

내항여객선의 운항관리제도에 대한 인식도 조사

노창균

목포해양대학교 해상운송시스템학부

요약 : 이 연구에서는 내항여객선 운항관리제도의 국내외 사례를 살펴보고 운항관리제도에 대한 관계자의 인식도를 조사하였다. 조사결과 공동운항관리제도가 내항여객선의 안전관리업무에 유익정도는 높은 것으로 분석됐다. 이 중 운항관리비용에 대한 회사에서 부담과 운항관리자의 권한 부족에 대해서는 안전관리업무에 대한 저조한 요인으로 나타났다. 또한 내항여객선의 운항관리에 대한 운영방향에 대해서는 ‘현 체제(공동운항관리제도)로 운영한다’ 가장 높았다. 이 연구는 최근 운항관리자 운영에 따른 운항관리 비용을 정부측에 국고지원을 요구하고 있는 시점에 관련연구가 진행되어 매우 시의적절하다고 할 수 있겠다.

1. 서론

우리나라 내항여객선의 안전관리는 크게 내부적 외부적 2가지로 분류할 수 있다. 내부적으로는 여객선사별로 자체 안전관리를 유지하고 있으나 대부분 영세하고 회사 내에 안전관리 전문담당자가 없어 실질적인 안전관리 유지에 어려움이 있다. 외부적으로는 여객선운항관리규칙에 의해 한국해운조합에 소속된 운항관리자가 여객운송사업자·안전관리담당자 및 선원에 대한 안전관리교육을 비롯 여객선의 입·출항보고의 수리, 여객운송사업자의 운항관리규정 이행상태의 확인 등 내항여객선의 종합적인 운항관리업무를 담당하고 있다(노창균 등, 2006).

선박 안전관리제도가 변화하고 있다. 2002년부터 여객선을 제외한 내항 운항선박에 대하여 년차적으로 적용한 국제 안전관리규약(ISM Code)이 선박 안전관리제도도 정착·운영되고 있다.

2005년도 국제안전관리규약(ISM Code) 국내도입 성과분석 결과에서도 ISM Code 시행이 본선의 안전운항에 도움이 되는 것으로 제시하였다.

한편 내항여객선의 안전관리체제 도입 검토 경과 과정을 살펴보면 다음과 같다. 1998년 정부의 규제개혁 심의위원회의 결의에 따라 내항여객선의 안전운항을 확보하기 위한 현장 지도·감독체제인 내항여객선 공동운항관리 제도를 폐지하기로 결정하고 그 대안으로 2003년 1월 내항여객운송사업자도 안전관리체제를 도입하기로 하였다.

그러나 해상교통안전법에 근거한 안전관리체제의 도입에 대하여 대다수의 영세한 여객운송사업자는 조직 및 능력의 부족으로 이를 수용하는 데 어려움을 호소하였고, 그에 따라 해상교통안전법 제10조 제1항은 내항여객운송사업자를

그 적용대상에서 제외하게 되었다.

당시 해양수산부는 이를 개선하기 일환으로 「내항여객선의 운항관리 발전방향에 관한 연구」 용역을 발주하였다. 필자가 수행하였던 부분을 중심으로 연구내용을 전개하고자 한다. 이 연구에서는 내항여객선 운항관리제도의 국내외 사례를 살펴보고 운항관리제도에 대한 관계자의 인식도를 조사하였다.

2. 내항여객선 운항관리의 국내외 발전 동향

2.1 한국 내항여객선의 운항관리자 제도 도입 사례

내항여객선 운항관리자 제도 도입 과정을 살펴보면, 1970년 12월 15일 부산-서귀포간을 운항하던 남영상선(주) 소속 여객선 남영호가 상백도 부근에서 침몰하는 해양사고가 발생하여 많은 인명과 재산의 피해를 받게 됨으로써 여객선 업계에서도 자주적으로 여객선의 안전운항관리를 도모할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다는 주장이 대두되었다.(김영모 등, 2001)

여객선 안전운항관리업무는 1972년 12월 30일 해상운송사업법 개정으로 운항관리자제도가 도입되고, 이듬해 8월 여객선 안전관리업무의 근간이 되는 여객선운항관리규칙이 제정되어 해기면허를 소지한 운항관리자를 선임하여 1963년 12월 15일부터 부산을 비롯한 전국 주요항만 11개 지역에 운항관리자 17명을 배치하여 여객선 안전운항 관리 업무를 개시하면서 본격적으로 여객선 안전관리를 시행하게 되었다.

그러다가 정부는 1993년 10월 서해훼리호 사고발생 후

내항여객선의 운항관리제도에 대한 인식도 조사

안전운항 관리강화대책으로 당시 내항해운 특성에 적합한 상시 지도·감독체제인 현행 운항관리제도를 확대 시행하여 1994년 5월 3일 도서지역 22개소 25명 및 통신사 4명을 증원하는 등 여객선 안전관리에 가일층 박차를 가하였다.

운항관리자가 소속된 한국해운조합은 업무영역의 확대 및 제도적 미비점의 보완을 통해 안전관리업무의 체계 확립에 힘썼으며, 82년도와 96년도에 조합조직을 개편하여 안전관리업무의 총괄부서로 안전관리실을 설치하게 되었고, 1984년 10월에는 8개 주요지역에 여객선 전용 VHF 통신망을 설치 운영함으로써, 여객선 운항상황실과 운항여객선간의 직접교신을 통한 안전운항체제가 마련되었다.

한때는 여객선 운항관리자 제도가 1996년 10월 지도·감독기관이 해양수산부에서 해양경찰청으로 이관되면서 내항선박의 안전관리가 해상교통안전법으로 통합됨에 따라 1998년 규제개혁위원회의 의결로 운항관리자 제도가 2003년 1월 1일부터 폐지한다고 발표된 바 있다.

현재 여객선 운항관리자의 지역별 배치 현황은 다음과 같다<표2-1>.

<표 2-1> 여객선 운항관리자의 지역별 배치 현황

구분	현원	정원	항로	척수
계	67	73	99	169
본부	3	4	-	-
부산	5	5	6	11
인천	6	6	12	20
목포	9	12	24	43
여수	6	6	13	20
제주	7	8	3	6
마산	4	4	3	5
군산	5	4	5	10
완도	7	9	13	24
통영	5	6	10	16
포항	5	4	2	3
보령	3	3	7	9
거제	1	1	-	-
동해	1	1	1	2

2.2 일본 내항여객선의 운항관리 사례

일본은 여객선의 운항안전에 대해서는 운항전반에 걸쳐 일관된 안전수송체제를 확립하기 위해 1949년 해상운송법 및 해상운송법 시행규칙을 제정 도입하여 여객항로사업자에게 운항관리자의 선임, 운항관리규정의 제정 등을 내용으로 하는 운항관리제도를 만들어 활용하고 있다. 즉, 여객선 운항관리의 조직 및 운영방법, 운항관리자의 선임 및 해임, 운항의 중지, 작업방법, 사고발생시의 긴급대책

등의 실시에 관한 기준 기타 수송의 안전을 확보하기 위해 사업자 및 종업원이 준수해야 할 사항 등을 내용으로 하는 운항관리규정에 근거하여 운항관리자를 중심으로 여객 및 차량수송의 안전을 도모하고 있으며, 운항관리제도의 실시를 기하여 여객선의 안전에 관한 지도감독체제의 강화를 위해 국토교통성해운국, 지방해운국 및 오키나와종합사무국에 운항감독관을 배치하고 있다.

운항감독관은 사업장에 대한 감독뿐만 아니라, 실제로 운항중인 여객선에 승선하여 운항관리체제의 지도, 운항관리규정의 준수상황의 감독 등을 실시하고 있다. 또한 여객선 운항의 안전관리에 있어서 육상측의 책임자인 운항관리자 등의 안전관리에 관한 지식 및 판단능력의 향상을 위해 매년 전국 지구에서 연수를 실시하고 있으며, 1978년 3월에는 운항관리규정의 표준모델인 “운항관리규정기준령”을 만들고, 각 사업자가 이 기준에 근거하여 1978년 말까지 각각 운항관리규정을 제검토한 후 개정하도록 지도하고 있다.

한편, 2005년 4월 1일 개정된 일본의 내항해운업법은 내항운송의 원활과 적합한 운영을 확보하고, 내항해운업의 건전한 발달을 도모하며 더욱 공공의 복지를 증진하기 위하여 여객선과 동일한 운항관리제도를 도입하는 것으로 하였다. 구체적으로는 선박을 운항하는 내항해운업자(운송을 행하는 자)에게 운항관리규정의 작성 및 신고, 운항관리자의 선임 및 신고를 의무화하였다.

3. 실증분석

3.1 자료수집

설문조사는 지난 2006년 6월부터 7월까지 해운기업 및 인증기관, 전문가 등 대상으로 설문조사를 실시하였다. 설문지 총 309부를 배부하여 47%인 144부를 회수하였다. 이 중 신뢰성이 결여된 7부는 분석에서 제외하여 총 134부를 통계처리 하였다. 설문 응답률은 운항관리자(75%), PSC검사관(57%), 인증기관 및 전문가(48%) 등 순으로 나타났다<표 3-1>.

<표 3-1> 설문 응답 현황 (단위 : 명)

구분	표본	응답설문지 (응답률)	분석설문지
운항관리자	69	52(75%)	50
여객선사	150	43(29%)	40
해양경찰청	20	8(40%)	8
PSC검사관	30	17(57%)	17
인증기관 및 전문가	40	19(48%)	19
무응답	-	5	3
합계	309	144(47%)	137

소속기관별 및 운항관리업무 경력별 응답 현황은 다음과 같다<표 3-2>. 소속기관별로는 해운조합 운항관리자 응답이 36.1%로 가장 높고, 이어서 여객선사(29.9%), 전문가(13.2%), 해양수산부 PSC검사관(11.8%), 해양경찰청 해상교통담당(5.6%), 무응답(3.5%) 순으로 응답하였다. 운항관리업무 경력별로는 10년 이상(39.6%)과 9년 이하(18.8%)로 분류하였으며, 이 중 경력을 표시하지 않고 응답하는 자도 41.7%나 되었다.

<표 3-2> 소속기관별 및 운항관리업무 경력별 응답현황 (단위 : 명)

구 분		빈도수	백분율
소속 기관 별	해운조합 운항관리자	52	36.1%
	여객선사	43	29.9%
	해양경찰청 해상교통담당	8	5.6%
	해양수산부 PSC검사관	17	11.8%
	전문가(인증기관, 학계 등)	19	13.2%
	무응답	5	3.5%
	계	144	100%
운항 관리 업무 경력 별	9년이하	27	18.8%
	10년이상	57	39.6%
	무응답	60	41.7%
	계	144	100%

3.2 설문조사 결과

3.2.1 현 체제의 공동운항관리제도가 내항여객선의 안전관리업무에 유의정도는

먼저 소속기관별로 현 체제의 공동운항관리제도가 내항여객선의 안전관리업무에 유의정도를 조사한 결과<표 3-3>, 전체 평균 5점 만점에 4점으로 유의정도가 높은 것으로 분석됐다. 특히 운항관리자(4.6점)를 비롯 해양경찰청 해상교통담당자(4.4점)와 해양수산부 PSC검사관(4.0점)은 현 체제의 공동운항관리제도에 대해 긍정적인 평가를 할 수 있겠다.

한편 소속기관별로는 약간의 차이(운항관리자 4.6점, 전문가 3.4점)가 있는 것으로 조사됐다.

<표 3-3> 소속기관별 공동운항관리제도의 내항여객선 안전관리업무에 유의정도 (단위 : 명)

변수명	전체 (응답률/ 응답수)	소속기관별(응답률/응답수)					
		운항 관리자	여객 선사	해양 경찰청	PSC 검사관	전문 가	무응 답
매우 유익하다	33.7% (61)	66.3% (53)	14.0% (8)	58.3% (7)	24.2% (8)	9.5% (2)	60.0% (3)
유익하다	43.6% (79)	34.0% (18)	54.4% (31)	25.0% (3)	54.5% (18)	38.1% (8)	20.0% (1)
그저그렇다	14.9% (27)	1.9%(1)	19.3% (11)	16.7% (2)	15.2% (5)	38.1% (8)	0.0% (0)
유익하지 않다	5.5% (10)	1.9%(1)	5.3% (3)	0.0% (0)	6.1%(2)	14.3% (3)	20.0% (1)
전혀 유익하지 않다	2.2%(4)	0.0%(0)	7.0%(4)	0.0% (0)	0.0%(0)	0.0% (0)	0.0% (0)
평균 (5점 만점)	4.0	4.6	3.6	4.4	4.0	3.4	4.2

다음은 내항여객선의 안전관리업무에 유의정도를 운항관리 업무경력별(9년 이하 4.1점, 10년 이상 4.1점)로 비교 분석한 결과 두 집단 간에 인식차이는 없는 것으로 분석됐다<표 3-4>.

<표 3-4> 운항관리 업무경력별 공동운항관리제도의 내항여객선 안전관리업무 유의정도 (단위 : 명)

변수명	전체 (응답률/ 응답수)	운항관리 업무경력별 (응답률/응답수)		
		9년이하	10년이상	무응답
매우 유익하다	33.7%(50)	36.1%(13)	42.6%(26)	26.2%(22)
유익하다	43.6%(60)	50.0%(18)	39.3%(24)	44.0%(37)
그저 그렇다	14.9%(27)	5.6%(2)	11.5%(7)	21.4%(18)
유익하지 않다	5.5%(10)	5.6%(2)	3.3%(2)	7.1%(6)
전혀 유익하지 않다	2.2%(4)	2.8%(1)	3.3%(2)	1.2%(1)
평균(5점 만점)	4.0	4.1	4.1	3.9

3.2.2 현 체제의 공동운항관리제도가 내항여객선의 안전관리업무에 유의정도가 그저 그렇거나 유익하지 않는 이유는

운항관리비용(5%부과)이 회사에 부담이 24.4%로 가장 높고, 운항관리자의 권한 부족(23.1%), 운항관리자의 전문성 부족 및 선주의 인식 부족(19.2%), 선원 자질 부족(10.3%), 기타(3.8%) 등 순으로 분석됐다<표 3-5>.

내항여객선의 운항관리제도에 대한 인식도 조사

<표 3-5> 공동운항관리제도가 내항여객선의 안전관리업무에 저조한 요인

(단위 : 명)

변수명	전체 (응답률/응답수)	소속기관별(응답률/응답수)					
		운항관리자	여객선사	해양경찰청	PSC검사관	전문가	무응답
운항관리자의 전문성 부족	19.2%(15)	0.0% (0)	5.7% (2)	100.0% (2)	41.7% (5)	25.0% (5)	33.3% (1)
운항관리비용 (5%부과)이 회사에 부담	24.4%(19)	16.7% (1)	40.0% (14)	0.0% (0)	8.3% (1)	10.0% (2)	33.3% (1)
운항관리자의 권한 부족	23.1%(18)	50.0% (3)	22.9% (8)	0.0% (0)	33.3% (4)	15.0% (3)	0.0% (0)
선주의 인식 부족	19.2%(15)	33.3% (2)	20.0% (7)	0.0% (0)	8.3% (1)	20.0% (4)	33.3% (1)
선원 자질 부족	10.3%(8)	0.0% (0)	5.7% (2)	0.0% (0)	8.3% (1)	25.0% (5)	0.0% (0)
기타	3.8%(3)	0.0% (0)	5.7% (2)	0.0% (0)	0.0% (0)	5.0% (1)	0.0% (0)

주) 복수응답 포함

3.2.3 내항여객선의 운항관리를 위해 운항관리자 소속은

내항여객선의 운항관리를 위해 운항관리자 소속 지정은 안전공영단체(31.7%)가 가장 높고, 이어서 해양경찰청(22.2%), 해운조합(20.6%), 회사 자체(13.3%), 해양수산부(12.2%) 순으로 응답됐다<표 3-6>.

<표 3-6> 내항여객선의 운항관리를 위해 운항관리자 소속 지정 (단위 : 명)

변수명	전체(응답률/응답수)	소속기관별 (응답률/응답수)					
		운항관리자	여객선사	해양경찰청	PSC검사관	전문가	무응답
회사 자체	13.3% (24)	0.0% (0)	21.4% (12)	16.7% (2)	9.1% (3)	33.3% (7)	0.0% (0)
해운조합	20.6% (37)	1.9% (1)	32.1% (18)	41.7% (5)	27.3% (9)	14.3% (3)	20.0% (1)
해양경찰청	22.2% (40)	28.3% (15)	17.9% (10)	41.7% (5)	15.2% (5)	9.5% (2)	60.0% (3)
해양수산부	12.2% (23)	20.8% (11)	8.9% (5)	0.0% (0)	12.1% (4)	9.5% (2)	0.0% (0)
안전공영단체	31.7% (57)	49.1% (26)	19.6% (11)	0.0% (0)	36.4% (2)	33.3% (7)	20.0% (1)

3.2.4 내항여객선의 운항관리에 대한 운영방향은

내항여객선의 운항관리에 대한 운영방향은 '현 체제(공동운항관리제도)로 운영한다'(45.5%)가 가장 높고, '안전공영단체로 운영한다'(28.7%), '개별안전관리체제로 전환한다'(13.5%), '공동 및 개별안전관리체도를 동시에 운영한다'(12.4%) 등 순으로 나타났다<표 3-7>.

<표 3-7> 내항여객선의 운항관리에 대한 운영방향 (단위 : 명)

변수명	전체 (응답률/응답수)	소속기관별(응답률/응답수)					
		운항관리자	여객선사	해양경찰청	PSC검사관	전문가	무응답
현 체제(공동운항관리제도)로 운영한다	45.5% (81)	52.8% (28)	46.4% (26)	70.0% (7)	39.4% (3)	14.3% (3)	80.0% (4)
개별안전관리체제로 전환한다	13.5% (24)	1.9% (1)	21.4% (12)	20.0% (2)	15.2% (5)	19.0% (4)	0.0% (0)
공동 및 개별안전관리체도를 동시에 운영한다	12.4% (22)	3.8% (2)	10.7% (6)	10.0% (1)	15.2% (5)	38.1% (8)	0.0% (0)
안전공영단체로 운영한다	28.7% (51)	41.5% (22)	21.4% (12)	0.0% (0)	30.3% (10)	28.6% (6)	20.0% (1)

4. 결론

지금까지 내항여객선 운항관리제도에 대한 국내의 사례와 운항관리제도에 대한 관계자의 인식도를 조사하였다. 이 연구는 최근 운항관리자 운영에 따른 운항관리 비용을 정부측에 국고지원을 요구하고 있는 시점에 관련연구가 진행되어 매우 시의적절하다고 할 수 있겠다.

위의 연구결과를 종합해 보면, 현 체제의 공동운항관리제도가 내항여객선의 안전관리업무에 유의정도는 전체 평균 5점 만점에 4점으로 유의정도가 높은 것으로 분석됐다. 특히 운항관리자(4.6점)를 비롯 해양경찰청 해상교통담당자(4.4점)와 해양수산부 PSC검사관(4.0점)은 현 체제의 공동운항관리제도에 대해 긍정적인 평가를 알 수 있겠다.

현 체제의 공동운항관리제도가 내항여객선의 안전관리업무에 유의정도가 그저 그렇거나 유의하지 않는 이유로는, 운항관리비용(5%부과)이 회사에 부담이 24.4%로 가장 높고, 운항관리자의 권한 부족(23.1%), 운항관리자의 전문성 부족 및 선주의 인식 부족(19.2%), 선원 자질 부족(10.3%), 기타(3.8%) 등 순으로 분석됐다.

내항여객선의 운항관리를 위해 운항관리자 소속지정을 묻는 결과, 안전공영단체(31.7%)가 가장 높고, 이어서 해양경찰청(22.2%), 해운조합(20.6%), 회사 자체(13.3%), 해양수산부(12.2%) 순으로 응답됐다.

내항여객선의 운항관리에 대한 운영방향에 대해서는 '현

체제(공동운항관리제도)로 운영한다'(45.5%)가 가장 높고, '안전공영단체로 운영한다'(28.7%), '개별안전관리제도로 전환한다'(13.5%), '공동 및 개별안전관리제도를 동시 운영한다' (12.4%) 등 순으로 나타났다.

이 연구는 여객선 운항관리제도에 대한 관련단체의 의견을 종합하여 운영방향을 제시하였다는 점에서는 기여를 한 것은 사실이나 연구 수행상 일부 제한이 있었던 점을 감안할 때 다음과 같이 연구의 한계와 이를 극복하기 위한 향후 연구방향을 제시하고자 한다. 이 연구에서는 연구대상이 운항관리제도 인식도 조사에 머물고 있으나 향후에는 내항여객선의 안전관리체제 도입 방향에 대한 연구수행과 내항여객선 운항관리에 대한 운영주체 및 운항관리비용 부담주체 등에 대한 심층적이고 종합적 연구가 필요하리라 본다.

참 고 문 헌

- 김영모외, 「내항선 안전관리체제 개선방안 연구보고서」, 해양수산부, 2001
- 노창균외, 「내항여객선 운항관리 발전방향에 관한 연구용역 보고서」, 해양수산부, 2006
- 한국해운조합 내부자료, 2009
- Alistair Deayton(2002), CALEDONIAN STEAM PACKET COMPANY LTD, Tempus Publishing Inc.
- Statutory Instrument 2001 No.3209, U.K., 2001
- U.K.(1992), Merchant Shipping(Categorisation of Waters) Regulations 1992
- U.K.(1998), The ISM Code International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention, Instructions for the Guidance of Surveyors <http://www.calmac.co.uk>(Caledonian MacBrayne), 2006
- <http://www.ports.org.uk>(Ports and Harbours of the UK), 2006