

해난사고의 성격변화에 따른 대응자세의 변화와 이의 국내적 수용에 관한 연구

崔在洙
〈해양대 교수〉

1. 안전과 해난사고에 대한 문제대응의 국제적 추세

해난사고 문제는 인간이 선박으로 항해를 시작하면서 부터라고 할 수 있다. 그리고 이 사고가 갖다 주는 피해가 너무 크므로 이를 없애거나 줄여보자는 노력도 방법상의 차이는 있지만 같이 지속되어 왔다. 그 결과는 그런대로 실효를 거두어 해난사고의 예방에 도움을 주어 왔으나 만족할 수준이 못되어 왔다.

여기서는 19세기 중반의 목조범선으로부터 철제기선으로의 대체시기로부터 오늘에 이르기까지의 해난사고와 이에 대응한 사고예방노력 및 사후조치 등의 국제적 추세에 관하여 개관해 보고자 한다.

먼저 큰 줄거리를 요약해 보면

(1) 해난사고의 원인이 불가항력(Act of God)으로부터 인적과실에 의한 사고로

(2) 해난사고 예방을 위한 통제가 민간자율에서 정부의 통제로, 정부의 통제는 선박에 국적을 부여한 기국으로부터 피해자인 항만국 통제로

(3) 예방의 중점목적이 인명의 보호에서 환경의 보호로

(4) 사고의 사후처리가 중과실 책임주의 내지 제한책임체제에서 엄격 책임체제로

발전해 왔다.

이하에서는 이상의 제변화를 시대의 흐름에 따라 왜 어떻게 변화하여 왔는지 개관해 보고자 한다.

2. 불가항력시대에서 인적과실시대로

근대해운의 시작은 오늘날과 같은 철제기선이 아닌 목조범선에 의한 모험항해로부터 시작되었다. 목조범선은 동력원을 풍력에 의존함으로써 안전항해는 전적으로 기상상태에 의존하였으며, 목조선이었기 때문에 오늘날의 기선과는 달리 감항성도 매우 약할 수밖에 없었고, 해양이나 기상에 대한 지식이나 항해술이 매우 약하여 해난사고가 많을 수밖에 없었다. 이때의 해산사고의 원인은 주로 사람의 힘, 특히 선박에 승선중인 선원들의 힘만으로는 막을래야 막을 수 없는 불가항력적인 원인이 그 주축을 이루었다.

이때는 해난사고는 피할 수 없는 재난으로 여겨졌다. 해난을 방지하는 것은 항해를 안하는 수밖에 없는 바 당시의 상황으로 이는 개발경쟁에서의 탈락을 의미할 뿐이다. 그러므로 이때에는 모험항해를 장려하는 의미에서도 해난사고에 대하여 매우 관대하였다.

기선이 발명되면서 전천후 항해가 가능해지기 시작하여 해난사고는 급격히 감소할 수 있게 되었다. 과학기술의 발전으로 해양이나 기상에 대한 지식이 늘어났고, 정확한 해도가 나오면서 안전한 항해가 가능해졌고, 무선통신이 발달하여 해난의 구조가 훨씬 용이해졌다. 그래서 해난사고를 줄일 수 있는 여건이 충분히 마련되었다. 또 실제로 해난사고가 많이 감소하였다.

그후 과학기술은 더욱 발전하고 해난사고를 방지할 수 있는 체제는 더욱 완벽하게 갖추어졌다. 이론적으로만 본다면 해난사고는 극히 예외적인 경우를 제외하고는 거의 일어날래야 일어날 수가 없을만큼 완벽해졌다고 할 수 있다. 그럼에도 현실적으로는 해난사고가 많이 일어나고 있다. 뿐만 아니라 해난사고의 규모도 커지고 피해범위도 크게 확산되면서 심각한 사회문제로 새로이 대두되고 있다. 특히 이러한 경향은 제2차대전후의 50년대부터 두드러지게 나타나고 있는 것으로 알려지고 있다.

이유가 무엇인가? 해답은 해난사고의 원인이 사람이 어쩔 수 없는 불가항력은 줄었지만 사람의 실수로 인한 사고, 다시 말해서 인적과실에 의한 사고가 늘어나고 있기 때문이다. 중앙해난심판원이 집계한 통계에 의하면 1987년부터 1991년까지 해난심판의 대상이 된 해난사고 2천2백60건중 약 5.6%만이 기상등 불가항력에 의한 사고다. 그리고 85%는 인적과실에 의한 사고로 집계되고 있으며 원인 불명이 10.7%다. 여기서 주의할 것은 이 통계가 정확한 것인가 하는 점이다. 사고의 원인은 사고후의 조사에 의하여 밝혀지는 바, 이 조사에서는 해난사고를 낸 당사자인 선장이나 항해사 등의 진술이 일차의 증거가 된다. 그런데 사람은 누구나 자기의 잘못을 시인하기 싫어한다. 그러니 변명을 하기 마련이며 될 수 있으면 다른 사고의 원인을 갖다 대려한다. 이러한 변명이나 원인의 전가는 이를 반증하는 다른 증거가 있으면 인정되지 않는다. 그러나 확실한 반증이 없는 경우에는 이 변명을 그대로 인정해 줄 수밖에 없다. 이런 요소와 원인불명(선원의 전원사망등으로)해난의 상당부분이 인적과실일 것이라는 추정까지 감안하면 해난사고의 97~98%는 인적과실에 의한 사고일 것이라는 것이 전문가의 추

정이다.

다시 말하면 지금 일어나고 있는 해난사고의 대부분이 열심히 주의만 하면 예방할 수 있는 사고인데 사람들이 이를 게을리해서 사고가 증가하고 있다는 결과가 된다. 그리고 후술하거니와 그 사고의 피해는 일을 저지른 사람 이외의 사람이 받고 있는데 요즘 해난사고의 심각성이 있다.

그래서 해난사고를 방지하기 위해 종전과 같은 선박의 구조설계를 바꾸거나 장비의 보충만으로는 안 된다고 보게되어 사람, 특히 선원에 대한 규제를 강화해서라도 해난을 줄여보자는 착상을 하게 되었다. 사람 특히 선원의 과실에 의한 사고를 줄이기 위하여는 두가지 노력이 이루어져야 한다. 그 하나는 선원이 안심하고 작업하며, 일 한 만큼의 댓가를 충분히 받고, 작업시간외에 충분히 휴식하고 재충전할 수 있는 여건을 마련하여야 한다. 다시 말해서 선원의 근로조건과 작업환경등과 관련된 문제이다. 다른 하나는 선원이 선원업무를 수행하는데 필요한 충분한 지식과 경험을 가지고 있어야 하며 이런 자격자가 적시에 적소에서 근무하여야 한다.

먼저 선원의 근로조건에 관해서는 국제노동기구가 나섰다. 국제노동기구는 오래전부터 선원근로 문제에 깊은 관심을 가지고 각종 조약이나 권고안 결의안 등을 채택 시행해왔다. 그러나 이러한 조치들을 각국이 제대로 시행해주지 않으므로 실효를 거두지 못하고 있다. 그래서 1976년에는 속칭 ILO조약 147이라 불리는 「상선의 최저기준에 관한 국제협약」(Convention Concerning Minimum Standards in Merchant Ships, 1976)을 채택 시행하기에 이르렀다. 이 조약의 주목적은 물론 해난사고의 방지만을 목적으로 하는 것이 아니고 선원, 특히 편의치적선에 승선중인 선원의 보호에 보다 중점을 두었다. 그러나 이 조약도 토리 캐년호 사고후에 편의치적선 문제가 심각하게 대두되면서 채택되었다는 배경으로 보아 해난방지쪽에도 역점이 두어지고 있는 것이 사실이다.

이 조약은 상선선원근로의 최저기준을 정한다고는 하였지만, 이 조약에서 최저기준을 새로 정하였다기 보다는 이미 정해진 최저기준을 집행토록 하는데 역점을 두었다. 이미 채택된 기준들을 이 조약의

부속서로 받아들이고 이의 집행의 보장책으로 항만국 통제를 강력히 시행할 수 있도록 규정하고 있다. 또 조약의 발효요건을 완화하여 조약의 즉시 시행을 보장하였다.

다른 하나의 조약이 STCW조약이라 불리우는 선원의 훈련, 자격, 당직에 관한 조약이다. 이 조약은 1978년에 채택된 바, 해난의 주원인이 선원의 자질 부족에서 온다는 점에 착안하여 상선의 선원이 되기 위해 필요한 교육과 훈련, 그리고 해기면허의 발급 기준 및 상선에서의 당직기준 등에 대한 국제적인 최소의 기준을 설정하여 선원의 자질의 유지를 통해 해난을 예방해 보고자 시도한 것이다. 이 조약은 다른 조약과는 달리 발효요건을 빨리 충족하여 1984년에 발효하였다. 그 이유는 후술하는 바와 같이 78년 이후의 국제적인 분위기가 어느 국가의 잘못으로 인한 해난사고의 피해를 타국이 용납하지 않겠다는 쪽으로 흐르고 있었기 때문이다.

그러나 이 조약의 채택시행후에도 세계의 해난사고의 추세는 크게 개선되지 못하고 있다. 그 이유는 아직 명백히 밝혀진 바 없다. 추정컨대 78년의 STCW 조약이 수용한 기준이 너무 낮고, 선박의 근대화라는 현대적인 추세에 맞는 것이 못되었고, 또 이 조약 시행후에도 선원직에 대한 선진국 국민의 기피현상은 더욱 가중되고 있으며, 이 공백을 개도국 선원 내지 동구권 선원들로 충원하면서 전반적으로 선원의 자질이 저하되고 있기 때문이다. 그래서 국제적인 새로운 기준을 제정 시행해야 한다는 목소리가 높아져가고 있으며, IMO에서는 이미 다음 단계의 작업을 착수한 상태이다.

3. 타이타닉호 사고와 기국주의

해난사고는 결코 반가운 것이 아니다. 그러나 어찌면 피할 수 없는 것인지도 모른다. 그러므로 사고에 대응하는 체제를 발전시켜야 한다. 근대화 초기에는 해난의 원인이 불가항력이 많았기 때문에 사고의 예방 노력에도 한계가 있었다. 그러므로 해난사고에 대한 대처도 예방적인 것보다, 사후처리적인 점에 역점이 두어졌다. 그래서 발달한 것이 보험이다. 그러나 예방에도 힘쓰지 않은 것이 아닌 바, 보험대상인 선박이 감항성이 있어야 한다는 점을 강조

하고 대상 선박이 감항성이 있는가 여부를 판단하는 전문기관으로서 선급제도가 일찍부터 발달해 왔다.

이 때의 해난사고에 대한 대응은 민간의 자율적인 제도에 의존하였다. 보험제도는 당시나 지금이나 경제활동의 한부분이며, 선급제도는 이 보험제도가 건전하게 발전하기 위한 사회제도의 하나였다. 여기에는 정부의 행정지도가 있을수는 있으나, 정부가 직접 개입할 수 있는 소지는 전혀 없었다.

국가가 해난문제에 직접 개입하게 된 것은 1912년의 타이타닉호의 사고를 계기로 해서다. 대개 이런 문제에 대한 관심은 평소에는 조용하다가 큰 해난사고가 나면 법석을 떠는 것이 일반적이다. 이 해난사고는 단일교통사고에 의한 인명피해로는 지금까지 사상 최고인 사고였다. 이 사고는 그 당시로서는 가장 근대적인 시설과 장비를 갖춘 초호화선인 신조선 타이타닉호가 처녀항해중 빙산에 충돌하여 침몰하면서 승객과 선원 등 1,502명이 같이 사망한 사고였다. 이 선박회사는 이 선박의 처녀항해를 신문에 광고하면서 『이 선박은 하나님도 침몰시킬 수 없다』고 자랑하였다. 그런 선박이 처녀항해에 순식간에 1천5백2명의 목숨과 함께 수장되어 버렸으니 충격이 클 수밖에 없다. 사고후에 전문적으로 검토해 보니 문제점 투성이었다.

그래서 그때부터 해상안전문제를 민간에 맡겨 두어서는 안된다는 목소리가 나와서 정부가 개입하게 되고, 해난사고 예방을 위한 국제협력을 위한 조약의 채택등 공동대처 방안이 모색되기 시작하였다. 사고직후에 빙산에 대한 국제감시제도가 즉시 채택되고 무선청취제도를 의무화하였다. 그 이듬해인 1913년에는 최초의 「해상인명안전협약」(Safety of Life at Sea : SOLAS) 채택을 위한 국제회의가 열렸으나, 그후 바로 이은 제1차 세계대전의 발발로 소기의 목적을 달성하지 못했다. 그후 이 해상인명안전협약은 1929년과 48년 두차례 다시 개정된 후에 1958년에 발효되었다.

이렇게 해서 해난사고 예방에 대한 정부의 적극적인 개입과 이를 위한 국제협력이 구체적인 실현을 보게 되었다. 이때 문제가 된 것이 구체적으로 어느 정부가 이러한 권한을 행사할 것인가였다. 선박은 대부분이 공해상이나 외국의 영해를 항해하거나 외

국항구를 포함한 항구에 머무르고, 영해나 항만을 관할하는 주권국가가 관할할 수도 있다. 그러나 이렇게 할 경우 선박이 공해상에 있을 때는 행정상의 공백이 생기게 되고, 규제가 중복되고 각기 조금씩 다른 규제를 하게 되어 불편이 많을 것이 예상되었다. 그래서 이 권한행사의 전속관할권을 기국에 주기로 하였는 바, 이것이 소위 말하는 기국주의 원리이다.

이 기국주의의 논리적 배경은 선박을 움직이는 영토로 보는 사상이다. 전통국제법의 논리대로 하면 주권국가의 주권이 미치는 공간적 한계는 영토와 영해로 국한된다. 그러므로 공해에는 어느 국가의 주권도 미치지 않는다. 그러나 선박이 공해를 향해 주권이 개입해야 할 일이 발생할 경우 어느 국가의 주권이 개입할 것인가 하는 문제가 생겼다. 이 문제는 선박에 국적을 부여하고 국기를 게양할 수 있도록 하는 동시에, 선박을 그 기국의 영토의 일부분으로 보는 국제관습법이 이미 확립되어 있었으므로, 기국이 전속관할권을 갖도록 하였다. 그러므로 기국에게 선박의 안전에 대한 통제권을 전적으로 맡기는 것은 논리적으로 아주 스무스하였다.

또 이러한 제도의 채택의 바탕에는 당시의 주권국가간의 상호신뢰가 깔려 있다. 이 조약이 채택되었던 1914년에 로이드통계상에 올라있는 선박보유국은 16개국이었는 바 이들이 보유한 상대방이 세계 전상선대의 93%였다. 그리고 그 나라들의 대부분이 서구제국과 미국, 캐나다, 오스트레일리아, 일본, 브라질, 알제틴 등 소위 전통해운국이거나 이들의 사실상 식민지였다. 그들은 문화적 배경과 교육제도 등 법령제도가 대동소이 하였다. 그러므로 서로 약간의 차이점이 있지만 그 차이가 그리 큰 것이 아니므로 서로 믿고 상대방의 주권을 존중하여 주어도 큰 문제가 현실적으로 없었기 때문에 이 제도를 받아들이는 것을 주저하지 않았다. 그리고 당시 여기서 제기되는 문제도 그리 큰것은 없었다.

4. 토리캐년호 사고와 항만국통제의 대두

그러나 세월이 흐르면서 문제가 달라졌다. 특히 제2차대전후 많은 식민지가 독립하여 주권국가가 되고 여기에 편의치적선까지 가세하자 주권국가에 대한 상호신뢰가 무너졌다. 같은 주권국가이지만

후진국과 선진국간의 행정기법상의 차는 실질적으로 너무 큰 것이었다. 기술상으로 뿐만 아니라 행정의지도 다르다. 특히 편의치적선은 그저 외국선을 등록받아 주고 세금이나 좀 받아서 국고수입이나 늘려보자는 생각이므로, 구태여 행정비를 지출하고 선주에게 인심을 잃으면서 까다로운 검사를 집행할 실익이 없다. 그러므로 능력이 있어도 의식적으로 이러한 권한 행사를 피하거나, 적당히 형식적으로만 한다.

이러한 기국주의에 근본적인 문제가 제기되고 불신이 확산된 것은 해양오염문제가 심각하게 제기되면서이다. 타이타닉호 때와 마찬가지로 이번에도 큰 해난사고인 토리캐년호의 사고를 계기로 문제가 구체화 되었다. 1967년에 그때까지 있었던 해난사고와는 유가 다른 대형유조선사고가 발생하였다. 이 사고는 원유 12만톤을 적재한 탱커 토리캐년호가 영국과 프랑스의 근해인 시실리도 근해에서 운항부주의로 암초에 좌초하면서 적재중인 원유를 바다로 대량으로 유출시켜 인근 영국과 프랑스의 해안을 크게 오염시켜 전세계를 경악시키는 큰 사고였다. 이 사고를 계기로 사람들의 해난사고에 대한 관심은 인명에서 해양환경으로 바뀌었고 지금까지의 안전체제에 전반적인 재검토의 계기를 마련하였다.

이때 제기된 주요문제를 요약하면

(1) 유조선의 사고로 인한 환경오염피해가 상상할 수 없을 만큼 크다는 것을 새삼 입증하였다.

(2) 유류오염사고로 인한 피해가 선의의 제3자(주로 연안국)에게 크게 미침에도 불구하고 그 당시 해사법령제도로서는 이에 대한 보상이 거의 불가능하다는 것이 새삼 확인되었다.

(3) 사고처리에서 기국은 속수무책이며 전혀 책임질 체제가 되어 있지 않다는 점이 새삼 확인되었다.

(4) 공해상의 사고도 오염사고의 경우 필연적으로 그 피해가 연안국에 미치므로 이를 방지하기 위하여는 연안국이 공해상의 타국의 선박에 개입하지 않으면 안된다(중전의 경우 개입할 경우 타국의 주권침해문제가 발생함)

이상과 같은 주요문제점이 부각되자 이의 근본적인 해결책을 마련하기 위하여 IMO의 긴급이사회가

소집되고 모든 대책안을 강구하기로 하였다. 그후 일련의 조약이 채택, 발전되었는 바, 여기서는 그중 국제통제의 강화측면만 보기로 한다.

선박의 안전에 대한 통제책임을 기국에다 맡긴 기국주의 체제하에서는 사고에 대한 책임도 기국이 져야 한다는 논리가 된다. 그러나 현실적으로는 기국이 어떤 책임도 지는 바가 없다. 그리고 피해는 전혀 관계없는 선의의 제3자인 연안국이 본다. 문제가 된 토리 캐년호의 경우 기국은 이 사고처리를 위해 실제 한 일이 아무것도 없다. 그리고 피해는 연안국인 프랑스와 영국이 보았다. 할 수 없이 피해를 줄이기 위해 영국과 프랑스가 범국가적으로 나서서 수천만불의 경비를 들여 간신히 수습하였는데 사후에는 사고수습비용을 부담해줄 사람도 아무도 없었다. 하다가 안되어서 할 수 없이 영국의 항공기가 사고선을 폭격하여 적재중인 원유를 소각시켜 버렸다. 그랬더니 공해상에 있는 외국선을 폭격하는 것은 기국의 주권을 침해하는 것이며 전쟁행위가 아니냐는 논리까지 나왔다. 그래서 이후 이런 논란을 없애기 위해 공해개입조약이 나오게도 되었다.

그래서 기국주의에 대한 근본적인 의문이 제기되게 되었다. 사고에 대해 실질적으로 아무 책임도 안지는 기국에게 안전문제를 맡기는 것이 과연 타당한가 하는 문제이다. 그래서 연안국의 자위권 발동이 고려되기 시작하였다. 안전에 대한 통제를 기국이 제대로 안할 경우에는 연안국이 자위권 발동 차원에서라도 해야겠다는 생각이다.

이것이 구체화된 것은 1974년의 「해상인명안전협약」(SOLAS)에서다. 토리 캐년호 사고후에 각종 국제조약이 채택되었는 바 그중의 하나인 해상인명안전협약 제1장 제19조에서 선박이 타국의 항만에 체류중일 때에는 그 나라의 통제를 받아야 한다고 규정하였다. 그 이전에도 안전관계국제조약에서 항만국의 통제권을 전혀 인정안한 것은 아니다. 그러나 타국의 선박에 대한 전면통제권을 인정하고 미비점 발견시에는 출항을 금지시키는 조항을 신설하면서 항만국이 안전을 위해 필요할 경우 타국의 선박을 직접 규제할 수 있도록 하였다. 그러나 이 조약은 채택후에 발효요건을 충족시키지 못하고 오래 기다렸다.

5. 아코모 카디즈의 사고와 항만국통제의 정착

그후 70년대 후반에 들어서면서 다시 대형 유조선사고가 연속적으로 일어나면서 연안국의 신경은 더욱 날카로워졌다. 이번에는 사고가 주로 1976년에서 77년 사이에 미국의 연안에서 나면서 미국이 앞장섰다. 특히 1978년에 토리 캐년호보다 훨씬 큰 VLCC인 아코모 카디즈호가 좌초하여 두동강이 나면서 다시 근본적인 대책의 강구 필요성이 강조되었다.

그러나 토리 캐년호 사고후에 채택된 각종 국제조약도 채택된 뒤후에 미발효 상태였다. 일반적으로 국제조약의 문제점은 채택과 발효간에 너무 시차가 많다는 점(많은 조약은 채택만 하고 발효요건을 못 갖추어 발효안되는 경우가 많다)과 발효후에도 그 집행권이 체결국에 있으므로 성실하게 집행하지 않는다는 점이다. 그리고 그로 인한 피해는 엉뚱한 연안국이 보게 되는 것이다.

이에 참다 못한 미국의 당시 대통령 카터가 자위권을 정식으로 선언하고 나섰다. 이것이 유명한 카터 선언이었고, 이를 구체화시키기 위해 「유조선과 항만의 안전에 관한 법률」(Tanker and Port Safety Act)을 독자적으로 제정하였는 바 그 취지는 국제적인 공동대응이 안될 경우 미국만이라도 자력으로 미국연안을 지키겠다는 의지의 표현이었다. 이를 계기로 IMO를 중심으로 다시 안전, 특히 탱커의 안전과 관련된 국제적인 공동조치의 구체화 방안이 논의되어 한 발 앞으로 나가는 계기가 마련되었다. 이 회의를 계기로 1973년의 해양오염방지 협약과 1974년의 해상인명안전협약의 시행을 촉구하는 의정서가 채택되었다. 또 그때까지 각국에 맡겨졌던 선원문제를 국제적으로 통일시키고 규제하는 「STCW 조약(International Convention on Standards of Training Certification and Watchkeeping for Seafarers, 1978 : 선원의 훈련, 자격 및 당직의 기준에 관한 국제조약)을 채택하여 실질적으로 가장 많은 사고의 원인인 인적과실의 방지에 국제적인 공동대응이 시작되었다.

1978년의 미국의 강경입장과 이에 공감한 구라파

의 전통해운국들의 항만국통제를 위한 공동 양해각서의 채택으로 안전에 대한 국제통제는 바야흐로 기국주의에서 항만국통제시대로 전환하게 되었다. 이 항만국 통제는 그후 세계각국으로 확산되고 일반화되어 지금은 항만국통제를 실시하지 않는 나라가 없다 할 정도다. 특히 이 항만국통제는 선진국의 자위권 차원에서 논의가 시작되었으나, 그후 잇달아 후진국이나 개발도상국에까지 시행이 확대되면서 일반화 되었다. 지금의 우려는 이항만국통제가 외국의 해운세력을 견제하는 정치적 수단으로 악용되지 않나 하는 점에 있으나, 아직은 그런 조짐은 나타나고 있지 않다.

항만국통제의 시행상의 난점은 두가지이다. 그 하나는 어느기준에 의해 통제할 것인가이며, 나머지 하나는 중복통제로 인한 행정력의 낭비와 번거로움이다. 첫째 문제의 해결을 위해 통제기준은 안전관련국제조약으로 하고 있다. 이는 외형상으로는 문제가 없는 듯하나 국제조약의 해석상 어려움이 있어 여전히 문제는 남는다. 두번째의 난점인 중복검사의 가능성은 모든 선박을 다하는 것이 아니라 기준 미달선이라는 의심이 가는 선박만을 대상으로 하고, 구라파 같은 곳에서는 항만국통제를 공동으로 시행함으로써 중복을 피하고자 노력한다. 또 한가지의 문제는 검사방법이다. 원칙으로는 각종 증서의 소지여부 등 주로 형식요건의 구비여부를 따진다. 그런데 여기에는 증서는 완벽한 것을 가지고 있으면서도 실체는 기준미달인 경우가 많아 이의 방지책으로 증서의 요건을 실제 갖추고 있는가를 검사하여 실질적인 검사를 하게 된다. 그 결과는 때로 아주 어려운 문제를 야기시키기도 한다. 예를 들면 선장에게 선장이 알아야 할 전문적인 질문을 하고 이에 확실한 답변을 못할 경우 자격미달이라고 할경우등을 예상할 수 있다. 특히 한국선원과 같이 외국어에 자신이 없는 경우 외국어의 검사원의 까다로운 질문들을 다 받아낼 수 있을지는 의문이 아닐 수 없다.

전술한 바와 같이, 기국주의의 논리적 배경이 주권평등사상과 상대국 주권에 대한 신뢰에서 나왔다면, 항만국통제는 주권국가의 행정력에 대한 불신을 밑바닥에 깔고 있다. 우선 로이드 통계에 올라 있는 선박보유국이 기국주의가 채택되던 1914년에

는 16개국이었었는데 1991년에는 100만톤이상 보유국만고 45개국으로 늘어났다. 뿐만 아니라 선박에 자국기의 게양을 허용할 수 있는 주권국가가 150개국에 넘는다. 이들 주권국가의 권리는 국제법상 평등이 아닐 수 없다. 그러나 행정력이 평등일 수는 없다. 미국이나 구라파의 행정력과 아프리카의 후진국의 행정력이 실질적으로 같으리라고 기대하기는 대단히 어렵다. 그러나 국기게양권을 주고 국적증서를 발행하고 각종 검사증서를 발행해 줄 수 있는 국제법상의 권리는 평등한데서 모순이 생겨나게 된다. 그리고 이 모순된 논리의 결과로 나오는 피해를 연안국이 입게 되자 자위권의 발동으로 항만국통제가 나오게 된 것이다.

6. 인명보호에서 환경보호로

전술한 바와 같이 타이타닉호의 사고가 충격적이었던 것은 너무 많은 인명의 손실 때문이었다. 단일 교통사고로 1,500여명이 사망한 교통사고는 사상 전무후무 하다. 더구나 당시의 항공기의 미발달로 거의 모든 해외여행이 선박에 의존하던 때였고, 이민 붐으로 여객선에 의한 여행이 최고조에 달할 때인지라 인명피해도 그만큼 컸고, 충격도 그만큼 컸다. 그 결과 그후의 안전에 대한 모든 조치의 초점이 인명의 보호에 모아졌다. 첫번째 채택된 안전관련국제조약이 「해상인명안전협약」이라는 것이 이를 잘 증명해 주고 있다.

2차대전후 국제여객운송의 주류가 항공기로 옮겨가자 선박에 의한 여행이 그만큼 줄어들었고, 그만큼 해난사고에 대한 국제적 관심도 줄어들었다. 이때에 국제해사기구가 탄생되었고, 해상인명안전협약이 발효되었다. 어떻게 보면 사후 약방문의 조치였다고 할 수도 있다.

반면에 해운분야에는 새로운 문제로서 환경문제가 대두되었다. 해양환경문제는 처음에는 석유에 의한 오염문제에서 시작되었다. 주에너지원이 석탄에서 석유로 대체되고, 그 결과 원유를 비롯한 석유제품의 운송량이 많아지고, 선박의 연료도 유류로 대체되자 그로 인한 해양환경의 오염문제가 제기된 것이다. 그 결과 채택된 국제조약이 1954년의 「유류에 의한 해양오염방지조약」(International Conv-

ention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil, 1954 : OILPOL 1954)이었다.

그러나 이 조약의 채택시행 후에도 전술한 토리 캐년호의 사고 이전까지는 해양오염문제에 실질적으로 그리 큰 관심을 기울이지 않은 것이 사실이다. 그러나 토리 캐년호의 사고로 엄청난 피해가 실증되고, 그 처리과정에서 여러가지 문제가 제기되자, 해양오염문제의 심각성을 새삼 실감하게 되었다. 역시 소 잃고 외양간을 고친 격이지만, 이 사고를 계기로 국제해운은 해난사고문제에 대한 대응에서 새로운 시대를 맞이하게 되었다. 해난사고의 관심의 초점이 "인명에서 환경"으로 바뀌게 되고 IMO의 주기능도 환경문제를 중심으로 개편되었다.

이때를 전후하여 세계적으로도 환경문제에 대한 새로운 인식이 싹텄다. 1972년에는 국제연합의 환경보호계획이 채택되면서 환경문제에 대한 국제적인 공동대응의 필요성이 역설되기 시작하였다. 해양오염문제도 단순한 유류에 의한 오염에만 국한하지 않고 보다 넓게 모든 오염물질로부터 해양환경을 보호해야 한다는 소리가 높아갔다. 그래서 중전의 유류에 의한 해양오염방지조약 대신에 「선박에 의한 해양오염방지협약」(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973 : MARPOL 73)이 새로 채택되었다. 그후 70년대 이후의 잇단 유조선 사고가 이러한 국제적인 대응을 더욱 촉진하였음을 전술하였다.

80년대 이후에도 해양환경보호문제는 계속해서 그 중요성을 더해가고 있다. 반면에 오염사고의 예방을 위한 국제적인 최선의 노력에도 불구하고 대형 유조선의 사고와 이로 인한 환경피해는 늘어가고 있다. 그 결과 환경보호를 위한 국제규제는 더욱 강화될 수밖에 없다. 특히 몇 년 전에 미국의 알라스카의 발디즈만에서 일어났던 엑손 발디즈호의 사고는 어처구니 없는 사고의 원인과 함께 피해규모와 사후 처리비용의 지출 양면에서 다시 기록을 갱신하는 대형사고였다. 미국은 이사고후 즉각 유조선의 구조를 이중선저로 하는 것을 의무화 하는 등 조치를 취했다. 엑손 발디즈호는 미국적선이었기에 미국의 대응이 즉각 국제적인 대응으로 발전하지는 않았으나 미국의 대세계 영향력이나 환경보호의 필요성을

강조하는 국제적인 추세는 바로 국제적인 대응체제로 발전할 것이 확실시 된다. 엑손 발디즈 사고후에 다시 세계 곳곳에서 대형 유조선 사고가 줄을 잇고 있고, 환경보호의 목소리가 전인류의 절규로까지 발전하고 있는 요즈음이므로 해양환경보호를 위한 국제적규제는 더 강화될 수 밖에 없을 것이다.

7. 선주의 책임감면체제에서 엄격책임체제로

근대해운의 발전초기에는 해난사고의 사후 책임에서 선주에게 매우 관대 하였다. 그 이유는 전술한 바와 같이 해난의 대부분이 불가항력이 그 원인이었고, 그 당시의 사정으로는 모험항해라도 권장하여야 할 사회적 필요가 강했고, 또 사고의 예방을 위하여 선주가 할 수 있는 일이 거의 없었기 때문이다. 그래서 어지간한 사고에 대해서는 선주의 책임을 면제 해주거나 책임을 지을 경우에도 제한적인 책임만 지도록 했다. 그 결과 불안해진 화주들을 위해서는 보험이 보완 해주어 왔다. 그래서 해운의 발전과 보험의 발전은 사적으로 불가분의 관계를 유지해 왔다.

그러나 이러한 해운의 전통적인 책임체제에 근본적인 문제가 생긴것이 역시 토리 캐년호 사고에서였다. 토리 캐년호의 사고는 분명히 선장의 과실에서 비롯된 사고였고, 그로 인한 피해자중 가장 큰 피해자는 영불의 연안주민들이었다. 그러나 그 당시의 책임체제하에서는 선주도 선장도 선박소속국도 보험회사도 누구도 이 피해를 보상해 줄 책임은 없었다. 이 사고와 전혀 관계 없는 선의의 제3자인 영불의 연안주민들은 앉아서 엄청난 피해를 받았으면서도 피해 보상은 한푼도 받지 못했다. 피해 제거를 위해 엄청난 비용을 지출한 영국과 프랑스 정부도 오염제거 비용을 한푼도 보상을 못 받게 되었다. 이렇게 되니 전통적인 책임체제에 근본적인 문제가 제기 되게 되었다.

종래의 전통적인 선주책임체제하에서는 해안사고로 피해를 받는 사람이 선주자신, 선원, 화주, 그리고 이들의 보험을 인수해준 보험회사등 주로 계약당사자들이었다. 그러므로 이들의 피해보상도 주로 계약에 따라 처리되었다. 그러나 유류가 선박의 연료로 되고 유류의 오염이 큰 문제가 되자, 해난사고

의 피해가 선주와 전혀 계약관계가 없는 선의의 제 3자인 연안주민에게 미치게 되었다. 그들은 그들과 전혀 관계 없는 엉뚱한 사고로 피해를 당하고도 어디에서도 그 피해를 보상받을 수 없다는 문제가 되자 참을 수 없게 된 것이 바로 토리캐년호의 사고이며, 이 사고를 계기로 전통적인 선주책임체제를 근본에서부터 고쳐야 한다는 여론이 나오게 된 것이다.

그래서 채택된 조약이 1969년의 「유류오염손해에 대한 민사책임협약」(*International Convention on the Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1969*: 약칭 *CIC 69* 유탁민사책임협약)과 1971년의 「유류오염손해를 위한 국제기금설치에 관한 국제협약」(*International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1971*: 약칭 *FUND 71*)을 체결하여 유류오염 손해에 대한 보상을 국제적으로 보장하는 법제를 정비하였다.

이러한 국제적인 조치와 발맞추어 민간부문에서도 이에 대응하는 조치들이 취해졌다. 이를 위해서는 기존의 보험으로는 대응할 수 없으므로 먼저 탱커 선주들이 자발적으로 구성한 *TOVALOP* (*Tanker Owner's Voluntary Association for the Liability for Oil Pollution*)가 생겨 났고, 뒤이어 석유회사들이 주축이 된 *CRISTAL*이 생겨났다. 이들 민간기구의 당초 설치 목적은 토리캐년호 사고후 유탁손해책임에 대한 강한 국제적인 규제조치가 취해질 것이 확실시 되자, 차라리 민간 스스로가 자발적으로 책임을 지는 체제를 갖추어 강한 강제규제를 피해 보자는 의도에서 비롯되었다. 그러나 이 조치가 너무 늦어 앞서 열거한 조약의 채택을 막지 못했다.

8. 안전과 원가

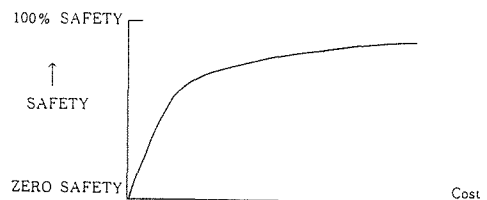
해난사고에 대한 방시대책을 논의 할때면 사람들은 으레히 강력한 법제를 마련하는 것을 먼저 머리에 떠올리게 된다. 그러나 위에서 본바와 같이 대형사고가 날때마다 국제적으로든 국내적으로든 이를 방지하기 위한 법제가 정비되어 왔다. 그럼에도 불구하고 사고가 계속늘어 나는 것은 법제의 미비 때문이라기 보다는 있는 법이나 안전기준 등을 계속

성실히 지키지 않는데 있다. 특히 국제조약의 경우 채택과 발효간에 상당한 시차가 있고 같은 내용의 조약이라도 국가별로 그 시행내용이 현저히 다른 것이 현실이다. 그리고 형식적인 요건을 충족한 각종 증명서의 소지에도 불구하고 실질적으로는 크게 개선되지 않고 있는 예가 많다.

여기서 해난사고와 경제성에 대하여 관심을 가질 필요가 생긴다. 해난사고의 예방을 위한 필요한 조치들은 적든 크든 돈이 들어간다. 그에 반하여 반대급부로 얻어지는 안전은 순수 경제적인 면에서만 보면 들어간 비용보다 훨씬 적다. 소위 투입에 비해 산출이 너무 적은 것이다. 현대와 같은 첨예화 된 경제전쟁체제하에서는 이러한 비경제는 용납될 수 없다. 이러한 요인을 무시하고 안전에다 너무 역점을 두어 부담할 수 없는 비용의 지출을 감당할 경우, 그기업에게 그 다음에 돌아오는 것은 경쟁으로부터의 탈락이라는 무서운 패배뿐이다.

다음 도표는 안전과 이에 소요되는 비용간의 관계를 나타낸 것이다. 이 표에서 보는 바와 같이 안전을 위해 비용을 투입하면 안전율이 높아진다. 그러나 안전율이 일정수준까지 올라가고 나면 투입비용에 비례한 안전율의 향상 정도가 점점 낮아진다. 그리고 100% 가까이 가면 이 곡선은 거의 수평으로 흐른다. 그러나 100%의 안전율의 확보는 이론적으로는 가능하겠지만 현실적으로는 불가능 하다. 결국 일정수준이상의 안전율이 확보되고 나면 비용의 지출증가에 비한 반대급부인 안전율의 향상은 보잘 것 없이 되는 수 밖에 없다.

THE ECONOMICS OF SAFETY



〈자료〉 Alderton, Sea Trnsansport p 202에서 인용

선주에 입장에서는 위와 같은 지출을 계속 감수하기 위하여는 안전율의 향상으로 수입의 증가가 수반되는 등의 반대급부가 바람직하나 국제해운시장

의 현실에서는 안전율이 약간 높다는 이유로 운임이 보다 고율이 될 수 있는 시장여건은 거의 되어 있지 않다. 결국 안전비용의 지출의 반대급부는 사고율의 하락으로 인한 손실의 감소라는 소극적인 것밖에 기대할 수 없다.

9. 안전과 보험

사고가 100% 예방이 불가능하다는 것을 전제로 불의의 사고에 대비하기 위해 생겨난 제도가 보험제도이다. 보험제도는 일어날 수 있는 사고에 대비하여 미리 위험을 분산시킴으로서 사고로 인한 경제적 손실에 대비하는 제도다. 특히 해난의 경우 그 손실 규모가 너무 크므로 개인이 감당하기 어려워져 보험에 의존하는 것을 당연시 해온 것이 오랜 해운의 전통이다. 그러므로 해운과 보험은 그 역사를 같이 한다고 할 수 있다. 그래서 해난사고가 나면 그 손실은 으레 보험에서 부담해 준다. 그 결과 선주의 입장에서는 해난사고가 날 경우 직접 경제적 손실을 입는 경우는 드물다. 우선은 사고로 인한 손실을 보험이 보상해주므로 당장의 지출은 거의 없다. 물론 보험금은 보험료를 낸 대가로 지불되는 것이며, 또 사고율이 높은 회사의 보험료는 올라가게 되므로 결과적으로는 선주가 부담하는 것이라는 논리는 성립된다. 그러나 직접사고 수습을 위한 경제적 지출은 적다. 때로는 전손사고의 경우 현실적인 손해보다 많은 보험금이 지급되는 경우도 있다.

이러한 보험제도 때문에 해난사고를 줄인다고 해서 선주에게 당장 경제적인 이익이 없다. 앞서 본바와 같이 안전율을 높이기 위하여는 경제적 부담이 크다. 이에 비해 안전율의 향상으로 인한 사고율의 감소라는 반대급부는 앞으로의 보험금이 약간 저렴해진다는 소극적인 것외에는 큰 것이 없다. 여기서 해난과 관련된 투입과 산출간의 불균형이 생겨나게 된다. 투입 > 산출의 부등식이 성립 되는 것이다.

이러한 안전의 경제성을 현실 경제의 수치를 이용해 검토해 보자. 해난의 원인이 전술한 바와 같이 인적과실이 주원인이다. 그리고 그 주원인이 선원에게 있다. 그러므로 안전율을 높이기 위해서는 선원의 자질향상을 해야 한다. 이를 위해 선원의 교육 훈련을 강화해야 하고 근로조건을 개선하고 임금을

인상해주는 등의 조치가 필요하다. 결국 안전율의 향상을 위해서는 선원비의 지출증가가 따르게 된다. 91년 선협의 경영분석자료에 의할 경우 우리나라 선사의 선비 지출중 선원비의 비중이 24.9%다. 만약 선사가 안전율을 향상시키기 위하여 선원비를 10% 더 지출할 경우 선비는 결국 2.5%가량 증가하게 된다. 그 반대 급부가 보험료 부담의 감소다. 같은 자료의 선비중 보험료의 비중은 8.5%다. 만약 선원비의 지출을 10% 증가의 반대급부가 등가로 이루어지기 위하여는 보험료비중이 8.5% - 2.5% = 6%가 되어야 한다. 이는 보험료가 30% 내려가야 한다는 결론이 되는바 현실적으로 이러한 현상이 일어날 수 있는 가능성은 거의 없다. 보험은 매우 보수적인 성격을 갖는 것이 생명이므로 사고율이 높아졌다고 천정부지만큼 보험료가 올라가는 것도 아니고, 사고율이 조금 낮아졌다고 보험료를 파격적으로 인하하지도 않는다.

다른 사고 원인에서도 비슷하다. 선박의 정비비량으로 인한 사고의 경우 정비비량의 방지를 위해서는 선용품비나 수리비의 지출을 증가시켜야 한다. 이 양비용이 앞의 자료에서 보면 합계 17.5%다. 10%의 지출증가의 경우 1.8%의 비용증가가 된다. 이는 보험료의 약 20%에 해당된다. 해난사고중 정비비량사고의 비율은 10.1%이다. 그러니 10%의 지출증가로 정비비량 해난사고를 0%로 낮추어도 경제성은 없다는 결론이 된다.

흔히 사고는 노후선에서 비롯된다고 하는데 노후선의 경우 대개 상각이 거의 끝난 선박이므로 상각비 부담이 거의 없는 장점이 있다. 같은 선협의 자료에 의하면 선비중 상각비의 비중이 약 40%다. 여기에 다시 비슷한 규모의 이자 부담을 감안해야 한다. 이 두 비용을 합하여 우리는 자본비로 분류한다. 이 자본비는 상각이 끝난 노후선과 신조선간에는 거의 10 : 1이상의 차가 난다. 그러므로 비용중 가장 큰 비용항목이다. 흔히 해운업을 자본집약산업이라 일컫는 이유가 여기에 있다. 여기에 더하여 보험료도 보험가액과 관련시켜 책정될 수밖에 없으므로 신조선의 경우 노후선보다 보험료도 비싼 것이 원칙이다. 노후선은 자본비와 보험료 양면에서 신조선과 비교가 안될만큼 낮다. 그래서 나는 사고의 경우도

전체사고의 8.3%이므로 그리 큰 것이 아니다. 보험료와 관련시킨 해난사고의 경제성면에서 신조선은 노후선에 비해 월등 불리할 수밖에 없다.

10. 안전과 사회적비용

해난사고와 보험에 관련된 경제성은 이상에서 본 바와 같이 직접적으로는 잘 연계되지 않는다. 극단적으로는 차라리 사고가 한건 더 나는 한이 있더라도 우선 급한 지출증가를 억제하거나 절약해 보자는 심리가 선주에게 은연중에 작용하는 것이 사실이며 이렇게 행동하지 않는 선주는 경쟁사회에서 도태 될 수밖에 없음을 전술하였다.

그러나 해난사고는 귀중한 인명과 재산의 막대한 손실을 가져올 뿐만아니라 더 나아가 최근에는 해양 환경에 대한 중대한 파괴요소로서 등장하게 되었으므로 단순한 선주의 경영차원의 경제성에만 맡겨둘 수 없다. 그러므로 해난문제의 경제성을 다루기 위하여는 단순히 한 선주의 경비지출에만 국한시켜 보아서는 안되며 여기에 더하여 해난이 가져오는 사회적비용까지 합산해서 생각하여야 한다.

이러한 사회적비용은

- (1) 선박으로 인하여 발생하는 해양환경의 오염
- (2) 해난사고로 인한 재산과 인명의 피해
- (3) 해난으로 인한 인명손실등이다.

이들 사회적 비용은 정확하게 계산하기가 매우 힘들뿐만 아니라, 계산이 된다 하더라도 현행 사회제도상 이를 모두 선주등 해난사고에 대한 책임있는 사람에게 부담시키기가 어렵다. 그보다 더 심각한 문제는 위에서 열거한 손해는 경제적가치로 환산할 수 없는 성질이 보다 강한 손해이므로 단순히 해난을 선주의 입장에서 보는 수입 지출의 바란스로 파악해서는 안된다.

해난의 예방과 안전율의 향상을 위해 사회적통제를 강화해야할 절대적인 필요성이 여기서 나온다. 해운업도 기업인 이상 기업경영기법에 따라 수지의 균형점 범위내에서만 지출은 가능한 것이며 이윤의 극대화를 위해서는 지출경비를 가능한 최소화 시켜야 한다. 그러므로 해운기업이 스스로 자발적으로 경비지출을 증가 시켜서, 그 결과로 해난사고가 줄어들기를 기대하기는 매우 어렵다. 그러므로 정

부가 나서서 공공통제를 강화함으로써 해난을 줄이도록 하여야 한다. 해운업에 대한 경제적통제의 완화와 동시에 사회적통제를 강화해야 한다는 목소리가 최근에 커지고 있는 것은 바로 이러한 사정을 나타내고 있는 것이다. 해운업의 국제성 때문에 이러한 사회적 통제는 한국가의 단독으로 시행하기 보다는 이미 채택하여 발효중인 국제조약의 완전한 시행을 촉구하거나 새로운 국제조약의 채택시행등 국제수준의 통제가 보다 바람직하다.

11. 사회적통제의 강화와 경쟁력

해난의 예방을 위해서는 사회적 통제가 강화되어야 하는 것은 명백한 사실이다. 그러나 이 통제의 강화에서 필수적으로 유념해야 할 중요사항의 하나가 이로 인한 해운기업의 경쟁력약화를 초래하지 않도록 해야 한다는 점이다. 사회적통제의 강화는 어쩔 수 없이 기업의 지출증가를 가져올 수 밖에 없다. 그 결과는 그 기업이 생산하는 해운 서비스의 원가를 상승시켜 그 만큼 경쟁력을 약화시킨다. 그러므로 강한 사회적 통제를 받는 기업이 경쟁사회에서 사라지게 된다. 이는 결코 바람직한 결과가 아니다.

그러나 같은 수준의 통제를 시장참여 해운회사가 똑같이 받는다면 경쟁력 약화요인은 사라질 것이다. 그러나 전통적인 기국주의 체제하에서는 사회적 통제는 자국선에만 가능하다. 그러므로 기국주의에만 의존하여 사회적통제를 강화할 경우 자국선의 경쟁력만 약화시킨다. 그래서 생겨난 제도가 항만국통제임을 전술하였다. 지금은 기국주의를 기본바탕으로 하면서 자원권 발동의 수준에서 항만국통제가 시행되고 있다 하겠다. 그러나 사회적통제를 강화하여 해난사고와 해양환경오염기회를 축소시키는 제도의 시행은 자국선에 대한 사회적통제의 강화와 같은 수준의 외국선에 대한 항만국통제도 병행 시행하여야 한다. 그러므로 자위권발동이라는 보조적수단 수준에 머물고 있는 항만국 통제를 기국의 기본임무와 같은 수준으로 격상시켜야 한다. 그를 위해서는 차라리 기국주의라는 개념자체를 버리는 것도 생각해 볼직하다.

항만국통제를 기국주의 수준으로까지 격상시키기

위해서는 지금까지와 같은 자국선에 대한 통제제도의 범주만으로는 불가능하고, 보다 본격적이고 광범한 권한과 전문성을 갖는 새로운 기구의 설립과 제도의 개편이 이루어져야 할 것이다. 그리고 이 기구에서는 선박에 대한 통제라는 권력기능에만 국한하지 말고, 해난의 예방을 위한 제도의 시행과, 사

고후의 수습과 해양환경의 보호감시기능 등이 망라되는 보다 광범위한 기능을 집행하는 전문기구가 되어야 할 것이다. 이러한 기능은 새정부가 약속한 해양산업부의 기능을 검토할 때 범정부적인 차원에서 검토되어야 할 것이다. ♣

시사용어

법정관리

일시적인 경영파탄에 빠진 기업을 되살리기 위해 법원에서 회사경영을 맡는 제도.

기업이 법원에 법정관리신청을 내고 법원에서 이를 받아들이면 지정된 법정관리인이 정상화될 때까지 기업을 경영하게 된다.

법정관리신청은 「재산보전처분결정신청」과 「회사정리절차개시결정신청」의 두 가지로 이뤄지는데 통상의 법정관리신청은 이중 회사정리절차개시신청을 의미한다.

재산보전처분결정은 법정관리결정이 내려지기 전에 채권·채무상의 큰 변동을 막기 위해 취해지는데 신청후 10일이내에 내려지는게 보통이다.

법정관리신청을 낸 기업은 재산보전처분이 내려지기 전까지 채무부담을 줄이기위해 신청사실을 비밀에 부치고 있다.

東亞중앙銀行기구

東南아시아중앙은행기구.

South East Asian Central Banks의 약자이다.

동남아시아 각국 중앙은행간의 금융경제협력과 공동관심사항에 대한 조사연구및 직원연수등을 목적으로 하고 있다.

지난 66년 2월 말레이시아등 7개국 중앙은행이 모여 설립했다. 우리나라는 90년 1월에 가입했다.

회원국은 한국, 대만, 싱가포르, 인도네시아, 태국, 말레이시아, 필리핀, 미얀마, 네팔, 스리랑카 등 10개국이다. 베트남, 라오스, 캄보디아, 피지, 통가등 5개국 중앙은행은 옵서버로 참여하고 있다.

SEACEN지역은 정치·경제적으로 다양한 국가들로 구성돼 있으며 세계경제에서 차지하는 비중은 아직 크지않다. 그러나 65~90년중 국민총생산이 연평균 7%이상 증가하는등 앞으로의 발전가능성은 크다.

총재회의는 매년 한번씩 열리며 의장은 회의개최국이 맡고있다.

제28차 총재회의가 3일간의 일정으로 19일 서울에서 개막됐다. 이회의에는 회원은행과 옵서버은행의 총재및 대표단과 슈미트전독일총리등 100여명이 참석했다.