

「항만안전특별법」 시행으로 인한 항만근로자 안전관리의 변화와 과제

김미주* · 김석환¹

서울사이버대학교 보건행정학과, ¹동국대학교 WISE캠퍼스 보건의료정보학과

Changes in and Tasks for the Safety Management System for Port Workers: The Special Act on Port Safety

Miju Kim* · Seokhwan Kim¹

Department of Healthcare Administration, Seoul Cyber University

¹Department of Health Information Management, Dongguk University WISE campus

ABSTRACT

Objectives: In order to provide basic data for future researchers, this study aims to explore future tasks after reviewing the changes in port safety management due to the enforcement of the Special Act on Port Safety.

Methods: The provisions of the Special Act on Port Safety were analyzed and the latest literature related to port safety management was reviewed.

Results: There are two major changes that have stemmed from the Special Act on Port Safety: 1. The scope of application for port participants has been expanded, safety education has been made compulsory, and safety management plans have been established and implemented for each business site. 2. The government is operating a port safety consultative body for each port and has hired one port safety inspector for each of the eleven local maritime and fisheries offices across the country. Future tasks include elaboration of port safety accident statistics, strengthening shipping companies' responsibility for stevedore safety, the unification of contracts, and government interest and support for port safety facilities.

Conclusions: The primary feature of the Special Act on Port Safety is the emphasis on autonomous safety management by participants in port transportation. In addition, the enactment of the special law has allowed the Ministry of Maritime Affairs and Fisheries to actively intervene in port loading and unloading safety.

Key words: Port loading and unloading, port safety, safety accident, safety management, Special Act


I. 서 론

항만은 선박의 출입, 사람의 승하선, 화물의 하역 및 보관, 해양친수활동 등을 위한 시설과 화물의 조립·가공·포장·제조 등 부가가치 창출을 위한 시설이 갖추어진 곳을 말한다. 우리나라의 항만은 「항만법」에 따라 주로 외항선이 입출항하는 “무역항”과 주로 국내항 간을 운항하는 선박이 입출항하는 “연안항”으로 구분되며, 각각 국가관리 및 지방관리로 세분되어 운영된다

(MOLEG, 2022). 이 중 국내외 운송망의 거점으로서 광역권의 배후화물을 처리하거나 주요 기간 산업단지 지원 등 국가의 이해에 중대한 관계를 가지는 항만인 ‘국가관리무역항’은 2020년 1월 현재 14개항(인천, 경인, 평택당진, 대산, 군산, 장항, 목포, 광양, 여수, 마산, 부산, 울산, 포항, 동해묵호)이며, 하역안전사고가 발생할 가능성이 상대적으로 높은 곳이다. 그 외, ‘지방관리무역항’은 17개, ‘국가관리연안항’은 11개, ‘지방관리연안항’은 18개가 있다(KMI, 2022).

*Corresponding author: Miju Kim, Tel: 010-5766-5489, E-mail: meej64@hanmail.net
(01133) 60, Solmae-ro 49-gil, Gangbuk-gu, Seoul, Republic of Korea Seoul Cyber University
Received: November 17, 2022, Revised: December 8, 2022, Accepted: December 26, 2022

 Miju Kim <http://orcid.org/0000-0001-7959-4750>

 Seokhwan Kim <http://orcid.org/0000-0001-9799-829X>

This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

한국항만물류협회 보고서에 따르면, 우리나라 전 항만의 하역실적은 2020년도 604,863천톤이며 항만 물동량은 매년 거의 동일한 비중으로 증가하는 경향으로 총 물동량은 연 평균 2.87%, 컨테이너 물동량은 연 평균 3.86%로 증가하고 있다(KOPLA, 2021). 항만하역에서 취급하는 화물은 크게 컨테이너와 비컨테이너로 구분한다. 다양한 화물이 처리되는 항만은 하역 프로세스가 복잡하고 위험도가 높은 작업이 주를 이루기 때문에 항만 물동량 증가는 근로자 안전사고로 이어질 수 있다. 컨테이너 또는 중량 화물을 하역하기 위해 대형 중장비가 동원되며 선박의 항만 입출항에 따른 24시간 작업이 부하되는 특성상 재해 발생의 위험이 크다. 이러한 작업 특성상 항만 하역 현장의 재해강도는 센 편으로, 최근 3년간(2018년~2020년)의 사망만인율은 1.25로 전 산업(0.48) 대비 약 2.6배 수준이다(Song, 2021; Park & Park, 2022). 한국항만물류협회(2012-2020)의 자료를 토대로 2011년~2018년 동안 항만에서 발생한 안전사고로 인한 경제적 손실을 하인리히 방식으로 산정한 결과 총 1,780억 원의 손실이 발생하였다(Choi et al., 2021).

2020년 4월 22일 평택항에서 플랫폼 컨테이너(flat rack container) 번들작업 중 대학생 비정규직 파견근로자 고 이선호 씨가 단벽에 깔려 사망하였다. 이 사고 이후 항만하역 관련 사업장에 대한 폭넓은 점검이 고용노동부 및 해양수산부 합동으로 이루어졌다. 고용노동부는 평택항 사고 당년 5월에 컨테이너 하역 운행사 긴급점검과 평택항 사고유발 도급인 및 수급인 특별감독을, 9월에는 무역항 중 4대 주요항만, 10개 항만사업장을 패트롤 시범순찰 진행하였다. 해양수산부는 당년 5월 항만하역현장 등 해양수산분야 전 사업현장 특별 안전점검 조치를 시행하고 노사정 비상 항만안전 특별점검 기간을 운영했으며, 6월에 전국 항만의 플랫폼 컨테이너를 점검하였다. 이러한 노력으로 2021년 7월 ‘항만사업장 특별 안전대책’이 수립되고, 8월 ‘항만안전특별법’이 제정되었다(법률 제18369호, 2021. 8. 3. 공포, 2022. 8. 4. 시행). 국회 의안정보시스템에 공개된 자료에 따르면(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>), 맹성규 의원 등 40인에 의해 2021년 6월 7일 최초 제안되었으며 제안이유는 평택항에서 한 청년이 안전장비나 안전교육을 제공받지 않고 수출입 컨테이너 검수업무에 투입되었다가 목숨을 잃은 안타까운 사건이 발생했기에 항만안전관리의 전반적 재정비가 필요하다는 점이다. 이렇듯

새롭게 제정된 특별법은 일명 ‘김용균 법’이라 할 수 있는 「중대재해처벌 등에 관한 법률」(2021년 제정)처럼 청년노동자의 사망에 대한 반성에서 비롯된 법률이라 할 수 있다.

「항만안전특별법」은 최근 항만에서 항만운송사업 종사자 등이 안전사고로 목숨을 잃는 사건이 지속적으로 발생하고 있음에도 항만근로자에 대한 안전장비 지급, 안전교육 실시 등의 조치가 성실히 이행되지 않고, 실질적인 안전관리 점검이나 사고 조사, 통계 관리, 사업자 제재가 제대로 이루어지지 않는 등 항만 안전 관리에 대한 전반적인 재정비를 위해 제정되었다. 시행 첫 해인 현재 많은 이들이 국가 수출입 경제의 최전선인 항만에서 더 이상 이러한 안타까운 안전사고가 발생하지 않도록 새로운 법률이 순조롭게 작동하기를 기대하고 있다. 그렇다면 2022년 8월 특별법 시행으로 10월 현재 항만근로자 안전관리에 어떤 구체적인 변화가 있는가? 이 특별법이 소기의 목적을 달성하려면 앞으로의 과제는 무엇일까? 아직 시행초기라 이와 관련한 연구는 거의 없는 실정이다. 오랜 기간 항만하역에 뿌리 깊게 구조화된 문제가 많기에 법안 하나가 만들어져 시행된다 하여 쉽사리 해결되기도 만무하다. 따라서 항만작업의 특징과 위험요인을 잘 이해하는 연구자들의 많은 관심이 요구된다. 이에 본 연구의 목적은 미래의 연구자에게 기초자료를 제공하고자 「항만안전특별법」시행으로 인한 항만 안전관리의 변화를 개괄적으로 고찰한 후, 앞으로의 과제를 탐색해보는 데 있다.

II. 본 론

1. 특별법으로 인한 항만 안전관리의 변화

1) 항만운송참여자에 의한 자율안전관리 강조

「항만안전특별법」의 가장 큰 특징은 항만운송참여자에 의한 자율안전관리 강조라 할 수 있다. 제1조(목적)에서 “항만운송 참여자의 책임을 명확히 하고 자율적 안전관리를 촉진시킴으로써 항만에서의 안전 문화 확산과 이를 통한 안전사고 예방을 목적으로 한다”고 명시하고 있다. 자율안전을 위해 그 적용대상과 범위를 확대하고(제2조), 항만운송참여자로 하여금 항만운송종사자에 대한 안전교육을 의무화 하며(제8조), 항만운송참여자 중 항만하역사업을 등록한 자에 한해서는 사업장별로 자체안전관리계획의 수립하여 관리청의 승인을 받은 후 시행하도록 하였다(제9조제1항).

① 적용대상과 범위의 확대

「항만안전특별법」은 항만에서 자율적 안전관리를 책임져야 할 주체의 범위를 명확하게 하였다. 제2조(정의)에서 “항만운송참여자”, “항만운송종사자”, “항만안전사고” 등에 대해 규정함과 동시에 기존의 관습보다는 폭넓게 적용하였다.

“항만운송참여자”를 ‘항만운송사업자’에만 국한하지 않고 ‘항만운송관련사업자’에게까지 확대하였다. 즉, 해당 법에서는 항만운송 참여자를 직접적인 항만하역, 검수·검량·감정을 하는 ‘항만운송사업자’ 뿐 아니라 항만용역·선용품공급·선박연료공급·선박수리 및 컨테이너수리의 ‘항만운송관련사업자’까지 포함하는 것으로 규정한 것이다. 「항만운송사업법」에 따르면 ‘항만운송사업’이란 영리를 목적으로 하는지 여부에 관계없이 항만운송을 하는 사업을 말하며, ‘항만운송관련사업’이란 항만에서 선박에 물품이나 역무를 제공하는 항만용역업·선용품공급업·선박연료공급업·선박수리업 및 컨테이너수리업을 말한다.

“항만운송종사자”의 범위도 명확히 하고 있는데, 「근로기준법」에 따른 근로자 뿐 아니라 도급·용역·위탁 등 계약의 형식에 관계없이 항만에서 항만운송 참여자의 사업의 수행을 위하여 대가를 목적으로 역무를 제공하는 자를 포함한다고 규정하고 있다. 즉, 「산업안전보건법」에 따른 특수형태근로자와 「직업안정법」에 따라 국내 근로자공급사업을 하는 항운노동조합의 소속 조합원을 추가적으로 정한 것이다. 또한, “항만안전사고”를 항만에서 항만운송사업 또는 항만운송관련사업을 시행하면서 「중대재해처벌법」에 따른 중대산업재해가 발생하여 인명피해나 재산피해가 발생한 사고로 명확하게 정하고 있다.

항만산업의 구조적 특성상 항만에는 선사(화주), 항만하역사업자(통상 ‘하역사’ 또는 ‘운영사’라 함), 항만운송관련사업자(통상 ‘부대사업자’라 함), 항운노동조합(통상 ‘항운노조’라 함) 등 여러 주체가 혼재되어 작업하고 있다. 계약관계 역시 항만공사, 선사, 하역사, 부대사업자들 그리고 항운노조 사이에 매우 복잡하게 얽혀 있어 항만하역 작업시 안전조치에 대한 책임구분이 모호한 경우가 대단히 많다. 항만하역 작업장에는 다양한 신분의 근로자가 동시에 작업을 수행하며 이 중 ‘항만운송관련사업’에 해당하는 항만용역업(화물고정, 줄잡이, 통선업등), 선용품공급업, 컨테이너수리업 등은 대부분 항만의 안전관리 대상에서 사각지대에 있다. 하

역사는 고객사인 선사화주와 계약한 이들 업체의 근로자에 대해 적극적인 안전관리 이행조치를 지시할 수 없는 상황이다(Chung & Jho, 2022). 이러한 현실을 고려하여 특별법에서 적용대상의 범위를 항만운송관련사업자(부대사업자)까지 확대한 것은 의미가 크다.

② 항만운송종사자 안전교육 의무화

「항만안전특별법」에 따라 앞으로는 항만에서 이루어지는 모든 위험한 작업에 대해 안전교육을 의무화하고, 항만에 출입하는 모든 인원에 대해 관련 교육을 실시하여야 한다. 하역사 뿐만 아니라 항만용역·선용품공급·선박연료공급·선박수리 및 컨테이너수리의 부대사업자들까지 자신이 고용한 근로자에 대한 안전교육을 의무적으로 실시해야 하는 책임을 갖게 된 것이 큰 변화이다.

「항만안전특별법 시행령」에서는 항만운송참여자가 항만운송종사자에게 실시해야 하는 안전교육의 종류를 교육대상자별로 신규안전교육·정기안전교육 및 기초안전교육으로 구분하고, 해당 교육과정별로 교육내용, 교육시간 및 교육방법 등을 구체적으로 정하고 있다(제5조 및 별표 1). 첫째, “기초안전교육”은 항만운송 관련 작업 기간이 7일 미만인 항만운송 종사자에게 해당 작업을 시작하기 전에 실시하는 교육으로 1시간 이내 집합교육 또는 온라인교육의 방법으로 실시한다. 둘째, “신규안전교육”은 신규로 항만운송 관련 작업에 종사하려는 항만운송종사자에게 해당 작업을 시작하기 전에 실시하는 교육이다. ‘일반 항만운송 종사자 교육’은 7시간 이상 집합교육 또는 온라인교육의 방법으로 실시한다. ‘항만전용 하역장비 전담자 교육’은 7시간 이상 집합교육 또는 온라인교육과 실습교육 7시간 이상(스트래들캐리어 실습교육은 14시간 이상)으로 한다. 셋째, “정기안전교육”은 항만운송종사자에게 매년 실시하는 교육으로 4시간 이상 집합교육 또는 온라인교육의 방법으로 실시한다.

결국 새로운 법령에 따라 항만하역 근로자들은 의무적으로 매년 안전교육을 받아야 하게 되었기에 정부는 24시간 현장에서 근무하는 항만 근로자의 여건을 감안해 항만 안전 이러닝 교육시스템도 새로 만들었다. 새롭게 규정된 교육은 한국항만연수원의 ‘항만안전교육포털’을 통해 공급되고 있다(<https://www.kptiedu.kr/user/Main.do>). 기초, 신규, 정기 안전교육이 각 10분, 7시간, 4시간 제공되고 있으며, 컨테이너부두와 일반부두 전용 2종으로 개

발되어 있다.

③ 하역사에 의한 항만하역사업장별 자체안전계획 수립
항만운송참여자 중 항만하역사업을 등록한 자(즉, ‘하역사’를 말함)는 항만운송 종사자의 안전사고 예방을 위하여 사업장별로 항만 내 출입통제, 시설 안전 확보 및 안전장비 지급 등 “자체안전관리계획”을 수립하여, 관리청의 승인을 받아야 한다(제9조제1항). 자체안전관리계획에는 안전관리 전담조직의 운영 등 자체안전관리체계의 운영 및 관리에 관한 사항, 하역장비 취급 시 안전수칙에 관한 사항 등이 포함되어야 한다(시행령 제6조).

이에 따라 전국 490개 항만하역사업장은 2022년 연말까지 사업장별로 소속이나 계약관계와 상관없이 사업장을 출입하는 모든 근로자 포함 자체안전관리계획을 수립해 관리청의 승인을 받아야 한다. 처음 도입하는 제도인 만큼 해양수산부 해운물류국 항만운영과는 항만하역사업자(하역사)의 원활한 수립을 지원하기 위해 지난 6월에 항만 유형별 자체안전계획서 표준모델을 마련해 배포하는 등 「항만안전특별법」 시행을 준비해왔다. 세부적인 안전관리계획은 차후 각 하역사에서 이를 기반으로 자체안전계획을 수립할 것으로 예상되며, 이후 관리청(지방해양수산청)의 승인을 받은 후 시행할 것이다.

이는 공간적인 안전관리 개념을 도입한 것으로 ‘하역사’가 화물하역에서 적재·이송까지의 소관 사업장 내 모든 작업과 하역근로자·항만용역업체 직원·화물차운전자 등 근로자에 대한 안전관리 계획을 수립해 이행하는 것을 주요 내용으로 하는 것이다. 전술한대로 항만산업의 구조적 특성상 항만에는 하역사뿐 아니라 여러 주체가 혼재되어 작업하고 있다. 계약관계 역시 매우 복잡하게 얽혀 있어 하역사가 모두 통제하기도 어렵다. 그럼에도 불구하고 규모가 가장 큰 편인 하역사에 책임을 지우는 것으로 보인다. 앞으로 정부는 안전 업무만 전담하는 ‘항만안전점검관’을 배치해 사업장별로 안전관리 계획을 승인하고, 하역사에 대해 이행 여부를 점검하는 등 지도감독을 강화할 것으로 보인다.

2) 해양수산부의 항만하역 안전관리 감독 및 지도 기능 강화

「항만안전특별법」 제정을 계기로 해양수산부(항만운영과) 및 지방해양수산청의 안전관리 업무는 해양사고 예방에만 주력하던 것에서 벗어나 항만하역사고 예방을 위한 새로운 조직과 인력을 강화하게 되었다. 항만산업 특성상 민간에 의한 자율안전관리가 쉽게 정착되기 어

려운 상황이므로 해양수산부는 이를 최대한 돕기 위해 항만안전협의체(제7조) 및 항만안전점검관(제9조)이라는 새로운 제도를 도입하게 되었다.

① 항만안전협의체 구성 및 운영

「항만안전특별법」에서는 관리청이 관할 항만에 대한 안전사고 예방 등에 필요한 사항을 협의하기 위하여 다양한 관련 참여자로 “항만안전협의체”를 구성하여 운영할 수 있도록 하였다(제7조). 이에 항만물류산업 노·사·정이 함께 참여해 안전사고 예방에 필요한 사항을 협의하는 항만안전협의체를 항만별로 구성해야 한다. 시행령을 통해 협의체에 포함되어야 하는 단체로는 관할 항만을 소관하는 항만운송참여자 단체 및 항만운송종사자 단체, 지방고용노동관서, 한국산업안전보건공단, 항만공사, 교육훈련기관 등 폭넓은 유관 단체가 명시되어 있다. 예를 들어, 2022년 10월 현재 여수항만의 경우 협의체에는 공사를 비롯해 여수지방해양수산청, 고용노동부 여수지청 등 국가기관과 포스코, LG화학 등 대표 항만하역사 및 화주사, 여수·광양·순천항운노동조합, 한국산업안전보건공단 전남동부지사, 한국항만연수원 부산연수원 등 38개 유관기관으로 구성되어 있다.

앞서 지적했듯이 항만은 선사(화주), 하역사, 부대사업자, 항운노조 등 여러 주체가 서로 복잡한 계약관계로 얽혀 있어 항만하역 작업시 안전조치에 대한 책임구분이 모호한 경우가 많고 항만 전체 안전관리를 총괄할 수 있는 컨트롤타워 주체 역시 명확하지 않은 경향이 있다. 2019년 1월 이후 전국 11개 지방해양수산청은 항만별로 안전협의체를 구성하여 운영하고 있지만 자율적으로 구성된 조직으로 강제력이 없기에 안전점검 활동 및 제도 수준에 머물러 있었다(Choi et al., 2021). 하지만 새롭게 제정된 특별법에 따라 만들어지는 항만안전협의체는 기존 상설 협의체에 비해 보다 실효성 있게 운영될 것으로 기대한다. 법적 근거에 의해 새롭게 구성되는 항만안전협의체인 만큼 그동안의 문제점을 해결할 수 있는 보다 폭넓은 의사소통의 장이 되리라 기대하는 바이다.

② 항만안전점검관 및 항만안전점검요원 인력 도입

기준에 항만 안전사고와 관련하여 예방활동 및 사고처리에 대해서는 고용노동부의 ‘근로감독관’이 담당하고 있으며, 반면 해양수산부 및 지방해양항만청 등에는 안전 담당자가 전무한 실정이다(Choi et al., 2021).

항만을 관리·감독하는 근로감독관의 수가 절대적으로 부족한 현실에서 항만 관련 특수성과 전문성이 반영되기를 기대하기에는 한계가 있었기에, 특별법에 따른 새로운 인력의 도입은 매우 고무적이라 할 수 있다.

「항만안전특별법」에서는 “항만안전점검관”과 “항만안전점검요원”이라는 새로운 인력을 규정하고 있다(제9조 제5항 및 제6항). “항만안전점검관”은 관리청에 소속되어 항만안전관리 업무를 전담하며, 그 자격을 책임급과 선임급으로 나누어 명시하고 있다. 해양수산부는 2022년 9월 현재 항만안전점검관 11명의 모집을 시작하였으며 10월 합격자를 발표한다(MOF, 2022). 해양수산부 산하 11개 지방해양수산청(부산, 인천, 여수, 마산, 울산, 동해, 군산, 목포, 포항, 평택, 대산)에 각 1명씩 배치할 예정이다. 항만안전점검관은 하역업체가 「항만안전특별법」에 따라 세운 사업장별 자체안전관리계획 승인과 이행여부를 확인하며, 미흡한 부분은 시정조치와 보완 요구를 하며 항만하역 현장의 안전지킴이로 근무하게 된다. 현재 공고된 지원자격으로 볼 때 선임급에 해당한다. 원래는 이 제도의 실효성 확보를 위해 항만안전점검관을 각 지방해양수산청별로 전국에 40여 명을 배치할 계획이었으며, 항만 물동량을 기준으로 상대적으로 수요가 높은 지방청에 좀 더 많은 인원이 배치할 예정이었으나 현재 그 규모가 축소되었다. 사고 위험도가 높은 지역에 보다 많은 항만안전점검관을 배치할 필요가 있다. 그리고, 처리 물동량이 많을수록 그리고 재래식 하역장비를 사용할수록 안전사고 가능성이 높아지므로 차등하여 인력을 배치하는 것도 바람직할 것이다.

더불어 항만안전점검관의 업무를 지원하기 위해 소속 공무원 또는 항만공사 소속 직원 임면을 통해 “항만안전점검요원”을 도입하고 항만안전점검관의 지휘, 감독을 받도록 할 예정이다. 아직 구체적인 안이 나와 있지 않으므로 어떤 신분으로 어디에 배치할 지는 앞으로의 관심사이며, 일단 먼저 항만안전점검관의 배치부터 완료되어야 논의될 수 있는 문제로 보인다.

2. 앞으로의 과제

앞서 살펴본바 「항만안전특별법」의 가장 큰 특징은 항만운송참여자에 의한 자율안전관리 강조이며, 해양사고 예방에 주력하던 해양수산부가 항만하역사고 예방을 위한 새로운 조직과 인력을 강화하는 법적 근거를 갖게 되었다는 점이다. 특별법 시행으로 변화된 새로운 항만안전관리 체계에서 안전사고 예방이라는 소기의 목적을

달성하기 위해서는 다음 과제들을 깊이 숙고하고 대처할 필요가 있다.

1) 항만 안전사고 통계의 정교화 및 예방체계 구축

우리나라는 항만 안전사고 통계 수집에서부터 많은 문제점이 있다(Kim & Shin, 2020). 현재의 한국항만물류협회에서 매년 발간하는 재해 관련 통계집만으로는 한계가 있으며, 근로복지공단에서 집계하는 산업재해 데이터에 접근이 불가능한 점도 아쉬운 점이다. 앞으로는 해양수산부가 주도적으로 항만 안전사고 관련 통계를 집계하고 분석할 필요가 있으며, 「항만안전특별법」으로 도입된 항만안전점검관 및 항만안전협의체 등을 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 항만안전점검관은 항만 안전사고에 대해 수시로 모니터링할 수 있으므로 이 과정에서 수집된 자료를 데이터베이스화하는 한편, 이를 분석하여 항만 작업의 특성을 고려한 안전사고 예방 방안을 수립할 필요가 있다. 안전사고 사례 및 개선점을 항만안전협의체를 통해 각 하역사 및 참여업체에 전파함으로써 동일한 사고가 발생하지 않도록 예방할 수 있는 체계가 구축될 수 있을 것이다.

2) 선사의 하역안전 책임 강화 및 하역사 중심의 하역서비스 계약 일원화

「항만안전특별법」에서는 항만운송사업자와 항만운송관련사업자의 자율관리만을 강조하고 있으며, 정작 선사에 대한 언급은 전혀 없다. 항만은 여러 주체가 복잡한 계약관계로 얽혀 있어 항만하역 작업시 안전조치에 대한 책임구분이 모호한 경우가 많은데, 사실 그 핵심에는 슈퍼갑인 선사가 존재하며 항만에서 제공되는 근로 중 일부는 그 원청이 하역사가 아니라 선사인 경우가 많다. 따라서, 선사 역시 항만안전협의체에 참여시켜 항만안전의 사각지역인 선내 안전조치 및 부대사업자까지 관리할 수 있도록 해야 한다.

항만 근로자의 안전에 대한 책임 주체의 모호성을 해소하기 위해 정부는 항만하역서비스 계약 일원화 즉 항만에서 제공되는 노무에 대해 하역사가 일괄 서비스 또는 계약을 할 수 있도록 제도적 정비에 나서고 있다(Chung & Jho, 2022). 다만, 현재 선사-하역사-부대서비스 업체와의 관계를 고려하면 실제 하역사가 일원화된 서비스를 제공하는 데는 현실적인 어려움이 있는 것은 사실이다. 선사 중심의 계약구조에서 벗어나 하역사가 선사 및 항만운송관련사업자(부대사업자)와 일괄 계약하

게 하려면 하역사-부대서비스 업체 간 표준계약서 도입을 장려하는 등 제도적 보완책 마련이 필요하다.

3) 항만하역 안전관리에 대한 정부의 세밀한 관심과 지원

항만운송참여자에게 자율적 안전관리를 하도록 독려하는 만큼 정부의 관심과 지원 역시 중요하다. 해당법 3조(국가 등의 책무)에서도 “국가 및 지방자치단체는 항만운송참여자가 이 법을 준수할 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다”고 명시되어 있다.

국내 항만은 민자부두를 제외한 모든 터미널은 소유의 주체가 국가에 해당하며, 항만하역사업자 즉 하역사는 계약 기간동안 장소를 대여해 사용하는 것일 뿐이다. 또한, 항만에서 작업하는 근로자들 중 근로계약 형태에 따라 하역사가 안전에 대해 관리·감독을 할 수 없는 경우도 종종 발생한다. 항만 안전에 소요되는 시설비용을 단순히 하역사로 일원화하는 것은 근로자 안전사고를 예방하는 데 한계로 작용할 수 있다. 일부 대형 하역사는 상대적으로 비용 부담이 가능하겠지만, 영세한 사업체는 필수적인 안전장비 도입도 어려울 수 있다. 물론 「항만안전특별법」 시행에 따른 하역사들의 부담을 덜 수 있는 조치의 하나로 지난 4월부터 항만하역요금에 ‘항만안전관리비’ 항목이 신설되었으며, 비용은 선사와 화주가 부담한다고는 하지만 이로는 부족할 수 있다. 따라서, 항만 안전시설과 관련해 미비된 시설에 대한 모니터링을 꾸준히 하는 한편, 필수 안전시설 도입과 관련해서는 국비를 일부 지원하는 등 정부의 관심과 지원이 지속적으로 필요하다.

안전교육의 질관리 역시 정부의 관심과 지원이 계속 필요한 부문이다. 기존 항만하역 작업자에게 적용되는 교육으로는 「산업안전보건법」과 「항만운송사업법」에 의한 교육이 있다(Lee & Lee, 2019). 「산업안전보건법」 제 31조 및 제 32조, 시행규칙 제26조에 따른 근로자 안전보건교육은 통상 하역사의 근로자들이 받는데, 산업법에 의한 교육은 건설업과 제조업 위주인 경우가 많아 항만하역업에 특화되지 못한 문제점이 있다. 「항만운송사업법」에 의한 교육은 주로 항운노조 소속 근로자가 받는데 이들은 대부분 하역사에 일단위로 고용되는 관계로 체계적인 안전교육 실시가 어려우며, 임시 출입자 또는 일용직 근로자의 경우에는 체계적인 교육이 아예 부재하여 안전사고에 그대로 노출되는 관리적 한계가 있다. 이렇듯 제도가 있어도 잘 관리되지 못하면 유명무실할 수 있으니 항만안전특별법에 의한 안전교육이

보다 많은 사람에게 항만에 특화된 교육으로 제공될 수 있도록 정부는 관심과 지원을 아끼지 않아야 한다.

그 외 「항만안전특별법」과 「산업안전보건법」의 관계에서 비롯되는 정부 부처간 업무중복 문제가 제기될 가능성이 충분히 있다. 현재로서는 해양수산부의 항만안전점검관 및 항만안전점검요원에 대한 배치나 활용 계획이 확실하게 정해진 상태가 아니므로 이 문제에 대해서는 이후에 구체적으로 논의할 수 있을 것으로 보인다.

III. 요약 및 결론

평택항 사고와 같은 안타까운 죽음을 예방하기 위해 새롭게 시행되는 「항만안전특별법」의 성공적인 안착이 중요한 시점에 항만안전관리가 구체적으로 어떻게 변하는지 널리 알리고, 앞으로의 과제를 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 「항만안전특별법」조항 뿐 아니라 다양한 문헌자료를 고찰하고 분석하였다.

「항만안전특별법」의 가장 큰 특징은 항만운송 참여자에 의한 ‘자율안전관리’ 강조로 항만하역사업장이라는 공간을 기준으로 안전관리의 사각지대가 생기지 않도록 촘촘한 체계를 수립한 것이다. 이를 위해 적용대상과 범위를 확대하고, 항만운송참여자로 하여금 항만운송종사자에 대한 안전교육을 의무화 하며, 항만운송참여자 중 항만하역사업을 등록한 자에 한해서는 사업장별로 자체안전관리계획을 수립하여 관리청의 승인을 받은 후 시행하도록 하였다. 항만은 정부와 항만당국, 항만하역사업자(하역사), 하역용역업체 등 다양한 주체가 있는데 신규 법률에 가장 많은 영향을 받은 주체는 ‘하역사’로 판단된다. 반면, 갑중의 갑이라 할 수 있는 ‘선사’의 책임과 의무에 대해서는 전혀 언급이 없는 것이 특징이자 한계점이다.

그리고, 특별법 제정으로 주무부서인 해양수산부가 기존의 해양에서의 재난안전, 선박 및 운항 안전, 누출 오염사고 등의 주된 안전관리 영역 외에 항만하역안전에 대해 적극적인 개입을 할 수 있게 되었다. 구체적으로 해양수산부는 항만운송참여자에 의한 자율안전관리를 최대한 돕기 위해 항만별로 ‘항만안전협의체’를 조직 운영하고, 전국 11개 지방해양수산청에 ‘항만안전점검관’을 각 1명씩 고용하게 되었다.

이러한 변화 속에서 앞으로의 과제는 첫째, 항만안전점검관 및 항만안전협의체를 활용하여 항만 안전사고

관련 통계를 보다 정교하게 집계하고, 안전사고 사례 및 예방방안을 보급한다. 둘째, 현재 법규에서 비껴나 있는 선사의 하역안전 책임을 강화하는 한편, 선사 중심의 계약구조에서 벗어나 항만하역사업자(하역사) 중심으로 노무계약을 일원화한다. 셋째, 자율안전관리 기조에도 불구하고 항만 안전시설에 대한 정부의 꾸준한 모니터링과 비용 일부 지원은 병행되어야 한다. 향후 이러한 과제들에 대한 후속 연구가 진행되어 항만안전 사고 예방에 기여할 수 있는 좋은 정책적 제언이 많이 나올 수 있기를 기대한다.

그 외, 후속연구로 일본, 영국 등 외국의 유사 입법례를 비교분석하여 항만하역 참가자들, 즉 하역사와 부대 업체들에게 전반적인 안전관리를 자율적으로 하도록 한 우리나라의 방식이 다른 나라에서도 보편적인지 검토할 것을 제언한다. 기존의 관습에서 벗어나 새로운 항만안전관리체계의 초석을 만들어가는 중요한 시기인 만큼 많은 연구자들에 의한 다양한 관점의 연구가 진행되어야 할 것이다.

References

- Choi SG, Kim CH, Kim GH, Kim SG, Kim KJ. Development of countermeasures at ports following the enforcement of the Serious Accidents Punishment Act, Korea Maritime Institute; 2021.
- Chung TW, Jho YC. Development and study of standard contract for port transportation related business, The Journal of shipping and logistics. 2022;38(2): 483-502
- Kim JW, Shin YR. A study on the improvement of safety management laws and regulations in Korean container terminals, The Journal of Marital law Review. 2020;32(2):133-154
- KMI. Maritime and Fisheries Statistics in Korea. [Accessed 2022 Oct] Available from: URL:<http://https://www.kmi.re.kr/web/contents/contentsView.do?rbsIdx=221>
- KOPLA. Port loading and unloading accident statistics and cases in Korea, Vol. 35.; 2021. [Accessed 2022 Oct 09] Available from: URL:<http://www.kopla.or.kr>
- Lee JW, Lee CH. A study on improvement of management system for strengthening the safety education of port workers for Ulsan Port. JFMSE 2019;31(3):765-775 (<https://doi.org/10.13000/JFMSE.2019.6.31.3.765>)
- MOF. Announcement of the implementation plan for the first professional tenure civil servant (port safety inspector) in 2022 [Accessed 2022 Oct] Available from: URL:<https://www.mof.go.kr/article/view.do?articleKey=47144&boardKey=12&menuKey=787>
- MOLEG. Harbor Act. [Accessed 2022 Oct] Available from: URL:<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>
- Park JK, Park KS. A study on changes in the safety perception of port workers in accordance with the enforcement of the Serious Disasters Act, Journal of Korea Port Economic Association. 2022;38(3): 133-149 (<https://doi.org/10.38121/kpea.2022.3.38.3.133>)
- Song GI. Issue report on serious accidents, severe accident investigation team of Korea Occupational Safety and Health Agency. 2021 Available from: URL:https://www.kosha.or.kr/kosha/data/issue_a.do?mode=view&articleNo=427425&article.offset=0&articleLimit=10

<저자정보>

김미주(부교수), 김석환(조교수)