

# 연안 여객선의 해상교통 안전을 위한 제도개선의 제언

박 용 섭\*

## 〈목 차〉

- |                              |                     |
|------------------------------|---------------------|
| 1. 머리말                       | 8. 선원행정의 문제         |
| 2. 우리 나라의 대형 해난사고의 현황        | 9. 선박의 안전성 문제       |
| 3. 연안 항로의 특성                 | 10. 선박 검사원의 자질 문제   |
| 4. 언론에서 본 「서해 웨리」호 사건의<br>원인 | 11. 여객과 여객시설의 관리 문제 |
| 5. 낙도 보조항로의 운항제도 문제          | 12. 선박 운항 관리제도의 허실  |
| 6. 동서남해의 해상기상 자료의 부족         | 13. 해난구조의 총괄적 협력문제  |
| 7. 선장과 항해사의 자격 문제            | 14. 맺음말             |
|                              | 참고문헌                |

## 1. 머리말

근래 우리는 해상, 공중, 도로 및 철도 등의 교통기관의 대형 참사를 경험하고 있다. 교통기관은 사회의 공공성을 가진 대표적인 시설물인 점을 고려하여 보면 이러한 대형사고는 우리 사회가 얼마나 유치한 사회인가를 말해주는 것이다. 또한 우리의 의식구조가 문명사회에서 볼 수 없는 원시적 수준에 머무르고 있음을 보여주고 있다. 1993년 10월 10일 오전 10시경 전라북도 부안군 위도면 입수도 부근에서 총톤수 110톤급의 여객선 「서해 웨리」호가 선미 추종과에 의하여 전북 침몰된 사건은 점차로 국민의 관심 밖으로 잊어져 가고 있다. 이 사건으로 승객 274명이 사망하였고 승선 선원도 전부 생명을 잃었다. 이 때의 사회분위기는 마치 전국이 전쟁에서 참패한 모습이었고 언론과 여론은 숨진자의 넋을 위로하기 보다는 선

\* 본 大學校 海事法學科 教授 法學博士(海商法)

박의 침몰과 함께 순직한 선장이 도망갔다는 그릇된 정보와 추리 속에서 흥분하여 과대망상의 특종 기사를 쫓는 추한 한국 언론의 모습을 보여주었다.

이 사건은 우리 나라 연안해운의 역사 속에서 가장 비참한 해난사고 였슴에도 불구하고 지금 우리는 단순한 일과성 교통사고로 망각하고 있지 않은지 몹시도 불안함을 금할 수 없다. 교통사고는 예측할 수 없는 순간에 발생하는 것이고, 그로 말미암아 일어나는 피해는 물적 손해 뿐만 아니라 인적 손해를 동시에 일으키는 무서운 재난이다.

「서해 훼리」호의 전복 침몰 사건 이외도 근래 발생한 육상과 해상의 교통사고로는 구포 철로 함몰사고, 삼랑진 철도 충돌사고, 아시아나 항공기의 목포공항 뒷산에서의 충돌사고, 대한항공의 제주공항에서의 추락사고, 부산항에서 한진해운과 미국 상선과의 충돌, 한강 성수대교의 절단 추락사고 그리고 전국의 고속도로, 국도 및 지방도에서 무수하게 일어나는 자동차 사고와 그로 인한 인명의 사상과 물적 손해는 세계의 제일을 기록하고 있다.

그런데 두려운 것은 시민의 의식이 교통사고에 대한 반응이 너무나 무감각하다는 점이다. 그 이유는 너무나 많은 교통사고를 아침 저녁으로 뉴스를 통하여 전해 듣고 보기 때문에 이제는 온 국민이 교통사고는 생활 속에서 웅당 일어나는 사고로 인정하고서, 교통수단의 위험성에 대하여 무감각한 상태가 되어버렸기 때문이다. 그렇기에 우리의 교통사고에 대한 사회적 인식에 전율을 느낄 뿐이다. 더 무서운 것은 나라의 경영책임을 지고 있는 정부가 지난 정부의 잘못으로 탓하는 자세로서 일관하는 점과 또 이러한 대형 참사를 근원적으로 막기 위한 제도개선과 기술향상 및 시공과 관리를 위하여 과감하게 투자를 하지 않고 있다는 점이다. 비록 한해의 국가 예산의 전부를 투자하여서라도 적극적으로 대처하여야 함에도 불구하고 이를 개선하고자 하는 정부의 의지가 매우 약하다는 점에 또 다른 참사를 기대할 수 밖에 없는 현실이 두려울 뿐이다.

제작년에 발생하였던 「서해 훼리」호 사건에서 우리는 어떠한 교훈을 받았고, 그 후에 우리는 이러한 종류의 해난사고를 방지하기 위해서 어떠한 대비책을 마련하였는지 깊이 있게 검토하고, 필요하다면 합리적인 대응책을 마련하기 위하여 폭넓고 깊게 연구할 필요가 있다고 본다. 이제는 죽은 자만의 희생으로 넘겨버리고, 이 참혹한 사고로 부터 우리는 아무 것도 배우지 못하고 또 그러한 사고가 나지 않겠지 하는 설마의 기대만을 유일한 대응책으로 내 세울 것이 아닐가 우려가 된다.

이 해난사고에서 우리는 그 원인을 다각도에서 고찰할 수 있다. 예를 들면 물적 조직인 선박의 설계와 건조 및 정비 등의 문제, 인적 조직인 선주의 선박 운항상태 및 선장과 해원의 운항능력 등의 문제, 해상교통의 지리적 조건과 항로의 문제 그리고 연안해운을 관리하는 정부의 인적 그리고 제도적 문제 등을 분야별로 깊이 있게 분석할 필요가 있다.

물론 이러한 문제점을 자세하게 검토하고 그 결과를 미래에 있어서 해상교통의 안전에 대한 지침서로 삼는다면 매우 유익할 것으로 생각되지만, 우리 사회는 일과성의 감성적 사회이

기 때문에 합리적이고 이성적인 판단을 기대하기가 매우 힘들 것으로 보인다. 지금껏 이러한 사고의 수습책으로서는 여론이라는 언론기관의 흥분에 따라서 정부는 교통부의 고위 공무원을 해직하는 것으로써 책임을 다한 것으로 과시하고 마는 것이 우리 실정이었다.

비록 우리 사회가 아직도 후진성을 벗어나지 못하고 있고, 또 위에 말한 여러가지 문제점이 복합적으로 작용하고 있지만, 가까운 장래에 우리 나라의 사회구조가 선진국의 구조로 진입하여야만 하는 단계에 와 있다. 그렇기 때문에 우선 이 해난사고를 바탕으로 하여 우리의 해상교통제도는 어떠한 잘못이 있는가 하는 점을 검토해야 할 필요성이 있다. 해난사고의 원인에 대한 통설은 사고의 약 70-80%가 인적 과실로 말미암아 발생한다고 보고 있다. 여기서 말하는 인적 과실은 선박운항에 직접 종사하는 선원의 과실을 말하는 것이지만 연안 교통에서는 반드시 선원의 과실이 주라고 지적하는 것은 단순하게 겉보기식으로 판단한 것이 아닐까 한다. 이러한 의심을 밝히기 위해서 해난과 관련된 물적 및 인적 사항과 선박과 항해에 관한 제도적 내용을 검토하는 것도 중요한 일이라고 본다.

위에서 지적한 점을 배경으로 하여 이 글에서는 선박운항과 여객관리에 직접 관련된 다음 사항을 중심으로 간단하게 고찰하고자 한다.

- ① 우리나라 주변해역의 연안항로의 특성
- ② 낙도 보조항로의 운항제도의 문제
- ③ 동서남해의 해상기상 자료와 예보제도의 불비 문제
- ④ 선장과 항해사의 자격문제
- ⑤ 선원행정의 문제
- ⑥ 선박의 안정성 문제
- ⑦ 선박 검사원의 자질 문제
- ⑧ 여객과 여객관리시설의 관리 문제
- ⑨ 선박운항 관리제도의 문제
- ⑩ 해난구조의 총괄적 협력 문제

## 2. 우리 나라의 대형 해난(인명)사고

1945년 해방이된 그 해부터 지금까지 우리는 수 많은 해난사고를 경험하여 왔다. 여기서는 우리 나라 연안에서의 해난사고에 관한 사항을 분석하여 검정하기 때문에 원양 항해구역에서 발생한 해난사고에 대해서는 다음 기회로 미루기로 한다. 그리고 항만 입구 또는 항 내에서의 충돌사고, 좌초사고 또는 화물사고와 같이 물적 사고만이 발생한 해난사고는 그 수자

가 너무 많기 때문에 제외 하고서, 인명손실을 가져온 연안에서의 침몰, 침수 및 화재와 같은 해난사고에 대해서만 년도 별로 열거하면 아래와 같다.

1. 1949. 10. 5. 인천항 부근에서 평해호가 침몰하여 여객 120명 사망.
2. 1953. 1. 9. 부산 다대포 앞바다에서 창경호가 침몰하여 여객 227명 사망.
3. 1953. 1. 25. 완포리에서 행운호 침몰로 여객 170명 사망.
4. 1963. 1. 18. 전남 영암 하지도에서 연호가 침몰 여객 138명 사망.
5. 1963. 12. 23. 경기 여주 조포에서 나룻배 전복으로 어린 학생 49명 사망.
6. 1967. 1. 14. 부산 가덕도 동두말 안쪽에서 여객선 한일호와 구축함 추남함이 충돌하여 한일호가 침몰 여객 94명 사망.
7. 1970. 12. 15. 부산-제주 정기여객선 남영호가 제주 외항에서 전복 침몰하여 여객 326명 사망.
8. 1974. 2. 22. 경남 충무 앞 바다에서 해군 와이티엘 함이 침몰하여 해군 157명 사망.
9. 1976. 11. 3. 울릉도 근해에서 어선 10여척이 침몰 어선원 408명 사망.
10. 1980. 6. 24. 진해만에서 고속 여객선 엔젤 1호와 2호가 충돌 여객 9명 사망.
11. 1984. 4. 18. 전남 거문도 부근 해상에서 점보 웨리호 침수로 여객 12명 사망.
12. 1985. 3. 15. 제주도 우도 부근 해상에서 세진호 침몰 26명 사망.
13. 1985. 7. 27. 전남 흥도 부근에서 관광 목선 신안호 침몰 18명 사망.
14. 1986. 7. 30. 전남 고창군 용기리에서 김 채취선 전복 주민 29명 사망.
15. 1986. 11. 27. 경기 강화도 부근에서 강화 웨리호 침몰 여객 17명 사망.
16. 1987. 6. 16. 경남 거제도 다포리에서 유람선 극동호 화재 선원과 여객 35명 사망.
17. 1989. 11. 4. 대화퇴 어장에서 오징어 잡이 어선 1제12 일성호 화재 선원 10명 사망.
18. 1990. 8. 10. 전북 어청도 남쪽 34킬로미터 해상에서 유조선 제5 서진호 화재 4명 사망.
19. 1993. 10. 10. 전북 격포 앞바다에서 서해 웨리호 전복 침몰로 선원과 여객274명 사망.

위의 해난 사고 19건을 계절 별로 보면 겨울 철에 발생한 사고가 9건으로 가장 많고, 봄철이 3건, 여름철이 5건, 가을 철이 2건으로 나타나고 있다. 그리고 선종은 대부분이 소형 여객선으로서 정원을 초과하였다. 그리고 유람선 또는 오징어 잡이 어선 등의 경우에 그 크기는 총톤수 1톤미만에서 100톤 전후의 아주 소형선이 대부분이다.

### 3. 연안 항로의 특성

1994년 해운항만 통계연보에 따르면 1993년말 우리 나라의 연안의 정기 여객선 항로에 취항하는 여객선은 87척에 총톤수 45,141톤으로서, 1척당 평균 크기는 약 519톤 정도이다. 그러나 연안의 낙도 보조항로에서의 여객선은 61척에 총톤수 6,309톤이며, 1척당 평균 크기는 총톤수 약 103톤 정도로서 매우 소형이다. 그리고 선령도 대개 15-20년을 초과하는 낡은 선박이 대부분이다.

우리 나라의 연안 여객선 항로는 일반 정기 여객선 항로와 낙도 보조 여객선 항로로 구분되고 있다. 정기 여객선 항로는 인천계, 목포계, 부산계, 동해계, 포항계 및 제주계의 6항로계로 구분되어 있다. 그리고 낙도 보조 여객선 항로는 연안의 낙도에 따라서 인천계, 군산계, 목포계, 여수계, 마산계 및 제주계의 6항로계로 나누고 있다. 이 항로의 특성은 이용객이 적기 때문에 경제성이 매우 낮아서 정부의 보조지원이 필요한 항로이다. 또 선박의 크기가 소형이기 때문에 항해의 위험성이 매우 높은 항로이다.

우리 나라 연안의 중요한 정기 및 낙도 보조항로는 다음과 같다.

〈1〉 인천계 : 인천항을 중심을 한 항로는 모두 13항로이고, 그 가운데 정기 여객선 항로가 4항로이고, 낙도 보조 항로가 9항로이다.

이 항로의 특성은 겨울철에 서해의 강풍으로 파고 비교적 높고, 봄철과 이른 여름철에는 안개가 많이 끼인다.

- ① 정기 여객선 항로: 인천- 덕적, -영종, -영흥, -작약도.
- ② 낙도 보조 항로: 인천-백령도, -삼걸리, -용유도, -연평도, -장봉, -이작, 외포-주문도 (남방 항로), 주문도-외포(북방향로), 진리-울도.

〈2〉 군산계: 11항로이고 전부 낙도 보조 항로이다.

이 항로는 서해 바다에 흩어져 있는 섬과 연결된 항로이므로 겨울철의 강풍과 그로 인하여 파고가 비교적 높은 곳이다. 그리고 봄철과 이른 여름철에 안개가 만히 끼이고, 남방에서 인천으로 향하는 항로의 중간에 위치하기 때문에 대형선박의 항로와 교차하는 위험성이 매우 많은 해역이다.

- ① 군산항로: 군산-가의도, -개야도, -비안도, -어청도, 선유도-말도.

- ② 대천항로: 대천-낭당, 대천-장고도, 어청도-대천, 효자도-대천.
- ③ 섬항로: 위도-격포, 고파도-구도.

〈3〉 목포계: 목포를 기점으로 한 항로는 발항지 별로 전부 48항로이다. 그 가운데 정기선 항로가 23항로이고, 낙도 보조 항로가 25항로이다.

이 항로는 겨울철은 서해의 특성과 같이 강풍과 높은 파고가 많은 위험항로이고, 또 봄철과 이른 여름철에는 짙은 안개가 많이 끼인다. 그리고 여름철에는 남부지역의 태풍이 통과하는 해역이므로 폭풍, 폭우 및 대형 파도로 말미암아 해난사고의 위험성이 매우 많은 곳이다. 다만 목포항만 해역은 외해의 영향을 차단 시켜는 지리적인 조건 때문에 피항의 효과가 좋은 곳이다.

① 정기 여객선 항로:

목포항로—목포-제주, -흑산(홍도), -수대, -서거차, -자은, -하태, -상태. 벽파-제주, 수대-목포, 라배-목포, 자은-목포,

완도항로—이목-완도, 이목-갈두, 완도-정별, 완도-상정, 완도-청산, 녹동-완도, 청별-완도. 진리-정암.

기타항로—회진-도장, 마량-도장, 울목-팽목, 마량-천동, 증도-송도, 화전-마량, 소안-갈두,

② 낙도 보조 항로:

목포항로—목포-매일, -목장, -외달도, -창유, -제원도, -서거자, -상공. 가사도-목포, 낙월도-목포.

이목항로— 이목-어흥도, 이목-당사, 이목-원동.

섬항로—낙월도-향화, 대흑상도-소흑산도, 도초도-우이도, 도초도-칠발도, 도초도-노대도. 법성포-안마도. 제원도-목포, 제원도-진리. 창유-팽목, 북광-주광, 응곡-대야, 완도-초도. 도청-여서.

〈4〉 여수계: 여수계 항로는 전부 6항로이고, 정기선 항로가 4항로, 낙도 보조 항로가 2항로이다.

이 항로는 봄철과 여름철에 안개가 많이 끼이고, 또 여름철에는 태풍의 주 진로이기 때문에 폭풍우와 해일의 위험성이 매우 높은 해역이다. 그리고 관양만의 공지대로 인하여 대형선박의 통항로이고 연안에 우수한 어장이 형성 되기 때문에 항로의 교차 위험성이 또한 매우 높은 곳이다.

- ① 정기 여객선 항로: 여수-연도, -거문도, 직포-여수, 조발-여수.
- ② 낙도 보조 항로: 손죽도-광도, 사동-녹동.

〈5〉 **마산계**: 마산계 항로는 전부 17항로이고, 정기선 항로는 12항로, 낙도 보조항로는 5항로이다. 그리고 예비선 1척이 있다.

이 항로는 봄철과 여름철에 안개가 많이 끼이고, 여름철에는 태풍의 진로상에 있는 해역이다. 또한 남해안의 좋은 어장 해역이므로 소형어선이 밀집하며, 진해만에 발달하고 있는 공업지역으로 인하여 대형선박의 출입이 많은 곳이다. 그러므로 선박교통이 증가하여 충돌의 위험성이 많은 해역으로 분류되고 있다.

① 정기 여객선 항로: 마산-이수도, -고현, 충무-육지, -매물도, -비진, -의항, -추원, -읍덕, -추도, 상노대-충무, 육지-두미.

② 낙도 보조 항로:

육지도 항로— 육지도-삼천포, -두미, -국도, -갈도.

충무항로— 충무-매물도, -사랑, -추도 -이수도.

〈6〉 **부산계**: 부산계 항로는 모두 11개의 정기 여객선 항로가 있다. 제주로 향하는 여객선은 카 퀘리선이 주종이고, 고현, 장승포 또는 여수로 향하는 선박은 고속 여객선이 주종이다.

이 항로는 마산 및 여수 항로와 같이 봄철과 여름철에 안개가 많이 끼이는 해역이고, 특히 태풍의 진로상에 있기 때문에 그 영향을 많이 받는 곳이다. 더욱이 부산 앞 바다는 태평양 항로의 기항점이고, 통항선이 가장 많은 대일항로와 울산, 포항, 동해 및 북한과 블라디보스톡 항로의 통항로이기 때문에 선박의 교차로인한 위험성이 매우 높은 해역이다. 또한 연안에는 우수한 어장이 형성 되므로 소형 어선의 밀집도가 높은 곳이다.

부산 -제주, -서귀포, -장승포-해금강, -고현, -충무-여수, -옥포-두모, -장승포, -장승포-지세포, 해운대-중앙부두.

〈7〉 **동해계**: 묵호와 울릉도 사이의 단일 정기선 항로 뿐이다.

이 항로는 겨울철에 동북풍과 다소의 높은 파도가 예상되는 항로이다. 다만 소형 오징어잡이 어선이 아주 많이 밀집하므로 항해의 지장이 우려된다.



**(8) 포항계:** 포항과 울릉도 그리고 후포와 울릉도 사이에 2개의 정기 여객선 항로가 있다. 이 항로는 봄철과 여름철에 안개가 많이 끼이고 또 태풍의 영향을 직접 받는 해역이다. 또 연안에는 좋은 어장이 형성되므로 영일만에 출입하는 대형선박과 장기잡 부근과 영일만 입구에서 교차 위험성이 매우 높다.

**(9) 제주계:** 제주계에는 2개의 정기선 항로와 1개의 낙도 보조 항로가 있다.

우리 나라에서 태풍의 영향을 가장 많이 받는 해역이므로, 여객선의 항해가 가장 많이 통제를 받는 곳이다. 그리고 봄철과 여름철에 안개가 많이 끼이므로 또한 항해의 위험성이 큰 해역이다. 제주도 사방의 해역은 우수한 어장이 형성 되기 때문에 한국, 일본, 중국의 어선이 밀집하여 접촉사고 또는 충돌 사고의 위험성이 매우 큰 해역이다.

① 정기선 항로: 제주-완도, 서귀포-부산.

② 낙도 보조 항로: 모슬포-마라도.

#### 4. 언론에서 본 서해 웨리호의 침몰원인

1993년 10월 11일 조선일보 22485호에서는 「서해 웨리」호의 침몰 참사에 대하여 다음과 같이 해설 기사를 실고 있다.

「1백여명 이상의 인명을 앗아간 「서해 웨리」호 침몰 사고는 위태 위태하던 연안 여객선 운항이 참사로 현실화 된 사건이라 할 수 있다. 10일 오전 위도를 떠나 격포로 향하던 「서해 웨리」호는 4.6 km지점에서 삼각파도에 휩쓸린 것으로 추정되고 있다. 즉 표면적으로 보면 이번 사고는 갑작스런 기상악화로 인한 천재라고 할 수 있다. 그러나 사건의 내용을 한꺼풀 벗겨보면 곳곳에서 최근 갈수록 위험성이 고조되고 있는 연안 여객선을 방치한 잘못이 드러나고 있다.

첫째, 가장 큰 문제점은 무리한 운항이다. 사고구간인 위도-격포 노선은 관광객이 몰리는 여름철엔 하루 3회 왕복을 하고 있으나, 그 외의 계절엔 하루 1회 왕복에 그치고 있다. 이에 따라 주중에는 별문제가 없으나, 낚시꾼과 내왕객이 몰리는 주말엔 정원 초과 등으로 항상 위험을 안고 다녔다는 것이 현지 주민의 설명이다. 이 날도 207명 정원인 「서해 웨리」호엔 정원을 훨씬 넘는 2백 수십명의 승객들이 짐과 함께 가득 들어차 있었다. 위도면 면사무소의 한 직원은 「서해안의 도서 인구가 갈수록 격감, 연안 여객업자들이 적자를 핑계로 운항횟수를 줄이고 있어서 현지 주민들의 원성이 높다고 하였다.



정부의 낙도항로 보조금이 현실에 턱없이 모자란 실정에서 연안 여객업자들은 위험이 더러라도 운항을 감행 하는 것이 관례로 굳어져 있으며, 이 날도 「서해훼리」호는 나쁜 기상 탓에 10여분간 머뭇거리다가 출항 침몰되고 말았다.

한국 해운조합 운항 관리 규정은 200톤 이하의 선박의 경우 높이 2.5m 이상의 파도가 치거나, 초속 12m 이상의 폭풍이 불면 운항을 금지하고 있으나 이를 어긴 것이다.

둘째, 선장 등 운항관계자의 실수를 들 수 있다. 군산 기상대 측은 순간 최대 풍속 11.6m로 주의보를 발령할 20m에 못미치는 그다지 나쁘지 않은 상태였다고 말했다. 또 사고 해역에 있던 「서해 훼리」호 보다 작은噸수의 어선들이 모두 안전하게 귀항했다. 선박 관계자들은 이에 대해 파도가 높지 않더라도 항해키를 잘못 잡아 파도가 배 옆구리에 부딪치면 얼마든지 침몰할 수 있다고 말하고 있다. 「서해 훼리」호의 선령이 3년에 불과해 배 자체의 결함은 없었던 것으로 알려지고 있어서 선장의 난폭한 운항을 한 것이 아니냐는 지적도 제기되고 있다. 이와 관련 해양청은 지난 88년부터 작년까지 전체 해난사고의 68.4%가 종사자의 과실에 의한 것이라고 밝히고 있다.

셋째, 연안 여객선의 안전수칙이 무시되고 있으며, 이에 대한 당국의 감독이 소홀하다는 점이다. 생존자들은 대부분 나무판자나 아이스 박스 등을 붙잡아 겨우 목숨을 구했을 뿐 구명조끼를 입은 사람은 거의 없었다. 기상조건이 나쁜 경우 승객들에게 구명조끼를 미리 착용하도록 안내 방송을 하는 것이 원칙이나, 아무런 준비도 없었던 셈이다. 해상당국은 그러나 이에 대한 단속과 교육을 제대로 실시하지 않을 뿐더러 사고자에 대한 처벌도 미약하여 지난 5년간 2,400여건의 해난사고 중 면허 정지자는 1명에 불과한 실정이다.

이 밖에 도서 주민들은 기상정보가 지역단위로 세분화 돼있지 않고 신속하지 못한 현실도 고쳐져야 한다고 목청을 높이고 있으며, 경찰 경비정 등 구조합정이 사고 50분 후인 11시 쯤에야 도착하여 사망자가 늘어난 점도 비판받고 있다.

위의 기사를 분석하여보면 이 사건은 첫째 관광철의 정원초과 운항, 둘째 선장의 태만, 셋째 안전수칙의 무시로 집약할 수 있다. 그러나 이러한 지적은 그 근거에서 이를 유발시킨 원인을 규명하지 않고서는 겉보기 지적에 지나칠 수 밖에 없다. 이러한 문제점을 유발시키도록 허술한 해상교통제도의 문제점을 종합적으로 분석하여 개선하는 것이 사고 후의 우리들의 자세라고 본다.

## 5. 낙도 보조항로의 운항제도 문제

1993년 말 현재 전국의 낙도 보조항로에 61척의 선박이 운항되고 있으며, 정부는 약 77억

4천2백57만9천원의 보조금을 지급하였으며, 1척당 평균 1년에 약 1억2천9만원의 보조금을 받고 있다. 일반적으로 낙도 보조항로의 해운회사는 그 규모에 따라 다르지마는 운영비의 3분의 2까지를 정부의 보조금으로 충당하고 있는 실정이다. 그렇기 때문에 연안해운회사는 부산-제주, 목포-홍도, 포항-울릉도 등의 특정항로를 제외하고서는 그 경영상태가 매우 어렵기 때문에 영세성을 벗어 날 수가 없다. 적어도 자본주의 사회에서 기업은 효율적인 경영의 결과로써 이익을 보장 받지 못하면 그 기업은 도태될 수 밖에 없다. 그렇지 않으면 그 기업의 성질상 공공의 이익을 위하여 반드시 존재해야 할 당위성이 있는 경우에는 그 사회는 최소한의 이익을 보장해 주어야 한다.

전 국 합 계	7,742,579,000원
인 천 계	2,478,686,000
군 산 계	1,968,535,000
목 포 계	2,448,195,000
여 수 계	220,087,000
마 산 계	526,720,000
제 주 계	100,356,000

그러나 우리 나라에서는 이 문제를 대단히 소홀하게 취급하거나 또는 정부가 형식적으로 대처하고 있을 뿐이다. 적어도 낙도주민은 경제적으로 사회적으로 어려운 여건하에서 생활하는 사람들이기에 경제, 사회, 문화, 교육, 행정 등 모든 면에서 혜택을 받고 있는 도시민과 마찬가지로 국가로부터 당연히 질 높은 행정 서비스를 받을 권리를 가진 국민이다. 특히 낙도 주민에게 필요한 것은 교통, 통신, 교육 및 보건 문제이다. 해방 이후 50년이 지나면서도 이러한 문제는 별로 개선된 것이 없기에 섬을 떠나는 이도현상은 이농현상과 같이 사회적 불안정의 문제로 제기되는 것이다.

이러한 현상은 낙도의 해상교통에서 특히 심하다. 그런데 해운항만청은 이 문제에 관하여 보다 적극적인 대응책을 마련해야 하지 않을 가 한다. 왜냐하면 해운항만청은 해상사업 중에 수익이 많고 경영이 수월한 컨테이너 부두운영은 직할 경영하고 있다. 실은 컨테이너 부두 경영은 정부직할이 아니라도 개인 기업자가 훨씬 더 잘 운영할 수가 있는 사업이다. 그 반대로 낙도항로는 개인기업이 영위할 만큼 수익성이 전혀 없기 때문에 공영방식으로 경영하여야 함에도 불구하고, 영세한 개인 기업에게 맡겨 두는 것은 도서주민의 사회복지를 외면하는 처사라고 본다.

더구나 보조금마저 1992년도에는 약 20억원을 재때에 지급하지 못하였다. 이러한 상황 아래에서 낙도 보조항로 여객선회사는 자본과 기술의 낙후로 말미암아 해기능력이 우수한 선원과 육상 관리요원을 채용할 수가 없을 뿐만 아니라, 낙도의 여객 대합실을 합리적으로 건

축하여 관리 할 수도 없고 그리고 새로운 해상교통제도에 적응할 수 있다고 기대할 수도 없다.

특히 전국의 낙도 보조항로 해운회사를 하나의 단일회사로 하여도 정부보조 77억원과 자체 수입 약 18억원으로서는 선대의 개량과 우수한 선원의 확보 및 참된 해상 서비스를 제공할 수 없는 실정인데, 각지역에 영세한 개인사업자에게 독립적으로 낙도항로를 맡긴 것은 복지국가의 건설을 최고 이념으로 하는 국가로서 그 책임을 외면하는 처사라고 본다. 이러한 항로는 반드시 국영 내지 공영 사업으로 지정하여 국가사업으로 전환시켜야 할 것으로 본다. 그러기 위해서 낙도항로의 전 해운회사를 통합하거나 또는 인천계-목포계의 해역을 전담하는 서해 낙도 여객선회사와 여수계-마산계-제주계를 하나로 하는 남해 낙도 여객선회사로 나누어서 새로운 공영체제로 출발하는 것이 어떻가 생각한다.

## 6. 동서남해의 해상기상 자료의 부족

우리 나라의 동서남해는 북동 아시아 대륙과 연결된 해양으로서 겨울철에는 대륙성 고기압이 태평양 저기압대로 향하여 불기 때문에 매우 강한 바람이 중국 대륙과 러시아 연해주에서 불어 내린다. 이 결과로 서해, 남해 및 동해는 상당히 높은 파고와 거친 파랑을 발생시킨다. 그리고 여름철에는 태풍의 진로상에 한 반도가 놓여 있으므로 해안선을 완파시킬 정도의 폭풍우와 해일을 일으키며, 먼 바다에서는 매우 높은 파도를 형성하여 선박을 단숨에 침몰시키는 것을 경험하여 왔다. 그러나 우리 나라의 주변 해역에 관해서 바람, 파도, 파랑, 태풍의 영향에 대하여 일본과 같이 기본적인 자료를 구체적으로 매일 통계로서 작성하지 않고 있다.

또한 전해역의 해상의 풍향, 풍속, 파장, 파고, 파랑, 조류 등에 관한 종합적인 해상과 기상자료를 지역별로 세분하여 작성된 해상자료집이 없고, 또 연안의 항로에 크게 도움을 주는 자세한 해상기상 상태를 주기적으로 발표하지 못하고 있다. 더구나 겨울철 우리 나라 연안 해역까지 시베리아의 강한 바람이 중국대륙에서 방해받지 않고 흘러 내리기 때문에 그 바람 거리가(fetch)가 길어서 파고가 예상보다도 불규칙하게 높은 것이 특징이다. 이러한 불규칙적인 높은 파고는 「서해 웨리」호와 같은 소형 연안 선박을 갑자기 전복 침몰시킬 수 있는 자연력으로 작용하기도 한다.

해상기상은 그 지리적 조건이 육지와 달라서 해상표면의 풍속과 풍향 및 파장과 파고 그리고 파랑 상태를 말하는 것이므로 관측장소가 해상이거나 섬 또는 선박이라야 한다. 그러나 우리 나라의 기상대는 대부분 육지 도심지에 있기 때문에 그 곳에서 측정한 기록은 바다의

현상을 그대로 예보할 수 없는 단점을 가지고 있다. 같은 서해안의 항로라고 하여도 군산 앞 바다는 매우 거친 반면에 인천 내항과 목포항 입구는 훨씬 덜한 편이다. 또 거문도와 제주도 근해는 거친 때라고 하여도 진해단과 충무 부근 해역은 훨씬 조용하다. 그러나 우리 기상 예보는 「먼바다 초속 몇 미터의 바람이 불고 파도는 2-3미터 정도이니 부근을 항해하는 소형 선박은 주의하여야 합니다」라고 애매하게 발표할 뿐이다. 이러한 예보는 선원들에게는 아무런 도움이 되지 아니한다.

사실문제로서 바다에서는 육지 도심보다도 훨씬 강력한 바람과 높은 파도가 항해를 위협하고 있기 때문에 선원들은 보다 정확한 해상표면의 기상과 해상 상태를 예보해 주기를 고대한다. 물론 육상예보가 해상과 밀접한 관계를 가지고 있지만 선원들은 이를 완전하게 소화하여 해상표면에 있어서의 기상과 해상 조건으로 이해할 정도의 지식을 가지고 있지 못하다. 외국의 경우에 기상청은 교통과 사회 생활에 관련된 행정조직에서 관장하여 국민생활과 직결된 기상자료를 매일 매시간 공개하고 있다. 그러나 우리 나라는 육상이나 해상이나 기상 예보는 뉴스시간 이외에 거의 기대할 수 없는 실정이다.

참고로 영국과 일본은 해양국의 전통을 살려서 해양기상을 매우 자세하게 방송을 통하여 공지하고 있다. 영국은 영국에서 노르웨이, 아이슬란드, 프랑스, 스페인 그리고 대서양 중부 해역까지를 30개 구역으로 나누어 비비시 제4방송을 통하여 1일 4회 라디오 방송과 무선전화로 공지하고 있다. 일본은 엔에치케이 방송에서 1일 단파 1회 및 중파 3회로써 1일 4회의 해상기상 예보와 또한 1일 8회의 팩스밀리 예보를 실시하고 있다. 해상기상 예보 구역은 일본 연근해와 북태평양 전역이고, 방송내용은 해설을 포함하고 있다. 그리고 소형선을 위해서 예보내용을 천천히 방송하고 있다.

우리 나라는 아침 5시 30분과 오후 17시30분에 우리 연안 20해리의 범위 안의 해역에 대해서만 바다의 날씨를 방송하고 있을 뿐이므로, 연안 밖의 해역에서는 이용할 수 없는 실정이다. 그리고 해안선에서 20해리 안의 바다라고 하여도 해안과 섬 또는 통항 선박에서 실제로 기록한 자료가 아니므로 연안의 가까운 해역에 있어서 바람, 파도와 파랑에 관한 구체성 있는 자료를 확보하기가 매우 어렵다. 그러므로 우리 나라의 전 유인도 및 동서남해에 조업하는 어선과 통항 상선이 현장의 날씨, 해상상태를 관측하여 통보할 수 있는 기상지식의 보급과 통보 시스템을 구축할 필요가 있다. 예를 들면 작년 「서해 웨리」호의 경우에 위도 출항시에 해상의 파도 상태를 전혀 입수하지 못한채 출항하여 참변을 당하였던 점을 고려하면 이해할 수 있다고 본다.

그러므로 우리 나라에는 연안 항로와 어선의 안전 조업을 위해서 바다의 날씨, 해상 파도와 파랑을 경기해안, 충청해안, 전라해안, 흑산도 부근 경남해안, 경북해안, 강원해안, 울릉 부근 등으로 세분하고, 그리고 연안에서 멀리 떨어진 해역을 동해 전역, 남해는 오키나와까지 그리고 황해 전역을 커버할 수 있는 해상기상 방송 시스템을 설치하여야 한다. 특히 연안

해역의 해상기상 예보방송은 섬에서 관측한 자료와 부근 해상의 선박에서 실측한 자료도 고려하여서 발표할 필요가 있다.

이를 제도적으로 보장하기 위해서는 우리 나라의 연안 해상구역을 연안 해역과 근해 해역 및 원양 해역으로 나누어 적어도 1일 4회의 기상예보가 방송되어야 할 것이다. 특히 우리나라의 연안의 해난사고는 100톤 이하의 소형선에서 발생하므로 연안 해상의 기상예보는 매우 중요하다.

① 연안 해역: 연평도-백령도-서쪽 구역, 경기만 구역, 태안반도-어청도-군산 구역, 군산-위도-안마도-법성포 구역, 낙월도-목포-하의도-조도 구역, 대흑산도-홍도-소흑산도 구역, 추자도-거문도-제주도-마라도 구역, 거문도-연도-거제도 구역, 거제도-부산-울산-대마도 구역, 울산-포항 구역, 포항-후포-동해-울릉도-독도 구역.

② 근해 해역: 우리 나라를 둘러 싸고 있는 동해, 황해 및 동지나해의 전역에 관한 해상 기상예보의 구역으로서 아래 4개 구역으로 나눈다. 다만 태풍 또는 기상 이변이 있을 때에는 해상 기상예보의 구역에 관계 없이 방송한다.

1. 목포를 경계로하여 그 서쪽의 북쪽의 황해 바다.
2. 목포를 경계로 하여 그 서쪽의 남쪽 황해 바다로 상해 입구 까지.
3. 목포와 부산을 잇는 연안에서 남쪽 오끼나와 까지의 동지나해.
4. 부산과 대마도를 잇는 북쪽 동해 전역.

③ 원양 해역: 우리 나라의 선박이 많이 항해하거나 어선이 밀집하는 해역이 주로 북태평양이므로 날줄 180도 서쪽의 북태평양 해역에 관한 기상예보 제도의 도입이 필요하다고 본다.

## 7. 선장과 항해사의 자격 문제 - 선박직원법의 강화

우리 나라의 선박직원법은 선박직원인 해기사의 자격을 선박의 크기와 기관출력에 따라서 정함을 원칙으로 하고 있다. 이 원칙은 상당히 타당성이 있는 것으로 보이지만 실제로 여객의 수와 위험화물의 종류 등을 고려하여 보면 상당히 많은 문제를 포함하고 있다는 지적을 피할 수 없다. 선박이 바다 위에서 항해하는 것이 위험하다는 것은 경험과 과학적인 검증 위에서 바다의 위험이 매우 심각 하기 때문이다. 이는 비행기가 하늘을 날기 때문에 위험하다는 인식과 동일한 것이다.

그러므로 선박직원인 해기사의 자격이 법률로서 엄격하게 제한되어 규제를 받고 있는 것이다. 그런데 일반 상선과 어선의 경우에는 선박의 크기와 기관의 출력으로 그 자격을 규제



하는 원칙은 타당성을 인정 받을 수 있으나, 여객선이나 위험화물선의 경우에는 이 원칙만으로는 부족하다고 본다. 특히 여객선은 귀중한 인명을 운송하는 점에서 해상위험으로 부터 고도의 안전성을 확보해야 하기 때문에 선박의 톤수에 의한 자격만으로는 충분하지 않고, 최대 탑재인원인 여객정원을 고려하여 선장과 항해사의 자격을 결정하는 것이 가장 합리적이라고 본다.

육상에 있어서 승객을 운송하는 승용차, 승합차 및 버스의 경우에는 운송인명의 수에 따라서 운전면허의 종류가 달라지도록 규정되어 있다. 이것은 매우 합리적인 제도라고 본다. 그러나 해상의 경우에는 여객의 정원에 관계없이 단지 선박의 크기만으로 해기사면허를 규제하는 것은 여객선의 경우에는 대단히 비합리적이라고 본다. 예를 들면 총톤수 100톤의 화물선과 동일한 크기의 선박에 여객을 200명 운송하는 여객선의 선장의 면허가 동일급이라고 한다는 것은 귀중한 인명을 단순하게 화물로 취급한다는 인식 이외는 다른 이유가 있다고 생각 할 수 없다.

교통수단의 운전에는 사람의 운송과 화물의 운송에 구별이 없다고 하지만, 그러나 우리는 사람을 수송하는 열차, 비행기 및 여객선 등의 공공 교통수단은 안전성을 최고의 교통철학으로 삼아야 하는 데에 이론이 있을 수 없다. 그 중에서도 여객의 운송에는 한치의 오차도 인정될 수 없는 최상의 운전기술과 마음 가짐이 절대적인 자세이다.

그렇다고 인정한다면 「서해 웨리」호의 선장은 5급 항해사의 자격으로 정원 200여명의 여객선을 책임지고 있었다는 것은 5급해기사의 등급수준을 보아서도 절대로 허용되어서는 안 될 선임이었다. 선주는 법의 허용 범위 안에서 선임하였고 더구나 낙도 항로이기 때문에 교액의 임금을 주어야 하는 상위급 항해사를 선임할 수 없다고 한다면 그만이겠지만, 이런 기업자세와 국가의 교통행정체도는 뼈뿔어진 기업윤리이고 탁상행정의 대표적인 보기이다. 요사이 인명사고에 1억원의 배상금으로써 기업자의 책임을 망각하려는 풍조는 인간생명을 가볍게 여기는 그릇된 기업자세이고 또 정부의 사회정책에서 기인한 것이다.

「서해 웨리」호의 사건을 분석하여 보면, 기업과 감독관청이 조금만 주의를 하였다면 미연에 방지할 수 있었고 수백명의 귀한 생명과 인재를 보호할 수 있었음에도 불구하고 그렇지 못한 행위는 모든 관련자는 평생의 수치로 여겨야 할 것이다. 그리고 희생자의 유가족에게 1억원의 위자료를 지급함으로써 우리가 할 일을 다 했다고 생각하는 것은 살아 남은 우리가 다음 세대에 똑 같이 잘못된 풍토를 물려주는 것 이외에 아무런 가치도 없는 행위를 한 것이다. 그 보다는 다시 그런 비참한 사고가 생기지 않게 관련부서와 기업이 잘못된 점을 바로 잡아가는 노력과 그 결과를 보여주는 것이 더욱 가치있는 행위이다. 과연 우리는 그렇게 하고 있는 것인가.

그리고 국가는 낙도항로에 보조금을 지급한다면 여객선의 경우에 인명사고를 미연에 방지하기 위해서도 당연히 법정 최저 기준이 아니라 보다 상위의 적당한 해기사를 고용할 수 있

게 하고 그리고 안전을 향상시킬 수 있는 정도의 보조금을 지원하여야 한다. 특히 선장과 항해사의 과실은 「서해 웨리」호의 경우에 약 300명의 인명을 잃게 하는 대참사의 원인이 되었다고 한다면 자질있는 선장과 항해사를 고용할 수 있게 충분한 임금을 줄 수 있는 보조금의 지원이라는 정책적인 배려가 뒤 따야 할 것이다.

이에 더하여 여객선의 경우에는 그 항해구역이 비록 연안이라 하더라도 해상교통의 밀집도가 증가하는 해역에서 증가된 위험을 극복하면서 도서주민의 안전 수송을 책임져야 한다면 선장과 항해사의 자격을 강화 시키도록 선박직원법을 즉시 개정해야 할 것이다. 이러한 관점에서 연안 여객선의 선장의 강화된 자격과 해상경력은 아래와 같이 제시하고자 한다. 그리고 아래에서 정하는 선장은 동일 항로에서 상당한 기간 항해사로서 항해경험을 가지고 있어야 한다.

1. 여객정원 100명:

- ① 평수구역 — 4급 항해사 (단 동일 항로에서 1년이상 유경험 항해사)
- ② 연안구역 — 4급 항해사 (단 동일 항로에서 2년이상 유경험 항해사)

2. 여객정원 101명-250명:

- ① 평수구역 — 3급 항해사 (단 동일항로에 2년 이상 유경험 항해사)
- ② 연안구역 이상 — 3급 항해사(단 동일 항로에서 2년이상 유경험 항해사)

3. 여객 정원 251명-400명:

- ① 평수구역 — 3급 항해사 (단 동일 항로에서 2년이상 유경험 항해사사)
- ② 연안구역 이상 — 2급 항해사 (단 동일 항로에서 2년이상 유경험 항해사)

4. 여객정원 401명이상:

전 항해구역 1급항해사 (단 동일 항로에서 3년이상 유경험 항해사).

물론 이러한 선박에 승선하는 항해사는 선원법과 선박직원법에서 요구하는 기초적인 자격을 구비하여야 함은 말할 필요도 없다.

## 8. 선원 행정 문제

우리 나라의 해운항만청은 선원행정을 해운국 선원과와 노정과에서 취급하고 있다. 1994년 7월 이전에는 선원 행정을 선원선박국에서 취급하였다. 선원의 행정은 해상교통의 주역인 선원 - 직원과 부원을 총괄적으로 관리하는 업무로서 외항선과 내항선의 구별없이 상선



과 어선의 선원을 관장하고 있다. 지금까지의 행정관행으로 본다면 선원과는 상선 선원의 수급, 해기사험 및 해외취업 선원의 관리를 주요한 업무로 하였고, 노정과는 주로 선원의 고령 문제와 원양어선 선원의 문제를 주로 취급하였다.

우리 나라 해운항만청의 선원과는 그 행정대상이 상선 선원이었고 특히 외항상선의 선원을 의미 하였으므로, 내항해운 즉 연안해운의 선원 문제는 심각하게 취급지 아니하였다. 그 보기로서는 해운국에 내항과는 있어도 내항 선원과는 두지 아니하였고, 만일 문제가 있어도 선원과의 일과성 업무로 지나치는 정도였다고 보는 것이 관행이었다. 바로 여기에서 연안선박- 화물선, 여객선, 어선 또는 유람선 -의 선원 문제에 대해서는 명백한 양성계획과 관리 및 수급계획에 관한 정책지표가 확립 될 수가 없었다.

보기를 들면 연안 선박의 해기사를 양성하는 교육기관이 분명하지 않고, 여객선의 운송목적과 화물선의 운송 목적을 동일시 하여 선장을 중심으로 한 선박직원의 자격을 인명운송과 화물운송을 구별하지 않고 동일하게 규정하고 있다. 그리고 외항상선의 선원에 대해서는 엄격한 안전관리 교육과 재교육 법률로서 또는 행정지도로서 규제하고 있으면서도 연안 선박에 대해서는 엄격하게 요구하지 않고 있고 또 지방에 해기연수원의 분교를 설치하지 않고 있는 것 등이 이를 말하는 것이다.

이 때문에 연안여객선의 선원은 항해안전의 임무가 무엇인지를 인식하지도 못한채 그냥 보조원 3년이상의 경험만으로 6급 또는 5급 해기사 면허를 받고서 여객선의 선장으로 발탁된다는 것은 인명을 경시하는 한국적 교통관행의 대표적인 보기이다. 이 결과로 우리 해운은 자동차와 더불어 세계 제1의 해난사고국으로 지적을 받고 있다. 더구나 해나사고의 약 80%가 선원의 과실이라고 하는 지적에서 연안 여객선을 보조원 출신의 5급해기사에게 맡길 수는 없다고 본다. 이 점을 개선하는 조치는 선원과의 내항과의 중요한 업무인 것이다.

물론 부산과 인천의 해사고등학교에서 4급 해기사를 양성하는 것이 연안 선박의 해기사를 양성하는 기술고등학교라고 말할 수 있으나, 지금까지는 외항선의 부원과 외항선의 4급해기사를 양성하는 데에 교육의 목적을 두어 왔다. 이러한 현실을 감안하여 보면 우리 나라 연안의 항로의 지리적 특성과 선박의 안전성 및 위험성을 종합적으로 체계있게 가르키는 연안항해학교는 없다고 지적하는 것이 필자의 잘못된 생각일가.

항해의 본질에서 고찰하여 보면 연안항해가 원양항해 보다도 훨씬 어렵다. 연안은 수 많은 섬과 암초 그리고 정치어망과 양식장의 확대, 어항과 상항 및 공업항에 상선과 어선이 밀집하여 항해하기 때문에 충돌의 위험성이 증대하고 또 좁은 항의 입구로 집결하기 때문에 좌초의 위험도 높다. 우리 나라의 해난사고의 분석에 따르면 해난사고가 난 지역은 육지로부터 약 10해리 이내가 거의 전부이다. 그러므로 외항선의 경험만으로 연안 항로의 안전성을 보장하기란 쉬운 일이 아니다. 그렇기 때문에 외항선원의 교육과정과 달리 연안항해의 교육과정을 중심으로 하는 선원교육이 필요한 것이다.

우리 나라는 육상에 고속도로나 지방도로나 노랑색의 차선과 도로표지판을 잘 설치해 두어도 자동차 사고가 전세계에서 제1위라고 하는데, 하물며 지금같이 방임상태의 연안선박의 해기사 양성과 관리 제도로서는 세계 제1의 해난국이라는 지적을 피할 수 없다.

지난번 「서해 페리」호 사건에서 본다면 진작 관할 부서인 내항과는 아무런 지적을 받지 않고 항로관리권한이 전혀없는 해운항만청 선박과 직원이 그 뒷처리에 매달린 것은 행정업무가 크게 잘못된 것이라는 지적을 피할 수 없다. 그렇다고 한다면 내항과는 전적으로 연안 선박의 안전성을 확보하기 위한 해사행정업무를 취급해야 할 것이고, 여기에는 필히 내항선원의 수급문제를 선원과의 협의하여 확립시킬 필요가 있다.

현재 고속 버스 운전기사, 대형트럭 운전기사 또는 영업용 택시기사 및 철도 기관사의 임금을 고려하여 보면 내항 해운의 선장과 해원의 임금은 이들과 비교할 수 없을 정도로 낮다. 이러한 임금체계에서 우수한 내항 해기사를 찾는다는 것은 불가능한 일이다. 그리고 이 직종이 흔히 말하는 3디 직업에 속하기 때문에 지금과 같은 업무체계와 임금체계를 두고서는 연안 선박을 운항할 해기사를 구하기란 어려울 것이 분명하다. 그러므로 해운항만청은 내항해운 특히 연안 여객선의 안전 운항을 책임질 우수한 자질을 가진 선장과 해기사 및 운항 관리요원을 양성하기 위한 대책을 시급하게 수립하여야 할 것이다. 이 업무가 선원과의 주된 고유한 업무가 되리라고 본다.

## 9. 선박의 안전성 문제

선원의 양서과 수급 문제가 선원과의 업무인 것과 같이 검사측도과는 우리 나라 영해 안에 항해하는 모든 선박의 감항능력에 관하여 행정책임을 지는 부서이다. 그런데 해운행정의 면에서 선박과가 우리 나라의 모든 선박의 구조, 기관 및 각종 설비의 안전성 문제에 대하여 엄격한 관할권을 행사 할 수 있는 매우 의심스럽다. 이 점은 외항과와 내항과가 항로 허가의 행정만을 맡고 있으면서도 선박과의 선박안전 업무에 대하여 얼마나 이해하고 협조를 하고 있는지 알 수 없기 때문이다. 더구나 검사측도과는 선박안전법, 국제해사기구에서 정한 국제안전 규칙 등을 집행하는 부서이라고 한다면 각 항로에 취항하는 모든 선박에 대하여 당연히 선박의 안전문제-설계, 건조, 보수 문제에 관하여 검사권을 행사해야 할 것으로 본다.

여객선의 건조는 안전성을 최고의 조건으로 하기 때문에 수밀성과 복원성의 규정을 설계당시부터 엄격하게 지킬 것과 선원과 여객정원에 따라서 필요한 구명안전설비를 갖추도록 선박안전법에서 규정하고 있다. 건조 후에 있어서 취항 중에 선급선의 경우 선급의 입회 검사 없이 또는 정부 검사선의 경우 정부 검사원의 입회 검사 없이 선체의 구조, 기관 출력,

각종 설비를 변경 개조를 할 수 없다. 그리고 건조당시의 감항성능을 계속 유지 시키기 위하여 선주는 선박안전법상의 규칙과 국제해사기구의 조약규칙 및 선급규칙에 따라서 정기적으로 선박의 수밀성, 복원성 및 구명설비에 관하여 검사를 받아야 한다.

그런데 이러한 검사는 자동차와 마찬가지로 검사할 당시에만 법정 기준에 적합하면 검사에 통과된다는 점이고 그 후에는 사실상 공권력에 의한 검사가 불가능하다는 점이다. 물론 항만국 규제제도(port state control system-PSC)가 있어서 입항 선박의 검사가 가능하지만 이 제도는 국제항로에 있어서 외국적선 특히 편의국적선의 기준미달선을 제거하기 위한 수단으로 상용되고 있으므로 연안 여객선에는 적용하지 아니한다.

더욱 큰 문제는 선박안전법에 의한 선박검사의 합격이 그 선박의 감항성능을 다음 검사시까지 유효한 것으로 보장할 수 없다는 것은 자명한 일이다. 선박이 건조되어 운항되면 그 때부터 해상에서 자연력에 의하여 마모되며, 선내의 기계장치와 각종 설비는 사용에 의하여 마모가 생기며, 또한 조작의 미숙으로 결함이 증가된다. 특히 관광철에 집중하는 여객을 초과 운송하기 위하여 임의로 선체를 변경하는 행위 특히 수밀문의 형식 변경과 수밀 격벽의 훼손 등은 선주와 선원이 신고를 하지 않으면 4년 후의 다음 정기 검사 때까지 전혀 알 수 없는 실정이다. 이런 현상은 육상의 자동차에서도 관청의 엄격한 형식승인 절차와 단속에도 불구하고 흔히 일어나고 있다.

선박의 감항성과 관련하여 고려해야 할 사항은 선체의 모형이다. 그러므로 연안 고속 여객선을 제외 하고서는 연안 소형 여객선의 선체 구조를 재래식의 삼도형으로 하는 것이 적절한지, 아니면 카 웨리형(군함의 엘에스티형)으로 하는 것이 좋은지를 우리 연안과 도서 사이의 바람, 파도, 수심, 조류 등을 조사하여 선정할 필요가 있다. 예를 들면 부산-제주 항로의 실적을 고려 하여 보면 소형 카 웨리형의 선체 구조가 전복을 피하기 위해서 적합 할 것으로 본다. 이 같은 견해는 제주항에서의 「남영」호 전복사고와 격포항에서의 「서해 웨리」호 전복사고에서 본다면 두척은 모두 삼도형으로서 갑판적이 많은 경우에 카 웨리형 보다는 전복의 위험성이 훨씬 높은 것이 아닌가 한다.

연안 여객선이나 화물선 등에서 발생할 수 있는 이런 문제점을 과학적으로 검토하기 위해서는 해운항만청이 직할하는 선박연구소를 설립하여 중요한 정책적 연구사업으로 추진하는 것도 좋은 방법이 아닐가 생각한다.

## 10. 선박 검사원의 자질문제

해운항만청은 자체 선박검사관을 확보하여 낙도 보조 여객선을 수시로 검사하고, 해운조

합의 운항관리실에서 입출항 시에 검사를 한다고 하지만, 그 검사는 운항 계획에 지장을 주지 아니하는 범위에서 실시되어야 하기 때문에 선체, 기관 및 각종 설비를 철저하게 검사한다는 것은 현재의 제도하에서는 불가능하다. 다만 외관상 시각검사가 유일한 방법일 뿐이다. 만일에 정부 또는 조합의 엄격한 검사가 필요하다고 판단될 경우에 이들 검사원은 행정절차를 거쳐 검사결정이 날 때까지 상당한 시간이 필요로 하는 것이 우리의 행정조직이다. 또 검사원에게 철저한 검사권을 허용한다고 하여도 검사원의 권리남용의 위험성이 있고, 또 현실적으로 선박운항에 경제적으로 막대한 지장을 주면서 실시할 수가 없다.

현재 우리나라의 선박 검사제도는 대형상선을 중심으로 발전하여 왔기 때문에 국제 수준에 이르렀다고 볼 수 있으나, 연안의 소형 화물선, 여객선 및 어선에 대해서는 대형상선의 정비와 검사제도 만큼 발달하지 못하고 있다. 예를 들면 「서해 웨리」호의 객실 출입문의 개조로 인한 비수밀성, 갑판상의 배수구의 크기가 작은 것 그리고 화물창 개구부(해치 코밍)의 높이가 작은 것 또는 선박의 복원성을 무시한 갑판적 화물의 방치 등과 더불어 연안 여객선의 설계, 건조 및 설비의 검사에 관해서는 후진성을 벗어나지 못한 것도 사실이다. 이로한 선박검사의 기술적인 문제 이외에도 연안선박의 검사가 까다로워지면 영세한 연안 여객선의 운송사업자가 사업의 경영에 크다란 지장을 받는다는 이유로 검사를 기피하는 것도 선박의 안전성을 해치는 중요한 문제의 하나이다.

그리고 한국 선급의 검사에서는 검사원들이 대학에서 조선공학과 내지 기관공학을 전공한 사람들이고 또 자체 연수교육을 통하여 선박의 설계, 구조, 검사 등에 관하여 전문적인 지식과 경험을 가지고 있다. 또한 선급은 국제선급협회의 엄격한 자격 감사를 받기 때문에 국제 수준의 검사능력을 가지고 있다. 우리 나라의 한국 선급은 1993년 국제선급협회에서 이미 우수한 기술력과 검사능력을 평가 받았기 때문에 우리 선급의 검사는 신뢰성을 공인할 수 있다.

그러나 그 이외의 검사기관은 해운항만청, 해운조합의 선체 검사원들은 주로 전문대학 또는 대학의 항해과 또는 유사한 학과를 졸업하고서 항해경력을 가진 사람들이기 때문에 조선공학에 관해서 깊은 지식이 없다. 더구나 항해과 또는 유사한 학과는 조선공학의 이론을 개론 정도로 배우기 때문에 선박 검사위로서 갖추어야 할 선체 각부의 강도계산 및 선체와 설비의 설계도면을 정확하게 이해할 능력이 부족하고 또 선체와 설비의 검사에 관한 기본지식도 충분하지 못하다. 그 이유는 항해사는 선박의 검사를 목적으로 하는 것이 아니라 다만 선박의 안전항해를 주업무로 하는 직책이기 때문이다.

또한 항해사의 업무상 선박의 안전기준을 정한 선박 안전법상의 기술규칙과 국제해사기구의 솔라스(SDLAS), 마아폴(MARPOL), 만재홀수(LLC), 충돌규칙(COLREG) 등에 규정된 기술규정 및 선급의 기술규정에 대한 이론적 경험적 수준과 그 지식의 정도가 선급의 검사원 보다도 덜한 것도 사실이다. 그러나 항해사는 선박과학의 일반적 지식을 가지고 있고

또 귀중한 항해경력을 가진 선박운항의 경험과 지식을 가지고 있으므로 일선 항해사가 소형선의 검사원으로서 적격을 가졌다고 본다. 그러나 항해사는 위에 지적한 바와 같이 충분하게 조선공학의 기초를 가지지 못하고 있고 또 전문적인 선박 검사기술을 배우지 못하였기 때문에 선박검사와 안전 운항의 요원으로 선발할 필요가 있는 경우에는 이러한 지식을 먼저 익히게 할 필요가 있다. 그러기 위해서는 적어도 일정한 기간동안 검사기술에 관한 이론과 실무를 보충할 수 있게 국제적 수준의 한국 선급에 위탁하여 전문교육을 받도록 하여야 할 것이다.

## 11. 여객과 여객시설의 관리 문제

우리 나라 연안여객 터미널은 해운항만청이 건설하여 운영하고 있다. 일반적으로 부산, 인천, 여수, 목포, 제주, 포항 등에 건설된 정기 여객선의 터미널은 현대적 규모로 운영되고 있으나, 낙도 보조 항로의 터미널은 부두마저 안전하게 설비된 곳이 더물다. 더구나 종선에 의하여 여객이 이송되는 곳은 아주 빈약한 상태이다. 물론 기업경영의 노리에 따르면 낙도 보조항로의 기업인도 당연히 자기의 자본으로 여객 터미널을 건설하여 국가에 기부 체납하고, 그 시설을 투자자본을 회수할 때까지 무상으로 사용할 수 있어야 한다. 그러나 우리의 현실은 영세한 낙도 보조항로의 사업자가 이렇게 투자할 여력이 전혀 없고 또 수익성이 전혀 없는데 문제점이 있는 것이다.

이러한 결과로 여객은 승선할 때까지 안전하게 대기할 곳을 갖지 못하며, 또 여객에게 승선표를 판매하는 시설이 없기 때문에 운송 여객의 수를 완전하게 파악 할 수도 없다. 현실은 그냥 뱃전 또는 승선 부두에서 승선표를 판매하거나, 배 안에서 표를 파기 때문에 수입과 승선 인원을 정확하게 파악하기가 무리이다. 여객 대기실의 빈약은 낙도 보조 항로를 사용하는 도서 주민이나 관광철에 집중하는 여객이 노천에 방치되고 더구나 여객선의 운항 회수가 적기 때문에 여객들은 불안할 수 밖에 없다.

그러므로 부두에 모인 여객은 여객선의 정원을 이랑곳 하지 않고 먼저 육지로 탈출하기 위하여 전원 승선해야 한다는 불안감을 가질 수 밖에 없다. 이러한 현상은 육상의 오지에 있는 버스 터미널에서도 거의 비슷하게 볼 수 있으며, 이러한 문지는 사회가 외면하고 있고 또 정부도 예산부족을 이유로 사실상 방치하고 있다. 문제는 오지의 버스 터미널은 자가용 차로 써 여행으로 대체할 수 있지만 낙도는 취항 선박이 유일한 교통수단이기 때문에 대체할 수가 없다는 점이다.



그러나 이 문제에 관하여 해운법이나 항만법에서 국가의 건설책임을 규정하지 않고 있다. 다만 항만법에서 실수요자가 건설한 항만시설은 국가 귀속한다는 국가소유주의를 채택하면서 사업의 수익성이 없는 낙도 주민의 교통수단을 위하여 국가의 건설과 관리 책임을 명시적으로 규정하지 아니한 것은 항만시설의 국가소유주의를 규정한 항만법의 입법취지에 반하는 것이 아닐가 한다. 이는 또한 헌법제120조 제2항에서 규정한 국가가 부담하는 국토의 균형 있는 개발의무를 게을리 하였다는 비난을 피할 수 없다고 본다.

그러므로 「서해 횡리」호와 같은 대참사를 피하기 위해서 해상교통법에서 항로관리의 책임을 해운항만청장에 법정 의무로 규정하듯이 해운법 또는 항만법은 해운항만청에게 낙도 보조항로에 있어서 낙도의 여객 터미널을 건설 관리하여야 할 의무를 규정할 필요가 있다.

## 12. 선박 운항 관리제도의 허실

우리 나라 해운법에서는 「여객운송사업자는 여객선의 안전확보를 위하여 교통부령이 정하는 바에 의하여 운항관리 규정을 작성하여 해운조합법에 의하여 설립된 한국해운조합에 제출하여야 한다. 이를 변경하고자 할 때에도 같다(해운 제23조).」 그리고 「여객운송사업자는 해운조합이 선임한 선박 운항관리자의 안전 운항에 관한 지도 감독을 받아야 한다(해운 제24조 제1항). 운항관리자는 운항관리 규정을 준수하고, 항만에의 여객선 입출항, 선원의 교육과 안전운항을 위한 직무와 지도를 충실할 의무가 있다(해운 제24조 제3항). 그 반면에 여객선의 안전운항을 위하여 필요한 경우에 교통부령이 정하는 바에 의하여 지방 해운항만청장에게 여객선의 출항정지 또는 운항의 변경 등을 요청할 수 있다(해운 제24조 제4항)」고 규정하고 있다.

해운법 제23조와 제24조는 연안 여객선의 사업자에게 여객선의 안전 관리와 입출항의 결정을 자율적으로 실시하도록 하는데 입법 취지가 있다. 이러한 업무를 적극적으로 수행하기 위하여 해운조합은 운항관리자를 선임하여야 하고, 위 법에 따라서 운항관리자는 여객선의 안전 운항을 위하여 충실의무와 동시에 출항 금지 요청권을 부여 받고 있다. 그런데 운항관리자의 업무집행에 있어서 책임의 범위가 명시되어 있지 않고, 그 업무의 지휘감독이 해운항만청장인지 아니면 해운조합 이사장인지 불명하다.

물론 임금이 해운조합에서 지급되기 때문에 해운조합 이사장의 지휘 감독을 받아야 한다고 해석할 수 있으나, 조합원의 여객선 출항금지 요청권을 행사할 때에 운항관리자가 직접 지방 해운항만청장에게 요구할 수 있는 지 아니면 해운조합의 지부장과 이사장을 경유하여 지방 해운항만청장에게 품신을 하여야 하는지가 집행상의 어려운 문제로 나타날 수 있다.

왜냐하면 조합의 성질상 지부장이나 이사장이 과연 운항관리자의 출항금지 요구서에 동의 서명하고서 지방 해운항만청장에게 결정 요청을 할 수 있는지가 의문이기 때문이다. 또 다른 문제는 운항관리자가 판단하여 출항금지를 요청할 경우에 이와같이 여러단계의 집행절차를 거치는 것이 행정지연의 원인이 되고 그로 인하여 교통의 신속성을 저해하는 원인으로 작용하지 않을 가 하는 점이다.

그렇게 될 경우에 운항관리자의 존재가 유명무실하게 될 우려성이 크다. 더구나 운항관리자가 선주, 안전 관리 담당자 및 선원에게 안전관리 교육을 실시할 필요성이 있는 경우에도 해운조합의 이사장과 지부장이 이를 혼쾌이 동의 할 것인지에 관해서 의문이 남는다. 그러므로 해운법에서는 운항관리자의 기능을 살리기 위해서는 그 권한과 의무를 구체적으로 명시할 필요가 있다고 본다. 지금의 규정으로서는 운항관리자는 해난사고의 책임을 대신 지는 방패막이의 역할을 할 뿐 실질적으로 여객선의 안전운항을 감독할 권한이 없다는 허수아비의 모습이라고 하겠다.

그리고 이 제도는 1970년 일본의 해상운송법에 의하여 도입되었다. 그리하여 선장의 직무 권한에 속하지 아니하는 안전관계의 사항에 대하여 총괄책임자로서 운항관리자를 두도록 규정하였다. 우리 해운법도 이를 모방하여 운항관리자 규정을 두었으나 운항관리자의 직무와 권한에 대해서는 앞에서 지적한 바와 같이 직무의 일방적인 것 뿐이고 진작 위험을 예방할 수 있는 조치를 취할 권한이 주어지지 않은 점이 큰 문제이다.

물론 일본법에서는 운항관리자에게 출항금지권을 인정하지 않고 단지 「운항을 중지할 기상과 해상 조건 및 발항 중지의 지시에 관한 사항」으로 규정하고 있다. 이 규정은 운항관리자에게 기상 또는 해상 상태가 나빠서 선박의 발항 중지 또는 항로 변경과 입항중지 등의 운항중지를 결정할 권한을 부여한 것은 아니나, 운항중지와 발항중지가 필요한 때에 본선 선장의 요청에 협의에 응하도록하고 그 결정은 본선 선장이 하도록 해석하고 있다(일해송규칙 제7조의 2, 제1항 7호).

우리 나라는 일본과 달리 국민의 교통안전의식이 매우 낮다. 이 현실은 「서해 횡리」호 사건에서 고급공무원들이 정원초과를 알면서 함께 승선하여 참변을 당한 사실에서도 증명되고 있다. 다시 말하자면 5급 해기사 면허를 가진 본선 선장의 지시로서는 그 누구도 따르지 아니하는 우리의 수준을 극복기 위해서는 강행적 집행력을 가진 명령권을 가진 해운항만청 또는 해양경찰이 이를 담당하거나, 아니면 해운조합의 안전관리원에게 그 출항금지의 권한을 부여하여야 할 것이다.

그리고 연안항로와 여객선 터미널 사이의 거리는 제주도, 울릉도 및 대흑산도를 제외 하 고서는 연안 12해리 이내의 해역을 항해하기 때문에 무선 통신설비에 의한 통신 대신에 이동 전화기로써 충분하게 교신을 할 수 있다. 그러나 전파관리법에서는 여객정원 250명을 기준으로 유자격 통신사를 승선시킬 것을 요구하고 있다. 그러나 단거리 연안 항에서 해안국



의 업무가 폭주하면 연안 항로에서는 여객선의 입항 시간보다도 늦게 송달되는 기이한 결과도 나타날 수도 있다.

그러므로 연안선박의 통신장비도 육상의 고속버스에서와 같이 현대화 시켜서 이동 무선전화로써 선장과 항해사가 바로 여객 터미널과 교신할 수 있게 해야 할 것이다. 물론 여기에는 팩스밀리도 사용할 수 있어야 한다. 지금까지는 연안선박의 통신조직도 외항 대형선박과 동일하게 20세기 중반의 시스템을 거의 그대로 답습하고 있기 때문에 문명의 이기의 편리성이 외면을 받고 있는 경우도 많다. 울릉도와 흑산도 및 제주도를 제외하고서는 연안항로는 육지로 부터 20해리 이내이기 때문에 이동 무선전화의 이용을 권장해야 할 것이다.

### 13. 해난구조의 총괄적 협력문제

현재 우리 나라의 해상조난의 통신 시스템은 상선은 해운항만청, 어선은 수산청이 관할을 하고 있고, 해난구조활동을 해양경찰이 담당하고 있다. 이러한 체계에서 상호 통신연락의 지연되기 때문에 긴급 대응력이 부족하고 그로 인하여 상당한 시간이 걸려서야 현장으로 구조출동이 가능하다. 더우기 사고의 인지에서 부터 출동까지 많은 시간을 빼앗기는 경직된 행정조직으로서 귀중한 인명을 신속하게 구조하기란 매우 어렵다는 점을 인식하여야 할 것이다. 여기에 더하여 동남해의 해상기상에 대응할 수 있는 장비의 부족도 신속한 구조를 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.

그리고 해양경찰의 주업무가 전통적으로 북한의 해상간첩을 차단하는 것에 두어 왔기 때문에 우리 나라 연안의 해상치안과 해난방지를 위한 업무에 매우 취약한 것이 현실이다. 이 문제는 「서해 횡리」호 사건에서 해양경찰의 해난구조 장비가 어떻게했는지 우리는 확인할 수가 있었다. 또한 올 여름 제주도 근해에서 태풍에 침몰된 선원이 해양경찰의 구조가 아니라 침몰선의 구명부기 또는 난파물에 의존하여 제주도 연안에 표류하여 살아난 것은 우리나라의 해난구조 시스템 전체가 얼마나 비과학적이고 원시적인가를 증명한 것이다.

일본의 해상보안청은 전국 연안을 29개 연안으로 구분하고 각 연안의 해난 사고율과 위협성을 고려하여 대형 구난정, 헬리콥터, 항공기 등을 복합적으로 배치하고 있다. 1992년말 현재 일본은 헬리콥터 2대를 탑재한 대형 순시정 3척, 헬리콥터 1대를 탑재한 순시정 8척, 3,000톤급 순시정 1척, 2,000톤급 2척, 1,000톤급 30척 그리고 900톤급 순시정 4척 등 모두 48척을 보유하고 있다. 그리고 특수 경비 구난정을 별도로 66척을 보유하며, 해상치안과 해난구조를 위해서 비공기 26대와 헬리콥터 44대 합계 70대의 항공기를 전국 14개 항공기지와 해상보안청 기지에 배치하고 있다.

이러한 장비로써 일본의 해난구조 시스템은 다음과 같이 조직하여 운용하고 있다.

① 해안에서 100해리 이상: 대형비행기(YS11A)와 헬리콥터 탑재 순시정으로서 SAR 체제 확립 - 200해리 까지 12시간, 그 이상은 24시간 대응체제를 유지한다.

② 해안에서 100해리까지는 대형 순시정과 헬리콥터 연대활동 - 6시간 대응체제를 유지한다.

③ 연안은 고속 중소 순시정으로써 즉각적인 활동 - 3시간 대응체제를 유지한다.

이와 더불어서 해상보안청은 해난통신, 항행경보, 해상기상예보, 선위통보에 관한 통신, 경계에 관한 통신, 입출항통신, 검역토요신, 거대선의 항로 통보, 연안 해역에서 항해선과의 통신 및 해상보안에 관한 모든 통신을 전달하거나 실행하고 있기 때문에 해상에서 발생하는 어떠한 종류의 해난사고 즉각 알 수 있다.

일본의 해상 조건이 우리와 상당히 비슷한 점을 고려하여 보면 우리 나라 연근해에서는 해상파도가 격심한 겨울철과 태풍철에 조난사고가 많이 발생하는 점과 연안 도서 또는 동해 북부, 황해 전역 및 동지나해를 어장으로 삼고 있는 거리를 고려하여 보면 인명구조를 위해서는 소형 수상 구조선으로서는 부적당하고 대형 구조선에 헬리콥터 시스템이 갖추어져야 할 것이다. 현재 우리 해양경찰은 3,000톤급 경비구난함 1척을 부산에 배치하고 있으며, 제주도에는 1,500톤급의 낡은 경비구조함 1척을 배치하고 있으나, 해난구조용의 대형 비행기와 헬리콥터는 보유하지 못하고 있다.

또한 해난구조에 관한 전문교육이 전혀 실시되지 않고 있어서 해난구조 전문인을 양성할 수 없다는 점이다. 해기교육을 실시하는 교육기관에서도 해나의 예방과 구조활동에 관하여 구체적인 시나리오를 가상하여 이론과 실기를 연마하는 교육과정이 있어야 하나 현실은 이를 무시하고 있다.

예를 들면 한국 해양대학, 목포 해양대학 및 부산수산대학에서는 해난구조의 이론과 실기 과목이 아예 없다. 또한 해양경찰의 간부를 양성하는 경찰간부학교에서도 이 현상은 마찬가지이다. 그렇다면 태풍 속에서 해난이 발생하였을 때에 있어서 조난선박의 표류 방향과 속도, 조난 인명의 흐름 위치를 어떻게 예측할 것이며, 현장의 상황을 분석 평가하여 어떠한 구조선과 헬리콥터를 파견하는 것이 적절하며, 또 현장의 위험성은 어느 정도규모의 구조대를 파견하는 것이 다당한지를 결정함에 있어서 과학적인 근거가 부족할 수 밖에 없다. 그래서 지난 태풍에 제주도 근해에서 조난당한 선원들이 해양경찰의 구조가 아니라 해안선까지 표류하여 구조된 기적같은 사례도 있다.

물론 일본과 같이 이러한 조직을 편성하여 유지하기 위해서는 많은 예산과 시설을 필요로 한다. 그러나 문제는 우리 나라의 해운, 수산 및 해상치안 부서가 이러한 문제를 신속하게 해결하려는 의지를 적극적으로 보이지 않는다는 점이다. 다만 구조경비 겸용의 구조선 두척을 건조하고서 해상구조 시스템이 완전하게 구축되었다고 홍보하는 것이 현실이기에 안타깝기 그지 없다고 하겠다.

우리 나라 선박이 태평양에서 조난을 당하면 우리의 구조의뢰를 받은 미국의 해안경비대와 일본 해상보안청은 즉시 출동하여 구조를 협력하는 것을 우리는 많이 경험하였다. 미국과 일본은 해상구조의 위험성과 특수성을 감안하여 긴급 출동 시스템이 즉시적으로 이루어지는데 반하여 우리는 동해와 동지나해에서도 즉각 출동할 수 있는 장비와 조직을 유지하지 못하고 있는 실정이 안타가울 뿐이다.

## 14. 맺음말

우리 나라 연안은 해상 기상 조건이 소형선의 운항에는 위험한 곳이다. 그러므로 해상산업의 종류에 따라서 정책을 수립하는 일은 해운항만청과 수산청의 고유한 업무로 하도, 그대신 바다의 현장에서 해상교통 안전을 총괄하고 규제하는 일은 해양경찰로 집중시키는 것이 효율적이라고 본다.

우리가 육상의 도로교통에서와 같이 교통질서의 유지와 위반자 처벌 및 교통사고의 예방행위는 경찰의 고유한 업무로 분류하고 있는 점을 인식한다면, 해상교통(항로질서유지)의 안전성 확보를 위한 항로규제와 해난방지와 구조에 관련된 사항은 해양경찰의 고유한 업무로 집중시킬 필요가 있다. 그렇다고 하여 해운항만청과 수산청 및 해양계 학교가 행하는 고유한 업무를 침해할 수는 없다. 물론 해난사고를 예방하기 위한 교육과 홍보는 모든 관련기관의 고유한 업무로 시행해야 하는 것은 당연한 일이다.

그리고 여객선의 안전을 직접 책임지고 있는 선장과 항해사의 자격은 화물선 또는 어선의 선장과 항해사의 자격요건과 같을 수는 없다. 화물선과 어선은 그 선박의 선원의 문제이지만 여객선의 경우에는 자신이 아닌 수 많은 제3자의 생명을 책임지고 있는 점이 전혀 다르다. 그러므로 여객선의 선장과 항해사의 자격은 선박의 크기가 아니라 여객의 정원에 의하여 정하는 것이 합리적이다. 이 점은 시급하게 개선되어야 한다.

또한 한국 해운조합의 선박 운항관리자의 위치가 본선 선장의 조언자인지 아니면 출항금지권을 직접 행사할 수 있는 집행권자인지 분명히 할 필요가 있다. 지금과 같이 소속은 한국 해운조합에 있고, 지방 해운항만청장이 지휘감독을 한다면 운항관리자는 공무원이 아닌 신분으로 2중적 지휘를 받게된다. 그러나 해운법에서는 업무집행을 보호하지 않는 이상한 형태로 규정하고 있다. 이 제도는 일본법을 모방한 것이나, 일본법은 선원법상 선장의 책임을 중심으로 이 제도를 운영하고 있으나 우리는 이 원칙을 무시하고 있기 때문에 운항관리자의 책임만 법적 근거도 없이 가중시키고 있다.

이제는 타율적인 선박의 안전 관리가 아니라, 선장이 자선과 여객 및 화물의 안전을 보장

할 수 있게 항로의 선정권과 입출항권을 선장에게 되돌려 주어야 한다. 그리고 선장에게는 그 해기사 면허의 등급을 높여야 하고, 동시에 선원법과 다른 법률에서 규정한 직무와 권한을 확실하게 행사할 수 있게 관련 관공서는 이를 적극 지원하도록 제도화 해야 할 것을 강조하는 바이다.

그리고 「서해 웨리」호와 같은 대참사를 막기 위해서는 비경제적인 낙도 보조항로의 경영 방식을 근본적으로 개편하여야 한다. 그러기 위해서 낙도 보조항로는 경제성이 있는 항로와 합병을 하든지 아니면, 서해와 남해로 분리하여 각자가 경영하는 국영의 낙도해운회사를 설립하고, 경영의 결과 적자가 발생하면 그것을 정부예산에서 보전해 주어야 한다. 이것은 경제적으로 문화적으로 혜택을 받지 못하는 섬지방의 주민에게 우리 국민으로서 보편적인 생존권과 생활권을 보장해 주기위한 것이므로 당연히 국가가 져야 할 책무의 하나이다.

그리고 정부는 연안항해의 안전을 보장하기 위하여 일본 해상보안청이 자국 연안의 해상 기상 자료를 상세하게 발간하듯이, 우리 나라 연안을 항해하는 우리의 선장과 항해사가 쉽게 이용할 수 있도록 자세한 해상 기상 자료를 발간하여야 한다.

## 참 고 문 헌

- 국제 해사기구, 국제 해상 인명안전 협약, 런던, IMO, 1993.  
선원 교육, 훈련, 자격 협약, 런던, IMO, 1983.
- 국제 노동기구, 국제 해사 협약, 제네바, ILO, 1992.
- 한국 선주협회, 안전 및 품질관리 시스템 개발 지침서, 서울, 1993.
- 박 용섭, 해상교통법론, 서울, 형설출판사, 1992.
- 박 용섭, 해상법론, 서울, 형설출판사, 1994.
- 박 용섭, 해상교통 안전을 위한 조직과 법률의 보완문제, 서울, 중앙해난심판원, 1989.
- 동아일보, 22313호, 1993, 10, 13.
- 부산일보, 15286호, 1993, 10, 12.
- 조선일보, 22485호, 1993, 10, 11.
- 한국일보, 14046호, 1993, 10, 18.
- 한국해양대학 해사기초과학연구소, 항로표지종합개발계획, 부산, 1987.  
해난사고 빈발해역 항행선박의 관제방안  
조사연구, 부산, 1983.
- 해운항만청, 해운항만통계연보, 서울, 1994.
- 總務廳 行政鑑察局, 海上交通の 現狀と 問題点, 東京, 大藏省 印刷局, 1990.
- 日本 海技協會, 海難の 處理と 海上保險, 東京, 成山堂, 1982.
- 日本 海難防止協會, 海難防止指針, 東京, 成山堂, 1980.

- 日本 海上保安廳, 海上保安白書, 平成 5年, 東京 大藏省 印刷局, 1993.
- 福島 弘, 海難防持論, 東京, 成山堂, 1972.
- 福島 弘, 新海難論, 東京, 成山堂, 1991.
- 藤剛賢治, 海難政策論, 東京, 成山堂, 1989.
- David L. Williams, Sea Traffic. London, Lan Allan Co., 1988.
- Lloyd's Nautical Year Book-1994, London, Lloyd's of London Press, 1993.
- Lloyd's Survey Handbook, London, Lloyd's of London Press, 1977.
- CONFERENCE PAPERS:
  - Accident and Loss Prevention at Sea, London, Nautical Institute, 1993.
  - Management of Safety in Shipping, London, Nautical Institute, 1993.
  - Safety at Sea, Wastchkeeping and Ship Roueting in Castal Waters, Plymouth, Nautical Institute, 1993.
- Ship Operation & Safety, Southampton, April, 7-9, 1981.



