

**A Study on the Act of Ship Registration for Jeju Special Zone**

-based on the historical institutionalism-

Kyung-Hee Hong

Department of Public Administration  
Graduate School, Jeju National University

(Supervised by Professor Jin-Ho Kim)

This study examines the establishment and management of the Act of Ship Registration for Jeju Special Zone, based on the Historical Institutionalism. As the Act of Ship Registration for Jeju Special Zone is the problem of the Act of Ship Registration of Korea, Laws & Ordinances involved and the precedential researches on the change of the Act of Ship Registration of Korea and International Agreements are examined thoroughly. Through this study we confirm the current of the Acts of Ship Registration at home and abroad. This study passed through the following three stages.

First, this study examines the phase of International Acts of Ship Registration under the Protective Shipping before the establishment of the Act of Ship Registration for Jeju Special Zone. The shipping industry was beneath notice until the 1960s, but it made rapid progress as we carried out the export-oriented trade policy in the 1970s. The growth-oriented shipping industry took root in Korea in the 1970s and 1980s while the Protective Shipping taking a concrete form. And according the opening of world market like WTO and UR, the Korean shipping industry renovated the institution preparing the international Act of Ship Registration in the 1990s.



Second, This study examined the preparation of the Act of Ship Registration for Jeju Special Zone. The preparation of the Act of Ship Registration for Jeju Special Zone lay a firm foundation for the management and development of National Shipping Industry and it especially obtained good results in preventing of Flag of Convenience . This is why we need to examine the preparation process of the Act of Ship Registration for Jeju Special Zone, based on the Historical Institutionalism.

Third, this study examined the change of the Act of Ship Registration for Jeju Special Zone after the preparation of the Act. And the study shows how the Historical Institutionalism can be applied to the process of establishment and development of the Act of Ship Registration for Jeju Special Zone shows the preparation of the Act of Ship Registration for Jeju Special Zone and serve as a momentum to develop controlled fleets and the shipping industry at home.

To discuss the formation and the change of the institution, critical juncture, punctuated equilibrium, and institutional dynamics are used in this study. are used in this study.

## 參 考 文 獻

### 1. 국 내 문 헌

- 강종희·한철환·황진희 (2001) 「편의치적제도 활용방안연구」 해양수산개발원
- 강종희. (2005) 「국적선사 보호주의 다시 읽기」 해양한국 (월간해양한국)
- 강철준. (2008), 「제주경제 문제의 전략적 접근」
- 강철준.(2003) 「제주의 해운금융허브 구축전략」 제주국제자유도시와 선박등록특구 발전방안 세미나 발표자료
- 김부찬. (2002) 「편의치적과 국제선박등록제도」 국제법학회 논문집 제 47권 3호 p24
- 김윤권. (2005) 제도와 정책연구:제도변화의 통합적 접근-역사적 신제도주의를 중심으로- 韓國政策學會報Vol.14 No.1 299-329(31쪽)
- 김형철. (2009) 「제주선박등록특구제도의 개선방안에 관한 연구」 p5
- 민성규·최재수 (2005) 「선박국적제도의 국제법상 의의와 국적취득조건부나용선 선박의 통관 문제」 한국해법학회지 vol.26 No.2 p468
- 박경현. (1987) 「선박의 국적제도와 선박의 등록조건에 관한 유엔 협약」 해양한국 개재 논문, pp.74-75.
- 박세용. (1993) 「대내외 환경 변화와 국적선사의 대응」 서울;해양한국. P 25
- 박찬재. (2001) 「국제선박등록제도 비교연구-한국해운산업의 국제경쟁력을 중심으로」
- 박창홍. (1993) 「제2선적제도에 관한 선주의 견해」 서울:해양한국 1993년 11월호
- 박태원. (2003) 「우리나라 선박등록제도 개편방안 연구」 해양수산부 한국해사재단
- 서남대. (1994) 「우루과이라운드 타결과 해운개방대책」 서울:해양한국. p86
- 서돈간. (1986) 상법강의(하), 법문사 p475
- 염재호. (1994) 「국가정책과 신제도주의」 「사회비평」, 제11호, 나남출판, p.21.
- 이태우. (1986) 1960년의 항해조례와 그것이 영국해운에 미친 영향에 관한 연구. 한국해양연구소 부설 해운연구소 논문집 제5집 p148-152
- 육성호. (2008. 8) 「우리나라 국제선박등록제도의 발전방안에 관한 연구」 배제대학교 대학원 국제통상학과 국제통상학
- 이원석. (2003) 「선박의 국적관련 제문제와 그 전략적 활용방안에 관한연구」 성균관대대

학원 02 3-4

- 임종관. (2002) 「선박투자회사제도 도입방안 연구」, 한국해양수산개발연구원.
- 최낙정. (1998) 「선박국적제도의 국제적 동향과 우리나라 제도의 발전방향에 관한연구」  
130-131
- 최낙정. (1998) 「선박국적제도의 국제적동향과 우리나라 제도의 발전방향에 관한연구」
- 하연섭. (2003; Lowndes, 1996 ; peters, 1999).
- 한국해운기술원. (1986) 「UN선박등록조건협약」 p52.
- 한나라당 제주시당협 (2005) 「제주선박등록특구 활성화 정책연구보고서」
- 국도해양부 보도자료 「국제선박등록 대상 확대」 2004년 3월 4일 참조
- 해운산업연구원 · 한국전략문제연구소. (1997) 「국가안보와 국민경제 안정을 위한 한국 상선대의 유지 · 확보 대책에 관한 연구」 한국해사재단 p171
- 한국해양수산개발원. 「우리나라 선박등록제도 개편방안 연구- 선박등록제도에 관한 설문 조사결과 및 개편방향」 (2003. 3. 7 국회보고)
- 부산일보, 2005년 3월 14일자 16면 참조.
- 한국은행 제주본부. (2009. 6) 「제주 선박등록특구 현황 및 과제」
- 해양한국. (1978). 「해운진흥과 해운개방」.
- 매일경제신문사. (1997년 12월 1일) 「사설-백억불 수출 후의 제문제」
- 동아일보. (1979년 3월 13일). 「제한된 화물량 출혈경쟁 해항청 3돌 한국해운의 허와 실」
- 대한민국국회. (1997) 「국제선박등록법안검토보고」 농림해양수산위 전문위원
- 해양한국. (1997) 「1997년도 해운항만시책 방향」 서울:해양한국 1월호
- <http://likms.assembly.go.kr/> 대한민국 국회 의안정보 시스템 참조,
- 한라일보. (2001. 11.27.) 「자유도시 특별법 여야 공동발의 불발」
- 제민일보 2001년 12월 3일자, 12월 4일자
- 건설교통위원회 수석전문위원 손성태보고서
- 한국선주협회. (2001.1) 「2004년도 주요업무추진실적」 보고서.
- 머니투데이(2006년 3월 23일) 「해운업계, 법인세 '톤세' 전환..."세금 대박」
- 매일경제(1973년 7월 25일) 해운업계 선박법 완화 촉구

현경대 전 국회의원(제주시) 인터뷰  
제주해양관리단 선박등록 담당자와의 전화인터뷰  
국토해양부 국제선박등록제도 담당자 전화인터뷰  
제주특별자치도 세정과 담당자와의 인터뷰  
제주특별자치도 오인택 경영기획실장님 인터뷰  
제주특별자치도 김창희 전경영기획실장님 인터뷰  
국토해양부([www.mltm.go.kr](http://www.mltm.go.kr))  
국회전자도서관([www.nanet.go.kr](http://www.nanet.go.kr))  
한국해양수산개발원([www.kmi.re.kr](http://www.kmi.re.kr))  
한국선주협회([www.shipowners.go.kr](http://www.shipowners.go.kr))  
국가통계포털([www.ksg.co.kr](http://www.ksg.co.kr))

## 2. 국 외 문 헌

Committee of Inquiry into Shipping Report 51(1970), HMSO, Cmnd, 4337, as cited in Oseiek, ebere

(1979), "Flag of Convenience Vessel: Recent Development." AJIL, Vol. 73, p. 630  
Choice: An Assessment of the IAD Framework", a paper presented at the 1996 Annual Meetings of the American Political Science Association  
Ethington & McDonagh(1995), "The Eclectic Center of the New Institutionalism," Social Science History, pp. 467~468.

Hall(1986), 「Governing the Economy : The Politics of State Intervention in Britain and France」, Cambridge : Polity Press, p.19.

Hall & Taylor(1996), "Political Science and the Three New Institutionalism," Political

Studies, p.938.

Ikenberry(1988), "Conclusion : An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," *The State and American Foreign Economic Policy*, pp.233~234

Ikenberry(1988), "Conclusion : An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy," *The State and American Foreign Economic Policy*, pp.233~234.

Immergut(1998), 전개서, p.22.

Krasner(1988), 전개서, pp.67~82.

Kathleen Thelen & Sven Steinmo, 1992. "Historical institutionalism in comparative politics," pp. 1-32. in S. Steinmo, K. Thelen & F. Longthorh. (eds.)

Krasner(1988), "Sovereignty : An Institutional Perspective," *Comparative Political Studies*, pp.66~9

Philip J. Ethington & Eileen L. McDonagh. 1995. "The Common Space of Social Science Inquiry," *Polity*, vol. 28, no. 1. p.88.

R.R Churchill and A.V.Lowe, *The Law of the Sea*, Manchester University Press(1983), p13

R. Kent Weaver & Bert A. Rockman, 1993. *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington: Brookings.

Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis.

Steinmo & Theleen, *op. cit.*, p. 5.

Smith R. M.(1988), "Political Jurisprudence, the New Institutionalism and the Future of Public Law," *American Political Science Review*, 82(1), pp.102~103.

Thelen & Steinmo(1992), "Historical Institutionalism in Comparative Politics," 「Structuring Politics : Historical Institutionalism in Comparative Analysis」, Cambridge University Press, p.6.

Theda Skocpol, 1995. "Why I am an Historical Institutionalist", *Polity*. 28:1, 103-104.

Theda Skocpol, *op. cit.*, p. 105; Elinor Ostrom. 1996. "Institutional Rational

Theda Skocpol, *op. cit.*, p. 104.

Thomas A. Koelble, 1995. "Review Article: The New Institutionalism in Political Science and Sociology", *Comparative Politics*, pp. 231-245

Thelen & Steinmo, *op. cit.* p. 2.

## <부 록>

### 法 令 資 料

#### 제주도개발특별법개정법률안

(이해찬의원 대표발의)

의 안 번호	1257
-----------	------

발의연월일 : 2001. 11. 29.

발 의 자 : 이해찬·현경대·박종우  
김기배·김윤식·김만제  
정우택·심재권·이재오  
배기운·김영일·설송웅  
백승홍·고진부·도종이  
장정언·이재창·이정일  
최연희·원유철·임태희  
의원(21인)

찬 성 자 : 233인

#### 제안이유

세계경제의 개방화 등 국내외 여건변화에 대응하여 제주도를 국제적인 관광·휴양도시 및 비즈니스·첨단지식·물류·금융산업 등 복합기능을 수행하는 국제자유도시로 육성·발전시켜 나가기 위해, 사람·상품·자본이동의 자유와 기업활동의 편의가 최대한 보장되며, 국제적인 투자환경을 갖출 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련함으로써 국가발전과 제주도민의 복지향상을 도모하고자 하는 것임.

## 주요골자

- 가. 제주국제자유도시종합계획 등 국제자유도시개발과 관련한 주요 정책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속하에 제주국제자유도시추진위원회를 둠(안 제10조).
- 나. 제주도에 한하여 법무부장관이 따로 정하는 경우를 제외하고는 외국인이 사증 없이 입국할 수 있도록 하고, 사증 없이 입국한 외국인이 법무부장관의 허가를 받아 다른 지역으로도 이동할 수 있도록 함(안 제14조 내지 제19조).
- 다. 외국인 투자가 등의 편의증진을 위하여 행정기관에서 공문서를 접수·처리함에 있어서 외국어서비스를 제공하도록 함(안 제20조).
- 라. 국제화된 교육환경 조성을 위하여 제주도에 대하여는 외국인학교의 내국인 입학자격, 외국대학 등의 설립·운영, 초·중등학교의 외국인 교원 임용 등에 대한 자율을 확대하고, 지방교육재정교부금을 특별 지원할 수 있도록 근거를 마련함(안 제21조 내지 안 제25조).
- 마. 제주도에 생물산업 등 첨단지식산업의 육성을 위한 제주첨단과학기술단지를 조성할 수 있도록 하는 한편, 제주도에 조성되는 자유무역지역에 대하여는 내국인 투자기업의 입주를 허용하고, 이들 입주기업에 대해 법인세·소득세 등의 조세를 감면할 수 있도록 함(안 제41조, 제44조 및 제65조).
- 바. 관광사업에 대한 투자유치를 위하여 제주투자진흥지구 제도를 도입하여 국내외 투자자에 대하여 법인세·소득세·관세 및 국·공유재산의 임대료 등을 감면할 수 있도록 함(안 제42조, 제43조, 제45조, 제46조, 제65조 및 제66조).
- 사. 선박등록을 활성화하기 위하여 제주도내 개항을 선박등록특구로 지정하고 특구내 등록 선박에 대하여는 지방세법이 정하는 바에 따라 취득세, 재산세, 공동시설세 및 지방교육세를 면제할 수 있도록 함(안 제47조).
- 아. 제주도를 여행하는 내국인이 지정면세점에서 구입하여 도외지역으로 반출하는 물품에 대하여는 관세·부가가치세·특별소비세·주세 등을 감면 또는 환급할 수 있도록 함(안 제51조).
- 자. 제주도내 골프장 입장행위에 대하여 특별소비세 등의 조세 및 국민체육진흥법에 의한 부가금 등을 감면할 수 있도록 함(안 제52조).



차. 제주국제자유도시 개발사업의 효율적 추진을 위하여 시행계획의 수립·집행, 국내외 투자유치 등 개발사업을 전담하는 제주국제자유도시개발센터를 설립함 (안 제72조 내지 제100조).

◆ **제주국제자유도시특별법** [일부개정 2005.8.4 법률 7678호]

제47조 (선박등록특구의 지정 등) ①선박등록을 활성화하기 위하여 개항질서법 제3조의 규정에 의한 제주도내 개항을 선박등록특구로 지정한다.

②국제선박등록법 제4조의 규정에 의하여 해양수산부장관에게 등록한 선박으로서 제1항의 규정에 의한 개항을 선적항으로 하는 선박과 대통령령으로 정하는 외국선박에 대해서는 지방세법 및 농어촌특별세법이 정하는 바에 따라 취득세, 재산세, 공동시설세, 지방교육세 및 농어촌특별세를 면제할 수 있다.

③선박등록특구의 지정 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[본조신설 2002.4.1]

◆ **제주국제자유도시특별법시행령** [일부개정 2005.3.18 대통령령 18740호]

제31조 (취득세 등 면제대상 외국선박) 법 제47조제2항에서 "대통령령으로 정하는 외국선박"이라 함은 국제선박등록법 제4조의 규정에 의하여 등록된 국제선박으로서 동법 제3조제1항제2호에 해당하는 선박을 말한다

◆ **제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법**

[법률 제9865호(택지개발촉진법) 일부개정 2009. 12.29.]

제221조 (선박등록특구의 지정)

①선박등록을 활성화하기 위하여 「개항질서법」 제3조의 규정에 의한 제주자치도 내 개항을 선박등록특구로 지정한다.

② 「국제선박등록법」 제4조의 규정에 의하여 국토해양부장관에게 등록한 선박으로서 제1항의 규정에 의한 개항을 선적항으로 하는 선박과 대통령령으로 정하는 외국선박에 대해서는 「지방세법」 및 「농어촌특별세법」이 정하는 바에 따라 재산세, 공동시설세, 지방교육세 및 농어촌특별세를 면제할 수 있다. [개정 2008.2.29 제8852호(정부조직법)]

③선박등록특구의 지정 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### ◆ 조세특례제한법(개정2006.12.30)

제121조의15 (국제선박 등록에 대한 지방세 감면) ① 「국제선박등록법」 제4조의 규정에 따라 국제선박으로 등록하기 위하여 취득하는 선박으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 선박을 2009년 12월 31일까지 취득하는 경우에는 취득세 및 지방교육세를 면제한다. 다만, 선박의 취득일부터 6월 이내에 국제선박으로 등록하지 아니한 경우에는 면제된 취득세 및 지방교육세를 추징한다. [개정 2006.2.21, 2006.12.30]

1. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제221조제1항의 규정에 의한 선박등록특구를 선적항으로 하는 선박

2. 대통령령이 정하는 외국선박

②2009년 12월 31일 이전에 도래하는 과세기준일 현재 제1항제1호의 선박등록특구를 선적항으로 하여 국제선박으로 등록되어 있는 선박에 대하여는 재산세 및 공동시설세를 면제한다. [개정 2006.12.30]

[본조신설 2002.4.20]

### ◆ 조세특례제한법 시행령 개정(2002.4.20, 개정)

제116조의20 (국제선박 등록에 대한 지방세 감면) 법 제121조의15제1항제2호에서 "대통령령이 정하는 외국선박"이라 함은 「국제선박등록법」 제3조제1항제2호에 해당하는 선박을 말한다.

[본조신설 2002.4.20.]

### ◆ 농어촌특별세법 시행령

[시행 2009.12.15] [대통령령 제21887호, 2009.12.15, 타법개정]

제4조(비과세) ①법 제4조제2호에서 "대통령령이 정하는 것"이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 감면을 말한다

1. 「조세특례제한법」 제10조, 제10조의2, 제11조, 제12조, 제12조의2, 제13조, 제14조, 제18조, 제18조의2, 제30조의3, 제33조, 제63조, 제63조의2, 제64조, 제76조제1항, 제91조의9, 제91조의10, 제91조의11, 제96조, 제98조의3, 제104조의5, 제104조의8제1항·제3항, 제118조제1항제1호, 제119조제1항제2호(「법인세법」 제44조제1항 각 호의 요건을 충족한 합병의 경우에 한정한다)·제10호·제19호·제20호 및 제6항, 제120조제1항제9호 및 제4항, 제120조의2, 제121조의2부터 제121조의4까지, 제121조의6, 제121조의13, 제121조의15 및 제126조의2에 따른 감면

### ◆ 제주선박등록특구 운영지침

#### 1. 목적

이 지침은 제주국제자유도시특별법(이하 "특별법"이라 한다) 제47조의 규정에 의한 선박등록특구(이하 "특구"라 한다)에의 등록 및 운영 등에 관한 사항을 명확

히 함으로써 특구의 효율적인 운영과 활성화를 기하기 위함

## 2. 적용대상선박

제주도의 개항을 선적항으로 하는 선박 또는 선적항으로 하고자하는 선박으로서 다음 각호의 선박

- 국제선박등록법의 규정에 따라 등록된 국제선박으로서 대한민국 선박
- 국제선박등록법의 규정에 따라 등록된 국제선박으로서 특별법시행령 제31조에 서 정하는 외국선박(국적취득조건부나용선)

## 3. 등록방법 및 절차

1) 국제선박등록증을 기 교부받은 경우

① 선적항을 제주도내 개항으로 변경하고자 할 경우, 대한민국 선박소유자는 선박법 제18조 및 동법시행규칙 제21조의 규정에 의거 선박원부 등록사항 변경등록을 당해선박 선적항을 관할하는 지방청장에게 신청하여야 함

② 선박국적증서를 재교부 받은 선박소유자는 국제선박등록법 제4조 및 동법시행규칙 제3조의 규정에 의거 선적항 변경을 사유로 국제선박 변경등록을 국토해양부장관에게 신청하여야 함

③ 다만, 특별법시행령 제31조에 해당하는 선박(국적취득조건부나용선)이 대한민국 국적을 취득하기 전에 농어촌특별세 등을 면제받고자 할 때에는 다음 절차를 거쳐야 함

-당해선박 운항사업자(국내 선박임차인)는 국제선박등록증 원본을 국토해양부장관에게 제출하여 특구에 등록할 것임을 확인해야 함

-이 경우 운항사업자는 동 의사 확인을 위해 지정된 아래 서식에 날인 해야 함

위 선박은 대한민국 국적 취득시 제주국제자유도시특별법 제47조의 규정에 의한 제주선박 등록특구에 등록하여야 합니다.	
위 사항을 이행할 것을 확인합니다.	(인)

※당해선박 운항사업자는 위 확인을 위하여 국제선박등록증 원본과 함께 법인 인감(대표이사 직인)을 지참하여야 함(대표이사를 대리할 경우 위임장 제출)

2) 국제선박등록증을 신규로 교부받는 경우

① 대한민국 선박소유자는 선박법 제8조 및 동법시행규칙 제10조 내지 제15조의 규정에 의거 선박의 등록을 제주지방청장에게 신청하여야 함

② 선박국적증서를 교부받은 선박소유자는 국제선박등록법 제4조 및 동법시행규칙 제3조의 규정에 의거 국제선박 등록을 국토해양부장관에게 신청하여야 함

③ 다만, 특별법시행령 제31조에 해당하는 선박(국적취득조건부나용선)이 대한민국 국적을 취득하기 전에 농어촌특별세 등을 면제받고자 할 때에는 다음 절차를 거쳐야 함

-당해선박 운항사업자(국내 선박임차인)는 국제선박등록시 특구에 등록할 것임을 확인해야 함

-이 경우 운항사업자는 동 의사 확인을 위해 지정된 아래 서식에 날인 해야함

위 선박은 대한민국 국적 취득시 제주국제자유도시특별법 제47조의 규정에 의한 제주선박 등록특구에 등록하여야 합니다.	
위 사항을 이행할 것을 확인합니다.	(인)

※당해선박 운항사업자는 위 확인을 위하여 법인인감(대표이사 직인)을 지참하여야 함(대표이사를 대리할 경우 위임장 제출)

4. 등록의 말소

선박법 제22조 및 국제선박등록법 제10조의 규정을 준용

5. 행정사항

해양수산부장관은 선박소유자 또는 운항사업자가 국제선박등록을 변경신청하거나 신규로 신청할 경우, 외국인 선원 승선 현황 및 외국인 선원 승선시 단체협약 체결여부를 확인하여야 함

-외국인 선원 승선시 단체협약을 미체결한 경우, 국제선박등록법 제6조의 규정에 의거 단체협약 체결 이행을 지시할 수 있음

1) 제주선박등록특구 등록대장 관리

- 제주지방청장은 특구등록선박의 효율적인 관리를 위하여 별지 제1호 서식에 의한 특구등록대장을 선박원부와는 별도로 비치·관리하여야 함
- 제주지방청장은 선박국적증서 재 교부시 또는, 선박국적증서 신규 교부시 당해 선박의 국제선박등록 여부, 외국인선원 승선 현황 및 외국인선원 승선시 단체협약 체결 여부를 확인하여야 함(국토해양부 담당부서에 조회)

2) 보고 등

- 제주지방청장은 특구등록선박 현황을 아래 양식에 의거 정기적으로 국토해양부장관에게 보고하여야 함

선사명	선박명	국제선박 등록번호	특구등록일	승선선원현황(명)			단체협약 체결여부
				계	국내선원	외국인선원	

6. 시행일

- 1) 이 지침은 2002년 5월 1일부터 시행함
- 2) 이 지침 시행전에 이루어진 특구등록사항에 대해서는 동 지침을 준용해야 함

