

---

# 여객선 안전관리에 있어서 현 '운항관리제도'의 폐지 타당성에 대한 연구

김 길 수\*

A Validity Analysis on Abolishment of Present System of 'Operation Management System' regarding Domestic Passenger Ships

Gil-Soo Kim\*

## Abstract

Korean domestic passenger ships has been controlled by 'Operation Management System', which is scheduled to be replaced by ISM code, and be abolished next year. The author suggests, however, that the two systems are not destined to replace each other. Whereas ISM code is formed to be structure-oriented, 'Operation Management System' is function-oriented. Therefore 'Operation Management System' is argued to be existed without replacing it by ISM code.

## I. 연구의 목적

운항관리제도가 최초로 도입되던 1970년대초에 비해 현재의 환경은 크게 변하였다. 선박의 기술수준은 크게 향상되었고 이에 따라 선박의 안전관리 방법이 기술적 방법보다는 관리적 방법으로 변천하게 되었다. 개인의 생명가치가 상승함에 따라 일반 공중의 안전 욕구도 크게 증대하였으며 해난사고의 발생시 선주가 감당해

야 할 리스크의 크기도 커졌다. 반면 수송수단 중 여객선이 차지하는 부담율은 점차 줄어들었으며 연안여객선의 선원의 연령은 증가하고 있고, 따라서 전체적으로 보아 선원의 해기 능력은 오히려 악화되고 있다. 이러한 환경의 변화를 도표로 만든 것이 아래의 <표 1>이다.

내항여객선의 경우 1972년 해상운송사업법 개정으로 여객선 운항관리제도가 도입되어 지금까지 약 30년 동안 운항관리자에 의해 내항여

---

\* 한국해양대학교 교수

〈표 1〉 환경의 변화 추세

환경 요소 \ 시간 변화	20년전	현 재	미 래
선박의 기술 수준	낮았음	높음	극도로 높아질 것임
세계적 선박 안전관리 추세	기술적 방법	관리적 방법	인공지능적 방법
일반공중의 안전욕구	낮았음	높음	더 높아질 것임
선주의 안전의식	극도로 낮았음	약간 낮음	훨씬 개선될 것임
수송수단중 여객선의 지위	높았음	낮음	더 낮아질 것임
연안여객선 선원의 자질	낮음	낮아지고 있음	더 낮아질 것임
운항관리자의 자질	낮음	보통	항상 노력이 필요

자료: 저자

객선의 안전관리를 실시하여 왔으나 1998년 정부의 규제개혁심의위원회의 결의에 따라 내항 여객선의 안전운항을 확보하기 위한 현장지도·감독체제인 여객선 운항관리제도가 2003년 1월부터 폐지될 예정이다.

그러나 현재의 여객선 운항관리제도는 지난 30년 동안 한국의 연안여객선의 안전을 담보하고 있는 중요한 장치이므로 선불리 폐지하면 안 된다. 더욱이 내항선안전관리체제가 운항관리제도를 대체할 수 있는 성격의 것인지에 대한 의문이 있다. 그러므로 현 운항관리제도를 폐지하는 것이 과연 타당한 것인지를 논증해 볼 필요가 있다.

## II. 우리나라 여객선 운항관리제도

### 1. 법적 근거

해상운송업에 있어 안전확보는 운항을 시작하기 위한 전제 조건이자 항해를 성취하기 위한 중요한 요건이다. 특히 여객선에 있어서의 인명의 안전확보는 선주의 절대적인 책무이다. 그러

나 우리나라의 선주들은 영세성을 벗어나지 못하여 독자적으로 안전확보를 위한 수단을 확보하기가 힘들었다. 따라서 우리나라의 해난사고는 과거 빈발하게 발생하는 편이었다. 이러한 해난 사고를 제어하는 정책 방안으로 여객선 운항관리제도가 도입되었다. 안전 운항의 확보는 인적 조직만으로 효과를 거둘 수 있는 것이 아니고 법적, 제도적 뒷받침이 중요하다. 여객선의 안전확보와 관련되는 법으로는 아래와 같은 것들이 있다.

- 해운업법(구 해상운송사업법)
- 한국해운조합법
- 여객선 운항관리규칙(교통부령)
- 여객선 안전관리요강(해운항만청 훈령 제 125호)
- 여객선 안전운항업무지침(해운항만청 훈령 제 366호)

### 2. 운항관리자의 지도·감독 업무

해운업법 제 24조에 의거 여객운송사업자는 한국해운조합이 선임한 선박운항관리자(이하 “운

항관리자"라 한다)의 안전운항에 관한 지도·감독을 받아야 한다. 운항관리자는 해운업법 제 23조의 규정에 의한 운항관리규정의 준수, 항만에의 여객선 입·출항, 선원의 교육 등 안전운항을 위한 직무와 지도에 충실하여야 한다.

운항관리자들이 직무와 지도를 효과적으로 수행할 수 있도록 여객선 운항관리실을 두고 이의 운영은 여객선 운항관리실 운영지침에 따르게 하고 있다. 다음은 여객선운항관리실 운영지침 중 운항관리실의 운영에 관한 사항을 정리한 것이다.

이 지침의 적용을 받는 사람은 운항관리자 뿐만 아니라 운항관리실에 근무하고 있는 통신사를 포함한다. 이 지침은 먼저 운항관리실에 근무하는 운항관리자의 직무에 대해서 먼저 규정하고 있다.

#### (1) 운항관리자의 직무

여객선 운항관리 규칙에 따르면 운항관리자의 직무는 다음과 같다 (제6조: 개정 93.12.4.)

- 여객운송사업자, 안전관리담당자 및 선원에 대한 안전관리교육
- 운항관리규정의 작성에 필요한 자료의 제공과 의견의 제시
- 선장이 제출한 출항전 점검보고서의 서면 확인
- 위험물 등을 취급하는 선장의 업무지도
- 여객선의 입·출항보고의 수리
- 여객선의 승선 정원 초과 여부 및 화물의 적재 정량 초과 여부의 확인 기타 운항질서의 유지
- 출항전 기상상황의 선장에 대한 통보 및 현지 기상상황의 확인
- 승선하여야 할 승무원의 승선여부 확인
- 승선신고서(여객명부)의 보관장소 확인

- 선장에 대한 구명 기구 사용법 설명 및 사용 훈련에 관한 사항의 주지
- 구명기구·소화설비·해도 기타 항해용구의 완비여부 확인
- 입·출항 보고를 받지 아니한 경우 역호출에 의한 보고 사항 확인
- 여객선 안전운항에 관한 지도(승선지도를 포함한다) 및 여객운송사업자의 운항관리규정의 이행상태의 확인
- 상기의 직무 외에 운항관리자는 다음 각 호의 사항에 관한 정보를 입수하여 이를 선장이 언제든지 볼 수 있도록 하여 놓아야 한다.
  - 항내 사정
  - 부두시설의 현황
  - 해역별 기상조건 및 해상조건
  - 항로상황
  - 기타 여객선의 동태 등 여객선 안전운항 관리에 필요한 사항
- 또한 운항관리자는 여객선이 그 도착예정시간을 경과하여도 입항하지 아니 하는 등 정상적으로 운항되지 아니하다고 인정될 때에는 지체 없이 사고유무를 확인·판단하여 관련지방해운항만청장 및 한국해운조합 지부장에게 이를 보고하여야 한다.
- 운항관리자는 여객선의 안전확보를 위하여 필요하다고 인정될 때에는 탑승 인원을 확인하거나 여객선의 안전점검 등을 할 수 있다. 이에 부가하여 운항관리자는 여객선의 안전운항을 위하여 필요한 경우에는 교통부령이 정하는 바에 의하여 해운항만청장에게 여객선의 출항정지 (제 7조) 또는 사업계획에 따른 운항의 변경 등을 요청할 수 있다. 운항관리자가 지방해운항만청자에게 여객선의 출항정지 등을 요청할 때에는 문서로 하여야 한다.

- 운항관리자는 여객선의 안전확보를 위하여 긴급히 조치하여야 할 사유가 있는 경우에는 여객운송사업자 또는 선장에게 입·출항시간의 조정, 출항 정지 또는 운항정지를 명할 수 있다. 이 경우 운항관리자는 그 사실을 지체 없이 지방해운항만청장에게 보고하여야 한다.
- 상기의 업무를 수행하는데 있어서 운항관리자는 업무의 독립성을 가지고 있다. 즉, 운항관리자는 자신의 직무를 수행함에 있어 기술적인 사항에 대하여는 독립하여 판단하고 결정하여야 하며 아무도 이를 제한하거나 영향을 주어서는 아니 된다 (제 5 조).

## (2) 운항관리자의 역할 및 현황

운항관리자 및 통신사는 여객선 입·출항에 지장이 없도록 충분한 시간 전에 운항관리실(근무지)에 있어야 한다. 그러므로 운항관리자는 조기 출근이 갖게 된다. 또한 운항관리자 및 통신사는 근무지를 기준으로 여객선의 입·출항 및 여객선과의 교신이 종료될 때까지 근무하여야 하며, 여객선의 운항구간이 2개이상의 지부에 걸쳐 있는 경우에는 관할지역 통신인계 시각까지로 한다. 그러므로 운항관리자는 퇴근이 늦게 된다.

운항관리자 및 통신사가 조기출근 또는 숙직 근무에 임하였을 때에는 지부의 사정이 허락하는 한 조기 퇴근할 수 있으며 이 경우에는 근무요령을 작성 시행하여야 한다.

운항관리실 근무자의 휴무는 근무에 지장이 없도록 윤번제로 실시하고 파견지의 운항관리자는 당월 휴무 계획을 사전에 운항관리실장에게 보고하고 운항관리실장은 이를 종합하여 지부장에게 보고하여야 한다. 파견지에 단독근무

하는 운항관리자가 휴무일 때에는 대리근무를 실시하지 아니하며 이 경우 당해 취항 여객선의 선장에게 통보하여야 한다.

### ① 여객선 운항관리자의 직무

여객선 운항관리규칙(해양수산부령 제86호, '99. 1. 8 개정) 제6조에는 여객선 운항관리자의 직무를 다음과 같이 열거하고 있다.

- 여객운송사업자·안전관리담당자 및 선원에 대한 안전관리교육
- 운항관리규정의 작성에 필요한 자료의 제공과 의견의 제시
- 선장이 제출한 출항전 점검보고서의 서면 확인
- 위험물 등을 취급하는 선장의 업무지도
- 여객선의 입·출항보고의 수리
- 여객선의 승선정원초과여부 및 화물의 적재정량초과여부의 확인 기타 운항질서의 유지
- 출항전 기상상황의 선장에 대한 통보 및 현지 기상상황의 확인
- 승선하여야 할 승무원의 승선여부 확인
- 승선신고서(여객명부)의 보관장소 확인
- 선장에 대한 구명기구사용법 설명 및 사용 훈련에 관한 사항의 주지
- 구명기구·소화설비·해도 기타 항해용구의 완비여부 확인
- 입·출항보고를 받지 아니한 경우의 역호출에 의한 보고사항 확인
- 여객선 안전운항에 관한 지도(승선지도를 포함한다) 및 여객운송사업자의 운항관리 규정 이행상태의 확인

### ② 운항관리규정 작성사항

운항관리자가 운항관리규정에 따라 작성하여야 하는 사항은 다음과 같다.

- 안전관리 조직에 관한 사항
- 출항 또는 운항정지의 조건에 관한 사항
- 운항기준도에 관한 사항
- 선장이 운항관리실에 대하여 행하는 여객선의 입·출항보고 등에 관한 사항
- 위험물 등의 취급에 관한 사항
- 여객의 승·하선 및 정원준수 등에 관한 사항
- 선박 등 점검과 장비에 관한 사항
- 해안 기타 비상사태 발생시의 조치에 관한 사항
- 여객준수사항의 전달에 관한 사항

- 안전운항 및 해난방지 교육실시에 관한 사항

③ 운항관리자 배치현황

지역별 운항관리자 배치현황은 <표 2>와 같다.

### Ⅲ. 운항관리제도에 대한 평가

운항관리제도에 대한 인식조사를 위해 2001년 10월 1개월간 운항관리자, 여객선 선원 및 해운조합관계자들을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

<표 2> 지역별 운항관리자 배치현황

구분		운항관리자 (현재인원)	통신사	구분		운항관리자 (현재인원)	통신사
지역(정원)				지역(정원)			
계(78)		75	11				
본부(8)		7					
부산(5)	부 산	4	2	목포 (16)	목 포	8	3
	인 천	4	1		북 항	1	
인천 (7)	덕적도	1			흑산도	1	
	강화도	1			홍 도		
	대부도	1			웅 곡	1	
제주 (5)	제 주	4	3		진 리	1	
	모슬포	1			송 도	1	
여수 (5)	여 수	4	1		창 유	1	
	녹 동	1			완 도	6	
	거문도				마 량	2	
마산 (4)	마 산	3		이 목	1		
	진 해	1		갈 두	2		
	고 현			통 영	4	1	
군산 (4)	군 산	3	1	가오치	1		
	격 포	1		포 항	3	1	
	선유도			후 포			
보령 (2)	보 령	2	1	울릉도	1		
				동 해	2		
거제 (2)	거 제	2		속 초			
				근무지역수: 32개소(본부1, 지부10, 출장소3, 파견지18) 주말, 특송기간 근무: 4개소(거문, 고현, 선유, 홍도) 인근지역 파견근무: 2개소(속초, 화홍포)			

자료: 한국해운조합, 2001. 7. 1 현재

## 1. 운항관리자 대상 설문 조사 결과

### (1) 인구학적 사항

운항관리자의 최종학력은 '전문대졸'이 57.0%로 제일 많았고, 운항관리자로서의 총 근무경력 은 평균 8.88년이었으며, 최저 2년간, 최고 27년간 근무한 것으로 나타났다. 운항관리자의 연령 은 평균 42.0세이었으며 최저 31세, 최고 58세로 나타났다. 부양 가족 수는 3명이라고 답한 사람이 41.0%로 가장 많았으며 그 다음이 4명(32.1%)이라고 답하였다.

### (2) 현재의 직무

현재의 업무처리 방법 중 안전확보에 지장을 주는 요인이 있다고 응답한 사람이 70.5%였으며 그 주요인은 '해운조합 상부 직원의 영향력 행사'라고 응답(41.8%)하였다. 여객운송사업자의 안전관리 행위에 대해서 운항관리자들은 여객운송사업자가 운항관리규정을 대체로 이행하고 있다고 응답하고 있다. 여객선 안전관리지침 및 종선 안전관리지침(해양수산부 고시) 역시 전체적으로 보아 어느 정도 이행되고 있는 것으로 나타났다.

운항관리자들은 현재의 직무를 수행함에 있어 정부가 요구하는 안전 수준을 만족시키고 있다고 생각(88.6%)하고 있으며 현재의 직무를 수행함에 있어 선주가 요구하는 안전 수준에 대해서는 92.4%가 만족시키고 있다고 생각하고 있다.

현재의 운항관리제도를 유지하는데 대한 비용-편익에 대해서는 투입되는 비용에 비해 효과가 있다고 보는 사람이 97.5%였다. 운항관리자의 77.2%는 선주가 선박의 안전성 제고를 위해 신경을 쓰고 있다고 생각하고 있었다.

(3) 새로 도입되는 안전관리 제도에 대한 견해  
해상교통안전법에 따라 2003년 1월부터 여객

선에 도입되는 안전관리체제에 대한 응답에서는 운항관리자의 89.9%는 새로 도입되는 ISM 코드에 대해 충분히 숙지하고 있는 것으로 나타났다. 이 제도가 여객선업체의 발전에 도움을 줄 것이라고 생각하는 사람은 겨우 8.9%에 불과하였다.

이러한 새 제도에 따라 2003년 1월 1일부터 현행 운항관리제도가 폐지되게 되는데 이 문제에 대해 92.4%가 폐지를 반대한다는 입장을 밝혔다. 만약 운항관리 제도가 폐지되었을 경우에 퇴직한다든지 타 직장으로 전직하려고 하는 사람은 적었으며 계속 해운조합 내에(타부서) 근무하고 싶은 사람이 36.7%였으며 또 안전관리업체(해상 및 육상)에서 근무하고 싶은 사람도 40.5%였다.

이 제도가 시행될 경우에는 운항관리자들의 38.0%는 자신의 전문지식을 어떤 형태로든 여객선 안전관리분야에서 활용할 수 있게 하면 좋겠다고 응답하였으며 62.0%는 자신의 전문지식을 여객선뿐만 아니라 화물선 및 유조선의 안전관리분야에서도 활용할 수 있게 하여야 한다고 응답하였다.

운항관리자가 주축이 되어 선주를 대신한 안전관리 대행업체를 만드는 문제에 대해 적극적으로 혹은 소극적으로 참여하겠다는 사람이 82.2%였다. 그런데 이 경우 이 대행업체가 여객선뿐만 아니라 화물선도 관리 가능하다는 응답이 절대적으로 많았다.

안전관리체제의 도입에 있어 "대형 여객선사들은 자체적으로 안전관리제도를 시행하고, 소형 여객선사들은 안전관리대행회사의 도움을 받아 여객선 안전관리를 하는 방안"에 대해서는 37.9%가 찬성하고 있으며 53.2%가 반대를 하고 있어 양분되는 의견을 보이고 있다.

운항관리자가 여객선 안전관리에 있어 현행

운항관리제도를 선호하는지 아니면 해상교통안전법에서 요구하는 안전관리체제를 선호하는지에 대한 질문에 대해서는 87.0%가 운항관리제도를 선호하는 것으로 나타났다. 선주들은 본 설문조사 시점인 2001년 10월 현재 안전관리제도의 도입을 반대하고 있는데, 혹시 현재 법에서 제시하고 있는 것보다 훨씬 단순화된 안전관리제도(비용이 적게 소요되면서 내용을 대폭 줄임)를 제시한다면 내항 여객선사들은 이를 받아들여야 한다고 생각하느냐 하는 질문에 대해 받아들여야만 안된다는 의견이 48.7%로 다수를 차지하고 있었다.

여객운임의 5%를 징수하는 '안전관리분담금'에 대해서는 운항관리제도가 폐지되면 법에 명시한 안전관리제도를 시행할 경우에만 '안전관리분담금'을 징수해야 한다는 의견이 지배적이었다. 만약 '안전관리분담금'을 계속 징수하여야 한다면 그 분담금은 현행대로 해운조합이 관리하여야 한다는 응답이 86.1%였다. 만약 '안전관리분담금' 징수를 폐지한다면 여객선 안전관리에 소요되는 비용은 선사가 자체적으로 확보해야 한다는 의견이 46.7%, 정부가 다른 재원에서 조달해야 한다는 의견이 53.3%로 집약된 의견이 보이지 않았다.

해양경찰의 지도감독에 대해 운항관리자의 39.7%가 여객선의 안전관리에 도움을 준다고 응답하였다. 그러나 별로 도움이 되지 않는다는 응답도 27.9%로 상당히 높게 나타났다. 여객선 운항관리제도가 폐지될 경우에도 여객선 안전운항을 위하여 현재와 같이 해양경찰의 여객선 지도감독업무가 계속 유지되어야 하는지에 대해서는 48.1%가 유지를 선호하고 있었다. 운항관리제도가 폐지되었을 경우 해양경찰의 독자적인 능력만으로 여객선 안전운항이 확보될 수 있을 것인가 하는 문제에 대해 운항관리자의 55.7

%가 여전히 해양경찰의 독자적인 능력만으로 안전이 확보될 것으로 내다보고 있지만 확보되지 않을 것이라는 응답도 34.2%에 달하였다. 운항관리자의 53.2%는 여객선 운항관리제도가 폐지될 경우에도 여객선 안전운항을 위하여 현재와 같이 해양경찰의 여객선 지도감독업무가 계속 유지되어야 한다고 생각하고 있었다.

## 2. 선사 및 선원의 입장에서 본 여객선 안전관리제도

내항해운회사 종사자의 66.6% 정도가 운항관리자의 역할과 임무는 여객선의 안전 운항에 대해 도움이 된다고 생각하고 있다. 또한 내항해운회사는 여객선 운항에 있어 해상교통안전법에서 요구하는 안전관리체제를 만족시키고 있다고 생각하고 있다(51.8%). 현재의 운항관리제도를 유지하는데 대한 비용-편익에 대해서는 들어가는 비용에 비해 효과가 있다고 보는 사람이 43.4%였으며 판단을 유보한 응답자도 23.9%에 달하였다.

해상교통안전법에 따라 2003년 1월부터 여객선에 도입되는 안전관리체제는 여객선업체의 발전에 도움을 줄 것이라고 생각하는 응답자가 제일 많았는데, 그러나 그 비율은 33.6%에 불과하였다.

2003년 1월 1일부터 폐지될 예정인 운항관리제도에 대해 폐지를 반대한다는 의견이 38.6%로 가장 높았으며 현재의 운항관리자의 직무 전환문제에 대해서는 '운항관리자의 전문지식은 도움이 되므로 어떤 형태로든 여객선 안전관리 분야에서 활용할 수 있게 하여야 한다'는 응답(48.1%)이 가장 많았으며 화물선 및 유조선의 안전관리에도 운항관리자를 활용하여야 한다는 응답이 30.4%에 이르렀다.

운항관리자가 주축이 되어 선주를 대신한 여

객선 안전관리 대행업체를 만든다면 이용하실 의향이 있느냐는 질문에 대해서는 다양한 의견이 나타났고 뚜렷한 경향이 없었다.

운항관리자가 주축이 되어 선주를 대신한 안전관리 대행업체를 만들 경우, 이 업체가 여객선 및 화물선의 안전관리를 할 능력을 가졌다고 보는 사람이 전체의 56.6%로, 사실상 그 능력을 높게 평가하고 있었다.

안전관리체제의 도입에 있어 대형 여객선사들은 자체적으로 안전관리체제를 시행하고, 소형 여객선사들은 안전관리대행회사의 도움을 받아 여객선 안전관리를 하는 방안에 대해 다수(48.1%)가 찬성하였다.

내항해운회사가 여객선 안전관리에 있어 현행 운항관리체제를 선호하는지 아니면 해상교통안전법에서 요구하는 안전관리체제를 선호하는지에 대해서는 거의 반반씩의 선호도를 보여 찬반이 팽팽하다는 것을 감지할 수 있었다.

선주들이 현재 반대하고 있는 안전관리체제의 도입에 대해서는, 현재 법에서 제시하고 있는 것보다 훨씬 단순화된 안전관리제도(비용이 적게 소요되면서 내용을 대폭 줄임)를 도입한다면 내항 여객선사들이 이를 받아 들여야 한다고 생각한다는 응답이 다수(48.9%)였다.

현행 여객선 운항관리제도는 여객운임의 5%를 '안전관리분담금'으로 징수하여 운영하고 있다. 운항관리제도가 폐지되면 법에 명시한 안전관리제도를 시행할 경우에만 '안전관리분담금'을 징수해야 한다는 의견이 다수(47.4%)를 차지하고 있었다. 그러나 '운항관리제도가 폐지되면 '안전관리분담금' 징수도 무조건 폐지되어야 한다'는 의견도 상당한 의견(40.6%)이 나왔다.

만약 '안전관리분담금'을 계속 징수하여야 한다면 그 분담금은 개별선사가 직접 관리하여야 한다는 의견이 48.8%로 다수를 차지하였다. 그

러나 만약 '안전관리분담금' 징수를 폐지하여야 한다면 여객선 안전관리비용은 정부가 다른 재원에서 조달하여 부담하여야 한다고 생각하는 사람이 57.1%로 다수를 차지하였다.

여객터미널에서 해양경찰의 지도감독이 여객선의 안전관리에 도움을 준다고 생각하느냐는 질문에 대해서는 '그런 편이다'라고 응답한 사람이 46.7%로 다수를 차지하였다. 그러나 '그저 그렇다'라고 생각하는 사람도 34.8%에 달하였다.

여객선 운항관리제도가 폐지될 경우에도 여객선 안전운항을 위하여 현재와 같이 해양경찰의 여객선 지도감독업무가 계속 유지되어야 한다고 생각하는 사람은 46.2%를 차지하고 있고 그렇지 않다고 응답한 사람은 20.1%였다.

운항관리제도가 폐지되었을 경우 해양경찰의 독자적인 능력만으로 여객선 안전운항이 확보될 것이라고 생각하느냐 하는 질문에 대해서는 '지금과 같은 수준으로 확보된다'는 응답자가 34.1%였고, '지금보다 낮은 수준에서 확보된다'는 응답자가 14.0%를 차지하여 전체적으로는 확보가 되지 않을 것이라는 응답자보다 훨씬 많았다.

여객선 운항관리제도가 폐지될 경우에도 여객선 안전운항을 위하여 현재와 같이 해양경찰의 여객선 지도감독업무가 계속 유지되어야 한다고 생각하느냐는 질문에 대해서는 어떤 형태로든 유지되어야 한다는 응답자가 46.7%였으며 '유지할 필요가 없을 것이다'라고 응답한 사람은 22.9%에 불과하였다.

### 3. 현재의 운항관리제도에 대한 운항관리자와 선사의 의견 비교

현재의 운항관리제도를 유지하는데 있어서의 비용-편익에 대한 의견을 살펴보면 운항관리자는 큰 효과가 있다고 생각하는 반면 선사쪽 응



답자들은 뚜렷한 경향을 보이지 않고 '그저 그렇다'(23.9%)는 의견이 지배적이었다.

해상교통안전법에 따라 2003년 1월부터 여객선에 도입되는 안전관리체제는 여객선업체의 발전에 도움을 줄 것이라고 생각하느냐는 질문에 대해서는 운항관리자는 그렇지 않다고 응답하고 있는 반면 선사·선박쪽 응답자들은 뚜렷한 경향을 보이지 않고 '그저 그렇다'(27.7%)는 의견이 지배적이었다.

2003년 1월 1일부터 현행 운항관리제도가 폐지될 것인데 이 제도의 폐지에 대한 의견으로는, 운항관리자의 절대다수는 폐지를 반대하고 있으며 선사·선박쪽 응답자들은 반대와 찬성이 고루 나왔다.

현재의 운항관리자는 그 직무를 어떻게 전환시켜야 한다고 생각하느냐는 질문에 대해 운항관리자들은 전문지식을 여객선뿐만 아니라 화물선 및 유조선의 안전관리 분야에서도 활용할 수 있게 하여야 한다고 응답하였으며, 선사·선박쪽 응답자들은 전문지식을 여객선뿐만 아니라 화물선 및 유조선의 안전관리 분야에서도 활용할 수 있게 하여야 한다는 의견이 많았지만 (78.5%) 폐지하여야 한다는 의견도 21.5% 정도 나타났다.

운항관리자가 주축이 되어 선주를 대신한 여객선 안전관리 대행업체를 만든다면 이용할 의향이 있느냐는 질문에 대해서 운항관리자들은 '전적으로 그렇다' 혹은 '그런 편이다'라는 의견이 절대 다수인데 반해 선사·선박쪽 응답자들은 그렇다는 응답과 그렇지 않다는 응답이 고루 나왔다.

운항관리자가 주축이 되어 선주를 대신한 안전관리 대행업체를 만들 경우, 이 업체는 여객선 및 화물선의 안전관리를 할 능력을 가졌다고 보느냐는 질문에 대해 운항관리자들은 '여객선

뿐만 아니라 화물선도 관리 가능하다'는 의견을 보이고 있는 반면 선사·선박쪽 응답자들은 '여객선뿐만 아니라 화물선도 관리 가능하다'는 의견이 다수(41.9%)이긴 하지만 '할 수 없을 것이다'(16.9%) 혹은 '잘 모르겠다'(26.5%)는 응답도 많이 나왔다.

안전관리체제의 도입에 있어 대형 여객선사들은 자체적으로 안전관리제도를 시행하고 소형 여객선사들은 안전관리대행회사의 도움을 받아 여객선 안전관리를 하는 방안에 대해서는 운항관리자들은 뚜렷한 의견을 보이지 않고 있는 반면 선사·선박쪽 응답자들은 찬성하는 쪽으로 의견이 많이 나왔다.

여객선 안전관리에 있어 현행 운항관리제도를 선호하는지 아니면 해상교통안전법에서 요구하는 안전관리체제를 선호하는지에 대한 물음에 대해서는 운항관리자들은 운항관리제도를 선호한다(87.0%)는 응답이 절대적으로 높았다. 선사·선박쪽 응답자들도 운항관리자 제도를 선호(42.6%)하는 것으로 나타났다.

선주들은 현재 안전관리제도의 도입을 반대하고 있는데 만일 현재법에서 제시하고 있는 것보다 훨씬 단순화된 안전관리제도(비용이 적게 소요되면서 내용을 대폭 줄임)를 도입한다면 내향 여객선사들은 이를 받아 들여야 한다고 생각하느냐는 질문에 대해서는 운항관리자들은 '받아들이면 안될 것 같다'(34.6%)는 의견을 많이 보인 반면 선사·선박쪽 응답자들은 받아들이는 것이 좋을 것 같다는 의견이 많아(41.6%) 이 문제에 있어서는 서로 의견이 대립되는 것으로 나타났다.

현행 여객선 운항관리제도는 여객운임의 5%를 '안전관리분담금'으로 징수하여 운영하고 있는데 운항관리제도가 폐지되면 '안전관리분담금'을 어떻게 처리하여야 한다고 보느냐는 질문

에 대해서는 운항관리자들은 '운항관리제도가 폐지되면 법에 명시한 안전관리제도를 시행할 경우에만 안전관리분담금을 징수해야 한다'는 의견이 50.6%이었으며 선사·선박쪽 응답자들도 같은 의견을 보이고 있다.

만약 '안전관리분담금'을 계속 징수하여야 한다면 그 분담금을 누가 관리하는 것이 바람직할 것인가 하는 질문에 대해서는 운항관리자들은 현행대로 해운조합이 관리하여야 한다(86.1%)는 의견이 절대적으로 많았으며 선사·선박쪽 응답자들은 개별선사가 직접 관리하여야 한다는 의견이 많았다(48.8%).

만약 '안전관리분담금' 징수를 폐지하여야 한다면 여객선 안전관리비용은 누가 부담하여야 한다고 생각하느냐는 질문에 대해서는 운항관리자 및 선사·선박쪽 응답자 공히 '정부가 다른 재원에서 조달해야 한다'고 응답하였다.

여객터미널에서 해양경찰의 지도감독이 여객선의 안전관리에 도움을 준다고 생각하느냐는 질문에 대해서 운항관리자 및 선사·선박쪽 응답자들 공히 '그런 편이다'라고 답하였다.

여객선 운항관리제도가 폐지될 경우에도 여객선 안전운항을 위하여 현재와 같이 해양경찰의 여객선 지도감독업무가 계속 유지되어야 한다고 생각하느냐는 질문에 대해서는 운항관리자들은 '유지되면 좋을 것이다' 라는 응답이 많았으며(30.4%), 선사·선박쪽 응답자들은 '유지되면 좋을 것이다' 라는 응답(32.8%)과 '그저 그렇다'라는 응답(33.6%)이 같은 비율로 나왔다.

귀하는 운항관리제도가 폐지되었을 경우 해양경찰의 독자적인 능력만으로 여객선 안전운항이 확보될 것이라고 생각하느냐는 질문에 대해 운항관리자들과 선사·선박쪽 응답자들 공히 '지금과 같은 수준으로' 혹은 '지금보다 낮은 수준에서 확보된다'는 응답이 다수였다.

여객선 운항관리제도가 폐지될 경우에도 여객선 안전운항을 위하여 현재와 같이 해양경찰의 여객선 지도감독업무가 계속 유지되어야 한다고 생각하느냐는 질문에 대해 운항관리자들과 선사·선박쪽 응답자들 공히 유지되는 것이 좋을 것이라는 의견을 제시하였다.

#### IV. 내항여객선 운항관리제도와 내항선 안전관리체제의 비교

여객선 안전관리에 있어 현재 내항선 안전관리체제 및 내항여객선 운항관리제도 등 2개의 대안이 존재한다. 내항선 안전관리체제는 구조화된 형태의 체계를 가지고 있고 내항여객선 운항관리제도는 기능적 형태의 체계를 가지고 있다. 양자간에는 상호 대체될 수 있는 것도 있고 그렇지 않은 것도 있다.

##### 1. 운항관리자 기능의 대체 가능성 여부

운항관리자는 연안여객선의 안전을 확보하기 위한 다양한 활동을 하고 있다. 운항관리제도를 폐지하기 위해서는 현재의 운항관리자의 기능이 다른 방법에 의해 대체 가능한지를 먼저 파악하고 대체될 수 없다면 이것이 안전에 어느 정도 영향을 미치는지를 판단하는 절차를 거쳐야 할 것이다.

아래의 <표 3>은 운항관리자의 직무를 나열하고 이것이 안전관리제도에 의해 대체가능할 것인지를 본 연구자가 평가한 것이다. 평가 결과 18개 기능 중에서 대체가능할 것으로 판단되는 것이 3개(17%), 현실적으로(즉, 실제 현장의 상황을 고려할 때) 대체 불가능한 것이 4개(22%), 그리고 시스템적으로(즉, 원칙적으로) 대체 불가능한 것이 11개(61%)였다.

〈표 3〉 운항관리제도와 내항선 안전관리제도의 비교

운항관리자의 직무	내항선안전관리체제에 의한 대체 가능 여부	판단 근거
• 여객운송사업자, 안전관리담당자 및 선원에 대한 안전관리교육	○, △	대형선사는 가능하지만 소형선사는 불가능
• 선장이 제출한 출항전 점검보고서의 서면확인	○, △	대형선사는 보고서에 대한 판단이 가능하지만 소형선사는 불가능
• 위험물등을 취급하는 선장의 업무지도	○, △	대형선사는 가능하지만 소형선사는 불가능
• 여객선의 입·출항보고의 수리	○, △	대형선사는 보고서에 대한 판단이 가능하지만 소형선사는 불가능
• 여객선의 승선 정원 초과 여부 및 화물의 적재 정량 초과 여부의 확인 기타 운항질서의 유지	×	운항관리자 고유의 기능
• 출항전 기상상황의 선장에 대한 통보 및 현지 기상상황의 확인	×	운항관리자 고유의 기능
• 승선하여야 할 승무원의 승선여부 확인	×	운항관리자 고유의 기능
• 승선신고서(여객명부)의 보관장소 확인	×	운항관리자 고유의 기능
• 선장에 대한 구명 기구 사용법 설명 및 사용 훈련에 관한 사항의 주지	○	
• 구명기구·소화설비·해도 기타 항해용구의 완비여부 확인	○	
• 입·출항 보고를 받지 아니한 경우 역호출에 의한 보고 사항 확인	×	운항관리자 고유의 기능
• 여객선 안전운항에 관한 지도(승선지도를 포함한다) 및 여객운송사업자의 운항관리규정의 이행상태의 확인	○	
• 상기의 직무외에 운항관리자는 다음 각호의 사항에 관한 정보를 입수하여 이를 선장이 언제든 지 볼 수 있도록 하여 놓아야 한다. - 항내사정 - 부두시설의 현황 - 해역별 기상조건 및 해상조건 - 항로상황 - 기타 여객선의 동태등 여객선 안전운항관리에 필요한 사항	×	운항관리자 고유의 기능
• 탑승 인원 확인	×	운항관리자 고유의 기능
• 여객선의 출항정지	×	운항관리자 고유의 기능
• 입·출항시간의 조정, 출항 정지 또는 운항정지	×	운항관리자 고유의 기능
• 위험물취급 업무지도	×	운항관리자 고유의 기능
• 출항전 기상상황 확인 및 통보	×	운항관리자 고유의 기능

○: 대체 가능

△: 현실적으로(즉, 실제 현장의 상황을 고려할 때) 대체 불가

×: 시스템적으로(즉, 원칙적으로) 대체 불가

자료: 저자

## 2. 안전관리체제와 운항관리자제도 운영상의 문제점

### (1) 내항선 안전관리체제 도입시의 문제점

정부가 예정하고 있는 내항선 안전관리체제를 도입하고 운항관리제도를 폐지하게 될 때 가장 심각하게 우려되는 문제점은 여객선에 대한 상시안전감독체제의 부재로 인명의 안전에 대한 관리가 부실해 질 우려가 있다는 점이다.

그 외에도 아래와 같은 문제점이 있을 것으로 추정된다.

- 입·출항 안전관리 부실로 인한 사고발생 우려
- 해양경찰청의 여객선 안전관리업무 수행근거 상실
- 한국해운조합 운항관리자의 신분상실에 따른 구조조정 문제
- 정부의 인증서 발급으로 운항사업에 대한 규제 우려
- 안전관리체제 도입에 따른 비용부담 증가 우려
- 5% 운항관리비용의 거출 및 배분 문제
- 해난사고 발생시 여객선주 책임증가

### (2) 여객선 운항관리제도 유지시의 문제점

여객선에 대하여 내항선 안전관리체제를 시행하지 않고 운항관리제도를 유지할 때에도 여전히 많은 문제점이 예견된다. 예견되는 주요 문제점들은 다음과 같다.

- 운항관리자의 역할한계
  - 과적·과승과 출항통제와 관련 선주와의 마찰 발생
- 대형 여객선사의 5% 운항관리비용에 대한 지속적인 문제제기
- 해양경찰의 경직된 출항통제기준 적용에 대한 불만 증가

- 규제개혁위원회 의결사항을 번복시킬 수 있는 명확한 명분 부재
- 여객선을 안전관리체제에서 배제시 나머지 선종의 내항선주들도 안전관리체제 수용거부 움직임

## V. 결 론

새로운 안전관리체제의 도입은 운항관리자의 존재를 배제하고 있다. 그러나 지금까지 운항관리자는 선주, 해양수산부 및 해양경찰청의 중간에서 운항기술을 바탕으로 선박의 안전과 수익을 동시에 추구하는 중요한 역할을 하여 왔다. 이러한 운항관리자 제도는 지금까지 한국의 연안여객선의 안전을 담보하는 중요한 장치였다.

그런데, 이 중요한 장치가 안전에 대한 심각한 고려 없이 단지 규제개혁이라는 안전외적인 결정방식에 의해 소멸될 시점에서 있다. 규제개혁위원회에서는 운항관리제도 대신 ISM코드가 이 역할을 대신해 줄 수 있다고 판단하였으나, 상기에서 서술한 바와 같이, 본 연구진이 연구한 바로는 이들 양자가 서로 대체될 수 있는 위치에 있지 않은 것으로 판단된다(표 3 참조).

그 외에도 운항관리제도가 유지되어야 할 이유는 다음과 같다.

- 선원이 고령화되고 있어 해기능력(즉, 항해, 안전관리, 해양오염관리 등)이 점점 저하되고 있다. 그러므로 운항관리자의 조력이 요구된다.
- 선원 구인난 때문에 최소한의 승무원만 승선하고 있어 안전관리를 도와줄 손이 필요하다.
- 대다수의 선주(일부 대형선사 제외)가 자발적으로 안전관리(출항 및 과적 과승 포함)할 수 있는 능력과 태도가 양성되어 있지 않다.

- 해양경찰청은 운항관리제도의 존속을 원하며 운항관리제도가 존속될 경우에만 여객선 입출항 통제 등의 안전관리에 협조할 것을 시사하고 있다.
- ISM과 운항관리제도는 상호간 대체될 수 있는 체제가 아니기 때문에 ISM을 시행하기 때문에 운항관리제도를 시행하지 말아야 한다는 것은 논리적이지 않다.
- 현재의 운항관리자 직무를 없앴을 경우, 만약의 경우 미래에 다시 회복시키려고 할 때 현재의 해기사 수급추이를 고려하면 회복이 거의 불가능하다.

더구나 현재 여객선 터미널에서 여객선의 출항통제를 하고 있는 해양경찰은 해양경찰청 업무분장상 여객선 운항관리자 지도감독 규정에 따르고 있다. 그러나 2003년 1월 1일부로 해운법상 여객선 운항관리제도가 폐지될 경우 해양경찰이 여객선을 통제할 근거를 상실하게 되어 해양경찰이 터미널에서의 여객선과 종선에 대한 통제를 포기할 가능성이 있다. 특히 해양경찰은 여객선 안전관리에 대한 책임만 부과하고 있는 현행 규정에 대해서 문제를 제기하고 있으며, 궁극적으로 여객선 안전관리를 위해서는 여객선업체와 선박 및 대형업체의 관리·감독권한의 이양을 희망하고 있다.

또한, 만약 2003년 1월 1일부로 여객선 운항관리제도가 폐지될 경우 86명의 운항관리자의 신분보장 문제가 제기될 수 있다. 한국해운조합

은 내항선 안전관리체제가 도입될 경우 이들 운항관리자를 내항선 안전관리체제 인증심사원으로 활용하기 위하여 인증기관의 설립준비와 심사원 양성을 준비하여 왔으나, 정부가 내항선 안전관리체제 인증심사를 직접 수행할 계획임에 따라 운항관리자의 거취가 매우 불투명하게 되었다.

결론적으로, 우리나라 내항 여객선의 운항관리제도는, 비록 일본으로부터 복사하여 도입한 제도이긴 하지만 그 동안 한국이 독자적으로 발전시켜 온 결과 이제는 한국이 자랑할 수 있는 훌륭한 제도인 것으로 사료된다. 이와 유사한 제도가 선진국에 나타나지 않는 이유는 선진국에서는 선주중심의 안전관리제도가 오랜 기간에 걸쳐 수립되어 정착되었기 때문이다. 그러므로 이 제도는 한국의 연안해운의 안전관리체제가 선진화되어 선주의 안전의식이 대폭 향상되고 선사 안전관리 능력이 배양될 때까지는 유지되어야 할 제도이다.

## 참 고 문 헌

- [1] 김길수, 안전품질관리, 한국해양대학교 해사도서출판부, 2001.
- [2] 교통안전진흥공단, 선박운항안전관리, 1994.
- [3] 김길수, 연안여객선의 운항관리제도 개선 방안에 관한 연구, 1995.
- [4] 해양수산부, 내항선안전관리체제개선방안 연구보고서, 2001.

