

내항선 안전관리강화를 위한 해사안전감독관 제도 개선 연구

이석말*†

* 해양수산부 제주해양수산관리단 해사안전감독관

A Study on the Improvement of the Maritime Safety Supervisor System for the Reinforcement of Coastal Ship Safety Control

Seok-Mal Lee*†

* Maritime Safety Supervisor, Jeju Maritime Management Division, Ministry of Ocean and Fisheries, 60932, Korea

요 약 : 세월호 사고 이후 내항선 안전관리분야에서의 가장 큰 변화는 해사안전감독관 제도의 도입이라 할 수 있다. 이 제도의 도입으로 내항여객선의 안전관리는 운항관리자와 해양경찰로부터 운항관리자와 새로이 도입된 해사안전감독관으로 변경되었다. 또한 내항화물선의 안전관리도 선박검사관으로부터 해사안전감독관과 선박검사관에 의한 안전관리의 체계로 전환되었다. 그러나 새로이 도입된 이 제도는 전문임기제에 따른 감독관의 신분상의 불안으로 인한 업무연속성 부족, 감독대상의 현실을 무시한 감독관의 자격요건 설정, 내항화물선에 대한 심사와 지도·감독기관의 분리로 인한 업무혼선 및 감항성 확보를 위한 항행정지 개선명령 분야의 한계 등에 대한 문제점이 여전히 남아 있다. 내항선의 안전관리를 보다 강화하기 위해서는 내항선 안전관리 업무를 실질적으로 수행하고 있는 해사안전 감독관 제도의 정착이 필수적이라 아니할 수 없다. 따라서 이러한 문제점을 개선하기 위해서는, 내항화물선에 대해서 통합된 단일기관에 의한 체계적인 안전관리가 이루어져야 하며, 전문임기제인 감독관의 신분상의 제약에 대한 개선이 동시에 이루어져야 한다. 또한 항행정지 개선명령의 분야를 확대하고, 선장·기관장 및 국제선급의 검사원 경험자 위주로 감독관의 자격을 강화해서 보다 체계적이고 실질적인 내항선의 안전관리가 되도록 해야 할 것이다.

핵심용어 : 안전관리, 지도·감독, 항행정지명령, 항만국통제, 감항성

Abstract : The biggest change in the field of coastal ship safety control since the accident of passenger ship Sewol has been the introduction of the maritime safety supervisor system. With its introduction, the safety control system in coastal passenger ships was changed from consisting of operation managers and marine police to operation managers and a newly-introduced maritime safety supervisor. The safety control system for coastal cargo ships was also converted from relying on ship inspection officers to having a maritime safety supervisor and ship inspection officers. However some negative elements have surfaced due to confusion related to the scope of work in the coastal cargo shipping field. These have been caused by dividing the supervisory agency, a lack of work continuity given non-permanent public official status, low supervisor qualifications overlooking reality, and limitations of the order for improvement to secure seaworthiness. It is essential that the maritime safety supervisor system be solidified to reinforce coastal ship safety control. Therefore, systematic safety control in the coastal cargo shipping industry should be conducted by a single, integrated government agency, and the area covered by the order for improvement to secure seaworthiness should be extended. Also limitations of the supervisor recruitment system due to non-permanent public official status should be simultaneously improved. In addition, it is necessary to upgrade supervisor qualifications to require experience with surveyors of international class, ship captains, and chief engineers.

Key Words : Safety Control, Guidance and Supervision, Vessel Navigation Suspension Order, Port State Control, Seaworthiness

† jeeseokmal@korea.kr, 064-720-2608

※ 본 연구는 2017년도 해양환경안전학회 추계학술대회(2017.11.23.) 발표논문을 수정 보완하였음.

1. 서론

해양사고는 인간이 해양에서 선박을 합목적적으로 운항 하면서 선박, 자연, 항로, 교통, 운항자 영역에 존재하는 위험을 인지하고 대처하는 과정에서 허용리스크를 초과하여 발생하는 것이라 할 수 있는데(Lee, 2014), 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」 제2조 제2호에서는 해양사고의 정의를 “해양 및 내수면에서 발생한 선박의 구조·설비 또는 운용과 관련하여 사람이 사망 또는 실종되거나 부상을 입는 것 또는 선박의 운용과 관련하여 선박이나 육상시설·해상시설이 손상된 사고를 등을 말 한다”라고 정리하고 있다. 매년 해양사고로 인한 인명 및 해양오염 피해가 적지 않게 발생되고 있다. 2014년 4월 전남 진도 인근 해상에서 발생한 세월호 사고 이후 해양수산부는 이와 같은 해양사고들의 근절을 위하여 카페리 여객선에 화물차량의 적재 시에는 차량계량증명서를 제출하도록 하는 등의 여러 가지 제도를 도입하여 시행하고 있다. 그 중 대표적인 것이 내항선의 안전관리 분야에서 해사안전감독관 제도이다.

이 제도 도입의 목적은 내항선분야에서 선박·선사 등의 안전관리 상태를 정기적으로 지도·감독하여 보다 체계적이고 전문화된 안전관리와 사전 예방적 지도·점검체제를 구축하기 위한 것이다. 해양사고 예방을 위하여 도입된 이 제도는 선장·기관장(이하 ‘선·기관장’이라 함) 등의 현장경험이 풍부한 인력의 투입으로 인하여 선종별로 보다 세밀하고 예방적인 현장기반의 해사안전 활동 강화 및 해사안전분야에서 현장에 기반한 전문 인력의 양성으로 인한 해사기술 전승의 토대구축은 긍정요소로 작용한다. 반면에 내항화물선에 대한 안전관리체제의 심사 및 지도·감독 수행기관의 분리로 인한 업무혼선과 국민의 불편이 발생하고 있는 점, 감독대상기관의 현실을 무시한 낮은 감독관의 자격요건, 전문임기제 신분에 따른 업무연속성 부족 및 감항성¹⁾ 확보를 위한 항행정지명령분야의 한계 등이 여전히 이 제도의 정착에 문제점으로 남아있는 것이 사실이다.

이 논문은 내항선의 안전관리를 실질적으로 담당하고 있는 이와 같은 감독관 제도의 문제점을 개선시키기 위하여, 해상교통 분야에서 유사하게 운용되고 있는 해양수산부의 선박검사관 제도, 일본의 운항노무감독관 제도 그리고 국내의 다른 교통 분야에서 유사하게 운용되고 있는 항공안전감독관 제도 및 철도안전감독관 제도를 고찰하여 해사안전감독관 제도의 개선 방안을 제시하고자 한다. 다만 이 논문은 내항선의 안전관리를 담당하는 해사안전감독관 제도의 개

선에 대한 연구를 목적으로 함으로 내항선의 범위는 내항화물선과 내항여객선으로 한정한다.

2. 내항선 안전관리 체계와 해사안전감독관 제도

2.1 내항선의 안전관리 체계

2.1.1 해사안전관리의 국내·외적인 변화

세계적인 해상 물동량의 증가와 선박 교통량의 증가는 해양사고 발생의 증가를 가져왔고, 인명과 재산상의 중대한 피해를 초래하는 대형 해양사고는 지속적으로 발생하고 있다. 국제사회는 IMO(국제해사기구)를 중심으로 안전한 해상운송을 위해 다각적인 해상안전 대책을 수립하여 추진하고 있다. 우리나라에서도 이러한 국제적인 추세에 발맞추어 여러 가지 종합적인 해상안전 정책이 수립되어 시행되고 있다. 특히 세월호 사고를 계기로 내항선 분야에서의 안전관리 강화를 위하여 2014년 5월에 「해사안전법의 일부개정」을 통한 해사안전감독관제도의 도입은 해사안전관리의 큰 변화라 하겠다.

2.1.2 내항선 안전관리 체계의 변화

종전의 내항여객선의 안전관리는 정부기관인 해양경찰과 민간부문의 해운조합 소속의 운항관리자가 담당하고, 내항화물선에 대해서는 해양수산부의 선박검사관이 담당하는 체계였다.

그러나 세월호 사고를 계기로 「해사안전법」의 일부개정을 통해 해사안전감독관 제도가 도입됨으로써 내항선의 안전관리는 공공기관인 선박안전기술공단(KST)으로 그 소속이 전환된 운항관리자, 해사안전감독관 및 선박검사관으로 변경되었다. 즉 새로운 내항선박의 안전관리 체계에서는 여객선분야는 ① 운항관리자에 의한 출항 전 점검을 통한 1차적인 내항여객선의 안전관리, ② 해사안전감독관에 의한 내항여객선의 지도·감독과 운항관리규정의 심사를 통한 2차적인 내항여객선의 안전관리로 변경되었으며, 또한 화물선 분야는 ① 해사안전감독관에 의한 지도·감독을 통한 안전관리, ② 선박검사관에 의한 화물선의 안전관리체제의 심사를 통한 안전관리로 변환된 것이다.

이처럼 세월호 사고 이후 운항관리자의 신분과 직무를 해운법령³⁾에 명문화하여 운항관리자의 공공성과 책임성을 제

1) 감항성은 선박이 자체의 안정성을 확보하기 위하여 갖추어야 하는 능력으로서 일정한 기상이나 항행조건에서 항해할 수 있는 능력 (「선박안전법」 제2조제6호).

2) 이 제도는 2014년의 해사안전시행계획에 따라, 해사안전 감독관 제도 도입을 위한 「해사안전법 일부개정 법률안」을 이미 2013년 12월 17일에 국회에 제출하였다(의안번호 1908591). 이 개정안은 2014년 4월 29일 국회에서 통과되어 같은 해 5월 2일 공포됨으로써 해사안전 감독관 제도가 본격적으로 시행되었다.

3) 「해운법 시행규칙」 제15조의 11(운항관리자의 임면 등)에서는 운항관리자의 신분을 선박안전기술공단 소속으로 하고 있으며, 운항

고한 점과, 규정에 의한 단순 출입·검사를 넘어서 항해 및 기기의 운용기술 등이 포함된 지도·감독업무를 수행하는 해사안전 감독관 제도를 법에 명문화시킴으로써 내항선의 안전관리체계는 한층 강화되었다.

2.2 해사안전감독관 제도

2.2.1 제도의 의의

「해사안전법」 제58조는 해양사고가 발생할 우려가 있거나 해사안전관리의 적절한 시행여부를 확인하기 위한 지도·감독⁴⁾ 업무를 수행하기 위하여 해양수산부에 해사안전감독관을 두도록 하고 있다(제2항). 또한 이 감독관으로 하여금 정기 또는 수시로 선장, 선박소유자, 안전진단대행업자, 안전관리책임자, 그 밖의 관계인에게 출석 또는 진술을 하게 하거나 해사안전관리에 관한 업무를 보고하도록 하고 있다. 그 밖에 선박이나 사업장에 출입하여 관계 서류를 검사하게 하거나 선박이나 사업장의 해안전전관리 상태를 확인·조사 또는 점검하게 하도록 하고 있다(제1항).

이처럼 해사안전관리에 대한 감독업무를 수행하도록 해양수산부장관이 임명한 공무원인 해사안전감독관은 해양에서의 대형사고 예방을 위하여 육상분야의 항공안전 감독관 제도 및 철도안전 감독관 제도를 벤치마킹하여 도입된 해사안전감독관 제도로부터 출발한 것이다. 이 제도의 도입으로 현장직원을 능가하는 경험과 지식을 갖춘 현장전문가인 해사안전감독관이 안전관리업무를 수행함으로써, 내항선 안전관리 체계는 기존의 사후 지도·점검 체계로부터 사전·예방적 지도·감독의 관리체계로 전환하게 되었다.

2.2.2 감독관의 업무분야 및 감독 대상

이러한 해사안전감독관 업무에 대해서는 별도로 제정된 [해사안전감독관 업무규정](해양수산부 훈령 제280호)에 상세히 기술되어 있다. 이 업무규정 제9조에는 감독관의 직무범위를 ① 정기 또는 수시 지도·감독, ② 개선명령서 발급, ③ 항행정지 명령의 집행 및 이행 확인, ④ 여객선 특별점검, 운항관리자의 보고 접수, 운항관리규정 심사·변경 요구, 운항관리규정 이행상태 보고 접수, 운항관리자에 대한 지도·감독, 기타 해운법령에 따라 여객선 안전관리에 필요한 지도·감독 업무, ⑤ 해양사고 예방 및 적정한 해사안전관리 시행여부의 확인을 위하여 장관이 지시하는 업무 등이다. 새로이 도입된 해사안전감독관의 업무가 기존의 해양경찰이

나 선박검사관과 다른 점은 규정의 준수여부를 주로 확인하던 기존의 검사·심사 업무가 아니라 지도·감독이 주 업무라는 것이 큰 차이점이다.

한편 이들 해사안전감독관의 감독대상에는 여객선, 화물선 및 원양어선분야⁵⁾의 세 분야로 구분된다. 여객선분야의 감독대상에는 운항관리자, 해상여객운송 사업자 및 안전관리대행업자가 있으며, 화물선분야의 감독대상에는 해상화물운송 사업자 및 그 소속선박, 항만운송관련 사업자⁶⁾ 및 그 소속선박, 안전관리 대행업자와 그 소속선박 등이 있다. 위에서 살펴본 것처럼 해사안전감독관의 지도·감독대상의 범위는 대단히 넓다. 이는 내항선분야에 있어서는 화물선의 안전관리체계에 대한 인증심사를 제외한 대부분을 해사안전 감독의 대상⁷⁾으로 하고 있다.

2.2.3 감독관의 분류 및 자격요건

해양수산부 본부 및 전국 지방청에 분산 배치된 이들 감독관은 전문임기제⁸⁾ 공무원으로서 직급별로는 각각 가급(책임급)⁹⁾과 나급(선임급)¹⁰⁾으로 분류되고, 선종별로는 여객선감독관, 화물선감독관 및 원양어선감독관으로 분류된다. 또한 전문분야별로는 운항감독관 및 감항감독관으로 분류되어 직무를 수행하고 있는데, 이들은 해사안전분야에서 상당한 기간 동안 현장의 실무에서 종사한 이 분야의 전문가로 평가받을 수 있는 사람들로써 보유경력에 대한 자격요건을 다음과 같이 제한하고 있다. 해사안전감독관은 65세 미만인 정년을

- 5) 해사안전감독관 중에는 원양어선감독관도 배치되어 있으나, 본 논문은 내항선의 안전관리분야 강화임으로 원양어선감독관의 업무 및 감독대상에 관해서는 배제하기로 함. 원양어선감독관의 업무 및 감독대상에 대해서는 해사안전감독관 업무규정 제5조 및 제9조 참조.
- 6) 단, 선박을 이용하여 영리행위를 하는 사업자에 한함.
- 7) 2017년 해사안전 지도·감독 계획에 따르면, 내항선분야에서 감독대상은 ① 여객선분야에서는 사업장 66개, 운항관리자 93명, 여객선 167척, ② 화물선분야에서는 화물운송사업자(선박포함) 1,625개, 안전관리 대행업자 35개, 항만운송사업자 75개(선박포함), 예·부선사업자 316개(선박포함)이 등록되어 있다(MOF, 2017).
- 8) 전문임기제 공무원은 가급부터 마급까지 5개 등급이 있다(「국가공무원법」 제25조제2항제2호 및 「공무원임용령」 제3조의2제2호 [별표 4의2] 참조).
- 9) 가급의 경우 「국가기술자격법」에 따른 임용예정 직무분야와 관련된 기술사 자격을 가진 자 또는 ① 학사학위를 취득한 후 9년 이상 임용예정 직무분야의 경력이 있는 사람, ② 12년 이상 임용예정 직무분야의 경력이 있는 사람, ③ 5급 이상 또는 5급에 상당하는 공무원으로서 2년 이상 임용예정 직무분야의 경력이 있는 사람 등을 자격요건으로 정하고 있음.
- 10) 나급의 경우 「국가기술자격법」에 따른 임용예정 직무분야와 관련된 기사 자격을 취득한 후 3년 이상 해당 분야의 경력이 있는 사람 또는 ① 학사학위를 취득한 후 6년 이상 임용예정 직무분야의 경력이 있는 사람, ② 9년 이상 임용예정 직무분야의 경력이 있는 사람, ③ 6급 이상 또는 6급 이상에 상당하는 공무원으로서 2년 이상 임용예정 직무분야의 경력이 있는 사람으로 자격을 정하고 있음.

관리자의 직무는 같은 규칙 제15조의12(운항관리자의 직무)에서 규정하고 있다.

- 4) 지도·감독이란 감독의 지위에 있는 자가 감독대상자의 행위에 대하여 요청·권장·지시·명령·조사 등의 필요한 조치를 함으로써 일정한 자나 기관이 행하는 행위의 합법성 내지는 합목적성을 보장하는 것이다(「해사안전감독관 핸드북」 제3.3.1호).

제외하고 승선, 안전관리, 선박검사원 또는 해양수산공무원 등의 분야에서 최소한의 근무경력이 필요하다. 근무경력분야에서는 ① 1급 항해사(기관사) 자격을 보유하고 1만톤(여객선 3천톤) 이상의 선박에서 1년 이상의 선장(기관장)의 승선 경력을 보유하거나, ② 1급 항해사(기관사) 자격소유자로서 1만톤 이상의 선박 7척 이상을 보유한 선사에서 안전관리책임자로서 2년 이상 또는 안전관리자로서 5년 이상의 안전관리경력이 있거나, ③ 국제선급연합회 정회원 선급 혹은 선박 안전기술공단에서 5년 이상의 선급검사원 경력을 보유하거나 또는 ④ 선박검사관 자격을 보유한 6급 이상의 일반직공무원으로서 5년 이상의 해양수산행정의 근무경력 등의 포함하여 총 15년의 해사안전분야의 근무경력이 필요하다.¹¹⁾

2.2.4 소결

해사안전감독관은 선박에서 최 일선 현장 경험을 보유한 선·기관장 경력자 및 선급 검사원 경력자들¹²⁾이다. 이 제도는 내항선 분야에서 선박·선사 등의 안전관리 강화를 통하여 해양사고 예방을 위한 것이다. 이러한 목적으로 도입된 해사안전감독관 제도는 선장·기관장 등의 현장경험이 풍부한 인력의 투입으로 인하여, 현장기반의 안전관리 강화 및 해사안전 분야에서 현장실무경험을 보유한 전문 인력의 양성으로 실무적인 해사기술 전승의 토대 구축의 긍정요소가 있다. 그러나 해사안전감독관 제도가 도입됨으로써 내항화물선의 안전관리는 심사의 수행기관 및 지도·감독의 수행기관이 분리됨으로 인하여 국민의 불편과 업무혼선이 발생하는 문제점이 있다. 또한 주요 감독대상이 일선의 선·기관장인 바, 이러한 현실을 무시한 낮은 감독관의 자격요건으로 인하여 현장기술의 전문성을 약화시킨다는 우려가 있다. 한편 전문임기제 신분에 따른 짧은 임용기간으로 인하여 업무연속성 부족 및 선박의 설비분야에 한한 항행정지명령 분야의 한계 등은 이 제도의 문제점으로 남아있어 개선이 필요하다.

3. 유사안전감독관 제도

해사안전감독관 제도와 유사한 제도로서는 해상교통 분야

- 11) 자격기준에서 요구하는 가급과 나급의 전문분야는 동일하나, 각 전문분야에서 요구하는 근무경력의 차이는 있다. 예컨대 가급은 승선경력에서 3년 이상의 선장(기관장) 경력이 필요하고, 안전관리분야에서는 각 7년 및 10년의 경력이 있어야 한다. 또한 선박검사원의 근무경력은 10년 이상이어야 하며, 공무원경력은 6급이 아닌 5급 이상의 일반직 공무원이어야 한다. 동종경력으로서는 나급 해사안전감독관으로서 5년 이상의 경력자는 가급으로 지원이 가능하다(상세한 자격기준은 「해사안전법 시행령」 제19조의3 [별표 4의2] 참조).
- 12) 2015년 제도의 도입 당시에 전체 34명의 해사안전 감독관 중 선·기관장 출신이 30명이며 나머지는 IACS 선급 검사원 출신이었다.

에서는 우리나라의 선박검사관 제도, 일본의 운항노무 감리관 제도 그리고 국내의 다른 교통 분야에서 운용되고 있는 항공안전감독관 제도 및 철도안전감독관 제도 등을 들 수 있다. 선박검사관은 선박안전법에 근거를 두고 항만국통제(외국선박)와 기국통제(대한민국선박)와 관련한 선박검사업무를 하고 있으며, 항공안전감독관 업무규정에 근거를 둔 항공안전감독관은 항공기의 인가·증명·승인 또는 항공안전저해요소를 제거하는 안전 활동을 수행한다. 철도사고 예방 활동과 사고대응에 관한 업무를 수행하는 철도안전감독관은 철도안전감독관 업무규정에서 업무와 자격요건 등을 규정하고 있다. 한편 일본의 운항노무감리관은 국토교통성 및 지방운수국 조직규칙에 그 근거를 두고 있으며 종전의 선원노무관과 운항감리관을 통합하여 탄생하였다. 이 장에서는 이와 같은 유사한 제도를 고찰함으로써 해사안전감독관 제도의 개선점을 찾고자 한다.

3.1 선박검사관 제도

선박의 검사관 건조 중이거나 운항중인 선박의 안전성 여부를 점검하기 위해 선박에 관한 전문적인 지식을 가진 자 또는 기관이 시행하는 검사를 말하는데, 이러한 검사를 수행하는 정부 측의 담당자가 해양수산부 소속의 선박검사관이다. 선박검사관은 「항만국통제 및 기국통제 실시요령」(해양수산부 훈령 제223호)에 따라 항만국통제검사관 및 기국통제검사관으로 분류하고 있는데, 이와 같은 선박검사관은 선박안전법 제76조(선박검사관)에 그 근거를 두고 있다. 이 논문에서는 해사안전감독관 제도의 개선에 관한 연구의 취지를 위하여 기국통제검사관보다 자격요건이 상위에 있는 항만국통제검사관을 주 고찰대상으로 하였다.

3.1.1 항만국통제 제도

항만국통제(Port State Control, 이하 'PSC')란 항만국이 자국의 관할해역에서 해상의 안전을 모모하고 해양환경을 보존하기 위하여 자국 항구에 기항하는 외국적 선박을 대상으로 선박안전기준, 선원의 자격, 근로조건 및 선원의 운항능력 등이 국제기준에 적합한지를 점검하여 이에 부적합하다는 기준미달로 판명될 경우, 입·출항을 규제하는 등의 불이익한 처분을 행사하는 제반행위를 말한다.¹³⁾ 우리나라는 각 지역

- 13) 기준미달이란 기기 고장 등으로 인하여 인명이나 해양오염에 중대한 영향을 끼치는 결함이 있는 상태를 말하는데, Yiu K. S. Li(1997)는 그의 논문에서 기준미달선박의 특징이 선령의 한계에 도달(frequently near the end of its operation), 부적정한 승무원 수와 자격의 관리(inadequately manned in terms of both numbers and qualifications), 정비부족(poorly maintenance), 항해의 불량 또는 기고장의 발생(badly navigated and/or suffers from equipment failure)과 같은 양상을 나타낸다고 하였다. 항만국통제의 더욱 상세한 내용은 Lee(2005); A. Clarke(1994) 참조.

별 항만국통제 협력체제의 하나인 도쿄(Tokyo) MOU¹⁴⁾에 가입하여 활동하고 있으며 우리나라에서의 PSC는 1986년 9월부터 인천항과 부산항을 시작으로 전국의 모든 항만에서 PSC를 실시하고 있다. 한편 Chung(2003)은 그의 연구에서 PSC는 지역국가 간의 협력을 통해 종래의 개별국가에 의한 통제에서 지역적 협력통제로서 전환을 가져왔으며, 해양오염을 방지를 위한 중요한 위치를 점하고 있으며 PSC의 실효성은 초기에 예상했던 것보다 더 높다는 평가가 나온다고 하고 있다.

3.1.2 항만국통제검사관

항만국통제검사관의 업무는 「선박안전법」과 「해사안전법」 및 「선원법」 등에서 규정하고 있다. 「선박안전법」 제68조(항만국통제)는 외국선박의 구조·시설 및 선원의 선박 운항지식 등이 선박안전에 관한 국제협약¹⁵⁾에 적합한지 여부를 확인하여 필요한 조치를 취하도록 하고 있다. 또한 「해사안전법」 제56조(선박 점검 등)는 대한민국의 항만에 입항하였거나 입항할 예정인 외국선박에 대하여 선박안전 관리체제, 선박의 구조·시설, 선원의 운항지식 등이 해사안전에 관한 국제협약의 기준에 맞는지 확인하며, 「선원법」 제132조(외국선박에 대한 점검)는 국내 항에 정박하고 있는 외국선박에 대하여 선원의 자격 검증, 선원의 근로기준 및 생활기준의 준수 여부 점검 등을 하도록(선원법 제132조(외국선박에 대한 점검) 규정하고 있다.

한편 선박검사관은 7급 이상의 일반직 공무원으로서 전문분야별로 선체검사관과 기관검사관으로 구분하지만, 선박검사관으로서 3년 이상의 검사업무에 종사한 검사관은 기관분야는 선체분야를, 선체분야는 기관분야의 검사도 할 수 있도록 허용하고 있다. 선박검사관 채용의 요건은 2년 이상의 승선경력, 2급 이상의 해기사 자격증 보유자 또는 국가기술자격경력의 3가지 분야가 있으며,¹⁶⁾ 채용된 선박검사관이 항만국통제 검사관이 되기 위해서는 필요한 교육·훈련을 통

한 적절한 교육의 점수¹⁷⁾를 득하여야 한다.

3.2 운항노무감독관 제도

일본의 「국토교통성 조직규칙」(국토교통성령 제1호) 제96조에 근거를 둔 본부 소속의 감독관과 「지방운수국 조직규칙」(국토교통성령 제73호) 제79조 및 110조에 근거를 둔 지방운수국 소속의 운항노무감독관(이하 이절에서는 ‘감독관’)¹⁸⁾은 일반직 공무원이다. 이들의 업무범위 역시 전술한 각 규칙에 규정하고 있는데, 선박, 여객운송사업자, 선원, 운항관리자, 선원과견사업자, 안전관리사업장 등을 감독대상으로 하는 이들의 업무는 운항관리분야의 안전관리, 운수안전경영분야의 안전관리, 선원노무분야의 안전관리, 해기사격분야의 안전관리 선원과견분야 안전관리의 5가지로 구분된다.¹⁹⁾

한편 감독관은 전문분야별의 구분은 없고, 수석과 차석의 직급에 의한 분류는 하고 있는데, 수석감독관은 감독관의 소관업무에 관한 것을 총괄하며, 차석감독관은 감독관의 소관업무에 관한 것의 총괄에 관한 수석감독관을 보좌하도록 하고 있다. 그러나 직급에 의한 분류는 조직의 지휘체계상 필요한 구분이지 한국의 유사 감독관처럼 전문분야별의 분류는 하고 있지 않다. 한편 이들 감독관의 자격은 지방운수국의 선원노동환경과 또는 선원노동과의 근무경력이 있어야 하는데, 선원관련 부서 등에서 3년 이상의 근무경력을 보유하면 연수를 받고 운항노무 감독관이 될 수 있다.²⁰⁾ 또한 이들 감독관은 지속적 연수를 통하여 그 전문성을 높이고 있다.

일본은 이 제도의 도입으로 사고발생 시에 현재보다 신속

14) 양해각서인 MOU(Memorandum of Understanding)는 각 지역별 항만국통제 협력체제이다. 그러나 이런 MOU는 회원 각국을 법적으로 구속하거나 법적인 의무를 부과하고 있지는 않다(Tokyo MOU Secretariat, 2011).

15) 「해상에서의 인명안전을 위한 국제협약」, 「만재흡수선에 관한 국제협약」, 「국제 해상충돌 예방규칙 협약」, 「선박톤수 측정에 관한 국제협약」, 「상선의 최저기준에 관한 국제협약」, 「선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약」, 「선원의 훈련·자격증명 및 당직근무에 관한 국제협약」.

16) 국가기술자격 관련에서는 기관검사관은 기계제작기술사, 산업기계설비기술사, 조선기술사 또는 일반기계기사 자격 취득 후 관련분야 3년 이상, 선체검사관은 조선기술사 또는 조선기사 자격 취득 후 관련분야 3년 이상 및 조선산업기사 자격 취득 후 관련분야 6년 이상(더욱 상세한 자격요건에 대해서는 「선박안전법 시행규칙」 제97조 참조).

17) 선박검사관으로 채용되면 기본점수가 50점이며, 기국통제검사관은 80점 및 항만국통제 검사관은 90점의 점수를 득하여야 그 업무를 수행할 수 있다(「항만국통제 및 기국통제 실시요령」 별표).

18) 일본 정부는 해사분야에서 선박의 항행안전 확보를 위한 종합적인 대책으로 2005년 4월에 「해상운송사업의 활성화를 위한 「선원법」 등의 일부를 개정하는 법률(「海上運送事業の活性化のための船員法等の一部を改正する法律」)의 시행을 계기로, 여객선 및 화물선의 운항관리에 대해서 감사를 실시하는 제도를 도입하게 되는데, 이 운항관리에 관한 감사의 실시를 위하여, 종전에 선원의 근로 조건에 관한 감사를 실시하는 선원노무관(船員勤務官)과 여객선 및 화물선의 운항관리에 관한 감사를 실시하는 기존의 운항감독관(運航監督官)을 통합하여 운항노무감독관(運航勤務監督官) 제도를 도입하였다(MLIT, 2008).

19) 운항노무감독관은 여기에 더하여 특히 중대한 선박사고가 발생한 경우에는 해상보안청 등과 연계하여 신속하게 감사를 실시하여 재발방지를 위한 원인의 규명, 안전관리체제의 재구축 등의 업무도 진행하고 있다(MLIT MB, 2013).

20) 고졸학력자와 비법학전공의 대졸자는 선원관련 부서에서 1년 이상 근무경력자는 연수 후 선원노무관이 될 수 있으며, 해사안전부서 선원관련 부서의 근무경력을 통산하여 3년 이상 근무경력자는 연수 후 운항노무 감독관으로 보임 가능. 반면 법학전공의 대졸자는 근무 연수에 관계없이 선원관련 부서에 근무하면 선원노무관에 보임 가능하며, 운항노무 감독관은 선원관련 부서에서 3년 이상의 근무경력 필요(Kim, 2015).

하고 기동력 있는 대응이 가능해졌고, 또한 선원법, 내항해 운법 및 해상운송법 등에 관련된 선원의 노동관계 법령에 따른 감사를 체계적이고 효율적으로 수행할 수 있어서 해상 운송의 안전관리에 대한 사후 점검체제가 큰 폭으로 강화되었다고 내부적으로 평가하고 있다.

3.3 항공안전감독관 제도

「항공안전감독관 업무규정」(국토교통부 훈령 제628호)에 근거를 둔 항공안전감독관 제도는 1998년 광 항공기 사고 이후 「항공법」 개정을 계기로 1999년부터 도입²¹⁾되었다. 항공안전감독관(이하 이절에서는 ‘감독관’)이란 운항증명, 정비조직원증 및 상시점검의 업무와 관련하여 항공기의 인가·증명·승인 또는 항공안전 저해요소를 제거하는 안전 활동을 수행하도록 국토교통부장관으로부터 임명받은 사람을 말한다.

감독관은 국토교통부 본부 운항안전과 소속의 가급 또는 나급의 전문임기제 공무원과 지방항공청 소속의 일반직 공무원의 2원화 체계로 구성되어 있다. 감독관은 전문분야별로 감항분야와 운항분야로 구분되고, 이 중 감항감독관은 항공기 감항분야의 인가·증명·승인 또는 검사 등을 하는 사람으로서 기체(기관포함) 및 전자분야로 세분되고, 운항감독관은 항공기 운항분야의 인가·증명·승인 또는 검사 등을 하는 사람으로서 조종, 운항관리 및 객실안전 분야로 세분된다.

한편 항공운송분야 5년 이상의 경력자를 공통요건으로 이들 감독관의 자격요건은 업무규정 제5조에서 규정하고 있다. 자격요건은 공통요건을 제외하고 조종분야, 운항관리분야, 객실안전분야, 감항분야의 4개 분야로 구분되며 각 분야마다 그 요건을 다르게 정하고 있다. 예컨대 운항관리분야와 감항분야는 각 운항관리사 및 항공정비사 자격을 보유하여야 하며, 객실분야는 5년 이상의 선임객실승무원 또는 교육강사 경력을 요구하고 있으며, 조종분야는 항공비행기(회전익항공기)의 비행시간 3,000(2,000) 시간 이상을 포함한 총 비행시간 5,000(3,000) 시간 이상의 운송용 항공기 기장경력 등을 요구한다.

국토교통부는 2016년의 항공안전백서에서 이러한 항공안전감독관 제도의 도입으로 인해 지속적인 안전의 감독이 수행되었고, 또한 이로 인하여 시정이 필요한 결함사항의 지적비율이 감소하고 있다고 평가하고 있다(MOLIT, 2017).

21) 제도 도입 시에는 운항·조종분야 3명, 정비·항공기 감항분야 2명의 총 5명으로 시작하였으며(Lee, 2000), 한국교통연구원의 2015년도 항공안전관리체계진단 최종보고서에 따르면 2015년 4월 현재는 국토교통부 본부에 18명의 전문임기제 감독관과 전국지방청에 31명의 일반공무원직 감독관이 배치되어 활동 중이다(KOTI, 2015).

3.4 철도안전감독관 제도

「철도안전감독관 업무규정」(국토교통부 고시 제589호)에 근거를 둔 철도안전감독관(이하 이절에서는 ‘감독관’) 제도는 2011년 KTX 광명역 탈산사고와 역 통과 후 퇴행하는 등의 잦은 철도사고가 발생하자, 정부에서 직접적으로 감독 대상인 철도시설관리자, 철도운영자 등에 대한 감독체계를 구축하기 위하여 항공안전감독관 제도를 벤치마킹하여 2012년에 도입되었다. 감독관의 업무는 철도의 안전, 운전, 관제, 차량, 신호, 정보통신, 전철전력, 시설(노반/궤도), 건축(설비포함)의 분야에서 감독대상기관의 현장점검 및 검사 등의 지도·감독으로 사고예방활동과 사고발생 시 수습·복구를 위한 안전조치를 취하는 것이다. 한편 감독관은 국토교통부 철도안전정책관실 소속의 전문임기제 공무원으로서, 전문분야별로는 전술한 9개 분야가 있으며, 직급별로는 각각 전문임기제²²⁾ 가급 및 나급으로 구분하고 있다. 또한 감독관은 전문분야별로 임명하도록 하고 있으며, 감독관을 임명할 때는 채용공고일 현재 가급은 만60세 이하 및 나급은 만55세 이하인 사람 중에서 자격 또는 경험요건을 갖춘 사람을 임명하도록 그 요건²³⁾을 정하고 있다.

철도안전감독관은 미국, 영국, 일본 등 여러 선진국에서도 도입하여 운용하고 있는데(Park et al., 2012), 국토교통부는 2016년도의 철도업무편람에서 이 제도의 도입으로 철도사고와 운행관련 장애가 감소하였다고 평가하였다(MOLIT, 2016). 또한 Park(2016)도 철도분야 안전관리체계 현황과 발전방안의 논문에서 이 제도의 도입으로 운영기관의 안전관리가 철저히 관리되고 개선사항을 발굴하는 현장중심의 점검활동 역량이 강화되었다고 평가하고 있다.

3.5 요약 및 소결

앞서 기술하였듯이 우리나라는 종래의 항공분야, 철도분야에 더하여 해사분야에서는 기존의 선박검사관에 더하여 해사안전감독관 제도가 추가로 도입되었다. 이러한 추가적인 제도의 도입은 사회적으로 큰 물의를 일으킨 대형의 재난사고 후 안전관리 강화의 대책으로 도입된 것이 사실인

22) 국토교통부는 감독관을 단기계약직의 공무원이 아닌 전문계약직으로 채용하는 것에 대해서 일반직이나 단기계약직의 경우 타업무의 겸임수행에 따른 감독업무의 전담수행이 곤란하고, 현장직원을 능가하는 경험과 지식을 갖추어 전문분야의 고장 및 예방에 적극적으로 대응할 수 있는 현장경험이 풍부한 전문가의 확보가 필요하기 때문이라고 밝히고 있다(국토교통부 철도안전 감독관 Q&A, 국토교통부 웹사이트 http://www.molit.go.kr/USR/policyTarget/m_24066/dtl.jsp?idx 참조)(최종검색일: 2017.8.31.).

23) 최소 자격요건은 ① 기사자격의 실무경력 6년 또는 관련분야 기술사 자격, ② 철도관계기관 경력 10년, ③ 관련연구기관 연구경력 10년 이상의 사항이며, 공히 채용공고일 기준 나급은 만60세 이하 및 나급은 만55세 이하여야 함(상세사항은 「철도안전감독관 업무규정」 [별표 1] 참조).

데, 선박검사관을 제외한 육·해·공 분야의 안전감독관은 현장의 실무경력을 중심으로 한 채용자격의 요건을 강화하고 안전관리를 전담하기 위한 전문계약직 공무원의 형태를 취하고 있는 것이 큰 특징이다. 한편 일본에서는 1974년부터 내항선에 대하여 운항감리관 제도를 도입한 후에 기존의 선원노무관과 운항감리관을 통합한 운항노무감리관 제도를 운용하고 있는데, 이들은 전문성을 높이기 위하여 지속적인 연수과정을 거치고 있다. 앞서의 유사안전감독관 제도를 요약하면 Table 1과 같다.

Table 1. Comparison of Similar Safety Supervisor System

| Division | Maritime Safety Supervisor | Ship Inspection Officer | Operation-Seafarer Supervisor | Aviation Inspector | Railway Inspector |
|--------------------|-----------------------------------|---|-------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Basis | Maritime Safety act | Ship Safety Act | Refer to remarks | Supervisor Regulation | Supervisor Regulation |
| Introduction | 2015 Year | 1986 Year | 2005 Year | 1999 Year | 2012 Year |
| Status | Non Permanent | Regular | Regular | Non Permanent | Non Permanent |
| No of Person | 36 (2016) | 35 (2015) | 180 (2013) | 18 (2016) | 15 (2015) |
| Supervision System | Periodic & Occasional Supervision | Periodic, Occasional & Special Inspection | Regular & Special Supervision | Regular & Special Supervision | Regular & Special Supervision |

*) Remarks : Organization Regulations of Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism & Regional Transport and Tourism Bureau

그러나 전술하였듯이 해사안전감독관과 선박검사관은 각각 「해사안전법」과 「선박안전법」에서 법적 근거를 확보하고 있다. 또한 운항노무감리관은 우리의 시행규칙에 해당하는 「국토교통성 및 지방운수국 조직규칙」(성령)에서 출발하고 있으므로 그 법적근거가 명확하다 할 것이다. 이에 반해 항공안전감독관과 철도안전감독관은 그 직제 및 직무를 관련법에서 구체적으로 규정하지 않고 감독관 업무규정에서 출발하고 있다. 즉 “그 부서의 장관이 관련 업무를 하게 할 수 있다”라고만 규정하고 그 업무의 수행의 주체와 직무 및 자격은 훈령 또는 고시로서 별도로 제정한 감독관의 업무규정에서 정하고 있다는 것이다. 이것은 해상교통 분야의 안전관리 업무 수행자인 해사안전감독관, 선박검사관 또는 운항노무감리관은 그 직제, 직무 및 자격요건을 법령에 근거를 둬으로써 위험성이 높은 해상교통 분야에서는 좀 더 엄격한 안전관리를 하여야 한다는 의지가 담겨 있다고 할 것이다. 한편으로는 선박검사관과 운항노무감리관은 일반직 공무원으로 구성되나, 우리나라 육·해·공 분야의 안전감독관은 모

두가 계약제인 전문임기제 제도를 채택하고 있어서 신분상의 불안정성이 상시 존재하며 또한 최 일선 안전관리 담당자로서의 자긍심과 업무연속성이 낮다는 한계가 있으므로 전문임기제 제도를 일반임기제로의 개선이 필요하다.

4. 해사안전감독관 제도의 개선 방안

전술한 바와 같이 세월호 사고 이후 도입된 해사안전감독관 제도는 전문임기제에 따른 감독관의 업무연속성 부족, 감독대상의 현실을 무시한 낮은 감독관의 자격요건, 내항화물선에 대한 심사와 지도·감독의 분리로 인한 업무혼선 및 항행정지 개선명령에 대한 제한 등의 문제점이 여전히 남아 있어 이 제도의 정착에 애로점으로 작용하고 있다.

4.1 전문임기제 신분에 따른 한계 극복

4.1.1 해사안전감독관의 채용연령 및 정년의 한계

해사안전감독관으로 임용된 대부분의 사람들은 국내 5위권에 드는 해운회사에서 선·기관장으로 근무한 경력자들이고, 이들 해운회사들은 인사관리절차서 등에서 초임사관에서 선·기관장까지의 승진까지의 최소요건을 설정하고 있다. Table 2는 국내의 대표적인 3개 해운사의 대졸 해기사의 최소승진연한 및 휴가 일수를 나타낸 것이다. 이에 따르면, 대졸 초임 해기사가 선·기관장으로 보임되기까지는 법정 휴가 일수 및 교육기간을 제외한 최소 6.5년 이상의 순수 승진기간이 필요한 것으로 나타나고 있다.

그러나 이런 승진연한의 기준은 승진의 최소 요건일 뿐이며 실제로는 이보다 많은 승진일수가 요구되는 현실과 휴가 등으로 소진되는 기간까지 감안한다면, 대졸의 초임 해기사가 일선의 최고 지휘관인 선·기관장으로 보임되기까지는 10여년의 기간이 소요된다. 게다가 해사안전감독관의 자격요건이 선·기관장으로서 최소 1년 이상이며 해사안전분야에서 15년 이상의 경력을 요구하기 있기 때문에, 이런 현실과 자격요건을 감안한다면 초임의 해기사가 해사안전감독관으로 채용되기 위해서는 40여세에 도달해야 가능하다.²⁴⁾ 한편 전문임기제인 해사안전감독관의 정년은 자격요건 기준에 정하고 있듯이 65세 미만으로 정하고 있다. 그러므로 이런 정년의 제한은 해사안전분야 경력의 자격요건과 대졸 초임해기사의 승진연한조건의 현실을 감안한다면, 풍부한 현장경험을 보유한 선·기관장이 해사안전감독관으로 진입하는데 있어 높은 장벽으로 작용한다고 할 것이다.

24) 이러한 현실과 해사분야 최소자격요건 등의 한계로 인하여 2015년 2월에 시행된 해사안전 감독관의 1차의 채용 시에는 충원에 미달되었으며, 같은 해 4월 시행된 2차의 채용으로 목표 정원을 충원하였다. 실제로 이 시기에 채용된 감독관 중 41세가 가장 낮은 연령이었다.

Table 2. Minimum Required Promotion Years and Number of Leave Days of Marine Officers

| Promotion position & No of leave days | E SM | H Marine | N SM |
|---------------------------------------|---------|----------|-------|
| C/O·1/E ⇒ Captain·C/E | 1,100 D | 1,070 D | 3 Y |
| 2/O·E ⇒ C/O·1/E | 460 D | 520 D | 2 Y |
| 3/O·E ⇒ 2/O·E | 280 D | 390 D | 1.5 Y |
| Leave days(D/Month) | 9 D | 9 D | 9 D |

*) C : Chief, O : Officer, E : Engineer

4.1.2 해사안전감독관의 조직 정원 및 채용제도 등의 한계

4.1.2.1 조직 정원의 한계

해양수산부 소속의 일반직 공무원인 선박검사관과 일반임기제 공무원인 해난안전심판관은 관련 법령²⁵⁾에 정원에 대한 규정을 두고 있기 때문에 업무연속성이 보장되고 있다. 그러나 전문임기제 신분인 해사안전감독관은 관련 법령에 이와 같은 정원의 근거가 부족하기 때문에 해양수산부 정원에서 제외된 직군이다. 예컨대 일반임기제인 해난심판관은 중앙해난심판원 소속으로 4명의 심판관을 두고 있으며, 또한 지방해난심판원마다 2명의 심판관을 두도록 하고 있다. 또한 선박검사관도 해양수산직군으로서 그 정원을 확보하고 있다.

반면에 해사안전감독관은 비록 그 근거와 자격기준은 각각 「해사안전법」 제58조 및 「해사안전법시행령」 제19조의3에 명기되어 있어서 그 법적근거를 확보하고 있으나, 조직의 정원에 있어서는 앞서 언급한 법령으로 보장되지 못하고 있기 때문에 근본적인 신분의 불안정성이 존재한다.

4.1.2.2 채용제도와 1인 배치청의 한계

전문임기제인 해사안전감독관은 3년 단위의 채용시스템을 채택하고 있다²⁶⁾. 이런 단기간의 채용 시스템과 법령으로 보호되지 못하는 정원의 한계로 인해 해사안전감독관은 업무연속성이 단절되고 있다. 또한 현재 총 12개의 지방청 중 해사안전감독관이 1명만 배치된 지역은 4개청에 이르고 있다. 감독관이 새로이 임용되면 신입자로서 상당한 기간 동안의

사전 교육을 실시하도록 하고 있는 현실²⁷⁾에서, 신입감독관이 배치되는 지역뿐만 아니라 특히 1인 배치 지방청은 결과적으로 업무연속성이 단절되는 문제점이 발생한다.

4.1.3 소결

전술한 이런 사유로 철도안전감독관의 경우에는 높은 자격요건으로 인해 응시연령의 제한은 있으나 정년연령의 제한은 없으며, 또한 항공안전감독관의 경우에도 응시연령과 정년연령의 제한에 관한 사항을 별도로 규정하고 있지 않다. 따라서 업무연속성 유지 및 높은 자격기준을 고려하여 정년연장과 전문임기제 신분에 따른 한계의 극복을 위해 해사안전감독관의 정원을 법령으로 보장되는 일반임기제로 전환하는 제도개선을 통해 임기제의 한계를 극복해야 한다. 다만 정년연장은 이의 보완이 뒤따라야 한다. 여객선분야에서는 선원법 제66조의2(여객선선장에 대한 적성심사 기준)에 따라 선장의 적성심사²⁸⁾를 시행하고 있는데, 이에 따르면 적성심사기준을 충족하지 못한 사람은 여객선의 선장으로 승무할 수가 없다. 현재와 같은 재고용의 제도에서는 실적을 토대로 서류심사만으로 고용기간의 연장을 하고 있으나, 해사안전감독관에게도 이 제도를 적용하여 재고용의 경우에는 서류심사뿐만 아니라 감독관의 적성에 대하여 선장 적성심사와 유사한 면접심사를 병행하여 실시함으로써 정년연장에 대한 보완이 수반되어야 할 것이다.

4.2 내항선 현실을 고려한 해사안전감독관 자격요건의 강화

4.2.1 면허등급별의 해기사 취업현황

전술한 바와 같이 선박안전의 최 일선의 담당자는 실제 선박에 승선하여 본선을 운용하는 현장의 선·기관장이고 감독관은 이들을 지도·감독하는 위치에 있다. 우리나라 해기사의 승선분야는 국적외항선분야, 국적내항선분야 및 해외취업선분야로 대별된다(KOSWEC, 2017). Table 3은 한국선원복지고용센터에서 매년 발표하는 2016년도 선원통계연보상의 해기사 취업현황이다. 이표에서 알 수 있듯이 외항선(해외취업선 포함)에 승선중인 해기사의 65%는 2급 이상의 면허보유자인 것으로 나타나고 있는 반면에 국적내항선에 승선하고 있는 해기사는 약 85%가 3급 이하의 면허보유자로 구성되고 있다.

25) 해난안전심판관의 정원은 「해양수산부와 그 소속기관 직제 시행」(대통령령 제28406호) 제42조에서 규정하고 있고, 선박검사관은 「해양수산부와 그 소속기관 직제 시행규칙」(해양수산부령 제265호) 제41조의 [별표 16]에서 규정하고 있다.
 26) 해사안전 감독관의 계약형태는 3년 계약 후 1년씩 2번 재고용이 가능하나(3년+1년+1년), 5년 후에는 신규채용으로만 지원을 하여야 한다. 게다가 1년씩의 재고용의 경우에도 행정안전부의 조직정원에 대한 동의가 있어야 재고용이 가능하는 등 절차의 어려움이 존재한다.

27) 감독관의 직무능력 향상을 위하여 감독관에 대한 교육을 시행할 수 있도록 되어 있다(해사안전감독관 업무규정 제5조). 실제로 2015년 2월 및 4월에 신규 채용된 감독관은 5주간에 걸쳐 공무원로서의 기본교육과 전문교육을 실시하였다.
 28) 여객선 선장의 적성심사는 5명의 심사위원이 해당항로의 운항경력, 비상상황 대응능력 등의 총 8가지 항목에 대해 심사 후 위원 5분의 3 이상이 적합 판정을 하여야 하며, 적성심사의 유효기간은 65세 이상의 경우는 2년으로 하고 있다(선원법 시행규칙 제45조의2).

내항선 안전관리강화를 위한 해사안전감독관 제도 개선 연구

Table 3. Employment Situation of Marine Officers

| Division | Part | Total Person | 1st | 2nd | 3rd | 4th | 5th | 6th |
|---------------|----------|--------------|-------|-----|-------|-----|-----|-----|
| Overseas Ship | Officer | 3,703 | 1,204 | 998 | 1,209 | 289 | 3 | 0 |
| | Engineer | 3,377 | 1,058 | 856 | 1,194 | 265 | 2 | 2 |
| Coastal Ship | Officer | 3,263 | 122 | 327 | 960 | 930 | 573 | 351 |
| | Engineer | 2,665 | 117 | 779 | 779 | 742 | 371 | 345 |
| Foreign Ship | Officer | 1,380 | 731 | 305 | 305 | 39 | 0 | 0 |
| | Engineer | 1,239 | 655 | 264 | 285 | 35 | 0 | 0 |

*) Source : Korea Seafarer's Welfare & Employment Center(2017), 2016Year Seafarer Statistical Report

지도·감독은 규정의 준수에 대한 것만을 점검하는 감독뿐만 아니라, 규정을 포함한 항해기술 및 기관운용기술 등에 관한 지도도 동시에 해야 한다. 지도·감독은 항도적 기능이 있으며(Jeong, 2013). 또한 원활한 지도·감독을 위해서는 현장직원을 능가하는 경험과 지식을 갖춘 자의 채용이 필요하다.

따라서 내항선박의 선·기관장에 대한 지도·감독의 충실성을 기하기 위하여서는 이들이 보유한 면허자격보다도 상위의 면허보유자가 지도·감독을 수행하도록 해야 할 것이다.

4.2.2 선급법인과 선박안전기술공단의 현황

또한 해양수산부의 선박검사관과 선박안전기술공단의 선박검사원의 경우에도 선·기관장의 경험이 전혀 없는 2급 이하의 면허보유자가 절대다수를 차지하고 있다. 「선박안전법」에 따라 우리나라는 선박의 검사를 국제선급연합회(IACS, 이하 'IACS') 정회원의 자격을 보유한 선급법인인 한국선급(Korea Register, 이하 'KR')이나 IACS 비회원인 선박안전기술공단(Korea Ship Safety Technology Authority, 이하 'KST')에 속한 선박측수나 선박의 크기는 상당히 큰 차이가 있다. Table 4는 주요항목에 대한 KR과 KST의 비교표이다. 이 표에서 보듯이 KST 등록 선박은 KR에 비해 국제항해 선박이 희귀 할 정도로 국내항만 만을 항해하는 선박들이 거의 절대다수이며, 또한 선박의 평균 톤수는 KR이 평균 2만2천 톤인 반면에 KST는 평균 200톤에 지나지 않는다. 또한 KR은 전 세계에 걸쳐 77개국으로부터 정부대행검사권을 수입하고 있으며 해외에 55개 지부를 운영하고 있다(KR, 2017). 이로 인하여 두 기관 소속의 검사원들이 보유한 검사경험도 서로 차이가 난다. 예컨대 KST 소속 검사원은 외국적의 선박에 대한 경험이 전혀 없으며, 1만 톤 이상의 대형선박에 대한 검사경험도 전무한 실정이다. 지도·감독대상인 내항여객선의 크기가 평균 756톤(Korea Shipping Association, 2017)인 점을 감안하면 이는 지도·감독에 큰 애로점으로 작용

할 수밖에 없고, 이러한 상황은 지도·감독을 주 업무로 하는 감독관 제도의 취지에도 부합하지 않는다고 할 것이다.

Table 4. Comparison of Major Items between KR and KST

| Item | KR | KST |
|------------------------------------|------------|--------------------------|
| Establishment | 1960 | 1979 |
| IACS | Member | Non-Member |
| No of International Voyage Ship | 2,217 | 14 |
| No of Registered Ship | 2,990 | 5,712 (General ship) |
| | | 66,127 (Fishing ship) |
| Total Tonnage of Registered Ship | 67,829,000 | 1,178,250 (General ship) |
| | | 68,700 (Fishing ship) |
| Average Tonnage of Registered Ship | 22,685 | 206.28 (General ship) |
| | | 5.58 (Fishing ship) |

*) Source : KR(2017), '16/'17 Annual Report and KST Web Site <https://www.kst.or.kr> (Search date; 2017.7.31.)

4.2.3 선박검사관의 해기사 면허 경력

전술한 바와 같이 해양수산부 해사안전정책과 및 전국 지방청의 선원해사안전과에 소속된 선박검사관은 「선박안전법」 제76조(선박검사관의 자격기준)에 따라 7급 이상의 일반직 공무원으로 구성된다. 선박의 안전관리에서는 무엇보다도 이를 현장에서 운용하는 실무 최고 책임자의 역할이 중요한데 선박의 중추적인 실무 최고책임자가 바로 이들 선장·기관장이다. 전술한 선원통계연감에서 보듯이 내항선에 승선중인 해기사 중 약 45%는 3급 이상의 면허를 보유하고 있음을 알 수 있다. 그러나 선박검사관들은 자격요건 상 2급 또는 3급 면허 이상이면 채용이 가능하기 때문에, 최 일선의 풍부한 대형선박의 현장 경험²⁹⁾을 보유한 선장·기관장 경력의 선박검사관은 아주 드문 것이 현실이다.

따라서 해사안전감독관의 주된 업무가 규정 준수의 확인이 우선인 검사가 아니라 지도·감독임을 감안한다면, 감독대상인 선·기관장이 보유한 면허등급보다도 상위의 면허보유자가 지도·감독을 할 수 있도록 그 면허등급에 대한 요건을 강화해야 한다.

4.2.4 소결

선박에 대한 지도·감독은 앞에서 언급하였듯이 항도적 기능이 있으며, 또한 원활한 지도·감독을 위해서는 현장직원을

29) 6천톤(주기관 출력 6천kW) 이상 선박의 선장(기관장)은 1급의 해기사 면허가 있어야 승선이 가능하다(「선박직원법 시행령」 제22조제1항).

능가하는 경험과 지식을 갖춘 자의 채용이 필요하다. 그러나 선박검사관은 그 채용자격요건 상 일선의 현장경험이 부족한 2급 이하의 면허보유자가 절대다수이고, KST의 검사원은 검사 대상인 선박의 크기 등으로 인해 대형선박에 대한 검사경험이 없는 것이 현실이다.

따라서 이러한 현실을 고려하고, 또한 선진 검사기법 및 해사안전관리 기술을 국내에 전파해야 할 의무도 있는 해사안전감독관의 자격 요건은 일선의 현장경험이 풍부한 선·기관장 이상의 경력자와 IACS 정회원 소속의 선급검사원 경력자로 강화할 필요가 있다.

4.3 내항화물선에 대한 안전관리체제의 심사와 지도·감독의 통합 수행

4.3.1 안전관리체제의 유래

안전관리체제란 국제안전관리규약(International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention ; 이하 'ISM Code'라 함)을 국내법에 수용한 해사안전관리체제이다. 이 ISM Code는 IMO에서 제정한 해상안전 및 해양환경을 보전하기 위해, 선박의 물리적 안정성 및 선원의 자질 향상뿐만 아니라 해운기업의 육·해상 모든 부서를 망라한 안전관리시스템을 수립하여 시행하도록 하는 것인데(Lee et al., 2014), IMO는 선박사고의 여러 원인들 중 인적과실에 의한 사고가 많다는 인식하에 1993.11.4. 총회결의 제741호로 이 ISM Code를 채택하고 각국 정부로 하여금 이를 시행토록 권고하였다. 또한 1994년 5월에 「해상에서의 인명안전을 위한 국제협약(SOLAS)」 당사국 협의를 통해 ISM Code를 이 협약 제9장으로 추가하였다. 우리나라는 이에 따라 1999년에 당시 「해상교통안전법」(현 「해사안전법」)에서 이 ISM Code의 내용을 수용하였으며, 그 주된 내용은 법률에서 정하는 선박³⁰⁾ 및 선박소유주(안전관리대행업체포함)는 선박의 안전운항 및 환경보호를 위한 안전관리체제를 수립하여 유지하도록 하는 것이다.

4.3.2 지도·감독과 안전관리체제 심사의 수행 현황

내항선의 안전관리업무는 출입·검사 업무 또는 이를 대신한 지도·감독업무와 안전관리체제의 심사업무의 2가지로 구분된다. 「해사안전법」 제46조는 외항여객선과 외항화물선 및 내항화물선은 안전관리체제를 문서로 수립하도록 강제하고 있다. 반면에 내항여객선은 그 규모의 영세성 및 승무원 등의 한계로 인해 「해운법」 제21조에 따라 안전관리체를 대신한 운항관리규정의 수립을 요구하고 있다. 그런데 전

술한 바와 같이 외항화물선과 외항여객선에 대해서는 선박검사관이 검사업무와 안전관리체제의 심사업무를 통합하여 수행하고 있다. 또한 내항여객선에 있어서도 해사안전감독관이 지도·감독업무와 운항관리규정의 심사업무를 통합하여 수행함으로써 안전관리업무가 일관되고 연속적으로 이루어져 그 효율성을 제고하고 있다. 반면에 내항화물선 분야는 여전히 안전관리체제의 심사는 선박검사관이 수행하고, 지도·감독은 해사안전감독관이 수행하는 2중적인 체제로 운용되고 있음으로써 안전관리의 사각지대가 발생하고 있다.

4.3.3 소결

한편 선박검사관이 수행한 심사의 결과와 해사안전감독관이 수행한 지도감독의 결과는 상호 공유가 되지 않는다. 이는 운용되는 전산관리체계가 다른 점도 있지만 전술한 바와 같이 내항화물선분야를 제외하면, 외항선박 및 내항선박과 같이 항행구역을 기준으로 선박의 안전관리 업무를 서로 분리하여 수행하고 있기 때문이기도 하다.

따라서 분리된 기관에 의한 심사 및 지도감독의 수행에 따른 국민 불편을 해소하고, 또한 연속적이고 일관된 안전관리시스템의 구축을 통한 안전사각지대의 해소를 위해서는 내항화물선의 지도·감독업무와 안전관리체제에 대한 심사업무를 해사안전감독관이 통합하여 수행되도록 제도개선을 해야 할 것이다.

4.4 항행정지명령 분야의 한계 개선

4.4.1 해사안전 감독관의 개선명령 및 항행정지명령 분야

해사안전감독관은 「해사안전법」 제59조에 따라서 지도·감독 결과 해양사고의 발생빈도와 경중을 고려하여 필요하다고 인정할 때에는 감독대상인 선박, 선박소유자 및 그 밖의 관계인에게 ① 선박 시설의 보완이나 대체, ② 소속 임직원에게 대한 교육·훈련의 실시, ③ 소속 직원의 근무시간 등 근무환경의 개선 및 ④ 그 밖에 해사안전관리에 관한 업무의 개선 등과 같은 4가지 분야에 대하여 개선명령의 조치를 취하도록 하고 있다(제1항). 또한 이들 개선명령 중 상기 ①과 관련한 것은 이 시설의 보완이나 대체가 완료될 때까지 해당 선박의 항행정지를 함께 할 수 있도록 함으로써(제2항) 안전관리 철저를 통한 해양사고 예방활동을 하고 있다. 이는 비단 선박의 시설에 해당하는 물적 요소뿐만 아니라 육·해상 직원의 교육 및 근무환경에 관한 인적 요소 및 기타 요소 등 거의 모든 분야에서 결함이 발견되면 감독관으로 하여금 개선명령의 조치를 취하도록 하여 해양사고를 미연에 방지하고자 함이다.

4.4.2 선박의 출항 전 감항성 확보의 의무

선박의 감항성은 항해에 필요한 지식과 경험을 갖춘 적정

30) 모든 여객선, 총톤수 500톤 이상의 선박, 총톤수 100톤 이상 500톤 미만의 유류·가스류 및 화학제품류를 운송하는 선박 등에 대하여 해양수산부장관으로부터 안전관리체제에 대한 인증심사를 받도록 하고 있다(「해사안전법」 제46조 및 제47조).

수의 선원을 확보해야 하는 인적 감항능력, 본선의 선체, 기관, 배수설비 등이 정상적인 상태를 유지해야 하는 선박시선 분야의 감항능력 및 당해 운송화물이 적합한 상태에 있어야 하는 화물분야의 감항능력의 3가지 요소를 모두 갖추어야 비로소 확보된다(Yu and Song, 2009). 대법원은 선박의 감항능력주의의무의 정도의 사건에서 ‘감항능력이란 선박이 그 항해에 있어서의 통상의 위험을 극복할 수 있는 능력을 말하며, 선박에 설치된 레이더 장비의 성능과 고장여부를 점검하여 감항능력을 유지 확보해야 한다’고 판시하였다(대판, 1998.3.15., 선고 96다45054). 또한 또 다른 사건인 인적감항능력의 사건에서도 ‘선박소유자에게는 선박이 안전하게 항해를 하는 데 필요한 자격을 갖춘 인원수의 선장과 선원을 승선시켜야 할 주의의무가 있다’고 판시하였다(대판, 1989.11.24., 선고다카16294). 이와 같이 선박은 선체, 기계류 등의 시설에 관한 것의 안정성 확보뿐만 아니라, 일정한 자격과 경험을 갖춘 적정한 인원수에 해당하는 선원의 승선 및 화물의 적절한 적재가 이루어져야 출항 시의 감항성이 확보되었다고 할 것이다. 즉 바꾸어 말하면 이러한 감항성이 확보되지 않으면 인명의 안전과 해양오염 등의 사고 방지를 위하여 해당 선박은 감항성이 확보될 때까지 당해항구로부터의 출항이 정지되어야 하는 것이다.

4.4.3 항행정지명령의 요건 강화

4.4.3.1 항행정지명령의 요건 강화의 필요성

해사안전감독관의 항행정지명령은 전술한 바와 같이 「해사안전법」 제 59조에 근거를 두고 있다. 그러나 현재의 항행정지명령의 요건은 합리적이고 객관적인 기준이 명확하지 않다. 예컨대 지도감독의 결과나 해양사고의 발생빈도의 경중을 고려하여 필요하다고 인정할 때는 언제든지 항행정지명령이 가능하도록 하고 있다.

안전은 강화될수록 단속기관의 입장에서는 업무의 진행이 용이하나 감독대상의 입장에서는 안전관리의 비용이 증가되는 측면이 있다. 특히 해사안전감독관의 항행정지명령은 선박의 시설분야에서 결함이 발견될 경우 선박을 억류까지 할 수 있는 강력한 규제행정의 일종이다. 이로 인하여 감독관과 선주를 비롯한 이해당사자들과의 충돌가능성이 높다. 따라서 해사안전감독관이 행하는 항행정지명령의 요건을 명확히 할 필요가 있다.

4.4.3.2 유사분야의 항행정지 요건

우리의 「선원법」과 「해사안전법」은 각각 선원근로감독관이 행하는 항해정지의 요건과 PSC가 행하는 항행정지의 요건을 규정하고 있다. 예컨대 「선원법」은 124조(행정처분)는 선원의 근로관계에 관한 점검을 시행하고 결함사항

에 대하여 시정에 필요한 조치를 명하도록 하고 있다. 그러나 선박소유자나 선원이 이 명령에 따르지 아니하여 해당 선박이 항해를 계속하는 것이 선박과 승선자에게 현저한 위험을 불러 일으킬 우려가 있는 경우에는 항해를 정지시킬 수 있도록 항해정지명령에 대하여 그 요건을 정하고 있다. 또한 해사안전법의 제55조(외국선박의 통제)에서는 PSC 점검결과 기준에 미치지 못하는 경우로서, 항해를 계속하는 것이 인명이나 재산에 위험을 불러일으키거나 해양환경보전에 장애를 미칠 우려가 있다고 인정되는 경우에 항행정지를 명할 수 있도록 항행정지명령의 요건을 설정하고 있다. 이와 같이 선원근로감독관과 PSC는 선주를 비롯한 이해관계자들과의 충돌의 방지를 위하여 부당하거나 과잉의 항행정지명령의 처분이 발생하지 않도록, 인명이나 선박의 안전에 심각한 위험을 주거나 또는 해양환경보전에 장애를 미칠 우려가 있는 경우로 한하여 항행정지명령을 행하도록 그 요건을 명확히 하고 있다.

4.4.4 소결

해사안전감독관 제도의 설치 목적이 해양사고의 예방에 있다 할 것인 바, 해양사고의 예방은 선박의 감항성 확보를 통한 안전운항이 무엇보다도 중요하다. 전술한 바와 같이 해사안전감독관은 지도·감독 중에 발견된 결함사항에 대하여, 상기 4가지 분야에서 개선명령이 가능하도록 하고 있으나 항행정지명령은 선박시설의 1개 분야로 제한하고 있다. 이런 이유로 감항성 확보의 나머지 요소인 선원분야 및 화물분야에 대해서는 결함이 발견되더라도 항행정지명령의 법적근거가 부족하기 때문에 선박이 출항 전에 갖추어야 할 감항성 확보에 대한 감독관의 지도·감독에는 한계가 있다.

따라서 선박의 감항성 확보를 통한 해양사고 예방을 위하여 선박 시설의 보완이나 대체에 대한 것뿐만 아니라, 나머지 요소인 선원분야 및 화물분야에 대해서도 해사안전 감독관이 항행정지명령이 가능하도록 법령개정을 통한 제도개선이 필요하다.

또한 분쟁방지와 선박의 권한보호를 위해 항행정지명령의 요건을 지도감독 결과 발견된 중대한 결함에 대해 선박이 당해 항구를 출항하기 전에 반드시 시정조치를 취하지 않으면 인명이나 심각한 위험을 초래하거나 해양환경보전에 장애를 초래하는 경우에 한하도록 항행정지명령의 요건을 강화하는 제도개선이 필요하다.

5. 결론

앞서 살펴본 바와 같이 내항선의 안전관리분야에서 해사안전감독관 제도가 도입됨으로써 안전관리 체계를 보다 세

분화 시켰으며, 또한 지도·감독업무를 주 업무로 하는 이 해사안전감독관 제도를 법에 명문화함으로써 안전관리 체계를 한층 강화하는 긍정적 요인이 되었다. 그러나 내항선 안전관리를 보다 심층적으로 확보하기 위해서는 해사안전 감독관의 역할과 이 제도의 조기 정착이 매우 중요함에도 불구하고, 여전히 해사안전감독관 제도의 정착을 저해하는 문제점이 남아 있다.

따라서 감독대상 구성원의 현실과 지도·감독의 취지를 반영한 감독관의 자격요건을 현재의 요건에서 선진해사안전관리기법을 경험한 IACS 멤버 소속의 선급 출신자 또는 풍부한 현장의 경험을 보유한 선·기관장 경력자로 자격요건을 강화하도록 법령개정을 서둘러야 한다.

또한 내항화물선에 있어서 일관되고 연속적인 안전관리 체계 구축을 위하여 단일기관에 의한 안전관리체제에 대한 심사와 지도·감독의 통합수행이 가능하도록 조속한 제도 개선이 이루어져야 할 것이다.

한편 선급검사원의 경력이든 선·기관장의 경력이든 현재의 5개 업무 경력 군에서 해당 업무군의 필수경력기간을 포함하여 해사안전분야 15년 이상의 경력자로 채용조건을 규정하고 있기 때문에 대졸해기사가 해사안전 감독관으로 채용 가능한 연령이 매우 낮다. 따라서 업무연속성 유지 및 높은 자격기준을 고려하여 청년연령의 연장과 전문임기제 신분에 따른 한계의 극복을 위해 해사안전감독관의 신분을 정원이 법령으로 보장되는 일반임기제로 전환하는 제도개선을 통해 임기제의 한계를 극복해야 한다.

선박의 감항성 확보는 비단 선박 시설의 완전함도 필요 요건이지만, 이 시설의 운용을 담당하는 승무원의 자격과 경험도 매우 중요하다. 따라서 감항성 확보를 위한 항행정지 개선명령의 분야를 현재의 시설의 보완이나 대체뿐만 아니라, 선원분야 및 화물분야까지 확대하는 제도개선이 필요하다. 또한 항행정지명령의 처분 시에는 선박이 당해 항구를 출항하기 전에 시정을 하지 않을 경우, 인명이나 선박의 안전에 심각한 위험을 초래하거나 해양환경보전에 장애를 야기하는 중대한 결함사항에 한정하도록 하는 항행정지명령의 요건을 강화하는 등의 제도개선을 통해 해사안전감독관으로 하여금 보다 체계적이고 실질적인 내항선의 안전관리가 되도록 해야 할 것이다.

References

- [1] Chung, C. S.(2003), Protection of the Marine Environment and Port State Control. The Korean Journal of International Law, Vol. 48, No. 3, p. 206.
- [2] Clarke, A.(1994), Port State Control and Sub-standard ships: who is blame? what is the cure?, Lloyd's Maritime Commercial and Law Quarterly, Part 2, p. 202.
- [3] Jeong H.(2013), The Legitimacy of Education Minister's Direction and Supervision of National University in Higher Education Act on the Viewpoint of Administration Law, The Journal of Public Law Research, Vol. 42, No. 2, p. 398.
- [4] Kim, C. H.(2015), A Study on the improvement Options of the Maritime Safety Supervisor System, The Journal of Law and Policy, Vol. 21, No. 2, p. 179.
- [5] Korea Institute of Transport(2015), Final Diagnosis Report on Aviation Safety Measures of Ministry of Land and Transport, p. 18.
- [6] Korea Seafarer's Welfare & Employment Center(2017), Seafarer's Statistical Yearbook, pp. 119-123.
- [7] Korea Shipping Association(2017), 2017 Statistical Yearbook of Coastal Shipping, p. 26.
- [8] Korean Register(2017), 2016/17 Annual Report, pp. 10-13 and pp. 54-55.
- [9] Lee, D. S.(2000), The Introduction and Activity of Aviation Safety Inspector System, The Journal of Civil Aviation Promotion, Vol. 23, p. 107.
- [10] Lee, Y. B.(2014), A study on the Development of Marine Transport Safety Control System, The Journal of Monthly Transport, Vol. 197, p. 23.
- [11] Lee, Y. C.(2005), The Legal Grounds of Port State Control and its National Implementation in the Republic of Korea, The Korean Journal of International Law, Vol. 50, No. 1, pp. 107-108.
- [12] Lee, Y. C., J. W. Kim and S. H. Hong(2014), Maritime Law, (Busan : Dasom Publication), pp. 540-541.
- [13] Ministry of Land, Infrastructure and Transport(2017), 2016 White Paper on Aviation Safety, pp. 12-21., p 41. and pp. 75-80.
- [14] Ministry of Land, Infrastructure and Transport(2016), The Railway Work Handbook, p. 369.
- [15] Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism(2008), The Strengthening Measures of Post-Check System with relation to Ship's Operation and Seafarer Affairs, Policy Review Report (in Japanese), pp. 2-6.
- [16] Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism Maritime Bureau(2013), The Information concerning the Safety of Maritime Transportation (in Japanese), pp. 13-14.
- [17] Ministry of Ocean and Fisheries(2017), 2017 Maritime Safety Guidance & Supervision Plan, pp. 13-15.

- [18] Park, G. S.(2016), Current Status of Safety Control in Railway Area and its Development Plans, The Journal of Monthly Transport, Vol. 217, p. 21.
- [19] Park, J. H., J. B. Shin and G. H. Lee(2012), A Study to Railway Safety System through Job Analysis of the Railway Safety Inspector, The Korean Society for Railway, 2012 Spring Conference, pp. 1296-1298.
- [20] Tokyo MOU Secretariat(2011), Asia-Pacific Port State Control Manual, p. s1-1-9.
- [21] Yiu Kwong Stephen Li(1997), Port State Control and Its Implication on Ship Safety, Journal of PACON, Vol. 8, pp. 416-417.
- [22] Yu, G. J. and D. W. Song(2009), Study of Supreme Court's Maritime Precedents, 2nd ed., (Seoul : Bagyoung Sa), pp. 256-258.

Received : 2018. 01. 02.

Revised : 2018. 02. 23.

Accepted : 2018. 02. 26.